

# 総合社会福祉研究

## ◆特集／介護保険 25 年がもたらした福祉労働者の非正規化を考える

〈座談会〉非正規労働者という切り口から福祉現場のいまを語る

磯田 宗一／矢田部夏生／鴻上 圭太／濱畑 芳和

社会福祉基礎構造改革がもたらした諸問題と課題

——介護保険の給付抑制政策と非正規労働者の増加

伊藤 周平

## ◆海外情報◆

イタリアの若者の社会的包摂をめざす2つの取り組み

——「若者保証」と「青少年センター」

土岐智賀子

韓国の居住問題と賃借世帯に対する支援の現状

——居住環境と住宅賃貸借契約制度利用の変化を中心に

朴 仁淑

## ◆書評◆

金成垣・金圓景・呉世雄編著

『現代韓国の福祉事情——キャッチアップか、新しい挑戦か』

金 早雪

志賀信夫・加美嘉史編著

『漂流するソーシャルワーカー——福祉実践の現実とジレンマ』

芦沢 茂喜

宮本憲一著 宮本背広ゼミナール編

『われら自身の希望の未来——戦争・公害・自治を語る』

杉本通百則

## ◆研究紹介◆

放課後等デイサービスの成立と展開——三元構造論を軸にして

伊井 勇



# 総合社会福祉研究

第57号

## 目次

### ◆特集／介護保険 25 年がもたらした福祉労働者の非正規化を考える

〈座談会〉非正規労働者という切り口から福祉現場のいまを語る

磯田 宗一／矢田部夏生／鴻上 圭太／濱畑 芳和……………1

社会福祉基礎構造改革がもたらした諸問題と課題

——介護保険の給付抑制政策と非正規労働者の増加…………… 伊藤 周平 15

### ◆海外情報◆

イタリアの若者の社会的包摂をめざす2つの取り組み

——「若者保証」と「青少年センター」…………… 土岐智賀子 24

韓国の居住問題と賃借世帯に対する支援の現状

——居住環境と住宅賃貸借契約制度利用の変化を中心に…………… 朴 仁淑 32

### ◆書評◆

金成垣・金圓景・呉世雄編著

『現代韓国の福祉事情——キャッチアップか、新しい挑戦か』…………… 金 早雪 50

志賀信夫・加美嘉史編著

『漂流するソーシャルワーカー——福祉実践の現実とジレンマ』…………… 芦沢 茂喜 54

宮本憲一著 宮本背広ゼミナール編

『われら自身の希望の未来——戦争・公害・自治を語る』…………… 杉本通百則 57

### ◆研究紹介◆

放課後等デイサービスの成立と展開——三元構造論を軸にして…………… 伊井 勇 61

総合社会福祉研究所『総合社会福祉研究』紀要編集委員会及び査読規程…………… 73

『総合社会福祉研究』投稿規定…………… 74

『総合社会福祉研究』執筆要領…………… 75

編集後記…………… 77

## 【座談会】

非正規労働者という切り口から  
福祉現場のいまを語る

社会福祉領域で働く人の雇用形態は実に多様化しており、今や非正規職員が大多数となっている支援現場も少なくないです。非正規職員が導入される理由には、正規職員よりも低コストであること、慢性的な福祉人材不足の解消の手段として非正規職員が欠かせない状況に至っていることなど、さまざまであると思います。しかし、いまや全産業において働き手の不足が問題となっているなか、十分な質の確保を行い安定したサービスの提供ができるのでしょうか。働き手にとっても不安定かつ低賃金の働き方を継続するメリットはほとんどないなかで、福祉現場だけに対応を求めることにも限界があるのは明らかです。そこで本特集では、論文と座談会での議論を通してこれらを検証していきたいと思えます。

## ●出席者

矢田部夏生（やたべなつき・社会福祉法人ともに福社会法人本部）

磯田 宗一（いそだむねかず・社会福祉法人大阪福祉事業財団 あさひ希望の里施設長）

※座談会当時の肩書です。

鴻上 圭太（こうがみけいた・大阪健康福祉短期大学教授）

## ●聞き手

濱畑 芳和（はまばたよしかず・立正大学教授・本誌編集委員）



濱畑さん

## はじめに

濱畑 今回の座談会は、福祉現場における非正規の職員に関する多様な働き方、また非正規労働者の社会保障の問題を特集の柱として企画しました。

介護保険の導入から25年が経ついま、振り返ってみると福祉現場は非正規労働者を前提にしてやり過ごしてきたかと思えます。ただ、将来にもそれが永続的に維持できるのかどうかは疑問で、働き手不足、福祉人材不足の状況に置かれています。その解消策として非正規労働者を取り入れてきましたが、いよいよそれも難しくなっているのではないかというのが、この特集を組んだ

意図の一つです。

福祉現場は担い手がいてこそ成り立つので、これまで福祉サービスの質の向上ということで、いかに人を確保して、教育研修を行って、利用者本位の福祉を実現しようと政策側もずっと対応してきたわけですが、今やその土台となる働き手不足が、福祉に限らず全産業で起こっていて、福祉現場と他の産業との労働者の奪い合いになってきている状況があるかと思えます。

介護保険が始まった25年前はどうだったかと振り返ってみると、「あなたの代わりになんか誰でもいい」のようなことを言われるのが当たり前で、100社受けても100社落ちるような就職活動を勝ち抜いた正規労働者はごく一部の状況でした。でも運悪く

ブラック企業に入った場合は、心身不調を抱え、退職を余儀なくされたり、転職をくり返せざるを得なかったという、就職氷河期があるわけです。あの頃は福祉人材に限らず、労働者が過剰な状況だったことが前提としてあります。その状況が25年経って一変してきているわけで、今やどこの産業を見ても人手が足りないという話しか出てきません。

他産業との人の奪い合いになってくると、福祉業界は賃金面で相対的な格差がずっとあって、他産業に比べて百万円ほど低いというような統計も出てきているわけです。給料での競争になると、他産業に負けてしまうという構造的な問題がある状況で、現場でやりがいを訴えていくのは限界があるのではないかと感じています。そういう状況の変化というのも含めてご存知のところを、本日参加されたお二人よりいただきたいです。

そして、今度は福祉人材の送り出しのほうをみると、私も福祉人材養成の一端の大学にいますが、そういったところでの状況も交えながら、今後の福祉人材の確保、また利用者の人権を守る社会福祉をどのように構築していくべきかと議論していきたいと思います。大学の状況については、のちほど鴻上さんから少しご紹介していただけたらと思います。

## 1. 福祉現場における非正規職員の現状

まず、一つ目ですが、福祉現場は非正規の職員が欠かせない状況にあると思いますが、このことがもたらす業務遂行上の問題点、利用者に与える影響、また、職員同士（正規職員と非正規職員、非正規職員同士など）での問題など、お感じになっていることがありましたら、お話を聞かせてください。

**▶人材不足の状況で、支援の質の担保をどう図るか**  
矢田部 埼玉県のともし福祉会の矢田部です。現在の仕事は法人本部の仕事、全7カ所あるグループホームの統括管理、障害児を対象にする一般相談と指定特定の相談ということで、3つの兼務になります。

先ほど濱畑さんから25年前のお話もありました

が、私も17年前に今の法人に非常勤で入職しました。非常勤で入った理由は、当時正職の空き枠がなかったためです。正職になりたくてもなれないような状態で、それでも法人で働きたければ「非常勤だっ



矢田部さん

たら枠がある」という時代でした。いざ年月が経って、私が採用関係の担当という立場になると、今度は非常勤でも正職でも、どちらも探そうにも見つからない状況にきています。

ご質問いただいた一点目ですが、ともに福祉会はどちらかという時代に逆行するやり方を取っている法人です。どういうことかという、正規職員をかなり推し進めた採用方法を取っています。

まず、現場の中にも、特に中核を担っている正規職員側からすると、現場の非正規化を推し進めるといことは、決して歓迎されないという実情があります。ともに福祉会は障害事業を展開していますが、非常勤職員が多くなると支援の質の担保がなかなか難しくなるという考え方を持つ職員が多いです。なぜ質の担保ができないのだろうかとお話を聞いてみると、非常勤で働きたいという人の働く意識というのが様々で、働いてお金が欲しいという人もいれば、自分の都合のいい時間にだけ働きたいという人、責任の量を抑えて気軽に働きたいという人、興味はあるがどっぷり浸かるのは心配だからパートからはじめてみようかという人、いろんな要望があるということです。

もちろん、それは社会通念上認められていることなので、こちらが否定できるようなものでもないと思っています。

そうしてスタートラインが様々だと「支援の質の担保」という同じスタートラインになかなか立てないという問題（懸念）から、現場職員からは、非正規化の推し進めというのはあまり歓迎できないというような声が上がっています。

パートの非常勤で働きたいという人の入り口はそれなりに広いですが、いろんな経歴の人が入ってくるので、その後の働き方や意識によって、力量にす

ごく差が出やすいと思います。それは現場に対する影響としては、なかなか難しさがあると思っています。

また、この分野で実際に非常勤化を進めるメリットというのは、コストの面が大きいと思っています、それ以外のメリットが果たしてあるのかも疑問です。もし、ないのであれば、本来は正職化を推し進めるというのが筋ではないのかと思います。

法人内では、制度設計の仕組みの脆弱さがそうせざるを得なくなっているだけで、本来求めるのは正職化というのが筋なのではないだろうかという話になっています。

### ▶多様な働き方がある中で利用者支援の共通課題をどう見出すか

磯田 大阪福祉事業財団、あさひ希望の里の磯田です。私も同じように、30年前に今の法人で勤め出したのですが、最初の一年目は非常勤でした。矢田部さんと同じで、希望した職場に正職の空きがなかったためです。私が最初勤めた作業所においても、非常勤を何年間かやって正職になれた人が、私の前に何人もいて、そういう形で採用されていたという時代だったので、今とは全然状況が違ったと思います。

大阪福祉事業財団は、法人内に22カ所の施設があって業種も多様ですが、非常勤の雇用のあり方や、入っている状況などは、施設によって異なる部分があると思いますので、どうしても話す中身が、私が施設長をしている施設、あさひ希望の里が中心になるかと思っています。

あさひ希望の里は、生活介護の施設とグループホーム4カ所を運営していますが、非常勤の比率でいうと、正職が17名、本体（生活介護）にいるフルタイムの非常勤が9名、グループホームのフルタイムが4名という状況です。ですので、短時間の人はもっとたくさんいるので、比率でいうと非常勤や契約職員の方が多いという状況にあります。

グループホームの非常勤は、派遣職員が大半を占

める状況になっていて、なぜそうなっているかという正職も集まらないのですが、今非常勤もなかなか確保できないなか、派遣に頼らざるを得ないという状況が発生しているのです。先ほど矢田部さんも言われましたように、非常勤をしている理由というのは様々です。家族の事情等によりフルタイムで働けない、色々な経験をしてスキルをつけたい、正職になると転勤がある、責任が重くなるなど、いろいろな事情の人がいるので、非常勤ということ一つに括って考えられないという部分はあるのかと思います。

非常勤職員と正職との関係において、施設の慣例等で業務内容に枠があり、日常業務が増えるなか、正職の立場からは、もうちょっとやってもらいたいということも実際出てきて、そのへんで思いの違いが出ることもあります。

特に、昔は正職になりたくてもなれない状況で、非常勤を長くしていた職員からすると、今の非常勤職員の想いとギャップもあって、求めるものと求められるものの違い、価値観の違いも含めて（特に今の若い人を中心にする価値観の違いなどで）、対立構造とまでは言いませんが、意見の食い違いなどもあるのではないかと思います。

そこに派遣の職員が入ってきているので、なかなか今いろいろな働き方、いろいろな考え方の人を職員で雇いながら、利用者をどう支えていくかの共通課題の意思疎通や、支援目標があって、そこに照らし合わせた形で支援をしていくというのが課題なのですが、やはり討議する時間自体もなかなか取れなくなって、一致してやっていくことが難しいと感じるところです。

### ▶派遣職員に頼らざるを得ない現場の状況

濱畑 今お二人のお話を聞いて、「非正規」と一括りにしていますが、ずいぶん様子が変わってきていると感じました。昔の福祉現場は、正職になりたい人が枠がないので、やむを得ず非正規で働いてきた人が多かったのですが、今の人々はいわゆる価値観の多様化、働き方の多様化のなかで、都合のいい時に働きたいというその選択肢の一つに、福祉現場での



磯田さん

就労というものがあるのかと思いました。

そのような意識では、来て手伝う、という意識です。基本的にはあまり責任は取りたくないとか、決まった日に休みたいとかいろんな考え方があって、共通の支援目標というものを持ってなくはないけれども、浸透するということまでは苦戦されているのかと感じたところです。

一つ、あさひ希望の里の職員構成については、大事な部分ですので丁寧に聞きたいと思います。こちらはいわゆるスポット的に来る人なのか、派遣会社から何ヶ月という契約で来てもらっているのかを教えてくださいませんか。

磯田 派遣会社と契約をして来てもらっている人です。契約期間は2ヶ月で、更新、更新という形になります。今、グループホームの世話人中、11名が派遣職員です。本体に関しては、送迎サービスの運転手が派遣で、2ヶ月ごとの更新契約になります。

濱畑 派遣で来ている人の中で、働きぶりが結構良さそうな人がいると思いますが、そのような人を直接雇用しようとしたケースがありますか？あるいはそのような方針はあるのでしょうか。

磯田 直接雇用に変えるケースもありますが、ただ、その場合は派遣会社との契約上の問題で、お金を払わないといけないこともあります。

実際、いまの施設でも派遣から施設への直接契約の非常勤に変わっている人はいます。

先もお話ししたように、募集をしても来ないという現状があって、いい人がいたら直接雇用に変えるということを考えている状況です。

濱畑 派遣会社へ払う金額が結構な額になるとお聞きするのですが、どれくらいですか？

磯田 契約の仕方は、派遣会社も何社かが入っているので、派遣から直接雇用に変えるということは、派遣会社によって払わないといけないお金も変わってきます。

だいたい1ヶ月働いてもらった金額の3倍と言われるところもありますし、何パーセントと決めているところもあるので、業者によって若干違います。契約が切れて3ヶ月以上経ったら、もう別にお金を払わなくてもいいという形にもなりますし。そのあ

たりは、業者によっていろいろありますが、結構な額は取られます。

濱畑 それだけお金を払ってでも直接雇用にしたいという形になるわけですね。登録型派遣でいる人というのは、先ほど言われたような責任はあまり負いたくないとか、あまり同じ職場で定着して働くというのを好まないとか、そういう感じなのでしょうか。

磯田 そうですね。施設に来る職員に関しては、派遣で長い人もいないわけではないですが、やはり一つのところに縛られるのが嫌であるとか、いろんな求人サイトが募集しているということもあるので、直接雇用を希望されるよりは、より条件のいいところに移っていくという形ですね。私からすると、直接雇用で働いたほうが給料は多分多いとは思いますが、それよりも派遣会社に登録して、自分の働きやすいところに移りながら働いたほうがいいと思っている若い人も多いかと思います。ですので、派遣職員に聞くと、自分でその仕事を探すよりも、派遣会社の人に斡旋してもらおうほうが、探さなくていいという人もいます。

濱畑 派遣職員で結構長期になっている人は、何年ぐらいですか。

磯田 長期と言ってもだいたい2～3年ぐらいで終わりますね。

濱畑 今、働き方改革で派遣も3年以上になると直接雇用という義務が派遣先のほうに発生するのですが、そこまで持たない人たちが、2ヶ月更新でしばらくいて、きりのいいところで交代される感じになるのでしょうか。

磯田 施設にいる長期の人に関しては、ご飯作りなどの仕事で短時間働いている人はいますが、新しいことをするよりも、もう慣れていることをしたいということで長期間になっているケースです。

濱畑 矢田部さんのともに福祉会は、派遣はいないということですか。

矢田部 そうですね。やはりコストという面で、派遣はどうしても普通に雇用するよりは当然割高になってしまうところもあって、先ほども申し上げた通り、ともに福祉会は正職率を上げる取り組みをしています。そこにコストを割いてしまっているの、

さらに派遣を入れるほど、正直コストに余裕がないというのが、今の取り組みのデメリットかもしれません。

ただ、支援の質の担保と関連して、やはり正職員雇用を進めたほうが良いというのが法人の方針です。でも本当に人手が足りなくて困る時は、派遣も良いなと個人的には思う時もあります。

## 2. 非正規職員の待遇改善、福祉人材の確保への取り組み

濱畑 猫の手でも借りたいと言いますか、どうしても人がいないと回らない時は、学生のアルバイトでも来てくれたらと思うことがおありかと思います。

次に、これまで福祉人材に関する処遇改善について、政府のほうも音頭を取って、保育や介護の部門で処遇改善の補助金をつけてきたと思います。保育の場合は、事業費補助ではなく、法人を素通りして本人に直接交付という形もあると思いますが、そういったものも合わせ含めて、待遇改善をこれまでどういうふうに進めてこられてるのかをお聞きしたいです。

また、どうしても人が足りない時に、いろいろお声掛けしながら人を集めないといけないと思いますが、そういったご苦労のところも少しお話をお伺いできればと思います。人材確保の取り組みと書きましたが、綺麗事ではない奮闘ぶりがあるとも思いますので、その部分を話せる限りでお話いただければと思います。

### ▶非正規職員の待遇改善を進めるも人材確保に苦しむ現場

磯田 2025年度に大阪福祉事業財団の法人全体で非常勤の賃金の改定がありまして、賃金の出し方を変えていきます。今まではどちらかというと、前歴換算重視の給料体系になっていましたが、やはり最初は最賃ベースの金額設定になるケースなどもあり、人が入ってこないという状況がありました。給与をパッと見たときに選ばれないというところもあって、一番下のところを上げて、魅力のある給料

体系に変えていこうということで、2025年4月からの変更になります。

お金の部分以外に、どのように人を集めていくかという、正職の雇用は法人の中の採用委員会で採用するのですが、非常勤に関しては、基本的には各施設で採用するという形で募集をかけます。各施設で求人雑誌に出すなど方法は様々ですが、昔は結構職員のツテに頼っていました。これが一番確実な方法だったかと思いますが、なかなかそのあたりがもう出し尽くしたというのか、次に引っ張ってこれる人がなかなかいないという状況にあるのかと思っています。正職で言うと、リファラル採用制度で、職員を紹介したら、紹介した人と入った人の両方にお金を出すことをやっているのですが、そちらも含めて、職員のツテという形が昔は多かったのですが、今はなかなか難しい状況なので、媒体を使って募集をかけるというのが多いと思います。

ただ、求人雑誌などに載せるときには、求人雑誌の人から「あまり堅苦しいことを書いたら人がこない、見守りというぐらいの軽いニュアンスで書いたほうが来る」と言われるので、私たちの仕事ってなんだろうと募集するところから疑問を持ちます。そういう意味では、志（こころざし）の高い、この仕事を、と思う人を募集するということになれば、やはり関係者のツテであったり、いろんな部分で広げていけたらいいのかなとは思っています。

昔で言うと、実習生が休みの間だけ来てもらうこともあったのですが、なかなかそこも難しい状態なのかなと思います。逆に人が来る手立てがあるのなら教えてほしいというのが、今の状態です。募集については、本当にいろんな媒体にお金もかけていますし、無料で掲載してくれるところにはお願いもしながらという形で、また施設の前にチラシを貼ることもあります。

矢田部 非正規の待遇改善で、この間やってきた取り組みはいくつかあって、まず、賃金の面では非常勤の人にも、ともに福祉会では夏と冬に賞与を出すという仕組みを作っています。週の勤務時間を週30時間働いている人を起算に、その30時間の人が満額で、それより週の勤務時間少ないとそれに比例

して減っていくというような形です。

また、正職の3分の2の勤務時間を勤めている人には、退職金共済にも入ってもらうこともしています。さらに、有給休暇も年間では20日付与で、最大40日まで保有できる形にして、かつ子育て中のお母さん世代が例えば子どもの発熱で帰らないといけない、病院に連れていかないといけないなどの、いざという時には、時間有給を5就業日数分取れるようにしています。もちろん、非常勤の人でも1時間単位の有給も取れます。こういうものも、少し強みではないかと思えます。

また、先ほどから何度も申し上げているように、正規職員への登用というのを、結構斡旋しているので、「私は非常勤でいい」という形で入った非常勤の人にも、ぜひ正規職員になりませんかという取り組みもしています。定年近い人に声をかけるのは難しいですが、40歳ぐらいまでの人でしたら、正規職員の試験受けて見ませんかという、そういうところにも力を入れています。

ともに福祉会では、障害者の訪問ヘルパー事業所もやっているのですが、登録ヘルパーがとにかく見つからない状況です。その原因の一つとして、やはり介護の人と競合してしまっていることもあると思います。ヘルパー探し（募集）に関しては、やはり賃金体系で、おっ、と思える金額単位でないとは来ないというので、かなり上げました。ただ、そこだけを上げすぎると、他の非常勤パートで普通に雇用されて働いている人が「なんだよ」となってしまうかもしれないと思ったので、基本額と登録ヘルパー加算のようなもので一応整合性を取るという形の仕組みを作りました。ちなみに登録ヘルパーも、働いた日数、時間数に応じて、年度末に勤勉手当という形で賞与を支払うという仕組みも創設して、これを先月からスタートしましたが、まだ一件も問い合わせがないという状態です。

人材確保の取り組みについて、磯田さんが「ぜひそういういい方法があったら教えてほしい」とおっしゃっていましたが、まさしく僕も同じ意見です。本当にどこもここに関しては頭を悩ませ、あまり手応えもないような様子ということです。

ただ、最近取り組んだなかで比較的手応えがあったのは、近くの初任者研修、実務者研修の学校に対しての広報は、結構効果があったと思いました。ハローワークからの職業訓練で資格を取りに来ると、卒業までに就職先を決めることが必要で、学校側もぜひ就職を決めてもらいたいと考えているようです。受講生のなかに、障害分野に興味を持ってくれた人がいると、見学に来てもらうこともあります。今日も午前中、見学案内した人の応募があって採用試験を実施したところです。このように、比較的効果が目に見えていると感じています。

あとは、ハローワークでの募集、先ほど磯田さんがおっしゃったようなリファラル採用、地域に広報誌の配布、そういった様々な取り組みをひたすら続けているところです。

ただ、やはり冒頭から言っている通り、正規職員の集団として支援の質を成り立たせたいというのが根っこにあります。ただ、非常勤というのを別に軽視するわけではありません。

非常勤の職員がスポットに必要な部分というのは確実にありますが、補助要員の立ち位置が必要だったり、あとは、例えば通所施設の運転手、先ほど少し触れた登録ヘルパーなど、そういう部分は絶対に必要になるので、非正規も並行して必要になる部分はあると考えています。

### ▶ヘルパーの低い報酬単価が担い手不足の現状を悪化させる

濱畑 磯田さんの施設で、ヘルパーの募集は施設ではなくて、法人ですか？ ヘルパー事業を進めるなかでの人材確保の状況をご存知でしたら、教えてください。

磯田 あさひ希望の里では、ヘルパー事業、ガイドヘルプもやっています。重度訪問介護も居宅もやっているのですが、ヘルパー登録は募集しても一番来ないところです。特にガイドヘルパーに関しては、報酬単価がずっと変わっていないので、スタートした頃はどこの事業所もだいたいガイドヘルプの時給で1200円ぐらいを払っていたと思いますが、それでも当時はそこそこの時給でした。その後、報酬単

価が上がっていないから給料としての額も変わっていないので、やる人がもういないのです。施設は今職員が兼務という形で、休みの日に入れる職員が回しているという状況で、ヘルパーだけを担う職員は10名ぐらいしかいません。

前任の施設で移動支援をやっていたんですが、当初は100名近い登録がありました。それからすると、今は本当にヘルパー不足という状況で、施設には「ヘルパーを探しています」「ヘルパーいませんか」という問い合わせの電話が恐ろしいほどかかってくる状況です。

濱畑 矢田部さん、磯田さんに伺いたいですが、ヘルパーがなぜ集まらないのか、その理由はどこにあると思いますか。

矢田部 養成学校の取り組み方にもよっているのですが、介護寄りの話が多くて、障害分野がそもそもその選択肢に入っていない場合もあるのではないかと思います。ただ一方で、高齢分野にヘルパーが多くて回っているのかというと、実はそうでもない状態で、ヘルパー資格を持っている人たちは一体どこに消えてしまったんだろうと思いますが。答えらしい答えをなかなか出せなくてすみません。

磯田 先ほど言ったように、やはりヘルパーの賃金がなかなか上がってきていないのが大きいのではないかと思います。

もう一つ、ヘルパーの仕事だけで生活はできないと思います。昔ガイドヘルパーが多かった時は、学生のヘルパーがすごく多かったと感じました。昔、障害者のスポーツセンターに行ったら、ジャグジーを利用する人が多く、若者がたくさんいて、聞いてみると、大学の福祉サークルがガイドヘルパーをやっているとのことでした。

ボランティア活動が盛んでボランティア元年と言われた1995年頃は結構多かったのですが、そこで充足していたのかなと思います。そこへ移動支援事業がスタートして、昔は福祉に興味のある人がボランティアのような形で、ガイドヘルパーをするとお金もついてくるということで、やっていた人が結構いたと思いますが、今ではガイドヘルパーだけをしたい人はあまりいないと思います。ガイドヘルパーの実

習を受け入れることもあります。ガイドヘルパーだけの目的で資格を取りに来るというよりも、何かの資格にリンクしてついてくるような形で実習に来る人が多いと思います。

### ▶養成校における福祉人材育成の実情

濱畑 ヘルパーのなり手がどこに消えてしまったのかについて、鴻上さんにうかがいます。今、お話しされた養成校と施設側が関係性を持って人材確保に取り組むことに展望があるということです。もう一つは、学生のボランティア活動の状況です。これも短期大学と4年制大学ではかなり形が違うかと思いますが、まずは短大として鴻上さんの大学で、そういう福祉の現場との関係形成、いわゆる就職支援、実習、ボランティアなどで現場に行ってもらうことをやっておられるかを聞きたいです。

鴻上 大阪健康福祉大学の鴻上です。濱畑さんがおっしゃったように、4年制大学と2年制の短期大学とは分析の要素がだいぶ違ってくると思います。私がいる大学は2年制の短期大学で、関わっている介護福祉士養成のカリキュラムは1,850時間以上になります。国家試験も受けさせなければいけないということで、なかなか忙しいのが現状です。ボランティア活動をどっぷりというわけではないですが、活動しています。大学があるのは大阪府堺市の南区ですので、この南区と、それから堺市全域、大阪府社協の福祉施設部会と協定を結んでいろんな取り組みをしています。



鴻上さん

私のいる大学は養成校ですので、なぜ介護福祉士をめざしてこの学校に来たかということ意識しています。この学校にわざわざ来て、学んで、介護の仕事や福祉に携わってほしいという学生は、福祉の魅力や価値というものに気づいて来るわけです。なのでそこに気づいているかということももっと検討が必要かと思いますが、「親が介護や福祉の仕事している」「中・高校でボランティア体験をして、そこで見たスタッフがかっこよかった」というよう

な体験に基づいていると思います。だから、そういう体験をして、その価値や魅力に気づいた人が養成校に来ているということは一つ言えると思います。

しかしながら、人口減少とともに、養成校の学生数もどんどん減ってきている状況ですので、もうパイが減っているというのが背景の一つになっていると思います。

一方、養成校を通らなくて福祉分野に入っていき人もたくさんいます。養成校に来る学生の中には、福祉労働の価値や魅力についてよく言語化できないが、なんとなく「この仕事って大事なんだろうな」のようなことを感じ取ってきている学生も一定数いると思いますが、そうではない、福祉労働というものも職業一般として捉えながら、その仕事に就いている人が圧倒的に多いと感じています。

また、先ほど初任者研修の話題が出ましたが、初任者研修は講座を開いたら、大阪では今でも一定数集まります。今の社会で、福祉の仕事というのは、初心者研修という130時間の短い研修を受けて、自分の空いた時間やパートで仕事ができる職業という認識になっていると感じます。その背景には、政策がやはりあるんだろうと思います。

これは私の勝手な分析ですが、株式会社の福祉業界への参入というものが大きく影響していると感じています。第一種社会福祉事業は、まだ参入が許されていないですが、介護分野は有料老人ホーム、グループホーム、訪問介護など株式会社の参入が規制緩和されていて、株式会社の募集を見ると、利用者にこのようなケアをしましょう、のようなことはもう一切出てこなくて、どういう働き方ができますか、給料はこれぐらいです、労働条件はこのようものです、というような働き方の魅力を語るわけです。

だから、わざわざ学校に行って福祉を学ぶ、もっと言えば介護を学ぶということになりにくい、主体的な福祉労働者にはなり得ないのが現状ではないかと私は思っています。

濱畑 今、鴻上さんから出されたところで言いますと、ヘルパーの働き方というのが、やはり初任者研修の持ち方にも関係していると思いますが、ある程度「お手軽にできます、だから簡単なお仕事ですよ」

のようなイメージを与えてしまっているところがあると思います。

また、最近の「短時間でもすき間で働けます」のような風潮が、そういうイメージを社会に与えていると思います。さらに、養成校になかなか学生が集まらないというのは、単純に学生数が減っているということだけではなく、もう大学などの養成校に行かなくても、いざとなれば福祉の現場は誰でも行けるのではないかという考え方があって、私たちが繰り返し議論してきた社会福祉の価値や知識、技術などそういったことは二の次三の次に置いて、とりあえず初任者研修を受けて現場に就職してマニュアル通りの仕事をすればできる、一定の給料も保証されるというような働き方、考え方が一方にあると感じます。

また、社会福祉法人が人材確保に試行錯誤しているのを尻目に、大企業が資金力に物を言わせて募集をかけると、福祉に興味のない人たちが給料の金額だけを見て、そちらに行ってしまうということになっているのではないかと感じていたところです。コロナ禍で、保育や介護、医療というのは、いわゆるエッセンシャルワーカーとして、リモートワークができない職種として認知されました。学生たちに聞いてみると、社会福祉学部ですので福祉の仕事に就きたいと入っている学生もいますが、そういう思いがある学生だけではなく、無難に就職できればそれでいい、できればあまり会社も毎日出社しなくても家で仕事ができたら、そちらのほうが良いという学生もいるわけです。コロナ禍から5年が経ちましたが、働き方が激変してきたということで、福祉現場にも外側からかなり影響を受けているのではないかと感じています。

また、高校の三者面談で、本人が福祉系の大学に行きたいと言っているのに、高校の先生と親御さんが「福祉＝介護＝ブラック労働だから行くな」のようなことを言って志望から引き剥がすような進路指導をやっているとの話を聞いたことがあって、高校の先生の理解を得るためにソーシャルワーカーはこんな尊い仕事だということを伝えるための高校訪問をやったことがあります。

高校の先生たちがテレビから入手する福祉に関する情報は、どうしてもネガティブなものが多いようで、社会が福祉や介護をどう見ているかがメディアで増幅され、高校の先生たちがそういう情報をもとに、「福祉だけはやめた方がいい」のようなことを言うのではないかと思います。

一方で、今年定年退職になった人が結構介護の現場に行っているという話がありますが、現場のほうに、そういう定年退職した人はどのような状況かというのを、磯田さんから話していただきたいです。

### ▶高齢者の福祉現場への離職が増えている

磯田 非常勤・派遣職員の人で、会社が倒産した場合や、他産業の部門からくる年齢の高い人は実際います。大阪福祉事業財団の正規職員採用試験も、比較的年齢が高い人が受けに来ることが近年増えてきています。最近の法人の雇用条件については、多分、社会福祉法人の中では水準が高いほうで、給料表の違いはあるものの非常勤の人でも社会保障を含め雇用条件は正職に合せています。有給休暇の取得も最大40日までになっていますし、福祉業界の中では確かにいいのかなと思っていますが、今比較する相手が、福祉業界ではなく他産業で、それと比べると見劣り部分も大きいので、若い人からは選ばれず、50歳を超えていて、福祉に以前から興味があった人、なかなか他のところで条件が合わず仕事が見つからなかった人が、福祉分野は人がどこも足りてないので募集をかけていることもあって、実際増えてきています。

濱畑 矢田部さんの法人はいかがでしょう。

矢田部 ほぼ同じ感じですが。男性の非常勤というのは、もうほぼ定年後の人しか見つからないです。65歳手前の男性が、非常勤の募集に応募してくる人は、かなり珍しいです。

最近で考えると非常勤の応募で一番年齢が高かったのは、83歳の方が夜勤のパート募集に応募したことがありました。実際そのような世代の人が応募してくるのは多いです。特に男性が欲しい分野に関しては、非常勤の募集をしてもなかなか見つからないというところも、正職雇用を進める要因の一つで

はありますが。

濱畑 退職者の活用については、雇用延長などが高齢者雇用促進法（雇用安定法）で義務化されてきています。65歳、場合によっては70歳ぐらいまで就労というのが進められていますが、自社に残らずに他の部門にいかうという選択肢の中に、結構介護福祉現場が選ばれていると思います。

また、株式会社と関連して、一つだけ補足しておく社会福祉法人と企業の求人票の作り方が少し違って、初任給など金額のところを大きく見せる工夫を、企業側はかなりやっていると感じます。例えば、社会福祉法人の場合、その基本給本体は少なくても、休日出勤、あるいは時間外労働手当を足して、さらに住宅手当などを全部足していくと、そこそこの金額になるのですが、本体の基本給しか書いてないので、すごく安く見えてしまいますが、企業のところは25万円と書いてあるわけです。高いと思われそうですが、手当が全然ないです。もう本当に25万円しか振り込まれないというような会社があると聞いたので、私たち大学のキャリアサポートセンターの人が、それを見抜いて、求人票の見方は気をつけてという話をしたことがありましたが、そういう株式会社の運営の仕方、経営の文化が全然違うところのやり口で、人を荒らされてるところも結構あるのかと感じたところです。

鴻上さん、コメントがあればお願いします。

鴻上 求人票の見方について、額面通り受け取らないように、キャリア指導やゼミでもやっているのですが、最近の学生はネットで見るわけで、学生に金額だけに惹かれず、内訳を確認するように言っています。

私がいる大学では、この地域の福祉を充実・拡充させるために存続させるんだという方針を持っています。そのようにきちんと社会福祉実践ができる事業所のところに、学生を送りたいと思っていますが、やはり養成校と連携を図りながら福祉労働者を確保していくことが大事かと思っています。

### 3. 外国人留学生の受け入れの現状、 今後の福祉人材養成の展望

濱畑 3点目の質問で引き続き鴻上さんにお聞きしたいです。外国籍の学生に関して、一時期展望が開けそうなお話があったんですが、実際のところどうなっているかの一点と、もう一つは、福祉専門職養成を担っている我々養成校が、あまり良い状況ではないなということです。

学生も減っていて、養成校も減っていく時の養成校の役割とは何か、あるいは福祉の専門性の向上ということで資格制度を維持してきているわけですが、一方で、養成校の相次ぐ閉鎖など土台から掘り崩すような状況のなかで、どういう展望が描けるかについて思うところがあればお話いただけたらと思います。

#### ▶介護教育における留学生の現状

鴻上 私たちの大学は定員30人で、30から日本人を引いた数が留学生の枠ということとなっています。大阪で言うと、介護福祉養成校は21校あります。短期大学、専門学校、4年制大学も合わせてですが、4年制大学で言うと、3つほどです。

いずれにしても、外国人に頼って延命を図っているという状況で、市民社会の権利を守る福祉分野に従事する福祉労働者を育てるという点では、かなり崩壊しているような状況です。私たちの大学も、2025年度の1年生は日本人が18人で、留学生は13人という構成です。この状況はまだあと10年ぐらいいは続くのではないかと考えていますが、私たちのような福祉労働者を育てたいと思っている養成校は、様々な矛盾を抱えて厳しい状況におかれています。

一緒に同じ教室で学ばせているので、やはり授業の教え方や進度、進み具合というのは日本人に合わせて、ついてこれない留学生のフォローをしようということになりますが、やはり目の前にわからない留学生がいたら教えたくなる、そうすると遅くなるので日本人の満足度が下がる、というジレンマに

ずっと襲われながら日が経ったという状況です。

私たち大学では2020年から留学生を入れていますが、人権とは何か、介護福祉の歴史などを授業で取り上げたいと思っても、なかなか留学生には理解できない部分があって、時間が割けないというのが現状です。

留学生に福祉労働について教えられなければいけないとは思っています。でもそれはやはり留学生側が、どういう思いで日本に来ているかということ、政策として外国人労働者をどうしたいのかということ、養成校は何をしたいのかというこの3つをきちんと整理をして、接点を見つけていくしかないだろうと思っています。

留学生が日本で権利性を守った介護をしたいと思っていないというよりも、別の思いがあって、日本に来ているのも確かで、母国ではなかなかお金を稼げないなかで、日本でお金を稼いで家族に還元したいという思いがあって、そのことを否定したり、だからやる気がないんだと見るのは大きな間違いです。日本で働きたいというのは確かで、3期卒業させましたが、みんな今も働いています。卒業生の中で帰った人は一人もいません。非常に真面目です。外国人労働者が日本の社会福祉の中でどういう位置づけができるか、どういう展望を持っているかについて研究しないといけないと思っているところです。

#### ▶福祉現場での外国人労働者の現状

濱畑 なかなか厳しい状況ですね。やむにやまれず留学生の受け入れをスタートしてしまいましたが故に、きちんとした受け入れ体制が整わないところで、試行錯誤しながら今ご苦労されているのかと感じました。とはいえ人数が10人ですと、まだ目が届くのではないですか。鴻上さんのところは、そういう意味では福祉を勉強したいと思う学生たちが、そういう思いを持ってきているとお話から感じたところです。

ただ、養成校によっては、その土台すら怪しい学生たちが入っていることもあるのではないかと考えたところです。

ご指摘のように、日本政府が外国人受け入れ政策を、特定技能の新設をするなど推進するなかで、どう位置づけるのかという深い議論がないまま、なし崩し的に始まっていると思います。学校は経営が大事で、定員充足が第一ですので、足りない人数は全部留学生から受け入れるようなことをやると。もう一方で、その留学生のほうも思いがあって、きっちり噛み合いながらやっていくとなればいいのですけれども、それぞれの土台がグラグラしているなかで、留学生が増え続ける実態だけが進んでいくというのがかなり危ういと感じています。鴻上さんのお考えはいかがでしょうか。

鴻上 留学生にしても言葉の壁で言うと、日常生活ではベラベラ喋っても授業を受けることは難しいです。留学生は留学そのものが在留資格になっており、卒業後は介護福祉士資格を取ることで在留資格を得られるわけです。特定技能は5年が期限ですので、5年経ったらいったんは帰らないといけません。日本政府も基本的に移民としては受け入れていません。留学生が介護福祉士資格を取って、在留資格を得ていくということですが、日本人と同じことができるんだったらどうぞ、というスタンスです。要するに、留学生は慣れない生活のなかで、国家試験を受けないといけない、とにかく養成校は卒業しないといけないという非常に苦しい思いをしています。留学生は28時間しか働けないので生活も厳しい、疲れた体でなかなか勉強にも身が入らないような状況があって、留学生受け入れ政策の整備をしていく必要性というのはすごく感じています。

濱畑 まず外国人留学生の受け入れ、それから送り出しというところを見たのですが、皆さんの現場に現在、外国人はいますか。

矢田部 ともに福祉会に外国人はいません。ただ、やはり将来的な展望、10年、20年先のことを考えたときにもう頼っていかざるを得ない状況はいずれか来るだろうという話にはなっています。技能実習生の仲介業者からの話は、何件か聞いたことがありますが、今進めるのは非常に難しいと思っています。

難しい理由というのは、やはり全体的に人手が足りないなかで、職員もすごく疲弊しながらやってい

るところに、外国人の言葉の壁や、文化に対する配慮などそういう部分までお願いしてやるということに舵を切れるのだろうか、正直思うところがあって、今すぐにといいことは考えてはいないし、実際雇っている人もいない状況です。

磯田 大阪福祉事業財団は2025年度から老人ホームで数名を雇用する形になっているので、次年度から始めていくというところです。ただ、先に話されたように、必要性というのはあるのかと思いますが、課題も大きいと思います。

外国人を受け入れた他法人の職員より、言語コミュニケーションや当人だけでなく受入れ職員の研修が結構多くあって、大変だったと聞いているので、受け入れたら受け入れたで、またそのところの課題というのは大きく出てくるのではないかと思います。ただ、それも回避できないぐらいの人手不足という状況ですので、方向的にはそういう方向になっていくのかなとは思っています。

#### 4. 政府がおこなっている対策について、福祉現場におけるさらなる非正規職員の活用には、展望があるか

##### ▶ 専業主婦頼みの制度設計の危うさが浮き彫りに

濱畑 最後の話題になりますが、政策としてやるべきことがやはりあると思っていて、これまで皆さんからお話いただいたように、課題山積で人が足りていない一方で、ニーズはなくなるらないなか、支え手がどんどん細っていくという状況です。どうしたら打開できるのかについて思うところと、もう一つ非正規労働者が活躍できる展望が描けるのかということについてご意見をお聞かせください。

まず、私のところの話をしめすと、川崎市にあるNPO法人秋桜舎のコスモスの家では、デイサービスを介護保険導入時から事業化して始めました。その前は団地のお茶会のようなところからスタートして35年くらいやってきたのですが、ついに2024年12月に通所介護事業を閉鎖しました。訪問介護事業を2018年に閉めた後も続けてきたデイサービスも人手不足によって立ち行かなくなり、閉鎖するこ

とになりました。

コスモスの家はこれまで「主婦たちが作った」というキャッチフレーズで運営してきました。専業主婦の奥さんたちが空いた時間にホームヘルプやデイサービスでスタッフとしてお手伝いできるよということで、ニーズに応える形で多様な事業を始めたわけですが、30年経ってスタッフが高齢化し、それまでと同じように今30代の人々で専業主婦を街で探したところ、見つからないわけです。そこで私は一つの仮説を立ててみましたが、現在の福祉は専業主婦がいることを前提に制度が組まれたのではないかと、非正規の福祉職は、主婦が昼間の空いている時間を、介護や福祉などに割いてもらうこと、家計補助的なお金を家計に入れるということを前提にしている、専業主婦の枠組みなのではないかと。

この枠組みが端的に現れているのがホームヘルパーで、派遣されるその時だけのスポット労働ですので、派遣された時間だけの時間給と往復の交通費で済む。そういう形で専業主婦頼りでやってきた法人が、今はいよいよ人材不足で倒産する状況です。

現在は大体が夫婦共働きになっていて、ごく一部の専業主婦の人はいろいろな事情で仕事ができないから専業主婦であるか、もう一つは富裕層の奥様です。そうすると、専業主婦は現在もいるけれど、どちらも介護福祉の担い手になり得ない人たちなのではないか、という仮説を立ててみました。

そういうことを含めると、やはり制度の枠組み自体を変えないといけないのかと思っています。さらに、今の指摘のなかには正規化する方向というお話もありましたが、非正規の人を力になってもらわないといけないという、背に腹は代えられない状況のなかで、それでも非正規労働者の活用の展望があるのかというお話をいただいて、今日は閉じたいと思います。

#### ▶福祉の本質を揺るがせない非正規労働者政策を望む

矢田部 制度設計に絡む話をすると、まず、社会福祉の制度設計自体にすごく問題があると思っています。国や厚労省が求めるものは、すごく高い専門性を求められるようになってきていると思いますが、

その割にはダブルワークや非正規雇用を押し進めるような形になっていると、二律背反だと思います。

先ほどから言っているように、専門性や質をしっかり担保するためには、正規職員を中心とした質の向上を目指せるチームづくりができるのが良いと思います。ただ、世の中の通念のやり方だと、それはまかり通らなくなってしまうということはあると、先ほどの株式会社の話でもありましたが、支援の質が今崩壊しかけていると思っています。

私は、相談支援の仕事をしていると、いろいろな事業者とモニタリングという形で会うことになりません。その際に個別支援計画を預かるのですが、その支援計画というのは、その人の「どの部分を支えます」「どういう支援をします」というのを書くものですので、私が現場にいた頃は個別支援計画というのはプロ根性を見せるべき部分というように、捉えていたところもありました。

ところが今、個別支援計画というのは加算のためのオーダーシートになっています。「加算を取るための要件を満たしています」ということだけが書いているのです。例えば「送迎します」、グループホームでいえば「日中風邪などで休んだ時は日中支援をします」のようなことが書いてある、それが個別支援計画のスタンダードに変わってきてしまっているのです。これを見たときに、この人の何をどう支援するのかという福祉の本質的な部分はさっぱり見えなくなってきているというのが、株式会社（の事業所）を回ると多く感じる部分です。それは児童の分野でも大人の部分でも同じなのですが。

そういう福祉の本質的な部分に、くさびを入れられていると感じています。ですので、非正規職員の活用の展望というのは、そういう働き方をしたいニーズもあるし、活用の仕方はあるとは思いますが、やはり本質を揺るがせないという大前提はちゃんと取っておかないと、本当にいろいろな意味で崩壊してしまうと思います。

誰がやるとか、そういう問題以前のところで崩壊に近くなってしまうのではないかと、すごく危惧しているところです。だからこそ、私たちの法人（ともに福祉会）は、時代に逆行するような正規採用と

いうのをあえて推し進めて、その福祉の本質を揺らがないようにしようと考えています。

逆に私たちがそこに迎合して非常勤体制を推し進めてやっていたら、私たちがこの地域で社会福祉法人としてやっている意義がなくなってしまうという話もあります。やはり福祉の本質を揺るがせてはいけなと、これがやはり制度設計のなかで一番大事にしていかないといけないところだと思っています。本当に本質だけは変わらないようにしないといけないと思っています。

磯田 矢田部さんがおっしゃった通りだと思います。やはり利用者主体で取り組んでいかないといけないことが大事です。言われているように、この間障害関係でも、一定の運営基準、有資格者を配置しておけば運営できる状況です。民間の事業参加が増え、サービス調整会議等に参加すると経験の浅い方も多く、職員の入れ替わりも激しく、事業所数は増えても地域の支援力が向上した感はありません。職員自体の雇用条件が不安定では、経験が蓄積される前に退職になり、利用する方にも不利益をもたらしています。

非常勤の職員については、希望する人は正職化できたらいいと思います。ただ、いわれているように、非常勤で働きたいというニーズ、短時間であったり、スポットで働きたいという要望ももちろんあるかと思っていますので、そこの方をどういう形で専門性を高めてもらうという手立てを打てるか。賃金もそうですが、専門性を高める部分も含めての予算がつくような形で、変わっていかないとなかなか難しいと思います。もちろん、こちらも施設側としてやらないといけないことはたくさんあると思います。養成校との関係づくりで話はよくしますが、やはりそこだけではいけない部分、国の制度設計のところから変えていかないといけないと思います。

鴻上 非正規労働の雇用形態が問題というよりは、やはりその働き方だと思っています。低賃金の問題などいろいろあるとは思いますが、そこは除いたとしても、福祉労働の部分的なところを担うというこの働き方が問題かと思っています。例えば、排泄の介助ばかりやると、何のために排泄の介助があるか、排

泄とはその人にとってどういうことなのか、その1日の中でのリズムはどうなのか、排泄の前後に何をやるかというところが見えずに、部分労働になってしまうという怖さがあります。結局一人の人間の全体像が見えなくなってしまうというところに、人権の侵害があったり、尊厳を失ってしまうという働き方になるという怖さがあると思います。だから、雇用形態は置いておいても、部分労働にならないように、常に全体像が見える働き方、それは情報の共有や、日ごとにその働く部分を変えていく、対応していくということが必要なかと思っています。

先ほど矢田部さんがおっしゃたように、本質を変えていかないといけないというのは、私も同感で、特に介護でいうと、介護保険の中身が変わるとカリキュラムが変わります。それによって働き方も変わる、専門性というものが変わっていきます。というのは、政策によって変わってしまう弱さというか、医師や看護師と比較した時に、介護福祉士、介護労働というのは、その専門性を決定していくプロセスが非常に弱いといえますか、政策の影響をかなり受けるというのが特徴かと思っています。

だから、専門性というものは何かということ、政策に左右されずに、介護保険のあり方に左右されるのではなくて、介護福祉や介護の専門性、介護とは何かということ、障害支援も含めて支援とは何かということ、もう少し時間をかけて、私たちが作っていく必要があるかと思っています。

濱畑 今日は、非正規という切り口から議論してきましたが、福祉人材というものを、非正規が仮に入り口であったとしても、専門性をきちんと担保していく、それがスポットワークのような形でやっている人に関しても、専門性を担保していくようなやり方をめざしていかないとはいけませんし、他産業との人の取り合いというようなところにやりがいを言っても、もう追いつかないような状況になっていると思います。

もう一方で、少し興味を持ってくれた人たちを大企業に取られるところもあって、いろいろ対策を講じないといけない部分が、福祉経営という観点からも、学校教育という観点からも浮き彫りになったか

と思います。

非正規で働く人々に頼らざるを得ない状況ですが、そこも含めて、いろんな人たちが福祉に携わっていくところを現場でどう支えて、一人前の福祉人材に育てていくのかという課題も改めて議論ができたらいいのではないかと思います。本日はどうもありがとうございました。

# 社会福祉基礎構造改革がもたらした 諸問題と課題

## ——介護保険の給付抑制政策と非正規労働者の増加——

伊藤 周平

### 1 社会保障の意義と社会福祉基礎構造改革 による社会福祉の変容

#### (1) 社会保障・福祉をめぐる現状

記録的な物価高のなか、いま多くの国民は生活苦と生存危機にさらされている。都内で「もやい」「新宿ごはんプラス」などの支援団体が毎週行っている食料配布には、2022年後半から毎回600人を超える人が、2024年5月以降は約800人もの人が並び、いまだに減少がみられない。行列の中には、子連れの女性や若者の姿もある。NPO法人キッズドアの調査(2024年6月)によれば、年収300万円未満の家庭では、子どもの健康を維持するための食事也十分摂れていない実態が明らかになっている。

女性や子どもに対する家庭内暴力(DV)や虐待も増大している。児童相談所が児童虐待相談として対応した件数も、2023年度は22万5,509件と過去最多を更新している(こども家庭庁調べ)。相談内容別件数をみると、心理的虐待が13万4,948件(59.8%)と最も多く、ついで、身体的虐待5万1,623件(22.9%)、ネグレクト3万6,465件(16.2%)、性的虐待2,473件(1.1%)の順となっている。最近の特徴として、暴言などに加え保護者が子どもの面前で配偶者に暴力を振るう「面前DV」が増加している。

2019年までは減少傾向にあった自殺者数が、新型コロナウイルスのパンデミックが生じた2020年以降、増加に転じ、現在は2万1,000人台で推移している。2024年の自殺者数(確定値)は2万268人だが、小中高生の自殺者数が527人と過去最多を記録した(原因は、学業不振など学校問題が最も多くなってい

る)。また、経済・生活苦による自殺者が2022年、23年と急増し、21年の1.5倍になっている(警察庁・厚生労働省調べ)。

2023年12月には、自民党内(とくに旧安倍派)の政治資金パーティーをめぐる裏金問題が発覚、2024年10月に、新たに成立した石破茂内閣のもとで衆議院総選挙が行われたが、裏金問題など「政治とカネ」の問題が大きく影響し、自民・公明与党で過半数を割り込む惨敗を喫した。一方で、「手取りを増やす!」「103万円の壁の引き上げ」を掲げた国民民主党は、物価高に苦しみ、賃金が上がらない状況に不満を持つ人に支持を広げ、大きく躍進した。自民党・公明党の連立政権(以下「自公政権」という)はかろうじて継続することとなったものの、野党の協力がなければ、予算案も法案も通らないという不安定な少数与党政権となった。

#### (2) 社会保障の基本は公的責任

日本国憲法25条は、国民の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」(「生存権」といわれる)を明記し(25条1項)、生存権を保障する義務を国(自治体も含む)に課している(同条2項)。私たちは、病気で働けなくなったり、障害を負ったり、突然、会社が倒産して仕事を失ったりと、個人の努力ではどうしようもない場面にしばしば遭遇する。そうした場合でも、健康で文化的な最低限度の生活が維持できるように、国(自治体も含む)の責任で、生存権を保障する仕組みが「社会保障」といわれるものである。現代社会では、自分の力や家族や地域での支えあいではどうにもならないことが多いからこそ、社会保障の仕組みが必要なのであり、そのこと

が憲法に明記されているともいえる。<sup>1)</sup>

だとすると、民間の医療機関の献身的な努力や支援団体の善意の活動に頼るのではなく、国・自治体が、私たちの支払う税金を使って、パンデミック時には、臨時の医療施設を設置するなど医療提供体制を整備し、日々の食事に事欠く子どもや生活困窮者へ必要な支援を行うために、子ども食堂・大人食堂（フードバンク）を創設し、社会保障の仕組みを整える責任（「公的責任」といわれる）があるはずである。

生存権のうちでも、生きる権利、すなわち生命に関する権利（生命権）は、最も重要な究極の人権とあっていい。その意味で、国や自治体には、「生存権」が脅かされ、生命の危機にたたさされている貧困にあえぐ子どもたち、家庭内で虐待を受けている子どもや女性、さらには自殺に追い込まれそうな小中高生の命と暮らしを守る公的責任・義務がある。

しかし、国や自治体がそうした公的責任・義務を十分果たしているとはいえない。児童虐待を例にとれば、虐待によって命を落とす子どもたちはあとを絶たず、子どもの生命権が脅かされているといえる。

### （3）社会保障は「助け合い」の仕組みか？

公的責任を果たさないどころか、現在の自公政権は「自助・共助・公助」を掲げつつ、「自助」を重視し、国の役割を最小限にとどめることを政策の基本にすえている。

こうした政策思想の淵源は、社会保障制度審議会（2001年に廃止され、現在は厚生労働省の社会保障審議会にその機能が継承されている）の1995年の勧告「社会保障体制の再構築——安心して暮らせる21世紀の社会保障を目指して」に求めることができる。同勧告は、社会保障制度を「みんなのためにみんなでつくり、みんなで支えていくもの」と位置づけ、その権利性と公的責任を相対化した。その後、2012年に制定された社会保障制度改革推進法では「持続可能な社会保障制度の確立を図る」ことを目的として明文化し、社会保障制度を

「自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営めるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組み」と定義するに至った（同法は、その意味で、憲法25条の解釈改憲の法ともいえる）。

しかし、そもそも、日本語には「自助」という言葉はあるが、「共助」という言葉は「互助」の意味で使われ、「公助」という言葉は存在しない。厚生労働省が作り出した特異な概念といえ、国際的には全く通用しない概念である。ちなみに「自助」は「self help」と英訳できるが、「公助」は英訳不可能である。あえて訳せば、「public support」だろうが、日本語では「公的支援」というべきであろう。困ったときは、公（国・自治体）が助けてあげるといふ恩恵的な意味あいの強い「公助」ではなく、国・自治体の公的責任で、社会保障を整備し国民の生活を保障することが憲法25条の規範的要請なのである。自公政権が掲げる「自助・共助・公助」といった考え方は、失業や貧困、さらには障害や病気、新型コロナへの感染すらも個人の自己責任に矮小化し、社会保障は公的責任とする憲法の考え方を曲解するものといえる。

### （4）社会福祉の変容—個人給付化と福祉の市場化

こうした社会保障の公的責任を後退（もしくは解体）させる政策思想のもと、「措置から契約へ」の理念を掲げ、1990年代後半から、社会福祉基礎構造改革と称して、自治体の責任でサービスを提供（現物給付）する措置制度の解体が進められた。

そして、介護保険法、障害者総合支援法（当初は障害者自立支援法）、子ども・子育て支援法など一連の立法により、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉の各分野において、社会福祉給付の大半が、直接的なサービス給付（現物給付）から、認定により給付資格を認められた要介護者などへのサービス費用の助成（現金給付）へと変えられた（個人給付方式）。同時に、利用者の自己決定や選択の尊重という理念に即して、株式会社など多様なサービス供給主体の

1) こうした社会保障の意義については、伊藤周平『岐路に立つ日本の社会保障——ポスト・コロナに向けての法と政策』（日本評論社、2022年）4-5頁参照。

参入が促進され（福祉の市場化）、利用者が事業者と契約を締結してサービスを利用する仕組みとされた（直接契約方式）。ただし、保育制度では、子ども・子育て支援新制度の導入による個人給付・直接契約方式への転換は、認定こども園など一部にとどまり、多くの子どもが利用している保育所については市町村の保育実施義務が維持された（児童福祉法24条1項）。

以上のような社会福祉法制の個人給付・直接契約方式への転換（以下「個人給付化」と総称する）により、社会福祉は大きく変容し、いくつかの課題を抱えることとなった。とりわけ、社会福祉法制の個人給付化は、従来の補助金のような用途制限をなくし、企業参入を促して、供給量の増大を図る狙いがあり、その結果、確かに、介護保険にみられるように、サービス供給量は増大したが、一方で、施設・事業者の側が人件費抑制を迫られ、しかも職員配置基準・資格要件などの改善はなされず、むしろ引き下げられたため、介護職員や保育士などの労働条件の悪化と人材確保難、介護や保育の質の低下をもたらした。

ここでは介護保険を中心に、社会福祉基礎構造改革による個人給付化と福祉の市場化がもたらした非正規労働の増大などの問題点を整理し、あるべき福祉人材確保と人権保障の社会福祉の確立に向けた課題について展望する。

## 2 利用者からみた介護保険の問題点－負担増と介護の再家族化

### （1）消えた「介護の社会化」の理念と介護の再家族化

介護を社会全体で支える（「介護の社会化」の実現）として、従来の高齢者福祉を再編した介護保険が2000年から実施された。介護保険は、老人福祉法に基づく従来の高齢者措置制度を解体し、個人給付・直接契約方式を採用したばかりか、社会保険方式をとったことで、社会保障基礎構造改革の

先駆けと位置づけられている。しかし、実施から4半世紀を経過し、介護を担う人手不足が深刻化し、制度の存続すら危ぶまれている。

介護保険法の制定当時には、介護保険の導入により、これまで家族介護に依存してきた日本の介護保障制度が大きく転換され、「介護の社会化」が達成されると語られてきた。介護保険の導入で、介護を担ってきた女性が介護労働から解放されると主張する評論家もいた。しかし、介護保険の給付水準は、在宅で24時間介護を保障するものではなく、保険がきくサービスで不足するサービスについては、自費で購入することが想定されている。しかし、それが可能なのは一部の富裕層に限られる（上限を超えて自費でサービスを利用しているのは、利用者全体の1.5%にすぎない）。大多数の要介護者は、介護負担を担う家族等がいないと、在宅生活は困難で、介護保険がはじまってからも、家族介護者の負担は依然として重い。年間約10万人が親族の介護を理由に離職しており、国の「介護離職ゼロ」の目標とは裏腹に、その数に減少は見られず、むしろ微増している<sup>2)</sup>。

もともと、介護保険は、高齢者の所得格差が介護格差に直結する仕組みとあってよく、住民税非課税の低所得高齢者は、従来は、サービス利用は無料であったのに（訪問介護についていえば、利用者の83%は住民税非課税世帯で無料であった）、介護保険になって、保険料負担が課されたうえに、1割の利用者負担が払えなければ、必要な介護サービスすら利用できなくなった。そのため、低所得世帯を中心に、家族が介護を担わざるを得ない状況となり、「介護の社会化」から「介護の再家族化」への逆流現象が生じている。

近年、ヤングケアラーの問題が注目を浴びている。ここで、「ヤングケアラー」とは、日本ケアラー連盟の定義では「家族にケアを必要とする人がいる場合に、大人が担うようなケアを引き受け、家事や家

2) 2018年に閣議決定された高齢社会対策大綱（以下「大綱」）では、当時の安倍政権が打ち出した「介護離職ゼロ」を受け、2012年時点の10.1万人の介護離職者数を、2020年代初頭に解消することを目標としていた。しかし、2024年に閣議決定された大綱では、この目標は跡形もなく消されている。詳しくは、日下部雅喜「介護保険制度の現状と政府の描く『2040年』－高齢社会対策大綱に見る『介護崩壊』の近未来」住民と自治（2025年4月号）12頁。

族の世話、介護、感情面のサポートなどを行っている、18歳未満の子ども」とされており、厚生労働省の調査では、中学生のおよそ17人に1人が、そうした何らかのケアを担っているとされる。低所得世帯を中心に拡大している「介護の再家族化」が、複数の構成員がいる世帯では、若年者であっても介護負担を分担せざるをえない傾向を強め、ヤングケアラー問題の温床になっているともいえる。

一方で、現在、増加が顕著な独居の高齢者の場合は孤立死の危機にさらされ、家族の介護者がいても高齢である「老老介護」の場合は、共倒れや虐待、介護心中事件などにつながりやすい。実際、家族介護の負担増や介護疲れが背景にある60歳以上の親族が加害者になった殺人事件は、平均して、年間40件にのぼるという調査もある<sup>3)</sup>。また、厚生労働省の「高齢者虐待防止法に基づく対応状況等に関する調査」によると、家族など養護者による虐待は、2023年度は、1万8223件と過去最多を更新している。

介護保険で実現されたのは「介護の社会化」ではなく、介護サービスを購入する「介護の商品化」といったほうが適切だろう。もっとも、厚生労働省内でも介護保険の見直しを検討する国の審議会の場合でも、近年では、「制度の持続可能性」ばかりが強調され、「介護の社会化」という言葉は使われなくなり、この言葉はまさに死語になりつつある。

### (3) 「措置控え」と市町村の専門性の低下

65歳以上で身体上または精神上の障害があるために日常生活や在宅生活が困難な高齢者が、やむを得ない事由により、介護保険サービスを利用することが著しく困難な場合には、市町村の責任で、その高齢者を老人ホームに入所させるなどの措置を行わなければならない。老人福祉法に規定されている「福祉の措置」である(同法10条の4、11条)。

国(厚生労働省)は、この「やむを得ない事由」を、①本人が家族等の虐待・無視をうけている場合、②認知症等の理由で意思能力が乏しく、かつ

本人を代理する家族等がない場合、と限定的に解している。この解釈だと、要介護の高齢者が家族と同居している場合には、その家族が虐待をしていなくてはならないことになる。実際、複数の同居家族がいて、そのうちの一人が要介護高齢者を虐待しており、ケアマネージャーが市町村に通報したところ、他に家族がいるからと措置にならなかった事例もある。あまりに限定的すぎる解釈だ。いわゆる「老老介護」で、家族介護者が虚弱であったり、一人暮らしでお金がなく1割の利用者負担ができずに介護保険サービスを利用することができない場合も「やむを得ない事由」に含め、市町村による措置を行うべきと考える。

また、認知症がひどく、成年後見制度の利用が必要な場合には、後見人の選任までに時間がかかるので、サービスの中断なしに、同制度につなげていくためにも、福祉の措置が積極的に活用されるべきである。福祉の措置の拡充は、判断能力が不十分な要介護者や虐待を受けている要介護者の権利擁護の仕組みとしても大きな意義をもつ。

しかし、現実には、老人福祉法による措置の事例はごくわずかで、介護保険がスタートした2000年度から措置の予算的裏づけをしていない市町村も多い。何より、介護保険がはじまって、高齢者担当の自治体ソーシャルワーカーが激減、高齢者福祉行政における市町村の能力が低下し、行政が虐待を受けている高齢者を見つけることすらできなくなり(多くは、民間のケアマネージャーからの通報だ)、措置入所に大半の市町村が消極的な現状がある(いわゆる「措置控え」)。老人福祉法による介護保障は、現状ではきわめて不十分といわざるをえず、市町村責任の強化が課題となる。

### (4) 低所得者に過酷な保険料負担

介護保険料についても、とくに第1号被保険者の保険料が、低所得者に過酷なまでに重い負担となっている。逆進性の強さは、消費税以上といってもよい。

3) 湯原悦子「家族介護と介護殺人」放送大学教材『家族問題と家族支援』(放送大学教育振興会、2020年)238頁参照。

この問題は、裁判でも争われてきた。年金以外に収入がなく、生活保護基準以下で住民税非課税の被保険者に対して介護保険料を免除する規定を設けていないことは、憲法14条および25条に違反しないかが争われた旭川市介護保険条例事件では、最高裁は、ほとんど何も説明することなく、合憲性をあっさり認定した。しかし、保険料を賦課したならば、確実に「健康で文化的な最低限度の生活」水準を下回ることになる高齢者については、当人に介護保険法令を適用する限りで適用違憲となる可能性がある<sup>4)</sup>。

また、公租公課が禁止されている遺族年金や障害年金（国民年金法25条など）からも特別徴収（年金天引き）が行われていることも違法の可能性が高い。さらに、第2号被保険者の介護保険料率の設定は、その算定過程が行政内部の作業に委ねられており、法令の規制をまったく受けず、租税法律主義（憲法84条）の趣旨に反すると考えられる。

### 3 事業者・介護職からみた介護保険の問題点 ——介護報酬減・倒産と人手不足

#### (1) 介護報酬の低位据え置きと介護事業者の倒産等の増大

介護保険の給付抑制政策のもと、3年ごとに改定される介護報酬も、消費税増税にともなう2014年、2019年の臨時改定を除く、2018年度までの本改定のうち、名実ともに引き上げとなったのは、2009年度の改定（プラス3.0%）のみで、あとはマイナス改定、もしくは実質マイナス改定が続いた。その結果、事業所の倒産が増大、人手不足が深刻化している。2021年度の改定は、0.7%のプラス改定となり（コロナ対応分の引き上げを除けば0.65%）、医療保険の診療報酬と同時改定となった2024年度の改定もプラス改定となったものの、改定率1.59%の微増（国費432億円増）で、一方で、訪問介護の基本報酬は2%以上引き下げられるなど、介護現場の人手不足が解消されるには程遠い内容である。

特徴的なのは、2012年度の改定から、加算によ

る政策誘導の流れが強められ、加算の算定が困難な小規模事業所の差別化を加速させ介護事業所間での格差が拡大したことである。介護保険がはじまってから、全体で基本報酬は平均で20%以上も下がり、こうした給付抑制策のもと、介護事業の倒産件数は、2024年には175社と過去最多を記録、休廃業・解散を含めると784社と、こちらも過去最多を更新した（東京商工リサーチ調査）。とくに訪問介護の基本報酬の引き下げが影響して、全体の67.5%にあたる529社を訪問介護事業者が占め、2023年の427社を102社上回る急増、今後も増加が予想されている。

#### (2) 上がらない介護職員の賃金、深刻化する人手不足

介護報酬の抑制政策は、介護現場で働く介護職員の賃金の抑制をもたらしている。2024年は、全産業平均の月収（32万円）と比較して、介護職員の月収は依然として7万円程度低い水準となっている（厚生労働省「賃金構造基本統計調査」による）。

介護職員等の処遇改善策として、月額平均9,000円の賃上げに相当する額を補助する仕組み（2022年10月以降は、介護報酬の介護職員等ベースアップ等支援加算に切り替え）が導入されたが、月額9,000円の賃上げがあったとしても、全産業平均並みの賃金水準には遠く及ばない（現場では「一桁」足りないと批判されている！）。実際には、1人当たりの介護職員の賃上げは平均で月5,000円程度にとどまっている。

介護職員の賃金が伸び悩んでいるのは、特別の加算を設けても、加算を算定できる事業者は限られていること、基本報酬が抑制・削減されているため、介護職員の基本給の引き上げにまで回っていないことによる。しかも、介護現場で多くの割合を占める非正規・パート労働者の賃金は、介護保険制度開始以降、ほとんど横ばいである。

介護現場の人手不足は、もともと余裕のない介護現場の正規職員の労働を一層過酷なものとし、介護職員を疲弊させ働き続けることを困難にしている。特別養護老人ホームでは月に6～7回の夜勤をこなす介護職員も珍しくなく、健康を害する

4) 詳しくは、伊藤周平『「保険化」する社会保障の法政策－現状と生存権保障の課題』（法律文化社、2019年）第3章参照。

介護職員も増大している。介護の仕事は、ある程度の経験と技能の蓄積が必要だが、必要な経験を積む前に多くの職員が仕事を辞めてしまっており、介護の専門性の劣化が進んでいる。すでに学生が集まらずに廃校に至った介護福祉士養成学校もあり、養成の基盤の毀損も回復困難な程度に達している。経験を積んだ介護職員の減少は介護の質の低下をもたらしている。

### (3) 破局的人材不足に直面するヘルパーと人員配置基準の緩和

なかでも人手不足が深刻なのは、在宅介護の要であるホームヘルパー（訪問介護員。以下「ヘルパー」という）だ。全国的に30代、40代のヘルパーのなり手がなく、60歳以上が半数を占めるなどヘルパーの高齢化が進んでいる。ヘルパーの有効求人倍率は14倍にはねあがっており、まさに破局的人材不足に直面している。

ヘルパーの訪問時間の短時間化も進められ、生活援助では45分以上は、いくらやっても同じ報酬となり、身体介護も長時間の単価が引き下げられ、賃金は上昇せず、駆け足介護といわれるように、やりがいも失われている。現状のままでは、10年も経ないうちに、ヘルパーは枯渇していく可能性が高い。こうした現状を放置している国の無策に、2019年11月、訪問介護を担っているヘルパー3人が、介護報酬の引き下げが続くなか、労働基準法違反の状態に置かれているのは国の責任として、国家賠償訴訟を提起した。第1審東京地裁判決（2022年11月1日）、控訴審東京高裁判決（2024年2月8日）はいずれも、原告の請求を棄却、原告・弁護団は上告したものの、最高裁も上告を棄却した（2025年3月12日）。

現場の人手不足に対応するため、介護保険施設の基準省令が改正され、人員配置基準の緩和がなされた。しかし、介護職員にとっては労働強化となり職員の離職や介護事故の増大、さらに、人手不足から介護に不向きな人も雇わざるをえず、利用者への虐待も増大している。厚生労働省の調査では、介護施設の職員らによる虐待は、調査の公表がはじまった

2006年度が54件であったが、2023年度は1123件（前年度比31.2%増）にのぼり（同年度は5人の死亡が確認されている）、調査開始以来、過去最多となっている。

介護現場では、慢性的な人手不足への対応として、人材派遣・紹介会社を利用する施設が増え、人材派遣の介護職員の確保が常態化しつつある。派遣会社等に支払う派遣料は高額で、事業者の経営を圧迫している。人材派遣会社経由で就職してもすぐ離職したり、トラブルも多い。ハローワークなど公的紹介事業が十分に機能しておらず、公的職業紹介の体制を強化するとともに、派遣料の上限設定など人材派遣会社への規制強化が必要である。

## 4 介護保険の本質と改革案

### (1) 高齢者医療費の抑制と介護による医療の下請化、医療の安上がり代替

担い手不足により、まさに、危機的状況にある介護保険であるが、そもそも、介護保険はなぜ導入されたのか。その本質は何かについて改めて検討しておこう。

介護制度導入の最大の目的は、医療費（とくに高齢者医療費）の抑制と介護による医療の下請化、医療の安上がり代替にあったといえる。介護保険は、従来は医療保険の給付で行っていた保健医療サービスの一部を介護保険サービスとして、介護保険の給付で行うことにより、増え続ける医療費、とくに高齢者医療費を抑制するために構想された制度であった。

実際、介護保険制度が始まった2000年には、高齢者医療費が減少した。高齢者医療費の一部が介護費として介護保険の給付に移ったのだから当然ではある。しかし、その後、高齢化の進展などにより、再び高齢者医療費が増大に転じたので、2008年から介護保険の財政構造をモデルとした後期高齢者医療制度が導入されたのである。

同時に、介護保険導入には、介護労働による医療の下請化、医療の安上がり代替という狙いも

あった。介護保険制度は、本来は「看護」と同じケア労働に属する「介護」を「看護」から意識的に分離することで、医療における看護師とは異なっており、専門性や労働条件の面でより低い水準の「介護労働者」概念を作り出し、それを前提とした制度設計となっている。介護労働者の給与の原資となる介護報酬は、診療報酬より低位に据え置かれ、介護職は安上がりな労働力として位置づけられた。それにより、介護職による医療の（安上がりな）下請け労働が可能になったともいえる。同じ医療行為を、医師や看護師など医療・看護職が行うのと、介護福祉士など介護職が行うのとでは、診療報酬と介護報酬の差をみれば、後者の方が安上がりなのは一目瞭然だからである。

介護保険による医療の安上がり代替は、医療費抑制政策の一環としてとられたが、医師や看護師が不在でも、介護職に一定の医療行為を認めることで、介護現場では医療従事者が手薄となり、医療から切り離されていくこととなった。同時に、それは、高齢者施設等での要介護者の医療を受ける権利が制約されることを意味し、新型コロナのパンデミックにより、多くの高齢者が施設に留め置かれ、必要な医療が受けられないまま亡くなるという事態（「留め置き死」）<sup>5)</sup>を招いたのである。

## (2) 公的責任の縮小と介護の市場化

介護保険のもうひとつの目的は、従来の自治体責任によるサービス提供の仕組みを個人給付・直接契約方式に転換し、公的責任を縮小し、公費を抑制するとともに、在宅事業への企業参入を促し、供給量の拡大を図る点にあった。

前述のように、介護保険は、社会福祉基礎構造改革の先駆けと位置づけられ、個人給付方式・直接契約方式への転換で、在宅事業への株式会社などの参入を促し、供給量の拡大を図ることを意図された制度であった（介護の市場化、もしくは介護の商品化）。

確かに、2000年の介護保険導入以降、在宅事業

には多くの株式会社が参入し、供給量の増大がはかられた。しかし、介護職員の人件費に配分されるべき介護報酬が、株式会社であれば、まずは株主の配当などに優先的に配分されるため、企業参入に依存した供給拡大を図る介護保険のもとでは、介護報酬の低位据え置きと相まって、前述のように、とくに企業の介護職員の労働条件は急速に悪化した。株式会社のみならず、社会福祉法人などの非営利法人も、介護保険法のもとでは、介護報酬と利用者の利用料で運営していくことが基本となり、介護報酬の引き下げが続く状況では、事業の効率化とコスト削減を迫られる。介護事業は労働集約的で、事業支出の大半を人件費が占めるため、コスト削減とは、人件費の削減を意味し、それは必然的に介護職員の労働条件の悪化をもたらす。介護保険のもとで介護職員の劣悪な労働条件と人材不足は、まさに制度的にもたらされたものなのである。

## 5 今後の課題

### (1) 介護保険の当面の改革案と公費方式への転換

介護保険については、社会保険方式を維持するのであれば、介護保険料を所得に応じた定率負担にし、賦課上限を撤廃するなどの抜本改革が不可欠となる。そのうえで、住民税非課税の被保険者については介護保険料を免除とすべきである。そもそも、住民税も課税されないような低所得の人から保険料を徴収すべきではない。実際、ドイツの介護保険では、保険料は所得の2%程度の定率負担になっている。

同時に、コンピューター判定と身体的自立度に偏向した現在の要介護認定を廃止し、医師や介護職を構成員とする判定会議による認定の仕組みに改める必要がある。

介護人材の確保については、人員配置基準を引き上げたい。介護報酬とは別枠で、介護職員だけでなく看護職員や事務職員も対象とした公費による処遇改善交付金を創設すべきと考える。人材不足が深刻なヘルパーについては、介護報酬の仕組みから

5) 詳しくは、横山壽一・井上ひろみ・中村暁・松本隆浩『コロナ「留め置き死」－医療を受けられなかった人たち』（旬報社、2024年）第2・3章参照。

切り離し、市町村の直営・委託で行う方式にして、公務員化するべきである。さらに、施設建設費補助への国庫補助を復活させ、不足している特別養護老人ホームの増設を進める必要がある。

加えて、家族介護者に対する現金給付を介護保険の給付として制度化すべきである。日本の介護保険は、サービスを利用したときの給付しかないが、ドイツでは、現金給付が制度化されており、現金給付とサービス給付とは選択でき、あるいは併用することも可能である（ただし、現金給付を選択した場合には支給額はサービス給付よりも低くなる）。現金給付を選択した場合でも、保険者である介護金庫は、適切な介護がなされているかを調査するため、介護等級に応じて、定期的にソーシャルステーションの職員を、現金給付受給者宅に派遣することが義務づけられている。さらに、家族介護を社会的に評価し、家族介護者と要介護者との間に就労関係を認め、自治体が介護者の労災保険料を全額負担することで、介護者が介護に基づく傷病に遭遇した場合には、労災の給付対象とする仕組みが導入されている。日本では、家族などの介護者に対する支援は、地域支援事業の中に位置づけられているが、任意事業のため、自治体によってばらつきがあり、内容も介護者交流会の開催や相談などにとどまり、家族介護慰労金のように事業として存在していても、要件が厳格なため、ほとんど利用者がいないなど、さまざまな問題点が指摘されている。実効的な介護者支援は皆無といっても過言ではない。ドイツのような現金給付を導入すれば、家族介護者の労働の権利を保障することができるし、介護者の支援にもなる。それに伴う給付費の増大＝介護保険料の引き上げについては、定率保険料の導入のような抜本改革で対応すべきである。

とはいえ、すでに、介護保険そのものが、「保険料あって介護なし」の状態に陥り、「国家的詐欺」<sup>6)</sup>称されるまで、制度としての信頼を失っている。社会保険方式で介護保障を行うことの限界は明らかで、将来的には、介護保険の給付のうち、訪問看護

や老人保健の給付などは医療の給付に戻したうえで、介護保険法は廃止し、高齢者の福祉サービスの提供は、自治体の責任で公費（税）により行う方式にすべきと考える。

## （2）福祉人材確保の方向性

前述のように、1990年代後半から、社会福祉分野では、社会福祉基礎構造改革と称して、自治体の責任でサービスを提供（現物給付）する措置制度の解体が進められた。介護保険法は、その先駆けと位置づけられ、自治体による直接的なサービス給付（現物給付）から、要介護認定により給付資格を認められた要介護者（サービス利用者）へのサービス費用（の原則9割分）の償還給付（現金給付）へと変えられた（個人給付方式）。同時に、株式会社など多様なサービス供給主体の参入が促進され（福祉の市場化）、利用者が事業者と契約を締結してサービスを利用する仕組みに転換された（直接契約方式）。

こうした個人給付の仕組みでは、本来は要介護者が受け取る給付費を事業者が代理受領するのだから、措置制度の委託費（補助金）のような使途制限はない（株式会社が株主の配当金に回すことも可能）。同時に、代理受領である以上、事業者が株式会社などの営利企業であっても「公の支配に属さない」事業に公金を投入することを禁じた憲法89条に抵触することもない。つまり、営業企業の参入の促進するため、あえて個人給付方式（「サービス費償還＋代理受領」という複雑な手法を採用したといえる。とはいえ、介護など社会福祉事業は人件費が7割を占める中、人件費・事務費などの使途制限がないこの方式では、とくに営利企業は、利益確保のため、人件費を削減する方向に向かい、確実に、介護職員の労働条件は悪化する。実際に、営利企業の介護事業者の中には、人件費率が5割を切るところも珍しくない。個人給付方式のもとで、しかも営利企業の参入を許せば、そこで働く労働者の労働条件が大幅に低下し人手不足を招くことは必然である。

6) 伊藤周平・日下部雅喜『新版・改定介護保険法と自治体の役割－新総合事業と地域包括ケアシステムへの課題』（自治体研究社、2016年）141頁。

福祉人材確保のため、介護保険（高齢者福祉）も障害者福祉も個人給付方式から、市町村が直接的な福祉サービス提供の責任を負う方式に転換し、同時に福祉事業者は非営利の社会福祉法人などに限定すべきである。これにより社会福祉事業は、自治体の委託費を受けて運営することになり、運営の安定性を確保できる。委託費（公費）を増額していけば、介護職員の基本給の底上げなど労働条件の改善も可能となる。介護保険から介護保障（公費方式）への転換、障害者福祉についても個人給付・直接契約方式から自治体実施責任をもつ方式（現在の保育所保育の方式）への転換が模索される時期に来ている。

（いとう しゅうへい／鹿児島大学）

# イタリアの若者の社会的包摂をめざす2つの取り組み——「若者保証」と「青少年センター」

土岐 智賀子

## 1. はじめに

イタリアは欧州の中でも、学校から仕事への移行期間が長いことで知られている。他の国々とも共通するのだが、日本のような「新卒一括採用制度」ではなく、経験、知識、スキルの乏しい若者は就職することが難しい。2023年の失業率をみると、全体（15～74歳）が7.7%に対して、若者（15～29歳）は16.7%で倍以上の値である（Eurostat<sup>1)</sup>）。仕事への移行期間はヨーロッパの平均が1年未満であるのに対して、2年から3年続く（Pelicano 2024）。

本稿では、そのような社会環境にあるイタリアにおける若者への2つの支援について紹介したい。ニート問題の解決をめざして導入された「若者保証」プログラムと、青少年の犯罪や薬物依存の予防策として始まったとされる「青少年センター」である。

## 2. イタリアのニート問題

若者の移行期支援が、EUにおいて社会の重要課題として位置づけられて20年ほどになる。1990年代後半にイギリスの社会支援政策の対象を確定するために用いられた「就学も就労もしていない、また職業訓練も受けていない若者＝ニート」であるが、EUでは、2010年に新しい世代のエネルギーと知性が「無駄になってしまっている」現状を表わす主要指標として、ニート率を用いることを決定した（Ministero Politiche Giovanile 2022）。現在は2030年までに15歳から29歳のニートの割合を9%未満にするという目標が設定されている（Pelicano 前掲書）。

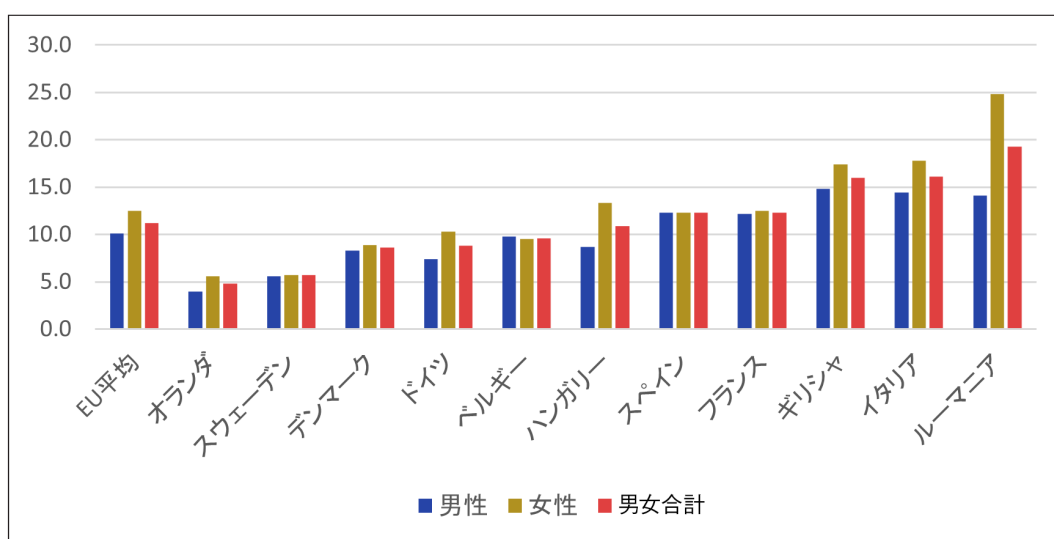


図1 2023年NEETの若者（15～29歳）の国際比較

(eurostatのデータを基に筆者作成, [https://doi.org/10.2908/EDAT\\_LFSE\\_20](https://doi.org/10.2908/EDAT_LFSE_20))

1) Eurostat 「Unemployment by sex and age - annual data」 [https://doi.org/10.2908/UNE\\_RT\\_A](https://doi.org/10.2908/UNE_RT_A)

2023年のデータによれば(図1)、イタリアは15歳～29歳の若者の16.1%(男性14.4%、女性17.8%)がニートの状態にあり、EU諸国の中ではルーマニアに次いで2番目に多い。

なお、このニートの定義は、日本の厚生労働省が「15～34歳で、非労働力人口のうち家事も通学もしていない者」を指すのに対し、非労働力も含んでいることは日本の状況と比較をする際には注意が必要である。一方、欧州ではニートに関する調査・分析の際に求職活動の有無「求職活動を行っている者(Active)」と「非求職や就職希望を表明していない者(Inactive)、以下、非活動」として類型化され、検討されることが多い。

### 3. 若者保証を通じた若者支援

ニートの若者の社会参画の支援としてEUでは、2013年に「若者保証(Youth Guarantee)」という支援策を決定した。これにより加盟国は、15歳～25歳未満の若者が教育機関からの卒業、あるいは失業から4か月以内に、その学歴、技能、経験に見合った質の高い仕事の提供を受けるか、教育、インターシップ、アプレンティスシップ(見習い)等を通して、将来の就職や起業に必要な学歴、技能、経験を身につける機会を確保することが求められた。プログラムについてはそれぞれの国に委ねられている。

イタリアの「若者保証」は、EUの財政支援を受け、国家政策「Il PON Iniziativa Occupazione Giovani(PON IOG)(若年層就労対策国家運用プログラム)」の枠組みで、2014年から2020年の間に実施された。その成果を踏まえ、2021年から2027年にかけて、女性の就労支援を組み込んだ新たなプログラム「Programma nazionale Giovani donne e lavoro(Pn Giovani, donne e lavoro)(若者・女性・仕事の国家政策)」の枠組みで事業が継続されている。

プログラムの管理は、2015年以降は、民主党(当時)のレンツィ政権時に制定された雇用法(Jobs Act)によって設立された、労働・社会政策省傘下の

ANPAL(労働政策機構)が担当し、地域のジョブセンター(チェントロ・インピエゴ Centro impiego)が中心となって、各人に寄り添った支援を実施していた。

なお、EUにおける「若者保証」のプログラムの対象年齢は、現在29歳までに拡張されているが、イタリアにおいては、若者保証の導入時から29歳までを対象とした。その後、移行の困難が見られる地域(南部、島嶼部)では対象者をニートに限定せず、34歳までに拡張された。プログラムの開始から2022年4月30日までの登録者は166万3,000人以上に上っている(ANPAL 2022)。

登録者は、希望や学歴、経験に応じて、就職支援、アプレンティス契約型の職業やインターシップの紹介、市民サービス活動の紹介、起業支援、国内およびEU圏内の就職のための移動援助、高等専門学校への入学促進を受けることができた。また雇用した企業へのインセンティブもこのプログラムの枠組みにおいて実施された(図2参照)。

1. ウェルカム：情報提供、利用登録のサポート
2. オリエンテーション(個別面談)
3. トレーニングコース(①職業訓練、②教育再統合)
4. 就職支援
5. アプレンティス契約型の職業紹介
6. インターシップの紹介
7. 市民サービス活動の紹介
8. 起業支援
9. 国内およびEU圏内の就職のための移動援助
10. 高等専門学校への入学促進
11. 雇用した企業へのインセンティブ

図2 イタリアの若者保証の支援項目(2023年)<sup>2)</sup>

### 4. イタリアの若者保証の成果

ニートの現状と推移、ならびに若者保証の成果について European Commission による 2024年11月

2) TI CONSIGLIO un lavoro, Garanzia Giovani: cos'è, come funziona, requisiti, come fare domanda, 2023/2/17. <https://www.ticonsiglio.com/garanzia-giovani/>

刊行の報告書をもとにみていこう。

イタリアの若者保証プログラムが始まった2014年は、15～29歳の若者のうち、ニートの割合は26.2%で、EU平均の15.7%を大きく上回っていたが、コロナ禍前の2019年のニート率は22.2%（EUは12.6%）まで下がった。主な要因は失業者の減少によるものである。この間「非活動」は概ね14～15%で推移している。しかし、パンデミックが発生した2020年には、失業によるニート率は引き続き低下したにもかかわらず、非活動のニート率が上昇し、ニートは全体で23.3%となった。その後は両者とも低下し、2023年は前述したようにニートは16.1%（失業6.1%、非活動10.0%）で、2014年以降で最も低い割合となっている。

2023年についてはプログラムの登録から4か月以内に受入れ先の紹介をされた人の57.4%が就職、15.3%が教育機関へ、15.7%が実習生、11.6%が研修生となったことでニートを“卒業”しており、プログラムの効果は大きいといえよう。

しかし、その一方で、報告書は2023年の平均で登録者のうち約9割が受入れ先の紹介を4か月以上待っている状況を伝えている。また、元々エンプロイアビリティが高い若者への効果は大きい社会的排除のリスクが高い層への効果は低いことや、研修生の機会は増えても就職にはつながっていない（Pelicano, 前掲書）等の指摘がある。その要因にもつながる若者保証の課題としては、登録者の希望・プロフィールと、提供するプログラムのマッチングの困難さのほかに、地域差が大きく、またその背景にはジョブセンターが抱える構造的な問題（資源不足：人員／職員の知識・スキル・意欲／ネットワーク等）、そして、提供される受け皿の問題（量、認識のずれ等）が指摘されている（ANPAL 前掲書, Avolaほか2016, 土岐2023）。

ところで、プログラム全体の管理を担っていたANPALは、メローニ政権誕生後の2024年3月に廃止され、その機能は労働・社会政策省に移管された。ANPALは、従来、地域ごとにばらばらだった就労・訓練支援を調整し推進する全国的な一元管理機関となることが目されており、その導入は

OECDの報告書でも評価され、さらに強化されることが期待されてもいた（OECD 2019）。ANPALの実務部門であった「ANPAL Servizi S.p.A.」は、「Sviluppo Lavoro Italia S.p.A.」として再編され、労働政策の実施支援を行っている。組織改革の影響にも留意しつつ、引き続き動向を注目していきたいところである。

## 5. 青少年の居場所と成長の足掛かりとしての青少年センター

もう一つの若者支援として取り上げるのが「青少年センター（Centro di Aggregazione Giovanile）」、通称「CAG（チー・アー・ジー）」（以下、CAG）である。若者が自由に集まり、居場所になったり、文化・教育・レクリエーション活動に参加したりする場である。若者保証がEU主導の政策であるのに対して、青少年センターは、イタリア国内の地方自治体の社会政策として展開したものである。

若者が学校以外で集ったり、学んだりする場所として、19世紀半ば以降は教会の「オラトリオ（Oratorio）」が中心的な役割を担っていたのだが、第2次世界大戦後の世俗化の流れの中で誕生したのがCAGである。全国的な広がりをもつたものの、全国的な登録簿等がないため正確な数はわからないのだが、ある記事では、1980年代に誕生し、2000年には530か所にのぼったこと、少子化の影響もあり、その後は減少し、2017年時点で40か所であると伝えている（De Carli 2024）。発展の契機となるのは1991年にイタリアが批准した「子どもの権利条約」の国内実施を推進するために制定された1997年8月27日付法律285号（児童期および青少年期の権利と機会の促進に関する規定）である。後に欧州委員会委員長を務めるプローディが政権の長の座にある時に制定されたこの法律の第2条には、地方自治体が、行動計画の策定に非営利組織（organizzazioni non lucrative）の参加を確保することが明記されている。この法律がめざすところは、若年者（幼少期から青年期）の健全な発達を保障するものであるが、青少年に関しては、当時社会問題となっていた青少

年犯罪や薬物使用等の非行予防を図ることが主目的の一つであった。

## 6. 「Il Graffio」(イル・グラッフィオ)

本稿では、イタリア北部の位置する町の若者支援の事例を紹介しよう。筆者が訪ねたのは、トレヴィオーロ(Treviolo)の青少年センター「Il Graffio」(イル・グラッフィオ)である。トレヴィオーロはロンバルディア州ベルガモ県のコムーネ(自治体)で、州都のミラノから北東方向約50km、県都のベルガモ市から約7kmのところに位置する。近隣一帯は、金属加工・機械工業、繊維・衣料産業等が盛んでイタリアの中でも特に産業が集積した地域として知られている。町の人口は約1万1千人。そのうち外国籍の居住者は700人弱の町である<sup>3)</sup>。町にある教育機関は中学校までで、高校以上になると若者はバス等で近隣の町にある学校へ通っている。

グラッフィオの場所は、住宅街の一角にある2階建ての公団と同じ敷地にある一軒家である。広さは500～600㎡ほどだろうか。奥にはキッチンとバスルームがあり、1Kのアパートのような作りである。リビングには中央に大・中のテーブル、庭に面した窓際の近くにサッカーゲームのテーブルがある。別の窓際には、詰めて座れば子どもが4人ほど座れるソファが2台。テレビやビデオデッキもある。反対側にはインターネットに接続したパソコン一式が置かれていた。壁には、イベントの告知のポスターや、参加者が作った作品などが飾られている。「グラッフィオ」はひっかき傷を意味し、ひっかき傷をつくった張本人の黒猫(センターのマスコットキャラクター)があちらこちらにいる。とてもアットホームな場である。

運営をしているのはトレヴィオーロ市である。現在のスタッフは、市の職員で、日中は中学校のスクールカウンセラーとしても勤務するパオロ・マンゾーニ氏と、提携先の社会的協同組合の教育者(エデュ

カトーレ)であるルチアーノ・トーニ氏とリーザ・ドッティ氏である。設立から少なくとも30年はたっているとのことだったが、1996年から業務を担っているパオロさんとほぼ同年の歴史があることになる。

サービスの対象は11歳から20歳まで。開館時間は月・水・金曜日が15時半から19時まで。火曜日は17時から22時までである(木曜定休)。火曜日は一人5ユーロの食事代を払い、軽食(食事と飲み物)を中央のテーブルで囲む。スタッフが用意することもあれば、みんなでピザをつくることもあるそうだ。

そのほか、アート作成、ハローウィーンの仮装大会、音楽、演劇、サイクリング、柔道教室など、あらゆるジャンルのワークショップやイベントを企画し提供している。ルチアーノさんたちが所属する社会的協同組合の本部は近隣のダルミネ市にあり、他のCAGらと共同でプロジェクトも行うこともあり、他の市の子どもたちと交流することもある。

1週間で、のべ30名の青少年がやってくるそうだが、友達と遊んだり、宿題をしにきたり、おしゃべりをするだけのために来る人もいれば、悩みを抱えて相談に来る人もいる。移民二世の利用も若干増えてきた。スタッフの役割はとにかく「傾聴」し、一人で悩みを抱えさせないことに気を配っているそうである。

最近の課題としては、テレビゲーム等の普及や、スポーツなど様々な活動のために青少年がCAGというチャンネルと接する機会がない。そのため、いざ、なにか問題が生じたときに他者に相談したり、自宅以外に安心して過ごせる場所を持たないことが生じていることへの危惧があるという。そこで、高校生をターゲットに、バス会社とも連携し、朝の登校時間をねらってバスで周知活動を始めた。ボールやアイスクリーム屋をのぞいて、若者と話しをすることもある。さらに、青少年やその家族が草サッカー等を楽しむ公園の一角に、新たにグラッフィオの2つめの施設をオープンさせた(図9)。

パオロさんたちは、「青少年が来るのを待つので

3) City Population: [https://www.citypopulation.de/en/italy/lombardia/bergamo/016220\\_\\_treviolo/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.citypopulation.de/en/italy/lombardia/bergamo/016220__treviolo/?utm_source=chatgpt.com)

はなく、こちらから彼ら・彼女らに会うようにしているんだ」「私たちは楽しいアクティビティを行うが、その後、子どもたちの進歩や進化を手助けするために、子どもたちと関係を持つようにしている。ただ遊びに来るのではなく、彼らの成長を助けることが目的なのです。」と話してくださいました。

## 7. むすびに

本稿ではイタリアにおける2つの若者支援を紹介した。失業率やニート率が高く社会経済的に不安定な若者に対して、EU主導の国家的事業である「若者保証」では、個人に寄り添う形で、就労支援ならびに就労力（エンプロイアビリティ）の養成支援のためのプログラムが生まれ、一定の成果が出ていることをみた。

「青少年センター」の訪問調査では、自治体と社会的協同組合の連携により、青少年を受け止める「場」と、さまざまな活動を提供している実態をみた。家庭や教育機関以外の場とつながりによって、青少年の孤立を防いだり、青少年が新たな楽しみや喜びを見出したり、自信の醸成や他者への信頼を通して社会とつながる試みが展開されていた。

2つの事例から、イタリアにおける若者の社会的包摂を目指した取組の一端を見ることができたと思

われる。

ただし、どちらの取組にしても地域差（特に北部と南部・島嶼部）が大きく、経済的に好調で、就職先が多いことや社会サービスが豊富な北部と比べ、それらが少ない南部・島嶼部は失業率・ニート率が高く、若者の社会的排除のリスクが高いことを付記しておきたい。



図3 「イル・グラッフィオ」の玄関。マスコットキャラクターの黒猫が迎える。左手に見える壁は建物の一部。



図4 市の職員でスクールカウンセラーのパオロさん



図5 教育者のルチアーノさん サッカー・ゲームの前で



図6 キッチン内のボードにはたくさんのカップがかけられていた



図7 中央：食事会の準備をする。教育者のリーザさん  
左：グラフィオを紹介してくださったエミリー・ボナチーナさん。  
自身も子どもの頃は放課後に友達と会うため、良く訪れたという。大学を卒業した現在も、時々顔を出す。現在は支援者である。

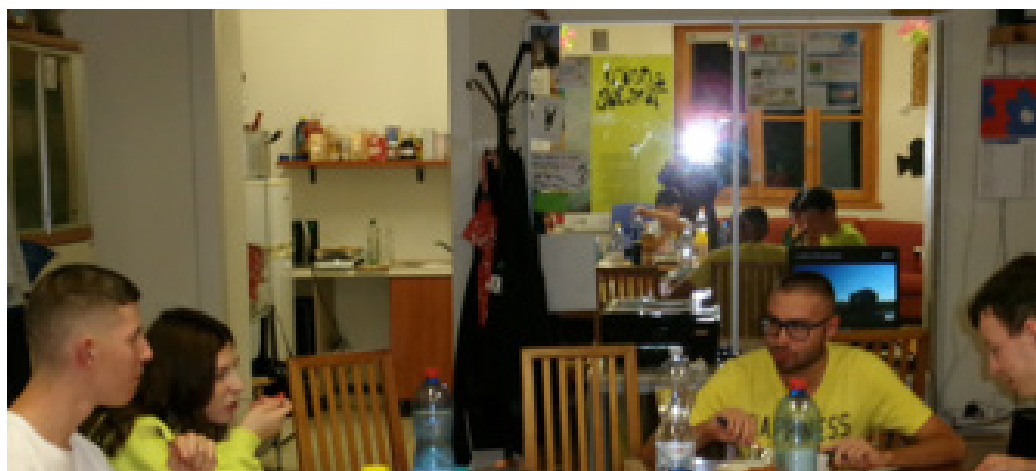


図8 火曜の夜の食事会  
青年（男性）たちは仕事を終えたあとこちらに来て、夕食まで、友達（年少者を含む）とゲームを楽しんだり、インターネットを使った趣味に興じたりしている。これが楽しみで通っていると話してくれた。  
女性はボランティアの大学生。  
（調査当日は、彼らのほかに小学1～2年生の男子が5人来ていた。イタリアでは未成年（18歳未満）の肖像権の保護については厳格なルールがあるため、成年で本人から許可を得た人だけの写真を使用している）



図9 公園内に新設された第2「グラッフィオ」



図10 Instagramを使った告知「夏休み中の地域のための様々な活動（14～19歳対象）」の参加案内。チラシには地域の手入れとメンテナンスに関するさまざまな活動がイラストで示されている。（<https://www.instagram.com/cagraffio/?hl=it> より）

## 【謝辞】

調査に協力頂いた Paolo Manzoni 氏、Luciano Togni 氏、Lisa Dotti 氏、Emilie Bonacina 氏、松橋みわ氏に感謝します。

## 【参考文献】

ANPAL (2022) Rapporto di valutazione Garanzia Giovani. Qualità dei servizi offerti e delle politiche attive, Collana Biblioteca ANPAL, <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4419>

Avola, Maurizio, Laura Azzolina and Marco Cuttone (2016) “I Centri per l’impiego nei nuovi orientamenti delle politiche attive per il lavoro: vincoli o risorse?” *Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali*, VI, 12, pp.85-107

De Carli, Sara, 「Il tempo libero dei ragazzi : Centri di aggregazione giovanile, c'eravamo tanto amati」『VITA』2024年6月26日付記事、[https://www.vita.it/centri-di-aggregazione-giovanile-ceravamo-tanto-amati/?utm\\_source](https://www.vita.it/centri-di-aggregazione-giovanile-ceravamo-tanto-amati/?utm_source)

European Commission (2024) Data collection for monitoring of Youth Guarantee schemes 2023、<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6831-2024-ADD-2/en/pdf>

Ministero Politiche Giovanile (2022) NEET WORKING: PIANO DI EMERSIONE E ORIENTAMENTO GIOVENI INATTIVE, [https://www.politichegiovanili.gov.it/media/fodnvowp/piano\\_neet-2022\\_rev-gab.pdf](https://www.politichegiovanili.gov.it/media/fodnvowp/piano_neet-2022_rev-gab.pdf)

OECD (2019) *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy , Connecting People with Jobs*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/160a3c28-en>

Pellicano, Antonio (2024) “The Fundamental Role of Training Systems and Educational Policies in Preventing the NEET Phenomenon”, *E-Journal of International and Comparative, LABOUR STUDIES*, Vol.13 No.3, [https://ejcls.adapt.it/index.php/ejcls\\_adapt/article/view/1542](https://ejcls.adapt.it/index.php/ejcls_adapt/article/view/1542)

土岐智賀子 (2023) 「コロナ危機に揺れるイタリア—分断・慈悲・友情・連帯・家族の責任—」福原宏幸、中村健吾、柳原剛司編『コロナ危機と欧州福祉レジームの転換』昭和堂、pp.207-226.

(どき ちかこ／大阪公立大学ほか非常勤講師)

# 韓国の居住問題と賃借世帯に対する支援の現状

## ——居住環境と住宅賃貸借契約制度利用の変化を中心に——

朴 仁淑

### はじめに

2019年に公開された映画『パラサイト——半地下の家族』<sup>1)</sup>は、韓国における居住格差の現状とともに、「半地下」の厳しい居住環境を世界に知らせる契機になった。韓国で劣悪な居住環境として指摘されているのは、半地下以外にも、屋上部屋、考試院、古い宿泊施設の旅館・旅人宿、チョクパンなどがある。本稿では、韓国における居住問題として、居住環境をめぐる問題と、賃貸借契約形態の一つであるチョンセ契約をめぐる問題にわけて検討する。そのうえで、現在行われている賃借世帯に対する支援の現状と課題について考察する。

### 1. 居住環境をめぐる問題

韓国における劣悪な居住環境としてよく取り上げられるのは、半地下（韓国語：반지하반지하）などの地下居住空間、屋上部屋（韓国語の表現は屋塔房：옥탑방옥탑방）、「非住宅」あるいは「住宅以外の居処」<sup>2)</sup>と分類される考試院（韓国語：고시원고시원）チョクパンなどがある。昨今、半地下の「地（지）」、屋塔房の「屋（옥）」、考試院の「考（고）」の一字ずつを取った「지옥고（チオッコ）」は、劣悪な居住環境をあらわす代表的な言葉として使わ

れている。このような居住環境はどのように形成されてきたか、その背景と過程について検討する。

#### （1）首都圏への人口集中とその後の変化

半地下住宅は、産業化に伴う首都圏への人口集中による深刻な住宅不足の状況のなかで増えてきた。ソウル市には1960年代半ばから1970年代にかけて、九老公団<sup>3)</sup>のような大規模工業団地、零細な被服工場が密集した大型市場（代表的な例：平和市場）などが形成され、地方から仕事を求め多くの労働者が集まってきた。首都圏への人口集中が進むなか、総人口のうちソウル市人口が占める割合は、1960年の4.9%から1990年には24.4%まで増加し、1990年のソウル市人口は1,000万人を超えている（表1）。しかしながら、1995年のソウル市人口は1,023万1,217人で1,000万人を超えているものの、人口比では総人口の22.9%までに減少、さらに2000年以降は1,000万人を下回り、その後も減少し続けている。

このような傾向は、ソウル市の住宅価格、賃借住宅の保証金・家賃が高騰するなか、首都圏電鉄の路線増設により利便性が高くなった首都圏、その中でも京畿道の人口が著しく増加していることに起因すると考える。表1の2000年から2020年までの人口変化（総人口に占める首都圏地域別の割合の変化）を

1) 原題：기생충 (PARASITE)、監督：ポン・ジュノ。

2) 居処とは、「人が暮らしている場所を意味し、構造的に分離・独立された居住単位」を指す(国家データ処「統計説明資料サービス」)。https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10502100100&bid=3236&act=view&list\_no=71989 2026年2月19日アクセス。

3) 1978年には11万人を超える労働者、1982年には212の企業があった。(国史編纂委員会「ウリ歴史ネット」ホームページ) https://contents.history.go.kr/mobile/kc/view.do?levelId=kc\_r500100 2025年12月26日アクセス。

みると、ソウル市が21.4%から18.5%に減少しているのに比べ、京畿道は19.5%から26.1%に増加、仁川市は5.4%から5.7%に微増している。首都圏への

人口集中は続いており、2024年現在の首都圏人口は総人口（51,806千人）の50.8%（26,308千人）を占めている（表1）。

表1 全国・首都圏の人口変化

(単位：人、%)

	1960	1970	1980	1990	2000	2020	2024年
全国	24,989,241 100.0	30,882,386 100.0	37,436,315 100.0	43,410,899 100.0	46,136,101 100.0	51,829,136 100.0	51,805,547 100.0
ソウル市	1,222,695 4.9	5,433,198 17.6	8,364,379 22.3	10,612,577 24.4	9,895,217 21.4	9,586,195 18.5	9,335,444 18.0
京畿道	1,366,686 5.5	3,296,950 10.7	4,933,862 13.2	6,155,632 14.2	8,984,134 19.5	13,511,676 26.1	13,914,479 26.9
仁川市	—	—	—	1,817,919 4.2	2,475,139 5.4	2,945,454 5.7	3,058,033 5.9

出所：国家データ処「人口総調査」各年度。

注：仁川市は1981年に京畿道仁川市から仁川直轄市に変更、さらに1995年には仁川広域市になった。

## (2) 半地下住宅の増加

1984年の建築法改正までは“地下層”について「床が地表面の下にある層として、床から地表面までの高さがその層の天井の高さの3分の2以上のこと」と規定されていた。1984年の改正により、高さが2分の1に変更されたことを契機に、半地下住宅が大幅に増加した。ホン・インオクは、天井までの高さの3分の2以上が地下にある場合、日がほとんど入らない、換気ができないなどの問題があるため、地表面に出る部分を高くし、環境改善を図るための改正であったが、むしろ地下住居が急増することになったと指摘している<sup>4)</sup>。

“地下層”というのは、建築物の床が地表面の下にある層として、その床から地表面までの高さが当該層の天井までの高さの3分の2以上になることを指すが、多世帯住宅（延べ面積が330㎡以下で、2世帯以上が居住できる住宅を指す。以下同一）及び単独住宅の場合は、床から地表面までの高さが、当該層の天井までの高さの2分の1以上になると、地下層として扱う（1984年12月31日施行、建築法第2条5）。

住宅法施行令及び建築法施行令では、建築物のうち住宅については、単独住宅（多世帯住宅を含む）、共同住宅に分類している。単独住宅で分類される多世帯住宅は、1棟の住宅（3階以下）に独立して生活できるキッチン、トイレなどが号室ごとにあるが、建物全体の所有権は1つである。一方、共同住宅はアパート（日本のマンションに相当）、聯立住宅、多世帯住宅に分けられる。アパートは、住宅として使う階数が5階以上の住宅で、号室ごとに区分所有が認められる。聯立住宅は4階以下、床面積（各層の床面積の合計）が660㎡を超える共同住宅として、建築当時「聯立住宅」として許可を得た住宅である。多世帯住宅は、住宅として使う階が4階以下、床面積が660㎡以下の共同住宅として、号室ごとに区分所有が認められる。

4) ホン・インオク（2002）「地下住居の現況と問題点」『空間と社会』17、200。

表 2 住宅の区分

	単独住宅		共同住宅		
	単独住宅	多家口住宅	アパート	聯立住宅	多世帯住宅
階	3 階以下	3 階以下	5 階以上	4 階以下	4 階以下
床面積	330㎡以下	660㎡以下	—	660㎡超過	660㎡以下

出所：マイホームポータルホームページ  
<https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectHouseTypeGuide.do>

表 3 で見るように、1985 年から 2024 年の間、住宅のうちもっとも増加したのはアパートで、約 35 倍まで増加した。多世帯住宅は、1990 年から公式的に集計され、2024 年には約 20 倍まで増加した。一方、単独住宅は減少している。また、地域別の詳細は示していないが、多家口住宅は、全体の 23.0% がソウル市に、16.7% が京畿道にあり、ソウル市

と京畿道だけで全体の 4 割以上を占めている<sup>5)</sup>。さらに、多世帯住宅はソウル市に 36.5%、京畿道に 30.5% があり、ソウル市と京畿道に集中していることがわかる。半地下住宅は多家口住宅や多世帯住宅に多いため、首都圏への半地下住宅の集中と関連している。

表 3 住宅の種類

(単位：戸)

	1985	1990	2000	2010	2020	2024
計	6,104,210	7,160,386	10,959,342	14,677,419	18,525,844	19,872,674
単独住宅	4,652,127	4,726,933	4,069,463	4,089,491	3,897,729	3,841,487
アパート	373,710	1,628,117	5,231,319	8,576,013	11,661,851	12,973,943
聯立住宅	161,795	487,506	812,872	536,070	521,606	542,861
多世帯住宅	—	115,349	453,117	1,314,452	2,230,787	2,302,915
非住居用建物内住宅	131,248	202,481	392,571	161,393	213,871	211,468

出所：国家データ処「住宅総調査」各年度。  
 注：非住居用建物内住宅とは営業を目的に建てた建物であるが、住居用部分を含めている住宅。

2024 年現在、アパートに居住する世帯が全体世帯の 53.9% (12,018,912)、単独住宅 27.7% (6,175,025)、聯立・多世帯住宅 11.0% (2,460,758) の順である。

5) 国家データ処「2024 人口住宅総調査」。

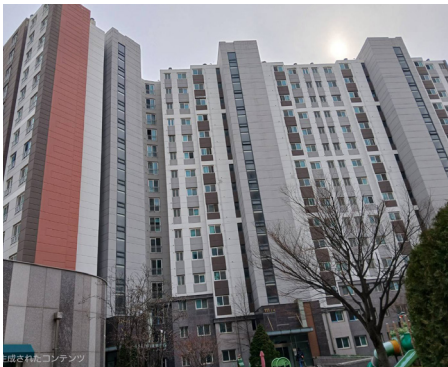


図1 ソウル市のアパート



図2 多世帯住宅①



図3 多世帯住宅②

注：図1、図2、図3 2023年11月筆者撮影

### (3) 半地下の居住実態

これまでも半地下は、住宅の半分が地中にある構造のため、湿気によるカビの発生、浸水の恐れ、日当たりが悪いなど劣悪な居住環境の問題が指摘されてきた。

気候変動の影響で、半地下の大雨による浸水被害が社会問題になっている。特に、2022年8月8日の首都圏集中豪雨により、ソウル市・京畿道の半地下に住む4人が死亡し、半地下の災害時の脆弱性を露呈させた。半地下の浸水問題により、2012年に建築法が改正され「常習的浸水区域内の地下層に対しては、建築委員会の審議を経て不許可にすることが可能」との制限が設けられた。しかし、その後も半地下住宅は4万戸が建設されたため、2022年の首都圏集中豪雨以降は、「常習的浸水区域か、浸水の恐れがあるかを問わず、居住目的の半地下の新築は認めない」との方針を出している<sup>7)</sup>。また、常習的浸水地域や浸水の恐れがある地域の地下・半地下に居住している賃借人に対して、公共賃貸住宅へ

の入居や住居バウチャーなどを提供する支援計画が出された<sup>8)</sup>。さらに、既存の半地下住宅を公共部門が買い上げ、地上層は公共賃貸住宅として、地下層はコミュニティ施設として活用するとの支援計画も出された<sup>9)</sup>。しかしながら、2024年8月末現在、ソウル市がSH公社（ソウル住宅都市開発公社）を通して買い上げた半地下住宅は619戸に過ぎない状況で、予算確保に難航していると指摘されている<sup>10)</sup>。

2024年11月現在、半地下に住む世帯は39万8325世帯で全体の1.8%。屋上部屋に住む世帯は3万6386世帯で全体の0.2%である（表4）。注目すべきことは、半地下に住む世帯の97.5%（38万8177戸）、屋上部屋に住む世帯の89.8%（3万2687戸）が首都圏に集中していることである。

- 6) 『MBC ニュース』2022年8月10日報道「半地下に住んでいた4人が亡くなった」  
[https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6397056\\_35744.html](https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6397056_35744.html) 2026年1月28日アクセス。
- 7) ソウル市報道資料2022年8月10日付「市民安全を脅かす『半地下住宅』をなくしていく」。
- 8) 7)と同じ。
- 9) 国土交通部報道資料2023年2月22日付「都市全般の災害対応力を高める」。
- 10) 『ビズ韓国』記事2024.09.26 bizhankook.com/bk/article/28315 2026年1月28日アクセス。

表4 半地下・屋上部屋に住む世帯 (単位：世帯、カッコ内は%)

	総世帯数	(半) 地下	屋上部屋
全国	22,294,419 (100.0)	398,325 (1.8)	36,386 (0.2)
首都圏	11,019,707 (100.0)	388,177 (3.5)	32,687 (0.3)
ソウル市	4,159,502 (100.0)	245,194 (5.9)	24,800 (0.6)
京畿道	5,592,072 (100.0)	113,876 (2.0)	7,656 (0.1)
仁川市	1,268,133 (100.0)	29,107 (2.3)	231 (0.0)

出所：国家データ処「2024 人口住宅総調査」。

また、(半) 地下は、単独住宅（多人口住宅を含む） の場合が 24.1% である（表 5）。アパートは、建築にあることが 74.2% で最も多く、 聯立・多世帯住宅 法上認められていない。

表5 居処の種類別半地下及び屋上部屋居住世帯 (2024 年) (単位：世帯・%)

世帯		単独住宅	聯立・多世帯住宅	非住居用建物内住宅	アパート	住宅以外の居処	
							(半) 地下
	屋上部屋	36,386	33,394	69	2,115	—	808
構成比	(半) 地下	100.0	74.2	24.1	0.7	—	1.0
	屋上部屋	100.0	91.8	0.2	5.8	—	2.2

出所：国家データ処 (2025) 「2024 人口住宅総調査結果 (登録センサス方式)」 (2025 年 7 月 29 日報道資料)。

(4) 「住宅以外の居処」居住の実態

国家データ処の「人口住宅総調査」では、「居処」を「住宅」と「住宅以外の居処」に区分している。住宅は「①永久あるいは準永久の建物、②1 個以上の部屋とキッチン、③独立した出入口、④慣習上所有または売買の単位」という 4 つの要件を充足したもので、このような要件を満たしていないと「住宅以外の居処」として分類する。さらに、「住宅以外

の居処」とは「①オフィステル、②ホテル・旅館など宿泊施設の客室、③寄宿舍及び特殊社会施設、④パンジャジブとビニールハウス、⑤その他」として<sup>11)</sup>表 6 は、オフィステル (オフィスと住居を兼ねた居処で、他の住宅以外の居処より居住環境は良好) を除いた住宅以外の居処に住む世帯 (2022 年基準) の数を示しており、首都圏は考試院・考試テル居住者をもっとも多い。

11) 国家データ処「統計別質問」

[https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10502100100&bid=3236&act=view&list\\_no=71989](https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10502100100&bid=3236&act=view&list_no=71989) 2026 年 2 月 23 日アクセス。

表 6 住宅以外の居処の種類と居住世帯 (2022 年基準)

(単位：世帯・%)

	世帯	宿泊施設の客室	パンジャブ・ビニールハウス	考試院・考試テル	働く場所の一部空間	その他
全国	443,126 (100.0)	13.1	2.3	35.7	38.2	10.6
ソウル	92,890 (100.0)	3.3	1.6	88.2	2.2	4.7
仁川 京畿道	137,570 (100.0)	13.2	4	40.3	32	10.5

出所：国土交通部（2023）「住宅以外の居処住居実態調査（2022 年）」。  
注：働く場所の一部空間とは、美容院、ランドリー、民泊、飲食店等建物内の一部を指す。

### ア. 考試院の居住実態

考試院は、公務員試験や司法試験などの受験のため、勉強と宿泊ができるように、備え付けの机とベッドがある 1～2 坪くらいの部屋が多数ある施設で、1990 年代から受験生ではない人の利用も増えてきた。

多衆利用業所の安全管理に関する特別法施行令では、考試院業を「区画された室内に、学習者が勉強できる施設を備え、宿泊または宿泊と食事を提供する形態の営業」と定義している<sup>12)</sup>。消防庁の「多衆利用業所現況（2025 年 12 月 31 日基準）」をみると「考試院業」として登録している数は、全国に 10,985 カ所、ソウル市 5,118 カ所（46.5%）、京畿道 2,866 カ所（26.1%）、仁川 828 カ所（7.5%）で、首都圏（80.2%）に集中している<sup>13)</sup>。

考試院の首都圏への集中は、考試院の多くが月払い形式の家賃で保証金の負担がないことに起因する。そのため、若者の利用が多く、国民基礎生活保障制度（日本の生活保護に相当、以下、基礎生活保障）の住居給与（住宅扶助）の受給世帯の居住も多い。表 7 は、「2022 年度住宅以外の居処住居実態調査（2022 年）」の調査項目のうち、類型別の世帯主の年齢、住居の占有形態、住居給与の受給有無を抜粋したものである。考試院・考試テルを居処にして

いる世帯主の平均年齢がもっとも低い。回答者のうち年齢が 30 歳未満の場合、考試院を居処にしている人は 77.3% を占めており若者の利用が多いが、60 歳以上も 18.1% いて高齢者の利用も多い。また、基礎生活保障の住居給与受給世帯のうち、考試院・考試テルを居処にしている人の割合が高い（表 7）。

考試院は窓がない部屋も多く、同じ面積の部屋でも窓がある場合は家賃が高くなる。2018 年 11 月に火事があったソウル市所在の考試院の場合、窓がある部屋は 32 万ウォン、窓がない部屋は 25～28 万ウォンだったと報道されている<sup>14)</sup>。古い考試院の場合、このような窓がない部屋、狭い廊下の構造の上に、火災感知器やスプリンクラーなどの消防設備がないところも多く、火災による人的被害の発生で居住環境の脆弱さが指摘されてきた。このような現状を受け、ソウル市では考試院を新設する場合、面積は 7 m<sup>2</sup>以上、部屋ごとの窓の設置を義務化した<sup>15)</sup>。

また、保証金がない月払いの（相場の賃借料に比べ）安い家賃であるため、低所得層の利用が多い。前述した火災では 7 人が死亡しているが、うち 4 人が基礎生活保障受給者であった。また、2022 年 4 月にあった考試院の火事で死亡した 2 人は、75 歳と 64 歳の高年齢者で、基礎生活保障受給者であった<sup>16)</sup>。

12) 多衆利用業所とは、「多衆利用業所の安全管理に関する特別法」が適用されるカラオケ店、ネットカフェ、映画館など不特定多数の人が利用する施設（公共データポータルホームページ [https://www.data.go.kr/data/15066545/fileData.do#layer\\_data\\_infomation](https://www.data.go.kr/data/15066545/fileData.do#layer_data_infomation) 2026 年 2 月 23 日アクセス）。

13) 消防庁「2025 火災予防及び安全管理統計資料」。

14) 『国民日報』2018 年 11 月 12 日「4 万高い、窓がある部屋だから一命を取り留めた」<https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0012833101> 2026 年 1 月 28 日アクセス。

15) 『聯合ニュース』2019 年 3 月 18 日「窓がない“1 坪”の考試院を防ぐーソウル市、住居基準を用意」<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190318042151004> 2026 年 1 月 28 日アクセス。

16) 『聯合ニュース』2022 年 4 月 11 日「また住居脆弱階層の惨事ー永登浦考試院死亡者全員が受給者」<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220411115751004> 2026 年 1 月 28 日アクセス。

表7 住宅以外の居処の種類

(単位：世帯・%)

区分1	区分2	全体	宿泊施設 の客室	パンジャ ジブ・ビ ニールハ ウス	考試院・ 考試テル	働く場所の 一部空間 (有住宅者)	働く場所の 一部空間 (無住宅者)	その他
世帯主 年齢	平均(歳)	52.5	54.6	65.3	42.9	58.1	58.9	57.9
	30歳未満	67,143	8.9	—	77.3	3.1	6.9	3.9
	30~39歳	42,763	11	0.4	58.6	7	15.9	7.1
	40~49歳	54,866	14.8	1.3	36.9	14.8	21	11.1
	50~59歳	100,913	14.3	2.4	28.6	19.6	24.2	10.9
	60歳以上	177,441	14.1	3.9	18.2	18.1	32	13.7
住居占有 形態	持ち家	90,742	8.8	4.6	1.9	25.4	48.6	10.8
	チョンセ	25,005	6.8	0.8	68.4	5.9	10.2	7.9
	保証金付 ウォルセ	129,391	8.6	0.4	50.8	15.1	18	7.1
	ウォルセ	117,820	27.8	2.3	59.8	2.1	6.4	1.6
	無償居住	80,168	5.8	3.2	4.2	23.3	33.3	30.3
住居給与 受給有無	受給世帯	42,719	24.7	1.8	63.5	0.2	5.1	4.6
	非受給世帯	309,665	12.8	1.7	41.8	13.6	18.7	11.4

出所：国土交通部・LH土地住宅研究院・韓国統計振興院（2023）「2022年度住宅以外の居処住居実態調査（2022年）」16－17。  
注：働く場所の一部空間（有住宅者）とは、現在の居処以外に世帯員のうち1人でも家を所有している場合をいう。

イ.チョクパンの現状

チョクパンは、一般的に日本の簡易宿泊所の部屋のような一人が横になれる狭苦しい小部屋を指す。チョクパンに対する法律上の定義はなく、保健福祉部・韓国保健社会研究院の「2016年度野宿人等の実態調査」では、「一定の保証金がなくウォルセあるいはイルセ<sup>17)</sup>で支払う0.5～2坪ほどの面積で、炊事・洗面・トイレなどが適切に備えられていない住居空間<sup>18)</sup>」としている。また、国土交通部（2022）の「住宅以外の居処住居実態調査」では、「主に単身者が

居住する狭い部屋で、独立したトイレがない、パンジャジブ、考試院、旅館、旅人宿等形態が多様で、チョクパン相談所の支援を受けるか、居住者がチョクパンとして認識している場合」をチョクパンとして調査したとしている<sup>19)</sup>。

さらに、住宅以外の居処として分類されている旅館（ヨカン）・旅人宿（ヨインスク）のような居住環境とチョクパンの居住環境は似ている。実際、チョクパンが密集しているいわゆる「チョクパン村」には、古い旅館や旅人宿も多い。旅館は「10室以上

17) イルセ（日費）：日払いの意味。  
18) 保健福祉部・韓国保健社会研究院（2017）「2016年度野宿人等の実態調査」。  
19) 国土交通部（2022）『「住宅以外の居処住居実態調査」統計情報報告書』、11。  
国土交通統計ヌリホームページ <http://stat.molit.go.kr> 2026年1月28日アクセス。

30室未満規模で客室を運営し、浴室など一部施設を共同で使用する宿泊施設」、旅人宿は「10室未満の客室を保有し、浴室など共同施設を使用する形態の宿泊施設」である。<sup>20)</sup>

チョクパン村はチョクパンが密集している地域で、保健福祉部・韓国保健社会研究院の「2021年度野宿人等の実態調査」によると、2021年現在全国のチョクパン村は、ソウル市の5カ所（永登浦、ソウル駅、南大門等）、仁川、釜山、大邱、大田の地域に5,448名が居住、そのうちソウル市に5割以上が居住しているという。<sup>21)</sup>

また、同調査によると男性が84.4%、女性が15.6%で男性が多く、年齢階級別では50～59歳27.0%、60～64歳20.8%、65歳以上が40.4%で高齢者の割合が高い。

チョクパン住民の居住環境の改善のため、公共賃貸住宅（主に買い上げ賃貸住宅）への入居支援、廊下へのエアコン設置などの支援を行ってきたが、根本的な改善策にはならなかった。近年、ソウル市では「先移住・後開発」という方式で、チョクパン村がある地域に公共賃貸住宅を建設し、チョクパン村住民を入居させた後、民間事業者が再開発を進めるようにしている。2025年10月には南大門チョクパン地域に公共賃貸住宅が建設され、142世帯のチョクパン居住住民が入居した。<sup>22)</sup> また、永登浦地域のチョクパン村（図4～図6参照）においても、再開発が進められ、公共賃貸住宅の建設が予定されており、チョクパン居住住民96世帯が近隣地域に用意された臨時の住居施設に入居することになったが、その数が不足しているとの指摘もある。<sup>23)</sup>



図4 永登浦駅近くのチョクパン村



図5 チョクパンの廊下



図6 チョクパンの（練炭）ボイラー室

注：図4～図6 ソウル市永登浦チョクパン村、2023年2月筆者撮影。

20) 公共データポータルホームページ <https://data.gg.go.kr/portal/data/service/select/ServicePage.do?infId=8ZZH1X4I6A6P594PAJQ2743816&infSeq=1> 2026年1月28日アクセス。

21) この調査では、チョクパンの定義はしていない。最低住居基準を満たしていない世帯が、安定的な居住形態を取っていないため、チョクパン相談所に登録している場合、調査対象にしている（保健福祉部・韓国保健社会研究院（2021）「2021年度野宿人等の実態調査」）

22) ソウル市ホームページ「ソウルニュース」2025年10月14日「南大門チョクパン村住民“ヘデンジブ”移住—先移住・後開発」<https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2015848> 2026年1月28日アクセス。

23) 『ザ スcoop』2024年7月11日報道「300室と96室のギャップ—永登浦チョクパン村再開発計画通りにできるか」<https://www.thescoop.co.kr/news/articleView.html?Idxno=302549> 2026年1月28日アクセス。

## 2. 住宅賃貸借契約形態の転換をめぐる問題

### (1) 韓国における賃貸借契約の種類

韓国における住宅賃貸借契約の種類は、チョンセ(傳賃)、保証金付ウォルセ(月賃)、ウォルセに分けられる。チョンセは韓国特有の賃貸借契約で、保証金付ウォルセ、ウォルセは日本のように月ごとの家賃が発生する。

チョンセは、多額のチョンセ保証金を住宅の家主(賃貸人)に預けることで、賃借人はその住宅(部屋)を、契約期間中占有する権利を得る。月ごとの家賃はなく、チョンセ契約期間の満了とともに、チョンセ保証金が賃借人に全額返還される。

チョンセは、これまで賃借人と賃貸人どちらにも好まれ、多く利用されてきた。賃借人は、家賃の支出がないため、そのお金を貯めてもっと快適な居住環境の住居に変える(引っ越しする)、あるいは家(マ

イホーム)を購入する資金として使われた。一方、賃貸人(家主)は、チョンセ保証金を活用して投資に回すことや、金利が高かった時代には銀行に預けて利子を得ることも多かった。また、チョンセ保証金は多額になるため、別の家を購入する際の資金源として使われ、不動産投機の手段になることもあった。

保証金付ウォルセの保証金は、低い場合は数百万ウォンから高い場合は数億ウォンで、日本の敷金より多額になることが多い。

ウォルセは、保証金がなく月払いの家賃を払うことで家(部屋)を借りるため、低所得層が利用することが多い。考試院やチョクパンは保証金がないウォルセ契約の場合が多い。

表8は、地域別・所得階層別の占有形態を示したものである。首都圏に居住する低所得層の場合、チョンセに比べ保証金が少ない保証金付ウォルセが好まれていることがわかる。

表8 地域別・所得階層別占有形態(2019年)

(単位: %)

		持ち家 (自家)	チョンセ	保証金付 ウォルセ	ウォルセ	無償	計
全国	全体	58.0	15.1	19.7	3.3	3.9	100.0
	低所得層	46.4	10.9	29.5	7.2	5.9	100.0
	中所得層	59.6	18.7	17.4	1.2	3.2	100.0
	高所得層	76.1	15.3	6.2	0.4	1.8	100.0
首都圏	全体	50.0	21.5	21.9	3.0	3.7	100.0
	低所得層	34.2	17.1	35.3	7.4	6.0	100.0
	中所得層	51.5	25.3	19.3	1.0	3.0	100.0
	高所得層	70.2	20.4	7.3	0.4	1.8	100.0

出所: 国土交通部(2019)「住居実態調査」。  
注: 住居実態調査の所得分位(低所得層: 1~4分位、中所得層 5~8分位、高所得層: 9~10分位)

### (2) チョンセから保証金付ウォルセへの転換

表9でみるように、チョンセは2000年代に入ってから著しく減少している。賃借世帯のうちチョンセ世帯が占める割合をみると、2000年の場合、全国では65.7%、ソウル市では71.7%を占めていたが、

2020年には全国で39.9%、ソウル市では47.5%まで減少している。

表 9 市道別賃借世帯のうちチョンセ世帯の比率

(単位：%)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020
全国	67.2	65.7	54.1	50.3	39.5	39.9
ソウル市	74.5	71.7	61.8	57.2	48.0	47.5
仁川市	71.6	69.2	58.0	54.3	43.1	42.7
京畿道	69.5	50.1	36.5	38.4	29.3	29.0

出所：国家データ処「人口総調査」各年度。

表 10 は、1995 年から 2020 年までの世帯の占有形態の変化を示したものである。チョンセ世帯の割合は 29.7% から 15.5% に減少しているが、保証金付

ウォルセ世帯の割合は 10.3% から 21.0% まで増加し、占有形態がチョンセから保証金付ウォルセへ転換している。

表 10 世帯の占有形態の変化

(単位：世帯・%)

	計	持ち家 (自家)	チョンセ	保証金付 ウォルセ	ウォルセ	サグルセ	無償
1995	12,958,181 100.0	6,909,953 53.3	3,844,964 29.7	1,333,256 10.3	202,590 1.6	339,180 2.6	328,238 2.5
2020	20,926,710 100.0	11,989,18 57.3	3,251,620 15.5	4,386,924 21.0	400,917 1.9	117,060 0.6	781,003 3.7

出所：国家データ処「人口総調査」各年度。

注：サグルセとは、事前に何か月分の家賃を支払っておいて、そのお金から毎月 1 か月分の家賃を控除することをいう。<sup>24)</sup>

イ・ジェチュンは、チョンセから保証金付ウォルセへの転換現象について、「賃借住宅市場でチョンセの資産蓄積技能と安定性、マイホーム購入の梯子役割が弱化されている」と指摘し、特に、2015 年から保証金付ウォルセのウェイトがチョンセより大きくなったことは、「景気悪化、金利上昇、チョンセ詐欺の増加、1～2人世帯の急増」などの要因によると分析している。<sup>25)</sup>

チョンセや保証金付きウォルセの保証金が多額になるため、貸付を利用することが多く、保証金の上昇への恐れのため、不安を抱えている人も多い。

「2021 ソウル市住居実態調査」の調査結果をみると、賃借世帯のうち、賃貸保証金のため貸付を利用している世帯は 25.4%、特にチョンセの居住世帯に

おいては 43.8% で高い。<sup>26)</sup>

また調査では賃借世帯に対して「居住不安感」について聞いた結果（4 点評価で、4 に近いほど「非常に不安」を意味）、「チョンセ居住世帯において再契約の際に上昇する賃貸料及びウォルセへの転換に対する不安感」が 2.30 点でもっとも高く、「賃貸保証金が返還されないかもしれない不安感」2.12 点、「契約期間の満了後、家主の再契約拒否に対する不安感」2.11 点、「契約期間中家主の立ち退き要請による不安感」2.07 点の順になっている。

さらに、ここ 2 年間経験した住居不安の類型としては、「引越または賃貸借契約更新に必要な賃貸保証金の不足」が 72.5% で最も高く、「住宅の老朽化または劣悪な住居環境による安全及び健康問題の

24) 行政安全部公共データポータル <https://www.data.go.kr/data/15046266/fileData.do> 2026 年 1 月 28 日アクセス。

25) イ・ジェチュン (2025) 「賃借世帯の住居状況と支援政策の変化」『韓国の社会動向 2025』国家データ処・国家統計研究院、322。

26) ソウル特別市 (2022) 「2021 ソウル市住居実態調査」。

発生（恐れ）」23.7%、「賃貸人が忌避する対象者（脆弱階層、幼児のこどもがいるなど）」という理由による住宅確保困難」6.7%、「住宅の差し押え、再開発、賃貸借契約の中途解止による立ち退き（危機）」2.5%の順である。

### （3）チョンセをめぐる問題——チョンセ詐欺

先述したように、チョンセは賃借人が多額の保証金を家主に預け、チョンセ契約期間の満了とともに、家主は賃借人に保証金の全額を返還しなければならない。しかし、契約期間が満了してもチョンセ保証金の返還がない「チョンセ詐欺」が、近年大きな社会問題になっている。これまでも家主のチョンセ保証金の未返還などチョンセ詐欺はあったが、多数のチョンセ詐欺被害者、巨額のチョンセ保証金を取られる被害が発生するチョンセ詐欺が多くなっている。チョンセ詐欺の取締り件数と被疑者の数が、2019年の107件・95名から2021年187件・243名に増加したことを受け、警察庁は2022年7月から6か月間「チョンセ詐欺全国特別取締り」を行うと発表した<sup>27)</sup>。

チョンセ詐欺事件を紹介すると、A氏（主犯）は2017年から娘2人の名義でソウル市・首都圏一帯の多世帯住宅を買収する過程で、賃借人355名から受け取った保証金795億ウォンを返還しなかった嫌疑で裁判にかけられた。A氏は新築の多世帯住宅分譲代行業者と共謀し、賃借人を集めた後、住宅の分

譲価格を大きくして告知する手法で、分譲価格より高い保証金を賃借人からだまし取った<sup>28)</sup>。また、古いワンルームマンションを安く買い取り、ワンルームの賃借人122名から受け取ったチョンセ保証金（46億ウォン）で、ほかのワンルームマンションを購入する事件もあった<sup>29)</sup>。

チョンセ詐欺の被害者が急増する中、被害者の支援のためチョンセ詐欺被害者支援及び住居安定に関する特別法（チョンセ詐欺特別法）が2023年6月から2年の期限で実施され、さらに2027年5月末まで延長された。国土交通部は、被害支援委員会に申請があった人のうち、チョンセ詐欺特別法の被害者認定要件を満たした30,400件を被害者として決定（2025年5月31日基準）、被害者の年齢階級別にみると、30代が49.28%で最も高く、20代が25.83%、40代13.95%の順で、20～40代の合計が全体被害者の89.07%で、若者の被害者が多い<sup>30)</sup>。

## 3. 賃借世帯への居住支援政策

### （1）居住支援政策の内容

現在、賃借世帯に対する公的支援のうち幅広く利用されているのは、チョンセや保証金付ウォルセの保証金貸出、公共賃貸住宅への入居といえる。表11は、国や自治体・公共部門が行っている居住福祉政策のうち、賃借世帯に対する支援政策である。

表11 賃借世帯に対する居住支援政策の種類と内容

	内 容
賃貸住宅供給	〈公共賃貸〉 永久賃貸、国民賃貸、チョンセ賃貸、買い上げ賃貸、幸福住宅など 〈民間賃貸〉 公共支援民間賃貸
住居費支援	〈住居給与〉 住居給与 〈家賃支援〉 青年ウォルセ支援事業
金融支援	〈チョンセ・ウォルセ資金貸出〉 チョンセ資金、青年チョンセ資金、 青年専用保証金付ウォルセ貸出、新婚夫婦チョンセ貸出等 〈金融連係支援〉 保証料割引等

出所：マイホームポータルホームページをもとに作成 <https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectContRentalHouseView.do>  
注：青年ウォルセ支援事業は、ウォルセ住宅に居住する19～34歳の青年を対象に、家賃（最大20万ウォンが上限）を最大24ヶ月（最大480万ウォン）、毎月支援。

27) 警察庁報道資料 2022年7月25日。

28) 『京郷新聞』2024年6月12日「裁判所『3母娘チョンセ詐欺』重刑を言い渡す」<https://www.khan.co.kr/article/202406122102025> 2026年2月23日アクセス。

29) 『国民日報』2020年11月3日「ワンルームに住む大学生たちの保証金46億ウォン詐欺——賃貸人懲役13年6ヶ月」<https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0015178620> 2026年2月23日アクセス。

30) 国土交通部報道資料 2025年6月26日「チョンセ詐欺被害実態調査結果及び被害者支援現況」。

(2) 公共賃貸住宅の供給と支援

ア.公共賃貸住宅政策の展開

公共賃貸住宅の本格的な供給は、盧泰愚政権の「住宅 200 万戸建設計画」の下で出された永久賃貸住宅

の供給である。表 12 は、盧泰愚（ノ・テウ）政権から朴槿恵（パク・クネ）政権までの代表的な公共賃貸住宅政策を示したものである。

表 12 歴代政権別の重点公共賃貸住宅政策

	主要政策
盧泰愚（ノ・テウ）政権 (1988~1993)	「住宅200万戸建設計画」により、1989年から永久賃貸住宅25万戸建設計画を推進。1989~1993年まで190,077戸を竣工。
金泳三 (キム・ヨンサン) 政権 (1993~1998)	公共賃貸住宅の供給政策において、公共部門の財源投入比率を減らし、民間部門の役割を強調。5年型と50年型の公共賃貸住宅25万戸建設計画を推進。
金大中 (キム・デジュン) 政権 (1998~2003)	IMF経済危機以降景気沈滞による低所得層の居住不安を緩和させるため、国民賃貸住宅の供給を推進。1998年~2002年まで供給された数は118,872戸。
盧武鉉 (ノ・ムヒョン) 政権 (2003~2008)	都市地域の居住貧困層の居住環境等の改善のため、多寡口買上げ賃貸住宅（既存住宅買上げ賃貸住宅）供給を2004年からスタート、2004~2007年には17,907戸を供給。
李明博 (イ・ミョンバク) 政権 (2008~2013)	公共分譲及び賃貸住宅を統合した“ボグムザリ住宅”を供給。ボグムザリ住宅は2009~2012年の間、53万8千戸が供給され、そのうち賃貸住宅は28万9千戸 <sup>31)</sup> 。また、永久賃貸住宅の建設が再開され、同期間に2万3千戸を供給。
朴槿恵 (パク・クネ) 政権 (2013~2017)	これまでの公共賃貸住宅が主に低所得層の庶民を対象に供給されたことと異なり、新社会人、大学生、新婚夫婦等を対象に供給する「幸福住宅」建設を推進。2013~2016年に公共賃貸住宅は年間10~13万戸が供給された。

出所：チャン・キョンソク、ソン・ミンキョン（2020）「公共賃貸住宅供給動向分析と政策課題」『立法・政策報告書』国会立法調査処、7-19より作成。  
<https://www.nars.go.kr/report/view.do?cmsCode=CM0043&brdSeq=32911>。

チャン・キョンソク、ソン・ミンキョンが「政権の変動により新しい公共賃貸住宅の類型が作られ、前政権が推進した種類の公共賃貸住宅の供給は縮小される等の現象が周期的に発生する傾向」があったと指摘しているように、政権ごとに新しい賃貸住宅政策が打ち出され、公共賃貸住宅政策の持続的な推進ができなかった。

イ.公共賃貸住宅の類型と供給量

現在、公共賃貸住宅の類型は大きく、建設賃貸、買上げ賃貸、チョンセ賃貸に分けられる。2024年現在公共賃貸住宅の在庫は、1,972,358戸で、表13は公共賃貸住宅の一部を示したものである。

①建設賃貸

建設賃貸は、LH公社（韓国土地住宅公社）やSH公社などの公共部門が直接建設して供給する賃貸住宅で、永久賃貸住宅、50年賃貸住宅、国民賃貸住宅、幸福住宅などがある。

まず、永久賃貸住宅とは、「国家や地方自治団体より財政の支援を受け、最低所得階層の住居安定のため、50年以上または永久的な賃貸を目的に供給する公共賃貸住宅」である（公共住宅特別法施行令第2条）。盧泰愚政府は選挙公約であった「住宅200万戸建設計画」を推進し、その一環として低所得の無住宅者のための「永久賃貸住宅25万戸建設」を打ち出し、1989~1993年の間に190,077戸が建設された。その後、低所得層のための居住支援政策と

31) 国土交通部（2012）「ボグムザリ住宅業務便覧」94、ソン・ジャンハンほか（2017）『未来国土展望とLH役割』土地住宅研究院、69。

32) チャン・キョンソク、ソン・ミンキョン前掲書48。

して 2009 年再開され、2009～2012 年に 23 千戸が供給された<sup>33)</sup>。永久賃貸住宅は、基礎生活保障の生計給与（生活扶助）や住居給与の受給者、国家有功者などの場合、最も安い家賃で借りられる公共賃貸住宅である。

表 13 のように、永久賃貸住宅の保証金・家賃は、相場より低いのはもちろん、ほかの公共賃貸住宅に比べても低いため、待機者が多い状況である。2025 年現在建設公共賃貸（永久賃貸、国民賃貸、幸福住宅、統合公共賃貸住宅）の待機者は 93,497 名であるが、LH 公社が供給する 2026 年の建設公共賃貸の供給予定量は 7,779 世帯で待機者の 8.3% に過ぎないと指摘されている<sup>34)</sup>。特に、仁川市の永久賃貸住宅においては、最長 16 年 9 か月の入居待機期間、ソウル市の永久賃貸住宅は 8 年 10 ヶ月の待機期間になっているという。



図 7 ソウル市にある永久賃貸住宅団地  
(2023 年 3 月筆者撮影)

50 年賃貸住宅は、「永久賃貸住宅を代替する目的で建設した賃貸住宅で、賃貸開始日から 50 年間分譲に転換することなく、賃貸だけで居住する住宅」<sup>35)</sup>である。国民賃貸住宅は、永久賃貸住宅より高い賃借料・保証金水準ではあるが、2024 年基準の在庫は 611,587 戸で、公共賃貸住宅のうち最も供給量が多い。幸福住宅は、新社会人、大学生、新婚夫婦など主に若者を対象に建設された公共賃貸住宅で、交通の利便性が高い地域に建設されている。

### ②買上げ賃貸住宅

買上げ賃貸住宅は、公共部門が既存の多寡口住宅等を買上げ、賃借世帯に供給する住宅である。そのうち一般買上げ賃貸住宅は、基礎生活保障受給者など低所得層に供給されている。そのほかに、高齢者、多子世帯（子ども 2 人以上）、青年を対象にした買上げ賃貸住宅もある。

### ③チョンセ賃貸住宅

チョンセ賃貸は、対象者が入居を希望する（既存の民間）住宅に対して、LH 公社や SH 公社などの公共部門が家主とチョンセ契約を結び、入居対象者に貸す（再賃貸）住宅である。

33) チャン・キョンソク、ソン・ミンキョン前掲書 9 - 16。

34) 『聯合ニュース』2026 年 4 月 14 日「LH 建設公共賃貸入居待機 9.3 万名一入居物量は 7,700 戸」<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260413143300003?input=1195m> 2026 年 2 月 23 日アクセス。

35) マイホームポータルホームページ <https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectCharterRentalHouseView.do> 2026 年 2 月 23 日アクセス。

表 13 類型別公共賃貸住宅の賃貸条件・賃貸期間（在庫は 2024 年基準）

類型・在庫		賃貸条件（保証金・家賃）	賃貸期間
建設賃貸	永久賃貸住宅 225,410戸	相場の30% ・平均保証金： 2,156,000ウォン（基礎生活保障受給者） 8,138,000ウォン（一般） ・平均家賃： 50,000ウォン（基礎生活保障受給者） 92,000ウォン（一般）	最長50年
	50年賃貸住宅 114,750戸	相場の90%	50年
	国民賃貸住宅 611,587戸	相場の60%～80% ・平均保証金：44,702,000ウォン ・平均家賃：297,000ウォン	30年
	幸福住宅 181,445戸	相場の60%～80% 保証金（平均69,000,000ウォン）＋ 家賃（平均280,000ウォン） ※団地別、専有面積による	6年～20年
買上げ 賃貸 236,420戸	一般買上げ賃貸住宅	相場の30%～40% ・多人口住宅：保証金：25,563,000ウォン 家賃：267,000ウォン ・ワンルーム：保証金：21,843,000ウォン 家賃：208,000ウォン	2年～20年 基本2年。2年単位で9 回まで再契約可能、最長 20年
チョンセ賃貸 345,063戸	一般チョンセ 賃貸住宅	・チョンセ保証金支援限度額； 首都圏1億2千万ウォン、広域市9千万ウォン その他7千万ウォン	30年

出所：①国土交通部（2024）「賃貸住宅統計」2024年、②韓国土地住宅公社「賃貸住宅類型案内」  
<https://www.lh.or.kr/menu.es?mid=a10401010000>、③ソウル市ソウル住居ポータルホームページ「住居政策」  
[https://housing.seoul.go.kr/site/main/content/sh01\\_030200](https://housing.seoul.go.kr/site/main/content/sh01_030200) をもとに筆者作成。

（3）国民基礎生活保障制度の住居給与

2015年の国民基礎生活保障法の改正により、「生計給与」「教育給与」は保健福祉部が、「住居給与」は国土交通部の所管になっている。住居給与は、「扶養義務者の所得および財産の有無と関係なく、申請

世帯の所得と財産のみを総合的に判断した所得認定額が基準中位所得の48%以下の世帯を支援対象<sup>36)</sup>としている。4人世帯の場合、所得が3,117,474ウォン以下になると住居給与の対象となる（表14）。

表 14 2026 年住居給与の支援対象

（単位：ウォン）

区分	1人世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人世帯
中位所得48%	1,230,834	2,015,660	2,572,337	3,117,474	3,627,225	4,106,857

出所：保健福祉部『2026年国民基礎生活保障事業案内』165。

先述したように、これまでは賃借世帯の多くが「チョンセ」世帯であったため、チョンセを中心とした政策を取ってきた。基礎生活保障においても、チョンセ・保証金付ウォルセの保証金は、基礎生活保障受給世帯の基本的な生活維持に必要と認められる

「基本財産額」として、所得換算時に除外される。国民基礎生活保障法第6条の3の第2項では、「財産の所得換算額は、個別世帯の財産額から基本財産額（基礎生活の維持に必要と保健福祉部長官が定めて告示する財産額をいう）及び負債を控除した金額

36) 国土交通部・LH公社（韓国土地住宅公社）「マイホーム」ホームページ「住居給与紹介」<https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectHousingBenefitView.do> 2026年2月23日アクセス。

に所得換算率をかけて算定する」と規定している。2026年の基本財産額は、地域別チョンセ価格等の

差を勘案するが、世帯規模（世帯人員の数）は考慮しない方法で、表15のように決められる。

表15 基本財産額

(単位：ウォン)

区分	ソウル	京畿	広域市・世宗・チャンウォン	その他の地域
生計、医療、住居、教育給与	9,900万	8,000万	7,700万	5,300万

出所：保健福祉部『2026年国民基礎生活保障事業案内』165。

住居給与は、受給者の住居安定のため必要な賃借料（賃借給与）、修繕維持費（修繕維持給与）等を支給する。2026年の住居給与の最低保障水準による基準賃貸料<sup>37)</sup>は、表16のように決められており、住

居給与は基準賃貸料を上限に支給される。ソウル市の場合、1人世帯の基準賃貸料は369,000ウォンであるが、このような低い家賃で入居できる賃貸住宅は、半地下住宅・考試院がほとんどである。

表16 基準賃貸料（2026年）

(単位：ウォン)

区分	1級地 (ソウル)	2級地 (京畿・仁川)	3級地 (広域市・世宗市 首都圏外特例市)	4級地 (その他の地域)
1人	369,000	300,000	247,000	212,000
2人	414,000	335,000	275,000	238,000
3人	492,000	401,000	327,000	283,000
4人	571,000	463,000	381,000	329,000
5人	591,000	479,000	394,000	340,000
6人	699,000	568,000	463,000	402,000

出所：国土交通部「2026年住居給与選定基準及び最低保障水準参照」国土交通部告示 2025-506号。

#### (4) 住居脆弱階層に対する居住支援

賃借世帯に対する居住支援政策の中でも、特に、住居脆弱階層に対する居住支援は、公共賃貸住宅の供給、住居給与（住宅扶助）、チョンセ資金貸出などがある。

住居脆弱階層とは、「野宿者施設、ビニールハウスなどの非住宅、または最低住居基準に達していない地下層など不適合住宅に居住する低所得世帯として、緊急の居住ニーズがあり、抱えている居住問題

を自力で改善することが難しい世帯」と定義している<sup>38)</sup>。

国土交通部の「住居脆弱階層住居支援業務処理指針」によると、住居支援事業とは、チョクパン・ビニールハウス居住者、家庭暴力被害者、児童貧困世帯など住居脆弱階層の居住安定と住居水準の向上のために実施する建設・買い上げ・チョンセ賃貸事業、住居衛生・安全・環境改善事業、引っ越し費用・生活必需品支援、保証金貸出支援事業としている。

37) 「2026年住居給与選定基準及び最低保障水準参照」国土交通部告示 2025-506号。

38) イ・ギルジェほか（2023）『住居脆弱階層のための住居上向支援事業強化方案研究』、国土研究院、13。

対象は、考試院、旅人宿、ビニールハウス、野宿者施設、コンテナ、ネットカフェ、マンガ喫茶、最低住居基準に達しない地下層、市長等が洪水や集中豪雨などによる浸水の恐れのため移住が必要と認

める地下層などの居住環境で3ヶ月以上居住する人である。表17は、ソウル市が居住脆弱階層のため行っている支援の一部である。

表17 ソウル市の居住脆弱階層のための支援

脆弱階層住居向上支援事業	公共賃貸住宅（SH公社、LH公社）の入居支援及び保証金に対して無利子の融資支援。移住費用（引っ越し費用や生活必需品購入費）の支援は40万ウォンの上限がある。
ソウル型住宅バウチャー（一般）	基礎生活保障受給世帯や公共賃貸住宅に居住する世帯を除いた世帯の家賃を支援。
ソウル型住宅バウチャー（半地下居住世帯の移住支援）	半地下居住世帯が地上階に移住した場合、住居安定のため家賃を支援。月20万ウォン、最長72ヶ月分の家賃を支援。
緊急福祉住居支援制度	危機事由発生のため助けが必要な人に、臨時居所の提供、住居費を支援。 危機事由： ・主所得者の死亡、行方不明、家出などの事由で所得を喪失した場合 ・世帯構成員より放任・遺棄、虐待された場合 ・家庭暴力、性暴力の被害者 ・矯正施設から出所し生計が困難な場合など

出所：ソウル住居ポータルホームページ [https://housing.seoul.go.kr/site/main/content/sh\\_061010](https://housing.seoul.go.kr/site/main/content/sh_061010)

2020年のソウル市の住居向上支援事業を通じて、チョクパン、考試院、旅人宿居住者、トイレもない地下倉庫を改造し居住していた人など1,241名が公共賃貸住宅に入居されることになった。<sup>39)</sup>

#### (5) 金融支援——保証金や家賃貸出に対する支援

金融支援とは、「庶民と中所得者の住居安定のため、マイホームの購入、チョン・ウォルセ資金を支援（保証）して、庶民住居の安定的支援のため公的資金を助成」する居住福祉政策である。<sup>40)</sup> 勤労者及び庶民の居住安定のため、金融機関（国土交通部長官が運用・管理する「住宅都市基金」の受託銀行）を通じて保証金や家賃の貸出を支援している。以下、金融支援の一部を紹介する。

##### ①チョンセ保証金貸出（チョンセ資金貸出）

チョンセ保証金貸出（正式名称は、ボチンモクチョンセ資金貸出）の対象は、貸出の申請日現在、世帯

主を含む世帯員全員が無住宅者で、夫婦合算の年間所得が5千万ウォン以下、貸出申請人及び配偶者の合算した資産額が3.45億ウォン（2026年基準）などの要件を満たした世帯主である（但し、貸出受付日現在、公共賃貸住宅に入居している場合は除外）。

チョンセ保証金貸出の対象になる住宅は、賃借専有面積が85㎡以下の住宅として、一般世帯は首都圏の場合3億円（首都圏以外は2億ウォン）の住宅、新婚世帯は首都圏の場合4億円（首都圏以外3億ウォン）になる。貸出限度額は、首都圏1.2億ウォン、首都圏以外8千万ウォン、新婚夫婦や子どもが2人以上の世帯は首都圏2.5億ウォン、首都圏以外は1.6億ウォンである。貸出金利は、一般的な銀行の貸出金利より安い2.5～3.5%、貸出期間は2年（最長で10年間利用可能）である。

##### ②青年専用チョンセ保証金（資金）貸出・青年専用保証金付ウォルセ貸出

39) ソウル特別市ホームページ住宅建築「ソウル市、考試院・チョクパン—『家ではない家』に住んでいた1,241名、公共住宅の新しい住まいに」2021年 <https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/511273> 2026年1月25日アクセス。

40) マイホームポータルホームページ「住宅金融紹介」<https://www.myhome.go.kr/hws/portal/content/selectHousingFinanceView.do> 2026年3月26日アクセス。

41) 住宅都市基金ホームページ <https://nhuf.molit.go.kr/FP/FP05/FP0501/FP0501.jsp> 2026年3月31日アクセス。

19～34歳の青年を対象にした青年専用チョンセ保証金貸出、青年専用保証金付ウォルセ貸出については、表18のような支援が行われている。

表18 青年専用チョンセ資金貸出・青年専用保証金付ウォルセ貸出

	青年専用チョンセ資金貸出	青年専用保証金付ウォルセ貸出
対象	19～34歳の青年（無住宅者の世帯主）	19～34歳の青年（無住宅者の世帯主）
貸出金利	年利2.2%～3.3%	保証金：年利1.3%、 家賃：0%（20万ウォン限度）／1.0%（20万ウォン超過）
貸出金限度額	1.5億ウォン 新規契約—チョンセ保証金の80%以内	保証金：4,500万ウォン、家賃：50万ウォン （家賃合計、1200万ウォン）
貸出期間	2年（最長10年可能） 但し、賃貸借期間の終了日まで	25ヶ月（最長10年5ヶ月利用可能）
対象住宅	専有面積60㎡以下で、保証金3億ウォン以下	専有面積60㎡以下で、保証金6,500万ウォン以下、家賃70万ウォン以下の住宅

出所：住宅都市基金ホームページ <https://nhuf.molit.go.kr/FP/FP05/FP0502/FP05020701.jsp>

「2021 ソウル市住居実態調査」では、回答した39歳以下の青年世帯の69.0%が、居住支援が必要と答えている<sup>42)</sup>。さらに、もっとも好まれる居住支援としては、チョンセ資金貸出（30.1%）、住宅購入資金貸出（27.7%）、長期公共賃貸住宅（14.6%）の順でチョンセ資金貸出の需要が高い。

### ③チョンセ資金貸出の現状

経済正義実践市民聯合が2024年3月に発表した「チョンセ資金貸出実態分析結果発表記者会見」の報道資料によると、チョンセ資金貸出供給額286.6兆ウォンのうち、ソウル市120.2兆ウォン（42%）、京畿道87.7兆ウォン（31%）、仁川市18.4兆ウォン（6%）の順で、首都圏に全体の79%が集中されている<sup>43)</sup>。

また、同調査の年齢階級別チョンセ資金貸出供給額（2023年9月現在）においては、286.6兆ウォンのうち60代以上が9.6兆ウォン（3%）、50代が27.3兆ウォン（10%）、40代63.8兆ウォン（22%）、30代129.7兆ウォン（45%）、20代56.1兆ウォン（20%）で、チョンセ資金貸出供給額全体の65%が20～30代の若者に集中していることがわかる（表19）。

経済正義実践聯合は、このようにチョンセ資金貸出の利用者が若者に多いことと、チョンセ詐欺被害者のうち20～30代の若者がかなりいることは無関係ではないとみている<sup>44)</sup>。

42) ソウル特別市（2022）「2021 ソウル市住居実態調査 調査報告書」151-160。

43) 経済正義実践市民聯合ホームページ2024年3月20日「チョンセ資金貸出実態分析結果発表記者会見」報道資料 <https://ccej.or.kr/posts/latG02> 2026年1月28日アクセス。

44) 43)と同じ。

表19 年齢階級別チョンセ貸出供給額の現況

(金額単位：兆ウォン)

	2019	2020	2021	2022	2023.9	計
60代	1.6 (3%)	2.3 (3%)	2.3 (3%)	2.0 (3%)	1.4 (3%)	9.6 (3%)
50代	4.8 (9%)	6.8 (10%)	6.6 (10%)	5.4 (10%)	3.8 (9%)	27.3 (10%)
40代	11.4 (22%)	15.8 (23%)	15.0 (22%)	12.4 (22%)	9.1 (22%)	63.8 (22%)
30代	24.3 (47%)	31.6 (46%)	30.4 (44%)	25.0 (44%)	18.4 (45%)	129.7 (45%)
20代以下	9.3 (18%)	12.1 (18%)	14.2 (21%)	12.3 (22%)	8.1 (20%)	56.1 (20%)
年齢不詳	0.08 (0%)	0.05 (0%)	0.02 (0%)	0.01 (0%)	0 (0%)	0.16 (0%)
合計	51.4 (100%)	68.7 (100%)	68.5 (100%)	57.1 (100%)	40.9 (100%)	286.6 (100%)

出所：経済正義実践市民聯合（2024）「チョンセ資金貸出実態分析結果発表記者会見」報道資料。

## おわりに

以上で韓国における居住問題と賃借世帯への支援の現状についてみてきた。首都圏への人口集中による深刻な住宅不足のなか、(チョンセ・保証金付ウォルセ)の保証金や家賃が安い半地下に、低所得層の居住が増えてきた。集中豪雨による半地下の被害は社会問題として取り上げられ、半地下住宅の建築不許可、地上階への入居支援など対策を講じる契機になっている。しかしながら、依然として39万を超える世帯が半地下に住んでおり、そのうち首都圏に97.5% (38万8177戸)が集中している。また、住宅以外の居処のうちソウル市や首都圏へ集中している考試院の居住環境の改善はあまり進んでいない。老朽化した考試院への消防設備の支援、考試院居住者の公共賃貸住宅への入居も一部では進んでいるが、根本的な改善策はない状況である。低所得の若者や高齢の単身世帯が、高い保証金や家賃の負担を避け、考試院を選ぶことが現状である。これまでの賃借世帯への支援は、低所得者のための公共賃貸住宅の供給、住居給与などの支援が行われ、青年世代に対する支援は貧弱であったが、昨今の居住問題への対応として対策が増えている。

賃貸借契約制度の利用の変化をめぐる問題におい

ては、チョンセから保証金付ウォルセへ転換している状況で、賃借世帯の住居不安感が高まっている。また、多額のチョンセ保証金の未返還などチョンセ詐欺の問題はこれまでもあったが、近年増加しており、賃借人の地位をさらに不安定なものにしている。賃借人の保証金の回収のため、優先返済権や賃借権登記命令の申請など法的拘束力を持つ、賃借人保護に関する法律として「住宅賃貸借保護法」を改正してきたが、さらなる対策の強化が求められている。

(ばくいんすく・総合社会福祉研究所)

\*本研究はJSPS科研費20K13744の助成を受けたものです。

金成垣・金圓景・呉世雄（編著）

## 『現代韓国の福祉事情』

## ——キャッチアップか、新しい挑戦か』

法律文化社、2025年

金 早雪

## 1. はじめに

〈後発福祉国家論〉という地平を切り拓いてきた金成垣氏が、福祉研究にまた新しい風を吹き込んでくれた。何と、同氏を含む17人もの若手韓国人の福祉研究者が、それぞれの専門領域の福祉実情を、単に解説するのではなく〈なぜ……か？〉という問いを立ててそれに答えるという論法で、解き明かそうというのである。それらの問いを束ねるいわば大問は、序章のタイトル通り、「社会保障制度改革にみる『脱キャッチアップ的挑戦』」と位置付けられている。書名の副題「キャッチアップか、新しい挑戦か」の折衷的回答と理解すればよいだろうか——真理は中庸にあり。

本稿は、本書出版記念シンポジウム（韓日福祉社会研究会主催、2025年4月26日、東京大学）<sup>1)</sup>での拙評をもとにしている。内容の理解とそれへの論評いづれにおいても、浅学非才ゆえの誤り等があればご叱正願いたい。

## 2. 本書の構成と概要

17の各章の問いとそれへの回答の概要について評者の簡単なコメントを【】内に添えて、また各章が福祉のどの分野に該当するのかを、表1にまとめ

た。正確な紹介に程遠い点は、ご容赦願いたい。

まず、本書の17の問いを、通常の解説書の分類である「障害者」「高齢者」などに当てはめると、5つの章が高齢者福祉を扱っているほか、社会保険制度（の機能不全）と地域福祉に関して、複数の問いがたてられている。つまり、やや強引だが、高齢者福祉、社会保険制度、地域福祉が韓国福祉事情の3大テーマと読めようか。

もっとも本書の魅力は、そうした従来の福祉分野の枠を取り払って、〈韓国ならではの〉福祉事情を描いている点にある。本書が「応用社会福祉論」（脚注1参照）であることに賛同する立場から、そうした分野別のバランスにそうこだわることはなく、17の各論から、現代韓国で何がなぜ問題になっているのかを読み取ればよいのだと思う。

実際、小さなテーマであっても、それぞれに〈人間らしい生活をする権利〉（大韓民国憲法第35条）とは何かに通じる、普遍的な問いかけが息づいている。具体的には、「民間・認知症保険」「孤独死予防法」「老人／総合福祉館」「マウル会館」「死の教育／well-dying」などである。

また言葉としては学界や一般でも用いられているか、さもなくとも理解できるとしても、その社会的背景や実態に驚かされるものとして、「死角地帯」や「養育費履行制度」などがある。「死角地帯」へ

1) 本書に関する2度目のいわば合評会で、姜民護氏（第10章）、孔榮鍾氏（第11章）と羅珉京氏（第17章）から発表があり、コメントは評者のほか、金在根氏（目白大学）と小島克久氏（国立社会保障・人口問題研究所）からなされた。発表・討議に多々学んだが、とりわけ小島氏が本書を入門書ではなく「応用韓国社会福祉論」と指摘されたことに首肯する次第である。

の取り組みが、利用者目線の福祉 ICT につながったことから、機械を作り動かすのは人間であり、政治であると、評者としても声を大にして言いたい（金早雪 2023）。同様に、韓国の養育費履行制度の成立は、黒川（2021）で初めて知った。日本でも、子どもの貧困に関心が寄せられているが、その内実は子育て世帯の貧困であり、なかでも深刻なのがシングルマザー家庭である。なぜ、日本では養育費履行制度が実現できないのかを問いたいが、本書ではなんと韓国のさらなる制度強化が論じられている。

「低福祉」だけで切り捨ててはならない、〈人間らしい生活〉への社会運動が息づいている（三浦・金 2024）。

韓国は福祉後発国であるし、確かに低負担・低福祉で、とりわけ社会保険の機能不全など、多々問題はある。しかし、ある面ではその政策や制度には驚くべき〈先進性〉もある。韓国の人たち自身も、きっとキャッチアップしているつもりが、気づいたらある面で世界の先導者になっていたのではないだろうか。

表1 本書の構成・著者、概要及び簡単な評者コメント

章 / 題 (著者)	〈なぜ?〉の回答:【 】内は評者コメント	分野
序章 社会保障制度改革にみる「脱キャッチアップ的挑戦」(金成垣)	キャッチアップか新しい挑戦か/韓国固有の特徴/「脱キャッチアップ的挑戦」と「福祉国家的でないもの」	総論・問題提起
1. なぜ、「社会保険でない制度」が広がりつつあるのか(金成垣)	社会保障の機能不全の原因は「死角地帯」(受給漏れ階層)など不安定就労にある。雇用を前提としない【できない?】社会保障制度に向かうのか?	社会保障制度/保険
2. なぜ、税方式の基礎年金が拡大しているのか(裴俊燮)	後発性ゆえ。国民年金の縮小化傾向。 【機能不全というにつきる。少数ながら財閥等の企業福祉の実態は? 日本は、保険方式年金がそれなりに機能している先進モデルだろうか?】	高齢者/年金
3. なぜ、民間「認知症保険」の加入が進むのか(金圓京) ⇨ 8章	民間・認知症保険(1995年から)は、既存保険の不備ゆえ、高所得層らが加入。 【背景には老後の家族ケアの解体がある。「国家責任」=公的保険とのツートラックということか】	高齢者/民間保険(認知症)
4. なぜ、公的保険で「就労の場」の提供が進められてきたのか(金碩浩)	IMF 危機後の失業貧困層と貧民運動の詳述。 【制度形成はすでに多々論じられてきており、その後の自活事業担い手等の変容などでも重要な論点があるはず】	公的扶助/社会的経済
5. なぜ、社会的経済政策が進められてきたのか(呉世雄)	「政府主導」(p.82,88 ⇨【この疑問は本文参照】)と「草の根の実践」(p.82)という二面性。ソウル市主導とそれへのバックラッシュ。 【「脆弱階層」の意義をもっと強調してもよいのでは?】	社会保障制度/社会的経済
6. なぜ、高齢者貧困が深刻化するのか(李省翰)	①早期退職【終身雇用不全】、②社会保障機能不全、③老後資産形成の不安定。【家族扶養の喪失:社会的孤立(→自殺)、死ぬまで働いても貧困という厳しい現実がある】	高齢者/貧困
7. なぜ高齢者孤独死を防止できたのか(鄭熙聖)	2014 KBS ドキュメンタリー「パノラマ」などを機に政府調査がなされ、孤独死予防法(2020年)、見守り基本サービス(2007年~)など「政府主導」(p.114)での政策導入。 【政策導入の成功、イコール孤独死防止成功といえるか、今後の実態調査結果を期待したい】	高齢者/家族

8. なぜ、長期療養保険制度下に介護予防事業が存在しないのか（金美辰）	老人福祉館での予防事業で代替されている。 【「なぜ、老人福祉館が介護予防事業を担うのか」というポジティブな問いの立て方もあったのでは？】	高齢者／介護保険・地域福祉
9. なぜ少子化対策は効果がないのか（金成垣）	第4次計画の転換：要因①社会経済（雇用）、②文化的・価値観、③人口学的。「20世紀体制」スのキップ（p.157） 【背景として「女性／ジェンダー VS 家族制度」のミスマッチがあらう】	少子化対策
10. なぜ、養育費履行確保制度の強化は可能だったのか（姜民護）	法的争点、運動論アプローチ、国会での妥協 【論旨明解！ただ日本の読者には、なぜ履行制度ができたのかから入ればよりわかりやすいし、その意義として後発・韓国の「先進性」といってもよいのでは？】	児童養育（女性）・家族
11. なぜ、政治は障害者運動に反応したのか（孔栄鍾）	終わりなき「権利」運動、その成果と課題。 【構成がとても明解！障害者関連法令一覧（1977～2020、図表11-2）も見事！「変わっていないもの」への挑戦はまだ続く】	障害者と政治
12. なぜ、在留外国人の福祉アクセシビリティ確保が推進されてきたのか（李恩心）	日韓比較（図表12-5）は大変参考になる力作！ 生活課題の共有に「人権意識が介在して支援につなが」ってきたが（p.206）、差別はむしろ強まってもいる。【福祉受給における国籍条項も知りたい】	多文化社会・家族
13. なぜ、総合社会福祉館が地域福祉の担い手になったのか	1980年代からの総合福祉館の歴史的背景である外国民間援助の系譜の再確認。 【教会セツルメントに始まる地域福祉は、これぞ韓国ならではの展開である。今後、日本の自治体・社協との対比研究も期待したい】	地域福祉
14. なぜ、農村ではマウル会館に高齢者が集まるのか（金吾燮）	起源はセマウル運動（1970年代）で「敬老堂」との複合運営がなされ、経済的負担なき日常生活の場。 【総合社会福祉館との棲み分けの経緯や農村の人口減少・高齢化といった社会的背景が読める。インタビュー・コラム（pp.231-2）は説得力を持つ】	地域福祉
15. なぜ、療養保護士の国家資格取得者が多いのか（任セア）	雇用創出、取りやすさ、単一の国家資格ゆえ。 【社会福祉士制度全体の紹介が欲しい。2021年現在約39.8万人、日本の介護福祉士と比べても「多い」のか？】	介護人材供給
16. なぜ、「死の教育」関連の民間資格が急増したのか（孔英珠）	Well-dying（よき終活か）、「死の教育」民間資格の状況。未熟なウエルダイイング文化。 【背景には死生観の変化があるだろうか】	福祉教育／死生観
17. なぜ、福祉行政ICT戦略が迅速に進んだのか（羅珉京）	「福祉死角地帯」への対応。 【なぜ、日本では「一杯のかけそば」が一過性同情（その後、ヤラセ批判）に終わったのだろうか？】	福祉行政
終. 新たな挑戦をどうみるか：示唆と展望（呉世雄）	福祉政治のダイナミズム／市民社会の成長と当事者化／政府主導の福祉多元主義（p.288）【本文で言及】／包括的支援のシステム構築／後発性ゆえの革新性。	総論

注：網掛けの第4章・第5章が評者の最大の関心テーマである。

また【 】内は評者の感想・コメントである。網掛けした第4章と第5章については、本文の次節で触れたい。

出所：筆者作成。

### 3. 本書の意義とコメント3点——17の問いかけは成功しているか？

評すべき最も大きな視点は、17の問いかけが成功しているかどうかであろう。

従来の解説型に捕われないとはいえ、韓国の福祉事情の概要が捉えられているかどうか。読者によってはもっとこの分野の概要が知りたかったといった声があるかもしれないが、17の問いを通じて韓国福祉の概要が描かれたこと自体、驚愕すべきかもしれない。外国の福祉事情の研究書として、稀有な成果である。

個々の章への評価は紙幅上もなしえないが、第11章(障害者福祉と政治:孔英鍾)の論述は見事と思った。韓国の福祉形成は2000年前後における〈国家パラダイムの転換〉であり、生計保障を基軸としたが、当然、福祉の真髄にあたる障害者福祉もまた実に多くの政策・法令の制定・改訂が続いた。錯綜する現実を、以下のように見事に昇華させた。その内容は、ぜひ、本書で確認いただきたい。

1. 終わりなき障害者「権利」運動
2. 何が変わって、何か変わっていないのか
3. 「変わっていないもの」への運動に政治を反応させたのは何か
4. 「変わっていないもの」への挑戦とその意義

評者の関心に沿って、あと3点、コメントしたい。

第1に、17の問いをざっと見直して、過半が特定の法令や政策にピンポイント的に焦点を当てている反面、〈社会的経済〉〈少子化対策〉〈障害者運動〉といった大きなテーマも混在していて、その点ではやはりデコボコ感がある。それ自体は悪いことではないが、例えば「マウル会館」「療養保護士」などの韓国ならではのテーマでは、そもそもそれが何であり(日本にはないか同じではないので)、伝統的な枠組みとの接点やそこでの位置付けに今少し言及があれば、日本の読者の理解を助けたであろうと感じる。

第2に、韓国の福祉は、その形成過程の歴史的・経済的背景から、「社会的経済」に通じる要素を内

包していた(松江、2023参照)。これに関しては、第4章と第5章が的確な問いを立てていると思う。ただし、第4章では形成後に自活事業の総括が、民間から移管なされたことのほうが、より現代的な課題ではないかと思う。また、第5章や終章での「政府主導」という論述には疑問が残る。法令による全国への“国家的(national)事業”ではあるが、社会的企業育成(法の制定)が政府主導であったとはどう言い難いはずである。「政府主導」の意味や根拠など、機会があれば著者からお聞きしたい。

最後に、序章の問いと終章でのその受け止めについて。後発ゆえに、「(先発)福祉国家的でないもの」をどう位置付けるかである。「後発性ゆえの革新性」(終章)に、すくとんと合点が行く。しかし後発性イコール革新性とは限らない。福祉なるものが、人間・社会・政治の時代性を帯びていることを改めて感じ入る。

日本の福祉学界に、このように若い韓国人研究者らが韓国の福祉事情を田多編著(2014)とはまた異なる斬新な方法で問いかけてきたことで、国際比較研究に深みと厚みを増すものと期待される。

#### 【参考文献】

金早雪(2024)『韓国・福祉改革のダイナミズム』御茶の水書房

キム・ヨンスン(金榮順)／金成垣・松江曉子訳(2024)『韓国福祉国家はいかにつくられたのか』明石書店

黒川祥子(2021)『シニルマザー、その後』集英社新書

田多英範編著(2014)『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』ミネルヴァ書房

松江曉子(2023)『韓国の公的扶助』明石書店

三浦まり・金美珍(2024)『韓国社会運動のダイナミズム——参加と連帯がつくる変革』大月書店

(きむ ちょそる／大阪商業大学)

志賀信夫・加美嘉史編著

『漂流するソーシャルワーカー  
——福祉実践の現実とジレンマ』

旬報社 2024年

芦沢 茂喜

「難しい本だな」。私が読んで、抱いた感想である。研究者ではない私が書評を書くことの難しさ、本書が対象としているソーシャルワーカーが読んだ場合、立ち位置の違いにより、捉え方が大きく変わってくるという難しさ、研究書であるため、そこで提示されている内容を現場で実践することの難しさを感じた。

改めて、このような難しさを私が感じた大きな要因は何かと考えれば、私の読解能力の問題もあるが、本書ではソーシャルワーカーが置かれた社会構造が取り上げられ、現状に対する批判が展開されており、現状に対する切れ味は鋭い。ただ、その反面で、研究書である限界なのか、著書らが考えるソーシャルワーク、ソーシャルワーカーの姿が具体的に見えず、その部分では歯切れが悪い印象を受けた。

そのため、ソーシャルワーカーとして本書を読んだ場合、実践から距離を置き、自身が置かれた環境を俯瞰的に見た場合の一つの見方を知る点において参考になる本だと思った。

私は福祉系大学を卒業後、主に精神保健福祉領域で仕事をしながら、ソーシャルワークの言語化の必要性を感じ、これまでに単著3冊、共著2冊を発刊してきた。ただ、私は研究者ではない。研究者が書いた本に対して、一人のソーシャルワーカーにすぎない私が書評を書くことに対しては、私自身が一番大丈夫なのかという気持ちで一杯である。書く内容によっては、的外れの点があるかもしれない。もし、そのような点があれば、ご容赦願えればと思う。一人のソーシャルワーカーとして本書をどう読んだのか、書いてみたい。

本書は、福祉労働従事者を賃労働者として位置づけ、カール・マルクス (Karl Marx) の資本論を理論的根拠に、社会福祉学を専門とする研究者を中心に組織されたチームにより編集されたものであり、コラムとして韓国の状況や日本の実践者の文章も掲載されている。

様々な人が書いていることから、テイストの違いが見られ、章と章の間に挟まれたコラムと各章との関係、特に実践者である鶴の論考が具体的である分、他の章との関係が見えづらく、もったいない印象を受けた。

近年、斎藤幸平氏の影響もあり、マルクスに対する社会の関心は高く、あまり論じられることがなかった、環境問題やフェミニズムとの関係も論じられ、自治やコモンズといった言葉も聞く機会が増えた。福祉分野でマルクスの名を聞くことがなくなった現在に、改めてマルクスに理論的根拠を求め、ソーシャルワーカーを分析する点に関して、時宜を得たものであり、触れたことのない若い世代にとって新しい視点を提示した書籍だと感じた。

前述のとおり、本書は読み手の立ち位置によって様々な受け取り方をされる本であり、評価は難しい。実際、ネット上のコメントを見ると、ソーシャルワーカーの労働者性に焦点を当て、ラディカルな主張をしていることに対する評価もあれば、あとでも取り上げるが、社会構造を無批判に受け入れ、ソーシャルワーカーが課題に取り組むことに対して、「小手先のテクニック」と書かれたことに対する反発も見られた。以下、「労働者性」とネット上で反発のコメントが挙がっていた「小手先のテクニック」とい

う著書らの認識、そして本書において批判の対象とされた「専門性」について、記していく。

まずは、「労働者性」について。ソーシャルワーカーが、ソーシャルワークをできなくなっている。精神保健福祉領域の例でいえば、精神科病院を飛び出し、地域をフィールドに精神障害者の作業所づくりに奔走してきた世代、それを見てきた世代にとっては、そう感じる人も多いように感じる。制度内に組み込まれ、マクドナルド化が進み、裁量の少ない仕事となり、行う仕事が数字で評価される。人員の増員はなく、コスパやタイパを求められ、労働条件は厳しくなるばかり。そのようななかで何か事件が起これば、人員や体制の問題ではなく、個人の専門性の弱さ、無さが指摘され、新しい資格の議論が起ころ。新しい資格のための組織、研修テキストなどが作られ、新たな産業が生まれる。ソーシャルワーカーは新しい資格取得のための時間と費用が取られる。

また、説明責任の名のもとに次々と書類作成が求められ、事務作業に忙殺される。ブルシット・ジョブばかりが増え、状況は良くない方向に進んでいく。仕事についていけない人は辞め、人員は減り、維持していくには今の状況に抵抗せず、適応し続けるしかできなくなる。本書が指摘するように、ソーシャルワーカーの労働者性を取り上げることに對して、私も異論はない。

ただ、著者らの現状認識については、以下の点で異なる見解を抱いた。まずは、ジレンマの捉え方について、本書は「はじめに」で、「ソーシャルワーカーが社会変革および人間解放をもとめる実践者として期待されている側面と資本主義社会・国家の前衛者という資本からの要請がぶつかるところで生じる」ジレンマをテーマにしている、と論じている。だが、第1章と第2章ではソーシャルワーカー養成教育を取り上げ、資格に基づく、画一的で定型化された教育により、社会変革やソーシャルアクションが軽視されていると指摘している。制度に適應することを前提にした養成教育を受け、仕事につく者が、本書がテーマとするジレンマを果たして感じることはで

きるのだろうかとの疑問を感じた。

私もこれまで多くのソーシャルワーカーと呼ばれる人たちを見てきたが、資格創設後に養成教育を受け、卒業後、制度内に業務が組み込まれた現場で仕事に就く若い世代の多くは、業務を行うことが「ソーシャルワーク」だと捉えており、残念ながらそこに疑問を感じてはいなかった。教えられていない以上、仕方のないことのようにも感じるが、ジレンマがあることを前提にするのではなく、ジレンマを感じない、感じていないとの現状認識から議論をスタートする必要があるように感じた。

次に、「小手先のテクニック」については、私は議論を喚起するために、著者らがあえて書いたものだと感じた。「はじめに」で既存の社会を受け入れ、「課題を抱える人」が課題を解決できるようにするための「小手先のテクニック」が重視されていると指摘している。私の認識では、ソーシャルワーカーは「課題を抱える人」が社会との間で生じる問題に、一緒に取り組むなかで、社会が抱える矛盾に遭遇し、問題の解消に向けて行動するとともに、社会構造の問題にも目を向けるようになる。コラム2で、鶴も「SWは、社会に存在するソーシャルタスクと目の前にいるクライアントの困難について即時的に反応し、個人及び団体のネットワークと社会資源の活用により、様々なチャレンジを行い、解決や回復、支援ができる専門職である」と論じている。あくまでも、スタートは社会構造ではなく、一人の「課題を抱える人」との関わりである。関わりのないなかで、社会構造の話にいくことはない。

新しい児童福祉の資格の議論の際に、特化した新たな資格を創設する必要があるとの話がなされたが、児童虐待件数の多さや問題の深刻さばかりがクローズアップされ、そもそもソーシャルワーカーは何をする人なのか、ソーシャルワークとは何かの議論は残念ながら行われなかったと記憶している。社会構造の問題点の指摘だけでなく、著書らにとってのソーシャルワーク、ソーシャルワーカーを示す必要があるように感じる。

最後に専門性について。私は国家資格ができて以降も、未だに専門性という話題がテーマに出続ける時点で、果たしてその資格に専門性があるのかとの疑問を感じる。そもそも、専門性と言った場合の専門性とは何を指すのか。また、制度内に組み込まれ、自由のない状況下で、労働者性を主張した場合、ソーシャルワーク、ソーシャルワーカーの価値を社会に見せていく必要が生じる。

第3章では問題の解決方法として、自己研鑽や業務独占化ではなく、ソーシャルワークのための反・資本主義の行動を職能団体のネットワークを活用し、行っていくことが指摘されているが、制度や事業内に資格を位置づけることに関心を持ち、活動してきた職能団体が後ろ盾を手放し、活動した時に、社会に何を見せることができるのだろうか。専門性と言った場合、新しい児童福祉の資格を例に出すまでもなく、ソーシャルワークの専門性ではなく、医療、教育、司法など、ソーシャルワークの前につく領域、分野のことが言われる。悲しい話だが、児童福祉の資格の議論の際に専門性として出てきたのは精神医学や心理学の話であり、ソーシャルワークではない。ソーシャルワークとは何かを示すことができていないなかで、いないからこそ、専門職団体がいまだにまとまらず、資格ビジネスのように新たな資格が作られ、養成教育もその流れに乗っている。制度に沿ったカリキュラムの改訂が進み、制度内で

の仕事が当たり前になっている世代が、著者らが指摘する労働者性を主張し、何ができるのかを社会から問われた時に、果たして何を行うことができるのだろうか。それを示せていないことが大きな問題なのではないだろうか。

長々と書いてきたが、ソーシャルワークとは何かを示されていないならば、専門性や労働者性の議論そのものも成り立たないように感じる。個人的には養成教育が置かれているジレンマをぜひ取り上げて頂きたい気持ちである。

本書を通して、議論が起こり、何らかの行動に繋がることを著者らは求めていることから、他の多くのソーシャルワーカーが本書をどのように読むのか、読んだのが気になるところである。

現場と研究者とのキャッチボールを通じて、認識の相違が明らかになり、そこから議論が発展していくことが望まれる。近年、対話がキーワードとして挙げられるが、本書で提示された一つの見方について、現場の実践者、研究者など、様々な立場の人たちとの対話に今後、発展することを期待したい。

(あしざわしげき /

国際医療福祉大学大学院博士過程)

宮本憲一著 宮本背広ゼミナール編

『われら自身の希望の未来  
——戦争・公害・自治を語る』

かもがわ出版 2024年

杉本 通百則

本書は、環境経済学の第一人者である宮本憲一(94歳)による斎藤幸平、澤地久枝、アイリーン・美緒子・スミス、加茂利男との対談および各種講演の内容について、宮本背広ゼミナール(金沢大学・大阪市立大学・立命館大学の歴代のゼミ卒業生を中心にした研究会)との共同作業で編集され、マルクス・戦争・公害・自治を語る最新の論考であり、2021年刊行の卒寿記念論集『未来への航跡—環境と自治の政治経済学を求めて』の続編にあたる。本書は全4部10章と編集委員による「視点」(各対談の解説)から成り、章構成は下記の通りである。

=====

序章 戦後社会の重大な転換期をどう生きるか

第1部 マルクスと環境

第1章 人新世の環境学へ  
(対談：斎藤幸平)

第2章 環境経済学の方法論と課題

第3章 なぜいまカール・マルクスなのか

第2部 戦争と沖縄

第1章 憲法・沖縄・ウクライナ  
(対談：澤地久枝)

第2章 復帰50年、沖縄の現在・過去・未来

第3部 四日市と水俣

第1章 四日市公害判決50年に思う

第2章 「公害先進国」の経験をどう生かすか  
(対談：アイリーン・美緒子・スミス)

第3章 公害研究における水俣病問題の意義と課題

第4部 自治と未来

第1章 地方自治研究史私論

第2章 地域と自治体の未来像を探る  
(対談：加茂利男)

=====

## 1. 本書の概要

序章では、まず新自由主義に伴う気候危機、パンデミック、ウクライナ戦争を「三大危機」と捉え、環境・自治・平和が重大な転換点に立たされているとの基本認識を示し、現代社会を揺るがす問題の根底にあるのが際限ない成長を求める資本主義の矛盾にほかならず、住民の民主的自治を主体にした維持可能な内発的発展の路線を展望する。

第1部第1章の斎藤幸平(東京大学准教授)との対談では、両者の一致点として第一に、グリーン成長論やSDGs(持続可能な発展)の限界(妥協の産物)から「資本主義では気候変動という環境問題は解決できない」との資本主義の体制変革・転換の必要性である。斎藤の「疎外されたコモンを民主主義的に管理する自治」とともに、宮本は公益(ステークホルダー)資本主義の現実から「株式会社に代わる経営形態の可能性」を問題提起する。第二に、斎藤はマルクスの物質代謝論から、宮本は公害論の現状分析から定式化した「素材から形態(体制)へ」という方法論である。一方で、思想だけではだめで、マルクスだけにこだわらず、現場へ行き徹底した調査に基づいて環境経済学を創造する重要性を指摘する。

第2章では、『社会資本論』を原論とし、共同社会的条件である社会資本・都市・国家・環境を政治経済学の体系の中に組み込み、『環境経済学』(市場経済学への根本的批判)に到達する道程について、マルクス『経済学批判要綱』と「再生産表式」および制度学派・開発経済学の成果を取り入れつつ、国

内外の公害被害の現場を調査しながら中間システム論を形成してきた経験を描く。カップの社会的費用の第二定義（社会的福祉水準と現在の状況との差額）の重要性と、環境政策における環境教育と住民自治に基づく市民運動の必要性を強調したうえで、新自由主義的な政策転換なしの貧困克服、核兵器廃止・軍縮なしの平和というSDGsの限界、利益の上がる部門に集中し、気候変動・生物多様性・格差は正が進まないESG投資の問題点を指摘する。

第3章では、「マルクスの晩年の論文を引用するまでもなく、現実の資本主義を現状分析すれば分かることではなかったか」と対談を振り返りつつ、マルクスをあとからの解釈で読まない＝そのまま批判的に読むことの大切さを強調する。「マルクスを使うがマルクスにとらわれない」事例として、職場外の現代的貧困と公害・都市問題、技術革新と労働価値説、唯物史観と自然支配という前提、階級国家論と共同社会事務などを示したうえで、今後の社会主義研究において、市民革命の性格、国家が株式を所有する社会主義管理論（中国）、途上国の発展問題、コミュニティ（コモン）の再生などの分析の必要性を提起する。

第2部第1章の澤地久枝（ノンフィクション作家）との対談では、ともに1930年生まれで、澤地は満州、宮本は台湾という外地での暮らしと戦争、戦後の引き揚げと過酷な生活体験を通じて、戦争被害／国とは何かという戦争観・国家観の変容、また両者の人生行路が沖縄の地で交錯し、沖縄を平和と自治の島にしなければならないという願い、ウクライナ戦争の教訓、日本社会が戦争に近づいている危機感などが語られる。そして日本国憲法の形骸化や世論の右傾化に対して、憲法9条とそれを財政的に担保する財政法4条・5条を守る、戦争に反対する意思＝平和を維持する覚悟と「戦争こそ最大の環境破壊」という次世代への非戦のメッセージが重く響く。

第2章では、「基地のなかに沖縄がある」という状態から、航空機騒音公害や生態系の破壊、辺野古基地建設問題など、日本復帰50年を経ても「沖縄のこころ」（米軍基地の撤去、基本的人権の確立、地

方自治）を実現できないのは日本人の恥であるとし、これまでの開発と自治の歩みを振り返り、沖縄の痛みを鋭く問う。また沖縄を基地に依存させる手段として、基地の地料の引き上げ（7倍）や「北部振興事業費・特定事業推進費」による市町村買収（財政法違反）を指摘したうえで、国の振興開発計画・公共事業に依存する構造ではなく、自然エネルギーと農業・観光・文化を軸にした地域循環型の内発的発展の道筋を示す。

第3部第1章では、公害被害の原点が水俣であり、公害対策の原点が四日市だと位置づけたうえで、「しのびよる公害」から『恐るべき公害』『現代資本主義と公害』に至る公害研究の原点である四日市公害裁判における原告証人の経験を語りつつ、判決の意義として、疫学による因果関係、大気汚染の共同不法行為、立地の過失（植民地型開発）を認定し、企業の社会的責任を問う最高の法理を示したと評価する。一方で、判決後50年を経ても実現していない環境再生の課題として、防災対策や市民の環境（海・港）と生活本位の都市政策の必要性を指摘し、自治体を核に住民が参加する再生可能エネルギーを軸にした地域循環型の内発的発展を提言する。

第2章のアイリーン・美緒子・スミス（環境活動家）との対談では、写真集『MINAMATA』の「入浴する智子と母」という1枚の写真の衝撃から、厚生省は有機水銀説を認める一方で、通産省が反対したため政府として原因不明とした「政府の失敗」や、食品衛生法を適用せず、認定基準を半世紀も見直さない「公衆衛生の失敗」（医学界の罪）に対する怒り、被害者への共感、「公害先進国」の経験をどう生かすかを語り合う。また世界環境調査団によるカナダ先住民居留地の水銀汚染、キーボン事件・ラブキャナル事件など、両者が共同で調査した経験を振り返りつつ、宮本は、アスベスト被害を当時調査しなかったのは生涯の失敗とする一方で、原発をなくすため、避難計画を具体的に調べる「グリーン・アクション」の活動を評価する。アイリーンは、水俣も福島も「データを取らない、証拠を残さない」として、今も被害者が戦いを強いられる状況や子ども

を守れない日本社会とは何なのかと問い、先人が積み重ねた土台の上にその恩恵を受けて生きていることを大事にし、言葉ではなく態度・行動で若い人たちに示すことが重要だと応える。

第3章では、「公害研究委員会」の発足から、公害地図の作成、四大公害事件、三島・沼津・清水の市民運動（最初の環境アセスメント）、大学初の公害講座の開設（1969年）など、絶望的な状況のなかで格闘した公害環境研究の60年を振り返り、政官財学複合体による構造的システムの欠陥とそれに抗する公害裁判（企業城下町）と自治体改革（革新自治体による公害防止行政）を描く。そして水俣病問題の教訓として、チッソの地域独占のような企業共同体を地域で作ってはいけないこと、現場で水俣病患者らを自ら診断して病像を作り上げることもなく疫学的調査をすることもない研究者・医者への失敗、チッソ救済のために労働災害の基準で認定基準を強化した政府の失敗などを取り上げつつ、環境政策の最終的解決は、被害救済だけでなく、環境再生とまちづくり＝被害者を入れた内発的発展であり、かつ被害者救済の原則は「一人一人の人間がその人生、人権を維持しながら全うできる」原状復帰であり、そこまで国とチッソの責任は終わらないと強調する。

第4部第1章では、地方自治研究史私論として、日本地方自治学会設立が40年以上遅れた一因は、民主的中央集権が統治形態の理想とされ、効率化のための分権ではなく住民自治を基礎にした分権が認められるには時間が掛かったからであると回顧し、機関委任事務と補助金事業により中央政府の統制下にあった地方自治の画期は、自治労の地方自治研究活動（公害・地域開発批判）であり、それが学際的研究集団と市民運動を生み出したと指摘する。「革新自治体」は公害対策、全面福祉、文化行政といった成果を上げる一方で、産業政策や住民参加制度の欠如などが課題として残り、その後の新自由主義グローバル化に伴う競争的分権政策と統治機構改革が、市町村合併による基礎自治体の弱体化、東京一極集中と地方衰退、温暖化による異常気象災

害、社会資本の老朽化など、地方自治と公共性の危機をもたらしたと評価する。

第2章の加茂利男（大阪市立大学名誉教授）との対談では、宮本の『都市経済論』、加茂の『都市の政治学』に結実する地域開発・都市政策研究の経緯や地方自治運動との関わりなど、自治の創造と可能性を語る。まず堺・泉北臨海コンビナートの公害問題や大都市とコンビナートの調査、24万人もの公害企業反対の署名運動など、「地域自治体問題研究会」を組織して大きな成果を生んだ学際的な共同研究を振り返る。そして両者とも在外研究の地であるニューヨークの都市（再生）政策や「コミュニティ・ボード」の活動に学びながら、大阪での日本環境会議を契機に「大阪をあんじょうする会」を設立し、中之島まつりや水都再生のまちづくりの取り組みを描く。また「関一研究会」を設立し、関一の都市社会政策を都市改良主義として再評価する。さらに両者とも理事長職を務めた「自治体問題研究所」の組織運営の困難や「小さくても輝く自治体フォーラム」の成功の経験などを共有する。最後に、軍事化すると中央集権化するため、「戦争をしない国にしないと地方自治は守れない」として、これ以上「下がらないようにする」とともに、より良い社会空間のあり方を探るべく、少しでも社会運動を前に進めていくしかないと主張する。

## 2. 本書の意義と論点提起

前書（『未来への航跡』）がゆかりのある関係者らの語りにより著者の理論や人間像を描くとともに、全業績を網羅した著作目録や略年譜など、記録・継承としての位置づけが重視されていたのに対して、本書の意義は第一に、気候危機やコロナ禍、ウクライナ戦争などの最新のトピックを扱いながらも、財政学・公共政策を土台に、広範なフィールドワーク・地域論に裏打ちされ、共同社会的条件の政治経済学を確立した著者の理論体系の形成過程や相互連関が著者自身により語られていることであり、多様で豊富な研究業績を理解するうえできわめて重要な資料となっている。第二に、「公害研究委員会」「日本環

境会議」「地域自治体問題研究会」「自治体問題研究所」「大阪をあんじょうする会」「関一研究会」「宮本塾」など、学際的な研究組織や政策提言団体、市民と科学をつなぐ自主学习サークルを立ち上げ、公害反対運動や住民・市民運動を前進させた経験は同時代の証言であり、貴重な記録となっている。また社会運動のオーガナイザーとしての側面を描くことで、単なる危機論にとどまらず、変革の主体がいかにより形成されるのかを著者自身の実践により示しているといえる。第三に、マルクスの批判的な読み方や、阪神・淡路大震災と東日本大震災の被災地、沖縄、水俣・四日市、西淀川・尼崎、泉南といった地域開発や公害の現場に足を運び、被害者の立場から徹底した調査に基づき、現実との格闘のなかで研究・理論を発展させていく往還関係が描かれるなど、社会科学の方法論として非常に興味深い点である。それは「歴史に学び、現場へ行く」「足もとを掘れ、そこに泉湧く」を行動理念とする宮本ゼミナール70年のメッセージにもなっているといえよう。

最後に、著者の問題提起を私なりに受け止め、評者の関心（環境論）から若干の論点提起をしておきたい。第一に、「環境問題と資本主義」との関係では、EU環境規制にみられるカーボンプライシングやタクソノミー・デジタル製品パスポート（企業活動・商品の環境評価）といった自主規制型ガバナンスは、気候変動・環境問題を社会領域から市場で管理可能な基準・測定・評価に置き換え、経済的インセンティブに結び付ける社会（企業）統治技法であるが、それは同時にESG投資による格差の拡大や資源の囲い込みの正当化、加害・被害関係の中立化（オフセット）、また制度・ルールのグローバルスタンダード化に伴う地域の多様性の喪失などにつながる恐れがある。こうした「環境問題の新自由主義的制度化」の可能性と限界を明らかにすることが必要である。その際、共同社会的条件（素材）で、かつ資本蓄積の物的基礎である技術や生産のあり方に着目して分析することが「株式会社に代わる経営形態の可能性」を検討するうえでも重要であると考えられる。第二に、「民主的自治の主体」との関係では、日常的に認知資源が取奪され、互いに被害者意識のナラ

ティブに囚われ、排外主義的ポピュリズムや公金にむらがる縁故主義が跋扈するなかで、分散型自然エネルギーや資源循環の全体最適化・シェアリング経済の推進などにとってデジタル技術基盤は不可欠であるが、ビッグデータに基づくプラットフォームの集権化・独占化の特性・傾向と地域の独自性や経済規模（内発的発展）との矛盾をいかに解消するかという課題がある。さらに分権型エネルギー自治や市民運動・生活様式など、日本社会のあらゆる側面に歪みをもたらしている「対米従属」の構造と消費文化との関連を分析する必要があるだろう。

本書は「戦後最大の危機」のなか不条理への憤りと正義のパトスから、今なお研究・教育・社会活動に尽力する著者と宮本ゼミ卒業生との共同作品であり、資本主義に代わる新しい道を拓く主体として市民の自治の地平を示す集大成といえるだろう。その意味で、気候変動や公害・環境問題、地方自治と沖縄・基地問題、地域開発と内発的発展などに関心のある科学者・研究者・専門家はもちろん、とりわけ学生や若い人たち、そして社会運動・市民運動に関わる多くの方々にぜひ一読を薦めたい。

（すぎもとつゆのり / 立命館大学産業社会学部教授）

## 〈研究紹介〉

# 放課後等デイサービスの成立と展開 ——三元構造論を軸にして

伊井 勇

## 章立て

1. はじめに——本論の位置づけと構成
2. 三元構造論から放課後等デイサービスを捉える意味
  - (1) 著書『障害のある子どもの放課後と地域福祉』の特徴と三元構造論の概要
  - (2) 児童福祉法に規定される制度の特性と三項関係
3. 放課後等デイサービスが成立する道のり
  - (1) 放課後問題
  - (2) 放課後保障
  - (3) 放課後・休日対策
4. 放課後等デイサービスの基礎構造と内包する課題
  - (1) 社会実態の変容に伴い修正される三元構造論
  - (2) 放課後等デイサービスの量的拡大を巡る課題
5. おわりに——研究成果と今後の研究課題

## 1. はじめに——本論の位置づけと構成

本論の目的は、著書『障害のある子どもの放課後と地域福祉——放課後等デイサービスの二面性』（以下、拙著）に関する要点を整理した上で、その中核となる研究成果を明示することにある。

2025年に出版した拙著は、放課後等デイサービス<sup>1)</sup>（以下、放デイ）が成立するまでの過程と創設以降の展開を約45年の通時的な視点から考察している。その議論にあたり、真田是が提唱した三元構造論に依拠して「社会問題：放課後問題」「社会運動：放課後保障を求める運動」「制度・政策：放デイを中心とする放課後・休日対策」の三項関係に基づい

た検討に注力している。

あらかじめ拙著の骨子と構成を明示すると、拙著は全Ⅲ部（計10章、総288頁）から構成される。

第Ⅰ部は「問題設定」であり、全体を貫く研究目的、障害の有無を問わず子どもの放課後・休日が制度的な対応の範疇となる背景、放デイの概況などを検討している（第1章）。また、放デイは先行研究でどのように取り上げられ、新聞記事（朝日・毎日・読売）ではどのように報道されているのか、学術的・社会的な関心を整理している（第2章）。さらに、放デイを明確に捉えるための視座として、真田是やそれを継承する石倉康次の理論、地域福祉の政策展開を整理している（第3章）。

1) 放デイは、2012年の児童福祉法の改正により障害児通所支援の1つとして創設された社会福祉制度である。「支援を必要とする障害のある子どもに対して、学校や家庭とは異なる時間、空間、人、体験等を通じて、個々の子どもの状況に応じた発達支援を行うことにより、子どもの最善の利益の保障と健全な育成を図る」と位置づけられている。

第Ⅱ部は「放課後・休日対策の重要な転換点としての放課後等デイサービス」として、放デイが創設されるまでの粘り強い社会運動と、それに呼応して徐々に整備された制度・政策の展開を約45年の経過から明らかにした。特に、「就学猶予」の名の下に実質的には就学することが難しかった障害のある子ども（以下、障害児）が、1979年の養護学校教育義務制実施を契機に就学するようになったことで新たに浮上した「放課後問題」と、その問題の解決をめざす「放課後保障」という社会運動に着目している（第4・5章）。さらに、障害児の放課後・休日に関する制度はどの程度の水準に到達したのか、官庁統計や外郭団体などの数量・統計データから明示している（第6章）。

第Ⅲ部は「放課後等デイサービスの基礎構造と内包する課題」として、放デイで争点になっている量的拡大を議論の中心にしている。特に、利用者のニーズが拡大した要因（第7章）、事業者の整備を進めた基礎構造（第8章）について検討している。また、量的拡大に伴い問題視される発達支援について、どのような役割を担うのか事例検討を踏まえて考察している（第9章）。そして最後に、本書が明らかにした内容を総括している（第10章）。

紙幅の都合上、拙著の全容を本論で明示することは困難であるため、本論では次のような論点に沿って展開する。以下の「2」では、三元構造論の要点を振り返るとともに、三元構造論から放デイを捉えることの意味を明示する。「3」では放デイが成立したプロセスの要点を明記する。「4」では放デイの基礎構造と内包する課題について図表を用いながら論述する。最後に「5」では、研究成果と今後の研究課題を記して本論を閉じる。

## 2. 三元構造論から放課後等デイサービスを捉える意味

### （1）著書『障害のある子どもの放課後と地域福祉』の特徴と三元構造論の概要

拙著では、障害児の放課後・休日対策を通時的／時系列的な視点から捉えていくことを1つの特徴に

している。ここで言う「通時的」「時系列的」とは、端的に言えば、1979年の養護学校教育義務制実施を背景に、多くの障害児に放課後・休日が「発生」して以降の展開を指す。換言すれば、障害児の放課後・休日を保障する制度（以下、放課後・休日対策）が社会福祉の政策体系として対象化される前の状況から捉えることを意味する。

拙著では、こうした通時的な視点から捉えることによって、社会課題に応答する政策の必要性や制度が成立するプロセスを確認することを可能にした。また、時系列的に捉えることで各時代の水準を相対化することができ、2012年に創設した放デイが放課後・休日対策の転換点になったことを明確にした。

ただし、ひと口に「通時的・時系列的に把握する」と言っても、対象を読み解くための分析視角が不可欠である。その拠って立つ視点として、拙著では真田是が提起した三元構造論を用いた。三元構造論を拙著の分析視角として採用したのは、障害児の放課後・休日対策の成立過程を捉えるために有益な視座となるためである。差し当たり、以下では三元構造論の要点から振り返っていきいたい。

（総合社会福祉研究所ではご周知のように）真田の研究業績は全5巻からなる『真田是著作集』（2012）に所収されている。真田の遺した理論は社会福祉士国家資格問題に登場し、その論考が戦後社会福祉関係の教科書や復刻版の論文集に収録されている。これは、真田の理論研究が1つの古典的な性格をもつことを意味する（石倉2012: ii）。

真田は「社会福祉の戦後過程をどう読むか」において、三元構造とは社会福祉の存立要件をいわば肉を削いだ骨格に限り、①対象としての社会問題、②社会問題からの脱出もしくは解決を求める運動、③以上2つに影響されながら打ち出す政策、の3つに注目した理論枠組みと指摘している。（真田2012a:129-164）。さらに「社会福祉において『政策論』」に論述する内容を踏まえれば、資本主義社会のもとでの社会福祉の存立構造の基本骨格は「社会問題」「社会運動」「政策主体」の三元構造により成立すると指摘している（真田2012b:227-258）。

三元構造論とは、現実の社会福祉の特徴を把握す

るために、社会福祉の成立の論理的な要因を最低限に抑え、それぞれの要因の特異性と要因間の関連から特徴づけを行う枠組みであるといえるだろう（真田 2012a:129-164）。

『真田是著作集』の第3巻・巻頭には「社会福祉論 解題」として、「真田社会福祉理論の現代的意義」と題する永岡（2012）の論考がある。この論考では、真田が展開した理論研究の軌跡や三元構造論が生まれた背景が簡潔に取り上げられている。その最後の節では、真田が提起した課題の「継承・発展していく論点」を論述している。

この節の中で永岡（2012）は、真田の示す枠組みを今日的に再定位し社会福祉の原理をさらに解明しなくてはならないと指摘して、3点に絞った言及をしている。特にその1点目は三元構造論に直接言及しており、以下のような論点を見ることができる。

三元構造論は、それぞれの要素と対抗関係を検証し、共有することに重要性があると指摘する。特に、社会福祉の対象である社会問題としての生活問題と、そこから生み出される要求・運動と、政策主体の社会的・政治的性格の3つの相互関連のフレームによって、展開過程と今日の段階の内容分析をさらに具体的に行い、福祉労働の形態と本質の細部の検討、社会福祉における主体形成の過程・モメント（契機）を明確にすることと言及する（永岡 2012: 7-8）。

拙著は、3つの相互関連のフレームに基づいて、放デイの成立過程と創設以降の今日的段階を具体的・事例的に検討するものである。その意味において、拙著は真田の社会福祉理論研究の現代的意義を踏まえつつ、放デイという個別の制度を分析対象にすることに特徴がある。

## （2）児童福祉法に規定される制度の特性と三項関係

以下では「社会問題」「社会運動」「政策主体」の三項関係から放デイという個別の制度を検討する必要性や意義を確認していく。その議論をすすめるにあたり、児童福祉法に規定され、放デイと近接する制度にも目を配りつつ論点を明確にしておきたい。

拙著では、制度が創設するプロセスに重点を置くが、この視点は障害児の放課後・休日対策に限らず、

児童福祉法を根拠法にする社会福祉制度において重要となる。

それは第二次世界大戦後の高度経済成長期において、女性就労の拡大と共働きの家庭が増大する中で、子どもの居場所を確保するとともに保護者・家族の就労を保障する制度が希求されたためである。こうした当事者の願いや要求が根拠となって、制度が醸成してきた。

はじめは都市部を中心にした自治体レベルでの制度化であり、長年の粘り強い社会運動を経て、児童福祉法を根拠にする国レベルでの制度化を達成した経緯をみることができる。拙著で着眼する放デイのほかに、保育所や学童保育などの制度が上記の文脈に該当する。

さらに、児童福祉法に規定される制度を捉えるには、次のような広義の意味を抑えておく必要がある。日本における家族等の世帯単位での「自助」の先行は、父系の直系制家族が戦後の家制度改革や高度経済成長を経て、急激に核家族化したことに起因する。それまで家族や世帯の内部で私的に対応していたケアに、社会化を突きつけることになった。この社会化に対して、①保育所などの「公助」を限定的に整備すること、②小家族内でケアの担い手を確保するための家族賃金や家族手当などを強化すること、この2つの方向からの対応が基本になったことが指摘されている（浜岡 2023:12-13）。

浜岡（2023）の整理を踏まえると、拙著の検討は、上記①の「『公助』を限定的に整備すること」に親和性がある。また、「限定的に整備」という表現には、その時々時代の制約や政策上の限界をもちながら、制度が対象にする範囲や内容が決定されるため、そこには政策的矛盾や社会運動による要求とのギャップを内包する、という意味が含まれることも付記しておく。

「限定的に整備」という表現が象徴するように、政策化は常に一方向に進展していくとは限らない。特に、財政的な制約、費用対効果、政治的帰結などに左右されて制度の内容が決定される（石倉 2021:52-53）。あるいは、社会福祉の対象やその水準は、社会運動との応答の中で、さまざまな政策的な

対応・配慮を行うことを通して決めていくものであり、政策主体が全く恣意的・一方的に社会福祉を決定しうるものではなく、社会問題と社会運動の規定を受けながら行うものとなる（真田 2012c:27-39）。

その一方で、公的責任による対策が講じられない間は、社会問題に直面する人々を放置することはできないため、自助・互助の型をとりながら市民活動を展開することになる。そのため、社会福祉運動を担う主体は、公的責任を追及する主体であると同時に、自助・互助型の市民活動をする主体であり、その2つの役割（「二頭立ての運動」）を合わせもつことになる（真田 2012a:223-243）。

このように動的な様相や揺れ動く実態を分析する場合に、「社会問題」「社会運動」「制度・政策」から捉える三元構造論は有効な枠組みである。拙著ではこうした独自性をもつ真田の三元構造論を「社会問題：障害児の放課後・休日問題」「社会運動：放課後保障を求める運動」「制度・政策：放デイを中心とする放課後・休日対策」として用いることで、これまで明らかにすることができなかった論点や知見を導出することにつながったのである。

### 3. 放課後等デイサービスが成立する道のり

上述した論点を踏まえて、以下には「放課後問題」「放課後保障」「放課後・休日対策」の三項関係から明らかになった要点を明記していく。

#### (1) 放課後問題

まず、放課後問題が対象化された背景を明示する。障害児の放課後・休日は、1979年の養護学校教育義務制実施を契機に「社会問題」となった。それ以降、1992年の学校5日制の導入を端緒としながら、障害児の放課後・休日問題に社会的関心が集まった。

また、2002年の学校週5日制完全実施が、放課後・休日問題を顕在化させた。加えて、1994年に日本政府は、国連・子どもの権利条約に批准し、障害児の遊びや余暇の保障が法的拘束力のある国際的な公約となったことも、この問題が対象化された遠因となった。

障害児の放課後・休日の生活で主要な課題となるのは、障害の種別や軽重、生活年齢、発達年齢、学校種別などにちがいがあるとしても、ひとりぼっちか家庭で家族と過ごすことが多くなりがちであったためである。遊び方も、仲間と過ごす機会は少なく、テレビをみる、ゲームをする、動画をみるなど単調になることがあった。また、家族と過ごす時間が長いということは、ケアする主体も偏ってしまう。

このように、障害児の放課後・休日は、専門的機能を有する居場所が全国的に拡充していなかったために、放課後や休日に一人になってしまう障害児の生活が問題となってきた。障害児の発達や保護者の就労が保障されなく生活状態の悪化を招くことが「障害児の放課後・休日問題」となっていた。

#### (2) 放課後保障

こうした問題への対応として発展したのが、「放課後保障」である。有志のボランティアや保護者グループが結集し、ニーズに対する活動やサービスが創出され、公的責任での対応に結びつける社会運動の機運が高まった。1990年代に「障害児にゆたかな放課後・長期休暇の生活を」といった社会運動が、日本の各地に暮らす障害児の関係者によって相次いで提起された。

これは「障害児の教育権保障の第三のうねり」として位置づき、放課後保障という呼称で展開してきた。なお、「障害児の教育権保障の第一のうねり」はすべての障害児に学校教育を保障する取り組み、「第二のうねり」は1980年代後半からの障害児の後期中等教育への希望者全員進学である（越野 2002:138）。

放課後保障を求める社会運動の特徴は、障害児の保護者、実践者、研究者など多様な属性にある関係者の協働により展開したことである。また、放課後保障の論点として、放課後・休日対策の制度が脆弱であると、障害児とその保護者の生活水準は好転しないため、障害児の学校でも家庭でもない「第三の居場所」での活動やその活動を行う財源の確保、保護者の就労やレスパイトを統一的に保障することが求められた。

(3) 放課後・休日対策

放課後問題や放課後保障に対応して政策主体が策定した「制度・政策」を3つの時期に区分すると〔表1〕のようになる。各期の特徴を要約すれば、【第1期】の障害児の放課後・休日対策は有志の手によって支えられ、放課後実践を行う運営資金の補助

は大都市圏あるいは社会運動が盛んであった地域に限定されていた。【第2期】では国の放課後・休日対策が限定的であり、国と各都道府県独自の放課後・休日対策が並走した状態であった。【第3期】では2012年に放デイが制度化し、児童福祉法に基づく国の放課後・休日対策が実施された。

表1 障害児の放課後・休日対策

時期区分 (年数)	タイトル	特徴	制度的保障の到達点
第1期 (1979年から 2000年前後)	先進自治体による放課後・休日対策	1979年の養護学校教育義務制以降、障害児の放課後・休日対策は、有志の手によって支えられ、放課後実践を行う運営資金の補助は、大都市圏あるいは社会運動が盛んであった地域に限定されていた。	東京都や埼玉県、大阪府や京都府など大都市圏などの先進自治体における条例/助成金
第2期 (2000年前後から 2011年)	制度の拡大と組合せによる放課後・休日対策	放課後・休日対策は、先進地域を後追いするように全国の自治体における単独事業の発展、さらに国の制度が追随する様相であった。特に、国の制度は、①放課後児童健全育成事業（学童保育）が「健常児＋障害児（指導員の加配・補助費の加算）」とする枠組みを基本に障害児の受入を行った。②また、児童福祉法に基づき、障害児の発達支援を目的とした児童デイサービスと、一時的な「預かり」を目的とした日中一時支援などを組み合わせることで障害児と保護者のニーズを支えていた。	放課後児童健全育成事業（学童保育）、日中一時支援、児童デイサービスなど
第3期 (2012年から 現在)	単一制度に基づく放課後・休日対策	2012年に放課後等デイサービスが制度化し、児童福祉法に基づく国の放課後・休日対策が実施され、各地の放課後・休日対策の水準が平準化した。	放課後等デイサービス

出所：伊井勇（2025:114）『障害のある子どもの放課後と地域福祉』

以上の導出された論点から、放課後問題という社会問題に対して、放課後保障という社会運動を展開させることで、放課後・休日を対象とする制度が徐々に確立していったことの一部が理解できよう。特に、今日において存在する障害児の放課後・休日対策は、従来から備えられた所与の制度ではなかったことを改めて強調しておきたい。

また、真田は「社会福祉運動の戦後過程」の論考において、「運動のテンポ」や「展開の様相」が異なるため「社会福祉に限っても、戦後の運動をまとめることは容易ではない」と指摘している（真田

2012e:245-265）。こうした言及を踏まえても、児童福祉法を根拠法にする制度について三元構造論を基軸にして事例検討を進める意義が見出せる。なお、紙幅に限りがあるため割愛しているが、拙著では放課後保障をめざす社会運動の中核を担ってきた全国放課後連の取り組みを詳しく整理しているため参照されたい。

#### 4. 放課後等デイサービスの基礎構造と内包する課題

##### (1) 社会実態の変容に伴い修正される三元構造論

上記では、障害児の放課後・休日対策が創設されるプロセスを真田の三元構造を踏まえて検討してきた。放課後保障による運動の成果は、放デイ創設という形で結実していく。その一方で、この時期の社会福祉制度は、社会福祉基礎構造改革と連動していることを踏まえておく必要がある。

社会福祉学および地域福祉論を研究する多くの論者によって指摘されるように、日本の社会福祉は、国際的な新自由主義的改革の荒波のなかで1970年代以降になって着実に変容し、その総仕上げが社会福祉基礎構造改革となった(加藤2002:17-18)。「措置から契約へ」というフレーズに代表される利用契約制度が各分野で次々に成立していく。

たとえば、保育所は、1997年6月の児童福祉法改正により契約方式(保育所利用方式)へ移行した(1998年実施)。高齢福祉分野では、1997年10月に介護保険法成立に伴い介護保険制度を導入した(2000年実施)。障害福祉分野では、2003年には支援費制度が実施され、その後2006年の障害者自立支援法に繋がっていった。そして、障害福祉サービスでは利用方式が導入された(平岡2004:296,309、畑本2012:18,43-45)。

2012年に制度化した放デイは、こうした政策動向と無関係ではない。むしろその色彩を強固にした制度として立脚すると考えられる。

拙著の副題では「二面性」という表現を使っているが、「放デイが制度化されても対象者に対する専門的な実践(有用な給付・援助・支援など)に至らない困難を内包していること」を暗示している。例えば、放デイでは〔表2〕のような「発達支援として相応していない実態」が確認される。

すなわち、こうした政策展開を踏まえれば、実践者や事業所に対して質の高い発達支援を啓蒙しつつも、専門的な実践に至らない背景に焦点を当てた検討が必要である。言い換えれば、社会福祉の新たな流れの中で創設された制度の背景に注意を払うことが検討課題として必須といえよう。

そこで注目するのが、真田の研究を今日的な枠組みに組み替えて継承している石倉康次の研究である。真田は2005年に没したことからもわかるように、社会福祉基礎構造改革の影響が研究に反映されるのは研究活動の最晩年になってからである。今日的な社会福祉制度の状況を踏まえるには、真田が想定した時代との時代的な相違を捉える作業が必須となる。

とりわけ石倉の研究では、真田が想定した時代よりも、社会福祉の公的責任の後退や市場関係に依存したサービス供給の進展などが、強固になっているという点に目を向けている。石倉(2021:212-214)は、社会福祉の公的責任の度合いを「濃淡」として捉え、これを「スペクトラム構造」と指摘している。社会福祉制度は、公的責任が明白な第一種社会福祉事業と、それ以外の第二種社会福祉事業の分野に分かれ、公的責任に基づく規制の水準が異なる。これが、「スペクトラム構造」と表現する由来である。

その責任の度合いが強いほうから順に、「第一種社会福祉事業」→「第一種社会福祉事業のうち介護保険施設となっている特別養護老人ホーム」→「第二種社会福祉事業のうち利用契約制度化されていない事業」→「第二種社会福祉事業のうち利用契約制度化された事業」→「有料老人ホームやサービス付き高齢者向け住宅のような届出施設」となっている。

拙著で引き継ぐのは、公的責任の「濃淡」が制度・施策の内部に存在することを捉える視点である。すなわち、公的責任はスペクトラム状態をなすため、真田が提起した三元構造論を基礎にしつつも、運動主体と政策主体の純粋な応答関係/拮抗関係のみでは説明できない。特に放デイは、公的責任の度合いが2番目に弱い「第二種社会福祉事業のうち利用契約制度化された事業」に分類される。その意味で、放デイは「淡」の拡大を如実に示す制度といえることができるだろう。

拙著では、第二種社会福祉事業に対して公的責任原則を改めて確認する必要性や、社会福祉制度としての存立根拠が問い直される現況を論述した上で、政策化された社会福祉制度が十分に機能しているのか、仮にその制度が不十分な場合にはどこに政策的矛盾や課題があるのか検討を深めている。

表2 放課後等デイサービスにおける発達支援として必ずしも相応しくないと考えられる事業運営・支援内容の具体例

事例の分類	事業運営・支援内容	相応しくないと考える理由
① 安全な預かりに見られる事例	児童にゲーム・DVD等を与えて遊ばせる、おやつを与えるといった支援しか行われていない。	単なる児童の「預かり」になっており、居場所の提供や保護者のレスパイト的な役割は果たせているかもしれないが、それだけでは放デイの基本方針である「生活能力向上のために必要な訓練、社会との交流の促進その他必要な支援」を行っていない。
	昼夜逆転している児童に対し、事務所のソファで寝かせるだけにしている。	放デイにおいて提供すべき支援とはいいいがたい。
② 学習塾的な支援に見られる事例	放デイの他に、同一法人において学習塾を運営している。学習塾とエリアは分かれているが、支援内容は学校の宿題が中心。	支援内容は学習支援ではあるが、障害特性に配慮した課題等が提供されているわけでもなく、学習塾や放課後児童クラブと同様の内容となっている。
	学習塾を経営している会社が放デイ事業所を運営しているが、学習塾の（一般児童向けの）教材やプリントをやらせようとするケースがある。	塾の教材やプリントでは、個々の障害児の特性に合わせた支援をすることは困難だ。
	利用児童の受験対策や資格取得を目指すための指導を行っている。中には進学率を売り文句にする事業所も存在する。	放デイは「生活能力の向上のために必要な訓練や社会との交流その他の支援」を行う事業であり、学習塾や資格取得の学校ではなく、また、私費で利用する学習塾と区別できない。
③ 習い事と変わらない事例	放デイの他にフリースクールを運営している法人において、同一の施設内でどちらのサービスも提供しており、支援内容や活動場所も明確な線引きがない。	フリースクールと法定サービスである放デイの支援内容等が混同しており、支援内容についても、フリースクールの内容と変わらない。
	プログラミングの技術指導を行っている。	放デイにおいて提供すべき支援の内容とはいいいがたく、偏った発達を促すおそれもある。
	絵画のみ、サッカーのみ、音楽のみを実施している。また、ICT訓練と称してパソコンやタブレットに慣れさせるだけの支援を行っている。	個別の障害児の状況に応じた発達支援とはいいいがたく、一般的なカルチャースクール等と区別ができない。
④ その他の事例	サービス提供時間のほとんどを送迎が占めており、実質的に送迎を目的としたような利用形態である。	報酬に見合った発達支援の時間が確保できていない。
	スキー場のスキー教室やボウリング場、カラオケや映画館に連日連れて行っている事業所や、市民体育館等の利用が常態化している事業所がある。	単にレジャー施設で過ごしているだけと思われる事例もあり、利用児童の個別的な状態に沿った支援内容とはいいいがたいと思われる。また、主たる支援場所が指定を受けていない場所となるということは、障害児の安全に配慮した設備要件が有名無実化することになる。
	個別支援計画の達成目標について、具体性を欠き、目標達成のために何を行っているのかが不明瞭な状態となっている。また、どの利用者についても同じような達成目標となっており、それぞれの利用者に合わせて目標設定が行われているのかが不明瞭な場合がある。	支援内容が漫然かつ画一的となり、障害児の心身の状況等に応じた支援が提供できないおそれがある。
	土日のプログラムとして、毎週のように入場料や利用料のかかる施設や小旅行に遊びに連れて行っている。	プログラムの内容から、もともと土日の利用予定でない利用者の利用希望もあるため、定員超過が生じがちとなっている。また、毎週のように車で遊戯施設に出かけることで、家庭での余暇の過ごし方が身につかない恐れがあり、通常の児童の週末の過ごし方として不適當と思われる。
	訓練のメニューとして近隣の店舗から「厚意で」軽作業を提供され、併せて「児童が達成感を得るため」として店舗から作業代金を受領しており、作業代金から消耗品費を差し引いた金額を児童に「お手当」として支給していた。	実質的な児童就労と見られかねないと思われるため。

出所：伊井勇（2025:15）『障害のある子どもの放課後と地域福祉』

注：厚労省（2021:12-14）「放課後等デイサービスの現状と課題について」を参照して筆者作成  
回答内容は、2021年6月「自治体アンケート結果」をもとにして例示されたものである

(2) 放課後等デイサービスの量的拡大を巡る課題

1) 量的拡大の要因と利用者の拡大

上述した政策展開を踏まえて、公的責任の度合いが2番目に弱い放デイに内在する課題を根本から理解しようとするれば、様々な次元や多様な観点から検討することが必須とある。ただし時間や労力などの資源は有限であるため、検討を進めるにあたり優先順位(プライオリティ)をつける必要がある。そこで拙著の第2章を通じて、優先する検討課題の析出を行った。すなわち、新聞記事の整理によって社会関心の俯瞰的な理解を進め、先行研究の網羅的なレ

ビューによって既存の知見の把握を進め、拙著が優先して検討する課題を明確にした。

こうして、〔図1〕のような量的拡大を背景にして「発達支援の質」「虐待/事件・事故」「不正請求」などの諸問題を引き起こしていること、これが制度の重大な関心事であることを確認した。そして拙著では、放デイの量的拡大を規定する要因や構造を分析的・体系的に読み解くことを検討課題に設定した。換言すれば、「放デイの量的拡大は、そもそものような構造に規定され生み出された社会的事象であるのか」という課題を見出した。

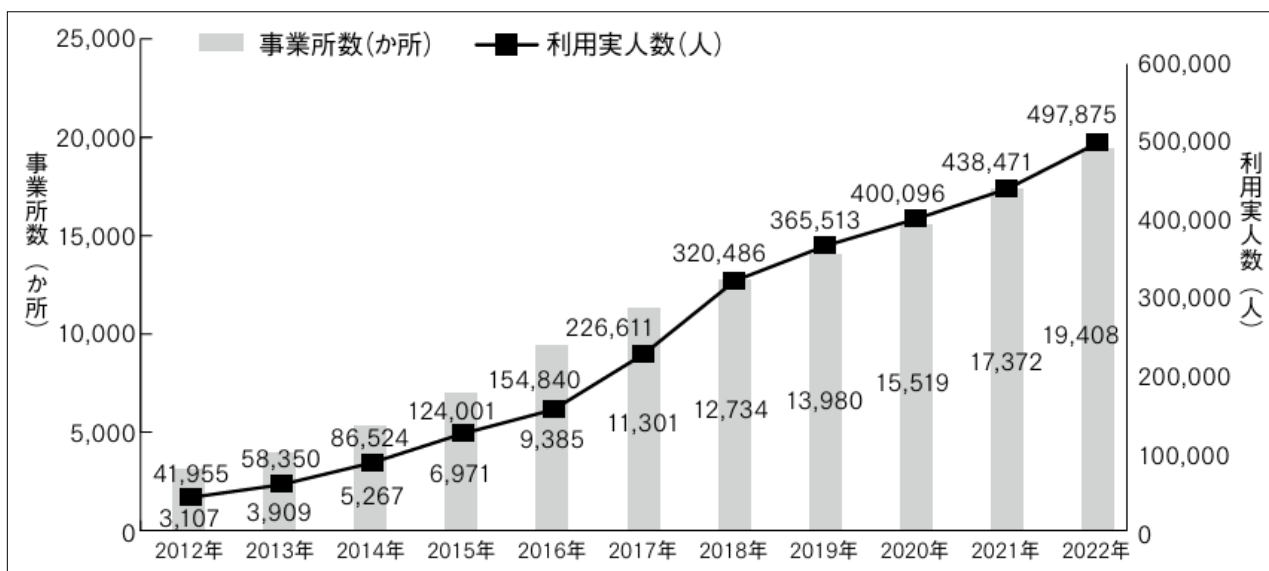


図1 放課後等デイサービスにおける利用者数・事業所数の推移

出所：伊井勇(2025:14)『障害のある子どもの放課後と地域福祉』

注：2012年から2022年の「社会福祉施設等調査の概況」を参照して筆者作成

拙著が導出した内容を先に明示すれば、放デイでは利用者と事業者の双方が互いに補完することで、その量的拡大が堅持されていることが明らかになった。障害児の放課後・休日対策の約45年(放デイ創設までの33年と放デイ創設から12年の経過)を踏まえば、放デイの量的拡大は、学校でも家庭でもない第三の居場所を身近な地域社会に拡充させることに寄与し、障害児と保護者の生活に果たした役割があると考えられる。その一方で、放デイを早く普及させるため、事業者の多元化や開設・運営の基準を緩めることで、提供する発達支援の質が不安定にな

る課題を誘発した。すなわち、量的拡大は、自然に発生した事象ではなく、社会的な要請や政策展開などが相まって形成・構成された。

量的拡大が社会的な事象として立ち現れる利用者側の要因として、次のような点が導出された。2012年の放デイの制度化は、1979年の養護学校教育義務制を起点にすれば、33年後のことであった。こうして、実質的には家族などの私的な負担を含み潜在化していたニーズが、放デイ制度の利用という形で如実に表れた。

特に拙著では発達障害児に焦点化しているが、発

達障害は2000年前後まで「発達の問題」という認識が薄く、「制度の谷間」「サービスの狭間」にあった。それが、発達障害者支援法の成立（2004年）・施行（2005年）、学校教育法の改正（2006年）、特別支援教育の施行（2007年）を契機に、発達障害児も社会的支援の対象となった。

こうした発達障害の広がりや、上記の私的な負担を含み潜在化していたニーズに合流し、放デイ利用の急増の一翼となった。特に、放デイ制度化以前の発達障害児は、「定型発達の子どもと遊ぶ、家族とともに過ごす、学童保育へ通所する、障害児への放課後支援が進んだ自治体の場合はその制度を利用する」といった放課後・休日の生活を送っていたと考

えられる。発達障害児が放課後・休日に活動できる場所は、皆無であったわけではないが、困難や生きづらさに応答する居場所が量的に拡充していたとはいえない状況であった。

放デイの量的拡大を規定する要因には、上記の潜在化していたニーズを含みながら福祉的・教育的な要請が放デイに向けられ、〔図2〕のような事象が立ち現れていることが明らかになった。学校、家庭、学童保育、児童発達支援、幼保園などからの要請を受ける構造が見出された。放デイの量的拡大は、この要因に限られるものではないが、こうした複数の要因が接合したことで発生したと考えられる。

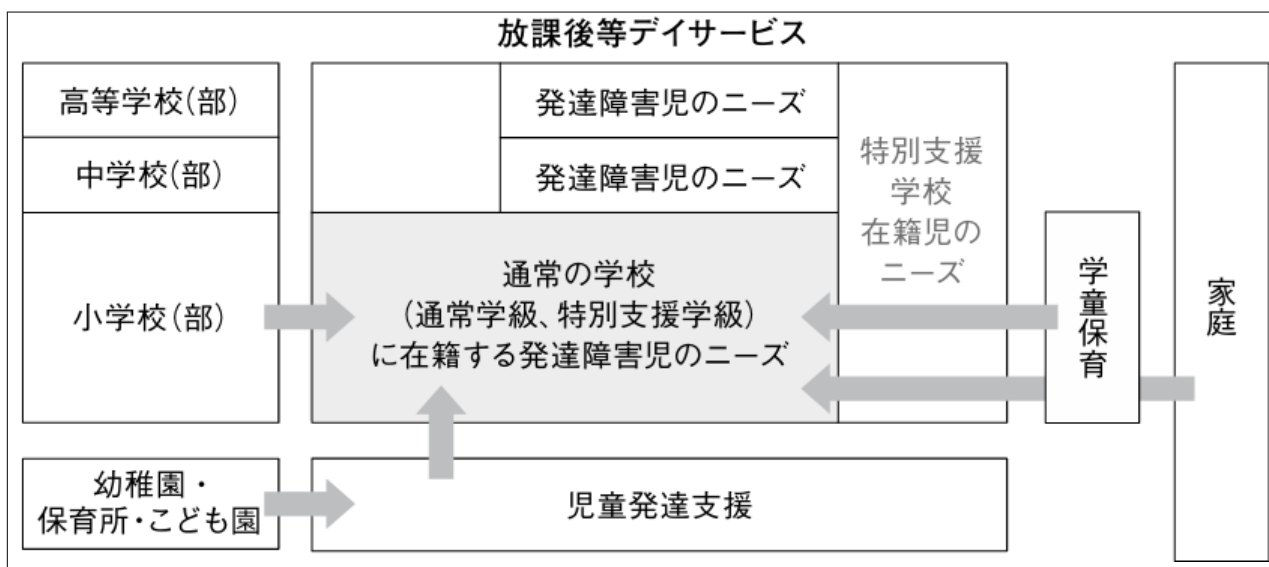


図2 発達障害児のニーズが放課後等デイサービスに集積する構造

出所：伊井勇（2025:199）『障害のある子どもの放課後と地域福祉』

## 2) 事業者が拡大した要因と政策動向

他方で、利用者の拡大を受容するために、事業者の整備を進めていくことが必須であった。端的に言えば、放デイにおける事業者の確保は、擬似市場の条件を備えることで可能になったと考えられる。

擬似市場とは、「供給、需要、調整」の3点で純粋市場と異なるため、quasi（擬似/準と訳される）という言葉がmarkets（市場）の前に付くと指摘される。より具体的に言えば、①供給サイドが、営利

企業と公的機関・民間非営利組織など事業の目的や行動原理の異なる多様な組織が混在して構成されることがある。②需要サイドは、相当な割合で公的資金が投入されている。③消費者（利用者）の保護のために、一般の商品などの場合よりも厳しい規制が政府や行政によって行われ、政府や行政がサービス購入で調整に関する役割を果たすことがある（平岡2008:129, 平岡2011:457）。

放デイでは、擬似市場の3点の条件を、次のよう

な形態をとって整備することが確認された。

第一に、供給についてである。放デイの運営主体の割合は、2012年では①社会福祉法人：32%、②NPO法人：31%、③営利法人：25%、④その他の法人：12%であった。2019年では、①営利法人57%、②NPO法人：17%、③社会福祉法人：14%、④その他の法人：12%となっている（財務省2020:27）。「民設民営」の流れを加速させながら、営利事業者と非営利事業者による多様な事業者によって、放デイにおけるサービス・支援の提供は賄われている。端的には、社会福祉供給主体の多元化として、一連の改革による規制緩和、「民間の力」を活用することで進展したことが確認される。

第二に、需要については、原則としてサービス費用の9割が公費で賄われている。放デイを含む障害児通所支援における利用者の自己負担額は、通所支援に要した費用の1割であり、負担上限月額は所得に応じて4つに区分されている。放デイを含む障害児サービスでは、区分の割合が多い順に、「一般1」75%、「低所得」11%、「一般2」11%、「生活保護」3%となっている（厚労省2021b:30）。負担上限額が4,600円となる「一般1」がボリュームゾーンになる。

第三に、調整については、受給者証の交付による認定や事業所設置の届け出などに、行政が介入する

仕組みになっている。ただし、第二種社会福祉事業では、分野によっては事業者の総量規制などのさまざまな規制はなされたが、多くの領域では「事業所設置の届け出（指定基準を満たすこと）」によって社会福祉法人以外の経営主体が参入できるようになった。一方、事業所設置の届け出は、参入障壁の緩さと関わり問題視されており、制度化初期からビジネスチャンスを狙う広告やフォーラムが登場してきた。

このように放デイは、一連の改革とそれを基礎づける擬似市場の原理・メカニズムを反映させる制度として位置づけることが、拙著の検討により明瞭になった〔図3〕。

擬似市場の原理に基づく放デイは、事業者の多元化を通じて、地域社会での障害児支援を身近なものとし、障害児の放課後・休日対策の「供給量の拡大」に寄与したと考えられる。その一方で、擬似市場の原理に基づく制度運営には課題も内包されていた。具体的には、参入障壁の緩さや多様な事業者の参入を含みつつ行われる事業者間での競争が、硬直的な福祉サービスの供給のあり方を打開し、事業者の規律を維持し、発達支援やサービスの質に寄与しているのか再考が迫られる〔表2〕。

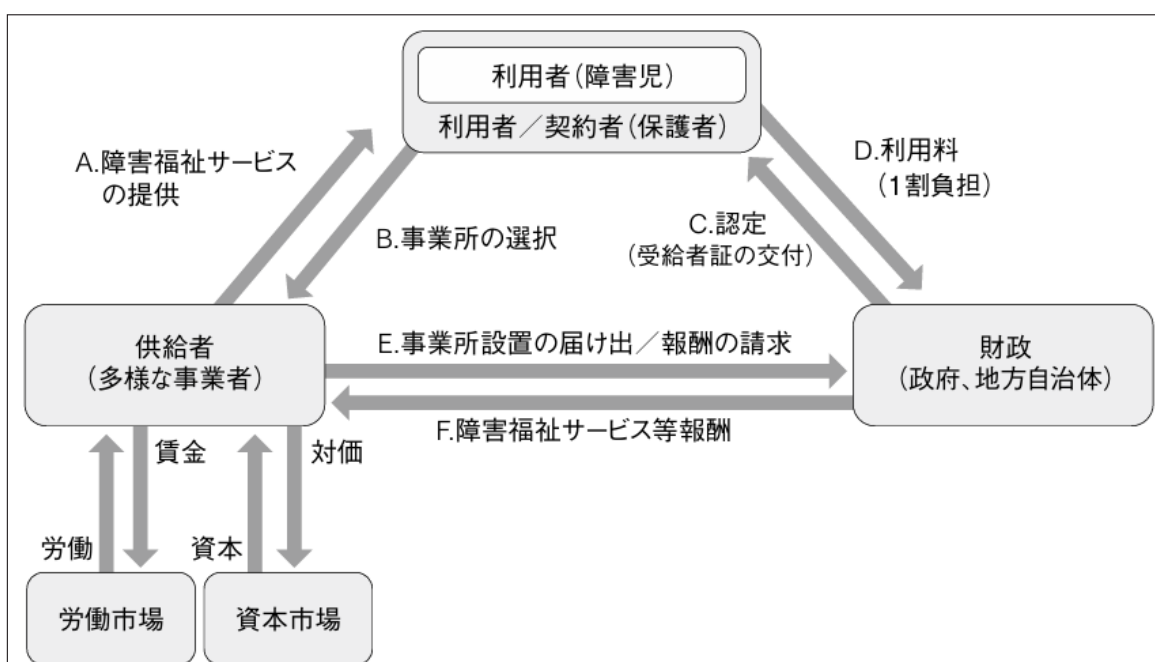


図3 放課後等デイサービスにおける擬似市場の概念図

出所：伊井勇（2025:208）『障害のある子どもの放課後と地域福祉』

他方で、サービス供給量を拡大する段階から、サービスの質的拡充へ制度的課題が本格的に移行しつつある。その傾向は政策文書や担当大臣の国会答弁を通じて確認されるが、紙幅を残していないため詳しくは拙著を参照されたい。

## 5. おわりに——研究成果と今後の研究課題

本論では、拙著が導出した研究成果の中核を明示してきた。拙著が一貫して重視したのは、対象とする制度を多角的に捉えていくことである。拙著の副題を「放課後等デイサービスの二面性」としているのは、1つの制度をコインの両面をみるようにして丹念に検討することを指し示すためである。

ここでの「二面性」を簡潔に言えば、①放デイは障害児の放課後・休日対策の重要な転換点（エポック）として存立し、従来の障害児の放課後・休日対策を量的・質的に転換したことを指す。②しかし、専門的な実践を展開する事業者が存在する一方で、放デイが制度化されても対象者に対する専門的な実践（有用な給付・援助・支援など）の提供に至らない困難を内包していることがある。この両面を吟味するために、拙著では多様な社会調査（インタビュー調査、新聞・議事録・会報のテキスト分析、官庁統計の二次分析など）に基づく検討を進めてきた。

拙著の意義を本論で明示した点に限って記せば、以下の2点をあげることができる。

第一に、「社会問題：障害児の放課後・休日問題」「社会運動：放課後保障を求める運動」「制度・政策：放デイを中心とする放課後・休日対策」の三元構造論の枠組みに落とし込むことで、これまで明らかにすることができなかった論点や知見の導出を可能にした。特に、児童福祉法を根拠法にする制度との共通点を見出しつつ、障害児の放課後・休日対策における独自の文脈や固有の要素を踏まえた知見を析出したと考えられる。

第二に、社会福祉制度における公的責任の後退や市場関係によるサービス供給の課題を踏まえつつ、放デイという個別の制度に着眼して具体的・事例的な検討に注力したことである。これにより、一連の

改革によって成立した制度であるだけに色々な課題が山積することも事実であるが、「制度の谷間」「政策の狭間」に置かれてきた諸問題の解決に寄与した部分も見えてきた。現実から徐々に離れず、過度な単純化を避けることで、こうした実態に即した検討を可能にしたといえよう。

その一方で、次のような研究課題も見えてきた。

第一に、本論の「3」に論述した内容は、文献資料調査によって見出した知見であるが、今後の研究ではインタビュー調査などから知見の導出をめざす必要がある。特に、放課後保障の社会運動は、障害児教育の第三のうねりと位置づき、社会福祉運動の特徴を示す訴求力の強い取り組みであった。これを駆動させた当事者に対し、さらに調査を進めることを今後の研究課題に位置づけたい。

第二に、本論の「4」に論述した内容は、インタビュー調査に基づき探索的に見出した知見であったのに対して、今後の研究ではさらに広範な調査から知見を得る必要がある。拙著は、19,000か所を超える放デイ事業所が存在するうちの数事業所からの検討であり、現在の日本社会で展開される放デイの議論について一般化を図ろうとするには限界がある。今後は、個人研究に加え、共同研究や民間団体・外郭団体と協働した規模の大きな調査を視野に入れ、研究を進めていく。

## 【参考文献】

- 浜岡政好（2023）「政治的言説としての『自助・共助・公助』論の本質」『総合社会福祉研究』54、10-20
- 畑本裕介（2012）『社会福祉行政』、法律文化社
- 平岡公一（2004）「社会サービスの市場化をめぐる若干の論点」渋谷博史・平岡公一編著『福祉の市場化をみる眼』、ミネルヴァ書房、293-312
- 平岡公一（2008）「ケア市場化の可能性と限界」『ケアその思想と実践5』上野千鶴子・大熊由紀子・大沢真理・神野直彦・副田義也編集、岩波書店、125-142
- 平岡公一（2011）「社会福祉の運営体制」『社会福祉学』平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人、有斐閣、456-480
- 平岡公一（2013）「ヨーロッパにおける社会サービスの市

場化と準市場の理論」武川正吾編『公共性の福祉社会学』、  
東京大学出版、193-213

石倉康次 (2012) 「刊行のことば」『真田是著作集』 i - vi

石倉康次 (2021) 『まなざしとしての社会福祉』北大路書  
房

加藤蘭子 (2002) 「社会福祉政策と福祉労働」『社会福祉労  
働の専門性と現実』真田是監修 / 上田章・垣内国光・加藤  
蘭子編、かもがわ出版、14-35

越野和之 (2002) 「障害をもつ子どもの「放課後・休日問題」  
と関連制度・施策」『入門ガイド障害児と学童保育』茂木俊彦・  
野中賢治・森川鉄雄編、大月書店、138-155

厚生労働省 (2012-2022) 「社会福祉施設等調査の概況」

厚生労働省 (2021a) 「放課後等デイサービスの現状と課題  
について」

厚生労働省 (2021b) 「障害児支援施策の概要」

永岡正己 (2012) 「真田社会福祉理論の現代的意義」『真田  
是著作集』第3巻、1-8

真田是 (2012a) 「社会福祉の戦後過程をどう読むか」『真  
田是著作集』第3巻、129-164

真田是 (2012b) 「社会福祉における『政策論』」『真田是著  
作集』第3巻、227-258

真田是 (2012c) 「社会福祉と社会体制」『真田是著作集』  
第3巻、27-39

真田是 (2012d) 「社会福祉運動とはなにか」『真田是著作集』  
第5巻、223-243

真田是 (2012e) 「社会福祉運動の戦後過程」『真田是著作集』  
第5巻、245-265

財務省 (2020) 「社会保障について② (介護, 障害福祉等)

(いよいよさみ / 新潟県立大学講師)

## 『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。

## 総合社会福祉研究所『総合社会福祉研究』紀要編集委員会及び査読規程

2026年7月1日施行

(設置)

第1条 総合社会福祉研究所（以下「研究所」）規約第28条に基づき編集委員会（以下「委員会」）をおく。

(任務)

第2条 委員会は、研究所の紀要『総合社会福祉研究』の発行につき、編集・原稿依頼・投稿論文の審査・刊行などの任務を行う。

(構成)

第3条 委員会は、委員長、委員で構成される。

- 2 委員長は研究所の理事長があたる。
- 3 委員は理事会の議に基づき、理事長が委嘱する
- 4 欠席する場合、出席する委員に委任することができる。

(任期)

第4条 委員の任期は2年とする。

- 2 ただし、再任は妨げない。

(査読委員の委嘱)

第5条 投稿論文の審査のため、査読委員をおく。

- 2 査読委員は、委員会の推薦に基づき、理事長が委嘱する。
- 3 査読委員は、委員会の依頼により、投稿論文を審査し、その結果を委員会に報告する。
- 4 委員会は、査読委員の審査報告に基づいて、投稿論文の採否、修正指示等の措置を決定する。

(規程の変更)

第6条 この規程を変更するときは、理事会の議決を経なければならない。

附則

- 1 この規程は、2026 年 7 月 1 日より施行する。

『総合社会福祉研究』投稿規定

1. 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・賛助会員に限る。ただし、非会員の投稿も受け付けるが、投稿時における当研究所への入会を条件とする。
2. 投稿する原稿の内容は、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、未発表のものに限る。
3. 過去に本誌に投稿され、不掲載、または取下げとなった論文を再投稿する場合には、以前の投稿論文と修正についての説明文書を添付することとする。
4. 投稿の締切りは、毎年、5 月 15 日及び 11 月 15 日とする。
5. 投稿は、総合社会福祉研究所のホームページより行うこととする。
6. 投稿論文掲載の可否は、『総合社会福祉研究』紀要編集委員会（以下「編集委員会」）が決定する。なお、投稿論文が雑誌掲載に必要な形式要件を充たしていない、あるいは記載事項に不備がある場合には、編集委員会の判断により、『受付不可』とする場合がある。
7. 海外情報は社会保障、社会福祉およびそれらの関連分野に関する研究の動向の紹介にあて、その依頼は編集委員会が行う。
8. 書評欄は、国内外の社会福祉研究に関する批評にあて、その依頼は編集委員会が行う。
9. 本要領の変更は、編集委員会で検討し、総合社会福祉研究所理事会の議決を経なければならない。

- 附則 1. この規定は、2026 年 7 月 1 日から施行する。

## 『総合社会福祉研究』執筆要領

1. 投稿原稿は、本文・図表・注・引用文献を含めて16,000字以内とする。図表は1点につき600字換算とする。ただし、1頁全体を使用する図表については1,600字換算とする。
2. 投稿する原稿の執筆にあたっては
  - (1)原則として縦置きA4判に横書きで、1頁1,600字(40字×40行)で作成し、行番号を記入したデータを提出する。
  - (2)原稿の本文にはタイトルのみを記載し、所属、氏名、会員番号を記載しない。
  - (3)表紙には、
    - ①タイトル、②所属、氏名(連名の場合は全員、ふりがなを併記)、③会員番号、④連絡先を記入する。掲載決定通知後の最終原稿は次のとおり作成する。
  - (4)図表は、本文とは別に1葉ごとにA4判にコピーして提出する。図表の挿入箇所は、本文に明記する。なお、特別の作図などが必要な場合には、自己負担を求めることがある。
3. 投稿論文の査読は、著者名等を匿名に行っているため、文献等の表記の際には、本人の著であっても「筆者」「拙著」等とせず、筆者名による表記とする。また、査読に対する回答の必要がある場合は『総合社会福祉研究』紀要編集委員会(以下「編集委員会」)あてにこれを行う。
4. 査読による修正の要請については、論文の修正箇所を明示し、対応の概要について編集委員会あてに回答すること。
5. 投稿方法  
MS-WORDファイルで提出すること。
6. 図表に関する注意点  
図表の出所を明確にする。図については、図番号、表については、表番号を順番につける。図表は原則として、筆者作成のものをそのまま製版するので、原図を明確に作成すること。写真は図として扱う。
7. 文献引用と参考文献の表記方法  
文献引用と参考文献の表記方法は、所属学会等の関連学会の要項を参照してよい。関連学会のないものは、以下を参照すること。  
直接引用する場合に、3行以下の文章を引用する場合には、本文中に「」で、3行を超えるものはブロック引用にする。
  - (1)本文における文献引用は、「……である(石川2023, p.2)」とする。英文では(Ishikawa2023, p.25)のようにする。
  - (2)本文における注記の付け方は、「……である1。」とする。英文の場合は、“A is B.1”のようにする。
  - (3)注記、参考文献は論文末に一括掲載する。
  - (4)参考文献の書き方については、所属学会等の関連する学会の書き方を参照してよい。関連学会のないものは、以下のようにする。
    - ・日本語単行本：著者(発行年)『書名』出版社名。  
(例)丹波史紀(2023)『原子力災害からの複線型復興——被災者の生活再建への道』明石書店。
    - ・日本語雑誌論文：著者(発行年)「題名」『雑誌名』○号、pp.-。  
(例)岡部茜(2015)「若者支援実践におけるピアスタッフの実践的価値—ピアスタッフのゆらぎに焦点を当てて」『総合社会福祉研究』45、pp.12-23.

- ・ 英語単行本：著者（発行年）、書名、発行地：発行所。  
（例）Boehmer, Elleke (2015) . Indian Arrival. New York: Oxford University Press.
- ・ 英語雑誌論文：著者、（発行年）、タイトル 雑誌名、巻、号、頁。  
（例）Duus, Peter. (1971) . “Review of The Japanese Oligarchy and the Russo-Japanese War, by Okamoto Shumpei.” Journal of Asian Studies, Vol.30, no.4, 89-98.
- ・ 日本語インターネット掲載論文：著者（発行年）「タイトル」、ホームページ掲載機関名。URL アドレス（閲覧日）。  
（例）晴山一穂（2025）「地方公務員の政治活動の自由」『デジタル 自治と分権』、[https://www.jilg.jp/\\_cms/wpcontent/uploads/2025/07/202507\\_003\\_05.pdf](https://www.jilg.jp/_cms/wpcontent/uploads/2025/07/202507_003_05.pdf)  
（2025年9月14日アクセス）。  
（注1）同一著者、同一発行年が複数ある場合は、(2017a)、(2021b) のように a、b、c を付加して区別する。  
（注2）2行にわたる場合は2行目以降を全角1文字（英数3文字）おとしで記述する。

## ● 編集後記 ●

第57号は、「介護保険25年がもたらした福祉労働者の非正規化を考える」というテーマで特集を企画しました。まず、座談会では、社会福祉現場から矢田部夏生さん（社会福祉法人ともに福祉会法人本部）、磯田宗一さん（社会福祉法人大阪福祉事業財団あさひ希望の里）、介護福祉人材を養成する立場から鴻上圭太さん（大阪健康福祉短期大学）にご登場いただき、詳しくお話しいただきました。非正規職員の現状に関しては、人材不足の状況で支援の質の担保をどう図るか、多様な働き方があるなかで利用者支援の共通課題をどう見出すかについて議論されました。次に、福祉人材の確保への取り組みについては、非正規職員の待遇改善を進めるも人材確保に苦しむ現場の状況、養成校における福祉人材育成の実情が報告されました。さらに、人材不足の状況については、ヘルパーの低い報酬単価が担い手不足の現状を悪化させていることが指摘されました。さらなる非正規職員の活用を進めている国については、福祉の本質を揺るがせない非正規労働者政策の推進が提案されました。

伊藤周平さんの論文「社会福祉基礎構造改革がもたらした諸問題と課題——介護保険の抑制政策と非正規労働者の増加」では、社会保障の公的責任を後退させる国の政策思想のもとで、個人給付化と福祉の市場化等が進められ、利用者の負担増と介護の再家族化、事業者においては介護報酬減・倒産、介護職の人手不足の状況が指摘されています。そのうえで、今後の課題として、介護保険の当面の改革案、福祉人材確保の方向性について提案しています。

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。

また、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。

### 紀要編集委員

石倉 康次（広島文化学園大学大学院特任教授）

長友 薫輝（佛教大学教授）

垣内 国光（明星大学名誉教授）

濱畑 芳和（立正大学教授）

河合 克義（明治学院大学名誉教授）

藤松 素子（佛教大学教授）

児嶋 芳郎（立正大学教授）

山本 忠（立命館大学教授）

志藤 修史（大谷大学教授）

## 総合社会福祉研究 57号

2026年5月31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 FAX06-6779-4895

E-mail:mail@sosyaken.jp