

里親支援

第3号
2025.12

特定非営利活動法人 里親を支援する会 大阪

巻 頭 言

特定非営利活動法人 里親を支援する会大阪 理事長 石井 勲

このたび、里親を支援する会大阪では、機関誌第3号を発行することになりました。内容は、大阪ソーシャルワーカー協会の機関誌第6号に掲載されたものですが、里親支援にも参考になります。執筆者の了解を得て当協会の機関誌として出版することになりました。

令和6年度から改正児童福祉法が施行されて、社会的養護を必要とする子どもへの支援活動として、里親支援センターが創設されるようになりました。里親支援センターには、里親制度に詳しい専門職員が配置されています。要養護児童の実態を把握して、適切な処置を展開するようになりました。

わが国の児童福祉をめぐる環境は変化してします。児童養護施設における養育から里親家庭における養育に進化しています。要養護児童の中には虐待を受けた者も多いため、専門的な援助技術が必要です。各地域の里親連絡協議会や里親会では、里子に対する専門的な援助技術を習得する研修会が実施されています。ケースワークや心理療法など多くの専門的な研修会や講習会が必要です。

本協会は創設して11年になります。里親家庭の推進と安定のために支援活動を行います。



「里親を支援する会 大阪」里親支援 第3号

目次

巻頭言	石井 勲	
1 セーフティネットを念頭としたナショナルミニマムの再構築	道中 隆	1
2 「児童虐待」の現況と虐待予防について	道中 隆	32
— 虐待予防をめぐる法制上の取組みを視座として —		
3 孤独・孤立対策推進法の施行と今後の課題について	中村 又一	57
4 林文雄とセツルメント事業	清水 教恵	64
5 民生委員・児童委員の運営課題について	西野 昭政	72
6 高齢者虐待の現状と課題について	高井 裕二	81
7 「女性の貧困」について	中村 又一	90
8 日本における「福祉科学」の黎明期（21世紀前半）での体系化	荻野 源吾	94
—「大阪 seminar の開催」（日本ソーシャルワーク開発研究所創設記念）報告		
編集後記		

セーフティネットを念頭とした ナショナルミニマムの再構築

道 中 隆

はじめに

わが国の社会保障は、国民皆年金・皆保険（1961）と社会保険方式を特徴とする。雇用の安定と人口増加のもと発展してきたが、1990年代以降の経済の低迷により、家族と雇用のあり方は激変した。社会的孤立などの問題が浮上してきた。厚労省は2024年の人口動態統計（概数）を発表した。出生数が68万6千人で1899年の統計開始以降初めて70万人を割り込んだ。1人の女性が生涯に産む子どもの数を示す「合計特殊出生率」も過去最低の1.15となっている。

出生率の低下は、将来の年金や医療、介護などの支え手が減ることに直結し、社会保障の土台を大きく揺るがす危機的な事態である。雇用が揺らぎ、家族のあり方そのものが変容した。市場の暴走と失敗の影響により所得格差が拡大し、最も社会的立場の弱い市民を直撃している。

昨今のグローバル化の中で、かつての「年越し派遣村」⁽¹⁾（以下、「派遣村」という。）に象徴されるような格差の拡大⁽²⁾・貧困（図1.参照）と社会的排除に拍車がかかっている。

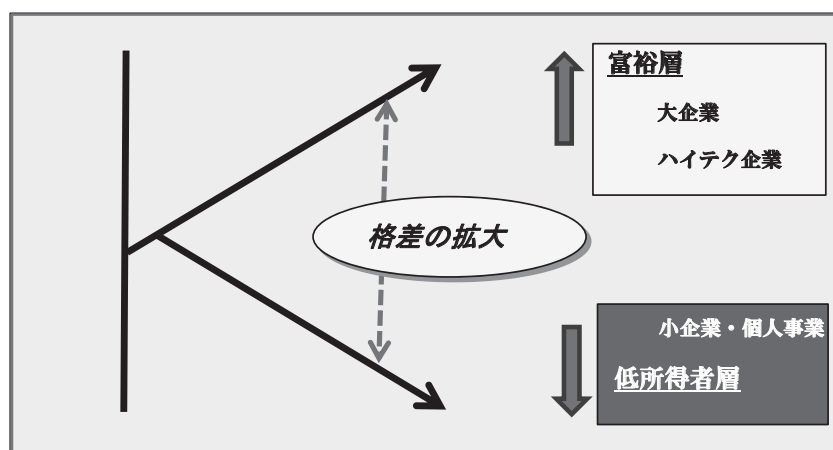


図1. 「K」の文字と類似する日本の所得格差

出典：マサチューセッツ工科大「K字型経済回復による二極化」論文にもとづき筆者作成。

この格差は、米国の経済学者が所得のベクトルが上向きと下向きに分かれる「K」の文字と類似すると指摘している。富裕層がさらに富み、貧しいものがさらに困窮するという所得の二極化に拍車がかかる局面を「K」の文字で表現している。わが国では雇用状況の悪化が一気に進行し、非正規労働者の割合が約37%にも達した。大量失業時代の到来にともない、かつての就職できて当たり前の時代は終焉したといえよう。

人々の「仕事」、「住まい」、「健康」といった生活の基礎が不安定になり、将来の展望・目標を持ちにくい閉塞感の漂う社会になることが懸念される。

所得格差の拡大とともに、技術革新によって労働市場の景色は激変した。図2.のとおり、中間層の二極化を一気に加速させた。正規雇用者の割合が減少し、非正規雇用者の割合が増加する傾向が顕著となっている。

2024年の非正規雇用者数は2126万人で、雇用者全体の36.8%となっている。男女別では、特徴として、男女ともに増加傾向にあり、男性の非正規雇用者は224万人、女性は506万人となっている。高齢者数がピークとなり、年金・介護・医療のニーズが高まる2040年を見据えた社会保障の課題を理解するうえで、今起きている就業構造の転換と産業構造の変容の2つの社会変革を認識しなければならない。なかでも非正規雇用の状況といった労働市場の動向に注視する必要がある。

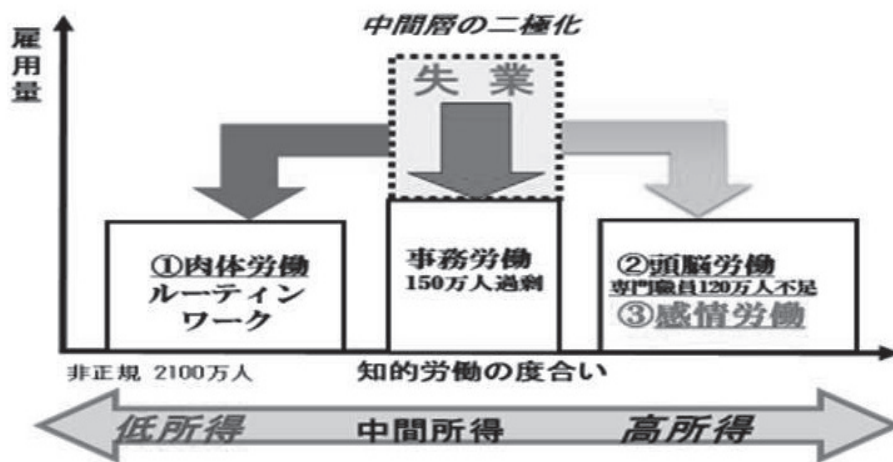


図2. 技術革新が生む大量失業と所得の二極化

出典：道中 (2020)『令和2年度泉南市福まちサポートリーダー養成研修資料』泉南市福祉保険部。

1994年に「社会保障将来像委員会第2次報告」が公表された。社会福祉基礎構造改革^③では、特に介護問題では保健・医療・福祉を統合し、利用者の選択を重視すると共にサービス主体の多様性、競争原理による質の向上を図ること、社会保険方式の導入などが勧告された。福祉多元化と市場の民間化の方向で政策が推進され、公的責任を民間に移管し、指定管理者制度が進められてきた。

その結果、医療も介護・年金も互助的な保険制度の上に成り立つが、貧困な高齢者の間で、一人ひとりの暮らしが立ち行かなくなってきた。最低限の生活が保障されないなど社会保障制度のセーフティネットの綻びが随所に顕在化している。コロナ禍以降においても、生活困窮者層が裾野を広げ、アメリカによる関税政策や物価の高騰、令和のコメ騒動等が追い打ちをかけ、生活困窮者の生活実態は過酷な様相を呈することとなった。

社会保障給付費は、右肩上がりに伸び続け、年130兆円を超え、2040年を控えて財源が枯渇することは目に見えている。社会保障制度を維持するには、負担を増やすか、給付を抑制するしかない。要するに制度の支え手をどのように増やすかということに尽きる。給付の抑制も負担増も批判の矢面に立たされることを忌避して誰も語ろうとしない。

国民が選択できるような政策課題をできるだけ早く示す必要がある。とりわけ国民の最低限の生活の維持と保障を巡るナショナルミニマムの確立と再確認が問われている。近年、貧困が社会問題化しており、ナショナルミニマムの再構築に向けた制度設計の見直し、政策的取組みが焦眉の課題となっている。

本論では、生活困窮者が、どのように自立を切り開くのか、必要なことは何かなどについて検討する。これまで福祉事務所、児童相談所、精神保健センター、保健所、法人管理室、監査指導課などの現場で実践してきた筆者が、セーフティネットの問題点や課題を指摘し、今後のナショナルミニマムの再構築に向けた方策を示唆する。

1. 規制緩和と労働法制

(1) 「年越し派遣村」での超法規的保護運用

グローバル化により、わが国の産業構造が大きく変化した。国が市場に対する規制を緩和することで、ビジネスの自由度を高め、経済の活性化のための規制緩和が断行された。グローバル化は、市場経済の健全な発展を促進し、市場の自由化と競争力の強化を迫るものであった。雇用柔軟化政策が推進され、なかでも労働者派遣法制による緩和は、それまで派遣が禁止されていた分野（製造業や医療など）にも派遣社員の使用が認められるようになり、企業では非正規雇用が急増した。

そもそも労働法制は、労働者保護を視座として、各労働法規が整備されてきたものの、新自由主義によるグローバル化の世界潮流に諍うことはできなかった。2007年ホワイト・カラー・エグゼンプションを盛り込む労基法改正は見送られたものの労働契約法、パート労働法、最低賃金法、雇用対策法など、次々と改正が行われた。

労働者派遣制度により人件費を安く抑えることができ、企業の競争力強化の役割を果たした。競争が活発化することにより、技術革新や商品開発が促進され商品の質やサービス向上に貢献した。かくしてわが国は、国内産業の空洞化を抑制し競争力を維持することができた。反面、労働者は不安定かつ低賃金の過酷な雇用環境に追いやられてしまった。巷では一生懸命働いているにもかかわらず生活していけない人々の姿あった。働く貧困層(ワー

キングプア)⁴⁾の拡大である。派遣労働者は、2004年の解禁以降延べ381万人に急増した(表1.「労働市場の規制緩和の流れ」参照)。新自由主義のアベノミクス版の規制緩和は、雇用を劣化させ、「働かせ改革」の端緒となった(図3.「労働市場の構造改革」参照)。

このように1980年代から1990年代の労働法制の規制緩和は、労働市場の構造改革、制度改革を推進させるものとなった。雇用柔軟化政策により、労働市場は底が抜けた。

追い打ちをかけたのが1991年のバブル経済崩壊である。わが国の雇用状況は悪化の一途をたどることとなった。1993から2004年頃に社会に出た「氷河期世代」の約2000万人は、他の世代に比べ、パートや派遣社員として働かざるを得ない「不本意非正規雇用」層である。氷河期世代の抱えるさまざまな課題がクローズアップされている。

規制緩和は、労働市場の流動性を推進し企業の競争力を高める一方で、労働者の不安を招く要因となるなど社会的な影響も大きい。金銭解雇の導入や整理解雇要件などの解雇規制の緩和は、非正規雇用労働者の増加に寄与し、所得格差や貧困が深刻な社会問題となった。

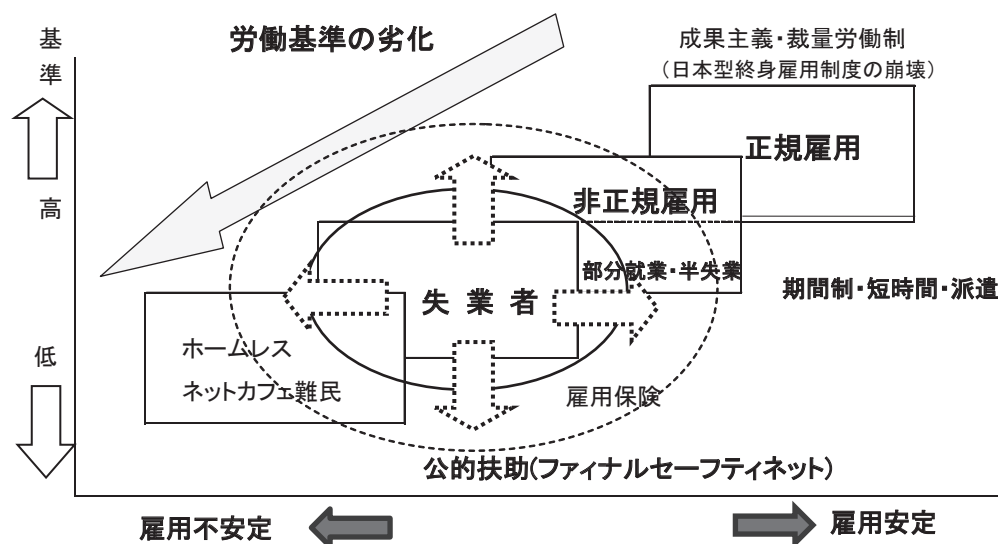


図3. 労働市場の構造改革

出典：道中 (2009)『生活保護と日本型ワーキングプア』ミネルヴァ書房 p17.

労働者の多くがセーフティネットから零れ落ち取り残された。「最後の砦」となる生活保護制度においても狭隘な「最低生活」の扶助的概念にもとづく行政運用で保護すべき生活困窮者を放置することになった。

セーフティネットから零れ落ちる若者たちが、東京の日比谷公園の派遣村に集まる過酷な現実を人々は目のあたりにした。そこには「派遣」⁵⁾という雇用形態により働く労働者が派遣切り(契約解除)となり露頭に迷う姿があった。派遣村は、その象徴的な出来事であった(7-(2)「年越し派遣村」の意味, p.21参照)。

派遣村は、リーマン・ショックの影響により派遣切り等がおき、複数の NPO および労働組合によって組織された実行委員会が、2008年12月31日から2009年1月5日まで東京都千代田区の日比谷公園に、生活困窮者が年を越せるように開設した一種の避難所である。

派遣村は、仕事や住む場所を失った非正規労働者を支援しようというもので名付けて「年越し派遣村」と呼ばれた。炊き出しや毛布の提供を行い、505人の失業者が集まった。これまでちゃんと働いてきたにもかかわらず、多くの若者たちが、生活困難に陥っている。セーフティネットから零れ落ちてテント村に入った人たちからは、「郷里の福岡に帰るにも旅費が工面できなかった」、「まさか自分がこんなことになるとは思わなかった」などインタビューに答えている。

派遣の有期雇用契約が終了もしくは契約解除（派遣切り）とともに寄宿先の住居も失う。派遣労働は、「入りやすく出やすい」働き方であるが、一旦職を失うと生きる場の住居も失うという理不尽な目に合う。

一般的には、仮に失業した場合でも、「雇用契約」とは別に「賃貸借契約」により店子としての住居は確保される。住居さえ確保されれば、しっかりと求職活動ができ自立への足掛かりとなる。セーフティネットから零れ落ちる生活困窮者への住居の確保が何よりも重要である。

既述のとおり、派遣法（1986）施行当時の派遣労働者の賃金は、低賃金で処遇も劣悪であった。例えば、最低賃金法では、派遣元の島根県で雇用され、派遣先が東京であった場合は島根県の地域別最低賃金が適用された。1日8時間で22日働いた場合、東京都152,944円、島根県116,864円となり、月額36,080円もの賃金格差があった（表3.「全国地域別最低賃金の推移表」参照，pp.12-13）。

派遣村では、厳冬期の凍死者などが懸念されたことから、緊急避難場所として、閉庁期間となった厚生労働省の2階の大会議室が確保された。保護の実施機関は、東京都千代田区の福祉事務所で、3人のケースワーカーが配置されていた。住居を有しない逼迫した要保護者の対応（現在地保護）は、緊急性が高く迅速な保護決定が求められた。このような危機事態の打開策として、生活保護法63条の規定による急迫保護もしくは、超法規的な保護の取扱いを余儀なくさせられた。同制度は、新法として施行されて以降、実施要領にもとづき適正に実施されてきたが、想定外の事態に超法規的対処をせざるを得なかった。

(2) セーフティネットの構造的理解と社会的排除

セーフティネットの構造的しくみについて、図4.のとおり、現実的な国民目線から理解するためセーフティネットを、①所得保障・医療保障等の社会保険、特に雇用保険は未加入か、加入期間の壁により対象外、②労働・住宅等の生活関連制度—非正規雇用で契約解除（派遣切り）が住居を失うリスク、③生活保護が最後の砦になるか—住民票の有無や稼働年齢層に対するいわゆる「水際作戦」による不適切、違法性がある制度運用の大きく

三つの輪で説明することができる。

①の「所得保障・医療保障等の社会保険」については、制度設計にかかわる構造的な劣化が著しい。

総じて、現行の社会保険料の負担が所得の低い層で逆進的になっていることが不公平感を増幅させている。労働時間が30時間に満たない非正規雇用者は、通常の被用者保険ではなく、地域保険の国民年金・国民健康保険に加入しなければならないため負担が重くなる。

年収300万円で被用者保険に加入している正規職員と、年収200万円の非正規雇用者を比べると、後者のほうが、相対的に負担が重い。逆に、年収800万円くらいのアッパーミドル層の税率は欧米に比べると低く負担が軽い。所得格差を考える際には、保険原理を基軸として制度設計されている社会保障について、消費税を含めた税制の論議は避けられない状況となっている。

にもかかわらず、現在の令和の米騒動など物価の高騰により国民生活が一層、厳しさを増すなか、与野党とも財源の裏付けのないまま、消費税の減税を主張している。貧困問題を考えるうえで非正規雇用がほぼ40%となり、地域保険の基礎年金・国民健康保険への負担が大きくなっている。非正規雇用の増加は、雇用者が本来、負担すべき社会保険料負担（労使折半）の回避に繋がっている。

事業者が社会保険料（労使折半）を負担しなくて済む非正規雇用の在り方は重要な社会保険制度の課題だ。非正規雇用の不利益性を払拭し、非正規雇用でも暮らせる社会でなければならない。派遣村の事象は、②の「労働・住宅等の生活関連制度—非正規雇用で契約解除（派遣切り）が住居を失うリスク」に相当する。格差社会から生じる貧困は、住まいという環境の脆弱性に端的に顕れる。住居はあらゆる福祉サービスの起点となる。要するに人間らしい生活を営むための住まいは、「安心」や「暮らし」を支える重要なセーフティネットである。

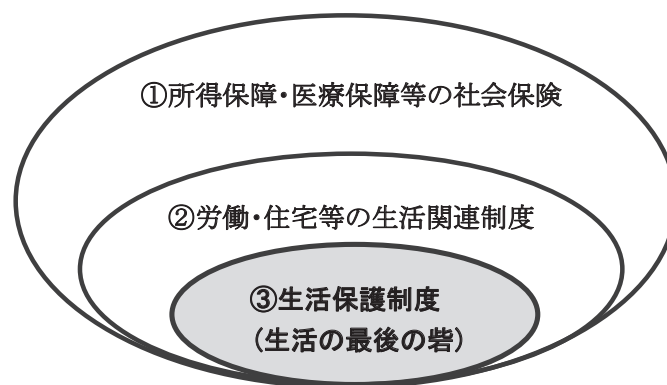


図4. セーフティネットの構造的なしくみ

出典：筆者作成。

③の「生活保護制度」（生活の最後の砦）は、給付のすべてが税で賄われているため、社会保険方式を基本とする社会保障制度に比べて制度を取り巻く社会・経済状況等に影響を受け易い傾向がある。

財政がひっ迫する地方自治体では、保護費の負担軽減を念頭に稼働年齢層に対するいわゆる「水際作戦」⁶⁾による不適切、違法性のある制度運用が行われてきた。稼働年齢層は、「稼働能力の活用」を最優先させて、本来の生活保護の理念とは別の制度運用（不適切、違法）により、保護の実施機関の窓口から排除されてきた。新生活保護法は、高齢者、障害者や母子世帯等働いているか働いていないかというような個人の状況にかかわらず、あらゆる生活に困窮した国民に保護を行うことを建前としている。かつて生活保護には、稼働能力を有する者は「一生懸命に探せば仕事は見つかる」、「努力して仕事さえすれば食べていける」という「2つの神話」⁷⁾があった。生活保護の制度利用者の地位から排除していることについては、コンプライアンス(Compliance)の観点から「申請権の侵害」となる。稼働年齢層に対するこうした厳しい行政機関の対応は、長年の暗黙の了解があったものと認識される。稼働能力を有する世帯を意図的に生活保護から排除することで、保護率を下げ、財政負担を軽減することができる。生存権の保障を掲げながら国政レベルでは三位一体改革による財政縮減方策が推進され、現場では財務優先のベクトルの運用となった。また、保護申請時の扶養義務についても、生活保護法24条の改正⁸⁾（8項の新設）により、扶養義務を保護の要件のごとく取扱い、扶養義務を強化した。法令の改正により保護の入り口を狭めるなど要保護者を保護から遠ざけた。

表 1. 労働市場の規制緩和の流れ

労働法制の新設・改正	
1947	労働基準法。1日8時間・週48時間
1985	派遣法制定「派遣労働」の導入、適用13業務に限定、対象業務を「秘書」「通訳」など専門性の高い職種 均等法制定
1986	派遣法86年施行時に16業務に拡大以降、労働市場の規制緩和の流れ
1987	労基法改正。週40時間。1ヶ月・3ヶ月、1週間単位の変形労働時間制、フレックスタイム制、専門業務型裁量労働制導入
1988	厚生年金法改正（5人以下の事業所にも適用）→〔年金記録改ざん問題〕
1992	労基法改正。1年単位の変形労働時間制導入。時短促進法制定、年間労働時間1800時間目標
1995	総理府行政改革委員会・規制緩和小委員会発足。日経連が「新時代の日本的経営」発表
1996	派遣法解説／対象業務を26業務に拡大
1997	専門業務型再裁量労働の対象業務を5から11に拡大。均等法／18歳以上の女性の残業規制撤廃
1998	規制緩和委員会発足。労基法改正／有期雇用契約期間上限を1から一部3年。企画業務型裁量労働制導入
1999	派遣法改正／原則自由（ネガティブリスト化）、1年以内の派遣は原則自由、以下の業務を禁止 ①港湾運送業務 ②建設業務 ③警備業務 ④医療関係業務 ⑤人事労務関係業務 ⑥弁護士、公認会計士、税理士、社会保険労務士等 ⑦製造業を除き原則自由化、厚生年金の貸金スライド改正

2001	内閣府経済財政諮問会議、総合規制改革会議、小泉政権発足 国家行政組織法改正（H13.1）「労働省」、 「厚生省」 → 『 厚生労働省 』
2002	専門業務型裁量労働制の対象業務を19に拡大。総合規制改革会議答申。ホワイト・カラー・エグゼンプションの導入検討を閣議決定
2003	労基法改正／有期雇用契約上限を原則3年、一部5年。企画業務型裁量労働制の要件緩和。派遣法改正／製造業派遣解禁、派遣制限期間の上限1年から3年に、専門職3年～5年
2004	3月派遣法改正 製造業、医療関係業務を解禁 規制改革・民間開放推進会議発足 厚生年金改正①保険料（厚生年金18.3％、国民年金16,900円）②給付 マクロ経済調整スライドの導入
2006	時短促進法廃止。安倍政権発足（障害者自立支援法）
2007	労働契約法（民法に対する特別法）、パート労働法、最低賃金法、雇用対策法などの改正。ホワイト・カラー・エグゼンプションを盛り込む労基法改正は見送り 2004の解禁以降派遣労働者延べ381万人に急増 正社員以外にも契約社員、パートタイマー、アルバイトなど就業形態の多様化に伴い、使用者と労働者との間の紛争が増加が背景
2008	派遣法改正／上限規制の撤廃。事前面接の解禁。 労働政策審議会「職業安定分科会」、「労働力需給制度部会」を開催、（後期高齢者医療制度）
2009	（10月鳩山政権発足「国家戦略局の設置」、「貧困・困窮者支援チーム」の発足）「労働政策審議会」 労働者保護のための労働者派遣法改正について議論 労政審報告書（12月28日）
2010	派遣法改正 日雇い派遣の原則禁止
2010	労働基準法改正 4月1日施行。①時間外労働の限度の基準見直し、②法定割増賃金率の引上げ、60時間をこえる超過勤務25％→50％、代休取得の措置、③年次有給休暇を時間単位で取得（企業規模にかかわらず適用）
2013	雇用改革報告書一「人が動くこと」「無限定正社員」「限定正社員」
2014	改正労働契約法、一つの企業で通算5年を超えて働いた場合は正社員に転換できる制度

（筆者作成）

2. 生活保護政策の動向と加算等

生活保護改革の本格的議論は、2003年の社会保障審議会の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会（以下、「専門委員会」という）において始まった。専門委員会は、「生活保護基準の在り方」および「自立支援など生活保護制度運営の在り方」を検討し、2003年12月「生活保護基準の在り方」の中間とりまとめ（答申）を経て、2004年12月に最終報告（答申）としてまとめられた。専門委員会では、まず、保護基準を基軸として、老齢加算・母子加算の在り方と自立支援の在り方が論点として取り上げられた。専門委員会の設置の背景には、閣議決定された「経済財政と構造改革に関する基本方針（2003）」の「老齢加算等の扶助基準など制度、運営の両面にわたる見直しが必要である」と、「経済財政と構造改革に関する基本方針（2006）」の「2007年度、2008年度に母子加算について、就労支援策を講じつつ、廃止を含めた見直しを行う」の政策方針があった。

生活困窮の問題を考える場合には、常に低所得層と被保護層の関係性に焦点をあてて、検討される必要がある。その理由はナショナルミニマムとしての公的扶助のあり方が常に低所得層との関係性の中で規定されることになるからである。しかしながら、2003年から始まった生活保護改革の議論は、もっぱら財政規律をめぐる政策的判断の影響を強く受けるものとなった。

(1) 老齡加算廃止の動向

生活保護制度における加算には、9つの加算が設けられている。老齡加算は、中間報告（答申）で「加算そのものについては廃止の方向で見直すべきである。」とされ、政府の「経済財政と構造改革に関する基本方針（2003）」が閣議決定された。翌年には最終報告がだされ、2004年度から3か年で段階的に老齡加算を廃止し、2006年度に全廃された。この政治的判断は、長年かけて構築されてきたわが国のナショナルミニマムの崩壊の端緒となったものと言わざるを得ない。

(2) 母子加算廃止の動向

母子加算についても財務優先のベクトルで検討された。専門委員会の最終報告（答申）で「現行の一律・機械的な給付を見直し、ひとり親世帯の親の就労に伴う追加的な消費需要に配慮するとともに、世帯の自立に向けた給付に転換すること」とされた。母子加算は、2005年から段階的に削減され、2009年3月に全廃された。このように老齡加算と同様に母子加算は、「経済財政と構造改革に関する基本方針（2006）」の「2007年度、2008年度に母子加算について、就労支援策を講じつつ、廃止を含めた見直しを行う（閣議決定）」とされ、この政策的判断により廃止（半年後に復活）された。

図5.のとおり、「福祉から就労へ」という世界潮流の中で、母子世帯へのX軸の教育・訓練（就労支援）策を充実することで、児童扶養手当の国庫負担削減とともに母子加算が廃止された。

ところが、2021（令和3）年度の全国ひとり親世帯等調査によると、一般の二親世帯の平均年収400万円に比べて、母子世帯の母の稼働収入は年収約272万円と低く、まだまだY軸の経済的給付を必要としていることが分かる。日本の母子世帯の母の就労率は、83%と先進諸国と比べてトップクラスの高さである。さらに就労へ向けた取組みを強化するという文脈で経済的給付を抑制することは、財務ありきの決定であり、実態にそぐわないミスマッチな政策となった。

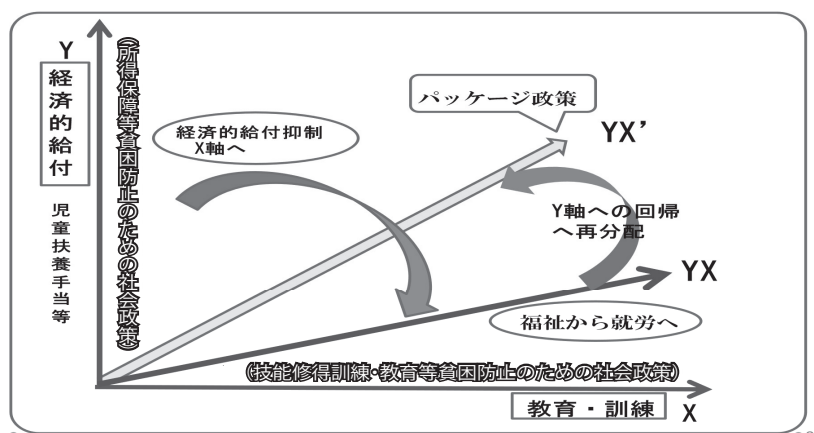


図5. 母子世帯への政策変更（福祉から就労へ）

出典：道中（2014）「内閣府子どもの貧困対策に関する資料」7.

表2. ひとり親家庭の主要統計データ（令和3年度全国ひとり親世帯等調査）

【母子世帯と父子世帯の状況】

	母子世帯	父子世帯
1 世帯数	1 1 9 . 5 万世帯 (1 2 3 . 2 万世帯)	1 4 . 9 万世帯 (1 8 . 7 万世帯)
2 ひとり親世帯になった理由	離婚 7 9 . 5 % (7 9 . 5 %) [7 9 . 6 %] 死別 5 . 3 % (8 . 0 %) [5 . 3 %]	離婚 6 9 . 7 % (7 5 . 6 %) [7 0 . 3 %] 死別 2 1 . 3 % (1 9 . 0 %) [2 1 . 1 %]
3 就業状況	8 6 . 3 % (8 1 . 8 %) [8 6 . 3 %]	8 8 . 1 % (8 5 . 4 %) [8 8 . 2 %]
就業者のうち 正規の職員・従業員	4 8 . 8 % (4 4 . 2 %) [4 9 . 0 %]	6 9 . 9 % (6 8 . 2 %) [7 0 . 5 %]
うち 自営業	5 . 0 % (3 . 4 %) [4 . 8 %]	1 4 . 8 % (1 8 . 2 %) [1 4 . 5 %]
うち パート・アルバイト等	3 8 . 8 % (4 3 . 8 %) [3 8 . 7 %]	4 . 9 % (6 . 4 %) [4 . 6 %]
4 平均年間収入 〔母又は父自身の収入〕	2 7 2 万円 (2 4 3 万円) [2 7 3 万円]	5 1 8 万円 (4 2 0 万円) [5 1 4 万円]
5 平均年間就労収入 〔母又は父自身の就労収入〕	2 3 6 万円 (2 0 0 万円) [2 3 6 万円]	4 9 6 万円 (3 9 8 万円) [4 9 2 万円]
6 平均年間収入 〔同居親族を含む世帯全員の収入〕	3 7 3 万円 (3 4 8 万円) [3 7 5 万円]	6 0 6 万円 (5 7 3 万円) [6 0 5 万円]

※ 令和3年度の調査結果は推計値であり、平成28年度の調査結果との比較には留意が必要。

※ () 内の値は、前回(平成28年度)調査結果を表している。(平成28年度調査は熊本県を除いたものである)

※ [] 内の値は、今回調査結果の実数値を表している。

※ 「平均年間収入」及び「平均年間就労収入」は、令和2年の1年間の収入。

※ 集計結果の構成割合については、原則として、「不詳」となる回答(無記入や誤記入等)がある場合は、分母となる総数に不詳数を含めて算出した値(比率)を表している。

出典：こども家庭庁支援局家庭福祉課。

(3) 加算廃止の影響と課題

老齢加算および母子加算の削減に伴い、全国の福祉事務所の処分庁が行った保護の「変更決定」処分に対する審査請求、行政処分取消訴訟が提起された。審査において、老齢加算の廃止は、①単身世帯がより厳しい、②衣食住にみる生存ラインの危機、③社会関係の危機、といった深刻な生活実態が明らかにされた。

母子加算の削減については、①教育関係費・高校授業料(私立)の不足、②子どもの部活動を生活費でやりくり、③加算を下回る就労支援策の支給額など、母子世帯の深刻な生活実態が明らかにされ削減に対する批判があった。とはいうものの加算や控除の考え方は、最低生活費としての生活保護基準の算定とは異なる自立支援のベクトルで議論されている。なお、母子加算をめぐるのは、民主党内閣の政権交代により、母子加算廃止から半年足らずで母子加算が復活した。この母子加算の復活劇には全国生存権訴訟原告団側と厚生労働大臣が交わした基本合意がある。母子加算は、政争の具とされ、結局、後味の悪いエビデンスによらない母子加算復活という政治的判断となった。

(4) 特別控除の廃止

生活保護基準額本体は、「日常生活の起居動作」を保障することを基本として、エンゲル方式とマーケット・バスケット方式により算定されたものである。つまり、最低生活費は、「日常生活の起居動作」のみの費用であり「労働に対する費用」は見ないとされてきた。当然、特別控除⁹⁾も対象とされていない。

好景気により経済的成長を背景として、生活保護基準の引き上げ機運が醸成された。1961年度において実施要領が改正され、労働に対する費用に対応するための勤労控除が大幅に引き上げられた。生活保護基準額本体以外の加算、特別基準、勤労控除等を設定し、「必要充足」から「自立助長」へと舵を切った。ようやく、生活保護制度は、「自立助長」のインセンティブ政策に移行することとなった。

1965年以降においても「格差縮小方式」により、生活保護基準は右肩上がりでも引き上げられてきた。同時に自立助長の文脈で、インセンティブ政策の方針から各種控除が拡充された。実質的な被保護者の最低生活費が改善された。その後、一般勤労者世帯の賃金が鈍化し下降してきたが、保護基準は上昇もしくは高止まりで推移した。稼働能力のある者の自立に配慮する一環としての「特別控除」(1966)が設けられたものの、保護の実施機関の裁量が大きく不適正運用といった課題を露呈しているとして、「専門委員会」からは、以下のような委員発言があった。

『保護基準とともに各種控除は拡充されてきている。なかでも「特別控除」は受給者間の格差の拡大¹⁰⁾を招いている。また、生活保護の特別控除の取扱いをめぐっては、保護の実施機関において、適用、非適用のばらつきの不整合が認められ、担当の現業員間でも認定上の対応が異なるといった保護の不適正な運用が明らかとなった。したがって、就労インセンティブ政策としての当初の特別控除の役割はすでに終えている。保護からの出口を塞がないよう特別控除を見直し、自立を促進すべく軌道修正もしくは撤廃すべき…』(道中委員発言)¹¹⁾

特別控除は、低所得者層の生活実態を踏まえた均衡と生活水準の格差を視座として2009年3月に廃止された。特別控除の廃止の保護の実施要領改正にあたっての行政説明はされていない。保護受給層における稼働年齢世帯の実質的な可処分所得が過大となっている。

道中(2009)¹²⁾は、「最低生活費は、「(A) 基準生活費群」と「(B) 各種控除群」、「(C) 各種加算群」による多層構造となっている。したがって、これらを合算した最低生活費の最大値と、基準生活費(1類経費+2類経費+各扶助)の最小値との格差は大きい。」「…また、勤労控除については額もさることながら「保護基準の統一性」や「保護の補足性」「無差別平等性」の建前とは異なるいわば、生活保護の「公平性」が問題となる。」(pp.38-39)

と指摘している。特別控除の廃止は、控除の適用のない者との格差が大きく、適切さを欠く最低生活費の是正措置として、実施要領を整理した行政運営上の行政的判断であろう。

(5) 国庫負担金補助率をめぐる国と地方の役割

三位一体改革に盛り込まれる生活保護費・児童扶養手当の国庫負担削減について、厚生労働省は国・地方協議会^③の場に国庫負担金4分の3を2分の1に引き下げる見直し案を提示した。同省は生活扶助、医療扶助、介護扶助の国の負担を2分の1、残りの扶助を都道府県と実施機関でそれぞれ4分の1を負担することを示した。住宅扶助、教育扶助、出産扶助、一時扶助等は、自治体が独自の保護基準を設定し、税源移譲後は地方の一般予算の中から、一般財源化することを打ち出した。

見直しの理由として、「自治体への権限移譲や役割・責任の拡大」をあげ、生活扶助や医療扶助は、都道府県や政令市ごとに支給の基準を決める方針を説明した。同様の考え方から児童扶養手当については、国の負担を2分の1とする方向で提示され、国庫負担率が2006年から引き下げられた。国庫負担率の引き下げにより、自治体が自ら適正実施の推進に取り組むとの期待が寄せられていた。

地方6団体は、生活保護の法定受託事務を担っているが、大幅な保護受給者の増加といった保護動向により、都市部の一部の基礎自治体では、生活保護費が徴収税額を超え財政の過重負担となっている。そのため、多くの自治体は、独自の保護基準を設定して制度運用を図ることに賛同している。しかし、国庫負担金補助率をめぐるっては、地方6団体は国が「財政危機を理由として地方分権の名をかりた地方への責任と財政負担の転嫁に他ならない」として反対した。国と協議の結果、生活保護費の国庫負担率は現行どおりの75%国庫負担として恒久化することが決定された。ひとまずは、わが国のナショナルミニマムの崩壊に繋がりがかねない危機は回避することができた。

表3. 全国地域別最低賃金の推移表（年度）

（単位：円）

	都道府県	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25	前回引上額	今回引上額
1	北海道	637	638	641	644	654	667	678	691	705	719	734	▽14	▽15
2	青森県	605	606	608	610	619	630	633	645	647	654	665	○7	11
3	岩手県	605	606	608	610	619	628	631	644	644	653	665	8	12
4	宮城県	617	619	623	628	639	653	662	674	675	685	696	▽10	11
5	秋田県	605	606	608	610	618	629	632	645	647	654	665	7	11
6	山形県	606	607	610	613	620	629	631	645	647	654	665	7	11
7	福島県	610	611	614	618	629	641	644	657	658	664	675	6	11
8	茨城県	647	648	651	655	665	676	678	690	692	699	713	7	14
9	栃木県	648	649	652	657	671	683	685	697	700	705	718	5	13
10	群馬県	644	645	649	654	664	675	676	688	690	696	707	6	11

11	埼玉県	678	679	682	687	702	722	735	750	759	771	785	○12	14
12	千葉県	677	678	682	687	706	723	728	744	748	756	777	○8	21
13	東京都	708	710	714	719	739	766	791	821	837	850	869	▽13	19
14	神奈川県	707	708	712	717	736	766	789	818	836	849	868	▽13	19
15	新潟県	641	642	645	648	657	669	669	681	683	689	701	6	12
16	富山県	644	644	648	652	666	677	679	691	692	700	712	8	12
17	石川県	645	646	649	652	662	673	674	686	687	693	704	6	11
18	福井県	642	643	645	649	659	670	671	683	684	690	701	6	11
19	山梨県	647	648	651	655	665	676	677	689	690	695	706	5	11
20	長野県	646	647	650	655	669	680	681	693	694	700	713	6	13
21	岐阜県	668	669	671	675	685	696	696	706	707	713	724	6	11
22	静岡県	671	673	677	682	697	711	713	725	728	735	749	7	14
23	愛知県	681	683	688	694	714	731	732	745	750	758	780	8	22
24	三重県	667	668	671	675	689	701	702	714	717	724	737	7	13
25	滋賀県	651	652	657	662	677	691	693	706	709	716	730	7	14
26	京都府	677	678	682	686	700	717	729	749	751	759	773	○8	14
27	大阪府	703	704	708	712	731	748	762	779	786	800	819	▽14	19
28	兵庫県	675	676	679	683	697	712	721	734	739	749	761	○10	12
29	奈良県	647	648	652	656	667	678	679	691	693	699	710	6	11
30	和歌山県	645	645	649	652	662	673	674	684	685	690	701	5	11
31	鳥取県	610	611	612	614	621	629	630	642	646	653	664	7	11
32	島根県	609	610	612	614	621	629	630	642	646	652	664	6	12
33	岡山県	640	641	644	648	658	669	670	683	685	691	703	6	12
34	広島県	644	645	649	654	669	683	692	704	710	719	733	▽9	14
35	山口県	637	638	642	646	657	668	669	681	684	690	701	6	11
36	徳島県	611	612	615	617	625	632	633	645	647	654	666	7	12
37	香川県	619	620	625	629	640	651	652	664	667	674	686	7	12
38	愛媛県	611	612	614	616	623	631	632	644	647	654	666	7	12
39	高知県	611	611	613	615	622	630	631	642	645	652	664	7	12
40	福岡県	644	645	648	652	663	675	680	692	695	701	712	6	11
41	佐賀県	605	606	608	611	619	628	629	642	646	653	664	7	11
42	長崎県	605	606	608	611	619	628	629	642	646	653	664	7	11
43	熊本県	606	607	609	612	620	628	630	643	647	653	664	6	11
44	大分県	606	607	610	613	620	630	631	643	647	653	664	6	11
45	宮崎県	605	606	608	611	619	627	629	642	646	653	664	7	11
46	鹿児島県	605	606	608	611	619	627	630	642	647	654	665	7	11
47	沖縄県	605	606	608	610	618	627	629	642	645	653	664	8	11
	加重平均額	664	665	668	673	687	703	713	730	737	749	764	749	764

注：平成24年(2012)生活保護法による生活保護費との逆転が解消 = ○, 生活保護費との逆転が残る(2013) = ▽.
出典：厚生労働省各年度『地域別最低賃金』にもとづき筆者作成。

3. 三位一体改革の議論

(1) 三位一体改革の動向

三位一体改革の骨子は、主として、①税源移譲を含む税源配分の見直し、②国庫補助金負担金の見直し、③地方交付税の改革の3点である。三位一体改革は、税源移譲、補助金の廃止・縮減、交付税の改革を同時に行うというもので、自治体の自由度を高め、住民のより身近で地域特性にあった施策を展開するため、国と地方の役割を見直すものである。

2004（平成16）年5月から生活保護制度をめぐる議論が国政レベル・自治体レベルにおいて活発に行われてきた。国庫負担金および国庫負担率の在り方に関する協議の結果は、前述2-(5)のとおりである。

(2) 全国知事会・市長会の新たなセーフティネットの制度提案（2002年）

三位一体改革の考え方を踏まえ、厚生労働省は、国・地方協議会の場に国庫負担率を引き下げる見直し案をたたき台として大きく2点提示した。まず、最低生活費については、新たなセーフティネットの構築として、①「有期保護制度」の創設である。これは要保護者の複合的な就労阻害要因を集中的に除去することとし、最大限5年間の有期就労支援を行う。5年間経過後、生活保護の再申請をする。考え方としては、高齢者世帯の分離である。有期保護については、稼働年齢層を対象としており、ケア等特別な困難に直面する高齢者世帯は適用除外とすることである。

もう一つは、②高齢者対策であり、生活保障年金の充実とともに基本的には金銭給付に徹することである。また、所得および資産が一定額未満の貧困状態にある高齢者世帯を対象とするセーフティネットの制度としては、生活保障年金の充実、資産活用を徹底し、保護費に充当することとし、居住する不動産物件はリバースモーゲージ（土地・建物の評価額）による貸し付けのしくみの導入の検討である。

ケアは、既存の高齢者施策等の見守りで対応し、保護の実施機関の現業員の配置基準（1CW:80世帯）は適用しないというものである。保護の実施機関は職員の定数管理が厳しい中、実施体制の整備が追い付かない実態がある。限られた人的パワーを稼働年齢層に集中することで自立支援が一層推進されるとしている。

稼働年齢層に特化した有期保護制度は、欧米諸国では「福祉給付」から、「福祉から就労へ」と政策転換されていることが伏線にある。

日本においても「福祉給付」の増大を抑制し、「福祉から就労」へと舵を切った。こうした背景には、生活保護や児童扶養手当の不正受給があり、メディアがヒートアップして取り上げたことがある。納税者目線からは、福祉給付をめぐる受給者の倫理の欠如だと非難され、モラルハザードに対するバッシングが始まったことは記憶に新しい。生活の自己責任論の復活である。

4. 社会保障制度改革推進法（2012）の制定

社会保障制度改革推進法（2012）が制定（平成24年法律第64号）され、「生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに相互的に取り組む（生活保護制度の見直し）」とし、附則第2条において「政府は、生活保護制度に関し、次に掲げる措置その他必要な見直しを行うもの」と規定された。

一 不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと。

二 生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、保護を受けている世帯に属する子どもが成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等を検討すること。

（1）生活保護法の改正〈ポイント〉

支援が必要な人に確実に保護を実施するという考え方は維持しつつ、以下の見直しを実施（法案提出を検討）する。①不正・不適正受給対策の強化（地方自治体の調査権限強化、就労指導の強化、返還金の上乗せ等）、②医療扶助の適正化（医療機関が受給者に対し後発医薬品の使用を促すことの法制化等）、③生活保護受給者の就労・自立の促進（就労自立給付金^(※)の創設等）

※保護受給中の就労収入額の範囲で一定額を仮想的に積み立て、安定した職業に就いたことで保護廃止に至った場合に限り支給

（2）生活困窮者の就労・自立支援のための新法の制定〈ポイント〉

生活保護にいたる前の自立支援策の強化を図るため、以下を主な内容とする生活困窮者対策を実施（法案提出を検討）、①生活訓練や社会訓練等を含む就労支援策の創設、②離職により住まいを失った人等に対して家賃相当額を有期で支給、③利用者の状況に応じて最適な支援策を早期・包括的に提供する相談支援事業の創設、④生活困窮家庭の子どもへの学習支援等の実施など

（3）生活保護基準の見直し〈ポイント〉

生活保護基準については、①年齢・世帯人員・地域差による影響の調整、②物価の動向の勘案（検証方法の検討）、③必要な激変緩和措置の実施などを視座として最低生活費の基準額の見直しを実施する（平成25年度予算編成過程で検討）。

5. 生活保護基準の検証がないまま基準額削減

(1) 保護基準額削減の背景

2013年から2015年の3か年に国が生活保護費を引き下げたことで、健康で文化的な最低生活を保障した生活保護法に違反しているとして、生活保護受給者が国と自治体に減額処分の取り消しや損害賠償を求めた。基準額の引き下げを巡っては、被保護者から処分庁の保護の変更決定処分（保護費の減額）を不服として行政不服審査法に基づく審査を知事あてに提起している。

都道府県知事の裁決を経て、27都道府県の900人を超える生活保護受給者が、「国（厚生労働大臣）の裁量権の濫用」などとして取り消しを求め提訴した。改定となった新基準の根拠に疑義が生じたことにより、全国的な生活保護費減額訴訟となっている。この訴訟の上告弁論が2025年5月に最高裁第3小法廷であった。

原告側が「引き下げに十分な根拠はなかった」と訴えたのに対して、国側は「引き下げは合理的だ」と反論して結審した。同種訴訟は全国の29地裁で起き、高裁判決では、違法が7件、適法が5件と判断が分かれている。

2025.6.27最高裁は、一連の訴訟について、「違法」の統一判断を示し国の敗訴が確定した。国が3か年かけて実施した生活保護の支給水準（支給基準額）の引き下げの際、厚生労働省が専門家をつくる社会保障審議会部会の「検証結果」の数値を半分しか反映させないで支給額を決めていたことが、同省の内部資料で明らかになった。

このため、被保護世帯の半分以上を占める60歳以上の世帯で、検証結果を基にした支給額より平均で月千円から2千円の減額になった。厚労省は「激減緩和」のためと説明している。

生活保護の基準額は、憲法25条で定められた「健康で文化的な最低限度の生活」を保障する水準と位置付けられ、引き下げには統計など客観的資料に基づき慎重な検討が必要とされる。国は2008年のリーマン・ショック後、物価や賃金が下がっているとして、生活保護のうち食費など「生活扶助」の基準額を最大10%引き下げる改定を実施した。

引き下げは厚生労働省の社会保障審議会生活保護基準部会の検証結果を重要な根拠と説明している。しかしながら、数値を半分にしたことは同基準部会には報告していないもので、厚生労働大臣の裁量としての行政判断で実施された。

(2) 生活保護基準はナショナルミニマム

①最低賃金との関連

最低賃金法改正は、最低賃金が「生活保護基準を上回る」こととし「生活保護費との整合を図る」ことを規定した。地域別最低賃金は、ほぼ毎年10月に改訂されている。表3.「全国地域別最低賃金の推移表（年度）」のとおり、2012（平成24）年10月では、生活保護法による生活保護費との逆転現象の問題がおおむね解消（○印の都道府県）されたが、まだ生活保護費との逆転（▽印の都道府県）が残る6都道府県（北海道、宮城県、東京都、

神奈川県、大阪府、兵庫県）が認められた。最低賃金法による最低賃金と生活保護の基準生活費との関係について、最低賃金法が「生活保護との整合を図る」として改正された。

②年金制度との関連

社会保障の重要な役割の一つに再分配機能がある。経済状況の違いによる世代間の格差をカバーするしくみが機能不全となっている。基礎年金の保険料を40年納付しても、生活保護基準よりも低いということは、制度設計上の政策的問題である。少子化で人口減が避けられない中、制度の支え手を如何にして増やすか喫緊の課題となる。

女性や高齢者の就労を推し進める必要がある。とりわけパートなどの短時間労働者への厚生年金の適用拡大を徹底し、定年を65歳に引き上げるなど就労促進策も併せて推進すべきであろう。

今国会2025年6月第217回通常国会でパートなどの短時間労働者に原則として厚生年金への加入を義務付けたことは、厚生年金の財政を安定化することとなる。パート労働者にとって将来受け取る年金が増えるというメリットがあるが、中小零細企業の事業者等にとっては経営上のコスト負担がのしかかるため何らかの手だてを講じなければならないだろう。

一方、ポバティラインとして、一部のメディアでは、年金額や最低賃金の額と生活保護費とを対比して、生活保護費の方が大幅に高くなっていることを指摘している。就労しても生活保護水準を上回らない「働き損」構造が存在するため、「一生けん命働くものがバカを見る」、といった論調がある。しかし、それはそれぞれの制度の成立経緯や主旨、目的が異なっており、荒っぽい比較は国民への誤ったメッセージとなり適切でない。

③課税最低限との関連

わが国の課税最低限は欧米諸国に比べて極めて低い。住民税の課税最低限はさまざまな低所得者対策の基準とされている。生活保護の保護基準はわが国のナショナルミニマムとなっている。表4.のとおり、生活保護基準は単に生活保護だけにとどまらない。さまざまな低所得者対策の制度に連動している。

表4. 生活保護に連動する主な制度

1	住民税の非課税限度額（低所得施策の基準とされる）
2	国民年金の保険料の免除
3	保育所の保育料の免除
4	介護保険料の減免
5	難病法に基づく医療費助成
6	就学奨励制度（自治体により保護基準設定の条件が異なる）
7	児童入所施設措置費、保育所運営費
8	保育料の減免
9	中国残留邦人に対する支援給付（従来は生活保護制度で対応していたが、「戦争被害者」という位置づけで生活保護制度から切り離された）
10	ハンセン病療養所入所者の家族への生活援護費
11	地域別最低賃金

出典：筆者作成、生活保護の基準額が減額されたことにより、影響を受ける余地がある制度は47項目に上る。

生活保護基準が下がれば、この保護基準に連動する低所得者対策に反映されることから、就学援助、介護保険料、保育料、障害者自立支援法、生活福祉資金、最低賃金など、生活保護費の基準額を目安に施策の基準が設けられており、影響は計り知れないものがある。基準額が見直されたことにより、影響を受ける余地がある制度は47項目にも上る（表4.参照）。

6. 社会保障の所得の再分配機能の不全

(1) 貧困・低所得者層の増大

労働政策における非正規雇用、派遣、最低賃金の低さ、社会保険の事業主負担回避、保険料未納・滞納と資格証、非正規雇用と社宅・寮、居住の不安定性など、貧困・低所得者を取り巻く環境は厳しい。一般的な社会生活を維持する困難さとも関わり、ホームレスなど最後のセーフティネットにさえかからない人々やその周辺の拡がり、地域社会から乖離し、社会的に排除されている実態がある。

また、高額所得者に有利な税制改革により、再分配機能が逆回転し、不平等拡大の税制と社会保険料の負担増となっており、所得再分配の機能不全が指摘される。

(2) 社会福祉政策の貧困

社会福祉政策の貧困が何をもたらししているか—刑務所、長期入院、入所、自殺、精神疾患、虐待など生存権の危機は、最初に「衣・食・住」の危機から、次に「交際・社会関係」の生活ラインにおよび、生活圏を自ら狭め社会的孤立を深めていく。「ダメな自分」と自らレッテルを張って、自立、自律心を後退させ心身を病んでいくなど早期自立が困難となることが多い。長期にわたる貧困は貧困の連鎖へとつながる。不適切、違法な生活保護費の削減によるナショナルミニマムの弱体化は、さまざまな低所得者対策と連動していることから、福祉関連施策への影響が懸念され貧困に拍車をかけることとなった。

7. ナショナルミニマムはどこに

(1) 貧困高齢者の生きる場とは

行き場のない貧しい高齢者等を食い物にするような悪質な施設・いわゆる「貧困ビジネス」の存在がある。具体的な事例を見てみよう。

①事例1. 老人施設「静養ホームたまゆら」火災事案

2009年群馬県渋川市の老人施設「たまゆら」の火災で入所者10人が死亡。この施設は「高齢者施設」と称しているが、介護保険法に基づく施設ではなく、介護サービスを提供するのに必要な届出をしていなかった。家賃6万円で高齢者を住まわせていた。部屋は、天井に照明が一つ。「1室をベニヤで区切り、4人を収容。壁も天井までない」「男女同室」「マ

ンション1戸に9人」「お風呂に入れない」「満足な食事を提供しない」など、劣悪な住居に詰め込み、家賃や食費を月10数万円徴取し、生活保護費のほとんどを吸い上げていた。

前橋地裁は、施設を運営し業務上過失致死罪に問われたNPO法人（解散）のA被告（元理事長）に禁錮2年、執行猶予4年（求刑禁錮2年6月）、B被告（元理事）に無罪（求刑禁錮1年6月）の判決を言い渡した。判決理由で被告について「館内禁煙とは名ばかりで、たばこを原因とする火災発生の予見可能性があり、火災報知設備を付けるべき注意義務があった」と判断。B被告には「（元理事長に）進言するなどの注意義務が認められない」と述べた。火災は、男女10人が一酸化炭素中毒などで死亡。検察は火元の直近の部屋で死亡した男性（当時55）を除く9人についての業務上過失致死罪で起訴したが、判決は自力歩行が可能だった3人を含む5人だけA被告（元理事長）の責任を認めた。弁護側は、たまゆらは老人ホームや寄宿舎に該当せず、業務上の注意義務はなかったと主張したが、判決は「有料老人ホームとして規制を受けるべき実態があった」と退けた。公判で検察側は入所者の室内での喫煙を黙認していたほか、煙感知器など防火設備の設置や避難訓練の実施などの注意義務を怠ったと主張。この事案は、単なる火災ではないことがわかった。死亡した10人のうち6人が東京・墨田区、1人が三鷹市から生活保護を受けていた。「無届け施設」の「たまゆら」には、認知症や障害者、生活支援の必要な人が入っていた。違法な建て増しを重ね、施設の構造が複雑な上に、スプリンクラーなどの防火設備がなかった。生活の場は3棟で当直の職員は1人だけであった。認知症の人の部屋には外からカギがかけられていた。本来は有料老人ホームにあたる施設とみられるが、いわゆる「無届け施設」となっている。長期間入浴させない、寝たきりの人に食事介助がないなどさまざまな人権問題も発覚した。

高齢者を施設に住ませ、食事や介護、家事、健康管理のうち、1つでもサービスを提供している施設は、有料老人ホームとして都道府県に届け出る義務がある。しかし、届ければスプリンクラーなどの施設整備をはじめさまざま規制が発生するため、無届けでいる施設も多い。必ずしも「無届け＝悪」ではないが、生活保護費をあてにした「貧困ビジネス」であると言わざるを得ない。

②事例2. 保護受給患者の短期転院を繰り返す「ぐるぐる病院」事案

病院の収入となる診療報酬は、長期の入院患者を減らし、医療費の増大を抑制するため、患者の入院期間が長くなるほど下がる仕組みになっている。生活保護受給者の医療費は、「医療扶助」として全額が税金で賄われる。一般病棟の入院基本料は、看護師1人で患者10人を看る体制（平均在院日数21日以内）なら1日につき1万3320円である。入院期間が14日以内なら1日4500円が加算される。入院が15～30日に延びると加算は1日1920円に減少、30日を過ぎると加算はなくなる。そのため転院すると入院日数は、リセットされ、再び加算がある状態からスタートする。「ぐるぐる病院」は、この制度を逆手に取った不

適切な医療行為とされる。

短期間に転院（転院すれば初診料などが得られる）を繰り返す生活保護受給者が全国で4,000人以上いる。特定の病院間で受給者を交換し合い、高い診療報酬を得るいわゆる「ぐるぐる病院」が明らかになった。中には1年間に20回近く転院させられた受給者もいた。このような診療報酬の減額逃れは、医療版の貧困ビジネスに他ならない。

こうした事案は、病院ネットワークとして全国に複数存在し、不適切な医療行為を行っている。また、「ぐるぐる病院」は、単に医療費が過大に支払われるだけでなく、患者の病状や意向を無視し医療上必要のない転院を繰り返させ人権上も問題がある。

③事例3. 路上生活者等をターゲットに保護費を搾取する事案

男性（58歳）は、O市で果物の行商をしていたが体調を崩し収入が亡くなった。わずかばかりの貯蓄も底をつき、家賃、ライフライン等の料金を数カ月滞納の末。退去を余儀なくされた。退去後は公園でブルーテントでの生活を送っていた。

小雨の中、炊き出しのおにぎりを配るボランティアと称する男性に声をかけられた。「三食昼寝付き」、「畳の上で寝れる」と誘われ、H市内の古い集合住宅（元会社の寮）に案内された。保護の申請に同行した男性から福祉事務所の調査で質問されても「これまでO市ではなくH市内で生活していた」と答えるように指示された。

簡単な改装された畳3畳の居室に入居して、生活保護費12万円程度を受給した。居室は1階と2階とを合わせて20部屋となっている。部屋には窓はなくトイレもない。家賃は4万2千円で生活保護の住宅扶助費の限度額である。家賃と冷蔵庫、エアコンなどのリース代が差し引かれ、男性の手元には、1万2千円程度しか残らない。社会的弱者からお金をむしり取る悪質な業者の存在が明らかになった。

ここでは代表的な貧困ビジネスを取り上げた。他にも入院の継続治療を必要としない入院患者が受け入れ先がないために長期入院を余儀なくさせられている場合など、類似の不適切なグレーゾーン事案が多くある。高齢者を対象とした貧困ビジネスの背景には都市部の高齢者住宅や施設の絶対的な不足がある。

無届け施設の実態をつかむのは困難を極めるが、基礎自治体は同種の施設の調査を実施し、問題点を把握すれば適正化に向け早期の改善を求めるべきだ。①の火災により多くの焼死者をだした悲惨な事案は、都市圏の高齢化事情についての構造的問題をあぶり出した。

施設入所の際はできるだけ住み慣れた自宅で暮らせるように検討し、配慮するのが福祉の基本だ。公営住宅や旧公団住宅をバリアフリー化したり、介護者がいるケア付き住宅に改装したりするのを急ぐべきである。経済対策を兼ねて国の財政支援があってもよい。市区町村の主導で日常の面倒をみたり、安否確認したりするボランティアも育てていく必要がある。高地価により老人保健施設など介護保険が適用される施設も足りない。安全基準

を満たし高質のサービスを提供する民間の有料老人ホームの建設にも税制的支援をする必要もあろう。基礎的な年金制度改革か、ベーシックインカムを導入などの税制政策で保障するのかあるいは全額公費である公的扶助の最低生活費で面倒をみるのか、いずれにしても長期的な政策ビジョンが必要で早期に制度設計の青写真を国民に示すべきである。

(2)「年越し派遣村」の意味

「健康で文化的な生活」とは結びつかない「年越し派遣村」の事象は、どのような社会的文脈で登場し人々にどのように受け止められたのであろうか。派遣切りにあい露頭に迷う若者たちの姿をマスメディアが大きく取り上げた。追い込まれた若者たちのミクロの個別な生活問題をマスメディアが媒体となり、マクロの社会的課題へと結びつけた意義は大きい。この事象は、社会と政治に対する厳しい問いかけでもある。誰もが人間らしく生きられる社会に向けた政策変動の転機を画することになったであろうか。

(3)「生命と尊厳」と「最後の砦」が危機

自助・共助が強調される中、働く能力のある者は生活保護は受けられない、「働いていると保護の対象とならない」といった根強い誤解がある。ワーキングプアも基本的には保護の対象となり得るのである。派遣村は、最後の砦である生活保護制度が機能していなかったことを顕している。

若い世代に対する世論の多くは、「探せば仕事はいくらでもある」、「一生懸命努力したら生活はできるはずだ、甘えるな!」、「若いもんが保護に頼るのはモラルハザードだ」といった厳しい意見も見受けられた。本当に自己責任なのだろうか。

失職した非正規労働者505人が「派遣村」に集まり280人が保護申請をしている。生命の維持が危ぶまれる段階で、ようやく超法規的な運用により保護救済が図られた。運動団体などの支援活動により、幸いにも凍死者や餓死者が出なかったが、もっと早い段階で救済され支援に繋げられるべきである。

保護動向は、労働政策と常に平行な関係にある。社会保障の劣化は生活保護受給者の増加となり、逆に社会保障が充実すれば生活保護受給者は減少し、生活保護の役割は軽減する。

1995（平成7）年以降、被保護人員は右肩上がりの増加基調で推移してきた。厚生労働省（2013）⁴⁴の発表では生活保護の被保護人員は、約216万人で統計開始以来の最多記録となった。生活保護は、ファイナルセーフティネットとして、国民の生活（最後の砦）を守り、社会の安心安全に寄与してきた。この役割を決して過小評価してはならない。改めて生活保護制度の重要な役割が再認識される。

しかしながら、財務省や厚生労働省は、保護の増加要因が、あたかも保護の実施機関の認定や運営にあるかのように捉え、適正な運用を要請している。保護人員の増加は社会保

障の劣化によるものであり、見当違いである。国や自治体が負担しなければならない社会的コストである。

折りしも保護の不正受給が大きくメディアで取り上げられ、生活保護に対するバッシングが始まった。世論として、「我々の血税が正しく使われていないのではないか」、「生活保護費が高すぎるのではないか」といった保護行政への不信や不満が噴出、そして不正受給に対する法制の未整備が指摘された。不正受給事犯は全体の0.4%であったが、国会でも適正化への取り組みの質疑が繰り返された。このような経緯から生活保護法の改正や保護基準の引き下げの財務ペクトルを主眼とする抑制政策が展開されることとなった。生活保護を取り巻く適正化対策は、真に生活に困窮し受給すべき者に受給申請を躊躇させ、自己抑制させることとなる。

2025（令和7）年6月27日生活保護費の引き下げについて、最高裁は減額過程を問題視し生活保護費を10%削減した措置は違法と統一判断を示した。厚生労働大臣の裁量権の逸脱として保護費削減を批判した。

8. セーフティネットの危機をどうするか

(1) 社会保障制度の課題

日本の社会保障制度は、年金、医療、介護、雇用など多岐にわたる分野で国民生活を支える重要な制度である。戦後の復興と経済成長の中で整備されてきたが、21世紀に入り、急速な少子高齢化、働き方の多様化、そして経済の低成長が進行する中で、同制度の持続可能性が問われている。

社会保障制度は、保険料を財源とする「社会保険方式」である。社会保険方式とは、加入者が保険料を拠出し、それに基づいて給付を受ける制度である。日本では、主に年金保険、医療保険、介護保険、雇用保険などがある。社会保障方式は日本の社会保障制度の根幹を成すしくみである。しかし、近年、非正規労働者や派遣といった雇用形態によるさまざまな問題が生じており、制度改革が急がれる。

社会福祉を視座に、以下の事項に着眼した改革を推進する必要がある。①排除から包摂の文化を創造する政策転換、②社会保険制度を維持するとすれば、補完していく所得とベーシックインカム等により、スティグマを軽減させ負の所得税による生活保障機能（ベーシックインカム）、③障害や困難を抱える人々のかけがえのない生命を守り暮らしを守る機能、④市民社会の理解と協働をつくる、⑤地域の中で普通に暮らせる福祉就労、⑥居住保障（住宅手当の創設）で当事者の自信を取り戻し尊厳を守る、⑦市民社会に安心と希望を抱けるよう排除から包摂の文化を創造、⑧税制と社会福祉の総合化。

(2) 社会保険方式の問題および課題

社会保険方式とは、国民が病気や老後、失業などのリスクに備えるために、保険料を支

払い、その保険料を財源として給付を行う制度である。日本では、医療保険、年金保険、介護保険、雇用保険、労災保険の五つの社会保険制度がある。これらは原則として、加入者（被保険者）から徴収した保険料をもとに運営され、一定の要件を満たした場合に給付を受けることができる。特に公的年金制度においては、「賦課方式」が採用され、現役世代が保険料を支払って高齢世代の給付を支えるしくみになっている。もう少し詳しく見てみると現行の社会保険制度には具体的に次の5つの問題がある。

まず、一つ目は、少子高齢化による制度の継続性の危機である。これは日本の社会保障制度が抱える最大の問題でもある。総務省によれば、1950年には、65歳以上の人口は全体のわずか5%程度だったが、2020年には約28%、65歳以上の高齢者の割合は2024年時点で約30%に達しており、今後も上昇が見込まれている。

社会保険方式は「賦課方式」（現役世代が高齢者の給付を支える）を基本としている。しかし、一方で、出生率の低下により労働力人口は縮小しており、1人の高齢者を支える現役世代の数は急減している。このような人口構造では、支える側の負担が重く、財政的な均衡が崩れてしまう。年金・医療・介護など、すべての分野で財政の悪化の進行が見受けられる。現行の社会保険方式は将来的に持続が困難と予測され、これまでのような被保険者からの安直な社会保険料率をあげていく徴収方法は限界となっている。社会保険方式の在り方をめぐる制度改革が急務となっている。

二つ目は、1980年代以降、雇用の非正規化が進行して、2020年代には労働者全体の約4割近くが非正規雇用で占められるようになった。非正規労働者・自営業者の増加による未加入・未納問題である。社会保険は主に正社員を対象とした制度設計がされてきたが、非正規雇用者やフリーランスの増加に制度が対応できていない。特に非正規労働者やフリーランスは、厚生年金や健康保険の適用外となるケースが多く、国民年金や国民健康保険といった「自営業者向け」の制度に加入する必要がある。これらは保険料の自己負担が重く、未加入や未納の問題となっている。非正規労働者やフリーランスなどの増加により、地域保険以外の社会保険への加入者が相対的に減少している。正規労働者に比べて未加入者が多く、制度全体の保険料収入が減少するだけでなく、将来的に無年金・低年金の高齢者が増えることが懸念される。

三つ目は、保険制度の複雑性と不透明性である。日本の社会保障制度は「医療」「年金」「介護」「雇用」などが別々に運営されており、制度ごとに異なる加入条件、保険料の計算方法、給付水準などが定められており、一般の市民にとって理解しにくい。たとえば、年金制度だけでも国民年金、厚生年金など複数が存在し、加入条件や給付内容が異なる。さらに、医療保険も職域によって制度が異なり、地方自治体ごとに運営される国民健康保険との間で格差が生じている。同時に、制度の横断的な情報共有や運用も限定的であり、手続きの複雑さや不公平感が制度への信頼を損なっている。また、制度の複雑さは行政コストの増大にもつながっており、効率性に問題がある。

四つ目は、税金への依存的傾向も大きな問題である。そもそも社会保険方式は保険料による自立的な財源確保を基本理念としている。本来は保険料で賄うべき制度だが、財源不足を補うために税金負担が増加している。今般の通常国会で議論された国民年金の基礎年金部分には、国庫から50%の負担が行われている。医療保険や介護保険においても、公費負担の割合は年々増加している。それにより、税方式との限界が曖昧になり、制度の本来の自立性の危機となっている。早急に制度設計を見直す必要がある。

五つ目は、再分配機能の不全である。保険料は一定の上限を超えると増えないため、高所得者ほど負担割合が軽くなる傾向があり、低所得者の負担感は相対的に大きくなる。また、給付も原則として保険料に応じて決まるため、所得再分配の機能は限定的であり、所得格差を是正する役割が十分に果たされていない。特に、最低保障機能が脆弱な国民年金制度では、低所得者への十分な支援ができていない。

これらの問題に加えて課題として、次の4つを指摘することができる。1点目は、財政の持続性の確保である。給付水準や支給開始年齢の見直し、医療・介護における自己負担の割合の調整など、制度の持続性を確保するための改革を推進していくことが求められる。制度の透明性や公平性を高め、全体国民の理解と協力を得る努力が不可欠となる。2点目は、制度の普遍化と適用の拡大である。社会保険制度への加入を普遍的にすることである。非正規雇用やフリーランスといった多様な働き方をする人々も社会保険に加入できるよう、適用範囲の拡大が求められている。2022年からパートタイマーへの厚生年金適用が拡大されたが、依然として除外されている層が多いため、さらなる制度改革が必要である。

3点目は、制度の簡素化と統合である。複雑な制度を見直し、制度間の統合や一元化を進めることで、国民にとって理解しやすく利用しやすい制度設計が求められる。年金制度では、すでに共済年金と厚生年金が統合されたように、さらなる簡素化と統一化が必要となっている。4点目は、再分配の機能の強化である。保険料の上限を引き上げるなど、高所得者に相応的な負担を求めて、再分配の機能を強化することが検討されなければならない。それから、最低保障年金の導入や基礎的な医療や介護サービスを税方式で運営しつつ家族が介護する場合に「家族介護手当」を創設するなどのさまざまな選択肢となる可能性もある。

社会保険方式は、戦後日本の社会保障制度を支えてきた重要な柱であり、個人の努力と社会の支えを両立させる制度として機能してきた。しかしながら、現代の日本社会では、社会経済の変化に伴い、その前提条件がすでに崩れている。社会保険方式の持続可能性（支え手の激減）、公平性や理解しやすさのいずれにおいても困難な課題を抱えている。こうした課題の解決に向けた取組みは簡単なことではない。

今後は、社会保険方式の理念を活かしつつも、柔軟に制度改革を進めて、全ての国民が安心して生活できる持続可能な社会保障制度の再構築が求められている。

(3) 労働法制の再整備と総合的セーフティネットの再生

1990年代以降の経済の低迷により、雇用のあり方は激変した。保護率の低さ、貧困と孤立、高齢単身、ワーキングプアの排除、現場に何が起きているのか、貧困の実態調査を実施し学ぶことが出発点である。ヨーロッパ型の一般施策につなげるしくみで「排除から包摂」へと変革しなければならない。自立・自律の多様性とワークフェアの制裁規定の改善を図り、「働かせ改革」から「働き方改革」へと大きく振り子を戻す必要がある。そのためにも「働き方改革」に向けた労働法制の再整備を検討する必要がある。具体的には、①最低賃金法の改正、②労働基準法の改正、③労働者派遣法、④雇用保険法の改正、⑤雇用保険と生活保護をつなぐ「生業扶助」の創設、⑥公的雇用の創出、⑦医療・健康保障、⑧年金等、⑨住宅保障、⑩社会的孤立や自己肯定感の回復のための地域福祉政策、⑪生活保護と周辺施策、これらの関係法令を横断的に整序しつつ、パッケージとして推進することが求められている。

9. 扶助的論理から福祉的論理へ

現在の貧困は、低所得者層と保護受給者層の2つの層が併存する。現在、低所得者層が急激に拡大する中では、被保護受給者層に対するスティグマや偏見がうまれ易い。保護受給者層ではない低所得者層は、生活保護による扶助を何一つ受給することはできない。そのため低所得者層は不公平さを感じ生活保護制度への不信感を増幅させるのであろう。何一つ恩恵を受けることのない低所得者層は、保護受給者層に対するねたみの心情が生まれてもおかしくはない。保護受給者層に対するスティグマの発生するメカニズムを論理的に理解しなければならない。しかし、厄介なスティグマの払しょくや偏見の軽減化を推し進めることは簡単なことではない。表5.のとおり、これまでの扶助的論理から福祉的論理へと国民の意識変革が求められ、扶助的論理から福祉的論理の醸成こそがスティグマを抑制することができる。

生活保護制度は、表5.のとおり、扶助的論理から脱却し福祉的論理を視座としたコミュニティやより広範な社会政策との協働による総合的な対応が要請される。生活保護制度は、社会全体の幅広いセーフティネットとして張り直す必要がある。誰でも自立できるように社会の変革が求められている。要援護者に手を差し伸べられる社会づくりこそがまさに「社会的包摂」である。社会的包摂は問題解決に向けた世界的な潮流となっている。問題は経済のみではなく、社会的心理的問題への対処であり、排除(exclusion)から包摂(inclusion)へと社会関係をつむいでいく論理の問題である。

表5. 扶助的論理から福祉的論理への包摂 (Social inclusion)

	扶助的論理	福祉的論理
人権規定	生存権（憲第25条）	幸福追求権（憲第13条）に基づく自己決定 自立した生き方の追求を可能にする条件整備
教育	稼働能力の活用による世帯の自立支援 世帯内就学(高等教育)⇒世帯分離の取り扱い	子どもの権利主体 子どもの教育権の保障⇒高等教育
共通相互 (自立の概念)	自立助長（保護からの脱却 = 保護廃止）	自立支援概念（社会福祉法） 経済的自立、日常生活自立、社会生活自立
	自立助長への指導指示	「自立支援プログラム」参加の任意性と相互性 ステイクホルダーとして社会資源の利用
社会システム	組織内部の論理性	組織外部の論理性
歴史	歴史的には福祉を広く包摂	歴史的に扶助から分岐した福祉
対象	「生活保護受給者（被保護者）」 「貧困」原因、過去は問わない	「福祉サービス」の利用者 個別ニーズへの支援
手段	経済的給付	「福祉サービス」の提供
実践方法	ミーンズテスト（資力調査）／スティグマ	契約法上の契約自由の原則、応益負担
語彙の表現	否定的文言 「措置」「収容」⇒2000文言整理	肯定的文言 「契約」「入所」「利用者」
法的位置づけ	法定受託事務 「指導指示」「検診命令」	自治事務、法第27条の2 「援助・支援」（事実行為）

出典：筆者作成。

10. 安心して生活できるナショナルミニマムの再構築に向けて

わが国が初めて経験する「人口減少」は、社会保障に大きな影響を与えることは間違いない。この間、制度的に充実してきた社会保障は、医療、年金、介護、子育て、生活保護、社会福祉等幅広い領域を対象としてきた。それぞれの分野で抱える課題は多く、かつ専門的となっている。

2025年の通常国会での審議や参議院選挙の争点は、将来の生活不安を反映した「社会保障」となった。社会保障についてさまざまな提言や改革案が矢継ぎ早に議論されている。しかし、個別の課題に注視したり動向を追いかけるだけでは各論の迷路に入り込み不全となる。

単に個別の社会保障制度を解説したり、各分野の課題を論究するだけでは、社会保障の全体像を見失うことになりかねない。本論では社会保障の基本構造に立ち返りナショナルミニマムに関する事項に絞り、論述した。

今、社会保障制度の改革で最も効果が期待されるのは年金制度の改善であろう。国民皆年金・皆保険と社会保険方式を特徴とする日本の社会保障制度の土台が揺らいでいる。当面する年金制度は人生100年時代の長寿命社会に対応するものでなければならない。

基礎年金は将来的に財政の悪化で支給額が大幅に減るといった報告もある。処方箋として基礎年金の加入期間40年を暫時段階的に延長し最終的に50年にすることや、年金受給

開始年齢を65歳から70歳に繰り下げることについても検討しなければならない。また、不公平感のある会社員らの配偶者が保険料を払わなくても基礎年金が受け取れる「第3号被保険者」制度も見直す必要がある。

医療保険については、フリーアクセス、「出来高払い」の診療報酬体系、安価な高度医療、高額療養費制度の見直し、助産費用の保険対応など制度改革は待ったなしである。地域保険の国民健康保険は非正規労働者の増大などで、特別会計処理となっているものの税の投入なしでは制度維持が困難となっている。

社会保障の制度改革は、年金にとどまらない。医療、年金、介護を基軸とする社会保険方式による社会保障は、雇用の安定と人口増加のもと右肩上がり発展してきた。1990年代以降の経済低迷により家族の変容と雇用の在り方は激変した。介護離職、高齢者虐待や社会的孤立、閉じこもりなどの社会問題が浮上した。社会保障の制度設計そのものを揺るがす重要な転換期に突入した。

一方、社会保障の救貧機能として公的扶助の生活保護がある。生活保護制度は、生活全般の包括的な保障や扶助的論理から福祉的論理に脱却できていない現状となっており、時代的要請に対応できていない。生活保護制度が現在の社会にそぐわなくなっているにもかかわらず、制度改革からは取り残されてきた。1950（昭和25）年の制度創設から今日まで抜本的な改正はされていない。戦後まもない当時は、社会保障が未整備であったり、社会福祉が未成熟であったため、生活保護制度が困窮世帯の生活全般を支える包括的な給付制度としてその役割を担ってきたのである。8つの扶助の種類を半分程度の扶助にスリム化¹⁶するなど制度設計に踏み込んだ改革が必要である。とはいっても生活保護の制度改革は、所管省庁とも深くかかわることから一筋縄ではいかない。首相の強いリーダーシップによる調整が不可欠となる。いずれにしても今後、生活保護は、ファイナルセーフティネットとして、使いやすく出やすい（自立）制度に改正する必要がある。

おわりに

少子化や高齢化は随分前から指摘されてきたもので、「人口減少」もその延長線上でとらえられてきた感がある。しかし、それは本質を見失うことになりかねない。少子化による人口減少は、社会保障のしくみにかかわる深刻な問題であり、先送りは許されない。これまで「人口増加」を基調として制度が形づくられてきており、人口を基本として制度設計されている。その人口そのものが、「人口減少」のベクトルとなることは想定してこなかった。既述のとおり、社会保障の課題は山積しており、一筋縄ではいかない難題である。この際、社会保障改革を「政争の具」としてはならないことを肝に銘じておかねばならない。与野党は党派を超えた大局的な観点から議論すべきであろう。

年金、医療、介護、労働、生活保護などの各制度を包括的に見直し、新たな制度設計として樹立しなければならない時代に入ったといっても過言ではない。

貧困救済である生活保護の保護基準は、他の社会保障の制度設計上の根幹となっており、諸制度と運動している。就学援助や最低賃金の算定にも影響を与える。そのため、基準の引き下げは、生活保護を受けていない低所得者層に対しても波及し、社会全体のセーフティネットの弱体化を招く恐れがある。さらに、生活保護基準は、最低賃金や就学援助など他の制度の指標ともなっており、その引き下げは低所得層全体への支援水準を低下させる連鎖的な影響を持つ。このように、削減は単なる予算問題ではなく、貧困の固定化や格差拡大を助長する結果となる。生活保護費の削減は、財政健全化の名のもとで社会的公正を損なう恐れがあり、慎重に議論すべき課題であると考えられる。

おりしも2025（令和7）年6月27日最高裁の生活保護判決がでた。一連の生活保護費減額訴訟の最高裁の違法裁決が出され厚生労働大臣の裁量権の濫用が認定された。戦後最大の保護費引き下げについて合理的な裏付けや説明がないまま削減したことは、「専門的知見が認められず過誤、欠落があった」と判示し生活保護行政に警鐘を鳴らした。

2040年問題⁽⁶⁾を控え、国民が抱えなければならない負担について、政治家は今のうちに対応すべき課題を説明しなければならない。どうみても負担増とならざるを得ない制度改革に果敢に取り組まなければならない。国民は、負担なしで恩恵だけを受け取ることはできない。痛みのもとなう改革は避けて通れないことを認識すべきであろう。少子化に歯止めがかからない状況の中、2025年6月第217回通常国会において、年金関連法がようやく成立した。ナショナルミニマムが大きく揺らぐ中、マクロレベルから公的年金の支え手を増やすための法整備が実現したことは一歩前進と言えよう。これは改革の端緒に過ぎない。引き続き多くの先送りされた課題への地道な取り組みは不可欠である。

注

- (1) 年越し派遣村は、リーマン・ショックの影響により、派遣切り等により仕事や住居を失った生活困窮者に対して、複数のNPO及び労働組合が救済のため開設した一種の避難所である。テント村は、大みそかから新年に向け東京都千代田区の日比谷公園内に生活困窮者が年を越せるようにと開設された（2008年12月31日から2009年1月5日まで）。
- (2) 厚生労働省（2021）は、世帯ごとの「所得再分配調査」結果を公表。所得格差を示す「ジニ係数」は、税金や社会保険料を支払う前の所得にあたる「当初所得」で0.5700で過去最高。ジニ係数は、0～1で示され格差が大きくなるほど「1」に近づく（過去最大「ジニ係数」0.5700）。
- (3) 社会福祉基礎構造改革は、1990年代に入って少子高齢化という社会変動を基盤にしつつ、保健・医療・福祉（介護）・年金など21世紀の社会保障制度全体の再構築論議に端を発している。
- (4) 道中（2009）『生活保護と日本型ワーキングプア』pp.32-47. が詳しい。

- (5) 労働者派遣法は、派遣事業の適切な運営と労働者保護のために1986年に制定された法律。正社員に比べて派遣労働者の処遇が不安定であるため、何度も法改正が行われてきた。過去の主な改正としては、日雇い派遣の禁止や派遣期間の上限を3年間とすることなどがある。
- (6) 道中隆（2016）『第2版 貧困の世代間継承』 pp.25-27.
- (7) 「2つの神話」については、再掲4の道中（2009）『生活保護と日本型ワーキングプア』 pp.72-76が詳しい。
- (8) 法24条8項を新設し「保護の実施機関は、知れたる扶養義務者が民法の規定による扶養義務を履行していないと認められる場合において、保護の開始の決定をしようとするときは、厚生労働省令で定めるところにより、あらかじめ、当該扶養義務者に対して書面をもつて厚生労働省令で定める事項を通知しなければならない。ただし、あらかじめ通知することが適当でない場合として厚生労働省令で定める場合は、この限りではない。」とした。
- (9) 特別控除は、就労に伴う収入を得ている者について年間を通して一定の額までを控除する勤労控除の一環として設けられている。
- (10) 最低生活費は二つに区別して使い分けている。保護受給前の生活困窮を判断する尺度と、保護受給後に保障される実質上の最低生活の内容とに区分している。厚生省(1968)は、「保護の要否判定と程度の決定」を示している。前者の「保護の要否判定」をすべての要保護者に保障される絶対的な「狭義の最低生活費」とし、後者の「程度の決定」は被保護者の世帯収入と自立の可能性を前提として認定される相対的な「広義の最低生活費」としている。
- (11) 『生活保護基準部会報告書』 社会保障審議会生活保護基準部会（第12回）平成25年1月16日。
- (12) 道中（2009）『生活保護と日本型ワーキングプア』 pp.37-40。
- (13) 地方協議会（関係6団体）の構成は、都道府県議会・都道府県知事、市議会・市長、町村議会・町村長である。
- (14) 厚生労働省は2013（平成25）年7月（速報値）で被保護人員数 2,158,946人、被保護世帯数1,588,521世帯、保護率1.70%と過去最高値であることを公表した。
- (15) 生活保護の扶助には施設事務費を含めると9扶助がある。例えば、「住宅扶助」は所管の国土交通省の領域で生活保護とは別の住宅手当を創設して対応するとか、「教育扶助」は文部科学省が対応、「介護扶助」・「出産扶助」は厚生労働省で対応するなど、それぞれ所管省庁の領域で吸収してスリム化する。
- (16) 2040年問題は超高齢化社会の到来で、社会保障制度の継続が困難になるだけでなく、社会インフラや公共施設の老朽化が進みます。これらを維持・運営するための人材不足や必要な財源の確保も課題となるなど社会保障制度の維持が困難になる。

参考文献

- 小山進次郎（1951-1975）『改定増補 生活保護法の解釈と運用（復刻版）』全国社会福祉協議会．
- 厚生省社会局保護課長通知（1968）「生活保護掲示板 保護の要否判定と程度の決定」『生活と福祉』第146号，pp.16-20.
- 厚生省社会局保護課長通知（1976）「生活保護の加算制度の改正について」『生活と福祉』第238号，p.16.
- 厚生省社会局保護課長通知（1979）「生活保護の収入認定」『生活と福祉』第276号，pp.12-13.
- 厚生省社会局保護・監査指導課長通知（1982a）「生活保護の適正実施の推進について」（昭和56年11月17日社保第123号），『生活保護関係法令通知集』中央法規，pp.793-795.
- 厚生省社会局保護課長通知（1982b）「生活保護法施行規則及び施行細則準則の一部改正について」『生活と福祉』第315号，p.11.
- 厚生省社会局監査指導課長通知（1983）「生活保護制度の適正な運営の推進について」（昭和58年12月1日社監第111号），『生活保護関係法令通知集』中央法規，pp.796-797.
- 道中隆・杉本正（2006）『生活保護制度の基礎知識』小林出版．
- 道中隆（2006）『ケースワーカーのための面接必携』小林出版．
- 道中隆（2007）『図解 生活保護ってなに—これが最後のセーフティネットだ！』小林出版．
- 道中隆（2007）「保護受給層の貧困の様相—保護受給世帯における貧困の固定化と世代的連鎖」『生活経済政策—特集都市の下層社会』no.127, August, 通巻543号，生活経済政策研究所．
- 中川清（2007）『現代の生活問題』，放送大学教材，放送大学教育振興会．
- 湯浅誠（2008）『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』岩波書店．
- 道中隆（2009）『生活保護と日本型ワーキングプア—貧困の固定化と世代間継承』ミネルヴァ書房，pp.32-47.
- 岩永理恵（2011）『生活保護は最低生活をどう構想したか—保護基準と実施要領の歴史分析』ミネルヴァ書房．
- 中塚久美子（2012）『貧困のなかでおとなになる』かもがわ出版．
- 第12回社会保障審議会生活保護基準部会（2013）『生活保護基準部会報告書』（2013）．平成25年1月16日，pp.10-11.
- 道中隆（2013）「不正受給・「貧困ビジネス」と社会経済的影響」『警察學論集』第66巻第5号 警察大学校，立花書房 ISSN0287-6345, pp.10-32.
- 道中隆（2013）『オピニオン「浪費通報条例」を問う』毎日新聞2013（平成25）年5月3日．
- 道中隆（2014）『子どもの貧困と社会的不利益—子どもの貧困連鎖を断つ』2014年5月

- 22日,内閣府子どもの貧困対策に関する資料7.
- 『朝日新聞』2015年(平成27)年11月18日14版,p.26.
- 社会政策学会(2015)『社会政策』第7巻第1号特集社会政策としての労働規制,社会政策学会誌 Social Policy and Labor Studies, 2015年7月.
- 道中隆(2015)「低所得者の住まい—自立支援の視点から」『月間福祉』May, 2015, 全国社会福祉協議会, pp.22-43.
- 道中隆(2016)『第2版貧困の世代間継承—社会的不利益の連鎖を断つ』晃洋書房.
- 道中隆(2016)「貧困の世代間継承」『日本ソーシャルワーカー協会会報』,第101号(通巻151号),新春福祉交流セミナー資料Ⅱ,日本ソーシャルワーカー協会 JASW, pp.3-8.
- 山崎史郎(2017)『人口減少と社会保障』中央公論新社.
- 全国社会福祉協議会(2019)『生活と福祉』(3月号),第756号,p.7.
- 道中隆(2020)『令和2年度泉南市福まちサポートリーダー養成研修資料』泉南市福祉保険部.
- 道中隆(2020)「生活保護費の見直しをめぐる社会経済的影響」『大阪ソーシャルワーカー第3号』,大阪ソーシャルワーカー協会 OASW, pp.17-28.
- 道中隆(2021)「世代間継承する「子どもの貧困」の支援方策」『世界平和研究』Quarterly Journal on Peace Studies and Peace Policies, Vol. No.1 通巻228号,令和3年2月1日.
- 道中隆(2021)「生活困窮者の自立支援とナショナルミニマムの視点」『大阪ソーシャルワーカー』OSCW 第4号.
- 道中隆(2022)「貧困の連鎖を断ち子どもの未来を守るために」『里親支援』創刊号 2022.6,里親を支援する会大阪, pp.34-48.
- 道中隆(2024)「ヤングケアラーと子どもの貧困—学ぶ権利を保障するために」『里親支援』第2号, 2024.5,里親を支援する会大阪, pp.7-18.
- 道中隆(2025b)「児童虐待」の現況と虐待予防について—虐待予防をめぐる法制上の取組みを視座として—」『大阪ソーシャルワーカー第6号』大阪ソーシャルワーカー協会 OASW. 12月, pp.34-54.

(関西国際大学名誉教授)

「児童虐待」の現況と虐待予防について

— 虐待予防をめぐる法制上の取組みを視座として —

道 中 隆

はじめに

児童虐待防止法（2000〔平成12〕年）が制定されて25年が経過したが、依然、児童虐待相談対応件数は増加し続けている。こども家庭庁によると2020（令和2）年の虐待により命を落とした子どもは56人に上っている。ここ数年は増加のペースは緩やかになっているが、コロナ禍とそれ以降の児童虐待の潜在化が懸念されてきた。

この間、2015（平成27）年4月「子ども・子育て支援法」に基づき、子ども・子育ての新制度がスタートした。さらに、2016（平成28）年に児童福祉法等の一部を改正する法律（平成28年法律第63号）が制定された。そこでは1947（昭和22年）年以来一度も見直しがされなかった児童の権利を保障するために、「児童が権利の主体であること」、「意見が尊重されること」、「最善の利益を優先されること」と、その理念の明確化が図られた。

「児童の権利に関する条約」の批准から20数年を経て、ようやく児童福祉法第1条にその理念として、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られること、その他の福祉を等しく保障される権利を有すること」などが謳われた。この改正は、児童の権利に関する法の理念を明文化した改正であり画期的なものである。

本論では、児童虐待防止法および児童福祉法改正と、児童相談所など実施体制の児童福祉司など専門的人材の確保を視座として、その改正の意義と児童虐待防止に向けた取組みおよび課題について省察する。

1. 子ども・子育て支援法と改正児童福祉法の考え方

2017（平成29）年の改正児童福祉法は、今後の検討を規定している。同法は、「子ども・子育て支援法」と分けて考えられるものではなく、その理念は、入念規定として共通するところが多い。新制度において、すべての子どもと子育て家庭を対象としており、普遍的政策の「ポピュレーションアプローチ」の考え方に基づいている。

改正児童福祉法では児童虐待の発生予防や発生時の迅速・的確な対応とともに被虐待児童への自立支援にも体系的な法整備を図っている（表2.参照 p.34）。

児童虐待の背景には多くの場合、家庭の経済的環境としての貧困問題があると繰り返し指摘されてきた（表3.参照 p.38）。「貧しさから、子どもがあたり前の生活や体験をあきらめざるを得なくなることを「剥奪」という。剥奪によって子どもは自身や将来の希望を失い、学校に行けなくなったり、問題行動を起こしたりする。児童虐待、不登校やいじめの背景には、貧困による剥奪が隠れていることが多い⁽¹⁾。」そのため子育て家庭、孤立妊婦および生活困窮者世帯への支援方策が急がれる《資料1.参照 p.53》。

道中(2008)は、被保護世帯の生活実態調査で、表1.のとおり、生活困窮母子世帯の児童虐待の出現率は、2008調査(N=214)で9.3%、2010調査(N=104)では13.5%と高率で、母親の精神疾患罹患率(2008調査33.6%、2010調査35.6%)とともに著しく高いことなど貧困との強い関連があることを報告している。

表1. 被保護世帯の実態調査（世帯類型の母子世帯のみ計上）

		A市調査 2007 調査 N = 106	B市調査 2008 調査 N = 214	C市調査 2010 調査 N = 104
① 低位学歴	中卒	41 (38.7)	75 (35.0)	20 (19.2)
	高校中退	29 (27.4)	47 (22.0)	31 (29.8)
	小計	70 (66.0)	122 (57.0)	51 (49.0)
② 早婚による10代出産ママ		28 (26.4)	55 (25.7)	22 (21.2)
③ 結婚(法律婚)によらない出産		—	55 (25.7)	32 (30.8)
④ 婚姻によらない同棲婚		—	—	45 (43.3)
⑤	出身家庭での離死別経歴等 不安定な家族の世代間連鎖	—	—	79 (76.0)
	再掲(施設・母子寮・里親等成育歴)	—	—	不明 7 (6.7)
⑥ 保護受給履歴		51 (48.1)	94 (43.9)	34 (32.7)
⑦ 保護の世代間継承		43 (40.6)	68 (31.8)	36 (34.6)
⑧ ドメスティック・バイオレンス(DV)		—	47 (21.9)	22 (21.2)
⑨ 児童虐待		—	20 (9.3)	14 (13.5)
⑩ 精神疾患の罹患率		—	72 (33.6) 全疾病131 (61.2)	37 (35.6) 全疾病 59 (56.7)

注1:「③結婚によらない出産」の数値は発生世帯数である。

注2:「④婚姻によらない同棲婚」の数値は、複数回数の同棲婚も発現世帯数1とした数値である。

出典:道中(2006)の被保護世帯の生活実態調査。

貧困に関する先行研究により貧困がクローズアップされ社会問題として認識されるようになった。2013(平成25)年には、「生活困窮者自立支援法」が成立した(表2.参照)。

同法は2015(平成27)年から施行され、全国の福祉事務所設置の自治体において事業が実施された。さらに社会的不利益を被っている子どもの貧困の世代間連鎖⁽²⁾を断つため、2013(平成25)年議員立法として、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(以下、「子どもの貧困対策法」という)が制定され、翌年の8月に同法に基づく「子どもの貧困対策の推進に関する大綱」(以下、「子どもの貧困対策大綱」という)が閣議決定された《資料2.参照 p.54》。

表2. 日本の児童虐待をめぐる対応の歴史

1918（大正7）年	大阪府知事、経済界による「大阪救済事業後援会」設立
1919（大正8）年	大阪市立児童相談所（全国初の公立児童相談所誕生）
1933（昭和8）年	旧・児童虐待防止法制定
1947（昭和22）年	児童福祉法制定、児童虐待は同法が取り扱う
1989（昭和60）年	虐待の頻発から、大阪府、大阪市で児童虐待に関する研究会活動が始まる
1989（平成元）年	大阪市中央児童相談所紀要で「児童虐待」を特集
1990（平成2）年	児童虐待防止協会が大阪市に誕生
1991（平成3）年	子どもの虐待防止センターが東京に誕生
1997（平成9）年	厚生省（現厚生労働省）児童家庭局通知、従来の児相の対応を変え、家庭へ積極的に介入するよう求める
2000（平成12）年	児童虐待防止法制定
2004（平成16）年	同法の改正、通告義務及び通告先の拡大
2011（平成23）年	改正民法成立、親権の停止制度が新設
2013（平成25）年	生活困窮者自立支援法制定
2013（平成25）年	子どもの貧困の推進に関する法制定
2014（平成26）年8月	子どもの貧困対策の推進に関する大綱（前）、日本の将来を担う子供たちを誰一人取り残すことがない社会に向けて
2016（平成28）年	児童福祉法改正、児童の権利主体、意見の尊重、最善の利益を優先の理念等の明確化
2017（平成29）年	児童福祉法改正、虐待の発生予防や発生時の迅速・的確な対応、被虐待児童の自立支援に向けた法整備
2022（令和4）年	児童福祉法的大幅改正、①親子再統合支援事業の創設、②在宅支援メニューの充実、③子ども家庭センターの創設、④児童の意見聴取の仕組みの整備、⑤一時保護における司法審査の導入、⑥わいせつ保育士の再登録を厳格化

出典：筆者作成。

2018（平成30）年には子どもの貧困対策法が一部改正された。特に「子どもの貧困」をめぐっては、子どもの貧困対策として「子どもの学習支援」が生活困窮者自立支援制度の予算の枠組みのなかに組み換えられ、生活困窮者自立支援法3条7項で「子どもの学習支援事業（改正後は「子どもの学習支援・生活支援）」事業³として規定された。

この事業は、生活困窮者や貧困家庭の子どもを対象とした「ハイリスクアプローチ」として選別的政策として実施されることとなった。これらの取組みのどちらか一方が推進されればよいというものではない。後者の「ハイリスクアプローチ」により展開される事業の実施には、一転して多くの納税者が寛容でなくなる。しかし、子どもの貧困対策は、前者と後者の両者ともに政策として実施されなければならない。

内閣府（2017）「子どもの貧困対策大綱」の子どもの貧困に関する指標では、ひとり親世帯における電気、ガス、水道等料金の未払いや、食料又は衣服が買えない経験のある世帯の調査結果が報告されている。食料又は衣服が買えない経験はすさまじい絶対的貧困の状況下で、子どもが剥奪状況（ネグレクト）に置かれている。子どもが社会的不利益を被っ

ている実態が明らかとなった。このようなスーパーハイリスクにある子ども⁽⁴⁾への取組みは焦眉の課題となっている。同大綱づくりの構成員の道中（2014）⁽⁵⁾は、以下のように提言している。

『少子化が進む中、子どもが自立した社会人になれないようでは、この国に未来はない。もはや子ども自身の努力だけで人生を切り開けないという現実を国は直視しなければならない。「子どもの貧困対策大綱」を「国家戦略」として位置づけるべきだ。』
《資料2. 参照 p.54》。

子ども・子育て分野におけるこの間の取組みは、保育所、幼稚園、認定こども園、児童館、放課後児童クラブ、子育て支援拠点、妊婦健診等ばらばらで行われてきた。子ども・子育て支援制度は、支援を一元的に包括していく総合的な仕組みづくりを目指している。そのために中央省庁の再編をも視野に入れた政策理念を大きく転換することとなる。これまでの縦割りを超えて、すべての子どもの支援を横断的包括的に展開する仕組みが求められている《資料2. 参照》。

子ども・子育て支援法の理念は、「子育てを社会全体で支援すること」⁽⁶⁾「子どもの年齢や親の就労状況に合わせた多様な支援を用意し、すべての家庭が利用できる支援を目指す」⁽⁷⁾とある。すなわちこの崇高な考え方に基づき、子育てしている「すべての家庭が安心して子育てができる」ことを念頭に、支援を展開する際、さまざまな支援プログラムを用意し、多様なニーズに応える支援体系を準備することが求められる。また、「すべての家庭が利用できる」という理念は「誰も排除されない」児童福祉の普遍化を意味する。

2. 児童虐待の現況

現下において、児童虐待の相談件数が増え続けている。厚生労働省（2020）の速報値では、児童相談所が児童虐待相談として対応した件数は20万5029件となっている。全国215カ所の前年度比で5.8%増、20年前との比較では11.5倍以上になっている。

特に近年は高い増加率で推移している（図1. および図2. 参照）。児童虐待の種類（図3. 参照）では、心理的虐待の実件数、構成比の増加が顕著となっているが、虐待者の状況（図4. 参照）、被虐待児童の年齢構成（図5. 参照）などの構成割合は大きな変動は見受けられない。

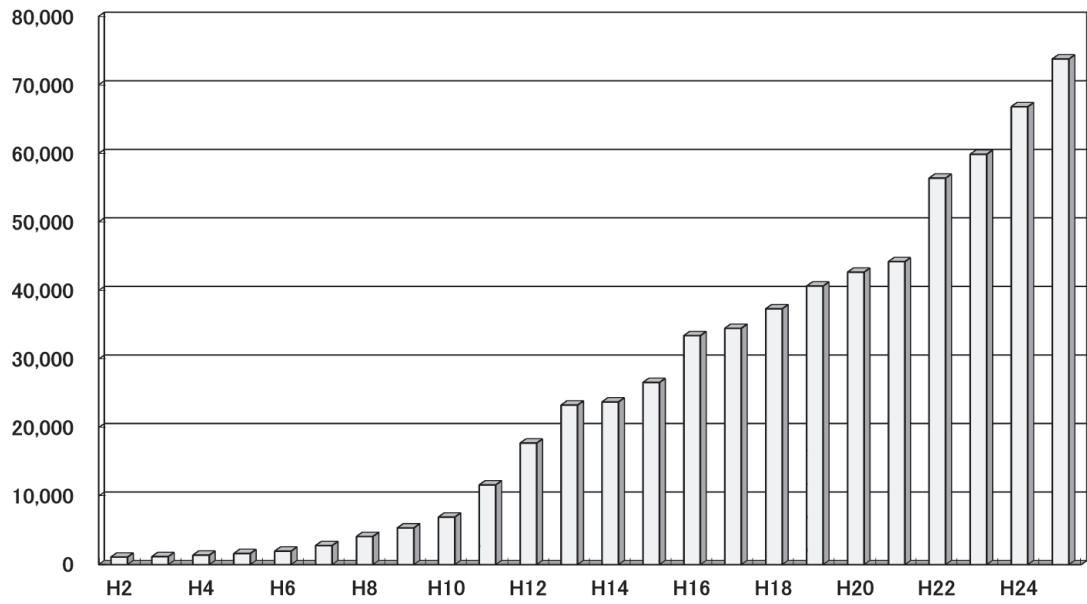


図1. 児童相談件数の急増（全国）
出典：厚生労働省児童家庭局。

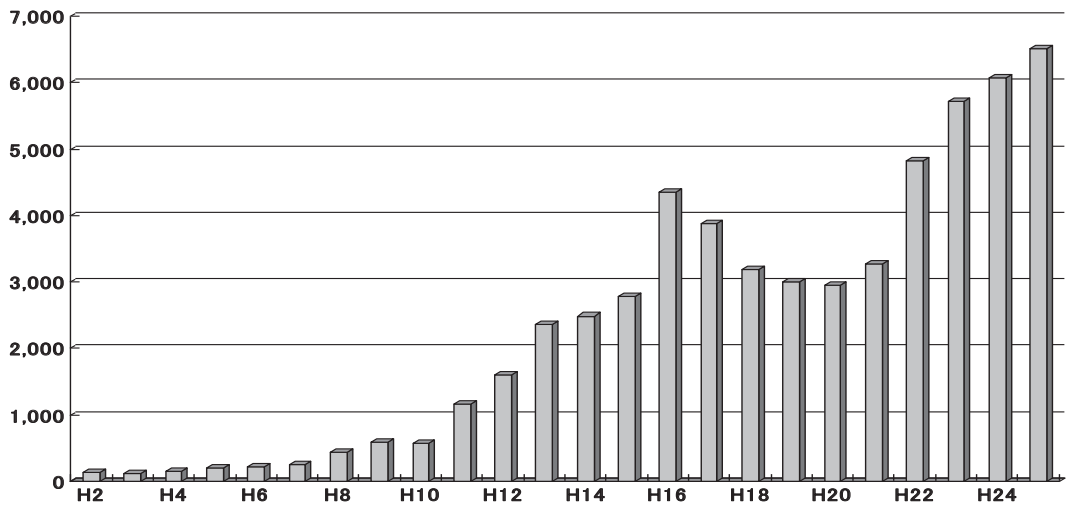


図2. 虐待相談件数の急増（大阪）
出典：大阪府子ども家庭センター。

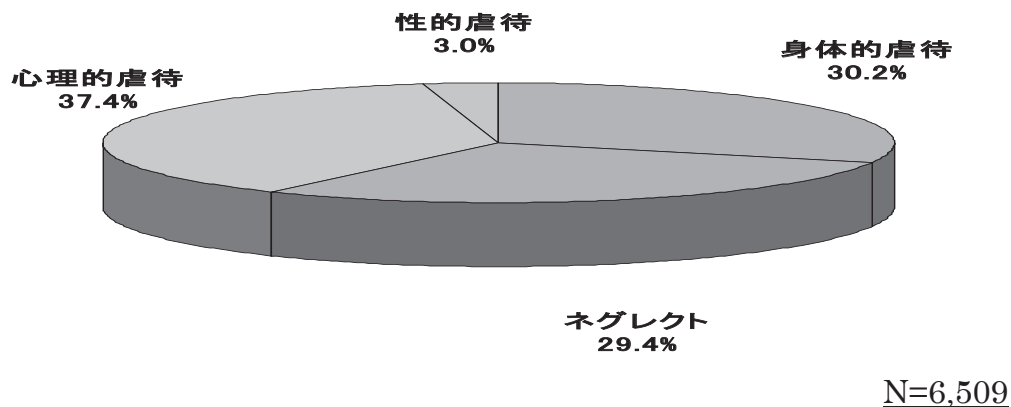


図3. 虐待の種類割合 (大阪)
出典:大阪府子ども家庭センター.

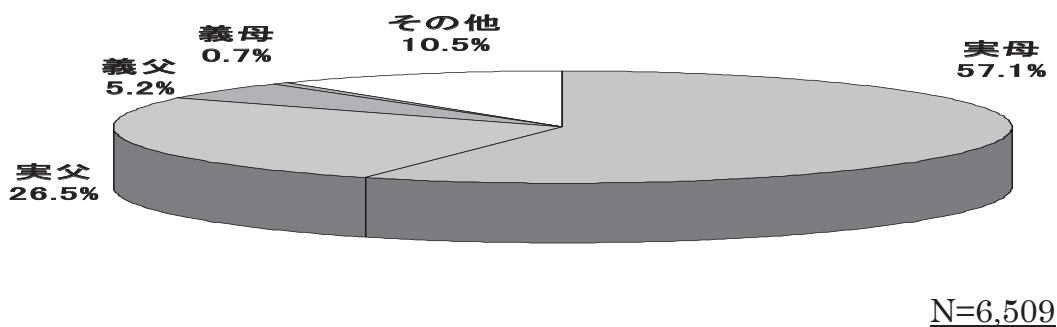


図4. 虐待者の状況 (大阪)
出典:大阪府子ども家庭センター.

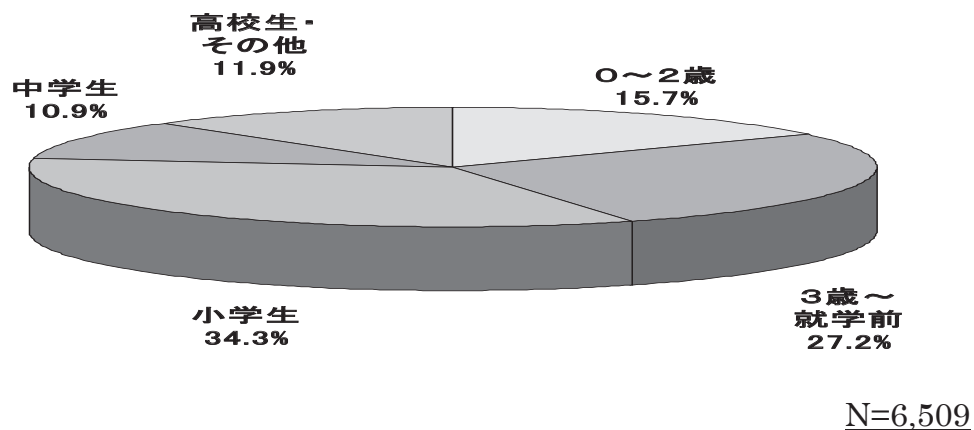


図5. 被虐待児童の年齢構成
出典:大阪府子ども家庭センター.

3. 児童福祉法等の改正

(1) 虐待相談増加の背景

児童虐待の増加の社会的背景・要因としては、①急速な家庭状況の変化により家庭の養育力の低下（核家族化・離婚増加に伴う家族形態の変化、孤立化）、②虐待に関する広報啓発、マスコミの報道の効果により虐待への認識の高まり、③「児童虐待の防止に関する法律」の制定により、社会の虐待についての認識の高まり、④児童福祉法の改正（2005）による相談窓口の拡充（図6. および表4. 参照）、⑤地域のネットワークによる早期発見（表5. 「虐待相談（通告）の経路」参照）などが考えられる。

(2) 虐待の発生要因

児童虐待の発生要因としては、前述した（1）の背景と同様に、虐待発生の要因そのものについての明確なパス（path）はない。

先行研究では、表3. のとおり、発生に関連する背景として、保護者や家庭状況の誘因事項が指摘されている。また、子ども側の発生要因として、いわゆる「手のかかる子」、「育てにくい子」といった子どもの特徴が挙げられ、大阪府下における虐待相談では、未熟児、低出生体重児、多胎児、慢性疾患、障がい児、性格・行動上の問題などが確認されている。

表3. 虐待の発生要因

虐待の発生要因（保護者や家庭状況）
①保護者自身のさまざまな課題 →疾病、精神不安定、保護者自身の生き立ちの問題
②家族関係上のストレス →離婚、再婚、別居、不和、DVなどにより家庭内のストレスが高い
③経済的不安定、生活困窮 →失業、転職、借金などにより生活が困窮し余裕がない
④社会生活上のストレス →職場や地域等での適応がうまくいかない
⑤望まない出産 →予期せぬ妊娠による出産、育児への準備性の不足
⑥孤立した育児環境 →家族や親族、近隣からの孤立により子育てへの援助や助言が得られない

出典：筆者作成。

(3) 児童相談体制の拡充

児童虐待という悲惨な事案が後を絶たず、上記のとおり大きな社会問題として認識され、平成17年4月施行に施行された改正児童福祉法（2005）により、児童相談体制が整備充実されることとなった（図6. および表4. 参照）。窓口の相談体制の拡充は早期発見にも寄与し、全体的な児童虐待の増加につながっていると考えられる。

つまり、児童相談はこれまでもっぱら広域行政を担う都道府県の児童相談所であったが、児童相談の急増により児童相談所のみでは対応が追い付かず、そのため市町村も一般の子

育て支援サービス等の児童相談業務を担うという大きな改革となった。

こうして住民のもっとも身近な市町村が、児童相談所とともに、新たに児童相談（比較的軽微な事例への対応）を担う窓口となった。そのことにより児童相談所とは、別に市町村の身近できめ細やかな相談対応によって、早期発見や児童虐待の相談が報告されることとなった。市町村の児童虐待相談件数は2018年度で12万8816件となっている。

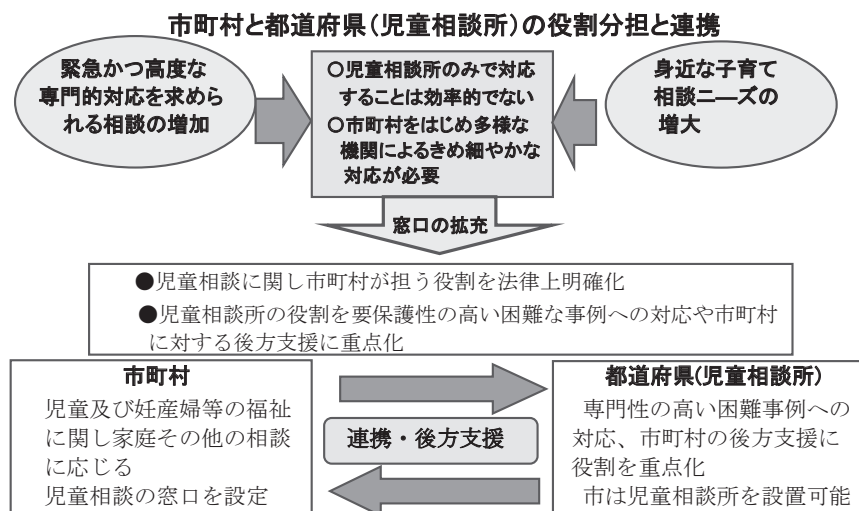


図6. 児童相談に関する体制の充実

出典：児童福祉法に基づき筆者作成。

表4. 児童福祉法改正に伴う児童相談体制の充実（2005）

市町村	都道府県（児童相談所）
家庭児童相談及び児童虐待通告に関し市町村が担う役割を法律上明確化	専門性の高い事例への対応・市町村の後方支援に役割を重点化
○一般の子育て支援サービス等の身近な資源の活用で対応可能で比較的軽微な事例への対応 ○ケースの緊急度や困難度等を判断するための情報収集 ○施設を退所した児童の見守り支援 ○要保護児童対策地域協議会の調整機関	○市町村の行う児童家庭相談についての技術的支援や助言 ○立入調査や一時保護、施設入所等行政処分を伴う事例の対応 ○専門的診断（医学的、心理学的、教育学的、社会的及び精神保健上）を要する事例

出典：筆者作成。

表5. 虐待相談（通告）の経路 N =6,509

児童相談所	家族	親戚	近隣知人	子ども本人	児童委員	福祉事務所	保健センター	医療機関	施設等	警察等	学校等	その他	計
1,419	545	131	1,268	67	25	435	39	163	183	1,556	385	293	6,509
21.8	8.4	2.0	19.5	1.0	0.4	6.7	0.6	2.5	2.8	23.9	5.9	4.5	%

出典：大阪府子ども家庭センター。

このような経緯のなか児童虐待防止法は、児童福祉法とともに度々改正が行われるなど、児童虐待防止に向けた法制の整備が図られ、さらに2022（令和4）年には児童福祉法が大幅に改正されることとなった（表2.参照）。

4. 児童虐待防止法改正の主旨と主な内容

児童虐待への介入と支援をめぐるのは、調査・介入に関する児童相談所の権限の拡大へと向かう流れとなっている。繰り返される痛ましい「死亡事案」の報道は、世論の虐待防止への「取締り」の強化を容認し、児童相談所の権限強化につながっている。

しかし、後述する「9. 一時保護における司法審査の導入」のとおり、児童相談所の介入強化にともなって、援助者である児童福祉司と親の関係が対立的なものになり、介入が支援の困難を招くことになりかねない。

とは言っても、現実的には実施機関の公権力による家族介入抜きで虐待防止活動は考えられない。児童虐待の防止制度の趣旨は、支援のための介入であり、子育て支援の充実である。そのため支援の前提として、中立性が担保される「司法介入」の法制整備が不可欠である。

2000（平成12）年に制定された児童虐待の防止法とそれ以降の改正の主要なポイントについては、以下のとおりである（表6.参照）。

(1) 児童虐待の防止等に関する法律の制定

〔2000（平成12）年5月24日制定、11月20日施行〕

- 児童虐待がきちんと定義され（2条）、禁止されたこと（3条）
- 児童をとりまく関係者の早期発見・通告・援助が義務づけされたこと
- 立ち入り調査時の警察官の協力が得られるようになったこと（10条）

(2) 児童虐待の防止等に関する法律改正①

〔2004（平成16）年4月7日制定、10月1日施行〕

- 児童虐待を児童に対する著しい人権侵害であると位置づけ、児童虐待の予防及び早期発見から虐待を受けた児童の自立支援までの援助について、法律改正の目的としている（第1条）
- 児童虐待の定義の見直し（2条）
- 児童虐待にかかる通告義務の拡大（6条）
- 警察署長に対する援助要請等（10条）
- 同意入所した場合にも面会・通信の制限（12条）
- 児童虐待を受けた児童等に対する支援（13条）

(3) 児童虐待の防止等に関する法律の改正②

〔2007（平成19年）5月25日制定、平成20年4月1日施行〕

○児童の安全確認等のための立入調査等の強化

- ・児童虐待のおそれのある保護者に対する出頭要求（8条の2）
- ・立入調査を拒否、かつ重ねての出頭要求に応じない場合の裁判所の許可状を得た上での解錠等を伴う立入調査（9条の3）

○保護者に対する面会・通信等の制限の強化

- ・一時保護や同意入所の場合の面会・通信の制限（12条）
- ・児童福祉法第28条の施設入所事例のうち必要な場合の接近禁止命令（12条の4）

○保護者に対する指導に従わない場合の措置の明確化

- ・知事の勧告に従わなかった場合の一時保護、施設入所等の必要な措置を行う（12条の2）
- ・施設入所措置を解除する際には、保護者に対する指導の効果を勘案する（13条）

表6. 児童虐待に関する主な法律改正の経緯

年 度	法 律 改 正
1933（昭和08）年	児童虐待防止法（旧法）制定
1947（昭和22）年	児童福祉法制定、児童虐待防止法（旧法）廃止
1997（平成09）年	児童福祉法改正
2000（平成12）年	児童虐待の防止等に関する法律の制定
2004（平成16）年	児童福祉法及び児童虐待防止等に関する法律の改正 －市町村児童家庭相談、要保護児童対策地域協議会（努力規定）等
2007（平成19）年	児童虐待防止等に関する法律の改正 －強制立入調査（臨検・搜索）等
2008（平成20）年	児童福祉法改正 －社会的養護体制の拡充
2011（平成23）年	民法等の改正 －親権制度の見直し

出典：筆者作成。

表7. 児童虐待防止法等改正

児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律 〔2007（平成19）年6月1日公布〕，〔2008（平成20）年4月1日施行〕
<p>○児童の安全確認等のための立入調査等の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・児童相談所等の安全確認措置の義務化 ・解錠等を伴う立入調査を可能とする新制度の創設 ・立入調査を拒否した者に対する罰金額の引上げ（30万円→50万円以下） <p>○保護者に対する面会・通信等の制限の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・児童相談所長等による保護者に対する面会・通信制限の対象の拡大 ・都道府県知事による保護者に対する接近禁止命令制度の創設（命令違反には罰則） <p>○保護者に対する指導に従わない場合の措置の明確化</p> <p>○その他</p> <p>※3年以内の親権制度見直しの検討及び必要な措置、社会的養護の量的・質的拡充に向けた検討及び措置（各附則2条）</p>

出典：筆者作成。

表 8. 児童福祉法改正の要点

児童福祉法改正の主な内容 －社会的養護体制の拡充－
<ul style="list-style-type: none"> ○里親制度の改正 <ul style="list-style-type: none"> ・養育里親への研修の義務化と里親手当の引き上げ ○小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）の創設 ○要保護児童対策地域協議会の機能強化 <ul style="list-style-type: none"> ・協議対象の拡大（要支援児童、保護者、妊婦） ○家庭支援機能の強化 ○年長児の自立支援策の見直し <ul style="list-style-type: none"> ・児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）について、対象者の申し込みに応じて提供すること、20歳未満まで対象を拡大 ○施設内虐待（被措置児童等虐待）の防止 <ul style="list-style-type: none"> ・施設内虐待について、位置づけを明確にし、発見者の通告、子どもからの届出、都道府県や都道府県児童福祉審議会の講ずべき措置等を明確化 ○その他（次世代育成支援対策推進法に基づく都道府県行動計画）

出典：筆者作成。

表 9. 民法等改正の要点

民法等の一部を改正する法律 〔2011（平成23）年6月3日公布（一部施行）〕・〔2012（平成24）年4月1日施行〕
<ul style="list-style-type: none"> ○親権の喪失の制度等の見直し <ul style="list-style-type: none"> ・親権停止制度（2年以内）の新設（民法） ・親権の喪失等の家庭裁判所への請求権者の見直し（民法、児童福祉法） ・施設長等の権限と親権との関係の明確化（児童福祉法）
<ul style="list-style-type: none"> ○未成年後見制度等の見直し <ul style="list-style-type: none"> ・法人または複数の未成年後見人の許容（民法） ・里親等委託中及び一時保護中の児童相談所長の親権代行について規定（児童福祉法）
<ul style="list-style-type: none"> ○その他 <ul style="list-style-type: none"> ・子の監護及び教育が子の利益のためにされるべきことを明確化（民法） ・懲戒に関する規定の見直し（民法） ・離婚後の子の監護に関する事項の定めとして面会交流等を明示（民法） ・所要の規定の整備（民法、児童福祉法、家事審判法、戸籍法等）

出典：筆者作成。

今般の児童福祉法の大幅な改正（2022）は、①親子再統合支援事業の創設、②在宅支援メニューの充実、③子ども家庭センターの創設、④児童の意見聴取の仕組みの整備、⑤一時保護における司法審査の導入など主なものは大きく5点ある（表2.参照）。

5. 親子再統合支援事業の創設

(1) 取組みの現況

法改正の一つ目のポイントは、親子再統合支援事業の創設である。ただ、親子再統合に向けた支援は、これまで児童相談所の日常業務として運営され、児童福祉司による現場レベルで実践されてきたものである。そのため児童福祉司による力量の差が見受けられ属人的な要素の強いものであったり、各児童相談所間の運営上の取組み格差が見受けられた。

この改正は、児童相談所組織をあげた親子再統合支援に関する事業創設であり大いに期待されるものである。

しかしながら、実施体制の人員の不足や専門性、評価手法といったことなど同事業の取り組みへの課題は多い。虐待によって子どもが亡くなる悲惨な事案が絶えない。中には、施設入所などいったん親子分離がなされたものの、その後、親子再統合に向けた十分なアセスメントや取り組みがされないまま家庭引き取りとなり、虐待がエスカレートして死亡するケースが報告されている。

(2) 親子再統合支援に向けた課題

親子再統合支援の重要性は、繰り返し叫ばれてきたが、実際にはあまり進んでいない。なぜ親子再統合が進まないのか。既述した内容に加えてその要因は3点あると考える。

まず、1点目の要因としては、制度上の根本的な課題があげられる。欧米では、児童相談所と家庭裁判所の役割分担が明確化されている。国によっては多少の相違はあるが共通しているのは、虐待の事実認定や子どもの一時保護、親からの分離などの判断は司法が担っている。

それに対して、日本では司法の介入はほとんど行われてこなかった。強い措置権能やソーシャルワークの援助領域も司法審査手続きを経ることなく、すべて児童相談所が行ってきた。もちろん親の苦しみに寄り添いながら共に解決の道を探る役割は児童相談所が担ってきた。日本の児童相談所は、司法関与の度合いは薄く措置権の行使とソーシャルワークの相談援助の両方の機能、役割を担っている。

したがって、児童相談所が措置など強い権限を行使すると、親にとって児童相談所は、子どもを取り上げ、親子を引き離す「敵」という対立関係になってしまう。親と児童相談所の信頼関係は根底から損なわれてしまう。相談関係がいったん壊れると修復は相当難しい。

相談関係から敵対関係になっている状況下で、親子再統合に向けて親にカウンセリングを提案しても親は応じないということになる。

児童福祉における制度設計上の構造的な矛盾を抱えていることが指摘される。そのため、児童相談所長の措置権等と親の親権との間で強い軋轢とともに組織内葛藤が生じてしまう。

重い事案であればあるほど、判断や決定が躊躇され、迅速な対応ができなくなる。躊躇はハイリスクであり、結果として救える命が救えなくなるといった悲劇が生じることになりかねない。

2点目の要因は、支援メニューの不足と支援プログラム未確立が指摘される。実践的な支援プログラムも開発されてきたものの、虐待親に対する支援の取り組みについては納税者の十分な理解が得られにくい。児童虐待をめぐる学術的な研究は、もっぱら事例研究となっており、数量的な解析などによる研究蓄積は十分でない。現状では支援技術として必ずしも十分、確立されたものになっていない。精神医学や保健、心理学、教育学、社会福祉などの関連領域との共同研究が必要で、こうした長期的な研究蓄積による知見を踏まえたエ

ビデンスに基づく支援メニューや支援プログラムの開発が急がれる。

3点目の要因は、児童相談所の実施体制の問題で深刻な人員不足があげられる。詳細は以下の(3)のとおりである。

(3) 実施体制の整備

児童相談所の実施体制は、自治体の職員定数管理の徹底や組織のスリム化、ラスパイレス指数などにより硬直した公務体系の組織となっている。そのため必要な職員の配置、充足が難しく慢性的な職員不足という積年にわたる課題がある。自治体全体では、一般行政職員が「児童福祉司」⁹⁾として配置されており、専門職採用は限定的となっている実態がある。

現場では限られた職員体制のまま、増え続ける虐待通報などの初期対応に追われている。子どもが一時保護や施設入所すれば、死亡事故につながるリスクはひとまずなくなる。危機介入として、一旦一時保護するという運用になっていないだろうか。現状においては、当初の危機介入レベルの対応で精一杯で、施設入所後の親子の関係調整や親子再統合支援まで手が回らない実情がある。

6. 在宅支援メニューの支援事業

「親子再統合支援事業」は、初めて法定化されたものである。法定化による支援事業の導入を急ぐ背景には増え続ける児童虐待事案がある。

実施主体は都道府県、政令市、児童相談所の設置市で、対象は親子再統合（親子関係の再構築等）が必要と認められる児童とその保護者である。具体的には、児童虐待の防止に資する情報の提供をはじめ、例えば、ピア・カウンセリング、心理カウンセリング、保護者支援プログラム等を実施する。親子再統合を後押しする制度が創設されたことで、再統合に向けた取り組みが推進されることが期待できる。

法改正の二つ目のポイントは、在宅支援メニューの充実である。2016（平成28）年の法改正では、社会的養護の発生を未然に防ぐための保護者支援が国や自治体の責務として規定された。この時の改正では、理念的な規定にとどまり、実効性を担保する具体的な施策は規定されなかった。2022（令和4）年の法改正では、親子再統合支援事業のほか、妊産婦等生活援助事業、子育て世帯訪問支援事業、親子関係形成支援事業等の新規メニューが創設され、在宅支援での実効性が期待される。

具体的には家族再統合に向けた次のような着眼点で、総合的な支援を展開する必要がある。

(1) 親と家族のアセスメント

虐待状況のリスクアセスメントと同時に、親と家族機能のアセスメントを行い、現状を把握し、支援の目標や支援の方法を考える。

(2) 親への支援

①親が自分を受け入れ、自信が持てる。②親子間でコミュニケーションがとれる。③親

が子どもの発達の知識や、養育技術を身につける。④親が社会とのつながりがもてるようになる。

(3) 子どもへの支援

①アセスメント（子どもをよく知る）。②日常生活での支援（生活の中での成長を促す）。③治療的アプローチ（心理教育・トレーニング・心理治療・医学的治療）、援助プログラム等CRC、MY TREEペアレンツ、男親塾、CSP、子育て応援ワークブック等。

7. 「子ども家庭センター」の創設

法改正の三つ目のポイントは、「こども家庭センター」の創設である。大阪府の一部の自治体⁹⁰では、都道府県の義務設置である児童相談所を条例改正し、「こども家庭センター」と呼んでいるが、ここでいう「こども家庭センター」の実施主体は都道府県ではなく市町村である。

児童福祉の相談援助をワンストップで実施できるよう、既存の「こども家庭総合支援拠点」と母子保健の窓口である「子育て世代包括支援センター」を機能的に統合したものである。

重要なのは、個々の事例に即したサポートプランの作成がこども家庭センターの業務として位置づけられていることである。このことによりケースマネジメントの観点からの支援が期待される。例えば、現在実施されている「こんにちは赤ちゃん事業」は、生後4カ月未満の乳児がいるすべての家庭を訪問して必要なサポートを行うが、基本的には一回限りである。一方、「こども家庭センター」は必要な期間、個々のサポートプランに沿って長期的な支援を行うものである。

8. 児童の意見聴取の仕組みの整備

法改正の四つ目のポイントは、「児童の意見聴取の仕組みの整備」が都道府県に義務付けられたことである。児童相談所が入所措置や一時保護などを行う際、「児童の最善の利益」を考慮しつつ児童の意見・意向表明や権利擁護に向けた必要な環境整備を急ぐこととされた（表2.参照）。虐待を受けた子どもは、しばしば親をかばうことがある。単にことばだけでなく、ことばに表れない表情を見ながら本音を聞き出せるような専門的な技術と仕組みが必要である。特に、性的虐待については、現在も検察と児童相談所と警察と一緒に子どもの話を聴く「司法面接」⁹¹が行われているが、現場の担当者によると、緊張してほとんど話せない子どもも少なくないという。子どもはふだん通りに見えてもトラウマを抱えている可能性もある。相談窓口として児童相談所の他「ワンストップ支援センター」や「被害者支援センター」があり法律や制度の説明・弁護士の紹介、カウンセリングなどの支援が無料で受けられる。被害を受けた子どもへの面接は、子どもが意見を表明しやすい環境と子どもの特性への理解や目配りが欠かせない。

9. 一時保護における「司法審査」の導入

法改正の五つ目のポイントは、一時保護における「司法審査」の導入である。児童相談所が一時保護を開始する際、事前又は保護開始から7日以内に裁判官に「一時保護状」を請求することとされた。子どもの権利条約は、親の一時保護に反して親子を分離する場合は司法の審査に従うよう求めている。長年、一時保護は児童相談所長の職権（公権力の行使）で行うことができるとされてきたが、今回の改正により、ようやく権利条約との整合性が図られることとなった。

一時保護については、明石市¹⁰⁾で乳児の虐待が疑われ、1年3カ月にわたり児童相談所に一時保護された事例がある。この事例では、一時保護の妥当性や乳児の施設入所を求める審判の申し立てをめぐる争われた。当時の市長は2020年10月、虐待はなかったと認め「家族で過ごす時間を奪ってしまい申し訳なかった」と謝罪。児童相談所側は同年10月、乳児の施設入所を求める審判を神戸家裁明石支部に申し立てたが却下された。児童相談所側の大阪高裁への即時抗告が棄却されたが、同年11月まで長期間の一時保護は続いた（19年4月明石市が明石こどもセンター（児童相談所）を開設して以降、市が事案を引き継ぎ即時抗告は市が行った）《資料3. 参照 p.55》。

このような背景がある中で、児童相談所機能の一時保護や措置権に関して、民事訴訟体系の司法審査が組み入れられ裁判所の判断により、透明性や客観性が担保されることとなった。

司法審査は、すべての一時保護に必要な手続きではなく、図7.のとおり、親が保護に反対した場合、児童相談所が裁判所に「一時保護状」を請求し、司法の裁判所が保護すべきかを審査し、決定する制度である。2020(令和4)年度の虐待による一時保護件数は、2万9,860件となっている。こども家庭庁は、児童相談所の業務増大のため、一時保護の判断を担う児童福祉司を2026年度末までに約910人増員し、7,390人とすることを示達している。

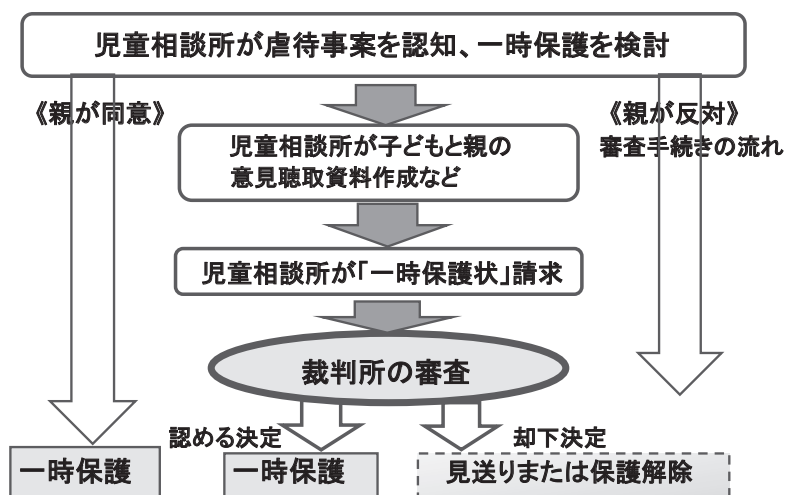


図7. 司法審査手続きの流れ
出典：児童福祉法に基づき筆者作成.

10. 新制度の理念に基づく政策実現に向けて

この理念を実現するにあたっては、次の諸点の検討が急がれる。

- ①子ども・子育て会議が、国、自治体に設置され、自治体により支援内容や量の算定を図ることとされている。今後、ステイクホルダーとして、第三者や子育てにかかわる当事者の声が届く、当事者の参加が可能な仕組みとなっているかについての評価手法やその仕組みの研究の必要性が求められている。
- ②地域の子育て支援力を高めるためには、各支援がばらばらでなく、ネットワークを形成できる会議体の設置と情報の開示、子育て支援コーディネーターの配置が期待されよう。
- ③人材の確保方策には、専門職としての待遇改善と専門職教育の充実、継続研修体系の確立、受けやすい仕組みと助成制度の充実が急がれる。
- ④特に養成校と実践現場での実習指導者の体系化が急がれる。誇りをもって、長く勤務を継続する職員を育てるには、実践を活かせる職場づくり、中間管理職、指導者養成が求められる。
- ⑤地域子育て拠点の確保、子育て支援員の確保と研修の機会の充実、当事者による相互支援、特に支援の必要な障害児、外国籍の子どもたち⁽³⁾、ひとり親支援などにも特段の配慮が求められる。こうした孤立しがちな子育て家庭のニーズを早期発見、早期支援につながる仕組みづくりが求められる。
- ⑥⑤を展開するためにも、子ども食堂など世代を超えた居場所づくりを地域に起こし、その活動に多様な実施主体が参画できるよう官民共同の応援助成が求められる。

11. 今後の課題

(1) 児童福祉司の不足等

わが国の虐待対策の最大の課題は、児童相談所が担う政策的機能である。前述したとおり、児童相談所は強い措置権限とソーシャルワークの援助機能の矛盾する両面を有しており、制度上の根源的な課題が存在することである。もう一つは、いうまでもなく人材の確保である。「福祉は人なり」とされているが、とりわけ児童家庭福祉領域にかかわる人材の確保は重要である。表4.のとおり、児童福祉法改正に伴う児童相談体制の充実（2005）が図られた。しかし、市町村は、児童相談所とともに児童相談を担う窓口となったものの実施体制の整備は不十分なままである。

振返ってみると法制上の児童虐待防止制度はずいぶんと充実してきた。相談援助は体制あってこそその支援であるが、今なお、量的な面、質的な面で人材確保の深刻な課題を抱えている。

わが国の児童相談所の実施体制は、児童福祉司1人あたりの担当ケース数の多さは、突出している。欧米では10～20件だが、わが国では40件である。中には1人100件を超える自治体もある。米国では1人の担当者100件を超えるとソーシャルワーカー（SW）を1

人付けることを義務付ける州もある。例えば、先進都市といわれる横浜市では、人口約370万人で児童相談所は4カ所、SWは81人配置されている。これは人口4万6,000人に1人の割合である。筆者が児童福祉司として大阪府下（池田市、箕面市、豊中市）で担当していた頃は、人口10万人に1人の配置であった。

ここ数年、児童相談所の体制整備に向けた対策では、児童福祉司の計画的な増員が図られている。全国の児童福祉司は、平成27年度2,930人だったが、令和4年5,780人、令和6年には6,850人となっており、平成27年度からみればほぼ倍増している。しかしながら、質的な面での高い専門性や豊富な実務経験といった点では課題が残る。

(2) 専門性に関する問題

多くの虐待死事例に見られる対応上の問題および課題は、以下の事項があげられる。

①保護者との関係性を重視するあまり、保護者の意思に反した保護などの対応が躊躇され、判断や決定が遅滞すること。②リスクアセスメント（評価）の甘さがある。③場当たりの対応に追われ、総合的・時系列的な見立て（アセスメント）が不十分であること。④関係機関との連携不足があること。⑤専門職のアイデンティティの形成ができていないこと（公務体系にある一般行政職員は頻繁な人事異動があり、援助技術等が継承されないためエキスパートが育成されにくい）。

(3) 虐待防止への新資格

児童福祉法改正で児童虐待防止に向けた対策を強化するため、2024年度から認定資格「こども家庭ソーシャルワーカー」を創設した。この資格は、国家資格ではなく、団体認定資格となっている。受験対象としては、子育て支援としての相談援助や児童養護施設でのケア、里親支援など、広く子ども家庭福祉に従事している人たちである。

しかし、施行された新制度は、資格取得までの認定基準のハードルは高く、体制整備には時間がかかりすぎる。受験資格を得るまでにはいくつかのルートがある。例えば、社会福祉士の資格を持っていても、さらに2年以上の実務経験が求められている。資格を得ようとする受験者には、強いインセンティブが必要である。有資格者には「特殊勤務手当」の創設等の処遇充実を図ることも考えられよう。

(4) 私法体系における専門職制の確立

既述の5-(3)「実施体制の整備」でもふれたように自治体の児童相談所の実施体制は深刻な人員不足となっている。実施体制の整備は人事政策にかかわり首長の熱意と判断によるところが大きい。「公務体系」下における整備は、職員の定数管理上、採用や人事異動など困難が伴うことが多い。そうであればもっと柔軟で自由度のある「私法体系」での実施体制の整備を図るべきであろう。かかる場合には、高い専門性の確保が不可欠となる。

子どもの命にかかわる仕事の責任の重さと高い専門性が担保され、それを国家が保証することで社会的評価を高め、支援者の処遇改善につなげていくことになる。方法論的には、今後、「こども家庭ソーシャルワーカー」を国家資格化し、名称独占するとともに業務独

占とすることである。その上で児童相談所などの支援機関にスーパーバイザーとして、国家資格を有する「こども家庭ソーシャルワーカー」の配置等を義務付けることが有効であると考えられる。

(5) 司法審査手続きの迅速化

前述の(1)「児童福祉司の不足」でも指摘したように児童相談所の実施体制は、量的な面、質的な面でも深刻な課題を抱えている。

今般の一時保護にかかる司法審査については、重要な改革であるが、運用面で大きな課題が残る。司法審査手続きに関しては、一時保護の必要性を裏付ける資料作成、審査に耐える証拠や疎明資料、記録の整理と資料収集など、相当入念な準備行為を要することになる。

現在の児童相談所の実施体制では限界があり、司法審査手続きは負担が大きすぎるであろう。もちろん、法改正に伴い増加する家事審判事件の審理のため裁判所の体制整備は言うまでもない。一時保護の要否の判断は速やかに行われる必要がある。子どもの生命にかかわる事案に迅速に対応できないようであれば本末転倒である。したがって、今後においては、法的な判断や手続きに詳しい弁護士や司法書士（法律に関する事務）などの訴訟事務の専門家に委ねることも考えなければならない《資料4. 参照 p.56》。

おわりに

改正児童福祉法が成立し、2022（令和4）年から施行された。改正法の骨子の主なポイントについて論述した。他にもいくつか重要な改正が行われている。社会的養護として児童養護施設や里親などの家庭で暮らす子どもや青少年の年齢制限の撤廃なども盛り込まれた。

施設をはなれた「ケアリーバー」が自立後も定期的に交流や相談ができる場所を設けることを都道府県の努力義務とするなど自立支援に向けた改正となった。

児童虐待防止制度においては、制度設計上、「公権力による家族介入」と「困難な家族と子どもに寄り添う支援」の二つの相反する概念の止揚を求めている。そのため制度のわかりにくさ、現場実践の取組みの難しさ、家族側の不信と混乱を生じさせている。この点が児童虐待に対する取組みの本質的な困難さを物語っている。

本論は、児童虐待に対する介入と支援のはざまにおいて、揺れ動く虐待予防への法制上の取組みを整理した。これらはいずれも児童の権利に関する条約の精神にのっとった「児童が権利主体であること」、「意見が尊重されること」、「最善の利益を優先されること」の理念が具現化されたものである。子どもの未来を守るための改正でありその意義は大きい。

注

- (1) 読売新聞社会部（2016）「心に傷を負った子供たち」『貧困子供の SOS —記者が聞いた、小さな叫び』,中央公論新社 .pp.31-54.
- (2) 道中（2015）『貧困の世代間継承—社会的不利益の連鎖を断つ』 晃洋書房 .
- (3) 子どもの学習支援事業は、生活困窮家庭への子どもへの学習援助や居場所づくりなどを行う .これまで「子どもの学習支援事業」は、学習援助を中心に居場所づくりとして地域の実情に応じて行われてきた .2018（平成30）年の法改正により、学習援助だけでなく自立に向けた相談援助を強化するため、「子どもの学習・生活支援事業」に名称変更して拡充された .従来の学習支援に加えて、子どもの学習習慣・育成環境の改善に向けた子どもやその保護者への支援、高校中退の子どもなどの「高校生世代」の進路指導にあたっての相談支援も行う .
- (4) 内閣府（2017）「子供の貧困対策に関する大綱」の子供の貧困に関する指標では、過去1年間に経済的な理由で料金の未払いが「あった」と答えた世帯の割合は電気(14.8%)、ガス(17.2%)、水道(13.8%)であり、食料が買えない経験(34.9%)衣服が買えない経験(39.7%)と調査結果が報告されている .
- (5) 道中（2015）『第2版貧困の世代間継承—社会的不利益の連鎖を断つ』に掲げる著書が詳しい .
- (6) 内閣府ホームページ .
- (7) 政府広報オンライン（ここではどのような子育て支援があるかを示し、すべての子育て家庭が利用できることを述べている） .
- (8) 市町村「家庭児童相談室」は、家庭児童相談室設置要綱に基づいて市町村が任意に設置したもので、比較的軽微な児童相談の業務を行っている .
- (9) 児童福祉司は、児童福祉法に基づいて、各自治体（都道府県）が設置する児童相談所に勤務する公務員で、知事等の任命権者から児童福祉司の補職発令を受け配置される .
- (10) 1994（平成6）年大阪府は、全国に先駆けて児童相談所および福祉事務所設置条例を改正し、「子ども家庭センター」とした .同センターは、大阪府福祉事務所（豊能・南河内・泉州の3福祉事務所）と大阪府児童相談所（中央・池田・吹田・東大阪・富田林・堺・岸和田の7児童相談所）を統合した組織とした .設置条例では、福祉事務所機能を有する3つの子ども家庭センターは「福祉子ども家庭センター」とし、それ以外は「子ども家庭センター」の名称とした .
- (11) 「司法面接」は虐待を受けた子ども本人からその被害について聴き取ることを目的とする面接 .司法面接は子どもを相手に行われるものであるため、相応の専門性に依拠しつつ、関係機関（警察・検察・児童相談所等）との綿密な連携によって実現される高度な面接をいう .
- (12) 兵庫県明石市で2018年8月、乳児の腕の骨折が判明し、兵庫県中央こども家庭センター

(児童相談所)が、親による虐待と誤認して一時保護を行った。児相側は2019年10月、乳児の施設入所を求める審判を神戸家裁判明石支部に申し立てたが却下された。児童相談所側の大阪高裁への即時抗告が棄却される同年11月まで一時保護は続いた。

- (13) 文科省(2004)の就学状況調査で国内で暮らす外国籍で小中学生相当の子どもは、16万3358人で前年度の15万695人から8.4%増加。小中学校や外国人学校などに通っていない「不就学」や、その可能性のある子どもは、8432人であることがわかった。なお、外国籍の子どもは義務教育の対象とはなっていない。

参考引用文献

- 阿部彩(2006)「相対的剥奪の実態と分析—日本のマイクロデータを用いた実証研究」『社会政策における福祉と就労』, 社会政策学会誌, 第16号, 法律文化社.
- 道中隆(2007)「生活保護受給層の貧困の様相—保護受給世帯における貧困の固定化と世代的連鎖」『生活経済政策—特集都市の下層社会』, No.127, August, 通巻543号, 生活経済政策研究所.
- 小林美智子/松本伊智朗(2007)『子ども虐待介入と支援のはざままで—「ケアする社会」の構築に向けて』, 明石書店.
- 東洋経済新聞社(2008)『週刊東洋経済—特集都市の下層社会』, 5/17, 特大号, 第6142. p.1, pp.36-40.
- 道中隆(2009)『生活保護と日本型ワーキングプア—貧困の固定化と世代間継承』, ミネルヴァ書房.
- 伊藤周平(2012)『子ども・子育て支援法と社会保障・税一体改革』, 山吹書店.
- 道中隆(2015)『第2版貧困の世代間継承—社会的不利益の連鎖を断つ』, 晃洋書房, pp.42-46.
- 道中隆(2016)「子どもの貧困と背景を考える—実態調査からみた支援のあり方」『研究紀要』, 第18号, Bulletin of The Researches, 平成28年度, (公益財団法人)兵庫県人権啓発協会.
- 道中隆(2016)「貧困の固定化と世代間連鎖」『市政研究—子どもの貧困とその施策を考える』, Journal of Municipal Research 第191号, 大阪市政調査会.
- 読売新聞社会部(2016)『貧困子供のSOS—記者が聞いた、小さな叫び』, 中央公論新社. p.33.
- 内閣府(2017)『子供の貧困対策に関する大綱—日本の将来を担う子供たちを誰一人取り残すことがない社会に向けて—』, 子供の貧困に関する指標, 令和元年11月, pp.28-30.
- 道中隆(2021)「世代間継承する「子どもの貧困」の支援方策」『世界平和研究』, Quarterly Journal on Peace Studies and Peace Policies, Vol.47, No.1, 通巻22号.
- 道中隆(2022)「子どもの権利と未来を守るために」『ソーシャルワーカー』第21号, 日本ソーシャルワーカー協会, pp.59-72.

- 才村純 (2023) 「児童虐待予防に向けた提言—法整備、専門人材育成を中心に—」『EN-ICHI FORUM』, November 2023. 平和政策研究所, pp.4-9.
- 道中隆 (2023) 『子どもの貧困とウェルビーイングを考える—子どもの幸福と未来を守るために』, 特別研究Ⅱ, 関西国際大学, pp.1-23.
- 才村純 (2025) 「死亡事例の検証から見える児童虐待対応の課題と提言」政策トピックス, 『EN-ICHI FORUM』, February 2025. 平和政策研究所, pp.18-19.
- 道中隆 (2025a) 「セーフティネットを念頭としたナショナルミニマムの再構築」『大阪ソーシャルワーカー第6号』大阪ソーシャルワーカー協会 OACW.12月, pp.3-33.

(関西国際大学名誉教授)

孤立妊婦の支援

新しい命を大切に育める仕組み

予期せぬ妊娠を誰にも相談できず、孤立する女性が続出している。出産後に、追い詰められて子どもを虐待したり殺害してしまったりする例も目立っている。

新しい命を大切に育めるよう

宮城県塩釜市で先月、自宅で一人を出産した若い母親が、生まれたばかりの赤ちゃんを雪の中に埋めて殺害したとして逮捕されるといふ事件が起きた。詳しい背景は不明だが、最悪の事態を避ける手立てはなかったの

か。本来なら喜んで迎えられるべき新しい命が親によって絶たれるとは、あまりにも痛ましい。

この家庭庁によると、2022年度に虐待で命を落とした子どもは56人に上り、このうち15人が生後まもなく死亡している。加害者は実母が最も多い。

少子化が進む一方で、幼い命が失われている。どうしたら防げるか、社会全体で考えたい。

困難を抱えて孤立し、支援が必要と自治体が認定した妊婦は20年度に8327人と、10年前の10倍近くに増えた。失業による生活苦、交際相手らの暴力、若すぎる妊娠など、事情は多岐にわたる。

まずは孤立する妊婦のための相談窓口を充実させ、SNSなどで発信し、若い人に周知するようにしてもらいたい。

国は今年度、孤立した妊婦の支援拠点の運営費を補助する事業を始めた。妊婦に一時的な滞在場所や食事を提供し、出産から自立までの手助けをする自治体やNPO

法人などを支える狙いがある。

ただ、こうした支援拠点があるのは昨年10月時点で埼玉、兵庫、愛媛、沖縄県など20自治体にとどまっている。国は先行事例の情報を提供し、他の地域でも応用できるようにしてほしい。

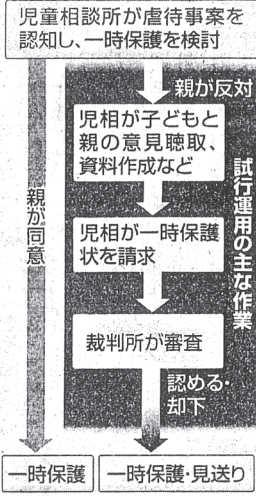
拠点づくりどころか、助産師や看護師ら、妊娠中のケアをする専門人材が足りない地域も多い。子育てのためにいったん離職している人材などを活用できないか。

出産後に育児や就業の助言をし、自立を促すことも大切だ。どうしても本人が育てられないのであれば、養子縁組などの選択肢を探る必要がある。

また、相手の男性の責任も見逃さない。支払い能力のある男性には、子育ての費用を負担するよう促していくべきだ。

ただ、男性側も貧困などの事情を抱えている場合がある。カップルと子どもが家族として生活できるよう、後押ししていくことも検討課題だろう。

司法審査の流れ



司法審査手続き 児相忙殺

児童虐待 一時保護

司法審査は今年6月に始まる。全ての一時保護に必要な手続きではなく、親が保護に反対した場合、児相が裁判所に「一時保護状」を請求し、裁判所が保護すべきかを審査する仕組み。一時保護は児相と親がトラブルになりやすい。児相が保護をためらい、虐待死につながったこともある。中立的な立場の裁判所が関与して「お墨付き」を与えることで透明性を高める狙いがある。

虐待が疑われる子どもを親から引き離す一時保護での「司法審査」について、全国の児童相談所が導入を前に試行運用した結果、1件あたりの手続きに8時間超かかったことがわかった。現在でも多忙な児相が新たな負担を抱えることが浮き彫りになった。

試行運用 1件8時間超

制度導入を前に昨年3～5月、北海道、東京都、大阪府、福岡県など全国18自治体の児相で試行運用が行われた。実際に進行中の約240のケースで、子どもと親の意見聴取のほか、請求書や一時保護の必要性を裏付ける資料の作成など、裁判所が判断を下すまでの

流れを実践した。その結果、新たに必要になった主な作業時間の中央値を積算すると、計8時間17分だった。特に裏付け資料の準備や、裁判所に書類を届けて判断を待つまでに時間を要したという。2022年度の虐待による一時保護件数は2万9860件。政府は21年、司法審査の対象を年間33000件程度と見込んだ。児相の負担増に備え、一時保護の

判断を担う児童福祉司を26年度末までに約910人増員し、7390人にする。ことも家庭庁は試行運用の結果を受け、手続きを迅速化するため、親権者特定する戸籍謄本を児相が本籍地以外の自治体にも請求できることを、児童福祉法の施行規則に明記した。児童福祉に詳しい独協大の和田一郎教授は「対応件数の多い都市部の児相では特に影響が大きい。職員の

負担は相当増えるだろう。法的な判断や手続きに詳しい弁護士を配置するといった負担軽減策の強化が必要だ」と指摘する。

孤独・孤立対策推進法の施行と 今後の課題について

中 村 又 一

1. 背景

近年、日本のみならず世界各国でも課題となっている孤独・孤立の問題ですが、近年、我が国では内閣官房に「孤独・孤立対策担当室」が設置された。2023年に孤独・孤立対策推進法が公布され、2024年4月1日から施行されました。世界を見ると、2018年に世界初の孤独担当大臣がイギリスで誕生し話題となりましたが、第二次ジョンソン内閣改造に伴い、現在はこのポストはなくなっています。しかし、2023年11月には（WHO 社会的つながりに関する委員会）の設置を発表、2024年から2026年までの3年間、孤独・孤立の問題は世界的な公衆衛生の優先課題であるとして、解決を目的とする活動を決定しています。

その背景には、新型コロナによるパンデミックにより貧富の差がさらに拡大し経済的困窮層が増加したことや社会的なつながりが多く断たれたことで、世界的に孤立・孤独が社会的課題となっていることがある。

2. 我が国における「孤独・孤立をめぐる問題」

孤独・孤立の何が問題なのだろうか。背景にあるのは、繋がり薄化なのか。

①個人の問題

孤立していれば、他の人が受け取ることができるサポートやサービスは機関や行政とアクセスが出来ず、受給できない。孤独感は身体に様々な不調の原因にもよる。孤立していればこれらのサポートを他者から得ることは不可能である。一方で孤独はよきものでないかという声もある。

煩わしい人付き合いから離れ、自分と向き合う。すると個が磨かれ、成熟が持たされる。そういう立場からすると、政府が孤独という内面的な問題に介入することには疑問符がつくのではないか。

②格差の問題

孤独・孤立は排除する側面がみられる。孤立する人の属性を見ると、経済力がない。最終学歴が低い、未婚、健康状態が悪いなど、「恵まれない」状態にいる人のリスクの高さが指摘されている。この様に、社会関係を持つ人、持てない人との差を広げ、相手をつな

ぎとめる資源に恵まれない人をつなぐりの輪からふり落とすしていく。このことは孤独・孤立の格差の問題である。

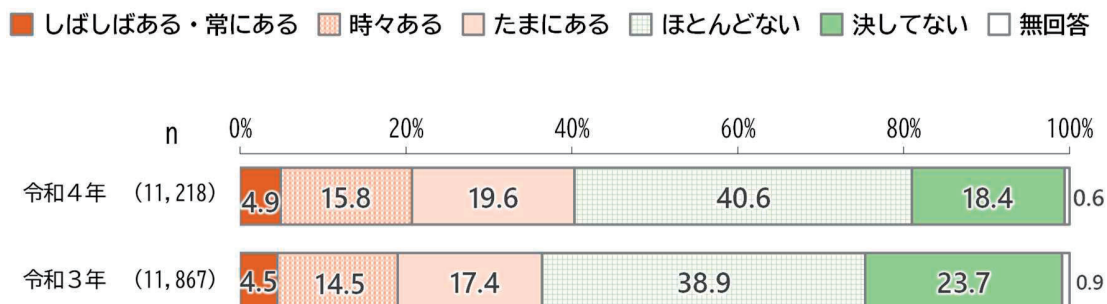
③社会の問題

社会問題とは、社会の分断や、機能不全の問題である。孤独感の高い人や孤立している人は周囲の人や関係機関など、信頼を失うという。地域とのかかわりがいかに重要であるかがうかがえる。

3. 社会的孤独・孤立に関する調査から見てきたもの

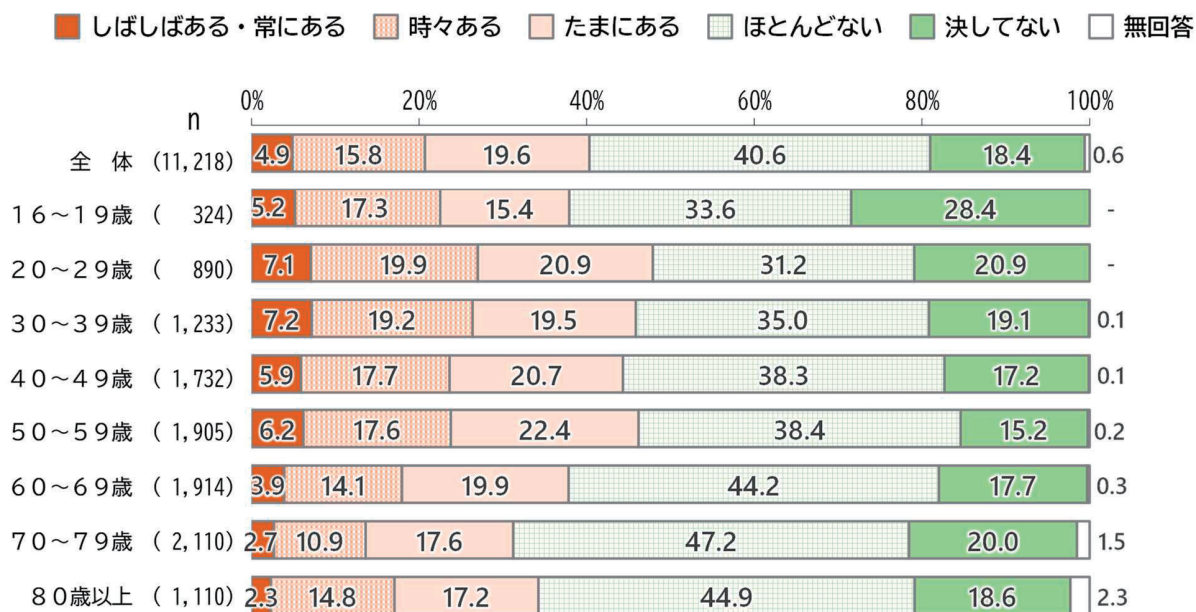
内閣官房が孤独・孤立対策推進法の施行を前に行った。満16歳以上の2万人を対象とする「人々のつながりに関する基礎調査」結果の概要を見ると令和4年度の調査(図1-1)では、孤独の状況が常にあると回答した人の割合は4.9%、「時々ある」が15.8%、「たまにある」が19.6%でした。一方で、孤独感が「ほとんどない」と回答した人の割合は40.6%、「決してない」が18.4%で令和3年度と比較すると、孤独感が「決してない」は23.7%とより縮小しているものの、「ほとんどない」が増加、「しばしばある・常にある」「時々ある」「たまにある」も増加し、全体としては孤独感を感じる割合が増加していることがうかがえる。

【図1-1】孤独の状況（直接質問）（令和4年、3年）



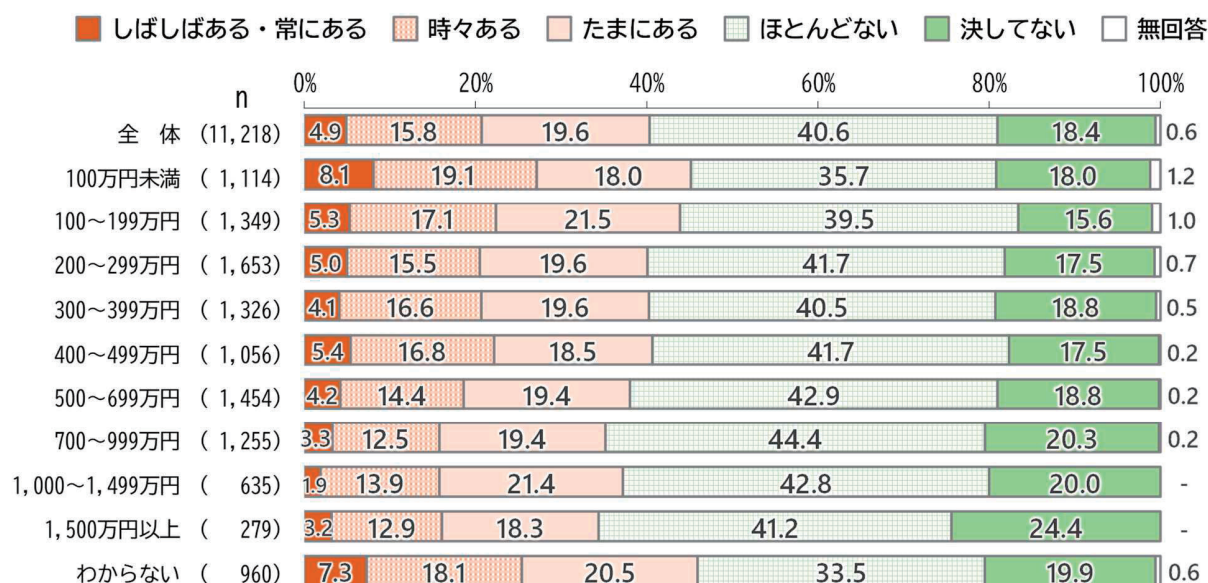
また、孤立・孤独に対する支援というと高齢者を思いがちですが年齢階級別孤独感の調査(図1-3)では「常にある」と答えた割合が一番多い層は30~39歳の7.2%、20~29歳の7.1%が続きます。40~49歳で5.9%に減り、50~59歳で6.2%と増えますが60~69歳で3.9%に減少します。最も低かったのが2.3%の80歳以上で、70~79歳の2.7%が次に続きます。孤独感を感じている層の割合は、実際には60歳以上の高齢者よりも20~59歳のいわゆる働き盛りといわれる世代で大きいことが調査から見る事ができる。また、16~19歳でも「しばしばある・常にある」と答えた割合が5.2%と20~50代世代より割合は低いものの、不登校やいじめといった社会課題と照らし合わせた際に、見過ごしてはならない調査結果といえる。

【図 1 - 3】 年齢階級別孤独感（直接質問）



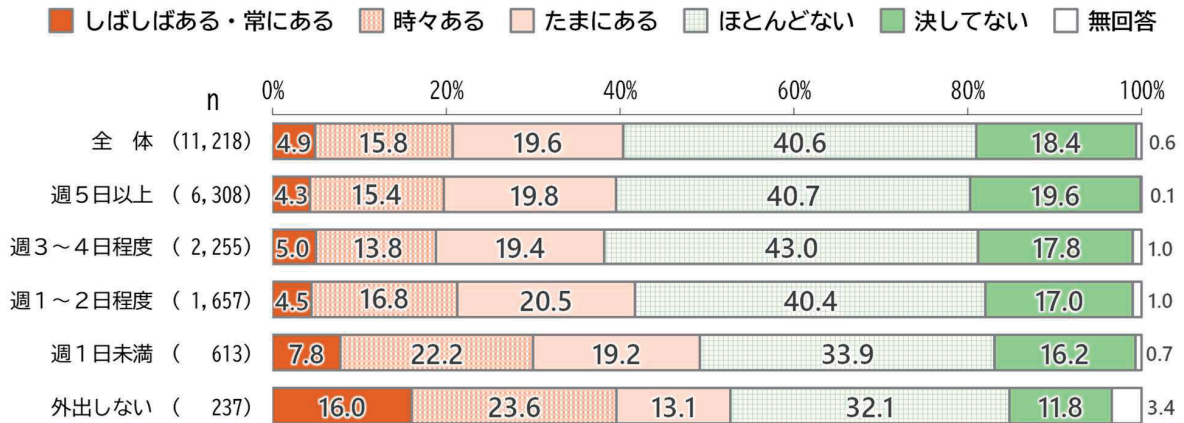
次に、世帯の年間収入別孤独感（図 1 - 23）については、孤立・孤独と経済的側面、貧困問題が切り離せないことが今回の調査でも経済的豊かさが孤独感と相関関係にあることが示されている。孤独感で「しばしばある・常にある」の割合が顕著だったのが世帯年収が100万円未満の世帯である。経済的な暮らし向き別では、「しばしばある・常にある」と答えた割合が最も高かったのは、経済的な暮らし向きが「大変苦しい」と答えた層で14.2%であった。

【図 1 - 23】 世帯の年間収入別孤独感（直接質問）



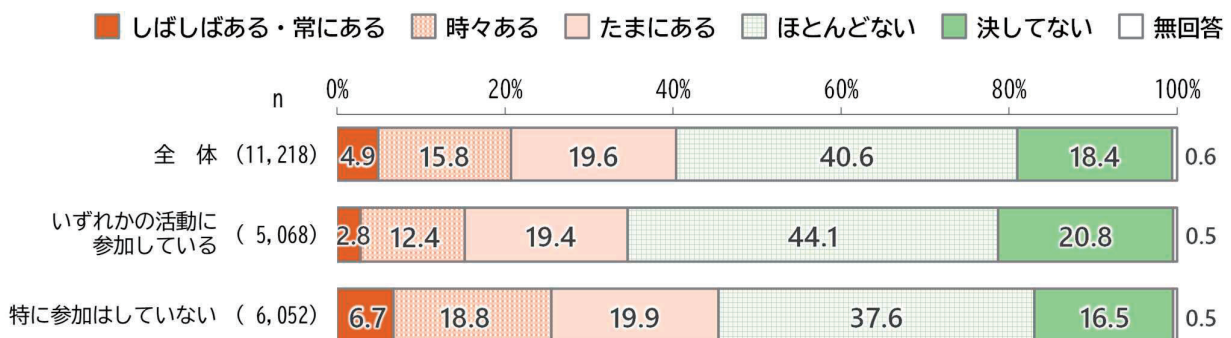
外出頻度別孤独感（図1-27）については人とのかかわりについては、社会参画にも孤独感に影響していることがわかる。孤独感が「しばしばある・常にある」と答えた人は「外出しない」で16%と突出して高い割合を示している。

【図1-27】外出頻度別孤独感（直接質問）



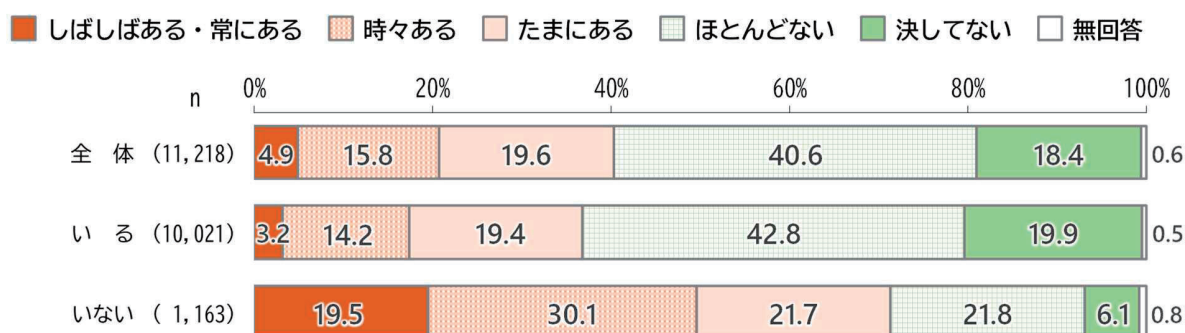
社会活動への参加状況別孤独感（図1-39）については、孤独感が「しばしばある・常にある」と答えた人は時に参加していない人の6.7%と比較し、いずれかの活動に参加している人では2.8%で、「ほとんど参加しない」と答えた人の割合は、活動に参加している人64.9%に対し、参加していない人では54.1%と低調であった。

【図1-39】社会活動への参加状況別孤独感（直接質問）



不安や悩みの相談相手の有無別孤独感（図1-42）については、不安や悩みの相談相手の有無別にみた場合、孤独感が「しばしばある・常にある」と答えた人の割合は、相談相手がいる用途では3.2%に対しいない人では19%、「ほとんどない」あるいは「決してない」と答えた人の割合は、いる人では62.7%、いない人で27.9%と顕著な差がみられた。相談相手の有無が孤独感に与える影響が多々あることがデータからもうかがえる。

【図 1 - 42】 不安や悩みの相談相手の有無別孤独感（直接質問）



4. 孤独・孤立対策推進法が目指すもの

孤独・孤立対策推進法は、孤独・孤立問題に対する国の姿勢を明確化し、地方自治体、民間団体、企業、そして私たち市民一人一人連携して取り組む体制を整備することを目的としています。孤独・孤立対策推進法に基づき、内閣府に置かれた孤独・孤立対策推進本部では、重点計画の作成を行う。一方で地方公共団体では、関係機関などで構成された孤独・孤立対策地域協議会を置き、情報交換や支援内容に関する協議を行うように努めます。孤独・孤立がもたらす健康へのリスクを軽減、社会参加を促進し、孤独、孤立を感じることなく、well-being、よりよく生きるための多面的な対策を推進することを目指し、NPO法人等への女性も強化する。具体的には、内閣府より孤独・孤立問題対策・先駆的な取り組みへの支援、DV等含め不安や困難を抱えた女性への相談支援、こども家庭庁より子どもの居場所づくり支援、厚生労働省より生活困窮者など支援、自殺防止対策、農林水産省よりフードバンク、子ども食堂などの取り組み実践、国土交通省より居住と就労等を交えた自立支援などを交えた自立支援などを行う団体へと、各省庁より予算が拡充されます。

5. 孤立・孤独を感じたらSOSを出せる受援力を

孤独孤立対策推進法は、国を挙げて孤立を防ぐ取り組みが始まったことで、国民一人一人が、出来ないことは出来ないと言い、周囲の助けを気持ちよく受け入れ、人とつながることに対して前向きになる文化・風土が生まれれば、ボランティアを地域で受け入れる環境、知恵（受援力）を整えば、孤立している人や孤独なひとが支えられ、人とつながるための「受援力」に対するポジティブなイメージが根付けば、孤独を感じ孤独になる人が一人でも減っていくことが出来るのではないのでしょうか。

6. 今後の課題と展望

孤独・孤立対策担当室はく内閣官房に設置されていた行政組織、社会的な孤独・孤立問題について総合的な対策を推進するための企画立案並びに総合調整に関する事務を処理することを任務としていた。孤独・孤立対策推進法の施行に伴い、内閣府孤独・孤立対策推進室に改変された。

同法の趣旨

(1) 目的 法第1条関係

孤独及び孤立の状態は定義されているものの、「孤立」及び「孤立」については明確な定義を設けていない。このことは具体的には多岐にわたり、孤独・孤立に関して当事者などが置かれている具体的な状況は多岐にわたり、一律に定義すると施策の対象から零れ落ちてしまう人が出てくる恐れがあるという。

(2) 基本理念 法第2条関係

予防の観点から施策も含め社会のあらゆる分野において孤独・孤立対策の推進を図っていくことを旨としている。

(3) 国・地方公共団体の責務 法第3条・第4条関係

国は施策の策定、実施の責務、地方公共団体は地域内の施策の策定・実施の責務。

(4) 国民の努力 法第5条関係

国民の努力として、当事者に対する関心・理解を深めることや国地方公共団体が実施する対策の協力するよう努めることを定めている。

(5) 関係者の連携及び協力 法第6条関係

基本理念の実現に向け、相互に連携を図りながら協力することを定めたもの。

(6) 法制上の措置など 法第7条関係

施策の実施に当たり必要な法制または財政上の措置を講じることを義務化

(7) 孤独・孤立対策の重点計画 法第7条関係

重点計画は法が規定する内容を踏襲し策定される。

以下については別添、孤独・孤立対策推進法の概要（次頁別添1参照）

参考引用文献

- 1 人々のつながりに関する基礎調査（令和4年）
令和5年3月 内閣官房孤独・孤立対策室
- 2 孤独・孤立対策について 地域共生社会の在り方に検討会議（第4回）
令和6年9月30日 内閣官房孤独・孤立対策推進室
- 3 孤独・孤立対策推進法の施行について（通知）
内閣府 孤独・孤立対策推進法施行準備室
- 4 孤独・孤立対策推進法の施行と今後の課題 伊藤久雄(NPO法人まちぽっと理事)

孤独・孤立対策推進法の概要

趣旨

近時における社会の変化を踏まえ、日常生活若しくは社会生活において孤独を覚えることにより、又は社会から孤立していることにより心身に有害な影響を受けている状態にある者への支援等に関する取組について、その基本理念、国等の責務、施策の基本となる事項及び孤独・孤立対策推進本部の設置等について定める。

→「孤独・孤立に悩む人を誰ひとり取り残さない社会」、
「相互に支え合い、人と人との「つながり」が生まれる社会」を目指す

概要

1. 基本理念

孤独・孤立対策（孤独・孤立の状態となることの予防、孤独・孤立の状態にある者への迅速かつ適切な支援その他孤独・孤立の状態から脱却することに資する取組）について、次の事項を基本理念として定める。

- ① 孤独・孤立の状態は人生のあらゆる段階において何人にも生じ得るものであり、社会のあらゆる分野において孤独・孤立対策の推進を図ることが重要であること。
- ② 孤独・孤立の状態にある者及びその家族等（当事者等）の立場に立って、当事者等の状況に応じた支援が継続的に行われること。
- ③ 当事者等に対しては、その意向に沿って当事者等が社会及び他者との関わりを持つことにより孤独・孤立の状態から脱却して日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるようになることを目標として、必要な支援が行われること。

2. 国等の責務等

孤独・孤立対策に関し、国・地方公共団体の責務、国民の理解・協力、関係者の連携・協力等を規定する。

3. 基本的施策

- ・ 孤独・孤立対策の重点計画の作成
- ・ 孤独・孤立対策に関する国民の理解の増進、多様な主体の自主的活動に資する啓発
- ・ 相談支援（当事者等からの相談に応じ、必要な助言等の支援）の推進
- ・ 関係者（国、地方公共団体、当事者等への支援を行う者等）の連携・協働の促進
- ・ 当事者等への支援を行う人材の確保・養成・資質向上
- ・ 地方公共団体及び当事者等への支援を行う者に対する支援
- ・ 孤独・孤立の状態にある者の実態等に関する調査研究の推進

4. 推進体制

- ・ 内閣府に特別の機関として、孤独・孤立対策推進本部（重点計画の作成等）を置く。
- ・ 地方公共団体は、関係機関等により構成され、必要な情報交換及び支援内容に関する協議を行う孤独・孤立対策地域協議会を置くよう努める。
- ・ 協議会の事務に従事する者等に係る秘密保持義務及び罰則規定を設ける。

施行期日

令和6年4月1日

林文雄とセツルメント事業

清水 教 恵

1. はじめに

貧困地域に定住して、その地域住民への支援や生活環境改善・福祉の向上を図るセツルメント事業は、ほぼ明治の後半に開始されたとされる。それが大正後半の社会事業形成期になると、「セツルメントの時代」ともいわれたようにセツルメント事業が盛んになった。⁽¹⁾

林文雄氏（以下敬称略）が社会事業について学びその実践活動に取り組んだのは、従来の慈善救済事業から社会事業が形成され、発展していった時期においてであった。すなわちその契機は、1923（大正12）年4月の宗教大学（後の大正大学）社会事業科入学によってである。

宗教大学では、矢吹慶輝が浄土宗海外留学生として欧米の社会事業視察と資料収集で持ち帰った著書・報告書・年報類と、同様にして渡辺海旭がドイツ留学中に集めた著述類、日本の社会事業関連の著述などによって、1918（大正7）年に社会事業研究室（主任・矢吹）を開設した。林は、この社会事業研究室の矢吹・渡辺や長谷川良信などの薫陶を受けた。⁽²⁾

○浄土宗労働共済会

渡辺は10年に及ぶ在独時代に、サンスクリット・チベット・パーリの仏教各語や仏教研究の傍ら、社会運動・社会事業に関心をもち、とくに労働者保護（「労働者の家（アルバイテル・ハイム）」と呼ばれるドイツ的なセツルメント）について学んだ。そして留学から帰国の後、労働者保護のために無料職業紹介所を設立し、労働者の慰安施設の設置を計画した。そこから浄土宗労働保護協議会が結成され、1911（明治44）年に浄土宗労働共済会として改名・発足した。

それは、労働者の生活状態の改善・向上の気風を振興することを目的とし、労働寄宿舍の提供、飲食物実費給与、幼児昼間預り、職業紹介、慰安及び教訓、廃疾者救護手続き、住宅改良、その他必要なる諸事項を行う（同会規則第2章「目的及事業」）もので、「労働者の共済的色彩の強い、下級労働者（細民）の保護施設で、仏教セツルメントの嚆矢である」とされている。労働共済会ではこの他、簡易宿泊所付属の診療室・病室を設けたり、1912年の東京洲崎の大火での救護や相談援助を行っている。⁽³⁾

○マハヤナ学園

長谷川は、宗教大学社会事業研究室開室に際して渡辺・矢吹の指導の下でその実務に当たり、理事に就任する。また同年（1918）、長谷川は宗教大学近くのスラム地帯東京巢鴨の通称二百軒長屋に居住して、社会事業研究室の学生の協力を得てセツルメント活動を行った。そして1919（大正8）年には、これをマハヤナ学園と名付けて組織的に事業を開始した。そこでは初期の事業として不就学児童の夜間補習教育、労働者家庭の幼児の保育、週2回（1923年10月以降は毎日）の無料診療、法律相談事業、日用品の廉売などを行っている。⁽⁴⁾

このように、セツルメント事業に積極的に取り組んだ教授の下で、林が強くその影響を受けたことは容易に想像されよう。また実際、林はマハヤナ学園にたびたびボランティアに行っている。⁽⁵⁾

2. 四恩学園

○林就任以前のセツルメント事業

1925（大正14）年3月に宗教大学を卒業して東京市に就職した林が、恩師矢吹（当時は東京市社会局長）の勧めで大阪の四恩学園に就任するのは、同年4月のことである。

この四恩学園は、1915（大正4）年9月、大阪市在住の宗教大学出身の浄土宗仏教徒が組織した大阪四恩報答会が、1920（大正9）年4月に、小河滋次郎・渡辺海旭・矢吹慶輝などの指導の下に、大阪の浄土宗関係者の支援を得て設立したものである。四恩報答会では子供会活動が始められ、1918（大正7）年8月の米騒動では、釜ヶ崎を管轄する今宮署と協力して地域の児童保護活動に当たった。

また、四恩学園設立以降のセツルメント事業は以下の通りである。

- ・1920（大正9）年4月
昼夜間不就学児童の特殊教育、人事相談、助葬相談の開始。
- ・1920（大正9）年5月
貯蓄思想の普及を目的とした貯金部遂新設。
- ・1920（大正9）年8月
魂祭地藏祭第1回お伽学校の開催。
- ・1921（大正10）年3月
児童相談所の設置。
- ・1921（大正10）年6月
授産部の設置。
- ・1921（大正10）年10月
出版部の設置。

しかし、これらの事業はいずれも1年で中止している。幅広い多彩なこれらの事業は必ずしも成功したとはいえ、次第に活気を失っていったようである。⁶⁾

○林就任後のセツルメント事業

林就任後の四恩学園の主なセツルメント事業は、以下の通りである。

- ・1925（大正14）年
裁縫夜学校開校、無料法律相談開始。
- ・1927（昭和2）年
診療部開始、児童歯科相談部開始、日曜学校発足。
- ・1928（昭和3）年
調髪部新設、理髪実習場設置。
- ・1929（昭和4）年
一心会消費組合組織。
- ・1930（昭和5）年
病人・妊産婦の訪問手当開始、経営方式を協同組合組織に。
- ・1931（昭和6）年
新聞・雑誌・図書閲覧部開始。
- ・1932（昭和7）年
内職斡旋場設置、牛乳配給部開始、助産事業開始、給食部開始。
- ・1933（昭和8）年
授産部再開、図書配給部開始。
- ・1935（昭和10）年
自由労働者の宿泊所開設。
- ・1936（昭和11）年
自由労働者の更生訓練所開設。
- ・1938（昭和13）年
無料診療所設置。
- ・1941（昭和16）年
森小路に労働者更生訓練所開設。
- ・1943（昭和18）年
乳児託児所開設。

このようにして、林は就任後労働問題に関心をもって、労働講演会・法律相談・保育事業・夜学校などさまざまなセツルメント事業を組み入れて取り組み、林などの並々ならぬ努力により事業は進展した。大正後期から昭和初期のセツルメント事業は、大阪市立北市民館や四貫島セツルメントが特にそうであったように、地域住民の生活協同組合を作らせ

るという傾向があり、林もこの方針を採用した。

昭和初期の不況期の中で、当時東洋一のスラムともいわれた釜ヶ崎で1929（昭和4）年4月に一心会消費組合を組織し、同年6月に一心会消費組合会館が落成した。消費組合では米・薪炭・日用品などを扱い、1930年4月に保育組合・保健組合を、1931年6月には調髪組合を作った。そして、1930年4月には経営方式を協同組合組織にして、地区委員の経営参加を試みている。⁷⁾

3. 林のセツルメント事業論

○志賀支那人のセツルメント事業論・社会事業論

大阪市立北市民館長（その後大阪市社会部長）の志賀は社会事業対象を資本主義の必然的産物ととらえ、社会政策や社会事業は、資本主義社会がもたらす社会的疾患の救治と予防の役割をもつものと考えた。すなわち、今日の社会（資本主義社会）においては労働者は資本家に対して従属的な立場に立たざるを得ず、労働者の生活は窮乏化する。これに対して、それらの結果生じた貧困・疾病・犯罪などの救治や予防に当たるのが社会政策・社会事業の役割で、その際大衆の組織化を担うのが社会事業（家）の役割と考え、この大衆組織化を協同組合形成の方法によって達成しようとした。例えば大阪市立北市民館では、内職や工場で働く母親の子を保母等を雇って保育し、母親学校を開いて母親教育を行ったり、生業資金貸し付け事業や授産講習などを行った。⁸⁾

○林文雄のセツルメント事業論

林の社会事業（セツルメント事業）論で注目されるのも、勤労無産大衆を中心的な対象とした消費組合（協同組合）の組織化である。それは、セツルメントが「勤労無産階級の自主的機関であることを大衆に自覚せしめ、その覚醒と不断の研究と精神による団結が、総ての中に浸透して理想社会の域まで高揚させば、全勤労無産階級の窮極的幸福の招来を助成するのみならず、また完全に社会進化の過程に副う所以であると信ずる」との考えに基づくものであった。

「かくの如き組織と、相互扶助的協同社会細胞として結成せられ、統制せられるセツルメント事業は、人生の生活組合の事務所となり、その社会生活の基礎となるべきを信じて疑はない。この組織なくしては、今日社会事業は桎梏から無産大衆を解放する機関とはなり得ないのである」として、勤労無産大衆のための社会事業、勤労無産大衆とともに歩もうとする林のセツルメント事業の理念・目的を示している。⁹⁾

また、林は『社会事業研究』（第23巻第7号、1935〈昭和10〉年7月）の『セツルメント』を語る」において、次のようにセツルメント（事業）についての基本的考えをまとめている。

(a)セツルメントの役割

セツルメント運動は資本主義社会の改造運動である。資本主義社会は勤労大衆の生活を圧迫しているが、セツルメントはそれを取り除き、より豊かな社会生活を実現する重要な役割をもっている。

(b)セツルメントの原則

その基調をなす原則は相互扶助(愛)であり、自主自治の精神である。(従って、その重要性を認識するものでなければ、セツルメントを評価することができない。)

(c)セツルメントの組織化

私達はセツルメントの将来の活動と準備のために学ぶことが必要で、総合的諸事業を大衆に啓蒙すると同時に、その組織化が必要である。

林就任後の四恩学園でのセツルメント事業は別記の通りであるが、四恩学園ではセツルメント事業の組織化のために、そのほとんどを組合組織に変えたとしている。例えば、南、東、北2丁目西15丁を隣保地区とし、それを大体8区に分けている。1地区内の組合加入者15人を1単位とし、そこから1人の地区委員が選出され、これらの委員と協同し相談し助け合って事業を遂行していると説明している。¹⁰⁾

○林のセツルメント事業論と仏教

林が浄土宗寺院の長男として生まれ、浄土宗系の各学校を経て宗教大学社会事業研究室で渡辺・矢吹・長谷川などの薫陶を受けたことなどからして、林のセツルメント事業への考え方や取り組みにおいても強く仏教的理念の影響を受け、それに基づいていた。

長谷川匡俊によれば、林は組合組織化の自主的セツルメントを目指し、組合型セツルメントの理念的モデルを原始教団のサンガ協同体に見出していた。元来サンガは、古代インドにおける自治組織をもつ同業者組合、共和政体のことを指し、これが仏教に採用されて修業者の集まりや教団の称(となえ=よびな)とされ、平等性・共同性の強い組織であった。

林に仏教的階級否定観が強くみられるのもそれと関連するものであり、彼(林)によれば、原始教団は「総ての同志を容れて和合・無諍・共同をその体(本性)とした。このように精神的団結として理想を憧憬し、その現実化のためにその組織・戒律を確定し、その協同組織によって大衆を導き、社会を浄化した」という。林の協同組合構想は、原始教団組織の再構築に値するものであったかもしれない、と長谷川は指摘している。

また、林は仏教の教説を「総じて真実の認識による実践的目的に支配されている」とし、「具体的現実のみを対象とする」セツルメントを「正しく生命づける所に仏教の真意義が存する」と認識していたとも述べている。¹¹⁾

4. おわりに

このような考えに立って、林はセツルメント事業の課題をどのように捉え、社会事業のあり方をどのように展望していたのだろうか。「四恩学園の実践的活動の組織と計画について」（『四恩学園事業年報』第6号、1930〈昭和5〉年12月）から拾い出してみたい。

「セツルメント四恩学園の一切の機構は、『浄仏国土成就衆生』の現実を目標として進展しつつ…如何にして勤労無産大衆に自主的協同意識を助成し得ることが出来るか、どの程度まで計画統制が及ぶか等の問題」（が課題である）。（P328。）

「我々は新形態による組織と計画の遂行によって、（慈善的セツルメントから組合組織化の自主的セツルメントへの）過渡的セツルメントを支配する理論的基石を掌握し、更に進んで意識的に理想社会建設の大事業に参加せしめ得ると確信している。…我々の任務が、セツルメントが、全勤労無産階級の窮局（ママ、窮極？）的幸福の招来を助成するのみならず、又完全に社会進化の過程に副う所以であると信ずるがためである。」（P329。）

「組織労働者が労働組合を持つ如く、全勤労無産大衆には、セツルメントの統制下に無産大衆の自主的自治機関として…相互扶助の1個の組合を組織し結成する事は、少しでも実際運動に参加するものにとっては、（その必要性を）ひしひしと痛感する1つである。かくの如き組織と、相互扶助的協同社会細胞として結成せられ、統制せられるセツルメント事業は、人生の生活組合の事務所となり、その社会生活の基礎となるべきを信じて疑はない。この組織なくしては、今日社会事業は桎梏から無産大衆を解放する機関とはなり得ないのである。」（P331～332。）

また、「より豊富なる生活のために」（『浄土宗社会事業年報』第1輯、1934〈昭和9〉年9月）でも、「明日の世界は今日の社会事業に於て創造され、より豊富なる生活は協同組合組織下の社会事業から将来されると思う。」（P338。）として、生活協同組合組織によるセツルメント事業・社会事業を通して、勤労無産階級（低賃金・不安定就労者）の生活安定と解放を計ろうとする理念を示している。¹²⁾

しかし、日中戦争から第2次世界大戦への時代には社会事業が厚生事業となり、国家目的である戦争遂行に吸収されていく。セツルメントも国策追従的で社会教化的な名称の「隣保館」と改称し、経営難のために事業を縮小したり、閉館に追い込まれたりした。四恩学園でも、地域のニードをとりあげてそのための事業を行うことはほとんどできなくなった。セツルメントは戦争末期には朝鮮人徴用工の宿泊所と変わり、1945（昭和20）年3月の空襲で多くの施設と貴重な資料を焼失してしまった。そして戦後は、全国的に非常に厳しい経済・社会状況の中で、四恩学園は、戦災孤児・棄児の収容養育活動の激務に取り組んでいくことになる。¹³⁾

注

- (1) 菊池正治他編著『日本社会福祉の歴史 付・史料』ミネルヴァ書房、2005年、P46。清水教恵・朴光駿編著『よくわかる社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房、2019年、P48～49。池田敬正『日本における社会福祉のあゆみ』法律文化社、1994年、P137。
- (2) 日本仏教社会福祉学会編『仏教社会福祉辞典』法蔵館、2006年、P149。清水教恵「林文雄—四恩学園の拡充と大阪・全国での活動—」(石井勲編『大阪ソーシャルワーカー』第4号、大阪ソーシャルワーカー協会、2021年、P39。)
- (3) 吉田久一『社会福祉と日本の宗教思想』勁草書房、2003年、P101～106。芹川博通「仏教のセツルメント—渡辺海旭と浄土宗労働共済会—」(池田・芹川・長谷川編『日本仏教福祉概論』雄山閣出版、1999年、P195～200。)
- (4) 大橋俊雄「渡辺海旭と仏教徒社会事業研究会」(長谷川匡俊編著『近代浄土宗の社会事業』相川書房、1994年、P2～3。)
- (5) 菊池正治「渡辺海旭—浄土宗労働共済会と仏教社会事業」(室田保夫編著『人物でよむ近代日本社会福祉のあゆみ』) ミネルヴァ書房、2006年、P128～130。
- (6) 吉田久一『社会福祉と日本の宗教思想』P122。清水教恵「長谷川良信—マハヤナ学園の創設とその実践」(室田保夫編著『人物でよむ近代日本社会福祉のあゆみ』P172～174。)
- (7) 林俊光「林文雄と四恩学園」(長谷川匡俊編著『近代浄土宗の社会事業』P168。)
- (8) 柴田善守「林文雄先生の生涯」(林文雄先生追悼文集『願わくは衆生と共に』社会福祉法人四恩学園、1980年、P10～11。)
- (9) 四恩報答会と四恩学園の設立時については、本小文では本柴田論文と、『願わくは衆生と共に』の「林文雄年譜」の記載に従った。松尾信亮「松浦春涛・長谷川順孝と大阪四恩報答会」(長谷川匡俊編著『近代浄土宗の社会事業』P39、49。)
- (10) 林文雄先生追悼文集『願わくは衆生と共に』P381～389。「大阪の社会福祉を拓いた人たち」編集委員会編『大阪の社会福祉を拓いた人たち』大阪の民間社会事業の先輩に感謝する会、1997年、P68～69。柴田善守「林文雄先生の生涯」P12。林は、スラムのルンペン(浮浪者)を協同組合に組織したのは、釜ヶ崎での四恩学園の消費組合が唯一とつだと言っていたという。(金戸述「僧にあらざ俗にあらざ」〈林文雄先生追悼文集『願わくは衆生と共に』P315。〉)
- (11) 柴田善守「志賀支那人—大衆の組織化と『組織的社会事業』—」(吉田・一番ヶ瀬・小倉・柴田共著『人物でつづる近代社会事業の歩み』全国社会福祉協議会、1971年、P192～197。)
- (12) 吉田久一・長谷川匡俊『日本仏教福祉思想史』法蔵館、2001年、P230～231。林文雄「四恩学園の実践活動の組織と計画について」(四恩学園事業年報第6号、1930年12月。)
- (13) 林文雄先生追悼文集『願わくは衆生と共に』P332。)
- (14) 林文雄先生追悼文集『願わくは衆生と共に』P340～342。

- (11) 吉田久一・長谷川匡俊『日本仏教福祉思想史』P230～231。
- (12) ()のページは、いずれも林文雄先生追悼文集『願わくは衆生と共に』のページを示す。()の文章は清水が追加した。
- (13) 柴田善守「林文雄先生の生涯」P13～14。菊池正治「セツルメント運動の生成」(清水教恵・朴光駿編著『よくわかる社会福祉の歴史』P49。)金戸述「僧にあらざ俗にあらざ」P319～320。

参考文献

林文雄先生追悼文集刊行委員会編『願わくは衆生と共に』社会福祉法人四恩学園、1980年。
清水教恵「林文雄—四恩学園の拡充と大阪・全国での活動—」(石井勲編『大阪ソーシャルワーカー』第4号、大阪ソーシャルワーカー協会、2021年。)

民生委員・児童委員の運営課題について

西野昭政

我国の高齢化率は一段と進み、令和6年度には、国民の3人に一人が65歳以上となった。令和7年度には、限界集落だけでなく、都市内においても、孤立する高齢者の介護問題や孤立死の問題、老々介護の果てに親子心中に至る事件等も日常的に起きていて、地域社会の支えあいが求められている。平成12年（2000年）4月から介護保険制度が始まり、公が行ってきた措置による社会福祉事業から、公的保険制度としての社会福祉事業への転換が行われてから24年が経過した。

国民全体に保険加入と利用者からの利用料負担金が徴収され、自助・共助・公助による保険制度としての介護保険制度体系が導入された。

入所事業や通所事業、短期入所事業、サービス付き高齢者介護住宅等の多様なサービス事業者が新たに生まれ、要介護者等の増加に対応ができたのだが、6回見直しがなされて、負担金も高額化しており、低所得者の増加が課題となっている。

また地域住民による支えあいは薄れて、地域福祉の機能が低下していて、高齢者だけではなく、家庭崩壊の影響は児童や女性等への虐待事例が増加している。このような問題解決に向けた取り組みとして、令和2年頃より、社会福祉施設や社会福祉協議会に地域包括支援センターを設けて地域包括支援事業が展開されているが、課題が増している。

各行政体では、民生委員児童委員協議会や町会関係者、ボランティアによる地域の見守り活動の多様化を働きかけているが、定員の維持ができなくなっている。

これまで、介護保険料額が増額され介護福祉士やケアマネの所得改善はなされたものの他の職種では低い状況が続いている。これまでは、東南アジア諸国からの研修雇用受け入れでしのいできたが、円の実質レートが低下して研修生が減少し、介護福祉士課程の短大や専門学校の廃業が続き、介護事業所の経営状況も悪化している。

介護人材の不足も改善せずに、サービス内容の低下や職員の資質低下により利用者に対する暴力事件等も常態化し問題となっている。

令和6年中の経済統計が本年1月に示されたが、訪問介護や短期入所・有料老人ホーム等事業者の経営が行き詰まり、休業や廃業、倒産を合わせると、700件を超えている。

人材不足や経営難によるもので、コロナ禍で助成金融資を受けたが返済が立ち行かなくなった零細業者が多く、今後も続く見込み。

地域福祉を支える福祉事業者が消えていけば、高齢者世帯の生活は護られずに、地域の荒廃は都市部でも起きて、悲惨な事件もさらに増加しかねない。

大阪ソーシャルワーカー協会では、これらの問題について以前から事例検討会を進めて指摘してきたが、補助金が支給されてきたが効果なく、無資格介護職員や調理員に頼らざるを得ない状況が続いている。

コロナ患者の罹患者数が法改正により発表されなくなったが、現在も多くの介護保険施設等では多くの感染状況が続いている。

介護保険開始時以降に、社会福祉法人の給与制度の見直しがなされ、年令給制度から能力給制度の導入に切り替えた法人も多いが、給与評価制度が機能できなくなっている事業所も多いのではないか。

また、運営管理者や中堅職員が、ソーシャルワーク援助技術を学ぶ自己研鑽の機会も低下していて、保育・介護技術の向上や共有化がなされなくなっているのではないか。

安全管理や衛生管理、車両運行管理、防火管理、労働災害防止に携わる有資格者不在の問題もあり、労災件数は多い。

このような状況下でも、当岸和田市内においては、各地区において市民協議会が中心となり、町会役員や民生委員児童委員（以下民生委員）等も参加して、生保受給者の方々や独居老人に寄り添い相談対応し、また児童の日々の見守り活動、保育ボランティアの協力を得て子育てサロンや生き生きサロンの実施、世代間交流事業、自主防災活動、個人情報の人権研修の実施など熱心な活動が行なわれている。

また、民生委員は、街頭での共同募金活動や歳末助け合い活動などへの協力を続けている。

私は、社会福祉施設で45年ほど働き、町会役員を2期（4年）経験し、その後民生委員児童委員を3期依嘱されている。その間には、岸和田市の「人間尊重まちづくり審議会」の市民委員として委嘱を受け、5年間依嘱を受けて活動した。

私は、羽曳野市企業人権協議会の委員長や大阪府企業人権協議会の幹事などをさせて頂いたことがありましたが、この審議会委員の方々は、著名な人権にかかる学術研究者の方や弁護士、人権団体の管理者・外国人支援等の活動をされている委員が多く、人権について学ばせていただきました。

町会役員の際に、「福祉人権部会長として、子育てサロンをこの地域でもしませんか」と役員会で提案しましたが、「ここらは町と違って子どもも少なく必要がないのでは」との意見が多く、その場では賛同が頂けませんでした。

それなら、私の町会で試しに行ってみますので、「よかったら見に来てください」と案内して開催を計画しました。

早々にボランティアには岸和田市立保育所の保育士さんや私の職場（社会福祉法人）の同僚である障害児保育士さんにも協力を頂き、町内の子どもさんとお母さん、社会福祉協議会のワーカーにも参加して頂き、楽しく遊ぶことができました。

半信半疑の役員さんが注目される中でしたが、母子の笑顔に安心をされて、さっそく「この地区でもやろう」ということになり、総会で了承をして頂き、予算もつけて頂きました。

保育ボランティアさんの募集もうまくいき、経験豊かな保育ボランティアさんと民生委員さんの協力を得て、毎月1回障害児も受け入れる子育てサロンの活動実施にご協力を頂いています。

地区の方々とともに、「地域福祉の大切さ」が理解しあえたことは何よりでした。

しかし、R6年12月に、岸和田市N市長の不適切な女性に対する民事裁判結果が報道されましたが、市長は「問題はない」と辞職せずに市議会を解散し、市議会選挙が本年2月に行われ、2月中に退任動議が採決された。その市長はR7年9月24日に収賄等の疑いで大阪地検特捜部に再逮捕された。

近年、芸能界やスポーツ界、教育者や検察官・警察官など、その頂点にいる人々のモラルがなくなり、性犯罪の加害者となっていて、子どもたちはどのようにこの社会をとらえているのだろうか。名誉や金がたくさんあってもこのような行為は許されません。

また、この市長は、地元住民への説明会がないままの小規模小学校統廃合をしようとした問題が市政の混乱を度々招いています。

この市長の場合は、荒れた小学校の状況を、規模を大きくすれば改善ができるとでも思っていたのでしょうか、教育方針の無い計画は地元民に理解がなされず、棚上げとなりました。

廃校にした小学校を、社会福祉法人などに払い下げられては、100年前に地域の人々が土地や資金を出し合って建てた地域の先人の気持ちを冒瀆するもので、住民はたまらないものがあります。

荒れた教育を改めるには、大阪市生野区の生野南小学校で子どもたちの心を受け止められた小野多恵子外の先生方が熱心に取組まれた、「生きる」教育方法等を理解して、児童の心の成長教育を実践していかなければ改善はできないのです。

民生委員には、方面委員時代とは違って、地区開発についての意見は言えませんが、私はこの時住民の一員として何かできないかと考え、私の地区の総会時に、「地区小学校の廃校問題について市の審議会が済んでいたのですが、地元住民に対する説明会開催を求めました。

町会長が、当該廃校予定地区の連合町会長と相談されに、「市に対して早急に廃校問題についての地元説明会実施依頼」をして頂き説明会が開かれました。

体育館には、満員の人々が集まれて、教育委員会や市の担当者からの説明の後、住民からの質問が受け付けられましたが、全員が反対意見で、その後市議会でも紛糾し、棚上げとなりました。

またR5年に、地域包括支援センターの管理者が私たち民生委員らを集められた席上で、人権上不適切な研修が行われたので、市に対して調査の実施と参加したの方々に対する研修の実施を申し出ましたが、未だになされていません。(誰がこの指示を出していたの

かの報告もありません。)

この研修会の内容は、私を始め参加した民生委員や地域の介護事業者、市役所職員も含め50人以上が参加をしていました。内容は、民生委員側に対して「災害時避難要支援者名簿を介護事業者側へ渡してもらいたい」と求めるもので、最後に「今回の研修は個人情報に関することですので口外しない」ことを誓約書に記入させられました。

その後、連絡がなく無視されていたので、民生委員協議会の役員の方にこのような事が行われていたことを伝え、研修対応を依頼しましたが、拒否されました。

この市では、内部通報や公益通報が受け付けられずに、個人情報の提出強要被害にあった民生委員を守る体制や組織もありません。

また、これまで永年続けてきた、主任児童委員の乳児訪問事業は突然打ち切られました。

また、3年程前からは、生保者の方に訪問時お渡ししていた、「お知らせ文書」の配布もなくなっています。

また、令和6年4月には、子ども家庭庁が設立されて、児童福祉法の改正だけでなく、里親委託に関する研修の実施を要望しましたが、民生委員に対する説明・研修は未だになされていません。

数年前から児童養護施設には、「里親支援専門員」が配置されていますが、2年前に地域での里親研修会に参加しましたら、米国の里親さんに関する映画が上映されただけの会で、高齢者の参加者ばかりで、里親会の方は参加をされていませんでした。

また善意による市民からの昨年共同募金の寄付先が社協の広報紙に掲載されており、児童養護施設への贈呈が3件、地域の里親団体等には贈呈がされていません。

令和6年度10月には、全国里親会の大会が福井市で盛大に行われ、里親や行政職員も多数参加されていて、熱心な研鑽が行われ他府県では対応が進められています。

岸和田市民生委員協議会の役員の方々には、一刻も早く「児童福祉法の改正について」の研修を実施して頂き、国の「子ども大綱」の理解にも繋げてもらいたいと思います。市長の親族が、歴史のある児童養護施設等の運営をされていることに付度し、情報や活動に支障ができたりすることは、国から依頼されている民生委員協議会の独立性からの問題となります。

以上のような状況がありますので、岸和田市の民生委員協議会の運営課題を以下に示しました。早急にご検討の上、実施をして頂くよう願っています。

岸和田市民生委員児童委員協議会に求められる運営課題について

1. 民生委員・児童委員協議会活動等についての手順と組織編制案

民生委員は、厚生労働大臣と都道府県知事から任命された特別地方公務員であり、市民や児童に対して、公明・公正な対応と責任が求められます。

よってその活動は、各市町村と連携して、全国民生委員児童委員協議会の方針（信条や児童憲章など）や地域の市民活動の支援、あらゆる市民からの相談に対して寄り添い、適切な相談支援を行うことです。

相談依頼者の身心に異常がある場合には、岸和田市市役所の担当課に通報し、対応を依頼することが求められます。

このような場合でも口頭で本人の同意を得ておくことが基本とされ、緊急に診療を受ける必要がある場合は、119番で救急車による病院への搬送を依頼する必要があります。

しかし、入院するかどうかは、本人の意思を確認しておくことが必要です。

また、民生委員は、活動する中で知り得た相談者の個人情報の保護に求められます。

また、相談者や他の市民等に対して、介護保険事業者、障害児者にかかる総合支援事業者、児童福祉法にかかる事業者等が法令違反を生じている恐れがある場合には、速やかに本協議会の中に設ける公益通報担当窓口責任者に通報する義務があります。

公益通報を受けた場合、公益通報担当窓口責任者は、会長（協議会運営担当責任者）に速やかに連絡をし、会長は公益通報検討委員会議を招集して協議会としての対応を行うことが求められます。

民生委員は、刑事事件と確認できる状況の場合には、直ちに110番で警察への通報が求められます。

この委員会には、岸和田市からの委員や弁護士、第三者委員などの専門家を含めて構成する。

現在の状況は上記のような組織や配置が全くなく、下記のような組織配置を早急に行う必要があります。

組織体制を明確にして、役員会・理事会・公益通報受付窓口担当者、地区委員長会などの、設置を行い組織と権限などについて明確に規定する必要があります。

また各部会の役員や委員名についても明示し、総会において人選を決定することが必要です。

上記の役員・理事については、人選方法をあらかじめ決めておくことが必要。

部会の委員については、在任年数や持ち回り順の当制ではなく、経歴や有資格、活動状況を役員会で協議して決定するか、選挙によって決めるかの記載が求められます。

尚、部会長については、企画部会、生活福祉部会、高齢者部会、広報部会、主任児童委員部会、障害福祉部会、児童部会があり、それぞれ配されていますが、研修内容や活動の詳細が共有されていません。

部会長については、理事会で決めるなどが必要である。各部会委員はいずれかの部会に属するように、適切な選任方法を決めておくこと。

また、年間を通じて実施される総会や研修会等についての目的や計画の進め方、使途費用等の実施内容等についての規約の定めが必要でしょう。

ちなみに、これらの運営や研修にかかる費用は、国から民生委員に活動費補助金として支払われる額（一人当たり年60,200円）から、月額2,000円が協議会への寄付金として（年間24,000円）が当てられている。

市や府からの助成金も協議会への収入となる。

差引額約36,200円程度が各委員に手渡されている。（これまでは知らされていませんでした）

これまでは、市からの委託事業として主任児童員の赤ちゃん訪問事業に対して、年間総額約250万円程度の収入金があったが、昨年度から委託が打ち切られて訪問が途絶えている。

民生委員は、その活動を適正に行えるように、府の指定研修会に参加し、市や社会福祉協議会等が実施する研修会にも参加する。

ソーシャルワークの技量向上が図れるような研修が、今後必要になっていくものと思われる期待をしている。

災害時の対応組織と役割案

全国民生委員児童委員協議会では、災害時の対応図とマニュアルを先年定めていたが（これらの作成について、私が企画委員会で意見を述べたが取り入れられなかった。地区長の副会長に了解を得た上で個人で全国民生委員児童委員協議会に依頼し設けられたものである）、岸和田市民生委員協議会では、これに沿った対応が現在まで取られていない。（地区長会議で一時検討されたが打ち切られたとのこと。）

大きな台風や地震、豪雨災害の発生時には、民生委員の方が状況確認のために河川や水路などの状況確認や救助に行かれて、多数の方（西日本豪雨で40人以上）が被災され、犠牲者になられていたので、災害時の役割の見直しをお願いしたものである。

岸和田市に災害が発生した際に、民生委員の負傷や事故死を防止するためにも、早急に検討が必要。

昨年の能登半島地震災害後に、岸和田消防所の職員の方々が、大阪府の救助隊としての救助活動に参加された際の状況について、貴重な災害救助体験を夏季研修会でお聞かせ頂いた。

しかし、我々民生委員協議会の面々は、高齢であり、救助活動訓練もされていない、組織体制や指揮命令統制が曖昧である。災害時の民生委員の役割は安全が確認できた避難所内での相談支援となっています。

これを守って、安全に支援を可能な範囲で行うことが求められる。

災害時の活動の留意点は次の通りである。

尚、災害発生時の民生委員の役割は、まず自分や家族の安全確保を図ることである。全国民生委員児童委員協議会が示した「災害発生時の組織活動体系図」に沿って安全に行動し、安全が確保された段階で、協議会会長の指示・命令に沿って避難所において避難者からの相談支援に可能な範囲で行動をするものとする。

共同募金活動についての留意点

私は昭和50年代から社会福祉法人に勤務し、街頭での共同募金活動に協力していたが、他地域での共同募金の不正取り扱いが報道され大問題となり、募金活動に対して市民からの不信感が社会問題となったことがあった。

そのような市民からの善意の募金を踏みにじる事があってはならず、適正な管理が求められる。最近では、正式に登録された募金団体でなく、個人で募金活動をする若者もいるとのことで、同様にみられないよう配慮しなければならない。

当岸和田市民生委員協議会では、ヤングケアラーやその他子どもたちの善意活動に対して、総会時に選考の上表彰状と賞金を渡している。

小学生を伴い街頭募金活動に参加され、団体が本会より表彰され賞金が授与されたケースがあった。これについては、再検討が求められる。

- ・ 予め子どもたちには知らされていないが、表彰や賞金がもらえるとわかっていた場合「子どもたちに賞金目当ての募金活動をさせてよいのだろうか」という意見は出てくるおそれがある。
- ・ 共同募金を行う際には、市民の方に対する応対やマナー、児童の安全配慮や通行の妨げが無いようにも配慮しなければなりません。

2. その他、民生委員・児童委員活動の留意点

ソーシャルワークの手順

- ① 相談支援とは、相談支援業務であり、一対一の対等な関係で行われるソーシャルワーク活動である。この対等な関係を守ることは専門家でも困難なことであり、私は「リッチモンドに帰れ」と自分を常に戒めてきた。
リッチモンドがソーシャルワークを学んだ時代は、相談者を治療の要する人として低く観られていました。
若く相談員として経験の少ない女性でしたが、治療ではなく対等な関係作りを主張し実践したワーカーでした。
- ② 相談者には、相談内容の説明や守秘義務や自己決定権が保障される。
- ③ ソーシャルワークは、事務的な連絡や引継ぎ、判定などのために行われるものでなく、共に共感を感じ取り、支援解決の道筋を探るものである。

行政担当者が行う、過去のケースワークや聞き取りとはその意味での違いがあります。

- ④ 相談者の人格が守られることが求められる。
- ⑤ 治安対策上の大きな権限を持っていた方面委員とは違って、民生委員には、調査権限などはなく、証明時に必要な事項以外についての聞き取りをしてはなりません。
- ⑥ ソーシャルワークには、相談者や自分の得意とするストレングスを活用することも大切であり、共感が持てる対応が期待される。

例えば、「私は子どものときに野球が好きで友達ができました。」という経験も付けると、その後の相談が進みやすくなることも期待できる。相手に共感してもらえることが大事である。ただし窓ガラスが割られた経験のある人は、何らかの拒否が表情に観られることもある。そのような場合には、切り替えの配慮が必要となる。傾聴する姿勢を理解してもらえるようにし、自然に相談に入っていくことが良い支援につながる。世間話と違うのは、相談者の気持ちに寄り添って、自分の気持ちを引き出してもらえかどうかの問題である。路上での面談や長時間の相談は良くない。

相談支援の内容は、このように緊張を解いてから、本人の意向を聞くことに努める。一人で相談支援を行うことが困難な相談者の場合には、留意が必要であり、無理をしないこと。相談者から脅し言葉や恐喝事象があった場合には、直ちに打ち切り、生活福祉課に連絡を入れること。

また、相談者等からの物品や金銭授受等の貸し借りは行わないことが必要です。

相談内容は日付と内容を正確に記録保管しておくことが望ましい。

災害時対応の手順

3. 災害時の民生委員の対応について（具体的に必要な災害時の役割案）

災害発生時には、全国民生委員児童委員協議会が示している、「災害時における対応」に従って行動することが大事である。

民生委員児童委員は、救助者ではなく、危険な状態の中での行動をしないことが大事である。

まず、その場で状況を確認して、自分の安全に配慮して、家族の状況を確認し安全な場所に避難すること。

地域に災害が生じている場合には、地区委員長や地区委員、町会会長と連絡を取り合い地域の被害状況の概要確認を行うこと。要支援者名簿や独居者、障害者名簿等を手元に置く。

地区委員長は、二次災害の恐れがないことを確認して、民生委員協議会会長への連絡を行い、支援が可能な場合、会長からの指示を受けてから、避難場所に行き、避難者の受け入れ支援協力や相談支援の準備を開始すること。

避難場所までは道路が渋滞や危険な場所があるので、徒歩で行き、安全の確認をすること。服装や履物、水分、薬、名簿等は持参する。

町内会役員との連絡、携帯電話や電気、信号、学校の臨時休業と児童の帰校支援等
また道中の家屋や河川等の状況や道路状況を簡易にメモして持参する（被災状況が軽い
場合）。

安全は自身で判断すること。

組織表と役割・担当者の明示

4 組織表と役割分担表の明示

各委員にもわかるように、組織表と役割分担表の明示が必要

5 公益通報制度に関する規則の明示等

公益通報制度に関する規則の明示と受付担当者の通知、研修

6 総会議事などの検討について

総会議事の内容や結果、賛否や通知の方法、
役員会並びに理事会の議員選出方法、総会での選挙。外部理事の選出等
各部会の活動記録、研修記録内容、事前通知案内などの検討
広報紙の内容についても十分な人権上の確認がとめられる。

上記を行うには、ホームページの活用が必要（文書管理や記録保存のためにも必要）

早急に、以上の内容などについての検討が求められる。

（大阪ソーシャルワーカー協会副会長・岸和田市山直南地区担当民生委員・児童委員・
特定非営利活動法人里親を支援する会大阪副理事長）

高齢者虐待の現状と課題について

高 井 裕 二

1. 高齢者虐待を防止するための法制度と取り組み

本稿は高齢者の人権・権利を侵害する社会問題である「養護者による高齢者虐待」を中心に現状を把握したうえで、虐待の発見、対応から予防策の現状について確認し、今後の課題について考察することを目的とする。

高齢者虐待の現状

(1) 高齢者虐待に関する用語の理解

2006（平成18）年4月に施行された「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」（高齢者虐待防止法）は、「高齢者の尊厳の保持にとって高齢者に対する虐待を防止することが極めて重要であること等にかんがみ、高齢者虐待の防止等に関する国等の責務、高齢者虐待を受けた高齢者に対する保護のための措置、養護者の負担の軽減を図ること等の養護者に対する養護者による高齢者虐待の防止に資する支援（以下「養護者に対する支援」という。）のための措置等を定めることにより、高齢者虐待の防止、養護者に対する支援等に関する施策を促進し、もって高齢者の権利利益の擁護に資する」ことを目的としている。

同法の中では、高齢者を「65歳以上の者」と定義し、虐待者については、「養護者による虐待」と「養介護施設従事者等による虐待」の2つに分けている。ここでいう「養護者」とは、高齢者本人に対して何らかの世話を現に行っている者を指す。例えば、高齢者の介護や金銭管理などを行っている配偶者や子どもなどの親族が想定されるが、必ずしも高齢者の親族であることや同居していることを要件とはしない。つまり、高齢者を世話するために訪問するような親族や知人なども含まれるため、高齢者の現状に即して養護者をとらえる視点が必要である。一方の「養介護施設従事者等」は老人福祉法と介護保険法に規定する養介護施設や養介護事業の業務の従事者であり、直接に介護を行わない施設長や事務職なども含まれる。

また、虐待類型として身体的虐待 介護・世話の放棄 放任（ネグレクト）、心理的虐待、性的虐待、経済的虐待に分類される（表1）。児童虐待の防止等に関する法律（児童虐待防止法）と比べると経済的虐待を類型の中に位置づけていることに特徴があり、高齢者が

自分の年金等の収入、財産を自分の意思に反して使われるような事態を想定している。

表1

類型	高齢者虐待防止法上の説明
身体的虐待	高齢者の身体に外傷が生じ、または生じるおそれのある暴行を加えること。
介護世話の放棄・放任（ネグレクト）	高齢者を衰弱させるような著しい減食または長時間の放置、養護者以外の同居人による身体的虐待、心理的虐待または性的虐待に掲げる行為と同様の行為の放置等養護を著しく怠ること。
心理的虐待	高齢者に対する著しい暴言または著しく拒絶的な対応その他の高齢者に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。
性的虐待	高齢者にわいせつな行為をすることまたは高齢者をしてわいせつな行為をさせること。
経済的虐待	養護者または高齢者の親族が当該高齢者の財産を不当に処分すること、その他当該高齢者から不当に財産上の利益を得ること。

※ 高齢者虐待防止法第2条をもとに筆者作成。

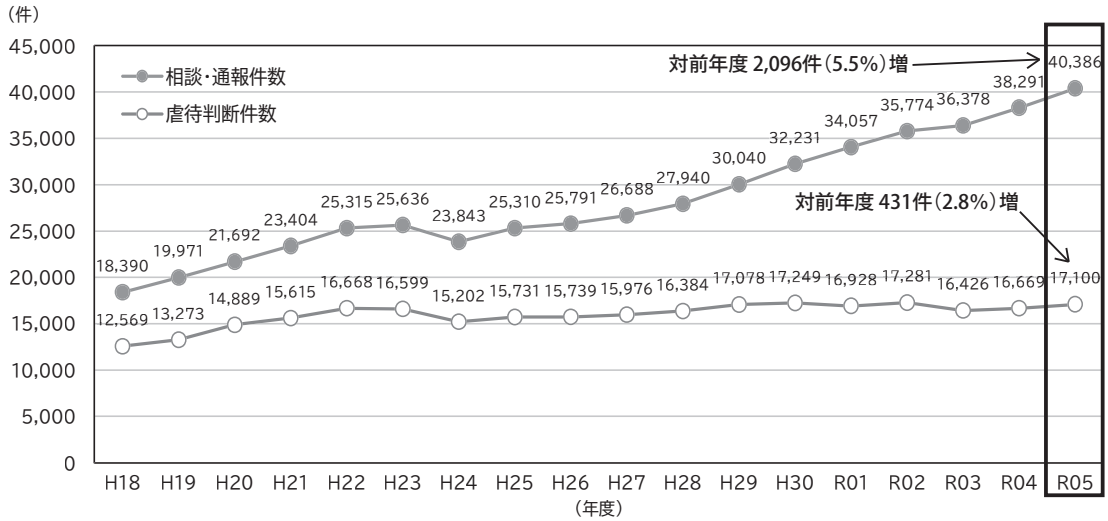
(2) 高齢者虐待の傾向

次に高齢者虐待に関する現状について、厚生労働省の調査報告をもとに整理する。2023（令和5）年度の養護者による高齢者虐待の相談通報件数は40,386件であり、高齢者虐待に関する相談・通報は増加傾向にある。そして、相談・通報の後、事実確認が行われて虐待判断に至った件数は17,100件に上っている（図1）。また、養介護施設従事者等による虐待の相談・通報件数は、3,441件でそのうち虐待判断に至った件数は1,123件となっており、前年度より増加している（図2）。被虐待高齢者は、女性が75.6%、男性が24.4%となっており、圧倒的に女性が多い。また、年齢階級別でみると、「80～84歳」が最も多く、さらに被虐待高齢者の71.8%が要介護認定を受けている。このことから、心身機能の低下に伴って何かしらの介護が必要となる高齢者に虐待のリスクが生じやすいと考えられる。一方、虐待者と被虐待高齢者の続柄は、息子(38.7%)、夫(22.8%)、娘(18.9%)の順に多くなっている。

また、調査報告によれば虐待者の要因としては、被虐待者の「認知症の症状」(56.4%)、虐待者の「介護疲れ・介護ストレス」(54.8%)、「理解力の不足や低下」(47.7%)、「知識や情報の不足」(46.5%)、「精神状態が安定していない」(45.9%)等がある。養護者による虐待の要因以外にも、被虐待高齢者の認知症の症状や身体的自立度の低さなどの「被虐待者の状況」、経済的困窮や虐待者以外の家族が介護等に無理解・非協力であるといった「家庭の要因」、介護サービスの不足やミスマッチなどの要因があり、養護者個人の課題だけでなく、虐待を発生させる様々な要因に目を向ける必要がある。

【図1】 養護者^(※)による高齢者虐待の相談・通報件数と虐待判断件数の推移

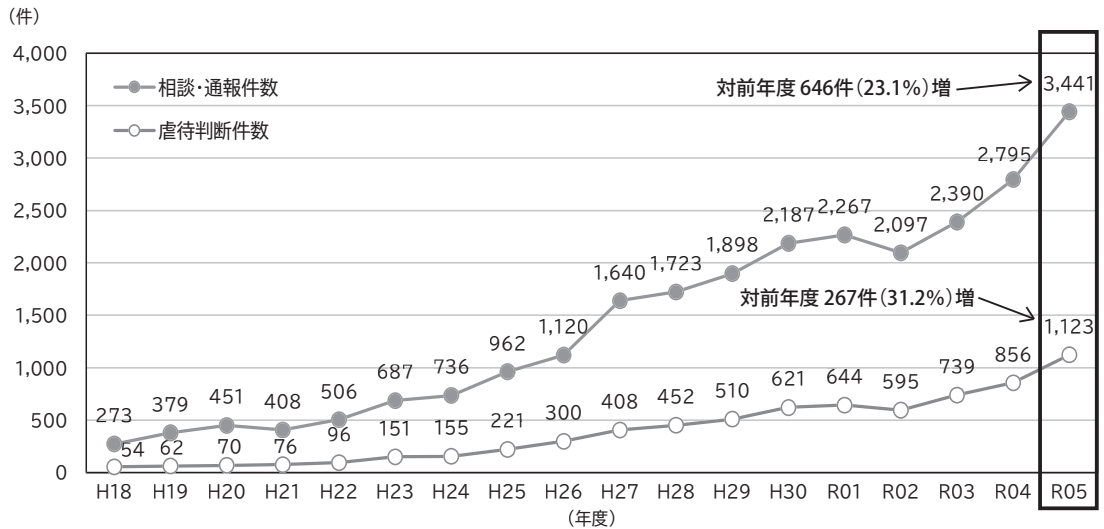
※高齢者の世話をしている家族、親族、同居人等



【出典】厚生労働省「令和5年度『高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律』に基づく対応状況等に関する調査結果」より引用

【図2】 養介護施設従事者等^(※)による高齢者虐待の相談・通報件数と虐待判断件数の推移

※介護老人福祉施設、居宅サービス事業等の業務に従事する者



【出典】前掲

2. 高齢者虐待防止法の概要

(1) 国及び地方公共団体の責務

高齢者虐待防止法では、国及び地方公共団体は、高齢者虐待の防止、高齢者虐待を受けた高齢者の迅速かつ適切な保護及び適切な養護者に対する支援を行うため、関係省庁相互間その他関係機関及び民間団体の間の連携の強化民間団体の支援その他必要な体制の整備に努めなければならないことが規定されている（第3条）。養護者による高齢者虐待の対

応については、市町村が行うこととされているが、①高齢者や養護者への相談、指導及び助言 ②虐待通報や届出の受理 ③高齢者の安全確認や事実確認、④養護者の負担軽減のための措置などの事務の全部または一部を地域包括支援センター等に委託できる。

(2) 虐待の発見と通報

高齢者虐待防止法では、「養護者による高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者は、速やかに、これを市町村に通報するよう努めなければならない」という努力義務を規定しているが、発見した中で「当該高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じている場合は、速やかに、市町村に通報しなければ「ならない」と義務を規定している（第7条）。特に高齢者の福祉に業務上関係のある団体及び養介護施設従事者等、医師、保健師、弁護士その他高齢者の福祉に職務上関係のある者については、高齢者虐待を発見しやすい立場にあることを自覚して高齢者虐待の早期発見に努めなければならないことが規定されている（第5条）。

通報をする場合、家庭内の秘密を外部に漏らすことへの抵抗感や通報者が特定されて養護者とトラブルになってしまうのではないかとという心理的な負担も想定される。しかし、高齢者の生命を守ることが最優先であるため、刑法の秘密漏示罪の規定や守秘義務に関する各法律の規定が通報することを妨げるものとして解釈してはならないとし、加えて通報や届出を受けた市町村職員は「その職務上知り得た事項であって当該通報又は届出をした者を特定させるものを漏らしてはならない」とし（第8条）、通報者の秘密は守られるようになっている。また、事実確認や情報収集の後に市町村が虐待の有無の判断を行うため、通報者は虐待であると確信はなくとも通報してもよい。

そして、養介護施設従事者等による虐待を発見した場合においても通報義務が課せられている（第21条）。また、虐待を発見した養介護施設従事者等が通報したことを理由として、「解雇その他不利益な取扱いを受けない」と規定し、通報者を保護している。

(3) 虐待対応の流れ

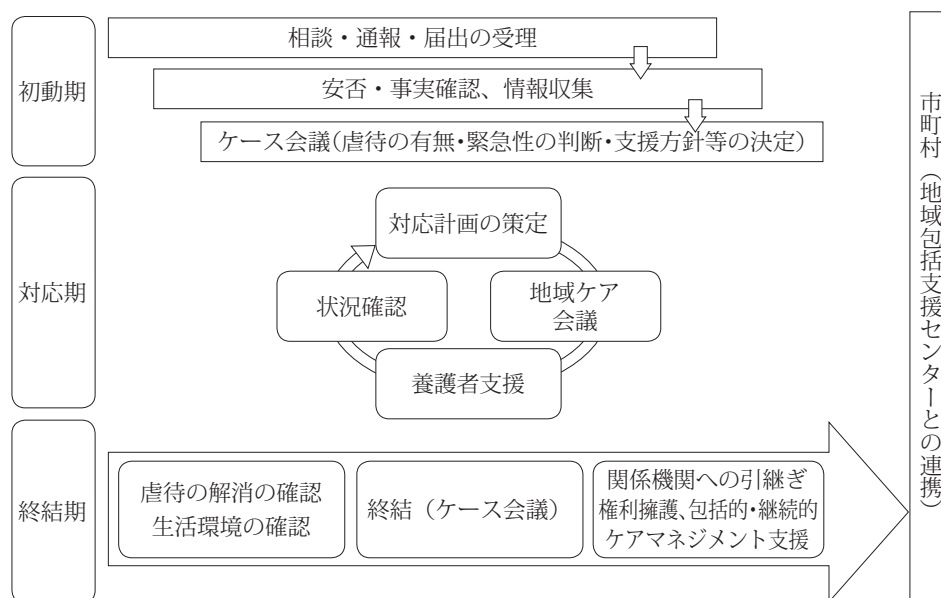
市町村による高齢者虐待対応は初動期、対応期、終結期の3つの段階に分かれる（図3）。初動期は、高齢者の生命・身体的安全確保を目的とし、相談・通報・届出を受理後、高齢者の居所に訪問して安否確認や事実確認を行い、虐待の有無や緊急性の判断を行う。事実確認の訪問の際、高齢者の生命に重大な危険が生じていることが想定できる場合は、住居への立入調査やそのための警察への援助要請なども行われる。加えて、高齢者の生命や身体に重大な危険が生じているおそれがあるときは、一時保護（分離保護）の検討と対応がなされる（第9条）。

対応期は、虐待の解消と高齢者が安心して生活を送ることができる環境を整えるために養護者を含めて必要な支援を行う。この間にも高齢者や養護者に関する情報収集を継続し、

虐待発生要因の明確化、高齢者が安心して生活を送るための課題やニーズを整理する。また、具体的な対応の例としては、市町村長による成年後見制度の申立 地域包括支援センターや各介護保険事業所と連携し、要介護認定の申請、ケアプランの見直しやサービスの調整などを行い、虐待の解消まで定期的にケース会議を開催することなどが挙げられる。そして、終結期は「虐待の解消」を確認できることを要件として、必要に応じて関係機関へと引き継ぐ。虐待対応の終結がなされたとしても、再発の可能性を視野に入れたり、高齢者がよりよく生活することができるよう継続的な支援を展開したりする。

これらの対応の中で、高齢者や養護者への相談・助言・指導 高齢者の通報や届出の受理 高齢者の安全の確認その他通報または届出に係る事実の確認のための措置 養護者の負担の軽減のための措置など、高齢者虐待に関係する対応事務を地域包括支援センター等に委託することができる（第17条）。

【図3】



大阪市『高齢者虐待の理解と防止』の「9 養護者による高齢者虐待対応の流れ」(P9)を筆者一部修正

3. 高齢者虐待の予防・防止に向けた取り組み

(1) 虐待の早期発見

高齢者虐待を防止するには、高齢者や養護者の様子の変化を敏感に感じ取って虐待を早期発見し、適切な支援につないでいくことが求められる。そのためには、市町村だけでなく地域住民を含めた連携協力体制が不可欠である。厚生労働省の「市町村 都道府県における高齢者虐待への対応と養護者支援について（平成30年3月改訂）」によると、地域の実情に応じて3つの機能からなる「高齢者虐待防止ネットワーク」の構築が想定されてい

る1つ目は、住民が中心となって虐待の防止 早期発見や見守り機能を担う「早期発見・見守りネットワーク」で、市町村や地域包括支援センターが民間企業、民生委員、自治会、老人クラブ、家族会など多様な機関 人々と関係を築いておくことで、早期に虐待情報の共有を図ることができる。2つ目は、医療機関や介護保険事業者等から構成される「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」である。具体的な支援の提供だけでなく、早期発見機能としても期待することができる。たとえば、バイタルサイン、体重の測定や入浴する機会のある介護サービスでは高齢者の健康状態の変化や痣や傷などの外傷を発見しやすいことが挙げられる。3つ目は、「関係専門機関介入支援ネットワーク」である。これは、保健医療福祉分野で通常の支援範囲を超えた対応が求められる場合に必要となるもので、警察、消防などに加えて、弁護士、司法書士などの法律家などとの連携が想定されている

(2) 養護者への理解と支援の充実

在宅で高齢者の世話をしている場合、養護者が介護に関する知識や技術を持ち合わせておらず、意図せずとも結果的に虐待状態になっていることもある。

さらに、地域から孤立していて他者に介護の相談ができない、または身内の介護ができないということを恥と感じて相談を躊躇してしまうといったことも考えられる。そして、自分自身の高齢者に対するかかわり方が不適切であることは自覚しているが、現状をどう解決すればよいのか悩んでいることもある。このように苦しい環境に置かれている養護者の立場を考えながら支援にあたらなければ、信頼関係を構築していくことは困難である。各支援機関が養護者理解を基盤として養護者のもつストレングスを活かしつつ、課題を解決するための社会資源を把握、創造し、解決へとつなげていくことが虐待対応を行ううえで重要となる。

社会資源の例としては、同じような介護の境遇にある介護者で悩みを共有したり、助言を得られたりする介護者家族の集い、介護の知識や技術に関する情報提供をする介護教室、認知症に関する悩みを気軽に相談できる認知症カフェなど、その地域にある強みを活かした養護者支援のネットワークを構築していく必要がある。

4. 虐待対応事例

①夫の介護（ケア）の限界から虐待が生まれた事例

70代夫婦世帯。子はない。

依存的な病気により、妻が目を離すと台所の水道水から水を飲み続ける。夫は常に目を離すことができない状態で、ストレスが蓄積し、暴力を振るうようになる。

→ 訪問し、聞き取りを行う（48時間以内に安否確認）。「このままでは、どうにかなりそう」という夫に対し、介護保険サービスを利用しながら心身の負担軽減を図った。

②親の金銭管理から生まれた経済的虐待

80代一人暮らしの女性。要介護2で週2回デイサービスを利用中。

デイサービスの生活相談員より「年金収入が十分あるはずなのに、料金が滞納しているし、体重も減っている」との相談を受ける。ケアマネジャーから情報収集。他市に住む娘が年金支給日に来て、通帳からお金を引き出して本人が思うように使えていない様子を聞き取る。本人は「良くないのはわかってる。でも、お金を渡さなかったら、娘は会いに来てくれなくなると思うので、このままでも良いとも思ってる」とのこと。

→ 成年後見制度の活用、年金振込先の変更などにより、金銭管理者を変更しつつ、母子関係の再構築を図った。

事例紹介③ 親を追い出して暮らす50代男性

80代男性がセンターへ来所。すでに低栄養状態。話によると、3日前に50代の息子から追い出されて、外で生活していた。水くらいしか飲んでいない。

息子は大学卒業後に就職したが人間関係のトラブルで すぐに退職し、ひきこもりに。その後は養ってこられてきたが、「こうなったのはお前たちのせいだ！」と強く当たられ、金銭を含めた援助を長年行ってきた。

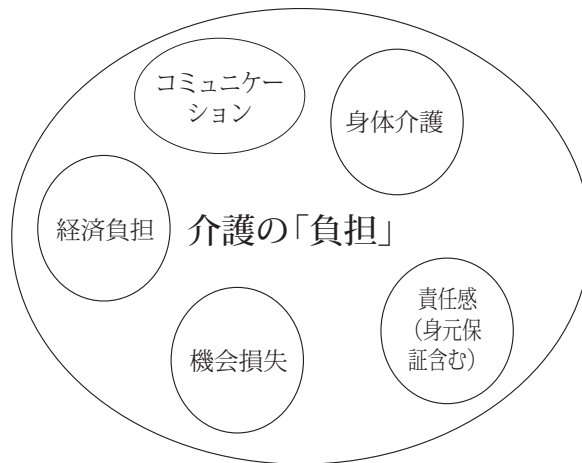
→ 8050問題が虐待に発展したケース。父親と息子を分離し、父親には施設入所、息子には生活困窮者支援制度を活用して双方の生活を支援した。

5. 課題（問題提起）

最後に高齢者虐待の予防・防止における今後の課題について、3点提起する。

①養護者の「負担軽減」を図る具体的なサービスの充実

「市町村は 第六条に規定するもののほか養護者の負担の軽減のため、養護者に対する相談、指導及び助言その他必要な措置を講ずるものとする（第16条）」と規定されているが、助言・指導の内容を含め、介護サービスの調整以外に支援メニューがない。また、介護負担の「負担」についても包括的な概念のため、養護者の背景を丁寧にアセスメントし、ニーズが充足される支援が求められる（図4）。



【図4】介護負担の整理

②虐待の判断をするための情報収集力の向上

高齢者虐待の通報後、原則48時間以内に事実確認を行うことになるが、経験の浅い職員が対応すると、「虐待の有無の判断」に必要な情報を収集できず、事実確認を継続するか、判断に至らないといった結果になる。地域包括支援センター内では社会福祉士が権利擁護に関して強みを発揮するが、医療的支援の判断、安全性の確保の観点からも複数職員による事実確認が必要と考える。

③高齢者が本音を語るができる環境の整備

「養護者に聞かれているかもしれない」と高齢者が思うような場所で「今後どうしていきたいか」と尋ねると、「大丈夫」、「困っていません」などという意思表示がなされることがある。別の職員に養護者と話してもらっている間に高齢者と話す、デイサービスなど空間的に安全な場所を確保するなど、環境への配慮が必要である。また、「現状を変えることができない」と諦めていたり、養護者に依存しながら生活する選択肢しか浮かばなかったりすることも考えられる。意思形成を支援するためには、高齢者に寄り添い関わり続ける姿勢が求められる。

【参考文献】

- ・ 社団法人日本社会福祉士会編（2011）『市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待の手引き』中央法規
- ・ 厚生労働省（2018）『市町村・都道府県における高齢者虐待への対応と養護者支援について（平成30年3月改訂）』
（<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/1.pdf>）
情報取得日2025年10月1日
- ・ 大阪市（2020）パンフレット『高齢者虐待の理解と防止』
- ・ 厚生労働省「令和5年度『高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律』に基づく対応状況等に関する調査結果」
（www.mhlw.go.jp/content/12300000/001366830.pdf）
情報取得日：2025年10月1日

（大阪歯科大学 医療保健学部 社会福祉士コース 講師）

「女性の貧困」について

中 村 又 一

はじめに

最近読んだ新聞記事の中に、「生理の貧困」という言葉が目に入った。

それは三重県のある女性県議が女性用の公衆トイレに無料で生理用品を置いてほしいとの問題提議をしたことにより、反発する意見も少なからずあったという。我が国では子供を産める女性に対して優しくない社会を望む人も少なからずあったという。

わが国では少子化対策の一環として福祉的な支援も行っていることも聞いており、近年公共施設や職場などで女子トイレに生理用品を無料で提供できるサービスが自治体や学校、公共施設で、生理用品を無料で提供できるサービスが全国的に増えつつあるという。女性にとってはこれほど身近な問題であるにも拘らず、経済的な理由や心身の不調による理由から生理用品が買えず、社会生活や経済活動をする上で支障を来していることが社会問題化し、厚生労働省では、女性への健康支援の観点から、経済的な理由で生理の貧困が女性の心身の健康状態生理の貧困に関して、問題を抱える女性の分布や心身の健康状態、日常生活への影響などについて実態や現状を調べるための、「『生理の貧困』が女性の心身の健康などに及ぼす影響に関する調査」を実施し、令和4年2月この調査結果を公表したところである。

男女共同参画社会の促進を目指して国や自治体がすべての人が希望に応じて活躍できる社会の実現に向け推進している途上である。このことに関し大きな問題であり、貧困形態の一つである「女性の貧困」について考察することとした。

1. 女性の貧困とその背景

女性の貧困とは、女性が特に貧困層に属しやすい状況にあるということを意味している。女性の貧困は元来、経済資源へのアクセスにおける男女間の不平等に起因していると言われている。女性は家族や配偶者に依存せざる得ない状況が多くみられるのが現状である。つまり性別に基づいて定められた社会の中での役割を指すことである。2023年に厚生労働省が発表した我が国の貧困率（相対的貧困率）は15.4%であり、他の先進国と比較しても高い割合を人々が貧困状態にあるということである。内閣府男女共同参画局によれば、令和6年版男女共生参画白書で貧困状態には、顕著な男女差があり、女性の貧困率は年齢

が上がるにつれた男性よりも著しく高くなっているという。特に高齢の単身女性や母子家庭の貧困率が高い傾向にあるという。それと我が国の男女間の賃金格差は顕著である。男女共同参画局によれば2021年男性の一般労働者の給与水準を100とした場合、女性の一般給与水準は75.2であった。つまり、平均して男性が100万円稼いでいる間、女性は75万円しか稼いでいないことになる。就業率の男女格差について、内閣府の2020年度の調査によれば15歳～64歳の女性就業率は70.4%であるのに対し男性は83.8%と13.8%の開きがある。2020年の非正規労働者の割合では女性が54.4%、男性が22.2%で、女性では年齢が上がるにつれて増加しているが、男性では55歳から64歳のグループに達するまで年齢が上がるにつれて順次減少している。

性別による貧困格差が存在する背景には、社会的、経済的、文化的要因が絡み合い深く関係しており、単一の主要因ではなくこれらが絡み合いながら影響していることであろう。

社会システムが「女性家族依存モデル」を前提としている点「女性は男性の扶養に依存する」という前提を置いており労働体制や社会制度が構築されているという。

京都大学丸山教授によれば未婚女性は父親、既婚女性は夫、高齢者であれば遺族年金や息子の経済力が標準化され、それに当てはまらない女性は経済的に困難な状況に置かれる可能性が高いと指摘している。

つまり、母子家庭や未婚の女性または離婚、死別による単身女性と経済的に著しく不利な立場に置かれているリスクが高くなることを意味している。

女性の貧困は我が国においては残酷な問題となっている割にはその存在自体あまり認識されていないもしくはそれほど深刻ではないと考える人が存在している。先に述べた「生理の貧困」で女性に対して優しくない社会を望む人もいることであると言える。

これは我が国の経済状況や表面上の男女平等など、統計記録に現れない実態把握の困難さや社会的規範など様々な理由が挙げられる。

女性の貧困化があまり表面化されない理由として考えられる一つとして、貧困世帯の中で女性が世帯主となり、家を出て経済的に自立し、離婚に至ることが困難であるという選択肢を示していない。

女性の貧困は常に世帯内に潜んでいることであり、それが我が国においては標準状態といわれる。

我が国では格差や貧困が社会問題として認識されても女性の家庭内で生きていくことが当然のようにして、男性世帯主によって保障されていたからであろう。

逆に男性側にも男性が女性を支える責任、家事、育児に時間を取るむつかしさや家族に経済的依存することが困難であるという問題など多くある。

2. 女性の労働における諸問題

我が国の労働環境は、長い間安定した家族に頼ることを前提としてきた。そのため女性の働き方や家族を支える役割がほとんど考慮されていない状況であった。

このような社会システムの下では女性の正規雇用で家族を支えることが期待されず、女性の労働がいまでも不安定で低賃金となっている理由の一つと言われている。

男女の賃金格差の問題は深刻であり、女性が不安定な雇用条件、低い地位、低い報酬で働いていることに加え、同じ職場、地位、役職、でも女性の方が賃金が低いという実情がある。

3. 女性の貧困の影響

女性の貧困は、健康や教育、人権へのアクセスに甚大な影響を及ぼしている。

例えば、貧困層の女性は、医療サービスへのアクセスが制限されたり教育を受ける機会が制約されることが多い。

現状の社会システム上、女性の経済的なスタンダードでは家庭を出て自立することが、困難な状況に置かれている女性は精神的、身体的なリスクが高まる。

生理の貧困は生理用品、衛生施設、排泄物、教育へのアクセスの欠如と定義されている。人口の約半数である女性でありながら、整理に対するタブー意識や理解不足、教育不足がこの問題を悪化させている現状である。

女性の貧困は、生理用品を購入するお金やアクセス不足を助長させ生理の貧困が大きな問題となっている。

4. 女性が貧困に陥りやすい背景を考える

要因の一つとしてあげられるのに女性の非正規労働者が多いことにある。2015年の非正規労働者の割合は男性21.9%、女性で56.3%と女性の非正規労働者は男性に比べ2倍以上となっている。要因の一つには出産、育児、家事と仕事を辞めざる得ない女性が多い為とこのことは育児休暇を完全に取得することが困難なことで保育所の待機児童数や放課後児童数の待機者が多く、社会資源の不足によるものであり、それと新卒一括採用が主流の我が国においては途中入社は困難であり、非正規雇用を選ぶしか仕事に就けない結果と考えられる。

非正規労働者は賃金も世紀に比べ男女差や、キャリアアップの機会も男性に比べて低く、社会保障給付も少なくなり、解雇規制も弱体化し、仮に離婚や死別などで、女性が母子世帯や一人暮らしとなれば貧困状態になりやすくなる。

社会保障では国民年金に加入していても、老齢年金では生活保護基準を下回っており老後に備えての十分な貯蓄も出来ないこととなる。

このようなことから老後に貧困状態になる女性が極めて多くなる。つまり若い間の貧困

状態がその後の障害にわたり貧困に陥る可能性が大いにある。女性の多くの場合父親や夫、息子の扶養によって貧困化は顕在化していないが、例えば親の退職。夫のリストラや非正規化、離婚や死別といった日常生活を維持する上での変化により女性の貧困が一段と顕在化する。このような変化により、女性の貧困が一段と顕在化するのである。

これらの貧困が起こる原因の一つに社会的・経済的要因が大きく関係してくる。

非正規雇用の増加、ひとり親世帯の増加など様々な要因が絡み合っていることが推察できる。

5. 女性の貧困に対する改善に向けた取り組みの必要性

男女の貧困リスク差別解消のために性別役割分業を中心とした社会の変革の必要性、並びに先にも述べたように我が国においてはいまだに根強く存在する性別役割分業と正社員の夫、専業主婦の妻並びに子供の標準モデルを前提とした社会システムは女性の家族依存、経済的自立を妨げることにつながっている。性的役割分業を前提とした社会は、今は貧困でなくても、今後女性の高齢化となったときや、配偶者との離別や死別した際に貧困に陥る可能性を高めることになる。さらに先行き不安定な現代社会において、男性にも非正規雇用が拡大する恐れはあり、従来の性別役割が崩壊する恐れがある。婚姻することが当たり前でなくなっている現代では、従来の雇用制度や社会保障制度の偏りを解消しなければ女性の貧困は一層拡大するであろう。性別役割分業を解体するには制度の大変革が必要となってくる。そして見直しが必要不可欠となる。今までの我が国の社会保障制度では正社員の夫と専業主婦で夫に扶養される妻、子供という「標準モデル」に基づいて構築されており女性の就業調整を助長し、男性の雇用形態に従属されることで一般的ではなくなった。男女の賃金格差是正と女性のキャリアアップを目指せる労働環境の整備、男女同一労働と同一労働同一賃金と男女賃金格差禁止の明確化を推進する必要がある。性別を根拠とした西独分野措置でなくとも、事実上男女賃金同一化の要因となっているものを差別として認め、その禁止を明確化することが求められる。

参考引用文献

- ・三木倫子 日本における女性の貧困問題
- ・厚生労働省 健康局健康課 令和4年3月23日 「生理の貧困」が女性の心身の等に関する調査健康などに与える
- ・内閣府男女共同参画局 令和6年版 男女共同参画白書
- ・月刊「住民と自治」2017年8月号 貧困化に置かれた女性の支援 木下武徳

日本における「福祉科学」の黎明期(21世紀初半)での体系化

—「大阪 seminar の開催」(日本ソーシャルワーク開発研究所創設記念)報告

荻野源吾

はじめに (問題意識)

戦後の日本の社会福祉は混乱期の救貧対策を軸に、GHQ 指導のアメリカ流ケースワーク論を取り入れて、いわば木に竹を接いだような姿でスタートした。そして一方では、社会学との科学的分化をいかに学問として達成するかに悪戦苦闘してきたと言える。この間に「社会福祉本質論争」なるものがあった。⁽¹⁾

戦後の学問的、実践的な社会福祉の開拓は、我が国の社会福祉関係の学部の誕生と共に、主に仏教系やキリスト系のミッションスクールが開拓してきた。日本的風土の慈善事業にとって付けたようにバタ臭い、翻訳ものとしての「ソーシャルワーク」として受け止められてきた。それが今日ようやく実践的な方法論として世に認められつつあるが、それは資本主義社会（まさにマルクス経済学の指摘した寡占資本段階、あるいは新自由主義）での影響でもあって、本質論争以来の学問的、科学的志向の成果を満たしているとは言えない。よって極めて不自然な形で「社会福祉」概念に「ソーシャルワーク」概念が包摂され、政策と実践の統合という極めて日本的な解釈で両者は折り合いをつけてきたと言えよう。

マクロ概念としては「慈善」から、「社会福祉事業」を経て、「社会福祉」の概念迄進んだ我が国の福祉科学はここで両者のあいまいな関係を温存したまま今日を迎えることになった。世の流れはこの時既に「社会福祉学部」の大学での研究は落ち目となり、「福祉国家」の掛け声から遠ざかり現場の士気はまたしても停滞し始めている。過去からずっとその職場環境は世の賃金体系からみて劣位で、3K職場と揶揄され低賃金労働で職場は人手不足をかこってきた。大事なヒューマンサービスの価値が低廉化し、使い捨て労働に若者の奉仕精神までむしばみ、「福祉はロマン」の再価値づけが求められている。その基本には改めて福祉科学としての再構築が迫られている。

従来の「社会福祉本質論争」前後を「社会学と社会福祉学」分化の時代、「社会福祉学の黎明期」と規定されるとするなら、今日の「社会福祉とソーシャルワーク」概念の再検討を新たに「人間福祉科学」—「福祉科学」としての系譜に再編し「福祉科学の黎明期」として位置づけることが出来る。

戦後約80年を迎える日本の「社会福祉」は新たな黎明期に入っていると考えることが出来よう。

I. ソーシャルワーク学の社会福祉学からの独立宣言（経過）

長年の間「社会福祉」と「ソーシャルワーク」の概念の板挟みで呻吟してきた。学閥を離れて雌雄60年、実践に身をすり減らしつつも学問的研鑽を続けようやく一定の見通しをつけた段階で理論的整理が出来ないまま時が過ぎ、すでに高齢となった。この時若い世代の声援を受け今までの研究成果を簡単に整理する機会を得た。

それが二編の論文として公になった。⁽²⁾

そして一昨年東京 seminar に於いて大阪ソーシャルワーク研究所（当時）として開花結実した。⁽³⁾この時日本での「社会福祉専門職制度」の設立に尽力のあった京極高宣、そして現在の厚労省の寺田誠専門官と当時の日本ソーシャルワーカー協会理事の荻野源吾の鼎談が実施され、ここで初めて「社会福祉」概念と「ソーシャルワーク」概念の峻別、つまり「ソーシャルワーク学」としての位置づけに論及し、かつ基礎資格としての「社会福祉士」を「ソーシャルワーカー」とし、このジェネリックワーカーに対するスペシフィックワーカーの理論的配置を再確認することになった。具体には改めて福祉専門職制度の在り方は「社会福祉士及び介護福祉士法」の改正も視野に今後問われなければならない。

そしてさらに今年2025年「日本ソーシャルワーク開発研究所（JASWA）」⁽⁴⁾主催による「大阪 seminar」が実施され、「ソーシャルワーク学の未来を問う」シンポジウムが展開されたのである。今日の社会福祉・ソーシャルワーク研究の動向は、エビデンス主義でのかなり各論的な細密な論理が展開されており、時代傾向を反映していかにも科学的立証性がある様に見えて、その根幹を問うマクロな視点からの学術研究が希薄で、その科学的根拠があいまいにされていると言う基本的視点での欠点がある様に思われる。このマクロの科学論からの再構築が急がれる。

II. 「社会福祉学」と「ソーシャルワーク学」（日本学術会議の「社会福祉学」の定義を問い直す）

21世紀初頭に至るまで未だ日本の社会福祉学は「社会福祉学」と「ソーシャルワーク学」は峻別されてこなかった。先述のごとくあいまいなまま何となく両者の統合論で済まされてきた。

それは日本学術会議「社会福祉学」の解説に象徴されている。⁽⁵⁾

学術会議の「社会福祉学の草創期においては、社会福祉の本質をめぐって論争がなされたが、その主要な対立点は政策と実践のいずれかを本質とみなすかについてであった。しかし現在においては、両者の関係性に着目することの重要性が指摘されている」との解釈は、これはまさに岡村重夫の「制度と個人の関係性」理論に注視したものであり、それを「社会福祉学」と規定したものであり、ここに混乱の原因がある。

私は岡村の「社会関係」理論は、今日ではまさに「ソーシャルワーク学」であって、「社会福祉学」の根っこには、つまり理論の根底には「社会科学としての歴史的、経済学的基礎論」が存在していたと感じている。それが当時の米ソ冷戦後のソビエト的社会主義の終

焉により、理論的にもあまりにもマルクス・レーニン主義のイデオロギーが濃厚で、同時にその論の延長線上で研究を続行する研究者が衰退したとみている。本来の「社会福祉学」の学問体系は社会科学としてのこの理論の延長線上に成り立つものであると考えてよい。現在の「社会福祉学」は、「ソーシャルワーク論」が席捲しており「制度論」なのか「支援論」なのか峻別されずに混成論となっている。

したがって「制度と個人の主体的側面からの社会関係」支援としての岡村理論は、まさに日本版「ソーシャルワーク学」そのものであり、これを当時「ソーシャルワーク（学）」でなく、「社会福祉学」（総論／各論）⁶⁾として公表してしまったため、後世に誤解を残したと言えよう。

岡村の「制度論」はあくまで個人の主体的なニーズに着目し、「経済的安定」「職業的安定」「家族的安定」「保健・医療の保障」「教育の保障」「社会参加ないし社会的協同の機会」「文化・娯楽の機会」の七つの基本的なニーズとして抽出したものであり、これが「経済制度」や「教育制度」や「家族制度」などの基本的な七つの社会制度に関わることを社会的に理論化した。孝橋の言う経済を下部構造とする社会体制の制度論や救貧対策としての社会保障体制などの構築といった側面からの「制度論」とは次元を異にしている。

誤解された結果、学術会議の規定もそう解釈し、本来の制度・政策論としての「社会福祉学」が頓挫し、「制度論」を矮小化してしまった。そして「政策と実践方法の統合」という枠に留め置いたと言える。いわゆる時代の「相対主義」に迎合したと言える。残念ながら岡村理論は、マンハイムの言うような「歴史的な相関主義」には立ち得なかったと言えよう。⁷⁾

恐らく当時の世相に合わせて社会福祉の本質論の決着として岡村理論は、竹内愛二「専門社会事業論」を意識しつつ、「専門社会事業 = ソーシャルワーク」を避けて「社会福祉学」としてまとめたと言える。

この段階で「ソーシャルワーク学」としておれば今日の混乱、理論的誤解はなかったとも考えられよう。

これを暗示する如く、それ以降の歴史において岡村理論の継承は、いつの間にかほぼ全て「ソーシャルワーク」（論）と称している。⁸⁾

今日われわれは改めて両者、つまり「岡村社会福祉学」の再解釈として、改めて岡村理論が「ソーシャルワーク学」であり、「社会福祉学」は大河内一男や隅谷三喜男、孝橋正一、一番ヶ瀬康子、真田是、小倉襄二以下の社会科学論者の系統であり、別途の理論体系であると解釈したい。

したがって当時孝橋が岡村理論には「歴史性」の欠落があるとして猛烈に批判した理由がここにある。つまり本来下部構造としての経済論（これはマルクス経済学の主張）、社会制度論としての貧富の格差などに理論的対応していないとの判断であった。そもそも「社会福祉学」は孝橋の言う「労働外的人口」を対象とする公的扶助や、さらに失業問題・労

働政策・年金や社会保障論との絡みでの制度政策論としてスタートした。それが今日「諸制度と個人」の「社会関係」という枠組みで、いわば「制度論」を矮小化してしまっていると言っても過言でない。

学術会議の指摘する、「制度・政策」と「実践・方法」との統合理論は一見社会福祉本質論争の経過をまとめている様で、大きな誤謬を冒している。仮に百歩譲ってその論が成り立ちうるとしても、それはもはや乗り越えられねばならない。政策と実践はどの科学でも求められている分析枠であり、物理学に対して理論物理学がある様に、「社会福祉学」が理論的志向とするなら、「ソーシャルワーク学」は実践学である。と同時に「ソーシャルワーク学」は今や優れて理念（価値）、制度（政策・分野・経営）、実践（方法）から成る一大科学分野を開拓してきたと言える。⁹⁾

このように「社会福祉学」にも、理念・価値から実践・方法に至る分析枠は科学として成り立つものであって、どの科学の分析視点とも共通する枠組みであると言える。

よって今日 JASWA は、明確に「社会福祉学」からの「ソーシャルワーク学」の分離、独立を指向したい。つまり両者の科学理論・学問としての峻別である。

何故今まで理論的、科学的にこの峻別が為されなかったのか。

その原因は社会福祉本質論争後の遺産が引き継がれないまま曖昧に放置されたこと。

それを引き継げなかった同世代以降の研究者の責任は大きいと言える。この時期の前後は、オイルショック後の財政負担に耐え切れず、たった一年の掛け声で終わった「福祉国家」論（1973, 昭和48年）を境に地域や家族の公助の共生による福祉論へと展開していった。

何が本質論争で問われたのか。戦後「慈善」から始まり「社会福祉事業」そして「社会福祉」概念に至る「社会福祉学」の「社会学」からの独立の時期の研究者の呻吟。岡村重夫は日本社会福祉学会での創設期の当時の reader との懇談で「私は社会福祉」へ着くと宣言している。¹⁰⁾

こうした歴史的な経緯を踏まえ、この際学術会議の社会学委員会に対して二つの提言をこの際注進したい。

一つは現在の日本学術会議の基準では「社会学委員会社会福祉学分科会分野」として「2 社会福祉学の定義」を為しているが、これを社会学委員会から独立して、「社会福祉学会からの定義」として社会学委員会から独立させられるべきである。社会福祉学の草創期以来既に半世紀以上経過し、日本社会福祉学会の所属会員数も1600名余となっており、全国の福祉系大学も短大含めると数百校と推定される中、学術会議で今なお社会学委員会としての定義は世の輦蹙を買いかねない。

二つにその定義づけにおいては現在の学術会議の定義をある部分認めるにしても両論を併記されたい。すなわち、社会福祉本質論争を経て政策と実践のいずれを本質とみなすかとの社会福祉の固有性についての論争であっが、以来半世紀を経た今日、両者の関係性に

着目しての「社会福祉学」概念と、一方社会科学視点での「社会福祉学」と人間福祉科学的視点での「ソーシャルワーク学」を峻別する見解との二つに現在の「社会福祉」概念は分かれてきている。との両者の立場の違いを差別化しての両論併記である。

そして、いずれも「人間社会での経済的格差の克服（公正）や、社会的差別の克服（公平）を追及する直接的なヒューマンサービスとしての福祉科学に貢献していくことには変わりがない」とした見解を記述されたい。

III. 大阪 seminar（2025／8／31）での議論の経過

東京大会・seminar に続き大阪 seminar ではさらに議論を深め「ソーシャルワーク学の未来を問う」とのテーマのもと活発な意見交換を為した。然し期待したほどにその議論の帰結は判然としなかったと言える。というよりもまだ「社会福祉学」と「ソーシャルワーク学」への理論的帰結に至らず、その大半は学術会議の定義にある「政策と実践の統合的視点」論で、社会制度・政策としての「社会福祉」と、実践・方法論としての「ソーシャルワーク」の両輪という見解が大半を占めていたと観察できる。

シンポジストの各自は学会、実践団体のそれぞれを代表する reader の参加を得た。然し必ずしも組織代表としての意見交換でなく各自の思いで自由な議論の場とした。

例えば、ソーシャルワークとケアワークの関係性も問われた。

実践現場でのソーシャルワークとケアワークは近くて遠い。過去には「相談・援助」（当時は未だ「支援」という言葉は使われず）としての「ソーシャルワーク」は、身辺介護の「ケアワーク」に対して、より専門性の高いのは「相談・援助」で「介護」はその基礎的なものとの態度で臨む研究者が多かった。それが高齢社会への変化と一般の高齢者政策の関心の高まりによって次第にケアワークに熱い視線が注がれ始めるに従いケアワークはソーシャルワークより注視され始めた経緯がある。

そもそも日本では「ケースマネジメント」が紹介され始めたのに、いつの間にか「ケアマネジメント」に変わった。時流に乗って「ケアマネージャー」が専門職として活躍の場を得た。

議論の中では「ケア」は優しい響き、「ケース」は固い感じ。といった卑近な話題に終わった。そろそろ先祖返りして、ケアマネとケースマネジメントの連携や交差、相互乗り入れの時期ではないかと思われる。ここに「ケアワーク」に対しての「ソーシャルワーク学」としての科学性が問われる。

またそもそも「日本ソーシャルワーク学会」⁽⁴⁾は「社会福祉実践理論学会」としてスタートした。すなわち「社会福祉」の理論性に対しての「実践」重視との立場からであろう。ここにも制度・政策論と実践・方法との枠組みでの歪な峻別がある。分けるべきは科学的視点であって、実践と理論の問題性ではないはず。そしていつの間にか「ソーシャルワーク学会」に至っている。

当時「社会学を sociology」と言ったので、これを模してではこちらは「worcology」でといった塩梅。世間に「ソーシャルワーク」が広まるにつれいつの間にか「学会」として生まれ変わっていった。その学的体系を分析すれば大方はアメリカナイズされた実践方法論と日本版岡村理論との解釈の間で揺れてきたとみられる。従ってその「ソーシャルワーク」の実態は社会福祉概念とソーシャルワーク概念の未分化の状態を維持してきたのである。

他の現場団体所属の意見としては、一生懸命両者の「学」としての対比を試みたが、内容は判然としなかった。目下五里霧中である。(以上あえて発言者個人名を省略して議論の要点のみを表記し、その評価をなした。)

なお当日の日本ソーシャルワーク開発研究所 (JASWA) の提示しようとした論旨は別添資料の如くである。当日は時間の制約で中身を十分に説明できなかったが、ほぼこの資料で判読できるようにまとめられたものである。¹²⁾

例えば「人類」は哺乳綱、霊長目、ヒト科、ホモサピエンス種などと生物学的には分類されている。これと同じく科学としての「社会福祉」はこの分類で成り立つ。それを仕分けたのが第2号チャート資料の「福祉科学の綱／目／科／種の分類と概念整理」である。

さらに「福祉科学として実践するソーシャルワーク学の近未来構想」のダイアグラムがJASWAの分析視角であり、今日行き着いた結論である。

一見思い付きに見える事象であるが、科学は日進月歩、社会科学も同様であるはず。この思いを追って鋭意若い世代の奮闘を促したい。これが「社会福祉本質論争」の時代から、世代間の断絶を生じたものの責任の在り方と感じている。ひさしく研究から遠ざかり再度学問に座してみても周りの研究者が禁句にしていた事柄を敢えて提供したことになったかもしれない。

社会学がその創始者の一人、コントの「実証主義」からスタートしたとすれば、雌雄60年余、孤独な探求者の一人として、深く実践に沈潜、時に教育・研究の道を行き来しつつ、まさに実践理論として先鋭化してきた事実の重みを実感している。実践とはまさに実証でもある。

IV. 「社会福祉学」と「ソーシャルワーク学」の科学的手法を峻別する意義

既に読者はこの二つの学問を峻別することによってどのような効果が生まれるのか、その意義や必要性について意識されているかと思われる。

さてその「峻別の意義はあるのか」という問いに応えよう。

政策と実践の統合論では、その研究の成果がどうしてもどちらにも傾き、似て非なるものとなる。政策・制度論を論じ研究している様に見えて、実践の方法論に終始したり、実践方法を論じている様で制度の枠組みに論に終始しかねない。

どちらにも分析視点を分散されてしまい、「社会福祉学」として焦点ボケになる。逆も又真となる。「ソーシャルワーク学」視点がボケてしまい中途半端な「制度論」として落

着する。どちらの学問にとっても中途半端となり科学的深化が進まなくなる。焦点ボケで不幸な結末を迎えかねない。

今後の課題としては、今まで蓄積されたソーシャルワークに関する知見と社会福祉学関係の所論を分析し直し、その資料がどちらの科学論に沿っているか、そして二つの分析視角からみてどのような位置にあるかを丹念に仕分ける作業から始まる。理論化と実証の深化により、「社会福祉学」として他の分野に大いに光明を与える。「ソーシャルワーク学」として人間の「社会関係」支援に多大の貢献と前進をもたらす。

「ソーシャルワーク学」の理念追及、(人格の尊厳・社会的公平)すなわち人間福祉の科学的深化は、今後共一層制度の貧富の格差追及(経済的公正・社会的正義)の「社会福祉学」理念をフォローしつつ、民主主義社会での人間関係支援の促進により有利になる。又社会の体制が資本主義下のみならず如何なる制度でも一層その活用が為されよう。

一方社会福祉学の深化は来たるべき社会体制を予言しつつ、新しい時代に即した社会体制作りに貢献できる。つまり体制がどのように変化しても、福祉科学としての「社会福祉学」の立場からより理想社会構築に貢献出来よう。

そして「ソーシャルワーク学」の目指す位置は、今や一国「福祉国家論」(Welfare State)を超えて、「福祉世界」(Welfare World)を展望しつつ、更なる人類の高み「幸平社会」(Fairness World)を志向する民主主義的手段の大いなる武器として役立つこととなる。それが国際ソーシャルワーカー連盟の「倫理綱領」と重なる所以でもある。

注

- (1) 1955(昭和30)年代から10年間、社会福祉の固有の視点を問う「日本型社会福祉」の解釈の論争。その後1970年代後半からの「日本型社会福祉」から1979年の「新経済社会七か年計画」に示された理念での所謂自助・共助・公助の枠組みでの社会福祉論争へと展開。

基本参考文献 荻野源吾 社会福祉本質論争とその位置づけ 2006 広島文教女子大学紀要41

この種の科学理論の文献は比較的少なく、「戦後の社会福祉理論の系譜」(高間満・神戸学院大学)の中で、戦後改革と経済復興期(1950-1960年代前半)で触れている。

「社会福祉理論における福祉国家観の一端に関する考察—孝橋理論と岡村理論の検討から」(伊藤新一郎・北星学園大学・日本社会福祉学会第67回秋季大会理論思想部門)など。

- (2) 荻野源吾・牧野恭典共著「福祉士専門資格の歴史から—今こそ福祉専門職の底力を」2024年3月 大阪ソーシャルワーカー 第5号
荻野源吾・牧野恭典共著「いまこそソーシャルワーカーの低力を—福祉専門職化の歴史からソーシャルワーク学(社会関係学)への展望」2024年4月 日本ソーシャルワ

- (3) 東京 seminar 資料編参照
- (4) 「日本ソーシャルワーク開発研究所」(JASWA)は2025年にスタートした。この組織は約40年にわたる大阪のミード社会館に依拠した「大阪地域福祉サービス研究所」(岡田藤太郎所長を初代として20年余経過、その後西尾祐吾、成清美治、小田憲三、牧野恭典歴代所長)と大阪ソーシャルワーク研究所が統合、名称変更された組織である。—「地域福祉の創見」2025・3 大阪地域福祉サービス研究所発刊 参照
なお「ソーシャルワーク開発研究所」(大阪公立大学内研究組織)とは別組織である。この研究所の目的には、ミクロ・マクロ・メゾの多角的視点でのソーシャルワーク開発研究を目指しているが、「ソーシャルワーク学」と「社会福祉学」の関係性とその分離・独立に関しては不明分である。必ずしも学的体系としての両者の分離・独立を研究所の任務としているとは判断できない。
- (5) 大阪 seminar 資料編(4号資料)参照
- (6) 岡村重夫「社会福祉学総論」1956柴田書店・「各論」1963柴田書店参照
- (7) Karl Mannheim ハンガリー生まれの社会学者。(1893-1947) 主著「イデオロギーとユートピア」において知識社会学を確立した。「人間の思考や思想は、特定の歴史的、社会的状況に深く関わり、その社会の状況によって規定される。時代に限定される思考をより広い視点から総合化することで、より包括的な真理に達することが出来る」という歴史的「相関主義」を説いた。
- (8) 右田紀久恵・白澤政和監修「岡村理論の継承と展開」シリーズ、ミネルヴァ書房。2012年第一巻「社会福祉原論」から始まるシリーズでも「岡村社会福祉学」はいつの間にか「ソーシャルワーク」として展開されているが、その理論的根拠は示されていない。今回これを再解釈して改めて概念の是正の根拠を示すこととした。
- (9) 「国際ソーシャルワーカー連盟」(IFSW)倫理綱領参照。なおIFSFは「ソーシャルワーク」を学問とし把握、志向している。
- (10) 「日本社会福祉学会」創設前夜の学会記録より
- (11) わが国では、すでに「ソーシャルワーク学」を名乗る学会が存在している。社会福祉実践理論学会時代から既に20年も経過している。
日本ソーシャルワーク学会(JSSSW)の規約(1992施行)(旧社会福祉実践理論学会・1984)には「ソーシャルワークの実践及び理論のレベルの向上を図り、ひいては社会福祉の発展に資することを目的とする。」(第3条 目的)と書かれているが、福祉科学としての「社会福祉学」との峻別は未判読である。
- (12) 東京 seminar・大阪 seminar 資料集

「ソーシャルワーク学」研究 東京セミナーへのご案内

「Social Worker」とは何をする専門職なのか。古くて新しい課題である。

1987年の「社会福祉士及び介護福祉士法」により名称独占の国家資格が成立した。それ以後すでに37年が経過したが、時代の変遷とともに役割が複雑化している。特に令和2年度からの養成カリキュラムでは「ソーシャルワークの機能」が重視された。ここで、「社会福祉士」という名称が「ソーシャルワーカー」に変わっても不思議ではなかった。本セミナーにおいては、学問としての「ソーシャルワーク学」の成立を確実なものとしなければならないという観点から、ソーシャルワークの今後の展望について考察する。特に、日本ソーシャルワーカー協会の歴代会長である竹内愛二、阿部志郎、仲村優一歴代会長の考え方や専門資格法成立の経過等を振り返りつつ、新しい時代のソーシャルワークの方向性を探りたい。多くの関係者のご参加を期待し、ご案内申し上げます。

1. テーマ：『ソーシャルワーク学』の未来を語る。
2. 主催：大阪ソーシャルワーク研究所 (共催) 日本ソーシャルワーカー協会
3. 後援：福祉法人経営学会、日本社会福祉士協会、日本精神保健福祉士協会、
日本医療ソーシャルワーカー協会
4. 期日：2024年11月15日(金) 13:00~16:30
5. 日程：12:30：開場・受付開始 13:00~16:30：セミナー 17:30：意見交換会(別会場)
総合司会/進行 牧野恭典氏(大阪地域福祉サービス研究所所長・神戸医療未来大学教授)

<基調講演> 13:10~14:00

演 題：「ソーシャルワーカーに期待するもの」

講 師：寺田 誠氏(厚生労働省社会・援護局社会福祉専門官)

<鼎談> 14:15~16:30

テーマ：「東西 社会福祉学とソーシャルワーク学の可能性」

登壇者：寺田 誠氏(厚生労働省社会福祉専門官)

京極高宣氏(浴風会名誉理事長・元日本社会事業大学学長)

荻野源吾氏(大阪ソーシャルワーク研究所所長・元大分大学大学院福祉社会科学部研究科教授)

6. 会場：芝NBFタワー1階 くるまプラザ 住所：東京都港区芝大門1-1-30
URL：[くるまプラザ貸会議室 - 浜松町 東京都 | 会議室.COM \(kaigishitu.com\)](http://くるまプラザ貸会議室 - 浜松町 東京都 | 会議室.COM (kaigishitu.com))
7. 定員：50名程度(福祉機関・団体職員、ソーシャルワーク諸団体の会員、研究者、一般希望者)
8. 参加費：3,000円を下記宛てに参加費をお振込みください。(意見交換会4,000円は現地徴収)
金融機関：中国銀行 院庄支店：店番269 普通 口座番号：2555106
口座名義：大阪ソーシャルワーク研究所
※参加者は右のQRコードからの申し込み下さい。
9. お問い合わせ先 大阪ソーシャルワーク研究所・事務局
電話：090-7970-6276(牧野)
メール：ym340829@hi3.enjoy.ne.jp



(3) ソーシャルワーク学の視座・展望

コーディネーター：荻野源吾

A マクロ(巨視的)の科学論的視点から

(例)生物学 人類*哺乳綱・霊長目・ヒト科・ホモサピエンス種(阿含の桐山靖雄・ホモ工クセ
レンスへの人間改造を目指した)

福祉科学—福祉社会科学—社会福祉学/ソーシャルワーク学(人間福祉・社会関係)
社会福祉の本質論争のもたらしたものの—その解釈の混乱(福祉科学論争の頓挫)

孝橋正一 制度論(社会科学的・経済論) 社会福祉学

竹内愛二 専門社会事業—ケースワークの輸入→ソーシャルワーク

*岡村重夫 「社会福祉学・総論/各論」制度と個人の主体的関係の調整(社会関係論的支援論)=学術会議の解釈—政策と実践のいずれを本質とみなすか⇔社会福祉の固有の視点(岡村「社会福祉学」は「ソーシャルワーク学」)

ソーシャルワークは社会福祉の制度の実現の単なる支援方法・技術論の範疇で論じられて来た。「社会福祉学」も「ソーシャルワーク学」も当然其々が哲学(理念)/政策・分野/方法・実践からなるもの(古川・三層構造/京極・三相構造論=実践/経営/政策)

B 国家資格と認定資格の特質と課題(福祉専門職制度の課題)

- ①国家資格—安定的・公平・標準化・最低限度のサービス
民間の認定資格—幅広いニーズに対応・自由度が高い・自主自発・その功罪
- ②ベーシックな国家資格としてのゼネリックワーカー資格と分野ごとの専門資格の配置の問題
- ③機動性の高い支援・総合的・統合的支援(隙間支援/ボランティアと専門集団・行政の橋渡し)をどう高めるか。
ex. 災害支援のコーディネーター—所謂何でも屋/便利屋さん
身寄りのない独り暮らしの高齢者—サービスの開発と信用保証

C どういう社会を望ましいと思うか(哲学・理念)—

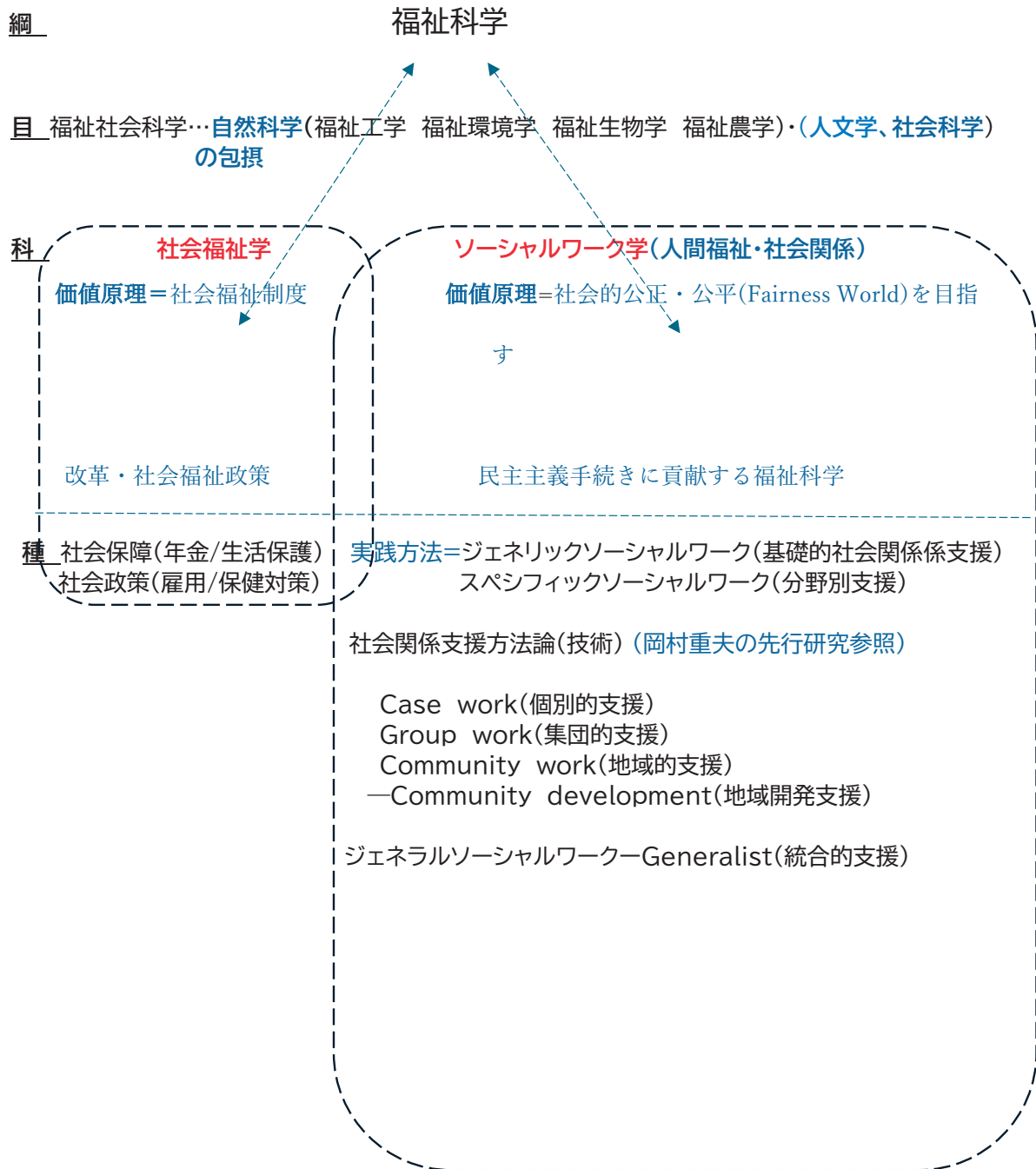
*そもそも、「ソーシャルワーカーとは何か」個人の善意・隣組の善意のお節介→
専門職業化→分業の宿命にある→再統合化へ(ジェネラルソーシャルワーク)

社会科学(資本主義の次に来るものとしての社会主義)イデオロギーとしての社会福祉制度論
= 隅谷三喜男・孝橋正一・小倉襄二他 → 「社会福祉学」 → 社会政策・社会保障制度改革

諸科学の活用を重視 「ソーシャルワーク学」(人間福祉・社会関係) → 幸平世界(Fairness
World) ■ 新造語

公正(正義/貧富格差/身分格差—客観的側面) 公平(共生社会/多様性/差別一的側面) ■ を目指す民主主義手続きに貢献する科学と実践の一つの手段。現在までの人類のテーマ「福祉国家」を超えて「福祉世界」へ そして「幸平世界」を目指そう!

福祉科学の綱/目/科/種の分類と概念整理



福祉科学として実践するソーシャルワーク学の近未来構想



(JASWA・長崎・荻野・井土 作成)

平成 27(2015)6 月 19 日

3 社会福祉学の固有の特性

(1) 社会福祉学の固有の視点

実体としての社会福祉を、政策と実践に分け、これらが相互に関連するシステムとして捉えるのが社会福祉学の固有の視点の第一である。社会福祉学の草創期においては、社会福祉の本質をめぐって論争がなされたが、その主要な対立点は政策と実践のいずれを本質とみなすかについてであった。しかし現在においては、両者の関係性に着目することの重要性が指摘されている。例えば、自助の困難を社会的に解決するための方策は、問題の定義づけ、資源確保、制度設計や運営計画、利用者の資格要件設定などの政策（その主体は政府にとどまらず地域や民間団体によって行われるものを含む）を必要とする。だが、多様な自助の困難が、さしあたり個別の生活者に出現するとすれば、その発見や相談が政策の前提になり、また具体的な政策実施の現場では、個別実践が実施される必要がある。この実践は、一方で政策の意図を実現する役割が期待されるが、他方で政策の切り捨てた問題や、その手法の矛盾を、問題を抱えた個々人や家族の立場に立ちながら、政策にフィードバックしていく役割を内包している。具体的には、科学的根拠をもとに、新たなプログラムや社会資源を開発することや、地域福祉実践による住民の福祉サービスニーズの顕在化や住民参加を踏まえた地域福祉計画の策定などが求められている。

「日本のソーシャルワーク学」の未来を問う

ソーシャルワーク学研究 大阪セミナー(JASWA 創設記念大会) へのご案内

2025.8.31(日) 13:00~16:30

2024年11月に開催した「ソーシャルワーク学」研究東京セミナーに引き続き、東京セミナーの内容を深化させるために大阪セミナーを企画しました。

大阪セミナーでのシンポジウムは、東京セミナーでの議論を発展させ、「社会福祉概念とソーシャルワーク概念」の峻別に対してどう考えるかをテーマとします。そして、それに対する社会福祉専門職の在り方や「ソーシャルワーク学」の未来を問うこととしたい。ソーシャルワークの理論と実践の課題について、実践現場の社会福祉士、精神保健福祉士、ケアマネジャー等、社会福祉専門職が直面する諸問題を整理し、今後の課題を議論したい。

多くの関係者の参加をお待ちしております。



1. テーマ:「日本のソーシャルワーク学」の未来を問う
2. 主 催: 日本ソーシャルワーク開発研究所(JASWA)
3. 後 援: (公財)日本社会福祉弘済会、(公社)日本社会福祉士会、(公社)日本精神保健福祉士協会、(公社)日本医療ソーシャルワーカー協会、(一財)日本ソーシャルワークセンター、(一社)日本ケアマネジメント学会、福祉法人経営学会、(特非)日本ソーシャルワーカー協会、日本精神保健福祉学会、日本ソーシャルワーク学会
4. 日 時: 2025年8月31日(日) 13時00分~16時30分
5. 日 程: 12:30 : 開場・受付開始
13:00~16:00 : シンポジウム
総合司会: 長崎 和則 氏(JASWA 理事・副所長)・川崎医療福祉大学 特任教授)
※途中休憩30分: トイレ休憩及び日本舞踊(藤間流名取・藤間勘千榮 氏)のアトラクションあり。

<シンポジウム> 13:10~16:00

テーマ: ソーシャルワーク学を問い直す

—2つの「福祉士」とソーシャルワーカーの意味と役割—

登壇者: 白澤 政和 氏(日本ソーシャルワークセンター代表理事・国際医療福祉大学 大学院教授)

小山 隆 氏(日本ソーシャルワーク学会 会長・同志社大学教授)

福富 昌城 氏(日本社会福祉士会・花園大学教授)

田村 綾子 氏(日本精神保健福祉士協会 会長・聖学院大学教授)

野田 智子 氏(日本医療ソーシャルワーカー協会 副会長・JA愛知 厚生連江南厚生
病院患者支援室長兼広報・渉外特任病院長補佐)

コーディネーター: 荻野 源吾 氏(JASWA代表理事・元国立大分大学 大学院教授)

立花 直樹 氏(JASWA理事・関西学院短期大学 准教授)

6. 会場:大阪・大阪市北区茶屋町19-19 アプロースタワー10階(KGハブスクエア)
電話:06-6485-5611 最寄り駅:中津(地下鉄)駅[4]徒歩4分
※対面及びオンラインでの開催を計画しています。
7. 定員:90名程度 先着順受付
(福祉機関・団体職員、行政福祉部局担当者、ソーシャルワーク
諸団体の会員、研究者、施設関係者、一般、ボランティア)
8. 参加費:3,000円を下記宛てに参加費をお振込みください。(先着順)

※参加申し込み

参加される方は、次のQRコードからお申し込みください。



日本ソーシャルワーク開発研究所
JASWA: Japan Association for Social Work Advancement
事務局:長崎 和則(川崎医療福祉大学)
TEL:080-4264-0994
E-mail:portal.jaswa@gmail.com

(日本ソーシャルワーク開発研究所(JASWA) 代表理事・大阪ソーシャルワーカー協会)

編集後記

資本主義国の大国である米国は、トランプ大統領の、恫喝の後に和解を求めて、米国の利益を優先したもので、「取引」であり、強いものが勝ち残る一方的なゲームに成り下がってしまいました。

このゲームに負けた人間には、和平や金儲けができたとしても、虐げられた人の気持ちは忘れ去ることはできないのではないのでしょうか。

ここまできると、なんだか、専制主義国の政治形態の方がまともに見えてきます。

どちらも政治家ファーストで、貧しい国民や移民に影響を与えています。

日本では、物価が上がって不安が増していますが、経済の弱いアジアやアフリカの貧者や子どもたちには命の危険が出ていて、日本は軍備拡張などを行っている場合ではなく支援に力を入れるべきです。

日本も総理が変わることになりましたが、空前の株価や金価格の上昇、土地の値上がりにうつつを抜かしている場合ではありません。

スーパーインフレーションがすでに進み始めているのではないのでしょうか。

このような環境下の影響かどうか不明ですが、里親委託数が激減をしています。

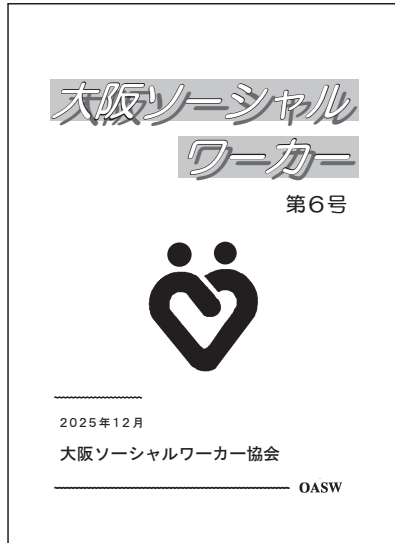
対象児童は増えているはずですが、子ども家庭庁では、「里親委託を制限して、施設入所方針に転換しているのでは」と感じています。

野党から経済対策として、消費税停止案が打ち出されたことが原因で、今のうちに措置（法人税対象）に移しておこうとする動きではないのでしょうか？

里親会役員や里子さんを受け入れられている里親家庭の皆さんに影響が出ないように願っています。

2025年12月

西野昭政



大阪ソーシャルワーカー・第6号
2025年12月発行
大阪ソーシャルワーカー協会

あなたを必要としている子どもたちがいます
あなたの家庭を子どもたちのすこやかな育ちの場に
当会は大阪ソーシャルワーカー協会の活動を支援し、共に若いソーシャルワーカーを
育てたいと思っています。

特定非営利活動法人 里親を支援する会大阪

特定非営利活動法人 里親を支援する会大阪 第3号

発行年月日 2025年12月1日
発行者 石井 勲 (理事長)
特定非営利活動法人 里親を支援する会大阪
〒596-0101 大阪府岸和田市包近町58番地の1
TEL: 072-445-2508
編集者 西野 昭政 (業務執行担当副理事長)
発行数 100部 (非売品)
発行所 有限会社 木村桂文社
〒615-8113 京都市西京区川島梅園町110
TEL: 075-381-9761・9784 FAX: 075-381-1510
E-mail: keibunsha@nifty.com

この記念誌は、社会福祉の研究用に作成していますので、その取り扱いには十分に注意して、差別偏見行為がないように願います。

また、コピーや転載は禁じます。

記念誌を希望される方は、賛助会員費(年会費2,000円)を送付頂ければ、1冊謹呈致します。残部無くなり次第謹呈できません。

