

平成28年度(2016)

研究紀要

第十八輯

社会的包摂と人権課題(2)

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 —

高齢者差別と人権侵害

— エイジズムから高齢者虐待まで —

知的障害者の人権

— 誰もが等しく大切にされる共生社会を目指して —

信頼の醸成による「地域づくり」

— 障害者施設と地域住民との合意形成プロセスに着目して —

公益財団法人 兵庫県人権啓発協会

Bulletin of
The Researches

第十八輯 刊行にあたって

兵庫県では、人権尊重の理念に関して県民の理解を深めることにより、人権の尊重が社会の文化として定着し、県民すべてが互いを認め合いながら共に生きる「共生社会」の実現を目指して、家庭や学校、地域、職場などあらゆる場における教育及び啓発を進めてきました。

また、兵庫県・公益財団法人兵庫県人権啓発協会は、今後の効果的な人権に関する施策を検討するための基礎資料に資することを目的として、平成10年から5年毎に「人権に関する県民意識調査」を実施してきました。平成25年度の調査は、これまでの継続的な「女性」、「子ども」、「高齢者」などの人権課題の設問に加えて、「拉致問題」や「東日本大震災」などの新しい人権課題や「人権についての様々な考え方」などを新設して県民の意識動向の把握に努めました。

その結果、「今の日本は、人権が尊重されている社会である」に関して、肯定的意見は55.7%で前回調査に比して11.3%の増、否定的意見は15.8%で前回調査に比して7.9%の減と、明らかに「人権が尊重される社会」になってきていると考える人が増えています。その一方で、「自分の権利ばかり主張して、他人の権利を尊重しない人が増えている」に関しては、増えていると考える人が70%となっています。このことから、県民の人権意識は、人権尊重の理念に対する正しい理解は進んできているものの、それが態度や行動に結びつくという点では、いまだ十分とはいえない現状が依然としてあること、また、県民の人権に対する考え方が多様化している現状も見えてきました。

本年度は、人権に関する県民意識調査結果の分析を踏まえた昨年度の研究テーマを継承し「社会的包摂と人権課題（2）」とし、さらに具体的な諸課題を論文の主題としました。子どもの人権では「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―」を、高齢者の人権では「高齢者差別と人権侵害―エイジズムから高齢者虐待まで―」を、障害者の人権では「知的障害者の人権―誰もが等しく大切にされる共生社会を目指して―」を、人権が尊重される地域づくりでは「信頼の醸成による『地域づくり』―障害者施設と地域住民との合意形成プロセスに着目して―」を研究論文としてまとめ、それぞれにおいて最新の知識・知見に基づいた情報提供ができるよう努めました。読者の皆さまには、これからの人権教育及び人権啓発活動を進める上で参考にしていただければ幸いです。

最後になりましたが、研究紀要第十八輯の刊行にあたり、ご多用の中、研究推進委員会におきましてご協議いただきました委員の皆さま、並びに研究論文のご執筆をいただきました先生方に心からお礼を申し上げます。

平成29年3月

公益財団法人 兵庫県人権啓発協会

研究紀要第十八輯 目 次

社会的包摂と人権課題（2）

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—	道中 隆	3
------------------------	------	---

高齢者差別と人権侵害

—エイジズムから高齢者虐待まで—	大和三重	25
------------------------	------	----

知的障害者の人権

—誰もが等しく大切にされる共生社会を目指して—	植戸貴子	49
-------------------------------	------	----

信頼の醸成による「地域づくり」

—障害者施設と地域住民との合意形成プロセスに着目して—	野村恭代	71
-----------------------------------	------	----

あとがき	野津隆志	89
------------	------	----

研究推進委員会及び執筆者紹介		93
----------------------	--	----

社会的包摂と人権課題（2）

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—

道中 隆

はじめに.....	4
第1節 社会保障の揺らぎ	
第2節 根底にある4つの考え方	
第1章 親の雇用の劣化.....	6
第1節 貧困と非正規雇用	
第2節 貧困層の動向	
第3節 貧困問題の再認識	
第2章 「子どもの貧困」への視座	10
第1節 背景	
第2節 先行研究と研究動向	
第3節 貧困と健康問題	
第3章 福祉機関と保健・医療機関との連携.....	16
第4章 生活困窮世帯の子どもの学習支援.....	17
第1節 福岡市学資保険訴訟「中嶋訴訟」の意義	
第2節 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会（報告書）」	
第3節 学習支援の政策動向	
おわりに 今後の課題.....	19

はじめに

第 1 節 社会保障の揺らぎ

今、日本は所得格差が拡大し生活に困窮する世帯やワーキングプアなどの低所得者層の増加など大きな社会問題に直面している。貧困世帯は、経済的な生活上の困難に加えて、社会的孤立や対人関係での困難、心身の不調といった健康面での不全などが重複するさまざまな困難な問題を抱え込むことが少なくない。なかでも「子どもの貧困」をめぐる問題は、解決すべき焦眉の政策課題としてクローズアップされている。

戦後、わが国の社会保障（Social Security）は、雇用と保険原理を基軸とした貧困を防ぐための制度設計として構成されている。一方、貧困の救済の機能からは、公的扶助を含む社会福祉や公衆衛生を加えたセーフティネットとしてその重要な役割を果たしている。

社会保障は、終身雇用制や年功賃金制を前提としたものであったが、その働き方が大きく変わった。雇用の崩壊によるワーキングプアの増大、高齢化や少子化という社会構造の変化、貧困層の顕在化、といった急激な社会変容によりコントロールを失い、社会保障制度は間尺にあわなくなっている。国民生活に直結する「雇用」、「年金」、「医療」、「介護」、「住居」、「福祉」の綻びは、制度への信頼の揺らぎとなり、生きづらさとともに生活不安となっている。

第 2 節 根底にある 4 つの考え方

国民生活の安心・安全を担保するセーフティネットは、①雇用のビッグバン、②保険原理の綻びと社会的排除（Social exclusion）、③公的扶助制度の綻び、④低所得者の住まいの居住水準の劣化の 4 つの視点から捉えることができる。

まず、最初の雇用のビッグバンは、労働法制的相次ぐ規制緩和から賃金や福利厚生を含む働く側の労働基準を押し下げる結果となり、非正規雇用の一般化に寄与することとなった。非正規雇用のさまざまな不利益性は、ワーキングプアなど貧困層の拡大に繋がっている。雇用の劣化は、努力しても報われない閉塞感の漂う「あきらめ社会」として、現代社会に暗い影を落とすことになった。

2 つ目の保険原理の綻びと社会的排除（Social exclusion）は、雇用の劣化に伴い保険原理に基づく社会保障のあり方にも影響を及ぼしている。非正規雇用の拡大は、地域保険に負荷をかけている。国民年金（国年）や国民健康保険（国保）は保険料が定額か、定額部分を伴っているため、所得が低くなるほど負担が相対的に重く逆進的に働くことになる。企業で働く非正規雇用者の大幅増加があり、非正規雇用者は地域保険制度に加入することになる。そうした人たちの所得は相対的に低く保険料の逆進性に直面する。

国民年金保険料および国民健康保険料（税）の収納率は著しく低下している。1990 年代

前半は85%前後だった国民年金保険料は、2011年度には58.6%まで落ち込んだ。その後回復したとはいえ2015年度は63.4%にとどまっている。

特に母子世帯の18%は公的年金保険料を払っておらず、さらに7%は健康保険料すら払っていない。こうした家庭の子どもは病気になっても病院に行って医者に診てもらうことすら困難である。そして母親自身も老後において年金の未受給という貧困リスクを抱えることになる。子どもが必要な医療が受けられないといった医療保障の揺らぎや、保険料の未加入、未納による80万人の無年金者、低年金者のさらなる拡大が懸念される。同様に応益負担と給付の増大による介護保険からの排除の顕在化も窺われている。収納率の悪化と保険給付の増大により保険運営は危機的状況に陥っている。こうした一次的セーフティネットである保険原理の綻びは、社会的に支援が必要な人ほどこのセーフティネットから零れ易く社会的排除に曝されることとなる。

3つ目は貧困救済を目的とする公的扶助制度の綻びである。もっぱら生活保護制度がその役割を担っており、国民生活の「最後の砦」の二次的セーフティネット（ファイナルセーフティネット）として位置づけられている。

この間、生活保護には、「仕事は探せば見つかるもの」、「仕事をすれば食べていけるもの」という『2つの神話』があった。しかし、現在においては、過去の神話となっているにもかかわらず、「水際作戦」と称した不適正な保護制度の運用がある。生活に行き詰まり、福祉事務所に駆け込んできた要保護者に厳しい対応をする自治体は少なくない。こうした「水際作戦」は、財務ベクトルに重点をおいた生活保護の運用による行き過ぎた保護抑制、法令遵守（Compliance）の問題である。

厳しい不適正な制度運用の結果、「おにぎりが食べたい」とメモを書き残していた要保護者の「餓死事件」は、この日本社会で生きることが許されない衝撃的なインシデントとして人々の記憶にまだ新しい。また、生活保護制度の信頼を根幹から揺るがすような不正受給事犯が報道されると強いバッシングの嵐となり、真に保護を要する人々を生活保護から遠ざけ、スティグマ¹を助長させた。その結果、保護費の削減や制度利用者への心理的な抑制となり、貧困を潜在化させている。生活困窮者の相談や申請など影響も懸念されている。

最後は、低所得の高齢者をはじめとする生活困窮者の住まいの確保と居住水準の劣化である。人間らしい生活・住まいのナショナルミニマムは確立されていない。住居はすべての自立支援の基点となるものである。賃貸市場からは住宅の供給量は過剰で住居の数は確保されているものの、適切な住居としての質の劣化が顕在化し住まいのセーフティネットが揺らいでいる。

貧困世帯は、経済的な生活上の困難に加えて、社会的孤立や対人関係での困難、心身の不調といった健康面での不全などが重複するさまざまな困難な問題を抱え込むことが少なくない。

1 スティグマ（stigma）は、個人が社会的に十分受け入れられる資格をはく奪されている状況、否定的な意味合いのある社会的な刻印（烙印）という意味をさす。

このように国民の安全・安心を支えるセーフティネットの機能や役割が弱体化している。とりわけ派遣法等労働法制の規制緩和の潮流は、雇用の劣化に拍車をかけ、日本の終身雇用という仕組みを弱体化させた。雇用の劣化は、すさまじく、非正規で働く親の貧困が、子どもの将来へ暗い影を落としている。本稿では、筆者の生活保護の受給世帯やワーキングプア、ホームレスの実態の実証的な調査研究から、貧困が世代間で継承される現実を報告している。

子どもの貧困については、子どもにとって幼少期の社会経済的不利益が、住居、家庭環境、生活習慣、意欲、健康状態、学歴などの面でさまざまな負の影響をもたらし、貧困の世代的な継承の要因となり得ることを示唆している。ここでは貧困家庭の現実の生活実態に迫りつつ、子どもの貧困をめぐる問題がどのように認識され、どのような政策課題があるのか、あるいは具体的にどのような支援が可能なのかといった支援のあり方について議論を深めることを目的としている。

第 1 章 親の雇用の劣化

第 1 節 貧困と非正規雇用

日本の雇用は、働き方として非正規雇用が一般化し、非正規雇用により雇用が劣化するなか、ワーキングプアや生活困窮者といった低所得者層の増加など大きな社会問題に直面することになった。戦後、日本の労働市場において非正規雇用の不利益性については、好況不況を問わず、不安定でかつ不利益を被る非正規雇用者の雇用問題として取り上げられてきた。それは日雇労働者や季節労働者の業務上の災害や健康問題といった観点からの限定的なものでしかなかった。しかし、非正規雇用の問題が社会問題として取り上げられなかった理由の一つは、日本的な終身雇用と正規雇用者が大多数を占める社会において非正規雇用者が少数派であったことによるものと考えられる。

この間の日本社会では、非正規雇用は中高年女性のパート労働者（パート）に代表されるように家族に頼ることができる副次的な働き手として認識されてきた。ジェンダーの視点からもシャドウワークのように社会による位置づけが弱く、保護の必要性が過小評価されていたためである。日本ではこれまで世帯主である男性の雇用が安定していた。しかし、1990年代の半ば頃から揺らぎはじめ、1995（平成 7）年には非正規雇用が 1,000 万人（20.9%）を超え、2015（平成 27）年では 1,980 万人（37.5%）とこの 20 年間で非正規雇用がほぼ倍増している（表 1 参照）。少数派のはずであった非正規雇用は、実に雇用者人口の 3 割を超える存在になった。非正規雇用とは労働力調査で「パート・アルバイト、派遣社員、契約社員・嘱託、その他」として回答者の「職場での呼称」で区分されている。自らの選択による少数派であった非正規雇用が、柔軟型の雇用形態により多様化したことによって明らかになってきたのは、自由な勤務形態で気ままに働く労働者というよりは、福利厚生を含めた賃金といっ

た不利益を被る労働者としての課題である。その当時の世代が親になる 2000 年代以降に子どもの貧困が注目されるようになった。女性就業者の正規・非正規構成比率をみてみると総数では 57% が非正規雇用である。年齢区分からみた女性の非正規雇用率は 15 歳～19 歳では 76.4% で最も高く、25 歳～29 歳では 36.7% と最も低い（図 1 参照）。

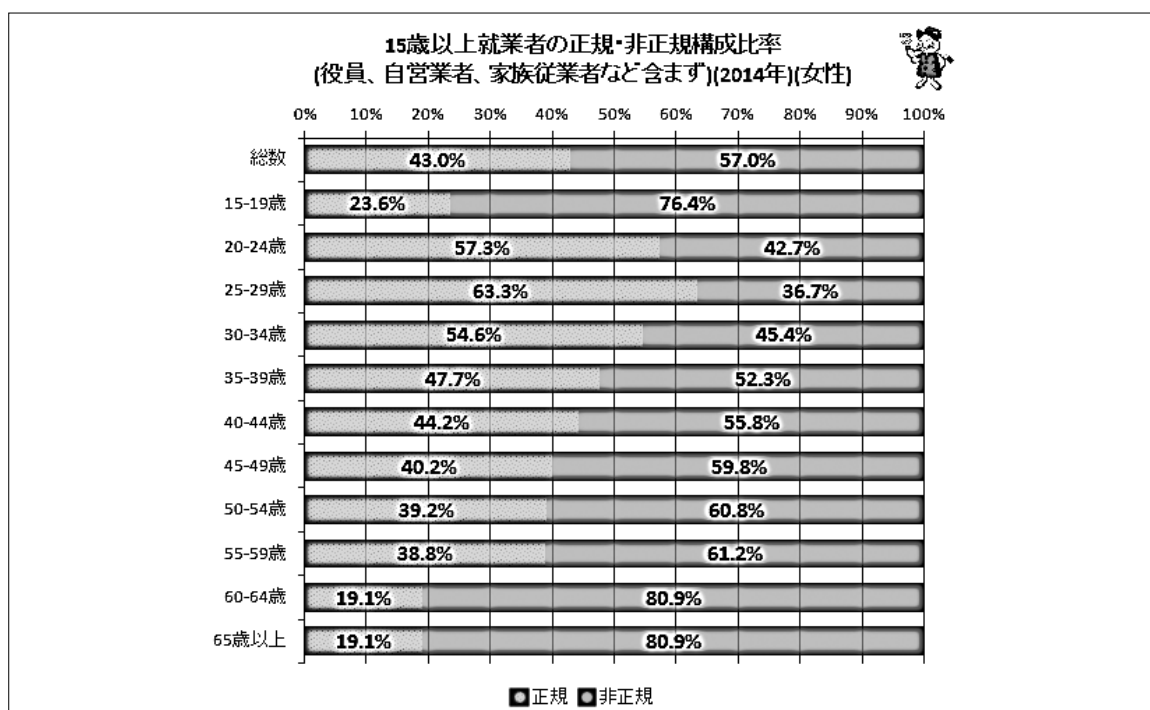
親の非正規雇用が拡大しはじめた頃から「ワーキングプア」という言葉がメディアでも頻繁に取り上げられるようになった。まさに働いても生活に困窮する貧困層の姿が浮かび上がった。

表 1 非正規労働者の現状

	正規雇用	非正規雇用	計
1995 (H 7) 年	3,779 万人	1,001 万人	4,780 万人
2005 (H17) 年	3,374 万人	1,633 万人	5,007 万人
2015 (H27) 年	3,304 万人	1,980 万人	5,284 万人

出典：総務省統計局「労働力調査」1995 年、2005 年および 2015 年

図 1 女性就業者の正規・非正規構成比率



出典：総務省統計局「労働力調査」2014 年

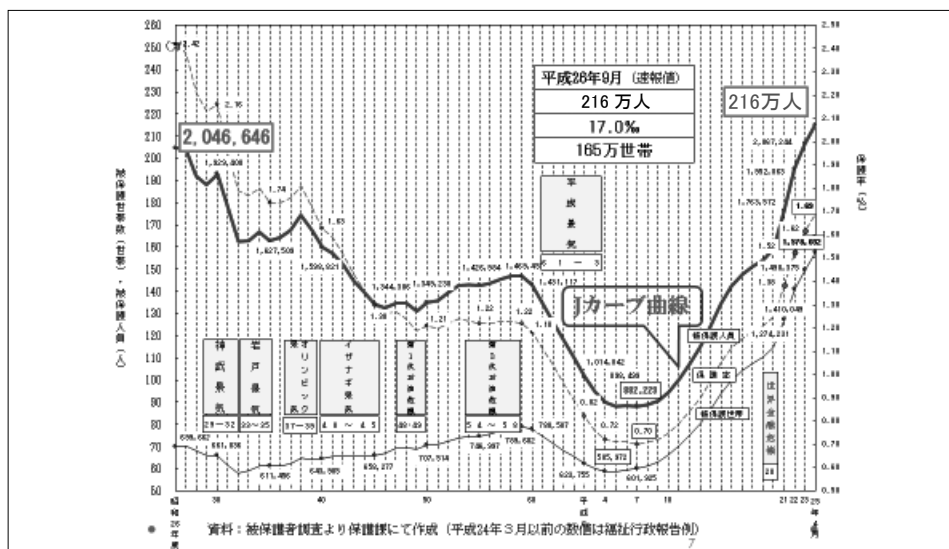
第2節 貧困層の動向

生活困窮層の中でも生活保護受給者は、2008（平成20）年9月のリーマンショックから急増したかのような論調もあるが正確ではない。保護の動向は、雇用など労働政策ともリンクしており、1994（平成6）年から1995（平成7）年を基点として一気に上昇に転じ、今日まで伸び続けている（図2参照）。

一方、日本の社会経済状況においては、1989（平成元）年の消費税の導入や、1997（平成9）年～1998（平成10）年の北海道拓殖銀行や山一証券などの破綻といった金融危機があったが、保護の動向への影響は限定的であった。

保護の動向として、もう一つ見逃してはならないことは、稼働世帯化という保護受給層の様相の変化である。保護受給世帯には、高齢者世帯、母子世帯、傷病世帯、障害者世帯、その他の世帯の5つの世帯類型がある。そのうち、その他の世帯が大きく増加している。その他の世帯には、稼働年齢層にあり稼働能力を有する者が多く含まれる。そもそも生活保護制度は、生活困窮の事実をもって保護する制度設計となっている。しかしながら、これまでの生活保護は、非稼働世帯が87%を占め、保護の対象者はもっぱら高齢者、傷病者、障害者などであり、働く能力を有する者は実態上保護から排除されてきた。

図2 被保護世帯、被保護人員、保護率の推移

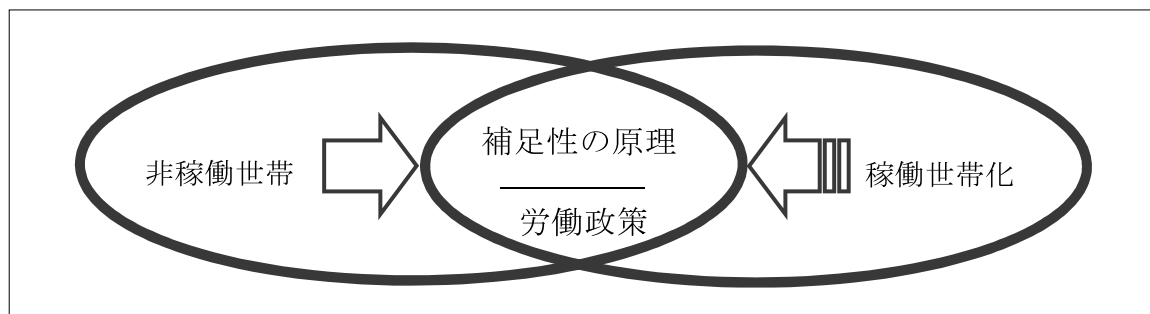


出典：厚生労働省社会・援護局保護課

非稼働世帯を中心として行われてきた保護行政は、稼働世帯化という様相の変化により働く能力を有する稼働年齢層を対象としなければならなくなり、新たな課題の解決を迫られることとなった（図3参照）。その意味で保護の動向は、単に受給世帯が増加したということ

のみではない。ワーキングプア層やボーダーライン層の生活保護への新たな参入は、制度の重要なターニングポイントとなった。つまり生活保護制度への稼働世帯の参入という潮流は、最低生活を保障することのみでなく、就労による自立を積極的に支援する政策オプションとして、労働政策上の政策変更を意味する。

図3 保護受給世帯の稼働世帯化



出典：筆者作成

生活保護受給者は、現在、過去最高値を更新し、2016年3月164万世帯、216万4千人と続伸している。生活保護受給者の増加は、労働政策上の規制緩和が相次いで行われて以降であり、非正規雇用者の増加と平行な関係となっている。すなわち、非正規で働く親の雇用の劣化が、子どもの貧困の要因となっていると言えよう。

雇用の劣化による戦後の最大値を更新する生活保護受給者の増加は、ある意味でリーマンブラザースの破綻よりも衝撃が大きいものがある。言うまでもなくリーマンショックが世界経済に深刻な打撃を与えたのは、これをきっかけに欧米の不良債権問題が表面化し、世界的な金融危機が生じたことは事実である。しかし、それ以上に雇用の劣化による影響は大きく、今なお生活保護受給層の増加という余震が続いている。

一生懸命働いても努力が報われないといった無気力さや閉塞感を抱かせる社会へと変容しつつある。循環型市場経済の中、柔軟型の働き方、働き方として、非正規雇用が推し進められ、雇用の劣化に歯止めがかかっていない。むしろ、雇用は悪化する状況にある。現下において格差社会が拡大し、ワーキングプアやボーダーライン層、生活保護受給者層など貧困の裾野が広がっている。

今後、構造化された雇用問題という大人社会のひずみが、子どもの貧困や貧困の世代的連鎖へのどのような影響があるのか、これこそが日本にとっての大きな問題である。しかし残念ながら、こうした領域の研究蓄積がなく具体的なプロセスも明らかになっておらず、現状では中長期的な影響はわかっていない。

生活困窮者の自立支援は福祉行政のみならず、社会政策上の大きな課題として浮かび上がった。政府は、2005年度より生活保護受給者に対する自立支援プログラムを導入し、自

立に向けた取り組みを強化した。戦後、最大の保護動向に対し、セーフティネット機能だけでなく、受給者の自立を果たす自立支援機能の強化が喫緊の課題となっている。

第3節 貧困問題の再認識

福祉の第一線となる福祉事務所をはじめとして、対人援助機関のフィールドでは、生活上の困窮にとどまらず、就労や対人関係での困難、心身の不調など健康問題が重なる困難な事例が多く、担当者は対応に頭を悩ませている。

貧困による子どもへの影響は、単にお金がないから欲しいものや必要なものが手に入らないといった経済的不利益のみでない。親とのコミュニケーションの機会が少なくなることや、必要な居住スペースがないため自分の時間や空間が確保されないばかりか、未成熟な社会性、基本的な生活習慣や学習習慣の未確立、低い意欲と学力、心身の不全など、子どもの成長過程において、はかり知れない不利益をおよぼす可能性がある。「子どもの貧困」は、「親の貧困」とは異なる視点から貧困を捉え直し、その不利益性の影響を説明することができる。こうした客観的事実から親の貧困が深刻なほど、子どもにとってはもはや取り返すことのできない暴力的な剥奪が生じることとなる。子どもと親とを切り離して、子どもを権利主体として捉え直さなければならない理由がここにある。

このように貧困に対する見方が異なると対応の仕方や方法が異なったものになり、貧困そのものの解釈自体にも大きな影響を与えるものとなる。経済格差が子どもの低学力や低学歴といった教育格差を生み、その教育格差が貧困誘因となって次世代に継承される連鎖の構図が浮かび上がってくる。貧困によって剥奪される子どもの権利が、もはや子ども自身の努力のみでは回復困難となることが憂慮される。人生のスタート時点で挽回しにくい不利を背負い、将来の可能性が狭められ、大人の貧困が子どもの貧困へと引き継がれる『貧困の世代的継承』こそが問題であり、重要な政策課題の一つとして認識しなければならない。

第2章 「子どもの貧困」への視座

第1節 背景

経済格差が広がる中、相対的貧困率²は1985年の12.0%から2012年には16.1%に上昇、6人に1人が貧困状態にある。低所得者層や保護受給世帯が増加してきたが、2008年の金融危機以降、保護動向の様相は一変した。2016年12月分概数では、保護受給者数は約

2 生きるための最低限必要な食べ物等があっても、社会で普通に暮らしていくのに十分なお金がない状態を「相対的貧困」と呼ぶ。相対的貧困率は、国民を所得順に並べて中央値の2分の1に満たないひとがどのくらいいるかという指標。厚生労働省は、16.1%（2012）で6人に1人が貧困であることを公表。

214.6 万人、保護受給世帯数は約 163.8 万世帯となっている。

また、子どもの相対的貧困率も 1985 年の 10.9% が 2012 年には 16.3% に上昇している。親の雇用の劣化により世帯収入が減少し、就学援助制度の利用も大幅に増加している。就学援助率は、1999（平成 11）年度の 7.94% から 2013（平成 25）年度の 15.68% と倍増している（大阪府 25.21% 兵庫県 16.42%）。

一方、厚生労働省は、子どもがいる世帯の相対的貧困率（2012 年）を「大人が 2 人以上いる世帯」の貧困率は 12.4% で、「大人が 1 人の世帯」の貧困率は 54.6% であると公表した（2007 年国民生活基礎調査）。貧困率の国際比較では、子どもがいる現役世帯で「大人が 1 人の世帯」の貧困率は OECD 平均 31.0% で日本は 50.8%（表 2 参照）と突出し、33 か国中最も高い。とりわけ子どもの貧困率は、突出しており、OECD 諸国のなかで再分配後の貧困率が高くなっているのは日本だけであり、子どもの貧困は政策から取り残されている。

表 2 相対的貧困率の国際比較（2010 年）

相対的貧困率			子どもの貧困率			子どもがいる世帯の相対的貧困率										
						合計		大人が一人				大人が二人以上				
順位	国名	割合	順位	国名	割合	順位	国名	割合	順位	国名	割合	順位	国名	割合	順位	
1	チェコ	5.8	1	デンマーク	3.7	1	デンマーク	3.0	1	デンマーク	9.3	1	ドイツ	2.6	1	
2	デンマーク	6.0	2	フィンランド	3.9	2	フィンランド	3.7	2	フィンランド	11.4	1	デンマーク	2.6	2	
3	アイスランド	6.4	3	ノルウェー	5.1	3	ノルウェー	4.4	3	ノルウェー	14.7	3	ノルウェー	2.8	3	
4	ハンガリー	6.8	4	アイスランド	7.1	4	アイスランド	6.3	4	スロヴァキア	15.9	4	フィンランド	3.0	4	
5	ルクセンブルク	7.2	5	オーストリア	8.2	5	オーストリア	6.7	5	英国	16.9	5	アイスランド	3.4	5	
6	フィンランド	7.3	5	スウェーデン	8.2	6	スウェーデン	6.9	6	スウェーデン	18.6	6	スウェーデン	4.3	6	
7	ノルウェー	7.5	7	チェコ	9.0	7	ドイツ	7.1	7	アイルランド	19.5	7	オーストリア	5.4	7	
7	オランダ	7.5	8	ドイツ	9.1	8	チェコ	7.6	8	フランス	25.3	7	オランダ	5.4	8	
9	スロヴァキア	7.8	9	スロベニア	9.4	9	オランダ	7.9	8	ポーランド	25.3	9	フランス	5.6	9	
10	フランス	7.9	9	ハンガリー	9.4	10	スロベニア	8.2	10	オーストリア	25.7	10	チェコ	6.0	10	
11	オーストリア	8.1	9	韓国	9.4	11	フランス	8.7	11	アイスランド	27.1	11	スロベニア	6.7	11	
12	ドイツ	8.8	12	英国	9.8	11	スイス	8.7	12	ギリシャ	27.3	12	スイス	7.2	12	
13	アイルランド	9.0	12	スイス	9.8	13	ハンガリー	9.0	13	ニュージーランド	28.8	13	ハンガリー	7.5	13	
14	スウェーデン	9.1	14	オランダ	9.9	14	英国	9.2	14	ポルトガル	30.9	13	ベルギー	7.5	14	
15	スロベニア	9.2	15	アイルランド	10.2	15	アイルランド	9.7	15	メキシコ	31.3	15	ニュージーランド	7.9	15	
16	スイス	9.5	16	フランス	11.0	16	ルクセンブルク	9.9	15	オランダ	31.3	15	ルクセンブルク	7.9	16	
17	ベルギー	9.7	17	ルクセンブルク	11.4	17	ニュージーランド	10.4	17	スイス	31.6	15	英国	7.9	17	
18	英国	9.9	18	スロヴァキア	12.1	18	ベルギー	10.5	18	エストニア	31.9	18	アイルランド	8.3	18	
19	ニュージーランド	10.3	19	エストニア	12.4	19	スロヴァキア	10.9	19	ハンガリー	32.7	19	オーストラリア	8.6	19	
20	ポーランド	11.0	20	ベルギー	12.8	20	エストニア	11.4	20	チェコ	33.2	20	カナダ	9.3	20	
21	ポルトガル	11.4	21	ニュージーランド	13.3	21	カナダ	11.9	21	スロベニア	33.4	21	エストニア	9.7	21	
22	エストニア	11.7	22	ポーランド	13.6	22	ポーランド	12.1	22	ドイツ	34.0	22	スロヴァキア	10.7	22	
23	カナダ	11.9	23	カナダ	14.0	23	オーストラリア	12.5	23	ベルギー	34.3	23	ポーランド	11.8	23	
24	イタリア	13.0	24	オーストラリア	15.1	24	ポルトガル	14.2	24	イタリア	35.2	24	日本	12.7	24	
25	ギリシャ	14.3	25	日本	15.7	25	日本	14.6	25	トルコ	38.2	25	ポルトガル	13.1	25	
26	オーストラリア	14.5	26	ポルトガル	16.2	26	ギリシャ	15.8	26	スペイン	38.8	26	アメリカ	15.2	26	
27	韓国	14.9	27	ギリシャ	17.7	27	イタリア	16.6	27	カナダ	39.8	26	ギリシャ	15.2	27	
28	スペイン	15.4	28	イタリア	17.8	28	アメリカ	18.6	28	ルクセンブルク	44.2	28	イタリア	15.4	28	
29	日本	16.0	29	スペイン	20.5	29	スペイン	18.9	29	オーストラリア	44.9	29	チリ	17.9	29	
30	アメリカ	17.4	30	アメリカ	21.2	30	チリ	20.5	30	アメリカ	45.0	30	スペイン	18.2	30	
31	チリ	18.0	31	チリ	23.9	31	メキシコ	21.5	31	イスラエル	47.7	31	メキシコ	21.0	31	
32	トルコ	19.3	32	メキシコ	24.5	32	トルコ	22.9	32	チリ	49.0	32	トルコ	22.6	32	
33	メキシコ	20.4	33	トルコ	27.5	33	イスラエル	24.3	33	日本	50.8	33	イスラエル	23.3	33	
34	イスラエル	20.9	34	イスラエル	28.5	—	韓国	—	—	韓国	—	—	韓国	—	—	
OECD平均		11.3	OECD平均		13.3	OECD平均		11.6	OECD平均		31.0	OECD平均		9.9		

（出典）OECD（2014）Family database “Child poverty”

（注）ハンガリー、アイルランド、日本、ニュージーランド、スイス、トルコの数値は 2009 年、チリは 2011 年。

出典 内閣府 平成 26 年度版子ども・若者白書 第 1-3-39 図より

第 2 節 先行研究と研究動向

保健福祉の現場ではさまざまな問題や課題を抱える事例の報告や調査研究も盛んに行われるようになり、分析対象も貧困世帯から子どもへと広がりを見せ、子どもの貧困が今日的課題となっている。子どもの貧困について、阿部（2005）は、福祉国家が直面する政策課題の中でも最も重要な問題の一つであり、「機会の平等」という観点から大きな格差や貧困状況は望ましくないと指摘している。また、岩田（2007）は、ホームレスなど貧困や社会的排除にさらされる危険性が高い「不利な人々」の背後に低学歴があると説明している。道中（2009）は、「保護受給層において自身の成育世帯も保護受給世帯という世代間の貧困の連鎖がみられるとともに、保護受給層の多くが中卒または高校中退と低位学歴であり、低位学歴が社会生活上のさまざまな困難に深く関与している」と精緻なデータによる報告をしている（表 3 参照）。

表 3 学歴別 非正規比率と所得

18 ～ 34 歳男女	非正規比率 (%)	平均所得 (万円)
高 校 卒	58.3	256.3
高校中退	67.6	205.7
大 学 卒	23.1	361.6
大学中退	61.8	238.6

* 高校中退は、高校中退経験があり、かつ最終学歴が中卒

* 大学中退は、大学中退経験があり、かつ最終学歴が高卒

出典：リクルートワークス研究所「ワーキングパーソン調査」2010

多くの先進国においては、格差の拡大を防止する観点から保育・幼児教育の重要性が注目されている。学びの格差は、就学前の段階からはじまっていることは周知の事実となっている。各国は、小学校に入学する前の教育への早期介入政策を行っている。

アメリカの研究では、就学前教育を受けた子どもの方が受けなかった子どもより高校中退率や所得、犯罪の分野でよい結果が確認されている。ニュージーランド教育省の調査においても就学前教育を受けた子どもが 16 歳になった時の認知力や態度を調べたところ、計算と問題解決能力、社会性の効果が明らかにされた。

こうした研究蓄積により子どもへの社会的投資の効果は、乳幼児期が最も高く年齢が上がるほど教育効果は下がるという報告もある。

イギリスでは、サッチャー政権時代に経済は回復したものの子どもの貧困率が 3 倍になっていた。サッチャー政権を引き継いだトニーブレアは、子どもの貧困問題の克服を最優先の課題とした。子どもが人生の早期に確実かつ最善のスタートを切ることを目的とした「シェア・スタートプログラム」を展開し、総合的な取り組みが実施された。貧困家庭に無料の幼

児教育や保育料への税制上の支援が講じられた。福祉施設の利用や職業紹介などさまざまな相談を切れ目のないサービスと情報提供を母親一人ひとりに行い、母親の社会的孤立を防ぐ政策がとられている。

日本では、被保護世帯の貧困要因や自立に焦点をあてた実証的研究はまだ緒についたばかりである。母子世帯の貧困問題は、単純に被保護母子世帯の被保護率が極端に高く³、貧困に陥りやすいというだけでなく、子どもにとって幼少期の経済的不利益が、学歴、健康面、住居、家庭環境、意欲、児童虐待など様々な面で社会的排除をもたらし、貧困の要因となりうるということが指摘されている（阿部 2008、山野 2008、道中 2008）。

第 3 節 貧困と健康問題

貧困の世代間継承に関する調査では、阿部彩（2006）⁴の「15 歳の生活状況がその後の生活にも強い影響を与えている」ことの指摘や、保護の廃止世帯を分析した藤原・湯沢（2010）⁵の報告がある。道中（2007）⁶は、A 市の生活保護受給層の 390 世帯（757 人）を調査し保護受給世帯の 25.1% が親の貧困を世代間継承し、母子世帯の 40.6% の継承率や 10 代による出産が 26.4%、低位学歴 66.0% が見受けられることなど、社会的不利益が世代間継承することを実証している。また、道中（2008）⁷は、B 市の保護受給母子世帯 214 世帯（638 人）を調査し、母の精神疾患罹患率 33.6%、10 代出産 25.7%、低位学歴 57.0% など母子世帯の貧困の複合的な誘因と貧困の世代間継承に関する実態をデータにより明らかにしている。

引き続き、駒村・道中・丸山（2010）⁸の B 市および C 市調査の解析結果においては、世帯の抱える問題として次のことを指摘している。母親の病気と子どもの病気の関係について、被保護世帯の母親の罹患率の高さは突出していることのみでなく、子どもの病気にも有意に相関関係があることを明らかにしている。また、DV 歴のある母親と子どもの虐待や非嫡出子との関係など、非嫡出子と DV 経験のそれぞれが子どもの虐待経験と関係があることを報告している。こうした独自調査により解明しようとする精緻な貧困研究の報告は、メゾレベルの調査とはいえ政策的示唆を与える。

3 2008 年度の生活保護の世帯保護率は 23.9%であるが、母子世帯は 133.2%であった（全世帯平均を大幅に上回っている。（『生活保護と日本型ワーキングプア』p.78 ミネルヴァ 2009、国立社会保障・人口問題研究所「生活保護の公式統計」）

4 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

5 藤原・湯沢（2009）「生活保護世帯の世帯構造と個人指標」『社会福祉学』Vol50- 1,2009 年 5 月

6 道中（2007）「保護世帯層の貧困の様相」『生活経済政策』生活経済政策研究所、No.127, August

7 道中（2009）再掲 2

8 駒村康平・道中隆・丸山桂（2011）「被保護母子世帯における貧困の世代間連鎖と生活上の問題」『三田学会雑誌』103 号 4 号、慶応義塾経済学会三田学会雑誌編集委員会

表4 被保護世帯の実態調査(世帯類型の母子世帯のみ計上) 各項目()内数値の単位=%

		2007 (A市調査) (106世帯,312人)	2008 (B市調査) (214世帯,638人)	2010 (C市調査) (104世帯,318人)
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 再掲(施設・母子寮・里親等成育歴)		—	—	79(76.0)
		—	—	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り出産件数ではない。

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(2009)『生活保護と日本型ワーキングプア』の資料に2010調査(C市調査)を加え修正

1. DV、非嫡出子と児童虐待

生活保護を受給する母子世帯では、法律婚によらない非嫡出子が多く出現している。その非嫡出子とDV経験を有する母子世帯において、それぞれが子どもの虐待経験と関係がある(表5参照)が、共分散構造分析を行い標準化された推計値はそれぞれ0.14と0.27という数字で、DV経験のほうが非嫡出子よりも2倍の効果があることが確認された。しかし、数値はいずれも小さく、子ども虐待の背景にはその他の要因が大半を占めることがわかる。調査の結果では、虐待や離死別などで実の親と暮らせない社会的養護の子どもたちのほとんどの場合は、乳児院や児童養護施設に措置されているが、保護受給母子世帯のなかには子どもを施設に預けて母子が別々に生活している実態も散見された。筆者の経験からは、虐待発生の要因として、経済的困難さをベースに子ども側の「手のかかる子・育てにくい子」⁹が挙げられるが、ここでは子どものこうした属性については把握していない。

9 「手のかかる子・育てにくい子」とは、未熟児、低出生体重児、多胎児、慢性疾患、障害児、生活・行動上の問題を有する子どもをいう。

表5 DV歴の有無、非嫡出子の有無と児童虐待の経験

		児童虐待経験		合 計
		なし	あり	
DV 歴なし	度数	236	12	248
	%	95.2	4.8	100.0
DV 歴あり	度数	53	17	70
	%	75.7	24.3	100.0
合 計	度数	289	29	318
	%	90.9	9.1	100.0
非嫡出子なし	度数	241	18	259
	%	93.1	6.9	100.0
非嫡出子あり	度数	48	11	59
	%	81.4	18.6	100.0
合 計	度数	289	29	318
	%	90.9	9.1	100.0

注1：Pearsonカイ二乗検定で、1%水準で有意である。

注2：DV歴は、被保護母子世帯の母が保護受給する以前に被害を受けていたという被DV歴をいう。

出典：駒村康平・道中隆・丸山桂（2011）「被保護母子世帯における貧困の世代間連鎖と生活上の問題」『三田學會雑誌』103 巻 4 号，慶応義塾経済学会 pp.51-77.

2. 10代出産のリスク

調査の結果では、通俗的に表現すれば「できちゃった離別」「できちゃった貧困」といった事象が散見され、10代の妊娠、出産によるさまざまな困難な課題が浮かび上がっている。10代出産の発生率は、2007 調査（26.4%）、2008 調査（25.7%）、2010 調査（21.2%）と高率である（表4参照）。

10代出産もまた高卒以上の学歴と成育後の保護受給経験に影響を与えており、10代での出産経験が、高校進学や卒業の阻害要因や被保護リスクを引き上げている。10代の出産経験の有無と母親の学歴、保護受給歴との関係性は、表6のとおり、相関が確認されている。

社会経済的困難が重なった時に虐待のリスクが高くなることは先行研究で明らかにされている。医療的ケアの必要な心身障害児の場合にはさらに虐待のリスクは増大する。イギリスでは10代の出産を「社会的排除」を招きやすいハイリスクの事象ととらえ、国を挙げての重点政策として取り組んでいる。そうした母親は貧困に陥りやすく、子どもが虐待を受ける可能性がより高まるためである。

表 6 10 代の出産経験の有無と母親の学歴、保護受給歴

		学 歴			保護受給歴		
		中卒・ 高校中退	高卒以上	合計	なし	あり	合計
10 代出産経験 なし	度数	128	130	258	162	96	258
	%	49.6	50.4	100.0	62.8	37.2	100.0
10 代出産経験 あり	度数	46	14	60	28	32	60
	%	76.7	23.3	100.0	46.7	53.3	100.0
合計	度数	174	144	318	190	128	318
	%	54.7	45.3	100.0	59.7	40.3	100.0

注：Pearson のカイ二乗検定で学歴は 1%水準、保護受給歴は 5%水準で有意である。

出典：駒村康平・道中隆・丸山桂（2011）「被保護母子世帯における貧困の世代間連鎖と生活上の問題」『三田學會雑誌』103 巻 4 号，慶応義塾経済学会 pp.51-77。

第 3 章 福祉機関と保健・医療機関との連携

かつて、日本の家族構成は、三世代同居など大家族が多かったため、経験豊富な祖父母が子育てに協力し知恵を伝承することができた。また、兄や姉が幼い子の面倒をみるなど家族全体で子育てを行う仕組みができていた。しかし、核家族、単独世帯など三世代同居でみられたようなつながりが希薄化し家族機能が弱くなっている。

本研究の結果、子どもにとって幼少期の社会経済的不利益は、健康状態、住居、家庭環境、生活環境、意欲、学歴などの面でさまざまな負の影響をもたらし貧困の世代間連鎖の要因となりえることが明らかになった。

経済的困窮の状況で若年妊婦が、望まない妊娠を経て出産に至った経緯の中で乳児虐待という事件がしばしば新聞報道されている。

周産期における「望まない妊娠」、「望まない出産」ではその取り扱いの端緒として、市町村の保健センターや産婦人科、助産院などがある。最初にアクセスできる関係機関の窓口において、こうした妊産婦の相談ができる支援体制の整備が何よりも重要である。妊娠や出産を契機とした医療機関等と福祉や保健の連携の必要性が指摘されよう。

虐待や離死別などで実の親と暮らせない社会的養護の必要な子どもたちのほとんどは、乳児院や児童養護施設に措置されるが、そうした子どもたちに新たな親子関係をつくる里親制度¹⁰を利用することは極めて重要である。

10 里親制度は、保護者のいない児童又は保護者に監護させることが不適當であると認められる児童（「要保護児童」）の養育を里親に委託する制度である。平成 14 年 9 月 5 日付け厚生労働省令第 115 号により、里親の種類は、養育里親、親族里親、短期里親、専門里親と定められている。

里親制度の委託率（2014）は、日本では 16.5% に過ぎない。里親制度の普及を図るため、厚生労働省は 2012 年度から「里親支援 SW¹¹」の配置を事業化している。里親支援 SW は、社会福祉士などの資格を有する乳児院や児童養護施設の職員で児童相談所と連携しながら里親宅を訪問して子育ての悩みを聞き必要に応じて助言する。2014（平成 26）年度は児童福祉施設のほぼ半数の 325 か所に配置されている。このように個別の事例を積み上げながら、里親になることへの重圧感の軽減や心理的ハードルを下げ、委託率を上げることが期待される。スーパーハイリスクの子どもとして捉えられる施設の子どもが、新たな里親家庭で育まれることで貧困の連鎖を断つことが期待されよう。連鎖を断つためには、きちんと教育を受けられる環境を整備し就職させることが何よりも大切だからである。

2016（平成 28）年の児童福祉法の改正では、児童虐待の発生予防や、発生時の迅速かつ的確な対応を行うため、妊娠期から子育て期にわたる総合相談や支援を行う「子育て世代包括支援センター（母子健康包括支援センター）」の法定化や、市区町村における支援体制を充実させるための支援拠点の整備が行われるなど、市区町村の体制強化が図られることとなった。

児童虐待による死亡が最も多い産後 1 か月までの児童虐待の発生防止及び産後ケアの充実のため、保健師や助産師の資質向上を図るとともに、妊産婦のためのわかりやすいパンフレットやリーフレット作成等により、産後の母子の健康や子育て支援を推進する必要がある。また、思いがけない妊娠などにより、妊娠に悩む人が気軽に専門職員に相談ができるよう、メールによる相談事業や電話による相談も必要になるだろう。すなわち、地域を基盤として子どもとその家庭を支えるためには、社会資源が十分整備され、市町村が子ども家庭支援の機関連携の要として機能することや、家庭への適切なアセスメント機能と支援機関連携のマネジメント機能を遂行できる人材が必要である。

第 4 章 生活困窮世帯の子どもの学習支援

第 1 節 福岡市学資保険訴訟「中嶋訴訟」の意義

子どもの貧困率が 16.3% と記録を更新し焦眉の政策課題となっている（「平成 25 年国民生活基礎調査」（厚生労働省 2014）。貧困家庭に対する学習支援¹²の契機となったのは、福岡市の学資保険裁判「中嶋訴訟」である。「中嶋訴訟」は高校進学のため積み立てた学資保険の満期金を福

11 「里親支援 SW」とは里親の支援を行うソーシャルワーカーのことである。

12 学習支援は、学校教育での授業支援のように授業で教員や子どもを支援するという意味と、学校の授業外で子どもの勉強を個別に支援するという意味が混在する。また、後者の意味でも児童相談所の一時保護所や児童養護施設、被災地の仮設施設などで学習を支援する慢性的貧困とは直接関係のない文脈でも使われている。本稿の「学習支援」とは、後者の生活困窮世帯の子どものを対象とした学校外で子どもの勉強を個別にみるという限定的な意味で使っている。

社事務所が収入認定し、生活保護費を減額したのは違法であるとして減額処分を取り消しを求めた訴訟である。当時の生活保護制度では高校進学の世界帯内修学（同一世界帯認定され保護費が支給される）は認められていたものの、高校修学に要する費用は支給されていなかった。

1991（平成3）年12月に提起された訴訟の一審の福岡地裁は訴えを退けたが、二審の福岡高裁は、1998（平成10）年10月「高校進学の費用に充てるため、保護費等を節約して学費保険として貯蓄することは、生活保護法の目的にもかなうもの」として処分を取り消した。控訴審を経て2004（平成16）年3月16日に高裁判決が最高裁でも支持された。最高裁は、「高等学校修学のための費用を蓄える努力をすることは、同法の趣旨目的に反するものではない」、「高等学校に進学することが自立のために有用である」と判示し、福祉事務所側の上告を棄却した。最高裁は、保護費の減額を違法とした二審判決を支持し、原告側の逆転勝訴が確定した。この判決を契機として、生活保護の受給世界帯の高校進学の必要性がようやく認識され始めた。それまで生活保護制度は100%が税で賄われていることから、子どもの教育は義務教育が保障されていればよいとされる風潮があった。そのため高校への進学よりもむしろ、中卒後は稼働能力を活用して働くことで世界帯の自立に貢献することが求められていたのである。当時、筆者が児童相談所で子どもに関わっていたころ、親が何らかの事由で子どもを育てられなくなり児童養護施設等で生活する子どもたちのほとんどは、中学を卒業すると施設を出て就職していた。彼ら彼女らには高校進学を選択肢はなく将来の夢は閉ざされていたのである。「中嶋訴訟」を契機として、ようやく保護受給層の子どもの高校進学が自立に有用であることが世論醸成されつつあった。生活保護世界帯の子どもたちは高校進学をめぐる強いスティグマから解放され、高校進学のための学習支援を受けることができるようになった。

しかしながら、生活保護世界帯の子どもの高校進学は、あくまでも就労を目的とした世界帯の自立に主眼が置かれたものであり、教育政策として教育を受ける権利や子どもの権利主体といった観点は見当たらない。

第2節 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会（報告書）」

もう一つ学習支援が推進されることになった端緒は、2004（平成16）年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会（報告書）」（以下、「報告書」）である。これまで生活保護世界帯をはじめとする生活困窮世界帯の子どもの教育に関する議論や対策を講じられることはほとんどなかったが、この報告書において、はじめて有子世界帯の自立を促す手段として子どもの高校進学の必要性が指摘された。

現場のケースワーカーレベルでは早くから中卒という学歴が自立を阻む壁となっていることが認識されていた。そのため世界帯の自立助長を図ることを目的とした文脈で個別に高校進学を奨励していた。しかし、高校進学には低学力と費用の捻出という2つの大きな課題があった。そのため低学力には学校と連携し学生ボランティア等による学習支援を行い、また、高

校進学することで世帯に過重な負担がかからないようにアルバイトと奨学金等で自らが進学費用を賄うよう指導してきたのである。

厚生労働省はこの報告書を受け 2004（平成 16）年に生活保護の実施要領の一部を改正し、教育扶助による位置づけではなく生業扶助の技能習得の一環として「高等学校等就学費」を制度創設した。一般世帯の高校進学率と保護世帯の高校進学率との格差が歴然とするなかで、これまで認められていなかった高校進学の所要の経費が支給されることとなり、生活保護制度上画期的な改正となった。続けて 2009（平成 21）年には保護の実施要領を改正し「学習支援費」を創設した。これらの改正は高校への進学支援である。低学歴が自立を阻む要因として捉えられ、世帯の自立に高校進学の有用性が認められたのである。

その後、学習支援は自立支援プログラムの健全育成や社会的な居場所づくりなど時代的な要請により、取り組みが推進されてきたものの、子どもの権利主体や教育機会の保障というまなざしは弱かった。学習支援は高校進学を目的とし、あくまでも世帯の自立助長に資するという扶助的論理のもとで推進され、もっぱら経済的な自立を重点に置いたものであった。

第 3 節 学習支援の政策動向

2005（平成 17）年に厚生労働省は「自立支援プログラム」を示達し、学習支援事業をモデル事業として策定した。続けて、2009（平成 21）年から「子どもの健全育成事業」において学習支援事業として推進し、2011（平成 23）年に同事業を「社会的な居場所づくり支援事業」に再編した。2013（平成 25）年「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立し、翌年 8 月には貧困世帯の子どもへの教育支援を柱とした「子どもの貧困対策大綱」が閣議決定された。続いて、2015（平成 27）年には「生活困窮者自立支援法」（以下、「自立支援法」）が制定された。学習支援は、この生活困窮者自立支援制度の 6 つの自立支援事業のうちの 1 つの任意事業として位置づけられた。しかし、これまで学習支援事業は、行政の予算措置により全額国庫補助で実施されてきたが、自立支援法では 2 分の 1 の国庫負担となり残りの 2 分の 1 は自治体負担と法定された。学習支援事業が、自立支援法に基づく任意事業に位置づけられたことに加えて、新たに負担が強いられることとなり、すでに学習支援事業を実施している自治体やこれから学習支援事業を展開しようとしている自治体で戸惑いが広がった。その結果、皮肉にも自立支援法が自治体の学習支援事業への取り組みを躊躇させるものとなっている。

おわりに 今後の課題

子どもの貧困が大人の貧困へと世代にわたって繰り返されないためには、どのような政策、

取り組みが必要なのだろうか。これまでの先行研究においても貧困と健康、学力、所得、幸福度といった経路（path）は、解明されていない。貧困の世代間連鎖に関する研究は、変数の移動状況を追跡する手法とパネル調査や生活保護受給者に対象を限定した調査方法とがある。特に貧困と関連する児童虐待や健康問題などの領域においては、研究手法として医学、心理学、教育、成育環境をはじめ住宅環境や地域・近隣環境も含めた関連分野と協力した研究手法が不可欠となる。いずれの手法においても、今後、政策的な示唆を得るため継続した貧困にかかわる要因の調査研究を推し進め、研究蓄積に裏付け（エビデンス）された政策への展開が急がれる。その視座として、(1) 子どもの成育環境が成長後にも影響を与えており、特に被保護母子世帯においては世代間連鎖の可能性が高い、(2) 貧困連鎖には未解明の部分が多く研究蓄積の必要性、(3) 子どもの教育の機会保障の観点から、教育の市場化、学校選択制、多様な学校・学校制度の導入など受給層には不利益な「教育格差」が認められ家庭の社会経済状況と学力、学歴達成との関係に関する調査研究を行う必要性、(4) 子どもの医療保障の観点から、貧困世帯の精神疾患をはじめとする病気や虐待問題をめぐる「健康格差」については、医学や保健、心理学、教育などの隣接科学との共同研究による調査研究を行う必要性、(5) 子どもの教育格差、「差異」の裾野の拡大、「不平等」への関心の高まりから子どもの戦略的な政策ビジョンの樹立などが考えられる。

こうした研究蓄積に基づく、プログラム開発、支援政策が行われるべきであるが、その課題は少なくない。「子どもの貧困」をめぐる問題や課題は、短期的な効果を期待することは難しい。そのため、長期的に一貫した方針による政策の継続が不可欠である。子どもの貧困に関する政策は、国民全体で合意を得ていく必要がある。

なお本論文では、筆者がすでに発表したいくつかの論文のうち、「被保護母子世帯における貧困の世代間連鎖と生活上の問題」駒村康平・道中隆・丸山桂(2011)の一部を引用もしくは加筆修正したものを掲載した。筆者が実施した実態調査の一次的データから多変量解析などの手法により実証分析を行い政策的インプリケーションのあるものを論述している。

【引用・参考文献】

- 青木紀（2003）「貧困の世代的内再生産の現状－B市における実態」青木紀編著『現代日本の「見えない」貧困』明石書店, pp.31-83.
- 阿部彩・大石亜希子（2005）「母子世帯の経済状況と社会保障」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会, pp.143-161.
- 阿部彩（2005）「子どもの貧困－国際比較の視点から」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会, pp.119-142.
- （2006a）「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－」社会政策学会編『社会政策における福祉と就労』法律文化社, pp.251-275
- （2006b）「貧困の現状とその要因－1980～2000年代の貧困率上昇の要因分析」
- （2006c）『子どもの貧困』岩波新書.
- 岩田正美・濱本知寿香（2004）「デフレ不況下の『貧困の経験』」樋口美雄・太田清編『女性たちの平成不況』日本経済新聞社, pp.203-233.
- 岩田正美 / 西澤晃彦（2005）『貧困と社会的排除－福祉社会を蝕むもの』ミネルヴァ書房.
- 大石亜希子（2005）「子どものいる世帯の経済状況」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会, pp.29-52.
- 小塩隆士・田近栄治・府川哲夫編著『日本の所得分配－格差拡大と政策の役割』東京大学出版会, pp.111-137.
- OECD（2008）“Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries”（邦訳：小島克久・金子能宏訳（2010）『格差は拡大しているか OECD加盟国における所得分布と貧困』明石書店）.
- 駒村康平・道中隆・丸山桂（2011）「被保護母子世帯における貧困の世代間連鎖と生活上の問題」『三田學會雑誌』103 卷 4 号, 慶応義塾経済学会 pp.51-77.
- 小塩隆士（2010）『再分配の厚生分析 公平と効率を問う』日本評論社.
- 後藤玲子（2006）「正義と公共的相互性－公的扶助の根拠－」『思想：福祉社会の未来』No.983, 2006 年 3 月号, pp.82-99
- 後藤玲子（2007）「潜在能力アプローチにおける社会的選択問題－『すべての個人に基本的潜在能力を保障する』社会的評価は形成可能か？－」国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究』第 43 巻第 1 号, pp.15-26.
- 林明子（2016）『生活保護世帯の子どものライフストーリー－貧困の世代的再生産』勁草書房.
- 藤原千紗（2007）「母子世帯の階層分化－制度利用者の特徴からみた政策対象の明確化」
- 家計経済研究所『季刊家計経済研究』2007 Winter、No.73, pp.10-20.
- 佐藤嘉倫・吉田崇（2007）「貧困の世代間連鎖の実証研究」労働政策研究・研修機構『日本労働研究雑誌』49（6）, pp.75-83.
- 橋本俊詔・八木匡（2009）『教育と格差 なぜ人はブランド校を目指すのか』日本評論社
- 橋本俊詔（1998）『日本の経済格差－所得と資産から考える－』岩波新書.
- 松村智史（2016）「貧困世帯の子どもの学習支援事業の成り立ちと福祉・教育政策上の位置づけの変化－行政審議、国会審理および新聞報道から－」『社会福祉学』第 57 巻第 2 号, pp.43-56.
- 道中隆（2007）「保護受給層の貧困の様相」『生活経済政策』生活経済政策研究所, No.127, August 2007.

- (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.
- (2013)「論点社会福祉 生活保護の制度改革への視座」『月間福祉—特集社協・生活支援活動強化方針を読む』5 MAY, Monthly Welfare 2013 第96巻第6号, 全社協 pp.60-61.
- (2014)「低所得者の住まい—自立支援の視点から」『月間福祉—特集高齢者の住まい』5 MAY, Monthly Welfare 2015 第98巻第5号, 全社協 pp.22-25.
- (2016)「貧困の固定化と世代間連鎖—子どもの社会的不利益の継承を断つ」『市政研究(春季号)—特集子どもの貧困 世代間連鎖を防ぐ支援を考える』第191号, 2016.4 大阪市政調査会, pp.20-28.
- (2016)『貧困の世代間継承—社会的不利益の連鎖を断つ』第2版, 晃洋書房.
- 安田尚道・塚本成美 (2010)『社会的排除と企業の役割—母子世帯問題の本質』同友館.
- Gary W. Evans, and Michelle A. Schamberg (2009) "Childhood poverty, chronic stress, and adult working memory" PNAS 2009 106(16) pp.6545-6549
<http://www.pnas.org/content/106/16/6545.full>
- Sheehan, S. (1976) "Welfare Mother" Houghton Mifflin
- D'Addio, A.C. (2007) "Intergenerational Transmission of Disadvantage :Mobility or Immobility across Generations? A Review for OECD countries", OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No.52, 29 Mar 2007
- Pekkarinen, T., R. Uusitalo and S. Pekkala (2006), "Education Policy and Intergenerational Income Mobility: Evidence from the Finnish Comprehensive School Reform", IZA Discussion Paper No.2204, Bonn
- Blanden, J., P. Gregg and L. Macmillan (2006), "Explaining Intergenerational Income Persistence: Noncognitive Skills, Ability and Education", Working Paper No.06/146, Centre for Market and Public Organisation, University of Bristol
- シラー, ブラッドリー・R (松井範惇訳) (2010)『貧困と差別の経済学』ピアソン桐原.
- (独) 労働政策研究・研修機構 (2008)『母子家庭の母への就業支援に関する研究』労働政策研究報告書 No.101.
- 中冢桐代 (2006)「第2部母子世帯の母親の就労支援に関するアンケート調査」 釧路公立大学地域経済研究センター『釧路市の母子世帯の母への就労支援に関する調査報告』
- (2008)「自立支援プログラムの充実のために—生活保護自立支援プログラムと母子自立支援プログラム」
- (独) 労働政策研究・研修機構 (2008)『母子家庭の母への就業支援に関する研究』労働政策研究報告書 No.101, pp.211-234.
- 戒能民江 (2006)『DV 防止とこれからの被害当事者支援』ミネルヴァ書房.
- 八木安理子・吉野絹子・荻野正美 (2003)「市民意識における暴力連鎖— DV と児童虐待の関連から—」日本子ども虐待防止学会『子どもの虐待とネグレクト』Vol.5、No.1 pp.206-214.
- (2007)「親の暴力がDV 加害および児童虐待に与える影響—市民調査による男女比較—」『子どもの虐待とネグレクト』Vol.9、No.1 pp.46-54.
- 益田早苗・浅田豊 (2004)「虐待する親のリスク要因に関する実態調査—青森県の児童相談所における過去8年間の相談事例の分析から」『子どもの虐待とネグレクト』Vol. 6、No.3 pp.372-382.

東京都福祉局（2005）「児童虐待の実態Ⅱ」.

Duncan,G., Brooks-Gunn（eds）（1997） *Consequences of Growing Up Poor.* Russel Sage Foundation

Children's Defense Fund（1994） *Wasting America's Future* ,Beacon Press

<http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/~suga/hanrei/119-1.html>

<http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/~suga/hanrei/119-2.html>

http://www.jcp.or.jp/akahata/aik3/2004-03-17/01_01.htm

高齢者差別と人権侵害 —エイジズムから高齢者虐待まで—

大和三重

はじめに	26
第1章 無力化する高齢者	26
第1節 高齢者が無力化する背景となる構造	
第2章 年齢による差別	29
第1節 エイジズム	
第2節 日本におけるエイジズム	
第3章 高齢者虐待	33
第1節 高齢者虐待防止法	
第2節 養介護施設従事者等による高齢者虐待	
第3節 養護者による高齢者虐待	
第4節 高齢者虐待の事例	
第4章 高齢者の人権を守るために	43
おわりに	45

はじめに

21 世紀の日本は世界のどの国よりも速く超高齢社会を迎えた。65 歳以上の高齢者の占める割合は 2016 年 9 月現在で 26.7% を超え、4 人に 1 人が高齢者である。後期高齢者と呼ばれる 75 歳以上の人口がいずれ 4 人に 1 人となるときの近い。人口ピラミッド（性別年齢別人口構成図）をみると 1950 年代の正三角形からつぼ型を経て逆三角形へと変形しつつあり、高齢者を支える人口の減少が叫ばれて久しい。社会保障費は一般会計の 3 割を超え、その社会保障費の 7 割以上を占める年金、医療、介護の負担がますます増大する状況を危機的に報じるメディアの論調もおなじみになってきた。こうした状況のなかで高齢になることは残念ながら決して歓迎されないようである。毎年、筆者は大学の高齢者福祉の講義を履修している学生に高齢者になることについてどう思うか質問することになっている。その結果は、例年変わりなく、ほとんど全員が年を取りたくないと答える。なぜなら高齢になることは個人的にも社会的にも否定的な意味を伴うからである。年を取ることによって社会的に差別される状況は、システム化した年齢差別としてのエイジズムから虐待という明らかな人権侵害まで、その程度は異なるものの高齢者の人権が脅かされていることは間違いない。本稿では、潜在的なエイジズムという考え方ははじめ非人道的な高齢者虐待に至るまで、その背景と実態について解説し、高齢者の人権を尊重することの重要性を再度確認することを目的とする。

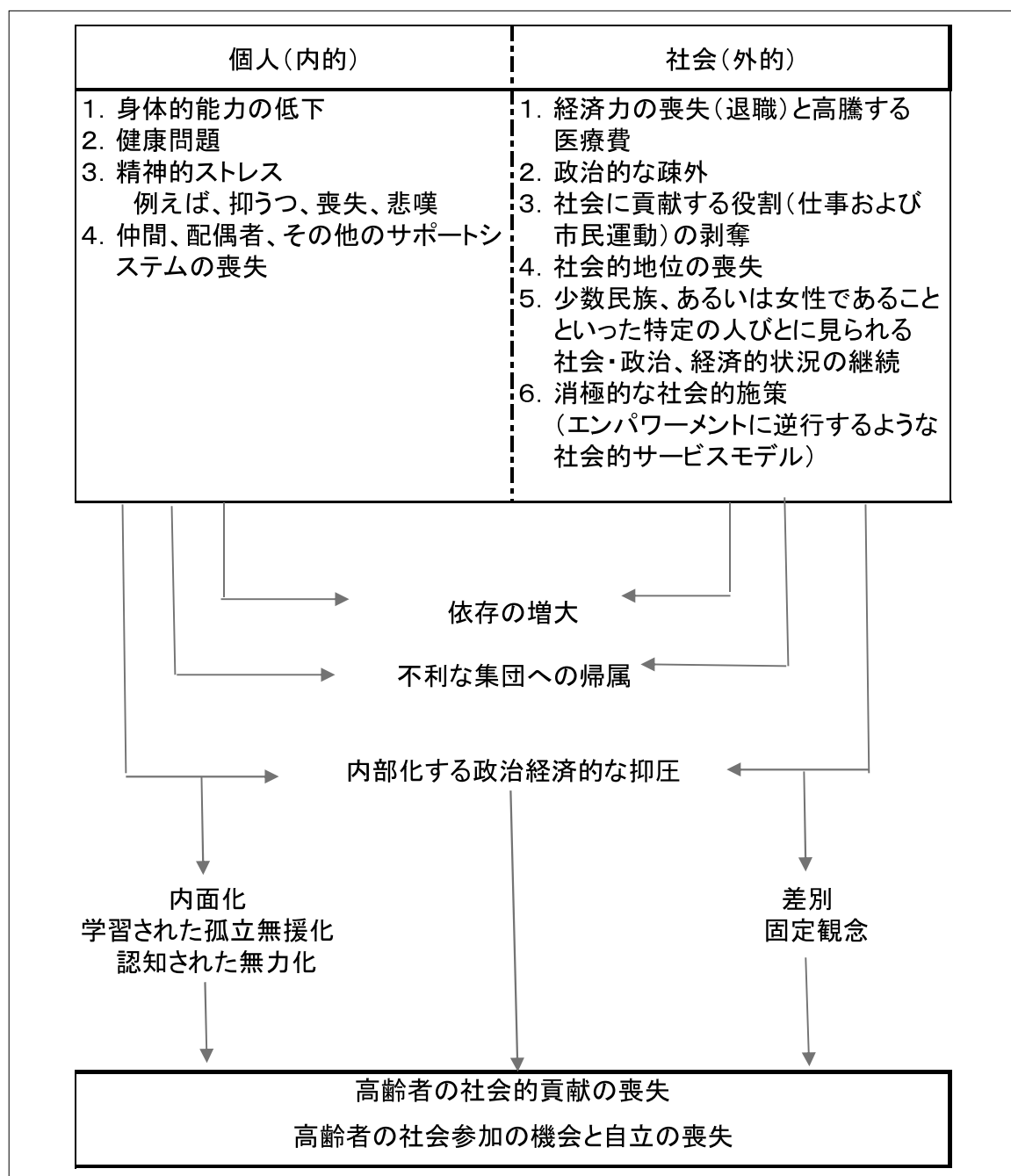
第 1 章 無力化する高齢者

第 1 節 高齢者が無力化する背景となる構造

高齢になることが現代では歓迎されないのはなぜか。若い世代が嫌がる最も大きな理由は恐らく外見的な衰えと身体能力の低下であろう。老化の過程においては一定の機能の低下は避けることはできない。老いの徴候は中年期以降、誰にでも現れるものである。心身の老化現象は枚挙にいとまがない。しわ、しみ、たるみ、白髪、骨粗鬆症、身長および筋肉量の減少、老眼、聴力の低下、記憶力の低下、血管をはじめとする内臓器官の老化等である。これらを考えるだけで高齢になることに否定的なイメージを抱かずにはいられない。程度の差こそあれ、心身の老化現象は生理的現象であり、現代の科学では老化を完全に止めることはできない。さらに、残念ながらこれらの生理的現象に加えて高齢になることをさらに忌避させる社会の風潮がある。高齢者がどのような状況に置かれているのか、コックスとパーソンズ (Cox & Parsons) ¹⁾ の理論によって詳しく読み解いていくこととする (図 1)。

コックスとパーソンズは高齢者が無力化する過程を個人（内的）要因と社会（外的）要因に分けて説明している。

図1 高齢者のパワーの喪失に寄与する要因



出典：E.O. コックス、R.J. パーソンズ（1997）『高齢者エンパワーメントの基礎』 p.23 より引用

個人（内的）要因では、先に述べた身体的能力の低下がまず挙げられる。加齢とともに生理的な老化による身体的能力の低下が生じる。個人差はあるものの若い頃に比べて足腰が衰えてきたことを自覚し、無理ができないことを誰もが経験する。身体的能力だけでなく、実

際に有病率も上昇する。75歳を超えると急激に病院の受診率は上昇し、複数の疾病を抱えることも少なくない。加えて、精神的なストレス源も加齢とともに増加する。例えば、年を追うごとに親、配偶者、友人、知人が亡くなる確率が高くなる。仕事や家事・育児から引退するといった個人的な人生の大きなイベント（ライフイベント）を経験する。病気を抱えていたり、老後の経済状態や介護の不安も増大する。これらによって抑うつ、喪失、悲嘆の感情が生まれる可能性が高い。また老年期に罹患する疾患として認知症が挙げられる。日本では予備軍も含めると800万人近い高齢者が認知症に罹ると言われ、85歳の4人に1人が罹患するとされる。さらにうつ病は若年層に比べて高齢期に多くみられる。親、配偶者、友人、知人といった親しい人たちを失うことは自らを支えてくれていたサポート・システムを失うことでもある。特に高齢者にとって家族は最も主要なサポート・システムである。コックスとパーソンズはサポート・システムの喪失は死別だけでなく住み慣れた場所から転居することも含むとし、そのことによって孤立し、フォーマルなサポート・システムへの依存をより増大させることになる旨指摘している。

一方、社会（外的）要因とは、まず定年による退職があげられる。退職するということはそれまでの安定した収入を失うことであり、経済的な影響は避けられない。日本の場合、所得の100%を公的年金に依存している高齢者世帯は全体の6割を占め、所得のほとんどを公的年金に依存する高齢者世帯は7割を超えている。医療費の高騰や介護保険料の引き上げは、高齢者のこのような状況に追い打ちをかけることになる。複数の病気を抱えることが多い高齢者にとって医療費の高騰が直接打撃を与えることは自明の理であり、先述のとおり認知症も年齢とともに発症する割合が増加することから、介護にも費用がかかることが予想される。次に社会的な立場についてである。引退することで社会的地位を失うだけでなく、無職になることで政治的にも社会的にも価値のある存在として見られず、疎外されることが多くなる。収入とともにそれまで築いていた社会的な関係も喪失することになる。このことは女性やマイノリティ（少数民族やLGBTと呼ばれる人々等）にとってより深刻な状況を引き起こす。すなわち高齢になる以前から差別的な待遇を受けてきた人たちにとって社会的・経済的・政治的状況は継続したままさらに年を重ねることとなる。例えば、日本の高齢女性の場合、主婦として第3号被保険者の立場で国民年金に加入していた人の割合が高いこともあるが、被雇用者であってもそもそも賃金が男性より低いため、受け取る年金額は男性の6割程度となっている。したがって高齢期に女性が一人で生活することは経済的に非常に厳しい。最後に、高齢者に対する政策はこれまで保護される立場として捉えるに留まり、彼らの主体性を尊重するのではなく、サービス提供によって救済するという考え方に偏ってきた。そのため、高齢者の持つ力を伸ばすエンパワメント²⁾ではなく、却ってその人の主体性を尊重せず持っている力を奪ってしまうようなやり方でディスエンパワメントしてきたことがあげられる。

このように図1に示すとおり、個人（内的）および社会（外的）要因の両方によってますます依存するようになる。フォーマル・システムへの依存は社会的な権利としてではなく、

庇護の対象としてみなされることにつながる。増大する依存は、生活保護や各種優遇制度およびサービスを受ける者としてのみ認知され、不利な集団に継続して帰属することとなる。コックスとパーソンズが解説する高齢者の無力化の構図はアメリカ社会が背景となっているが、日本も同様であることは前述のとおりである。高齢期に医療や介護およびその他の社会サービスに頼らざるを得ない人々に対して、社会的統制を強め、彼らの間に孤立無援化と無力化の感覚を生み出してきたとする論理は日本の社会にも同様にみられる。高齢者が必要とする医療サービス、介護保険サービス、さらには生活保護等は高齢者の収入や資産によりサービス利用が制限されるものやスティグマ（社会的偏見）が伴うものもある。援助を必要とするのに資産調査や社会福祉システムの厳しい基準等によって申請が難しかったり、サービスが受けられなかったりする。これらの無力化した姿は高齢者個人に内面化し、孤立無援化を学習し、自ら無力化を実感することになる。一方、社会の側では、無力化した高齢者を差別的に扱い、高齢者は社会に依存する弱者といった固定観念が形成されることになる。このことによって高齢者が社会に貢献する機会や社会参加する機会、さらには自立する機会を奪うことになるのである。

個人および社会にこのように高齢者を無力化させる構造が出来上がっているために、若さがエネルギーの源であり、若さを保つことが何よりも大切であるといった風潮が根付き、現代文化が形成されてきたのである。次章では、年齢による差別について、エイジズムの概念を用いて解説する。

第2章 年齢による差別

第1節 エイジズム

エイジズムという言葉聞いたことがあるだろうか。近年ではハラスメントという切り口でエイジハラスメントやシルバーハラスメントという言葉がメディア等で用いているが、学問的にはエイジズムという概念で説明される。そもそもエイジズムとは1960年代後半から1970年代にアメリカで起こった人種、性別、年齢に対する差別への撤廃運動に端を発している。レイシズム（racism）、セクシズム（sexism）、エイジズム（ageism）という3つの重大な差別主義（イズム）に対する運動であり、なかでも年齢に対する差別をエイジズムと名付けたのは米国国立老化研究所（NIA）の初代所長となった精神科医バトラー（Robert Butler）³⁾である。バトラーはエイジズムを「高齢者を高齢であるという理由で系統的に類型化し、差別する過程」⁴⁾と定義している。つまり、年齢によって高齢者をひとつの型にはめて対等に扱わず差別することを指す。

また、パルモア（Erdman Palmore）⁵⁾は、エイジズムを「ある年齢集団に対する否定的もしくは肯定的偏見または差別」と規定している。さらにパルモアは、『ある年齢集団に対

する偏見』とは、その集団に対する否定的な固定観念（たとえば、高齢者のほとんどはぼけていてと信じ込むこと）、もしくは固定観念に基づいた否定的な受けとめ方（たとえば、老年は大体において人生における最悪の時期だといった意識）を意味する。また、『ある年齢集団に対する差別』とは、その年齢集団の構成員に対する不当に否定的な扱いを指す（たとえば、年齢を理由とした強制退職制など）」と説明している。パルモアの先行研究の結果からアメリカ人の大多数が高齢者に対して誤った否定的な固定観念を持ち、その結果として偏見を抱いていることが明らかになった。パルモアは、それらは少なくとも9つあると主張する。それは、「病気、性的不能、醜さ、精神的衰え、精神病、役立たず、孤立、貧困、鬱」である。高齢者は大体において病気がちで性的に不能であり、しわや白髪などにより醜く、精神的にも衰えているため、人の役に立たず、貧しく孤立していると多くの人は思い込んでいるため、典型的な高齢者ははじめに違いないと決めつけている。パルモアの調査によると高齢者を表現する共通の言い方として「不機嫌」「怒りっぽい」「気むずかしい」「落ちこんでいる」が挙げられた。これらの固定観念のすべてを信じている人が大半というわけではないが、他の年代の人々が高齢者に対して高齢者自身が実際に経験しているよりもはるかに多くの問題を抱えていると捉えていることが分かった。つまり、加齢によって起こる事象を事実以上に大げさに否定的に見ていることが、高齢者に対する否定的固定観念となり、年齢による差別すなわちエイジズムを生んでいるということである。

第2節 日本におけるエイジズム

前節でエイジズムについて述べたが、バトラーやパルモアが指摘したエイジズムは当然のことながら日本にも存在する。

高齢者に対する差別の最も顕著な例は定年退職制度である。パルモアもエイジズムの説明の中で「その年齢集団の構成員に対する不当に否定的な扱い」として強制退職制を例として挙げているとおりである。日本では高年齢者雇用安定法により定年退職の年齢が60歳から65歳に引き上げられたが、それでも労働者の能力や健康状態に関係なく65歳になると強制的に退職させる制度はエイジズムであり、雇用延長によって定年退職が65歳になったことで満足しているような社会はエイジズムが浸透し深刻化している社会であると言わざるを得ない。パルモアの指摘を待つまでもなく、65歳まで働き続けた労働者が65歳を超えると突然その能力を失うことはありえない。ほとんどの労働者は65歳まで雇用されていれば65歳を超えても十分働き続けることができるはずである。個人個人の特性を見極めず、65歳という年齢だけで区別するのは不適切と言わざるを得ない。

藤田⁶⁾によるとエイジズムは高齢者を弱者や依存者として差別的に考える社会の仕組みが原因であるとし、主要な二つの仕組みのうち一つを先述の定年制度、もう一つを暦年齢の呼称だと指摘している。暦年齢の呼称とは、人口統計で0歳から14歳を「年少人口」、15

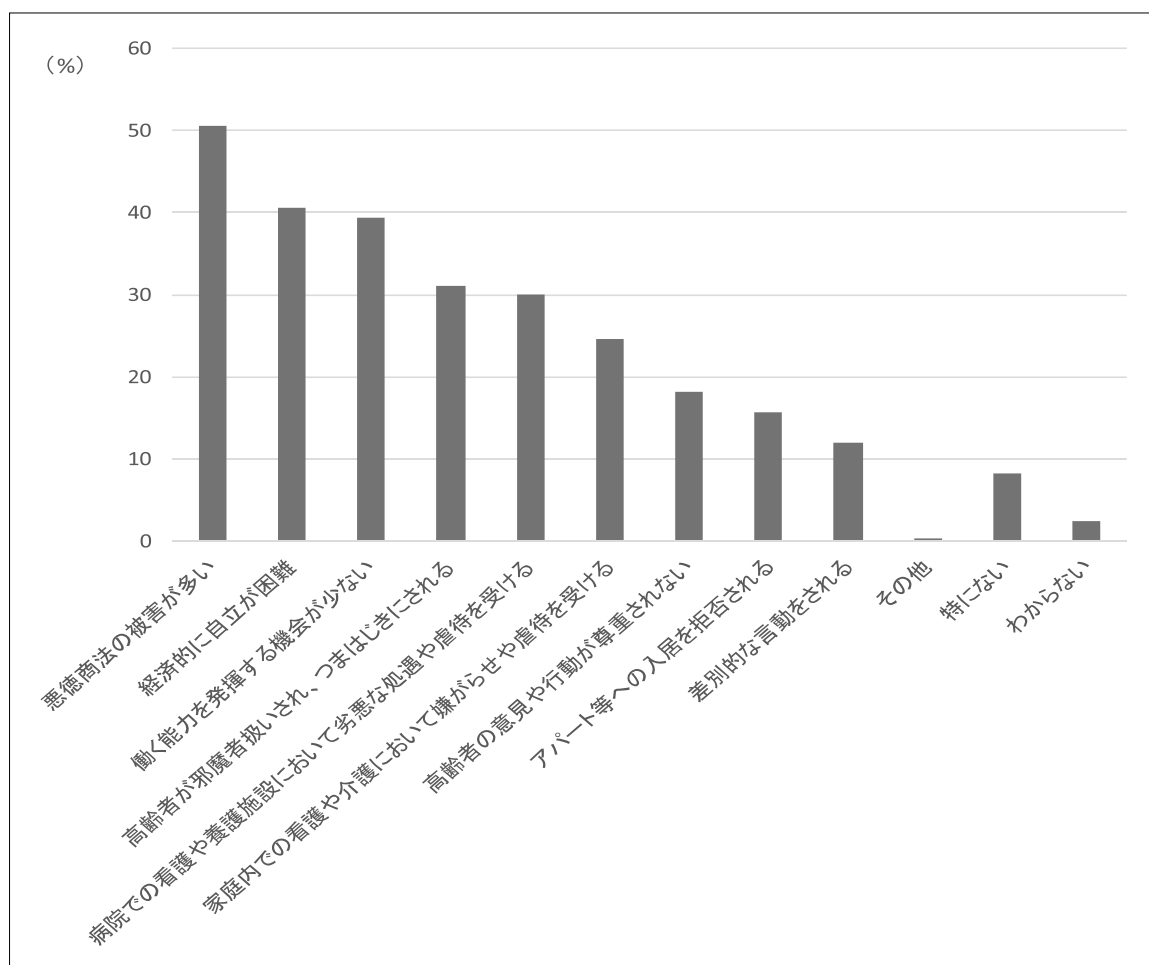
歳から 64 歳を「生産年齢人口」、65 歳以上を「老年人口」に分類し、「年少人口」と「老年人口」を合わせて「従属人口」と呼んでいることを指す。生産と消費、扶養と被扶養の 2 極に分けるこの視点が「老年人口」を、十把一絡げに消費あるいは被扶養といった集団に属するものと決めつけている。それによって 65 歳以上の高齢者は基本的にみな老人問題の対象と見なされてしまうと述べている。

日本における日常的なエイジズムの現れとして牛島は 2 つの事例を紹介している⁷⁾。一つ目は、自民党を離党した 60 代から 70 代の政治家が結成した新党に対し、マスコミやネットユーザーが高齢であることを揶揄する発言を繰り返したことである。具体的には「日本を変えるというわりには若々しさが無い」とか「老人会」といった発言である。二つ目は、スーパーマーケットのレジに設置された「ゆとりレーン」に対する投書で、わざわざ「ゆとりレーン」を作らなければならないのは社会の冷たさを反映しているという内容である。投稿者は、高齢者がレジで小銭を出すのに時間がかかっていると次の客が露骨に嫌な顔をすることやレジ係の人までもせかすような態度を取ることがあると述べている。これらはほんの一例に過ぎない。

内閣府が平成 24 年に実施した「人権擁護に関する世論調査」の中で、高齢者に関する人権問題を尋ねたところ図 2 に示すとおり、「悪徳商法の被害が多い」(50.6%)、「経済的に自立が困難」(40.6%)、「働く能力を発揮する機会が少ない」(39.3%)、「高齢者が邪魔者扱いされ、つまはじきにされる」(31.0%)「病院での看護や養護施設において劣悪な処遇や虐待を受ける」(30.0%) 等が問題として指摘されており、現代の日本において様々な場面で高齢者の人権が脅かされていることが分かる。

図 2 高齢者の人権問題

N=1,864 (複数回答)



出典：内閣府（2012）「人権擁護に関する世論調査」

回答者の3割以上が病院での看護や介護施設および家庭内での看護や介護において虐待を受けることを挙げていることから看護や介護の必要な被介護者の人権侵害が課題となることが分かる。次章では人権侵害の最も深刻な例である高齢者虐待について述べる。

第3章 高齢者虐待

第1節 高齢者虐待防止法

高齢者虐待は、近年の介護をめぐる様々な課題の台頭によってようやく高齢者の人権問題として認識されるにいたったが、日本社会および専門職の高齢者虐待に関する認識はそれまでほとんどなかったと言われている⁸⁾。事実、我が国では「児童虐待の防止等に関する法律」が2000年に施行されているのに比して、「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」（以下、高齢者虐待防止法）が施行されたのは2006年4月になってからである。しかも旧児童虐待防止法は1933年に制定されている。また、高齢者虐待の問題について、一部の研究⁹⁾を除き、実態把握のための全国調査が実施されデータとして蓄積されるようになったのは2006年に法律が施行されて以降のことである。高齢者虐待について法律が制定されるのが遅くなったもう一つの背景として、日本の歴史的な家族制度の影響があると言われている¹⁰⁾。家族の問題に公的な行政や警察が介入すべきではないという慣例があり、介護についても家族の問題とされてきたためである。しかし、介護が家族のなかで密室化し、その結果として悲惨な事件が表面化したことで、家族だけの問題として済まされなくなってきた。法律を制定することで家族だけでなく、専門職や地域の人々が高齢者の人権に関心をもち虐待を防止したり、養護者である家族を支援したりすることが必要になったのである。

高齢者虐待防止法は、養護者による行為と養介護施設・養介護事業等の従事者などによる行為を二つに分けて扱っており、まず高齢者虐待の定義を明文化している。以下、厚生労働省の資料に基づいてまとめたものである。

1. 身体的虐待：高齢者の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること

【事例】・平手打ちをする

- ・つねる、殴る、蹴る
- ・無理やり食事を口に入れる
- ・やけどをさせる
- ・ベッドに縛りつける等

2. ネグレクト：高齢者を衰弱させるような著しい減食又は長時間の放置等養護を著しく怠ること

【事例】・入浴しておらず異臭がする

- ・髪が伸び放題である

- ・水分や食事を十分に与えられていないことで、脱水症状や栄養失調の状態にある
- ・劣悪な住環境のなかで生活させる等

3. 心理的虐待：高齢者に対する著しい暴言又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

- 【事例】
- ・排泄の失敗等を嘲笑する等により高齢者に恥をかかせる
 - ・怒鳴る、ののしる
 - ・侮辱を込めて子どものように扱う
 - ・話しかけを無視する等

4. 性的虐待：高齢者にわいせつな行為をすること又は高齢者をしてわいせつな行為をさせること

- 【事例】
- ・排泄の失敗に対して懲罰的に下半身を裸にして放置する
 - ・キス、性器への接触等

5. 経済的虐待：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（親族による行為も該当）

- 【事例】
- ・日常生活に必要な金銭を渡さない
 - ・本人の自宅等を本人に無断で売却する
 - ・年金や預貯金を本人の意思、利益に反して使用する等

法律の目的は、高齢者の尊厳の保持のために高齢者に対する虐待を防止することであり、その際、「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のための措置」等を定めている。ここで重要なことは、本法律の目的が高齢者虐待を取り締まることや厳しい罰則を科すことではなく、高齢者の尊厳を保持すること、介護者の負担を軽減すること、そのために虐待を防止し、介護者を支援することである¹¹⁾。

第2節 養介護施設従事者等による高齢者虐待

まず、養介護施設従事者等による高齢者虐待について全国調査の結果から説明する。

養介護施設等とは、老人福祉法または介護保険法で規定されている施設または事業のことであり、養介護施設従事者等とは、これらの養介護施設や養介護事業に従事している者を指す。

2014 年度に高齢者虐待と認められた件数は、養介護施設従事者等によるものが 300 件で前年度より 79 件増加した。図 3 に示すとおり、相談・通報件数は過去 9 年間で 4 倍以上になっており、実際に虐待と判断された件数も 5 倍以上に増加している。施設入所者の数から考えて 300 件という数字は少ないと受け止める者もいるかもしれないが、決してそうではない。1 件であっても高齢者の人権が侵害されてはいけけないのである。私たちは全国の養介護施設で年間 300 件の虐待が確認されたという事実を重く受け止めなければならない。なぜなら虐待をしている者は高齢者の支援をする専門職である。ほとんどの事業は介護保険制度のサービスに係るものであるとすると、財源の半分が公的資金からなる公共性の高い事業を展開している雇用主は、厳しく指導監督する責任がある。にもかかわらず、年間 300 件の虐待や、虐待とは判断されなかったにせよ相談・通報された件数が 1,120 件もあるということは非常に残念であり、安心・安全であるべき施設で不適切なケアが行われていると疑わざるを得ない。

図 3 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



出典：厚生労働省「平成 26 年度高齢者虐待対応状況調査結果概要」

ちなみに兵庫県の場合は、相談・通報件数は 2012 年度 61 件、2013 年度 101 件、2014 年度 90 件であり、虐待と判断された件数は 2012 年度 14 件、2013 年度 13 件、2014 年度 20 件となっている。2014 年度は前年度と比べると、相談・通報件数は若干減少したものの虐待と判断された件数は増加している。

2014年度の全国調査結果から明らかになった主な事柄は以下のとおりである。

1. 相談・通報者（複数回答）

相談・通報者は1,308人であった。（1件につき複数の相談・通報があった場合は延べで数えている。）当該施設職員が314人（24.0%）で最も多く、次いで家族・親族が247人（18.9%）となっている。4件に1件は当該施設の職員が通報していることが分かる。同じ施設に働く仲間が虐待をしているのを知って通報しなければならない（虐待防止法では通報の義務がある）のは当然であるが、その心中は非常に複雑で辛いことは間違いない。ストレスの多い介護現場でもしかすると自分も追い詰められればどうなるかわからないと危惧することもあるかもしれない。通報者に配慮し、フォローも丁寧にする必要がある。

2. 虐待の発生要因（複数回答）

最も多いのが「教育・知識・介護技術等に関する問題」184件で62.2%となっており、2番目が「職員のストレスや感情コントロールの問題」60件（20.4%）、3番目が「虐待を行った職員の生活や資質の問題」29件（9.9%）であった。6割強が教育・知識・技術の問題ということは、これらを補い充実させることが予防につながるということを示している。

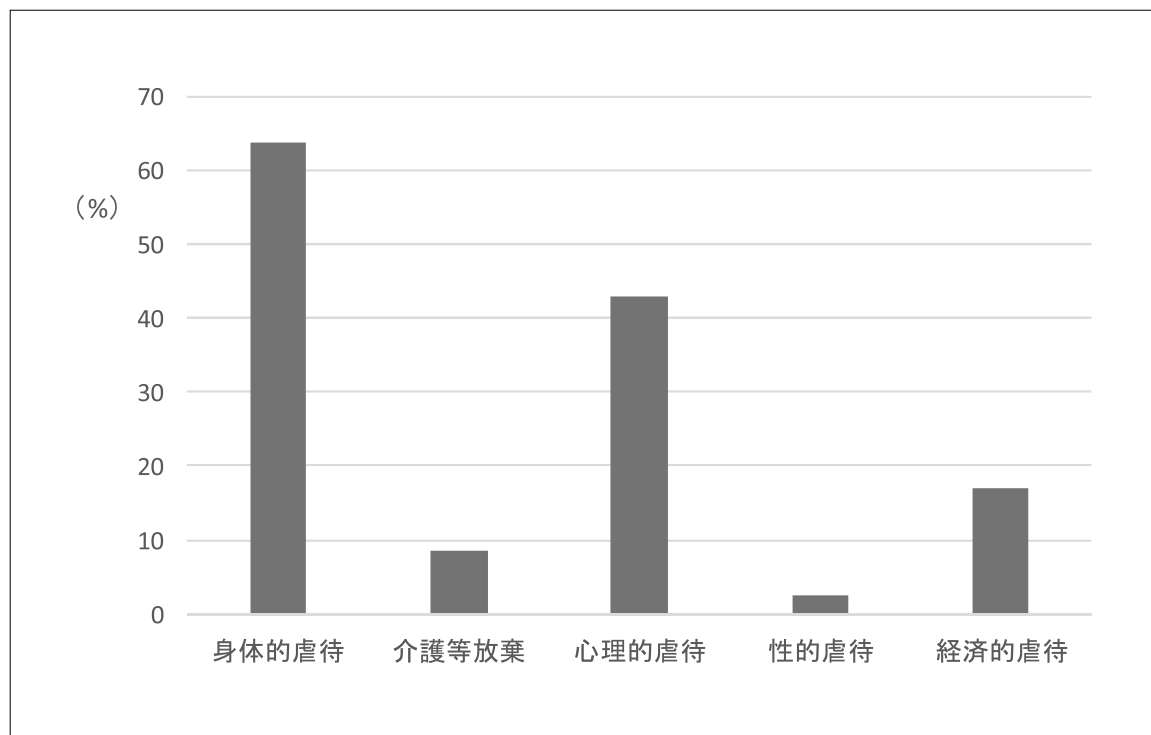
3. 虐待と判定されたケースの発生施設・事業所の種別

最も多いのが「特別養護老人ホーム（介護老人福祉施設）」95件で31.7%、2番目が「有料老人ホーム」67件（22.3%）、3番目が「認知症対応型共同生活介護（グループホーム）」40件（13.3%）であった。

4. 虐待の内容（複数回答）

「身体的虐待」が441人（63.8%）で最も多く、2番目が「心理的虐待」で298人（43.1%）、3番目が「経済的虐待」117人で16.9%であった（図4参照）。

図 4 高齢者虐待の種別の割合



注) 被虐待高齢者が特定できなかった13件を除く287件における被虐待高齢者の総数691人において複数回答形式で集計

出典：厚生労働省「平成 26 年度高齢者虐待対応状況調査結果概要」

虐待による死亡事例はなかったものの虐待の程度の割合では 5 段階の最も重い「生命・身体・生活に関する重大な危険」は 10 人（1.6%）あった。また虐待を受けた高齢者の内「身体拘束」が 239 人（39.0%）に行われていた。介護施設では身体拘束をゼロにすることが目指されてきたが、人手不足によって転倒等のリスク回避のために行われているケースが少なくない。安易なリスク対策が虐待へ発展する危険性を孕んでいることが分かる。

5. 被虐待高齢者の状況

613 人のうち、女性が 427 人（69.7%）、男性が 186 人（30.3%）で、女性が圧倒的に多い。年齢は 85 歳～89 歳が 134 人（21.9%）で最も多く、次いで 80 歳～84 歳が 114 人（18.6%）であった。要介護度^{1 2)}をみると、要介護 3 以上が 494 人（80.6%）で介護度の高い高齢者が被害に遭いやすいことが分かった。認知症については日常生活自立度Ⅱ^{1 3)}以上が 474 人で 77.3%となっており、8割近くの被虐待高齢者が認知症である。このことから、ほとんどの被虐待高齢者は認知症であり、自立度の面で日常生活に支障があるほど身体的虐待を受ける割合が高いことが分かった。

6. 虐待を行った養介護施設従事者等の状況

虐待者 328 人のうち 30 歳未満が 72 人 (22.0%)、30~39 歳 63 人 (19.2%)、40~49 歳 63 人 (19.2%) であった。職種では介護職が 271 人 (82.6%) と 8 割以上が介護職員であった。

介護従事者全体に占める 30 歳未満の割合をみると男性が 19.6%、女性が 8.7% であるのに対し、虐待者に占める 30 歳未満の男性の割合が 34.4%、女性の割合が 17.3% であることから、本調査の虐待者では男女ともに 30 歳未満の割合が高いことが分かった。

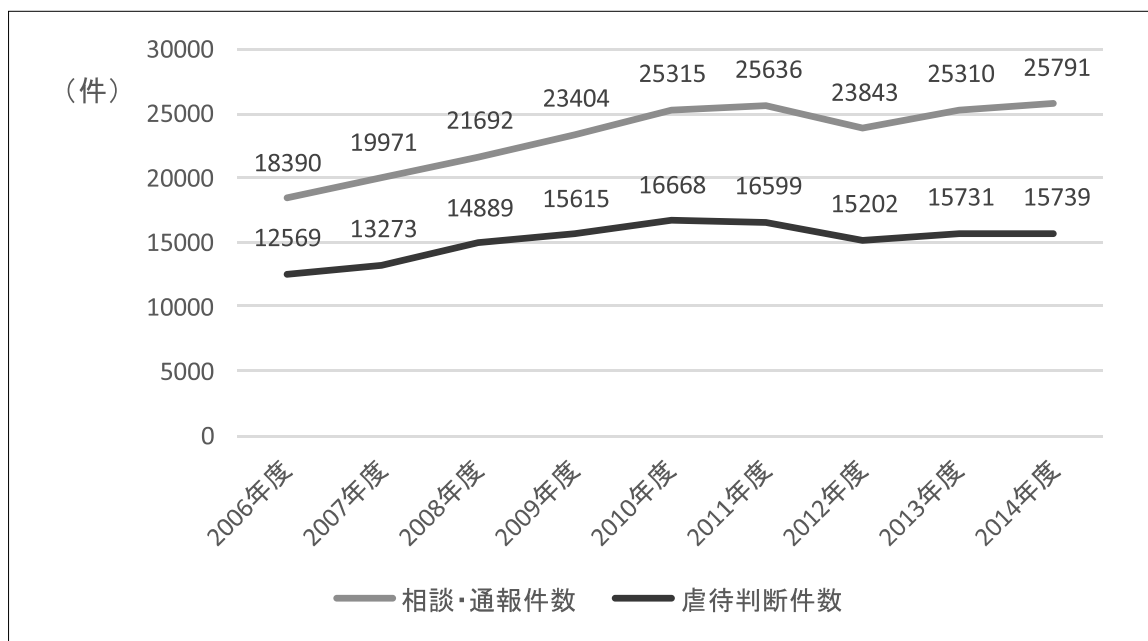
虐待者の性別をみると、男性 192 人 (59.3%)、女性 132 人 (40.7%) となっており、介護従事者全体の男女割合が 1 対 4 であることを考慮すると、虐待者の性別は男性の割合が高いと言える。

第 3 節 養護者による高齢者虐待

養護者による虐待件数は全国で 15,739 件あり、前年度より 8 件の増加であった。

9 年前と比較すると相談・通報件数は 1.4 倍、実際の虐待判断件数は 1.25 倍となっており、残念ながらこちらも増加の傾向が見られる。

図 5 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



出典：厚生労働省「平成 26 年度高齢者虐待対応状況調査結果概要」

兵庫県の場合を見てみると、相談・通報件数は2012年度1,187件、2013年度1,316件、2014年度1,409件であり、虐待と判断された件数は2012年度770件、2013年度791件、2014年度849件となっている。兵庫県も全国と同じように相談・通報件数、虐待判断件数ともに増加しており、2014年度の増加率はそれぞれ前年度より7ポイント高くなっている。2014年度の全国調査の結果から明らかになった主な事柄は以下のとおりである。

1. 相談・通報者（複数回答）

相談・通報者は28,745人であった。（1件につき複数の相談・通報があった場合は延べで数えている。）介護支援専門員（以下ケアマネジャー）8,637人（30.0%）が最も多く、次いで警察が4,382人（15.2%）となっている。家族・親族は2,982人（10.4%）であった。毎月1回程度訪問する介護支援専門員による相談・通報が最も多い一方、日常的に関わるホームヘルパーが上位に入っていないのはなぜだろうか。この点について、三浦は¹⁴⁾高齢者虐待を予防する観点からホームヘルパーに「一番身近にいる専門職として、家族関係の調整技術が必要である」とし、「そのためには、高齢者虐待を他人事として捉えるのではなく、ホームヘルプサービスと関係性があることを考える必要がある」と指摘している。介護保険制度を利用することでケアマネジャーという外部の目が入り、高齢者虐待の発見および予防につながっているのは評価できるが、要介護認定を受けていない場合やサービスを利用していない場合に早期発見をするための手段や仕組みづくりを地域で進めることも忘れてはならない。

2. 事実確認の状況

相談・通報を受理してから事実確認開始までの期間の中央値が即日、受理してから虐待確認までの期間の中央値は翌日であった。この結果から、相談・通報を受理してから地域包括支援センターをはじめとする行政機関が規定どおり迅速に対応しているように思えるが、正確には平均値や最頻値も示す必要がある。

市町村の事実確認のうち、実施内容は「訪問調査」17,600件（65.6%）、「関係者からの情報収集」8,223件（30.6%）、「立入調査」188件（0.7%）で、立入調査までに至ったのは1%以下であることが分かる。

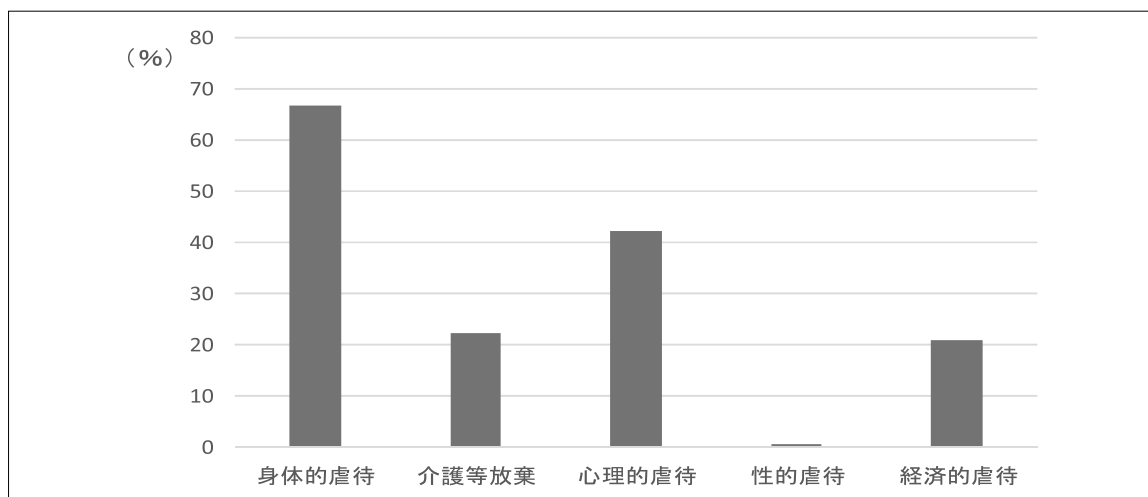
3. 虐待の発生要因（複数回答）

最も多いのが「虐待者の介護疲れ・介護ストレス」1,334件で23.4%となっており、2番目が「虐待者の障害・疾病」1,265件（22.2%）、3番目が「家庭における経済的困窮（経済的問題）」920件（16.1%）であった。介護者の介護疲れやストレスが最も多いことから養護者の介護負担の軽減が非常に重要なことが分かる。また、介護者に障害や疾病があるケースも2割を超えており、複合的な問題を抱える家族の姿が伺える。

4. 虐待の内容（複数回答）

被虐待高齢者の総数は 16,156 人であった。そのうち「身体的虐待」が 10,805 人 (66.9%) で最も多く、2 番目が「心理的虐待」で 6,798 人 (42.1%)、3 番目が「介護放棄（ネグレクト）」3,570 人 (22.1%)、4 番目が「経済的虐待」3,375 人で 20.9% であった（図 6 参照）。

図 6 養護者による高齢者虐待の種別の割合



出典：厚生労働省「平成 26 年度高齢者虐待対応状況調査結果概要」

種別の割合は身体的虐待 6 割、心理的虐待 4 割で養介護施設の従事者等による虐待と同じであった。介護放棄や経済的虐待もそれぞれ 2 割を超えている。また、虐待の程度の割合では 5 段階の最も重い「生命・身体・生活に関する重大な危険」が 1,396 人 (8.6%) に上り、深刻度でいうと 3 段階目の「生命・身体・生活に著しい影響」が 5,433 人 (33.6%) と最も多く、施設に比べ虐待の程度がより深刻であることを示している。

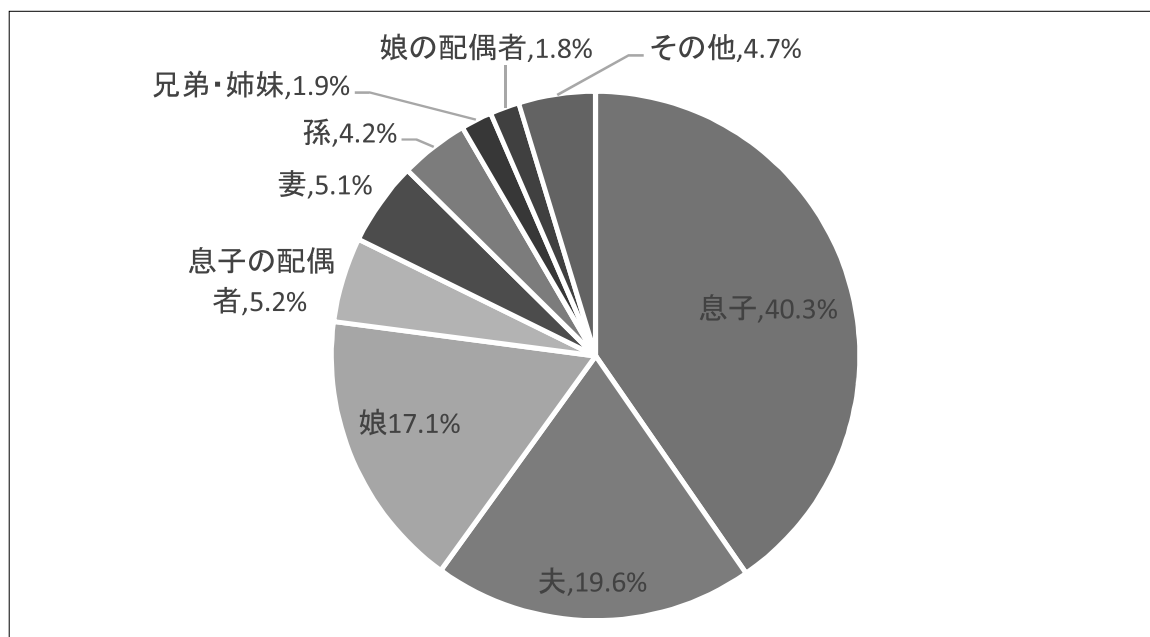
5. 被虐待高齢者の状況

総数 16,516 人のうち、女性が 12,498 人 (77.4%)、男性が 4,018 人 (22.6%) で、女性が圧倒的に多い。年齢は 80 歳～84 歳が 3,851 人 (23.8%) で最も多く、次いで 75 歳～79 歳が 3,410 人 (21.1%) であった。要介護度をみると、要介護 1 が 2,393 人 (22.1%)、要介護 2 が 2,387 人 (22.0%)、要介護 3 以上が 4,282 人 (39.5%) で養介護施設に比べて比較的要介護度の低い高齢者であっても被害に遭っていることが分かった。認知症については日常生活自立度Ⅱ以上が 7,573 人で 69.9% となっており、7 割近くの被虐待高齢者が認知症に罹っていることが分かり、ここでも認知症と被虐待高齢者の強い関係が見て取れる。

6. 被虐待者から見た虐待者の続柄

被虐待者から見た虐待者の続柄は息子が40.3%で圧倒的に多く、次いで夫が19.6%、娘が17.1%と続いている。被虐待者は息子と夫、娘の配偶者を合わせると6割以上が男性ということになる。

図7 被虐待者からみた虐待者の続柄



出典：厚生労働省「平成26年度高齢者虐待対応状況調査結果概要」

虐待者の世帯をみると「虐待者とのみ同居」が7,846人(48.5%)で最も多く、「虐待者及び他家族と同居」が6,180人(38.3%)で合わせて14,016人(86.8%)が被虐待者と同居していることが分かる。

家族形態をみると、「未婚の子と同居」5,238人(32.4%)が最も多く、次いで「夫婦のみ世帯」3,217人(19.9%)、「子夫婦と同居」2,533人(15.7%)であった。

これらのことから、養護者による虐待は、対象者が80代の女性で認知症があり、未婚の息子と同居している場合に多くみられることが分かった。

第4節 高齢者虐待の事例

事例1. 認知症を抱える妻への夫による身体的虐待

本人78歳女性、要介護2、認知症の進行が見られ、これまでケアマネジャーを3人も交代している。現在のケアマネジャーは別の居宅介護支援事業所から引き継ぎ、サービスを導

入した。けがが頻繁にある。けがの原因を夫に聞いても階段から落ちたと繰り返すだけである。本人は週3日デイサービスに通っているが、最近、意欲の低下が見られ、情緒も不安定になってきた。夫婦には息子がいるが、夫と息子の仲が険悪なため、ほとんど家には寄り付かない。夫が本人の世話をしているが、食事は惣菜を買って済ませるのみで、毎日飲酒しておりアルコール依存が疑われる。本人は在宅生活を望んでいる。夫に本人の認知症の進行や今後の介護の意向について尋ねるが、「大丈夫」と言うのみである。

事例2．右半身マヒの母親に対する息子による心理的・経済的虐待

本人80歳女性、要介護3、右半身マヒがあり、夫は要支援2で持病のため現在病院に入院中である。息子は会社員であったが会社が業績不振のため解雇された。そのため夫婦仲が悪くなり、離婚して現在は養育費を請求されている。住むところが無くなったため実家に戻ってきたが職はなく収入もない上に、借金も抱えている。生活費は本人と夫の年金を使い、借金は保険を取り崩して一部返済した。本人は右半身にマヒがあるため日常生活で援助が必要であるが、夫が入院したため息子に頼らざるを得ない。息子は本人に対して怒鳴ったり脅かしたりといった暴言があり、飲酒すると手を挙げることもある。息子と別れて暮らした方がいいとも思うが、息子も行くところがないので、やはり3人で暮らしたいと思っている。

事例3．二世帯住宅で暮らす息子夫婦による経済的虐待および介護放棄（ネグレクト）

本人75歳女性、要介護2、二世帯住宅の1階で生活し、息子家族は2階に住んでいる。以前より息子家族とはうまくいっておらず、食事等日常生活はほとんど別々に行っていた。しかし、本人が入院した折に通帳を預かったのをきっかけに息子夫婦が本人の年金を管理するようになった。退院後も本人の意図に反して息子夫婦が管理を続けている。デイサービスの利用は現在週1回であるが、本人はもっと利用したいと希望している。本人のニーズからデイサービスの利用を増やすことが望ましいため、ケアマネジャーはサービスの変更を提案したが、息子夫婦から利用料の負担増を理由に断られ、それどころか今後は介護保険のサービスは一切必要ないと言われた。本人は食事や入浴も一人では満足にできないため、このままでは生活できない状態である。

事例4．不安神経症の妻に対する夫の心理的虐待

本人70歳女性、要介護1、夫と二人暮らし。娘と息子がいるが遠方に住んでおり、普段ほとんど連絡はなく疎遠になっている。転倒による脊椎損傷の手術後、病的な不安が続くようになった。その後、別の病院で受診したところ不安神経症と診断された。日常生活にも支障が出るほど不安が強く、歩くことも困難になっている。夫は病気の理解ができず、なぜ何もできなくなったのか受け入れることができない。本人の気持ちの問題で怠けているだけだと思っている。本人が不安で騒ぐことについて、「嘘をつくな」「怠けるな」「お前のせいで

ろくなことはない」「俺にこんなことまでさせるのか」などと繰り返し暴言を浴びせている。本人は怯えるだけで何もできないでいる。

事例5．寝たきりの父親に対する娘の介護放棄（ネグレクト）

本人85歳男性、要介護5、妻と死別後、娘家族と同居している。本人は若いころ家庭を顧みず自由奔放に暮らして妻や子どもに迷惑をかけていたことから親子間の関係は悪い。また、一人娘が結婚する際、本人が強く反対したため、家を飛び出して結婚した経緯があり、娘婿とも未だにわだかまりがある。妻が存命中は妻が本人と娘の間に入って何とか関係を取り持とうとしていたが、娘は父親を許していない。本人の介護は妻がしていたが、妻の死後、同居の娘が介護することになった。本人は寝たきりのため、日常生活において全介助が必要であるが、おむつは1日3回しか交換しないと決めており、シーツを濡らしてもそのまま決まった洗濯の日まで放置している。本人の食事は孫の係となっており、1日1回、家族の食事の残り物等を食べさせている。

第4章 高齢者の人権を守るために

前節で示した高齢者虐待の事例は筆者がこれまでの事例研究会等で遭遇したものである。特定化を避けるため一部修正を加えたが、これらは決して特殊な事例ではなく、ケアマネジャーやホームヘルパーとして働いていれば必ず何件かは出くわす典型的な事例である。厚生労働省の高齢者虐待全国調査で明らかになった被虐待者の像はそのまま我々の身近に存在しているといえる。先述の事例については、それぞれ次のような対応が考えられる。

事例1． 認知症を抱える妻への夫による身体的虐待では、二人暮らしの高齢者世帯で認知症の妻に対する身体的虐待が疑われている。けがが頻繁になっていることから生命の安全を確保する必要がある。デイサービスに週3回通うというプランは、入浴の場面等で本人の体に傷やあざがあるかどうかを確認する機会を確保するという意味で有効である。ただ、夫のアルコール依存も課題となっているため、夫へのアプローチが必要である。ケアマネジャー、デイサービスの職員、地域包括支援センターの職員が連携して、夫や息子も含めて夫の介護負担を軽減し、ショートステイやホームヘルパーの利用等により本人の安全を確保できるよう取り組まなければならない。

事例2． 右半身マヒの母親に対する息子による心理的・経済的虐待では、息子に虐待を受け、別居した方がいいかもしれないと思う一方で現在のまま同居を続けたいとも言う本人の母親としての複雑な心情が伺える。息子が無職である以上、収入がないために生活費や借金

を親の年金や保険金を取り崩して使っている。そのために本人たちの生活も危うくなっている。単に親子を分離するだけではなく、息子の生活の立て直しをどのようにすればよいのか、借金の返済について、本人の今後の在宅生活の可能性についても、ケアマネジャーだけでは対応できない事柄が多い。したがって、自治体に設けられている虐待対応チーム等への相談も行い、弁護士や社会福祉士等の専門的な支援を得るため関係機関が連携して対応する必要がある。

事例3.二世帯住宅で暮らす息子夫婦による経済的虐待および介護放棄（ネグレクト）では、もともとの親子関係の悪さがそのままネグレクトという虐待につながっている事例である。まずは本人の通帳を返還してもらう必要があるが、それが無理な場合は、別の口座を開設する支援を行うことも選択肢となる。親子関係の修復は長年の家族内での問題によるもので簡単には実現できない。ただ、息子夫婦が行っていることは虐待であることをしっかりと認識してもらう必要がある。その上で、施設入所等の選択を本人とともに考えることになる。

事例4.不安神経症の妻に対する夫の心理的虐待は病気への理解のなさが主な原因と考えられる。主治医の協力のもと妻の病気に対する正しい理解を得られるよう働きかけることが必要である。夫の暴言が妻をさらに委縮させていることに対する認識がないことも大きな問題である。暴言が虐待であり、そのことによって妻の状態がさらに悪化することをしっかりと理解できるよう根気強く伝え、第三者を家の中に入れることで本人を支え、暴言がひどくならないように介入する必要がある。

事例5.寝たきりの父親に対する娘の介護放棄（ネグレクト）は、昔からの父親に対する反発から娘によるいわゆる「仕返し介護」になっている。おむつを1日3回しか交換しないと決めていたり、シーツが汚れてもそのままにしていたり、食事を1日1回しか用意しないのは明らかに介護放棄である。娘に虐待の自覚があるかどうか不明であるが、意識しているか否かに関わらず行為は虐待である。したがって、専門職から娘に虐待であることをしっかりと伝えて認識してもらい、そのままでは本人の生命が危険にさらされていることを理解してもらう必要がある。高齢者の要介護度が重度なほど深刻な虐待が行われているという事実がこの事例からも分かる。

以上の事例をみても明らかなように、高齢者虐待の解決は簡単ではない。家族関係が複雑に絡んでおり、長年の家族内の人間関係や家族の抱える問題が背景となって介護放棄や心理的虐待につながることが多い。したがって、家族関係を保持しながら虐待を止め、平穏な日常生活を復活することは難しい場合も少なくない。しかし、諦めることなく根気強い働きか

けが必要である。虐待の案件は早急に解決できるものではなく、継続した見守りや注意喚起、励まし等が欠かせない。そのことから虐待案件を一人のケアマネジャーや社会福祉士などの専門職が取り組むだけでは不十分である。虐待は必ずチームで対応することが基本である。複数の目で、間断なく虐待を受ける恐れのある高齢者を見守り、一方で養護者の負担を軽減できるように支援することが求められる。

先述の全国実態調査からは虐待者の典型的な像が浮かび上がってきた。それは老親と同居する未婚の子である。二人だけで生活している以上、認知症で介護の必要な親の世話をしなければならない立場に立たされる。特に男性の場合、日常生活全般での食事や身の回りの世話に慣れていたり、得意としたりする者は未だ少ない。先の事例で専門職が窮状を尋ねても「大丈夫」と答えるだけの男性がいたように、他の誰かに助けを求めることを苦手とする男性は多い。密室化した介護、追い詰められた養護者は虐待と意識せずに高齢者の人権を侵害している状況も散見される。抵抗する力のない弱い立場にある者に対して虐待することが最も卑劣な人権侵害であるという共通認識を社会に根付かせなければならない。人々の共通認識として高齢者に限らずすべての人の人権が尊重される社会になることが理想である。

しかし、それだけでなく、弱い立場にあり抵抗できないと思われる高齢者自身に、自らの不利な状況を変える意思を持つことができるようエンパワメントすることが重要である。ただ、本人の意思表示が困難な重度の認知症の場合はこの限りではないため、成年後見制度等の利用による人権擁護の対策が急務である。

おわりに

第1章で示したコックスとパーソンズによる高齢者が無力化する過程について、個人（内的）要因と社会（外的）要因の両方があることを述べた。高齢者が無力化し、エイジズムや虐待の対象となる際、社会の側と個人の側の両方から働きかける必要があることを理解しなければならない。高齢になることを誰もが嫌がるような社会がこのまま継続していくことは決して望ましい状態とは言えない。2055年の日本は人口の4割が高齢者(65歳以上)となり、最多階層は81歳となる予想である。現代のように皆が嫌がる高齢者世代がほぼ2人に1人、そして最も多い階層が80歳を超えていると考えると、その社会はどのような社会になってしまうのか。政府が一億総活躍時代を目指そうとしている背景には、超少子高齢化時代になった今、高齢者にも仕事やボランティアなど活躍の場をもっていきいきと生活し、社会保障の受け手だけではなく担い手にもなってもらうことで社会全体の活力を維持しようというねらいがある。そうであるならば、まずは高齢者の社会参加の機会を保障することから始めなければならない。65歳以上を高齢者とすることを見直す議論も始まっているが、それが年金受給開始を遅らせるためだけの施策であってはならない。暦年齢に関係なく、高齢者を個人

としてみることに、そしてその能力に応じて活躍の場が保障されることが本当の人権尊重である。一律の定年退職制度によって個人の能力が生かされず、埋没することは、高齢者個人にとってだけでなく、社会の大きな損失である。現代のようにエイジズムが潜在化し浸透した社会をどのように変えていくことができるのか、私たち一人ひとりの意識と行動にかかっている。日本の総人口の4割が65歳以上を迎えるとき、社会や人々の意識のなかに人権思想が定着し、エイジズムという言葉が過去のものとなっていることを切望してやまない。

注

- 1) E.O.コックス・R.J.パーソンズ著 小松源助監訳『高齢者エンパワーメントの基礎－ソーシャルワーク実践の発展を目指して－』、相川書房、1997年、327頁
- 2) エンパワメントとは、本来の権限や権利を与えるという意味であるが、ソーシャルワークの実践では1970年代にアメリカの黒人女性に対する差別的な扱いに対して、ソーシャルワーカーが支援する際の考え方やプロセスを指すものとして使用されたのが始まりである。現在では差別的な扱いをうけている当事者が問題を認識し、問題解決に取り組むよう力をつけることを側面から援助することやそのプロセスを指す。
- 3) Butler, Robert N. *Why survive? Being old in America*. New York: Harper & Row. 1975年、496頁
- 4) Butler, Robert N. Ageism. In G. Maddox (Ed.), *The encyclopedia of aging*. New York; Springer. 1995年、35頁
- 5) アードマン・B・パルモア著 鈴木研一訳『エイジズム－高齢者差別の実相と克服の展望－』、明石書店、2002年、21頁、43頁、55頁
- 6) 藤田綾子『超高齢社会は高齢者が支える－年齢差別（エイジズム）を超えて創造的老い（プロダクティブ・エイジング）へ－』、大阪大学出版会、2007年、197頁
- 7) 牛島慎之亮「年齢を理由とする偏見・差別を考える授業の開発」（『授業実践開発研究』、第4巻所収）、2011年、27-36頁
- 8) 大辻隆夫・上川貴子「高齢者虐待における介護福祉的アプローチとその課題－臨床カウンセリング導入の検討－」（『児童学研究』、第33号所収）、2003年、60-68頁
- 9) 高齢者虐待における日本での先駆的な研究として多々良紀夫（1994）『老人虐待』筒井書房、高崎絹子・谷口好美・佐々木明子・外口玉子（1998）『老人虐待の予防と支援』日本看護協会出版会などがある。
- 10) 加藤伸司・矢吹知之『家族が高齢者虐待をしてしまうとき』、ワールドプランニング、2012年、117頁
- 11) 加藤伸司・矢吹知之「前掲書、21頁」
- 12) 介護保険サービスを利用するには要介護認定を受ける必要がある。要介護度の判定は介護の必要のない自立、要支援1～2、要介護1～5の8段階あり、要介護5が最も介護の必要性が高い。
- 13) 認知症日常生活自立度とは以下の判定基準による。通常認知症高齢者の統計ではⅡ以上を対象とすることが多い。
0：該当（認知症なし）
Ⅰ：何らかの認知症を有するが、日常生活は家庭内及び社会的にほぼ自立している
Ⅱ a：日常生活に支障をきたすような症状・行動や意思疎通の困難さが多少みられても、誰かが注意していれば自立できる（家庭外でその状態がみられる）
Ⅱ b：日常生活に支障をきたすような症状・行動や意思疎通の困難さが多少みられても、誰かが注意していれば自立できる（家庭内でもその状態がみられる）
Ⅲ a：日常生活に支障をきたすような症状・行動や意思疎通の困難さが時々みられ、介護を必要とする

(日中を中心としてその状態がみられる)

Ⅲ b：日常生活に支障をきたすような症状・行動や意思疎通の困難さが時々みられ、介護を必要とする

(夜間を中心としてその状態がみられる)

Ⅳ：日常生活に支障をきたすような症状・行動や意思疎通の困難さが頻繁にみられ、常に介護を必要とする

Ⅴ：著しい精神症状や問題行動あるいは重篤な身体疾患がみられ、専門医療を必要とする

1 4) 三浦美子「高齢者在宅介護における家族の介護意識に関する研究－高齢者虐待予防の視点から－」

(『保健福祉学研究』東北文化学園大学 第6号 14所収)、2008年、185-200頁(197頁)

知的障害者の人権 —誰もが等しく大切にされる共生社会を目指して—

植戸貴子

はじめに 「知的障害者の人権」を考えることの意義と背景	50
第1章 「知的障害者の人権」をめぐる歴史的・今日的な出来事	50
第1節 優生思想と知的障害者に対する人権侵害	
第2節 知的障害児・者に対する虐待・殺傷事件	
第3節 家族による障害児・者への虐待・殺害・心中事件	
第4節 知的障害者に対する冤罪	
第5節 地域における知的障害児・者へのいじめ・嫌がらせ・排除	
第2章 知的障害者の理解と「知的障害」のとらえ方	54
第1節 知的障害者とは	
第2節 従来の「知的障害者観」	
第3節 「知的障害」についてのとらえ方（医学モデルと社会モデル）	
第3章 「知的障害者の人権」にかかわる基本的な理念・条約・主な法律	56
第1節 障害者の人権にかかわる基本的な理念	
第2節 障害者の権利に関する条約・主な法律	
第4章 知的障害者の当事者運動	65
第1節 ピープル・ファースト運動	
第2節 本人活動	
第5章 今後の課題と展望	66
第1節 知的障害者の人権を守るために	
第2節 知的障害者に対する合理的配慮	
おわりに 誰もが等しく大切にされ、互いに尊重し合う共生社会を目指して	67

はじめに

「知的障害者の人権」を考えることの意義と背景

歴史を振り返ると、これまでに知的障害者に対するさまざまな人権侵害が繰り返されてきた。記憶に新しいものでは、2016年7月に神奈川県相模原市の「津久井やまゆり園」において19名の知的障害者が殺害され、職員を含む27名が負傷した事件があった。それ以前にも知的障害者が犠牲となるさまざまな虐待事件が発生している。また、日常的にも地域の中で知的障害児・者に対するいじめ・嫌がらせ・排除が起こっており、知的障害者を「一人の対等な人格を持った人間」として尊重しない待遇や関わり方も散見される。

一方で、近年は国連の障害者権利条約の締結や障害者差別解消法の施行を機に、障害者の権利保障や共生社会の実現に向けた取り組みも進んできている。

本稿では、知的障害者の人権問題の歴史を辿り、背景にある「知的障害者観」を再検討する。その上で、知的障害者が対等な市民として他の人たちと同様に社会の中で尊重されることを目標に、一人ひとりの市民が理解し、心がけておくべきことは何かを考察する。

第1章 「知的障害者の人権」をめぐる歴史的・今日的な出来事

第1節 優生思想と知的障害者に対する人権侵害

知的障害者の人権をめぐる鍵概念の一つが「優生思想」である。これは、「不良な遺伝子を人工的に淘汰し、人類や国民全体の生命をより優れたものにしていく」という考え方で、「津久井やまゆり園事件」の容疑者の発言に見られる危険な思想として注目を浴びた。実は、この優生思想に基づく政策が取られてきた歴史がある。

福祉先進国とされるスウェーデンでは、1934年に断種法が制定された。これは、法的に有効な同意能力が期待できないとされた知的障害者や精神障害者に対して、本人の同意がなくても不妊手術を認めるという法律で、この法律の下、1975年までの間に6万件以上の不妊手術が行われたとされる（市野川 1999）。

また、第二次世界大戦中のドイツでは、ナチスによるT4作戦というものが行われていた。それ以前から行われていた断種法による障害者の不妊手術に加えて、このT4作戦によって20万人以上の知的障害者や精神障害者が「安楽死」と称して集団虐殺された。それがその後のユダヤ人大虐殺へとつながっていったとされている（藤井 2016、西村 2016）。

そして日本でも、1996年までは「優生保護法」という法律によって「優生上の見地から不良な子孫の出生を防止する」ために知的障害者や精神障害者に対して、保護義務者の同意があ

れば、本人の同意がなくても強制的に不妊手術を行うことが認められていた（杉野 2014）。

この優生思想の問題は、障害を持って生まれる子を「不良な子孫」とみなし、障害を「不幸なこと」「あってはならないこと」と決めつけ、「生きるに値する生命と生きるに値しない生命」に分けてしまうということである。この優生思想を背景として、多くの知的障害者が命を奪われ、子どもを産み育てる権利を侵害され、一人の人間としての尊厳を傷つけられたことを忘れてはならない。

第 2 節 知的障害児・者に対する虐待・殺傷事件

知的障害者が施設や職場などで虐待・搾取・殺傷の被害に遭う事件が、後を絶たない。

1990 年代半ばには、障害福祉や法律分野の関係者の中で衝撃が走った虐待事件が、相次いで報道された（児玉 2014、副島 2000）。例えば、1995 年に起きた「水戸アカス事件」では、ダンボール製造会社の経営者が、知的障害のある従業員に正当な賃金を支払わず、暴行や性的虐待を行っていたとして刑事告発され、執行猶予付きの有罪判決を受けている。また 1996 年の「滋賀サングループ事件」でも、知的障害のある従業員に正当な賃金を支払わず、障害年金を使い込み、虐待を行っていたとして、社長が有罪実刑判決を受けている。さらに、1997 年の福島県「白河育成園事件」では、知的障害者入所施設の理事長兼施設長が、障害者福祉に関する理解も能力もないままに、必要な指導・対応と称して体罰や暴力、暴言、強制、精神安定剤などの不必要な投与を繰り返していた。結果的にこの施設は廃園となった。

最近では、2013 年に千葉県立袖ヶ浦福祉センターの 19 歳男性利用者が、5 人の職員による暴行で死亡し、職員が逮捕されるという事件も起こっている。事件後の調査では、複数の職員による継続的な虐待行為が目撃されているにもかかわらず、それが施設内で問題として取り上げられていなかったことが分かっている。

2015 年には、山口県の障害福祉サービス事業所で職員が知的障害のある利用者を作業中に叩いたりする様子が隠し撮りされ、その動画がインターネットで流れた。このような行為について、職員たちには「虐待である」「不適切な支援である」という認識はなく、「単なる注意」「スキンシップ」「軽い冗談」と考えていたという。このような虐待行為や不適切な関わりがエスカレートすると、さらに重大かつ深刻な虐待事件に発展する可能性がある。

施設や職場における虐待が繰り返される要因の一つは、知的障害者自身が「被害について、家族や他の支援者などにうまく訴えることができない」ということである。また、たとえ訴えたとしても、それを周囲の人たちに真剣に受け止めてもらえないことがあり、さらには「お世話になっているのだから、少しぐらい辛抱しなければ」と、家族などが本人に我慢を強いることもある。被害に遭う知的障害者は、直接的な加害者からも、理解の乏しい周囲の人たちからも、権利を侵害されているということになる。

そして、2016 年 7 月に発生した「津久井やまゆり園」事件では、知的障害のある入所者

19 名が殺害され、職員 2 名を含む 27 名が重軽傷を負った。容疑者は同施設の元職員で、事件の数か月前に他の職員に「重度障害者を殺す」と発言し、「危険な考え」と施設側に諭されても「自分は間違っていない」と主張したとされる（福祉新聞 2016 年 8 月 1 日号）。容疑者が精神科病院に措置入院の経歴があることなどから、精神科医療の対応に疑問を呈する声、凶悪犯罪と精神障害を直結してとらえることの危険性を指摘する声、容疑者のもつ優生思想に対する強い懸念の声など、今なお、さまざまな角度からの議論が展開されている（福祉新聞 2016 年 9 月 12 日号、藤井 2016）。また、被害に遭った知的障害者が匿名で報道されたことについて、家族の苦しみを慮る声がある一方で、「被害者一人ひとりの人物像が取り上げられることなく、被害者たちがひとくりにされた」との指摘もある（桑原 2016、福祉新聞 2016 年 10 月 17 日号）。さらに、入所施設そのものについて「地域住民との交流があるが、市街地から離れた山間地での大規模な集団生活が、そもそも妥当なのか」と疑問視する声もある（福祉新聞：2016 年 8 月 15 日号）。この重大な事件は、知的障害者の人権の問題を私たちに突き付けていると言えよう。

第 3 節 家族による障害児・者への虐待・殺害・心中事件

家族は障害児・者にとって最も重要なケアの担い手であると考えられているが、その家族が障害児・者を殺害したり、心中を図ったりする事件も起きている。

1970 年、横浜市で脳性マヒの子の母親が、介護に疲れて子どもを絞殺する事件が起きたが、母親の置かれた状況に同情した市民が減刑を求める運動を起こした。それに対して、脳性マヒ当事者団体である「青い芝の会」が、「障害のある子どもは、殺されても仕方がないということか」と反論し、障害児・者の生きる権利や、家族が置かれている状況についての議論が巻き起こった。このように、ケアし続けることが困難になっているにもかかわらず、サービスを利用せず支援を求めることもせず、ケアに行き詰った親が将来を悲観してわが子を殺害したり心中を図ったりという痛ましい事件は、今日も発生している。

夏堀は、戦後の「親による障害児者殺し」事件の新聞報道を分析し、1990 年代以降、成年障害者、特に成人期知的障害者の被害が急増していること、高齢の親による加害が増えていること、在宅・同居の場合のみならず、施設入所中の本人が被害にあったケースも見られることなどを報告している（夏堀 2007）。

筆者が 2012 年 6 月に行った新聞記事検索（日本経済新聞・毎日新聞・朝日新聞・読売新聞を「障害／親／子／殺害」のキーワードで WEB 検索）においても、1980 年代以降、99 件の殺害・心中事件が報道されていた。1990 年代後半から記事数が増加していること、加害者は父親：母親＝1：2 の割合で母親が多いこと、父親は 50～70 代が多く、母親は 50～60 代と 30 代にピークがあること、被害者は知的障害児・者が最も多いこと（男性の 42%、女性の 32%）が分かった。80～90 代の親による 40～60 代の子の殺害のケースもあった。また、

9 件（約 1 割）の事件においては、入院・入所中の本人を親が連れ出して殺害していた。

このような親や家族による障害児・者の殺害や心中の背景には、親たちが介護に疲れ、将来を悲観してしまうという事情がある一方で、家族を含む社会全体の中に、障害児・者の生命を軽んじる考え方が存在すると指摘されている。障害児・者や家族を支えるサービスを充実させるとともに、地域社会の中で障害児・者と家族を温かく見守り支えるような仕組みや文化を作っていくことが求められている。

第 4 節 知的障害者に対する冤罪

知的障害者は「相手の話に誘導されやすい」「自分の思っていることをうまく伝えることができない」という特性を持つため、刑事事件の容疑者となった際に、適切な取り調べが行われなければ、冤罪が生じてしまう（川上 2012、児玉 2014、副島 2000、松友 1999）。

1997 年の国分寺事件では、知的障害者施設で起きた放火事件について、火災発生時にライターを持っていたことを理由に、中度知的障害のある男性利用者が逮捕された。弁護人らが「訴訟能力を欠く」等の主張をしたが認められず、懲役 1 年 8 か月の判決を受けた。2004 年の宇都宮事件では、女子中学生に対する暴行事件で重度の知的障害のある男性が逮捕され、他の強盗事件でも本人の自白により追起訴された。しかし、真犯人が判明したことにより、無罪判決が下ることとなった。2009 年の貝塚事件では、民家の放火事件で、通常の会話も難しい知的障害者が逮捕されて自白した。しかし、検事による取り調べで誘導尋問があったことがわかり、自白の信用性に疑いが生じたために、起訴取り下げとなった（川上 2012）。

このような冤罪を防ぐためには、警察官、検察官、裁判官、弁護士などの司法関係者が知的障害者についての正しい理解を深めるとともに、当該知的障害者をよく知る福祉専門職などが、本人と司法関係者との間のコミュニケーションを支援したり、取調べを可視化したりするなどの対応が求められる。

第 5 節 地域における知的障害児・者へのいじめ・嫌がらせ・排除

重大事件としては扱われなくても、学校や地域などでは知的障害児・者へのいじめ・嫌がらせ・排除が頻繁に起こっている。知的障害児・者の親たちの会による調査でも、「知的障害児が下校途中に性被害に遭った」「学校・近所でいじめられた」などの事例が報告されている（全日本手をつなぐ育成会 2002）。筆者が関わる知的障害女性も、小学校時代のクラスメイトにランドセルに大きな石を入れられたという。いじめられた経験のない知的障害者はいないと言ってもいいほど、知的障害児・者はいじめ・嫌がらせ・排除のターゲットになりやすいのである。そして、日常的に周囲からのいじめや排除に遭い、ネガティブなイメージで見られ、過小評価されることによって、彼らは自尊心を傷つけられ、萎縮し、自信を失ってしまう。知的

障害児・者に関わる人たちは、このような人権侵害についての認識を深め、感度の良いアンテナを張って、知的障害児・者の人権と尊厳を守るという姿勢を持たなければならない。

第 2 章 知的障害者の理解と「知的障害」のとらえ方

第 1 節 知的障害者とは

わが国では「知的障害」についての法的な定義づけがないが、国が実施する調査などでは、「知的機能の障害が発達期（おおむね 18 歳）にあらわれ、日常生活に支障が生じているため、何らかの特別の援助を必要とする状態にあるもの」という定義が用いられている。そして一般的には、軽度（IQ70~51）、中度（IQ50~36）、重度（IQ35~21）、最重度（IQ20 以下）と分けられている。

2011 年に厚生労働省が実施した「生活のしづらさなどに関する調査」によると知的障害児・者の総数は 74.1 万人と推計されている（表 1）。この 74.1 万人を日本の人口全体と比較すると、人口の約 171 人に 1 人が知的障害者ということになる。

表 1：知的障害者数（推計）

（単位：万人）

	総数	在宅者	施設入所者
18 歳未満	15.9	15.2	0.7
18 歳以上	57.8	46.6	11.2
年齢不詳	0.4	0.4	—
総計	74.1	62.2	11.9

知的障害の特性には、「情報の入手・理解が難しい」「抽象的なこと・目の前にないものを想像することが難しい」「先を見通すことが苦手である」「誘導されやすい」「実際の体験を通して物事を理解し、学習する傾向がある」「臨機応変な対応が難しい」「環境やスケジュールの変化に対応することが苦手である」「知的な理解は難しくても感性は鋭い」などがある（浅井 2003、植戸 2011）。知的障害は、外見上では分かりにくく、行動上やコミュニケーション上に現れなければ、あまり問題にならない（松友 1999）。一方で、話の内容は十分理解できなくても、表情や声の調子を敏感に読み取り、高圧的な相手に対して恐怖心を抱き、友好的な相手には安心感を持つなどの傾向がある。周囲の人たちの関わり方や態度が問われるところである。

第2節 従来の「知的障害者観」

知的障害者は、その特性ゆえに「知的能力が劣っている」と見なされ、それが異なる2つの知的障害者観につながってきている。1つめは、知的障害者を「弱い存在だから、社会から守ってあげる」というパターナリズム（paternalism：温情主義）であり、知的障害者に対する子ども扱いや過保護という形で現れる。成人した知的障害者が、年下の施設職員や近所の人たちから「ちゃん」「君」と呼ばれて、いつまでも「教育・訓練」の対象とされ、成人していても家族は「保護者」として本人を保護する役割を期待される。そして、自己決定能力のない「保護されるべき存在」とみなされて、親や支援者が「本人のために」という思いから、本人に関することを「本人の代わりに」決めてきたのである（植戸 2011）。

2つめは、知的障害者を「危険な存在だから、社会から排除する」というものであり、優生思想に基づいて抹殺されたり、隔離されたりするのである。地域に知的障害者の施設などを作ろうとすると、近隣から「何をするか分からない」と反対されたり、地域で凶悪事件が発生すると真っ先に疑われたり、道を歩いているだけで「不審者」として通報されたりするといったことも起こっている。

このような「知的障害者観」は、知的障害あるいは知的障害者を正しくとらえたものとは言えない。知的障害があっても、その人にふさわしい支援があれば、その人なりの自己決定も可能であるし、知的障害者は、攻撃するよりも、むしろ攻撃されてきた人たちなのである。知的障害の特性を正しく理解し、他の人たちと同じ価値を持ち、独立した人格を持った人として尊重することが大切である。

第3節 「知的障害」についてのとらえ方（医学モデルと社会モデル）

障害についてのとらえ方には、「医学モデル」と「社会モデル」の2つがある。「医学モデル」では、「障害とは心身の機能・構造上の機能障害（impairment）のことであり、生活上の困りごととは、この機能障害によって引き起こされる」と考える。そして、障害とは個人の問題であるから、本人に対する治療や訓練などによって生活上の困りごとを解決していくというスタンスを取る。それに対して「社会モデル」では、「障害は機能障害と社会的障壁（バリア）との相互作用によって生じる」と考える。そして、「当事者の生活上の困りごとを解消するためには、社会を変えていく必要がある」というスタンスを取る。従来は、「医学モデル」に基づく治療や訓練のみが強調されていたが、近年は「社会モデル」が注目され、「社会的障壁」の除去が目指されるようになっている。

この2つのモデルを知的障害者に当てはめてみると、「知的障害者は知的機能に遅れがあり、料理やお金の計算ができないから、入所施設でしか暮らせない」というのが医学モデルのとらえ方である。それに対して「知的障害があっても、苦手な料理や金銭管理を手伝って

くれる支援者や仕組みがあれば、地域で普通の暮らしができる」というのが社会モデルの考え方である。先述のように、知的障害の特性は、社会において活動したり他者とコミュニケーションを取ったりする時に現れやすい。その意味では、「社会モデル」の枠組みで知的障害を理解し、周囲が本人の力に合わせた工夫をすることが大切となる。

第3章 「知的障害者の人権」にかかわる基本的な理念・条約・主な法律

第1節 障害者の人権にかかわる基本的な理念

1. ノーマライゼーション

障害者福祉の基本理念の一つが、ノーマライゼーション（normalization）である。これは、「障害のある人が、障害のない人と同じように人格を尊重され、同じ権利を享受し、地域社会で普通の暮らしが保障されるのが、本来あるべきノーマルな社会である」という思想に基づき、そのような社会を実現することを意味している。1950年代のデンマークで、知的障害者が街から隔離された大規模収容施設において劣悪な処遇を受けていたことに対して、親たちが反対運動を起こしたことに始まる。この運動を牽引したバンク－ミケルセンが「ノーマライゼーション」という概念を提唱し、スウェーデンのニーリエも同様の考え方を広めていった。ちなみにバンク－ミケルセンは、第二次世界大戦中、ドイツのナチスに対する抗議運動に関わったために、強制収容所に入れられていた。戦後、収容所から解放されて公務員として知的障害者入所施設を訪れた際に、その施設が強制収容所のようなことに衝撃を受け、改革の必要性を痛感したという。「ノーマライゼーション」の理念の背景には、障害者を劣った存在とみなし、彼らの基本的人権を侵害してきたことへの反省がある。日本では1980年代から「ノーマライゼーション」の理念が広く知られるようになったが、今日においても、多くの知的障害者が、障害のない人たちと同じように地域で生活することができず、住み慣れた土地を離れた入所施設での集団生活を余儀なくされており、ノーマライゼーションの理念が実現しているとは言えないのが現状である。

2. ソーシャル・インクルージョン

もう一つの重要な理念は、「ソーシャル・インクルージョン（social inclusion）」で、「社会的包摂」などと訳されることもある。1980年代にフランスなどで、社会のシステムから排除されたり孤立したりする人たちの存在が社会問題化するなかで、そのような排除や孤立をなくするという動きが生まれた。そして、「誰も排除しない、誰も孤立させない、すべての人々がお互いの違いや個性を尊重しあい、互いに支え合い、ともに生きる社会を目指す」

という「ソーシャル・インクルージョン」の理念が誕生した。排除され孤立している人たちには、障害者の他にも、ホームレスの人たち、外国人、難民、独居高齢者、犯罪被害者、ひとり親世帯、いじめに遭っている子どもたちなど、実にさまざまである。これまで、学校、職場、地域社会で排除・差別されたり孤立したりしてきた知的障害者の人権を守るという意味で、このソーシャル・インクルージョンの考え方は大変重要である。

3. 多様性の尊重

また、「ソーシャル・インクルージョン」は、近年注目されている「社会における多様性（diversity）の尊重」とも合致する考え方である。どの社会も、異なる属性・特性を持つさまざまな人たちで構成されており、そのような多様性を持っているのが、本来の社会の自然な姿である。したがって、自分と異なる人を排除したり差別したりするのではなく、それぞれの違いを認め合っていくべきだというものである。知的障害も、社会の中の多様性の一つとして尊重されなければならない。

第2節 障害者の権利に関する条約・主な法律

1. 障害者の権利に関する条約・主な法律の発展

障害者基本法は、日本の障害者に関する法制度の基盤となる法律であるが、2004年にこの障害者基本法が改正された際に、「何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」という差別禁止の理念が明文化された。しかし、具体的な差別の定義づけもされず、理念として掲げられたに留まっていた。

2006年には、国連が「障害者の権利に関する条約（以下、障害者権利条約）」を採択した。それまでも国連は、「知的障害者の権利宣言」（1971年）や「障害者の権利宣言」（1975年）などを発表していたが、障害者の権利に関して法的拘束力のある条約ができたことは、画期的なことであった。日本は2007年に、この「障害者権利条約」に署名し、条約に見合うよう、国内法を整備することとなった。

2011年には「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（以下、障害者虐待防止法）」が成立し、2012年10月から施行されている。児童虐待防止法や高齢者虐待防止法に続いて、3つめの虐待防止法となる。

さらに、2013年には「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（以下、障害者差別解消法）」が成立し、2016年4月より施行されている。それまで、障害者基本法においては「障害を理由とする差別の禁止」が理念にとどまっていたものが、障害者差別解消法によって、具体的な方策が取られることとなった。

そして、障害者虐待防止法や障害者差別解消法の成立によって国内法が整備されたことを受けて、日本は2014年1月に障害者権利条約を批准し、条約締結国となった。

表 2：障害者権利に関する条約・主な法律の発展

2004 年	障害者基本法改正	「障害を理由とする差別の禁止」の理念
2006 年	国連が障害者権利条約採択	障害者の権利に関する初めての条約
2007 年	日本が障害者権利条約署名	国内法の整備が始まる
2011 年	障害者虐待防止法成立	2012 年 10 月より法施行
2013 年	障害者差別解消法成立	2016 年 4 月より法施行
2014 年	障害者権利条約を批准	2014 年 2 月より発効

2. 障害者の権利に関する条約（障害者権利条約）

上述のように、障害者権利条約は、障害者の権利に関する初めての条約として 2006 年に採択され、日本では 2014 年より締結国となった。この条約は、障害者の人権及び基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害者の権利の実現のための措置等について定めている。

主な内容は、（１）一般原則（障害者の尊厳、自律及び自立の尊重、無差別、社会への完全かつ効果的な参加及び包容等）、（２）一般的義務（合理的配慮の実施を怠ることを含め、障害に基づくいかなる差別もなしに、すべての障害者のあらゆる人権及び基本的自由を完全実現することを確保し、及び促進すること等）、（３）障害者の権利実現のための措置（身体的自由、拷問の禁止、表現の自由等の自由権的権利及び教育、労働等の社会権的権利について締結国がとるべき措置等を規定。社会権的権利の実現については漸進的に達成することを許容）（４）条約の実施のための仕組み（条約の実施及び監視のための国内の枠組みの設置。障害者の権利に関する委員会における各締結国からの報告の検討）となっている。

ここで特筆すべきことの一つは、この条約が障害当事者たちの主体的参画のもとに作られたことである。それまで、障害当事者たちが繰り返し主張してきた“Nothing about us, without us”（私たち抜きに私たちのことを決めないで）というスローガンが活かされているのである。このスローガンは、障害者の生活や人生に関わることを、障害のない人だけで決め、障害者がそれに従わされてきたことに対する抗議として登場したものである。近年は、国内外の障害者に関する様々な政策を作る場に、障害当事者が委員として加わり、障害当事者が中心となって議論を進め、物事を決めていくという考え方が広がっている。

もう一つの特徴は、「社会モデル」の考え方が反映されている点である。すでに述べたように、障害を個人の問題としてとらえ、障害者本人の努力によって障害を「克服する」ことを求める「医学モデル」に対して、「社会モデル」は、障害者の生きづらさや困難の多くは、社会とのかかわりの中で発生するものであり、むしろ社会が作り出したものだという考え方である。すなわち、この条約が求めているのは、「障害者の権利を実現するために、社会が変わること」と言ってもよい。

そして、3 つめの特筆すべき点は、「社会モデル」の考え方から派生した「合理的配慮」

(reasonable accommodation) という概念が導入されていることである。「合理的配慮」とは、障害者が権利を行使できない環境に置かれている時に、個々の状態に応じて、環境を改善したり調整したりすることである。例えば、車椅子の人が電車を利用する場合に、駅員が電車とホームの間に携帯スロープを渡して、車椅子でホームから電車に安全に乗り込めるようにすることなどである。あるいは、知的障害者が役所の窓口で、申請書類の文章が難しくて理解できなかったり、記入方法がわからなかったりするときに、窓口の職員が丁寧に説明するというようなことである。そして、正当な理由なくこのような配慮を提供しないことは、差別とみなされる。従来は、「障害者にも健常者にも同じ書類を渡し、同じ説明をすることが平等である」と考えられてきた。しかし、それでは知的障害のある人は「申請する」という権利を行使することができない。障害のある人と障害のない人とが平等になるということは、同じ申請書類を渡し、同じ説明をするということではなく、「その人が確かに申請できるように配慮する」ことも含まれるのである。

ちなみに、この権利条約には「居住地を選択し、及びどこで誰と生活するかを選択する機会を有すること並びに特定の生活施設で生活する義務を負わないこと」が明記されている。すなわち、障害者本人が望まないのに入所施設で生活することを強いるのは、権利侵害だということである。地域で普通の暮らしをすることは、「能力」の問題ではなく「権利」の問題ととらえる必要がある。

以上のように、この権利条約は、障害者のために何か新しい特別な権利を求めているわけではない。そうではなく、障害者が他の人たちと同じ権利が保障されていなかったことを問題ととらえ、それを是正しようとするものである。権利条約が求めていることは、「もっぱらマイナスを埋めること、つまり障害のない市民との格差解消・・・障害のない市民との平等性、公平性を実現すること」(藤井 2016、45 頁)なのである。

3. 障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（障害者虐待防止法）

障害者虐待防止法は、「障害者に対する虐待の禁止、国等の責務、障害者虐待を受けた障害者に対する保護及び自立の支援のための措置、養護者に対する支援のための措置等を定めることにより、障害者虐待の防止、養護者に対する支援等に関する施策を促進し、もって障害者の権利利益の擁護に資すること」を目的としている。つまり、障害者を虐待から守り、障害者を養護している人を支援し、国等が障害者虐待防止のために必要な措置を講じることが定めている。

障害者虐待防止法の対象となる障害者は、「身体・知的・精神障害その他の心身の機能の障害がある者であって、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活・社会生活に相当な制限を受ける状態にあるもの」とされており、障害者手帳の有無は問われない。また、発達障害も精神障害に含まれるとされている。

この法で規定する「障害者虐待」には、「養護者による障害者虐待」「障害者福祉施設従事

者等による障害者虐待」「使用者による障害者虐待」の3つがある。「養護者」とは家族など、障害者を養護（看護、介護、世話など）している人などを指す。必ずしも同居している親族だけとは限らず、親族でなくても実質的に養護していれば養護者と見なされる。「障害者福祉施設従事者等による障害者虐待」には、障害者福祉施設や障害福祉サービス事業所（ホームヘルプ・ガイドヘルプ・相談支援事業所など）において支援に携わる職員によって行われる虐待である。そして、「使用者」とは、障害者を雇用する事業主、事業の経営担当者、管理職などを指しており、障害者が働く職場における虐待である。なお、学校・保育所・医療機関などにおいても、障害児・者への虐待がしばしば報告されており、虐待が起こりやすい場であると言える。しかし、この法律における「障害者虐待」には含まれておらず、各組織の長や管理者に虐待防止の措置を義務づけるにとどまっている。これは、この法律の「ミステイクなので、早急に是正されなくてはならない」（重利 2012 19 頁）と指摘されている。

この法律が規定する虐待行為には、5つの類型がある（表3）。

表3：障害者虐待の5類型

類 型	内 容
身体的虐待	障害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／正当な理由なく身体を拘束すること
放棄・放置 (ネグレクト)	障害者を衰弱させるような著しい減食や長時間の放置など
心理的虐待	障害者に対する著しい暴言や拒絶的な対応／著しい心理的外傷を与える言動
性的虐待	障害者にわいせつな行為をすること／わいせつな行為をさせること
経済的虐待	障害者から不当に財産上の利益を得ること

虐待防止施策として、虐待を受けたと思われる障害者を見つけたら、速やかに通報することが義務づけられている。そして、障害者虐待対応の窓口として市町村には「市町村障害者虐待防止センター」が、都道府県には「都道府県障害者権利擁護センター」が置かれており、市町村・都道府県は、障害者虐待防止のために、福祉事務所などの関係機関、民間団体等との連携協力体制を整備することが求められている。

このような障害者虐待の通報・相談の仕組みができたことで、障害者虐待の状況がある程度、把握できるようになった（表4、5、6）。

表 4：養護者による障害者虐待（2014 年度）

相談・通報件数：4,458 件 ⇒ うち、虐待の事実が認められた事例：1,666 件

虐待者：1,856 人	被虐待者：1,695 人
■性別 男性：63.9%、女性：35.9% ■年齢 17 歳以下：0.6%、18~29 歳：6.6%、 30~39 歳：9.9%、40~49 歳：20.5%、 50~59 歳：23.0%、60 歳以上：35.6% ■続柄 父：21.3%、母：20.2%、 兄弟姉妹：18.6%	■性別 男性：34.1%、女性：65.9% ■年齢 19 歳以下：7.3%、20~29 歳：20.4%、 30~39 歳：16.9%、40~49 歳：22.2%、 50~59 歳：19.1%、60~64 歳：10.9% 65 歳以上：3.2% ■障害種別（重複障害あり） 身体障害：23.8%、知的障害：51.2%、 精神障害：36.4%、発達障害：1.3%、 その他：2.2%

虐待行為の類型				
身体的虐待	性的虐待	心理的虐待	放棄、放置	経済的虐待
64.9%	4.9%	33.0%	16.4%	22.5%

養護者による障害者虐待において、加害者は、60 歳以上、男性、父親が多くなっており、被害者は 40 歳代、女性、知的障害者が多く、身体的虐待が最も多い。なお、虐待の事実が認められた 1,666 件のうち 3 件は死亡事例であり、養護者による障害者虐待の深刻さが窺える。

表 5：障害者福祉施設従事者等による障害者虐待（2014 年度）

相談・通報件数：1,746 件 ⇒ うち、虐待の事実が認められた事例：311 件

虐待者：358 人	被虐待者：525 人
■性別 男性：76.3%、女性：23.7%	■性別 男性：61.3%、女性：38.7%

■年齢 29 歳以下：13.1%、30~39 歳：17.9%、 40~49 歳：19.8%、50~59 歳：18.2% 60 歳以上：18.2%	■年齢 19 歳以下：14.7%、20~29 歳：22.1%、 30~39 歳：19.4%、40~49 歳：20.0%、 50~59 歳：11.0%、60~64 歳：4.6%、 65 歳以上：3.8%
■職種 生活支援員：45.8%、 その他従事者：12.8% 管理者：10.1% サービス管理責任者：7.5%	■障害種別（重複障害あり） 身体障害：21.9%、知的障害：75.6%、 精神障害：13.5%、発達障害：2.3%、 その他：0.0%

虐待行為の類型				
身体的虐待	性的虐待	心理的虐待	放棄、放置	経済的虐待
57.9%	13.5%	42.4%	2.6%	8.4%

障害者福祉施設従事者等による虐待においては、加害者は 40 歳代、男性、生活支援員が多く、被害者は 20 歳代、男性、知的障害者が多く、身体的虐待が最も多い。

表 6：使用者による障害者虐待（2015 年度）

通報・届出件数：1,325 事業所 ⇒ うち、虐待の事実が認められた件数：507 事業所
--

虐待を行った使用者：519 人	被虐待者：970 人
■使用者内訳 事業主：86.7% 直属の上司：9.2% 所属以外の上司：0.4% その他：3.7%	■障害種別（重複障害あり） 身体障害：21.1%、知的障害：55.7%、 精神障害：20.4%、発達障害：2.7%、 その他：0.1%

虐待行為の類型				
身体的虐待	性的虐待	心理的虐待	放棄、放置	経済的虐待
7.1%	1.0%	7.3%	1.5%	83.2%

使用者による虐待では、加害者は事業主が圧倒的多数、被害者は半数以上が知的障害者、経済的虐待が圧倒的多数となっている。

以上の統計を見ると、知的障害者は、家庭でも施設でも職場でも、もっとも虐待の被害を受けている人たちであることが分かる。「能力の劣った存在」として軽んじられやすいこと、自分で自分の権利を主張することが難しいという障害特性を持っていることなどに関係していると思われる。また、養護者による虐待に関しては、養護する家族等の過重な負担によって追い詰められた結果としての虐待も考えられ、法律に「養護者に対する支援」が盛り込まれているゆえんである。また、施設職員による虐待に関しては、人手不足や支援スキルの未熟なども、虐待が発生する要因に含まれるとされており、職員に対する教育・訓練や待遇改善も解決のために欠かせない。さらに、使用者による虐待では、知的障害者が経済的虐待に遭う事例がもっとも多かった。知的障害のある従業員に最低賃金未満の賃金しか支払っていなかった事例では、「障害者であれば最低賃金を支払う必要はないと考えていた」と使用者は理由を説明しており、知的障害者を「一人前」とはみなしていないことが窺える。

このように障害者虐待防止法の施行によって、障害者虐待の実態が明らかになってきているが、これらは氷山の一角に過ぎず、実際にはもっと多くの障害者虐待が発生していると考えられる。障害者虐待防止法では、虐待が発生した時の相談や通報のシステムができたが、虐待が起らないようにするための具体策に欠けている（重利 2012）。現在の仕組みをさらに充実させ、このような痛ましい現状を一日も早く解消することが望まれる。

4. 障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（障害者差別解消法）

障害者差別解消法は、「障害を理由とする差別の解消を推進し、全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現する」ことを目的としている。対象となる障害者は、「障害及び社会的障壁により継続的に日常生活・社会生活に相当の制限を受ける状態にあるもの」とされている。具体的には、身体障害・知的障害・精神障害（発達障害や高次脳機能障害を含む）・難病などで、障害者手帳の有無は問われない。なお、「社会的障壁（バリア）」とは、障害者が日常生活・社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物・制度・慣行・観念その他一切のもの（物理的・制度的・意識的・情報のバリア）を指しており、例えば、車椅子障害者にとっての段差、知的障害者にとっての難しい漢字ばかりの説明書などである。すなわち、障害のない人と同じような活動や情報へのアクセスを阻んでいるものが、社会的障壁である。

そして、法に定める「障害を理由とする差別の禁止」には、「不当な差別的取り扱い」と「合理的配慮の不提供」がある。

「不当な差別的取り扱い」とは、「正当な理由なく、障害を理由として、財・サービスや各種機会の提供を拒否する、提供にあたって場所・時間帯などを制限する、障害者でないものに対して付さない条件を付ける、などにより、障害者の権利権益を侵害すること」を指している。具体的には、障害があることを理由に、入場・受験・入学・受講・行事参加等を断る、発達障害や精神障害などを理由に公開講座などへの参加を断る、身体障害者補助犬（盲

導犬など）を連れて入ることを拒否する、介助者や手話通訳者などが同伴することを条件付ける、障害のある人の順番を後回しにするなどである。ただし、ここには「正当な理由なく」という条件がついている。つまり、サービスの提供の拒否などが、客観的に見て正当な目的のもとに行われたものであり、その目的に照らしてやむを得ないと言えるかどうかを、個別の事案ごとに、障害者・事業者・第三者の権利利益（安全の確保、財産の保全、事業の目的・内容・機能の維持、損害発生の防止など）や事業者の事務・事業の目的・内容・機能の維持等の観点から、具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断することとされている。例えば、遊園地の乗り物の構造上、車椅子のまま乗り込むことが不可能であるとか、危険を伴うと考えられるような場合には、理由をきちんと説明した上でお断りすることになる。

もう一つの「合理的配慮」とは、障害者から社会的障壁の除去を必要とする旨の意思表示があった場合に、その実施に伴う負担が過重でないときは、必要かつ合理的な配慮をすることである。具体的には、車椅子障害者の段差越えを手伝う、視覚障害者にメニューを読み上げる、聴覚障害者に手話通訳をつける、知的障害者には写真やイラストで説明するなどである。ここで言う「過重な負担」については、個別の事案ごとに、事務・事業への影響の程度（事務・事業の目的・内容・機能を損なうかどうか）、実現可能性の程度（物理的・技術的・人的・体制上の制約）、費用・負担の程度、事務・事業規模、財政・財務状況等を考慮し、具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断することとされている。過重な負担がないのに合理的配慮を提供しないのは差別とみなされる。例えば、店主ひとりで切り盛りするレストランが狭い階段を上がった2階にある場合、車椅子障害者から「車椅子を担いで階段を上がってほしい」と要望があっても、その介助は危険を伴うものであり、店主ひとりという状況から介助の人的な制約もあり、介助の要請に応えることは難しい。しかし、レストランが1階に位置しているのであれば、あるいは従業員が複数いるのであれば、入り口の数段の段差越えのサポートを提供しないことは、合理的配慮の不提供ということになる。

なお、「不当な差別的取り扱い」を行うことは、国の行政機関・地方公共団体等の公的機関も、民間事業者も同様に禁止されているが、「合理的配慮の提供」については、公的機関は法的義務であるのに対して、民間事業者は努力義務にとどまっている。また、「事業者」には、非営利法人、ボランティア団体、個人商店なども含まれるとされている（表7）。

表7：障害を理由とする差別の適用

	不当な差別的取り扱い	合理的配慮の提供
国の行政機関・地方公共団体等	禁止	法的義務
民間事業者	禁止	努力義務

なお、雇用されている障害者に対する差別については、障害者雇用促進法が適用され、民間事業者においても公的機関と同様に「合理的配慮の提供」が法的義務となっている。また、

この障害者差別解消法では、公的及び民間の「事業者」における差別を禁止することを定めるものであるため、一般の市民が個人的な関係で障害者と接するような場合や、個人の思想や言論などは、この法律の対象になっていない。

そして、このような差別に関する相談や紛争解決のために、各行政機関には相談窓口が設置されているほか、ネットワークによって障害者差別の解消に取り組むために、国や地方公共団体が、障害者差別解消支援地域協議会を設置することもできるとされている。

ここで大切となるのは、障害者権利条約と同様に、「障害のある人に対して特別な権利や利益を与えるもの（特別な優遇）ではなく、全ての人に保障されているさまざまな権利を障害のある人にも同じように保障する」という考え方である。この法律が施行されたばかりということもあり、法律の存在や趣旨について周知されていないことが課題の一つであり、市民に対する啓発活動の推進が望まれるところである。

第 4 章 知的障害者の当事者運動

第 1 節 ピープル・ファースト運動

近年は、知的障害者当事者が、自らの権利を守るための権利擁護の活動（セルフ・アドボカシー）を展開するようになってきている。アドボカシーとは「権利擁護」のことであり、自らの権利を主張する場合に「セルフ・アドボカシー」と呼ばれる。知的障害者のセルフ・アドボカシー運動として有名なものは、「ピープル・ファースト運動」である。これは、1970 年代に米国で開かれた知的障害者の集会で、参加者の一人が「知的障害者ではなく、まず一人の人間として扱われたい (I want to be treated like people first)」と発言したことに始まる（山縣他 2006）。一人の人間として自信と尊厳をもって生きていく、自らの意見や権利を堂々と社会に向けて主張していくというこの運動は、各国に広がりを見せ、日本にも「ピープル・ファースト」という名称を持つ知的障害当事者のグループができている。

第 2 節 本人活動

日本で始まった知的障害者の当事者運動としては、「本人活動」がある。1989 年に全日本手をつなぐ育成会（現・全国手をつなぐ育成会連合会）の全国大会の中で、本人分科会が初めて開かれ、さらに 1991 年の全国大会において正式に「本人部会」が立ち上げられた（木口 2014）。これらの「本人活動」は、知的障害者自身が主人公となり、支援者のサポートは得るものの、自分たちのことを自分たちで話し合っ て決めながら、自分たちのための活動を展開している。

第5章 今後の課題と展望

第1節 知的障害者の人権を守るために

知的障害者の人権が軽んじられてきたことについて、松友は「(知的障害者は)常に『障害者』というラベル(評号)を張られ、指導・訓練あるいは同情・憐憫の<対象>としてのみ語られてきた人々である。そのこと自体が人権侵害である」(1999、3頁)と指摘している。そして、そのような人権侵害が続いた理由について、「その一つは、『能力』とくに『知的能力』に対する評価である・・・差別へのかつての批判は『故なき差別』という表現でなされることが多く・・・『同じ能力でありながら、処遇が違うのは差別である!』(と糾弾された)・・・すると、『能力が異なれば、処遇が違って当然』となるのか。それであれば『権利が制限されて当然』という論理を肯定することになる」(松友 1999 4-5頁)と批判する。能力、特に知的能力によって、その人の価値が測られることや、同等の権利が保障されないことに対する厳しい異議申し立てである。人間にはさまざまな能力が備わっているが、現代社会は学歴社会であると言われるように、特に知的能力が重視されるようになっている。松友が指摘するように、「能力が低ければ、権利が制限されても仕方がない」という感覚が、我々の中に潜んでいるとすれば、まずそのこと自体を問い直すことから始めなければならない。

また、知的障害者を「保護すべき存在」と決めつけて本人の主体性や自由を制限したり、「危険な存在」ととらえて隔離したり排除したりするようなことがあってはならない。知的障害者に対する先入観や誤解をなくし、正しい理解を広めていくことが必要である。先述のように、知的障害には「他者や環境とのやりとりにおいて現れやすい」という特徴がある。今日、「読み書きが苦手」とされる知的障害者も、文字のなかった時代であれば、「障害」とすら認識されることなく、何ら困ることはなかったかもしれない。それほど、知的障害者にとって環境の持つ意味は大きいということである。一口に「知的障害」と言っても、その特性の現れ方は一人ひとり異なっている。一般的に考えられている特徴をそのまま当てはめてしまうのではなく、一人ひとりの知的障害者が、その人の置かれた環境の中で、どのようなことに困り、どのような支援を提供すればよいかを個別的に把握したうえで、必要な合理的配慮や支援を提供することが大切である。

第2節 知的障害者に対する合理的配慮

知的障害者に対する合理的配慮としては、まず、短い文章・平易な表現・絵・文字・イラストなどを用いて、情報を分かりやすく伝えることが挙げられる。筆者が評議員を務めている社会福祉法人では、知的障害や精神障害のある利用者也評議員会のメンバーとなっており、会議で配付される資料には「分かりやすい版」が付いていた。この「分かりやすい版」は、

大きな文字・やさしい言葉・簡単な図表などによって、概略をつかむのに非常に役立っており、障害のないメンバーからも「分かりやすく有り難い」と評判であった。また、街中の案内図などでも、分かりやすいイラストやマークがよく使われるようになっており、知的障害者のみならず、子ども・高齢者・外国人など、誰にとっても一目で分かるものになっている。知的障害者の特性に配慮することがすべての人のメリットとなり、誰にとっても住みやすい街になるということである。

また、知的障害者とコミュニケーションを図る際には、穏やかな態度で、落ち着いて話しかけることが大切である。一度にたくさんのことを伝えようとせず、短い文章に区切って話すように心がけることが望ましい。「危ないから、そんなにスピードを出して走ってはいけません」という話し方ではなく、「危ないです」「スピードを出しません」「ゆっくり歩きましょう」などの方が伝わりやすい。さらに、ジェスチャーを交えると、より分かりやすくなる。また、二重否定も理解しにくいので、「話したくないことは、話さなくても構いません」ではなく、「話したいことだけ、話して下さい」と伝える方が望ましい。外国人と英語で会話する時に、簡単な単語とシンプルな文章で、一つ一つ区切って話してもらうと分かりやすいのに似ている。

障害者権利条約や障害者差別解消法ができたことで、学校・職場・地域において求められる合理的配慮についての啓発書やガイドブックが作られるようになっている。これらの資料を参考にした上で、知的障害者一人ひとりの特性やその場の状況に合わせた関わり方を工夫することが大切であり、それこそが条約や法が求める「合理的配慮」なのである。

おわりに

誰もが等しく大切にされ、互いに尊重し合う共生社会を目指して

「津久井やまゆり園」事件が発生した直後、全国手をつなぐ育成会連合会の久保厚子会長が、全国の知的障害者に向けてメッセージを出し、福祉新聞にも次のような文章を寄せている。「事件直後から、外出が怖いと不安を訴える声が多く寄せられたのです。そこで、『私たちは一人ひとりが大切な存在』『胸を張って生きて』というメッセージを出しました・・・（それに対する反応の）中には『障害者に税金を使うのは無駄』という誹謗中傷もあります。しかし話をよく聞くと、その人も生活が苦しそうだったり、家に引きこもっていたりする。将来への不安からわざわざ連絡するのもかもしれません。社会のゆがみのようなものを感じます」（福祉新聞 2015年9月19日号）。

「障害者などの弱者を排除する社会は、もろい社会である」と言われる。社会は、多様な人々によって構成されている。能力や特性に違いはあっても、誰もが等しく大切にされ、認

め合い尊重し合い、共に支え合って生きていける社会にしていかなければならない。支援や配慮を必要とする知的障害者が安心して豊かに暮らせる社会は、誰にとっても安心できる暮らしやすい社会であろう。

【引用文献】

- ・ 藤井克徳『私たち抜きに私たちのことを決めないで：障害者権利条約の軌跡と本質』、やどかり出版、2016年
- ・ 松友了『知的障害者の人権』、明石書店、1999年

【参考文献】

- ・ 浅井浩『「知的障害」と「人権」「福祉」：障害の受容と学齢期以降をめぐる問題』、田研出版、2003年
- ・ 市野川容孝「福祉国家の優生学：スウェーデンの強制不妊手術と日本」（『世界』、岩波書店、1999年、661号所収）、167－176頁
- ・ 植戸貴子「知的障害者の『自己選択』をめぐるジレンマ：ワーカーのジレンマ経験から支援関係を見直す」松岡克尚・横須賀俊司編著『障害者ソーシャルワークへのアプローチ：その構築と実践におけるジレンマ』明石書店、2011年、135-159頁
- ・ 川上輝昭（2012）「知的障害者に対する冤罪の現状と課題」『名古屋女子大学紀要』58（人・社）89-100
- ・ 木口恵美子『知的障害者の自己決定支援：支援を受けた意思決定の法制度と実践』簡井書房、2014年
- ・ 桑原一章「相模原障害者支援施設『津久井やまゆり園』殺傷事件について」（『福祉のひろば』、総合社会福祉研究所、2016年、198号所収）、42-45頁
- ・ 厚生労働省『平成26年度「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」に基づく対応状況に関する調査結果報告書』、2015年
- ・ 厚生労働省『平成27年度「使用者による障害者虐待の状況等」記者発表』、2016年
- ・ 児玉勇二『知的・発達障害児者の人権：差別・虐待・人権侵害事件の裁判から』、現代書館、2014年
- ・ 坂爪一幸・湯汲英史『知的障害・発達障害のある人への合理的配慮：自立のためのコミュニケーション支援』、かもがわ出版、2015年
- ・ 重利政志「日本知的障害者福祉協会の出番：人権侵害・虐待を許さない施設づくり」（『さぽーと』、日本知的障害者福祉協会、2012年、59巻、1号所収）、16-19頁
- ・ 社会福祉士養成講座編集委員会『障害者に対する支援と障害者自立支援制度』中央法規、2015年
- ・ 杉野昭博「生きるために・優生思想との闘い」（小川喜道・杉野昭博編著『よくわかる障害学』、ミネルヴァ書房、2014年）、170-171頁
- ・ 全日本手をつなぐ育成会『知的障害児虐待防止研究事業：虐待はいま・・・』、2002年
- ・ 副島洋明『知的障害者・奪われた人権：虐待・差別の事件と弁護』明石書店、2000年
- ・ 内閣府『障害者差別解消法リーフレット』
- ・ 内閣府『障害者差別解消法リーフレット：分かりやすい版』

- 内閣府『障害者白書平成28年版』
- 西村憲次「戦争の足音は、障害者の排除から始まる：ドイツT4作戦問題とは？」（『福祉のひろば』、総合社会福祉研究所、2016年、198号所収）、38-41頁
- 福祉新聞：2016年8月1日号
- 福祉新聞：2016年8月15日号
- 福祉新聞：2016年9月12日号
- 福祉新聞：2016年9月19日号
- 福祉新聞：2016年10月17日号
- 藤井克徳（作）・里圭（絵）『えほん障害者権利条約』、汐文社、2015年
- 藤井克徳『私たち抜きに私たちのことを決めないで：障害者権利条約の軌跡と本質』、やどかり出版、2016年
- 藤井克徳「『T4作戦』や『優生思想』がこんな形で現れたことに驚いた」（『創』、総合評論社、2016年、49巻・9号所収）、64-69頁
- 松友了『知的障害者の人権』、明石書店、1999年
- 山縣文治・柏女霊峰『社会福祉用語辞典』第5版、ミネルヴァ書房、2006年

信頼の醸成による「地域づくり」 —障害者施設と地域住民との合意形成プロセスに着目して—

野村恭代

はじめに	72
第1章 地域福祉をめぐる諸課題—施設コンフリクトを題材に—	73
第1節 コンフリクトとは何か	
第2節 コンフリクトの理解	
第2章 施設コンフリクトの実際	75
第1節 全国調査からみる施設コンフリクトの発生状況	
第2節 施設コンフリクトと地域特性	
第3節 施設コンフリクト発生の背景	
第3章 合意形成に向けた取り組み	82
第1節 仲介者の役割	
第2節 コミュニケーション手法を用いた「信頼」の構築	
終章 信頼に基づく合意形成と地域づくり—A町での事例を基に—	84
おわりに	85

はじめに

近年、地域福祉をめぐる施策は、地域包括ケアシステムの推進や身近な場所での相談支援体制の構築など、地域における「支え合い」や「共助」を基調とした施策に比重が置かれるようになっている。この一連の潮流の背景には、激しい人口構造の変化を背景として、福祉課題の多様化、深刻化、潜在化が顕著となり、従来の福祉システムでは対応できなくなりつつあることが指摘できる。

また、障害者福祉においても、地域を基盤としたさらなる支援の充実が求められているところである。しかし、障害者が地域で生活することに対しては、いまだ多くの障壁が立ちだかる。2010（平成 22）年に実施した、全国精神障害者地域生活支援協議会（以下、ami）に加入する全施設・事業所を対象とした施設コンフリクトに関する調査¹⁾においては、2000 年以降も 26 ヶ所の施設・事業所で施設コンフリクトが発生していることが明らかになった。

施設や事業所の建設や運営に対する地域住民からの反発はまさに代表的な障壁の一つであり、障害者の地域移行・地域定着を進め、あらゆる人が地域であたりまえに暮らすことのできるまちをつくるためには、このような課題を一つひとつ解決していかなければならない。また、近年では保育所に対する地域住民からのコンフリクトも全国各地で発生している状況であるが、保育所に対するコンフリクトと障害者施設に対するコンフリクトでは、発生の理由に違いがみられる。保育所に対しては、保育所を利用する対象者（子ども）のことは多くの住民が理解している。そのため、反対の理由は「子どもの声がうるさい」「送迎の際の話し声等が気になる」など、「対象者による行為」である場合が多い。一方、障害者施設に対するコンフリクトは、「施設利用者のことがわからない」「理解できない」ことから生じるものであり、反対の理由は「対象者そのもの」であることが多い。このように発生理由が異なる以上、当然、合意形成プロセスも異なるものとなり、障害者施設に対するコンフリクトの合意形成には、まずは対象者を正しく理解してもらうための取り組みが必要となるため、より長期の時間を要することとなる。

本稿では、地域で生じた障害者施設に対するコンフリクトを題材として、障害者及び施設・事業所と地域住民との関係性の構築のために必要な諸要素について検証するとともに、障害者施設と地域住民との共生による地域づくりについて考察する。

第1章 地域福祉をめぐる諸課題

ー施設コンフリクトを題材にー

第1節 コンフリクトとは何か

かつてのコンフリクト研究は、暴力（violence）や戦争（war）、侵略（aggression）等を対象としていた。その後、コンフリクトは政治分野において扱われるようになり、現在では、社会学や工学など幅広い分野で研究の対象とされている。それでは、そもそも「コンフリクト」とはどのようなものなのであろうか。以下、コンフリクトの定義を概観する。

コンフリクトは、まずそれが個人の内部で発生するものであるのか、それとも他者との間において発生するものであるのかを焦点に、さまざまな議論がみられる。

トーマス（Thomas:1976）²⁾ は、コンフリクトを「二者間コンフリクト」と定義している。コンフリクトの基本的認識としては、①適度なコンフリクトはコストとみなす必要はない、②意見・見方の違いというコンフリクトは、総合的でより深い理解を生む、③攻撃的なコンフリクトが非合理的あるいは破壊的である必然性はない、という3点を挙げている。さらに、「コンフリクトの排他」から「コンフリクト・マネジメント」へと思考を転換することが重要であると提起している。

小幡（1990）³⁾ はコンフリクトを「紛争」と訳し、紛争には少なくとも2つの当事者、もしくは分析上区別しうる2つ以上の単位（unit）あるいは主体（entity）が必要であるとしている。

R. リッカートと J.G. リッカート（R.Likert and J.G.Likert 1976）⁴⁾ は、コンフリクトとは、「自己にとっての望ましい結果を得ようと積極的な努力をすることにより、他者の望む結果の獲得が妨げられ、さらには敵意が生じる状態のことである」と定義し、コンフリクトの発生には、他者の存在が必要であると述べている。また、コンフリクトを「本質的コンフリクト」と「感情的コンフリクト」に分類したうえで、たとえ感情的コンフリクトにより課題の遂行が困難な状況にあっても、本質的なコンフリクトを解決することに尽力することが必要である、としている。同時に、コンフリクト解消の困難性も指摘している。コンフリクトを解消することに伴う困難は、反対する人々すべてが結果に満足するとき、コンフリクトは解決したものとみなされ、誰か一人でもその結果に不満である限り、コンフリクトは解決されないというコンフリクトの性質に由来する。

井上（2005）⁵⁾ は、コンフリクトとは、「2つ（以上）のゴール（目標）が両立・共存しない状況である」と定義する。また、コンフリクトは個人内の対立状態としての「葛藤」、集団と集団の間の「抗争・紛争」などと表現されることから、コンフリクトは、個人の精神内の対立（葛藤）から集団と集団の対立（紛争）まで、ミクロからマクロに渡りさまざまな

レベルで生じるものであるとしている。

松本(1997)⁶⁾も、コンフリクトは「個人内葛藤」(マイクロレベル)と「社会的コンフリクト」(マクロレベル)があると定義づけている。

また、コンフリクトの定義においては、「表出の有無」に関する議論もみられる。

ロビンズ(Robbins:1997)⁷⁾は、コンフリクトが存在するか否かは認知の問題であると指摘する。当事者の誰もがコンフリクトに気づいていなければ、コンフリクトは存在しないことになる。つまり、コンフリクトは全当事者に認知されていなければ成立しないのである。

松本(1997)⁸⁾は、社会的コンフリクトを定義する場合、その多くが原因からの規定であると述べている。つまり、コンフリクトには、少なくとも一方の当事者が、他者との間に両立不可能な活動傾向が存在していると知覚することが必要となる。活動の両立の不能さ自体が社会的コンフリクトとなることはなく、多くは、その結果起こる事態や現象としての人々の紛争や対立であると指摘している。

坂本(2005)⁹⁾は、コンフリクトという言葉は「争い」という状態を指し、「争い」は実社会に表出したり、精神世界に留まるものであったりするものであるとし、コンフリクトが表出していない状態、つまり、個人の心のコンフリクトは「葛藤」もしくは「迷い」であるとしている。そのうえで、コンフリクトとは、①複数の意思決定主体が存在し、②一部またはすべての意思決定主体の望む状態が異なり、③意思決定者らが状態を改善する意志あるいはそのための機会やきっかけがない、もしくは動機が決定的ではない状態であると定義している。さらに、コンフリクトの基本構成要素として、①意志決定者、②代替案、③代替案の評価、の3点を挙げている。

スティーブン(Stephen:1997)¹⁰⁾もコンフリクトにおける知覚の重要性を指摘する。

コンフリクトとは、「AがBの目的達成や利益の向上を結果的に失敗させるような何らかの形の妨害によって、Bの努力を打ち消そうと意図的に努力するプロセスである」としている。つまり、コンフリクトが存在するか否かは認知の問題であり、誰もがコンフリクトに気づいていなければ、コンフリクトは存在しないことになる。

以上、先行研究におけるコンフリクトの定義を概観した。それぞれに相違はみられるものの、共通するものは、①二者間以上の間で生じ、②両者の目標とする方向が異なっており、③その目標を追求しようとするときに生じるものである、という3点である。加えて、コンフリクトが個人内の対立状態(葛藤状態)である場合もあれば、集団間で生じる場合(対立、紛争)もあり、コンフリクトはマイクロからマクロまでさまざまなレベルで起こるものであるという点も、コンフリクトを構成する重要な要素である。

なお、本稿での「施設コンフリクト」は、筆者が2013(平成25)年に示した以下の定義を用いる。¹¹⁾

- 1) 施設とその周辺住民との間で発生し、
- 2) 施設とその周辺住民との目標に相違があり、

- 3) それが出ていることにより、
- 4) 当事者がその事態を知覚している状態

第2節 コンフリクトの理解

日本人は比較的、穏便にものごとを進めたいとする傾向があるため、これまでコンフリクトは避けるべき対象として捉えられることが多かった。しかし、欧米諸国では、コンフリクトは関係性や状況を前進させるよい機会であると捉えられてきた。

フィッシャーら (Fisher, Ludin, Williams, Abdi & Smith 2000)¹²⁾ は、コンフリクトの存在を否定するのではなく、コンフリクトそのものは関係づくりのきっかけとなり、マネジメントの仕方によっては、人間の発達を促進する可能性があることを指摘している。

R. リッカートと J.G. リッカート (R. Likert and J. G. Likert 1988)¹³⁾ は、コンフリクトから見た社会システムのレベルを4段階に想定し、レベル4に近づくにつれ成熟した社会であるとしている。つまり、ある社会システムが構造や社会的相互作用において社会的に成熟するにつれ、コンフリクトが建設的に解決される確率は大きくなるのである。そして、成熟した社会ではコンフリクトが合意形成に至った後も、友好的、協力的な関係のもとでさらなる努力がなされると述べている。

コンフリクトを理解するには、まず、人間が社会で生きていく以上、他者との間にコンフリクトが生じることは自然な現象であると捉えることが重要となる。そして、自分の感情を抑え込むことによってコンフリクトを封印する必要はない、ということを認識することも大切である。重要なことは、コンフリクトをいかに未来につながる建設的な合意形成へと導くかであり、そのような視点に基づきコンフリクトを捉えることが必要となる。

第2章 施設コンフリクトの実際

第1節 全国調査からみる施設コンフリクトの発生状況

2010 (平成 22) 年に全国精神障害者地域生活支援協議会の協力のもと、精神障害者施設・事業所を対象に実施した全国調査結果 (脚注 1 参照) より、以下、コンフリクトの発生状況及びコンフリクト発生から合意形成に至るプロセス等を提示する。

1. 調査の概要

- (1) 調査対象施設：全国精神障害者地域生活支援協議会 (以下、ami) に加入する全施設・事業所

(2) 調査方法及び調査実施時期：郵送法により実施。調査期間は 2010 年 7 月～8 月

(3) 回収状況：調査票発送数 445 票、回収 247 票、有効回答数 247 票、有効回収率 55.5% であった

2. 施設・事業所立地地域の概況

(1) 施設・事業所周辺の地域特性

「繁華街」29 件(11.7%)、「古くからの住宅街」121 件(49.0%)、「新興住宅街」13 件(5.3%)、「工場などが多い地域」8 件(3.2%)、「農地などが多く残っている地域」27 件(10.9%)、その他 46 件(18.6%)であり、古くからの住宅街が約半数を占めている。なお、新規に建物を建設した施設・事業所の 4 割強が「農地などが多く残っている地域」に立地している。(表 1)

表 1 施設・事業所周辺の地域特性

	施設・事業所数	%
繁華街	29	11.7
古くからの住宅街	121	49.0
新興住宅街	13	5.3
工場などが多い地域	8	3.2
農地などが多く残っている地域	27	10.9
その他	46	18.6
無回答	3	1.2
合計	244	100.0

(2) 現在の場所に施設・事業所を設置した理由

現在の場所を選定した理由では、「土地の取得がしやすいから」34 件(13.8%)、「住民からの反対運動等が起こりにくい場所だから」32 件(13%)、「交通の便がよいから」100 件(40.5%)、「地域のなかに関連施設や社会資源があるから」68 件(27.5%)、「人との交流がしやすい(交流の機会が得られやすい)場所だから」61 件(24.7%)、その他 107 件(43.3%)であった。本調査においては、「交通の便がよい」、「地域のなかに関連施設や社会資源がある」、「人との交流がしやすい(交流の機会が得られやすい)場所」というような、「他との交流がしやすいこと」を理由に場所を選定した施設・事業所が 229 件で大部分を占めていることが明らかになった。

3. 施設・事業所と地域との関係

(1) 施設・事業所開設の説明時期

施設・事業所開設にあたっての地域住民への説明の時期は、「施設・事業所開設前」が 57 件（23.1%）、「施設・事業所開設の時点」が 16 件（6.5%）、「施設・事業所の建物着工時点」が 10 件（4.0%）となっており、「特に説明は行わなかった」が 138 件（55.9%）で半数以上を占めている。（表 2）

表 2 地域住民に対する説明の時期

	施設・事業所数	%
施設開設前	57	23.1
建物の建設着工時点	10	4.0
施設開設の時点	16	6.5
特に説明は行わなかった	138	55.9
その他	21	8.5
無回答	5	2.0
合計	247	100.0

(2) 説明の方法

施設・事業所等開設にあたっての説明の方法は、「施設周辺在住の住民宅を訪問」58 件、「地域の有力者を訪問」56 件、「チラシや回覧板等を活用」20 件、「施設の現地説明会を実施」18 件、「都道府県・市町村主催の説明会を開催」14 件の順で多く、複数の方法を採用している施設・事業所が多くみられた。

(3) 苦情や反対運動の有無と苦情の内容

施設・事業所開設に対し、地域住民から反対運動などがあった施設・事業所は 26 施設・事業所であり、全体の 1 割である。（表 3）苦情の内容は「精神障害者への不安」が 15 件（57.7%）と最も多く、その他では「建物や施設・事業所の活動に対する不満」「施設・事業所の運営に対する注文」が各 2 件、「施設・事業所利用者の素行に対する苦情」1 件、「町内会と施設・事業所運営者との確執」が 1 件であった。

具体的な苦情の内容は、次のとおりである。

- 喫煙の問題
- 「危険ではないか」「不安」
- 精神障害者が町内を歩くことは認めない。送迎者で駅から施設まで移動すること
- 何をするのかわからない人が集まるのが不安。周辺を歩いていてもどの人が障害者かわからないのは困る。送迎して欲しい
- 学校職員等より、何かあっては困るとの声

- 治安の乱れや営業妨害という論旨
- 火事、不測の事態への恐れ、「出て行って欲しい」

上記より、苦情の多くは漠然とした不安に基づくものであることがわかる。

表 3 地域住民からの苦情や反対運動の有無

	施設・事業所数	%
苦情や反対運動はなかった	212	85.8
苦情や反対運動があった	26	10.5
無回答	9	3.6
合計	247	100.0

(4) 苦情や反対運動への対応

住民からの苦情や反対運動に対する施設・事業所側の対応では、「説明会の開催」が21件で最も多く、次いで「施設・事業所の理事長および施設長が説明を行った」20件、「施設・事業所職員が説明を行った」15件、「都道府県・市町村による調停斡旋」9件、「町内会の仲立ち」8件、「施設・事業所運営への住民参加」および「チラシ等を活用した広報活動」6件、「有力者による調停斡旋」4件、「マスコミが取り上げた」3件、「関係機関による調停斡旋」2件の順となっており、複数の方法を採用している施設・事業所が多くみられた。なお、「何も対応をしなかった」という施設・事業所はみられなかった。

(5) 苦情や反対運動への対応の結果

苦情や反対運動への対応の結果は、「予定通り施設・事業所を開設」が20件で最も多いものの、その過程では何らかの譲歩を余儀なくされた施設・事業所もみられる。具体的には、「地域住民から出された交換条件を受け入れた」11件、「施設・事業所開設場所の変更」8件、「施設・事業所開設時期の延期」5件、「事業運営内容の変更」及び「施設・事業所設計の変更」3件である。1施設においては、「地域住民が施設・事業所を利用できる場所の確保及び追加」を迫られている。

以上、調査結果の一部を抜粋し提示した。次節以降、本調査結果を踏まえ、施設コンフリクトの発生要因等について検討を行う。

第2節 施設コンフリクトと地域特性

先行研究では、「地域に生活している住民よりも、施設が先住していることが施設コンフリクト発生を防ぐ条件であり、施設建設後に住宅が建ち、交通や地域環境も整備されることが、施設が地域に根づくことの基盤づくりに多大な影響を及ぼす」ことが指摘されている¹⁴⁾。さらに、「公有地への施設建設の場合には、その土地を直接的に住民の利益になるように利用したいという住民側の希望があり、事態はより一層困難なものになる」¹⁵⁾との指摘もみられる。一方で、社会福祉施設は、日常的な交流や連携、協力・共同を基盤にした「共同利用」を通して暮らしを守ることが重要な要素であるため、他者との交流を図ることのできる場所に建設することに意義があるとされている。

先述した調査では、回答を得た全施設・事業所の約半数が「古くからの住宅街」に立地しており、新規に建物を建設した施設・事業所の約4割が「農地などが多く残っている地域」に立地していることが明らかになった。施設・事業所は日常的に他者との交流が図れる場所に建設すべきであることは認識しているものの、土地の取得のしやすさにより場所を選択しているという実情が浮かび上がった。

また、施設コンフリクト発生と地域特性との関連では、施設コンフリクト発生の割合が最も多い地域特性は「新興住宅街」(23.1%)であった。「古くからの住宅街」では、105件中12件(10.3%)で施設コンフリクトの発生が確認された。本調査結果からは、先行研究において施設コンフリクトが起りやすい地域として指摘されてきた「古くからの住宅街」よりも、新興住宅街における発生率の方が高いという結果が示された。

以上、本調査結果からは、「年代により施設コンフリクト発生に影響を及ぼす地域特性も変化する」ということを指摘することができる。

第3節 施設コンフリクト発生の背景

1. 本音と建前

日本人の精神構造の一つには、「本音と建前」があり、公的に認められたものに対しては建前上遂行し、その後に本音が登場する場面は少なくない。「公私混同」や「公権濫用」は、本音が建前を瓦解した場合に見られるものであり、「公私の別は厳正であるべきだ」ということ自体が実は建前であると考えられている。

精神障害者施設にこの本音と建前の構造を当てはめてみると、精神障害者施設の多くは、施設職員や施設の利用者のみが使用するものである。そのため、施設は利用する人々にとっては公的なものであるとみなされるが、実際は利用している人々の専用物である色合いが強く、それ以外の人々が使用できない状況にあれば、それ以外の人々にとっては明らかに私的

なものであると捉えられる。

ただ、「施設は公的なものである」との建前上の理解のもとに、施設コンフリクトもこの建前を起点に発生することが多い。具体的には、「施設の必要性は認めるが、手続きが不十分である」という理由から、施設コンフリクトは発生する。つまり、「施設は公的なものであるため建設することには反対しないが、そのための手続きに不備がある」という主張である。

しかし、これはあくまでも建前による反対理由であるため、手続き上の不備を正したところで問題は解決しない。建前上の反対理由が解消したのちに、本音に基づく理由が現れるのである。手続き論から発生したコンフリクトは、次に本音の反対理由が現れ、この本音によるコンフリクトを合意形成に導くためには、長い年月を要するのである。

2. 受苦圏と受益圏

施設コンフリクトは、施設及び施設利用者に対して、施設周辺の住民によって起こされるものである。同一地域内であっても、施設から離れた場所に居住する地域住民にとっては、施設ができることによって直接の痛みを伴わない場合が多い。一方で、施設が建設される場所の近隣に居住する住民は、施設建設に対し反対運動を繰り広げる。これは、施設が建設される地域は、当該地域の住民からすると、施設の建設によって自分たちの平安な生活環境が破壊されると認識していることから発生する。つまり、梶田（1983）のいうところの「受苦圏」に該当する。

また、同一区域内においても、施設から一定の物理的距離のある地域は、特段、住民への利益はもたらされないものの、施設が建設されることからの苦しみとは無縁という観点から、「受益圏」だと考えられる。さらに、この受苦圏と受益圏は、「重なり型紛争」¹⁶⁾と「分離型紛争」¹⁷⁾ 2つの紛争の型に分けることができ、このうち施設コンフリクトは、紛争の特質から「分離型紛争」に分類することができる。

では、受益圏と受苦圏とは、一般的にはいったいどのような特性をもつ地域なのであろうか。まず、受益圏に属するコミュニティでは、住民の需要は充足されているため、それが特別なことではなく、当然のことだと認識される。需要が充足しえなくなるとはじめてその有限性に気づく。したがって、住民の日常生活においては、生活における社会的需要の充足と局地化された受苦圏の発生による一部のコミュニティの破壊とが、きわめて密接な関係にあるということは意識されない。

次に、受苦圏に属するコミュニティでは多くの場合、受苦をもたらす要因は一つである。その一つの要因によってコミュニティを破壊することが可能となる。このように考えると、大部分のコミュニティは一定の確率で受苦圏に組み込まれる可能性があるという点において、受苦圏の問題は、あらゆるコミュニティに共通する問題であるといえる。

一般に、受苦圏の住民への保障としては、金銭的な補償や代替施設の設置等が行われることが多く、住民側もそれを要求する場合がよくみられる。しかし、そのような補償が不可能

な場合もある。保障すべき対象が雇用機会、営業権利などの生活手段や土地、森林等の財産の場合には、金銭的価値に換算することが可能であるため、金銭面での補償が行われる。一方、人命や健康、自然環境や生活環境などについては、金銭的価値への換算が不可能であるため、金銭との互換は不可能となる。梶原は、受苦圏に属する地域と受苦をもたらした主体者側との解決策について、「補償」「外部不経済の極小化」「欲求の制御」という3つの方法による解決を示している¹⁸⁾。

(1) 補償

開発事業によって生じた住民等の損失を金銭等の方法で償うもの。補償の総計が受苦の総計より大きく、かつ受苦が完全に互換性をもつ場合に有効である。この「補償」が正当な形で行われるためには、いくつかの困難が伴う。第一に、テクノクラート（受益・受苦の集約的代弁者）側の私利私欲は、補償のためのコスト負担を最小限に切りつめようとする。第二に、受苦圏に属する人々の意志が計画決定、補償内容・補償額の検討にどこまで反映しているのか疑問が生じる。また、「補償」という点で、原理的に互換性のない財についてまでも「補償」によって片付けられてしまう場合がある。

(2) 外部不経済の極小化

開発事業によって生じることが予測される外部不経済（たとえば、公害など）自体を事前に回避し、そのために必要となる費用を投じる。所与の社会的需要を前提とした上で、受苦圏の発生を最小限に抑えるような方策を模索する。

(3) 欲求の制御

受苦圏の形成を防止する根本的な解決策としては、社会的需要自体を減少させる、あるいは少なくともこれ以上は増やさないことが有効である。要するに、「欲求水準の低下」「システムの縮小」を含め、別の生活様式を採用する。

梶田は、上記の解決策を提起しているものの、「結局われわれは、一方的に受苦を押し付けられた住民層との問題の共有・共感以外には、つまり『共苦』を引き受けようとする意志以外には、問題解決の突破口は見出し難いのではないか」と指摘している。

受苦圏という側面からとらえた場合、障害者施設へのコンフリクトは、これまでどのような方法でその解決が図られてきたのだろうか。

1988（昭和63）年に実施された旧国立精神・神経センター研究所による調査¹⁹⁾では、精神障害者施設におけるコンフリクト発生後の結果として、コンフリクトの発生した31施設のうち、7施設はその後の関係に問題はない。事実上計画が中止になった施設は8施設、元来の土地での活動が不可能になった施設は9施設である。また、「代替施設の建設」や「条件付き（精神障害者の利用を外す、塀を設置する、利用期間の制限をする、女子のみの利用とする、自治会には入らない等）での建設」など、施設建設者側の譲歩によって建設が可能となった施設は7施設である。これらの結果からは、1980年代までは、施設建設を可能にするためには施設建設側の何らかの譲歩が必要条件であったことがわかる。しかし、近年では上記と

は異なる和解のあり方も見られる。例えば、施設設立前には断固として建設に反対していた住民が、設立後は施設、地域連絡協議会、町内会等で、地域との関係について考える組織を作るなど、施設と共存していくための前向きな対応へと変化しているケースも見られる。

これまでの障害者施設コンフリクトの和解の方法が、梶原の言うところの「補償」であったとすると、近年の和解の方法は、先に挙げた3つの方法のどれにも当てはめることができない。住民が障害者を理解し、受容していくという精神面での成長の結果、コンフリクトは和解へと向かっていくのである。換言すると、近年のコンフリクトの合意形成は、市民の意識レベルにおいて成されているのである。

第3章 合意形成に向けた取り組み

第1節 仲介者の役割

第2章で取り上げた全国調査では、施設コンフリクトが発生した26施設・事業所のうち、15施設・事業所で仲介者による介入が確認された。仲介者の内訳は、「行政」8件、「町内会」4件、「有力者」2件、「関係機関」1件であり、行政が仲介者として介入した事例が半数以上と最も多い。

先行研究においても、施設コンフリクトにおける仲介者の役割を指摘しているものは複数存在する。和田（1992）は、施設コンフリクトの解決プロセスとして、コンフリクト当事者同士が接触しないことが重要であるとし、接触することによる新たなコンフリクトの発生を防ぐべきであると述べている。そのうえで、それぞれの利害を客観的に考慮することのできる第三者の介入や仲介が大きな役割を果たすとしている。また、古川（1993）も仲介者の役割の重要性を指摘している。

本調査結果における施設・事業所それぞれの対応の帰結をみると、仲介者が介入した15施設・事業所のうち、10施設・事業所で開設に至っており、そのうち8施設・事業所において現在の関係性は良好である。また、仲介者による介入のみの対応を行った4施設・事業所では、すべて予定通り施設・事業所を建設し、現在も良好な関係性を構築している。仲介者の内訳は、半数強の8施設・事業所で「行政」が介入していることが明らかになった。本調査結果からは、仲介者による介入は施設・事業所の開設や開設後の経過に良い影響を与えていることが示唆された。

これまで、施設コンフリクトにおいては、障害者及び障害者施設への「理解」を得ることに注目が集まっていたが、施設コンフリクト解消のための糸口としての仲介者の役割はきわめて重要であることを指摘したい。

第2節 コミュニケーション手法を用いた「信頼」の構築

コンフリクトを合意形成へと導くための手法として、「リスクコミュニケーション」というコミュニケーション手法がある。リスクコミュニケーションは、1970年代初めに米国で誕生したコミュニケーション法の一つである。リスクコミュニケーションの定義は時代とともに変化し、現代のリスクコミュニケーションは、安全や環境などにおける懸念に対する議論の相互作用プロセスとして認識されている。1989年のNational Research Council (NRC)による定義では、「リスクコミュニケーションは、個人とグループそして組織の間で情報や意見を交換する相互作用過程である」とされている。

日本リスク研究学会は、リスクコミュニケーションの理念を手法として展開する際の原則を、次のように示している。①市民団体や地域住民などを正当なパートナーとして受け入れ、連携すること、②コミュニケーション方法を注意深く立案し、そのプロセスを評価すること、③人々の声に耳を傾けること、④正直、率直、オープンになること、⑤多くの信頼できる人々や機関と協調、協議すること、⑥マスメディアの要望を理解してそれに応えること、⑦相手の気持ちを受け止め、明瞭に話すことの7点である。

また、リスクコミュニケーションに関しては、多くの研究者がその原則について明らかにしている。先行研究に共通する要素は、「手続きの公正さ」と「発信機会の担保」である。さらに、リスクコミュニケーションにおいては、一人ひとりの思考を最大限に活かし、「本音の対話」が行えるよう配慮することが求められる。先述したとおり、施設コンフリクトの合意形成のためには、本音を表出することが不可欠である。リスクコミュニケーションの本質的な特徴の一つは、認識主体（活動主体）である個々人に固有な主観性を排除しないことにある。

2002（平成14）年には、環境省からリスクコミュニケーションを用いる際のマニュアルが出されている。マニュアルに規定されている合意形成を目的としたリスクコミュニケーション手法の具体的な要素は、①地域住民との関係性、②コミュニケーションの方法、③意見交換、④基本的な姿勢、⑤連携、⑥マスメディアの活用、⑦話し方、⑧窓口、⑨見学会の実施、⑩対話の場の10要素である。

リスクコミュニケーションの最終目的は、互いの信頼関係の構築にある。では、ここでの「信頼」とはどのようなものだろうか。

ソーシャル・キャピタル(社会関係資本)の研究で知られるパットナム(Putnam)は、信頼を「社会的信頼」と表現している。そして、社会的信頼とは、市民あるいは人間にとって社会が公正であり援助的であり、信頼に足るものであるとみなす「信念」であると定義している。

日本においても、信頼に関する研究はいくつも存在する。山岸は、「安心」と「信頼」を区別することにより、信頼の意味するものを明確にしている。安心も信頼も人々の心理をリスクを管理する者への「ひどいことをしないだろうという期待」と「任せておこうという方向」に導く心理的要素であるという共通性がある。しかし、信頼と安心では、その発生の仕

方が大きく異なっている。山岸は、具体的な例えとして「針千本マシン」を用いて説明を行っている。「安心」はリスク管理者が住民をだますなどすると、リスク管理者自身の不利益になると住民がみなすことにより生じるものである。一方、「信頼」は、住民がリスク管理者の自己利益にかかわらず、それ以外の要素に基づく「意図への期待」のことを指すものであるとしている。

また、社会心理学者の中谷内も信頼について検証を行っている。中谷内は、G・スベトコビッチ（George Cvetkovich）との共同研究において、信頼を「相手の行為が自分にとって否定的な帰結をもたらしうる不確実性がある状況で、それでも、そのようなことは起こらないだろうと期待し、相手の判断や意思決定に任せておこうとする心理的な状態である」と定義している。さらに、人々がリスク管理者に対する信頼を構成するための要素として、中谷内と大沼は山岸と同様に「能力への期待」と「意図への期待」を提示した上で、信頼を改善するためには、能力や専門性よりも「意図への期待」に影響する要素を整えることが重要であると述べている。

上記より、「信頼」とは、不確実性があるにもかかわらず、それでも何かを他者に委任しようとする心理的な状態であると考えられる。あくまでも自身の責任において白紙委任を遂行することであり、将来における損害の可能性を認識しながらも、自分でそれを引き受けることが他者に対する信頼であると言える。つまり、「他者を信頼する」ということは、リスクの可能性を受容することである。そして、信頼は相手の利益、不利益にかかわらず、相手の人格の誠実さや自身の感情に基づいて相手の行動意図を評価する場合に生じるものであると理解することができる。

終章 信頼に基づく合意形成と地域づくり

－ A 町での事例を基に－

本章では、施設コンフリクトが発生した後に、リスクコミュニケーション手法を用いて合意形成に至った事例をもとに、合意形成のプロセスにおいて醸成された信頼と地域づくりにおける信頼の役割について、その性質も含め考察する。

数年前、A 町に障害者施設を建設しようとした際、周辺住民による大規模な反対運動が発生した。反対運動は数年に渡り展開され、施設建設者側と地域住民側の対立は深まる一方であった。問題の収束は不可能であるかに思われたが、約 3 年の年月をかけて最終的に両者は合意に至る。合意形成後に調査を実施したところ、合意形成には「仲介者」である行政関係者が深く関与していたことがわかった。また、その際に仲介者が用いた手法はリスクコミュ

ニケーション手法であり、それが両者の合意形成に有効に機能していたことが明らかになった。なお、仲介者が目指していたものは、施設建設者側と反対派住民との信頼関係の構築であった。

一方、反対派住民への調査により、施設建設を反対していた住民は、障害者について「理解」していない状態であるものの、自分自身の感情に基づいて仲介者の行動意図を評価することによって生じた「信頼」が合意形成に至る重要な要素であったことが明らかになった。さらに、施設開所後、施設利用者が近隣住民とトラブルを起こしたが、そのときの地域住民の反応は施設を排除しようとするものではなく、施設を擁護するものであったこともわかった。これは、約3年の年月をかけて醸成された信頼は、一つのトラブルなどでは簡単に崩壊しないことが証明された事例である。

さらに、A町では、コンフリクト発生前よりも発生後の方が施設を含めた地域のつながりが豊かになったことも確認された。従来、避けるべきものであると考えられていたコンフリクトが、地域における「人と人とのつながり」という資源を作り出したのである。

リスクコミュニケーションは、信頼の醸成を最終目的としている。そのため、施設コンフリクトへの対処法としてリスクコミュニケーションを用いる場合には、施設側と地域住民との間の信頼関係を構築することが最終目標ということになる。よって、リスクコミュニケーションを用いて合意形成に至った場合には、上述した事例のように両者の信頼は簡単には崩壊しないものと考えられる。

本来、地域づくりにおいては避けるべきものとして捉えられてきたコンフリクトは、その合意形成のあり方によっては両者の信頼関係を構築することにつながり、施設コンフリクトを契機に地域のつながりは深まるのである。

おわりに

筆者が2014年（平成26）年に地域住民との関係性が良好だとする施設・事業所（ami 加入施設・事業所）を対象に実施した調査からは、地域住民との関係性構築のための施設・事業所の努力の一端を垣間見ることができた。以下、施設・事業所の取り組み内容の一部を紹介する。

● 「地域住民」として生活することへの支援

施設・事業所内で必要となる技能だけではなく、利用者が地域住民として生活するための支援を意識的に行っている。具体的には、本人の生活力を伸ばすために障害特性に応じた支援を行う、利用者の体調維持に関する支援を行う、ごみ出し等のルールを徹底する、などである。施設・事業所に求められる役割の範疇を超えて、地域で住民として生活するために必要となる技能についても支援を行っていることがわかる。さらに、地域住民との

交流においては、その機会を有効に活用するための事前準備を行い、当日を迎えるという施設・事業所側の努力もみられた。

● 地域住民は施設・事業所を運営する一員だと捉える

施設・事業所を構成するメンバーとして、地域住民に法人の役員等を依頼している。具体的には、法人役員として自治会連合会、社協、民生委員に参加してもらう、町会長に施設の役員になってもらうことにより地域の声を施設に届けてもらう、などである。施設・事業所は地域住民であるという考えの一方で、地域住民は施設・事業所を運営するためのメンバーであるという観点から、法人の役員として地域住民を活用している。役員として活動してもらうことにより、地域住民は施設・事業所や利用者についてより深く知ることが可能となり、さらには地域住民同士で施設・事業所や利用者の実態に関する情報交換が可能になるのではないかと、という期待も含んでいる。

● ボランティアや実習生の積極的な受入れ

ボランティアや専門職を目指す実習生を積極的に受け入れている。具体的には、中学校の職場体験を受け入れる、ボランティアを積極的に受け入れこちらからも依頼する、などである。ボランティアや実習生も地域住民であるとの考えから、実習生等を積極的に受け入れることにより、一人でも多くの住民からの理解を得たいという施設・事業所側の思いが垣間見られる。

● 交流の機会を大切にする

施設・事業所の利用者と地域住民とが交流する機会を大切にしている。具体的には、当事者の参加を重視し、障害者を理解してもらうために利用者が前に出て接客を行う、地域交流における利用者主体を意識する、などである。地域住民との交流の際、施設・事業所では職員ではなく可能な限り利用者が住民と対面できるよう配慮している。そこには、直接交流することにより地域住民に理解を深めてもらいたいという思いと、地域住民と交流することにより、今後の地域生活への自信をつけて欲しいという利用者への思いが並存している。

上記のように、施設・事業所は、日常的に地域を意識した取り組みを行っていることがわかる。しかし、それでも人と人とが地域でともに生活する以上、トラブルや紛争が生じるのは必然的なことであり、その結果、コンフリクトが発生することも避けられないことでもある。いかにその状況を乗り越え、両者の関係性を構築するかが地域づくりにおいては重要な視点となる。

以上、本稿では、施設や施設利用者への地域住民の理解は、両者の信頼を醸成しコンフリクトが解消され合意形成に至った後、時間をかけて構築されるものであると論じてきた。そして一般的に、「信頼」の醸成には長期間にわたる肯定的な実績の積み重ねと多大な努力を

要する一方、その崩壊は一瞬の事故によって簡単に生じるとされてきたが、長い時間をかけて醸成された信頼は、一つの事故などでは簡単には崩壊しないということを示した。

冒頭でも述べたとおり、地域福祉をめぐる施策は、今後さらに地域における「支え合い」や「共助」を基調とした施策に比重が置かれることになる。地域における福祉課題の多様化、深刻化、潜在化は顕著となり、従来の福祉システムでは対応に限界がくることは想像に難くない。このような状況下において、地域における人と人とのつながりや支え合いとは、地域住民同士のつながりのみを意味するのではなく、地域にある施設や事業所を含めたつながりや支え合いも含むものであるとの認識が重要となる。

- 1) 2010（平成22）年に「全国精神障害者地域生活支援協議会（ami）」の協力のもと、加入する全施設・事業所を対象に施設コンフリクトの実態に関するアンケート調査を実施した。
- 2) 野村恭代『精神障害者施設におけるコンフリクト・マネジメントの手法と実践－地域住民との合意形成に向けて－』、明石出版、2013年、12頁
- 3) 前掲書、13頁参照
- 4) 同上
- 5) 前掲書、14頁参照
- 6) 同上
- 7) 前掲書、15頁参照
- 8) 同上
- 9) 同上
- 10) 前掲書、16頁参照
- 11) 2)、44頁参照
- 12) 野村恭代「信頼社会の構築へー合意形成のためのリスクコミュニケーション手法ー」『TASC MONTHLY』、No.457、2014、7頁
- 13) 同上
- 14) 中村佐織「ソーシャルワークの視点からみた障害者施設の開放化戦略と地域住民の参加－施設側の要因－」、大島巖編『新しいコミュニティづくりと精神障害者施設－「施設摩擦」への挑戦－』、星和書店、1989、60－70頁
- 15) 大島巖「調査結果からみた精神障害者施設の地域定着の条件と課題」、大島巖編『新しいコミュニティづくりと精神障害者施設－「施設摩擦」への挑戦－』、星和書店、1992、284－293頁
- 16) 重なり型紛争とは、「紛争の深刻化を阻止するいくつかの論理的条件が備わっており、問題解決が関係諸主体の賢明さに依存する場合が多く、解決の可能性が高い」紛争を意味する。
- 17) 分離型紛争とは、「問題連関がほぼ全国に広がっており、問題への自己完結性が極めて稀薄であるため、全主体による共通の理解が得られにくい」紛争を意味する。
- 18) 梶田他『コミュニティの社会設計』、有斐閣、1983年、258－261頁
- 19) 15) 参照

[参考文献]

- 古川孝順他『社会福祉施設－地域社会コンフリクト－』、誠信書房、1993 年、全 181 頁
- 井岡勉監修『住民主体の地域福祉論－理論と実践－』、法律文化社、2008 年、全 326 頁
- 神島二郎『近代日本の精神構造』、岩波書店、1961 年、全 385 頁
- 中谷内一也・George Cvetkovich「リスク管理者への信頼：SVS モデルと伝統的信頼モデルの統合」、社会心理学研究第 23 巻第 3 号、2008 年、259－268 頁
- 中谷内一也・大沼進「環境リスク・マネジメントにおける信頼と合意形成－千歳川放水路計画についての札幌市での質問紙調査」、実験社会心理学研究 42、2003 年、187-200 頁
- Putnam,Robert D.,*Bowling Alone:The Collapse and Revival of American Community*, New York:Simon & Schuster、2000 年（柴内康文訳『孤独なボウリング－米国コミュニティの崩壊と再生－』柏書房、2006 年、全 689 頁）
- Putnam,Robert D.,*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*,Princeton,N.J. : Princeton University Press、1993 年（河田潤一訳『哲学する民主主義－伝統と改革の市民的構造－』、NTT 出版、2001 年、全 318 頁）
- 山岸俊男『信頼の構造－こころと社会の進化ゲーム』、東京大学出版会、1998 年、全 212 頁
- 和田修一「コンフリクトを生み出す社会的要因と解決プロセス」、大島巖編『新しいコミュニティづくりと精神障害者施設－「施設摩擦」への挑戦－』、星和書店、1992、193－202 頁

あとがき

野津隆志

石田光規著『孤立の社会学』によれば、かつて人々は、家族（血縁）、会社（社縁）、地域（地縁）といった中間集団がつくる「縁」によって社会につながり止められていたが、それらの集団が変化し、「縁」が消失したことで社会的に排除される人が急増しているという。

確かに昭和の時代には「一億総〇〇」という表現がごく普通にマスコミで使われ、日本社会は「縁」で結ばれ、集団の同質性を皆が当たり前のことと考えていた。

しかし、平成の時代に入り状況は逆転した。昭和の「同質社会」から、今度は逆に「格差社会」が日本社会の特徴と指摘されるようになった。

格差拡大の中で、取り残され、排除された人々の存在が注目されている。同時にそうした人々の人権を守り彼らを包摂する社会、つまり「包容力のある社会」をどう実現していくかが大きな社会的課題となっている。

そこで、本紀要第十八輯では、「社会的包摂と人権課題（2）」を研究テーマとし、各研究委員に、社会的包摂の課題として近年注目されている分野での最新の研究と知見を分かりやすく執筆していただくことにした。

執筆されたテーマは「子どもの貧困」「高齢者差別」「知的障害者の人権」「障害者施設の建設」など社会的関心の高いものばかりである。兵庫県の人権啓発促進に賛同し、ご執筆いただいた各研究委員の方々に感謝申し上げます。以下で各論文の記述を引用しながら論旨を簡単に紹介しておきたい。

道中隆委員には『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―』を執筆いただいた。満足な食事がとれない子ども、病気になっても病院へ行けない子どもなど子どもの貧困をめぐる問題が近年マスコミでも広く注目されてきている。本論文では、子どもの貧困を広い視野から日本の社会経済の変化や生活保護制度の問題と関連づけながら論じている。

まず、非正規で働く親の雇用の劣化が、子どもの貧困の要因となっている。日本では数十年前前までは世帯主である男性の安定雇用が成り立っていた。しかし、1990年代の半ば頃から安定雇用は揺らぎはじめ、非正規雇用が急増している。また、親の雇用の劣化により世帯収入が減少し、就学援助制度の利用も大幅に増加している。就学援助率は、1999年度の7.94%から2013年度の15.68%と倍増していると論文では指摘されている。

貧困による子どもが被る不利益は複合的で、子どもの生活や成長の全般に及ぶ。不利益は必要なものが買えないといった経済的不利益だけではない。生活面では親とのコミュニケーションの減少、必要な居住スペースがないため自分の時間や空間が確保されないことにつながる。成長面では、社会性の未発達、基本的な生活習慣や学習習慣の未確立、低い意欲と学

力など、はかり知れない不利益をおよぼす。

論文では、経済格差によって子どもの低学力や低学歴といった教育格差が作られ、その教育格差が今度は次世代に継承されており、子どもの貧困は負の連鎖の中にあると指摘される。そこで、論文では、子どもを権利主体として捉え、権利保障の視点から政策を考えることの重要性が指摘されている。

さらに、人生のスタート時点から不利を背負い、将来の可能性が狭められ、さらに大人の貧困が子どもの貧困へと引き継がれる『貧困の世代的継承』について今後研究を深める必要があること、また同時に重要な政策課題として認識しなければならないことが力説されている。

大和三重委員には「高齢者差別と人権侵害 –エイジズムから高齢者虐待まで–」を執筆いただいた。我が国は65歳以上の高齢者が現在26.7%を超え、4人に1人が高齢者となる超高齢社会を迎えている。超高齢社会の中で高齢者は「無力化」され、それが高齢者への人権侵害と虐待へ繋がっている。

まず、論文ではアメリカの高齢者福祉研究で提唱されている「エイジズム」の概念が紹介されている。エイジズムとは、年齢によって高齢者をひとつの型にはめることでそのほかの人たちと対等に扱わず差別することである。アメリカでも日本でも高齢者はエイジズムの被害に遭っている。

続いて、論文では日本の高齢者虐待の現状と高齢者の人権保護の法律制度が詳しく紹介されている。日本で「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」（略称、高齢者虐待防止法）が施行されたのはごく最近の2006年で、それだけ高齢者の人権保護の歴史は浅いことを示している。本法律の目的は、高齢者虐待を取り締まることや厳しい罰則を科すことではなく、高齢者の尊厳を保持すること、介護者の負担を軽減すること、そのために虐待を防止し、介護者を支援することである。法律の制定にもかかわらず、高齢者虐待は増加し続けていることが論文では指摘されている。

さらに論文では高齢者虐待の統計的推移と発生要因がデータで詳しく示される。たとえば、養護者による虐待件数は2014年に全国で15,739件もある。9年前と比較すると相談・通報件数は1.4倍、実際の虐待判断件数は1.25倍となっており、深刻な増加の傾向が見られる。

最後に論文では、高齢者の人権を守り、高齢者虐待の解決のための具体的方策が提示されている。家族による根気強い働きかけ、継続した見守りや注意喚起、励まし等が必要である。さらに、行政は虐待案件をケアマネジャーや社会福祉士を含むチームで対応し、複数の目で、間断なく虐待を受ける恐れのある高齢者を見守ることの必要性が提示されている。

植戸貴子委員には『知的障害者の人権 –誰もが等しく大切にされる共生社会を目指して–』を執筆いただいた。知的障害者が施設や職場などで虐待や搾取の被害者となる事件が後

を絶たない。2016年7月に神奈川県相模原市の知的障害者施設で19名の知的障害者が殺害され、職員を含む26名が負傷した惨事があったことは記憶に新しい。

論文はこうした知的障害者の人権を軽視する社会状況の解決を願い、知的障害者の人権問題の思想史を辿り、「知的障害者観」を再検討している。さらに、知的障害者が他の人たちと対等に社会の中で尊重されるための理念となる国際条約や国内法の制定について述べている。

知的障害者の人権軽視の歴史的、思想的背景には「優生思想」がある。優生思想は、障害を持って生まれる子を「不良な子孫」とみなし、障害を「不幸なこと」「あってはならないこと」と決めつけ、「生きるに値する生命と生きるに値しない生命」に分けてしまう思想である。この問題解決のためには、障害児・者とその家族を支えるサービスを充実させ、地域社会の中で障害児・者と家族を温かく見守り支えるような仕組みや文化を作っていかなければならない。

論文ではこうした知的障害者の人権軽視の問題解決のための理念的土台となる「知的障害者の人権」に関する条約・法律の重要性が指摘され、詳しく紹介されている。障害者の人権保障のための基本的な理念として「ノーマライゼーション」「ソーシャル・インクルージョン」「多様性の尊重」の三つがある。この三つの理念は、2006年の国連「障害者の権利に関する条約」、2011年の国内法「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」2013年の国内法「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」などに具体化されてきた。

さらに論文では近年特に注目されてきた、知的障害者の当事者運動として世界に広がりつつある「ピープル・ファースト運動」や、知的障害者へ分かりやすい情報伝達の必要を示した「知的障害者に対する合理的配慮」なども紹介されている。

野村恭代委員には、「信頼の醸成による『地域づくり』－障害者施設と地域住民との合意形成プロセスに着目して－」を執筆いただいた。現在、障害者が地域で生活するための施設建設をめぐる住民からの反対運動が頻発している。こうした問題が施設コンフリクトである。論文では、まず前提として、施設コンフリクトとは避けるべき対象ととらえるのではなく、人間が社会で生きていく以上、他者との間にコンフリクトが生じることは自然な現象と捉えるべきであると指摘されている。

また、コンフリクトをいかに未来につながる建設的な合意形成へと導くかという視点の重要性が主張されている。たとえば、合意形成の成功例では、施設設立前には断固として建設に反対していた住民が、施設側と対話を進める中で変化し、設立後は施設と共に協議する組織を作るなど、前向きな姿勢へと変化していくケースもあるという。

さらに、コンフリクトの渦中にある当事者同士の合意形成に欠かせないのが「仲介者」の役わりである。仲介者が介入することで対立関係から良好な関係へと変化が促進される。あ

る調査によれば「行政」が仲介者として介入することで、施設の開設や開設後の経過に良い影響を与えているという。コンフリクト解決への行政の役割は重要である。

論文では最後に、コンフリクトを合意形成へと導くための手法として「リスクコミュニケーション」の手法とその事例が紹介されている。リスクコミュニケーションとは、お互いの信頼関係を構築することを目的に行われるコミュニケーションで、次の7つの手法から成り立っている。すなわち、①市民団体や地域住民などを正当なパートナーとして受け入れ、連携すること、②コミュニケーション方法を注意深く立案し、そのプロセスを評価すること、③人々の声に耳を傾けること、④正直、率直、オープンになること、⑤多くの信頼できる人々や機関と協調、協議すること、⑥マスメディアの要望を理解してそれに応えること、⑦相手の気持ちを受け止め、明瞭に話すことである。

研究推進委員会及び執筆者紹介（論文掲載順）

道 中 隆（みちなか りゅう） ※ 執筆者兼務

関西国際大学教育学部 教授、博士（法学）

著書

- 『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（単著）
2009 年
- 『生活保護の面接必携—公的扶助ケースワーク実践Ⅰ』 第2版 Practical Social
Work Series ミネルヴァ（編著）2015 年
- 『生活保護のスーパービジョン—公的扶助ケースワーク実践Ⅱ』 Practical Social
Work Series ミネルヴァ（編著）2012 年
- 『大阪の誇り 福祉の先駆者たち』 大阪ソーシャルワーカー協会， 晃洋書房（共著）2013
年
- 『青少年育成支援読本』（共著）内閣府政策統括青少年啓発、2016 年
- 『貧困の世代間継承—社会的不利益の連鎖を立つ』 第2版、晃洋書房（単著）2016 年

論文（最近のもの）

- 「保護世帯層の貧困の様相」『生活経済政策』生活経済政策研究所 No.127 August 2007 年
- 「自立支援センター利用ホームレスの就業・退所行動」田中聡一郎・四方理人・駒村
康平『社会保障研究』Vol.45 Autumn, No.2, 社会保障・人口問題研究所 2009 年
- 「被保護母子世帯の貧困ダイナミクス」『格差と社会保障のあり方に関する研究』厚生労働
科学研究費補助金政策科学推進研究事業報告書 2009 年
- 「被保護母子世帯における貧困の世代間連鎖と生活上の問題」駒村康平・丸山桂『三田學
會雑誌』103 卷4号 慶応義塾経済学会 2011 年．
- 「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卷第5号 警察大学
校 立花書房 2013 年．
- 「論説 生活保護の制度改革の視点」『特集月刊福祉—論点社会福祉』5月号 全国社会福祉
協議会 2013 年
- 「広がる生活困窮、孤立の課題にどう対応するか」『福祉おおさか—特集 Memorial talk
issue』第600号 大阪府社会福祉協議会 2013 年
- 「生活保護制度の現状と今後の課題」『ACADEMIA アカデミア』VOL.114, SUMMER 2015
年

「低所得者の住まい」『特集月刊福祉』5MAY Monthly Welfare2015 第 98 巻第 5 号

全国社会福祉協議会 2014 年

「現代の貧困と健康問題—貧困の世代間継承」『社会医学研究』JAPANESE SOCIETY FOR SOCIAL MEDICINE 日本社会医学会 2016 年

「貧困の世代間継承」『市政研究—子ども貧困とその施策を考える』Journal Municipal Research 第 191 号 大阪市政調査会 2016 年

大和 三重（おおわ みえ） ※ 執筆者兼務

関西学院大学人間福祉学部長・人間福祉研究科委員長 教授、博士（国際公共政策）、社会福祉士

高齢者福祉・介護人材・福祉NPO

著書

単著『介護人材の定着促進に向けて—職務満足度の影響を探る—』関西学院大学出版会、2014 年。

共著『社会福祉学への展望』相川書房、2012 年。

共編著『ソーシャルワーク演習ケースブック』みらい、2012 年。

共編著『ソーシャルワーカー教育シリーズ 第 3 巻 ソーシャルワークの理論と実践Ⅱ』みらい、2010 年。

共編著『高齢者福祉論』川島書店、2005 年。

論文

「介護は現代社会にとって最も重要な課題である」『老年社会科学』第 37 巻第 1 号、2015 年。

「日本における高齢者福祉政策の現状と今後の課題」『教育医学』第 61 巻第 1 号、2015 年。

「介護老人福祉施設における介護職員の離職要因」『人間福祉学研究』第 6 巻第 1 号、2013 年。

「ケアマネジャーの定着促進要因に関する実証分析—「介護労働者の就業実態と就業意識調査 2008」を用いて—」『老年社会科学』第 35 巻第 3 号、2013 年。

「日本の福祉行政施策からみた高齢者支援—介護保険制度と人材不足の課題—」『大阪体育学研究』第 51 巻、2013 年。

“Balancing Long-term Care in Japan” *Journal of Gerontological Social Work* vol.55:7, 2012.

“Role of NPOs to Promote “Aging in Place” : Enhancing the Establishment of an Informal Support System in the Neighborhood” *KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY*

SOCIAL SCIENCES REVIEW, Vol. 15, 2011.

「介護労働者の職務満足度が就業継続意向に与える影響」『介護福祉学』Vol.17、No.1、2010 年。

植戸 貴子（うえと たかこ） ※ 執筆者兼務

神戸女子大学健康福祉学部社会福祉学科 教授、博士(人間福祉)、社会福祉士・精神保健福祉士
障害者福祉（とくに知的障害者や家族に対するソーシャルワーク実践に関する研究）

著書・論文

共著『障害者ソーシャルワークへのアプローチ：その構築と実践におけるジレンマ』明石書店、2011 年。

共編著『ソーシャルワークの基盤と専門職』みらい、2010 年。

共編著『障害者ソーシャルワーク』久美、2002 年。

論文

「知的障害児・者の親によるケアから社会的ケアへの移行：親へのアンケート調査から」『神戸女子大学健康福祉学部紀要』第 8 号、2016 年。

「知的障害児・者の親によるケアの現状と課題：親の会の会員に対するアンケート調査から」『神戸女子大学健康福祉学部紀要』第 7 号、2015 年。

「知的障害者の地域生活継続のための先駆的相談支援実践：障害者相談支援事業所に対する聞き取り調査から」『神戸女子大学健康福祉学部紀要』第 6 号、2014 年。

「『母子関係への介入』に関する先行研究の学問領域による比較：知的障害者の母親に対する子離れ支援に向けたソーシャルワーク研究の課題」『キリスト教社会福祉研究』第 46 号、2014 年。

「知的障害者の母親の『親離れ・子離れ』問題：知的障害者の地域生活継続支援における課題として」『神戸女子大学健康福祉学部紀要』第 4 号、2012 年。

「知的障害者の地域生活のための支援と仕組みづくり：障害者相談支援専門員等を対象とした聞き取り調査から」『神戸女子大学健康福祉学部紀要』第 3 号、2011 年。

野村 恭代（のむら やすよ） ※ 執筆者兼務

大阪市立大学大学院生活科学研究科 准教授、博士（人間科学）

地域福祉・居住福祉

著書（単著のみ）

共著「本人を主体とした居住支援－岡山における入居支援活動－」、日本居住福祉学会・大阪市立大学都市研究プラザ共編『居住福祉を切り拓く居住支援の実践』、大阪公立大学共同出版会、2015 年。

共著「支援計画作成と計画実施の方法」、杉本敏夫・山戸隆也・家高将明編『現代ソーシャルワーク論』、晃洋書房、2014 年。

共著「地域移行支援・地域定着支援を成功させる 4 つの提言」、全国精神障害者地域生活支援協議会編『事例で学ぶ地域移行支援・地域定着支援ガイドブック』、中央法規出版、2013 年。

単著『精神障害者施設におけるコンフリクト・マネジメントの手法と実践－地域住民との合意形成に向けて－』明石書店、2013 年。

共編著『キーワードと 22 の事例で学ぶソーシャルワーカーの仕事』晃洋書房、2013 年共著「精神障がい者とのコミュニケーション」、都村尚子編『福祉コミュニケーション論』、中央法規、2011 年。

共著「障害者自立支援法と精神障害者施設」「精神障害者の利用者負担の現状」、山本隆・山本恵子・岩満賢次・正野良幸・八木橋慶一編『よくわかる福祉財政』、ミネルヴァ書房、2010 年。

共著「精神保健福祉士の地域援助」、野口定久・原田正樹監修『地域福祉論－地域福祉の理論と方法－』、へるす出版、2009 年。

論文（最近のもの）

「地域住民と施設・事業所との関係性構築のプロセスに関する研究」『Journal of Housing Welfare』Vol.11、2016 年。

「地域とともに活動する事業所を展望する」『あみ』NO.69、2015 年。

「施設コンフリクトを契機とした新たなつながりの創造」『社会福祉研究』第 123 号、2015 年。

「地域精神保健システムにおける人的資源に関する研究－トレントモデルからの考察－」『Journal of Housing Welfare』Vol.10、2015 年。

「信頼社会の構築へ－合意形成のためのリスクコミュニケーション手法－」『TASC

MONTHLY』No.457、2014 年。

「社会的脆弱層に対する支援の課題－大阪府 A 市における精神障害者実態調査からの考察－」『Journal of Housing Welfare』Vol. 9、2014 年。

「施設コンフリクトの現状と課題－障害者施設と地域との共生に向けて－」『発達障害研究』第 36 巻 4 号、2014 年。

野津 隆志（のつ たかし） 委員長

兵庫県立大学政策科学研究所 教授、博士（教育学）

比較教育学、教育人類学（アジアの子どもの教育と人権に関する研究）

著書

『国民の形成 - タイ東北小学校における国民文化形成のエスノグラフィー』明石書店 2005 年

『アメリカの教育支援ネットワーク』東信堂 2007 年

『タイにおける外国人児童の教育と人権－グローバル教育支援ネットワークの課題』ブックウェイ 2014 年

『市民活動概論－ひょうごとアジアの NPO・NGO・ボランティアを学ぶ－』学術研究出版 2015 年

論文（最近のもの）

「新渡日外国人児童生徒への教育保障－兵庫における支援ネットワーク形成への課題－」兵庫県人権啓発協会研究紀要 第 10 輯 2009 年

「タイにおける越境児童問題と教育支援ネットワーク（その 2）－子どもの人権保障の制度化過程－」商大論集 61 巻 1 号 2009 年

「タイにおける外国人児童の学校不就学の要因－サムットサーコーン県におけるミャンマー系児童の事例より－」『タイ研究』第 10 号 2010 年

「タイにおけるニューカマーの学校就学と支援ネットワークに関する研究」科学研究 費研究成果中間報告書 2012 年

「学生の震災支援ボランティアによる学び」兵庫県立大学 商大論集 65 巻 第 1 号 2013 年

「東日本大震災支援のための学生ボランティア活動の課題－宮城大と兵庫県立大の事例より」兵庫県立大学 商大論集 第 66 巻 第 1 号 2014 年

研究紀要第十八輯

平成 29 年 3 月発行

編 集

公益財団法人兵庫県人権啓発協会研究推進委員会

発 行

公益財団法人兵庫県人権啓発協会

神戸市中央区山本通 4 丁目 22 番 15 号

兵庫県立のじぎく会館内

TEL078 (242) 5355

印 刷

株式会社旭成社

神戸市中央区琴ノ緒町 1 丁目 5-9

TEL078 (222) 5800

