

平成30年度(2018)

研究紀要

第二十輯

社会的包摂と共生社会の実現

子ども虐待防止のための支援活動

— 社会的包摂と共生社会の実現をめざして —

高齢者の貧困への支援

— 社会的孤立問題を中心に —

刑の執行を終えて出所した人々の生活支援

— 地方公共団体と地域社会の挑戦 —

LGBT/性的マイノリティと学校教育

～誰ひとり取り残さない教育のありようについて～

公益財団法人 兵庫県人権啓発協会

Bulletin of
The Researches

第二十輯 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、すべての県民がお互いを認め合いながら共に生きる「共生社会」の実現と「人権文化」の形成を目指して、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。

しかし、県民の人権意識は、平成 25 年度に実施した「人権に関する県民意識調査」の結果にみられるように、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、十分とはいえない状況が依然としてあります。

当協会では、この「人権に関する県民意識調査」の分析をもとに、本年度の「研究紀要第二十輯」は、前年度のテーマ「社会的包摂と人権課題」に基づく成果を踏まえ、さらに互いの人権や尊厳を大切に、支え合い、誰もが生き生きとした人生を送ることができるいわゆる共生社会の実現へとつなげていくことを目指して、テーマを「社会的包摂と共生社会の実現」としました。

また、特に昨今新聞等で報道されることも多く、解決が急がれる人権課題のうち、子どもの人権については『子ども虐待防止のための支援活動』を、高齢者の人権については『高齢者の貧困への支援』を、より今日的な人権課題として取り上げられる頻度が増している課題として『刑の執行を終えて出所した人々の生活支援』と『LGBT/性的マイノリティと学校教育』を論文の主題とし、最新の知識・知見に基づいた情報を提供できるように努めました。読者の皆様には、これからの人権教育及び人権啓発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、この「研究紀要第二十輯」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様、並びに研究論文をご執筆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 31 年 3 月

公益財団法人 兵庫県人権啓発協会

研究紀要第二十輯 目 次

「社会的包摂と共生社会の実現」

子ども虐待防止のための支援活動

- 社会的包摂と共生社会の実現をめざして— …………… 才村 純 3

高齢者の貧困への支援

- 社会的孤立問題を中心に— …………… 小辻 寿規 27

刑の執行を終えて出所した人々の生活支援

- 地方公共団体と地域社会の挑戦— …………… 前田 忠弘 49

LGBT/性的マイノリティと学校教育

- ～誰ひとり取り残さない教育のありようについて～ …………… 東 優子 69

- あとがき…………… 野津 隆志 93

- 研究推進委員会及び執筆者紹介…………… 97

「社会的包摂と共生社会の実現」

子ども虐待防止のための支援活動 —社会的包摂と共生社会の実現をめざして—

才村 純

はじめに	4
第1章 子ども虐待問題の深刻化とその社会的背景	4
第1節 深刻化する子ども虐待問題	
第2節 虐待問題の深刻化の社会的背景	
第2章 子ども虐待と社会的排除	10
第3章 子ども虐待とは何か	12
第1節 児童虐待防止法の定義	
第2節 子どもの視点に立つ	
第4章 虐待対応の基本理念と社会的包摂	13
第1節 虐待対応の基本理念	
第2節 社会的包摂と通告義務	
第5章 社会的排除防止のための基本的視点	14
第1節 虐待に対する正しい理解（誰にでも起こりえること）	
第2節 連携と連帯	
第3節 アウトリーチ型支援	
第6章 孤立防止に向けた実践例とポイント	16
第1節 孤立防止に向けた官民の役割	
第2節 行政による孤立防止、社会的包摂に結びつく施策例とポイント	
第3節 民間機関・団体による実践例とポイント	
第7章 社会的包摂の課題	24
おわりに —真の包摂社会をめざして—	26

はじめに

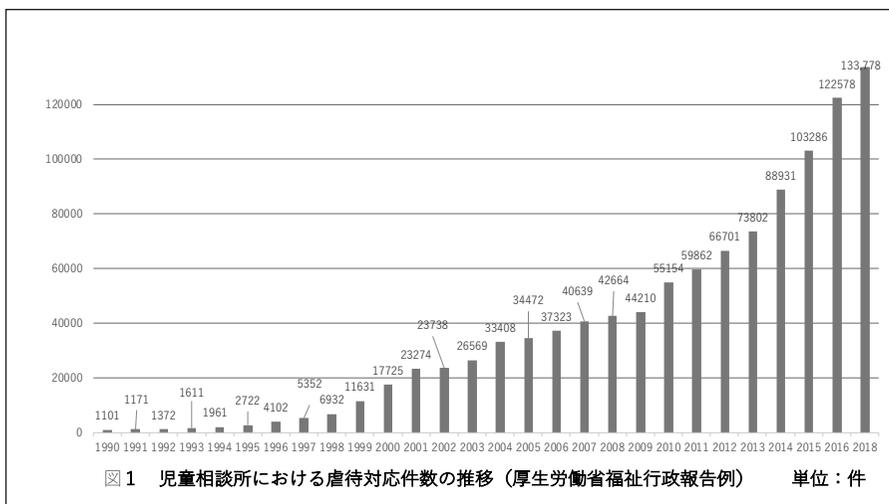
全国の児童相談所に寄せられる虐待相談が増加の一途をたどるなど、子ども虐待問題が深刻化している。本稿では、虐待問題を防止するための手立てについて社会的包摂の観点から考察する。

具体的には、虐待は多くの場合、孤立・貧困・差別などの社会的排除にその要因を求めることができ、一旦虐待が発生してしまうとそれがさらに社会的排除を招くといった悪循環に置かれることが多い。このような観点から、虐待を予防し、子どもや家族のウェルビーイング (well-being) を保障するためには、子育てや虐待に苦しむ家族を排除するのではなく、地域社会の一員として包み込み、市民同士が支え合うことが極めて重要となるが、そのためには行政や市民は何をすべきかについて考察する。

第1章 子ども虐待問題の深刻化とその社会的背景

第1節 深刻化する子ども虐待問題

児童相談所における虐待相談が急増するとともに、親の虐待によって子どもが死亡する事案が後を絶たないなど、子どもへの虐待問題が深刻化している。図1は、全国の児童相談所が対応した虐待相談件数の推移である。厚生労働省が統計を取り始めた1990（平成2）年度における相談件数が1,101件であったのに対し、2018（平成30）年度には133,778件（暫定値）となっており、28年間で120倍以上の増加となっている。特に、児童虐待の防止等に関する法律（以下、「児童虐待防止法」）が施行された2000（平成12）年以降においても7.5倍の増加となっており、減少の兆しすら認められない。



第2節 虐待問題の深刻化の社会的背景

1. 虐待相談件数増加の要因

上に述べた相談件数は、あくまで相談件数であって、虐待事案そのものの増加を直接的に反映するものではない。本節では、虐待相談が急増している要因について考察する。

(1) 虐待に対する認識の変化等に伴う顕在化

虐待相談の増加の要因の一つとして、虐待問題に対する社会の関心や理解が進展した結果、以前であれば虐待として認識されなかったものが虐待として認識されるとともに、国民全体の通告意識が高まった結果と考えられる。このあたりの事情についてもう少し具体的に述べる。

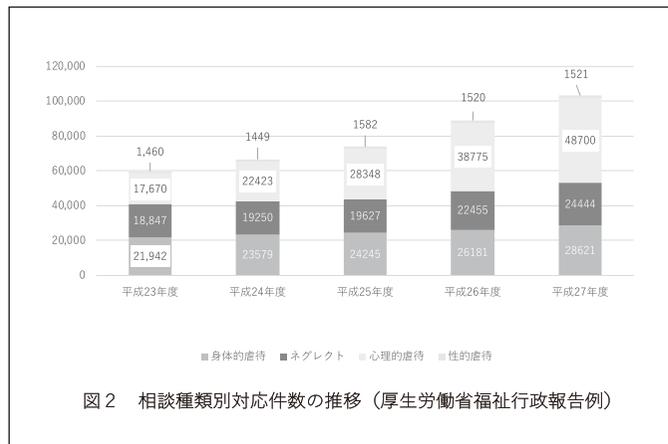
①社会全体の理解の進展

子どもの虐待死事案が連日のようにマスコミで報道される中、身近なところで虐待は起こり得ること、虐待に気づけば通告しなければならないことなど、社会全体の虐待問題に対する理解が進展し、通告されやすくなったことが虐待相談増加の一因と考えられる。

②虐待に対する認識の変化

以前は身体的虐待や性的虐待をもって虐待と捉えられていたが、その後、ネグレクトや心理的虐待も虐待として認識されるようになったことも虐待相談件数を押し上げる大きな要因となっている。

特に、2004(平成16)年の児童虐待防止法改正において、子どもの面前で行われるDV(ドメスティック・バイオレンス)が心理的虐待に当たることが規定されるとともに、厚生労働省がきょうだいへの虐待を目撃することも心理的虐待に当たる旨を通知したこともあり、近年心理的虐待相談件数が急増し、虐待種類別では最多を占めるようになった(図2参照)



③虐待情報を共有するシステムの進展

従前、虐待事案への対応は児童福祉領域の問題であり、特に児童相談所が対応すべき問題であると関係者の間で認識されていたが、児童虐待防止法の施行等により、虐待への対応は福祉の各領域をはじめ、医療、保健、教育、警察、司法など、それぞれの立場において当事者意識をもって対応すべき課題であると認識されるとともに、2004（平成16）年の児童福祉法改正により虐待防止ネットワークが要保護児童対策地域協議会（以下、「要対協」）として法定化されるなど、関係者が連携するシステムが構築され、早期の段階での虐待情報を共有しやすくなったことなども虐待相談増加の要因となっていると考えられる。

（2）虐待そのものの増加

以上、虐待に対する認識の変化等に伴う顕在化等を虐待相談増加の要因として挙げたが、これらはいずれも潜在化していた虐待事案の顕在化につながるものであり、虐待相談の増加は、虐待が起きている家庭への支援の機会が開かれつつあるという意味であながちマイナスとはいえない。しかし、その一方で、虐待そのものの増加をうかがわせる調査研究も実施されている。次はその一例である。

図3-1～図3-5は、乳幼児検診を受診しにきた親を対象とした調査の結果の一部である。原田、山野らは、1980年に大阪の受診者を対象に、2003年には兵庫の受診者を対象に同じ項目のアンケート調査を実施し（以下、大阪の受診者調査を「1980年調査」、兵庫の受診者調査を「2003年調査」という）、23年間における子育て環境や親の意識の変化などを比較した¹。

①子どもの世話の経験の有無

図3-1は、自分の子どもの出産前における他児への食事の世話、おむつ交換の有無を尋ねたものであるが、2003年調査では、これらの経験を有する者が大幅に減少しており、過半数の親が経験を有していないことがわかる。

②子育て仲間の有無

図3-2は、近所にふだん世間話をしたり、赤ちゃんの話をしたりする人がいるかどうかを尋ねたものである。2003年調査では、「ない」との回答が増加しており、親の孤立化が進行していることをうかがわせる。

1 原田正文、山野則子他「児童虐待を未然に防ぐためには、何をすべきかー子育て実態調査『兵庫レポート』が示す虐待予防の方向性」『子どもの虐待とネグレクト』、日本子どもの虐待防止研究会 vol6, No.1、14頁～22頁

③育児に関する不安経験の状況

図3-3は、育児に関する不安経験を尋ねたものであるが、2003年調査では「しょっちゅう」という回答が大幅に増加しており、育児不安をもつ親が急増していることをうかがわせる。

④育児におけるイライラ感の状況

図3-4は、育児におけるイライラ感の状況を尋ねたものであるが、2003年調査では、いらいらすることが「多い」との回答が大幅に増加している。

⑤子育ての負担感

図3-5は、子育ての負担感を尋ねたものであるが、2003年調査で初めて把握したものである。子どもの年齢にかかわらず、過半数の親が子育てを大変と感じている。

この調査結果から見てくるのは次のとおりである。

- ・わが子を出産するまでに他人の赤ちゃんに接する機会を持たない親が急増しており、過半数を占めていること。
- ・お互いに愚痴をこぼしたり相談したりできる仲間を持たない親が増えていること。
- ・このような中で、子育てに不安感をもち、イライラし、子育て困難感をもつ親が急増していること。

①自分の子どもが生まれるまでに、小さい子に食べさせたり、おむつをかえたりした経験はありましたか。

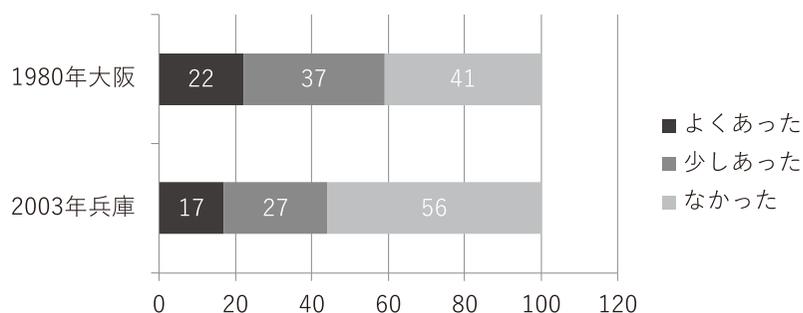


図3-1 子どもの世話の経験の有無

出典：原田正文他「児童虐待を未然に防ぐためには、何をすべきかー子育て実態調査『兵庫レポート』が示す虐待予防の方向性」16頁

②近所にふだん世間話をしたり、赤ちゃんの話をしたりする人はいますか。

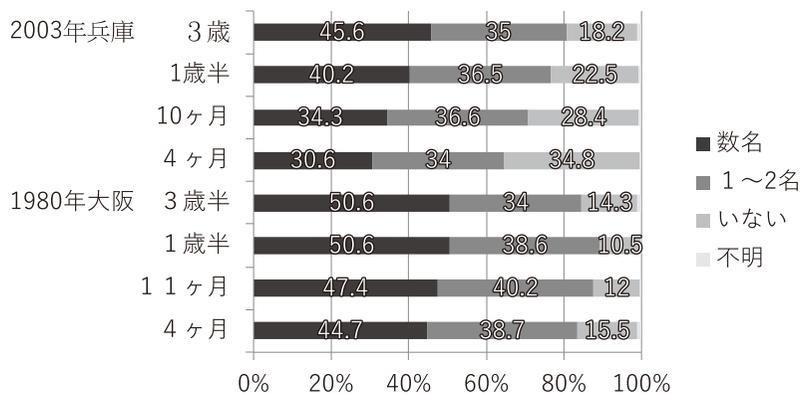


図3-2 子育て仲間の有無

出典：前掲論文、17頁

③育児のことで、今まで不安なことがありましたか。

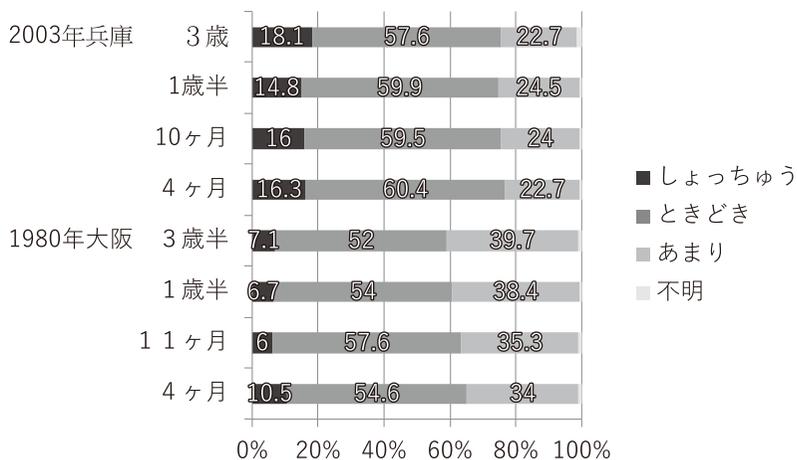


図3-3 育児に関する不安経験の状況

出典：前掲論文、19頁

④育児でいらいらすることは多いですか。

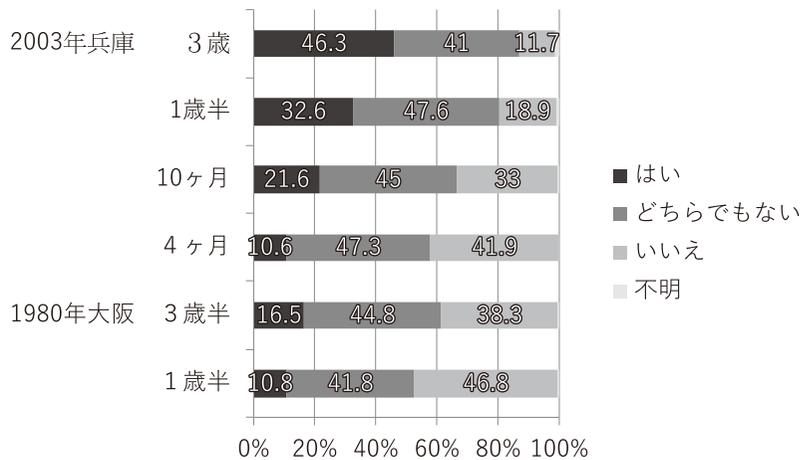


図3-4 育児におけるイライラ感の状況
出典：前掲論文、20頁

⑤子育てをたいへんと感じますか。

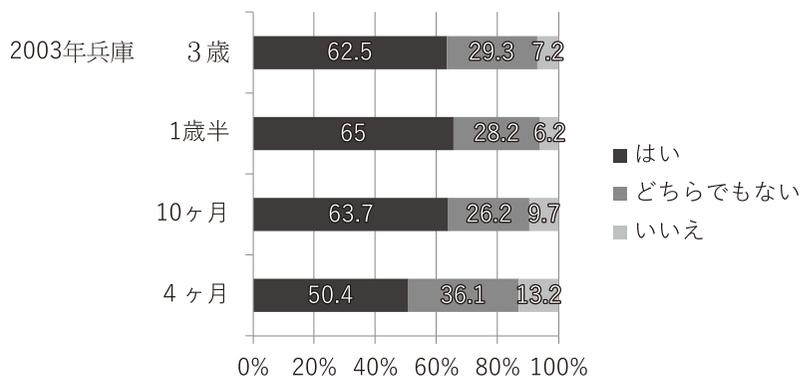


図3-5 子育ての負担感
出典：前掲論文、19頁

(3) 子ども虐待問題深刻化の背景

上の調査結果は、現在の子育て家庭が置かれた深刻な状況を物語っている。ここでは改めて子ども虐待問題が深刻化している背景について考察することにする。

①子育て文化が伝承されにくくなっていること

先に紹介した調査でも明らかなように、少子化の進行により幼い頃から乳児に接する機会を持たない人たちが増えており、乳児に対する具体的なイメージがもてないままに、また、乳児への関わりや知識やスキルを身につけないままに親となることが一般化しつつある。しかも、核家族化の進行に伴い、子育てを支援してくれる同居家族のいない家庭が一般的になっており、すべて親だけで処理しなければならなくなっている。

②地域における子育て機能、子育て支援機能の弱体化

地域共同体としての機能が崩壊しつつある中で、地域における子育て機能、子育て支援機能も弱体化しつつある。以前は、他人の子どもであっても、地域の大人の目が子どもたちに向けられ、子どもたちが悪いことをすれば、わが子同然に叱りつけるなど、地域における子育て機能が発揮されていたが、現代ではすべて親の手に委ねられるようになっている。

また、以前はお互いに家庭が地域に対して開かれており、若い親が子育てに苦悩していると、近隣の人たちが助言し合ったりするなど、親の子育てを支援したが、先の調査結果からも明らかなように、現代では家庭が地域から孤立し密室化している。そのような状況の中で、孤独感と閉塞感、焦燥感を抱えながら子育てしている親が少なくないことは調査結果からも明らかである。今や誰もが一つ間違えると虐待の罠にはまりかねない時代といえる。

第2章 子ども虐待と社会的排除

以上、虐待問題が深刻化している社会的背景について述べたが、虐待の発生要因は多岐にわたっており、これらが複雑に絡んで虐待が発生する。厚生労働省の「健やか親子21検討会報告書（平成12年11月）」は、虐待の原因として次のように述べている。「虐待では、[1]多くの親は子ども時代に大人から愛情を受けていなかったこと、[2]生活にストレス（経済不安や夫婦不和や育児負担など）が積み重なって危機的状況にあること、[3]社会的に孤立化し、援助者がいないこと、[4]親にとって意に沿わない子（望まぬ妊娠・愛着形成阻害・育てにくい子など）であること、の4つの要素が揃っていることが指摘されている。」

これらの要素はいずれも、社会的排除と深く関連している。社会的排除とは、「問題が複合的に重なり合い、社会の諸活動への参加が阻まれ社会の周縁部に押しやられている状態

るいはその動態」とされている²。以下、それぞれについて考察する。

[1] 多くの親は子ども時代に大人から愛情を受けていなかったこと

これは、いわゆる「虐待の世代間連鎖」と言われるものである。虐待する親は、種々の生活困難が「複合的に重なり合い、社会の諸活動への参加が阻まれ社会の周縁部に押しやられた」人たちである。これらの親によって虐待された子どものなかにはやはり生活困難を抱えることになり社会的に排除され、その結果、自らが親になった際、さらにわが子を虐待する者もいる。

[2] 生活にストレスが積み重なって危機的状況にあること

これは、生活上のストレスが要素となるものであるが、生活ストレスの多くは、社会的排除に起因するものである。例えば、経済不安（貧困）がその典型的なものと考えられる。子どもの貧困が社会問題となっているが、子ども時代に貧困環境に置かれた結果、教育・学習機会が奪われ、その結果、不安定な就労につながりやすく、低所得や不安定な雇用状態に置かれやすくなり、貧困に陥りやすくなる。つまり、問題が複合的に重なり合い、経済活動への参加が阻まれ、「社会の周縁部に押しやられている状態」である。

[3] 社会的に孤立化し、援助者がいないこと

社会的に孤立し、援助者がいない状況が虐待につながりやすいことは先に述べたとおりである。親が社会的に孤立するのは自らそう望んだ結果ではなく、都市化・核家族化など社会構造の変革に伴うものであり、社会的排除の一つの態様である。

[4] 親にとって意に沿わない子であること

例えば望まぬ妊娠は、妊婦自身とその家族の関係の不調や社会的疎外など、そこに至るまでの種々の生活困難の結果と考えられ、その意味では社会的排除の結果といえよう。愛着形成阻害も、親が貧困であったり夫婦不和などの生活困難に起因して通常の安定的で温かな親子関係が阻害されている状態であり、やはり社会的排除の結果といえる。

重要なことは、虐待の背景にどのような要素が絡んでいても、一度虐待が発生してしまうと、虐待そのものが社会的排除の要因となるということである。虐待している親には、「鬼のような親」「特別な人」というレッテルが貼られ、益々社会から排除されることになる。そして、この社会的排除が一層虐待を深刻化させ、その結果一層社会的排除の状況に追いやられるという負のスパイラルに陥ることになる。また、社会的に排除された家庭で育てられた子どもは、[2] で述べたように、将来大人になったとき、さらに社会的排除に遭うという社会的排除の連鎖状況に置かれることもある。

したがって、社会的排除に起因した虐待を防止するには、社会的排除を絶ち、社会的包摂つまり「社会から隔離排除するのではなく、社会の中で共に助け合っていくていこうという

2 内閣府「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム「社会的包摂を進めるための基本的考え方」（平成23年5月31日）

考え方」(デジタル大辞泉)を社会に浸透させ、それぞれの立場から実践していくことが求められる。

第3章 子ども虐待とは何か

虐待をする親や虐待を受ける子どもに対する社会的排除を防止するには、まず虐待とは何かを正しく理解することが重要となる。

第1節 児童虐待防止法の定義

児童虐待防止法第2条は虐待を次のように定義している。

この法律において「児童虐待」とは、保護者(親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護するものをいう。以下同じ。)がその監護する児童(略)について行う次に掲げる行為をいう。

- 一 児童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。
- 二 児童にわいせつな行為をすること又は児童をしてわいせつな行為をさせること。
- 三 児童の心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置、保護者以外の同居人による前2号又は次号に掲げる行為と同様の行為の放置その他の保護者としての監護を著しく怠ること。
- 四 児童に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力(略)その他の児童に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。

第3号はネグレクトに関する定義であるが、「保護者以外の同居人による前2号又は次号に掲げる行為と同様の行為の放置」は、保護者以外の例えば同居人による身体的虐待、性的虐待、心理的虐待に対して保護者が適切な対応を怠り放置することをさし、保護者がそのような態度を取れば保護者のネグレクトであると規定しているのである。児童虐待防止法における行為者はあくまで保護者に限定していることからこのような定義の仕方となっている。

第2節 子どもの視点に立つ

虐待とは何かを議論する際、しつけと虐待との関係がよく問題になる。民法第820条は、「親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う」と規定している。また、児童虐待防止法第14条第1項は、「児童の親権を行う者は、児童のしつけに際して、民法(略)第820条の規定による監護及び教育に必要な範囲を超えて当該児童を懲戒してはならず、当該児童の親権の適切な行使に配慮しなければならない」と規定している。つまり、子どもの監護、教育に必要な範囲を超えた懲戒は親権の適切な行使とは言

えず、虐待であるとしているが、問題は、どこからが「必要な範囲を超えた懲戒」に該当するのかである。厚生労働省の通知「子ども虐待対応の手引き」は、虐待か否かは、「保護者の意図の如何によらず、子どもの立場から、子どもの安全と健全な育成が図られているかどうかに着目して判断する」と述べている³。

これらを総合すれば、たとえ親が愛情からわが子によかれと意図して行っているしつけども、このことにより子どもが心身ともに傷ついたり、委縮したり、自己肯定感を持っていないなど、子どもの心身の健やかな成長・発達に阻害されておれば、それはすでに「必要な範囲を超えた懲戒」であり虐待と言える。このように考えると、虐待に該当するか否かは、あくまで子どもの視点に立って判断すべきであるということになる。

第4章 虐待対応の基本理念と社会的包摂

第1節 虐待対応の基本理念

児童虐待防止法は、「児童虐待が児童の人権を著しく侵害し、その心身の成長及び人格の形成に重大な影響を与えるとともに、我が国における将来の世代の育成にも懸念を及ぼすことにかんがみ、(略)もって児童の権利利益の擁護に資することを目的とする」と規定している。すなわち、児童虐待は、子どもに対する著しい人権侵害であること、子どもの心身の成長、人格形成に重大な影響を与えるものであることから、子どもをこれらの虐待から守り、その権利や利益を守ることがこの法律の目的であると規定している。つまり、子どもの権利利益の擁護が虐待対応の理念として掲げられている。

それでは、子どもの権利利益の擁護とは何か。それは子どものウェルビーイングを保障することであるといえる。ウェルビーイングは直訳すると「いい存在」となるが、具体的には、「権利が尊重されるいい環境の中で生まれ育つことにより、子どもが遺憾なく自己実現（自己の可能性の発揮）を図り、生き生き伸び伸びと育っている状態と言えよう。子どもはそれぞれ無限の可能性を秘めてこの世に生まれてくる。周囲の愛情に囲まれるなどいい環境が与えられると、子どもの可能性は十分に花開き、子どもは生き生きと自信を持って育つことができる。逆に、虐待的な過酷な環境に置かれると、その可能性はしぼみ、子どもは陰惨な人生を強いられることになる。子どもにとっての「いい環境」とは、親からも社会からも受け入れられ温かく包み込まれている環境、換言すれば社会的に包摂されている環境であり、虐待的な環境とは、逆に社会的に排除されている環境ということができる。

いずれにしても、児童虐待防止法は、虐待を受けた子どもについてはこれを救済し、虐待を受けていない子どもについても予防的な措置を講ずることにより、そのウェルビーイングを

3 厚生労働省「子ども虐待対応の手引き改正について」（平成25年8月23日付け雇児総発0823第1号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知）、4頁

保障することを目的としているといえる。

第2節 社会的包摂と通告義務

児童福祉法第2条第1項は、「すべて国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない」と規定している。すなわち、子どもを心身ともに健やかに育成するのは子どもの保護者だけではなく国民全体の責務であると規定しているのである。ここに、子育てに関して親だけに責任を帰するのではなく、社会全体で子どもを包み込みその健やかな育ちを社会全体で実現していこうという社会的包摂の理念を見て取ることができる。

そこで、子どもが心身ともに健やかに育成されるために国民として何をしなければならないのか、何ができるのかについて、虐待問題に焦点を当てて考察したい。例えば、近隣で虐待に遭っている子どもがいるとする。その子どもの健やかな育ちを保障するために国民としてどうすべきであるか。人によっては、子どもの家を訪ね、虐待している親を諫めるかもしれない。しかし、専門家でない地域の住民が虐待が発生している家庭に介入しようとしても、拒否されるなどうまくいかないばかりか、時に危険でさえある。

一方、児童福祉法や児童虐待防止法は、虐待の発見者（虐待を疑った者を含む）について児童相談所や市町村等への通告義務を課している。通告を契機にこれらの機関は虐待が発生しているとされる家庭に介入していくことになる。つまり、国民として通告義務を履行することにより行政（専門機関）の介入を促し、このことで間接的に子どもの健全育成責任を果たすことができる構図である。すなわち、通告義務は、児童福祉法の社会的包摂の理念の具体化の一つと解釈することができる。

第5章 社会的排除防止のための基本的視点

第1節 虐待に対する正しい理解（誰にでも起こりえること）

先述したように、虐待は、少子化、都市化、核家族化といった現代の社会状況が密接に関連しており、誰もが期せずして虐待してしまう危険性を秘めている。にもかかわらず、わが子を虐待してしまう親に対して、多くの人は「鬼のような親」「自分たちとは関係のない特別な人」というレッテルを貼るだけで、切り捨ててしまう。つまり、排除しているのである。これを防止するには、虐待はもはや他人事ではなく誰にでも起こりえること、虐待する親は特別な人ではなく、種々の生きづらさを抱える中でもがき苦しんでいること、また虐待することで自身も傷ついていることなど、虐待に対する正しい理解を促し、他人事ではなく自分に何ができるのか、何をしなければならないのかを考えるための社会的啓発が必要となる。

第2節 連携と連帯

虐待は多くの困難な要素が複雑に絡んで構造化している。このため、関与する領域は、福祉、保健、医療、教育、雇用、警察、司法など幅広い。このため、虐待問題に対応するには、一つの機関だけでは限界があり、多くの機関が連帯し連携していくことが極めて重要である。しかし、機能や立場を異にする機関が連帯し連携するのは容易ではない。一見連携しているように見えても、当事者意識を持たず関心が低かったり、非協力的である場合も少なくない。ここにも社会的排除の一端がうかがえる。

このような事態を防止し、多くの機関が共通の理解のもとに役割分担しながら、一体的に連携していく基盤として、2004（平成16）年の児童福祉法改正により「要対協」が法定化された。これは、関係機関等が、虐待が発生しているなど特に支援が必要な家庭などに関する情報や認識を共有し、連携していくために設置される協議体である。要対協は、各機関の代表者で構成される「代表者会議」、個々の事案の担当者が一堂に会し、情報や認識を共有するとともに対応方針や役割分担を協議する「個別ケース検討会議」、予め決められた機関の実務者が定期的集まり、市町村内で援助が行われている全ケースについて進捗状況の点検などを行う「実務者会議」の3層構造で運営されているのが一般的である。事務局は多くの場合、市町村の児童福祉担当部署に置かれている。

しかし、虐待死の検証を行っている国の委員会の報告書では、虐待で死亡した事案の8割以上が要対協で協議されたことがないという結果が出ている⁴。その背景には、要対協の活用が積極的ではないこと、運営の仕方が形骸化しているところが少なくないことなどの問題が挙げられる。要対協は関係機関がそれぞれ当事者意識をもって個々の事例を包み込む社会的包摂の象徴的存在であることを再確認する必要がある。

第3節 アウトリーチ型支援

子育て不安や子育て負担を感じている親、虐待を繰り返している親の中には、解決すべき多くの課題を抱えているにもかかわらず、対人不信や主体性、自己決定能力の低下などによって、相談機関や知人に相談するなど問題解決に向けた主体的な行動を起こせない者が少なくない。つまり、社会的排除によって引き起こされた問題ゆえますます自己を社会から排除させるといった悪循環に陥っている。

したがって、社会的排除の悪循環を絶ち虐待防止を実現するには、従前の当事者の自発的

4 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第14次報告）」、108頁

な意思を前提とする申請主義では限界があり、当事者からの願い出がなくても、必要に応じて介入していくアウトリーチ型の支援が必要となる。この意味で、2008（平成20）年に行政サイドによるアウトリーチ型支援として、乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）や養育支援訪問事業が法定化されたことは画期的である。

乳児家庭全戸訪問事業は、生後4カ月までの乳児のいる全ての家庭を、保健師や保育士などが訪問して必要な情報提供や相談支援を行うものである（実施主体は市町村）。また、養育支援訪問事業は、当事者からの願い出がなくても市町村が必要と認めた場合に、保健師や子育て経験者などを派遣し、家事援助や子育ての支援を行うものである。今後このようなアウトリーチ型支援を拡充していくことが重要である。

第6章 孤立防止に向けた実践例とポイント

第1節 孤立防止に向けた官民の役割

1. 官民の役割分担

行政による公的支援サービスは、法令に基づく拘束を受けるため、活動の安定性や継続性、普遍性に優れている半面、制度に縛られたり、縦割り行政の弊害などから活動が硬直化しやすく、ニーズに合わせた柔軟できめ細かな支援が困難になりやすい。つまり、サービスの「小回り」が効きにくいという弱点がある。さらに、利用者にとって敷居が高いイメージがあり利用しにくいという問題もある。これら公的支援サービスの弱点は、子育てに悩みながらも自ら救いを求められない親に対応していく上で無視できない問題である。なお、ここで言う「公的支援サービス」とは、行政機関が実施する直接的な支援サービスとする。

このような公的支援サービスの限界を埋める形で、種々の民間機関・団体が親や子どもの孤立防止に向けた多彩な活動を展開するようになってきている。ただ、これら活動を担う民間機関・団体やその活動内容は多様であり、例えば、機関や団体についても、①社会福祉協議会や独立行政法人福祉医療機構などのように法令に基づき設置されているもの、②指定管理者制度のように、公的施設の管理運営に参入しているNPO法人や民間企業、③行政から事業を委託されている機関や団体、④行政から補助金を得て活動している機関や団体、⑤全く自主的な活動を行っている団体など様々である。本稿ではあえて、行政と連携あるいは行政とは独立した形で活動している民間の機関や団体（主に④、⑤）の活動内容に絞って紹介することにする。

民間活動は行政による直接的サービスに比して住民にとって身近な存在であり、イメージ的にも敷居が低く、気軽に利用しやすいという利点がある。また、活動の中には制度的な拘束が伴わないことから、ニーズに合致した柔軟できめ細かな支援が可能となる。つまり、自主性、先駆性、機動性、柔軟性、親和性などにおいて利点があり、今後一層の活動が期待されるところである。しかし、行政からの財政支援などが乏しいところも少なくなく、活動基

盤が脆弱で、継続的安定的な支援活動が困難となりやすいという弱点もある。

このように見てくると、公的支援サービス、民間支援サービスいずれも一長一短がある。歴史的には、民間機関・団体による支援は、公的支援サービスでは充足しきれない身近できめ細かなニーズに応える形で発展してきたものが多い。つまり、官民は相補的な関係にあるといえる。したがって、民間活動の自主性・主体性を尊重した両者の緊密な連携と役割分担が重要となる。

2. アウトリーチ型支援における官民の役割

子育て家庭の孤立を防止するには、前述のとおり、アウトリーチによる支援が必要となるが、対象者の中には、アウトリーチに対し警戒的でアウトリーチされたそのこと自体に傷つくなど、極めてデリケートな心理状態にある者が少なくなく、支援に際しては十分な配慮が必要となる。また、支援過程においては臨機応変の柔軟な取り組みが要求される。さらに、利用者の中には、人間関係を構築することが苦手な人たちも多く、支援者が短期間で次々と交代することは避ける必要がある。行政、民間それぞれの利点と限界を考慮すれば、アウトリーチ活動の直接的な担い手は、公的支援サービスの民間委託も含めて民間活動に委ねるのが望ましく、民間活動の限界である長期的・安定的運営が可能となるよう行政が財政的・技術的に支援する図式を構築すべきである。

第2節 行政による孤立防止、社会的包摂に結びつく施策例とポイント

行政による公的支援サービスは、活動が硬直化しやすく、柔軟できめ細かな支援が困難になりやすいことは前節で述べたとおりである。しかし、活動の安定性や継続性、普遍性に優れているという利点を活かして、様々な支援サービスが展開されている。行政による子育て支援サービスは極めて多岐にわたっているが、本稿ではこれらのうち、虐待に起因する孤立防止と社会的包摂に強く結びつくものに絞って一部を紹介する。

1. 子ども・子育て支援新制度に基づく施策

幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進するため、2015（平成27）年4月に、いわゆる子ども・子育て関連3法が施行され、「子ども・子育て支援制度」がスタートした。本制度は、「子ども・子育て支援給付」と「地域子ども・子育て支援事業」で構成されているが、この中で、親の孤立防止と社会的包摂に特に関連の深いものを紹介し、ポイントについて考察することにする。

（1）保育所

新制度では、保育所は「子ども・子育て支援給付」の中の施設型給付の一つとして位置づけられている。保育所は保育を必要とする乳幼児を保育する施設であるが、虐待防止におい

て極めて重要な役割を果たしている。特に、社会的に排除され孤立し、わが子への虐待にまで追い詰められている親にとって、保育所利用は子育て負担の軽減につながるばかりでなく、子どもへの関わり方について保育士から双方向の具体的な助言などの支援が得られるとともに、他の親と知り合うきっかけとなる。親に関わる際には「この子が幸せになるよう共に考えていきましょう」というスタンスが重要となる。

施設型給付には保育所のほか、幼稚園、認定こども園が含まれるが、保育所と同じような役割を担っている。

(2) 地域子ども・子育て支援事業

地域子ども・子育て支援事業は、地域の実情に応じて市町村が中心となって進める事業で13の事業で構成されている。本稿では、次の4つの事業について紹介する。

①地域子育て支援拠点事業

地域における子育て家庭の交流などを促進する子育て支援の拠点を整備し、子育て不安などを緩和し、子どもの健やかな育ちを促進することを目的としている。基本事業として、㊦親子の交流の場の提供と交流の促進、㊧子育てなどに関する相談・援助の実施、㊨地域の子育て関連情報の提供、㊩子育てや子育て支援に関する講習等の実施となっている。

孤立しがちな親にとって、気軽に集い交流を図れる場と機会が得られ、何でも相談でき、必要な援助が得られることは孤立解消を図るうえで重要である。

②一時預かり事業

親の冠婚葬祭や通院、子育て不安などの理由により、一時的に保育所等で子どもを預かる事業で、親の孤立の防止に果たす役割は基本的に保育所と同じであるが、より気軽に利用できるという利点がある。

③乳児家庭全戸訪問事業

「こんにちは赤ちゃん事業」とも呼ばれているもので、生後4か月までの乳児のいる全ての家庭を市町村の保健師や保育士などの有資格者をはじめ、市町村から非常勤職員の委嘱を受けた母子保健推進員、児童委員、子育て経験者などが訪問し、子育て支援に関する情報を提供するとともに、支援が必要な家庭については適切なサービス提供に結びつけるアウトリーチ型の事業である。特に地域の児童委員や子育て支援者などが訪問することにより、地域人材と親との「顔の見える関係」が築かれ、相談へのアクセスが容易になることにより孤立防止が期待できる。

④養育支援訪問事業

市町村が特に養育支援が必要と判断した家庭に対し、保健師、助産師、保育士などが訪問し、養育に関する指導、助言などを行うアウトリーチ型の支援である。訪問支援者が担う役割としては、専門的相談支援と育児・家事援助がある。支援の主な対象は次のとおりである。

- ・若年妊婦、妊婦健康診査未受診および望まない妊娠等の妊娠期からの継続的な支援を特に必要とする家庭
- ・出産後間もない時期の養育者が、育児ストレス、産後うつ状態、育児ノイローゼ等の問題によって、子育てに対して強い不安や孤立感等を抱える家庭
- ・食事、衣服、生活環境等について、不適切な養育状態にある家庭等、虐待のおそれやそのリスクを抱え、特に支援が必要と認められる家庭
- ・児童養護施設等の退所または里親委託の終了により、児童が復帰した後の家庭

このように、本事業は当事者からの願い出の有無に関わらず実施主体である市町村の判断で積極的に訪問支援を重ねるもので、社会的に孤立し相談を躊躇しがちな人たちにとって極めて有益なものとなっている。

2. その他の取り組み

以上が国ベースの公的支援サービスの主なものであるが、国の支援策は全国レベルを視野に入れて企画されているため、地域の実情に合ったきめ細かな支援において限界がある。このため、国の事業をアレンジしたり、独自の取り組みを行う自治体も増えつつある。以下はほんの一例である⁵。

(1) ふれあい親子サロン（神奈川県相模原市）

相模原市では、子育て中の母子の交流や、育児の知識・情報の提供を行い、育児不安の軽減及び育児力を高めることを目的に、「ふれあい親子サロン」を開催している。「ふれあい親子サロン」は、地域の身近な遊び場であるこどもセンターなどを利用して、市内27か所でそれぞれ月1回、開催している。保健師・栄養士・保育士・こどもセンター職員・主任児童委員・健康づくり運動普及員など母子保健や地域に関わる多様な職種の人々が本事業に参加している。

本事業を開始するにあたり、母親へのインタビューを行ったところ、「親子で集える場の設定」や「子育て情報の提供」を通じて母親の多様化するニーズにも対応することが求められていたことから、参加者間の交流を他職種の人々が見守る場となるように本事業を組み立ててきた。

サロンでは、手遊びやリトミックを楽しみながら、友達づくりをしている母子の姿が多く見られる。また、希望者には育児情報の提供や身体計測、育児相談、遊びの紹介なども行っている。

事業終了時には、スタッフがカンファレンスを実施しているが、最近ではスタッフ間で運営上のアイデアや気になる親子の関わり方について検討したり、地域における子育て支援に

5 厚生労働省「次世代育成支援に係る先進的取組事例」より

<https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/030819/8a1.html> (2019. 1.19 アクセス)

関する全般的な情報交換も行っており、地域にかかわる多様な職種のスタッフが参加した子育て支援ネットワークの役割も担っている。

【ポイント】

親子が集う場の提供は、国の「地域子育て支援拠点事業」の「つどいの広場」などを通じて一般的に実施されているが、相模原市の取り組みの特色は、市町村が運営主体となりながらも、保健師、栄養士・保育士・こどもセンター職員・主任児童委員・健康づくり運動普及員など母子保健や地域に関わる多様な職種や地域の人々が運営を支え、参加者間の交流の様子を見守るとともに、子育て支援ネットワークを形成しているところにある。つまり、官民の壁を越え地域を挙げて親子を支援することにより、社会的包摂を実現している。

(2) 子育て交流サロンの開設（福岡県福岡市）

福岡市は2002（平成14）年度、地域全体で子育てを支援するため、0～3歳までの乳幼児を持つ親を対象に身近な場所で気軽に集い、幼児とともに利用できる「子育て交流サロン」を開設する事業を開始した。

子育て交流サロンは、地区の公民館や学校の空き教室などを利用。①子どもたちが自由に遊ぶ、②母親同士の交流、③子育てに関する情報提供などの場として、全小学校区での開設をめざしている。

サロンの開設に当たっては、支援体制づくりとして、地域の自治会や社会福祉協議会、PTAなどの関係者で構成する委員会を設置するなど、地域が自主的な運営主体として運営方法などを検討し、サロンの活動をバックアップしている。

公民館等において民生委員・児童委員や育児経験者などを対象にボランティアの「子育てサポーター」も養成。校区担当の保健師が、子育ての悩みなどの相談に応じたり、サロンの円滑な運営を手助けしている。

【ポイント】

福岡市の取り組みも国の事業である「つどいの広場」がベースになっているが、特徴は、地域の自治会やPTAなどが事業の立ち上げや運営に参加するなど地域を挙げた支援活動を展開しているところにある。また、民生委員・児童委員や育児経験者などが「子育てサポーター」として親の子育てを支援する一方で、保健師が専門的な相談に対応するなど、官民の壁を越えた支援活動を展開しているのも注目される。福岡市のこの取り組みは、地域を挙げて子育て家庭を包み込む社会的包摂の好事例であろう。

(3) みたか子育てネット（東京都三鷹市）

三鷹市では、地域に存在する子育ての情報を総合的に提供し、地域全体で子育て力を向上させることを目的として、インターネット上の子育て支援ネットワーク、ホームページ「みたか子育てネット」を開設した。市民（NPO法人）、行政、民間が協力して運営している。

2001（平成13）年、三鷹市は市の施設やサービスだけでなく、地域の施設、情報、人材と連携することにより、地域全体の子育て力を向上させようと考え、「地域全体による子育て支援ネットワークの構築及び実証・評価実験プロジェクト」を立ち上げた。この取り組みは経済産業省が2001（平成13）年4月に公募したIT活用事業として採択された。「みたか子育てネット」の主な内容は以下のとおりである。

- ・子育て行政情報ナビ：一元的な情報提供、個々の住民への対応、申請書類の一元的な窓口として活用。保育園、幼稚園の情報提供、入園手続きは住民ニーズが高い。
- ・子育てコンビニ：子育ての基礎知識、健康、レシピ、遊び情報などのコンテンツプレート、子育て情報の交流の場となる電子掲示板、仲間や自主グループの活動を支援するコミュニティ活動支援ツールなどを用意し、地域の子育て活動を支援。
- ・ネット相談システム：メール、携帯電話等により、相談の窓口を広げたサービスが可能。

相談カルテにより、担当者、専門家への振り分け、進捗管理が一元化される。相談履歴からナレッジデータベースを構築。

【ポイント】

「みたか子育てネット」の特色の一つは、行政による子育て支援に際してインターネット技術を最大限に活用していることである。行政情報の提供をインターネットで行っている自治体は多いが、保育所入所手続きなどの申請書類の一義的な窓口機能もインターネットに担わせるとともに、「子育てコンビニ」では、子育て家庭にとって身近で興味深い情報の提供をはじめ、子育て情報に関する電子掲示板、仲間や自主グループの活動を支援するコミュニティ活動支援ツールなど、官民を越えた子育て支援に際してインターネット技術を最大限に活用している。社会的に孤立し、自ら積極的に支援サービスにアクセスすることが苦手な親にとって、インターネットをフルに活用した三鷹市の取り組みは示唆に富んでいる。

さらに、自治体と地域の様々な組織が互いに協力しながら運営に当たっているが、地域を挙げた社会的包摂の活動といえる。

第3節 民間機関・団体による実践例とポイント

前述したように、民間機関・団体による支援活動は極めて多岐にわたっているが、ここでは先駆的な取り組みのうち、ごく一部を紹介する。

1. 子育て支援活動の草分け的存在（子どもわいわいネットワーク茨木）

孤立しがちな親のための多彩な支援活動が民間機関・団体によって展開されているが、2000（平成12）年に発足した「子どもわいわいネットワーク茨木」はその草分け的存在といえる。地元の児童養護施設長の「茨木市からは絶対に虐待で亡くなる子どもを出してはな

らない」という声かけによって発足したネットワークで、市内の児童養護施設、民生委員児童委員協議会、更生保護女性会、私立保育連盟などによって構成されている。孤立しがちな親が積極的に集い、リフレッシュできるよう、料理教室や音楽会、餅つき大会、クリスマス会など親子にとって魅力的なイベントを次々と企画している。イベントの案内についても、ただチラシをメールポストに投函するのではなく、親と対面し双方向の会話を通じてイベントに参加するよう働きかけている。つまり支援者と親との「顔の見える関係」を大切にしている。さらに、特徴的なのは、イベントによって親子分離を行っていることである。例えば料理教室では、料理を学ぶ時だけでも親の立場から解放され、一人の人間に戻ってリフレッシュしてもらおうと、子どもたちには別室で保育が行なわれる。料理が完成すると子どもたちはわれ勝ちにそれぞれの親の元に走っていくが、日頃は家事や育児に追われてわが子への愛情を感じる余裕さえなくしている親にとって、わが子への愛しさを噛みしめる機会にもなっている。

2. 母親による母親のための支援活動（彩の子ネットワーク）

「彩の子ネットワーク」は、「互いを支え合う地域社会のネットワークづくり」を目的に、埼玉県上尾市を拠点として多彩な活動を展開している認定 NPO 法人であるが、活動の最大の特徴は「親による親のための支援」にある。すなわち、現役の親たちが自ら支援活動を企画、実施している。主な活動内容は次のとおりである。

子育てサロン・子育てネットワークづくりの促進

- ・「横並び型アクションリサーチ」の方法によるアンケート調査
- ・子ども夢未来フェスティバルの開催（年1回）
- ・学生保育ボランティア体験事業・高校中学と協働研究授業
- ・子育て講座
- ・親の孤立を防止するための「子育てサロン」「赤ちゃんサロン」等の運営（さいたま市委託事業）
- ・保育ボランティア養成講座等の企画運営、講師派遣
- ・ニュースレター発行

子育て支援といえば、外部からの支援をイメージしやすいが、彩の子ネットワークの活動は、当事者同士の同じ目線での共感的できめの細かい支え合いを通じて親の孤立を防いでいる。ここにも社会的包摂に向けた視点がある。

3. 父親への支援（NPO 法人市民活動情報センター・ハンズオン埼玉）

父親を支援する取り組みも始まっている。NPO 法人市民活動情報センター・ハンズオン埼玉が主催する「おとうさんのヤキモタイム」は、2005（平成 17）年にスタートした父親の子育てを応援するキャンペーンである。これは、父親たちが子連れで集まり、焚き火で

焼きいもを作り、みんなで一緒に食べるというイベントである。父親の場合、休日などに子どもを連れて公園に行っても、日頃の面識がないため父親同士の交流が進まないことに着目した取り組みである。今では、焼きいもだけではなく、七輪を囲んでべっこう飴を子どもたちと一緒に作ったり、こたつを屋外に置いてカルタ遊びをしたりと、父親同士の交流、父子の交流が行われるよう工夫を凝らしている。重要なことは、イベントへの参加を契機に、自然と父親同士の交流が始まり、これが日常的な関わり合いのきっかけとなっていることである。

また、NPO 法人新座子育てネットワークでは、カナダで展開されている父親支援プロジェクトの実践団体などとのネットワークのもとに、父親支援に関する調査研究や父親のための研修プログラム「お父さん応援プログラム」に基づく実践活動などを重ねている。

4. ヘルシースタートプログラム（LLC みらい ohana グループ）

ヘルシースタートプログラムは、アメリカの市民団体が始めた虐待予防のための家庭訪問による子育て支援プログラムである。わが国では、2014（平成26）年より「LLC みらい ohana グループ」の名で活動を開始した（代表は山田裕子氏）。LLC みらい ohana グループは、身近に子育てを支えてくれる人たちを持たない児童養護施設の卒園者らに対し、出産前・直後から家庭訪問により支援を行う活動を展開している。子どもの非行や虐待の世代間連鎖を防止するには、乳幼児期における愛着関係の形成に向けた支援が不可欠となるが、様々な事情から支援を受けることができない人たちがいる現実を踏まえ、乳児の誕生前後から家庭に入り親を支援し、家族の健康な出発（ヘルシースタート）を支援することで、虐待を予防し、その連鎖を断ち切るべく活動を行っている。具体的には、訓練を受けた家庭訪問員が週1回1時間程度家庭を訪問し、親の強みに着目した寄り添い方の支援を行っている。例えば、愛着の結び方について、目と目を合わせて話しかけることや、赤ちゃんが泣いたら応えて授乳したり、おむつを替えたり、あやしてあげることの大切さを伝え、親がうまく実践できればほめるなどの支援を行っている。支援期間は最低6カ月、難しいケースでは3年から5年となっている。問題が顕在化してから介入すると、親の方も警戒的になるが、出産・育児の不安と期待を持っている出産前から出会って一緒に準備することにより、産後の支援がスムーズに行えることがポイントとなっている。

5. 学校の中の「ほっと相談員」（富山市内の民生委員児童委員協議会）

児童委員や主任児童委員も親や子どもの孤立防止のために創意工夫を凝らしながら活動を展開している。例えば、富山市のある民生委員児童委員協議会では、中学校と連携し、昼休みの時間帯に研修を受けた児童委員、主任児童委員が「ほっと相談員」として学校のカウンセリングルームで待機、子どもたちは相談員とゲームをしたり、愚痴を聞いてもらったりとリラックスして過ごしている。スクールカウンセラーのアドバイスを得ながら、子どもたち

にとって「気の許せる場所、本音が出せる場所、気分転換になる場所」づくりに努めている。

6. 健診会場での「くつろぎひろば」の開設（兵庫県三田市民生委員児童委員協議会）

兵庫県三田市の民生委員児童委員協議会では、市の実施する4か月児健診会場の一角で「くつろぎひろば」を開設し、新生児を持つ親と知り合い、育児の相談やサポート活動を行っている。健診を終えてほっとしているところに、主任児童委員が「おつかれさまでした。少し休んでいきませんか」と声をかけ、どのように育児を行っているのか、育児を手伝ってくれる人はいるのかなど、名前を聞かないようにして話を聞き、主任児童委員の名簿とリーフレットを手渡すなど、顔の見える関係づくりに努めている。また、親子と主任児童委員が知り合うだけでなく、親同士が知り合う場にもなっていることは注目すべきである。

以上、先駆的な民間活動のほんの数例を紹介した。運営主体としては、任意の有志によるものから組織化されたNPO法人まで、また、活動の位置づけとしては、法制度に依拠しないボランティアなものから自治体の事業委託によるものまで、さらに財源も手弁当なものから公的な補助金や委託料で賄われているものまで、多種多様である。

（5、6の事例は厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課（2009）「児童委員・主任児童委員活動事例」を参考に筆者がまとめた）。

第7章 社会的包摂の課題

（1）排除のない社会の形成に向けて

虐待問題の深刻化の背景には子育て家庭の孤立があり、今や誰もが虐待の加害者になる危険性を秘めていることは先に述べたとおりである。

しかし、わが子を虐待してしまっている親については、「自分たちとは無関係の特別な人たち」で済まされることが多い。虐待問題は人々の頭の中で素通りしてしまい、切実にとらえることはない。「われわれは、一般によく知られているような社会問題に対しては関心を示しても、自分とは別次元の、あるいは遠いところでの出来事と感じている」（三本松政之（2008）⁶）。現代社会にあっては格差や貧困、分断と排除が拡大しつつあるが、ここにも分断と社会的排除の図式が見られる。そして、これら分断と排除が一層親の孤立を深刻化させてしまっている。

厚生労働省社会援護局長のもとに2007年に設置された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の趣旨は、「地域社会で支援を求めている者に住民が気づき、住民相互で支援活動を行う等の地域住民のつながりを再構築し、支えあう体制を実現するため」とされて

6 三本松政之『「気づきのない排除」への気づきのために - 臨床コミュニティの形成と福祉ボランティアの果たす役割』『クォーターリー生活福祉研究』、明治安田生活福祉研究所、通巻64号 Vol.16・No.4、2頁-3頁

いる⁷。上に紹介した民間活動の例は、いずれも子育て家庭の孤立やその先にある虐待の渦中にある当事者の声に住民たちが気づき、これらの声をわがこととして切実に受け止め、それぞれの生の営みに思いを馳せ、寄り添いながらの草の根的な支援を行うことで、「つながる地域」「支え合う地域」の担い手となっている。また、自治体の先駆的な活動にも地域住民との見事な連携プレーがうかがえる。排除のない社会を構築するには、行政による支援の重要性は言うまでもないが、地域に根差した多様なニーズをすべて公的サービスで対応するには限界があるし、適当でない場合もある。今こそ関係者はもちろん、地域住民の一人ひとりが、「つながる地域」「支え合う地域」の大切さに気づき、共に助け合っていく、その担い手になるよう機運を醸成していく必要がある。

(2) 支援者同士のネットワークを

課題を抱える家族には包括的な支援が必要となる。主な支援者は行政はもちろん、地域住民、自治会・町内会、ボランティア、民生委員・児童委員、NPO、PTA、社会福祉協議会、企業、商店など多岐にわたっている。これら担い手は活動を行う上でそれぞれ利点と限界を有している。支援が効果的に行われるには、これら様々な担い手が情報や認識、課題などを共有し、役割分担しながら一丸となって活動を展開することが重要となる。そのためには、「要対協」の活用を含めた支援者同士のネットワークを構築する必要がある。

(3) 官民の連携

先述したように、行政による公的支援と民間活動にはそれぞれ一長一短がある。このため、相互に補完し合った総合的な支援が求められる。例えば、民間活動の対象者の中には、公的支援におけるより専門的で安定的な支援を必要とする人たちもいる。しかし、情報共有や連携のシステムが構築されていないため、支援につながっていないところも少なくない。逆に、民間によるきめ細かな支援が必要であると行政側が判断しても、民間活動への理解不足や個人情報への壁などから民間活動につながらないこともある。個人情報の取り扱いに関しては、事前に民間団体に情報提供することについて当事者の了解を取り付けるとともに、委託事業であれば委託契約書の中で守秘義務条項を盛り込んだり、委託事業でなければ別途守秘に関する覚書を締結するなどの方策を講じるなどの方法も考えられる。

(4) コーディネイト役を担う専門家の育成

様々な支援者が協働しながら包括的な支援を効果的に行うには、コーディネイト役を担う専門家の育成が重要である。ただ、虐待が起きる家庭は、複合的なリスク要因が複雑に連鎖・

7 厚生労働省「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」
<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/03/s0331-7a.html> (2019.1.19 アクセス)

累積しているため、児童福祉領域のみならず幅広い領域をコーディネートできる人材を養成していく必要がある。

(5) 地域住民への理解の促進

排除のない地域社会を形成するには、何よりも地域住民の理解と参加が重要となる。そのための啓発、学習機会の確保が不可欠である。

おわりにー真の包摂社会をめざしてー

かつて親だけで子育てを行う時代、社会は存在しなかった。しかし、都市化・核家族化が進む現代、子育ての負担や責任がすべて親に委ねられつつある。しかも、格差・貧困・排除が拡大する中、子育て家庭は孤立し、子育て不安や虐待問題が深刻化しつつある。このような中、行政による支援策はもとより、様々な民間団体や機関が「つながる地域」づくり、「支え合う地域」づくりを目指したきめ細かな支援活動を草の根的に展開するようになってきたことは喜ばしいことである。しかし、電車の中で泣く赤ちゃんに母親が肩身の狭い思いをするなど、まだまだ社会の視線、地域の視線は子育てする親に冷たい。高齢者介護は公的介護保険制度の創設などにより社会化が図られたと言えるが、子育ては未だ私事として、親だけの責任に委ねられる風潮が強く存在する。つまり、子育てそのものが社会的排除の対象となっている。しかし、子育ては親だけではできないものではない。今こそこのことを社会で共有する必要がある。親が子育てに喜びを感じ、子どもが生き生きのびのびと育つことのできる社会を実現するには、社会の子育てに対する意識改革が急務である。と同時に、親自身も子育ての負担をすべて抱え込むのではなく、気軽にSOSを発してほしい。「つらい」「しんどい」「たすけて」と。そしてそのSOSを地域の一人ひとりが温かく受け止め包み込んでいく、そんな包摂の時代が一日も早く来ることを切に願う。

高齢者の貧困への支援 —社会的孤立問題を中心に—

小辻 寿規

はじめに	28
第1章 高齢者の貧困実態	29
第1節 高齢者の人口推移と一人暮らし高齢者	
第2節 データからみる高齢者の貧困実態	
第3節 高齢者の貧困事例	
第4節 高齢者の貧困実態のまとめ	
第2章 貧困と社会的孤立およびその支援策	34
第1節 社会的孤立の定義	
第2節 貧困が要因となる社会的孤立	
第3節 もっとも深刻な孤立状況と孤独死	
第4節 孤独死の現状	
第5節 貧困高齢者の支援	
第3章 コミュニティカフェと地域共生社会	43
第1節 コミュニティカフェとは	
第2節 コミュニティカフェの福祉的側面	
第3節 コミュニティカフェの地域活性化の側面	
第4節 様々なコミュニティカフェの形とその支援	
おわりに	48

はじめに

近年、高齢者世帯の貧困が増加している。高齢者にとって貧困に陥る原因は多々あるが、すべてが特殊な事情を抱えているわけではない。定年退職後に十分な貯蓄がないこと、高額な医療費がかかった際に生活が苦しくなることもあれば、長生きすることにより生活費に使える資金が尽きてしまうこともある。多くの高齢者は定年退職後においてそれ以前の所得を得て再度貯蓄をすることは難しく、高齢者が増えれば増えるほど貧困問題は深刻化していくといえる。この実情から考えると現状貧困状況に置かれている高齢者世帯だけでなく、貧困世帯予備軍ともいえる高齢者世帯にも目を向けて貧困支援を考えていくことが求められる。また、国連サミットにおいても持続可能な開発目標（SDGs）¹の1つとして貧困が取り上げられるなど、全世界的にも最重要課題の一つとなっている。

しかし、2010年代の日本社会において貧困問題は潜在化している。医療職や福祉職、行政職等の就業者であれば業務中に貧困の現場に接することが多々あるが、多くの者は人と接する時、仕事上であればサービスの提供者と受給者の関係、地域内であればお互いに一定のプライバシーが守られた上での近隣住民として接する。それゆえに、他者の貧困課題解決に向けて何か行なうことすらはばかられる。貧困問題は当事者とその支援者や医療職や福祉職、行政職等のみが関わることができる課題となり、社会から見えなくなっていく。

家がないといった状況や食べ物を買うお金すらない、衣服を用意できないといった人間らしい生活を全くできなくなる絶対的貧困に陥った場合、日本においては福祉制度等によって保護される。それゆえ、貧困問題を考える際には基本的には相対的貧困という概念を用いる。相対的貧困は生活水準が国内での他者と比較して低い状況であり、等価型可処分所得²の中央値の半分の額をいうため、一般的には大変分かりづらく、誰が貧困の状態にあるのかということも見えづらくなっている。相対的貧困世帯への支援の一つとして生活保護制度があり、貧困世帯の指標として生活保護を受給している世帯という構図が成立してきた。現在は生活保護受給世帯外の低所得化もあり、どのような世帯が貧困世帯であるのかの説明もしづらくなり、生活保護受給世帯への支援だけになってしまうとそのほかの多くの貧困世帯への対応が難しくなる。

よって、貧困問題に対する支援は生活保護受給世帯とそれ以外の生活保護受給世帯以下の収入で生活している世帯、そして、生活保護受給基準は満たしてはいないがその少し上の収入で生活している世帯も含めたものになっていく必要があるだろう。

1 ミレニアム開発目標（MDGs）の後継として、2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」にて記載された2016年から2030年までの国際目標で日本国内においても積極的に取り組まれている。貧困のほか、保健、教育、ジェンダー、エネルギー、不平等、持続可能な都市などがある。

2 収入から税金・社会保険料等を除いたいわゆる手取り収入。

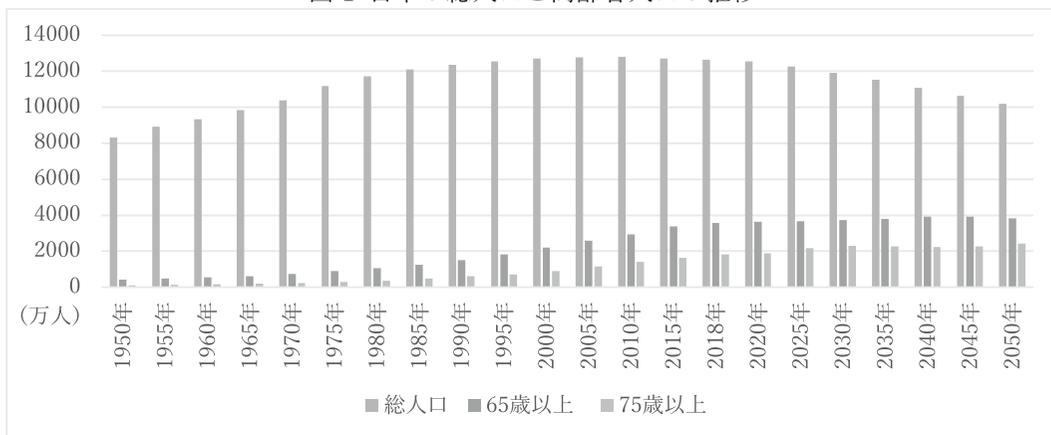
本稿においては、高齢者の貧困実態を明らかにした上で、貧困解消に向けた支援の取り組みが今どのような課題に直面しているのか、その課題をどのように克服していくべきなのか。貧困がその大きな要因になっているとされる社会的孤立問題やその解消に向けた取り組みなどにも触れながら、検討していく。

第1章 高齢者の貧困実態

第1節 高齢者の人口推移と一人暮らし高齢者

本稿で取り扱う高齢者についての定義を確認する。本稿での高齢者については一般的に統計調査などで用いられている65歳以上の者³とする。では、この高齢者がどのような人口推移をたどっているのか。国勢調査によれば、1950年には411万人だったものが、1980年に1,065万人と1,000万人を超え、2000年には2,204万人、2015年には3,387万人、2018年には3,561万人となっている。日本の将来推計人口をみた場合、4,000万人を一時的に超える可能性も十分にある。(図1)

図1 日本の総人口と高齢者人口の推移



出典：1950年から2015年は「国勢調査」、2018年は「人口推計」、2020年以降は「日本の将来推計人口（平成29年推計）出生中位（死亡中位）推計」（国立社会保障・人口問題研究所）から筆者作成

総人口からみた高齢者の構成比(高齢化率)は27.7%となっている。兵庫県は28.3%であり、ほぼ全国平均といえる⁴。2045年には兵庫県の高齢化率は38.9%と予想されており、およそ

3 日本老年学会・日本老年医学会「高齢者に関する定義検討ワーキンググループ」報告書によれば、「65～74歳までを“准高齢者・准高齢期”、75歳～“高齢者・高齢期”」として区分することが妥当であるとされている。
https://www.jpn-geriat-soc.or.jp/info/topics/pdf/20170410_01_01.pdf (2019年3月5日最終確認)

4 平成30年版高齢社会白書にくわしい。

5人に2人が高齢者の社会になることが想定される。

高齢者の単身世帯は増加傾向男女ともに顕著で、一人暮らしの者の増加は1980年には男性約19万人、女性約69万人、高齢者人口に占める割合は男性4.3%、女性11.2%であったが、2015年には男性約192万人、女性約400万人、高齢者人口に占める割合は男性13.3%、女性21.1%となっている。2040年には男性約356万人、女性約540万人、高齢者人口に占める割合は男性20.8%、女性24.5%⁵と予想されており、高齢者人口の推移は今後ほぼ横ばいであることが想定されていることに対し、こちらは増加となり異なる推移をみせると考えられる。一人暮らしの場合、緊急時の対応が困難になることはそれ以外の世帯よりも多く、今後はその課題に対しても社会がどのように向き合っていくのか今以上に考えていく必要がある。

第2節 データからみる高齢者の貧困実態

高齢者は現在、どのような貧困状況に置かれているのだろうか。厚生労働省が発表した生活保護の被保護世帯調査によれば、確定値が出ている2016年の時点で、837,029世帯となり、生活保護受給世帯の50%以上を占めるようになっている。(図2)概数ではあるが2018年9月には880,336世帯となっており、近い将来に900,000世帯を超える可能性がある。特に単身世帯が多く、880,336世帯中の799,539世帯がこれに該当する。特に日本においては、生活保護の保護率が貧困率を代替するものとして了解されてきている⁶。

では、生活保護の被保護世帯の家庭のみが貧困世帯といえるのか。実態は必ずしもそうではない。所得が生活保護支給基準以下となっている(生活保護を利用する資格がある)世帯の中で、生活保護制度を実際に利用している世帯の割合を一般的に「捕捉率」(利用率)という。この捕捉率が2016年の段階で所得のみで計算した場合が22.9%⁷、預貯金を考慮した場合が43.7%となっている。2018年9月の受給世帯を2016年の段階の捕捉率で計算してみると、所得のみで計算した場合は約366万世帯、預貯金を考慮した場合は約201万世帯が貧困世帯ということになる。特に貧困に陥る過程で疾病などを伴った場合、本人の働く意思の有無に関わらず、労働をすることが物理的に難しいことも考えられる。もちろん、現状は所得が生活保護支給基準を若干上回る世帯においても近年多発する自然災害なども含め生活環境に変化があった場合、貧困世帯⁸に陥る危険性は十分にあり、就労者が少ない高齢者世帯は貧困の危機に直面している。

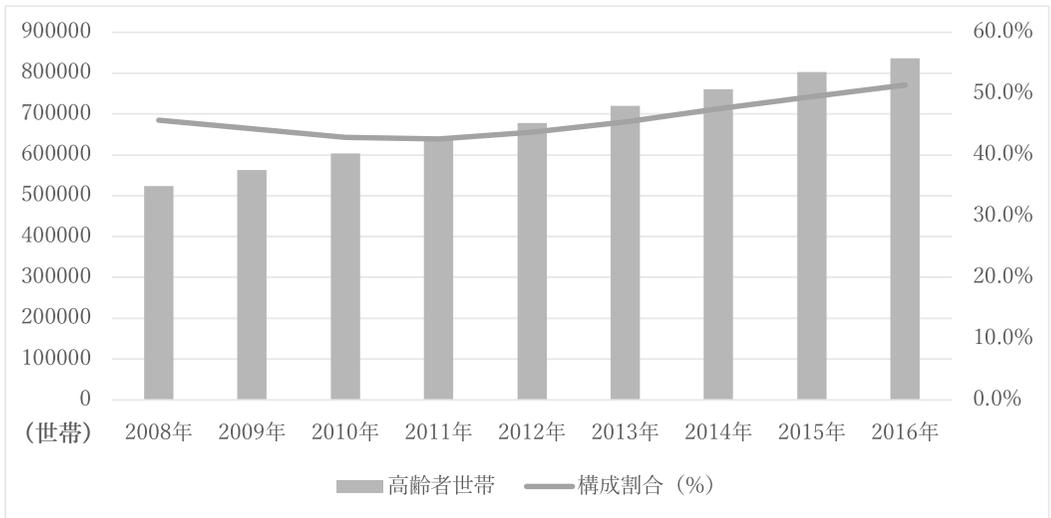
5 内閣府『平成30年版高齢社会白書』、日経印刷、2018年、9頁

6 岩田正美・西澤晃彦編著『貧困と社会排除—福祉社会を蝕むもの—』、ミネルヴァ書房、2005年、174頁

7 参議院第196回国会厚生労働委員会第16回(2018年5月29日)にて厚生労働省より提出。

8 2017年発表の国民生活基礎調査によれば、2015年の時点で122万円未満の等価処分所得の単身世帯が、相対的貧困率の対象となっており、厚生労働省の基準ではこれ以下の等価処分所得しかない世帯が相対的貧困世帯となる。2人世帯の場合は約173万円未満が相対的貧困世帯となる。

図2 生活保護世帯類型被保護世帯数の年次推移（1か月間）



出典：厚生労働省被保護者調査結果2008年～2016年より筆者作成

第3節 高齢者の貧困事例

では、実際、高齢者がどのような形で貧困に陥り、潜在化した状態から顕在化していくのであろうか。ここでは、生活保護申請にいたった複数事例から潜在化していた高齢者の貧困2事例を紹介する⁹。

ケース1 ゴミ屋敷事例

【事例の要約】

ゴミ屋敷として近隣住民間で有名になり、夏場にハエなどの虫が大量発生したために行政に通報が近隣住民より行われる。地域包括支援センターや行政のゴミ処理担当部署が介入し、居住者がゴミを処分することに同意し、地域包括支援センター職員や行政職員等によりゴミ処分が行われる。居住者の対応を行う中で生活保護の受給条件を満たすことも分かり、受給申請を行う。

【事例の性別 年齢】

女性 73歳（当時）

【居住地域 生活保護の級地区分】

滋賀県 2級地-1

9 筆者が2012年～2018年までに行った貧困調査の一部で近畿地方の事例を取り上げるが、プライバシー等にも配慮して一部変更している。

【家族歴】

二人姉弟の姉。5年ほど前に夫と死別。子どもはおらず、弟との間に現在は交流なし。

【病名（精神科 身体科） 障害手帳の有無】

帯状疱疹 変形性膝関節症 障害手帳なし

【生活史】（出生地、出生家族の特記事項、幼少時の特記事項、最終学歴、職歴、婚姻歴など）

福井県生まれ。中学時に両親が離婚し、母親に育てられる。その時に弟は父親に引き取られ、それ以後ほとんど交流がない。中卒後、滋賀県に移住しパチンコ店で働く。20歳で結婚するがその後離婚。40歳代で再婚するが67歳の時に離別。現在は、夫が生前購入した一軒家に独居。

【貧困状況が発覚した理由】

夫の遺産等で生活していたが生活資金が底をつき始め、支出を切り詰める。結果、下水道が詰まってしまった際にも配管工を呼ばずに糞尿をゴミに出した。その際に近隣住民から糞尿はゴミに出せないことを指摘され、トラブルとなる。それ以来、ゴミの日にゴミを出さないようになり、全てのゴミを自宅に溜めるようになる。結果、近隣よりゴミ屋敷のクレームも入るようになり、行政や地域包括支援センター等が介入した結果、深刻な貧困状況が発覚した。その後、軽度認知障害であることも明らかとなった。

ケース2 認知症事例**【事例の要約】**

認知症になり、複数回、ニュータウン内の団地の一室でボヤ騒ぎを起こす。結果、同じ団地内の住民たちにより娘が仕事を辞めボヤ騒ぎを起こした本人から目を離さずに一緒に暮らすか、無理な場合は退去の要請が行われる。娘が仕事を辞めた場合、生活が立ち行かなくなること、住民との関係再構築が難しいことも理由となり娘と共に退去。娘が仕事に就く環境を整えるためかつ、今後も認知症によるトラブルを起こす危険性を減らすために世帯分離を行い、生活保護を申請した上で特別養護老人ホームに入居。

【事例の性別 年齢】

女性 77歳（当時）

【居住地域 生活保護の級地区分】

大阪府 1級地-1

【家族歴】

30年前に夫と離婚。52歳の一人娘と同居。娘は未婚。その他、親族はなし。

【病名（精神科 身体科） 障害手帳の有無】

関節リウマチ 白内障 レビー小体型認知症 障害手帳あり（身体障害者手帳）

【生活史】（出生地、出生家族の特記事項、幼少時の特記事項、最終学歴、職歴、婚姻歴など）

兵庫県生まれ。高校卒業後に就職。22歳で結婚し、娘を出産。25年後に離婚。その後、一人暮らしをはじめますが阪神・淡路大震災にて被災し、大阪府内で働く娘の元に身を寄せる。70代になってから認知症を患い、近年は通所介護サービス等も利用している。

【貧困状況が発覚した理由】

母親が認知症を患ったこともあり、娘もそれまでのフルタイム労働を辞め、パートタイム労働に切り替える。しかし、娘の貯金等も次第に無くなり、母親の年金等と合わせても生活が苦しい状態になり、娘が再度フルタイム労働を検討するが年齢の問題もあり、すぐには決まらない状態になる。娘の就職活動中に母親が一人になることがあり、認知症による近隣トラブルが起こり、母娘共に心身共に追い詰められ、行政の福祉部署に相談し、貧困実態が明らかとなった。

ケース1は家族が居なくなり、一人になった際に誰にも相談ができなくなった事例で、ケース2は娘との支え合いの関係が強く近隣に状況説明等がうまくできず孤立してしまった事例である。この2事例は特殊なものではなく高齢者の貧困が潜在化する過程にはうまく周囲に相談することができず、その解決の糸口がないものが散見される。

生活困窮に陥った場合、適切な支援の仕組みを継続的に活用するためには困窮状況にある者を発見し、制度につないで適切なコーディネートをしてくれる者の存在が重要である。それらは主に地縁、血縁、社縁のような「縁」にまかされていた¹⁰。しかし、この「縁」そのものが一般的にいわれるような「縁」の希薄化だけでなく、ご近所トラブル等により断絶すれば、当然頼ることなど難しくなる。他人や行政等にも頼ることができずに、制度や共助等を利用できない貧困層には一定程度このような人々がいるのではないかと推測される。これは低所得者層ほど「頼れる人がいない」という傾向がみられ、低所得者層が社会的孤立に陥りがちと推察する先行研究¹¹とも一致する。

第4節 高齢者の貧困実態のまとめ

ここまで、高齢者の貧困実態をデータや事例等より見てきた。高齢者人口は今後数十年にわたり4000万人程度でほぼ横ばいが推測される。人口の大きな増加は見込まれないものの生活環境の変化などで、単身の高齢者世帯の急増が予想され、その中で大幅な基準の見直しなどが無い限りは、生活保護受給高齢者世帯の増加も予見される。生活保護受給世帯捕捉率

10 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎『生活困窮者への伴走型支援—経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート—』明石書店、2014年、38頁

11 駒村康平編『貧困（福祉+α）』ミネルヴァ書房、2018年、64頁－78頁

を見た場合、少なく見積もっても現状の受給世帯と同数以上に本来であれば生活保護を受給できる世帯があると考えられる。しかしながら、これらの世帯の中には社会との関係が希薄もしくはほぼ断絶している社会的孤立状態がゆえに社会保障等に頼ることもなく潜在化する貧困高齢者世帯が相当数あると考えられ、これらの世帯をどのように社会が包摂していくのかの検討が必要とされている。

第2章 貧困と社会的孤立およびその支援策

では、この潜在化する貧困事例に深く関わりとされる社会的孤立とはどのようなものなのだろうか。第2章ではこの社会的孤立について取り上げる。その上でその支援策の検討を行う。

第1節 社会的孤立の定義

社会的孤立とは一般的に家族やコミュニティとの接触がほとんどない状態とされている。¹² この社会的孤立の定義を確立したのがイギリスのピーター・タウンゼントで、彼は社会的孤立という用語を使って高齢者の生活実態の研究を始めた先駆者とされている。彼は「社会的孤立」(social isolation) という用語を「孤独」(loneliness) から区別している。それまでのイギリスにおける研究では、孤独 (loneliness) という用語の中に社会的孤立 (social isolation) を含むことはあっても両者を区別することはなかった。1954年から東ロンドンにおいて、タウンゼントは高齢者の家族生活についての調査¹³を行っている。彼の調査は、シェルドンの示唆した「老人」に対する家族や親族の寄与が現在も存在すること¹⁴を直接の課題として取り上げ、彼の場合は社会学ならびに人類学的な観点から実証的にしかも大都市の十分なデータの裏打ちによって確かめようとしている。そして、彼は社会的孤立と孤独が異なるものであることを調査より明らかにした。彼の研究の中では、社会的孤立という状態と孤独という感情が比例しないことも明らかになっており、社会的孤立は個人の感情とは異なるものとされた。このタウンゼントの著作が翻訳され、日本において高齢者の社会的孤立問題が指摘され始めたのは1970年代、そして本格的な研究が始まったのは、1980年代以降である¹⁵。1980年代以降から日本でも社会的孤立という用語が使われ始めた。そして、貧困と孤

12 これとは異なる定義も海外の研究を中心にいくつか存在するが、タウンゼントの定義に基づく用法が一般的。

13 Townsend, Peter, [1957]1970, *The Family Life of Old People*, London: Penguin Books Ltd. (=山室周平監訳『居宅老人の生活と親族網—戦後東ロンドンにおける実証的研究』、垣内出版、1974年)

14 Sheldon, Jhoseph Harold, 1948, *The Social Medicine of Old Age-Report of an inquiry in Wolverhampton*, London: The Nuffield Foundation.

15 河合克義『大都市のひとり暮らし高齢者と社会的孤立』、法律文化社、2009年、43頁

立が阪神淡路大震災の被災者の方々の仮設住宅における孤独死の一因となった。その後も高齢化率が一層進展し、超高齢化社会（2007年）に突入し、孤独死などが注目される中で重要な社会課題として認識されるようになってきている。

第2節 貧困が要因となる社会的孤立

社会的孤立の要因とされるものとしてはいくつかある。特にその真の要因とする意見として貧困があり、1980年代より問題視されてきた。低所得と住環境の貧困が核家族化や孤立・孤独化につながり、社会的に最も弱い層の一つである高齢者世帯、一人暮らし高齢者世帯、寝たきり高齢者にしわよせされてゆく傾向がある。社会階層の下層に属する人間は、持ち家の可能性は低く、生涯狭い民営アパートに居住し、核家族化と家族の仕事の都合あるいは生涯単身のため一人暮らし高齢者になる可能性が高く、過去の激しい移動のため地域との結びつきも弱く、自治会や老人クラブにも入れず、あるいは行政当局からもその存在を把握されず、大都会の中に埋もれ孤立・孤独化を深める傾向が強いとされている¹⁶。この1980年代の研究が今日の社会的孤立と貧困の関係を検討する基礎となっている。1980年代まで政策対象としての貧困把握が疎かになっていたこと、そして解消済みのような錯覚を起こしている¹⁷と指摘されてきたが、その後も対策が万全にはなされてこなかった。また、介護保険制度ができ、福祉サービスが措置制度から契約制度へと移行した¹⁸ことにより、もともと「つながり」を失った高齢者がより一層、社会的に孤立してしまうという問題が発生した。介護保険制度は契約制度であるために、介護が措置として行われていた時代以上に高齢者に援助することが厳しくなる貧困層が一部に現れた。福祉現場においては、介護保険サービス提供事業者などからの援助を拒否したまま周囲が接触できないことや、周囲から疎遠になり孤立してしまう高齢者の問題が発生した。

介護保険制度導入により、社会的孤立の実態がより深刻化したのだが、そうした問題は一部の関係者にしか知られなかった¹⁹。横浜市鶴見区で行われた調査によれば、一人暮らし高齢者で介護保険サービスを受給している者は15%であり、そのうち孤立状態にある者のサービス受給は10%にとどまっているとし、生活上の問題を抱えている高齢者ほど制度の利用率が低くなっている。介護保険制度が切り取る問題と実際の高齢者が抱える問題とのあいだに大きな差があることが重大な問題となっている。その上で、特に見逃されているのが、「多問題困難ケース」と呼ばれる、生活意欲を失い、生活習慣が大いに乱れている高齢者だとし

16 東京都区職員労働組合『巨大都市東京の福祉充足のあり方に関する調査報告書－地域福祉の確立めざして』、東京都区職員労働組合、1988年、19頁－20頁

17 社会保障研究所編『社会保障の基本問題』、東京大学出版会、1983年、169頁

18 経済的な理由で支援を必要としている高齢者などを対象とした措置制度も残っているが審査が必要。

19 小川栄二「高齢者の援助拒否・孤立・潜在化」（『福祉のひろば』総合社会福祉研究所刊71巻・436号所収、24頁）

ている。これらのケースにおいてはいわゆるゴミ屋敷に住み、精神的にも病み、認知症を患っていることも多く、食事もろくに取らず、病気も治療しようとしなくて、ただ家に閉じこもっていることに言及し、現行の介護保険制度は、こうした最底辺の深刻な生活問題を抱えている層には届いていないというよりも、むしろ介護保険制度によって、これらの層に対する施策が消えたことが問題なのだと提起されている²⁰。

もちろん、介護保険制度以前には措置が審査によって受けたくても受けられない層は存在した。そのため、契約制度になることにより福祉サービスが利用しやすくなっている人は多数存在する。しかし、一部の貧困層の高齢者においては制度との親和性が低く、より貧困状態を潜在化させる要因となっていることを十分に理解しておく必要がある。

貧困問題と結びついた社会的孤立問題に対して、政策がより深刻化させているという指摘が2000年以降主要になりつつある。とりわけ、先述したように地域構成員そのものの貧困に対する理解は必ずしも十分とはいえず、地域コミュニティには解決が難しい問題となりつつある。これについては、高齢者の「孤立」解消を地域住民の自主的な活動にのみ委ねられることは、もっとも「つながり」を喪失した高齢者の「孤立」解消を遅くしかねないという指摘²¹もあり、日本の貧困を考える上で重要となる。

第3節 もっとも深刻な孤立状況と孤独死

ゴミ屋敷問題等から想定される深刻な孤立事例に対しての問題解消は可能なのか。本節では、著者らが行った近畿地方での地域包括支援センターの調査²²及び『近畿地方地域包括支援センター及び地域福祉関係者へのインタビュー調査』よりその実態を見ていく。

「近畿地方地域包括支援センター及び地域福祉関係者へのインタビュー調査」は2010年から2011年にかけて11ヶ所に個人で行ったもの²³である。特段の記載なくデータを用いているものは、個人調査の結果とする。

この調査で行った「うつ・閉じこもり状態の特定高齢者に対する訪問状況」は特定高齢者(あるいは特定高齢者候補者)のうち、うつ・閉じこもりの状態にあるケースの訪問の実施の有無について尋ねた(表1)ところ、「不定期に実施」が33.1%、「実施できていない」27.0%、「家族等から連絡があった場合のみ」が19.0%、「地域の民生委員等から通報のあった場合のみ」

20 河合克義『大都市のひとり暮らし高齢者と社会的孤立』、法律文化社、2009年、60頁－61頁

21 岩田正美・黒岩亮子「高齢者の「孤立」と「介護予防」事業」(『都市問題研究』56巻・9号所収、31頁－32頁)

22 立命館大学人間科学研究所医療・福祉エンパワーメントプロジェクト・サブプロジェクト高齢者の援助拒否・社会的孤立・潜在化問題研究会・第1次集計作業班(小川栄二・新井康友・三浦ふたば・中島裕彦・中村彩子・小辻寿規)『地域包括支援センターにおける介護予防・地域支援事業実施状況に関する調査報告書(第1次集計)』、立命館大学、2009年

23 事例を特定できないように本論では、いくつかの事例を共通項目のみを取り上げる。また、実際、ゴミ屋敷に住んでいる人や精神疾患を抱えた人等にインタビューを行うことは困難なため、該当者と接する機会の多い福祉関係者へのインタビューに限定した。

12.9%であり、「定期的に安否確認を実施」は9.2%に止まっている。

うつ・閉じこもり状態になった場合、その高齢者は自ら積極的に外部との接触を行わなくなるため、特に一人暮らし高齢者の場合は、訪問などが行われないと孤立してしまう可能性が高い。今回の調査においても27.0%は訪問が実施できていないことから、うつ・閉じこもり状態になることによって社会的に孤立している高齢者が放置されている可能性が高い。

表1 うつ・閉じこもり状態の特定高齢者に対する訪問状況

	応答者に対する割合
定期的に安否確認を実施	9.2%
不定期に実施	33.1%
家族等から連絡があった場合のみ	19.0%
地域の民生委員等から通報のあった場合のみ	12.9%
実施できていない	27.0%
その他	12.9%
合 計	114.1%

出典：『地域包括支援センターにおける介護予防・地域支援事業実施状況に関する調査報告書（第1次集計）』、19頁調査結果より筆者作成（多重回答のため100%を超える）

このような事例に対して、一般の地域福祉活動が当該者の孤立を解消することは可能なのか。まず、地域住民による声掛け活動などは行われているが、基本的には、地域住民から認識されていることが重要となる。仮に認識されたとしても、孤立した住民から拒絶されたりすれば、その後のトラブル回避などの観点からも地域住民は関わりづらくなる。また、地域福祉活動で行う場合は、活動資金の一部を地域住民から会費という形で徴収している場合も多々あり、孤立した住民（貧困状態であれば会費を出せないもしくは回避したい場合もある）がその対象からも排除されている場合もある。

寝たきり状態にある高齢者は筆者が行った福祉関係者へのインタビューによれば、「急に外に出たいと思っても介助者がいないため外出できない」、「ヘルパーには、介護をお願いするため、外出までは限界がある」、「家族に余計な負担をかけたくない」等の考えを持っており、輸送サービス等を行っていない福祉制度外のサービスの利用ハードルは高くなっている。

また、一般的に社会的に孤立した事例として取り上げられるゴミ屋敷に住んでいる人や精神疾患を抱えた人は福祉関係者へのインタビューから、近隣住民に理解されず孤立していることが明らかとなった。近隣住民は、そのような人達に対して、「奇声を上げたりするので近寄りたくない」、「関わると刃物等を振り回されたりし、身の危険を感じる」、「放置されたゴミから悪臭が漂ったりして迷惑であり、地域から早く出て行って欲しい」、「マナーを守らないから困る」等の思いを持っていることは少なくない。

もちろん、専門知識がある地域住民が一定数おり、住民内で貧困や孤立といった課題を解決することになれば、もっとも望ましいが、そこまで十分ではないのも現状である。

第4節 孤独死の現状

どのような状態の時に孤独死は起きるのか。「近畿地方地域包括支援センター調査」における孤立死事例の自由回答に基づく、孤独死は以下の4つのタイプに整理される。「地域包括支援センターが把握し、見守り等の支援を行っていた事例」2事例（表2）、「地域包括支援センターが把握していたが、援助に対する拒否のために見守り等の支援ができなかった事例」6事例（表3）、「何らかの定期的に行われるサービスを利用しており、サービスが行えないことにより異変に気づいた事例」4事例（表4）、「地域住民の気づきにより発見された事例」6事例（表5）の4つに整理²⁴する。

表2 地域包括支援センターが把握し、見守り等の支援を行っていた事例

- 地域包括支援センター・民生委員で見守りを行ったケース。Aさんが毎日買い物をしていたコンビニ店員はAさんが来店しないことに疑問を感じ、交番へ届けるが、地域の民生委員が対応すべきと取り合ってもらえなかった。翌日、近隣者（偶然にも民生委員会長）にコンビニ店員が相談し、すぐに近隣者が訪問したが、死後数時間経っていた。
- アルコール依存症の独居男性が退院後、脳出血で亡くなっていた。発見は、亡くなって12時間以内だった。たまたま地域包括支援センターの職員が様子を見に行ったとき、何となく様子が変わったので、支援課に連絡を取り、119に電話してレスキュー隊に入ってもらったら、死亡していた。

出典：前掲報告書、39頁－40頁調査結果より筆者作成

表3 地域包括支援センターが把握していたが、援助に対する拒否のために見守り等の支援ができなかった事例

- 本人に精神疾患（被害妄想）があり、徐々に他者との関わりや支援の拒否が、以前に増して強くなっていた。家は全て施錠され、シャッターも降ろされ、隣家からの安否確認も大変しづらい状態であった。兄弟の支援がほとんどなく（今までの関係、被害より）、孤立を深めて行った。最終的に全く外出していないことに隣家の住人が気づき、電話もどこにもかかっていないことが分

24 回答によって表現の仕方が大幅に違うことと、地域特定の可能性がある言葉があったため、それに関しては内容の趣旨が変わらない程度に修正している。

かり、警察へ通報し、死亡されているのが発見された。(半月位か?)

- 同居していた弟が急死したため、独居となる。認知症と軽度の知的障害を兼ね備えた方で、コミュニケーションを図るのが難しかった。当初は支援の介入を検討するが、「お金への執着が強く利用料を支払おうとしない」「家には電話は無く、自宅への訪問も拒否、連絡がとれた時に外で面接しなければいけない状況であり、なかなか面会できない」「今まで気ままに好きな様に生きてこられた」といった状況・情報があり、なかなか制度利用・サービス利用につなげることができなかった。約束の面接日時に主が現れなかったため、近隣住民に安否の確認を依頼したところ、電気メーターがまわっていなかったため警察へ通報し、死亡しているのが確認される。
- 医療機関をはじめ、全ての関係機関、サービスを拒否。家族の協力も拒否し、亡くなった。
- 高齢者夫婦の二人暮らし。妻は寝たきりで夫は透析治療中。家事や介護は夫が担当していて、夫がサービス利用を拒否していた。近隣住民より妻の様子を心配して相談があるが夫が関わりを拒否する状況で妻が不審死した。
- 被害妄想が強く、見守り訪問を続けていた。玄関ドアを鎖でグルグル巻きにして、ご自身が入り出すのも大変な状態であった。訪問するたびに玄関外から声をかけて様子をうかがっていたが、公営住宅のため、他に様子をうかがう術もなく、死亡の連絡が入った。
- 本人(女性)と長女の2人暮らし。民生委員より、「数年間、本人を見ていないが心配だと近所の人から相談があった」との通報あり。東京に住む次女と連絡を取る。次女も心配しているが、長女との関係が悪く、家に入れない。10ヶ月程、訪問を続けるが門前で拒否。心配した次女が警察に訴え、強制立ち入りしたところ、母は既に死亡していた。

出典：前掲報告書、42頁－43頁調査結果より筆者作成

**表4 何らかの定期に行われるサービスを利用しており、
サービスが行えないことにより異変に気づいた事例**

- 74歳。親族なし。要支援1。13歳の時に長崎で被爆(被爆手帳あり)。喘息があり治療中。週に1度、ヘルパー(家事支援)利用中。カラオケなどの友人も多く、一人で外出していた。ヘルパー利用日に訪問するが応答がないとの連絡があり、地域包括支援センターからも2回程連絡するがつかないため、複数の地域包括支援センター職員にて訪問。以前より「身内もいないし、何かあったらこの鍵で入って欲しい」と言われて鍵をあずかっていたため、その鍵にて入室。トイレと台所の間の床に倒れ、すでに死後硬直していたため、警察へ連絡。市の地域支援チームへ連絡。緊急連絡先など必要情報を警察へ提供。遺体は警察搬送となる。

- 女性、70歳代。以前から緑内障による視力減退から将来を悲観し、「死にたい」と常時口グセのように語っていた。専門医の往診も受けたが、特に服薬は出なかった。「目の見えるうちに」と自家用車で自殺を図ろうとして、近隣住民を騒がせていた。この時は行政の方が説得し、自殺には至らなかった。しかし、約半年後に違う方法で自殺した。数日後、ヘルパーの訪問により発見された。
- 独居の方に給食サービスの弁当を配りに行ったが返答がなく、娘に連絡した。警察と一緒に確認したところ、布団の中で死亡していた。
- 集合住宅で、女性の高齢者一人暮らし。町のサービス（緊急通報システム、配食サービス）を受けていた。今回、弁当の配達ができないことから、自宅で死亡しているのを発見した。

出典：前掲報告書、42頁－43頁調査結果より筆者作成

表5 地域住民の気づきにより発見された事例

- 集合住宅でポストに新聞が溜まっているので、親族に来てもらい解錠。既に死亡していた。
- 詳細は不明。集合住宅、独居で、生活していたため、地域住民がたまたま訪問した際に死亡しているのを発見した。
- 50代の男性。最近、地域で見かけない、仕事にも来ていないということで職場の人が住宅管理事務所に相談した。市から依頼があり、民生委員と訪問し、住宅管理事務所の方に鍵を開けてもらったところ、室内で死亡していた。
- 母親と二人暮らしをしていた男性。本人は退職後よく旅行をされていた。母親が亡くなった後はあまり近所との付き合いはない。雨戸が何日も閉まっているので気にかけていたら海外旅行をされていたということが度々あった。そんな時は新聞も止めていた。今回は、近所の方からの通報。郵便受けに手紙などが溜まっている、新聞は玄関の所に何日分か積んであるので訪問。家の横側の窓が開いていたので呼びかけるが応答なし。少し異臭。市と警察に連絡。新聞販売店も溜まっているのでおかしいと思った。一定新聞が溜まった後、販売店は防犯のため配達を止めていたと後で聞いた。
- 住民票が他市にあり、地域交流もない。80代の高齢者（女性）。民生委員も把握できていなかった。非常に小さい家に住んでおり、自宅前を通った住民が悪臭に気づき、警察官が発見した。
- 近所からの通報で発見に繋がった。死後2～3日経っていた。町内に親族（孫）がおり対応した。

出典：前掲報告書、41頁－42頁調査結果より筆者作成

「近畿地方地域包括支援センター調査」における孤独死の事例においては、その半分を地域住民の気づきにより発見された事例が占めている。また、サービス提供者からの通報によ

るケースも多く、孤独死に至らないよう生活を送るには住民やほかの誰かと定期的なつながりを持つことが非常に重要となっている。地域包括支援センター等の見守りがあるケースに関しては発見時期が早いことも踏まえると見守り活動は非常に重要である可能性が高いと言える。件数が相対的に少ないのも、そのためではないだろうか。このタイプの孤独死の予防ないし早期発見のために、様々な人との接触機会をつくることは有効だとみることができる。

孤独死ではなく、一人で倒れていた高齢者を救助した事例²⁵についての回答もある。この事例についても地域住民が異変に気づいたことで発見されたものであり、コミュニティカフェの定期的な利用者が同様の事例に陥った場合も、早期の対応ができる可能性がある。

しかし、支援を拒否している人びとが孤独死した事例（表3）は貧困や疾病等による深刻な生活問題との結びつきが強くなっている。支援を拒否したケースは非常に発見が遅くなっていることから、本人もしくは同居者が、地域住民との関係も拒否し地域から一家で「孤立」している可能性が高い。近年、他人から干渉されたくない、自らのプライバシーを守りたいという考えが「新しい孤立」を進展させている²⁶との指摘があるが、この拒否による「孤立」が貧困や疾病等の状態を深刻化させ、本人自体の命に関わる問題になるならば、人道的観点からも、「拒否」する自由にある程度の制限をかけなければ、今後、一層、孤独死問題が深刻になる可能性がある。地域住民には一定は改善できても、制度で対応していかなければ難しいのが孤独死であり、その原因となっている貧困問題や社会的孤立問題なのである。

第5節 貧困高齢者の支援

実際に貧困状況におかれている高齢者に対してはどのような支援が行われているのか。まず、貧困に陥り困窮状態になった際にセイフティネットとなるのが公的扶助制度である生活保護である。特に高齢者が利用することが多いのは医療扶助、生活扶助、住宅扶助、介護扶助になる。この生活保護制度や公的年金制度以外の保障制度と並んで高齢者の生活を支援するシステムとしてシルバー人材センターがある。シルバー人材センターは高齢者に就業機会を確保、提供する機関として国及び地方自治体の援助を受けて設立された公益的・公共的な団体であり、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律に定められている。シルバー人材センターでは、高齢者に相応しい仕事²⁷を選んだ上で、会員に紹介し、労働者として派遣している。

25 近隣の住民がポストに新聞が溜まっているのを気付き、民生委員に相談され、地域包括支援センターに相談する。その後、民生委員と訪問し、大家さんの鍵で錠し、脳梗塞で倒れているのを発見し、救急搬送する。一人暮らしは難しいため施設入所を考え、現在入所している。

26 萩原清子「いま、なぜ高齢者の孤立が問題か－ALONE状態の検討を中心に－」（『関東学院大学文学部紀要』、関東学院大学人文学会刊、100号所収、96頁－97頁）

27 延べ人数は運搬・清掃・包装等（屋内外清掃、除草、カート整理など）が51%、サービス（建物管理、広報配布、福祉・家事援助、育児支援、会館管理、学童通学見守りなど）が29%となっており多い。

http://www.zsjc.or.jp/pamph_pdf?id=13（2019年3月5日最終確認）

労働により生きがいを得ることを目的としてはいるが、このシステムにより年金暮らしを支えている高齢者も多い¹。このほか、高齢者協同組合²では、地域に必要な仕事を自分たちで起こす（仕事起こし）取り組みが行われている³。また、企業や行政の再雇用制度も退職年齢と年金受給年齢との接続だけでなく、貧困状況を回避するための貯蓄の効果もある。日本においてはアメリカ、ドイツ、フランス、イギリス、スウェーデンと比較して高齢者の就労意欲は高く、高齢者の就労促進の余地が十分にある⁴ため、高齢者労働市場の開拓そのものが貧困高齢者の支援につながると考えられる。

この金銭面等での支援以外に今、必要とされている支援が高齢者も含む住民間の相互扶助である。社会的孤立問題を考える上でも相互扶助の精神が育まれにくくなり、孤立が貧困の潜在化を誘発しているとの指摘をしたが、そのこともふまえ、社会保障改革が推進されつつある。厚生労働省は社会保障改革の基本コンセプトとして、少子高齢・人口減少、地域社会の脆弱化等、社会構造の変化の中で、人々が様々な生活課題を抱えながらも住み慣れた地域で自分らしく暮らしていけるよう、地域住民等が支え合い、一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていくことのできる「地域共生社会」の実現を掲げ、その具体化に向けた制度見直しを進めている。この中では、①地域課題の解決力の強化、②地域丸ごとのつながりの強化、③地域を基盤とする包括的支援の強化、④専門人材の機能強化・最大活用を柱に住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりが行われようとしている。

この制度の中では縦割りになった社会を見直し、社会保障制度だけでなく、社会の構成員みんなで様々な資源を持ち寄り合い、支える事で様々な困難にも耐え得る社会をつくることを目指している。「地域共生社会」においては地域力強化推進事業⁵を行い、その中で住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりをし、支え合う社会がつくろうとなされている。貧困解消に向けての取り組みもこの中に含まれている。

社会保障改革の基本コンセプトが実際に実現されることは望ましい社会になる一歩といえる。しかしながら、実際にはこの中には助ける側にも、貧困高齢者も含まれている。その中で彼ら彼女らを支え、共にどのような社会をつくっていくべきなのか、一般的な支援対象としてだけでなく、支援者側としてもどのような役割を果たしてもらうのかも含めて制度や社会を設計していくことが今、求められている。

1 会員の受取配分金の月額平均は 35,298 円。

2 兵庫県には兵庫県高齢者生活協同組合がある。

3 宅配給食や福祉移送、公共施設の指定管理者、公共サービスの委託等。

4 藤原佳典・南潮編著『就労支援で高齢者の社会的孤立を防ぐー社会参加の促進と QOL の向上ー』、ミネルヴァ書房、2014 年、88 頁

5 住民の身近な圏域において、住民（地域住民だけでなく、地区社協、社会福祉法人、NPO、企業、商店、民生・児童委員等）が主体的に地域課題を把握し、解決を試みる事ができる体制を構築することを支援する事業。

第3章 コミュニティカフェと地域共生社会

「地域共生社会」の実現を掲げ、社会が動きはじめているが、現状は、既存の自治会町内会だけで、地域コミュニティを再興することは難しく、ましてや多くの地域コミュニティにおいて、一般市民のみで地域課題を把握することは難しい。そのような中で、コミュニティを育成する場かつ社会的孤立を減らす場所であり、新たな産業などを起こし、貧困の解消の一助となる場所として「コミュニティカフェ」が注目を集めつつある。貧困という課題を解決するためには、当事者らを把握し、金銭的支援を行うことが第一歩ではあるが、金銭的支援だけでは十分とはいえない。人間関係の構築の支援も行うことにより、何か問題が起きた際にも対応がしやすくなり、貧困を未然に防ぐことができる。

この章では、障害、認知症等を受け入れ、貧困を未然に防ぎ、支え合う社会をつくるための「地域共生社会」の一助となり得ると考えられている新しい取り組み「コミュニティカフェ」を取り上げる。

第1節 コミュニティカフェとは

コミュニティカフェとはどのようなものであるか。場所及び空間から定義する。まず、名称は現在のところ統一されていないことが特徴である。コミュニティカフェの主な呼び名は「地域の茶の間」、「子ども食堂」、「まちの縁側」、「ふれあいの居場所」、「ふれあいサロン」などである。しかしながら、これらの呼び名に厳密な区別は今のところ行われていない。また、先行研究においては「まちの居場所」、「コミュニティカフェ」、「小地域福祉交流サロン」等が用いられているが、こちらでも使い分けは見られない。むしろ、活動をはじめた中心人物が影響を受けた人物や団体が使っていたものやその地域で使われていたものなどを参考にしている部分がある。たとえば、「地域の茶の間」は新潟県で浸透しており、「まちの縁側」は名古屋市を中心に浸透している。

大分大学福祉科学研究センターの調査によれば、コミュニティカフェの運営主体はNPO法人が37.7%と一番多く、続いて個人が29.6%、任意団体が20.1%となっており、その3種で約9割を占め、基本的には単独で運営している。運営主体がNPOの場合は「保健福祉」(78.3%)、任意団体の場合は「地域活性化」(87.5%)を目的とする割合が高い。補助金がある場合は「保健福祉」(83.0%)を目的とする割合が高くなる。運営スタッフは運営主体がNPOや任意団体の場所は「2～3人」、個人の場合は「1～2人」となっており、基本的には1件1件の活動は小規模なものとなっている。また、利用者は女性が多いと回答する施設が77.0%を占め、年齢に関しては、60歳代が一番割合は高いものの、30歳代、70歳代以上、50歳代、40歳代の順でどの年代にも幅広く利用されている。多い職業順は主婦、無職、勤め人、

学生となっており、運営主体に関わらず主婦の利用が最も多くなる。全体の利用者の61.0%はスタッフや他の利用者の6割以上と顔見知りになっている。また、90.2%が飲み物を提供している⁶。この調査結果をふまえると、コミュニティカフェは、市民セクターが中心となって運営を行い、「保健福祉」や「地域活性化」を中心の目的とし、性別年齢を問わず、飲食をとめないながら交流を行う空間である。

空間の観点から見れば、まちの居場所は基本的に3つの類型が存在する。一つ目が「私的空間を活用した居場所」、二つ目が「民間空間を活用した居場所」、三つ目が「公共空間を活用した居場所」である。第1の「私的空間を活用した居場所」は自宅の余裕空間を地域に開放したもので、目的別に様々な人が利用可能であり、私的財産の社会貢献的活用である。このタイプの運営者は持ち主と地域の仲間である。発意の主体と活用空間の所有形態と運営の担い手としては「私発私設民営タイプ」である。第2の「民間空間を活用した居場所」は民間空間をまちの居場所にしたもので、市民団体・NPO等が地域資源としての空き家・空き店舗などを賃貸し、そこで活動及び運営管理を行う「民発民賃民営タイプ」である。第3の「公共空間を活用した居場所」は公共空間をまちの居場所にしたもので、市民が地域ニーズを捉えて自らまちの居場所の必要性を訴え、自治体が公共空間のしかるべき場所を整備し無償貸与し、市民グループで管理運営する「民発公設民営タイプ」のものである（延藤2008）⁷。

コミュニティカフェは市民セクターが中心となって運営を行い、「保健福祉」や「地域活性化」を中心の目的とし、性別年齢を問わず、飲食をとめないながら交流を行う空間であり、福祉的側面と地域活性化の側面を持った場所と定義できる。

第2節 コミュニティカフェの福祉的側面

コミュニティカフェはどのような福祉的側面を持っているのか。生活保護や介護予防支援事業や訪問介護などを受けている者は、何らかの「絆」や「つながり」が維持されている。その一方で、地域住民とのつながりが薄く、支援制度などを利用していない者は、貧困状態に陥った場合や疾病が悪化した際に社会的に孤立しやすく、より悪い状態になってしまう可能性が高い。このような課題に対処すべく活動しているのがコミュニティカフェである。先行研究においても、人々を社会的に包摂する場として、一定の効果を発揮する可能性が高いことが報告されている⁸。効果としては、利用者が互いに抱える不安の共有ができることや、今まで一人暮らしで一日中誰とも会話する機会の無かった人が話す機会を得たこと、利用す

6 大分大学福祉科学研究センター『コミュニティカフェの実態に関する調査結果 [概要版]』、2011年

7 延藤安弘「実践・コミュニティ再生講座（第20回）縁が輪をなすコミュニティづくりー『まちの縁側』は『新しい小さな公共空間』（『月刊福祉』、全国社会福祉協議会出版部刊、91巻・2号所収、62頁－67頁）

8 日本建築学会編『まちの居場所——まちの居場所をみつける／つくる』、東洋書店、2010年

ることによって友達ができること⁹などが挙げられる。場にいる人同士がケアしあえる場づくりが行われており、コミュニティカフェは福祉政策や自治会・町内会とは異なった扶助の担い手となる可能性が高いといえ、この点が貧困状態に陥った者への支援において有効と考えられる。これまでの地域コミュニティと異なり、地域における新たな人のつながりが生まれることにより、人間関係のネットワークが構築され、社会的孤立の問題解決に大きく貢献している¹⁰とされている。また、社会的孤立状態に利用者を陥らないようにする機能を持つものとして位置づけられてきている¹¹。制度や地域の取り組みからはこぼれ落ちるような人に対しても開かれている多様性のあるコミュニティカフェ活動は、地域住民とのつながりが薄く、介護保険制度に基づく、介護予防支援事業や訪問介護などを利用していない、もしくは利用できない高齢者を孤立させないためには有効なものと思えられつつある。

第3節 コミュニティカフェの地域活性化の側面

コミュニティカフェのもう一つの大きな効果として注目されているのが「地域活性化」への効果である。コミュニティカフェでの地域活性化活動は、運営者や利用者の社会的地位を越境したソーシャルキャピタル醸成に繋がることも注目されている。ロバート・D・パットナムはソーシャルキャピタルの研究の中で市民的積極参加の水平的なネットワークが強い社会を作ることを指摘した¹²が、この理論に当てはめると、水平的なネットワークを作っているコミュニティカフェは、ソーシャルキャピタルを育み、強い社交の場を作る主体となりえる。また、青森県五所川原市のコミュニティカフェ「コミュニティカフェでる・そーれ」の研究からは、コミュニティカフェの活動によって育まれてきたソーシャルキャピタルが、「地域課題や将来に対する諸主体の自発的で積極的なコミットメントを深め、それは地域活性化やまちづくり活動の基盤として機能する。」¹³と明らかにされた。

コミュニティカフェによる地域活性化への効果も着目されつつあり、日本では、まちの縁側 MOMO（名古屋市）や芝の家（東京都港区）等の誕生以降、増加する地域活性化を視野に入れたコミュニティカフェが増加している。また、石川県の能美市では、出張型でコミュニティカフェを開設し、運営に若年者が参加できる仕組みを作り、地域関与の実感を若年者

9 木村康子「『百草団地ふれあいサロン』ができるまで（福祉で地域づくり）」（『月刊ゆたかな暮らし』、全国老人福祉問題研究会刊、336号所収、39頁－43頁）

10 秋山弘子「高齢者を孤立させない地域政策」（『老年精神医学雑誌』、日本老年精神医学会刊、22巻・6号、715頁）

11 倉持香苗『コミュニティカフェと地域社会—支え合う関係を構築するソーシャルワーク実践』、明石書店、2014年、268頁

12 Putnam, Robert David, 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press. (=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)

13 工藤順「地域社会における社会的企業の可能性—コミュニティカフェでる・そーれの事例から—」（『青森県立保健大学雑誌』、青森県立保健大学雑誌編集委員会刊、13巻所収、30頁）

に醸成しようという取り組み¹⁴が開始されるなど、福祉を中心にしたコミュニティカフェよりも地域活性化を意識したコミュニティカフェの方が広範囲の年齢層を対象とした活動になっている。地域活性化を視野に入れたコミュニティカフェの活動は地域活性化イベントや地域の魅力発見活動、そして地域への観光客誘致活動へも繋がるなど、現在では運営者及び利用者の社会活動の幅をも広げる効果を持ち始めている。

第4節 様々なコミュニティカフェの形とその支援

コミュニティカフェはどんな形式があり、どのような支援が行われているのか。コミュニティカフェには主に市民セクターや個人による福祉系のものやまちづくり系のもののほか、地縁組織、福祉施設、飲食店によるものが存在する。大きくまとめると、コミュニティカフェを運営する主体は、①市民セクター（NPO 法人等）や②地縁組織（学区社会福祉協議会、自治連合会等）、③福祉施設、④喫茶店（飲食店等）、⑤個人に分けることができる¹⁵。

運営主体別による特徴をまとめると、①市民セクター運営型のものとは地域活性化活動を中心に運営するものと福祉活動を中心に運営するものに分かれる。②地縁組織運営型のものとは特に自治会等を中心に組織され、地域の高齢者の居場所として運営されている。③福祉施設運営型のものとは介護サービス等を受けない日の利用者の受け皿としてや施設に対する地域住民からの理解度を高めることを中心の目的として運営されている。④喫茶店運営型のものとは地域活性化の拠点として運営されているものが多く、地域情報発信の役割も担っている。⑤個人運営型のものとは運営者の年齢によって内容に異なりがある。50歳代以上の者が運営するものは地域内に増加する高齢者の居場所を作ろうと活動しているものが多く、40歳代以下の者が運営するものは地域活性化や運営者や友人知人の交友関係をより豊かにすることを目的としたものが多い。

それぞれ、特徴を持っているが、特に貧困世帯に対して支援が行いやすい場所としては、市民セクター（福祉系）や福祉施設によるものが挙げられる。これは専門性がないと当事者の課題解決のためには支援先の紹介や専門的なケアも必要になる場合があるためである。

14 小林重人・山田広明「マイプレイス志向と交流志向が共存するサードプレイス形成モデルの研究－石川県能美市の非常設型『ひよっこりカフェ』を事例として」（『地域活性研究』、地域活性学会刊、5巻所収、3頁－12頁）

15 小辻寿規・平本毅・三觜悟・大田雅之「京都市におけるまちの居場所運営の継続要因及び終了要因の抽出」（『2015年「未来の京都創造研究事業」研究報告書』公益財団法人大学コンソーシアム京都・京都市刊、103頁を再編集）

コミュニティカフェ主な類型

運営主体	主な活動内容	主な利用者
市民セクター（福祉系）	<ul style="list-style-type: none"> ・年齢、障害等に捉われないバリアフリーな居場所づくり ・生活問題相談の場 ・子育て支援の場 等	高齢者、障がい者及び支援者、母子
市民セクター（まちづくり系）	<ul style="list-style-type: none"> ・地域課題解決に向けた取り組みの居場所づくり ・まちづくり団体の活動拠点 ・まちづくり活動の支援拠点 等	地域住民、まちづくりに興味がある者、若者
地縁組織	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者の交流拠点 	地域の高齢者
福祉施設	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者に対するサービス外でのサポート ・利用者と地域住民の交流促進 	福祉施設の利用者、近隣住民
飲食店	<ul style="list-style-type: none"> ・まちづくり活動の支援拠点 ・子育て支援の場 ・地産地消の場 等	地域住民、まちづくりに興味がある者、若者、母子
個人（福祉系）	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者の交流拠点 ・生活問題を相談し合う場 等	地域の高齢者
個人（まちづくり系）	<ul style="list-style-type: none"> ・活動発表（芸術・アート等）の場 ・交流の拠点 ・学習の場 等	まちづくりに興味がある者、若者

出典：「京都市におけるまちの居場所運営の継続要因及び終了要因の抽出」103頁より筆者再編集

また、コミュニティカフェの支援のため、兵庫県においては「コミュニティカフェ開設応援プロジェクト～高齢者の見守り拠点づくり～」¹⁶を県下で行うほか、災害復興公営住宅の空住戸やコミュニティプラザ等に、地域の見守りグループや自治会等と連携し常駐型の見守りを始めとした多様なサービスを提供する「高齢者自立支援ひろば」¹⁷を開設し支援を行なっている。今後はこのような支援策と貧困支援策が今以上に有機的に結びつくことにより、高齢者の貧困が減少することが望まれる。

16 <https://web.pref.hyogo.lg.jp/kf28/hurusatokihukinn.html>（2019年3月5日最終確認）

17 https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/kourei_jiritsushien/kourei_jiritsushien.html（2019年3月5日最終確認）

おわりに

本稿においては、貧困を抱える高齢者たちの現状、貧困と付随する形で社会的課題となっている孤立問題、そしてその支援の一つとして着目されるコミュニティカフェについて紹介してきた。高齢者の貧困問題は解消すべき重要な社会問題である。そして、社会全体で乗り越えなければいけない問題である。ただ、貧困問題を抱えた高齢者たちは一方的に支援される側の人間とすることもはや横暴といえる。それぞれ一人一人に人間としての尊厳があり、それぞれが社会の構成員である。貧困やそれに付随するような生活の困難を抱えることにより、当事者達が支援される側と一方的に決めつけられる社会があるのであれば、その社会こそ変えていかなければならないのではないだろうか。

高齢期は、それまでのキャリアにおいて積み上げてきたものの差が、生活レベルの差としても顕著に出ることがある。それは時として「自己責任」という言葉で語られることもある。しかしながら、努力した人間は豊かに暮らし、努力しなかった人間は貧しく暮らしているとは限らない。その時の家庭環境や社会環境、運などが貯蓄やその他の資源にも大きな影響を与えている。

様々な影響を受けて、貧困が起こっているということを十分に留意しなければならないし、高齢期に貧困状態になったからといって当事者が未来を諦める社会になってはならない。

刑の執行を終えて出所した人々の生活支援 —地方公共団体と地域社会の挑戦—

前田 忠弘

はじめに	50
第1章 罪を犯した人々と刑事制度	50
第1節 検察庁における起訴猶予	
第2節 裁判所における執行猶予	
第3節 矯正施設からの釈放	
第2章 再犯防止と司法福祉	53
第1節 再犯防止政策の展開	
第2節 様々な司法福祉の考え方	
第3節 再犯防止とインクルージョン	
第3章 再犯防止における地方公共団体の役割	61
第1節 刑事制度に表出した高齢者・障がい者の実際	
第2節 刑事制度を離れた人々への生活支援	
第3節 地域住民や支援者の不安解消	
おわりに	66

はじめに

2016年「再犯の防止等の推進に関する法律」（以下、再犯防止推進法）が制定され、2017年「再犯防止推進計画」が閣議決定された。再犯防止推進法では、犯罪や非行を行った者を地域社会において支援するという発想が示されており、再犯防止に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、地域の状況に応じた施策を策定・実施する責務が地方公共団体に課されている。再犯防止推進法8条は「都道府県及び市町村は、再犯防止推進計画を勘案して、当該都道府県又は市町村における再犯の防止等に関する施策の推進に関する計画を定めるよう努めなければならない」と規定し、2018年12月、全国に先駆けた取組みとして「明石市更生支援及び再犯防止等に関する条例」が可決されたが、従来、再犯防止対策については、主に刑事司法・矯正保護機関によって取組まれてきたために、再犯防止施策の具体化・実施は地方公共団体において決して容易な責務ではないように思われる。

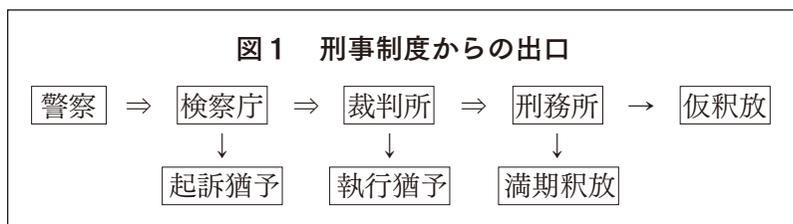
犯罪対策については、近年、国家レベルでは犯罪対策閣僚会議の政策提言が重ねられ、地方公共団体レベルでは「生活安全条例」や「犯罪被害者等支援条例」が制定されてきた。また、2008年に施行された更生保護法1条は「犯罪をした者及び非行のある少年に対し、社会内において適切な処遇を行うことにより、再び犯罪をすることを防ぎ、又はその非行をなくし、これらの者が善良な社会の一員として自立し、改善更生することを助ける」と規定した。さらに、刑の執行を終えて出所した人、起訴猶予、執行猶予を受けて刑事制度を離脱した人に対する福祉的支援に学術的、政策的関心が集まり、地方公共団体をハブとした「更生保護ネットワーク」＝多機関連携に、再犯防止への期待が寄せられている。

再犯防止は、被害者・加害者のみならず、すべての国民に安心・安全な社会で生活することを保障する重要な課題である。それは、刑事司法・矯正保護機関のみならず、行政、福祉、医療、教育に関わる人の支援、地域住民の理解と協力なしでは達成困難である。そこで本稿は、(1) 罪を犯した人々が刑事制度から離脱し、地域社会に帰還する法制度、(2) 再犯防止政策と司法福祉学の展開、(3) 再犯防止における地方公共団体の役割、を概観することにより、刑の執行を終えるなど刑事制度から離脱した人々に対して、福祉、医療、教育と連携した生活支援を行うなど、社会的包摂と共生を目指した取組みが重要であることを明らかにしたい。

第1章 罪を犯した人々と刑事制度

第1節 検察庁における起訴猶予

刑務所に入るのは誰か。刑務所に至るまでに刑事制度の各段階には「刑事制度からの出口・地域社会への入口」がある（図1）。被害者の届出、目撃者の通報、警察官の現認等により、警察の捜査が開始され、微罪処分（犯罪捜査規範198条）、交通反則通告制度（道路交通法125条以下）に該当する場合を除き、事件は検察官に送致される。



検察官は、送致された事件につき起訴するかしないか決定する。刑事訴訟法 248 条は「犯人の性格、年齢及び環境、犯罪の軽重及び情状並びに犯罪後の状況により訴追を必要としないときは、公訴を提起しないことができる」とし、検察官が事件の処理を終了できることを規定する。起訴猶予制度には、法益侵害がきわめて軽微で、処罰の必要性が存しない場合に、裁判の負担を緩和し、短期自由刑¹の弊害を回避するという刑事政策的意義がある。2016 年における検察庁終局処理人員 112 万 4506 人のうち、起訴猶予は 63 万 5593 人であった。

起訴猶予処分を受けた者に対しては、本人の申出により、帰住先の斡旋や金品の供与、6 月を限度とする更生保護施設等への入所が認められる（更生保護法 85 条 1 項 5 号）。また、起訴猶予による更生緊急保護が見込まれる勾留中の被疑者につき、検察庁の依頼を受けた保護観察所があらかじめ釈放後の住居の確保や福祉サービスの受給等に向けた調査・調整等を行う「更生緊急保護事前調整モデル」が 2013 年から実施され、さらに、社会福祉士が起訴猶予・執行猶予で釈放見込みの被疑者・被告人の福祉的支援に関する助言・調整を検察官に行う「刑事政策推進室」等の部署が地方検察庁に設置された。このような被疑者・被告人に対する福祉的支援は「入口支援」と呼ばれ、2010 年代半ばから活発化している。

第 2 節 裁判所における執行猶予

刑の全部執行猶予とは刑の言渡しを受けた者の刑の全部の執行を一定期間猶予する制度である（刑法 25 条 1 項）。執行猶予が取消されることなく期間を満了した場合、刑の言渡しにともなう法的効果が将来に向かって消滅し、期間中に受けていた資格制限もなくなり、前科は残らない。執行猶予制度は、短期自由刑の弊害を回避するのみならず、保護観察付執行猶予という処遇方法と結びつくことも期待されている。しかし、2016 年における全部執行猶予の言渡し人員 33975 人、そのうち保護観察の付かない単純執行猶予が 30952 人、保護観察付執行猶予は 3023 人であり、裁判所の運用は消極的である。全部執行猶予は刑法 26 条の定める「必要的取消し」事由が認められる場合には必ず、刑法 26 条の 2 が定める「裁量的取消し」が認められる場合には裁量的に取消される。全部執行猶予の取消人員（取消率）

1 一般に、刑事施設収容の期間が 6 ヶ月以下の自由を剥奪する刑罰のことで、この期間は、他の受刑者から好ましくない影響を受けるには十分であるが、更生にとっては不十分な期間といわれている。

4346人（12.8%）のうち、単純執行猶予中の再犯（猶予期間中に禁固以上の刑に処せられ、執行猶予の言渡しがなかった場合）3399人、保護観察中の再犯695人、余罪161人、遵守事項違反73人、その他（猶予期間中に罰金に処せられた場合）18人であった。

2013年、「刑の一部執行猶予」制度（刑法27条の2）が導入された。この制度は、3年以下の懲役または禁錮を言渡す場合に、その刑の一部の執行を1年以上5年以下の期間猶予し、保護観察に付するもので、再犯率の高い薬物犯罪者を射程に、社会内処遇を確保し、再犯の防止を目的とする。2016年において一部執行猶予付判決が確定した人員は855人、一部執行猶予を取消された者は1人であった。

被疑者・被告人に対する「入口支援」は、検察官のみならず、弁護士や福祉専門職においても罪を犯した人々の適正手続き保障と権利擁護の観点から実践されている。弁護士と連携した福祉専門職がアセスメントにもとづいて、被疑者・被告人に有効と考えられる社会福祉や医療などのサービス利用計画を「更生支援計画書」として作成し、これを検察官や裁判所に提示することで、刑事制度から適切な福祉的支援への離脱を図っている。²

第3節 矯正施設からの釈放

矯正施設から地域社会への出口としては、仮釈放と満期釈放がある。仮釈放は、「改悛の状」があり、自由刑または保護処分³の執行のため矯正施設に収容されている者を期間満了前に釈放し、期間中、保護観察に付することにより、円滑な社会復帰の促進を目的とする。具体的には、①悔悟の情、②更生の意欲、③再犯のおそれがないこと、④社会感情の是認の4つの規準を総合的に判断し、保護観察に付することが改善更生のために相当と認められる場合に許される。懲役または禁錮受刑者に対する仮釈放（刑法28条）、拘留受刑者および労務場被留置者に対する仮出場（刑法30条）、少年院および婦人補導院からの仮退院を含めて仮釈放という語が用いられる。

保護観察は、犯罪者または非行少年が、地域社会において自律的な生活を営みながら更生するために、一定の遵守事項を示して、指導監督、補導援護を行うことである。

保護観察は対象者の居住地を管轄する保護観察所が行い、実際の処遇は保護観察官と保護司によって行われている（更生保護法60条、61条）。保護観察官は更生保護に関する専門知識にもとづき職務を行う法務事務官であり、保護司は非常勤の国家公務員という身分を有する、無報酬の民間ボランティアである。

国家による司法的干渉が終了した者、すなわち刑期を満了した満期釈放者に対しては、国

2 水藤昌彦「社会福祉におけるとりくみと専門職の役割」藤原正範・古川隆司編『司法福祉〔第2版〕』186頁（法律文化社 2017年）。

3 非行少年の健全育成を目的とした、家庭裁判所が決定する少年法上の処分として、①保護観察、②児童自立支援施設または児童養護施設送致、③少年院送致がある。

は指導や監督を強制的に行う権限を有さない。親族や福祉・医療の支援が得られない満期釈放者等の刑の執行を終えた人々に対しては、本人の申出により、更生緊急保護が保護観察所において実施される。宿泊をとまなう保護については民間の更生保護施設に委託して、食事の提供、就職援助、生活指導等が行われる。2017年において全国に103施設、収容定員の総計は2369人である。

また、高齢や障がいにより福祉的支援を必要とする矯正施設退所予定者および退所者等に対し、矯正施設、保護観察所等が連携・協働して、一貫した相談支援を実施することにより、社会復帰および地域生活への定着を支援し、再犯防止に資することを目的として、各都道府県に地域定着支援センターが設置された。センターの実施主体は都道府県であるが、ほとんどが社会福祉法人、社会福祉士会、NPO等民間団体に委託され、事業内容は、①矯正施設退所予定者の帰住地調整支援を行うコーディネート業務、②矯正施設退所者の福祉施設等への定着支援を行うフォローアップ業務、③矯正施設退所者等への福祉サービス等についての相談支援業務、④地域ネットワークの構築と連携促進業務、⑤住民理解を得るための情報発信業務である。⁴

第2章 再犯防止と司法福祉

第1節 再犯防止政策の展開

1 再犯防止政策前史～生活安全条例の制定～

再犯防止政策前史ともいえる生活安全条例の全国的拡大は、「体感治安」の悪化によって正当化された。体感治安とは、犯罪報道、不審者情報、身近で発生した犯罪により発生する「不安」のことで、森田ゆりは不安の危険性をつぎのようにのべている。すなわち、

- ①不安は伝染する。マスコミの過剰報道もあって、特異な事件の恐ろしさばかりが強調され、不安は広がる。
- ②不安に圧倒されると、人は思考停止になる。不安に駆られると理性的な判断ができなくなり、強い力に期待する。
- ③不安は金になる。GPS搭載のキッズ携帯電話、防犯カメラの設置、警備員の配置などがその例である。
- ④不安は煽られる。何よりも治安・防犯が優先され、プライバシー保護などの人権尊重の考え方が後回しになる。
- ⑤不安は支配の道具に使われる。公安警察が刑事警察に優先する日本の警察制度において、

4 原田和明「支援・処遇の機関・団体と専門職」藤原・古川前掲書156頁。

とりわけ重要である。⁵

生活安全条例は、都市化、国際化の進展など社会の急激な変化による、地域住民の生活の安全に対する不安感の増大を背景として、全国的に制定され、⁶警察中心の「防犯活動」から、警察が行政や地域社会と連携して、犯罪・事故・災害を未然に防止する「地域安全活動」、すなわち「安心・安全な」まちづくりが全国的に展開されることとなった。⁷

2002年に制定された大阪府「安全なまちづくり条例」では、犯罪を防止し、安全なまちづくりを推進するために、警察と自治体、地域住民・組織の連携が不可欠であるとし、犯罪発生状況などの情報提供や地域住民の自主的なパトロール活動への同行など支援体制を整備するとされた。また、2004年に奈良市内で発生した小学生殺害事件をきっかけとして、全国的に、保護者、地域住民、学校関係者と警察が連携した通学時のパトロールが行われるようになり、2005年には奈良県「子どもを犯罪の被害から守る条例」が制定された。

しかしながら、地域安全活動や不審者情報は万能ではない。それは、障がい者、ホームレス、酩酊者、外国人に「不審者」の烙印を押すおそれもある。とりわけ、いまだ共生社会とはいえないわが地域社会において、「警察発」の不審者情報や地域安全活動、安心・安全なまちづくりは、少数者の排除、地域住民相互の信頼関係や安心感の喪失につながる危惧があることは否めない。

2 再犯防止政策の整備

2002年をピークに刑法犯認知件数が急増する中、2003年、犯罪対策閣僚会議は「犯罪に強い社会の実現のための行動計画～『世界一安全な国、日本』の復活を目指して」を策定し、「平穏な暮らしを脅かす身近な犯罪の抑止」を挙げ、地域連帯の再生と安心・安全なまちづくりを重点課題とした。2005年の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」では、「世界一安全な国、日本」の復活を図るための強力な治安対策を推進するとし、PFI⁸、民間委託等の拡充、児童生徒等の安全を守るための官民連携による地域防犯活動の促進、再犯の防止や官民連携による安全・安心なまちづくりの推進を図るとされた。「再犯防止」、「官民連携」、「まちづくり」が関連付けられて登場したという意味では、ここに現在の再犯防止政策の起源を求めることができる。

2007年版犯罪白書は「再犯者の実態と対策」を特集し、犯罪を行って有罪判決を受けた者の約30%は再び犯罪を行って有罪判決を受けた者であり、有効な再犯防止対策を樹立す

5 森田ゆり『子どもが出会う犯罪と暴力 防犯対策の幻想』30～35頁(生活人新書 2006年)。

6 梶山雅之「『生活安全条例』の制定と地域安全活動の効果的推進」警察学論集49巻8号64頁以下(1996年)。

7 拙稿「わが国における非行少年の地域社会への再統合の課題」齊藤豊治先生古稀祝賀論文集『刑事法理論の探求と発見』619頁(成文堂 2012年)。

8 公共施設等の建設、維持管理・運営等を民間の資金やノウハウを活用して行う「Private Finance Initiative」手法によって、播磨社会復帰促進センター等4か所で運営が行われ、また加古川刑務所等においては被収容者に対する給食業務の民間委託が行われている。

ることで、犯罪情勢は大幅に改善されるとした。さらに、犯罪対策閣僚会議が策定した「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」では、リスト（Franz Eduard von Liszt）の「社会政策こそ最善の刑事政策」を挙げ、「治安関係機関による取締りだけでなく、犯罪が発生する原因及び社会的背景を踏まえて、犯罪を起こさせないためのより広範な政策を総合的かつ持続的に講じていく」⁹とし、「刑務所出所者等の再犯防止」につき、具体的施策として、①矯正施設における受刑者等の問題性に応じた改善指導・矯正教育等の強化、②刑務所出所者等の定住、確実な身元引受け等の推進、③福祉による支援を必要とする刑務所出所者等の地域定着支援の実施、④刑務所出所者等の就労先の確保、⑤入所中から出所後までの一貫した就労支援の実施、⑥自立更生のための各種施策の推進、⑦刑務所出所者等の社会復帰支援を総合的に推進するための枠組みの設置、⑧保護観察における処遇の充実強化、⑨再犯を防止するために効果的な新たな施策の検討、⑩効果的な出所者情報の共有、を明示した。

これ以降、高齢や障がいのある刑務所出所者等への福祉との連携に関心が集まり、犯罪者の社会的排除から社会的包摂への転換点ともいわれた。

2012年、犯罪対策閣僚会議が策定した「再犯防止に向けた総合対策」は、重点施策として、少年・若年者および初入者（受刑のために刑事施設に入所するのが初めての者）、高齢者または障がい者、女性、薬物依存者、性犯罪者、暴力団関係者等再犯リスクの高い者の個々の特性に応じた効果的な処遇を強化するとともに、刑務所等での処遇と社会内での処遇との有機的連携を確保するとした。また、刑務所出所者等が健全な社会の一員として責任を果たすためには、社会における「居場所」と「出番」を作ること、広く国民に理解され、支えられることが必要であると、さらに、刑務所等出所後2年以内の再入率を2021年までに20%以上減少させる数値目標を掲げた。

2013年に閣議決定された『『世界一安全な日本』総合戦略』では、「犯罪の繰り返しを食い止める再犯防止対策の推進」のため、少年非行対策、高齢または障がいにより福祉の支援が必要な者に対する取組み、行き場のない刑務所出所者等の住居の確保や就労支援の推進が掲げられた。

2014年に犯罪対策閣僚会議が決定した「宣言：犯罪に戻らない・戻さない～立ち直りをみんなで支える明るい社会～」は、「犯罪が繰り返されない、何よりも新たな被害者を生まない、国民が安全で安心して暮らせる『世界一安全な国、日本』を実現するためには、ひとたび犯罪や非行をした者を社会から排除し、孤立させるのではなく、責任ある社会の一員として再び受け入れること（RE-ENTRY）が自然にできる社会環境を構築することが不可欠である」¹⁰とするも、社会環境の変化によって、保護司、篤志面接委員、協力雇用主、更生保護法人、更生保護女性会、BBS会（Big Brothers and Sisters）、少年警察ボランティア等

9 犯罪対策閣僚会議「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」2頁（2008年）。

10 犯罪対策閣僚会議『宣言：犯罪に戻らない・戻さない～立ち直りをみんなで支える明るい社会～』1頁（2014年）。

の活動を支えてきた社会的土壌は危機に瀕しているとし、「再犯防止を支える我が国の良き社会的土壌を将来にわたって持続可能なものとするためには、こうした活動の輪を更に広げ、社会全体から理解され、国民一人一人の立場に応じた協力を得るための取組を進める必要がある」¹¹とした。そして、協力雇用主を現在の3倍の1500社に増加させ、帰るべき場所がないまま刑務所から社会に戻る者を現在の6400人から3割以上減少させる数値目標を掲げ、政府は「地方公共団体に対し、団体における独自の活動として進められている犯罪や非行をした者に対する就労・住居支援を始めとする再犯防止に向けた取組や、一部の都道府県警察において進められている非行少年の居場所づくりを通じた立ち直り支援、少年補導等非行少年を生まない社会づくりに向けた新たな取組を参考に、各地方において、犯罪や非行をした者の雇用、支援体制の構築、国の活動と連携した広報・啓発体制の強化に取り組むとともに、再犯防止のために地域で活動する民間協力者に対する支援を充実してもらえるよう働き掛ける」¹²とした。

3 再犯防止推進法・推進計画の内容

2016年、再犯防止推進法が制定された。再犯防止推進法は「犯罪をした者等の多くが安定した職業に就くこと及び住居を確保することができないこと等のために円滑な社会復帰することが困難な状況にあることを踏まえ、犯罪をした者等が、社会において孤立することなく、国民の理解と協力を得て再び社会を構成する一員となることを支援することにより、犯罪をした者等が円滑に社会に復帰することができるようにすること」(3条)を基本理念として、政府に「再犯防止推進計画」の策定を義務付け(7条1項)、そこに定める事項として、①再犯の防止等に関する施策の推進に関する基本的な事項、②再犯の防止等に向けた教育・職業訓練の充実に関する事項、③犯罪をした者等の社会における職業・住居の確保、保健医療・福祉サービスの利用に係る支援に関する事項、④矯正施設における収容・処遇、保護観察に関する体制の整備等に関する事項、⑤その他再犯の防止等に関する施策の推進に関する重要事項を規定した(7条2項)。

再犯防止推進計画は、「5つの基本方針」として、①犯罪をした者等が、多様化が進む社会において孤立することなく、再び社会を構成する一員となることができるよう、関係行政機関が相互に緊密な連携をしつつ、地方公共団体・民間の団体その他の関係者との緊密な連携協力をも確保し、再犯の防止等に関する施策を総合的に推進すること、②犯罪をした者等が、その特性に応じ、刑事司法手続のあらゆる段階において、切れ目なく、再犯を防止するために必要な指導及び支援を受けられるようにすること、③再犯の防止等に関する施策は、犯罪被害者等が存在することを十分に認識して行うとともに、犯罪をした者等が、犯罪の責

11 前掲3頁。

12 前掲8頁。

任等を自覚し、犯罪被害者の心情等を理解し、自ら社会復帰のために努力することの重要性を踏まえて行うこと、④再犯の防止等に関する施策は、犯罪及び非行の実態、効果検証及び調査研究の成果等を踏まえ、必要に応じて再犯の防止等に関する活動を行う民間の団体その他の関係者から意見聴取するなどして見直しを行い、社会情勢に応じた効果的なものとする事、⑤国民にとって再犯の防止等に関する施策は身近なものではないという現状を十分に認識し、更生の意欲を有する犯罪をした者等が、責任ある社会の構成員として受け入れられるよう、再犯の防止等に関する取組を、分かりやすく効果的に広報するなどして、広く国民の関心と理解が得られるものとしていくこと、を設定する。しかし、基本方針が、刑の執行を終えて出所した人々のみならず、被疑者・被告人に対しても再犯防止の取組みを行うことについては、無罪推定等の刑事法の基本原則と抵触する危惧があり、また、刑の執行を終えた人々の社会復帰に向けた努力が強調される一方で、彼らの受入れを妨げる地域社会の側の課題を克服する視点は弱い。¹³

再犯防止推進法第2章が規定する基本的施策に基づいて、再犯防止推進計画は、「7つの重点課題」を掲げた。すなわち、①就労・住居の確保、②保健医療・福祉サービスの利用の促進、③学校等と連携した就学支援、④犯罪をした者等の特性に応じた効果的な指導、⑤民間協力者の活動促進、広報・啓発活動の推進、⑥地方公共団体との連携強化、⑦関係機関の人的・物的体制の整備、である。

とりわけ地方公共団体との連携強化のための取組みについては、「地方公共団体には、犯罪をした者等が抱える様々な課題を踏まえた対応といった支援のノウハウや知見が十分でないこと、支援を必要としている対象者に関する情報の収集が容易でないことなどの課題」を指摘し、①法務省は全ての地方公共団体に再犯の防止等を担当する部署を明確にするよう働きかける、②法務省は地域における犯罪をした者等の実情や支援の担い手となりうる機関・団体の実態把握のために地方公共団体を支援する、③法務省は警察庁、文部科学省、厚生労働省等の協力を得て、地方公共団体が地方再犯防止推進計画や再犯防止条例を制定・実施することを支援する、としている。

第2節 様々な司法福祉の考え方

「司法と福祉の連携」という考え方は、山口幸男の司法福祉論に起源を有する。山口は、「国民の司法活用の権利を実質化し、司法を通じて一定の社会問題の個別的・実体的緩和—解決を追求する政策とその具体的業務」を司法福祉と定義し、「終局的には司法が責任を負うもの、したがって規範的解決と離れて存在するものでないこと、したがって実体的解決・緩和も司

13 土井政和『『刑事司法と福祉の連携』の権利論的構成』刑事立法研究会編『「司法と福祉の連携」の展開と課題』6-7頁（現代人文社 2018年）。

法過程そのものにおいて展開されるものであるという点で、一般社会福祉業務との間に明確な相違がある」¹⁴とし、このような司法福祉業務につき、「実務的には裁判所・弁護士会・法務省・厚生省・警察庁・各自治体等々の業務に分散されて展開されているが、重要なことはそれらの業務が当該問題の解決に関する限り最終的に責任を負う立場にある裁判所を核として、法の精神に添った『問題解決』に向けて統一された分業・協業として展開されることである」¹⁵とした。山口が念頭に置いた少年司法や家庭裁判所調査官の業務から、現在の活動領域の拡大に対応するため、司法福祉の考え方の修正が求められている。加藤幸雄は、「司法福祉とは、司法による決定が有効と思われる課題について、心理、教育、社会福祉などの知見や方法を活用して、当事者の権利擁護に寄与する実体的な問題解決・緩和を行うための諸施策、諸活動を総称する」¹⁶とし、司法福祉の活動領域について、①法的決着により問題解決を行うものの、実体的問題解決を必要とする領域（少年司法、家事審判・調停、刑事司法における犯罪心理・社会鑑定）、②法的決定に基づいて教育的、福祉的処遇が行われる領域（矯正・更生保護、刑の執行猶予・仮釈放、矯正施設内外の福祉事業）、③実体的問題解決を行う際に、法的決着が課題となる領域（児童虐待、高齢者・障がい者虐待、DV、成年後見、被害者支援）に整理した。¹⁷

山口幸男を起源とする「司法福祉論」に加えて、「再犯防止」が政策課題に挙げられるにともなって、「検察庁の司法福祉」、「弁護士会の司法福祉」、「社会福祉士会の司法福祉」など様々な「司法福祉」の考え方が登場している。

検察庁が唱える司法福祉の考え方は、被疑者に対する福祉的支援に加えて、被害者支援を中心に据えることにある。すなわち、「犯罪被害者の支援や保護に向けた取組みの充実なくして、被疑者・被告人の更生保護による再犯防止への理解は到底得られない。犯罪被害者は、真相を知り、再被害を防止してほしいと望んでいる。再犯によって、新たな被害者を生み、その被害者や家族の方々が大きなダメージを被ることがあってはならない。したがって、検察としては、犯罪被害者の心情に寄り添い、再被害を防止し、市民が安全に安心して暮らせる地域社会を目指すとの視点を持って、再犯防止の取組みを進めていくことが重要である」¹⁸と。

弁護士会では、矯正施設に収容するのではなく、地域社会において高齢や障がい特性に応じた生活支援を行う方が、はるかに効果的であるとの考え方にに基づき、罪に問われた高齢者や障がい者の適正手続き保障と権利擁護の観点から活動が行われている。¹⁹

14 山口幸男『司法福祉論・増補版』17頁（ミネルヴァ書房 2005年）。

15 前掲17頁。

16 加藤幸雄「司法福祉とは」日本司法福祉学会編『司法福祉』9頁（生活書院 2012年）。

17 前掲14頁。

18 中村葉子「検察における起訴猶予者等に対する再犯防止の取組みについて—京都地方検察庁における取組を中心に—」犯罪と非行180号53－54頁（2015年）。

19 辻川圭乃「弁護士会による罪に問われた障がいのある人の『入口』支援の現状と課題」早稲田大学社会安全政策研究所紀要7号238－239頁（2015年）。

社会福祉士会では、被疑者・被告人段階での安定した支援活動を継続し、拡大するためには、釈放後の住居や支援体制の確保において、自治体の積極的な関与が重要であるとし、各種の福祉制度・事業を利用するための条件整備に加え、「自治体担当者にカンファレンスへの出席や接見への同行をしてもらうなどして、自治体が中心的な支援者として役割を果たせるような支援チーム作りを意識することが求められる」²⁰とした。

以上のように、司法と福祉が結びつく刑事制度の段階や各機関の任務によって、連携に関する考え方には差異がみられる。また、更生保護法1条が「再犯防止」を目的として規定することについても、再犯防止と改善更生という特別予防目的と社会の保護という一般予防目的は車の両輪のごとく機能するとして積極的に評価する考え方²¹に対して、再犯防止を目的とした福祉との連携は、福祉的支援を受けることを事実上強制し、柔らかな保安処分ともいふべき運用をもたらす危惧があるとして慎重に評価する考え方²²がある。要するに、再犯防止を目的とした指導や取組みを福祉的支援の内容に含めることの是非が問題となる。再犯防止教育の必要性を説く見解²³も有力に主張されているが、福祉的支援が本人の自由意思を前提としている以上、刑事司法が福祉へ介入できる範囲は限定され、福祉的支援の内容に再犯防止教育という刑事政策的視点を注入することには慎重でなければならない。社会防衛か自立援助か、再犯防止か人間的成長か、法的決着か実体的問題解決かなど、司法と福祉との間にある隔たりを埋めるためには、実務的、理論的に長い道のりが必要であろう。

第3節 再犯防止とインクルージョン

2006年に国連総会において採択された「障害者の権利に関する条約」13条1項は「締約国は、障害者が全ての法的手続（捜査段階その他予備的な段階を含む）において直接及び間接の参加者（証人を含む）として効果的な役割を果たすことを容易にするため、手続上の配慮及び年齢に適した配慮が提供されること等により、障害者が他の者との平等を基礎として司法手続を利用する効果的な機会を有することを確保する」とし、同条2項は「締約国は、障害者が司法手続を利用する効果的な機会を有することを確保することに役立てるため、司法に係る分野に携わる者（警察官及び刑務官を含む）に対する適当な研修を促進する」と規定する。また、14条1項(b)は「不法に又は恣意的に自由を奪われないこと、いかなる自由の剥奪も法律に従って行われること及びいかなる場合においても自由の剥奪が障害の存在によって正当化されないこと」を締約国は確認するとしている。

20 日本社会福祉士会『司法分野における社会福祉士の関与のあり方に関する連携スキーム検討事業報告書』22頁（2015年）。

21 藤本哲也「犯罪者処遇における更生保護の役割」更生保護学研究創刊号21頁（2012年）。

22 土井前掲論文4頁。

23 太田達也「刑事政策と福祉政策の交錯—<司法の福祉化>と<福祉の司法化>—」罪と罰50巻3号69頁（2013年）。

このような国連の取組みの根底にある「ノーマライゼーション (Normalization)」は、健常者に近づかなければ生活を送ることも、学ぶこともできないというのではなく、障がいをもったまま社会の中での生活を保障しようとする考え方で、それは、スウェーデン少年法制の一翼を担う2001年新「社会サービス法」で具体化されている。すなわち、社会サービスは「民主主義と連帯の基盤の上に、人々の経済的および社会的安全、生活条件の平等、社会生活への積極的な参加を促進し」(1条1項)、「自分自身の状況だけではなく、自分以外の社会的状況にも人間としての責任を負うという考え方に立って、自分自身および自分自身の所属する集団の保有する資源を活用し、充実させることを目的とし」(1条2項)、「自己決定の権利および人間としての尊厳を考慮して」(1条3項)、運営される。²⁴

ノーマライゼーションは、障がい者のみならず、あらゆるマイノリティがその存在をマジョリティから脅かされることがないように、広範な取組みを要求するインクルージョン (Inclusion) へと発展していった。曾和信一によれば、(1) インクルージョンは、社会的排除が社会の安定を損なうという認識の下、排除されてきた人々が多面的な価値観をもった民主主義社会を構成する一員であるという認識の共有を目指す、(2) インクルージョンの対象は、社会的に孤立し、居場所を喪失し、社会の底辺に組み込まれた人々を含む、(3) インクルージョンは、就労の場の確保など社会政策全般に及び、予防的措置に重点が置かれている。²⁵ それは、差異を認め、実質的に権利を保障し、または保障のための配慮を行い、共生社会に包摂する考え方と取組みということになるだろうか。²⁶ とすれば、刑の執行を終えて出所した人々もここに含まれることになる。

「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」以降、一連の再犯防止政策では、矯正施設出所後の生活基盤として、「住居の確保＝居場所」、「就労先の確保＝出番」の重要性が指摘されていた。2017年度において、刑務所出所時に帰住先がない者は3890人(17.7%)で、2013年度の24.0%から減少し、矯正施設からハローワークに対して支援依頼がなされた者4539人、そのうち就職した者1029人で、2013年度と比較して対象者・就職者ともに増加している²⁷。しかし、これらの数値は、なお、出所者等が住居や就労先を確保することの困難さを表している。²⁸

24 二文字理明・木村恵巳「新『社会サービス法』の翻訳と解題—ノーマライゼーション思想のスウェーデンにおける新たな展開—」発達人間学論叢8号123頁(2005年)。

25 曾和信一『ノーマライゼーションと社会的・教育的インクルージョン』203-209頁(阿咩社 2010年)。

26 拙稿「刑事司法・刑事政策における福祉的支援」浅田和茂先生古稀祝賀論文集659頁(成文堂 2016年)。

27 法務省『平成30年版再犯防止推進白書』132-133頁。

28 我藤諭「出所者支援の不安を語る前に」掛川直之編『不安解消! 出所者支援—わたしたちができること』26頁(旬報社 2018年)。

第3章 再犯防止における地方公共団体の役割

第1節 刑事制度に表出した高齢者・障がい者の実際

再犯防止政策の焦点は65歳以上の高齢犯罪者である。平成29年版犯罪白書によれば、2016年における65歳以上の刑法犯検挙人員は4万6977人で、年齢層別では最も多く、高止まり状況にあるが、同一年齢層10万人当たりの刑法犯検挙人員は135.8人で、他の年齢層と比較して最も低い。年齢層別の刑法犯の起訴猶予率は65歳以上が62.0%で最も高いが、入所受刑者総数に占める高齢者の比率は12.2%で上昇傾向を継続している。高齢者の入所受刑者人員は2498人、そのうち再入者の割合は70.2%で、入所受刑者全体の59.5%よりも高い。高齢者の仮釈放率は40.3%で、全体の仮釈放率57.9%よりも低い。このような刑事司法制度の各段階に表出する高齢者について、安田恵美は、「孤立、経済的困窮、コミュニケーション能力の低さなど様々な『生きづらさ』を抱えた存在」として、「検察官や裁判官は、高齢犯罪者の『社会的排除状態』を『再犯の危険性を高める要素』として重視」しているとする。²⁹

また、全国の刑事施設77庁を対象として実施された処遇概況等調査によれば、2012年末の知的障がい受刑者人員1274人のうち、知的障がいを有する者774人、知的障がいの疑いのある者500人、調査対象施設の受刑者総数のうち、療育手帳所持者は351人、知的障がい受刑者に対する比率は27.6%であった。³⁰

これら高齢または障がいを有し、適切な帰住先がない受刑者等に対しては、釈放後速やかに、適切な介護、医療、年金等の福祉的支援を受けることができる取組みとして、2009年から矯正施設および保護観察所が連携して生活環境の調整を行う「特別調整」が実施されている。2016年における特別調整の終結人員は704人、その内訳は、高齢377人、身体障がい103人、知的障がい234人、精神障がい207人、特別調整の結果、福祉施設等につながった人員は468人、その内訳は、社会福祉施設279人、医療機関44人、民間住宅・公営住宅97人、その他48人であった。³¹

2015年における高齢受刑者の「休養患者」は2233人、休養患者総数に占める高齢者の比率は20.5%、高齢受刑者の死亡者は135人、死亡受刑者総数に占める高齢者の比率は57.2%であった。³² 刑事施設における医療は傷病の治療にととどまらず、健康の増進という点で受刑者の社会復帰にとっても不可欠である。高齢または障がいを有する受刑者に対して

29 安田恵美『高齢犯罪者の権利保障と社会復帰』162頁（法律文化社 2017年）。

30 法務総合研究所『知的障害を有する犯罪者の実態と処遇』研究部報告52号6-10頁（2012年）。

31 法務総合研究所『平成29年版犯罪白書』298-299頁（2017年）。

32 法務総合研究所『高齢者及び精神障害のある者の犯罪と処遇に関する研究』研究部報告56号31-32頁（2017年）。

は、「生活能力（金銭管理や会話スキル、対人スキル等）の習得、動作能力や体力、健康管理の維持・向上といった、日常生活を送る上で必要となる基本的な内容に関する指導のほか、更生保護や社会福祉に対する理解を深めさせるための指導、再犯防止や出所後の生活設計に関する指導」³³ など社会復帰支援指導プログラムが、地方公共団体、福祉関係機関等職員や民間の専門家と連携して、2017年度から全国的に実施されている。

高齢受刑者には多数の認知症傾向のある者も含まれている。法務省矯正局が行った「認知症傾向のある受刑者の概数調査」によれば、2014年末の時点で60歳以上の受刑者から無作為に抽出した451人のうち、調査可能であった429人に改訂長谷川式簡易知能評価スケール（HDS-R）を実施し、65歳以上の51人（16.7%）に認知症的傾向が認められ、この割合で計算すると、2015年6月時点における65歳以上の受刑者6280人のうちおよそ1100人が認知症傾向のある受刑者と推定された。³⁴

認知症のケアの基本は、「『いつでも、どこでも、その人らしく』暮らせるように支援し、本人の言動を本人の立場で考えてみること」³⁵ であるとされている。とすれば、とりわけ認知症の高齢受刑者には、人間らしい処遇を実現する体制を整備し、釈放後の生活再建のための援助を促進することが刑事施設に求められている。そこでは、特別調整に対する同意の獲得が困難な受刑者への対応が課題となる。この点につき、「刑務所出所者における認知症者の実態についての検討委員会」は、福祉的支援の必要性と内容を刑務官と受刑者に周知することに加え、受刑者が福祉的支援を実感できるように出所前に福祉事業所の見学や体験利用の機会を設け、受入れ側も刑務所内ではなく実際場でアセスメントを行い、それが、受入れ側に安心感を与え、受入れの促進につながるとした。また、検討委員会は、円滑な福祉への移行とその後の定着のため、①行政が「ハブの役割」を担える体制の整備、②受入先になぐための「一時的な帰宅先」の拡充、③出所後の福祉的支援を実施する責任の明確化、④出所後の高齢者の権利を擁護する担い手の確保を課題として指摘した。³⁶

2018年3月に公布された「神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例」は、①認知症の人の尊厳が保持され、その者の意思が尊重され、社会参加を促進し、安全に、かつ、安心して暮らし続けられるまちを目指すこと、②認知症の人とその家族のより良い生活を実現するために必要な支援を受けられるよう、まち全体で支えることを基本理念として、取組みを推進するとし（3条）、市、市民および事業者は、認知症の人が住み慣れた地域で最期まで安心して暮らし続けることができるよう、①地域の実情に応じた効果的な介護予防事業の推進に関する事、②認知症の人とその家族が、地域住民や支援を行う者と交流できる環境の整備に関する事、③認知症の人が社会での役割又は生きがいを持てるような社会参加の場

33 前掲130頁。

34 法務省矯正局「認知症傾向のある受刑者の概数調査（報告）」4頁（2016年）。

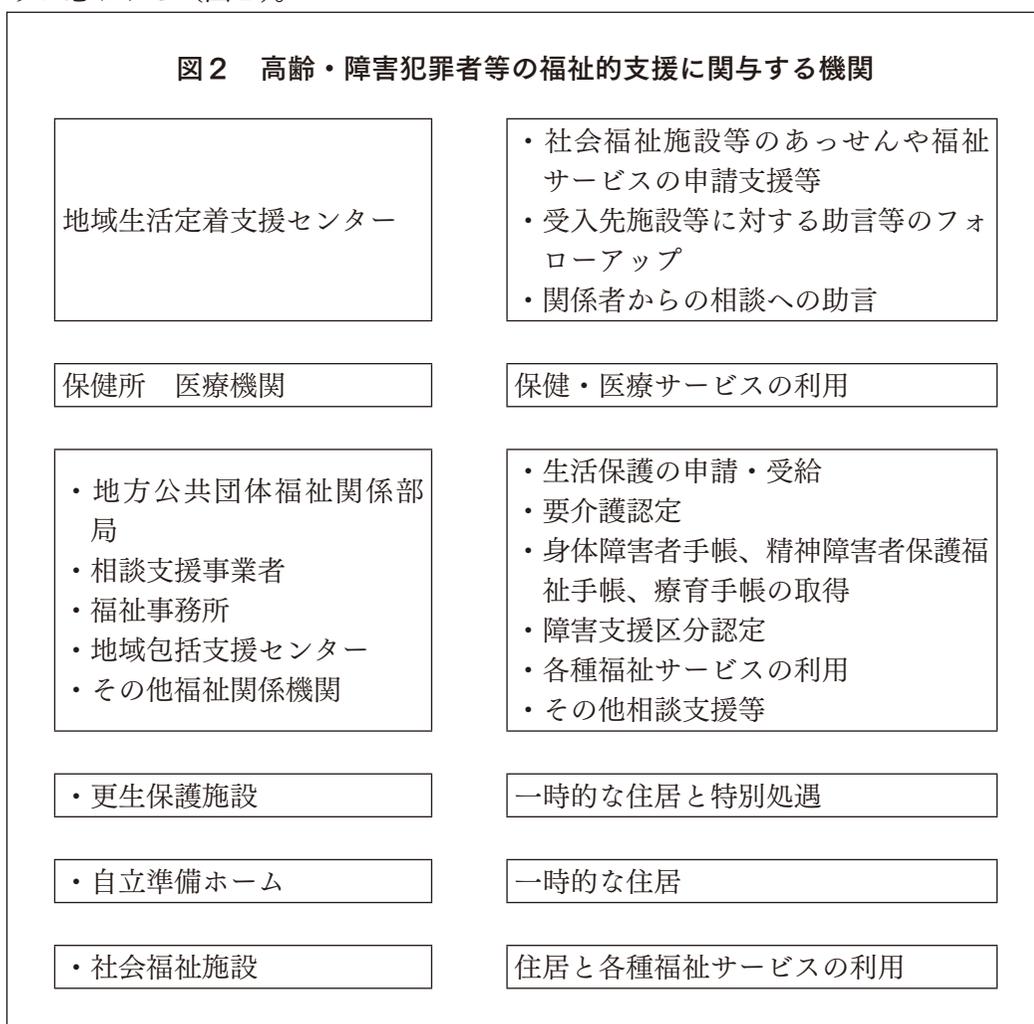
35 日本神経学会『認知症疾病治療ガイドライン2010』75頁。

36 南高愛隣会「刑務所出所者における認知症者の実態調査と課題の検討」報告書9－11頁（2016年）。

の提供に関すること、④地域包括支援センター単位での声かけ訓練の促進等意識の醸成に関すること、⑤認知症への理解を深める啓発及び行方不明者の早期発見のための情報通信技術を活用した取組等による地域での認知症の人の見守りの推進に関すること、⑥児童及び生徒に対する認知症の人を含む高齢者の人への理解を深める教育の推進に関すること、⑦認知症の人の判断能力に配慮した成年後見等の権利擁護の取組の推進に関することの施策を実施し、地域の力を豊かにしていくこととするとした（10条）。さらに12月には、認知症の人が起こした事故の被害者を救済する制度を盛り込んだ本条例の改正案が可決された。

第2節 刑事制度を離れた人々への生活支援

再犯防止政策は、かつての厳罰的対応ではなく、多機関協働のソフトな対応に変容しているように思われる（図2）。



（出典）犯罪白書平成29年版7-3-1-5図より作成

一方で、様々な社会的弱者を監視・排除したり、収集・蓄積された地域住民の情報が、「治安政策」的に利用される危惧は回避しなければならない。現在の社会福祉制度には再犯防止を目的として支援を強制する法的根拠は存しないが、支援を受けることが事実上拒否できない・しづらい状況が創出されるとすれば、社会福祉と刑事司法・刑事政策の連携は困難に直面するであろう。刑罰には期限があるが、福祉や医療は必要である限り、継続する可能性がある。福祉や医療と再犯防止が一体化すると、対象者はシームレスかつ無期限に再犯防止の圧力にさらされ続けることになる。³⁷ 治安政策的介入と福祉的支援との差異を明確に区別し、福祉的支援を蓄積・強化をすることが不可欠である。³⁸

刑事制度から離れて、地域社会に帰ってきた人々が、再び刑事制度に戻らない生活を築くためには、「居場所＝住居」と「出番＝仕事」の確保が必要とされている。しかし、この図式で再犯防止は可能であろうか。³⁹ 我藤論は、社会が求める「再犯防止」という視点を、出所者の「立ち直り」支援という視点に置き直すことを提言する。出所者に住居や仕事を提供するだけでは十分ではなく、出所者とその支援者が協働して、就労や余暇で出所者の「出番」がある社会的居場所と、安心できる人間的居場所をつくり上げていくことが重要である。⁴⁰

2018年12月、明石市更生支援及び再犯防止等に関する条例（明石市再犯防止条例）が可決された。本条例は、①罪に問われた者等の円滑な社会復帰を促進して共生のまちづくりを推進すること、②市民が犯罪による被害を受けることなく、すべての市民が安全で安心して暮らせる社会の実現に寄与することを目的とし（1条）、更生支援に関する施策は、①罪に問われた者等の多くが様々な生活のしづらさを抱える等の事情があるために円滑な社会復帰をすることが困難な状況にあることを踏まえ、地域社会において孤立することなく、市民等の理解と協力を得て、地域社会をともに構成する一員となることができるようにすること、②罪に問われた者等が、地域社会をともに構成する自立した個人として尊重されなければならないこと、支援等に当たっては本人の意思が尊重されるべきであることの認識の下、行われなければならないこと、③市、関係機関等および市民等が、それぞれの適切な役割分担を踏まえた相互の密接な連携等の下、罪に問われた者等が、地域で安定した生活を営むことができるようになるまでの間、必要な支援等を、早期に、総合的に、途切れることなく受けることができるようにすべきことを基本理念として行わなければならないと規定する（3条）。そして本条例は「市、関係機関等及び市民等は、罪に問われた者等が地域社会において孤立することなく平穏な日常生活を継続することができるよう、日頃から配慮するよう努めるものとする」（14条1項）として更生支援の基盤に「共生」を置くとともに、市民の理解・協力の

37 大杉光子「『司法と福祉との連携』における弁護士の立ち位置 目的は、再犯防止ではなく、社会における生活再建である」季刊刑事弁護 85号 73頁（2016年）。

38 前野育三「中山先生の『治安刑法』研究」犯罪と刑罰 80頁（2012年）。

39 我藤前掲 26頁。

40 我藤前掲 30－31頁。

増進を必要な施策とした（20条1項）。

第3節 地域住民や支援者の不安解消

明石市では、「つなぐ」（関係機関等によるネットワーク構築）・「ささえる」（継続的支援のコーディネート）、「ひろげる」（市民への啓発活動）を3つの柱として、更生支援の取り組みを行っている。明石市更生支援ネットワーク会議は警察・検察・司法・矯正・保護の各機関、福祉・医療の専門団体、当事者団体のほか、地域社会の様々な団体（まちづくり協議会、PTA、商工会議所、商店街連合会等）によって構成されているが、ネットワークを構成する福祉や医療の現場、地域社会の団体や地域住民においては、従来、再犯防止や犯罪者処遇との関わりは希薄であったために、この分野における情報や理解は十分ではなく、起訴猶予、執行猶予、仮釈放・満期釈放等刑事制度から離脱され、地域社会の入口に帰還した者に対する不安や危惧が存在することは否定できない。すなわち、「支援体制の整備が進む一方で、出所者にかかわることへの福祉関係者および地域住民の不安やためらい、地域の受け皿や社会資源の不足等、多くの実践上の課題も見えてきている」⁴¹とされている。掛川直之は、当事者、支援者、地域住民の不安の原因には「わからなさ」や「心細さ」があり、不安を語る前に実態を「知る」ことが重要であるとする。⁴²すなわち、「あたかもモンスターかのような『出所者』という虚像が、何となくの不安やスティグマを強化し、刑務所を代表する矯正施設等から出所しているという一つの事実だけが焦点化されて、目の前にいるその人の姿を見えなくしてしまっている」と。⁴³刑事制度に表出した高齢者・障がい者の実際は第3章第1節で触れたとおりである。喜多見達人は、社会防衛的な観点での支援は本人の意思が反映されない強制的な支援につながるとし、「支援者としては、『特別視しない、特別扱いしない、特別な仕組み、施策に依存しない』という姿勢が必須」⁴⁴とする。

「明石市の更生支援の取り組み」では、神戸刑務所における地域連携モデル事業として、社会福祉法人による介護指導、明石市からの介護・認知症予防等教材の提供、社会福祉協議会による介護・認知症予防の研修、市内医療機関による介護認定のための診察と意見書作成などが行われている。このような取り組みは、福祉・医療関係者が罪を犯した高齢者と接し、理解する機会となり、また、刑事制度を離脱して、地域社会に帰還する高齢者・障がい者を、「元・犯罪者」としてではなく、一般社会福祉業務や医療の対象者として受入れることを推進し、それは、支援者など地域社会で受け入れる人々と当事者（加害者と被害者）の不安を解消す

41 「特集 罪を犯した人への福祉支援を考える―地域でいかに支えるか―」社会福祉研究 131号 21頁(2018年)。

42 掛川前掲書 4頁。

43 掛川「不動産業者のリスクを軽減させるものは何か」前掲書 128頁。

44 喜多見達人「雇用主の躊躇を取り除くものは何か―出所者を雇用するハードルを下げる」掛川前掲書 154頁。

ることに資するように思われる。⁴⁵

おわりに

不安の解消に加えて、受け皿として地域社会のあり方も重要である。この点につき、八田次郎は次のようにのべる。すなわち、「今、日本は他者に対して寛容ではなくなっているように感じます。それは、非行少年だけの問題ではない。たとえば、障害者、生活保護者、ホームレスなど、社会的弱者に対して、差別し、圧迫し、排除する。一昨年起こった『相模原殺傷事件』もそうした社会の風潮を反映しているのではないのでしょうか。そうした意味で、日本社会はどんどん利己的で冷淡になってきてしまっています」と。⁴⁶

オーストラリアの新しい刑事司法政策である Justice Reinvestment アプローチでは、人種や民族、障がい等による差別や不利益によって、少数者・社会的弱者が刑事制度に不均衡に表出している可能性が存するとし、刑事司法制度や犯罪者処遇制度の枠組みを超えて、保健・医療、労働、教育、住宅政策を担当する機関を含む政府全体での対応、政府以外の組織との連携・協働を、調査研究・政策立案・政策実施・評価改善において求めている。⁴⁷

わが国においても、社会福祉や医療制度の狭間に落込んだ人々が刑事制度に不均衡に表出され、刑事制度からの離脱後も、地域社会から排除されてきた人々であることを確認し、受け皿となる支援者や地域住民は、このような現状をまず「知る」、自分たちに何ができるかを「考える」、ともに生きる社会をみんなでつくるために「行動する」ことが求められている。⁴⁸

45 拙稿「福祉につなぐための刑事施設医療のあり方」矯正講座 37 号 224 頁（2018 年）。

46 八田次郎・五十嵐弘志・田丸雅智「座談会 非行少年を立ち直らせる社会を描く」世界 2018 年 11 月号 229 頁。

47 拙稿「オーストラリアにおける新しい刑事司法政策のアプローチ」刑事立法研究会前掲書 408 - 409 頁。

48 甲南大学では、プレミア・プロジェクトの一つとして、法学部刑事政策ゼミを中心とする学生たちが、近隣の保護司と協働して、大学祭の機会を利用した「更生保護プロジェクト IN 摂津祭」を開催し、地域住民に開かれた学習・広報活動を実施している。また、高校生を対象として模擬裁判を利用した法教育を県内の高等学校で実施している。

資料（甲南 ch.2018.10.18）

KONAN プレミア・プロジェクト「高大接続法教育」の活動の一環として、2018年9月27日、学生2名と教員が兵庫県立洲本高等学校を訪れ、高校2年生13名とともに模擬裁判を行いました。当日は、18歳の少年が犯した危険運転致死事件のシナリオを用いて、裁判官、検察官、弁護人、証人の役割を高校生と大学生が演じ、「大人として裁くべきか、子供として裁くべきか」を共に考えました。

模擬裁判の場で共に学んだ生徒さんからは、次のような感想が寄せられました。

「裁判長をさせていただきましたが、弁護側と検察側両方の意見をよく聞かなければならず、大変でした。また、その判決でひとりひとりの人生が決まると考えると、本当に重要な仕事なのだと思います」。

「『排除ではなく包括』という言葉が心に残っています。社会復帰をしっかりとできないと又繰り返し犯罪が起きてしまうので、社会復帰をしやすくする必要があると思いました」。

「模擬裁判ではみんなで弁護士や検察官などの役を演じて裁判を進めていき、興味深かったです。証拠を少しずつ集めて真実を導き出そうとすることが心に残りました」。

（以上は、模擬裁判に参加した生徒さんの感想文から引用しました）

「保護処分と刑罰のどちらを科すことが妥当かについて、高校生の皆さんと一緒に考えました。その結果、精神的な未熟さが犯罪の背景にあり、保護処分が適切、すなわち子どもとして裁くべきという意見と、反省がみられず、法廷での態度もよくなかったとして刑罰を科すべき、すなわち大人として裁くべき、の2つの意見に分かれました。直ちに一つの結論に至ることは難しかったですが、様々な立場から意見を聞き、結論を得ることが大切だと感じました」。（法学部3回生四方宏樹 興津奈々）。

LGBT / 性的マイノリティと学校教育 ～誰ひとり取り残さない教育のありようについて～

東 優子

はじめに	70
第1章 性の多様性に関する基礎知識	72
第1節 人間の性とは何か	
第2節 性の発達メカニズム	
第3節 性の多様性と「マイノリティ」	
第2章 LGBTをめぐる排除と包摂（国際社会の動向）	77
第1節 用語の変遷：「性的マイノリティ」から「LGBT」へ	
第2節 SOGIという概念の登場：「誰」から「何」へ	
第3節 「LGBTの権利は人権である」	
第3章 性的指向・性別自認の多様性と日本社会	82
第1節 「LGBTブーム」の到来	
第2節 SOGIの多様性を理由とする困難を解消する国の施策	
第3節 文部科学省通知（2015）の背景	
第4章 学校における対応事例と今後の課題	87
第1節 全国の対応事例と課題	
第2節 性同一性障害（者）≠トランスジェンダー	
第3節 ダイバーシティ&インクルージョン	
第4節 インクルーシブ教育の基本理念	
さいごに	92

はじめに

日本はいま、「LGBT ブーム」のただ中にあると言われている。LGBT とは、レズビアン (lesbian / 女性同性愛者)、ゲイ (gay / 男性同性愛者)、バイセクシュアル (bisexual / 両性愛者)、トランスジェンダー (transgender) の頭文字を組み合わせた総称で、1980 年代に米国の当事者運動で使用され始めたコミュニティの連帯を表す言葉 (GL、GLB など) を起源とする。しかし、LGBT という言葉が国内で使用されるようになる遥か以前から、こうした「ブーム」は断続的に起こってきた。1990 年代の「ゲイ・ブーム」においては、当時まだ言葉として新しかった「ゲイ」や「レズビアン」に関する書籍が相次いで出版され、1980 年代に造語されたと言われる「ニューハーフ」についても、テレビの情報番組やバラエティ番組における露出が急激に増えた時期がある。より最近では、人気のテレビドラマ・シリーズ『3年B組金八先生』(2001年10月～2002年3月放送) が性同一性障害 (gender identity disorder : GID) 役の生徒を登場させて話題になり、NHK 教育テレビ『ハートをつなごう』が 2006 年に性同一性障害をテーマにした番組を放送したことは記憶に新しい¹。

「ブーム」というのはやがて去るものである。ゲイやニューハーフの芸能人や文化人の露出が増えたとはいえ、身近にいるはずのゲイやレズビアンがカムアウトすることはなく、生活者としての当事者ニーズは不可視化されたままに終わった。これは、家庭や学校・地域社会にロール・モデルとなる当事者の存在がないことを意味する。当事者は様々な生きづらさを経験しながらも、自分のような存在は「世界でひとりだけ」という孤独感・孤立感を深めることにもなる。性的指向や性別自認を理由としたいじめや排除が繰り返し起こりながらも、これを人権課題として論じることについて教育関係者は消極的で、その存在を認識することさえしてこなかった。国際的な人権団体であるヒューマン・ライツ・ウォッチ (Human Rights Watch) は次のように指摘する。「日本の LGBT の子どもたちがいじめや嫌がらせを学校の教職員に伝える時には、自分の運にしかけるしかない。というのは、対応はその教職員の性的指向やジェンダー・アイデンティティへの個人的な考え方にまったく左右されてしまうからだ。包括的な教職員研修は存在しない。」²

「ゲイ・ブーム」の最中に起こった「東京都府中青年の家事件」とこれをめぐる 6 年にも及ぶ裁判に思いを馳せれば、この指摘はあまりにも残念すぎる。事件というのは、OCCUR (動くゲイとレズビアン会) という団体が、1990 年 2 月に東京都立府中青年の家を合宿利用したことに端を発する。施設側の開いた「リーダー会」の場で同性愛者の団体であることを明らかにしたところ、他の宿泊利用者からのハラスメントを受けることになったという。

1 『NHK「ハートをつなごう」LGBT BOOK』太田出版、2010 年。なお、「性同一性障害」に始まる同シリーズは、その後「ゲイ/レズビアン」や「LGBT」をテーマにするようになった。

2 Human Rights Watch 『「出る杭は打たれる」日本の学校における LGBT 生徒へのいじめと排除』、1 頁、2016 年 https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/japan_0516jp_sumandrecs_web_1.pdf(2019 年 1 月取得)

これについて報告を受けた所長や職員は、適切な対応を怠ったばかりでなく、「青少年の健全育成に正しくない影響を与えるので、次回からの利用はお断りしたい」と発言したらしい。実際に4月に提出された利用申込が受理されず、これについて東京都と話し合いをすることになった。しかし、東京都教育委員会は「男女は別室に泊まらなければならない」という慣例を理由にOCCURの施設使用を不承認とした。これを受けてOCCURは1991年2月に東京都を提訴し、1994年の1審と1997年の2審で勝訴している³。

東京高裁で読み上げられた次の判決文は特筆に値する。「平成2年当時は、一般国民も行政当局も、同性愛ないし同性愛者については無関心であって、正確な知識もなかったものと考えられる。しかし、一般国民はともかくとして、都教育委員会を含む行政当局としては、その職務を行うについて、少数者である同性愛者をも視野に入れた、きめの細かな配慮が必要であり、同性愛者の権利、利益を十分に擁護することが要請されているものというべきであって、無関心であったり知識がないということは公権力の行使に当たる者として許されないことである。このことは、現在ではもちろん、平成2年当時においても同様である。」⁴

事件から四半世紀が過ぎ、「LGBTブーム」と呼ばれる時代が再びやってきた。当時と現在の大きな違いは、性的指向や性別自認の多様性が人権の文脈で語られるようになったことにある。当事者運動や商業分野のみならず、法務省や内閣府あるいは地方自治体といった公的機関がLGBTに対してこれまでにない関心を注ぎ、性的指向や性別自認を理由とする困難を解消するための施策を推進している。2018年の東京レインボーパレードには過去最高となる7,000人が行進したとされ⁵、カミングアウトする当事者も増えた。教育に関係するところでは、2012年8月28日に閣議決定された「自殺総合対策大綱」において、「自殺念慮の割合等が高いことが指摘されている性的マイノリティについて、無理解や偏見等がその背景にある社会的要因の一つであると捉えて、教職員の理解を促進する」と明記された。さらに2015年には文部科学省が「性同一性障害に係る児童生徒に対するきめ細かな対応の実施等について」と題された児童生徒課長通知を発出したことにより、全国で開催される教職員研修や講演会の数が急増し、「正しい知識、正しい理解」の普及が急がれている。

こうした国内動向の一方では、「なぜ、いま？」といった疑問や、カタカナだらけの新しい知識・情報に「ついていけない」という声が漏れ聞こえてくる。そこで本稿では、国内外の動向を概観し、性的指向や性別自認の多様性が人権課題として語られるようになった背景を解説する。次に文部科学省『性同一性障害や性的指向・性自認に係る、児童生徒に対するきめ細かな対応等の実施について（教職員向け）』（2016）を紹介し、対応として何が求められているのかについて解説すると同時に、今後の課題について考察する。まずは、「性の

3 風間孝「公的領域と私的領域という陥穽：府中青年の家裁判の分析」、解放社会学研究（13）：3-26、1999年

4 損害賠償請求控訴事件 東京高裁平成6年（ネ）1580号 平成9年9月16日第4民事部判決『判例タイムズ』986号、206頁、1999年

5 「東京レインボープライド 性の多様性訴え 東京・渋谷で7000人」（毎日新聞2018年5月7日付東京夕刊）

多様性」に関する基礎知識から始めることにするが、「みんなちがってみんないい」というだけでは、「多様性の尊重」というスローガンは単なるリップサービスで終わってしまう。全体を通じた大きなポイントは、学校教育における「ダイバーシティ&インクルージョン」の推進にある。今日の動向を「ブーム」で終わらせないことが本稿の最終的な目的である。

第1章 性の多様性に関する基礎知識

第1節 人間の性とは何か

近年、公的申請書や証明書の性別記載欄を見直す自治体が増えている⁶。公立高校の入学願書にある性別欄についても、大阪府と福岡県が2019年春の入試から廃止を決めたほか、神奈川県や熊本県など14道府県が20年春以降の廃止を検討しているという⁷。廃止理由はいずれも「LGBTなど性的マイノリティへの配慮」にあると説明されており、「性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律」（2004年施行）の制定が廃止検討のきっかけになっている。

海外では、パスポート上の性別表記についてもMとF以外の選択肢（Xやその他など）が設けられている例がすでにあり（図1）、インド、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、オーストラリア、ニュージーランド、デンマーク、マルタ、カナダ、オランダなどに広がっている。世界に先駆けて公認の動きが起こったのは、インドやネパールなど、伝統的にヒジュラと呼ばれる「第3の性」が広く認知されてきた南アジアである⁸。ヒジュラは、西洋的な概念で言えばLGBTのT（トランスジェンダー）やインターセックスのことである。インターセックスというのは、生物学的・解剖学的特徴が非典型的な状態にある人々（またはその状態）を意味する言葉である。彼らは、女でもなく男でもない存在として、ある時は神に一番存在として神聖視され、ある時はアウトカーストな存在として差別されてきた。こうした文化・伝統をもたない西洋においても、インターセックスの性別の取扱いをめぐる議



図1 性別欄にXと記載されたマルタ共和国のパスポート（左）と日本のパスポート（右）

出典（写真左）：

”Malta releases first passport with neutral ‘X’ gender marker (maltatoday, 23 Jan 2018)

（写真右）：外務省 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/visa/tanki/novisa.html>

6 日本経済新聞「183自治体、性別欄なし 性同一性障害に配慮広がる」（2015年5月23日付）

7 朝日新聞「入学願書の性別欄廃止が全国で広がる 47都道府県調査」（2019年1月6日付）

8 セレナ・ナンダ『ヒジュラ 男でも女でもなく』青土社、1999年

論に始まり、パスポートだけでなく、出生証明書上の性別欄で「X」が選択できるようになる動きも広がりつつある⁹。

性科学の分野では、「セックスは足と足の間にあるものだが、セクシュアリティは耳と耳の間にあるもの」という有名な言葉がある。ここで言うセックスとは、図1のパスポートの記載事項にもある「性別」のことを指す。身分証明書など公的文書に記載された性別は、一般的には出生時の外性器の形態から判断され、宣言されたものである。つまり、「足と足の間にあるもの」とは外性器のことである。一方の「耳と耳の間にあるもの」とは脳のことである。この言葉の「生みの親」であるカーケンダール (Lester A. Kirkendall) は、次のように説明している。「セックスは身体部分とそれにかかわる行動の総称として考えられてきたが、セクシュアリティは人格と人格の触れ合いのすべてを包含するような幅の広い性概念で、人間の身体の一部として性器や性行動のほか、他人との人間的なつながりや愛情、友情、融和感、おもしろい、包容力など、およそ人間関係における社会的、心理的側面やその背景にある生育環境などもすべて含まれる。」¹⁰

一般に「性器」と言えば外性器 (genitalia) のことを思い浮かべるが、脳こそが「最も重要な性器 (sexual organ)」であることを明らかにした研究がある¹¹。知覚、思考、判断、意思、感情をつかさどるのは大脳皮質の左脳である。外性器の形態で判断される男女という性別は、誰を好きになるか (性的指向)、ジェンダーに関するアイデンティティがどうであるか (性別自認)、こういった服装やしぐさ (ジェンダー表現) が「自分らしい」と感じるかといったことや、ましてやいつどこで誰とこういった性的関係を持つか持たないかといったことの指標にはならない (図2)。

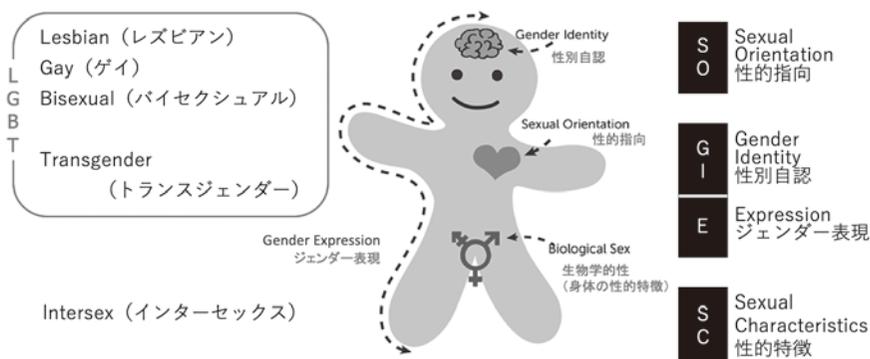


図2 4つの要素で捉える性の多様性¹²

9 ハフポスト『「第3の性」認める法改正へ ドイツ憲法裁が国に命じる』(2017年11月9日付)

10 Lester A. Kirkendall / 波多野義朗訳『現代社会における性の役割』日本性教育協会『性教育研究』1972年、133頁

11 Dennis, C. (2004) Brain Development: The Most Important Sexual Organ. Nature 427: 390-392.

12 筆者作成。ただし中央のイラストは、Killermann, S. (2015). Genderbread Person v3.3 (<http://itspronouncedmetrosexual.com/wp-content/uploads/2015/03/Genderbread-Person-3.3-HI-RES.pdf>) を一部加工したものである。

第2節 性の発達メカニズム

(1) 生物学的・解剖学的特徴の多様性

前述の繰り返しになるが、私たちの性別は、一般には出生時の外性器の形態で判断され、宣言されたものである。しかし、男女の判別が難しい新生児が生まれることもあり、その割合は出生2,000例に1例であるとされる¹³。「男女どちらになるかは、受精時の性染色体(XとY)の組み合わせで決まる」という一般的な認識に反して、「男女という2本のまったく異なった道があるのではなく、実は、私たちのひとりひとりが男性あるいは女性のどちらかに方向づけられて進む、いくつかの分岐点を持った道が1本あるだけ」¹⁴と言われるように、胎生期における性の発達メカニズムは非常に複雑である。性染色体の組み合わせ→性腺(精巣・卵巣)の分化→性ホルモンの分泌→内性器の分化→外性器の分化へという過程における分岐点をどう進むかによっては、多様な発生様態が生じうる。

医学的には精巣・卵巣や性器の発育が非典型的である状態が60種類以上特定されており¹⁵、これらを総称して「性分化疾患(Disorders of sex development: DSD)」と呼ぶ。DSDの発現頻度は出生4,500例に1例と推定されているが、正確な数は不明である¹⁶。人によっては出生時の外性器の形態が男女どちらかに典型的で、二次性徴の発来時に異常が発見されることもある。スポーツ選手などの場合、世界的に活躍するようになって初めて、試合後の性別検査で指摘されることもある。過去の実例には、女兒に典型的な外性器の状態生まれ、本人も女性というアイデンティティで成長し、思春期の女性ホルモンの影響で身体が女性化したのが、試合後の性別検査で性染色体がXYであり、卵巣ではなく精巣が発見されたケースもある¹⁷。こうした性別検査を受ける機会もない一般人の場合は、本人さえ「そうである」ことを知らないまま(何の支障もなく)生涯をまっとうすることになる。

なお、インターセックスというのは、1990年代に台頭した(非病理化を焦点とする)当事者運動で使用されてきた自称でもあり、性の多様性と人権を論じる国際会議などではLGBTにインターセックス(intersex)のIを追加して、LGBTIという言葉が使用されるこ

13 Blackless, M., Charuvastra, A., Derrryck, A., Fausto-Sterling, A., Lausanne, K., Lee, E.: How Sexually Dimorphic Are We? Review and Synthesis. *American Journal of Human Biology* 12: 151-166, 2000.

14 ジョン・マナー、パトリシア・タッカー／朝山新一他訳『性の署名：問い直される男と女の意味』人文書院、1979 (1975)

15 LWPE/ESPE Consensus Group. 2006. Consensus statement on management of intersex disorders.=2008. 緒方勤・堀川玲子・長谷川奉延・位田忍・向井徳男・安達昌功・有阪治・藤枝憲二訳「性分化異常症の管理に関する合意見解」*日本小児科学会雑誌*、第112巻第3号：565 - 578.

16 厚生労働省難治性疾患克服研究事業「性分化疾患の実態把握と病態解明ならびに標準的診断・治療指針の作成に関する研究班」ホームページより <http://nrchd.ncchd.go.jp/endocrinology/seibunka/index.html> (2019年1月取得)

17 東優子「性的少数者 インターセックス(人権キーワード2010)」、*部落解放* (630)：90-93、2010年

とも多い¹⁸。補足しておくとして、生物学的・解剖学的に非典型的な特徴をもつ人々の多くが男女どちらかにはっきり分かれる性別自認を形成しているとされ、男でもなく女でもない「間性」を意味するインターセックスという概念に囲い込まれることを嫌う人も多い。しかし、「性の多様性」を論じる世界的な潮流においては、もっぱら疾患概念ではない「インターセックス」が使用される。後述する国連の人権キャンペーンでも「専門家によれば、人口の0.05%から1.7%がインターセックスの特徴をもって生まれてくるとされる。推定値の上限は赤毛の推計人口と類似している」と紹介されている¹⁹。

以上、生物学的・解剖学的レベルでさえ、そのありようが多様であることを確認してきた。出生後の複合的要因が複雑に絡む性的指向やアイデンティティのありようを含むとなればなおさらのこと、「性は署名（筆跡）と同じで、人の数だけ存在する」²⁰と言われる。

(2) 性別自認（ジェンダー・アイデンティティ）の形成

LGBTのT（トランスジェンダー）を特徴づけるのは、「出生時に割り当てられた性別に期待されるものとは異なる性別自認（ジェンダー・アイデンティティ）」である。どのように非典型的な性別自認が形成されるようになるのかについては、1950年代から研究され、「生まれか、育ちか」について様々に論じられてきたが、結論はでていない。少なくとも養育環境だけで説明できるものではないことを示すものとしては、次のような有名な事例もある²¹。

1960年代に一卵性双生児として生まれた男児が、生後まもなく受けた割礼（ペニスの包皮切除術）で起こった事故によりペニスを失ってしまった。当時は、出生時の性別自認は臨界期まではニュートラルな状態にある、というのが医学的言説の主流であったため、女児として育てるための外性器手術が行われた。思春期になって、「正常な女児」として成長していることが主治医らによって報告され、専門家の間だけでなく、広く世間に大きな衝撃を与えた。しかし後年、別の研究者らによる追跡調査により、女児として育てられた本人が性別違和に苦しみ、思春期に始められた身体を女性化するホルモン療法を中止して、男性として生活していたことが明らかになった。

追跡調査を行った研究者らは、性別自認の発達について「生物学的要因と環境要因の相互作用説」を唱えている。この説で強調されているのは、養育などの環境要因が影響する程度が、胎生期に脳に組み込まれた生物学的規定要因の制限を受けるということである²²。近年では、

18 国連人権高等弁務官事務所／山下梓（訳）『みんなのためのLGBTI人権宣言—人は生まれながらにして自由で平等』合同出版、2016年

19 United Nations (2015) Fact Sheet: Intersex. <https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/05/UNFE-Intersex.pdf> (2019年1月取得)

20 ジョン・マナー他 同掲

21 Colapinto, J.: *As nature made him: The boy who was raised as a girl*. New York, Harper Collings, 2000.

22 東優子「性と発達」、松原達哉編著『発達心理学—健やかで幸せな発達をめざして』、丸善出版、2015

分子生物学や脳生理学、あるいは双生児の遺伝子比較をした研究など、生物学的要因の影響を示唆する研究も増えている。

(3) 性的指向の発達

精神医学の分野でLGBTに関するところでは、同性愛に関する研究の歴史がもっとも古く、同性愛が犯罪とされた19世紀後半のドイツで行われていた精神鑑定に遡る。同性愛が「病理化」されていた時代には、妊娠中の母親が受ける強いストレスを理由とする原因論や「母親と密着した関係にあり、疎遠、敵対的、拒否的な父親を持つ」といった養育説などが唱えられてきたが、今日ではいずれも否定されている。性的指向の発達に関する研究は、性別自認に関する研究と同様に、現時点ではまだ羅列的でまとまりに欠けるが、胎生期ホルモンや脳に関する研究手法が飛躍的に進化している現在では、生物学的原因説を支持する研究結果とこれを根拠とする次のような言説が主流化している：1) 同性愛は、性的指向としても行為としても正常なものである、2) 同性愛であるということは、本人が発見するものであっても選択できるものではない、3) 同性愛者であるということは、本人の指向または状態であり、どのような行為を行っているかではない、4) 性的指向を変えようとする試みは、非科学的で非人道的なものである、5) 女っぽいか、男っぽいかは性的指向とは直接関係ない、6) 同性愛指向をもつ原因として、一般に考えられている「親が原因で同性愛者になる」説は間違っており、子どもだけでなく親たちにも精神的負荷を与えている。

欧米のLGBT当事者運動やパレードでは、BORN THIS WAY（生まれつきこうなんだ）という言葉をよくみかける。「生まれつき」と言葉において強調されるのは、性的指向が先天的に規定されているということである。また、特定の宗教を信仰している人にとっては、「神様が私をこのように創られた」という意味でもある。「性的異常」と社会的に断罪されると同じかそれ以上に、「神への冒瀆」と非難されることは、当事者にとって相当な精神的負担になる。80年代の「ゲイ・ブーム」の立役者のひとりであり評論家の伏見憲明は、次のように指摘する。「人がなぜ同性愛者になるのか、について語りたい人はたくさんいるが、そもそも人の存在のありようは、あまりに複雑で、ひとつやふたつの“原因”に還元できる問題ではないだろう。（中略）本当のところ解明すべき問題は、社会はなぜ同性愛の“原因”を探りつづけてきたのか、それを言説化しなければ気がすまなかったのか、ということではないだろうか。」²³

第3節 性の多様性と「マイノリティ」

インターセックスや性分化疾患の人口比についてはすでに紹介したとおりだが、これらは

23 伏見憲明『性のミステリー』講談社現代新書、1997、133頁

あくまでも推計である。同様に、LGBTの人口規模に関する公的な統計も存在していない。国内外の様々な調査では人口の3～10%いるとされる²⁴。調査方法によってこうした数値は変動するが²⁵、かたく見積もって5%とした場合でも20人に1人である。なお、LGBTのTだけについていえば（最も高い推計値で）10,000人に1人の割合である。従来は、トランス女性（出生時に割り当てられた性別は男性）がトランス男性（出生時に割り当てられた性別は女性）よりも多いとされてきたが、時代の変化と共にその差が小さくなりつつあるとも言われる²⁶。

このように発現頻度が低く、非典型的な性にまつわる現象を指して「不自然だ」と非難する声がある。しかし、性科学者で私の恩師であるミルトン・ダイヤモンドは、「むしろ不自然だ、というほうが自然界に失礼である」と反論する²⁷。なぜなら、多様な存在を世に送り出すのが自然界の法則であり、それこそが進化の源だったからである。自然界と異なり、人間社会は「区別」をつけたがる。多数派（マジョリティ）と少数派（マイノリティ）に区別するだけでなく、「正に常である」（正常）vs. 「常とは異なる」（異常）、健全 vs. 不健全、健康 vs. 不健康（疾病・障害）など、違いに過剰な解釈を加え、意味を付与したがるのが人間社会である。

第2章 LGBTをめぐる排除と包摂（国際社会の動向）

第1節 用語の変遷：「性的マイノリティ」から「LGBT」へ

近年の国際社会では、「性的マイノリティ」をLGBTなどに置き換える傾向がある。それは「性的マイノリティ」という言葉に問題があるというわけではない²⁸。そもそも、「性的マイノリティ」という言葉の語源は、1960年代にスウェーデンの精神科医ウルスタム（Lars Ullerstam）が提唱した「エロティック・マイノリティ」であるとされ、この言葉自体が人権的な観点で造語されたものであった²⁹。当時、西洋社会において非規範的・非典型的な性

24 平田俊明「レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル支援のための基礎知識」針間克己・平田俊明編著『セクシュアル・マイノリティへの心理的支援』岩崎学術出版社、2014年

25 石田仁著『はじめて学ぶLGBT 基礎からトレンドまで』（ナツメ社2019）

26 WPATH（世界トランスジェンダー・ヘルス専門家協会）／中塚幹也・東優子・佐々木掌子監訳『トランスセクシュアル、トランスジェンダー、ジェンダーに非同調な人々のためのケア基準』、2014[2012]、6～8頁
27 彼が最初に言ったとされる”Nature loves variety/diversity, but our society hates it”（自然は多様性を愛すが、社会がこれを嫌う）という言葉は世界中で引用されている。

28 最近、豊島区「多様な性自認・性的指向に関する対応指針」（2018年2月）に「当事者の人々を表現する語句について検討するとき、『セクシュアル・マイノリティ（性的少数者）』については『マイノリティ（少数）』という言葉の意味が差別的なニュアンスを含むと考え、不適切と考えた」と説明されているのを読んで驚いたのだが、国際社会で「性的マイノリティ」が使用されなくなっている理由としてこのような議論は聞いたことがない。

29 Lennerhed, L. (2014) “Sexual Liberalism in Sweden” in Hekma, G. and Giami, A. (eds.) *Sexual Revolutions (Gender and Sexualities in History)*. Palgrave Macmillan: 25-45.

のありようは非難と嘲笑あるいは治療の対象であり、同性愛者を含めて「性的倒錯者」や「性的異常者」と呼ばれていた。価値中立な表現として採用されたのが、「エスニック・マイノリティ」にヒントをえた「エロティック・マイノリティ」だった。エロティシズムは、ギリシャ語のエロス(erōs)に由来する言葉で、もともとは肉体的な愛から精神的な愛まで含む包括的な概念であり、今日的な「エロい」といった大衆化された表現に含意されるものとは異なる。「セクシュアル・マイノリティ」へと変化した理由は、エロティシズムが人間の性(セクシュアリティ)を構成する重要な要素の1つでありながらも、その全てではないことにあるのだろうと想像する(が、その歴史的経緯を私は把握していない)。

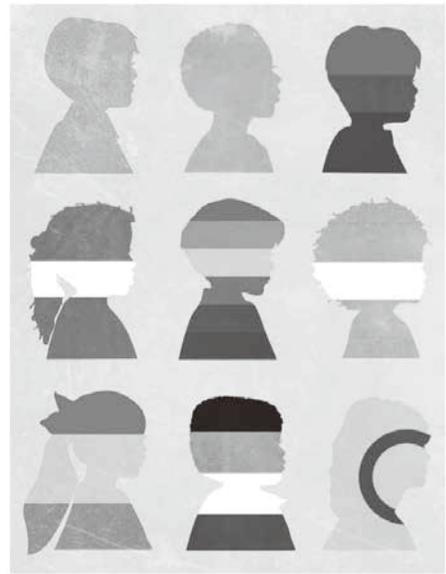


図3 多様なアイデンティティを表現したプライド・フラッグの例

「性的マイノリティ」の字義は、「性のありようが社会の多数派(マジョリティ)とは異なる人々」である。ところが、「趣味趣向」といった話をするなら、誰もが何らかの「性的マイノリティ」であるということになってしまう。ましてや、小児性愛者は紛れもない「性的マイノリティ」である。しかしそれでは人権の文脈で性を語る場が紛糾してしまうため、「性的マイノリティ」の定義として、わざわざ「性的指向および性別自認のありようが、異性愛規範によるセックス、セクシュアリティ、ジェンダーに関するカテゴリー、あるいは男性/女性および異性愛/同性愛といった二項対立的な捉え方の枠組み外にある人びと」といった注釈がつけ加えられてきた³⁰。このような混乱を避け、「誰」のどういった人権課題を論じているのかを明確にする必要があるという、便宜上の問題が「性的マイノリティ」が使用されなくなった理由のひとつである。

もうひとつの大きな理由は、LGBTが当事者の権利運動から生まれた言葉であるという点にある。レズビアン(L)、ゲイ(G)、バイセクシュアル(B)、トランスジェンダー(T)というのは、それぞれに当事者のプライドと尊厳が込められた自称である。他者の名づけではなく、当事者の自称を尊重してこれを使用するというのは、人権を扱う際の「基本のき」であると言えよう。

LGBTは「LGBTなど」という意味で使用されており、「LGBT+」や「LGBTs」と表記されることもあれば、前出のインターセックスを追加したLGBTIや、「何」とは特定できないが既存の分類カテゴリーには当てはまらないという人々(Questioning/クエスチョニング)

30 Grace, A. P. (2009) Still Much Work to Do: The Institute for Sexual Minority Studies and Services at the University of Alberta. In Proceedings of Queer Issues in the Study of Education and Culture: A 2009 Canadian Society for the Study of Education (CSSE) Pre-Conference (Carleton University, Ottawa, May 22, 2009): 6-9.

を追加した LGBTQ という表現もある。当事者の自称は実に多様である。そのことに関連した、こんな面白い話題もある。

2014年にソーシャルネットワークの最大手である Facebook 社が性別欄の選択肢を従来の男女2択から大幅に増やしたことで、米国版では58種類、英国版では71種類から選べるようになった。性別に関わる自称だけでなく、自己のありようを表現した言葉が多く含まれているのだが、このサービスは利用者の要望に応えたものであるという。また、多様な表現の収集には LGBTs コミュニティが協力したという³¹。パレードなどで見かける6色の「レインボー・フラッグ」は性の多様性の表現したものとしてつとに有名だが、これとは別に、トランスジェンダーやインターセックスなど、様々な集団がそれぞれのシンボルカラーをあしらった「プライド・フラッグ」(図3)³²の種類が増え、多様な存在の「見える化」にもつながっている。

第2節 SOGI という概念の登場：「誰」から「何」へ

LGBTs や LGBT+ と平行して、最近は SOGI という言葉も使用されるようになってきている。これは「ソジ」や「ソギ」と発音され、性的指向 (sexual orientation) と性別自認 (gender identity) の2つをまとめた略語である。「女性・障害者・外国人に対する差別の撤廃」を「性別・障害の有無・国籍を理由とする差別の撤廃」に置き換える例があるように、「誰」に対する人権侵害かではなく、「何」を理由とする人権侵害かと問題を捉え直し、差別や暴力の解消に取り組もうというのである。

コミュニティの連帯を表現する言葉として生まれた LGBT は「LGBT など」という意味を込めて使用され、LGBTs や LGBT+ と表記することもある。前述のように、性的マイノリティを LGBT に置き換えるメリットのひとつは、人権課題を議論する際に「多数派のありようとは異なる人々」という漠然とした対象ではなく、レズビアン、ゲイ、バイセクシャル、トランスジェンダーという「誰」を明らかにすることにあつた。ところが、LGBTs や LGBT+ と表記したところで、文字化されない「その他の存在」は、どうしても社会的に不可視化されてしまう。多様性を「見える化」するために LGBTI や LGBTIQQA といった表記を使用することもあるが、異なる集団のイニシャルを長く連ねていくことにも限界がある。LGBT という言葉を使用することによって「誰」が明らかになるメリットがある一方で、「マイノリティ内のマイノリティ化」という問題も指摘されてきたのである。

また、レズビアン、ゲイ、バイセクシャル、トランスジェンダーというのは、あくまでもアイデンティティに基づくカテゴリーである。そうすると、「LGBT への差別や暴力」と

31 Facebook's 71 gender options come to UK users (The Telegraph 2014年7月17日付) <https://www.telegraph.co.uk/technology/facebook/10930654/Facebooks-71-gender-options-come-to-UK-users.html> (2019年1月取得)

32 Gender Spectrum (2011) Gender Inclusive Schools Toolkit. <http://jasmyn.org/wp-content/uploads/2011/03/Gender-Inclusive-Schools-Toolkit.pdf> (2019年1月取得)



図4 LGBTの人権課題に特化した国連キャンペーンのロゴマーク。平等を意味する等(=)が使用されている

言った場合に、そうしたアイデンティティをもたない人々が議論から排除されてしまうことになる。実は、こうした差別や暴力の被害を被ってきたのは、「そう(LGBT)である」と見なされた人々であって、LGBTに限られないのである。

SOGI という概念を用いることの最大のメリットは、こうした「カテゴリー(政治)の排除」にあると言える。SOGI で焦点化される「何」というのは、LGB ではない「異性愛者」にも関係する SO (性的指向) であり、T ではない「シスジェンダー」(出生時に割り当てられた性別に違和感を抱かず生活している人々) にも関わる GI (性別自認) である。したがって、SOGI を理由とする人権侵害は、「あらゆる人々」に関わる問題であ

り、私たち全員が「当事者」として解消に取り組む必要があるのだと捉え直すことができる。

なお、SOGI という言葉が使用されるようになったのは、2006 年のインドネシアのジョグジャカルタで開催された国際会議あたりからである。この会議において、性的指向や性別自認を理由とする差別が人権侵害であることが改めて確認され、国家はこれについて人権法を適用すべきであるとする「ジョグジャカルタ原則」が採択された。この文書は、国連の公文書や条約機関の刊行物などでも広く引用されている重要文献の一つとなっている。なお、SOGI にジェンダー表現(expression)の E や、生物学的・解剖学的な意味での性的特徴(sexual characteristics)の SC を加えて SOGIE、SOGIESC などと書き表すこともある。

第3節 「LGBTの権利は人権である」

21世紀は「人権の世紀」だと言われ、人種や民族の多様性と同じように、ジェンダーやセクシュアリティの多様性が活発に論じられるようになってきた。しかし逆に言えば、こうなるまでに21世紀を待たなければならなかったとも言える。人種差別、女性差別、子どもの権利など、第二次世界大戦後に人権保障の基盤となる国際人権法の分野が急速な発展を遂げながらも、「マイノリティ」の保護に対する消極性と制度的不備は国際人権保障システム最大の弱点であり続けた³³。障害者権利条約の採択でさえ、2006年のことである。とくに「性」が関連する個別課題は(避妊や中絶、婚姻制度などを含め)宗教的信条や伝統の違いが議論に大きく影響する。異なる価値観が激しく対立するがゆえに、LGBTの権利を人権課題とすることは「国連のタブー」とまで言われてきた。

33 元百合子「マイノリティの権利に関する国際人権基準の進展と課題」、立命館法学 2010 (5/6) : 2987-3008、2010年

国連はしかし、「LGBTの権利は人権である」と明言した上で、これまでにない関心をSOGIを理由とする差別と暴力の根絶に注いでいる。歴史的に重要な転換点となったのは、2011年の国連人権理事会である。世界人権宣言の基本原則が再確認され、性的指向や性別自認ゆえに人びとが受けている差別や暴力に対する「重大な懸念」を示す初の国連人権決議が採択された(日本もこれに賛成票を投じている)。翌年には、潘基文・国連事務総長(当時)が「時はきたれり」と世界に呼びかける歴史的演説を行い、LGBTなどに対する差別と暴力の根絶を目的とした国連のキャンペーンFREE AND EQUAL(自由と平等)の開始を宣言した(図4)。ちなみに、このキャンペーン名は、世界人権宣言「ひとはみな、生まれながらにして自由にして平等」に由来している。そこには、長い沈黙を破って舵を切った国連の決意が込められているのだろう。

キャンペーンの焦点はごく基本的な人権課題である：1) 同性愛に対する嫌悪、トランスジェンダーに対する嫌悪という暴力から人々を守ること、2) LGBTの人々への拷問や非人道的な処遇を禁止し、被害者に対する救済策を設けること、3) 私的空間における成人同性間の合意に基づく性行為を禁止する法律や同性愛を違法とする法律を廃止すること、4) 性的指向や性別自認を理由とした差別を禁止すること、5) LGBTやインターセックスの人々の表現・結社・平和的集会の自由を保障すること³⁴。当たり前すぎるほど基本的な事柄ばかり

表1 世界の同性婚

1	オランダ	2001年4月1日
2	ベルギー	2003年6月1日
3	スペイン	2005年7月3日
4	カナダ	2005年7月20日
5	南アフリカ	2006年11月30日
6	ノルウェー	2009年1月1日
7	スウェーデン	2009年5月1日
8	ポルトガル	2010年6月5日
9	アイスランド	2010年6月27日
10	アルゼンチン	2010年7月22日
11	デンマーク	2012年6月15日
12	ブラジル	2013年5月16日
13	フランス	2013年5月18日
14	ウルグアイ	2013年8月5日
15	ニュージーランド	2013年8月19日
16	英国(北アイルランドを除く)	2014年3月29日
17	ルクセンブルク	2015年1月1日
18	米国	2015年6月26日
19	アイルランド	2015年11月16日
20	コロンビア	2016年4月28日
21	フィンランド	2017年3月1日
22	マルタ	2017年9月1日
23	ドイツ	2017年10月1日
24	オーストラリア	2017年12月9日
25	オーストリア	2019年1月1日
	台湾	2019年5月までに
	コスタリカ	2020年5月までに
	※イタリア(同性婚に準ずる権利を認める法律)	2016年5月11日

出典：EMA日本「世界の同性婚」<http://emajapan.org/promssm/world>(ただし、一部追加)

34 国連人権高等弁務官事務所/山下梓(訳)『みんなのためのLGBTI人権宣言一人は生まれながらにして自由で平等』合同出版、2016年

りなのだが、現実の問題として、成人同性間の合意に基づく性行為を禁止する法律や同性愛を違法とする法律をもつ国の数は70を超え、その内の数カ国においては死刑判決が言い渡されることがある³⁵。イスラム教圏では、シャリア法によってトランスジェンダーの「異性装」が犯罪化されることがある。そのような法律がない国や地域でも憎悪犯罪やハラスメントが横行している³⁶。ロシアのように、同性愛者の平和的集会を法律で禁止し、不特定多数が集まる場で同性愛者の権利について論じることを禁止している国や地域もある。

しかしその一方では、LGBTの権利擁護に関する各国の取り組みは、短期間に大きな成果を遂げてきた。性的指向に関して何らかの差別禁止法が存在する国は世界70数カ国にのぼり(2017年末現在)³⁷、同性間の婚姻を合憲化している国は25か国を超える(表1)。イタリアで同性婚に準ずる権利を認める法律が成立したことにより、日本はG7(先進7か国)で唯一、同性婚を認めていない国となった。アジアでは、台湾が一番乗りの名乗りをあげている。

第3章 性的指向・性別自認の多様性と日本社会

第1節 「LGBTブーム」の到来

日本社会の対応とは言えば、少なくともこれまでは「ないないづくし」であったと言える。まず、(明治時代の10年間というごく短い期間を除いて)同性愛を犯罪化した歴史がない³⁸。これは表現・結社・平和的集会の自由が保障されているという点と合わせて、世界に誇るべきことである。しかしその一方で、性的指向や性別自認を理由とする差別を禁止する法律がない。そして、婚姻制度における平等も保障されていない。テレビなどで時間帯を選ばず「オネエ系タレント」と呼ばれる芸能人が活躍する日本は、一見するとLGBTフレンドリーな社会である。しかし、身近にいるはずの当事者の存在が見えてこない。LGBTの人口割合がてがたく見積もっても5%だというならば、1クラス40人に1~2人の当事者がいるはずである。ましてやLGBTのTより同性愛者・両性愛者の方が数は圧倒的に多いはずである。それなのに、法律などによる明示的な差別がないこの国で、家族や友人、同僚などでカムアウトしているLGBT(特にトランスジェンダーよりも人数が多いはずの同性愛者)が極端に少ないというのが、日本の大きな特徴であると言える。

国連がSOGIを理由とする差別や暴力の撤廃に本格的に取り組むようになった2000年代あ

35 ILGA : Sexual Orientation Laws in the World-Criminalization 2017. https://ilga.org/downloads/2017/ILGA_WorldMap_ENGLISH_Criminalisation_2017.pdf (2019年1月取得)

36 Human Rights Watch : Violence Against the Transgender Community in 2018. <https://www.hrc.org/resources/violence-against-the-transgender-community-in-2018> (2019年1月取得)

37 ILGA : Sexual Orientation Laws in the World-Protection 2017. https://ilga.org/downloads/2017/ILGA_WorldMap_ENGLISH_Protection_2017.pdf (2019年1月取得)

38 1872(明治5)年に肛門性交を禁止する「鶏姦律条例」が発令され、翌年の「改定律例」で「鶏姦罪」として規定しなおされた。しかし、旧刑法(明治13年制定、明治15年施行)には盛り込まれず、「鶏姦罪」は消滅した。

たりから、そうした海外の動向を伝える日本国内の情報の中で徐々に LGBT という言葉が使用されるようになってきた³⁹。前出の NHK 教育テレビ「ハートをつなごう」の例でいえば、初めて LGBT という言葉を使って特集が組まれたのは 2008 年のことである⁴⁰。2012 年には大手経済誌の 2 誌が同時に LGBT を特集したことが大きな話題を呼び⁴¹、2013 年には行政として初めて淀川区（大阪）が「LGBT 支援宣言」を発表した。渋谷区・世田谷区が「同性パートナーシップ制度」の導入を発表した 2015 年には、「流行語大賞」候補に LGBT が選ばれるのではないかという話題が大衆紙に掲載され⁴²、「LGBT プーム」という言葉が使われるようになってきた。

第 2 節 SOGI の多様性を理由とする困難を解消する国の施策

「プーム」と称される活発な国内動向について、性的マイノリティ／LGBT の理解促進・支援対策という観点でまとめたものが表 2 である⁴³。こうした施策の背景にあるのは SOGI の多様性を理由とする「困難」であり、その具体例としてよく言及されるのは LGBT に高いとされる自殺関連経験率や不登校率である。家族や友人を含む周囲の無理解や拒絶、社会的孤立や孤独感、暴力やいじめなどの被害は、鬱や不安神経症、長期にわたる心的外傷後ストレス障害（PTSD）など、様々なメンタルヘルスの問題を引き起こす原因にもなる。そのことがまた、不登校やドロップアウト、自傷行為や自殺関連行動、あるいはアルコール依存や薬物使用、暴力被害・加害や性感染症などに直面するリスクを生み出すことが、様々な文献で指摘されている（第 3 節を参照のこと）。

時系列でみれば、1997 年の「東京都府中青年の家事件」をめぐる東京地裁の判決を経て 2001 年に法務省がまず動き、2008 年に文部科学省、2010 年に内閣府、2013 年に厚生労働省と、対応する省庁が増えてきた。地方自治体においても、条例や推進プランで LGBT に言及したり、「パートナーシップ制度」を導入するところが増えている。

ごく最近、同性婚を認めないのは、憲法が保障する「婚姻の自由」や「法の下での平等」に反するとして、全国各地の同性カップル 13 組が 2019 年 2 月 14 日、国を相手取り、損害賠償を求めて一斉提訴した。今後の裁判の行方が注目される。

39 例としては「FOCUS 拷問廃止キャンペーン LGBT の人びとに対する人権侵害：性的指向に基づく差別と暴力のない社会をめざして」と題した記事（国際人権団体アムネスティ・インターナショナル日本支部発行のニュースレター 335 号、2002 年 2 月発行）など。

40 前掲 1

41 『東洋経済』7 月 14 日号の特集「日本の LGBT」および『週刊ダイヤモンド』7 月 14 日号の特集「国内市場 5.7 兆円『LGBT 市場』を攻略せよ！」を指す。なおそれ以前にも、早いところで 2007 年に「特集 Lesbian Gay Bisexual Transgender 眠れる市場を掘り起こせ」を掲載した『日経ビジネス』4 月 16 日号の例もある。

42 ジャーナリストの池上彰が「今年の流行語大賞の候補になると思う」と発言したことを指す（産経スポーツ 2015 年 5 月 24 日付）。

43 表 2 については、LGBT 法連合「日本における性的指向および性自認を理由とする困難を解消する国の施策」（2018 年 8 月 27 日）<http://lgbtetc.jp/wp/wp-content/uploads/2018/08/%E3%80%8020180827.pdf>（2019 年 1 月取得）を一部抜粋、都合により加筆修正している。

第3節 文部科学省通知（2015）の背景

文部科学省は、人権教育の指導方法等に関する調査研究会議「人権教育の指導方法等の在り方について」（2008）において、「性的指向（異性愛、同性愛、両性愛）を理由とする偏見・差別」や「性同一性障害者の人権」に言及している。しかし、児童生徒や学校教育に関わるところでは、もっぱら「性同一性障害」への対応としての取り組みが先行してきたと言えよう。

表2 日本国内における取り組み（国の施策を中心に）

判例	- 1997年 東京高裁判決「無関心であったり知識がないということは公権力の行使に当たるものとして許されない」（東京都府中青年の家事件）
法律	- 2003年 性同一性障害の取扱いに関する法律（通称「性同一性障害特例法」）が成立 - 2004年 施行
法務省	- 2001年 人権擁護審議会が発表した「人権救済制度の在り方について」において、同性愛者に対する雇用における差別的取扱い、嫌がらせ、差別表現等の問題があることを認め、性的指向を理由とする社会生活における差別的取扱い、嫌がらせ、差別表現については、新たな行政機関による人権救済制度の積極的救済の対象となることを明記 - 2002年 「人権教育・啓発に関する基本計画」において、「同性愛者への差別といった性的指向に関わる問題」について「その解決に資する施策の検討を行う」と明記 - 2002年 「人権週間強調事項」（2009年からは「啓発活動年間強調事項」）において、性的指向を理由とする差別を明記 - 2004年 「人権週間強調事項」（2009年からは「啓発活動年間強調事項」）において、性同一性障害を理由とする差別を明記 - 2017年 刑法（性犯罪関係）が改正され、被害の相談・捜査・公判などの過程における「性的マイノリティ」への実質的な差別の禁止を行政機関に求める附帯決議
内閣府	- 2010年 『子ども・若者ビジョン』において「性同一性障害者や性的指向を理由として困難な状況に置かれている者等特に配慮が必要な子ども・若者に対する偏見・差別をなくし、理解を深めるための啓発活動を実施します」と明記 - 2010年 「第3次男女共同参画基本計画」に、担当府省を内閣府、法務省、文部科学省、関係府省として、「性的指向を理由として困難な状況に置かれている場合等について実態把握に努め、人権教育・啓発や人権侵害被害者の救済を進める」と明記。また、担当府省を法務省として、「性的指向や性同一性障害を理由とする差別や偏見の解消を目指して、啓発活動や相談、調査救済活動に取り組む」と明記 - 2012年 「自殺総合対策大綱」において、「自殺念慮の割合等が高いことが指摘されている性的マイノリティについて、無理解や偏見等がその背景にある社会的要因の一つであると捉えて、教職員の理解を促進する」と明記

	<ul style="list-style-type: none"> - 2017年 関連機関である日本学術会議が、差別禁止法の制定などを盛り込んだ「性的マイノリティの権利保障をめざして－婚姻・教育・労働を中心に－」を発表
文部科学省	<ul style="list-style-type: none"> - 2008年 人権教育の指導方法等に関する調査研究会議「人権教育の指導方法等の在り方について」で、「性的指向（異性愛、同性愛、両性愛）を理由とする偏見・差別」や「性同一性障害者の人権」に言及 - 2010年 事務連絡「児童生徒が抱える問題に対する教育相談の徹底について」を発出 - 2013年 「性同一性障害の児童生徒」に関する初の全国調査を実施（翌年に結果を公表） - 2015年 児童生徒課長通知「性同一性障害に係る児童生徒に対するきめ細かな対応の実施等について」を発出 - 2016年 『性同一性障害や性的指向・性自認に係る、児童生徒に対するきめ細かな対応等の実施について（教職員向け）』を発表 - 2017年 「いじめ防止対策推進法」に基づく「いじめの防止等のための基本的な方針」が改訂され、別添資料に性的指向・性自認に関する記載が盛り込まれる
厚生労働省	<ul style="list-style-type: none"> - 2013年 男女雇用機会均等法「事業主が職場における性的な言動に起因する問題に関して雇用管理上講ずべき措置についての指針」（通称「セクハラ指針」）の改正により、全ての事業主の措置義務として「職場におけるセクシュアルハラスメントには、同性に対するものも含まれる」ことを明示 ※厚労省担当課長が「性的マイノリティに対する（差別的な）言動もセクハラとみなす」と答弁（第139回労働政策審議会雇用均等分科会） - 2016年 「セクシュアル・ハラスメント防止指針」の改正が決定。「被害を受けた者の性的指向又は性自認にかかわらず、当該者に対する職場におけるセクシュアルハラスメントも、本指針の対象となる」と明記（2017年施行） - 2017年 改正児童福祉法及び児童虐待防止法等の附帯決議として、児童施設に入所する「性的マイノリティ」の子どもへの存在への対応について研究を進めることが求められる
その他	<ul style="list-style-type: none"> - 2016年 国家公務員の人事や処遇などを取り扱う人事院が、人事院規則10-10（セクシュアル・ハラスメントの防止等）の運用について、「性的指向若しくは性自認に関する偏見に基づく言動」が含まれることを明記 - 2016年 総務省が住民票記載事項証明書の発行において、性別欄を省いたものを是認する通知を発出

性同一性障害をめぐる国内動向を先に紹介しておくとして、1996年、埼玉医科大学倫理委員会が性別適合手術を正当な医療行為として承認して以降、日本社会は劇的な変貌を遂げてきた。翌年には、日本精神神経学会が診断と治療に関するガイドラインを策定し、1998年には同大で性別適合手術が実施された。その後、2003年の国会で「性同一性障害者は生活上様々な問題を抱えている状況にあり、その治療の効果を高め、社会的に不利益を解消す

る」⁴⁴ 必要があるとして、「性同一性障害特例法」が成立した。それから14年が経過し、同法律によって戸籍上の性別を変更した事例は約7,800件にのぼる(2017年末現在)⁴⁵。同法が適用されるのは「成人」であり、これまでは「20歳以上」だったが、法定成人年齢の引き下げを主な内容とする「民法改正」に伴い、2022年4月1日からは「18歳以上」に引き下げになる。

いずれにしても、就学期の児童生徒は性同一性障害特例法の対象でもなく、いわゆる「GID(性同一性障害)医療」と呼ばれる医療行為ともほとんど関係ないのだが、全国の主要医療機関の受診者の低年齢化が指摘されている。性同一性障害を主訴とする患者1,138名を調査した精神科医らの報告によれば、自殺関連の経験率は高く(自殺念慮62.0%、自殺企図10.8%、自傷行為16.1%)、そのピークは思春期であるとされる⁴⁶。思春期は焦燥感や抑うつ感、孤立・孤独感など、精神的に不安定になりやすく、二次性徴の発来によってトランスジェンダー当事者が望まない方向に身体的特徴が変化していく時期である。おしゃれや恋愛が気になる年頃で、人間関係も複雑化する。学校生活には、男女別の制服、トイレや更衣室の問題、いじめ問題など、性別違和を抱える生徒の「生きづらさ」につながる原因はさまざまに存在し、学力低下や不登校といった問題につながっている⁴⁷。

こうした児童生徒の直面している問題がにわかに注目されはじめたのは、2006年前後のことである。兵庫県播磨地方の小学生について「心と体の性が一致しない『性同一性障害(GID)』と診断され、教育委員会が女兒での受け入れを認めた」との報道をきっかけに、全国で類似した事例が報告されるようになった。そこで文部科学省は、2010年4月、「個別の事案に応じたきめ細やかな対応が必要であり、学校関係者においては、児童生徒の不安や悩みをしっかりと受け止め、児童生徒の立場から教育相談を行うことが求められております」と述べた事務連絡「児童生徒が抱える問題に対しての教育相談の徹底について」を発出した。2014年には、初の全国調査となる「学校における性同一性障害に係る対応に関する状況調査」(調査期間:2013年4月~12月)の結果を公表し、そこで全国の対応事例などを紹介している⁴⁸。また2015年には、児童生徒課長通知「性同一性障害に係る児童生徒に対するきめ細やかな対応の実施等について」(2015)を発出し、「性同一性障害に係る児童生徒については、学校生活を送る上で特有の支援が必要な場合があることから、個別の事案に応じ、児童生徒

44 2003(平成15)年に参議院本会議で「性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律案」を審議する際に述べられた提出理由より(<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/156/pdf/k071560171560.pdf>)

45 最高裁司法統計より

46 針間克己・石丸径一郎「性同一性障害と自殺」『精神科治療学』25:245-251、2010年

47 中塚幹也「『性同一性障害』を性教育で取りあげる」日本性教育協会『現代性教育研究ジャーナル』No.29:1-6、2013年

48 文部科学省「学校における性同一性障害に係る対応に関する状況調査について」2014年 http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2016/06/02/1322368_01.pdf (2019年1月取得)

の心情等に配慮した対応を行うこと」を求めた。この通知においては、「悩みや不安を受け止める必要性は、性同一性障害に係る児童生徒だけでなく、いわゆる『性的マイノリティ』とされる児童生徒全般に共通するものであること」にも言及している⁴⁹。さらに翌年、『性同一性障害や性的指向・性自認に係る、児童生徒に対するきめ細かな対応等の実施について（教職員向け）』⁵⁰が発表され、ガイドライン的な役割を果たしている。

第4章 学校における対応事例と今後の課題

第1節 全国の対応事例と課題

文部科学省では、2015年の通知に引き続き、『性同一性障害や性的指向・性自認に係る、児童生徒に対するきめ細かな対応等の実施について（教職員向け）』（2016）を発表し、その中で全国の対応事例を紹介している（表3）。同冊子はガイドラインという位置づけではなく、「画一的な対応を求める趣旨ではなく、個別の事例における学校や家庭の状況等に応じた取組を進める必要がある」とも明記されているのだが、その影響は全国に広がっており、「画一的対応」については懸念するところである。

さらに気になるのは「認める」という（個人的には「恩着せがましい」とさえ思う）文言である。「認める」というのは「AもBも認める」ということではなく、児童生徒本人の希望とは関係なく（あるいは希望に反して）使用するトイレや更衣室を指定する、というのが多くの実態であると

聞く。文部科学省では「学校においては、性同一性障害に係る児童生徒への配慮と、他の児童生徒への配慮との均衡を取りながら支援を進めることが重要である」としており、それが主な理由にもなっているようである。しかし、せっかく戸籍とは異なる性別での入学が

表3 学校における支援の事例（文部科学省, 2016）

項目	学校における支援の事例
服装	自認する性別の制服・衣服や、体操着の着用を認める
髪型	標準より長い髪型を一定の範囲で認める（戸籍上男性）
更衣室	保健室・多目的トイレ等の利用を認める
トイレ	職員トイレ・多目的トイレの利用を認める
呼称の工夫	校内文書（通知表を含む）を児童生徒が希望する呼称で記す 自認する性別として名簿上扱う
授業	体育又は保健体育において別メニューを設定する
水泳	上半身が隠れる水着の着用を認める（戸籍上男性） 補習として別日に実施、又はレポート提出で代替する
運動部の活動	自認する性別に係る活動への参加を認める
修学旅行等	1人部屋の使用を認める 入浴時間をずらす

（※）「性同一性障害に係る児童生徒に対するきめ細かな対応の実施等について」（平成27年4月30日児童生徒課長通知）の別紙より

49 児童生徒課長通知「性同一性障害に係る児童生徒に対するきめ細かな対応の実施等について」2015年
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/27/04/1357468.htm（2019年1月取得）

50 文部科学省『性同一性障害や性的指向・性自認に係る、児童生徒に対するきめ細かな対応等の実施について（教職員向け）』2016年

許可されても、ひとりだけ女子トイレの使用が認められない女子がいる、修学旅行で個室に寝かされる生徒がいるということになれば、結果的に周囲への「アウトティング」にもつながる。アウトティングというのは、本人の同意なく、秘匿していた個人情報や周囲に暴露することを意味し、ごく最近では「一橋大学アウトティング事件」が裁判にも発展した例もある。この裁判では、同級生にゲイであることを暴露された大学院生が大学構内で転落死したことについて、学校側の対応に問題があったかどうか争点のひとつになった⁵¹。アウトティングは、本人が築いてきた人間関係を大きく損なう深刻な問題に発展する。

トイレ・更衣室問題の対応においては「男女別室ルール」という慣例が理由として持ち出されるが、別室にする理由によっては、同性愛者の児童生徒もまた排除の対象になりうる。本稿の冒頭で紹介した「東京都府中青年の家事件」をめぐる裁判において争点のひとつになった問題でもある。「周囲の理解、周囲への配慮」が必要な場面もあるだろうが、「周囲」や「マジョリティの総意」を重視する社会でマイノリティの人権課題を論じ、解決することは不可能である。重要なのは、本人の希望やニーズ、意思確認を丁寧に繰り返し行うことである。

トランスジェンダーの生きづらさは、そもそも学校という教育システムや社会全体のあらゆる側面に「男女別」の慣例が持ち込まれていることにも起因している。これについては最近、生徒の制服の見直し⁵²や、公立高校の入学願書にある性別欄の廃止⁵³など、システム全体の見直しが始まっている。

第2節 性同一性障害（者）≠トランスジェンダー

文部科学省通知（2015）においては、「医療機関を受診して性同一性障害の診断がなされない場合であっても、児童生徒の悩みや不安に寄り添い支援していく観点から、医療機関との相談の状況、児童生徒や保護者の意向等を踏まえつつ、支援を行うことは可能である」と述べられているが、実際には診断書の提出を求める教育機関もあると聞く。しかし、就学期の児童生徒は性同一性障害特例法の対象にならず、そもそも小児期の診断については、その妥当性と信頼性を含めて、多くの問題が指摘されているところでもある⁵⁴。

トランスジェンダーという概念は、日本社会ではこれまで馴染みがなく、適当な日本語訳もない。あえて訳せば、「性別越境者」になるが、すでに「性同一性障害者」という語が広く社会的認知を得ている日本国内では、トランスジェンダーの説明として、「性同一性障害者を含む」と付け加えられることも多い。しかし、用語の歴史的背景を踏まえれば、この説

51 アウトティングが引き起こす重大な問題については、東京新聞の連載「アウトティングなき社会へ」などを参照のこと。「同性愛暴露され心に傷 転落死の男子学生「友人関係、苦しい」（東京新聞 2019年2月17日）、「彼は昔の自分」命守る制度を 退職し活動に専念「社会を変える」（2月18日）、「善かれと思っても『暴露』『打ち明けられたら対話を』」（2月29日）

52 「性別に関係なく制服選択可能に 東京・中野区立中 小6 アンケきっかけで」（毎日新聞 2019年1月26日）

53 前掲7

54 前掲26

明には問題がある。トランスジェンダーというのは、「性転換症(者)」や「性同一性障害(者)」といった疾患概念によって自分たちのありようを捉える病理化言説への抵抗として、欧米の当事者運動から生まれた言葉だからである。性同一性障害特例法において性同一性障害者が「生物学的には性別が明らかであるにもかかわらず、心理的にはそれとは別の性別（以下「他の性別」という。）であるとの持続的な確信を持ち、かつ、自己を身体的及び社会的に他の性別に適合させようとする意思を有する者であって、そのことについてその診断を的確に行うために必要な知識及び経験を有する二人以上の医師の一般に認められている医学的知見に基づき行う診断が一致しているものをいう」と定義されている日本のありようは、国際的な潮流からは大きく外れている。

「性同一性障害」という診断名は、国際的な診断基準からすでに削除されている。2013年に発表されたDSM-5という米国精神医学会の診断マニュアルにおいて「性別違和」に名称変更されており、また2018年に約30年ぶりに改訂版が公表されたWHO国際疾病分類(ICD-11)では「性別不和・不一致」という名称に変更され、精神疾患ではないことも明確化されている。

こうした欧米の当事者運動の歴史が共有されていない日本社会では、当事者自身がそれこそプライドと尊厳を込めて「性同一性障害者」を自称することがある。また、LGBTという言葉が広く知られるようになる中で、「トランスジェンダー」を名乗る人も増えた。これとはまた別に和製英語である「Xジェンダー」という自称があることも紹介しておく。

第3節 ダイバーシティ&インクルージョン

「誰も置き去りにしない、取り残さない」(Leave no one behind)という言葉がある。英語圏ではかねてより様々な場面で使用されてきたスローガンだが、最近では、国連が掲げる「持続可能な開発目標」(SDGs= Sustainable Development Goals)の基本理念として紹介されることが多い。SDGsとは2015年9月の国連総会で採択された17分野169項目を指し、「人間・地球および繁栄のため、2030年までに世界が協力して達成すべき国際目標」のことである。「誰も」とは、様々に異なる事情や格差問題に直面している人々のことであり、かけがえのない個性や特性豊かな存在のことでもある。これまでになく量と速度でヒト・モノ・カネ・情報が世界を移動するグローバル化時代ではとくに、多様性との共存・共生・共栄がますます重要な課題となってくる。

SDGsという新しい時代の新しい課題にいち早く反応したのは欧米の経済産業界であり、1990年代から「ダイバーシティ(多様性)マネジメント」を成長戦略の優先課題に挙げてきた。多様な人材雇用と合理的配慮の提供、あるいは働きがいのある人間らしい仕事(ディーセント・ワーク)や仕事と生活の調和(ワークライフバランス)といった取り組みが導入され、その成果がすでに報告されている。ちなみに、日本でダイバーシティ施策といえば、その最優先課題は「女性活躍」であるが、その理由はこの国で女性が「組織内マイノリティ」であり続けている

ことにある。「ジェンダーギャップ指数」⁵⁵の世界ランキングで日本は下から数えた方が早く、2017年度は144か国中114位と過去最低を更新した(図6)。G7(先進7カ国)の最下位であることは言うまでもない。

一方、ランキング上位国では、従来の人種、国籍、性別、年齢、障害の有無といった属性に限らず、価値観、宗教、生き方、働き方、性的指向・性別自認といった次元をダイバーシティ概念の射程内におさめつつ、「ダイバーシティ&インクルージョン」が論じられている。インクルージョンというのは、「排除」の対義語で「包摂・包括」を意味する言葉である。ダイバーシティにインクルージョンが追加された背景には、多様な人材を採用しただけでは活用に結びつかない、という過去の経験と反省がある。重要なのは、「多様な人材を企業組織に受け入れ、それらすべての人々が多様性を活かしつつ、最大限に自己の能力を発揮できると感じられるよう戦略的に組織変革を行い、企業の成長と個人の幸福に繋げようとするマネジメント手法」(=インクルージョン)なのである⁵⁶。

日本の経済産業省でも、2012年度から、ダイバーシティ推進を経営成果に結びつけている企業に対して「経済産業大臣表彰」を実施しているところであるが、とくに本稿の主題である性的指向・



図6 ジェンダーギャップ指数と日本の順位

出典：世界経済フォーラム『ジェンダーギャップ指数報告書』(グラフは2009-2018年度のデータに基づき筆者作成)

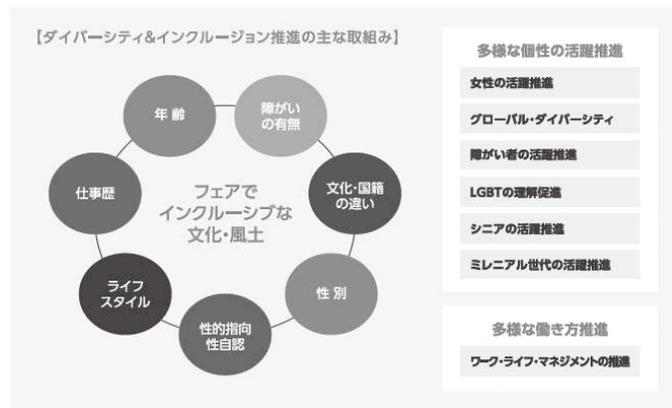


図7 D&Iの推進に関する企業の取り組み事例

出典：第一生命ウェブサイト「ダイバーシティ&インクルージョン：基本的考え方」(2018年1月取得)

55 各国における男女格差を測るジェンダー・ギャップ指数 (Gender Gap Index : GGI) は、世界経済フォーラム (WEF) が毎年発表しているもので、経済、教育、政治、保健という4つの分野で得られたデータで作成される。

56 中村豊「ダイバーシティ&インクルージョンの基本概念・歴史の変遷および意義」、高千穂論叢 52(1)、2017年、54頁

性別自認の多様性に係るダイバーシティ・マネジメントについては、任意団体 work with Pride が海外の先行事例を参考にした「PRIDE 指標」を設定し、取り組みの優れた企業やベストプラクティスを発表するイベントなどを開催している。取引や企業の評価において、ダイバーシティ施策への取り組みが企業の社会的責任（CSR=Corporate Social Responsibility）とみなされるばかりでなく、海外との取引や企業評価においては LGBT など性的マイノリティへの対応が先駆的かつ積極的な取り組み姿勢を示す指標とみなされるがゆえに⁵⁷、国内でもこれを経営の基本指針に掲げる企業が徐々に増えている（図 7）。

第 4 節 インクルーシブ教育の基本理念

教育の分野においては、「多様性の尊重」や「共生社会」が謳われながらも、ダイバーシティ施策という点では、経済産業界ほど進んでいるとは言い難い。もっとも、インクルージョンそのものは、教育や福祉の分野において新しい概念ではない。その歴史的転換点となったのは 1994 年の「サラマンカ声明」⁵⁸ で、ユネスコ（UNESCO）とスペイン政府共催でサラマンカで開催された「特別なニーズ教育に関する世界会議：アクセスと質」で採択された宣言のことを指す。障害者権利条約（2006）やその他国内法の改正などを経て、「インクルーシブ教育」と共に議論が重ねられてきた重要な主題である。しかし逆にこうした経緯があるからこそ、中央教育審議会初等中等教育分科会「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための 特別支援教育の推進（報告）」（2012）などに明らかなように、日本国内においてインクルージョンは、障害のある児童生徒に対する特別支援教育という閉じられた文脈で議論されてきたとも言える⁵⁹。

しかし、〈インクルーシブ教育＝特別支援教育〉ではないことは、「サラマンカ声明」やユネスコ（UNESCO）が策定した次の定義にも明らかである。「インクルージョンとは、学習、文化、コミュニティへの参加を促進し、教育における排除と教育からの排除をなくしていくことを通して、すべての学習者のニーズの多様性に着目し、これに対応するプロセスのことである。インクルージョンは（中略）教育内容、アプローチ、構造と戦略の変更と修正を伴うものである。」（ユネスコ『インクルージョンのガイドライン』2005 年、13 頁）⁶⁰

つまり、インクルーシブ教育とは、障害の有無に限るのではなく、人種や民族、国籍、性別、宗教、経済的格差、性的指向・性別自認などの違いにかかわらず、すべての学習者のニーズの多様性に対応することがインクルーシブ教育である、ということであり、冒頭で紹介し

57 柳沢正和、村木真紀、後藤純一『職場の LGBT 読本：「ありのままの自分」で働ける環境を目指して』実務教育出版、2015 年

58 正式名称は「特別なニーズ教育における原則、政策、実践に関するサラマンカ声明」

59 中央教育審議会初等中等教育分科会「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための 特別支援教育の推進（報告）」2012 年

60 UNESCO: *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*, 2005, p.13（インターネットで全文ダウンロード可）

たSDGsの基本理念「誰も置き去りにしない、取り残さない」そのものである。SDGsに話をもどせば、これが「何をすべきか」という行動目標ではなく、「2030年に世界がどのような状態になっていなければならないか」という到達目標であるという点に注目したい。この意欲的な姿勢で強調されるのは、具体的な行動を起こす必要性である。「はじめに」で述べたように、「多様性の尊重」をスローガンに掲げ、「みんなちがってみんないい」というだけでは、リップサービスで終わってしまう。

さいごに

性については「専門家」でさえ未知の分野が多い。「何がどうである」（事実）、「何がどうであるかもしれない」（推測・仮説）、「何がどうであるべき」（規範・価値）ということは明確に区別されるべきであるが、実際はそうでないことも多い。とくに性（セクシュアリティ）に関する「常識」に個人のある種の感情や態度が伴わないものではなく、個人の感情や態度あるいは社会の都合は「事実」を変色させてしまうことさえある。ここでいう「個人」は、一般市民はもとより、医者や研究者などの「専門家」や、LGBTの「当事者」も含まれる。こうした事情を意識するかしないかで、何を学ぶか、どう学ぶかも大きく変わってくる。

研修会や講演会の主な目的は「正しい知識と正しい理解」にあるとされるわけだが、性の多様性に関してはカタカナやアルファベット表記が多く、「ついていけない」という声も漏れ聞こえてくる。そうした反応は実に正しい。人間の性はそれほど多様で複雑なものであり、容易に理解できるものでもなければ、簡便に説明できるものでもない。新しい用語や概念が次々に登場するというのも、科学的知見とはそういうものである。かつての「常識」は、新しい知見によって修正され、変更が加えられる。

私は、こうした研修の目的として重要なのは、用語や概念に関する知識の伝達ではなく、問題の捉え直しにこそある、と考えている。知識は後からついてくる。性別や人種などと同じく、性的指向・性別自認を理由とする「生きづらさ」や困難が存在し、それはけっして「個人の問題」ではなく、人権課題なのであるという明確な認識をもつことがまずは求められる。その上で、改めてダイバーシティ施策やインクルーシブ教育、SDGsが掲げる理念をLGBTの児童生徒に置かれた状況に照らして、どういった対応が「人権的アプローチ」あるいは「合理的配慮」と言えるのかを検討するという、この順序が重要だと考えている。

学校の対応には、先行事例やマニュアルに沿った画一的なものではなく、個別化した問題に対する柔軟さが必要であり、とくにインクルーシブ教育の環境整備（合理的配慮の提供を含む）には具体的な修正と変更が求められることになり、現場の自助努力だけでは対応しきれない問題も多い。十分な支援も資源もないところで、教職員が孤軍奮闘するような状況にならないよう、よりマクロなレベル（地方自治体や国）における支援体制の充実が必要であることは言うまでもない。

あとがき

野津隆志

本年度の研究紀要のテーマは「社会的包摂と共生社会の実現」である。研究推進委員会は、これまで4年間にわたり社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）を研究テーマにしてきた。

研究紀要第十七輯の「あとがき」でも述べたように、社会的包摂の考え方は、1970年代ヨーロッパ諸国で注目され、その後世界に普及していった。社会的包摂は、社会で孤立し排除されている人々や、社会的に弱い立場にある人々を社会の一員として包み込み、支え合うことである。現在、社会的包摂の考え方は、人権保障や社会福祉の分野でさかんに議論されている。

社会的包摂が注目されるようになった背景には、現代の日本社会がまさに包摂の対極にある排除や孤立の蔓延する社会に進んでいるのではないかという危機感がある。現在、地域社会では相互扶助や共同体意識が希薄となり、個人の生活の孤立化と無縁化が進んでいる。また一方で、格差社会とも呼ばれ、社会から取り残され、排除される人々も増加している。

孤立した人々や社会の周辺部に取り残された人々の人権を守り、「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。

一方、目を海外に転じてみると、孤立や排除の問題は日本だけではなく、海外でも同じ問題が指摘されていることが分かる。

たとえば、欧米の企業でも従業員の孤独による生産性の低下、心理的・身体的健康の低下が大きな問題になっている。孤独が組織や個人のパフォーマンスに悪影響を与えることが、ビジネス雑誌で特集されている（ダイヤモンド・ハーバード・ビジネス・レビュー 2018年6月号）。

また、イギリスでは2018年に「孤独担当大臣」が新設された。イギリスの孤独問題の深刻さをインターネットの記事は次のように伝えている。

- ・イギリスでは、900万人以上の人々が常に、もしくはしばしば「孤独」を感じており、その3分の2が「生きづらさ」を訴えている。
- ・月に1度も友人や家族と会話をしないという高齢者（65万人）の人口は20万人にのぼった。週に1度では36万人になる。
- ・身体障害者の4人に1人は日常的に「孤独」を感じており、18～34歳の中では3分の1以上になった。
- ・子どもを持つ親たちの4分の1が常に、もしくは、しばしば「孤独」を感じている。
- ・400万人以上の子どもたちが「孤独」を訴え、チャイルドライン（相談窓口）の支援を受けた。（インターネット記事：2019年2月10日閲覧https://www.huffingtonpost.jp/2018/01/17/may-loneliness_a_23336292/）

こうした世界全体の孤立や排除の問題の深刻化を考えると、社会的包摂の重要性にあらためて気づかされる。

本年度の紀要でも包摂と排除の問題をさまざまな対象と視点から論じていただいた。

執筆されたテーマは「子どもの虐待」「高齢者の貧困」「刑の執行を終えて出所した人の支援」「LGBT/性的マイノリティと学校教育」といった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の一部を簡単に紹介しておきたい。

才村 純委員には「子ども虐待防止のための支援活動－社会的包摂と共生社会の実現をめざして－」を執筆いただいた。

全国の児童相談所に寄せられる虐待相談が増加している。子ども虐待をめぐる問題や事件が毎日マスコミで報道されている。論文は、虐待問題を防止するための課題について社会的包摂の観点から考察し子育てや虐待に苦しむ家族を排除するのではなく、地域社会の一員として包み込み、市民同士が支え合うことが極めて重要となる。そのためには行政や市民は何をすべきかについて考察している。

まず論文では、虐待相談件数の増加が虐待そのものの増加ではなく、さまざまな要因が関係していることを述べている。虐待問題に対する社会の関心や理解が進展した結果、以前であれば虐待として認識されなかったものが虐待として認識されるとともに、国民全体の通告意識が高まった結果と考えられる。

また子育てをする親への興味深い調査も紹介されている。子育てをする親は「子育てを大変」と感じており、わが子を出産するまでに他人の赤ちゃんに接する機会を持たない、さらに、お互いに愚痴をこぼしたり相談したりできる仲間を持たない傾向がある。こうした環境にある親たちは子育てに不安感をもち、イライラし、子育て困難感をもつのである。

こうした現状を前提として、論文では虐待対応の基本理念として児童虐待防止法が紹介されている。同法は、「児童虐待が児童の人権を著しく侵害し、その心身の成長及び人格の形成に重大な影響を与える（略）ことにかんがみ、（略）児童の権利利益の擁護に資することを目的とする」としている。すなわち、児童虐待は子どもに対する著しい人権侵害であることから、子どもを虐待から守り、その権利や利益を守ることがこの法律の目的である。

また、子どもの権利利益のための理念として子どものウェルビーイング（well-being）を保障することが重要である。ウェルビーイングは「権利が尊重されるいい環境の中で生まれ育つことにより、子どもが遺憾なく自己実現（自己の可能性の発揮）を図り、生き生き伸び伸びと育っている状態」である。

小辻寿規委員には「高齢者の貧困への支援－社会的孤立問題を中心に－」を執筆いただいた。

各種の調査によれば、高齢者数全体の推移は今後ほぼ横ばいであることが予想されるが、高齢者の中でも一人暮らし世帯が増加する傾向にある。さらに深刻なのが高齢者の中でも生活保護受給者が増えていることである。2016年の時点で、生活保護受給世帯の50%以上を高齢者が占めるようになっている。同時に、低所得者層ほど「頼れる人がいない」という傾向がみられ、低所得者層が社会的孤立に陥る危険がある。

こうした状況をふまえ、論文では生活困窮に陥った高齢者の生々しい事例、彼らに対する適切な支援の仕組みや先進的な取り組みを紹介している。金銭面等での支援以外に今、必要とされている支援が高齢者も含む住民間の相互扶助である。厚生労働省は相互扶助の促進のために、人々が様々な生活課題を抱えながらも住み慣れた地域で自分らしく暮らしていけるよう、地域住民等が支え合い、一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていくことのできる「地域共生社会」の実現を掲げている。地域共生社会の実現のためには、①地域課題の解決力の強化、②地域丸ごとのつながりの強化、③地域を基盤とする包括的支援の強化、④専門人材の機能強化・最大活用を柱に住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりが重要である。

「地域共生社会」の実現のための取り組みとして、特に詳しく紹介されているのが高齢者のための「コミュニティカフェ」である。コミュニティカフェは「地域の茶の間」、「子ども食堂」、「まちの縁側」、「ふれあいの居場所」、「ふれあいサロン」などさまざまな呼び名で全国に普及しつつある。コミュニティカフェは、孤立した高齢者を地域が包摂する福祉的な役割を持つだけでなく、イベントや地域の魅力発見、そして地域への観光客誘致へも繋がる可能性があり、地域活性化への積極的な役割が期待されている

前田忠弘委員には「刑の執行を終えて出所した人々の生活支援－地方公共団体と地域社会の挑戦－」を執筆いただいた。

従来、刑の執行を終えて出所した人々の社会復帰や再犯防止対策は、主に刑事司法機関や矯正保護機関によって取組まれてきた。そのため再犯防止施策については、地方公共団体は積極的な関与を行ってこなかった。

しかし、2016年に「再犯の防止等の推進に関する法律」が制定され、2017年に「再犯防止推進計画」が閣議決定された。これらの法改正では、犯罪や非行を行った者を地域社会において支援するという社会的包摂の発想が示されている。刑の執行を終えて出所した人、起訴猶予、執行猶予を受けて刑事制度を離脱した人に対して地方公共団体がハブとなり、多機関連携による「更生保護ネットワーク」の構築が模索されている。

論文ではこうしたネットワーク構築のための前提となる課題が詳細に紹介されている。たとえば、2000年代に入り、各自治体が生活安全条例を制定している。これは、地域住民の生活の安全に対する不安感の増大を背景として制定され、警察が行政や地域社会と連携して、犯罪・事故・災害を未然に防止する「地域安全活動」を目的としている。しかし、一方で安

全なまちづくりは、障がい者、ホームレス、酩酊者、外国人に「不審者」の烙印を押すおそれもある。不審者情報や地域安全活動、安心・安全なまちづくりは、少数者の排除、地域住民相互の信頼関係や安心感の喪失につながる危惧もある。

こうした現状をふまえ、論文では全国に先駆けた取組みを展開する明石市の事例が紹介されている。明石市は2018年12月、「明石市更生支援及び再犯防止等に関する条例」が可決された。明石市では、「つなぐ」（関係機関等によるネットワーク構築）・「ささえる」（継続的支援のコーディネート）、「ひろげる」（市民への啓発活動）を3つの柱として、更生支援の取組みを行っている。しかしここでも、ネットワークを構成する福祉や医療の現場、地域社会の団体や地域住民は、従来、再犯防止や犯罪者処遇との関わりは希薄であったために、この分野における情報や理解は十分ではない。今後、地域社会の入口に帰還した者に対する不安や危惧をいかに解消するかが大きな課題なのである。

東優子委員には「LGBT／性的マイノリティと学校教育－誰ひとり取り残さない教育のありようについて－」を執筆いただいた。

近年、「性的マイノリティ」の権利保障が注目されてきた。しかし、「性的マイノリティ」をめぐるのは、その名称をどうするかという「入り口」の部分だけでも大きな議論がある。それだけこの分野が研究的にも実践的に新しい分野であることを示している。

論文では、「同性愛」「性的マイノリティ」「LGBT」などのことばをめぐる、性的指向や性別自認についての多様性がどう語られてきたか歴史的に解説している。近年では性的指向（sexual orientation）と性別自認（gender identity）の略語である SOGI（ソジやソギと呼ばれる）という言葉も使用されるようになってきている。

2006年にインドネシアのジョグジャカルタで開催された国際会議では、性的指向や性別自認を理由とする差別が人権侵害であること、国家はこれについて人権法を適用すべきであることが確認された。この会議の成果は「ジョグジャカルタ原則」と呼ばれ、国際的に性的指向や性別自認を人権として認めていく国際的潮流が作られた。

日本ではようやく2016年に文部科学省が『性同一性障害や性的指向・性自認に係る、児童生徒に対するきめ細かな対応等の実施について（教職員向け）』（2016）を発表し、対応が模索されている。教育現場での対応で最も基本となるのは、インクルーシブ教育の理念である。論文では、障がいの有無、人種や民族、国籍、性別、宗教、経済的格差、性的指向・性別自認などのさまざまな違いにかかわらず、すべての学習者のニーズの多様性に対応することがインクルーシブ教育の理念であることが主張されている。

研究推進委員会及び執筆者紹介（論文掲載順）

才村 純（さいむら じゅん） ※ 執筆者兼務

東京通信大学人間福祉学部教授、博士（社会福祉学）

関西学院大学人間福祉学部非常勤講師

大阪府児童相談所児童福祉司、大阪府福祉政策課主幹、厚生省児童家庭局児童福祉専門官、
関西学院大学人間福祉学部教授などを経て現職

児童福祉論、ソーシャルワーク論

著書（単著）

「子ども虐待ソーシャルワーク論 - 制度と実践への考察」有斐閣、2005年

「図表でわかる子ども虐待 - 保育・教育・養育の現場で活かすために」明石書店、2008年

「ぼくをたすけて - 子どもを虐待から守るために」中央法規、2004年

著書（編著）

「保育者のための児童福祉論」樹村房、2008年

「子ども家庭福祉とソーシャルワーク」有斐閣、2009年

「児童や家庭に対する支援と子ども家庭福祉制度」ミネルヴァ書房、2015年

著書（共著）

「新・保育士養成講座・児童福祉」全国社会福祉協議会、2015年

「社会福祉学習双書 2015：児童家庭福祉論」全国社会福祉協議会、2015年

論文

「児童虐待の対応に伴う児童相談所への保護者のリアクション等に関する調査研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要第39集』p307-352、2003年

「児童相談所における虐待対応業務の実態と課題」『子どもの虹情報研修センター紀要』第5号、p 13-22、2007年

「保育所、学校等関係機関における虐待対応のあり方に関する調査研究」『厚生労働科学研究（子ども家庭総合研究事業）平成18年度総括研究報告書』p1-160、2007年

「法改正に伴う児童相談所の現状と課題」『子どもの虐待とネグレクト』vol.11 No.1、p26-33、2009年

「2010年度学会回顧と展望 - 子ども家庭福祉部門」『社会福祉学』vol.52-3、p119-132、

2011 年

「虐待防止における母子保健の課題 - 死亡事例の検証結果からの考察」『子育て支援と心理臨床』vol.7、p76-79、2013 年

「災害時における児童福祉職員の派遣システム及び児相福祉活動に関する研究」『厚生労働科学研究費補助金（厚生労働特別研究）平成 23 年度研究報告書』p1-244、2014 年

小辻 寿規（こつじ ひさのり） ※ 執筆者兼務

京都橘大学現代ビジネス学部助教、修士（社会学）
地域社会学・まちづくり・市民社会論

著書（共著）

立命館大学生存学研究センター監修・渡辺克典編『知のフロンティア—生存をめぐる研究の現場』ハーベスト社、2017 年

論文（本研究に関するもの）

「既存喫茶店のまちの居場所への変化過程の一考察—喫茶 YAOMON の事例より—」『京都橘大学大学院文化政策学研究科研究論集』第 12 号、2018 年、61-72

「『まちの居場所』の終了過程と終了要因の一考察—ふれあいサロン上京の事例より—」『京都橘大学大学院文化政策学研究科研究論集』第 11 号、2017 年、31-42

「『まちの居場所』の誕生と変遷」『創地共望—立命館大学地域情報研究センター紀要—』第 2 号、2013 年、26-38

「まちの居場所の研究—まちの学び舎ハルハウスの事例より」『生存学研究センター報告書』第 19 号、2013 年、79-97

「孤立させないまちづくりのために『まちの居場所』をどう支えていくのか」

『人間会議』2012 年冬号、2012 年 154-159

「高齢者社会的孤立問題の分析視座」『Core Ethics』第 7 号、2011 年、109-119

「脱無縁社会—社会的孤立問題に対する市民からのアプローチ—」『福祉のひろば』第 493 号、2010 年、26-27

前田 忠弘（まえだ ただひろ） ※ 執筆者兼務

甲南大学法学部 教授
刑事政策学 司法福祉論 少年法

著書（共著）

- 『刑事政策のすすめ』 法律文化社 2003年
- 『刑事政策がわかる』 法律文化社 2014年

論文

- 「西オーストラリア州の量刑と犯罪者処遇」 甲南法学 51 巻 4 号 2011 年
- 「わが国における非行少年の地域社会への再統合の課題」 『刑事法理論の探求と発見』 成文堂 2012 年
- 「スウェーデンの少年司法」 比較法研究 76 号 2014 年
- 「刑事司法・刑事政策における福祉的支援」 『浅田和茂先生古稀祝賀論文集・下巻』 成文堂 2016 年
- 「スウェーデン少年法制における司法と福祉」 『新時代の比較少年法』 成文堂 2017 年
- 「福祉につながるための刑事施設医療のあり方」 矯正講座 37 号 2018 年
- 「オーストラリアにおける新しい刑事司法政策のアプローチ」 『司法と福祉の連携の展開と課題』 現代人文社 2018 年

東 優子（ひがし ゆうこ） ※ 執筆者兼務

大阪府立大学大学院人間社会システム科学研究科 教授、博士（人文科学）
性科学・ジェンダー研究

共著（LGBT / SOGI の多様性に関する最近のもの）

- 『トランスジェンダーと職場環境ハンドブック～誰もが働きやすい職場づくり～』 日本能率協会マネジメントセンター（2018）、『性について語る、学ぶ、考える』 日本性教育協会（2017）、『教育福祉学の挑戦』 セセらぎ出版（2017）、『新・精神保健福祉士養成講座 2 精神保健の課題と支援』 中央法規出版（2017）、『よくわかるジェンダー・スタディー

ズ』ミネルヴァ書房（2013）、『子どもの医療と生命倫理 第2版（改訂増補版）』法政大学出版社（2012）、『よくわかるスクール・ソーシャルワーク』ミネルヴァ書房（2012）、『思春期の性の問題をめぐって』診断と治療社（2011）、『性同一性障害 ジェンダー・医療・特例法』御茶の水書房（2008）

単著論文（LGBT / SOGI の多様性に関する最近のもの）

「LGBT / SOGI をめぐる国際社会の動向と日本社会のこれから」モダンフィジシャン 39(5), 2019

「LGBT の T をめぐる社会的孤立」ボランティア研究 3, 2018

「ジェンダーの多様性をめぐる概念の登場と変遷」女性心身医学 22(3), 2017

「LGBT を排除しない性教育のあり方」保健の科学 58(6), 2016

「トランスジェンダー概念と脱病理化をめぐる動向」こころの科学 (189), 2016

「LGBT の人権と医療」精神科治療学 31(8), 2016

「ジェンダーの多様な子どもたちの健康と権利」小児科 57(11), 2016

「家族の多様化をめぐる価値観の対立」女性学講演会 19(1), 2016

「LGBT/LGBTI の「性の権利」をめぐる国際社会の動向と日本社会」精神療法 42(1), 2016

「排除と包摂のせめぎあい：LGBT をめぐる近年の動向」アステイオン (83), 2015

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

『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ー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

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

『多文化児童の未来をひらくー国内外の母語教育支援の現場から』学術研究出版
2017年5月（松田陽子、落合知子、野津隆志編著）

『私の赤ちゃんは先生です』学術研究出版 2018年5月

論文

「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

「赤ちゃん先生クラスが小学生に与える効果－絵シート・アンケート調査の分析より－」梅野智美と共著 兵庫県立大学 商大論集 69巻 1, 2号 2017年

研究紀要第二十輯

平成 31 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