

目次

人間福祉学研究

Japanese Journal of Human Welfare Studies

2022.12 Vol.15 No.1

◆巻頭言

虐待対策の政治的貧困を嘆く

一人材の養成・確保に向けた長期的戦略を才村 純 3

◆特集

社会的コストの観点から社会福祉に向き合う才村 純 7

【特集論文】

ソーシャルワークの「価値」と「社会的コスト」川向 雅弘 9

社会保障を支える財政制度についての考察小西砂千夫 25

介護サービスの質向上に向けたマネジメントの

仕組みと機能面からみた課題川越 雅弘 41

ソーシャルワーク実践のアウトカム評価と社会的コスト

ーソーシャルワークの経済的価値の可視化を目指してー李 政元 55

移動環境のユニバーサルデザイン推進過程での

支払意思額研究の重要性と課題西山 敏樹 67

◆書評

『子ども虐待事例から学ぶ統合的アプローチ

ーホロニカル・アプローチによる心理社会的支援』伊藤嘉余子 81

Re: 千賀 則史

◆新刊紹介 87

◆編集内規・投稿規程・執筆要領・投稿原稿募集のお知らせ 91

◆編集後記 101

Contents

Japanese Journal of Human Welfare Studies

2022.12 Vol.15 No.1

◆ Foreword

- Develop a long-term Strategy for Cultivation and Recruitment of
Human Resources involved in Child Abuse PreventionJun Saimura 3

◆ Special issue

- Considering Social Welfare from the point of view of Social CostsJun Saimura 7

【Feature articles】

- The “value” and “social cost” of social workMasahiro Kawamukai 9

- On the fiscal system that supports social security servicesSachio Konishi 25

- Management mechanisms for improving the quality of long-term
care and related issues from a functional perspectiveMasahiro Kawagoe 41

- Outcome evaluation and social costs in social work practice:
Toward visualizing the economic value of social workJung Won LEE 55

- The importance and problem of research of a citizen’s
willingness to pay for a universal design promotion process
in the mobility environmentToshiki Nishiyama 67

◆ Book review

- Learn about Integrated Approaches from Child Abuse Cases:
Psychosocial Support through Holonical ApproachKayoko Ito 81
RE : Norifumi Senga

◆ New book introductions 87

◆ Submission guidelines 91

◆ Editor’s comment 101

巻頭言

虐待対策の政治的貧困を嘆く —人材の養成・確保に向けた長期的戦略を

東京通信大学名誉教授 才村 純

2022年は“ウィズコロナ”への政策転換が図られ、社会生活にも少し明るい兆しが見えてくるかと期待していた矢先、とんでもない出来事が起き、再び私たちは暗闇と恐怖のどん底に突き落とされることになった。ウクライナ戦争と旧統一教会問題である。愚かな一人の指導者が引き起こした武力による一方的な侵略行為により、どれだけ多くの生命が失われ、どれだけ多くの人が安寧な日々の生活を一瞬のうちに奪われ、どれだけ多くの人が深い心の傷を負ってしまったことか。弱い立場にある高齢者、女性、障害者、子どもなどの置かれた状況が特に気がかりである。また、元総理への凶行をきっかけに顕在化した世界平和統一家庭連合（旧統一教会）の問題。家庭崩壊、生活困窮、虐待、自死など信者家族の凄惨な状況は目を覆うばかりである。穏やかな日々、平和な家族生活が一つの教団のパワーによって崩壊していく恐ろしさと理不尽さ。とりわけ親が信者である子どもにとって、本来自分に向くべき肉親の心が自分から離れていく不安・絶望感はいかばかりであろう。

突如として起きたこれらの出来事に唖然とするばかりであるが、私たち人間福祉に関わる者として、これら深刻な人権侵害にどう関わっていくのか、重い課題を背負うことになった。震災や風水害などの天災ではなく、これらの事象は100%人

間が引き起こしたものであるだけに一層悔しい。しかし、人間が引き起こした人災である以上、そこから生じる諸々の課題は、それがどんなに困難なものであっても人間が解決することは可能であると信じたい。

人災といえ、子どもの虐待死が絶えないことも政治的貧困が引き起こした人災にほかならない。2000年代に入り、児童虐待防止法の制定など虐待防止に向けた取り組みが積極的に進められている。にもかかわらず、日本小児科学会(2016)の推計では年間350人程度の子どもの親の虐待によって命を落とし、厚生労働省(2021)の調査でも虐待死事案は減少どころか増加傾向にある。悲惨な事案が起きる度に、人々は親に対し「鬼のような親」と無責任な非難をし、マスコミは児童相談所（児相）や市町村の対応を批判、児相などの幹部はマスコミの前で謝罪し、といったことが幾度となく繰り返されてきた。虐待死が一向に減少しない背景には、社会構造的な問題があると捉えるべきである。

最も重大な問題は、欧米諸国に比して社会的養護、とりわけこれを担う人材に驚くほどコストが投入されてこなかったことである。日本社会事業大学社会事業研究所(2016)の調査では、社会的養護費用の名目GDPに占める割合は、アメリカ2.6%、カナダ2.6%、ドイツ0.23%に対し、わが

国は0.02%と、アメリカやカナダの実に130分の1、ドイツの10分の1以下となっている。虐待を受けた子どもは親からネグレクトされ、社会からもネグレクトされてきたと言える。

その結果、虐待対応の最前線は大変厳しい状況に置かれている。例えば児童福祉司の数は、児童虐待防止法が制定された2000年以来約3倍に増え、3,817人となったが、この間虐待相談件数は11,631件から159,838件へと約14倍に増えており、児童福祉司が担当する虐待相談件数は1人当たり平均10件弱から40件強へと大幅に増えている。児相によっては、1人が100件前後を担当しているところもある。しかも、わが国の児童福祉司は虐待相談以外にも非行や障害相談など様々な相談に対応しているのである。欧米ではソーシャルワーカー1人当たりのケース数は10件～20件と言われている。欧米の研究者が日本の実情に対し、口を揃えて“incredible”“crazy”と驚く所以である。このような状況において現場の疲弊は甚だしく、バーンアウトの問題が深刻化している。的確な対応をいくら強く求めても、どうにもならない構造となってしまうている。

2018年に起きた結愛ちゃん事件などを踏まえ、同年12月、国は「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」を策定し、2022（令和4）年度までの4年間に児童福祉司を2020人程度増やし5,260人とする方針を打ち出した。それでも児童福祉司1人当たりの管轄人口は23,000人にのぼる。増沢（2014）の調査によれば、ソーシャルワーカー1人当たりの管轄人口は、アメリカ（ロサンジェルス（郡）2,500人、スウェーデン2,400人であるのに対し、わが国では東京都中央児相は35,000人、愛知県一宮児相は31,000人と、10倍以上の人口規模である。和田ら（2014）は、「そもそも凄惨な事例『のみ』で矢継ぎ早に政策が動いてしまうと、十分なりソース（予算や人員、制度）なしに実行されるので、現場は疲弊し、子どもやその家族によりよいケアができなくなってしまうのがわが国の現状です」と指摘している。今

こそパラダイムシフトともいうべき抜本的増員が必要であり、これを可能にするのは政治である。

とりわけ重要なのは、人材の養成・確保・育成策についての戦略をしっかりと立てることである。人手不足に喘ぐ現場にとって今回の増員は無論望ましいことではあるが、果たして短期間にどれほど多くの児童福祉司を確保できるだろうか。苛烈な職場である児相を希望する人は少ない。このため自治体間で人材の奪い合いになっている。仮に確保できたとしても、ベテランの職員が大量に入ってくる新人の教育に追われ、虐待対応が後回しになるようであれば本末転倒である。虐待対応は児相だけが担うものではない。家族保全や家族再統合支援などは民間に委ねるべきであるとの意見もある。今こそ虐待対応システムの全体像を描出し、それぞれの機関や専門職の役割を明確にした上で、役割遂行に見合った十分な人員を確保・育成することが重要であり、そのための中長期的なビジョンを掲げる必要がある。

人材に関してもう一つ重要な課題は専門性確保である。2022年春の児童福祉法改正により、「子ども家庭ソーシャルワーカー（仮称）」が新設されることになったが、これで虐待対応に当たるソーシャルワーカーの専門性が確保されるとは思えない。虐待対応には専門的な知識や技術に加え、経験の蓄積が特に重要であり、そのためには、虐待対応の仕事をライフワークとして自信と誇りをもって取り組める環境整備が必要である。しかし、新制度がそのようなインセンティブになるとは思えない。本稿では人材の量的確保についての記述にとどめ、専門性確保の課題については他の機会に譲ることとする。

わが国では未曾有の勢いで少子化が進んでいる。次代の担い手である子どもたちが減少する一方、虐待を受けたら、虐待とまでは言えなくても、例えば夫婦喧嘩が絶えなかったり勉強や塾通いなどを強制されて辛い日々を送っている子どもたち、親がスマートフォンに夢中になっているため寂しい思いをしている子どもたちが増え続けて

いる。このように健全な育ちを阻害された子どもたちが世代間で拡大再生産されていく。そう考えると、社会が考える以上にこの問題は深刻である。

和田ら（2014）は、虐待によって子ども自身が失う利益や医療費、生活保護の増大などの社会的コストを推計し、児童虐待に係る社会的コストは年額約1.6兆円にのぼること、これは東日本大震災における福島県沿岸部の被害額1.9兆円に迫る額であることを明らかにした。言うまでもなく虐待問題は子どもにとって重大な権利侵害問題である。と同時に国家にとっても存亡に関わる重大な問題である。

本誌の特集では、「社会的コストの観点から社会福祉に向き合う」をテーマとしているが、虐待問題は将来のわが国の担い手の育成に関わる問題であると同時に、社会的コストの観点からは国民の税負担の問題でもある。虐待問題についても社会的コストの視点から研究を進め、エビデンスを蓄積し、その成果を社会に発信し、今虐待対策に抜本的なコストを投入しなければ、将来必ず国民に付けが回ってくること、つまり虐待対策へのコスト投入は先行投資であるとの国民的合意を形成していくことも重要である。

「虐待対策は票にはならない」と言われる。子どもに選挙権がないからである。虐待問題に対する国民の認識の変化が政治家を突き動かせればと切に願う。

注

日本小児科学会（2016）「パイロット4 地域における、2011年の小児死亡登録検証報告—検証から見えてきた、本邦における小児死亡の死因究明における課題」『日本小児科学会雑誌 120(3)』662～672

厚生労働省、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（2021）「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について—第17次報告」

日本社会事業大学社会事業研究所（主任研究者：木村容子）（2016）「社会的養護制度の国際比較に関する研究調査報告書第3報」『平成26年度厚生労働省児童福祉問題調査研究事業課題9』

増沢高（2014）「アメリカ・イギリス・北欧における児童虐待対応について（社会保障審議会児童部会児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会（第3回）提出資料）」

Ichiro Wada, Ataru Igarashi (2014) The social costs of child abuse in Japan. Children and Youth Service Review 46, 72-77

特 集

社会的コストの観点から社会福祉に向き合う

東京通信大学名誉教授 才村 純

和田ら（2014）は、子どもが虐待を受けることで子ども自身が失う利益や医療費、生活保護の増大などの社会的コストを試算し、児童虐待に係る社会的コストは、少なくとも年額約1.6兆円にのぼり、これは東日本大震災の福島県における被害額1.9兆円にほぼ匹敵すると結論づけた。和田らは、データサイエンスの手法を用い、社会福祉学のみならず計量経済学や疫学などの他分野の手法を採り入れ、直接コスト（児童相談所の運営、社会的養護に係る費用等）と、間接コスト（虐待によって死亡した子どもや虐待後の自殺に係る逸失利益、トラウマの治療に必要な医療費、教育機会を奪われたことによる生産性の低下、離婚や犯罪、生活保護受給増加に係るコスト等）について算出した。そして、上記の結論を導き出すとともに、このコストは毎年新規に積み上がっていくことを立証し、児童虐待は、虐待を受けた子ども個人の問題にとどまらず、社会全体に大きく影響する問題であることを指摘した。

また、佐渡ら（2015）は、限られた財源をいかに活用すれば認知症患者や家族の生活の質を向上させることができるか、認知症施策立案の基礎データを得ることを目的として認知症の社会的コストを推計し、2014年におけるわが国の認知症の社会的コストは年間約14.5兆円、2060年には24兆2,630億円にのぼることを明らかにしている。

従来、社会福祉は主として利用者の権利保障と

いう観点からその必要性が論じられてきた。むしろこのことの重要性は言うまでもない。しかし、今後はこれに加え、社会的コストの観点から社会福祉のありようを探ることが一層重要となるのではなかろうか。その主な理由として次のようなことが考えられる。

- ・政策や実践に係る客観的評価や効果の可視化がなされない分野は、聖域化、ブラックボックス化しやすく、福祉ニーズやその充足方法、施策効果における相互の関連性が曖昧になりやすい。例えば、虐待など凄惨な事象は、虐待する当事者への怒りはもちろんのこと、行政や社会に対する怒り、被害に遭った子どもへの憐憫の情など、社会に対し大きな衝撃を与える。このため、その対策については感情論に根ざすことが少なくない。和田（2020）も「そもそも凄惨な事例『のみ』で矢継ぎ早に政策が動いてしまうと、十分なリソース（予算や人員、制度）なしに実行されるので、現場は疲弊し、子どもやその家族によりよいケアができなくなってしまうのがわが国の現状です」と指摘している。福祉に係る社会的コストを明確化することにより福祉ニーズを可視化し、これを充足するにはどのような政策が好ましいのかを客観的な立場から施政者に提示するのは研究者の役割ではないか。

- ・その財源を主として税に依存している社会福祉

にとっては、限られた財源をいかに有効に活用するかといった観点からその必要性や政策効果等が見える化し、広く社会（納税者）の理解を求めていく作業が重要となるのではなかろうか。すなわち、ある政策に係るコストがどれくらいで、将来的にその社会的コストがどのように変化するか、納税者の負担がどのように変化していくのか、費用対効果はどうかといったことなどについて可視化することにより、政策の必要性について社会的コンセンサスを得ていくことが必要ではないか。

- ・政策評価にはユーザーの評価が必要であるが、福祉サービスの利用者の多くがサイレントマイノリティである。このため、利用者の声を可視化し、代弁していくことが極めて重要となるが、社会的コストの視点はそのためにも有用ではないか。
- ・例えば、上記の和田らの研究によれば、虐待対応の直接コストは、人口比を考慮してもわが国は0.1兆円、アメリカは3兆円、30倍異なるとしている。そして、欧米では虐待について将来に及ぶ社会的コストとして分析し、がんや生活習慣病と同様の規模で対策を講じていると報告している。このように、社会的コストとして可視化することにより他分野との比較や国際比較が可能となり、より広い視野から施策の位置づけや必要性を明らかにできるのではないか。

以上から、社会的コストの観点から社会福祉のありようを探ることは極めて重要と考えられ、先進諸国においては予算や人材の配分に関するPDCAサイクルの基盤形成に資するものとして社会的コスト研究が位置づけられているのに対し、わが国では社会的コストに関する研究の必要性についてのコンセンサスが十分得られているとは言えず、研究も殆ど行われていない。

福祉施策が利用者のニーズを充足し、その権利

を十全に保障できるものとなるには、行政、実践現場、研究者の三者の連携が不可欠なはずである。しかし、現実にはお互いの溝は深いと言わざるを得ない。行政は数字を要求するが、実践現場は福祉の営みは数値化できるはずがないと反発し、研究者は「机上の空論」と双方から批判されることが少なくない。利用者や実践現場の営みの実態やニーズを把握し、これを数字を通して見える化し行政や社会に訴えていく社会的コスト研究は、これらの溝を埋める重要な鍵を握っていると考えられる。

そこで、本特集では「社会的コストの観点から社会福祉に向き合う」と題して、社会福祉施策の実態やありようを社会的コストの観点から分析、発信することの可能性や限界、課題について、ソーシャルワーク、行財政学、介護政策、マネジメント学、社会統計、データ解析、都市工学などをご専門とする幅広い領域の専門家の先生方5人にご執筆いただくこととした。

ご多忙の中、企画の趣旨をご理解いただき、ご執筆いただいた各先生方には心からお礼を申し上げますとともに、社会福祉における社会的コスト論の導入の可能性についての議論がさらに深まる一助になることを願う次第である。

注

Ichiro Wada, Ataru Igarashi (2014) The social costs of child abuse in Japan. *Children and Youth Service Review* 46, 72-77

和田一郎 (2020) 「子ども虐待による『社会的コスト』は甚大だ」『東洋経済ONLINE, 2020/1/17』
<https://toyokeizai.net/articles/-/324664> (2022.4.11 アクセス)

佐渡充洋 (2015) 「わが国における認知症の経済的影響に関する研究」『平成26年度厚生労働科学研究費補助金（認知症対策総合研究事業）平成26年度総括・分担研究報告書』, 10-15

特集論文：社会的コストの観点から社会福祉に向き合う

ソーシャルワークの「価値」と「社会的コスト」

川向 雅弘

聖隷クリストファー大学社会福祉学部教授

● 要約 ●

昨今強調される自己責任論や「効率の優先」「非効率の排除」といった新自由主義思想を土壌に、主に租税等の市民の拠出を財源とする社会福祉の運用をめぐる、その営為や拡大そのものを「社会的コスト」と否定的に評価し断じる論調がある。その論調に対して、ソーシャルワークの「価値」に焦点化し、「指定管理者制度」と「横浜市障害者後見的支援制度」を取り上げ、ソーシャルワークの文脈から「社会的コスト」を事例的に論じた。

福祉社会の基盤となる社会保障の費用は、健全な社会を維持する必要コストと考えるべきであって、社会維持コストは、「経済効果」の程度や「効率」「非効率」といった新自由主義的な価値で測ることにはそぐわない。そもそも「価値」を定量的に測ること自体が難しい。社会に根強くある社会福祉に対しての「社会的コスト」という負の認識を「社会維持コスト」とする了解に変革するように働きかけることがソーシャルワークの役割である。

● Key words：ソーシャルワーク、価値、効率の優先・非効率の排除、新自由主義、社会維持コスト

人間福祉学研究, 15 (1) : 9-23, 2022

1. ソーシャルワークの「価値」と「効率」「非効率」

民法の改正により、140年ぶりに成年定義が見直され、2022年4月から、成年年齢が20歳から18歳に引き下げられた。契約行為が可能となる年齢の引き下げによって未成年者取消権が無効となることから、若年者の消費者トラブルの社会問題化を危惧する声が多い。

この法改正の意図は、成年年齢の引き下げと併せて若年者が「大人」の自覚や能力を得るような教育や若年者の自立を援助する様々な施策をもって、若年者の自立を支え、若年者に社会の構成員として重要な役割を果たさせることにある¹⁾。「重

要な役割」には様々な政策意図が見え隠れしているが、いずれにしても、改正法は、若年者に早々に「自立」せよと迫っている。

新自由主義思想に席卷される今日的な自立概念とは、「自己決定」と「自己責任」をセットにして事にあたることを人びとに要求するものである。新自由主義思想の本質が「効率の優先」「非効率の排除」だとすると、そこで要請される「自己決定」とは、「悩んだり迷ったり」することを他者（社会関係）に持ち込まずに、他者を介在させることなく「主体的に選択する」「揺らぐことのない強い個人」を引き受けることが建前となろう。しかし、世間に一般的な普通の人である私たち（決して意志の強くない弱い個人）が行う「す

る」「せざるを得ない」「自己決定」とは、他者との複雑に絡み合った関係の中で行われる。他者との具体的な関係に留意する限り、純粋な自己決定はあり得ず、その実態は、好むと好まざるとにかかわらず、いつも本質的に「共決定」である。対人支援の実践現場にいる私たちは、「自己決定」の本質は他者とともに行う「共決定」であるというソーシャルワークの文脈で「自己決定」のあり方を認識してきた。

「危険な誘惑」は巷に溢れている。さらに、消費者トラブルの社会問題化は、成年年齢の引き下げの渦中にある若年者だけにとどまる問題ではない。重要なことは、社会関係から孤立することなく、他者との関係を意識しながら、折り合いをつけ、あるいは、積極的な妥協を図り結論を選択できることであろう。言い換えれば、「他者にきちんと相談する」「他者を頼る」という他者との関係の中で実現する「自立」のあり方をめぐって、これからの若年者と大人社会との応答する関係性が求められるのだと思う。

新自由主義改革といわれる社会福祉基礎構造改革以降、報酬を生み出さない対人行為は「支援」と見なさないとする認識が実践現場に顕在している。「迷ったり」「揺らいだり」といったプロセスの中での自己決定は「非効率」であるとして扱われ、「決めてから来てくださいね」とクライアントに決定を丸投げし、自己決定を個人の問題に帰結させることが自己決定支援にすり替わっている。時に共決定を引き受けることになる「重要な他者」としてのソーシャルワーカーの姿を見ることは稀になった。

今日的に要請される「コストの削減」が「効率の優先」「非効率の排除」であるとする、「迷ったり」「揺らいだり」といったプロセスや「家族関係といった『やっかい』な問題」に社会制度(=ソーシャルワーカー)が伴走することは「非効率」と見なされるのだろう。結局のところ、若年者に効率的に自己決定することを煽った結果が生み出す社会的リスクと、他者とのかかわりの中

で行き着いた結果が消費者被害の回避につながる予防的な可能性とを対照した場合、後者を「社会的コスト≒非効率でリスクな行為の産物」と見なすか、「≒社会的リスク軽減に有益なプロダクト」「≒私たちの安寧な暮らしへのプロダクト」と見なすかは、この社会が優先する「価値」の如何による。

Banks (2012) は、財政資源管理統制主義や市場原理主義等によって希薄化され、都合の良い解釈に書き換えられてしまったソーシャルワークの「価値」の重要性を再考し再建することの必要を説いている。ソーシャルワーカーには、「人権」と「社会正義」というソーシャルワークが最優先すべき「価値」に対して「貢献」し「誠実」であること、その価値の体现を「社会に対する倫理責任」とし、国内外社会に対してのソーシャルアクションが求められている。人びとがソーシャルワークの「価値」を享受できる「社会基盤=ソーシャルワーク環境」の再建と醸成が、ソーシャルワーカーに求められる課題といえよう。

「社会福祉」に「社会的コスト」という問題を引き付けたとき、大きくは2つの論調が想定される。1つには、社会の合意形成に基づいて、社会政策や社会福祉活動を手段として「社会問題が生み出す社会的コスト」の軽減を図るという、社会政策や社会福祉を肯定的に期待し評価する論調、2つには、昨今強調される自己責任論や「効率の優先」「非効率の排除」といった新自由主義思想を土壌に、主に租税等の市民の拠出を財源とする社会福祉の運用をめぐって、その営為や拡大そのものを「社会的コスト」と否定的に評価し断じる論調である。

本稿では、後者の論調に対して異論を唱えていきたい。その方法として、社会福祉を具現化する方法としてのソーシャルワークの「価値」に焦点化し、「効率性」という政策的な「価値」転換によって推し進められた「指定管理者制度」と、あえて「非効率」を制度化した「横浜市障害者後見的支援制度」を取り上げ、ソーシャルワークの文脈か

ら「社会的コスト」を事例的に論じたい。

2. 「効率性」を求める政策的な「価値」の転換—「指定管理者制度」を事例として—

社会福祉基礎構造改革以降、社会福祉実践現場は改革を推し進める諸政策に翻弄され続けている。その一連の制度改正は実践現場の本来的機能を様々に変容させているが、それは現場実践を豊かにするものではない。特に民間社会福祉機関の置かれている現状には、制度に適応し政策に従順であることで組織の存続意義を維持するという、そのための去就を余儀なくされる現実がある。ここでは、社会福祉実践現場の第一義的課題を組織維持存続に緊切的に収斂させ、社会福祉実践を質的に大きく変容させた指定管理者制度を取り上げる。「公共性」や「公益性」のあり方を「効率性」という側面から改革したことによってもたらされた実践現場混迷の状況を浮きぼりにし、ソーシャルワークの「実践価値」と「社会的コスト」への視角を検討したい。

2.1. 社会福祉実践場における指定管理者制度の問題

2003年の地方自治法の改正により、公の施設の管理について、従来の管理委託制度にかわる指定管理者制度が創設された。この制度は「基礎構造改革」の基本方針を背景に、経済財政諮問会議、総合規制改革会議の議論や、地方分権改革推進会議で指摘されてきた、「公の施設の管理のあり方の見直し」を具現化したもので、「官から民へ」という行政構造改革と規制緩和の潮流にある。この制度改正により、従来は、管理委託方式下での業務委託という事業運営方法が一般的であった社会福祉機関の多くが、指定管理者制度下に置かれることになった。公設の施設の管理運営に民間のノウハウを期待することで委託経費削減等の効率化をめざす、代表的な規制緩和政策である。地方自治体が管理運営法人を公募し、民間企業も既存

の公共団体も同列に企画提案方式で施設の管理運営に応募する。地方自治体はその企画提案を自治体の提示する諸条件（指定管理料、事業内容、最低基準等）に適うものであるか否かを審査し、最も適した企業や団体に一定の指定管理期間の管理運営を委託する。すなわち、指定管理者制度は、地方自治体の外郭団体等に対して民営化を促進させる制度である。この制度によって、既存の社会福祉運営主体は、これまで当然としていた通常収支を改善し、民間企業と並ぶだけの競争力なしには指定管理者に選定されないことが「普通に起こり得る」という立場に置かれることになった。

地方自治法は、公の施設の管理に関する一般法であり、公の施設の概念は「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」(地方自治法第244条第1項)と規定しているにすぎないが、指定管理者制度の対象となり得る公の施設とは、「公設直営」もしくは「公設民営」の施設すべてである。限られたエリアの地域住民が自治的管理を行う自治会館や、スポーツ施設のように自主事業を開発したり様々な特色を出すことで利用者の増加を図り、また、サービス利用に利用料金を介在させることで、サービスが広く裁量可能となるような福利厚生の施設、さらに、利用者に提供されるべきサービス自体が法によって規定されている社会福祉機関、市民の命を守る医療機関までもが、まったく同じ土俵で取り扱われてよいのかという疑問が生じる²⁾。

また、指定管理者は自治体によって選定されるが、一方で、指定管理者が次期指定管理者に応募しない等、自ら指定管理者になることを選ばないことも合法的な選択となる。すなわち、「選ばなかった場合」のみならず、「自ら手を上げなかった場合」が当たり前に想定されており、指定管理者制度は「指定管理者が交代すること」「指定管理期間は有期であること」を前提とした制度である³⁾。前提となるこの仕組みが、本来、社会福祉機関が持ち合わせるべき社会的機能と住民に対する社会的責務に大きな矛盾を介在させることに

なった。

全国社会福祉協議会の指定管理者制度に関する検討会が発表した報告書『社会福祉施設等における指定管理者をめぐる現状と課題』(2007)、また、財団法人地方自治総合研究所の報告書『指定管理者制度の現状と今後の課題』(2008)では、指定管理者制度の導入にあたり様々な課題が指摘されている。法人・外郭団体運営の変容や労働条件、人件費への影響や社会福祉機関が担うべき住民サービスのあり方等に対する指摘である。ここでは、地域住民に対してのソーシャルサービス保証の課題から、社会福祉機関の安定的継続的事業運営に最も影響をもたらしている以下の点について述べていく。

2.1.1. 「指定期間は有期である」ことがもたらす専門性担保の問題

指定管理者制度には指定期間が設けられ、地方自治体が意図する多面的「効率性」を競争原理を用いて達成させる仕組みである。そして、競争原理の中で効率化を徹底させるため、指定管理者の交代を前提としている仕組みである。この「指定期間は有期であり」「次期指定管理者の保証がない」という仕組みは社会福祉現場の職員雇用のあり方に大きな変化をもたらした。

有期の指定期間では、正規職員や専門的技術を有する職員を新たに雇用することは、指定管理者にとっては経営上のリスクが大きいため、正規常勤職員から有期雇用の嘱託職員へ、また、嘱託職員からパート職員への人材雇用面でのシフトと、派遣職員の急増といった雇用形態の変化をもたらした。全国社会福祉協議会の調査では、この変化は、社会福祉機関においても例外ではなく、導入状況調査が指摘した実態に加え、指定管理施設が予算に見合った人事異動を余儀なくされていることから、人事異動の本来の目的が履行されなくなっていること等の問題が報告されている。特に、指定管理者応募時には必然的に管理経費圧縮の明確化・計画化が求められる中で、社会福祉事

業の平均的な人件費比率が約7割であることからすれば、そのほとんどを人件費の削減で達成せざるを得ないことは明らかである。

このように、指定管理者制度の仕組みが、正規職員や高い専門性を有する経験ある職員の雇用を困難にしていることで、雇用形態の変容を余儀なくされる結果として、同一労働非同一賃金といった公正に欠ける労働形態や、専門職種を派遣雇用等で確保しようとする実態も一般化している。このような現場状況は、実践へのモチベーションを醸成する方向には作用せず、ソーシャルワーカーが意欲を削ぎ落とされていく環境を瀰漫させ、日常的な職員の流動現象を生み出している。

2.1.2. 地域社会に対する社会的責務の問題

社会福祉機関は、その機関そのものが単体で機能を発揮するわけではなく、地域のニーズやコミュニティの利益に向かって、地域住民や関係機関との点的・面的にかかわりの中から多職種連携や支援ネットワーク構築への専門性が発揮されるのである。そのための目的的な取り組みやその実践の蓄積が必要であり、それは、機関が存立する地域に根ざし長期的な視野に立って図られることで実現する。社会福祉機関の専門性の確保と発揮は、指定管理期間などという短期的なスパンで成果を出すことは難しく、その実効性には機関の安定性、継続性に存続し続けることが前提である。そのために必要な専門職員の人材育成も、地域住民や関係機関との信頼関係や、それを醸成する機能として、長期的な視野に立って図られる必要があり、そこには機関の安定性、継続性が欠かせない。社会福祉が担うべき機能と指定管理者制度の不整合性はそこにある。

特に、今日求められている「コミュニティソーシャルワーク」「地域を基盤としたソーシャルワーク」は、これまで総じて欠落していた、当事者や家族、ボランティアや近隣住民といったインフォーマルな支援者の意見や声を反映させるためのルートづくりと、コミュニティに内在する様々

な資源や福祉力を用いて、人びとが生活課題を解決する際に活用できる様々な社会資源のストックを小地域単位に構築するというコミュニティビルディングに他ならない（山崎, 2007）。そこでは、個別具体的な生活課題を把握し、蓄積をし、専門性に依拠した個別支援を実践し、身近にある具体的生活課題に対する地域住民の素朴な感覚を捉えながら、地域課題に向かう意識化のプロセスを重ねることが求められる。そして、地域の非専門的協力者とともに、社会福祉機関自らも地域社会資源の一員であるというスタンスと、その実践過程（地域住民から見た社会福祉機関の活動の様子）に対する地域住民の納得と信頼を得ることが必要である。地域住民との関係性が構築されていなければ地域社会に対して有効な社会資源として機能はしない。醸成された地域コミュニティは持続可能なものでなければならないし、そのためには、地域コミュニティの構成員であり、コミュニティワークの中核である社会福祉機関は持続可能な組織でなければならない。

地域住民や施設利用者と施設運営者との間に信頼関係、協働関係の構築が不可欠であることを根拠に、障害児者の入所施設等に対する指定管理期間については、8年から10年が妥当とする見解を示した自治体の例も報告されている（財団法人地方自治総合研究所, 2008）。しかし、指定管理期間の長短に論議をめぐらせても、機関の存立そのものを保証するのではなく、問題状況を緩和はさせるが、それは本質的な論議にはならない。

指定管理者の交代に際し、新旧事業者間で形式的には引き継ぎが実施されるであろうが、これまでの事業者が対象者や地域と積み重ねてきた関係性や共有してきた思いなどはリセットされることになる。制度の仕組み上、指定管理者の交代の都度、一端後退したところから新たに関係性の構築を試みるというスパンが繰り返されることとなる。長期的には、活動の有機的展開に後れを生ずることになり、結果的に社会的コスト（地域住民の不利益）を増大させることにつながる場合が想

定されるのではないか。

2.1.3. 行政意図への過剰適応の問題

指定管理者にとっては、指定管理者に選定され続けることが最重要命題である。

一般的な組織であれば、指定解除とともに、当該職員は法人にとっての余剰人員とならざるを得ないことから、職員の身分保障の問題を直ちに抱えることとなる。経費節減と相俟って、そのような事態へのリスクマネジメントとして雇用形態の変質が進んでいる一方で、社会福祉機関は専門性の確保といった運営の質的担保の課題を切り捨てるわけにはいかないこと、そして、現に担っている地域福祉の推進という社会的責務において指定管理者であることが維持されるべきと考えれば、すなわち、いったん指定管理者となった以上、指定管理者であり続けることを選択せざるを得ないわけである。

指定維持を選択せざるを得ない構造に置かれている指定管理者に対して、行政意図が権力化し過剰に作用することは不思議なことではない。例えば、自治体の財政状況の悪化により、事業予算が十分に確保されず、一方的に指定管理料の減額が行われたり、指定管理者の経営努力により経費節減が達成されたとしても、次年度の指定管理料からその相当額が減額されたりする事例が少なくは（財団法人地方自治総合研究所, 2008）、指定管理者と行政間の関係を象徴している。また、民間社会福祉機関は、その地域性やニーズに応じて独自のコミュニティワークを展開してきたが、指定管理者制度以降は、行政が意図するプログラムの推進やその実践主体という立場を優先せざるを得ない関係に置かれている。そして、その効果や実績等の評価が次期指定管理者選定に影響し、指定管理料が査定されることから、指定管理者制度のもとで、民間社会福祉機関の独自性は次第に削ぎ落とされ、行政施策へ意図的に誘導され取り込まれることは必然といえよう。指定管理者選定の要件には必然的に行政意図が反映されるため、

そこでの社会福祉実践に行政的なコントロールが及びやすく、民間社会福祉事業の本来的な立ち位置が揺らぎかねないという問題がある。

2.2. 「価値」の捨象と「社会的コスト」

指定管理者制度の問題性は、公共図書館の指定管理をめぐる指摘にわかりやすく、特に、CCC（カルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社）が指定管理者として運営を受託する公共図書館（通称「TSUTAYA 図書館」）の問題に象徴される。

図書館問題研究会によれば、「TSUTAYA 図書館」の問題は、図書館のエントランスが書店とカフェに占有されていること、系列のネット新古書店からの大量購入と不適正な選書、図書館カード作成の際のTポイントカード作成への誘導といった様々な問題がマスコミを賑わせたが、最も重大な問題は、図書館法に規定された「公立図書館の任務と目標」で掲げられる「図書館の自由」の前提が無視されていることにあるとされる。「TSUTAYA 図書館」では特定のオースターバックスのコーヒーを飲みながら書店の雑誌を読むといったライフスタイルの提案が行われ、CCCが提唱する「本物」に市民が「成長する」ことが望ましいと考えられている。こうした特定のライフスタイルや、特定の市民像を称揚し、それをめざして図書館サービスを構築することは、社会教育施設としての公共図書館がこれまで慎重に避けてきたことであった。なぜならば、何を、どう学ぶのかは市民自身の手委ねられるのであり、公立図書館はいかに効果的に市民の学びをサポートし得るかを追求する場であって、公共図書館以外では読み学ぶことが困難な市民の学びをどのように保障していくかという重い課題を公共図書館は手放してはならないからである。「集客力」や「にぎわいの創出」は図書館活動の発展の副次的効果であるが、現状は、それを目的に図書館が整備されるという転倒した事態となっている（図書館問題研究会、2015）。

指定管理者制度導入の目的は、①多様な事業者

の柔軟な発想による「サービスの向上」、②効率的な運営による「経費の削減」である。①には、「図書館の自由」への介入と同時に蔵書の貸し出し実績が求められ、その結果として、「読まれる本」だけが書棚に並ぶことになる。②の目的から、指定管理料は直営時の予算よりも低額に設定されることから、指定管理者は専門職（司書）の削減や雇用形態の変更を余儀なくされ、指定管理期間が通常3年から5年とされる中で、公共図書館はその根底を支える継続性や専門性を削がれていく。指定管理者制度がもたらす構造的な問題は前述した社会福祉機関が置かれている事情と同様である。問題は本来機関に備わる「社会的責務」と「価値」が捨象されることにある。

社会的コスト（社会が負担する費用）という概念には、未来社会の持続可能な発展に寄与するプロダクト、すなわち、当該事業や製品のライフサイクルコストも含めた社会コストの低減や予防に配慮したプロダクト（例えば、廃棄物のリサイクルを循環させるプロダクト、公害を作り出さないプロダクト、公共設備のコストを低減させるプロダクト、生活インフラにかかわるコストを低減させるプロダクト、社会保障費の支出を低減するプロダクト等）があらかじめ組み込まれることが求められるとされる。

しかし、社会福祉事業の社会的コスト軽減に対して、効率性という価値観のみを優先させて指定管理者制度という方法を未来社会の持続可能な発展に寄与するプロダクトとした場合、ソーシャルワークや公共図書館に備わっていたはずの社会的責務や社会的価値そのものが根底から揺らぐことになる。本来の価値が効率性にすり替わることで、財政の削減は達成されるかもしれないが、地域社会のwellbeingが犠牲になる。すなわち、本来の価値の喪失自体が社会的損失となろう。本来の価値を確認し認めることができる社会の醸成を意識化することこそが、未来社会の価値を創造するプロダクトと考えられないか。

3. 「非効率」の制度化—「横浜市障害者後見の支援制度」を事例として—

横浜市では、障害者の在宅福祉施策がほとんどなかった昭和48年に「在宅心身障害者手当」の支給を開始した。その後、障害基礎年金の創設をはじめ、在宅福祉サービスが整ってきたことを踏まえて、在宅心身障害者手当には見直しが求められていたと同時に、「親なき後」の問題や障害者が地域で暮らす上での不安を訴える声が多数寄せられていた。

このような状況のもと、障害当事者やその家族、学識経験者などが参加する「横浜市障害者施策推進協議会」で「在宅心身障害者手当」のあり方について検討し、個人に支給する手当を、「親なき後の生活の安心」「障害者の高齢化・重度化への対応」などの必要な施策に転換すべきことが確認された。横浜市ではその意見を受けて、「在宅心身障害者手当」を廃止し、その財源を「将来にわたる安心のための施策」に転換することとした。その施策の1つが2010年にスタートした「横浜市障害者後見の支援制度」である。

横浜市障害者後見の支援制度は、横浜市内の障害者支援を担う社会福祉法人と障害者支援センター（横浜市社会福祉協議会）が共同で「障害者後見の支援室」を運営し、「あんしんマネジャー」「あんしんサポーター」といったスタッフが、登録者や家族、相談支援事業所、日中活動先、地域近隣等と良好な関係を築きながら、本人の思いや希望の実現に「寄りそう」「見守る」「つながる」支援を継続する。特筆すべきは、スタッフが、身体介助や家事援助、諸手続の代行等の直接的支援を行わないことである。それは、直接支援が優先化・慣習化したり、サービスメニューが用意されると、支援がサービスニーズに偏重し、利用者の「なにげない相談」を遠ざける結果を招きかねない懸念を排除するためである。さらに、「本人や家族と一緒にいる存在」に対し、本人や家族から「支援をする／支援を受ける」といった非対称性

が生じないことを望む声が多くあがったことにもよる。「諸制度からも所属組織からも独立的中立的」だからこそ可能となる支援関係の構築をめざしている⁴⁾。

横浜市障害者後見の支援制度では、障害がある人の日中活動の場、暮らしの場等を訪問し、関係する支援機関と連携を図りながら、その人の生きてきた歴史や希望といった暮らしの事実を蓄積していく。そのために、家族や本人とともに書き綴る「あんしんノート」の作成を支援ツールとし、障害がある人を「思いはかる」、知り理解するための「引き出しを増やしていく」ことを積み上げる仕組みである。注目すべきは、具体的な困りごとを解決する「具体的支援」「結果主義的支援」とは大きく異なり、本人や家族の「人生に伴走し続ける」という、「解決」を第一義的な目的とする昨今の「当たり前」からは「非効率」と見なされかねない仕組みをあえて具現化した行政施策にある。

ここでは、横浜市障害者後見の支援制度が必要とされるに至った、昨今の障害者支援の問題と課題について、知的障害者支援の現状から述べていく。

3.1. 知的障害者支援における支援の矮小化の問題と課題

3.1.1. 利用者を「知らず」という問題

社会や制度、ソーシャルワーカーといった支援者までもが「知的障害者は親がかり」であることを当然とし、親を制度や支援を補完する存在と見なしてきた。その結果、支援者は、本人の不応の程度や日中活動先での本人の様子を熟知しているものの、地域での家族との暮らしの事実やその歴史、すなわち「暮らし」に関心を寄せる必要に迫られてこなかった。これは同時に、利用者理解のための重要な視点が支援上に欠落してきたことを意味している。日常の業務を振り返れば、例えば、日中活動事業所では、相談支援事業所からの利用依頼の際に引き継がれる個別情報以上の「彼

／彼女」に思いを寄せることが意識されているだろうか。特に障害者自立支援法以降、そのための訪問活動（「暮らし」への接近）が当然の業務との理解がある現場は多くはない⁵⁾。

「できること、できないこと」や「不適応行動」が暮らしを支配しているわけではなく、家族の様子、ご近所とのかかわり、家におい、部屋のしつらえ、兄弟のこと、幼いころの写真、幼いころのエピソード、家族が大切にしてきたこと、経験してきた数々の差別や困難な出来事、悔しい体験、親の願い、家族の歴史といった一つ一つの事実の集積が「暮らし」である。例えば、施設内虐待の防止が課題となると、虐待防止マニュアルの活字を目で理解しても、規範やあるべき論だけで利用者に向き合うことには限界がある。結局のところ、目の前の利用者にいかに思いを寄せるか、彼や家族のこれまでの「暮らし」を追体験し、そこで培われた支援者自身の感性が揺さぶられるようなかかわりや関係が、支援者自身のあり方を左右する。そういった利用者理解が、「常に」とはいわないが、支援者の胸の内がザワザワとしたとき、危険な感情が喉元までこみ上げてきそうになったとき、そこに蓋をする装置になり得るのではないかと思う。これは、虐待防止に限らず、障害者支援のあり方を再考する課題である。

これまで支援者は、知的障害がある人の「判断」に大きな影響を及ぼしてきた。支援者にとって都合の良い「判断」が顕在してきた一方で、最善の支援を提供したいと考える支援者にとっては、それが本人の意思決定を揺るがすパターンリズムであるのか否かと、意思決定尊重との間で揺れる大きなジレンマであった。実践現場における「主体性を尊重し自己決定を促す」ことのテーマは、意思決定の表明が困難な人たちの希望や願いを「どのように」思いはかり、代弁し、権利を擁護するのかという実践的な課題である。

利用者の意思決定を支援するとき、その決定が「紛れもなく本人の考えていること」ではないとしても、支援者が利用者の「暮らし」にできる限

りの思いを寄せ、「利用者を知る」ことを深めるかかわりを通して彼／彼女を理解する「引き出し」を増やしていくことで、「それが真の意思ではないかもしれない」が、そこから大きくはずれない意思決定の支援に近づけるのではないか。その支援の前提に不可欠なことは、支援者が「利用者を知ること」のそれ以上ではなく、その必要が実践上で意識されることである。

3.1.2. 知的障害者の「親なき後」をめぐる昨今の現状

「親の負担を軽減しつつ、ケア提供者としての役割を強化するもの」（鶴野、2000）との指摘のとおり、知的障害者の親は「制度の含み資産」であり続けている。その結果、「親なき後」の不安は、生活の場を大規模入所施設に求めた施設要求運動の時代から、ノーマライゼーション思想を背景とした地域福祉への転換が強調される今日まで、社会状況が移り変わっても、連綿として解消しない課題であり続けている。

「親なき後」の「不安」は、その後のわが子の暮らしへの「親の願い」と表裏である。そして、「親の願い」とは、親が抱える「親なき後」の「漠然とした不安」に重なる⁶⁾。知的障害者の親が「制度」として機能している間は差し迫った問題は生じないが、その「制度」が途絶えた途端に、本人を取り巻く状況は一変する。ことばの伝達が不自由であったり、こだわりが強く、自身の思いをうまく伝えられない本人に、幼い時からふれあい、目をくばり配慮してきた家族のなにげない工夫の中にある暮らしのヒント、かかわりのヒントを誰が誰に引き継いでいくのか、親が育んだ地域近隣との関係を誰が見守りつないでいくのか等の問題が差し迫る。その事態に対して、ソーシャルワーカーはもちろんのこと、本人の周辺に残された者たちの多くが無力である。「親なき後」の「漠然とした不安」とは、「今は安心とともにある本人らしい暮らしが途絶えてしまうことへの不安」である。

それでは、実践現場はこの「漠然とした不安」にどう向き合ってきたのだろうか。

社会や制度、ソーシャルワーカーまでもが利用者の暮らしにかかわる多くの判断を親に委ねることを当然とし、知的障害者支援の現場は、家族の暮らしにかかわることを支援の範疇とはしてこなかった。また、障害者自立支援法以降、障害福祉サービスは「報酬」という「統制価格下」にあり、加えて、サービスと報酬との対価交換を仕組みの前提とする中で、「支援＝サービスの利用」とするサービス至上主義への偏重が顕在化している。その結果、報酬がともなわない〈手間〉は、非効率な支援と見なされ、支援の範疇であるとは認識されにくい現場状況が生み出されており、支援関係の矮小化が問題化している。「具体的な困りごと」ではない「漠然とした不安」は相談とは受け止められない実践現場の現状である。近年、障害者相談支援事業が拡充しているが、「漠然とした不安」に対応する相談窓口はない。

支援関係の矮小化は、利用契約制度下で強調される「自己決定」「自己決定支援」の中にも顕在している。ソーシャルワーカー以上に親は本人の「判断」に大きな影響を及ぼすが、それは「自己決定」を揺るがすパターンリズムの問題を常にはらみ、親は「自己決定の尊重」という規範との間でジレンマを抱える。そして、「自己決定」の本質は他者とともに行う「共決定」であるとの理解がソーシャルワークの実践理論にも根づいてきたが、知的障害者の親に対しては、「知的障害者は親がかり」であることを当然とし、制度や支援を補完し、本人に代わって「判断をする」存在と見なしてきた。結局のところ、本人にかかわる重大な決定を前に親は常に孤立的である。親を孤立させない、権利侵害・被害・加害の当事者にしない支援がソーシャルワークに求められている(川向, 2015)。すなわち、親の支援と本人支援は表裏一体に捉える必要があり、親が抱える療育や介護負担の軽減のための支援のみならず、親が「自己決定」を迫られる際に、親を支えるサポートネット

ワークが機能し、本人や親にとっての重要な他者として「共決定」の役割を担っていく必要である。「親なき後」の本人の生活のあり方や重要な意思決定のすべてを親のみで背負い込み孤立する事態を放置しない支援を意識する必要がある。

3.2. 置き去りにされた人たちへの支援と「社会的コスト」

戦前から戦後まで、身体障害が傷痍軍人対策の一環として認識されてきた一方で、知的障害者は戦争という政治行為にとっては「排除」の認識であったこと、また、戦後の社会が持ち合わせた価値の中心が、「労働力としての価値」あるいは「稼働力の有無」であることは、障害者福祉にも「マジョリティとマイノリティ」を位置づけることと深く関連している(中野, 2009)。これは、1960年に成立した身体障害者雇用促進法と精神薄弱者福祉法の2つの法律に象徴的である。前者は、旧軍人恩給の廃止(1953年復活)により困窮を極めていた傷痍軍人の救済政策という性格だけではなく、国際社会を意識した障害者への取り組みであり、さらに、神武景気・岩戸景気に続く高度経済成長期に要請される雇用対策であった。身体障害者雇用促進法は、知的能力面に「障害」がない身体障害者を労働市場に期待し「マジョリティ」に位置づけていく。一方後者は、精神薄弱者の「更生保護」を目的とし、「適切な環境＝援護施設(精神薄弱者入所施設)」の設置を積極的に認め、中重度の知的障害者は地域からは隔絶されたコロニーで終生保護すべきとするその後の施策へと展開するものであった。精神薄弱者福祉法に始まる知的障害者の社会的排除は、障害がないとされるマジョリティの側に立った政策であり、政策そのものが「マジョリティ社会」維持にとっての社会的コスト(社会的費用)として意味をもっていたといえる。

歴史的に生成された「相違」を背景としながら、知的障害者は身体障害者福祉に歩調を合わせた施策対象とはされてこなかった。「施設入所」を中

心としたサービス供給体制が、教育や医療の立場とは異なる視点、すなわち、一般の人に想定されるものと同様の「生活」「暮らし」を支援の基盤とするソーシャルワークの必要論議を立ち遅らせる要因になった。さらに、「自己決定する社会的自律」という自立概念を土壌とした障害者の自立生活運動を後追いする形で地域生活支援の制度メニューが拡充するも、そこには、「物事の理解力と表現力の弱さ」に起因する知的障害者の福祉ニーズ（＝「社会的自律」の支援）は具体化されていない。そして結局のところ、制度を補完するべく親によるケアが優先されることになり、親は無償で際限のないケアを提供する「制度の含み資産」であり続けている。このように「知能が低いこと」に眼差しを固定することから生まれる社会資源と地位や権力の配分の不平等性に知的障害者は置かれてきた。

2006年の障害者自立支援法に持ち込まれた「応益負担の原則」に対して、そもそも障害者が平等を回復するために利用する社会サービスを「私益＝個人の利益」と見なす考え方はノーマライゼーションの原理に反するとの批判が渦巻いたことは記憶に新しい。障害者が社会福祉サービスを利用することは、社会構造的な不平等の是正であって、単純な消費とは異なる意味をもつ。同様に、知的障害者が置かれてきた不平等性においては、知的障害者支援のサービスはその不平等を是正するものである。その達成をめざす社会こそが健全な社会であり、そのために投入される財は「社会維持コスト」であって、そのコストは貨幣的な損得勘定で測るものではないだろう。

横浜市障害者後見の支援制度は、具体的な困りごとを解決する「具体的支援」「結果主義的支援」とは異なり、「解決」を第一義的な目的とする昨今の相談支援のあり様からすれば「何も解決しない非効率な支援」と見なされがちな仕組みである。しかし、知的障害者をはなから「処遇困難」な人と見なし、ソーシャルワークの役割を十分に果たせないことを「仕方がない」こととして社会の容

認を取り付け、置き去りにしてきた貧しい福祉からの脱却の試みである。

「暮らし」を支援するとは、「見守る」「つきあう」「傍にいる」といった、制度の枠組みからは遠い位置にあるかかわりである。そして、実践理論上では従来から明確にされ、また重視されながらも、知的障害者支援においては十分に遂行されてこなかったソーシャルワークの本質的な実践に再度光をあてたものであり特別な実践ではない。その実践を「非効率」なものとして切り捨てることのない社会的認識の醸成が必要となろう。「社会的コスト」を論じる場合、矮小化した対人支援に本来の実践価値を求める「社会的認識の醸成」こそが、未来社会の価値を創造するプロダクト、すなわち、未来社会の持続可能な発展に寄与し、ひいては社会的コスト（人びとの孤立や分断という社会問題が社会に蔓延する事態）の軽減につながるプロダクトと考えるべきである。

4. 福祉社会の実現と社会的コスト

4.1. 優れた価値を享受する市民の権利

政策や制度としての社会福祉は、その時代の社会の価値や社会経済の要請を反映することになる。特に、社会福祉基礎構造改革以降、社会福祉ニーズは「誰もが抱える」ものであり「誰もが利用するサービス」として「一般化」したが、その一方で、社会問題を個人化させるように推し進められる政策の中で、サービス利用者にとっての「安心」や「安寧」は、利用者自らが選択し要求をするという建前のもとで、個々人の営為（自己責任）に委ねるようになった。

消費者としての自由な選択と契約手続の一般化は、個人の購買力と契約能力を前提としながら、自己選択・自己決定に対する社会福祉サービス利用者としての権利を、社会福祉サービスを購入する消費者としての権利に変換させた。そこではいつの間にか、利用者を「お客様」「ご利用者様」と呼称することに違和感を覚えなくなっている。

しかし、Payne (1995) が、社会サービスや保健サービスにおいて「消費者」や「お客」という用語が最も不適切であること、市民はそう呼ばれるよりも、より優れたサービスを享受する権利があることを指摘したように、ソーシャルワークサービスの価値は、消費者主義に迎合したり、政策や経済価値によって異なる価値・規範に変容するような可変的なものではない。

Payne の言う「より優れたサービスを享受する権利」とは、サービス利用者の尊厳を認め、価値ある存在であり、何人とも平等であることを支援の根底に据え、平和を擁護し、人権と社会正義の原理に則り、利用者本位の質の高い福祉サービスの開発と提供に努めながら利用者の自己実現をめざすソーシャルワークの専門的支援関係を享受する権利であろう。すなわち、利用者を「消費者」に貶めることのない、あるいは、「住民主体」を「政策主体」に絡めとること（とられること）のない、ソーシャルワークの価値からぶれることのない専門的支援関係に身を置くことである。

例えば、前の政権が強調した「自助・共助・公助」が当たり前の社会とは、明らかに新自由主義思想に裏付けされたものであるが、自助や共助を可能にするだけの社会基盤もないまま、なお蔓延するこのフレーズは、マジョリティのみならず弱い立場にある人でさえも「当然のこと」と俄には疑うことをしなくなっているほど社会に染みついている。この「自助・共助・公助」は「我が事・丸ごと／地域共生社会の実現」という政策で明らかである。「我が事・丸ごと／地域共生社会の実現」は、「自助・共助・公助」に加え、さらに「互助」を強調しながら、補完原理に基づく「地域包括ケアシステム」を推し進める政策である。社会保障費の支出抑制を目的に、社会福祉制度を「我が事・丸ごと」化し、今後、さらなる拡大を見込む社会福祉の自由市場化の一方で、経済困窮等にあるサービスの獲得が難しい人びとへの支援を地域住民や社会福祉法人等の「互助」に対応させる狙いがある。そして、昨今の政策動向に目をやれ

ば、「我が事・丸ごと／地域共生社会の推進」や介護保険制度を補完するための「生活支援体制の整備」に、社会福祉協議会や地域包括支援センター、地域住民が「駆り出されて」いる状況がある。

政策の理念そのものに重要な意味が含まれることを否定はしないが、一連の政策は、財源論とともに論じた途端に制度の補完的意味に転じる。ことさら、実践現場では「住民主体」を掲げながら、その一方で、地域住民を制度との共演関係に位置づけ、政策に協調しそれを補完する存在としての住民の組織化を担うという「矛盾」の構造を抱えている。この状況を打破するものは、「矛盾を克服する『価値』の再構築」に他ならない。「国に言われて活動しているのではない」、「自分たちのために」「必要だから活動しているのだ」と言い切るだけの「住民主体」のアイデンティティ再構築が、地域住民との専門的支援関係の中でのソーシャルワークの責任であり、「住民主体」という価値を享受すべき利用者の「権利」ではあるまいか。

「医療や介護など必要なサービスを受けながら、在宅で自立した生活が続けられるように、地域ぐるみで支える仕組み」としての地域包括ケアシステムに異論を挟む余地はない。しかし、今日、国策として推進される地域包括ケアシステムは、このような実践を踏まえて政策化されたものではない。トップダウンの仕組みに有効な抵抗手段をもたないまま、現場実践も地域住民活動も、国策に絡めとられようとしている今、それとは目的を違えた「地域包括ケアシステム」の構築に取り組むを変換させる必要がある。そこでは、「住民主体」という理念に真に向かうのか、はなから、対人支援専門職が抱える個々の生活問題を解決するためのインフォーマル社会資源、道具として見立てるのか、住民活動に対するソーシャルワーカーの「軸足」＝「価値」の置き方が問われている。

一方で、「住民主体」という価値は「地域の組

織化」というコミュニティワークの実践プロセスに内包され意味をもつが、「住民主体」を意識し指向する地域住民活動であっても、結果的に「制度の補完的」な役割を担う場面は普通にあり得る。すると、「住民主体」という価値に特に意識的であるわけではない多くの人びとにとっては、実践プロセスの如何にかかわりなく同じ結果（地域にある困った生活課題を解決する「社会資源」としての機能）との理解にとどまることは致し方ない。コミュニティワークは実践プロセスに価値を置くが、この価値に対する理解を社会（為政者、行政、地域住民、実践主体であるはずの社会福祉実践者も例外ではなく）に取り付けていくことはそう容易いことではない。ソーシャルワークにともなう「社会的コスト」を本来的な「価値」に引き付けて再考すること、「社会維持コスト」として肯定されるまでの理解を得ることの難しさは、今日的には、その「価値」を社会福祉実践に携わる専門職に普遍化することの難しさに重なる。

4.2. ソーシャルワークの「価値」と「社会維持コスト」

1981年の国際障害者年に発表された行動計画では「障がい者を締め出すような社会は弱く脆（もろ）い」ことを謳っている。そして、国連の障害者権利条約ではインクルージョン理念を原則として、障害者のみならず、誰も排除しない、されない社会の構築を私たちに要請している。

国際的にも国内的にも、障害者問題への取り組みの社会的意義は確認されている。この国のめざす社会が、日本国憲法第13条が示す、「個人としての尊重」「生命、自由、幸福追求」であるならば、一人ひとりが自らの人生を様々な意味で充実させ、幸福に暮らせる社会づくりが必要となり、そのビジョンの一環として障害者施策の充実が求められることになる⁷⁾。そもそも、資本主義のビジョンを描くことが不可能な大多数の障害者にとって、wellbeingの達成は、誰もが価値ある存在と認め合うような社会の醸成を試みる以外に方

法はないのである（Oliver and Barnes, 1998）。

障害者施策に対する公費支出には、サービス産業の振興や雇用政策等の面から様々な経済的効果も指摘され期待もされるが、経済的効果の有無によって障害者施策への公費支出の増減を正当化することは不適切であり、あくまでも障害者を含めた私たちすべての人の安心・安全・自由と尊厳を守ることが社会全体の存続可能性を高め、社会の真の活性化につながるもので、障害者施策の支出はそうした社会づくりへの必要な投資である⁸⁾。したがって、障害者施策をはじめとする福祉社会の基盤となる社会保障の費用は、健全な社会を維持する必要コストと考えるべきであって、この社会維持コストは、「経済効果」の程度や「効率」「非効率」といった新自由主義的な価値で測ることはそぐわない。

さらに、「認知症による社会的コスト」「児童虐待による社会的コスト」「精神障害による社会的コスト」といったコスト研究が多数あるように、医療費や保険事故の算定、介護等にかかるアンペイドワーク等を労働対価として見積もり社会的コストを算出することは可能であろうが、そもそも「価値」を定量的に測ることは難しい。

本稿で事例とした指定管理者制度は政策的に価値そのものの転換を推し進めるものであり、横浜市障害者後見の支援制度は連綿としてある知的障害者支援の空洞化状況を背景とし、ソーシャルワークの本来の価値の再構築を企図した制度である。いずれも、新自由主義思想の本質である「効率の優先」「非効率の排除」が浸潤した社会福祉実践現場における価値の軽視と、社会福祉実践の矮小化を垣間見る事例である。社会福祉制度に限らず法制度の目的と価値は、法的安定性・正当性・目的合理性であるといわれる。法的安定性とは秩序の維持を、正当性とは正義と公正を、目的合理性とは具体的妥当性を実現することである。重要なことは、昨今の社会福祉が、人びとの福祉の実現と、限られた財源と限られた人的資源でいかに安定的に制度を維持させるのかという問題を

同時的課題としながらも、どのような価値を優先させて制度が設計され運用されるのか、政策立案を司る人びとのみならず、この社会のマジョリティの側にいるすべての人びとに、社会福祉に投資することが「善き社会」を実現させる道であることを説く説得力が課題であろう。

ソーシャルワークの役割は、その状況を作り出している社会そのものを変革する、政治、政策、人びとの意識、社会の価値観等がソーシャルワークのめざす価値に変革すること、すなわち、社会に根強くある社会福祉に対しての「社会的コスト」という負の認識を「社会維持コスト」とする了解に変革するように働きかけることである。

付記

本稿2. では、川向雅弘 (2009)「指定管理者制度がもたらす社会福祉実践現場への影響—現場実践混迷の要因分析—」『明治学院大学大学院紀要「社会福祉学」』第33号、本稿3. では、川向雅弘 (2019)「障害者支援における非対称性の課題—『主体性』への『共感』をよび覚ます—」『ソーシャルワーク実践研究』(10)の一部に加筆修正を加えた内容をそれぞれの一部に用いている。

注

- 1) 法務省法制審議会民法成年年齢部会『民法の成年年齢の引下げについての意見』(<https://www.moj.go.jp/content/000069850.pdf>) 2022/6/20.
- 2) この問題は、『指定管理者』(株)アートディズ、『月刊 指定管理者制度』(株)ビルネットといったパブリックビジネス情報誌の立場からもたびたび指摘がされてきた。
- 3) 2003年から2006年にかけての横浜市病院協会の補助金不正受給問題で、横浜市は、市救急医療センターの指定管理者について、病院協会に対する指定を取り消した。横浜市病院協会は問題の責任をとる形で指定を返上することを決定した。この決定については、「あまりにも無責任ではないか」という批判と、その専門性から、「担える次期指定管理者があるのか」という点が懸念された。
- 4) 横浜市障害者後見的支援プロジェクト(2010)『後

見的支援推進プロジェクト報告書〜将来にわたるあんしん施策〜』横浜市障害者施策推進協議会専門委員会。2007年に実施された入所施設待機者調査、翌年の「横浜市障害者プラン(第2期)」策定のためのニーズ把握調査、グループインタビュー等の結果から、「横浜市障害者プラン(第2期)」に「将来にわたるあんしん施策」が明記された。この報告書は、「将来にわたるあんしん施策」の課題認識の1つである「親なき後も安心して地域生活が送れる仕組みの構築」のために設置された「後見的支援推進プロジェクトチーム」が、「後見的支援の仕組み〜地域で安心して暮らすために、成人期の『障害者本人』を支える仕組み〜」について、議論を重ねた結果をまとめたものである。

- 5) あくまでも筆者の主観であるが、職員研修等での数多くの現場実践への関わりを通した印象である。
- 6) 障害者の地域生活を推進するために、今後どのような施策や資源が必要なのかを考え、横浜市の障害者施策のあり方の検討・横浜市への提言を目的に2007年1月に通所施設に所属する障害者の家族4,595人を調査対象とした調査結果による。
- 7) 障がい者制度改革推進会議(H22.4.12)『障害者施策の予算確保に向けた課題に関する意見一覧』第7回資料4, pp. 7-13.
- 8) 前掲7)。

参考文献

- Banks, Sarah (2012) *Ethics and Values in Social Work—4 ed—*. Macmillan (石倉康次他監訳 (2016)『ソーシャルワークの倫理と価値』法律文化社, p. 107).
- 川向雅弘 (2015)「知的障害者の『親なき後』と横浜市障害者後見的支援制度」『ソーシャルワーク実践研究』創刊号.
- 中野敏子 (2009)『社会福祉学は「知的障害者」に向き合えたのか』高学出版, pp. 124-136.
- Oliver, M. and Barnes, C. (1998) *Disabled People and Social Policy: From Exclusion to Inclusion*. Longman.
- Payne, Malcolm (1995) *Social Work and Community Care*. Macmillan (杉本敏夫・清水隆則監訳 (1998)『地域福祉とケアマネジメント』筒井書房, p. 6).
- 図書館問題研究会『CCCの運営する図書館(通称

「TSUTAYA 図書館」) に関する問題についての声明』2015 年 12 月 2 日.
鶴野隆浩 (2000) 「『家族での暮らし』と『家族からの自立』の支援: 知的障害児・者家族福祉の視点」『介護福祉学』7(1), p. 73.
山崎美貴子 (2007) 「ソーシャルワーク実践におけ

る総合相談の動向と求められる機能」『ソーシャルワーク研究』131.
財団法人地方自治総合研究所 (2008) 『指定管理者制度の現状と今後の課題』.
全国社会福祉協議会 (2007) 『社会福祉施設等における指定管理者をめぐる現状と課題』.

The “value” and “social cost” of social work

Masahiro Kawamukai

Professor, School of Social Work, Seirei Christopher University

Based on neoliberal ideals that has gained popularity in recent years, such as the theory of self-responsibility, “priority on efficiency,” and “elimination of inefficiency,” there is an argument that negatively evaluates and condemns the activities and expansion of social welfare financed by taxation and other contributions from citizens as “social costs.” In this paper, we challenge this notion. As a method, I focus on the “value” of social work and discuss “social cost” in the context of social work by using the “designated manager system” and “system with the guardianship-like function for the disabled in the city of Yokohama” as examples.

When social responsibilities and social values themselves, which should have been inherent in social work, are fundamentally shaken and intrinsic values are replaced by efficiency, the well-being of the local community is sacrificed, even if financial savings are achieved. In other words, the loss of intrinsic values will be a social loss.

The costs of social security and social welfare, which form the foundation of a welfare society, should be considered as necessary costs for maintaining a healthy society and do not fit with neoliberal values, such as the degree of economic effect or “efficiency” and “inefficiency,” used in measuring social maintenance costs. In the first place, it is difficult to measure “values” quantitatively. The role of social work is to change the negative perception of social welfare as a “social cost,” which is deeply rooted in society, to an understanding of it as a “social maintenance cost.”

Key words: social work, value, efficiency, inefficiency, neoliberalism, social maintenance cost

特集論文：社会的コストの観点から社会福祉に向き合う

社会保障を支える財政制度についての考察

小西 砂千夫

関西学院大学名誉教授

● 要約 ●

多くの社会保障サービスは、地方自治体によって提供されている。社会保障サービスのうち、自治体を実施することが国の法令によって定められているものについては、地方交付税によって財源保障されるので、地方自治体は財源に困ることはない。その一方で、法制度として確立されていない社会保障サービスであって地方自治体が独自に提供するサービスについて、その提供にあたって、地方自治体は財源不足に直面することがある。社会保障に多額の税と社会保険料収入が投入されているにもかかわらず、社会福祉分野に財源が十分提供されないという認識を、社会福祉の関係者が持つことが多いのは、法制度として未確立の社会保障への関心が強いからである。

わが国の社会保障制度の中心は、公的年金や公的医療保険、介護保険などの社会保険制度である。公的年金制度は世代間の扶養の仕組みであり、強制加入の社会保険でなければ実施できない。もっとも、社会保険制度では保険料が高くなりすぎると国民の理解が得られないので、それを避けるために多額の税金が充当されている。

生活保護、介護保険、国民健康保険などの根幹的な社会保障サービスは、国が制度設計する一方で、その実施は総合行政主体である市町村が担うことが望ましい。そのために精緻な地方財政制度が設けられている。

消費税は社会保障目的税とされている。近年では、消費税率を引き上げて、社会保障サービスの充実と財政再建を実施した。しかし、確保できる財源の範囲でしか社会保障改革を実施しないという考え方は、本来は、望ましくない。

● Key words：社会保障，財政制度，地方財政，社会保険，目的税

人間福祉学研究, 15 (1) : 25-40, 2022

1. 福祉に財源がないと嘆く声の意味—社会保障財政制度の運営

社会保障制度を考える際に、財政学の観点は不可欠である。安定財源を確保しなければ、社会保障制度の安定性がないからである。また、公的年金や雇用保険等を除けば、社会保障サービスは専ら市町村が担い、それを都道府県が補完する。そ

のような体制を運営するには、制度設計をして財源を仕組む国と、実際の担い手である市町村や都道府県との間の機能分担が問われ、そこでは行政学の観点が必要となる。また、社会保障サービスの費用についての地方への財源保障では、地方財政論の枠組みが必要となる。

社会保障制度全体を俯瞰して、それを支える財政制度についての見通しを持つことは、研究者に

としては、複数の専門分野についての知見を要するだけに容易なことではない。その結果、社会保障財政の考え方については、専門家の間でも、意外なほど浸透していないというのが筆者の印象である。

なお、本稿では専ら社会保障という言葉を使うが、その意味は恩給や戦争犠牲者援護を除く狭義の社会保障（社会保険、社会福祉、公的扶助、公衆衛生及び医療、老人保健）を概ね指している。そのうち、税や社会保険料などの大きな財源が投入されるのは社会保険についてであって、社会福祉には多様な公的支援制度が含まれている。

筆者がみるところ、社会保障財政の制度設計の陰のキーパーソンは、厚生労働省や財務省ではなく、総務省自治財政局調整課である。厚生労働省は、予算編成にあたって、社会保障サービスについての財政需要を見積もって、財務省に対して予算要求を行う。もっとも、国の予算に組み込まれるのは、当然のことながら、国が執行する部分であって、補助事業であれば補助金相当分のみである。

地方財政法には、国が地方に財政負担を求めるときに、次のような条文を設けられている。

（地方公共団体の負担を伴う法令案）

第二十一条 内閣総理大臣及び各省大臣は、その管理する事務で地方公共団体の負担を伴うものに関する法令案について、法律案及び政令案にあつては閣議を求める前、命令案にあつては公布の前、あらかじめ総務大臣の意見を求めなければならない。

〈第2項略〉

（地方公共団体の負担を伴う経費の見積書）

第二十二条 内閣総理大臣及び各省大臣は、その所掌に属する歳入歳出及び国庫債務負担行為の見積のうち地方公共団体の負担を伴う事務に関する部分については、財政法（昭和二十二年法律第三十四号）第十七条第二項に規定する書類及び同法第三十五条第二項に規

定する調書を財務大臣に送付する際、総務大臣の意見を求めなければならない。

〈第2項略〉

※筆者注：下線部は、歳入、歳出、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為からなる予算について見積および予備費の使用に関する見積を指す。

すなわち、各省は、国の予算のなかで地方の財政負担を伴うものについては、法制度の創設や改正時だけでなく、毎年度の予算編成においても総務大臣の意見を聴くことが求められている。その際の総務省の窓口の中心となるのが調整課であり、そこで地方の財政負担の総額が調整され、マクロの地方財政計画における財源確保と、団体別の財政負担を勘案して地方交付税の算定につなげる役割を負う。自治体の財政負担がない年金や雇用保険以外の社会保障財政制度の運営では、この調整課が、大きな役割を果たしている。

社会保障サービスには、地方自治体の単独事業として行われるものもある。それらの財源は、厚生労働省の予算要求を起点とせず、地方自治体の単独事業の財源として、地方財政計画のなかで総括的に確保される。一般に、社会保障給付のなかでも、給付の水準や範囲等について自治体の裁量権が及ぶ範囲が小さく、いわゆる義務付けの強いものについては、次節で述べるように、国費と地方費の負担区分の原則が明確であり、地方負担について地方交付税による財源保障がされる。そのため、地方税収が少なく、税源に乏しい団体であっても財源確保に困難はない。その一方で、義務付けの弱い単独事業については、財源格差による制約がかかり、給付水準に一定の格差が生じることになる。単独事業として提供されている社会保障サービスやそれに準じる給付の例としては、予防接種、一部のがん検診、乳幼児検診、児童相談所、乳幼児医療、出産祝い金、準要保護児童生徒援助・給食援助、通学バス運行などがある（このなかには、一定量を超えると単独事業となるも

のが含まれている)。

また、制度として確立されたサービスであっても、必須事業のほかに任意事業が設けられていることがある。例えば、生活困窮者自立支援制度では、自立相談支援事業と住居確保給付金の支給は必須事業であるのに対し、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計改善支援事業、子供の学習・生活支援事業は任意事業である。必須事業については財源保障の仕組みが働く一方で、任意事業については国庫負担こそあるものの財源保障が十分に働くわけではなく、実施水準には相当な差が生じている(厚生労働省による「平成29年度生活困窮者自立支援制度の任意事業等の実施状況」では、実施率は、就労準備支援事業43%、家計相談支援事業は40%、一時生活支援事業は29%、子どもの学習支援事業は56%、生活保護受給者等就労自立促進事業86%であって、自治体間での取組の差が大きい)。同様に、障害者福祉制度でも、任意事業の範囲は比較的大きく、同様に、一般的傾向として自治体の財源格差に応じて給付水準の格差が生じる。

このように、社会保障給付のなかには、制度として確立されたサービスであって、給付水準が厳密に決まっているもの(典型的には次節で紹介する生活保護)については自治体の財源格差にかかわらず給付差が生じないように財源保障の仕組みが働くが、単独事業であって義務付けの弱いものや任意事業では、財源制約から給付水準に自治体間で格差が生じることは十分にあり得る。

その一方で、一般に現金やサービス給付では、人口の小規模な団体ほど財源的に有利になる。というのは、地方交付税は、財政需要を見積もって、一般財源で交付するものであるが、事業費を想定して財政需要を測定すると、人口規模が小さい方が規模の効率性に劣るので、1人当たりの事業費を大きく見積もる傾向がある。そうして確保された財源を給付行政に充てると、一人当たりの給付額が大きくなる。その点も、単独事業での給付行政において自治体間で格差が生じる1つの要

因である。大都市では、人口規模の小さい町村と同水準の現金給付等を単独事業として実施しにくい。このように、単独事業や任意事業については、自治体間で給付水準に格差が生じる。

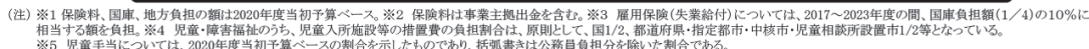
いうまでもなく、社会保障には巨額の税収と社会保険料が投入されている。財政負担も重い。それにもかかわらず、「福祉には十分な財源が確保されない」という声が、社会福祉の関係者から聞こえてくるのは、そこでの関心事が、公的年金や保健医療などの制度化された社会保障制度ではなく、専ら単独事業等に対応されている「制度化される以前の多様な社会福祉サービス」にあるからだと考えられる。

そのことは別の観点でみれば重要なことである。戦前には、保育所サービスですら確立された制度ではなかったように、社会福祉制度の発展では、民間人がそこにニーズがあることを見いだし、その認識を社会一般に広げ、政府の重い腰が動き、単独事業から始まり、制度化された補助事業に育て上げていく過程を経てきた。最初から、政府ベースで、整った制度として開始されたものは希である。福祉に財源が回ってこないという嘆きは、制度が健全に発展していく過程ではむしろ自然である。

2. 社会保険を財源とする仕組み

2.1. 社会保険制度の展開

図1は社会保障制度を財源面で総覧したものである。専ら令和2年度当初予算をベースに作成されている。令和2年度の当初予算ベースの社会保障給付は126.8兆円(うち年金57.7兆円、医療30.6兆円、福祉その他28.5兆円)であるので、概ねそれに対応した額として、社会保障給付の種別に財源構成を示している。図1では、国費投入の割合が高い(いいかえれば社会保険料の投入の割合が小さい)順に並べられている。左側にある生活保護は公的扶助、児童手当(保険料ではなく事業主拠出金がある)、児童・障害福祉には保険



出所) 厚生労働省作成資料

特定の自治体で昭和 35 年に始められた高齢者医療の無償化は、昭和 40 年代の革新知事の時代に拡大されたのちに、福祉元年の昭和 48 年に 70 歳以上を対象として老人医療費の無償化を全国一律の制度として導入された。しかし、経済成長の

鈍化と高齢化の高まり、及び医療技術の発展によって医療費の単価が上昇することも相俟って、医療費の無償化は当然のように行き詰まった。そこで、昭和58年に患者負担と健康保険組合からの拠出と公費導入を伴う老人健康保険法が制定され、無償化から大きく路線を転換した。それでもなお制度の持続可能性が確保できずに、平成20年には後期高齢者医療制度に移行している。

一方、公的年金については、平成16年改正によってマクロ経済スライドが導入されることによって、制度の安定化が図られた。公的年金については、さまざまな批判はあるが、それは年金制度に対する異議というよりも、単純な思い込みと、低成長経済や超高齢化社会に伴う社会不安が具体化しているところがあり、制度の安定性は大局的な意味では維持できている。一部では、国民年金の保険料納付率が低いことを根拠に、公的年金の将来を危ぶむ声があるが、それは誤解である。国民年金の加入者は厚生年金と比較して割合が小さく（厚生年金の保険料は基本的に給与天引きなので徴収率が下がることはない）、年金財政全体への影響は小さく、そもそも保険料を負担しない者は受給権がないので、その問題は、特定の国民年金加入者の老後の生活の不安定性に止まる。就業している国民年金加入者を厚生年金に移せば問題はさらに緩和されるので、近年の社会保障・税一体改革における年金制度の改正では、非正規雇用の厚生年金への加入要件の緩和が進められている。

一方、介護保険は平成12年に導入されている。それ以前のように、高齢者を専ら医療的なケアだけで対応することは望ましいことではなく、医療費の高騰を招く。介護保険の導入は、医療制度への負担軽減にも寄与すると期待された。介護サービスの導入にあたっては、フランスのような税方式とドイツのような社会保険制度のどちらにするかの選択肢があったが、わが国では後者が選択された。

再び、図1に戻ると、社会保険制度においても

一部で税の投入はあることが示されている。その箇所は、財源が社会保険料だけだと保険料が高くなりすぎることで社会保険として持続可能性に懸念がある部分を示しており、制度の脆弱性を表している。

年金制度では、被用者保険である厚生年金では税金の投入はされていない。その一方で、基礎年金についてはその50%が国費である。自営業者や無業者などが加入する国民年金（＝基礎年金）については、このように多額の税金を投入しても、雇用主負担がないこともあって、雇用者保険に比較して条件が不利である。業種別の格差や正規・非正規の格差が年金保険財政を直撃している。

一方、医療保険はさらに状況が厳しい。大企業の従業員が加入する組合健保には税金は投入されていないが、中小企業の従業員が加入する協会けんぽには16.4%の割合で国費が投入されており、自営業者や退職者・無業者等の加入する国民健康保険には、図1では50%が都道府県分を含めて公費（税金）となっているが、実際には保険料相当分にも市町村分を含めた公費が投入され、公費負担割合は50%を超える。さらに後期高齢者医療制度にも50%の割合で公費が投入されている。国民健康保険については、保険者である市町村ごとの保険財政の実態に照らして条件不利の市町村に傾斜的に公費を充当する仕組みがあるものの、市町村ごとの保険料格差がなおも大きいことに注意が必要である。そのほか、介護保険についても、50%の割合で公費が投入されているが、市町村間での保険料格差は大きい。

国民健康保険については、財政責任を都道府県に移す改革が平成30年度から始められ、一部の府県では、県内保険料の統一を図る過程であるなど、市町村国保から、都道府県と市町村の共同運営に形態が変わりつつある。市町村間での格差を押さえ込むうえで、都道府県単位化へ段階的に移行する途上にある。

今後、運営が厳しいのが介護保険である。介護需要の増大で、3年ごとの見直しのたびに、保険

料が大きく上昇しており、その押さえ込み策を講じているものの、有効な手段がないからである。社会保険では、保険料が上昇しすぎると、その負担感が重くなって制度に対する不満が拡大する。保険料の設定では、一定の範囲で低所得者に対する軽減措置が講じられているものの、基本的に応益的な負担であるので、低所得者にとってその負担感は制度のネックとなる。社会保険制度における公費投入の割合は、まさにその深刻さを示している。

2.2. 社会保険制度の特徴

社会サービスとして医療や年金を提供する際に、社会保険方式を採用することは自然である。社会保険の場合、一定期間、保険料を納付することで受給の権利が生じる。保険は共助の仕組みといわれるが、医療保険については疾病へのリスク対策、年金については長寿に伴う所得確保という課題に対して、保険というリスク回避の仕組みで、個人の尊厳を確保しつつ対応できる。公的扶助である生活保護の場合、給付を受けることが社会的な恩恵であってスティグマ(汚名)が伴う(あえてそうすることで、不適切な受給を防ぐねらいもある)。しかし、疾病も長寿も、憲法の定める勤労の義務に違反したことで生じるわけではなく、それに対応する社会保障サービスの受給にスティグマがあってはならない。公的扶助は税金で、医療保険と年金は社会保険で広く行うことへの社会的合意は、社会保障そのものへの警戒感が強いアメリカを例外とすれば、先進国で共通して存在する。

それに対して、介護サービスについては、社会保険方式も税方式もどちらも可能なところである。わが国では、社会保険方式を採用したが、その被保険者は、65歳以上の者である第1号被保険者と、40歳以上65歳未満の医療保険加入者である第2号被保険者に分かれ、保険料は40歳以上から徴収される。その一方で、受給権は、第1号被保険者の場合、要介護等と認定された者である

のに対して、第2号被保険者では、要介護等となった者のうち老化に起因する疾病によるものに限定される。すなわち、第2号被保険者は保険料を負担するだけで、給付に反映されることが少ない。事実上、介護保険の保険料を全体的に引き下げる役割を担っている。それについて、厚生労働省は、40歳という2号被保険者の保険料納付が開始される年齢に着目して、「自らの親も介護を要する状態となる可能性が高くなることから、介護保険制度の創設によりその負担が軽減されることになること等を勘案」しているなどと説明するものの、保険の考え方としては説得力を欠く。

その一方で、効用面に注目すれば、第2号被保険者分を含めて、相当額の保険料を確保できたことで、所要となる保険給付が財源面で大きく拡大し、介護サービスの供給を掘り起こして、介護サービスの充足を一気に進めたことがある。介護保険以前には想像できなかったほど、社会福祉法人等の事業者の参入が促された。税方式であれば、ここまでの量的な拡大は望めなかった。総合的にみて、介護保険の導入は望ましかったといえる。

保険料の負担で受給権が確立することは、保険料負担についての理解が得られやすいことにも通じる。わが国では、一般に税負担の引き上げに対する政治的・社会的な抵抗は強く、大幅な増税を伴う「抜本的な」税制改正の実現は容易ではない。それに対して、毎年度のように実施される社会保険料率の引き上げについては、予め制度に組み込まれているので、料率の引き上げだけならば税制改正のように法改正として国会で審議されることはない。社会保険方式とすることで、保険料負担の引き上げへの理解の取り付けという点で決定的に異なっている。

国民負担率(租税負担率+社会保障負担率)の国際比較によれば、日本(2021年度)は44.3%であり、68.3%のフランス(以下、外国はすべて2018年)、58.8%のスウェーデン、54.9%のドイツ、47.8%のイギリスよりも下回り、31.8%のアメリカを上回っている。日本よりも上位の4カ国

と比較すると、租税負担率だけで比較した場合、53.5 % のスウェーデン、42.7 % のフランス、37.0 % のイギリス、32.1 % のドイツに対して、25.4 % の日本は何れの国も下回っている。その反面で、社会保障負担率では、25.8 % のフランスと、22.8 % のドイツに次ぐ18.9 % であって、10.8 % のイギリスや5.3 % のスウェーデンを大きく上回っている。

すなわち、フランスやドイツは社会保険によるところが多いので社会保障負担の割合が高く、スウェーデンやイギリスは税負担の割合が高いという違いがあるが、社会保障サービスの充実を図っているヨーロッパ諸国と比較すると、わが国は、社会保険料を中心とする社会保障負担率では、すでにそれに比肩する水準にある。それは、増税が封じられるなかで、社会保障負担率の引き上げに頼って社会保障給付を引き上げてきた、これまでの経緯を反映している。いいかえれば、年金制度や医療保険制度については、相当程度まで整えられたが、税を財源とする社会保障給付あるいはそれに関連するサービスである教育や子育てなどのサービスでは、財源面での制約から、その充実が待たれる状況にあるといえる。

社会保険と民間保険との違いについて附言しておく、社会保険は強制加入であることで制度を維持している。それだけにその必要性について、十分に周知を図る必要があるとともに、その制度の信頼性の維持に努めなければ、政府は責任を強く問われることにもなる。また、強制加入であって、その維持がきわめて重要であることから、既述のように、保険料を全体的に引き下げるために大きな割合で税金を投入することへの理解も得られる。

また強制加入であることから、国民健康保険や介護保険で、低所得者に対して保険料軽減措置を講じて、その補填措置として税金を投入することにも正当性が見いだせる。さらに公的年金では、積立方式ではなく賦課方式をとることが可能になる。すなわち、民間の養老保険では、拠出した額

が運用利益を含めて還元されることが基本原則であるが、公的年金は、拠出の額と期間に応じて受給権や受給額が決まるとはいえ、基本的に、世代間の相互扶助の仕組みであって、年金給付額は現役世代の保険料負担で決まる。親の扶養を子が行う代わりに、親の世代の扶養の子の世代が担うという意味での社会的な扶養の仕組みである。年金は、金融市場が将来の経済成長率を見越した金利の設定がされるとは限らないという意味で、一種の市場の失敗があるので、全面的に民間保険で対応することには限界があり、社会保険制度でなければ持続可能な仕組みとはならない。

そのほかに、民間の医療保険では、既往症をもつ者の加入を認めないないしは保険料を高く設定するなどといったクリームスキミングが行われ、リスクを軽減するという保険の本来的な機能が働きにくくなるという課題がある。公的な医療保険は、強制加入であって公的な責任を持つとすることで、それらの問題を回避している。

また、医療保険制度では、国民健康保険で前期高齢者に対して他の健康保険組合や共済からの納付金で財政調整が行われ、後期高齢者医療制度では、公費負担分を除く保険料負担の5割分のうち、高齢者の保険料は1割程度であって、残る4割程度は後期高齢者支援金として若年者の保険料で支えられている。このような保険者間での財政支援などの仕組みも、世代を超えた相互扶助をその役割とする社会保険であるからこそ可能となる。

さらに、医療保険と介護保険では、サービスの給付時に、窓口負担あるいは自己負担を設けていることも特徴である。さらに後期高齢者医療制度や介護保険では、自己負担等の割合は、被保険者の所得水準に応じて設定されている。自己負担には保険財政を支えるという側面と同時に、特に医療保険では、モラルハザードという意味での過度な給付を避けるという趣旨もある。

3. 年金と雇用保険を除く社会保障サービスの供給主体は自治体である

3.1. 総合行政主体としての市町村と社会保障給付

図1で、年金と雇用保険を除けば、社会保障サービスの提供において、基礎自治体である市町村が大きな役割を果たしていることが読み取れる（国民年金の加入手続きは市町村が行う）。国民健康保険は、市町村は都道府県と並んで運営主体であるとともに、図1にはないが、市町村にも一部財政負担はある。

生活保護、介護保険、国民健康保険などの社会保障サービスでは、市町村が主役である（例外的に、生活保護については、町村は任意であって、町村が担わない場合には県が福祉事務所を設けるほか、国民健康保険は都道府県との共同責任である）。

その一方で、それらのサービスの大半は、法令上の義務付け等が強く、法令に沿った執行が求められている。そこに、市町村としての自治権を発動する余地は小さい。にもかかわらず、市町村が大きな役割を担う理由は、単に、全国に住民の窓口があるからではない。市町村が、総合行政主体として、住民から身近な政府機関であって、多様なサービスを組み合わせて提供することで地域住民の生活環境を総合的に整える役割を負っているからである。

一例を挙げれば、市町村は保育所サービスについて提供責任を負っているが、市町村は自ら公立というかたちでサービスの供給主体とならずに、民間の保育所に任せることも可能である。近年の子ども・子育て新支援制度では、幼保一元化の取組が進められ、認定こども園が設立されるなどの変化が生じているが、そのような制度改革をどのように進めるかについては、市町村は法令の枠組みのなかで、民間の保育所や幼稚園などの地域資源を十分に活用することが求められている。すなわち、市町村は総合行政主体として、保育と幼児

教育について、地域の実情に応じた環境を整えることが責務とされている。そこでは確実に自治権を発揮する余地がある。

3.2. 社会保障給付の市町村負担と財源保障

総合行政主体として、社会保障における根幹的なサービスの提供に対して責任を負うことで、そこには個々の自治体の裁量権が働かなくとも、それを柱として多様なサービスを展開できるというメリットがある。いうならば必修科目と選択科目の組み合わせである。根幹的な社会保障サービスでは、執行するのは市町村であっても、国が制度設計して、運用面で法令上の義務付けを行う。その場合、自治事務であっても法定受託事務であっても、国が企図した趣旨を市町村が理解して、それに沿って運用することが期待される。その際の基本的な条件の1つは、財源面で市町村が不安を感じないようにすることである。

生活保護は、根幹的サービスの典型例であり、憲法が定める基本的人権の保護を実現する直接的な手段でもある。一方で、生活保護によって、住民の基本的な生活基盤が保障されるという意味で、自治体にとっても自らの責務にかかるきわめて重要なサービスでもある。このようなサービスについては、国と地方の双方に利害があり、いわば共同所管事務でもある。

国と地方の負担区分の原則を定めた地方財政法は、その第9条で、たとえ共同所管事務であっても、自治体が執行する行政サービスは、その全額を自治体が負担することを原則としている。その一方で、特に理由があるものについては、その一部または全額を国が負担することを認めている。そのうち、経常的なサービスについて規定しているのが、次の第10条である。

（国がその全部又は一部を負担する法令に基づいて実施しなければならない事務に要する経費）

第十条 地方公共団体が法令に基づいて実施

しなければならない事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある次に掲げるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する。

一 義務教育職員の給与（退職手当、退職年金及び退職一時金並びに旅費を除く。）に要する経費

（中略）

四 生活保護に要する経費

五 感染症の予防に要する経費

六 臨時の予防接種並びに予防接種を受けたことによる疾病、障害及び死亡について行う給付に要する経費

七 精神保健及び精神障害者の福祉に要する経費

（中略）

十一 知的障害者の援護に要する経費

十二 後期高齢者医療の療養の給付並びに入院時食事療養費、入院時生活療養費、保険外併用療養費、療養費、訪問看護療養費、特別療養費、移送費、高額療養費及び高額介護合算療養費の支給並びに財政安定化基金への繰入れに要する経費

十三 介護保険の介護給付及び予防給付並びに財政安定化基金への繰入れに要する経費

十四 児童一時保護所、未熟児、小児慢性特定疾病児童等、身体障害児及び結核にかかっている児童の保護、児童福祉施設（地方公共団体の設置する保育所及び幼保連携型認定こども園を除く。）並びに里親に要する経費

十五 児童手当に要する経費

（後略）

第10条に基づき自治体に交付される国庫支出金は、特に国庫負担金と呼ばれている。第10条は、ポジティブ・リストとして限定的に適用されるので、対象経費を各号で列举している。生活保

護費は第4号であつて、それ以外の社会保障サービスについてもあがっている。第10条にかかる経費は、個別法で補助率が定められる。生活保護法では、以下のように、補助率は原則的に保護費の4分の3である。

（国の負担及び補助）

第七十五条 国は、政令で定めるところにより、次に掲げる費用を負担しなければならない。

一 市町村及び都道府県が支弁した保護費、

保護施設事務費及び委託事務費の四分之三

二 市町村及び都道府県が支弁した就労自立給付金費及び進学準備給付金費の四分之三

（以下略）

国庫負担事業で全額国庫負担は例外的であつて、自治体負担分が一定割合で生じる。それに対して、地方財政法第11条の2は次のように定めている。

（地方公共団体が負担すべき経費の財政需要額への算入）

第十一条の二 第十条から第十条の三までに規定する経費のうち、地方公共団体が負担すべき部分は、地方交付税法の定めるところにより地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入するものとする。（条文を一部省略）

すなわち、生活保護費であれば、保護費の4分の3が国庫負担で、残る自治体負担分の4分の1について、地方交付税の財政需要額に算入することで財源保障の対象にすると定めている。自治体負担分は、考え方としては地方の自主財源であつて一般財源である地方税で賄うべきであるが、その偏在性を考慮して、地方交付税で財源保障することで、確実に財源確保に務めている。

生活保護費の場合には、具体的には、普通交付

税の算定における基準財政需要額に生活保護費として算入される。基準財政需要額の算定では、標準団体における測定単位（生活保護費の場合には人口）当たりの単価である単位費用に測定単位を乗じるのであるが、測定単位に対して個別団体の財政需要を客観的に捕捉するにあたって必要な補正を加えることとしている。

生活保護費（市町村分、令和元年度）の場合、単位費用は、図2のように設定されている。単位費用の内数の生活保護費では、〔生活扶助：月額50,568円×1,437人×12月＝871,995〕などと算定されているが、その月額は標準的な単価であり、被保護者数は厚生労働省が令和元年度当初予算において見積もった種別の被保護者数を、普通交付税の算定における標準団体の人口である10万人で割返した数である（＝日本全体での被保護者見込み数×10万人／総人口）。

そこに個別団体の人口を乗じるのであるが、生活保護率が団体によって異なるので、そのことを勘案しなければ着実な財源保障とはいえない。そこで、図3で示した補正係数では、密度補正と表記されている箇所、団体ごとの保護率の違いを

勘案している。その結果、測定単位は人口ではあるものの、密度補正（人口当たりの被保護者数）を乗じることで、実態的には被保護者数を基礎として算定していることと同義である。

もっとも、普通交付税の算定は7月ないしは8月に決定されるので、その時点では、その年度の被保護者数は確定していない。したがって、算定時点ではあくまで見込み数であって、実被保護者数とは一致しない。

基準財政需要額の算定は、客観的に財政需要を捕捉することだけでなく、地方交付税はあくまで一般財源であって、「国は、交付税の交付に当っては、地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその用途を制限してはならない」（地方交付税法第3条第2項）とあるように、その用途が制限されないことが原則である。そこで、基準財政需要額の算定は、あくまで概算であって、実財政需要を正確に反映させる必要がないという制度の趣旨に基づいて、被保護者数が見込み数と実数が異なっても構わないとみなすこともできる。見込み数の方が多い年度と少ない年度があって、平均をすれば概ね一致しているのであれば問題ないとい

生活保護費	生活困窮者自立支援費	社会福祉事務所費
需用費等10,703 生活保護適正化事業費(3/4, 1/2) 委託料1,971 医療費・調剤費支払事務委託費 介護審査支払業務委託費 扶助費2,899,756 保護費(3/4)(中国残留邦人の生活支援給付を含む) 生活扶助 月額50,568円×1,437人×12月＝871,995 住宅扶助 月額27,965円×1,395人×12月＝468,134 教育扶助 月額11,271円×88人×12月＝11,902 医療扶助(入院分) 月額772,206円×82人×12月＝759,851 医療扶助(入院外分) 月額45,233円×1,217人×12月＝660,583 介護扶助 月額21,608円×294人×12月＝76,233 その他の扶助(年間450人) 14,275 保護施設事務費(3/4) 28,420 被保護者就労支援事業費(3/4) 5,675 被保護者就労準備支援事業費(2/3) 2,688 歳出計2,912,330 一) 国庫支出金2,182,564 生活保護費国庫負担金等 差引一般財源729,766	需用費等18,432 自立相談支援事業費(3/4) 就労準備支援事業費(2/3) 家計改善支援事業費(2/3, 1/2) 子どもの学習支援事業費(1/2) その他の自立促進事業費(1/2) 扶助費2,179 住居確保給付金(3/4) 一時生活支援事業費(2/3) 歳出計20,611 一) 国庫支出金14,067 生活困窮者自立支援事業費等負担金等 差引一般財源6,544	給与費181,490 職員数31人 特殊勤務手当(指導員・現業員) 報酬2,640 家庭相談員手当(児童) 報償費2,117 嘱託医手当(生活保護) 需用費等819 生活保護関係等(家庭児童対策関係含む) 歳出計187,066

測定単位:人口10万人
＝単位費用9,230円

図2 生活保護費（市町村分）の単位費用（令和元年度分）

出所）『令和元年度 地方交付税制度解説（単位費用篇）』地方財務協会から作成
備考）生活保護費等の括弧は補助事業における補助率、単位は単位費用を除けばすべて千円

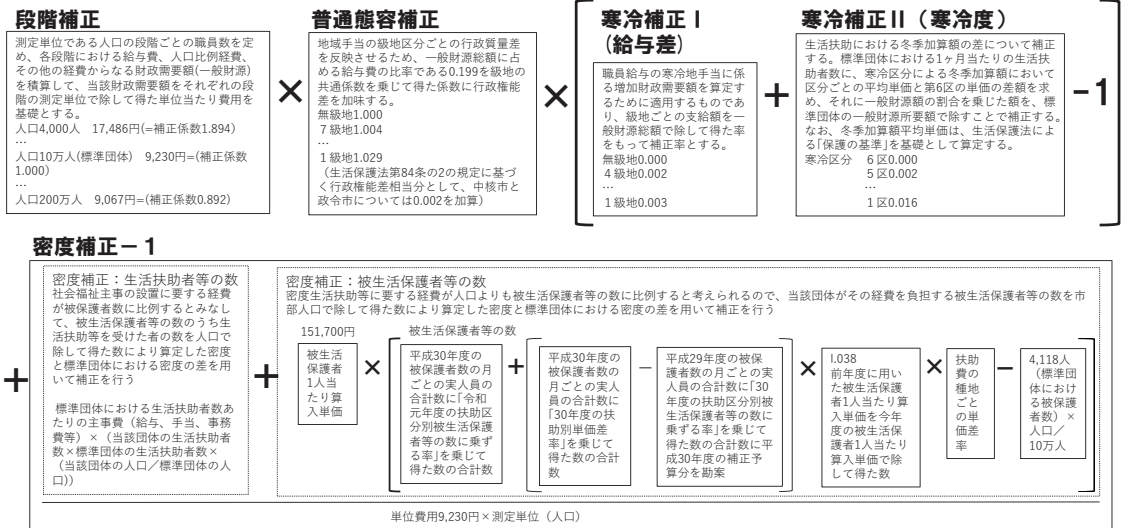


図3 生活保護費(市町村分)の補正係数(令和元年度分)

出所)『令和元年度 地方交付税制度解説(補正係数・基準財政収入額篇)』地方財務協会から作成

う割り切りからである。もっとも、生活保護者数は、かつては毎年度のように伸長していた時期があり、算入不足の状態が恒常的であったことから、平成13年度から、算定上、前年度精算措置を組み込んで、1年遅れで調整することとされた。

そのように算定される結果として、特定の自治体で生活保護率が上昇して、保護費が毎年度のように増加していたとしても、保護費の増加によって財政状況が逼迫する懸念はない。生活保護率が上昇しているとは、何らかの理由で低所得者が増えていることを意味するので、増加した低所得者のうち被保護者とならない者にかかる福祉的な単独事業等の経費が増加することはあっても、生活保護費そのものは財政運営に中立的である。

もっとも、図3で示したように、被保護者数は補正の対象になっているが、保護単価は対象外であるので、保護単価が標準団体よりも上回る場合には算入不足が生じうる。単価差が生じうるのは、医療扶助においてである。しかし、通常の場合、生活保護行政が適正に執行されている限り、特定の団体に限って保護単価が他団体に比較して恒常的に高いことは考えられず、年度間での変動で説明できる範囲であるはずであり、保護単価に

補正を適用すべき根拠とはならない。

ついで、国民健康保険についてである。一般会計が負担すべき部分は、基本的に基準財政需要額に算入される。義務的な経費であることから、制度に忠実に財政需要を捕捉して算定することは生活保護と共通するところが多い。市町村の場合、①保険者支援制度(低所得者数に応じて保険料額の一定割合を公費で支援する)と、②保険料軽減制度(低所得者の保険料軽減分を公費で支援する)のほかに③財政安定化支援事業に伴う、一般会計から国民健康保険特別会計への繰出しが想定されている。このうち、①②については、制度上の義務的経費として基準財政需要額に全額が算入されるが、③については運営上の支援策であるので基準財政需要額には80%相当額しか算入されない。このように、同じ一般会計からの繰入金であっても性格に応じて算入の仕方は変わる。

国民健康保険では、市町村が、住民から不興を買いがちな保険料の引き上げを嫌ったり徴収努力を怠った結果、その穴埋めに法定外繰入を行う場合がある。それについては法定外である以上、当然であるが、基準財政需要額に算入されることはない。

厳密に社会保障サービスとはいえないが、公立病院の運営経費も関連する経費であって、自治体の財政負担が大きいという意味で重要なものである。公立病院は、自治体に設置義務があるわけではない。しかし、特に大都市圏でなければ、民間の医療機関で代替できないことから、その設置が避けたいことも少なくない。その一方で、公立病院については経営悪化に悩むケースが少なくない。

公立病院に限らず、地方公営企業については独立採算が経営の原則であるが、診療報酬などの料金収入等では賄えない、ないしは賄うべきでない経費等については一般会計からの繰出しで賄うとされ、総務副大臣通知に基づく繰出基準が設けられている。公立病院については、病院の建設改良に要する経費から経営基盤強化対策に要する経費までの17項目について支援措置が想定されている。繰出金に対する財政措置は普通交付税に限らず特別交付税によることもあるが、繰出基準の全額が基準財政需要額に算入されるものだけではない。算入率は対象費目によって異なり、概算で6割程度である。

また、制度化されておらず、したがって義務付けのない単独事業として実施される社会保障サービスについては、明確なたちで財源保障があるわけではなく、一般財源として枠付けされた部分が執行実績とは関係なく概算で算定される。このようなサービスについては財源保障が十分にされずに、いわゆる留保財源対応となり、比較的税収に恵まれた自治体ほど財源が確保されやすい（留保財源とは、地方税収入のうち基準財政収入額に算入されない部分を指す）。

以上のように、社会保障給付に限らず、地方交付税制度では対象経費の義務付けの強さ等に応じて、財源保障される強度が異なることに注意が必要である。

4. 社会保障・税一体改革から全世代型社会保障へ

4.1. 消費税の福祉目的税化

消費税は、平成11年度予算から福祉目的税化された。具体的には、一般会計予算における予算総則において、歳出予算のなかで消費税が充当できる経費を書き込まれることとなった。目的税化では、特別会計を設けて、そこに一般会計を経由しないで収入額を直入する方法もあるが、社会保障を特別会計にすると、一般会計から柱となる歳出項目が抜け落ちることもあって、そのような方式をとることは現実的でない。予算総則で対象経費をあげる手法は、財政法第4条の建設公債主義を具体化するために、同様に歳出予算のなかで該当する経費をあげるのと同様である。令和4年度予算の予算総則の第18条では、

（消費税の収入が充てられる経費の範囲）

第18条 消費税の収入が充てられる経費（地方交付税交付金を除く。）の範囲は、次に掲げるとおりとする。

とされて、それに続いて、該当経費が列挙されている。

この手法は、かつて自民党と自由党の政権合意のなかで自由党が求めたことに端を発しており、平成11年の通常国会での小渕恵三首相の施政方針演説には、次のような発言が出てくる。

消費税に対する国民の御理解を一層深めていただくよう、予算総則に消費税収の使途を明記し、広く国民の老後等を支える基礎年金、老人医療及び介護のための福祉予算に使う旨を明らかにしたところであります。（第145回国会、衆議院本会議、平成11年1月19日）

そこでは、消費税に対する国民の理解を得るた

めの消費税の使途を年金、医療、介護の高齢者3経費に限るとされている。もっとも、当時は税率が5%の消費税収入（地方消費税を除く国税分であり、そこから地方交付税の法定率分を除いたもの）は、高齢者3経費の一般会計予算への計上分を当然、下回っている。したがって、予算総則にそのように書き込んでも、歳出予算の使途なり規模に影響が生じるわけではない。あくまで、国民の理解を得られるように説明するのが趣旨である。

その後、税制改革の課題は、消費税率の引き上げをめぐる動きに移る。麻生太郎内閣は政権発足直後に発生したリーマン・ショックに対して、経済対策を講じる一方で、経済回復後に消費税率の引き上げを示唆する「税制抜本改革」を実施するとして、平成21年度税制改正法（所得税法等の一部を改正する法律）の附則104条を次のように定めている。

（税制の抜本的な改革に係る措置）

第104条 政府は、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成20年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、当該改革は、2010年代（平成22年から平成31年までの期間をいう。）の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする。

〈第2項略〉

第1項の措置は、次に定める基本的方向性により検討を加え、その結果に基づいて講じられるものとする。

〈第1号個人所得課税、第2号法人課税、略〉

三 消費課税については、その負担が確実に

国民に還元されることを明らかにする観点から、消費税の全額が制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に充てられることが予算及び決算において明確化されることを前提に、消費税の税率を検討すること。その際、歳出面も合わせた視点に立つて複数税率の検討等の総合的な取組を行うことにより低所得者への配慮について検討すること。

〈以下、略〉

そこでは、消費税率の引き上げを行い、その収入を従来の高齢者3経費に少子化対策を加えた社会保障4経費に充当するとした。その後、政権交代があったが、税制抜本改革の流れは継承され、民主党政権下での税制抜本改革法（平成24年8月10日成立）では、社会保障・税一体改革と呼ばれる枠組みを、以下のように第1条で明らかにしている。

社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律

（趣旨）

第一条 この法律は、世代間及び世代内の公平性が確保された社会保障制度を構築することが我が国の直面する重要な課題であることに鑑み、社会保障制度の改革とともに不断に行政改革を推進することにより一段と注力しつつ経済状況を好転させることを条件として行う税制の抜本的な改革の一環として、社会保障の安定財源の確保及び財政の健全化を同時に達成することを目指す観点から消費税の使途の明確化及び税率の引上げを行うため、消費税法（昭和六十三年法律第百八号）の一部を改正するとともに、その他の税制の抜本的な改革及び関連する諸施策に関する措置について定めるものとする。

同法のなかで消費税法は、第1条に新たに次の第2項が加えられ、消費税を社会保障4経費に充当することが法定化された。

2 消費税の収入については、地方交付税法（昭和二十五年法律第二百十一号）に定めるところによるほか、毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする。

4.2. 社会保障・税一体改革と人づくり革命

社会保障・税一体改革では、最終的に5%となる増収分のうち、社会保障の充実分は消費税率1%相当分の2.8兆円として、残りは社会保障の安定分とされた。その内訳は、①基礎年金の国庫負担の割合を3分の1から2分の1への引き上げ（本来、財源を見いだしたうえで実施とされていたのを増税に先行した）に伴う6分の1相当分である3.2兆円、②消費税率の引き上げに伴う社会保障給付の増である0.8兆円、③後代への負担のつけ回しの軽減7.3兆円としている。そのうち、③は社会保障給付を赤字国債に頼っている部分の減額という趣旨であって、財政再建の財源として充当される。

社会保障の充実2.8兆円の内訳は、子ども・子育て支援の充実に0.7兆円、医療・介護の充実に1.5兆円、年金制度の改善に0.6兆円とされている。それを実施するにあたっては、持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律（プログラム法）に基づくとされた。消費税は5%から8%、さらに10%と2段階での引き上げが予定され、その際、国税の消費税と地方消費税の増収が、各年度でどのように実現するかが想定できる。そこで、増収の出現した年度に、増収額に応じた個々の制度見直しを実施するという方法をとった。増税による増収がない限り、制度改革はできないという姿勢を鮮明にしたといえ

る。安倍晋三首相の判断で、消費税率を10%に引き上げる時期を遅らせたが、プログラム法に沿って、社会保障制度の見直し時期が延期された。

この枠組みは、社会保障改革と財政再建を並行して行うとともに、社会保障改革の実施は財源次第であると宣言したものといえる。そこで問われるのは、社会保障の充実の2.8兆円が当面の課題を挙げた結果のものであるのか、最初から社会保障の充実に使える財源枠を決めて、その範囲に収まるように社会保障改革の課題のうち実施すべきことを選択したのかである。子ども・子育て支援で一部積み残しがあることに着目すれば、後者であるといえる。すなわち、消費税の社会保障目的税化は、歳入が歳出を抑え込む機能を持っている。それは、財政運営の基本に必ずしも忠実な運営ではない。

安倍首相は、先の③後代への負担のつけ回しの軽減分7.3兆円の一部を、さらに政策的経費に充当するとして、「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）を定めて、待機児童の解消、幼児教育・保育の無償化、高等教育の無償化、介護人材の処遇改善（人づくり革命と呼ぶ）を進めることを政治決断した。その充当額は、最終的には1.7兆円と見込まれている。

4.3. 全世代型社会保障

社会保障改革の検討は、現在は、「全世代型社会保障」の構築に移っている。全世代型社会保障は、令和元年9月に首長を議長とする検討会議の開催によって開始されている。その趣旨は「少子高齢化と同時にライフスタイルが多様となる中で、誰もが安心できる社会保障制度に関わる検討を行う」（検討会議の趣旨）とされている。それまでの高齢者福祉が中心から、少子化対策や子育て支援にさらに軸足を移し、社会保障制度を全面点検するものといえる。

同会議の検討結果を受けて、令和3年6月11日には「全世代対応型の社会保障制度を構築するための健康保険法等の一部を改正する法律」が公

布され、その附則第2条には次のように書かれている。

(検討)

第二条 政府は、この法律の公布後速やかに、全世代対応型の持続可能な社会保障制度を構築する観点から、社会保障制度の改革及び少子化に対処するための施策について、その実施状況の検証を行うとともに、総合的な検討に着手し、その検討の結果に基づいて速やかに法制の整備その他の必要な措置を講ずるものとする。

(第2項省略)

このように、全世代型社会保障制度の構築にむけて継続的に検討を進めることとされ、令和4年1月に全世代型社会保障構築会議が設けられ、5月には「議論の中間整理」が取りまとめられた。そこでは、今後の人口動態を踏まえて総合的な観

点から、少子化対策や子育て支援等を中心に、社会保障制度の各分野での課題が取りまとめられている。

その反面で、少子化対策で決定的に重要とされる児童手当の充実や産休・育休をさらに進めるための雇用保険の充実等を通じた休業補償のあり方などについては、議論は具体化していない。これらについては、大規模に実施するとなると、相当額の財源が必要となり、財源の目途が立たない状況では制度改革の議論に進めないという判断であるようにもみえる。ここでも財源の制約が大きな課題とされている。必要となる社会保障を拡充するうえでは、財政負担の増を受容するという国民世論の高まりに期待したいところである。

参考文献

- 小西砂千夫「社会保障改革と基礎自治体の財政運営」『社会保障研究』, 1巻4号, 2017年.
小西砂千夫『社会保障の財政学 改訂版』日本経済評論社, 2019年.

On the fiscal system that supports social security services

Sachio Konishi

Professor Emeritus, Kwansei Gakuin University

Local governments provide many social security services. Out of such services, which are stipulated by national laws and regulations, financial resources are guaranteed by Local Allocation Tax, such that local governments will not be in trouble with financial resources. Alternatively, local governments frequently face a shortage in financial resources when providing social security services that are provided independently and not established as legal systems. Although large amounts of taxes and social insurance premiums fund the social security system, stakeholders in social welfare frequently perceive that the social welfare sector is insufficiently funded, because they are only interested in social security, which has not been established as a legal system.

The core of the social security system is social insurance, which includes public pension, public medical insurance, and long-term care insurance. Public pension is an intergenerational support system, which cannot be implemented without compulsory social insurance. In the social insurance system, however, the public will be unable to understand if contribution is extremely high, such that a large amount of tax is appropriated to its management.

A desirable scenario is that the national government designs basic social security services, such as welfare, long-term care insurance, and national health insurance, and municipalities, which are general administrative bodies implement such services. To support this system, a sophisticated local finance system has been established.

Consumption tax is ear-marked for the social security system. In recent years, the government has raised consumption tax rate, enhanced social security services, and implemented fiscal reconstruction. However, the idea of implementing reforms in social security only within the scope of the financial resources that can be secured is inherently undesirable

Key words: social security, financial system, local finance, social insurance, ear-marked tax

特集論文：社会的コストの観点から社会福祉に向き合う

介護サービスの質向上に向けたマネジメントの
仕組みと機能面からみた課題

川越 雅弘

埼玉県立大学大学院教授

● 要約 ●

2040年にかけて85歳以上人口の急増と生産年齢人口の減少が同時進行する。介護給付費の増加により、2040年には介護保険料が月額9千円を超えると推計されている¹⁾。介護需要の増加、保険料負担の増大、介護従事者確保の困難化が進む中、制度の持続可能性確保の観点から、自立支援・重度化防止につながる効果的なサービスの提供が、今後さらに強く求められることになる。

介護保険制度では、サービスの質を高めるために、ケアマネジメントシステムが導入されている。また、サービス提供の実態や報酬改定の影響などを定期的に把握し、次期改定につなげるといった国レベルのマネジメントの仕組みも導入されているものの、これら仕組みが十分に機能しているとはいえない状況にある。

介護事業者には、自立支援を具現化するための実践力を、また、国には、介護現場の実態を踏まえた効果的な制度の立案力を高めていく必要がある。

● Key words：介護保険，自立支援，マネジメント，介護サービス，サービスの質

人間福祉学研究, 15 (1) : 41-53, 2022

1. はじめに

介護保険法は、要支援・要介護者が尊厳を保持し、その有する能力に応じて自立した日常生活を営むことができるよう、必要な支援・サービスを給付するものであり、自立支援がその基本理念となっている。法律で位置付けられている各種介護サービスにも、当然、自立支援・重度化防止に向けた取り組みや成果が期待されることになる。

こうした理念を具現化するために、介護サービスに対しては、介護支援専門員と介護サービス事業者の協働によるケアマネジメントの仕組みが導入されている。さらに、3年に1度行われる介護報酬の改定作業を通じて、介護サービスの現状を

把握し、目指す姿とのギャップから課題を抽出し、対策を検討・実行し、一定期間後に効果を確認し、次期介護報酬改定に向けた対策の見直しを図るといった国レベルのマネジメントの仕組みも用意されている。

さて、本稿の目的は、介護サービスの質向上に向けた国および事業者レベルのマネジメントの仕組みと機能面からみた課題を明らかにすることにある。そこで、まず、介護サービスに期待されている役割・機能を、取り巻く環境の変化、および法律上の規定の視点から解説する。次に、介護サービスの質を高めるためのマネジメントの仕組み、居宅サービスの質向上に向けた国の主な対策とその影響について解説する。最後に、自立支

援・重度化防止の実現に向けた課題について、多職種協働マネジメントの視点から私見を述べる。

2. 介護サービスに期待される役割

本章では、介護サービスに期待されている役割を、法律上の規定、ならびに人口構造の変化に伴う支援ニーズの変化の視点から解説する。

2.1. 法律上の規定から

介護サービスに関しては、介護保険法第二条第2項および第4項のなかで、「保険給付は、要介護状態等の軽減又は悪化の防止に資するよう行われるとともに、医療との連携に十分配慮して行われなければならない」「保険給付の内容及び水準は、被保険者が要介護状態となった場合においても、可能な限り、その居宅において、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように配慮されなければならない」と明記されている。

したがって、介護事業者および医療・介護専門職には、高齢者の自立支援および重度化防止を図るといった目的意識と、目的達成のためにサービスの質を継続的に高めていく取り組みが求められることになる。

2.2. 人口構造の変化に伴う支援ニーズの変化の視点から

2.2.1. 人口構造の変化

表1に、2020年と2040年の年齢階級別人口とその変化を示す。

この20年間で、「15～64歳」は1,428万人（19.3%）、「65～74歳」は66万人（3.8%）、「75～84歳」は36万人（2.9%）減少する一方で、「85歳以上」は403万人（65.0%）増加し、2040年には総人口の9.2%を占める状況となる。

今後20年間は、医療・介護・生活支援に対するニーズが高い85歳以上高齢者の急増と生産年齢人口の減少が同時進行することになる。

2.2.2. 人口構造の変化に伴う支援ニーズの変化

年齢階級によって、医療や介護、生活支援に対するニーズは大きく異なる。今後85歳以上高齢者が急増するが、こうした人口構造の変化はニーズの変化をもたらすことになる。対象とする患者特性やニーズが変われば、当然、サービス提供体制だけでなく、支援内容や医療・介護職の関わり方も影響を受けることになる。

例えば、肺炎で入院するケースを考える。患者が40代であれば、肺炎治療が終了すれば即退院となる。特段、退院後の関係者と連携をとる必要はない。しかし、80代後半の、何度も誤嚥性肺炎を繰り返す要介護者が1～2週間入院した場合であったらどうか。入院前とは健康状態

表1 2020-2040年間の年齢階級別にみた人口の変化

	2020年		2040年		2020-2040年間の変化	
	(千人)	(%)	(千人)	(%)	(千人)	(%)
総数	125,325	100.0	110,919	100.0	-14,406	-11.5
0-14歳	15,075	12.0	11,936	10.8	-3,139	-20.8
15-64歳	74,058	59.1	59,777	53.9	-14,281	-19.3
65-74歳	17,472	13.9	16,814	15.2	-658	-3.8
75-84歳	12,517	10.0	12,155	11.0	-362	-2.9
85歳以上	6,203	4.9	10,237	9.2	4,034	65.0

出所：国立社会保障・人口問題研究所：日本の将来推計人口（平成29年4月推計）より作成

も心身機能も体力も異なっている。入院によって日常生活活動（Activities of daily living, 以下ADL）や基本動作の自立度が低下している場合も多い。再発を防ぐため、食事方法を含めた退院後の生活の仕方を見直し、自宅環境下で、本人や家族の能力を見極めた上での食事指導（食事の用意を含む）を行っていく必要も生じるであろう。そのため、病院関係者と退院後に関わる在宅関係者間の連携や目線合わせ（本人の意向や嗜好・家族介護力・本人の現在の状態・今後の見通し・リスク・とるべき対策などのイメージをそろえる作業）が必要となる²⁾。

85歳以上高齢者の急増が及ぼす影響は、こうした連携の必要性の高まりだけではない。ここで、脳梗塞で入院したケースを考える。患者が50代であれば、歩行動作の改善、トイレ動作の改善、持久力向上などを目的としたリハビリテーション（以下、リハ）が行われるであろう。しかし、80代後半で要介護3の低栄養状態にある患者であったらどうであろうか。この場合、リハ職と管理栄養士などが連携しながら、介入方法やその手順を検討することになる。したがって、リハ職も、自身が介入する対象（歩行動作やトイレ動作への指導、トイレまでの導線やトイレ環境の確認など）だけでなく、栄養状態や排泄の状態、服薬の状況やその影響なども意識せざるを得なくなる。他の職種の得意分野を理解した上で、連携しながら、「患者と一緒に設定した生活目標」の達成に向けて、互いの役割を果たすといった協働作業が求められることになるのである。

また、支援を要する85歳以上高齢者が急増する一方で、生産年齢人口は年々減少していくため、介護職の需給バランスが悪化すると見込まれている。そのため、介護サービスには、より効率的かつ効果的なサービス提供が求められることになる。

3. 介護サービスの質向上を図るためのマネジメントの仕組み

介護サービスの質の向上を継続的に図っていくためには、国レベルおよび事業者レベルのマネジメントが必須となる。本章では、これら仕組みを解説する。

3.1. 国レベルのマネジメントの仕組み

3.1.1. 社会保障審議会の責務と構成

2001年の中央省庁再編に伴い、従前の社会保障関係の審議会が統合再編された。その過程の中で、厚生労働省設置法第6条第1項に基づき設置された審議会の1つが社会保障審議会である。なお、同審議会の責務は、厚生労働大臣の諮問に応じて、社会保障に関する制度横断的な基本事項、各種社会保障制度や人口問題等に関する事項を調査審議することである（厚生労働省設置法第7条）。

同審議会には、分野毎に分科会や部会が置かれているが、さらにその下に専門部会を置くことができる仕組みとなっている。介護分野における主たる分科会・部会が、介護給付費分科会および介護保険部会である。

3.1.2. 介護保険部会とは

介護保険制度については、法施行後5年を目途に、制度全般に関して検討を行い、その結果に基づき必要な見直し等の措置を講じることとされていた（介護保険法附則第2条）。

そこで、当初3年間の第1期事業運営期間（2000～2002年）の制度施行状況を踏まえ、介護保険制度に関する課題およびその対応方策等について議論を進めるために、2003年に社会保障審議会に設置された専門部会が介護保険部会である³⁾。

創設年度には計11回の会議が開催され、主な論点（①制度見直し全般、②保険者のあり方、③被保険者の範囲、④保険給付の内容・水準、⑤サービスの質の確保、⑥要介護認定、⑦保険料・

給付金の負担のあり方、⑧他制度との関連）について議論が行われている。

3.1.3. 介護給付費分科会および介護報酬改定検証・研究委員会とは

介護保険法および介護保険施行法の規定により、その権限に属された事項を処理するために設置されたのが介護給付費分科会である。同分科会では、3年毎に改定される介護報酬に関する審議、介護サービスの実態把握やあり方の検討、介護事業所の経営概況や介護従事者に対する処遇状況の調査および検討などが行われている。

また、介護報酬を改定するためには、過去に行った介護報酬改定の効果の検証や、介護報酬改定に関する審議報告において検討が必要と指摘された事項に関して実態調査等を行う必要があった。そこで、2015年の介護報酬改定に向け、2012年に介護給付費分科会に設置されたのが、介護報酬改定検証・研究委員会である。

2012年度には、2012年4月の介護報酬改定における個々の改定が企図した効果を挙げているかを検証・分析することを目的とした6本の調査（サービス付き高齢者向け住宅等の実態に関する調査研究など）、ならびに次期介護報酬改定に向け、必要な基礎資料を得ることを目的とした5本の調査（認知症の人に対する通所型サービスのあり方に関する研究など）が行われている。

このように、厚生労働省は、介護保険部会や介護給付費分科会等を通じて、定期的にサービスや介護保険制度運営に関する実態を把握し、課題の抽出と対策の見直しを図るといったPDCAサイクルを展開しているのである。

3.2. 事業者レベルのマネジメントの仕組み

介護保険制度では、介護支援専門員と介護事業者が連携・協働して自立支援を目指すための仕組み（＝ケアマネジメントシステム）が導入されている⁴⁾。

本節では、居宅サービス利用者について、その

仕組みの概要を解説する。

3.2.1. ケアマネジメントの目的と役割

介護保険制度の目的は、同法第1条で述べられているが、そのポイントは、①利用者の尊厳を重視する、②保険給付は、利用者の自立した生活を支援するためのものであるという点にある。

ただし、「自立支援」を実現するためには、個々の高齢者の心身の状況や置かれている環境、ニーズを踏まえた上で、総合的な援助方針の下、必要なサービスを計画的に提供するとともに、目的の達成状況を定期的に評価していく仕組みが必要となる。そこで導入されたのがケアマネジメントである。

複数領域に生活課題を有する高齢者の場合、介護サービスだけでは自立した生活を支え切れない場合も多い。そのため、介護サービスを中核しつつ、医療サービスやインフォーマルサービスなど、地域の様々な資源を統合した包括的なケア提供が必要となる。ただし、介護支援専門員は、直接的なサービス介入を行うわけではない。また、これらすべての領域に精通しているわけでもないため、多くの異なる分野の専門職との連携・協働が必須となる。

3.2.2. ケアマネジメントと生活機能

ケアマネジメントは「自立支援」を理念とするが、その具体化を図るために採用されたのが、国際生活機能分類（International Classification of Functioning, Disability and Health、以下ICF）の生活機能モデルの考え方である⁵⁾。これは、「心身機能・身体構造」「活動」「参加」の3要素を「生活機能」と定義した上で、これに影響を及ぼす「健康状態」「環境因子」「個人因子」を含めて、高齢者の障害を包括的に捉えるものである（図1）。

介護支援専門員も介護サービス提供者も、利用者本人の「生活機能」の維持・向上を図ることを通じて、可能な限り、その人らしい生活を本人自身が主体的に営むことができるよう支援すること

が求められている。

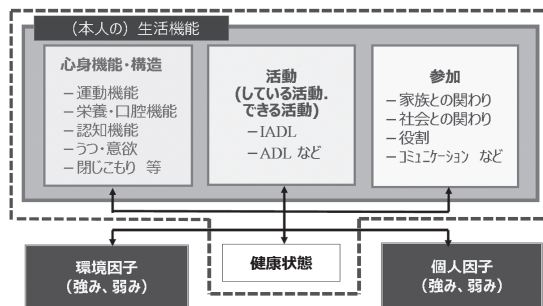


図1 ICFの概念図

出所) 障害者福祉研究会編：ICF 国際生活機能分類—国際障害者分類改訂版一、中央法規出版、2002、p.17を一部改変

3.2.3. ケアマネジメントプロセスの全体像とその展開手順

ケアマネジメントは、おおむね、利用者の望む生活・意向の確認(インテーク)→アセスメント・情報収集→課題抽出および解決すべき課題の具体化→目標設定およびケアプラン原案の作成→サービス担当者会議でのケア方針・目標・役割分担の共有→個別援助計画に沿ったケアの提供→モニタリング→評価→計画の見直しといったプロセスから成り立つ(図2)。以下、主な手順の概要を解説する。

①利用者の望む生活／意向等の確認(インテーク)

一般的に、インテークとは、利用候補者をケアマネジメントの対象とするか否かの判断をした上で、利用者の主訴の傾聴、観察、インタビュー等を通じて、本人が望んでいる生活や意向の確認、生活課題の把握、家族の意向の確認などを行うことを意味する。

ケアマネジメントでは、「利用者が自分らしい、主体的な生活を営むこと」をできる限り支援することを目指す。そのため、本人がどのような生活を望んでいるのか、どのような生活を送りたいのかといった意向の確認が非常に重要となる。

②アセスメント・情報収集(課題抽出と具体化) 現状や今後の見通しを把握するために行われる

のがアセスメント・情報収集である。ケアマネジメントでは、ICFの6要素に対してアセスメントや関係者からの情報収集を行うことが求められている。

③解決すべき課題の具体化

生活課題とは、「現在の生活」と「本人が望む生活」のギャップのことである。介護支援専門員は、まず、アセスメント領域毎に課題を抽出した上で、本人の意向、課題の緊急性、課題間の相互関連性、改善や悪化の可能性(今後の見通し)などの情報を総合的に判断した上で、利用者との合意のもと、「解決すべき課題」を設定する。その上で、解決すべき課題を生じさせている要因分析を行う。

④目標設定およびケアプラン原案の作成

医療・介護専門職が見立てた今後の見通しに関する情報なども参考にしながら、解決すべき課題に対し、いつまでにどこまでのレベルを目指すのか(短期目標)を設定するとともに、短期目標の達成に向け、誰が何を行うのかといった役割分担を定めたケアプランの原案を策定する。

⑤サービス担当者会議でのケア方針・目標・役割分担の共有

本人・家族、介護支援専門員、サービス事業者が集まったサービス担当者会議の場を活用して、利用者はどのような生活を送りたいのか、有する課題は何か、長期・短期目標をどこに設定するか、目標達成に向けて誰が何を行うのかといった役割分担を関係者間で検討・共有する。

⑥個別援助計画に基づくサービスの提供

サービス担当者会議で合意されたケア方針に沿って、サービス事業者が策定するのが個別援助計画である。各サービス提供者においても、ケアマネジメントと同様、一連のマネジメントプロセスを展開することになる。

ケアマネジメントプロセスは、①介護支援専門員によるケアプラン策定、②関係者間のケア方針・目標・役割分担の共有のためのサービス担当

者会議，③ケア方針に基づく個別援助計画の作成，④個別援助計画に基づく介護サービスの提供から成り立っている。

自立支援を実現するためには，介護支援専門員と介護事業者間および各介護事業者間の連携強化，直接介入する介護事業者のサービスの質を如何に高めるかが重要となる。

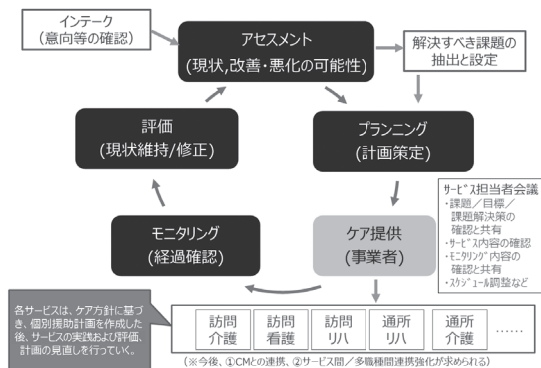


図2 ケアマネジメントプロセスの全体像
出所）筆者作成

4. 居宅サービスの質向上に向けた国の主な対策

介護サービスには，居宅・居住系・施設系のサービスがあるが，本章では，個別援助計画を策

定する居宅サービスの質向上に向けた国の主な対策について解説する。

4.1. 居宅サービスに求められる機能とは

居宅サービスは，①生活機能の維持・向上，②生活援助，③家族介護者の負担軽減のいずれかの機能を発揮して自立を支援するサービスと位置付けられている。今後増加が見込まれる認知症高齢者や重度要介護者の在宅生活を支えるためには，これら機能を効果的・効率的に組み合わせ，バランスよく働きかけることが必要となる。

厚生労働省は，居宅サービスの機能を一層高めていくために，各サービスの専門職間の連携を図るとともに，指定基準等に定められている基本的な手法や視点（①PDCAサイクルに基づくサービスの提供，②地域の他の事業所や専門職等との連携を通じたサービスの提供，③利用者の社会性の維持）に基づくサービス提供を推進していくとしている（図3）。

4.2. 居宅サービスの質向上に向けた主な対策

4.2.1. アウトカム指標の導入（通所介護を例に）

介護保険制度では，サービス事業者に支払われる介護報酬は，原則，利用者の要介護度が高いほど高くなる設定となっている。そのため，自立支

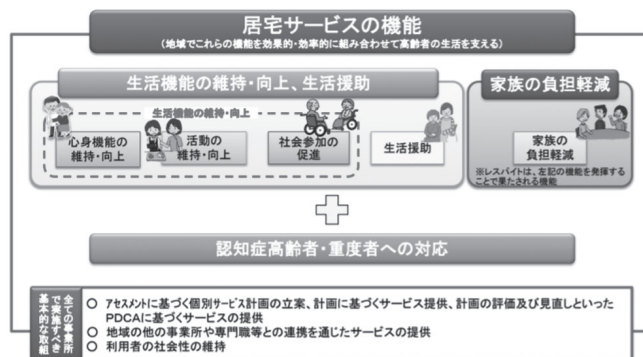


図3 居宅サービスに求められる機能（イメージ）
出所）厚生労働省：平成27年度介護報酬改定に向けて（通所系サービス，訪問系サービス等について），第106回介護給付費分科会（2014年8月27日），資料1より引用

援につながるサービスを提供している事業者ほど、結果的に報酬が下がり、経営が苦しくなるといった矛盾点が、厚生労働省の委員会でも再三指摘されてきた。

こうした状況を改善するため、要介護度改善に向けたインセンティブのあり方が検討され、2018年度の介護報酬改定において、通所介護および地域密着型通所介護に対し、利用者のADLの維持・改善の実績（アウトカム）に応じた加算として、ADL維持等加算が新設された。

4.2.2. ケア職とリハ職の協働の推進

介護支援専門員は全体計画（ケアプラン）を策定するものの、ADLや手段的ADL（Instrumental ADL、以下IADL）に直接介入するわけではない。直接介入するのは、リハ職およびケア職であり、自立支援・重度化予防を図るためには、両者の連携が重要となる。

これを推進するため、2012年の介護報酬改定で新設されたのが、「訪問介護事業者連携加算（リハ事業所が算定）」および「生活機能向上連携加算（訪問介護事業者が算定）」である。なお、同点数は、訪問介護サービス提供責任者と訪問リハ職が利用者宅を訪問し、両者が連携して、ADL等のアセスメントおよび訪問介護計画の作成を行う行為を評価したものである。

2018年改定では、自立支援・重度化防止に資する介護を推進する観点から、連携するリハ職の対象範囲の拡大やICTを活用した連携の評価などの見直しが行われるとともに、訪問介護の自立支援の機能を高める観点から、身体介護として行われる「自立生活支援のための見守りの援助」の明確化が図られた。

さらに、訪問介護に加えて、通所介護の質の向上を図る観点から、通所介護事業者の職員と外部のリハ職等が連携して、機能訓練のマネジメントを行うことを評価する「生活機能向上連携加算」が、通所介護事業者にも適応拡大された。

4.2.3. 科学的介護の実現に向けたデータベースの整備

介護サービスの質を評価するためには、利用者特性（一定期間後の変化を含む）およびサービス内容に関するデータベース（以下DB）が必要となる。そこで、国は、以下の3つのDBの整備を推し進めてきた（図4）。

1つ目は、①要介護認定データ、②介護保険レセプトデータ、③日常生活圏域ニーズ調査データ等を統合した介護保険総合DBである。

2つ目は、科学的裏付けに基づく介護に関する検討会（座長：鳥羽研二）で検討が進められていたCHASE（Care, Health Status & Events）である。2018年3月に公表された中間とりまとめでは、①総論的項目（状態（ADL）、興味・関心チェックリストなど）、介入（訪問介護内容など）、イベント（入院、骨折、転倒など）、②各論的項目（認知症・口腔・栄養に関する状態や介入、イベント）を初期仕様として収集し、随時見直しを行う方向性が示された。

3つ目は、2016～2017年度の「通所・訪問リハビリテーションの質の評価データ収集等事業」において、リハの質改善に向けて必要となる客観的かつ標準化されたデータを効率的に収集するために開発されたシステム（monitoring & evaluation for rehabilitation Services for long-Term care、以下VISIT）である⁶⁾。同システムでは、業務で使用している各種帳票類（リハ計画書（アセスメント）、リハ計画書など）を通所・訪問リハ事業者側で電子的に入力し、国に伝送する仕組みとなっている。2018年度介護報酬改定では、同システムを使って、アセスメント票やリハ計画書等のデータを厚生労働省に提出することを報酬上で評価するリハビリテーションマネジメント加算Ⅳが新設され、国が継続的にデータを収集し、リハの質を評価できる仕組みが導入された。

各DBに収集されたビッグデータが総合的に分析され、自立支援・重度化防止に資するサービス提供内容や方法が検証・開示され、より効果的な

2021年度の介護報酬改定では、科学的介護の取り組みを推進するため、施設系・通所系・居住系・多機能系サービスを対象に「科学的介護連携体制加算」が新設された。同加算の狙いは、

対人支援専門職は、自身と他職種のアセスメントを統合しながら、より適切な介入方法を検討す

介護関連データ

- 介護関連データ
- 要介護認定情報・介護施設等の情報
- 要介護認定者情報・介護施設の状況情報 (GIS/LBS連携)
- 所在地履歴・災害情報 (地震などの防災情報等)

介護保険総合データベース(介護DB)
要介護認定情報、介護施設等情報を格納

**通所・訪問リハビリテーションの
数の把握/データ収集等事業のデータ
(VISIT)**
通所・訪問リハビリテーション事業所、訪問リハビリテ
ーション事業がカギワザ/リハビリテーション計画書の
情報の収集

上記を補完するデータを収集するデータベース(CHASE)を新たに構築。

- 科学的裏付けに基づき介護に係る検討会において具体的な内容を検討し、2018年3月の中間報告で、データベースに使用する初期項目（265項目）を決定。
- 2019年3月より検討会を再開し、収集項目の整理等について再検討を行い、2019年7月の取りまとめで、基本的な項目（30項目）を決定。
- 2019年度にデータベースの開発を行う。2020年度から運用を開始。

※ リハビリ以外の加算等で求められる様式のデータ(例：栄養マネジメント加算、口腔機能向上加算等)、事業所の介護記録等のデータ(例：訪問介護で提供される身体介護、生活援助等の内容データ)。ケアマネジャーが行った利用者の状態評価のデータ(例：ADL、服薬状況、認知症の状況等)のうち電子的に取得できる可能性の高い265項目

(分析イメージ)

画面中に持てる左側の
地図により3メートル以
下自力で歩行できない
歩行者

杖を用いれば
自力歩行可能
20メートル以上可能

歩行者

どのようサービスが有効か
科学的に分析、調査

サービス
提供前の状態

提供された
サービス

サービス
提供後の状態

屋内で自由に
歩行が可能に

本人の状態

年齢：80歳
性別：男性
要介護度：3

褥瘡の有無：なし
褥瘡のステージ：なし

①利用者の背景

サービス利用者の基本的な情報。

活動

リハビリテーションの実施：あり
(1時間/3回/週)

■ADLの評価
Barthel Index合計点数の推移

時期	本人
半年前	60
現在	75

■移動能力[m] (6分間歩行試験)

時期	本人	状態の類似した利用者の全国平均
6月前	52	51
3月前	62	53
現在	71	53

②リハビリテーションによるADLの改善効果は乏しい。

③歩行距離はあまり改善していない。

CHASEに各領域のデータを収集

LIFE

⑤必要量に比べ、食事の摂取量が少ない。

データ分析

栄養状態 (管理栄養士：不在 栄養関係の加算：なし)

■栄養状態の総合評価：維持 ■低栄養リスクレベル：中
■経腸・静脈栄養の有無：いずれもなし

■BMI(※)の変化

時期	本人
6月前	18.5
5月前	18.5
4月前	18.5
3月前	18.5
2月前	18.5
1月前	18.5
現在	18.5

④栄養状態は、低体重の状態。

■食事摂取量・必要量 [エネルギー(kcal)]

時期	摂取量	必要量
6月前	1400	1500
5月前	1400	1500
4月前	1400	1500
3月前	1400	1500
2月前	1400	1500
1月前	1400	1500
現在	1400	1500

リハビリテーション中のBMIや食事摂取量等を評価。

【まとめ】

- 同ような利用者のデータと比較して、リハビリテーションの効果が低い。
- 食事摂取量が少なく、BMIは低い状態（低体重）で経過している。

【フィードバック】

- リハビリテーションの提供に合わせ、間食など食事提供量の増量を推奨。

ADLや歩行距離の経時的な変化等を評価。

リハビリテーションの効果アップ (ADLが改善、栄養状態の改善 (BMIは正常値に))

※ BMI (Body Mass Index)
= 体重(kg) ÷ 身長(m)の2乗で算出
18.5未満：低体重 (中)
18.5～25未満：普通体重

48

る力が求められることになる。

5. 報酬改定の影響とその後の対応：通所介護に対するADL維持等加算を例に

前述したように、厚生労働省は、3年に1度、介護報酬改定という手段を用いて、サービスの質向上を促す対策を講じている。

本章では、2018年の介護報酬改定で、通所介護を対象に新設された「ADL維持等加算」を例に、報酬改定の影響とその後の国の対応を解説する。

5.1. ADL維持等加算の目的・算定要件とは(2018年当時)

2018年度に新設されたADL維持等加算とは、自立支援・重度化防止の観点から、一定期間内に、通所介護・地域密着型通所介護の利用者に対し、バーセルインデックス(Barthel Index, 以下BI)⁷⁾を用いてADLの維持または改善の度合いを評価した上で、その度合いが一定水準を超えた事業者を新たに評価するものである。加算区分としては、加算(Ⅰ)と加算(Ⅱ)があり、要件を満たせば、次年度の1年間、全利用者に対し、前者であれば3単位/月が、後者であれば6単位/月が算定可能となっていた。なお、2018年当時のADL維持等加算(Ⅰ)の算定要件は、評価対象期間に連続して6月以上利用した期間のある要介護者の総数が20名の事業者において、

要件1：評価対象利用期間の最初の月において
要介護度が3～5の利用者が15%以上含まれること

要件2：評価対象利用期間の最初の月の時点で、初回の要介護・要支援認定があった月から起算して12月以内であった者が15%以下であること

要件3：評価対象利用期間の最初の月と、当該最初の月から起算して6月目に、事業所の機能訓練指導員がBI測定してお

り、その結果がそれぞれの月に報告されている者が90%以上であること

要件4：要件3を満たす者のうちADL利得⁸⁾が上位85%の者について、各々のADL利得が0より大きければ1, 0より小さければ-1, 0ならば0として合計したものが、0以上であること
を満たす場合となっていた。

5.2. 改定後の調査で分かったこと

2018年度介護報酬改定の影響を把握するため、介護報酬改定検証・研究委員会にて、「平成30年度介護報酬改定の効果検証及び調査研究に係る調査(令和元年度調査)」が実施された。令和元年度調査は合計7本あり、その1つが「介護保険制度におけるサービスの質の評価に関する調査研究⁹⁾」である。この調査の中で、ADL維持等加算の算定状況に関する分析が、介護保険総合DBに登録されている全請求データを使って行われている。

その結果、①2019年4月時点でADL維持等加算の届け出を行っている事業所は、「通所介護」16.9%、「地域密着型通所介護」3.9%であること、②同年4月にADL維持等加算(Ⅰ)または(Ⅱ)を算定している事業所の割合は、「通所介護」2.6%、「地域密着型通所介護」0.3%であること、③ADL維持等加算を届け出していない理由としては、「要介護度3～5の利用者割合が算定要件(15%以上)を満たさない」47.4%、「BIを用いた評価の負担が大きい」43.3%などが上位であることが明らかになった。

5.3. 2021年度介護報酬改定での対応

前述した調査から、同加算の算定率が低い水準に留まっている理由として、①算定要件のハードルの高さや報酬額の低さといった設計上の問題、②ADL評価の実施率が低いといった事業側のマネジメントの問題の両方があることが分かった。

そこで、厚生労働省は、2021年の介護報酬改

定において、①算定要件の緩和（利用者総数を20名以上から10名以上に変更など）、②現行報酬の改善（加算（Ⅰ）の点数を3単位／月から30単位／月に増額など）の対策を講じている。

6. 自立支援・重度化防止の実現に向けて： 本人を中心としたマネジメントの視点から

自立支援・重度化防止を実現するためには、自立支援の意味と求められる役割を理解した多職種が、利用者が送りたい暮らし・生活は何かを理解した上で、その実現を目指して協働していく必要がある。

本章では、対人支援専門職に求められる機能を概観した上で、自立支援・重度化防止の実現に向けたマネジメント上の課題について私見を述べる¹⁰⁾。

6.1. 対人支援専門職に求められる機能とは

2022年6月の介護サービス受給者数は548.4万人で、うち、316.2万人（57.7%）を85歳以上の高齢者が占めている。

85歳以上の高齢者の場合、健康面だけでなく、心身機能面、活動面、参加面など、多領域に生活課題を有する場合が多い。また、個人因子や環境因子に個人差が大きく、個別対応が必要となる場合が多い。こうした特徴を有する高齢者の自立を支援するためには、

- ①本人が望む「暮らし・生活」を正しく理解する力
- ②「暮らし・生活」の現状を正しく把握する力（観察・情報収集力）
- ③現在の「暮らし・生活」が生じている要因や原因を分析する力
- ④効果的対策を検討・選択できる力（地域の社会資源の活用を含めて）
- ⑤本人の望み、現状、課題、原因、解決へのシナリオを関係者間で共有する力

⑥他の職種や住民の強みや特徴を理解した上で、役割分担を検討・設定する力

⑦自身が担当する課題を適切に解決できる力が必要となる。

このうち、①～③は、事実を正確に把握するための科学性と、事実に基づく適切な判断を行うといった論理的思考に関連するもの、④～⑥は、関係者（本人・家族、他の専門職、地域住民など）の多様な価値観、関心領域、行動特性、有する解決手段を感じ取りながら、目標達成のための最適な道筋を探索し、役割分担を調整するといった連携に関するもの、⑦は、安全面を意識した上で、効果的なサービスを提供するといった、専門職としてのコアな技術・マインドに関するものである。

これら能力を高めながら、多職種・多主体連携のもと、本人の自立支援に貢献していくことが、地域包括ケアや地域共生社会に関連する領域で働く対人支援専門職には求められていくことになる。

6.2. マネジメント力の機能強化に向けた課題

6.2.1. 自身の価値観や物差しで利用者をみない、はめ込まない

マネジメントの本質は「課題を解決すること」にある。ここでの課題とは、「現状」と「利用者が望む姿（目標）」のギャップのことである。したがって、マネジメントでは、「利用者が望む姿」の設定が必須となる。ただし、これは、利用者自身が望んでいる姿であって、「利用者が望んでいると推察される姿」ではない。専門職の価値観や常識で相手をみてそれに相手をはめ込むのではなく、利用者の本当の想いを正しく認識する（自身が聞き出す、最もよく知っている人から話を聞くなど）ことが効果的な支援の起点となることに留意が必要である。

6.2.2. 多様な解決手段を知った上で、利用者の価値観に即した具体的対策を考える

マネジメントは、アセスメントに基づく課題抽出～要因分析～課題解決策の検討～対策の実施～

モニタリング～計画の見直しといった一連のサイクルを回すことで課題を解決する手法であるが、その中で最も重要なのが「効果的な対策の実施」である。

対策としては、「本人への介入」もあるが、それ以外に「環境への介入」といった手法もあり得る。例えば、買い物に行けない人がいて、その理由が「重いものが持てない」であった場合、「本人が重いものを持てるようにする」といった直接的な介入方法もあれば、「重いものを一緒に持ってくれる人をアテンドする」「配達してくれるスーパーを紹介する」といった間接的な介入方法もある。専門職は直接的な介入を選択しがちであるが、利用者の視点に立てば、最も課題解決につながる方法が選択されるべきである。

利用者の視点、利用者ならびに一緒に関わった人にとってのメリットなどを総合的に判断した上で、最適な解決策を選択するといった態度と手法の展開が求められることとなる。

7. おわりに

マネジメントの概念を生み出したと言われている P.F. ドラッカーは、マネジメントのことを「人と組織を活かして成果を上げること」と定義しているが、その本質は「様々な課題を解決すること」にある。なお、ここでの課題とは、現状とあるべき姿（目標）のギャップのことを意味する。したがって、マネジメントとは、「目標を設定した上で、適切な手段の選択と実践を通じて目標を達成していく（現状を目標に限りなく近づける、ないし、ギャップの拡大（リスクの発生）を防ぐ）プロセスのこと」と定義できる。

さて、こうしたマネジメントを適切に展開するためには、「目的」、「目標」、「手段」の関係性を意識することが重要となる。目的とは、成し遂げようと目指す事柄のことで、「何のために行うのか」に重点が置かれる。目標とは、目的を達成するために設けた目印のことで、目指す地点、目指

す数値などに重点が置かれる。手段とは、目標を達成するための方法のことである。したがって、本来は、目的⇒目標⇒手段の順で物事を考えなければならない。ところが、サービス提供自体が目的化している事業者も少なからず散見される。

誰のための自立支援なのか、自立支援とは何を目指しているのかといった対象や目的を常に意識し、その目的を最も効果的に達成するための手法を、多様な選択肢の中から適切に選択し、適応を促すような人材となることを、利用者の生活や暮らしの実現への支援を本来業務とする医療・介護専門職には期待したい。

注

- 1) 内閣府資料を参照のこと <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wgl/301030/shiryous3-2-2.pdf>
- 2) 退院支援の目的や実践プロセスについては、宇都宮宏子 [2019] を参照されたい
- 3) 介護保険部会の設置の趣旨や審議事項に関しては、第1回介護保険部会（2003年5月27日開催）の資料を参照のこと（<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/05/s0527-3.html>, 2022年9月11日閲覧）。
- 4) ケアマネジメントシステムの考え方やその手法に関しては、佐藤 [2008] および野中 [1997] を参照されたい
- 5) ICF の特徴や活用に関しては、大川 [2009] を参照されたい
- 6) VISIT の導入過程やその概要に関しては、川越 [2019] を参照されたい
- 7) パーセルインデックスとは、ADL の評価表のことである。具体的には、ADL10 項目（食事、車いすからベッドへの移動、整容、トイレ動作、入浴、歩行、階段昇降、着替え、排便コントロール、排尿コントロール）の能力を「0点・5点・10点・15点」で採点し、点数を合計するもので、すべて自立の場合は100点満点となる。
- 8) 最初の月の BI を「事前 BI」、6月目の BI を「事後 BI」、事後 BI から事前 BI を控除したものを「ADL 利得」という。
- 9) 調査結果に関しては、第19回介護報酬改定検

証・研究委員会（令和2年3月26日開催）の資料1-1を参照のこと（<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000612878.pdf>）

- 10) マネジメントの課題に関しては、川越 [2015] を参照されたい

参考文献

川越雅弘(2015)「ケアマネジメントの課題と改善策」先見創意の会編『医療百論 2015』東京法規出版, 25-35.
川越雅弘 (2019)「VISIT とは何か, またそのデータはどのように活用されていくのか」『作業療

法ジャーナル』53(2), 158-163.

野中猛 (1997)『図説ケアマネジメント』中央法規出版.

大川弥生 (2009)「ICF から高齢者医療・介護を考える 生活機能学の立場から」『老年看護学』13(2), 18-27.

佐藤信人 (2008)『ケアプラン作成の基本的考え方』中央法規出版.

宇都宮宏子 (2019)「地域で“暮らす”そして“生ききる”に伴走する医療」『日本呼吸ケア・リハビリテーション学会誌』28(2), 212-216.

Management mechanisms for improving the quality of long-term care and related issues from a functional perspective

Masahiro Kawagoe

Professor, Graduate Course of Health and Social Services, Saitama Prefectural University

Recently, it has been predicted that the rapid increase in the population aged 85 and over and the decline in the working-age population in Japan will simultaneously proceed until 2040. Meanwhile, due to the increase in long-term care costs, it is estimated that monthly long-term care insurance premiums will exceed 9,000 yen by the same year. In this regard, as the demand for long-term care increases, the burden of insurance premiums also increases, making it increasingly difficult to secure long-term care workers. There will also be a stronger need to provide effective long-term care that supports independence and mitigates functional decline, from the perspective of ensuring the sustainability of the system. Thus, we introduced a care management system to improve the quality of long-term care, from a functional perspective, as well as a national-level management system to regularly monitor the provision of long-term care and the impact of changes in compensation on such care.

Care providers need to enhance their practical ability to embody support for the independence of elderly persons in need of care through multidisciplinary collaboration. And the government must also enhance its ability to develop effective systems that consider the actual conditions and intentions of the care workers.

Key words: long-term care insurance system, support for independence, management, long-term care, quality of services

特集論文：社会的コストの観点から社会福祉に向き合う

ソーシャルワーク実践のアウトカム評価と社会的コスト

——ソーシャルワークの経済的価値の可視化を目指して——

李 政元

関西学院大学人間福祉学部教授

● 要約 ●

実践科学としてのソーシャルワークは、ステークホルダーに対して実践の根拠、効果、そして費用対効果の説明責任を負う。説明責任の遂行は実践評価に大きく左右されるが、日本における福祉サービス評価の現状は、サービスが形式的条件をどの程度満たしているかによる評価に留まる。今後ますますサービスの実際の効果と有効性、さらに社会的コストの削減といった経済効果も示すアウトカム評価が求められるであろう。米国ではその経緯はともかく実践のアウトカム評価の導入がEBP定着を後押しした歴史がある。本稿では、米国の実践評価とEBP登場の歴史を概観、アウトカム評価重視の実践評価の事例紹介、ソーシャルワークの経済効果の可視化の可能性について論じる。

● Key words : 実践 / プログラム評価, アウトカム評価, 社会的コスト, ECP, EBP, EIP, バリュエーション

人間福祉学研究, 15 (1) : 55-65, 2022

1. 問題の所在

良いソーシャルワーク実践¹⁾は、社会的コストを削減するばかりか、新たな価値を創出する。よって、サービス提供主体は利用者および利害関係者(stakeholders)すべてに対して、そのサービス提供にまつわる一連の過程としての実践が依って立つ根拠(scientific evidences, 以下単にエヴィデンスとする)、そしてその結果、アウトカム(outcome)²⁾と費用(costs, 以下単にコストとする)について説明責任(accountability)を負うのは当然のことである。エヴィデンスの存在は、実践が対象とする「人」へ提供された場合に期待される正と負の効果について検討する機会を利害関係者に提供するとともに、それを「人」

たる対象者へ提供することの合理的かつ道義的な合意を利害関係者らに促すことにもなる。また、実践に伴うコストとその効果の明示は、コミュニティが引き受けることになるコストの是非とそれ以後もサービスを継続できるかについての判断と合意形成において重要な情報になることはいうまでもない。

社会的コストとは、生活主体が自ら行った行為の結果として本来負担しなければならない費用を第三者に転嫁される場合に社会全体として被る負担全体を指す³⁾。たとえば、加齢に伴う老化により要介護状態になった者が必要な介護サービスを利用するにあたってはその費用をすべて負担するべきであるが、公的介護保険制度を擁する日本では利用者はその負担能力に応じて費用の一部を負

担すればよく、残りは公費と保険料によって賄われる。要介護状態の社会的コストは公費負担と保険料負担がその大部分を占めるが、加えてインフォーマルケア⁴⁾を無償で提供する者が本来受け取ることが正当な報酬も社会的コストに含まれる。

さて、要介護者に届けられる介護サービスは、政策 (policy) やプログラム (program) という水準において外形的に標準化されていても、その質は事業者ごと、介入法、介入の実現を担う人員によって違いが生じる。サービスによっては要介護状態の悪化防止や改善というアウトカムをもたらすものもあれば悪化させるものもある。要介護状態の改善は要介護者とその家族の生活の安定化、利用サービス量の減少、ひいては社会的コスト低減に直結する。良い福祉サービスとその提供の大部を担うソーシャルワークは経済的に貢献することができるのであり、事業者は継続的な評価活動を行うことによりサービスの改善に努めなければならない。

社会福祉法第78条第1項は「社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、常に福祉サービスを受ける者の立場に立つて良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない⁵⁾」としているものの、その他の措置としての第三者による評価は活発ではあるが、サービス提供主体自ら行う自己評価活動とその開示は低調と言わざるを得ない⁶⁾。

日本では福祉サービスの効果、有効性、効率性、そして経済効果等のアウトカム評価 (outcome evaluation) 導入が遅れていることも課題である。サービス利用者の状態改善というアウトカム評価については、ようやく2021年の介護報酬改定において「施設系サービスにおける褥瘡マネジメント加算、排せつ支援加算について、状態改善等 (アウトカム) を新たに評価する等の見直しを行う」とされ (厚生労働省2020: 21, 31)、この流れは他の福祉分野にも広がりを見せつつあるものの⁷⁾、経済効果のアウトカム評価の試みは殆ど見

当たらない現状がある⁸⁾。

日本の福祉、ソーシャルワーク分野の評価活動が活性化しない背景には、そもそも現任者の多くがサービスの質 (quality of service) の定義とその測定・評価、いわゆる「測定の科学」にまつわる知識・技術を十分に身に付けていないことにあり、その結果、提供するサービスのアウトカム指標 (outcome indexes) の開発が滞っているためと考える。受益者観点からも福祉サービスの継続的改善にはアウトカム評価の導入の促進は重要であり、同時に福祉人材の養成教育の課題として議論する必要がある。

科学的根拠に基づく実践、いわゆる EBP (Evidence-Based Practice) が定着した米国においても、アウトカム評価を重視した実践評価の導入は、現場のみならず教育現場に少なからず混乱を招いた歴史がある。本稿では、米国のソーシャルワーク実践評価と EBP 登場の歴史を概観しつつ、アウトカム評価重視の実践評価の実際の一端を紹介、そしてソーシャルワーク実践の経済効果を示すことの必要性について論じることとする。

2. EBP 登場の小史：効果評価の時代の到来

米国ソーシャルワークの祖のひとり Richmond (1917) が『社会診断 (Social Diagnosis)』を著して以降、ソーシャルワークは専門職としての地位を確立するために主として医学 (モデル) を模範としながら、心理学、社会学、生態学などの他分野の知見を横断的に取り込むなどしてその科学性を獲得しようと試みてきた (Agnew 2004; 芝野 2004: 90-91)⁹⁾。今や米国におけるソーシャルワーク介入研究では、実証主義的な EBP 研究が台頭するまでに至っている。

EBP 登場までには、米国においてソーシャルワークの効果が表立って問われることとなる事態が1960年代から1980年代にかけて起こる。ニクソン共和党政権における福祉プログラムと州・地方政府への補助金の増大、いわゆる「福祉の爆発」

である。非軍事費の対GDP比率は1960年度で8.6%であったのに対して1970年度については11.3%に増額した(加藤・渋谷2009:150)。

1960年代以降、米国のソーシャルワークは、社会心理的アプローチ(psychosocial approach)などの心理主義傾向を強めていたが、議会とニクソン政権が追及したのはカウンセリングなどといった無形サービスではなく、現物支給のような具体的なサービスであり、このようなサービスは素人にでも提供できると考え、その結果、ソーシャルワーク専門学位保有者の需要を大きく減少させることになる(Stuart 2019)。この事態を受けて、1970年代、ソーシャルワークには行動療法、危機介入、課題中心アプローチなどの実践理論から演繹された実践(モデル)の介入効果の測定・評価が求められるようになり(芝野2004:91)、実証的臨床実践、ECP(the empirical clinical practice)運動期へと突入することになった(OkpychとYu 2014:13-14)。しかしながら、ソーシャルワーク教育カリキュラムに実践評価が反映されるまでにはまだ暫くの時間を要することとなった。

1960年度以降20数年にわたり慢性的な支出超過、財政赤字に見舞われた米国ではレーガン政権が1981年経済再建税法、1986年税制改革法による大規模減税を実施したのと同時に、第二次大戦以降に推し進められた「大きな政府」から「小さな政府」への転換が図られ、それに対応する形で福祉プログラムや州・地方政府への補助金を削減した(加藤・渋谷2009:157-158)。Jarman-Rohdeら(1997:29)は「過去15年の間に公立・私立の病院や精神保健、薬物依存、家族サービスなどのプログラムの多くが閉鎖もしくは縮小された。このことにより、ソーシャルワーカーの大量解雇、ソーシャルワーク部門の廃止または他部門との統合が行われ……、その主な原因は、政府の補助金削減、保健・精神衛生サービスにおけるコスト抑制への転換である。そしてこれらソーシャル部門の閉鎖と縮小は、弱い立場の人々にとって必要

なサービスそのものの縮小をもたらした」と当時の状況を振り返っている。この現場の混乱は当時のソーシャルワーク教育にも大きな転換をもたらした。たとえば、実習教育では、実習先の減少はもとより、実習生を受け入れる現場ではこれまで学生指導を担当していた熟練職員の多くが退職したために経験の浅い職員に学生指導を任せるといった事態が発生したのである(Jarman-Rohdeら1997:32)。

政府より補助金を貰う福祉プログラムを提供する組織は、効果指標(outcome effectiveness measures)の開発とプログラム評価が求められ、その効果が検証できない福祉プログラムは中止を余儀なくされる。このように、ソーシャルワーカーを取り巻く環境の急激な環境変化に対応するために、ソーシャルワーカー養成教育機関でも領域別専攻¹⁰⁾と方法論に力点を置いたカリキュラム改定に取り掛かり、なかでも、効果指標とプログラム評価に関するカリキュラムではスキルコンピテンシー(skill competency)、顧客満足度(customer satisfaction)、介入の有効性(the effectiveness of intervention)、QOLの測定も含めたプログラムの結果(program outcome)の測定を重視する内容へとシフトした(Jarman-Rohdeら1997:39)。

ソーシャルワーク教育の実践評価教育にシングルシステムデザイン(single-system design)の導入を強力に推し進めたNelsen(1996:189)は「客観的な実践評価は、クライアントが目標とする機能改善に対する介入の効果について明確な証拠を提供する必要がある。また、可能であれば、臨床的に有用な情報をもたらすものでなければならない」とした。こうして1990年代後半には、実践家自らが介入、そして開発したプログラムの効果の測定・評価を行い、介入の効果について客観的かつ明確な証拠つまり科学的根拠を公にし、その情報が他の臨床を支える根拠として消費されるという循環としてのEBP¹¹⁾が現場および教育界に浸透し米国ソーシャルワークにおけるEBP

台頭への道筋が立ったといえるのである¹²⁾。

3. アウトカム評価の実際

米国では健康関連サービス（health-related services）の評価デザインには様々なものが考案・推奨されているが、福祉サービス・ソーシャルワーク領域では概ね形成的評価（formative evaluation: FE）、プロセス評価（process evaluation: PE）、そして総括的評価（summative evaluation: SE）の3タイプに分類されている（Rubin 2020：15-18）。表1にタイプごとに主な評価作業と収集するデータの種類を示した。FEフェーズではプログラム・介入（以下、単に介入とする）開始前もしくは早期の段階でなされる評価作業である。問題・課題・ニーズの特定に始まり、最終的には介入実施が合理的かつ実現可能かを評価するが収集するデータは主に質的なものとなる。

PEでは、介入がFEで想定した通り一貫性と整合性を保ちながら実施・運営されているかをモニタリング、つまり、監視・観察・測定を行う。特に、受益者とスタッフ・実践者の状態を把握し、目標到達を阻害する事態が介入過程で発生していないかを確認し、もしそのような事態が発生している場合には、人員の交代・配置転換やスー

パービジョンを行うこともある。このフェーズでは評価に必要な質的データと量的データを適宜収集し、介入の進捗状況を評価するのである。

SEは介入を総合的に評価するフェーズであり、介入の結果としての効果・影響を多角的に評価するアウトカム評価がその根幹をなす。介入前後の量的データ収集が可能な場合には、統計的推定を用いた統計的有意性（statistical significance）や実践的観点から十分な効果としての実践的有意性（practical/substantiative significance）の検討や、介入対象者による介入前後に関する課題・問題解消に関する証言といった質的データによる評価も行われる。経済貢献を示すものとしては、主として費用便益分析（cost-benefit analysis）と費用対効果分析（cost-effectiveness analysis：CEA）が採用されることが多い。

Steketeeら（2017）が系統的レビューで紹介するソーシャルワーク介入評価研究はCBAについてはコスト削減（cost savings：CS）、CEAについては医療効果（health outcome）と利用結果（utilization outcome）のいずれかもしくは全てを採用している（表2）。Steketeeら（2017）のレビューにも取り上げられているKeyら（2008：394）の研究では、10代の母親とその子どもに対する包括的なヘルスケアと連携した学校ベースの

表1 福祉サービス・ソーシャルワークの評価タイプ

タイプ	内容	データ
形成的評価：formative evaluation	1. 問題／課題／ニーズの特定 2. 潜在的利害関係者（受益者とその家族、スタッフ、支援者、地域住民など）の特定 3. 個人／集団／コミュニティへのサービス提供と介入を必要とするエビデンスの収集 4. 利害関係者への聞き取り 5. 設定目標の適切性の評価 6. プログラム・介入の合理性・実現可能性の評価	質
プロセス評価： process/implementation evaluation	1. 受益者のプログラム・介入開始前の状態評価 2. プログラム・介入が整合的に実施されているか評価 3. スタッフ・実践者のパフォーマンス評価 4. スーパービジョンの評価	量×質
総括的評価：summative evaluation	1. アウトカム評価 ¹³⁾ ：outcome evaluation	量×質

表2 プログラム評価の研究デザイン

研究デザイン：Study design	CEA		CBA
無作為化比較：randomized controlled trial コホート分析：cohort study 横断的分析：cross-sectional study 縦断的分析：longitudinal study	医療効果： health outcome	利用結果： utilization outcome	コスト削減： cost savings

ソーシャルワークサービスを含む10代女性の妊娠二次予防介入の有効性を評価している。プロスペクティブ・コホート研究デザイン¹⁴⁾を採用し、10代の母親のその後の出産を少なくとも24か月間または20歳まで（いずれか長い方を）追跡した場合と、州のデータから介入対象者に多くの共通点を持つ比較対象者を選定し介入群と比較を行った。その結果、医療効果については介入群の妊娠率は17%であったのに対して統制群は33%となった（Keyら2008：397）。介入により回避された出産1件につき19,097ドル（1カ月あたり5055ドル）のコスト削減を実現し、介入プログラムは費用便益分析と費用対効果分析においてその効果と有効性が示された（Keyら2008：398）。

なお、米国において10代の妊娠は、優先的にその解消が求められる社会問題として認識されている。米国疾病予防管理センター（Center for Disease Control and Prevention: CDC）は、「10代の出産は、米国の納税者にとって年間94億ドルの負担」（CDC 2015：31）と推計しており、これは2015年現在で国民一人当たり年間およそ30ドルの負担に相当する。

10代の妊娠の社会的コストはこれだけに留まるものではない。出産後、母親自身については学業中断、非熟練労働への就業による減収、子どもの養育費など自らが負担する費用に加えて、社会からの支援として貧困世帯への公的扶助、職業訓練プログラムの提供などを含む就業支援サービス、子どものインフォーマルケアなどのコストを加味する必要がある。よって、Keyら（2008）の妊娠予防介入プログラム効果として示された回避される10代の出産1件あたりのコスト削減額

以上の経済効果があったと言えよう。

効果と有効性が示される介入がある一方で、結果が目標とした水準に達しない介入も存在する。改善を必要とする介入が抱える課題を抽出するためにはFEとPEに遡る必要がある。FEでは介入の基礎となるエヴィデンス収集が重要な作業となるが、そもそも収集したエヴィデンスは網羅的であったのか、既存の調査・研究が示す結果（findings）を十分に活用できるかが重要である（芝野2004：93）。RubinとBellamy（2012：57-63）は、エヴィデンスを一般性に基づき7つの水準に分類している（表3）が、芝野（2004：94）が述べるように福祉サービスとソーシャルワークでは妥当な結果を示す既存の調査・研究が豊富に存在するとは言えない現状がある。

表3 EBPにおける科学的証拠の効果に関する序列と一般性

水準	研究のタイプ	一般性
1	系統的文献展望とメタアナリシス	高
2	マルチサイト無作為抽出実験	↑
3	無作為抽出実験	↑
4	擬似実験	中
5	単一事例実験	↑
6	相関研究	↑
7	その他 - 逸話による事例報告 - 統制群無し of 事前事後比較研究 - クライエントの処置中/後経験の質的記述 - 「何が助るか」に関するクライエントを対象とした調査 - 「何が効果的か」に関する支援者を対象とした調査	低

Rubin & Bellamy（2012：61）に筆者が加筆・修正を加えた。

これは EBP の限界そのものと言えるが、これに対して Rubin (2020 : 9)¹⁵⁾ は、あくまで入手可能な最善の根拠としての調査・研究の結果を探索しつつも、①介入がターゲットとする対象者の情報についてはその特徴、ニーズ、価値観、選好する介入法の検討、②実践家にまつわる情報については彼らの専門性と活用可能な資源の有無とその程度、③介入が行われる周辺環境や組織的コンテキストに関する情報の検討を踏まえた実践、EIP (Evidence-Informed Practice)¹⁶⁾ を推奨している。

4. ソーシャルワーク実践のバリュエーション

Cnaan と Kang (2011 : 388) は社会的サービス組織が自らの事業の必要性を訴えるときせいで過去のサービス利用者の声を引き合いに出すのが精一杯であり、いざ事業の経済的価値を問われると言葉少なと皮肉り、ソーシャルワークを含む社会的サービス提供の結果としての貨幣価値 (the monetary value of outcome) を付与するバリュエーション (valuation) 推進の必要を訴え、その代表的な 7 つの方法を紹介している (表 4)。

表 4 バリュエーションのタイプと方法

タイプ	方法	質問例文 / 具体例
条件付バリュエーション法 : contingent valuation method	被験者に仮定の問題解決・緩和のために必要な財にいくら料金 / 税金を支払うかを直接問い、被験者の選好を引き出す。	質問例 : 「あなたの子どもへの不適切な関りを是正することが期待できるソーシャルワーカーによるコンサルテーション (行動変容に必要な助言や指導) 1 時間あたりにどれだけの金銭を支払うつもりがありますか。」
選択実験法 : choice experiment method	参加者、ある問題解決の複数の介入法についてそれらの費用や価値を評価するよう求める。多くの場合、参加者には各介入法の推定価格が提示され、参加者はそれに同意するか、減額 / 増額するよう求める。	質問例 : 「問題 X を緩和する程度の異なる 3 つのサービスとその価格が示されています。あなたはそれらについて支払いを同意しますかそれとも拒否しますか。」 軽度サービス a 1 時間 = 1,000 円 同意 / 拒否 中度サービス b 1 時間 = 3,000 円 同意 / 拒否 重度サービス c 1 時間 = 5,000 円 同意 / 拒否
消費者余剰基準 : consumers' surplus criterion	消費者がある公共財を利用するためにどれだけの支出をしているかを観察可能な行動から間接的に評価し、その金額を公共財の貨幣価値とみなす。	質問例 : 「現在、あなたが利用している施設までの距離 / 時間 / 交通費は幾らですか。」
ヘドニック価格付法 : hedonic price value	いかなる財も、その特性と水準の組み合わせとして表現することができ、公共財の推定価格も、それらの特性と水準の変動に依存し、価値は文脈に応じて再調整されることを基本的な前提にする。	具体例 : 同様のサービスを提供する 2 つの入所施設の利用費用は、郊外にある入所施設 a より都市にある入所施設 b のほうが高い。この違いは、施設の所在地の地価、地域ごとの最低賃金額、需要の多寡によって決まる。
代替価値法 : replacement value	より容易に推し量ることができる代替行為を用いて、同じ利益や財を生み出すのにかかるコストを評価する。	具体例 : ある地域で高齢者を自宅で見守るというサービスを提供する場合には、当該地域の最低賃金もしくは当該地域の平均時間給をその貨幣価値とみなす。
回避支出法 : avertive expenditure method	ある問題が結果として引き起こす (購買) 行動 (商品の購入、雇用の賃金支払い) が、その問題を解決・緩和するサービスの推定価値とみなす。	質問例 : 「もし、あなた自身や家族の誰かが恒常的に歩行困難になった場合、何を準備するか記述 (選択) し、それぞれにどれくらい支払うつもりがあるか金額を教えてください。」 回答例 : 介護者 (付き添い) の手配 1 時間 1,000 円程度 車いすの購入 10 万円以内 福祉車両の購入 300 万円以内 家のバリアフリー化 300 万円以内
疾病費用法 : cost-of-illness (COI) method	ある問題 (疾病) が解決された場合、どれだけのお金が節約できるかを推定する。	具体例 : 生活習慣病が予防されることにより医療費〇〇兆円と雇用の損失日数が〇〇日節約できる。

Cnaan & Kang (2011) をもとに筆者が加筆 (具体例) ・作成した。

条件付バリュエーション法と選択実験法でも用いられる選好法のひとつ WTP (willingness to pay) 法は、被験者にある公共財にどれほどの貨幣的価値を付与するかを尋ねる。たとえば、子どもに対して虐待になりかねない不適切な関わり方しかできない親に、「あなたの子どもへの不適切な関りを是正することが期待できるソーシャルワーカーによるコンサルテーション（行動変容に必要な助言や指導）1時間あたりにどれだけの金銭を支払うつもりがありますか」と尋ねるのである。このようにソーシャルワーカーが提供するサービスの適正な貨幣価値を推定・付与しようというのがバリュエーションである。

そもそも、社会的サービスは公共財 (public goods) であり、市場で売買される財のように需要と供給の力によって貨幣価値が決定されない (Cnaan と Kang 2011: 389)。まして、人間の福利 (wellbeing) の増進、基本的ニーズの充足、社会的正義と社会変革の促進などを追及するソーシャルワーク¹⁷⁾に貨幣価値の導入は馴染まないとの批判の声も聞こえそうだがこれは単なる誤解である。バリュエーションはソーシャルワークの価値 (values of social work) についてではなく、社会からソーシャルワークが社会で実現（しようと）することへの対価 (compensation) を具体的に検討することに他ならない。

また、ソーシャルワークとその結果にどれだけの貨幣的価値を認めるかを社会に問うこと、その実質的な経済貢献を世に知らしめることは、ソーシャルワークの社会的認知を促進する可能性を持つ。急激な少子高齢化を経験する日本では、福祉サービスに対する需要の増大・多様化が見込まれるのと同時に、福祉人材の養成・確保の提供が今後ますます重要となるものの分野によっては深刻な人材不足に見舞われている。

福祉職に向けられるネガティブイメージの大部を占めるのは大きな負担に不相応な低賃金である (石川ら 2018)¹⁸⁾。「福祉の仕事は重要」とのイメージを社会に醸成することは成功したかにみえる一

方、その適正な対価については議論が先送りにされてきた。福祉サービスとソーシャルワークにとって貨幣価値の明示は社会的認知を促進し、ひいては賃金の適正化、それによる人材の呼び込みを実現する戦略となるのではないだろうか。

5. 結語

米国の EBP 登場の背景には、行政 (authority) による社会的サービス、ソーシャルワークに対するアウトカム評価実施の圧力の歴史があった。その功罪両面を丁寧に整理する必要はあるものの、サービス・実践のアウトカム評価の公表は受益者にとってはその利用の判断を支える重要な情報となるし、ステークホルダーでもある全てのコミュニティ成員にとってそれが自分たちにとって必要な公共財であるのかを判断する材料になることはいうまでもない。また、アウトカムはサービス提供主体が今後目指すべき実践の方向性とあり方を指し示すことになり、受益者と提供者の双方がサービス改善に参与する機会を与えるのである。

アウトカム評価に経済評価をも積極的に導入する米国に対して、日本のサービス評価は受益者の状態悪化の予防・改善というアウトカム評価の導入が端緒についたばかりである。人間の福利や社会正義の促進などソーシャルワークの価値が実践を可能にする知識・技術を土台にあることはソーシャルワーカーにとっては自明であり、だからこそ彼らが「ソーシャルワーク実践と福祉サービスは社会にとって価値があるのだ」という自己言及的な自己肯定を表明したとしても社会的評価を得ることは難しい。様々な生活上の問題に直面する生活者は、それら問題が目に見える形で予防・改善・解決されることを期待して福祉サービスを利用する。その効果が生活者と社会にとってより目に見える可視化された形で示されることにより彼らは福祉サービスをより安心して利用できるのであり、このことはソーシャルワークがそもそも追求してきたことでもあるのだ。

注

- 1) 本稿では、ソーシャルワーク実践とプログラムを併用する。この実践はソーシャルワーカーの任務と責任 (tasks and responsibilities) においてなされる行為 (action, exercise) 全てを指す。実践 = practice: The carrying out or exercise of a profession ~. つまり '専門職の行為' としての実践は既に 15 世紀初頭には登場した (Oxford University Press 2022a)。一方のプログラム = program : a plan or scheme of any intended proceedings. '予め意図された手順・手続きや計画' としてプログラムは 19 世紀になって登場している (なお, A notice which is displayed in public. '公衆への案内・掲示' の programma は 16 世紀には登場した) (Oxford University Press 2022b)。「実践評価」に対応する語として英語圏では, program evaluation と practice evaluation (evaluation of practice もある) の双方が用いられている。practice は抽象度が高く '予め意図された手順・手続きや計画' としての program をも含意する。専門職の行為が根拠に基づく意図されたものであることからより具体的な program が採用されている印象がある。また, Rubbin (2020 : 13) は, program は policy と intervention と同義語ではないもののそれぞれ互いに密接に関連すると述べる。Policy と program は '規則, 手順, 援助, 活動' を含意するが, policy はコミュニティ全体で方針と手段を与えるのに対し, より具体的な取り組みとしての手順・手続きが program であり, たとえば, program はコミュニティを構成するそれぞれの地区 (district) ごとに委ねられる。また, program と intervention はどちらもサービス提供 (service delivery) や処置・治療法 (treatment approaches) を意味するが, program は様々な実践行為としての intervention から構成されると説明する。このように program の汎用性の高さから, program evaluation が使用されることが多いと言える。ソーシャルワーク実践はミクロレベル (microlevel) からマクロレベル (macro level) までを射程とするが, 本稿では, 実践が準拠する水準をミクロレベルとメゾ・レベル (meso level) に留めることとする。
- 2) サービスの経済分析においては, 費用対効果分析 (cost-benefit analysis), 費用効用分析 (cost-utility analysis) 費用便益 (cost-effectiveness analysis), 費用効率 (cost-efficiency analysis)

のアプローチがある。

- 3) de V. Graaff J. (2018) は, 社会的コストを簡潔に次のように説明する : “The idea underlying the notion of social cost is a very simple one. A man initiating an action does not necessarily bear all the costs [……] himself. Those that he does bear are private costs; those he does not are external costs. The sum of the two constitutes the social cost.” (著者訳 : 「社会的コストとは, 実に単純なものである。ある行動を起こした人が, 必ずしもすべてのコストを自分で負担する [……] とは限らない。本人が負担するものは私人的コスト, 負担しないものは外的コストであり, この 2 つのコストの合計が社会的コストである。」)。
- 4) 家族・親族, 友人, 地域住民, NPO 法人やボランティアなどによる非公式なケア。
- 5) 傍点は筆者による。
- 6) 自己評価の論文文化は望ましいが, 現場の実践家には難易度が高い。CiNii Research および J-Stage による「福祉サービス, 自己評価」のキーワードによる検索では論文は散見できるに過ぎない。その一方, 本文中にも言及しているが米国のソーシャルワーク研究雑誌にはサービス・プログラムといった実践評価の投稿が相次いでいる。
- 7) 障害者福祉福祉分野でもプロセス指標とアウトカム指標の導入が検討されている (厚生労働省 2022)。
- 8) ソーシャルワークの経済効果については, 小玉ら (2018) のスクールソーシャルワーク介入による経済効果の算出の試みがある。
- 9) このことについてはソーシャルワーク本来の使命と相反する事態と訴える研究者もいる。Garrow & Hasenfeld (2015 : 1-2) によれば, 「専門職の主要なピアレビュー研究誌は, EBP 研究で飽和状態である。Google Scholar による検索では, 1991 年の創刊以来, *Research on Social Work Practice* には EBP に言及したものが約 413 本, 社会的不平等に関するものが 8 本, そして (社会) 構造変化に関するものがわずかに 2 本である。同様に, *Social Work Research* は 1996 年の創刊以来, EBP に言及した 90 以上の論文を掲載し, 社会的不平等や構造的変化に関する論文はわずかに 6 本であった」と報告している。
- 10) 米国のソーシャルワーカー養成教育機関において, 学生は家族福祉, 高齢者福祉, 医療福祉,

精神保健, 社会経済開発などの領域別専攻 (concentrations) と研究, 運営管理, 政策, 社会企業などの特殊専攻 (specializations) を選択する。

- 11) 1970年代には, Jayaratne と Levy (1979) によって実践家による日常の実践の効果を測定・評価することの必要性は唱えられていた (芝野 2004: 92). Okpych と Yu (2014) はこの時期を EBP 運動の前夜としての ECP (the empirical clinical practice) 運動期と呼ぶ。この時期は, 行動療法, 危機介入, 課題中心アプローチなどの実践理論から演繹された実践 (モデル) の介入効果の測定・評価の必要性が求められた (芝野 2004: 91)。しかしながら, ソーシャルワーク教育カリキュラムに実践 (およびプログラム) 評価が反映されるまでには暫くの時間を要した。
- 12) 2000年代初頭に Gambrill, McNeece, Rozen と Proctor, Gibbs, Cournoyer, Mullen, Howard など名だたる研究者がソーシャルワークにおける EBP の展開を図るために数多の論文, 単行本を刊行している (秋山 2011: 33)。
- 13) アウトカム評価には介入そのものを統計的有意性 (statistical significance), 実践的有意性 (practical/substantiative significance) の観点から評価するもの, 経済的評価法である費用便益分析と費用対効果分析がある。
- 14) 前向きコホート研究とは, 多くの類似点を共有する個体群を経時的に追跡する調査研究で, ある種の特性が異なる個体群において特定の評価項目を比較する。介入評価研究では, 多くの類似点を共有する個体群のうち研究者が「介入群」と「統制群」に割付した2群についてある特定の評価項目についてその違いの有無を検討する。
- 15) ①②③の番号付は筆者によるものである。
- 16) EIB の邦語文献では, 秋山 (2011) が詳しい。
- 17) 国際ソーシャルワーカー連盟 (International Federation of Social Workers) のソーシャルワークのグローバル定義を参照されたい。
- 18) 令和2年の福祉・介護・医療分野で就労している場合の社会福祉士の平均年収は403万円 (社会福祉振興・試験センター 2021) であるのに対し, 看護師の平均年収は441.9万円 (厚生労働省 2021) であった。米国のソーシャルワーカーの平均年収は\$58,490 であった。

引用文献

秋山 薊二 (2011) 「エビデンスに基づく実践 (EBP)

からエビデンス情報に基づく実践 (EIP) へ—ソーシャルワーク (社会福祉実践) と教育実践に通底する視点から—」『国立教育政策研究所紀要』140, 29-44.

- Cnaan, Ram A. and Kang, Chulhee (2011) Toward Valuation in Social Work and Social Services *Research on Social Work Practice*, 21(4), 388-396.
- de V. Graaff J. (2018) Social Cost. In: Macmillan Publishers Ltd (eds) *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_1459.
- Key, Janice D., Gebregziabher Mulgeta G., Marsh, Linda D., O'Rourke, Kathleen M. (2008) Effectiveness of an intensive, school-based intervention for teen mothers. *Journal of Adolescent Health*, 42(4), 394-400.
- 小玉幸助・大竹伸治・モニタに就慶・若林真衣子 (2018) 「スクールソーシャルワークに関する経済分析—不登校児童・生徒を対象とした経済学的分析: スクールソーシャルワーカーの必要性について—」『保健福祉研究』16, 1-8.
- 加藤美穂子・渋谷博史 (2009) 「特集 アメリカ・モデルの福祉国家Ⅱアメリカ型福祉国家と財政規律」『社会科学研究』60(2), 143-181.
- 厚生労働省 (2020) 「令和2年賃金構造基本統計調査」 (<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2020/index.html>, 2022.08.25) .
- 厚生労働省 (2021) 「令和3年度介護報酬改定の主な事項について」 (<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000727135.pdf>, 2022.8.25).
- 厚生労働省 (2022) 「障害者総合支援法改正法施行後3年の見直しについて～社会保障審議会障害者部会 報告書～」 (<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000950635.pdf>, 2022.08.25) .
- Lily Jarman-Rohde, Joann McFall, Patricia Kolar & Gerald Strom (1997) The Changing Context of Social Work Practice, *Journal of Social Work Education*, 33: 1, 29-46.
- Nelsen, Judith C. (1996) Teaching students to evaluate practice outcomes by monitoring clients' responses to opportunities *Journal of Social Work Education*, 32, 181-189.
- Okpych, N. J. & Yu, J. L. -H. (2014) A historical analysis of evidence-based practice in social

- work: The unfinished journey toward an empirically grounded profession *Social Service Review*, 88(1), 3–58.
- Oxford University Press (2022, August 1). *The Oxford English Dictionary Online*. <https://www.oed.com/view/Entry/152225>.
- Oxford University Press (2022, August 1). *The Oxford English Dictionary Online* <https://www.oed.com/view/Entry/1492267>.
- Oxford University Press (2022, August 1). *The Oxford English Dictionary Online* <https://www.oed.com/view/Entry/149425>.
- Rubbin, Allen (2020) *Program Evaluation: Pragmatic Methods for Social Work and Human Service Agencies*, Cambridge University Press.
- Rubin, Allen and Bellamy, Jenifer (2012) *Practitioner's Guide to Using Research for Evidence-Based Practice 2nd Edition*, Wiley.
- 社会福祉振興・試験センター (2021) 「社会福祉士・介護福祉士・精神保健福祉士就労状況調査 (令和2年度) 結果報告書」 (https://www.sssc.or.jp/touroku/results/pdf/r2/results_all.pdf, 2022.08.25).
- 芝野松次郎 (2004) 「福祉」内山喜久雄・坂の雄二編『現代のエスプリ別冊 エヴィデンス・ベースト・カウンセリング Evidence-Based Counseling』至文堂, 89–102.
- Steketee, Gail, Ross, Abigail M., and Wachman, Madeline K. (2017) Health Outcomes and Costs of Social Work Services: A Systematic Review, *American Journal of Public Health*, 107(3), 256–266.
- Stuart, P. (2019) Social Work Profession: History. In: NASW an Oxford University Press (eds) *Encyclopedia of Social Work*. Oxford University Press, London. <https://oxfordre.com/socialwork/view/10.1093/acrefore/9780199975839.001.0001/acrefore-9780199975839-e-623>.

Outcome evaluation and social costs in social work practice: Toward visualizing the economic value of social work

Jung Won LEE

Professor, School of Human Welfare Studies, Kwansei Gakuin University

Social work as a science of practice is accountable to its stakeholders for the rationale, effectiveness, and cost-effectiveness of its practice. Although realizing accountability largely depends on practice evaluation, the current state of social service evaluation in Japan is limited to assessing the degree to which services fulfill formal conditions. Increasing demand for outcome evaluations that demonstrate the actual effectiveness and efficacy of services as well as economic effects such as reductions in social costs are expected in the future. In the United States, the introduction of outcome evaluation has a history of encouraging the establishment of EBP, regardless of the circumstances. In this paper, the history of EBP in the United States is reviewed, examples of outcome-oriented practice evaluation are introduced and the possibility of visualizing the economic effects of social work is discussed.

Key words: practice/program evaluation, outcome evaluation, social cost, empirical clinical practice, evidence-based practice, evidence informed practice, valuation

特集論文：社会的コストの観点から社会福祉に向き合う

移動環境のユニバーサルデザイン推進過程での
支払意思額研究の重要性と課題

西山 敏樹

東京都市大学都市生活学部准教授

● 要約 ●

移動環境のバリアフリー・ユニバーサルデザインの推進で運賃や税金の上乗せ方策が社会的に注目されている。交通税の導入議論も生まれ、環境の改善に向けた生活者側の支払意思額を精緻に計測して、改善の質や量に関する社会的合意形成を目指す機運も高まっている。本稿では、筆者が実施してきた仮想市場法 CVM (Contingent Valuation Method) を基軸にしたバリアフリー・ユニバーサルデザインの支払意思額計測研究の実例を紹介し、計測実施過程での要点を整理する。併せて質問紙だけで改善のメリット及びデメリットの情報を示し、静的情報だけで支払意思額を評価して貰うだけでなく、グループインタビューやシニアシミュレーター等の動的情報を加えていくことが、より精緻な支払意思額の評価に繋がることも研究成果により紹介する。

● Key words : ユニバーサルデザイン, 支払意思, 仮想市場法, 社会的合意形成, 動的情報

人間福祉学研究, 15 (1) : 67-80, 2022

1. はじめに

SDGs の推進が世界全体で問われるようになり久しい。「誰ひとり取り残さない社会」を目指す SDGs が、みんなが快適に過ごせる空間や製品を創り出すデザイン哲学であるユニバーサルデザインと親和性が高いことは論を待たない。筆者は、大学院修士課程に進学以降 25 年に亘り都市生活の質的向上を目指し、ユニバーサルデザインの実現に資する研究活動を進めてきた。特に、都市交通分野のユニバーサルデザインに関連する研究プロジェクトを多数推進してきた。そうした中で公共交通事業者の経営の厳しさを目の当たりにしてきた。

例えば、ここ 25 年で鉄道事業者の営業係数、すなわち 100 円の利益を上げるのに必要な支出の

金額を全国的に見ても、「収入<支出」の赤字路線は非常に多い。日本の保有台数 30 台以上のバス会社の 80 % 以上が赤字経営な状況は不変である。さらに、全国のタクシー事業者の 6 割以上は赤字状態が続いている。このような中で、国や地方自治体は高齢者や障がい者、小さい子どもとその親、さらには来るべき本格的国際化を見据えて、移動環境でのユニバーサルデザイン推進を 2000 年頃から公共交通事業者へ強く求める様になっている。

こうした社会的構図であり、みんなのみんなによるみんなのためのデザインであるユニバーサルデザインというテーマであるからこそ、改良工事の質と量もみんなで考え決めるのが公共政策としての筋である。ゆえに筆者は、日常的な物品類を買う感覚で税金や運賃を上乗せしてユニバーサル

デザインを推進する政策・事業的センスの国内的波及を研究活動で目指してきた。厳しい公共交通事業でユニバーサルデザインの推進費用の捻出が困難な状況では、生活者の一定の将来的投資と捉えた環境整備策が必要であるとの持論に至った。

そこで筆者は、環境経済学の仮想市場法（いわゆるCVM, Contingent Valuation Method 日本語では仮想評価法とも紹介される）を援用して、公共交通事業環境のユニバーサルデザイン推進に関する生活者の支払意思額の調査研究を進めてきた。その立場も含めながら、当該分野で支払意思額の調査研究を推進する社会的意義を述べる。また、それを援用する上で我々が気を付けるべき課題を共有する。

2. ユニバーサルデザイン推進策の支払意思額計測が重要となる社会的動向の整理

2.1. ユニバーサルデザイン推進策に用いる費用の運賃上乗せに関する動向

国は、公共交通事業環境下の現行のバリアを解消するバリアフリー化推進、また当初から誰もが使いやすい空間を仕立てるユニバーサルデザイン化推進の費用について、運賃の上乗せ方式で整備を加速させる方向性を2021年5月に閣議決定された「第2次交通政策基本計画」で示した。この流れで国土交通省は2021年12月24日、「鉄道駅のバリアフリー化により受益する全ての利用者に薄く広く負担を頂く制度」の創設を発表した（国土、2021）。併せて市町村のバリアフリー基本構想対象の駅では、バリアフリー・ユニバーサルデザイン推進の国による整備費用の補助割合が従来 $\frac{1}{3}$ から $\frac{1}{2}$ に引き上げられることになった。今回の費用上乗せ方式の政策的方向性については、「原則対象設備の整備費用等を超えない範囲」とし「設備の供用開始後から総徴収額回収が終了するまでを原則」とするものである。

今回のバリアフリー・ユニバーサルデザイン推進費用上乗せの考え方は、鉄道新線を建設する際

に建設費用を運賃に上乗せする「加算運賃制度」に近い。施設整備が急がれる場合に受益者負担で資金を調達し、実現を図る方式である。JR西日本や南海電気鉄道の関西空港線やJR西日本・JR四国の瀬戸大橋線のような多くの生活者の利益に関わり、大きなインフラ投資が必要になる鉄道路線で使われており、みんなで負担をしていくイメージである。

先の（国土、2021）で紹介されている国土交通省の2018年4月実施の社会調査によれば、約6割の生活者が、バリアフリー・ユニバーサルデザインの推進に向けて1乗車あたり10円の上乗せは妥当と回答している。この社会調査はインターネットリサーチで実施された。関東大都市圏、近畿大都市圏、中京大都市圏、その他の大都市圏（札幌、仙台、新潟、静岡・浜松、岡山、広島、福岡・北九州、熊本の各大都市圏）、大都市圏に含まれない地域の合計5エリアで実施された。高齢者（65歳以上）・非高齢者（20～64歳）の2属性を設定し、 $400 \text{人} \times 5 \text{エリア} \times 2 \text{属性} = 4000$ サンプルの設定で実施された社会調査である。また国土交通省は、その前にも、首都圏と近畿圏の鉄道利用者1000人に対して、バリアフリー・ユニバーサルデザイン推進のための上乗せ運賃の支払意思額を把握するための社会調査を実施している。首都圏エリアの利用者は1回の乗車当たり14～22.3円の上乗せ額、近畿圏エリアの利用者は1回の乗車当たり15.7～19円の上乗せ額を支払っても良いと答えた（日経、2018）。

こうした社会調査の動向からも、東京・大阪・名古屋の3大都市圏のJR各社と大手私鉄事業者を対象に1乗車当たり10円程度の上乗せを前提として、2023年4月の本格導入を視野に入れ、鉄道事業者と国土交通省の調整が継続されることになっている。国土交通省は今後都市部ではバリアフリー設備整備費用の運賃上乗せを図りながら、地方部ではバリアフリー予算の重点化を図る。そして、全国の鉄道駅のバリアフリー・ユニバーサルデザイン化を加速度的に促進させたいと

の意向を明示している。この運賃上乗せ方式での整備方式は、モータリゼーションで経営状況が極めて厳しい地方部の公共交通事業者にも効果がある筈で、その国内全体への波及も議論される公算が大きい。こうした際に、より正確に生活者の支払意思額を客観的に計測する過程を経て、国・地方自治体・公共交通事業者・生活者の間で社会的合意を結ぶことが肝要である。故に、バリアフリー・ユニバーサルデザイン推進に向けた支払意思額の精度の高い調査方法も、今後社会的重要性が高まっていく流れにある。

2.2. 交通税に関する議論の再来

2022年4月現在、滋賀県で鉄道をはじめとした公共交通を維持するための税金である「交通税」導入の議論が本格化している。交通税自体は、筆者のような都市交通の研究者の間では、永らく議論がなされてきた。基本的人権の平等に交通の権利及び移動の権利を位置づけ、生活者全体で公共交通事業を永続的なものにする目的税として交通税の考えがある。

先のバリアフリー・ユニバーサルデザインの運賃上乗せは、鉄道駅のエレベーターやスロープ、トイレの整備等が対象になる。一方の交通税は、公共交通事業そのものの維持が主な目的である。要は公共交通のシステムを使いやすく、ユニバーサルデザインで誰もが、いつでも利用できる状況を担保しておくための目的税となる。滋賀県は、大阪及び京都のような大都市のベッドタウンを多く擁するにも関わらず、モータリゼーションが県内では顕著で、鉄道や路線バスの大きな利用者減少が問題となっている。滋賀県内を走る近江鉄道は、赤字の減少を目指して、2024年度から鉄道施設や車輛を自治体が保有して、運行を事業者側が担う上下分離方式を導入する方向である。上下分離方式とは、鉄道・道路・空港等の経営で上部（運行・運営）と下部（インフラ保有・管理）を行う組織を分離し、両者の会計を独立させ公共交通事業の持続可能性に努める方式である。下部を

国や地方自治体が担う場合が多い。さらに2022年4月11日には、JR西日本が全国に先駆け利用客の少ないローカル線の収支を公表し、滋賀県内をはじめ厳しい経営状況であることが示された。2022年3月のダイヤ改正でも滋賀県内路線の大幅な減便がなされ、経営状況の厳しさを表象する事例になった。

こうした中、2022年4月20日には、県税制審議会の諸富徹会長（京都大学教授）が三日月大造知事に、鉄道等の公共交通の運行を維持する新たな財源として、県民に負担を求める「交通税」の導入を促す答申を行った。この答申は、「地域公共交通の維持・充実が地域の暮らし全般を支える基礎的なニーズで、地域公共交通を支えるための税制の導入に向けて県民と議論を行い、具体的に挑戦することを提言する」旨等が記されている（滋賀、2022）。

まさに滋賀県の流れは、公共交通を維持するための目的税である「交通税」の導入に踏み込んだ政策動向として注目されている。ただし「交通税」の考え方は、公共交通を使わない生活者も含めた「自治体内の生活者の全体」で費用を負担し、経営を維持することが原則である。固定資産税や県民税、自動車税等、既存の税に上乗せする形が想定されていて、導入されれば滋賀県が全国初の事例になる。しかし、交通税については自家用車利用者を中心に過重な税負担に対する反対意見も根強い。ただし実際は、答申にあるように地域公共交通の維持・充実は地域の暮らし全般を支える基礎的なニーズである。高齢化や怪我・病気などで永続的に自家用車の運転が出来る保証は誰にもない。将来への投資として、税負担額と徴収された目的税の使用法に関する質及び量について、生活者としつかりとした社会的合意形成をとる過程が不可欠になる。それこそが交通税政策の円滑運用につながる事となる。

以上の社会的な動向から、公共交通システムそのものの維持に向けた支払意思額の精度の高い調査方法も、今後社会的な重要性が高まっていく公

算が大きい。公共交通のシステムそのものから、個別のエレベーター・エスカレーター・誰でもトイレのようなインフラまで、みんなで負担方法、即ち負担額や改善策の質と量を考え決めることが不可欠になっている。

2.3. 新型コロナウイルス (Covid-19) の公共交通事業者への影響

前述のような公共交通システムそのものの維持、また、バリアフリー・ユニバーサルデザイン推進を難しくさせる公共交通事業の総体的な経営悪化の傾向に、新型コロナウイルスの拡大・長期化が拍車をかけている。新型コロナウイルスは、テレワークの可能性を改めて社会に示すことになった。また、Zoom や Webex, Teams 等の遠隔会議システムが一般化し、国内外への出張をカットできる環境にもなりつつある。こうした社会労働環境の変化を捉え、JR 東日本の深沢祐二社長は 2020 年夏の段階で「以前のように鉄道事業利用客は戻らないと思う」との見通しを示している。ここでも、通勤・帰宅で利用客が多いラッシュの時間帯と、乗客が少ない時間帯で運賃を変動させる新たな料金体系を検討する可能性も示している。2021 年 5 月の段階で国土交通省は、厳しい公共交通事業を鑑みて新たに取り組む施策として、鉄道事業での変動運賃制（ダイナミックプライシングとも呼ばれる）の導入検討を盛り込んでいる。ポスト・ウィズコロナ時代でのワークスタイルの変化と公共交通の利用実態を踏まえ、特に大都市で通勤時間帯等の混雑緩和促進を目指し、政府が変動運賃制検討を示した。交通事業は人件費がかさむため鉄道事業者もこの動向に期待を寄せている。

ただし、ここでも変動運賃制の妥当な価格の水準を明確化させるプロセスが肝要である。乗客が多く乗るラッシュ時に運賃が高すぎると、交通費を支給する企業側がテレワークを一層導入・促進し、結果的に鉄道利用者数を減少させることも想定される。また、労働時間をラッシュ回避型にシ

フトさせると、結果的に本数の少ない昼間の列車に乗客が集中し、密な状況につながるとの指摘もある。新型コロナウイルスの収束がいつになるかは読めないが、ウィズコロナも想定して変動運賃制の妥当な運賃を明確にする過程も大変重要である。交通事業者、従業員を雇用する企業、利用者の中で、運賃への支払意思額、またその用途等について、社会的な合意を結ぶことも求められる風潮へとシフトする。こうした新型コロナ禍でも、公共交通運賃の支払意思額の精度の高い調査計測方法が重要になる公算が大きい。

3. ユニバーサルデザイン 1.0 から経済性を考慮したユニバーサルデザイン 2.0 へ

3.1. 仮想市場法を援用した支払意思額計測事例の誕生

筆者は、モータリゼーションや人口減少等による公共交通事業の経営状況の悪化を鑑み、公共交通事業の維持やバリアフリー化・ユニバーサルデザイン導入に対する生活者の支払意思額の計測に 1998 年から着手してきた。実に永らく研究を行っており、筆者の研究室の老舗研究のひとつになっている。学界では、1997 年頃から仮想市場法を援用して生活者のバリアフリー・ユニバーサルデザイン推進を目的とする運賃及び税金の支払意思額計測をテーマにした研究事例が始まった。特に、(林山, 1997), (肥田野, 1997), (藤原, 2000), (松島, 2000) や (西山, 2000) 等が、そのパイオニアとして紹介されることが多い。林山論文は、高齢者のための都市商業・業務地区での歩行空間整備策を対象にしている。肥田野論文も、高齢者のための都市内歩行施設整備の経済的評価を扱っている。藤原論文は、低床式の路面電車の経済性評価をテーマにしている。松島論文は、身体障がい者用活動支援施設整備に対する健常者の支払意思額計測を扱っている。最後の筆者の論文は、公共交通環境で重要な環境のバリアフリー・ユニバーサルデザイン推進に向けた生活者の支払

意思額を首都圏で広域的に計測した研究事例である。以後類似の支払意思額の計測研究の事例が増加した。

仮想市場法は、通常市場では取引されない環境財を取り引きする仮想的な市場をあえて質問紙等の調査環境に作り、質問紙調査やヒヤリング調査を通じ、受益者、つまり生活者に環境変化に対する志向、すなわち支払意思額を表明してもらう手法である。これは、空間のバリア除去への社会的欲求の高揚、行政や事業者の予算的制約の拡大という相反的構図を考慮すると、事業者や行政の意思決定に直接個人の客観的な選好を反映できる点で果たす役割は大きい。前述のような公共交通環境の厳しい経営状況が浮かび上がる社会的構図が公知になるにつれて、表明選好法、特に生活者の各種障壁除去施策に対する客観的支払意思額を計測、把握できる仮想市場法に研究者や実務家も関心を寄せるようになった。仮想市場法は、環境開発者側の各種制約条件や施策の実施(環境の変化、例えばバリアフリー・ユニバーサルデザイン化)のメリットやデメリットを情報公開し、それを認知した上で生活者の環境変化に対する支払意思額を計測する手法である。経済学的観点での仮想市場法援用の優位性として、次の全ての点が生活者の答える支払意思額に反映される点が挙げられる。

仮想市場法での支払意思額の計測に反映されるすべての価値：

- (1) 直接的利用価値—現在の自分が、バリアレスな施設を利用することから得られる満足感。
- (2) 間接的利用価値—現在の自分が、バリアレスな施設で構成される街の快適性等を楽しむことで得られる満足感。
- (3) オプション価値—現在利用しなくても、将来自分がバリアレスな施設を利用できる可能性が残ることから得られる満足感。
- (4) 代位価値—現在の自分が利用しなくても、他の人がバリアレスな施設を利用できる可能性が残ることから得られる満足感。
- (5) 遺贈価値—今の自分が利用しなくても、後世の人がバリアレスな施設を利用できる状況が担保されていることから得られる満足感。
- (6) 存在価値—現在の利用可否に関係なく、バリアレスな施設が存在する事実から得られる満足感。

一方で永年課題も指摘されている。移動環境のバリアフリー・ユニバーサルデザイン推進の支払意思額を計測した仮想市場法援用の事例は、後ほど詳述するが、質問方法による選好差異から信頼性を疑問視する研究者・実務家も多い。追従バイアス(回答者が調査者や質問者に喜ばれるような回答をする傾向)や開始点バイアス(質問者の初回に提示する判断基準金額が回答に影響を与える傾向)をはじめ、様々なバイアスが指摘されている。仮想市場法のバイアスとその回避方法については、栗山浩一や竹内憲司の著書等が詳しいので必要に応じ参照されたい(栗山, 1997)(竹内, 1999)。バリアフリーおよびユニバーサルデザインを推進する改良の内容やそこで派生する個人・関係機関・社会全体でのメリット・デメリット、コスト等の情報を的確に限定なく回答者に提示することが極めて難易度が高く、情報の内容と提示法により支払意思額が変化してしまうことも指摘される。変化と効果を示す画像やイラストの内容も、回答のバイアスになりうる。併せて、支払意思額を質問しても、フリーライダー的スタンスを前提とした回答が発生する可能性も残っており、そうした点の不信感もぬぐいにくい。それでも、バリアフリー・ユニバーサルデザインの推進のための支払意思額を計測する上で、改良の内容やその効果、必要なコスト等の情報を提示できて、生活者側に考えてもらいながら支払意思額を回答し

てもらえる社会調査の手法として、仮想市場法は大きな魅力を持つ。課題の解決の方法についても後ほど詳述するが実務的には対応が重要となる。

3.2. 経済学的手法を取り入れることへの賛否と議論

こうして、バリアフリー・ユニバーサルデザインの推進に向けた運賃や税金の支払意思額の仮想市場法による計測研究は、少しずつ事例が増えていった。しかし、その先鞭をつけた立場の筆者ら少数のパイオニア的研究者は、その意義を説く中で否定的な立場の研究者や実務家と闘ってきた部分もある。筆者自身、学会や各種ペーパーで仮想市場法の計測研究の取り組みを紹介してきた。生々しい話ではあるが、福祉政策の一部の研究者、ユニバーサルデザインを推進したい障がい者グループ等を中心に、「支払意思額を聞くような社会調査を展開したら、社会にお金のかかる余計な施策という印象と誤解等を与えかねない」、「バリアフリーやユニバーサルデザインは必要なインフラ整備であり、今の運賃収入と税金を駆使して進めるべきものだ」、「本当に上乗せ金額が実現したら、余計に障がい者が社会から除外される発端になりかねない」という攻撃を各所で受けた。時には、このような研究を進める理由を尋ねる公開質問状まで送付されたこともあった。無論筆者は「公共交通事業者や関連行政とプロジェクトを進める中で財政的な厳しさが増していくことが判り、念願のバリアフリー・ユニバーサルデザインが遠のいても良いのか」、「ユニバーサルデザインはみんなのみんなによるみんなのためのデザインで、支払意思額と改善施策の質と量をみんなで決定することこそがユニバーサルデザインではないのか」、「移動の権利は基本的人権で、バリアフリーとユニバーサルデザインは権利であり今の予算でやるべきだ」という感情論だけでは先行きが明るくないことを主張して、研究を進めてきた経緯がある。まさに感情論だけで環境改善を主張する1985年以降のユニバーサルデザインは1.0の時代

として閉じ、経済性をしっかり考慮したユニバーサルデザイン2.0の時代にシフトしていく必要があると筆者は主張してきた。2021年頃から漸く社会がその重要性に気づき始めた。その証こそが先の運賃の上乗せ施策、交通税の検討である。本誌全体の特集は「社会的コストの観点から社会福祉に向き合う」であるが、社会的コストをみんなで考えるきっかけを作ることが、筆者の研究の大きな狙いであり、研究活動を懸命に進めてきた。次の章では、仮想市場法をバリアフリー・ユニバーサルデザイン施策の支払意思額の計測に用いた事例及び課題を説明する。

4. 仮想市場法を支払意思額に援用する調査の実際

4.1. バリアフリー・ユニバーサルデザイン施策の支払意思額評価に用いた質問票の実際

ここでは、まず仮想市場法を用いたバリアフリー・ユニバーサルデザインの支払意思額の計測に用いた質問票の一部を抜粋して紹介する。2000年の筆者の研究では、仮想市場法を長時間連続移動環境下の重点的な障壁除去施策の社会経済的価値評価に用いた。本章では、筆者が用いた質問票の内「鉄道駅改札口でのマルチメディア式列車案内装置導入に対する生活者の客観的貨幣価値観把握」を目指した質問を抜粋して具体的な質問手法を詳述する。

(前提) みなさんは、町内会のボランティア活動でからだになんらかの不自由を持つ方々の移動を手伝いながら1泊2日の旅行に出かけることになりました。この中には、目・耳・手足・腰や首・からだの内部(心臓や腎臓など)に障がいを持たれる方や、情報の記憶や認知に不自由がある方など、さまざまな不自由を持たれる方がふくまれています。これからの質問は、そうした旅行中の実話をふまえて展開しますので、まずは気軽にお読みください。

問題1 今回の旅行に参加されるみなさんは、まちの中心部にあるA駅へ集合することになっています。一番早くA駅に集合した町内会のおじいさんたちは、

「駅の改札口にも列車案内の表示板が設置されるようになり、表示もそこそこ大きいから、迷わなくてすむようになってよかった。A駅にも早くつけてほしいよね」

と世間話をしていました。そこに、不幸にも病気で全盲になってしまった一郎さんがやってきました。一郎さんもおじいさんたちの話の中に入り、

「列車の発車案内が耳からも入るようになれば、随分私たちも楽になるのにな」

と悩みを打ち明けました。すると耳に不自由を持つ息子を抱える二郎さんが、

「あの案内表示板では事故などのナマの情報を流すこともでき、緊急時などの案内放送を聞き取れないうちの息子のような人々のためにも、案内表示板を増やしてほしいよ」

と話しました。さらに、情報の記憶や認知に不自由がある子を持つ三郎さんが、

「あの案内表示板ならうちの息子のような人でも乗るべき列車を簡単に見分けられるようなサインを表示できる」

と話しました。おじいさんたちも、

「足や手など、ほかの障害を持つ人にとっても案内表示板はあると便利だね」

と一同うなずいていました。そうしたら、鉄道好きの四郎さんが得意になって、

「目と耳の両方から列車の案内を表示したり、流したりするシステムがA駅につくよ」

と話し始めました。すると、

「それはいいね、色々な人にとって便利だから、あちこちの駅につけてほしい」

とさらにその場の話が盛り上がりました。

そうしたら、車いすを利用する人を手助けするためにきていた駅員さんが、

「しかしそのシステムを全国的に増やすには、みなさんにもある程度のご負担をいただかないと経営的にも苦しいです。たとえば、1年間に全国で104,589基ずつ増やすとして、他の対策とは別に、鉄道の会社に関係なく、みなさんには1回の乗車券・定期券の購入ごとに別途10円お支払いいただく必要があります。併せて、国と地方自治体のそれぞれに、他の対策とは別に増設の補助金の財源として毎年454円ずつ、別途お支払いいただく必要があります。現在、日本の国内には約9,600の鉄道駅がありますが、改札が複数ある駅も多くあって、乗り入れる路線が多ければそれだけ多くの数が必要になります。通常、上り線と下り線で1基ずつ必要になります。この値段には、システムの導入費用のほかに通常使用期間7年分の電気費用および管理費用などもふくまれています。増設や新しい機器への交換などが今後、継続的に行われることになりますから毎回・毎年の運賃・税金のご負担が続くことになります」

とお話をされました。その話を聞いたみんなからは、

「必要だから駅員さんの言う金額より多く支払うよ」

「駅員さんのいうくらいの負担なら支払ってもいい」

「必要性をあまり感じないので私は少なめに支払う」

「必要性をまったく感じないので私は支払わないよ」

など、色々な意見が出てきました。そこでみなさんにもお聞きします。目と耳の両方をとおして列車の案内を表示したり流したりするシステムを全国の鉄道駅の改札口に継続的に導入していく場合には、みなさんも、鉄道の利用者・各地方の一市民、一国民として運賃と税金を継続的に支払っていく必要があります。あなたはこのシステムを継続的に導入していくとして、

どのくらいの負担が適当と考えますか。この施策への負担で、他の商品やサービスに使える金額が減る可能性がある点も念頭において、空欄に自分の価値観にあう数字をお書き下さい。



集合場所のA駅改札口の現状



列車案内システムの一例

【問題 1-1】

私は、目と耳の両方から列車案内を表示したり流したりするシステムを日本国内の鉄道駅改札口に継続的に導入していく場合、基準になっている1回あたりの運賃10円を前提に()円、毎年の地方自治体への税金454円を前提に()円、毎年の国家への税金454円を前提に()円の金額ならば、今後継続的に負担をするのに適当であると考えている。

筆者は、ユニバーサルデザインのコンセプトも念頭に置いて、施策実施による各種障害者を中心にした利用者へのベネフィット・コスト等を物語形式で極力わかりやすく解説した。事業者のユニバーサルデザイン推進に対する財政的状況を生活者ひとりあたりの参考負担額として解説し、参考負担金額に影響されないよう様々な意見が存在する旨を記した。そうして率直に支払意思を表せるよう配慮したことが、説明の文中から読み取れるはずである。総体的には、仮想状態の説明に多くの分量を割いている。これは、現実にある各種制約条件を具体的・客観的に説明し、経済的価値判断の透明性を高めるための措置である。特に事例では、各種制約条件の理解度を高めるために当該分野で前例のない物語形式を用い、「各種施策に対する客観的な支払意思額（貨幣価値観）」を計測した。従前の本分野での仮想市場法社会調査は、判断基準情報を文章で長く列挙したものが多く、回答者の集中力維持も課題として指摘されてきた（西山，2001）。こうして回答者の状況変化の理解度向上を図っている。

この質問事例では、全国の鉄道駅の改札口にマルチメディア方式の列車案内装置が「設置されていない状態」から「設置されている状態」にする過程での利用者1人1回あたりの負担運賃と、国民1人1年間あたりの国・地方双方への納税額を算出し、それらを客観的判断に資する参考情報として回答者に提示した。なお、今回の調査では大人と子どもが同額を負担することを前提にしている。1人1回の運賃10円で実現可能な技術の量を紹介することで計算から回答までのプロセスを単純化し、一方で、前述の回答の多様性を浸透させる文面を挿入し負担参考金額の影響を受けないように工夫した。公共交通財については、サービス基本単位あたりの費用を金額で明示でき、各回答者が必要サービス量にあわせて支払意思額を変化させることも容易である。一人あたりの運賃や税金の参考金額算出については、各種装置の製造を行う各種事業者質問状を送付して、イニシャ

ルコストとランニングコストを算出、回答して貰った。障壁除去施策関連の国の補助金制度（行政と事業者の負担割合等）と照合して最終的に負担参考額を導出する方法をとり、一貫し客観性確保に努めた。

普段、鉄道駅の改札口のマルチメディア式列車案内装置は、食料品や文房具、電気器具のように個人単位で市場取引を行う製品ではない。ゆえに、妥当で正確な支出費用を提示している。負担参考金額は、対象のサービス・施策を提供する側のいわゆる希望価格に該当する。

併せて前記した様に質問文中では、提示された金額以外にも多様な意見がある旨を補足した。こうした工夫で回答者は一層自由度を持った支払意思額を記入することが出来る。

仮に判断参考金額を提示しない場合、回答者側はサービスを提供する公共交通事業者と交通行政の財政的制約条件を認識できない。併せて、従来仮想市場法が評価対象にしてきた自然環境が提供する効用を得るためには財政的支出を伴わないが、公共交通環境では交通ボランティアを除きすべての場合で提供される効用に対して支出を伴う。ゆえに、公共交通環境が提供するサービスに対する適正金額を示すことに決めた。なお、公共交通環境の各種バリアフリー・ユニバーサルデザイン施策に関する仮想市場法調査の内、生活者一人あたりの評価対象施策の実施コストを厳密に計算し、それを判断参考金額として詳細に回答者側に提示する研究事例は筆者の調査（西山、2000）以後、各所で採用されるようになっている。

4.2. 仮想市場法特有のバイアスへの対応

仮想市場法は、回答者との間で特定の仮想状況を設定し、環境の価値を貨幣尺度で定量的かつ客観的に計測する手法である。故に、回答者に対して仮想条件を可能な限り簡潔明瞭な文章で的確に理解させる必要がある。一方、個人の価値規範という曖昧性を持つ要素を定量的・客観的に評価するため、多様なバイアス解消を意識した質問紙設

計が必須となる。筆者がとったバイアスへの対策を次に記す。バイアス解消では、栗山浩一の文献を参考にした（栗山、1997）。仮想市場の作り方が回答に影響を与えるので細心の注意を払う必要がある。

(A) 追従バイアス

【内容】回答者側が調査機関等の質問者側に喜ばれるような回答をする傾向。

【対策】施策の効果や課題の他に判断参考金額を提示し、回答の自由度を高める工夫を質問紙内で行い、支払意思額を自由に記入できるよう配慮した。

(B) 開始点バイアス

【内容】質問者側の提示する金額が支払意思額に影響を与えてしまう傾向。

【対策】本バイアスの回避では、多数の金額開始点を定めバイアスを無くす方法がもっとも効果的とされている。しかし、その方法で有効な数字を集めるためには、多数のサンプルが必要になり人的資源・予算制約の観点からその方法の採用は不可能であった。そのため筆者は代替手段として、初期状態を変化させる場合に必要な一人あたりの負担参考金額を交通行政・公共交通事業者・機械製造者・研究機関の協力を得ながら可能な限り厳密に計算して提示した。一方で、前記した回答の自由度を高める工夫も行っており、回答者側が信頼あるデータを参考にしながら支払意思額を自由に回答できるようにし、バイアスの軽減に努めている。

(C) 理論的伝達ミス

【内容】提示したシナリオが経済理論的、政策的、戦略的に妥当でないケース。

【対策】筆者自身が、予め交通行政機関や公共交通事業者の事業・政策担当者ヒヤリン

グ調査を行い、現実的で妥当なシナリオを設定して回答者側に提示した。

(D) サンプル抽出枠バイアス

【内容】 サンプルの抽出に使うデータが母集団のすべてを反映していない傾向。

【対策】 バイアスの解消には、選挙人名簿を利用したランダムサンプリングが理想である。しかし、全国規模の調査のために時間や人的資源、財政面の各種制約からそれは不可能であった。故に本研究では、障がい者関係の自立支援や相談活動を各地で展開する人々に調査の趣旨をご理解頂き、そのネットワークを活用した。国内在住20～70代の男女の人口比率を正確に反映するように質問紙配布を依頼し、ランダム性の確保に努めた。

他にも、回答精度を高める上で仮想状況の丁寧な説明が必要であり、小学校の高学年用の辞書を参考にして、専門用語を極力排し誰もが分かるようなワーディングを全面採用した。

今回の仮想市場法社会調査では、判断基準情報を客観的かつ正確に提示していく上では、施策の実施が与える障がい種間の各コンフリクトについても詳細に検討し、提示していく必要があった。一例をあげれば、歩道と車道の境界部分で下肢障がい者（車いすの利用者）が「移動しにくいので歩道の段差を可能な限りカットしてほしい」、視覚障がい者が「境界を区別するために段差を少しくらいで良いから残してほしい」と改善要望をあげて、コンフリクトになったことがある。近年では、両者の合意点として段差切り下げ工事で2cmの段差を残すようになってはいる。しかし、そうした障がい種間のコンフリクトを詳細に評価し、質問紙上の仮想市場での物語で、ユニバーサルデザインの本質を的確に理解して貰える様にした。

5. バリアフリー・ユニバーサルデザインの推進に関する情報の提示方法に関する課題

5.1. 静的情報のみでなく動的情報を判断材料に加える工夫

バリアフリー・ユニバーサルデザイン推進に向けて支払意思額を計測する手法に対しては、質問紙上の仮想市場にある静的情報だけで改良推進のメリットとデメリットを生活者が理解できるのか、という議論が永らくある。筆者は、2002年の研究で仮想市場法の情報論的問題に着目し、生活者が支払意思額の評価過程に挿入を望んだ3種の動的情報（デジタルコンテンツの視聴・シニアシミュレーターの装着・グループ討議）の発生手法を従来の質問紙方式の後に順番に加えることで、生活者の支払意思額、即ち自らの考えと施策実施に関わる多様な情報を総合的に検討して、回答者が一層公平な視点から、その時点で客観的に最適と判断した負担金額がどのように変化していくのかを追跡する研究を実施した（西山，2004）。この研究での「客観的」という言葉は、一般の国語辞典に載る「個人が主観を離れ公平に物事を判断する」という意で用いており各被験者に対してもこの点を事前説明した。

3種の動的情報の体験順位は、全6パターンが想定される。グループ別に一つのパターンを体験してもらった形とした。その金額推移を全6グループで分析して、最終的に評価金額の信頼性向上に資する仮想市場法のスタイルを導出することを研究目的に据えた。前記の説明より、各回の回答は主観から離れたものと考えられる。併せて、動的情報獲得が増えるに連れて金額判断のために比較考量すべき要素が増え、回答者が一層主観から離れて公平に最適な支払意思額を判断できる可能性が高まる。後に判断した支払意思額ほど、客観的なものと考えられ、動的情報が初回答と最終回答の間に有意な差をもたせれば、「一層客観的な金額の判断をする上で動的情報が影響を与え

表1 動的情報を含めた調査の回答者グループ

	第1回答	第2回答	第3回答	第4回答	被験者数
第1グループ	質問紙式	グルイン	シニシミ	ビデオ	12人
第2グループ	質問紙式	グルイン	ビデオ	シニシミ	12人
第3グループ	質問紙式	シニシミ	グルイン	ビデオ	12人
第4グループ	質問紙式	シニシミ	ビデオ	グルイン	12人
第5グループ	質問紙式	ビデオ	グルイン	シニシミ	12人
第6グループ	質問紙式	ビデオ	シニシミ	グルイン	12人

*グルイン＝グループインタビュー（グループ討議）、シニシミ＝シニアシミュレーター装着

た」と考えられる。ここで紹介する研究は、未成熟な仮想市場法の手法評価研究の動向をふまえて、評価施策と動的情報発生手法の種類を増やし、客観的で抽象性の高い仮想市場法の洗練形導出を目指した取り組みである。

5.2. 動的情報を生活者への情報提示プロセスに加える意義

仮想市場法の洗練形導出に向けて筆者は、初めに従来型の質問紙方式の仮想市場法調査を実施した。その後で3種類の動的情報発生手法（バリア除去の施策の効果が判るビデオの視聴・障壁除去施策を主題とするグループ討議・シニアシミュレーター装着体験）を順番に体験してもらい、ひとつの体験ごとにその時点での支払意思額を示してもらった。動的情報発生手法の体験の順番が支払意思額の回答に影響を与えることも予想され全6パターンの順番で被験者を予めグルーピングした(表1)。この手法を用い、全6グループの「質問紙調査での回答」から「最終回答」までの支払意思額の推移を観察し、かつ、それらを比較することで支払意思額の判断に影響を与えうる動的情報(＝統計的有意差をもたらしうる動的情報)の発生手法を導け、最終的に仮想市場法の評価精度を上げる洗練形を抽出できる。

各班の被験者の構成は、国内での抽象的な理論の導出を主軸に決めた。調査時点の国内の人口比率が20代男：20代女：30代男：30代女：40代

男：40代女：50代男：50代女：60代男：60代女：70歳以上男：70歳以上女＝0.092：0.089：0.085：0.083：0.083：0.083：0.094：0.096：0.070：0.077：0.058：0.090で顕著な差が無く、各属性から1人ずつ合計12人で統一した。グループインタビューの被験者は、1グループで8人ないし10人が適当とされており(井下, 2000)、そうした点も考慮して決定した。被験者選定については、選挙人名簿や電話帳等でのランダムサンプリングで確実に調査日に被験者を揃えることが困難であったため、卒業生を長期に渡り輩出している東京都内の小学校同窓会に調査への協力を依頼した。そして、調査日に参加可能な「20代」から「70代以上」の男女を6グループ分選び、2002年5月5日から5月6日に調査を実施した。参加率は100%（全班で合計72名）であった。本研究での支払意思額の評価対象施策は、筆者が別途明確にした各種障がい者が長時間連続移動環境で改善を望む交通空間の上位11項目とした(西山・有澤, 2002)。

質問票の情報では、前記した全国の鉄道駅改札口でマルチメディア方式の列車案内装置を「設置されていない状態」から「設置されている状態」にする施策の質問も含め、客観的な判断に資する各種情報を回答者に提示した。工夫した点については前述した通りである。

グループインタビュー(討議)調査については、筆者の誘導で1施策ごとに1グループの12人全

員が意見を自由に述べる形として、それを全施策について行った。その際、1人の発言を1施策につき必ず30秒間で区切り、各人の発表時間の平準化に努めた。他者の意見への反論を望んでも、多様な考え方を公平に吸収してもらうことを優先して、反論はあえて禁じた。司会の筆者も私見を一切述べないで公平性及び客観性の保持に努めることにした。

シニアシミュレーターの装着実験では、社会経済性の評価の対象にした各種改良施策の内容と市販の各種シニアシミュレーターを総合的に勘案し、福祉関連商品販売企業3社の意見をふまえ、調査の内容に最適な「たいけんくん」（大井製作所の製品）を採用することにした。サイズもたいけんくんが最も余裕があり、身体が大きめの方々にも対応していた。同製品は、視覚障がい体験眼鏡・折り畳み杖・掌サポーター・高齢者体験用チョッキ・耳せん・膝サポーター・足首重り・肘サポーター・足首重り・白杖・アイマスク・サスペンダーで構成されている。全装具を付け、調査会場の会館から最寄駅改札口までの区間を歩いてもらった（約10分）。併せて、駅の構内の評価対象施策に関係する空間でも歩いて貰った。更に手動式の車いすを用意し、駅から会館までの区間や会場内で適宜体験乗車をしてもらった。

ビデオテープの視聴については、全国各地地方政府が貸与しているビデオテープを入手し、コンテンツを評価した。評価の対象施策の内容も勘案し、石川県と三重県が制作したものを併用する方法が適当と判断した。両県が制作した作品は障壁除去施策の効果を特殊な施策を施さずに、客観的に判りやすく紹介する公平感の強いコンテンツであった。それらの中で評価施策に関連する部分を視聴してもらった。以上の工夫で支払意思額の変化を追跡した。

5.3. それぞれの動的情報が支払意思額に与える影響と仮想市場法の洗練形の導出

誌面の制約の関係から、支払意思額の追跡調査

の結果のまとめを以下で示すこととする。

- ・初めの質問紙の回答に加えて、各種動的情報派生手法（ビデオ、グループインタビューとシニアシミュレーター）をすべて経験した後の最終回答を比較すると、全6グループの全ての負担項目で統計的有意差が確認された（後者がすべて高い値）。併せて、全27負担項目の初回答と最終回答について6グループ間に差があるかも検証した。初回、最終回答共にグループ間で統計的な有意差が見られた項目は皆無であった。ゆえに、順番に関係なく動的情報の受容を含めることが、一層客観性の高い支払意思額の算出に寄与することが判った。

- ・6グループの客観的支払意思額の変化を追跡して、上記の結果を含めて総合的に勘案すると、質問紙調査の後でシニアシミュレーター装着とグループインタビュー実施の両方法を順番に関係なく体験させて、その後に客観的支払意思額を改めて調査する方法が、従来型の質問紙調査法と比較し一層客観的な支払意思額の導出に有効である。質問者と回答者双方の負担も少ないことが判った。これが障壁除去施策の評価に資する仮想市場法の洗練形である。従前の障壁施策の客観的社会経済性評価研究は、質問紙式の仮想市場法に限定されてきたが、その脆弱性をブレイクスルーできる新しい評価手法として現場の利用が望まれる。

上記研究で筆者は、バリアフリー・ユニバーサルデザイン推進方策に対する客観的な社会経済性評価に仮想市場法を適用する際の信頼性向上策を主に社会的コミュニケーションの観点から考察した。これは、最近研究事例が増えている質問紙方式による支払意思額評価の妥当性検証の観点で意義深い。筆者は、生活者から評価過程への包含要望が強かった3種の動的情報派生手法の経験や認知が、実際に支払意思額を変化させる点を実証した。併せて生活者と質問者双方の負担軽減の観点から、グループインタビュー参加及びシニアシミュレーター装着の両手法を質問紙方式に加えて

いく方法論を仮想市場法の洗練形として明示できた。この研究成果は、林山泰久や肥田野登らが行った部分的な評価実験(林山, 1997)を超えて、移動に関する各種バリアフリー・ユニバーサルデザイン施策を横断した普遍的研究成果であり、一層抽象的な手法洗練への理論を導出した点で大きな社会的意義が存在する。

6. おわりに

本稿では、移動環境のバリアフリー・ユニバーサルデザイン施策への生活者の支払意思額を計測するにあたり、仮想市場法を援用することの意義と課題を筆者の研究事例に基づき解説してきた。筆者は近年の当該分野での仮想市場法援用研究が増えていることについて、先鞭をつけた一研究者として嬉しく思う。まさしくそれは、支払意思額の計測、社会経済性評価がバリアフリー・ユニバーサルデザインの分野でも一般的になりつつある証左である。

しかし一方では、質問紙のみでの調査、インターネット調査フォームでの調査が増加しており、多くの研究で生活者に提示する情報が静的なもの、即ち動的なコミュニケーションが生まれにくい情報のみで構成される状況を懸念している。まさにそれが支払意思額計測の課題である。今後は、グルーピングインタビューやシニアシミュレーターのような動的な情報の発生ツールを加え、より精緻に支払意思額を計測・評価していくことを期待する。そうした手間と努力が、バリアフリー・ユニバーサルデザイン施策の精緻な質と量の社会的合意形成につながる。そして、みんなのみんなによるみんなのためのデザインが推進される端緒にもなる。当事者が軸となり感情だけで改善すべきと訴えてきたユニバーサルデザイン1.0から経済性を意識した2.0にバージョンアップさせる上でもこうした研究活動を前に進めたい。

参考文献

- 井下理監訳・S. ヴォーン・J.S. シューム・J. シナグ
ブ著 (2000) 『グルーピングインタビューの手法』
慶應義塾大学出版会。
- 栗山浩一 (1997) 『公共事業と環境の価値』築地書館。
- 国土交通省 (2021) 「鉄道駅の更なるバリアフリー
化のための新たな料金制度等について」
[https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/
content/001446700.pdf](https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001446700.pdf) 2022/04/23
- 滋賀県 (2022) 「地域公共交通を支えるための税制
の導入可能性について (答申)」
[https://www.pref.shiga.lg.jp/file/
attachment/5316336.pdf](https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/5316336.pdf) 2022/04/23
- 竹内憲司 (1999) 『環境評価の政策利用』勁草書房。
- 西山敏樹・後明賢一 (2000) 「仮想評価法を用いた
交通環境のノーマライゼーション推進方策の研
究」『計画行政』第23巻3号, 30-37
- 西山敏樹・後明賢一・有澤誠 (2001) 「仮想市場法
の援用による現実的なノーマライゼーション推
進政策の研究—応能負担の優位性検証を中心に—」
『KEIO SFC JOURNAL』Vol. 1, No. 1,
126-149
- 西山敏樹・有澤誠 (2002) 「全国規模の社会調査に
もとづく障害者全般の長時間移動特性の研究」
『ヒューマンインタフェース学会研究報告集』
Vol4・No. 2, 31-44
- 日経電子版 (2018) 「駅のバリアフリー化、運賃上
乗せならいくらまでOK? 国交省が検討、首都
圏のアンケート調査では「14～22.3円」」
[https://style.nikkei.com/article/
DGXMZ028500060T20C18A3CR8001](https://style.nikkei.com/article/DGXMZ028500060T20C18A3CR8001)
2022/04/23
- 林山泰久・肥田野登 (1997) 「高齢者のための都市
商業・業務地区における歩行空間整備評価への
仮想的市場評価法の適用性—疑似体験が包含効
果に与える影響」『日本都市計画学会学術研究
論文集』32, 631-636
- 肥田野登・林山泰久 (1997) 「高齢者のための都市
内歩行施設整備の経済的評価—疑似体験による
認識変化」『都市計画』Vol. 209・No. 46, 99-
106
- 藤原章正・杉恵頼寧 (2000) 「仮想市場法を用いた
低床式路面電車の評価」『日本都市計画学会学
術研究論文集』35, 577-582
- 松島格也・小林潔司・吉川和広・肥田野秀晃 (2000)
「身体障害者の活動支援施設の経済便益」『土木
学会論文集』No. 653/IV-48, 133-146

The importance and problem of research of a citizen's willingness to pay for a universal design promotion process in the mobility environment

Toshiki Nishiyama

Associate Professor, Faculty of Urban Life Studies, Tokyo City University

The social impact of a new social policy that includes the imposition of a tax and public transportation fare to promote barrier-free and universal design in mobility environments is being watched socially. The argument for the introduction of a traffic tax has started. Measuring the citizen's willingness to pay (WTP) for environmental improvement. Efforts are being made to develop social consensus building about the quality and extent of environmental improvement. In this paper, the author uses the contingent valuation method (CVM) to introduce an example of a study of citizens' WTP for barrier-free and universal design measures in mobility environments. In addition, the key points through the measurement implementation are clarified. Finally, the author explains the importance of using dynamic information, especially group interviews and senior simulators, to measure a citizen's WTP.

Key words: universal design, willingness to pay, contingent valuation method, social consensus, dynamic information

書 評

千賀則史・定森恭司著

『子ども虐待事例から学ぶ統合的アプローチ
—ホロニカル・アプローチによる心理社会的支援』

A5判／232頁／定価2,800円＋税／明石書店、2022年

伊藤 嘉余子

大阪公立大学教授

本書は、子ども虐待への支援における心理社会的支援の統合的方法論である「ホロニカル・アプローチ」の理論と方法についてまとめたものである。

ホロニカル・アプローチとは、著者の一人である定森恭司氏によって提唱された日本独自の理論であり、その実践には40年の歩みがあるという。本書は、定森氏がもう一人の著者である千賀氏に、定森氏自身の考えを文章にして伝え、次に千賀氏が、定森氏の文章を千賀氏なりに解釈した内容を文章化して定森にフィードバックする……という「自発自展的な循環的共創作業」(p.3およびp.19)によって書き上げられたという。

ホロニカル・アプローチのバックボーンになる理論は、フロイト、ユング、家族療法、プロセス指向心理学、システム論、ナラティブ・セラピー、トランスパーソナル心理学、西洋哲学から東洋哲学まで幅広い。広範囲にわたる理論的根拠を基盤に、多層多次元的な現象となって顕れる“こころ”の深層から、身体、関係性や社会に至る次元まで、人間のありようを部分から全体、あるいは全体から部分に向かって自由自在に俯瞰することを重視する統合的アプローチである。

筆者は、心理学が専門でもなければ、児童相談所の勤務経験もなく、本書を評する資格はない。

にもかかわらず本書の書評を書きたいと思ったのには、以下の理由がある。

まず、著者の千賀氏も定森氏も、専門は心理学で心理職として長年子ども家庭支援の現場に携わっており、彼らのアイデンティティも「心理の専門職」であろうにもかかわらず「セラピー」ではなく「アプローチ」と自身たちで体系化・理論化したものに命名している点に関心をもったということである。「ホロニカル・アプローチ」という名前から、支援におけるソーシャルワークの視点や方法論と心理学の視点や方法論（セラピーやカウンセリング）とが融合された理論であることが想像でき、タイトルだけで非常にワクワクした。また、2015年度から現在に至る千賀氏との共同研究の中で、良い意味で彼には「心理らしくない人」という感覚を覚えていた。本書の中に、その不思議な感覚の答えがあるような気がした。

本書は、「理論編」と「実践編」の2部構成となっている。第一部の理論編では、ホロニカル・アプローチの理論的背景、基本姿勢、見立て等について解説されている。

「ホロニカル」とは、「部分と全体の縁起的包摂関係」(p.33)を意味する。ある思考、姿勢、しぐさ、言動、気分、出来事といったそれぞれの「部分」に「全体」が織り込まれるというホログ

ラフィック・パラダイムやホロンの概念の影響を受けて形成された概念である。また、対人関係や親子関係等において同じようなパターンが繰り返される「フラクタル構造」という視点も本アプローチの重要な要素の一つである。虐待事例の多くが、子育てや人間関係などの悪循環パターンに陥っている場合が少なくない。こうした悪循環を扱うアプローチとして、外在化、超俯瞰法、場面再現法など10の方法が示されている。これらの技法を効果的に組み合わせることで、被支援者が「自己及び世界との不一致・一致」の直接体験にまつわる多様な対象関係について自己理解を深化させることを支援者が支援する。さらに『「一致と不一致」というゆらぎ」に注目し寄り添いながら、被支援者が「自己と世界があるがままに一致して体験できる」状態になることを目指していく。こうした援助プロセスの中で、被支援者と支援者との関係は、パターンリズムに陥るのではなく「共同研究的協働関係」になるように努める。目指すゴールおよびそのプロセスは「共創」である。

第二部の実践編では、ホロニカル・アプローチによる子ども虐待事例に対する危機介入、家庭訪問支援、施設での生活臨床、家族再統合支援、スーパービジョンについて紹介している。子ども虐待の発生要因は、保護者の要因、子どもの要因、家族を取り巻く要因の大きく三つに分けることができる。しかし、これらの要因はそれぞれ独立して存在するものではなく、部分が全体を包括していたり、あるいは、ある部分が別のある部分を刺激して意図せず悪循環パターンを生み出していたりすることもある。また、例えば保護者が抱える育児不安やコンプレックスといった「内的なもの」と、地域からの差別や孤立といった「外的なもの」も、独立して存在するわけではなく、外的なものに内的なものが包摂されていたり、またその逆もあったりするため、子ども虐待につながるさまざまな要因と思われるものたちが「相互包摂関係にある」という視点が支援では大切になる。

実践編では、子ども虐待にまつわる12の事例

を通して、「内的なもの」と「外的なもの」をこのホロニカル・アプローチにおいて、いかにバランスよく取り扱うかについて、具体的なエピソードやセリフ等を通してわかりやすく示されている。子ども虐待という悪循環に陥っている保護者や親子の中には「生活費や食料をいかに確保するか」といった外的世界に生きることだけに精いっぱいの人もしれば、自身が幼少期に受けた虐待やいじめ等といった内的世界だけにとらわれている人もいる。ホロニカル・アプローチでは、内的世界と外的世界をバランスよく、支援者と被支援者とで丁寧に見つめ紡ぎながら、「自己と世界の不一致」を少しずつ「一致」する方向に向かって「協働作業」を重ねていく。

筆者にとって特に印象に残ったキーコンセプトの一つが「今・ここ」である。過去でもなく、将来でもなく「今・ここ」での安心・安全が確保されていること、「今・ここ」にいることの幸福感や満足感の大切さは、筆者自身、里親として日々委託された子どもと生活を営む中で、とりわけ強く実感しているところである。子ども虐待を経験してきた子どもたちは、社会のあらゆる矛盾を背負いながら「自己と世界の大きな不一致」を抱えてこの世界と自分を生きている。そのような経験をしてきた子どもたちにとって、「今・ここ」での安心・安全がなければ、どんな専門的なアプローチも効果や意味をもたらさない。トラウマになるような体験をしてきた子どもが抱えている違和感や消化不良な異物感は、「今・ここ」でしっかり養育者・支援者に受け止められ、共有されるという安全感・安心感によって初めて排出することができ、いわゆる「過去を乗り越え、現在を受け入れ、未来に向かってよりよく生きる」ことが可能になるのであろう。

また、「なるほど」と思うとともに「でも、どうやって？」と疑問に思ったところもある。ホロニカル・アプローチでは、支援者と被支援者が「共創」する関係、「共同研究的協働関係」を構築することが重要であるとされている。本書のこと

ばを借りて、さらにかみくだいて表現すると「また会いたくなる関係」「共に何かを語りたくなる関係」「共に何かをしたくなる関係」を作ることが重視されている。しかし、子ども虐待事例では、子どもとの関係づくりも保護者との関係づくりも容易ではない。子どもは最も信頼すべき親からの虐待や不適切な養育によって、大人に対する強い不信感を抱いていることが少なくない。また子どもも保護者も、それまでの成育歴の中で「誰も助けてくれなかった」という絶望やあきらめを何度も経験し、「支援者」として目の前にあらわれる人への敵対心や猜疑心をもっていることも多い。こうした保護者や子どもと、果たしてどのように「共同研究的協働関係」を築いていくのだろうか。本の最後に「資料編」として「家庭訪問によって『また会いたくなる関係』を創り出すためのチェックリスト」が示されているが、ここに至るまでの関係構築のプロセスが重要かつ困難なように思われる。ホロニカル・アプローチの前提となる部分の話かもしれないが、子どもや保護者からネガティブな反応しか返ってこない時の対話の展開方法や打開策等について、ホロニカル・アプローチとしての特徴や工夫はあるのだろうか。

ホロニカル・アプローチは、子ども虐待への支援に特化したものではなく、その適用範囲は広い。また、特定の個人や家族を対象とする面接室内での支援だけでなく、人が生活する場である家庭、学校、地域など幅広い領域における支援に援用できる理論・方法である。「大学で学んだ心理学の理論が通用しない」(p.15)と、著者の千賀氏と同じ気持ちを抱いたことのある支援者の方にはぜひ一度読んでいただきたい。

本書全体を通して、創作事例や具体的なエピソードがふんだんに盛り込まれ、実践場面や方法が読者にイメージしやすいように工夫されている。すでに対人援助職として現場で実践している人にとっては、自身の実践を言語化、あるいは科学的に考察する一助になる一冊であるし、これから対人援助職に就こうと考えている人にとって

は、現場で実際に起こっている支援のプロセスや支援者とクライアントの相互作用がイメージできる一冊だといえる。さまざまな職種、立場の人に広く読んでいただきたい好著である。

リプライ

『子ども虐待事例から学ぶ統合的アプローチ—ホロニカル・アプローチによる心理社会的支援』

同朋大学准教授 千賀則史

拙著『子ども虐待事例から学ぶ統合的アプローチ—ホロニカル・アプローチによる心理社会的支援』は、私のこれまでの臨床実践のエッセンスを詰め込んだ入魂の一冊である。こうした思い入れのある本書を書評に取り上げていただいた『人間福祉学研究』編集委員会の皆様、さらにはその概要を簡潔かつ的確にまとめてくださった伊藤嘉余子先生に心より御礼申し上げたい。

伊藤先生からは、特に印象に残ったキーコンセプトとして「今・ここ」を取り上げていただいた。時々刻々変化する非連続的連続と、その一瞬・一瞬にすべてが包摂されるという考えがホロニカル・アプローチの中核にある。私が本書を通して伝えたかった最も重要なポイントを逃さずに捉えてくださった伊藤先生に感謝の気持ちで一杯である。また、関係性を構築することが難しい子ども虐待事例において、どのように「共同研究的協働関係」を築いていくのか、子どもや保護者からネガティブな反応しか返ってこないときの対話の展開方法や打開策等について、ご質問いただいた。ホロニカル・アプローチでは、部分の中にすべてが織り込まれていると考える。そのため、本稿では、伊藤先生からの関係性に関する一つの問いかけに回答することを通して、ホロニカル・アプ

ローチの本質について伝えることを試みたい。

まず「共同研究的協働関係」とは、ホロニカル・アプローチの前提となる関係性であり、共に苦悩を抱え、共に苦悩に向き合って、より生きやすくなる道を共同研究的に協働しながら探求する関係性のことである。子ども虐待事例では、子どもや保護者は、人生の歩みの中で、既にパターンリズミ的な身内・指導者・治療者・地域関係者によって深く傷つけられていることが多い。その結果、自己及び世界に対して否定的な感情や認知を抱き、新しい支援に対しても強い警戒心を抱いていることも稀ではない。そのため、信頼のおける支援関係の再構築のためには、パターンリズミ的支援の投影を脱統合するための創意工夫が必要となる。こうした実践の中で自ずと培われてきた感覚を概念化したものが「共同研究的協働」である。こうした関係性は「一緒に考えましょう」と提案するだけではつくることができない。何か共同作業をしたりすることを通して自然と生まれてくる関係性であり、結果として、協働的關係性が深まっていく展開をつくり出すことが重要である。

「共同研究的協働関係」を築いていくための工夫としては、〈ご飯を食べた？〉ではなく、〈最近、何かおいしいものでも食べた？〉と質問することが例としてあげられる（96頁参照）。前者のようにネグレクトの可能性を危惧して監視的視点から子どもに質問する場合、子どもからの信頼を失い、保護者との関係がより対立的になってしまう。その一方で、後者のように支援的立場から子どもに寄り添いながら質問をする場合、食料の確保や調理法などをめぐる支援関係を子ども及び保護者と構築することへとつながっていく。ホロニカル・アプローチでは、こうした微妙な質問の違いにこだわりをもっており、本書においてはさまざまな事例やエピソードを紹介しながら解説している。例えば、ホロニカル・アプローチでは、〈調子はどうですか？〉と言う代わりに〈今日はどんなことについて整理するのをサポートすればよろしいですか？〉と問いかける（66頁参照）。仮に

前者のように体調や心身の不調の有無を質問すると、「治す人」と「治してもらう人」という関係性になり、生きづらさに関わる主体が支援者側になり、結果として被支援者の主体性が奪われてしまうことが危惧される。そのため、後者のように被支援者が面接の主題決定の立場にあることを尊重した質問をすることを意識している。

また、こうした質問技法の工夫よりも大切なのが支援者の基本姿勢やあり方である。ホロニカル・アプローチでは、観察主体と観察対象の関係の差異に注目する。どのような観察主体から、何を観察対象として、どのように観察するのかによって、同じ虐待という現象であっても、さまざまな捉え方ができる。支援者のこうした捉え方の違いが、子どもや保護者との支援関係に大きく影響してくると考えられる。そのように考えると、「家庭訪問によって『また会いたくなる関係』を創り出すためのチェックリスト」（210頁参照）でいえば、「8）生きづらさを抱えている人が苛酷な環境の中で、生き延びるために無意識にとってきた生き方の否定的側面や弱点ばかりに問題の原因を帰属させ、その弱みの問題解決ばかり図ろうとするのではなく、生き抜いてきた肯定的側面の強みに焦点を合わせ支持することで、生きづらさを抱えてきた人の存在への自己肯定感や尊厳の回復を図ることをごく自然に行っている」「13）偏見を内在化し自己否定感が強く無力感にさいなまれつつも、今日まで生き延びてきている当事者もっている潜在的能力や耐性力に対して畏敬の念を抱いている」「15）過去への原因探しばかりに拘泥することなく、未来に希望が開かれてくるような具体的な支援になっている」といった哲学が重要になる。すなわち、「苦悩は創造の契機である」（62頁参照）という考え方にしたがって、逆境の中にこそある強みに焦点を当てる支援者の基本姿勢やあり方が何よりも大切である。子ども虐待事例の場合、子どもの当面の安全が確保されていることが前提ではあるが、〈ストレスが溜まってイライラしているにもかかわらず、子どもに怒鳴っ

たりせずにうまく関わられたとき、どんな工夫をしたのか教えてください」と問いかけるなど、徹底して家族の強みに焦点を当てながら共同研究的協働関係の構築を目指し続ける。こうした支援を行うことで、子どもや保護者にとっては、ただ自分が存在することだけでも意味のあることだという実感と自覚を促すことにつながっていく（66頁参照）。「共同研究的協働関係」の構築とは、子ども虐待事例への支援の「手段」であり「最終目標」でもある。支援者のサポートによる適切な共同研究的協働による共創体験は、子どもや保護者の適切な観察主体を育み、やがて観察主体に内在化され、心理社会的自立が可能になると考えられる。

以上、伊藤先生の「共同研究的協働関係」に関する質問への回答を通して、書評のリプライをさせていただいた。伊藤先生からの問いかけは、まさに核心を突いた質問であり、本稿の執筆をしながら、改めて子ども虐待事例における関係性の重要性について考察を深める機会にもなった。ここで重ねて感謝の意を表したい。本書は、専門性、資格の有無、学問の立場の違いを超えて、子ども虐待や“こころ”の支援に関心がある方に書いたものであり、さまざまな職種、立場の人に広く読んでいただきたい一冊である。そのため、今回の書評を契機に、少しでも多くの方に興味をもっていただければ幸いである。

新刊紹介

原未来著

『見過ごされた貧困世帯の「ひきこもり」 —若者支援を問いなおす』

四六判／280頁／定価3,000円＋税／大月書店，2022年

白波瀬 達也

関西学院大学人間福祉学部教授

本書の位置づけ

本書は著者が首都大学東京（現東京都立大学）大学院人文科学研究科に提出した博士論文を大幅に加筆修正したものである。本書の問題意識は序章で明確に示されている。

学校に行っていない、働いていない、他者とのかかわりを絶ち自宅にこもっている。こうした若者の存在が「ニート」や「ひきこもり」として高い関心を集めるようになって20年が経つ。若者無業者（ニート）は87万人、若年のひきこもりは54.1万人とも推計され、この短期間に多くの研究と実践がおこなわれてきた。しかし、そこで語られてきた対象は、社会経済的に中上位に位置する家庭の若者たちに偏ってきた。言い換えれば、同じく無業・孤立状態にあっても、低階層の若者は実践上も研究上もほとんど語られず排除されてきたといえる。（7頁）

低階層で無業・孤立状態にある若者とはどのような人々で、かれらへのかかわりはいかにして可能なのか。本書は、従来のひきこもり・若者支援において等閑視されてきた人々の存在を浮き彫りにし、その支援の内実を深く掘り下げている。

本書は単にひきこもりや若者支援の議論に低階層の若者を含めようとするものではない。これまで不可視化されてきた低階層の無業・孤立者に注目することで若者支援とはどのような営みであり、何が求められているのかを明らかにしようとしている。かれらがなぜ支援・研究の対象や関心から除外されてきたのか、その枠組みそのものを問いなおすことが大きな目的となっている。

著者は若年の無業者やひきこもりの支援を2つのパターンに分類する。ひとつは若者や家族が支援機関に相談することを契機にした「要求応答型」である。もうひとつは支援機関側が支援を要する若者に働きかける「支援機関アプローチ型」である。従来の研究や実践は「要求応答型」の支援に注目する傾向があり、そこで描かれる当事者は社会経済的に恵まれている場合が多いという。一方、著者が携わってきた支援は「支援機関アプローチ型」であり、低階層の人々とのかかわりが深い。本書が類書にない特徴をもつのは「支援機関アプローチ型」の事例研究になっていることである。なお、日本における「支援機関アプローチ型」の若者支援は2010年頃から始まったものであり、アクティベーション政策の一環として捉えることができる。

ここまでの説明からも分かるように、本書は狭

い意味では社会階層の視点を重視した若年無業者やひきこもりの研究だが、広い意味ではアクティベーションやワークフェアの論点を含む自立支援の研究として捉えられる内容となっている。

各章の概要

本書は二部構成になっている。第Ⅰ部（序章～第3章）は貧困・生活不安定世帯の若者のうち、無業状態のまま他者関係が乏しくなっている人々を「低階層孤立者」と呼び、かれらが支援対象から除外されてきたメカニズムを先行研究のレビューを通じて明らかにしている。第Ⅱ部（第4章～終章）は著者の綿密なフィールドワークに基づくケーススタディだ。低階層孤立者に対する支援を微細に分析し、どのような取り組みが求められるのかを論じている。以下では各章の内容を概観する。

第Ⅰ部

第1章「注目されたのは誰だったのか」は、ニート、ひきこもり、若者支援においてどのような人々が関心を集めてきたのかを明らかにしている。1990年代から語られるようになったひきこもりは、中高階層の若者のみを対象としてきた。また、2000年代に日本で注目を集めたニートは、社会経済的に低位にある若者たちへの注目を促す元来の文脈からずれてしまい、ひきこもりと混同されるようになった。その結果、低階層で無業状態にある若者たちの存在にさほど目が向けられなかったという。2000年代から開始された若者政策においても、やる気のある若者や家族を通じた規範的プレッシャーが作用する若者に対象が限定されてきた。言い換えれば「自ら支援機関に赴かない若者は実質的に放置されてきた」（34頁）。

第2章「低階層の若者の無業と孤立」は、低階層で非活動的な状態にある若者の実態を論じている。本章は低階層で長期欠席・無業状態にある若者たちを2つのタイプに分類する。ひとつは〈ヤンチャな子ら〉と形容されるような若者たちだ。

かれらは時に非行要素を含んだ「遊び」の世界を楽しむコミュニティを保持しながら、無業あるいは不安定就労状態にある者たちだ。もうひとつは他者関係をほとんどたずに自宅にこもりがちな日々を送っている低階層の長期欠席者・無業者だ。かれらは先行研究でほとんど注目されてこなかった存在である。著者は自らスタッフとして参画したB市の「ニート・ひきこもり支援事業」の経験を通して、低階層の長期欠席者・無業者が一定のボリュームで存在することを明らかにしている。

第3章「低階層孤立者はなぜ見過ごされたのか」は、関心の埒外に置かれてきた低階層の人々を若者支援の対象に位置づける必要性を論じている。著者は「長期欠席や学校『不適応』を経てそのまま無業・孤立状態に至るようなケースは低階層の間では昔から存在していたが、社会問題化されることはなかった」（67頁）という。しかし、中高階層の内部で同様のことが生じはじめると、無業・孤立の若者の存在に注目が集まるようになった。こうして「昔から一貫して存在していた低階層の人々のそれは無視され、ひきこもりはあたかも新しい、中高階層の人々の問題として語られ、支援が展開されてきた」（67頁）。このような事情を踏まえて著者は、貧困世帯で無業・孤立状態にある低階層孤立者は「もっとも社会的に排除されている層」と位置づけている。著者は「要求応答型の支援体制のなかで、自ら来所しない低階層の者たちが実質的に若者支援の対象から除外されてきたことは、かれらへの権利保障が十分になされてこなかったことにほかならない」（71頁）と痛烈に批判している。

第Ⅱ部

第4章「無業・孤立経験と支援を問いなおす」は、従来のひきこもり論が当人たちの葛藤に焦点を当ててきたことを鋭く指摘している。著者によれば「支援機関アプローチ型」の支援実践の経験から「困り感がない」ように見える人々が少なく

ない。したがって、これまで所与のものとみなされていた葛藤という枠組みを崩しながら、かれらの経験を探る必要があると強調している。

第5章「低階層孤立者につながる支援の枠組み」は、B市の「ニート・ひきこもり支援事業」の事例から不可視化されやすい低階層孤立者へのかかわりを論じている。B市の事業は「支援機関アプローチ型」に位置づくものであり、低階層孤立者の把握に成功しているという。その主な理由は同事業が生活保護制度を活用した給付ベースの支援になっているからである。一方、給付ベースの支援にも陥穽がある。著者は雇用保険や生活保護の対象となる無業者は限定的なため、福祉給付を通じた低階層孤立者の存在認知は不十分だと指摘する。また、著者は給付制度を基盤におこなわれる支援は、本人の意思とは無関係に強要されかねない論じている。

第6章「かかわりから可視化される経験と、そこから始まる実践」は、B市の「ニート・ひきこもり支援事業」を事例に、支援を求めているように見える状況からどのようにかかわりが始まるのか論じている。いわば「かかわりの初期段階」に注目した章となっている。著者は具体的なケース対応の経験を踏まえて「自ら支援機関に赴くことのない若者たちへの支援では、かれらがかわってもよいと思える関係を形成する時間が必要であり、とりわけ長い時間を要することを前提とした制度設計、そして実践的覚悟が必要だ」と提言している。また、低階層孤立者は必ずしも支援を求めているわけではないため、可変的で柔軟に対応できるフリースペースの意義が大きいと主張している。

第7章「若者の生きるストーリー形成を支え励ます支援」は、B市の「ニート・ひきこもり支援事業」のなかでも、「かかわりの中期・後期段階」に注目した章である。同事業に参加する低階層孤立者は、支援者とのかかわりを通じてこれまでとは異なる生き方を発見・模索していく。ここで重要になるのが、「新たに生きようとするストーリー

の形成を支え促すスタッフの実践」(178頁)である。一般的に若者支援の現場では面談やカウンセリングなど、一対一の関係で語りの作業がおこなわれることが多い。一方、B市の「ニート・ひきこもり支援事業」ではフリースペースで「聞き取り合い語り合う場」が意識的に作り出されている。著者によれば些細な事柄が聞き取られる過程を通じて利用者の自己開示が進む。このようなかかわりを背景にしながらスタッフは利用者のストーリー形成を後押しする。一方でスタッフが抱く「成長物語」には負の効用もある。著者は成長物語が利用者と共有できている場合は正の効用を示すが、そうでない場合は息苦しさを生み出したり、関係の断絶を生み出したりするリスクを孕むと指摘している。

終章は各章の論点整理をおこなったうえで、若者支援における支援者側の価値を鋭く問うている。最重要と思われる箇所を以下に引用する。

多くの場合、支援的かかわりが何らかの困難に直面したときに問題化されるのは若者側だ。いわく「就労しない／できない」「面談(支援の場)に来ない／来られない」「困り感がない」などである。支援者が自明視している「就労」や「面談に来る」といった認識や、(中略)無業であれば葛藤しているはずだという前提、支援者側のもつストーリーや価値が問題化されることは少ない。しかし(中略)支援者側も、目の前にいる若者の生きるストーリーとの出会いや発見から、自らの考えや生き方を問いなおしていくことがあって然るべきではないだろうか。支援者も変わることが問われる側になるのだ。これは、若者が新たな生き方を模索・形成する過程に積極的にかわっていく若者支援が、支援者側のよしとする生き方を押しつけ、若者の心情を組み替えていく実践になり下がらないためにも不可欠な事柄だ。(238-239頁)

本書の意義

本書は「要求応答型」ではなく、「支援機関アプローチ型」のソーシャルワークを通じて、低階層孤立者がいかなる存在であるのか、どのような支援が求められるのかを的確に論じている。端的に述べるならば、社会階層の視点を盛り込むことで、ひきこもりや若者支援の研究で示されてきた対象理解に再考を促している。

本書の調査対象となった「支援機関アプローチ型」の取り組みは一事例にとどまる。しかし、著者自身がスタッフとして深く関与してきた実践を扱っているため記述に厚みがあり、示される知見は深い洞察に満ちている。低階層孤立者は「困り感がない」と評価されがちだが、著者はそのよう

な浅薄な見方に与しない。著者は低階層孤立者との継続的なかかわりを通じて、困り感がないように見えてしまう理由の一端を明らかにしている。また、利用者の自己開示を促し、何に困っているのかを把握してもいる。これらの知見は表層的なかかわりからは容易に把握できない類のものである。

本書は博士論文を加筆修正したものであり、すぐれて学術性が高い。それでありながら実践的示唆にも満ちている。若者支援・ひきこもり支援はもちろん、広く生活困窮者のソーシャルワークにおいても応用可能性が高い。領域横断的に読まれるべき名著である。

◆『人間福祉学研究』編集内規◆

1. 「人間福祉学研究」（以下、本誌という）は原則として、当該年度中に1回発行する。
2. 本誌の企画、編集、発行は人間福祉学部研究会「人間福祉学研究」編集委員会が行う。
3. 本誌に掲載される原稿の種類は以下に掲げるものとする。
 - ①原著論文
 - ②研究ノート
 - ③学部および人間福祉学部研究会の主催、共催の講演会の講演原稿
 - ④書評、内外の学術研究、学術集会の動向の紹介
 - ⑤その他編集委員会が必要と認めた記事
4. 本誌への投稿資格は人間福祉に興味・関心がある者とする。
5. 原稿の執筆に際しては、以下に従うものとする。
 - ①原著論文ならびに研究ノートについては、原則としてワープロ原稿で、図表・写真・注・引用文献を含めて20,000字以内とする。
 - ②図表・写真は1点につき600字換算とする。ただし、1頁全体を使用する図表については1,600字換算とする。
 - ③投稿原稿の長さが①の規定を超過するものについては、1文字以上～2,000字未満は2,000円、2,000字以上は加えて1,000字ごとに1,000円の印刷追加料金を徴収する。ただし、32,000字を超える論文については字数に関わらず受け付けない。
 - ④図表、写真等はキャプション、説明を含め別紙に記載するとともに、本文中に挿入する箇所を本文欄外に指示すること。写真等の費用は執筆者の負担とする。
 - ⑤原稿の提出については、完全原稿を和文要旨とチェック済みの英文アブストラクトとともに提出するものとする。
6. 原著論文および研究ノートは、編集委員会の査読制により、指名された査読者の意見に基づいて採否を決定する。掲載を可とされた原稿について、掲載する巻・号および掲載順序の決定は、編集委員会が行う。なお、原稿は返却しない。
7. 本誌に発表する原稿は未発表のものに限り、他誌等への二重投稿は認めない。また、既発表の外国語原稿と本質的な部分において異なる日本語原稿は、既発表原稿とみなし受理しない。ただし、学会や研究の予稿集、科学研究費補助金の研究成果報告書に掲載されたもの、並びに未公開の修士論文・博士論文の一部は、その旨を記載することを条件に投稿可能とする。
8. 外国語による原稿については編集委員会において審議のうえ、掲載するものとする。なお、分量については日本語原稿に準ずるもの（4,000ワード程度）とする。
9. 原稿校閲および謝礼について
 - ①英文アブストラクトの原稿校閲については、執筆者本人により校閲を依頼し、事後「人間福祉学研究英文アブストラクト原稿校閲に関する報告書」（所定用紙による）を提出する。
 - ②外国語で論文を掲載する場合の校閲（ネイティブ・チェック）については、依頼論文を除き、執筆者本人が費用負担するものとする。
 - ③編集委員会が依頼した外国語原稿を日本語に翻訳して掲載する場合には、その翻訳者に対し翻訳料を支払うものとする。その金額については研究会運営委員会で定めるものとする。
10. 本誌に掲載された論文等の著作権は学校法人関西学院に帰属する。論文等は、電子化並びに関西学院大学・同大学外のデータベースなどのサイト上での公開を行うものとする。また、執筆者がすでに外国語または日本語で発表した論文等を日本語または外国語に翻訳して掲載を希望する場合には、編集委員会において審議のうえ、掲載の是非を決定する。ただし、この場合、著作権処理に関する責任は全て執筆者が負うものとし、翻訳料は支払わない。
11. 本誌の執筆者に対して、人間福祉学部研究会会員の場合は、本誌1部と抜刷50部を無料で配付し、それ以上の抜刷を希望する時は、その実費を本人が負担するものとする。会員外の場合は、本誌1部を無料で配付するとともに希望部数の抜刷を実費で配付する。

◆『人間福祉学研究』投稿規程◆

【投稿資格】

1. 投稿者は人間福祉に関心のある者とする。

【投稿原稿の種類および使用言語】

2. 投稿原稿の種類は、原著論文、研究ノート、書評とする。（詳細は本誌編集内規（以後「編集内規」と表記）を参照のこと）
3. 投稿者は当該原稿がいずれの種類の原稿であるか明示するものとする。
4. 本誌に掲載する原稿は未発表のものに限る。詳細は編集内規を参照のこと。

【審査】

5. 投稿原稿は、編集委員会が指定する2名の査読者が査読のうえ、その意見に基づき編集委員会で採否を決定する。投稿者は投稿原稿の採否決定以前に当該原稿を他の場所で公開してはならない。

【執筆要領】

6. 「原著論文、研究ノートおよび書評等の執筆要領」を参照のこと。

【投稿料】

7. 投稿料は5,000円とする。ただし、関西学院大学人間福祉学部研究会会員及び購読費納入者は不要とする。
8. 投稿原稿の長さが内規の規定を超過するものについては、1文字以上～2,000字未満は2,000円、2,000字以上は加えて1,000字ごとに1,000円の印刷追加料金を徴収する。ただし、32,000字を超える論文については字数に関わらず受け付けない。
9. 投稿料の支払いは、編集委員会より送付する振込依頼書により行う（投稿申込書を受領後に事務局より送付する）。投稿者は、振込依頼書を受領後、所定の期日までに投稿料を振り込むものとする。

【投稿申込】

10. 所定の期日までに、『人間福祉学研究』投稿申込書（所定用紙）を提出するものとする。
提出物：『人間福祉学研究』投稿申込書（所定様式） 1部
提出期日：毎年1月末日
提出先：『人間福祉学研究』編集委員会

【提出原稿・書類等】

11. 投稿申込期日後、『人間福祉学研究』編集委員会からの連絡を受け、以下の提出物を所定の期日までに提出するものとする。

提出物：

審査用原稿	1部
コピー	2部
要旨（和文・英文とも）	2部
電子媒体（CD-ROM）	1部

「人間福祉学研究英文アブストラクト原稿校閲に関する報告書」（所定様式） 1部

提出期日：毎年2月末日

提出先：『人間福祉学研究』編集委員会

◆ 原著論文，研究ノートおよび書評等の執筆要領 ◆

1. ソフトウェア環境

(1) 文章

文章はMS-WordのWord文書形式（推奨）およびテキスト形式で作成してください。特定のワードプロセッサに依存するフォーマットで保存されている場合は受けつけることができません。文章中には、図表の貼りつけはしないでください。

本文では原則として、数字は全て半角を用いてください。

(2) 図表・写真

図表・写真は、本文とは別に作成してください。本文では図表・写真の挿入位置のみ示してください。

グラフなどの図表はできるだけMS-Excelで作成してください。その際、使用するシートがわかるようにシート名をつけてください。それぞれのタイトルは、表の場合は上に、図の場合は下に記載してください。

説明図等については、MS-Excelもしくは、専用のグラフィックソフト（Adobe Photoshop, Illustrator など）で作成してください。

2. タイトル・要約・キーワード

以下のものを日本語と英語の両方で表記してください。ただし、英語論文の場合は、要約とキーワードは英語のみで足りります。

- (1) 表題・副題 (title ; sub-title)
- (2) 著者名 (author)
- (3) 所属機関名 (office)
- (4) 要約 (abstract) (日本語で400字まで、英語で300 words程度まで)
- (5) キーワード (key words) (5語程度)

3. 表記法・体裁

(1) 言語・文字

言語は、日本語または英語とします。ただし、単語であれば、ドイツ語、フランス語などの使用は可能です。

横書き、新仮名遣い、新字体使用を原則とします。機種依存文字は避けてください。句読点は、カンマ（,）ピリオド（.）を使用してください。引用文にはカギ括弧（「 」、『 』）を使用して、他の部分と区別してください。

(2) 数字

数字は、原則として半角のアラビア数字を使用してください。年は原則として西暦で表記してください。

(3) 章立て

章立ては、下記の要領をお願いします。

(例) 1. インパクト・アナリシス

1.1. 方法

1.1.1. ステップA 非営利セクター全体の特質についての調査

1.1.2. ステップB サブフィールドでの特質についての調査

1.2. 仮説

1.2.1. 公共サービスを提供する機能

1.2.2. アドボカシー機能

4. 注

本文中での注は、MS-Word の「脚注」機能を使用してください。ナンバリングは、「自動脚注番号」(1, 2, 3...) を使用してください。MS-Word 以外のワープロソフトをお使いの場合、あるいはテキスト形式の場合には、単純に、本文のあとに番号順に並べてください。注の数は最小限にとどめてください。単に引用文献を示すだけであれば、注を用いず、6. の例にしたがって、本文中の () 内に示してください。

5. 参考文献

論文の末尾に、参考文献リストを添えてください。参考文献としてあげることができるのは、本文中に引用した文献に限ります。これを筆頭筆者の姓に基づき、日本語文献と外国語文献を区別せず、アルファベット順にソートしてください。

【日本語雑誌】

著者名 (発行年) 「タイトル」『雑誌名』 巻 (号), ページ

(例) 田中弥生 (1999) 「市民社会による自己決定メカニズム」『公益法人』 **28**(12), 2-12.

同じ著者の文献が複数ある場合: 発行年のあとに、アルファベットをつけ、区別する。

(例) 田中敬文 (2000a) 「NPO 発展の鍵を握る実務と研究教育との連携」...

田中敬文 (2000b) 「NPO の国際的多様性と日本の NPO」...

共著の場合: 著者名を「・」でつなぐ。

(例) 本間正明・出口正之 (1990) 「見識ある自己利益の原理に立て」『中央公論』1990 年 6 月号, 414-425.

【日本語単行本】

著者名 (発行年) 『書名』 出版社.

(例) NPO 研究フォーラム (1999) 『NPO が拓く新世紀』 清文社.

【外国語雑誌】

著者名 (出版年) タイトル [最初とコロンの直後の単語を大文字で始める]. 記載 [イタリックで、各単語を大文字で始める], 巻 (号), ページ.

(例) Alhian, Armen and Demsetz, Harold (1972) Production, information costs and economic organization. *American Economic Review*, **62**(5), 777-795.

(例) Mosley, Paul ; Hudson, John & Horrel, Sara (1987) Aid, the public sector and the market in less development countries. *Economic Journal*, **97**(4), 616-641.

【外国語単行本】

著者名（出版年）書名〔イタリックで、各単語を大文字で始める〕. 出版社.

（例） Hansmann, Henry (1996) *The Ownership of Enterprise*. Harvard University Press.

【外国語単行本の日本語版】

著者名（出版年）, 書名〔イタリックで、各単語を大文字で始める〕. 出版社（訳者姓名（出版年）『書名』出版社）.

（例） Coase, Ronald H. (1988) *The Film, the Market, and the Law*. University of Chicago Press（宮沢健一・後藤 晃・柴垣萌文訳（1992）『企業・市場・法』東洋経済新聞社）.

（例） James, Estell ; Rose-American, Susan (1986) *The Nonprofit Enterprise in Market Economies*. Harwood Academic Publishers（田中敬文訳（1993）『非営利団体の経済分析－学校、病院、美術館、フィランソロピー』多賀出版）.

【ホームページ】

サイト名（ホームページアドレス）アクセスした日付.

（例） 大阪大学大学院国際公共政策研究科（<http://www.osipp.osaka-u.ac.jp/>）2001/12/31.

【外国語文献の著者名の表記ルール】

外国語文献における著者の First name は、イニシャルではなく、フルネーム表記でお願いいたします。ただし、原典がイニシャル化しており、フルネームがわからない場合などは例外的にイニシャルの使用を認めます。Middle name はイニシャル化してください。（例：Salamon, Lester M.）

著者が複数の場合は、すべての著者を連記してください。その場合、Last name, First name ; Last name, First name and Last name, First name のように表記してください。

（例） Cnaan, Ram A. ; Hndy, Femida and Wadsworth, Margaret (1996)

ただし、本文中で引用する際、著者が2人の場合は姓を連記し、3人以上の場合は2人目からは姓を et al. で代用してください。

（例） Cnaan, et al. (1996)によれば…

6. 文中での引用文献の明示方法

・著者の姓（出版年：ページ）、ただしページ番号については省略可とします。

（例1） 出口（1999：28-29）によれば…

（例2） いくつかの位置づけが考えられる（Hopkins, 1991：31）

訳書のある原書から引用する場合、本文での言及は、原書の著者および年とその引用ページを記載してください。なお、ページ番号については省略可とします。

また、姓のみを用い、フルネームにしないでください。

（×本間正明（1999）によれば…）

・ホームページサイト名（website）

（例） 大阪大学大学院国際公共政策研究科（website）によれば…

7. 図表

図表の点数は特に指定しませんが、文中で言及するもののみにしてください。また、文中に図表の挿入位置を指示してください。

図表番号・タイトル・出所は忘れずに記入してください。図表、写真などを他の文献よりそのまま

引用する場合は、著者自身が事前に著作権者より許可を得て、必ず出典を明示してください。著者自身が作図した場合は、その旨明記してください。図表番号は、図、表、写真それぞれ別に1から付番してください。

（日本語例） 図1、図2、図3、…

表1、表2、表3、…

写真1、写真2、写真3、…

（英語例） Figure 1, Figure 2, Figure 3, …

Table 1, Table 2, Table 3, …

Photo 1, Photo 2, Photo 3, …

『人間福祉学研究』 投稿原稿募集のお知らせ

本誌は、2008年に創刊した査読制の研究雑誌です。研究者等に対し学術論文等の発表の機会を供するために、投稿原稿を広く募集しています。投稿希望者は投稿規程および編集内規等を確認のうえ、ふるって投稿してください。

【STEP1】 投稿申込

『人間福祉学研究』投稿申込書（所定様式）を所定の期日までに提出してください。

- 提出物：『人間福祉学研究』投稿申込書（所定様式） 1部
- 提出期日：毎年1月末日
- 提出先：〒662-8501

兵庫県西宮市上ヶ原一番町 1-155

関西学院大学人間福祉学部内

「人間福祉学研究」編集委員会 宛

TEL：0798-54-6844 FAX：0798-54-6845

【STEP2】 原稿等の提出

投稿申込期日（毎年1月末日）後、『人間福祉学研究』編集委員会から投稿申込者に投稿受付の可否について連絡いたします。編集委員会からの連絡を受けたら、以下①～⑤の提出物を所定の期日までに提出してください。

- 提出物：①審査用原稿 1部
- ②コピー 2部
- ③要旨（和文・英文とも） 2部
- ④電子媒体（CD-ROM） 1部
- ⑤「人間福祉学研究英文アブストラクト原稿校閲に関する報告書」（所定様式） 1部

- 提出期日：毎年2月末日

- 提出先：〒662-8501

兵庫県西宮市上ヶ原一番町 1-155

関西学院大学人間福祉学部内

「人間福祉学研究」編集委員会 宛

TEL：0798-54-6844 FAX：0798-54-6845

『人間福祉学研究』 投稿申込書

所 属
職 名
氏 名
連 絡 先



勤務先 ・ 自宅 (どちらかに○を)
〒

TEL
FAX
e-mail

次のとおり『人間福祉学研究』に投稿いたします。

種類 (いずれかに○を)	1. 原著論文 2. 研究ノート 3. 書評 4. その他 ()		
表題			
概要			
共同執筆者	No.	所属・職名	氏名
	例 1	〇〇大学△△学部・教授	☐ ☐ ☐ ☐
	例 2	〇〇大学大学院博士課程後期課程	☐ ☐ ☐ ☐
	例 3	〇〇病院△△相談室・室長	☐ ☐ ☐ ☐
	1		
	2		
	3		
	4		
	5		
	6		

A4 判に拡大コピーしてご利用ください。または、関西学院大学人間福祉学部ホームページから様式をダウンロードしてください。

年 月 日

「人間福祉学研究」編集委員会 御中

所 属 _____

氏 名 _____ 印 _____

『人間福祉学研究』英文アブストラクト原稿校閲に関する報告書

下記のとおり原稿校閲をいたしましたので報告いたします。

記

タイトル：

執筆者：

以上

【注意事項】

1. ネイティブ・チェックができるのは、英語を第一言語とする人です。また、可能な限り、社会科学、人文科学、言語学などのバックグラウンドを持っておられる人に依頼してください。
2. 専門業者に依頼した場合、その業者が発行する証明書を提出することによって本紙の提出に代えることは可能です。

A4 判に拡大コピーしてご利用ください。または、関西学院大学人間福祉学部ホームページから様式をダウンロードしてください。

編集 後記

皆様から多大なご協力を頂戴し、『人間福祉学研究』第15巻第1号をお届けすることになりました。心より感謝申し上げます。

本誌『人間福祉学研究』は、2008年に設立されました関西学院大学人間福祉学部とともに歩みを始め、本年度で発刊15年目を迎えることになりました。本誌は、関西学院大学人間福祉学部研究会のメンバーのみならず、開かれた学際的な学術誌を目指し、社会福祉、社会起業、スポーツ科学をはじめ、幅広い分野の方々に投稿していただいております。

本号では、長年、本研究会に貢献されてきた小西砂千夫名誉教授のご論考をはじめ、人間福祉研究における「価値」をテーマとする特集を組み、多様な角度からの玉稿を掲載することができました。書評とリプライ、新刊紹介についても充実しております。ご寄稿いただいた先生方にお礼申し上げます。

本誌から、室田保夫編集長から新たに才村純編集長へバトンタッチされました。才村純新編集長の指揮の下で、編集作業を進め、無事に皆様にお届けすることができました。また、この場を借りて、長年、本誌の編集にご尽力くださった、室田保夫名誉教授に心より感謝したいと思います。

最後になりましたが、今後とも皆様からのご支援、ご協力を賜りますよう、よろしくお願い申し上げます。

(山泰幸)

●編集委員長

才村 純 東京通信大学名誉教授、元関西学院大学人間福祉学部教授

●編集委員

赤松 喜久 大阪教育大学教育学部教授
石川久仁子 大阪人間科学大学人間科学部准教授
渡部 律子 元日本女子大学人間社会学部教授
山 泰幸 関西学院大学人間福祉学部教授
池埜 聡 関西学院大学人間福祉学部教授
河緒 一彦 関西学院大学人間福祉学部教授
白波瀬達也 関西学院大学人間福祉学部教授

人間福祉学研究

Japanese Journal of Human Welfare Studies

第15巻 第1号／2022年12月31日発行

発行 関西学院大学人間福祉学部研究会

〒662-8501 兵庫県西宮市上ヶ原一番町1-155

TEL：0798-54-6844 FAX：0798-54-6845