

受付 2021年7月  
修士学位(専門職)請求論文  
専門職大学院事務室

明治大学 専門職大学院

2021年7月提出 リサーチペーパー

題 名

子どもの貧困－児童養護施設退所者を例に－

ガバナンス研究科 ガバナンス専攻

指導教員名 岡部 卓

本人氏名 青山 きぬ

子どもの貧困  
— 児童養護施設退所者を例に —  
【要旨】

研究科・専攻    ガバナンス研究科    ガバナンス専攻  
修了年月        2021年9月  
氏名            青山 きぬ

## 【要旨】

「子どもの貧困」は1990年代以降社会問題化され、相対的貧困にある子どもの割合を示す「子どもの貧困」は、2018年には13.5%となっており、様々な政策や民間活動の取り組みが展開されている。2010年代以降は統計調査や質的調査が活発に行われているものの、児童養護施設退所者の実態に焦点を当てた研究はまだ少ない。

そこで本論文では、児童養護施設を18歳で退所した児童の、退所後の実態や課題を3者（当事者・施設職員・アフターケア団体）へのインタビュー調査を通じて明らかにし、退所者が社会でより良く生活していくための方策を提示することを目的とした。

その結果、当事者にとって施設入所期間（措置延長制度が利用できない）、退所後の進路選択（希望進路と実際の進路のミスマッチ）、相談の容易さ（困りごとがあっても「相談しづらい」）といった課題があることが明らかになった。

これらのことより、①児童養護施設において全児童への措置延長適用、②施設・アフターケア団体への人材確保・人材育成のための予算増加、③全国規模での社会的養護に関する当事者への正しい情報提供を課題解決に向けた方策として提示している。

子どもの貧困  
— 児童養護施設退所者を例に —

研究科・専攻    ガバナンス研究科    ガバナンス専攻  
修了年月        2021年9月  
氏名             青山 きぬ

## 【目次】

### 序章 問題関心・研究目的・方法

#### 第1節 研究関心

#### 第2節 研究目的と方法

### 第1章 インタビュー調査

#### 第1節 当事者インタビュー

#### 第2節 施設職員インタビュー

#### 第3節 アフターケア団体インタビュー

### 第2章 インタビュー調査の分析

#### 第1節 「自立」とは

#### 第2節 自立支援

#### 第3節 退所者が感じる困難・退所者を取り巻く改題

#### 第4節 当事者・施設職員・アフターケア団体が望む支援・政策

### 第3章 全体考察と結論

#### 第1節 全体考察

#### 第2節 結論

### おわりに 今後に向けて

### <引用文献>

### <謝辞>

### <調査資料>

## 序章 問題関心・研究目的・方法

### 第1節 研究関心・目的・方法

#### 1. 研究関心

##### (1) 「子どもの貧困」をめぐる動き

筆者は、勤務する企業において日本の「子どもの貧困」の解決を最終目標とし、社会的養護の下で暮らす子どもたちを支援する業務を担当している。社会的養護の下で暮らす子どもたちは、様々な社会的経験・体験が少ないことや、意欲はあるものの経済的な理由で進学を諦めざるを得ないことなど、自分の責任ではない様々な不利を背負っている。

筆者が勤務する企業では、神奈川県内の児童養護施設・母子生活支援施設を対象に、社会体験事業や奨学金事業を行ってはいるが、一企業が支援できる対象は限られている。

そこで、本論文は、①支援される側である当事者のニーズを把握し、②施設職員や支援団体と協力することで、社会的養護に限らず、より多くの子どもたちが、将来に希望を持って自身の人生を歩むことができる支援を行っていきたいという筆者の興味関心に基づき執筆している。

「子どもの貧困」とは、人生前半のステージである就学前・就学期に当たる子ども期に経済的困窮状態に置かれることにより、家庭・学校、地域などの場において、子どもの心身の健康状態などの身体的・精神的側面、学習・文化の側面、家族・親族、友人などの人間関係・社会関係側面に、多くの困難を生み出し子どものその後の生活・人生に大きな影響を及ぼす状況・状態を指している。それは、具体的には、乳児死亡率の高さ、検診率・受診率の低さ、学力・進学率の低さ、不安・不信感、低い自己評価、孤立、ケアを受けられない（虐待やネグレクト等）などが挙げられる。

この「子どもの貧困」が社会問題化するのには、1990年代以降の経済停滞・雇用の悪化、それに続く労働市場の規制緩和により非正規雇用が増加したことが大きな要因として働いている。非正規雇用の割合は年々増加し、2011年現在では雇用者の35%を占めるまでとなっている。それに伴い18歳未満の子どもの総数に占める相対的貧困にある子どもの割合を示す「子どもの貧困率」は、2012年では16.3%と6人に1人が、その後の2018年には13.5%と7人に1人となっている。とりわけひとり親家庭において50.8%と高い割合を示している。このように非正規雇用で働く人たちの割合が多くしめるようになるにつれ、非正規雇用で働く人たちの養育・教育の責任を子どもに押し付けるのではなく、「子どもの貧困」は社会や国家の責任のもとで支援を行おうという動きが出てくる。それは、養育・教育を行うのは家庭の責任であるという認識<家庭の論理>から子どもを「(未来の)労働力」としてとらえ社会的投資の宛先とする認識<経済の論理>、子どもを「(未来の)政治的・社会的・文化的活動の担い手たる市民」とし

て、社会的投資の宛先とする認識<社会の論理>、人間として生を受けたならば、社会・国家責任のもと、尊厳の尊重と諸権利の実現を保障する必要があるとする認識<福祉の論理>等の認識のもと、さまざまな政策や民間活動の取り組みが展開されることになる。

1

近年においては、松本伊智朗、湯澤直美、阿部彩などが子どもの貧困について、その実証や課題、政策提言などを行っている。松本においては教育学から、また湯澤はひとり親世帯を中心とする母子家庭から、阿部は調査から子どもの貧困に接近している。

また、子どもの貧困をめぐる政策動向としては、「子どもの貧困」が社会問題化し、世論の高まりを受け「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（2014年1月施行）（子どもの貧困対策法）を契機として、実態把握、計画策定、子どもに関わる方策の体系化がすすめられ、子どもの学習・生活支援事業（生活困窮者自立支援法等）や民間活動として子ども食堂、フードバンク、進学資金の提供などの取り組みが行われている。

## （2）児童養護施設について

「子どもの貧困」のなかには一定数、貧困状態にあることにより、十分な養育環境が提供できないことにより、養育者の子どもへの虐待が起きることがあり、虐待リスクが高まるにつれ、養育者と子どもを分離する分離保護を行わなければならないという事態も起きている。このように「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童」（児童福祉法第6条の3第8項）においては要保護児童とよばれ乳児院や児童養護施設等の入所や里親制度委託を行うことになる。

そこで筆者は勤務する企業で社会的養護の下で暮らす子どもたちの支援を行っているため、「子どもの貧困」の視点から家族と離れ児童養護施設に入所し、生活した子どもたちの退所後の実態や課題について研究関心を持つようになった。

いうまでもなく児童養護施設は、児童相談所による措置により「保護者のない児童、虐待されている児童、その他の環境上養育を要する児童」（児童福祉法第41条）が入所する施設と規定され、全国に605ヵ所 24,908人の児童が入所している（2019年3月現在）。

2011年に児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障議会児童部会社会的養護専門委員会により公表された「社会的養護の課題と将来」<sup>2</sup>においては、①家庭的養護の推進、②専門的ケアの充実、③自立支援の充実、④家庭支援、地域支援の充実が社会的養護の基本的方向として示されている。児童養護施設においては、

---

<sup>1</sup> 岡部卓・三宅雄大,2019,pp71-108

<sup>2</sup>厚生労働省「社会的養護の課題と将来像（概要）」<<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001j8sw-att/2r9852000001j8xy.pdf>>

できる限り家庭的な環境で、安定した人間関係の下で育てることができるよう、家庭的養育の推進として施設の小規模化やグループホームの推進、ファミリーホームの設置が求められている。また、施設退所に向けた自立支援の充実では、具体的に以下の点が挙げられている。

#### ①自立生活能力を高める養育

- ・安心感ある場所で、大切にされる体験を提供し、自己肯定感を育み自分らしく生きる力、他者を尊重し共生していく力、生活スキル、社会的スキルの獲得など、ひとりの人間として生きていく基本的な力を育む養育を行う必要がある。

#### ②特別育成費、大学等進学支度費、就職支度費の増額

- ・就職に役立つ資格の取得や、進学希望の場合の学習塾の利用もできるよう、高校生の特別育成費の充実が必要。
- ・また、大学等進学支度費、就職支度費は、大幅に増額する必要がある。

#### ③措置延長や、自立援助ホームの活用

- ・生活が不安定な場合は、18歳以降も、20歳に達するまでの措置延長を活用
- ・児童養護施設の中には、高校に進学しなかったり、高校を中退すると、18歳前でも退所させる施設もあるが、自立生活能力がないまま退所させることのないようにすべき。
- ・自立援助ホームは、児童の自立した生活を支援する場として、整備推進を図る。

#### ④アフターケアの推進

- ・平成16年度の児童福祉法改正で、各施設の業務に、退所者への相談支援を規定。
- ・児童養護施設に、今後、自立支援担当職員を置き、施設入所中からの自立支援や、退所後の相談支援などのアフターケアを担当させる体制を整備。
- ・退所児童等アフターケア事業を推進。退所者等の自助グループを、施設単位や広域単位で育成
- ・身元保証人確保対策事業は、保証の申し込み期間（現在は施設退所後半年以内）の延長や、連帯保証期間（現在は保証開始後原則最長3年）の延長を検討。
- ・奨学金情報を施設団体に整理し、各施設へ提供

## 2. 児童養護施設の実態

以上のように、児童養護施設退所後の自立に向けた支援は徐々に整備されているが、実際に退所者はその後どのような実態にあるのか。

そこで本論文では、厚生労働省が2021年に発表した「児童養護施設等への入所措置や里親委託等が解除された者の実態把握に関する調査報告書」にて、児童養護施設を退所する年齢の割合が高い「18歳」「19歳」で施設を退所した若者の自立についてみてみることにする。

はじめに、日本の児童養護施設退所者への自立支援に関する調査研究を通じて退所者



の実態を、次いで統計調査と質的調査を通じてその実態と課題を見てみることにする。

## (1) 統計から見る子どもの実態

### ①全国規模の調査

#### 1) 厚生労働省 児童養護施設入所児童等調査<sup>3</sup>

社会的養護関連制度を管轄する厚生労働省が、5年ごとに児童相談所、児童養護施設、児童心理治療施設、児童自立支援施設、乳児院、母子生活支援施設、ファミリーホーム、自立援助ホームを対象に「児童養護施設入所児童等調査」を実施している。

2017年の調査では、児童養護施設入所児童の「進学希望」や「将来やりたい職業」についての調査が行われているが、永野(2017)が指摘するように、この調査は社会的養護のもとにいる児童を対象とした調査であり、退所後の生活状況についての調査は行われていない。<sup>4</sup>

#### 2) 厚生労働省 児童養護施設等への入所措置や里親委託等が解除された者の実態把握に関する調査報告書

2021年に令和2年度子ども・子育て支援推進研究事業の「児童養護施設等への入所措置や里親委託等が解除された者の実態把握に関する調査報告書」が発表された。この調査は、措置解除等の生活状況や生活上の課題、支援ニーズ等を把握することを目的とし、社会的養護のケアを離れた子ども・若者の現状に関する日本で初めての全国調査である。

一般的な大学・短期大学、高等専門学校および専門学校への進学率が8割以上である中、社会的養護経験者の進学率が1割強にとどまっている就学状況については、メディアで広く報道された。

社会的養護経験者が退所に向けてサポートを受けた割合は80.7%であり、内容は「退所後の住まい探し・同行」が39.2%、「困りごとやわからないことの相談先や相談方法の案内」が36.7%、「家事(料理・掃除等)の練習・学習」が31.5%であった。また、退所後にサポートを受けた割合は62.7%であり、内容は「日常的な雑談・相談」が36.0%、「不安やトラブルなどの悩み相談」が24.4%である。

直近1年間の施設等との連絡頻度は「2~3か月に1回以上」が27.2%、「月に1回」が20.7%、「半年間に1回以上」が18.8%であり、退所から時間がたつほど連絡頻度が減少する傾向が見られた。連絡頻度の充実感は、「月に1回以上」、「2~3か月に1回以上」で「ちょうどよい」と回答する割合が一番多かった。

退所前に不安や心配だったことは「生活費や学費のこと」は47.0%、「仕事のこと」

---

<sup>3</sup> 厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」<<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/69-19.html>>

<sup>4</sup> 永野,2017,pp.47-51

が 38.8%、「将来のこと」が 25.8%で多く、現在困っていることや不安なことも「生活費や学費のこと」が 33.6%を占めており、退所前後で継続的に金銭的な不安を抱えていることが分かった。

施設職員への調査では、直近 1 年間での退所者との交流頻度は「1 年に 1 回もない」が 31.1%、「半年間に 1 回以上」が 18.6%であり、退所者が施設等や自治体が提供するアフターケア・サービスの利用状況は、サービスを「受けている」が 49.2%、「受けていない」が 29.5%、「わからない」が 19.5%であった。アフターケア・サービスの内容は「日常的な雑談・相談支援」が 75.3%、「不安・トラブル等への相談支援」が 51.3%と多く、相談支援を中心とした支援が行われていることがわかった。

### 3) 認定 NPO 法人ブリッジフォースマイル 全国児童養護施設 退所者トラッキング調査 2020<sup>5</sup>

認定 NPO 法人ブリッジフォースマイルにより行われた「全国児童養護施設 退所者トラッキング調査 2020」は、全国の児童養護施設を退所した人の進学や就労の状況、施設の自立支援の現状などを把握し、自立に向けた支援の課題を明らかにすることを目的としている。

満 18 歳の施設生活経験者のうち、高校卒業者の進学率は 2018 年以降 30%今日で推移しており、大学等進学者のうち、進学後 1 年 3 か月が経過した時点での中退率は 14.8%であった。支援制度では高校を卒業した退所者のうち 21.9%が「奨学金」を、12.4%は「自立支援貸付金」を利用している。

また、施設退所から年数がたつほど現況を把握しづらくなり、退所から 3 年 3 か月で 14.2%の退所者の現況を施設が把握できなくなっている。その中でも高校卒業後の進路に進学・就職を選択した退所者に比べ、無職・その他を選択した退所者の現況を把握できない割合は 37.0%と、より支援を必要としていると考えられる退所者が、施設との関係が切れてしまっていることがうかがえる。

## ②自治体の調査

### 1) 東京都福祉保健局 東京都における児童養護施設等退所者へのアンケート調査報告

東京都では 2011 年に、児童養護施設など<sup>6</sup>退所した人の生活や就労の状況、施設退所前後の状況などを把握し、自立に向けた支援の課題を明らかにするために「東京都における児童養護施設等退所者へのアンケート調査報告」<sup>7</sup>を公表した。2011 年の調査では、

<sup>5</sup> 認定 NPO 法人ブリッジフォースマイル「全国児童養護施設 退所者トラッキング調査 2020」<  
<https://www.b4s.jp/wp-content/uploads/2021/04/report-tracking-research-2020.pdf>>

<sup>6</sup> 児童養護施設、自立援助ホーム、児童自立支援施設、養育家庭

<sup>7</sup> 東京都福祉保健局（平成 23 年 8 月）「東京都における児童養護施設等退所者へのアンケート調査報告書」<

退所者の 8 割が 20 万円未満の収入であることや、退所直後に「まず困ったこと」として「孤独感、孤立感」が 29.6%、「金銭管理」25.4%、「生活費」が 25.1%、「職場での人間関係」が 22.3%と挙げられるものの、困ったときに相談する相手として「施設職員」が 40.0%、「誰にも相談しなかった」が 16.8%と高いことから、問題や不安を一人で抱え込んでしまうことが想像できる。<sup>8</sup>

この調査結果を踏まえ東京都では、2012 年度に「入所中の児童の就職・進学に向けた準備から退所後まで、継続的な支援を専任で行う」自立支援コーディネーターを児童養護施設に配置する取り組みを開始し、2013 年度には「就労に関する相談支援を行う」ジョブ・トレーナーを自立援助ホームに配置している。

2017 年には前回調査より 5 年経過したことを踏まえ、改めて自立支援に関する現状と課題を把握するために実態調査<sup>9</sup>を実施している。

退所（措置解除）直後に困ったことは「孤独感、孤立感」「金銭管理」「生活費」が上位 3 位で前回調査と同様の傾向である。また、「施設退所（措置解除）に際して支えになっていた人」「施設退所（措置解除）直後、困った時の相談相手」で「大いに支えになった人」の回答も前回調査と同様に「施設職員」であった。

退所後、施設等と交流があると回答した割合は 8 割を超え、交流の方法や頻度について「時々施設を訪問する（49.1%）」「必要に応じて主に電話で連絡をとりあう（48.1%）」「必要に応じて主にメールで連絡を取り合う（28.4%）」と回答した人は、前回調査と比較して 10～20%増加している。

退所後の進路については「十分に相談できた」と回答した割合は 38.5%で、就職活動に際して施設から受けた支援は「職場との関係調整」が 40.8%、進学に際して受けた支援は「入学金、学費等の経済的支援」「奨学金等の紹介」が挙げられている。

## 2) 神奈川県児童福祉施設職員研究会 神奈川県児童養護施設等退所者追跡調査<sup>10</sup>

神奈川県では 2013 年に神奈川県児童福祉施設職員研究会により、神奈川県内の児童養護施設、自立支援施設、自立援助ホームの退所者を対象とした「神奈川県児童養護施設等退所者追跡調査」が発表された。

この調査では、生活環境（住居）・職業において、施設退所年齢が 18 歳未満であると、より困難さがうかがえることから、入所年数の長短ではなく「18 歳までケアが受けら

---

<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/joho/soshiki/syoushi/ikusei/oshirase/H27taisoyosyatyouusa.files/H22taisoyosyatyouusa.pdf>>

<sup>8</sup> 松本ら,2016,pp.144-145

<sup>9</sup> 対象は児童養護施設、自立援助ホーム、児童自立支援施設、養育家庭及びファミリーホーム

<sup>10</sup> 東京都福祉保健局（平成 23 年 8 月）「東京都における児童養護施設等退所者へのアンケート調査報告書」<

<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/joho/soshiki/syoushi/ikusei/oshirase/H27taisoyosyatyouusa.files/H22taisoyosyatyouusa.pdf>>

れたかどうか」が要点となり、18歳未満で退所を余儀なくされるケースでは、より慎重なアフターケアが必要であると考察されている。

## (2) 質的調査から見る子どもの実態

永野(2017)によれば、社会的養護措置解除後に関する質的な把握は、1980年代に松本(1987)が、社会構造の視点から児童養護施設を巣立った若者たちの生活実態に迫った研究が大きな転換点としている。<sup>11</sup>「2010年以降、社会的養護のもとで育った若者についての研究科が活発化し」<sup>12</sup>、西田ら(2011)は児童養護施設で育った12名の若者にインタビュー調査を行い、今日の日本においてセーフティーネットとして児童養護施設は十分に機能しておらず、「衣食住は提供され、職員からの働きかけがなされてはいるものの、それは不十分な水準にとどまり、施設で生活している間も、施設を出た後の生活についても、多くの困難に直面し、不安定な生活に至ることが少なくない」<sup>13</sup>という実態を明らかにした。

櫻谷(2014)は、施設によるアフターケアに着目し、児童養護施設退所者および施設職員に退所後どのようなことで困ったのか、どのような支援を必要としたのかについてインタビュー調査を実施した。調査では質問項目を定めず自由に語ってもらう形式を取り、退所者には家庭で身に着けるような習慣・一般常識を取得する機会の提供や、緊急支援制度の充実など「多様なニーズ」があり、施設には「ありのままの自分を受け止めてくれる関係」「親子関係の再調整」「自分史の再構築」が求められていることが明らかになった。また、アフターケアにおいては施設職員だけではなく、福祉サービスの活用や他機関との連携が望ましいこと、東京都のように自立支援コーディネーターの配置が必要と主張している。さらに、施設退所時期については、社会的自立のための準備期間として施設ケアをできるだけ長く続けることが望ましく、児童福祉法の対象年齢を引き上げ22歳まで措置延長が可能になれば、大学進学率も上昇するとしている。<sup>14</sup>

片山(2018)は、高校卒業以降の児童養護施設退所者にインタビュー調査を実施している。退所者は、施設を退所したことで親に近い存在の喪失を感じ、入所児童・職員の顔ぶれが年々変わっていくことに、出身施設に対する所属感を喪失している。また、自分自身が後輩に対するロールモデルにならなければならないという考えもあり、出身施設に実家に近い感覚を持ちながらも、疎外感を抱き、「相談がしづらい」という課題に繋がっていると考えられる。また、施設では人的課題・費用の課題・支援内容の複雑化

---

<sup>11</sup> 永野,2017,pp.51-62

<sup>12</sup> 永野,2017,p.62

<sup>13</sup> 西田ら,2011,p.199

<sup>14</sup> 櫻谷,2014

等の課題により、退所者とのこまめなコミュニケーションが取りづらくなり、職員から連絡がこないことで退所者はさらに疎外感を覚え、「相談しづらさ」が強まっていく可能性を指摘した。

この状況を踏まえ、片山（2018）は今後のアフターケアについて、画一化されたアフターケアではなく当事者の希望を中心とした「当事者主体による個別化された支援」、アフターケアの相談窓口となる職員を明確化し、職員の異動・退職があったとしても当事者に不利益が生じないよう「職員個人に依存しない継続した支援体制と相談のきっかけ作り」、家族再統合支援だけでなく、地域再統合支援という視点を持った「当事者が住む地域資源を活用した支援」が必要と述べている。<sup>15</sup>

以上のことから、統計調査としては全国規模・自治体規模で調査が実施され、質的調査についても2010年以降活発に行われているものの、児童養護施設退所者の実態に焦点を当てた研究はまだ少ないと言えるだろう。さらに、児童養護施設職員やアフターケア団体から退所者への実態を明らかにした研究はほとんど行われていない。

## 第2節 研究目的と方法

### 1. 研究目的

本論文では、児童養護施設を18歳で退所した児童の、退所後の実態や課題を、当事者・施設職員・アフターケア団体へのインタビュー調査より明らかにし、児童養護施設退所者が社会の中で生活していくための方策を提示することを研究目的とする。

### 2. 研究方法

児童養護施設退所者の実態や課題を明らかにするために、児童養護施設出身者（当事者）、施設職員、アフターケア団体へインタビュー調査を実施している。調査主体：筆者である。調査の時期：2021年5月から2021年6月である。調査は本人の同意を得たうえでICレコーダーによる録音を行っている。調査方法：対面、またはオンライン（Zoom機能を利用）で実施。対面の場合はプライバシーの確保ができる面談室や、本人の同意を得たうえで喫茶店にて実施。調査に要した時間は、1時間から3時間半。

本インタビューにあたって、協力者のプライバシーに細心の注意を払っている。具体的には、インタビュー前に、研究の目的、データの管理方法、データを目的外に使用しないことを協力者に説明し、同意書2枚に署名を得たうえで、調査対象者と筆者で1枚ずつ保管することとした。

なお、インタビューを円滑に行うため、筆者の立場を明らかにし、勤務している企業

---

<sup>15</sup> 片山,2018

にて、社会的養護に関する業務を行っている旨を伝えている。

調査対象は以下の通りである。

<児童養護施設出身者（当事者）>

|    |                                  |                                  |
|----|----------------------------------|----------------------------------|
|    | 当事者 A 氏                          | 当事者 F 氏                          |
| 日時 | 2021 年 6 月 2 日（木）<br>15:00～16:30 | 2021 年 6 月 8 日（火）<br>10:00-11:00 |
| 場所 | C 県内喫茶店 <sup>16</sup>            | オンライン（Zoom）                      |

<児童養護施設職員>

|    |                                   |                                   |
|----|-----------------------------------|-----------------------------------|
|    | 児童養護施設 N<br>施設職員 O 氏              | 児童養護施設 V<br>施設職員 W 氏              |
| 日時 | 2021 年 5 月 23 日（日）<br>14:00～17:30 | 2021 年 5 月 26 日（水）<br>15:00-16:00 |
| 場所 | 児童養護施設 N<br>面談室                   | オンライン（Zoom）                       |
| 役職 | 自立支援コーディネーター                      | 自立支援コーディネーター                      |

<アフターケア団体>

|    |                                  |                                   |
|----|----------------------------------|-----------------------------------|
|    | アフターケア団体 G<br>L 氏・M 氏            | アフターケア団体 R<br>X 氏・Y 氏             |
| 日時 | 2021 年 6 月 3 日（木）<br>15:00-16:20 | 2021 年 5 月 30 日（木）<br>14:00-15:00 |
| 場所 | アフターケア団体 G 事業所                   | オンライン（Zoom）                       |

インタビュー調査対象者の選出方法は、施設職員については筆者が過去に参加した自立支援コーディネーター勉強会で知り合った施設職員および、首都圏で活動するアフターケア団体に協力を依頼した。また、彼らからインタビュー調査に協力いただける当事者を紹介してもらう形である（機縁法）。

インタビュー内容は事前に用意した以下の質問項目に沿って行い、その関連で自由に発言してもらっている（半構造化インタビュー）。

---

<sup>16</sup> A 氏が生活をしている自立援助ホーム B には、面談室のような場所がないことから、A 氏本人の許可を得たうえで、C 県内の飲食店にてインタビュー調査を実施した。

<インタビュー項目>

| インタビュー調査対象 | 質問項目  |
|------------|---|
| 当事者        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 児童養護施設入所、退所時期</li> <li>・ 退所直後の環境</li> <li>・ 退所直後の心境</li> <li>・ 退所前後の施設退所への考え</li> <li>・ 入所中の自立への活動</li> <li>・ 退所後うれしかったこと、困ったこと。またその理由</li> <li>・ 退所後の相談相手</li> <li>・ 「自立」に関する考え</li> <li>・ 当事者として望む支援や政策</li> </ul> |
| 施設職員       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 退所後の児童の環境</li> <li>・ 退所後の児童との関係性</li> <li>・ 退所後の児童が困ること</li> <li>・ 退所前後の自立支援</li> <li>・ 「自立」に関する考え</li> <li>・ 施設職員として望む支援や政策</li> </ul>  |
| アフターケア団体   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 活動内容ときっかけ</li> <li>・ 支援対象者の困りごと</li> <li>・ 「自立」に関する考え</li> <li>・ アフターケア団体として望む支援や政策</li> </ul>   |

### 3. 論文構成

本論文は、児童養護施設を退所した児童の実態や課題を、3者（当事者・施設職員・アフターケア団体）のインタビュー調査を通じて明らかにすることを目的にしている。

そこで第1章では、当事者・施設職員・アフターケア団体それぞれへのインタビュー結果をインタビュー項目にそって記述している。

第2章では、第1章でまとめたインタビュー結果を、①「自立」に対する考え、②自立支援の内容、③退所者が感じる困難・退所者を取り巻く課題、④当事者・施設職員・アフターケア団体が望む支援と政策で分類し分析を行っている。

第3章では、第1章第2章の内容を踏まえ全体考察と、研究目的に対する結論を述べている。そして最後に残された研究課題を記述している。

## 第1章 インタビュー調査

本章においては、当事者・施設職員・アフターケア団体の順でインタビュー調査の結果を記述する。

### 第1節 当事者インタビュー

以下の通りインタビューを実施している。

|    | 当事者 A 氏                     | 当事者 F 氏                     |
|----|-----------------------------|-----------------------------|
| 日時 | 2021年6月2日(木)<br>15:00~16:30 | 2021年6月8日(火)<br>10:00-11:00 |
| 場所 | C 県内喫茶店 <sup>17</sup>       | オンライン (Zoom)                |

#### 1. 当事者 A 氏へのインタビュー

##### (1) A 氏のライフヒストリー

A 氏は小学校時代にはすでに児童養護施設 N (C 県) に入所している。小学校時代に児童養護施設 N の職員の誘いをきっかけとし、バドミントンを始める。中学校時代はバドミントン部に所属し、高校進学の際はバドミントンのより大きな大会に出場するために、エンカレッジスクールを選択する。高校時代も引き続きバドミントン部に所属している。

高校3年生で部活を引退後、ファミリーレストランで初めてのアルバイトを始める。

高校卒業後は、児童養護の関連に就職することを想定し、社会福祉学科のある C 県の大学に指定校推薦で入学している。同時に、一人暮らしを始める。

大学の授業が、新型コロナウイルスの影響によりオンライン形式で行われたことに伴い、大学1年生の前期(9月)に休学・退学をしている。その後、児童養護施設職員の勧めにより、定員に空きがあった自立援助ホーム B (C 県) に入所し、再び大学進学を目指している。

##### <A 氏のライフステージ・生活の場・出来事><sup>18</sup>

| ライフステージ | 生活の場   | 出来事         |
|---------|--------|-------------|
| 小学校入学   | 児童養護施設 | ・バドミントンを始める |

<sup>17</sup> A 氏が生活をしている自立援助ホーム B には、面談室のような場所がないことから、A 氏本人の許可を得たうえで、C 県内の飲食店にてインタビュー調査を実施した。

<sup>18</sup> インタビュー調査より筆者作成



|          |          |  |
|----------|----------|--|
| 中学校入学    | (入所時期不明) | ・バドミントン部入部<br>・バドミントン大会出場を指標に高校を選択                           |
| 高校入学     |          | ・バドミントン入部  |
| 高校3年生    |          | ・バドミントン部引退後、ファミリーレストランで初めてのアルバイトを始める<br>・指定校推薦によりC県内の大学進学を選択 |
| 大学入学     | 一人暮らし    | (授業はオンライン形式)   |
| 大学1年生前期  |          | ・休学・退学   |
| インタビュー時点 | 自立援助ホーム  | ・別の大学(D県)進学を志望   |

## (2) 児童養護施設退所時の環境

児童養護施設退所後は、大学入学と同時期の4月に一人暮らしを始める。住居は児童養護施設職員が準備をしている。また、住居内のwi-fi等の手続きにも職員が同行している。

施設との関係は、「(職員から)『来なよ』と言われ」月1回程度の頻度で顔を出しており、自身の性格を面倒くさがりとして評価しながらも、職員とは連絡を取っている。

友人関係は、「(大学の)友達0人」であったが、中学・高校時代に部活を通じて知り合った友人とは「結構頻繁に(連絡)をとって」いる。

金銭面は、学費として日本学生支援機構の給付型奨学金を受給していた。また児童養護施設退所者を対象とした奨学金を受給していた。

## (3) 児童養護施設退所後のうれしかったこと

児童養護施設退所後に一人暮らしをしてうれしかったこと、良かったこととして「一人暮らしで楽だった」「自由でよかった」と述べている。具体的には、友達と夜遅くまでゲームができることや、門限等の生活上の規則がないこと、施設と異なり小さな子どもがいないことを挙げてる。

## (4) 児童養護施設退所後の困ったこと

児童養護施設退所後にA氏が困ったこととしては、大きくは住居と学校の授業形式、大学退学後の奨学金返還である。

住居に関しては、一人暮らしを始める際に自身の性格ゆえ「人の話を聞かないで、名前とハンコだけで契約するみたいな、逆にそれが裏目に出ちゃうとか、ああこういう時こうするんだ」ということが起こっている。詳細は明らかではないが、一人暮らしに関する契約は職員が同行していたものの、A氏はあまり話を聞いていなかった。

A氏が大学を休学・退学することになったきっかけは、新型コロナウイルスの影響で、大学の授業がオンライン形式に移行したことである。「大学のシステム的にも、本当に分からなく」、「1 か月は頑張ってたっていた」が、オンライン形式授業のための機材購入に時間が取られ、授業関連の確認方法が分からないまま授業が始まり、課題が山積みになっていた。A氏は当時を「大学のそういうシステムのことが、全く分からないまま新生活を始めちゃったので、それが良くなかったと思います」と振り返っている。その結果、「やる気はあったけど、落ち込んでしまって」大学休学<sup>19</sup>を選択している。

休学については、「一番悩ん」でいたが、A氏が休学を選択した同時期に、A氏のアフターケア担当職員も休職しており、「(相談までに) 時間が空いちゃって」別の職員に相談にのってもらっていた。別の職員とは、「お金の話してもらって、このままズルズル4年間やってもなと思ったので。抵抗ありましたけど、その時は。やめて、一年間準備した方がいいんじゃないかなと思って、就職にしろ、進学にしろ。何でもいからそういう期間があった方がいいのかなと思って」大学退学を決めている。また、そのタイミングで自立援助ホームBの空きがあり、職員の勧めによって入所を決めている。

大学退学後は、利用していた奨学金を「全部返せって言われて」いる。もともとの契約は、「返還の義務がある場合は、俺が悪いことしちゃったりとか、単純に授業にやる気がないとか、だった場合は返済してくださいねみたいな、書いて」あり、「やる気はあったけど、落ち込んでしまって」退学した場合は、返還の義務はないはずであった。A氏は「それでその時期の医者の診断書をくれて言われても、気分落ち込んでいる中で医者に行く気持ちがあったら、そもそも大学行ってますし、そこらへんはちょっと優しくないなと思いました。気分が落ち込んでいるから、医者の診断書くれはちょっときついなと思いました」と主張しており、児童養護施設Nの心理士との面談記録を大学に提出し、大学の動きを見ているところである。

#### (5) (4) の解決方法・相談相手

児童養護施設退所後の困ったことに対する解決方法について、A氏は自身の性格より大学休学時も「僕の性格があまり人に頼らないというか、そういうことしがちなので、本当に迷ったときも相談できなかった」。施設職員からの連絡は「卒園した後も度々連絡してくれてきた」ものの、「なかなか相談するような感じにならなかった」。また、連絡方法についてはショートメッセージで行っており、「そもそもLINEじゃないからしにくいです」と述べ、LINEでのやり取りであれば、大学休学時も連絡できたかもしれないと振り返る。

大学のオンライン形式授業について困った際に、どうして職員へ連絡ができなかったのかという筆者の質問に対してA氏は、「あんまり頼りたくなかったというか、信頼が

---

<sup>19</sup> 休学手続きはA氏本人のみで行った

なかったわけじゃなくて、頼りたくなかった。信頼はありましたし、小学校のころからずっと見てくれている職員さんもいますので、信頼はしてましたけど。なんだろう、相談する気にはなりませんでした。忙しいと思っちゃったから。(中略) 職員さんから(連絡は) 来ました。俺からはしなかったですけど」と、回答した。

#### (6) 児童養護施設入所中の自立訓練

施設入所中の自立訓練として A 氏は、施設内で 1 泊 2 日の一人暮らし練習を行っている。1 泊 2 日では「実感が湧かなかった」とし、1 週間や 1 か月の練習であれば実感が湧いたとしている(ただし、1 泊 2 日という期間は本人と施設のスケジュール調整のもと決められている)。

また、アフターケア団体との繋がりほとんどない。施設入所中のイベントは部活のため「参加していなかった」。また外部のイベントについては「ちょっと面倒くさそうだなって、断」っている。

#### (7) 児童養護施設退所に対する考え方<退所前><退所後>

##### <退所前>

A 氏は、一人暮らしを「前からしたかった」と振り返る。その理由として「(施設は) 門限も厳しいし、色々縛りがあり、「他の子たちもいるし、小学生とか良くも悪くも朝から元気なので、『寝させてくれー』とか思いますし(笑い)」と述べている。

また、高校卒業後(退所後)の進路を大学進学とした理由は「感覚的にまだ就職じゃないなって。まだ働くのはなって思ったから」である。進学する大学を選択する際にも、「何も思いつかないまま、身近にあった児童養護とかの関係に就けたらいいんじゃないか」と思い、社会福祉学科のある大学を選択している。

##### <退所後>

一方、一人暮らし経験後は、「とにかく、連絡ですね。連絡はできるような環境をとっておかないと、環境というか関係というか、持っておいた方がいいと思います」と施設退所後の職員との関係継続の大切さを述べた。連絡の頻度は、「ちゃんとしている人だったら、2 か月に 1 回とかでも大丈夫なんでしょうけど、僕みたいなめんどくさがり屋は、本当に 1 週間に 1 回くらい連絡とっておいた方がいい」と述べた。

一人暮らし開始時期(退所時期)については、A 氏は大学開始と同時の 4 月に一人暮らしを開始しているが、「本当は 3 月くらいの方が、3 月中旬とかに引っ越しておいた方が、よかったと思」うと述べ、理由を「最悪(学校が) 分かんない生活だとしても、やっていける」と述べている。

一人暮らしと大学進学を同時期に行い、自身が「崩れて」しまったことを踏まえ、「措置延長も全然ありだと思っていて、なんだろうな、生活も大事だけど、大学だけは崩さない方がいいのかなと思います。措置延長しても、大学の方で安定するんだったら、その方が。措置延長しながら大学通った方が、いいのかなと思います。」と、措置延長制

度について述べた。

さらに、「措置延長するかもっと早めに引っ越して、大学の講義とかメールとか確認方法だったり、そういうのをちゃんと確認というか、しておけば、事前に。知っておけば、全然楽だった、気分的には楽だったのかな」と推測した。

#### (8) 「自立」とは何か

A氏は、また一人暮らしをしたいかという筆者の質問に対して、「もうちょっと自分がしっかりしてからでもいいかなと。めんどくさがり屋なので」と回答した。また、しっかりしているとは何かという質問に対しては、「しっかりか、分からないですね。大学卒業できたら、しっかりしているんじゃないですかね」と回答した。

#### (9) 当事者として望む支援や政策

A氏は当事者として望む支援について、アフターケアまで「同じ職員さんだといい」と述べた。理由は「施設内で一番信頼できる職員がアフターケアに回る」ためである。

また、大学の奨学金については本人の非行が原因でない退学により、返還を求められることに納得をしていない。

## 2. 当事者F氏へのインタビュー

### (1) F氏のライフヒストリー

F氏は、無国籍として誕生し、家族とはほとんど一緒に生活をしていない。母親・義父の家ではなく、母親の友人や親族の家に預けられることが多く、また児童養護施設入所までは被虐待環境で育った。当時についてF氏は、「自分の環境が変わるということが当たり前すぎて、初めて児童養護施設に入った時も、今日も住む場所と住む人が変わるんだくらい気持ち」であったと述べている。

高校卒業後の進路選択においては、音楽系の専門学校を志望していたが、費用の面で断念し、医療事務に就職した。その後職場の勧めで看護学校に進学し、看護助手兼看護学生として生活を続けるものの、1年後に退職・退学した。

その後、10日ほどのホームレス生活を経て友人・親戚に繋がる。20歳に携帯電話を持ち始めたことを契機とし、色々な人から相談を受け始め、その経験が26歳からの当事者活動に繋がる。

27歳に企業Kに就職したタイミングで、アフターケア団体Gが居場所事業Hを開始。現在F氏は居場所事業Hの責任者として活動をしている。

<F氏のライフステージ・生活の場・出来事><sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> インタビュー調査より筆者作成

| ライフステージ | 生活の場   | 出来事                          |
|---------|--------|------------------------------|
| 誕生      | 家庭     | ・無国籍で生まれる                    |
| 4歳      |        | ・被虐待環境                       |
| 11歳     | 児童養護施設 |                              |
| 小学校入学   |        |                              |
| 中学校入学   |        |                              |
| 高校入学    |        |                              |
| 高校3年生   |        | ・音楽系の専門学校へ進学を希望するが周囲の反対により断念 |
| 就職（19歳） | 一人暮らし  | ・医療事務に就職。職場の勧めにより看護学校へも通学。   |
| 20歳     | 転々     | ・看護学校を自主退学。ホームレスを経て友人宅、親戚宅へ。 |
| 26歳     | 不明     | ・友人から相談を受けるようになり、当事者活動を開始    |
| 就職（27歳） |        | ・アフターケア団体 G（企業 K）に就職         |

## （2）児童養護施設退所時の環境

F氏は児童養護施設退所後、音楽系の専門学校に進学する<sup>21</sup>費用を工面するため、医療事務の仕事に就職した。職場より看護学校への進学を強く勧められ、看護助手兼看護学生という生活を送る。1日15時間ほど仕事をし、休憩が30分、学校がある日は「12時から学校行って、戻って仕事して勉強して」という1年間を送る。F氏は「看護師になりたいわけではなかったのですが、お金を貯めて専門学校に行くというのが、一つの過程だったんですけど、それが思ってもみない方向だった」ため、大変だったと述べた。

また、「睡眠時間2、3時間の中で、勉強も追い付かないから夜頑張ってやったりした中で、本当に看護師になりたいのか」と考え、施設職員やアフターケア団体に相談をしている。その中で「自分はこの道ではないということに確信を持ったから（学校）をやめて、自分なりの資格を持つようにしようというふうに計画、決意をした19歳であった」と振り返る。

アフターケア団体との繋がりは、自分からSOSの発信ができず、友人（同じく児童養護施設出身者）の誘いにより、繋がりが形成された。

## （3）児童養護施設退所後のうれしかったこと

<sup>21</sup> 専門学校進学については、高校3年生の途中から考え始めている

児童養護施設を退所したことによる、うれしかったことについての言及はなかった。

一方、20歳で携帯電話を持ったことを契機に、友人から「夜な夜な相談」されることが多くあったという。相談内容は様々<sup>22</sup>だが、「そういう相談受けていくと、何かしら自分の体験が役に立つことが多くて、それはちっちゃい時に様々な環境で育ったということと、母親亡くしたりとか、あとは虐待されていたりとかそういうところで。人の気持ちを、相談して返していくと、スッキリしたということが多」いと当時について述べた。

#### (4) 児童養護施設退所後の困ったこと

すでに概要は記載しているが、F氏の施設退所後の困ったことは、一度目の就労と、アフターケア団体への繋がりに分類できる。

一度目の就労では、元々音楽系の専門学校に進学するための費用工面を目的とし就労したのにも関わらず、本人の意思ではなく看護助手兼看護学生として生活を送ることになり、「結構大変だった」。仕事と学業の両立で時間がなく、施設職員とアフターケア団体に「やっぱり自分の進む道はここじゃない」と相談した際に、「資格を持っていたら生きやすいとか、頑張れるよ頑張れ」と言われたのが「ものすごいプレッシャー」になっている。「毎日120%で頑張っていたから、これ以上頑張ることが、普通は励みの言葉になるけど、僕からすると突き落とされるような言葉ったりとか、資格がないことは認められないこと」という言葉に「すごく違和感を感じ」、20歳で学校を退学<sup>23</sup>している。

アフターケア団体との繋がりでは、「やっぱり自分からSOSが発信できなかった」と述べている。自分でSOSを発信しようと思った時、「電話をするのがすごく億劫で、メールをしようと思って500文字くらい打っていた」が、「最後の送信ボタンを押せなかった」ため、アフターケア団体に繋がることができなかったという。

#### (5) (4)の解決方法・相談相手

一度目の就労と、施設職員・アフターケア団体からの対応については、「自分は何者になりたいんだろう」と考え、看護学校を退学し、「自分なりに資格<sup>24</sup>を持つようにしようというふうに計画、決意」をすることで、対応している。

アフターケア団体との繋がりには、後日、児童養護施設出身の友人に「一緒に遊びに行こうよ」と言われ、遊びに行った先が、SOSを発信しようと思っていたアフターケア団体であったため、最終的には繋がりができた。

#### (6) 児童養護施設入所中の自立訓練

インタビュー調査で質問をしていない（時間の関係上）。

---

<sup>22</sup> 児童養護施設とは関係なく、恋人や親に関係することなど様々な相談があった

<sup>23</sup> 看護学校退学後は、「自分は何者になりたいんだろう」と考え、音楽系の専門学校に進学はしていない

<sup>24</sup> ここでいう資格とは、戻る家がない児童養護施設出身者に対して、大人（社会）が安心する材料になるような職業や学生などの身分のこと

### (7) 児童養護施設退所に対する考え方<退所前><退所後>

#### <退所前>

F氏が生活をしてきた児童養護施設は大舎制であり、「ルールがわりかし多かった。縛られている感を感じていて。何々はいくらまで、何々はしてはいけませんとか、そういうのにすごい不自由さを感じ」ることがあり、「自分がやってみたいと思うことに対して出来ない理由を並べられることが多かった」ため、「早く出たい」と思っていた。

#### <退所後>

退所後、看護助手兼看護学生を1年間送った上でF氏は、施設を退所した後の自身の状況において「何かしらの保障をされるのが大人にとっては安心する材料になってくる」と、職場や学校があり、社会的に立場が保障されている状態が大人（社会）から求められていたと振り返る。

### (8) 「自立」とは何か

F氏は「自立」に関して「自立って言葉はすごく厳しいのかな」と述べる。社会で生きていく中で、経済的自立など必要なことはあるが「肩を一緒に張れない状態、他人に依存しない状態というのはすごく難しい」とし、「ある意味軽い依存を色んな人達と共有しながら、肩をちょっと寄せる状態が、色んな場所にある」ことと自立<sup>25</sup>を表現している。

### (9) 当事者として望む支援や政策

F氏は自身の体験より、当事者がSOSを発信する際の「ハードルを下げるということは非常に大事」であり、支援側が目線を下げること、当事者がなんとなく話したことが支援に繋がると考えている。

## 3. 小括

本節では児童養護施設を退所した当事者に、施設退所にまつわるインタビュー調査を実施した。調査対象者はそれぞれ18歳、19歳で児童養護施設を退所し、一人暮らしを経験している。

児童養護施設退所時の環境は、A氏は大学進学と同時に一人暮らしを開始し、F氏は就職した。その後A氏は大学を休学・退学を経て現在は自立援助ホームBで生活をしている。F氏は職場の勧めで進学し勤労学生として1年間過ごした後、仕事・学校を辞め、現在は当事者としてアフターケア団体Gで活動している。

A氏は施設入所中に施設内で1泊2日の一人暮らしの練習を行っていたが、短期間であったため一人暮らしの実感が湧いていないまま施設退所に至った。

---

<sup>25</sup> 一般に言われる「自立」は「自分のケツは自分で拭け」という状態と表現。

施設退所に関して、A 氏 F 氏ともに退所前は施設のルール（門限など）が厳しく、「（一人暮らしは）前からしたかった」「早く出たい」と感じていた。

退所時には、「一人暮らしで楽だった」「自由でよかった」とうれしかったことを挙げる一方、A 氏は学校の授業形式についていくことが出来ないために休学・退学を経験し、F 氏は本人の意思ではなく仕事と学業を両立しなければならないことで苦痛を感じていた。

退所後の施設職員との関係は、A 氏は職員からの連絡はあるものの「なかなか相談するような感じにはならなかった」と述べ、F 氏は仕事と学業の両立について職員とアフターケア団体から「頑張れ」と言われることに「すごく違和感を感じ」自身の判断で仕事・学校を辞めている。

アフターケア団体との繋がりは A 氏は自身の「めんどくさがり屋」なゆえ、入所中も特に繋がりを形成することはなく、F 氏はアフターケア団体に SOS を発信しようと思ったが「最後の送信ボタンを押せなかった」ために繋がりが形成できなかった（その後友人の誘いによりアフターケア団体に繋がる）。

これらの経験を通じ、「自立」をしている状態に対して A 氏は「しっかり」という語を用い、大学を卒業できた状態を自立と捉えている。また F 氏は、「ある意味軽い依存を色々な人達と共有しながら、肩をちょっと寄せる状態が、色々な場所にある」ことを自立と捉えている。

また、当事者の立場から A 氏はアフターケアを施設の担当職員がそのまま引き継ぐこと、学校休学・退学理由が本人の非行以外の理由で奨学金・助成金の返還を求めないことを、F 氏は相談のハードルを下げることを政策として求めている。



## 第2節 施設職員インタビュー

施設職員に対するインタビュー調査の日時・場所・役職は下記の通りである。

|    |                                    |                                    |
|----|------------------------------------|------------------------------------|
|    | 児童養護施設 N<br>施設職員 O 氏               | 児童養護施設 V<br>施設職員 W 氏               |
| 日時 | 2021 年 5 月 23 日 (日)<br>14:00～17:30 | 2021 年 5 月 26 日 (水)<br>15:00-16:00 |
| 場所 | 児童養護施設 N<br>面談室                    | オンライン (Zoom)                       |
| 役職 | 自立支援コーディネーター                       | 自立支援コーディネーター                       |

### 1. 施設職員 O 氏へのインタビュー

#### (1) 児童養護施設退所時の環境

児童養護施設退所時の対応については、「施設によって、児相<sup>26</sup>によって全然違」い、児童養護施設 N では障害がある児童<sup>27</sup>以外は、原則 18 歳で退所となる。今年退所した児童は 3 人で、1 人は 3 月中にアパートで一人暮らしを始め大学に進学をしている。もう 1 人は障害があり、同じ法人の自立援助ホームで暮らし、最後の 1 人は就職し会社の社員寮に移ったが、退職し施設に戻っている。

退所後の進学選択については、「進学という選択肢が容易になって、選択肢の幅が広がって」いるが、それに伴い「中退率が絶対上がっている」と述べる。

今までの実績より、「就職とか上手く続いている子って、別の支援者がいる」ため、生活の場と学校（職場）が同時に変わることが、児童にとって「どうにもならない」状況を生み出すことがある。

就職に関しては、「下手したら親御さんが働いていな」く、働くことに対し「月 1 で生活保護が入ってくる」イメージしか持っていない児童もいるため、「色んな業種がある」インターンへの参加を促している。また、施設職員の同業者になる人が多く「選択肢がすごく狭くて、この仕事しか知らないから、職員になるとか保育士にな」っており、「もっと色んな世界を見て、経験して、選」ぶことを O 氏は望んでいる。

#### (2) 児童養護施設退所に対する考え方

児童養護施設退所については、「モラトリアム期間はすごく大事だと思うけど、それ

<sup>26</sup> 児童相談所

<sup>27</sup> 障害がある児童に対しては「みんなそれは配慮する」ため。

がなかなかないから、措置延長してもいいんじゃないか」と、将来の進路を考える時間の必要性を述べた。

進路選択においては、「比較的、スタンダードな、色んなお仕事<sup>28</sup>があるということが分からないし、(中略)私もそうですけど、上手く説明できない。(中略)仕事はいっぱいあるんだけど、なかなか思いつかない」ため、「18歳で決めろっていうのは酷だと思っているので、悩んでくださいって思っている」が、児童は「どう進めばいいのかというのが分からない部分」がある。

また、「正しい情報を提示するというのが、大事」とし、学費や奨学金の立て替えで施設運営が厳しくても、「あなた(児童)はそういう(お金の)ことを考えなくていい」と、児童の権利を尊重している。

施設退所者が、進学先や就職先で躓き「かなりなことになってから」連絡してくることについてO氏は、退所者は「『やっぱり帰ってくるときはかっこいい、かっこよく帰ってきたい』と言ってました。遠慮というよりは、かっこ悪い状態では顔出せないということみたいです」と語り、先輩として「いい顔をしたい」と考察している。

### (3) 児童養護施設退所者との関係・アフターケア

退所者との連絡は法人で契約をしている携帯電話からLINEを通じて行っている。「他の人(職員)も見れて、記録としても残る」オープンな状態にしており、「アフターケア専用の携帯電話は結構評価がいい」。また、LINEの特性として「既読になっていて(中略)最低限、生きてるんだなって分かるのが大きい」と考えている。

対面での関わりとしては、児童養護施設Nではホームカミングデーを企画している。その中でO氏が分かったことは、「場所」ではないことである。退所者は児童養護施設Nという場所に戻ってきたいわけではなく、「『●●さんいる?』って、(中略)職員に会いたいから、誰さんがいるなら行くって、やっぱり人間関係」であり、退所者がホームカミングデーに参加するかどうかは、場所や日時ではなく人で選んでいる。

また、「家賃滞納で追い出されて、友達のところ、他の退所者のところに行って」、最終的に施設職員まで繋がった例もある。

児童とアフターケア団体との繋がりは、施設入所中に積極的に行っている。「ただ行きなさいと言ったって、(児童は)行けない」ため、アフターケア団体が実施するプログラムに参加することで顔見知りの関係を築いている。ただし若い職員は「困ったもので、そこで支援をお願いするというようなイメージ」を持ち、退所後の支援を全てアフターケア団体が行うような振る舞いをするとO氏は述べる。

アフターケア団体Qは児童が退所後1~2年間、ボランティアと会うもしくは連絡を取る機会を設けており、「連絡が取れたら施設に来るし、それで少し様子を見て」もら

---

<sup>28</sup> いわゆるサラリーマンのようなスーツを着て仕事をする職業

っている。

○氏は支援団体や行政窓口に繋げる際に同行することを意識している。以前市役所の手続きに同行した際、受付で説明を受ける時は「笑顔で『はい、はい』』と言っていた退所者が、「後で聞いたら何も分かっていなかった」ことがあるため、行政手続きに限らず「一緒に行って、こういうことは困ってるんだというのがはっきり分かる」と述べる。

#### (4) 児童養護施設退所後の児童の困ったこと

退所した児童が困ることとして、○氏は住居問題を挙げた。「住居の確保は大変ですね。まず、アパートは児童養護施設出身者というだけで、門前払いも結構あります」と言い、児童は「いくつかある中から（住居を）選べない」状況である。児童養護施設Nでは、住居支援団体U<sup>29</sup>の支援を受け、突然施設に戻ってきた退所者に住居を提供している。

また進学については、大学生活を「頑張った結果、ばかばかしくなっちゃって」退学した児童の例を挙げた。「バイトしてるけど、みんなは遊んでいるけど、自分のバイトは学費と生活費だからっていうところ、それだけが、辞めた材料だった」ようだ。奨学金については

「(20歳)くらいで専門学校に行ってみたいとなったら、(奨学金が)本当に何もない」とし、退所後就職し「やっぱり学校に行きたい」となった場合に、退所者が利用できる奨学金や助成金がないことを挙げている。

#### (5) 児童養護施設入所中の自立訓練

児童養護施設Nでは、自活訓練室で自活実習を行っている。高校生以上の児童を対象に、施設内で一人暮らしの練習をする。その際は、児童を信頼し金銭、部屋の鍵、時間管理を全て児童に任せる。

自立面談では、「中学卒業後の進路と、高校卒業後の進路の話（中略）中卒、高卒、短大卒、大学卒の生涯賃金みたいな説明」や、「一人暮らしの課題<sup>30</sup>っていっぱいあるよね」といった話をする。

また、自立が「いつの間にか進学の支援」のように捉えられているが、○氏は「日常からなされるすべての支援」が自立支援であると述べる。「進路の支援とか退所者の支援とか」の前に、「相談先をたくさん持つことが、自立支援」であり、相談するための「表現方法が身につけていない」ので、児童養護施設Nでは「どういう表現でもいい

---

<sup>29</sup> C県内で、3か月間アパートを一時的に貸している支援団体。元々はネット難民支援を行っており、就業するために必要な住居（住所）を提供する形で、就労支援を行っている。

<sup>30</sup> 1日は24時間しかないため、学校とバイトをいながら3食自炊することは、とてもじゃないけど時間がないなど。

から、その子が得意とする表現ができる、相手に伝えられるような」支援<sup>31</sup>をしている。

#### (6) 「自立」とは何か

O氏は、「自立というのが、自分で立つってという言葉がちょっといけないな」と考えており、「誰にも頼らずに、自分で生きていくというような、自分で立つという」ことが、そもそも難しく、O氏自身も自立したかと問われれば「到底思っていない」と捉えている。

児童養護施設における自立援助を乳児に例え、「(食事を) 待ってられない赤ちゃん、こうやって(スプーンを自分で口にいれようとして) 食べようとする」様子から、「できないことをやろうとしている」ことを自立と捉えている。

#### (7) 施設職員として望む支援や政策

O氏は職員の児童への対応について課題を感じている。例えば、仕事を辞め施設に戻ってきた退所者に対し「インケアで見ている子が大変だから、あなたは自立援助ホームに行っても支援を受けなさい」と突き放すようなニュアンスで職員が語りかけることがあった。

子どもたちが帰ってこれる場所となるため、「(職員が) 仕事続けられる環境が、まずは第一」と考えている。

また、18歳以降も入所できる制度について「その方が退学率は減っていき。というのは出ているので、やっぱりそこが何歳というのは分からないですけど(中略)、18歳じゃなくて、もうちょっと見れると、あと再スタートになったらということを望」んでいる。

## 2. 施設職員 W 氏へのインタビュー

### (1) 児童養護施設退所時の環境

児童養護施設 V では、措置延長制度を全ての児童が利用するため 18歳で退所する児童はほとんどいない。また、就職よりも進学する児童が多く、3、4カ月から1、2年ほど経ってから本人の希望を加味し、退所する手続きを取っている。進学先は大学、短期大学もあるが専門学校に進学する児童がほとんどである。

### (2) 児童養護施設退所に対する考え方

児童が退所することに対し、W氏は「不安じゃない時はない」と述べ、「その不安の解消材料として、色んな人の繋がりを、子どもに作らせるのも一つのリービングケア」として捉えている。

---

<sup>31</sup> アーティストによるワークショップを行い、音楽・造形・美術・ダンスなどを通じ否定されない空間での体験を児童に提供している。

リービングケアの一つとして、人生の一区切りとなる高校3年生時に、これまでの生活を振り返る会を行っており、「一年間の振り返り動画と、その子自身の入所してからの積み上げを動画にして、みんなでお祝い」している。

また、児童の進学に関しては「本人の希望を加味して、今までの生活を見つつ、学校見学」などを行い、「具体的にどういう生活が待っているのか、すごく想像させて進学」させている。W氏としては、進学しても退学する子もいるが、「トライしてることが重要」と考えている。

### (3) 児童養護施設退所者との関係・アフターケア

施設退所者からの連絡は「結構来」ており、「飲みに行ったりも、もちろん」している。児童養護施設Vから退所者へのアプローチは、1年に1、2回は行き、記録に残している。特に退所後1年ほどは、「相当アプローチをかけた後、奨学金の管理<sup>32</sup>」も行い、その後は「基本的には待ち。あっちから来るのを待っているスタイル」である。

退所者からの連絡は良いことも悪いこともあり、良いことでは「元担当児童の結婚式に呼ばれてスピーチをすること」、悪いことでは「警察から呼び出されること」を例に挙げている。

また、定期的で開催しているOBOG会（飲み会）が「実家的な機能」となり、職員の見守りでもあると述べた。

連絡の頻度・期間は児童によってことなるため、「目安として最初の計画では1年くらいはこちら（施設）から積極的に連絡を取っていく」ことを方針としている。連絡を取る職員については、「担当職員制度として、1人の子どもにつき1人の職員が担当という形にしている」が、W氏のように直接担当を持たない職員をはじめ、「みんなでアプローチしていくという重層的なケア」をしている。連絡手段はLINEである。

アフターケアについては、「（相談を）受けた職員が、そのチームメイトに共有して、一人に対応しないというのがルール」としており、「人数が増えれば増えるほど、色々な案件に対して、打開策が増えていく」ことが重層的なケアにつながっている。また、「何かあったらすぐ報告して、緊急案件だったらすぐに動く」こと、子どもに対しても職員に対しても「責めない」ことをルールとしている。

また、地域の弁護士と連携をしており、いつでも気軽に相談することができる体制を取っている。W氏は弁護士に対して「色々な案件やってくれます。熱意ある方が多くて、我々の仕事までやってくれたり、子どもとご飯行ってくれたり、話ももちろん、すごいなって思います。助かっています」と述べている。

### (4) 児童養護施設退所後の児童の困ったこと

インタビュー調査で質問していない（時間の関係上）。

---

<sup>32</sup> いきなりお金を渡すと使ってしまうため、毎月仕送りのような形で管理している。

### (5) 児童養護施設入所中の自立訓練

自立訓練については、自活訓練室での訓練を挙げている。児童養護施設 V には一人暮らし用の施設が2つあり、1週間から1か月ほど一人暮らしの練習をさせている。高校2年生からいつでも体験できるようにしており、最低限のルール<sup>33</sup>を守れば自由に生活ができる一方、「困ったことがあれば施設から、誰でも助けるよと言」う環境である。

自活訓練室では、献立簿をつけさせているが、「1週間で使えるお金が5千円だったりしたら、初日に高級寿司を食べたりとか」「週末すごい豪勢したいから、月曜日は抑えよう」などの判断を児童に任せている。

また、児童養護施設 V では調理専門の職員がおらず、職員が食事の買い出しから献立、調理を行っていることが効果的であると W 氏は述べる。そのため「意外と子どもが料理に近い」と考察している。

### (6) 「自立」とは何か

W 氏は「自立」を、「相談できる力」と考えている。「部屋が汚くても、金遣いがちょっと荒くても、それよりも人に相談できたり、コミュニケーションを高めるような支援」を施設入所中から行うなど、「人に相談できる力」に着目している。

また、児童が「自立」に考える際の例として、アフターケア団体 Q の活動を例に、「児童養護施設の子どもを集めて、家賃のこととか、自立とは何ぞやというところとか、困ったらどうすればいいというところを、外部からお話」いただいております、「外部の方が話が入ったりする」と述べている。

児童が進路を考えるきっかけとして、高校2年生や3年生などの高齢児に対して、普段から生活現場に入っている職員と W 氏で、進学先や奨学金の収入証明などを児童と一緒に取り組んでいる。

### (7) 施設職員として望む支援や政策

児童が進学するにあたり利用する奨学金については、「資金的には拡充されてきて」いる。今後の課題としては、W 氏は「職員の給料」を挙げている。職員が「楽しく仕事をしていたり、職員自身が良い人生を置くためには給料が必要」であり、それが子どもや若い職員にも影響を及ぼすと考えている。職員の給料・待遇面を改善することにより「若い職員、若い人間に対しても、将来選択、仕事。こういうことをやりたいという選択の一つになる」と考えている。「子供の愛着、子どもを育むのはめちゃくちゃ時間がかかる作業」であるため、「職員の待遇面が一番、大切だと思う」と述べる。

## 3. 小括

---

<sup>33</sup> 他人を部屋に入れない、酒・たばこ禁止など

本節では、C 県内の児童養護施設に勤務する自立支援担当職員にインタビュー調査を実施した。

施設退所者の環境はそれぞれで異なり、児童養護施設 N では原則 18 歳で退所、児童養護施設 V では原則措置延長制度を利用し、就職よりも進学する児童が多数である。

施設入所中の自立訓練は、児童養護施設 N・V とともに施設内で高校生以上を対象に一人暮らしの練習を行っている。金銭、部屋の鍵、時間管理などを児童に任せ、「困ったことがあれば施設から、誰でも助ける」環境になっている。また児童養護施設 V では、日々の食事の献立作り、買い出し、調理までを職員が行うため「意外と子どもが料理に近」く、効果があるのではないかと考えている。

児童の児童養護施設退所については、O 氏（児童養護施設 N）は進路を「18 歳で決めろってというのは酷」とし、将来を考える時間の必要性から措置延長を求めている。一方原則措置延長制度を利用している児童養護施設 V の W 氏は、「(退所が) 不安じゃないときはない」と述べ、「具体的にどういう生活が待っているのか、すごく想像させて進学」させたり、アフターケア団体など「色々な人の繋がりを、子どもに作らせ」たりしてから退所させたりしている。

退所後の児童との関わりは、児童養護施設 N・V とともに LINE を使用している。連絡頻度は、児童養護施設 V は児童からの連絡も「結構来」ており、年に 1、2 回行い記録に残している。方針としては退所後 1 年ほどは施設より積極的な連絡を行い、その後は「(連絡が) 来るのを待っているスタイル」である。児童養護施設 N は施設職員からの連絡に加え、アフターケア団体から定期的に連絡が入るよう連携している。

退所後の児童の困ることとしては、住居の確保、就学の継続、奨学金が具体的に挙げられ、児童養護施設 V では「警察から呼び出されること」もある。

アフターケア団体との連携は児童養護施設 N・V とともに積極的に行っている。また児童養護施設 V では、地域の弁護士と連携することで、いつでも気軽に相談することができる体制を築いている。

退所後の児童の「自立」について、O 氏は「自分で立つ」という言葉を「誰にも頼らずに、自分で生きていく」と解釈し、あまりふさわしくないと考えている。O 氏が考える「自立」とは保護者に食事を与えられていた乳幼児が、食事を待てずに自分で食べようとするような「できないことをやろうとしている」ことである。これに伴い、「自立」支援も「日常からなされるすべての支援」とし、児童が相手に伝えられる表現方法を身に付けさせた上で、相談先をたくさん持たせることが「自立」支援としている。W 氏も同様に、「自立」を「相談できる力」と考え、「自立」支援を「人に相談できたり、コミュニケーションを高めるような支援」と考えている。

施設職員として望む支援や政策として O 氏は、児童養護施設 N では児童が原則 18 歳で退所するため、措置延長制度の利用を挙げた。また、O 氏・W 氏ともに、施設職員

として望む支援や政策として、職員に対する支援を挙げた。O氏は「(職員が)仕事を続けられる環境が、まずは第一」とした上で、特に若い職員に対して考え方の変化を求めている。W氏は職員の待遇に着目し、特に給料の改善を挙げた。理由は2点あり、1つめは「楽しく仕事をしていたり、職員自身が良い人生を送るためには給料が必要」であり、職員自身が楽しく人生を送っていることが、子どもにとって良い影響を及ぼすと考えていること。2つめは「子どもの愛着、子どもを育むのはめっちゃくちゃ時間がかかる作業」であるため、職員の勤続年数向上と人材の確保には、待遇改善が必要と考えている。



### 第3節 アフターケア団体インタビュー

アフターケア団体に対するインタビュー調査の日時・場所・役職は下記の通りである。

|    | アフターケア団体 G<br>L氏・M氏         | アフターケア団体 R<br>X氏・Y氏          |
|----|-----------------------------|------------------------------|
| 日時 | 2021年6月3日(木)<br>15:00-16:20 | 2021年5月30日(木)<br>14:00-15:00 |
| 場所 | アフターケア団体 G 事業所              | オンライン (Zoom)                 |
| 役職 | 自立支援担当                      | 理事 (X氏)・スタッフ (Y氏)            |

#### 1. アフターケア団体 G へのインタビュー

アフターケア団体 G では、社会的養護に一時保護所を経験し家庭復帰した児童も含めている。

##### (1) 活動のきっかけ・活動内容

アフターケア団体 G は運転免許所の取次事業を行う企業 K を母体とした団体であり、①社会的養護を経験した 18 歳の児童への免許取得費用支援、②自立支援、③就労支援、④住居支援、⑤居場所づくりの活動をしている。

活動開始の背景は、企業 K が事業を行う中で、免許取得にかかる費用としてローンを利用した時に「ローンが結局、審査落ちしてしまうことが多々」あり、「こんなにも(中略)生活に困っている方がいっぱいいる」ということに気づいたことである。そして、「生活に困っている方たちに支援」をすることを決め、「生活に困っている方はまとめて暮らしているわけ」ではないため、児童養護施設に焦点を当て活動を開始した。

その後、アフターケア団体 G を立ち上げ、免許取得事業から活動の幅を広げている。

免許取得費用支援初年度は、免許取得にかかる全額 (30 万円) を助成しており、その後社会福祉協議会の児童養護施設退所者への自立貸付金制度 (25 万円) ができたため、残り 5 万円を助成している。

自立支援としては、児童養護施設対象にいくつかのメニューを実施している。お笑い芸人を招待しコミュニケーションについて学ぶメニューや、銀行職員により金銭管理トレーニング、料理教室や性教育を行っている。児童が入所中にメニューを実施する理由は、「先生の目の届く時から早めにやれると、そういう意識がずっとつくと思う」からである。

就労支援は、免許取得費用支援を行っている中で「(施設を) 出た後、中々仕事が続かなかったり、問題を色々聞くようになって、それはもう社会全体として取り組んでいくべき」と考えているタイミングで、I 県から「就労支援をやってみませんかとお話が来て、事業を受託して開始した」。I 県からの受託事業であるが、その他の県にも活動範囲は広がっている。就労支援では、一般の求人で働くのが「中々難しい子」に対して、「理解のある企業さん、ちょっとまだ働くには未熟な点もありますよという子も受け入れてくださる企業さん」を集めた就職情報誌を作成し、児童養護施設等に配布し、就労やインターンの仲介を行っている。

住居支援については、企業 K が不動産の宅建免許を取得しているため実施している。一般の仲介会社が行う業務と同じであるが、児童養護施設出身者は親権者同意書の取得が難しいため、一般の不動産会社では部屋を借りることが難しい。そのため、親権者同意書が不要な大家や保証会社を連携し住居を提供している。また、仲介手数料を必要としない分、児童への負担も少ない。

居場所づくり事業としては、I 県内の戸建てで社会的養護出身者を対象<sup>34</sup>に居場所<sup>35</sup>、食事を提供し相談業務を行っている。アパレル会社から洋服、個人から食料<sup>36</sup>の寄付があるなど、地域との繋がりも形成している。

## (2) 支援対象者の相談内容

支援対象者からの相談は、職員(施設職員、児童相談所) 経由または本人から直接(ホームページ経由やメール) なされる。就労支援パンフレットなどを施設に置いていることもあり、「結構施設の子たちは、アフターケア団体 G というところを知って」いるため、児童からの直接の相談もある。

相談内容には、就労とそれに伴う人間関係、住居問題がある。就労については、「お仕事辞めたいんですけど、どうしたらいいですか」という相談があり、発達障害がある若者の場合は、「すぐに自分で決めてしまったり、後先考えなかったりするのがすごく多かったです」ため、状況整理やコミュニケーションをはかっている。

また人間関係としては、「みんなが絶対当たり前と思っていること」ができないためのすれ違いによる人間関係の悪化を例に挙げた。「『職場の人がすごく冷たいんです、だからもう(仕事を) 辞めたいです』という相談」があった際、職場に状況を確認すると「その子が全く挨拶をしなかったり、挨拶されたのに返事ができない」などのすれ違いがあったことが発覚した。挨拶(みんなが絶対当たり前と思っていること) ができていたら、「それだけで感じがよく見えたりするというのも、そういうところが分からない」

---

<sup>34</sup> 児童養護施設退所者はもちろん、一時保護を経験した若者も対象にしている

<sup>35</sup> 開館は金土日に限定している

<sup>36</sup> 「すぐ食べられる、チンしたらいいご飯だったり、パスタ、パスタソース」など

という。

住居に関する相談は、親権者同意書が取得できないために簡単に住居が決められないことである。児童養護施設退所者は「寮付の仕事を希望される方」が多いが、その場合「(仕事を)辞めると、お家も同時に失っちゃう」ことになる。アフターケア団体 G では、親権者同意書がない場合でも住居支援を行っているが、親権者同意書がない未成年は一度しか住居を仲介することができない。「本人はたぶん、会社に入るときとか、そんなこと全然意識をしていない」ため、「なるべく二十歳まで頑張った方がいいよと。もし途中で辞めてしまうと施設を退所しているから、次はうち(アフターケア団体)からでも紹介できない」と伝えている。

### (3) 支援対象者をめぐる課題

支援退所者は借金、就労、当事者間の繋がり的问题がある。

借金の問題では、免許取得費用支援を行う中で、(社会福祉協議会からの貸付額) 25 万円という金額は児童にとって少くない額であるが、「施設の職員さんが『タダで取れるようなものだから申し込んじゃえ』と言って、申し込み」があり、児童本人にそこまで「取りたい気持ち」がないため、本人の負担となり続かないことがある。その場合、25 万円は児童本人の借金となり、すぐに返還が必要となる。

アフターケア団体 G では対策として、施設職員に「今までそんなに気持ちがない子を無理やりやっても続かない」ことを伝えその上で「本人と話し合ってください」と伝えている。その結果、昨年度は途中辞退が 1 人のみに減少した。

進学を選択した場合の借金のリスクについては、児童本人に中退した場合に「履歴書に書かなきゃいけないし、『どうして中退したのって』」聞かれることも含め説明することで、「(児童が) そっかと思ったりする」。また、奨学金や助成金を借りた上で退学や辞職をした場合、すぐに借金返済の必要があるが、「アスターケア団体 G と連携して職を探していますよという確認が取れると(中略)働くならずに返さなくてもいいですよ」となるため、対象者がアフターケア団体 G の存在を知っていることが、問題の解決に繋がっている。

仕事をすぐに辞めてしまうという就労問題として、「思っていたのと違うとか、アンマッチというかそんなに実はやりたくなかったと言い訳する子」が多いという。また施設側の問題として、「次の子を入りたいし、早くこの子を出したいから、あんまりこの子の弱みを伝えずに」職員から就労支援を依頼され、「本人が希望していないことでも、『すごい希望しているんです』」と伝えられることがあり、結局就労に結びついたとしても、長続きしない場合がある。さらに児童によっては、施設での生活の中で職員と「仲良くなるためにタメ語」でコミュニケーションを取ることがあり、「企業の見学に行くときも、タメ語が当たり前、タメ語が一番、信頼関係を築けると勘違いしてしまう子」がいる。アフターケア団体 G では、この問題について 2 つ対応を取っている。

1 つめは、職業のイメージを持たせることである。児童が仕事について考える時に、「(パンフレット等を) 見たところで、実際にどういう業務をやったりとか、そういうのが分かりづらい」ため、「企業さんの紹介動画」を作成している。「実際に働いている若手の方にインタビューして、顔が映っていて、どういう人が働いているか見えたりするし、若手の方には楽しいことと、逆に辛いと、でもこれ逆に乗り越えたらやりがいを感じるようになりましたとか、そういうメッセージを」入れ、動画をアフターケア団体 G のホームページにアップしている。

2 つめは職業適性検査の実施である。中学生以上が受けられる職業適性検査を実施し、本人の適性を見ることで、「こういう分野に向いているねとか、ほんとうにこういう系に行きたいなら、ここ弱みと出ているから、ここを重点的にやらないと、後々苦しくなってしまうかもね」という話を通じ、就職や進学の支援を行っている。

当事者間の繋がりの問題は、居場所事業 H で見られる問題である。居場所事業 H の利用者は児童養護施設を退所した 18 歳～22 歳までの若者が中心である。施設を退所し働き始めたばかりの若者が、生活保護を利用している 21 歳 22 歳の若者が平日の昼間から居場所事業 H に居ることを知り、「『あれ、そんな自分より年上の子が、平日のこんな昼間から来ているなあ。なんか生活保護楽そうだなあ。』(と思うなど) (中略) 変な相互作用」が起こっている。この状況に対しアフターケア団体 G では、自立に向けたセミナーを行うことで、「だんだんアルバイト始めてみましたという子が増えてきた」など良い効果を生み出している。

#### (4) 「自立」とは何か

アフターケア団体 G では、「自立＝生活支援」と捉えており、「お金を得ることなので、すごく大事な部分」と考えている。「朝起きられないとか、ゴミ出しができないとか、お金の管理ができなくて、せっかく働いていても会社に行くまでの交通費がなくて行けません」という相談が多く、「生活としての基本、みんなが当たり前と思っている」ことをすることができていないと述べる。「本当に基礎の基礎」である「働いて一人暮らしで、安定して生活できる」ことを自立としているが、「そういったすべてを含めて、自立という。言葉の定義はすごく難しい」と述べる。

また、「みんなが当たり前と思っていること」の補足として、「自分がわがままを言えば、大人はみんな自分の都合の良い風にしてやってくれると思っているので、(中略) そういうのは社会で通用しなかつたりする」とし、「そういう言葉遣いとか、態度」を自立のために教える必要があると考えている。

#### (5) アフターケア団体として望む支援や政策

アフターケア団体として活動を通じて望む支援や政策を 6 つ挙げている。

1 つめは障害者手帳についてである。「施設にいる間に手帳を取った方がいいんじゃないかなと思われる方が(障害者手帳を)取っていなかつたりすること」が多々あると

している。

2 つめは児童養護施設のアフターケア制度についてであり、「退所した方のケアをする部署だったりとか、それも退所して何年と決まっていなくて、『俺たちは何歳までこの子を見続ければいいんだ』というのが職員さんの中でも迷っている」という話を聞き、児童養護施設においてアフターケアに関する予算<sup>37</sup>や制度を定めることが必要だと考えている。

3 つめは住居に関する問題である。社会的養護出身者は、親権者同意書が取れないことが多く、それに対し不動産会社や保証会社の理解が深まることを望んでいる。また、18歳以上の社会的養護出身者が利用できる「緊急シェルターがI県にはなく、社員寮から出ざるを得なくなった場合に、「行くところがなく、今までなんとかC県のところに繋いだりできていたんですけど、今そういう案件が入ってきて、少なくともI県には紹介できるところがなく切実な問題となっている。

4 つめは、高校生で児童養護施設に入所した児童に対する資金面の問題である。「子どもたちが退所する時って、貯金は子ども手当を施設が積み立ててくれたお金で出しますが、結局高校くらいになってから施設に入る語って、子ども手当がちょっぴりしか貯まっていない」ため、住宅を借りる際にも、お金がない状況になるという。そのため、「子ども手当があまり貯まっていない子に対しては、さらに手厚く支援できるとか、そういうのがあればいいのになと感じている」。

5 つめは、児童養護施設職員の質の問題である。多くの施設職員は「大学とか専門学校で資格を取って、そのまま施設で職員として働いている」ため、一般企業で働く経験を持つ職員<sup>38</sup>と比較すると「社会的に色んなルールとか電話の出方とか」を児童に「あんまり職員さんも教えることができなかつたり」、「施設とか職員さんによって支援というか対応が全く違うので、それは子どもにとって不利」になる側面がある。「職員さんのマナーというか、(中略)難しいところもあるんですけど、そういう体制が変わる」ことを求めている。

最後に、児童にとって「仕事、職場「仕事、職場の体験とか職場ではなくても、色んなプログラムというか何か体験させてもらえる」ことが就労支援に役立つと述べる。就労支援をしている中で「『疲れているから休みます』『疲れているから辞めたい』です」という若者が多く、一般家庭では「例えば自分のお父親がすごい疲れていても、毎日同じ時間に起きて、栄養ドリンクを飲んで『眠いけど行ってくる』と言って」仕事に出かける様子を見るなど、「すごいしんどいけど頑張っている大人をあまり見ていない」ため、

---

<sup>37</sup> 「アフターケアに関して、たしかお金がなんにも、予算が決まっていなくて、退所して5年6年経っていても職員さんが自腹でお昼ご飯を奢ってあげて、話を聞いている」と述べた。

<sup>38</sup> 一般企業を経験している職員は、児童からの問いかけに「『これってこうだよ』とすごく的確に子どもに伝えられる」

「日本の中でもこんな色んな企業があって、こういう思いで働いている人はすごく行き来しているとか」、「熱意を持って働いている大人の方と触れ合う」ことが「子どもにとってもこういう大人になりたいな」というイメージが膨らむことに繋がるとしている。

## 2. アフターケア団体 R へのインタビュー

アフターケア団体 R は当事者団体として活動を始めたが、「社会的養護という言葉が社会的に子どもたちを守って養護していくという言葉」であるため、「全ての子どもたちにとって必要な制度」であり、「全ての人が社会的養護の当事者」であることから当事者団体としての活動を終了し、新たに多様性が尊重される社会を目指し活動している。

### (1) 活動のきっかけ・活動内容

アフターケア団体 R は、居場所事業、相談事業、発信事業を行う NPO 団体である。

2006 年に社会的養護を経験した当事者団体として、「当事者のネットワークを作ったりとか、自分たちのことをより素人、社会的養護について学ぶことを目的」に活動を開始した。2008 年に C 県より事業委託としてアフターケア事業を開始し、厚生労働省の社会的養護に関する委員会などにも関わる。そして 2013 年に、社会的養護の当事者団体としてではなく<sup>39</sup>、「多様性が尊重される社会の実現」に活動目的を変更する。

居場所事業としてサロンを運営し、来館した人が「安全だと思ってリラックスして」過ごすことができる環境を整えている。来館者との信頼関係を構築することを「すごい難しいですけど大事なところ」とし、そのために「サロンとかをすごく大事にしている」。「ちょっとした会話とか。雰囲気とか」を大事にし、「サロン自体は何もしなくていいし、自由に過ごしていただいて、そういう環境の中で時間を共有」することで信頼関係を築いている。

相談事業は、主にサロン来館者から相談を受け、「そのことに対して一緒に考えて、その方自身と一緒に解決していく」形をとっている。その際の原則は「相手の意思を尊重すること」と「問題を一人で抱え込まないこと」である。1 つめの相手の意思の尊重は、サロン来館者が「自分を大切にされない、自分の意思を尊重されなかったという方がすごく多く」、「人として大切にしないといけないことだな」と感じたからである。2 つめの問題を一人で抱え込まないことは、「問題を一人で抱え込んで、相談ができないということがあり、もっと早くその問題に誰かが気づいて一緒に取り組めば、もっと早

---

<sup>39</sup> 背景には「児童養護施設とか、里親とか、そういうところを経験した人が当事者というふうになっていますけど、じゃあ、一時保護されて家庭復帰した人たちは社会的養護の当事者ではないのか。というふうに疑問を抱く」などの考えがある。

く解決できた」ことがあり、来館者も相談を受けた職員も「一人で抱え込むのではなくて、チームで一緒になって問題を解決してい」る。

発信事業では、インターネットや SNS を通じて事業の発信を行っている。

関わりを持った支援者は、「いつもいつも来るという感じじゃない」が、長い人では 10 数年から 4、5 年顔を出しており、「問題終息して顔を出さなくなっても、ぽつんと連絡をくれたり」しており、「特に動きがなくても関わりが取れている人がいる」。

## (2) 支援対象者の相談内容

相談内容は経済的な問題と人間関係に集約される。アフターケア団体 G では、本人の意思を尊重し、「本人がそれをどうしたいのかというのを、一緒に考えるという形なので、解決というふうに目指しているわけではなく、ご本人が解決していくのに力になるために相談を受けている。

具体的な内容としては、「家賃が払えませんという問題」や進路の問題などが例として挙げられた。家賃の問題では、「どうしてそうなっているのか、仕事がなくなったのか、それはどうしてなのか」と背景を掘り下げ、相談者自身も自分を理解し、アフターケア団体 R の職員も理解を進めていく。進路の問題では、声優になりたいと進学を志したが「(施設職員から)『芸能界何て不安定な仕事はダメよ』と、声優学校はお金がかかるから就職しなさいという形で就職した方」が「本人の意思として尊重されなかった」という思いから、就職先で上手くいかなかった場合、『『あいつ(職員)がこういったからこうした(就職した)のに(上手くいかなかった)』みたいな、人の責任、責任転嫁』になりやすく、本人も納得ができないという状況になる。

## (3) 支援対象者をめぐる課題

支援対象者の課題は、一人で問題を抱え込んでしまうことと、施設との関係によるものがある。

問題を抱え込んでしまうことについては、「私たち(アフターケア団体 G)の問題」と捉えている。抱え込んでしまう理由は「どこに相談していいか分からなかった。相談する人がいなかった」ことと、「相談先があるんだけど、言えなかった」ことの 2 つがある。相談先はあるが相談することができない背景には、「こんなこと言っていていいか分からなかった。こんなことまで言っていていいのか。あるいは(中略)何か問題があって一生懸命解決しましたと、上手くいったのにまたしくじっちゃった。あれだけ時間かけてもらったのに、悪くて今上手くいっていないと言えない。あるいはこういう自分を見られたくなかった」ということがある。

施設との関係については、施設職員と退所者のコミュニケーションが上手くいっていない場合がある。具体的には、施設入所中に教師になるために大学進学を目指していたが、「進学を進めないという方針」の施設に入所していたため、「高校進学の時点で進学校を選べ」ず、施設への反発心を例として挙げた。アフターケア団体 R は本人が「大学

に行きたいんだと強く言った」ため、奨学金や助成金の手配をし、本人も受験勉強を短い時間ながらも行ったが、結果は不合格であった。その時本人が「見えたことは、大学に行きたいんじゃないで、行かせてくれなかった施設への反発心というか、それで行きたかったという思いが強かったということに気づき、進学することを辞めている。アフターケア団体 R ではこれを失敗として捉えておらず、「彼はもう一生、『あいつのせいで進学できなかった』って施設さんを恨んだりすることなく、これから肩の荷を下ろして生きていける」とし、本人の意思を尊重する大切さを説明した。

#### (4) 「自立」とは何か

アフターケア団体 R では、多様性が尊重される社会の実現のために本人が「自分で自分の人生を決めていく、その中で自分を理解する」自己決定自己実現を支援している。支援対象者が自己決定自己実現を行えるよう、「促すというか、寄り添うというか、伴走するみたいな」機能を担っている。

#### (5) アフターケア団体として望む支援や政策

アフターケア団体 R の現在の課題は、財政と広報である。財政面としては C 県から事業受託をしているため財源はあるが、十分ではない。広報面では 2 つ課題が挙げられた。1 つはアフターケア団体 R が受けた相談や、支援者の現状を広く社会に伝えることである。これはホームページや SNS を通じて発信事業として行っている。2 つめの課題は「(アフターケア団体 R の活動) 情報が必要な、利用したいと思っている人、相談先を探している人にどう届けていくのか」である。実感としては「まだまだなかなか届いていな」く、「相談に来た人から『こんな事を相談していいか分からなかったんですけど』という声を聞くと、まだまだなんだな」と大きな課題だと捉えている。

財政面の政策として望むことは、「費用の問題」である。「その中でも一番大事な費用は人件費」であり、「人材確保と人材育成、この二つが全くできていない」と考えている。人材確保としてはそもそも人を大勢雇用できなければ、児童養護施設をはじめアフターケア団体 R も、「交代ができない、休みが取れない」環境になる。「(人の) 量を確保するためには、労働条件や労働環境が良くないといけない」ため、給与の面からも労働条件の改善が必要である。また、人材育成としては、「人がいれば誰でもいいかという、そんなことはない。人と関わる仕事ですので、質を上げないといけな」く、そのために「人材教育、研修とか充実したものをやっていく必要がある」ため、費用が必要である。この研修に参加するためには交代する人材の確保が必要となり、人材確保と人材育成の両方を進めていくことが求められる。

広報に関する制度としては、「(社会的養護に関して) ちょっと違う解釈をされている



方<sup>40</sup>も多いので、そういうところを正しい情報を伝えていくこと、必要な人に必要な情報を正しく、社会的養護の制度を伝えていく」制度を国が作る必要があると考えている。

### 3. 小括

本節ではアフターケア団体に児童養護施設を退所した若者への支援活動をインタビュー調査を行った。ただし、アフターケア団体 G・R ともに支援対象を児童養護施設退所者だけに限定しているわけではない。

活動内容は、アフターケア団体 G は免許取得費用支援、自立支援、就労支援、住居支援、居場所づくりを行っており、アフターケア団体 R は居場所事業、相談事業、発信事業を行っている。

活動のきっかけはそれぞれ異なり、アフターケア団体 G は母体となる企業 K が運転免許取次事業を行っており、その過程で経済的に困窮する若者がいることが分かり支援活動をはじめ、I 県の事業委託を受けている。アフターケア団体 R は元々社会的養護を経験した当事者団体として活動していたが、2013 年に当事者団体を辞め「多様性が尊重される社会の実現」を目的に活動をしている。

支援対象者からの相談内容としてアフターケア団体 G は就労とそれに伴う人間関係、住居問題を挙げている。就労については仕事を辞めたいという内容でその理由がコミュニケーションが上手くいかないことによる人間関係である。また住居問題では、親権者同意書が取得できない場合に住居が確保できない問題である。アフターケア団体 R は、問題をどうしていくかは相談者の意思に任せていることを前提として、家賃が払えないという経済的な問題、施設職員に反対され相談者が希望の進路に進めなかった事例を挙げた。

また、アフターケア活動を続けていく中で、支援対象者は相談内容以外にも様々なリスクに囲まれている環境であることが明らかになった。アフターケア団体 G では、①借金、②就労、③当事者間の繋がりにおいて問題があると述べた。①借金に関しては、条件付きの貸付奨学金・助成金については施設職員の勧めにより児童が安易に借りてしまうこと、借金や学校中退に関するリスクを児童本人が正しく理解していないことがある。②就労問題では、児童の希望と就職先のアンマッチによる早期退職や、施設内で「一般常識」を身に付けられなかったことによる人間関係の悪化である。③当事者間の繋がりでは、特に退所直後の児童にとって、生活保護を受けてる先輩と関わり「楽そう」と

---

<sup>40</sup> 「社会的養護に対して（中略）興味がないとなかなか知らない人が大半」であり、「仮に知っていたとしても、すごい誤解を受けていたりとかそういう方も多い」ため、アフターケア団体 R の活動自体も、「何をしている団体か分からないみたいなきに捉えられることがある」。

思ってしまう「変な相互作用」が起きている。

アフターケア団体 R では、①支援対象者が問題を一人で抱え込んでしまうこと、②施設との関係悪化が起きていると述べる。①支援対象者が問題を一人で抱え込んでしまう背景には、相談先が分からない／相談する人がいなかった場合と、相談先はあるが言えなかった／相談していいか分からなかった場合がある。②施設との関係悪化は主に進路選択において、施設の方針と支援対象者の希望が適合しなかった場合、施設の方針に従い躓いてしまった場合に「あいつらのせいで」と支援対象者が反発心を持ち続けてしまう。

これらを踏まえ、アフターケア団体 G は「自立」について時間・金銭管理や挨拶など適切なコミュニケーションを含め「生活としての基本、みんなが当たり前と思っている」ことができる状態と捉え、「自立＝生活」支援を行っている。就労支援においてはこの「みんなが当たり前と思っていること」ができて給与をもらうため「すごく大事な部分」と考えている。一方アフターケア団体 R は、「自立」を「自分で自分の人生を決めていく、その中で自分を理解する」自己決定自己実現とし、支援対象者の自己決定自己実現を促す機能を担うよう活動している。

アフターケア団体として望む支援や政策として、アフターケア団体 G は①施設入所中に障害者手帳を取得すること、②児童養護施設のアフターケア制度の期間や予算を制度として定めること、③社会的養護出身者に対する住宅支援の拡充、④高校生など高齢児で保護に繋がった児童に対する資金援助制度の確立、⑤児童養護施設職員の経験の向上、⑥就労支援の拡充を挙げた。

アフターケア団体 R は、財政と広報を挙げた。財政面ではアフターケア団体 R だけにとどまらず施設や医療機関など福祉に関わる分野における人材確保と人材育成のために、労働条件や待遇の改善のために財源が必要だと考えている。広報面では、社会的養護について正しい情報を伝えていくことと、支援を必要としている人に必要な情報を正しく伝える制度を国が考えるべきと述べた。

## 第2章 インタビュー調査の分析

本章では、インタビュー調査の結果をふまえ、社会的養護において「自立支援の充実」が求められている中、自立支援に関わる当事者、施設職員、アフターケア団体が「自立」をどのように捉え、どのような自立支援を行っているのか、また自立支援の限界性・課題をまとめる。

### 第1節 「自立」とは

本節では、当事者、児童養護施設職員、アフターケア団体が「自立」をどのように捉えているのかを分析する。

当事者である A 氏は、大学を退学し、一人暮らしをやめ自立援助ホーム B で生活している自身の状況と比較し、「自立」している状態を「大学卒業できたら、しっかりしているんじゃないですかね」と述べた。また、同じく当事者 F 氏は、一般的に言われる「自立」という言葉が、「自分のケツは自分で拭け」という状態として使用されていることを認識しており、自身の考える「自立」は、「軽い依存を色んな人達と共有しながら、肩をちょっと寄せる状態が、色んな場所にある」ことと考えている。

施設職員 O 氏は、「自立」という言葉に対し、「自分で立つってという言葉がちょっといけないな」と考えており、「誰にも頼らずに、自分で生きていくというような、自分で立つということがそもそも難しく、O 氏自身もその意味で自立したとは「到底思っていない」。O 氏が考える「自立」は、それまで食事を与えられていた乳児が、我慢できず自分で食べようとする様子から、「できないことをやろうとしている」状態と考えている。また施設職員 F 氏は、「自立」を「人に相談できる力」と表現し、「(退所者の)部屋が汚くても、金遣いがちょっと荒くても、それよりも人に相談できたり、コミュニケーション」ができる力に着目している。

アフターケア団体 G では、「自立」を「生活としての基本」と捉え、「自立支援＝生活支援」と考えている。時間管理や金銭管理、挨拶など「生活としての基本、みんなが当たり前と思っている」ことが、就労を続ける上で「基礎の基礎」になると述べた。アフターケア団体 R は、「自立」を多様性が尊重される社会の実現のために本人が「自分で自分の人生を決めていく、その中で自分を理解する」自己決定自己実現であると考えている。

#### < 「自立」の捉え方 ><sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> インタビュー調査より筆者作成

| カテゴリー    | 調査対象者 | 「自立」の捉え方   |
|----------|-------|--|
| 当事者      | A氏    | しっかりしている（大学を卒業した状態）  |
|          | F氏    | 「軽い依存を色々な人達と共有しながら、肩をちょっと寄せる状態が色々な場所にある」こと                             |
| 施設職員     | O氏    | 「できないことをやろうとしている」状態<br>※「誰にも頼らずに、自分で生きていく」ことを表すような「自立」という言葉自体に疑問を抱いている |
|          | W氏    | 「人に相談できる力」がある状態  |
| アフターケア団体 | 団体G   | 「生活としての基本」であり、仕事をする上で「みんなが当たり前と思っている」こと（時間・金銭管理、挨拶など）ができる状態            |
|          | 団体R   | 「自分で自分の人生を決めていく、その中で自分を理解する」自己決定自己実現ができる状態                             |

## 第2節 自立支援

本節では、「自立」に向けた支援として何が実施されているのかを、インケアとアフターケアに区別し分析する。

インケアでは、退所前の一人暮らしの練習やアフターケア団体との繋がり構築が主に行われている。また児童養護施設では、退所に向け具体的な進路の面談を実施している。

一人暮らしの練習では児童養護施設N・Vともに施設内に専用の部屋が用意されており、高校生以上の児童が利用できる。当事者A氏も退所前に一人暮らしの練習を1泊2日を実施したが、「（一人暮らしの）実感が湧かなかった」と述べている。1泊2日という期間は本人の都合も加味し設定された期間であったが、1週間や1か月であれば実感が湧いたかもしれないと考えている。また、一人暮らしの練習期間は、児童養護施設Vでは1週間から1か月を期間としている。

アフターケア団体との繋がり構築は、インターンやワークショップを通じて、施設職員から積極的に行われている。また、アフターケア団体G・Rも退所後に初対面の関係だと相談がしにくいいため、施設入所中に繋がり構築できるようプログラムの実施や、就労支援としてパンフレットの配布、施設訪問を行っている。一方、当事者A氏はアフターケア団体との繋がりない。入所中は部活のためイベントには参加せず、外部で実施されるイベントについては「ちょっと面倒くさそうだな」と参加を断っていた。

また、施設職員O氏は自立支援を「進路の支援とか退所者の支援とか」だけでなく、

「日常からなされるすべての支援」であると述べた。相談するための「表現方法が身についていない」児童がいるため、まずは「どういう表現でもいいから、その子が得意とする表現ができる、相手に伝えられるような」支援を行い、「相談先をたくさん持」たせることが必要と考えている。具体的に児童養護施設 N では、アーティストによるワークショップを行い、音楽・造形・美術・ダンスなどを通じ、自身（児童）が否定されない空間で表現方法を身につけさせている。また、支援団体や行政窓口へ児童が行く際は、説明を理解していないことや困っていることが明確でない場合があるため、職員が同行している。

児童養護施設 V では、全児童が措置延長制度を利用しているため、児童養護施設 N と比較するとインケアの期間は長い。高校 3 年生時に、児童のこれまでの生活を振り返る会を実施し、施設職員・児童「みんなでお祝い」している。また、児童養護施設 V では職員が食事の買い出しから献立作成、調理を行っているため「子どもが料理に近い」ことが、退所者の自炊に効果的と W 氏は考えている。

#### <児童養護施設における自立支援（インケア）><sup>42</sup>

| カテゴリー | 調査対象者 | 自立支援（インケア）   |
|-------|-------|--|
| 当事者   | A 氏   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・児童養護施設内で 1 泊 2 日の一人暮らしの練習を実施</li> <li>・アフターケア団体との繋がり本人の意思によりなし</li> </ul>  |
|       | F 氏   | ※インタビュー調査で質問をしていない   |
| 施設職員  | O 氏   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・児童が自分の気持ちを表現できるようにするためのワークショップを外部団体と連携し実施</li> <li>・多様な業種へのインターン実施</li> <li>・高校生以上を対象に自活訓練室にて一人暮らしの練習を実施</li> <li>・自立面談を実施</li> <li>・支援団体や行政窓口には同行</li> <li>・入所中にアフターケア団体と児童の繋がりを積極的に構築</li> </ul> |
|       | W 氏   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・措置延長制度を全児童が利用</li> <li>・高校 3 年生時に、児童の生活を振り返る会を実施</li> <li>・進路選択の際には、具体的な生活を想像できるよう面談を実施</li> <li>・高校 2 年生以上を退所に、施設内で一人暮らしの練習</li> </ul>  |

<sup>42</sup> インタビュー調査より筆者作成

|          |      |   |
|----------|------|---|
|          |      | を1週間から1か月実施<br>・職員が食事を作る様子を見せる                                |
| アフターケア団体 | 団体 G | ・免許取得費用支援<br>・コミュニケーション、金銭管理、料理教室、性教育などのプログラムを施設にて実施<br>・就労支援 |
|          | 団体 R | ・施設訪問し児童と顔見知りの関係を構築   |

アフターケアでは、施設職員からは退所者への定期的な連絡、退所者が施設に集まる機会の提供、アフターケア団体からは相談事業や居場所事業が行われている。

当事者 A 氏は、自身の性格を面倒くさがりと評価しながらも、ショートメッセージで職員と連絡を取り合っており、施設退所後職員から誘いを受け月1回程度、職員と面会をしていた。大学休学・退学選択の際は、連絡経路は大学職員から施設職員であったが、アフターケア担当職員に相談し「お金の話してもらって、このままズルズル4年間やってもなと思って」退学を決意している。また、就職・進学に関わらず1年間の準備期間として、職員が自立援助ホーム B を手配し、入所に至っている。退所後もアフターケア団体との繋がりはない。

当事者 F 氏は、施設退所後進学のコスト面のため就職をしている。就職先の勧めで仕事と学業を両立することとなったが、本人の意思ではなかったため、「やっぱり自分の進む道はここじゃない」と施設職員とアフターケア団体に相談をした。施設職員とアフターケア団体からは励ましの言葉をかけられたが、「毎日120%頑張っていた」F 氏には「ものすごいプレッシャー」となり「突き落とされるような言葉」であり、「すごく違和感を感じ」ている。

アフターケア団体との繋がりとは、自身が困難な状態になっていた時に、電話を億劫と感じメールも最後の送信ボタンが押せず、「自分から SOS が発信でき」ず、その後友人経由で繋がりが構築できた。

児童養護施設 N・V はともに LINE を活用し退所者と連絡を取っている。LINE を使用するメリットとして O 氏は「既読になっていて（中略）最低限、生きているんだなって分かる」ことを挙げた。退所者への施設からの積極的な関わりとしては、1～2年である。児童養護施設 N ではアフターケア団体と協力し、ボランティアが退所者と1～2年面会し、結果を施設に連絡している。児童養護施設 V では1年間程度<sup>43</sup>、積極的な連絡を行い、その後は退所者からの連絡を待つ方針にしている。ただし、児童養護施設 N・V とともに退所後年月に関わらず退所者からの連絡や相談を受け入れている。

<sup>43</sup> 個人差はある

また、退所者が施設に集まる機会としてホームカミングデー/OBOG 会を開催している。O氏は退所者が施設に訪れる理由は施設という場所ではなく、職員に会いに来るため、現職員だけでなく元職員を集めることも大切であると考え、W氏は「実家的な機能」があると述べた。児童養護施設 V では、OBOG 会に参加する退所者は 30 代後半までおり、10 年以上関係性がある退所者がいることが分かる。

その他、児童養護施設 N では住宅支援団体 U と連携し、住む場所がなくなった退所者に住居を提供し、児童養護施設 V では地域の弁護士と連携することで、相談しやすい体制を築いている。

アフターケア団体 G では親権者同意書がない退所者に対しても住居が提供する住居支援や、居場所事業 H を通じた相談事業を行っている。居場所事業は数年前に始めたばかりだが、継続して訪れる若者もいる。

アフターケア団体 R は、来館者が自由に過ごせる場として居場所事業（サロン）を提供している。その中で相談事業や発信事業も行っている。

#### <児童養護施設における自立支援（アフターケア）><sup>44</sup>

| カテゴリー | 調査対象者 | 自立支援（アフターケア）   |
|-------|-------|--|
| 当事者   | A 氏   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・月 1 回の施設訪問に加え、職員とショートメッセージでのやり取りを行う</li> <li>・大学休学・退学選択の際に、アフターケア担当職員、心理士との面談、住居支援を受ける</li> <li>・アフターケア団体との繋がりはなし</li> </ul>   |
|       | F 氏   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・アフターケア団体への SOS 発信が出来ず、友人経由で繋がりを持つ</li> <li>・仕事と学業の両立が困難になった際、施設職員とアフターケア団体に相談（ただし、F 氏は助言に「すごく違和感を感じ」た）</li> </ul>  |
| 施設職員  | O 氏   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・法人で携帯を契約し LINE で退所者と連絡を取る</li> <li>・ホームカミングデーを企画</li> <li>・退所後 1～2 年はアフターケア団体から児童の様子について連絡をもらう</li> <li>・退学、退職により施設に戻ってきた退所者に住居を提供（自活訓練室・住居支援団体 U との連携など）</li> </ul> |
|       | W 氏   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・LINE で退所者と連絡を取る（1 年程度は施設から積</li> </ul>   |

<sup>44</sup> インタビュー調査より筆者作成

|          |      |  |
|----------|------|--|
|          |      | 極的に連絡をする)<br>・定期的に OBOG 会を実施<br>・地域の弁護士と連携 |
| アフターケア団体 | 団体 G | ・住居支援<br>・居場所事業 (兼相談事業)                    |
|          | 団体 R | ・居場所事業 (サロン)<br>・相談事業<br>・発信事業             |

### 第3節 退所者が感じる困難・退所者を取り巻く課題

本節では、児童養護施設・アフターケア団体が行う自立支援を踏まえ、退所者（当事者）が感じる困難（困りごと）と、施設職員とアフターケア団体が感じる退所者（当事者）を取り巻く課題を分析する。

当事者 A 氏が感じる退所後の困りごとは、大学休学・退学に関連する。大学進学と一人暮らし開始が同時期であったことに加え、新型コロナウイルスに伴うオンライン形式の授業を上手く受講すること<sup>45</sup>ができず、「崩れて」しまい休学を選択している。休学手続きは一人で行ったものの、アフターケア担当職員も同時期に休職していたことで、相談する相手がおらず、施設への連絡に時間がかかった。最終的には児童養護施設 N の職員と相談することができたが、職員へ連絡できなかったことを A 氏は「あんまり頼りたくなかった」「(職員が) 忙しいと思っちゃったから」と述べた<sup>46</sup>。

さらに、大学進学の際に利用した返還不要<sup>47</sup>の奨学金へ返還が必要となり、施設職員と相談している。

当事者 F 氏は、施設退所時に費用面から希望の進路に進むことができなかった。また、アフターケア団体に自分から繋がることが出来なかった。

<退所者（当事者）が感じる困難（困りごと）><sup>48</sup>

| 調査対象者 | 困難（困りごと）                              |
|-------|---------------------------------------|
| A 氏   | ・大学進学と住居変更（一人暮らし開始）が同時だったため、「崩れて」しまった |

<sup>45</sup> 必要機材の準備や、授業関連の確認方法が分からなかったことに起因する

<sup>46</sup> O 氏へのインタビュー調査では、退所者は施設に連絡する際「(帰ってくるときは) かつこよく帰ってきたい」「(先輩として) いい顔したい」と語ることが分かった

<sup>47</sup> ただし奨学金が非行を働いた場合は返還の必要がある

<sup>48</sup> インタビュー調査より筆者作成



|    |   |
|----|---|
|    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・大学休学に悩んでいた時に、アフターケア担当職員も休職し、相談までに時間がかかってしまった（職員に連絡ができなかった）</li> <li>・返還義務のなかった奨学金が、大学退学時に返還が必要なことが発覚した</li> </ul> |
| F氏 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・高校卒業後の進路選択において、費用面から希望する進路に進むことができなかった</li> <li>・仕事と学業の両立ができなかった</li> <li>・自分からSOSを発信できなかった</li> </ul>            |

施設職員 O氏は、退所者を取り巻く課題を3つ挙げた。1つは退所年齢が18歳であるため、将来の進路を考える時間がないことであり、O氏は「モラトリアム期間はすごく大事」であるため、措置延長制度の必要性を述べた。2つめは、働くイメージを具体的に持っていないがゆえ、選択肢が狭く施設職員などを目指す児童が多いこと。3つめは、児童養護施設出身という立場により住宅の確保が困難なことである。

アフターケア団体からは、施設職員と退所者との関係、当事者の繋がり、問題を一人で抱え込んでしまうことが挙げられた。

施設職員と退所者の関係は、退所者の借金、早期退職、反発心などに繋がっている。アフターケア団体 Gでは、退所者に意欲がない状態、希望に沿っていない場合、リスクを正しく理解していない状態のまま、職員が奨学金や助成金を進めてしまうことにより、進学・就職を辞めた場合に、借金を背負ってしまう環境にあると述べた。また、次の入所者が控えているため、退所者の意思に沿わない場合でも就労支援を依頼される場合があり、長続きしない場合がある。アフターケア団体 Rでは、退所者が希望した進路が施設の方針と異なっていたため、希望の進路に進むことが出来ず施設に反発心を持ったまま生活をしてきた退所者の例があった。

当事者間の繋がりとしては、アフターケア団体 Gが運営する居場所事業 Hにおいて、就職したての18歳の退所者が、21～22歳の生活保護を受給している来館者を見て、「生活保護楽そうだな」と思うなど「変な相互作用」が起こる場合があると述べた。

退所者が問題を一人で抱え込んでしまう理由をアフターケア団体 Rは2点あげている。1つめは、どこに相談すればよいか分からないこと、2つめは相談してよいか分からなかったということである。

#### <退所者（当事者）を取り巻く課題><sup>49</sup>

| 調査対象者 | 課題 |
|-------|----|
|-------|----|

<sup>49</sup> インタビュー調査より筆者作成

|            |  |
|------------|--|
| ○氏         | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 退所年齢が 18 歳であり、将来の進路を考える時間がない</li> <li>・ 就職に対する具体的イメージを持っていない</li> <li>・ 住居の確保が困難</li> </ul>           |
| W 氏        | ※インタビュー調査で質問をしていない   |
| アフターケア団体 G | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 施設職員と退所者のコミュニケーション不足による意図せぬ借金</li> <li>・ 退所者と職場のアンマッチによる早期退職</li> <li>・ 当事者の繋がりによる「変な相互作用」</li> </ul> |
| アフターケア団体 R | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 問題を一人で抱え込んでしまうこと</li> <li>・ 施設との良好ではない関係</li> </ul>   |

#### 第 4 節 当事者・施設職員・アフターケア団体が望む支援・政策

本節では、当事者、施設職員、アフターケア団体が望む支援や政策について分析する。インタビュー調査より、望まれる支援や政策は、①措置延長制度、②奨学金・助成金、③施設職員の体制・待遇、④住居制度、⑤正しい情報発信に分類できる。

措置延長制度については、児童養護施設 V は全児童が対象である一方、児童養護施設 N では障害を持つ児童を除き、児童相談所との関係により利用できない。同じ C 県内でも、児童養護施設 V は原則全児童が利用できるため、格差が生じている。当事者 A 氏が「措置延長しながら大学通った方が、いいのかな」と述べるように、当事者からも措置延長制度は望まれているが、施設としては保護されている児童を入所させるために定員を空ける必要があるなど、ただ措置延長制度を適応させることはできない状況にある。

奨学金・助成金については、当事者 A 氏が本人の非行以外で返還を求められることに納得していない。

施設職員の体制・待遇は、時間の関係上インタビュー調査で質問することができなかった F 氏以外、全員が挙げている。当事者 A 氏は自分が「崩れた」時にアフターケア担当の職員も休職していた経験より、入所中の担当職員がアフターケアまで引き続き担当することを希望している。施設職員 O 氏・W 氏は、職員が長く仕事を続けられるような待遇（特に給与）改善を望んでいる。大きな理由としては、施設退所者は場所ではなく人に会いに施設を訪れ、それが相談の機会にもつながるため、職員が長く勤務する必要があることが挙げられる。また、職員が良い人生を送っていることが児童にも良い影響を及ぼし、若い職員に対しても「こういうことをやりたいという一つの選択肢」になる。アフターケア団体 R は、職員の労働条件・環境改善のために人材確保が必要であり、職員の質を向上させるために充実した研修などが必要と述べた。アフターケア団体

Gは職員の研修内容として具体的に、一般企業で働く経験のような社会的なルールを挙げている。多くの施設職員は「大学とか専門学校で資格を取って、そのまま施設で職員として働いている」ため、職員の経験がそのまま児童への指導に反映され、職員の違いで児童が不利になる場合があると捉えている。

アフターケア団体 G は、施設職員の体制・待遇面として、退所した児童をケアする部署・ケアする期間が決まっていないため「何歳までこの子を見続けなければならないのか」という声が施設職員から聞いたことがあると述べた。

住居支援については、施設職員 O 氏が、児童養護施設出身というだけで不動産会社で門前払いされるケースがあると例を挙げたように、アフターケア団体 G でも親権者同意書がなくても住居を提供できるような制度がないと述べた。

正しい情報発信については、アフターケア団体 R が「正しい情報を伝えていくこと、必要な人に必要な情報を正しく、社会的養護の制度を伝えていく」制度を国が作る必要があると述べた。アフターケア団体 R に寄せられる相談でも、「どこに相談していいかわからなかった」と問題を抱え込む人や、「こんなこと言っているのか分からなかった」「こういう自分を見られたくなかった」と問題を抱え込む人がいる。相談ができないことについては、他の調査対象者でも問題が挙げられている。当事者 A 氏は自身が大学休学・退学を選択した際に職員を信頼していたが「頼りたくなかった」「相談する気にはなりません。忙しいと思っちゃったから。」と回答し、当事者 F 氏も「(アフターケア団体に) 自分から SOS が発信できなかった」と述べている。施設職員 O 氏も、これまで担当した児童から中々相談されなかったことについて、退所者は「帰ってくるときは(中略)かっこよく帰ってきたい」「(先輩として) いい顔をしたい」と、遠慮というよりは、かっこ悪い状態で施設に顔を出せないのではないかと考察している。

#### <当事者・施設職員・アフターケア団体が望む支援・政策><sup>50</sup>

| カテゴリー | 調査対象者 | 望む支援・政策  |
|-------|-------|--|
| 当事者   | A 氏   | ・措置延長制度の利用<br>・入所中の担当職員がアフターケアも担当<br>・返還を求められない奨学金 |
|       | F 氏   | ※時間の関係上、インタビュー調査で質問せず                              |
| 施設職員  | O 氏   | ・措置延長利用の適応<br>・職員が仕事を続けられる環境                       |
|       | W 氏   | ・職員の待遇（特に給与）の改善                                    |
| アフターケ | 団体 G  | ・入所中の障害者手帳の取得                                      |

<sup>50</sup> インタビュー調査より筆者作成

|     |      |  |
|-----|------|--|
| ア団体 |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 児童養護施設のアフターケア制度の予算・制度の整備</li> <li>・ 親権者同意書の必要ない住居支援制度</li> <li>・ 高校で入所した児童への資金手当て</li> <li>・ 施設職員の研修制度</li> <li>・ 就労イメージを醸成するプログラム</li> </ul> |
|     | 団体 R | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人材確保、人材育成に関する財源の拡充</li> <li>・ 社会的養護の正しい情報発信</li> </ul>  |

### 第3章 全体考察と結論

本論文では、児童養護施設を18歳で退所した児童の退所後の実態や課題を、当事者・施設職員・アフターケア団体へのインタビュー調査より明らかにすることを目的としている。本章ではインタビュー調査の結果をふまえ、全体考察と結論を述べる。

#### 第1節 全体考察

本節では、インタビュー調査の内容を調査対象者ごとに要点整理を行い、それぞれの共通点や異なる点を考察し、児童養護施設退所者に関して求められている制度や活動の限界を明らかにする。

##### 1. 当事者へのインタビュー調査の要点整理

###### (1) 退所直後の環境

今回インタビュー調査を行った退所者は高校卒業と同時に施設を退所し、それぞれ進学・就職している。本人が希望した・していない進路に関わらず、1年以内に退所時に選択した進路の継続が難しくなっていた。

当事者 A 氏は高校卒業後施設を退所し、四年制大学進学と同時に一人暮らしを開始している。学費は奨学金を借りている。施設職員との関係性は、施設職員から来た連絡については返信し、月に1回程度は職員の誘いにより施設を訪問していた。新型コロナウイルス感染症拡大に伴い大学授業の形式がオンラインとなったことがきっかけとなり、半年で大学を休学・退学している。

当事者 F 氏は高校卒業し施設を退所し、進学費用工面のため医療事務に就職をする。職場の勧めで看護学校に進学し、医療助手兼看護学生としての生活を1年間送る。その後、学業と仕事の両立が難しくなり、退学・辞職している。

###### (2) 退所後に困ったこと

当事者 A 氏は学業と新生活の両立が、当事者 F 氏は仕事と学業の両立が困難であった。また、困難な状況になった際に、相談先（施設職員・アフターケア団体）は居たが、自分から相談するには至っていない。

当事者 A 氏は、進学（学校の変化）と一人暮らし開始（住居の変化）が同時に起こり「崩れて」しまったことを、相談できる相手がいなかった。相談が出来なかった理由は、①入所時から A 氏の担当でありアフターケアも担当していた職員が休職していたこと、②職員を信頼していたが「あまり頼りたくなかった」「（職員が）忙しいと思っちゃったから」と述べている。また大学退学後、返還の義務がないと認識していた奨学金から返

還を求められている。

当事者 F 氏は、就職後、学業と仕事の両立が困難であった。また、アフターケア団体に相談をしようと相談のメールを作成することはできたが、最後の送信ボタンが押せず、SOS を発信することができなかった。

#### (3) 退所に対する考え<退所前><退所後>

施設退所前は、退所について門限など規則が厳しいことや、他の児童がいるため「前から（一人暮らしを）したかった」「早く出たい」という思いを抱えていた。

一方退所後は自身の生活を振り返り、可能であれば措置延長制度を利用したかったことや、施設を退所した後は大人から学校や勤務先、資格保有など、社会的に自身の立場を保証するものを求められるようになったと述べた。

#### (4) 自立支援内容

自立支援としては施設内で一人暮らしの練習を実施している。アフターケア団体との繋がりや施設入所中に築くことができていない。

#### (5) 「自立」の認識

「自立」を当事者 A 氏は大学を卒業した「しっかりしている」状態と捉え、当事者 F 氏は軽い依存ができる人や場所が色んな場所にある状態と捉えている。当事者 F 氏については一般的に認識されている自立と、自身の認識が異なると述べた。

#### (6) 当事者として望む支援や政策

当事者として望まれる支援は、①措置延長制度、②退所後も入所中と同じ職員がアフターケアを相談すること、③返還を求められない制度である。

## 2. 施設職員へのインタビュー調査の要点整理

### (1) 退所直後の環境

退所のタイミングは、児童養護施設 N は原則措置延長制度が利用できず高校卒業のタイミングで退所、児童養護施設 V は全員が措置延長制度利用のため、高校卒業後 3,4 カ月～1,2 年後に退所している。

退所後の進路としては、進学率が上がっており、内訳としては専門学校を選択する児童が大学・短期大学を選択する児童より多い。就職先としては児童福祉関連が多い。

### (2) 退所者が困ること

退所者の困難は様々で、時には施設職員が警察から呼び出されることもある。児童養護施設出身であるため住居確保が困難であることや、大学に進学したもののアルバイトの目的が周りの学生と異なること、一度就職した後に進学を志した際に利用できる奨学金がないことなどが、退所者が困ることとして挙げられた。

### (3) 退所に対する考え

児童が退所することに対して、W氏が「不安じゃない時はない」と述べるように、施設職員は常に不安を抱えている。また、措置延長制度が原則利用できない児童養護施設Nの職員O氏は、モラトリアム期間として将来の進路を考える時間として措置延長期間のような時間が必要だと考えている。

#### (4) 自立支援内容

自立訓練として児童養護施設では、①一人暮らしの練習、②進路選択における自立面談が実施されている。自立支援としては、①退所後に困った時に相談内容を表現できるような支援、②児童とアフターケア団体の入所中の関係構築、③退所者が定期的に訪問できるきっかけ作り、④弁護士など関連機関との関係構築をしている。

#### (5) 「自立」の認識

施設職員は「自立」を一般的に言われる「誰にも頼らずに、自分で生きていくこと」ではなく、「できないことをやろうとする」状態や、「人に相談できる力」がある状態と捉えている。

#### (6) 施設職員として望む支援や政策

施設職員として望む支援や政策は、①措置延長制度の利用、②職員の待遇・研修等の改善である。

### 3. アフターケア団体へのインタビュー調査の要点整理

#### (1) 活動のきっかけ

アフターケア団体Gは母体とする企業Kの事業において、生活に困っている人がいることを知ったことが活動のきっかけである。アフターケア団体Rは当事者同士の勉強会として始まり、現在は当事者団体としての肩書を辞め、多様性が尊重される社会を目指し活動している。

#### (2) 活動内容

活動内容としてアフターケア団体G・アフターケア団体Rで共通した点は、①居場所事業、②相談事業である。アフターケア団体Gは他に、自動車免許取得費用支援、自立支援（施設でのプログラム実施等）、就労支援、住居支援を行っている。アフターケア団体Rは他に、発信事業に力を入れている。

#### (3) 支援者（特に児童養護施設退所者）が困ること

支援者が困ることは、①施設との関係、②当事者間の繋がり、③問題を抱え込んでしまいが挙げられる。①施設との関係では、施設職員が児童の希望を汲み取り切れないこと、もしくは児童が条件やリスクを正しく理解していないことにより、借金や早期退職、施設との関係断絶に繋がっている。②当事者間の繋がりでは、退所直後の当事者が他の当事者と関わることで「変な相互作用」が生まれる可能性がある。③退所者が問題を抱

え込んでしまう理由は、相談先が分からないこと、相談してよいか分からないと思っていることに起因する。

#### (4) 「自立」の認識

アフターケア団体 G とアフターケア団体 R で「自立」に対する認識が異なった。アフターケア団体 G は、「自立」を「生活としての基本」であり「みんなが当たり前」に思っている。時間管理や金銭管理、挨拶などができることと捉えている。アフターケア団体 R は、支援者が自己決定自己実現できる状態と捉えている。

#### (5) アフターケア団体として望む支援や制度

アフターケア団体として望む支援や政策として共通した点は、職員の人材確保と研修などによる人材育成である。そのために施設におけるアフターケアの予算や期間を整備していくことが挙げられた。

アフターケア団体 R では、支援者が困りごとを相談できない状況を踏まえ、活動内容や社会的養護に関する正しい情報発信に加え、支援対象となりうる人々に情報が伝わるような制度を整えていくことを望んでいた。

### 4. インタビュー結果の比較

#### (1) 退所後に困ること

施設退所後に困ることとして、当事者は「学校・仕事の継続」「借金（奨学金返還含む）」「相談先に相談できない」を挙げ、施設職員は「学校・仕事の継続」「住居確保」を挙げ、アフターケア団体は「学校・仕事の継続」「借金（奨学金返還含む）」「相談先に相談できない」「住居確保」を挙げた。

当事者が「住居確保」を困ることとして挙げなかった点については、当事者 A 氏のインタビュー調査より、施設退所時に職員が住居を手配していたため、当事者は困ることとして認識していなかったと考えられる。

施設職員が「借金（奨学金返還含む）」を挙げなかった点については、施設職員 O 氏のインタビュー調査より、奨学金・助成金に関しては借金になる可能性のあるものを、児童に勧める可能性が低いことは考えられる。

アフターケア団体がすべての項目について、支援者が困ることとして挙げていることから、児童養護施設退所者の状況について包括的に把握できるのは、当事者・施設職員・アフターケア団体を比較すると、アフターケア団体が一番把握できている可能性が高い。

<児童養護施設退所後困ることとして挙げられた項目>

|  | 当事者 | 施設職員 | アフターケア団体 |
|--|-----|------|----------|
|--|-----|------|----------|



|             |   |   |   |
|-------------|---|---|---|
| 学校・仕事の継続    | ● | ● | ● |
| 借金（奨学金返還含む） | ● | - | ● |
| 相談先に相談できない  | ● | - | ● |
| 住居確保        | - | ● | ● |

## （２）退所について思うこと

施設退所に関し、施設職員が「不安じゃない時はない」と語る一方で、当事者は退所前は「前から（一人暮らしを）したかった」「早く出たい」と思っており、退所後の課題について具体的な想像ができていない。

一方、退所後当事者は、措置延長制度を利用したかったことや、学校・職場を辞めたことによる社会的に保証された立場を失うことによる課題を感じている。

## （３）「自立」の認識

施設職員 O 氏の言葉で表現すると、「誰にも頼らずに、自分で生きていく」ことが一般に自立として捉えられている中、インタビュー調査では当事者・施設職員・アフターケア団体では「自立」の認識が一般と異なることが分かった。

当事者 A 氏、アフターケア団体 G が「(大学を卒業した) しっかりしている状態」「(仕事をする上で) みんなが当たり前と思っていること(時間・金銭管理、挨拶など)ができる状態」と、一般的な自立に近い解釈をしている。

一方、当事者 F 氏は「軽い依存を色んな人・場所に行っている状態」、施設職員 O 氏は「できないことをやろうとしている状態」、W 氏は「人に相談できる力がある状態」、アフターケア団体 R は「自己決定自己実現ができる状態」と解釈している。

## （４）自立支援内容

インタビュー調査より、施設では<退所前>に「一人暮らしの練習」「自立に向けた面談」「インターン等」「関係団体との関係構築」、<退所後>に「定期的な連絡」、「施設訪問」「住居支援」「関係団体との連携」を自立支援として行っていることが分かった。

一方、当事者 A 氏が支援を受けたと述べたものは<退所前>の「一人暮らしの練習」、<退所後>の「定期的な連絡」「施設訪問」である（「自立に向けた面談」「関係団体との連携」については明確な質問をしていないため不明としている）。

<退所前>の「インターン等」「関係団体との関係構築」については、当事者 A 氏の都合や性格により、参加・支援を断っている。

これにより、施設が自立支援として様々な項目を用意していたとしても、当事者自身の都合や性格により、その全てが供給されないことが分かった。

## <退所前・退所後の自立支援>

|                    | 当事者 A 氏 | 施設 |
|--------------------|---------|----|
| <b>&lt;退所前&gt;</b> |         |    |
| 一人暮らしの練習           | ●       | ●  |
| 自立に向けた面談           | -       | ●  |
| インターン等             | ×       | ●  |
| 関係団体との関係構築         | ×       | ●  |
| <b>&lt;退所後&gt;</b> |         |    |
| 定期的な連絡             | ●       | ●  |
| 施設訪問               | ●       | ●  |
| 住居支援               | -       | ●  |
| 関係団体との連携           | ×       | ●  |

#### (5) 望まれる支援や政策

望まれる支援や政策として、当事者は「措置延長制度の利用」「施設職員への支援」「返還義務のない奨学金制度」を挙げた。当事者の望む「職員の整備」は、入所中からアフターケアまで同一の職員が担当することである。

施設職員は「措置延長制度の利用」「施設職員への支援」「就労に向けたプログラムの実施」を挙げた。職員の待遇、特に給与面を改善することで、職員が長期間その施設に勤務することができる。また、職員の研修を充実させることで、若い職員のレベルアップをしていく必要があると考えている。

アフターケア団体は「施設職員への支援」「住居支援制度」「就労に向けたプログラムの実施」「正しい情報発信」を挙げた。「職員の研修充実」については、一般企業に勤務する経験など、施設外の経験を職員が積むことで児童の進路選択において的確な指導ができると考えている。

#### <望まれる支援や政策>

|                | 当事者 | 施設職員 | アフターケア団体 |
|----------------|-----|------|----------|
| 措置延長制度の利用      | ●   | ●    | -        |
| 施設職員への支援       | ●   | ●    | ●        |
| 返還義務のない奨学金制度   | ●   | -    | -        |
| 住居支援制度         | -   | -    | ●        |
| 就労に向けたプログラムの実施 | -   | ●    | ●        |
| 正しい情報発信        | -   | -    | ●        |

## 5. 退所者に関する求められている制度や活動の限界

インタビュー調査より、当事者・施設職員・アフターケア団体がともに望む制度は、「施設職員への支援」であった。当事者からは、入所中からアフターケアまで同一の職員が担当できるような制度が求められている。施設職員は、①待遇（特に給与面）を改善することで、長期間施設に勤務することができ退所者が訪問した際に対応がしやすいこと、②研修を充実させ、職員間の指導の格差を埋めることを望んでいる。アフターケア団体は、施設職員が一般企業に勤務するなど、施設外の経験を積むことで児童に対してよりの確な指導ができると考えている。

また、施設職員とアフターケア団体からは「就労に向けたプログラムの実施」が求められている。これは実際に就職に関する課題の相談が寄せられているからであろう。

当事者と施設職員から望まれている政策としては「措置延長制度の利用」が挙げられた。

## 第2節 結論

本論文では、児童養護施設を18歳で退所した児童の、退所後の実態や課題を当事者・施設職員・アフターケア団体へのインタビュー調査より明らかにし、この課題に対して今後の改善方策を提示することを目的としている。

インタビュー調査を通じて、本論文では以下の点が明らかになった。①当事者（児童養護施設退所者）・施設職員よりもアフターケア団体が、当事者の実態、特に退所後に困ることを把握している。②「自立」という言葉の解釈が調査対象者ごとに異なっているが、一般的にいわれる「誰にも頼らずに、生きていくこと」ではなく、「軽い依存を色んな人・場所にしている状態」「できないことをやろうとしている状態」「人に相談できる力がある状態」「自己決定自己実現ができる状態」などと解釈していること。③児童養護施設では＜退所前＞＜退所後＞において様々な自立支援を提供しているが、児童の都合や性格により全てが届いていないこと。④退所者は自身が困った時に相談先があるにも関わらず、自分から相談ができないこと。⑤望まれる支援・政策として多く挙げられたのが「施設職員への支援」「措置延長制度の利用」「就労に向けたプログラムの実施」であったこと。

以上のことから、筆者は児童養護施設退所者が抱える課題を、①施設入所中に施設やアフターケア団体が提供する自立支援の全てを受けることができない、②自身の希望と施設職員が進める進路にミスマッチがある、③退所後に困ったことがあっても「相談しづらい」ことの3点であると考える。

したがって、これらの課題に対し以下の改善方策講じる必要がある。

### (1) 児童養護施設において全児童の措置延長適用

児童養護施設 N 職員 O 氏、児童養護施設 N 出身の当事者 A 氏のインタビュー調査より明らかなように、措置延長制度は施設職員からも当事者からも望まれている制度である。さらに、当事者 A 氏が施設入所中に外部のイベントに自身の性格・都合により参加していないこと、アフターケア団体 R が施設に訪問をしても、児童・職員が忙しく児童が中々集まらないことを踏まえると、措置延長制度を適用し入所期間が延びることで、児童が自立支援を受けられる可能性が上がると考えられる。

また、その中で進路に関する面談、就労に向けたインターンなどを実施することで、児童が具体的な進路のイメージを持つことができ、退所後自身の意思ではない進路を歩むことが減ると考えられる。

### (2) 児童養護施設・アフターケア団体への予算増加

人材の確保と人材育成の面から、当事者・施設職員・アフターケア団体全てから要望として挙がったのが「施設職員への支援」である。具体的には、予算増加により①人材確保による施設・アフターケア団体職員の労働条件向上、②給与改善による職員待遇の向上である。

児童養護施設においては、職員数が増加することで、各部署の人員が手厚くなるのはもちろん、1 人の退所者に複数の職員がアフターケア担当としてつくことができれば、当事者 A のようにアフターケア担当職員が休職していたから「相談がしづらい」といった事態を回避できると考えられる。また、職員が児童に対する時間をより多く使えることになり、自立面談等を通じて、児童の希望する進路についてより一緒に考えることができるはずである。

人員増加によりこれまで以上に施設職員が、外部の研修に参加することができるようになる。特に、大学や専門学校からそのまま施設に就職した職員が研修を通じ、社会の様々な職業等を経験することで、アフターケア団体 G が述べる通り、児童の進路についてよりの確な指導ができることが期待できる。

また、給与改善により職員の待遇を向上させていくことで、職員の勤務年数が伸びると考えられる。施設職員 O 氏が述べる通り、退所者は施設という場所ではなく、職員に会いに施設を訪問するため、退所後も退所者と関わりのあった職員が継続して勤務していることは、「相談しづらさ」の解消になるだろう。

### (3) 当事者への正しい情報の提供

退所者にとって相談先があっても「相談しづらい」理由は、アフターケア団体 R が述べている通り、「相談先が分からない」ため、また「相談していいか分からない」ためである。

施設職員と関係があったとしても、当事者 A 氏のように相談ができなかった事例や、

アフターケア団体に送るメールを作成しても最後に送信ボタンが押せず、自分からは相談できなかつたF氏のように、相談先があつたとしても「相談しづらい」のが実態である。

さらに、施設と繋がりが途切れてしまつた退所者がいることや、アフターケア団体が広報をしても「この内容で相談していいか分からない」と当事者が考えている状況をふまえると、個々の活動としてではなく、国全体で施設退所者は施設やアフターケア団体に相談することができるということを伝えることが必要であろう。

【課題①】当事者が施設入所中に施設やアフターケア団体が提供する自立支援の全てを受けられない

【課題②】当事者の希望と施設職員の進める進路のミスマッチがある

【課題③】退所後に困つたことがあつても「相談しづらい」

<退所者が抱える課題と解決策の対応表>

|       | 措置延長 | 予算増額 | 情報提供 |
|-------|------|------|------|
| 【課題①】 | ●    | -    | -    |
| 【課題②】 | ●    | ●    | -    |
| 【課題③】 | -    | ●    | ●    |

## おわりに 今後に向けて

本論文では、児童養護施設退所者、施設職員、アフターケア団体へのインタビュー調査を通じ、児童養護施設退所者の実態や課題を明らかにし、それに対する方策を提案することを目的としている。

ここで本調査の意義として次の3点挙げることができる。1つは「子どもの貧困」の典型例として児童養護施設退所後の子どもたちの退所後の生活を取り上げたことである。同施設は原則18歳で退所することになっており、ほとんどの子どもが施設退所後に戻る場（家庭や施設）がないなかで自立が強いられ様々な困難に遭遇し、支援が必要となっている。しかしながら、ほとんど制度的手立てのない中でどのように乗り越え、または挫折しているのかを明らかにしたことである。2つには、これら状況の中で個々の当事者、支援者（施設職員・団体職員）はそれぞれの立場から実態や課題、要望があるのかを明らかにしているということである。コロナ禍でなかなか接近が困難な状況にある中で、退所者、そして支援者に対してインタビュー調査を通じその「声」を直接聞くことにより当事者・支援者の実態や意識そして政策として何を望んでいるのかを当事者の視点で、また支援者の視点で明らかにしたことである。3つには、インタビュー調査を逐語記録として文章に記し、それを本文で抽出し、記述・分析・考察をしていることである。これまで中々知ることが出来なかった施設退所者の実態や意識を明らかにする貴重な文章である。

筆者に至らぬ点が多々あったが、施設職員、アフターケア団体の職員の方はもちろん、自身の過去を語るという当事者への非常にプライベートなインタビュー調査ができたことは、意義のある調査と言えるのではないかと。

しかし、本論文では以下の課題があった。①調査対象が当事者・施設職員は2名ずつ、アフターケア団体は2団体とサンプル数が少なく、少数の事例の提示となってしまったこと。②調査主体（筆者）の都合により、調査対象が首都圏に限定されてしまったこと。③その中でも県を跨いだ調査となったため、細かな条例等による齟齬が生じてしまったこと。④筆者が企業で活動しているにも関わらず、退所者を支援する人々を施設職員とアフターケア団体に限定して調査を行ってしまったこと。

これらの点については今後の課題にし、より多くの社会的養護出身者が抱える課題を解決できるような方策を考え、一企業として実践していきたい。

### <引用文献>

- 西田芳正編著 (2011)『児童養護施設と社会的排除』株式会社部落解放・人権研究所
- 永野咲 (2017)『社会的養護のもとで育つ若者の「ライフチャンス」』株式会社明石書店
- 平井美佳 (2016)「児童養護施設の高校生における進路選択：進路に対する態度と自立を支援する心理要因と関連」横浜市立大学論叢.人文科学系系列 68(1),69-93
- 岡部卓・三宅雄大 (2019)「社会保障とナショナル・ミニマムー（福祉の論理）から見た子どもの貧困と生活保護ー」山野良一・湯澤直美編/松本伊智朗編編集代表『シリーズ子どもの貧困⑤支える・つながるー智意味・自治体・国の役割と社会保障』明石書店 pp71-108
- 片山寛信 (2018)「児童養護施設のアフターケアのあり方：当事者の語りからの一考察」『札幌大学女子短期大学部紀要』2018,66,7-30
- 櫻谷真理子 (2014)「児童養護施設退所者へのアフターケアに関する研究-社会的自立を支えるための施設職員の役割を中心に-」『立命館産業社会論集』第49巻第4号,139-149
- 神奈川県児童福祉施設職員研究会（神児研）調査研究委員会（2013）「神奈川県児童養護施設等退所者追跡調査神児研研修報告.
- 社会福祉法人東京都社会福祉協議会 東京ボランティア・市民活動センター (2020)「アウトリーチ・プロジェクト報告書 コロナ禍での児童養護施設の退所生へのアフターケア」
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2021)「児童養護施設等への入所措置や里親委託等が解除された者の実態把握に関する全国調査【報告書】」
- 厚生労働省「社会的養護の課題と将来像（概要）」<<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001j8sw-att/2r9852000001j8xy.pdf>>
- 厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」<<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/69-19.html>>
- 認定 NPO 法人ブリッジフォースマイル「全国児童養護施設 退所者トラッキング調査 2020」<<https://www.b4s.jp/wp-content/uploads/2021/04/report-tracking-research-2020.pdf>>
- 東京都福祉保健局（平成 23 年 8 月）「東京都における児童養護施設等退所者へのアンケート調査報告書」<<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/joho/soshiki/syoushi/ikusei/oshirase/H27taisoyosyatyouusa.files/H22taisoyosyatyouusa.pdf>>

### <参考文献>

- 山縣文治・林浩康 (2007)『社会的養護の現状と近未来』株式会社明石書店
- 阿部彩 (2008)『子どもの貧困-日本の不公平を考える』岩波新書

社会養護の当事者参加推進団体日向ぼっこ（2009）『施設で育った子どもたちの居場所  
『日向ぼっこ』と社会的養護』株式会社明石書店

武藤素明編著（2012）『施設・里親から巣立った子どもたちの自立：社会的養護の今』  
福村出版

松本伊智朗（2013）『子ども虐待と家族-「重なり合う不利」と社会的支援-』株式会社明  
石書店

阿部彩（2014）『子どもの貧困Ⅱ-解決策を考える』岩波新書

高橋亜美編著（2015）『子どもの未来をあきらめない 施設で育った子どもの自立支援』  
株式会社明石書店

松本伊智朗・湯澤直美・平湯真人・山野良一・中嶋哲彦編著（2016）『子どもの貧困ハ  
ンドブック』株式会社かもがわ出版

小野澤昇・大塚良一・田中利則編著（2019）『子どもの未来を支える社会的養護』ミネ  
ルヴァ書房

北川清一・稲垣美加子（2018）『子ども家庭福祉への招待』ミネルヴァ書房

松本伊智朗編著（2019）『シリーズ子どもの貧困5 支える・つながる』株式会社明石書  
店

山野則子編著（2019）『子どもの貧困調査-子どもの生活に関する実態調査から見えてき  
たもの』株式会社明石書店

松本伊智朗編著（2020）『シリーズ子どもの貧困4 大人になる・社会をつくる』株式会  
社明石書店



## <謝辞>

まず、本研究にあたり親身なご指導をいただきました、岡部卓教授に深く感謝を申し上げます。インタビュー調査の準備や執筆がなかなか進まないなか、またコロナ禍で対面でのやり取りが難しい状況において論文を書き上げることができたのも、ひとえに岡部教授のご指導のおかげです。本当にありがとうございました。

同じく岡部ゼミで研究を共にした齊藤さんにも感謝申し上げます。齊藤さんの熱意を持って研究に向かう姿勢は、原動力となり、より一層頑張ろうという気持ちにさせてくれました。

また、筆者が働きながらも研究に打ち込むことを可能にしたのは、職場の皆様の理解があったからに他なりません。常に笑顔で送り出していただいた上司・同僚の皆様に感謝申し上げます。そして、一般財団法人を立ち上げるという社内で初めての試みを共にした先輩がいなければ、筆者のこの2年間は存在しませんでした。

何よりも、本研究のためにインタビュー調査にご協力いただいた皆様に、感謝と敬意を申し上げます。

本研究がこれからの「子どもの貧困」にわずかでも貢献できることを願い、これからも真摯に学びを深め、実践に尽力したいと思います。

## インタビュー調査

1. インタビュー調査依頼状
2. インタビュー同意書
3. インタビュー調査逐語録
  - (1) 当事者 A 氏
  - (2) 当事者 F 氏
  - (3) 施設職員 O 氏
  - (4) 施設職員 W 氏
  - (5) アフターケア団体 G
  - (6) アフターケア団体 R

## 1. インタビュー調査依頼状

2021年5月吉日

●●●様

明治大学専門職大学院 ガバナンス研究科  
2年 青山きぬ

修士論文へのインタビュー調査協力をお願い

若葉の候、皆様におかれましては、ますますご健勝のこととお喜び申し上げます。

私は、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科2年の青山きぬと申します。修士論文では「児童養護施設退所後の若者支援（仮題）」をテーマに研究に取り組んでいます。本研究では、児童養護施設を18歳で退所した若者の現状と課題を、当事者団体・アフターケア事業団体・施設職員への聞き取り調査から明らかにし、生まれ育った環境に関わらず全ての若者が希望を持てる社会の実現を目指しています。

研究にあたり、●●●様へインタビューをさせていただきたく、お願いをさせていただくこととなりました。

インタビュー調査にあたっては5月中に1時間～1時間半ほどお話をお伺いさせていただきたいと考えております。その際には、個人情報には漏らさないこと、お聞きした情報は修士論文以外では使用しないこと、論文に使用されたくない内容を使用しないことを厳守いたします。また、記録のためにインタビュー内容を録音させていただくことにご了承いただけますと幸いです。

つきましてはインタビュー調査の概要を別紙にて記載しますので、ご確認の上、以下連絡先あてにメールにて、調査へのご承諾の可否についてのご連絡をいただけますと幸いに存じます。

ご多忙の折にまことに恐れ入りますが、何卒よろしくお願いいたします。

### 【連絡先（調査担当者）】

氏名：青山きぬ

所属：明治大学専門職大学院ガバナンス研究科

電話番号：●●●●●●●●

Email：●●●●●●●●

### <指導教員>

氏名：岡部卓（明治大学専門職大学院ガバナンス研究科専任教授）

Email：●●●●●●●●

## 2. インタビュー同意書

### インタビュー調査協力の同意書

この度は、インタビュー調査にご協力くださり、ありがとうございます。

このインタビューを通じてご提供いただいた情報は、以下の修士論文作成以外では使用いたしません。また、ご協力いただいた法人・団体名や個人の氏名などが特定されることのないよう十分に配慮いたします。なお、インタビュー内容に誤りがないよう、音声の録音をさせていただきます。この記録は研究データとして慎重に扱い、第三者が聞くことはありません。

もし、質問に答えたくない場合には、お答えにならなくても結構です。また、インタビュー調査への協力を中断したい場合には、その旨お申し出があればいつでも中断します。

上記を理解した上で、インタビュー調査に協力することを同意します。

研究テーマ「児童養護施設退所後の若者支援（仮題）」

調査担当者：青山きぬ（明治大学専門職大学院ガバナンス研究科）

指導教員：岡部卓（明治大学専門職大学院ガバナンス研究科専任教授）

年 月 日

協力者

お名前 \_\_\_\_\_

ご所属 \_\_\_\_\_

インタビュー担当者

担当者氏名 \_\_\_\_\_

担当者所属 \_\_\_\_\_

電話番号 \_\_\_\_\_

### 3. インタビュー調査逐語録

#### (1) 当事者 A 氏

##### インタビュー調査 逐語録

日時：2021年6月2日（木）15:00～16:30

場所：C 県内 飲食店

インタビュー対象：A 氏

青山：今日は色々聞きたいんですけど、私はこのインタビューに至った理由として、私の働いている会社の理念に伴ってフェアトレード事業などを行っています。それに伴って、日本でも経済的に学校に行くのが厳しい子がいるのではないかということで、会社の発祥である神奈川県の子童養護施設出身で大学に行きたい子などに、奨学金を出したりしています。そういう諸々の関係で、勉強をされていて、依頼したインタビュー内容をお伺いしたいと思っています。O 氏にも 3 時間くらい、お話を伺いました。お伺いしたいのは、施設から出た後にうれしかったこととか、困ったこと、悲しかったこと、それに対してこういう支援があったらよかった、逆にこれがあったから助かったとか。

A 氏：そうですね、施設を出て、うれしかったというか良かったのは、僕は一人暮らしをしたんですけども、一人暮らしで楽だったから、そこは確かに、一人暮らしならではというか、自由でよかったです。反面、僕が（大学に）入学したころにはコロナが緊急事態宣言だったり、出てきて、色々大学の形も変わっていく中で、僕もその時期と同時に新しい生活をスタートして、あれもやらなきゃいけない、これもやらなきゃいけない、何もかも知らない状況で始まったんですね。僕の性格があまり人に頼らないというか、そういうことしがちなので、本当に迷ったときにも相談できなかつたんですね。そこかな。職員さんも卒園した後も度々連絡してくれたんですけど、なんだろうな。なかなか相談するような感じにはならなかつたですね。

青山：一人暮らしはどう自由でしたか。

A 氏：どう自由。友達と夜遅くまでゲームできるとか。

青山：私は一人暮らししたときに、友達と夜遅くまで電話できるのがラッキーと思ってました。料理とかはしますか。

A 氏：全く。全然困らなくて、そこらへんのスーパーのお弁当でいいやってなったから、そんなにですね。

青山：（施設を）出てすぐ、一人暮らしの手続きがたくさんあったと思うけど、いかがでした。

A氏：めんどくさがり屋で、色んな手続きとか、色んなWiFiだったり、そういうのって、本当にめんどくさすぎて、人の話聞かないで、名前とハンコだけで契約するみたいな、逆にそれが裏目に出ちゃうとか、ああこういう時ってこうするんだとか。

青山：WiFiの契約とかも全部一人でやった感じ。

A氏：その時は（職員が）同行してくれましたけど。（自分は）全然話聞いてなかったですね。これでいいんじゃないの、みたいな。

青山：みんな、そういう契約は職員さんが一緒に行ってくれるんですか。

A氏：たぶん、やってくれると思います。僕が卒園するまでは、一緒に行ってくれたと思います。

青山：家はどういう条件で決めましたか。

A氏：大学から近くて、家賃5万円以内とか。

青山：コロナ禍の大学生活はどうでしたか。

A氏：何よりも入学した気がしないというか、「ああ入学しているんだ」みたいな。一応大学辞めちゃいましたけど、一か月間は頑張ってたので、その期間でも友達0人でしたし、あと大学のシステム的にも、本当に分からなくて。何と云うんだろう。わかんなかったですね、とにかく。この講義をこの日にちにやりますというのが分からなくて、ひたすら探し回って、ようやく見つけて「これやるの？」みたいな。リモートとなるとウェブカメラとかも買わないといけないし、案外忙しかったですね、その時は。確認方法も分からないまま授業が始まっていたやつもあって、課題が山積みになっていたりとか。大学のそういうシステムのことを、全く分からないまま新生活を始めちゃったので、それが良くなかったなと思いますね。

青山：説明会みたいなものないんだよね。

A氏：ないですね。

青山：一緒に卒園した人で、大学に通っていた人はいますか。

A氏：います。

青山：連絡は取っていますか。

A氏：一応。ほんとに多少。半年に一回くらい。

青山：入学前にSNSに繋がっていた、みたいなことはありますか。

A氏：たしかに、ツイッターとかでありますよね。「この大学の友達募集」みたいな。見たことがあります。

青山：やっていましたか。

A氏：全く。その考えに至らなかったです。

青山：通っていた高校から、大学はどれくらいの進学率でしたか。

A氏：たぶん普通の高校に比べたら（進学率は）全然低い。  
青山：みんな就職する。  
A氏：だいたい就職。  
青山：どういう基準で進学する大学を選んだんですか。  
A氏：僕がですか。えー、感覚的にまだ就職じゃないなって。まだ働くのはなって思ったからというのはありますね。  
青山：みんな就職が多いなかで、「就職じゃない」と思ったのはどうしてですか。  
A氏：なんで……。ちょっと馬鹿にしちゃう言い方なんですけど、就職している人は就職するしかないんですよ。そういう人たちばかりで。  
青山：つまり、どういうことでしょう。  
A氏：やらかしちゃっている人が多いので。そういう感じですね。  
青山：大学にしようと思ってから、大学をどうやって選びましたか。  
A氏：指定校推薦で、そこ一覧から調べて、一応学校内ではたぶん自分の成績だったら、どこの大学でも入れそうだったから、そこから選んでいて。何も思いつかないまま、身近にあった児童養護とかの関係に就けたらいいんじゃないかなって思って、社会福祉学科で、入りましたね。  
青山：（職員に）なりたかった？  
A氏：こういう仕事に就けたらいいなあくらい。  
青山：今もなりたいですか。  
A氏：今もそういう感じですね。  
青山：将来何に就職しようと思ったのは、大学を選んでいるときに「これかな」という感じですか。  
A氏：そうですね、ぱっときたのが、それでした。経営とか、そういうの見たも、ちょっとなあというものが多くて。  
青山：大学決めて、受かってから（福祉に）関連のあることは調べたり、勉強したりしましたか。  
A氏：遊びましたね。宿題だけやればいやと。  
青山：学費はどうしていましたか。  
A氏：学費は日本奨学金支援機構の給付型のを使ったり、区からもらったり、施設退所者の学生に向けたなんか、そういうのを使っていました。  
青山：それでだいたい学費は賄えて、あとは生活費。今、アルバイトはどうですか。  
A氏：今はやっていますね、コンビニですけど。  
青山：今、学校やめてどれくらい経ちましたか。  
A氏：正式に退学してからは2~3か月。  
青山：そのまま自立援助ホームに。

A氏：そうです。

青山：ホームはどうですか。

A氏：自立援助ホーム B ですか。全然、居心地はいいですね。家ですね。家を無理やり区切って、無理やり壁を作って部屋を作っています。

青山：料理とか洗濯とかは自分で行いますか。

A氏：料理は作ってくれます。朝と夜、一日二食。洗濯とか掃除は自分で、さすがにやります。ご飯、おいしいです。

青山：ご飯が出てくる時間は決まっている。

A氏：朝早い人もいて、6時とか7時に立ちやう人もいて、その人たちようにオニギリとかお茶漬けとか、お湯かけたり温めるだけでいい感じですね、朝は。

青山：インタビュー調査のために連絡をとってくれた職員さんはどんな感じですか。

A氏：やさしいです。

青山：普段はどれくらい話をしますか。

A氏：ご飯食べる時くらいですかね。

青山：ルールとかはありますか。

A氏：洗濯機利用できる時間とか、お風呂入れる時間とかはあります。さすがに夜中（に洗濯機を利用するのは）ダメとか。

青山：一人暮らししていた時と、違いますか。

A氏：違いますね、自由が少ないというか。外出するときも一言声かけないといけないですし。普通に「買い物行ってきます」くらいでいいんですけど。

青山：一緒に住んでいる人とは、話ししたりしますか。

A氏：全く。スルーですね。

青山：何歳くらいの人が多いですか。

A氏：19歳が多いと思います。

（別の話題のため省略）

青山：誕生日のお祝いしましたか。

A氏：全然。もう二十歳になっちゃったかーという感じで。

青山：意識は変わりましたか。

A氏：全然。二十歳になっても変わらないままの方がいいのかなと思って。あ、クレカはほしいかも。

（別の話題のため省略）

青山：ケーキは食べましたか。

A氏：全然ですね。

青山：また一人暮らししたいですか。

A氏：もうちょっと自分がしっかりしてからでもいいかなと。めんどくさがり屋なので。



青山：「しっかり」はどうしたら、しっかりしていることになりますか。

A氏：なんだろう。

青山：また大学に行こうと思っているんだよね。

A氏：思っています。しっかりか、分からないですね。大学卒業できたら、しっかりしているんじゃないですかね。

青山：大学卒業したら、どんな人になっていると思いますか。

A氏：どんな人。変わってないと思います。なんか、今まで色々変えようと思っても、あんまり変わっていないんで、良くも悪くも。

青山：何を変えようと思ったの。

A氏：LINEとか返すのがすごくめんどくさくて放置しちゃうので、そういう癖が、連絡事項だったり、そういうの、遅くなったりするんで。気を付けているんですけど、めんどくさと思って、気が付いたら4日経ってるとか。そういうのあるんで。あんまり変わらないですね、気を付けるくらいしかできないです。

青山：一人暮らし、最初にするときには決意したこととかありましたか。

A氏：それは、ポスト。郵便物は、こまめに見ておこうと思って、それだけはやっていました。意味わかんないの送られてきて、気が付かない間に、請求きていたとかあったら嫌だなと思って。

青山：施設にいた間、一人暮らしの練習などはしましたか。

A氏：一応、何て言うんだっけ。一人暮らしの練習はしました。1泊2日、別のところで、キッチンとかトイレとか、一人暮らしの練習用の場所があるんですけど、たしか2泊3日くらいしました。

青山：どうでしたか。

A氏：実感湧かなかったです。たしか1泊2日だったかな。

青山：1週間とか1か月だったら、

A氏：実感湧いてますけど、あんまり時間取れなくて、自分の予定的に。あんまりできなかったですね。

青山：実際に一人暮らししてみても、ギャップは大きかったですか。

A氏：そうですね、あんまり、本当に人と話すのが、あんまり得意じゃないんですけど、逆に人と話したいと思いましたね、一人暮らしして。誰とも話さなかったの。

青山：授業もオンラインだしね。

A氏：無駄話とか、あまり好きじゃないというか、「その話いる？」と思いながら話したりするけど。一人暮らし、そんな性格でもしゃべりたいなと思ったりする時期ありましたね。

青山：1泊2日を経験した後、早く一人暮らししたいと思いましたか。

A氏：それは思いました。楽だなって。

青山：前から一人暮らししたかったですか。

A氏：前からしたかったですね。施設って、今の自立援助ホーム B よりも厳しいですし、門限も厳しいし、色々縛りがある。それよりは、断然に気楽なので、他の子たちもいるし、小学生とかも良くも悪くも朝から元気なので、「寝させてくれー」とか思いますし（笑い）。

青山：一人暮らしは良かったという印象ですか。

A氏：はい。

青山：一人暮らしするときに、こういうのがあったら良かったな、とか思うことありますか。やはり、会話相手ですか。

A氏：そうですね、話す人ですね。

青山：コロナじゃなかったら、色々状況変わるよね。

A氏：そうですね、まず聞く人いないんですよ、大学のことについて質問する人がいないから、あれーって。

青山：そういう時、施設の人に連絡はしづらかった。

A氏：しづらかったです。

青山：聞いても分からないからとか。

A氏：いやなんか、あんまり頼りたくなかったというか、信頼がなかったわけじゃなくて、頼りたくなかった。信頼はありましたし、小学生のころからずっと見てくれている職員さんもいますので、信頼はしてましたけど。なんだろう、相談する気にはなりませんでした。忙しいと思っちゃったから。

青山：連絡は職員さんから来て。

A氏：職員さんからは来ました。俺からはしなかったですけど。

青山：なんて返信するんですか。

A氏：「課題やばーい」って。

青山：LINE？電話かメール？

A氏：ショートメッセージです。

青山：「課題やばーい」と言ったら、なんて返信が返ってくるんですか。

A氏：「やらなきゃねー」って。

青山：コロナになって会えたりしていますか。

A氏：（施設に）行ってましたね。

青山：自分で行こうと思った。

A氏：いや、「来なよ」って言われて。

青山：どれくらいの頻度で。

A氏：月1回とか。

青山：行くと、どうですか。

A氏：いや、なんだろう。特にないです。

青山：行って、ちょっと話すという感じ。

A氏：そうですね。

(別の話題のため省略)

青山：今、これから一人暮らしを始める人にアドバイスするとしたら、何を言いますか。

A氏：とにかく、連絡ですね。連絡できるような環境をとっておかないと、環境という  
か関係というか、持っておいた方がいいと思います。

青山：それは、施設の職員、それとも友達。

A氏：できれば施設の人。なんだろう。

青山：A氏くん自身はどう。結構（連絡を）取れているタイプですか。

A氏：たぶん、取れてないと。

青山：よく取れているは、どれくらいの頻度で連絡をしていることになるかな。

A氏：どれくらいだろう。ちゃんとしてる人だったら、2か月に1回とかでも大丈夫な  
んですけど、僕みたいなめんどくさがり屋は、本当に1週間に1回くらい連絡と  
っておいた方がいいと思います。

青山：面倒くさいけど、する。

A氏：さすがに職員さんとかの連絡はちゃんと返しているんで、すぐ。そうですね、あ  
とは、なんだろうな。生活の部分では、やっぱ大学生活が始まる1か月前くらい  
から引っ越しておいた方がいいと思います。

青山：A氏くんはいつ引っ越したの。

A氏：僕は4月です。

青山：大学入学もするし、引っ越しもするし。それは、家の契約が遅くなったとか、空  
きを待っていたとかですか。

A氏：いや、単純に、4月で一人暮らし始めようという感じだったんじゃないですかね。  
たぶん4月の引っ越しに合わせて物件の選び方も選んだところも、たぶん決めて  
たから。

青山：それは職員さんがやってくれた感じですか。

A氏：やってくれました。だけど、たぶん本当は3月くらいの方が、3月中旬とかに引  
越しておいた方が、よかったと思います。

青山：その方が生活は1か月慣れて、大学に入ってな感じだから。

A氏：最悪（学校が）分かんない生活だとしても、やっていけると思います。

青山：結構施設によって18歳になったら、高校卒業したら一人暮らしというところと、  
措置延長で19歳くらいまでのところと、分かれていますよね。施設は18歳に  
なったら一人暮らしです、という雰囲気でしたか。

A氏：雰囲気（でした）。でも、措置延長も全然ありだと思っていて、なんだろうな、

生活も大事だけど、大学だけは崩さない方がいいのかなと思います。措置延長しても、大学の方で安定するんだったら、その方が。措置延長しながら大学通った方が、いいのかなと思います。

青山：20歳まで（施設に）入れたら、大学2年生までいることになるからね。

A氏：僕の場合は、しっかりしてないんで。うーん。僕の場合だったら、措置延長するかもっと早めに引っ越して、大学の講義とかメールとか確認方法だったり、そういうのをちゃんと確認というか、しておけば、事前に。知っておけば、全然楽だった、気分的には楽だったのかなと思います。

青山：一人暮らしは大変ですよ。自立援助ホームBは何年くらい居れるのですか。

A氏：基本1年間まで居れて、たぶん。

青山：次の4月に進学して、また一人暮らしの予定ですね。次の大学は、どうするのですか。

A氏：一応、D県の。遠いんですけど、すごい。E大学というところで、進学しようかなと考えていて、今度、明後日くらいには東京校の学長？にもご挨拶して。そんな感じです。

青山：どうしてD県の大学を選んだのですか。

A氏：奨学金、学費がそういう施設退所している人に対して、学費がすごい安くて、という感じです。

青山：ずっとC県に住んでいますよね。気持ち的にはどうですか。

A氏：行ったことないんですけど、人生の中でそれくらいありなんじゃないかな。

青山：ありだと思います。

A氏：スーパーとか町に1、2個くらいと聞いています。本当にすごい田舎で。

青山：もう「行ってやるぜ」という気持ちですか。

A氏：まあ、いいのかなくらいです。

青山：（施設の）職員さんと距離ができますが、どうですか。不安はありますか。

A氏：いやまだ、職員とか（会ったりする必要）は。連絡だけでいいでしょと思ってしまします。

青山：大学に寮はありますか。

A氏：ありますね。

青山：じゃあ寮に入るんですね。

A氏：寮に入ります。

青山：じゃあ一人暮らしは大学卒業してからか。

A氏：たぶん、そうなるか、本当に嫌だったら学生寮抜けて、一人暮らし。あんまり良い環境じゃないなと思ったら。

青山：行ってみないと分かりませんよね。楽しみですね。

A氏：楽しみな部分はありますね。

青山：受験して入学しますか。

A氏：AO入試。

青山：AO入試や指定校推薦は、どんなことをするのですか。

A氏：僕も（まだ）AO受けたことないですけど、指定校の時は、作文というか、なん  
でしょう。そういう感じのをやりました。意気込みとか。それだけです。

青山：次の大学では、社会福祉士の資格が取れるのですか？

A氏：保育士。3つコースがあって、名前忘れちゃったんですけど、保育士の資格が取  
れるコースと、経営、もう一個はスポーツインストラクターとかだった気がしま  
す。

青山：保育士のコースに進む？

A氏：進むかも。

青山：入ってから選べるの？

A氏：いや、保育士か経営かどちらかですね。そういう感じ。

青山：どちらがやりたいですか。

A氏：保育士ですかね、どちらかというと。

青山：子どもは好きですか。

A氏：好きです。

青山：小学生朝元気だけど。

A氏：小学生朝元気だけど（好きです）。

青山：施設の職員さんも保育士の資格持っている方いっぱいいらっしゃいますか。

A氏：たぶん。

青山：アドバイスとかもらえるかもしれませんね。

A氏：もらわないかもしれないです（笑い）。もらわないけど、言ってきてくれたら助  
かりますね。

青山：将来は保育園で働きたいみたいな感じですか。

A氏：いや、全然本当に見えないですね、未来のビジョンというか。

青山：C県には戻ってきたい。

A氏：別に。

青山：そのまま大学の近くで就職するかもしれない。

A氏：するかもしれないですね。友達はあるけど、アウトドアの友達が多くないので、  
インドアなので。家でいいでしょ、みたいな。

（別の話題のため省略）

青山：将来これになりたいなと思っていた職業はありますか。

A氏：あまりないけど、ざっとですけど、人と関わって、なんだろう。その人の人生と

かをサポートできるような仕事。ざっくりですけど。

青山：なるほど。保育士はそうだし、経済を選択しても人と関わる仕事いっぱいあるね。

今は職員さんと連絡とっているとのことだけど、居場所事業をやっている団体がたくさんあると思うけど、そういうところには顔を出したりはしていないのですか。

A氏：はい、ちょっと面倒くさそうだなって、断りました。

青山：誘われたけど、断った。

A氏：はい。

青山：施設にいる時に、外部の職業体験などのイベントに参加していましたか。

A氏：僕は参加してなかったですね。あったとしても、高校生の時は面倒くさかったし、部活一筋だった。

青山：部活は何を。

A氏：バドミントンです。ずっとバドミントンでした。

青山：中学から。

A氏：小学校から。

青山：学校の児童クラブみたいな感じですか。

A氏：一応はじめは、学園の中の調理師さんが、定期的に体育館で開いてくれて、そこでハマって、小学校の時にちょっと大会出たりして、中学校で、高校で。

青山：部活の友達とは連絡は。

A氏：とってます。結構頻繁にとってます。

青山：中学、高校は同じところですか。

A氏：全然バラバラですね。中学の時のライバルが高校で一緒とかあります。

青山：バドミントン界隈の友達はたくさんいます。

A氏：C県だったら、ほとんど知ってるかも。一応、高校も本当は学力的には中間くらいの高校行こうと思ったんですけど、バドミントンで大きな大会出たいなと思って、エンカレッジスクールに行ったし、それくらいかけましたね。

青山：大きな大会は。

A氏：ぎりぎり、出れませんでした。

青山：今はもういい思い出という感じですか。

A氏：今は燃え尽きました。

青山：バドミントン界隈にいっぱいいる友達には、「学校（大学）大変」とか、「課題多い」とかは連絡していましたか。みんな同じ状況でしたか。

A氏：でも、淡々とやっていましたね、たぶん、そつなく。

青山：友達、遊びに来てくれるかな。

A氏：来るかな、全員めんどくさがり屋なので。なんだろう、うちの学校のバドミント

ンの、高校の時のバドミントン部の感覚は、バドミントン以外、手を付けられない奴らみたいな。普通にめっちゃめっちゃ問題児もいましたし、(バドミントン) 強いけど、問題児。

青山：でもみんな仲良くやっていたんですよね。

A氏：はい。でも喧嘩はしょっちゅうですね。「オラー」みたいな(笑い)。僕は「やめろやめろ」みたいな感じですけど。

青山：仲良くできたのはすごいね。楽しかったですか。

A氏：楽しかったですね、地獄でしたけど(笑い)。夏は毎日筋肉痛で。3か月間ずっと筋肉痛というのがありました。どこかしらが筋肉痛でした。

青山：合宿とかもありましたか。

A氏：合宿は寝れなかったですね。体がつらくて寝れなくて。結局睡眠時間が5時間とか。一応夜も練習するんですよ。朝っぱらから夜まで練習して。休まらないですね。

青山：施設ではサポートしてくれましたか。

A氏：もちろんお金出してもらって合宿とか行きましたし、高校3年生の時も引退した時も、一応まだ、行く必要はないんですけど、合宿行きたいと言って、応えてくれました。

青山：ラケットとかシューズとかは、施設からお金を出してくれた。

A氏：出してもらいました。僕だけ、めっちゃ甘かったですね、職員の方が。みんなはいいラケットじゃなくて、一万円で買えるようなラケットだったんですけど、僕は絶対一万円のラケットじゃ(安くて)ダメだと言って、でも口だけじゃ分かってくれなかったんで、実力でそこは結果とか残して、それで買ってくれました。

青山：すごい努力したんですね。

A氏：そうですね。

青山：自信になっていますか。

A氏：多少の自信はありますけど、なんだろう。自信というより、一番は良い思い出だと思います。めっちゃめっちゃしんどかったですけど。何か残せたかって、自分の中で何か残せたかって聞かれたら、そこまで残せてない気がしますけど、それでもいい思い出だったなって。高校3年間全てかけた。いい思い出でした。

青山：大学でもバドミントン続けたいと思いますか。

A氏：どうだろう、でもやる環境だったらやると思います。

青山：社会人のチームもあるし。

A氏：うん。

青山：部活は自由にやっていいという環境でしたか。

A氏：自由でした。

青山：みんな部活入ってやってる感じか。バイトは、部活が終わった後？

A氏：引退した後にしました。

青山：大学の受験もあるし、指定校は勉強必要でしたか。

A氏：いや、一個も勉強してないです。本当に書くだけだったので。

青山：学校で書く。

A氏：いや、送られてきた紙に書いて。履歴書送るみたいな感じです。

青山：初めてのバイトは何をやりましたか。

A氏：ファミレスでキッチンやりました。

青山：どれくらい続けましたか。

A氏：その時は、一応大学始まる前まで。3月までやりました。だから、半年ちょっとくらい。

青山：雰囲気よかったですか。

A氏：真面目でしたね。すごい真面目で、バイトってこんな真面目なんだと思って。

青山：どういうイメージでしたか。

A氏：やっぱり大変かな、くらい。それって、どれも同じなので。割り切っていましたけど、覚えるの大変だなとか。

青山：バイトやって、大学入ってという感じですね。大学入って、きついなと思ったときに職員さんに連絡できなかつたということだけど、やっぱり普段連絡しづらいつとか、しにくいとか。

A氏：たしかにしにくいですね。そもそもLINEじゃないからしにくいです。

青山：LINEだったら相談できたかもしれない。

A氏：かもしれないですね。

青山：最終的に学校やめようと決断した時はどんな状況でしたか。

A氏：その時は割り切っていました。「やめるか」みたいな。休学する時が一番悩みました。

青山：何月に休学したの。

A氏：9月くらいに休学したんですけど、休学するかみたいな。

青山：休学の手続きは一人で。

A氏：一人でやりました。休学する時は、もう色々職員からお金の話してもらって、このままズルズル4年間やってもなと思ったので。抵抗ありましたが、その時は。やめて、一年間準備した方がいいんじゃないかなと思って、就職にしろ、進学にしろ。何でもいからそういう期間があった方がいいのかなと思って、その時丁度良く自立援助ホームBの話もあって、丁度いいかなと思って。

青山：職員さんは、話いっぱい聞いてくれた感じ。

A氏：そりゃあ、いっぱい聞いてくれました。僕のアフターケア担当だった人が、色々



体調とか崩れてしまって、お休みしてた時期に僕も落ち込んでいたので、時間が空いちゃって、その人、アフターケアしてくれた人がまだ、復帰できてないから別の職員がたぶん、僕に、話しかけてくれたと思うんですけど。

青山：今も連絡をしているのは、その職員さん。

A氏：そうですね。(話をして) 喝が入りましたね。

青山：それはどうしてですか。

A氏：めんどくせえなあと思いながらも聞いてました。

青山：面倒くさいなあと思いながら、話を聞いているうちに、やるかという感じ。

A氏：そうです。

青山：もし自立援助ホーム B に入れなかったら、どうしていたと想像しますか。進学を目指していましたか。

A氏：していないと思います。何よりも奨学金が停止じゃなくて、廃止になっちゃったから。奨学金が来年からももらえないから、そうなると思ったので。自立援助ホーム B があってもなくても、(進学は) やめてたと思います。

青山：お金のことで考えて判断できるのは、大人だと思います。

A氏：いやいや、僕は全然で、提案してくれた職員さんのおかげです。自立援助ホーム B に居た方が、お金かからずに一年間準備できるし、サポートも職員がしてくれるしみたいな。自分で一人で大学の手続きとかをするよりも、誰かいた方が絶対いいから、自立援助ホーム B に行った方がいいとか。

青山：素直に受け止められるのも、すごいですね。

A氏：いや、自分で考えるのが面倒くさいので。人に聞いて言われた通りにする方が楽なので (笑い)。

青山：何か、欲しい支援やあったら良かった制度などはありますか。

A氏：(アフターケアまで) 同じ職員さんだといいですね。

青山：アフターケアの制度はどうなっていますか。

A氏：施設で担当になっている人が、そのままアフターケアに行く。

青山：小学生からずっと一緒の人ですか。

A氏：小学生の時施設に入ってから、さすがに別の人です。新しい人が増えたり、減ったりなんで。施設内で一番信頼できる職員がアフターケアに回るんだと思います。

青山：信頼できる、は子どもから見ても。

A氏：たぶんそうです。

青山：施設を出てから、みんなで集まる機会はありますか。施設に集まる日とか。

A氏：あんまりないです。

青山：連絡は。

A氏：全くです。ゼロです。

青山：奨学金に対してなにかありますか。

A氏：奨学金に対しては、たぶん、うーん。たぶん分かんないですけど、前は奨学金借りてた分全部返せって言われてたんですけど、返せって、返還の義務がある場合は、俺が悪いことしちゃったりとか、単純に授業にやる気がないとか、だった場合は返済してくださいねみたいな、書いてあったんですけど、別にそういうわけじゃなくて、全然やる気はあったんですけど、落ち込んでしまって、でもそれでその時期の医者診断書をくれって言われても、気分落ち込んでいる中で医者に行く気持ちがあったら、そもそも大学行ってますし、そこらへんはちょっと優しくないなと思いました。気分が落ち込んでいるから、医者診断書くれはちょっときついなと思いました。

青山：一人暮らしだと、連れて行ってくれる人もいないですね。

A氏：いないです。そこは、思いました。大事なのは分かりますけどね、証明書になるのは。もちろん分かるけど。でも、なんとか施設の心理士さんと、9月くらいに話したので、その紙でなんとかなりましたけど。

青山：学校辞めますという時は、どう施設に連絡しましたか。定期的に来ていた連絡に返した感じですか。

A氏：いや、大学の先生から施設に話してて、休学した方がいいんじゃないかみたいな話で、なりました。学費がそこで前期分だけになるので。

青山：その大学の先生は、どんな役割の先生。学費を管轄している人かな。

A氏：たぶん。

青山：なるほど。ありがとうございます、本日伺いたかったことは全部聞けました。

## (2) 当事者 F 氏

### インタビュー調査 逐語録

日時：2021年6月8日（火）10:00～11:00

場所：オンライン（Zoom）

インタビュー対象：F 氏

青山：今日お伺いしたいことが、L 氏からお聞きかもしれませんが、外食の会社に勤めており、2017 年くらいから私の会社は、外食ではありますが、子どもの教育が大切だということで力を入れていまして、フェアトレードの事業なども行っていて、その中でも子どもの教育にも力を入れている一方、日本でも進学したいのに経済的に難しいという子どもがいるよねというところで、その辺も力を入れていきたいという思いがあり、社内で財団を立ち上げました。神奈川発祥の会社なので、神奈川県で奨学金事業と社会体験事業を行っています。児童養護施設、母子生活支援施設を退所した子どもたちに奨学金を。あとは神奈川県に限らず、社会体験活動を行っています。社内に専門家がないので、勉強したいなと思い大学院で私は勉強しております。今回は、児童養護施設を退所した子どもたちが、進学、就職をして、社会で自立して生活して欲しいという思いがあります。今日お伺いしたいことが、大きく 2 つありまして、L 氏にお話をお伺いしておりますが、居場所事業 H の責任者をされているということで、Youtube を含めて当事者としての活動をどうして始めたのか、その中でどのような変化があるのか、2 つ目は当事者として施設を出てから今までどういうことがあって、暮らしていく上でこういう支援があったら良かった、こういうことがあって良かったということをお伺いしたいです。

F 氏：絶対 1 時間じゃ足りない。分かりました。テーマが児童養護施設を退所した若者たち

の

青山：自立支援かなと思っていますが、色々話を伺う中で自立ということを辞めてほしいと

言われたりするのですが。

F 氏：はい。えっと、前回どこまでお話聞かれましたか？アフターケア団体 G の就労の話ですか。

青山：そうですね、就労支援と住宅支援。あとは居場所事業 H についても少しお伺いし

ました。初期 20 人くらい来たときは大変だったという話などを。

F氏：居場所事業 H は、施設出身者を対象にした集えるコミュニティーを J 市で構えていて、12時から20時まで金土日、オープンしています。形としては I 県の委託事業として行っていて、その時私がアフターケア団体 G にいたタイミングで丁度、2019年にアフターケア団体 G に入ったんですけど、どの一か月後に居場所事業 H がスタートしたんですよ。その中で私が管理責任者として入った形。一つめは居場所事業 H、二つめは Youtube、三つめが当事者としての活動ということで、この今までの話の流れとして、アフターケア団体 G に入ったタイミングが2019年で、その中で活動しながら当事者としてどう発信していけるかということで、社内で誰も資格を持っていないということで、考えた、I 県から事業を委託したときに、当事者を中心、当事者が参画した運営というテーマを持って発信した。たまたま私が当事者、社会的養護経験者であることと、アフターケア団体 G につながるまでの一年間くらいは当事者活動をしていて、後で詳しく話しますが、一年ほど活動していた中で、仲間がたくさんいたんですよ、当事者が。その中で、大人が考えた支援はたくさんあるんですけど、子ども中心、若者中心支援、若者中心の運営が他にはなかったのも、それをテーマに持ってやらせていただきました。主にどんなことをやったかと言うと、私は社員という位置づけなんですけど、当事者ということと、アルバイト、社会的養護を経験した25歳前後の子たちのアルバイトを踏まえて、そこに当事者たちが集まってくるということをやったんですけど、一つは当事者の先輩たち、お兄さんお姉さんたちは活動をたくさんやっていたので、人の集客がすごくやりやすかったんですよ。人の繋がりが元々あるところだったので、突然知らないところに居場所として来るよりも、必ず一人知っている人がいる状態、または一回繋がってれば、一回でも会ったことがある人がいる状態になるので、その初めましてのハードルを下げる意味でも、当事者同士のコミュニティの繋がりはすごく役立ったなと思っています。話が戻ってしまいますが、居場所事業 H は、元々は I 県の委託事業として、別の団体さんが運営していたんですよ。同じ居場所事業 H という名前。ただ、そこで2年間、3年間やっていた中で、来場者が200人越えなかった。運営者は大人、高齢な方もいらっしゃって、すごく熱心で色々な施設や団体を回ったりしていたけど、どうしても当事者との繋がりを持てなかったということ、引き継ぐことをヒントとしてもらっていたので、先ほどお話した当事者の繋がりを活用しようとして最初から思っていました。後は、大人、当事者たちは世の中を出ると、色々なマイノリティの人がいて、自分が負った傷はもちろんですけど、その傷以外の傷を負った当事者もたくさんいるので、そういう大人たちがいるということを知って欲しくて、支援者としてたくさん大人にも協力してもらおうと。その一つがアフターケアをしている団体だったりとか、児童養護施設に対してすごく熱心に力を入

れて活動している大人たちを読んだりとか、私は元々芸能の仕事をやっていたので、その繋がりですべて関係のないカメラマンとか。そういう当事者のど真ん中に、他の色を混ぜるような形で、色んな人を呼んでいました。後は、当事者という社会的養護の退所者は今までだと、児童養護施設出身とか里親出身の子たちが比較的多くて、例えば奨学金をもらうとか、何かの給付金をもらうとき対象となりやすいのが、児童養護施設出身、里子というところがあったんですが、活動をしている中で自立支援施設だったり、母子生活支援施設だったりとか、色んな施設にいた子たちが多かったので、できるだけ輪っかを広げたくかったので、どこまでを社会的養護とするか、一時保護所を経て家庭復帰した子も対象にしています。元々、社会的養護当事者という区切りがあまり好きではないです。社会的養護につながった子の方が少ないと思うので。なのでその枠組みを最大限広げれば、一時保護所、児童自立支援施設とかも対象にしているので、そういう意味では対象が多くて、現在 80 名くらいの方が登録しているんですけど、年間で来訪している数、忘れてしまいましたがかなりの数。それで、一日に同じ時間に 20 人、という状態が生まれたりとか。コロナの前では日常でした。コロナ禍でも、運営は続いていて、一日平均 5 人 6 人が利用している状況です。さっき言った当事者中心の形という話をしたんですけど、行政の方もふらっと来れるような形、県知事が来られたりとか、あと、地域の方もすごい関わってくれていて、近くのパン屋さんが金曜日になるとパンをくれたりとか、トレーに満杯にパンをくれて、「はい F 氏ちゃん」って。持ってきてくれたりとか。というのも、一年目の活動の時にテレビに取り上げられたりとか、色んなメディアに取り上げてもらったことで、当事者を中心に民間、行政との繋がりというふうにテーマを持ったんですよ。それが結構はまったのか、色んな方が来訪してくれるようになって。後は地域のあいさつ回りも結構やりました。フードパントリーとかで、破棄してしまう食べ物を寄付してくれる方は多いんですけど、一時期ジャガイモをたくさんもらって、これ絶対（食べきるの）無理だと思って、近くの地域に根付いているお店に、「ジャガイモいっぱいもらったので、いかがですか」と伺って、その時に顔をあわせて、それからコミュニケーションを取るようにして。掃除しているおばあちゃんに挨拶したりして、結構地域理解が得られやすい場所にあったので、運営がしやすい状況。これで、当事者を中心にという話をしたんですけど、ただ当事者だけが集まっても何もできないので、それを支える人たちが行政であったりとか、民間であったりとか、地域の方たちの協力が、一年目から二年目にかけて力をやってきた次第です。形はそんな感じですね。

青山：2 年間やっている中で、変化はありましたか。

F 氏：変化は、大外から話をすると、児童養護施設出身者というのは結構分かりづらい。

例えば身体障害を抱えている人だったら、見た目で見分かれるということがあると思うんですけど、社会的養護出身者は見た目では分からないので、児童養護施設出身者は孤児院出身とか、悪いことをした人とか、割とそういうイメージを持っている人が多いので、最初、I県からお話があった時に行政側のフィルターがあったんですよ。どんな子が来るのか、どんな人がいるのか分からない。そういう意味では、実際に関わってもらうのが早いなど。関わっていく中で、この2年でその方たちの印象がすごく変わったんですよ。それはすごい大きいなと思って。どうして見方が変わったかは分からないんですが、言い方は分かりませんが、味方になってくれた。カバーしてくれる。何かあったとしても、この子たちはこういう事情があるとか。その背景を理解してくれた上で話をしてくれる。社会的養護出身と言っても、一般の人でも背景はそれぞれ一人ひとり違うじゃないですか。その理解をきちんとしてくれるようになったのが大きくて。1年目がすごい機械的に接してくれた人が、熱く接してくれるようになったりとか。その行政側が委託側に理解があるというのは、非常に運営としてはやりやすくて。結構ここがトラブルの種になったりするんです。例えば就労できなかったよね、就労の数が足りないよね、なんでとか。その理由をちゃんと聞いてくれるようになったりとか。さっき言った地域理解も、最初居場所事業Hはこういう場所で、こういう人たちが集う場所なんですという説明をしても、子ども（低年齢）が来る場所なんですっていう感覚なんです。でも通り過ぎる子たちは、結構高齢、高齢じゃないですけど、30歳くらいの人たちも来たりするから、「子どもたちが来るんじゃないの？」みたいな。そういうところから、段々、そういう人たちが来るんだねって。という風に理解してくれて、お肉とか持ってきてくれるようになったりとか。お米を大量に近所の方が持ってきてくれたりとか、そういった変化をこの2年、実感したのと、行政理解が得られたのが大きかったかなと思います。後、中での変化としては関わっている若者たちが、最初18歳19歳だった子が20歳21歳になっていく中で、ライフステージの大きな変化、社会へ少しずつ一歩を踏み出していく、もちろん躓くこともありますけど、そういった子たちが新しい子が来た時に、自分と同じような状況だった時に先輩になったりとか、後、例えば自分が妊娠しちゃって、色んなアフターケア団体に繋がったりとかしていく中で、問題が解決していきますよね。その中で、彼らは自分を通じて問題が解決したから、困っている子がいたら、こういう団体があってこういう風に解決できるよと説明してくれるんですよ。例えば僕が繋がっていなかったとしても、一旦自分が繋がってから、僕に繋がってくれるんです。自分の手が届かないところでも、当事者が持っているコミュニティの中で繋いでくれている。これはすごい大きな変化だなと思いました。だから大人支援というか、こっち（支援する側）が考えた支援、ロー

ルモデルというか、トロッコを準備して、こっちにこれがあるよあれがあるよ、やってみなと言うより、当事者たちが自分たちが情報源となる。なぜかという、それが自分が経験したことだから、それこそ自分が妊娠しちゃったとか。一番強い言葉、体験を持っている、説明ができる。という変化を感じています。後、アルバイトも専門の訓練を受けたわけではないので、単純にちょっと歳が上というだけ。そういった子たちもアルバイト雇用と、みんなより少し年上ということという一つの役割が、その子たちを成長させているなと思って。やっぱり、長くアルバイトして、利用者が来る同じ空間の中で、一年通してとかそういう関係性を持ち始めると、一年目にはなかった相談を二年目にするということが起こったり、それがすごくうれしくて、やっててよかったという声がありました。結構色々あると思うんですけど、今パツと思ったのはそういうことです。

青山：ありがとうございます。

F氏：あ、後は結構、もう一つテーマがあって、一つは当事者を中心に。二つ目は孤立をさせない。もう一つが遊びに行こうよから SOS に繋げる。そういう風に僕自身がテーマを持ったんですけど、話を聞いていく中で、すごいフランクな中で気軽さを持って、来てくれるんですよ、居場所事業 H に。なので、その日常の中に、日常の会話の中にヒントが多くて、「助けてー」って言おうと思うと、中々 SOS が出せない、発信できなかつたりとかするんですけど、それがこう、親戚みたいな感覚、若い友達がたくさんいるような感覚なんですけど、そういう目線を下げて、目線を同じくして話していくと、その、なんとなく話していたことが実際に就労に繋がったり、生活保護に繋がったり、さっきの妊娠のことが発覚したりということが出始めたのが2年目ぐらいかなと思います。ハードルを下げるということは非常に大事だなと思います。それは、一つ僕の体験談だったんですけど、やっぱり自分が SOS 発信できなかつたんですけど、あるアフターケア団体に SOS を、自分が色々困って SOS を発信しようと思ったら、電話をするのがすごく億劫で、メールをしようと思って500文字くらい打っていたのに、最後の送信を押せなかつたんですよ。送信ボタンのところで、指が止まっちゃって、押せなかつたんです。その時は繋がらなかつたんですけど、後日にそこと繋がってる同じ当事者が、児童養護施設出身が、一緒に遊びに行こうよと言ったのが SOS に繋がったんですよ。それがヒントになって、その考えになりました。

青山：YouTube の中で、当事者だけど当事者のことが理解できない、といったことをおっしゃっていたかと思うんですが、その辺の変化は。

F氏：よくご存じですね。僕自身の変化ですね。うーん、僕の背景を簡単にお話すると、児童養護施設に入るまでの話は、虐待があつたりとか、元々僕は無戸籍で、国籍がない状態で生まれたりしていく中で、もう一つ自分の居場所として核となる家

族というのは存在したけど、ほぼ一緒にいなかったんですよ。なので、その自分の居場所がコロコロ変わっていったんですね。要は新しいお父さんと、お母さんの家ではなく、お母さんの友達の家、親族の家に預けられるということを度々されていた中で、母とは数年、2,3年。赤ちゃんの時は除いて、4歳からはそういう状況でした。なので、自分の環境が変わるということが当たり前すぎて、初めて児童養護施設に入った時も、今日も住む場所と住む人が変わるんだくらいの気持ち。だから、社会的に守られたみたいな気持ちとか、児童養護施設に行けたという気持ちは無くて、今日も住む場所が変わったというのが、そういった背景があったんですよ。その中で色んな人と住むことに馴染むのはすごく早かった。あまり人にフィルターをかけなかった。例えばパキスタン人と一緒に住んだりとか、宗教が全然違う人と住んだりとか、それこそ LGBT の当事者の人もいたし、そういうのが、色んなマイノリティの人と一緒にいることが幼少期から当たり前にありすぎて、フィルターが薄いというか、その世界をすんなり受け入れるということが、今でも残っている。僕が当事者活動を始めた 26 歳になってから始めたんですけど、それまで自分が当事者という意識がなかったんですよ。そもそも虐待当事者とか。世の中の物差し、児童養護施設出身者であるとか、そういう風に自分にレッテルを貼って肩書を名乗ったことが一度もなく、すごい違和感があって、不思議な感覚があって。みんな何かを背負っているんじゃないの、僕は幼少期からそういうことがあって、みんな何かのマイノリティじゃないの、ということが前提にあります。なので、そういう児童養護施設出身者という肩書を持ったのはその歳からなんですけど、でもその 20 歳から 26 歳からの間に、夜な夜な相談されることが結構ありました。色んな人から相談されることが多くて。話を聞くのと、話を聞きながら Google で調べたりして、そういう相談受けていくと、何かしら自分の体験が役に立つことが多くて、それはちっちゃい時に様々な環境で育ったというところと、母親亡くしたりとか、あとは虐待されたりとかいうところで。人の気持ちを、相談して返していくと、スッキリしたということが多くて。なんか自分はみんなの気持ちが分かるんじゃないかと思って、というふうに思っていたことが長年あったんですよ。ただ、ある日にあるイベントで、子どもたちと接するイベントがあって、小学生から中学生の子たちと接するイベントがあって、男の子たちとお風呂に入りながら、話をしてたんですけど、その中にいた男の子が僕に話をしていく中で、夢は何って聞いたら、虐待されている子たちとか、そういった子たちにケアできるような大人になりたいなって話してくれたんですよ。その時に、これは何かあるなと思って話をしていく中で、やっぱりその子は虐待を受けていて、しかも渦中だったんですよ。現在進行形で。その子自身が、その子のお父さんが虐待しているお父さんがあと一週間で刑務所か



ら出てくるという状況も知っていたんですよ。その時に、なんか、初めてこの子の気持ちが分からないと思ったんですよ。それがふとした瞬間だったんですけど、虐待されていることを想像したりとか、その子の痛みを知ろうとすることはできたんですけど、なんか、現在、僕は自分の、明日を、選べて、その子たちは自分の明日を、選択肢は非常に少ないという違いを感じた時に、なんか、気持ち、全然分からないんじゃないかなって思ったんですよ。すごい曖昧な話なんですけど、すごい難しい話で、その時ふと思って。終わる。僕は当時、虐待されていた痛みは、当時を覚えているけど、今は覚えていないんですよ。過去にあったこととして、その瞬間の恐怖感だったりとか、命を脅かされていたりするような環境にいたのは間違いないけど、今は脅かされていないんですよ。でも、その子は脅かされているんですよ。なんか、その違いが本当に分かっているのかなと思ってから、ああ、今この子たちの気持ち全部、この子たちの気持ちを汲み取れるほど全部分からないやと思ってから、分かるという言葉を使わなくなりました。すごい、この話長くなるんですけど。

青山：20歳ぐらいから相談されるようになった背景とかありますか。

F氏：僕が携スマホを持ち始めてから。

青山：友達からとか、そういうことですか。

F氏：そうですそうです。

青山：相談される内容としては、どんなことでしょうか。

F氏：様々です。それこそ、彼氏がとか。親がとか。一般の人から、児童養護施設関係なく。繋がっている人たちから。一般的なものが多かったり。もちろん親亡くしちゃったり、話を聞いたりということはありません。

青山：ありがとうございます。児童養護施設にいらっしゃる時から、早くから自立を志していたとYouTubeでおっしゃっていたかと思うんですけど、今まで施設の方のお話を聞くなかで、早く施設を出たいと思う方は少数派なのかなと私自身思っていた部分があって。

F氏：うーん、そうですね。なんか、色んなパターンがあるかなと思うんですけど、家庭を知ってから児童養護施設に入っている方と、当たり前2歳からそこ（施設）で暮らしている人は感覚が。

(Zoom機能に伴い、一時中断)

F氏：幼少期からいた子たちとは感覚違うと思っていて、僕に関しては家庭養護から児童養護施設のパターンの中で、大舎制、部屋に15人くらいなんですけど、ルールがわりかし多かった。縛られている感を感じていて。何々はいくらまで、何々はしてはいけませんとか、そういうのにすごい不自由さを感じたりとか。後、自分がやってみたいと思うことに対して出来ない理由を並べられることが多かつ

たので、もちろん自分がちゃんとしていないということもあるんですけど、そういうのを感じて早く出たいというふうに思っていましたね。

青山：実際、出てみてどうでしたか。思っていたのと違うとかありましたか。

F氏：そうですね、そういった意味では先ほど背景の話をしたのと繋がっているのかと思うんですけど、環境が変わるのが当たり前だったので、その違いを受け入れる速さが尋常じゃないかなと思う中で、違和感があまりなかったかなというのが本音です。ただ、元々音楽学校に行ってみたいと思っていただけで、専門学校に入るのにお金がかかるなかで、高校3年生の途中から進路どうする、音楽学校に行ってみたくて。じゃあお金はどうする。無理だよ、はいってなって。それで仕事に就こうかと思ったんですけど、なんかその、仕事、就労先が医療事務だったので、看護学校受けてみない？って言われて、断っていたけどあまりにも迫ってくるので、首を縦に振って、学校受けに行ったら受かっちゃって、医療事務から看護助手兼看護学生という生活になったんですよ。それがすごく大変だったという思い出があります。一日14、15時間くらい、そうそう15時間くらい働いていて休憩30分くらい。学校ある日は、12時から学校行って、戻って仕事して勉強して、という一年間をやっていた中で、看護師になりたいわけではなかったんで、お金を貯めて専門学校に行くというのが、一つの過程だったんですけど、それが思ってもみない方向だったから、それは結構大変だったかなと思います。

青山：看護学校は卒業されたのですか。

F氏：1年で辞めました。辞めて、逃げて、10日間くらいホームレスして、友達のところに行って親族に繋がったという感じです。

青山：音楽の学校はその後行かれたんですか。

F氏：結局行かなかったです。自分は何者になりたいんだろうということを、19歳の時に考えて、僕施設出たの19歳の時だったんですよ。小学校から1年遅れて入っているんで、その1年に合わせて、施設を出たので、20歳になった時にそこ（学校）を辞めたんですけど。その、1年間看護学校に行きながら看護助手をしていると、社会的にはすごい立派だねって言われたりとか、僕ら、施設出ちゃうと戻る家がないというのがあったので、何かしらの保障されることが大人にとっては安心する材料になってくる。やっぱり、一般の子も家を離れたら、会社に就くと親が安心するとかがあったりすると思うんですけど、同じように関わってくれる大人が安心する材料だなんて思ったり。気持ちは別になりたいわけじゃないし。その時に、どうせ資格とれるんだったら、資格取って子どもたちと関わられるようになりたいなって思っていたんですけど、働いている人たちが労働環境が悪くて、すごいロボットみたいになっていて、30年くらいやっているベテランの人が技

術がすごいんだけど、やっている目に輝きがなくて、それを横で見ていたんですよ。処置する技術より、その顔、目を。30年後、収入が良くても、このロボット状態になるのは嫌だな。僕にとって、資格を持って働く初めての人だったんですよ。その人たちみたいになってしまう未来が見えてしまったんです。あとは睡眠時間2、3時間の中で、勉強も追い付かないから夜頑張っただけで、本当に看護師になりたいのかという問いかけに対して、施設の担当してくれた大人と、関わっていた団体さんの代表の方に相談して、やっぱり自分の進む道はここじゃないと相談すると、大人が安心する材料がなくなってしまう、僕も安心する材料があった方がというのは分かるけど、資格を持っていたら生きやすいとか、頑張れるよ頑張れと言われたのが、ものすごいプレッシャーになって。毎日120%で頑張っていたから、これ以上頑張ることが、普通は励みの言葉になるけど、僕からすると突き落とされるような言葉だったりとか、資格がないことは認められないこと、ということがすごく違和感を感じて。でも自分はこの道ではないということに確信を持ったからやめて、自分なりの資格を持つようにしようというふうに計画、決意をした19歳でもありました。

青山：ありがとうございます。最後にお伺いしたいのが、自立に関してどう思われますか。自立って何なのかということをお伺いしたくて。

F氏：いきなり深いところ聞きますね。そうですね、僕は一言でこれだということは言えないんですけど、僕自身を通じて思うのと、子どもたちを通じて見て思うのが、自立って言葉はすごく厳しいのかなって思って。自分の足で立つ。自分を律する。それってすごい、仙人レベル。だから難しいのかなって思うくらい、社会で生きていく中で、いわゆる経済的自立とかもちろんあると思うんですけど、なんか、肩を一緒に張れない状態、他人に依存しない状態というのはすごく難しいのかなと思って、ある意味軽い依存を色んな人達と共有しながら、肩をちょっと寄せる状態が、色んな場所にあって、それが、まとめづらいかな。軽い依存をみんなしているんじゃないかなと僕は思っているんです。みんなが使う自立は「自分のケツは自分で拭け」なのかなと思いますけど。答えになっていますか、これ？大体講演で2時間くらいしゃべりますけど。

青山：今講演はどうなっていますか。オンラインですか・。

F氏：非対面式でやっていますし、少人数でやっていたり、小学校に行ったりしています。

青山：そうなんですね。ありがとうございます。

### (3) 施設職員 O 氏

#### インタビュー調査 逐語録

日時：2021年5月23日（日）14:00～17:30

場所：児童養護施設 N

インタビュー対象：児童養護施設 児童養護施設 N 自立支援コーディネーター  
O 氏

青山：施設長には、2年前ですかね、ゼミの岡部教授の講義で2階の会議室で講義いただいた関係で、今日はお願いをさせていただきました。

O 氏：はい。明治大学はあまり福祉というイメージはないですけど。

青山：その岡部教授が2019年に着任されて、福祉が専門ですので、そういった関係での授業となります。日英合同の授業で、外国から留学されている方と一緒に、通訳の方を交えて開催されました。その際、中も見学させていただきました。中庭と、

O 氏：寮舎ですね。

青山：ありがとうございます。今日は、私の修士論文が児童養護施設を退所した若者を対象としていまして、退所する年齢は色々あると思うのですが、18歳で退所した方を中心に研究していこうと思っています。当事者の方にもお話を今後聞いていく予定ではあるのですが、どんなことに退所した後困ったりとか、逆にうれしかったこと、施設との繋がりと言いますか、退所してすぐは連絡があると思いますけど、どれくらいまで連絡があるのか等をお伺いしたいと思っています。

O 氏：直前で私も連絡をして、申し訳なかったと思うのですが、質問の詳細もありがとうございます。たまに研修の講師とか引き受けるとき、実は全部セリフがあるんですよ。今回はないんですけど、後でこうやって答えればよかったと、よく思うことがあるので、これ（USB データ）を差し上げますので、色んなデータです。どうぞ、ご自由に使ってください。たぶん言い忘れたとか、こうやって言えばよかったということが、その中に盛り込まれています。例えば、ちょっとした原稿依頼がある時もあるし、職員さんへの研修みたいなのか、今度はP県の職員さん向けの研修があって、そこは奨学金に関してなんですけど、そういう資料が入っています。もし、アフターケアに関しても。たくさんあって何がなんだか分からないかもしれないけど、先にそれを渡しておけば大丈夫かなと思います。  
(笑い)

青山：ありがとうございます。あの、平成29年のC県都から出た調査を、まだ私も読み解けてはいないのですが、退所した後に人間関係で困った、金銭面で困ったと

ということが、データとしては見ているんですが、具体的にどんな状況になっているのでしょうか。

○氏：それが29年の2回目の調査かな。2011年で同じような内容（の調査があって）で、それで自立支援コーディネーターが、配置されるようになった大きなデータなんです。それ（資料）はだいたい宣伝です。ここが一番大きくて、アンケート結果が孤立感・孤独感が一番大きい。2番目が経済的貧困と言うところが割と以外でしたよね。メールでいただいた通り、困った時に相談する人が施設職員。ただ40%だったので低いかなと思うんですけど、ただそれでも私達が砦になっているという自負は持とうという話はしています。あれのアンケート自体が、回収率が過去の色々な大阪とか静岡とかでもやっているところと比較すると一番回収率はよかった。だけど、それでもかなり低いんですよ、回収率が。だからデータとしてはまだまだなんですけど、あれでよく分かったのは、施設と繋がっていないということ。本当に大変な人は、そのアンケートなんか書いてられないということですよ。それがまず分かった。それでも、そうやって繋がっていたり、アンケートに回収してくれる退所者の中で一番多いのが、孤立感・孤独感ということですよ。誰とも繋がっていない。やっぱり、こういう感じですよ。その結果、自殺未遂、自殺もありますけど、女の子は性産業。これも何というんですかね、現在進行形で関わっていますけど、本当の繋がりじゃないんでしょうけど、その時間帯は誰かと繋がっているという部分とか。孤独死は児童養護関係なく、騒がれてから、何年も経っていますけど、社会と繋がる、人と繋がるというのはとても難しいし、子育てしているお母様もやっぱり孤立感強いです。昔はたぶん、そうやって子育てが難しかったら誰かに相談とかあったでしょうけど、それで上手くいかなくて、孤立感・孤独感。みんななんかそうですね。そういう上手くいかなかった子たちが児童養護施設入ってきて、退所したらまた孤立感・孤独感という、そういう社会や人間と繋がるのが難しい世の中だと分かっただけ。じゃあどうしようというのは分からない。なので、まず自立というのが、自分で立つて言う言葉がちょっといけないなど、いつも思っています。誰にも頼らずに、自分で生きていくというような、自分で立つという単純な感じですけど、それはそもそも良くないなと思って。結果使っちゃってますけど、「この子は自立した時」という表現も職員は使いますが、いやいや、だって自立してないでしょ、と。私今月50歳になりますけど、自立したなんて到底思っていないんですけど、施設から出る、退所する時は社会への移行。だから自立支援じゃなくて移行支援なんじゃないのかという意味。ただ、自立という言葉が使われていて、かなりそこは少なくとも施設では共有するべきだなと思っています。でも全然できていないし、私の仕事が退所者の支援だと思っている職員もいるし、高校生、リーベン

グケア、退所前後の支援が私の仕事だと思っている職員もいますし、進路の支援イコール自立支援だと思っている職員もいる。そうじゃないよということは言っています。まず、そこですかね。たぶん、こういうポジションについてからですけど、乳児院にいたときに、視点もずいぶん自分も変わっていて、何人も赤ちゃんがいて、職員さんがご飯をあげるわけですよ。待ってられないわけですよ。待ってられない赤ちゃん、こうやって（スプーンを自分で口にいれようとして）食べようとするわけですよ。すごいなって、自立しようとしているなと思うわけですよ。できないことをやろうとしている、そういうことじゃないのというのが、児童養護施設における自立支援でそういうことじゃないのと思っているわけですが、なかなか浸透しないわけですよ。

青山：自立という言葉が、18歳で出る、全部一人でやるという。私も18歳で実家から、実家は北海道なんですけど、大学が大分県で、一人で行ったんですけど、結局家も親についてきてもらって選んで、引っ越しも手伝ってもらって、仕送りもしてもらって。それを全部やれ、それが自立だと言われると、かなりきついなと思っています。

○氏：おっしゃる通りですね。だからそこをやっぱり、職員間でも、実家から通っている職員もいるし、一人暮らしを経験して、今経験している職員もいますし、過去に経験、それでずいぶん違いますよね、感性といいますか。北海道から大分はまたすごい。私はC県から飛びまして、電車で行って、もう痩せましたね。こんな田んぼの中でできねえなあという。本当に。でも、生活していく中で人間ですごいなあ、適応していくんだなあと自分で感じましたけど、やっぱりお金ないんですけど、一万円はとっておいて、困ったらそれで新幹線に乗って帰ろうという安心感とか、当時携帯電話とかもちろんないんですけど、電話で家には電話できる。もちろん私も仕送りももらってました。それで、それとは全然違う孤独感。だから、その退所者が感じる孤独感を感じることはできないわけですよ。それが表現できる、言語化できる退所者には教えてって頼んでいます。ちょうど教えてくれた子のやつ（資料）。退所者って結局、退所者の発言が私にとっては教科書だと思っているので、それは正直に「俺分かんないから、表現できる？」って聞いて、教えてもらいます。絶対そこ（USBデータ）には入っているんですけど、やっぱりおせっかい、当時はおせっかいとかない世界だった。あるものを数えなくて、ないものをばっかり数えていて、それを聞いた時私は返す言葉が全くなくて、一つ、おせっかいは非常に大事なんだなあということは非常によく分かりました。ちょっとその言葉ないので。少なくとも今18歳、18歳成人になるので、またそれで変わると思うんですけど、18歳になる前までは措置、18歳になると児童ではなくなってしまうので、そこから基本高校3年生までで、年度末までは

措置延長としているわけですね。さらに措置延長まで 20 歳前までいましょうというのが流れなんですけど、そこがまず施設によって、児相によって全然違うところですね。それが私も、2011 年に出たんですね、措置延長を積極的に活用しましょうと厚労省が。措置延長というのがあって、それまでは結構障害のある、特別支援学校とってその後、通勤寮というところに行くんですね、障害のある子ども達が入る福祉サービスです。それか障害者のグループホームに入るといのが、スタンダードな流れなんですけど、空きがないのですぐに入れなわけです。なので、空きが出るまで措置延長しますというような流れ。だけど、そういうことじゃなく、ここで厚労省が積極的に活用して、いきなり社会に出さないようにという通知がきたんですけど、これが結構都道府県だったり浸透するスピードが違っていたり、C 県ってやっぱり今でもそうですけど、定員いっぱいなんで、どこも。それを措置延長しようものなら、怒られちゃうわけですね。最初に通知が出てすぐにやろうとして、児相長から怒られました。C 県はそんなところじゃないと。

青山：そうすると、C 県じゃない県の方が措置延長をしやすい。

O 氏：もしかしたら出来ていたかもしれないし、その施設で児相と戦って、いやいやこれ通知来ているでしょと。ただ、もっと 18 歳の子、多少自分で自分のことを守れる子がいて、入所を待っている、命の危険にさらされている小さい子がいるのは現実で。空きを作らないとその子たちがまた入ってこれないというのも現実で。そういう意味でなかなか。措置延長を決めるのは基本都知事が決める。形上。当然、小池百合子さん、そんなのやってられないので、児相長、児相で措置延長が決まるんですけど、中々認めてもらえないところがありますね。でもそうやって、だんだん浸透しては来ています。

青山：措置延長を利用する子は、どんな、進学をする子なんですかね。

O 氏：だからそれは、誰でもいいんですよ。誰でもいいんだけど、そういうところが施設間の格差がある。ある施設は全員退所にしています。全員退所にして、うちは最初にちょっとつまづいちゃったんで、いきなりやろうと思ったら、そんな大目玉をくらってしまったんで、だから基本的にはそういうちょっと行政とかに喧嘩を売るような、いい意味ですよ。施設は通知を出してこうなっているでしょと、いうとこで。進学ケースだけじゃなくて、就職でも、さっき青山さんがおっしゃったように、それは生活の激変の時は大事だなと思います。障害のある子は多少、みんなそれは配慮するんですよね。通うところも生活もいっぺんに変わっちゃったら、どうにもならないですよ。だから最初、どっちかなんですけど、ここ（施設）から職場に通いましょう、生活はここ（施設）で、それで少しずつという場合と、逆の場合。ちょっと早めに、これは逆に障害がない子であったのは、大学

に行く子が3月にアパートを借りて、措置は切っていないんですよ。入所児童なんですけど、アパートに先に行くと。もういきなり寂しいとなって、ああよかったよね、まだ児童なんでって。だから徐々にやっていく、それはコロナの影響で、去年大学に行ったんですけど、その子はそこそこできるんですよ、なんでも。だけど、やっぱりオンラインの授業に上手く入ることができなくて、出席不良のようになって、退学したんですけど、その子が言った言葉は、生活もいっぺんに変わるのちょっとキツイと言ってました。だからその子は、本当に学力もそうですけど、全てにおいて平均的な、平均よりちょっと上で部活も一生懸命やって。その子たちでも厳しい。今、3月に高校を卒業した子、ここ（施設）を退所する歳で出て、ほんとうに3月に出た子は、3人います。1人はさっき話した1か月、3月中にアパート暮らしして大学に行っている子。比較的近いんだけど。もう1人は障害があるんですけど、同じ法人の自立援助ホームにいます。場所は変わって、支援者はいるという。もう1人は女の子で就職して、社員寮に入ったんですけど、帰ってきています。自活室に居ます。あとの子たちはみんなわりかし去年は障害のある子が多くて、みんなここ（施設）から職場に通っています。それは措置延長で、一応次は通勤寮の空きを待っている状況。だからみんな崩れていないですよ。だからどうしても、今までの実績で就職とか上手く続いている子って、別の支援者がいるということですね。なんでその話になったんですっけ。（笑い）措置延長か。だから、障害がある子たちの次の行き場、住まいの確保にちょっと3月のタイミングだと見つからないので、措置延長というのは昔から通る。今は、厚労省が言っている措置延長はそうじゃなくて、高校卒業していきなり、はいさよならというやり方するなよと言ってらるんですけど。

青山：今アフターケアの事業、アフターケア団体 Q さんが一番大きいかなと思っていますが、居場所事業をやっているところがありますが、そういうところに繋げるというのは積極的にやっているものですか。

○氏：やっています。それはやっぱり、ただ行きなさいといったって、行けないじゃないですか。それはアフターケア団体 Q の方も分かっている、もともとインケアの時点で、在園中から顔を繋ぐようにしています。アフターケア団体 Q のスタッフさんと。アフターケア団体 Q がプログラムやるときに積極的に参加しなさいと、そうすると、その時点で顔見知りになっているので、アフターケア団体 I もそうだし、なるべく連れていきますね、インケアの時に。それで最近ちょっと若い職員さんが多いのも困ったもので、そこで支援をお願いするというようなイメージ、私たち（施設）はそっち（アフターケア事業者）をお願いする、そうじゃないでしょって。そこにもお願いするけど、それ俺らがやるんだよというのが、職員の方であんまり浸透しないというか、そこが問題だなと。ある子は、ちょっ



とした携帯の契約の話で施設に対して連絡を絶ってしまっている男の子がいるんですけど、アフターケア団体 Q のボランティアさんとだけ繋がっているんですよ。だから安否確認できますし、その子もアフターケア団体 I さんとも繋がっていたけど、やっぱり大事なところは教えてもらうので、それがどうも(情報を)流しているという話が、その子にわかっちゃったみたいで、アフターケア団体 I との関係切っちゃった。ただアフターケア団体 Q のボランティアさんとだけ繋がっているんで、大事なところはボランティアさんから連絡もらったりして、直接の対応ができなくても情報は入る。だから、自立援助ホームと児童養護施設の溝も結構深いんですよ。それはこっちの姿勢がお願いしますみたいな、そういうところもあるんだろうな。児童養護施設の方が職員配置もありますし、前の自立援助ホームにお願いした時は、通院があったので、通院はこちら(施設)でやってくださいと言われ、分かりましたと。こっち(施設)がやる。自立援助ホームの方から、3 か月仕事が続いたら O 氏に面会に来てもらうように約束を勝手にしたらしくて、急に、顔知ってるからそんなに、職員同士も顔を突き合わせて、電話かかってきて、聞いてないけどといて、でもまあいいや行きますよと言って行ったり。そういう姿勢があんまりなくて、自活室に戻ってきた女の子に自分たちがインケアで見ている子が大変だから、あなたは自立援助ホームに行って支援を受けなさいみたいなニュアンスのことを言ったと(職員が)言うんですよ。そおれはまずいよね。というわけで、在園中からそういう支援団体には繋がります。アフターケア団体 S さんもすぐそこなので、アフターケア団体 S さんとは親しくしてますし、何かあれば直接同行するということですよね。アフターケア団体 S さんに言われたのは、例えば国保の手続きとか、市役所に行ってきたって、でもアフターケア団体 S さんから言われたことがあって、「それ、一緒に行けませんか?」と言われたことがあって、一緒に行ってよく分かったんですけど、その窓口では説明を受けるときに、笑顔で「はい、はい」と言うんですよ。でもこの子絶対分かってないなと思うことがあって、後で聞いたら何にも分かってなかったんですよ。だからそこでは、退所しちゃってるから担当とかなんとか言えないんですけど、名刺渡して、事情を説明して、「たぶん分かってないので、もう一回教えてもらえますか」と言って、本人も同席してもらうこともある、と窓口の人に言ってもらう。そこで聞いて、こっち(職員)が(退所者に)分かるように説明する。同行とか引率とかというのはやっぱり大変だなと、しないとだめだなと。なので、アフターケア団体 Q さんはこの前もそうですけど、アフターケア団体 Q のボランティアさんに絵の研修、ボランティア向け研修、奨学金制度の研修は3年目ですかね、請け負っています。断れないですよ、お世話になっているので(笑い)。30日は、アフターケア団体 Q で P 県でやっている(研修

の) 依頼、オンラインでやっているの、P 県の職員さん向けへの研修も断らないです。やっぱり、伝えるというのは勉強になるので、それでやっています。なので子どもたちもなるべく、今はプログラム自体がオンラインなのはちょっとね。色んな体験、一番アフターケア団体 Q さんに助かっているのはインターン。インターン第 1 号はうちの子でしたもん。なかなか職業体験というか、上手くいかないんですよ。飛び込みで行っても、学校通してくれとか、なかなかうまく行かなくて。よく実際に今いますけど、退所者が職員と同業者になっている子たちいます。でも、選択肢がすごく狭くて、この仕事しか知らないから、職員になるとか保育士になるとか、もっと色んな世界を見て、経験して、選ぶんないいけどと思うんですけど、それで結構アフターケア団体 Q さんは色んな就労体験というところで開拓してくれていて、その参加がだいぶ中学生はようやく当然のようになってきましたね。なんか、それは義務というとおかしいですけど、当たり前にしたかったんですよ。でも、だいぶ中学生になったらインターンやるんだって。

青山：インターンの内容としては、どんなものが。

O 氏：色々ですね。こちらも要望を言いますし、本当に色々ですね。それで障害のある子も受けられる会社もありますし。

青山：私のこっちの名刺なんですけど、会社が主体で財団を立ち上げていまして、発祥が神奈川県横浜市なので、神奈川を中心に活動しているんですが、児童養護施設を退所した児童を対象に奨学金の事業と体験活動、埼玉に畑を持っているので、コロナになってできてはないんですけど、一緒にバスに乗って 2 時間くらいかけて畑に行って、玉ねぎとってそれをキッチンカーで牛井作って食べる、というような活動をしています。今ちょっと、理事の方からインターンのようなことができなにかという意見が出ていまして、勝手なイメージになると思うんですけど、奨学金事業を行う際に、神奈川県でヒアリング内容をしている中で、就職というのがイメージがつかない子が「就職をするのは怖い」というか、避けたいので進学しますと言って進学した結果、半年で辞めちゃうとか結構あるという話を聞いたので、奨学金を欲しいですという子は、明確な将来の目標、在学中に変わってもいいので、「将来パティシエになります」とかを言って奨学金を応募してくださいねという話をしているんですけど、私の一般的な普通の会社で勤めている、サラリーマン、OL みたいな分野なので、児童養護施設にいる子たちのインターン、手に職というか、看護師、パン屋さんみたいな、そうじゃなくてうちの会社に 1 か月、なんの仕事かは別ですけど、来て働くというのはどうなのかな。なんででしょう、あんまりイメージがないというか、児童養護施設を退所して普通の一般の、「丸の内働く」みたいなのが選択肢としてありえるのか。どうなん

でしょうか。

○氏：別にその子たちのせいではないんですけど、下手したら親御さんが働いていないので、私が自分の、一般的にも朝起きたらお父さんが「いってきます」と言っていく場合と、家でシャッターガラガラと開けて、朝ごはん食べたら自営業として、でもそうじゃないんですよ、子どもたちのイメージが。両親で、ひどい言い方したら、月1で生活保護費入ってくる。そんなイメージなので、働くというイメージがまだない。ある中学生も、昔、教えてくれたのは、近くのお総菜屋さんで（職業体験を）やってみるといのがあって、商売を初めて、お惣菜を売ってお金をもらう、初めて働く、商売ってそういうことなんだねって。中3が言ってきたんですよ。教えられた。そうか、そういうことを当然だと思ってるんだけど、全然。前にちょっと突発的にやっていたのが、ホテルの中だと色々な仕事があると、だからそこでのインターン。色々な業種があるからというので、そういうことをちょっと提案してくださった NPO の法人があって、それ参加しました。だから、青山さんがおっしゃるように、その会社ですよ。選択肢に挙がらない。こちらの資料は少しふざけた表現もありますが、通信制の高校に行って、なんだろうな。家出したりして帰ってこなかったりした中学生だったんですけど、最近覇気がないなと思って、何をしてもいいか分かんないんですけど、高校2年生で。進路を選択しないといけないんですけど、この高校はこうだよって。今ここ（直近）だけ考えようねって。やっぱね、今進学するにしても、就労するにしても生活費は大事だから、自分なりに考えていたんですけど、職員がいけないのは、好きな事と仕事をすぐ結び付ける。だから、一番困るのが「声優になりたい」とか。声優の専門学校に行くわけですよ。えー、それはすごい、職員が教えるべきですよ。職員に「（進路選択の時）児童養護施設で働きたいと思った？」って聞きます。違うよねって。それ難しい。好きなことじゃなきゃダメなのって。私、モラトリアム期間はすごく大事だと思うけど、それがなかなかないから、措置延長してもいいんじゃないかなと思っているのと、後は施設の子は、一回失敗するともう立ち上がれないので、後ろ盾がない。だから職員はつい、石橋を叩いて渡ろうとするんだよね。この資料には私の歴史を書いて、でもあんまり参考にならないのは、実は高校の時にこの仕事をしたいと思ってしまった、ちょっとレアな。じゃあ、これが今やりたかったことかと聞かれたら、それが違うよねと言えるけど、あんまり例にならない。こっちの割とスタンダードな例は、私の奥さん。児童養護施設で働いていたんですけど、俺ちょっと高校で本当にこの仕事にしたいからそのまま就いたから、続いているといっても施設4か所目なんですよ。転々としているんだけど、あんまり例にならなくて。（奥さんに）どこでやろうと思ったと聞いたら、大学の時に先輩から実習の話聞いて、そこらへんなのかなと思ったんです。

という例を出して、転機というか心が打たれるときは、いつくるか分からないので、その子は多少勉強できる子なので、(資料を)作るかと思っていたら、もう一人自立支援コーディネーターのT氏という職員がいるんですけど。2人いるって珍しいんですよね、色々条件があって。彼ちょっと今日、いれば2人で。資料を作っていたら、こういう(本)のいいすよって紹介してくれて、買いました。それが結局、好きな事×得意な事がやりたいことというのが、T氏が教えてくれたのが、そういうことって。声優になりたいって、やりたいことであって、好きな事じゃないよね話をするんですよ。ここはもう受け売りです。やりたい事ではなくて、やりたいものでもなくて、分野のこと。得意な事は人より上手くできることで、苦ではない。自然にできること。これが一体何ってなったら、会話をしと言語化して、やっていくと、これ好きな事、得意な事って見つかるらしいです。という話を明日しないといけなくて。ちょうどタイムリーで。その後で進学するんだったら、奨学金の話があって、できますし、働くということです。これは後でまた青山さんの質問にあったように、ということです。インターンの色んな体験をするのが望ましい、そうしたい。声優の専門学校でどうすんだよって。ある子はゲームプランナーになりたいから、ゲームの専門学校に行くというんです。話したときに、それはとってもいいのだけど、やりたいことが明確で。ただ、卒業した後に就職した時に、そのゲームプランナーみたいなのが、どれくらい就職できるのか分からないから、よくありがちなのが、生きていくためにどうしても女の子は性産業に流れるのが、心配なんだという話をしたら、じゃあおばあちゃんがいるので介護の資格取ると、ヘルパーの資格とると。いいねって。制度上は施設にいる間にとれるんですよ、お金でるので。じゃあ今やっやおうよって言って、取ったんです。自分の夢のための保険と言っていましたけど。でも実際にどうなったかというと、ゲームプランナーの方に就職できたんです。珍しいんですけど、その子みたいに、対話ができたら、じゃあ保険あるなら応援するよとなるんだけど、今声優の専門学校に行ってる子は、そこまでの能力はないので、学校は退学してないんですけど、うちの心理の方がよく面会、ちょっと会いに行ったりしてますね。だから、とってもそれいいですよ。

青山：私の会社は、お店はもちろん、建設やレジシステムの仕事などもあって、関わっている子どもたちには、色々見学してほしいなという気持ちもあります。

O氏：そうですね、この地域は田舎なので畑はあって、単に農作業は毎週行ってますね。連れて行ってくれる人がいるので。それが、牛丼になるなんて、最高ですね。イメージも。食育なんですけど、みんな(施設を)出て就職しても、進学しても、施設の食事ってすごいねってなりますね。出て初めて分かる。だから、食の大切さっていうのも、その中で分かるような。

青山：別の施設で一度イベントを開催したことがあって、キッチンカーも出したことがあって。

○氏：そういう一つひとつの体験が少ないので。例えば、今はコロナで何もできないんですけど、近くに美術大学があって、そこ出身の主婦の方がレザーバッグ講座を一緒にやって、英語の教科書を破っちゃうような子もそこに来て、そういうのやって。それがそのまま革職人にならないんだけど、そういうのがこの子の興味のあることだったり、主婦の方は一応そういう就職口ありますよって言うてくれたり、体験が少ないので、でもその青山さんがおっしゃるようなことが比較的、スタンダードな、色んなお仕事があるということが分からないし、こちら（職員）も教えられないんですよ。ただ、そこが上手くいくといいなと思うし、この子（前述）にもそういう伝え方をしたいんだけど、職員の、私もそうですけど、上手くできない。何が好きなんだって、「今更アイドルになれないっしょ」とか。そこは全然、仕事はいっぱいあるんだけど、なかなか思いつかない。だから、18歳で決めろっていうのは酷だと思っているので、悩んでくださいって思っているんだけど、ただそこでどう進めばいいのかというのが分からないという部分は、よく聞きますね。

青山：体験事業は社内からボランティアも来てくれたりするんですけど、奨学金の方がなかなか。神奈川県で募集をしているんですけど、定員を上回ることがあって、選考になかなか苦労することがあって。

○氏：そういう大体、書類でなるべくふるいにかけて選考する場合に、不幸自慢にはならないようにしてほしくて、それは、そういう話を受けると過去のこととか、あまり。先のこと書く分にはいいので、不幸の方が（奨学金を）とれるというのはおかしな話で、それはなるべく（やめてほしい）。こちら（施設）としては、奨学金の計算も、申請したらとれる、ただそれは当然額は少ないけど、計算が成り立つようなところだけで計算していて、進学を考えるので、それ（落ちる可能性がある奨学金）はおまけというか、通ったらラッキーみたいな感じなので。

青山：面接では軽く経歴を聞くことはありますが、高校で頑張ったことを書いてもらったり、これからどうしていきたいかを聞きますね。申請書は、来てもらって書いてもらうわけではないので、本当にその子が書いたかどうかが分からず、やっぱり面接で多少見極める必要があるなど。

○氏：分からないですよ。

青山：一方、面接で色々聞いた上で、今回は・・・というのもなかなか心苦しくて。申請のハードルをどうしようかなというのが悩んでいます。

○氏：だいぶ去年から修学支援新制度があって、だいぶC県で言えば、C県だから（という奨学金）を足していけば、足りるよねというのはあります。たしかに他の他

府県だとしても、そこが（お金が足りないかもしれません）。

青山：県の中でも格差がありますよね。

○氏：P 県の研修があるんですけど、奨学金は基本的には、進学してから入ってくる。高校3年生のうちに納入するじゃないですか。それまではないわけですよ、本人には。それどうするのですかと質問があって、施設が立て替えばいいでしょというのが本音なんですね、返ってくるんだから、措置児童なんだから施設が立て替えばいいでしょと。その感覚もない。借りさせようとするんですよ、その子に。それは、ちょっとって思うんですけど、じゃあ職員で割り勘で立て替えたらって暴論ですけど。うちは当然、出してます、施設が立て替えて。受給したらその分返してもらおうとなるので、奨学金も受給時期も難しいですよ。

青山：不正があった場合は返還という条件で、一時金は2月くらいに給付していますね。授業料相当を上限ありで給付し、高等教育の無償化とは関係なしにやっていますね。直接児童に振り込むのは少し怖い部分もあって、ご面倒ですけど施設経由でとってますね。

○氏：この奨学金もそういう仕組みですね。5年働けば返還の義務なく、収入認定にもならないというのは確認が取れているので。最初はこの奨学金しかなく、借金になる子も過去いましたけど、施設が間に入るのが条件になっていますね。だから家賃支援も前月の証明があっても、本人じゃなくて施設が出す。取り立てがこっち（施設）みたいな。それ支払ったなら早くコピーでいいから持ってきてよみたいな。そうですね、それはもちろんですし、子どもにも説明します。どこどこさんがお金を出してくれる、あなたとの関係はないかもしれないけど、施設との信頼関係はあるし、あなたと施設も信頼関係があるから、お互いの信頼関係を構築しないとイケないと。あなたと信頼関係のある施設だから、どこどこさんは信頼してお金を出してくれる。そういうことだよっていうことは説明します。これは今日ちょうどあったんですけど、他にも関係してくるので、準備で自活、自活訓練室と書いてあるけど、訓練という表現が良くないと最近つっこまれて、確かなになと思って自活実習としてやってるんですけど。これですね、（自立の）準備の一つとして。今日、事前のオリエンテーションしました。高校生に。それのお金も自分で管理する、鍵も管理するんだよって。時間の管理もあるからねって話をするんですけど。そこで例えば在室確認、在室確認しないよって。例えばだいたいみんな高校生は個人携帯を持っているので、内線も入れないよって。電話で今、（部屋に）いますって、10時だったら10時に。それはもう信頼関係しかないから、例えば新宿のネットカフェの静かなところで「今います」と言ったらごまかせるよね。でもそれは信頼関係だし、もし奨学金とか、信頼しているからもらえるんだから、それを作る一つのあれだって話をします。本当に裏切ったやつ

もいますけど。レシートで分かっちゃったんですよね。オールしてるじゃん、これって。レシートの日付変わってて分かっちゃった。でもそうやって、なんだろう、信頼関係というのを施設と、お金を出してくれるところに迷惑かからないようにするのと、そういう話はしますね。お礼状が必須になったり、していなくても、書きますね。

青山：そうなんですか。

○氏：例えば、これはC県だけなんですけど、この奨学金は亡くなったご主人の遺産を切り崩して。昔3万円だったんですよ。ご主人が会計士だったかな。ご主人が亡くなってから奥さんが、もうおばあちゃんですけど、(施設出身者)全員にくれるんです。だから、どんどん(財源が)無くなっちゃって、土地も売るんですよ。だから毎年この奨学金のチャリティーコンサートがあって、施設でチケットを買って、やるんですけど。その方とたまたま食事をする機会があって、ちょうど隣に座って、本当に質素な方でした。その話を子ども達にします。だから、無駄にするんじゃないよって。その人は決して自分たちがお金持ちじゃないと、でも。だから、どぶに捨てるのはやめようと話はしますね。そこはお礼状書かなくていいんですけど、書きなさいと。というか、言わなくても書いてますね。やっぱり、(お金を)もらっている、もらっているのが当然にならないようにしています。繋がり支援は在園中から。進路は、全部伝えないと、あなたの権利はこうですからと伝えないと。中学の間違えて、都立高校しか行けませんよと言ってしまう人もいますよ。そんなこともなくて私立(の高校)に行けます。今は高校も学費無償化をやっていますけど、そういうことに関係なく行く権利があるんだけど、自立支援コーディネーターでも、間違える人もいて、都立の方を優先しなさいと、それは権利侵害で。正しい情報を提示するというのが、大事ですよ。ただ、都立高校が100%お金が出るとしたら、高校って、このお金は出ませんって国に言われちゃうんですよね。そうすると2割くらいは施設が負担するようになるんですよね。そういう話を子どもにしちゃいます。だから、10人が10人私立の高校に行くと、結構運営が大変かもしれないんだけど、だから都立に行けって言う人がいると思うんだけど、あなた(児童)はそういう(お金の)こと考えなくていいですよということ。だから、私立とか。一番困るのは障害者手帳が取れないボーダーの子が、手帳がないと特別支援学校に入れないので、そうすると都立高校受からないので、そういう時に私立に入るというパターンとかありますね。住宅支援は、住宅の確保は大変ですね。まず、アパートは児童養護施設出身者というだけで、門前払いも結構あります。増えてきたのかな、家賃滞納が多いからかな、分からないけど。もう子どもが萎えちゃう。私のところじゃないんですけど、他の施設でもう子どもが嫌になっちゃった。いくつかある中から選

べないし、児童養護施設出身というだけで、だめって。保証人の問題とかあるんだけど、それは園長がやるとか色々あるのに、そういうのはありますね。今はとにかく、近隣の不動産とかに相談して、なんとか。

青山：施設の近くに住まれる方が多いのですか。職場とか進学先の近くですか。

○氏：そうですね、子どもによりますけど、基本的には間をとって、どっちも行けるのがいいみたいです。こっちも物理的に近い方がアフターケアしやすいし、ちょっと寄れるので。どっちかという、間を取って。すごい近いのは嫌だけど、何かあったらすぐに来れるところがいいって言う子が多いですね。住宅支援は今は、住居支援団体 U にだいぶお世話になっているんですけど。もともとはネットカフェ難民を救う事業だったんですかね。住所不定だと仕事もできないから、3か月間一時的にアパートを無料で貸してくれる。その間に生活立て直してねという支援。たぶん、C 県都の事業なんだけど、それを請け負っている NPO があって、今まで 4 人くらいお世話になって、2 人は裏切って、どっか行っちゃいました。そのたびに謝っていますけど。それは向こうも分かってくれていて。施設を出て語学の専門学校を出て、観光バスのお仕事をやりたくて、関西に就職したんですね。そこで研修が 4 月から、研修担当のおばさんに目をつけられたみたいで、もうダメで、帰ってきちゃいました。帰ってきて、別に帰ってきている子もいて、どうするどうするって別の部屋探して、その子はでもアルバイトはすぐ見つけたので、どうするって住居支援団体 U の話をして、私が先に、顔なじみになっちゃったので連絡して、「すみません、またいるんですけど」って言って。今はそういう人たち多いから、住居支援団体 U が提供できるアパートもいっぱいになっちゃって、でもすごいのは、その間空きが出るまで、ビジネスホテルに無料で。すごいなと思って。その子はビジネスホテルに毎日住んでいて、ようやくアパートに入れる連絡がありました。

青山：よかったですね。

○氏：連絡だけはちゃんとしてねということで、荷物は施設で預かっていて、アパートが決まったら運びますと。3 か月しかいないので、その間に生活を立て直す。アパート見つけるとか。そういう住宅支援。2 人ほど、いなくなっちゃいました。そうすると、明け渡し日があって、荷物をどうするという話で、引き取りに行きました。どこに行ったか分からないんですけど、連絡が大事ですね。自殺とかになると、臨床心理氏が 3 名いますので、退所者がそれぞれにズームで。3 名いますので、インケアで担当を持っているので、その時は面談室に来て、それぞれ面談してます。退所した子も望めばやってくれます。こういうことがあると、俺はもうビビっちゃうわけですよ。おろおろするだけなので、そういう時は心理士に「こうなってるんだけど」と言って。自殺未遂をした子とつながっていますね。



社会復帰してますし。

青山：施設にいる間に自立、施設を出て暮らすことに対してポジティブですか、ネガティブですか。

○氏：ネガティブ。

青山：環境が変わってしまうというところですか。

○氏：どうですね。それは、職員にも責任があると思いますけど、あんまり楽しいというか、そういうイメージもないですかね。難しいんですけど、職員もきちんと楽しんでいるというところ。昔の子の方がという良くないですけど、もう少しポジティブでした。出たいですからね。出てっちゃいますからね。基本的には外に向かって、悪さとかも。でも今は内に内になっているので大変ですね。不登校も増えていますし。この前、35歳になる、別の施設で見っていた人なんですけど、私の家の壁を塗り直さなきゃいけないって、内装業か何かに就職したかなと連絡したら、「外装業だよ」と。じゃあ、家来てくれないって。値引きしろなんて思ってないんだけど、きちっと丁寧に塗ってほしいから、この人だったらいいなと思って。すごいしっかりとやってくれる。高校中退して20歳でもう一回夜間に通っていた人で、すごい前向きでしたね。その人のことダメだってみんな思い出ししかしないけど、それやってたって仕方ないけど、前向くんだって、しょうがないから。退学したけど立派でしたね。そういう前向いている子の方が上手くいっている。昔、最後のガキ大将だなと思っていて、集まってくるんですよ、退所者がその人に。仕事ダメだったり警察に捕まった後とか、その人は面倒見るとして雇って、雇っただけマイナスなんですって、自分は。すぐ逃げちゃったりするしって。でも、すごいポジティブ。前向いている人はすごいなと思います。その時に、この人は自立しているんだなって思いました。なんでそうなったかは分からないんですけど、そういう人もいますし。悪かってんですよ。当日は心理職なんてなかったし、今はそうやって少し。心理の中でももちろん、虐待の傷を癒すセラピーをもちろんやっていますし、社会に出たらという部分もやっていて、性産業で働いている女の子は、職員と上手いかないから、その子は出たくて出たくてという感じで高校をやめて、自立援助ホームに行っって、その時点で対応できるのが、ちょっと距離があった事務所にいる私ともう一人だけだったんですね。その子と連絡とっていたので、(心理士に)連れて行っったけど、ある時判断を迫られた時があっって、その時にプチっって。別の自立援助ホームに行っって、色々あっって結局ここに来たんですけど、「あの時怒られたけど、ごめん」っって言われたんですけど、その時は女性の心理士が対応してくれて、3人でご飯を食べたり、ズームでちょっと話したりしてくれています。一人じゃちょっと、どう対応していいか分からないというか。難しいですね。性産業は正直、その子にやってほしくないけど、

なんでダメなのかっていうのが、自分でもよく分からない。じゃあ、児童養護施設の仕事がそんなにいいかと言われると、そうじゃない。でも、あなたにやってほしくない。だけどその理由がよく分かんないという話とか、どんどん自分の中のハードルは低くなってきていて、昔見ていた子が自殺した子がいて、その子に話はしました。その子もそれやってたけど、29で死んじゃって、そうやってほしくないということだけ言えると。だから性産業に行っちゃってほしくないけど、死んだらもっと嫌だって思ってるということしか言えない。本当そういうのは、おろおろするだけで、どうしようもないなと思いつつ。暗くなっちゃって、すみません。連絡は、だいぶ変わったのが、施設によって違うんですけど、個人の携帯。個人の連絡のやり取りは禁止なのでできないんですけど、どうしてもすごいタイムラグがある。もう一人の自立支援コーディネーターがオンラインとか強いので、メールとか今高校生使わないらしいですね。LINEを使うと聞いて、データ出すんですよ。会議に通す。アフターケア専用の携帯を認めてくださいって、格安の。それを使って、私の席との間であって、誰使ってもいいんですよ、そこで繋がっています。でもそこで話すじゃなくて、電話ちょうだいって言われればこちらからするし。これは年一回の監査が入るんですけど、アフターケア専用の携帯は結構評価がいい。オープンじゃないですか。オープンだから、とてもいいですね、やりとりしていて他の人も見れて、記録として残るし。最近はそので繋がっていますね。

青山：LINE はやっぱり手軽ですよ。

(別の話題のため省略)

○氏：つながっているというところが、一番。既読になれば安否確認になるので。生活保護受けていて、オーバーステイになっちゃって、弁護士に入ってもらって、在留特別許可を1年かけて取ったんですけど、また最近拒否をするんですけど、行っても会えないんですよ。生活保護を受けているんですけど、LINEに既読になっていて、会わないんですけど。最低限、生きてるんだなって分かるのが大きいなって思いますけど。自立支援コーディネーター委員会に出られたんですよ。

青山：数回。

○氏：そこでもそれは話題になりましたね。どうしても連絡ということ。

青山：どきどきしますよね。

○氏：そうですね。電話苦手ですね、こうやってかけて、誰が出るか分からないから。形態だとその人が出るなって分かるので安心ですけど。でもちょっと精神的に病んでしまっている子は、この前38件とかLINEが入っていて、「うわこれ既読にしていいかが分かんない」となって。もちろん私宛じゃないんですけど、どうしようって思って、心理士に相談して。その方が相談にのっていたので、どうした

らいいですか。でもそれを、常に見ているんだなってことが。あとは繋がってというのは、うちの施設は上手くいってないんですけど、ホームカミングデーというんですかね、同窓会的な。10年経ったのでやろうかという話になってコロナになっちゃったんで、はっきり分かったんですけど、場所じゃないんだなって。「●●さんいる？」って。退職された職員に会いたいから、誰さんがいるなら行くって、やっぱり人間なんだなって思って。自分を見ていた人がいるって。日にちの設定じゃなくて、まずは退職した職員に連絡とって、こういうのやるんだけど、いつから来れるみたいなことを先にやらないと、ハード面だけそろえてもだめだなってことが分かりました。

青山：場所じゃなくて、人。会いに来るんですね。

○氏：それはこの前、私は前の前の施設の旧職員が退所者が集まるような場所を作っていて、そこに行ってきたんです。この前壁を塗ってくれた退所者と一緒に、ちょうど仕事帰りだったから行くって言ってたから、一緒に行ってきたんですけど、それはすごい勉強になりました。そこには旧職員が集まっています。そこで年賀状を交換したり。色んな各施設から、とにかく繋がりは途絶えないように、色んな努力はしているんだなって。困りごとは、本当にケースバイケースで、ただ解決はしていないけど、でもさっき言ったように、一緒に行かなきゃだめですね。ここがあるから行ってこいじゃ絶対無理だなって。もう一緒に行くしかないですね。もう、それで一緒に行って、こういうことが困ってるんだというのがはっきり分かるので、そこかな。でも、うーん、その前に戻ると連絡がもっと前に言ってくれてたら解決できていたのにというには多いですね。もうちょっとかなりなことになってからの連絡っていうのが結構あるので。

青山：本当に大変になってからの連絡は、大変になったからの連絡だと思うんですけど、なんでそこまで連絡をしないのでしょうか。施設への遠慮なのか。

○氏：一回それは私の半生でもあるんですけど、家賃滞納で追い出されて、友達のところ、他の退所者のところに行って、その来られた退所者もこれはダメだ、自分じゃ手に負えないって、学園に行こうって連れてきてくれたんです。そこからは施設で。反省は、じゃあ生活困窮者の制度を使って、市役所に、社協に行こうって連れて行った。本人の意思とか自己決定無視してましたよね。コロナ前なので、C県オリンピックで建物とか警備の仕事ならいくらでもあるから、募集しているからここに行くだけで1万円もらえるから行きなさいって社協に言われるわけですよ、それで行ってこいって行かせるわけ。本人の意向を全く無視しての動きでしたね。この住居支援団体Uにつないだら、その子いなくなっちゃった。本当に意思決定支援をしていないという反省ですね。その子が、なんでお前こうなるまで学園来なかったのって、愚痴のように言ったんですよ。一緒にこうして社

協に行くときに、「お前もっと早めに言えばいいじゃん」って言ったら、「やっぱり帰ってくるときはかっこいい、かっこよく帰ってきたい」と言っていました。遠慮というよりは、かっこ悪い状態では顔出せないということみたいです。なるほどなって。こっちは全然そんなことないんですけどね。今だに連絡がつかない、でも他の退所者からの連絡で、どこからかは（居場所が）入るんですよ。別の県にいるっていう話ですけど。こっち（施設）には来れないというか。今、会社から苦情言われている、自活室にいる子は、夕方6時以降じゃないと動かないです。恥ずかしいんですって。在園生に見られるのが。食事提供してなくて、自分でやりなさいとなっているけど、夕方6時になるとみんな寮で食事をしているので、そこを待って、スーパーに買い物に行っている。いい顔したいんですよ、先輩として。

青山：そうだと、一般のというか私の家とは違う。

○氏：そうですね。ダメだったら、（実）家に帰ることができるし、そこで文句言われるわけじゃないし、きっと普通の、私もそう。普段怒っている母親も何か察して、何も言わなかったり。

青山：本当にダメだったら仕事やめていいよと言ってくれる。

○氏：そこはちょっと、いくら、ここ（施設）を実家と思ってほしいと思っていますけど、そこは差があるなと思います。そこは、この前新人職員さんにお話ししたんですけど、元々この仕事は慈善事業から始まっているから、矛盾があるというか。子どもたちはここは生活の場だけど、私たちはここに働きに来ているから、そこが最初から違うよね。そこにいろんな実家と思ってほしいと言ったって、やっぱり。時間になったら（職員は）帰るわけだし、そこは青山さんが言う通り一般家庭と全然違うかなと思います。昔住み込みで働いていた時代とか、変な話住み込みで働くような業種だったら、私はできないわけですよ。自分の家族環境からすると。結婚する前でもね。やっぱり、自分は長男で、全部投げ捨てて、そんな施設の子のためにはいかないわけですよ。ただ私が就職する時代は、地方は住み込みだったりしたけど、C県は通勤、そして交代。だからできていた、続けられたんだけど、それは子どもにとっては良いのか悪いのか分からないですよ。昔の方が実家の感じはあったのかもしれないですね。職員もそこで寝泊まりしているわけですから。

青山：施設の数が増えて、職員数が必要になると、職員の働く環境が良くないと人は集まらない。

○氏：おっしゃつ通りですね。昔は3年目がベテラン。1年目新人、2年目中堅、3年目ベテラン。

青山：私の会社だと考えられないですね。

○氏：もちろん通勤交代制になって、勤続年数は伸びたし、職員の配置も増えたので、それでも短いんですけど、やっぱり子どもたちが帰ってこれる、最低限、職員の長続きしている。仕事続けられる環境が、まずは第一かな。今はもう、私も定年までのカウントダウンなんだろうなと思いつつ、今できることは長く働き続けることかなと思います。それくらい。ここって、21年度まではC県立だったんですね。C県児童養護施設Nだったんです。だから、働いている職員は公務員なんです、当時。だから、県立高校ですか、青山さんは。

青山：はい。

○氏：そうすると、先生は異動しますよね。だから行っても、そのうち誰も知らなくなっちゃいますよね、それと同じだと思ってもらって。職員が異動するんです。私は、C県がこういう施設をやりません、民間に委譲しますという時からだけど、1年間前倒しで来て、1年間公務員と一緒に働いたんです、引継ぎを受けながら。その前の、知らない退所者が連絡をするんです。誰もいないわけです。こういうわけで、こうなったんですけどって話をして、それ対応する人が誰もいないので、当然自立支援コーディネーターがやるんですけど、もしよかったらどうぞ来てくださいと。対応したこともあります。なんか、その方はお母さんで、息子に自分が育ったところを見せたかった。新しくなっちゃったんですけど、それでもありがとございましたって。それとか、それが答えられなくて、ちょっと気がかりなんですけど。その女の子が、入所した時に関わっていた近所のおばちゃんが、「どうなりましたか？」って手紙をくださったんですよ。それを読んで、電話番号も書いてあって記録はあるので、その子の。その子って言ったって、青山さんより上。調べて、担当職員さんの名前を調べて、私が1年間関わっていた職員さんの連絡先、知っている人に「こういう人知ってます？」って聞いたら、名簿を調べてくれて、いるかどうか分かんないけど、その名簿には載っているから、その番号だって言われて、かけてみたらその方だったんですよ。でも、完全に怪しまれましたよね、誰だお前って。こうでこうでこうなんですって、この子、最後ですよって。近所のおばちゃんのことを覚えていると、だけどその女の子は実は連絡取れなくなっちゃってるというところまで分かったのだから、その手紙をくださった近所のおばちゃんには電話をして、こうですって手紙を書いて、ここまでしかできませんでしたって。だからちょっと、繋げられなかったけど、職員の異動も良くないし、いるって大事かなと思いますね。ここが変わってから10年以上たったのかな、そこからずっと私はいますので、一応急に誰かが来ても、一応は知っているというんですか。あまり関わりなくても、だからそういうところで続けるって、大事ですね。といいながら、何か所も渡り歩いていたらね。

青山：色んなところを見た方がいいんでしょうか…。

○氏：結局その前いた施設の子のアフターケアしてますけど、業務にならないんですけどね。連絡が来るんで、会ったりしますね。そうですね、インケア。施設の自立支援についてというところで、やっぱり自立、支援。自立とは。みたいな。自立、とはというところですよ。なんか、社会に出て働くことみたいに言っているから、いやいや違うと思うよって。そこが一致してないから、なかなか難しいし、日常からなされるすべての支援って書かれているんですね。施設の自立支援って、全部だよってという話は新人職員さんの研修の時に言います。看護師もいるんですけど、看護師は、看護師も心理もみんな自立支援をしているんですよって、新人さんには言います。あなたたちもそうですよって、だって児童養護施設の役割が自立を支援することだからね。1997年になったんだよって、話をします。だから、心理は心理というものを介して自立を支援しているし、看護師はつきそいとか、調理の人だって食事作りを介して自立を支援しているんですよって。俺は自立支援コーディネーターなんだから、俺だけが自立を支援しているわけではなく、それをコーディネートしているだけです。みなさんは日常生活をともにして、それを介して自立を支援するんですよって話をしますが、なんかいつの間にか進学の支援みたいな。なっちゃう。進路の支援とか退所者の支援とかに特化されてしまう。でも、その前に孤立感、孤独感が最大の困ったことということなので、表現方法、表現活動だなどと思って、やっています。辛いということとか、それはなんだろう。勉強も苦手、スポーツも苦手な子たちが教えてくれたことですかね。それもNPO法人で、アーティストが来て子どもたちとワークショップするんですけど、音楽だったり造形だったり、美術だったり絵を描いたり、ダンスをするんですけど、そこでやってくれるんですけど。何やってくれるんだろうって思って、最初は知的に障害がある子だけを参加させて、ちょっと威圧されて表現できない子たちを集めてお願いしますってやって、その子たちを繰り返していくと、その空間だけは表現できるようになるんですよ、否定されないの。ずっと否定され続けてきた子たちが、そこでは全て受け入れられるので、その体験を繰り返していくと、すごい表現してくれるんですよ。だから、退所前、相談しているんで。相談先をたくさん持つことが、自立支援なんだよって話はするんだけど、その前に相談するって表現方法が身につけていないから、いやいやもっと前に戻んなきゃって自分で思っています。だから、そういう意味で表現が、文字も表現だし、どういう表現でもいいから、その子が得意とする表現ができる、相手に伝えられるようなというのは考えたりします。

青山：助けてって言えないと

○氏：そうなんです。自立支援コーディネーターの方針というのを毎年出すんですけど、そこには表現活動というのがあって。今は音楽家とダンサーの方と一緒にやって。

私も一緒にギターの伴奏で参加させてもらっています。それは楽しかったりしますね。よく職員って昔は、お父さんかわり、お母さんかわりって言ってたんですけど、大昔。だけど今は親御さんがいるので、あんまりそうじゃなくなってますし、昔の役割は収容、保護だったんですけど、今は自立を支援することになっているので、どっちかというとな職員はその子の伴走者と言われています。自分の大学で話をした時に、職員は「伴走者」と言われていますと言ったら、音楽の方の伴奏だと思ったんですよね。走る方の伴走者だったんですけど、奏でる方の伴奏もありだなんて思ったんです。ギターへたくそなんですけど、確かに自分で突っ走っちゃう時が多々あるので、誰かがリズムを打ってくれる人がいると、奏でられるんですけど、俺が先に行っちゃったらダメ出し、走る方でも奏でる方でも一緒だと思って。それはそうやって支援団体さんとも共有していますよね。みんなサポーターであって、伴走してくれる人というイメージですかね。なんていう概念みたいな話をするとお金出して参加された研修の受講者に怒られたりします。

青山：え、そうなんですか。

○氏：そんなこと聞きたくて研修受けているんじゃないって怒られます。割と年配の方ですね。でも、そんな魔法の杖ないんですよ。答えないんで。でも辛辣な感想をいただいた。でもまず自立っていう先入観を取っ払きましょうよと思っています。だって、上手くいってないんだもんじゃないんですけどね。お金払う人はね…。言われますね、一つの具体例を出して、どうすればいいですかって。分かんない、分かっていたらこんな日々追われない。

青山：この状況のこの例は、こうでしたって。

○氏：それだけです。それを参考に自分たちは何ができるか考えてくださいというもので、後、アフターケアっていつまでですかって言われるんですよ。ないですって。終わりはないですって。分かりやすいのは、一緒に飲んだ時に割り勘になった時です。全額出さなくても、向こうは千円でこっちが残りを出すのはアフターケアで、それが割り勘になったら、終わりって言う一つの。

青山：そうですね。

○氏：やっぱり支援する側と支援される側。昔はあったかもしれない、学校で先生と生徒が結婚するとか、施設では絶対ありえない。それは、元々が支援する側とされる側だから、元々対応ではないので、そういう意味では恋愛は絶対存在しないと言われてますね、そういうことかなと思います。

青山：アフターケアは終わらないですね。

○氏：終わらないですね。

青山：どうしてもイメージとして、アフターケアは若い人たちに対するものみたいなものがあるんですけど。私の会社の奨学金も、経緯ははっきりしてないんですけど、

23 歳までなんですよね、応募できるのが。確かにそれ以上になって専門学校に行きたいのは特殊かなと思いますけど、23 歳までがお金が必要な年齢かとなると、それ以上でも必要だよなど。24 以上になると、私と歳が近いので、それはそれで辛いんですけど。

○氏：おっしゃる通り、そこがデータには入っているんですけど、課題なんです。退所者への園にいる間はいいんですけど、だいたい2年が一つの目安、二十歳とか。そのくらいで専門学校に行ってみたいとなったら、本当に何も無い。でも、青山さんたちの奨学金が23歳まで、割と広いですよ、それって結構魅力的だと思いますよ。本当にないですよ。それは割と幅が広い方ですね。よく聞かれるのが、一回就職しました、やっぱり学校に行きたいとなりました、その場合どうすればいいでしょうかと聞かれるんですけど、ないですよ。本当にないんです。この前も説明したんですけど、こういう大学があって、かなり学費、社会的養護の当事者はD県の大学は、4年間で1年分の学費ですみます。

青山：安いですね。

○氏：それを真似したのが、こっちの学校。ここもそんな感じなので、だからこういうところに例えば、何歳までかは書いてあると思うけど、ちょっと相談してみるとか、そういう手はあると思いますよ。ちょっと1歳過ぎちゃっているんですけど、みたいな。国の制度じゃないから。今、青山さんは23歳までって、20歳までがだいたい（上限）で、そうですよね、退所5年と考えると23歳ですよ。それも退所後2年、次は5年までなので、かなり条件としては少ないと思います。よく、その質問は受けます。よく、職員が簡単に「一回就職して、（進学したかったら）働いて頑張ればいいよ」と言うけど、いや、簡単に言うなど。そんな簡単に行けるものじゃないから。

青山：私も今学校に通いながらですけど、結構勇気は必要でしたね。奨学金はフルで活用させていただいているんですけど、やっぱりお金はかかりますね。これで、働きながらだと、勉強をする時間は限られるので、仕事辞めていくかと言われると、その勇気はでないなと思います。転職ではなく、一回仕事を辞めてもう一回就職するのはハードルは高いですね。

○氏：相当そこが、18歳でそこを判断するのは、ちょっときついんだけど。ある施設では、みんな措置延長して、20歳で。その後、生徒はご存じかもしれませんが、社会的養護自立支援事業というのがあって。措置延長というのは、20歳の前日まで。そこまでだったのが、今は社会的養護自立支援事業というのがあって22歳まで支援ができるようになりました。ただ、措置は解除されます。だけどそのまま契約して、22歳まで施設にいられるんです。これが最高の年齢ですね。その施設は、社会的養護自立支援事業でやるには、まず措置延長して20歳までいな



ければいけない。措置延長ありきの制度なんですね。その施設は全部それをやって、その後これをやる。そうすると理事から、職員より年上の子がいることになるんじゃないかと突っ込まれたんですって。その施設はだからなんだって。22歳の入所者が20歳の新人さんにご飯を提供してもらって、早く出なきゃなって思うのだっていいじゃないかって話です。それは、うち（の施設）で1人もやっていないのは、C県は条件が敷地内じゃないといけないとなっているんです。この中じゃないといけないので、最初それが、この制度ができたときに、一つのグループホームをこれにしようとしたんですよ。みんな、20歳超えをした子たちが、生活するグループホームにしようと思ったら、C県にダメって。敷地内じゃないとダメって。だから今できるのが、結局そういうゆとりのある施設です。それが、今年変わるそうなんです。緩和されて、外でもいいですよってなるから、結構広がってくるといいなと思います。

青山：そうなると大学行きながら、施設で暮らしてということが可能。

O氏：今は入所期間が短いので、昔は本当に小さい時からいいんですけど、今高校生が入ってきたら、ちょっとしかいないので、来て「はい、じゃあ今日から私が自立支援コーディネーターです」って言ったって、知らないおっさんに何言われたって、聞かないですよ。それでちょっと入所期間が長くなるから、じゃあ働くって何かと、青山さんが言うような取組とかに「ちょっとやってみる？」と聞きます。これ最初のメールでいただいて、3つあったからなんとなく。障害のある児童が多くなってきて、3割と言われていたんですけど、それはうちでも計算したら3割で、最近では3分の1になってきている。これが結構障害福祉支援になってきて。

青山：今までのお話でも色々伺ってきたんですが。

O氏：だから、変な話私の父は中学出て、C県出てきて働いて、息子を大学まで行かせてくれたし、そういう自分の親の世代は20歳が本当に成人なんだろうと思うんですよ。でも、自分が20歳の時、とうてい成人じゃないと思います。私40歳で息子ができて、それ自立はしてないけど、成人かなくらいのものですね。ちょっと遅いですけどね。だから、18歳でも逆行して、18歳成人になっちゃった。それどうにかしないと、今22歳まで制度上見れるようになってるから、やっぱりその方が退学率は減ってくる。というのは出ているので、やっぱりそこが何歳というのは分からないですけど、18歳じゃなくてというのはありますけど。18歳じゃなくて、もうちょっと見れると、あと再スタートになったらということを望みますかね。あとは、青山さんがやられているような、どうしたらいいんでしょう、職業の偏った、声優とか、保育士だとか。結構アフターケア団体Qさんでも、キャリア教育やってくれて、私も一緒に参加して、こういう仕事が向いてい

ますねとか。私とか全然正反対でしたね。倉庫の一般事務って、誰ともしゃべらない、神経質なので、誰ともしゃべらないで倉庫で働く。その方がストレスはないかなと思ったり、そうなんです。こういう仕事があるって、青山さんが言う「丸の内で働く」みたいなのが、映像に浮かばないのかなと思ったり。

青山：そうですね、私の親がどちらも公務員でしたけど、スーツを着て仕事に行くところを見たことはないんですけど、大学ではみんな知ってる会社を志望して、そういう感じだったので、大学の周りの環境は強いのかなと。就職するタイミングの周りがどうなっているかに影響されるのかなと。

○氏：今もう辞めちゃって彼氏と同棲しながらバイトしている子がいるんですけど、その子は高校を卒業して、学校の職業体験で保育園があって、すごいよかったから行きたいんだけど、でも自分が両方無理だと、バイトしながら生活費・学費を考えるのは。結果パチンコ屋にしたんですね。当然高校生なので、高校通じての募集なので、正規の社員として。イメージはあまり良くないんですけど、「なんでこれにしたの？」と聞いたら、小さい時から見ているから、怒り口調で「そんなこと言ったって、分かんないでしょ、仕事なんて」というんですよ。だから決めたのは給料だって、そうかって。仕事内容はやってみないと分かんないから、手取りが一番高いところ。そうだなってちょっと怒られた感じですね、女子高生に。

青山：就職してみないと分からないですよ。私もこの仕事すると思ってなかったの。やってみないと分からない。

○氏：だから、なるべく体験を通じて、こういう仕事があるってこととか、知らない。私も父親は印刷屋。でも最初は勤めていて、私が高校生の時に始めたので、そんなイメージなので、スーツ着ていくというな、身近にはないけど、それが会社員だなんてのはありましたね。そういうのが特に施設の子は少ないし、高校生のアルバイトってだいたい決まっていて、コンビニとファストフードとなっちゃって。そういうところは中々、難しくなってきたなと思います。こんな資料作って。昔の子たちはそこまで考えなかったのかな。割と見た目普通なんですけど。そんなこと言ったって、成育歴とか、課題はあります。ここはこんな実態があって、退所者はだいたいこういうふうになっているので、ここ少しでも改善していかないと、続かない。よく、退所者の支援だけやって、それはちょっと本末転倒だなという話をします。まずはインケアで、なるべく退所後困らないようにしていくというのが、自立支援だから。まずよく里親さんたちから奨学金を計算してくれると言われるけど、まず自分のところのインケアが大事であって、そこからかな。結局連動しているんですけど、成功経験が多かったら未来志向もかけるし、対人関係も自信もっていけるだろうし。そのままこれが少しでも良くならないまま、次に行くから人間関係とかで上手くいかない。

青山：成功体験は何で埋まるんでしょうか。何が成功体験なのでしょう。

○氏：褒められただけで。ある老人ホームで声かけていただいて、クリスマス会やるから来てくれないかと、でもうちの子そんなかわいいわけじゃないし、と言ったんですけど、それでももう一回依頼が来たので、他の職員が歌を歌わせようよって。私はギター持って行って、そうしたら入った途端、おじいちゃんおばあちゃん「ありがとう」って言うんです。「かわいいね」って言うんです。もう、それだけでいいんです。かわいいねって知らないおじいちゃんおばあちゃんに言われて、来ただけでありがとう、それはもう成功。自分の存在を認めてもらうっていうこと。100点取った、「すごいね100点」って言っちゃったら、その子はプレッシャーになるので、100点を褒めるんじゃなくて、勉強頑張ったことを褒める。次90点だと失敗体験になっちゃう。だから、どこを褒める、どこを評価するのか。畑っていいですね。収穫だけの場合もあるだろうし、苗から植えてそれを収穫したら成功体験。そんなんですよ。なんか言ってみたら、「それやってみようか」とか。別に優勝とか、そういうのじゃなくて。これが結構日常生活だとできないんですよ。注意の方がやっぱり（多い）。私も現場にいたので。割と、ボランティアさんをお願いすることは、職員は注意ばかりするので、そうじゃないことを。そうすると、そういう方からの視点から、「それいいね」とか。割とそういうこと言っちゃって、施設の職員は困らないですかって質問ありますが、別にいいです。そのキッチンカーのエンジンかけてみて、かかった。それも成功体験だと思います。それは私も現場が苦手なんですよね。どうしても注意の方が先に。課題を出して、それを直していく。全部それだと、子どもの悪いものを出して直すといことで、自立支援計画書のフォーマットは結構そういうことがあるんですよ。強みは伸ばそうって。その間が生活モデル。最低限の治療を受け、なるべく強みを伸ばす。これが今の主流だと思うんですけど、そのストレングスの視点が、私は弱くてよく心理に聞きます。この子の強みはと聞くと、まあよく見つけますよね。そういうのはたぶん、青山さんとか、ここ（施設）にどっぷり浸かっていない人の方がよく見つけられると思いますね、その子たちのそれぞれの（良い所を）。青山さんの人生の中で、見てきた中で、青山さんっていう方が評価できる部分は違うと思います。今現場離れているので割とストレングスを多少は見られるようになりますけど、現場に居たらもうダメなことばかり記録に書いちゃうんですよ。割と、非日常で関わっているんで、非日常でのいいところは見つかるんですけど、日常生活になると難しくなっちゃう。例えば、畑に行きますとか、会社の見学しますとかなると、非日常なのでいい場面が見れると思うんです。そこで引率者が日常生活見ている職員がいいんですよ。日常見ないその子の姿を、それが中々、結果引率は担当じゃない人だったりするけど。

青山：言葉が悪いかもしれないんですけど、その子の人生に責任がないので、気軽に褒めることができるという部分があるかもしれません。

○氏：その通りで、だから色んな人と関わってほしいんですけど。中々、やっぱり悪循環だから、自分に自信がないから自分からいこうということが中々ない。本当にそうですよね、別の人が見ないといいじゃないとならない。たぶん青山さんが論文を書こうとしていることと、概念になっているかもしれません。

青山：本や調査を読んでも、昔のものだったりするので、生の声はありがたいです。

○氏：そのベースがないと、話していても、ちょっと本気度がないなと思ったり。研究者はしょせん研究者なので、やっていないので。ボランティアさんは本当に、仕事としてやっていなくたって、子どもと会ってくれているわけですよね。そういう人たちの話とかは、本物ですよね。奨学金も聞けて良かったのは、どうしても不採用にせざるを得なくて、でもやっている方がそうやって、ちょっと心がって聞くとホッとしますよね。生の声なわけですよ、こっちからしたら。やっている方からは聞くことができないので、そうやって、ちょっと悪くなって。

青山：心苦しいですね。

○氏：そういう話聞けると、いつか、そういう子たちがいたら、こうだったよって伝えられる。それが俺らの仕事かなと思うんだけど。少しずつですけど、昔は施設が閉鎖的で、外部なんてとても繋がってなかったのが、こうやって色んな方と繋がって、一緒に支援できるようになって良かったなと思いますし。私も、最初外資系の企業の方がいらっしゃって、IT 関係。全然分かんないんですよ。社会性がないので。でも、その CSR の方がすごく熱心で、要望を言えないんですよ。でも、それを察してくれて結構、すごい勉強になりますし、そこは会社見学といっってやってくれましたね。いったい何をやっているのか分からないんですよ。それでもその、高いビルに子どもたちを入れてくれてとか、そういう社会体験とか。少しずつそうやって、青山さん大学の授業で来られたんですけど、こういうお仕事をされていて、こうやって繋がっていくのが、それが退所者に繋がっていくだろうなと思っています。自立支援で、みんなで作るものだと思うので。

青山：子ども食堂とかも支援したことありますね。

○氏：うちも子ども食堂やっているんですよ。でも今コロナでできないので、配布しているんですよ。警察署の少年係の方が退職されるので、スカウトして。お母さんが育児に困って、児相も相手にしてくれないから警察に連絡してきて、そういう人たちの対応していたわけです。定年だからってその人たちを切って、という話をして。でも給料安いですよ、給料安いですが、それでもよかったら来てくれませんかって言ったんです。いっぱい他に声がかかってくれたんでしょうし。じゃあ一緒にやりましょうって、何人か職員とやっているんですけど、いきなりコロ

ナになってできないんですよ。今一般向けにはしてないんですけど、その方が関わってきたお母さん方を呼んで、こっちで作って、それを提供したんです。お金は取ってないです。その前は畑のあるカフェみたいなところがあって、そこを無料で借りて、そこで始めたんだけど、コロナでそこが使えなくなって。ダメになったから社協からもらったものを、配り歩く。キッチンカーいいですね。それをきっかけに子どもたちとの交流ができれば。

青山：そうですね。あ、ファミリーレストランも近くにありましたね。同じグループなので、そこで職場体験とかもできますね。

○氏：バイトしていた子いますね。

青山：イベントやりたいですね。早くコロナが終わってくれればと思います。

○氏：子どもたちも興味津々になりそうな。

青山：キッチンカーはあるだけで盛り上がりますからね。

○氏：あと、自活実習をするときの真面目な資料なんですけど、高校生に一人暮らしの自活実習をするときの目標は色々あるけど、一人暮らしの課題っていっぱいあるよねって話をします。全部自炊するわけじゃないよということとか、時間24時間しかないし、学校とバイトと3食作ったら、とてもじゃないけど。体験で一人ってどういうことかって、話をします。これもさっき青山さんと話をした、一人暮らししたらこうやって悩むんだけど。今日の子がそれ（孤立感）をちょっと我慢しちゃう傾向があって、職員の方があれ？って、少し何日かして気づいてという感じだから。水曜日からやるのかな？実習室で。そういう話を今日午前中ざっとした。

青山：すみません、奨学金の話に戻ってしまうんですが、昨年進学した子が学校を辞めてしまって。学校をその子が続けられるかどうかを、財団の方でも何かしら知りたいと。もちろん施設から推薦をもらった子なので、この子は学校を続けられるということは分かっているんですけど、財団の方でも、何かしら、続けられそうな基準というか、あればいいなと思っていました。

○氏：半年持たずして、休学して退学した子は、指定校推薦だし無理のないのに、やっぱりダメだったという、逆にこの子でもダメなんだなあというのがあったりすると、本当に難しいですよ。なんででしょうね、学校は本当に分からないですね。昔も頑張って進学した子、勉強できる子なんだけど、二十歳で辞めて、頑張れと言えない。頑張った結果、ばかばかしくなっちゃったって言ってました。バイトしてるけど、みんなは遊んでいるけど、自分のバイトは学費と生活費だからっていうところ、それだけが、辞めた材料だったんですけど。逆に、青山さんが悩むより施設の問題ですからね。

青山：コロナなので、あれですけど、私達もお金をあげるだけの関係ではなく、会おう

ねってしたいんですけど。

○氏：それはありますよね。

青山：本当だったら、一緒に食事をしたりとか、社員との交流とかしたいなど。

○氏：それは、他の方がやっている奨学金も、定期的に会う文化があると思います。ちょっと細かすぎて嫌なんですけど、書くのが。でも定期的に会う、社員じゃない人もいる。やっぱり、そこで確かに、変化というかちょっと崩れているかとか分かるかもしれないけど。情報は施設と青山さんと本人で共有することが大切ですよ。なのでボランティアさんも情報共有してくれるから。そういう意味では定期的に会わないと分からないですよ。でも、この子危ないなって思う子はお金借りて借金にしちゃうからね。ダメだよとも言えないし。その条件じゃないけど、定期的に会う、そこは大事かなと。アフターケア団体 Q さんで自立ナビというのがあって、それは退所した一年間、二年間にそのボランティアさんと、一か月に一回会う、連絡すると言って、それをお願いするんです。連絡取れたら施設にくるし、それで少し様子を見てもらうということがありますね。さっきの基金も、返金はないんだけど、退学した時に私も謝罪、一筆書きますけど、実際にはそうなりますね。見極めちゃいけないって言われるし、そんな見極める、審判的態度は職員やっちゃいけないというのがありますし、学費に関しては、施設を管理を管理するようにしてます。勝手にやると監査で怒られてしまうので、契約書を交わさないといけない。基本的にこれは面倒くさいんですけど、もう一人の自立支援コーディネーターはファイナンシャルプランナーの資格を持っている、元々経済の方が好きで途中から編入してという人なので、分析とか数字が好きなんですけど、こういうのがやっていてというのが第一で、退所者預り金契約みたいなものがあって、大体みんな、本人が望まないといけないんですけど、だいたい本人が望みます。生活費は自分で稼ぐんだよ、施設も下ろせないようにしないとけないので、印鑑はあなた、通帳は施設だから、勝手には下せないよ。本人もその方がいいって言うんです。それは契約を交わしておかないと、法令違反になっちゃうんですよ。学校の継続となると、難しいですよ。でも、そうなんですよ。言ったことるけど、卒業したら返さなくていいよという、C 県だけの単独事業があるんですよ、入学時に 50 万円かしてくれるんですけど、その学校卒業したらいいですというのもあるんです。それはハードルがすごく低い、もう一つは 5 年間働く必要があるから、その時に職員に、退学したらどうするんだろうって。でも退学考えて進学しないっしょと、言ったことあるんだけど、実際退学する子がいる。それだけで返せとなるのは、不正はもう返しますけど、難しいですね。ちょっと考えます。でも、(お金) 出す方としては、お金出すんだから、その子の進路を見たいですよ。

青山：見たいですね、卒業して、就職して。

○氏：そこまでの関わりができるようなシステムですよね。

(別の話題のため省略)

○氏：声優とかゲームとか多いんですけど、それ言われちゃったら、誰も言えないよなって。あと、大学も随分古い教授とかは勉強しに来るところだよなって。D 県の大学って、そういう人たちが多かったんだけど、発達障害の学生さんとか大勢いるので、結局そこに学生の担当みたいなものが必要。D 県の大学に伝えたんですよ。伝えたら、心理の先生で、学生担当をつけてくれたので、大学も先入観変えないとダメだと思うんです。帰ってきて自活室にいる子は、一年間かけて警備会社の人事の担当の人が児童養護施設を回って、一年かけて関係作ってきたのについていうお怒りだったんですけど、謝りましたけど、内心、そんな子、児童養護施設に求めちゃダメだよって、そんな子いないよってというのが正直私の本音ですよ。昭和は頑張れる子がいたかもしれないけど、今頑張れないよ。それを、児童養護施設に求めるのはダメでしょうって思いますね。

(別の話題のため省略)

○氏：今回、就学支援新制度、かなり各施設で結構問題が出てきて、辞めちゃっているの、辞めちゃってたらちょっと声を大にして言いたいんですが、辞めちゃってたらストップされるのは仕方ないけど、返金しろというケースが多くて。減免額といままでの給付額を、だって使っちゃったし。それも最初なかったんですよ、その文言が。返金の場合は不正受給した場合。あとは懲戒、停学とか退学の時は返金となっていて、いつの間にか学業不良も入っていたんですよ。いつ入ったんだろうって思ったんですけど、ある4年制大学の人とやりとりして、ストップするのは分かりましたよ。返金で。この子は別に悪いことしてしているわけじゃなくて、コロナ禍で入学式もなく、履修登録もオンラインでやって、上手くオンラインで入れない、学校のホームページ。学校独自のオンラインがあって、上手く活用できていない中で、やっていて。それで返せって、それはと言ったんですよ。今は心理士にこの子はこの時期にこうで、と上手く書いてもらって、学校に提出している段階です。それでせめて、返金がつて言うのが、そこかなと。それが色々な施設で。進学するという選択が、過去に比べたら容易になってきているので、あまり深く考えずに、働くイメージが無いから進学するというパターン。それはどこかで辞めちゃったり、ということが多いのかなと。今日青山さんの話を聞くと、こっと(施設)が反省するべきで、続けられるような話をしなくちゃいけないし、続けられるような学校を選ばなきゃいけないと思います。それは、青山さんが悩むことじゃないと思いますけど。難しいですよ。でも、本当にそれは選べるからじゃなくて、選んで継続できるところ。仕事もそうですけど、継続できるところ

ろを探さないといけないと思います。今日午前中に自活実習で話をした子は、美容のセラピスト、よく分からない。そういう専門学校なんですよ。え！と思って。生活費とあわせて500万円くらいかかる。えーと内心思ってます。就職口が見えない。

青山：なんの職業になるか。

○氏：分からない。就学支援新制度したとしたって、自己負担はかなりあるわけであって。その人は。ちょっとなんかと思いつつ、担当職員と本人で話してきてもらって。進学という選択肢が容易になって、選択肢の幅が広がって、次は中退率が絶対上がっているわけです。そこですよ。卒業率が低いということなので、そこをこちらが考えなければいけないし、今日青山さんに言われたことも、こっちの肝に銘じて、お金を出している方も、継続性ですよ。すごい宿題をいただきました。

青山：その子の人生なので、こちらがとやかく言う権利はないとは思っていますが、学校に入学するのであれば卒業してほしいという思いもあります。

○氏：せめてその進学したような就職、そこまで行かなくてもいいけど、モラトリアム期間で悩めばいいと思っているんですけど、卒業はしてほしいですよ。好きな分野、私もちょっとインターネットのない時代だったので、この仕事就くのどうすればいいんだよって、福祉ってつく大学に行けばなんとかなるって思っていたんですけど、ある時社会福祉学部というのがこの世になかったら、俺はどうしていたか。働きたくもない、働く自信もない。どうしていたかって、一般的には俺だったら潰しがきかないなんて言われながらも、文学部だったかなって思うんです。それはなりたい仕事が別に、作家なわけじゃないんですけど、本を読むことが好きだから、好きな分野ですよ。古典が好きなわけじゃないですけど。現代文学が好きで。そうだったなと思うと、じゃあ文学部卒業して、それに関連した仕事についているか？って言われたら、イメージがわからない。それはそれで好きなことを勉強する2年間なり、4年間なりでいいと思うんですけど。その後は働かなきゃいけないので、中退しちゃったら。

青山：生々しい話ですけど、卒業したら給料いい仕事に就きたいとか、そういうのは思っ

てしまうんですよ。

○氏：一応、お金の話をするとき、自立面談と称して高校生は2年生くらいから、自立支援コーディネーターと、担当職員と、子どもで面談するんですけど、何回か繰り返して。その中でお金の話をすることがあります。自立面談で、中学卒業後の進路と、高校卒業後の進路の話をしていくんですけど、その時にお金の話をし、中卒、高卒、短大卒、大学卒の生涯賃金みたいな説明をします。これだけ違



うんだよって。悪い例で、仕事を転々とするって生涯賃金低くなるよって。自分の例出して言います。それは、大事なお金に、貧困の連鎖を断ち切るという意味でも、無視できないことなので、給料というか。それは一応出しますね。なんか中退しちゃうんだったら、高校卒業して就職とはっきりした方が続くと思うんですよ。中退してしまうと挫折感だけが残って、どうなのかなと思って。中退した後の子は何人もいますけど、その後、そのままふらふらしちゃって、が多いかな。たまたま3月で退学した子は、職員の方が面談で厳しくなっちゃったんで、私がやっていて、地道にやっていこうって。まだなんとか。その子は、今考え方としては、ここを考えています。進学支援新制度はもう使えないし、他の奨学金は全部使えないから、一回もらっているから。だからあと、ここしかないというので。ここも福祉なんですけど、「福祉やりたいの？」って聞きますけど、それは分からないって。

青山：行ってみて変わる部分もあったりしますけどね。

○氏：大分はどうでしたか。

青山：大分行って、私は大分の別府にある大学で、半分留学生みたいな環境で。なんとなく英語が好き、くらいで進学したんですけど、結局留学することもなく、半分英語半分日本語みたいなあいまいな話し方で。英語はそのままあまり得意ではなく、ベトナム語を勉強したりして。ゼミでは宗教の勉強をしたり。そのまま食品関係に就職するという、一貫性のなさ。どうなんですかね、専門的に学ぶという大学ではない、リベラルアーツというか。なので、好きなことが一個あればいいかなと思います。

○氏：それはいいですよ。自分が、例を出せないのがちょっと。全然勉強してないし、遊びまわっているけど、色んなことをやって。大学行ったけど、児童福祉のときちゃんとやったかと聞かれると、そうではなくて。実習したくらいで。北海道行きました。帰りたくなかったです。

青山：就職に関係することをやったかと聞かれると、そうではないですね。

○氏：一貫性のなさがいいですね。子どもたち、その方がいいかもしれないです。そういうことを学生時代にやったけど。今度子どもたちに面談で使わせてもらう。こういう人いたよ、でも働いているし、自分の興味関心研究したいことやっているわけですね。それが僕は子どもたちに伝えたいし、18歳でそれ決めなくていいよって、大丈夫だよって。そうですね。

青山：18歳、無理ですね。大学も勉強したくない！と思って入学したくらいなので。就職した会社も、就職した時に何を重視しますかと聞かれて、何も考えられなくて、私自身が。何をしたいか。周りの友達はずっと観光が好きだから、この大学に来て英語ともう一か国語勉強してホテルに就職するんだとか、海外で就職するん

だとか、商社に就職するんだとかあったんですけど、私は何も好きなことがなくて。嫌なことを全部切り落として、車は運転へたくそなので、なしとか。最後に、食べることは嫌いじゃないとなって、食品に関わることであれば楽しくできるのではないか、と思って。就職四季報のその分野を上から順番に全部受けて、今はエントリーシートをネット上でとりあえず出せるので、それで通ったところに面接行って、大分からC県に行かないといけないので、ホテルに泊まるしかなく、日にちも限られていて、一次面接の日程をやりくりして、一気に受けられるから行くとか、やりくりして。最後に残った会社に就職しました。

○氏：食品関係というのは、これに書いた好きな分野というか、そうなんですね。それを少しでも働くときとか、進学選ぶときとかに持っている、少し続く。継続を図る指針って、辞めた子はやりたいことを、子どもが書けなかったら職員が考えて。だから、継続を図るってもしかしたら、声優とかミュージシャンとか本人が考えたことの方が続いたかもしれない。就職は分からないですけど、本当にやりたいことを書いた方が続くかもしれないですよ。今それは話していて、そうだな、今話していて思ったことですけど、文章がおかしくたって、やりたいことははっきり書いてあったら、もしかしたら、その子の作文を読んでいたら、「お前これ書いていないでしょ」って。ソーシャルワークがどうこうって、知ってるのかって。だから書けなくて、職員が書いたって。そんなの本人やりたくないですよ。それ指針じゃないですけど、就職も、やりたい情熱があった方が続くかな。あまりにも一般的なことを書いてあったり、都立高校って普通の高校と同じようなところと、チャンレンジスクールといって、いわゆる不登校歴のある学生で、成績はでないわけですよ。もう一回チャレンジしたい子がチャレンジしたいからチャレンジスクールというんだけど、そこに行くのは成績がでないから、作文と面接なんです。もう一つ、エンカレッジスクールというのがあって、5教科の成績ではなくて、ちょっと数学だけぼんとできるとか、バランスの悪い子とか、ちょっと支援が必要な子が行くとか、その子たちも面接と作文なんですね。面接練習もするんですけど、作文も書いてくるんですよ。そりゃあ、変なことは書いていないんですけど、同じ3人が同じ高校を受けて、結果的には3人とも受かったんですけど、1人は介護の方に進みたいということが書いてあって、実体験が書いてあったんですよ。インターンでこうであってと書いてあって、でもそれは本物なのが読んでわかるんですね。もう一人も自分が体験したことを書いてあったんだけど、最後の1人が美容で、体験じゃないから中身ないなと思って。小さい時から見ていた子なので、「他の2人はこうで、実際に中学時代に経験したことを書いてるんだよ」って言って、悔し泣きしていたんですよ。私も一回書いてくるって言って、書いてきたんですよ。その子はお父さんが亡くなって、お

父さんはチンピラみたいな感じで、俺は怒鳴られましたけど、病院に入院していても言うことかかないんですよ。でもそこに自分が行ったときに、ナースコール何回も押すけど、嫌な顔しないで、来る看護師さん。お父さんが亡くなった時に、自分が泣いていたらずっと寄り添ってくれていた看護師さん、ということを書いたんですよ。これは本物だよなって。やっぱり自分が体験したことだから、本物だったよね。でももう変わっちゃってますよ、看護師やめたんだって。その時は本気で書いていたことは伝わったんです。全員進学して、本当に介護に進みたいか分からないですが、その時は本気度が伝わりましたよね。なんでだろうと思ったら、それは体験しているから、経験上からくること。最後書き直した子は、フレンドホームだった。ご存じ？外泊先がない子たちがいるので、フレンドホームというんですけど、週末だけ泊まったり、外泊先になったりする。長期の休みとか。毎週じゃないですよ。でも、いわゆる一般家庭を知らない、乳児院、児童養護施設。外泊はしていたんですけど、いわゆるお父さんお母さんという生活じゃないので、お父さんが亡くなってから「私なんか孤独になっちゃった」って。フレンドホームってやってもらえないのって。うちに来るようになってるんです。月に一回くらいですけど。その時は仕事があったりするけど、うちの奥さんと息子がいるんですけど。そういう中で見てもらって、そこからまた変わってもらえればいいかなと思いますけど、あの時本気で書いていたよね？って。本気で書いた方が、熱意があった方が、本当か分からないけど、恰好だけかもしれないけど。

(別の話題のため省略)

青山：長々とすみません、本日はありがとうございました。

#### (4) 施設職員 W 氏

##### インタビュー調査 逐語録

日時：2021年5月26日(水) 15:00～16:00

場所：オンライン

インタビュー対象：児童養護施設 児童養護施設 V 自立支援担当

W 氏

青山：私の論文のテーマが児童養護施設を退所した若者たちの支援といいですか、自立に向

けてというところを研究していきたいと思っていて、児童養護施設を18歳で退所した子の自立とか、というところの環境ですとか、どういうふうな思いを持っているのかとか、施設との繋がりとか、支援団体との繋がりとかをお伺いしたいなと思っています。よろしく願いいたします。

W 氏：自己紹介からですかね。W 氏と申します。現在は職業指導員とグループホーム4つを取りまとめている職員です。月に4つグループホームあるうちの、1回か2回くらい各ホームを回っているの、月6,7回くらい宿直をしたりして、生活現場の職員と退所間際だったり、高校受験とか、そういう子と直接やり取りしたり、担当ワーカーとやり取りをしています。後、勤続19年目です。

青山：新卒とか、初めてのお仕事で児童養護施設に。

W 氏：私はそうですね。フリーターとかはしていましたが、就職したのがここが初めてです。高校中退して、大学も中退して、専門学校行って保育士として、フリーターしてここに来たという感じです。19年か。

青山：みなさん長いんですか。

W 氏：そうですね、今話した方も、16年目。勤続年数平均は8～9年くらいですね。平均年齢が32歳だったかな。

青山：私の会社より若いです(笑い)。私は、会社の財団はようやく3年目に入っていて、神奈川の児童養護施設や母子生活支援施設から奨学生、大学、短大、専門学校に進学する子、約20名に奨学金を給付していて、ようやく波に乗ってきたかなというところなんです。コロナ禍で全然活動ができていないんですけど、ファミリーレストランでお仕事体験などを計画はしています。本当は、やりたいことは色々あるんですけど。

W 氏：僕も職种的にはそういうのやらなきゃいけない仕事なんですけど、中々コロナで。厳しい。

青山：活動は続けていきたいかなと思っています。今日はよろしく願いいたします。

今日伺いたい内容は、児童の自立についてというところを中心に話を伺いたいなと思っていて、別の施設の方にもインタビューをさせていただいて、そもそも自立という言葉はちょっと、というところもあったりして。自分で全部やりなさいというのは、ちょっと過激というか。

W氏：そうですね。何が自立、何が出来たら自立という基準は、表で研修で習ったことあるんですけど、うちの施設は相談できる力というところを、やっぱり、あれじゃないですか。部屋が汚くても、金遣いがちょっと荒くても、それよりも人に相談できたり、コミュニケーションを高められるような支援を施設内からして、そういうのが出来るようになったなという指標はないんですけど、ある程度、人に相談できる力というところに着目しています。後、18歳で退所がほとんどなくて、措置延長制度を使って、就職した子。ほとんど進学なんですけど、進学した子でも措置延長使って、3~4カ月から1年2年くらい、学校に慣れたり本人の希望とかを加味して、退所という形を取っています。

青山：進学先は、どのようなところですか。

W氏：四年制大学もいて、専門学校や短期大学が多いですね。ほとんど専門が多いですね。

青山：施設によって18歳で出るのか、措置延長するのかというのの差があるかなという感覚がありますが。

W氏：はい。結構、措置延長制度を使っている施設の方が、今どうなんでしょう、少ないですかね。でもだいぶ増えていると聞いていますけど。うちは結構積極的に、それが当たり前だろうと。

青山：自立というか、施設の退所に向けて、どのようなことをされていますか。

W氏：そうですね、アフターケア団体Qさんにご存じですか？そのプロジェクトで、児童養護施設の子どもを集めて、家賃のこととか、自立とは何ぞやというところとか、困ったらどうすればいいというところを、外部からお話、外部の方が話が入ったりするじゃないですか。それをお願いしたり。後、進学先を考える上で、私がグループホーム副主任を兼ねているので、グループホーム側は高校2年生とか3年生とか、高齢児の子に普段から生活現場に入っているんで、そういう担当職員と私とで話し合っ、進学先とか収入証明書とかを作って、子どもと一緒に取り組んでという感じですね。これは、もう一人の方がやっている感じです。

青山：質問になるんですけど、私も会社の財団の奨学生の子が、夢に向かって専門学校に進んだんですけど、授業についていけなくて辞めちゃったということがありまして。どうですかねというのはあれですが、続けるみたいなところはどういう風に見極めているのかということ伺いたくて。

W氏：うちも、正直進学率高いんですけど、続く子と続かない子がいて、見極めというの

は中々難しいですよ。本人の希望を加味して、今までの生活を見つつ、学校見学とか。具体的にどういう生活が待っているのか、すごく想像させて進学させます。進学しますが、それでもやっぱり、辞めちゃう子もいて。それはそれでいいのかなという感覚でやっています。トライしてみることが重要かと。

青山：奨学金2年目が、応募が募集を上回ってしまって、採用枠を広げたりもしたんですけど、残念ながらという子もいまして、こちらとしても苦しくて。申請書もらって、申請書だけで判断はつかないので、面接まで来てもらって、将来の夢とか生活方法とか話していただいた上で、今回はというのは、課題として挙がっていらして。来年、どうしようかと。本当に進学したくて、就職したい子であれば、応募してくださいという形は取ろうかなと思っていますが、こちらとしてもというか、頑張ってもらいたいという思いもあって、学校を続けた上で就職してほしい。就職したくないから進学という選択をした子は、こちらとしては、もう一度考えた方がという思いもあって。

W氏：なるほど。青山さん、児童養護のこと勉強をされているので理解されていると思うんですけど、頑張れる気力というのは、愛着だったり、愛着というのは誰かに愛された経験。その子の中に非常に、愛情を受けた経験が、その子の中に確固たる心に大人が住んでいるかというのが一つ、頑張れる要素だと思うんですよ。二つ目に、うちの児童養護施設でもそうですけど、入所時に親に捨てられた子じゃないじゃないですか、そういうトラウマ、傷つき体験のケアがきちんとなされていないと、頑張る気力にならない。それが二つ目。三つ目にその二つが合わさった後、自分というものを掘り下げる時期が思春期に来ると思うんですよ、そのセルフって言うんですけど、自己というところを、どれくらい知って理解して、前向きになれるかという三点。その三つが揃わないと、頑張る力にはならないんですよ。その三つがあって、ようやく施設から出て社会で生きていけると思うんですけど、質問の意図とは違うかもしれないんですけど、それを理解しないとダメかなと思います。後は児童養護施設で、めちゃめちゃ頑張って、昔の人みたいな激動の時代を生きていけるような子というのは、いないわけじゃないと思いますが、いないと認識して奨学生を選んだ方がいいと思います。後、ある奨学金を担当している方と会ったときに、うちの施設から何件か合格して、お礼というか、お話したいですって言われて、行ったときは、すごく腑に落ちたのは、子どもを見るのも必要ですけど、職員を見ているらしいですね。要するに、昔みたいに学生運動していた時代の若者は自分で開拓して、突き進む力がすごく強い時代だったと思うんですけど、今の時代はそうではなくて、誰かに支えられたり相談しながら生きていくというのが、いいと定義されていると思うので、職員がどれくらいその子に対して、愛情を傾けていたり、アフターケアとしてやれるかとい

うところを論じさせるのは、奨学金を出しているうえで判断基準にした方がいいと思いますね。だって、出てからも色々ありますもん。大学行っても、その子がめちゃくちゃ素晴らしくても、心に傷付き体験や闇を抱えていたら、生きていけないですよ。それをどれくらい支える職員がいるかというのは、奨学金を選定する上で必要なと思います。

青山：その奨学金の方は、施設に訪問されるということですか。

職員：色々質問事項が多くて、その奨学金は。子どもの作文もそうですけど、職員はその子に対して、何をしていくのか論じろ。職員のテストもあったり。しかも、たいがい奨学金の作文があったとしても、職員が隣についてサポートするじゃないですか。そういうところも文面から読み取っているみたいですね。ぜひ、青山さん奨学金の選定基準を変えるんだったら、子どもの選定もそうですけど、その施設がどれくらいアフターケアとかインケアに力を入れている、担当職員が誰で、どういう人柄なのかというのは選考基準に入れていいのかなと僕は思います。

青山：その場合は、高齢児というか、高校生で施設に入所して、一人暮らしを始めたという子がいて。せっかくなので会いに行こうかなとは思っています。

W氏：そうですね、そうすると分かるじゃないですか。雰囲気とか。後、ポイントなのは職員がコロコロ変わっている施設はあんまり信用できないかもしれないですね、組織として。だって、子どもの愛着、子どもを育むのはめちゃくちゃ時間がかかる作業ですし、労力がかかります。平均勤続年数がすごく短い施設は、積み上げがない。うちもそんなに長いわけじゃないですけど。

青山：退所した児童からの連絡はありますか。

W氏：基本的にうちのアフターケアは退所して1年くらいは、こちらから相当アプローチかけたり、奨学金の管理とかも。いきなりお金出すと、使いますよね。うちの施設で預かっちゃうんです。管理はこっちでやって、仕送りみたいな感じで、毎月仕送りしてますね。それで1年くらいは、頻繁にこちら側からはアプローチしますが、それからは基本的には待ち。あっちから来るのを待っているスタイルですね。相談に来るのを。

青山：相談は来ますか。

W氏：結構来ますね。相談来ない方が安心するんで、1年に1、2回はうちの施設からアプローチをかけて、記録に残す。飲みに行ったりも、もちろんしますし。

青山：どんな内容が多いですか。

W氏：色々ありますね。結局、良いも悪いも、警察から呼び出されることもありますし、良いことだと僕なんかは、元担当児童の結婚式に呼ばれてスピーチをしたりとか。後、1年に3回、OBOG会をするんですけど、それを今もう一人の担当と一緒に運営していて、施設の経費で卒業生を集めて、飲み会するんですよ。それに自

分の子どもとか、パートナーを連れてきたり、「これは、そうだったよな」とか言って、わっはっはって飲んだり。コロナだからできないですけど。そういう機会をこちらから全体に発信して、来てもらいます。来たいやつは来てねという感じ。相談内容は多岐に渡ります。良いことも悪いことも。

青山：OBOG会があると、帰ってきやすい、行きやすいですね。

W氏：実家的な機能というか、我々職員の楽しみでもありますよね。対等な社会人として。「実はあの時はこうだったんだ」とか言ったり。

青山：その会で、自分より年上の人がいったり。

W氏：そうですね、それこそ30代後半まで来ています。

青山：そうなるというんな話ができますよね。

W氏：俺はそのためにいる、それが楽しみで頑張ってる職員もいて。うち、高校3年生で一区切りじゃないですか、うちは100%措置延長ですけど、高校3年生の終わりに、会を企画していて、そこで今までの振り返りの会をみんな集めてやって。一年間の振り返り動画と、その子自身の入所してからの積み上げを動画にして、みんなでお祝いする会。それを目指して頑張る担当職員とかもいます。

青山：結婚式みたいですね。

W氏：イメージとしては結婚式ですね。歌とかも編集したり、お祝いしたいからといってダンスを踊る子どもや職員だったり、僕はバンドやったりとか。発表の場ですね。結婚式が一番イメージが近いかもしれないですね。

青山：楽しそうですね。

W氏：そうですね、うちの施設のモットーかもしれないですね。色々ありますし、大変ですけど、楽しく、人生楽しい方がいいじゃないですか。自分の結婚式に呼んだりしますよ、職員も子どもも卒業生も。

(別の話題のため省略)

青山：入所している間に、アフターケア団体とか、アフターケア団体Qさんはプログラムをされているということでしたが、他の団体とかの繋がりは。

W氏：ありますね。色々活用させていただいて、一番はアフターケア団体Qさんですね。

青山：退所した後もボランティアさんとの繋がりがあるということですか。

W氏：ありますね。アフターケアを手伝ってくださって。飲んだりしてくれて。誰かが助けてくれるじゃないですか、人々の繋がりで。もちろん、ちょっと嫌だなんて思う繋がりもあるかもしれませんが。

青山：児童が退所する際、どのように思われていますか。

W氏：不安じゃない時はないですね。その不安の解消材料として、色んな人の繋がりを、子どもに作らせるのも一つリービングケアなのかなと思いますけど。一人だ



けの不安より、みんなで抱えて。不安じゃないことはないですね。

青山：生活、私も人のこと言えないですけど、家の家事、料理とかはリービングケアのうちにやっておくというか、できるようになるんですかね。

W氏：それも基準というよりは、体験なのかなと考えていて、施設にアパートというか、一人暮らし用の施設が2つあるんですけど、そこに宿泊体験としてホームからそこに、一週間ないし一か月くらい、それこそ一万円渡すから、二週間生きてこいとか。困ったことがあれば施設から、誰でも助けるよと言って、というところはありますね。自活訓練室というのを、高校2年生以上から、いつでも体験できるようにしています。もちろん、誰か入れちゃダメ、たばことか酒とかダメよとかルールはありますけどね。そこで、献立簿もつけさせていて。一週間で使えるお金が五千円だったりしたら、初日に高級寿司を食べたりとか、それは自由じゃないですか。週末すごい豪勢したいから、月曜日は抑えようとか、カップラーメンとかにしようとか。米くらいは炊けるようにしてますけど。

青山：なるほど。三食自炊は大変ですよ。

W氏：あと効果的なのは、うち全部ケアワーカーが食事を買出しから、献立決めるのも、作るのも、やっているんですよ。以外と子どもが料理に近いと思います。調理員さんとか、アルバイトはいますけど、ほとんど我々が作っているの。うちの施設の職員は全員料理が上手いですね。僕も調理師持っているの。調理師もここ勤めてからとったんですよ。子どもになんか、「W氏の料理はまずい」って言われるのムカつくじゃないですか。いや、俺プロだからって。そのためにとりました。

青山：料理は勝手に出てくるのではなくて、職員さんが買って作っているところから見て、ご飯はこうやってできるんだということが分かるということですね。

W氏：そうですね、時には一緒に手伝ってくれたり、「一緒にやろうぜ」って気さくに、「人参切っておいて」とか「この味付けどうかな」とか。それも一つ良い効果をもたらしているように感じますけど。

青山：実家感があるというか

W氏：そうですね。うちも卒業生が帰ってきたら、職員はラッキーって。「これやっついて」って。あと美容師になった子には、髪切ってくれって。

青山：頼られる感じがありますね。

W氏：結構、うれしいみたいですね。「俺この時間書類やりたいから、宿題教えといて」とか。

青山：アフターケアを1年は施設の方から連絡を取られるというところで、それ1年はどうしてですかね。

W氏：目安ですね。子どもによってはずっと連絡取り続ける必要がある子もいるので、

目安として最初の計画では目安として1年くらいはこちらから積極的に連絡を取っていく。後、うちは担当職員制度として、1人の子どもにつき1人の職員が担当という形にしている、私はホームから外れているので、担当児童がいないんですけど、その担当職員とホーム職員プラス私とかでアプローチ、助けたりしています。一人の職員が積極的に連絡取るというより、みんなでアプローチしていくという重層的なケアをしています。

青山：方法は電話ですか。

W氏：LINEですね。便利ですね。職員の個人の携帯でやり取りしている時があれば、法人携帯で連絡取ったりしています。

青山：話が少しずれてしまうんですけど、社会体験事業みたいな話になるんですけど、将来の夢なんですか？と聞くと、資格系の仕事に就きたいですという子が多くて、そうなる一方、私の実体験になるんですが、大学では周りも会社に勤めるという考えて。将来を考える上で、具体的な将来を考えるにあたって、具体的なものがあつた方が続くのか、モラトリアムもいいと思うんですけど。すみません、話がまとまらないんですが。

W氏：仕事とか勉強が続くか続かないかというのは、将来何がやりたいかが定まっているかいないかというのは、関係ないと僕自身は思います。その子自身のパーソナリティの力。さっき言った三つの力が抑えられて、コミュニケーション能力がある子が社会で続くかなと。だから、青山さんのお仕事として奨学金や体験活動の幅を広げていくことは、すごく我々にとっては役に立っています。前紹介してくださった時に、野菜を育てて牛丼を作るという、それ聞いた時にすごくやりたかったんですけど。コロナでね。そういう体験は、児童養護施設の子どものとっても、職員にとっても非常に機会をいただけるというのは、色んな効果がありますよ。職員と一緒に子どもが出かけるだけでも、そこでちょっと将来のことはなしたりとか、こういう仕事があつてとか、そしたら職員もああ友達もこういう仕事しているんだよって。俺も青山さんの話できるじゃないですか、きれいなお姉さんがこういう仕事しているんだよって。そういう機会を与えてくれると嬉しいです。

青山：ありがとうございます。でもやっぱりコロナだと難しいですね。

W氏：そうなんですよね。難しいです。でも、オンラインの会社見学とかはありかなと思います。キッチンカーはうちにも来てもらいたいなと思っています。

青山：話は変わってしまいますが、今、社会的養護の当事者の人たちが活動をされていると思うんですけど、自分の体験を話したりとか、一緒にやっていきたいと思いますという動きが活発になっているような気がするのです、当事者の活動についてどう思われていますか。

W氏：時代は変わったなど。むしろ良いですよ。でも中々うちの施設との、組織との絡みとはできていないですけど、いずれはやりたいですね。ある施設では出身者が歌手になって、よく招いているらしいですよ。あと、アフターケア団体Sさんが歌手とコラボして、色々されているようです。当事者の活動はすごく素晴らしいと思います。ただ、組織としてコラボするのはハードルが色々あるかと思えます。子どもにリスクがあるようなことがあるといけないので、少し臆病になってしまいますよね。

(別の話題のため省略)

青山：後、お伺いしたかったのが、児童の支援として、もう少しこういう制度があったり、仕組みがなかったらなど、現状の課題と伺いますか、限界性みたいなことがあれば伺いたいのですが。

W氏：今、学生支援機構の給付があったり、資金的には拡充されてきたかなと思います。印象として。資金計画書を作っても、C県の場合だと、プラスアルファでもらえるお金が結構多いんですよ。バイトしないでも学校行けたりしちゃうんですよ。子どもに関わるお金は良くなってきている実情。でもこれからの課題というところで言うと、職員の給料。本当、これふざけた話じゃなくて、うちの業界としても、楽しく仕事をしていたり、職員自身が良い人生を送るためには給料が必要で、それが子どもにもそうですけど、若い職員、若い人間に対しても、将来選択、仕事こういうことをやりたいという選択の一つになると思うんですよ。職員の待遇面が一番、大切だと思います。だいぶ良くなってきていると思います。

青山：長く勤務をしている方が、児童としても相談しやすいと言いますが、そのために職員の給料、福利厚生が充実していないと続かないということになりますよね。

W氏：それだと人も集まらないですよ。魅力的な仕事として立証できれば、若いやつもこ

っちに来るので。職員が足りないのはそこかなと。でも、良くなってきていますけどね、若い人も入ってきていますけど。

(別の話題のため省略)

W氏：楽しい雰囲気だったり、ベテラン職員が生き生き働いていると、他の職員も安心するんじゃないですかね。

青山：退所した児童から、困りましたと連絡がきたときには、どのように解決されていますか。

W氏：うちの施設は受けた職員が、そのチームメイトに共有して、一人で対応しないというのがルールであって。もう一つは、全員で、みんなで作る。人数が増えれば増えるほど、色んな案件に対して、打開策が増えていくと思うんですよ。それ

が重層的なケアかなと思います。何かあったらすぐ報告して、緊急案件だったらすぐ動こうとか。そういう風になっています。あと、責めないということ、子どもにも職員にも。その三つのルールくらいかな。後、弁護士さんとコラボをだいぶして。弁護士相談ですごくお金がかかるイメージですけど、この地区では一つの施設五千円ずつ弁護士会に払って、いつでも気軽に相談できる体制を取っています。弁護士さん、すごいですよ。まじで色んな案件やってくれます、熱意ある方が多くて。我々の仕事までやってくれたり。子どもとご飯行ってくれたり、話もちろん、すごいなって思います。助かっています。

(別の話題のため省略)

青山：本日お伺いしたいことは以上になります。ありがとうございました。

## (5) アフターケア団体 G

### インタビュー調査 逐語録

日時：2021年6月3日（木）15:00～16:20

場所：一般社団法人アフターケア団体 G

インタビュー対象：就労支援・自立支援担当 L氏

就労支援・自立支援担当 M氏

青山：自己紹介からですね。私、明治大学に通ってはいるんですけど、社会人として、今5年目になります。名刺渡させていただいた2枚目の方は、今回のインタビューと関わりがあって、うちの会社自体が牛丼店とかファミリーレストランを展開する外食の会社なんですけど、子どもの教育を大事にしている会社になります。国内で経済的に進学が厳しい子たちに対して、何かしたいという思いがあって、財団を2019年に立ち上げさせていただいて、会社自体が横浜で発祥した会社になるところで、普段は神奈川県で活動してまして、神奈川県の子童養護施設や母子生活支援施設の出身の子どもたちが大学や専門学校に進学したい時に奨学金だったり、うちの会社はI県に畑がありまして、神奈川から一緒にバスにのって2時間かけて行って、玉ねぎを収穫して、その玉ねぎを使って牛丼を食べる活動などを、コロナ前はしていました。活動を行う中で、社内に専門家がいなくて、勉強をしたいなと思って大学院に通っております。

M氏：先に私たちの活動の説明をさせていただいた方がよろしいですかね。

青山：よろしく願いいたします。

M氏：私どもの母体は、企業Kになるんですけども、こちらの方で自動車の運転免許の取次業をやってまして、全国に130校くらいのドライビングスクール、合宿の免許、そこと提携させていただいて、社会的養護の18歳になった時に免許を、弊社の方が費用を負担して取らせてあげるというのを最初に始めてまして、その流れで新しく一般社団法人アフターケア団体Gを立ち上げまして、今はそちらの方と企業Kと一緒に今も毎年、子どもたちに免許を取らせる活動をしています。アフターケア団体Gの方では、当初は免許だけだったんですけど、だんだんやることを増やしてまして、施設に入所中の方の自立支援だったり、施設をこれから退所する方やすでに出られた方の就労支援だったり、それから一人暮らしする子もいるので住居支援、居場所づくりとして古い一軒家を借りて居場所事業Hがあって、金土日だけ開館して、そこに入れるのは社会的養護を経験した方だけ。場所も非公開にして、彼らが泊まることはできないけど、そこでおしゃべりしたり、ご飯食べたり。今コロナなので、食べるものに関して

は縮小しているんですけど、みんなでゲームしたりテレビ見たり、くつろぐ場所みたいな感じ。これは先ほど申しました運転免許取得の資料になりますね。免許の取得のお知らせです。すでにご存じかもしれませんが、社会的養護に該当する方は全国で約3万人。このへんの施設のことはご存じでしたよね。実際には20歳まで居られる措置になりましたけど、現実には待機児童のようなものが多いので、ほとんどの人が18歳で、まだそんなにいい状態じゃない人もなるべく出ていってもらおうというのが現実のようです。ただ、退所すると、そこから進学する方は全国平均と比べるよりも、現実は少なく、ほとんどの人が就職になるんですけど、就職できる状態かという、やはりそういう状態じゃない子もかなり多いです。朝起きられないとか、ちょっと注意されたらすぐへこんでしまうとか、会社に来なくなってしまったりとか、そういった方もかなり多いという状況になっています。児童養護施設に入所される方は虐待を受けた方が多くて、生まれつき発達障害とかもあるんですけど、虐待を受けたことによって脳が損傷してなったのではないかという説もあつたりします。施設にいる時は状態が良い子でも、一人暮らしになると寂しすぎたり、ケアしてくれる人が居なくなってしまうので、就職とかが上手いかず、ネットカフェやお友達のお家を転々としてしまったりとか、女の子だったら風俗とか、そういう件数が多いと聞いています。実際にうちで就職支援を、何年前でしたっけ。

L氏：2年前。

M氏：2年前くらいから就職支援をしているんですけど、ドロップアウトしてしまう子が一般の方と比べると、かなり多い。20%ないくらいでしたっけ、続くの。

L氏：続くのは10%くらい。

M氏：就職先というのも、ハローワークさんとか一般の求人で働くというのは、中々難しい子が多かったりするので、私どもの方で理解のある企業さん、ちょっとまだ働くには未熟な点もありますよという子も受け入れてくださる企業さんを集めて、就職情報誌を私どもで作って、そういった世間一般の会社より理解して下さる方が多いというか、そういう会社さんでも（続くのは）それくらい。ひどい子だと1日で。1か月で行けなくなるとか、そういうこともかなり多くあります。最近は何の会社さんだったり、借金がある子もいるので、法テラスさんとか、他の団体。（障害者）手帳を持っていないけれども、元々施設にいる間はグレーゾーンという感じで、明らかだったら手帳を取るんでしょうけど、そこまでじゃないという判断のもと、手帳を持たずに来た子に関しては、手帳を持たない子もいるんですけど、手帳を持っている子については障害者の就労支援の方にもつないだりしています。あとお部屋に関しては、企業Kの方が不動産の宅建の免許を持っているので、一般の仲介会社さんがやるようなことをやることのできる

んですね。それでお部屋の紹介もしているんですけど、その時一番問題になるのが親権者同意書を取れない子の方が多いですね。親権者同意書が取れない状態でお部屋を契約することは違法ではないんですけど、それに応じてくださる大家さんだったり、今保証会社をだいたい立てるんですけど、保証会社さんがまずオーケー出さないの、そこがすごく大きな躓きになっているんですけど、たまたまうちが繋がりを持たた保証会社様はそれをオーケーとしてくださっているの、そこ経由で今までなんとか。十数件、親権者同意書がない子に関してもお部屋を契約することができています。これが先ほども申しました居場所事業Hですね。今移転して、ここのお家とは違うんですけど、同じような古い一戸建て。それから協力してくださる個人の方とか、会社さんがいまして、アパレル会社さんがお洋服を寄贈して下さったりとか、色んな個人の方が彼ら（社会的養護経験者）がすぐ食べられる、チンしたらいいご飯だったり、パスタ、パスタソースを寄贈して下さって、来た子たちに持って帰ってもらったりしています。

青山：ご説明ありがとうございます。最初は自動車免許のところからでしたが、そこから、そもそもなんで児童養護施設の子どもたちに支援をしようと始まったんですかね。

M氏：普段運転免許の取得をするときは、親御さんがローンを利用してやることが多いと思うんですけど、ローンが結局、審査落ちてしまうことが多々あったんですよ。こんなにも要は、生活に困っている方が割といっぱいいるんだということに気づきまして、生活に困っている方たちに支援をしたいんだけど、ただ生活に困っている方はまとまって暮らしているわけじゃない。そうなった時に、一番分かりやすく集合として、そういう方が暮らしているのが、児童養護施設なのではないかと、そういう経緯がありました。

L氏：あとは、顧客というか対象となっている層が若者層なので、親の理由だったりとか、自分でお金を出す時も、だいたい30万円以上するんですけど、それに届かなくて、払えないから諦めるということがあると、そこで若者の芽が絶たれてしまうし、運転免許があれば身分証になるし、仕事の幅も広がったりするのに、そこで途絶えてしまうのはもったいないというところで、しかもI県県内で事業をやってきたので、I県県内の児童養護施設の子どもたちを対象としようと思いましたが。ちょっと初年度の対象数を忘れてしまったのですが…。初年度は全額助成として、何人でしたっけ。まずは全額助成をして、免許を取らせるところから、社会貢献を広げていって、その後に社会福祉協議会さんの方で、児童養護施設退所者に対する自立貸付制度ができて、それで生活支援と、住宅（家賃に対するもの）、資格取得費用があって、資格取得費用の方が免許にも使える制度になっていて、最大25万円借りられるんですけど、それは2年働いたらお金返さなくて

良くなるので、貸付なので借金にはなってしまうんですけど、この子は心配ないねという時は施設に 25 万円借りてもらって、免許は 30 万円するんですけど、25 万円はそれで払ってもらって、残り 5 万円はこちらで助成しますよという方針に変えて、現在までやっています。途中からは 3 年前からは、I 県県の子ども安全課というところから事業を受託して就労支援と、住居支援と居場所支援と、自立支援を県からお金をいただいてやっています。

青山：事業の展開や拡大も、事業を始めた時と同じような思いで広げられたということですか。

L 氏：自動車免許の助成をしていると、施設の職員さんから、実は（施設を）出た後、中々仕事が続かなかったり、問題を色々聞くようになって、それはもう社会全体として取り組んでいくべきだということで、丁度そのタイミングで I 県県から事業をやられているのであれば、就労支援のやってみませんかとお話が来て、事業を受託して開始した感じです。I 県県と事業の名前がついていて、I 県県からの受託で事業をやっているけども、活動していると I 県県以外、C 県都とか神奈川県とかから相談がきて、免許もですし、就労とかも、そこで I 県県じゃないからというのはできないので、会社として持ち出しのお金を出しながら運営していったら、事業を受託すると毎年受託のお金が減ってってしまうので、そういうところも継続していくことが大事なのに、それがやっぱり、その、そういうのだと、中々難しいかなと。

青山：繋がりとしては、I 県県の施設との繋がりが多い感じですかね。

M 氏：そうですね。

青山：自動車の免許を取るときに、どんなタイミングで募集をするのですか。

L 氏：募集は夏ごろに募集要項をホームページで出したり、児童相談所とか各施設にそのまま送って、この期間応募期間ですよと送って、免許は 18 歳の時じゃないと取れないので、それに合わせて申し込みをしていただいて、冬休みとかに取られる方が多いので、それに向けて施設側と予定を決めながらやっています。

青山：合宿で取られるのですか。

L 氏：そうです。

青山：住宅の支援もされているんですね。それぞれの事業についてお伺いしてもよろしいですか。

M 氏：はい。

青山：自立支援、インケアではどのようなことをされていますか。

M 氏：これは施設の方でアンガーマネジメントだったり、いくつかのメニューがあるんですけど。

L 氏：あとは吉本のお笑い芸人さんに来ていただいて、楽しみながらコミュニケーション



ンを学んだり、「一発ギャグが持てると友達を笑わせられるね」とか、自分の武器や強みが持てるといいねとか、銀行の方に来ていただいて、お金の管理トレーニングをやったりとか、自立に向けて徐々に学んだり、あとはお料理教室をやったりとか、整理収納アドバイザーの方とやったりとか、性教育とか。やっぱり自立してから、よく相談を受ける中で、借金を作ってしまう子とかいたりするので、お金をこういう使い方すると危ないよとか、なるべく（施設の）中にいて、先生の目の届く時から早めにやれると、そういう意識がずっとつくと思いますし、そういうことを願ってやっています。

青山：借金して困っています、みたいなのはどこに相談が来るんですか。

L氏：だいたい私達のところですよ。施設の先生に相談して、施設の職員さんから「こういう子がいて、こうなんです」と相談が来る場合もあれば、直接アフターケア団体Gのホームページの問い合わせフォームから直接メールで届くこともあるし、児童相談所の方、それは入所中ですけど、「こういう子がいるんですけど」と相談が来ることが多い。

青山：直接（相談が）来る子は、元々インケアの時に関わりがあったので、顔を知っているから相談に来るのですか。

L氏：あとは名前を知っているからとか、こういうパンフレットを事前に施設に置いていて、いつでも見られるようにしているので、アフターケア団体Gという言葉と、こういうところを使えるのかなということと、社会福祉協議会さんの貸付を借りるときに、進学する子はすぐに仕事辞めましたということにはならないんですけど、お金を借りると借金なので、もし学校をやめるとか中退すると、すぐお金を返さなきゃいけないんですけど、そこでアフターケア団体Gと連携して職を探していますよという確認が取れると、社協さんは一回ストップで、働くならすぐ返さなくてもいいですよとなるので、そういう連携もしているので、結構施設の子たちは、アフターケア団体Gというところを知って、自立するというか。

青山：就労支援もその流れで行うということですか。

L氏：あとは里親さんとかもいるので、児童相談所に行って、里親さんに届けたりとか。

青山：児童養護施設でヒアリングをさせていただくと、将来の夢というか、働くということに対して、何かが好きだからこれになるという直線の繋がりというか、もしくは職員さんならずずっと関わりがあるから、私も職員さんになるということが多いと伺っているんですけど、I県の児童養護施設の子はどんな感じでしょうか。

L氏：同じような感じですよ。なので、今これ（就職情報誌）新しいのを作っていて、こう見た時に、まず前提のところできていないよね。こういう子たちには、仕事をそのままどこか紹介してもすぐ辞めてしまったり、自分がつらい思いをしてしまうので、事前にこういう子にはマンツーマンでビジネスマナーを教えたりとか、

そういう研修をしたりしつつ、これは業種別になっていて、結局仕事を考える上でこれを見たところで、実際にどういう業務をやったりとか、そういうのが分かりづらいただろうなというところで、全部撮れていないんですけど、企業さんの紹介動画を今作成していて、特に社長さんとか実際に働いている若手の方にインタビューして、顔が映っていて、どういう人が働いているか見えたりするし、若手の方には楽しいことと、逆に辛いと、でもこれ逆に乗り越えたらやりがいを感じるようになりましてとか、そういうメッセージをなるべく入れてもらって、動画を作っていて、それを今アフターケア団体 G のホームページに上げたりしていて、そのリンクを今回から貼って、子どもが興味あるなと思ったとこの動画を見て、こういうところかとイメージを持てると、よりイメージしやすくなったりするのかなとか、自立前 18 歳とかで、就職先を決めよう、探そうというのではなくて、中学校の時期からこれを見させてもらったりすると、自分が思っているのと違って難しすぎるかもとか、高望みしてたなとかいうのが分かるかなと思って、そういうところを悩みながら、どうしたらいいのか。相談しながらやっています。

青山：私の会社でも、外食の会社なので、レストランで働くとかはイメージしやすいとは思いますが、小学生対象かなと思ってはいるんですけど、ファミリーレストランでお仕事体験みたいなのを今度、コロナ禍なのでどうなるか分からないんですけど、企画しようかと思っていて。一般の小学校からの職場体験も受け入れたりもしているんですけど、働くことをよりリアルにイメージするために、こういうことをすると効果的、ということはあるですか。接客の練習や掃除、調理、実食がだいたいの流れではあるんですけど。

L 氏：例えばハンバーグ屋さんとなったら、ハンバーグをお客さんに出して終わり、という良いイメージしかないんですけど、お客さんてやっぱり、ちょっと冷めているとか、形が崩れているとか、クレームをいただく場合はあるじゃないですか。今まで仕事をやめてしまったりする方って、自分に理不尽なこと、自分が悪くないのにこう言われたとか、言い方が強かったからヤダとか、そういうのが結構多かったです。嫌な部分というか、体験してみてこんな臨機応変なこと私はできないとか、それはそれで学びにつながるし、失敗することを恐れてやらないので、そういったちょっと、こういうこと（嫌なこと）もあるよというところを入れたり、ごみ捨てとかトイレ掃除とか。そういうことまでやって、衛生管理しているんだよとか、そういうことが分かったら、「そうか、ご飯作るだけじゃないのか」「楽しいだけじゃないんだ」というのが分かたりするんじゃないかなと。そうなる私たちの職場体験の場とかを設けさせていただけるところがあれば紹介していただきたいなど。先ほどおっしゃっていた、玉ねぎ作る、農作物を作ることも成功体験、自分がちょっと体験して、実際に採れたとか、収穫前に水や

りとかでも、一回ちょっとやっとけば、前に水あげたのがこんなに大きくなって、採れたという喜びに繋がるものは、彼らにとってすごく響くので、そういう体験をさせていただきたいなど。

(別の話題のため省略)

L氏：他にも八百屋さんとかスーパーマーケットさんとか、品出しのお仕事とかがもしあったら、人とコミュニケーションをとるのが障害とかで、苦手だったり、虐待の影響で相手に何か強く言われるのをすごく怖がる子もいるので、何か淡々と物を出すとか、言われた指示に従うことを得意とする子もいるので、品出しやバックヤードのお仕事、お肉を専門で切るとか、そういった場をいただくと、すごくうれしいなど。

青山：スーパーはI県県に多いですからね。

L氏：やっぱり児童養護施設出身の子って、自分の出身の近くに住みたがったりするんですよ。何かあった時に、知ってる職員さんに会えたりするので。だから、I県県内での企業さんがあるとすごく本人たちにも良いかなと。

(別の話題のため省略)

青山：住居支援では、不動産みたいなことをされているイメージですか。

M氏：まさにそうです。町で不動産業者があるじゃないですか、店舗は持ってないんですけど、資格的には同じことができるという状態です。流れとしては、児童養護施設とかすでに退所した方だったら、本人からアフターケア団体 G に引っ越したいんだけどみたいな話が来たら、じゃあどういってお部屋がって、まさにそこから不動産会社と同じで、どんなお部屋がいいか、この紙に条件を書いてくださいねって、それをもらって、じゃあそれに当てはまるのは、これですよみたいな、物件の図面を出すんですけど、一般の不動産会社さんと違うかなと思うのが、施設の職員さんにヒアリングをしたりするんですよ。心配ない子ですかみたいな。というのが、精神疾患がある方が中にはいらっしゃるんで、例えば自傷癖がある方だったりすると、例えばロフト付きの物件だったりすると、(首にロープを当てるしぐさ)ということが起こりえるので、そういう方には本人には言わないですけど、職員さんと相談した上で、ロフト付き避けましょうかという感じで避けるだったりですとか、後は、火で昔家庭内であったのか火が怖いというのであれば、IH の物件にするとか、その子ができるべく本人が希望する限りは長く住むことができるような観点ですね。それと、町の不動産やさんと一番大きく違うのが、中間手数料を通常一か月程度取られると思うんですけど、それがかからない。うちはいただかないので、ただ大家さんに行くお金は払わないわけにはいかないので、初期費用がかかることはかかるんですけど、家賃一か月分くらいは少なく済むという感じですかね。あとは、親権者同意書がなくても借りられるというの

がうちの大きなメリットになっているのかなと。

青山：住居に関しては、普通の不動産を利用するのと、申し込んで家が決まるまでの期間は同じくらいですか。

M氏：それは、親権者同意書があるかなしかにによって全然違いました、同意書がある場合は、そんなに難しくないですよ。あるけど、若いからとして渋られることも中にはありますけど、別にそこは本人のレスポンスにもよるんですけど、サクっといけば2~3週間とかでも借りることは可能ですけど、親権者同意書がないケースはちょっと難しく、保証会社さんはそれにオーケーしてくださっているんですけど、それプラスいわゆる元付さんというんですけど、物件を管理している会社なんですけど、大家さんと直で繋がっているところの、親権者同意書の有無を結構気にするんですよ。なので、今それをうちの会社の場合はオッケーですよと言ってくる不動産会社様が数社あるので、その人たちが管理している物件であれば、不動産会社はけっこうエリアによって、うちはこのエリアと分かれています、それが児童の希望と一致すれば割と親権者同意書がない子でも、一か月以内には借りられるんですけど、中々ない場合は、それこそ他の協力会社とかにもお願いして、長いと二か月くらいかかる子もいますね。場所がマッチしないとか。

青山：ありがとうございます。聞いた例では、施設を出るタイミングと大学に入学するタイミングが一緒、4月になって生活の場所もすごく変化したし、学校も全部変わったことが大変だったという話を聞いていて、その辺は。施設からいつ出るかというところで決まりますよね。

M氏：あれ（退所）はたしか、児相と施設側でお話をされて、この子はいつまでに出そうかとなっているみたいなので。

青山：ありがとうございます。居場所づくりに関してはホームページで拝見しております、イメージ、子ども食堂の若者版みたいな感じのかなと思ってはいたんですけど、普段は何人くらいいらっしゃるんですか。

M氏：その時にもよるんですけど、少ない時だと3人くらいですかね。コロナで減っていたり、私達も人数の制限をしているので、それがなくなると、多い時だと10人くらいとか。

L氏：20人くらいかな。今3年目で、1年目の時はスタッフがご飯を手作りで作っていたんですよ。20人くらい来た時は炊き出しみたいに必死に、作って、でもそうすると本業の相談業務とかが大変だねとなって、昨年度くらいから冷凍弁当にシフトチェンジして、おかずだけなので、おかずを自分が食べたいものをチンしてもらって、お米は寄附いただいたものをその場で炊いて、お米は食べ放題みたいにやったりとか、地域の方が子どもたちにどうぞって、レトルトとか冷凍食品とか

をたくさん持ってきてくださって、そういうものをプラスで出して、みんなに食べてもらったりとか。

青山：利用されている方は何歳くらいですか。

L氏：多いのは施設を退所した18歳から21,2歳くらいで、一時保護所を経験した子もいるので、17歳18歳、あとは入所中の場合は職員さんと同行できてもらったりとか。一番上だと27歳から。

青山：開所から3年間くらい、関わり続けている人が多いという感じですか。

M氏：そうですね。

青山：相談業務は、何を相談されますか。

L氏：お仕事辞めたいんですけど、どうしたらいいですかとか。ケースによっては、自分のいい様に捉えているというか、本当に辞めるべきではないよねというのを。発達障害とかがあると、衝動性というか、自分がこうだと思ったことに、すぐに自分で決めてしまったり、後先考えなかったりするのがすごく多かったです。ちょっと待ってねというところで、今こうだから、こう変えていったらちょっと落ち着くんじゃないのとか、地道なやりとりとか。あとは気分の問題で、連絡がコンスタントに取れないで、音信不通になってしまいながら、施設の職員とかに相談しながら、双方向から連絡をしていって、そういった細かいケアがすごく多くて。

青山：来てくれた人とは連絡を取っているということですか。

L氏：来てくれた子、そうですね。

青山：電話ですか。

L氏：電話とかメールとか。ただ、電話だと、自分のいい解釈になってしまったり、具体的なものを覚えられなかったりするの、電話した後は、私は必ずメールで「電話で今こういうことを話したよね、今後はここを確認しましょうね」とか、目で見て確認できるので、していたりとか。そうじゃないと齟齬が出てきてしまったりするので、そういうことを防ぐために、時には施設の職員さんを含めて、今こういう風になっていますというやり取りをしています。

青山：18歳くらいで来られた方は、ちょっと先輩、20歳くらいの方と一緒にご飯食べてとい感じになるんですね。

L氏：ただ、(施設を)出たばかりの子、で仕事を始めた。でも来ている人は20代の人で、金土日に開所しているんですけど、金曜日の平日に21歳とか22歳の人とかがずーっといるんですよ。そうすると、丁度仕事を始めて、辛いつて思ったとして、「あれ、そんな自分より年上の子が、平日のこんな昼間から来ているなあ。なんか生活保護楽そうだなあ。」とか、そういう影響もあつたりするので、居場所って、孤立を防ぐためにやってはいるんですけど、そういう変な相互

作用も結構起きてしまったりするので、変な知恵をつけるじゃないですけど。そういったところで、みんながこれでいいんだとならないように、インケアというか、施設の中だけじゃなくて居場所事業 H の中でもそういった自立に向けたセミナーを行って、そうするとだんだんアルバイト始めてみましたとかいう子が増えてきたりするので、そういうところは良い点も悪い点もあるなという感じ。

青山：自立を、どう捉えていらっしゃるんですか。どの状態が自立したという。

L氏：私はずっと自立支援と言ってたんですけど、支援していると、自立＝生活支援とっていて、仕事をするというのが大きい。お金を得ることなので、すごく大事な部分になるんですけど、その前の部分がすごく問題になっていて、朝起きられないとか、ゴミ出しができないとか、お金の管理ができなくて、せっかく働いていても会社に行くまでの交通費がなくて行けませんというのが結構多いんですね。そういった生活としての基本、みんなが絶対当たり前と思っていることが結構難しい。施設の中で上手く学んでこなかったりして、できない部分があるので、自立というか、イコール生活、人間の基礎。挨拶ができなかったりとか、そういうのも多くて。今まで支援した中で、「職場の人がすごく冷たいんです、だからもう辞めたいです」という相談があった時に、職場の方に聞いたところ、その子が全く挨拶をしなかったり、挨拶されたのに返事ができなかったりとか、そういう細かなところから、すれ違いができていて「何だこの子は」ってなっていくし、でも自分はそれをやらなきゃいけないと思っているから、自分は悪くないという言い方になる。そこも当たりの挨拶ができていたら、それだけで感じが良く見えたりするというのも、そういうところから分からないんだと思って。だから本当に基礎の基礎というか、その部分が全て自立というか、自立というのは働いて一人暮らしで、安定して生活ができるところだと思うので、そういったすべてを含めて、自立という。言葉の定義はすごく難しいなと思います。

M氏：人の力とか社会の力を借りずに、一人で生きていくというか、精神的にも経済的にもという感じですね。

L氏：後は施設の職員さんはすぐに辞めてしまう方も多かったりして、次の担当の人になったりとか、そうすると他の同じお部屋で生活している子が居たとして、自分じゃなくてその子にすごく、先生が仲良かったりすると、自分に気を惹きたい、仲良くしてほしいから、仲良くするためにタメ語で「先生何やってるの」という感じで、そうやって距離感を縮めることをやってきている子が多いので、私達に対しても、企業の見学に行くときも、タメ語が当たり前、タメ語が一番、信頼関係を築けると勘違いしてしまう子もいたりして。自分がわがままを言えば、大人はみんな自分の都合の良い風にしてやってくれると思っているので、全てそういうのは社会で通用しなかったりするので、そういう言葉遣いとか、態度とか、全

て教える必要があるなど。

(別の話題になったため省略)

青山：施設の職員さんからのお話では、そもそも「頑張れる」スタートラインに立っていないんですというお話もあったりするんですけど、実際に就労体験をされている中で、職業体験の中とか、この会社に勤める前、という段階で厳しいところを教えた方がいい、体験させてあげた方がその子のためになるのかとか、ありますか。

L氏：免許の方で言うと、25万円って結構大きな貸付、借金になると思うんですけど、割と今までは「何とかかなと思う」という感じで、施設の職員さんが「タダで取れるようなものだから申し込んじゃえ」と言って、申し込みがあって、結局子どもはそこまで取りたいという気持ちがない中で、一人が好きなのに合宿免許で、他の人と2週間生活するなんて無理だと辞めてしまう子がいると、25万円は本人がすぐに返さなきゃいけない大きい借金になってしまったり、そうやって無理やり申し込んだから本人の負担が増えてしまったりするので、最近は施設の職員さんに「こういったリスクがありますよ」と。今までそんなに気持ちがない子を無理やりやっても続かないですよということを、伝えた上で本人と話し合って決めてくださいと。そうすると無理な申し込みがなくなって、昨年度1人だけ途中辞退があったんですけど、他の子は無事卒業できたりしたので。そういう意味で（進学した場合も）退学するとお金の面でもそうです、社会的にも中退ってなったら、履歴書に書かなきゃいけないし、「どうして中退したの」って（なった時に）「途中でやめたくなったから」と（気軽に）できないよとか、そういったところも説明する時とか、パンフレットとかにあると、「そっか」と思ったりするのかなど。あと、思っていたのと違うとか、アンマッチというかそんなに実はやりたくなかったと言い訳する子が多かたりするので、今年度から職業適性検査をやっているんですけど、適性を見て、それこそ中学生以上が受けられるので、早めの時からこういう分野に向いているねとか、ほんとにこういう系に行きたいなら、ここ弱みと出ているから、ここを重点的にやらないと、後々苦しくなってしまうかもねとか、早めの時期から本当にそれに向けてやっていくのというのを決められるように、それは進学でも就労でも、両方通じるので、今それをI県内の施設の方とやりとりして、そうすると施設の職員さんも、例えば美容師を子どもが希望してても、「そんなの仕事終わりに練習時間がいっぱいあったり、すごい大変だからやめな」とか、（言われて）諦めたんです、という子が結構居たりするんで、その中で本当に、例えば手先がすごく器用と強み、新しいものを作るのが強みと出ていると、職員さんもそこでお金がどうだからじゃなくて、本人が本当にやりたい道を、じゃあそうなるために、こういう助成金があるねとか、

そういう道に繋がっていくので、本人も先生もデータで見て考えられるので、そうすると奨学金を無駄に、合っていないものに使うということは減るので、いいかなど。

青山：適性検査は独自で作られていますか。

L氏：厚労省です。GATB というものです。他団体さんからご紹介いただいて、今年度から。データがすべてではないんですけど、指針の一つになるので。

青山：結構難しいですね。

L氏：あとは18歳になると、施設の職員さんから「こういう子がいるので就労支援お願いします」と、職員さんからは待機児童がいるみたいで、次の子を入りたいし、早くこの子を出したいから、あんまりこの子の弱みを伝えずに、こちらにお願いしてきて、とっとと出したいから、本人が本当は言葉が悪いんですけど、本人が希望していないことでも、「すごい希望しているんです」と言って、お願いされることがあるんですけど、結局本人の気持ちを聞くと、「やりたくない」とか、そういうところで、制度的に措置延長とかあるんですけど、そこで児童相談所さんと調整してようやく認められたりするもので、できれば18歳の期限の時にどうしても出したいと言って、それで切羽詰まった相談も結構多くて。そういう時も結局本人がやりたい気持ちがないと、(会社に)入ったところで続かないので、すごく粘り強く職員さんをお願いして、本人のためにとって言ってやっていく。

M氏：やっぱり寮付の仕事を希望される方が多いですけども、結局それで1か月とかで辞めると、お家も同時に失っちゃいますので、しかも一回退所しているから、さっきの親権者同意書の問題も関わってくるんですけど、一回施設退所された方だと、未成年の間に仲介できないんですよ。親権者同意書の点で。二十歳になってくれたら、またできるんですけど、という問題があるので。本人はたぶん、会社に入るときとか、そんなこと全然意識してないんですけど、そういうデメリットがあるので。最近はこちらから言うようにしていて、今回はお部屋紹介したけれども、なるべく二十歳まで頑張った方がいいよと。もし途中で辞めてしまうと施設を退所しているから、次はうちからでも紹介ができないからね、ということを最近は伝えるようにしています。

青山：ありがとうございます。当事者の方の活動についても、少しお伺いしたいのですが。

L氏：やっぱり当事者同士でないと、分かり得ない部分。例えば、「どうせ一般家庭で育っているでしょ」とか、施設によって色々違うあるあるみたいな部分を、当事者が話した方が心開いてくれたりとか、あんまり最近になってこういった団体が増えてきたと思うんですけど、今まで困っている横の繋がりのお話とか、当事者同士の繋がりが多かったりするので、そういった部分で活動をしていて、コロナ禍



では施設に向けて当事者活動する人たちだけで、施設に赴いて、お茶会というか、どういうことを不安に感じてますかとか、実際に僕もこういうこと（施設を）出る前は怖かったけど、意外と大丈夫だよとか。そういう話ができたりとか、居場所事業 H に、今はコロナ禍で人数があれですけど、F 氏が基本的に居ようになっているので、そういうところも同じ気持ちを分かってくれる人がいるというところで、居場所事業 H に来てくれたりとか。難しいなと思うところが、当事者同士で分かるというのはすごく大事なんですけど、やっぱり一般的な部分、通常こういう風に教わることを、施設の職員さんによってばらつきがあったりとか、タイミング的に教えられていなかったことがあると、当たり前が、施設の中だけのことになってしまうので、できる限り私達も入って、当事者だけじゃなくて、一般的にこういうこともあったよとかいう話ができると、中ずっと同じ話というか解決だけじゃなくて、こういった家庭もあるのか、というのがすごく意見として入るので、やっぱり当事者だけというよりは、色んな人が入るとすごく良いかなと。

（別の話題のため省略）

青山：関わっている当事者の子に対して、定期的に会うとか連絡を取るとかは、本人にとってやっぱりストレスになることなのではないでしょうか。

M 氏：嫌な子は（連絡に）応じないと思いますので。

L 氏：個別に、今後の連絡の取り方、直接会うのかオンラインなのか、電話がいいとか、職員さんも甘やかしたりする場合もあるので、本人の意向、自己決定させると、自分でこうやって決めたからやらないといけないよねと言えるので、自分で選ばせて、奨学金のルールを守らせて、「これが守れないと（奨学金を）止めたり、支障が出てくるよ」みたいなくらい言わないと、たぶん「これ言われなから大丈夫だ」とか、やっぱりそういう甘えが出てくるのかなと思って。私も結構就労支援する時に、音信不通になって、企業に見学に行くのに直前で来なかったりとかがあったりするんですけど、当然なんで来ないんだって思っちゃいますけど、だけど、気分が落ち込んでいたりするのかなと考えると、「もう L 氏さんに連絡できない」じゃなくて、また困った時に相談できるように、連絡がないと何かあったのかなって心配になりましたが、ちゃんとあなたのこと待っていたんですよとか、あとは社会人のルールとして連絡だけは取れないと、だめですよみたいなこと。いけないよということと、でもあなたのことちゃんと気にしてますよということが分かるといいのかなって、実際にそのメッセージを送ると、すごい一か月後ですけど、「すみませんでした」って今連絡を取れている状態ですので、ビシッと言うところは言いつつ、でもこうだったのかな、受け入れるみたいなところがあると、すごく良いのかな。

青山：ありがとうございます。

L氏：本当に細かい言い方。結構ニュアンスだと伝わらないなと思っていて、具体的な言葉とか、日数とか枚数とか。具体的に言わないと結構分かんない。前に居場所事業 H で生春巻きを作った時に、水につけるじゃないですか。職員が「パって水につけてね」と言ったときに、パってというのが分からなくて、「どういう風につけたらいいですか」「どれくらいですか」「何分ですか」と言って、すごい戸惑っていたんですよ。こういうことかと。じゃあ1秒全部つけて、上に上げるのねとって、それでできたので、ああこういうことかと。あと、「机拭いておいてね」というのも、「こんな大きいところ、どこからどういうふうに拭いたらいいんだ」となってしまうので、「こうだよ（拭く動作）」とお手本見せると、「分かりました」と、できるんですよ。やっぱり目に見えた具体的なことをやらないと、できなかつたりするのかと。グレーゾーンとか、発達障害とかあるなど。

青山：ありがとうございます。最後になりますが、活動を続けていく上で、こういう風な政策があった方がいいとか、こういう課題があるとか、何かありますか。

M氏：はい、まず施設にいる間に手帳を取った方がいいんじゃないかなと思われる方が取っていなかったりすることが多々あるので、手帳が該当する方には手帳を取ってもらったりとか、それから、後見人がいない方はお金かかったりするみたいなので、みんなができるわけじゃないと思うんですけど、後見人をそれこそつけておいてくれば、同意書の問題もクリアできますし、就職の時もそれが役立ちますし、という問題があったり。それから、直接私達の課題ではないんですけど、施設の職員さんてアフターケアが自分たちのお仕事として、退所した方のケアをする部署だったりとか、それも退所して何年と決まっていなくて、「俺たちは何歳までこの子を見続ければいいんだ」というのが職員さんの中でも迷っていると、お話を聞いたことがあります。アフターケアに関して、たしかお金がなんにも、予算が決まっていなくて、退所して5年6年経っていても職員さんが自腹でお昼ご飯を奢ってあげて、話を聞いているということを知ったことがあります。そこに対して予算を取ってもらえた方がいいんじゃないかなと。私達には直接の関係ではないんですけど、感じることもあります。あとそれから、社会的、先ほど言いました、お部屋の問題なんですけど、今協力していただいている保証会社さんが C 県の会社さんなので、その方から聞いたんですけど、C 県ではそういった社会的養護の方は親権者同意書が取れないことが多いけれども、それはどうしようもないので、ちゃんとそういう方にもお部屋貸しましょうねという、条例なのか、なんなのかそれが分からなくて、それがなんていう名称の決まりですかと聞いたら、その方も調べてくださったんですけど、何かしら C 県では出ているらしいんです、そういうのは。I 県でもおそらくそういうのがあるんじゃない

かという話でしたが、現実問題として、そういうのは実際に仲介しても、全くそれがあると思えない状態なので、C 県の方が出来ているというか、私が知っている保証会社さんだけじゃないかと思うんですけど、他の会社さんとかもそこに理解が、保証会社だったり不動産会社も、そういうところにも目を向けてほしいなと思います。それから、今、緊急シェルターがI 県にない。急に行くところがなくなりましたという、子どもみたいな年齢の方だと児相だけど、もうちょっと大きい方、18 歳以上の方は急に例えば社員寮から追い出されましたとか、一緒に住んでいた彼氏の部屋から追い出されましたとなった時に、行くところがないらしいんですよ。なので、そういったのをI 県にできれば、私達のところにSOSが入ってきたりして、今まではなんとかC 県のところに繋いだりできてたんですけど、今そういう案件が入ってきて、少なくともI 県には紹介できる場所がないので、ということですかね。あとまだありました。子どもたちが退所する時って、貯金は子ども手当を施設が積み立ててくれたお金で出ますけど、結局高校くらいになってから施設に入る方って、子ども手当がちょっぴりしか貯まっていないので、お部屋を借りるにもお金がないみたいで。そこがやっぱり、子ども手当があまり貯まっていない子に対しては、さらに手厚く支援できるとか、そういうのがあればいいのになと感じています。

L 氏：あとは施設の職員さんが保育士とかが多いので、普通に大学とか専門学校で資格を取って、そのまま施設で職員として働いているので、一般企業とかに勤めていないと、社会的に色んなルールとか電話の出方とか、そういうところも教わらないで、子どもの対応に追われるので、たぶんお仕事に対して、子どもと同じような感じで、詳しいこと分からない。あんまり職員さんも教えることができなかったり、そういうさっきも言ったように、美容師だったら「こうだから大変だよ」で終わったりしてしまうので、職員さんの研修というか、私見を広げるものがあったら、すごくいいなと思っていて、それこそ一般企業を経験している人は、「これってこうだよ」とすごく的確に子どもに伝えられるので、施設とか職員さんによって支援というか対応が全く違うので、それは子どもにとって不利なことなので、職員さんのマナーというか、実際子どもの対応に追われて、すごく時間が取れなかったりするんで、難しいところもあるんですけど、そういう体制が変わるといいなと。あとは、仕事、職場の体験とか職場ではなくても、色んなプログラムというか何か体験させてもらえるとか、会社勤務をさせてもらえるとか、雇用とか関係なしに色んな、日本の中でもこんな色んな企業があって、こういう思いで働いている人はすごく生き生きしているとか、そういうのが小さい時から見れるといいなと思っていて、結構就労支援していると、「疲れているから休みます」「疲れているから辞めたい」ですと言って、割と一般家庭だったら、例えば

自分の父親がすごい疲れていても、毎日同じ時間に起きて、栄養ドリンク飲んで「眠いけど頑張って行ってくる」と言って、「行ってらっしゃい」と言って背中を見て育つとかあると思うんですけど、(施設の) 子どもの場合は、そういうのを見ないで育ったりすると、自分本位というか、疲れたから休んでいいとか、そういう、すごいしんどいけど頑張っている大人をあまり見ていないなと思うので、なんで仕事をしないといけないのとか、そもそもそういうことを、色んな熱意を持って働いている大人の方と触れ合うと、子どもにとってもこういう大人になりたいなとか、色んなイメージが膨らんでいくのかなと。

M氏：上手くいっているのは京都の、なんだっけ。京都にある色んな会社の集まりみたいな。

L氏：インターンです。

M氏：就労が全然先の小学生くらいの年齢の時から、会社の体験をさせてあげたり、経験をさせてあげたり、結構密にやりとりをしているみたいで。

青山：参考にさせていただきます。以上で、本日お伺いさせていただきたいことは最後になります。お忙しい中、ありがとうございました。

## (6) アフターケア団体 R

### インタビュー調査 逐語録

日時：2021年5月30日（木）14:00～15:50

場所：アフターケア団体 R

インタビュー対象：X氏、Y氏

青山：今日はよろしくお願いいたします。今回インタビューさせていただく背景なんですけど、私の会社で一般財団法人を立ち上げてまして、会社の発祥の神奈川県で、児童養護施設や母子生活支援施設で暮らしている子ども達に対して、奨学金の事業や社会体験事業をやっていこうということで、ほぼ社内の人間で構成されているので、勉強がしたいなと思って進学しています。

X氏：ありがとうございます。ご質問いただいた内容で

Y氏：ご質問いただいた内容にこちらからお答えしていくという形でよろしいですかね。

青山：はい、よろしくお願いいたします。

X氏：簡単にですが、お答えさせていただきたいと思います。まず、僕というか、一番最初にインタビューの中でこういう目的でインタビューさせていただいてますということを書かれています、その中で児童養護施設退所者が困っていることとして、というのがありましたが、生活全般や将来の不安について、将来の仕事についていることなどがありました、アフターケア団体 R では、社会的養護の子だけに限っていないなというふうに感じているので、ここは伝えておこうかなと思います。

Y氏：ご存じだと思うんですけど、アフターケア団体 R は、今社会的養護の当事者団体ではないので、2013年からは色んな方が参加してくださっている、その中でお話を聞いていると、X氏が言ったように、社会的養護の当事者の人に限りたくないところがあって、そういうことを感じているという趣旨です。

青山：はい、ありがとうございます。

X氏：では、一つ目の活動内容について説明させていただきます。アフターケア団体 R2006年から社会的養護、いわゆる児童養護施設や里親さんとか、支援施設とか色々ある、社会的養護の経験した当事者の団体として活動を始めました。当事者のネットワークを作ったりとか、自分たちのことをより知ろうと、社会的養護について学ぶことを目的として、勉強会からスタートした団体です。変遷として、社会的養護当事者団体として活動してきたんですけど、2013年に多様性が尊重される社会の実現を目的として、当事者団体を辞めることにしました。その理由として三つありまして、当事者であろうという、当事者の気持ちを、当事者だけ

らといって、当事者の気持ちを 100%分かるわけではない、理解できるわけではない、当事者同士じゃなくても気持ちを理解し合えるよということがあったんですね。後、社会は当事者だけで構成されているわけではないので、やっぱり、当事者じゃない人たちとの関わりが重要であると。なので、当事者じゃない人も、うちを利用してもらう必要がある、利用してもらいたいなという思いがありました。

Y氏：実際に当事者でない方からの相談も来るようになったんですね。同じような悩みを持ち、例えば虐待された子の、社会的養護の当事者ではないけど、そういう思いを抱えている人からの相談も増えてきたということもあります。三つめが一番大きな理由になるんですけども。

X氏：はい、そもそも社会的養護の当事者とは一体誰なのか。ということですね。児童養護施設とか、里親とか、そういうところを経験した人が当事者というふうになっていますけど、じゃあ、一時保護されて家庭復帰した人は社会的養護の当事者ではないのか。というふうに疑問を抱くようになり、私たちの中ではそういった一時保護を受けた方を含め、社会的養護という言葉が社会的に子どもたちを守って養護していくという言葉なので、全ての子どもたちにとって必要な制度なのではないかと考えて、全ての人が社会的養護の当事者なのではないかという考えにいたり、こういう多様性が尊重される社会を目指すというふうになりました。

Y氏：実際に社会的養護の当事者ということで、例えば厚労省さんなんかは、一時保護だけに関わって、家庭復帰された方は当事者として認めていないんですね。でも、児相が絡んで一時保護まで行ったということは、何かしらの問題があったということですね。児相が絡まなければならないような何かが起こっている、そういう人たちも社会的養護者とした扱われないというか、保護の対象にならないのは、私たちはおかしいと思うし、毎年 60 人、70 人と多くの方が亡くなられているわけで。虐待で。虐待死しているわけですけど、そのほとんどが社会的養護の当事者じゃないですね。社会的養護の施設に入るとか、そういう前に児相と関わりがあったとしても、家庭復帰した段階で虐待死される方がほとんどですので、そういう意味での社会的養護の当事者としての保護とかを受けられないというのは、おかしいなというのが私たちの大きな疑問だったので、当事者団体、社会的養護の当事者団体という言い方はやめたい。社会で子供を養育していくということが必要なんじゃないかなと、実感として感じました。今だと一つ考えられるのが、ヤングケアラーさんの問題があると思うんですけど、最近ちょっとテレビとかで問題になっていますけど、彼らも若くして家族のお世話とかしているわけですね。それがゆえに学校に行けないということで、教育の侵害とかということがあって。でも、例えお子さんが育てられないことも、ケアができないことも同じだ

と思うんですね。この人たちも社会的養護の当事者の枠に入っていないわけですよ。誰からも支援を受けられないで、学校を休みながら、不登校になっちゃうということになるので、そういうのを含めて、社会的養護の当事者団体ということではなく、活動したいという思いがあります。

X氏：そういう形で変遷したということで、活動内容としては変わらないのですが、基本的には三つの事業をしています。一つが居場所の事業です。もう一つが相談事業、三つめが発信事業です。居場所というのは事務所がありますので、そこにみなさん来ていただいたりとか、コロナ禍ですのでオンラインを通じて私たちと関わったりとか、ここに来ている人たちとの関わりを持っていただくという形で、居場所をしています。相談というのは言葉の通りです。相談を受けて、そのことに対して一緒に考えて、その方自身と一緒に問題解決していくというような形でやっています。発信というのは、そういう方たちの声であったりとか、私たちの活動であったりとかを、社会に発信していくということです。インターネットが発達して SNS なんかもありますし、それを通じて発信しています。アフターケア団体 R が大切にしていることが二つありまして、一つが相手の意思を尊重するという事です。やっぱりここに来ている子たちが、自分を大切にされない、自分の意思を尊重されなかったという方がすごく多かったので、人として大切にしなければいけないことだなと感じて、大切な一つとしています。もう一つが問題を一人で抱え込まないということです。やっぱり色々な問題を一人で抱え込んで、相談ができないということがあり、もっと早くその問題に誰かが気づいて一緒に取り組めば、もっと早く解決できたなと思うことがあります。それに問題を一人で抱え込まないというのは、相談に来られた方だけでなく、職員同士も相談を一人で受けて、一人で抱え込むのではなくて、チームで一緒になって問題を解決していきたいなと思って、大切なこととしています。

Y氏：ご質問に、そのような機能をつていうことがありましたが、機能としてどうなっているかはともかく、私たちも分かりかねるところもありますが、今言った理念、ご本人を尊重するということと、一人で問題を抱え込まないようにする、そういう関係づくりということなんですけど、そういうことをする中で、私たちが団体の目的としては多様性が尊重される社会の実現なんですけど、それは何を意味しているかという、本人がやっぱり、自分で自分の人生を決めていく、その中で自分を理解し、よく言われる言葉で言うと、自己決定自己実現ですかね。そういうことをしていけるように促すというか、寄り添うというか、伴走するみたいな感じで、そういう機能を果たせたらなあという思いから、今言った理念の下、活動しています。活動内容、居場所、相談、発信という三つの柱なんですけど、2006年の社会的養護の当事者団体としてスタートした時から変わりません。内容的に

は同じですね。思いとか関わってくれる方が広がったということで、当時は社会的養護の当事者のネットワークづくりということだったんですけど、今もネットワークづくりという意味では関わるということを大事にしています。

青山：ありがとうございます。

Y氏：次に進めさせていただきます。利用者さんの困りごと、相談内容で多いことは、二つです。この二つに集約されるんですが、一つは経済的な問題、金銭問題ですね。お金に困っている。それから、もう一つは人間関係。どのような解決をしているのかということですけど、うちは先ほども申し上げたように、問題解決という形で相談を受けていないんですね。ご本人がそれをどうしたいのかというのを、一緒に考えるという形なので、解決というふうを目指しているわけではなくて、ご本人が解決していくのに力になればという形で私たちは活動しています。

青山：はい。

Y氏：後半の現在の活動の課題ということなんですけど、それはもう二つですね。一つは財政。どこからどうお金を集めるのか。NPOになったので、利益を上げることはできないので、幸いなことに、2008年から、活動2年目くらいからC県のアフターケア事業を受託しているので、受託金があります。ほぼほぼそれに頼っていますね。そんなに集まるものではないので。ただ会員の方が増えてくれればいいなとは思っていますけど。寄附ですね、あとは。もう一つの課題が広報ですね。発信というところなんですけど、発信で何をしているかという二つなんですけど、私たちの活動をより多くの人、例えば居場所がほしい方、相談したりする場所が欲しい、必要としている人に届けている、もう一つは私たちが当事者さんはじめ、色んな方々から相談された問題、お困りごとを社会の人たちに知っていただく。これを社会に伝えていくという二つのことを発信としてやっているんですけど、これが中々届いていないということで。私たちがお聞きした声を届けていくというのは、今もうホームページとかSNSとかいくらか方法はあるんですけども、逆でこういう情報が必要な、利用したいと思っている人、相談先を探している人にどう届けていくのかというのが、本当に課題で、ホームページ、SNSを使ってはいるんですけど、まだまだなかなか届いていないなあというのが、相談に来た人から「こんな事を相談していいか分からなかったんですけど」という声を聞くと、まだまだなんだなという、大きな課題だと思います。それから、今後の目標ということなんですけど、目標、色々な方に、より多くの方に関わってもらえたらなと思っています。後は、一人ひとりの方たちと継続的な関係ができることが私たちにとってすごく大事だなと、問題がある人もない人も、色々な人に継続的に関わっていきたいなと思います。問題を抱えていらっしやっただ方も、問題解決しても、人生って浮き沈みありますから、色々な形で関わっていけたら



など思っています。そんな感じで、何か補足があれば。

X氏：あとは3番かな。課題のもう一つとして多様性という部分がどういう風に社会に認知されているか、多様性というのはそういった、多くの方に、要はそれぞれ一人ひとりだよってことなんですけど、やっぱり、多様性というと LGBTの方を連想されたりとか、よく分かんないなという形で、だからここ何している団体か分からないなみたいな感じに捉えられることがあるので、多様性という部分も発信の一つになると思うんですけど、どういう風に発信していくかということは課題だと思います。3番ですね、アフターケア事業を行う上で、若者たち困難を解決するために望む政策や支援というのは、一つは活動の大きなものなんですけど、社会的養護の枠を全ての人にとというのが大きなことかなと。社会的養護に対して、青山さんもそうだったと思いますけど、そこに興味がないとなかなか知らない人が大半なのではないかなと。仮に知っていたとしても、すごい誤解を受けていたりとかいう方も多くなって、児童相談所にしても、そこに相談すると子どもが取られちゃう場所とか、そういう風に思われますし。なので児童相談所に相談すると、子どもが取られちゃうとして、そういう風に思っている方もいますし、一般の方でいうと、児童養護施設で暮らしている子は障害がある子でしょとか、親がいない子でしょとか、色んな、ちょっと違う解釈をされている方も多いので、そういうところを正しい情報を伝えていくこと、必要な人には必要な情報を正しく、社会的養護の制度を伝えていく、そういう制度を国は作っていかなければいけないんだなと思っています。

Y氏：制度づくりという意味で、もう少し具体的に言うと、私たちが政策としてぜひやっていただきたいのは、費用の問題ですね。政策づくりもそうですけど、費用の問題も考えていただかないと、システムの構築ができないと思うんです。現在のシステムを改善するにしてもお金がかかりますから、全く新しいものを作り上げるということだけではなく、充実させるためには、お金、人に関わることですね。社会的養護だけじゃなくて、例えば学校もそうだし、介護の問題もそうだし、費用がかかって、その中で一番大事な費用は人件費ですね。人材確保と人材育成、この二つが全くできていないと私たちは思います。確保の量ですね、人がとにかくいっぱいいないと、児童養護施設の職員さんもいっぱいいっばいだし、私たちがみたいに小さなアフターケアをしている団体でも、人がいない。そうすると、交代ができない、休みが取れないとかですね。それこそ、一歩間違えるとブラックになってしまう。そういう問題でまずは人材の量が必要ですよね。量を確保するためには労働条件や労働環境が良くないといけませんから、お給料の問題一つでも労働条件を良くしていかなきゃいけない。それから、人がいれば誰でもいいかということ、そんなことない。人と関わる仕事ですので、質を上げないといけない。

そうすると、人材教育、研修とか充実したものをやっていく必要がある。私たち社会的養護の関係でいうと、児童相談所の問題は大きいと思うんです。みなさんもニュース等々で、千葉の餓死の問題とかもあると思うんですけど、もちろん一生懸命やっている素晴らしい職員さんもたくさんいらっしゃるんですけども、やっぱりそのあたりの人材教育というのは、時代のニーズもあると思うんですね。そういうことをきちんとやっていかないといけないなと。先週でしたっけ、講演をさせていただいたんですけど、医療者の労働組合の関係で、講演をさせていただいたんですけど、参加者がすごい少ないんですよ。全国レベルで20人くらい。なんでって、忙しくて参加できない。だから、そもそも参加したら持ち場を離れなければならないので、研修にもなかなか参加できないという、それじゃあ人育ちませんよね。思いのある方や、一生懸命やっている方はたくさんいるんですけど、さっき言ったように量がないということで、自分の交代がないので出勤するしかない。研修もきちんとやっていかないと、子どもたちはどんどん変わっていく、人間関係だって今はスマホかなんかで、やっているじゃないですか、そういう部分の対応をしていくのに、教育ということをしていかないといけない。質と量の両方を含めて、私は人材を確保して行って、質を上げていくということが、社会全体として医療も、人に関わる全ての仕事において、やっぱり考えていかなきゃいけない問題だと、費用はすごく大きいと。

青山：なるほど。

Y氏：そのあたりがですね、国や行政に強く言いたい。ざっと今三つのご質問にお答えしたかなと思うんですけど、ご質問があれば。

青山：最後の部分から質問したいのですが、人材の質と量の確保というところで、児童養護施設の職員さんにお話を聞いているのですが、児童養護施設でも職員の待遇を良くしてくれないと大変だという話は聞いていまして。アフターケア団体Rさんに来ている利用者の方は、だいたい何年間くらい通われているというか、顔を出されていますか。

Y氏：うちは割と長いんですね。平均とかちょっと言えないんですけど、私たちが大事にしているのは、先ほど言ったように、長く、人生色々あるよと言って、長い人は初めころからだから、10数年。中学生くらいから来ている子もいるし、みんながみんなそうじゃないけど、4、5年とか。いつもいつも来ると感じじゃないんですよ。問題終息して顔を出さなくなっても、ぽつんと連絡をくれたり、例えば去年引っ越しをしたんですけど、そういう時に連絡をすると連絡くれたり、ホームページをずっと見ていてくれていて、何か面白い記事があると見たよって連絡くれたりとか。データとして中々取れないですよ、どれくらい関わっているかというのは。でも私たちはなんとなくそうやって、今特に動きがなくても

関わりが取れている人がいるんだなって、感じています。

青山：連絡は電話やメールが多いですか。

Y氏：ほぼメールですね。

青山：最初の話にもどってしまうんですが、問題を抱え込まないというのを大切にされているというところで、どういう風に問題を抱え込まないようにしているんですか。

Y氏：問題を一人で抱え込まないというのは、私たちの理念なんですけども、抱え込んでいる人の話を聞くことは大きく二つあるんですね、一つはどこに相談していいか分からない。これは私たち側の発信の問題だと思うんです。これはやっぱり私たちが改善していかなければ。どこに相談していいか分からなかった。相談する人がいなかった。それからもう一つは、言えなかった。それは、相談先があるんだけど、言えなかった。どうしてかという、一つはこんなこと言っていいか分からなかった。こんなことまで言っていいのか。あるいは、うちもそうですし、施設もそうだと思うんですけど、何か問題があって一生懸命解決しましたと、上手くいったのにまたしくじっちゃった。あれだけ時間かけてもらったのに、悪くて今上手くいっていないと言えない。あるいはこういう自分を見られたくないということで、言えなかったという二つですね。相談先がなかったのか、言えなかったのか。そういうことで一人で抱え込んでしまうので、私たちが大切にしているのは関係性づくりですね。日ごろのサロンとかを通じて知り合った人たちに、そういう気を使わないというか、なんでも言っていい関係とか、一言で簡単に言うと信頼関係ですね、そういう関係をいかに構築していくのかというのが、すごい難しいですけど大事なところだと。なので、そのために私たちはサロンとかをすごく大事にしているんですね、ちょっとした会話とか。雰囲気とか。サロンで一番大事なのは、その方が安心して、安全だと思ってリラックスして過ごしていただくことなんですね。サロン自体は何もしなくていいし、自由に過ごしていただいて、そういう環境の中で時間を共有して、信頼関係をどうつくっていくのか、ということがすごく大事だと思うし、相談を受けた時もどこまでそういう関係をつくれるのかなとお話をするわけで、相談は基本的にすごい時間をかけてゆっくりお話を聞くということにしているんですね。さっき言った通り解決に向かってどんどん行くということではなくて、例えば家賃が払えませんという問題でお越しになっても、どうしてそうなっているのか、仕事がなくなったのか、それはどうしてなのか。人間関係が上手くいかなかったからなのか、仕事が合わなかったからなのか、そういうことをゆっくり考えていく中で、自分自身も自分を理解していく。私たちもお互いに理解していく。そうすることで、一人で問題を抱えなくてよい関係をつくれたらいいなど。

青山：ありがとうございます。また施設の話に戻ってしまうんですが、児童養護施設の

職員さんは18歳で退所しますという退所者に対して、リービングケアとしてアフターケアの団体に一緒に行って顔を繋いでいく、というのが大事にしていますと伺ってまして、そういう方がいるのかどうかはあれですけど、困ってからいきなり「困りました、助けてください」というのではなくて、困る前から関係性があるのが大事かなと思うんですけど、いかがでしょうか。

Y氏：おっしゃる通りです。早期からいかに関われるか。問題が起こる前からいかに関われるか。普通に過ごしている時から、こういうところがあるよということで、関わっていくのが、ものすごく大事だと私たちも思っています。なので、今ちょっとコロナでできていないんですが、施設訪問をさせていただいています。C県だと自立支援コーディネーターが各施設にいるので、その勉強会に私たちもメンバーとして参加させていただいて、そこで施設と関係を作っていくって、こういうことをやっているのでもよろしくお願ひしますとあって、関係をつくれたところに行くようにしています。ただ、中々現実には難しいんですね。色んな問題があって、一つには子どもも職員さんも忙しいんです。私たちが行くと、子どもを集めないといけないんです。実際行っても集まらなかったこともあるんです。私たちは構わないんですけど、おっしゃったように、顔の見える関係、紙をもらってこんなところありますよってパンフレットを配るだけじゃなくて、あんな人がいるところなんだなって思ってもらうことがすごく大事だと思うので、施設さんとも連携するという意味で、あちらがイベントをやる時に呼んでいただいたりとかで関わりを持っているということも、私たちが努力しているんですけど、施設を出てしまうと、施設もそのお子さんの状況を把握できないこともありますし、ましてや問題が起こった時に知らないところに行くって、ものすごいハードル高いと思うんですよ。なので、できるだけインケアの時から、何もあるわけじゃない時から、ちょっと遊びに行くところになれたらいいなと思って、施設さんとの関係づくりを一生懸命やっているんです。

青山：ありがとうございます。問題の、困りごとがあって、本人がどうしたいのか聞いた後に一緒にどうやって、物事が色々あると思うんですけど、大切にしていることはありますか。

Y氏：それは、本人の意思を尊重するということが原則です。例えば施設出身者の方ですと、施設とは連絡取ってほしくないという人もいます。知られたくない。施設との関係が良い人ばかりではないんですね。さっさと（施設を）出されちゃった人もいます。だから、ただ施設さんはいっぱいその方の情報を持っているし、人として当たり前ですけど、自分の側からの情報しか言わないんですよ。例えば事件が起こりましたという時も自分の側からしか見えないので、同じ事件、同じ状況でも施設側から聞くのと、ご本人聞くのと、情報が全然違う時が

あるんですよ。嘘をつくこととかいっぱいあるわけですよ。自分のこと良く見られたいとか、悪いことは言いたくないとか、そのことを言ってくれないがために状況が全然違う風に私たちが取ってしまったりとかいうこともあるんです。なので、一緒に考えるというのは、あくまでご本人の意思を尊重としてということなので、本人が望まないことは、よっぽど緊急で命の危険があるとうことではあるかもしれませんが、私たちがこうした方がよいという形で、引っ張っていくことはしない。基本的には本人が決めて、その結果について、(私たちが)その責任を取ることはできないと思うんですよ。よくあるのは進路、例えば進学したいと思っています。よくあるのは声優になりたいとかですね。そうすると、「芸能界なんて不安定な仕事はダメよ」と、声優学校はお金がかかるから就職しなさいとかいう形で就職した方は、本人の意思として尊重されなかったということもそうですし、やっぱり上手くいけばいいですよ、就職して。(上手く)行かなかったときは、「あいつが言ったからこうしたのに」みたいな、人の責任、責任転嫁になりやすいし、やっぱり納得できない。ということがあるので、ご本人の意思を尊重しています。

青山：進路の話で声優の話がでてきたのですが、私が会社でやっている奨学金では、高校卒業以降の進学に奨学金を出しますよということで、その中でお金を出す側としては、将来の夢は何を思っているでもいいですけど、学校に通った後就職してほしいという思いがあって。そうすると、申請書の段階で将来何になりたいかを明確に書いてもらうことが条件となってしまっている。明確に進学したいと思っているのか、周りが進学するから進学するのかというところが、分からなくてですね。やっぱり社会的養護の方々には後ろ盾がない分、安定した職というのを進めてしまうというのがすごく分かるんです。

Y氏：施設の方々も、本当にその子のことを思って進めている場合がほとんどだと私たちも思っています。でも、逆にですね、自分がやりたいことはこれでした、けどできなかったと思うよりは、「あれできていたら、どうなっていたんだろう」という思いがあるわけ。私たちが最近経験したことなんですけど、今おっしゃったように二十歳前後で将来の夢がはっきりしている人の方が少ない。ただ、今言った青山さんがやってらっしゃる、奨学金だけじゃなくて、多くの奨学金が将来について「こういう計画をしています」と言える子が受かりやすくなっている。そうするとどうするかというと、それらしく作るわけです。上手くプレゼンするために。いかにそれが本当らしく言えるかが大事なんです、お金をもらうために。という風に私たちも思うところがあるわけです。それってどうなんだろうと思うわけです。私たちはさっきのように「声優になりたい」と言われれば「じゃあ

頑張れば」という形で、じゃあ上手くいかない、例えば就職ができない。そうだと  
しても、自分が思ったようにやって上手くいかないという現実をどう受け止めて  
いくのが大事。それが自分の人生を自分で決めて生きることだと思うので、  
それをできないと後悔になると思うんです。周りに受け止めてもらえるかどうか  
もありますけど、私たちもただ手放しにどうぞということではなく、こういうこ  
ともあるかもしれないし、ああいうこともあるかもしれない、それでも本人がや  
りたいというのであれば、それはやって、上手くいなくても、ただ諦めるだけ  
じゃなくて、やるだけのことをやったと。じゃあもうここまででいいんですとい  
うことがあると思うんです。一昨年かな。ある施設から出た子がうちに来て、そ  
の子には進学之梦があった。ところが施設さんは、進学を進めないという方針だ  
ったんです。施設としては後ろ盾がないので、その子は進学と決められていた  
ので、高校進学の時点で進学校を選べなかったんです。その子は進学したかった  
ので、ずっとその思いがあったんです。で、就職してC県来ましたと。そこがブ  
ラックという労働環境が悪かったので辞めたんです。でも辞めさせてくれない  
といことで、相談に来たんですけど、円満退社したんですけど、その話を色々聞  
く中で、自分は本当は進学したかった。でも高校を選ぶ段階で施設からダメだと  
言われたんですって、すごく、その思いが強かった。で、不登校になったりした  
時に学校の先生に助けってもらったりしたので、そういう学校の先生になりたいと、  
そのために大学に行きたいんだと強く言っていたので、じゃあそれに向かって何  
ができるか考えようということで、私たちはこういう方法があるよ、こういう奨  
学金があるよと色々やったわけですね。学生支援機構の給付金のもできましたし、  
それで一年間寄り添ってやったわけですね。その結果、受験失敗したんです。受  
からなかったんです。助成金の資格は得たものの、大学に受からなかった。そこ  
ではたとして考えたんです。受験勉強、短い時間ながらやったんです。その時は  
もうちょっと受験勉強するということだったんですけど、受験が終わってみて、  
気が付いてみると、自分は何のために勉強して、何のため大学行こうとしている  
のかをそこで彼は考えたんです。彼が受験勉強して、さらに受験に受ければ、働  
きながら行けるように助成金を私たちはそろえたんです。経済的なサポートをで  
きるだけしたんです。その体制も整えた。彼は全部失敗した時に、改めて考えた  
んです。自分は本当に大学に行きたいか。そうすると、彼の中で見えたことは、  
大学に行きたいんじゃないじゃなくて、行かせてくれなかった施設への反発というか、そ  
れで行きたかったという思いが強かったということに気がついたんです。それで、  
自分が本当んしたいことは大学に進学することではなかったんですということ  
で、進学をすることをやめにした。今は、違う道を行っています。私たちはこれ  
を失敗と思っていなくて、彼はもう一生、「あいつのせいで進学できなかった」

って施設さんを恨んだりすることなく、これから肩の荷を下ろして生きていけるんだと思うんです。なので、ご本人の意思を尊重するということが大切なんじゃないかと思います。自分自身でも分からないことが多いですから、本当にやりたいのか、反発したいのか。施設さんがダメって言って、やらせてくれれば俺はやれたのにな。その気持ちが強かったんだって気づいたんですね、だから今施設との関係も悪くないです。その前は施設への反発が強くて、「お前がこんなこと言ったから、こんなになっちゃったんだよ」って。随分言っていました。今はそんなことはないです。やるだけやって、自分が本当に目指していたことが違ったみたいということが、大きかった。それでもう施設のせいにはしたり、言い訳したりしないで生きていける。

青山：ありがとうございます。

(別の話題のため省略)





受付 2021年7月  
修士学位(専門職)請求論文  
専門職大学院事務室

明治大学 専門職大学院

2021年7月提出 リサーチペーパー

題 名

地域権力構造と地方自治

—「ものづくりのまち」浜松市における政治と社会—

ガバナンス研究科 ガバナンス専攻

指導教員名 牛山久仁彦

本人氏名 神間 智博

## 地域権力構造と地方自治

—「ものづくりのまち」浜松市における政治と社会—

【要 旨】

ガバナンス研究科 ガバナンス専攻

2021年9月修了

神間 智博

本論文は、「ものづくりのまち」として発展した浜松市の地域権力構造を明らかにすることを試みたものである。具体的には、アメリカで展開された CPS 論争をふまえ、権力エリート論と多元論という理論枠組みの下、浜松市政の歴史的な変遷について検討を行った。その結果、繊維・楽器・オートバイが市の三大産業であった時期には多元的な権力構造がみられたが、軽自動車を中心とする輸送機器製造業中心の構造へ転換して以降、権力エリート論的な権力構造が形成されていることが明らかとなった。また、政令指定都市移行を目指して行われた市町村合併も、自治会連合会の誕生や商工会の統合を招き、権力エリート論的な構造を補完することとなった。

一方、権力エリートの主導で実施された行政区再編をめぐる住民投票は、「否決」という結果となった。これは、権力エリート論のみでは浜松市の地域権力構造を説明できないということを示すものであり、地域の多様な意見の存在という多元論的な構造が並存している可能性を示唆していよう。したがって、今後の浜松市では、地域に多様な意見があることを前提として、それらを市政へ反映できる取組みがあらためて問われていると言えよう。

## 地域権力構造と地方自治

—「ものづくりのまち」浜松市における政治と社会—

ガバナンス研究科 ガバナンス専攻

2021年9月修了

神間 智博

## 目次

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 序論                           | 1  |
| 第1章 本論文の視点と射程                | 4  |
| 第1節 本論文の目的                   | 4  |
| 第2節 自治体を取り巻く社会経済的な環境の変化      | 4  |
| 第3節 地域権力構造の分析枠組み             | 6  |
| 第4節 「ものづくりのまち」浜松市の地域特性と歴史    | 8  |
| 第5節 本論文の構成                   | 11 |
| 第2章 「CPS論争」の意義と浜松市政          | 13 |
| 第1節 地域政治を見る視点                | 13 |
| 第2節 権力エリート論の展開               | 14 |
| 2-1 C.W. ミルズの「パワー・エリート論」     | 14 |
| 2-2 F. ハンターの「声価法」を用いたエリート分析  | 15 |
| 第3節 R. A. ダールの「多元論・ポリアーキー」   | 16 |
| 第4節 CPS論争と政治過程               | 17 |
| 第5節 地域権力構造と浜松市               | 19 |
| 第3章 浜松市政の誕生と戦後復興             | 21 |
| 第1節 公選制導入前の浜松市               | 21 |
| 第2節 公選市長と戦災復興—坂田市政—          | 22 |
| 2-1 第1回市長選挙とその構図             | 22 |
| 2-2 戦後初の市議会開催                | 23 |
| 2-3 浜松市における戦災復興              | 24 |
| 第3節 経済発展と革新市長の時代—岩崎市政—       | 25 |
| 3-1 保守対革新の市長選挙               | 25 |
| 3-2 「ガチャマン景気」と産業構造の変化        | 26 |
| 3-3 工業化と労働勢力の台頭              | 27 |
| 3-4 議長選をめぐる会派間抗争             | 28 |
| 第4節 小括：戦後復興期における経済界との関係      | 29 |
| 第4章 経済成長と市政安定期—平山市政・栗原市政—    | 30 |
| 第1節 経済界に支えられた平山市政            | 30 |
| 1-1 岩崎前市長との対立構造              | 30 |
| 1-2 工場誘致と平山市政による「総合福祉都市建設」構想 | 31 |
| 第2節 経済界支援の確立—栗原市政—           | 32 |
| 2-1 平山市政の後継                  | 32 |

|     |                                |    |
|-----|--------------------------------|----|
| 2-2 | 栗原市政の功績.....                   | 34 |
| 2-3 | 自治官僚北脇の市長擁立.....               | 35 |
| 第3節 | 小括：市政安定期における経済界との関係.....       | 35 |
| 第5章 | 新浜松市の誕生と行財政改革.....             | 37 |
| 第1節 | 「平成の大合併」と政令指定都市への移行－北脇市政－..... | 37 |
| 1-1 | 北脇市政の誕生.....                   | 37 |
| 1-2 | 製造業の空洞化と中小零細企業の苦境.....         | 38 |
| 1-3 | 広域経済圏に対する経済界の期待.....           | 39 |
| 1-4 | 北脇市政の主要課題.....                 | 40 |
| 1-5 | 北脇市政と経済界の対立.....               | 43 |
| 第2節 | 経済界主導の行財政改革推進－鈴木市政－.....       | 45 |
| 2-1 | 第16回浜松市長選挙をめぐる対立構造.....        | 45 |
| 2-2 | 政令指定都市における史上初の無投票選挙.....       | 47 |
| 2-3 | 第18回浜松市長選挙と自民党候補の擁立断念.....     | 47 |
| 2-4 | 行政区再編をめぐる住民投票.....             | 48 |
| 2-5 | 「クラスター型」から「ひとつの浜松」への転換.....    | 50 |
| 2-6 | 第2次以降の浜松市行財政改革推進審議会.....       | 51 |
| 2-7 | 鈴木康友市政における行財政改革の推進.....        | 52 |
| 第3節 | 小括：合併・行革期における経済界との関係.....      | 53 |
| 第6章 | 浜松市政の権力分析.....                 | 55 |
| 第1節 | 地域経済と権力構造の類型.....              | 55 |
| 第2節 | 浜松市の地域経済の基本構造.....             | 56 |
| 第3節 | 浜松市における地域権力構造の変化.....          | 58 |
| 第4節 | 行政区再編の住民投票にみる地域権力構造.....       | 59 |
| 第5節 | 浜松市は権力エリート支配か、多元的構造か？.....     | 60 |
|     | 結びにかえて.....                    | 62 |
|     | 参考文献・資料.....                   | 67 |

## 序論

現代日本の社会において生活する上で、地域住民は、国や自治体によって構築されたインフラの恩恵を受け、法律によって保護されるとともに規制を受けて生活している。そして、それらについて人々が要求する目標を、全て実現することは不可能であり、実行すべき政策の可否や優先順位を議論せねばならない。それらを選択し、決定する役割を担うのが政治であり、自治体では首長・議会議員ら政治家がそれにあたることとなる。本論文は、そうした政治が、研究対象とする浜松市においてどのような構造の下で展開され、そこにどのような特徴があるのかを構造的に分析しようと試みるものである<sup>1</sup>。

日本の自治体には、二元的代表制による地方自治の政治システムが構築され、首長・議会がそれぞれ住民の直接公選によって選出されている。したがって、首長と議員は国政における首相と国会の関係に比べて、制度的には対立的で緊張感のある関係にある。

そして、いうまでもなく、民主主義の根幹をなす制度のひとつは代議制であり、議会が果たす役割と意義は大きい。議会は住民から選出された議員によって構成され、住民を代表して行動することが想定されているが、現実には、そうした政治家の活動の背後には、市民による後援会組織や数々の支援団体が存在し、支持という行動の側面には、大なり小なり、自らの地域もしくは業界の利益を実現するための実績が求められる。それゆえ、実際には、政治家は自らを支持してくれる地域や団体などの「選出母体」の要望に応え、それを実現する政治活動を展開することが多かった。近年、「無党派層」、「支持なし層」の投票行動によって代表が選出される例も多くなっているものの、「地方」においては、まだまだ、こうした「選出母体」を基盤にして当選する自治体議員が多いのが現状である。本論文において注目する論点のひとつは、こうした「選出母体」が、地域においてどのような構造の中で存在しているのかという点である。

地域におけるそうした構造を分析するため、政治学や社会学において展開された議論のひとつが、第二次世界大戦後のアメリカで展開された CPS 論争である。本論文で詳細に紹介するこの論争は、権力エリート論や多元論といった理論枠組みを前提としながら、政治権力の形成過程や、その構成を明らかにすることに寄与した。CPS 論争は、アメリカ社会のみならず、戦後日本の政治権力研究にも多大な影響を与え、日本の自治体政治を研究するにあたって、重要な示唆を与えるものである。

---

<sup>1</sup> 筆者は 2011（平成 23）年 5 月から 2019（平成 31）年 3 月まで、2 期 8 年、浜松市議会議員を務めた。この議員生活の中で、行政のトップである市長と相対したとき、二元的代表制の一翼を担う議会が軽視されているのではないかと感じることもあり、本論文の研究テーマを選ぶきっかけとなった。

一方、地域における政治は、上記のような首長・議会といったシステムの中においてのみなされるわけではなく、そこに関与する企業や労働組合などの利益集団によってのみ展開されるものでもない。さまざまな政治的決定にあたっては、コミュニティの状況や、住民の参加、市民運動などが影響力を行使しあう。「影響力」、「圧力」、「権力」といった様々な「パワー」は、どのように地域コミュニティの中で作用し、政策に関わっているのだろうか。

本論文で研究対象とする浜松市は、大企業が存在する工業都市として成長し、「平成の大合併」を経て、政令指定都市となった。その過程で、さまざまな「団体」が政治的影響力を行使し、地域権力構造が形成されてきた。それに加えて、「平成の大合併」によって、旧自治体の地域コミュニティや、合併のプロセスの中で形成された住民自治組織が影響力を行使しあって、今日の浜松市の政治状況が生まれている。

2007（平成 19）年 4 月に設立された浜松市区協議会<sup>2</sup>は、加入率 95%以上という自治会組織と並んで、行政が住民の意見を聞くためのカウンターパートとして位置づけられており、市民協働の要として、市が提案する政策に対し、諮問・協議・報告を行う機関である。しかし、これに参加する市民委員の認識は、この協議会での審議が「形ばかりの意見聴取」であり、協議会での発言は市政に十分に反映されているとは思わないというものが多い。こうした制度に基づく、参加システムが形式的参加なのか、実質的な政治過程への関与なのか、12 市町村の合併によって設立された各区の協議会の存在意義が問われるであろう。アメリカの社会学者シェリー・アーンスタインは住民参加のかたちを「操り」「セラピー」「お知らせ」、「意見聴取」、「懐柔」、「パートナーシップ」、「委任されたパワー」、「住民によるコントロール」の 8 段階で整理したが、本協議会による参加の取り組みが、どのような意義をもつのかを考える上で、参考になる議論であろう<sup>3</sup>。

浜松市では、2019（平成 31）年 4 月の統一地方選挙にあわせ、行政区のありかたを問う住民投票が行われた。これは、浜松市が、直接民主政治の手法である「住民投票」で、行政区再編を実現しようと試みたものである。行政区再編を求める浜松市長の挑戦は、市長を支持する諸団体の意思を実現しようとしたものでありながら、住民の意思を問う手法をとったものであり、市のあり方、市政の方向性について考える上で、また、地域政治を分析する上で、興味深いものである。浜松市政における地域権力構造を分析しつつ、合併で生じた区再編をめぐる政治的プロセスについて、地域政治権

---

<sup>2</sup> 浜松市区協議会は、「平成大合併」による新浜松市の誕生にともなって、都市内分権の取り組みとして制度化されたものである。筆者は、「浜松市北区協議会」委員に公募枠で応募し、行政の運営に意見具申する立場にある（任期 2020（令和 2）年～2023（令和 5）年）。

<sup>3</sup> アーンスタインは、住民参加の程度を 8 段階の「参加の階梯」と表現している。詳細は篠原（1977）p.116 を参照。



力構造と住民参加の関係を見据えながら、分析することも、本論文の目的である。

終戦後、「ものづくりのまち」浜松は多くの大企業および傘下の企業によって発展し、長期にわたって、市政と経済界が強力なパートナーシップを築いてきた。しかし、浜松市の三大産業のバランスが崩れ、さまざまな特徴を持つ市町の合併を経験したことで、大きな変化を遂げたように思う。本論文では、浜松市におけるさまざまなアクターおよび要因を検証し、あわせて、地域や市民の参加によって、どのような政策決定を行っているのかを明らかにしたいと思う。浜松市を「統治するのは誰か (Who governs?)」が本論文の問いである。

## 第1章 本論文の視点と射程

### 第1節 本論文の目的

本論文の目的は、「ものづくりのまち」浜松市を事例として、地方自治をめぐって展開される地域政治と、そこに内在する地域権力構造を明らかにすることである。

そもそも地方自治とは、全住民が自らの意思のもと、自治体のあらゆる政策過程に参画することが理想である。しかしながら、全ての住民が直接参画することは到底不可能であることから、政策の決定や執行は選挙により選ばれた首長・議会議員ら政治家の手に委ねられことになる。加えて、その政治家の背後には彼らの政治生命に多大な影響を及ぼす支援団体の力が作用していると仮定した場合、そこに政策を支配する幾らかの圧力があると見なしても何らおかしくはない。

選挙という手段を用いた代表民主制では、代表者に付託をすることによって民意を政策に反映することができる。その一方で、いまだ、支配者—被支配者のように従属する関係が労働社会にあるならば、民衆は階級的に権力を有する者にコントロールされやすい一面も有している。支援団体の影響力を考えたとき、選ばれた者は、その後の政策過程において、支持母体の何らかの影響力を避けては通ることはできない。

近年、社会構造はますます多様化の一途を辿っており、地域政治の背面には、経済界、労働組合のみならず、本来政治活動を禁止されているはずの自治会なども入り乱れ、姿なき支配関係が複雑に影響を及ぼしていると言ってもいいだろう。地域政治を研究する中で、いかなる権力が政策決定に関わっていたのか浮き彫りにすることは重要なことであり、本論ではデモクラシーという隠れ蓑の中に君臨する影の権力の所在を明らかにするとともに、住民自治の目指すべき姿を解き明かすことが本論に課せられた命題である。

### 第2節 自治体を取り巻く社会経済的な環境の変化

「神武景気」、「岩戸景気」に沸いた1950年代後半から、太平洋臨海工業地帯では重化学工業の立地が始まり、都市部の過密化と農村部の過疎化の差異が顕著になった。また、池田勇人内閣が打ち出した所得倍増計画の実効性が強化された1960年代になると、技術革新で得た新技術を生産に投資していこうという動きが高まり、企業は新プラントの建設に向けて意欲的に新天地を模索した。その一方で、戦後の復興事業によって財政難に陥っていた各自治体は、都市力の強化と企業が有する財政力を期待し、企業誘致に奔走した。

このような時代背景の中、国は、1962（昭和37）年、第一次全国総合開発計画を策定し、地域間の均衡ある発展を目指す「拠点開発方式」による秩序ある地域開発を行った。低開発地域工業開発促進法に加え、新産業都市建設促進法を制定し、全国で13の新産業都市を指定した。さらに、工業整備特別地域整備促進法により6つの工業整

備特別地区を認定した。ところが、社会基盤が十分でなかったため、公害や渋滞等の社会問題が勃興し、全国各地で工場立地反対運動が見られるようになったのもこの時期である。

1969（昭和 44）年、その後に国が打ち出した新全国総合開発計画では、豊かな環境の創造が基本目標に掲げられ、新幹線や高速道路網などを整備することによって、国土利用の偏在を是正することを目標とした。

1977（昭和 52）年には、第三次全国総合開発計画が閣議決定され、人間居住の総合的環境の整備が基本方針とされた。この計画では、大都市への人口集中による弊害を解消することが目的であり、地方での「定住構想」を念頭に、地域振興と全国の地域格差是正を目指した。既に高度成長は終焉し、安定成長へと移行していたが、新全総による高速道路や新幹線等の大規模インフラの整備は都市部へ人口集中をもたらし、その結果、地価の高騰を招いた。

この後、第四次全国総合開発計画、次計画の「21 世紀の国土のグランドデザイン」と続いたが、どちらも都市への一極集中が是正されることはなかった。

こうした社会経済的な環境の変化を背景として、政治学者の横山桂次、佐藤竺、井出嘉憲、大原光憲らは、1960 年代頃から地域開発研究の実態調査を行った。調査の対象としたのは、戦後の高度成長期であり、まさに一全総の時代であった。国家のビッグ・プロジェクトである地域開発の政策過程を、当時は珍しかった聞き取り調査やアンケート調査などの実証研究を通して明らかにし、政党性を極力抑えたニュートラルな立場で、国家主体事業の政策の分析をしたのである（大嶽，1999，pp.170-174）。

この中で大原と横山は、大規模な開発行政を展開する県レベルの政治・行政に目を向け、日本を高度産業社会に変えようとする財界や自民党政府の政策が、もっとも直接的に現れる場所であると確信した京葉工業地帯・コンビナートの形成過程を研究事例に選んだ。横山らは中立的な立場を保つために、このプロジェクトを「ビッグ・ビジネス」と称した。その開発政策の展開過程において、パワー・エリートは誰なのか見極め、C.W.ミルズや F.ハンターのエリート論の基本的枠組みの裏づけをするとともに、全てのステークホルダーの関与を詳細に検証し、当該プロジェクトには多元論的な枠組みも存在するのではないかと考察した（大原・横山，1965）。

次に地方自治の歴史にも目を向けてみよう。地方自治制度については、日本国憲法第 8 章で保障され、それを受けた地方自治法が新憲法と同日施行された。同法策定の過程において、内務省は官選知事体制を執拗に主張したが、GHQ は直接公選制を強く要求し、占領下のパワーバランスから、知事の直接公選制をやむなく受け入れた。明治以来続いた、国が地方を監督管理する制度はここに終焉し、知事公選制の実現に象徴される国の支配からの脱却、都道府県の「完全自治体化」が歩み始めたかに見えた。

しかし、内務省は地方統制の手段として機関委任事務制度<sup>4</sup>を継続し、2000（平成 12）年に分権改革により廃止されるまで、国の関与を存続したのである。

1980 年代に入ると、急速な工業化と都市化による人口集中の中で「地方の時代」が叫ばれるようになり、そうした地方の動きは、国会は 1993（平成 5）年「地方分権の推進」の決議へと結実する。ここから地方分権の流れは加速し、1999（平成 11）年の地方分権一括法によって地方自治法が改正され、地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のルールが定められるとともに機関委任事務制度は全廃となった。これによって主務大臣のもとで国の事務を取り扱ってきた地方機関という上下関係がなくなり、国と地方は対等協力の関係となったのである。

また、国は地方分権改革と並行して、市町村を「受け皿」とする、いわゆる「受け皿論」としての「平成の大合併」を推進した。「平成の大合併」について検討した牛山久仁彦は、その目的を次のように整理している。すなわち、①自治体が政策形成能力を高め、効率的な行政運営を進める分権の「受け皿」になること、②深刻な財政危機問題の中で、小規模町村における住民一人あたりの行政コストを下げること、③生活圈や通勤・通学圏に合致するまちづくりを可能にすることとしている（牛山，2007，p.222）。このように、自治体は経済環境の大きな変化に直面するとともに、政治・行政という側面においては、地域開発や分権改革、市町村合併という社会環境の変化にさらされてきたのである。

### 第 3 節 地域権力構造の分析枠組み

第二次世界大戦以降、大衆社会が進展し、政治学の世界ではアメリカンデモクラシーが形成されていく過程において、多大な権力を有し、影響力を行使する支配層の存在に関心が向けられ、エリートと呼ばれる支配層を検証・分析する CPS（Community Power Structure）論争が巻き起こった。刻々と変化するアメリカ社会において、実質支配の本質を見出すこの手法は、その後の政治権力分析に欠かせぬものとなったのである。『パワー・エリート』（C.W.ミルズ）や『統治するのは誰か』（R.A.ダール）は日本国内でもいち早く出版され、全世界の政治学者や社会学者の間に衝撃が走った。

C.W.ミルズが『パワー・エリート』を著した 1950 年代、ちょうど日本では、松下圭一や北川隆吉などによって大衆社会論が提出され、「大衆社会論争」が繰り広げられていた。60 年代安保闘争ののち、これらの論争は、現代資本主義社会を社会主義社会に

---

<sup>4</sup> 機関委任事務とは、本来は主務大臣が直接執行すべき事務であるが、個別の事務ごとに法律ないし政令で都道府県知事・市長村長、行政委員会を主務大臣の地方機関と位置づけ事務執行を委任するものである。この制度は、2000（平成 12）年に施行された地方分権一括法によって廃止され、自治事務、法定受託事務、国の直接執行事務に改められた（新藤，2002，p.215）。

変革するという構造改革論争、高度産業社会論、さらにはニューレフト論（新左翼）をめぐる議論に引き継がれ、ミルズの分析は日本国内でも注目を浴びることになる。

この後も、多様化・複雑化する社会の中で、「統治しているのはだれか」という命題を明らかにするために多くの研究がなされてきた。

アメリカの経営学者マイケル・ユシームは、1984年に発表した邦題『インナー・サークル 世界を動かす陰のエリート群像』で、大企業を中心とする産業集中と役員兼任制度を社会的基盤とする階級原理の登場によって、所属する特定の企業のみならず実業界全体の利害を代弁し、政治的なリーダーシップを発揮するインナー・サークルの存在を明らかにしている（ユシーム，1984=1986，pp.96-97）。

また、三輪裕範によれば、議会に対する大統領の権限優位が名言されており、政党のコントロールがきかなくなった議会に、ロビイストや各種圧力団体が、政治的な影響力を行使しようとする様子を詳細に述べている。あわせて、権力の重心が大統領にあるアメリカでは、側近のホワイトハウス・スタッフの影響力に触れ、その存在を抜きにして現在のアメリカ政治を語ることはできないほど極めて重要な役割を果たしているという（三輪，2003，pp.9-12）。

日本の現状を見るに、戦後の革新政党の躍進、55年体制以来の自民党優位体制の崩壊、民主党への政権交代などを経てもなお、昨今では森友・加計学園問題などが生じており、今もなお政界は欺瞞に満ち溢れているように思われる。政治を取り巻く権力構造は、これまでの歴史から論証した場合、大きな権力の裏側に暗躍する圧力団体の存在を疑うことは至極当然なことであろう。

1980年代、多くの研究者が地域政治研究を行ったが、各都市の地域特性が強いにもかかわらず、地域の類型化がされなかったことから、詳細にわたる研究とはならなかったと平岡義和と高橋和宏は指摘する。そこで、彼らは、都市の成り立ち、産業構造などその都市が持つ独自性に着眼し、「巨大都市」、「地方中核都市」、「城下町型工業都市」、「進出型工業都市」、「地域産業都市」、「住宅都市」、「農村・小商業都市」の7つに分類し、各類型都市の経済構造、社会構造、権力構造を探求した（平岡・高橋，1987，p.55）。

本論文が対象とする浜松市が企業城下町であるか否かの議論は、第6章で論じるが、本稿の研究対象である城下町型工業都市の特性について、平岡らは次のように分析している。すなわち、「中心企業を頂点とした下請、孫請の整然としたツリー状の企業ネットワークが形成され、その枢要部分では中小企業との資本提携関係がみられる。また、従来は関係が薄かった産業分野の地元企業も、中心企業の発展にともなって、系列下に組み込まれることもある。（中略）企業グループは、市議会や県議会に議員を多数送り出し、行政に対する影響力を行使するが、中心企業の意向に公然と反対することは、その地位を危うくするため、企業関係者と共同歩調をとることが多く、中心企

業を中心とした一元的な権力構造が維持されている」と説く（平岡・高橋，1987，p.61）。平岡らの研究については第6章第3節で、再度とりあげ検証したい。

#### 第4節 「ものづくりのまち」浜松市の地域特性と歴史

本論が研究対象とする浜松市は、首都圏と関西圏のほぼ中間、静岡県西部、遠州地方に位置する政令指定都市である。太平洋遠州灘に面し、豊富な魚介類の生息地である汽水湖浜名湖と、長野県諏訪湖に水源をもつ一級河川天竜川に挟まれ、市域面積の約7割を占める広大な森林を介して長野県・愛知県に隣接している。

2005（平成17）年7月1日、12市町村の合併により、岐阜県高山市に続いて全国第2位の面積（15,588.06 km<sup>2</sup>）となった新浜松市は、県庁所在地以外の都市としては全国4番目の人口規模の都市となった<sup>5</sup>。

図1 浜松市の行政区



出典：浜松市 HP

2007（平成19）年4月1日、政令指定都市に移行し、地域の伝統や自然等の特色を活かすべく、クラスター型（ぶどうの房）と呼ばれる7つの行政区が設置された（図1）。政令指定都市といえども、都市部と農村部、山間部のはざまには大きな隔たりが

<sup>5</sup> 2020（令和2）年10月1日現在の人口は800,760人となっている。浜松市 HP「人口・世帯数の概要」（[https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/111203/r02\\_gaiyou.pdf](https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/111203/r02_gaiyou.pdf)；2021（令和3）年6月24日最終閲覧）を参照。

あり、合併から十年以上経った今も、合併の検証ができていないと感じる住民は多い。その後、行財政改革を重点目標とし、持続可能な自治体運営を掲げる現市長の登場により、区の効率化が市政の最大の関心事となり、2019（平成 31）年には区の再編を問う住民投票も行われた。投票の結果は「否」と決されたが、得票数が拮抗していたこと、区の再編に意欲的な市長が再任されたことを理由に、ふたたび区の再編議論が進んでいる。

浜松市の近代以降の歴史については、第 3 章で後述するが、戦国時代には浜松城を築城した若き日の徳川家康が、17 年間にわたって艱難辛苦の青壮年時代を過ごしたことも知られており、その後の天下取りの礎を築いた地域である。また、城下町の特徴を持つ一方で、東海道の江戸から 29 番目の大きな宿場町としても発展した。のちの時代に世界にセンセーションを巻き起こす数々の企業の創業者が、第二次世界大戦で甚大な被害を受けながらも、不屈の精神で起業した町が浜松であり、それが「ものづくりのまち」と呼ばれる所以である。

江戸時代、温暖な気候と天竜川の豊富な水資源を利用した綿栽培が盛んになり、その後、遠州織物の生産工程の中で織機の自動技術が培われていった。この発明をルーツとした隣町湖西市出身の豊田佐吉（トヨタグループの創業者）や鈴木道雄（現在のスズキ株式会社<sup>6</sup>（以下、「スズキ」という。）の創業者）は、さらにこれをエンジンの技術に応用し、度重なる失敗を乗り越えてものづくりに励んだ。この他にもヤマハ株式会社（以下、「ヤマハ」という。）の創業者山葉寅楠、本田技研工業株式会社創業者本田宗一郎、テレビの父と言われた高柳健次郎工学博士など、多くのパイオニアが、浜松地域独自の進取の気質「やらまいか精神」<sup>7</sup>を抱き、浜松から世界に飛び出した。

先駆者の不屈の精神は、戦後「繊維・楽器・オートバイ（輸送機器）」といった浜松の三大産業を成長させた。これら三大産業の 2017（平成 29）年の製造品出荷額は、全体の 43.0%を占めるが、かつて、最盛期を迎えた繊維工業は、市場が安い製品を求め生産拠点が海外へシフトした結果、出荷額が落ち込み、その比率は全体の出荷額の 1.4%、もはや三本柱のひとつを担う状況にはない<sup>8</sup>。しかし、遠州紬ブランドや独創性の高い綿製品の開発により、高付加価値な商品を提供している。

---

<sup>6</sup> スズキ株式会社は、1920（大正 9）年に鈴木式織機株式会社として創業し、1990（平成 2）年に現在の社名となった。本社は浜松市南区に置かれており、四輪車・二輪車・船外機などの製造を行っている。スズキ株式会社 HP（<https://www.suzuki.co.jp/corporate/outline/>；2021（令和 3）年 7 月 1 日最終閲覧）を参照。

<sup>7</sup> 遠州弁で「まずはやってみよう」という意味である。

<sup>8</sup> 2017（平成 29）年度の浜松市の製造品出荷額は、「繊維工業」2,815,187 万円、「自動車・同附属品」76,851,850 万円、「楽器」4,215,988 万円となっている。浜松市 HP「産業小分類別事業所数、従業者数及び製造品出荷額」（<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/105324/29dai3.pdf>；2021（令和 3）年 6 月 24 日最終閲覧）を参照。

楽器産業においては、ヤマハ、河合楽器製作所が本社を置くばかりでなく、ローランドも本社が大阪市から浜松市に移転した。また、ヤマハ等をスピニアウトしたハンドメイド職人による楽器クラフトも点在している。

軽工業から、機械工業へと変遷を辿った浜松市の産業は、近年、最先端の光・電子技術を応用し、「輸送機器用次世代技術産業」「新農業」「健康・医療関連産業」「光エネルギー産業」の新産業 4 分野の基幹産業化を展開している<sup>9</sup>。隣接の東三河地域とも連携し、ネットワーク型の産業構造を構築し、より良い QOL (Quality of Life) を志向する安全・安心・快適で持続的に成長可能な社会の実現を目指している。また、2020 (令和 2) 年 7 月に、全国の 4 地域のひとつとして「スタートアップ・エコシステム・グローバル拠点都市」に認定された<sup>10</sup>。

市町村合併によって誕生した今日の浜松市は、政令指定都市でありながらも都市部、沿岸部、中山間地域が一つの市の中に共存している。各世帯は多様な生活様式を持つため、地域によって課題が異なる自治体である。また、道路実延長 (8,412 km) は基礎的自治体の中で全国トップに位置しており、浜松市が管理する橋梁数は、中部地方整備局管内において抜きん出て多い。このように広い市域をカバーする道路・橋梁や公共施設を維持することは多額の経費を要し、コンパクトな都市運営が求められている。

交通面においては、他の政令指定都市に見られるような鉄道をはじめとする公共交通機関が発達していないことから、完全な車依存社会であり、公共交通分担率は政令指定都市最下位の 4.4% という極めて低い数値である。そのため政令指定都市における 10 万人あたりの人身事故率ワースト 1 が 11 年連続続いている<sup>11</sup>。

このように、市町村合併によって浜松市は「渋滞」「交通事故」等の都市型 이슈と、「過疎地域の活力減退」「超高齢化」「有害鳥獣による農作物被害」等の中山間地域型 이슈が併存することとなり、日本が直面する課題を共有している。これが、まさに、全国に類のない多様性を有する課題先進地・国土縮図型都市と呼ばれる所以なのである (大西, 2007, pp.62-63)。

---

<sup>9</sup> 浜松市 HP 「地域クラスター事業の推進」 (<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/yuchi/invite/location/location.html> ; 2021 (令和 3) 年 6 月 19 日最終閲覧) を参照。

<sup>10</sup> エコシステムのビジョンは、「スタートアップのアイデアと、ものづくり技術を融合させ、次々と革新的なイノベーションを生み出すことで、地域経済の持続的発展につなげていく。将来的には、このエコシステムを通じて、世界中のスタートアップのビジネスの成長を加速させ、我が国における『ものづくりスタートアップの拠点』としての役割を担うことで、日本経済の発展に寄与する」としている。内閣府 HP 「スタートアップ・エコシステム拠点都市の選定について」 ([https://www8.cao.go.jp/cstp/openinnovation/ecosystem/keikaku/hamamatsu\\_k.pdf](https://www8.cao.go.jp/cstp/openinnovation/ecosystem/keikaku/hamamatsu_k.pdf) ; 2021 (令和 3) 年 6 月 18 日最終閲覧) を参照。

<sup>11</sup> 静岡大学 HP 「次世代交通システムの実現と観光・文化都市へのまちづくり/浜松都市環境フォーラム」 (<https://www.lc.shizuoka.ac.jp/areastudies000191419.html> ; 令和 3 (2021) 年 6 月 19 日最終閲覧) を参照。



## 第5節 本論文の構成

ここまで、地域権力構造の分析枠組みを概観し、浜松市の地域特性と歴史について検討してきた。地域における権力構造を考察するにあたっては、ミルズ、ハンター、ダール等の CPS 論争における研究者たちの理論のみならず、各時代の背景、都市ごとの特徴を分析する必要がある。そこで、本論文では、次のような構成をとることとしたい。

まず、第1章（本章）では、本論を執筆するにあたり、その動機と研究テーマの意義を述べる。また、高度成長期の工業地帯で見られた開発行政に触れないわけにはいけない。国の目指した高度成長戦略、全国総合開発計画と地方都市開発の関連性も含め、国内各都市で調査された先行事例を第1章で論じる。

続く第2章では、大衆社会を支配する権力の構造「CPS 論争」について論じる。そもそも「権力」「政治」とは何なのか。また、第二次世界大戦以降のアメリカで、複雑化する民主主義社会を構造的な面から分析を行った C.W.ミルズ、F.ハンター、R.A.ダールの研究について解説する。地域を支配しているのは、「一枚岩のパワー・エリート」か、もしくはそれぞれのイシューのもとに集まる多元的な集団かを論じた CPS 論争について検討する。そのうえで、今日において地域権力構造を分析する意義を明らかにする。また、本論文で研究対象として選択する浜松市の地域特性や産業構造、さらには「課題先進地・国土縮図型都市」としての浜松市についてとりあげ、次章からの検討前提として提示したい。

第3章から第5章までは、浜松の戦後史に焦点をあて、市長の市政運営、経済界の動向を説明する。特に市長選挙にスポットをあてているのは、選挙の支援者を分析することによって、各時代の市政運営の背後に潜む政治権力をつまびらかにすることができるからである。なお、本論を書き進めるにあたり、その時代背景に鑑み大きく3つの章に区分した。さらに各市長が担った市政ごとに細分化を行っている。

第3章は「浜松市政の誕生と戦後復興」と題し、公選制導入前、第1回選挙、革新系首長の時代を説明する。戦後の混乱の中で、保守・革新の激しい戦いはあるものの、一刻も早い復興が両者共有の最大の課題であり、行政と企業の連携により、驚異の復興を遂げた浜松市の市政について論じる。

第4章では、通算40年にわたり安定的な市政運営を担った2人の市長と経済界のバックアップ体制について述べる。1947（昭和22）年の第1回公選選挙以降、2019（令和元）年の第19回市長選までの74年間、6人の市長が誕生した。このうち、平山博三、栗原勝の両氏は20年間ずつ市長をつとめた。現市長も政令指定都市でありながら、無投票当選を含む4期16年を務めている。成長時代に支えられながら、経済界とともに作り上げた40年、長期にわたる市政を生む浜松市の体質について分析を試みる。

地方分権時代に大きく舵が切られた1999（平成11）年以降、グローバル化にともな

う企業の空洞化も相まって浜松市は変革の時代に突入する。12 市町村の合併と政令指定都市への移行を模索する中で、地元経済界は強い発信力を持つ浜松市の新たなリーダーに期待する。しかし、元官僚市長と地元経済界の合併の考え方は違っていた。

第 5 章では、地元経済界に担がれながらも、ビジョンの相違から、次第に市長と地元経済界の関係が変化し、新たな市長候補が擁立されるプロセスを描いた。

続く第 6 章では、三大産業が崩壊し、輸送機器産業一強となった浜松市は企業城下町的要素を有する工業都市へと変化し、経済界の発言力が強まった時期に焦点を当てる。また、同時期、合併、政令指定都市移行という大きな転機の中で、パワー・エリートが存在が、顕著に見えたのはなぜか、特定の企業に注目した分析を行った。その上で、第 2 章で触れたアメリカの権力エリート論と多元論の視点を、浜松の地域権力構造に照らし合わせることによって、「誰が統治をしていたのか」という命題について考究する。

最後の「結びにかえて」では、これまでの分析をふまえ、示唆される結論について述べるとともに、残された課題について論じることとしたい。

## 第2章 「CPS論争」の意義と浜松市政

### 第1節 地域政治を見る視点

「政治」とは何か。「権力」とは何か。この問いに対する答えを探求し続け、古から多くの政治学者が研究を重ねてきた。なぜなら、これらの概念はデモクラシーのあり方と直接に関係するものであり、そのあり方が国家や地域の統治のあり方を問うものであったからである。そこで本節では、「CPS論争」についての検討を行う前提として、「政治」や「権力」という概念についての議論を概観し、政治権力という視点から地域社会に焦点を当てる意義について考えてみたい。

A に対して B という存在が現れたとき、そこに最も小さな社会が形成される。その際、相互間に何かの価値観の違いが生じることは必至であり、社会的秩序を保つためには規範が必要となる。このとき、最も小さなコミュニティに、どちらかがもう片方を制御するという最も小さな「支配」が誕生する。次の段階として、諸個人が共同生活を送るようになると、さまざまな要求や利害の対立が不可避的に生じるようになる。そこで慣習やしきたり等の取り決めがなされるが、もし背信行為があれば、より正統性を有する個人や組織が制裁を発動することとなる。

この流れから見ても分かるように、一定の規範を導入した共同体には、その秩序を維持するために半ば当然のように何らかの制御機能が発生し、広義の意味で政治が行われているといえよう。例えば、楳沢栄一は、「政治」を、「社会に存在する物質、地位、利害などの社会的価値を調整し、社会や集団の秩序を維持することであるとし、さらに、政治権力とは社会的諸集団が社会的価値争奪において政策決定過程で影響力を行使し、支配・服従関係を形成し、維持する能力」（楳沢，2011，p.39）とする。そして、こうした能力を有する団体について、紀元前 335-332 に書かれたであろうアリストテレスの『政治学』第一巻を紐解いた R.A.ダールは、「権威」や「支配」を有することこそ、最低限の政治団体の存在条件としており、「ポリス」あるいは政治団体を「最高権力を有するもっとも包括的な団体」と定義している（ダール，1991=1999，p.2）。

権力エリート論の代表的な論者である F.ハンターは、「『権力』という用語は実体概念ではなくて、社会過程の構成的な記述のための抽象的なタームである」として、「権力とは、他の人々をかれら相互の関係のなかで、あるいは、有機的、無機的な事物との関係のなかで、動かすという仕事にかかわっている人々の行動を記述する語である」（ハンター，1953=1998，p.2）と単純化した見解をとっている。その上で、政治権力分析において地域社会に焦点を当てる理由について、「地域社会が第一次的な権力中心であると強く確信しているからであり、また地域社会は権力関係が最も容易に観察できる場である」としている（同上，p.2）。

一方、ミルズやハンターの権力論に批判的な立場をとる R.A.ダールは、政治を「コ

ントロール（支配力・control）、影響力（influence）、権力（power）、権威（authority）、をかなりな程度含む人間関係の持続的パターン」であると定義している（ダール、1961=1988, p.4）。そして、市民は人間が生きていくうえで好むと好まざるとを問わず、政治から逃れることは不可避で、「ふつうは『政治的』とはみなさない団体にも政治システムが存在することになる。たとえば、私的なクラブ、企業、労働組合、宗教団体、市民団体、原始的部族、氏族さらには家族までが、この定義によると政治システムをもつということになる。ほとんどすべての団体に政治的側面がある」と政治システムの普遍性を強調している（同上, p.5）。

このように、「政治」や「権力」といった概念自体については、論者によってその意味する内容や含意は異なっているものの、それらを実際に観察することができるものとして、人々や団体が活動する地域社会に目を向けるという点は共通している。したがって、「政治」や「権力」といった抽象的な概念を、観察可能なものとしてとらえることができるところに、地域社会や地域政治に焦点を当てる意義があろう。

## 第2節 権力エリート論の展開

### 2-1 C.W.ミルズの「パワー・エリート論」

次に、「CPS論争」の一翼を担う権力エリート論の議論に目を向けてみよう。その代表的な論者である C.W.ミルズは、国家、企業組織、軍部といった「パワー・エリート」による支配を問題とした。ミルズが少数の支配者をパワー・エリートと呼び、「支配階級」と一線を引いているのは、経済的に優位にある階級のみが権力を行使するのではなく、複雑に絡み合った三領域（国家、企業組織、軍部）の上層部グループが重大な決定を下し、実施しているからであり、政治的な意味合いの中に、政治秩序とその周辺部に十分な自律性が含まれていないからだという。ゆえに、これまで権力行使を階級的な支配という形で扱ってきたマルクス主義的支配階級論とは考え方を異にするものである（ミルズ、1957=1969, p.478）。

さらに、ミルズはこれらの政治権力ビッグ・スリー（国家・企業組織・軍部）の中にも、ヒエラルヒー関係が構築され、相互の関連性が強化されるとしている。少し長くなるが、引用してみたい。

「一握りの会社の決定が、全世界の経済的発展ばかりでなく、軍事的・政治的まで影響を及ぼすのである。軍部の決定は、政治生活ばかりでなく、経済活動の水準そのものにさえ関係を持ち、甚大な影響を与えるのである。政治的領域に与える決定が、経済的諸活動や軍事政策を決定する。今日ではもはや、一方では経済が存在し、政治的秩序が存在し、そして軍事は、政治や金儲けになんら重要性をもたぬものとして政治的秩序の中には包括されている、というわけにはいかない。無数の点で軍事的秩序

や軍事的決定と結合している政治経済が存在しているのである」(同上, p.25)

「それぞれの領域で下される重要決定は、他の領域の代表者によって査察されるようになり、経済・軍事・政治の各構造が相互に結合し、それぞれの頂点に出現した最高層が経済的・政治的・軍事的エリートを構成する。権力を有するこの指導者たち(将軍・会社最高幹部・政治幹部)は互いに接近してアメリカのエリートを形成するようになる」(同上, p.27)。

そして、この三者の結束は、のちに記述する軍産複合体につながっていくのである。社会的ヒエラルヒーの政治上の位階制において、パワー・エリートが跳梁跋扈すれば、その対極にある大衆は凌駕され、大衆社会の富は剥奪されるという危機感を持ったミルズは、この不合理な支配関係を危惧した。この完全なる二極化はゼロ・サム・ゲーム現象として捉えるもので、パワー・エリートが獲得した富や価値の総計が、服従者から剥奪され、それと差し引きゼロになるという理論であった。

当時、アメリカ合衆国では、これまで第二次世界大戦に向けられていた力を経済再生に集中していた。その結果、終戦後の大衆社会において、消費財に対する需要が増し、自動車や電化製品、更には住宅の建設ラッシュが経済を押し上げ、経済界の隆盛は、中流階級にも富をもたらした。この時代は「黄金時代」と呼ばれたが、中流階級が安定した生活を送る裏側では、人種差別による迫害問題がアフリカ系アメリカ人に深い傷を残し、公民権運動が勃興した時代でもあった。

## 2-2 F.ハンターの「声価法」を用いたエリート分析

1953年に、F.ハンターは『コミュニティの権力構造：政策決定者の研究』(Community Power Structure: A Study of Decision Makers)を出版した。これは、声価法(評判法)を用いて集団やコミュニティ内における所属員に、誰が一番権力を有しているかを尋ね、地域権力構造分析を試みたものである。具体的には、ジョージア州内における人口50万人の仮想都市リージョン市(ジョージア州アトランタ市)を研究対象とし、権力の所在を探ったのである。

第二次世界大戦後、大衆の生活レベルが向上する中で、連邦政府レベルでのエリート分析を発表したミルズに対し、ハンターは地域レベルで権力エリートの存在について調査を重ね、ソシオメトリーを用い政治エリートの権力図をソシオグラムで明瞭化した。

また、ハンターは地域社会を把握するうえで、権力を掌握する人々の物理的環境も重要視した。また権力関係内にある4つのグループ(実業界・政界・市民団体・「社交界」)から地域社会を動かす権力を持つとみられる175人を超えるリストを作成し、さ

らにその中から最高レベルの権力を持つ 40 人を選び面談を重ね、最終的には 12 名からなる政策決定者の上位集団を特定した（ハンター，1953=1998，p.11）。その結果、「コミュニティ内外の政策的な事柄は、当市では主に同一の人々の集団が牛耳っており、「結論として、共通の利害・相互義務・金・習慣・選ばれたという責務・時には強制や圧力といったものが、権力を保持している」（同上，p.102）として、地域は一枚岩の権力エリートにより支配されていると結論付けた。

### 第3節 R.A. ダールの「多元論・ポリアーキー」

一方、R.A.ダールは、著書『統治するのはだれか』の中で、地域は一枚岩の権力エリートにより支配されているというハンターの主張に異議を唱えた。彼は、その冒頭で「ほとんどすべての成人が投票はするが、知識、富、社会的地位、役職への接近および他の資源は不平等にしか配分されていない政治制度にあっては、誰が実際に統治しているのだろうか」（ダール，1961=1988，p.13）と述べ、問題提起をしている。

ダールは、権力の所在を社会構造という領域に結びつけるハンターの声価法ではなく、争点ごとに権力分布を分析する「争点アプローチ法」を提起した。具体的には、アメリカのコネチカット州の都市ニュー・ヘブンでの政策決定を取り上げ、政治的影響力の実態を検証している<sup>12</sup>。

その結果、そもそもコミュニティ内で支配をする権力エリートの存在は認められず、権力は自らの領域における利益を追求する多様な社会集団が共有していると結論付けている。また、ダールは、民主主義の重要な特性は、政府が政治的に公平に、常に責任をもって答えることだとし、全市民に以下の 3 つの機会が与えられなければならないとした（ダール，1971=1981，pp.8-9）。

- ① 要求を形成する機会。
- ② 個人的あるいは集団的行動を通じて、同輩市民や政府に対し、その要求を表現する機会。
- ③ 政府の対応において、これらの要求を平等に取り扱わせる機会。すなわちその要求内容や要求する人間を理由に差別的に取り扱わせないこと。

その姿は完全ではないにしろ、かなりの程度民主化され、かつ自由化された体制をダールはポリアーキーと名付けた。さらに、以下の 7 つの制度が備わっている国家のことを、一般的に「民主制」もしくは「民主主義国家」というとダールは述べている

---

<sup>12</sup> なお、争点アプローチの対象となったのは、「候補者指名」、「都市再開発」、「公教育」といった三つの領域である。

(ダール, 1961=1988, pp.106-108)。

- ① 政府の政策決定についての決定権は、憲法上、選出された公職者に与えられる。
- ② 選出された公職者は、ひんぱんに行われる公正で自由な選挙によって任命され、また平和的に排除される。その過程で、強制はまったくないか、もしくは非常に限定されている。
- ③ 実質的にすべての成人は、選挙での投票権を持つ。
- ④ ほぼすべての成人はまた、選挙で公職に立候補する権利を持つ。
- ⑤ 市民は、表現の自由の権利を持つ。それは現職の指導者や政権党への批判や異議申し立てを含み、司法・行政官僚によって実質的に擁護されていなければならない。
- ⑥ 市民は、情報へのアクセス権を持つ。情報は、政府その他の単一組織によって独占されてはならず、またそれへのアクセスは、実質的に擁護されていなければならない。
- ⑦ 市民は、政党や利益集団をはじめとする政治集団を設立し、またそれに加入する権利を持つ。また、この権利は、現実に擁護されていなければならない。

また、ポリアーキーにおける個人や集団は自立を促し、その結果無数の多様な集団が生まれ、政府に影響力を行使しようとして活発に活動するようになる。そういった自立した数々の集団や組織を含む政治システムが、しばしば「多元的」システムと称されるとダールは論じている。

#### 第4節 CPS 論争と政治過程

このように、コミュニティの権力構造の理解をめぐって、権力エリート論と多元論との対立が見られた。これが CPS 論争と呼ばれるものである。

権力エリート論は、公衆社会が衰退し大衆社会化が進む過程の中で、コミュニティ社会において、一元的なパワー・エリートがコミュニティを支配し、権力が集中することによって、底辺の諸個人の無力化を生み、その結果、エリート層が台頭すると主張した。

ミルズの指摘した「国家・企業・軍部」のパワー・エリートは、冷戦下における、巨大な軍需産業と国防総省を中心とする軍部との癒着関係そのものであり、アメリカ経済を主導していった。第二次世界大戦中、アメリカは「民主主義の兵器廠」とよばれ、連合国側の戦争資材の供給に大きな役割を担っていたが、朝鮮戦争、ベトナム戦争においても軍需産業が潤った事実を見れば、アメリカ経済の隆興が軍事産業依存であったことは明らかであろう。この軍産連合体 (Military Industrial Complex ; MIC) の一翼を担う軍需産業下にはおよそ2万2,000社もののコングロマリット群が存在し、

現在に至るまで全政界のウォービジネスに関与している。

第 34 代大統領ドワイト.D.アイゼンハワーは 1961 年の退任演説で「軍産連合体」の存在に警鐘を鳴らしているが、まさしくアメリカ社会の権力構造がいつごろどのような状況で成立したか、この演説から読み解くことができる。その演説を見てみよう。

「政府機関において意図したものであろうとなかろうと、軍産複合体による不当な影響力に支配されてしまうことから、自分たちを守らなければなりません。誤ったところに権力が極度に集中してしまう可能性が存在し、これからも存在し続けるでしょう。

この軍産複合体の影響力が、わたしたちの自由や民主主義の原則をねじ曲げるようなことがないよう、努めていかなければなりません。何事に対しても、当然のことだと思いついてはなりません。慎重で良識にある市民こそが、平和的な手段と目的をもって、産業と軍組織の巨大な結びつきを適切なものにできるのです。そうすることにより、安全保障と自由がともに栄えていくでしょう。」アイゼンハワー大統領退任演説抜粋 (Eisenhower's Farewell Address to the Nation January 17, 1961) (井上, 2017, pp.92-93)

アイゼンハワー大統領が危惧した軍産複合体の脅威は、その後も、大きな財源を手に入ることとなり、政治、外交、経済政策に決定的な影響力を及ぼし、アメリカ国民と民主主義を脅かす力となっていくのである。まさに、C.W.ミルズが説いたパワー・エリート、つまり「国家・企業・軍部」の最高指導者たちが権力を行使した結果と言える。

その一方で、秋元律郎は、ハンターがアトランタ市で行った調査で導き出した結論を次のように整理している。すなわち、「頂点につよく相互にむすばれた経済エリートを中心とする政策決定集団をもち、その下に政策の実施に貢献し、これを具体化していく従属構造が形成されるというものである。そして、そこでもっとも支配的な勢力をもつのは経済的制度体である」(秋元, 1981, p.94)。

ハンターは、このようにコミュニティにおいて政治を支配する少数のパワー・エリートの存在を主張したが、対する多元論の先駆者ダールは、争点法を用い、争点ごとに専門性と実力を発揮する人々の存在が権力構造の中に見られると主張しているのである。ダールの争点法では、実際に行使された影響力が重視され、いかに資源を動員して影響力を行使したか、それも実際に具体的な決定作成の場を通じて行使したかということが焦点となる。「都市開発」、「公教育」、「政党立候補者指名」の三領域を選定し、その争点ごとに大きな影響力を持つリーダーの存在を検証したのである。

そこにおいてダールは、次の結論を導いている。すなわち、「第一には、一つの争点



領域における指導者は、他の領域では影響力をもちそうにもないことである。もし、ある人がそのような影響力をもつとすれば、彼は多分、公職者であり、おそらく市長であろう。第二に、異なった争点領域における指導者は、地域社会の単一の同質的な階層の出身者とはみなしえないことである」(ダール, 1961=1988, pp.233-234)と述べ、政策決定にかかわる影響力が大きいリーダーは実際にはきわめて重複が少ないことを明確にした。ダールはこのような分析結果から、ハンターの説く社会的・経済的エリートが一枚岩の権力構造を有しているという理論を否定している。

こうした議論を踏まえ、渡邊登は、多元論者のコミュニティ権力研究を以下の4点に整理をしている(渡邊, 1994, p.28)。

- ① 日常的な政治決定ではなくコミュニティ生活にとって重要な政治的諸決定を選択する
- ② その諸決定に参加した人を確定する
- ③ その政策紛争の解決過程での彼らの実際の活動を十分に説明
- ④ その決定の特定の結果を確定し、分析する

その後、地域権力構造分析の舞台では、CPS 論争における代表的なこれらふたつ(声価法/争点法)のアプローチが提示され、地域の複雑な政治過程のもとで、いずれのアプローチをもって把握をすることができるのか議論が展開されることとなった。

## 第5節 地域権力構造と浜松市

今日の複雑化した地域社会においては、これまで以上に多岐にわたる課題がある。こうした課題の解決を図ろうとする場合、個人が行政や政治に及ぼす影響力は極めて小さくならざるをえない。したがって、組織や団体を通じた関わりを強めていくことが指向されよう。このような背景のもと、高度成長期以降から利益団体や圧力団体に関する研究が蓄積されてきたが、これらの研究は必ずしも理論的な位置づけが明確となっていなかったように思われる。こうした実証研究がより説得力のあるものとなるためには、理論的背景をもった分析枠組を整えることが不可欠であろう。

牛山は権力エリートの実像について次のように指摘している。「日本の現状に即していえば、官僚や企業幹部の中核部分かもしれないのである。これらの人々や集団が一定の支配力を維持し、選挙などの民主的な諸制度によって構成されている議会に優越する支配システムを保持しており、長期間にわたって支配を継続しているとすれば、権力エリート論に基づく考察も一定、当を得ているともいえるだろう。その意味では、権力エリート論は、政治を権力をめぐるダイナミックな現象ととらえるおもしろさを持っており、こうした視点の重要性にも、なお着目していかねばならないだろう」(牛

山, 2013, pp.118-119)。さらに牛山は政治権力の考察を深め、政治のあり方を問う理由について「政治権力の有り様が、民衆の生活のあり方を決定し、社会の状況を決定するからであろう」と論じている(同上, p.119)。

首長と議会の二元的代表制のあり方について、近年、両者間に何らかの課題を有する自治体は多い。これまで多くの研究者が分析を試みてきたように、高度成長期に各地域が開発による急激な産業化、都市化と転じるときに、国家、行政、企業、地元住民など多くのステークホルダーが当該プロジェクトに関与し、どのような力が働いているのか研究されてきた。また、令和の時代となった現在においても、いまだ都市の歴史や独自の都市構造を見るに、企業選挙による民主政治のあり方が問われている自治体も存在する。企業城下町に代表される特異な市政と選挙についても、その状況を明らかにすることは必要であろう。

本論文で事例として選定した浜松市は、大手自動車メーカーと、その配下で取引を通じて絶対的な協力関係にある下請け企業が同居している工業都市である。国土縮図型都市と呼ばれ、全国の都市が抱える課題を包括的に網羅しており、多様な政策 이슈が存在している。それゆえ、むしろ各々の分野に精通する専門集団が、個別の争点を持ち、自治体運営に多元的に関与をしていると考えるほうが自然であろう。

しかし、浜松市においては、産業構造が企業城下町型へ転換し、合併・政令指定都市移行を契機とする新都市形成の中で、「浜松市行財政改革推進審議会」が創設され、戦後以来、長年にわたり市政を支えてきた地元経済界の発言力が急速に増していった。地元経済界の手法は、市当局への執拗な発言や、市長の選挙における企業ぐるみの支援体制など、少数のパワー・エリートが深く入り込んでいるようにも見える。浜松市の権力構造は単一権力による支配であるのか。それとも、その一方で、争点ごとに影響力を及ぼす多元論的な勢力の存在もあるのだろうか。

そこで次章以降では、ものづくりのまちとして発展してきた浜松市に焦点を当て、市政の歴史と地域社会の政治的な動向について検討していくことにしたい。

### 第3章 浜松市政の誕生と戦後復興

#### 第1節 公選制導入前の浜松市

前章では、地域権力構造をめぐる CPS 論争について検討を行った。そこで本章以降では、浜松市政を事例として、その政治的な動向と時代背景について分析を行う。なお、その分析にあたっては、主に『浜松市史』第3巻から第5巻、及び新聞記事を参考に行っている点を付言しておきたい。

戦前は官選市長の時代で、市議会で推薦をして内務省に申請し、決定するという方法であった。戦前の市長のうち5名は市民市長、残りの3名は他県出身の官僚で輸入市長とも言われたのである。市民市長はいずれも豪農商家出身であり、議員や各商工団体のリーダーを歴任していたことから経済界とも深い結びつきがあった。「輸入市長」にしても、その多くは地元経済界が中心となって招聘したため、地元経済界、地元政界等との関係は戦前から形成されていたと考えられる。

鶴見信平初代市長（任期：1911（明治44）年7月1日～1912（明治45）年1月9日）は鉄道院浜松工場（のちの国鉄浜松工場）の誘致に尽力し、軽工業中心の町から重工業を中心とする産業構造へ転換を図った<sup>13</sup>。また、渡辺素夫第4・5代市長（任期：1920（大正9）年7月24日～1928（昭和3）年8月21日）は歩兵67連隊の廃止を受けて、これに変わる軍隊の誘致を計画した結果、昭和3（1928）年に高射砲第一連隊が豊橋から移設し、三方原地区に飛行第七連隊が設置された。

戦時中は、一国一党化が進み、天皇の政治を助けるという意図から「大政翼賛会」が結成された。首相が総裁となり、府県知事や市町村長が各支部長になった。この翼賛選挙により、衆議院議員選挙は推薦制となり、1942（昭和17）年9月3日に施行された第9回目の市議会選挙もこの選挙方式により執行されたのである。開票の結果、推薦枠から11名の落選者を出した。

浜松市では、当時の第9代横光吉規市長により招集された翼賛会・翼賛壮年団・町内会長の代表者たちが協議の結果、推薦候補者は、①地区別、②有識者別に選考しその意見の一致を見た31名を内定し、他の9名を特別推薦と地区推薦に委せ、合計40名（市会議員40名）の推薦を決定した。これに非推薦の候補23名が加わり選挙戦は展開された。戦時中であつたにもかかわらず、89.2%という高い投票率を記録した。しかし、この選挙では推薦候補の中から11名の落選者が出る事態となった。

この後、最後の官選市長、第10代藤岡兵一市長が誕生する。戦局は既に悪化の一途

---

<sup>13</sup> 浜松市は、1911（明治44）年の市制施行以降、大正までに5回の市議会議員選挙が行われたが、第5回目、1926（昭和元）年9月の選挙は普通選挙制定後、全国初となる選挙であった。有権者は1,900人から16,000人余に増加し、立候補者も定数36名に対し56名が名乗りをあげた。保守の地盤と言われた浜松において、無産政党や労働組合から出馬する革新勢力がいかに戦うか全国の注目の的であった。

を辿っており、挙国一致で戦争遂行に努めなければならなかった。市では召集令状の配送に追われ、吏員も次々に戦地に向かう一方で、翼賛体制下の下部機構としての業務が大半を占め地方自治の機能は縮小傾向にあった。

また、1944（昭和19）年12月7日、東南海地震が発生し甚大な被害を受けた。そのうえ、この直後、まだ震災の混乱が収まらない12月23日から始まった浜松大空襲は遠州灘からの艦砲射撃を含め通算27回に及び、市街地の92%が焦土となり、当時の人口は64%にまで減少した（1991、浜松市読書文化協力会、p.15）。皮肉なことに、歴代市長が政治家生命をかけて取り組んだ工業都市への発展が凶と出て、浜松市は艦砲射撃や空襲の標的対象となったのである。

## 第2節 公選市長と戦災復興－坂田市政－

### 2-1 第1回市長選挙とその構図

最後の官選市長藤岡兵一は終戦後の1946（昭和21）年11月、任期満了を待たずに辞職、引退したため、1947（昭和22）年4月、新憲法下で開催された初の公選選挙には3人が立候補した。

自由党と進歩党が合同で結成した浜松民主連盟が推薦する坂田啓造は、「市の発展の歴史に鑑み織物界に重点をおき、産業の急速な復興をはかると共に外郭地帯に農業を旺盛ならしめ食糧需給に課す」として、当時の浜松市の主要産業である織物業の新興が掲げられた<sup>14</sup>。坂田は地元経済界の支援を背に支持基盤を固めようとしたが、必ずしも一枚岩ではなかった。

その一方、前浜松市警察署長の大石覚は、建設同盟、反坂田派の経済界、一部の労組と青年層の支持を取り付け立候補した。坂田と大石は同じ保守系候補でありながら、地元経済界の支援は二極化した。産業復興を公約のメインとしたことは坂田と変わらないが、戦前以前から権力を持っていた市政支配層を一掃するために「市役所の明確化」を掲げ改革路線を打ち出した。この選挙戦に、戦前からの権力保持の流れを汲む主流派と新たな市政運営を期待する新興の非主流派の対立構造が、そのまま映し出されたのである（浜工労働運動史編纂委員会編、1961、p.104）。

革新系においては、キリスト教の社会事業家であり、のちに浜松市の医療界を牽引することになる聖隷事業団の創始メンバーのひとりでもある社会党の大野篁二が出馬した。大野は満州から引き揚げ後、高台地区の開拓事業に勤しんだことから開拓農業の振興と繊維産業の復興や茶業の充実を公約に掲げた。

「静岡新聞」は「三氏はそれぞれ駅前には事務所を設けてマイク宣伝に大奮であるが、三氏は三様のバツクをもっているだけに何れが優勢といふ難い、民主同盟を主流とす

---

<sup>14</sup> 静岡新聞「浜松市長候補の抱負」昭和22年4月3日朝刊1面を参照。

る坂田氏が市民各層への浸潤作戦を狙っているに対し、大石が建設同盟によつてこれ又再興浜松を叫んであらゆる階層に呼びかけて両派入り乱れて積極的の動きを示しているのを尻目に、大野氏は多年培った地盤を根拠にちりちりと両派に喰い入らん態勢を取っているので保守、進歩、交錯して全く予断を許さないのが現状である」と報じた<sup>15</sup>。

保守系2名と革新系1名の三つ巴となった初代市長選挙は、坂田の最高得票数が法定当選得票数（有効投票の8分の3）に達しなかったため、上位2名（坂田と大野）による決選投票となった<sup>16</sup>。

決選投票では、大石陣営が革新候補の大野を支援することとなったが、僅か1,154票差で坂田が初代市長選を制した。公選初の市長選挙において、保守革新の対立軸が明確であった。保守陣営は分裂したものの、地元資本家や旧中間層の支援を得た一方で、革新勢力は開拓事業に従事していた農民運動や再興しつつあった労働運動によって支えられた。しかしながら、それぞれの候補者の政策公約は、農商工それぞれ違いはあるものの産業復興という点では変わりなく、戦後の都市基盤復興とともに、官（行政）と民（経済界）が協調して推進すべきという姿勢は、既に戦後のこの時代から合意があったと言えよう（浜工労働運動史編纂委員会編，1961，p.104）。

#### 第1回浜松市長選挙 1947（昭和22）年4月5日執行 投票率75.72%

| 氏名    | 年齢 | 党派別    | 職業       | 得票数    |
|-------|----|--------|----------|--------|
| 坂田 啓造 | 45 | 浜松民主同盟 | 無職       | 14,625 |
| 大野 篁二 | 55 | 日本社会党  | 農業・公益自由業 | 14,196 |
| 大石 覚  | 41 | 浜松建設同盟 | 無業       | 13,286 |

#### 第1回浜松市長選挙決選投票 1947（昭和22）年4月15日執行 投票率不明

| 氏名    | 年齢 | 党派別    | 職業       | 得票数    |
|-------|----|--------|----------|--------|
| 坂田 啓造 | 45 | 浜松民主同盟 | 無職       | 19,535 |
| 大野 篁二 | 55 | 日本社会党  | 農業・公益自由業 | 18,381 |

## 2-2 戦後初の市議会開催

地方自治法が新憲法と同時に施行されたことにより、市町村議会による地域政治の展開が見られるようになった。浜松市議会においては、社会党、共産党などの政党に所属する議員もいたが大半は無所属議員であり、議会の主導権を握るために、多数派工作に乗り出し、反市長派の旧建設同盟系や市長擁護派の浜松民主同盟がしのぎを削った。

<sup>15</sup> 静岡新聞「三候補の立」昭和22年3月29日朝刊1面を参照。

<sup>16</sup> 静岡新聞「浜松市長は決選投票」昭和22年4月7日朝刊1面を参照。

市民から正副議長選において明朗性を欠いたことの非難があったことから、静岡新聞は「浜松市政を語る」と題し座談会を開催した<sup>17</sup>。市議会側 8 人、これに加えて市長と助役が参加し、市政市議会の政党色についての議論が紙面に掲載されたが、当時の市議会は学校の復興や市役所の部課設置、消防団設置の条例案の検討など多くの問題を抱えていた。1948（昭和 23）年 3 月上旬の静岡新聞には「市当局を追及 浜松市会 質問戦」との標題で、都市計画事業等について市長を厳しく質したとの記事も見られ、議決機関と執行機関との間には二元的代表制の緊張感が伺える。

しかし、翌年 1949（昭和 24）年の正副議長選と常任委員長改選では、保守系議員が分裂し、17 名の五月会と 16 名の研究会が互いに主張を譲らなかった結果、議会は一か月間、機能停止する結果となった。

この前年、国政では、自由党に民主党幣原派が合流し、民主自由党が結成され吉田茂が総裁に就任した。これが地方政界にも波及し、1949（昭和 24）年 10 月に民主自由党浜松支部が結成された。市議会 35 名中、25 名が入党し<sup>18</sup>、以後市議会において絶対多数を占めたが、民自党内にあっても二つの会派の対立は続いた。

### 2-3 浜松市における戦災復興

坂田は前市長から引き継いだ戦災復興の住宅づくりに熱心に取り組み、在任中に 500 戸以上を建設した。また、空襲で全焼した 7 つの小学校（国民学校）と新制中学校 7 校の建設にあたり、それ以外の被災した学校の復旧にも取り組んだ。当時、焼け野原からの復興による出費で、財政難に陥っていたが、市営球場や市民プール、市立図書館等を建設する一方、「浜松子ども博覧会」を開催し、市民や全国の子どもたちに夢と希望を与えた。

しかしながら、公約に掲げた焼け跡の都市整備については、住民の猛反発により思うように進まず、都市計画を無視した違法建築に悩まされた。これらの反対運動が次第に各地に広まり紛糾が続いたことにより、市街地開発の規模は大幅に縮小され、その結果、今もなお、市街地の円滑なる都市交通は阻害されている<sup>19</sup>。

---

<sup>17</sup> 静岡新聞「明るく民主的に」昭和 22 年 6 月 7 日朝刊 2 面を参照。

<sup>18</sup> 残りの 10 名の構成は、社会党 2 名、無所属 3 名、その他 5 名となった。

<sup>19</sup> この頃、コロンビア大学のシャウプ教授を団長とする調査団が来日し、安定的な税収確保のための勧告を行った（シャウプ勧告）。この改革の柱として、5,000 人未満の自治体では周辺部との合併を促進し、人口 70,000 人～80,000 人規模の自治体を形成し、より強固な財政基盤を作ることが求められた。浜松市においても、より多額な地方財政平衡交付金獲得のために、周辺の村と合併の可否を尋ねたが、各村諸般の事情により難航し、坂田の望むスケールの合併は叶わなかった。

### 第3節 経済発展と革新市長の時代—岩崎市政—

#### 3-1 保守対革新の市長選挙

1951（昭和26）年4月の任期満了により、公選第2回市長選挙に立候補したのは現職の坂田の他に前副知事で民主党系の岩崎豊、前市長選で惜敗した社会党系の大野篁二であった。繊維産業等の資本家層と地主・家主等の旧中間層を支持母体に持つ市議会最大会派は坂田が入党することを条件に支援を決めたが、坂田市政の「ワンマン」を批判した保守派自由党の一部は選挙支援において決裂し、民主党・社会党ともに市政刷新連盟を結成して副知事の経験がある岩崎を擁立した。この後、社会党を味方につけていた大野が、市民からの批判により立候補を断念したことによって、この選挙の潮目が変わった。

「打倒自由党」、「反坂田」を主張する、のちの社会党・総評系労働運動の中核であった「遠州地方共闘会議（共闘会議）」<sup>20</sup>は、投票日1週間前に岩崎を推薦、力をつけたつあった労働勢力は岩崎にとって大きな後ろ盾となった。

圧倒的勝利と目されていた坂田は、保守の一部と共闘会議の推薦する岩崎の前に倒れ、「県下随一の大番狂わせ」と新聞の見出しが躍った<sup>21</sup>。

#### 第2回浜松市長選挙 1951（昭和26）年4月23日執行 投票率94.02%

| 氏名    | 年齢 | 党派別    | 職業   | 得票数    |
|-------|----|--------|------|--------|
| 岩崎 豊  | 61 | 市政刷新連盟 | 元副知事 | 47,066 |
| 坂田 啓造 | 50 | 浜松民主同盟 | 浜松市長 | 33,264 |

その後、岩崎にとって2度目となった1955（昭和30）年の第3回浜松市長選挙は、前回市長選で敗れた坂田啓造との一騎打ちとなった。当初は岩崎に不満を持つ横光が名乗りを上げていたが、遠労会議が握る20,000票の獲得に失敗したため、出馬を断念し、坂田の支援にまわった。岩崎は前回にも増して革新色が明確になり、社会党、遠労会議のみならず、共産系までもが支援にまわったことから、坂田陣営は自由党・民主党の支援をとりつけ坂田を保守系候補として一本化した<sup>22</sup>。結果は、前回並みの得票差で、岩崎の当選となった。

この年、国政では「55年体制」が確立し、自民党と社会党が対峙する形で政権運営にあたることとなったが、浜松市では、これにさきがけ、明確な保守・革新の戦いになったといわれている。しかし、こうした保革の熾烈な戦いの中でも、両候補の公約は大きく変わるものではなく、いずれも戦後の都市復興、産業振興等や、この時期国

<sup>20</sup> 1952（昭和27）年に「遠州地方労働組合会議（遠労会議）」に名称が変更されている。

<sup>21</sup> 静岡新聞「市長選濱松は大番狂わせ」昭和26年4月25日朝刊1面を参照。

<sup>22</sup> 静岡新聞「横光候補が辞退」昭和30年4月27日朝刊1面を参照。

策で建設中であった佐久間ダムの利活用による浜松市の発展をあげている<sup>23</sup>。

### 第3回浜松市長選挙 1955（昭和30）年4月30日執行 投票率87.56%

| 氏名    | 年齢 | 党派別 | 職業   | 得票数    |
|-------|----|-----|------|--------|
| 岩崎 豊  | 64 | 無所属 | 浜松市長 | 66,488 |
| 坂田 啓造 | 54 | 自由党 | 無職   | 53,901 |

#### 3-2 「ガチャマン景気」と産業構造の変化

江戸時代以降、良質な綿の産地であった遠州地方は、一大繊維産地として栄え、織布業だけではなく、染色加工工業、繊維機械工業、紡績業などすべての工程を総合的に網羅する産業構造を有していた。1935（昭和10）年、市内の工業出荷額の68.6%を占めていた繊維産業は、戦争により軍需産業への転換を余儀なくさせられたうえ、東南海地震と戦争末期のたびかさなる空襲と艦砲射撃により、ことごとく壊滅的な被害を受けた。それでも敗戦後は、原綿の輸入再開とともに被災者の衣類の生産が始まり復興の兆しが見えた（浜松市読書文化協力会，1991，p.15）。特に、1950（昭和25）年の朝鮮戦争の特需では、軍需衣料やガーゼ、包帯地など衛生用品の受注が増え、「ガチャマン景気」と呼ばれた空前絶後の好況となった。美濃、尾張、三河とともに、繊維産業が盛んになり、昭和30年代以降も次々と大手紡績企業が立地、それらを元請けとする中小企業が九州や東北から集団就職を受け入れた。この流れに乗り、財を成した経営者は、市内の社交界で豪遊する一方で、地元財界、政界とのつながりを形成していくこととなった。

しかし、高度成長期には、労働集約型の繊維業界は、化学繊維などの素材の多様化とともに、安価な素材を求め生産拠点が東南アジアへのシフトもあいまって、浜松市の繊維業の国際競争力が急速に低下していった。なお、2017（平成29）年の浜松市産業中分類別の出荷額は1.4%まで落ち込んでいる<sup>24</sup>。

このような中、織布業の衰退を不安視し、織機需要の末路を予測した経営者や技術者は、織機の技術を応用して木工機械、金属機械、二輪車製造へと業種転換をした。浜松市は本田技研工業の創業者、本田宗一郎によってオートバイを生み出した地であるが、自転車に補助エンジンを取り付けたカブ号を発表した。一方、鈴木式織機株式会社は戦前よりイギリスから小型自動車を輸入し、自動車開発の研究を行っていたが、戦争のため一時中断し、1952（昭和27）年から本格的に二輪車の生産に乗り出している。同社が生産したフリー号は郵政省から大量注文を受けたため、事業拡大につなが

<sup>23</sup> 静岡新聞「浜松市長選候補者への五つの質問状」昭和30年4月27日朝刊1面を参照。

<sup>24</sup> 浜松市 HP「平成29年浜松市の工業」(<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/105324/29doukou.pdf>; 令和3年6月18日最終閲覧)を参照。



っていった。また、日本楽器製造は遊休化していた機械や設備を有効活用し、1954（昭和 29）年オートバイ生産を始め、翌年、ヤマハ発動機株式会社として別会社化している。

最盛期には 30 社以上の自動二輪製造業が乱立し、その下請けには 600 社の部品工場が存在した。浜松市に二輪車製造が勃興した理由は、戦時中に軍需産業が立ち上がり、先行産業であった繊維機械工業の技術の蓄積が形を変え、元来ものづくり分野では一歩抜きんでていた職員の技術が活かされたからであった。さらに、自動二輪製造業は、各製造過程を分業して行う特質があり、鋳造、塗装、メッキ、板金、プレス、鍛造、溶接など熟練したノウハウを要する一方で、組立工程は経験や専門的な知識も不要であったため、異業種からの参入が容易だったことがあげられる。

### 3-3 工業化と労働勢力の台頭

1945（昭和 20）年、マッカーサーが幣原喜重郎内閣に婦人解放、労働組合結成奨励、学校教育の民主化、経済機構の民主化といわれる五大改革を要求したことがきっかけとなり、国は労働組合法を立法化、施行した。

明治の後期以後、繊維産業を中心として発展した浜松市は、大正から戦前にかけて労働組合運動が盛んであった。戦時下の弾圧により一旦沈静化したものの、終戦と同時に再び労働運動は活性化した。浜松市でも労働運動をはじめ、各種の社会運動が再開され、日本社会党入党の呼び掛けが行われた。この頃、浜松の労働運動、社会運動を牽引したのは共産党であった。浜松の労働運動を束ねる組織は、1946（昭和 21）年 2 月に結成された「遠州地方労働組合連合会（遠労連）」であったが、レッドパージが始まる 1940 年代末から、共産党系（金属労組）と社会党系（国鉄浜松や電産加盟の中部配電など）の権力争いの激化で、この統一組織は 1950（昭和 25）年 2 月に解散した（丸山，2015，pp.88-89）。

共産党系が排除されたのちに「遠州共闘地方会議」が結成され、翌々年に「遠州地方労働組合会議（遠労会議）」と名称が変更され、この組織が社会党、総評系労働運動の中核となっていく。1948（昭和 23）年 4 月現在の浜松市域の労働組合の結成状況は、工業では 37 組合 7,600 名、交通業では 11 組合 8,500 名、商業は 6 組合 1,100 名、公務・自由業は 24 組合 4,000 名、計 78 組合 21,400 名であった。これほどの労働界内の組織率を鑑みれば、大番狂わせの市長選も何ら不思議ではなかったといえよう。

炭鉱都市、農民・漁民運動の拠点都市、労働運動の盛んな工業都市などで、革新首長の誕生となったのは、いずれも労働勢力の結束によるものであった。特に 1950（昭和 25）年から 1952（昭和 27）年にかけて行われた 15 道府県知事選挙では、社会党や社協連合が推薦する知事が誕生するなど、保守政治への不満が招いた結果であった。

また、1950 年代後半になると、保守系政府の農業近代化や米価引き下げなどの農政

への不満が地方へも影響し、農協を中心とする農家が保守系候補から離れ社会党候補を応援するケースも見られた。

### 3-4 議長選をめぐる会派間抗争

一方、第3回市長選挙と同日に行われた浜松市議会議員選挙は定員40人の枠に対し90人もの出馬で激戦となった。当選人のうち26人は無所属であったが、党利党略による議会運営が行われることを恐れ、親睦会「十日会」を結成し、1955（昭和30）年度の議長選を決行、思惑通りに両ポストを獲得した。しかし、翌年の議長、副議長選挙においては、これに不満を持った中立系議員が十日会主導による議長選を阻むべく「月曜会」を結成し、これに対抗した。結果的には、十日会の筋書き通りに進んだ選挙であったが、翌年1957（昭和32）年の議長選において、この争いはより深刻なものになった。しかし、これだけでは収まらなかった。1958（昭和33）年度の議長選では、各派の多数派工作は革新系会派までも巻き込んで混乱し、市民置き去りの抗争劇に、市民や新聞社からの批判が高まった。1958（昭和33）年6月18日付の静岡新聞では、こうした市議会の混乱を以下のように掲載している<sup>25</sup>。

「(前略) 醜いまでの議長争いを展開した最大の原因は、議長は市議会の代表という本質的な公的な意味を忘れて、議長という名によつて個人の名誉欲を満足させようといった私的な野心が市議員の中に流れていることと各会派が本当に政治的なイデオロギーで結ばれたものでなく、個人的な利害関係、感情的な集合体であることが挙げられている。浜松市議会の場合は全国各地方自治体でも見られるように、議長は一年交替という紳士協約があり、出来るだけ多くの市議各会派の欲求を満足させようとしているようだ。市民から選出された市議の中心となり議会を代表する議長は、このような取引や個々の希望でスゲ替えられる性質のものではなく、四年の任期一杯勤めることが理想的であり、不文律的な協約が今回の混戦を招いたともいえる。」

また、1958（昭和33）年10月9日付の静岡新聞は浜松市議会最終日の記事を大々的に扱っている<sup>26</sup>。

「(前略) 九月定例会は終了したが、何時もながら会期中の動きはほとんど役員選出問題にからみ、本会議場でジックリ腰をおろして市政について論戦するといった審議風景は見られなかった。」

<sup>25</sup> 静岡新聞「もめた浜松市議長改選」昭和33年6月18日朝刊4面を参照。

<sup>26</sup> 静岡新聞「議長に川合氏就任」昭和33年10月9日朝刊4面を参照。

#### 第4節 小括：戦後復興期における経済界との関係

本章で述べた戦後の選挙は、保守・革新の勢力が顕著に表れた戦いであった。市民は、自らの思想や所属する団体のイデオロギーのもとに参集し、候補者のもとに集まったのである。一般的に革新自治体の躍進が見られたのは、1960年代以降であるが、浜松市においては、1951（昭和26）年に革新市長が誕生している。この時期は国政に目を向けると、朝鮮戦争を契機とした「逆コース」の時期であったが、浜松市においては、労働勢力が強い影響力を持っていた。

初代市長坂田、第2代・3代市長岩崎ともに、戦後復興時においては、正反対の支持母体を擁し激しい選挙戦を戦いながらも、どちらも住宅の確保と産業復興、都市整備が重点施策であった。ゆえに、選挙においては工業都市に見られる労使間の保革構造の対立が見られたものの、都市基盤や産業振興が進まなければ生活の安定につながらないという懸念から、行政と企業が協調して推進していかなければならないという点で合意が形成されていったといえよう。

## 第4章 経済成長と市政安定期—平山市政・栗原市政—

### 第1節 経済界に支えられた平山市政

#### 1-1 岩崎前市長との対立構造

浜松市は「昭和の大合併」で周辺町村を合併し、市の面積は約3倍に拡大した。また、この時期は、高度成長期にあつて、市庁舎の移転、郷土博物館の開設、浜松城の再建、都市基盤の充実などの多額の公共投資が財政を圧迫した時代であつた。岩崎は、駅前ビル建設や人事問題で独断専行するなど批判の対象とされることが多くなつた。特に財政難克服のために誘致した市営オートレース事業が1956（昭和31）年に開始されると、八百長疑惑等の混乱も相まって、これまでの支援勢力であつた革新陣営の中に岩崎の不支持の動きが見られるようになった。特に、ギャンブル性を問題視した市教組や、市労連の内部では、革新系の独自候補擁立に向けて調整が進んだ。結局、社会党、遠労会議は岩崎と決別し、元県議会議員中村四郎に一本化となつた。

強力な支持母体を失つた岩崎は、合併した周辺市町の農村部をくまなく歩き、新たな票を掘り起こすべく「どぶ板」選挙を展開した。一方、保守陣営は、静岡県副知事を務め、齋藤寿夫県知事の「懐刀」と言われた平山博三を保守系統一候補として推している。平山は岩崎市政で助役として岩崎を支えてきたが、行政上の問題で衝突し袂を分けた。経済、商工農業の上層部のみならず、岩崎が「どぶ板」戦術を展開し食い込みを図ろうと画策していた農村部にも、自民党県選出代議士を通じて農協へ集票依頼をかけ、総力をあげて戦つた。

この選挙では、岩崎を推す「明朗市政推進会」と平山を推す「浜松市を愛する会」の間で、中傷・誹謗が飛び交う激しい戦いとなり、「泥沼選挙」とまで言われた。中村も社会党を離れて保守票に食い込もうと動員に努めた。その結果、第4回浜松市長選挙では、平山が現職の岩崎を8,213票差で破り、新たな市長が誕生することとなつた<sup>27</sup>。その後、第5回浜松市長選挙は無投票であつたものの、第6回から第8回については平山が圧倒的な勝利をおさめ、5期20年の安定した市政が展開されることとなつた。

---

<sup>27</sup> 同時に行われた浜松市議会議員選挙（定数44名）では、20名の新人が当選し、議会に新風を吹き込むこととなつた。

第4回浜松市長選挙 1959（昭和34）年4月30日執行 投票率88.16%

| 氏名      | 年齢 | 党派別 | 職業      | 得票数    |
|---------|----|-----|---------|--------|
| 平山 博三   | 53 | 無所属 | 元助役・副知事 | 62,645 |
| 岩崎 豊    | 68 | 無所属 | 浜松市長    | 54,432 |
| 中村 四郎   |    | 無所属 | 元県議会議員  | 35,046 |
| 高林 ガンジイ |    | 無所属 |         | 359    |

※中村・高林両氏については年齢、職業データなし

第5回浜松市長選挙 1963（昭和38）年4月28日執行 無投票

| 氏名    | 年齢 | 党派別 | 職業   | 得票数 |
|-------|----|-----|------|-----|
| 平山 博三 | 57 | 無所属 | 浜松市長 | 無投票 |

第6回浜松市長選挙 1967（昭和42）年4月28日執行 投票率83.01%

| 氏名    | 年齢 | 党派別   | 職業     | 得票数     |
|-------|----|-------|--------|---------|
| 平山 博三 | 61 | 無所属   | 浜松市長   | 131,323 |
| 小石 幸一 | 57 | 無所属   | 弁護士    | 53,597  |
| 脇 まこと | 43 | 日本共産党 | 政党党员   | 10,732  |
| 山田 周平 | 61 | 無所属   | 漢方薬製造業 | 3,693   |

第7回浜松市長選挙 1971（昭和46）年4月25日執行 投票率80.94%

| 氏名    | 年齢 | 党派別   | 職業   | 得票数     |
|-------|----|-------|------|---------|
| 平山 博三 | 65 | 無所属   | 浜松市長 | 132,016 |
| はせがわ保 | 67 | 無所属   | 病院経営 | 78,073  |
| 中村 吉雄 | 43 | 日本共産党 | 農業   | 15,734  |

第8回浜松市長選挙 1975（昭和50）年4月27日執行 投票率79.61%

| 氏名    | 年齢 | 党派別   | 職業   | 得票数     |
|-------|----|-------|------|---------|
| 平山 博三 | 69 | 無所属   | 浜松市長 | 191,420 |
| 河岸 義男 | 54 | 日本共産党 | 団体役員 | 47,447  |

### 1-2 工場誘致と平山市政による「総合福祉都市建設」構想

平山市政の20年間はまさに高度成長の最中にあり、地域間の均衡ある発展を目指した全総と、国をあげて新幹線や高速道路網の整備にあたった新全総の時代であった。

1960（昭和35）年、浜松市も工場誘致法の指定を受けて、財源確保のために工場誘致に積極的に取り組んだが、当時、進出企業にインセンティブを与える工場誘致条例が未整備だったことにあわせ、遠州灘に港湾がなかったことから、静岡市・清水市に後れをとった。また、この地で産声をあげた本田技研工業株式会社についてもその新工場は、土地の価格で折り合いがつかず、鈴鹿市に建設が決まった。工場誘致条例制

定以後は、開発公社も発足し、工業団地の造成も始まり、一度は空襲ですべてを失った浜松市も、「ものづくりのまち」として再び歩き始めた。

その一方で、平山は「総合福祉都市建設」を公約として掲げ福祉分野にも力を入れた。1961（昭和 36）年度の施政方針演説では基幹都市・福祉都市の建設を強調し、全国に先駆けて軽費老人ホームを開設し、それ以後、各地に老人福祉センターの建設を進めた。1967（昭和 42）年の労災病院の誘致に始まり、浜松市立高校看護科、浜松市立看護専門学校の設置、1973（昭和 48）年の県西部医療センターの開設に続いて、翌年には浜松医科大学が開設された。全国に先がけて夜間救急室が開設されたのも 1974（昭和 49）年のことであった。

## 第 2 節 経済界支援の確立－栗原市政－

### 2-1 平山市政の後継

平山は、1979（昭和 54）年における 6 期目の市長選挙に前向きであったが、その前年に出馬を断念した。その後、平山のもとで収入役などを務め、浜松商工会議所などの経済界が推薦する栗原勝に後継者指名をし、総力をあげて支援にあたることとなった。当初、平山との間で駆け引きがあった市議会最大会派「松和会」も栗原の支援を決めたが、野党の社会党は自主投票となった。栗原の初陣の支持母体は、自身の約 4 万人後援会会員、浜松工業高校同窓会のみならず、平山の後援会「愛市会」や商工業界、農協など平山の支援団体がそのまま栗原の支援にまわった。「地方の時代を開く新しい風、若い力」をスローガンに新鮮なイメージの売り込みを図った<sup>28</sup>。その結果、第 9 回浜松市長選挙では、保守・中道推薦の栗原が、共産党の森川健を約 5 万票の差をつけ初当選を果たした。

この後の 4 回の選挙においては、栗原陣営は市内の 32 地区に後援会組織を固め、自治会連合会や農協、商工団体、建設業界、医師会など各種団体から支援を集め、盤石の体制となっていく<sup>29</sup>。栗原の 5 回の選挙はいずれも共産党との一騎打ちが常態化し、その安定性は揺るぐことがなかった。

ここで再度、平山市政から栗原市政を支えた政治構造を振り返っておこう。通算で 40 年続いた平山・栗原市政の支援体制は、両市長の行政手腕の実績の上に成り立つ信頼のもとに形成されていた。社会学者の丸山真央の調査によれば「自民党・経済界＋民社党・同盟」の保守・中道系連合、社会党・総評（遠労会議）、共産党、という構図が固定化され、経済界を中心に医師会、自治会などの組織によって支えられた。また、後援会長には経済界の有力メンバーが就任するのが通例となり、経済団体を中心に市

<sup>28</sup> 静岡新聞「20 万票目指す栗原氏」昭和 54 年 4 月 20 日朝刊 3 面を参照。

<sup>29</sup> 静岡新聞「市長選開票結果」昭和 58 年 4 月 25 日朝刊 1 面、静岡新聞「栗原 3 選へ盤石」昭和 62 年 4 月 23 日朝刊 19 面を参照。

内の諸団体が栗原を支えるという体制が固まった（丸山真央，2015，p.99）。

浜松市政においては、戦後の早い時期から、都市開発による経済成長路線を掲げてきたことから、地元経済界も浜松市とともに成長していこうという機運が高まり、一時革新市長時代はあったものの、平山市政以降は経済界だけではなく、労組系も一枚岩になって平山、栗原両市長を支えたのである。しかし、栗原市政の後半にいたると、状況に変化が生じ始めた。高度成長期から安定成長期に移行したことや、経済不況の影響によって、経済界は市政への関与よりも自社の経営に専念せざるを得なくなったのである。その結果、5期出馬表明の栗原に対する支援の動きは広がらず、しりすばみになったと静岡新聞は報じている<sup>30</sup>。

第9回浜松市長選挙 1979（昭和54）年4月22日執行 投票率79.00%

| 氏名   | 年齢 | 党派別   | 職業      | 得票数     |
|------|----|-------|---------|---------|
| 栗原 勝 | 54 | 無所属   | 土地改良区理事 | 196,796 |
| 森川 健 | 54 | 日本共産党 | 政党役員    | 50,988  |

第10回浜松市長選挙 1983（昭和58）年4月10日執行 投票率75.94%

| 氏名    | 年齢 | 党派別   | 職業   | 得票数     |
|-------|----|-------|------|---------|
| 栗原 勝  | 58 | 無所属   | 浜松市長 | 210,195 |
| 中村 敏隆 | 35 | 日本共産党 | 団体役員 | 43,244  |

第11回浜松市長選挙 1987（昭和62）年4月12日執行 投票率73.03%

| 氏名    | 年齢 | 党派別   | 職業   | 得票数     |
|-------|----|-------|------|---------|
| 栗原 勝  | 62 | 無所属   | 浜松市長 | 208,135 |
| 中村 敏隆 | 39 | 日本共産党 | 団体役員 | 49,860  |

第12回浜松市長選挙 1991（平成3）年4月21日執行 投票率61.59%

| 氏名    | 年齢 | 党派別   | 職業   | 得票数     |
|-------|----|-------|------|---------|
| 栗原 勝  | 66 | 無所属   | 浜松市長 | 197,778 |
| 平賀 高成 | 36 | 日本共産党 | 団体役員 | 34,391  |

第13回浜松市長選挙 1995（平成7）年4月23日執行 投票率60.84%

| 氏名    | 年齢 | 党派別   | 職業   | 得票数     |
|-------|----|-------|------|---------|
| 栗原 勝  | 70 | 無所属   | 浜松市長 | 195,063 |
| 大石えつ子 | 46 | 日本共産党 | 政党役員 | 49,785  |

<sup>30</sup> 静岡新聞「多選批判避けられず」平成6年12月7日朝刊14面を参照。

## 2-2 栗原市政の功績

栗原市政では、「産業と文化の調和ある豊かな人間都市」の実現を目指し、次世代に誇りうる郷土を創造すべく音楽文化都市構想の進展など 21 世紀に向けた新しい都市づくりが進められることとなった。

三全総のキャッチフレーズであった「定住圏構想」は、地方の時代を推進する考え方であり、国が後押しする潮流があった。1980（昭和 55）年、通商産業省がテクノポリス建設構想<sup>31</sup>を打ち出すと、浜松市は、いち早く通産省と静岡県に要望書を提出し、テクノポリス計画のモデル都市への指定を目指し動き始めた。テクノポリスとは、先端技術産業の活力を導入し、「産」、「学」、「住」の調和したまちづくりを実現することにより、産業構造の知識集約化と高付加価値化（創造的技術立国）を図るという構想であった。1983（昭和 58）年、高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）が施行されると、翌年 3 月には浜松地域テクノポリス構想が国から承認され、全国 9 地域の中のひとつとして指定を受けた<sup>32</sup>。楽器・オートバイ・繊維といった三大産業が成熟期に入った浜松市にとっては次世代を担う産業の振興が急務であり、栗原が自ら陣頭指揮を執って企業誘致を行った。浜松地域テクノポリスの中核を担う都田地区は約 243 ヘクタールにおよび、約 80 社の企業が立地、全国のテクノポリスの中で最も成功したものと言われている。

また、1988（昭和 63）年には、浜松市は国から国際コンベンション都市に指定を受けた。これらの構想の中で、国際化や高度情報化に対応できる高次な都市機能の集約化を図ることが求められていた。あわせて、ヤマハ、河合楽器製作所などの楽器メーカーが立地する楽器の街（工業都市）から音楽の街（文化都市）への変革をめざす市の文化政策方針により、1994（平成 6）年、最大 2,500 席程度の大ホールと約 1,000 席の中ホールを併せ持つアクトシティ浜松が落成した<sup>33</sup>。浜松市民会館ホールで開催された「第 1 回浜松国際ピアノコンクール」は、2 回目以降は会場をアクトシティ浜松に移し開催されている。音楽のまちづくりの構想も栗原市政になってからのもので、公立で全国初の楽器博物館が開館したのは 1995（平成 7）年であった。

1996（平成 8）年に浜松市は中核市へ移行し、福祉、環境、まちづくりなどの分野の権限移譲が行われた。同年には浜松フルーツパークがオープン、また、大阪、兵庫

---

<sup>31</sup> テクノポリス構想は、アメリカのシリコンバレーをモデルにしており、先端産業が中核的な産業として位置付けられた。導入地区においては、空港や高速道路周辺の内陸部が開発の拠点になった。また、従来のハード的インフラ整備からソフト的なインフラの整備が重視された（浜松市編，2016，p.611）。

<sup>32</sup> 浜松地域における都田テクノポリス構想の実現に尽力したのは、地元選出の熊谷弘衆議院議員（当時）であった。熊谷は元通産省官僚であり、軽自動車の税制優遇に力を入れてきた経緯からスズキの信頼が厚かった。

<sup>33</sup> アクトシティ浜松は上層階にホテルオークラ、下層階には店舗やオフィス、コンGRESセンター、東側には展示イベントホールが併設されている。



に続く全国3番目の国際園芸博覧会（2004（平成16）年開催）を浜名湖畔で開催することが決まった。栗原が後世に残した偉大な功績は多く、「産業と文化の調和ある豊かな人間都市」の実現に努め、全国に誇りうる浜松を築いたといえよう。

### 2-3 自治官僚北脇の市長擁立

静岡県西部では、都田テクノポリス構想を実現した熊谷弘衆議院議員が有権者から強い支持を得ていた。その地域の市議・県議は熊谷の圧倒的な人気のもとで、有権者の票を固め、熊谷の選挙もまたその議員の熱烈な後援会に支えられた。

スズキも、熊谷を支援する有力な団体であり、彼が自民党を離党してもなお支援を継続し、衆議院選挙においては熊谷の当選に力を尽くしていた。しかし、1996（平成8）年の第41回衆議院議員選挙を経て、1998（平成10）年前後から、スズキと熊谷の関係に変化が生じ始めた。第41回衆議院選挙では、スズキは静岡9区の熊谷と静岡8区の北脇保之<sup>34</sup>を支援した。衆議院候補者として北脇を推挙したのは熊谷であったが、その後、スズキの支援のもとで北脇が浜松市長への転身を表明すると、熊谷は反対の立場をとった。

しかし、熊谷は「すぐに結論を支持する」と態度を軟化させた。その背景には、熊谷もまた、「スズキ」抜きでは自分の選挙を戦えないということがあった。以降、熊谷とスズキの関係は次第に冷めたものとなっていく<sup>35</sup>。

政権与党の自民党と一野党では、民間企業に対する影響力の違いは明らかだった<sup>36</sup>。北脇の市長選挙出馬にともなう衆議院補選においても、熊谷の影響力の低下は否めなかった。これまで「熊谷党」として団結してきた直系県議会議員に対してもその求心力を失った。表向きは「中央の政党の動きとは距離を置く」という名目であったが、実態は「熊谷離れ」にほかならなかつたのである。「熊谷党」の議員にとって、1993（平成5）年の自民党離脱から、10年間で7つの政党を渡り歩いた熊谷と行動を共にすることは、きわめて困難なことでもあり、もともと自民支持層が多い後援会員にとっては、熊谷の姿は利己的に映ったと考えられよう。なお、2003（平成15）年、第43回衆議院議員選挙において熊谷は落選し、政界から引退した。

### 第3節 小括：市政安定期における経済界との関係

第4章では、平山と栗原の市長選挙の動向と市政運営について論じた。こうした市政が安定して運営された背景には、日本全国が驚異の経済発展を遂げ、浜松市においても市民や経済界が理想とする都市像が形成されていったことがあった。平山市政期

<sup>34</sup> のちの浜松市長である。詳細は第5章で触れることとしたい。

<sup>35</sup> 朝日新聞「'99統一選浜松市長選（下）」平成11年1月17日朝刊37面を参照。

<sup>36</sup> 朝日新聞「熊谷氏、瀬戸際に」平成11年4月12日朝刊17面を参照。

には、池田内閣による所得倍増計画で沸く全国各地において、全総、新全総と地域分散を狙った施策が展開され、浜松市でも紡績業の進出が相次いだ。

栗原市政に入ると。日本は低成長時代に入るが、高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）の施行による浜松地域テクノポリス構想が地元経済界を活気づけたのはすでに述べたとおりである。市の三大産業である「繊維」「オートバイ」「楽器」のうち、「繊維」は産業構造の変化とアジア諸国への生産拠点のシフトにより苦難の時代となり、大量生産から大量消費の時代に移行していく。その一方で、栗原の掲げた「産業と文化の調和ある豊かな人間都市」が具現化し、音楽の拠点アクトシティの建設とともに、浜松国際ピアノコンクールが開催されたことは、熟成期にあった楽器産業にとって追い風になったといえるだろう。浜松市に多々あったオートバイメーカーは淘汰され、最終的にはスズキ、本田技研工業株式、ヤマハ発動機株式会社の3社となった。スズキは主力を軽自動車にシフトし、ヤマハ発動機株式会社もトヨタへのエンジンの供給を行うなど、ものづくりのまち浜松で培った技術を応用し、低成長時代ながら各社とも生き残りをかけて奮闘した。

浜松市の法律顧問を37年間勤め、平山と栗原を市長に推薦した白岩弁護士のもとで市政を見てきた酒井基寿（第76代浜松市議会議長）は当時の様子を下記のように述べている<sup>37</sup>。

「平山市政のころは市長に影響を及ぼすような権力者は誰もいない。ヤマハの社長だけは選挙では大きな権力を持っていたが、商工会議所の会頭としてやっていた。栗原市政も同じだな。スズキの社長みたいに直接市長にギャーギャー言ったり、人事に口を出すような人はいなかった。みんな、賛成するか黙っているかどちらかで、積極的な反対者を作らない。ずっと40年間安定してやってこれたのは、失策がないことと市長の人格的な欠損がないことで、平等に支援をしていった。あまり争点になることもなかったからね。」

このヒアリング調査からも当時の地域権力の様子を伺い知ることができる。これまででは社会党や民社党が、独自の候補を擁立し戦いを挑んだが、平山の3期目からは平山に加勢し、共産党との一騎打ちになっていったのである。その後の栗原市政においても、こうした構造に変化は見られないことから、平山市政と栗原市政の連続性を指摘することができよう<sup>38</sup>。

---

<sup>37</sup> 本論文の執筆にあたり、2021（令和3）年5月18日に酒井基寿・第76代議長にヒアリング調査を行った（於：浜松市中区酒井氏自宅）。以下の記述はこれを基にしている。

<sup>38</sup> 丸山は、「開発主義レジーム期が1980（昭和55）年まで続いたあと、『行革』型中

## 第5章 新浜松市の誕生と行財政改革

### 第1節 「平成の大合併」と政令指定都市への移行―北脇市政―

#### 1-1 北脇市政の誕生

5期20年にわたり浜松市政を担い、在任中には全国市長会第22代会長を務めるなど、精力的に活躍した栗原であったが、任期満了時には78才という高齢で6選目への意欲を見せると、経済界は反発を見せた。「栗原氏の業績は認めるが、富士山の真水も長い時間が経つとボウフラが沸く」（当時のスズキ社長であった鈴木修<sup>39</sup>の発言）といった長期市政に対する批判も見られた<sup>40</sup>。最大の支援団体である地元経済界に相談することもなく、早々と市議会本会議で6選目の出馬表明をしたことは、栗原と市議会最大会派「新政会」の策略と鈴木修には映っていた。

1999（平成11）年1月17日の朝日新聞朝刊掲載の「99年統一選浜松市長選（下）」では、栗原と鈴木修とのやりとりが次のように報じられている。すなわち、「中国出張から帰国したばかりの鈴木修は、栗原氏から自分あてに手紙が届いているのを知った。そこには、『出馬を表明します』と書かれていた。出馬表明の前日の夕方、浜松市職員が持参したという。

以前から多選に反対していた鈴木社長は、市秘書課に電話して『お体を大切に』とだけ伝えた。課員が市長に代わろうとしたが、『つながなくて結構です』と電話を切った。『皮肉が分からなかったんだな』と鈴木社長は振り返る」というものであった。

浜松市議会の会派「新政会」の会長である鈴木芳治は、民主党の北脇保之衆議院議員（静岡8区）と熊谷弘衆議院議員（静岡9区）の浜松連合後援会長であり、鈴木修とともに選挙を戦う同志であった。その鈴木芳治と栗原が、「僕が（中国出張で）いないことを知っていて馬鹿にしている。そんなに出たけりゃでればいい」と鈴木修は不快感をあらわにした<sup>41</sup>。

経済界は、国が進める地方分権改革に呼応し、地元経済界が強く推進する広域経済圏構想や、市町村合併後の政令指定都市移行を可能にする市長を求めている。

1999（平成11）年4月の浜松市長選挙には、元自治省官僚で民主党衆議院議員の北脇に白羽の矢を立て、「北脇保之さんを市長にする会」を設立した。発起人には、浜松商工会議所会頭、同副会頭、スズキ社長、ヤマハ会長など錚々たる有力者が名前を連

---

央集権期」（1981（昭和56）～1989（平成元年）年）、「地方分権『改革』期」（1989（平成元年）年～）へ展開していくとされるが、浜松市の場合、平山市政と栗原市政の連続性が強く、レジームの明確な違いはあまり見られないと指摘している（丸山，2015，p.99）。

<sup>39</sup> 鈴木修は、スズキの初代、第4代社長、初代会長を歴任した。その後、2021（令和3）年6月の臨時株主総会で役員を退任し、現在は相談役に就任している。

<sup>40</sup> 朝日新聞「地元経済界が反発」平成11年1月5日朝刊29面を参照。

<sup>41</sup> 朝日新聞「策略と感じた経済人」平成11年1月17日朝刊37面を参照。

ね、盤石な支援体制を構築した。浜松商工会議所会頭は、「新しい人材による新しい市政に期待する」と語り、鈴木修も「市長を長くやっていると自己流になる。新しい流れを作る必要があり、この際、北脇さんがいいのかな、となった」と説明した<sup>42</sup>。これまで栗原には、特に失策はなかったが、地元経済界の後ろ盾を失った栗原は立候補表明を取り消すこととなった<sup>43</sup>。

その一方で、市民の中からは「市民不在の市長選び」との声も漏れた。経済界地元重鎮が主となって結成した、「北脇保之さんを市長にする会」には自治会や婦人会の代表なども加わったが、それらもすべて「経済主導の候補者選び」との市民をかわすためだったことを、会の発起人のひとりにははっきりと認めている<sup>44</sup>。

しかし、北脇へのヒアリング調査によれば、地方自治がライフワークであることから、首長立候補のチャンスがあれば積極的に挑戦したいと自治省入省から考えていたという<sup>45</sup>。地元之恩を返したかった北脇にとっては、まさに機運到来であった。

無所属となった北脇は、第14回浜松市長選挙で、民主、公明、自由、社民、自民党浜松支部の推薦を受け、共産党を除くオール与党体制で共産党系候補に圧勝した<sup>46</sup>。

#### 第14回浜松市長選挙 1999（平成11）年4月25日執行 投票率 58.23%

| 氏名    | 年齢 | 党派別                 | 職業              | 得票数     |
|-------|----|---------------------|-----------------|---------|
| 北脇 保之 | 47 | 無所属                 | 元民主党衆議院議員       | 177,227 |
| 高林 順  | 48 | 無所属<br>(日本共産党推薦・支持) | 浜松民主商工会<br>事務局長 | 65,888  |

2003（平成15）年4月、2期目の北脇は当選こそしたものの、得票率を73%から58%まで下げる厳しい戦いであった。この点について北脇は、合併や政令指定都市移行をめぐる経済界との対立があり、経済界が積極的に支援に回らなかったのではないかと問いに対しては否定している。対抗馬にスズキ出身の元市議会議員大岡敏孝が立候補したため、従来の姿勢とは少し違ったのではないかと、当時を振り返って話している。

<sup>42</sup> 朝日新聞「北脇代議士に出馬要請」平成11年1月6日朝刊27面を参照。

<sup>43</sup> 静岡新聞「両者会談15分浜松市長選」平成11年1月26日朝刊23面を参照。

<sup>44</sup> 朝日新聞「市民不在との見方も」平成11年1月17日朝刊37面を参照。

<sup>45</sup> 本論文の執筆にあたり、2021（令和3）年5月21日に北脇保之・元浜松市長にヒアリングを行った（於：浜松聖星高等学校理事長室）。以下の記述はこれを基にしている。

<sup>46</sup> 静岡新聞「浜松市長に北脇氏」平成11年4月26日朝刊1面を参照。

第15回浜松市長選挙 2003（平成15）年4月27日執行 投票率56.21%

| 氏名    | 年齢 | 党派別                 | 職業              | 得票数     |
|-------|----|---------------------|-----------------|---------|
| 北脇 保之 | 51 | 無所属                 | 浜松市長            | 147,104 |
| 大岡 敏孝 | 31 | 無所属                 | 元浜松市議会議員        | 79,426  |
| 高林 順  | 52 | 無所属<br>(日本共産党推薦・支持) | 浜松民主商工会<br>事務局長 | 23,116  |

### 1-2 製造業の空洞化と中小零細企業の苦境

栗原市政の後半になると、社会主義国の開放が始まり、東アジアの新興経済国の急速な発展が見られ、先進国の企業は世界市場へ向けグローバル化を推し進めていった。NIES（新興工業経済地域）と呼ばれる韓国、台湾、シンガポール、香港が急成長し、更に中国、ベトナム、インドが急速な発展を遂げた。このようにグローバル化が進む中において、産業都市浜松市でも、円高の影響もあって、よりコストの安い海外市場への移転が相次いだ（遠州生産性協議会，2003，p.41）。

1990年代末、北脇市政のころには、加速度的に空洞化が進んだと見てよいだろう。海外生産拠点移転の動きは大企業のみならず、下請の協力会社にも要請があり、これを受諾できない下請企業は苦しい条件下での取引を強いられることとなった。浜松市近隣に多くの仕入れ先を持つスズキは、販売が好調なインドへ進出し、バングラディシュやベトナムなどの周辺諸国に建設した自社の海外工場から安価な部品を調達し、「マルチ・スズキ・インド」<sup>47</sup>で組み立て工程を担った。

そのため、国内では、異常なコストダウン要求が約7割の下請け企業に対して及び、海外の仕入れ先と同じ大幅なコストカットに耐えうる体力を持たない零細企業約4割が受注減・契約解消となった。

日本経済新聞社が2001（平成13）年末、静岡県内の上場企業40社対象に行ったアンケート調査では、当時、連結ベースで海外生産をしていたのは23社であったが、今後4社も予定しており、海外生産比率は3年後（2004（平成14）年度）に44%増と回答をしている<sup>48</sup>。さらに、単なる生産シフトにとどまらず、設計段階から現地に任せ、コスト競争力を高めようという狙いがあった<sup>49</sup>。

### 1-3 広域経済圏に対する経済界の期待

広域経済圏を形成する構想は、1980年代以前から存在していたが、さらなるグロー

<sup>47</sup> スズキが1981（昭和56）年、インド政府との合弁会社「マルチ・ウドヨグ」として設立し、その後、子会社化して「マルチ・インド・インド」<sup>47</sup>と名称変更した。インドにおけるスズキの生産販売子会社である。

<sup>48</sup> 日本経済新聞「海外シフト止まらず」平成14年1月12日朝刊31面を参照。

<sup>49</sup> 日本経済新聞「開発拠点もアジア移管」平成14年6月7日朝刊33面を参照。

バル化の進展の結果、危機感の増大により広域経済圏と一致する行政の実現を望む声が大きくなっていった。大規模な「空洞化」対策は、一企業が取り組むのには限界があり、経済界全体及び国・県を巻き込んだ行政のリーダーシップに期待する声が高まったのである。このような中、市長に就任した北脇は旧自治省の出身ということも相まって、その手腕を大いに買われ、経済から多くの期待が寄せられていた。

中部経済界から提案されていた「三遠南信」広域連携は、かつて天竜川や塩の道を媒介として交流があった東三河、遠州、南信州の三地域を結ぶものであり、一体的な「三遠南信トラインアングル 200 万人都市圏」のゾーニング構想は、まさに地域開発のモデルケースとなると期待をされていた。しかし、遠南信道路の工事が難航していること、浜松三ヶ日・豊橋道路の計画の遅れから、遅々として進んでいないところである<sup>50</sup>。

経済同友会浜松協議会（以下、「同友会浜松協」という。）は 1993（平成 5）年以降、「天竜川サミット」（1997（平成 9）年に「同友会経済サミット」と名称変更）を毎年開催している。1999（平成 11）年の同サミットでは、広域経済圏構想や市町村合併の域にとどまらず、『新時代に向けた県西部都市圏の実現』～広域行政と政令都市～をテーマに、政令指定都市移行を視野に入れた大都市圏構想を市長に提言している<sup>51</sup>。翌 2000（平成 12）年のサミットにおいても、「県西部地域の政令都市を考える～都市の経営と効率化のために～」と掲げ、県西部 22 市町村の合併による「多極型政令指定都市」構想を提言した。市町村合併とともに政令指定都市移行も視野に入れ、2001（平成 13）年には「世界から選ばれる都市づくり」がさらに強調された。海外への生産拠点シフトによる容赦ないコストダウン要請に事業の危機感を感じた経済界は、一刻も早い「世界都市浜松地域」形成の必要性を感じたのである。

また、政令指定都市への昇格による市の権限拡大は、空洞化の危機対策に活用されるべきであり、企業から「選ばれる都市」を構築し、都市間競争に勝つこと、それが経済界の考えるビジョンであった。

#### 1-4 北脇市政の主要課題

1999（平成 11）年の市長選挙で初当選した北脇は、しばらくの間は市町村合併に対して積極的な動きを見せなかった。2000（平成 12）年 2 月に開催された第 10 回同友会経済サミットで「浜名湖市」構想が提言された際にも、「合併は重要な課題」としながらも、「政令指定都市は視野に入れるが、一度合併に動き出すと失敗は許されないの

<sup>50</sup> 三遠南信自動車道の部分開通により、徐々に各地域の交流が進んでいる。

<sup>51</sup> 浜松経済同友会 HP「同友会経済サミット開催一覧」（<http://hamamatsu-doyukai.jp/archive>；2021（令和 3）年 5 月 3 日最終閲覧）を参照。

で慎重に動くべきだ」と慎重な姿勢を見せた<sup>52</sup>。

同友会浜松協の山口治郎政策委員長は、市町村合併は「本来は、政治の強いリーダーシップで進めるべきものだろう。行政は、『合併は市民が決めること』と言うが、これは逃げだ」と日本経済新聞の取材で語り、海外へ生産移転が進む中で、迅速に政令指定都市に移行し、第三次産業の育成の対策をしなければ浜松地域は地盤沈下すると危機感を訴えた<sup>53</sup>。

同友会サミットから3か月後、同友会浜松協は「浜名湖市」構想の3市6町から行政職員を招集し、「政令市『浜名湖市』構想策定研究会」を設立し、具現化に向けて動き始めた。

この研究会の設立から2か月後の2002（平成14）年7月、北脇市長は「環浜名湖政令指定都市」構想を発表した。これは、同友会浜松協構想の「浜名湖市」に天竜市を加え、4市6町で政令指定都市移行を目指すものであった。広域的視点に立った「都市計画・土地利用・産業整備による産業の活性化」や「世界的企業を生み出した風土、優れた自然、文化を持つ世界都市の実現」など、「浜名湖市」構想と共通するところがあったが、同時にいくつかの違いもあった。そのひとつは、山間部の入り口である天竜市が加わったことである。また、地元経済界との考え方の違いが明確になったのは、北脇の目指した「環境と共生するクラスター（ぶどうの房）型政令指定都市」や「各地域の歴史・文化・生活を尊重した個性豊かな分権型（クラスター型）のまちづくり」という拠点分散型が強調された点である。「政令市『浜名湖市』構想策定研究会」の最終報告書には、「クラスター型政令指定都市」で実現される「都市内分権」について、「一極集中型の大都市とは異なり、自然と調和し、都市内の個性と多様性を重視した新しい都市のかたちを提案したもので、そこでは都市内の分権が行われ、地域の個性が重視されるとともに、地域間の役割分担のもと、それぞれの地域が発展するとともに、一つの房である都市の発展のイメージしたもの」と明記された。そこに規定された理念や制度等を引用する（環浜名湖政令指定都市構想研究会，2003，pp.116-117）。

#### 【理念】

政令市昇格に際しては行政区が設置されることになるが、「区割りにあたっては、浜松市以外の市町村域は分断しないことを原則とする。」これは「一つの市、区であっても、サービスや制度に違いを設ける」ようにするためであり、できる限り合併前の旧市町村という単位を残すためでもある。

<sup>52</sup> 日本経済新聞「『浜名湖市』で政令市へ」平成14年2月15日朝刊31面を参照。

<sup>53</sup> 日本経済新聞「地盤沈下に危機感」平成14年2月26日朝刊33面を参照。

## 【制度】

「小さな市役所・大きな区役所」の理念で、「区に対してできる限り権限を委譲」する。旧市町村独自の制度・サービスの存続や新設ができ、あわせて権限移譲がおこなわれることとし、「一市多制度」を認める。そのため旧市町村ごとに「地域審議会」を設置する。

## 【財源】

「クラスター」ごとの財源として、40億円を上限に「地域振興基金」を設置する。

「各市町に割り振ることにより事実上の特定財源」とするもので、使途の決定は「地域審議会」の審議事項とする。新設された区の長または出張所長（旧市町村単位の事務機関の長）は、基金の執行が市長から「委任」される。

以上のような合併される市町村（浜北市、天竜市、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町、龍山村）への配慮と譲歩により、結果的に合併協議は円滑に進むことになったが、それは同友会浜松協の思惑とは異なるものであったのである。

これらの議論の過程においても、スズキの鈴木修は歯に衣を着せぬ苦言を呈した。例えば、「先ず合併ありきの姿勢が賛成できない。合併後の市議会議員数、職員数、賃金、事業の民間委託など『細かい問題は後回し』の姿勢だが、これを『細かい』と片づけるのはおかしい。（中略）何でも浜松市の現状を基準にすることになり、行財政改革にならない」、「今後、北脇市長を応援する気はまったくない。『対等の精神で』という決議文通りに小さく効率的な市役所づくりを作ることができれば別だが、今のようになし崩し的に進めていくのであれば、我々（経済界）も立ち上がらなければならない」とまで述べている<sup>54</sup>。

こうした批判を受けながらも、天竜川・浜名湖地域合併協議会では協議が進められた。その結果、2004（平成16）年12月には12市町村長によって合併協定書への調印が行われ、2005（平成17）年7月1日に新浜松市の幕開けとなった。なお、その調印式の前日には、地元紙に「発行責任者：鈴木修」として、北脇市政の下での合併に対する批判的な意見広告が掲載されたことは付言しておきたい<sup>55</sup>。

---

<sup>54</sup> 日本経済新聞「『浜松基準』は改革に逆行」平成16年2月27日39面を参照。

<sup>55</sup> この意見広告では、「ムダを放置する合併ではなく、ムダをなくす合併にしてください」、「もう一度、組織のスリム化と各市町村の外郭団体の赤字処理を徹底して行い、ムダを無くす合併にしてください」など、合併に伴う行政の合理化が強く主張されていた。静岡新聞「浜松市民のみなさま、そしてこれから浜松市民になられるみなさまへ」平成16年12月9日朝刊13面を参照。



## 1-5 北脇市政と経済界の対立

北脇は2005年7月の合併直後、政令指定都市移行に向けて、第1次行政改革推進審議会（以下、「行革審」という。）を設置し、スズキの鈴木修が会長に就任した。行革審は、商工業界からは浜松商工会議所会頭とヤマハ社長、労働界からは浜松地区労働者福祉協議会副会長、そのほか学識経験者など8人からなる委員で組織された。

しかし、既にこの時点で、北脇と鈴木修との関係は、良好とは言えない状況であったと考えられる。このような状況下で、なぜ行革審の会長に鈴木修が就任したのだろうか。ヒアリング調査では、北脇は次のように答えている<sup>56</sup>。

「合併協議の中で、浜北市長から、合併が成立した暁には、行革審を設置して、新市の行革を推進すべきだという提案があった。これは浜北市長単独の発想ではなくて、スズキさんをはじめとする経済界とのつながりがあったのだろうと思った。決して悪いことではなく、合併という中で、違った自治体が一緒になるわけだから整理すべきことを、ひとつになった後もきめ細かに検討して一つのモノにしていこうという考えは正しいと思った。」

「その方針通りに行革審を立ち上げたが、審議会会長に関しては経済界の方から修さんがやりたいと聞いていたので....」

「鈴木会長をはじめとする経済界と私とは考え方が違う部分もあるけれども、そういったことは、むしろ行革審という公の場で意見をぶつけ合うことによって、公の場なら何が一番良いか見えるようになる。そういう表舞台で議論することでよい結果に導いていけると思った。」

しかし、この頃より、北脇は経済界から公の場で批判にさらされ始めることになる。行革審では、①職員給与及び定員管理等に関する事、②企業会計及び特別会計に関する事、③外郭団体に関する事は諮問事項とされたが、「クラスター型」合併と政令指定都市移行に伴う行政区のありかたに関して議論が交わされた。経済界代表の委員から、北脇が考える「一市多制度」についての厳しい質問が投げかけられた。北脇を自らの手で市長として誕生させたものの、慎重路線をとる北脇に対してフラストレーションが蓄積した経済界にとっては、北脇の考える行政区のありかたでは思い切った行財政改革は断行できず、まして都市間競争に勝つことはできないとする苛立ちがあった。

効率化を求める「一市一制度」への速やかな移行を声高らかに主張する経済界からの声は、回数を重ねるごとに強くなった。その一方で、経済界以外の委員からは、合

---

<sup>56</sup> 前掲の北脇へのヒアリングを基にしている。

併された 11 市町村を擁護する反論も散見された。しかし、全体としては「クラスター型」と「一市多制度」への批判は強く、「一市多制度の廃止なくして行革なし」という見方が支配をしていった。

特に、北脇市長が出席した平成 18 年度第 4 回の行革審は、経済界と北脇の意見が大幅に相違し、双方が対峙する構図となった。本審議会の様子を見てみよう。

これまで審議会が行政にぶつけてきた提言の可否を北脇本人に確認する場面があった。北脇はこれに対し、法律論を持ち出してできない理由を並べたり、提言事案は行政が議論すべき立場にないことを説明するなど、従来の方針から脱却できないとする自らの行財政改革の持論を繰り返した。北脇はこのときの模様を次のように語っている。

「12 市町村の多様性を大事にする合併であるので、クラスター型という分権的な新市を目指すことは当然だと思っていた。経済界が思っていることになびかずに、自分の構想が最善と思って推進した。ただ行革審から言われたことで再考しなければいけないと思ったのは、職員数のことであり、市が発表した定員計画は減らし方が足りないと感じた。

ただ、なぜ意見が食い違ったかという点、今度の合併は単なる合併ではなくて、政令市になる合併であるため、県から移譲を受ける事務がたくさんある。県がやっていることを政令市がやらなければいけないから、合併で合理化する必要は分かるけれども、差し引きするとそんなに大きく減らせないと考えていた。合併して 2 年で政令市になることを見越して、連続的なものだから人員配置を考えていくしかない。」

その結果、第 1 次行政改革推進審議会の最終回の総括では、中立の立場をとるべき行革審の会長までもが、態度を変えようとしないう北脇の姿勢に苦言を呈したのである。行革審の委員の求めと隔たりは大きいままで、会長の鈴木修が「成果はなかった」と会見で話すなど、決裂した格好になった<sup>57</sup>。2006（平成 18）年 3 月 13 日の浜松市行財政改革に関する答申書の委員意見欄では、鈴木修は次のように記述している<sup>58</sup>。

「今後、改革が出来るかどうかはすべて市長のリーダーシップにかかっていると云っても過言ではありません。市長が自分自身の改革も含めて方向性をはっきりと示せ

---

<sup>57</sup> なお、この審議会前日、鈴木会長が代表を務める「浜松を良くしたい会」は、一部新聞の朝刊に折り込みの意見広告を出していた。

<sup>58</sup> 浜松市行政改革推進審議会「浜松市行財政改革に関する答申書」（<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/41920/060313.pdf> ; 2021（令和 3）6 月 27 日最終閲覧）を参照。

ば、改革はスピードアップするはずで、今後の姿勢をじっくりと見極めたいと思います。」(傍点は筆者追記)

しかし、既に経済界との関係はすっかり冷え切っており、「今後の姿勢をじっくりと見極めること」もなく、北脇と経済界の対立は決定的なものとなってしまったのである。産経新聞の記者が出版した書籍のインタビューで、鈴木修は下記のように述べている。

「僕は行革の会長をやったんですよ。浜松の、前の市長のね。12年前に浜松の行革(行財政改革推進協議会会長)を頼まれてやったんですが、そしたら無駄が多すぎたから、改革を求めたら、ああでもないこうでもないという反応です。そして、その頼まれた市長を見限った。」(田村 [他], 2016, pp.26-29)<sup>59</sup>

対して、北脇は市長時代を振り返り、ヒアリング調査で次のように述べている<sup>60</sup>。

「誤算だったのは、審議会というものの理解がわたしと会長と大きく食い違っていたことだ。国の制度の審議会は政府が委嘱をし、政府が諮問した審議事項に対して、検討して提言をする潜在であり、基本的には政府を支える存在である。当然、批判があったり、違う意見があることもあるが、中央政界における審議会としては常識。しかし、浜松の審議会は市長によって委嘱され、設置された審議会という枠組みをはるかに超え、市長を批判する舞台になってしまった。市長を批判したいのだったら、市長によって委嘱された審議会のメンバーを引き受けること自体が矛盾のほうではないか。」

また、中立的立場にいる委員が別候補を擁立していることにも触れ、審議会のあるべき姿を大きく踏み外していると語った。

## 第2節 経済界主導の行財政改革推進—鈴木市政—

### 2-1 第16回浜松市長選挙をめぐる対立構造

北脇は、2006(平成18)年の12月ごろから3選を目指して立候補をすることを表明していたが、経済界は再び支援の手を差し伸べることはなかった。現職の北脇の姿勢に不満を持つ企業経営者らが、対抗馬として民主党の前衆議院議員の鈴木康友に出

---

<sup>59</sup> 産経新聞社編集委員・論説委員兼特別記者田村秀男がインタビューし、2015(平成27)年3月3日～31日に掲載したものが「浜松企業列伝」にまとめられている。

<sup>60</sup> 前掲の北脇へのヒアリングを基にしている。

馬を要請し、「新しい市政を作る会」と称して活動を始めた。ただ、民主党県連では鈴木康友の立候補問題をめぐり、異論が噴出した。1999（平成 11）年に市長選に転出した北脇に続き、鈴木康友までも離党すると静岡県西部の民主党の顔を失うことを懸念した<sup>61</sup>。国政一本でやってきた鈴木康友自身も、ここで断れば経済からの応援もなくなることを理解していた。

行革審の北脇の対応は自治省時代の答弁に逆戻りしており、政令市の市長はスピード感が必要として、「新しい市政を作る会」の代表は、鈴木康友への期待を語った<sup>62</sup>。

しかし、この戦いは双方の陣営にとって極めて戦いにくい選挙であった。北脇が衆議院議員から市長に立候補した際の後継者が鈴木康友であり、支持基盤が重なっていたからである<sup>63</sup>。商工会議所会頭も鈴木康友の支援を表明したが、ヤマハ労働組合からは今般の鞍替えに反対する声が上がったため、ヤマハ株式会社の伊藤修二社長は擁立に動く経済人らとは一線を画し、静観を決めた。また連合静岡の執行委員会でも、両者から出た推薦依頼をいずれも見送り、自主投票とすることとした。北脇は、政治的に中立であるべき立場にいる浜松市行革審会長の鈴木修が、鈴木康友に立候補を要請したことは、いかながなものかと不快感を明らかにした<sup>64</sup>。さらに、「一致団結すべき時に対立を持ち込み、選挙をする大義はあるのか。強烈な企業選挙をやっている人が当選すると市民のための市政でなくなる。ゆがんだ方向にならないために終止符を打つ」と北脇は語っている<sup>65</sup>。

第 16 回浜松市長選挙の争点は明らかであった。すなわち、「一市多制度」「クラスター型」の北脇か、「一市一制度」「ひとつの浜松」の鈴木康友か、というものである。合併によって多様な特色を持つ地域が広がり、その市域にいくつもの違う制度を適用すれば、地域の特性を活かすこともできようが、ひとつになった浜松市に幾つもの制度を残しては混乱や不公平感を招くことになる。また、地域協議会と区地域協議会の二重構造は複雑で、北脇が描く「一市多制度」は、シンプル化で効率化を狙う経済界の思惑、つまり擁立する鈴木康友の政策「一市一制度」とはまったく異なっていた。

鈴木修は、街頭決起集会で「8 年前に現在の市長を推薦したのが私だ。『その点は間違っていました』とお許しを頂くよう心からお詫びを申し上げる」と集まった約 2,000 人の前で頭を下げた。一方、北脇も街頭演説で「企業が自分の力にものを言わせて市政を牛耳ろうというのはおかしい」と相手を批判した<sup>66</sup>。

<sup>61</sup> 朝日新聞「民主県連、異論が噴出」平成 18 年 12 月 19 日朝刊 29 面を参照。

<sup>62</sup> 2007（平成 19）年 1 月 31 日、中日新聞に北脇批判と鈴木康友に期待する意見広告を鈴木修他約 50 名が出している（意見陳述書甲 78 号）。

<sup>63</sup> 朝日新聞「北脇氏三選出馬へ」平成 18 年 12 月 1 日朝刊 35 面を参照。

<sup>64</sup> 朝日新聞「鈴木氏が立候補証明」平成 18 年 12 月 23 日朝刊 29 面を参照。

<sup>65</sup> 朝日新聞「いつか見た対決構図 デジャビュ（下）平成 19 年 3 月 20 日朝刊 35 面を参照。

<sup>66</sup> 毎日新聞「政党、企業。しがらみは…」平成 11 年 4 月 6 日朝刊 25 面を参照。

この 2007（平成 19）年の選挙の投票率は前回よりも 10 ポイント以上も増え、66.86%となった。マスコミは、鈴木康友の参戦で市民の関心が高まったとうかがわれると報じたが、果たして本当にそうだったのだろうか。投票率向上、その原因は、選挙に行ったことを証明する「来場者カード」の提出を会社から求められたことにより、輸送機器関連の従業員が軒並み勤務時間中に投票に行ったためである。市役所には、告示前から「こんな締め付けをしていいのか」と企業への苦情を述べる電話もあったという<sup>67</sup>。

最終的には、鈴木康友が 11,630 票の僅差で当選したが、浜松市の中心から離れた合併部（天竜区・北区）においては、両者の票が逆転するという現象が起きた。これは中山間地域が大きなものに飲み込まれ、効率化のみが優先される一律的な行政手法の中で、益々取り残されていく住民感情の表れだったといえよう。

#### 第 16 回浜松市長選挙 2007（平成 19）年 4 月 8 日執行 投票率 66.86%

| 氏名    | 年齢 | 党派別                 | 職業              | 得票数     |
|-------|----|---------------------|-----------------|---------|
| 鈴木 康友 | 49 | 無所属                 | 元民主党衆議院議員       | 203,923 |
| 北脇 保之 | 55 | 無所属                 | 浜松市長            | 192,293 |
| 高林 順  | 52 | 無所属<br>(日本共産党推薦・支持) | 浜松民主商工会<br>事務局長 | 19,783  |

### 2-2 政令指定都市における史上初の無投票選挙

続く 2011（平成 23）年の統一地方選挙は、政令指定都市として史上初めて無投票の市長選挙となった。市議会最大会派「自由民主党浜松」は、市議会運営で協調路線に転換し、早々に独自候補擁立を断念した。また、共産党は 1967（昭和 42）年以降、候補を送り続けてきたが、市・県議候補の選挙に集中することを理由に擁立を見送った。

#### 第 17 回浜松市長選挙 2011（平成 23）年 4 月 10 日執行 無投票

| 氏名    | 年齢 | 党派別 | 職業        | 得票数 |
|-------|----|-----|-----------|-----|
| 鈴木 康友 | 49 | 無所属 | 元民主党衆議院議員 | —   |

### 2-3 第 18 回浜松市長選挙と自民党候補の擁立断念

2015（平成 27）年の選挙においても、行政区再編の進め方などをめぐり鈴木市長と対立する浜松市議会最大会派「自由民主党浜松」は、現職市長に勝負できる人材が確保できず独自候補の擁立を断念した。一方、鈴木康友陣営では、連合静岡浜松地域協議会幹部や会派を越えた市議・県議約 30 人のみならず、鈴木修も集まり総決起大会を

<sup>67</sup> 毎日新聞「経済界の強い支援」平成 19 年 4 月 10 日朝刊 27 面を参照。

開催した。唯一、共産党は「市民が選択できる機会を作りたいと対抗馬を立てたが惨敗した。

第 18 回浜松市長選挙 2015（平成 27）年 4 月 12 日執行 投票率 53.56%

| 氏名    | 年齢 | 党派別                 | 職業                  | 得票数     |
|-------|----|---------------------|---------------------|---------|
| 鈴木 康友 | 57 | 無所属                 | 浜松市長                | 265,234 |
| しまだ 博 | 66 | 無所属<br>(日本共産党推薦・支持) | 静岡県西部地区<br>労働組合連合議長 | 68,007  |

#### 2-4 行政区再編をめぐる住民投票

鈴木康友市政は、「行政改革一辺倒で血の通った市政運営が見られない」、「市債の返済ばかりで市民のために税金を使っていない」、「経済界の傀儡政権」、「区の再編を強引に推し進めることは納得できない」、「命の水、水道コンセッションの反対」など批判の声が市民から噴出し、2019（平成 31）年 4 月の統一選挙では、自民系市長の擁立を望む声が高まった。特に、区の再編を問う住民投票が同時に行われることから、現行 7 区制度維持を主張する議会最大会派「自由民主党浜松」は独自候補を出す必要があった。しかし、人選に難航し、時だけが過ぎていった。そんな中、自由民主党浜松所属の浜松市議会議員（1 期）であった山本遼太郎が出馬を突然表明した。しかし、政治経験が浅いうえに、この 3 年余りの中で会派を 3 回も渡り歩いていることから、会派内においても支持すべきか否かどうかが意見が分かれ、最後まで一枚岩の支援体制を築くことはできなかった。自民党県連推薦は出たものの、自民党本部推薦は取り付けることができなかったのである<sup>68</sup>。また、浜松市の特性上、各市議会議員の後援会の中にも労組や経済界にかかわる支持者が絡み、山本を応援することに反感を示す複雑な事情もあった。選挙前期まで、市議会では連携していた公明党支持層も自主投票から最終的には現職支援にまわった。当該選挙は、近年になく若者層の政治参加に一石を投じた選挙であったが、最後まで現職候補に企業支援の色が強く、得票率は現職鈴木康友の 55.0%に対し、山本は 37.8%に留まった<sup>69</sup>。

<sup>68</sup> なお、鈴木康友は菅義偉官房長官（当時）と良好な関係であることから、自民党本部に推薦願を依頼していたが、推薦を取り付けることはできなかった。

<sup>69</sup> 自民党支持者の約 72%が鈴木に投票していたことが明らかとなった。なお、天竜区では山本の得票が鈴木を上回った（静岡新聞「自民支持の半数、鈴木氏」平成 31 年 4 月 12 日 朝刊 4 面を参照）。

第 19 回浜松市長選挙 2019（平成 31）年 4 月 7 日執行 投票率 55.75%

| 氏名    | 年齢 | 党派別            | 職業       | 得票数     |
|-------|----|----------------|----------|---------|
| 鈴木 康友 | 61 | 無所属            | 浜松市長     | 195,728 |
| 山本遼太郎 | 32 | 無所属            | 元浜松市議会議員 | 134,611 |
| 野澤 正司 | 69 | 無所属<br>(日本共産党) | 農業       | 25,195  |

また、同時に行われた区の再編をめぐる住民投票についても触れておこう。これまで全国の政令指定都市において、人口増加等により新たな区を増設したり区を分割したりする事例は見られたものの、行政区を再編して減少させるという試みは初めてであった。それゆえ、浜松市の区の再編議論は全国の注目の的となった。

現職の鈴木康友は、1 期目の選挙から一貫して行政区の再編を公約に掲げ、区の再編による行政改革を推進していた。合併政令市について研究を行った堀内匠・鄭智允の分析によれば、経済界の影響力が強い浜松市においては、行政区の再編問題において市長はエージェント（代理人）の立場であり、プリンシパル（本人）は浜松産業界であろうと述べている。つまり、区の再編については市長が地元経済界の声を汲み取ったものではないかという理解が一般的としている（堀内・鄭、2020、p.90）。

住民投票で問われたのは、次の 2 つの設問のみであった。設問 1 では 3 区案（天竜区・浜北区・その他の 5 区）での区の再編を 2021（平成 33）年 1 月 1 日までにを行うことについて、設問 2 は区の再編を 2021（平成 33）年 1 月 1 日までにを行うことについて（設問 1 で「反対」の場合のみ）とした。結果は下記のとおりである。

設問 1 で浜松市が提案する 3 区への再編について尋ねた結果、賛成が約 13 万、反対が約 19 万という結果になった。しかし、次の設問 2 では、設問 1 で反対と答えた者のみに、2021（平成 33 年）1 月 1 日までに区の再編そのものを行うことについて賛否を聞いている。この結果は、読みとる側の考え方によっていかようにも解釈ができるが、設問 1 と設問 2 で賛成と回答した者を合計すると、反対と意思表示したものを逆転する結果となる。複雑な設問方法だったために、無効票が 5,600 票余もカウントされ迷走していたことが分かる。推進派・反対派双方にとっては、不明瞭な結果となった。しかし、住民投票は拮抗しているという分析と、区の再編を公約とする現職市長が信任され当選したことによって、再編の議論の余地があるという結論に至った。

ここで注目したいのは、人口構成のうえで多数を占める旧浜松地域の賛成数が伸びなかったことにある。

## 開票結果

|   | 有効投票（票） |         |        |         | 無効投票（票） |        |       |
|---|---------|---------|--------|---------|---------|--------|-------|
|   | 設問 1    |         |        |         | 計       | 計      | 白紙投票  |
|   | 賛成      | 反対      | 設問 2   |         |         |        |       |
|   |         |         | 賛成     | 反対      |         |        |       |
| 市 | 132,249 | 190,351 | 31,722 | 158,629 | 322,600 | 37,656 | 5,602 |

出典：浜松市選挙管理委員会告示第 12 号<sup>70</sup>を参照。

## 行政区ごとの内訳

|     | 有効投票（票） |        |       |        | 無効投票（票） |        |       |
|-----|---------|--------|-------|--------|---------|--------|-------|
|     | 設問 1    |        |       |        | 計       | 計      | 白紙投票  |
|     | 賛成      | 反対     | 設問 2  |        |         |        |       |
|     |         |        | 賛成    | 反対     |         |        |       |
| 中区  | 42,038  | 49,597 | 9,456 | 40,141 | 91,635  | 11,755 | 1,816 |
| 東区  | 20,295  | 30,886 | 5,248 | 25,638 | 51,181  | 5,860  | 814   |
| 西区  | 20,475  | 28,696 | 5,082 | 23,614 | 49,171  | 6,287  | 896   |
| 南区  | 19,069  | 22,544 | 4,125 | 18,419 | 41,613  | 4,766  | 660   |
| 北区  | 12,449  | 28,191 | 3,397 | 24,794 | 40,640  | 3,556  | 488   |
| 浜北区 | 13,226  | 22,131 | 3,582 | 18,549 | 35,357  | 3,793  | 482   |
| 天竜区 | 4,697   | 8,306  | 832   | 7,474  | 13,003  | 1,619  | 446   |

出典：同上。

## 2-5 「クラスター型」から「ひとつの浜松」への転換

山間部で「ひとつの浜松」の否定はあったものの、鈴木康友が、市長になったことによって、浜松が目指す都市像は、「一市一制度」に大きく舵を切った。初の施政方針は、2008（平成 20 年）度第 1 回浜松市議会定例会にて発表された。この中で、合併のあり方を争点に戦った市長選挙に勝利したことをあげ、「一市多制度」から「一市一制度」が信任されたものと考え、公約どおり「ひとつの浜松」を目指していくことをたびたび強調した<sup>71</sup>。

「市民がお互いを思いやり、共に助け合い共に生きるという「共生共助」の精神を拠り所とし、地域や立場の違いを越えて、同じ浜松市民であるという一体感のもと、「ひとつの浜松」を確立することにより、力を合わせて課題を解決していかなければならないと考えております。」

<sup>70</sup> 浜松市選挙管理委員会「浜松市選挙管理委員会告示第 12 号」(<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/81758/kokuji.pdf>; 2021（令和 3）年 6 月 29 日最終閲覧）を参照。

<sup>71</sup> 平成 20 年度施政方針（平成 20 年度第 1 回浜松市議会定例会にて）を参照。



『ひとつの浜松』の実現に向けましては、一市一制度を基本としながら、地域社会の伝統や特殊性に基づく地域固有事業を継続するとともに、住民自治の観点から、区を中心とした分権型のまちづくりを進めてまいります。」

この他にも、この施政方針には、ここ数年、経済界が浜松市に対して不満を抱いていた行財政改革の遅れと産業振興を期待する重点施策が盛り込まれており、「浜松改革元年」、「地域経済の発展を最優先の課題」という言葉を見ることができる。

鈴木康友は、就任から2年後の2009（平成21）年5月、第2回浜松市議会定例会に「浜松市及び地域自治区の設置等に関する条例」一部改正案を上程し、2012（平成24）年3月31日をもって、地域自治区及び地域協議会を廃止することを表明した<sup>72</sup>。

## 2-6 第2次以降の浜松市行財政改革推進審議会

鈴木康友市政においても、市長の諮問機関である浜松市行財政改革推進審議会が直ちに設置された。第2次行革審会長には、1次に続き鈴木修、会長代行には伊藤修二が就任した。加藤年紀（株式会社ホルグ代表取締役社長）は浜松市の驚異的な財政テコ入れ手法をとりあげ、「スズキ・ヤマハが本気を出した浜松市『財政健全化』の実態」と題し、コラムを寄せている<sup>73</sup>。第2次行革審は、浜松市に対して「市政全般」「執行体制」「人件費」「附属機関等」「資産経営等」「教育環境の整備」「補助金」「外郭団体」と全般的に提言を行った。その後の3次行革審、4次行革審では、会長が地元金融機関の理事長に変わり、財政委健全化に向けて進捗管理の徹底に重きが置かれた。第1次行革審とは明らかに違ったのは、その協力体制であった。市の職員とスズキなどから派遣された社員による官民混成チーム「行財政改革推進審議会事務局」が設置され、より緊密な連携をとり、委員からの提言を実行に導くサポート部隊でもあった。

民間企業はグローバル化の影響で、新興国の市場が発達したために各社とも価格競争にさらされ、コストダウンは至上命令であった。スズキのコスト意識に対するスローガン「小少軽短美」は、1mm、1g、1秒、1歩など、ありとあらゆる徹底した無駄の削減が、1円の利益を生み、その積み重ねが企業利益につながるとする理念である。そうした企業経営のコスト意識やノウハウを役所に取り込むことで、浜松市は大きな成果をあげたことは間違いない。

2013（平成25）年12月21日に第4次浜松市行財政改革推進審議会最終回を終え、翌年2月市民に配布された行革審だよりには、市長から諮問を受けた事項に対し協議

---

<sup>72</sup> 平成21年5月定例会 平成21年第2回浜松市議会定例会会議録「第7 第119号議案 浜松市区及び地域自治区の設置等に関する条例の一部改正について」を参照。

<sup>73</sup> ダイヤモンドオンライン「スズキ・ヤマハが本気を出した浜松市『財政健全化』の実態」(<https://diamond.jp/articles/-/159023>; 2021年6月24日最終閲覧)を参照。

した答申を掲載した<sup>74</sup>。

- ・ 達成指標、取組内容など、行政経営計画を改めて検証すること
- ・ 計画の進行管理にあたっては、プロジェクトチーム組織横断的な評価に加え、所管課の目標意識を徹底すること
- ・ 実効性のある PDCA サイクルの確立に向けて、評価の仕組みを改善すること
- ・ 事業の内容により評価方法に差を設けることや評価対象を絞り込むなど、実施方法を見直すこと
- ・ 政策・事業評価の結果が市民サービスにどのように影響したのか、わかりやすく公表すること

ここに 4 次にわたり議論された浜松市行財政改革推進審議会は終了したが、その後、後継として浜松市行政経営諮問会議が設立された<sup>75</sup>。本会議は、学識者が会長に就任したが、相変わらず経済界の勢力は強く、浜松商工会議所会頭、スズキ顧問、ヤマハ顧問など地元を牽引する経済界からの委員が名前を連ねている。

## 2-7 鈴木康友市政における行財政改革の推進

2007（平成 19）年 4 月に誕生した鈴木康友市政は、「マニフェスト工程表」を示し、市民に進捗状況を報告した。行財政改革の分野では、補助金や外郭団体の見直しを進めるとともに、市が所有する公共施設・土地の有効活用を徹底的に協議し、北脇市政で大胆に削減ができなかった合併部の公共財産のうち、稼働率の低いもの、利活用できないものについては統合、廃止、売却を決めた。これにより、将来にわたって見込まれるランニングコストや改修費用の低減を図ったが、特に編入合併された地域の活動拠点が対象となったため、「一市一制度」に対して不満の声も出た。また、高齢者や軽度障がい者のバス・タクシー券交付廃止、敬老会参加年齢の引き上げ等、健康寿命の続伸や障がい者自立を背景に、福祉予算を減額し、これらを含む財政全般の剰余金で市債残高の削減に努め、市長就任後、計画策定額以上の償還をしている。

2011（平成 23）年に、浜松市の「資産経営の取組」が評価され、第 6 回ファシリテイマネジメント大賞（日本ファシリメント協会）を受賞したことから、先進事例を研究するために全国各地から、議会視察や行政視察が多く訪れるようになった。このよ

---

<sup>74</sup> 浜松市行財政改革審議会「行革審だより Vol.14」（<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/42303/tayori-14.pdf>；2021 年 6 月 27 日最終閲覧）を参照。

<sup>75</sup> 浜松市行政経営諮問会議は、浜松市行政経営諮問会議条例を設置根拠としている。2014（平成 26）年 6 月時点で、学識経験者 1、経済界 3、公認会計士 1、労働界 1、地域代表 2、公募 2 の計 10 名で構成されている。

うに、経済界が指南した行革審から薫陶を受けた市長主導による財政引き締め策は、功を奏し、自治体運営の健全性を高めたが、その一方で、高齢者や障がい者等の社会的弱者への思慮に欠いているのではないかという声も聞く。

文化面では、栗原市政において描いた「音楽」に特化したまちづくり構想が、「音楽の都」へと変遷し、世界で 7 都市目、アジアで初となるユネスコ（国際連合教育科学文化機関）創造都市ネットワーク（音楽分野）の加盟が認定された。これは、若手ピアニストの登竜門である「浜松国際ピアノコンクール」や、市民参加型の音楽フェスティバルなどの実績が認められた結果であろう。この他にも「スタートアップ・エコシステム グローバル拠点都市」、近年では「SDGs 未来都市」といった発信力を持つ都市として成長を続けている。

### 第3節 小括：合併・行革期における経済界との関係

平山・栗原市政で培われた、経済界の意向が市政に反映されやすい政治構造は、「平成の合併」の際に大きな影響を及ぼすことになった。空洞化による危機感を覚えていた地元経済界は、地方自治の専門家である北脇を市長に擁立した。そして、経済界は産業都市として選ばれる都市をビジョンに掲げ、合併研究会を立ち上げ政令指定都市移行に期待を寄せた。そのためには、合併を機会に無駄の削減を図り、「ひとつの浜松」として行政改革を進めることが求められた。

ところが、北脇が目指したのは各市町の特徴を生かした「一市多制度」、クラスター型のまちづくりであった。北脇はヒアリング調査で合併に対する考え方をこのように語っている<sup>76</sup>。

「12 市町村の特性を大事にする合併が大事だと思っていたので、多様性がある地域を一つにまとめようということなので、クラスター型という分権的な新市を目指すのは当然だと思っていた。経済界が思っていることに合わせようとか考えずに、自分の構想が最善と思っていたので推進した。ただ行革審から言われたことで再考しなければいけないなと思ったのは、職員数のこと。合併したらもっと減らせるじゃないかと。市が発表した定員計画は減らし方が足りないと感じ取組みをした。

そこのところなぜ食い違ったかということ、今度の合併は単なる合併ではなくて、政令市になるための合併。県から移譲を受ける事務がたくさんある。道路行政で言えば国道から市道まで全部市の所管になるし、児童福祉であるとか都市計画であるとか、県がやっていることを政令市がやらなければいけないから人員増の要素になるので、片方で、合併で合理化して人員を減らすって言っても、一方で人員増をしなければい

---

<sup>76</sup> 前掲の北脇へのヒアリングを基にしている。

けないから、差し引きするとそんなに大きく減らせないと考えていた。

経済界は金融機関の合併と同じで、支店を一つにするっていう大きく人員削減できて当たり前だっていう、そういうような連想っていうのがあるんだらうなって思ったんだけど。合併して 2 年で政令市になることを見越していた。連続的なものだから人員配置を考えていくしかない。」

最終的に、経済界と北脇の溝は埋まらず、経済界は選挙で対立候補として鈴木康友を擁立した。当選した鈴木康友は、行革審議会の答申に実直に応え、行政のスリム化を進めるとともに、区の再編に積極的に臨んだ。しかし、「時期尚早」とする市議会最大会派「自由民主党浜松」の反対により区の再編議論は進まなかった。最終的には、地元経済界と連合自治会の要望により、市長は議会に住民投票条例を提出した。統一地方選挙と同時に行われた住民投票では、拮抗した結果であったが否決となった。

## 第6章 浜松市政の権力分析

### 第1節 地域経済と権力構造の類型

本章では、浜松市の都市としての性格を整理し、浜松市における地域権力の構造がどのようなものであるのかを明らかにする。ここでは、社会学者の平岡義和と高橋和宏の類型を基本として検討することとしたい。平岡・高橋（1987）では、地域経済を7つ類型に整理したうえで、それぞれの類型における経済構造・社会構造・権力構造の特徴を示している（表2）。

この7つの類型のうち、巨大都市は、既存の機能的集積の上に、さらに種々の機能の集積が進んだ都市であるが、「中枢管理機能の東京一点集中によって、大阪、名古屋といった巨大都市の地盤沈下が進み、むしろ地方中核都市に類似してきたと考えられる」（平岡・高橋，1987，pp.58-59）ことから、基本的にはこれを除く6つの類型について検討が行われている。そこで、本論文でもこれに基づき、6つの類型を基本として市政と企業の関係を中心とした地域権力構造の分析を行うこととする。

表2 6地域類型における経済・社会・権力構造

|      | 地方中核都市   | 城下町型工業都市  | 進出型工業都市   | 地域産業都市   | 住宅都市   | 農村・小商業都市   |
|------|--|---|---|--|--|--|
| 経済構造 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○中間管理機能の集積</li> <li>○第3次産業優位</li> <li>○大手企業の進出多</li> <li>○地元企業のみネットワーク</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○中心企業の成長</li> <li>○第2次産業優位</li> <li>○中心企業を頂点とした系列ネットワーク</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>○素材型工業の進出</li> <li>○第2次産業の優位</li> <li>○進出企業の系列ネットワークと地元企業ネットワーク</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○地場産業の発展</li> <li>○第2次産業優位</li> <li>○地元企業の緊密なネットワーク</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ベッドタウン化</li> <li>○第3次産業優位</li> <li>○伝統的企業のみネットワーク</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○組立型工業の立地</li> <li>○第1次産業残存</li> <li>○建設業多</li> <li>○零細商店多</li> <li>○企業ネットワーク残存せず</li> <li>○行政依存度大</li> </ul> |
| 社会構造 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○流入人口多</li> <li>○経営者・業主層やや多</li> <li>○地域集団の形骸化</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○流入人口多</li> <li>○労働者層多</li> <li>○人口の過半中心・系列企業に関係</li> <li>○地域集団の形骸化</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○流入人口多</li> <li>○労働者層多</li> <li>○人口流入地では地域集団が変容</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○人口停滞的</li> <li>○経営者・業主層やや多</li> <li>○地域集団残存</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○流入人口多</li> <li>○労働者層多</li> <li>○地域集団一部地域のみ残存</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○人口停滞的</li> <li>○農民層多</li> <li>○地域集団残存</li> </ul>   |
| 権力構造 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○政治的有力者の専門化＝権力構造の中核は政治・行政関係者のみ</li> <li>○市長の権力大</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>○中心企業の支配の貫徹＝政治的有力者の大半が中心企業の関係者、代弁者</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○地元企業の経営者・業主層が権力構造の中核を形成</li> <li>○進出企業は目次的影響力保有</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>○権力構造の中核部分は地元企業の経営者・業主層</li> <li>○権力基盤は企業ネットワーク＋地域集団</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○政治的有力者の専門化＝地方中核都市に類似</li> <li>○市長の権力大</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>○権力構造の中核は政治・行政関係者のみ＝地域代表の性格大</li> <li>○上位レベルの政治・行政関係者の権力大</li> <li>○権力基盤として建設業界が重要</li> </ul>                 |

出典：平岡・高橋（1987）p.60を参照。

まず、「地方中核都市」は、県庁都市ないしそれに準ずる都市に、行政機能に加えて、巨大都市と周辺地域を媒介する中間管理機能が集積することによって成立した都市である。地域権力構造としては、「大手企業が進出してきたとしても、都市計座の規模からして一部を占めるにすぎず、直接的な利害は少ないので市政に関与することはない」（平岡・高橋，1987，p.59）という。

「城下町型工業都市」は、高度経済成長以前から工場ないし工場群が立地し、その中心企業が地域経済だけでなく、地域政治も都市の発展に従属した都市である。このような都市では、「一部の革新勢力を除いて、企業グループに敵対的な政治的有力者は存在せず、中心企業を頂点とした一元的な権力構造が維持されている」（平岡・高橋，1987，p.61）という特徴がある。

「進出型工業都市」は、小工業都市、小商業都市ないし農村に拠点開発方式に基づく産業基盤整備によって、素材型工業を中心とした企業群が誘致されて成立した都市である。このような都市の権力構造は、後述する地域産業都市と類似する。

「地域産業都市」は、地元資本による独自の中小企業群が、高度経済成長の過程においても国内、国外の市場を確保して、成長・存続してきた都市である。このタイプの都市では、「権力構造の中核部分には、企業ネットワークの中心に位置する企業関係者、またそれを利用して政治的地位を占めた人物が多く存在することになる。そして、市長もこうした企業関係者であることが多い。なお、政治に地域間、異業種間の対立がからむと、権力基盤が分断され、権力構造の流動化が起こりやすい」（平岡・高橋，1987，p.62）という。

「住宅都市」は、巨大都市や地方中核都市の周辺に位置する小工業都市、小商業都市、農村が、中心都市の発展にともないそのベッドタウンと化した都市である。都市の性質上、「人々の無秩序な流入にともなう生活問題の多発化もあって、突出した権力を持つのは、行政手腕を有する市長である。とはいえ、市長も、安定的な社会、経済構造的権力基盤を持ちえない。そこで、労働者層が圧倒的多数を占めていることもあって、革新市長が誕生しやすい」（平岡・高橋，1987，p.63）という特徴を有する。

「農村・小商業都市」は、こうした変化に取り残されるか、あるいはわずかに組立型構造の進出をみた都市である。このような都市における企業関係者は、「小売・サービス業関係者も議員に進出しているが、企業が零細規模で、緊密な企業ネットワークを形成しえていないため、地域代表議員として以上の権力は持ちえない」（平岡・高橋，1987，p.64）という。

## 第2節 浜松市の地域経済の基本構造

前節では、地域経済と権力構造のタイプを確認したが、本論文での分析対象とする浜松市は、どのタイプに該当するのであろうか。中小企業白書（2006年版）では、浜松市

をはじめ、太田地域（群馬県太田市・大泉町）、諏訪地域（長野県諏訪市・岡谷市・下諏訪町）、東大阪地域（大阪府東大阪市）といった地域は、戦前からの産地基盤や軍需関連企業、戦中の疎開工場などを中心に、関連企業が都市圏に集中立地することで集積しているとしている。また、機械金属関連の集積が多く、集積内での企業間分業、系列を超えた取引関係が構築されているケースも多いと説明されている<sup>77</sup>。浜松市の地域経済の特徴をこのように理解したうえで、前述の平岡・高橋の類型に当てはめると、浜松市は「地域産業都市」としての性格を有していると言えよう（表 3）。加えて、同白書は、浜松地域について、「都市型複合集積に分類できるが、ヤマハ、ホンダ、スズキなどの企業城下町型集積の特徴も持つ」とも位置付けている<sup>78</sup>。この城下町型集積という地域経済の特徴は、平岡・高橋の類型でいえば、「城下町型工業都市」に該当すると考えられる。すなわち、浜松市は、「地域産業都市」と「城下町型工業都市」の両方の性格を併せもっていることになる。

もともと、地域経済の類型は、現実の経済状況に応じて変化するものであり、確定的なものではない。そして、地域の経済構造が変化するにつれて、地域の権力構造もまた変化していくと考えられよう。

表 3 地域産業都市と城下町型工業都市の地域経済と権力構造の比較

|      | 地域産業都市  | 城下町型工業都市   |
|------|---|--|
| 代表都市 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・太田地域（群馬県太田市・大泉町）</li> <li>・諏訪地域（長野県諏訪市・岡谷市・下諏訪町）</li> <li>・浜松地域（静岡県浜松市）</li> <li>・東大阪地域（大阪市東大阪市）</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・豊田地域（愛知県豊田市）</li> <li>・日立地域（茨城県日立市）</li> <li>・広島地域（広島県広島市・府中町）</li> <li>・北九州地域（福岡県北九州市）</li> </ul> |
| 特徴   | 戦前からの産地基盤や軍需関連企業を中心。機械金属関連の集積が多い。集積内での企業分業、系列を超えた取引関係が構築。   | 特定企業の量産工場を中心に、下請け企業が多数立地   |
| 権力分析 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・地元中小企業の経営者層が権力構造の中核</li> <li>・権力基盤は企業ネットワーク+地域集団</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・中心企業の支配、影響力が大きい</li> <li>・下請け企業は中心企業に追従</li> </ul>   |
| 分類   | 多元論型  | 権力エリート論型   |

出典：筆者作成。

<sup>77</sup> 同白書では、これらの地域を「都市型複合集積地」と分類する。詳細は、中小企業庁 HP「中小企業白書（2006 年版）」（[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11551249/www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h18/H18\\_hakusyo/h18/index.html](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11551249/www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h18/H18_hakusyo/h18/index.html)；2021 年 5 月 20 日最終閲覧）を参照。なお、2006 年版以降の中小企業白書では、上記のような記述は見られない。

<sup>78</sup> 同上。

### 第3節 浜松市における地域権力構造の変化

前述のとおり、浜松市の地域経済は、「地域産業都市」と「城下町型工業都市」の両方の性格を備えている。では、それぞれの性格を有する都市には、どのような地域権力構造が存在しているのだろうか。

ここであらためて浜松市における地域経済の変化を概観し、そのうえで、浜松市における地域権力構造を確認することとしたい。平山市政の時期は、全国的な高度経済成長期であり、「所得倍增計画」のもと、浜松市も経済成長の真ただ中であつた。また、これに続く栗原市政の時期には、第三次全国総合開発計画の時期であり、浜松市でも都田テクノポリスが整備され、経済の動きも活発となり、人口の流入も見られた。

この時期の浜松市は、繊維、オートバイ、楽器が市の「三大産業」であり、これらの産業間で均衡と協調がみられ、「地域産業都市」の特徴が強く見られるといえる。そして、経済界のそれぞれのアクターの勢力が均衡し、協調的で多元的な権力構造であつた。

しかし、この「地域産業都市」的な地域権力構造は、経済状況の変化に合わせて変化していく。浜松市の場合、高度経済成長が終焉を迎え、繊維産業と楽器産業が衰退し、オートバイ・軽自動車を中心とする産業構造に転換が図られた。とくに、スズキが浜松市の代表的な企業となった時期、「城下町型工業都市」の特徴が色濃く見られるようになった。政令指定都市となるために行われた市町村合併も、全市的な自治会連合会の誕生、一部の商工会の統合もこの性格を強調することとなった。

スズキを中心とする経済界に推されて誕生した北脇市政は、「環境と共生するクラスター（ぶどうの房）型政令指定都市」や「各地域の歴史・文化・生活を尊重した個性豊かな分権型（クラスター型）のまちづくり」を目指したが、次第に経済界との間に溝が生じていき、最終的には経済界が別の市長候補を擁立し、鈴木康友市政が誕生した。鈴木康友市政では経済界と行政の協調がみられたが、実際には経済界が優位に立つ構図であつた。ここでは、「城下町型工業都市」の性格が強く、権力エリート的な地域権力構造が存在しているといえる（表4）<sup>79</sup>。

---

<sup>79</sup> このほかの城下町型工業都市としては、愛知県豊田市や茨城県日立市などがある。豊田市の地域権力構造については、都丸・窪田・遠藤（1988）に詳しい。日立市については、藤田（2017）を参照。



表4 浜松市における権力構造の変遷

|            | 地域産業都市      | 城下町型工業都市    |
|------------|-------------|-------------|
| 多元論的傾向     | 強い<br>旧 浜松市 | 弱い          |
| 権力エリート論的傾向 | 弱い          | 現 浜松市<br>強い |

出典：筆者作成。

#### 第4節 行政区再編の住民投票にみる地域権力構造

前節では、地域経済と権力構造の関係性に関する知見を基に、浜松市の地域権力構造の推移を分析した。本論文の結論のひとつは、今日の浜松市は「城下町的工業都市」としての性格が強まった結果、権力エリート的な地域権力構造がみられるということになる。

一方で、前章で述べた行政区再編に関する住民投票では、経済界と協調関係にある鈴木康友市政が進めようとした行政区再編であったにもかかわらず、その再編に否定的な意見が過半数を占めた。前節までの検討とこの住民投票の結果をどのように理解するべきであろうか。この背景には、浜松市における多様なコミュニティ（住民自治組織）の存在があった。先に述べた市町村合併により、浜松市の市域が拡大し、また地域政治におけるアクターが増加した。そして、直接民主主義的な参政制度である住民投票では、この多様な住民の声があり、必ずしも権力エリート的な権力構造というだけでは、地域権力構造の全体像を説明できないことが明らかになった。

そもそも、この住民投票は、「市長はエージェント（代理人）の立場であって、プリンシパル（本人）は、浜松産業界」（堀内・鄭，2020，p.90）であるとみられており、経済界の強い意向を受けて実施されたものであった<sup>80</sup>。しかしながら、市議会自民党は、この住民投票に必ずしも積極的ではなかった。この市議会自民党を動かしたのは、市自治会連合会だったのである（堀内・鄭，2020，p.90）。そして、自らの有力な支持団体である市自治会連合会を市議会自民党は無視することができず、結果として住民投票が実施されるに至ったのである。

この市自治会連合会の動きについて、「市自治会連合会長の音頭が重要だった」（堀内・鄭，2020，p.105）という。堀内・鄭（2020）では、この点に関する浜松市北区協議会の鈴木義男会長へのヒアリング調査の結果が紹介されている。これによれば、区の再編について「住民に問うのではなく、連合会としてどうかということだったの

<sup>80</sup> また、堀内・鄭（2020）では、市町村合併についても産業界が主導的な立場を演じたとしている。

で、地区の連合会長が、市連がそういうことならば住民投票をやりましょうということだけだった。いたって意志の弱い結果だった」（堀内・鄭，2020，p.105）。すなわち、市自治会連合会の動向は、必ずしも地域間での合意形成を経てなされたものではなかったと言える。

### 第5節 浜松市は権力エリート支配か、多元的構造か？

浜松市の権力構造としては、歴史的をたどれば、多元論的傾向が権力エリート論的傾向へと変化してきたことがわかる。その一方で、行政区再編をめぐる住民投票では、地域には多様な住民の意見があり、必ずしも権力エリート論のみで浜松市の地域権力構造を説明できないことも明らかになった。

それでは、この権力エリートの権力構造と地域に存在する多様な住民の意見とは、どのような関係にあるのであろうか。前述の住民投票では、権力エリートの志向とは異なる住民の意見が明確に示された。

図2は、「浜松市区の再編に関する住民投票」で用いられた投票用紙である。この投票用紙には、「【設問1】3区案（天竜区・浜北区・その他の5区）での区の再編を平成33年1月1日までにを行うことについて」と「【設問2】区の再編を平成33年1月1日までにを行うことについて」との2つの設問がある。【設問2】は、【設問1】で「反対」を選択した場合のみ記入することとされた。

図2 「浜松市区の再編に関する住民投票」の投票用紙

平成31年4月7日執行  
浜松市区の再編に関する住民投票

○をつける欄

○注 意  
あなたが良いと思う選択肢の上の○をつける欄に○をつけてください。  
○のほかは、何も書かないでください。

【設問1】3区案（天竜区・浜北区・その他の5区）での区の再編を平成33年1月1日までにを行うことについて

反対 賛成

投票用紙（イメージ）

印

【設問2】区の再編を平成33年1月1日までにを行うことについて

○をつける欄

※設問1で「反対」の場合のみ記入

【設問2】区の再編を平成33年1月1日までにを行うことについて

反対 賛成

投票用紙

出典：浜松市 HP「住民投票について」を参照。

この投票用紙による回答では、行政区の再編を「平成33年1月1日までにを行うこと」への賛否のみが問われ、有権者には行政区再編自体への賛否を示す機会が与えられなかった。言い換えると、行政区再編を志向する権力エリートには、この住民投票

で反対意見が多かったとしても、「別の期日を設定して行政区の再編を行うこと自体は否定されていない」を主張する余地が残されていることになる。すなわち、多様な住民の意見があったとしても、その表明の方法も権力エリートによって規定されており、あくまでこの枠のなかでの議論であったに過ぎなかった。

さらに言えば、このような過程を経て反対多数となった行政区再編の住民投票であるが、2021（令和3）年6月時点でも、再び行政区の再編が検討されている<sup>81</sup>。住民投票により明確に示された反対の民意であったが、この結果が尊重されているとはいいがたい。この点からみても、今日の浜松市においては、権力エリート的な支配の構図が形成されているといえる。

多様な住民の声を行政に反映させていくという観点からは、現状の浜松市における権力エリート的な地域権力構造には課題も指摘できよう。これに対応するためには、都市内分権の仕組みづくりを進めるなどして、市政に対する住民の参加を促進していくことが求められる。その意味でも、行政区という単位は一定の意味があり、その再編を検討するにあたっては、住民が自らの意見を表明できる場が必要となるといえよう。

---

<sup>81</sup> 検討の詳細は、浜松市 HP「行政区の再編について（<https://www.city.hamamatsu.sizuoka.jp/kikaku/kuseido/index.html>）；2021（令和3）年6月20日最終閲覧）を参照。

## 結びにかえて

選挙によって市民の負託を受けた市長や議員は、民意を政策に反映させていくことが求められるが、社会構造が複雑化し、多様な利害関係者が存在する今日の社会においては、政策過程に影響を及ぼすアクターも多様である。本論文では、戦前からの「ものづくりのまち」である浜松市を中心に、ここでの地域権力構造を明らかにすることを試みた。浜松市では、市の産業構造の変化や市町村合併といったタイミングで地域権力構造に変動があったが、これを先行研究や各種資料、ヒアリング調査等を用いて、経済界と市政の関係性の変化を明らかにすることが本論文の目的であった。最後に本章では、ここまで得られた知見をあらためてまとめるとともに、その含意と今後の課題について考えたい。

第1章では、本論文の視点と射程を提示した。前述のとおり、本論文の目的は地域における権力構造を明らかにすることである。日本の地域権力構造についての実証的な研究としては、高度経済成長期における横山桂次、佐藤竺、井出嘉憲、大原光憲らによるものが知られている。これは、地域開発研究の実態調査を行い、京葉工業地帯・コンビナートの形成過程を分析し、その開発政策の展開過程における権力構造を明らかにするものであった。これらの研究は、一見するとパワー・エリートの存在のみが目につく大規模プロジェクトでも、様々な関係者を詳細に調査することで、多元論的な権力構造が存在するものを見出すものであったと言える。本論文では、ここで用いられたエリート論・多元論といった分析枠組みを採用し、浜松市における地域権力構造を明らかにすることを試みた。浜松市は「ものづくりのまち」として発展し、戦後、行政と経済界は密接な関係にあった。そこで、浜松市における地域権力構造の分析を通して、市政と経済界の関係性を提示することが、本論文の目的の一つであった。

第2章では、地域権力構造のあり方をめぐるCPS論争について論じた。具体的には、権力エリート論の代表的な論者であるミルズとハンター、多元論を主張したダールの議論を基に、それらの浜松市への適用可能性を検討した。

CPS論争の内容を概観すると、ミルズは、国家、企業組織、軍部といった複雑に絡み合った「パワー・エリート」が政府の施策に重大な決定を下していると論じた。また、この三者の結束は、対極にある一般大衆から富を奪い、パワー・エリートが獲得した富や価値との総計は差し引きゼロになる「ゼロ・サム・ゲーム現象」が存在すると説明されている。

一方で、ミルズが連邦政府レベルで分析を行ったのに対し、ハンターは地域レベルで権力エリートについて調査を行った。仮想都市リージョン市を研究都市として、「声価法」と呼ばれる手法を用い、聞き取り調査を行った。コミュニティの政策決定にお

いて決定力を有する上位集団を特定し、その結果、地域は一枚岩の権力エリートによって支配されていると結論付けたのである。

このような権力エリートの存在を前提とする議論に対して異を唱えたのは、多元論を主張したダールであった。ダールは、コネチカット州ニュー・ヘブンで 3 つの争点（「候補者指名」、「都市再開発」、「公教育」）について調査し、その争点ごとに権力分布を分析する「争点アプローチ法」を提唱した。そのうえでダールは、コミュニティ内では、一枚岩の権力エリートの存在は認められず、多様な争点ごとに利益を追求する社会集団が存在することを示した。そして、ある程度民主化され、自由化された集団をダールはポリアーキーと名付け、ポリアーキーの成長が多元的な権力構造を作り出すと論じている。本章ではこれらの議論を踏まえ、浜松市の地域特性を整理した上で、次章以降での具体的な浜松市の歴史と政治的な動向に焦点を当てた検討への基礎的事項の整理を行った。

第 3 章では、戦後、焦土と化した浜松市の復興と市政について論じた。戦前から「ものづくりのまち」として発展していた浜松市は、軍需工場に転換した企業が多かったため艦砲射撃や空襲による甚大な被害を受けた。戦後初の市長選挙では保守・革新の熾烈な争いがありながらも、両陣営どちらも、都市基盤や産業振興の推進、さらには市民住宅の整備など戦後の迅速な復興を第一の公約とした。浜松市は戦前、労働運動が盛んな地域であり、保守の分裂がみられたことから、第 2 回浜松市長選挙では、全国に先駆けて革新市長が誕生することとなった。

第 4 章では、平山、栗原という 2 人の市長のもとで安定的な発展を見せた浜松市政の 40 年間のあゆみを検討した。平山市政は、高度成長期の恩恵を受けた浜松の発展に支えられ、平山の人気はさらに上昇していった。選挙においても平山後援会は期を重ねるごとに盤石になり、地元経済界との信頼関係も強固になっていく。さらに、平山の後継として指名を受けた栗原市政は、低成長の時代に突入するものの、その手腕が評価され、栗原に対する市民や地元経済界の信頼度は増していった。この 40 年の間に、地元経済界が理想とする「浜松市像」が形成され、選挙においての絶対的な支援体制との引換えに、市長との緊密な体質を構築していったのである。

第 5 章では、いわゆる「平成の大合併」期における 12 市町村合併および政令指定都市への移行について尽力した北脇市政と、その後、行革路線を推進した鈴木康友市政について論じた。これまで順調に推移してきた浜松の輸送機器製造業に陰りが見え始めたのは、前述の栗原市政終盤であった。経済界の各社とも先行きの見えないグローバル化の不安から、次世代を担う新たなリーダーを求めている。そこで、地元経済界は、旧自治省出身であり、元民主党衆議院議員であった北脇を市長に推した。空洞化による経済力の低下を懸念する地元経済界は、市町村合併と政令指定都市移行を「選ばれる都市」に向けての千載一遇のチャンスと捉え、市長自らが強いリーダーシップ

を發揮し、行財政改革を推進することを強く要望した。しかし、北脇市政では、各市町村の多様性を尊重する「一市多制度」「クラスター型」こそが、浜松市のあるべき姿であるとされ、市の第一次行政改革推進審議会では、北脇と経済界との対決姿勢は鮮明となった。その結果、経済界によって擁立された北脇は、その後の選挙で、経済界が新たに擁した鈴木康友の後塵を拝すこととなる。

北脇の後に市長となった鈴木康友は、北脇が目指した行政区のあり方とは異なる考えを表明し、「一市一制度」「ひとつの浜松」を掲げ、行財政改革を進め、市債残高の削減に注力した。また、北脇市政で施行した7つの行政区については、これらを統合することにより経費の削減をすることを公約とし、経済界の支持を背景に議会に圧力をかけた。その結果、2019（平成31）年の統一地方選挙にあわせて、行政区の再編の可否を問う住民投票が行われたが、鈴木康友や経済界が目指した行政区の統合案は否決となった。

第6章では、市の産業構造の変化や「平成の大合併」が、浜松市の地域権力構造にどのような影響をもたらしたのかを明らかにした。ここでは、産業都市を経済的、社会的視点から類型化した平岡義和と高橋和宏の先行研究をもとに、浜松市の産業都市類型を検討した。平岡らの類型では、機械加工関連会社が集積していること、地域内で系列を超えた受注関係を構築していることなどから、浜松市は「地域産業都市」に分類される。また、中小企業白書において、浜松市は「都市型複合集積」と分類されながら、「企業城下町型集積」の特徴を持つとも位置付けられている。

平岡らの研究によれば、「地域産業都市」では、多様な経営者層や地域集団が均衡ある関与をするため、多元的な権力構造になるという。これを浜松市に当てはめると、かつて、繊維、オートバイ、楽器が市の「三大産業」であった浜松市は、経済界において、突出する産業や企業があるわけではなく、全体としてバランスのとれた産業構造であり、多元的な権力構造が形成されていた。

しかし、グローバル化や業界内の変化を原因とする繊維、楽器の衰退で三大産業のバランスが崩れ、輸送機器製造業、とりわけスズキを中心とする関連サプライヤーが市内に多数立地する今日、「城下町型工業都市」の様相が顕著に見られるようになった。その結果、特定の集団の発言力が強まり、権力エリート的な地域権力構造が構築され、市政に影響を及ぼすようになったと考えられる。

これまでの検討により明らかになったことは、中心産業の盛衰により、地域における経済状態や社会構造に変化が生じ、地域権力構造もまた変化していくということである。他方、浜松市での行政区再編に関する住民投票では、経済界、自治会連合会とともにこれに意欲的であった鈴木康友市政の提案に、住民が否定的な意見を突き付けた結果となった。一部の権力エリートがある筋書きを描いたとしても、市民の中には多様な意見があったことが明らかになった。いふなれば、権力エリートが主導した住

民投票において、地域の多様な意見を持つ住民がこれに抗ったものと位置付けられよう。しかし、そうした民意が表明されたにもかかわらず、行政区の再編議論は、現在でも行政と議会のなかで継続されている。

したがって、今日の浜松市における地域権力構造では、権力エリート的な側面ばかりが強調されうるが、先般の住民投票の結果に目を向けると、多元論的な地域政治の構造も並存している可能性を指摘できよう。また、行政区の再編の議論が進まない市議会に苛立ちを覚え、住民投票の実施を要望することで圧力をかけた浜松市連合自治会は、本論で論じたとおり、必ずしも一枚岩ではなかった。つまり、行政区の再編に対して各地域に多様な意見があったことから、多元的な動きを見て取ることができるのである。一方で、1度否決された行政区再編の議論が、今日でも続いているという状況は、依然として権力エリートが一定の影響力を持ち続けているという浜松市の基本的な政治権力構造を示しているのものであるともいえる。

最後に、今後の浜松市における市民と市政の関係に関する論点を示しておきたい。本論文の序論では、シェリー・アーンスタインの「参加の階梯」を紹介したが、住民不在の「形ばかりの意見聴取」では、真の住民参加とはならない。浜松市が行う行政区の再編は、行政コストを削減するために行政区の数を減らす合区であり、全国から注目を集めている。これによる住民サービスの低下も懸念されており、1度住民投票で否決された行政区の再編議論を、議会や行政が強行することには課題があるように思われる。行政区の再編が現実のものとなり、これまで身近にあった区役所が統合され、「大きな市役所」になれば、ますます市民の声を届けることが難しくなっていくであろう。また、全国で第2位の市域面積を有し、そのうちの約7割が森林という特徴を持つ浜松市の中山間地域や過疎地域は、市議会に議員を送り出せなくなり、地域の衰退にもつながりかねない。

今日の権力エリート的な権力構造は、旧浜松市、つまり合併を推進した側のなかに現れている。旧浜松市は、行政区の再編議論でも大きな影響を受けない地域である。その一方で、さまざまな経緯がありながらも合併に賛同した11市町村には、多様な意見があることから、全市的に見れば多元論的な政治構造も存在している。「一市一制度」「ひとつの浜松」を目指す鈴木康友は、再度の行政区の再編への理解を求めているが、合併時の約束が反故されている現状を鑑みると、この点で合意形成を図ることは困難であると思われる。

本論文の執筆にあたっては、北脇保之・元浜松市長にヒアリング調査を行った。前述のとおり、北脇は経済界に擁立されながらも、各市町村の多様性を尊重する「一市多制度」「クラスター型」の市政運営を推進したことから、経済界と対立することになり、その結果として市長を退くこととなった。ヒアリング調査の中で、北脇氏は、「政治家は市民に政策をアピールして支持を得るしかないが、企業や経済界は、生活者と

して、中小企業の経営者としての市民の生殺与奪の権を握っている。そうすると、企業城下町的な都市における市民は、経済界の意向を無視することができなくなる。そしてさらに、政治家は経済界に都合が悪いことを強行することができなくなる」と述べ、政治家としての市長と経済界の関係の難しさを語った。

選挙によって選ばれる政治家としての市長や議員は、ときに退路を断って選挙に臨む。選挙においては、政策こそが、政治家にとっての一番の武器であり住民に対する支持の基盤とならなければならない。それぞれの政治家が、一人ひとりの市民の声を聴き、市の取組みに反映することができるという当たり前のことをいかに実現するかが問題となっているのである。

このような意味でも、今後の浜松市では、地域に多様な意見があることを前提として、住民の手による公開討論会や、市議会議員による市政報告会の開催をはじめとして市民の多様な意見を市の取組みに反映していくことがあらためて必要となるのではないか。

#### 謝辞

本論文の執筆にあたっては、北脇保之・元浜松市長、酒井基寿・元浜松市議会議長にヒアリング調査にご協力いただき、貴重なお話を伺うとともに多くの示唆を得た。ここにその旨を記し、感謝申し上げたい。



## 参考文献・資料

- 秋元律郎（1981）『権力の構造—現代を支配するもの』有斐閣選書
- 井出嘉憲（1963）「地域開発政策の決定過程」『日本政治学会年報政治学』1963号、pp.157-178
- （1972）『地方自治の政治学』東京大学出版会
- 井上泰浩（2017）『世界を変えたアメリカ大統領の演説』講談社
- 今川晃・牛山久仁彦編著（2020）『自治・分権と地域行政』芦書房
- 有賀夏紀（2002）『アメリカの20世紀（下）』中公新書
- 遠州生産性協議会（2003）「海外生産移転に伴う影響調査報告書」
- 牛山久仁彦（2007）「これからの自治体と地方自治の行方」牛山久仁彦・今川晃・村上順編『分権時代の地方自治』三省堂、pp.220-230
- （2013）「政治権力をめぐる諸議論」牛山久仁彦・外山公美編著『国家と社会の政治・行政学』芦書房、pp.105-121
- 江藤俊昭（1996）「地域開発と地域政治」山本啓編『政治と行政のポイエーシス』未来社、pp.393-414
- 大嶽秀夫（1979）「開発」『日本政治学会年報政治学』1979号、pp.167-177
- （1999）『高度成長期の政治学』東京大学出版会
- 大西隆（2007）「国土縮図型大都市（政令指定都市）の誕生」『地域開発』第511号、pp.62-63
- 大原光憲・横山桂次編著（1965）『産業社会と政治過程—京葉工業地帯』日本評論社
- 大原光憲・横山桂次（1966）『現代日本の地域政治』三一書房
- 小田清（2016）「国土総合開発法と全総計画」神原勝・辻道雅宣編『戦後自治の政策・制度事典』公人社、pp.73-76
- 河中二講（1964）「地域開発と地方自治体の政策」『行政研究叢書』1964巻5号、pp.69-92
- （1967）『「地域政策」と地方行政』『日本政治学会年報政治学』1967号、pp.105-131
- 環浜名湖政令指定都市構想研究会（2003）「環浜名湖政令指定都市構想研究会報告」
- 楯沢栄一（2011）「政治権力」秋山和宏編『現代政治過程』三和書籍、pp.39-52
- 小原隆治（2009）「地方政府の政治学」『自治体学研究』第97号、pp.44-49
- 佐藤竺（1963）「地方政治におけるイシューとしての『地域開発』」『日本政治学会年報政治学』1963号、pp.145-156
- （1965）『日本の地域開発』未来社
- 佐藤竺編著（1974）『地域開発・公害への対応（あすの地方自治をさぐるⅢ）』学陽書

房

篠原一（1977）『市民参加』岩波新書

新藤宗幸（2002）『地方分権 第2版』岩波書店

ダール・R 著、河村望・高橋和宏監訳（1961=1988）『統治するのはだれか：アメリカの一都市における民主主義と権力』行人社（*Who Governs?: Democracy and Power in American City*, Yale University Press.）

ダール・R 著、高島通敏・前田脩訳（1971=1981）『ポリアーキー』三一書房（*Polyarchy*, Yale University Press.）

ダール・R 著、高島通敏訳（1991=1999）『現代政治分析』岩波書店（*Modern Political Analysis, fifth edition*, Prentice-Hall.）

高木鉦作（1964）「地域開発と地方自治体」『行政研究叢書』1964 巻5号、pp.93-113

田村秀男・加賀谷貢樹・高山豊司（2016）『浜松起業家列伝』エフジー武蔵

都丸泰助・窪田暁子・遠藤宏一『トヨタと地域社会—現代企業都市生活論』大月書店

新川達郎（1985）「地域開発政策と都市・交通—開発の思潮と政策展開」日本都市学会編『日本都市学会年報第18号 都市と高速交通』ぎょうせい、pp.3-46

浜工労働運動史編纂委員会編（1961）『浜工労働運動史』国鉄労働組合静岡地方本部  
浜松工場支部

浜松市編（1980）『浜松市史 三』浜松市

——（2012）『浜松市史 四』浜松市

——（2016）『浜松市史 五』浜松市

浜松市読書文化協力会（1991）「市制100周年を振り返る 歴代浜松市長と市政のあゆみ」

ハンター・F 著、鈴木広監訳（1953=1998）『コミュニティの権力構造—政策決定者の研究—』恒星社厚生閣（*Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, The University of North Carolina Press.）

平岡義和・高橋和宏（1987）「地域経済類型と地域権力構造」『総合都市研究』第31号、pp.58-62

藤田実（2017）「日立製作所のリストラと日立市の地域経済の変化」『桜美林大学産業研究所年報』35号、pp.3-20

星野光男（1994）「地方政治改革の原点」『都市問題研究』第46巻第1号、pp.3-15

堀内匠・鄭智允（2020）「合併政令市の引力と遠心力—浜松市行政区再編住民投問われた行革と自治区意識」『自治総研』通巻499号、pp.95-105

丸山真央（2015）『「平成の大合併」の政治社会学—国家のリスキューリングと地域社会』御茶の水書房

- ミルズ・C・W 著、鶴飼信成・綿貫譲治訳（1957=1969）『パワー・エリート』ちくま学芸文庫（*Power Elite*, Oxford University Press.）
- 三輪裕範（2003）『アメリカのパワー・エリート』ちくま新書
- 村松岐夫（1986）「政府間関係と政治体制」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、pp.243-276
- ユシーム・M 著、岩城博司・松井和夫監訳（1984=1986）『インナー・サークル：世界を動かす陰のエリート群像』東洋経済新報社（*THE INNER CIRCLE: Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the U.S. and U.K.*, Oxford University Press.）
- 寄本勝美（1986）「四極構造による政治化」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、pp.181-207
- 渡邊登（1994）「地域権力構造と市民参加」栗田宣義編『ボーダーレス時代の政治を社会学で説く政治社会学リニューアル』学文社、pp.21-55



受付 2021年7月  
修士学位(専門職)請求論文  
専門職大学院事務室

明治大学 専門職大学院

2021年7月提出 リサーチペーパー

題 名 若者の社会的孤立とソーシャルワーク実践の考察

—よこはま若者サポートステーションを事例として—

ガバナンス研究科 ガバナンス専攻

指導教員名 源 由理子

本人氏名 熊部 良子

若者の社会的孤立とソーシャルワーク実践の考察  
—よこはま若者サポートステーションを事例として—  
**【要旨】**

研究科名：ガバナンス研究科

専攻名：ガバナンス専攻

修了年月：2021年9月

氏名：熊部良子

## 【要旨】

ひきこもりや若年無業者など社会的に孤立する若者の増加について関心は高まっている。これまでの若者支援は労働施策が中心であったが、困難の複合化、複雑化に対応して雇用・福祉・教育など多領域にわたるソーシャルワーク的アプローチが求められている。しかし、就労支援に比べると、若者へのソーシャルワークの必要性が広く社会に受け入れられているとは言い難い。

そこで本稿は、若者へのソーシャルワークの必要性を明らかにしようと試み、よこはま若者サポートステーションを事例として取り上げ、セオリーオブチェンジの手法を用いて若者が変容するプロセスを可視化し、相談記録分析並びに若者支援団体へのインタビュー調査を実施した。

この結果、若者が個として存在を尊重される場を基盤に、様々な経験における試行錯誤を通して若者の主体性が育まれ、行動化を経て社会とのつながりを構築し、社会的孤立の解消へ向かうプロセスとその支援実践を捉えることができた。すなわち、社会的に孤立した若者へのソーシャルワークの必要性が確認できたのである。

# 若者の社会的孤立とソーシャルワーク実践の考察

—よこはま若者サポートステーションを事例として—

研究科名：ガバナンス研究科

専攻名：ガバナンス専攻

修了年月：2021年9月

氏名：熊部 良子



## 目次

|  |    |
|--|----|
| 第1章 研究の概要.....                           | 1  |
| 1-1 研究の背景と目的.....                        | 1  |
| 1-2 研究の方法.....                           | 2  |
| 1-3 本稿の構成.....                           | 2  |
| 1-4 ことばの定義.....                          | 2  |
| 第2章 若者の社会的孤立の現状と課題.....                  | 5  |
| 2-1 社会的孤立にある若者の数とその要因.....               | 5  |
| 2-2 若者支援政策の変遷と課題.....                    | 7  |
| 2-3 地域若者サポートステーション事業の課題.....             | 8  |
| 2-4 若者支援におけるソーシャルワークの必要性.....            | 9  |
| 第3章 研究手法と分析の枠組み.....                     | 12 |
| 3-1 事例の妥当性.....                          | 12 |
| 3-2 分析の枠組みとデータ収集方法.....                  | 14 |
| (1) セオリーオブチェンジ.....                      | 14 |
| (2) 相談記録の分析.....                         | 14 |
| (3) 他の若者支援団体へのインタビュー調査.....              | 15 |
| 第4章 分析結果.....                            | 16 |
| 4-1 社会的孤立の状況分析—相談記録の分析から.....            | 16 |
| (1) 社会とのつながりの状況についての分析.....              | 16 |
| (2) 社会的孤立の背景についての分析.....                 | 17 |
| 4-2 ソーシャルワークによる若者の変容—セオリーオブチェンジを用いて..... | 18 |
| 4-3 支援の成果.....                           | 22 |
| (1) 支援の概要.....                           | 22 |
| (2) ソーシャルワークの成果としての「行動化」.....            | 22 |
| (3) 支援期間と行動化の関係.....                     | 23 |
| (4) セミナー、ジョブトレーニングの参加と行動化の関係.....        | 25 |
| 4-4 他の若者支援団体へのインタビュー調査.....              | 26 |
| (1) インタビュー調査の概要.....                     | 26 |

|                         |    |
|-------------------------|----|
| (2) インタビュー調査の結果と考察..... | 27 |
| 4-5 考察.....             | 29 |
| 第5章 結論.....             | 30 |
| 5-1 結論.....             | 30 |
| 5-2 本稿の限界.....          | 31 |
| 参考文献.....               | 32 |
| 添付資料 インタビューの要約.....     | 34 |

## 第1章 研究の概要

### 1-1 研究の背景と目的

ひきこもりや若年無業者の増加など若者に関する社会問題への関心は高まっている。若者特有の移行期、ゆらぎの期間、モラトリアムとして一時的に無業やひきこもり状態になること自体は決して悪いことではない。それを許容できる寛容な社会はむしろ理想的であろう。しかしそれが長期化、固定化し自分の価値を見失いもはや自力では回復へと向かえなくなってしまうことは問題であると筆者は考える。しかも日本ではその要因は現代の若者の気持ちの弱さ、努力不足、働きたくないから働かないだけ、親への甘えなど若者個人または家族の問題であるという自己責任論が根強い（岡部、2019）。現代の若者が社会的孤立に陥り、そこから抜け出しにくくなる要因には、社会の構造の変化、不安定さが大きく影響しているにも関わらず、それを若者やその家族の自己責任として放置しても解決には至らない。公的・専門的な支援で若者の社会的孤立を軽減し、若者が社会とのつながりを回復することが必要なのではないだろうか。

日本の若者支援政策は長らく就労技能の向上や企業とのマッチングを主とした就労支援を中心として展開されてきた。「社会的経済セクターを通じた若者の社会的包摂に関する国際比較研究」研究チームの成果をまとめた宮本（2015a）は、これまでの就労支援中心の若者労働施策だけではひきこもりや若年無業者など若者の社会問題は解決しなかったと述べている。また、2000年代の日本の若者支援関連施策の動向と課題を整理した南出（2011）は、若者が抱える困難は多種多様で複合的であり、内面の葛藤なども含めたより広範な支援課題が存在すること、今後の若者施策は教育・雇用・福祉など多領域にまたがるものとならざるを得ないということが政策的にも理解されるようになったと述べている。

では、労働施策だけでは足りないとするれば、若者支援にはどのようなアプローチが必要なのか。先の若者支援施策の整理の中で、南出（2011）は、困難の複合化、複雑化に対応して個々人の事情に即したソーシャルワーク的要素が強調されるようになったと述べている。現代の若者支援を研究している岡部（2019）は、若者をどう就職させるか、どう進学させるか、どう治療するかではなく、若者の生活の中でどのような制限や困難があり、どうすればそれを乗り越えたり取り除いたりできるかを若者と共に考え、行動する支援、すなわちソーシャルワークが求められていると主張する。教育・雇用・福祉など多領域にまたがったソーシャルワーク的アプローチが現代の若者支援に求められていると言えるだろう。

しかし、就労支援の必要性に比べると、若者へのソーシャルワークの必要性が広く社会に受け入れられているとは言い難い。それは、困っている若者、社会的に孤立している若者の実態を把握することは容易ではなく当事者以外にはその存在自体が見えにくいこと、またその支援もこれまで就労支援という枠組みを通して行わざるを得なかったという構造が、若者ソーシャルワークの必要性

やその支援内容を捉え難くしているからではないかと筆者は考える。

そこで、本稿は、若者支援の実践をソーシャルワークの視点から捉え整理し可視化することで、社会的に孤立した若者へのソーシャルワークの必要性について検証することを目的とする。

## 1-2 研究の方法

本稿では、先行研究により若者の社会的孤立とこれまでの若者支援施策について整理した上で、厚生労働省事業「よこはま若者サポートステーション（以下、よこはまサポステ）」を事例とし取り上げ、この取り組みをソーシャルワークの視点から捉え直すことで、具体的に捉えにくい若者支援のあり方を明らかにする。セオリーオブチェンジ(Theory of Change:変化の理論)<sup>1</sup>の手法を用いて支援により若者が変容するプロセスを可視化し、よこはまサポステにおける相談記録分析及び若者支援団体へのインタビュー調査を併せて行い、若者へのソーシャルワークの必要性を検証する。

## 1-3 本稿の構成

本稿は5章からなる。第2章では先行研究等により日本の若者の社会的孤立の現状と若者支援の現状を整理した上で、若者支援におけるソーシャルワークの必要性を仮説として提示する。第3章では、よこはまサポステを事例として取り上げた理由と研究手法を述べる。第4章では、セオリーオブチェンジ、相談記録分析、支援団体へのインタビュー調査などから若者へのソーシャルワーク支援の可視化を試みる。最終章では、結論と本稿の限界について述べる。

## 1-4 ことばの定義

本稿で用いる主要なことばの定義について、以下のように確認する。

### 【若者】

公的に規定された「若者」の対象年齢はなく、本稿で参照した調査や文献においても「若者」の対象年齢は下限が15歳、18歳、20歳から上限が25歳、29歳、34歳、49歳と幅があった。内閣府発行「青少年白書」にて若年無業者の調査がされているが、2010年から「子ども・若者白書」と名称が変更され、その年から若者無業者の対象年齢が15歳から34歳であったものが39歳にまで引き上げられた。これは2009年に「子ども・若者育成支援推進法」が成立したことによる。この法律は、困難を抱える若者への支援を促進するために制定された。事例で取り上げる地域若者サポートステーション事業（以下、サポステ）の対象年齢は2006年開所当初は15歳から概ね35歳までであったが、2009年度に概ね39歳まで、2018年度にモデル事業（就職氷河期無業者総合支援サポートプログラム）対象のサポステ10ヶ所のみ44歳まで、2020年度には全国サポステ一律49歳までと徐々に

---

<sup>1</sup> セオリーオブチェンジとは、プログラムによって利用者や関係者の行動や態度の変化を検証するためのモデルである（源、2020）。

に引き上げられている。本稿は厳密に対象年齢を定めることはしないが、概ね 15 歳から 39 歳を「若者」として捉えている。

#### 【若年無業者、ニート】

内閣府の定義によると「若年無業者」とは、15～34 歳の非労働力人口のうち、家事も通学もしていない者である。「非労働力人口」とは、調査週間中、収入になる仕事を少しもしなかった人のうち、休業者及び完全失業者以外の人である。「ニート」についての公的な定義はなく、「若年無業者」と同義に扱っていることが多い。本稿でも同様に扱う。

#### 【フリーター】

「フリーター」とは、15～34 歳で、男性は卒業者、女性は卒業者で未婚の者のうち、

- ・雇用者のうち勤め先における呼称が「パート」か「アルバイト」である者
- ・完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者
- ・非労働力人口で家事も通学もしていない「その他」の者

のうち、就業内定しておらず、希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」の者とされている（内閣府、2015a）。本稿ではこの定義を用いる。

#### 【ひきこもり】

ひきこもりとは、様々な要因の結果として、社会的参加（義務教育を含む就学、非常勤職を含む就労、家庭外での交遊など）を回避し、原則的には 6 ヶ月以上にわたって概ね家庭にとどまり続けている状態をいう（内閣府、2010）。本稿ではこの定義を用いる。

#### 【ソーシャルワーク】

ソーシャルワークの定義は様々になされており、広く完全に一致した見解は難しい。定義の最大公約数として示されているのは、2014 年国際ソーシャルワーカー連盟が示した下記、ソーシャルワークのグローバル定義である。

ソーシャルワークは、社会変革と社会開発、社会的結束、および人々のエンパワメントと解放を促進する、実践に基づいた専門職であり学問である。社会正義、人権、集団的責任、および多様性尊重の諸原理は、ソーシャルワークの中核をなす。ソーシャルワークの理論、社会科学、人文学、および地域・民族固有の知を基盤として、ソーシャルワークは、生活課題に取り組みウェルビーイングを高めるよう、人々やさまざまな構造に働きかける。この定義は、各国および世界の各地域で展開してもよい。

（日本ソーシャルワーク連盟、2021）

「ソーシャルワーク」や「社会福祉」という言葉には恩恵的なもの、個人への介入に終始するものという印象を持つ人も多いが、本来は個人と社会との関係から現実の課題へアプローチしようとする包括的な営みを示す（岡部、2019）。本稿では、若者へのソーシャルワークを「若者が社会的存在と

して生き、生活するための基本的な権利を実現するための実践」とした岡部（2019）の定義を用いる。

### 【社会的孤立】

社会的孤立に関する国内の調査データ、内閣府「高齢者の生活実態に関する意識調査」（2009年）、国立社会保障・人口問題研究所「生活と支え合い調査」（2012年）においては、「社会的孤立」を「家族や地域社会との交流が客観的にみて著しく乏しい状態」と定義している。社会的なネットワークが「乏しい」ということについて量的なことだけではなく質的な面にも着目し、後藤（2009）は、「社会的孤立とは『意味のある』ソーシャルネットワークの欠如した状態」と定義している。

また、社会的孤立に近い概念として「社会的排除」がある。内閣府（2012）は、社会的排除とは「物質的・金銭的欠如のみならず、居住、教育、保健、社会サービス、就労など多次元の領域において個人が排除され、社会的交流や社会参加さえも阻まれ、徐々に社会の周縁に追いやられていくこと」と定義し、社会のどのような仕組みや制度が個人を排除しているのかに焦点を当てるのが特徴であると述べている。

阿部（2011）は、「社会的孤立」には本人が欲していない、孤立を選択するという可能性が含まれるが、「社会的排除」の概念においては本人に選択の余地はなく社会から排除されるという点において異なると述べている。しかし松岡（2019）は、一見、自主的・能動的であってもそこには社会から排除され「孤立」を選択せざるを得なかった側面もあるかもしれないとし、社会的孤立状態と社会的排除状態は、極めて近いものであると考えている。

本稿では、社会的孤立と社会的排除はどちらも社会課題という意味では同義であると認識し、松岡（2019）による「社会的孤立とは質・量両面における社会的なつながりの不十分さ」という定義を用いる。

## 第2章 若者の社会的孤立の現状と課題

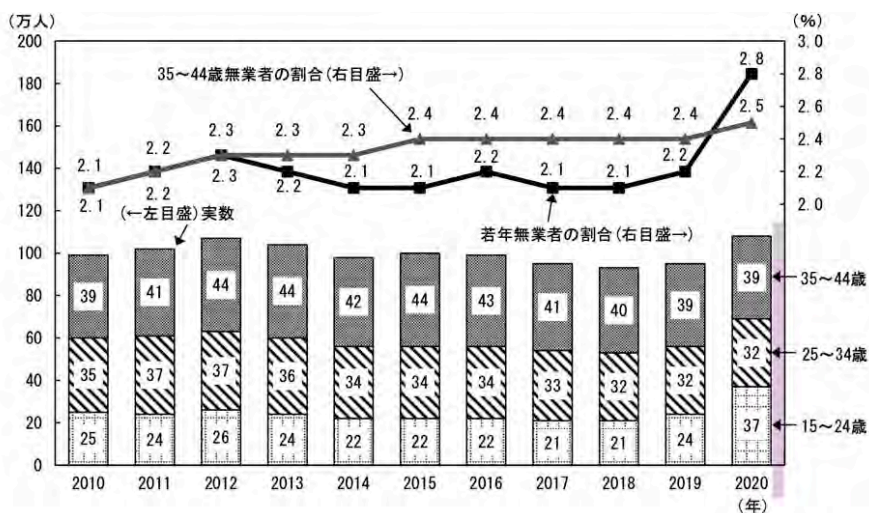
### 2-1 社会的孤立にある若者の数とその要因

社会的に孤立する若者はどのくらい存在するのか。直接的にその数を把握する調査はされていないが「ひきこもり」や「若年無業者（ニート）」という切り口での社会調査は実施されており、それらから概ねの人数を推測することはできる。

満15歳から満39歳までを対象に実施された内閣府（2015b）「若者の生活に関する調査」では人口の1.57%に当たる54.1万人がひきこもり状態にあると推計されている。玄田（2013）は、「20歳以上59歳以下の在学中を除く未婚者で、ふだんの就業状態が無業のうち、一緒にいた人が家族以外に連続2日間いなかった人々」を「孤立無業(Solitary Non-Employed Persons: SNEP)」と名づけ、孤立無業は2006年時点で100万人を超え、過去10年間に45万人の増加と指摘した。

総務省統計局による労働力調査(基本集計)によると、若年無業者の年齢階層の人口に占める割合は2006年の玄田（2013）の調査以降も増加傾向である。2012年の2.3%以降、高止まりしていたが、2020年2.8%に急上昇した（図2-1）。若年無業者<sup>2</sup>数は、2020年平均で69万人と、前年に比べ13万人増加し、若年無業者の人口に対する割合は前年に比べ0.6ポイントの上昇となった。35~44歳無業者<sup>3</sup>数は、2020年平均で39万人、その人口に対する割合は前年に比べ0.1ポイントの上昇となった（総務省統計局、2021a）。

図2-1 若年無業者及び35~44歳無業者の数及び人口に占める割合の推移



出典：総務省統計局（2021）p17

<sup>2</sup> 若年無業者:ここでは15~34歳の非労働力人口のうち家事も通学もしていない者（総務省統計局、2021b）。

<sup>3</sup> 35~44歳無業者:ここでは35~44歳の非労働力人口のうち家事も通学もしていない者（総務省統計局、2021b）。

このように、孤立無業の若者は増加傾向にあり、2020年度の15歳から44歳まで合わせた人数は108万人と推測される。次に、若者が社会的孤立に至る要因について考える。

後藤(2009)によると、社会的孤立はジェンダー(男性に社会的孤立が生じやすい)、貧困、生活環境(都市化が孤立を促す)などの背景要因に加え、配偶者の喪失、失業、転居、罹災、病気や障害などライフイベントが要因となる。内向的な性格など個人の特性要因も当然関与するが、他者との関係性を維持するための自尊心、自信、社交性、依存性、自己管理能力などを獲得するためには幼少期の家庭内における環境が重要であるという。このように社会的孤立に至る要因は単一ではなく複合的であり、その要因の多くが社会的な理由によると述べている。

内閣府(2012)は、「社会的排除にいたるプロセス～若年ケース・スタディから見る排除の過程～」にて若者の社会的孤立の要因について調査をしている。これは、2011年「社会的包摂政策に関する緊急政策提言」が出され、内閣府事業として社会的排除リスク調査チームが任命され実施されたものである。この調査の目的は、明らかに社会的排除の状態にあると考えられている典型的な社会問題(高校中退、ホームレス、非正規雇用、生活保護受給、シングルマザー、薬物・アルコール依存症、自殺など)を抱えた若者(18歳から39歳)を対象に、子ども期・青年期にまで遡って個人のライフコースを丁寧に追うことによって、社会的排除につながる背景とその重なりを把握し、それらの共通点・相違点を洗い出すことであった。この調査の結論として、事例の抱える潜在リスクは重複しており、社会的排除に至ったプロセスは類型化できるとした。これらの社会問題は従来それぞれ独自に捉えられてきたが、「社会的排除」という一つの社会問題として捉えることができる(内閣府、2012)としている。

また、工藤・西田(2014)は、「日本社会では一度、無業状態になってしまうと人間関係や社会関係資本、意欲も失ってしまいがちなのである。それが無業社会の恐ろしさでもある。」(25頁)と指摘している。長期化するひきこもりの実態を調査するために内閣府(2018)は満40歳から満64歳までの者を対象とする生活状況に関する調査を行なった。それによると広義のひきこもり群<sup>4</sup>の出現率<sup>5</sup>は1.45%であり、全国の推計数は61.3万人であった。この調査では、ひきこもりの状態になってからの期間は、3～5年の者の割合が21.3%と最も高かったが、7年以上の者の割合が5割近くを占めていた。広義のひきこもり群の者がひきこもりの状態になったきっかけは、多かった順に、「退職

---

<sup>4</sup> この調査での「広義のひきこもり群」とは、「ふだんのくらい外出しますか。」との問いについて、下記選択肢の1～4に当てはまる者であって、「現在の状態となってどのくらい経ちますか。」との問いについて、6か月以上と回答した者。

選択肢：1 趣味の用事するときだけ外出する 2 近所のコンビニなどには出かける 3 自室からは出るが、家からは出ない 4 自室からほとんど出ない

<sup>5</sup> 層化二段無作為抽出法で抽出された全国の満40歳から満64歳までの5,000人とその同居者の方を対象に調査票を回収し実施した。その有効回収数のうち「広義のひきこもり」に該当する人の占める割合。



したこと」、「人間関係がうまくいかなかったこと」、「病気」、「職場になじめなかったこと」と報告されている（内閣府、2018）。この調査結果からも無業とひきこもりの長期化の関係性が深いことがうかがわれる。

現代日本は労働市場が変容し、新卒就職率の低下や非正規雇用の増大など学校から仕事への従来の移行システムが機能しにくくなり、移行過程は多様化、長期化、困難化している。新自由主義による競争的価値観の蔓延や経済の不安定や格差の拡大などを背景に、それまで当たり前とされてきた人々の生活基盤が大きく崩れ始めている。そのために職場・家庭も不安定化し、企業と家族に大きく依拠してきた既存の日本の社会福祉制度では、社会への移行期である若者を支える仕組みが失われつつある（岡部、2019）。移行がうまくいかず無職であることが経済的困窮や社会関係資本の減少に直結する構造が若者の社会的孤立を増加させている、とも言えるだろう。

## 2-2 若者支援政策の変遷と課題

日本では、1980年代後半から中学生の不登校や思春期を中心としたひきこもりが増え、「これらの若者は無気力で活力に欠けるとし、非社会的問題行動」（佐藤、2018 28頁）だとして、若者の社会問題として取り扱われるようになった。2000年代に入り、若者の就労に関する問題も浮上し2004年には「ニート」という概念が登場する。ひきこもりに関わってきた支援現場の人々の間で就労支援への注目が高まり、若年無業者を対象にした政策が登場する。2003年4月に文部科学大臣、厚生労働省大臣、経済産業大臣、経済財政政策担当大臣によって「若者自立・挑戦戦略会議」が発足し、「若者・自立挑戦プラン」が発表された。そこでは「当面3年間で、人材政策の強化を通じ、若年者の働く意欲を喚起しつつ、全てのやる気のある若年者の職業的自立を促進すること」が目標に据えられた。その具体策として2006年1月「若者自立・挑戦のためのアクションプラン」が発表され、「地域若者サポートステーション」の設置が決まった（若者自立・挑戦戦略会議、2016）。

2008年のリーマンショックを機に年越し派遣村、ワーキング・プア、ネットカフェ難民など新たな若者問題が浮上した。それに対し、2009年に緊急雇用対策が打ち出され、雇用のミスマッチの解消や企業に対する通年採用の要請、雇用保険への加入経験がない非正規労働者や若者が公的職業訓練及び訓練期間中の生活費の受給が可能となる緊急人材育成支援事業などが開始された。2010年からは新たに就職に限らず多様な困難を抱える人々に対し、個別かつ包括的な支援を提供するパーソナル・サポート・サービスが始まった。これはその後2015年に成立した生活困窮者自立支援制度へと繋がっていく。また、2009年には子ども・若者育成支援推進法が成立した。これは0歳から30代までを対象として国と自治体と民間支援団体が連携して若者支援に取り組むことを目的とした理念法である。行政と民間支援団体が協働するための協議会の設置は努力義務とされ予算措置や人員の確保は保障されていないため、実際に利用しやすい支援ネットワークとなるまでには及んでいない地域が多い（濱田、2021）。

当初、ニート状態の若者はパラサイトシングルと結びつけられ、「幼く働く意欲のない若者とイメ

ージされた」(宮本、2015b、1頁)という。サポステはハローワークへ行けない、つまり求職活動を開始できない若者の後押しをする機関という大雑把な目的をもって開始された。しかしサポステ事業が年月を重ね、その過程で社会格差の拡大や貧困が社会的テーマとなっていく。サポステ事業の一つの功績は、就労を阻害するような様々な不利な事情を持ち、社会から排除されている若者たちの存在を発見してきたことである(宮本、2015b)。その後サポステは2015年4月に勤労青少年福祉法を改正して成立した青少年の雇用促進等に関する法律(若者雇用促進法)において法的根拠が与えられた。同法は国と地方自治体に対し、「就業、修学及び職業訓練の受講のいずれもしていない青少年であって、職業生活を円滑に営む上で困難を有するもの」を対象に「職業生活における自立を支援するための施設の整備その他の必要な措置を講ずるように努めなければならない」とするものである。この法的根拠を得ることによりサポステはその目的が「職業的な自立」へと法律上絞り込まれてしまったのである(濱田、2021)。この絞り込みを文字通りに支援者が受け入れるならば、支援対象を働ける若者、働けない若者、働く意欲のある若者、意欲のない若者と分けざるを得ない。生きる意欲さえ失いかけている社会的に孤立した若者は、支援の対象としてこぼれ落ちる状況となっていると言える。

### 2-3 地域若者サポートステーション事業の課題

地域若者サポートステーションは、厚生労働省のサポステホームページ<sup>6</sup>によると「働くことに踏み出したい15歳~49歳までの現在、お仕事をされていない方や就学中でない方たちとじっくりと向き合い、本人やご家族の方々だけでは解決が難しい『働き出す力』を引き出し、『職場定着するまで』を全面的にバックアップする厚生労働省委託の支援機関」と紹介されている。身近で相談できる機関として、全国177箇所に設置され、2006年開始以来、これまで延べ約560万件以上の方が利用しており、2019度の総利用件数は約45万件となっている。支援内容は、相談・面談による支援を基軸に、コミュニケーション講座、ジョブトレーニング(就業体験)、ビジネスマナー講座、就活セミナー(面接・履歴書指導等)、パソコン講座など各種支援及び就職活動に必要なきめ細やかな情報提供を行なっている(厚生労働省、2021)。

サポステは、ハローワークのように直接的な求人紹介を行うことはできない枠組みであり、個別相談と各種支援に力点を置き、学校、医療機関、福祉施設との連携を重視するなど若者が抱えた複合的困難に対応するという課題認定に基づく制度である。しかし、仕様書でのサポステの支援対象者は「就職等に向けた取り組みへの意欲が認められる者」と表記されているように、意欲すら失う状況に陥っている若者は対象となっていない。また事業目標数値は、就職等(雇用保険被保険者資格を取得し得る就職または週の所定労働時間が20時間未満の就職であって、雇用保険被保険者資格

---

<sup>6</sup> 厚生労働省 地域若者サポートステーション <https://saposute-net.mhlw.go.jp> (2021年5月9日最終閲覧日)

を取得し得る就職) 件数及び就職等率(事業実施期間における新規登録者数に対する就職等に至った者数の割合)などとなっており、「就職」に焦点化されている(厚生労働省、2021)。サポステによって就労を阻害するような様々な不利な事情を持ち、社会から排除されている若者たちの存在が浮き彫りになってきた(宮本、2015b)にも関わらず、その阻害要因や不利な事情に焦点を当てるよりも「就労支援」に重点を置かざるを得ないという矛盾が起きている。

さらに、サポステの運営は1年もしくは2年ごとの総合評価落札方式によりNPO法人や社会福祉法人、株式会社などの民間事業者へ委託されている。民間事業者が短い委託期間の中で、一定の就職者を出すという成果をあげつつ、困難な事情を抱えた若者たちに縦割り行政を超えた包括的支援を行っていくことは容易ではない。1年、2年の短期間での受託では事業運営は不安定とならざるを得ず、優秀な人材の採用、繋ぎ止めには不利な上、長期的な見通しを持った人材育成も難しい。現在の総合評価落札方式では、実質的には最低価格競争とも言える状況となっており、人件費が多くを占めるサポステ運営において予算の下落は支援者の労働条件の下落に直結する。もしくは資本力のある大企業によるダンピングが起これかねない。また、短期間でサポステ運営の受託者が入れ替わることにより、包括的な支援には必須である支援ネットワークが崩れる可能性もある。様々な事情を抱える若者に必要な地域に根ざした支援ネットワークは一朝一夕ではならず、支援機関どうしの信頼関係によって構築されるものだからである。

包括的な若者支援を期待されている地域若者サポートステーション事業だが、以上述べたように様々な課題も抱えていることがわかる。

#### 2-4 若者支援におけるソーシャルワークの必要性

前述のように、若者に対する日本の政策は基本的には就労支援を中心に展開されてきたが、これら労働施策だけではひきこもりや若年無業者など若者の社会問題は解決しなかった(宮本、2015a)。就労支援の対象であるかどうかは、若者の就労「意欲」によって選別され、「意欲」を養う生活環境そのものが損なわれている若者は支援対象者として排除されてしまう構造である。他の社会福祉について見てみると、精神保健福祉分野はある程度の支援体制があるが、障害者手帳や通院の有無によって対象が選別される。経済的な貧困対策においては、若者は稼働年齢であることや親と同居して窮状を凌いでいることが多いため対象となりにくい。児童福祉の分野では年齢規定と支援対象者の厳格な規則などがあるため対象となりうる若者は限定的となる。例えば障害者手帳や通院がなく、母子・父子家庭に当てはまらず、DV被害者や売春に関与していない若者はほとんど社会福祉資源を活用できない(岡部、2019)。このように社会的に孤立している若者は発見されにくく、支援の狭間に陥りやすいと言える。

労働施策や既存の社会福祉施策だけで不十分だとすれば、若者支援にはどのようなアプローチが必要なのであろうか。南出(2011)は、これまでの若者施策の変遷を経て、困難の複合化、複雑化に対応して個々人の事情に即したソーシャルワーク的要素の必要性が強調されるようになったと述

べている。若者へのソーシャルワークを「若者が社会的存在として生き、生活するための基本的な権利を実現するための実践」とした岡部（2019）の定義にもあるように、ソーシャルワークは「本人主体」が重要な概念である。ソーシャルワークにおいては、支援の対象とされる人は治療や変容の対象でもなく、また支援者によって課題解決される存在でもない。ソーシャルワークとは支援者との支援関係の中で本人が自分の課題を解決していくための取り組み（岩間、2019）である。疾患や障害、貧困の程度、就労意欲のあるなしなどによって振り分けをすることなく、若者の生活状況改善のために、若者と共に活動し、こうした状況を生み出す社会システムに働きかけることが求められている（岡部、2019）。

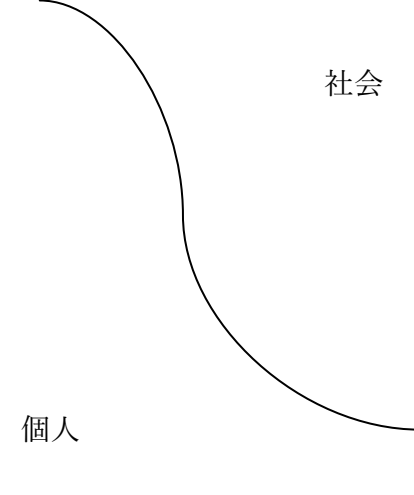
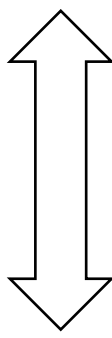
若者支援には、若者本人を主体とした、教育・雇用・福祉など多領域にまたがるソーシャルワークの要素が求められていると言えるだろう。しかし、就労支援の必要性に比べると、若者へのソーシャルワークの必要性が広く社会に受け入れられているとは言い難い。それは、困っている若者、社会的に孤立している若者の実態を把握することは容易ではなく、自己責任論が根強い日本では社会的に孤立している若者は支援の対象として認識されにくいこと、またその支援もこれまで就労支援という枠組みを通して行わざるを得なかったという構造が、若者ソーシャルワークの必要性やその支援内容を捉え難くしているのだろう。そこで、すでに実践されている若者支援をソーシャルワークの視点から整理することで、具体的に捉えにくい若者支援のあり方を明らかにできるのではないかと筆者は考えた。

ソーシャルワークが目指すべきは「個人の変化」か「社会の変革」かという議論は古くからあるが、岩間（2019）はソーシャルワークの焦点は個人と社会とを結ぶ線上にあるとし、「個人と社会」におけるソーシャルワークの焦点について、個人に近い部分を「個人」、社会に近い部分を「社会関係」、その中間層にあたる部分を「社会的個人」と名付けた。この焦点とソーシャルワークにおける価値との接点を精査し、ソーシャルワークの根源的価値を構成する3つの要素「存在の尊重」「主体性の喚起」「支え合いの促進」を導き出した（図2-2）。

筆者はこの岩間（2019）の理論が、社会的に孤立していた若者が社会とつながりを回復し、社会的存在として生きることを目指す若者支援において有用だと考えた。第一の「存在の尊重」は、若者一人一人が個人として、ありのままの存在そのものを尊重されることである。第二の「主体性の喚起」は、第一の「存在の尊重」を基盤に若者の主体性を育み、さらに若者が課題解決の主体者として取り組めるよう支えることである。第三の「支え合いの促進」は、個人と社会との相互援助という支え合いの促進を支えることである。若者は庇護される存在でもなく一方的に社会に迎合する者でもなく、社会と若者が健全な持ちつ持たれつの関係（相互依存関係）になることを目指す。

本稿では、この岩間（2019）の理論を基に若者へのソーシャルワークの必要性を検証していく。

図2-2 ソーシャルワークにおける根源的価値の構造

| ソーシャルワークの根源的価値   | 個人—社会  | 焦点   |
|--|--|--|
| <p><b>③支え合いの促進</b><br/>個人と社会の相互依存関係（社会的な繋がり）の構築を支える。</p> |  | <p>社会関係</p>  <p>社会的存在としての個人</p> |
| <p><b>②主体性の喚起</b><br/>課題解決の主体者として歩んでいけるよう支える。</p>        |  |  |
| <p><b>①存在の尊重</b><br/>個人として存在そのものを尊重する。</p>               |  |  |

出典：岩間（2019）p166 より筆者作成

## 第3章 研究手法と分析の枠組み

### 3-1 事例の妥当性

本稿での分析対象として、筆者の所属する「よこはま若者サポートステーション」(以下、よこはまサポステ)を取り上げる。よこはまサポステは、2006年地域若者サポートステーション事業が始まった当初25箇所の一つとして開設された。運営団体は開設から現在まで特定非営利活動法人ユースポート横濱が受託、現在の職員数は常勤20名、うち相談員16名、支援実施場所は横浜市西区及び港北区である。支援者としての専門性を重視している現在のよこはまサポステの相談員は、キャリア・コンサルタント、キャリアコンサルティング技能士、臨床心理士、公認心理師、精神保健福祉士、社会福祉士など支援に関わる資格のいずれか、または複数をほとんどの者が有している。2020年度の実績は、1年間の新規登録者数409人、相談件数11,755件、総受益者数13,070人といずれも全国で最も多かった。2006年開所から現在までのよこはまサポステの総受益者数累計は177,974人となり、全国177箇所の中でも最大規模のサポステである。

第2章2-2「若者支援施策の変遷と課題」で述べたように、サポステ事業により就労を阻害するような様々な不利な事情を持ち、社会から排除されている若者たちが発見され(宮本、2015b)、それを追隨する形で一部のサポステでは事業の強化、拡充がされた。その一つとして、よこはまサポステは厚生労働省によるサポステ本体事業に加え、2013年から「よこはま若者サポートステーション機能強化事業」、2014年から「生活困窮状態の若者に対する相談支援事業(よこはま若者サポートステーション拡充事業)」という横浜市予算による事業が拡充され、生活困窮者自立支援事業との一体的運用が可能となっている。これにより、就労だけではなくより幅広く困難を抱えた若者の支援が可能な枠組みとなった。

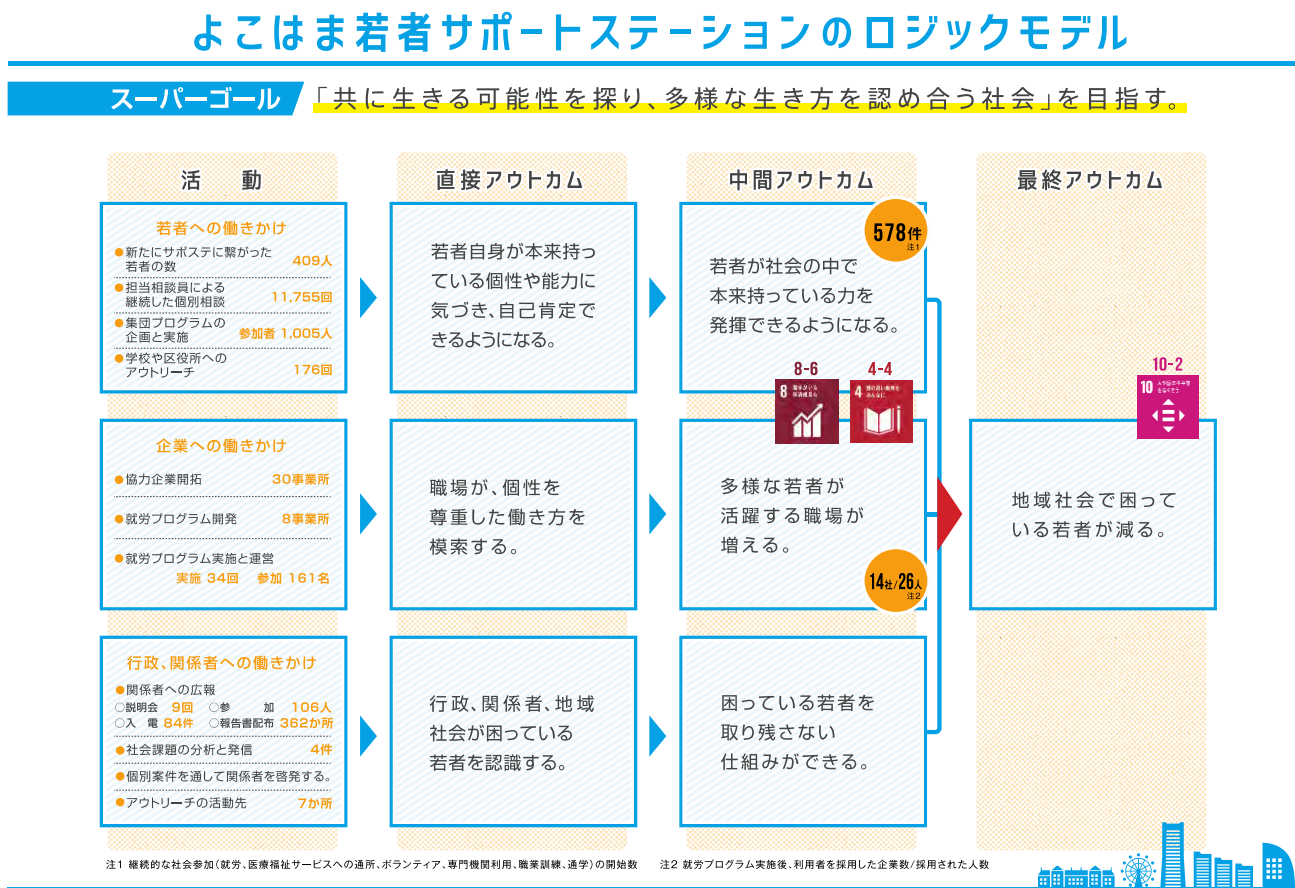
設立当初はいわゆる就労支援を中心に始まったよこはまサポステだが、それだけでは複合的な課題を抱える若者、社会的に孤立した若者の力となることはできなかった。若者と向き合う中で必要な支援を15年に渡り模索した積み重ねによって現在のよこはまサポステの支援が編み出されたと筆者は考える。

また、よこはまサポステの受託団体である特定非営利活動法人ユースポート横濱は、個別支援を土台としつつ、蓄積された支援実績を活用して若者支援施策に寄与できるよう現状や課題を発信することに取り組んでいる。この一環として、2020年、全職員20名参加によるワークショップを実施し、よこはまサポステのロジックモデル作りに取り組んだ。

「ロジックモデル」とは、プログラムの目指すものとそれを達成するための戦略を明らかにするものであり、「投入(インプット)→結果(アウトプット)→成果(アウトカム)」を可視化するツールとして広く行政評価や国際協力評価の分野で使われている(源、2016)。ロジックモデルの利点は、どのような対象者や社会の変化を目指すのか、そのためにどのような活動がなされているかを可視化し、関係者間で戦略のロジックや考え方を共有できる(源、2020)ことである。職員全員参加の

ワークショップを重ねて完成したのが次のロジックモデルである（図3-1）。

図3-1 よこはまサポステのロジックモデル



出典：特定非営利活動法人ユースポート横濱（2021）<sup>7</sup>

ワークショップでの議論の焦点の一つは、「我々が働きかける事業の対象は何か？若者なのか、社会なのか？」であった。長く共に支援活動をしている仲間同士であっても、改めて意識してみると対象ですら漠然としていたことが明らかになった。活発な議論を重ねて辿り着いた結論は、事業の対象は「若者及びそれを取り巻く社会」であった。そして最終的に、よこはまサポステの事業目的は「若者だけでなく、若者を取り巻く企業、行政、家族も含めた関係者へも働きかけ、その橋渡しとなることで社会課題解決を目指すものである」と全参加者の合意が得られた。

このロジックモデルから分かるように、よこはまサポステの活動は、若者への働きかけ、企業への働きかけ、行政・関係者への働きかけの3つの柱から成っている。これは、よこはまサポステの取り組みがソーシャルワーク的アプローチであるという根拠となるだろう。岩間（2019）のいうように、ソーシャルワークの焦点は個人と社会とを結ぶ線上にあるとすれば、よこはまサポステの若者支援はまさにそれにあたると言える。上記のような理由から、よこはまサポステの事例を本稿では

<sup>7</sup> 本ロジックモデルは、社会課題とSDGsターゲットとの関連づけも行なっている。

取り上げる。

### 3-2 分析の枠組みとデータ収集方法

#### (1) セオリーオブチェンジ

ソーシャルワークの枠組みを通して若者支援を明らかにするために、「セオリーオブチェンジ (Theory of Change:変化の理論)」を本稿では用いる。「セオリーオブチェンジ」とはプログラムによって利用者や関係者の行動や態度の変容がどのように起きているのか、なぜ利用者や関係者に変化が起こるのかを検証するためのモデルである。例えば学校を中退し、仕事もしておらず、会話相手もない日々が長期化し、社会に存在する意味を見失って生きることさえ辛くなっていた若者が、サポステを訪れ、担当相談員との二者関係の中でそれまでの自分を振り返り、自分の置かれている環境の困難さや自分の特性を理解し、それらを受け止めた上でどう生きていくかと考えられるようになり、セミナーやジョブトレーニング (以下、ジョブトレ) に参加してみるという行動変容を起こし、さらにそれが徐々に生きる自信につながりアルバイトに応募、働き始めるというような、孤立していた若者が社会との継続したつながりの構築に至るまでのプロセスを明らかにできる。セオリーオブチェンジはプログラムの開始からアウトカムが現れるまでの過程を連鎖状に捉え、関係者の変化を詳細に示すところに特徴があり、なぜそのような変化が起きたのかの分析に活用できる (源、2020)。これを用いてよこはまサポステにおける若者への介入開始後の変化を可視化することで支援を明らかにできると考えた。

#### (2) 相談記録の分析

上記セオリーオブチェンジで明らかになった利用者の変化の要素ごとに、よこはまサポステの相談記録の分析をし、具体的な成果の抽出を試みる。

よこはまサポステの支援の主軸である「個別相談」は1回50分間の予約制で頻度は2から4週間に一度、利用者の状況に応じて実施する。相談員は担当制であり支援の最初から最後まで、就労支援、心理的な支援、福祉的な支援などテーマに関わらず包括的に同じ相談員が継続して担当する。かつては相談日時や内容、プログラム参加記録など支援内容を紙面で記録していたが、2018年7月より情報システム (Salesforce.com) によるデータ管理を導入した。本稿のデータはこの支援記録 (2018年10月1日から2021年3月31日まで) より収集<sup>8</sup>した。

対象は、2018年10月から2019年3月までの6か月間によこはま若者サポートステーションに新規で利用登録した203人のうち、3回以上の個別相談がある者174人とした。174人のうち28人は2021年3月末現在、支援が継続中である。それ以外は2021年3月末までのいずれかの時点

---

<sup>8</sup> 地域若者サポートステーション事業を所掌する厚生労働省人材開発統括官付若年者・キャリア形成支援担当参事官室よりデータ使用許可を得ている。



で支援が終了している。対象者 174 人の概要は表 3 - 1 のとおりである。

表 3 - 1 調査対象者の概要

|                      |   |
|----------------------|---|
| 登録年齢                 | 15 歳から 40 歳まで <sup>9</sup>  |
| 平均年齢 (2021 年 3 月末時点) | 28.3 歳  |
| 男女比                  | 男性 60%、女性 40%   |
| 同居の家族                | あり：154 人 (89%)、なし：20 人 (11%)                                      |
| 在学中の者 (新規登録時)        | 22 人 (12%)  |
| 職歴                   | 職歴あり (正規) 52 人 (30%)<br>職歴あり (非正規) 100 人 (57%)<br>職歴なし 22 人 (13%) |

出典：筆者作成

### (3) 他の若者支援団体へのインタビュー調査

他の若者支援団体における支援実践についてもソーシャルワークの視点から捉え整理することを目的に、サポステ運営団体の中で、就労支援のみならず多領域にまたがる包括的な若者支援を実践している 3 つの団体を選び、2021 年 6 月、各 1 時間のインタビュー調査を実施した。株式会社 K2 インターナショナル、認定特定非営利活動法人スチューデント・サポート・フェイス(S.S.F.)、認定 NPO 法人文化学習協同ネットワークの三つの団体に対し、質問項目①若者の行動化に向けた支援として重要なことは何か②若者が継続した関係を構築するために重要なことは何か③今後の若者支援において求めること、の 3 点をインタビューした。

---

<sup>9</sup> 2018 年度は 40 歳までがサポステの支援対象であった。2021 年現在は 49 歳まで拡大している。

## 第4章 分析結果

### 4-1 社会的孤立の状況分析—相談記録の分析から

まず、若者の社会的孤立の状況を明らかにするために、対象者が初めてサポステに来た際の相談記録からその時点での社会的孤立の状況とその背景にある社会的孤立のリスク要因を調べた。対象者は、2018年10月から2019年3月までの6か月間によこはま若者サポートステーションに新規で利用登録した203人のうち、3回以上の個別相談がある者174人である。

#### (1) 社会とのつながりの状況についての分析

よこはまサポステでは、有効な支援のためには若者の状況を速やかに正確に把握することが重要だと考えている。そのため、本人の負担にならないよう配慮をしながらも、できる限り初回面談時に幼少期、学齢期の様子、職歴や通院歴、家族の状況、今現在の社会とのつながり状況などを聞き取っている。この初回相談の記録から、対象者と社会とのつながりが支援開始時どの程度であったのか、その時点での対象者の会話相手の割合を読み取って集計したものが表4-1である<sup>10</sup>。

国立社会保障・人口問題研究所(2017)「社会保障・人口問題基本調査 生活と支え合いに関する調査」(22頁)では、ここ1か月の間にどのような関係の人と話をしたかを複数回答で尋ねた質問に関する回答の割合を年代階級別に調査している。この調査では、20-29歳(n=1685<sup>11</sup>)の会話相手の割合は、同居の家族85%、別居の家族42%、友人・知人83%、職場の同僚や元同僚75%、医療・福祉・教育関係の専門家23%であった。表4-1の結果と比べると、同居の家族との会話割合はほぼ同じだが、それ以外の項目はいずれも表4-1の方が少ない。特に「友人・知人」「職場」との関わりがかなり少なく社会的に孤立しやすい状況であることが窺える。元来、友人・知人が少ないという人もいるが、職場や学校という所属先を失って、友人との関係も断絶しているという例も多かった。工藤・西田(2014)の、「日本社会では一度、無業状態になってしまうと人間関係や社会関係系資本、意欲も失ってしまう。それが無業社会の恐ろしさである。(25頁)」という指摘と合致している。一方、専門家との関わりは表4-1の方が倍以上多いという特徴もあった。これは、メンタルクリニックなどに通院している者が多いこと、また、サポステへ他機関から紹介されて訪れる者も多いことが理由だと思われる。

---

<sup>10</sup> ただし、会話相手について直接的に質問をしていない場合もあり、推測の域を出ないことは留意点である。

<sup>11</sup> nは「ここ1か月間に直接話をした人は、何人くらいいましたか」という問に回答した総数。

表4-1 社会的つながりの状況について（推測値）

|   | 会話相手           | 対象者 174 人に占める割合 |
|---|----------------|-----------------|
| 1 | 同居の家族・親族       | 84%             |
| 2 | 別居の家族・親族       | 20%             |
| 3 | 友人・知人          | 41%             |
| 4 | 職場の同僚や上司など     | 20%             |
| 5 | 学校のクラスメイトや先生など | 10%             |
| 6 | 通所場所の同僚やスタッフなど | 3%              |
| 7 | 医療・福祉・教育関係の専門家 | 46%             |
| 8 | その他            | 3%              |

出典：筆者作成

## （2）社会的孤立の背景についての分析

次に、社会的孤立に陥る要因、その背景を探るために、初回記録から、対象者がいずれのキーリスクに当てはまるかを調べた（表4-3）。その際、内閣府（2012）「社会的排除にいたるプロセス～若年ケース・スタディから見る排除の過程～」において示された、社会的排除に至る潜在リスク（キー・リスク）の分類を用いた。内閣府（2012）が示した若者が社会的排除に至る潜在リスク類型は下記（表4-2）である。

表4-2 社会的排除に至る潜在リスク類型

|      |   |
|------|---|
| 第1類型 | 生まれつきの本人のもつ生きづらさ（発達・知的障害、精神障害など）が、幼少期・子ども期から社会的排除に追い込んでいるパターン。                              |
|      | キーリスク：本人の知的障害、発達障害、その他障害  |
| 第2類型 | 出身家庭の環境に内包されている様々な問題が、教育・人間形成など子どもの健全な成長に悪影響を及ぼし社会的排除に追い込んでいるパターン。                          |
|      | キーリスク：貧困、親の離婚、1人親、親からの分離、親の病気・身体障害、親の精神疾患・知的障害、虐待・DV、親の自殺、早すぎる離家                            |
| 第3類型 | 様々な潜在リスクが存在しているが決定的な悪影響を受けずに成長してきたものの、学校や職場において劣悪な環境に置かれたことによって社会的排除に陥ったパターン                |
|      | キーリスク：学校生活でのいじめ、不登校、劣悪な職場環境、不安定職、家族環境（新しく形成した家族に問題があったこと）、住居の不安定、成人後の本人の精神疾患・症状、借金、性産業・援助交際 |

出典：内閣府（2012）より筆者作成

表4-3 潜在リスク類型の「キーリスク」に該当した人数

| 社会的排除に至る潜在リスク類型 | 人数(人) |
|-----------------|-------|
| 第1類型            | 14    |
| 第2類型            | 14    |
| 第3類型            | 59    |
| 第1及び第2類型重複      | 2     |
| 第1及び第3類型重複      | 15    |
| 第2及び第3類型重複      | 29    |
| 第1、2、3類型重複      | 9     |
| いずれにも該当しない      | 32    |
| 合計              | 174   |

出典：筆者作成

以上の結果から、いずれのキーリスクにも該当しなかった32人を除く142人(81%)に何らかのキーリスクが認められた。第1類型では、親の無関心により成人するまで生来の障害に気づいていなかった、または親が隠しており本人は知らされていなかったというパターンも多く見受けられた。これは障害者支援の専門機関ではないサポステの特徴でもあるだろう。第2類型では、親の離婚が多いが、それらに親または兄弟姉妹の重篤な疾患や虐待などが複数のキーリスクが重なっているものも多かった。第3類型では、学校でのいじめや不登校、長時間労働やパワハラ、またそれらの影響でうつやパニック障害など精神疾患を引き起こしたなど例などが多く見られた。

また、これは初回面談の段階で把握した結果であり、初回で本人が語らなければ、または自覚していなければ把握はできないこととなり、実際はこれ以上に該当する可能性も高い。ここから、社会的孤立に至る要因は単一ではなく複合的であり、要因の多くが社会的な理由である(後藤、2009)ことが窺える。

#### 4-2 ソーシャルワークによる若者の変容—セオリーオブチェンジを用いて

第3章3-1にて、ロジックモデルでよこはまサポステの支援がソーシャルワーク的アプローチであることを確認した。ここでは岩間(2019)の「ソーシャルワークにおける根源的価値」の枠組み、すなわち、①存在の尊重、②主体性の喚起、③支え合いの促進(図2-2参照)と照らし合わせ、よこはまサポステの働きかけにより利用者の認識や行動がどのように変容していく可能性があるのかを、セオリーオブチェンジの手法を用いて示す(図4-1)。それぞれの社会的孤立のキーリスクを抱え、社会的につながりが少ない状態でサポステを訪れた若者は、まず担当相談員と1対1の人間関係を構築していく。その過程で「①存在の尊重」、すなわち個としての存在そのものを尊重される体験をする。社会的孤立のリスクが少ない人であれば自然と家庭や学校で得られることの多い「存

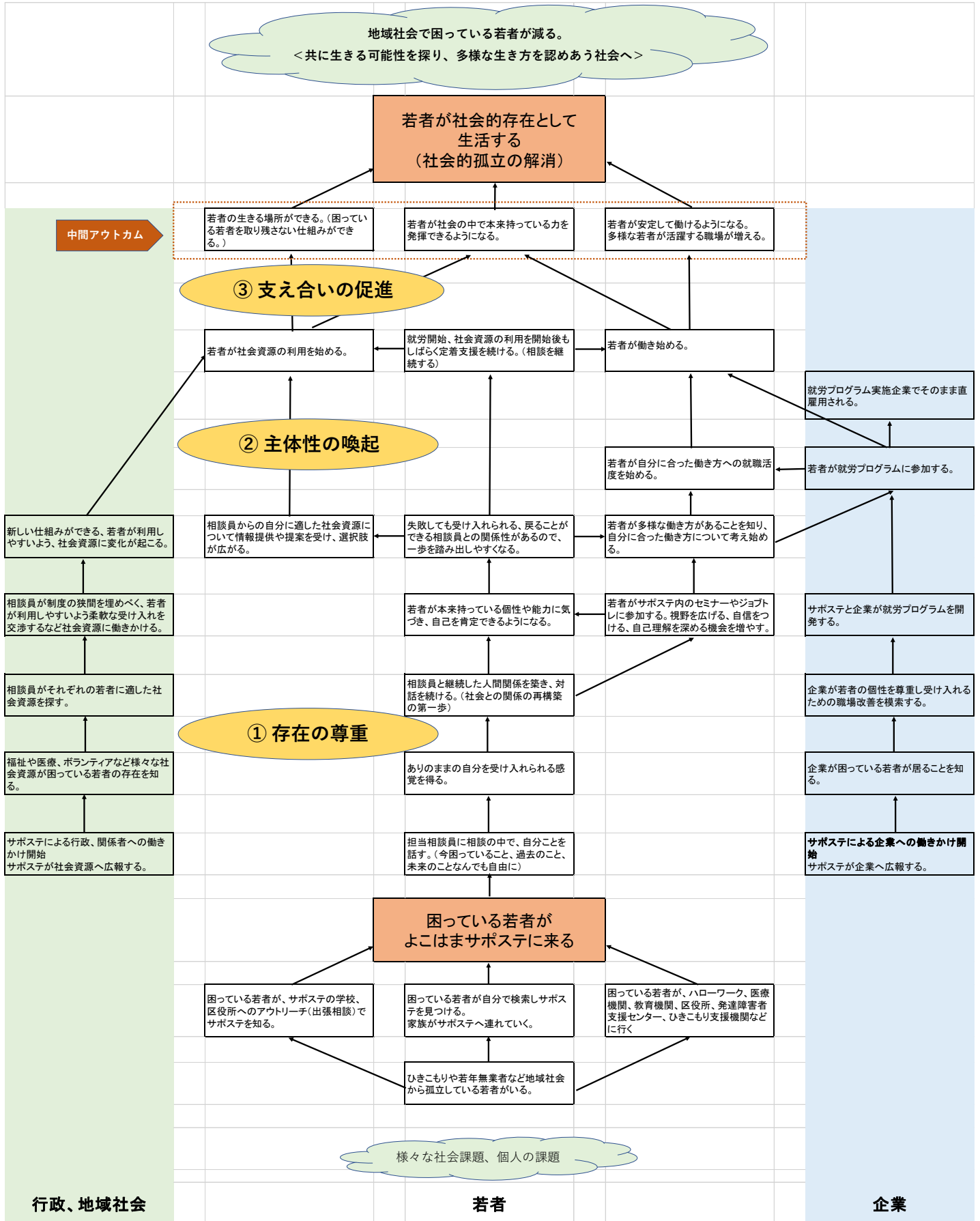
在の尊重」という基盤であるが、彼らの環境はそれを得ることが難しいと言える。

次のステップとして「②主体性の喚起」、すなわち課題解決の主体者として歩んでいけるよう支えられることによって、主体性が生まれ、行動化へと移っていく。行動化しチャレンジすること、もしそれが失敗しても安心して戻ることのできる「①存在の尊重」という基盤、人（相談員）が支えていることが行動化を後押しする。

個人と社会の相互依存関係構築の段階では、「③支え合いの促進」が行われる。サポステが企業や行政・地域社会との橋渡しとなり、社会と個人（若者）双方ともに成長していくための相互依存関係が構築されていく。若者が社会的存在として生き、地域で生活する（岩間、2019）ことを目指す。このセオリーオブチェンジの理解を補うために、セオリーオブチェンジに沿って A さんの事例を紹介する（表4-4）。





図4-1 セオリーオブチェンジ

～社会的孤立に焦点をあてた、よこはま若者サポートステーションのソーシャルワーク実践～



出典：筆者作成

表4-4 事例Aさん(40代) 長期ブランクからの社会参加へ

|   |   |
|---|---|
| <p>社会から孤立していた時期</p>  | <p>Aさんは高校を卒業後、数年間食品工場でアルバイトをしていたが、徐々にやる気がなくなり退職、その後は自宅で過ごしていた。20代、30代はひたすら自分の内面と向き合っていたと言う。友人とは疎遠になり、心理学の本を読んで自分とは何か、どうやって生きて行けばよいのかと自問自答を繰り返す日々だった。それは長く辛い期間であったが自分と向き合う時間でもあった。</p>                     |
| <p>サポステに来所</p>       | <p>30代後半になり「自分と向き合うことにひと段落したな」と納得できる時がふと訪れた。そのころに親に勧められて横浜市の支援機関に初めて相談に行き、よこはまサポステを紹介された。</p>   |
| <p>①存在の尊重</p>        | <p>サポステの相談の中で、担当相談員とサポステでのチャレンジや日々の出来事を丁寧に振り返り、自分の性格や考え方、そして社会と自分を照らし合わせ自己理解を深めていった。また、相談の中では過去のことも振り返り、学生時代は友人もいて普通に振る舞っていたけれどかなり無理をして皆に合わせていた、それで疲れ切っていたのだという気づきもあった。</p>                               |
| <p>②主体性の喚起</p>     | <p>企業セミナーや学びなおし、CBT(認知行動療法)講座、アルバイト向け履歴書作成講座など様々なサポステのセミナーに参加した。ジョブトレも体験した。</p>   |
| <p>③支え合いの促進</p>   | <p>コロナ禍でサポステの相談がオンライン相談(Zoom)となったのをきっかけにして、今まで避けていたスマートフォンを購入し、わずか数週間で自由にアプリを使いこなすほどになった。意外とこういうものが好きな自分にも気づいた。3ヶ月に及ぶ「氷河期世代向けパソコン講座」に通ったり、長期有償ボランティアに参加したりと、社会と折り合いをつけて暮らすためのステップをAさんなりのペースで着実に歩んでいる。</p> |

Aさんの感想コメント

自分にとってサポステは定期的に人と話す機会、自分や社会について考える機会を得られるところ。次の相談予約の日を意識することで自分に程よくプレッシャーがかかるのもいいと思う。具体的に何がどうというより担当相談員と話すことに意味がある。セミナーや働き始めるために有用な情報提供をしてくれるのも助かっている。

出典：特定非営利活動法人ユースポート横濱(2020)より筆者作成

### 4-3 支援の成果

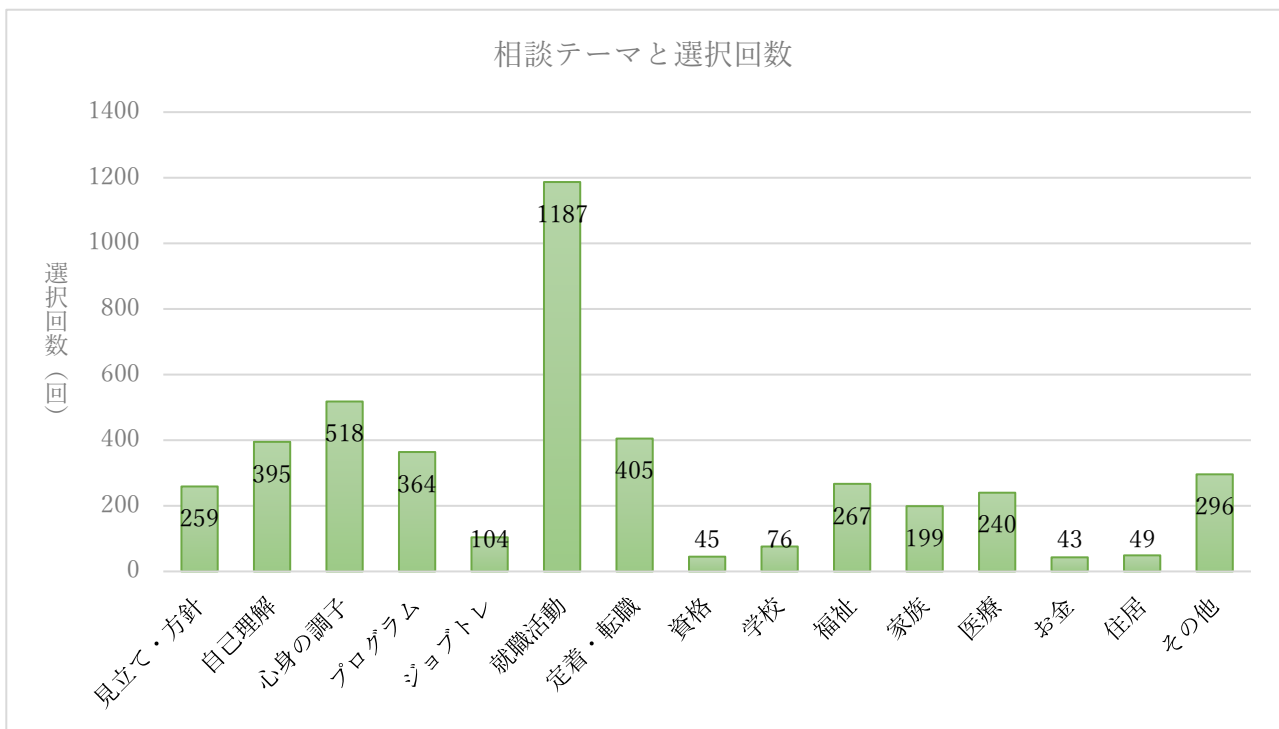
次に、セオリーオブチェンジ（図4-1）の流れに沿って相談記録のデータから、岩間（2019）のソーシャルワークの根源的価値を構成する3つの要素「存在の尊重」「主体性の喚起」「支え合いの促進」を用い、支援の概要とソーシャルワークの有効性について分析を試みる。

#### （1）支援の概要

まず、相談記録から支援の概要を述べる。支援期間の平均は413日（2021年3月末現在継続中28人を含む）、継続相談（初回相談を除く）の平均回数は16回であった。対象174人のうち、サポステ内のセミナー参加した人は112人、ジョブトレ（職場体験）に参加した人は18人であり、全体の6割以上の若者がセミナーやジョブトレを利用している。

初回面談を除く継続相談の総件数は2,791件だった。毎回の個別相談において実際に話したテーマを選択（複数選択可）して記録をしており、その集計をした（図4-2）。テーマは15種類、多岐に渡っている。就職活動や転職・定着など就労に関するテーマが最頻出ではあるものの、次いで多いのは「心身の調子」「自己理解」などである。

図4-2 相談のテーマと選択回数（複数選択）



出典：筆者作成

#### （2）ソーシャルワークの成果としての「行動化」

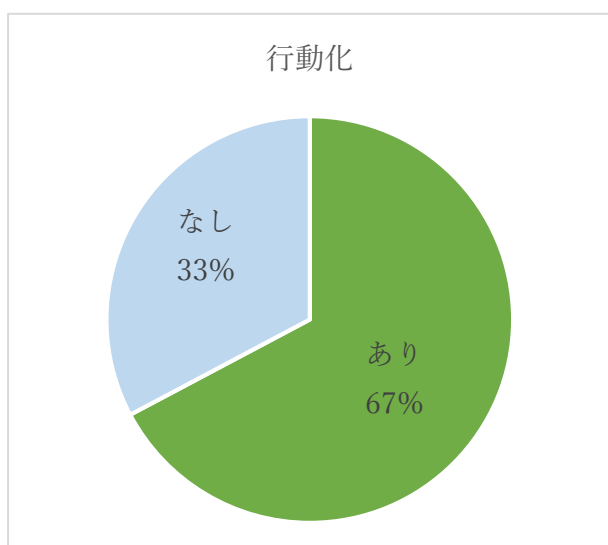
ソーシャルワークの根源的価値（岩間、2019）における「主体性の喚起」が若者に起きたことが確認できたとすれば、それはソーシャルワークによる成果の一つとしてみることができるだろう。



筆者は、若者の「主体性の喚起」を示すものとして、若者が主体的に自ら社会との接点における行動を起こしたこと、すなわち「行動化」であると考えた。そこで、相談記録から、「行動化」と認識できるものを集計した。

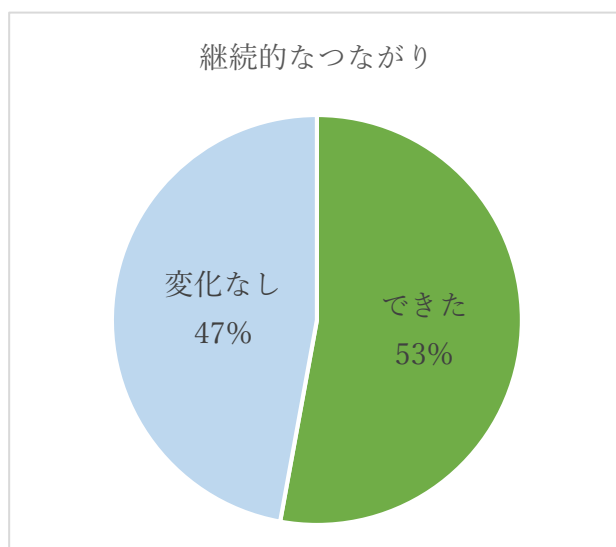
具体的な行動化のパターンとして、①求人応募開始、②就労開始（正規・非正規長期・短期）、③復職、④復学、⑤就労に関する資格取得、⑥公的職業訓練開始、⑦他機関利用開始、⑧受診開始、⑨転院、⑩デイケア利用開始、⑪就労移行・継続支援事業所など福祉サービス事業所の通所開始、⑫障害者手帳取得、⑬障害年金受給開始の13種類の変化が確認でき、それらを「行動化」としてカウントした。支援期間内にこれらの行動化があった人（重複は除く）は117人(67%)、なかった人は57人(33%)であった（図4-3）。

図4-3 行動化があった割合



出典：筆者作成（n=174人）

図4-4 継続的なつながりができた割合



出典：筆者作成（n=174人）

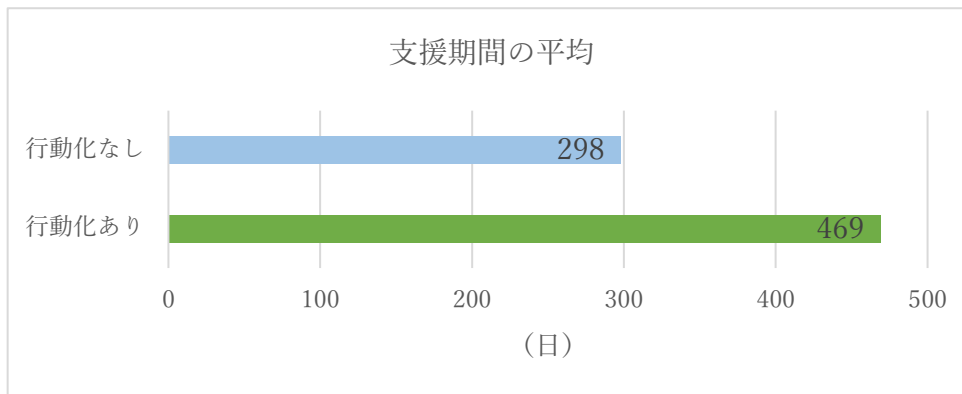
また、若者の社会的孤立が解消し、若者が継続的な社会とのつながりができるという最終目標はこの「行動化」の先にある。筆者は、一定程度の期間継続して社会において何らかに参加することを、継続的な社会との繋がりができたひとつの証とできると考えた。具体的には、①就労（正規または非正規長期。短期就労は除く）、②復職、③復学、④他機関利用開始、⑤デイケア利用開始、⑥就労移行・継続支援事業所など福祉サービス事業所の通所開始、⑦公的職業訓練開始の7つの状況を継続的なつながりの表れとしてカウントした。継続的な社会との繋がりにまで至った人は174人のうち、92人（重複は除く）、全体の53%であった（図4-4）。

### （3）支援期間と行動化の関係

行動化あり群、なし群に分け、支援期間と相談回数の平均を比較すると、行動化あり群の方が支

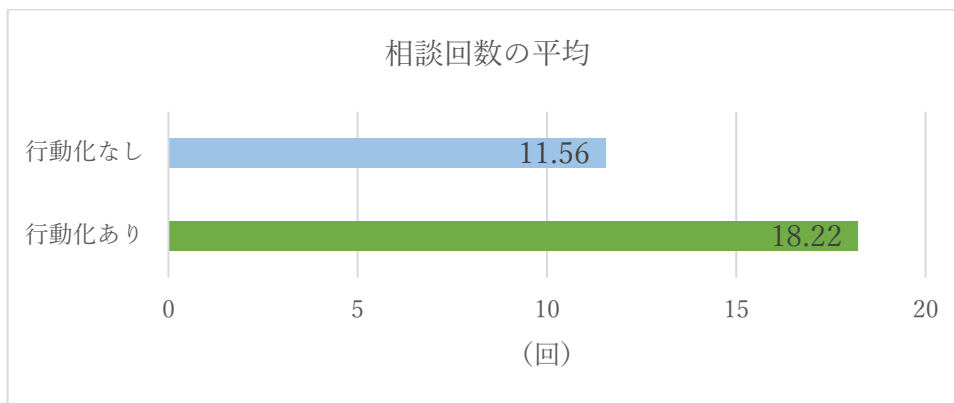
援期間が長く（図4-5）、相談回数も多い（図4-6）。この結果だけをみると支援期間が長いほど行動化へ至る率が高いと見えるが、もう少し詳しく分析すると一概にそうではないことが分かる。

図4-5 行動化あり群となし群の支援期間（平均）の違い



出典：筆者作成

図4-6 行動化あり群となし群の相談回数（平均）の違い

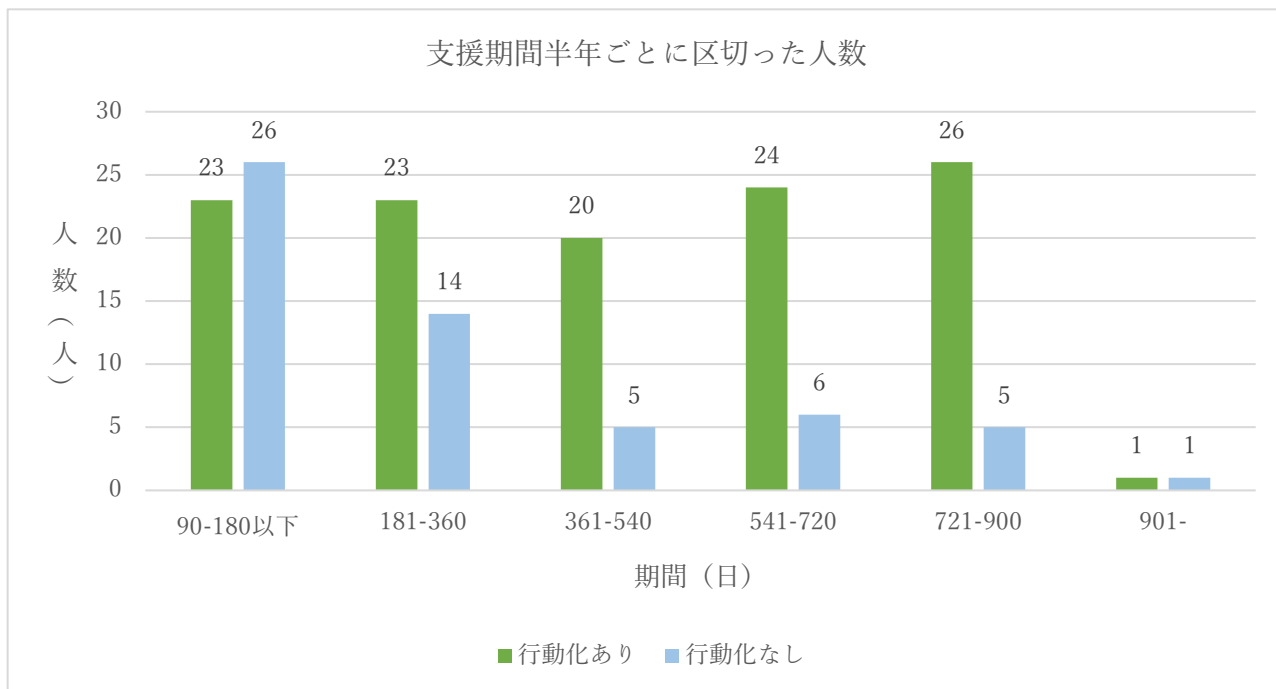


出典：筆者作成

支援期間を180日（半年）ごとに区切って比較してみる（図4-7）。行動化なし群は「支援期間180日（半年）以下」が26人と最も多く、それ以降、半年から1年は14人、1年から1年半は5人と明らかに右肩下がりである。それに対し、行動化あり群は「支援期間721日から900日（2年から2年半）」が最も多い26人ではあるものの、それ以外の期間も23人、20人、または24人と期間による差があまりない。

これらから、ソーシャルワークの最初の段階、「存在の尊重」すなわち個人として存在そのものを尊重されたことを実感できるような相談員との人間関係を構築するための期間は、半年はかかるということが推察される。その基盤ができた上で、次の段階、「主体性の喚起」（その現れとしての行動化）に至るまでの期間は様々であり、一概に長ければ成果が高いというわけではないことが分かる。それぞれ個別の背景、課題を抱えた若者にとって適切な支援期間とはまたそれぞれであるべきなのだろう。

図4-7 行動化あり群となし群の支援期間半年ごとに区切った人数の比較

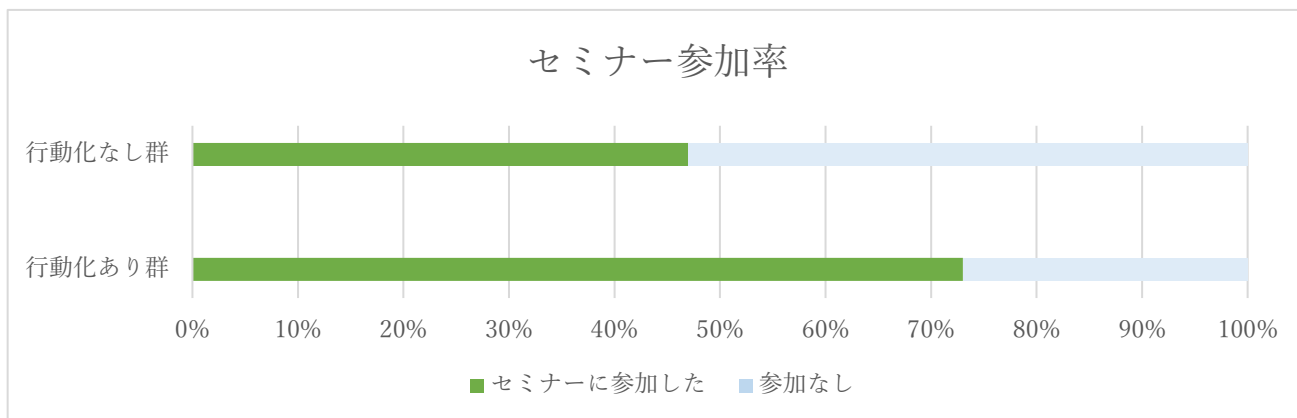


出典：筆者作成

#### (4) セミナー、ジョブトレーニングの参加と行動化の関係

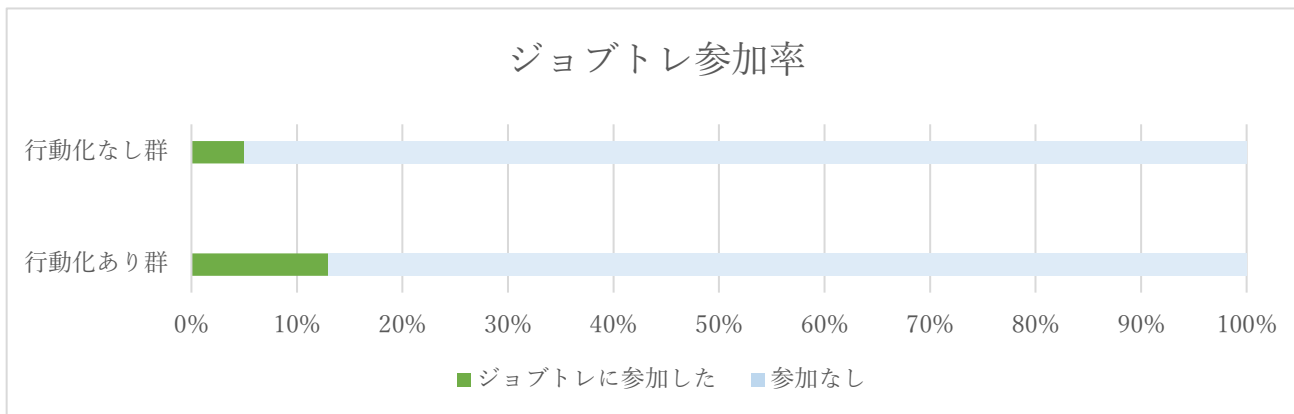
行動化あり群と行動化なし群のよこはまサポステ内のセミナー参加率（図4-8）、ジョブトレ参加率（図4-9）の違いを調べた。行動化あり群のうち、よこはまサポステ内のセミナーに参加した人の割合は73%（85人）、ジョブトレに参加した人の割合は13%（15人）であった。一方で、行動化なし群のうち、セミナーに参加した人の割合は47%（27人）、ジョブトレに参加した人の割合は5%（3人）とどちらも行動化あり群よりも低かった。社会との接点を見出す行動化の手前には、サポステ内での行動化、セミナーやジョブトレ参加があることが分かった。

図4-8 行動あり群となし群のセミナー参加率



出典：筆者作成

図4-9 行動化あり群となし群のジョブトレ参加率



出典：筆者作成

#### 4-4 他の若者支援団体へのインタビュー調査

##### (1) インタビュー調査の概要

ここまで、よこはまサポステの事例にて検証してきたが、他の若者支援団体における支援実践についてもソーシャルワークの視点から捉え整理することを目的に、サポステ運営団体の中で、就労支援のみならず多領域にまたがる包括的な若者支援を実践している3つの団体を選び、インタビューを実施した。いずれもサポステだけではなく、他の様々な制度・事業を活用し、自主事業も合わせて長く地域に根ざして子ども・若者支援を実践し、実績を認められている団体である。

以下、3つの団体とインタビューについて概要説明をする。まずひとつめの団体は、株式会社K2インターナショナルジャパン（以下、K2）である。若者就労支援事業を担当している岩本真美氏にインタビューをした。K2は不登校・ひきこもりなど社会に馴染みにくい子ども・若者の自立就労を支援する団体で、20年以上共同生活や地域と連携した就労の場づくりに関わっている。K2は、神奈川県内にて複数の支援施設等を運営しているグループ法人の一つで、湘南・横浜若者サポートステーションの受託もしている（宮本、2021）。岩本氏はNPO法人ヒューマンフェロシップ代表理事、湘南・横浜若者サポートステーション統括責任者も務め、横浜市こども若者支援協議会委員、藤沢市こども問題協議会委員を担うなど地域行政からの信頼も厚く、若者支援の働く場づくり、行政との連携した事業展開に尽力している。

二つめは、認定特定非営利活動法人スチューデント・サポート・フェイス(以下、S.S.F.)である。代表理事である谷口仁史氏にインタビューした。S.S.F.は、不登校、ひきこもり、非行、ニート等困難を抱える子ども・若者の自立支援を目的に設立されたNPO法人で、全国トップレベルのアウトリーチ（訪問支援）ノウハウと重層的な支援ネットワークをバックボーンに、複数分野の専門職によるチーム支援、専門家が常駐し適応訓練を行うコネクションズ・スペースの運営、心理療

法等を組み込んだ体験活動、認知行動療法及び職親制度を活用した就労支援等、社会参加・職業的自立に至るまでの総合的な自立支援事業を佐賀県で展開している団体である。さが若者サポートステーションの受託もしている（S.S.F.ホームページ、2021）。谷口氏は大学在学中から不登校、ニート等を対象とするアウトリーチ（訪問支援）に取り組み、卒業後、有志と共に法人を設立した。2019年度までに42万2千件を超える相談に携わった他、ネットワークの構築や社会的受け皿の創出、執筆や講演など多彩な活動を通じて、孤立・排除を生まない支援体制の確立を目指している。近年はその実績から公的委員を歴任し、「社会保障審議会特別部会」「子ども・若者育成支援推進点検・評価会議」等政府系委員も務めている（一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク、2021）。

3つめは、認定NPO法人文化学習協同ネットワーク（以下、協同ネット）である。常務理事・若者支援事業統括責任者である藤井智氏にインタビューした。協同ネットは1974年より、東京都三鷹市を拠点にして子どもたちの学習支援や不登校児童・生徒の居場所づくり、若者の社会参加や就労支援を行なっている法人である。生活困窮世帯の子ども・若者たちの居場所（練馬区・三鷹市・武蔵野市・西東京市・相模原市）、生活困窮世帯の子ども・若者たちの学び直し・進学支援（練馬区・三鷹市・武蔵野市・相模原市・西東京市）、練馬サポステ、三鷹サポステ、相模原サポステの3箇所の運営など幅広く多角的に子ども・若者支援を展開している（協同ネットホームページ、2021）。

## （2）インタビュー調査の結果と考察

3者へのインタビュー内容を、岩間（2019）のソーシャルワークの根源的価値の構造①存在の尊重、②主体性の喚起、③支え合いの促進の三つに沿って整理した結果は下記である。なお、本調査のインタビュー要約は巻末に添付した（添付資料参照）。

### 「存在の尊重」に関して

若者への直接支援の最初の入り口は支援者との二者関係、個別支援であり、そこが人との関わり、社会との接点をつなぎ直すきっかけで重要なものであることがわかった。S.S.Fでは、「個別対応から小集団、集団活動、社会参加と段階的移行」するよう、支援手法が確立している。また藤井氏は「職員との二者関係が最初の入り口にはあると思う。相談という形を取ることは多くないので若者ははっきり意識していないかもしれないが」と語る。協同ネットでは若者が明確に意識をしないほど自然に支援者との関係を築けているということだろう。

最初の入り口または社会との関係性のベースとして、二者関係において若者は個人として存在を尊重される場がある。そこでは語る自由、語らない自由でさえ保障される。若者が自分のペースで自分について語り、それをジャッジすることなく聴き、受け止める支援者の存在が重要であることがわかった。

### 「主体性の喚起」に関して

人々との出会いをマッチングし、多様な人と関わる経験、機会を若者に提供すること、保証することが共通して重要視されていることも分かった。岩本氏は「同年代の同じような境遇の仲間と過ごすことで安心感があるようだし、自分もやってみようと素直に思える」と仲間の大切さを語っている。また谷口氏は年齢や職業や立場、色々な人と関わる経験を通して「人との関わり合いに適応性が高まり、その後は支援がなくとも若者が安定して人と関わられるようになる」と言う。藤井氏は「しんどさを保障すること」が支援ではないかと表現する。与えられた答えはない中で試行錯誤を繰り返し、時には苦しみも伴う仲間との深い関わり合いや社会での経験を通して、若者は自分の楽しみは自分で作るものだと実感する、ひいてはそれが自分の人生は自分で作れるのだと思えるようになる。こうして若者の主体性は育まれるのだろう。岩間（2019）のソーシャルワークの根源的価値の一つ、主体性の喚起（課題解決の主体者として歩んでいけるよう支える）に相当する支援であると思われる。

### 「支え合いの促進」に関して

さらに、若者支援団体が中心となって社会資源を把握し、有機的なネットワークで若者支援を実践することの重要性も分かった。雇用、福祉、教育、医療など様々な分野の支援機関や地域のネットワークを利用して若者を支援することは、課題解決のためであると同時に、若者の行動範囲、社会との接点が広がっていくという若者自身の変容も促すという効果もある。「多少の困難が降りかかってきても自分で乗り切っていけるようになるためには若者自身が複数の頼り先、依存先を持つこと」と谷口氏は言う。若者が社会的な存在として地域社会で継続して暮らしていけるようになるには欠かせない要素である。これは、岩間（2019）による「支え合いの促進」（個人と社会の相互依存関係の構築を支える）にあたると言えるだろう。自身が直面する状況に応じて他者からの支えをどの程度受け取るかを選択できる依存の選択可能性が保障されること（岡部、2019）は、若者が社会的存在として生きるために重要なのである。

また、上記の三つの観点に加え、若者支援の重要なファクターとして家族支援があることが分かった。一見、機能しているように見える家族であっても社会的には孤立してしまっている場合や深刻な課題を抱えている家族もある。家族が閉じて変化しなければ若者が変化することは難しい。

「本人の行動の前にまずは親が行動すること、親が変わることは重要」と岩本氏は言う。若者にとっては家族が最も身近な社会であるとも言える。きっかけとして不登校やひきこもりの子どもに困って親が相談にくることが多いという S.S.F.では、親と関わっていると実は親自身、家族自体が DV、虐待、介護、貧困など深刻な課題を抱えていることが見えてくる場合が多く、「親支援、家族支援も並行することは多い」と谷口氏は言う。本人を取り巻く家族という環境に具体的に働きかける、ソーシャルワーク的なアプローチが必要ということであろう。また、今後の若者支援におい

て必要だと思われることについては、性急な結果を求めるのではなく、若者の将来まで見据えた長期的な視点での支援、若者の Well-being のための支援、そのための安定した支援が可能となる仕組み、縦割り行政を乗り越えた有機的なネットワークの構築、若者の社会保障の充実などが挙げられた。

以上のように3つの団体の若者支援実践をソーシャルワークの枠組みで整理することができた。これらの取り組みは、岡部（2019）の若者へのソーシャルワークについての定義「若者が社会的存在として生き、生活するための基本的な権利を実現するための実践」に合致し、若者支援におけるソーシャルワークの必要性が明確になったと言える。

#### 4-5 考察

ここまで、よこはまサポステを事例として取り上げ、社会的孤立の背景と状況を分析した上で、岩間（2019）の「ソーシャルワークにおける根源的価値」の枠組み、すなわち、①存在の尊重、②主体性の喚起、③支え合いの促進（図2-2参照）と照らし合わせ、よこはまサポステの働きかけにより利用者の認識や行動がどのように変容していく可能性があるのかを、セオリーオブチェンジの手法を用いて示した（図4-1）。また相談記録の分析から、支援の期間や個別相談の回数、相談テーマ、セミナー・ジョブトレ参加率や支援の成果の一つと考えられる「行動化」について調査をした。加えて、ソーシャルワークの視点から捉え整理することを目的にサポステ運営団体の中で、就労支援のみならず多領域にまたがる包括的な若者支援を実践している3つの団体を選びインタビューを行った。

これらを通して、社会的に孤立していた若者が社会とのつながりを回復していく様子を伝えることができた。社会的なつながりを回復していく過程には、若者が社会的存在として生き、生活するための基本的な権利を実現するためにはどうしたらよいか若者と共に考え、支え、実践する支援者の関わりがあった。その関わりによって若者は変容していくことが確認できた。4つの支援団体は、地域性が異なる上、例えばよこはまサポステは担当制の継続的な個別相談、S.S.F は地域ネットワーク活用などによる総合的な自立支援事業、協同ネットは若者の自主性を尊重したプロジェクト活動の場づくり、K2は家族支援、共同生活に重きをおくなど、その具体的なアプローチは様々である。しかし、支援者があらかじめゴール（出口）を定めてその方向へ導くのではなく、若者自身の語りを丁寧に受け止め、あくまで若者が主体的に若者の自身の Well-being を実現するための支援を実践するというソーシャルワークの考え方はいずれの支援団体にも共通していた。また、これらの支援実践は事業の立て付けの矛盾や制度のはざま、予算や人材の確保の難しさなど様々な課題を抱えながら、目の前の若者のために地域における新しい「つながり」の構築と多様な「支え合い」の創造を実践する歩みである点も共通していた。この歩みは決して平坦なものでもなく、矛盾や課題もまだ多く残されている。こうした若者と社会との関係から現実の課題へアプローチしようとする若者支援実践の模索は続いているのである。

## 第5章 結論

### 5-1 結論

本稿の目的は、若者支援の実践をソーシャルワークの視点から捉え整理し可視化することで、社会的に孤立した若者へのソーシャルワークの必要性について検証することであった。

ここまでの分析で、若者が社会的孤立に至る要因は複合的であり、その多くは社会的な要因であることが確認できた。労働環境の変容、経済格差の拡大や競争社会の激化などから、企業、家族が不安定化し、それに依拠してきた学校から仕事への移行システムが機能しにくくなっていること、さらに、うまく移行できなかった若者は無業となりやすく、それが社会関係資本の減少に直結する構造が若者の社会的孤立を長期化していることも分かった。これを解決するためには、就労支援が中心の労働施策だけでは不十分であることも確認できた。これまでの日本の若者施策は短期間での就労達成が性急に追求され、社会の主体的な形成者として移行していく若者の試行錯誤のプロセスを支えるという視点が弱かった（佐藤、2021）と言えるだろう。

本稿では、若者へのソーシャルワークを「若者が社会的存在として生き、生活するための基本的な権利を実現するための実践」と定義した（岡部、2019）。セン（2018）は、人権の基礎は「自由」であるべきで、「利害」や「利益」ではないとした。例えば、労働者を増やすため、税収を増やすため、高齢化社会の歪みを正すため、などの目的で若者を支援することは、若者の基本的な人権、すなわち「自由」を実現するための支援ではなく、「利害」や「利益」のための支援であると言える。利害や利益を目的とした支援はその出口の幅も狭め、「失敗する自由」を奪うこともある（日田、2020）。支援によって若者の自由が奪われては本末転倒である。これまでのような「労働者／非労働者」の枠組みではなく、生活者としてどのような自由を奪われ、苦痛を感じているのかという視点で捉え、若者の基本的な権利保障の実現を目指すこと、あくまで若者が主体であり、若者の生活の充実を目指すこと、若者を権利主体と捉えることが若者支援の根底にあるべきである。その根底を一言で表すならば「ソーシャルワーク」と言えるだろう。

本稿では、このソーシャルワークの枠組みに基づいて若者支援の実践を分析することによって、若者が、個として尊重される場を基盤に、様々な経験における試行錯誤を通して主体性が育まれ、行動化という一歩を踏み出し、その人それぞれの形で社会と関わるようになっていく、社会的孤立の解消へ向かうプロセスとその支援を捉えることができた。すなわち、社会的に孤立した若者へのソーシャルワークの必要性が確認できた。

このように現代の若者支援において、ソーシャルワークを根底とした、若者がその人としてありのままに尊重される場（人間関係）、若者が主体として歩いていけるよう支える場（人間関係）、若者と社会の相互依存関係構築を支える支援が求められていることが示唆された。この他にも、若者支援においては社会保険制度や生活保護制度の活用の促進、住宅給付の整備など金銭的給付を中心とした社会保障の拡充も並行して必要であろう（岡部、2019）。また、生活の場づくりや中間的就労と



呼ばれるような働く場づくりも求められている。今後の様々な若者支援施策が「利害」や「利益」のためではなく、若者を権利主体と捉え、若者の生活の充実を目指すソーシャルワークの理念を基に展開されることを願う。

## 5-2 本稿の限界

以上を踏まえ、本稿の限界として次の二点が挙げられる。まず、社会的孤立に至る背景やソーシャルワークの有効性を述べるには本稿のケース調査は少数であり、今後、量的な分析に耐えうる規模でこのような研究を蓄積していくべきであろう。また、本稿は若者支援の中でも、本人の変化に焦点をあてた分析に終始し、地域社会や企業への働きかけについては触れることができていない。今後、これらの働きかけについても併せて調査・分析、検討を重ねていきたい。

## 参考文献

- 阿部彩 (2011) 「包摂社会の中の社会的孤立 —他県からの移住者に注目して—」『社会科学研究』65(1),13-30, 2014 東京大学社会科学研究所
- 一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク (2021) 分科会4 子ども若者支援配布資料
- 岩間伸之 (2019) 「第4章 ソーシャルワークにおける『価値』の位置と全体像」岩間伸之・野村恭代・山田英孝・切通堅太郎著『地域を基盤としたソーシャルワーク—住民主体の総合相談の展開—』中央法規
- 岡部茜 (2019) 『若者支援とソーシャルワーク』法律文化社
- 工藤啓・西田亮介 (2014) 『無業社会 働くことができない若者たちの未来』朝日新聞出版
- K2 インターナショナルホームページ <https://k2-inter.com/aboutus/staff/staff02/> (最終閲覧日 2021年6月1日)
- 玄田有史 (2013) 「第2章 孤立無業(SNEP)について —総務省『社会生活基本調査』匿名データによる分析—」小川一夫、神取道宏、塩路悦朗、芹澤成弘編『現代経済学の潮流 2013』東洋経済新報社
- 厚生労働省 (2021) 「令和3・4年度地域若者サポートステーション事業 仕様書」  
<https://jsite.mhlw.go.jp/kanagawa-roudoukyoku/content/contents/03-6bette2siyousyo.pdf>
- 厚生労働省 地域若者サポートステーションホームページ <https://saposute-net.mhlw.go.jp> (最終閲覧日 2021年6月25日)
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2017) 「IV 人と人とのつながり・支え合いの状況」『社会保障・人口問題基本調査 生活と支え合いに関する調査』
- 後藤広司 (2009) 「社会福祉援助課題としての『社会的孤立』」『東洋大学/福祉社会開発研究』2号
- 佐藤隆也 (2018) 「ひきこもり支援の変遷と課題」『川崎医療福祉学会誌』Vol. 28 No. 1, 27-36
- セン (2018) 『不平等の再検討—潜在能力と自由』池本幸生、野上裕生、佐藤仁訳  
(原著: Sen, A., *Inequality Re-examined*, Oxford University Press, 1992)、岩波現代文庫
- 総務省統計局 (2021a) 「労働力調査(基本集計) 2020年(令和2年)平均結果の概要」
- 総務省統計局 (2021b) 統計表で用いられる用語, 分類の解説4 の頁  
<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/users/yougo/yougo4.html> (最終閲覧日 2021年5月10日)
- 特定非営利活動法人ユースポート横濱 (2020) 「よこはま若者サポートステーション Report」vol.2
- 特定非営利活動法人ユースポート横濱 (2021) 「Empowerment よこはま若者サポートステーション 2020年度報告書」
- 内閣府 (2010) 「若者の意識に関する調査 (ひきこもりに関する実態調査)」
- 内閣府 (2012) 内閣官房社会的包摂推進室/内閣府政策統括官 社会的排除リスク調査チーム「社

会的排除にいたるプロセス～若年ケース・スタディから見る排除の過程～」

内閣府 (2015a) 「子ども・若者白書 (平成 27 年版)」

内閣府 (2015b) 「若者の生活に関する調査」

内閣府 (2018) 「生活状況に関する調査 (平成 30 年度)」

内閣府 (2019) 「令和元年版 子供・若者白書」

日本ソーシャルワーカー連盟 [http://jfsw.org/definition/global\\_definition](http://jfsw.org/definition/global_definition) (最終閲覧日 2021 年 5 月 15 日)

認定 NPO 法人文化学習協同ネットワーク <https://www.npobunka.net> (最終閲覧日 2021 年 6 月 20 日)

認定特定非営利活動法人スチューデント・サポート・フェイス ホームページ <http://student-support.jp/SSFgroup.html> (最終閲覧日 2021 年 6 月 20 日)

濱田江里子 (2021) 「第 9 章 日本の若者政策における『若者問題』—就労支援と複合的な困難の位相—」 宮本みち子・佐藤洋作・宮本太郎編著『アンダークラス化する若者たち—生活保障をどう立て直すか—』明石書店

日田剛 (2020) 『ソーシャルワークにおける権利擁護とはなにか—発見されていない権利—の探究』株式会社旬報社

松岡克尚 (2019) 「障害者の社会的孤立と地域福祉的支援の方向性」人間福祉学研究 第 12 巻第 1 号

南出吉祥 (2011) 「若者支援関連施策の動向と課題—『若者自立・挑戦プラン』以降の 8 年間—」岐阜大学地域科学部研究報告 vol.30 p.117-133

源由理子編著 (2016) 『参加型評価』晃洋書房

源由理子 (2020) 「第 2 章 評価の 5 階層とプログラムセオリー」山谷清志監修／源由理子・大島巖編著『プログラム評価ハンドブック』晃洋書房

宮本みち子編 (2015a) 『すべての若者が生きられる未来を—家族・教育・仕事からの排除に抗して—』岩波書店

宮本みち子 (2015b) 「若年無業者と地域若者サポートステーション事業」『季刊・社会保障研究』Vol. 51 No. 1

宮本みち子・佐藤洋作・宮本太郎 (2021) 『アンダークラス化する若者たち—生活保障をどう立て直すか—』明石書店

若者自立・挑戦戦略会議 (2006) 「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」(平成 18 年 1 月改訂版)

## 添付資料 インタビューの要約

(1) 株式会社 K2 インターナショナルジャパン、若者就労支援事業担当：岩本真美氏

### ①若者の行動化へ向けた支援として重要なことは何か

・K2 インターナショナルの支援の特徴として親支援がある。若者本人はひきこもっていて親が困って相談に来ることがきっかけで支援が始まることが多い。本人の行動化を促す前にまず親が行動すること、親が変わることが重要だと思う。社会的に孤立した状態が長い本人と家族もどうしたらいいか分からず行動できなくなっていることが多い。家族全体が硬直したままでは本人が変化することは望めない。親御さんへは本人に家族での役割をもたせることを勧めるなど様々なアドバイスをする。例えばお風呂掃除を本人の担当にして、やってくれたらありがとうと声を掛けるようにとか。まずはそういう家庭内での変化が大切である。また、「どうしてできないの？」や「何がしたいの？」などオープンクエスチョンでは聞かず、「A か B かどちらがいい？」と選択肢を挙げて答えてもらうような質問をする方がいい、とアドバイスすることも多い。例えば親から若者へ「3月まで待つからそれまでにできなければサポステに行ってみよう。」という余裕をもって期限を区切って具体的な提案をするよう勧めることもある。閉じて硬直していた家族が変わるためには、まずは親が行動や声かけを変えること、それが大切だと思う。

・若者への支援について、家族が理解していることも重要。せっかく若者が変わり始めても親が理解していないとそれを否定するようなことを言ってしまい、行動化を止めてしまうことがある。親が応援してくれるようにするにはどんな支援をしているのか、親が知っておく方が良いと思う。

・行動化へのきっかけとして、仲間の存在も大きいのではないかと。同年代の人たちや同じような境遇の人と過ごすことは若者にとってはとても安心感があるようだし、自分もやってみよう、と素直に思えるようだ。例えば仲間の1人が障害者手帳を取得して働き始めたら、ああ、自分もそういう手段もあり得るのかもしれない、と受け入れる気持ちになったりすることがある。

・若者が変わるきっかけは、家での役割でもボランティアでもどんなことでもいいので自分が役に立つと思えること、褒められること、感謝されること、それがきっかけになることが多いと思う。

### ②若者が社会と継続した関係を構築するために重要なことは何か。

・働き始めてからの支援、特に生活面での支援が重要だと思う。働き始めると環境が変わり、生活リズムや食生活が乱れてしまう若者が多い。その上、新しい仕事でのストレスがかかり、続けられなくなってしまう人もいる。環境の変化が重ならないように支援者は注意すること。人間関係が少ない若者が多いので、職場の愚痴を言う相手がいるということが、仕事を続ける上では助けになる。愚痴を言うって大事なこと。

### ③今後の若者支援において求められること

・働き始めても今の生活に精一杯で次のステップを考えられない若者が多い。現状に満足しているわけではないが、いつかこうなりたい、こういう生活をしたい、というような将来に対する欲がな

い若者が増えているように感じる。非正規雇用の増加など先の見えない日本社会において、自分の将来像を思い描けないことが起因しているのではないかと思う。

・今後の若者支援は社会保障、給付や支援付き雇用などなんらかの若者にとって具体的なメリットがあることが必要かと思う。支援を受けることで若者が得るメリットの種類、バリエーションが増えていくと良いと思う。

・若者の支援者自身が安定して働けないのは問題である。安定した事業継続や生活保障が支援者になれば、本気で若者支援に取り組む人はいなくなってしまうのではないかと懸念している。

(2) 認定特定非営利活動法人スチューデント・サポート・フェイス、代表理事：谷口 仁史氏

①若者の行動化へ向けた支援として重要なことは何か

S. S. F.の支援の特徴は、若者への個別支援だけでなくその前段において、家族やその周辺環境に働きかける支援を中心に積極的にアウトリーチしていくことである。支援している子ども・若者の6割以上が家庭環境に問題があり、8割以上が多重に困難を抱えている。関わってみると、家族がDV、虐待、貧困、社会的孤立などの課題を抱えていることが見えてくることが多い。ひきこもりや不登校などの相談に対してまずは家族と関係を作り家族の困りごとに対応しながら、次に本人へアクセスし、その後は並行して支援するということが多い。親と本人が対立していることも多いので、親にこれまでの支援経験からの今後の見通しや希望があることを伝え、親にまず本人の状況を理解し安心してもらうことも重要。親の不安を解消することで子どもが動きやすくなる。

②若者が社会と継続した関係を構築するために重要なことは何か。

・本人の力を十分に引き出すこと。そのためには個別対応から小集団、集団活動、社会参加と段階的移行、親和性の高いお兄さんお姉さんの支援員や専門家の関与、多様な人との出会い、段階的に様々な経験を積めるようにする。それらを通して人との関わりに適応性が高まり、その後は支援がなくなるとも若者自身が安定して人や社会と関わられるようになっていく。

・支援をする中で様々な支援機関、地域のネットワークを活用し、若者の行動範囲、社会との接点を広げていく支援をする。家庭環境も社会も変化があるし人生誰しも常に安定しているわけではない。多少の困難がまた降りかかっても自分で乗り切っていけるようになるためには、若者自身が多様な頼り先、依存先を持つことが重要だと思う。S.S.F.は既存の窓口だけではカバーしきれない、一つの機関での支援の限界を考えた時、その解決策は地域のネットワークであるとして、具体的に地域の社会資源を把握しネットワークが有機的に働くような仕組みづくりをしてきた。ネットワークで支援することで個別性のある若者の課題に対応し、若者の力を引き出し、若者のライフステージの変化にも合わせたきめ細かい、かつ継続性のある支援が可能になる。

・アウトリーチを中核として、子ども若者の様々な相談窓口を受託・運営している S.S.F.が自らハブになることで、様々な法制度に基づく各種の協議会やケース会議を一つにまとめ、横断的、実動

的な合同ケース会議となっている。完璧な制度がない以上、複数の支援事業が補完し合い、限られた人材、資源を生かす仕組みを作るべきと思っている。

③今後の若者支援において求められること。

すでに佐賀県では具体化しつつあるが、国に対して大きく4点について要望をあげている。1、若者支援の体制の見直し。表面化していないニーズも正確に把握しそれに対応するための予算、人員の確保が必要。2、人材育成の重要性。大学と連携し若者支援のプロフェッショナルを育成するために資格制度を創設するなど仕組みが必要。3、多領域にまたがる支援が必要だが縦割り行政が課題になることが多い。支援のシナジー効果を狙い、非効率を防ぐために縦割りの施策を見直す。具体的には制度を超えて情報共有ができるシステムを開発するなど。4、事業評価を確立し、若者支援においてもPDCAサイクルが回るようにすること。支援の質を保ち効果的な支援が可能な事業所の選定にも役立つ。

(3) 認定NPO法人文化学習協同ネットワーク、常務理事・若者支援事業統括責任者：藤井 智氏

①若者の行動化へ向けた支援として重要なことは何か

・何が有効なのか、ということをはっきりとは分からない。これをすればよい、というようなテーマは見つけれられていないが、仲間への存在は不可欠であることは間違いないだろう。自分から問題意識を発し、それを受け止め、共有してくれる仲間がいて、また自分も仲間の発想を受け取れるようになる。人と関わると思い通りにはいかない。しかしそのしんどい思い、苦しい思い、人に対して許せない!と思うくらいに人と関わる経験。それが人と一緒に生きる意味かと気づくことにつながるようだ。

・「個別相談」という形を取らない場合が多いので、若者にははっきり意識されていないかもしれないが、仲間とのやり取りに進んでいく、その前の通過点として孤独な状態からまず、職員との1対1の二者関係があるのではなかろうか。

②若者が社会と継続した関係を構築するために重要なことは何か。

・我々は予定調和な支援はしない。結果を出そう、形にしようとは全く思っていない。失敗から何かを学べる前提があるなら、若者たちが自分たちで取り組むプロジェクトが失敗してもいいと本気で思っている。そのことを若者に伝える。自分たちの力でしんどさを経験してください、と言う。それを避けて誰かが決めた楽を求めているはいつまで経っても力のあるものの思惑に支配され続けるよ、自由からの逃走だよと我々は考えている。若者のしんどさを保証すること、それが支援なのかな。その経験を通して若者は、自分の楽しみは自分で作るのだと実感する、ひいてはそれが自分の人生は自分で作れるのだという思いにつながる。その人なりの働く意味、生きている意味が見えてくる。

・ほとんどが不登校経験者で、自殺未遂や自傷行為、長期ひきこもり、発達障害、適応障害、親からのDVなど深刻な課題を重複して抱えている者も少なくない。その課題が消えて無くなることは

ないけれど、若者が自ら面白いと思って取り組んでいるときはそれらの課題がなりを潜めるのだなと思う。お互いを指摘し合える関係、彼らが彼らの世界で認められることが大事なのだろう。そこから若者に主体性が芽生える。自分の人生を自分で歩み始める。

③今後の若者支援において求められること。

・かねてから、タックスペイヤー作りだけが支援の目的になってはまずいだろうと思っていた。支援業界全体に、市場原理や競争原理が強く働くようになり、人を対象とした事業であるという大前提がないがしろになる可能性が強まっていくような危機感を感じる。サポステ事業に限ったことではなく、対人支援全般においてより早く、より安くが良いことで、長い目を見た先がどうなるかに関心が払われなくなっているのではないか。一方で、若者支援は国じゃなく、市区町村ベース、地方自治体が中心にならなければならないという思いがある。武蔵野市は小さな市なので予算も少ないけれど、担当になった市の職員はとにかくよく出向いてきてくれる。ふらっと差し入れを持って寄ってくる。最初は困難を抱えた若者のことなんて全く理解できないように見えた職員も何度も通っている間に肌感覚でああ、こういうことなのか、と分かってくれるようになる。別の部署に異動したり昇進したりしたとしても、理解してくれた職員は若者支援に役立つようにと尽力してくれる。地域に根ざして支援していると逃げられない。地域は何年にもわたって、彼らに関わっていくことになる。

・若者支援のために、いろんな連絡会や協議会、ケースカンファレンスに参加していると、サポステの視点は独特なのだと分かる。若者のこれまでの育ちを考え、今の彼らの居場所、生き方を考え、そして例え仕事を始めたとしても今後長い目でこの若者はどうやって地域で暮らしていけるだろうかと若者の Well-being を考え続ける視点は他の分野の人たちにはないのだと気づいた。しかし我々も最初からそれを考えなければと始めた訳ではなく、目の前の若者の支援を続けていく中で自然に身についたものである。

・行政のお題目として「連携」が掲げられてもう 20 年以上経つが、具体的な「連携」をイメージし、実践できる人がもっと増えてほしいと思う。今でも行政の縦割り、職務による縦割りの連携のなさに驚くことは多い。子ども若者総合相談センター事業の強化など、縦割りを超えて包括的な支援と言葉では唱えても、連携することを実務的に分かっている職員、支援者が育っていないと結局機能しない。S.S.F.の谷口さんの素晴らしい力により、本当の意味での地域ネットワーク、地域連携が成功している佐賀県の例もある。乗り越えなければならない課題は様々あるけれど諦めずにそれぞれの地域にあった仕組みづくりに取り組んでいくべきだと思う。





受付 2021年7月  
修士学位(専門職)請求論文  
専門職大学院事務室

明治大学 専門職大学院

2021年7月提出 リサーチペーパー

題名 地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察

—支援者へのインタビュー調査を通じて—

ガバナンス研究科 ガバナンス専攻

指導教員名 岡部 卓

本人氏名 齊藤 隆之

地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察

—支援者へのインタビュー調査を通じて—

【要旨】

研究科・専攻   ガバナンス研究科   ガバナンス専攻  
修了年月       2021年9月  
氏名            齊藤 隆之

## 【要旨】

日本では長年にわたり、障害者との共生社会の実現を目指す施策を行っている。また近年では地域共生社会実現施策も進められている。しかしながら精神障害者については、施設や事業所の建設をめぐる地域住民との摩擦が各地で発生するなど、さらに理解の促進が必要と考える。

そこで筆者の経験から、地域住民が当事者と直に交流し正しい理解を得る機会を増やすことが有効と考え、「精神障害者の地域生活の現状と課題について考察し、精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくるための方策を提示する」ことを研究目的とし、支援者を対象にインタビュー調査を実施してその結果を分析、検討することとした。

その結果、精神障害者は地域生活において、①日頃から住民との自然な形での交流により信頼関係を築くことができること、②地域ネットワークの制度面や当事者本人の課題とがあることが明らかとなった。

それを踏まえて、①地域全体の安心につながる「地域ネットワークの強化」、②当事者のニーズに対応した「就労支援、障害者雇用の多様化」、③地域における「自然な形での地域住民との交流機会を増やす」ための方策が必要と結論付けた。

地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察  
—支援者へのインタビュー調査を通じて—

研究科・専攻   ガバナンス研究科   ガバナンス専攻  
修了年月       2021年9月  
氏           名    齊藤 隆之

## 目次

|     |                              |    |
|-----|------------------------------|----|
| 序章  | 本研究の概要                       | 1  |
| 1   | 研究関心                         | 1  |
| 2   | 研究目的                         | 3  |
| 3   | 研究課題                         | 4  |
| 4   | 研究方法                         | 4  |
| 5   | 論文の構成                        | 4  |
| 6   | 用語の定義                        | 5  |
| 第1章 | 地域共生社会実現施策及び精神障害者施策の概観       | 6  |
| 1   | 地域共生社会実現施策の概観                | 6  |
| 2   | 精神障害者施策の概観                   | 12 |
| 3   | 地域共生社会実現施策と精神障害者施策の連関        | 21 |
| 4   | 小括                           | 21 |
| 第2章 | 精神障害者施設における施設コンフリクトの検討       | 23 |
| 1   | 精神障害者に対する地域住民の意識             | 23 |
| 2   | 精神障害者施設をめぐる地域住民とのコンフリクトの発生事例 | 24 |
| 3   | 小括                           | 28 |
| 第3章 | 支援者へのインタビュー調査                | 29 |
| 1   | 調査の目的                        | 29 |
| 2   | 調査の概要                        | 29 |
| (1) | 調査主体                         | 29 |
| (2) | 調査対象者                        | 29 |
| (3) | 調査対象者の抽出方法                   | 31 |
| (4) | 調査の手法                        | 31 |
| (5) | 調査手続                         | 31 |
| (6) | 設問の内容                        | 31 |
| 3   | 調査結果の概要                      | 32 |
| 4   | 調査結果の分析                      | 45 |
| (1) | どのようにコンフリクトは発生するのか           | 45 |
| (2) | 精神障害者は地域とどのように関わっているのか       | 50 |
| (3) | 精神障害者が暮らしやすい地域社会とは何か         | 52 |
| 5   | 小括                           | 53 |

|                |    |
|----------------|----|
| 終章 全体考察と結論     | 56 |
| 1 全体考察         | 56 |
| 2 結論           | 61 |
| 3 本研究の意義と今後の課題 | 61 |
| おわりに           | 63 |
| 謝辞             | 64 |
| 文献一覧           | 65 |
| 資料             | 69 |

## 序章 本研究の概要

### 1 研究関心

筆者は、厚生労働省の地方支分部局である関東信越厚生局に勤務する国家公務員である。同勤務の中で、2014年4月から2017年9月までの3年半に渡って、心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察に関する法律(平成15(2003)年法律第110号。以下「医療観察法」という)に基づく制度(以下「医療観察制度」という)の運営に携わった経験がある。

医療観察制度は、心神喪失又は心神耗弱の状態(精神障害により善悪の判断がつかないなど、刑事責任を問えない状態)で放火、殺人、傷害、強盗などの他人に害を及ぼす行為を行った者(以下「対象者」という)について、裁判所の決定に基づき入院や通院による医療を受けさせて適切な医療を提供するとともに、その確保のために必要な観察と指導を行うことによって病状の改善と同様の行為の再発防止を図ることで、社会復帰を促進することを目的とした制度である。筆者が担当したのは、裁判所の決定により入院による医療を受けることになった対象者の入院先となる指定医療機関の調整や、入院決定の執行(鑑定のために入院している対象者に裁判所の決定内容を伝え、指定された入院医療機関まで移送する)、入院中の対象者からの様々な相談の対応、退院後の通院先となる医療機関の確保などの業務である。

制度の運営には、厚生労働省だけでなく、対象者の社会復帰までの観察・指導や地域の関係機関との調整を行う法務省保護観察所の社会復帰調整官、自治体の精神保健福祉の担当者、精神科医療機関の医師や精神保健福祉士、地域の障害福祉サービスの事業者など、多くの関係機関が連携して関わっている。これら機関との連携を通して、医療観察法の対象者であるか否かにかかわらず、精神障害があるというだけの理由でアパートへの入居を断られたり就労先が確保できないといったケースや、地域生活に移行した後に病状が悪化して精神科病院への入退院を繰り返すケースなどに関わったことにより、精神障害者の社会復帰や安定した地域生活を続けることの難しさを実感し、人事異動により医療観察制度の担当を離れた後も、どうしたら精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくることができるのかということが、筆者自身の研究テーマとして残ることになった。

日本では、1981年の国際障害者年、翌1982年の国連総会における「障害者に関する世界行動計画」の採択、さらには1983年から1992年にかけての国連・障害者の十年といった障害者の人権を促進するための国際的な動きを契機としてノーマライゼーションの理念が普及し、障害者の自立や社会参加の促進を趣旨とした様々な施策が実施されてきた。例えば1994年には、高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律(平成6(1994)年法律第44号)が、2000年には、高齢者、身体障害者等の公共

交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律（平成 12（2000）年法律第 68 号）が制定された。さらに 2006 年には両法を統合する形で、高齢者、身体障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（平成 18（2006）年法律第 91 号）が制定されるなど、建物や交通機関を利用する際の施策の充実が図られた。

また、2006 年 12 月に国連総会において障害者の権利に関する条約（以下「障害者権利条約」という）が採択され、日本も 2007 年 9 月に署名したことを受けて、2011 年には、日本の障害者施策の基本原則を定めた障害者基本法（昭和 45（1970）年法律第 84 号）が改正されて「障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現する」ことを目的とする旨が規定された他、2011 年には障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（平成 23（2011）年法律第 79 号。以下「障害者虐待防止法」という）が、2013 年には、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（平成 25（2013）年法律第 65 号。以下「障害者差別解消法」という）が制定され、障害者に対する合理的配慮を行うことなどが規定された。このように、物理的・制度的な面でのバリアフリーは推進されているといえるが、その一方で、人々の心理的な面でのバリアフリーについては対策が遅れている感は否めない。

内閣府が 2017 年に実施した「障害者に関する世論調査」によると、「障害のある人が身近で普通に生活しているのが当たり前だ」という考え方について「そう思う」あるいは「どちらかといえばそう思う」と回答した者の割合は 88.3%であった一方で、「世の中には障害のある人に対して、障害を理由とする差別や偏見があると思うか」との問いに対して「あると思う」あるいは「ある程度はあると思う」と回答した者の割合は 83.9%を占め、多くの人が自分たちの身近な場所で障害者が生活することが当たり前であると考えている一方で、障害者に対する差別や偏見が社会に存在していると感じていることが明らかになった。また、日本の障害者施策が実現を目指す「共生社会」という考え方についても、「知っている」と答えた者の割合は 48.6%であったのに対し、「言葉だけは聞いたことがある」と答えた者の割合は 19.6%、「知らない」と答えた者の割合は 33.7%であり、共生社会の考え方を認知している者は約半数弱に止まっていることも明確になった（内閣府 2017）。

この調査では、身体障害・知的障害・精神障害といういわゆる三障害を包括した形で質問を設定しているため、障害の種類別に見た意識の違いについては不明である。しかし、特に精神障害については、先述の筆者の経験に加え、地域においてグループホームや作業所などの開設をめぐる近隣の住民から反対の声が上がる「施設コンフリクト」がしばしば発生し、中には大きな反対運動となって開設を断念せざるを得なくなったケースも発生するなど、他の障害に比べて偏見や差別に根強いものがあると考えられる。

他方、国は 2016 年 6 月に閣議決定した「一億総活躍プラン」において、子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」の実現を目指すことを表明し、現在厚生労働省を中心にその具体的な施策（以



下「地域共生社会実現施策」という)の検討が進められているが、精神障害者の地域生活をめぐってコンフリクトが発生し、そのために地域が疲弊してしまうようでは、地域共生社会の実現は覚束ないと言わざるを得ない。

地域社会において精神障害者のグループホームなどの開設を巡ってコンフリクトが発生する要因については、多くの先行研究においては偏見、スティグマ、差別といった社会意識が根底にあると考察されているが、ではなぜ地域住民がこうした意識を持つてしまうのかという点については、筆者自身が医療観察制度に関わる前と後で、精神障害者に対する意識が大きく変わったのと同様に、地域住民の多くは精神障害者と接する機会がなかったために、精神障害やその当事者のことを「そもそも知らない」「わからない」「知る必要も感じていない」という無理解・無関心が占める部分が多いのではないかと考えた。精神障害は誰しもなり得る身近な存在であるにもかかわらず、自分には関係のないこととして捉え、正しく理解していないがために、いざ自分が暮らす地域に精神障害者のグループホームなどが開設されることになった場合に、精神障害者が地域に迷惑をかけるようなことをするのではないか、自分の身に何か起こるのではないか、という不安に駆られてしまうのではないだろうか。

精神障害の場合は、他の障害に比べて障害があるかどうかが見た目では分かりづらいことや、重大な犯罪を起こした者の精神科への通院歴などがマスメディアにおいてことさらに強調されて報道されることがあることなどの影響により、先入観や固定観念を抱いている面もあるかもしれない。そうであるならば、地域住民が精神障害者と直に交流し、正しい理解を獲得する機会を増やしていくことが、共生社会の推進という観点からも有効ではないだろうか。

## 2 研究目的

前節で述べた研究関心を踏まえて、本稿では、精神障害者の地域生活の現状や課題について考察し、精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくるための方策を提示することを研究目的とする。

### 3 研究課題

本研究の「精神障害者の地域生活の現状や課題について考察し、精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくるための方策を提示する」という目的を明らかにするため、以下の3点を研究課題として掲げる。

- ① どのようにしてコンフリクトは発生するのか。
- ② 精神障害者は地域とどのように関わっているのか。
- ③ 精神障害者が暮らしやすい地域社会とは何か。

### 4 研究方法

精神障害者の地域生活の現状や課題について把握するために、精神障害者のグループホームや作業所などにおいてその支援に従事している者（以下「支援者」という）へのインタビュー調査を実施し、その調査結果の記述・分析を通して、精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくるための方策を検討する。

インタビュー調査にあたっては、精神障害者の地域生活の様子や直面している課題は多様であり、また支援者もそれぞれに様々な思いを抱えながら支援に従事していることが想定されることから、あらかじめ設定した設問に沿ってインタビューを進めながら、対象者の回答状況に応じてより深く具体的な内容について質問をするなど臨機応変に対応できるよう、半構造化インタビューにより実施することとする。

### 5 論文の構成

精神障害者の地域生活の現状や課題に関するインタビュー調査を実施し、本研究の目的に到達するためには、その前提として、まずは国が推進する関連施策の現状や、精神障害者をめぐるコンフリクトが発生する背景などについて把握、理解した上で取り組む必要がある。

そこで、まず第1章では、国が進めている地域共生社会の実現に向けた施策や精神障害分野における施策について、施策相互の連関にも着目しつつ、国や自治体の公表資料の内容を中心に現在の状況や課題について概観する。

続いて第2章では、精神障害者施設をめぐるコンフリクトに関して、先行研究の検討を通して、施設コンフリクトが発生した要因や発生後の対応、コンフリクト回避の可能性などについて言及する。

その上で、第3章において、精神障害者の地域生活の支援者に対してインタビュー調査を実施し、当事者の地域生活の現状や課題、支援者の取組の状況などについて聴取するこ

とを通して、「どのようにしてコンフリクトは発生するのか」「精神障害者は地域とどのように関わっているのか」「精神障害者が暮らしやすい地域社会とは何か」という3つの研究課題について明らかにするための分析を行う。

終章では、各章における考察の結果を踏まえて全体考察を行うとともに、研究目的に対する結論と、本研究の意義と残された課題について述べる。

## 6 用語の定義

### (1) 共生

「共生」の概念は、「自然界における共生」と「人間社会における共生」とに分けられるとされるが(三重野 2004)、人間社会における「共生」とは、一般的に「ともに所を同じくして生活すること」(広辞苑第7版(岩波書店))とされていることを踏まえ、本稿における「共生」とは、「同じ地域で生活すること」とする。

### (2) コンフリクト

「コンフリクト (conflict)」の和訳は、一般的に「(武力などを伴う) 衝突、紛争、戦闘、闘争」及び「(意見・利害などの) 衝突、対立、(…との) 矛盾、不一致」とされている(スーパー・アンカー英和辞典第5版(学研プラス))。

一方、社会福祉学の領域におけるコンフリクトの定義について、野村(2013)は、社会福祉学分野においては、コンフリクト問題を扱う先行研究において「コンフリクトに関する定義が行われないうままに研究が遂行されている」ことを指摘し、『コンフリクト』という用語には、二者間以上の間で生じる『紛争』『対立』『闘争』などのほかに、個人内で生じる『葛藤』という状態も含まれる」ことから「コンフリクトの日本語訳を行った際に考えられる用語のすべての状態を包含した用語が『コンフリクト (conflict)』なのである」と述べた上で、社会福祉施設における「施設コンフリクト」の定義について、①施設とその周辺住民との間で発生し、②施設とその周辺住民との目標に相違があり、③それが表出していることにより、④当事者がその状態を知覚している状態という4つの要素を満たす状態のことであるとしている。

本稿におけるコンフリクトの定義は、研究の目的が、精神障害者の地域生活の現状や課題について考察し、精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくるための方策を検討することであり、施設コンフリクトだけでなく地域での一人暮らしなどについても対象としていることを踏まえて、野村(2013)の施設コンフリクトの定義に加えて、「地域生活に際して精神障害者であるという理由で本人の意向が阻害される事象が発生している状態」(例えば、アパートの確保に際して入居を断られたり、意に沿わない条件を提示される場合など)も含めることとする。

## 第1章 地域共生社会実現施策及び精神障害者施策の概観

### 1 地域共生社会実現施策の概観

#### (1) 地域共生社会実現施策とは何か

2020年6月5日、参議院本会議において「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」（令和2（2020）年法律第52号。以下「地域共生社会関連法」という）が可決・成立し、同月12日に公布され、翌2021年4月1日に施行された。この地域共生社会関連法は、地域共生社会の実現を図ることを目的として、社会福祉法（昭和26（1951）年法律第45号）、介護保険法（平成9（1997）年法律第123号）、老人福祉法（昭和38（1963）年法律第133号）、地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律（平成元（1989）年法律第64号）、社会福祉士及び介護福祉士法（昭和62（1987）年法律第30号）など関連する法律の一部を改正するものである。

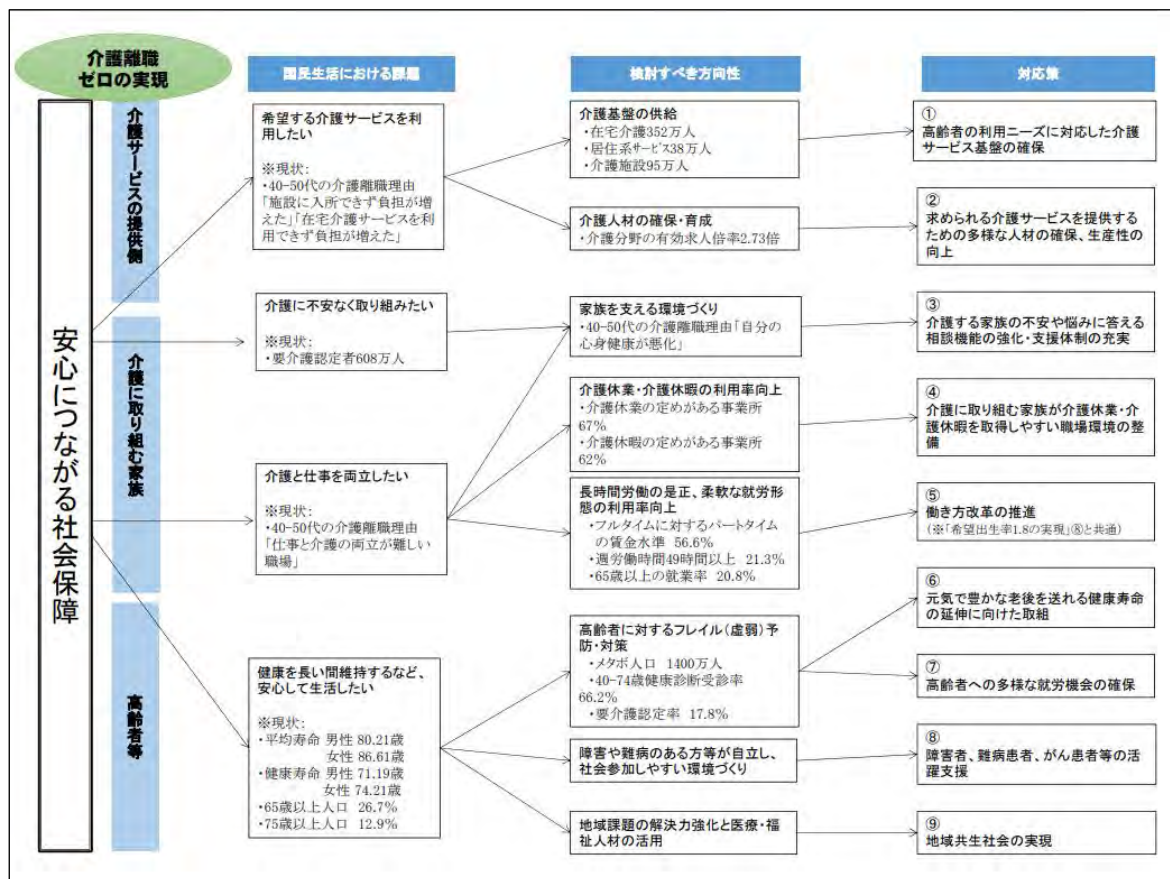
その趣旨は、「地域共生社会の実現を図るため、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な福祉サービス提供体制を整備する観点から、市町村の包括的な支援体制の構築の支援、地域の特性に応じた認知症施策や介護サービス提供体制の整備等の推進、医療・介護のデータ基盤の整備の推進、介護人材確保及び業務効率化の取組の強化、社会福祉連携推進法人制度の創設等の所要の措置を講ずる」というものであった（厚生労働省2020c）。

この趣旨を踏まえて、社会福祉分野における共通的基本事項を定めた社会福祉法においては、その第4条第1項に「地域福祉の推進は、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会の実現を目指して行われなければならない」旨の規定が新設され、地域共生社会の実現を目指して地域福祉を進めていくことが法律上に明記された。

「地域共生社会の実現」は、2016年6月2日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」における「新三本の矢」の三本目の矢である「安心につながる社会保障」を構築するための9つの対応策の一つとして掲げられた。「安心につながる社会保障」とは、2020年に団塊の世代が70歳を超えることによって、現役世代がその介護のために離職する、いわゆる「介護離職」が増加することになると、その経済的損失によって「高齢者と現役世代が共倒れ」し、日本の経済社会が成り立たなくなるおそれがあることを踏まえて、介護をしながら仕事を続けることができる「介護離職ゼロ」を実現することで、現役世代の安心が確保された社会保障制度への改革を進めるというものである。そのための課題として、①介護を安心して受けられる環境を整備するという「介護サービス提供側」の課題、②介護と仕事を両立し不安なく介護に取り組めるようにするという「介護に取り組む家族」の課題、そして、③健康を維持し安心した生活を続けられるようにするという「高齢者等」

の課題という3つ課題が提示され、このうち地域共生社会の実現は「高齢者等」における「健康を長い間維持するなど、安心して生活したい」という課題について検討すべき方向性の一つである「地域課題の解決力強化と医療・福祉人材の活用」の対応策として掲げられた（図1-1）。

図1-1 ニッポン一億総活躍プラン「安心につながる社会保障」ツリー図



(出所) ニッポン一億総活躍プラン (首相官邸 2016)

ここでは、地域共生社会とは「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる社会」のことであり、その実現のために「地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する」とともに、「寄附文化を醸成し、NPOとの連携や民間資金の活用を図る」ことが必要であるとした。またそのための「住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制」や「世帯全体の複合化・複雑化した課題を受け止める総合的な相談支援体制」などを、市町村において2020年から2025年を目途に整備することとされた（首相官邸 2016）。

具体的な施策については、2016年7月に厚生労働省が設置した「我が事・丸ごと」地

域共生社会実現本部」(以下「我が事・丸ごと実現本部」という)が2017年2月7日に示した「当面の改革工程」に基づき検討が行われた。その検討結果を踏まえて、2017年6月には「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」(平成29(2017)年法律第52号)が公布され、地域共生社会の実現に向けた「市町村による地域住民と行政等との協働による包括的支援体制作り」や「福祉分野の共通事項を記載した地域福祉計画の策定の努力義務化」、「高齢者と障害児者が同一事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険と障害福祉制度に新たに共生型サービスを位置付ける」といった施策を推進するために、介護保険法、医療法(昭和23(1948)年法律第205号)、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律(平成17(2005)年法律第123号。以下「障害者総合支援法」という)、児童福祉法(昭和22(1947)年法律第64号)の改正が行われた(厚生労働省2017a)。

このうち「市町村による地域住民と行政等との協働による包括的支援体制作り」については、2016年10月に有識者による「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会」(以下「地域力強化検討会」という)が、2019年5月には「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」(以下「地域共生社会推進検討会」という)が続けて設置され、市町村における包括的な支援体制を全国的に整備を進めるための方策の検討が行われた。地域共生社会関連法にはそれらの取りまとめ結果が反映され、2021年4月から市町村において地域住民が抱える複雑化・複合化した課題を円滑に解決するための包括的支援体制の構築の支援や、分野の枠を越えた一体的な執行を可能とする交付金の交付などが実施されている。

## (2) 地域共生社会実現施策が登場した背景

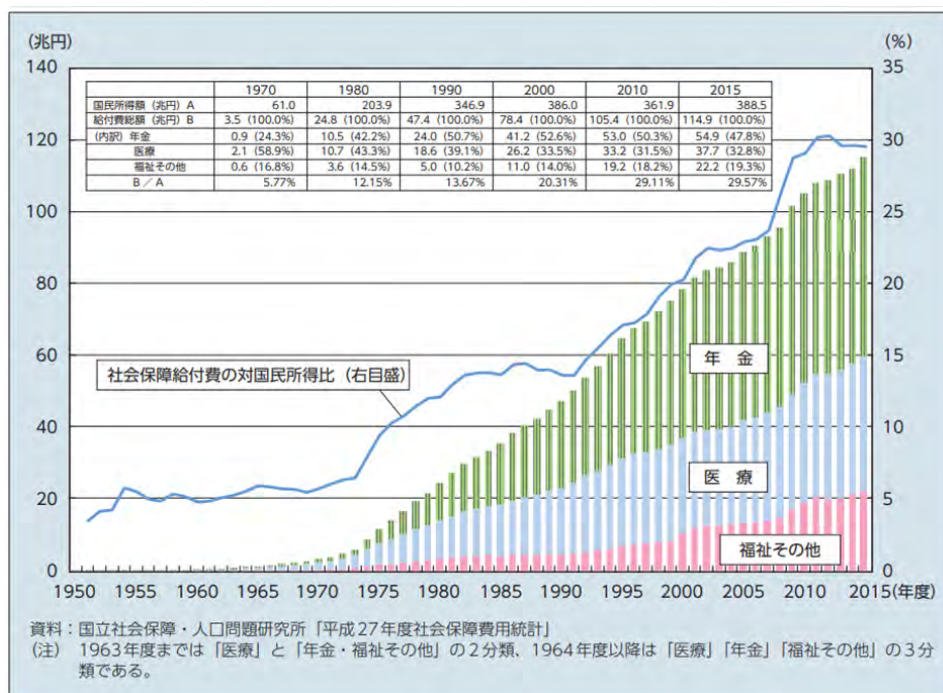
地域共生社会実現施策が登場した背景には、日本の社会保障制度の歴史が大きく影響している。

日本の社会保障制度は、太平洋戦争後の1946年、旧生活保護法(昭和21(1946)年法律第17号)の制定から始まったとされる。その後、児童福祉法、医療法、身体障害者福祉法(昭和24(1949)年法律第283号)、現生活保護法(昭和50(1950)年法律第144号)の制定などを経て、1961年の国民皆保険と国民皆年金の開始によりその基盤が作られた。1973年には高度経済成長や失業率の低さに加えて、総人口も年々増加し続けていたことを背景に、老人医療費の無料化や厚生年金の大幅な増額などの大胆な医療・年金制度の改正が行われ「福祉元年」ともいわれた。しかしながら、その直後の同年10月に第4次中東戦争が勃発し、第1次オイル・ショックが起きたことをきっかけに経済成長が鈍り、税収も伸び悩み、財政赤字が拡大した。その後はしだいに経済成長が安定の兆しを見せ、1982年には老人保健法(昭和57(1982)年法律第80号)の制定、1984年には健康保険法(大正11(1922)年法律第70号)等の改正が行われ、被保険者本人の9割給付や退職者医療制度

が導入された。さらに 1985 年には年金制度においても基礎年金の導入や給付水準の適正化を図るための改正が行われるなど、社会保障制度の充実が図られたが、1990 年代に入りバブルが崩壊したことにより、以降の日本経済は長期の低迷期に突入することになった。

バブル崩壊直前の 1990 年には前年の合計特殊出生率が 1.57 となった「1.57 ショック」が起き、これをきっかけに政府は 1994 年に「今後の子育てのための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」を策定し、保育所の増加や延長保育の実施など多様な保育サービスの充実を図るとともに、その 5 年後の 1999 年にはエンゼルプランを見直した「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）」を策定するなど、少子化対策の強化に取り組んだ。他方、1994 年に 65 歳以上の高齢者人口が総人口の 14% を超えて高齢社会に突入したことで、政府は高齢化対策にも重点を置き、2000 年の介護保険制度の開始を始め、2005 年の年金制度改革、2006 年の高齢者医療制度改革など、それぞれの制度の持続性を高めるための政策を実施した。しかし、少子・高齢化はさらに進行し、2007 年には高齢者人口が総人口の 21% を超えて超高齢社会に突入し、さらに 2008 年には総人口が約 1 億 2808 万人でピークアウトし、その後は減少に転じることになった。生産年齢人口も 1995 年の約 8700 万人をピークに減少に転じ、その後の 20 年間で 1000 万人の減少となった。こうした少子高齢化の進行や人口減少社会の到来は早い段階から見通されていたが、政府の対策は後手に回り、保育所の待機児童問題や福祉分野における人材不足、非正規雇用の労働者の増加などの社会的な課題が浮き彫りになった上、社会保障給付費は年々増加を続け、国や地方公共団体の財政状況も悪化することになった（図 1-2）。

図 1-2 社会保障給付費の推移



(出所) 平成 29 年度厚生労働白書 (厚生労働省 2017b)

このような状況の中で、政府は2012年8月22日に、社会保障制度を持続可能なものとするため、社会保障制度改革推進法（平成24（2012）年法律第64号）を公布し同日施行された。同法の規定に基づき2012年11月に設置された社会保障制度改革国民会議では、公的年金、医療保険、介護保険、少子化対策の4分野における社会保障制度改革の方向性が議論され、その結果が翌2013年8月6日に「社会保障制度改革国民会議報告書」としてまとめられ、社会保障制度改革の方向性として、①「1970年代モデル」から「21世紀（2025年）モデル」へ、②すべての世代を対象とし、すべての世代が相互に支え合う仕組み、③女性、若者、高齢者、障害者などすべての人々が働き続けられる社会、④すべての世代の夢や希望につながる子ども・子育て支援の充実、⑤低所得者・不安定雇用の労働者への対応、⑥地域づくりとしての医療・介護・福祉・子育て、⑦国と地方が協働して支える社会保障制度改革、⑧成熟社会の構築へのチャレンジ、という8つのテーマが示された（首相官邸2013）。

この報告書では、後の地域共生社会実現施策へつながる考え方がいくつか示唆されていることに注目すべきである。例えば、③における「今後、要介護者が急増する中、親などの介護を理由として離職する人々が大幅に増加する懸念がある。育児・介護休業法による介護休業・休暇を周知・徹底するとともに、こうした制度を実際に利用できる職場環境の整備を積極的に支援していくことが必要である」という介護離職ゼロの取組につながる考え方や、「社会保障の支えられる側、支える側という従来の考え方を乗り越えて、女性や若者、高齢者、障害者を始め働く意欲のあるすべての人が働くことができる社会を目指し、支え手に回る側を増やすことに国を挙げて積極的にチャレンジすべきである」という国民がお互いに「支え合う」という考え方、さらには、⑥における「医療・介護の地域包括ケアシステムの構築により、地域ごとに形成されるサービスのネットワークは、高齢者介護のみならず、子ども・子育て支援、障害者福祉、困窮者支援にも貴重な社会資源となり、個人が尊厳を持って生きていくための、将来の世代に引き継げる貴重な共通財産となる」という地域ごとのサービスのネットワークの形成が重要であるとする考え方などである。これらのことから、この社会保障制度改革国民会議報告書の内容が、後の地域共生社会実現施策の誕生に大きな影響を与えたものと考えられる。

その後、厚生労働省は、2015年9月17日に「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－」（以下「福祉の提供ビジョン」という）を、また2016年3月24日には「地域の実情に合った総合的な福祉サービスの提供に向けたガイドライン」（以下「福祉サービス提供ガイドライン」という）を公表した。このうち、福祉の提供ビジョンは、地域共生社会実現施策に向けて具体的な取組の工程表を策定することを念頭に厚生労働省としての基本的な考え方を整理したものであり、日本の福祉サービスが直面している課題として、①家族・地域社会の変化に伴い複雑化す



る支援ニーズへの対応、②人口減少社会における福祉人材の確保と質の高いサービスを効率的に提供する必要性の高まり、③誰もが支え合う社会の実現の必要性と地域の支援ニーズの変化への対応の3つを掲示した。特に③においては、「共生社会」について「すべての人が世代やその背景を問わずに共に生き生きと生活を送ることができ、また、自然と地域の人々が集まる機会が増え、地域のコミュニティが活発に活動できる社会」と明記し、これを地域において実現するためのまちづくりが求められるとしている。これらの課題を解決するためには、高齢者施策において推進されている地域包括ケアシステムと同様の包括的な支援の考え方を全世代・全対象に発展・拡大させた「全世代・全対象型地域包括支援」を構築することが不可欠であることや、いわゆるワンストップによる相談支援の実施、各分野の相談機関が密に連携した「分野横断的かつ包括的な相談・支援」、さらには、それぞれの地域の実情に応じた複数分野の支援を総合的に提供するサービスが必要であるとした。加えて人口減少・少子高齢化とともに労働力人口の低下が進んでいることに鑑み、サービス提供体制における生産性の向上や業務の効率化を図ることで、少ない人数でもサービスの提供を可能とすることや、福祉業界における働き方やキャリアの積み方をより魅力的なものにすることで福祉人材の確保と定着を図ることが必要であるとした（厚生労働省 2015）。

### （3）ニッポン一億総活躍プランとその後の動向

以上のような経過を経て、2015年9月24日、自由民主党の総裁選挙で再選した安倍晋三内閣総理大臣が、両院議員総会後の記者会見において、「一億総活躍社会」を目指すことを表明するとともに、「希望を生み出す強い経済（第一の矢）」「夢をつむぐ子育て支援（第二の矢）」「安心につながる社会保障（第三の矢）」という「新しい三本の矢」を放つことを発表した。それまでの旧三本の矢（「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」）による一定の成果を例に挙げた上で、次の3年間における国づくりの方向性として、「少子高齢化に歯止めをかけ、50年後も人口1億人を維持する」とともに、「誰もが、家庭で、職場で、地域で、もっと活躍できる社会」である「一億総活躍社会」を創ることで「より豊かで、活力あふれる日本をつくることができるはず」だとし、2020年に向けて「ニッポン一億総活躍プラン」を作ることを表明した（自由民主党 2015）。同年10月29日には、ニッポン一億総活躍プランの策定を目的として、安倍内閣総理大臣を議長とした「一億総活躍国民会議」が設置され、閣僚と有識者により、新三本の矢に基づいたニッポン一億総活躍プランの内容について9回にわたって審議され、取りまとめた結果が2016年6月2日に閣議決定され公表された。

そしてその後、厚生労働省における我が事・丸ごと実現本部の設置と当面の改革工程の公表、我が事・丸ごと実現本部の下に設置された地域力強化検討会による中間とりまとめ（2016年12月）とその内容を反映した、地域包括ケアシステムの強化のための介護保険

法等の一部を改正する法律の公布（2017年6月）が行われた。ここでは社会福祉法が改正されて、地域福祉推進の理念として、住民や世帯が抱えている多様で複合的な地域生活課題が、地域住民や福祉関係者による把握や関係機関の連携などによって解決が図られることを目指すとともに、この実現のために市町村が包括的支援体制の構築に努めることが規定され、さらに地域福祉計画を上位計画と位置付け、市町村が地域福祉計画を策定するよう努めることが規定された。またこの改正社会福祉法を踏まえて、厚生労働省は2017年度から地域共生社会の実現に向けた地域づくりの強化のための取組を推進するための「地域力強化推進事業」と「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」の2事業に係る補助金を予算化し、市町村に対して交付した。地域力強化検討会の最終とりまとめ（2017年9月）では、改正社会福祉法の内容を踏まえて、地域共生社会の実現に向けた方向性を示すとともに、各論として、①包括的支援体制の構築のあり方、②地域福祉（支援）計画において各福祉分野に共通して取り組むべき事項や策定の留意点、③自治体と国の役割について提言した（厚生労働省2017c）。

厚生労働省は、2019年5月には有識者による地域共生社会推進検討会を設置し、同年12月にその最終とりまとめとして、市町村における包括的な支援体制の整備のあり方を示した。その内容は、①断らない相談支援、②参加支援、③地域づくりに向けた支援の「3つの支援」を提示した上で、これらの支援を市町村において一体的に行うための新たな事業の創設を求め、さらにこの支援体制の整備の促進を図るため、①包括的支援に携わる専門職の育成と確保、②新たな事業の地域福祉計画への記載、③多職種・多機関による情報共有や協議を行う会議体の機能の重要性、④都道府県及び国の役割などについて提言した（厚生労働省2019）。そして、これらの内容を反映させた形で、2020年6月の地域共生社会関連法の成立へとつながっていくこととなった。

## 2 精神障害者施策の概観

### （1）精神障害者施策の沿革

#### 1）戦前から終戦直後：精神病患者監護法、精神病院法、精神衛生法

日本の精神障害者に関する施策は、1900年の精神病患者監護法（明治33（1900）年法律第38号）の制定に始まる。当時、精神障害者の定義は不明確であった上、精神障害者は治安を脅かす対象と位置づけられ、家族の監護のもと自宅の一室に隔離される私宅監置が合法的に行われていた。1918年には、日本の精神医学の父と呼ばれる精神科医の呉秀三が全国の私宅監置の実態を調査した報告書において国や社会の無策を強く批判したことにより、翌1919年に精神病院法（大正8（1919）年法律第25号）が制定され、道府県が精神病院を設置することが可能となり、私宅ではなく医療施設において療養できる仕組が作られた

が、国の予算が不足していたことや私宅監置がそのまま継続されたこともあり、精神病院の設置はほとんど進まなかった。

終戦後、日本国憲法において、個人の尊重とともに「社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めること」が国の義務とされたことにより、精神衛生法(昭和 25(1950)年法律第 123 号)が制定されて、私宅監置は禁止された。しかし同時期に制定された生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の三法が社会福祉を目的として制定されたのに対し、精神衛生法は精神障害者に対して医療と保護を行うとともに、精神障害の発生を予防し、国民の精神的健康の保持向上することが目的とされ、各都道府県に精神衛生相談所が設置されるなど、その内容は医療・公衆衛生としての色合いが強いものであった。1955 年以降は民間の精神病院の整備や運営に対する国庫補助が行われるようになったことで、全国に民間の精神病院が多く建設されるようになったが、同じ頃に精神障害の治療に薬物療法が導入されるようになったことに伴い、病状が改善した精神障害者の長期入院や社会的入院といった新たな課題も生まれることになった。一方、1964 年 3 月にアメリカのライシヤワー駐日大使が、統合失調症(当時は精神分裂病と呼ばれていた)による通院歴のある日本人青年によりナイフで襲われて重傷を負う事件が発生したことを契機に、精神障害者に対する不十分な医療体制が社会問題となり、1965 年に精神衛生法が改正され、在宅の精神障害者に対する治療の促進や、精神障害者の通院医療費の公費負担制度、さらには措置入院制度の強化などが図られた。

## 2) 1980 年代：精神衛生法から精神保健法へ

1980 年代に入ると、1981 年の国際障害者年、翌 1982 年の国連総会における「障害者に関する世界行動計画」の採択、さらには 1983 年から 1992 年にかけての国連・障害者の十年など、障害者の社会参加や平等な社会を促進するための国際的な動きが活発化した。日本の障害者施策もその影響を強く受けるようになり、リハビリテーションやノーマライゼーションの理念が広まっていく。

精神障害の領域では、しばらくは精神衛生法の大きな改正が行われることはなかったが、1984 年に栃木県の宇都宮病院において、入院中の患者 2 名が看護職員に暴行を受け死亡したことや無資格者による診療が行われていたことなどが明るみになったことで、日本の精神科医療や精神障害者の社会復帰のための施策が不十分であることに対して、国内だけでなく海外からも批判されるようになったことを受けて、1987 年に精神衛生法の大幅な見直しが行われ、名称も精神保健法に改正された。この改正は、精神障害者の人権の擁護とともに社会復帰の促進がうたわれ、本人の同意による入院の明確化や任意入院制度の導入に加えて、それまでの精神衛生鑑定医制度に替わって精神保健指定医制度が創設されるとともに、精神障害者の人権擁護の観点から入院の必要性や処遇の妥当性について審査を行う精神医療審査会が創設された。また社会復帰促進の観点から、初めて社会復帰施設の規定

が設けられるとともに、5年ごとに法律を見直しを行っていくことが定められるなど、現在の精神障害者施策につながる仕組みが作られた。1993年には入院中の処遇の改善とともに精神障害者地域生活援助事業（グループホーム）や精神障害者社会復帰促進センターの新設といった退院後の社会復帰や社会参加を促進が図られる改正が行われた。

この精神保健法の制定から1995年の精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（以下「精神保健福祉法」という）の制定へとつながっていく一連の経過は、それまでは「その基本的な方針は収容・隔離の方向にあった」（日本学術会議 2003）日本の精神障害者施策が、本人の意思や人権の尊重に重点が置かれ、入院医療を中心とした施策から地域での生活を重視する方向へと転換していくものとなった。

### 3) 1990年代：新長期計画、障害者基本法、精神保健福祉法、障害者プラン

1993年5月、「障害者対策に関する新長期計画」（以下「新長期計画」という）が策定された。「全人間的復権を目指すリハビリテーションとノーマライゼーション」の理念と「完全参加と平等」を目標に、以後のおよそ10年間にわたる施策の基本的な方向性として、①障害者の主体性、自主性の確立、②全ての人の参加による全ての人のための平等な社会づくり、③障害の重度化・重複化及び障害者の高齢化への対応、④施策の連携、⑤「アジア太平洋障害者の十年」への対応の5項目が示された（内閣府 1993）。これらの基本的な方向性は、以降の障害者施策推進の共通的な基本項目となった。また、この中ではバリアフリーに関して、①交通機関、建築物等における「物理的な障壁」、②資格制限等による「制度的な障壁」、③点字や手話サービスの欠如による「文化・情報面の障壁」、④障害者を庇護されるべき存在ととらえる等の「意識上の障壁」という「四つの障壁」という考え方も示された。

同年12月には心身障害者対策基本法（昭和45（1970）年法律第84号）を改正して障害者基本法が制定された。ここで初めて、それまで身体障害者と知的障害者が対象とされていた障害者に、精神障害者が加えられた。また法の基本理念として、すべての障害者あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられ、障害者の自立と社会経済活動への参加促進が位置付けられるとともに、国に障害者基本計画を策定し毎年その進捗を国会に報告することを義務付けた。

障害者基本法において精神障害者が障害者として明確に位置づけられたことに応じて、1995年に精神保健法が改正されて精神保健福祉法が制定され、その目的としてあらためて精神障害者の社会復帰と自立、社会参加の促進がうたわれ、精神障害者保健福祉手帳の制度化や、生活訓練施設、授産施設、福祉ホーム、福祉工場が社会復帰施設として法定化された。1999年の精神保健福祉法の改正では、より精神障害者の人権に配慮するために医療保護入院を限定的にするとともに、更なる社会復帰の促進を図るために精神障害者地域生活支援センターが法定化されたことに加えて、精神障害者居宅生活支援事業としてホーム

ヘルプ、ショートステイ、グループホームが法定化され、市町村が実施主体となった。

障害者全体の施策としては、1995年12月には、新長期計画に基づく重点施策の実施計画という位置付けで「障害者プラン～ノーマライゼーション7か年戦略～」(以下「障害者プラン」という)が策定され、7つの視点から施策の重点的な推進を図ることとされた。その内容は、①地域で共に生活するために(住まい・働く場・活動の場の確保、地域における自立の支援、介護サービスの充実など)、②社会的自立を促進するために(各段階ごとの適切な教育の充実、法定雇用率達成のための各種雇用対策の推進、第3セクター重度障害者雇用企業等の設置促進など)、③バリアフリー化を促進するために(車いすがすれ違える幅の広い歩道の整備、公共交通ターミナルにおけるバリアフリー化の推進、高速道路等のサービスエリア・パーキングエリア及び道の駅における障害者への配慮、公共性の高い民間建築物・官庁施設のバリアフリー化の推進など)、④生活の質(QOL)の向上を目指して(福祉用具や情報通信機器等の研究開発体制の整備・普及促進、情報提供・放送サービスの充実、障害者スポーツや芸術・文化活動の振興、公園等オープンスペースの整備など)、⑤安全な暮らしを確保するために(手話交番の設置、手話バッジ装着の推進、ファックス110番の整備、災害時の障害者援護マニュアルの作成・周知など)、⑥心のバリアを取り除くために(交流教育の推進、ボランティア活動の支援事業の充実と拠点施設の整備促進、障害週間における啓発・広報活動の重点的展開、精神障害者についての社会的な誤解や偏見の是正など)、⑦我が国にふさわしい国際協力・国際交流を(ODAによる障害者への配慮、国際機関を通じた協力及び国際協調・交流の推進)というものであった。これらの取組を推進するため、関係省庁の施策が横断的に盛り込まれるとともに、数値目標を設定するなど具体的な施策目標が明記された(内閣府1995)。

#### 4) 2000年代以降：こころのバリアフリー宣言、精神保健医療福祉の改革ビジョン、障害者自立支援法、改正障害者基本法、障害者総合支援法、障害者虐待防止法、障害者差別解消法

2004年3月には、厚生労働省に設置された「心の健康問題の正しい理解のための普及啓発検討会」により、国民の精神障害に対する基本的な理解を促進することを目的として、「こころのバリアフリー宣言～精神疾患を正しく理解し、新しい一歩を踏み出すための指針～」(以下「こころのバリアフリー宣言」という)が発表された。ここでは、国民の自身の心の健康と、共生社会を目指すことへの意識を啓発するため、①精神疾患を自分の問題として考えていますか(関心)、②無理しないで、心も身体も(予防)、③気づいていますか、心の不調(気づき)、④知っていますか、精神疾患への正しい対応(自己・周囲の認識)、⑤自分で心のバリアを作らない(肯定)、⑥認め合おう、自分らしく生きている姿を(受容)、⑦出会いは理解の第一歩(出会い)、⑧互いに支えあう社会づくり(参画)という8項目の指針が示された(厚生労働省2004a)。また2004年9月には、厚生労働省の精神保健福祉

対策本部が以降の概ね 10 年間に取り組むべき目標を取りまとめた「精神保健医療福祉の改革ビジョン」を策定し、「入院医療中心から地域生活中心へ」という基本的な方向性を明確に示した（厚生労働省 2004b）。

2005 年、障害の種別ごとに異なる法律のもとで実施されていた障害者施策について、障害者基本法の理念に基づき、自立支援の観点から障害の種別を問わずに一元的に福祉サービスを提供することを目的として、障害者自立支援法（平成 17（2005）年法律第 123 号）が制定、翌 2006 年 4 月に施行された。障害福祉サービスを利用した場合に、全体の費用のうち 9 割を市町村から支給し、残りの 1 割を利用者が負担することになったが、従前の所得に応じた応能負担から、サービスの種類や内容に応じて費用が異なる応益負担に変更されたことにより、障害者の経済的負担が増加したことに対して批判の声が上がった。また時期を同じくして 2006 年 12 月には国連総会において障害者権利条約が採択され、日本は翌年 9 月に署名、批准に向けた国内の法体制の整備を行うことになった。

これらの動きを受けて、政権交代後の 2009 年 12 月、障害者制度の集中的な改革を行うことを目的として、内閣総理大臣を本部長とした「障がい者制度改革推進本部」が設置され、さらにそのもとで開催された障害当事者や障害者福祉事業の従事者、学識経験者などで構成された「障がい者制度改革推進会議」において、障害者施策の推進に関する全般的な事項について議論され、2010 年 6 月に取りまとめられた第一次意見の内容を踏まえて、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が閣議決定され、この中で、応益負担を原則とする障害者自立支援法の廃止して新たに障害者総合福祉法（仮称）の制定を目指すことが示された。さらに、同年 12 月には第二次意見が取りまとめられた。これらの議論を踏まえて、翌 2011 年 7 月に改正障害者基本法が成立し、法の目的に「全ての国民が障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現する」ことが明確にうたわれた。一方で、厚生労働省に置かれた総合福祉部会においても障害者総合福祉法（仮称）の制定に向けた検討が行われ、これらの検討を踏まえて、2012 年 6 月に障害者自立支援法を改正して、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（以下「障害者総合支援法」という）が成立した。障害者総合支援法においても法の目的に共生社会の実現を目指すことが明示されるとともに、法に基づく日常生活・社会生活の支援が、障害者の社会参加や地域社会における共生、社会的障壁の除去に資するように総合的・計画的に行われることを基本理念として掲げた。具体的には、障害者の範囲を広げて難病等の追加するとともに、障害の多様な特性その他の心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合いを総合的に示す「障害支援区分」が創設された。また、障害者自立支援法において批判の対象となっていた応益負担については、障害者本人と配偶者の負担能力を斟酌した応能負担に変更された。

他方、障害者権利条約の批准に向けた法体制の整備の一環として、2011 年に障害者虐待防止法が、また 2013 年には障害者差別解消法が制定された。障害者差別解消法では、障害

者基本法第4条の「差別の禁止」の規定を踏まえて、国や地方公共団体などの行政機関と民間事業者を対象として不当な差別的取扱いを禁止するとともに、障害者から社会の中のバリアを取り除くために何らかの対応を必要としている意思が伝えられた時に負担が重すぎない範囲で対応する「合理的配慮」について、行政機関には法的に義務付け、事業者に対しては努力義務として規定した。これら一連の法体制が整備されたことで、現在の精神障害者施策の基盤が構築されたとともに、2013年12月に国は障害者権利条約を批准することとなった。

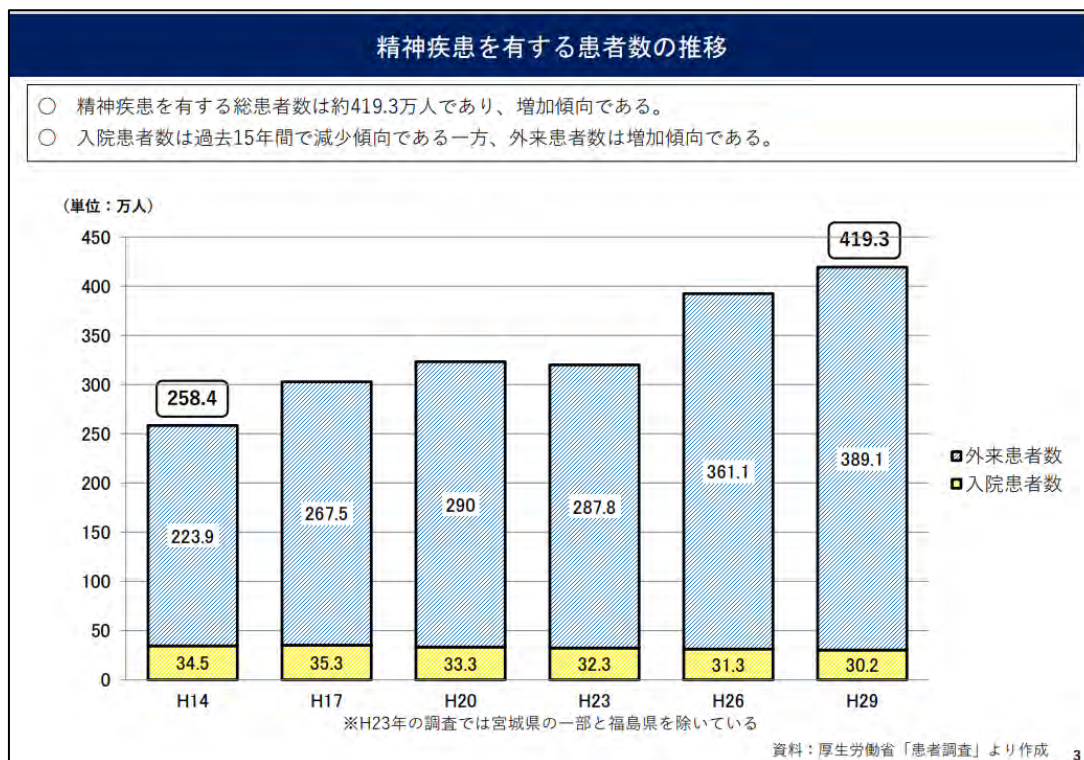
## (2) 現在の精神障害者施策の動向

### 1) 精神疾患を有する者の推移

現在の精神障害者施策は、2004年の「精神保健医療福祉の改革ビジョン」における「入院医療中心から地域生活中心へ」という方向性に基づいて、様々な施策が行われてきた。

精神障害者のうち、精神疾患のため医療機関を受診している者の推移を見ると、2002年から2017年までの15年間で、入院患者数は4.3万人の減となった一方で、外来患者数については年々増加し、160.9万人の増となった(図1-3)。

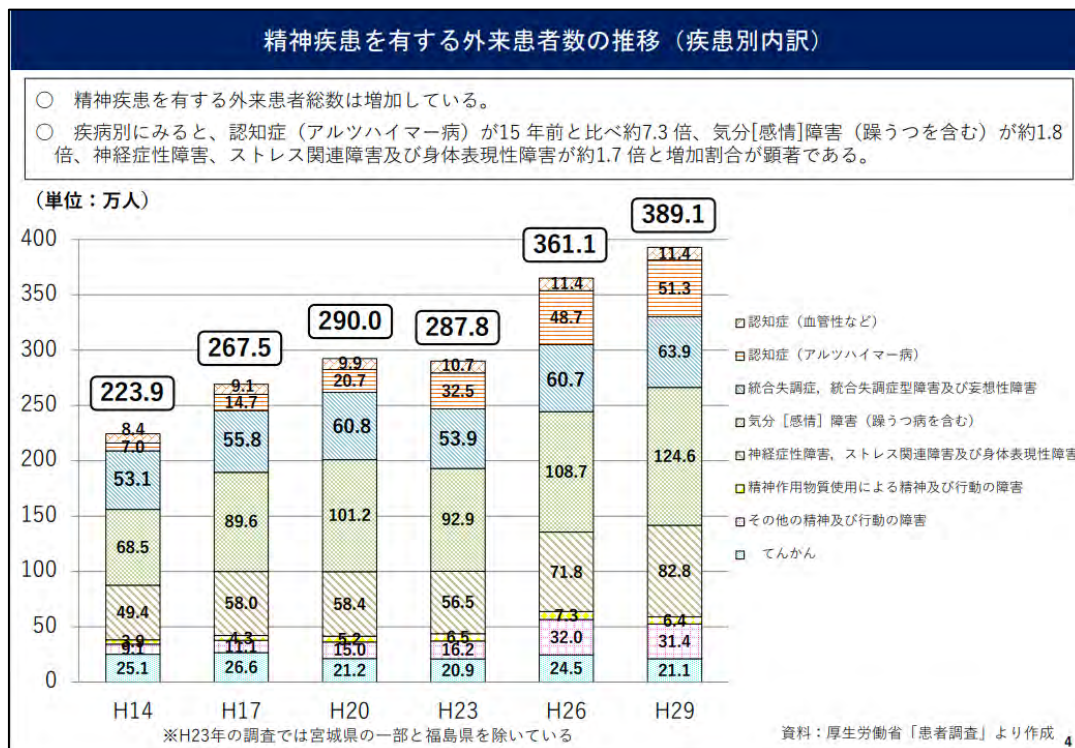
図1-3 精神疾患を有する患者数の推移



(出所) 厚生労働省「第1回精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築に係る検討会 資料2」(厚生労働省2020a)

外来患者数が増加した要因について、その内訳を疾患別に見ると、15年間で最も大きく増加したのは「気分（感情）障害（躁うつ病を含む）」で56.1万人の増、次いで「認知症」が47.3万人、「神経症性障害、ストレス関連障害及び身体表現性障害」が33.4万人、「その他の精神及び行動の障害」が22.3万人とそれぞれ増加している（図1-4）。また年齢階級別の内訳を見ると、75歳以上が64.4万人の増となっており、これが「認知症」の増と関連があることは容易に推察できる。一方で0歳から74歳以下の推移を見ると100.6万人の増、このうち現役世代が含まれる25歳以上64歳以下をピックアップすると66.3万人の増となっている（図1-5）。これらのことから、現役世代が躁うつ病を含む「気分（感情）障害」や「神経症性障害、ストレス関連障害及び身体表現性障害」に罹患するケースが増えていることが考えられる。精神疾患を有する患者数は入院・外来を合わせると、2017年には419.3万人であるが、これは脳血管疾患や糖尿病の患者数を上回っており、精神疾患は誰もがなり得る身近な疾患になったといえるのではないだろうか。

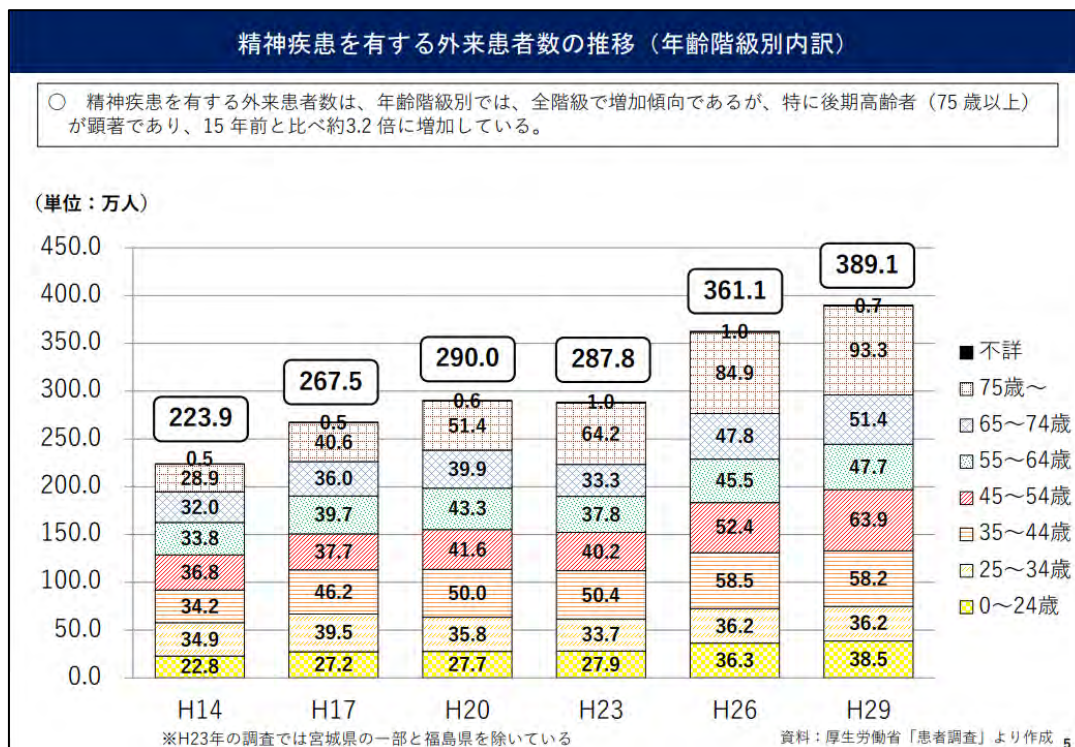
図1-4 精神疾患を有する外来患者数の推移（疾患別内訳）



（出所）厚生労働省「第1回精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築に係る検討会 資料2」（厚生労働省2020a）



図1-5 精神疾患を有する外来患者数の推移（年齢階級別内訳）



(出所) 厚生労働省「第1回精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築に係る検討会 資料2」(厚生労働省 2020a)

## 2) 精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築

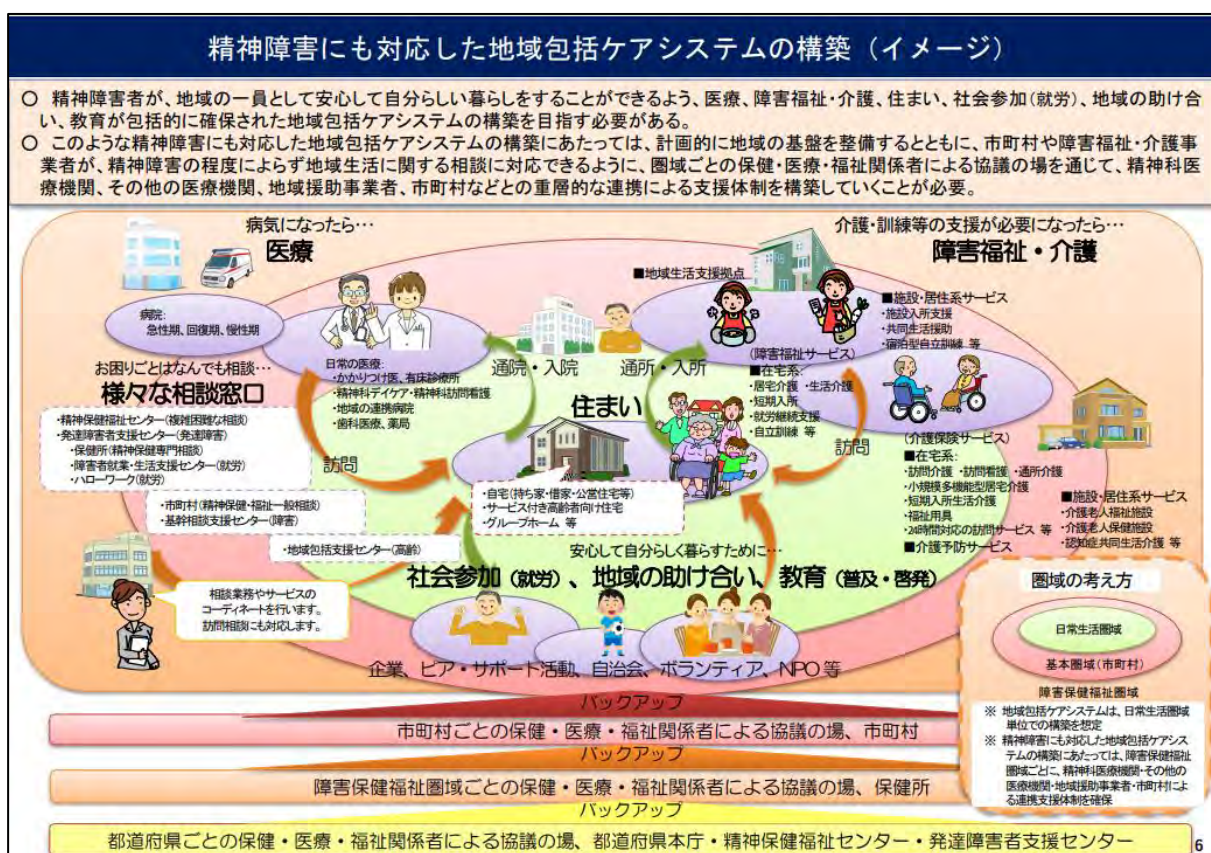
このような背景を踏まえて、厚生労働省では2017年2月に「これからの精神保健医療福祉のあり方に関する検討会」の報告書において、「精神障害の有無や程度にかかわらず、誰もが地域の一員として安心して自分らしい暮らしをすることができるよう、医療、障害福祉・介護、住まい、社会参加（就労）、地域の助け合い、教育が包括的に確保された『精神障害にも対応した地域包括ケアシステム』の構築を目指す」ことを明確にした。

地域包括ケアシステムとは、もともとは高齢者介護の分野において、団塊の世代が75歳以上となる2025年を目標に、重篤な要介護状態になっても住み慣れた地域で暮らすことができるように、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される仕組みを、保険者である市町村がそれぞれの地域の実情に合わせて構築していくものであるが、精神障害にも対応した地域包括ケアシステムは、この考え方やノウハウを精神障害の分野にも導入しようという施策である(図1-6)。

この施策を推進するため、厚生労働省は2020年3月に「精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築に係る検討会」を設置し、2021年3月にその結果を取りまとめた報告書を公表した。その中では、精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの基本的事項として、①精神障害の有無や程度にかかわらず、誰もが安心して自分らしく暮らすことができるよう、重層的な支援体制を構築すること、②「精神障害にも対応した地域包括ケアシ

システム」は地域共生社会を実現するためのシステム、仕組みと解され、地域共生社会の実現に向かっていく上で欠かせないものであること、③精神障害を有する方等一人ひとりの「本人の困りごと等」に寄り添い、本人の意思が尊重されるよう情報提供等やマネジメントを行い、適切な支援を可能とする体制であること、④精神疾患や精神障害に関する普及啓発を推進することは、最も重要な要素の一つであり、メンタルヘルス・ファーストエイドの考え方を活用する等普及啓発の方法を見直し、態度や行動の変容までつながることを意識した普及啓発の設計が必要であることの4項目が示された。具体的な施策としては2017年度から都道府県等自治体に対する補助事業（構築推進事業）と自治体の取組みを支援する委託事業（構築支援事業）の2つの予算事業を実施している。

図1-6 精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築（イメージ）



(出所) 厚生労働省「第2回精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築に係る検討会 資料1」(厚生労働省 2020b)

### 3 地域共生社会実現施策と精神障害者施策の連関

障害者施策の沿革をたどってみると、「共生社会」に関する文言が最初に登場したのは、1995年に策定された障害者プランの7つの視点の中の一つである「地域で共に生活するために」ではないかと考えられる。その後2004年のこころのバリアフリー宣言において、「共生社会を目指すことへの意識を啓発」することが明記され、以降は共生社会の実現を目指すことが障害者施策全般の基本理念・目的となった。

一方で、地域共生社会実現施策における「地域共生社会」とは、もともとは人口減少・少子高齢化による社会保障制度の存続危機を乗り越えるために、支えられる側から支える側に回る人を増やすという思惑の下で、その後の全世代型社会保障改革につなげていくための布石としての一施策の位置付けであり、障害者施策における「共生社会」とは異なる文脈で登場したものである。

しかしながら、地域共生社会の実現のための施策は主として厚生労働省において社会福祉、特に地域福祉の領域において取り組むべき課題とされており、重要な障害者施策として構築が進められている精神障害にも対応した地域包括ケアシステムにおいても「地域共生社会を実現するためのシステム、仕組みと解され、地域共生社会の実現に向かっていく上で欠かせないもの」と明記されているように、今後の社会福祉各分野の施策は地域共生社会の実現のために推進されていくことになるのは明らかである。このことは、これまで社会保障制度が地域の福祉を支えてきた存在であったところ、人口減少・少子高齢化の深刻化によってその立場が逆転し、地域福祉の充実を図ることが社会保障制度の維持につながるという考え方へ日本の社会構造が転換したことを意味している。

### 4 小括

本章では、地域共生社会実現施策と精神障害者施策のそれぞれの経緯を整理するとともに、両施策の連関について考察した。

障害者施策における「共生社会」の考え方は、リハビリテーションやノーマライゼーションの理念に基づいて1990年代から既に掲げられていたものである一方で、地域共生社会実現施策における「共生社会」の考え方は、人口減少・少子高齢化の深刻化により社会の支え手が減少し、危機的状況に直面している社会保障制度を維持するための方策として2016年に登場したものであり、障害者施策における「共生社会」とは異なる文脈で登場したものである。しかしながらその後の動向を見る限り、これまでリハビリテーションやノーマライゼーションの理念の下で共生社会の実現を目指してきた日本の障害者施策が、これからは新たに登場した地域共生社会を実現するために実施されていくことになるのは明らかである。これは、人口減少・少子高齢化がもたらした大きな社会変容といえるだろう。

精神障害者施策においても、高齢者施策において全国で構築が進められてきた地域包括ケアシステムに倣って、精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築が進められようとしているが、それは障害者施策が目指してきた共生社会を実現するための仕組みであるのと同時に、地域共生社会の実現にも資するものであると位置づけられている。障害者との共生社会の実現が、地域共生社会の実現につながるということは理解できるが、障害者施策の関係者が長年に渡って取り組んできた、共生社会の実現に向けた取組のその先に、地域共生社会の実現という新しいゴールが設定されたような印象が強いことには違和感を感じる場所である。

## 第2章 精神障害者施設における施設コンフリクトの検討

序章で述べたように、地域社会において精神障害者のグループホームなどの開設を巡ってコンフリクトが発生する要因には、地域住民が精神の障害に対する理解が乏しいことや、精神障害者と接する機会がほとんどない上、マスメディアの影響などによって、精神障害者に対して「怖い」「何をするかわからない」といった先入観や固定観念を抱いてしまっていることが考えられるが、実際に地域住民は精神障害者に対してどのような意識を持っているのだろうか。

本章では、先行研究の結果を踏まえて、精神障害者に対する地域住民の意識や、精神障害者施設をめぐるコンフリクトが発生した事例について考察する。

### 1 精神障害者に対する地域住民の意識

まずはじめに、精神障害者に対して地域住民はどのような意識を持っているのだろうか。

谷岡他（2007）は、精神障害者が参加する行事への住民の参加度と精神障害者との付き合い方との関係について調査を行った。その結果、「精神障害者が参加する行事に参加した人は、精神障害者への認識度が高く、『精神障害者の行動は全く理解できない』『家族に精神障害者がいるとしたら、それを人に知られるのは恥である』という考え方を否定する割合が有意に多く、『精神病院に入院した人でも、信頼できる友人になる』という項目で肯定する考え方が有意に多かった」という。また、地元には精神病院のある町では「精神障害者が参加している行事への参加割合が他の町よりも高い」ことや、「精神障害者の社会復帰に『何か役に立ちたい』と思っている人が多い」こと、「精神障害者が地域で生活するために必要なものは『地域住民の精神障害者に関する理解や支援』と住民自らが感じていた」ことなどが明らかになったという。一方で同調査では、「『精神障害者が、一人あるいは仲間どうしでアパートを借りて生活するのは心配だ』という質問では、約半数の49.5%が『そう思う』と答えており、近隣で単身の精神障害者を受け入れることには消極的なことが明らかになった」とし「『一般的な総論としては障害者の社会参加には賛成だが、各論として私の近くには住まないでほしい』という結果が出ていると考えられる」という。

板山他（2013）は、精神障害者や精神保健福祉に対する地域住民の思いを明らかにし、地域を拠点とした共生社会の実現に向けた対策について検討した。その結果、地域に暮らす精神障害者に対する意識として、「【疾患・障害を身近な問題としてとらえる】という理解の高さから、【周囲の人々が理解し見守る】、【障害者を分け隔てず関わり合う】といった行動へ発展し」、また「【障害者を分け隔てず関わり合う】ことから、さらに【疾患・障害を身近な問題としてとらえる】好循環が認められた」とした。しかしその一方で「【疾患・障害を身近な問題としてとらえる】と【精神疾患は病気としての理解が難しい】、【周囲の

人々が理解し見守る】と【身の危険への不安を感じる】、【障害者を分け隔てず関わり合う】と【一般論と本音に違いがある】の間には相反する関係が存在した」という。板山他はこの結果を踏まえて「共生社会の実現のためには、地域住民の否定的な思いや一般論と本音との葛藤に着目しつつ、地域での相互交流活動や学校教育による精神保健福祉教育の導入を通して知識と体験を融合させていくことが求められる」と主張している。

大阪市社協（2008）は、日本では「就学前・義務教育・後期中等教育と一貫して障がい者と分けて教育することを基本としてきたため、子どもの頃から障がい者と共に生活したり、学んだ経験をしたことがない人々が多いのが現状」であることや、「障がい者福祉施策が家族介護を基本としてきたため、家族が介護できなくなったら入所施設で対応するという『施設化政策』をとってきた」ことから、「子どもの時も大人になっても障がい者は地域にいない状況がつくられてきた」ために、障害者と住民に大きな社会的距離があることを指摘する。またマスコミ報道によって犯罪の要因としてしばしば特定の病気だけが強調されてしまうために、「犯罪＝精神障がい」と結び付けてしまう面があることも述べている。

以上のように、地域住民の多くは精神障害者に対して理解し支援することの必要性を感じながらも、内心では「総論賛成、各論反対」「一般論と本音」という相反する思いを抱えていることがわかった。その背景には、大阪市社協がいうように「大きな社会的距離」があるのも事実であろう。このような住民の意識を変えていくためには、板山他の主張のように、地域住民の否定的な思いや一般論と本音との葛藤に着目しながら、相互の交流の取組や学校での教育を通じて「知識と体験を融合させていくこと」が必要ではないだろうか。

## 2 精神障害者施設をめぐる地域住民とのコンフリクトの発生事例

### （1）精神障害者施設コンフリクトの発生状況

毎日新聞が2019年9月に、全国の都道府県と道府県庁所在地、政令市、中核市、東京23区の計106自治体を対象に実施した、障害者施設の建設をめぐる住民の反対運動の発生状況に関する調査によれば、2014年10月から2019年9月までの5年間に、反対運動により施設の建設中止や予定地の変更を余儀なくされたケースは全国21都府県で68件発生していたことが明らかになった。施設の種別では、グループホームなどの入所施設が52件で最も多く、次いで就労や発達障害支援などの通所施設が17件、放課後デイサービスなど障害児施設も8件あった。また障害の種別に見ると、知的障害者や精神障害者の施設への反対が全体の7割を占めた。さらに反対する理由については「障害者を危険視」「住環境の悪化」「説明が不十分」などが多かったという。記事によれば、反対運動が「ない」と答えたのは71の道県と市区であったが、一方で46府県と市区が「把握していない」と回答していることから「実際には68件よりさらに多くの反対運動が起きているとみられる」としている（毎日新聞2019）。

同調査で興味深いのは、「反対運動が起きた時に行政が関与すべきかどうか」という設問に対して、『仲介すべきだ』と『仲介する必要がない』がほぼ同数で拮抗した」ことである。障害者差別解消法の付帯決議では、「国及び地方公共団体において、グループホームやケアホーム等を含む、障害者関連施設の認可等に際して周辺住民の同意を求めないことを徹底するとともに、住民の理解を得るために積極的な啓発活動を行うこと」(内閣府 2013a、2013b)と定められているため、障害者施設の開設や移転をめぐる地域住民とのコンフリクトが発生した場合には、行政が積極的に介入することが求められるが、毎日新聞の調査結果では「仲介する必要がない」と考えている自治体が半数を占めていることには驚きを隠せない。このことから、障害者施設の整備は各自治体が策定した障害福祉計画に基づいて実施されているにもかかわらず、多くの自治体は発生したコンフリクトの対応を開設者に任せきりにしている実態が浮き彫りになったといえるであろう。また、知的障害者と精神障害者の施設への反対が全体の7割を占めたことについては、身体障害に比べて、知的障害と精神障害への理解の促進がまだ不足していることを示しているといえるのではないだろうか。

先行研究を目を向けると、野村(2013)が実施した精神障害者施設のコンフリクトに関する調査によれば、施設形態別には「入所施設における施設コンフリクト発生率が高く、通所施設で低い値を示し」、また「就労継続支援Bおよび相談支援事業所では苦情や反対運動はみられない」という。毎日新聞の調査結果とは調査対象も期間も異なるが、全体的な傾向として、通所型の施設よりも入所施設、すなわち精神障害者が日常生活を送る施設に対する住民の反対が多いということがいえる。

### (3) 住民の反対理由

住民側の反対の理由については、毎日新聞の調査結果では「障害者を危険視」「住環境の悪化」「説明が不十分」などが多かったというが、この点については野村(2013)も「精神障害者施設におけるコンフリクトの場合には、現実的な利害対立が表に出ないまま『危険である』『気味が悪い』という理由だけで、地域住民は施設コンフリクトを維持できることが多い」と述べている。また大久保らが都市部の精神障害者グループホームを運営団体を対象に行った調査では、住民の反対には「精神障害に関する事件報道」や「事前の説明」が影響するという回答がみられた。ただ事前の説明については、「常に<<周辺住民の反対>>を軽減するとは限らず、「説明会を開くと反対意見を顕在化させることになる」という指摘もあったという(大久保他 2009)。これらのことは精神障害やその当事者に対して正しい理解を持っていない住民が多く存在していることを示しているといえるが、野村は施設コンフリクトが発生する要因について「その主たる要因は精神障害者への差別や偏見だとする論調が大勢を占めている。そして、この論調が精神障害者施設でのコンフリクトを解消するためには、障害者や施設への理解を求めることが重要であるという『理解重視アプ

ローチ』を展開する根拠となっている」としている。

#### (4) コンフリクト発生後の合意形成

続いて、発生したコンフリクトを収束させるための合意形成の状況に関する先行研究をみると、大久保他（2009）の調査では、事前の説明が功を奏して住民の反対を軽減することができた例があった一方で、反対を受けたためにグループホームを開設できなかった例もあったという。また大阪市社会協議会の報告では、大阪市内で2001年4月に開設した精神障害者生活訓練施設、通所授産施設、地域生活センターの機能を併せ持つ複合施設では、開設の8年前の1993年に精神障害者社会復帰施設の建設が決定された際に反対運動が起きたために計画が保留となり、その3年後の1996年に別の場所に建設することに決めて地元住民に説明したところ再び反対運動が起き、「5,170名の反対署名や、300本もの電柱への建設反対ビラや看板等の貼付などの激しい反対運動」が展開されたという。住民からは近隣にも精神障害者社会復帰施設が建設されているという同様の施設の集中化に対する抗議と、行政に対する不信感があったという。これらの反対運動に対しては、行政が主体となって、法律に基づく反対ビラの撤去とともに、啓発用の掛垂れ幕の設置やポスターの作成、精神福祉相談員などによる戸別訪問活動により、建設への理解を求める取組を展開した。さらに施設の設置・運営母体も地元対応に加わり、地元役員等の代表者、市、設置・運営母体で構成された協議会が設置されて具体的な意見交換を続けた結果、徐々に住民側の態度が軟化し、「反対運動から生じた課題を地域の課題として受け止める」ことによって問題解決につながったという（大阪市社協2008）。

野村（2013）は、コンフリクト発生後の合意形成に関して、「理解重視アプローチ」を行うことが必要であるとの見解が多いとした上で「果たして理解を得ることが施設コンフリクトを合意形成に導くための十分条件となり得るのだろうか」と疑問を呈し、精神障害者に対する住民意識に関する複数の調査や研究の結果を踏まえて「精神障害者への理解と施設コンフリクトや接触体験との関連は確認されておらず、ここに精神障害者への理解が施設コンフリクト合意形成および施設、地域住民との良好な関係性に影響を及ぼすという、理解重視アプローチの限界を指摘することができる」としている。

#### (5) 施設コンフリクト回避の可能性

施設コンフリクトを未然に回避するためにはどのような方策が考えられるだろうか。

先行研究には、実際にコンフリクトが発生した事例に関する論考は多いが、コンフリクトが発生せずに施設を開設することができた事例について、なぜコンフリクトが発生しなかったのかという視点で研究したものや、そもそもコンフリクトを回避するためにはどうすればよいかという視点からアプローチした研究はあまり見られない。そのような中で、コンフリクトが発生せず順調に開設することができたケースに関する研究を紹介する。



柳（2003）は、自身が関わった精神障害者地域生活支援センターの開設に際して、特段コンフリクトの兆しもなく順調に開設することができた経験を踏まえ、施設コンフリクトが起きないための対策として、まず「施設や移転先の物件を検討する場合に、地域の受け入れ状況を把握しておくことは大切」だという。その地域に精神障害だけでなく、身体や知的を含む障害者福祉の支援者がいるのかどうかを、家族会やボランティアからの口コミ情報を収集しておくことで、コンフリクトの予兆をできるだけ早くキャッチするためにも「情報提供者として地元の理解者の把握が必要」だとした。そして「物件と計画が決まったら、開設者、市町村、保健所で、開設までの地域への理解のためにキーとなる挨拶先のリストアップや、そのスケジュールを検討し、できるだけ個別に理解を得る努力をするという意志統一を図っておくことが必要である」と述べている。その上で、もし施設コンフリクトが発生しそうになった場合の対応として「直ちに三者での対策会議を持つ必要がある」が、特に重要なのは市町村の姿勢だという。柳が関わった事例では、開設が池田小学校事件の直後であったにもかかわらず、市長が市議会において、「このような事件を二度と起こさないためにも、地域精神保健福祉の基盤整備を推進することが大切であり、地域生活支援センターがぜひ必要である」と明確に支持発言をしたことで「市の断固たる姿勢を市民に印象付けることになった」。また、保健所が開設者や市職員の支援を行うだけでなく、地域住民に対しても精神障害者理解のために「研修等を積極的に行う等して、直接の対応を行うことが必要」だとしている。一方で地域住民に対する説明会については「開かないことが重要」だと述べている。その理由として、①「説明会は反対派住民が参加し、集団化させる」、②「説明会は時に『糾弾する会』に変貌し、不必要な過激な言葉のやり取りによって、相互に傷つく」、③「予断と偏見に基づき不安を訴える反対者には、どのような論理的説明も安心感を与えることにならない」、④「何回にもわたる説明会を要求され、計画が遅延したり、中止に追い込まれる」という4項目を挙げた。一度説明会を開催してしまうと反対派住民から何度も説明会の開催を要求されることにあるため、「地域で新たに生活する住民の礼儀としての挨拶は必要であるが、障害者だからと言って施設を利用するために、地元の了解は不要」であることから、行政も開設者も住民に対する説明の義務はないことを明確にして「反対住民の要求としての『説明会』は、行わない方針で対応すべきである」と述べている。

たしかに柳がいうように、精神障害者を支援する施設が開設し、当事者が利用することについて、地域住民に対して説明する義務はなく、説明会を開催せずに順調に開設することができるのがいちばん望ましい。しかしながら、開設者や行政が説明会を開催するつもりがなくても、もし住民側から説明を求める声を持ち上がった時にどのように住民側の理解を得るために対応するのかを、あらかじめ関係者間で想定し方向性を共有しておく必要はあるだろう。

### 3 小括

本章では、精神障害者に対する地域住民の意識と、精神障害者施設をめぐるコンフリクトが発生した事例について、先行研究の検討を中心に考察した。

精神障害者に対する地域住民の意識については、住民の多くが精神障害者に対して理解し支援することの必要性を感じている一方で、自分の近隣に精神障害者が暮らすことには不安を感じているなど、内心では葛藤を抱えていることが明らかになった。またその背景には、日本における教育体制や施設化政策の影響による大きな社会的距離の存在が指摘された。この点については、住民が抱えている相反する思いに着目しつつ、精神障害者と住民の相互の交流や学校教育などを通じて「知識と体験を融合させていくこと」が必要である。

施設コンフリクトの発生状況については、毎日新聞の調査や先行研究の結果から、知的障害者と精神障害者の入所施設で反対運動が多く起きている傾向が明らかとなった。また、発生したコンフリクトに「仲介する必要がある」と考えている自治体が約半数に上るなど、コンフリクトの解決を行政が開設者に任せきりにしている状態が指摘された。そして住民の反対理由については、毎日新聞の調査では「障害者を危険視」「住環境の悪化」「説明が不十分」などが多く挙げられたが、先行研究ではこれらは現実的な利害対立が表に出ないまま主張されているとの指摘もあった。

コンフリクト発生後の合意形成については、住民に対する事前の説明が功を奏した事例がある一方で、事前に説明をしたことで結果として施設の開設までに長期間を要したり、開設を諦めた事例もあるなど、住民に対して事前説明を行うことは必ずしも良い結果を生むとは限らず諸刃の剣であることが浮き彫りとなった。また先行研究においても、住民の理解を求めることを重視したアプローチは、必ずしも合意形成に導くための十分条件ではないことを指摘している。

施設コンフリクトを事前に回避する可能性については、開設予定地域に関する事前の情報収集と自治体の姿勢を明確にしておくことが重要である上、住民に対する説明会については、反対住民が集団化するおそれがあることや、どのような説明をしても理解は得られず、説明会を何度も開催することになり開設が遅れたり、結果として中止に追い込まれる場合もあることから「説明会は開催しないことが重要」とする先行研究を紹介した。この点については、説明会を開催せずに済むのは望ましいが、開設者や行政にはそのつもりがなくても、住民側から説明を求める声が出てきた時にどうするのかということは、あらかじめ関係者間で認識を共有しておく必要があると考える。

## 第3章 支援者へのインタビュー調査

### 1 調査の目的

本調査の目的は、精神障害者の地域生活の現状や課題について、支援者へのインタビュー調査を通して検討し、精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくるための方策を明らかにすることにある。

### 2 調査の概要

#### (1) 調査主体

調査主体は筆者個人である。

#### (2) 調査対象者

調査対象者は、表3-1のとおり、O県P市内の精神障害者を対象としたグループホーム、就労継続支援B型事業所、宿泊型自立訓練施設、生活支援センターにおいて、精神障害者の地域生活の支援に従事している5名である。

調査対象者には、事前に電話により調査の実施について内諾を得た上で、A氏、B氏、C氏及びD氏の4名についてはそれぞれの勤務先である施設又は事業所において、E氏については本人の希望によりP市R区内の喫茶店において、全員対面形式によりインタビューを実施した。

なお、C氏とD氏についてはインタビュー当日に関係者を同席させたい旨の意向が示されたことから、C氏についてはグループホーム運営法人の理事長が、D氏については生活支援センターの職員3名が、それぞれ同席している。

表3-1 調査の概要

|        | ケース1                                     | ケース2                         | ケース3                         |
|--------|--|------------------------------|------------------------------|
| 調査対象者  | A氏                                       | B氏                           | C氏                           |
| 役職     | 法人理事                                     | 主任生活相談員                      | グループホーム管理者                   |
| 職種     | 精神保健福祉士                                  | 精神保健福祉士                      | 精神保健福祉士                      |
| 調査実施日時 | 2021年5月7日(金)<br>16:00~18:30              | 2021年5月11日(火)<br>15:00~16:50 | 2021年5月16日(日)<br>14:00~16:30 |
| 施設名称   | グループホームF<br>グループホームG<br>グループホームH<br>作業所I | 宿泊型自立訓練施設J                   | グループホームK                     |
| 施設所在地  | いずれもO県P市Q区                               | O県P市Q区                       | O県P市R区                       |
| 同席者    | -  | -                            | 法人理事長U氏                      |

|        | ケース4                         | ケース5                        |
|--------|------------------------------|-----------------------------|
| 調査対象者  | D氏                           | E氏                          |
| 役職     | 所長                           | グループホーム職員                   |
| 職種     | 社会福祉士、精神保健福祉士                | 看護師、精神保健福祉士                 |
| 調査実施日時 | 2021年5月31日(月)<br>15:30~17:00 | 2021年6月5日(土)<br>10:00~11:00 |
| 施設名称   | 生活支援センターL<br>グループホームY        | グループホームM<br>作業所N            |
| 施設所在地  | O県P市S区                       | O県P市T区(グループホームM)、R区(作業所N)   |
| 同席者    | センター職員V氏、W氏、X氏               | -                           |

(出所) 筆者作成

### (3) 調査対象者の抽出方法

調査対象者の抽出にあたっては、機縁法（スノーボールサンプリング）を用いた。具体的には、まず筆者の知人から紹介のあったA氏及びB氏の2名にそれぞれインタビューを実施した後、A氏からD氏を、B氏からC氏を、C氏からE氏をそれぞれ紹介をいただいている。

### (4) 調査の手法

精神障害者の地域生活の様子や直面している課題は多様であり、また支援者もそれぞれに様々な思いを抱えながら支援に従事していることが想定されたことから、あらかじめ設定した設問に沿ってインタビューを進めながら、対象者の回答状況に応じてより深く具体的な内容について質問をするなど臨機応変に対応できるよう、半構造化インタビューにより実施している。

### (5) 調査手続

調査の開始に際しては、始めに調査依頼文書を手交した後、本研究のテーマ、目的、意義及び調査を依頼した趣旨について説明している。

続いて、インタビュー調査の実施方法として、次の事項を説明した。

- ① 調査はリサーチペーパーの作成に使用することのみを目的とし、その他の目的には使用しないこと
- ② 回答が難しい設問については、回答しなくても差し支えないこと
- ③ 調査結果を正確に研究に反映させるため、調査の様子をICレコーダーで録音すること
- ④ 後日、調査の内容について補足的に確認するため、連絡する場合があること
- ⑤ 調査結果はリサーチペーパーとして公表予定であるが、その際には調査対象者が特定されることがないように、氏名、施設・事業所の名称、その他調査対象者を特定することが可能な情報については匿名化すること

以上の説明に対して、すべての調査対象者から同意を得られたため、同意書に双方署名して2部作成し、それぞれ1部を保管することとした。

### (6) 設問の内容

本調査では、あらかじめ次のような設問を設定している。

#### ① 施設・事業所について

ア 概要（名称、開設年月、事業内容、職員数、利用者数など）

イ 開設前の状況（開設の経緯、開設手続、相談者の有無、地域住民への説明の有無など）

- ウ 開設後の状況（開設後の運営状況など）
- ② 現在の国や自治体の施策について
  - 地域共生社会実現施策や精神障害福祉施策に対する期待や不安、課題に感じる点など
- ③ 関係機関や地域との連携・協力、職員の意識について
  - ア 関係機関との連携・協力（行政機関、医療機関、社会福祉協議会、他団体の施設・事業所とのネットワークなど）
  - イ 地域との連携・協力（開設前及び開設後の地域住民の様子（反対運動の有無など）、現在の地域との関わりの内容、関係構築のための取組など）
  - ウ 職員の意識（意識向上のための研修の内容、精神障害者に対する職員の意識など）
- ④ 共生社会の実現のための方策について
  - ア 精神障害者に対する地域社会の理解の状況
  - イ 精神障害者が地域で生活していく上での課題
  - ウ 精神障害者との共生社会を実現するために必要なこと
  - エ 共生社会実現の可能性
- ⑤ その他、自由発言

### 3 調査結果の概要

#### （1）ケース1（A氏）

ケース1は、グループホームや就労継続支援B型事業所について、開設時に地域住民からの反対はなく、現在も当事者が地域住民と交流しながら安心して暮らすことができている事例である。

調査対象者であるA氏は、精神保健福祉士が国家資格となる前からグループホームや作業所において精神障害者の支援に携わっており、NPO法人の理事の他、P市内の施設・事業所で構成されたNPO法人の副代表、市の障害者施策検討部会委員、Q区の社会福祉協議会理事、医療観察制度における精神保健参与員なども務めている大ベテランの精神保健福祉士である。

A氏が理事を務めているNPO法人では、グループホーム、就労継続支援B型事業所、地域活動支援センターなどを運営している。現在A氏が主に勤務している地域活動支援センターにおいて面談したが、インタビューでは同法人が運営しているグループホーム3施設（F、G、H）と就労継続支援B型事業所（作業所I）について聴取することになった。

A氏によると、3つのグループホームと作業所Iのいずれも、現在地に開設する際に地域住民からの反対はなかったという。グループホームFを開設するまでQ区内で運営していたグループホームを開設した際には、地域住民からの要望を受けて説明会を開催したが、こちらも特段地域からの反対はなかった。同法人として40年ほど前に初めて開設した作

業所 I は、現在地には 20 年ほど前に移転したが、当時はその周辺には障害者や高齢者の施設がまったくなかったため、内心は地域の理解を得られるかどうか不安だったという。しかし事前に地元自治会の会長と民生委員に挨拶に行ったところ快く了承を得ることができ、自治会長からは「協力できることがあったらするよ」と言ってもらえてありがたかった。

また A 氏は以前から、共生とは「共に生きる」ことであり、「20 数年前は福祉っていうと何か恩恵を受けることばかりが目立ってしまって、こちらはいろいろできることがあるのに、何かあったらしようよ」という意識を持っており、現在地に移転する前から、作業所の近くの公園を職員と利用者が一緒に清掃する活動を続けていた。利用者が清掃することに対しては、地域の誰からも嫌がられることはなく、むしろその取組が評価されて、10 年ほど前には地域から表彰された他、5～6 年ほど前には地域の清掃に従事した利用者に対して区から対価が支払われるようになった。さらに今年（2021 年）からは、区の障害者雇用の施策とも結びつき、区内の駅前のペDESTリアンデッキ（駅や建物と接続して立体的に配置された歩行者専用路）の清掃を月に 2 回程度実施することになり、「コロナ禍ではとてもありがたいお仕事です」と述べている。このような取組が地域の理解を広めることにつながり、現在では地域の防災フェアやお祭りなどのイベント後に、作業所に地域の人たちが集まって打ち上げを行うようにもなるなど、地域住民と良好な関係を築くことができている。

グループホームでの生活においても、特に地域住民とのトラブルは起きていない。強いといえば、ゴミ出しの際にうまく分別して出せなかったり、違う集積所に出してしまったりして近所から連絡が来ることがあるが、それも滅多にない。グループホームの利用者も地域の防災訓練やお祭りなどに参加し、地域住民とも仲良くしている。

このように地域住民との良好な関係が築けている理由として、A 氏は 2 つのことを挙げている。1 つは、地元自治会のトップ、すなわち自治会長や民生委員の精神障害者に対する理解と行動力である。A 氏の法人では新しく施設や事業所を開設する際には、必ず事前にその地域の自治会長と民生委員に挨拶に行き事業内容などについて説明しているが、両者が精神障害者に対して好意的であるとともに、地域の防災訓練やお祭りなどにも誘ってもらえて参加することができたことで、地域住民と自然に交流する機会を得られたことが大きい。インタビューの中で、別の区で他の団体が開設したグループホームを巡って発生した地域住民の反対運動の話題が出たが、そのケースでは自治会長自身が反対派だったとのことである。もう 1 つは「なんだかんだいって口コミが一番」だということである。作業所に地域住民に来てもらい、利用者と少しの時間でも一緒に過ごしてもらえれば、「なんだ普通の人と変わらないじゃない」と思ってもらえる。そしてその人が自宅に帰ってから家族にその話をするすることで、その家族に伝わっていく。これは先述した地域の防災訓練やお祭りに参加して地域住民と交流することや、地域から高い評価を得た清掃活動についても同様である。このように口コミで人から人へ伝わっていくことが、理解促進の大きな要

素となっている。

なお、同法人がQ区内に開設したいずれのグループホームや事業所においても地域住民から反対の動きが起きなかったことについては、当該地域の庶民的な地域性もあるのではないかという趣旨のことを述べている。

国や自治体の施策については、現行の応能負担の課題を挙げた。例えば夫婦で妻の方が障害福祉サービスを受けている場合に、夫が頑張っていることで収入が増えたことで妻のサービス利用にかかる毎月の負担額も増えてしまい、サービス利用を諦めてしまうようなケースがあるのは何とかならないかと思っているとのことであった。また、現行制度では、専門相談員やサービス管理責任者など、一定の実務経験がないとできない仕事が多くあるが、そういった経験者が足りないという課題もあるとのことであった。

地域社会の精神障害者に対する理解については、「30年前に比べれば少しは進んでいると思います。いろいろな意味で」と述べ、近年は薬もよいものが増えて統合失調症が軽症化していることや、この30年間でデイケアや生活支援センターができたり、国が就労支援を進めるようになったことなど社会資源が増えたことを例に挙げた。その一方で、当事者本人の権利意識が強くなったのか、障害を持っていることを仕方がないと考え、自分がうまくできないことを障害のせいにしてしまう人が増えていると感じている。そのため、精神障害者が地域の理解を得ながら暮らしていくためには、当事者本人の意識にも課題があり、「お互いが頑張っている姿を認めて、自分も頑張れる。他の人に認めてもらえるということを感じ合えるような社会」にしていくためにも、当事者も前向きにいろいろなことに当たってほしいと願っている。

共生社会の実現可能性については「可能ですと断言はできないけれど、そういう社会にしていきたいという気持ちはありますね」と答えている。精神障害に対してはメディアの影響も大きく根強い偏見があるが、精神障害者を「ふうっと包んでくれるような社会の雰囲気があるとよい」と述べ、地域住民には精神障害者に対して「普通に関わってくれれば」と思っている。そのためには作業所Iのように当事者と支援者が一緒になって地域に向かって発信していくこととともに、地域住民に対しても学校教育や地域の保健福祉活動の中で、精神の病は境目のない病気であり、誰でもなり得るものであるいうところに結びつけることができれば、「精神の人たちを見る目も違ってくるのではないのでしょうか」と考えている。

## (2) ケース2 (B氏)

ケース2では、宿泊型自立訓練施設の利用者が地域生活を始めるためのアパートを確保する際の苦労や、その後の生活の様子などを中心に話を伺った。

調査対象者のB氏は、宿泊型自立訓練施設J（以下、「訓練施設J」という）の生活支援員（精神保健福祉士）である。訓練施設Jは、自立生活を目指している精神障害者を対象



に、地域で生活していくために必要なことを最長2年間で身に付けることを目的として、金銭管理、服薬管理、整理整頓、掃除・洗濯、買い物などのスキルを習得するための個別支援や様々なプログラムを実施するとともに、利用者が退所後に一人で地域生活を送るためのアパートの設定などを行っている。

訓練施設Jは100年近い歴史を持つ精神科病院の系列施設であり、同病院に道路を隔てて隣接している。以前は近隣の別の場所で援護寮としてスタートしたが、数年前に施設の設置法人が所有する現在地に移転した。当時は民家が1軒隣接していたのみであったこともあり、移転時には住民からの反対の声はなかった。

利用者は、退所するまでの間、訓練を受けながらこの地で地域生活を送っているが、施設では地域生活マナーに関することは厳しく訓練していることもあって、地域住民とのトラブルはなく、よく利用する郵便局やコンビニエンスストアでも親切に対応してくれるという。

利用者の退所後の生活については「基本的に本人の希望を実現する」ことを目標としており、一人暮らしを希望する者については、例えば家族や医師が一人暮らしに反対している場合には、反対している人たちを納得させるには何が必要かということをもとに一緒に取り組んだり、どのあたりの地域でどのような暮らしをしたいかという本人の意向を尊重しながら一緒にアパート探しを行っている。

アパートの設定に際しては、精神障害があるという理由で貸してもらえない不安があったことから、B氏が取り組んだのは、近隣で当事者のことを理解してくれる不動産業者の開拓であった。その取組の中で、とある大手賃貸不動産業者の若い営業マンがとても熱心に関わってくれたため、「ここ（訓練施設J）に見学に来ませんか」と声をかけ、実際に当事者が訓練をしている様子などを見てもらったところ、その営業マンが当初精神障害者に対して抱いていた「いつか発狂するのでは」というイメージが変わって当事者のことを理解してくれるようになり、そのことを大家にも伝えてくれたことでアパートを契約することができた。この営業マンはその後も現在に至るまでアパートの確保に協力してくれている上、当人だけでなくその営業所としても協力的であるという。B氏は、その営業マンが実績を作り広めてくれたことで、周囲も精神障害者のことを「大丈夫なんだ」と理解してくれるようになったのだと考えている。このような経験を踏まえて、同様に協力的な不動産業者を近隣にいくつか開拓したことで、当事者のアパート探しがスムーズにできるようになった。B氏によれば、こうした協力的な不動産業者との交渉では、当事者の状態のことなどを隠さずに全部話すことで不動産業者が大家の状況に合わせて手加減して伝えてくれるのだという。

アパートで一人暮らしをしている当事者の様子については、追跡調査を厳密にしたわけではないが、どうしようもなくなって地域に迷惑をかけたという者はまったくおらず、ほとんど定着できているようだとのことであった。当事者は真面目で、決まったことをちゃ

んとやるのが得意な人が多いが、不動産業者から聞いた話として「(当事者は) その辺の  
だらしない学生よりもよっぽど、家賃は確実に払うし、ルールは守るし、ちゃんとやって  
くれる。壊れっぱなしにもしないし、きれいに使ってくれる」という大家のコメントを紹  
介してくれた。一人暮らしを始めてから調子が悪くなって入院したという者はいるが、当  
事者の状態に応じて訪問看護やヘルパーなど訪問型のサービスを入れているので、ほとん  
どの当事者は穏やかに暮らすことができているという。

国や自治体の施策に対しては、児童福祉法と障害者総合支援法の狭間のケースについて  
意見があった。児童養護施設において情緒障害や精神障害を持つ子への生活訓練が行われ  
ておらず、何もできないまま 18 歳になって行き場がなくなってしまうケースがあるとい  
うことであった。また、宿泊型への障害福祉サービスの報酬が少ないのではないかと述  
べていた。

地域社会の精神障害者に対する理解に関して、B氏は、一般の人たちの多くは精神障害  
者に対しては「怖い」というイメージを持っており、それを払拭するためには精神障害者  
がもっと身近な存在になるのが望ましく、そのためには先述の不動産業者の営業マンのよ  
うに、当事者と接した経験のある若い人がインフルエンサーとなって正しい理解を広めて  
くれるのが一番早いのではないかと述べた。また、最近は芸能人が精神的な障害であるこ  
とを公表するケースが増えているのもよいことであるとも述べている。

その一方で、B氏は当事者の奇異な服装や髪型などの行動が偏見の要因になっている面  
もあると考えている。人に迷惑はかけていなくても、「いつか何かしでかすんじゃないか」  
と思われてしまう部分があるのではないかとのことであった。実際、B氏が入職する前の  
ことではあるが、過去に訓練施設Jの利用者が服装や髪型が奇異だったために、不審者と  
思われて通報されてしまったことがあったそうである。地域でうまく生きていくために、  
当事者には周囲からどう見られているかという意識を持ってほしいとのことであった。

共生社会の実現可能性については、「どこのレベルの共生社会なのかもわからないです  
けれど、ユートピア的なものだったら難しいでしょうけれど、人の心の部分は変われる可  
能性はあると信じたいので…。可能だと思います」「希望はあると思います」と述べている。  
そのためには、「これから育っていく子どもがそういう差別に勝てるような心を持てるよ  
うに、大人がちゃんとしていかなければいけない」が、一方で「人に迷惑をかけちゃいけ  
ない」というしつけや教育が諸刃の剣となり、「迷惑をかける人は悪い人なんだ」というよ  
うな風潮となって共生社会を阻むことになるのではないかと不安も述べている。

### (3) ケース3 (C氏、同席：U氏)

ケース3は、グループホームを開設する約半年前から周辺住民の激しい反対運動が起き  
たが、最終的に反対派の要望をほぼ受け入れる内容の合意書を取り交わしたことによって  
反対の声が収まり、開設以降は地域と良好な関係を築いている事例である。

調査対象者のC氏は精神保健福祉士で、前回の調査対象者であるB氏からの紹介である。C氏が管理者を務めるグループホームKは、P市R区のいわゆる新興住宅街に所在している。最寄駅からは徒歩10分弱で、駅前には大型スーパーもある好立地である。2棟の一戸建てタイプのホームを有している。定員はそれぞれ7名である。グループホームKの特徴は、精神障害者のグループホームとしては珍しく、夜間も職員が常駐する24時間体制で運営している点である。24時間体制とした理由は、当事者が高齢化する中で精神疾患以外の合併疾患にも対応できるようにしたため、看護師の資格を持つ理事長のU氏が利用者の健康チェックを行っている。

現在グループホームKが建っている土地は隣家のオーナーの所有であり、不動産業者の紹介によりグループホームを開設することになった。グループホームを開設する計画については、事前に地元自治会の会長には説明したところ、会長と役員は好意的で了承を得ることができたが、開設の半年前に地鎮祭を実施する頃から、周辺の住民から建設に反対する声が出始めたため、地鎮祭後に1回目の住民説明会を開催したところ、住民からは「説明会をやってから地鎮祭をやるんだろう！」と言われるなど一方的に話を聞いてもらえず、「袋叩き」の状況だったという。建設反対の声は所属する自治会だけでなく隣接する他の自治会の住民からも上がるようになったため、それぞれの自治会館で説明会を開催したが、「子どもたちの集団登校に悪影響を及ぼす」と言われるなど「最初から犯罪者扱い」であった。説明会は計4回開催し、いずれも70～80人程度の住民が集まった。説明会には区の担当係長の他、民生委員、精神科医師、土地のオーナー、建築業者も同席し、区や民生委員からは必要な施設であることを説明したが住民は聞く耳を持たなかったという。そのためC氏とU氏は、地域住民の理解を得るためにグループホームを開設する趣旨を説明した紙を作成して、近隣の約300軒を1軒1軒回って配布した。しかし反対運動はエスカレートし、オーナーの家に夜間に何回も無言電話がかかってくる、呼び鈴が鳴ってドアを開けてみたら誰もいないといった嫌がらせもあった。

一方、数名の反対住民がグループホームの開設に反対する団体を作り、69項目に及ぶ要望書を送ってきた。グループホーム側は、反対住民と喧嘩をしても仕方ないので、当事者を守るために「いいじゃない、土下座をしろって言われたら土下座しましょう」という気持ちで、相手側の希望に100%近く沿う内容で3～4回に分けて回答したが、言葉尻を取って再度質問をしてきたため、協議の上、重要な項目に内容をまとめることになった。その内容は、①24時間体制を実施すること、②逮捕や起訴歴のある人を入居対象から除外すること、③地域でトラブルや体調不良の入居者を見かけた場合の連絡窓口を明確にすること、④薬をちゃんと飲むこと、⑤もしトラブルが発生した時の解決方法をルール化すること、⑥定期的に連絡協議会を開催すること、⑦トラブルや火災が発生した時の責任はグループホーム側にあること、の7項目であった。これらをほぼすべて受け入れる形で、自治会の役員と市の担当者も同席の上、合意書を取り交わした。

その翌月にグループホームが開設した後は、一部の住民から所定のゴミの集積所にグループホームのゴミを出さないように言われるトラブルがあり、しばらくの間はC氏が自宅にゴミを持ち帰っていたこともあったが、区の助言を受けて、グループホームに好意的な住民の協力も得て新たな集積所を申請することで解決することができた。この他には目立ったトラブルはなく、住民からの反対の声はなくなり、以前は反対していた住民とも現在は信頼関係ができ仲良くしているなどグループホームの運営は順調であるという。

グループホーム開設の半年前に住民からの反対運動が起きた背景について、U氏は、住民説明会における住民からの「子どもたちの登校に悪影響を及ぼす」「火事が起きた時にはどうしてくれるのか」「(薬を飲んでいるから大丈夫だという説明に対して) そうは言いきれないじゃないか」といった発言内容や、反対団体からの要望所の内容から、地域住民が当事者のことを知らなすぎて不安が先行していることを挙げている。反対運動が起きていたときに区の障害の担当者から聞いた話として、同区内では以前にも精神障害者の作業所を移転する計画が持ち上がったが、周辺住民から猛反対があり移転を諦めたことがあったという。一方で地域住民全員が反対していたわけではなく、自治会長と同様にグループホームに好意的な住民も多くおり、中には反対運動が起きたことをどうしたものかと悩んでいた住民もいたそうである。

激しかった住民の反対運動が、グループホームが開設したとたんに収束した理由について、C氏は「始まって半年くらいは様子見だったんじゃないですかね。しかし特段何かあるわけではないねってことで穏やかになったのでは」と述べている。またU氏は「夜勤者を置いたっていうのがすごくよかったかなと思います」と述べ、グループホームが夜間も職員が常駐する体制を示したことが住民の不安の解消につながったのではないかと考えている。

現在も地域との良好な関係を築くことができていることについては、C氏は、当事者が問題なく地域生活を送れていることに加えて、開設後に入職した常勤職員の一人が地元自治会の青年団に入ったことで、自治会内でグループホームの存在を認められていることを例に挙げた。おかげで自治会の情報がストレートに入ってくるので、お祭りや防災訓練などに安心して参加することができ、当事者と地域住民が交流する機会を作ることができているという。

国や自治体の施策に対しては、C氏から計画相談のスキル不足が課題であるとの意見があった。グループホームは生活の場であるため「よほどの対人スキルがないとその人の理解はちゃんと持てない」という。しかし担い手の絶対数が足りないため、一人で大人数を担当しなければならないことがネックだという。一方U氏からは、これからはもっと当事者が持っている技能や特色を出せるような就労支援の仕組みがあるとよいという話があった。

地域社会の精神障害者に対する理解について、C氏は最近芸能人が自分の精神的な病氣

のことを公にいうようになったことで、ゆっくりだが進んでいると感じている。精神疾患は誰でもなり得るものであり、早いうちに手立てを打てばよく、それはどんな病気でも同じだということがどんどん発信されていくとよいと思っている。一方で、当事者自身についても「自分の病気をしっかり理解したら工夫して暮らせるっていうのが私の持論」だと述べている。またU氏からは、当事者を地域へ戻すという自分たちの役割として、「地域ですんなりと受け入れてくれるような、障害の方たちへの理解をもっと深めるような」勉強会のようなものが地域であるとよいとのことであった。

共生社会の実現可能性については、C氏は「可能です」とはっきり答えている。重要なのは「人と人として向き合う」ことであるという。またU氏も、誰でも胃潰瘍を患ったり癌になるのと同様に、当事者はただ飲む薬が違うだけだと述べていた。

#### (4) ケース4 (D氏、同席：V氏、W氏、X氏)

ケース4では、精神障害者の社会復帰や自立、社会参加を促進することを目的として、当事者とその家族に対する日常生活支援や相談支援、地域交流の促進などを行っている生活支援センターの職員から、地域での当事者の暮らしや課題などについて聴取した。

生活支援センターL（以下「センター」という）は、設置者は市であるが、指定管理者制度により、開所以降現在まで、D氏が所属する社会福祉法人が指定され管理運営を行っている。センターは3階建ての建物の3階にあり、1階と2階には別の社会福祉法人が運営する事業所が入所しているが、建物はその社会福祉法人の所有で、3階部分を市が買い取ってセンターを設置している。

調査対象者のD氏は、最初にインタビュー調査に協力いただいたA氏からの紹介である。インタビュー当日、センターに到着しD氏にご挨拶したところ、D氏からセンターの職員も勉強のためにインタビューに同席させてほしいとの要望があったことから、職員のV氏、W氏、X氏からも話を伺うことになった。

D氏によると、開所にあたっては区内の関連機関や事業所などへ挨拶回りをしたが、地域でセンターの開所に反対する声は聞かれなかったという。センターはもともと市の設置ということで、開設委員会に地元自治会の住民も参加していたため、事前に地域で理解されていたのではないかとのことであった。

一方、数年前にD氏が関わった区内のグループホームYの開設に際しては、建物が建ち上がった後に、地域住民から「建物を建てる前に説明がない」という苦情の声が上がったため、区の担当者や市の福祉保健施設の所長が同席して説明会を開催したことがあったという。D氏は、その説明会における地域住民側の発言内容から特に住民が抱えていた不安について、①精神障害者が自分たちの近いところに住むことによって何か危険があるんじゃないかという不安、②職員がいない夜間への不安、③地震などの災害時に当事者がパニックになって精神症状が活発になり外に飛び出すのではないかという不安の3つを挙げた。

これらの不安の声に対してグループホームの設置者側からは、建物が建った後に説明会を開催することになったことを謝るとともに、①及び③については、当事者はちゃんと通院していて服薬しており職員も見回っていることで心配はないこと、②については、職員がいない夜間についても緊急連絡先を伝えてあることとともに市の福祉保健施設も協力して地域を支援することを説明したところ、住民側からは「説明さえきちんとしてくれれば大丈夫」とのことで落ち着いたとのことであった。一方で、仮に建物を建てる前に説明会を開催していたとしても、「建物を建てるな」という方向に行ってしまったら困ってしまうとも述べた。

インタビューに同席したセンターの職員からも様々な経験談を聴取することができた。センターの主任を務めるV氏は、既に地域で生活している当事者と住民との関りという点について、不動産業者がとても協力的であったり、当事者の隣人がいい人で何かあったら助けてくれるなど、支援者側から働きかけがなくても住民側で当事者の存在に気付いて協力してくれる地域もあるという話を紹介してくれた。この点について、D氏やV氏は地域特性もあると感じており、例えばV氏が以前に関わったグループホームの開設時には、古くからその土地に住んでいる住民は理解があったものの、5～6年ほど前にできた住宅地の住民からは抵抗があったため説明会を開催することになった事例や、新興住宅地が多い隣接する区で社会福祉法人が事業所を開設する際に起きた地域住民の反対運動の事例など、エリアによって住民の反応に違いがあると述べた。また、副主任のW氏は、生活支援センターで当事者が起こすトラブルについて、他の区では警察を呼ばなくてはならないような派手なエピソードを聞くことがよくあるが、S区ではそのようなことはほとんどなく比較的穏やかであり、当事者にも土地柄のようなものがあると述べた。もう一人の職員X氏によると、S区内のグループホームでは、計画段階では知的障害者と精神障害者の両方を入居の対象に考えていたが、少数の地域住民から精神障害者を入居させることに対して反対する声があったため、精神障害者の受け入れを諦め、知的障害者のみでスタートすることになったケースがあり、「地域全体の大半は良くて、一部でも強烈に反対する人が出ると難しくなってしまう部分もあるのかなと思います」と語った。

センターとしての普及啓発活動については、D氏から、「民生委員を対象とした見学会の開催」と「地域住民を対象とした相談会や講座の開催」について紹介があった。前者については、地域に精神障害者への理解を啓発するためには民生委員の存在が大きいと考え、5年ほど前に2年間にわたって、S区内各地区の民生委員を対象に生活支援センターの見学会を実施し、精神障害についてのレクチャーを行い、それをそれぞれの地域に持ち帰ってもらうという取組を行った。後者については、区内の市の福祉保健施設と連携して、心の病に関する相談会や講座を毎年開催しているという。相談会については、地域住民の普段の生活の中での困りごとや悩みを聞く場として開催しているが、相談の中には心の病を持っている人が結構多く、必要に応じてセンターや他の関係機関につないでいるという。

また、講座については、心の病について理解を深めてもらうことを目的として、精神疾患についての説明や、当事者から体験談を聞くことなどを行っている。最近この講座を担当したX氏は「生の声を聞くことで地域の方にすーっと入れると思う」と述べた。また市内全域の福祉分野の従事者を対象にした研修も継続して実施しているとのことであった。これらの活動の他には、毎年1回、秋祭りとしてセンターの施設を地域に開放して、出し物やセンターの活動を紹介するパネル展示を行い、300人近い人が来所したり、区役所でも年に1回「障害者週間」があり、区内の施設を紹介するパネル展示をするなどの取組を行っている。

そこで筆者から「そうした啓発活動であるとか地域との交流活動を通じて、精神障害に対する地域の方々の理解が対象は進んでいると感じていらっしゃいますか？」と聞いたところ、D氏は、研修や講座にはもともと興味関心がある人しか参加しないというのは確かにある、とした上で、「そうやって広く一般の方が足を運んでくださるところでの啓発を同時にしていって、関心のない人も見ていっていただけるような」地道な活動が必要だと語った。

当事者が地域で生活していく上での課題について尋ねたところ、V氏からは、当事者は症状が悪くなった時に他者に相談しづらく、ぎりぎりまで一人で頑張ってしまうところがあるので、周りに迷惑をかけない程度に穏やかに生活していくためにも、「(当事者が)いかに自分(の体調)が悪くなった時に助けを求められるか」が課題との回答があった。自身の調子が悪化した時のサインがわかったら、支援者に対して早めにSOSを発信できるような関係性ができていれば、支援者側も早く動くことができ、近隣への影響も少なくなり、と思うとのことであった。またW氏は、何か事が起きた時に周囲の人や制度のせいにしがちな人が多いことについて、当事者には障害があることでの生きにくさや、障害という盾を使って自分を守らないといけない状況があったのだろうということに理解を示した上で、そうしないために自分で何をしていくのかをはっきり考えていくことが必要だと述べた。さらにX氏からは、当事者本人というよりは社会的な課題として、当事者が高齢の親と一緒に暮らしており、親の介護の手続やケアマネージャーとのやり取りに不安や負担を抱えてしまい、自分自身が不穏になってしまうケースが多いという話を聞くことができた。

精神障害者との共生社会の実現を目指す上での課題として、D氏は、精神障害の場合はどうしても病状と背中合わせで生きていくところがあるので、医療機関と切り離せない部分が大きな課題であると話した。これは現行の精神障害分野の施策における課題でもあるが、現行の仕組みでは地域生活をしていて病状が悪くなると選択肢が入院しかなく、入院先の医療機関では投薬で鎮静化させて、落ち着いたら地域に戻すだけで、本人の地域生活へ向けての手立ては何も行われないため、結局また体調を崩して入退院を繰り返すケースが多いという。この悪循環を防ぐためにも、地域と医療機関の間に、当事者の障害特性や

地域で生活していくためのスキルを身に付けるための評価や訓練ができるような中間施設が必要だと考えているが、実際に市に要望を出したところ「これは無理過ぎる」と言われてしまったとのことであった。

共生社会の実現可能性について、W氏は、精神障害という分野の中でも長期入院の問題や退院した人が地域で暮らしていくための体制が組めていない部分があるので、まずは地域の中のネットワークや、現在国が進めている「精神障害者にも対応した地域包括ケアシステム」などをしっかり取り組むことが必要だと考えている。そうすることで地域への説得力が増して精神障害への理解も進み、ゆくゆくは縦割りの仕組みを越えて、子どもや高齢者など他の領域と一緒に取り組んでいけるのではないかとのことであった。またX氏も同様に、まずは地域のネットワークづくりが重要であると語った。V氏は、共生社会の話が出る時には、障害のない人たちが障害のある人たちに何かをしてあげるといった視点が強いと感じている。もちろん障害者を守るためにはいろいろな取組は必要であるが、特に精神障害に関しては、障害特性によっては立場が逆転し当事者が支援者を攻撃するような行動を取る時もあり得るため、当事者側も他者や社会を理解するような意識を持ってもらえるようになることが本当の意味での共生社会につながるのではないかとのことであった。

#### (5) ケース5 (E氏)

ケース5は、グループホームと就労継続支援B型事業所において、積極的に地域に関わっていったことで、地域住民と良好な関係を築いている事例である。

調査対象者のE氏は、3回目のインタビュー調査に協力いただいたC氏からの紹介である。看護師と精神保健福祉士の資格を持ち、NPO法人がP市T区内で運営するグループホームMに勤務しているが、以前は別の法人が運営するR区の就労継続支援B型事業所(作業所N)に勤務していた。そのため、インタビューではグループホームMの様子とともに、作業所Nについても話を聞くことになった。またE氏の希望により、インタビューはE氏の自宅から近いR区内のカフェで行った。

グループホームMは、定員8名のアパートタイプで、最長5年で独り暮らしを目指す通過型のグループホームである。E氏によると、アパートタイプでかつ通過型のグループホームは多くないとのことであった。通過型であることは入居希望者が見学に訪れた時に必ず説明し、そのことを理解した上で入居してもらっている。ホームには共用スペースとして食堂があり、そこで月に1回の入居者のミーティングを兼ねた食事会を開催しているが、アパートタイプの希望者の中には集団生活が苦手な人も多いため「本当は夕食会とかミーティングにも出たくない」という人もいるそうである。また以前はC氏のグループホームKと同様に、職員が24時間体制で勤務していたが、マンパワーが足りなくなりやめざるを得なくなったとのことである。その代わりに施設長が常時24時間対応の携帯電話を持っており、何かあった時にはいつでも相談や必要な対応ができるようになっている。もとも



と大家がグループホーム用に建てた建物を法人が借りて運営している。E氏は、ホームの開設時には作業所Nに勤務していたため、当時の詳細は知らないということであったが、開設時には「自治会に新しい仲間としてグループホームMが入りますので、皆さんよろしく」という内容の自治会のお知らせが配布されただけで、地域住民からの反対があったという話は聞いたことがないとのことであった。

一方、作業所Nも事前に自治会長などへの説明もしておらず、住民からの反対もなかったが、開設直前に津久井やまゆり園の事件が発生し、市からも地域に説明をした方がよいのではないかという話があったため、地元の自治会長に作業所が開設予定であることを伝えたところ、住民への説明は必要ないとのことであった。また自治会長の助言で、当該地域を管轄する市の福祉保健施設の所長にも連絡したという。住民から反対の声が上がらなかった背景には、E氏は2つのことがあると推察している。一つは、自治会長が好意的であったことに加えて、周辺地域の地主でもあることから、住民もあまり言わなかったのではないかということ、もう一つは、市の福祉保健施設が日頃から高齢者だけでなく障害者も含めた地域のすべての人を包括した活動を行っているため、「地域的に受け入れやすい、受け入れてくれる人々が多かった」と思われることである。そのため、開設後も自治会長や福祉保健施設の所長の計らいにより、地域の様々な会合に参加させてもらい、作業所が精神障害者を対象にしていることを説明する機会を多く得ることができた。また作業所の利用者についても、メール便の配送や高齢者宅の庭の手入れなどの仕事に際しては地域住民に積極的に挨拶したり、地域のお祭りに参加するなど、地域との交流に取り組んだ。その結果、地域住民からの抵抗はまったくなく、作業中に通りがかった人から声をかけられるようになったり、地元自治会のお祭りでマジックを上手に披露した利用者が評価されて、他の自治会からもお呼びがかかるなど、地域に存在が認められたということであった。

以上のような経験を踏まえてE氏が感じているのは、精神障害者に対する地域からの理解という点で、福祉の側から意図的に地域に入っていくと理解を進めるのは難しいということである。例えば自治会長などから地域の会合などにお誘いがあった時には、そこへ飛び込んでいき、会合の出席者に作業所のことや当事者のことを伝えていく。それを繰り返していくことで、作業所が地域に「認識されていくのが数を重ねていく毎に見てくるというのがあった」という。ある会合で地域住民から「地域の中で大きな声を出している家があっても、そこにどういう人がいるかわからないと怖い、そこに精神障害の人がいるとわかれば、あ、そういうことで大きい声を出しているんだと思える。だから、よっぽど何が起きているのかわからないことの方が怖い」という趣旨の話を聞いたというエピソードを紹介してくれたが、E氏はその話を聞いて「なるべく私たちの施設がどんどん表に出なきゃいけない」と思ったそうである。

地域への発信の仕方については、支援者側の「仕掛け方」が重要であるという。E氏は、福祉の分野が、身体、知的、精神と長い年月をかけて先輩方がいろいろなことを頑張って

きてくれたことで今があるのだと前置きをした上で、「でも実際に新しいものを何かやろうとすると怪訝な顔で見られてしまう。それって何かなと思うと、やっぱり障害者の方を守るというのももちろんあるんだろうなと思うんですけど、共生って言っている割には、なかなか共生になっていかないもどかしさみたいところ」があると述べ、続けて「じゃあ地域の人が文句なしに受け入れてくれればそれでOKなのかというと、私はそうじゃないと思っていて、こちらの方から地域に対して仕掛けていくかっていうことが、たんに地域の言ってることを丸呑みで『そうですか、わかりました』ではなく、私たちの方からも提案させてもらったり、『こういうのがあるんですけど、やらせてもらえませんかね』とかかっていうようなことを仕掛けていく作り方っていうのをしないと、やっぱりその辺はいつまでたっても分かってもらえない」と語った。

国や自治体の施策に対しては、「共生、共生って言ってる割には、私から見ると丸投げなんですよね。じゃあどう共生するとか、福祉側の方は一生懸命共生と思って動いているんだけど、じゃあ地域の人たちは共生と思って動いてるかということそうではない気がするんです」と、行政が福祉に丸投げであるとともに、地域住民にも共生社会のことが浸透していないと指摘する。行政側の対応について、例えば「精神障害者にも対応した地域包括ケアシステム」に関しては、各区で勉強会が行われ、福祉も何かしないといけないと考えているが、市からは実際にどう動けばいいのか具体的なことが示されず、さらに地域住民がいちばん知らなければいけないのに、地域への宣伝やPRは誰がどのようにするのもわからないなど、福祉の現場が戸惑っているという。そのため行政には、どんな場面でどんなことをしてくれるのか、その姿勢を明確にしてほしいと述べた。

当事者の地域生活での課題や地域住民の理解に関しては、地域住民側から見てわからないことを隠していると、もっとわからないことになって拒否されてしまうため、「障害者であるってことでみんなで頑張ろうとしているんですよっていうことはオープンにしておいた方がいい」と思っている。その上で「精神の人って、ある程度すごく真面目な人たちなので、丁寧だし、他の人に嫌だと思われたくないという思いも強いので、言い方変ですけどきちんとこういう時には挨拶をした方がいいんだよ、とか、相手側からプラスのフィードバックが来るような方法を獲得していく、それを獲得していく仕掛けが必要なら作ればいいし、それを一緒に振り返りするというか、『あの時、そういうふうに言われて気持ちよかったよね!』『あんなふうに言ってもらって嬉しかったね!』っていうのを同じ立場で支援者も言えるような。やりなさいとか、こうしなさいではなく、そういうのを一緒に喜べるというのが重要なと思います」と述べている。また、市内のある地域では、防災訓練の中で、地域に住んでいる障害のある人への災害時の対応について、地域住民がグループワークで学ぶ取組をしているという事例を紹介してくれた。

共生社会の実現の可能性について、E氏は「私は可能にしないといけないと思っているのと、今までの経験からいけば可能ではあると思っっているんです。無理だと思っはいな

いので、そのためにやっぱり仕掛け作りは必要だし、そういう意味での動き方も福祉の方もしないといけないんじゃないかなと思いますね」と答えた。さらに続けて障害者雇用を例に挙げ、「1時間だけだったら仕事ができるんだけど、1日だけならできるんだけどっていう人が、障害者雇用になるとそれができないので、そこらへんの多様性のダイバーシティみたいところがきちんと考えてほしいと思いますね。本当に、夜だけだったら仕事ができるという人もいたんですね。でも障害者雇用になると昼間の時間でないと無理だし、仕事をしたくてもできない、そうすると生活保護でしかいけないとなると、もうきちきちのお金の中でやらなきゃいけない、自由もなければやりたいこともできない」と言い、「共生社会を作るのであれば、そういうシステムをもう1回見直しが必要だと思うのと、福祉も福祉の箱の中での支援だけじゃなくて、もうちょっと外に目を向けた支援が必要なのと、最後は行政がどう実務の方にも、手は出さなくてもいいので、きちんとどういうことになったときには僕らがいつでも出るから大丈夫だよっていう後押しのシステムができていることが、進めていくときの力になるんじゃないかなと思いますね」と語った。

#### 4 調査結果の分析

インタビュー調査の結果を踏まえ、「どのようにコンフリクトは発生するのか」「精神障害者は地域とどのように関わっているのか」「精神障害者が暮らしやすい地域社会とは何か」という研究課題に加えて、回答内容に共通するキーワードなどから分析を行った。

##### (1) どのようにコンフリクトは発生するのか

調査において聴取することができた施設・事業所の事例について、開設前または開設後における地域住民とのコンフリクトの有無を整理した結果、コンフリクトが発生したのは2例、発生しなかったのは8例となった(表3-2)。

なお、ここでは調査対象者が直接関わったもののみを対象とし、同席者から聴取したケースや伝聞事例として紹介されたものについては対象に含めないこととした。また、ここでのコンフリクトとは地域住民側から施設・事業所の開設や運営に対して明確に反対する声が上がったものの他、本来開催する必要のない住民説明会を開催したもの(住民説明会後のコンフリクトの有無は問わない)も含めることにした。

表3-2 コンフリクト発生の有無

|      | 発生した事例   | 発生しなかった事例                                |
|------|----------|--|
| ケース1 |          | グループホームF<br>グループホームG<br>グループホームH<br>作業所I |
| ケース2 |          | 宿泊訓練施設J                                  |
| ケース3 | グループホームK |  |
| ケース4 | グループホームY | 生活支援センターL                                |
| ケース5 |          | グループホームM<br>作業所N                         |

(出所) インタビュー調査の結果をもとに筆者作成

### 1) コンフリクトが発生した事例の分析

コンフリクトが発生した2つの事例について、住民側から反対の声が起こった経緯、住民説明会の様子及びその後の展開を表3-3に整理した。住民側の対応に共通していることは、説明会における住民側からの「建物を建て（始め）る前に住民に説明をすべきだ」というグループホームの開設に向けた手順に関する指摘と、精神障害者が近隣に居住することによって「何かが起こるのではないか」という不安の露呈である。心理学的に「不安」とは「日常生活の中で、漠然とした特定できない曖昧な脅威を察知したときに、自我の危機としてだれもが経験する心理的反応であり、不確定性と無力感を伴う心理的状态」（最新心理学事典（平凡社））のことをいい、人が不安というストレスを感じた場合には心理的・身体的な反応として「闘うか逃げるか反応（fight or flight response）」を起こすというが、これに住民側の行動を当てはめると、精神障害者が近隣に居住するということを知った時に、精神障害やその当事者に対する理解が乏しいために「もしかすると自分の身に何かが起こるかもしれない」という漠然とした危険を予感したものの、自分たちはその地域から別の地域へ引っ越す（逃げる）ことはできないため「闘う」ことを選択した行動であるといえるのではないだろうか。グループホームの運営は障害者総合支援に基づく共同生活援助事業ではあるが、「入所施設」ではなく、当事者が地域生活を送るための「家」であり、開設者側には地域住民に対して説明をしなければならない義務はない。しかし不安を感じた住民にとっては、自分たちが予感した、「子どもたちの登校に悪影響を及ぼすのではないか」「（薬を飲んでいるから大丈夫だという説明に対して）そうは言いきれないのではないか」「災害時に入居者がパニックになって外に飛び出して何かするのではないか」といった漠然とした危険を解消するために、住民説明会という場で「闘う」という行動を取ら

ざるを得なかったのではないかと思われる。また説明会の開催が、ケース3の場合には地鎮祭を行った後であり、ケース4の場合には既に建物が建った後であったことは、住民側の不安を増幅させる要因になったことは否定できないが、ケース4のD氏がいうように、仮に建物を建て始める前に住民説明会を開催していた場合には、住民の意向が「建物を建てるな」という方向に進んでしまっていた可能性も考えられる。そして、ケース3においては、グループホーム側が反対住民側の要望を概ね受け入れる形で合意したことで、またケース4においては説明会において住民側が納得できる説明を得ることができたことで、住民側の漠然とした危険への予感が解消され反対の声が収束したのだと思われるが、その一方で、既に建物が建ち、グループホームの運営が始まることは避けられないという諦めの気持ちもあったのではないかと推察する。

表3-3 コンフリクトが発生した事例の内容

|                  | 反対の声が上がった経緯   | 住民説明会の様子  | 住民説明会後の展開   |
|------------------|---|---|---|
| グループホーム K (ケース3) | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事前に自治会長と民生委員には説明し両者とも好意的であった。</li> <li>・ 開設の約半年前から、地域住民から反対の声が上がり始め、住民に対する説明会の必要性を感じたため、地鎮祭後に住民説明会を開催することとした(住民側から説明会開催の要望はなかった)。</li> <li>・ 住民説明会は隣接する自治会も含めて4回開催した。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ グループホーム設置法人の他、区の担当係長、民生委員、精神科医師、土地のオーナー、建築業者が同席した。</li> <li>・ 住民側の主な主張<br/>「説明会の後に地鎮祭をやるんだろう！」<br/>「子どもたちの登校に悪影響を及ぼす」<br/>「火事が起きた時にはどうしてくれるのか」<br/>「(薬を飲んでいるから大丈夫だという説明に対して) そうは言いきれないじゃないか」</li> <li>・ 区や民生委員からグループホームの必要性を説明したが、住民側は聞く耳を持たなかった。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 数名の反対派住民による団体が結成され、69項目の要望書が提出されたが、最終的に重要な7項目にまとめた形で合意書を取り交わした。</li> <li>・ 開設後はゴミの集積所をめぐるトラブルがあった以外は問題はなく、開設前に反対していた住民とも仲良くなり、良好な関係を築くことができている。</li> </ul> |

|                            |  |  |  |
|----------------------------|--|--|--|
| <p>グループホーム<br/>Y（ケース4）</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・事前に自治会長や民生委員に説明はしていなかった。</li> <li>・建物の完成後に地域住民からの要望を受け住民説明会を開催した。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・グループホーム設置法人の他、区の担当者、当該地域の管轄する市の福祉保健施設の所長が同席した。</li> <li>・住民側の主な主張 <ul style="list-style-type: none"> <li>「建物を建てる前に説明がない」</li> <li>「精神障害者が近隣に住むことによって何か危険があるんじゃないか」</li> <li>「職員がいない夜間はどうするのか」</li> <li>「災害時に入居者がパニックになって外に飛び出してきて何かするのではないか」</li> </ul> </li> <li>・グループホームの入居者はちゃんと通院と服薬をしており、職員も見回っていることや、夜間には緊急連絡先を伝えてあること、市の福祉保健施設も協力して地域を支援することを説明した。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・住民側からは「説明さえちゃんとしてくれれば大丈夫」とのことで、反対の声は収まった。</li> </ul> |
|----------------------------|--|--|--|

（出所）インタビュー調査の結果をもとに筆者作成

## 2) コンフリクトが発生しなかった事例の分析

コンフリクトが発生しなかった8例について、その考えられる理由を表3-4に整理した。ここでの共通キーワードは「自治会長（自治会）」である。例えばコンフリクトが発生したケース3では、自治会長は受け入れに好意的だったものの一部住民の反発を抑えることができなかったが、ケース1とケース5においては、いずれの施設でも自治会長が好意的であり、かつ自治会内部からも反対の声が起きていない。このことは自治会という地縁

組織のガバナンスがどの程度機能しているかが影響しているのではないかと考える。ケース5の作業所Nのように、自治会長が地元の地主すなわち地元の有力者であり、地域への影響力を持った人物であったことも重要な要素である。反対の声が上がらなかったからといっても、すべての住民が当事者のことを理解しているかと言えば必ずしもそうではないだろう。ポイントとなるのは、(おそらく)少数派である反対住民がいても、自治会長がしっかり会全体をグリップし、そのような反対の声が上がってもコントロールできる機能を有している自治会であるかどうかではないか。逆の視点で言えば、自治会長の人柄や人望が大きく左右し、もし会長自身が反対の意向であった場合には、当該地域への開設は極めて困難であるともいえるのではないか。

古くから住民が暮らしている地域なのか、それともいわゆる新興住宅地であるのかという地域性の違いについては興味深いが、長く歴史のある地域であっても最近になって入ってきた住民はいるであろうし、新興住宅地であるからといってコンフリクトが発生しやすいといえる根拠はない。ただケース5の自治会長のように、古い地域の場合には自治会長が地元の有力者であることは多いと考えられ、古い地域の方が会長の人望もあり日頃から地域がまとまっている(自治会としてのガバナンスが機能している)とはいえるかもしれない。

表3-4 コンフリクトが発生しなかった事例の内容

| ケース  |           | コンフリクトが発生しなかった理由として考えられること   |
|------|-----------|--|
| ケース1 | グループホームF  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 開設に際して事前に自治会長や民生委員に説明した</li> <li>・ 自治会長や民生委員が好意的だった</li> <li>・ 庶民的な地域性</li> </ul>               |
|      | グループホームG  |  |
|      | グループホームH  |  |
|      | 作業所I      |  |
| ケース2 | 宿泊訓練施設J   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域に100年近く続く病院の関連施設であった(病院への信頼感)</li> <li>・ 隣接地には民家が1軒あるのみだった</li> </ul>                         |
| ケース4 | 生活支援センターL | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市が設置する施設であり、開設委員会に自治会からも参加していた</li> </ul>   |
| ケース5 | グループホームM  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自治会が好意的であった</li> </ul>  |
|      | 作業所N      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地元の地主である自治会長が好意的だった</li> <li>・ 障害者を受け入れやすい地域性(地域を管轄する市の福祉保健施設が高齢者や障害者など包括した活動を行っていた)</li> </ul> |

(出所) インタビュー調査の結果をもとに筆者作成

## (2) 精神障害者は地域とどのように関わっているのか

インタビュー調査結果における、当事者や支援者の日頃の地域との関わりを表3-5にまとめた。ここでの重要な共通キーワードは「自然な形での交流」である。調査では、地域のお祭りや防災訓練などへの参加（F、G、H、I、K、N）や、作業所での作業（I、N）などを通じた地域住民との何気ない交流が、お互いの信頼関係を強くすることに結びついていることが明らかになった。

コンフリクトが発生する最大の要因は、住民の「何かが起こるのではないか」という漠然とした不安であるが、これを払拭するためには、住民に当事者と直接交流することで「精神障害があっても何も問題ない」と感じてもらうことが肝要である。生活支援センターLのような地域住民向けの講座に当事者が講師として参加するなどのイベントの取組ももちろん重要であるが、D氏がいうように、このような研修や講座にはもともと興味や関心のある人しか参加しない傾向があるのも事実であり、また谷岡（2007）や板山他（2013）らがいうように、地域住民には精神障害やその当事者の存在を認めていながらも、自分の家の近くには住んでほしくないというように一般論と本音の間の葛藤を抱えている者も多いと考えられるため、単発のイベントでの交流だけでは、理解が一過性で終わってしまう可能性も高い。そのため、日常の何気ない会話や共同作業などを通じた交流の機会を可能な限り増やしていくことが、お互いの信頼を高めていくことにつながるであろう。

その一方で、当事者にも地域生活を送る上での課題があることがわかった。

一つは、制度的な面での課題である。D氏によれば、精神障害の場合はどうしても病状と背中合わせであり、医療と切り離すことができないことが課題であるとのことであった。現行の仕組みでは病状が悪化した場合には地域生活と入院生活の繰り返しにならざるを得ないが、これでは当事者が地域に定着することは困難であるため、地域と医療機関の間に、当事者の障害特性を評価し地域生活に必要なスキルを習得できるような中間的な施設が必要だと述べた。

もう一つは、当事者自身の意識における課題である。

A氏は、「お互いが頑張っている姿を認めて、自分も頑張れる。他の人に認めてもらえることを感じ合える社会」にしていくためにも、当事者にも前向きになってほしいと願っている。

B氏は、当事者の奇異な服装や髪型などが偏見の一つの要因になっていると考えており、地域でうまく生活していくためには、当事者が周囲からどう見られているかという意識を持つことが必要だと述べた。

C氏は、当事者が自分の病気のことをしっかり理解することで、工夫して暮らしていくことができると考えている。

D氏を始め生活支援センターLの職員からは、当事者には障害があることでの生きにくさや、障害があることを盾にして自分を守らなければいけなかったことがあったのだろう



と理解を示した上で、何か事が起きた時に周囲や制度のせいにしがちな人が多いので、そうしないために自分で何をすべきかを考えていくことが必要だというコメントがあった。

地域住民の中に当事者との関わり方に悩んでいる人がいるのと同様に、当事者にも地域住民との関係に不安を抱いている人がいるであろう。A氏がいうように、共生社会とはお互いを尊重し認め合う社会であることから、当事者にも地域生活への理解を深めていくことが必要な面があるのである。

表3-5 当事者や支援者と地域との関わり

| ケース  |           | 地域との関わり  |
|------|-----------|--|
| ケース1 | グループホームF  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域清掃などの活動</li> <li>・ 地域のお祭りや防災訓練などに参加し、地域住民と自然に交流</li> <li>・ 作業所Iでは、地域のイベントの打ち上げ会場になり、地域の要人が集まって歓談するようになった</li> </ul> |
|      | グループホームG  |  |
|      | グループホームH  |  |
|      | 作業所I      |  |
| ケース2 | 宿泊訓練施設J   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 当事者には地域生活のマナーを守ることを徹底している</li> <li>・ アパート設定に際して不動産業者の営業マンに見学に来てもらった（当事者と交流する機会を作った）</li> </ul>                        |
| ケース3 | グループホームK  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援者（グループホーム職員）が自治会の青年団に加わった</li> <li>・ 地域のお祭りや防災訓練に参加して地域住民と交流している</li> </ul>   |
| ケース4 | 生活支援センターL | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域住民向けの講座に当事者が講師となり体験談を語った</li> <li>・ 年1回の秋祭りにおける施設開放</li> </ul>  |
| ケース5 | 作業所N      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援者が地域の会合に積極的に参加し、作業所のことをPRして認めてもらった</li> <li>・ 当事者も日頃の作業を通じて地域住民と会話を交わしたり、地域のお祭りや防災訓練などに参加して地域住民と自然に交流できた</li> </ul> |

（出所）インタビュー調査の結果をもとに筆者作成

### (3) 精神障害者が暮らしやすい地域社会とは何か

インタビュー調査において聴取することができた、精神障害者にとっての地域社会での暮らしやすさに関するコメントは、表3-6のとおりである。

ケース1では、地域のイベントに誘ってもらえたことで、地域住民と自然に交流する機会を得られたのが嬉しかったというコメントがあった。また、当事者を「ふうっと包んでくれるような」社会の雰囲気があるとよいとのことであった。ケース2では、精神障害者と接した経験のある若い人がインフルエンサーになってくれると、正しい理解が早く広まるのではないかと期待している。またケース3では、障害者であるかどうかではなく「人と人として向き合う」ことが重要だということであった。さらにケース4では、退院した人などの地域での暮らしを支えていくための体制が不十分なところがあることから「地域のネットワーク作りが重要」だとのコメントが聞かれた。最後にケース5では、「地域住民から声をかけられると嬉しい」ことや、当事者の個々のニーズに応じた多様な障害者雇用の仕組みがあれば、当事者の活躍の場も広がるのではないかとのことであった。

これらをまとめると、地域から声をかけられるなど、地域住民との自然な交流があり、それがさらにインフルエンサーによって正しい理解が地域に広まることで、人と人として向き合ってくれる地域住民が増えていく。また当事者一人一人のニーズに対応した就労を可能とし、その選択肢を増やすことで、本人の活躍につなげることができる。その一方で、当事者が体調を崩したときに適切な支援ができるように地域のネットワークをしっかりと組むことで、当事者のみならず地域住民にとっても安心できる地域社会が構築できるということになるだろうか。

地域住民が精神障害とその当事者のことを正しく理解することは重要であるが、地域として「障害者を受け入れる」という視点で捉えていたのでは、当事者は特別な存在のままである。大切なことは当事者もまた地域住民の一人であるという意識である。

以上のことから、精神障害者が暮らしやすい地域社会とは、「当事者も含めた地域に暮らすすべての人びとが、障害の有無を意識せず、誰もが当たり前のように、自分らしく暮らすことができる地域社会」のことであるとしたい。

表3-6 地域社会での暮らしやすさに関するコメント

| ケース  | 地域社会での暮らしやすさに関するコメント  |
|------|---|
| ケース1 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域の防災訓練やお祭りなどに誘ってもらえて、地域住民と自然に交流する機会を得られた</li> <li>・ 精神障害者をふうっと包んでくれるような社会の雰囲気があるとよい</li> </ul>    |
| ケース2 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 精神障害者がもっと身近な存在になるのが望ましく、そのためには不動産業者の営業マンのように、当事者と接した経験のある若い人がインフルエンサーとなって正しい理解を広めてくれること</li> </ul> |
| ケース3 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ （障害者であるかどうかではなく）人と人として向き合うこと</li> </ul>  |
| ケース4 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 退院した人を地域で支えていく体制が不十分なため、地域の中のネットワークづくりが重要</li> </ul>   |
| ケース5 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域住民から声をかけられること</li> <li>・ 本人のニーズに応じた多様な障害者雇用の仕組みがあるとよい</li> </ul>                                 |

（出所）インタビュー調査の結果をもとに筆者作成

## 5 小括

本章では、「どのようにしてコンフリクトは発生するのか」「精神障害者は地域とどのように関わっているのか」「精神障害者が暮らしやすい地域社会とは何か」という3つの研究課題について考察すべく、精神障害者の支援者に対して、地域生活の現状や課題についてインタビュー調査を実施し、その結果を分析した。

インタビュー調査は、もともとの調査対象者5名に、インタビュー当日に同席することになった4名を加え、延べ9名に対して実施した。調査対象者が直接関わったケースとして聴取できたのは10件で、このうちコンフリクトが起きたケースは2件、起きなかったケースは8件であった。

第一の研究課題である「どのようにしてコンフリクトは発生するのか」について、コンフリクトが起きた2ケースの状況をみると、いずれのケースもグループホームをめぐるものであり、建物を建築済み、もしくは建てようとしていた時に反対の声が上がり、住民説明会を開催したものであった。うち1ケース（ケース4）は説明終了後すぐに収束したが、もう1ケース（ケース3）はその後開設までの約半年間、激しい抵抗にあい、最終的には反対住民の要望を概ね受け入れる内容で合意書を交わし、なんとか開設することができた。両ケースに共通する反対住民の主張は、「子どもたちの登校に悪影響を及ぼす」「火事が起きた時にはどうしてくれるのか」「精神障害者が近隣に住むことによって何か危険なこと

があるのではないか」「災害時にパニックになって外に飛び出し何かするのではないか」といった根拠のないものであったが、そうした言動の背景にあるのは反対住民が抱えている「何が起きるかわからない」という漠然とした危険の予感であった。そしてこのことは、毎日新聞（2019）や野村（2013）などによる先行研究や調査の結果と概ね同じであることがわかった。

コンフリクトが起きなかった8ケースの共通ワードは「自治会長（自治会）」であった。まず自治会長が精神障害に対して理解があり、さらにその人柄や地域での人望、自治会の組織ガバナンスの機能などが、コンフリクトの防止につながっていると考えられた。

第二の研究課題である「精神障害者は地域とどのように関わっているのか」について、精神障害者と地域との関わりにおける重要な共通キーワードは「自然な形での交流」であった。調査の結果、地域のお祭りや防災訓練などへの参加や、作業所での作業を通じた地域住民との何気ない交流が、お互いの信頼関係を強めることにつながっていることがわかった。コンフリクトが発生する最大の要因は、住民の「何かが起こるのではないか」という漠然とした不安であるが、これを払拭するためには、住民が当事者と直接交流することを通じて当事者のことを知ってもらい、「精神障害があっても何も問題ない」と感じてもらうことが肝要であり、それには日常の何気ない会話や共同作業などを通じた交流の機会を可能な限り増やしていくことが必要である。

また、ここでは当事者が地域生活を送る上での課題が2つあることがわかった。

一つは、現行の仕組みでは当事者が体調を崩した時には、入院と退院を繰り返す悪循環にはまってしまうケースが多いということである。そのため当事者の障害の特性を評価して地域生活に必要なスキルを身に付けることができる中間施設を、地域のネットワークの中に組み込む必要があるとの意見が聞かれた。

もう一つは、当事者自身の意識の課題である。何かうまくいかないことがあった時に障害があることや周囲のせいにしないことや、地域住民から奇異に思われないような服装や髪型に気をつけることが必要であり、そのためには自分の病気のことをしっかり理解して工夫しながら生活することが大切だという。またそうすることで、当事者からの地域住民への理解が深まっていくのではないだろうか。

第三の研究課題である「精神障害者が暮らしやすい地域社会とは何か」についても、地域から声をかけられることなど「地域住民との自然な交流」が大切であることがわかった。さらにその交流によって精神障害とその当事者への正しい理解を得たインフルエンサーのいわゆる口コミによって、さらにその理解が地域に広まることで、「精神障害者と地域住民」ではなく、「人と人」として向き合ってくれる地域住民が増えていくことが期待できることも明らかとなった。また当事者の立場からは、一人一人のニーズに対応した就労を可能とし、その選択肢を増やすことで、自分らしい活動ができるようになり、将来の活躍につながることを期待できる一方で、当事者が体調を崩したときには適切な支援ができるように、

行政と支援者が連携して地域のネットワークをしっかりと整えることが、当事者のみならず地域住民にとっても安心できる地域社会を築くことになると考えられた。すなわち精神障害者が暮らしやすい地域社会とは、「当事者も含めた地域に暮らすすべての人びとが、障害の有無を意識せず、誰もが当たり前のように、自分らしく暮らすことができる地域社会」のことであるといえるだろう。

## 終章 全体考察と結論

### 1 全体考察

本稿は、精神障害者の地域生活の現状や課題について考察するとともに、精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくるための方策を提示することを目的として論じている。

そこで、本目的を明らかにするため、第1章では、地域共生社会実現施策と精神障害者施策のそれぞれの経緯を整理するとともに、両施策の連関について考察している。障害者施策における「共生社会」の考え方は、リハビリテーションやノーマライゼーションの理念に基づいて1990年代から既に掲げられていたものである一方で、地域共生社会実現施策における「共生社会」の考え方は、危機的状況に直面している社会保障制度の持続可能性を高めるための方策として2016年に登場している。障害者施策においては、高齢者施策において構築されてきた地域包括ケアシステムに倣い、精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築が進められようとしているが、それは障害者施策が目指してきた共生社会を実現するための仕組みであるのと同時に、地域共生社会の実現にも資するものであると位置づけられている。「障害者との共生社会を実現することが、地域共生社会の実現につながる」ということに異論はないが、長年に渡って共生社会の実現に向かって取り組んできた障害者施策のその先に、地域共生社会の実現という新たな目的が設定されることについては、ゴールポストが動かされたような印象もあり、違和感を感じるころではある。

第2章では、精神障害者に対する地域住民の意識と、精神障害者施設をめぐるコンフリクトが発生した事例について、先行研究の検討を中心に考察している。

精神障害者に対する地域住民の意識については、住民の多くが精神障害者に対して理解し支援することの必要性を感じている一方で、自分の近隣に精神障害者が暮らすことには不安を感じているなど、内心では葛藤を抱えており、またその背景には、日本における教育体制や施設化政策の影響による大きな社会的距離の存在が指摘された。そのため、住民が抱えている相反する思いに着目しつつ、精神障害者と住民の相互の交流や学校教育などを通じて、知識と体験を融合させた取組が必要であると考えられた。

施設コンフリクトの発生状況については、知的障害者と精神障害者の入所施設で反対運動が多く起きている傾向が明らかとなった他、発生したコンフリクトに「仲介する必要がある」と考えている自治体が約半数に上るなど、コンフリクトの解決を行政が開設者に任せきりにしている状態が浮き彫りとなった。また住民が多く反対理由として挙げる「障害者を危険視」「住環境の悪化」「説明が不十分」といった声については、現実的な利害対立が表に出ないまま主張されているとの指摘があった。

コンフリクト発生後の合意形成については、住民に対して事前説明を行うことは必ずしも良い結果を生むとは限らないことから、住民の理解を求めることを重視したアプローチ

は、必ずしも合意形成に導くための十分条件ではないことが明らかにされた。

施設コンフリクトをあらかじめ回避する可能性については、事前の情報収集と自治体の姿勢の明確化が重要であることと、住民に対する説明会については「開催しないことが重要」との主張を紹介した。このことについては、開設者や行政には説明をするつもりがなくとも、住民側から説明を求める声が出てきた時にどうするのかということについて、あらかじめ関係者間で認識を共有しておく必要があると考える。

第3章では、本稿の冒頭で掲げた「どのようにしてコンフリクトは発生するのか」「精神障害者は地域とどのように関わっているのか」「精神障害者が暮らしやすい地域社会とは何か」という3つの研究課題について考察するため、精神障害者の支援者に対して、地域生活の現状や課題についてインタビュー調査を実施し、その結果を分析している。

インタビュー調査は、もともとの調査対象者5名に、インタビュー当日に同席することになった4名を加え、延べ9名に対して実施した。調査対象者が直接関わったケースとして聴取できたのは10件で、このうちコンフリクトが起きたケースは2件、起きなかったケースは8件であった。

1つめの研究課題である「どのようにしてコンフリクトは発生するのか」については、コンフリクトが起きた2ケースのいずれも、グループホームをめぐって、建物を建築済み、もしくは建てようとしていた時に反対の声が上がったため住民説明会を開催したものであり、そのうち1ケースは説明終了後すぐに収束したものの、もう1ケースはその後開設までの約半年間、激しい反対にあい、最終的に反対住民の要望を概ね受け入れる内容の合意書を交わすことで開設することができた。両ケースに共通していたコンフリクト発生の大きな要因は、住民側の「何が起きるかわからない」という漠然とした危険の予感であり、それが「子どもたちの登校に悪影響を及ぼす」「火事が起きた時にはどうしてくれるのか」「精神障害者が近隣に住むことによって何か危険なことがあるのではないか」「災害時にパニックになって外に飛び出し何かするのではないか」といった根拠のない主張につながっていた。これは先行研究や調査の結果と概ね同じであることも明らかとなった。

コンフリクトが起きなかった8ケースの共通ワードは「自治会長（自治会）」であった。自治会長自身の精神障害や当事者に対する理解と、さらにはその人柄や地域での人望、自治会の組織ガバナンスの機能などが、コンフリクトの防止につながっていると考えられる。

2つめの研究課題である「精神障害者は地域とどのように関わっているのか」については、お祭りや防災訓練などの地域のイベントへの参加や、作業所での作業を通じた地域住民との日頃の交流が、お互いの信頼関係を高めることにつながっていることが明らかになり、「自然な形での交流」が重要なキーワードであることがわかった。住民が精神障害者に対して抱えている「何かが起こるのではないか」という漠然とした不安を払拭するためには、お互いが日常の生活の中で直接交流する機会を可能な限り増やしていくことが効果的であると考えられる。

また、当事者側にも、何か起きた時に障害のあることや周囲のせいにしてしまう人が多いため、自分のことをしっかり理解して工夫しながら生活していくことが必要であるという課題があることがわかった。

3つめの研究課題である「精神障害者が暮らしやすい地域社会とは何か」についても、「地域住民との自然な交流」が大切な要素であることがわかった。そしてその交流によって精神障害と当事者への理解を深めたインフルエンサーが、さらに地域にその理解を広めてくれることが期待できることも明らかになり、その結果「精神障害者と地域住民」ではなく、「人與人」として向き合ってくれる地域住民が増えていくことが期待できることも明らかとなった。また当事者の立場からは、一人一人のニーズに対応した就労を可能とすることで、自分らしく活躍できるようになることが期待できる一方で、当事者が体調を崩したときに適切な支援ができるように、行政と支援者が連携して地域ネットワークを整備することが、当事者だけでなく地域住民にとっても安心できる地域社会を築くことになると考えられた。そしてこれらのことから、精神障害者が暮らしやすい地域社会とは、「当事者も含めた地域に暮らすすべての人びとが、障害の有無を意識せず、誰もが当たり前のように、自分らしく暮らすことができる地域社会」のことであると論じた。

以上のことから、第一の研究目的である「精神障害者の地域生活の現状や課題」に関して、次のことが究明された。

まずは、グループホームやアパートで暮らすほとんどの当事者は、必要な支援を受けながらしっかり通院と服薬ができており、問題のない地域生活を送っていることがわかった。

次に、多くのグループホームや作業所においては、日常生活における何気ないやり取りや、地域のイベントの参加などを通じた自然な形での交流により、地域住民との信頼関係を築けていることが明らかとなった。

グループホームの開設にあたって地域住民とのコンフリクトが発生したケースにおいても、その後の地域との関係は良好である。ケース3のように、グループホームの開設前は激しい反対運動が起きながらも、開設以降は当初反対していた住民とも良好な関係が築けているのは、実際にグループホームが開設したことで地域での交流が始まり、住民側が当初抱いていた不安が杞憂であることがわかったからであろう。これらのことから、日常生活における自然な交流が、お互いの距離を縮めることにつながっているのは確かである。

その一方で、当事者が地域生活を送る上ではいくつかの課題があることも明らかになった。

制度面においては、当事者の地域生活を支援するための地域のネットワークがまだ不十分であることが調査の中で指摘された。特に現行の制度においては、当事者が体調を崩した時には多くの場合、入院という選択肢しかなく、入退院を繰り返すことにつながってし



まうため、地域生活と入院医療機関との間で、当事者の状態を適切に評価し、地域生活において必要なスキルを身に付けることができるような中間施設の整備が必要だとの意見が聴かれた。

当事者の意識の面においては、対人間、対地域の関係で支障が起きた時に、その理由を自分に障害のあることや周囲のせいにしてしまう人が多いという課題があることがわかった。そのため地域で安心した生活をしていくためにも、自分のことをよく理解して必要な工夫をするなど、自身の意識を前向きに変えていく必要があるということが明らかになった。

このような地域生活における現状や課題を踏まえて、精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくるために、次のような制度運営面・意識面の方策を講じる必要があると考える。

### 【制度運営面】

#### ① 地域ネットワークの強化

精神障害保健福祉のネットワークにおいては、当事者を支援する体制として、日頃から精神障害者を支援する施設・事業所と行政、医療機関などが連携しているが、そこにさらに地域住民を支援するという視点を加えることが必要ではないだろうか。インタビュー調査において、コンフリクトが起きた2例のグループホームに共通しているのは、住民の漠然とした不安であり、特に夜間の管理体制への不安を指摘する声であった。グループホームKのケースでは、もともと24時間体制で職員が常駐する予定であったが、ケース4でD氏が関わったケースでは、夜間に職員がいないことについて地域を管轄する福祉保健施設がグループホームを含めて地域全体を支援することを明言したことで住民が安心することができたと考えられるように、公的な機関が地域に対する姿勢を明確にすることが、安心できる暮らしやすい地域づくりにつながるものと考えられる。

また、ケース4の生活支援センターの職員からもコメントがあったように、個別の領域のネットワークの土台がしっかりしていなければ、縦割りの枠を越えた連携した支援は難しい。そのため、精神障害の領域においては、精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築の推進が望まれるが、地域によって実情は異なるため、それぞれの地域の課題に対応した仕組みづくりができるようにすべきである。当事者の地域生活と入院医療機関の間で適切な評価を行う中間的な施設も必要であろう。このように地域の精神障害保健・医療・福祉の関係機関のネットワークを充実させることで、当事者とその家族、支援者の安心だけでなく、地域住民の安心も得られることにつながるものが可能となる。

もちろんそのためには、精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの内容について、地域住民にも知ってもらうことが重要であり、行政や福祉が連携してその周知・啓発に取り組んでいかななくてはならない。またその推進にあたっては、国や自治体が福祉の現場に丸投げすることなく、現場の声に耳を傾け、ともに連携しながら地域の実情に応じた仕組

みを作ることが求められる。

## ② 就労支援、障害者雇用の多様化

精神障害者の就労継続支援のための訓練については、インタビュー調査の中では、作業所Iのお弁当作り、作業所Nでのメール便配達や高齢者宅の庭の手入れ作業などが紹介されたが、それらの作業は日中に限られている上、基本的に複数名で一緒に作業を行うことが一般的である。しかしながらE氏がいうように当事者の中には夜間の方が自身の力を発揮できる者がいたり、短時間であれば集中して取り組めるという者もいる。またケース3のU理事長のコメントにあるように、個性的な特技を持っている者もいるであろう。そのためこのような当事者の多様な能力をもっと引き出せるような、当事者個々のニーズに応じた柔軟な就労継続支援や障害者雇用を実現することで、一人一人がエンパワメントを獲得して社会で活躍することにつながり、ひいては地域共生社会の実現にも資することになるだろう。

### 【意識面】

## ③ 地域における「自然な形で地域住民との交流機会を増やす」ための取組

精神障害者が地域で安心して暮らすためには、地域住民の当事者への理解が欠かせない。

これまでも地域住民を対象として、精神障害への理解を啓発するイベントは各地で開催されており、それらを継続していくことはもちろん大切であるが、単に精神障害の知識について住民に対して一方的に講義するだけでは理解は深まらないため、ケース4のように当事者が講師となり実体験を語ることは有意義である。また、例えば当事者が作成したアート作品などを展示し、作成した当事者と地域住民が交流するようなイベントも理解の促進に有効である。しかしながらこうしたイベントは、一過性の体験としてしばらくすると記憶が薄くなってしまう面がある上、D氏がいうようにもともと関心のある人しか参加しない傾向もみられる。

このことについては、日常の何気ない生活の中で、自然な形で当事者と地域住民が交流することが何よりも大切である。例えば作業所Iの地域清掃、作業所Nのメール便配達や高齢者宅の庭の手入れ作業の他、各グループホームにおける地域のイベントへの積極的な参加などのように、当事者が地域で生活・活動している姿を地域住民に見えるようにし（可視化）、また挨拶や会話を交わすことで、地域住民にとって当事者の存在が「当たり前」になっていく。さらにA氏、B氏、C氏、E氏が口を揃えていうように、その姿が地域に口コミで広まることで、自然に地域住民の間に理解が深まっていく。この効果は、作業所Iの地域との親交や宿泊訓練施設Jのケースで登場する不動産業者の若い営業マン、作業所Nにおける就労継続支援の作業を通じた地域との交流などで実証されていることから明らかである。そしてこの取組には、支援者だけでなく、行政はもちろんのこと、当事者に理解のある地域住民も一緒になって、E氏のいうような様々な「仕掛け」を考えていくこ

とが必要であろう。

## 2 結論

本研究では、精神障害者の地域生活の現状や課題について考察するとともに、精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくるための方策を提示することを目的として考察を行った。

精神障害者の地域生活の現状や課題の考察については、次のとおり結論付けた。

- ① グループホームやアパートで暮らすほとんどの当事者は、必要な支援を受けながらしっかり通院と服薬ができており、問題のない地域生活を送っている。また多くのグループホームや作業所においては、毎日の生活や地域のイベントへの参加などを通じた地域住民との自然な交流により信頼関係を築いている。
- ② 当事者が地域生活を送る上での課題としては、当事者を支援する地域のネットワークにまだ不十分な面があるという制度面における課題と、当事者によっては自身の意識を前向きに変えて工夫しながら生活していく必要があるという、当事者自身の意識の課題とがある。

以上のような現状と課題を踏まえて、精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくるための方策を次のとおり提示する。

- ① 地域全体の安心につながる「地域ネットワークの強化」（公的機関が地域住民を支援するという視点や、当事者の地域生活を支えるための中間施設の整備など）
- ② 当事者のニーズに対応した「就労支援、障害者雇用の多様化」
- ③ 地域における「自然な形で地域住民との交流機会を増やす」ための取組

## 3 本研究の意義と今後の課題

本研究は、精神障害者の地域生活の支援者へのインタビュー調査を通して、地域生活の現状や課題を明らかにし、精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくるために必要な方策について考察した。

ここで、本研究の意義として、次の3点を挙げるができる。

一つめは、これまで共生社会を先導してきた障害当事者や制度政策運営を担ってきた者が、政府主導による地域共生社会の実現に向けた施策においては高齢者対策の後景に追いやられてしまっている印象がある中で、とりわけ地域において理解や協力を得られにくい精神障害者に着目し、制度政策や支援における実態や課題を明らかにしたことは意義がある。

二つめは、新型コロナウイルス感染症の影響によりなかなか接近が困難な状況の下、「精

神障害者支援フィールド」に出向き、インタビュー調査を通じ支援者の「声」を直接聴くことにより、精神障害者の実態・意識、そして制度・政策として何に困り、何を望んでいるのかを、フィールドの視線で「リアル」に明らかにしたことである。

三つめは、インタビュー調査を逐語録として文章化し、それを本文で抽出し、記述・分析・考察をしている。これらの「語り（逐語録）」は資料としての価値があり、支援者の当事者に対する、また支援者の制度政策への「実感」や「想い」などがあふれ、なかなか窺い知ることができない実態や意識を知ることができる貴重なドキュメント（記録）となっていることである。

インタビュー調査の対象者とはいずれも初対面ではあったが、どのインタビューにおいても和やかな雰囲気の中で進めることができた。インタビューは筆者の稚拙な進行もありいずれも長時間となってしまったが、E氏がインタビュー終了後に、「日頃言いたいことがなかなか言えないので、今日はたくさん話してしまった」という趣旨のことを仰っていたように、E氏に限らずすべての調査対象者から支援者としての熱い思いが伝わってきたのは事実である。皆さんにはかなりの部分について本音で語っていただけたのではと感じており、その点においては非常に有意義なインタビューができたのではないかと感じている。

一方で、本研究の課題として次の3点を挙げる。1点目は、先述したとおり、インタビュー調査の対象が支援者のみであったことから、支援者の視点でのみ考察している点である。この点については、今後は支援者のみならず当事者や地域住民、行政の担当者にもインタビュー調査を実施する機会を得ることができたなら幸甚である。2点目は、インタビュー調査の対象が5件とサンプルが少なく、またいずれも同じ市域に所在する施設や事業所の職員であったという事例抽出上の面での限界である。サンプル数を増やすとともに、多様な地域に所在する施設や事業所の職員を対象にできれば、研究結果の信頼性をより高めることができたのではないかと考えている。3点目は、時間的な制約の中でインタビュー調査の分析を優先して行い、かなりの時間を要したため、先行研究や事例などについての考察が不足していると思われる点である。この点については、今後は多くの先行研究や事例の考察に取り組み、研究結果の精度の向上を図っていきたい。

また、結論で述べた「自然な形で地域住民との交流機会を増やす」ことが、本当に地域住民の理解を深め、ひいては精神障害者が暮らしやすい地域社会をつくることに資するかどうか、またそれをどのように検証するかということについては、今後の課題の一つである。そのためには、グループホームや作業所が所在しており、かつ地域住民との間でコンフリクトが起きていない地域において、地域住民の意識や当事者と地域住民が日頃どのように交流しているのかを考察する必要があると考えている。

おわりに

正直に述べると、筆者自身も医療観察制度の担当者になるまでは、精神障害に対する理解に乏しく、精神障害者とは「怖い存在」「近寄りがたい存在」であった。医療観察法の対象者は放火や殺人という他害行為を行った者であるので尚更である。しかし実際に対象者と接してみると、それぞれに個性的ではあるが、真面目で律儀な人が多く、中には人懐こい人もおり、誠意と親しみをもって接すれば、何ら不安を感じることはなかった。

地域住民の不安は、精神障害者から直接被害を受けたことがあるケースを除き、多くの場合は精神障害のある当事者との接触体験がほとんどないことが背景にあるのは確かである。また当事者側も地域住民との関係に不安を抱いている場合もあるだろう。そのため、日常生活の中の何気ない交流を通じて、地域住民と当事者が自然な形でお互いに理解を深め合うことができるような取組ができるとよい。そのような取組が続けられていくことで、いずれは「地域が障害者を『受け入れる』・障害者が地域に『受け入れてもらう』」という考え方がなくなり、ひいては「地域共生社会の実現」が近づくものと考えている。

## 謝辞

本研究を進めるにあたり終始熱心なご指導と激励を賜った指導教官の明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 岡部卓教授に心より感謝の意を表します。

また、私が2年間に履修した各授業をご担当された教員の皆様からいただいた多くの示唆が本研究の大きな支えとなりました。ガバナンス研究科の教員の皆様に深く感謝申し上げます。

同じゼミに所属した皆さんとは、切磋琢磨しながら一緒に学び、多くの支援をいただきました。ありがとうございました。

本研究のために調査対象者への仲介の労を執ってくださった厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部精神・障害保健課医療観察法医療体制整備推進室の棟近展行室長補佐に、御礼と感謝を申し上げます。

そして何よりも、お忙しい折にもかかわらずインタビュー調査にご協力をいただいた9名の支援者の皆様ならびに各施設・事業所の職員の皆様に心より御礼と感謝を申し上げます。

## 文献一覧

### (1) 引用文献

- 板山稔・高田絵理子・田中留伊（2013）「精神障害者および精神保健福祉に対する地域住民の思いに関する記述的研究」『弘前医療福祉大学紀要』、4(1)、25-32
- 大久保豪・宮田裕章（2009）「都市部における精神障害者向けグループホーム開設の困難さー東京都、神奈川県ของกลุ่มホーム運営団体へのインタビューからー」『医療と社会』Vol.19、No.13
- 大阪市社協（2008）「施設コンフリクトの解消に向けてー人権の視点からの期待と提案ー」社会福祉法人大阪市社会福祉協議会
- 厚生労働省（2004a）「心の健康問題の正しい理解のための普及啓発検討会報告書～精神疾患を正しく理解し、新しい一歩を踏み出すために～」(2021年6月26日閲覧) [https://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/04/dl/s0411-7i\\_0003.pdf](https://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/04/dl/s0411-7i_0003.pdf)
- 厚生労働省（2004b）「精神保健医療福祉の改革ビジョン」(2021年6月26日閲覧) <https://www.mhlw.go.jp/topics/2004/09/dl/tp0902-1a.pdf>
- 厚生労働省（2015）「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現ー新たな時代に対応した福祉の提供ビジョンー」(2021年7月2日閲覧) <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/bijon.pdf>
- 厚生労働省（2017a）「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律のポイント」(2021年6月27日閲覧) <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/k2017.pdf>
- 厚生労働省（2017b）「平成29年度版厚生労働白書ー社会保障と経済成長ー」(2021年7月2日閲覧) <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/17/dl/all.pdf>
- 厚生労働省（2017c）「地域力強化検討会最終とりまとめ」(2021年7月2日閲覧) <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000177049.pdf>
- 厚生労働省（2019）「地域共生社会推進検討会最終とりまとめ」(2021年7月2日閲覧) <https://www.mhlw.go.jp/content/12602000/000581294.pdf>
- 厚生労働省（2020a）「第1回精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築に係る検討会 資料2」(2021年6月30日閲覧) <https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/00607970.pdf>
- 厚生労働省（2020b）「第2回精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築に係る検討会 資料1」(2021年6月30日閲覧) <https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/0>

00632076.pdf

厚生労働省（2020c）「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律案の概要」（2021年6月27日閲覧）<https://www.mhlw.go.jp/content/000603796.pdf>

首相官邸（2013）「社会保障制度改革国民会議報告書」（2021年6月27日閲覧）<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/pdf/houkokusyo.p-df>

首相官邸（2016）「ニッポン一億総活躍プラン（2016年6月2日閣議決定）」首相官邸ホームページ（2021年7月2日閲覧）[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukat\\_suyaku/pdf/plan1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukat_suyaku/pdf/plan1.pdf)

自由民主党（2015）「安倍晋三総裁記者会見（両院議員総会後）」自由民主党ホームページ（2021年7月1日閲覧）<https://www.jimin.jp/news/press/130574.html>

谷岡哲也・浦西由美・山崎里恵・松本正子・倉橋佳英・橋本文子・多田敏子・松下恭子・山崎正雄・眞野元四郎・友竹正人・上野修一（2007）「地域住民の精神障害関連の行事への参加と精神障害者に対する意識調査」『Journal of Nursing Investigation』、Vol.5、No.2、36-46

内閣府（1993）「障害者対策に関する新長期計画の概要」（2021年7月1日閲覧）<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/keikaku.html>

内閣府（1995）「障害者プランの概要～ノーマライゼーション7か年戦略～」（2021年7月1日閲覧）<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/plan.html>

内閣府（2013a）「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律案に対する附帯決議（衆議院）」（2021年6月27日閲覧）[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/law\\_h25-65\\_ref1-1.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/law_h25-65_ref1-1.pdf)

内閣府（2013b）「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律案に対する附帯決議（参議院）」（2021年6月27日閲覧）[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/law\\_h25-65\\_ref1-2.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/law_h25-65_ref1-2.pdf)

内閣府（2017）「障害者に関する世論調査」内閣府ホームページ（2021年6月25日閲覧）<https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-shougai/index.html>

日本学術会議（2003）「精神障害者との共生社会の構築をめざして」日本学術会議精神障害者との共生社会特別委員会報告（2021年6月25日閲覧）<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/18pdf/1830.pdf>

野村恭代（2013）「精神障害者施設におけるコンフリクト・マネジメントの手法と実践－地域住民との合意形成に向けて」明石書店

毎日新聞（2019）「障害者施設反対、21都府県で68件、事業者任せ「把握せず」も全国調査」2019年12月22日（2021年6月27日閲覧）<https://mainichi.jp/articles/20191222/k00/00m/040/171000c>

三重野卓（2004）「「生活の質」と共生」増補改訂版、白桃書房



柳尚夫(2003)「精神障害者施設コンフリクトへの対応－大阪府池田市での事例をもとに－」  
『公衆衛生』Vol.67、No.5

## (2) 参考文献

阿部志郎「福祉の哲学」改訂版、誠信書房、2008年  
齊藤勇監修・田中正人編著「図解 心理学用語大全－人物と用語でたどる心の学問－」誠文  
堂新光社、2020年  
日本ソーシャルワーク教育学校連盟「障害者福祉」社会福祉士養成講座・精神保健福祉士  
養成講座8、中央法規、2021年  
花村春樹訳著「「ノーマライゼーションの父」N.E.バンクーミケルセン」増補改訂版、ミネ  
ルヴァ書房、1998年  
宮本太郎「共生保障 支え合いの戦略」岩波新書、2017年  
室田信一「地域共生社会の光と影」季刊福祉労働、第169号、2020年12月25日、10-19。

## (3) ウェブ

外務省(2006)「障害者の権利に関する条約(2006年12月13日国連総会採択)」(2021年  
5月3日閲覧) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000018093.pdf>  
公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会「WHOが採択した世界障害行動計画」(20  
21年6月25日閲覧) <https://www.jsrpd.jp/rehabilitation/ideal/>  
厚生労働省「障害者自立支援法」(2021年6月26日閲覧) <https://www.mhlw.go.jp/topics/2005/02/tp0214-1.html>  
厚生労働省「障害者総合支援法が施行されました」(2021年6月26日閲覧) [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/shougai Shahukushi/sougoushi en/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougai Shahukushi/sougoushi en/index.html)  
厚生労働省「心神喪失者等医療観察法」(2021年6月25日閲覧) [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/shougai Shahukushi/sinsin/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougai Shahukushi/sinsin/index.html)  
厚生労働省「精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築について」(2021年6月  
26日閲覧) [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/chiikihoukatsu.htm  
l](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/chiikihoukatsu.html)  
厚生労働省「地域共生社会の実現に向けて」厚生労働省ホームページ(2021年6月27日  
閲覧) [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_00506.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_00506.html)  
高知県「精神保健福祉の歴史」(2021年6月25日閲覧) [https://www.pref.kochi.lg.jp/s  
oshiki/060303/rekish.html](https://www.pref.kochi.lg.jp/oshiki/060303/rekish.html)

国際連合広報センター「国際障害者年」(2021年5月2日閲覧) [https://www.unic.or.jp/files/print\\_archive/pdf/world\\_conference/world\\_conference\\_9.pdf](https://www.unic.or.jp/files/print_archive/pdf/world_conference/world_conference_9.pdf)

首相官邸「社会保障制度改革推進国民会議」(2021年7月2日閲覧) [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyou\\_kaikaku/](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyou_kaikaku/)

内閣府「障害者基本計画」(2021年7月1日閲覧) <https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonkeikaku.pdf>

内閣府「障がい者制度改革推進本部、障がい者制度改革推進会議、差別禁止部会」(2021年7月1日閲覧) <https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/kaikaku.html>

内閣府「障害者対策に関する新長期計画」(2021年6月26日閲覧) <https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/keikaku.html>

内閣府「障害者対策に関する新長期計画の策定」(2021年7月2日閲覧) <https://www8.cao.go.jp/shougai/asianpacific/ootsureport/1-1.html>

内閣府「障害を理由とする差別の解消の推進」(2021年6月26日閲覧) <https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/sabekai.html>

内閣府「平成26年度版障害者白書」(2021年7月1日閲覧) <https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/h26hakusho/zenbun/index-pdf.html>

内閣府「平成27年度版障害者白書」(2021年7月1日閲覧) <https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/h27hakusho/zenbun/index-pdf.html>

内閣府「平成28年度版障害者白書」(2021年7月1日閲覧) <https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/h28hakusho/zenbun/index-pdf.html>

内閣府「平成29年度版障害者白書」(2021年7月1日閲覧) <https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/h29hakusho/zenbun/index-pdf.html>

内閣府「平成30年度版障害者白書」(2021年7月1日閲覧) <https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/h30hakusho/zenbun/index-pdf.html>

内閣府「令和元年度版障害者白書」(2021年7月1日閲覧) <https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/r01hakusho/zenbun/index-pdf.html>

内閣府「令和2年度版障害者白書」(2021年7月1日閲覧) <https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/r02hakusho/zenbun/index-pdf.html>

日本障害者リハビリテーション協会「WHOが採択した世界障害行動計画」(2021年6月25日閲覧) <https://www.jsrpd.jp/rehabilitation/ideal/>

法務省「医療観察制度」(2021年6月25日閲覧) [http://www.moj.go.jp/hogol/soumu/hogo\\_hogoll.html](http://www.moj.go.jp/hogol/soumu/hogo_hogoll.html)

文部科学省「日本の障害者施策の経緯」(2021年7月2日閲覧) [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/attach/1295934.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/attach/1295934.htm)

## 資 料

### 【目次】

|         |     |
|---------|-----|
| 1. ケース1 | 70  |
| 2. ケース2 | 85  |
| 3. ケース3 | 106 |
| 4. ケース4 | 131 |
| 5. ケース5 | 152 |

### 【備考】

- ・ 各ケースにおいては、逐語録、調査依頼書、同意書の3点を掲載している。
- ・ 逐語録における表記方法は次のとおりとしている。
  - ① インタビュー調査の協力者（調査対象者、同席者及び施設・事業所）が特定できないよう、協力者の氏名、施設・事業所の開設法人名、名称、所在地その他協力者を類推できる可能性がある情報については、記号による表記もしくは墨塗により匿名化した。また、その他個人情報に該当するものについても同様とした。
  - ② 発言中の用語について、特に補足が必要と判断されるものについては〔 〕により筆者の注釈を付した。
  - ③ 文意がわかりにくく補足が必要と判断される部分については、（ ）により筆者の注釈を付した。

## 1. ケース1

### (1) 逐語録

日時：2021年5月7日（金）16：00～18：30

場所：■■■法人■■■会 地域活動支援センター「■■■」

調査対象者：■■■法人■■■会 理事 A氏

※ 始めに自己紹介を行った後、筆者が医療観察制度に関わっていたことや、インタビューでの聴取項目に関する話題で会話が進み、必要事項の説明や録音を開始するタイミングを逸してしまったため、途中で、調査依頼書の手交、インタビュー実施方法及び個人情報守秘に関する説明、研究のテーマ・目的・意義に関する説明、同意書への署名を行い、録音を開始した。

齊藤（以下「サ」）：すみません、お話の途中になってしまい申し訳ありません。まず■■年にグループホームFがこちらに移転してきて、その5年後くらいにGというグループホームがオープン…

A氏（以下「A」）：Gはその明くる年くらいですかね、作ったのは。

サ：5分ほど離れた所とおっしゃられていましたね。

A：そうですね。で、もう1か所、Hというのが…何年後だろう、う～ん…忘れてしまったけれど、■■■という所に。隣（グループホームF）は一体型といって個室があるんですけど、7人で、お風呂とトイレは男女別々ではあるけれど共同なんですね。で、Gというのはアパート型といってワンルームマンション的な建物で、リビングがあってそこで皆さんでご飯を食べられるようなところは確保してあって、あと最後に作ったHっていうのは、下が一体型で2階がアパート型なんです。合築型なんですね。意外と人気があるところなんですけど、やっぱりそこも割と広くて、リビングも広いし、居室は6畳ちょっと足したくらいなんですけど、2階は割とちゃんとワンルームマンションのようにちゃんとしているところですね、結構。あまり中を覗いたことはないんですけど、喜んで住んでいらっしゃる方が多いですね。

サ：Fは定員は何名なんですか。

A：7人。みんなうちは7人。

サ：Gも、Hも7人なんですね。

A：はい。それはやっぱり（障害福祉サービスの報酬を）請求する時の上限の関係で。P市の場合は家賃補助というのが■■万■■千円上限でもらえるので…、50万でも■■万■■千円、30何万でも■■万■■千円、そこが上限で家賃補助が付くので、何とかやっていけるかなっ

ていうところ。P市は割と補助金が多いから、ほかの市町村に比べると運営しやすい。

サ：やっぱり行政の財政的な強さというか、そういうものもあるのでしょうか。

A：それもあると思いますよ。人口が密集しているからニードも高いですしね、P市とか東京とかっていうのは人口は多いですもんね。どうしたって対象者も多くいらっしゃるし、家賃も高くなるわけだから、家賃補助とか頂かないとやっていけないというのもあるだろうし、まあ東京の場合は区によってだいぶ違うじゃないですか。P市の場合はそれがなくて市が決めてくれるので。

サ：市全体で同じですからね。

A：そうですね。だから■■だとか■■だとか他の市町村に比べると…まあ■■はまだいいのかな、他の■■の市町村などと比べるとだいぶいろんな意味で恵まれてはいます。その代わり家賃も高いですけどね。

サ：F、G、Hと続けてグループホームを開設されて、地域の方々との軋みみたいなものはなかったでしょうか。

A：ないですね。まあたまにね、Fの場合は本当に地域密着はしているんですけど、ゴミ出しがうまくいかなかったりとか。いちばん言われるのはゴミ出しのことですね。うまく出せなかったりとか、違う所に出しちゃったりとかたまにしているみたいで。朝は職員がいないじゃないですか、そうするとメンバーさんが違う所に出しちゃったりとかすると、「お宅のホームの人が何かやっているみたいよ」と近所から。でも滅多にないですよ、そんなこと。クレームが来るなんてことはほとんどない。

サ：やはり■■会さんのこのエリアでの実績みたいなものがあるんでしょうか。地域で信頼を得ていらっしゃるというか。

A：うーん、それもそうでしょうけれど、だいたい皆さん、ホームに暮らしている人が地域に対して迷惑をかけるなんてことはほとんどないですから。■■会でホーム〔Fの前身のグループホーム〕を作る時に、説明会をやった時に言ったのは、ドクター〔Q区内の「■■クリニック」の■■院長〕がね「精神障害の人っていうのはだいたい早くに夕食を食べて、8時とか9時に寝ちゃうので、あまり夜中に騒いだりすることはないと思いますよ」って、そういう説明されてましたよ。

サ：私も■■先生とは何度か仕事をご一緒させていただいたことがありますが、やはり医師の立場でそういうお話をされると、説得力があるんですね。

A：■■先生は割と気さくにそういうところに出てきてくださるのでありがたい。まあ意外と地域との軋轢はなかったんですよ。作業所も、IってP市でいちばん古いんですけどね、あれも2回引っ越して3か所目なんですよ。最初にI町にできたから作業所Iなんですよ、次に■■に引っ越して、今は■■。それから20年たちます。■年の暮れに引っ越したんですよ。そこでもご近所からのクレームって本当にゴミ出しくらいで、あとはなるべくご近所に分かってもらえるように、お掃除を積極的にやったりとかして。

3か所目に引っ越したところは国道に近いんですね、駅前清掃と称して駅前から作業所までゴミ拾いをしたり、ボランティアなので定期的ではなくて1か月に2~3度、天気の良い日に1時間くらい、メンバーさんが10人くらいで「やろうよ」って行って。そうすればみんな理解してくれるよって。わざわざ障害者の団体がいないところに引っ越したんですね。だから必死でしたけどねこっちは。内心はね。地域に理解してもらうために。だけど目立って何かやるってそのくらいのことしかないんで、とにかく掃除をやろうって。

サ：実は私がこの論文の結論の中で書こうと思っていることの一つに、これは精神障害の方だけではないと思っているのですが、健常者と呼ばれている人たちにもっと理解を深めてもらうためには、健常者の日常生活の中に普通に障害のある方が活動しているという社会をつくっていく、地域をつくっていくというのは必要ではないかと考えています。いま障害者雇用と言っていますけれど、実際に朝家を出て仕事をして帰ってくるまでの間に、障害のある方々を見かける機会って、精神障害の方は見た目は分かりませんが、身体障害の方にしても、時々電車に車椅子の方が乗ってくるくらいで、お店の店員をやっているというのもないですし、もっとこう日常生活の中に溶け込むというか、当たり前前に障害のある方がいるというふうに世の中や地域を変えていく。時間はかかるかもしれませんが、そういうアクションというのはありなのではと。

A：「共生」と銘を打たれているけれど、「共に生きる」ってことで、私が考えたのは、20数年前は福祉っていうと何か恩恵を受けることばかりが目立ってしまって、こちらはいろいろできることがあるのに、何かあったらしようよっていう気持ちがあったんですね私の方にも。その前の■■の頃からやってたんですけど、近くの公園を勝手に掃除したり。それでみんなも掃除に少し慣れていたので、たまたまそこが狭くて引っ越すということになって、まあお掃除だったら誰も嫌がらないし、地域に貢献…貢献まではいなくても嫌がれないだろうということから始めたって感じですかね。何かしてもらうばかりではなくて、こちらが還元できることがあったらどんどんやっていこうという意識を私は持っていましたね。それでみんなを巻き込んでやりました。そうしたら、今の作業所ですけど10年くらい前に地域から表彰していただいたりとか、地域のお祭りに誘っていただいたりとか、防災フェアに誘っていただいたりとかして、この10年くらいの間は、防災フェアだとか地域のお祭りがあると、うちの作業所の作業室で皆さん集まってそこで打ち上げをやるんですよ。料理をうちで提供して。うちはお弁当屋さんやっているから30人分から40人分くらいのを提供して、2時間くらい飲んだり食べたりされて帰っていくっていうのを毎年やっている。去年はコロナでできませんでしたが。そういうつながりもできたんです。そこには町内の主だった方がいらっしゃるし、子ども会のお母さん方もいらっしゃるし、こういう作業所があるってことを皆さんよく知っていらして、とてもよかったなと思いますね、そんな風になったというのは。最初

はこんな風になるとは思わず必至だったんですけれど、向こうの方も私たちのことをよく理解してくださって、受け入れてくださっているという感じです。

サ：作業所 I は今の場所に移ってくる時には、特に事前の説明はしたのでしょうか。

A：説明会なんかしませんでしたね。日中系はあまり反対運動はないですし。でもあの辺は障害者やお年寄りの施設も全然なかったから、町内のトップの方や民生委員の方にはご挨拶に行って、その方たちにはちゃんとお知らせをして、了承を得た。そのくらいですね。日中系のところはそんなに…、まあ精神障害って言ってもわからないですしね。

サ：私は地域の方々に理解していただくにはどうしたらいいのかとずっと考えていて、最初はこちらもカフェをやってらっしゃるように、もっとそういう場が地域に広がっていくことが必要なのかなと考えていたんです。それと同時にもっと他にも何かアイデアはないかなと考えたのですが、先ほど A さんから清掃のお話を伺って、たしかにそうだなと思いました。

A：清掃は誰も嫌がらないです。道具も「清掃やりますよ」って言ったら区が喜んですぐに道具をくれたんですよ。

サ：清掃道具を？

A：そう。それで5～6年前くらいですかね、■■の地区の清掃にお金をいただけるようになったんです。参加したメンバーさんに対して。それがなんと今年から■■駅前のペDESTリアンデッキのあたりも担当するようになったんですよ。1か月に2回くらい。それが区の障害者雇用の政策に結び付き、お金をいただけるようになった。だからコロナ禍ではとてもありがたいお仕事ですね。ずいぶん違いますよ。いま国が障害者の方も地域包括ケアといっていて、私もP市の施策検討委員会に出させてもらっているけれど、資料を見せてもらっても日中活動している私たちがどこの位置にいるのかも全然わからない感じで。まだまだ具体性はないというか、これからなんだろうなと思いましたね。どうしても国は介護保険に近づきたい訳じゃないですか。それは無理ですよ。障害者とお年寄りと一緒にしようなんて無理。好きで障害になる人なんていないんだから。そこがそもそも違っているんですよ。昔の自立支援法になったときは、障害が重ければ重いほどサービスを使っただけ負担が多くなるんですよ。あんな法律作ってどうするのよとすごく嫌だった。今でもそんなに変わっていないですけど、あれを介護保険に近づけようなんてとても無理。応能負担なんて無理ですよ。なんで応能負担にしなければいけないのか。前の行政処分、措置の方がずっとよかった。措置の方だったら無料でいろいろなサービスを受けられたんですから。それが契約だなんだとなって、国の政策って恐ろしいなと思いました。

サ：今日はそういうお話も伺いたかったのです。現在の政策について現場の方々が感じていらっしゃる事とか、今後に向けてこういう政策が必要なのではないかと、といった提言もできればしたいなと考えていまして。

A：私はこの■■■会に属していますが、Q区の会を作るときに力を貸したりして、それらもいま2つの日中系の事業所と3つのグループホームがあったりとか、あともう一つ■■■区の方なんですけど、■■■会という農業を中心にやっているところの立ち上げにも協力しているんですよ。そこは今でも理事をやっている、明日もその理事会があるので行かなきゃいけないんですけど、そこも3か所のホームをもっていて、一番問題なのは、■■■って生活支援センターを■■■がやっているんですが、P市独自のもので、A型とB型って、A型は大きなセンターで月に1回しか休みがないような、人もちゃんとして広さも大きくて、大きな団体が運営している。B型ってというのは小さい支援センターで、規模が小さくて、土日が休みで。それをP市の政策で何年かかけて標準化しようということになって、どの生活支援センターも同じようにやりましょうということになったんですよ。■■■ってというのは、畑の真ん中にあるようなところで、夕方6時なんて誰もいないんですよ、標準化したら8時までやらないといけない。誰もいないのに。しかも前は週休2日で良かったのに、週6日開けなさいとなって、そうなる人も必要だし。P市の政策としては、生活支援センターに基幹的な役割を担わしているんですね。役所以外に自立生活アシスタントとか、退院サポートとか、計画相談とか、そういうのを全部センターが基幹となってやっているんですね。B型は人数が少なかったから人を確保するのが難しいし、相談支援機関が精神のことをちゃんとわかっているといけなくともないから、結局区役所と生活支援センターがタイアップしていろいろなことをやっていかなければならなくて大変。センターの職員はヒーヒー言ってますよ。そういう矛盾点も結構あるんですけど、精神障害者のためだといえどもそれまでなんですけど、やはりちゃんとした人員配置ができるように。お金はくれるよ言ってくれているんですが、人材がなかなか集まらないんです。そこまであっせんしてくれないと。そんないろいろな点がありますね。

サ：やはり人材不足ということがあるんですね。

A：A型の方は、標準化されてだいぶ楽になったと思いますよ。就業時間が短くなったし、お休みも増えたし。だけどB型の方は、がらっと変わってますから。人も増やさないといけないし、やることも増えちゃったし。

サ：精神保健福祉士などの専門職の資格を持った方がもっと必要だということでしょうか。

A：それもありますけれど、例えば専門相談員だとか、サービス管理責任者だとか、5年以上実務の経験がないとできない仕事がいっぱいあって、そういった経験者が足りません。

サ：精神保健福祉士が不足しているという話を聞いたこともあります。

A：私はP〔精神保健福祉士のこと〕ができた2年目に取ったのでとてもやさしかったです。5年間の実務経験があつて現任者研修を受ければよかったので。昔大学で学んだことなんて全然覚えていないです。Pはおもしろいですよ、大変だけど。社会福祉士より



もPの方が専門的ですし。私が学生だった1970年頃なんて今のような制度がなくて、社会福祉士なんてその後でできた制度なので、社会福祉士なんて大変なんだろうなと思っていました。本当は社会福祉士とPが分かれるはずじゃなかったんですよね、元々はね。いろんな流れでそうなっちゃった。今でもそうですけれどもどうしても精神というのは遅れていますよね。医療が強いから。後追いなんですよ、何でもかんでも。精神保健福祉法ができたにしても、知的や身体の方が進行しているから、未だに追いついていないところがいっぱいあります。

サ：障害者基本法で精神障害が対象になったのも最後でしたから。

A：そう、だからいろいろなところが違っていて、それはくやしいですけどね。私がこの仕事を始めてからどんどん右肩上がりで、経済状況もよかったんでしょうけれど、補助金なんかも上がってきて、精神の制度もよくなったなと思ったら、やっぱり自立支援法でがたっと落ちましたね。あの時は小泉さんの前のあたりでしたっけ、あのあたりからだんだん変わってきちゃったと感じましたね。せっかくここまできたのに、とすごく思いましたよ。

サ：今は障害者総合支援法のもとでやっているわけですが、今後こんなふうにしてほしいというようなAさんなりの制度への要望はありますか。

A：最初に言った応能負担ですね、あれはなくしてほしいですね。あそこがネックだと思いますよ、やっぱり、問題の本質は。大概の人たちは貧しい暮らしをされていて、生活保護の人も多いけれど、たまたま結婚されていて、奥様が病気で、サービスに通うとなると、旦那様の収入が認定されるでしょう？結構な額を毎月負担しなくちゃいけないんですよ。そうするとその方、いいですってことになっちゃうんです。それってもったいないですよね。せっかくのチャンスがあるのに、経済的な理由で利用できないというのは何とかならないかなと思います。これは私の目の前で起こっていることです。あとは、ホームの場合だと、今のところP市の場合は非課税の方には負担が行かないようになっていて、それで救われている人もいっぱいいると思いますけれど、ご自分でたまたま収入がある方も中にはいます。この間もIに通っている人で、奥様が働いていて彼が当事者で、奥様が一生懸命働いたら税金を払えるくらいになっちゃって、月に9千円をIに払わなければならなくなったので、「これでは俺は通えないから」ということになって、やめそうになったケースもあって、「ちょっと待って！」と。では通う日数減らそうとか、そういうマイナスの方にどうしてもなってしまう。彼のせいでもないし、奥さんが頑張ってるためにそうなっちゃうのは変じゃないですか。そういうのは何とかならないかとすごく思いますね。

サ：収入が増えたがために、サービスを受けづらくなってしまうということが起きているんですね。

A：特に結婚されている場合は、ご夫婦一心同体ですよ、経済的にも。そこで認められ

てしまうんです。それは大きいと思います。この辺は割と庶民的なところで、こう言うては悪いけれど所得の高い人はそれほど通ってこないけれど、地区によっては結構裕福な方がいらっしゃるんで、B型などだと利用負担を取られている方もいらっしゃるんじゃないですかね。いま企業が移行支援とかやっていますよね。私たちみたいな最初から福祉の事業所としてやっているところがB型に移行しましたというのは福祉をベースにやっているけれど、企業が介入してくると儲け主義ですよ。だいたいP市はそれを抑えるようになってきたみたいですが…。なんか違いますよね。移行支援は2年間期間があるじゃないですか。移行支援に通っていた人が、知的もあり精神もありで、発達傾向もある人がいたんですけど、1年目で移行支援をギブアップして、その企業が投げるようにIに寄こしたっていう感じの人を受け入れたんですよ。「こちらの契約は切りますので、あとはそちらでよろしく」と押しつけるみたいで、「なにそれ!」と。私は彼が来た時に、一生懸命親と一緒に何とか改善策ないかなと模索したんですけど、そう簡単にその人が変わるわけではないし結構大変でした。そういうビジネスでやられてしまうと、福祉の方は後付けになってきて「儲からない人はいない、手のかかる人はいない」という感じになる。

サ：地域共生社会を実現しましょうと国は言っているのですが、そのあたり思っただけのことではありませんか。

A：共生社会ね…。やはりいちばん根強い偏見があるのは精神障害だと思うんですけど、やまゆりの事件みたいな、あの方は別に精神障害とは思えないんですけど、ああいう方を簡単に措置入院させたりとか、それで精神障害だろうみたいなイメージを植え付けましたよね。メディアの影響力も大きいしね。精神障害の方たちって頑張れるときはすごく頑張れるじゃないですか。だめなときは全然だめだけど、そういう波がある人なんだよっていうことをわかってもらったり、統合失調症の人でも何か刺激があったりとか自分にとって困ることがあったりすると反応を起こしたりする、そういうストレスに弱かったりする人たちなんだという理解を、もっとしてもらえるといいのでは、と思いますね。今年の1月に地域の民生委員さんたちの前でそういう話をするようになっていたんですけど、コロナで残念ながら中止になりました。それだけではないですけどなかなか精神の人たちに対する理解というのは難しい。どうしたらいいですかね。本当は放っておいてくれるのがいちばんいいんですけどね。あと災害の時などにはパニックを起こすから、隣の家の方が精神障害者だっけわかっていたら「大丈夫?」って一言声をかけられるだけでも違うので、そういうのをまちづくりでできたらいいなと思いますね。そういうことを町内の方に理解してもらおうことが重要だと思うんです。この近くに■■の地区センターがあって、そこで町内の要人を集めて障害者ってこういう人たちだよっていうことの研修会を2回くらいやりました。やっぱりトップが分かっていないと。あと民生委員さんとかね。

サ：そういう地道な活動というか、啓発の取組を続けていくのが大事なんですね。

A：なんだかんだいって口コミが一番です。作業所などに来ていただいて、一緒に少し過ごしていただくと「何だ普通の人と変わらないじゃない」と思ってもらえるでしょう。それをその人が家に帰ってから「今日作業所に行ってきたんだけど普通だったよ」というだけで、そこにいる家族の方に伝わっていく。そういうのって結構大きいんじゃないかと思うんですね。人格的に壊れちゃっている人も中にはいるけれど、意外と発達傾向がある人が多いかもしれない。だけどそれまでは社会的に普通にやっていたという人も結構いるので、何かのストレスがかかってそういう風になっちゃったという人が結構多いかなと思う。あとは生い立ちだとか。

サ：先ほどグループホームの毎日のゴミ出しのお話がありましたが、他に地域と交流しているイベントなどはありますか。

A：ホームでも地域の防災訓練に混ぜてもらったり、最寄りの神社のお祭りなどに民生委員さんが誘ってくださってみんなで行ったりとか、それで周りの住民の方も仲良くしてくださっています。それほど密なつながりはなくても、苦情がくるようなことはないし、誹謗中傷されるようなこともないです。

サ：グループホームとして、地域の医療機関だとか行政との連携体制は組んでいらっしゃいますか。

A：ホームに入居する時は必ず区を通過してこなくてはいけないので、その人の出身区とのつながりはありますし、Q区からは■■■会担当のワーカーさんが来てくださってグループホームの状況を把握してくださっています。■■■先生のところのワーカーさんとも連携していて、何かあれば話が通じる仲にはなっています。

サ：医療機関としてはやはり■■■先生のところですか？

A：そうですね。あとは■■■会はもともと■■■診療所とのつながりが強くて、そことも連携はとっていて、訪問看護は■■■診療所から来てもらっています。

サ：何かあった時にはすぐに対応できる仕組みになっているんですね。

A：ただ精神障害以外の病気がある場合などは大きな病院でないとうとうしようもない時もある。そうするとこの辺だと■■■の■■■病院か■■■病院になるけれど、できれば近い■■■病院に、運ばれたときに精神障害があることをわかってもらえるように申し入れたらどうかと話している。大きな病院だとなかなか受けてもらえないことが多い。■■■病院なんて入院は拒否です。

サ：大きな病院との連携には課題があるということですね。

A：精神科のある総合病院との連携があった方がいいですね。糖尿病や高血圧のリスクはありますし。

サ：社協とは日頃連携はありますか？

A：社協は、私がたまたま区社協の理事をやっているくらい。あまり社協が関わることは

ないんですが、何か講座を開催するときなどは社協を使わせてもらったり、社協があちこちに声をかけてくれたりする関係性はあります。

サ：精神障害サービス事業をやっている他の団体との連携や協力というのはあるのでしょうか。

A：あるといえばあります。私は■■会の理事ですけど、他の団体から声がかかり理事や運営委員をやっているんで、自ずと連携しています。それでもやっぱり、昔は日中系の作業所の集まりだとか、ホームで集まるだとか、みんなで一緒にいろいろやっていたんですけど、今はそういうのがなくなっちゃって、例えば「退院サポートの連絡会をやりますよ」と声をかけると、関心がある事業所は来るけれど、関心がなかったり忙しいところは来ないように。またQ区では昨年、退院した方が地域定着するために不動産屋さんを対象に話をしよう企画していたんですが、コロナで中止になってしまいました。

サ：不動産屋さんの存在は大きいですね。

A：大きいですよ。家を貸してもらわないといけませんしね。よくわかっていらっしゃる不動産屋さんもいるんですけどね。

サ：グループホームの職員の方は何名ですか？

A：■■会の場合は3つのホームで4名の常勤を配置していて、それぞれのホームに1名ずつサービス管理責任者として決めてありますが、3ホームは近い場所にあるので、他のホームで困ったことがあると助けに行ったりとか、1か月に1回は他のホームの様子を見に行ったりしている。そうして4人の常勤がメンバーさん全員を把握しているので、緊急時に自分が非番だった場合に他の常勤に託せたりする。常勤が4人というのは心強い。常勤が多いと非常勤をたくさん雇う必要がないのも大きい。

サ：非常勤の方もいらっしゃる？

A：もちろんいます。常勤が事務的なことだとか地域との連携をやっていて、非常勤さんにご飯を作ったりするのが役割になっていて。それで1週間に1回くらいは皆さん勝手に夕食を食べてください、みたいになっています。

サ：夜間は職員はいないのですか？

A：夜8時以降はいません。夜間に職員がいるホームもあるのですが、P市ではあまりないんじゃないでしょうか。常勤の勤務時間は12時から夜8時で、非常勤さんはホームによって違うけれど午後2時から8時が多いですね。とにかくコロナになってからは全部部屋食になってしまって、皆さんに申し訳ないけれどホームらしいことができなくて。まあQ区は庶民的なところでいいんですけど、■■の方ではほかの団体がつくったホームにいまだに反対運動があって。町内のトップの人が反対したらしいです。ホームが始まってしまえば何も無いのに。

サ：私は最近その現地に行ったことがあるのですが、周囲の家々に反対ののぼりが立って

いました。たしか■■年の■月に開所して■年近くたっているんですが、障害者差別解消法に基づいて運営会社が市に申し立てているようです。運営会社に対して反対するのはともかく、そこで生活している方々が、ホームに反対するのぼりを毎日見ながら暮らしているのはいたたまれないですね。

A：この辺では考えられないですね。

サ：何が地域の人をあそこまでさせるんでしょうか。

A：やっぱりトップがどう動くかでだいぶ違いますね。

サ：先ほどもトップの理解が大事だとおっしゃっていましたね。

A：Iが■■に引っ越すときも町会長さんのところへ挨拶に行ったら、「協力できることがあったらするよ」と言ってくださって、ありがたかったですね。

サ：庶民的なエリアの方がトラブルは少ないのでしょうか。

A：そうですねえ。Iがあるところは工業団地や造船所だとかがあってあまり環境的にはよくないんですけどね。だけど日中活動するならああいう所の方がやりやすいという感じはあります。

サ：3か所のグループホームですが、その場所に作るようになった決め手というのはあったのでしょうか。

A：不動産屋さんの仲介です。もともとはIが3か所目に移る時に関わった不動産屋さんがQ区の■■の方にあるんですけど、そこが斡旋してくださって。

サ：グループホームを作る時は市へ申請するのですでしたか？

A：まず区に相談しましたね。区から市に上げてもらって、ヒアリングは市から直接受けます。やはり区が地元のことをよく知っているということだと思います。

サ：以前、P市は区の力が強いという話を聞いたことがあります。

A：P市の場合は■■がなくなったのはよくないと思うんですけど、MSWが精神を担っていてくれるので、その方たちと仲良くして顔見知りになっているとありがたいことがいっぱいあります。

サ：そういうネットワークって大事ですね。

A：ネットワーク、大事ですよ。役所を絡めるとやりやすいです。結構利用させてもらっています。

サ：職員の方に対しては、日頃研修の仕組みはありますか？

A：■■会全体で3か月に1回くらい、常勤職員が集まってケース検討しています。そういうことがないとお互いに情報交換できないし、職員もどんどん入れ替わるので、新しい職員のことを覚えられないんですね。ここ1～2年は外の研修には行かせづらいんですけど何とかしようと思って、市社協の研修は積極的に受けさせるようにしています。ケース検討は特に大事ですから、そこで自分の気づきを感じてもらったりだとか、疑問に思うことを吐き出してもらったりしています。コロナでなければもっといろいろでき

るんですけどね。

サ：最後にまとめた質問なのですが、今までも話題には出ていたのですが、精神障害のある方々に対する地域社会の理解というのは、Aさんから見て以前に比べると進んでいると感じていらっしゃるでしょうか？

A：障害者に対する理解は30年間よりは進んでいると思います。いろいろな意味で。それよりも当事者の方も変わってきました。お薬も昔よりよくなってだいぶ進化していますよね。私が始めた頃の30年前はお薬が強くて涎を流したりとか呂律が回らないとか、結構多かったですね。この頃の最近の患者さんにはそういう人があまりいなくなって、お薬のせいもあるでしょうし、統合失調症も軽症化していますよね。で、当事者本人が障害を持っていることを仕方ないと思うようになった人が増えたと少し思います。権利意識が強くなったのかもしれないけれど。社会資源もずいぶん増えましたしね。30年前は作業所くらいしかなかったんですが、デイケアができたり、生活支援センターができたり、就労支援も国の方で進めるようになってきたり、特例子会社が出てきたり。それは総合支援法の中で移行支援だのA型だのB型だのと言っている意味も多少はあるのかなと思いますけどね。

サ：当事者の意識が変わったということなんですね。

A：私が始めた頃は、「自分は元気になってまた職場に復帰したい」という人が圧倒的に多かったんですが、今は「これで生活できるんだったらいいや」みたいな人が多い印象です。

サ：精神障害のある方々が地域で生活していく上での課題について感じていらっしゃることはありますか？

A：当事者本人の意識が大きいですね。自分ができないことを障害のせいにしてたりとか。それはないでしょうと思いますよ。社会で普通に生きるって結構大変なことじゃないですか。それを障害者にやっごらんというのは大変だと思うんですけど、自分がこれができないとか何か失敗したというのを「病気だから」って言っちゃうのはアウトだと思います。患者会の人たちがそういう意識がすごく高かったですね。この■■会というのは患者会の人たちが最初仕切っていて、「やる気があればできるだろう」という目で見えていましたね。できない人ももちろんいるんですけど、当事者の方も前向きにいろいろなことにあたってほしいなと思いますね。世の中の人に認めてもらうというのはもちろんそうなんですけど、お互いが頑張っている姿を認めて、自分も頑張れる、他の人に認めてもらえるということを感じ合えるような社会になっていくのが一番いいんだろうなと思いますけどね。

サ：そのことは次にお聞きしようと思っていた、共生社会を実現することは可能か、という質問の答えにつながります。

A：そこはね、病気のことをちゃんと理解してもらわないと難しいとは思いますが、でも

精神の方って頑張れる時って頑張れるじゃないですか。そういう姿を理解していて、元気がない時は「今は力が萎えているんだな」「また元気になるかもしれないな」と思ってくれるくらいの理解はしてほしいなと思う。

サ：精神障害の場合は他の障害とは違って見た目が分からないので、いざ何か突発的なことが起きた時に、地域の人たちがどう対処したらわからない、そういう知識がないので不安になって、場合によっては反対運動みたいになってしまうという論調もあるんですが、普通に関わっていればよいということなんですね。

A：そう、普通に関わっていればいいんです。パニックを起こしたときは「大丈夫だよ」って声をかけてくれれば大丈夫なんですけどね。興奮していても10分15分話していると落ち着いてきてみんな我に返るので。

サ：共生社会の実現って可能だと思いますか？

A：不可能にしたいわけではないけど、可能ですと断言はできないけれど、そういう社会にしていきたいという気持ちはありますね。今は精神の人でも目立って社会のなかで浮いちゃうような人ってあまり見かけないけれど、私から見て「この人少し怪しいな」と思う人もいるけれど、それでも頑張っているからね、そういう人たちをふうっと包んでくれるような社会の雰囲気があるとよいですね。そのためにIのような作業所が地域に向かって発信したりとか。あるいは世の中の人自分だっていつうつになるかわからないし、その境目ってないじゃないですか、この病気って。そういうことを自覚してほしいんですよ。それはたぶん教育もあると思います。学校教育の中とか地域の保健福祉活動とかの中で、境目のない病気だと。あなただって明日はどうなるかわからないと。誰だって人生の中で1回や2回パニックになることはあるでしょう。そういうところに結びつけることができれば、精神の人たちを見る目も違ってくるのではないのでしょうか。

サ：本日は長時間にわたり貴重なお話をおきかせくださり、ありがとうございました。

以上

## (2) 調査依頼書

2021年5月7日

会  
地域活動支援センター  
様

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科  
2年 齊藤 隆之

### 修士論文作成に係るインタビュー調査へのご協力をお願い

新緑の候、皆様におかれましては益々ご健勝のこととお喜び申し上げます。

私は現在、明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科に在籍し、「地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察(仮称)」を研究テーマとした修士論文の作成に取り組んでいます。本研究では、精神障害のある方々や支援する施設・事業所と地域との関わりの現状や課題の検討を通じて、障害の有無にかかわらず地域に暮らすすべての人々が、お互いを尊重し合いながら自分らしく活躍できる共生社会を構築するための方策を提示することを目的としています。そこで、研究を進めるに当たり、精神障害のある方々の支援に取り組まれている皆様にインタビューを実施し、日頃の地域との関わりや、国の施策への所感などについてお話しを伺わせていただきたく存じます。

つきましては、別紙「依頼事項の概要」をご確認いただいた上、下記連絡先宛てにメールにて、調査へのご承諾の可否についてご連絡くださいますようお願いいたします。ご承諾をいただきました際には、具体的な実施方法等についてご相談させていただきます。

ご多忙の折に誠に恐れ入りますが、調査にご協力、ご承諾を賜りますよう、何卒よろしくお願い申し上げます。

#### 【連絡先(調査担当者)】

氏名： 齊藤 隆之  
所属： 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科  
電話番号：  
メールアドレス：

#### <指導教員>

氏名： 岡部 卓(明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授)  
メールアドレス：



(別紙)

## 依頼事項の概要

### 1. 研究の概要

#### (1) 研究テーマ

地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察（仮称）

#### (2) 研究の背景・目的

国は「地域共生社会の実現」を目指す政策を掲げ、多様な課題に対応するための重層的な支援体制の構築などの施策を推進しています。しかしながら、障害者との共生のあり方に関する具体的な方策は示されていません。特に精神障害については、現在も十分な理解が進んでいるとは言い難く、理解の促進を図るための更なる取組が必要であると感じています。このような理由から、精神障害のある方々や支援する施設・事業所と地域との関わりの現状や課題に関する考察を通じて、共生社会を構築するための方策を提示したいと考えています。

### 2. 調査の実施時期

2021年5月中

### 3. 調査の所要時間

1時間から1時間半程度を目安にしています

### 4. 調査内容：インタビュー調査

<質問事項（予定）>

- ① 施設・事業所の概要について（開設前の状況、開設後の沿革など）
- ② 国の政策に対して感じていることについて
- ③ 関係機関や地域との連携・協力の状況及び職員の意識について
- ④ 共生社会の実現のために必要だと考えられる方策について
- ⑤ その他

### 5. 調査方法

- (1) 新型コロナウイルス感染拡大の状況を鑑み、対面式または非対面式（オンライン）のいずれかご希望の方法により実施いたします。

直接お目にかかり対面式で実施させていただく場合には、マスクの着用や手指の消毒など感染対策を徹底いたします。

また、非対面式で実施させていただく場合には、原則としてZoomを使用したオンラインによるインタビュー調査を考えておりますが、Zoom以外のツールの使用につきましてもご希望に応じて可能な限り対応いたします。

- (2) 本調査の結果は修士論文として公表予定ですが、公表に際しては、調査にご協力いただいた法人・施設名や個人の氏名などが特定されることのないよう、十分に配慮いたします。

### 6. その他、ご不明な点につきましては、調査担当者へお問い合わせください。

以上

(3) 同意書

同意書

研究テーマ：地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察（仮称）

調査担当者：齊藤 隆之（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科）

指導教員：岡部 卓（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）

私は、標記の研究テーマに関するインタビュー調査の実施にかかる以下の事項について、調査担当者から説明を受けました。

これらの事項について理解した上で、調査に協力することに同意します。

1. 研究目的、意義について
2. インタビュー調査の実施方法について
3. 個人情報等の守秘について

2021 年 5 月 7 日

調査協力者（署名）



調査担当者（署名）

齊藤 隆之

## 2. ケース2

### (1) 逐語録

日時：2021年5月11日（火）15：00～16：50

場所：■■■法人■■■会 宿泊型自立訓練施設 J

調査対象者：■■■法人■■■会 宿泊型自立訓練施設 J 主任生活支援員 B氏

※ 始めに自己紹介、調査依頼書の手交、インタビュー実施方法及び個人情報の守秘に関する説明、研究のテーマ・目的・意義に関する説明、同意書への署名を行った後、録音を開始した。

齊藤（以下「サ」）：まず、このJさんの施設の概要について簡単に伺いたのですが、名称はJでよろしかったでしょうか。

B氏（以下「B」）：（事業所を紹介する資料を示しながら）こちらはここの利用を目的として見学に来られた方向けのご案内のパワーポイントで、ここ（インタビューを行った面談室）で（見学者に）説明してから見学をしていただくというもので、（今日のインタビューのために）ちょっと写してきました。なので名称は（資料のJの記載を示しながら）これになります。

サ：はい、わかりました。事業の内容としては、宿泊型の自立訓練と、それから生活訓練と…。

B：はい、あとショートステイをやっています。

サ：職員の方は、いま何名いらっしゃるんですか？

B：今は、えーと、管理者を含めまして8名、それに試用期間の方がプラス1名います。

サ：皆さん常勤ですか？非常勤の方もいらっしゃるのでしょうか？

B：8名は全員常勤です。

サ：わかりました。常勤で8名ですね。定員はホームページで拝見したのですが、宿泊型自立訓練が27名で、自立訓練・生活訓練の方が24名…。

B：あ、そうなりました？…それでいいと思います。

サ：短期入所・ショートはまた定員が別にあるのでしょうか。3室？

B：一応短期入所で使うお部屋は3室固定であるので、同時には最大3名ということになります。

サ：わかりました。そうすると、2階と3階には宿泊型の訓練をされる方と短期入所の方のお部屋があって、そこで宿泊をされながら訓練をされると。それから通所を通して…。

B：あ、それ（通所）は今はまったく行っていません。全員、生活訓練・自立訓練を受け

る方は必ず宿泊型自立訓練の方だけに限っています。一時期通所をやっていたことがあるんですけど、なかなかアセスメントが難しくて、私たちの場合宿泊ありきの日中活動みたいな生活訓練というところがあったので、やっぱりいろいろ手を広げるのはやめようということになってやめました。本当に短い期間でやめたので、今はこれだけです。

サ：そうすると、職員の方が8名いると伺いましたけれど、シフトを組んで、日中勤務の方と夜間勤務する方と。

B：私もそうなんですけれど、全員が当直に入る感じですね。月に4回とか5回とか。私も今日当直なんですけど、朝から（勤務して）当直やって、明日の午前中また仕事やって帰るという感じになります。

サ：夜勤ではなくて当直なんですね。

B：当直ですね。寝てますので。

サ：夜間は一人ですか、それとも複数名で？

B：一人です。

サ：現在の部屋の利用率はだいたいどのくらいですか？

B：27室のうち、コロナで体験利用をやめていた期間があって、だけど卒業する方はどんどん卒業して行って、入所する方が少なくなっていて、今とても少ない状態で16ですかね…、16くらいだと思います。

サ：コロナの影響は、やはり宿泊型訓練やショートステイにはありましたか？

B：ありましたありました。まず昨年4・5・6の3か月は、ショートステイもまったく引き受けず、体験利用も引き受けなくて、7月からは開始したんですけども、今度は医療機関の方で退院はできるんだけど、体験してどこかに泊まって戻ってくるというのが困るというのがあって、実際に利用がものすごく少なくなって。ここ（資料）でも「利用の流れ」というところがあって…、見学していただいて、インテーク面接やって、体験を3回くらいはしてもらって、会議開いて入所しようという。で、ここ（体験利用）が滞って、場合によっては見学も少なく入院患者さんが見学に来れないという、こちらへんからもう滞ってしまってまったくいつもの数がなくて、なので入所の方が限られてしまって。なので今、生活訓練を終えて地域に出て卒業していく方はだいたいコンスタントにあるので、どんどん減って行ってですね、だいたい20名から22名で多い時で25名くらいでやってたんですけど、いまは16名になってます。すごいダメージはあります。

サ：見学の前に、関係機関を通して申し込みをするんですね。コロナの影響は医療と福祉の領域ではなかなか大きいですね。Jさんが開設されたのは、ホームページだと平成■年の■月と書いてありました。

B：そうですね、■年。これが援護寮としてですね。最初は別の場所にありました。ここに移転してきたのは■年の■月です。

サ：最初は別の場所にあったんですね。このすぐ近くだったんですか？

B：えーとね、ここのすぐ隣に■■■という別の施設があって、その向こうですね。西側にもう少し小さい敷地だったんですけどありました。

サ：そうすると移転してから■■年ということですね。

B：そうですね。

サ：この地にJさんがあるというのは、■■■病院さんがあるからという…■■■会さんの土地だからということでしょうか。

B：そうですね。はい。

サ：こういった施設を開設する時には、やはり市の方に申請するんですか。区ではなかったでしょうか。

B：はい、市に直接相談しました。

サ：わかりました。このインタビューをさせていただいて、例えばグループホームを開設する時には、地域の自治会長さんとかに相談しましたかみたいなことを伺ったりするのですが、Jさんの場合は特にそういうことは…。

B：おそらく…、ここの隣が今保育園になっているんですけど、企業内保育園でこれも■■■会のものなんですけれど、(以前は)ここに一般の住宅があって、やっぱりこの建物を建てる時に説明はさせていただいたようなことは聞いています。ただ一軒だけだったので、結局病院の方で(土地を)買い取ったのではなかったかと…。うろ覚えで申し訳ないのですが。ただ、■■■会の中に「■■■」というグループホームがあって、それが建った時ちょっと近隣の皆さんへの説明会を何度も開いて、なかなかちょっと抵抗もあって、ということもありました。でも1年くらい対話を重ねて、何回も説明会を開いたりして了解していただいて…。もともとスタッフの住宅だったところをそのままグループホームに転用したような経緯だったんですけど、やっぱり(住民の反対が)あったというのは聞いています。

サ：そういう、例えば障害者の方のための施設だとか事業所を作るときに、地域の人たちから反対の声が上がるというケースがしばしばあって、先行研究を見ても反対が起きた後どうやって収めたかみたいなところを研究しているものは結構あるんですけど、そもそもそういうことが起きないようにするためにはどうすればよいかっていうのが私のテーマなんです。地域もいろいろな方が暮らしていらっしゃるんで、すべての人が100%納得していただくというのはなかなか難しいかもしれませんが、いざグループホームだとか障害者の方を支援するための建物ができるときに、その地域と軋轢のようなものがあると、入居された後、(施設が)スタートした後もなかなか暮らしづらかったりとかすることもあると思うし、もしそういう状態がしばしば起こるのであれば共生社会とはいえないじゃないかと。そういった反対というのは障害者の施設に限らず、最近では保育所だとか児童相談所などでもあちこちでそういったことが起きるんですけど

ど、そういったことが起きてしまった後どうやって合意形成していくかというのは大事だと思うんですけど、そもそもそういうことが起きないようにするにはどうしたらよいかのなっているところを研究したいなど。

B：私たちは次の生活のためのアパート設定というのをやっているのですが、そのことでは少しお話しできることがあるかもしれません。ここは通過型で、大概1年半くらいで卒業するという感じで回っていくんですけど、この後の生活というのが、ご本人の希望がどうしても一人暮らしをしたいんだというところ、ただ家族が反対していたり、医師が反対していたりするんですけど、基本的にご本人の希望を実現するっていうところをやっているということ。じゃあ反対している人たちが納得するにはどうしたらいいんだ、何が必要かというのを本人と取り組んでいって、例えば「ちゃんと薬を飲まなくなるんじゃないか」と家族が言え、いやいやこういうふうにして自己管理ができるようになって、飲み忘れたときにはこういうふうにするっていうのを自分で決めて、それがある程度の期間できているってことをお伝えするとか。そのようなことをやって、いざじゃあアパートだ、どの辺のエリアでどんな暮らしがしたいか、家賃はどのくらいで、というところで不動産屋さんと一緒にいたり。自分で探してみたいという人もいますよ。で（不動産屋に）行ってばっさりやられて傷ついて帰ってくるみたいなこともあって、一緒にやっていくんですが、皆さんが結局一人暮らしをしたいんだけども貸してもらえないかどうか不安だと言ったりするんです。「それはね、必ず貸してもらえよ」というふうには言っていて、それは今まで本当に見つからなかったということがないので、必ずあるよっていうことは伝えていくんですけど、実際に飛び込みで不動産屋さんに行った時に「精神？あーないないないない」みたいな感じのすごい断られ方を一緒に行ってされたこともあるんですね。で、そんな、こう何というか無駄打ちして傷つくのは見てられないので、私に取り組んだのは、近隣で理解してもらえそうな不動産屋さんをつかまえる。それで実際に■■さん（大手不動産仲介業者）に行った時に、若い営業マンがとても熱心に関わってくれたので、「ここ（J）に見学に来ませんか」と言ってもらって、実際こんな練習してて、だから大家さんに安心してもらえようと思うんですけど、そういうのをお伝えして。そうしたらその営業マンはすごく納得してくれて、「自分は、やっぱり精神病の人はいつか発狂すると。何かのきっかけでそういうのを大家さんから聞いたりもした。すごくひどいめに遭ったのよ。となると自分もやっぱり紹介するのはちょっとやめておこうかなという気になっていたけれど、こういうところでこんなふうにいるんならトレーニングをしているんだ」と。私が実際連れて行った方も穏やかで、最初はたぶんおっかなびっくりだったと思うんですけど、その方がすごくきれいに住んで、大家さんが逆に助けてくれて、そんなことをやっているうちに、なんかそんなに怖くないんだなっていうのを分かってくれて。そうすると、（次の人について）電話しておくで「わかりました。どのエリアですか。じゃあ探しておきますね」というような普

通のやり取りができるようになった。そういう不動産屋さんが近隣に何軒かあって、それは何回か足を運んで開拓したんですけれども、そうすると利用者さんを安心して連れていけるというか、絶対に傷つけるようなことを言われたい。ただ一方で、いい傷つき方っていうのがあるとするならば、そういうのも必要だと思うんですよね。でも絶対に、協力的な不動産屋さんだと「ちゃんと」でこういう練習をしてきたってということを大家さんに説明したから、だからお薬を飲まなくなったりとかしないでくださいね」みたいなことを言ってくれたりするんですよ。それを私たち以外の不動産屋さんから言われたりすると、本人もしっかりやろうと思うし。で実際、例えば精神疾患の方って、違う人もいますけれど、ざっくりいって、決まったことをちゃんとやるってのが得意だったりするので、例えば毎月第何水曜日にお家賃を払いに行く、振り込みに行く、不動産屋さんに行くってことをちゃんとスケジュールに組み込めば、本当に雨の日だろうが風の日だろうがやってくれるんですね。それをわかってもらえると、何となくうまくいく。でまた次の紹介をしてもらったときに、そういえばナントカさんがこの前こんなふうになっていて、壊れている場所を教えてくださいとか、そういうふうな消息が聞けたりとか。もちろん訪問型のサービスも必ず入れるっていうことを約束するんですけど…、やっぱり理解してもらおうところまでって大変ですね。

サ：地域移行のためには不動産屋さんの存在って大きいですよね。

B：大きいです。

サ：私が研究している中でも、不動産屋さんへの理解の浸透が必要だというのはあるのではないかと考えているんです。

B：絶対あると思います。直接的に助かるのはそこだと思います。あとは、あんしん何でしたっけ。あんしん住宅ナントカって、障害のある人とか高齢者のために、不動産屋さんでそのマークがあるところは積極的に取り扱ってますよ、みたいな。でも実際はやっぱり個別対応になって、その担当した人がどうかと、借りようとしている人がどうかという個別の問題になってくるとい難しさがありますね。その横で例えば支援者について「こういうことは苦手だけれども、こういうのはすごく得意です。ゴミの分別は見事にやり遂げます。とてもきれい好きで、慎重な方なので、ゴミ屋敷になるとか火の元が危ないとかいうことはありません」とか、「ただこんなふうになった時に調子を崩しやすいので、訪問看護が2週間に1回入ります、だからこういう人が出入りします」っていうことをごまかさないうで誠実に伝えていく。だから探しに行くときも利用者と相談して、どこまでオープンにするか、隠したいことがあるのかどうかっていうのを話をして、「これ言っても大丈夫ですか。言っていないだったらわかっておいてほしい」という人の方が多いですね。

サ：ご本人の意向を確認して、ご本人が開示しているという情報についてお伝えするということですね。

B：あとはまあ、例えば道路で人を殴っちゃって措置入院になったなんて話はしなくてもいいんじゃないか、とか言っておかないと、そこから説明し始める人もいるので、「ちょっとそれ何年前のことだっけ？」なんて。そこらへんもどこまで開示するのかっていうのも、何というか加減が要りますよねえ。

サ：一般の人たちは、精神障害のある人って、先ほどの不動産屋さんの話みたいに急に何かするんじゃないかって思っちゃるんですよね。

B：そう、怖いんですよ。

サ：正直に言えば、私も医療観察の担当になるまでは、やはりどちらかというところの意識の方が強かったです。でも担当になると、3年半の間に鑑定病院から指定入院医療機関へ連れていっていただけても百何十人か担当しましたし、入院中の方からは、入院生活でこんなことがあってどうしたらいいのかとか、ずっとここにいたいとか、そういう電話をいただいたりして。あとは年に1回必ず指定入院医療機関には現地調査に行くんですが、そのときも患者さんたちとお話ししたり、中には私が鑑定病院から入院先へ担当したのを覚えている方がいて、お世話になりました、ありがとうございました、今頑張ってます、とか。今も年賀状をくれる方もいるんですよ。実際に接してみるとイメージが変わる。そういった経験、体験がないから皆さんおっかなびっくりになってしまう。

B：やっぱりマスメディアにバーンと出てしまうので、やっぱり…なんていうんですかね、すごく特異な、未治療でやってしまった人がクローズアップされてしまうと、みんながそうみたいになっちゃうじゃないですか。だけど、ああいうふうな人たちってちゃんと治療を受けていなかったり、お薬が必要なのに飲んでいなかったり、そういうことでなっちゃって、やっぱりJで練習した人ってそうじゃないんだよってものを一生懸命お伝えしていく感じでやってはいるんですけど、でもそこまでなくても、もうちょっとこう怖さとかっていうのがなくなるには、精神障害者っていう人がもっと身近だといいですよね。みんな「精神障害者ってどういう人のこと？」って感じ。だからどういう特徴があるのっていえば、例えば疲れやすかったり、考えがまとまりにくかったり、深く考えることができなかったり、あるいはものすごく一点集中で深まりすぎちゃって戻ってこれなかったりとか、いろいろ説明するんですけど分かってもらえなくて。だけど大体皆さん落ち着いていて、決めたことをちゃんとやりたいと思っている人たちなんだっていうことをいうんですけど、わかんないですよ、これがねー。

サ：全体的にまじめな人が多いなっていう印象ですよ。几帳面というか。

B：まじめですよ。

サ：でも頑張れるときは頑張れるけれど、でもちょっと何かあると元気がなくなっちゃうっていう、その波が普通の人よりも大きいっていう感じなのかなって。

B：あと、奇異な行動ってありますよね。服装だったりとか。私たちも小ぎっぱりした、おかしくない、奇異に思われない服装をするっていうのもここでの練習の一つなんです



けれど。あとはきれいにしておく。お風呂にちゃんと入るとか、そういうのも本当に大事なんですけれど、でもそうしてもやっぱり、若い人がいう「やべえ奴」みたいな、そういうふうな奇異な行動とかがあって、人に迷惑はかけてないんだけど、そういうのがあると、そういうふうに見られちゃう。いつか何かしでかすんじゃないか、みたいな。だからあまりにも奇異な行動が癖になっていたら、「それさあ、外でぱっと見たら変な人だよ」とかって率直に言ったりとかして、「私はあなたのことを変な人だと思っていないから、見ても平気だし何とも思わないけど、あなたのことを知らない人がそういうことをしているのを見ると、やっぱり変な人だなんて思うよ」っていうようなことを繰り返し、率直に伝えてはいるんですけど…。やっぱりそういうところじゃないかと思うんですよね。ずっと知っていると全然変じゃなくて、それがその人なので。でもやっぱり社会で地域でうまく生きていくためには、(周囲から)どう思われるのかっていうことを考えないといけないじゃないですか。そういう意識を持ってほしいなっていうのは、いつもここで…。お薬をちゃんと飲むっていうのも大事ですけど、そういう、なんていうんですかね…。

サ：どう見られているかっていう…。

B：それって、どうでもいいじゃないかって言われればそれまでなんですけど、結構精神の人のイメージを形作るラベルというか、そういうのになっちゃってる気がするんですよね。

サ：三障害の中でも精神がいちばん偏見が強いと思うんですよ。身体(障害)は見てわかるじゃないですか、障害のある方だって。精神障害の方はなかなかわからないから、何も知らない人はみんな「何かするんじゃないか」って心配になってしまうところがあるんじゃないかと思うんですよね。だから、先ほどBさんのお話の中にもありましたけど、精神障害のある方が地域にいることを当たり前にする、みたいな。私もそれは必要だと思っていて、そのためにはやっぱり、精神障害の方ってこういう人なんだよって、心配はないんですよ。何かあった時にちょっと一声かけてあげれば、とか。普通に接してもらえればいいんですよ、っていうような…。

B：そこがなかなかうまくいかないですよ…。

サ：アパートに入居された方って、その後、だいたい皆さん順調に過ごしていらっしゃるんでしょうか。

B：そうですね。Jを卒業してアパートで一人暮らしをしている人について、追跡調査を厳密にしたわけではないんですけど、入院して戻ったという人はいますけど、どうしようもなくなって迷惑かけちゃったっていう人はまったくなくて、ほとんど定着はできているようなんですよ。危うい方には必ず訪問型のサービスを入れようということをやっている、訪問看護を入れようとか、自立支援アシスタントを入れようとか。以前はこれをうちでもやっていた、私もやっていたんですけども、3年前にやめてしまった

んです、この事業を。だからちょっと不便になっちゃったんですけど、私がやっていたときは、アパートで独り暮らしの方たちを訪問してましたけど、ヘルパーさんを入れたり、皆さん結構いい感じでやっていました。

サ：地域に溶け込んでいらっしゃるのであれば安心ですね。

B：溶け込むまではいかないですね。なかなかうまくいかなくて…。でもまあ迷惑かけずにはやっているかな。ちょっと調子悪くなって入院して、また退院して戻りましたという話は聞いたりするんですけどね。全然破綻してしまった人っていうのは聞かないですね。私は不動産屋さんにわかってもらえればと、不動産屋さんには全部話す。で不動産屋さんが手加減して大家さんの状況に合わせて、「ここは伝えておいた方がいいし、これは言わなくても大丈夫」みたいにいいフィルターになってくれて、不動産屋さんの役割ってすごく大きくなって。すごく感じるのは、昔ながらの土地の不動産屋さんはだめですね。だめな場合が多い。昔からある、駅前の、名字が付いたような不動産屋さんみたいなところは、私の経験に過ぎないですよ、いろんな方がいらっしゃると思うんですけど、理解のある方もいらっしゃると思うんですけど、なんていうかな、こう端っからだめっていうおじさんが多い。だけど■■さんとか■■さんとか、ああいうなんていうんですか、若い人たちがいっぱいいるようなところ（大手不動産仲介業者）で誠実にお伝えすれば、分かってくれやすい感じがします。若い人の方が。

サ：私は逆のイメージがあって、地元にもともとある不動産屋さんの方が、ある意味庶民的というか…。

B：そうなんです、人情味があるというか。私も最初はそのイメージだったんですけど。面倒見はいいんですけど、「何とかしてあげる」みたいな…、何て言ったらいいんでしょうかね…。それこそ共生社会じゃないような感じ。何ていうんですか、こう、下に見る感じ。「こんなので十分でしょ」みたいなことをペロっと言ったりするんですよ。「あんたみたいな人が入るところあるよ」って、すごいおんぼろな「こういうところで十分でしょ」って、言ったりするんです。すごい調子よく「大変だねー、かわいそうだねー」みたいなことを言って、「ああ、あるある。ちょうどいいのがある」って言っておんぼろなところに連れて行ったりするんですよ。そういうことを何回かされたことがあって。それで本人も次に見つけられるかどうか自信がないから「Bさん、もうここにします。ここでいいです」というんですよ。

サ：そのおんぼろなところがいいと。

B：それで「いや、もう少し探してみませんか」と言って、引っ張ってきて、私は「あそこは設備も悪いし、故障が多くてその都度いろいろ工事が入るのは負担でしょ？」「やめようよ。なかなか壊れにくいところ、小奇麗なところ、便利なところにしようよ」「こんな駅から遠いところ歩ける？病院に行きたくなくなるよ」と言って。どっちかなんですよ、「あーだめだめ。昔痛い目に遭ったから、うちはぜったいに貸さないって決め

てるから、申し訳ない」っていう感じでばっさりやられるか、そういう変なのをあてがわれるか、そういうイメージがあって…。あ、でも（親切な不動産屋が）一軒ありましたね。■■町の、昔からやって何代目かの不動産屋さんで、最初はちょっと引いてたんですけど、何回か通ってわかってもらえて。でも保証人がいない人だったんですよ。連絡先もお母さんが高齢者施設に入っていて。「うーん、やっぱりそれだと貸せない。保証会社も通らない」って言って、「そうですか…、何とかありませんか」って、いつもその人（当事者）を連れて行って「家賃もきちんと払えます」とか言っているうちに電話がかかってきて、「大家さんに説明してみたら、『そうやって一生懸命頑張ろうとしている人のために貸してみたい』と言ってくれたんですよ」って。保証人なしで貸してもらえたことがすごく忘れられないですね。それは大家さんとすごくツーカーの地元の不動産屋さんが見かねて、一生懸命説得してくれたんだと思うんですね。そういういい経験もありましたけどね。

サ：不動産屋さんの理解をいかに得るかっていうことですね。

B：■■さんのところは、ここから卒業した人を10人以上探してもらったので、そのたびに内見に何日か付き合ってもらって、そうやって見ると、「いやあ、前は本当にこんな感じだなんて思いませんでしたよ。全然大丈夫じゃないですか」っていうんですよ。

サ：やっぱり体験なんですね。

B：変な言い方ですけど、「その辺のだらしない学生よりもよっぽど、家賃は確実に払うし、ルールは守るし、ちゃんとやってくれる。壊れっぱなしにもしないし、きれいに使ってくれる」って大家さんも言ってるっていうので、「そうなんですよー」って。

サ：■■さんの営業の方も、その方一人だけがわかっている、会社としてやっているから当然営業所の所長さんとか、会社としてもちゃんと理解をしてくださっているということですね。

B：それがたぶん、その方が広めてくれたっていうか、実績を作ってくれて、「大丈夫なんだ」というふうに周りの人もなっているのかなって。その後その方が別のところに異動したんですけど、同じ支店に頼むと偏見なくやってくれたりするので。もちろん異動先でもお世話になっているんですけど。なので、賃貸を持っている企業に向けたそういうアピールができるといいですね。本当に（Jに見に）来てほしい。

サ：不動産屋さんを対象にした、こういった精神障害のことを理解していただくような研修会のようなものってあるんでしょうか。

B：あまりないですね。以前言っていたのは、大家さんの何かの集まりに便乗してちょっと説明させてもらいました、みたいなことをどこかのNPOの人が言ってたような気がするんですけど…。あまり大々的には聞いたことはないですね。新入社員の研修などで半日くらいその研修に充ててほしいくらいです。実際に見学しに来てもらっていいので。

サ：一度やってみてもいいかもしれないですね。

B：今はリモートとか普通にできるんだから、コロナが明けてもリモートで利用者さんと実際に話してみるとか。アパートを借りたいと思っている人がどういう想いでいるのかとか、実際に話してもらったら、若い人なんてすぐにわかってもらえると思うんですよ。

サ：たぶん昔ながらの不動産屋さんって大家さんに対しても強く言えるんだと思うんですよ。大家さんはどう思っているかわからないけれど、不動産屋さんの段階でもうだめなんですよ。

B：そうかもしれない。大家さんに通さずに。■■■さんに聞いたら、ああいうチェーンのところって、仲介の営業もするんですけど、大家さんを開拓する営業もするっていうんですよ。だからそれこそ昔ながらの不動産屋さんで仲介をお願いしていた大家さんのところに個別訪問をして、「うちにも扱わせてください、うちならこう展開しますよ」っていうことをやって広げていくと。だからこの営業マンも、「あの大家さんかこの大家さんだったら、この人をオーケーしてくれるんじゃないか」と見当がつくんですって。営業して大家さんと何回もやり取りしているから。そうすると、「あっちの大家さんならちょっと厳しいかもしれないけれど、この人とこの大家さんだったら大丈夫」っていうのがあって「僕はマッチングをしているんですよ」って言ってましたね。だから逆に言えば、私は思ったんですよ、その営業マンもお義理でやってくれてるんじゃないかと、旨味があるから私の話も聞いてくれて、「久しぶりですね、待ってましたよ」みたいな感じで言ってくれるのは、やっぱりいいからですよ。

サ：営業成績にもなると。

B：営業成績になって、迷惑もかからなければいいんですよ。これで迷惑かけちゃうケースもありますけど、すごく確率は低い。

サ：でもそれって、障害のあるなしにかかわらず、いわゆる健常者と呼ばれる人たちだって入居した後にトラブルを起こす人なんかいっぱいいるし。

B：そう。それからしたらぜったい少ないと思うんですよ。そこらへんのメリットをきっちり数字にして出して研修をして、おいしいなって思ってもらえれば「こっちのもんだな」って思うんですよ。

サ：不動産屋さんの人がマッチング機能を果たしているというのは、キーワードとして面白いかもしれないですね。

B：私は既存の不動産会社の社長さんじゃなくて、現場で数字を追っている人たちにメリットを訴えることがいちばん早道じゃないかと思うんです。そうすると、いろいろ派生してくるんじゃないかと思うんですよ。やっぱり若い人がわかってくると、広まるのが早いじゃないですか。だけど、あんしんナントカ協会に所属している不動産屋さんの会合となると、大体おじいさんが出てくるじゃないですか。いろんなおじいさんがいるのは知っていますけれど、広がらないんだもの。ツイートとか、拡散してくれないじ

やないですか。

サ：若い人はそういうことに長けていますからね。口コミで広めるのも早いですからね。

B：そういうところに乗っかっていくような仕掛けがあれば、それが一番早いんじゃないですかね。インフルエンサーですね。

サ：精神ではないですが、最近は芸能人が自分が発達障害だということをいうようになっていないですか。だからといって発達障害の理解が広まっているかというのはわかりませんが、でもああいうある意味影響力のある人たちが発信をすると、少なくとも関心は持ってもらえる。

B：そうですね。■■■のメンバー [芸能人] がパニック障害で活動を休止してたけど戻ってきましたよとか、ああいう言いやすい病気と言にくい病気がありますけど、でもそうやって言ってくれるのはすごくいいなって思いますよね。

サ：この施設に1年半とか2年、訓練で入っていらっしゃる方は、近隣にもお買い物に行ったりしますよね。そういうときにも地域とのトラブルはないでしょうか。

B：ないですね。この近隣は、あそこに郵便局があるんですけど、郵便局って本当に素晴らしい社会資源で、住所がJになっているととても親切にしてくれて、ATMでまごまごしているとさっと来て教えてくれたりとか。あとはコンビニもやさしいですね。うん、みんなやさしいですよ。まあお客さんですからね。

サ：■■■病院さんも歴史が古いから、地域に定着していて、実績というか信頼のようなものもあるのかなと。

B：ただ、私が入職する前に、若い男性の利用者がその辺で通報されて。それは女子高生だか中学生をじっと見てたということで、不審者みたいになって連れていかれたちゃったというので、管理者が引き取りに行ったということがあったよってというのは聞いたことがあるんですけど。でも本人に聞くと…その人は卒業生でイベントによく参加してくれてたので知ってるんですけど、そうじゃなくて見てたわけじゃないんだけど、やっぱり格好がちょっと奇異だったと。そこら辺に座ってぼーっとしてただけなんだけど、視線の先にたまたまいて通報されちゃったんじゃないかっていうのがみんなの話なんですけど、すごくド派手な格好して、変な髪形してたんですね。「やっぱりそういうところだよねー」って。

サ：毎日のゴミ出しも皆さんがやるんですか。それとも施設でまとめて？

B：ゴミの出し当番が決まっていて、朝ゴミ置き場に持って行きます。分別はものすごく厳しくやっていて。訓練としていろいろなプログラムをやっているんですが、地域生活のマナーに関する事は結構厳しくやっています。

サ：食事はどうされているんですか。調理プログラムというのがありますけれど、ふだんの食事は？

B：昼はこのプログラムで作った料理を350円で注文することができます。調理プログラ

ムってというのは、職員が1名入って3名か4名で15食くらい注文数だけ作るんですけど、それは安くてボリュームがあって人気があります。夜は、自炊をしている人はこういうプログラムをとって、お惣菜買ってきて、ご飯を炊いて、インスタント味噌汁で、お魚焼いてみたいな簡単な食事の用意の練習をしている人もいるし、あとは■■■病院の給食も注文できるし、お弁当を買ってきて食べてもいいですし、カップラーメンで済ます人もいたりとか、そんな感じですかね。

サ：食堂があるんですね。

B：後でぜひご覧ください。そこに道具が全部そろっていて、調味料も基本的なものはあるので、食材は自分で買ってきてというふうにやっています。

サ：ありがとうございます。では質問の趣向を変えて、いま国や行政がやっている施策、例えば精神障害福祉関連の施策に対して、Bさんとしてご意見とか、ここはこうしてほしいとか、これは今のままでいいんじゃないかとか、感じていらっしゃることはありますか。

B：なんかちょいちょいいろいろあるんですけど、ちょっと出てこないですね。ちょっと待っててくださいね。えーと、何があるだろう…。[少しの間考え込んで] あっ、児童養護施設ってありますよね。児童福祉法が満18歳までが対象じゃないですか。そこからの問い合わせがちょいちょいあってですね。ついこの3月に、私が担当しているんですけど、18歳の女性が児童養護施設を退所してJに入所ということがあったんです。児童養護施設って措置じゃないですか。それで、私たちからすればですよ、少しでも生活訓練的な要素ってほとんどないですよ。まったく何もないまま、うちに来なかつたら放り出されるんだなって思いました。ここの狭間の、いま18歳の子が来て、親から激しい虐待を受けて、精神症状を持ってるんですけど、もう本当にゼロなんです、経験値が。何もできないです。そこからできるようになってくるんですけど、対人緊張が強かったり、いろんな不安があったり、解離症状があったり、いろいろなことで、買い物ひとつとってもなかなかうまくいかないんですけど、児童養護で何もやらなかったみたいですね。何となくお手伝いしたりとか、みんなでよそったりとか、お茶碗の当番とか、たぶん病状があったからそういうことをやれてなかった子だと思うんですけど。児童養護の中でも、情緒障害とか精神障害を持っている、今まで児童福祉法の枠で支援を受けていたんだけど18でなくなるからさあどうしようって。だけこのままアパート借りるってこともできないし、行き場所がないっていうんですよ。グループホームもなかなか受けしてもらえないと。何しろ生活スキルがあまりないので、やっぱり生活訓練が必要で、その病状のコントロールも必要でとってここがあぶり出されたんだと思うんですけど。もちろんオーケーして、今取り組んでいるところなんです。でも初めてそういう、児童福祉法の中にいた人たちの、(18歳になった)とたんに総合支援法のところに行くこの間が、何というんですか、措置をいったん解除してこっちのショーステイを使って体験

をして、また戻ってから措置を復活してみたいなことをやって、向こうを退所してここに入所したっていう感じなんですね。

サ：その児童養護施設にいる間は、治療はしていたんでしょうか。

B：してみたいですね。自傷行為とか、いろいろなことがあって、■■医療センターに時々入院したり戻ってきたり、ということをやっていたっていうんですけど、本人の話を見ると、病状というよりも、「部屋から出て人と接すると不安定になるから部屋から出ちゃだめ」って言われてて、まあ軟禁状態ですよ。それで音楽を聴いたり、ラジオを聴いたりしかできなかったと。そうすると人とコミュニケーションがしたくなるじゃないですか。それで■■医療センターの思春期病棟に行くと、似たような仲間がいるわけですよ。だから入院させてほしいって頼んで、時々2週間くらい入院して戻ってきて、また2か月たったら入院ということをやってみたいなんですよ。人と接しても大丈夫な環境だからということをやってみたいんですけど。だから5年間くらい何もやれないで（Jに）来ちゃった。

サ：医療的なケアはそれなりにあったかもしれないけれど、自分が18歳になって自立というか、自分が生活していく能力に関しては訓練はしていなかったということなんじゃないか。

B：経験する場がなかったんですかね。特異なケースなのかな。みんながそうじゃないんでしょうけれど。

サ：いろいろな経験をした子が児童養護施設に入っているの、情緒が不安定な子もいると思います。でもそのあたりって、まさに共生社会と関わってくるんですけど、結局児童福祉法と障害者総合支援法の狭間の話ですよ。

B：あと刑務所からも相談があったことがあるんですけど、出た後の行き場がないと。やっぱりスキルがなくて精神が不安定でと。だけど刑務所から体験に来るわけにもいかなし、見学もままならないので、お引き受けするにはとてもハードルが高くて「申し訳ありません」ってことになったんですけど。でもそういう狭間みたいな人たちって結構いろんなところにいるんだろうなって思いましたね。

サ：何とかしないとイケないところですよ。あと、共生社会を実現しましょうなんていう動きがありますが、そのことに対して感じていらっしゃることはありますか。

B：うーん、何だろう。よく生産性みたいな議論って時々起こるじゃないですか。それこそ若い人の中でも、匿名のネットなんかですごく過激なヘイトみたいなことをやる人がいるかと思えば…、振れ幅が大きくなっていて…、インクルージョンじゃなくて本当に排除しようとする過激な動きと、…うーん何て言っていったらいいんだろう。

サ：二極化しているっていうことでしょうか。

B：そう、そんな感じはすごくしますよね。

サ：自分に合わないことは排除しようという動きと、インクルージョンの方の動きと。

B：すごく二極化している気がして。それは実は精神障害者の中にもあるんじゃないでしょうかね。利用者同士で、調子の悪い利用者が大声で、日頃気に入らなかった利用者に怒鳴ったんですよね。そうしたら怒鳴られた方が「障害者のくせに何言ってんだよ。お前だって障害者だろ」って言ったんですよ。こっち（怒鳴った方）の人は薬の副作用が重くて小刻み歩行しかできなかつたり、身体的な障害がある方にも見える感じなんです。それを指してこちらは怒鳴られた腹いせに「障害者のくせになんだ」みたいなことを言ったっていうのがあったんですけど、そうかそういうふうには差別する心って共通なんだなって。一方的に差別される側と差別する側がいるんじゃないかって、やっぱりみんなどっちも持っているんだと。「共生社会、共生社会」って言っている人は、「俺が弱い立場にいる人のために何かしてやるぜ」っていうような響きを感じる時もあります。私もこういう仕事をしてますけれど、正直なところやっぱり差別の心はあると思うんです。だけど、蔑んだりとか、一方的に下に見たりとかっていうことはしない。障害者にも嫌な奴はいるし、健常者にも嫌な奴はいる。それと同じなんだっていうところっていうのが…、何かちょっとこう…、何て言ったらいいのかな…。

サ：違和感を感じるわけですね。

B：そうなんです。そういうふうにはきれいに言っても、究極のところではきっと差別的な行動を取っちゃうと思うんですよ。そういうところを自己覚知して、これから育ていく子どもがそういう差別に勝てるような心を持てるように、大人がちゃんとしていかなければいけないのかなって思いますよね。だって、すごく差別的な発言をする子どもって、親がそうだったりしますよね。

サ：親の影響は大きいですよ。

B：だから難しいテーマですよ。

サ：国がいま言っている共生社会って、何か課題を抱えている方々とか、社会的弱者と呼ばれている方々とか、先ほど話題に出た制度の狭間にいる人たちを包摂する仕組みを作って、就労してもらって生産性を上げましょうっていう意図が見え隠れしているんですけど、ただ本当の意味でそういう人の心の中っていうところまで踏み込んでいくと、いまBさんがおっしゃったことって出てくると思うんですよ。

B：これは永遠のテーマだと思うので、だからどうっていうふうには今すぐにはならないと思うんですけど。あとは人に迷惑をかけちゃいけないみたいな、しつけとか教育というのも諸刃の剣というか、迷惑かける人は悪い人なんだっていうような、そういう風潮ってないですか。そういうのって共生社会を阻むものだと思うんですよ。

サ：国が共生社会って言い出したのは、もともと障害政策の分野では長い間、障害者基本法などでもうたわれているんですけど、今やろうとしている地域共生社会の政策っていうのは、安倍首相のときに一億総活躍というのを言い出して、アベノミクスの新3本の矢のうちの一つに「安心につながる社会保障」というのがあって、それを実現するた



めに9つの施策が示されて、そのうちの 하나가地域共生社会の実現なんです。でも一億総活躍っていうのは、人口減少・少子高齢化で、高齢だろうと多少課題があろうと働ける人を増やして、世の中を元気にしましょうというような意図があるんですね。

B：だから精神障害者の障害者雇用率も上がってますよね。

サ：障害者をちゃんと雇用しようというのは、それはそれでいいことだと思います。ただ本当は障害者を雇用するとともに障害に対する理解も深めるというのがセットだと思うんですけど、それが行われなまま障害者の雇用率だけは守ろうというところもあるようですし、やっぱり心の中を育てていく必要があると思っていて、心のバリアフリーというのか、だからそういう政策も必要なんだっていうことを書ければと思っています。

B：何か変わるきっかけがあればすごく早いと思うんです。すごく可能性があることだと思うんですよね。でもなかなかきっかけが訪れないですね。

サ：最後にお聞きしようと思っていたのが、「共生社会の実現は可能だと思いますか」ということだったんですけど、いかがでしょうか。

B：どこのレベルの共生社会なのかもわからないですけど、ユートピア的なものだったら難しいでしょうけれど、人の心の部分は変えられる可能性はあると信じたいので…。可能だと思います。

サ：おそらく「ここまで来たら共生社会」という明確なゴールはないと思っていて、ただそれに向かって理解を深めていく努力というか、地道な取組をずっとやっていって、一人でも多く、精神障害への理解を持ってくれる人を増やしていくことを続けていくってということなのかなと。

B：そう思います。希望はあると思います。

サ：これまで伺ったお話の中で、お聞きしようとしたことはだいたい網羅されているんですけど、あとお聞きしようと思っていたことに、「精神障害のある方に対する地域の理解は進んでいると思いますか」というのがあるんですが、これは先ほどの不動産屋さんのお話の中で、地域で生活していく上での課題などについてもお話を伺ったので、だいたいお答えいただいたのかなと。

B：あと、見た目ですね。見た目がとても大事ですよっていう。

サ：あとはこの施設のことなのですが、スタッフの方々は常勤が8名いると伺いましたけど、皆さんPSWなんですか。

B：いま8名のうち、6名が持っています。そのうち社福も持っている方が2名います。それから今勉強中でこれから受験しようとしている方が2名です。

サ：職員に対する研修というのは、定期的にやっているんですか。

B：年度初めに職員も目標設定をして、研修計画を立てて、それに必要な研修として■■■(P市社協の研修)を活用させていただいています。あとは自立支援協議会だとか、そ

の他外部の研修を利用させていただいて、あとは年に1回、保護観察所から社会復帰調整官に来ていただいて、医療観察制度の内部研修をやっていきます。

サ：内部の研修は、今伺ったものの他にやっていますか。

B：月に2回、この事業所内の支援会議っていうのがあって、各利用者の状況報告だとか、体験利用の方の情報だったりとか、ケア会議の結果報告だったりとか、そういうのをまとめてやっています。

サ：今コロナで、■■などの研修って、コロナの前に比べると頻度は少ないのでしょうか。

B：昨年度はほとんど行けなかったです。人数を減らして開催されて抽選に漏れたりとか。上半期は■■の研修が全部中止だったのでできなかったですね。下半期になってリモートでやれる研修がぼちぼち出てきて、そういうのを活用していくつか参加したのもあります。

サ：今もリモート開催が多いのでしょうか。

B：そうですね。リモートだと移動もないので簡単に参加できるというか、そういう意味では便利だなと思うんですけど、やっぱり慣れないのか「疲れるね」なんてみんな言ってますけどね。

サ：私も大学院の授業がオンラインで、自宅でパソコンに向かって受けるんですね。1コマ90分の授業だけならいいんですけど、これが2コマ続きだったり、休日に集中授業で午前中から夕方まであったりすると1日中座りっぱなしですね。

B：つらいですよ。カメラは必ずつけなきゃいけないんですか？

サ：カメラは消しておけます。先生から質問が来たときなどに映します。自分でONにしたりOFFにしたりできますので。

B：座りっぱなしって疲れますよね。でも、勤務とこの勉強と両立されているんですか？

サ：はい。私が通っている明治大学の大学院は、社会人向けなので夜間なんです。キャンパスが御茶ノ水なので、通勤ルートのちょうど中間地点くらいにあるんですね。だから仕事が終わってから、授業を受けて帰るという感じです。

B：それはすごいですね。頭が下がります。

サ：ありがとうございます。あとは…、Jさんの関係機関との連携体制、ネットワークは組んでいらっしゃるのでしょうか。

B：■■病院の患者さんは■■病院と連携しますが、例えば■■医療センターの患者さんは■■医療センターと連携するみたいに、その利用者を中心として医療機関があったりデイケアがあったり作業所があったり、計画相談が入ったり。

サ：利用者さんごとにネットワークがあるんですね。例えば利用者さんが住んでいらっしゃる区のMSさんとかと連携していると。

B：そうです、そうです。入所中に体調を崩した場合などには、主治医がいる病院に入院することもあります。その人ごとに支援チームがあって、そこと連携しています。

サ：連携の上での課題のようなものはありますか。

B：P市の場合、やはり計画相談が普及していないことじゃないですかね。■■■というのは有名な話なんですけど。計画相談の事業所も、それぞれ得意不得意があって、精神が得意なところとか児童が得意なところとか、身体だとか知的だとか。だけど精神が得意な相談支援事業所が割と少なくて、なかなか引き受けてもらえない。「もう一杯です」と。精神で計画相談を必要としている人に比べて、事業所が少なすぎるんだと思うんですね。

サ：ニーズに対して間に合っていない、需要と供給が一致していないということですね。

B：地方だと100%のところもあるのに、まだP市は■■%くらいで、促進はしているんだけど詰まっちゃって進んでいないというのが問題かと。

サ：そのあたりは、市は問題に感じているんでしょうか。

B：感じていると思いますよ。うちみたいなどころにも計画相談やらないかって働きかけがあるんですけど、やっぱりマンパワーも足りないし、それに見合う報酬もあまり見込めないんですよ。それこそ1人が100人見なければペイしないくらいのお金で、そこらへんが問題だと思いますよ。みんながやりたいと思わないんですよ。

サ：いま精神保健福祉士の受験者数があまり伸びないという話を伺ったことがあります。

B：やっぱり人材が足りないんですよ。うちでも福祉人材向けの求人にも広告出しても来ないですし。まあ来ないですよ。

サ：それは採用の枠はあるのに、P〔精神保健福祉士〕の資格を持ってるとか、条件が合わないとか。

B：Pはなくても全然いいんです。来てから取ってくれたら嬉しいよ、みたいな感じの伝え方なんですけど。ただうちの場合は当直があったりとか、あとやっぱり精神障害者のってなると、まあだめですよ。他の業種から入ってくる人なんていないし、福祉職の中でもなかなか特殊なんじゃないですかね。社福は持っていても精神だけはいいやみたいなものがあるかもしれないですけど。

サ：それは残念ですね。

B：残念ですよ本当に。

サ：やはりマンパワー不足なんですね。ありがとうございます。これで大体お話は伺いました。

B：大丈夫ですか、無駄な部分が多かったような感じもして。

サ：もし何かあれば、またメールなどで伺いますので、その時はよろしくお願いします。最後に何か、これだけは話しておきたいということはあるですか。

B：やっぱり報酬ですよ。宿泊型の報酬が少ないんじゃないかなと思いますね。私たちも質のいいサービスを提供しなきゃいけないと思っていますけど…。感覚的なものですけどね。自立訓練・生活訓練は言ってしまえば事業所によってはいろんなやり方をしている、簡単に請求できるんですよ。さっきの通所の訓練をやめたっていう話につなが

るんですけれど、生活訓練ってすごく生活に密着しているのはもちろんなんですけれど、何か目標があって、この人にどういう訓練が必要かっていう計画があって、やはり必要のない訓練はやらないで、必要のある訓練を手厚くやった方がいいじゃないですか。オーダーメイドで。私たちもだからこそプログラムについても、みんなに伝えるためのこういう資料があっても、やっぱり基本は個別支援になるんですね。オーダーメイドにするために、過不足なくやるために。だけど結局宿泊型だとその方の言ってみれば 24 時間、起床の状態とか、出発する様子とか、夜間にどういう行動をしているのかとか、見えるわけですよ。それがあって初めてオーダーメイドが可能になっていって、何が必要かっていうのがアセスメントできると思ってるんです。で、初めて生活訓練ってこのプログラムが生きてくるというふうに思ってるんですけど、結局通所ですごく…、通所の報酬って高いんですよ。通所って日中活動の生活訓練ですね。私たちからすればアセスメントってそんなに深くやれない。もちろん日中の様子とか、家族からのお話だとか丁寧にやってらっしゃるとは思うんですけど、それで同じ点数なんだなど。もちろん宿泊でもいただちゃっているの、文句いうなって言われればそれまでなんですけれど、そんなに生活訓練が成立するのかなと思うようなプログラムでやってるようなところがあるのがちょっと面白くないなど、ここだけの話。就労継続Bの作業所だと別の違う目的があるし、わかるんですよ。報酬もきつい中やってると思うんですよ。だけど通いの自立訓練はちょっとどうなのかなって思っちゃうというか。

サ：ここに入所されている方には、就労支援の事業所に通われている方もいらっしゃいますよね。

B：もちろんいます。うちのこの自立訓練と分け合って。就労移行支援に通って就活している人もいますよ。そうなるほとんどうちのこれ（日中の自立訓練）は請求できない。そこに通う限りはうちでは請求できないので。相談されてもこれしかできないので、そうなる本当に安いんですよ。でもですよ、それっていいことじゃないですか、その方にとっては。ここで家賃がかからないところで、見守りがあって、さらに相談できる人がいて、そういう安心した環境の中で就活ができていって、すごくいいことじゃないですか。それで就職が無事できたら卒業していく。だからいいことをやっているってことでそこに文句はないんですけど。でもなんかね、その分け合ったり、もちろん他所に通いづらい人とかはうちのこの自立訓練をたくさん取って、日中活動はここって人も少数派ですけど中にはいるんですけど、私たちは将来、地域に出たときに、Jには通えないんだから、外に通う所を必ず見つけてそっちに移行して、私たちの訓練を減らして、それで卒業ってということにはしてるんです。でもここでやりたいって人もいます。「通っていかなくてもバスに乗らなくてもいいでしょ、ずっとここでやりたい」って人もいますので、「それでは地域に行ってから困ります。ここはずっといるところじゃないから。次が本番なんだよ、次の地域生活が大事なんだよ」と言っ

てるんですけど。

サ：わかりました。インタビューは以上です。本日はありがとうございました。

※ この後、施設内を見学させていただいた。

以上

## (2) 調査依頼書

|  |
|--|
| 2021年5月11日   |
| [redacted] 会<br>[redacted] 様   |
| 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科<br>2年 齊藤 隆之  |
| 修士論文作成に係るインタビュー調査へのご協力をお願い   |
| 新緑の候、皆様におかれましては益々ご健勝のこととお喜び申し上げます。   |
| 私は現在、明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科に在籍し、「地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察(仮称)」を研究テーマとした修士論文の作成に取り組んでいます。本研究では、精神障害のある方々や支援する施設・事業所と地域との関わりや、現状や課題の検討を通じて、障害の有無にかかわらず地域に暮らすすべての人々が、お互いを尊重し合いながら自分らしく活躍できる共生社会を構築するための方策を提示することを目的としています。そこで、研究を進めるに当たり、精神障害のある方々の支援に取り組まれている皆様にインタビューを実施し、日頃の地域との関わりや、国の施策への所感などについてお話しを伺わせていただきたく存じます。 |
| つきましては、別紙「依頼事項の概要」をご確認いただいた上、下記連絡先宛てにメールにて、調査へのご承諾の可否についてご連絡くださいますようお願いいたします。ご承諾をいただきました際には、具体的な実施方法等についてご相談させていただきます。   |
| ご多忙の折に誠に恐れ入りますが、調査にご協力、ご承諾を賜りますよう、何卒よろしくお願い申し上げます。   |
| 【連絡先(調査担当者)】   |
| 氏名： 齊藤 隆之  |
| 所属： 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科  |
| 電話番号： [redacted]   |
| メールアドレス： [redacted]  |
| <指導教員>   |
| 氏名： 岡部 卓(明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授)  |
| メールアドレス： [redacted]  |

(別紙)

## 依頼事項の概要

### 1. 研究の概要

#### (1) 研究テーマ

地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察（仮称）

#### (2) 研究の背景・目的

国は「地域共生社会の実現」を目指す政策を掲げ、多様な課題に対応するための重層的な支援体制の構築などの施策を推進しています。しかしながら、障害者との共生のあり方に関する具体的な方策は示されていません。特に精神障害については、現在も十分な理解が進んでいるとは言い難く、心の病を抱えた方々が安心して社会生活を送れるようにするためにも、理解の促進を図るための更なる取組や工夫が必要ではないかと感じています。このような理由から、精神障害のある方々や支援する施設・事業所と地域との関わりの現状や課題の検討を通じて、障害の有無にかかわらず地域に暮らすすべての人々が、お互いを尊重し合いながら自分らしく活躍できる共生社会を構築するための方策を提示することを目的としています。

### 2. 調査の実施時期

2021年5月中

### 3. 調査の所要時間

1時間から1時間半程度を目安にしています

### 4. 調査内容：インタビュー調査

<質問事項（予定）>

- ① 施設・事業所の概要について（開設前の状況、開設後の沿革など）
- ② 国の政策に対して感じていることについて
- ③ 関係機関や地域との連携・協力の状況及び職員の意識について
- ④ 共生社会の実現のために必要だと考えられる方策について
- ⑤ その他

### 5. 調査方法

- (1) 新型コロナウイルス感染拡大の状況を鑑み、対面式または非対面式（オンライン）のいずれかご希望の方法により実施いたします。

直接お目にかかり対面式で実施させていただく場合には、マスクの着用や手指の消毒など感染対策を徹底いたします。

また、非対面式で実施させていただく場合には、原則としてZoomを使用したオンラインによるインタビュー調査を考えておりますが、Zoom以外のツールの使用につきましてもご希望に応じて可能な限り対応いたします。

- (2) 本調査の結果は修士論文として公表予定ですが、公表に際しては、調査にご協力いただいた法人・施設名や個人の氏名などが特定されることのないよう、十分に配慮いたします。

### 6. その他、ご不明な点につきましては、調査担当者へお問い合わせください。

以上

(3) 同意書

同意書

研究テーマ：地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察（仮称）

調査担当者：齊藤 隆之（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科）

指導教員：岡部 卓（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）

私は、標記の研究テーマに関するインタビュー調査の実施にかかる以下の事項について、調査担当者から説明を受けました。

これらの事項について理解した上で、調査に協力することに同意します。

1. 研究目的、意義について
2. インタビュー調査の実施方法について
3. 個人情報等の守秘について

令和3年 5月 11日

調査協力者（署名） 

調査担当者（署名） 齊藤 隆之

### 3. ケース3

#### (1) 逐語録

日時：2021年5月16日（日）14：00～16：30

場所：グループホームK

調査対象者：■■■法人 ■■■ 理事長 U氏、管理者 C氏

※ 当初はC氏にインタビューを行う予定であったが、インタビュー当日にU理事長も同席したい旨の意向があった。

※ 始めに自己紹介を行った後、自然にグループホームの沿革などについて話が進んだため、途中で、調査依頼書の手交、インタビュー実施方法及び個人情報の守秘に関する説明、研究のテーマ・目的・意義に関する説明、同意書への署名を行い、録音を開始した。

齊藤（以下「サ」）：お話の途中で申し訳ありませんでした。あらためてこのグループホームの概要からお話を伺いたいと思うのですが、名称は「K」ですね。

C氏（以下「C」）：そうです。（Kのパンフレットをいただく）

サ：ありがとうございます。定員は何名でしょうか。

C：7人・7人ですね。

サ：7人（定員のグループホームが）2棟あるということですね。ということは合計で14名。

C：はい。

サ：スタッフの方は、今現在何名いらっしゃるんですか。

C：常勤が3人、非常勤さんが7人です。どうしてその（非常勤が）7人かというと、食事を作るということもあるんですけど、理事長と「こういうグループホームにしたい」という夢物語を語っていて、精神科だけじゃない、内科疾患、整形疾患、いろんな合併を持っている人たちの支援をしていきたいねっていう話から、それでP市の方とかにも相談したりしていて、ヒアリングでオーケーをいただいた時に、であるならば夜も常時詰めて、何かの時に対応できる施設にしたらいんじゃないの？っていう助言を得て、スイッチがぱちんと入ったということで（笑）、24時間体制をとっております。精神科のみのグループホームさんで24時間体制のところって、知ってる限りでももう1か所。

サ：夜に職員の方が常駐されているグループホームはあまりないと伺ったんですけど。

C：ないです、ないです。お昼から勤務されて（夜）8時には帰られるっていうのが定番の精神科のグループホームのあり方ですね。なんです、そういうこともあって、すごく重篤な合併を持っている人っていうのは現在はいらっしゃらないんですけど、年齢



とともにね、やっぱりいろいろと、精神科分野っていえば分野だけれども、ちょっと認知の機能も衰えてくるよねーみたいなところで、理事長は看護師という方ですので、先ほども言いましたように、有限会社の方でいろいろとやっておりますので、その体験からも得た助言をしていただけたりとかしながら見守り体制ができるねっていうところなんです、いかんせん立ち上がるまでに、話しがあつてからは丸々1年は優にかかりましたね。

U氏（以下「U」）：3月にできる予定が4月になってしまったんです。

サ：この地にホームを作ろうとご計画されてから？

C：そういう紹介をしてくださった業者さんもいらして、古いアパートがこの辺に建っていて、ここの土地が使えるよっていうお話があつて、それじゃあつていう…地鎮式あたりからかしら？ で、定番のように町会長さんには説明をしたりとか、ちょっとお話をしたりとかしていたんですけど、どんどんどんどんと反対の輪が広がりました。町会長さんと役員さんは割と好意的に見守ってはいてくださったんですけど、周り中は…。

U：（町会長さんは）非常に必要な施設だから、自分は個人的にはやってほしいけれども、自分は今自治会長という役職を持っていて、やっぱり地域のための自治会長だから、そこを個人的にオーケーするわけにはいかないと。じゃあどうしたらうまく建てられるようになるんだろうということ、何回も何回も相談しながら、建てられるように力を貸してください。

サ：自治会長さんが？

U：自治会長さんが。今はお病気されて入院されたので、新しい自治会長さんになっているんですけど。（現在の自治会長は）ちょうどその時副会長さんしていた方で。（当時の自治会長について）とてもいい方にめぐりあつて、結果的に良かったなど。そうでなかったら難しかったかもしれない。

サ：そうすると当時の自治会長さんが、反対をされていた住民の方々の説得というか…。

C：いや、こういう方法を使って1軒1軒（グループホームを作る趣旨を書いた）紙を持ちながら、うちの理事長が、もうこの辺全部まわりましたね。

サ：何軒くらい？

U：200…、300軒くらいですかね。

C：それと、■■線の反対側も。

サ：それが自治会の…、自治会って小さいエリアごとに決まっているじゃないですか、それを越えて近隣の自治会もってことですか？

C：連合単位で。■■地区連合という単位で配りました。

サ：それは大変だ。

C：それで説明会も行って。正直な話、お向かいの角のお家とか、この（グループホームに隣接した）あたりのお家とか、ここ（隣の家）はオーナーさんのお家なのでいいとし

ても、そういうところに挨拶すればいいのかなって思っていたんですが、なんとなんと  
んと、もう本当にたくさんでしたね。

サ：ここにつくろうという計画が立ち上がったのはいつだったんですか？

U：平成■年の■月ですね。地鎮祭をやったのが■月です。その後説明会をやったら、「説明会をやってから地鎮祭をやるんだろう！」って言ってきまして。「順番が違うだろう」と。■月■日に地鎮祭をやったんですが、■日に地域の説明会の1回目をやったんですよ。そこで私たち袋叩きにされまして、私たちの意見を聞いてくださらないんですよ。もうどうしてもやめさせたいものだから。一方的に話を聞いてくれなかったんですよ。切なかったですね。

C：はたまたですね、この上（グループホームの裏側の崖の上）が町会が違うんですよ。

サ：私がさっき迷子になった坂の上の。

C：はい（笑）。そっちの方たちからも反対に遭って。学校の行き帰りに、その、さっき私と行き会ったところのあたりで子どもたちが集まって集団登校するのに悪影響を及ぼすと。いやーびっくりですね。今まで私もQ区で（別のグループホームを）立ち上げた時も説明会とかいろいろとあるんですけど、初めてのことを言われましたね。どちらかというとお薬をちゃんと飲んでいる人たちっていうのは、子どもたちに優しいです。すごい優しいし、その見守りもちゃんとできますし。えーっ？という感じだったんですが、説明しても聞く耳を持たず。

U：最初から犯罪者扱いですから。子どもたちもそこで遊ばせられないし、親たちが順番で子どもたちを送り迎えしていました。

サ：何か違いますよね。

C：ちょっとねー。でも今じゃ見かけないですよ（笑）。

U：今は信頼関係ができていますので。仲良くしているのです。

サ：それはよかったです。たぶん精神障害の方のグループホームは、今もそういった問題がしばしば起きていると聞いていて、実際にそういう地域の方の反対があった後、どんなふうに関係を構築されたのかっていうあたりも、できれば伺えればと思っていたんですけども。そういうところから、精神の病を持った方が暮らしやすい地域や社会をどんなふうにつくっていくのかっていう答えやヒントが見つければなと思っています。

U：（手元の資料を見ながら）あまりに大変だったものですから、全部箇条書にして、汚い字だけど、宝物にしようと思ってまとめておいたんです。市の方にもどんどん地域の方から電話が行って、本当に迷惑をかけてしまったんですけども。

サ：区ではなく、市にですか？

C：（市の）■■課の方に。それ以前に私たちも何度も市と相談したりとかやりとりしていたので、上手に対応してくださっていましたね。

サ：最初にグループホームをつくろうと思われてから、まず行政の方に相談されますよね。

R区ではなくて市へ直接ですか？

C：まずR区に相談しています。R区の障害担当の人とは古い馴染みなので、(反対運動が起きていることを)相談したら、作業所さんが駅の近くに移転を考えていたら猛反対をくらっちゃって、成り立たなかったと。だからCさん厳しいよ、覚悟してと。何とかできるようにあきらめないでねと、すごい励まされたので、理事長にもそれを伝えながらなんとか。

U：立ち上げられなかったんですね、私たちの前の方が。そういう歴史があったんです。

C：そこはあきらめたんです。

サ：それはグループホームではなくて、作業所なんですか？

C：作業所です。グループホームもやってる法人さんなんですけどね。R区でグループホームを作るのに、■■■病院時代のワーカーさんも力になってできた法人さんだから、すごい歴史を持っているんですよ。そんな歴史を持っている法人さんがあきらめちゃうぐらい猛烈だったらいいんです。私たちから言わせますとですね、日中の通う所の立ち上げでそんな猛烈な反対をくらうなんてのは、ちょっとどうした!?っていうくらい考えにくいんですけど。(作業所の活動は)昼の出来事だからね、通ってきて、それで「お疲れ様ー」で帰るところで。グループホームは仕方がない、暮らしの場面のところだからっていう意味もあったんですけど、そこの法人さんにも会って、知ってる人でしたのでよく会って話を聞いたりしながら…、まあ乗り切りましたね(笑)。で、乗り切ったら乗り切ったで、開所できたんですね。開所式の前でしたっけ、内覧会をしたのは。前日か前々日かにやったんですよ。それで上の町会の人たちもどやどやと来て。

U：■■月■■日にオープン予定だったんです。

サ：■■年前でしたっけ？平成■■年■■月のスタートだった。

C：そういう予算だったんですよ、■■月■■日までに開いてくださいという。それを■■月■■日まで待ってくださった。

U：反対があって工事をやめさせられちゃったんですよ。1か月はやめてしまったので、その分遅れてしまったという経緯があります。

C：それで延ばしていただいた。本来なら■■月■■日くらいに開く予定で考えていたんですけど。

U：そうでしたね。前例があるのかないのかわかりませんが。

サ：内覧会を開所式の前日にやられて、近所の方もいらっやって、その時はどんな感じだったんですか。

C：割と好意的でした(笑)。もう出来上がっちゃたら、本当に好意的でね。

サ：反対をしていた方も？

C：はい。すごいガツガツ言われてた40代のお母さんから、旦那さんと一緒に来て見て。(反対していた時は)「ここが火事を出したら、火が上の方に行くでしょう。そうい

う時はどうしてくれるんですか!」っていうんです。反対（のこと）も言えますよね。そう思いながらもごくんと飲み込んで「起きないように手立てをします」ってひたすら言っていましたね。

サ：地鎮祭をしてからオープンまでは半年くらいですか？

C：半年くらいです。

サ：その間にそういう反対の声が上がって、説明会などもやったんですね？ 説明会ってどこでやったんですか？

U：町会の自治会館です。反対していたこの（グループホームの裏の崖の）上の違う自治会の自治会館でもやりました。

サ：何回くらいやったんですか？

U：4回ですね。

サ：そこ（説明会）では、設置者として当然説明したと思うのですが、それ以外に例えば行政とか…？

C：行政は来ました。区役所の係長さん。

サ：行政は「地域に必要な施設なんだ」ということを援護射撃してくださったんですか？

U：そうですね。でも全然行政のことを聞かなかったですね。話ができないですよ。

C：その場においてくださるだけでもう十分という感じでした。

サ：その他に協力してくださった方は？

U：精神科の先生、地主さん、あとは建築業者さん。

サ：説明会には何人くらい集まったんですか？ 回によって違うとは思いますが。

C：（思い出しながら）一杯でしたね。

U：溢れるくらいでしたね。椅子に座れなくて立っていましたから。70～80人来たと思います。

サ：1回で？

U：1回で。狭い自治会館に。

C：もちろんその中に民生委員さんもいたんです。その民生委員さん、もう一つのR区のグループホームの方の職員をやっていたっていう方だったのでちょっと顔見知りだったんです。その方もいて、「グループホームはそんなに心配することは起きない」っていうことを言ったんですが、もう袋叩きにされていました。言葉で。「何を言ってそういうことを言えるんだ！」的な、本当に気の毒なくらい。まあ、こうやって始めて、その2か月後くらいに入った、今トライアスロンで走っている職員なんです。その職員が町会の青年団という係でやらせてくださいって、町会の中に入っていました。そうすると町会という組織の中からは、やっぱりすごく認められてくるんです。それでお祭りなんだ、っていう情報がストレートに入ってくるので、私たちもストレートに参加しやすい。で、あとどういふことをやるんだということも、ちゃんと事前にその職

員から聞かされているので、向こうに行ったら（お祭りなどに参加したら）どういうふうにやれば大丈夫っていうのも（利用者の）皆さんに伝えることができ、不安なく参加できる。■■線の向こう側の小学校なんですけどね。そこだとか、あとは町会の連合の消防訓練だとか、そういうすべてのものに参加してきましたね。そうすると、地域の方、その水道屋さんなんかすごい好意的に、ご主人なんか向こうから声をかけてくださったり。そんなもんですよね、地域で暮らすっていうのはね。

サ：やっぱりこれはもう今回のインタビューに限らず、私が以前医療観察をやっていた時から聞いていた話なんですけど、（地域の）皆さんは（精神障害のことが）わからなくて不安になって反対の声が出てしまう。

C：そうです、そうです。

サ：精神障害に対する理解とかもあると思うんですが、当事者の方と接する機会がほとんどないので、どうしてもマスメディアなどでセンセーショナルに報道されたいくらいの知識しかなくて、近くに精神障害の方の事業所などができるとまず不安が先行してしまうというか。そういうところがあるんですかね。

U：工事が遅れた理由も、地域で反対する仲間が数人で「■■住民の会」という団体を作って…、何個くらいでしたかね。

C：70項目くらい。

U：その項目を列挙してきて、全部説明しなさいと。そういう書類があったんです。

サ：それは対応したんですか？

U：直接郵送で、一番反対の長になる人が作ってきて、要望書という形で69項目。私たち笑っちゃいましたけど…、笑っちゃうというか「こんなことまで答えなくちゃいけないの？」みたいなのが書いてあって、3回か4回に分けて答えました。でも言葉尻を取って言うてくるんですね。やめさせたいものですから。「じゃあ一番重要なところを、7項目だけにまとめましょう」と、最終的に■月■日に全部作りまして、持って行ったんです。それでも何か言われまして、ちょっと訂正しまして、■年の■月■日に作り直しして、それでやっと了承してくださったんです。

サ：了承するところまでいったんですね。

U：そうなんです。それでこれをもとに自治会長さん始め三役の人たちと私たち関係者が行って、説明をして、そこで合意書って。合意書なんて本当は作りたくないし、作りませんよね。でも話が終わらなかったんで、これを作って終わりにしたんですね。それでおしまいになりますってことで、私の判を押して、自治会長さんの判を押して、終わりになったんですね。

サ：差し支えない範囲でいいのですが、その合意した内容はどんなものだったんですか？

U：全然差し支えないので、どうぞどうぞ（合意書を見せていただく）。最終的に合意書を作ったのは■月で。その時はP市の方も来てくださって、本当に協力してくださって、

何回も自治会館に来ましたよ。

サ：これは（合意書の署名欄には）、市の■■局も入ってますけれど、市も担当者の方がサインされたんですか？

U：市は（署名は）できないからといって、自治会長と私だけしました。ここまで迷惑はかけられないので。そんなこんなでいろいろと。

C：その後に、連絡会みたいな形で報告し合うようなことを。去年はコロナのこともあったのでやってはいないですね。でもこの様子は町会長さんに報告を入れています。「一人退去しました」「一人入居しました」「男の人は何人います、女性が何人います、何十歳代から何十歳代です」というような形で報告をしています。

サ：それは今も続けていらっしゃる。

C：はい。会議体でやってたんですけど、今は書面で。

サ：ここまでやらないと納得してくれなかったんですね。

C：なんかもう、反対で盛り上がっちゃってからは、なかなかそれを鎮めるっていうのはこういう方法しかなかったのかなって思いますね。

U：私の顧問弁護士がいましたので、相談にのっていただいて、教えていただいて、これができました。

サ：（合意書を読みながら）一つめが24時間管理体制を実施するという。職員の勤務体制の話ですね。二つめが逮捕や起訴歴のある人を除外してほしいということに対して、そういうことについての調査の限界はあるけれど、そういう危険性のある人は入居の対象としないということですね。三つめがトラブルとか体調不良のある方を地域で見かけた場合の連絡窓口を明確にするということ。四つ目が投薬ですね。薬をちゃんと飲むように。五つめがもしトラブルが発生した時の解決方法をルール化してほしいと。…うーん、なるほど。普通に引っ越すときにはこんなことないのに。あとは、六つめが定期的に連絡協議会を開催する。これは去年はコロナで開催されなかったと。

U：今は落ち着いていますので。オープンした■年当時は、自治会からの希望で3か月に1回ずつ、私たちからの報告会のような形で。喧嘩しても仕方ないので、私たちも開き直りまして。どうしてもうまくやっていきたいし、当事者の方が可哀想なので。当事者を守るために、「いいじゃない、土下座しろって言われたら土下座もしましょう」とって、そんな気持ちで。だから向こうが要求してくるのを「いいですよ、いいですよ」とって100%近くご希望に沿ってお返事をしてきました。これ（U理事長のメモ）を見ると、毎日のように理事会も開きましたし、弁護士の先生もそうですし、局の方にもそのたびに係長さんに。R区のこと書いてありますけれど、役所の方も本当に真剣に優しく見守ってくださって、助言もいただいて、ありがたかったなど。全部ここに書いてあるんですよ。地主さんのところにも、夜間に嫌がらせの無言電話が何回も来たり、（呼び鈴が）ピンポンって鳴って開けてみたら姿がなく、そんな嫌がらせをいっぱいされたので。

サ：この土地のオーナーさんはお隣に住んでいらっしゃるんですか？

C：そうです。住んでます。

サ：あと七つめがトラブルや火災が発生した時の責任は会の方にあるということですね。

C：なので、まあ逆も言えますので、こちらも神経質になりますよね。そうすると利用者さんを守るためには防犯カメラを設置して。他のグループホームさんなら1個か2個あれば済むんでしょけど、うちは本当に…（笑）

U：前よりも（周辺の）治安は良くなったよね、私たちの施設ができてから。常夜灯が明るく点いていますし、自治会長さんが入口に街灯を付けてくださって。それからゴミはすぐ近くのガード下に集積所があるんですけど…。

C：ゴミはそこに捨てないでくれって言われたんですよ。

サ：所定の集積所なのに？

C：（グループホームが）始まって、そこに捨てないでくれって言われたもんですから、しようがないですね、しばらく間は私が帰りに家まで持って帰っていました（笑）。

サ：そこまでいうんだ。

C：そうしたら、R区の係長さんが代わりましてね。環境部門の方からいらした係長さんで、「それはひどい」と。「電話を入れておくから、行って相談しておいで」って言われて行きまして、そうしたら「置けますよ」ってなって。

U：ここ（グループホーム）だけだとできないから、近所の方たちに同意書を作っていたでいて、近くに（新しい集積所を）作りますからぜひどうぞって。あの時、5名以上っておっしゃってたかな。ご指導で。

C：グループホームなので利用者の方は皆さん世帯主になるんですね。当時はまだ7人いなかったんで、お向かいの人たちなどが集まって、協力してくださって。

U：それでここの隣にゴミを置ける場所ができたんですよ。

サ：新しくゴミを置ける場所ができたんですか？

C：申請して。係長さんがお取り計らいしてくださって、スムーズに行くように言ってくださって。

U：うちの皆さんと、隣りの方たち5～6人と。そうした方がいいですよってご指導いただいて。最初に（ゴミを捨てることに）いちばん反対したのはその角の女性の方でした。話が途中になりますけれど、（その人は）自治会から外されちゃったんですよ。だからここの自治会に入っていないんですけど、最近はお花を持ってきてくれたり、ものすごく今は仲良くしてるんですね。悔しい気持ちもあるんですけども、ゴミも率先してここ（新しい集積所）に捨ててくださっていて、ああよかったなと思うんですよ。

C：町会の組長さんをやっている方が、ちょうど裏側の方なんですね。その方なんかはね、みんなが反対しているのをどうしたものかって悩んだらしいんです。そうしたら息子さんにね、「今時、こういうのに反対するのはナンセンス極まりない」と。それでね、「い

つ、どうやって助けられるか。逆に助けてもらうこともあるだろう」っていうようなことを言われてねーって。そうこうしているうちにご主人が亡くなったりとか、角のご主人も亡くなったりとかしちゃうんでね。それぞれが一人で暮らしているんで、帰りがけに電気が点いているかなって、私が見守りながら。「点いてるな、よしよし」みたいな。

サ：始めはこう（精神障害者に対する）怖さみたいなのが先行して反対したんだけど、いぎグループホームができて一緒に地域での暮らしが始まると、お互い様のところもあったりして、理解が深まっていくようなところがあるんでしょうかね。

U：私たちも入居される方を厳選して、問題のない方たちばかりに入っていたいて。

C：薬に関してはね、飲み終わった薬の袋を自分で入れるようにして、22時過ぎになると皆さんお部屋に入って寝ちゃうので、夜勤者が袋を回収して、飲んでない人にはコンコンと（ドアを叩いて声をかける）。

サ：オープンしてからは、もう反対の声も下火になって。ゴミの問題はありましたけれど。

C：全然ないですね。

U：何にもないですよ。

サ：そうすると、（反対が激しかったのは）地鎮祭をやってからオープンするまでの半年間ですね。

C：始まって半年くらいは様子見だったんじゃないですかね。しかし特段何かあるわけではないねっていうことで緩やかになったのでは。

サ：なんだ普通と変わらないじゃないかと理解していただいたんですかね。

C：（反対していた、裏の崖の）上の方とね、道で行き会った時に向こうから挨拶されましたよ（笑）。

サ：これは私の個人的な印象なんですけど、地域住民の方々って、いったん反対の声を上げたとして、それはやっぱり精神障害のことをあまりよく知らないから、不安が先行しちゃって反対の声が出てしまうってところがあると思うんですね。そこは地域住民の立場からすると、皆さんのようなご専門の方々や私のように精神障害のある方に関わった経験がある人はともかくも、そうじゃない人たちはわからないからまず不安が出て反対してしまうと。だけどそのうちだんだん「受け入れてもいいんじゃないか」みたいな気持ちが出てくるんだけど、もう振り上げた拳を下ろせなくなっちゃっているというか、そういう人もたくさんいるんじゃないかなと。特に一度反対の会みたいなのができちゃうと。

U：精神医療っていうか、精神疾患の人たちのことをお勉強不足っていうかね、知らなすぎる。

C：上の町会の説明会の時に、「お薬を飲んでいれば大丈夫です」っていう話をしたんですね。そうしたら、（精神疾患の）薬を飲んでいるきょうだいがいる人がいて、「そんなのはわかっているけど、そうは言いきれないじゃないですか」ってガンガン言われちゃっ



て。結構向こうもいろいろと勉強したりとか、身近にもそういう人がいたりしてるんだなあと思いながら、なのにこんなに反対するの？と思いましたけどね。

U：「反対しててもね、やるんでしょ結局。私たちが反対しててもできるのよね」って開き直ったみたいに言ってましたけどね。もうどうしようもなくなって自治会で判を押して、この問題は解決しましたと、私たちも約束したとおりにきちんと守ってやりますということになったものだから、「どうせやるのよね」ってさっさとあきらめちゃった。何だったんだろうって思ってね。

サ：これは推測ですけど、反対の声を上げていた方々もどこかで引き際を探しているとか、そんなところはあるんじゃないかなと。

C：そのチャンスがなかなかね。

サ：でも今はそうしてオープンした後は、そういった強い反対の声もなく、順調に運営されているのであればよかったです。

U：夜勤者を置いたっていうのがすごくよかったかなと思いますね。私たちは「予防」という言葉を入れて、ふつうのグループホームなんだけれども、Cさんが話したように、いろんな余病が悪化しないようにっていうことで、きちんと看護師が管理をしながらっていうところで。病気もひどくならないし、月々いろいろとチェックしながら（利用者とお話し合いを継続してやってるんですけども、（市の）局の課長さんが「グループホームKさんは夜勤するんだから、普通は朝ごはんないんだけど、そういうふうには体に気をつけて、食事も気をつけていくんでしょうから、朝ごはんつくったらどうですか」って言ってくださって。普通は朝ごはんはないんですね。

サ：そうですね。普通はスタッフの方がいらっしゃらないから。

U：そうだなって思って、朝ごはんを提供するようになったんですね。正解でしたね。高脂血症でお腹がこんだった人が、2～3か月したら「ちょっとお腹がへっこんだかも」なんて言いながら、10kg痩せましたっていう方もいたし。糖尿が境界型で、ごはんのおかわりは自由なんですけれど計算されたお食事があって、からだにいいですよ。うまく血糖値も上がらずに。そういう実績が上がっているんですね。だから夜勤が入ったことでいろんな面でいいことがあって。

サ：対外的にも、利用者の方に対してもいいことがあったと。

U：アパートで一人暮らしで頑張っていた人に「何を食べていたの」って、私なりに統計をとったことがあるんです。そうしたら「（朝は）コンビニに行って、缶コーヒー、あんパンを買ってきます。それが朝ごはん、一日の始まりです」と。結構あんパンとかコーヒーとか、朝からカップラーメンを食べましたとか、そういう生活をしている人がほとんどで、朝は面倒くさいから食べませんっていう人もいたし、これはやっぱり人間は食生活をきちっとしていかないと、病気も悪化するから、インスタントものばかり食べているとね、キレやすく意図的になっちゃうし、しっかりと食事を守ろうと。

サ：食事面でもそういうコントロールができるということですね。コンビニエンスストアで売っているものって、万人に食べやすく作られているので、塩分が高めだったり、糖分が高めだったりするんでよね。缶コーヒーは危険ですね。甘いので。食事は栄養士などの資格を持った方が作っていらっしゃるんですか？

C：（調理担当の）彼女は調理師を持っていますね。でも資格を持っていなくても私なんかも作りますし、理事長が作っていた時もありました。結構家庭料理ができれば大丈夫っていうので、今まとめて、向こう（B棟）が6人で、今月末にもう一名入るんですけど、まあ13人分と、私が夜一緒に食べるので14人分の夕飯を作りますね。朝は13人分で、朝食も職員の方で食べたいという人の分も作って、同じ料金をいただいています。お昼は（提供しないのは）他のグループホームさんと一緒ですね。で、（昼にグループホームに）残っている人がお昼を食べているのを見ると「えっ？」ってなりますね。

U：食パンだけを3枚食べた、とか。で（飲み物は）何を飲むのかと、野菜ジュースでも飲めばちょっといいんですけど、いつも麦茶を用意しているのに飲まずにお水で終わりとか。

サ：ホームとして食事を提供するのには夜と朝ということですね。

C：そうです。

U：でもね、（夜や朝に）ご飯をたくさん炊くんです。おかわりをしたい方はどうぞっていうことで、お腹が空いて眠れないんじゃ可哀想ですから、皆さん若い方でお腹空きますもんね。だから（ご飯が）余る時があるんですね。それを1食分ずつくらいラッピングして冷凍しておくんです。それを（昼に）1個30円で買っていただいて、それでおかずだけ買ってくるとか、前の日にカレーとか野菜の煮物とか残ったものがたくさんあるから食べていいよって、おかず代はタダでご飯代だけいただいて。お昼に食パンだけ食べるよりいいじゃないと思ってですね。

サ：それはよい工夫ですね。

C：納豆で食べている人もいますよ。

U：納豆を食べる人は多いわね。

サ：常勤の方が3名いらっしゃると伺いましたが、3名はCさんと、あとお二方ということですね？

C：そうです。

サ：お三方ともPSWなどの専門職の資格をお持ちなんですか。

C：いえ、まだ私だけです。

サ：先ほど調理師（を持っている職員がいる）とおっしゃっていましたね。

C：（キッチンで夕食の準備をしている職員を示して）彼女です。

サ：もうお一方は何か資格を持っていらっしゃるんですか？

C：今、勉強中です。

サ：トライアスロンをやっているという。

C：そうです。筋肉の方から鍛えています（笑）。私の自分の経験から言ってね、エネルギーを吸い取られちゃうんですよ、この仕事をしていると。なので自分だけの世界をちゃんと持っていることが大事だって言うております。もう私はこの歳になったんであれなんですけど、私自身がスポーツ大好きな人間で、学生時代に短距離選手だったので、スポーツのボランティア関係に所属しながら、そういうふうに仕事と離れた現場にいと、それはそれでまた精神衛生にいいです。

U：真剣になればなるほど抱え込んでしまうので、自分が目いっぱいになっちゃって、優しい言葉がかけられなくなる。そういうのが目についてくると、これは精神衛生上よくないからちょっとリフレッシュしなくちゃっていう、もう黄色のところを自分をきちんとそういう方向に修正していかないと、なかなか難しいですね。

サ：一人ひとりの人生に寄り添うお仕事をされているわけですからね。

C：昔、私が入職した頃ってというのは、まだまだ精神薬も総合的に効くような薬で、わんさかと何錠も、黄色やら赤やらものすごい色の薬を飲んでいらっしやてたんですけど、今は本当に薬が良くなって、その人のピンポイントで効くような薬が開発されてるじゃないですか。そうすると、それはそれでよかったと思う反面、今の私の心境なんですけど、いやいやそれはそれでいいんだけど、その自分の病気の自覚が逆でないぞ、みたいな。うつ（鬱）なら、うつが強いつていうんだったら、自分はずうつが強いでいいじゃないですか。ゆえによってそのうつを改善するお薬が出ている。その辺をなんとなく先生がファジーに出されていると、自分がうつが強いタイプだつていうのをわかってないんですよ。うつが強いつてわかってたら、必ずしや朝は頑張つてでも何か食べなきゃ、つていうのが私たちの生活支援の方策つていうか対策です。ご本人が納得していないと空振りばかりですよ。生活で私たちが伝えていくのは、ドクターじゃないから、何か食べようよ、（何か食べないと）階段を下りられなくなりますよつて言いながら、そうすると少し元気が出てくるものですね。だいたいが。

サ：食事つてすごく重要ですよ。食生活つて。

C：重要ですよ。理事長が元気なのはほぼお肉を食べているからです（笑）。食事に行つたときなんか理事長の方ががつつりと食べます。そうじゃないとこのパワーが（出ません）。

サ：非常勤の方が7名いらっしやるとのことですが、週何回とか。

C：夜勤の人がシフトになっています。あとはご飯を作つていただける方とか。

サ：夜勤の方の中にも、福祉系の職種を持っている方はいらっしやるんでしょうか。

C：いや、えーと、経験者は経験者なんですよね。高齢者施設でご飯を作つていたとか。経験者は経験者なので、人に対する接し方つていうのは上手ですね。

サ：精神障害者の支援をやつていらっしやつたご経験がある方々ということでもないんですね。

C：ないんです。そうあるほうがベターだって言えばベターなのかもしれないけど、でも人と人として向き合ってもらってという分では、特にそういう資格がなきゃならないというわけではなくて、まずは人と人でコミュニケーションがちゃんと取れるっていうのが大事かなと思ってます。何かしてもらったら「ありがとうございます」って言えるような。職員側もそうなんですけどね、利用者さん側も。ちょっとタメ口でいうので「お友達にしてくれたの？」っていうと「えっ？」っていう顔をされるんですけど（笑）。

サ：福祉の分野って、医療もそうなんですけど、人手が足りないっていいですけど、この精神障害のグループホームだとか作業所だとかも、やっぱりマンパワーは不足しているのでしょうか。

C：私なんか畑違いのところから入職した身なので、3か月過ぎた時にこれはいかんと思いましたね。勉強して、当時の福祉主事の通信を受けて取りましたけどね。そこからP〔精神保健福祉士〕の何でしたっけ、5年計画で…。

サ：それはPSWが国家資格になる時の現任者講習ですか？

C：そうです。現任者向けに対して、社会福祉士の方が先になっていましたけど、そこで取りましたけどね。そうすることによって薬の勉強もしますしね。

サ：専門的な知識が学べますからね。

C：それをベースにして、生活のアドバイスができるのと、よりいいわねと。人によっては、噛み砕いて噛み砕いて、文字化して説明するだとか、絵に書いて説明するだとか、いろんなことをやらないといけないから、専門的なのがきちんとベースになかったら、なかなかそれも伝えにくい話になるので。

U：私の息子が薬剤師をしているものですから、時々面倒な人のところに薬事指導に（来てもらっている）。ボランティアで、説明をしたりとかアドバイスとか。これっていまCさんが言ったように必要だなって思って。薬はずっと飲み続けないといけないですものね。行く行くは（薬剤師を）入れたらどうかなって。スタッフとして入れていく必要があるのかなって思っているところなんです。うつでも（薬で）抑えると非常に体が楽になりますよね。薬の働きで。だから自分が治ったような錯覚をおこして薬を飲まなくなっちゃうんですね。だからアパートとかで一人で生活している人だと怖いかなって。ここはきちんと飲まないで、朝「薬どうした？」っていうと「あ、忘れた」って飲んでいただけのってことがあるんですね。だけど今、筋注で、注射で1か月近く（効果が）継続的に。相乗作用で飲む薬の数が少なくなっているんですね。本当に今、薬もよくなってきて、逆によれっとしなくて、しっかりとしている時が多いから、ちょっと勘違いしちゃうことがあるので、時々ちょっとお話していただかないといけないのかなと思いますよね。だから、お薬の管理ってとても大切だと思いますよ。

サ：しかも精神疾患だけじゃないですものね。先ほどもお話に出ていましたけれど、糖尿病だとか高血圧だとか、そういった生活習慣病を持っている方も当然いらっしやると思

うので、薬に関する専門的なケアというかサポートはあるといいと思います。

U：そうですね。時々ね、夕飯を食べた後とか、(薬を飲むときに) 1リットルの水を一気に飲みするような飲み方をするので、「今日は(水を) 飲み過ぎないようにね。飲み方あるよね」って言ったりとか。なかなか守ってもらえないですけどね。「そうでした。この間も理事長さんに説明してもらいましたね」なんて、ちょっとは分かっているんだなって。

サ：そういうちょっとしたアドバイスを時々できるだけでも違いますよね。先ほど専門的な知識が必要というようなお話がありましたけど、スタッフの方の研修のようなものはあるんですか？

C：勉強会っていうのをやりますね。全員集まってやるのが年1回。スタッフ同士ではスタッフミーティングで「こういう場合があるよね。どう思う？」ってスタッフ間の考えをまとめるとかっていうのは、月1回必ず。

サ：それは定例のものですね。利用者さんの状況をお互いに共有する。

U：あとは緊急ミーティングをやります。私が時々招集するんですよ(笑)。せっかちなので。例えば(利用者)に湿疹ができちゃって、脚が化膿しちゃってね。早いうちに治さないといけないよねって。皮膚科に行っても、3か月で治るっていうけれどだんだん大きくなっちゃうし、周りが赤くなってきちゃって、脚全体が腫れてきちゃって、抗生物質くらい出してくれるといいのになとか、イライラしちゃって。やっと3か月目に緊急ミーティングして、ご家族の方にも協力していただいて、病院と一緒に連れて行っていただいて。紹介状を書いていただいたから、ちょっといいかなって感じで、今は様子を見ているところです。

C：(本人は)「■■■大学病院に行ってきます」って言ってますよ。

U：ご飯を食べた後などに「ちょっと時間があるから30分くらいでもやらない？」って緊急ミーティングを時々やりますね。

サ：年に1回やるという勉強会はどんなことをやるんですか？

C：精神科一般のことで講師を別にお願ひして来ていただいて、話を伺うっていう感じで。この間は作業療法士の方が来て話をしてくださいました。

サ：あとは、このあたりだと社協がやっている■■■などがやっている外の研修などをスタッフの方が受講することはあるんですか？

C：R区の場合は自立支援協議会の中にグループホーム部会とかいろいろやっています。先日は今日走っている彼が直接行って出席しました。

サ：研修ではどんなことをやるんでしょうか？

C：私がこの間受けたのは、ピアスタッフ、ピアサポートなどについて。これを■■■区的生活支援センターの方がよくやられているので、講師で来ていただいて。

サ：P市も区によって取組が違いますよね。区によって特色があるというか。

C：そうですね。

サ：それから、入居されている方が体調を崩されたときなどに、いざという時に医療機関だとか、行政も含めて連携体制、ネットワークみたいなものは組んでいらっしゃるんですか？

C：計画相談さんが入っている人しか受け入れていないので、ご本人が通っている精神科の方には計画相談さんが一緒に診察に行かれたり。こっちも行くことはあるんですけどね。その他、内科的なのも付いて行ったりはしますね。

サ：それは特定の医療機関に？

C：協力医が決まっています。うちの理事長が行って、了解取ってきて。

サ：ここの近隣の？

C：駅の近くに。

サ：入居されている方は、もともとR区の方とは限らないですよ。あちこちの区にいらっやって、それぞれの地元に通っている主治医の先生がいたりするので、それぞれの区の担当者とも連携をされていると。

C：そうですね。住所がここが変わっても、そもそも手帳を発行したところとは縁が切れないんですよ。そのまま続行なので。私にとったらありがたいです。介護保険もそうですよね。一気に集まらないように分散したままで。

サ：それぞれの区の担当者とは協力体制ができています。

C：あとは障害区分の切り替えが来るので、そうすると認定調査員さんもいらっやったりとかするので、立ち会ったりとか。ちょっとあれすると、(認定が)軽くなったりするとありがたいといえはありがたいんですけど、いやいやこの人すごく手がかかっているのに、なんていうこともあるので、しっかりと認定調査の時は立ち会って、本人の了解を得ながら、「こういうことあるよね？」って一言いうと、「そうそう」なんて盛り上がるんですけどね。そうすると現状維持のままだったりとかするんですけど。うつと躁って本当に両方ありますよね。そこらへんが上手に使える人なんだけど、やっぱり手がかかります。

サ：先ほど職員の方が町内の役員になられて、ストレートに情報が入るようになって、地域のお祭りだとか防災訓練に参加されているというお話がありましたけれど、その他に入居されている方々が地域と関わっていらっやることって何かありますか？

C：特にはないですね。今でしたら、コロナ禍ではマスクをきちんとしようねとか。変なマスクの付け方をしていると、あそこの人はマスクしていないって思われちゃうよって。だからちゃんとしていこうって注意をしたりとかしますね。

U：夜勤でライセンスのない方が来てくださっているんですけど、例えば■■■さんはこういう状態になった時に症状が悪化している証だから、そういう状況を見たら連絡してくださいとか、滅多にないんですけど、そういう個々の黄色信号ではないけれど、未然に事故とかを防ぐために、そういう細かいことをCさんがスタッフに伝えています。それ

はとても大事なことなんですね。ちゃんと記録に書いているんです。夜勤の記録もありますし、日中の様子も。一目瞭然、わかるようになっているんですけどね。早め早めに手が打てるので入院する人もほとんどいなくて。日勤に入ってきたときに、まず記録を全部読むんですね。そうして情報収集してから仕事に入ることができている。本当にCさんに感謝なんですけれど。働く人も安心ですよ。(利用者)夜はしっかり寝ていただくというのが基本なので、そのために私たちがいるわけだから、夜勤者の役割っていうところで、きちんとやってくれているので本当にありがたいなと思っています。当たり前のことなんですけどね。

サ：先ほどゴミ出しの話がありましたけれど、今2棟ありますけれど、ゴミはそれぞれ皆さんで分別して、ゴミの集積所まで持って行くのは入居者の皆さんでやるんでしょうか？

C：夜勤者の職員が朝に出したりしますけれど、自分のゴミは自分で持って行ってくださいと。

U：毎日ではないので、後ろの方に大きなダストボックスがあって、鍵がかかるようになっていて、燃えるゴミとプラゴミと缶・びんと分けて入れるようになっています。地域でやっぱり言われて、ゴミのにおいがするとか、室外機の音がうるさいとか、そういう細かいところもいろいろと指摘されて。

サ：曜日で出せるゴミが決まっているじゃないですか。それも皆さんきちんと守っていらっしゃる。

C：(ゴミの収集日について) 貼ってありますしね。

サ：今の国だとか市だとかの精神障害施策に対して感じてらっしゃることはありますか？

C：先ほどもいいましたけれど、計画相談さんとともに入居者さんの支援をするわけなんですけど、やっぱり計画相談さんのお人柄が千差万別というか。お勉強はされているんでしょうけれども、書類の上げ方は上手なのかもしれないけれど、利用者さんとのコミュニケーション能力はちょっと下手じゃないの？って心に思うことがあります。

サ：計画相談さんのスキルをもっと上げてほしいと。

C：就労の方のあり方とグループホームに対するあり方とは当然違うと思うんですけど、グループホームって生活の場なので、よほどの対人スキルがないとその人の理解はちゃんと持てないと思います。「私、会ってないからよくわからないんですよ」って建前で言われても困るので、「お願いだからわかるようにしてあげてください」と。

U：必要な時にさっと来てくださって、相談にのってくださるのがいいなと思うんですけど、掛け持ちの人も多いからなかなかできないのかもしれないけどもね。ケアマネジャーさんが高齢者を100人くらい担当していたのが、今は30人くらいになりましたけどね。

C：計画相談さんもそれ(30人)くらいですね。

サ：P市って計画相談があまり進んでいないと言われてますけれど。

C：そうなんです、そうなんですよ。

U：足りないのかしらね。

C：足りないんです。

U：絶対数がね。

C：P市は生活支援センターさんに振っているんですけど、なかなかそこにも、当初です、私がQ区にいた時ね、市がそういう説明していて、そうしたら生活支援センターの所長さんが「人員を増やしていいのか」って聞いたら、「現状でやってください」っていうので、それは違うよねって。それをやるんだったら人員を増やして「よろしく願います」っていうことですよ。今の人員でやりなさいってなると、仕事量ばかり増えて。

サ：同時にできる仕事って限りがあるので、仕事量が増えると一つ一つの仕事の質は落ちますよね。こういった福祉の分野で人を支援していく仕事だと、一人一人に寄り添っていかないといけないので、たくさん担当している人がいるとどうしても一人にかかる時間とか、濃さが薄くなっちゃうところがあるのかもしれないですね。まあでもやっぱり人手不足があるんですかね。あとは、国が今、地域共生社会なんてことを言っているんですけど、そのあたりは何か感じてらっしゃることはありますか？

C：うーん、まあねえ、お互いに支え合っていないといけないから…。

U：私たちの役割って、(精神障害のある人を)地域に戻すってことだから、地域と密着していかないといけないですよ。地域ですんなりと受け入れてくれるような、障害の方たちへの理解をもっと深めるような、勉強会じゃないけれど、そんなのが地域であると。こういうところ(グループホーム)でお薬をちゃんと飲んでいる人たちは全然心配じゃないけれど、飲んでいない人たちが問題ですよ。

C：(そういう人たちは)通院には行くんですけど、「(薬を)飲むのを忘れた」ってなって、次の日には「平気じゃん」って思ってさらに飲まない。そういうことになっていっちゃいますからね。だからグループホームのところで練習して、単身生活を目指すのも必要だよ。

サ：Jさんの場合は宿泊訓練施設なので2年間という期間が決まっていて、その中で訓練をして、アパートでの一人暮らしに移行していくんですけど、グループホームは特にそういう期限はないけれども、やはりいずれは一人暮らしをしたいという方のサポートをされると。この3年間で実際にこのグループホームから一人暮らしをした方っていらっしゃるんですか？

C：まだ出ていないんですけど、そういう目的でここに入居した方がいて、振り返りの時などに「どうするの」って聞くと、「もうずっといます」と(笑)。「ここがいちばんいいと思いますから」って。「それはありがとう」っていいながら「でも人生、ステップだ



よね。ステップしなきゃ」って励ますんですけどね。

U：要領が分かってきてずる休みしちゃう人がでてくるんですよ。それは私たちの役割だからいいとは思うんですけど。安心感があるからね。甘えたくもなるよね。

C：私もJ時代にアパート設定をやったんですけど、不動産屋さんには薬を飲んでいますっていうのを最初に話して、それからオーナーさんと不動産屋さんがやり取りをして。私も「時々見に行きますよ」と。病院からも訪問看護などのサービスがあるということをちゃんと明示して、オーケーが出て。そしたら、私は今はこちらの仕事になっているのに、その不動産屋さんから電話があって、オーナーさんが「夜電気が点いていないんだけど大丈夫かしら」と。もう随分年数が経っているのに、そこまで気にしてくださっていたんだと。ありがたかったですね。

サ：それは嬉しいですね。

C：だから、ちゃんと話し合っ理解されていると、そこまで見てくださっているんだって。

サ：そういうところもお聞きしたくて、地域の精神障害のある方への理解って、Cさんの視点で見て進んでいると思いますか？

C：ゆっくりだけど、芸能人の方が（自分の病気のことを）いうようになったじゃないですか。あれは大きいと思います。ということは、精神疾患って誰でもなり得る、だから早いうちに手立てを打てばいいと。どんな病気もそうですよね。■■■の■■■さん〔芸能人〕にしても、ああいうふうに言えること。■■■さんのうつも、すごく緊張が高まって高まって、ちゃんとやらなくちゃならないというところのプレッシャーなんですかね。その後、奥様がかなり支えてくれたっていう話を言ってらっしゃるのを見たことがあるんですけど、それも大事なんだけど、世の中の人たちにそうなった時には早いうちに相談に行った方がいいよとか、そういう言葉をどんどん発信するといいんじゃないかなと思ったりします。

サ：そうすると、一般の方々にも理解が広がっていくと。

C：落ち込みのひどいのが病気でしょ？ 落ち込みなんてみんな持っていますよね。ちょっと失敗した、なんて。それが進んじゃったのがうつ病であるならば。あの人、■■■さんもそうですよね。

サ：ああいう世間に影響力のある方々が発信してくれることで、少なくとも関心は持ってもらえますよね。

C：■■■さんだってそうですよね。適応障害だったって。もっと身近であり得る話なのでね。

サ：そういうのが少しずつ広まっていく、理解が深まっていくことで、地域と一緒に、障害のあるなしにかかわらず暮らしていくというような地域社会を目指していけるという感じなのでしょうか。

C：見た目の障害と違って、分かりにくいといえば分かりにくいんでしょうけれど、精神の人も自分の病気をしっかり理解したら工夫して暮らせるっていうのが私の持論です。

サ：このインタビューの最後に、「共生社会って実現するのは可能だと思いますか」って聞いているんですけど、そういうことを続けていけば…。

C：可能です。何にもない人はいないもの。私自身だって、目が乱視が入っているでしょ、歳でしょ、リウマチの薬も飲んでいるでしょ（笑）。

サ：当事者の方もご自身のことをもっとよく理解すると。

C：人が大好きでおしゃべりも大好きで、外で大きな声で話すようなタイプだと、外では大きな声で話さない工夫をしましょうねって伝えたと、違和感はないじゃないですか。すごく素敵な人なんだから、そこらへんがわきまえがないとね。

サ：ありがとうございます。だいたいお聞きしようと思っていたことは伺えたのですが、少し補足的にお聞きしたいんですけど、話しが戻ってしまうんですけど、先ほど地鎮祭が■年■月だったと伺いましたけれど、市への開設の申請はどのタイミングでされたんですか？

C：（市の）■年度の予算に入れていただいたので…。

サ：そうすると■年の4月、それとも前年度中に出しているのかな。

C：そうです、そうです。■年度の予算に入れていただいたので、本当は翌年の3月までには開所する予定だったんですけど、（工事が）1か月ストップしちゃったので、「（開所を）延していいですよ」って。

サ：こういったグループホームを建設する時は、地域との摩擦みたいなことは他のエリアでも起こり得るものなののでしょうか？

C：Q区で■■病院の裏にグループホームを作る時も、地域の人に説明会をやったんですが、「小学生の子供がいるけれど、病院がきちんと管理して見てくれるんだったら大丈夫ですよ」っていうような言い方のお話は来ましたね。あと■■の方に作った時に、■■の町会長さんがものすごく理解者で、大反対はなかったですね。

サ：自治会の会長さんとか民生委員さんの理解って大きいのではと思うのですが。

C：そこがポイントですね。

U：最初はその方たちとの話し合いですからね。

サ：その方々が理解されていないとなかなか難しい？

U：難しいかもね。

C：ここの場合は町会長さんはよかったんですよ。よかったんだけど、どんどん周りから煽られるので、町会長の役目としてはちょっと引いた感じでした。

U：「個人的にはいいんだけど…」なんて、苦しい胸の内を聞かせてもらったりしました。

C：お祭りでうちのメンバーさんたちと行き会って、「よかった、よかった」ってすごく心から言ってくださって。

サ：あとはスタッフの方々のお話を伺いましたけれど、常勤で3名、非常勤で7名いらっしゃって、それぞれいろいろなご経験があるのですけれど、精神疾患を持った方々をサポートしていくってということに関しての意識の違いみたいなものはあったりしますか？

C：先ほども言いましたけど、私は精神の方だからとあって、病気のくくりはあるのかもしれないけれど、人としてどうなのっていう対面の仕方がいちばん重要だというふうに話してますので、大丈夫ですね。非常勤さんたちも大丈夫ですね。たまたま飲んでる薬が精神薬だよっていう、精神薬からおりてくるのではなくて、あなたは社会人ですっていうこと。「たまたまお薬を飲んでるのが、あなたは精神薬なんだよね。私はリウマチの薬」とかって言ったりとか。「でも私は週に1回、あなたは毎日ねー」とかなんとか、そういうやり取りをやりながら、自分の病気をきちんと理解してもらえると。

サ：私だって高血圧の薬を飲んでるし、睡眠時無呼吸で毎晩CPAPを付けて寝てますし。

(※ しばらく筆者の睡眠時無呼吸の話題が続いたため、省略)

サ：(皆) 同じなんですよ、そうやって薬を飲んだり、日頃の生活に気を付けたり。

C：そうなんです。だから全然変わったことはなく。ただね、診察の仕方が下手ですね。

サ：ドクターの？

C：(利用者の) 皆さん。ドクターもまず「変わったことはありませんか」が第一声で、これはほぼその言葉から入りますね。そうすると(利用者も) さっさと終わろうとするから「ないです」と。「じゃあ今までの薬でいいのかな」って言って、そのまま終わる。精神科の先生なんだからもっとトピックスを話せばいいのにねと思うんですけど、本当に3分もかからないで診察が終わっているのは、ちょっとね。

サ：もう一言二言、何か近況を聞くような。

C：(利用者も) 「ちょっと嫌な気分になったんだ」とか、「ちょっといつもより相当落ち込んで食欲がなかったんだ」とか、何で言えないのかなって思います。そうすると私が付いていったときは、「言わなくていいんですか、あれを」ってやると「えっ、何ですか？」っていうから、「ほら、ご飯をあまり食べたくないとか言ってたじゃない」とかいうと、わーっと話し出して、先生も「そうだったんですか」と。

サ：遠慮しちゃうんですかね。先生の前だと。

C：何でしょうかね。J時代は、私は「先生に話すことを手帳に書いたら？」とかやりましたけどね。

サ：ありがとうございます。たくさんお話を伺えてよかったです。最後に何でもよいのですが、これだけは言っておきたいみたいなことがありましたら。何でもいいのです。

U：このグループホームも■年目で、グループホームの内容もだいぶ理解できるようにな

って、何かグループホーム以外にお役に立つことはないかと。例えばグループホームから地域に移行して、就労する場所がですね、ケーキなどを作るのもいいとしても、障害者の人って特殊な能力を持ってらっしゃる方がたくさんいらっしゃって、そういう個性的な技能がアップするような作業所みたいなものがあるといいなと。就労支援の内容がもうちょっと変わってもいいのかなと。その人が持っている技能や特色が出せるような就労支援があるといいのになと思っていますね。

サ：お一人お一人潜在能力が違うじゃないですか。「こんな才能があったんですね！」みたいな方もいらっしゃると思うんですね。

U：私は趣味で絵を描くのが好きで、ある時そういう指導をしてくださる先生ってどんな方がいるのって聞いたら、芸大とか美大を出た専門の先生方がいて指導してくださるんですって。なので非常にお上手に、やりがいがあるというか、どんどん自分の能力を出せて上手になるというので、すごいなと思って。

サ：国が言っている地域共生社会っていうのも、一人一人が自分らしく生きがいやりがいをもって暮らしていけるような社会をっていうのが理念としてあるので、まさにそのお話しはつながってくると思います。

U：そういうのが地域に増えたらいいかなって、ケーキ作りももういいかなって思って。恥ずかしいことは何もないですよ、さっき言ったように、胃潰瘍を患ったり癌ができちゃったりするのと同じですよ。ただ飲むお薬が違うだけだって、私も本当にそう思うんですね。人として、そういう能力を堂々と見出してあげられたらいいなって、素晴らしいなと思うんですよ。そういった補助金などの行政のバックアップがあればぜひやりたいと思っています。

C：いま就労移行事業所が一般の会社でも受けていて、ビジネスマナーとか就労に対する技能とかスキルを身に付けるようなことをやってくださっていて、うちからも一人、そこを経由して逆にそういう就労移行事業所に就職しちゃった人もいます。ピアの立場からやれるところを見せるという意味では、雇ってくれた事業主はすごいなと思っちゃって。

サ：もちろんご本人も頑張ったんでしょうね。

C：「疲れたー」って、くたびれて帰ってくるんですけどね。

U：区に一か所くらいあるといいかもしれませんね。

C：これからなのかもしれない。

U：これからですね。在宅でこういうところに入れない人もたくさんいるわけじゃないですか。そういった人たちもひっくるめて、障害者ということでは同じだと思うので。

サ：理事長がおっしゃったことって、当事者の方の可能性を広げるというか、選択肢を広げるというか、そういうことにつながっていく話ですよ。選択肢が広がれば、より自分らしく暮らしていけることになるわけですから。

C：やってみようかなーっていう電気がパチンと点くチャンスを広げることが大事ですよ  
ね。

U：グループホームで一生懸命、地域に出られるようになってやっているわけだから、結果  
として、元気で喜んで今日も行く、明日も行く、明日休みだけど行ってもいいですか  
くらいになったらいいですよ。

C：今Kの利用者さんで、こっち（A棟）は1人デイサービスに行っ、さっき送られて  
帰ってきましたけど、あとデイケアに行っている人が1人。他は地活（地域活動支援セ  
ンター）に行っている人と、B型に行っている人、就労に行っている人、A型に行っ  
ている人なんですね。向こう（B棟）がデイケアとB型と併用している人、デイケアのみ  
の人が3人いるんですね。デイケアということはまだ医療のリハビリ中なんですね。だ  
からそこからどうステップする？みたいな話を聞いた方を何とかしたいという、理事長  
の心が動いているんでしょうね。

サ：ご本人が希望されていることを叶えてあげられるような、そういう道を作ってあげた  
いですね。たくさん貴重なお話を伺えてよかったです。一通り伺えましたので、インタ  
ビューはここで終了させていただきます。ありがとうございました。

※ その後、15分ほど雑談した後、Cさんのご案内で2棟のグループホームの内部を見学  
させていただいてから帰路についた。

以上

(2) 調査依頼書

2021年5月16日

様

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科  
2年 齊藤 隆之

修士論文作成に係るインタビュー調査へのご協力をお願い

新緑の候、皆様におかれましては益々ご健勝のこととお喜び申し上げます。

私は現在、明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科に在籍し、「地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察(仮称)」を研究テーマとした修士論文の作成に取り組んでいます。本研究では、精神障害のある方々や支援する施設・事業所と地域との関わりの現状や課題の検討を通じて、障害の有無にかかわらず地域に暮らすすべての人々が、お互いを尊重し合いながら自分らしく活躍できる共生社会を構築するための方策を提示することを目的としています。そこで、研究を進めるに当たり、精神障害のある方々の支援に取り組まれている皆様にインタビューを実施し、日頃の地域との関わりや、国の施策への所感などについてお話しを伺わせていただきたく存じます。

つきましては、別紙「依頼事項の概要」をご確認いただいた上、下記連絡先宛てにメールにて、調査へのご承諾の可否についてご連絡くださいますようお願いいたします。ご承諾をいただきました際には、具体的な実施方法等についてご相談させていただきます。

ご多忙の折に誠に恐れ入りますが、調査にご協力、ご承諾を賜りますよう、何卒よろしくお願い申し上げます。

【連絡先(調査担当者)】

氏名：齊藤 隆之

所属：明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科

電話番号：

メールアドレス：

<指導教員>

氏名：岡部 卓(明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授)

メールアドレス：

(別紙)

## 依頼事項の概要

### 1. 研究の概要

#### (1) 研究テーマ

地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察（仮称）

#### (2) 研究の背景・目的

国は「地域共生社会の実現」を目指す政策を掲げ、多様な課題に対応するための重層的な支援体制の構築などの施策を推進しています。しかしながら、障害者との共生のあり方に関する具体的な方策は示されていません。特に精神障害については、現在も十分な理解が進んでいるとは言い難く、心の病を抱えた方々が安心して社会生活を送れるようにするためにも、理解の促進を図るための更なる取組や工夫が必要ではないかと感じています。このような理由から、精神障害のある方々や支援する施設・事業所と地域との関わりの現状や課題の検討を通じて、障害の有無にかかわらず地域に暮らすすべての人々が、お互いを尊重し合いながら自分らしく活躍できる共生社会を構築するための方策を提示することを目的としています。

### 2. 調査の実施時期

2021年5月中

### 3. 調査の所要時間

1時間から1時間半程度を目安にしています

### 4. 調査内容：インタビュー調査

<質問事項（予定）>

- ① 施設・事業所の概要について（開設前の状況、開設後の沿革など）
- ② 国の政策に対して感じていることについて
- ③ 関係機関や地域との連携・協力の状況及び職員の意識について
- ④ 共生社会の実現のために必要だと考えられる方策について
- ⑤ その他

### 5. 調査方法

- (1) 新型コロナウイルス感染拡大の状況を鑑み、対面式または非対面式（オンライン）のいずれかご希望の方法により実施いたします。

直接お目にかかり対面式で実施させていただく場合には、マスクの着用や手指の消毒など感染対策を徹底いたします。

また、非対面式で実施させていただく場合には、原則としてZoomを使用したオンラインによるインタビュー調査を考えておりますが、Zoom以外のツールの使用につきましてもご希望に応じて可能な限り対応いたします。

- (2) 本調査の結果は修士論文として公表予定ですが、公表に際しては、調査にご協力いただいた法人・施設名や個人の氏名などが特定されることのないよう、十分に配慮いたします。

6. その他、ご不明な点につきましては、調査担当者へお問い合わせください。

以上

(3) 同意書

同意書

研究テーマ：地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察（仮称）

調査担当者：齊藤 隆之（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科）

指導教員：岡部 卓（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）

私は、標記の研究テーマに関するインタビュー調査の実施にかかる以下の事項について、調査担当者から説明を受けました。

これらの事項について理解した上で、調査に協力することに同意します。

1. 研究目的、意義について
2. インタビュー調査の実施方法について
3. 個人情報等の守秘について

2021年 5 月 16 日

調査協力者（署名）



調査担当者（署名）

齊藤 隆之



## 4. ケース4

### (1) 逐語録

日時：2021年5月31日（月）15：30～17：00

場所：生活支援センターL

調査対象者：■■■法人■■■会 生活支援センターL

所長 D氏、主任 V氏、副主任 W氏、職員 X氏

- ※ 当初は所長のD氏にインタビューを行う予定であったが、インタビュー当日にD氏から職員も同席させたい旨の意向があったため、3名の職員からも話を伺うことになった。
- ※ 始めに自己紹介を行った後、調査依頼書の手交、研究のテーマ・目的・意義に関する説明、インタビューの実施方法及び個人情報の守秘に関する説明を行い、同意書に署名をいただいてから録音を開始した。

齊藤（以下「サ」）：それではインタビューを始めさせていただきます。まずこちらの施設の概要について簡単にお伺いしたいと思います。施設の名称は…。

D氏（以下「D」）：「生活支援センターL」が正式名称になります。

サ：開設はP市で…。

D：開設というか設置がP市です。

サ：設置がP市で、指定管理者として■■■会さんが受けていらっしゃる。ホームページを拝見しましたところ、指定期間が今年の4月からになっていましたが、それ以前も■■■会さんがやってらっしゃったのでしょうか？

D：■■■年経ちまして、■■■年目からの指定管理を受けました。最初が5年で…、P市の指定管理制度は当初は5年ずつだったんですね。ただ精神障害の分野は障害特性から、例えば支援する側がころころ替わるというのが障害の特性に合わないだろうとなり、精神障害者の生活支援センターに関しては指定が10年になったんです。

サ：ということは、最初のスタートは、年でいうと…。

D：平成■■■年ですね。

サ：それ以前は…。

D：ここはなかったんです。

サ：ここがスタートした時から■■■会さんが指定管理者として運営されていると。

D：最初は公募だったので、いくつかの団体が応募していました。

サ：平成■■■年からですね。事業の内容はホームページの方で拝見させていただいています。先ほどVさんに教えていただいたんですけれど、この建物の3階の部分が生活支援セン

ターになっているということなんですね。職員の方は何名いらっしゃるんでしょうか。

D：指定管理の生活支援センターの職員配置は決まっています、所長1、常勤職員5、非常勤職員4、あとアルバイトは法人サイドということになっています。

サ：そうすると所長がお一人で、それ以外に常勤の方が5名、非常勤の方が4名で、計10名ということですね。

D：そうですね。あとは相談のアルバイトさんを入れていきますので11名になりますけれど。その他に嘱託医の先生がいたり様々です。

サ：こちらは様々な事業をやっていらっしゃると思うんですけど、1日にこちらのセンターを利用される方は何名ぐらいいらっしゃるんですか？

D：利用というのは来館ということでしょうか？

サ：来館者です。

D：今コロナで、来館をあまり推奨していないので、通常とは違ってはいますが、今だと10人前後くらいかもしれません。日によって差がありますが、そうですね20いかないくらいの来館になっていますね。

サ：コロナの影響が出る前はどのくらいだったのでしょうか？

D：20名前後ですね。来館に関しては。

サ：こちらは事前に登録してくださった方が利用できます。

D：フロアの来館に関しては登録していなくても利用できます。

サ：ふらっとお越しになる方もいらっしゃる？

D：ふらっとというよりは登録したくないというようなご自身のご理由があったりして、登録しないでフロアを使うということはありません。ただまあ数としては本当に少ないです、ほぼいないくらいです。何でもない方がふらっと寄るような形態の使い方はないです。

サ：なるほど、わかりました。えーと、こちらは平成■年…。

D：平成■年■月■日が開所になっていますね。

サ：それ以前はこの場所はようになっていたんですか？ 建物はあったのでしょうか？

D：公共の建物が建っていたような記憶があるのですが、それを壊して。この建物自体は下の法人の建物なんですね。で、3階部分をP市が買い取っているという形なんですね。

サ：なるほど。じゃあ土地は下の法人さんの持ち物なんですかね。

D：そうだったと思いますね。…かな？ どうなんだろう？

サ：そこは分かる範囲で大丈夫です。そうするとここに生活支援センターをオープンするというのは市の方で。

D：はい、先生（筆者のこと）ご存知かあれですけど、P市の生活支援センターってA型とB型とあるんですよ。

サ：はい、ありますね。

D：あ、ご存知ですね。Aの方がP市設置なんですね、Bは法人設置・法人運営なんですね。今は機能的には標準化ということで、運営の形態は統一にしたんですけど、A型B型は残っていて、A型の方はP市が場所も決めて、建物も建てて用意して、中身を運営する法人を公募するというやり方なんですね。開設にするにあたって、様々な協定であったり契約事項があるんですけど、■■会とやっているんじゃなくて、下の法人の■■会とP市がやっているんですね。なので建設委員会って、ここの立ち上げの時に建設委員会というところからスタートしていますけれど、それは一応指定は決まって■■会も参加していますけれど、P市が出ているんです、■■局が。

サ：P市はこの生活支援センターをすべての区に1か所ずつ…かな？

D：そうですね、できましたね、平成■年で。

サ：それでS区については、この場所というのは市の方で決めたっていうことなんですね。

D：はい、そうなんです。

サ：ありがとうございます。

D：ここはP市が初めて、この建物の中で三障害やれるようにということで、当時それが売りになっていたんです。

サ：そうなんですね。わかりました。平成■年にスタートしてからこれまでの間に、事業の内容というのは変遷があるのでしょうか？

D：どんどん増えていますね。

サ：最初の頃はどのような事業からスタートしたのでしょうか。

D：もう本当に本体の事業中心で、地域活動支援センター事業ですね。その後、開所した翌年の平成■年から退院促進支援事業と自立生活アシスタント事業が開始ですね。退院促進支援事業はその後、地域移行・地域定着支援事業に平成■年から替わっています。その事業が新しく加わって、職員配置が2人増えて。当初は8人だったんですね。

サ：最初は8人でスタートして、事業が増えて2人増えたと。

D：で、その後が国の事業の計画相談支援が平成■年度から加わって、そして自立生活援助が■年前なので■年ですかね。P市は自アシがもともとあったので、それにちょっと代替えしたくらいのもので、あまり新しい事業が来たっていう感覚はないですけども。

サ：そうやって事業が増えてくると、当然皆さんのお仕事も増えるわけですよ。でも定員は8名で、その後2名増えたけれどもそれ以降は増えてないと。

D：もともとP市の方針は、計画相談と法定給付の事業は収入が出てしまうので、指定管理以外に。この支援センター運営の超勤の部分で、残業の部分でやれっていうことだったんです、もともと。さらにここの事務室と光熱水費等々にかかっている費用があるので、法定給付費で収入があった分の15%戻入というのがあったんです。でもそれが2年後から戻入しなくていいよっていうことになって、さらに支援センターの運営条例にその計画相談支援を業務の中に組み込むってことで、業務の範囲内でやるっていうことに

なって。もともとやってたんですけどね。残業だけで全部やるなんて無理なので。

サ：10名の職員の方がいらっしやって、皆さんが同じ時間に出勤されるのではなくて、シフトを組んで？

D：シフトですね。早番と遅番になっています。

サ：(ホームページを見ると)居場所提供時間というのがありますけれど、勤務時間はまたこの前後があるわけですよ。

D：そうです。早番と遅番の2交代制で、今の標準化の後だと、運営時間が9時から夜8時までという11時間の運営時間になっていて、これは全区統一なんです。法人の就業規則は各法人で決めているので、うちは日勤は8時45分出勤の5時まで、遅番は11時45分から8時までとしています。

サ：何名ずつで早番と遅番を分けているのですか？

D：それもシフトで、外出が入っているとか会議が入っているとか、そういうので決めていますけれど、P市の決めとしては早番・遅番を3人・3人は必置で置いてくれるという事で。

サ：市の基準では最低3人ずつということなんですね。

D：土曜日はワンシフトで9時・5時なので、土曜日は別枠になりますけれど。日曜日は休暇ですね。これも去年の10月にそのように整ったので、その前まではお休みが月1回だったり、9時・9時だったり。

サ：ありがとうございます。私は今回の研究を進めるにあたって、グループホームであるとか作業所であるとか、何か所かお話を伺っていて、これはP市に限らず、特に障害の中でも精神障害に関連した施設などができる時には、地域の反対の声があがったりということをしばしば耳にするんですけど、生活支援センターの場合は、地域からの批判的な声などはあるのでしょうか？

D：私は開所というか立ち上げというか、ここの指定を取るための指定管理の書類を整える最初のメンバーでSに来ましたけれど、S区の場合は逆に作ってくれという要望書を家族会が中心になって区に上げていたという経過を聞いていて、反対の声というのはなかったと聞いています。ただ、A型とB型の大きな違いで、A型はP市がポンっとつくってどこかの手を挙げた法人がそこを運営するという形で、外からよそ者がくるみたいな、ちょっと言葉は悪いんですけど、そういう印象を与えてしまうようなところがあるんですね。B型はどちらかというと地域の中で、そこが居場所であったり、地域の市民団体だったり実績を積み上げた中で、そこがB型の支援センターになっていくってような成り立ちがあって。大きく開所に向けての成り立ちが違うんですね。なのでA型はそういう意味ではどこの誰が来たんだろうっていうようなところがあったかもしれないですね。でも実際開所にあたって地域の方にご挨拶回りですとか随分しましたけれど、特にそのような変な声を聞いたりとしたことはなかったですね。

サ：そうなんですね。挨拶回りってどんなところに行ったのでしょうか？

D：区内と■■区あたりの作業所さんであったり、既存の精神関連の施設、あとは家族会といったところに。

サ：近隣の一般の住民の方々に対しては何かそういったことは？

D：建設委員会が、建物ができあがってきてる頃合いで開設委員会だかに名前が途中で変わっていますが、そこにたぶん自治会の方とかが参加していると思います。

サ：最近では児童相談所だとか保育所ができるのでも反対運動が起きるというニュースがあって。障害者の施設に限らず、地域にそういった施設が、公的な施設であってもそういった反対の声が上がったりというニュースが時々あるので。

D：グループホームはよく経験しますね。S区でもありましたし。近いところでは、■■■なんかはのぼりが立ったり…。

サ：あそこは私も通りすがりのふりして現場を見に行きましたけれど、ちょっと異様な雰囲気でしたね。

D：利用者さんがそのグループホームを受けるという予定があって、実際見学には行ってるんです。■■■区の係長さんから連絡が来て、もし入る入らないがきまるようなことがあったら一報をくれと。

サ：あそこは今でも争いが続いているみたいですね。

D：説明が不十分だったようですよね、どうも。

サ：私は新聞で記事が出たので読みましたけれど、何が地域の方をあそこまでさせるのかっていうのがちょっと…。実際にそういった障害者の関連の施設ができるということに関して、地域の反対運動が起きた時の施設コンフリクトっていいと思いますけれど、その研究事例などを見ると、対立が起きた後どうやって合意形成していくかみたいなのところに視点を置いた研究は結構あるんですけれど、そもそもそういうことが起きないようにするにはどうしたよいかっていうのは、あまり研究がなくて、難しいテーマだとは思いますが、ただ、今、国が地域共生社会ということをやっているんですけど、今厚労省がやっているのは、様々な課題、複合的な課題を抱えた方々の包括的な重層的な支援体制を作りましょうということをやっているんですけど、それはそれで大切なことだとは思いますが、一方でそうしたハード面だけではなくて、ソフト面というのでしょうか、人々の障害に対する理解だとか、そういうところをもっと取り組んでいかないと、本当の意味での共生社会というのは難しいんじゃないかなというのが私の思いとしてあって、じゃあどうしたら、特に精神障害を持った方々への理解を広めていくことができるかっていうのがテーマで話を伺っているんですけど。やはりそういう地域の人たちの感情みたいなものが、どうしてああいう反対運動を起こしてしまうのかって難しいとは思いますが、そのあたりについて皆さんの個人的な思い

でいいのですが、何か感じていらっしゃることはありますか？

D：たぶんみんなそれぞれ言ってくれると思います（笑）。S区で今から2つ前にできたグループホームが、もう建物が建ち上っちゃっているのに、地域の方から何の説明もないと、建物を建てる前に説明がないっていう苦情が上がって。自分も関係した法人だったので、遅ればせながらだけれども地域の方に集まっていただいて、民生委員さんや自治会の方にも集まっていただいて説明会を開かせていただいたっていうことがあったんです。そこに関しては、建物を建てる前に説明をするべきだったという批判が多かったのですが、それはそれでもう建ってしまったので謝らせていただくことしかできなくて、何が近隣の方が不安なのかということにおいては、精神障害の方たちが自分たちの近いところに住むということによって、何か危険があるんじゃないかということと、そこに関しては皆さん通院しているとか、服薬しているとか、職員の見回りもあるとかっていうことをご説明させていただいたんですが、精神のグループホームの場合って夜間に職員がいないんですね、知的と違って。そこに対する夜間はどうするんだという不安が大きかったことと、あとは災害時ですね、地震とか何かのときに建物が倒壊するようなことになった際に、そのグループホームに住まわれている当事者の方たちがパニックになって精神症状が活発になってしまったりして、グループホームから出てっちゃってどうかなっちゃってどうするんだ、っていうようなご質問が出たり、そのような質問が結構多かったですね。

サ：どこも同じですね。大体同じような、説明会をやるとそういった趣旨の質問がやはり多いです。

D：そこらへんのところは本当に心配されている部分なんだろうなというのは、よく伝わってきましたけれども。

サ：そのケースでは説明会を開催して、それで落ち着いたんですか？

D：結局はいろいろご説明させていただいて、例えば職員が夜間いない間も緊急の連絡先をちゃんと伝えていることであったり、近くに■■■（市の福祉保健施設）さんがあるんですけど、本当に隣くらいのところなんですけれど、■■■の方々にも協力をいただいて、一緒になって支えていってくださるというような、近いところでの支援機関、グループホームもそうですし地域の方も、両方を支える支援機関に協力をいただけるよっていうことであったり、いろいろな形でのご説明をさせていただいて、結局その後は、説明さえきちんとくたされれば大丈夫だったのになってことで落ち着きましたね。

サ：本来は説明会をやらなくてはいけないということはないんですけどね。普通に引っ越す場合はそんなことしませんし。

D：やっぱりこちら側の落ち度というか、遅れてしまったなということで、説明会をしないつもりではなかったんですけど、「もう建物が建ってるじゃないか！」というお怒りがありましたね。

サ：でも建物が建つ前に説明会をやると、またどんな展開があったかというのはちょっとあれですけどね。

D：建てるな方向に行っても困りますしね。

サ：その説明会には、生活支援センターさんとして協力したということですか？

D：S区のグループホームだったのでそれもあるんですけど、(私が) その法人さんの理事をやっているもので。

サ：なるほど。わかりました。

D：グループホームを設立するにあたって支援センターとして苦情対応するというのはあまりないかなと思いますね、その後の運営には協力しますけれど。

サ：その説明会のときに市だとか区は？

D：区は来てもらっていましたね。区と近隣の■■■の所長さんと。主には建てる法人の役員ですね、あとはそのホームに実際に配属される職員と。

サ：皆さんのご経験だとか。

V氏(以下「V」):いま施設を建てる時の地域の方っていうご質問があったんですけど、自分たちは立ち上げというよりは既に生活されている方とその近隣の方との関わりのところでっていうのは、いくつか耳にすることはあるんですけど、自分のケースでは不動産屋さんがすごく協力的でとか、住んでみたら割と隣の人がいい人で、何かあれば不動産屋さんに連絡してくれたりとか、何となく自分たちが逆に思っているよりも協力してくれる近所の方々がいるという、それはいい話で、自分が行っているケースなんかは団地なんですけれど、その団地の棟の上から下までがみんなわかっている、「あまり夜中に来られても嫌だけれど何かあったら助けようと思っている」と言ってくださる人がいたりして、そういうのは地域特性もあるのかもしれませんが、そういうところで何も私たちが働きかけなくても、既に住んでいる方が何となくこの人って気づいて、できることはやるけれど、困った時にこういうところ(生活支援センター)とか行政に話を聞いてもらいたいみたいな長年やっている地域もあつたりというのは実感としてありますね。

サ：地域性みたいものはあるのでしょうかね。

D：あると思いますね、地域性はね。

サ：例えば比較的最近された住宅街とか、■■■区のケースはまさにそうかもしれませんが、もともとそこに住んでいなかった人たちがあちこちから集まってつくられたコミュニティの場合と、古くからある庶民的な地域との違いみたいなものはあるのでしょうか。

V:■■■会の病院の裏にグループホームを建てる話があった時に、■■■病院自体はもう100年超える、もともとあそこに病院がある立地のところで、古くからいる自治会長さんとかは近くでずっと生活されていて、精神科病院の近くで生活というのが長かったのです

が、そのグループホームを建てる5～6年くらい前に病院の脇に宅地ができて、でもその方たちは精神科病院があるのをわかって引っ越してこられたのだと思うのですが、そのグループホームの話が出た時にやはり近所に説明会をして、たぶん自治会長さんあたりから出た話なんですけれど、古くから住んでいる方たちはもちろん精神科病院の近くに住んでいるから、きちんと説明を受けてというのは協力するよって話だったんですけど、新しく来た方は少し抵抗感があるという話をしていました。来るときには分かっていた来たんでしょけれども、また一つ何かができるというときには少し抵抗を示したという。そこは自治会長さんが説明してくださって、反対運動とかはなくてできたんですけど、そういう地域性というか、歴史というか、共存してきた年数というか。

サ：そういうのはやはりあるかもしれませんね。

D：この（生活支援センターの）下は地域活動ホームですけど、Sは反対運動は聞いていないんですけど、■■■区に同様に■■■線の■■■駅の徒歩5分くらいのところに「■■■」という地域活動ホームがあるんですけど、そこができるときは反対運動があって、反対運動に加わった方も知っているんですけど、高級住宅街で皆さん意識が高く、排他的なのかもしれないですね。このS区の中でもエリアで全然違うって聞くもんね。

サ：こちらの■■■あたりは古くからある街ですよ。■■■とか■■■線の沿線は本当に最近になって開発された街なので、そういう地域性みたいな、土地柄みたいなものはあるんですかね。

D：そうですね。Wさんは何かご存知ですか？

W氏（以下「W」）：そうですね、各区の生活支援センターの様子を聞くと、起きる出来事の質が違っている印象があって。例えば刀を持ち出すとか、バイクで乗り付けるとか（笑）、そういうセンターがあれば…。

サ：ちょっと待ってください（笑）、バイクで乗り付けるのは誰が？

W：中区なんですけど、利用者さんがバイクで入ってくるんです。

D：ドアの中に、建物の中に入ってくるんです（笑）。

W：でもSだとすごく陰湿だったり、利用者の起こす出来事をみていると地域性とか、■■■区と違ってエピソードが派手で、トラブルがよく起きているという話を聞きます。

D：1日3回警察を呼んだとか。

W：Sでは警察を呼ぶことはほとんどないです。

D：警察を呼んだのは数回ですね。

サ：利用者の方にも土地柄があるということですね。

W：きっと地域や育ってきた環境とか、その影響があるのかなと思うんですけど。住民の方だけじゃなく、そこに住む人たちの様子というんですかね、違いもあるのかなと。

D：■■■とかも派手だよー。

W：■■■、■■■って派手です。



サ：地域住民だけでなく、利用者、当事者の方も含めてということですね。

D：利用者も住民ですものね。Xさんも何かありますか？

X氏（以下「X」）：グループホームの開設で聞いた話なんですけれど、S区のグループホームで「■■■」というんですけれど、その開所のたぶん2～3年くらい前ですが、もともと知的と精神の両方を対象に受けますよという予定だったみたいなんですけれど、精神というところはかなり反応があったので、精神をなくして知的のみでスタートして、時期が過ぎてオーケーだったら精神も受けられようとなったんですね。その時は地域全体が反対というよりは、聞いた話だと一部の一人か二人というか、強烈な反対をする人がいたみたいで、精神は最初はスタートできずに知的のみでスタートしたということで、地域全体の大半は良くても一部ですごく強烈に反対する人が出ると難しくなってしまう部分もあるのかなと思います。

サ：他のグループホームさんで聞いた話では、自治会の会長さんの意向がまず重要だと。会長さんとか民生委員さんとかが好意的だと比較的うまくいくけれど、自治会長さん自身が抵抗があったりすると難しいと。また自治会長さんは好意的でも、一部にいまXさんがおっしゃったような強い声を上げる人がいると、会長さんも立場的には地域住民の声を無視するわけにいかなかったり、なかなかうまく進まないということもあるかもしれません。

D：民生委員さんたちの地区ごとの団体、民生委員会とかっていうのがありますでしょうか？ その方たちに順番にうちの生活支援センターに見学に来ていただいていた時期がありまして、5年くらい前の頃合いかな、本当にその地域の方たちの精神障害への理解を進めるにあたっては、その民生委員さんたちの団体の方たちにまずはご理解をいただいってということで、施設でこんなことをやっていますとか、こんな方が利用していますとか、あとは精神障害とはというそういうお話をさせていただいて、その後ざっくばらんに質疑応答や意見交換をさせていただいて、それをお住まいの地域に持ち帰っていただくということを、2年間くらいにわたって、地区もいろいろあるので、啓発の一環として。

サ：民生委員さんが自分の地域に持ち帰って広めていただくと。そういう地道な啓発活動は重要だということですね。

D：重要ですね。P市では■■■（市の福祉保健施設）さんがいますので、■■■さんが結構重要なポジションですよ。あとは地区社協さん。そこらへんと連携しながらやっていくってことが大事かなと。

サ：いまちょうど啓発のお話があったんですが、生活支援センターさんのホームページに「地域との交流」とか「普及啓発活動」とかあるんですけれど、最近はどうなことを具体的にやってらっしゃいますか？

D：普及啓発活動だと、いま言ったように地域に向けて、例えば■■■さんと連携しながら、

こちらから■■さんに出向いて行って相談会をやらせていただいたり。「私は精神障害で、精神科の病院にちゃんと通院しています」っていう方じゃないその一歩手前の方とか、■■さんなんかだと地域の住民の方が出入りしやすい場所なので、うちに来るといのは精神障害ですっていう看板を背負ってくるようなことになるのでハードルが高いんですよね。なので■■に私たち職員が出向かせていただいて、ふだんの生活の中での困りごととかお悩みをお聞きしますよっていう場を持たせていただいているんですね。そうすると地域のご相談って、結構隠れ精神の方が多くて、必要に応じてですけどもうちの支援センターにつながせていただいたり、他のところにつなぐこともありますけれど。そのような相談会を地域で開いていることと、あとは講座ですね。心の病を知る講座というような名称で毎年やっていて、今年もXとかがやったばかりですね。

X：そうですね。地域の方を対象に来ていただいて、精神の病気についてとか、当事者さんに自分の体験談とか発症の時の様子だとか話してもいいですよっていう方がいらしゃるので、本人から当時のことを話してもらって。生の声を聞くことで地域の方にすーっと入れると思うんですね。

サ：それはこちらでやってらっしゃるんですか？

X：会場は■■です。

D：今年はこのご時世なので Zoom とか利用しながら。その地域での開催と、あとはP市内全域の福祉の従事者、精神の従事者に限らず障害の支援者や高齢者の方も含めて福祉関係に従事している方を対象の研修もやらせていただいている、それも精神障害の正しい理解という名称で、精神障害とはという講義と、Xも言いましたけれど当事者の方を3人ほど来ていただいて後半は体験発表をしていただいたり。それがかなり響くというか、病状についてもご自身の口から説明していただいたり、病状が悪かった時の話もしてくださるんですけど、それからどうやって回復してきたかというリハビリの過程であったり、現在どんな制度やサービスを使ってどんな生活をしているかとか、将来どんなふうになりたいかとか、そんなような発表をしていただいて。その後会場と質疑応答をやらせていただいて、ですね。そんなのも継続してやるようにしています。

サ：そうした啓発活動であるとか地域との交流活動を通じて、精神障害に対する地域の方々の理解というのは多少は進んでいると感じていらっしゃいますか？

D：どうですかねー。

W：理解ある人が来てくれている印象なんですね。知りたい人、理解したい人が来ている。

サ：関心のある人ですね。

W：なのでさっきおっしゃっていた共生社会ということで見ていくと、一般住民の方っていうのは関心がなければ来ないですし…（雑音で聴き取れず）…当事者になった、家族で発症したということにならないと理解をしていこうというのは少ないという印象で。実際自分も住む家に帰れば同じで、地元で共生社会なんて言わないですからね。とにか

くこちらからいろいろ発信していくけれども受け取り側がどう受け取ってくれるかは考えていかないといけないなと思います。

D：研修とか講座みたいなのは、今Wが言ったように興味関心がある人しか参加しないというのはたしかにあって、例えばお祭りみたいなもので、コロナで昨年と今年はやめちゃっているんですけど、この建物も年1回秋祭りで地域に施設開放しているんですね。300人の方が来所されてこの中で販売したり出し物やったり、パネル展示でこの施設の様子を紹介したり。区役所も年に1回障害者週間というものがあるって、区内のいろいろな施設のパネル展示をしたりですとか。そうやって広く一般の方が足を運んでくださるところでの啓発を同時にしていって、関心のない人も見ていっていただけるような地道な活動ですけれどね。

サ：徐々に（理解が）進んでいるという感じなんですかね。

W：…（雑音や他者の話し声と重なり聴き取れず）…

X：普及啓発とは若干ずれてしまうかもしれませんが、最近関わっているケースの方で、東北の結構田舎の方からこちらに病気の治療のために来ましたという親子がいるんですけど、東北のように人がいない田舎の方だと精神の病気だと周りの目がすごく気になるんですけど、こちらに来た後は精神の病気の方がいっぱいいるというか、こっちに来てからのの方が目立たなくて楽になりましたっていうのは、そのお母さんから話を聞きました。

サ：地方の方がそういう偏見というか、そういう傾向は強いのかもかもしれませんね。

D：そうかもしれませんね。

サ：地域にもよると思いますけれどね。

W：でも目立ちますね。噂は広まるでしょうし。どこに誰が住んでいるかっていうのがある程度わかっているんで、そのあたりは地域にわーっと広がりやすいし、都会は隣り近所に誰が住んでいるかわからないので、そういう違いはあると思います。

サ：今まで伺った話とも重なる部分があるんですけど、精神の病を持った方々が地域で生活していく、先ほどご近所づきあいのお話を伺いましたけれど、当事者の方が地域で生活していく上での課題って、何か感じてらっしゃることはありますか？

V：自分たちがやっぱり見ちゃうのはその人の課題っていうことで、その視点が強くなるんですけど、自分が自立生活アシスタントをやっていたときに、今、Xさんのところにもいろいろな相談ケースが来ているんですけども、やっぱり一人暮らしの部屋を探してくださいという依頼が多いんですね。で、自分がやっていた時にその本人とよく話したのは、あなたは部屋がみつかったからいいけれど、あなたがちゃんと生活することが他の方の助けになるという言い方をしたことがあって。1件部屋を見つけて、その人がちゃんとというか穏やかに生活していただければ、不動産屋さんも大家さんもそれこそ障害がある方って怖かったけどそうでもないよって思ってくれば、次にまた不動産屋

に行った時にたぶん大丈夫だと言ってきて、その方がまた部屋を借りれたりするってところで、やっぱりその、まずはその自分の生活を周りに迷惑をかけない程度にすることが大事だねっていう話をして、そうはいつでもやっぱりなかなかうまくいかなかったり、時として症状が悪くなったりすることがあるんですけど、そういう時はなるべく早く誰でもいいから何か事を起こす前に相談をしてっていう形を、うまくどう作っていけるかだと思います。それがたぶん近隣の方に対しての…（音声不明瞭で聞き取れず）…その方がプラスに行くと思うので、いかに自分が悪くなった時に助けを求められるかっていうのが課題だという気がします。

サ：ご本人のご自身に対する理解というか、そういうことなんですかね。ご自身の病気への理解だとか。

V：そうですね、それもありますし、その時にいかにSOSを早く出せるかっていうか、それが自分の病気からくるものなのか、はたまたそうじゃないのかとか含めてですけど、自分だけで頑張ろうとしなくてもいいから、私たちみたいなどころとか、時として隣の近所の人だったりとか、それでもいいと思うんですよ、警察でもいいでしょうし、何かSOSを出せるところができる方がいいと思っていて。でもなかなかそれはやりづらいので、ぎりぎりまで一人で頑張っちゃうので。早めに発信してもらって、穏やかに生活することが、やっぱりそれも障害を持つということのいろいろなところの理解につながるのかなというふうに、日々支援に関わっているとそういうところも思います。

サ：穏やかに暮らしていくための工夫みたいなものご自身で…。

V：ご自身と例えば私たちとやり取りをして、調子のいい時、悪い時とか、ちょっと悪化した時のサインをわかったら、いかにそれを誰にいうとか、どう対処するのかといったやり取りが日常的にできていて、いざそうなった時にきちんと発信してもらえたりかっていうことの関係性ができていくと、本人にとってもいいかなと思いますし、私たちも早めに動けますし、近隣の方にはたぶん影響が少なくいくことになるのかなと思っていますね。

サ：WさんとXさんは何かありますか？

W：やっぱりその…、そうですね、個人の課題はそれぞれあって、これっていうのはなかなか絞って言いづらいのですが、すごく印象に残ったケースから考えていくと、なんといいですかね、要は何か事が起きた時によく聞くのって、あなたのせいだとか、まわりの制度のせいや、人のせいにしがちで、障害っていう盾を使って自分を守っていくような、そうしないといけない状況やつらかったっていうことがきっとあるんでしょうけれど、やっぱり自分で自己責任ですとか、自分でじゃあそうしないために何をしていくとか、そういった自分が何をやるかというのをはっきり考えていくというところがないと、じゃあセンターが休みの日だから、調子が悪くなりましたって言われても相談できない…（音声不明瞭なため聞き取れず）…そうしないために何ができたのっ

ていうところの振り返りが大事なので、自己責任で自分の行動を省みるとか、何をして  
もあれこれ言うてくる人が多いので…。障害っていうところのもちろん生きにくさはある  
のでしょうけれど、でも自分のことでなく人のせいにするのは、何かちょっと違うん  
じゃないかなとは思うので。

D：義務を果たしてほしいとか、権利主張が強い方は往々にしてご自身の義務から目を背  
けがちですね。

X：最近感じることとしては、自立生活支援アシスタントということでいろいろな方のお  
家を訪問するんですけど、高齢の親御さんと一緒に暮らしている方が結構いらっしゃ  
るんですけど、いわゆる8050問題ではないんですけど、当事者であるご本人が  
何か手続だとかケアマネさんとのやり取りだとかそういうのも不安になっているとい  
う人もいますし、できる人はできるんでしょうけれど、それがすごく負担だったりとか、  
ちょっと知的と精神が若干重複している人もいますので、何か言われたことを被害的にす  
ごく感じて、自分自身が不穏になってしまう。もちろんそういうことで高齢の分野との  
連携というのは大事にはなるんですけど。ご本人の課題というよりは社会的なところ  
もあるのかもしれないですね、そういう高齢の方と同居しているという課題に直面して  
いるというか。

サ：そういう高齢化が進むことでの影響というのは出てくるでしょうね。生活支援センタ  
ーさんのホームページにも「共生社会を目指します」って書いてあるんですけど、精  
神の病をもっていらっしゃる方々との共生する社会の実現を目指していくためには、ど  
んなことが必要だと考えていらっしゃると思いますか。今まで伺ったお話の中にも応えはある  
かもしれませんが。

D：やっぱり病状と背中合わせで生きていくというところがあると思うのでね、どうして  
も精神科の場合は医療機関と切り離せないというのがいちばん大きな課題かなと思っ  
ていて、状態が悪くなったりちょっと不調になると、選択肢が入院しかないというところ  
があって、そこは地域の中でもつらい部分で、何とかそこを入院じゃない何か別の手  
段っていうのが持てないのかなというのはずっと考えていたところで。うちでも何年か  
前に地域課題として中間施設、病院と地域を結ぶ中間施設というのを作れないかってい  
うのをP市に提出したことがあって「課題が大きすぎて受け取れない」って言われたん  
ですけど、要するに評価のシステムですね、その方の。単純な統合失調症とか、単純  
な躁うつとか、そういった方ではなく、いろいろな障害を併せ持った方とか、今はこん  
な言い方はしないかもしれないですけど、軽度の知的障害と精神障害を併せ持った方  
とか、発達障害と二次障害で精神障害を発症した方とか、そういったちょっと難しい方  
が、例えば病状が悪くなったとか、何か刺激があって対処できないとか、何らかの理由  
で問題行動を地域で起こす、そうすると問題行動が多くなると地域の支援者が疲弊して  
しまうので、何ともできなくなってしまいうんですね。結局そうすると選ぶ手段って入院

しかなくて。で入院しました、でも精神科の医療機関ではとりあえず薬を入れて鎮静化させるしかなくて、そこにはご本人に向けて何の手立てもされてないんですよ。だから「落ち着きました」と地域に戻す、でまた同じことを繰り返すんですよ。結局その繰り返しになって、どうなるかっていうと地域の支援者がただただ疲弊していく、それを何とかできないかってすごくつらいところで、でまあちょっと中間施設的なところでね、精神科もP市内には■か所生活訓練施設がありますけれど、あそこもなかなか入所にハードルがあって、なかなか重複障害であったり問題行動がかなり多かたりする方を受け入れるかっていったらなかなか受け入れないんですよ。なので入院になっちゃった、地域に戻すという繰り返しを何とか遮断するために、その方の障害特性だったり、生活していくためのスキルを身に付けるための評価とかをきちんとできるような、入所の形でないとなかなかその方の生活評価ってできないと思うので、そういったことができるような仕組みがないかなというのは考えていて、その評価とともに地域に戻す。で地域でその方のトリセツではないですけどね、支援者がこんなふうに関わっていったら少しは症状が軽減されるんじゃないかとか、こういう時にはこういうふうな対応したらいいんじゃないかとか、こういう問題行動が起きている時はこの方はこういう心持なんだよとかね、いろいろなことが分かった段階で、そうすると地域・入院・地域・入院という悪循環を防ぐことができるんじゃないかと。でまた何かちょっと起こってしまった時に、病院ではなくてその中間施設にいったんまた戻ってみる。でもう1回本人も訓練しないといけないと思うのでね、認知行動療法だとか何とかを、訓練をもう1回し直してみる、評価のアセスメントをもう1回するのもかもしれない、でまた地域に戻れる。これが実現するかどうか、P市にはこれは無理過ぎると言われたんですけど、入院しか選べないってところが何とかならないかなと思うんですよ。

サ：選択肢が狭まっちゃっているんですね。体調を崩したときに入院しか手立てがない。その前にワンクッションおけるような仕組みがあるといいということですね。

D：そうですね。いまP市の精神科の入所施設は不調になった時に入るという施設じゃないんですね。

サ：P市以外の自治体ではそういう施設ってあるんでしょうか。

D：あの、何でしたっけあそこの…、のぞみの園。ちょっとイメージですけどね。それで今回P市が■■の再構想があったじゃないですか、あの時に、その前にこの地域課題を出していて、■■がうまくそういう形にリニューアルじゃないですけど、行政と民間がたぶん両方で請け負うようなことになったはずなので、その時にそれを突っ込んでもらえないかなと思って。■■にも見学に行っているいろいろお話を聞いたりとかしたんですけどね。それと、そういった重複とか難しい問題行動がある方がかかる医療機関がないんですよ。Pだと■■病院くらいしかなくて、なかなかそういうような難しい、知的が前面に出るような、だけど精神症状もあるよってというような方がかかる病院がなく

て、精神科単科ではなかなか受けづらいですね。

サ：■■医療センターあたりはどうなんですか？

D：まあ受けるとは思いますがけれど。

V：受けてくれますけれど、やっぱりやることは病院の、精神科のことですね。

D：結局■■病院も、■■病院の■■先生のところにもお話を伺いに行ったんですけど、結局地域に戻せないんですよ。なので■■病院はずっと（入院が）長期になっていて。

サ：現在の精神保健福祉制度へのご意見も伺おうと思っていたのですが、まさに今のその話がそういうことにつながってくるんですかね。長期入院の問題っていうのがずっと続いていて、国は地域へ行こうと言っていますけれどなかなかそれが進まない。そういった中間をつなぐような仕組みがまだまだ足りないというところが一つ課題としてあるということですかね。

D：本当にそうですね。病院から出す方向性もそうですし、逆に地域から入院させちゃうというのもそうじゃなくて何か別の手段がないかというところですね。

サ：ありがとうございます。地域共生社会って国が言っています、それは障害分野に限らず、地域で生活困窮だとか、子どもたちとか、母子家庭だとか、いろいろな課題を抱えた人たちがいて、そういった人たちでも自分らしく生きがいをもって暮らせるような社会を創りましょうということをやっているんですけど、何か国がそういう方向に進めていることに対してのご意見だとか、感じていらっしゃることはありませんか。あとはそもそも共生社会って実現可能かっていうあたりも最後にお聞きしているんですけども。

W：共生社会って行きつく先がすごく大きなイメージで、社会っていう大きな目標だと思うので、実際そこを…（音声不明瞭のため聞き取れず）…その共生社会っていう階層の中に、きっと福祉があって、障害という分野があって、精神があって、っていう中で、精神っていう中でも実はさっき所長のDが言ったような、中での連携というか取れていない部分とか、実は使いにくいことがあるんだよとか、っていうのがあるんですよ。なので長期入院もそうなんですけれど、やっぱり退院して帰ってくる人がいる、でそこで地域で暮らすっていう、障害の中の体制も組めないのであれば、地域の人に「大丈夫ですよ」って説明もできない。なのでまず自分たちがやるのはもちろん個別のケースで、一人一人に対処はしていくんですけど、そういった地域の中の精神という中でのネットワークであるとか、今言っている包括ケアシステムもそうですけれど、まず精神という中をしっかりとやっていく、それがまた次につながって行って、そこがいわゆる説明になっていたり、説得材料になれば、少し理解も進むんじゃないかなと。それでゆくゆくはそのような子どもとか高齢とかっていう縦割りじゃない中での共生社会っていうのに、分野分野で今動いていると思うので、どうにかして一緒に考えられないかなということもゆくゆくはできたらいいのになと思って、今■■（市の福祉保健施設）と一緒に

に動いているんです。精神障害だけじゃなくて。

サ：縦割りをなくそうって国は言っているんですけど、なかなか…。

D：区役所がそもそも縦割りですよ。

サ：厚労省内も縦割りなんですよ（笑）。私なんかは地域共生社会っていうなら、まず厚労省の中が共生しないって言ったりするんですけど。でもやはりWさんがおっしゃったのは、それぞれの分野がまだまだやる必要があるでしょうと。しっかりネットワークだとか仕組みを作って、縦割りの壁が少しずつ薄くなっていくというか。

W：そうですね、目指すところが一緒だということがあれば。

D：そうだねー。

サ：確かにそうですね。（Xさん）何かありますか。

X：大きな視点で考えるのはなかなか難しいところですけど、今話を聞いていて思ったのは、それぞれの分野で課題なりやることがたくさんあって、それがなかなか解決できそうなものもあればちょっと難しいものあるんですけど、まずはそれぞれの解決なり改善に動いて行って、後はつながりやすい分野からつながって行って、ご本人を支える仕組みづくりが必要なんだと思いますし、ちょっとこう精神の病気っぽい人がいるというのが民生委員さんからとか話が出た時に、じゃあ誰が何をするのかっていうところがなかなかまだちゃんと決まっていけないので、そういうことをセンターと■■■が協働して定期的に話し合う場を作るとか、そういうことからまずはやっていくのかなと。

サ：地域のネットワークづくりですね。ありがとうございます。概ねお聞きしようと思っていたことは、今まで伺ったお話の中でだいたいお聞きできました。最後にひとつ、こちらのセンターさんとして、地域の医療機関だとかと連携していると思うのですが、それは何か協定を結んだりということではなくて…？

D：ケースケースですね。

サ：ケースケースで。例えば医療機関、区役所、福祉団体とか。あとは社協とか？

D：社協さんとも連携していますね。P市は恒常的に生活支援センターと下のような基幹相談支援センターとあと区役所の3つが両輪になっていて、3機関ですけど。この3機関連携というのは、定められたところでやっていますけれど、それ以外のところはケースを通じて連携しています。

V：自立支援協議会も…（音声不明瞭で聞き取れず）

サ：今日はお忙しい時間に貴重なお話を伺わせていただきありがとうございます。もし何か補足的に確認させていただきたいことがありましたら、ご連絡させていただくかもしれませんが、その時はよろしくお願いたします。その時はDさん宛てにこの（名刺に記載されたメールアドレスに）メールを送らせていただいてもよろしいですか？

D：メールで大丈夫です。

サ：わかりました。ありがとうございます。あと5分しかないのですが、最後に何かこれ



だけは言っておきたいということがもしあれば。これはインタビューの内容に関係なく。

V：共生社会の話が出る時って、障害のない私たちが障害のある人たちをどうするかみたいな視点が割と強いのかなと思うのですけれど、障害のある方も実は私たち障害のない人の上に立つようなことがよくあって、自分が思うのは、障害のない自分たちが障害のある方を理解をするのはもちろんですけど、障害のある方がきちんと周りのことを理解するのも大事だなと思うんですね。わかりやすくいえば、一般的なルールを守れるかどうかとか、それがいいことなのか悪いことなのかっていうのを分かってもらわないと、本当の意味での共生社会にはならない、双方がちゃんと理解し合うこと、それに向き合えることが大事だと思うんです。それは私たちのセンターの経験にもあるんですけど、どんなに支援者が頑張っても、当事者がちゃんと前を向いてくれなければ進まないですし、その方が支援者を攻撃するような行動をとったときに支援者は守られないんですよ。でもそれを、その形を良しとしてしまうと、共生社会にならない。支援者だって人間だし、同じ人間で同じ地域に住むということは共生社会だと思うので、であればそこをきちんと尊重し合えるというか、どうしても障害者って言葉は悪いですけど弱者になって、それを守るためにいろいろなものももちろん必要ですけど、こと精神障害に関してはその立場が逆転することがあり得る。障害特性が全然違ったりとかするので。そうなったときに障害者だからって、先ほどWが言っていたように盾にとってということは、決してよいことではないし、それは共生社会の実現につながらない。きちんと障害のある方も、他の方のことも社会も理解するような意識をもってもらえるようになることが本当の意味での共生社会につながると思います。

サ：どうしたらそういう方向に持っていけるかというところは大きな課題ですね。国が言っている地域共生社会の政策も、これまでの支える側・支えられる側というのをなくしましょうということを言っていて、なかなかそれはどうしても、じゃあすぐに対等な立場になれるかというとなかなかそれは難しいとは思いますが、だけど今、Vさんがおっしゃったようなところというのは、本当に共生社会を目指すのであればしっかり考えていかなければいけないテーマではありますよね。

V：問題が大きすぎてとは思いますが。

D：結構言葉とかにも反応される方もいらっちゃって、例えば「地域移行」とか「地域定着」とか、「いったいこれはなんだ」と言われることもありますね。でもそういう制度の名前だからしょうがなくというか、通常私たちは使っちゃいますけれど、でもその共生社会で差別なくというところから考えると、「地域移行」ってどうなんだろうっていうところですよ。

サ：「自立」とかね、当事者の方々から見るともしかすると抵抗を感じる方がいらっしやるかもしれない。

D：そうですね。「地域定着」っていうのもちょっとねー。

サ：まるで自分が地域に定着していないみたいじゃないかって話になっちゃいますよね。

D：たぶん国の方だと、厚労省の方だと、そういう文言、名称を決めるのも国の方で決められたものを地域でということだから。

サ：そうですね。制度というのはどうしても社会資源を投入するわけですから、どういう目的、どういうことにその資源を投入するのかっていうことを明確にしなければならないので、どうしてもそういう言葉を決めないといけないんですよね。まあそこは難しいところはあると思うんですが。

D：とにかく発信し続けることであったり、継続していくことであったり、そういうことの地道な積み重ねを大事にしないとなーという思いですかね。発信し続けることっていうのはやっぱりいちばん大事かな。

サ：はい、ありがとうございます。では本日はお忙しい中お時間をいただきましてありがとうございます。とても貴重なお話を伺いまして、今日伺ったお話を私の研究に活かしていきたいと思います。本日のインタビューはこれで終了させていただきます。ありがとうございます。

以上

## (2) 調査依頼書

2021年5月31日

御中

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科  
2年 齊藤 隆之

### 修士論文作成に係るインタビュー調査へのご協力をお願い

新緑の候、皆様におかれましては益々ご健勝のこととお喜び申し上げます。

私は現在、明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科に在籍し、「地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察(仮称)」を研究テーマとした修士論文の作成に取り組んでいます。本研究では、精神障害のある方々や支援する施設・事業所と地域との関わりの現状や課題の検討を通じて、障害の有無にかかわらず地域に暮らすすべての人々が、お互いを尊重し合いながら自分らしく活躍できる共生社会を構築するための方策を提示することを目的としています。そこで、研究を進めるに当たり、精神障害のある方々の支援に取り組まれている皆様にインタビューを実施し、日頃の地域との関わりや、国の施策への所感などについてお話しを伺わせていただきたく存じます。

つきましては、別紙「依頼事項の概要」をご確認いただいた上、下記連絡先宛てにメールにて、調査へのご承諾の可否についてご連絡くださいますようお願いいたします。ご承諾をいただきました際には、具体的な実施方法等についてご相談させていただきます。

ご多忙の折に誠に恐れ入りますが、調査にご協力、ご承諾を賜りますよう、何卒よろしくお願い申し上げます。

#### 【連絡先(調査担当者)】

氏名：齊藤 隆之

所属：明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科

電話番号：[REDACTED]

メールアドレス：[REDACTED]

#### <指導教員>

氏名：岡部 卓(明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授)

メールアドレス：[REDACTED]

(別紙)

## 依頼事項の概要

### 1. 研究の概要

#### (1) 研究テーマ

地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察（仮称）

#### (2) 研究の背景・目的

国は「地域共生社会の実現」を目指す政策を掲げ、多様な課題に対応するための重層的な支援体制の構築などの施策を推進しています。しかしながら、障害者との共生のあり方に関する具体的な方策は示されていません。特に精神障害については、現在も十分な理解が進んでいるとは言い難く、心の病を抱えた方々が安心して社会生活を送れるようにするためにも、理解の促進を図るための更なる取組や工夫が必要ではないかと感じています。このような理由から、精神障害のある方々や支援する施設・事業所と地域との関わりの現状や課題の検討を通じて、障害の有無にかかわらず地域に暮らすすべての人々が、お互いを尊重し合いながら自分らしく活躍できる共生社会を構築するための方策を提示することを目的としています。

### 2. 調査の実施時期

2021年5月中

### 3. 調査の所要時間

1時間から1時間半程度を目安としています

### 4. 調査内容：インタビュー調査

<質問事項（予定）>

- ① 施設・事業所の概要について（開設前の状況、開設後の沿革など）
- ② 国の政策に対して感じていることについて
- ③ 関係機関や地域との連携・協力の状況及び職員の意識について
- ④ 共生社会の実現のために必要だと考えられる方策について
- ⑤ その他

### 5. 調査方法

- (1) 新型コロナウイルス感染拡大の状況を鑑み、対面式または非対面式（オンライン）のいずれかご希望の方法により実施いたします。

直接お目にかかり対面式で実施させていただく場合には、マスクの着用や手指の消毒など感染対策を徹底いたします。

また、非対面式で実施させていただく場合には、原則としてZoomを使用したオンラインによるインタビュー調査を考えておりますが、Zoom以外のツールの使用につきましてもご希望に応じて可能な限り対応いたします。

- (2) 本調査の結果は修士論文として公表予定ですが、公表に際しては、調査にご協力いただいた法人・施設名や個人の氏名などが特定されることのないよう、十分に配慮いたします。

6. その他、ご不明な点につきましては、調査担当者へお問い合わせください。

以上

(3) 同意書

同意書

研究テーマ：地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察（仮称）

調査担当者：齊藤 隆之（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科）

指導教員：岡部 卓（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）

私は、標記の研究テーマに関するインタビュー調査の実施にかかる以下の事項について、調査担当者から説明を受けました。

これらの事項について理解した上で、調査に協力することに同意します。

1. 研究目的、意義について
2. インタビュー調査の実施方法について
3. 個人情報等の守秘について

3 年 5 月 21 日

調査協力者（署名）  \_\_\_\_\_

調査担当者（署名） 齊藤隆之

## 5. ケース5

### (1) 逐語録

日時：2021年6月5日（土）10：00～11：40

場所：R区内 ■■カフェ

調査対象者：■■法人 ■■会 グループホームM 職員 E氏

※ 始めに自己紹介を行った後、調査依頼書の手交、研究のテーマ・目的・意義に関する説明、インタビューの実施方法及び個人情報の守秘に関する説明を行い、同意書に署名をいただいてから録音を開始した。

齊藤（以下「サ」）：それでは始めさせていただきます。よろしくお願いいたします。

E氏（以下「E」）：よろしくお願いいたします。

サ：まず、Eさんがご勤務されているグループホームの概要について簡単に伺いたのですが、実は事前にホームページを拝見いたしまして…。

E：あんまりいけてないホームページなんですよね。なんとかしなきゃと思っているところなんですけど（笑）。

サ：名称はグループホームM、所在地がT区の■■町ですね。法人としては他に■■町の方にグループホームを2つお持ちということですね。

E：はい。

サ：定員は何名ですか？

E：えーとですね、実は■■町の方はシェアタイプのものになるんですけど、Mの方はアパートタイプになるので、8室なので8名の方が対象になります。

サ：アパートタイプということは、お部屋のドアがそれぞれ独立しているスタイルですね。一戸建てタイプではなく。

E：はい。

サ：なるほど。ホームページで拝見したのですが、最長5年で独り暮らしを目指しましょうと書いてあるのですが、これは基本的にはいずれは一人暮らしをするということを目指している方を対象にされていると？

E：そうですね、そこのところは一応、一人暮らしもしくはグループホームもう1回という方が結構いらっしゃるんですね。あと実家へ戻られた方なんかもいたりするので、施設長からいろいろ話を教えてもらった時には、マックスは5年なんですけど、5年たったら有無を言わず出すっていうわけではなくて、その5年を目指して、グループホームにするのか一人暮らしにするのか、ていうところを考えながら、5年のところでは目

星をつけていこうと。でも中には目星をつけるのが難しい方も実際いらっしゃるの、なのでそういうことでは、実際にもう6年目に入っていらっしゃる方もいるので、その方のペースに合わせてやるしかないだろうね、という話はよく出てくるんですけど。

サ：なるほど。5年間でひとつの、次のステップに向けた区切りを設定しているということですね。

E：はい。定住型ではなくて通過型なので。

サ：そういった（通過型の）スタイルでやっていらっしゃるグループホームさんって、他にもあるんですか？

E：えーとですね、通過型っていうのは…。あ、でも通過型もそんなには多くないと言われているのと、アパートタイプもそんなに多くないと。で、さらにP市はサテライトになるともっと少ないという…。なのでそういう状況にあるというふうには、一緒にやっている法人だけではなく他の友人からも聞きます。

サ：不勉強で大変恐縮なんですが、定住型にするか通過型にするかというのは、運営側で任意に決めることができるんですか？

E：えーとですね、■■町の方は定住型なので、ある意味、さすがにちょっと看取りは無理だなんてある事例で思ったんですけど、その辺はもう最初からここは通過型であるということを理解した上で申し込みをしてもらうというようなどころの方が多くですね。ですから3年もしくは5年のところでは、いずれはどっちにしても出なくちゃいけませんよっていう場所ですっていうのは、見学に来られた時点で必ず説明しておくという形にしてあります。

サ：そのつもりで、その条件で入居していただくということですね。わかりました。グループホームでの生活なんですが、ホームページでは月に1回みんなで夕食会というのがあったんですが、その他にホームの利用者の皆さんで集まってイベントとかあるんでしょうか。

E：それは、同じアパートタイプでも、週に2回くらいは一緒にご飯を食べるとか、食事当番があるとかってところがあるみたいなんですけど、うちは本当に月に1回の夕食会、あとはこちらからも伝えなければいけないことがあったりするので月に1回のミーティング、長期の休みに入る、例えばゴールデンウィークとか年末年始といった時には特別昼食会を臨時に開くというのを、皆さんどうでしょうかというのをミーティングにかけた上で了解をもらえたら開催するっていうくらいで、あとは基本的には自分たちでやっていただくというのが、うちの法人のMのやり方です。

サ：一緒に皆さんが集まれるようなスペースがあるんですか？

E：あります。共用スペースとしての食堂があるので、そこに集まることは可能です。24時間使えるようになっています。

サ：食堂があるんですね。でも日々そこで食事をするわけではなく、自分の部屋で食事を

とることもできるということですね。特にみんなでお出かけしたりというのはないですか？

E：ないですね。やっぱりそのへんのところは、これからは多くなってきそうだねって話をよく施設長とするんですけれど、やっぱりアパートに入りたいという入居者の方っていうのは、ちょっと前まではそうでもなかったのかもしれませんが、この頃は募集をかけて来た人は、集団生活はちょっときついというタイプの方が多いい感じがしますね。なのでどちらかというとな人で、個人的になって、「本当は夕食会とかミーティングも出たくないんだけど」みたいなことをおっしゃる方もいるので、でもミーティングにはできる限り出てほしいというのは伝えるんですけれど、食事会に関してはご希望で構わないというふうにはしているんです。でもやっぱり食生活のことを考えると、月に1回くらいは来た方が良くないかなと思うこともあるので、そういうタイプの人には、部屋食でもいいし、ちょっとだけの時間なら取っておくこともするからって言って、その時には「来た方がいいんじゃない？」みたいな感じではいうんですけれど。

サ：いろいろと皆さんのお話を伺っているとグループホームにはいろいろなスタイルがあるんだなと。

E：そうですね。そう思いますね。はい。

サ：CさんのグループホームKさんは、夜間に職員の方が常駐されていて、それもP市内だと珍しいと聞きました。

E：そうですね、24時間、精神の場合って、知的の方のところで運営しているタイプっていうのはどちらかというとなって夜間はいないというパターンなんですけれど、うちも今はやらなくなったと言われているんですけれど、前は泊りもあつたらしいんです。ですけどやっぱりマンパワーが足りなくてやめざるを得なくなったというように、以前からいる職員から聞いています。ただ今はうちも■■町にある方も12時開始の20時30分終了という形にしてあります。

サ：夜間は職員の方はいらっしゃらないと。

E：はい。その代わり長（施設）が常に24時間対応の携帯電話を持っているので、何かあつたら施設長に電話を入れて相談したりという対応をしています。

サ：いわゆるオンコールみたいな感じですね。

E：そうです、そうです。

サ：職員の方は何名いらっしゃるんですか。

E：3つの施設合わせて常勤が今5名、非常勤がほぼほぼフルの時間の人たちで3名かな。

サ：非常勤の方は3施設合同ではなく、Mだけで3名？

E：Mは基本のご飯を作ることがないので、常勤1名もしくは2名で対応ができることになるので、どちらかというとなって非常勤は■■町の方に入ってもらっているという形になっています。一応3つの施設で■■という形になっているので。



サ：そうすると、一人の方が3つのホームを回るといふか。

E：基本的には■■■町の方も施設が2施設あるので常勤が2名入るようになってはいますが、長なのでMを見に行ったりとか、■■■町の方を見に行ったりとかってことはあるんですけど、常時というよりは■■■町の方は結構ベテランなので、必要な時にそちらに行く。だから施設長もどちらかというMでの動きっていうのを多くしつつ■■■町にも、みたいな感じで動いているので。

サ：わかりました。Mがオープンしたのは？

E：■■■年前と聞いています。

サ：■■■年前という、■■■年？

E：そのくらいですね。

サ：先に■■■町の方があって、その後M？

E：そうですね。■■■町の方が先だったと聞いています。

サ：これはEさんがご存知の範囲でいいのですが、Mが今の場所に開設された理由っていうのは…。例えば不動産業者の紹介があったとか？

E：えーとですね。私もその辺はあれなんですけど、もともとは大家さんがそれ用に建てた建物らしいんです。うちの隣にももう一つ、シェアタイプのものが、■■■さんという別のところの法人さんがあるんですけど、2つならべてどうも大家さんが建てて、貸しているという形で。なのでもともと福祉系のものとして使わせてもらうという形だったと聞いています。

サ：なるほど。よく聞くのは例えば大家さんがいらっしやって、老朽化アパートなんかを次の利用としてグループホームにするという話を聞いたりするんですけど、もともと大家さんがグループホームとして使うために建物を建てたと。

E：というふうに聞いています。なので新しい状況ではあるんですけど建てたのもだいたい同じくらいだと聞いています。だから見学に来る方は「きれいだね」というのが皆さん第一印象ですね。

サ：グループホームを立ち上げる時は、通常P市の場合はまず区の方にするのでしょうか？

E：ヒアリングとかどうしようかっていうのは、私、B型〔以前E氏が勤務していた就労継続支援B型事業所「作業所N」〕の時は立ち上げのところから始まっているので、その時リサーチをかけるのは区にかけていくんですけど、でもそれを設置するしないという大きなところは、結構早くから市の局の方に相談していた印象がありますね。多分それは（Mでも）同じじゃないかなという気がします。

サ：わかりました。これはご承知されている範囲内でいいのですが、Mが立ち上がる時に、地域の自治会長さんとか民生委員の方などに事前にご説明したりとか…？

E：その話はあまり聞いたことがないんですよ、実は。あれですよ、反対運動とか、地域に先についていう話ですよ。それはねあまり聞いたことがないんですよ。

サ：例えばB型の時には？

E：B型の時には、実はまったくなかったんです。

サ：B型はR区とおっしゃっていましたっけ？

E：R区です。■■にもともとあったマンションの2階部分を借りたんですけど、ちょうどやまゆり園の事件が7月にあって、■月にオープンだったんです。で、P市の方からは地域の人への説明はどうですか？って感じでおどかされたりしたんですけど、それはしなきゃまずいのかと思いながら、どうしたものかなと思っていた時に、地域の自治会長さんを紹介されて、一回お電話をさせていただいて、実はこういう（事業所）のを今度そこ（マンションの2階）に入るんですけど、何かご説明とか行った方がよいですかね、って言った時に、「何日にオープンするの？」っていうから「■月■日です」って言ったら、その自治会長さんは「当日でいいよ」っていうふうに言ってくださったんです。で、その自治会長さんが、「Eさん、■■の■■（市の福祉保健施設）の■■さんって知ってる？」って言われて、「いや存じてないんですけども」って言ったら「あの人も相談してみた方がいい」って言われて、その頃■■の■■がどこにあるかも知らずに、「そうですか、わかりました。とにかく行ってみます」って言った方がいいものの場所もよくわからなくて、とにかく連絡先だけ教えてもらって連絡をしたっていう経緯で入っていったので。やまゆりの事件があったので、相当こちらもひやひやしながら行っただけなんですけど、ありがたいことに一切何も言われなかったんですよ。最初のうちは私もどうしたものかなと思って「障害者の」っていう言い方でぎくっとした感じだったんですけど、途中からやっぱりそれじゃ説明が付かないと思って、「実は精神に障害を持った方のところなんです」っていうのを、ところどころで説明させてもらうようになったっていう経緯があるので。

サ：事前に説明会を開いたりっていうのは一切なかったということなんですね。

E：「いい」って言われたので（笑）。でMの方も経緯はわからないんですけど、反対運動で大変だったっていう話は聞いていなくて。いま自治会の班にも入っているんですけど、それは■■町も入っているんですけど、今も残っているんですけど、「■月から新しい仲間が入ります。グループホームMさんと隣の施設のナントカさんが入りますので皆さんよろしく」っていう紙が残っているので、さほどではなかったのかなと思っているんです。

サ：それは町内のおしらせみたいなもので？

E：そうです、そうです。要は新しく班に入る方がいらっしゃいますみたいな、普通の説明という感じです。もちろんお隣もそうですしうちもそうなんですけど、特に「ナントカ法人グループホームM」とかっていう看板は一切出してないので、外から見たら普通のアパートとしか皆さん思わないので。

サ：なるほど。私の研究テーマに関しては、例えば先行研究を見ますと、グループホーム

などを立ち上げる時に地域の反対などがあって、反対運動がどう収まったか、どういうふうに地域と合意形成したかみたいなことに重点を置いた研究が多いんですけども、そもそもそういう反対が起きないような地域づくりをどうしたらいいか、みたいなのが私のテーマで、やっぱりいったん反対運動が起きてしまうと、地域もそうですし運営側もお互いに疲弊してしまう。長期化することが多いので。

E：グループホームKさんのところも相当大変だったという話を聞きました。

サ：そうならないように、あらかじめ、三障害の中でも精神障害がいちばんまだまだ人々の理解が進んでいないと思っているので、どうしたら理解をあらかじめ皆さんにしていただくことができるのか、グループホームや作業所を立ち上げるときに、地域との軋轢が起きないようにするにはどうしたらよいかっていうところがテーマではあるんですけど、地域によってケースによって様々で。

E：そうですね。それを語るにはどちらかというグループホームよりも作業所Nの方がたぶん語りやすいと自分では思っているんですけど…。

サ：Nの方でいいです。

E：まあ、いちばん救われたなと思ったのが、(自治)会長がそういうスタンスで、会長はその辺のある意味地主さんなんですよ。地主さんなので他の人たちもあまり言わないというのがあるのかなと思ってはいたんですよ。

サ：地元の有力者みたいな。

E：そうです。というのもあったのかなと思ってるんですけど。あそこの地域に入った時に、■■■の■■■(市の福祉保健施設)に行行って■■■さんになって話で、■■■所長の方に行かせていただいたんですけど、そのときに所長から言ってもらったのが「■■■は地域包括なので、高齢者だけじゃなくて障害の人たちも実は対象なのよ」というふうに言ってもらえたんですよ。あ、そうかって。私なんかやっぱり■■■っていうと高齢者のっていう思いでずっといたんですけど、そうじゃなくて■■■所長みたいに包括だから障害者の人も高齢者も全部が対象だっていう思ってくれているところであるというのも一つだったと思うのと、たしかに地域的に受け入れやすい、受け入れてくれるの方々が多かったというのが事実だったと思うんです。そういう状況なので、例えば■■■の町内会、うちのところは■■■町内会だったかな、町内会の何かがあると声をかけてくれるんですね、自治会長が。で、私のなかでも恩返しみたいな気持ちがあるので、「町内会の今度新年会があるから、その時にも顔をだすといいかもしれないよ」っていうので、「わかりました、じゃあ行きます！」って行きますよね、みんなこのどういう人かもわからないんですけど、私のこともわからないし、どういう人たちがいるところなのかも全然わからないんですけど、こういうふうに精神に障害をもった方の地域でこんなことをしているところになります、みたいなことをいう機会を次々作っていただいたのと、その時に思ったのはやっぱり、福祉が悪いというわけではないんですけど、福祉の世界の人たち

もやっぱりもうちょっと意図的に入っていかないと無理だろうなと思ったところがありますね。私は機会を作ってもらったとしても「行きますよ」とならない限りは、結局は中には入っていかないので、そここのところをとにかく行く、顔を出す。他にも地域の何かの会議があったんですね、3か月に1回かな…、あー忘れちゃった、それもネットワークの会みたいな感じなんですけど、「3か月に1回やってるからさ、そこにも来ればいいじゃん」みたいに言ってくれて、「いつですか?」「第1土曜日」「わかりました、行きます!」みたいな、そんなところに次々顔を出して「作業所NのEです」って説明をしていくと、そのうち最初は「何者、この人?」みたいだった皆さんがだんだん「作業所Nさん」っていうのが認識されていくのが数を重ねていく毎に見えてくるっていうのがあったので、やっぱりそのへんのところでは、機会を与えてもらったのもそうだったし、機会を与えてもらったら私たちも飛び込んでいかないと無理だなとすごく思ったところがありました。その新年会に行ったときに印象的だったのは、ある地域の方と話をする機会があって、その時に「地域の中で大きな声を出しているお家があったりする、でもさ、そこにどういう人がいるかわからないと怖いよね」って。だからそこに障害の人、例えば精神障害の人がいるってわかれば、あ、そういうことで今大きい声を出しているのねと思えるけれど、そうでなければ何が起きているかわからないから、だからこっちの方がよっぽど、わからないことが怖いって言い方をされたので、だからなるべく私たちの施設なんかもどンドン表に出なきゃいけないというふうに感じたのは、その言葉がいちばんだったかなと気がしますね。

サ：B型の方は、皆さんが通っていらっしゃるわけですよ、日中。で作業が終わったら帰宅される。そういった日中型と、グループホームのような地域で暮らしているタイプ、その違いってあるのでしょうか。

E：私はあるかなと思います。

サ：Cさんもそのようなお話をされていて、あまり通所型でそういった地域の反対の声が上がることは少ないと思う、グループホームはどうしても地域で暮らしているの、地域に密着しているの、反対が起こりやすいのかななんておっしゃってました。

E：それはあるかなと思いますね。私も入職した時に施設長から言われたのは、町内会の清掃とか、そういうものに関しては、職員だけでなく利用者にも入ってもらって、そういうふうに出していかないとだめだから、そういうふうに行くようにしているのが必要なんだっていうのはよく言われていたので、なのでそういうふうな事を繰り返すとか、回覧板なんかも私たちのところに、普通のお家から私たちのホームの事務室に来るので、入居者の人たちと関わらないことはあるかもしれないにしても、私が心得ているのは、（住民が）事務室に行った時に、話しやすい人がいたとかっていうことというのは重要かなと思って、一言「ありがとうございます」もそうなんですけど、天気のこととか、「この頃こういうのっていやですよ」、というのも一言しゃべるようにはするんです

よね。そうしないとやっぱり、たしかに住まいとして24時間いる場所と通所型の違いだろうと思っはいるんですけど、そここのところでも根底で同じなのは、こっちから入らないと無理かなっていうのはありますね。どういう施設で、どういうあれでっていうふうなことが言える言えないにしても、あそこの事務室に行ったら感じのいい人がいたとか、そういうふうにも思ってもらってことっていうのが重要かなって思いますね。

サ：それは障害のあるない関係ないですよ。普通の日常のことですよ。

E：なので、そこだけをどう見せるかっていうのは、言い方変ですけど支援者も意識した方がいい問題なのかなって思いますね。こんどは通所型のことなんですけど、分かってもらえないとか分かってくれないとかっていう話ってよく出るんですよ、だけど分かってもらうには、こっちもわかってもらうための動きをしないことには、本当にわかっけないかどうかもわからないというのも実際あって、そのへんというのは、こちら側の福祉側の方で「地域の人とのやりとり」とか言っている割にはやりとりがあまりできていない。Cさんのところみたいに、あれだけ大変な思いをして設立しました、実際にふたを開けてみたら「なーんだ」っていうふうには地域が思ったっていうのは、やりとりをかなり頻繁に繰り返している賜物じゃないかなというふうにも思うんですけどね。

サ：今回何名かの方にお話を伺ったりとか、先行研究などを見ても、地域で反対が起こる、地域にお住まいの方からの思いは、精神障害を持っている人はこわいとか、特性がわからないからどう対処したらわからない、そういうこわいとか不安というイメージが先行してしまうのを、自然な形でお付き合いができるようなことができれば、自然に理解をしていただけるようなことが広がっていくとか、そういったところがあるのかなと思うんですけど。

E：システムづくりっていうのが必要だと思っているんですよ。枠組みではないですけど。前の通所のところではメール便とかもやっていたので、いろいろなところの人たちに投函させてもらったりとかするので、できるだけとにかく挨拶をしてくると。とか、地域の会議に出てたら高齢者の方たちが、例えば電球を替えられないとか、草をきちんとしたいんだけど歳をとってきてできなくなっちゃったとか。

サ：日常生活の困りごとですね。

E：そうですね。それを家事代行みたいな形で仕事にしていたんですね。私が辞めた後はどうなったかわからないんですけど。その時に、例えば（高齢者宅の庭の）角の所で仕事をしているときに、道路を歩いている人にとにかく挨拶をしようと。で、要はお客さんだからきちんと丁寧にやるっていうのを徹底的にやってもらったんですね、厳しいのは厳しいし、中途半端にやると私が怒るし、っていうことだったんですけど。やっぱりそうすると（道路を歩いている人は）見ていくし、「何をやっているの?」「草刈りしてるんですよ」とみたいなところを、言い方変ですけどアピールする。で配達などで回っているときに会った人には「こんにちは」「おはようございます」というようなところか

ら普通にやっていく。それは別に障害だから障害じゃないからとかっていうことじゃなくて、それが普通じゃないですか。それをきちんとやるっていうようなのは、職員の方もロールモデルになっていかないと、職員の方が挨拶しないのに利用者さんはしませんよね。その辺のところは「やれ」じゃなくて一緒に、自分たちがやるのをみてもらって、その方が気持ちいいよね、そうだよね、みたいな感じに持っていく。そういう小さい積み重ねみたいところはすごく重要かなってすごく思いますね。

サ：日常の普通のことを、障害があるとかないとか関係なく積み重ねていくということなんです。

E：まあ、私が親しくしている利用者の人で、今も仲良くしてもらってる人がいるんですけど、マジックやる人なんですね。彼と私の共通的な考えというのは、障害者であるAさんがマジックをやっているのではなくて、たまたまマジックをやっている人が障害者なんだと。だから種明かしをしないんですよ、基本的には。今はコロナでさすがにできなくなりましたが、町内の演芸大会みたいなのとか、神社の演芸大会のようなものにも全部エントリーして出ていったんですよ。そうすると作業所の名前は出てるから、よくよく考えると「そういうとこじゃん」ってなるんですけど、けど誰も気にしないし、そういうふうに行っていると、「準備、大変だね」とか言われると「そうなんですよー」って彼も応える、そうすると終わって「おーすごい」となった後に、自治会長がタタタタって来て「今の人、すごかったよね！」って。「彼もさ障害者なの？」っていうから「そうですねー、うちは障害者のとこなので、きっとそうですよ」っていうと、「そうなんだからー」っていうふうに分かってるんだけどそういう反応があったのはすごく面白くて。やっぱりこう、待ってるのは…、私の性格的なところもあるんですけど、待っててもしょうがないので、こっちの方から、支援者側の方から次々と地域に入っていくシステムとか、そういうあれを作っていくのはひとつ必要なと思いますね。

サ：利用者の方々も、それぞれ得意なことがたくさんあったりするわけじゃないですか。その得意な部分を、先ほどのマジックの方みたいに活かしてあげられるような機会を支援者側も作っていく、見つけていくというような。

E：あと、あの一、外で仕事をしていて、やり取りを必ずしないとけなくなってくるので、そういう意味では、そういうのは重要だし、でもそこもただ配達させるだけでは意味がなくて、そういう時に一緒に見せるとか、こういうふうに出たら挨拶するといいよね、みたいなところを仕掛けていくみたいなところは、支援者側が仕掛けていかないと、それは相手にとって気持ちのいいことなんだとか、自分にとっても「よく頑張ったね、こんな暑い中大変ね」っていわれることが気持ちいいだとかっていうふうに思えていかないと、精神の人たちってやっぱり、特に陰性症状が強くなってくるとそのところを理解してどうしかけるのかっていうのはあると思うので、基本的にはいろんな仕掛けを作っていくということをやってきたところはありますね。

サ：そのあたりが支援者としての腕の見せどころなんですね。

E：私はそう思ってますね。何ていうんですかね、これだけ長く福祉っていうのは身体の方から知的の方から精神の方から、ずっと長い間、先輩の話を聞くと本当に長い年月ずっといろいろなことを頑張ってきてくださって今があるんですけど、でも実際に新しいものを何かやろうとすると怪訝な顔で見られてしまう。それって何かなと思うと、やっぱり障害者の方を守るというのももちろんあるんだろうなと思うんですけど、共生って言う割には、なかなか共生になっていかないもどかしさみたいなところは、じゃあ地域の人が文句なしに受け入れてくれればそれでOKなのかというと、私はそうじゃないと思っていて、こちらの方から地域に対して仕掛けていくかっていうことが、たんに地域の言うてることを丸呑みで「そうですか、わかりました」ではなく、私たちの方からも提案させてもらったり、「こういうのがあるんですけど、やらせてもらえませんか」とかっていうようなことを仕掛けていく作り方っていうのをしないと、やっぱりその辺はいつまでたっても分かってもらえない。実際にマジックしてる彼なんかは、障害を持ってるなんて誰も思わないで見ているわけなので、それが重要だし、2回目に行ったときなんか、前の年は初めてだったので「いやーEさん、よかったねー。来年もよろしくね」って私の方に来たんですけど、次の年は彼がやったら、みんな彼の方へ「来年もよろしくね」って自治会長さんたちから言われて、「私いなくてもいいじゃん」みたいな、そんな感じになって。

サ：それは嬉しいですね。

E：そうですね。彼もそれはすごく嬉しかったみたいで、「Eさん、面白いですよ」っていうふうに言ってくれる彼であったからっていうのは実際あるんですけど、でも意外と精神の方はそれができるので、本当はそういう仕掛け方を…。本当にこれはそういう形でやっている人たちには申し訳ない言い方なんですけど、精神障害のある…、■■さんなんかはそれをあえて売りにしてやってるので別なんですけど、精神障害を持ちながらみんな頑張っていますっていう言い方になるんですけど、別にそれは言わなくても、隠すとかクローズの意味じゃなくて、言われたら「そうだよ」って言えるようになればいちばんいいかなっていう気がしてて。だからそれは障害がある人だけでは知恵が出てこないし、支援者の方も仕掛ける。そうしないと地域の方は「何をやってるところなんだろう」ってそこしかないの、それはやっぱりもっとオープンな見せ方とか、かといっていつでも誰でもどうぞということではなくて、もうちょっと違う、中にいるところを見せるのじゃなくて、私たちが外に行ってみせる方法っていう、仕掛け方は重要じゃないかなっていうのは思っています。その培いがあるから、グループホームの方に入っても地域の人とか、裏の方におじいちゃんが住んでいるんですけど、その人ともしょっちゅう「今年こんなに草が生えているのは何ですかね？」みたいな話をするんですけど、そういうのを私たちの方から普通に仕掛けていくというのは、地域の中に入っていくと

きの重要なポイントなんじゃないかなって気はしますね。

(※ ここで5分程度の休憩を挟んだ)

サ：次は質問の趣向を変えまして、行政側の、精神障害福祉施策について、現在の制度に対して感じてらっしゃることってありますか？ 例えばここはもうちょっとこう変えた方がいいとか、あるいはこれは今のままでいいんじゃないとか。

E：そうですね、うーん…、共生、共生って言ってる割には、私から見ると丸投げなんですよね。じゃあどう共生するとか、福祉側の方は一生懸命共生と思って動いているんだけど、じゃあ地域の人たちは共生と思って動いてるかというところではない気がするんです。なので、そのへんのところで、行政が旗を振ってはいるんだけど、あの今度の精神障害者の「にもシステム」[精神障害にも対応した地域包括ケアシステム]って私たちよくいうんですけど、「にもシステム」なんかを見てても、それを推進しようって思えばみんな福祉の人たちもあるんですけど、実際にどう動けばいいの、何をどう動けばそういう形になって、みんなで見ていくっていう形なるんだろうって。で勉強会をかなりどこの区でもやってるんですけど、でも市側が言ってることっていつも同じような感じのことで、じゃ具体的にどういうふうにしてほしいとか、そのために行政は何をしてくれるのとかってというようなことが出るかっていうと出ないんですよね。それなんか実際にやる側からするとすごくもどかしいというか。今はT区で勤務してるんですけどもともR区にずっといたので、R区の方の地域定着の部会にもずっと出てるんですけど、そこでもやっぱり「それは区ごとでいいよ」って。そうなる結局「地域アセスメントだよな」みたいな感じになって、地域アセスメントの先はどうするのみたいな。で病院の方と協働しようと思ってなかなかコロナ禍もあったりとか、病院の方もなかなか…。R区はどちらかというピアの育成みたいなのを考えているので、「じゃあそれを入れられるようなことができそう？何か仕掛けられそう？」とかいうと「うーん、ちょっと難しいなあ」と。だったら行政、病院に言ってくれよみたいな。なんかそういう、何ていうんですかね、スローガンとかなんかはすごくいいんですけど、それを全部丸投げにして、まじめにやってるのは福祉、医療も少し乗ってきてくれている、だけど地域には知っている人がどのくらいいるの？みたいな、そこはどう宣伝してくれたりとかPRしてくれたりとか、施設は知っているけれど、ふつうの地域の人たちがいちばん知らなきゃいけないんだけど、知っているとは思えない、じゃあ誰がやるのっていうふうになると、みんなが「えー誰がやるの？事務局がやるの？」みたいな感じで、やらなきゃという思いだけはみんなあって、常にカオスに入ってるって感じですね。だからそのへんがなんか…、行政としてどうしたいのかっていうものはひとこという、「こういう状態になったら僕たち出ます」って宣言するとかっていうのはほしいなって思いますね。厚労省



の人に申し訳ないんですけど(笑)、形を作るのは好きだけどそれを実務に持って行くときの方がまったく間がないみたいな感じがすごくしますね。

サ：それは実際にいろいろな制度に関わっていると思うことがあります。特に私は厚労省の中でもいわゆる出先機関にいますので、本省が作った政策を例えば自治体に中継する役目を果たしているんですが、我々の立場でも「これって具体的に何をやればいいのか」みたいなものがあって、だけど本省に聞くと「走りながら考えて」みたいなことがあったりとか。

E：(市も)似たようなことを言っていましたよ。

サ：おそらく縦割りの中で、そういう空間があるんですよ。

E：いいですよ、別にながちり何かをやってくれってわけではないんですけども、こういうことが起きたら僕たち出ます、とか、こんなことがあって困ったらいつでもこういうことができますよ、とか。行政がこんなことで困った時には僕らがいつでも手を出しますってものが明確にあってくれれば、じゃあこういう時は言えばいいんだねと。たぶん事務局3つもその辺困っていると思うんですよ、傍から見ると。みんなには言われるし、上からは区で好きにやっていいと言われちゃう、じゃあどうしようかみたいな感じがあって。

サ：ある程度地域ごとの事情に合わせたやり方が出てくるのはいいと思うんですけど、だからといって何かあった時に行政としての姿勢を明確にしてもらう必要があるんですよ。

E：それは、してほしいというよりも、するべきじゃないかなと思うんですよ。たぶんそのところが何か…、こういう言い方したら市にも失礼なのかもしれないですけど、いざとなったときに、本当にこの人たちはヘルプを拾ってくれるのかなっていう、何となく不安がある感じがするんですよ。あの人に聞けばああいうし、この人に聞けばこういうし、全然違う、同じことを聞いているのになんていうことが良く起きるので。実際問題、局の言っていることを信用してやっているかというところではない気がするんです、私の中では。例えばこういうヘルプの時にはこういうことができるよっていう事例みたいなものでもいいから明確に出しておいてくれれば、じゃあこのくらいはいいのかな、こんなことをやっても大丈夫なのかなっていうふうに思うと思うんです。それがいい中でやれっていうのは丸投げだなんて思いますね。

サ：これは厚労省でも、わからないことがあって聞くと「タラレバじゃ答えられない」みたいなことを言われたりするんですよ。「いやタラレバって、あらかじめある程度姿勢を示しておかなければ現場が動けないでしょう」って、私も以前言ったことがあるんです。ある程度想定があるでしょうと。

E：「厚労省がこう言ってるでしょ」って言われちゃうからですよ。わかります(笑)。

サ：それって何も考えてないことと一緒にじゃない？って、担当者としても思ったりするん

ですけどね。

E：P市の方でもその辺はっきり出てこないし、そうはいつでもP市って福祉に関してはいろんなものは作るんだけどすごい雑な感じがあって。だからそこらへんをもうちょっと丁寧に落としていくことが必要なのかなみたいなことはありますね。それは本当に、いつもこれをしゃべりながら、私はこれを誰に言えばいいんだろうって思って言っちゃうんですけどね。誰でもタラレバなんですけどね、実際は。タラレバっていうか、それを言っていると進まないの、走りながら考えるというのは間違っていないと思ってるんですけど、時々利用者の人もそうなんですけど、OKサインがはっきりしていないと不安でしょうがないんですよ。それは支援者もやっぱり同じで、それでいいよ、そのやり方でいいんじゃない、っていうふうに誰かしらがきちんと評価を時々してくれないと、やっぱり自信がないから進めないというのはあるかなって。だから今、R区でやっている地域移行・地域定着は「にもシステム」にも関係していると思ってやってるんですけど、「他の区ってどんなふうやってるのかね」というふうな話が良く出るんですけど、でも結局どこもそんなに大きくは進んでいない。そうなってくると「にもシステムって結構経ってるよね」みたいな。具体化されないのはどうしてなのか、誰が評価するのか、というのもあるので。

サ：もうちょっと現場が身動きとりやすいように、行政に姿勢を明確にしてほしいということですね。先ほどのお話の中で「共生」については関係者は分かっているけれど、地域住民の人たちにはまだ浸透していないと。例えば去年の6月に社会福祉法が改正されて地域共生社会を目指しましょうみたいなことが書かれたんですが、そのことも地域の人はどのくらい知っているの、ていうとたぶん知らないと思うんです。皆さん地域共生社会を目指しましょうってその理念はいいと思うんですけど、ただ関係者だけが知っているのでは足りなくて、地域の人たちに大切な制度や施策の内容をどうやって伝えていくか、啓発していくかっていうところは、行政の仕事だと思うんですけど、それがまだまだ足りないとは私は思っているところがあって。今お話をしていたこともそのような感じですかね。

E：そうなんですよね、そのへんの実務的にどう動くかっていうのがわかってくれば、きつともうちょっと進むと思うんですけど。私も見てて、地域の人たちも障害者の人を受け入れたくないと思っているようには…、まあ■■■は特別だったりとか、あの辺の地域、■■■の■■丁目あたりってちょっと特殊で、受け入れの器の広さが別だなど思っているところはあったんですけど、でも受け入れたくないとかなんとかっていうことではなくて、やっぱりわからないんですよ。知らないしわからないし、そういうふうに障害者の人たちもきつと自分たちの地域の中に入ってきて、そういうふうに生活をするっていうことがでてくるんだろうなって思ってると思うんですけど、でも実際にはじゃあどうなってるかってなると、それが見えない、見えないからわからない、わからないから

何となく避けてしまう。みんな頭の中ではしなくちゃなって思ってるんだけど、実際は進まないっていうのは、言い方変ですけど、実務を分かっている人が動いていかないと無理な部分もあるのかなって気はするんですけど。だから実務を分かっている人が作ったものをいつまでも私たちが言われたからやるではだめだなという気もしてて。だから支援者ももって外に出て、地域の人と関わっていくという場面を作っていくというのは必要ではないかと。それは受け入れてもらうとか、共生とかではなくて、そうした方が、障害者の人も住みやすいし、高齢社会が進んでいって、障害者の人たちが普通に仕事ができるようになったら、労働力としてすごい力になると思ってるところがあるんです。そうすると、そのためにも早くそういうことがごくごく普通にできるようになるといいんじゃないかな、というのはあるんです。そうなったらだいぶ違くない？なんて。

サ：地域共生社会って最近国が言っているのも、いろいろな課題を抱えている方々の課題を解決して、一人一人がやりがいや生きがいを持って、自分らしく暮らしていけるような地域を作りましょうと言っていて、それはスローガンとしてはとてもいいと思うんですけど、じゃあどうやってやるのっていうところがまだまだ示されてなくて、今はまずは複合的な課題を抱えた方々、例えば生活困窮している家庭で、障害や難病を持っている方がいるとか、そういうケースに対応できるように、いわゆる包括的な支援体制を作りましょうと、仕組み作りから入っているんですけど、それは大切なんですけど、一方でそういう仕組みが今進んでいるだということを地域の人たちが理解するように広める必要があるし、いろいろな課題を持っている方々がじゃあどんなふうに今後取り組んでいけばよいかっていうところも、しっかり道筋が見えてこないし、なかなか共生社会というのは難しいのかなと。

E：たしかに本当にそのとおりで。ただ、前に一度、どこの地域だったかな…、地域の防災訓練の中で、例えば白杖を持っている人はこういうことが大変なんだよとか、そういうことを取り組んでいる地域があったんですね。あれは■■■だったかな？そこで普通の地域で防災訓練に来た人がその話を聞くっていうことを取り組んでた地域があったんですね。

サ：地域の防災訓練で、地域にも目の不自由な方だとか、いろいろな障害やご病気を持った方々がいるので、そういう方々に対して災害が起きた時にどういうふうに地域で対応した方がいいのかみたいな。

E：その前段階の障害のところを、こういうことが自分たちに起こるんだということを、3つくらいのグループに分かれて取り組んでいた地域があったんですね。それはすごいなと思って印象に残っているんですけど。

サ：防災って、広い意味での地域づくりみたいな話だと思うんですけど、そういうところでも地域にはこういういろいろな方々がいて、それぞれに対応が必要なんだよっていうことを広めていくというか、地道な活動というか。そういうのが広まっていくといいで

すよね。

E：それだけでも全然違うんじゃないかと気がするんですけどね。

サ：ありがとうございます。B型の作業所Nはいつオープンしたんですか。

E：平成■年の■月だったかな。やまゆり園の事件の年なので。よかったですよ、あの時だめっていわれたらどうしようと思ってました。

サ：いろいろとお話を伺っている中で、反対が起きやすい地域性みたいなお話が出ていて、最近開発されら新興住宅地と、もともとある街とでは違うとか。■■■のあたりも比較的新しいと思うのですが。

E：いや、そうでもないと思うんですよね、あの辺って。町内会は■■■なんですけど、よく関わっていたところは■■■丁目の上の方なんですけど、その町内会で、助け合い連絡会に3か月に1回出させてもらったんですけど、そこには7地区くらいの自治会長さんが来るんですよ。

サ：(自治会の) 連合会の集まりですかね。

E：そうですそうです。そんな中でも比較的受け入れは悪くはなかったんです。でもある地域のところに、私の知り合いがもともと未認可の状態でグループホーム的なものやっていたんですね、でもやっぱり市から認可を受けた方がいいとなったことがあって、それで「Eさん、その地域の自治会長さんを知らないか？」と連絡が来て、たまたま助け合い連絡会にその自治会長さんがいたので、「実はこういうことがあって話を聞いてほしいと言ってるんですけど」って言って。でもその地域も区画はきちんとしているので比較的新しい自治会だったと思うんですけど、そこは建築協定かなんかがあって、そういうもの(福祉関係の施設など)は作らないという約束の場所だったらしいんです。そういう前段階はあったんですけど、お話しだけでも聞いてもらうことは可能かどうかで、建築協定関係で担当されている方と自治会長さんと話を聞いていただいて、その後、自治会の中の理事が集まっている会議には読んでもらうことができたんですけど、でもそれを見た時に、話しを最初から聞かないではなくて、話を聞く体制はあるんだなと思ったんです。最初からそんなものっていうような感じはなかったの。「ただ、ここは建築協定があって、もっと前からやってるんだったら早めに挨拶するなり、こういうのをやってるっていうのを最初に言えばよかったのに」っていう話があって「ですよー、すみません」みたいな感じで。私のところじゃないんですけど(笑)。でも話をさせてもらえる場までは作ってもらえたらいいんです、その自治会も。それを考えると、あの辺全体がそうなのかどうかわからないんですけど、話しを聞く体制そのものはある程度どの地域でもあったんだなって思って。ただ建築協定もしくはルール違反ですよ、そういうことを誰にも相談せずに始めちゃったということであれば、それは言われてもしようがないなって。で結局認可をあきらめたんですけど。でも最初からはじくのではなくて、「とりあえず話は聞くよ、でもかなり厳しいよね」っていう話で後へ繋い

でいったので、そういう意味ではまったく地域の方も、たしかに新興住宅地にあるKさんのところも相当すごかったみたいだし、■■区とか■■区なんかも相当すごい状態になったようなので、絶対とは言わないですけど、人に言わせるとやっぱり地域との段取りだとか根回しみたいなものは必要だったりするみたいで、そういうのをバーンと飛ばしちゃってやったりすると後々揉める。だからKさんみたいに丁寧に丁寧にやると結局ふたを開けたらOKみたいになるのは、やっぱり丁寧に丁寧にやっていく、そこらへんの部分が誰かに介入してもらうとか、ヘルプを出しながら地域にうまく説明のテーブルに乗ってもらって、どうするかってところまで持って行くことが実は必要なんだみたいなことを、私が困った時に相談する人がいるんですけど、その人なんかはそういう話をしていて。まったく昔みたいな、偏見だけでノーってところは若干減ってはいるような気はするんです。ただこちら側の持っていき方をうまくやるっていうのは必要なのかなという感じはしました。

サ：今日ご質問しようと思っていた問いの中に、精神障害に対する地域の理解というのは進んでいると感じてますかっていうのがあるんですけど、今おっしゃったように少しは進んでいると？

E：進んでいるというか…、何というんですかね、わからないのはわからないですけど、わからないことを隠しているともっとわからないってことになって拒否されちゃうっていうのは、経験上ありますね。だから病気のこととかをオープンにするんじゃなくて、障害者であるっていうことでみんな頑張ろうとしているんですよっていうことはオープンにしておいた方がいいと思いました。そうしないと、例えばメール便を配っている人はどういう人っていうのをわかっていけないので。まったくゼロではないけれど、オープンにしていないこちら側の問題もあるかなという気はしていますね。「精神に障害がある人？ そうなんだ、ふーん」みたいな感じにしていく仕掛けの仕方っていうことなんですけれど。

サ：精神の病を持った方々が地域で生活していくための課題という点では、そういった支援者側の仕掛けが必要だと。

E：何もなくて理解するなんて、地域の人のお話を聞くと難しいのだろうなと思いますね。

サ：当事者の方がご自身で何か工夫した方がいいようなことってありますか？

E：精神の人って、ある程度すごく真面目な人たちなので、丁寧に、他の人に嫌だと思われたくないという思いも強いので、言い方変ですけどきちんとこういう時には挨拶をした方がいいんだよ、とか、相手側からプラスのフィードバックが来るような方法を獲得していく、それを獲得していく仕掛けが必要なら作ればいいし、それを一緒に振り返りするというか、「あの時、そういうふうに言われて気持ちよかったよね！」「あんなふうに言ってもらって嬉しかったね！」っていうのを同じ立場で支援者も言えるような。やりなさいとか、こうしなさいではなく、そういうのを一緒に喜べるというのが重要か

などと思います。

サ：今日はたくさんお話を伺いました。

E：Cさんの記録を塗り替えないようにしないと（笑）。

サ：ちょっと補足的に伺いたいのですが、グループホームの方では地域の医療機関とか関係機関と連携体制、ネットワークは組んでいらっしゃいますか？

E：ネットワークを組むのは難しいかなと。私は名刺にもありますけど看護師なので、ようやく看護師配置加算を取れるようになったので、なるべく医療機関などへの同行の時には私があえて行くようにしているんですよ。そのへんも同じなんですけど、私はどちらかという気が短いところがあって待たないので、必要だと思えばすぐ電話しちゃったりするので、それで作れるネットワークというのは重要だと思うんですけど、医療機関に何かアクションを起こすというのは、していいのかな、みたいな空気が福祉の法にはあるので、私もこういう立場でいるので、全然平気で電話をかけるし、一応ボスから了解をもらうんですけど、同行とかにも行くのもそういう連携とか、何かあった時にはヘルプをこちらからも出せるようにしようと思っではいるんですけど、残念ながら福祉の中でも連携に対してというのは弱いっちゃあ弱いですね。

サ：何かこういうことが起きた時にナントカ病院に相談するとか、そういうのがあるわけではない？

E：そうですね。そういうところはすごく弱い気がしますね。このことがどうにもならないから、私なんかすぐ、本人がOKだったら病院に同行したいんですけどとかってするようになってから、身体の方には結構同行しているんですけど精神の方の同行は意外と少なかったりして、私は精神科の看護師でもあったので、それで次々に（同行に）行っちゃったりとか、この件に関してはナニナニさんとか、ネットワークですぐ動いちゃうんですけど、なかなかそれが言っているいいのかなあみたいな空気がなんとなくあるのは感じますね。

サ：グループホームの場合は利用者さんごとにもともと住まわれていた区が違うので、区ごとに主治医の先生がいたりとか、区のMSさんとか、利用者さんごとにネットワークがあるんですよ。

E：そうです。それはあります。それもあるんですけど、本当にぎりぎりのところで連絡をするという状況があったりするので。でも、他のところはどうかかわからないんですけど、うちは結構そのへんところでは「区の方にもこのタイミングでそろそろ言おうか」みたいなことを長が言ってくれるので、「それはお願いします。病院は私が連絡します」みたいにするんですけど。でももうちょっと早め早めでもいいかなっていうのは私の中にはありますね。本当に気が短いんですよ、待ってられないので。

サ：B型のような事業所も、医療機関や行政機関などと何かあったときに連絡が取れるようなネットワーク作りはしているんでしょうか。

E：私はしていましたね。B型の時には病院同行もするんですけど、ちょっと同行しないと無理だよなと思った人には同行していたんですけど、区役所とはよくワーカーさんにはすぐ連絡するようにしていました。

サ：やはり区のワーカーさんとの連携がいちばん…？

E：そうですね。そのへんのところがないと、紹介してくるのも区のワーカーさんが多いので、こっちはAと思って言ってるんだけど、相手はBとっていたりとか、AがAダッシュになってたりとかってということが起きるので、そうするとどういふふうにワーカーさんの耳に入るのかもわかりにくいので、先にあれだなと思うとすぐに電話をする。「いまこういう話をしているので、もしかしたら行くかもしれないからよろしくお願ひします」っていうのはよくやっていました。

サ：いつもインタビューの最後に聞いているんですけど、今まで伺ったお話と重なる部分もあるんですけど、共生社会の実現って可能だと思いますか？

E：私は可能にしないとイケないと思っているのと、今までの経験からいけば可能ではあると思っているんです。無理だと思っはけないので、そのためにやっぱり仕掛け作りは必要だし、そういう意味での動き方も福祉の方もしないとイケないんじゃないかなと思いますね。福祉のことだけ一生懸命みんなやるんですけど、将来的なことを考えていくと…、自分らしくってというのがいちばん大変なんですけどね、利用者さんが仕事をす、1時間だけだったら仕事ができるんだけど、1日だけならできるんだけどって人が、障害者雇用になるとそれができないので、そこらへんの多様性のダイバーシティみたいなところがきちんと考えてほしいと思いますね。本当に、夜だけだったら仕事ができるという人もいたんですね。でも障害者雇用になると昼間の時間でないと無理だし、仕事をしたくてもできない、そうすると生活保護でしかイケないとなると、もうきちきちのお金の中でやらなきゃイケない、自由もなければやりたいこともできない。それだとちょっと難しいと思うので、共生社会を作るのであれば、そういうシステムをもう1回見直しが必要だと思うのと、福祉も福祉の箱の中での支援だけじゃなくて、もうちょっと外に目を向けた支援が必要なのと、さいごは行政がどう実務の方にも、手は出さなくてもいいので、きちんとどういうことになったときには僕らがいつでも出るから大丈夫だよっていう後押しシステムができていることが、進めていくときの力になるんじゃないかなと思いますね。

サ：そうですね。もっと一人一人の多様なニーズに合わせた取組ですよな。

E：枠組みを決める時って、国としては大枠で決めなきゃイケないから、細かいところはいいと思うんですけど、その代わり多少外れるような事例が出た時にも大目に見る力がほしいなと思います。

サ：こう、幅を持たせるというか。

E：そうです。区によっても全然違うし担当者によっても違ったりするので、そうなって

くると、何区はよかったのに、この区はだめでとかっていう部分で皆動揺するので、そのくらい統一できるだろうって思うんですけれど。

サ：行政って杓子定規になってしまうところがあるし、人によって担当者によって変わったりするところもあるんですよ。

E：それも大卒で見た時に…、私も看護教員をやっていたので、言っていることの大筋は同じなんだけど、ちょっと言葉を変えると学生が「A先生はこう言ったのに、B先生はこういう」っていうのと同じことなんだろうなとは思って見てはいるんですけれど。だけど福祉の方が安心して挑戦できるようなことがあるといいなと思いますね。

サ：最後に、これは話しておきたいということがありましたら。

E：私がなぜ2枚の名刺を使っているかということだけ話そうと思うんですけれど、私はあともうちょっとすると定年なんです。で、看護師とPSWの資格を持っているので、この資格を持ってフリーランスの仕事をしようと思っているんです。先ほども連携ってどうなっているのっていう話がありましたけれど、実は事業所さん同士の連携ができていなくてできなかったりとか、福祉の方から医療への連携とか、福祉の中で医療的なことが起きた時、例えば薬のこととか、相談できる場所がないことが結構多いので、その手助けとか役に立つように使ってくれればいいなと思っているんです。

サ：中間支援みたいな感じでしょうか。福祉と医療の間を取り持つとか。

E：そうですね。グループホームで医療連携加算が取れるときにグループホームの中で健康相談とか健康チェックとかを始めたんですけれど、健康診断をやってもその結果を読み切れないことが起きたりとか、すごく血圧がずっと高かったのに見逃していたままだったりとかいうことがあって、じゃあそれをどういうふうにすればいいのっていったときに、グループホームって一人とか二人で考えなければいけないので、どうしたらいいかってことを意外と困っている人たちが結構いて、そのへんのところを相談などで少しでも「あ、じゃあこうすればいいんだ」とか「ああすればいいんだ」とか「このことに関しては相談すればいいんだ」というふうに思ってくれるものになればいいなって思っていて。あわせて就労移行支援とか生活訓練とかでプログラムを担当させてもらったりとか、今ボランティアでやっているんですけれど、そういうのも医療の中に一回足を突っ込んでいないと分からないことなんかも結構あるので、そういうのをもうちょっと福祉の領域に医療の空気を少し入れていけたらいいなっていうのも考えていて。フリーランスでこれからはいこうかなと思っているんですけれど。そういう隙間産業をやる人がいないのが事実で、その隙間産業を担えて、支援者の人たちが気持ちを楽になれたらというのがライフワーク、第二の人生なんです。

サ：素晴らしいです。本当に今日は貴重なお話をたくさん伺わせていただきありがとうございました。また今日の結果を整理して、もし補足的に確認させていただきたいことがありましたらご連絡させていただくかもしれませんが、その時はどうぞよろしくお願



します。本日はお忙しい中ありがとうございました。これでインタビューを終了させていただきます。

E：長くなってすみませんでした。

サ：いえいえ、ありがとうございました。

以上

## (2) 調査依頼書

|  |
|--|
| 2021年6月5日  |
| <div style="background-color: black; width: 150px; height: 15px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="background-color: black; width: 250px; height: 15px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="background-color: black; width: 180px; height: 15px; display: inline-block;"></div> 様  |
| 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科<br>2年 齊藤 隆之  |
| 修士論文作成に係るインタビュー調査へのご協力をお願い   |
| <p>新緑の候、皆様におかれましては益々ご健勝のこととお喜び申し上げます。</p> <p>私は現在、明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科に在籍し、「地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察（仮称）」を研究テーマとした修士論文の作成に取り組んでいます。本研究では、精神障害のある方々や支援する施設・事業所と地域との関わりの現状や課題の検討を通じて、障害の有無にかかわらず地域に暮らすすべての人々が、お互いを尊重し合いながら自分らしく活躍できる共生社会を構築するための方策を提示することを目的としています。そこで、研究を進めるに当たり、精神障害のある方々の支援に取り組まれている皆様にインタビューを実施し、日頃の地域との関わりや、国の施策への所感などについてお話しを伺わせていただきたく存じます。</p> <p>つきましては、別紙「依頼事項の概要」をご確認いただいた上、下記連絡先宛てにメールにて、調査へのご承諾の可否についてご連絡くださいますようお願いいたします。ご承諾をいただきました際には、具体的な実施方法等についてご相談させていただきます。</p> <p>ご多忙の折に誠に恐れ入りますが、調査にご協力、ご承諾を賜りますよう、何卒よろしくお願い申し上げます。</p> |
| <p>【連絡先（調査担当者）】</p> <p>氏名： 齊藤 隆之</p> <p>所属： 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科</p> <p>電話番号： <div style="background-color: black; width: 150px; height: 15px; display: inline-block;"></div></p> <p>メールアドレス： <div style="background-color: black; width: 200px; height: 15px; display: inline-block;"></div></p>   |
| <p>&lt;指導教員&gt;</p> <p>氏名： 岡部 卓（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）</p> <p>メールアドレス： <div style="background-color: black; width: 150px; height: 15px; display: inline-block;"></div></p>   |

(別紙)

## 依頼事項の概要

### 1. 研究の概要

#### (1) 研究テーマ

地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察（仮称）

#### (2) 研究の背景・目的

国は「地域共生社会の実現」を目指す政策を掲げ、多様な課題に対応するための重層的な支援体制の構築などの施策を推進しています。しかしながら、障害者との共生のあり方に関する具体的な方策は示されていません。特に精神障害については、現在も十分な理解が進んでいるとは言い難く、心の病を抱えた方々が安心して社会生活を送れるようにするためにも、理解の促進を図るための更なる取組や工夫が必要ではないかと感じています。このような理由から、精神障害のある方々や支援する施設・事業所と地域との関わりの現状や課題の検討を通じて、障害の有無にかかわらず地域に暮らすすべての人々が、お互いを尊重し合いながら自分らしく活躍できる共生社会を構築するための方策を提示することを目的としています。

### 2. 調査の実施時期

2021年5月～6月上旬

### 3. 調査の所要時間

1時間から1時間半程度を目安にしています

### 4. 調査内容：インタビュー調査

<質問事項（予定）>

- ① 施設・事業所の概要について（開設前の状況、開設後の沿革など）
- ② 国の政策に対して感じていることについて
- ③ 関係機関や地域との連携・協力の状況及び職員の意識について
- ④ 共生社会の実現のために必要だと考えられる方策について
- ⑤ その他

### 5. 調査方法

- (1) 新型コロナウイルス感染拡大の状況を鑑み、対面式または非対面式（オンライン）のいずれかご希望の方法により実施いたします。

直接お目にかかり対面式で実施させていただく場合には、マスクの着用や手指の消毒など感染対策を徹底いたします。

また、非対面式で実施させていただく場合には、原則としてZoomを使用したオンラインによるインタビュー調査を考えておりますが、Zoom以外のツールの使用につきましてもご希望に応じて可能な限り対応いたします。

- (2) 本調査の結果は修士論文として公表予定ですが、公表に際しては、調査にご協力いただいた法人・施設名や個人の氏名などが特定されることのないよう、十分に配慮いたします。

### 6. その他、ご不明な点につきましては、調査担当者へお問い合わせください。

以上

(3) 同意書

同意書

研究テーマ：地域共生社会における精神障害者との共生に関する考察（仮称）

調査担当者：齊藤 隆之（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科）

指導教員：岡部 卓（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）

私は、標記の研究テーマに関するインタビュー調査の実施にかかる以下の事項について、調査担当者から説明を受けました。

これらの事項について理解した上で、調査に協力することに同意します。

1. 研究目的、意義について
2. インタビュー調査の実施方法について
3. 個人情報等の守秘について

2021 年 6 月 5 日

調査協力者（署名）



調査担当者（署名）

齊藤 隆之



受付 2021年7月  
修士学位(専門職)請求論文  
専門職大学院事務室

明治大学 専門職大学院

2021年7月提出 リサーチペーパー

題 名

ミレニアル世代のキャリア形成に関する考察

—持続可能なキャリア(Sustainable Career)の枠組と要素に焦点をあてて—

ガバナンス研究科 ガバナンス専攻

指導教員名 源 由理子

本人氏名 古川 拓也

ミレニアル世代のキャリア形成に関する考察  
—持続可能なキャリア(Sustainable Career)の枠組と要素に焦点をあてて—  
**【要旨】**

研究科・専攻：ガバナンス研究科ガバナンス専攻  
修了年月：2021年9月  
氏名：古川拓也

本論文の目的は、人生の重要な要素であり、社会にとって雇用や国力の維持など多くの側面を持つ「キャリア形成」をテーマに、今後の労働力の大きな割合を占め、他世代と異なる価値観を持つ「日本のミレニアル世代」が社会・経済の複雑化や予測可能性の低下といった環境下で「キャリア形成」をより効果的にするための枠組や要素を考察し、現状・課題を把握した上で、課題解決の示唆を見出すことである。

本論文においては、点在する「キャリア形成」の論点を統合的かつダイナミックに「個人の視点」から捉え、導出された「Sustainable Career」（持続可能なキャリア）を用いて、ミレニアル世代のキャリア形成を考察した。

「持続可能なキャリア」による考察は、点在するキャリア形成の課題を統合的に「見える化」し、より具体的な「現状把握すべき事項」の抽出に繋がった。さらに、「現状把握すべき事項」に沿った当該世代へ調査の結果、「長寿命化を前提としたキャリア長期化への対応」や「社会的空間の拡大とキャリア形成の一体的な取り組み」、「働く意味を見出すためのリフレクション機会の創出と充実」といった事項を、政策を担当する省庁や企業に対し提言するに至った。

(以上、491文字)

ミレニアル世代のキャリア形成に関する考察  
—持続可能なキャリア(Sustainable Career)の枠組と要素に焦点をあてて—

研究科・専攻：ガバナンス研究科ガバナンス専攻  
修了年月：2021年9月  
氏名：古川拓也



## 目次

|   |    |
|---|----|
| 第1章 研究概要                                | 1  |
| 1-1 研究の背景と課題意識                          | 1  |
| 1-2 本論文の目的と研究対象                         | 2  |
| 1-2-1 本論文の目的                            | 2  |
| 1-2-2 本論文の研究対象                          | 3  |
| 1-3 研究方法とデータ収集・分析                       | 4  |
| 1-3-1 研究方法                              | 4  |
| 1-3-2 データ収集・分析方法                        | 5  |
| 1-4 本論文の構成                              | 5  |
| 第2章 日本のミレニアル世代の価値観・就労観                  | 7  |
| 2-1 日本のミレニアル世代の潜在的価値観                   | 7  |
| 2-1-1 不景気の中で過ごしたミレニアル世代                 | 7  |
| 2-1-2 ゆとり世代として過ごしたミレニアル世代               | 8  |
| 2-1-3 ミレニアル世代のライフスタイルと価値観               | 9  |
| 2-2 日本のミレニアル世代の就職と就労観                   | 13 |
| 2-2-1 日本における若年層の雇用に関する歴史                | 13 |
| 2-2-2 ミレニアル世代の“就社”活動                    | 15 |
| 2-2-3 自己分析の要請とやりたいこと                    | 16 |
| 2-2-4 ミレニアル世代の就職時の価値観と就労後の価値観           | 17 |
| 2-3 小括：キャリア形成における日本のミレニアル世代の特徴          | 20 |
| 第3章 日本のミレニアル世代を取り巻くキャリア政策と企業の人事制度       | 21 |
| 3-1 キャリアに関する政策の全体像                      | 21 |
| 3-1-1 文部科学省のキャリア教育政策と学校現場の課題            | 22 |
| 3-1-2 経済産業省によるキャリア教育政策                  | 27 |
| 3-1-3 厚生労働省のキャリア形成支援の現状と課題              | 28 |
| 3-1-4 能力開発に関する各省庁の考え方の点在                | 30 |
| 3-2 日本企業の雇用・人事制度                        | 34 |
| 3-2-1 日本企業の雇用・人事制度の変遷                   | 35 |
| 3-2-2 日本型雇用の課題とジョブ型雇用                   | 36 |
| 3-3 小括：キャリア形成における政策の課題と雇用・人事制度の変化       | 40 |
| 第4章 Sustainable Career（持続可能なキャリア）の枠組と要素 | 41 |
| 4-1 「持続可能なキャリア」の背景とミレニアル世代のキャリアとの共通点    | 41 |
| 4-1-1 複雑化と予測可能性の低下                      | 41 |
| 4-1-2 統合的でダイナミックな視点での再考                 | 42 |

|       |                                     |    |
|-------|-------------------------------------|----|
| 4-1-3 | 個人の視点とプロセス(連続)                      | 42 |
| 4-2   | 「持続可能なキャリア」の枠組と要素                   | 43 |
| 4-2-1 | 「持続可能なキャリア」の要素①：Time(時間)            | 43 |
| 4-2-2 | 「持続可能なキャリア」の要素②：Social Space(社会的空間) | 44 |
| 4-2-3 | 「持続可能なキャリア」の要素③：Agency(責任とコンピテンシー)  | 45 |
| 4-2-4 | 「持続可能なキャリア」の要素④：Meaning(働く意味)       | 47 |
| 4-3   | 小括：「持続可能なキャリア」と日本のミレニアル世代のキャリア形成    | 49 |
| 第5章   | 日本のミレニアル世代のキャリア形成に関する調査             | 54 |
| 5-1   | 調査の目的と方法                            | 54 |
| 5-2   | 「Time」(時間)の要素に関する分析                 | 56 |
| 5-2-1 | キャリアの長さに関する調査                       | 56 |
| 5-2-2 | キャリアの動的な視点に関する調査                    | 57 |
| 5-3   | 「Social Space」(社会的空間)の要素に関する分析      | 58 |
| 5-3-1 | 職場における他者への支援に関する調査                  | 58 |
| 5-3-2 | 社会課題を解決する「主体の位置付け」に関する調査            | 60 |
| 5-4   | 「Agency」(責任とコンピテンシー)の要素に関する分析       | 61 |
| 5-4-1 | 責任に関する調査                            | 61 |
| 5-4-2 | コンピテンシーに関する調査                       | 63 |
| 5-5   | 「Meaning」(働く意味)の要素に関する分析            | 66 |
| 5-5-1 | 働く上で重視する項目に関する調査                    | 66 |
| 5-5-2 | リフレクション(自己分析)と対話に関する調査              | 68 |
| 5-6   | 小括：日本のミレニアル世代のキャリアの現在地              | 71 |
| 第6章   | 結論                                  | 73 |
| 6-1   | 全体の考察とまとめ                           | 73 |
| 6-2   | 結論と提言                               | 77 |
| 6-3   | 本論文の限界と課題                           | 79 |
|       | 【謝辞】                                | 80 |
|       | 参考文献                                | 81 |
|       | 別添資料：アンケート調査票(Google フォーム)          | 85 |

## 第1章 研究概要

### 1-1 研究の背景と課題意識

今日のグローバル化の進展や IT を中心とした技術革新などを背景に、我々が身を置く社会は目まぐるしく変化している。その変化は、人々の生活に対し恩恵を与える一方で、そのスピードと複雑さゆえに、人々が未来を予測することを困難にしている。将来を明確に見通せず、さまざまな要因や主体が絡み判断が難しい環境が続く中で、本論文のテーマである「キャリア形成」を取り巻く環境も変化している。

例えば、個人のキャリア形成の「実践現場」であり、社会・経済の安定、国力の維持といった側面を持つ「雇用」を担ってきた企業はテクノロジーの進展やサステナビリティへの配慮などを背景に、ビジネスモデルの変革を迫られている。また、海外企業の買収などを背景とした雇用・人事制度のグローバル統一や高度なスキルを保有する人材の育成も急務となっている。このような企業の人材を取り巻く課題が浮き彫りになる中で、日本経済団体連合会(2020a)が新卒一括採用に関する問題意識の表明やこれまでのメンバーシップ型雇用<sup>1</sup>に加え、ジョブ型雇用<sup>2</sup>の導入に関する言及が相次ぐなど、経済界全体としての危機感が強まっている。このように企業はまさに変革期であるが、雇用・人事制度の変更に伴い、当然ながら従業員である個人のキャリア形成は大きな影響を受ける。従業員である各個人はこの変化を理解し、対応するための準備が必要となる。

では、個人を取り巻く環境はどうか。個人も企業と同様に、将来を見通し計画することが難しい状況にある。加えて、共働きを前提とした働き方やワークライフバランスといった「ライフスタイルや就労観」が多様化し、その結果として柔軟な働き方やキャリアへの志向が高まっている。昨今、このような流れを受けて、「働き方改革」といった取り組みが政策として推進されている。さらに COVID-19 の感染拡大を受け、これまで日本では浸透していなかったリモートワークが普及し、個人の働き方やキャリア形成はより柔軟化される格好となった。個人によって働く環境の柔軟化は良い変化と言える一方で、企業側はこれまでのように個人の働きぶりを同じ場所で把握し、就業時間等を中心に管理が出来ないという問題への対処に迫られている。この文脈において、企業では前述のジョブ型雇用やジョブ型雇用とメンバーシップ型雇用の中間に位置するロール型雇用<sup>3</sup>の検討が加速している。ジョブ型雇用あるいはロール型雇用にせよ、従業員は働き方の柔軟性を享受出来るようになったその裏返しとして、自身の成果や時間の使い方などをこれまで以上に能動的に

---

<sup>1</sup> 一般的には採用時・入社時に明確に職務内容が規定されておらず、年功序列や階層をベースとした報酬・教育・人事制度の設計がなされた雇用形態。日本企業の多くはメンバーシップ型である。

<sup>2</sup> 一般的にはジョブディスクリプション（職務記述書）に明記された職務のみを行う形態で、ジョブの評価が、報酬や雇用継続に直結する。欧米はジョブ型を採用している国が多い。

<sup>3</sup> メンバーシップ型雇用を維持しつつも、現状よりも役割を明確にし、その役割に対する結果を報酬や昇格への反映させる形態。メンバーシップ型とジョブ型の中間に位置する形態。

企業側へ説明をすることが求められるようになる。このように、従業員個人が働き方あるいはキャリアに対し「責任を持つ」というこれまでにはない要素が付与されるなど、個人のキャリアを取り巻く環境も変化の中にある。

このように企業側から見た雇用や人事制度、あるいは個人から見たキャリア形成の両側面が変化の岐路に立たされているが、単なる労使交渉のような企業と個人間の問題あるいは個人の自己責任としてのみ捉えるべきものではないだろう。仮に、企業と個人のそれぞれに求められる変化に対し、適切なプロセスでスムーズな移行がなされなかった場合、過去に非正規雇用の増加による経済的格差の問題が生じたように、その変化が原因で新たな社会問題の火種になり得る論点である。そのため、キャリア形成の変化を公共的課題、社会的課題と捉え関連する政策についても一体で論じるべきである。

しかしながら、キャリア形成に及ぼす変化は多様な要因が関連し合い生み出されるにも関わらず、その変化に対応する政策や企業の雇用・人事制度あるいは個人が抱える課題などが点在し、必ずしも有機的に繋がっていない。このような状況において、それぞれが手を取り合い個人のキャリア形成がより効果的に行われるためには、どのような枠組や要素で検討されるべきかと言う問いが本論文の出発点である。

## 1-2 本論文の目的と研究対象

### 1-2-1 本論文の目的

これまでの日本の雇用は、高度経済成長以降続いてきた「将来を一定程度予測できるもの」と想定し、経済成長を支える労働力として、その「労働力を集中的かつ長期的にコントロールすること」に重点が置かれたものであった。現在に至る終身雇用をはじめとした雇用政策や人事制度などの枠組は、前述のような考え方を前提に構築された。この雇用制度や人事制度においては、従業員はあくまでも組織・経営を支える一資源であり、決められた道にそって前に進むことがキャリア形成そのものと位置付けられていた。しかし、前述の通り社会が複雑化し、未来を予測することが難しい環境や個人の価値観の多様化が進むといった変化に直面しており、企業や個人は新たな前提条件を受け、それぞれの領域・視点によって独自に構築された取り組みを展開し始めている。しかしながら、取り組みそのものあるいは取り組みごとに生じる課題が点在し、繋がりも乏しく、各論として対処されている状況である。この状況に対し、キャリア形成を取り巻く課題を統合的かつ明確に理解でき、キャリア形成自体もより効果的なものとするための枠組や要素を考察し、現状・課題の把握を行なった上で、課題解決の示唆を見出すことが本論文の目的である。

## 1-2-2 本論文の研究対象

キャリア形成は全世代が対象となる論点であるが、本論文においては、「日系企業にて現役で働いているミレニアル世代<sup>4</sup>」を研究対象とする。

まず、「ミレニアル世代」を対象とする理由は3点ある。1点目は、量的なインパクトである。2020年時点でミレニアル世代はグローバル全体の労働力の3分の1を占めると言われており（マンパワーグループ, 2016）、企業の人材ポートフォリオあるいは国全体の労働力の大きな割合を占める。そのためミレニアル世代のキャリア形成の行く末は企業の将来や国の持続的な成長に大きな影響を与える。2点目は、ミレニアル世代は他の世代とは異なる特徴的な価値観を保有しているからである。日本のミレニアル世代は、当該世代が就職するまでに過ごした「失われた20年<sup>5</sup>」での労働環境の不安定や経済の低迷を背景に、人生のあらゆる場面で安定性を重視・基本とする価値観を持っている。また、当該世代は、個人の生き方や価値観に基づくワークライフバランス・働き方の柔軟性を重要視する世代とも言われ、まさに価値観の多様化を体現する世代である。価値観の多様化は前述の通り、政策や企業の人事制度などに影響を与える要因の1つであり、その要因の当事者であるミレニアル世代をターゲットとすることでより具体的な考察に繋げることが出来る。3点目は、ミレニアル世代は変化の渦の中に存在する当事者だからである。ミレニアル世代の多くはすでに就労している。ミレニアル世代の多くが経験をした就職活動は、あくまでも“就社”を目指すものであり今日のようにキャリアや働き方に関して個人が責任を持つと言うよりもむしろ企業の人事制度に沿って進んでいくと言う前提で就労していると考えられる。このようにミレニアル世代は、過去の前提から新しい前提をベースとした変化を求められる層である同時に、すでに就労しライフスタイルにも変化がある中で働きながら目先の課題への対処をしつつ、長期的な目線を持ってキャリア形成を行う必要もある。このような状況に立たされるミレニアル世代のキャリア形成を単に個人の自己責任と捉えることは避けるべきである。現在、政策や企業の人事制度の変更が検討されている環境下、当事者であるミレニアル世代を中心に据え、課題を抽出するというプロセスを踏むべきであろう。

また、「日系企業」にて現役で働いているミレニアル世代を対象にする理由については、「民間企業」および「日系」それぞれのカテゴリごとに分解して説明したい。「民間企業」を対象にした理由は、2点ある。1点目は、ミレニアル世代に関わらず民間企業に勤務する人数が全体の大きな割合を占めることである。2点目は、民間企業は独自に人事制度を定められる存在であり、その動向を注意深く把握する必要があるからである。民間企業は、いかなる環境においても持続的な成長を前提とした経営の継続性を求められる存在であり、その成長に向けた人事制度を含む経営戦略を策定する。当然ながら人事制度については企

---

<sup>4</sup> 対象となる年代の定義は、調査主体により若干異なるが、概ね1981年～1990年半ばに生まれ、2000年以降に社会人となった層のことを指す。

<sup>5</sup> 概ね1990年の初めから2010年の初めの経済成長が低迷した時代の総称を指す。

業ごとに異なることから、その方向性や共通点を見出し、ミレニアル世代が今後のキャリア形成にあたって備えるべき事項を把握する必要がある。また本論文においては、日本のミレニアル世代が多く所属しており、日本におけるキャリア政策や企業の人事制度の歴史などから大きな影響を受けていると考えられる「日系」の企業を対象にすることにした。

### 1-3 研究方法とデータ収集・分析

#### 1-3-1 研究方法

本論文においては、「日系企業にて現役で働いているミレニアル世代」を対象に、キャリア形成を取り巻く課題を理解し、キャリア形成をより効果的なものとするための枠組や要素を考察し、現状・課題を把握した上で、課題解決の示唆を見出すことが目的である。この目的に対し、本論文では「個人の視点」を議論の出発点とし、課題や枠組の考察を行う。

「個人の視点」を出発点とする理由は2点ある。1点目は研究対象としているミレニアル世代は個人の内面的な価値観や幸福を重視する世代とも言われておりキャリア形成においても内面的な価値観が大きな影響を与えると考えられ、キャリア形成を行う当事者であるミレニアル世代が、個々人の内面的な価値観や幸福を軸にキャリア形成を行うのであれば、議論の出発点も同様に「個人の視点」から捉えるべきであると考えているからである。2点目は、前述にもある通り、現在の難しい外部環境に対応すべく、政策や企業の人事制度を通じてさまざまな取り組みが行われている一方で、それらはいくまでも立案する省庁や企業が目線で構築されているがゆえに、実態と乖離し多くの課題が存在している。本論文においては各政策や制度それぞれを各論ごとに論じ解決策を検討するアプローチではなく、それらの存在する課題を「個人の視点」から捉え直し、点在するそれぞれの取り組みや課題をダイナミックかつ有機的に繋げることを目指す。

当事者である個人にとってキャリアはさまざまな価値や役割を持っている。例えば、自己実現や社会貢献といった内面的な価値や収入を得て家庭を養うと言う役割、あるいはキャリア（働くこと）そのものが社会における個人の居場所にもなっている。このような価値や役割は、他者から与えられるものではなく、個人一人ひとりが、日々の仕事、人、場との出会いを通じた経験の連続によって見出される動的なものと捉えることが出来る。このように個人にとってのキャリアは、さまざまな価値や役割があり、またそれらが動的に見出されることを踏まえ、キャリアを「個人の生涯を通じさまざまな経験を積み重ね、進化を遂げるプロセス」(De Vos & Van der Heijden, 2017, p2) と位置付ける。

キャリアを「個人の生涯を通じさまざまな経験を積み重ね、進化を遂げるプロセス」と位置づけた上で、本論文においては Sustainable Career (持続可能なキャリア) の枠組や要素を用いて研究を行う。キャリアに関してはこれまで多くの研究がなされてきたが、キャリアそのものの複雑さゆえに研究領域が狭くなり、各論で議論される傾向にあった。そ

のような傾向に加え、社会が複雑化し、予測可能性が低下する外部環境の変化を踏まえて「個人の視点」からダイナミックに捉え直そうとする研究の中で導出されたものが「持続可能なキャリア」である。「持続可能なキャリア」の枠組が導出された背景や目的および視点は、本論文における筆者の研究目的や課題認識に対するアプローチに近く「日系企業にて現役で働いているミレニアル世代」の持つ課題などを考察する枠組として有用ではないかと考えている。

本論文は、民間企業に勤務する筆者が単に企業の人事制度などの側面からキャリアを考察するのではなく、キャリア形成に大きな影響を与える政策などの公共側の視点や個人の内面的な価値観などについて横断的に考察し、点在している各主体の取り組みを有機的に繋げるための概念や要素をダイナミックに捉えようとするものである。昨今、企業はサステナビリティ推進の観点から社会への接点を意識せざるを得ないことに加え、公共側は民間との連携を加速する潮流の中で、双方の立場を論じることで今後のさまざまな分野における示唆にもなり得るであろう。

#### 1-3-2 データ収集・分析方法

本論文においては、上記の研究テーマについて以下のとおりデータ収集や分析を行う。まず先行研究や調査にて明らかになった結果や2次データを用いて日本のミレニアル世代の価値観や就労観、キャリアに関する政策、企業の人事制度などについて考察する。次に本論文の分析の核となる「持続可能なキャリア」の枠組や要素に関して文献レビューを行うとともに「持続可能なキャリア」を用いて既に存在する各種課題を取り込んで考察し、「現状把握すべき事項」を示す。「現状把握すべき事項」については、「日系企業にて現役で働いているミレニアル世代」を対象にアンケート調査を行い、主に記述統計分析により課題等の傾向を把握する。なお、アンケート調査を行なった後の分析においては、個人が能動的かつ自由に企業や職種を選択でき、基本的には個人に責任が委ねられる「就職活動」のプロセスを踏んでいる四年制大学卒及び院卒に焦点を絞り考察を行うこととする。

#### 1-4 本論文の構成

本論文の構成は以下のとおりである。第2章において、本論文の研究対象である日本のミレニアル世代の価値観・就労観について考察を行う。第3章では、日本のミレニアル世代を取り巻くキャリア政策や企業における雇用・人事制度などの歴史や今日的動向について、先行研究・調査を用い考察する。第4章では、社会の複雑性や予測可能性の低下という状況への対峙を試み、キャリアを個人の視点から捉え導出された「持続可能なキャリア」に関する文献レビューを行う。加えて、第2章および第3章の考察で確認できた課題を「持続可能なキャリア」の枠組・要素を用いて整理し、第5章における調査の枠組（「現状把握すべき事項」）を作る。第5章では、第4章で示した「現状把握すべき事項」をベースに、

「日系企業にて現役で働いているミレニアル世代」へのアンケート調査を行い、考察する。第6章では、本論文全体の考察およびアンケート結果で明らかになった事項を踏まえて、政策を担当する省庁や企業に対し提言を行う。



## 第2章 日本のミレニアル世代の価値観・就労観

### 2-1 日本のミレニアル世代の潜在的価値観

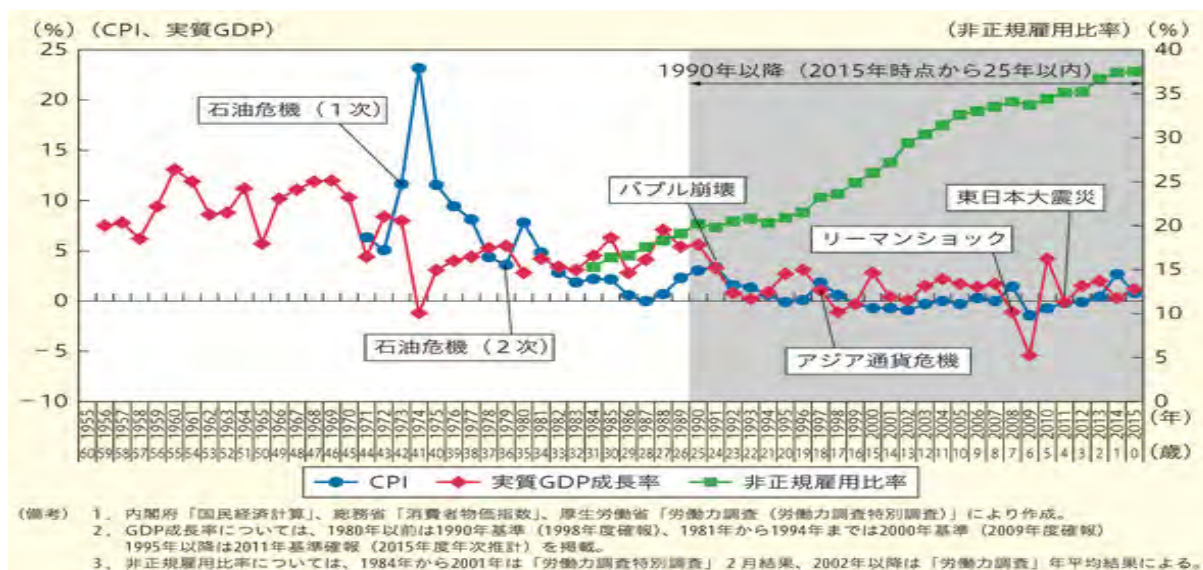
本論文においては、日本のミレニアル世代に焦点を当てる。日本のミレニアル世代は、当該世代が就職をするまでに過ごした時代の社会・経済環境に大きく影響を受け、当該世代の前の世代とは異なる独特の価値観を保有していると言われている。このような潜在的な価値観は、キャリア形成にも影響を与える重要な価値観である。本章では文献・報告書のレビューを踏まえ、ミレニアル世代のキャリア形成を論じるに当たっての前提条件として、それら価値観の考察を行いたい。

#### 2-1-1 不景気の中で過ごしたミレニアル世代

ミレニアル世代は、いわゆる「失われた20年」という景気が後退し、経済成長を実感することなく社会人となった世代である。厚生労働省が発表している「平成23年度版労働経済の分析」の中では、1980年代後半生まれの世代は、バブル崩壊後の不況期に幼少期、小学校、中学校時代を過ごし、2002年以降の景気回復期に青年期を迎え、2007年以降の景気後退期に成人した、好況期をほとんど知らない世代とされている。また、ミレニアル世代の前に誕生した1970年後半の世代、いわゆるポスト団塊ジュニア世代が就職氷河期時代に直面した姿を認識している世代でもある。図2-1は実質GDP成長率などの年表であるが、ミレニアル世代の過ごした時代は低成長が続き、経済成長の実感がない。このような経済の低成長や不安定を目の当たりにしたミレニアル世代は、デロイトトーマツのミレニアル世代に対する調査(2019)によると、今後自国の状況が改善すると考えているミレニアル世代は全体の12%のみであるとしている。また、貯蓄や投資に関する調査によるとミレニアル世代は他の世代に比べて、貯蓄や投資の意識が高いことも分かっており(マクロミル, 2018)、不景気や将来への不安に備えようとするマインドが強いとも考えられる。

このような経済環境の中で過ごしたミレニアル世代は、ほぼ同時期に行われた日本の教育を背景とした別の呼び名で総称されることもある。それは、いわゆる「ゆとり世代」という総称である。「ゆとり世代」という総称の根底にあるゆとり教育は、日本のミレニアル世代に対する社会的な印象に影響を与えた。

図 2-1 実質 GDP 成長率、消費者物価指数（CPI・前年比）、非正規雇用比率の推移



出典：消費者庁, 2017, p119

### 2-1-2 ゆとり世代として過ごしたミレニアル世代

ゆとり教育は、1970年代に行われた新幹線教育と呼ばれる大量の知識詰め込みによる学力競争で多数の「落ちこぼれ」を生んできたという反省に基づいて議論が始まった（戸田, 2009, p66）。この議論の流れを受け、1984年から1987年にかけて教育の国際化・個性化・情報化といった方向性が示される。また産業界からの要請による学校完全週休2日制の導入も行われた。その後、1992年には学習指導要領の変更がなされ、知識の詰め込みを少なくした内容になり、2002年から2010年まで継続された（戸田, 2009）。2002年より導入された学習指導要領の基本コンセプトは、「完全学校週5日制の下で、各学校が「ゆとり」の中で「特色ある教育」を展開し、子どもたちに学習指導要領に示す基礎的・基本的な内容を確実に身に付けさせることはもとより、自ら学び自ら考える力などの「生きる力」をはぐくむ。」ことである（文部科学省, 2002）。この基本コンセプトをもとに、授業数の削減が行われるとともに、自ら学び考える力を育む時間としての「総合的な学習の時間」が新設された。ゆとり教育においては、単なる知識の習得ではなく、自分自身で考える力を身に付けさせることに加え、個性を重視する姿勢が色濃く反映されており、ゆとり世代（ミレニアル世代）が自己実現やワークライフバランスを重要視する価値観・就労観の源泉にもなっていると考えられる。

しかしながら、このようなコンセプトに基づき実施された「ゆとり教育」や「ゆとり世代」は社会から必ずしも良いイメージで受け取られているわけではない。教育は社会的に構成された「イメージ」によってその意味付けや評価が左右されやすいものであり、偏差

値や業者テストをめぐる騒動<sup>6</sup>、学力低下問題など、本質からやや離れたところでイメージが形成され、施策を左右してしまう場合がある（間淵, 2019, p279）。ゆとり教育は、前述のコンセプトに基づくと、今日においても必要とされるような能力を育もうとしているが、国際的な比較による学力低下問題等を背景に本質論から外れたイメージが形成され、ゆとり教育自体の社会的なイメージは良いとは言い難い。間淵(2019)の研究で、ゆとり世代が、「ゆとりだからという偏見」や「年長者がゆとりを認めていない」といった大人、あるいは社会からの偏見や、同一視されることに対する強い反発があることを指摘している。日本のミレニアル世代は就職活動や就職後のキャリア形成において、社会がもつ負のイメージを認識しそれと対峙しながら、ある種の社会からの見え方や距離感を意識せざるを得なくなったとも考えることが出来よう。

### 2-1-3 ミレニアル世代のライフスタイルと価値観

労働市場におけるミレニアル世代の割合のみならず、消費者としてのミレニアル世代の存在感も増していることから、マーケティングや消費者動向の観点からもさまざまな分析が行われている。ミレニアル世代は「共働きと男女平等」・「デジタルネイティブ」・「日々の幸せ重視」（博報堂, 2016, p11）および「社会貢献・社会課題への意欲・関心の高さ」といった4つの特徴を有しているとされている。

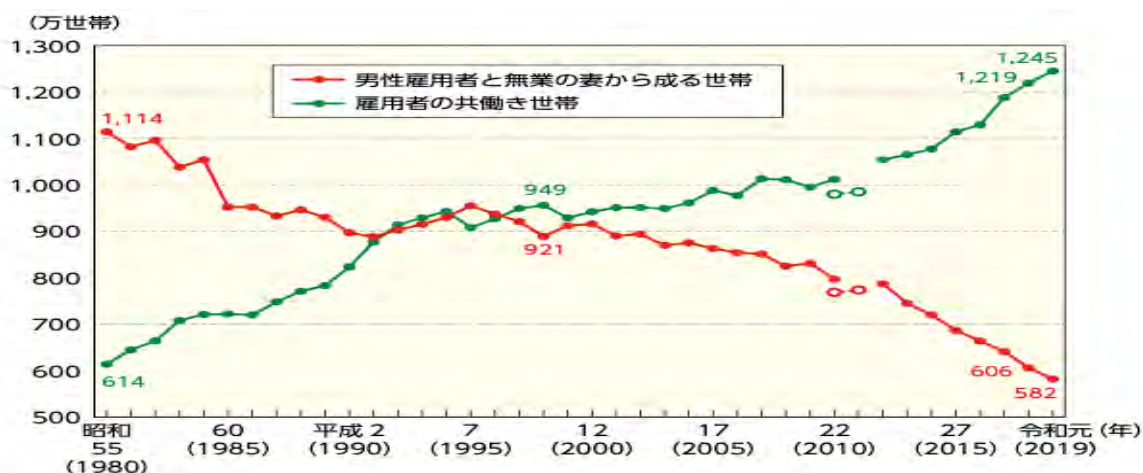
#### (1) 共働きと男女平等

1つ目の特徴は、「共働きは当たり前」・「男女平等意識」である。この特徴はいくつかの政策や教育における出来事が背景にある。ミレニアル世代が幼少期である1986年に男女雇用機会均等法が施行され、ミレニアル世代が教育を受けた時代は、男女平等が色濃く反映された。1993年に中学校で家庭科が必修化され、家事や育児など家庭に関する従来女性が担うとされた領域に関しても、男女の違いなく学ぶ環境にあった。また、2010年にはユーキャン新語・流行語大賞に「イクメン」というコトバがノミネートされた。2010年に「イクメン」という言葉が社会一般化されて以降、政府を含む行政においても「イクメンプロジェクト」といった男性の育児参画推進のための取り組みが進んでいった（長久, 2015, p3）。また、図2-2で示す通り、ミレニアル世代が就労した2000年以降、共働き世代が増加している。このように、共働き前提で、男女平等の世界観を保有しているミレニアル世代にとっては、労働をすることと家事や育児をすることは別物ではなく、一体で運営されるものになっており、必然的に働き方の柔軟性を求める姿になったと考えられる。

---

<sup>6</sup> 学校での学習塾等の業者テストによる学力調査を行わない動きに端を発した、能力（偏差値）重視の教育に対する議論のこと。

図 2-2 共働き等世帯数の推移



出典：内閣府, 2020a, p3

### (2) デジタルネイティブ

2つ目の特徴は、デジタルネイティブという特徴である。1983年にファミコンが、1984年に初代マッキントッシュが発売され、幼少期にはゲームソフトを手に入れることができる環境であった。1999年にはiモードの開始や2000年初頭のIT革命を経験し、デジタルデバイスへのアクセスが容易になった世代でもある。また2005年以降のブログやソーシャルネットワーキングサービス (SNS)、スマートフォンの普及によって、ミレニアル世代はインターネット上でのコミュニティ形成や買い物などを行うことに全く抵抗がない。またCOVID-19感染拡大以降、急速なりモートワーク・テレワークへの対応が求められたが、ミレニアル世代を含む若年層はテレワークに積極的であるという結果が出ている (ニッセイ基礎研究所, 2021)。デジタルを使いこなし、仕事をしていくことが現時点でも可能で継続していきたいと考えている証拠であろう。

### (3) 手元の幸せを重視・内面的価値観によって判断

3つ目の特徴は、不安定な時代の中で身についた目の前の現実を重要視し、日々の生活を楽しむ・日々の幸福を重視するという価値観である。前述の通り、ミレニアル世代は、経済状況の不安定に加え、心理的な側面で大きな影響を及ぼすさまざまな出来事を経験している。例えば、1990年初頭のバブル崩壊、1995年の阪神淡路大震災・地下鉄サリン事件、2001年の米国同時多発テロ・イラク戦争、2008年のリーマンショック、2011年東日本大震災といった日本のみならず世界情勢が混沌とする出来事を目の当たりにしている。また、日本国内においては、1990年台後半に起こった若年層における殺人事件やいじめ・学級崩壊の問題を同世代の問題として直視せざるを得なかった。このようにミレニアル世代が過ごした時代の出来事を背景に、その時代の不安定・不確実性との共存が前提であり、その結果としてミレニアル世代の価値観形成に大きな影響を与えている。博報堂が実施したア

ンケート調査(2016)では、「日々の生活を楽しむことが出来ている」あるいは「仕事と家庭・育児、自分の趣味等すべてそこそこできれば良いと考えている」と回答をする割合は50歳前後の世代と比較してミレニアル世代が圧倒的に大きい<sup>7</sup>。すなわち、ミレニアル世代の方が“日々”という比較的短期間の幸せを獲得するために力を入れていることや背伸びをしない価値観を持っていることが確認出来る。また、ミレニアル世代の前の世代は他者からの評価や比較を意識して「より良い生活を追いかける」価値観であったのに対し、ミレニアル世代は「自分たちなりの幸せを作り出す」価値観を保持していると言われている(博報堂, 2016)。つまり、ミレニアル世代にとっての幸せは他者から客観的に把握できるモノやコトではなく、あくまでも個人が内面的に判断するものと言えよう。

ミレニアル世代は、将来の先行きが不安定な環境下に育ったことで「今」あるは「日々」といった比較的短期間の幸せを重視するとともに、個人それぞれの価値観に基づいて判断された「手元」の幸せを優先する傾向にある。

#### (4) 社会貢献や社会課題に関する“意識・関心”は高い

最後の4つ目の特徴は、ミレニアル世代は社会貢献や社会課題に関する高い“意識・関心”を保持しているということである。ミレニアル世代は、幼少から学童期に同時多発テロ・東日本大震災を経験したことで、社会的な問題に対する意識が潜在的に高いとされている。また、1998年に京都議定書の署名がなされ、教育においても温室効果ガス等の問題が取り上げられたこともあり、環境問題に対する意識も高いとされている。このような意識・関心の高さが民間企業によるマーケティング調査においても現れている。例えば、電通(2020)の調査によると環境や人権などに配慮した倫理的な消費を表すエシカル消費の認知度は、他の世代に比べ高い。ミレニアル世代の意識・関心の高さは、消費を促す企業も無視することはできず、サステナブルな素材を利用することや人権配慮の対応を迫られているが、一方でそれは新たな製品開発や顧客獲得を通じた収益機会にもなっている(三井物産, 2019)。また、企業とミレニアル世代の従業員との関係性に目を向けると、双方の間で、社会貢献や社会課題に関する優先度にギャップが存在している。例えば、デロイトトーマツの「2019年デロイト ミレニアル世代の意識調査(日本版)」では、企業自身(経営者)は利益の獲得により重点を置いているのに対し、ミレニアル世代の従業員は利益の獲得よりも社会や環境の改善に注力すべきであると回答している(デロイトトーマツ, 2019)。このようにミレニアル世代はさまざまな角度から社会貢献や社会課題に高い意識・関心を保持している。

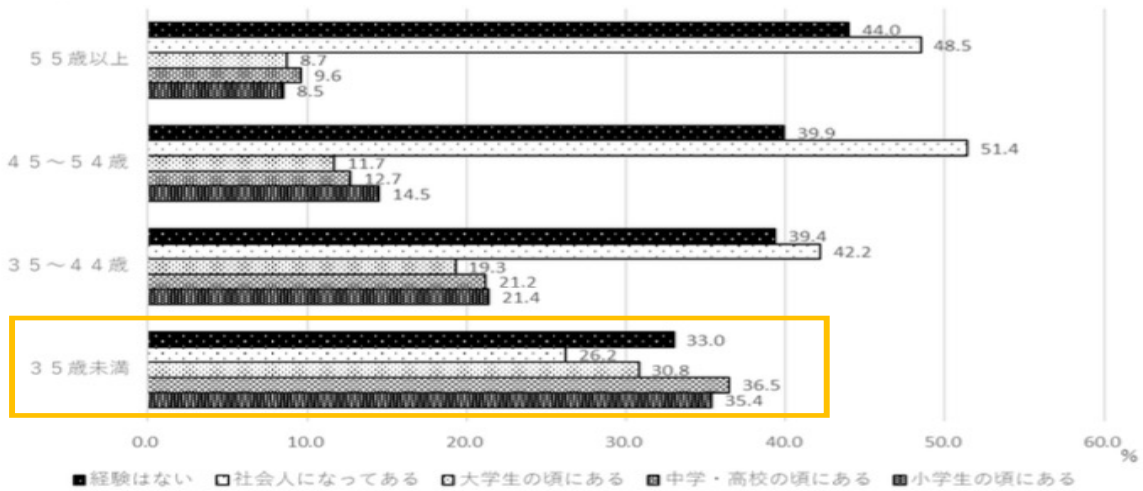
では、ミレニアル世代の社会課題に関する“意識・関心”の高さは理解できたが実際の行動はどうか。図2-3は、労働政策研究・研修機構(2020)が企業に勤務する社会人を対象

---

<sup>7</sup> 両質問とも、回答割合に約2倍程度の違いがある。

に行なった年齢階層別のボランティアや社会貢献活動経験の割合についての調査結果である。ミレニアル世代（図 2-3 の 35 歳未満）は、中学・高校でボランティア活動が教育の一環として組み込まれていたことや、昨今の大規模災害や NPO 活動の活発化を背景に、社会人になる前にボランティアや社会貢献の経験を有していることが関係しているとしつつも、同世代（図 2-3 の 35 歳未満）は社会人になってからボランティア活動に参画する割合は他の世代に比べて少ないとしている（労働政策研究・研修機構, 2020）。また、内閣府（2020b）が行なった平成 30 年の 1 年間を対象とした市民の社会貢献に関する実態調査によると、ミレニアル世代はボランティアあるいは寄付を行なった実績が他の世代と比較して少ない。本論文においては、潜在的な「意識・関心」と「行動」の間に存在するギャップの要因について詳細に論じることはしないが、ミレニアル世代は社会貢献に対する意識・関心および学生時代の経験はあるものの、ボランティアや社会貢献活動といった家族や職場以外の第三者への働きかけを通じた「社会」に対する接点を、社会人になった以降で“能動的”に持つことに何らかのハードルがあるのではないか。例えば、労働政策研究・研修機構（2020）やメディアケア生命（2015）の社会人・ビジネスパーソンへの社会貢献に関する意識調査では、「時間がない」・「休暇が取れない」・「余裕がない」といったハードルが指摘されている。それらの指摘への対応に加えて、日本経済団体連合会（2020b）の調査の中で指摘されている「企業内部での社会貢献活動参画に対する評価」・「参画する目的の明確化」のような企業人として社会に接点を持つための動機付けも必要だろう。これまで社会貢献やボランティアへの参画は属人的に行われ、企業もその取り組みを把握していないケースがほとんどであったが、社会課題解決の取り組みは公共のみならず企業や個人まで裾野が広がっており、基礎となる“意識・関心”を持つミレニアル世代を“動かす”枠組が構築出来るか否かによって社会課題解決のスピードや範囲に大きく影響を及ぼすと考えられる。

図 2-3 年齢階層別のボランティアや社会貢献活動経験の割合



出典：労働政策研究・研修機構, 2020, p7 をもとに筆者作成  
(n=11, 788)

## 2-2 日本のミレニアル世代の就職と就労観

前節において、ミレニアル世代が潜在的に保有している価値観について考察を行なった。本節では、そういった潜在的な価値観がどのように就労観へ繋がっているのかという内面的な部分の考察を行う。また、ミレニアル世代に影響を与えた雇用の歴史や就職時の慣行といった外的な要因も併せて振り返り、当該世代のキャリア形成に関する考察を行う。

### 2-2-1 日本における若年層の雇用に関する歴史

日本においては、高校あるいは大学卒業時での一括採用のシステムが継続されているが、現在のシステムとの関連性が強まった高度経済成長期以降の歴史を振り返る。高度経済成長期（1950年後半～1970年初）は、現在のように大学進学が多い時代ではなく、若年層の就職と言う観点では、中卒者・高卒者の就職・雇用が社会的な論点であった。高度経済成長期はその経済的な発展を継続させる必要があり、それを裏側で支える労働力は重要な課題で、この労働力を計画的にコントロールする目的で行われたのが「集団就職」であった(堀, 2017, p18)。この「集団就職」において、就職する若年層は「金の卵」とも呼ばれ、彼らを就職や輸送、生活に関してサポートすることが、政策的に行われていた時代でもある。また、この時期の大学・短大進学率は1950年代後半の約1割から1973年には約3割を超える水準となったが、大卒者は卒業時に成人していることもあり、「専門人材」として取り扱われ、また相対的な人数対比の需要が大きかったこともあり、売り手市場の状態であった(堀, 2017)。この売り手市場の環境が背景となり、1952年に結ばれた就職協定をベースとした採用、すなわち企業は在学中に内定を出し卒業後に一括採用するというシステ

ムが確立していった(堀, 2017, p21)。

次に、1970年初頭から1980年半ばにおいては、オイルショックによって、就職・雇用の環境が厳しい状況になった。また、この時期には、高学歴化も進み、特に大卒者の就職に対する支援策が検討され、この時期以前の大学の就職課経由の就職以外の経路の拡充に着手した時代でもあった(堀, 2017)。

そして、現在の労働人口において大きな割合を占めるバブル世代が就職した、バブル経済期(1980年半ば～1990年代半ば)を迎える。この時代は、言うまでもなく、特異な状況ではあるものの、経済が上昇していたことを背景に、若年層の就職においては、超売り手市場の状態であった。有効求人倍率は3倍を超える環境の中、就職協定は形骸化し、協定で定める時期よりも早い段階で学生を確保しようとする「青田買い」と言う現象も発生した時代である。この時代には、バブル経済という特殊な経済環境であったものの、大量の労働力が市場へ流れ、企業は大量の人材を受け入れることが出来たとも考えられる。

1990年代半ば以降は、バブル経済が崩壊し、雇用の面では非常に厳しい時代を迎える。まさに日本のミレニアル世代が就職を迎え始めたのはこの時期以降であり、ミレニアル世代の就労観に影響を与えた時代である。この時代は、いわゆる就職氷河期と呼ばれる時代とも重なる。就職氷河期は、2000年半ばまで続き、現在においてもこの時期に就職を迎えた世代に対し、政策的な支援を行っている。この就職氷河期で特に論点となったのは、非正規労働者、フリーターの増加である。バブル時代の売り手市場から、経済の冷え込みとともに、買い手市場、つまり就職先の大幅な減少が起こり、その結果として非正規雇用やフリーターの増加という現象を招いた。また、1997年から1998年にかけて、高卒者と4年制大卒の割合が逆転した(堀, 2017, p26)。この逆転現象を労働市場の側面から捉えると行政や学校が全面に介入しコントロール出来ていた高卒者が減少する一方で、介入が難しく個人々の能力や選択に委ねられる大学生が増加したと言い換えることが出来る。さらに、同時期にインターネットが普及したことで就職に関する情報を手軽に収集することが可能になった。多くの企業情報や就職先に触れる機会が増えた一方で、利便性の向上が多く企業のエントリーする流れを生じさせ、就職者の負担増加に繋がった。同時期の採用数は改善しなかったこともあり、結果として少ない枠を対象年齢に訪れるワンチャンスの機会で争うという難しい環境は長らく続いたのである(堀, 2017, p26)。

2000年半ば以降は、一時売り手市場に戻る時期があったが2008年のリーマンショック、2011年の東日本大震災を背景に2010年から2013年は就職氷河期の再来と呼ばれ厳しい環境が続いた(堀, 2017, p39)。2013年以降は、安倍第二次政権発足以降、経済の回復や東京オリンピック等を背景に、雇用環境も改善の方向へ向かった。

このように日本の若年層の雇用は、高度経済成長期からバブル期までにおいては、経済成長を支える労働力の需要と供給という視点が色濃く反映され、個人というよりもむしろ労働力という集団をコントロールすることに重きが置かれた。しかしながら、バブル崩壊



以降は、高卒者が減少し大卒者が増加したこと、インターネットの活用によって職業の選択肢が広がったこと、企業がより厳選して採用を行わなければならない状況を受けて「集団」としてコントロールすることは困難となった。言い換えると、ミレニアル世代が就職をした際には、ミレニアル世代一人ひとりにキャリアの選択が委ねられる環境であり、その意味で既にキャリアが「個人化」していた(堀, 2017, p139)。つまりミレニアル世代にとって、キャリアは「個人的」な論点であり、「個人」が職業やキャリアについて考え、選択し、一定程度責任を持つという感覚は保持していると考えられる。

## 2-2-2 ミレニアル世代の“就社”活動

前項にて、若年層の雇用の歴史について考察を行い、ミレニアル世代においては職業やキャリアの選択・形成が「個人」に委ねられていたことがわかった。この前提で、ミレニアル世代がどのようにキャリアを選択し、形成してきたのかについて考察する。

ミレニアル世代は、現在でも継続運用されている「新卒一括採用」というシステムのもと大学在学中の対象年齢(学年)時に「就職活動」を行うことが一般的であった。しかしながら、「就職活動」という字の如く、“職に就く”というよりはむしろ、企業に入社する“就社”を目指す活動になっていたことが実情である。実際の就職活動のプロセスは、会社説明会へ参加し会社の事業等の理解を深め、その職場で働く社員との面談を行ない、最終的には企業にエントリーシート<sup>8</sup>を提出し面接を受ける流れが一般的である。エントリーシートや面接では、企業から出されるさまざまな質問に対し、学生が回答する。就職活動に関する支援や事業を行なっているリクナビ社(2018)によると、企業の採用担当者が聞きたいこと(質問すること)は「企業への入社意欲」・「企業とのマッチ度」・「企業や事業に対する理解度」が中心としている。つまり、“企業・会社へ入る”という建付を前提に、企業という組織に対しての相性を確認することに重きをおいた面接になっていると考えられる。また、同社は面接でよく聞かれる質問も例示しているが、「学生時代に頑張ったこと」、「長所と短所」、「苦勞した経験」など個性やこれまでの経験を問うものが多く、「具体的に希望する職」や「職に関する現時点のスキル」などを問う質問は少ない。

このような企業という組織あるいは業種などとのマッチングが重視される“就社”活動を勝ち抜くために、学生自身はさまざまな対策を行うわけであるが、その過程で行われることが「自己分析」である。

---

<sup>8</sup> 企業に対し、個人の基本情報や志望動機等を記載するシートを指す。

### 2-2-3 自己分析の要請とやりたいこと

自己分析とは、学生がエントリーシートの記入や面接試験に備えて、「自分はどのような人間か」「なぜこの会社に入りたいのか」等、自己の内面と仕事・就職との関係について深く掘り下げる作業である（鵜飼, 2007, p82）。鵜飼（2007）が行なった、若者の就職に関して最も歴史の長いリクルート社の「就職ジャーナル」を基にした研究によると、自己分析という言葉とその意味が成立したのは、バブル崩壊以降であるとされている。自己分析という言葉が一般化される前も同じような概念や作業は存在したとされているが、突如自己分析を学生側が実施し始めたわけではなく、むしろ企業側からの要請が色濃いものであるとされている。バブル崩壊以降は、企業の採用が大幅に減り、企業側は厳選して採用をする必要性があった。そのため企業は採用する学生についてより細かく把握する必要がある、自己分析を学生側に求めることにつながった（鵜飼, 2007）。当然ながら、学生にとっても、自己の内面と向き合う機会となり、ミスマッチを防ぎ、新たな気づきを得るという観点において、意味のある行為であることは間違いない。しかしながら、就職活動における自己分析は就職活動を勝ち抜く、つまり自身が入社したい企業から内定を得るためにエントリーシートや面接の内容から逆算し行われる作業・戦略という位置付けになっていることが現状である（鵜飼, 2007, p82）。また、自己分析を行うきっかけはあくまでも就職活動が発端で、企業から事実上要請される形であることから受動的に行われているとも考えられる（鵜飼, 2007, p93）。

では、自己分析は具体的にどのようなことが行われているのだろうか。マイナビ社が掲載している「効率的な自己分析の方法」（マイナビ, 2020）によるとさまざまな作業がなされることがわかる。例えば、幼少期からこれまでの人生を振り返る自分史を作成し、その中で印象に残っている出来事の深掘り、またエントリーシートや面接で問われる「学生の時に力を入れたこと」の整理など、長い時間軸かつさまざまな場面を振り返る作業となっている。加えて、自己分析では自己の内面の分析に加え入社したい企業での「やりたいこと」の抽出も行われる。「やりたいこと」は、多くの企業が面接で質問する事項であり、具体的な“職”を問うものではなく、例えば「海外勤務をしてみたい」・「営業をしてみたい」といった比較的抽象的な入社後の希望をさしている。この「やりたいこと」は、一見すると自己の内面的な価値観から抽出されたキャリアの中で実現したいことあるいは重視することのように見える。しかし、鵜飼（2007）が指摘するように「自己分析」もまた企業という組織へ入るあるいは入社を認める企業側の選考のための戦略や道具という位置付けが出发点であるがゆえに、確固たる企業という大人社会の存在を前提とした「やりたいこと」になっている。言い換えると、溝上(2004)が示すようなインサイドアウト<sup>9</sup>のような個人の

---

<sup>9</sup> すなわちまず自らの内面からやりたいこと・将来の目標を定め、それを実現できる職業世界に出ていこうとする生き方のこと（溝上, 2004）。

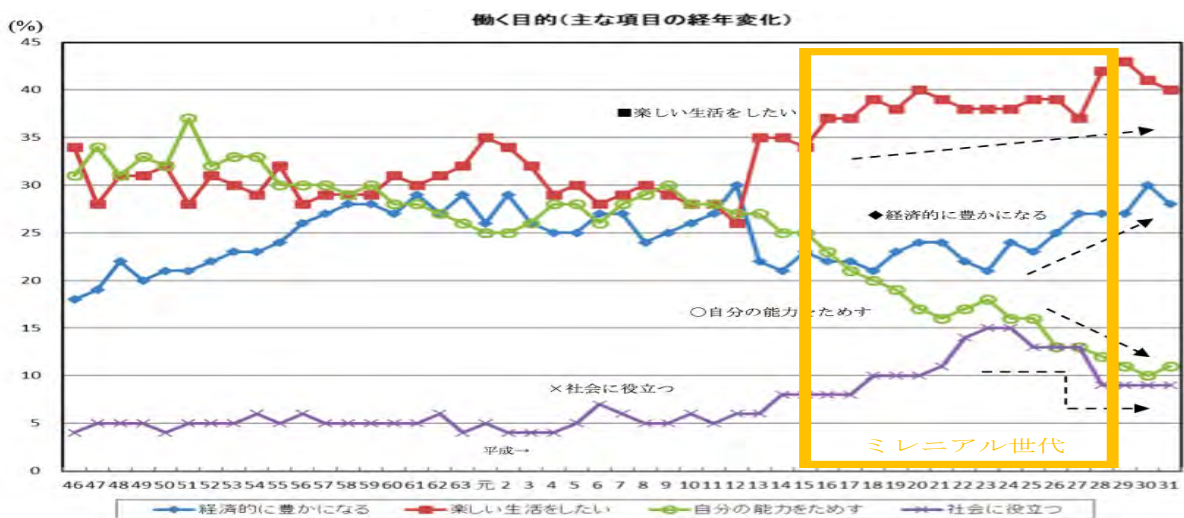
純粋な価値観に基づく「やりたいこと」を社会で実現するというコンセプトではない。

つまり、ミレニアル世代の就職時においては「自己分析」を通じた振り返り（リフレクション）がなされており、その中で「やりたいこと」が抽出されている。しかしながら、それらは「就職活動」の戦略や道具の位置付けであり“作られた”ものである可能性も高い。よって、企業が現時点においてミレニアル世代のキャリア形成を考える場合は、改めて振り返り（リフレクション）の機会を設け、より“率直”な価値観の相互理解を出発点とすべきであろう。

#### 2-2-4 ミレニアル世代の就職時の価値観と就労後の価値観

前述のような時代背景や就職活動を行なったミレニアル世代がどのような就労観を持って就職したのかについて検討する。日本の中で最も古くかつ経年で就労観や価値観について調査を行っている日本生産性本部の「平成 31 年度新入社員「働くことの意識」調査報告書」をもとにミレニアル世代の就労観について考察を行う。本調査は、毎年新卒で入社する方を対象にアンケート調査を行っているもので、以下の図 2-4 および図 2-5 の各種グラフの横軸は入社年である。図 2-4 は、新卒者が思う働く目的の推移を表すグラフである。まず、「楽しい生活をしたが」という割合は全世代総じて高く推移しているが、ミレニアル世代のゾーン（オレンジ囲み）はさらにその割合が増加していることがわかる。ミレニアル世代が持つワークライフバランスやプライベートの幸せを重視するという潜在的な価値観が就労観にも反映された結果と考えられる。加えて、「社会に役立つ」という目的についても、一部減少している年代もあるが、総じてミレニアル世代は他の世代と比べて高い割合にある。これもミレニアル世代の潜在的な社会貢献・社会課題への“意識・関心”の高さが背景にある結果と言えよう。

図 2-4 働く目的(主な項目の経年変化)



出典：日本生産性本部, 2019, p23 をもとに筆者にて作成

次に、図 2-5 は会社の選択理由の推移を表すグラフである。ミレニアル世代のゾーン（オレンジ囲み）を見るといくつかの特徴を把握できる。まず、「能力・個性が生かせる」については、全世代高い水準であり、減少している年もあるがミレニアル世代においても全体的に上昇している。一方で、働く目的（図 2-4）における「自分の能力をためす」の割合はミレニアル世代に入ってから下降傾向にある。会社の選択理由においては能力だけではなく「個性」という概念も含まれているため正確に比較は出来ないが、「能力・個性が生かせる」と「自分の能力をためす」は、似たような概念であるにも関わらず「働く目的」と「会社の選択理由」で異なる推移をしていることは興味深い。この点について、前述の就職活動の内容や背景を踏まえ考察すると、能力あるいは個性を“どこで生かすか”による違いではないかと考えられる。つまり、自分自身の能力をためす・生かすという観点は、大きな意味で「働く目的」そのものにはなり得ない（そのような判断をしていない）が、会社を選ぶあるいは入社するにあたって「会社の中で自身の能力を生かせるか」という軸においては、自身の能力を測り、判断していると考えられる。日本の就職プロセスにおいて、自身の能力を就職したい会社に当てはめ判断することは自然な傾向で、合理的な方法である。しかし言い換えると、ミレニアル世代は自分自身の能力を測る場合に所属する企業内部といった閉ざされた世界の中で測ろうとする意識・傾向があるとも言えよう。デロイト トーマツのミレニアル世代に対する調査(2019)では、複雑性や予測可能性の低下の要因である第四次産業革命<sup>10</sup>に対応するためのスキル・知識の保持に関し、日本のミレニアル世代は他国のミレニアル世代に比べてその保有割合が低いことが指摘されている。このような今まで企業の内部では必要のなかった能力を開発する際においては、ミレニアル世代の“能力”の測り方（必要性の認識）に関する意識や傾向を理解した上で能力開発の施策を行う必要があるだろう。

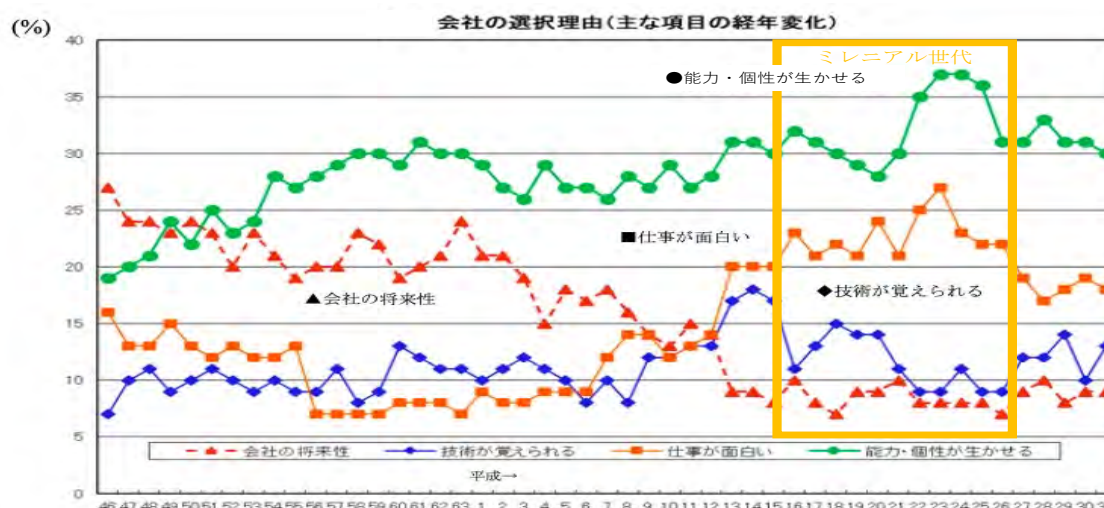
また、会社の選択理由の「仕事の面白さ」と「企業の将来性」についても特徴がある。ミレニアル世代においては、「仕事の面白さ」は他の世代と比較し重要な選択理由になっている。一方で、「会社の将来性」については前の世代と比較すると重要度が低下している。「仕事の面白さ」を重視する傾向は、ミレニアル世代が過ごした低成長・不安定な社会・経済環境を背景に、比較的短期間かつ手元にある生活や人生の楽しさなどを重視する潜在的な価値観と似通っている。加えて、就職活動の自己分析を通じて、「やりたいこと」が明確化される（させられる）結果、“仕事”に関し相応に検討し、短期的な視点において面白いか否かという判断している（させられている）とも考えることが出来よう。また「企業の将来性」を重要視していない傾向は、ミレニアル世代の潜在的な価値観を背景に“将来

---

<sup>10</sup> 18 世紀末以降の水力や蒸気機関による工場の機械化である第 1 次産業革命、20 世紀初頭の分業に基づく電力を用いた大量生産である第 2 次産業革命、1970 年代初頭からの電子工学や情報技術を用いた一層のオートメーション化である第 3 次産業革命に続く、AI や IoT といった技術確信による産業革命を指す。

性”という部分は重要ではなく、むしろ将来という時間軸での判断をしていない結果とも考えられる。言い換えると企業は従業員から比較的短い時間軸で企業の良し悪しを判断されているとも言え、企業は従業員と一定の頻度で対話を行い、従業員の企業に対する思いを把握できなければ、急な離職といったイベントに対応出来ない可能性もある。

図 2-5 会社の選択理由(主な項目の経年変化)



出典：日本生産性本部, 2019, p24 をもとに筆者にて一部加工

前述の日本生産性本部の調査は、各年代の就職時の就労観や価値観についてのトレンドであったが、就職後の現在においてミレニアル世代がどのような就労観・価値観を保持しているのかについても考察する。デロイトトーマツ(2019)やマンパワーグループ(2020)の調査では、日本のミレニアル世代は「収入の安定・高収入を得ること」が最も重要な論点であると回答をしている。入社時における「働く目的」の中では、「収入の安定・高収入を得ること」の類似の概念である「経済的に豊かになる」は突出して高い割合ではなく、就職時と就職後の現在とでは何らかの変化があったと考えられる。当然、就職時と就職後の現在とではライフステージや家庭の状況などに変化があり現実的な意味での「収入」の重要度が高まったとも考えられる。変化の理由は多種多様で限定することは出来ないが、むしろ就職時の「働く目的」の根源となった「就職活動」が“就社”という狭い領域での議論になっていることが原因でライフプランも含めた広い意味でのキャリア形成が行われておらず、就職時と就職後の現在とで大きなギャップが存在するのではないかと考えられる。

### 2-3 小括：キャリア形成における日本のミレニアル世代の特徴

第2章においては、ミレニアル世代の価値観や就労観について考察を行い以下3つの特徴を確認出来た。

1つ目の特徴は、「個人の内面的な幸福」を追求する価値観が非常に強く、ミレニアル世代の前の世代と比べて、第三者からの評価軸であるステータスのような事柄はさほど重要ではないことである。一方で「個人の内面的な幸福」を得るための「ワークライフバランス」といった事項の優先度は高い傾向にある。また、ミレニアル世代が過ごした時代背景の影響で、より「比較的短期間かつ手元の幸せ」を積み重ねる傾向もある。

2つ目の特徴は、社会貢献・社会課題に対する意識・関心と行動のギャップである。ミレニアル世代は社会貢献や社会課題解決に意識・関心はあるが、行動に至っていない。行動を促すために「時間の制約」といった外的な要因に政策などを通じて対処する必要があるとともに、企業側も従業員に対してインセンティブを与えたり、企業として社会貢献への参画を促す目的や意図を明確に示す努力も必要である。社会課題を解決するという観点もさることながら、家族や職場以外の第三者と「社会的な接点」を持つことは経験を増やし視野を広げるという観点で、キャリアにとっても重要な論点であろう。

最後の特徴は、人生という長い時間軸で、ライフプランも含む幅広い視野を持ってキャリアの検討が行われていない可能性があることである。ミレニアル世代は就職(就社)活動時、すでに自身のキャリアが「個人(自分自身)」に委ねられる時代であった。しかしながら、就職活動時は、“就社”がゴールであったことや、振り返り(リフレクション)の機会であった「自己分析」も狭い領域で行われたことが理由で、就職時と現在とでは働く目的や重視するポイントに大きなギャップが生じている可能性がある。

このような点が、今後ミレニアル世代がキャリア形成を行うにあたって基礎となるポイントになるであろう。

### 第3章 日本のミレニアル世代を取り巻くキャリア政策と企業の人事制度

キャリア形成にあたっては、キャリア形成を行う各個人の価値観や時代背景も重要な要素であるが、政策がキャリア形成にどのような影響を与えたか（与えている）という視点も重要である。現在、キャリアに関する政策はさまざまな省庁がそれぞれの担当領域に応じその内容を決め、各種取り組みを行なっている。しかしながら、それぞれの政策や取り組みが有機的に繋がっておらず、また政策が提供する支援が行き届いていないあるいは当事者のニーズと異なるケースが見受けられるなど、それぞれの政策や取り組みが意図している目的に到達していない現状が存在する。ミレニアル世代においては、そもそも政策や取り組みによる支援を十分に享受できていない可能性もあり、過去および現在の状況を把握する必要がある。

また、現役で働くミレニアル世代がキャリアを検討するにあたり、その各個人が働く企業は「実践の現場」である。加えて、企業は複雑化や予測可能性の低下という環境を受け人事制度の見直しを検討している。ミレニアル世代にとっての実践の現場である企業の動向についても併せて考察することで実践的かつ効果的なキャリア形成を検討する上での課題や示唆を捉えることが出来るだろう。

本章では、キャリア形成に影響を与える政策や企業の雇用・人事制度の動向について考察していく。

#### 3-1 キャリアに関する政策の全体像

キャリアに関する政策や取り組みについては、主に文部科学省・経済産業省・厚生労働省が実施している。それらの大きな枠組としては、文部科学省は学校現場における「キャリア教育」、経済産業省は企業目線からの「キャリア教育」・「社会人基礎力の向上」、厚生労働省は社会人に対する「職業支援」を行なっている。しかしながら、取り組みごとにさまざまな課題が存在する。加えて、それぞれの取り組みは各省庁の担当領域ごとに構築されていることから有機的に繋がっているものではない。各取り組みの課題に対し各論としての対処は必要であるが、そもそもキャリアというテーマがさまざまな要素が絡みあうことから、より統合的なアプローチが必要ではないかと考えられる。まず、ここでは各種政策に関し、個別具体的に考察を行なっていきたい。

### 3-1-1 文部科学省のキャリア教育政策と学校現場の課題

#### (1) キャリア教育の全体像

文部科学省は、1999年よりキャリア教育に関する議論を開始し、今日の取り組みに至っている。文部科学省が公表している「キャリア教育とは何か」において、キャリア教育が提唱された背景は20世紀後半の技術革新やグローバル化といった外部環境が出发点である(文部科学省, 2011)。このような外部環境に対し、「キャリア教育を小学校段階から発達段階に応じて実施する必要がある」という方針のもとに、体験的な学習を重視する方向性を打ち出した。その後、さまざまな調査が行われ学校における教育が「生きること」や「働くこと」と疎遠になり、それらに対する十分な取組が行われてこなかったなどの指摘(文部科学省, 2011)も踏まえ、キャリア教育を盛り込んだアクションプランの策定や学習指導要領の改訂が検討された。2008年3月に幼稚園・小学校・中学校、2009年3月に高等学校の学習指導要領が改訂され、それぞれ翌年より先行実施された。要するに日本において、キャリア教育が学校現場で体系的に行われ始めたのは比較的最近であり、歴史としても長くない。本論文の対象であるミレニアル世代(1981年から1990年半ばに出生)においては、1994年以降に出生している年代のみがキャリア教育を受ける(受けられる)環境があったことになり、ミレニアル世代の大部分がキャリア教育を受ける素地がなかった。すなわち、就職期にキャリアが個人化していたミレニアル世代にとっては、キャリア教育の機会を得られぬままに、大学生となり就職活動を迎え、その就職活動そのものがキャリアを考える初めてのタイミングであった可能性もある。ミレニアル世代が、キャリアに関しての教育機会が学校において体系的に存在しなかったことは、重要な特徴である。このことから、ミレニアル世代のキャリア形成は、単にミレニアル世代一人ひとりの個人の問題(責任)ではなく、今後は政策的な側面でも適切な支援が必要である。

ミレニアル世代より後の世代の学生に対し実施されているキャリア教育においては、「キャリア」・「キャリア教育」・「キャリア発達」というそれぞれの言葉の定義を以下の表3-1のように定義している。文部科学省におけるキャリアの定義は、心理学におけるキャリアの定義に近く、職業という狭い領域ではない。キャリアをより個人の一生の経験や役割の積み重ね・繋がりとした上で、その経験や役割を果たすための能力や態度を発達させる(キャリア発達)ための教育と捉えることが出来る。



表 3-1 文部科学省におけるキャリア・キャリア教育・キャリア発達の定義

|               |  |
|---------------|--|
| <p>キャリア</p>   | <p>人は、他者や社会とのかかわりの中で、職業人、家庭人、地域社会の一員等、様々な役割を担いながら生きている。これらの役割は、生涯という時間的な流れの中で変化しつつ積み重なり、つながっていくものである。また、このような役割の中には、所属する集団や組織から与えられたものや日常生活の中で特に意識せず習慣的に行っているものもあるが、人はこれらを含めた様々な役割の関係や価値を自ら判断し、取捨選択や創造を重ねながら取り組んでいる。人は、このような自分の役割を果たして活動すること、つまり「働くこと」を通して、人や社会にかかわることになり、そのかかわり方の違いが「自分らしい生き方」となっていくものである。このように、人が、生涯の中で様々な役割を果たす過程で、自らの役割の価値や自分と役割との関係を見いだしていく連なりや積み重ねが、「キャリア」の意味するところである。</p> |
| <p>キャリア教育</p> | <p>一人一人の社会的・職業的自立に向け、必要な基盤となる能力や態度を育てることを通して、キャリア発達を促す教育</p>   |
| <p>キャリア発達</p> | <p>社会の中で自分の役割を果たしながら、自分らしい生き方を実現していく過程を「キャリア発達」という。</p>  |

出典：文部科学省, 2011, pp14-16 より筆者作成

上記のような定義やコンセプトである学校現場のキャリア教育は、4つの能力から構成される「基礎的・汎用的能力」の育成・開発へと落とし込まれている。「基礎的・汎用的能力」は表 3-2 の4つの能力から構成されている。「基礎的・汎用的能力」は、生涯という比較的長期の時間軸で、社会において自分自身の働くことの意味を理解、問い続けながら、自己理解を深め、様々な課題を解決していく力を育むというコンセプトであると捉えることが出来る。

表 3-2 「基礎的・汎用的能力」における各能力の定義

|               |  |
|---------------|--|
| 人間関係形成・社会形成能力 | 多様な他者の考えや立場を理解し、相手の意見を聴いて自分の考えを正確に伝えることができるとともに、自分の置かれている状況を受け止め、役割を果たしつつ他者と協力・協働して社会に参画し、今後の社会を積極的に形成することができる力である。        |
| 自己理解・自己管理能力   | 自分が「できること」「意義を感じること」「したいこと」について、社会との相互関係を保ちつつ、今後の自分自身の可能性を含めた肯定的な理解に基づき主体的に行動すると同時に、自らの思考や感情を律し、かつ、今後の成長のために進んで学ぼうとする力である。 |
| 課題対応能力        | 仕事をする上での様々な課題を発見・分析し、適切な計画を立ててその課題を処理し、解決することができる力である。   |
| キャリアプランニング能力  | 「働くこと」の意義を理解し、自らが果たすべき様々な立場や役割との関連を踏まえて「働くこと」を位置付け、多様な生き方に関する様々な情報を適切に取捨選択・活用しながら、自ら主体的に判断してキャリアを形成していく力である。               |

出典：中央教育審議会, 2011, p1 より筆者作成

## (2) 学校現場におけるキャリア教育の課題

学校現場におけるキャリア教育に関しては、上記のようなコンセプトで取り組みがなされているが、さまざまな問題点が指摘されている。

### 学校現場と社会との接点づくりの難しさ/学校・企業・地域のモチベーション向上

前述の通り、生涯という比較的長期の時間軸で形成され「社会においてさまざまな役割を担う」ことを目指し、キャリア教育を実践しようとした場合、学校と地域、学生と職業人といった「社会との接点」が必要である。この「社会との接点」を構築するに差し当たっては、学校(教員)自身あるいは学校の外に存在する社会の双方で努力や理解が不可欠である。しかしながら、この点に関しさまざまな課題が指摘されている。

例えば、寿山(2007)は、「キャリア教育は教員側の意識・モチベーション、知識・スキルが最重要項目である。担当教員だけではなく全教員の意識・スキル等の全体的な底上げに

加えて、もっと情報収集・交換を行い、学校外へネットワークを広げていくことが成功の鍵となる。」(p60)と指摘している。一方で、現場レベルの実情としては2017年の学習指導要領の改訂で学習の量や時間が増加したこと、あるいは昨今の教員の過重労働問題などもあり、教員の側のリソースにも限界がある。このように、理想と現実とに相当のギャップが存在する。

また、キャリア教育において就労し社会を経験した人や場を提供する企業側も動けずにいる。経済産業省の委託を受け浜銀総合研究所(2013)が行なったキャリア教育に関する実態調査によると、産業界(企業等)のリソースが十分に活用されていないという点も課題としている。具体的には、「産学間の垣根が高く、相互理解が十分に進んでいないことにより、活用できるリソースが一定程度存在しているにもかかわらず、産業界・教育界がともに「何をしてよいかわからない」といった状態が生まれてしまっている。」(p108)と指摘しており、産業界・教育界ともに動きづらい状況であることが理解出来る。後述するが、このような動きづらい部分の解消を促すべく経済産業省においてもキャリア教育に関する政策を行なっているものの、カバー出来る範囲が限られている。

総じて、キャリア形成が政策として取り扱われるようになってから日が浅い今日では、能力を育む現場(学校)と能力を生かす現場(社会)がうまく連携できていない現状がある。このような状況において、キャリア教育を進めることは容易ではなく、これまで以上に学校と社会がキャリア教育の意義や目的を相互に理解する努力が必要であろう。

### 育む能力の点在と結果としてのキャリア教育

教育現場において、教育を行う際の指針となる学習指導要領が2017年に改訂され、育成すべき資質・能力として「知識及び技能」、「思考力、判断力、表現力等」、「学びに向かう力、人間性等」の3つの柱による再整理が行われた(文部科学省, 2017a)。それらの目的は、知・徳・体にわたる「生きる力」を児童生徒に育むために「何のために学ぶのか」という各教科等を学ぶ意義を共有しながら、授業の創意工夫や教科書等の教材の改善を引き出していくことである(文部科学省, 2017b)。また、学習指導要領においてキャリア教育は生徒の発達や行事・活動に関し、考慮すべき事項の1つとして捉えられており、キャリア教育そのものからの学びではなく、日々の各教科や活動がキャリア教育に通じるというコンセプトになっている。つまり、キャリア教育そのものが積極的に行われているというよりも、結果としてキャリア教育になっているという姿が学校教育におけるキャリア教育の現実である。

## 文部科学省のキャリア教育から捉える社会と学校の関係性

過去及び現在において、キャリア教育が設定している目的に到達しているかについては議論の余地があるが、日本のミレニアル世代は小学校から高校における学生時代に、キャリア教育そのものの制度がなくキャリア形成は大学による支援あるいは俗人的な機会に依存するものであったと考えられる。また、現時点で学校教育を受けている学生に向けたキャリア教育も十分に行われているとは言い難く課題が多い(浜銀総合研究所, 2013)。

少し見方を変えると、「社会人・職業人の経験はあるがキャリア形成の経験がない」ミレニアル世代と「社会人・職業人との接点が必要でこれからキャリア形成を行う」学生は、双方に学びあえる関係性にあると捉えられないだろうか。言い換えると、ミレニアル世代は学生に社会人・職業人の経験を提供しながら、その一方で現役の学生が受けるキャリア教育を間接的に学び自身のキャリア形成に生かすことが出来るのではないか。浜銀総合研究所(2013)の「キャリア教育の内容の充実と普及に関する調査報告」でも「学校現場に産業人として関わりを持つことは、産業人自身にもメリットがあるものと考えられ、社会貢献の実践や将来を支える若者育成というだけではなく、キャリア教育に参画する社員自身の学びや「気づき」の場にもなっている」と指摘されており、「ミレニアル世代の振り返り(リフレクション)の機会提供」はキャリア教育を推進する十分かつ新しい目的になり得ると考えられる。

また、図3-1にある通り2017年の学習指導要領の改訂において「社会に開かれた教育課程」という今後の教育のあり方が新たに示されているが、キャリア教育に関わらず学校がこれまで以上に社会との連携や協働を強化する方向性にあることが読み取れる。キャリア教育に関わらずミレニアル世代が「社会との接点」を増そうとする(増やす必要がある)場合、子どもたちの「教育への参画」という切り口は検討されるべきテーマである。

図3-1 社会に開かれた教育課程の概要

| これからの教育課程の理念   |   |
|--|---|
| よりよい学校教育を通じてよりよい社会を創るという目標を学校と社会とが共有し、それぞれの学校において、必要な教育内容をどのように学び、どのような資質・能力を身に付けられるようにするのかを明確にしなが、社会との連携・協働によりその実現を図っていく。 |   |
| ＜社会に開かれた教育課程＞  |   |
| ①  | 社会や世界の状況を幅広く視野に入れ、よりよい学校教育を通じてよりよい社会を創るという目標を持ち、教育課程を介してその目標を社会と共有していくこと。                             |
| ②  | これからの社会を創り出していく子供たちが、社会や世界に向き合い関わり合い、自分の人生を切り拓いていくために求められる資質・能力とは何かを、教育課程において明確化し育てていくこと。             |
| ③  | 教育課程の実施に当たって、地域の人的・物的資源を活用したり、放課後や土曜日等を活用した社会教育との連携を図ったりし、学校教育を学校内に閉じずに、その目指すところを社会と共有・連携しながら実現させること。 |

出典：文部科学省, 2017c, p1

### 3-1-2 経済産業省によるキャリア教育政策

#### (1) 経済産業省によるキャリア教育の全体像と現状

前述では、文部科学省による学校現場でのキャリア教育に関し考察を行なったが、経済産業省もキャリア教育推進の取り組みを行なっている。その取り組みは大きく表彰制度とキャリア教育コーディネーター育成の2つである。キャリア教育に関する表彰制度は、3種類ある。そのうち経済産業省が関与している表彰制度は、「キャリア教育アワード」（経済産業省独自）と「キャリア教育推進連携表彰」（経済産業省と文部科学省共同）である。いずれの表彰も、学校教育における「キャリア教育」を推進するためには、企業や地域の協力が不可欠であるという課題認識の上で、学校との連携を密接にすることが目的とされている。表彰の対象となる取り組みは、企業の特徴を活かしたものや地方創生に資するものなど多種多様で興味深い取り組みとなっている。しかしながら、各表彰も公募による募集形式で直近の両表彰とも公募数が30件前後に留まっており、広く認知されているとは言い難い。また、例えばキャリア教育アワードの審査基準は継続性、企画性、普及性、そして教育効果に関するアウトカム評価が求められ非常にレベルの高い内容になっている。表彰基準のためやむを得ないとも言えるが、社会全体での認知度を勘案するとまずは質よりも量を勘案した取り組みが必要ではないかと考えられる。また、企業にとってはキャリア教育のような非財務的な活動に見える化し評価しようとする動きは始まったばかりであり、言い換えると企業に取り組みの効果検証までを求めるのであればその点についても支援が必要であろう。

また、経済産業省はキャリア教育コーディネーター育成ガイドラインを定め、コーディネーターの育成や雇用をNPOなどに委託している。キャリア教育コーディネーターは、キャリア教育に関わる学校や地域、企業との橋渡しやプログラムを構築していく役割を持っている。まさに、キャリア教育を幅広く普及させるための人材を育成する制度である。このようなコーディネーターが存在することで、学校や企業がハンズオンで協力を得られる点は大きなメリットである。しかしながら、2019年現在で有資格者数は全国で数百名程度であり、十分な人数が存在するとは言い難い。またキャリア教育コーディネーターとなるためには一定の出費が必要となり、個人で取得するには経済的なハードルもある。コーディネーターの存在はプログラムやコンテンツの質を維持する観点からは重要であるものの資格によらずとも幅広い人材がキャリア教育を運営できるような環境整備を行うことで裾野を広げる必要もあるだろう。

## (2) ミレニアル世代と経済産業省のキャリア教育

経済産業省のキャリア教育は、文部科学省のキャリア教育をサポートする形で、産業界へのアプローチや表彰制度、コーディネーター育成など、実践としてのキャリア教育を推進する施策を行なっている。しかしながら、キャリア教育の認知向上あるいはキャリア教育に接する機会の増加に対する寄与は限定的と考えられる。また、ミレニアル世代を含むキャリア教育を受けていない世代にとってはそもそもキャリア教育を“知らない”ためキャリア教育を推進する前段階として「キャリア教育とは何か」ということを企業に浸透させたための施策が必要ではないだろうか。

### 3-1-3 厚生労働省のキャリア形成支援の現状と課題

厚生労働省においても、キャリア形成支援として、「キャリア・コンサルティング」・「人材開発援助」・「教育訓練給付金制度」の大きく3つの施策を行なっている。厚生労働省のキャリア形成支援の主なターゲットは社会人であり、前述の文部科学省や経済産業省の取り組みとはターゲットが異なる。また「人材開発援助」・「教育訓練給付金制度」の基本的なコンセプトは、職務に関連した知識の習得や職業訓練支援であり、目先の雇用支援の位置付けとなっている。本論文においては、目先の雇用支援というよりも長期的な時間軸におけるキャリア形成に着目をしており、そのような目的の取り組みであるキャリア・コンサルティングに焦点をあて考察を行う。

#### (1) キャリア・コンサルティングに関する全体像と現状

長期安定雇用が保障されることや企業まかせのキャリア形成、一律かつ集団的な就職・企業内システムに対する問題意識を出発点とした厚生労働省のキャリア形成に関する報告書(2002)において、「キャリア」および「キャリア形成」は表3-3のように捉えられている。

表3-3 厚生労働省におけるキャリア・キャリア形成の定義

|        |   |
|--------|---|
| キャリア   | 「過去から将来の長期にわたる職務経験やこれに伴う計画的な能力開発の連鎖。「職業生涯」や「職務経歴」と訳す。 |
| キャリア形成 | 個人が職業能力を作り上げていくこと、すなわち、関連した職務経験の連鎖を通して職業能力を形成していくこと。  |

出典：厚生労働省, 2002 をもとに筆者作成

文部科学省の定義と比較すると“職”という部分が表に出ているが、“生涯”という比較的長期的な時間軸を意識していることは共通している。キャリアやキャリア形成を上記のように捉え、厚生労働省はキャリア・コンサルティングの施策を行なっている。厚生労働省は、キャリア・コンサルティングを「労働者の職業の選択、職業生活設計又は職業能力の開発及び向上に関する相談に応じ、助言及び指導を行うこと」とし、企業、需給調整機関(ハローワーク等)、教育機関、若者自立支援機関など幅広い場所で実施するとしている。また、そのキャリア・コンサルティングの専門家として「キャリア・コンサルタント」を養成・認定するとしている。社会人を主なターゲットとしてキャリア形成を支援するコンサルタントを準備し、多様な場で相談を可能とする制度は必要である一方、さまざまな課題も指摘されている。

## (2) キャリア・コンサルティングに関する課題

厚生労働省の委託を受け三菱UFJリサーチ&コンサルティングが行なった調査(2011)で指摘されている課題のうち、本論文に関連する企業におけるキャリア・コンサルティングを取り巻く課題を考察したい。前述の通り、厚生労働省はキャリア・コンサルタントをキャリア形成の専門家として位置付け、キャリア形成の支援を担うことを想定している。しかしながら同報告書内での320社を対象としたアンケート調査では、「キャリア・コンサルタントの育成・活用について検討したい」と答えた企業は20%弱で企業側がキャリア・コンサルタントを積極的に育成・活用しようとは考えていないことがわかる。また、「キャリア・コンサルタントの育成・活用する予定はない」と回答した企業が持つ理由には、「キャリア形成支援は(自社)で可能」「キャリア・コンサルタントの育成・活用による効果が不明確」という理由が大部分を占めている。加えて、認定資格保持者であるキャリア・コンサルタントの養成費用やキャリア・コンサルタントが社内の人事を全て網羅することは難しいという実務的な課題も指摘されている。

## (3) ミレニアル世代と厚生労働省のキャリア形成支援

長期的なキャリア形成支援の取り組みであるキャリア・コンサルティングは、ミレニアル世代が就職した時期には制度として存在をするため、過去および現在において利用することは可能である。また、「キャリア・コンサルティング」はさまざまな場で受けることが出来る。しかしながら、現役で働くミレニアル世代が職場以外で「キャリア・コンサルティング」を受けるには時間の制約もあり現実的には企業のキャリア形成支援に依存する可能性が高い。当然、厚生労働省は企業が行うキャリア形成支援においてもキャリア・コンサルタントが持つ専門性を生かし企業人のキャリア形成をより効果的にしたいという意図はあるものの、企業が積極的に取り入れようとしている状況にはない。また、昨今においては、就職氷河期世代への支援のように「雇用されていない・雇用が不安定である」層の

支援が社会的にも注目されており、既に雇用されている企業人を対象としたキャリア・コンサルティングの政策的な改善の優先度は相対的に高くない可能性もある。よって、現実問題としては厚生労働省が政策的に準備している専門性やサポートを、企業の従業員は享受出来ていないと言えよう。この状況においては、企業内部のキャリア形成支援の重要性は高く、その実態については次節にて考察する。

### 3-1-4 能力開発に関する各省庁の考え方の点

ここまで文部科学省、経済産業省、厚生労働省のキャリア形成に関する取り組みを考察してきたが、最後に各省庁の能力開発の取り組みに関する考察を行いたい。能力は、キャリア形成を行うにあたり重要な要素の1つである。しかしながら、前述の各省の取り組みと同様に能力開発もまた統一されておらずその表記や考え方も点

#### (1) 文部科学省のキャリア教育および学習指導要領における能力開発

文部科学省のキャリア教育および 2017 年に改訂された学習指導要領を通じ、育成したいと考えている能力は以下の表 3-4 である。キャリア教育で育む能力は 2011 年以降改訂せず、現在でも用いられている。一方で、学習指導要領上の育む能力に関しては学習指導要領の改訂ごとに時代に即した形で再整理がなされている。学習指導要領上の育む能力は、学校教育における包括的な能力を指し示しており、キャリア教育における能力との相互性や包含性はあるものの、両能力の明確な関連性が示されているものではない。また、前述の通り学習指導要領の延長戦としてのキャリア教育であるため、キャリア教育における能力は、学習指導要領上の能力育成を通じて、結果として育まれるという立て付けであると考えることが出来る。

表 3-4 キャリア教育と学習指導要領における開発を目指す能力

| キャリア教育        | 学習指導要領(2017年) |
|---------------|---------------|
| 人間関係形成・社会形成能力 | 学びに向かう力人間性等   |
| 自己理解・自己管理能力   | 知識・技能         |
| 課題対応能力        | 思考力・判断力・表現力等  |
| キャリアプランニング能力  |               |

出典：文部科学省, 2011, p23 および文部科学省, 2017a, p1 より筆者作成



## (2) 経済産業省の社会人基礎力

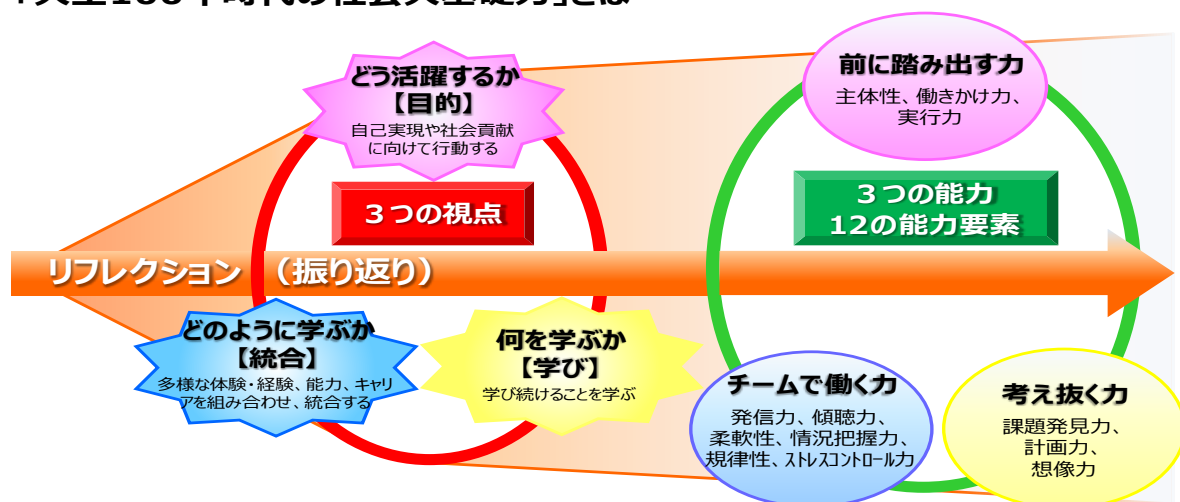
### 人生 100 年時代の社会人基礎力・キャリア自律

経済産業省は、2006 年に「職場や地域社会で多様な人々と仕事をしていくために必要な基礎的な力」として「社会人基礎力」を提唱した（社会人基礎力に関する研究会, 2006, p4）。また、2017 年に 2006 年に提唱した「社会人基礎力」をベースに、「これまで以上に長くなる個人の企業・組織・社会との関わりの中で、ライフステージの各段階で活躍し続けるために求められる力」として「人生 100 年時代の社会人基礎力」を公表している（経済産業省, 2018a）。図 3-2 は「人生 100 年時代の社会人基礎力」の概念図であり、表 3-5 はそれぞれの「社会人基礎力」が提唱・定義された背景や意図を整理したものである。2006 年時点では学生が社会人となるにあたっての必要な能力という位置付けが色濃く出ていたことに対し、2017 年の人生 100 年時代の社会人基礎力では、人生 100 年という長期間の目線に立ち、能力に加えて、必要な“視点”や“リフレクション（振り返り）”という概念を追加し、社会人基礎力を「動的なプロセス」と捉え始めている。

経済産業省(2018b)は、VUCA<sup>11</sup>の時代においては自らがキャリアの羅針盤を持ち、自らの問題意識をもとに学び、働くことが重要であるとしている。また、「個人のキャリアの自律」や「自身のキャリアオーナーシップを持つこと」は、新しい社会人基礎力を身につける上での重要な要素であると考えている。

図 3-2 人生 100 年時代の社会人基礎力の概要

### 「人生100年時代の社会人基礎力」とは



出典：経済産業省, 2017, p1

<sup>11</sup> Volatility(変動性・不安定さ、Uncertainty(不確実性・不確定さ)、Complexity(複雑性)、Ambiguity(曖昧性・不明確さ)の頭文字を組み合わせた言葉

表 3-5 社会人基礎力の新旧比較

| 社会人基礎力(2006年)   | 人生100年時代の社会人基礎力(2017年)   |
|---|--|
| <p><b>【課題意識】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・学校から職場への移行・定着</li> <li>・若年層のコミュニケーション能力不足</li> <li>・教育能力の低下</li> <li>・グローバル化・IT化・経営環境</li> </ul>                       | <p><b>【課題意識】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・第四次産業革命/グローバル化の進展</li> <li>・能力要件の大幅な変更</li> <li>・スキルの賞味期限の短期化</li> <li>・長寿命化/キャリアの柔軟化</li> </ul>                  |
| <p><b>【目的】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・企業・若者・学校をつなぐ「共通言語」</li> <li>・一貫した枠組の構築</li> </ul>  | <p><b>【目的】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・働き手・育成主体・受け入れ主体・労働市場のトータルパッケージとしての対応</li> </ul>   |
| <p><b>【能力】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・3つの能力（前に踏み出す力・考え抜く力・チームで働く力）</li> <li>・12の能力要素（主体性・働きかけ力・実行力・課題発見力・計画力・創造力・発信力・傾聴力・柔軟性・状況把握力・規律性・ストレスコントロール力）</li> </ul> | <p><b>【能力】・【視点】・【リフレクション】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・社会人基礎力の3つの能力/12の能力要素を基礎としつつ、能力を発揮するにあたって、自己を認識してリフレクション（振り返り）しながら、目的、学び、統合の視点を持ちバランスを図ること</li> </ul> |

出典：経済産業省, 2018b, pp4-53 および社会人基礎力に関する研究会, 2006, pp2-33 をもとに筆者作成

### 新たな3つの視点とリフレクション(振り返り)

2017年の人生100年時代の社会人基礎力では、表3-6にも示すような「目的」・「統合」・「学び」という3つの「視点」という概念が追加された。この3つの視点は、図3-3にある通り、それぞれが独立するものではなく、循環・関連しあうものであり、個人・企業・社会それぞれの立場から好循環を生み出すことが重要とされている(経済産業省, 2018b)。この3つの視点は、個人が自身のキャリアに対しオーナーシップを持った上で、リフレクション(振り返り)を行い、個人の基盤スキル(経済産業省(2018b)は“OS”と例えている)のアップデートや3つの能力・12の能力要素の向上に繋げる際の入り口と捉えることが出来る。また、これらの3つ視点は、リカレント教育(学び直し)やプロボノ<sup>12</sup>活動、出向、兼業・副業、インターンシップなどを通じ、視点そのものが備わるとともに、各視点がより具体化されていくという考え方に立っている(経済産業省, 2018b)。

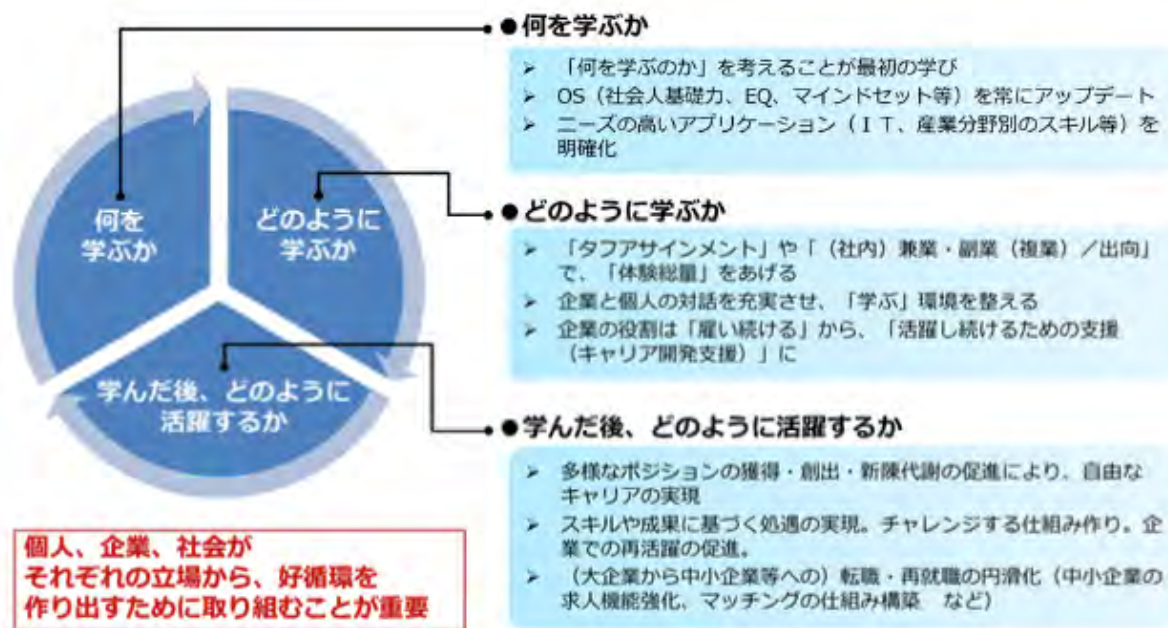
<sup>12</sup> 「公共善のために」を意味するラテン語の「pro bono publico」の略。職業やこれまでの経験で得たスキルを生かして取り組む社会貢献活動などを指す。

表 3-6 人生 100 年時代の社会人基礎力における 3 つの視点

|                  |  |
|------------------|--|
| 【目的】<br>どう活躍するか  | 自己実現や社会貢献に向けて行動することであり、価値の創出に向けた行動を促すための力として、「前に踏み出す力」がより一層重要としている。  |
| 【統合】<br>どのように学ぶか | 自らの視野を広げて、自己の多様な体験・経験や能力と多様な人々の得意なものを組み合わせて、目的の実現に向けて統合することであり、持ち寄って価値を創出するために「考え抜く力」や「チームで働く力」がより一層重要としている。 |
| 【学び】<br>何を学ぶか    | 学び続けることを学ぶことであり、自らの強みを強化し弱みを補完して能力を発揮するための力として、「考え抜く力」がより一層重要としている。  |

出典：経済産業省, 2018b, p29 をもとに筆者作成

図 3-3 人生 100 年時代の社会人基礎力の 3 つの視点の関係性



出典：経済産業省, 2018b, p24

## 新たな社会人基礎力獲得における課題

経済産業省(2018b)は、「人生100年時代においては、職業人生の長期化やライフステージあるいは外部環境の変化に対応するため、1：自らのラフな人生設計(目標設定)を行い、2：必要な能力・スキルを獲得するための不断の学びによって、3：その時々において今までに培ってきた経験・スキル等を最適な組み合わせで発揮すること(自己マネジメント)が必要となってくる。」としている。しかしながら、現在に至るまでの終身雇用や年次による昇格などを前提とした「フォーキャスティング(積み上げ方式)」によるキャリア形成を行ってきた日本の社会人にとっては、「バックキャスティング(将来からの逆算方式)」でのキャリア形成は、新しい概念で順応・理解するまで相応の時間と努力が必要になる。従って単に基礎力の向上に向けた施策を行うのではなく、雇用や昇格などの制度設計そのものを変革していく必要性もあると考えられる。また経済産業省の調査(2018c)によると、現時点の社会人の現状と経済産業省の考える「人生100年時代の社会人基礎力」の間では相当に大きいギャップがあることが確認出来る。例えば、同調査内の「何を学ぶか」に関連する調査で、経済産業省や文部科学省がリカレント教育で力を入れたいと考えている大学院での学び直しへの関心は極めて低い一方で、趣味や生活に関する学びが最も関心の高い結果となった。また、キャリア・オーナーシップとリフレクションに関連する調査結果において、キャリアの希望や実現したい仕事がある割合はわずか半数であり、またキャリア・スキルの棚卸しをしたことがない割合が非常に多いという結果が出ている(経済産業省, 2018c)。人生100年時代の社会人基礎力は、現在の社会人にとってはレベルの高い“あるべき姿”であり社会人自身にその達成を委ねても意図する目的に到達しない可能性もある。また、人生100年時代の社会人基礎力は個人の意識変革を相当に行う必要があり意識変革を行うにあたってのハードルを把握する観点から当事者である個々人の内面的な部分へのアプローチも必要であろう。

### 3-2 日本企業の雇用・人事制度

前節においては、キャリア政策や政策による能力開発に関し整理を行なった。次に企業の雇用・人事制度<sup>13</sup>の考察を行いたい。現役で働くミレニアル世代にとってそれぞれが身をおく企業の雇用・人事制度がキャリア形成に大きな影響を及ぼすことは言うまでもない。日本企業は外部環境の変化に対応するためにビジネスにおいて生き残りをかけた変革が迫られており、それに呼応する形で「雇用・人事制度」も同じ土俵上で制度設計の見直しが検討されている。ミレニアル世代は、就職した際に前提として考えていた雇用・人事制度が変更になることで自身のキャリアを見直す必要性に迫られる可能性もあり、その影響とミレニアル世代がなすべき準備や課題について考察したい。

---

<sup>13</sup> 本論文においては主に処遇・評価・育成に関する制度のことを指す。

### 3-2-1 日本企業の雇用・人事制度の変遷

まず、日本企業の雇用制度については「終身雇用」・「年功序列」という制度が戦後以降継続されている。この終身雇用・年功序列は、戦後において労働の対価として従業員に最低限の生活を保障するという考え方が次第に制度化していったものである(磯崎, 2004, p2)。終身雇用・年功序列が制度化されていった経済成長期以降は、終身雇用・年功序列を基礎として、働く従業員をどのように処遇・評価するのかという人事制度に議論が移り変わっていった。

人事制度において重要な役割を持つ処遇・評価に関して、戦後からバブル崩壊までの時代においては「職能＝職務を遂行する能力」による処遇・評価を行う「職能資格制度」が適用されていた。職能資格制度にて評価される能力は経験(＝年数)を通じて得られると解釈されており、この時代は終身雇用・年功序列といった雇用制度と人事制度の平仄が合う形であった。この時代は、「Japan as No.1」とも評されたように、日本企業が世界を席卷し、ある程度予測可能な経済において企業の業績も予測出来る時代であった。言い換えると企業は従業員の業務成果についてもある程度予測でき、従業員ごとの成果による差が生まれない状態でもあったことから、経験(＝年数)によって得られた能力で判断していたとも考えられる。

しかしながら、バブル崩壊以降においては雇用・人事制度に多くの歪みが生まれることとなる。バブル崩壊以降は、企業は以前のようにある程度予測できる環境での経営戦略に基づき経営を執行することは困難となった。企業は、業績結果が予測できないながらも戦略を立て、その戦略を実行し、成果を管理していく必要性に迫られた。企業は戦略に基づいて、従業員にその戦略を浸透させ、従業員はその戦略からブレークダウンされた業務の成果を「管理」されることになった。このような企業のビジネス環境や経営戦略の変化に伴って、従業員の立ち位置に変化が生じた。その結果「担当する職務」そのものが、比例して従業員個人の評価とされる「職務等級制度」や「成果主義」が導入されることになる。職務等級制度や成果主義は、欧米を中心に適用されている制度・概念である。職務等級制度は「職務経歴書(Job Description)」において職務を定める方式で、日本の人事制度において「職(ジョブ)」という概念が初めて用いられた時代でもあった。しかしながら、職務等級制度はいくつかの問題点が存在した。例えば「職務経歴書(Job Description)」を制定することに相当の負担やコストが発生することに対して、制度を導入したことによる貢献度(効果)が確認しづらいといった点である。また、あくまでも終身雇用・年功序列を基礎とした運用では職務の固定化に招き、人材の流動性に負の影響を与えた。同様に検討が進められた「成果主義」についても、その導入に伴う成果への偏重といった弊害なども確認された。このような問題点があり職能資格制度への揺り戻しや新たな制度の構築検討がなされるなど、日本の雇用・人事制度が揺れ動いた時代でもあった。

昨今の人事制度では職能資格制度または職務等級制度のどちらかを選択するというもの

ではなく、双方の中間点にあたる制度を見出そうとする動きが見られる。例えば、その1つの例が、「役割等級制度」である。役割等級制度は、「役割＝ミッションに対する貢献」にて処遇・評価する制度であり、職能資格制度のように年数によって硬直化することを防ぎつつ、職務等級制度のように「職務経歴書（Job Description）」は作成せずとも成果を軸に評価出来る制度である。

このように、外部環境の変化によって、人事制度はその時代にあったものを求め、試行錯誤を続けてきた。しかしながら、根底には終身雇用・年功序列という戦後から続く日本独自の雇用制度は引き継がれてきた。雇用制度は、社会保障制度や新卒一括採用などの就労機会の確保、歴史的背景やライフプランなど、多くの領域に影響を与えるため企業独自で簡単に変更できるものではないことから、戦後以降そのまま続いてきたものと考えられる。しかしながら、昨今の技術革新やグローバルでの激しい競争を背景に、雇用制度そのものにもメスを入れなければならないという緊張感が企業側に出てきている。

### 3-2-2 日本型雇用の課題とジョブ型雇用

昨今の激しい競争環境の中で、日本企業は生き残りをかけて高度な知識やスキルの獲得を従業員に求め、また海外企業買収後の人事制度を含む一体運営を意図した真のグローバル対応を迫られるなど厳しい状況に直面している。このようなビジネス環境下、日本経済団体連合会(2020a)は「ジョブ型雇用」の活用に関し言及を行うなど、雇用制度に関する議論が進んでいる。現在、雇用制度に関して議論される際に大きく3つの雇用制度が比較される。1つ目は「ジョブ型雇用」と呼ばれる欧米を中心に適用されている制度、2つ目は「メンバーシップ型雇用」と呼ばれる日本型雇用、3つ目は「ジョブ型雇用」と「メンバーシップ型雇用」の中間的立ち位置の「ロール型雇用」である。この3つの雇用制度はあくまで、1つの選択肢で正解が決まっているものではない。しかしながら日本企業がジョブ型雇用を検討している事実は存在し、検討をしている背景や課題意識を認識することで終身雇用や年功序列といった日本型雇用制度の課題を確認出来るだろう。

#### (1) ジョブ型雇用の捉え方と雇用継続

ジョブ型雇用は字の如く“職”を出発点にする雇用制度である。この“職”によって処遇・評価されるわけであるが、ジョブ型雇用の導入でまず論点になる事項は「雇用継続」に関する考え方である。ジョブ型雇用を導入すれば、雇用継続のあり方自体も抜本的に変わる（変えられる）と認識されているケースも多いがそうではない。例えば、アメリカのジョブ型雇用は、“職”の成果によって解雇（雇用継続の判断）が容易である一方、欧州大陸のジョブ型雇用は“職”の成果によって解雇をすることは難しい(リクルートワークス, 2020)。つまり雇用継続についてはその国や地域の特性に合わせ異なっている。では日本でジョブ型雇用を導入した場合の雇用継続の考え方はどうか。日本経済団体連合会

(2020a)は「ジョブ型雇用」を「当該業務等の遂行に必要な知識や能力を有する社員を配置・異動して活躍してもらう専門業務型・プロフェッショナル型に近い雇用区分」であり「欧米型」のように、特定の仕事・業務やポストが不要となった場合に雇用自体がなくなるものではない」と定義し、「メンバーシップ型社員」を中心に据えながら、「ジョブ型社員」が一層活躍できるような複線型の制度を構築・拡充していくこと」を今後の方向性に据えている。要するにジョブ型雇用を導入することで、雇用継続のあり方を抜本的に変えようとはしておらず、むしろ定義の中にあるような“複線形の制度”を実現するためにジョブ型雇用の活用を検討しているものと考えられる。

## (2) 人材の流動性低下・硬直化

日本経済団体連合会(2020a)は、「新卒一括採用」・「長期・終身雇用」・「年功型賃金」といった日本型雇用制度の良い点を認めつつも、経済の不透明感や経済・産業の構造あるいは求める人材の変化といった経営環境の変化を背景にさまざまな問題点を指摘している。複数ある日本型雇用における問題点に共通することは、それぞれの問題点が「人材の流動性低下・硬直化」を招いているということであろう。例えば、企業が新卒一括採用を重視し中途採用が抑制されていることや自社に適した人材育成を主目的にしていることによって社外では通用しないといった「入口と出口」双方のハードルが高く結果として流動化が高まらない状況に陥ってしまっている。また、実情として年功型の運用となっていることを従業員が認識しており、高いスキルを持つ従業員などのモチベーションが低下し離職につながってしまう、あるいは従業員自身が能力開発を積極的に行う必要性がなくなるといった硬直化の「負のスパイラル」状態も存在する。

## (3) 会社における従業員の立ち位置と自律

ジョブ型雇用導入している日本企業は多くないが、既に導入をしている会社の事例を考察すると雇用制度の課題への対処に加えて、「従業員の会社における立ち位置」を変え、「自律」を促したいという思いが随所に見られる。

例えば、日立製作所はジョブ型雇用を導入し配置転換・キャリア・働き方・チームワーク・処遇といった各種人事制度を大きく見直しているが、その項目の中に、「会社と従業員の関係再構築」というテーマが存在する(経済産業省, 2019)。前述の通り、終身雇用や年功序列といった雇用制度は、企業が労働の対価として従業員に最低限の生活を保障するという考え方がベースになっており、現代においてもこの考え方が基本的なメンタリティーとして根底に存在している可能性がある。このような歴史的な背景やメンタリティーを理解した上で、日立製作所は企業と従業員の関係性を「双方向のコミュニケーション」を通じて、会社は「ダイバーシティ」・「成長支援」・「適正な処遇」を提供し、その対価として成果あるいは各個人のキャリアの自律をフィードバックする「パートナーシップ」の関係

へ再構築する」としている（経済産業省, 2019）。従業員は、これまで企業から保障される（守られる）立ち位置から、企業という組織と対等でフラットな立ち位置へ変化することになる。この立ち位置の変化を実現しようとする場合、従業員はキャリアの自律が必要である。同じくジョブ型雇用を導入している KDDI も「新働き方宣言」（KDDI, 2020）の中で、「社員も変わる」・「会社も変わる」と謳っており、企業と従業員双方が変化することを前提に従業員に対しては“自己”実現や“自らチャレンジ”といった自律に近い概念を求めている。また、同様にジョブ型雇用を導入している富士通や前述の日立製作所、KDDI に共通している点として従業員に対し「（必要に迫られ行われるのではなく）能動的に組織や国の垣根を超えて仕事すること」を求めている。垣根を超えて仕事することは一見当たり前のように感じるが、それを“能動的に”行おうとする場合、従業員は自己の価値を認識し、自己を生かす場を探し求める必要がある。言い換えると、単に企業から与えられる仕事をこなすのではなく、自律した個人として活躍できるか否かを問われるということである。

このように、企業が従業員に対して働き方やキャリアの自律を求める流れになっており、すでに就職しているミレニアル世代は当事者としてこの変化に直面せざるを得ないだろう。

#### (4) リモートワーク等の働き方の柔軟化

これまで、日本企業の多くはメンバーシップ型の雇用制度の上で、職（仕事）に人をつけるというよりも、職（仕事）をメンバーの能力や意欲によって分担する方式をとってきた（リクルートワークス, 2020）。分担する際の能力や意欲については、ほとんどのメンバーがオフィスに出社し業務を行うことを前提にしていたため同じ場所で逐次把握（管理）が出来た。しかしながら、COVID-19 の感染防止の観点からリモートワークが一般化し、メンバーの能力や意欲を現場で確認出来ず、これまでの方式での仕事の進め方が難しくなった。この状況に伴い、職（仕事）を明確化し、管理しやすくする目的からジョブ型・ロール型雇用の導入を検討している企業も少なくない。企業は、リモートワークによって働き方の柔軟化を図る一方で、現場での働きぶりを雰囲気や阿吽の呼吸で把握出来なくなり、従業員からの成果あるいは説明によって従業員を評価せざるを得なくなったとも言えよう。言い換えると、これまで職場で上司が従業員の働きぶりを見渡し、雰囲気や阿吽の呼吸も含め“上司に把握してもらっていた”ものが、従業員が能動的に成果などを上司に対し説明し、責任を持つことが要求され始めていると言えよう。



## (5)対話の重要性

前述の通り、ジョブ型雇用の導入にあたりキャリアの自律や成果に対する能動的な説明や責任を果たすことの必要性が高まることが確認出来た。しかしながら、一足飛びに出来るわけでもなく長期間段階を経て徐々に変化していくと考えられる。加えて、企業側は従業員に対して「なぜ変化を求めるのか」について理解を得るまで説明する必要があるとともに、従業員の現在地、つまり「理解出来ない点や足りていない点は何か」を定期的に把握する必要がある。そこで現時点において、企業と従業員はキャリアに関しどのような頻度あるいは内容について対話しているのだろうか。三菱UFJリサーチ&コンサルティングの調査(2011)において355社に行なったアンケート調査では、従業員に対するキャリア形成の相談を行う機会の大部分は「本人が希望したタイミング」または「人事・業務評価の面談時」が占め、その内容は現在の仕事や職場の人間関係といった非常に狭い領域での対話となっている。また、日本経済団体連合会が366社に行なった人材育成に関するアンケート調査(2020c)では、社員のキャリア形成の74%が会社主導であるとしている。すなわち、現時点においては、従業員のキャリア形成は企業に依存している一方でキャリア形成に関する対話の機会は少なくその内容も限定的であると言えよう。一部の企業においては、このような状況を克服、相互理解を目的に「企業と従業員の対話・コミュニケーション」の場づくりについて検討を進めている。その具体的な取り組みとして導入されているものが、「1on1ミーティング」である。

「1on1ミーティング」は、企業内部に関する打ち合わせではなく「個人に焦点を当てた「対話」」であり、年に数回行われる人事面談と異なり、一定頻度で行われる「定点観測」の方式をとっている(世古, 2017)。元々「1on1ミーティング」は米国シリコンバレーの大企業で行われていた取り組みが日本に持ち込まれたものである。既にジョブ型雇用である外資系企業が「1on1ミーティング」において業務や企業の戦略に留まらず、心身の健康やモチベーション、成長支援などをテーマに「個人」に軸足を置いた対話が行われている点(世古, 2017)は非常に興味深い。「1on1ミーティング」は、キャリアの自律や責任の保持を促すという観点から有効な方法の1つと考えられる。一方で、実行するにあたっては人的・時間のリソースが相当に必要である。加えて、対話を引き出す側(上司など)の傾聴力や伝える側(従業員)の説明力・心理的安全性が必要となり一定のトレーニングも必要であろう。

つまり、キャリアの自律や責任の保持を促すにあたって従業員自身の努力も必要であるが、企業側も徹底的な対話を行うための準備と覚悟が必要であると考えられる。

### 3-3 小括：キャリア形成における政策の課題と雇用・人事制度の変化

本章においては、ミレニアル世代を取り巻くキャリア政策と企業の雇用・人事制度に関し考察を行なったが、今後ミレニアル世代がキャリア形成を行うにあたり関係する政策上の課題と、ミレニアル世代が企業から求められる変化は以下のとおりである。

キャリア形成における政策上の課題は、過去あるいは現在においてミレニアル世代は政策による支援を享受出来ていないことに加え、現在進められている取り組みも当該世代のニーズに対しギャップがあるということである。ミレニアル世代は学校教育においてキャリア教育を受ける機会がなく自身のキャリアについて体系的に検討をした経験に乏しく、就職した現時点においてはキャリアに関して専門家からのアドバイスを受ける機会も少ない。また、経済産業省の新しい社会人基礎力における理想像と当事者であるミレニアル世代を含む社会人との間で認識や行動に関する温度感の違いが相応にあることから、過去および現在において政策による支援が十分行き届いているとは言い難い。しかしながら、現時点で学生向けに行われているキャリア教育への参画によるミレニアル世代自身のリフレクション機会創出や、新しい社会人基礎力の中で体験総量<sup>14</sup>（経済産業省, 2018b）に着目している点は、これからのキャリア形成を効果的にする有効な視点であると考えられる。この点については、官民が連携し、従業員に明確な目的を示し行動を促す必要がある。加えて、点在するキャリアに関する政策を統合し、より当事者のニーズに即したものに変更する必要もある。

また、企業は直面する激しい競争環境を背景に終身雇用や年功序列といった画一的な雇用・人事制度から複線的な制度への転換を模索し、ミレニアル世代は、就職時に強く意識していなかった個人のキャリアに対する「自律と責任」が求められる流れに直面する可能性が高い。ミレニアル世代にとっては、これからのキャリア形成を揺るがす大きな変化であり、企業との対話が求められる。当然、企業側も対話の場の設置を含むリソースの準備と覚悟が必要であり、単に企業側の変更を従業員に飲み込ませるのではなく、相互理解を前提に段階を経た変更とすべきであろう。

ミレニアル世代は、現役で働いておりライフステージもさまざまである。このような環境の中、前述のようなキャリアに関する変化に対応するための備えは容易に行えるものでもない。そして、前提として政策的支援の薄さゆえにキャリア形成に関する検討・構築が十分でない状況を認識し、単にミレニアル世代一人ひとりの個人の問題として“自律と責任”を要請せず、より統合的かつ包括的な議論が必要であると考えられる。

---

<sup>14</sup> 主体的に学習したり、ボランティアや社外での活動などを通じて、今までにない経験を積み重ねることを指す（経済産業省, 2018b）

## 第4章 Sustainable Career（持続可能なキャリア）の枠組と要素

本章では、第2章および第3章で考察を行なった日本のミレニアル世代のキャリアに関する課題や直面する環境を乗り越え、今後のキャリア形成をより効果的にするために必要な枠組や要素を導出すべく先行研究の考察を行う。本論文においては、第2章および第3章での考察に基づいて、ミレニアル世代の抱える課題や想定している環境と親和性が高く、今後のミレニアル世代のキャリアを形成するにあたって示唆に富むと考えられる Ans De Vos と Beatrice I. J. M. Van der Heijden の2人の研究者グループが提唱する「Sustainable Career」（持続可能なキャリア）に関する先行研究を中心に考察する。

「持続可能なキャリア」は、複雑化し予測可能性が低下する今日においてキャリア形成を取り巻く課題に関し、各論として解決策を提示するアプローチではなく、個人の視点からダイナミックに捉え直し、導出された枠組である。このような背景で導出された「持続可能なキャリア」は、Time(時間)・Social Space(社会的空間)・Agency(責任とコンピテンシー)・Meaning(働く意味)の4要素で構成される枠組となっている。

### 4-1 「持続可能なキャリア」の背景とミレニアル世代のキャリアとの共通点

「持続可能なキャリア」は、Ans De Vos らによって提唱された比較的新しいコンセプトである。「持続可能なキャリア」のコンセプトを Ans De Vos らを中心に提唱するに至った背景は大きく以下の3つであり、日本のミレニアル世代が直面する課題や環境と共通する点が多い。

#### 4-1-1 複雑化と予測可能性の低下

1つ目の共通点は、社会・経済が急激なグローバル化や技術の進展によって「複雑化」とともに、「予測可能性」が著しく低下している外部環境を前提としていることである(De Vos & Van der Heijden, 2017)。これまでのようにある程度、未来が予測でき、行き着く結果が比較的シンプルであった時代のキャリア形成の方法では、今後立ち行かないという危機感がベースとなっている。この社会・経済の変化や外部環境は、第2章および第3章で考察した通り、日本のミレニアル世代も同様に直面している。また、そのような外部環境に対応するために政策・企業・個人が対応を迫られていることから、「持続可能なキャリア」のベースにある危機感と日本のミレニアル世代が置かれる状況は共通していると考えられる。

#### 4-1-2 統合的でダイナミックな視点での再考

2 つ目の共通点は、キャリアに関する研究を今一度ダイナミックな視点で捉え直そうとしている点である。Ans De Vos らは、「持続可能なキャリア」によって過去提唱されたキャリアに関する理論やコンセプトを丸ごと置き換えようとする意図はなく、むしろ過去に入念に形成され、より複雑に議論されつつあるキャリアの概念やコンセプトに対して、フレッシュな視点（前述の複雑性や予測可能性による影響など）を追加し、包括的なコンセプトを提唱することを意図している。Ans De Vos らがこのようなアプローチを行なっている背景は、キャリアに関する現実が複雑であり、それゆえキャリアに関するリサーチクエスションも複雑で、本来は複数の次元・領域に跨る議論をせざるを得ない状況がありつつも、多くの研究者が非常に狭い領域での議論に終始し、イノベーティブな質問を問いにすることが減っているという認識がベースとなっている。研究領域において、Ans De Vos らはこのような課題認識を持ち改めてダイナミックな視点で捉え直そうとしているわけであるが、これらの課題の裏側にある状況は、日本のキャリア政策にも同様のことが言える。第3章で考察を行なった通り、日本のキャリア政策も省庁ごとに分かれており、各論的なアプローチで、それぞれの政策に関する評価は行うものの、各省庁の狭い領域での議論に終始してしまっている。政策が有機的につながる形へ変化させるためには、包括的で省庁横断のダイナミックな視点は不可欠である。キャリアに関する研究と現実の政策の双方で、置かれている状況と包括的なアプローチの必要性という観点で共通しており、Ans De Vos らのアプローチは有用である可能性が高い。

#### 4-1-3 個人の視点とプロセス(連続)

3 つ目の共通点は、「持続可能なキャリア」の視点と捉え方である。「持続可能なキャリア」の各要素の導出にあたっては、「個人」の価値観や状況などが議論の出発点になっている。このように、出発点を「個人」とし、要素を汲み上げ、枠組を構築していくアプローチは「持続可能なキャリア」の大きな特徴である。ミレニアル世代が潜在的に「個」という視点を持ち価値判断をしていること、あるいは政策や企業の雇用・人事制度が「個人」のキャリアの自律や責任を促そうとしている点で「個人」を出発点にする「持続可能なキャリア」は、政策や企業の雇用・人事制度と当事者であるミレニアル世代のギャップを最小限にし、より効果的な取り組みを検討出来るアプローチであると考えられる。また「持続可能なキャリア」は、キャリアを「プロセス(連続性)」と捉えておりキャリアそのものおよびキャリアの検討が現時点において非連続で、今後は日本のミレニアル世代も連続性のあるキャリア形成を目指す方向性であることから「持続可能なキャリア」の枠組や要素を生かすことが可能と考えられる。

#### 4-2 「持続可能なキャリア」の枠組と要素

Ans De Vos らは、前述の3つの背景や考え方を内包させ、ダイナミックな視点で捉え直す意味を込める意図で“Sustainable（持続可能な）”という言葉を用い、「Sustainable Career」（持続可能なキャリア）を提唱、以下のように定義している。

“「持続可能なキャリア」は、生涯の長い時間軸において、連続的でさまざまなパターンによって内省され、複数の社会的空間を行き来し、各個人の役割や責任が特徴づけられ、個人に対し働くことの意味を与える、経験の連続（プロセス）”

(De Vos & Van der Heijden, 2017, p7/筆者訳)

このような定義の上で、「持続可能なキャリア」は、Time(時間)・Social Space(社会的空間)・Agency(責任とコンピテンシー)・Meaning(働く意味)という4つの要素によって構成されている。この4つの要素は、過去のキャリア研究により提唱された概念を生かしつつ、Ans De Vos らが新たな視点を加え、それぞれの要素の意味や内容を提示している。これらの4つの要素は、それぞれが独立して存在するものではなく、関与しあう（させあう）ものであるとしている(De Vos & Van der Heijden, 2017)。次節にて、各要素の内容を考察していく。

##### 4-2-1 「持続可能なキャリア」の要素①：Time(時間)

「持続可能なキャリア」の「Time」(時間)は、2つの概念を内包している。1つは、Moving Perspective(動的な視点)、もう1つはLength(長さ)である。それぞれの概念については後述するが、キャリアは個人の時間を通じた活動と捉えることができ、言い換えると時間は全てのキャリアの固有の要素である(De Vos & Van der Heijden, 2017)。つまり、キャリアは「時間」という要素に相当の影響を受ける。例えば、今日においてキャリアごとの継続期間(1つの会社や仕事に従事する期間など)あるいは人生全体においてどこまでキャリアを続けるかというような問いに対する判断が難しくなっているように、「時間」は非常に厄介で重要な論点である。「時間」が内包している2つの概念が持つ意味は以下のとおりである。

##### (1) Moving Perspective(動的な視点)

個人のキャリア形成は、個人と社会の開かれた相互作用の関係において、個人に対してMoving Perspective(動的な視点)を与えるとしている(De Vos & Van der Heijden, 2017)。キャリアのみならず言えることかもしれないが、我々が過ごす時間は、ただ単に流れるわけではなく、個人と社会との関係性や相互作用の積み重ねであるとともに、時間の流れやその時代に応じた速さを個人の意向のみで判断し決めることは難しい。例えば、転職をす

るタイミングがわかりやすい例であろう。転職をする際は、まずは自分自身という個人が考え、そのタイミングを仮置きするわけであるが、最終的には現在の職場との関係や家族、地域などさまざまな主体との利害調整が発生し、当初想定していたタイミングとは異なるタイミングになることもあるだろう。あるいは、生涯全体のキャリアを考えた際に「いつのタイミングでキャリアを見直すことが適当か」を検討する際も、外部環境を勘案する必要があり、当然ながら個人と社会の相互作用(仕事の需要と供給関係など)によって検討される。今日の複雑で予測可能性が低下している外部環境においては、「動的な視点」はキャリア形成に大きな影響を与える。これまで日本のミレニアル世代にとっては、終身雇用や年功序列といった雇用・人事制度であるがゆえに、自身のキャリアを動的、すなわち自身のキャリアにとって適切な“タイミング”というものを能動的に捉える機会に乏しく、新しい判断基準になるであろう。

## (2)Length(長さ)

Ans De Vos らの研究対象となっている欧米諸国においても、日本と同様に寿命が長くなっていることに伴い、キャリアをリタイアする年齢が後ろ倒し、すなわちキャリアを継続する時間(働く時間)が長く(長くせざるを得なく)なっている。この問題は年金の受給年齢の引き上げといった社会保障制度との関係性も根深く、日本のミレニアル世代も今後対応しなければならない重要な問題である。しかしながら、日本のミレニアル世代が寿命の延長を「キャリアの延長」という現実的な課題として現時点で読み替えることが出来ているかについては疑問であり、現状把握が必要である。また、キャリアが長くなったことによる新たな選択肢や機会が生まれるというポジティブな側面もある一方で、より不確実で困難な状況に長期的に向き合う必要が生じる可能性もあるとしている(De Vos & Van der Heijden, 2017)。

### 4-2-2 「持続可能なキャリア」の要素②: Social Space(社会的空間)

2つ目の要素は、「Social Space」(社会的空間)である。キャリアに関わらず、個人は家族・友人・職場・地域といった、さまざまな社会的な空間でさまざまなステークホルダーと関わりながら生きている。このような関わり合いの場を「社会的空間」と捉えている(De Vos & Van der Heijden, 2017)。「持続可能なキャリア」においては、このような社会との関わり合いを、「キャリアがどのような役割」を果たし、「キャリアが個人そして社会にどのような意味」を持たせていたのか(持っていたのか)という視点で考察している。Ans De Vos らが考察する上でこれまでの個人と社会の関係について、Arthur et al. (1989)が述べている「これまでの個人のキャリアと社会の置かれた立場について、個人のキャリアは「仕事あるいは所属」という「社会的な公式なポジション」が企業より提供され、その提供された「社会的な公式なポジション」がキャリアを通じた個人と社会の接点であった」(p8 筆

者訳)という考え方を現状の姿として議論を進めている。言い換えると、個人は企業に所属し、企業は個人に仕事を与え、個人はその仕事を通じて、社会に何らかの影響を与える関係であったということである。すなわち、これまでは社会に影響を与えるきっかけは個人が企業に所属し仕事を得ていることによって個人のキャリアが広い意味で、社会との関係性の一部になっていたと考えられる(De Vos & Van der Heijden, 2017)。今日までは、広く・概念的な意味での社会との関係性でキャリアが語られてきたが、昨今のグローバル化やテクノロジーの進化などを背景に、個人を取り巻く「社会的空間」は無制限に境界なく広がっており、この流れがキャリアにも波及している。その結果として労働環境の変化、労働人口の変化、デュアルキャリアの流行などへと繋がっている(De Vos & Van der Heijden, 2017)。要するに、個人はこれまでの企業と個人の関係性に拘ることなく、自ら「社会的空間」を広げ・選択しキャリアを通じて「社会との接点」を保持することが可能になった。この「社会的空間」の変化は、新たな機会の増加にもつながるという良い側面もあるが、逆に捉えるとこれまでは企業と従業員(個人)の間で保障されていたキャリア(仕事)に、他者が侵食してくる余地が出てくる。また、「社会的空間」が無制限に広がることで、常にキャリア(仕事)のアウトカム(求められる成果)も変わり続け、キャリアの持続可能性が揺らぐという観点からはリスク要因にもなるとしている(De Vos & Van der Heijden, 2017)。

「社会的空間」が無制限に広がっている状況は日本も同様である。しかしながら、日本の場合は必ずしも副業・兼業などが一般化しているわけではないことや、社会貢献などへの参画度を踏まえると、環境としての「社会的空間」が広がっているものの、新たな「社会との接点」の保持には至っていないと考えられる。つまり、日本においては広がることによるリスクへの対処よりも、広がっている「社会的空間」へ飛び込み「社会との接点」を増加させる取り組みを行う必要があるかもしれない。

#### 4-2-3 「持続可能なキャリア」の要素③: Agency(責任とコンピテンシー)

「Agency」という概念はダグラス・ホールが提唱したProtean Career(変幻自在なキャリア)のコアの概念で、「持続可能なキャリア」では「個人のキャリアに対する責任とその責任に伴うキャリアコンピテンシーの開発」と捉えている。「責任とコンピテンシー」を考える上では、それらは「個人」に属している設定であるが、これまではどうだったのだろうか。本来は、キャリアは個人的な機会や仕事、企業、専門性、社会など全ての階層に存在するさまざまな影響のある要因(構造)によって形づけられるのにも関わらず、個人で所有され、その個人特有のものとして取り扱われ、働く世界の安定と変化に対応していかなければならないとされてきた(Briscoe & Hall, 2006)。しかし、実際は安定的な成長や、長期的な雇用契約を前提に、企業が個人のキャリアに関しマネジメントする役割を担い、責任を果たしてきた(De Vos & Van der Heijden, 2017)。しかし今日においては、企業が

個人に自律を求める傾向にある。すなわち、キャリアの本来の所有者（個人）と「責任とコンピテンシー」の所有者が同一になることを意味する。このような変化は、あるべき姿へ向かっているポジティブな動きと捉えることができる。しかし、全てが複雑化し選択肢が増えているこの世界において個人の責任を増加させることに繋がる。また、短期的な視点ではなく長期的な視点での判断を必要とし、キャリアという領域のみではなく、同時に個人の人生（生活）全体も統合し検討する必要性にも迫られる (De Vos & Van der Heijden, 2017)。つまり、現代のキャリア形成は簡単ではなく、キャリアの所有者（個人）と「責任とコンピテンシー」の所有者が同一になり、個人のキャリアに対する責任が一層強まることは、結果として必要なキャリアコンピテンシーを求めることにつながるとしている (De Vos & Van der Heijden, 2017)。開発するキャリアコンピテンシーについては Arthur et al. (1995) の「Knowing Why (働く理由の認知)」・「Knowing How (必要な能力の認知)」・「Knowing Whom (ネットワークの保持)」に関し言及している (表 4-1 参照)。それぞれのコンピテンシーは個別に存在するものではなく、それぞれが繋がり展開されるもので、それぞれのコンピテンシーに対する個人や企業の (時間的・金銭的) 投資は、双方の新たな要求を生じさせるとしている。

表 4-1 Arthur らの 3 つのキャリアコンピテンシー

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| Knowing Why<br>「働く理由の認知」    | なぜ働くのかについて個人が考え、特定をし、行動すること。なぜ働くのかという問いを考える上で、企業文化や個人の価値観や家族などの個人的な側面も影響を与える。モチベーションの源泉のような考え方。  |
| Knowing How<br>「必要な能力の認知」   | 企業が保有する全ての know-how を導く (完成させる) 個人のスキルや知識。このコンピテンシーの開発形態は、座学や独学などのフォーマルな学習によるものと、OJT プログラムや見習いなどによる経験によって引き出される。このコンピテンシーの追求は、個人に複数の雇用 (仕事) をもたらすことにも繋がる。また、仮に会社が変わったとしても、生き残れるノウハウやスキル・知識も含むもの。 |
| Knowing Whom<br>「ネットワークの保持」 | 個人的なパーソナルネットワーキングを指す。このコンピテンシーの形態は、サプライヤーと顧客、専門家と顧客、元請と下請けなどとの結びつきによって引き出される。また、旧友や以前の職場や取引先の関係者、専門家の集団、家族、友人によっても引き出される。  |

出典 : Arthur et al., 1995, pp9-10 をもとに筆者作成



「責任とコンピテンシー」に関しては、日本のミレニアル世代を取り巻く環境においても同じような状態が存在する。これまでの日本型雇用・人事制度を見直す上で、キャリアの自律ということが目指されており「責任とコンピテンシー」の議論は必須である。しかしながら、Ans De Vos らが「責任とコンピテンシー」は結果として生じるものという立て付けになってしまっていると述べている通り、日本での議論も企業の雇用・人事制度の変更の結果として「責任とコンピテンシー」が必要になるという同じ流れになっている。Ans De Vos らは、この状況に対して「責任とコンピテンシー」がキャリア形成においてより強調され、入り口の議論として考慮されるべき事項ではないかと考えている(De Vos & Van der Heijden, 2017)。結果としての「責任とコンピテンシー」ゆえに、コンピテンシー開発のための学び直しやリフレクションが後追いになり必要性を強く認識出来ないという状況も招いているとも考えられる。

また政策的な観点でいくと「スキル開発」あるいは「学び直し」の中で「働く理由」や「興味」を再認識出来ると謳っているように、能力開発を入りに議論される傾向にある。しかしながら、経済産業省(2018c)のアンケート結果でも示されている通り経済産業省や文部科学省が誘導したい学びや方向性と当事者である社会人とでは大きなギャップが存在している。このことから、「持続可能なキャリア」におけるコンピテンシー開発のように、「働く理由の認知」や「ネットワークの保持」も含んだ内面的な価値観や対外的な広がりも考慮した包括的な概念の再設計が必要であろう。

#### 4-2-4 「持続可能なキャリア」の要素④：Meaning(働く意味)

「Meaning」(働く意味)についても、過去さまざまな研究がなされ「持続可能なキャリア」においては「誰のどの部分における働く意味」にフォーカスを当てるべきかの検討を中心にこなっている。持続可能なキャリアは決して特定のキャリアのアウトカムの価値ではなく、キャリアが個人に対してどのような観点で変化をもたらしたかを対象にすべきである(Arthur, et al., 1999)という考え方をベースにしているなど、「働く意味」として「個人」の内面的な部分に着目している。また今日の複雑で予測可能性の低い社会・経済においては、伝統的な上昇による移り行くキャリアや給与・昇格・ステータスといった客観的なキャリアの成功の機会(価値の取得)を減らしており(Dries et al., 2008)、キャリアは個人の一生涯における職業経験の連続的な進化であり(Arthur, et al., 1989, p8)、主観的なキャリアの成功は、個人のキャリアに関連する全ての側面におけるキャリアの満足度である(De Vos & Van der Heijden, 2017)といった考え方についても言及している。つまり、Ans De Vos らは、「個人が主観的・内面的な価値を重視し、主観的かつ内面的に判断する成功や満足度」を今後のキャリアの「働く意味」として捉えていくのではないかと主張している。この「個人の主観的・内面的な価値」については、Schein(1985)のキャリアアンカーを具体例としている。

Schein のキャリアアンカーは、キャリアにおいて個人が重要視する項目として、「専門性」・「ステータスと報酬」・「自由度」・「安定性」・「新規性」・「社会貢献」・「挑戦」・「ワークライフバランス」の8つの要素で構成されている。Schein のキャリアアンカーは、働く個人の行動や態度が、各個人が属する組織の標榜する価値観にどのような影響を受けるかを調べようとした組織社会化の研究の失敗の結果から生まれたもので、異動や転職などを通じさまざまな組織を経験していたとしても、個人の側に貫いているものがあるという発見に至ったというものである（金井, 2010）。Schein の研究の入り口は、組織から個人を見た研究であったものの、結果として個人が内面的な価値判断を行なっているという結果が見出されたことは興味深い。「持続可能なキャリア」においても、「個」の内面的な価値に重きをおいていることから、「持続可能なキャリア」の「働く意味」として個人の内面的な部分を捉えることになった Schein のキャリアアンカーを用いることは不自然ではないと考えられる。

「持続可能なキャリア」では、キャリアの成功や満足度（働く意味）は個人の内面的な価値によって最終的に判断されるようになるとしている。しかしながら、現実問題として、キャリアは日々の積み重ねであり、競争に耐え、成功や満足度を得ていくにあたり、求められる能力は複雑かつ短期間でしか有用でない状況を認識し、頻繁に知識やスキルの最新化が必要となるものである（Van der Heijden, 2005）。一見すると内面的に判断される「働く意味」と現実として求められる「責任とコンピテンシー」が別の論点のように見えるが、これら2つは繋がっている。例えば、最新のスキル・能力開発を求められたとしても、個人の「働く意味」につながっていなければ能力開発に対するモチベーションは向上しないと考えられる。逆に「働く意味」が認知出来ており、それを実現するための「責任とコンピテンシー」という構造であれば個人は自ずと学び直しを行うであろう。つまり、個人は自身のキャリアの「働く意味」を問いながら、「責任とコンピテンシー」を見つめ直すというプロセスの連続を行う必要があると考えられ、他の要素との関連においても「働く意味」は重要な役割を持つことが理解出来る。

日本のミレニアル世代においても、潜在的に個が持つ価値観を重視する特徴を持っており、その価値観が就労観へ繋がっていることを踏まえると、「持続可能なキャリア」における「働く意味」の捉え方や考え方と共通する部分が多い。また、日本のミレニアル世代はキャリア教育を受けていないことや、就職活動以降でキャリアに関する検討が能動的に行われていない可能性が高いことを勘案すると、現時点の「働く意味」が問えておらず、学び直しなどを行う動機が見出せず、行動に繋がっていないと考えられる。

#### 4-3 小括：「持続可能なキャリア」と日本のミレニアル世代のキャリア形成

本章では、「持続可能なキャリア」(Sustainable Career)の枠組や要素について考察を行なった。ここでは、改めて日本のミレニアル世代のキャリア形成と「持続可能なキャリア」との関連性について考察をしたい。

「持続可能なキャリア」は「複雑性」や「予測可能性の低下」という外部環境の変化を背景に議論が始まっている。このような外部環境の変化は、日本のミレニアル世代や企業、政策も同様に直面している。この状況において、すでに存在するキャリア形成の課題に対し各論ごとに解決策を見出すのではなく、改めてダイナミックな視点で捉え直し、より包括的な議論をする意図を持って「持続可能なキャリア」の枠組や要素が導出されていった。

「持続可能なキャリア」を導出するにあたっては「個人の視点」を出発点にしている。「持続可能なキャリア」では、「個人の置かれる状況」や「個人が直面する課題」から議論を始めようとする考え方が随所に見られる。キャリア形成を行う当事者を出発点にした「持続可能なキャリア」を用いることでより具体的な議論になり、政策や企業の雇用・人事制度を設計する際に当事者とのギャップを最小化することも可能であろう。また、「持続可能なキャリア」では個人がキャリアの満足度などを内面的な価値に基づいて判断するとしており、日本のミレニアル世代が潜在的に「個」を重視し、内面的な価値観で判断する点とも重なる。このように日本のミレニアル世代が置かれる環境や特徴と共通点のある「持続可能なキャリア」を用いることで当該世代が抱えるキャリアの課題を網羅的に取り込み、点在する課題をより具体的に把握することができるのではないかと考えられる。以下にて、「持続可能なキャリア」の要素ごとに第2章や第3章で考察した事項を捉え直してみたい。

「Time」(時間)の要素は、「動的な視点」と「長さ」で構成されている。「時間」という要素は、第2章や第3章で考察したミレニアル世代の特徴や課題に多く点在している。例えば、日本のミレニアル世代は価値観や就労観において比較的短期間かつ手元の幸せを重視する傾向があり長期的な視点で考える機会が少ないことが挙げられる。また、新しい社会人基礎力にて人生100年時代という長期的な視点で政策を組み立てようとしていること、あるいは企業が人材の流動性を高め、従業員に動き(動的な視点)を持たせようとしている点も同様である。この「時間」という要素で課題を取り込み、具体的な解決策を検討するにあたっては、日本のミレニアル世代にとって、“長さ”(=キャリアの長期化)をどの程度“じぶんごと”として捉えているのか、どの程度“動的”にキャリアを捉えているか(=会社や職をどの程度変えようと思っているのか)といった現状把握が必要である。

次に「Social Space」(社会的空間)の要素もミレニアル世代の特徴や各課題に点在している。例えば、ミレニアル世代は社会貢献・課題に意欲・関心は高いが行動にはハードルがあることが挙げられる。また、政策においてリフレクションのきっかけとなる「体験総量」(経済産業省, 2018b)の増加を目指している点や、企業が従業員に対し能動的に組織や国の垣根を超えて仕事を行うことを求めている点なども該当する。「社会的空間」が無制限

に広がることによる機会とリスクについての議論も必要であるが、日本のミレニアル世代においては「社会的空間」を広げる手前の議論が必要ではないかと考えられる。潜在的に「個」を強く意識するミレニアル世代が、職場の他者との関わり合いや社会課題解決（貢献）といったシーンで、どの程度「社会的空間」を広げ「社会との接点」を持つようとする意思があるのかについて現状把握を行う必要がある。

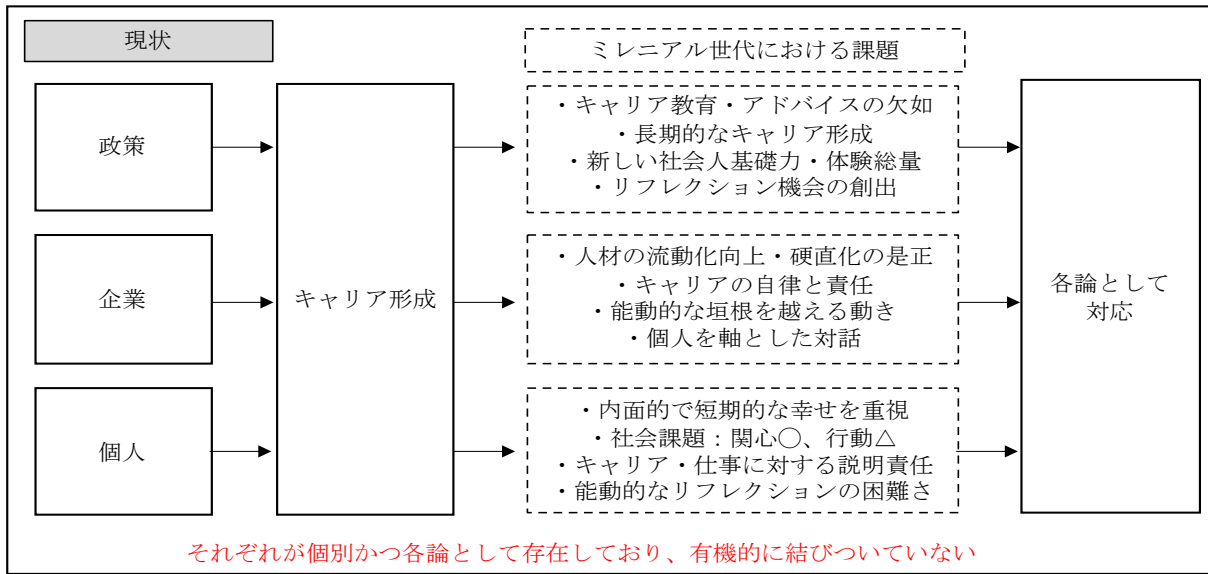
そして「Agency」（責任とコンピテンシー）の要素は、政策や企業の雇用・人事制度が個人のキャリアの自律や責任を促そうとしている点や、個人（従業員）が働き方の柔軟化によるベネフィットを得ることの裏返しとして成果などに対する説明（責任）を求められつつあるなど、既に論点になっている事項である。しかしながら、終身雇用や年功序列という雇用制度を前提に就職した日本のミレニアル世代にとって「キャリアに関する責任」はイメージしづらい概念ではないかと考えられる。日本のミレニアル世代が就職活動を行なった時期は企業が採用人数を限定していた時代であり、狭き門を潜り抜け“就社”することも一苦勞であった。そのため、キャリアの始まりである“就社”が実質的には“終着点”に感じてしまう感覚もあるのではないかと考えられる。このような状態を考慮し、責任を保持する（させる）手前の議論として、ミレニアル世代が自身のキャリアやキャリアの一部である日頃の仕事の進め方についてどの程度「オーナーシップ」を持ちたいと考えているか現状把握する必要がある。

最後の要素である「Meaning」（働く意味）は、個人にとって極めて内面的でありキャリア形成の出発点かつ満足度などの判断軸であるにも関わらず、その「働く意味」を考え振り返る（リフレクション）機会の欠如が政策や企業の雇用・人事制度、個人自身の課題となっている。ミレニアル世代はキャリア教育を受けておらず、そもそも「どのようにキャリアを組み立て振り返れば良いのかわからない」という理由で就職以降「振り返り（リフレクション）」が行われていない可能性もある。また、企業側も従業員に変化を迫るものの従業員との会話の頻度や内容が相互理解に到達するレベルになっていない状況も考えられる。このように「働く意味」を考えるための「振り返り（リフレクション）」に関して現状把握が必要である。

図4-1と図4-2は、日本のミレニアル世代のキャリアに関するこれまでの議論とそれらを「持続可能なキャリア」を用いて整理したものであり、表4-2は第5章において日本のミレニアル世代に対し「現状把握すべき事項」の一覧である。「持続可能なキャリア」は複雑性や予測可能性の低下という外部環境を前提に、個人の視点から導出された枠組であるがため、政策・企業・個人に点在していた課題をわかりやすく「見える化」することが出来ると考えられる。次章では、表4-2に示す「現状把握すべき事項」についてミレニアル世代を対象にアンケート調査を行い、考察する。

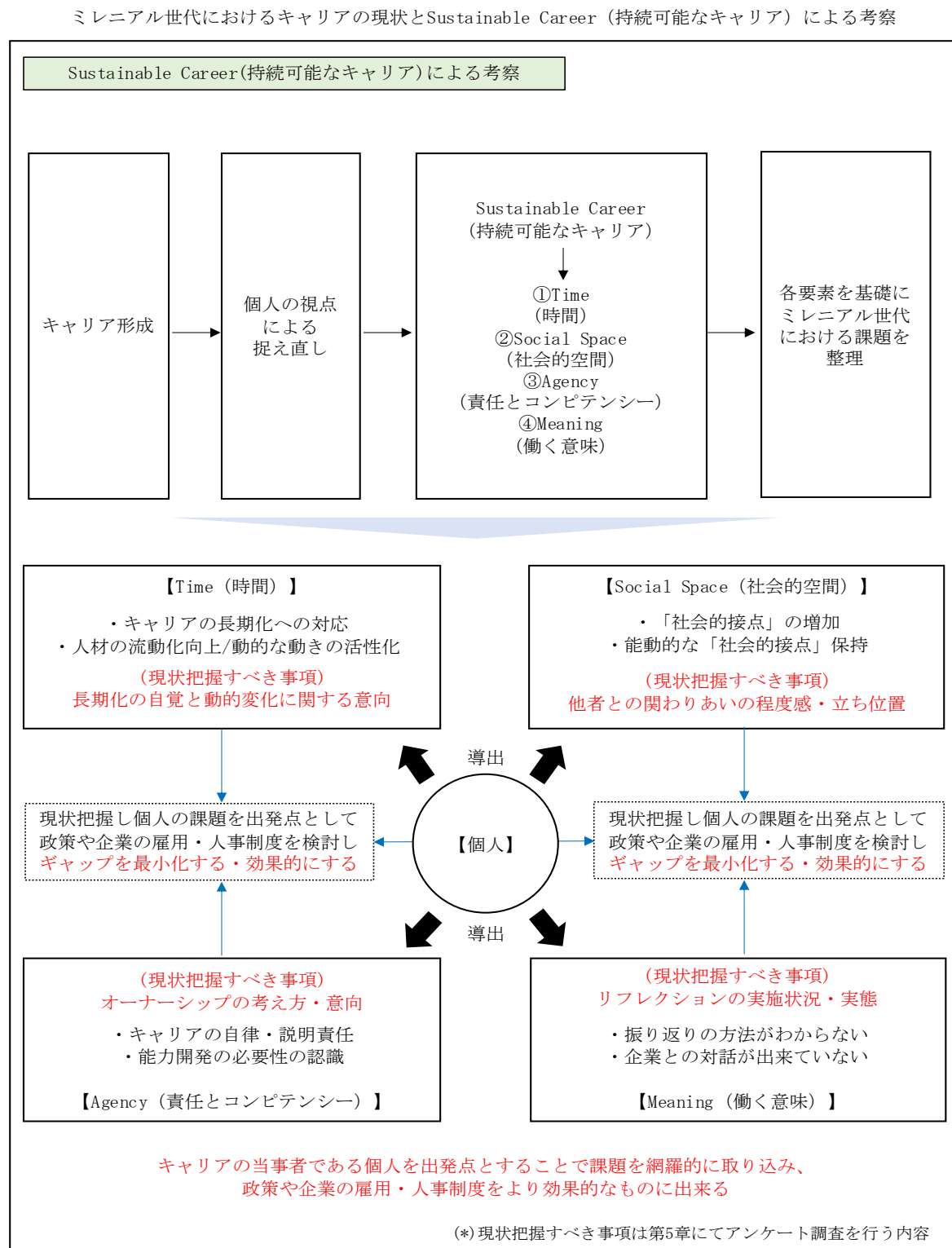
図 4-1 日本のミレニアル世代のキャリア形成に関する課題とアプローチの概要

現時点における日本のミレニアル世代のキャリア形成に関する課題とアプローチ



出典：筆者作成

図 4-2 分析モデル：ミレニアル世代におけるキャリアの現状と Sustainable Career による考察



出典：筆者作成

表 4-2 日本のミレニアル世代に対し現状把握すべき事項

| 「持続可能なキャリア」要素分類 | 現状把握すべき事項  |
|-----------------|--|
| 時間（長さ）          | <ul style="list-style-type: none"> <li>・キャリアの長期化をどの程度“じぶんごと”として捉えているのか</li> <li>・どの程度キャリアを“動的”（変化させたい）と考えているか</li> </ul> |
| 社会的空間           | <ul style="list-style-type: none"> <li>・「社会的空間」を広げるにあたっての他者との関わり合いの程度感と立ち位置について</li> </ul>                               |
| 責任とコンピテンシー      | <p>自身のキャリアやキャリアの一部である日頃の仕事の進め方についてどの程度「オーナーシップ」を持ちたいと考えているか</p>  |
| 働く意味            | <p>「働く意味」を考えるための「振り返り（リフレクション）」の実態と内容について</p>  |

出典：筆者作成

## 第5章 日本のミレニアル世代のキャリア形成に関する調査

### 5-1 調査の目的と方法

第4章において、日本のミレニアル世代のキャリア形成に関して、前提としている外部環境やミレニアル世代の特徴との共通点が多く存在する「持続可能なキャリア」の枠組・要素について考察を行なった。その考察の中で、ミレニアル世代のキャリア形成に関する課題や特徴を「持続可能なキャリア」の Time(時間)・Social Space(社会的空間)・Agency(責任とコンピテンシー)・Meaning(働く意味)の4要素を用いて網羅的に取り込み、「現状把握すべき事項」を提示した。本章では、これらの「現状把握すべき事項」について日本のミレニアル世代にアンケート調査を行いその結果を考察する。本アンケートでは、「時間」に関連する「キャリアの長さや経験社数(動的な視点)」、「社会的空間」に関連する「他者との関わり合いの度合いや社会課題解決の担い手に関する考え方」、「責任とコンピテンシー」に関連する「仕事の進め方・スキルの現状と向上への取り組み」、「働く意味」に関連する「現状のリフレクションの機会や企業との対話内容」をテーマに表5-1に示すような質問項目について計22の設問を行なっている。なお質問票の詳細については別添資料を参照ありたい。

アンケート調査は、コンビニエンスサンプリングにより Google フォームを用いた選択式のweb調査を2021年5月5日から5月16日まで行い、合計689名分の回答を得られた。そのうち第1章にも記載をしている通り、個人が能動的かつ自由に企業や職種を選択でき、基本的には個人に責任が委ねられる「就職活動」のプロセスを踏んでいる四年制大学卒及び院卒で日系企業に勤務するミレニアル世代(1981年から1995年に誕生)を対象にすることとした。当該分析対象として432名分の有効回答を得られ、回答項目の欠落は見られない。考察を行う対象者の年代割合は図5-1に示すとおりである。また、性別の割合は男性290名(67%)・女性142名(33%)であった。

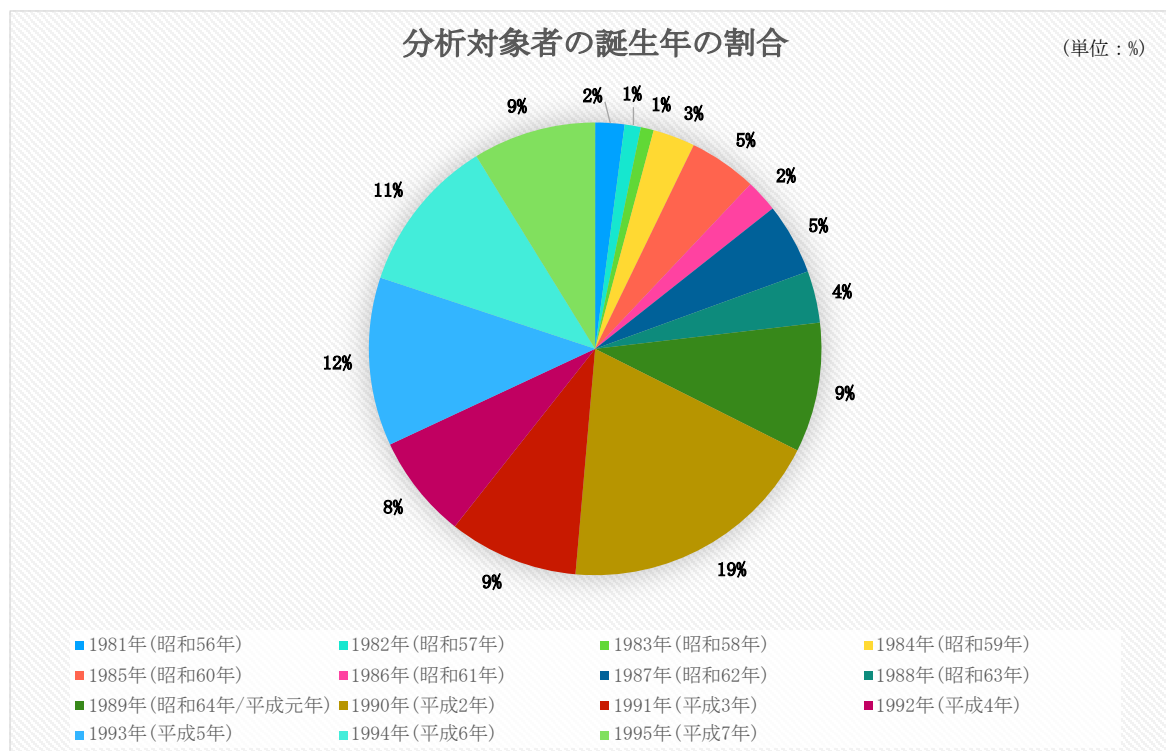


表 5-1 アンケート調査の主な質問事項一覧

| 「持続可能なキャリア」要素分類 | 主な質問事項   |
|-----------------|--|
| 時間              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・定年(キャリア)を終える年齢</li> <li>・在籍社数</li> </ul>   |
| 社会的空間           | <ul style="list-style-type: none"> <li>・職場の同僚・部下・後輩の支援方法</li> <li>・社会課題解決の主体の位置付け</li> </ul>   |
| 責任とコンピテンシー      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・仕事を進める上で、最も好ましい方法</li> <li>・働く上での雇用形態の希望</li> <li>・スキルや知識の開発状況</li> <li>・人的ネットワークに関する現状</li> </ul> |
| 働く意味            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・キャリアで重視する項目</li> <li>・リフレクションの機会と対話内容</li> </ul>   |

出典：筆者作成

図 5-1 分析対象者の誕生年の割合



出典：アンケート結果より筆者作成

(n=432)

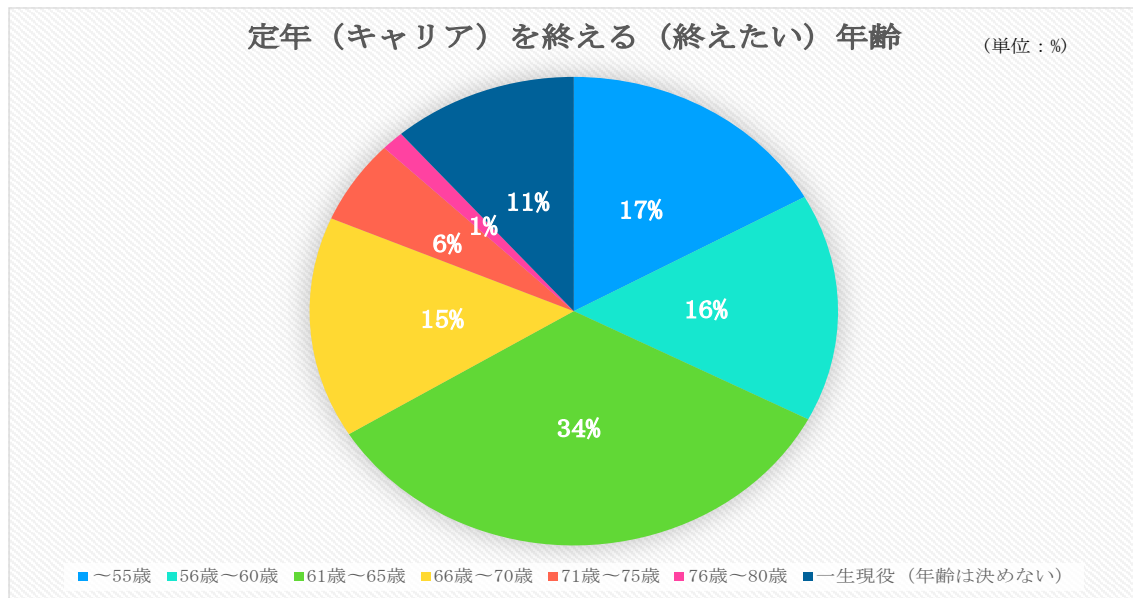
## 5-2 「Time」(時間)の要素に関する分析

ここでは「Time」(時間)に関する現状把握・考察を行う。「時間」の要素には、キャリアの「長さ」に関する認識や在籍社数の調査を通じて「動的な視点」について調査を行なった。

### 5-2-1 キャリアの長さに関する調査

図5-2は「将来的に「何歳で定年(キャリア)を終える(終えたい)」と考えていますか。」という問いに対する回答である。現時点の年金受給開始年齢である65歳や、多くの企業が定年としている60歳といった雇用・人事制度上の年齢に近い55歳から60歳、61歳から65歳の回答が過半数を占めている。ミレニアル世代自身が将来どれくらいの年齢まで生きるかわからない中での現時点の意識調査であるものの、「令和2年版高齢社会白書」によれば、ミレニアル世代が60歳になる2040年から2050年の平均寿命の将来推計は女性で90歳前後、男性で83歳前後とされている(内閣府, 2020c)。仮に60歳でキャリアを終えた場合は、その後25年から30年の期間が存在する。この平均寿命の推計はミレニアル世代が突出して高いというわけではなく、現時点で平均寿命は既に高い年齢になっている。言い換えると「長寿命化」はミレニアル世代にとって、ある程度予測可能な「現実問題」である一方で、キャリアを終える年齢は制度的な年齢が基準になっていると捉えることができ、キャリアの側面で「長寿命化」を“じぶんごと化”している割合は少ないと考えられる。また、別の角度から捉えると、一生現役と回答した者が11%、55歳までと回答した者が17%存在することから、キャリアの長さの捉え方も多様であることがわかった。これらの回答から、社会保障制度や企業の雇用・人事制度を勘案しキャリアの長さを決めている層が一定割合存在することが推測され、長寿命化が予測されるにも関わらずそれらの制度に縛られてしまっている可能性がある。つまり、政策や企業の雇用・人事制度はそれらの現状を踏まえて、制度に縛られない多様な働き方を検討する必要があると考えられる。

図 5-2 定年(キャリア)を終える(終えたい)年齢の回答結果

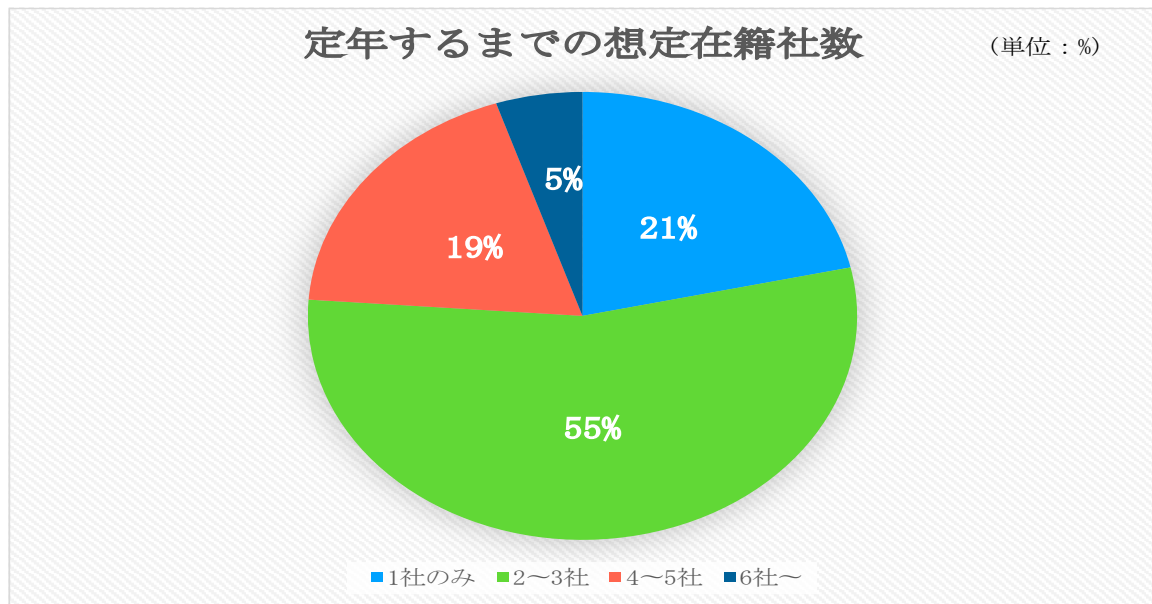


出典：アンケート結果より筆者作成  
(n=432)

#### 5-2-2 キャリアの動的な視点に関する調査

図 5-3 は「最初にご入社されてから、定年退職するまでに「何社在籍」すると思いますか。」という問いに対する回答である。2社から3社という回答が過半数を占める結果になったが、4社以上と答えた層も約25%存在するなど、自身が身を置く環境を変えながらアクティブにキャリアを形成したいと考えている層も一定程度存在することは興味深い点である。他方で、1社のみと回答した層も20%存在するなど、「動的な視点」においても多様で幅があると理解ができる。複数社の経験を現時点で想像している層は、環境を能動的に変化させようとしているため自身で計画的に準備する可能性が高いが、一方で1社のみと選択した層に対しては意向をしっかりと把握し、長寿命化などのキャリアに関わる社会全体のトレンドや企業の雇用・人事制度における考え方などを伝え、必要に応じ検討や準備に対するサポートが必要かもしれない。

図 5-3 定年するまでの想定在籍社数の回答結果



出典：アンケート結果より筆者作成  
(n=432)

### 5-3 「Social Space」(社会的空間)の要素に関する分析

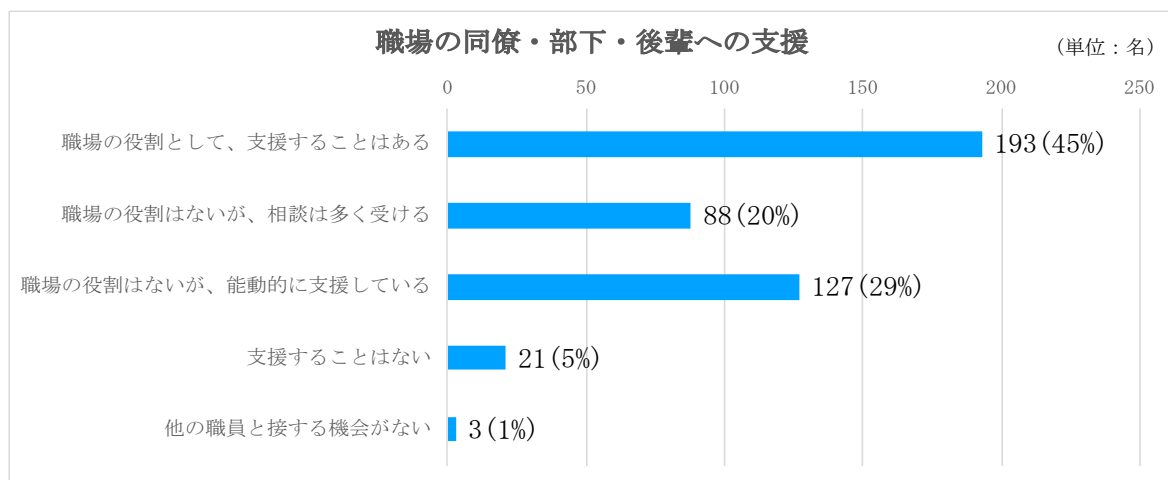
次に「Social Space」(社会的空間)の調査に関し考察を行いたい。前述の日本のミレニアル世代における社会貢献への参画などの実態を踏まえ「社会的空間」を広げようとする一歩手前の議論として「他者との関わり合いについての考え方」や「社会課題を解決する主体の位置付けの考え方」について把握することで、ミレニアル世代が「社会的空間」を広げるための課題を考察したい。

#### 5-3-1 職場における他者への支援に関する調査

図 5-4 は、「職場の同僚・部下・後輩を支援することに関し、最も近いものを選択してください。」という質問に対する回答結果である。職場は、キャリアの一部であり「実践現場」であることから、職場での他者に対する接し方はキャリア全体における他者との関わり合いと同じような位置付けと考えられる。回答結果は、「職場の役割として」支援する層と「職場の役割はないが」支援する層で二分された結果となっている。職場の同僚などを支援することは、円滑な業務運営や人材育成に繋がり最終的には業務成果に結びつくといった「支援する理由」が分かりやすく明確なケースであるが、支援する「役割の有無」によって実際の行動に違いがあることが確認出来る。したがって、職場外あるいは職場であっても自身の組織外との関わり合いを増やそうとする政策や企業の雇用・人事制度を検討する場合は、日頃の職場以上に明確な役割(目的)を付与し、「なぜ取り組むべきなのか」といった方向性を指し示す必要があるだろう。

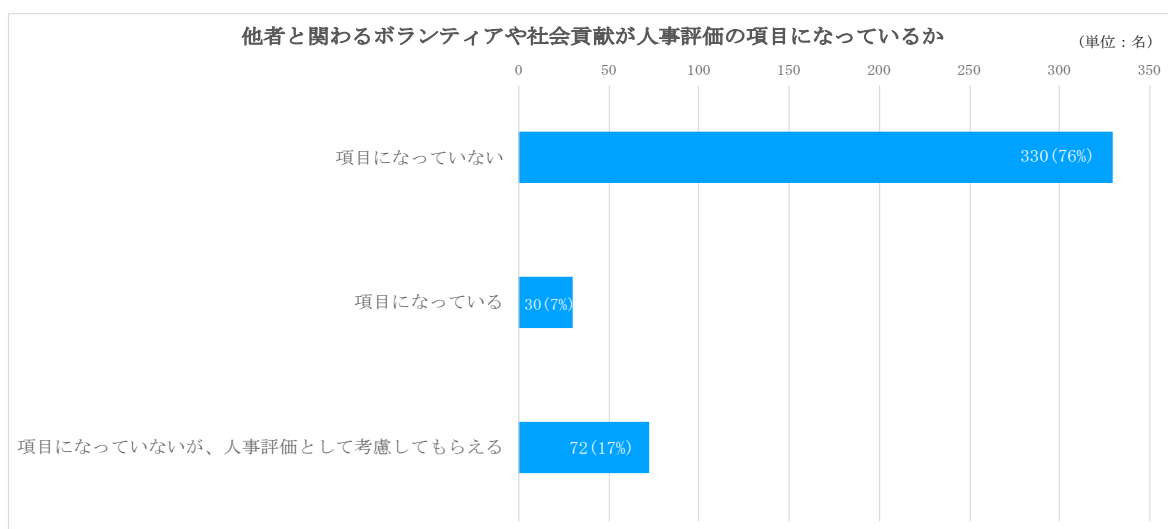
また、役割（目的）を明確かつわかりやすく指し示すだけでなく実際の行動を促す仕組みづくりも必要であろう。例えば、ボランティアといった「社会的空間」を広げる取り組みへの参画を人事評価に組み込むということも検討可能ではないだろうか。しかし現時点では、図 5-5 にあるとおり他者と関わるボランティアや社会貢献について、ほとんどのケースで人事評価の項目にはなっていないことがわかる。今後、役割（目的）をどのように伝えていくか、あるいは企業の雇用・人事制度の中にどのように組み込んでいくかについては検討の余地がある。

図 5-4 職場の同僚・部下・後輩への支援についての回答結果



出典：アンケート結果より筆者作成  
(n=432)

図 5-5 ボランティアや社会貢献が人事評価の項目になっているかについての回答結果

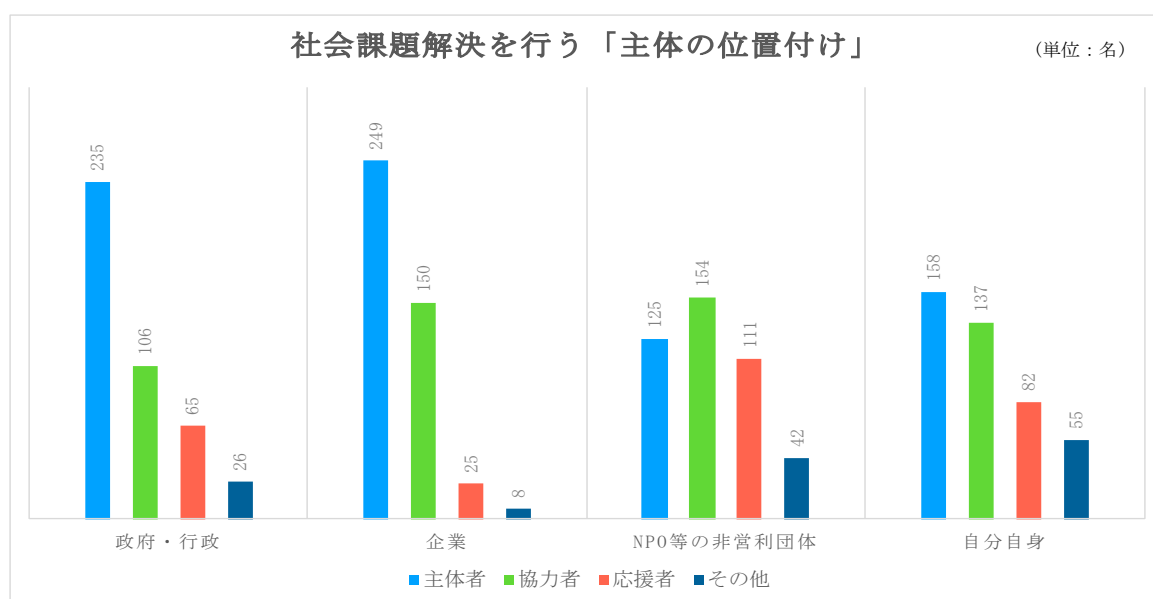


出典：アンケート結果より筆者作成  
(n=432)

### 5-3-2 社会課題を解決する「主体の位置付け」に関する調査

図 5-6 は、SDGs 等の社会課題解決の担い手と考えられる「政府・行政」、「企業」、「NPO 等の非営利団体」・「自分自身」という 4 つのアクターが、「主体者」、「協力者」、「応援者」、「その他」のどれに属するかという質問に対する回答である。回答結果は主体者としては、「政府・行政」、「企業」の存在感が非常に大きく、「NPO 等の非営利団体」・「自分自身」が大きく差を開けて、後に続く格好になった。「企業」に関し考察すると、昨今のサステナビリティ配慮要請を受け、「企業」が「社会課題」に対し能動的にアプローチする流れが浸透し「主体者」と「協力者」の回答が大部分を占めているなど、企業の努力が現れている。しかしながら、「自分自身」については「主体者」と回答をする人数が一番多かったが、「協力者」、「応援者」、「その他」の回答が全体の大部分を占め、能動的に「社会課題」へアプローチしようとする層が多いとは言い難い。つまり「社会的空間」の拡大を目的に社会課題解決といったサステナビリティ推進に取り組むというカルチャーはまだ根付いていないと考えられる。少し論点がずれるが、「NPO 等の非営利団体」を考察すると「協力者」が最も多く、「応援者」、「その他」の割合も大きい。「NPO 等の非営利団体」は社会課題解決が主な目的である組織体であり、いわば最前線と言っても過言ではないにも関わらずこのような結果になっている背景として、「NPO 等の非営利団体」と接した機会が少なく、どのような組織体であるか正しく理解できていない可能性もある。言い換えると、プロボノのような機会に、日本のミレニアル世代が接することが少ないとも読み取れる。このアンケート結果からも分かるとおり、企業という組織における社会課題解決への参画やサステナビリティの意識は向上してきており、次のフェーズとして従業員の意識改革に注力するタイミングで、キャリアにおける「社会的空間」の拡大という視点も併せて考慮し、より目的意識や意義を理解してもらう（させる）ことも可能ではないかと考えられる。

図 5-6 社会課題解決を行う「主体の位置付け」に関する回答結果



出典：アンケート結果より筆者作成

(n=432)

#### 5-4 「Agency」(責任とコンピテンシー)の要素に関する分析

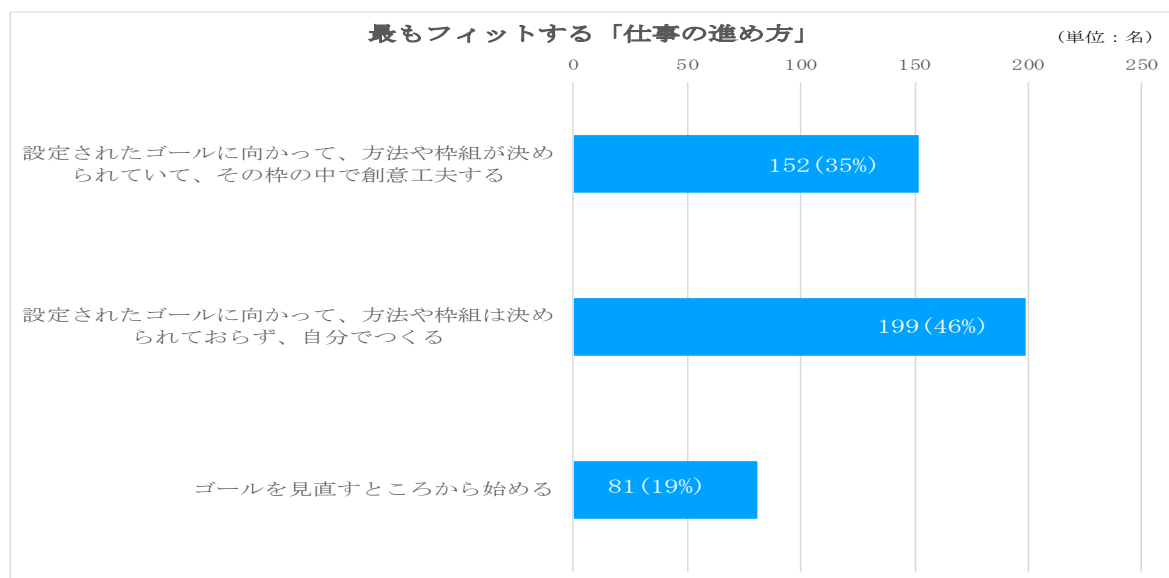
次に、「Agency」(責任とコンピテンシー)に関する調査結果を考察する。個人にキャリアの責任を持たせ自律を促すことを政策や企業の雇用・人事制度にて検討しているが、その前段階として職場での業務の進め方や希望する雇用制度の調査を通じミレニアル世代の「オーナーシップ」も関する考え方を考察する。また、第4章で示した Arthur の「Knowing Why (働く理由の認知)」・「Knowing How (必要な能力の認知)」・「Knowing Whom (ネットワークの保持)」に沿う形でコンピテンシーの現状把握も合わせて行い考察する。

##### 5-4-1 責任に関する調査

図 5-7 は、実際に仕事を進める上で、最もフィット(自分自身に合う)する仕事の進め方を調査した結果である。選択肢は「ゴールを見直すところから始める」、「設定されたゴールに向かって、方法や枠組は決められておらず、自分でつくる」、「設定されたゴールに向かって、方法や枠組が決められていて、その枠の中で創意工夫する」となっており、順をおって個人の裁量や自由度が大きくなっていく一方で、その分責任が大きくなる。結果としては「ゴールが設定されている」方法を好む層が合計で 81% となり、日本のミレニアル世代は、ある程度定められた方向性の上でオーナーシップを持って物事を進めていくことを好むと言えよう。日々の仕事は、キャリアの一部でありその連続がキャリア全体を構成すると考えられることから、日々の仕事の進め方から捉えられるオーナーシップの考え方はキャリアを形成する際のミレニアル世代が持つオーナーシップの考え方に近いと考えら

れる。ミレニアル世代各個人にキャリアの自律を促し責任を保持してもらおう（させる）場合は、そのプロセスにおいて完全に個人自身に委ね、全てを自分自身でプランニングしてもらおう（させる）方法は、ミレニアル世代の考え方と合わず目的に到達出来ない可能性もある。言い換えると、政策や企業の雇用・人事制度においてある程度キャリアの方向性や選択肢を例示するなど、ミレニアル世代が自走するための伴走支援や環境づくりが必要となるだろう。また、19%と割合は少ないが「ゴールを見直すところから始める」というプロアクティブな層も存在する。まさにこの層が複線的な企業の雇用・人事制度によってカバーする（される）層であり、企業のみをミレニアル世代のみをとっても画一的な企業の雇用・人事制度では網羅することが難しくなっていると言えよう。

図 5-7 仕事の進め方に関する回答結果



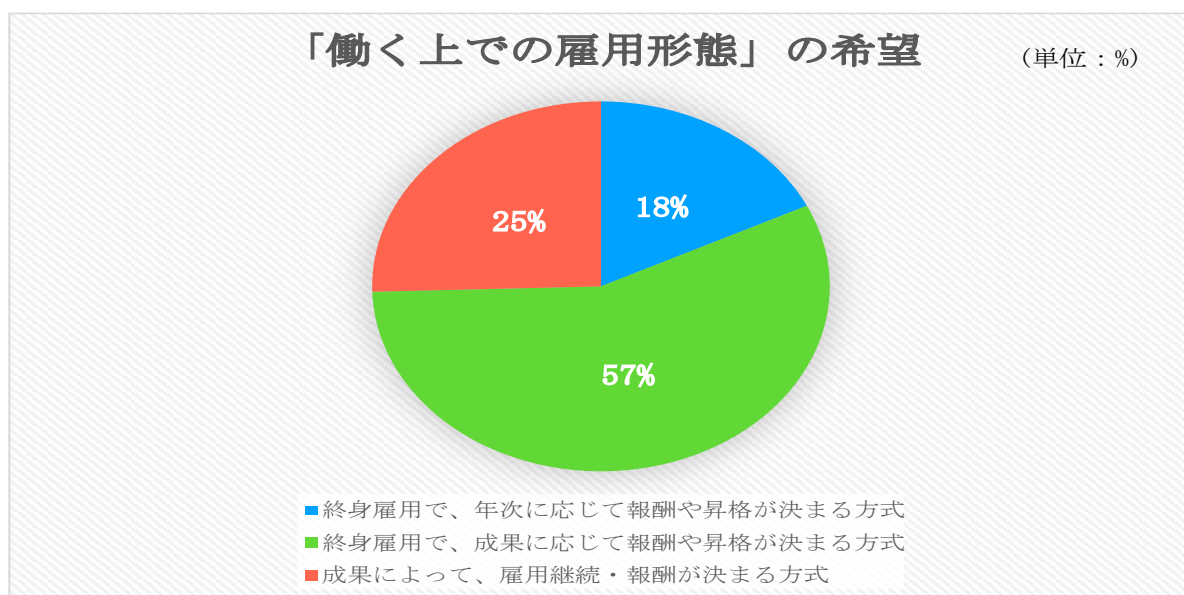
出典：アンケート結果より筆者作成

(n=432)

また、図 5-8 は日本のミレニアル世代における現時点での「働く上での雇用形態」の希望に関する結果である。75%の割合が「終身雇用」を希望するという結果になっており、仮にジョブ型雇用を導入し、雇用継続を含む抜本的な変更を行う場合は、従業員との対話が相当に必要である。また、別の角度から考察すると、82%が成果によって評価されることを希望しており、年功による処遇・評価の継続はミレニアル世代の考え方とは異なる。一方で、従来からの年次に応じた処遇・評価を希望する層も一定程度存在する。最終的に企業の雇用・人事制度の変更は、組織の生き残りをかけた経営判断になるわけであるが、この調査のみをとっても相応に意見が分かれる論点であることが理解でき、雇用制度を変更する前に丁寧な対話・議論が必要だろう。



図 5-8 雇用形態に関する回答結果



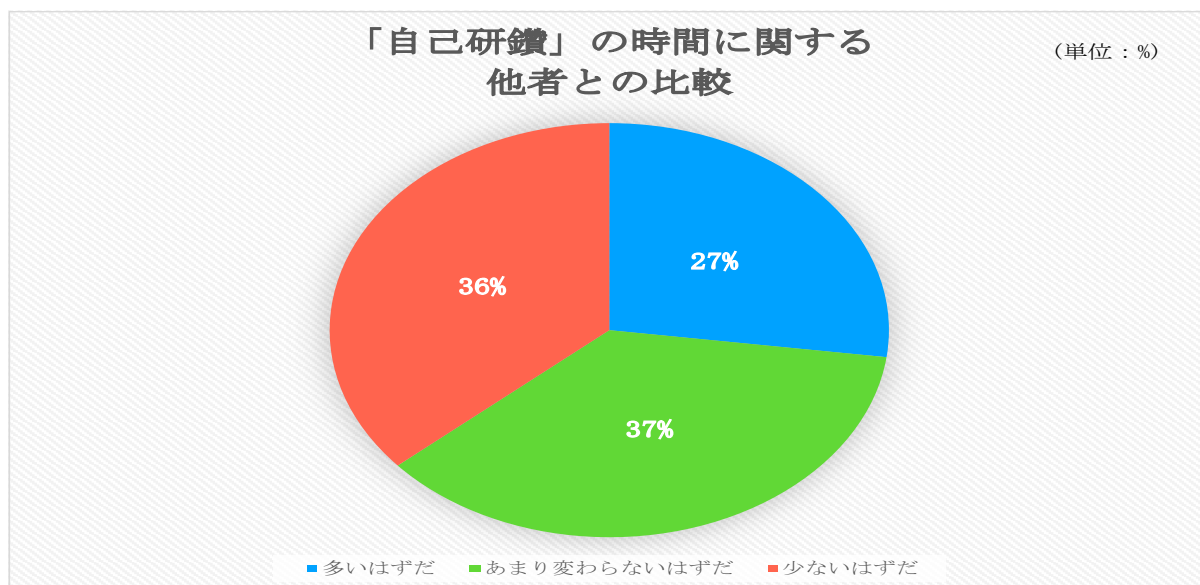
出典：アンケート結果より筆者作成  
(n=432)

#### 5-4-2 コンピテンシーに関する調査

次に、コンピテンシーに関する調査を考察したい。コンピテンシーは、Arthur の「Knowing Why (働く理由の認知)」・「Knowing How (必要な能力の認知)」・「Knowing Whom (ネットワークの保持)」に沿って調査を行なった。また、コンピテンシーのうち「働く意味の認知」については「働く意味を問うこと」を指しており、「Meaning」(働く意味)の要素で確認すべき現状把握の事項と類似性があるため、本節においては「必要な能力の認知」と「ネットワークの保持」に関する調査結果を考察する。「必要な能力の認知」と「ネットワークの保持」については、それぞれを開発する一歩手前の議論として、それぞれのコンピテンシーをどの程度重要視しているかについて調査を行なった。

図 5-9 は、ミレニアル世代がスキルや知識等の開発を目的とした自己研鑽の時間について、自分自身が費やす時間が他者と比較して多いと思うかという質問への回答結果である。この調査はミレニアル世代各個人の主観によるものであるが、自分自身の費やす時間が「他者対比少ないあるいはあまり変わらない」と感じている層が、73%を占めた。言い換えるとミレニアル世代各個人が自信を持って「他者対比自己研鑽の時間が十分に取れている」と感じておらず、何かしら不足していると感じていると言えよう。

図 5-9 自己研鑽の時間に関する回答結果

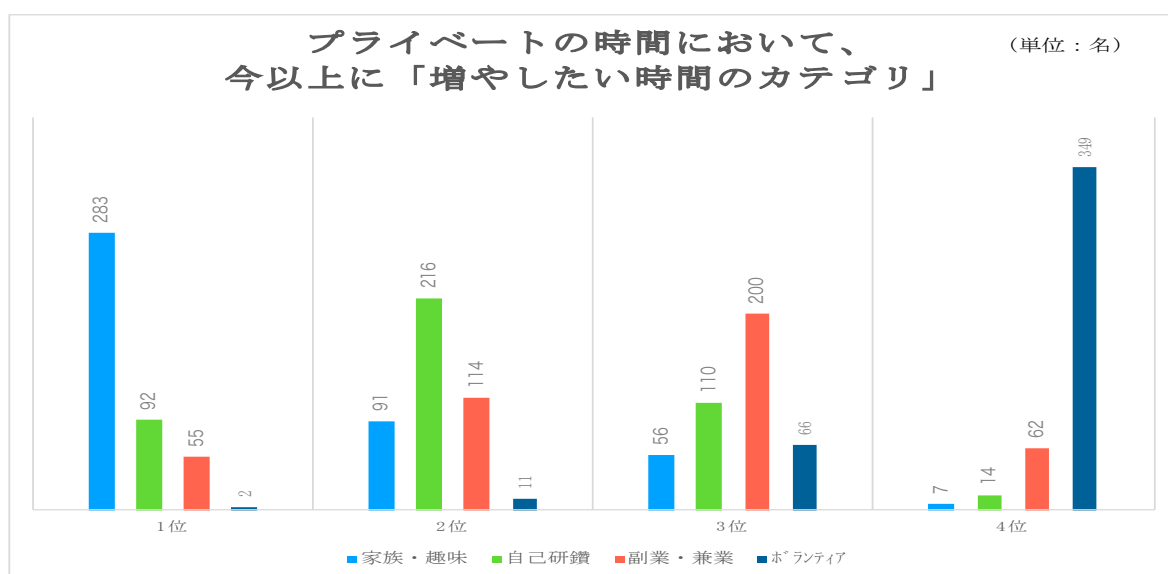


出典：アンケート結果より筆者作成

(n=432)

また図 5-10 は、プライベートの時間において今以上に「増やしたい時間のカテゴリ」に関する回答結果である。自己研鑽は家庭・趣味の次に位置しており重要視していると見て取れる。つまり、ミレニアル世代は自己研鑽によって能力開発を行う必要性を感じている。このような意向や考え方を認識し、自己研鑽へ費やす時間を増やすための政策、企業側からのサポートが今以上に必要であろう。

図 5-10 プライベートの時間で増やしたい時間のカテゴリに関する回答結果

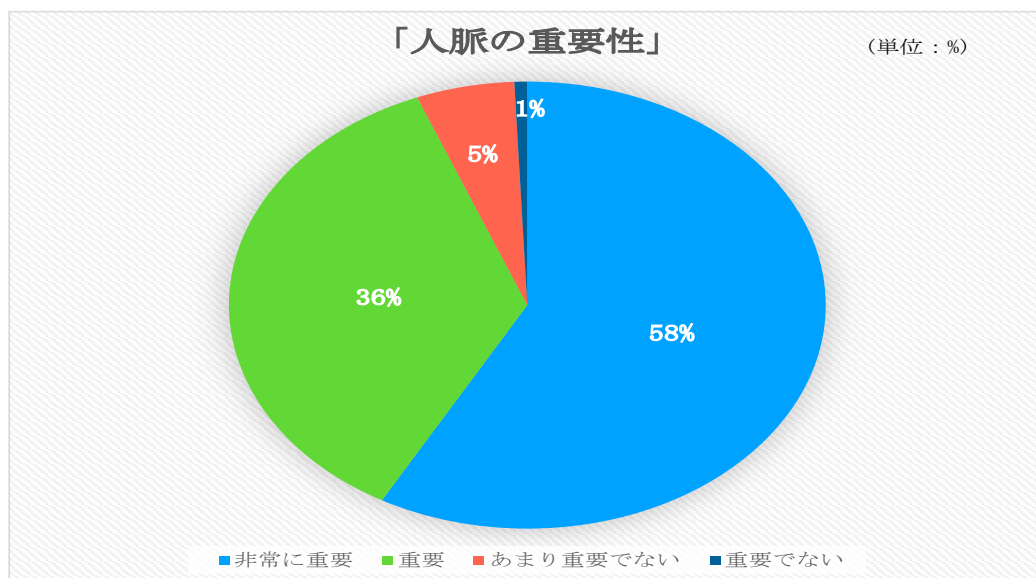


出典：アンケート結果より筆者作成

(n=432)

また図 5-11 と図 5-12 は、「Knowing Whom」すなわち個人のネットワークに関する回答結果である。図 5-11 にあるとおり人脈について大部分が重要と答えており、人的な繋がり的重要性は認識していることがわかる。しかしながら、図 5-12 が示す通り、仕事を進める上での相談相手について「あまりいない」・「いない」と答えている層が約 30%程度存在する。言い換えると人的ネットワークの必要性は感じつつも、実際には得られていない層が存在し、「社会的空間」の議論とも通ずる。すなわち、個人による自助努力も必要ではあるものの、人的ネットワークを広げることができる場や機会の提供は今以上に重要な論点になると考えられる。

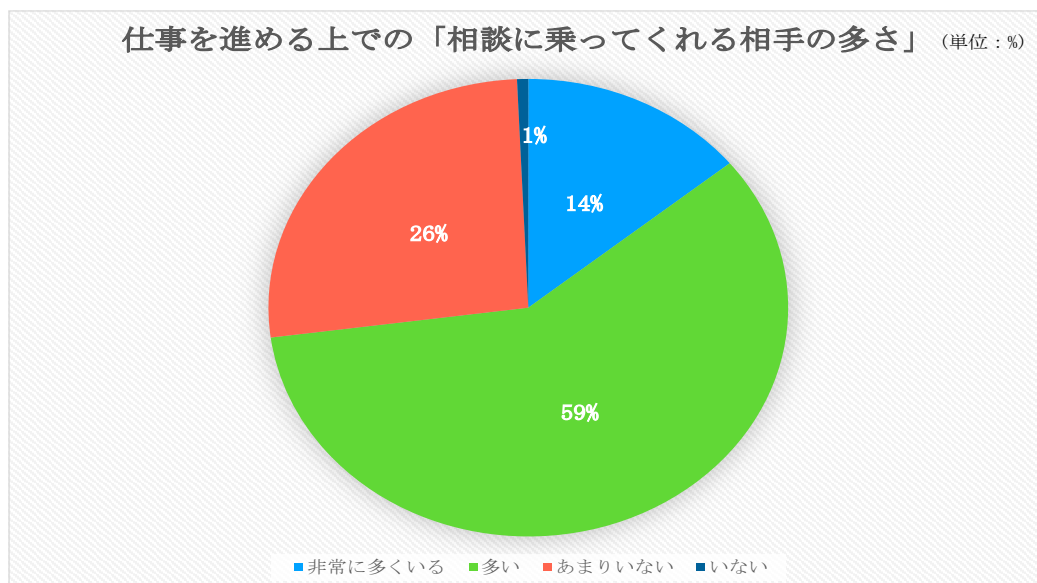
図 5-11 人脈の重要性に関する回答結果



出典：アンケート結果より筆者作成

(n=432)

図 5-12 仕事上での相談相手の多さに関する回答結果



出典：アンケート結果より筆者作成

(n=432)

#### 5-5 「Meaning」(働く意味)の要素に関する分析

次に「Meaning」(働く意味)の調査に関する考察を行う。「Meaning」は、「働く意味」に関する議論であり、複雑化や予測可能性の低下という外部環境において、キャリアの成功や満足度がより「個人の内面的な価値」によって判断される流れの中で、就職時と現状における重要視する項目の変化についてキャリアアンカーを用いて調査した。また、政策・企業の雇用・人事制度が「個人のキャリアの自律」を目指し、個人もより効果的なキャリア形成を行うにあたって重要な役割を果たす「リフレクション」の実施状況や「リフレクション」の機会の1つとなりうる企業と個人の対話に関しても調査を行なった。

##### 5-5-1 働く上で重視する項目に関する調査

図 5-13 は就職時点と現時点における働く上で重視する項目(各キャリアアンカー)の重要度(優先度)に関する調査結果である。全体を通して、各項目の数字の大小の違いはあるが、就職時と現在とでは重要度(優先度)が変化していることが見て取れる。特に、「専門性」、「自由度」、「新規性」、「ワークライフバランス」については、重要度の位置付けが(4つの選択肢の回答数および順位)変化しており、就職後に何らかの影響を受けたと考えられる。本論文では、ミレニアル世代の価値観や特徴との関係性が深いと考えられる「専門性」、「社会貢献」、「ワークライフバランス」に関し個別に考察したい。

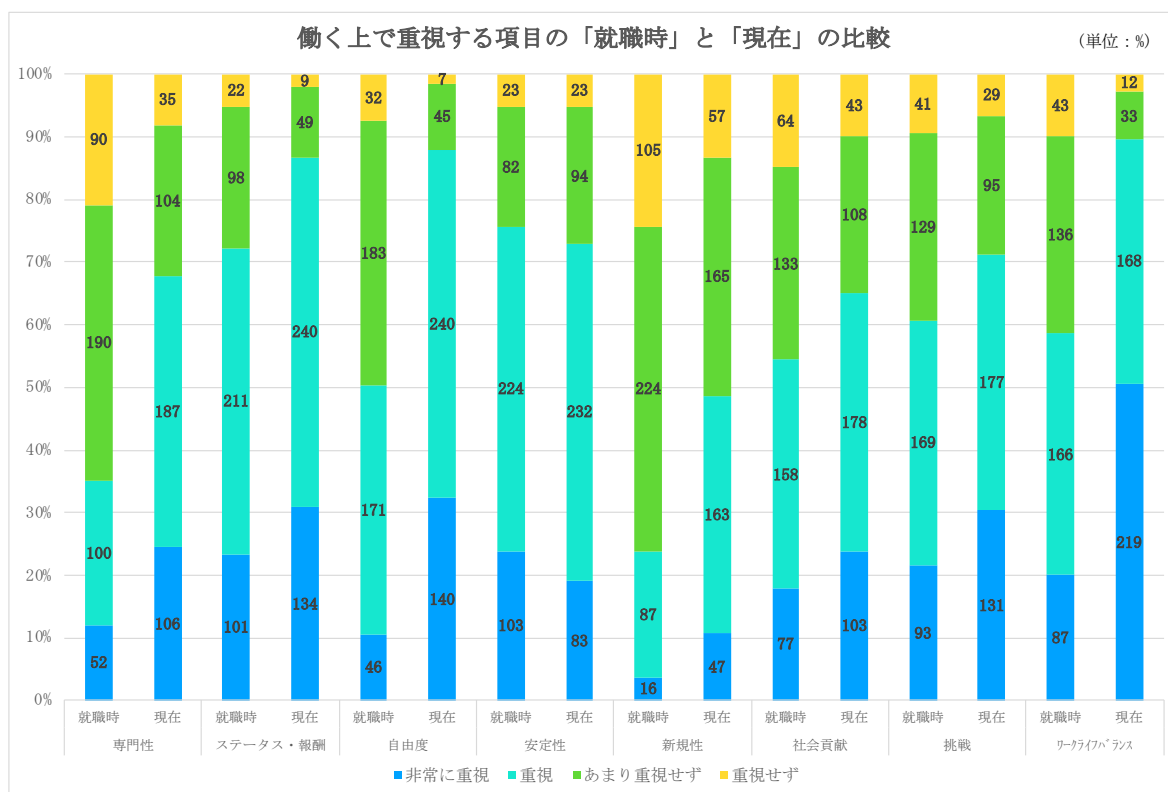
まず「専門性」については、就職時に比べ、重要度が増している。背景として今日の技術革新などによる高度な知識の保有が迫られていることや、元々専門性を持たずに“就社”したミレニアル世代にとっては入社後にスキルの獲得が迫られたと考えられる。就職活動

における企業の採用時の物差しと、現実に働くミレニアル世代が求められることとのギャップとも考えられるだろう。

また「社会貢献」については、重要度に関する各選択肢の回答数自体は変化しているものの、重要度の順位は同じである。重要度の順位に変化がない要因の1つとして「社会貢献」への意識・関心は残っているものの、就職後において社会貢献活動に参画できておらず「重要か否か」を判断することが出来ていないのではないかと考えられる。

そして「ワークライフバランス」については、就職活動時に比べて重要視する割合が増加している。就職後におけるライフイベントによつての重要度が変化することは理解できるが、日本のミレニアル世代においては、潜在的にワークライフバランスを重視する傾向にあるにも関わらず、ここまで大きな変化があることは興味深い。ワークライフバランスを重視するとしつつも就職活動においては「就社」が最優先事項であり入社後のキャリア形成まで考慮されていないことも要因の1つと考えられる。しかしながら、就職時と就職後のこのような変化は、突如発生するわけではなく、さまざまなストーリーやプロセスを経るものである。したがって、このような変化を捉えるためにも“定点観測”での対話は必須であると考えられる。

図 5-13 就職時点および現時点で重視した（する）項目に関する回答結果



出典：アンケート結果より筆者作成

(n=432)

## 5-5-2 リフレクション（自己分析）と対話に関する調査

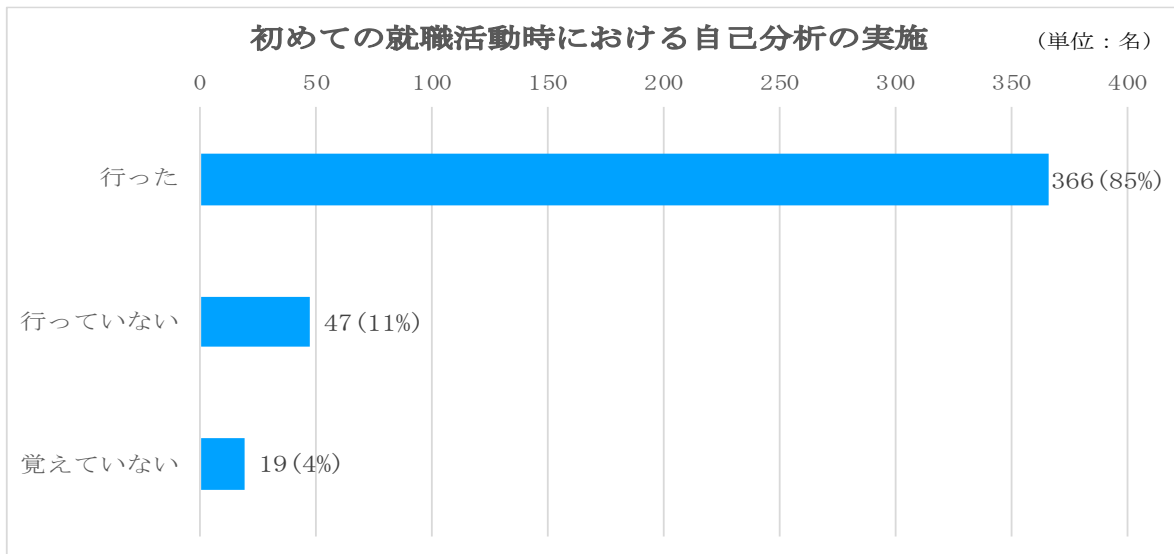
「リフレクション」に関して調査するにあたり、ミレニアル世代にとって馴染みがあり、人生全体を振り返る広い概念である「自己分析<sup>15</sup>」という言葉を用いて、リフレクションの「機会」に関する調査を行なった。図 5-14 は、就職活動時の自己分析の実施状況を示しているが、ほとんどのミレニアル世代が自己分析を行なっていることがわかる。その上で、就職後の自己分析の実施状況とそのきっかけに関する調査結果が図 5-15 である。調査結果からもわかるとおり、約半数が就職後に自己分析を行っていない。また実施した層もライフイベントや職場での指示といった受動的な機会によるもので、定期で自主的に行なっている層は少ない。昨今、政策や企業の雇用・人事制度において「リフレクション」という言葉が多く見られるが、リフレクションを「能動的」に行う（行わせる）習慣を身に付けてもらうには、相当のパワーが必要だと考えられる。言い換えるとリフレクションの実施そのものを個人に委ねることは、結果として政策や企業が目指す目標へ到達しない可能性も高く、リフレクションの習慣化についてはしっかりとサポートが必要となる。

また図 5-16 は、現時点で上司や人事部と面談する際の対話の内容に関する調査結果である。60%が社内異動・業務の内容が中心と答えていることからわかる通り、対話する場における内容の領域が狭いことがわかる。対話の場を「個人のキャリアの自律」を促し、「リフレクションの機会」として位置づけるのであれば、社内に閉じた内容ではなく、ライフプランも含め幅広く対話する必要がある。企業は対話の内容や質、あるいは対話のあり方についての組織として議論し、推進することが求められるであろう。

---

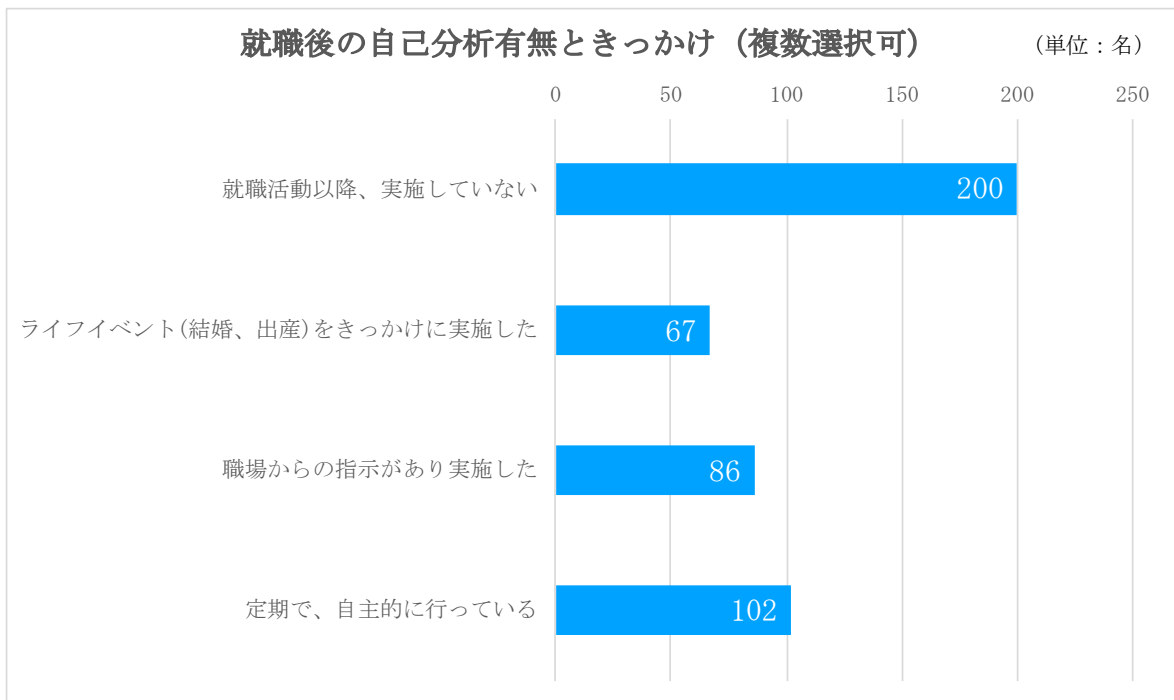
<sup>15</sup> アンケート調査においては、「自己分析」を自分の特徴や長所・短所、価値観を把握・分析することとした

図 5-14 就職活動時の自己分析実施状況とそのきっかけに関する回答結果



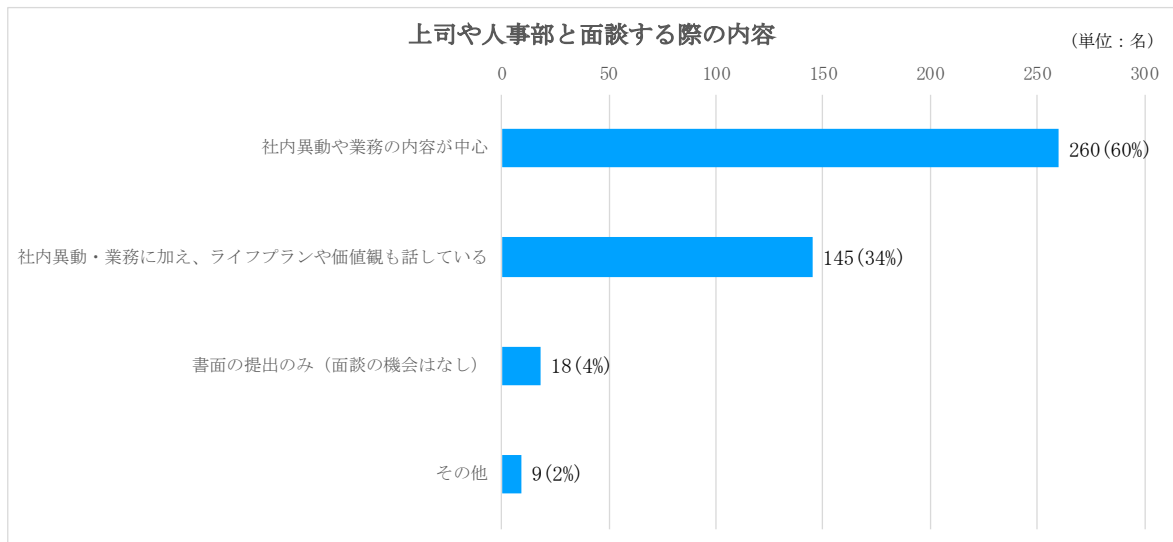
出典：アンケート結果より筆者作成  
(n=432)

図 5-15 就職後の自己分析実施状況に関する回答結果



出典：アンケート結果より筆者作成  
(n=432)

図 5-16 上司や人事部と面談する際の内容



出典：アンケート結果より筆者作成  
(n=432)



## 5-6 小括：日本のミレニアル世代のキャリアの現在地

「持続可能なキャリア」の Time(時間)・Social Space(社会的空間)・Agency(責任とコンピテンシー)・Meaning(働く意味)の4要素を用いて実施した調査結果に関し、改めて整理・考察したい。

「時間」の観点については、日本のミレニアル世代にとっては人生100年世代と言われるような長寿命化とキャリアの時間軸を紐つけて検討がなされているとは言い難い。動的な視点においては、その動き(変化させようとする)の幅が多様であり、それぞれに応じた支援を行う必要がある。

「社会的空間」の観点については、職場での支援や社会課題解決の主体といった調査から、「役割(目的)」を明確にしなければ「社会的空間」を広げる行動に繋がらないと考えられる。「社会的空間」を広げることに對し、しばしば費用補助や休暇取得のようなサポートを行なっているケースも見受けられるが、その前段階として「なぜ社会的空間を広げることが必要なのか」を伝える地道な努力も必要である。

「責任とコンピテンシー」の観点については、日本のミレニアル世代は方向性がある程度決められていることを前提に「オーナーシップ」を持ちたいと考える傾向にある。つまり、ミレニアル世代の各個人にキャリアの責任を保持させて自律を促す場合は取り得る選択肢の提示や方向性の擦り合わせといった「オーナーシップ」を持つに至るまでの伴走支援が必要となるだろう。雇用継続については、現在の終身雇用の継続を希望しつつ成果での評価を求めているなど政策や企業の雇用・人事制度を変更する際には予め十分な対話が必要である。また、コンピテンシーの開発については、スキル・知識等あるいは人脈双方においても重要性は理解しつつ、十分な時間や機会を確保できていない状況であり、この点についても政策や企業の人事制度によって支援が検討されるべき部分である。

「働く意味」の観点からは、「リフレクション」をほとんどのミレニアル世代が就職後に行なっておらずリフレクションの習慣化と場・機会づくりは急務である。また「リフレクション」の場や機会となりうる企業と従業員の対話においては、議論を社内に関する内容に閉じず、キャリア全体に関する内容とすることで、変化する“働く意味”を定点で広く観測(理解)していくことが必要である。

「持続可能なキャリア」を用いて調査を行なったことで、顕在化する課題に對し、より内面的な部分に踏み込んで考察することができた。その結果、表5-2に示すような日本のミレニアル世代あるいは政策や企業の雇用・人事制度が抱える課題解決に向けた示唆を得られた。

表 5-2 アンケート調査で確認出来た事項一覧

| 要素分類           | アンケート調査で確認出来た事項   |
|----------------|---|
| 時間             | <ul style="list-style-type: none"> <li>・長寿命化とキャリアの時間軸を結びつけ検討されていない</li> <li>・動きの幅（変化の多さ）は、多様である</li> </ul>  |
| 社会的空間          | <ul style="list-style-type: none"> <li>・「役割（目的）」や「行う理由」を明確にしなければ、「社会的空間」を広げ「社会との接点」増やすことに繋がらない</li> </ul>   |
| 責任と<br>コンピテンシー | <ul style="list-style-type: none"> <li>・日本のミレニアル世代は方向性がある程度決められていることを前提に「オーナーシップ」を持ちたい</li> <li>・スキルや知識あるいは人脈の重要性は理解しつつ、開発する十分な時間を確保できていない</li> </ul> |
| 働く意味           | <ul style="list-style-type: none"> <li>・リフレクションの機会に乏しく習慣化していない</li> <li>・企業と従業員の対話の場づくりが必要であるとともに、現在の対話の内容が社内の事項に閉じており人生全般を対象を広げる必要がある</li> </ul>     |

出典：アンケート調査より筆者作成

## 第6章 結論

### 6-1 全体の考察とまとめ

社会・経済環境が複雑化し予測可能性が低下する今日において、個人のキャリア形成も例外ではない。キャリアは個人の人生にとって多くの時間を費やすとともに、雇用という側面では国や企業の成長にも密接に繋がる社会的論点である。外部環境が変化する環境下、今後労働力の大部分を占めることになるミレニアル世代のキャリア形成がより効果的なものとなるための枠組や要素を考察し、現状・課題を把握した上で、課題解決の示唆を見出すことが本論文の目的であった。

第2章の考察において、日本のミレニアル世代は、「個人の内面的な価値観を重視する」といった前世代とは異なる特徴を有する一方で、学生時代にキャリア教育などによる体系的な学びや就職後におけるリフレクションの機会が乏しい状況下、先を見通すことが難しく複雑な環境変化を背景とした政策や企業の雇用・人事制度の変革との対峙を迫られていることがわかった。

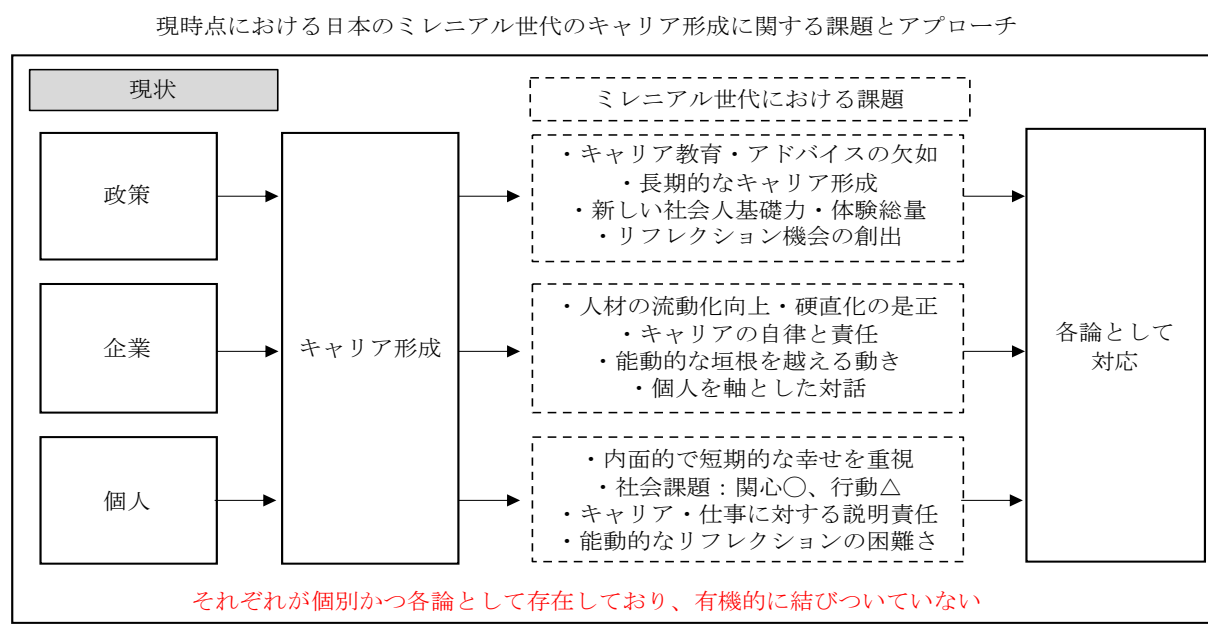
第3章での考察を通じて、政策や企業の雇用・人事制度の変革の中心的な議論は日本で長らく続いてきた「終身雇用・年功序列といった旧来からの制度の見直し」と「その変革に不可欠な「個人のキャリアの自律・責任」」であることがわかった。文部科学省・経済産業省・厚生労働省は、従来から取り組んでいる政策や新しい社会人基礎力のような新しい取り組みを通じて変革を促そうとしている。また、企業においてはジョブ型雇用の導入などを通じた複線的な雇用・人事制度の検討、企業と従業員の関係性を変えるための施策あるいは企業と従業員の対話の場づくりなどに取り組み始めている。しかしながら、当事者であるミレニアル世代は、現在あるいは就職をするまでの間で政策的支援の薄さゆえにキャリア形成に関する検討・構築が十分でないことから、単にミレニアル世代一人ひとりの個人の問題として「自律と責任」を要請せず、より統合的かつ包括的な議論が必要であることがわかった。

本論文においては、上記のような課題認識と以下3つの理由から、Sustainable Career(持続可能なキャリア)を用いて日本のミレニアル世代のキャリア形成を考察することにした。1つ目の理由は、「持続可能なキャリア」が前提としている「複雑化」や「予測可能性の低下」という外部環境は日本のミレニアル世代が直面している環境と同じだからである。2つ目は、Ans De Vosらが「持続可能なキャリア」の枠組を導出する際の出発点と筆者がミレニアル世代のキャリア形成を考察するにあたって出発点にするべきであると考えていた視点が重なったからである。Ans De Vosらは、「持続可能なキャリア」の枠組を導出するにあたり、「個人の視点」を出発点にしている。第2章の考察にもある通り、ミレニアル世代が「個人の内面的な価値観を重視する」という特徴を有するのであれば、当該世代のキャリア形成においても「個人の視点」から考察することで、より具体的にミレ

ニアル世代が抱える課題を考察できるのではないかと考え、同じ出発点で導出された「持続可能なキャリア」を用いることにした。3つ目は、「持続可能なキャリア」では、これまでキャリアの研究が各種理論の検証や若返りといった狭い範囲で研究されている傾向があることに対し、改めてダイナミックな視点で捉え直さなければならないという課題認識がベースとなっている点が、点在する政策や企業の取り組みを有機的に繋げるための解決策や示唆を得られるのではないかと考えたからである。

第4章で考察した通り、前述のような視点や課題意識をベースに導出された「持続可能なキャリア」は、Time(時間)・Social Space(社会的空間)・Agency(責任とコンピテンシー)・Meaning(働く意味)の4要素で構成されている。この4つの要素を用いてキャリア形成における各種課題やミレニアル世代の価値観・就労観を網羅的に取り込んで整理を行なった。その結果、図4-1(再掲)のように各論ごとに点在していた課題が、図4-2(再掲)のようにわかりやすく個人を軸に統合的な形で「見える化」され、ミレニアル世代のキャリア形成において「現状把握すべき事項」を明確にすることが出来た。

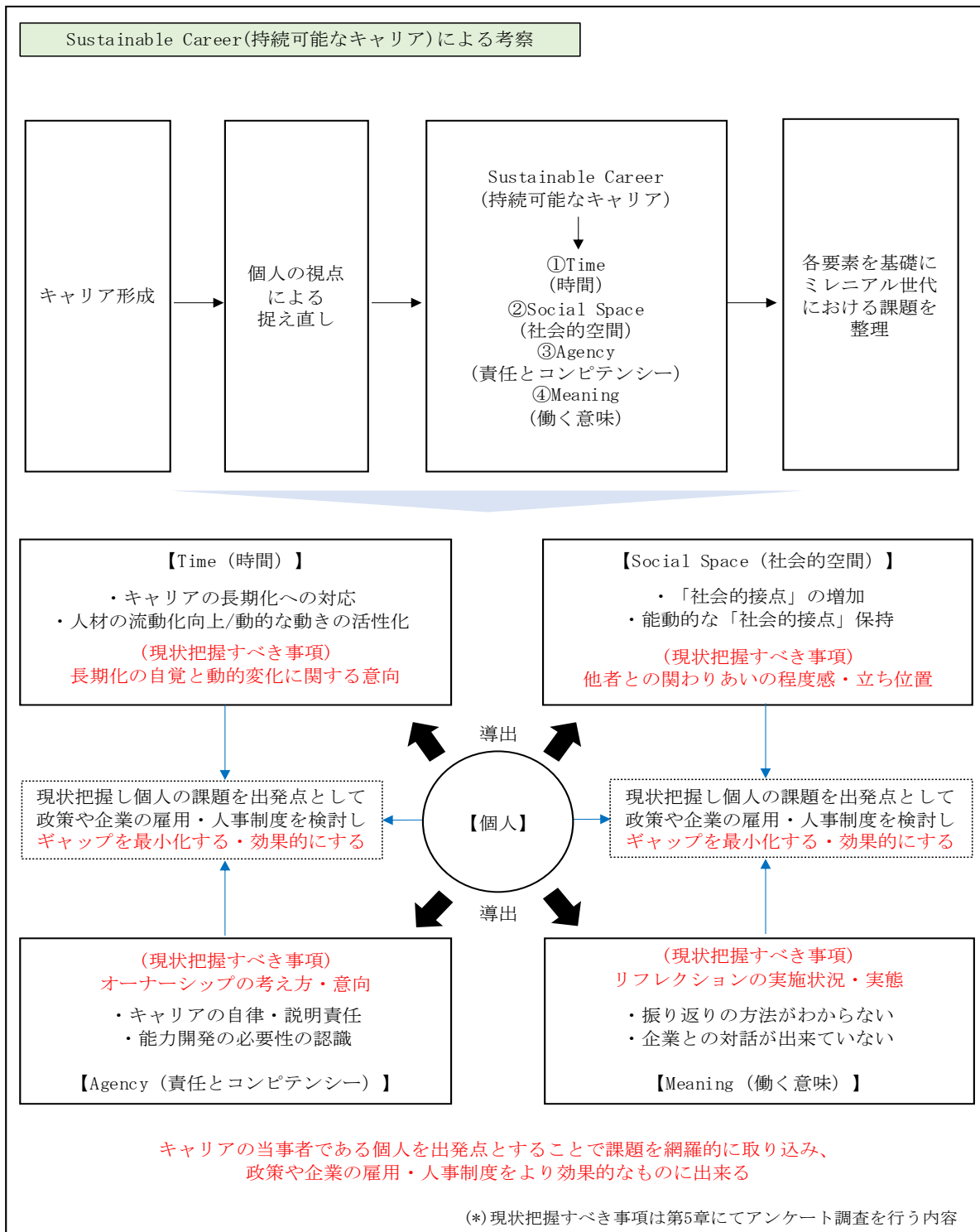
図4-1(再掲) 日本のミレニアル世代のキャリア形成に関する課題とアプローチの概要



出典：筆者作成

図 4-2 (再掲) 分析モデル：ミレニアル世代におけるキャリアの現状と Sustainable Career による考察

ミレニアル世代におけるキャリアの現状とSustainable Career (持続可能なキャリア) による考察



出典：筆者作成

第5章では、第4章の「持続可能なキャリア」を用いた考察によって明確になった「現状把握すべき事項」について、日本のミレニアル世代にアンケート調査を行なった。その結果、表5-2（再掲）のような政策や企業の雇用・人事制度における改善点や、不足している視点などを確認することができた。

表 5-2（再掲） アンケート調査で確認出来た事項一覧

| 要素分類           | アンケート調査で確認出来た事項   |
|----------------|---|
| 時間             | <ul style="list-style-type: none"> <li>・長寿命化とキャリアの時間軸を結びつけ検討されていない</li> <li>・動きの幅（変化の多さ）は、多様である</li> </ul>  |
| 社会的空間          | <ul style="list-style-type: none"> <li>・「役割（目的）」や「行う理由」を明確にしなければ、「社会的空間」を広げ「社会との接点」増やすことに繋がらない</li> </ul>   |
| 責任と<br>コンピテンシー | <ul style="list-style-type: none"> <li>・日本のミレニアル世代は方向性がある程度決められていることを前提に「オーナーシップ」を持ちたい</li> <li>・スキルや知識あるいは人脈の重要性は理解しつつ、開発する十分な時間を確保できていない</li> </ul> |
| 働く意味           | <ul style="list-style-type: none"> <li>・リフレクションの機会に乏しく習慣化していない</li> <li>・企業と従業員の対話の場づくりが必要であるとともに、現在の対話の内容が社内の事項に閉じており人生全般を対象を広げる必要がある</li> </ul>     |

出典：アンケート調査より筆者作成

## 6-2 結論と提言

本論文全体の考察を受け、3つの結論とそれらに基づく提言を、政策を担当する省庁および企業に対し行いたい。

1つ目は、「時間」の要素についてである。「時間」の要素については「長さ」と「動的な視点」の2つの項目があるが、特に重要な項目は「長さ」であろう。日本においては長寿化が進む中で、医療や介護といった社会保障費の増加は深刻な問題であり、その増加を削減することや少子化による労働力の維持という側面においても“長く働いてもらう”ことは必要不可欠である。一方で、アンケート調査結果にもあるとおり多くのミレニアル世代は長寿化という社会現象を現実の課題として捉えてきれておらず、むしろ年金受給年齢や企業の退職年齢を1つの基準としてキャリア形成における「長さ」を検討している傾向がある。加えて、そもそも潜在的に「比較的短期間かつ手元の幸せ」を重視するミレニアル世代に「長さ」の必要性（長く働く（働いてもらう）ことの必要性）を認識させることは骨の折れる取り組みとも言える。このような傾向や潜在的な価値観を勘案し“長く働いてもらう”ことを目指すのであれば、例えば各省庁と企業側が連携し、企業の退職年齢と年金受給年齢の引き上げを統一施策として行い、年齢という観点でより分かりやすい環境を整備した上でキャリアの長期化を促す努力が求められるであろう。

2つ目は、「社会的空間」の要素についてである。「社会的空間」の拡大については、経済産業省の新しい社会人基礎力の中でも新たな体験や人との出会いがキャリア形成を行う上での「リフレクション」に繋がることや、コンピテンシー開発の場にもなりうるように、キャリア形成に良い影響を与える可能性が指摘されている。しかしながら、日本のミレニアル世代は、社会貢献・課題に対する“意識・関心”はありながらも内部的・外部的な要因によって行動するところまでに至っていない。また、アンケート調査結果にもあるとおり家族や自己研鑽の時間といったプライベートな項目が優先される傾向にあることがわかっている。つまり意識として社会に目が転じているものの行動に至っていない状況で、ミレニアル世代が能動的に「社会的空間」を広げることを前提としたキャリア形成の政策あるいは企業の雇用・人事制度を設計することには限界があると考えられる。言い換えると、キャリア形成を効果的に行うあるいはキャリア形成に不可欠であるリフレクションを導くために「社会的空間」の拡大を目指すのであれば、拡大する目的や理由あるいは強力なインセンティブを明確に示す必要があるだろう。例えば、従業員の人事評価の項目に「ボランティアへの参加といった企業や社会のサステナビリティへの貢献」を追加することや、サステナビリティの取り組みを通じ部署や国の垣根を超えて横断的な取り組みを促すことを目的とした「Sustainable Human Resource Management<sup>16</sup>」（持続可能な人

---

<sup>16</sup> 企業のサステナビリティへの取り組みが個別・独立的に行われている状況に対して、それらの取り組みを例えば採用や人事評価といった人材マネジメントにも反映させ、従業員により具体的なインセンティブを与えると共に、企業のサステナビリティの浸透を図ろうとするもの。

材マネジメント)のような欧米で研究・実践されている方法を導入・検討することも一案だろう。サステナビリティというテーマはSDGsへの取り組みが進む今日において、取り組む理由が明確であり、企業の従業員にとって関心の高い人事評価によるインセンティブ付与は「社会的空間」の拡大に貢献すると考えられる。また、企業の具体的な取り組みとして「現役学生のキャリア教育にミレニアル世代が参加する」こともあり得るだろう。社会人の先輩として子ども達にこれまでの経験や働くことの楽しさなどを伝えるという明確な役割(目的)があり、加えて現役学生がどのようにキャリア教育を受けているか体感し、ミレニアル世代自身のリフレクションにも繋がると考えられる。この取り組みは、ミレニアル世代のキャリア形成に直接的な影響を与え、「社会的空間」の拡大に寄与する可能性が高い取り組みの1つであろう。また、企業にとっては社会や教育といったSDGs推進の一環として、企業の非財務的な取り組みとして取り上げやすく、企業という組織にとっても社会や株主に対してアピールしやすい題材でもある。また、企業側での「社会的空間」を広げるための「役割(目的)」を示す努力や副業・兼業の解禁といった人事制度の変更に加え、実践コミュニティ<sup>17</sup>のような企業内部での部署や国の垣根を超えて企業の成長や自己実現を目的とした従業員の有志の集まりを制度的・経済的に支援することも必要であろう。

政策においても「社会的空間」の拡大とそれによるキャリア形成へのインパクトを意識した広報活動やサポートが必要である。例えば、政策として取り組んでいる地方創生において地域の課題と必要なスキルを明確に示した上で、移住のような大きな決断をせずともリモートでプロジェクト参加出来る枠組を構築し、そこで得られる参加者のキャリア形成におけるメリットを指し示すなど、それぞれのプロジェクトに“キャリア”のエッセンスを加えることで「社会的空間」の拡大がキャリアに好影響であることを伝えることもできるだろう。各省庁(政策)が一体となり個人を動かすために協働することが必要である。

3つ目は、「責任・コンピテンシー」および「働く意味」の要素についてである。「個人のキャリアの自律」を個人に求める上で、個人が自身のキャリアに責任を持つことやコンピテンシーの開発、そして何より個人が働くことの意味を“問い続けること”は必須である。しかしながら、日本のミレニアル世代に限らない論点であるが就職時においては終身雇用をベースとした人材育成や昇格制度を前提に“就社”していることから、キャリアを「個人に委ね、責任を持たせ、自律させる」には一足飛びに行かず、“理解を得ながら”段階的に進める必要があるだろう。この理解を得ながら段階的に進めるためには当然ながら企業と従業員の間での擦り合わせや相互理解を深める「対話の場」が重要な役割を果たす。現在、企業は「対話の場」を作り始めているがあくまでこれは出発点であり、対話をする際の「姿勢」と「内容」をどのように設定するかが鍵となる。

---

<sup>17</sup> エティエンヌ・ウェンガーらが発表したコンセプトで、共通の専門スキルや、ある事業へのコミットメント(熱意や献身)によって非公式に結びついた人々の集まりのことを指す(ウェンガーら, 2002)。



仕事の進め方や雇用制度に関するアンケート調査からみて取れる通り、日本のミレニアル世代は多様な考え方を保有している。また、その考え方の源泉はミレニアル世代の過ごした不安定な経済状況といった時代背景や価値観である。つまり「より内面的で人生全体においてどのような思いを持って過ごしてきたか」といった幅広い領域を対話の対象とし、“違いを認識する場”にしていく努力が企業および従業員の双方で必要であろう。対話の場における「姿勢」と「内容」の設定にあたり、企業は対話の「姿勢」や「内容」を対話者同士（例えば上司や部下）に委ねるのではなく、しっかりと企業として明確なビジョンのもとに旗振りを行わなければ、対話の内容が俗人的に判断され本来の目的に到達出来ない可能性もある。企業の雇用・人事制度の変革と個人のキャリアの自律は一蓮托生でどちらかが欠けるとギャップが生じる。そのギャップを出来るだけ小さく、そして多様な価値観を内包出来るか否かは「対話」の質に大きく依存することになるだろう。そして、この「対話」は相当なリソースが必要である。「対話」については大企業のみならず中小企業でも同じようなプロセスを可能とするべく、「対話」を支援するという明確な目的に対しキャリア・コンサルタントの活用を促すことで質の向上を目指すといった政策面での後押しは必要となる。

### 6-3 本論文の限界と課題

本論文において日本のミレニアル世代のキャリア形成に関し考察を行なったが、その限界と今後の研究課題として以下3点を挙げる。

1 点目は、本論文においてはミレニアル世代全体の特徴を広く対象としているが、ミレニアル世代が勤務する企業の規模や地域など置かれる状況はさまざまである。本論文においては初期的な研究の位置付けで細かい分類ごとの調査には至らなかった。今後の研究においては、企業規模や家庭環境など様々な属性や因子ごとに「持続可能なキャリア」の枠組を用いて研究することで、課題を明確にして解決策や提言をより具体化していきたい。

2 点目は、本論文においてはアンケート調査により量的な傾向は認識できたが、ミレニアル世代の価値観・就労観などについてより内面的で質的な調査は出来なかった。今後、インタビュー調査や事例研究を行うことで、より深く「個人の視点」からキャリア形成を考察していきたい。また、同様に企業や政策を司る当事者からのインタビューなどを通じ現場に存在する課題を把握し、具体的にその解決策を見出す必要もあるだろう。

3 点目は、ミレニアル世代の次の世代など今後労働力として増加する新たな層に対し、「持続可能なキャリア」の枠組を用い分析出来るのかといった世代横断的な議論についても議論が必要であり、引き続きこの枠組の適用可能性について研究していきたい。

## 【謝辞】

本論文にあたっては、多くの方々にご支援やアドバイスを頂き完成に至ることが出来ました。アンケート調査については筆者の想像を超える多くの皆様からの回答を得られ、より具体的にトレンドを把握し考察することが出来ました。論文作成においては、源ゼミ・長畑ゼミの皆様からも多種多様なアドバイスを頂き、さまざまな角度でキャリア形成を論じることが出来ました。また、本論分の執筆を含む大学院での研究にあたり、職場の理解・家族のサポートがあり充実した学びを得ることが出来ました。

そして、学術論文としての構成やテーマの新規性・実践的価値といったさまざまな視点でご指導をいただきました源由理子先生、長畑誠先生に改めて感謝申し上げます。

今回のテーマであるキャリア形成は個人一人ひとりの永遠のテーマであり、民間企業の従業員でありながら公共政策の難しさ学んだ筆者の社会的役割を認識し、これからも個人に寄り添った研究と実践を続けていくことを決意し、ここに謝辞とさせていただきます。

## 参考文献

- 磯崎 彦次郎(2014)「日本企業の人事管理の変遷と今後のあり方に関する考察」『経営科学論研究』(11)、1-14
- 鶴飼 洋一郎(2007)「企業が煽る「やりたいこと」：就職活動における自己分析の検討から」『年報人間科学』(28)、79-88
- ウェンガー, E., マクダーモット, R., スナイダー, W.M. (2002)『コミュニティ・オブ・プラクティス』野村恭彦監訳、翔泳社(原著: Wenger, E., McDermott, R., Snyder, W. (2002), Harvard Business Press)
- 金井 壽宏(2010)「キャリアの学説と学説のキャリア」『日本労働研究雑誌』52(10)、4-15
- 経済産業省(2017)「「人生100年時代の社会人基礎力」とは」最終閲覧日:2021年6月10日([https://www.meti.go.jp/policy/kisoryoku/kisoryoku\\_PR.pptx](https://www.meti.go.jp/policy/kisoryoku/kisoryoku_PR.pptx))
- 経済産業省(2018a)「人生100年時代の社会人基礎力について」最終閲覧日:2021年6月23日([https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sansei/jinzairyoku/jinzaizou\\_wg/pdf/007\\_06\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sansei/jinzairyoku/jinzaizou_wg/pdf/007_06_00.pdf))
- 経済産業省(2018b)「「我が国産業における人材力強化に向けた研究会」(人材力研究会)報告書」最終閲覧日:2021年5月30日([https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20180319001\\_1.pdf](https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20180319001_1.pdf))
- 経済産業省(2018c)「新・社会人基礎力(仮称)アンケート調査結果」最終閲覧日:2021年5月30日([https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20180319001\\_1.pdf](https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20180319001_1.pdf))
- 経済産業省(2019)「部会取りまとめ/中間整理案について～人財マネジメントを取り巻く環境変化と日立の取組み～」最終閲覧日:2021年4月17日([https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/2050\\_keizai/pdf/006\\_07\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/2050_keizai/pdf/006_07_00.pdf))
- KDDI(2020)「時間や場所にとらわれず成果を出す働き方の実現へ、KDDI版ジョブ型人事制度を導入」最終閲覧日:2021年6月1日(<https://news.kddi.com/kddi/corporate/newsrelease/2020/07/31/4580.html>)
- 厚生労働省(2002)「「キャリア形成を支援する労働市場政策研究会」報告書について」最終閲覧日:2021年5月26日(<https://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/07/h0731-3.html>)
- 厚生労働省(2012)「平成23年版 労働経済の分析―世代ごとにみた働き方と雇用管理の動向―」最終閲覧日:2021年4月11日(<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/roudou/11/dl/02-3.pdf>)
- 社会人基礎力に関する研究会(2006)「社会人基礎力に関する研究会 - 「中間取りまとめ」 -」最終閲覧日:2021年5月30日([https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sansei/jinzairyoku/jinzaizou\\_wg/pdf/001\\_s01\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sansei/jinzairyoku/jinzaizou_wg/pdf/001_s01_00.pdf))

消費者庁(2017)「平成29年版消費者白書」最終閲覧日：2021年6月21日([https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_research/white\\_paper/2017/white\\_paper\\_130.html](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_research/white_paper/2017/white_paper_130.html))

寿山 泰三(2007)「キャリア教育と職業能力」『京都創生大学紀要』(7)、41-68

世古 詞一(2018)『シリコンバレー式最強の育て方 人材マネジメントの新しい常識 1on1 ミーティング』かんき出版

中央教育審議会(2011)「中教審が示すキャリア教育 新たな新たな方向性」最終閲覧日：2021年5月28日([https://www.nier.go.jp/shido/centerhp/23career\\_shiryoku/8\\_P14\\_P15.pdf](https://www.nier.go.jp/shido/centerhp/23career_shiryoku/8_P14_P15.pdf))

デロイトトーマツグループ(2019)「2019年デロイト ミレニアル世代の意識調査(日本版)」最終閲覧日：2021年4月10日(<https://www2.deloitte.com/jp/ja/pages/about-deloitte/articles/news-releases/nr20190528.html>)

戸田 浩史(2009)「「ゆとり教育」見直しと学習指導要領の在り方」『立法と調査』(295)、最終閲覧日：2021年4月17日([https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2009pdf/20090801065.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2009pdf/20090801065.pdf))

長久 真由子(2015)「日本の男性の育児参加の現状とその対策—「イクメン」を当たり前にするために—」最終閲覧日：2021年5月5日([http://soc.meijigakuin.ac.jp/image/2016/03/essay2015\\_n.pdf](http://soc.meijigakuin.ac.jp/image/2016/03/essay2015_n.pdf))

内閣府(2020a)「共同参画 2020年9月号」最終閲覧日：2021年5月14日(<https://www.gender.go.jp/public/kyodosankaku/2020/202009/pdf/202009.pdf>)

内閣府(2020b)「令和元年度 市民の社会貢献に関する実態調査報告書」最終閲覧日：2021年5月15日([https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/r-1\\_houkokusyo.pdf](https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/r-1_houkokusyo.pdf))

内閣府(2020c)「令和2年版高齢社会白書」最終閲覧日：2021年6月3日([https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/zenbun/pdf/1s1s\\_01.pdf](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/zenbun/pdf/1s1s_01.pdf))

ニッセイ基礎研究所(2021)「年代別に見たコロナ禍の行動・意識の特徴～働き方編」最終閲覧日：2021年4月18日([https://www.nli-research.co.jp/files/topics/66656\\_ext\\_18\\_0.pdf?site=nli](https://www.nli-research.co.jp/files/topics/66656_ext_18_0.pdf?site=nli))

日本経済団体連合会(2020a)『2020年版経営労働政策特別委員会報告』経団連出版

日本経済団体連合会(2020b)「社会貢献活動に関する アンケート調査結果」最終閲覧日：2021年4月3日([http://www.keidanren.or.jp/policy/2020/078\\_honbun.pdf](http://www.keidanren.or.jp/policy/2020/078_honbun.pdf))

日本経済団体連合会(2020c)「人材育成に関するアンケート調査」最終閲覧日：2021年6月1日(<https://www.keidanren.or.jp/policy/2020/008.pdf>)

日本生産性本部(2019)『平成31年度新入社員「働くことの意識」調査報告書』日本生産性本部生産性労働情報センター

博報堂買物研究所(2016)「買物フォーキャスト 2016秋」最終閲覧日：2021年4月18日(<https://www.hakuhodo.co.jp/kaimonoken/assets/pdf/millennial.pdf>)

浜銀総合研究所(2013)「平成24年度総合調査研究 キャリア教育の内容の充実と普及に関

- する調査報告書」最終閲覧日：2021年4月3日([https://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/career-education/pdf/h24survey\\_honbun.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/career-education/pdf/h24survey_honbun.pdf))
- 堀 有喜衣(2017)『「個人化」される若者のキャリア』労働政策研究・研修機構
- マイナビ(2020)「効率的な自己分析の方法」最終閲覧日：2021年5月24日(<https://shinsotsu.mynavi-agent.jp/knowhow/article/how-to-self-analysis.html>)
- マクロミル(2018)「ミレニアル世代は貯金意識が高く、投資や資産運用に興味あり？消費意識やお財布事情などを調査」最終閲覧日：2021年4月18日([https://honote.macromill.com/report/20181002/?utm\\_source=release&utm\\_medium=page-link&cid=SL-PR](https://honote.macromill.com/report/20181002/?utm_source=release&utm_medium=page-link&cid=SL-PR))
- マンパワーグループ(2016)「ミレニアル世代のキャリア 2020年に向けたビジョン」最終閲覧日：2021年4月10日([https://www.manpowergroup.jp/company/r\\_center/w\\_paper/pdf/Millennial\\_Careers\\_2020\\_Vision.pdf](https://www.manpowergroup.jp/company/r_center/w_paper/pdf/Millennial_Careers_2020_Vision.pdf))
- 間瀬 泰尚(2019)「学習者から見た「ゆとり教育」に対する評価」『児童教育学研究』(38), 279-291
- 溝上 慎一(2004)『現代大学生論 ユニバーシティ・ブルーの風に揺れる』NHK ブックス
- 三井物産(2019)「広がるエシカル消費 -企業活動への影響と事業機会-」最終閲覧日：2021年4月20日([https://www.mitsui.com/mgssi/ja/report/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2019/11/21/1911o\\_sakai.pdf](https://www.mitsui.com/mgssi/ja/report/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/11/21/1911o_sakai.pdf))
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2011)「キャリア・コンサルティングに関する実態調査結果報告書」最終閲覧日：2021年5月29日(<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000016ueo-img/2r98520000018brr.pdf>)
- メディケア生命(2015)「ソーシャルビジネス・社会貢献活動に関するビジネスパーソンの意識調査」最終閲覧日：2021年4月4日(<https://www.medicarelife.com/research/012/03/>)
- 文部科学省(2002)「新しい学習指導要領の主なポイント(平成14年度から実施)」最終閲覧日：2021年4月17日([https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/cs/1320944.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/cs/1320944.htm))
- 文部科学省(2011)「キャリア教育とは何か」最終閲覧日：2021年3月28日([https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2011/06/16/1306818\\_04.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2011/06/16/1306818_04.pdf))
- 文部科学省(2017a)「育成すべき資質・能力の三つの柱」最終閲覧日：2021年6月20日([https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2011/06/16/1306818\\_04.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2011/06/16/1306818_04.pdf))
- 文部科学省(2017b)「幼稚園教育要領、小・中学校学習指導要領等の改訂のポイント」最終閲覧日：2021年6月20日([https://www.mext.go.jp/content/1421692\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/1421692_1.pdf))
- 文部科学省(2017c)「これからの教育課程の理念」最終閲覧日：2021年6月20日([https://www.mext.go.jp/content/1421692\\_4.pdf](https://www.mext.go.jp/content/1421692_4.pdf))

リクナビ(2018)「【就活面接で準備しておくことは?】面接マナーとよく聞かれる質問を確認しておこう!」最終閲覧日:2021年5月25日(<https://job.rikunabi.com/contents/interview/8084/#i-2>)

リクルートワークス(2020)「目指しているのは「ジョブ型雇用」ではなく「ロール型雇用」ではないか?」最終閲覧日:2021年5月23日(<https://www.works-i.com/column/works04/detail029.html>)

労働政策研究・研修機構(2020)「人生100年時代の企業人と社会貢献活動に関する調査」の集計結果」最終閲覧日:2021年4月17日(<https://www.jil.go.jp/press/documents/20200331a.pdf>)

Arthur, M.B, Hall D.T, Lawrence, B.S. (1989) Generating new direction in career theory: The case for a transdisciplinary approach. In M. B. Arthur, D. T. Hall, & B. S. Lawrence (Eds.), *Handbook of Career Theory*. Cambridge University Press

Arthur, M., Claman, J. and DeFillippi, R. (1995) Intelligent Enterprise, Intelligent Careers. *Academy of Management Executive*. 9, 7-20.

Arthur, M.B, Inkson, K. and Pringle, J. K. (1999) *The New Careers: Individual Action & Economic Change*. London Sage Publications

Briscoe, J. P and Hall, D. T. (2006) The interplay of boundaryless and protean careers: Combinations and implications. *Journal of Vocational Behavior*. 69(1):4-18

De Vos, A., Dujardin, J.-M, Gielens, T., Meyers, C. (2016) *Conceptual Framework for Sustainable Careers: Developing Sustainable Careers Across the Lifespan*. Springer International Publishing AG

De Vos, A., Van der Heijden, B. (2017) Sustainable careers: introductory chapter. In De Vos, A., Van der Heijden, B. *Handbook of Research on Sustainable Career*. Edward Elgar publishing

De Vos, A., Van der Heijden, B., Akkermans, J. (2018) Sustainable careers: Towards a conceptual model. *Journal of Vocational Behavior*. 117, 1-13

Dries, N., Pepermans, R., Carlier, O. (2008). Career success: Constructing a multidimensional model. *Journal of Vocational Behavior*. 73 (2), 254-267

Edgar H. Schein. (1985) *Career Anchors: Discovering Your Real Values*. Jossey-Bass/Pfeiffer

Van der Heijden, B. (2005) *No one has ever promised you a rose garden': On shared responsibility and employability enhancing strategies throughout careers*. Gorcum b.v., Koninklijke Van

別添資料：アンケート調査票（Google フォーム）

# (平均5分程度)キャリアに関するアンケート

(\*)平均5分程度で完了します

明治大学・公共政策大学院の古川拓也と申します。アンケート調査にご協力を頂きまして誠にありがとうございます。

今回、私は現役で働いていらっしゃる皆様のキャリアに関する研究・論文の執筆をされており、キャリアに関する制度や仕組みの改善点を見出すことなどに役立て、少しでもみなさまの生涯を通じたキャリアがより良いものになることに貢献したいと考えておりますので何卒よろしくお願い致します。

本調査内容については、統計処理をし論文のデータとして利用いたしますのでご理解のほど、よろしくお願い申し上げます。

\*必須

1。 誕生年を選択してください\*

- 1980年(昭和55年)以前
- 1981年(昭和56年)
- 1982年(昭和57年)
- 1983年(昭和58年)
- 1984年(昭和59年)
- 1985年(昭和60年)
- 1986年(昭和61年)
- 1987年(昭和62年)
- 1988年(昭和63年)
- 1989年(昭和64年/平成元年)
- 1990年(平成2年)
- 1991年(平成3年)
- 1992年(平成4年)
- 1993年(平成5年)
- 1994年(平成6年)
- 1995年(平成7年)
- 1996年(平成8年)
- 1997年(平成9年)
- 1998年(平成10年)
- 1999年(平成11年)
- 2000年(平成12年)以降



2。 初めて就職された年を選択してください\*

- 1998年(平成10年)以前
- 1999年(平成11年)
- 2000年(平成12年)
- 2001年(平成13年)
- 2002年(平成14年)
- 2003年(平成15年)
- 2004年(平成16年)
- 2005年(平成17年)
- 2006年(平成18年)
- 2007年(平成19年)
- 2008年(平成20年)
- 2009年(平成21年)
- 2010年(平成22年)
- 2011年(平成23年)
- 2012年(平成24年)
- 2013年(平成25年)
- 2014年(平成26年)
- 2015年(平成27年)
- 2016年(平成28年)
- 2017年(平成29年)
- 2018年(平成30年)以降

3。 性別を選択してください\*

- 男性
- 女性
- その他

4。 最終学歴を選択してください \*

- 高卒
- 専門学校・短期大学卒
- 4年制大学卒
- 大学院卒

5。 家族構成について選択してください \*

- 単身
- 配偶者あり（子供なし）
- 配偶者あり（子供あり）

6。 勤務先の形態を選択してください \*

- 日系企業
- 外資系企業
- 公的機関(行政機関・学校・独立行政法人等)
- 非営利団体
- その他

- 7。 ご自身は、将来的に「何歳で定年(キャリア)を終える(終えたい)」と考えていますか。 \*

現時点で、お持ちになられているイメージで問題ございません。

- ~55歳
- 56歳~60歳
- 61歳~65歳
- 66歳~70歳
- 71歳~75歳
- 76歳~80歳
- 81歳~
- 一生現役(年齢は決めない)

- 8。 最初にご入社されてから、定年退職するまでに「何社在籍」すると思いますか。

現時点で、お持ちになられているイメージで問題ございません。

- 1社のみ
- 2~3社
- 4~5社
- 6社~

- 9。 初めての就職活動時に、「自己分析(\*)」を行いましたか。 \*

(\*)自己分析：自分の特徴や長所・短所、価値観を把握・分析すること

- 行った
- 行っていない
- 覚えていない

10. "就職活動時点"で、「重視した項目」について、各項目ごとに最も近いものを選択してください\*

覚えていらっしゃる範囲で結構です

1行につき1つだけマークしてください。

|            | 非常に重視                 | 重視                    | あまり重視せず               | 重視せず                  |
|------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 専門性        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| ステータス・報酬   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 自由度        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 安定性        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 新規性        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 社会貢献       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 挑戦         | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| ワークライフバランス | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

11. (複数選択可) 就職して以降、「自己分析」を実施しましたか。\*

(\*)自己分析：自分の特徴や長所・短所、価値観を把握・分析すること

- 就職活動以降、実施していない
- ライフイベント(結婚、出産)をきっかけに実施した
- 職場からの指示があり実施した
- 定期で、自主的に行っている

12. 勤務先で、人事やキャリアについて「上司や人事部と面談する際の内容」に関して、最も近いものを選択してください。\*

- 社内異動や業務の内容が中心
- 社内異動・業務に加え、ライフプランや価値観も話している
- 書面の提出のみ(面談の機会はなし)
- その他

13. 現時点で、「働く上で重視する項目」について、各項目ごとに最も近いものを選択してください。\*

1行につき1つだけマークしてください。

|            | 非常に重視                 | 重視                    | あまり重視しない              | 重視しない                 |
|------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 専門性        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| ステータス・報酬   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 自由度        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 安定性        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 新規性        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 社会貢献       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 挑戦         | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| ワークライフバランス | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

14. ご自身のプライベートの時間において、今以上に「増やしたい時間のカテゴリ(\*)」について、1位～4位を選択してください。\*

(\*)現在の職場の規定(例：副業禁止)などの制約を考慮せず、ご希望ベースでお答えください

1行につき1つだけマークしてください。

|    | 家族・趣味                 | 副業・兼業                 | 自己研鑽                  | ボランティア                |
|----|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1位 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 2位 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3位 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4位 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

15. 「自己研鑽」の時間について、他者との比較で、最も近いものを選択してください\*。

- 多いはずだ
- あまり変わらないはずだ
- 少ないはずだ

16. 「働く上での雇用形態」について、ご自身の希望に最も近いものを選択してください。\*

- 終身雇用で、年次に応じて報酬や昇格が決まる方式
- 終身雇用で、成果に応じて報酬や昇格が決まる方式
- 成果によって、雇用継続・報酬が決まる方式

17. 「仕事の進め方」について、ご自身に最もフィットする方法を選択してください。\*

- 設定されたゴールに向かって、方法や枠組が決められていて、その枠の中で創意工夫する
- 設定されたゴールに向かって、方法や枠組は決められておらず、自分でつくる
- ゴールを見直すところから始める

18. 職場の同僚・部下・後輩を支援することに関し、最も近いものを選択してください。\*

- 職場の役割として、支援することはある
- 職場の役割はないが、相談は多く受ける
- 職場の役割はないが、能動的に支援している
- 支援することはない
- 他の職員と接する機会がない

19。 ご自身が仕事を進める上で、「人脈」の重要性について、最も近いものを選択してください\*

- 非常に重要
- 重要
- あまり重要でない
- 重要でない

20。 仕事を進める上で、「相談に乗ってくれる相手の多さ」に関し、最も近いものを選択してください\*

- 非常に多くいる
- 多い
- あまりいない
- いない

21。 SDGs等の社会課題解決を行う「主体の位置付け」について、最も近いと考えられるものを選んでください。\*

1行につき1つだけマークしてください。

|            | 主体者                   | 協力者                   | 応援者                   | その他                   |
|------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 政府・行政      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 企業         | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| NPO等の非営利団体 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 自分自身       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

22. 他者と関わるボランティアや社会貢献について、人事評価の項目になっていますか。\*

- 項目になっている
- 項目になっていないが、人事評価として考慮してもらえる
- 項目になっていない





**Thesis Presented for Master's Degree**

Date of Submission: July 2021

Masters Degree: Master of Public Policy

**Office of the Professional Graduate School**

Submitted to the Faculty of the Graduate School of Governance Studies  
as a Partial Fulfillment of Master's Degree of Public Policy,  
Meiji University, Japan  
2021

Title of Thesis: Assessing the factors contributing to public trust in police  
through the perception of the younger generation of Cambodia

Governance Program,  
The Graduate School of Governance Studies

Name of Supervisor: YOSHIKI KOBAYASHI

.....

Name of Author: CHHEANG BURAK

.....

**G.S. Format 2**

**Research Title:** Assessing the factors contributing to public trust in police  
through the perception of the younger generation of Cambodia

**Graduate School of Governance Studies**

**Meiji University, Tokyo Japan**

Author: **CHHEANG BURAK**

Student ID: **7111195404**

Supervisor: Prof. **YOSHIKI KOBAYASHI PhD**

Professor, Meiji University

Tokyo Japan

## **Abstract**

**Objective:** The study aimed to assess the level and the main factors shaping trust in the Cambodian police institutions from youths' perspective, especially undergraduate students. The study attempts to answer two questions. *First, to what extent do college students trust the police? Second, what are the main factors that contribute to their trust in the police?*

**Methods:** The study employed the procedural justice modal, which involves citizens' judgment of police processes in making decisions and exercising their authority. Procedurally just policing was significant in shaping police trust and legitimacy. Quantitative data from 549 undergraduate students were used in the analyses.

**Findings:** The study revealed a majority of college students viewed the police as trustworthy. The students' judgment of the way the police exercise their power and make decisions were the main factors contributing to their trust in the police. College seniority was the only significant demographic variable correlating to trust in the police.

**Limitation / future implications:** Because of the character of the survey distribution and nature of the sample, the findings cannot be applied to all youth population; moreover, the nature of personal contact with police were not specific.

**Originality and significance:** The study was the first attempt to disclose the perception of the Cambodian younger generation toward the police. Youths experienced different

Cambodia and have different expectations from the government and police. The study contributes to academics and policymakers' knowledge in devising policies to gain cooperation and compliance from Cambodian youths.

**Research Title:**

Assessing the factors contributing to public trust in police through the perception of the younger generation of Cambodia.

**Graduate School of Governance Studies**

**Meiji University, Tokyo Japan**

**Author: CHHEANG BURAK**

**Student ID: 7111195404**

**Supervisor: Prof. YOSHIKI KOBAYASHI PhD**

**Professor, Meiji University**

**Tokyo Japan**

## Contents

|  |           |
|--|-----------|
| <b>LIST OF FIGURES .....</b>                                       | <b>V</b>  |
| <b>LIST OF TABLES .....</b>  | <b>V</b>  |
| <b>CHAPTER ONE.....</b>  | <b>1</b>  |
| INTRODUCTION .....   | 1         |
| <b>1.1. Background.....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>1.2. Trust, Procedural Justice, and Police Legitimacy .....</b> | <b>3</b>  |
| <b>1.3. Problem .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>1.4. Research Objectives.....</b>                               | <b>9</b>  |
| <b>1.5. Specific Objectives .....</b>                              | <b>10</b> |
| <b>1.6. Research Question .....</b>                                | <b>10</b> |
| <b>1.7. Methodology .....</b>                                      | <b>11</b> |
| <b>1.8. Organizational Structure.....</b>                          | <b>11</b> |
| <b>CHAPTER TWO.....</b>  | <b>13</b> |
| LITERATURE REVIEW .....  | 13        |
| <b>2.1. Trust and Police Legitimacy in Cambodia .....</b>          | <b>13</b> |
| 2.1.1. Lessons learned .....                                       | 13        |
| 2.2.2. Challenges .....  | 15        |
| <b>CHAPTER THREE.....</b>  | <b>20</b> |
| METHODOLOGY .....  | 20        |
| <b>3.1. Theoretical models.....</b>                                | <b>20</b> |
| <b>3.2. Research questions and hypothesis.....</b>                 | <b>24</b> |
| <b>3.3. Population .....</b>                                       | <b>25</b> |
| <b>3.4. Data Collection .....</b>                                  | <b>28</b> |
| 3.4.1. Pilot Study.....  | 28        |
| 3.4.2. Survey instrument .....                                     | 28        |
| 3.4.3. Participants and Sampling .....                             | 29        |
| <b>3.5. Variable coding.....</b>                                   | <b>30</b> |
| 3.5.1. Demographic Factor .....                                    | 30        |
| 3.5.2. Dependent variable .....                                    | 31        |
| 3.5.3. Independent variables: .....                                | 31        |
| <b>3.6. Data Analysis and research method.....</b>                 | <b>33</b> |
| <b>CHAPTER FOUR.....</b>   | <b>34</b> |
| DATA ANALYSIS .....  | 34        |
| <b>4.1. Descriptive Analysis .....</b>                             | <b>35</b> |
| 4.1.1. Demographic factors .....                                   | 35        |
| 4.1.2. View police to be trustworthy: .....                        | 36        |
| 4.1.3. Police Neutrality: .....                                    | 37        |
| 4.1.4. Dignity and respect:.....                                   | 38        |
| 4.1.5. Police's trustworthy motives .....                          | 38        |
| 4.1.6. People's voice: .....                                       | 39        |
| <b>4.2. Reliability and Validity .....</b>                         | <b>40</b> |
| 4.2.1. Reliability: .....  | 40        |
| 4.2.2. Validity:.....  | 40        |
| <b>4.3. Factor Analysis:.....</b>                                  | <b>41</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| 4.4. Correlation analysis: .....                           | 41        |
| 4.5. Result of Logistic regression:.....                   | 42        |
| 4.5.1. Preliminary analysis:.....                          | 42        |
| 4.5.2. Primary analysis.....                               | 43        |
| 4.6. Research Findings .....                               | 45        |
| 4.7. Discussion .....                                      | 46        |
| <b>CHAPTER FIVE.....</b>                                   | <b>50</b> |
| CONCLUSION .....   | 50        |
| 5.1. Summary and conclusion .....                          | 50        |
| 5.2. Limitation and implications for future research ..... | 52        |
| 5.3. Policy implications .....                             | 52        |
| <b>REFERENCE: .....</b>                                    | <b>53</b> |
| <b>APPENDIX I.....</b>                                     | <b>62</b> |
| <b>APPENDIX 2. ....</b>                                    | <b>63</b> |
| <b>APPENDIX 3 .....</b>                                    | <b>69</b> |



## LIST OF FIGURES

|  |    |
|--|----|
| Figure 1. Trust in police.....                                       | 2  |
| Figure 2. The crime rate in Cambodia in the first half of 2017 ..... | 6  |
| Figure 3. Traffic accidents per 10.000 registered vehicles .....     | 7  |
| Figure 4. Procedural justice modal .....                             | 24 |

## List of Tables

|  |    |
|--|----|
| Table 1: Demographic factors (n=549).....                | 36 |
| Table 2. View police to be trustworthy.....              | 37 |
| Table 3. Police neutrality .....                         | 37 |
| Table 4. Police’s dignity and respect to citizens.....   | 38 |
| Table 5. Police's trustworthy motives .....              | 39 |
| Table 6. People’s voice .....                            | 39 |
| Table 7. Factor rotation.....                            | 41 |
| Table 8. The correlation matrix .....                    | 42 |
| Table 9. Logistic Regression Results (Demographic) ..... | 43 |
| Table 10. Logistic Regression Results.....               | 44 |

# CHAPTER ONE

## INTRODUCTION

### Summary

This first chapter was divided as follows. Firstly it delineates the background of the study. Second, it provides definitions and concepts of critical terms for this research study. Next, the chapter highlights the main problems caused by the lack of trust and briefly specifies the research questions, hypothesis, and research methodology. Inadequate trust in the police afflicted the country with underlying issues. The study aims to identify the level of trust and the factors contributing to public trust in the police from the Cambodian youth population, especially college students. This study will tremendously contribute to academics and policymakers in formulating policy to gain cooperation and compliance from this younger generation.

### 1.1. Background

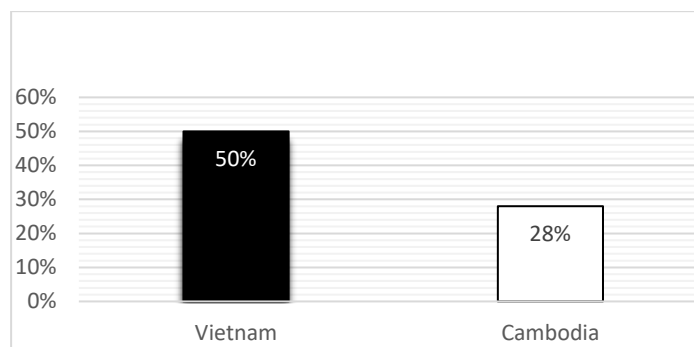
The lack of trust from the younger generation in Cambodia is still considered a significant problem. Firstly, inadequate trust does not arise in merely police institutions. In general, Cambodian youths held the lowest social trust (6.8%) compared to those of the neighboring countries such as Malaysia (7.5%) and Indonesia (23.9%)<sup>1</sup>. According to Pew Research Center, "***Social trust is a belief in the honesty, integrity, and reliability of others – a faith in people.***" In addition, trust in the government's institutions was low based on the Asia Foundation Report 2014; the courts, the election commission, and police were rated the most lacking<sup>2</sup>. This lack of faith in the state institutions can also indicate the lack of trust in the

---

<sup>1</sup> UNDP, "Youth and Democratic Citizenship in East and South-East Asia – Exploring political attitudes of East and South-East Asian Youth through the Asian Barometer Survey", 2014

<sup>2</sup> Asia Foundation, 'Democracy in Cambodia – A survey of the Cambodian Electorate', 2014

government itself (Kääriäinen, 2018). In addition, compared to 50 percent of Vietnamese respondents, for instance, Cambodian youths expressed less trust in their police force; only 28 percent of Cambodian respondents agreed that police are quite trustworthy (UNDP, 2014). Without the effort to increase institutional confidence, this is likely to hamper sustainable development. This low degree of trust in police can be traced back to Cambodian history.



*Figure 1. Trust in police*

*Source: UNDP (2014)*

Police legitimacy is shaped by historical experience with police mistreatment, which can have a long-lasting effect on citizens' trust in police, especially when mistreatment is still considered in existence (Johnson et al., 2014). Historically, the relationship between the police and the public in Cambodia was established on an unstable foundation. Cambodia's first official police force was born during the French colonization, whose main objectives of developing an effective colonial police force were to maintain public order and secure the revenues from tax collection (Broadhurst et al., 2015). Based on Broadhurst et al, (2015), even after gaining independence in 1953 until the beginning of the civil war, the public considered the police force as a tool of the regime to suppress both political dissidents and its citizens along with a high level of corruption. The worst case is the decade-long civil war, which was officially ended in 1991 but continued with less hostile fighting till 1997, resulting in a country with a crumpled economy and traumatized population (Dobbins et al., 2013). This resulted in a low level of trust in the police since this segment of the Cambodian population experienced

abuse and corruption from a police force recruited after the civil war without proper education and training, most of whom had been former military.

However, there was an ongoing effort from the Royal Government of Cambodia and its various partners, for example, the Australian project (CCJAP) or Japanese projects (JSAC), to promote police legitimacy. The government has always attempted to gain more legitimacy from the public, especially in remote areas (Scheye & Okserei, 2016), by molding the police force to be more professional and ethical<sup>3</sup>. Despite the government's effort, the scale of the problem is multiplied by the emergence of the younger population.

These key terms, **trust, procedural justice, and police legitimacy**, appear in every chapter. It is crucial that these key terms be explained in the context of this current study.

## **1.2. Trust, Procedural Justice, and Police Legitimacy**

Trust and collaboration from the public are like life support to police work (Wu et al., 2012). Trust in police centers on the perception that the police are reliable and predictable. Trust can involve police performances; however, not every citizen could evaluate police effectiveness and efficiency. Jackson and Bradford (2010) claimed,

*“Trust extends beyond narrow public assessments that police perform their duties effectively and efficiently to include a sense that the police understand the needs of the community, that they treat people fairly and with dignity, that they give them information, and that they allow members of the community a voice to highlight local problems.”*

Overall, public trust is built and sustained when citizens feel involved with the police in solving the community issues, for the officers are viewed as fair, respectful

---

<sup>3</sup> Post Staff, 'Cambodia's attempt at police reform lauded', The Star Malaysia, 17 February 2021

toward citizens, and caring about their community. Citizens have overall confidence in the police because police behave consistently, implement the law impartially, and act with trustworthy motives. Trust and confidence in police generate cooperation; the higher the trust and confidence the police receive from the public, the more willingly cooperation police are likely to gain (Tyler, 2005). These foundations of trust are the concept of procedurally fair policing. Sunshine and Tyler (2003) suggested,

*“Procedural justice perspective argues that the legitimacy of the police link to public judgments about the fairness of the processes through which the police make decisions and exercise authority.”*

Procedure justice involves four main criteria, which contemplate **on police being neutral, police showing respect to citizens, police allowing citizens to voice their opinion, and police being able to show their trustworthy motives**. Procedurally just policing is likely to generate police legitimacy and public satisfaction with the police services (Hinds & Murphy, 2007). Public judgment regarding procedurally fair treatment during police-citizen contact characterizes the public perception of police legitimacy (Sunshine & Tyler, 2003). Toward youths, it is crucial that police verbally communicate in effective and respectful manners since those officers who speak respectfully and effectively can operate their daily work with ease and, in turn, help build legitimacy (Arter, 2006). According to Tyler and Huo (2002);

*“Legitimacy is the belief that legal authority are entitled to be obeyed and that the individual ought to defer to their judgments. Legitimacy is a value in the sense that it is a feeling of obligation or responsibility that leads to self-regulation behavior – that is, voluntarily bringing ones' behavior into line with the directives of those authorities one feels ought to be obeyed”.*

In this sense, the reduction of the public perception toward police legitimacy in a way hinders law enforcement officers' ability to carry out their prominent role of providing public safety and security (Mullinix & Norris, 2019). It would be almost

impossible for law enforcement officers to implement their daily job without being viewed as legitimate. When viewed as legitimate, law enforcement officers could obtain support from their citizens in the first place to fight and prevent crime. The partnership may range from ordinary assistance such as reporting a crime – informing police about any suspicious activities in the community – to the quintessential act of volunteering to be a witness. In addition, cooperation can be in the form of being involved in community crime-prevention programs. With such achievement of police legitimacy, a country can guarantee sustainable development. In moving toward democracy or just the early stage of democracy, police play a vital role in developing the nation; police could be the agent who assists the transition from a developing country to a more developed one (Lambert et al., 2010).

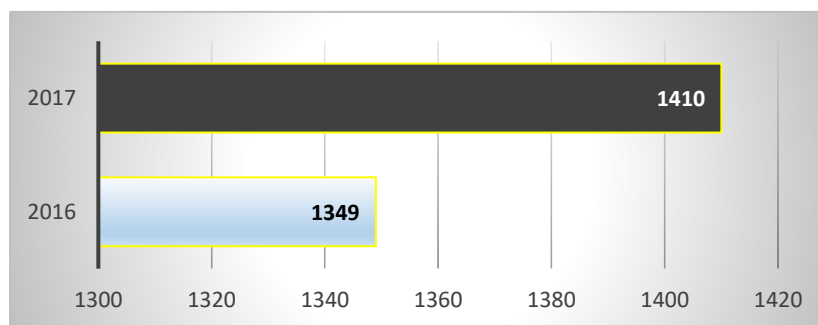
In contrast, a country that suffers low trust and police legitimacy would slowly achieve development; nevertheless, it could also negatively stall the country's growth. Insufficient trust in police resulted in little legitimacy (Goldsmith, 2005). For instance, in a comparison between developing countries like Bangladesh and Nigeria with more developed countries like the U.S and Canada, the latter receive better public trust in their police institutions (Lambert et al., 2010).

In addition, if legal officials are seen as legitimate, the public tends to cooperate with the police willingly. There is a strong link between procedural justice, police legitimacy, and law-abiding behaviors (Trinkner et al., 2019). The citizens foster the intrinsic value to avoid breaking the law since police cannot sanction all law-breaking behaviors all the time and in all the places; to control crime, police require citizens' voluntary support and cooperation (Tyler & Huo, 2002). Perceived police appropriate behaviors could positively link to police legitimacy and ultimately lead to the legitimacy of the law on the whole (Trinkner et al., 2018). In conclusion, trust in police, procedural justice, and police legitimacy are related. As the police are regarded as legitimate through procedural just policing, they inspire public

cooperation and compliance with the laws. This phenomenon could translate to lower crime rates, citizen-police partnerships, and more law-abiding citizens.

### 1.3. Problem

Based on the police legitimacy concept, the lack of trust could produce underlying issues for society, implicitly crime problems. After the civil wars ended, Cambodia witnessed a steady decrease in the number of crimes throughout the

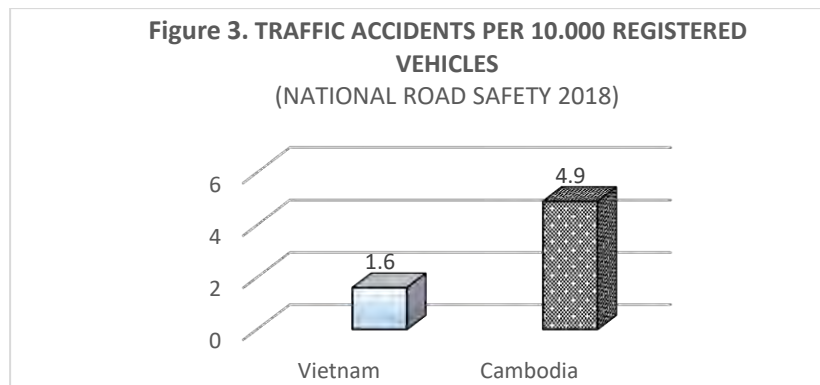


*Figure 2. The crime rate in Cambodia in the first half of 2017*

*Source: Phnom Penh Post reporting the biannual meeting of the Ministry of Interior (2017)*

country; however, there was a noticeable increase in crime in the first half of 2017. According to the Phnom Penh Post<sup>4</sup> report from the Cambodian Ministry of Interior 2017's annual meeting, crime rates in the nation did unmistakably soared from 1349 cases in 2016 to 1410 cases in 2017. This statistic could have underrepresented the actual number of crimes, which could have underreported, such as fraud, domestic violence, and rape. Even still regarded as trivial by some, the situation would likely pose a considerable obstacle in fighting and preventing crime without proper investigation of the underlying cause. Besides the increase in crimes, the recurring traffic violation problems leading to a significant road fatality persists. This issue could be an example of a low level of law-abiding behaviors.

<sup>4</sup> Chhay Channyda, 'Crime up slightly since start of 2017', The Phnom Penh Post (Phnom Penh) 25 July 2017



*Figure 3. Traffic accidents per 10.000 registered vehicles*

*Source: National Road Safety (2018)*

Traffic accidents have been regarded as the leading cause of death in the country. Cambodia experienced more traffic accidents than did Vietnam<sup>5</sup>. Most of the traffic accidents were among motorcycle driving, which is the most accessible mean of transportation in the country; it was reportedly due to driving in excess of the speed limit (46%), driving under the influence, especially alcohol (one fifth), and driving without wearing a helmet (Roehler et al., 2015), all of which are illegal by Cambodian law. In response to this tragedy, new stricter traffic laws, the Sub degree No. 39, which imposes heavier fine on traffic violations<sup>6</sup>, was enforced nationwide. The new traffic law implementation was not well received in the country. There were reports of confrontations between the public and traffic police. For instance, there was an altercation in Svay Rieng province where a few drivers were detained since they could not pay the new traffic fines<sup>7</sup>. People posted those incidents of police-citizen confrontations onto social media, especially Facebook and YouTube. In response to this, a few officers were being disciplined, and there was a suspension of the strict implementation<sup>8</sup>. The problem was possibly derived from

<sup>5</sup> National Road Safety Committee, 'Annual Report of Road Crashes and Casualties', 2018

<sup>6</sup> Sub-Decree No. 39 the amendment of sub-Decree No. 44 passed 21 March 2017 on fine of Road Traffic Violation, 17 March 2020

<sup>7</sup> Hul Reaksmey, 'New Road Fines Causes Heated Spats on Cambodia's Streets', VOA Khmer, 05 May 2020

<sup>8</sup> Soth Koemsoeun, 'Traffic police told to halt law enforcement', The Phnom Penh Post, 02 December 2020



the belief that traffic police would profit from the fine<sup>9</sup> and will solicit bribes from this opportunity (Johnson, 2014). Presumably, the lack of trust in police played a vital role in spawning such a phenomenon by discouraging the public from being law-abiding citizens. Additionally, the chances are that the police are in a desperate circumstance where a strong relationship is needed to increase public cooperation.

Because the relationship between the police and the public was one-sided, which lacks the public's desire to challenge the police's authority (Scheye & Okserei, 2016), the crowd remained passive and uninvolved, resulting in low public cooperation. According to Angkor Research 2014, the crime situation has improved in all communes since 2011. However, insufficient public trust in the police could reverse the trend because citizens find it less encouraging to report a crime to the police. For instance, less than 20% of victims of all crimes reported to police in Cambodia (Lamberet et al., 2014). Khmer people developed a culture of mistrust, leading to a low crime report to the police (Broadhurst & Bouhours, 2009) because without additional payment – locally known as patrol money - the police would not proceed to respond to their request (Lamberet et al., 2014). Accordingly, this habit could hinder the public from depending on the police, resulting in a lack of public trust. These issues of crime increase, poor cooperation with legal authority, and low law compliance could be attributed to the lack of trust in police institutions based on procedural justice theory. Not only do the police have to build trust among the older population, but they also adapt policy and practices to the growth of younger and more educated Cambodians.

The growth of the younger population had magnified the scale of the problems. Like typical Cambodian youths, college students had not first-hand experienced the civil wars and the corrupt and abusive police practices during the civil wars and post-war period. Similarly, their expectations from the government

---

<sup>9</sup> Charlie Campbell, 'This country Just Made It Legal for Cops to Keep 70% of All the Traffic Fines They Collect', Time, 29 July 2015

and police were shaped differently from those of their parent's generation. What their parent's generation regarded as the main factors contributing to trust in authority were not explicitly associated with those of this younger generation. In addition, they were considered more critical and rebellious to the government, as seen throughout Cambodian history, where they involved and led protests against the government, for instance, in the late 1960s. As a result, college students and scholars, known as intellectuals, were targeted as the enemy of the state during Khmer Rouge Regime (Tully, 2005). Recent protests led by students were also witnessed in other places such as Thailand<sup>10</sup> and Hongkong<sup>11</sup>. Essentially, this posed a challenge for policymakers to adopt good instruments to gain cooperation and compliance from this population segment because they are actively involved in developing the nation as future workers and leaders. There is little knowledge about the factors that shape their trust in police institutions. Assessing their perception will foster a better relationship between the public and the law enforcement institution resulting in a safer community that could guarantee sustainable development.

The author firmly believes that a more empirical understanding of the factors that engender public trust in police institutions through youths, especially college students, is needed to broaden the knowledge of the police trust in Cambodia.

#### **1.4. Research Objectives**

The purpose of this study is to assess the level of trust youths have in the police organization and the main factors that characterize public trust in the police

---

<sup>10</sup> Apornrath Phoonpongphiphat & Masayuki Yuda, 'Thailand protests collapse as leaders languish in jail', *NikkeiAsia*, March 18, 2021

<sup>11</sup> Carmin Chappell, 'Many of the leaders of Hong Kong's protests are millennials—here's why they're taking action', *CNBC*, Aug 12 2019

institution from the perspective of Cambodian youths, primarily undergraduate students.

One leading hypothesis is conceivable. The author hypothesizes that the four core elements of procedural justice theory -- **police showing neutrality, police showing respect to citizens, police showing trustworthy motives, and police granting citizens voices** -- are positively associated with trust in the police.

To test this hypothesis, the author conducted desk research based on existing pieces of literature sources in order to have a solid foundation of trust in police in Cambodia and employed procedural justice modal through an online survey with college students in Phnom Penh and Battambang Province to assess the level of trust and to cross-check the elements of procedural justice theory with their trust in the police.

### **1.5. Specific Objectives**

- (1) To examine the relationship between the youths' perception of police neutrality and trust in the police.
- (2) To investigate the relationship between the youths' perception of being respected by police and trust in the police.
- (3) To inspect the relationship between the youths' perception of police trustworthy motives and trust in the police.
- (4) To scrutinize the relationship between the youths' perception of being able to voice their opinion and trust in the police.
- (5) To explore the association between demographic factors (gender, college level, victimization, etc.) and trust in the police.

### **1.6. Research Question**

The study aims to gain insight into undergraduate students' trust toward police by looking at the quality treatment and quality of decision-making of legal

authority. The main questions of the study center on the degree of trust from college students and the contributing factors. These are the main research questions:

1. To what extent do college students trust the police institution?
2. What are the main factors that contribute to their trust in the police?

### **1.7. Methodology**

The author employed a theoretical modal – procedural justice theory – developed from western philosophy and tested by outstanding scholars around the globe. The modal was significant in shaping compliance with authority from the average population ranging from ordinary citizens in normal settings to specific people such as drug addicts and convicts at their place of confinement. The theory centers on the neutrality, respect, public voice, and trustworthy motives of the authority. Because of its focus on an individual's judgment of the quality of treatment and decision-making, the modal was considered most suitable for the present study. The study utilized the quantitative method by using a convenient sampling technique. To reach a satisfied quantity of respondents, the author used Google questionnaires to survey undergraduate students from public universities in Phnom Penh and Battambang Province with the assistance of the universities' research department and academic affairs department. 549 students participated in the survey. Moreover, this study used SPSS version 26 to employ a factor analysis and logistic regression to examine the relationship between the predictive factors and trust in police.

### **1.8. Organizational Structure**

This study is divided into five chapters. Chapter 1 provides the background of the research and discusses the concept of trust, procedural justice, and police legitimacy and the issues related to public trust in police. The chapter also states

the objectives, research questions, and research hypotheses. Chapter 2 highlights findings that had been studied and what had not been known about trust and police legitimacy in the Cambodian context. Chapter 3 outlines the theoretical modal - the population and the research methods. Chapter 4 involves more presentation of the research results, descriptive, inferential findings, and the discussion of the research results. Chapter 5, the final chapter, wraps up the research, concludes the findings, underlines the limitations of the study, suggests further research recommendations, and offers policy implications.

Most were research about the general trust in the government and its institutions. There had been limited research studies about police trust and police legitimacy in Cambodia. Procedurally fair policing may not be applicable in the Cambodian context in shaping police legitimacy. Why is it difficult to determine the characteristics of trust and police legitimacy in Cambodia? The next chapter reveals what was known about police trust and legitimacy and what needs to be studied.

## **CHAPTER TWO LITERATURE REVIEW**

### **Summary**

The chapter provides an outline of the findings generated through research studies about trust and police legitimacy in Cambodia and what needs to be answered in this present study. The existing literature about police legitimacy in Cambodia was limited. These pieces of literature did not specify the extent of trust youths, especially college students, have in the Cambodian police. In addition, they were not able to pinpoint the factors that influence their trust in the police.

### **2.1. Trust and Police Legitimacy in Cambodia**

#### **2.1.1. Lessons learned**

The research study about trust and police legitimacy in Cambodia was minimal. There existed some noticeable surveys about public perception toward the government in general; however, exclusive police trust research was scarce. Some of the work conducted by **UNDP, Asia Foundation, ADB** can be summarized as follows. Firstly, Cambodia experienced the lowest **social trust** among youths at 6.8 percent, while China was 49.3 percent (UNDP, 2014). There was an issue regarding trust among ordinary people; the Cambodian youth population found it hard to trust their neighbors. Cambodian people trust their national institutes less than those in Thailand and Laos, especially the judicial institutions (OECD/ADB, 2019). As a result, this can translate to less trust in the government as a whole. According to the Asia Foundation (2014) survey of Cambodian electorates, it exposed similar findings. State institutions received a superficial level of trust—**50** percent of the respondents in the study expressed dissatisfaction with the government's performance; furthermore, among the least trusted institutions were the courts, the election commission, and the police organizations. UNDP (2014) stated that a

considerable percentage of Cambodian respondents, youths, expressed less trust toward their police; only **28** percent agreed that the officers were quite trustworthy, while **50** percent of their Vietnamese counterparts did. However, this study surveys the general youth population.

Besides these surveys, Broadhurst & Bouhours (2009) revealed some public perceptions of the police. Firstly, the police could not achieve great public trust even though the citizens witness a decrease in victimization, police corruption, and fear of crime. Cambodians were more satisfied with their police services in 2001 and 2002 than in 2006 and 2007. Cambodians regarded the extra costs or bribes – patrol money – demanded by police before taking action as the problem to reporting crimes to the police. That the citizens changed their attitudes towards crime and had higher expectations from the government dealing with social issues increased expectation from police and decreased public trust in the authority accordingly.

According to the existing literature above, Cambodia had trust issues in general. These trust issues were transmitted to the government institutions, including the police organization. As the country was on the transition path, the public developed different criteria to judge their police. However, these studies surveyed the older generation and general Cambodian youth population, not college students. Even the percentage of Cambodian youths involving in higher education was small – 8.2 percent of the youth population (UNDP, 2014), the number has been growing. Because of their socioeconomic and educational background, college students may have different trust toward the police since their parents were mostly government employees, followed by business people, farmers, and laborers (Williams et al., 2016). This group of students will be actively involved in the country's development. However, the literature neither explicitly expressed the magnitude of trust toward police by the younger and more educated people – college students – nor focused on their trust factors.

### 2.2.2. Challenges

There had not been studies conducted to determine factors contributing to police trust and legitimacy in Cambodia. There had been a plethora of studies related to the influence of procedural justice on police legitimacy in the west. First of all, the research study conducted by Tyler and Huo, (2002) in the U.S did demonstrate that procedural justice was the main predictor of police legitimacy. So did other studies in Australia (Murphy, 2017) and the United Kingdom (Hough, 2012). All of these studies substantiated the positive association between procedurally fair policing to police legitimacy.

In particular, these studies received criticism because they had been conducted in countries with multiple ethnicities, which creates the environment of the majority and the ethnic minority groups. People concern more on the fair treatment of a particular ethnic group received compared to other ethnic groups. Members of the majority group are likely to view their member's action through such a positive interpretation that when its member committed a crime, the majority group tends to find the evidence less sufficient and to be skeptical of the accusation. As a result, they sometimes let the offenders go unpunished; nevertheless, the opposite is true to the minority group (Hughes, 2017).

In contrast to the above studies, the study in countries with a homogenous population revealed different findings. In the Japanese context, the perception of procedural fair policing may not be essential in forming the judgment about police legitimacy, but the concept is more applicable in nations with diverse and divided demography of populations (Sato, 2018). A similar phenomenon was discovered in the study in South Korea (Woo et al., 2018). These two studies revealed that procedurally fair manner from the legal authority was not the significant element of legitimacy in countries with a homogeneous population, of which 90 percent of its people share the same ethnicity, language, and religions.



While there is a solid body of work on procedural justice policing in democratic and developed countries, such research is limited in developing countries. Some scholars disagree that procedural justice is the core predictor of police legitimacy but distributive justice, which focuses more on police's crime-fighting effectiveness and performance. The studies in Africa, Ghana (Tankebe, 2009), and Nigeria (Akinlabi, 2018) reported the insignificance of procedural justice. When people were overwhelmed with such problems, they considered fair treatment and respect less important than their safety in countries plagued with police misconduct, corruption, and high crime levels.

There had been mixed results in the developing countries in similar characteristics of corruption and crime context. Given the literature reviewed above, we might expect that instrumental concerns may overshadow procedural justice concerns in places with a poorly functioning and highly corrupt police force like Indonesia and South Africa. The study in South Africa (Prinsloo, 2019) contradicted the findings in Ghana and Nigeria. Similarly, Indonesia's long-term and in-depth qualitative study found Indonesians, like South African people, were more concerned about their fair treatment from the police than their judgment about police effectiveness to predict police legitimacy (Davies et al., 2014).

Finally, the discussion of public trust and confidence in police institutions often assumed that the key to public trust and legitimacy could be found only in democratic countries; surprisingly, the effect of procedural justice was found in the authoritative country. The study in China confirmed the significant influence of citizens' concern about the quality of treatment and decision-making from its legal authority (Sun et al., 2016). Procedural justice does not guarantee universal applicability in different social and political contexts (Sato, 2018). This poses challenges to determine the characteristic of police trust and legitimacy through the perceptions of the Cambodian younger generation.

Given that prior research had paid limited attention to developing countries and had dominantly focused on Western countries, and given the mixed result from non-western countries, it is worthwhile further to examine the generalizability of procedural justice theory in Cambodia. Cambodia seems to have its unique characteristics. **Firstly**, Cambodia is a country where 96 percent of its population are homogenous; they speak the same language – Khmer – and practice the same religion – Buddhism; Theravada, the religion of 90 percent of the population (Dobbins et al., 2013).

**Furthermore**, the government pursued policies that help gain more legitimacy in both the state and its national institutions, especially the police force (Scheye & Okserei, 2016). The police organization had been under a series of transformations in professionalization and innovation to achieve more legitimacy. After the peace had been secured throughout the country, one of the strategies of the Royal Government of Cambodia was to promote a safer community with assistance from the Australian government through small-scale pilot projects on crime prevention and community safety (Cox & Okserei, 2012). These projects, which started in just three, were expanded to twenty-two provinces (Scheye & Okserei, 2016). To maximize the impact of community policing, the government and its partner invested more in establishing national police facilities and renovating local police posts throughout the nation. It resulted in a better perception from the public regarding police responsiveness and police visibility in their community – more patrol. Besides the government’s effort to build more and renovate the existing establishment, the National Police Agency paid more attention to police training; police, especially senior officials, started to form a different concept of police and policing (Scheye & Okserei, 2016). The national police institute offered various training within its national police academy and its international partners. Besides the capacity-building training within the police in service, new police recruits have been more qualified than the police force recruited after the civil wars. Selection criteria for new police recruits were much

higher in terms of education level at the time of application<sup>12</sup>. For instance, the number of recruits who hold a bachelor's degree accounts for 52% of the total new police officers in 2020<sup>13</sup> in Battambang Province. The number tends to be higher for applicants at the national level. In short, police have been on the path to be more ethical and professional.

Furthermore, Cambodia is on the transition path to improvement in its socioeconomic, corruption, and crime levels. Cambodia maintained annual economic growth of around 7%<sup>14</sup>; accordingly, the population living in poverty fell from 47.8% in 2007 to 13.5% in 2014. The decrease could translate to a better living standard compared to that of the past 20 years. In addition, even though the court and police institutions still score the least in terms of the perception of corruption, in general, the underlying trend has been affirmative. In terms of the corruption level perceived by the public, its magnitude had decreased. According to a report from **Transparency International 2017**, the researcher surveyed 1000 samples. 35% viewed corruption as on the rise<sup>15</sup>; however, according to the same research organization – **International Transparency – in 2020** with the same number of sample, only 12% felt that the **corruption** level has been on the rise in the last 12 months. This perception was regionally even lower than that of Thailand (**55%**), Indonesia (**49%**), and Malaysia (**39%**)<sup>16</sup>. Last but not least, the crime level, in general, had been on a moderately falling trend. Residents witnessed a decreased level of crime across communes throughout the country (Lamberet et al., 2014 and

---

<sup>12</sup> Prakas No. 3800, 'The Selection Process of New Police Recruits under the Ministry of Interior', Ministry of Interior, 03 May 2016.

<sup>13</sup> Prakas No. 2274, 'The Official Inauguration of Police New Recruits for Battambang Province', Ministry of Interior, 22 April 2020.

<sup>14</sup> Asian Development Bank, 'Asian Development Bank Member Fact Sheet- Cambodia', [www.adb.org/Cambodia](http://www.adb.org/Cambodia), 2020.

<sup>15</sup> Coralie Pring, 'PEOPLE AND CORRUPTION: ASIA PACIFIC-Global Corruption Barometer', Transparency International, 2017

<sup>16</sup> Jon Vrushi, 'GLOBAL CORRUPTION BAROMETER ASIA 2020-CITIZENS' VIEWS AND EXPERIENCE OF CORRUPTION', Transparency International, 2020

Broadhurst et al., 2015). This posed challenges whether procedural justice will be a significant element of police trust and legitimacy in the Cambodian context.

In conclusion, Cambodia suffered from trust problems from social trust to trust in state institutions, especially the police organizations. The public expectations from the government and police institutions were different. It is hard to predict the significance of procedural justice as the predictors of trust and police legitimacy based on the commonly shared characteristics. The literature above does not reveal the extent of trust college students have in the police; moreover, they cannot pinpoint the elements that influence police trust and legitimacy in the Cambodian context. Only through empirical study can it reveal factors shaping police trust and legitimacy.

The next chapter reveals the unique features of procedural justice theory, pinpoints the reasons for selecting the youths, especially undergraduates, to be research samples, and outlines the core elements in questionnaire design and survey distribution. Procedural justice modal had been tested in various contexts, and its features are so compatible with the samples and design of the current study.

## **CHAPTER THREE**

### **METHODOLOGY**

#### **Summary**

This chapter accentuates the applicability of the procedural justice theory and methodology for the current study. The study deployed procedural justice theory to scrutinize factors shaping public trust in the Cambodian police. Procedural justice theory fits the present study due to its focus on the micro-level and its inclusion in many research studies engaging with compliance. Quantitative data from 549 undergraduate students were used in the analyses. The study utilized online survey questionnaires with assistance from the university's personnel department and academic affairs department. The questionnaire began with the inquiry of demographic information, was followed by the dependent variable, trust in police, and was ended with predictive variables concentrating on the four elements of procedural justice theory.

#### **3.1. Theoretical models**

To gain cooperation, police officers would require such a high level of trust and confidence from the public because public trust in the police could determine police legitimacy (Hough, 2012). Without trust, the officers may not be regarded as legitimate bodies but as the government's tool without public trust (Goldsmith, 2005). There is a strong link between procedural justice, police legitimacy, and law-abiding behaviors (Trinkner et al., 2019). In essence, the public develops an intrinsic value to cooperate and comply with law enforcement officers when seen as legitimate. They believe that it is morally wrong to disobey the police directives even though they do not entirely agree (Tyler & Huo, 2002). In the long run, the effect of police legitimacy positively influences citizens' law-abiding behavior. The citizens foster the intrinsic value to avoid breaking the law since police cannot sanction all law-breaking behaviors all the time and in all the places; in order to

control crime, police require citizens' voluntary support and cooperation (Tyler & Huo, 2002). This can be illustrated through the example of a simple traffic violation. In particular, a law-abiding driver may stop his car waiting for the green light at a deserted intersection. Because of its voluntary nature of trust-based cooperation, a society can redirect resources toward other social problems without spending on external sanctions (Tyler, 2005). For instance, recruiting and deploying more police officers at various locations at all the time of the day would take a massive cut from the government budget. The resources can be put to use in other sectors for public services like education, health, or the environment.

If legal officials are seen as legitimate, the public tends to cooperate with the police willingly; moreover, the public perception of legitimacy is characterized by their judgment of police-citizen contact in terms of procedurally fair treatment (Sunshine & Tyler, 2003 and Murphy et al., 2013). In general, this judgment is so important for police legitimacy. Perceived police appropriate behaviors could positively link to police legitimacy and ultimately lead to the legitimacy of the law on the whole (Trinkner et al., 2018).

There is a profusion of theoretical modals scholars have employed to study police trust and legitimacy; however, procedural justice had been tested in diverse geographic and political scenarios. A precedent of studies used factors such as the fear of crime, corruption, culture, community cohesion, police performance, etc. It was the procedural justice modal that received the most attention utilized in police legitimacy research. Outstanding scholars had studied the theory; Tom Tyler, Kristina Murphy, Lyn Hinds, Stephen Mastrofski, James Hawdon, Justice Tankebe, and Michael Reisig. In addition, the modal was significant in research on police legitimacy in both developed countries such as the U.S, U.K., and Australia, as well as developing countries such as Indonesia (Davies et al., 2014) and China (Sun et al., 2016).

The development of police legitimacy results from the employment of procedural justice in dealing with the public by law enforcement officers (Murphy et al., 2008). Tyler (2003) claimed that police could not guarantee a satisfactory outcome for both parties in the disputes. As a result, the public may concentrate their concern more on the police's quality treatment and quality of decision-making. Hence, the theory deals more with individual psychological factors. The concept of legitimacy can be subjective because the actual quality of police performance could not be sufficient since police institutions could effectively execute their duties but still lack support from the public (Tyler, 2002). This could be the social media effect in sharing the sensational stories of police mistreatment to the public.

Procedural justice theory had been studied and tested on a variety of populations. Procedural justice theory had not been solely applicable for compliance with police and the court; furthermore, it significantly predicted tax compliance. Procedural justice had a positive effect on the compliance of taxpayers (Murphy et al., 2015). Not only the adult population, but a study in the U.S targeting high school adolescents aged 14 to 16 also revealed that their judgment of police legitimacy was shaped primarily by their perception of procedurally just policing (Hinds, 2007). Additionally, such assessment of procedurally fair treatment was significant among drug abusers. This study found a positive effect of procedural justice on drug abuser's resistance to drug abuse (Liu et al., 2019). Finally, the theory was also realized to affect compliance within the extreme environment – the prison. Procedural justice was associated with the compliance of convicts (Reisig & Mesko, 2009). In short, this theory fits the most in this study.

The theory mainly encompasses citizens' evaluation of how police exercise their power and make decisions. It involves four influential factors; **police neutrality, citizens' voice, trustworthy motives of police, and respect from police toward citizens.**

The first criterion of procedural justice involves fair treatment without bias. Police neutrality is the treatment from police that citizens perceive to be fair to any groups from any socioeconomic, ethnic, religious, and political background. Rather than their personal opinion, police officers utilize objective and factual reasoning when involved in legal decisions that affect the citizens (Ferdik et al., 2016). Police do not have discriminatory practices toward a particular population because officers should exclude their bias and opinion from their treatment; simultaneously, they practice being open and transparent (Murphy, 2017). For instance, police officers follow due process under police procedure, the national constitution, and human rights. In short, police are committed to executing their treatment toward any citizen by regulations and law. This cultivates trust in the police since citizens are sure that legal authority will be consistent with their treatment

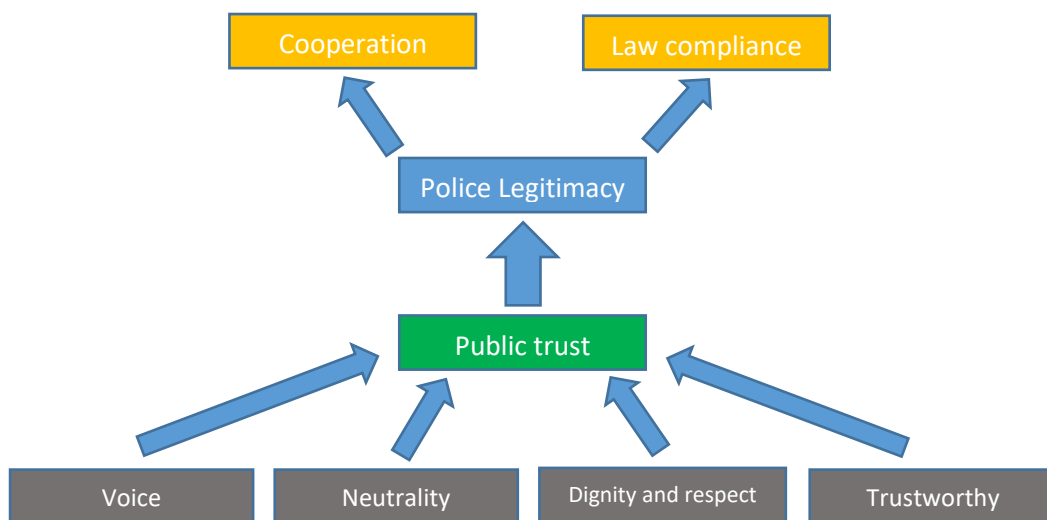
Next in no particular order is the perception of involvement. Citizens' voice centers on the opportunity to which police officers grant the public to voice their opinion. This opportunity is considered crucial since the public has a feeling that they are involved in the decision-making process, for example, during a crime investigation, traffic accidents, or community policing projects. The public concentrates on the opportunity to voice their concerns before making decisions; the act of ignoring those concerns is not likely to generate the perception of police's use of procedural justice (Murphy, 2017). Allowing citizens to express their complaints and opinions confidently fosters a more positive relationship between the police and their citizens. This can be defined by the quality of treatment acquired when an officer spares his time to listen to a citizen's problem with empathy (Ferdik et al., 2016a).

According to procedural justice theory, police's trustworthy motives are seen as good police intentions to the citizens. There are times when the expected outcomes of a conflict resolution are unsatisfactory to either of the parties. Due to the police's good intention in attempting to do good things for the sake of the public,



people are willing to accept the unsatisfied outcomes because they believe that police do it for their benefit. By attempting to do what is thought to be best for the citizens, the officers demonstrate that they are aware of and sensitive to their concerns and needs (Murphy, 2017). This is also the solid foundation for building trust in police.

Last but not least, the police's showing dignity and respect to the public plays a vital role—such respectful gestures from police link to the perception that citizens perceive themselves as valued citizens. For instance, police treat the citizens with respect according to their human rights as well as a member of the community. This could communicate to the citizens that both the police and citizens belong to the same group. Treatment with respect and dignity communicates that one is valued by others (Tyler & Blader, 2003). After the feeling of respect, this can result in more compliance from citizens, and at the same time, police can gain more legitimacy. Through such respectful behaviors could trust be built and sustained.



*Figure 4. Procedural justice modal*

### 3.2. Research questions and hypothesis

Given the literature review and the theoretical modal above, the current study examines two main questions from the perception of the younger generation of the country:

1. **To what extent do college students trust the police institution?**
2. **What are the main factors that contribute to their trust in the police?**

Thus, the author hypothesized that *neutrality, voice, trustworthy motives, and respect* would likely **positively associate with trust in police** in Cambodia through youths' perception, especially college students.

### 3.3. Population

The study used quantitative data from survey questionnaires distributed to undergraduate students in two locations; Phnom Penh and Battambang Province. Youths in general and youths as college students share some **common traits**.

**Firstly**, since college students, like all Cambodian youths, had not been influenced by as high a level of crime rate, corruption, and fear of crime as those experienced by their parent's generation, this younger generation focused more on the treatment from police officers. Older Cambodians had to live with fear and distrust. During the Democratic Kampuchea from 1975 to 1979, overwork, disease, and starvation killed many people. Khmer rouge's policy aimed at generating mistrust among community people and even between parents and children (OECD, 2017). These survivors from the Khmer Rouge regime may have suffered from a psychological trauma known in Khmer as Baksbat – broken courage (Chhim, 2013). After the genocides, they experienced infighting, which officially ended in 1999, between 4 political factors in the country along with a high level of crime, banditry, and extrajudicial killings (Broadhurst et al., 2015). To survive during those ordeals, ordinary citizens were submissive to the authority, passive, and would not stand up to question the authority (Chhim, 2013). Their ordeals may have tainted their attitude toward police; they probably resorted to cooperating with the legal

authority out of fear. After the war, there was a period of the baby boom in the country happening during the post-war period; it comprised a considerable proportion of the youth population. Youths are supposedly people aged 15 to 30 in the Cambodian context (Vong & Hok, 2018). Two-thirds of Cambodia's population is under 30, according to UNFPA, (2016). They had seen a significantly different Cambodia after the war, which did not grant this generation the first-hand experience or memories of the genocidal killing and violence their parents faced (Eng & Hughes, 2017). The difference poses a generation gap and decision-making disparity in the family. The younger generation recognized that their generation was different from other generations since this perception is backed by the fact that over half of the surveyed respondents believe it is acceptable for youth to disagree with their parents (Un et al., 2019).

**Second**, today's Cambodian youth population as well as college students, have different perceptions of the government and national institutions. Unlike their parent's generation, the people born after the Khmer Rouge regime had been more exposed to more liberal democratic values and integration of Cambodia into the ASIAN community in terms of economic growth to feel a greater sense of security (Soeung, 2016). They had better access to the media and the Internet. As a result, there were many votes from people who had more access to the Internet (Un et al., 2019). Cambodian youths are more likely to ignore the country's tragic history and focus their energy more on significant reforms leading to better living standards (Vong & Hok, 2018). They demanded and expected more from the government; based on the Cambodia Development Resource Institute survey in 2019, youths' top five concerns center on infrastructure, education, health, economy and jobs, and environmental issues<sup>17</sup>. In contrast, their parents were concerned more about

---

<sup>17</sup> Un Leang, Saphon Somolireasmey, Sok Serey, 'Gender Analysis of Survey on Cambodia's Young and Old Generation: Family, Community, Political Knowledge and Attitudes, and Future Expectations', Cambodia Development Resource Institute, 2019

regime stability; they usually reward the ruling party by voting because of their perception of the government's rescuing the country from the Khmer Rouge regime.

**Third**, Cambodian youths are generally more educated than are their parents. The generational gap in educational attainment is markedly noticeable; almost half of all youths had completed primary education, and 30% had completed secondary school, whereas only 43.5 % of their parents attained primary education and 13,4% secondary one (Eng & Hughes, 2017). As for higher education, the government promoted the commercialization of both private and public forms of higher educational institutions with a fee-paying system which allowed access to the mass resulting in more lecturing staff and numbers of students in the late 1990s (Un & Sok, 2018). According to MoEYS (2019), there were 168,242 students in undergraduate programs in the academic years 2018-2019; females accounted for 83,585 (49.68%). Compared to academic years 2016-2017, the number of undergraduate students increased by 2,883 or 1.7%, while females increased by 4,413<sup>18</sup>.

Despite the common characteristics, this small proportion of youths was also **unique**. They made up 8.2 percent of the youth population (UNDP, 2014) due to their enrollment in higher education programs. Their enrollment in tertiary programs mainly resulted from their socioeconomic background; their parents were mostly government employees, followed by business people, farmers, and laborers (Williams et al., 2016). Therefore, they were likely to come from a better-off family. Even made up of a small proportion of the population, they can represent youths in general and actively engage in the country's development. This group usually aspires to change and to improve. College students were considered more critical and rebellious to the government; they were regarded as intellectuals and were involved in protests against the government throughout modern Cambodian

---

<sup>18</sup> Education Congress Report, 'The education, youth and sport performance in the academic year 2017 – 2018 and goals for the academic year 2018 – 2019', Cambodian Ministry of Education, Youth, and Sports, 2019

history, for instance, in the late 1960s; furthermore, they were targeted during the Khmer Rouge Regime as the enemy of the state (Tully, 2005). Groups of students were also involved in protests in various places and times, as seen recently in Thailand and Hong Kong.

This paper is significant since it is the first to assess police trust and characteristics among this younger generation of Cambodia, leading to substantive contribution to both the academic community and policymakers. It is essential that police understand the level and characteristics of trust youths had in police and devise instruments to gain their cooperation since this population will play various roles such as offenders, victims, witnesses of crime, and future leaders (Williams & Nofziger, 2003).

### **3.4. Data Collection**

#### **3.4.1. Pilot Study**

To check the reliability of the questionnaires, the author conducted a pilot survey with 70 respondents. After the pilot survey, the author made such modifications to the questionnaires that they were more understandable to the respondents who were unfamiliar with the topic. For example, in questions 6 and 7, the author added further examples of personal contact with the police and victimization accordingly. The reason that the author provided additional examples was to include both police-led contacts and citizen-led contacts. The reason for having further examples for question 7 was to emphasize the nature of various crimes, including the least serious ones, since most of the respondents considered only the severe forms of crime such as robbery but not petty crimes, namely theft or burglary. Moreover, by conducting the pilot survey, the author increased the reliability of the questionnaires, and the author attained more confidence to perform the actual survey.

### 3.4.2. Survey instrument

The quantitative online survey was employed in this research because it is considered the most appropriate technique in studying a large population and generating generalizations from the sample. A questionnaire was used to survey the undergraduate students in both Phnom Penh and Battambang Province. The author used online survey questionnaires because of their confidentiality, effectiveness, and efficiency. There were two versions of the questionnaires (Cambodian language (Khmer) and English). After the author's translation, more peer proofreading for the translation had been implemented to check for any mistranslation. This was done to ease the undergraduate students in answering the survey questionnaires since not all the respondents were majoring in English.

### 3.4.3. Participants and Sampling

The author utilized a convenient sampling method due to the canceling of face-to-face classes at universities during the pandemic. The author approached the students by sending the survey request to two universities in Phnom Penh and another two in Battambang Province. Students were not offered any incentives to participate; participation was strictly voluntary. Those who participated were encouraged to provide honest responses to the survey items. Members of the university were not present during their completion of the survey since it was online-based. After receiving approval from the university board, the online questionnaire was distributed to online classes. Students were encouraged to participate in answering the survey on their own will.

Part I: The questionnaire focuses on demographic background factors such as gender, age, seniority, the field of study, employment, the experience of personal contact with police, the experience of victimization, and a dependent variable that measures respondents' trust in police.

Part II: The questionnaire centers on the respondents' perception of police neutrality.

Part III: The questionnaire concentrates on measuring perceived dignity and respect from police toward citizens.

Part IV: The questionnaire is fixated on the respondents' perception of the trustworthy motives of the police.

Part V: The questionnaire associates with measuring perceived citizens' voices.

### **3.5. Variable coding**

#### **3.5.1. Demographic Factor**

Early research on the relationship between the public and police focused on demographic variables as predictors of police trust, and the result had been mixed. Gender was the predominant predictor of trust; females were more favorable toward police (Mbuba, 2010); however, some other studies found the insignificance of such demographic factors on police legitimacy and trust. For instance, trust in police was not related to any of these variables; gender, age, ethnicity, part-time employment (Hinds, 2007). In addition, having personal contact with police officers and experiencing victimization were not predictors of trust in police. These experiences are shaped by personal and vicarious exposure to legal authority and crime perception (Trinkner et al., 2019). Thus, the influence of demographic variables on police trust varies across social and political contexts.

The current study attempted to explore the influence of demographic variables on trust in police both without and with the effect of procedural justice elements. The demographic characteristics include gender, age, college levels, employment, fields of study, the experience of personal contact with police, and experience of victimization. The respondents choose the provided answers

according to their basic information. Gender, personal contact, victimization, seniority, and employment were coded as dummy variables. Male was coded as 0, and female was coded as 1 (male=0, female=1). Having no personal contact with police was coded as 0, and having personal contact with police was coded as 1 (No=0, Yes=1). Having no experience with victimization was coded as 0, and having experienced victimization was coded as 1 (No=0, Yes=1). The seniority was also divided into four categories: freshman (code=1, others=0), sophomore (code=1, others=0), junior (code=1, others=0) and senior (reference). Lastly, three kinds of employment were provided to the respondents: unemployed (code=1, others=0), part-time (code=1, others=0), and full-time (reference).

### 3.5.2. Dependent variable

The study used one question to measure trust in police: ***To what extent do you view police to be trustworthy?*** This question measured the dependent variable. There were four answers for the respondents to choose from, and the responses fell into two different groups: Distrusting the police - **(a)** Not trustworthy at all and **(b)** Not quite trustworthy, - Trusting the police - **(c)** Quite trustworthy, and **(d)** Highly trustworthy.

### 3.5.3. Independent variables:

The questionnaire was modified from the previous study on police legitimacy. The five Likert scales (strongly disagree, disagree, neutral, agree, and strongly agree) were adapted. There are five items in police neutrality, which were modified from previous research. The first one was adapted from (Ren et al., 2005). "The police officers treat all citizens equally in general." Another two were modified and adapted from (Sherman et al., 1998). "Police treat people with respect to their rights. Police in Canberra enforce the law fairly". The last two were adopted from (Boateng, 2016). "The police accurately understand and apply the law. The police officers make decision about how to handle problems in a fair way".



There are five items used to measure dignity and respect from police toward citizens. They were adopted from previous research. The first two were adapted from (Mazerolle et al., 2013). "Police are polite when dealing with people. Police are helpful when dealing with people". The following two are modified from (Sherman et al., 1998). "I was treated with respect at treatment. Police were rude when I was contacted". The last one was adapted from (Sun et al., 2016). "Police would treat you with respect if you contact them for any reason."

The third cluster of variables that center on the trustworthy motives of police contains five items. The first two items were adapted from (Ren et al., 2005). "The police officers show concern when asked questions. The police officers are usually honest". The last three items are adapted from (Ferdik et al., (2016), Boateng, (2016), Sun et al., (2016)) respectively. "Police can be trusted to make decisions that are right for you. The police make decisions based on facts, not their personal biases or opinions. Police clearly explain the reasons for their actions to people they deal with".

Finally, the last independent variable involves the voice of citizens. There were five items, two of which were modified and adapted from (Sherman et al., 1998). "I had an opportunity to express my views. All sides had a fair chance to present views". The last three items were adapted from (Ren et al., (2005), Sun et al., (2016), Akinlabi, 2018)) accordingly. "The police officers work with citizens together in solving problems. Police give people opportunities to explain their situations. Police listen to people before making decisions".

The questionnaire of independent variables was constructed and consisted of four predictive factors from part two to part five. Each of the predictive factors was a set of questions, and respondents were asked to select one answer from the five Likert scales. There are five answers for each item; (1) Strongly disagree, (2) Disagree, (3) Neutral, (4) Agree, and (5) Strongly agree.

The author investigated the factors contributing to trust in police through the perception of the youth of Cambodia, primarily undergraduate students. The researcher identified two universities in Phnom Penh and two universities in Battambang. All the targeted universities were public; they were more accessible to the mass since they offered scholarships and degrees at cheaper tuition fees than expensive private universities, which reserves for the elites. Geographically, Phnom Penh is the most suitable since it is the heart of Cambodia, where students are coming from all parts of the country. Another location was Battambang Province, which is one of the top five places in Cambodia for its population according to the National Institutes of Statistics, (2019) and economic potential (UNDP, 2019). In addition, Battambang Province is considered the hub for academic and central government institutions for the five surrounding northwestern provinces: Siam Reap, Banteay Meanchey, Pursat and Odor Meanchey, and Pailin.

The data collection process started on 25<sup>th</sup> November 2020 and continued until 05<sup>th</sup> January 2021. It was voluntary with no pressure to join the survey.

To conduct this research, the author proceeded as follow:

1. Created the questionnaires and attained approval from the supervisor
2. Proposed request letters from the supervisor.
3. Summited the questionnaire and request letters to the targeted universities.
4. Sent the online questionnaire to the research department to help survey students after receiving approval.

### **3.6. Data Analysis and research method**

The SPSS program (Statistic Package for Social Science) version 26 was utilized for analyzing data by transforming the information from the questionnaires and encoding them into numbers. They were processed with a statistical analysis program. Logistic regression analysis was used to assess the influence of the

predictive factors on the dependent variable because the ordinary multiple regression is not suitable when the dependent variables were classified as categorical. The descriptive statistics, frequency, and percentage analysis were utilized for the demographic background. The author used binary logistic regression to analyze the predictive variables affecting police trust from youths of Cambodia through undergraduates.

After receiving a sizable number of responses from the two locations, the data was processed with a rigorous statistical procedure to test for its reliability and validity in order to produce such reliable findings that they help determine whether or not the study's research questions are answered, and the hypothesis is proved or disproved. The results of the analysis are presented in the next chapter.

## CHAPTER FOUR

### DATA ANALYSIS

#### Summary

A closer look at the data revealed several significant findings. The majority of the respondents comprised primarily female sophomores and juniors in their late teens and early 20s pursuing degrees in various fields of studies with little or no personal contact with the police; furthermore, only a tiny percentage of the respondents experienced victimization. According to the descriptive finding, more than half of these youths, undergraduates, regard the authority in Cambodia as trustworthy. The result revealed four statistically significant variables to police trust; these significant predictors are the state of being college students, neutrality, dignity and respect, and citizens' voice. The chapter provides in detail the results from the statistical data analyses.

#### 4.1. Descriptive Analysis

##### 4.1.1. Demographic factors

The survey was distributed to undergraduate students in two locations, the capital city, and Battambang Province. Table.1 represents the demographic information of the participants. **549** students responded to the survey. Female students accounted for 63.4 percent of the respondents, which is similar to the population of Cambodia, whose 52% of the population consists of females according to the population census of the kingdom of Cambodia conducted in 2019. Regarding higher education, 49.68% of students were female, according to MoEYS (2019). Age 18 to 22 accounted for 82.7%, and 15.3% were in the second group of 23 to 27. Only 2 percent of the respondents were in their late 20s and early 30s. This age cohort represents the youth population in Cambodia, which accounts for two-thirds of the people. Out of the 549 respondents, 220 were junior students,

213 were in the second year, 94 were seniors, and only 22 were first-year students. Approximately 68 percent of the undergraduate students were from various fields of studies, compared to 27 percent majoring in languages. 72.3 percent of the respondents were not employed during the time of completing the survey. Regarding both police-initiated and citizen-initiated encounters, 57 percent of the respondents had no personal contact with police. Finally, only 19.3 percent of the survey respondents used to be a victim of crime.

Table 1: Demographic factors (n=549)

| Socio-demographic       | N   | (%)  |
|-------------------------|-----|------|
| <b>GENDER</b>           |     |      |
| Male                    | 201 | 36.6 |
| Female                  | 348 | 63.4 |
| <b>AGE (Years)</b>      |     |      |
| 18-22                   | 454 | 82.7 |
| 23-27                   | 84  | 15.3 |
| 28-32                   | 11  | 2.0  |
| <b>SENIORITY</b>        |     |      |
| Freshman                | 22  | 4.0  |
| Sophomore               | 213 | 38.8 |
| Junior                  | 220 | 40.1 |
| Senior                  | 94  | 17.1 |
| <b>EMPLOYMENT</b>       |     |      |
| Unemployed              | 397 | 72.3 |
| Part-time               | 55  | 10.0 |
| Full-time               | 97  | 17.7 |
| <b>FIELD OF STUDY</b>   |     |      |
| Languages               | 149 | 27.1 |
| Business-related        | 19  | 3.5  |
| IT                      | 10  | 1.8  |
| Other                   | 371 | 67.6 |
| <b>PERSONAL CONTACT</b> |     |      |
| Yes                     | 235 | 42.8 |
| No                      | 314 | 57.2 |
| <b>VICTIMIZATION</b>    |     |      |
| Yes                     | 106 | 19.3 |
| No                      | 443 | 80.7 |

#### 4.1.2. View police to be trustworthy:

Table.2 summarized the perception of trust the respondents had toward the Cambodian police. The respondents were asked to pick one of the answers to represent their trust. Four answers were provided to measure their trust in the police. Table.2 showed that 63.6% of the respondents considered the police to be **quite trustworthy**, and 12.4% viewed police to be **highly trustworthy**. Only 20.8% had little trust in the police by selecting choice C; Not quite trustworthy, while 3.3% of the respondents expressed a negative perception of the police by selecting answer A, not trustworthy at all. The result concludes that the majority of respondents regarded the police as trustworthy.

Table 2. View police to be trustworthy

| (n=549)   | N   | %    |
|---|-----|------|
| <b>To what extent do you view police to be trustworthy?</b> |     |      |
| Not trustworthy at all                                      | 18  | 3.3  |
| Not quite trustworthy                                       | 114 | 20.8 |
| Quite trustworthy   | 349 | 63.6 |
| Highly trustworthy  | 68  | 12.4 |

#### 4.1.3. Police Neutrality:

There were five items designed to test the perception of citizens toward police neutrality. According to Table.3, a majority of respondents believed that police were fair by agreeing with the statements; "Police treat all citizens equally in general" 48.5%, "Police treat people with respect to their rights" 51.9% and "Police accurately understand and apply the law" 49.7% and "Police make decisions about how to handle problems in fair ways" 40.4%. However, 33.7% of the respondents disagreed with the statement, "Police in my country enforce the law fairly."

Table 3. Police neutrality

| <b>Neutrality</b>  | <b>(1)</b> | <b>(2)</b>   | <b>(3)</b>   | <b>(4)</b>   | <b>(5)</b> |
|--|------------|--------------|--------------|--------------|------------|
| 9. Police treat all citizens equally in general.                     | 27<br>4.9% | 110<br>20.0% | 131<br>23.9% | 266<br>48.5% | 15<br>2.7% |
| 10. Police treat people with respect to their rights.                | 18<br>3.3% | 92<br>16.8%  | 127<br>23.1% | 285<br>51.9% | 27<br>4.9% |
| 11. Police accurately understand and apply the law.                  | 9<br>1.6%  | 108<br>19.7% | 129<br>23.5% | 273<br>49.7% | 30<br>5.5% |
| 12. Police make decisions about how to handle problems in fair ways. | 23<br>4.2% | 134<br>24.4% | 150<br>27.3% | 222<br>40.4% | 20<br>3.6% |
| 13. Police in my country enforce the law fairly.                     | 41<br>7.5% | 185<br>33.7% | 162<br>29.5% | 150<br>27.3% | 11<br>2.0% |

*Note: (1) Strongly disagree, (2) Disagree, (3) Neutral, (4) Agree, (5) Strongly agree*

#### 4.1.4. Dignity and respect:

Initially, 56.6% of the respondents agreed that police are helpful to the citizens. In addition, the respondents perceived police to treat citizens politely (49.5%). Regarding perceived respect from police, the majority responded to choice four by agreeing with the statements that emphasized treatment with respect. On the contrary, the perception of the respondents' last encounter with police was slightly positive 35%, while 31 % of respondents regarded the police they last met as being rude. Table.4 represents respondents' perception of police dignity and respect toward citizens.

Table 4. Police's dignity and respect to citizens

| <b>Dignity and respect</b>   | <b>(1)</b> | <b>(2)</b>   | <b>(3)</b>   | <b>(4)</b>   | <b>(5)</b> |
|--|------------|--------------|--------------|--------------|------------|
| 14. Police are polite when dealing with people.                          | 14<br>2.6% | 108<br>19.7% | 139<br>25.3% | 272<br>49.5% | 16<br>2.9% |
| 15. Police are helpful when dealing with people.                         | 10<br>1.8% | 86<br>15.7%  | 130<br>23.7% | 311<br>56.6% | 12<br>2.2% |
| 16. Police treat people with respect.                                    | 15<br>2.7% | 106<br>19.3% | 158<br>28.8% | 255<br>46.4% | 15<br>2.7% |
| 17. The police officers with whom I had contact the last time were rude. | 17<br>3.1% | 180<br>32.8% | 177<br>32.2% | 160<br>29.1% | 15<br>2.7% |

|   |           |             |              |              |            |
|---|-----------|-------------|--------------|--------------|------------|
| 18. Police would treat you with respect if you contact them for any reason. | 5<br>0.9% | 91<br>16.6% | 147<br>26.8% | 295<br>53.7% | 11<br>2.0% |
|---|-----------|-------------|--------------|--------------|------------|

*Note: (1) Strongly disagree, (2) Disagree, (3) Neutral, (4) Agree, (5) Strongly agree*

#### 4.1.5. Police's trustworthy motives

The police being viewed as honest was average (36.5%), whereas 33% held an unfavorable view. Similarly, the perception of trusting the authority to make the right decision for the sake of the citizens was average; approximately 30 percent of the respondents held an unfavorable view compared to 39% positive. On the other hand, 57.2% and 60.3% agreed that police made decisions based on facts and clearly explained their reasons for their action, respectively. Table.5 illustrates the perceptions of the respondents on the good intentions of officers toward the public.

Table 5. Police's trustworthy motives

| <b>Trustworthy motives</b>   | <b>(1)</b> | <b>(2)</b>   | <b>(3)</b>   | <b>(4)</b>   | <b>(5)</b> |
|--|------------|--------------|--------------|--------------|------------|
| 19. Police are usually honest.   | 22<br>4.0% | 159<br>29.0% | 168<br>30.6% | 192<br>35.0% | 8<br>1.5%  |
| 20. Police can be trusted to make decisions that are right for you.                | 25<br>4.6% | 136<br>24.8% | 174<br>31.7% | 213<br>38.8% | 1<br>0.2%  |
| 21. Police make decisions based on facts, not their personal opinions.             | 16<br>2.9% | 73<br>13.3%  | 118<br>21.5% | 314<br>57.2% | 28<br>5.1% |
| 22. Police clearly explain the reasons for their actions to people they deal with. | 12<br>2.2% | 54<br>9.8%   | 136<br>24.8% | 331<br>60.3% | 16<br>2.9% |
| 23. Police show concern when people ask them questions.                            | 13<br>2.4% | 112<br>20.4% | 180<br>32.8% | 232<br>42.3% | 12<br>2.2% |

*Note: (1) Strongly disagree, (2) Disagree, (3) Neutral, (4) Agree, (5) Strongly agree*

#### 4.1.6. People's voice:

The majority of the respondents responded positively to each of the statements emphasizing police's allowing them the opportunity to express their opinions. For example, 56.6 percent of the survey participants agreed that police gave people chances to voice their opinion. In addition, 67.8% believed that they



had as fair an opportunity to express their opinion as did the opposite party in a conflict resolution. The table below summarizes the respondents' perception of the perceived chances that they could voice their opinion and complaints.

Table 6. People's voice

| <b>Voice</b>  | <b>(1)</b> | <b>(2)</b>  | <b>(3)</b>   | <b>(4)</b>   | <b>(5)</b> |
|---|------------|-------------|--------------|--------------|------------|
| 24. Police give people opportunities to express their opinion.        | 20<br>3.6% | 79<br>14.4% | 118<br>21.5% | 311<br>56.6% | 21<br>3.8% |
| 25. Police work with citizens together in solving problems.           | 9<br>1.6%  | 62<br>11.3% | 94<br>17.1%  | 366<br>66.7% | 18<br>3.3% |
| 26. During a conflict, all sides have a fair chance to present views. | 9<br>1.6%  | 33<br>6.0%  | 91<br>16.6%  | 372<br>67.8% | 44<br>8.0% |
| 27. Police give people opportunities to explain their situations.     | 7<br>1.3%  | 41<br>7.5%  | 106<br>19.3% | 370<br>67.4% | 25<br>4.6% |
| 28. Police listen to people before they make decisions.               | 10<br>1.8% | 52<br>9.5%  | 133<br>24.2% | 327<br>59.6% | 27<br>4.9% |

*Note: (1) Strongly disagree, (2) Disagree, (3) Neutral, (4) Agree, (5) Strongly agree*

## 4.2. Reliability and Validity

### 4.2.1. Reliability:

The internal reliability of the overall scale of the questionnaire was deployed to ensure the internal instrument reliability. Cronbach's alpha coefficient for the four instruments were high and were deemed acceptable; **neutrality (a = .874)**, **voice (a = .856)**, **trustworthy motives (a = .814)**, and **respect (a = .759)**.

### 4.2.2. Validity:

The essential statistical test was applied to check the questions' validity. Firstly, the **Kaiser-Meyer-Olkin** test for the factors provided a score of 0.932, which was considered higher than the standard value of 0.6, and the **Cronbach's alpha** test produced an overall value of 0.903, which is above 0.7. To test the divergent validity of the questionnaires, the exploratory factor analysis was used to determine

how the 20 questions of procedural justice modal are related to each Factor by limiting factors based on the four elements of procedural fairness. These four factors explained about **68%** of the total variance. This result is consistent with the conceptual framework of this research. Some uncorrelated items were deleted when the Varimax rotation method was employed.

### 4.3. Factor Analysis:

After conducting dimension reduction with the Varimax Factor, neutrality was condensed into Factor one with five items. Voice of citizen was in Factor two, which consists of five items. In addition, the perception of trustworthy police motives is located in Factor 3, represented by three items. Finally, dignity and respect are expressed in Factor four with one item featuring the highest loading score of .980. Table.7 illustrates the correlations of the factors rotation formulated by the Varimax rotation method.

Table 7. Factor rotation

| Items   | Factor 1 | Factor 2 | Factor 3 | Factor 4 |
|---|----------|----------|----------|----------|
| <b>Neutrality</b>   |          |          |          |          |
| N1  | .762     |          |          |          |
| N2  | .805     |          |          |          |
| N3  | .727     |          |          |          |
| N4  | .729     |          |          |          |
| N5  | .640     |          |          |          |
| <b>Voice</b>  |          |          |          |          |
| V1  |          | .670     |          |          |
| V2  |          | .595     |          |          |
| V3  |          | .787     |          |          |
| V4  |          | .826     |          |          |
| V5  |          | .768     |          |          |
| <b>Trustworthy motives</b>                                |          |          |          |          |
| T1  |          |          | .776     |          |
| T2  |          |          | .703     |          |
| T5  |          |          | .584     |          |
| <b>Respect</b>  |          |          |          |          |
| R4  |          |          |          | .980     |
| <i>Extraction Method: Principal Component Analysis</i>    |          |          |          |          |
| <i>Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization</i> |          |          |          |          |
| <i>Eigenvalues</i>  | 3.197    | 3.175    | 2.184    | 1.041    |
| <i>Cumulative % of Variance</i>                           | 22.834   | 45.514   | 61.114   | 68.553   |

#### 4.4. Correlation analysis:

Prior to running the logistic modal, this study employed correlation analysis and variance inflation factor (VIF) to test the threat of multicollinearity. Before running the logistic regression, the bivariate correlation was utilized to test for multicollinearity. Even there was a **significant relationship** between **Neutrality** and **Trustworthy** motives, the data was suitable to proceed since the highest score of **VIF** was only **2.14**, which means there is no problem of multicollinearity to run the regression.

Table 8. The correlation matrix

|             | Neutrality | Voice | Trustworthy | Respect |
|-------------|------------|-------|-------------|---------|
| Neutrality  | 1.000      |       |             |         |
| Voice       | .597       | 1.000 |             |         |
| Trustworthy | .685       | .610  | 1.000       |         |
| Respect     | .171       | .153  | .172        | 1.000   |

*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).*

#### 4.5. Result of Logistic regression:

To examine the influence of procedural justice, the study conducted a series of regression analyses. The first set of regression analyses included only demographic measures as predictor variables to predict trust in police. The second input both the demographics and procedural justice variables to predict trust in police.

##### 4.5.1. Preliminary analysis:

Before testing the effect of procedural justice on trust in police, the study attempted to explore the association between demographic factors and trust in police. Logistic regression was run to examine the relationship between each demographic variable with the dependent variable. Table 9. revealed that only

three demographic factors are statistically significant to trust without the effect of procedurally fair policing. They are gender, the experience of victimization, and the seniority of the respondents. Firstly, the result suggested that females were more likely to trust police officers than were their male counterparts. This finding was similar to a study in the U.S; even with higher education, females students were more likely to view police more favorably than were male students (Mbuba, 2010, Hawdon et al., 2003). Secondly, the result also indicated that people who experienced victimization had less trust in police. Again, this result was in line with the studies conducted in Latin America and the U.S. After having experienced victimization, a person developed more fear of crime, leading to having a lower level of trust in the police (Malone & Dammert, 2020, Ren et al., 2005). Finally, compared to students in their last year in college, first-year students, sophomores, and juniors had more trust in the police. This effect was similarly found in the study in Thailand, which found that the higher educated a person is, the less trust he had in police (Sahapattana & Cobkit, 2015).

Table 9. Logistic Regression Results (Demographic)

| Dependent Variable   | Perceiving police to be trustworthy |      |           |
|--|-------------------------------------|------|-----------|
|  | B                                   | SE   | Odd Ratio |
| <b>Demographic Variables</b>                                       |                                     |      |           |
| <b>Gender (ref: Male)</b>  |                                     |      |           |
| Female   | .600*                               | .220 | 1.823     |
| <b>Personal Contact (ref: Having personal contact with police)</b> |                                     |      |           |
| No Contact   | -.290                               | .229 | .748      |
| <b>Victimization (ref: Having experienced victimization)</b>       |                                     |      |           |
| No   | .791**                              | .256 | 2.206     |
| Victimization  |                                     |      |           |
| <b>Seniority (ref: Senior)</b>                                     |                                     |      |           |
| Freshman   | 1.530*                              | .689 | 4.620     |
| Sophomore  | .992**                              | .322 | 2.696     |
| Junior   | .785*                               | .301 | 2.193     |

| <b>Employment (ref: Full-time)</b> |       |      |       |
|------------------------------------|-------|------|-------|
| Unemployed                         | .112  | .307 | 1.118 |
| Part-time                          | -.116 | .408 | .891  |

---

*R Square = .115, \*\*P<.005, \*P<.05*

#### 4.5.2. Primary analysis

Table 10. represents the result of logistic regression with the inclusion of the elements of procedural justice. All of the procedural justice elements had a positive relationship with trust in police; however, only three of them were statistically significant, one of which was the perception of **police neutrality** ( $B = .839, P < .001$ ). The result indicates that with a one-unit increase in the perception of police neutrality, the odds of trusting the police are 2.31 times much greater than the odds of distrust police while other variables are kept constant. This finding implies that the more youths view police as neutral, the more trust they are likely to have toward police. In addition, the second important element is **Voice** ( $B = .831, p < .001$ ). It illustrates that for every unit increase in the perception of having a chance to voice their opinion, the odds of trusting police are 2.29 times much greater than the odds of distrusting police while other variables are kept constant. The last significant element of procedural justice is **Respect** ( $B = .395, p < .005$ ). According to the results, it is more likely that the more opportunity police grant youths to express their opinion and more respect youths perceive from police, the more trust they would have in the police. Trustworthy motive is statistically insignificant. Finally, except for **college seniority** ( $p < .05$ ), the other demographic factors are insignificant. This result implies that first-year students, sophomores, and junior students are more likely to trust police than seniors.

Table 10. Logistic Regression Results

| Dependent Variable   | Perceiving police to be trustworthy |      |            |
|--|-------------------------------------|------|------------|
|  | B                                   | SE   | Odds Ratio |
| Neutrality   | .844***                             | .221 | 2.325      |
| Voice  | .829***                             | .227 | 2.290      |
| Trustworthy  | .112                                | .240 | 1.119      |
| Respect  | .398**                              | .136 | 1.490      |
| <b>Demographic Variables</b>                                       |                                     |      |            |
| <b>Gender (ref: Male)</b>  |                                     |      |            |
| Female   | .327                                | .27  | 1.37       |
| <b>Personal Contact (ref: Having personal contact with police)</b> |                                     |      |            |
| No contact   | -.211                               | .20  | .810       |
| <b>Victimization (ref: experiences victimization)</b>              |                                     |      |            |
| No   | .551                                | .25  | 1.734      |
| Victimization  |                                     |      |            |
| <b>Seniority (ref: Senior)</b>                                     |                                     |      |            |
| Freshman   | 1.961*                              | .850 | 7.105      |
| Sophomore  | .868*                               | .373 | 2.383      |
| Junior   | .905*                               | .344 | 2.472      |
| <b>Employment (ref: Full-time)</b>                                 |                                     |      |            |
| Unemployed   | .118                                | .350 | 1.125      |
| Part-time  | -.265                               | .471 | .767       |

*R Square = .368, \*\*\*P<.001, \*\*P<.005, \*P<.05*

#### 4.6. Research Findings

According to the results of this survey, the author found out that a high percentage of college students (75%) had a positive perception of police. Despite some concern about police honesty, disrespectful behaviors, and their impartiality, the findings suggest that most college students regard the authority as **trustworthy**. A majority of respondents expressed their positive perception of police regarding their neutral treatment, respect and concern toward citizens, and citizens' opportunity to voice their concern. The students' evaluation of the authorities' practice when they exercise their power and make decisions significantly influence

their trust in the police. Thus, the results proved the significance of procedural justice modal as the predictors of trust and police legitimacy in the Cambodian context through college students' perception. Procedural justice policing is the core element affecting trust in the police. The results are similar to many studies conducted in the U.S., the U.K, Canada, and Asia, such as China (Sun et al., 2016). Neutrality, voice, and dignity and respect significantly influence trust in police, while the perception of trustworthy police motives does not. These three aspects of procedural justice theory are essential to the public judgment of the quality of treatment and quality of decision making (Tyler, 2005).

The only significant demographic factor is college-level – seniority at university, considering the influence of procedural justice on respondents' judgment of trust. Being a college student affected trust in the police. The more time respondents spend pursuing their degree, the less likely they will trust the police. This study is different from the study in Bangladesh, Canada, Nigeria, and the U.S in 2010, where the college level was statistically not significant to trust in the police (Lambert et al., 2010).

#### 4.7. Discussion

Even though there are some obvious concerns about police's fair implementation of the law, police's honesty, and police's rude behaviors during the last contact, the study revealed that most youths, undergraduate students, perceived the police to be trustworthy. **First** of all, being a college student was statistically significantly associated with trust in the police since it was the only significant demographic factor. In addition, this group of people were likely to have few personal contacts with police; for instance, only approximately 40 percent of the respondents had personal police-citizen encounters. Personal contacts have a considerable impact on forming the perception toward police. Compared to vicarious experiences, personal contacts with the police can negatively affect citizens' perception of law enforcement officers (Geller & Fagan, 2019). Even

exposure to police misconduct through the media does not predict the change of citizens' perception of police (Ilchi & Frank, 2019). The limited number of encounters with police may prevent youths from developing such negative perceptions toward police since a negative encounter and even a neutral encounter with police can be perceived as a negative experience (Trinkner et al., 2018). **Another factor**, if they had contacts with police, they are more likely to receive better treatment from the police, possibly due to their better socioeconomic status than youths who have lower socioeconomic status dwelling in high crime neighborhoods. Cambodian college students are more likely to come from better socioeconomic families whose parents are predominantly government workers, followed by traders, farmers, and laborers (J. H. Williams et al., 2016). Police are more likely to treat people according to their residential area; residents in well-off communities receive more respect and friendly treatment from the police (Boateng, 2016). **Last but not least**, only 20 percent of the respondents used to be crime victims. Being a victim of a crime harms trust in the police (Alda et al., 2017). Without procedurally fair treatment during the personal encounter with police, the experience of victimization can be so overwhelming to victims that it results in anxiety, shame, anger, or even frustration; thus, the so-called second victimization could develop a negative perception toward the police (Barkworth & Murphy, 2016).

Youths are thought to be different from their parents, whose trust in police may center upon their safety and police performance; however, these youths are more prone to focus their concern over police fair treatment, respect, and chances to voice their complaints during the encounter. Similarly, college students were concerned more about procedurally just and fair treatment; this was in contrast to their adult population, which skewed toward police effectiveness in Ghana and South Africa (Akinlabi, 2015). The significant findings of the current study revealed that the direct effect of procedural justice was found to be the predictors of trust in police. As a matter of fact, the younger population with different expectations



toward government and especially police institutions had formed themselves different perceptions. Youths had formed their trust in police according to their judgment of the three main elements; police neutrality, dignity and respect, and the opportunity to express their opinion. Tyler (2005) claimed that the three aspects of procedural justice were important in judgment about procedurally just policing. Youths expect police officers to have more knowledge of the law and implement it impartially. Such quality decision-making can be illustrated by using objective criteria and facts to make a legal decision that could affect the lives of the citizens (Ferdik et al., 2016). Moreover, they expect the police to pay respect in accordance with their human rights to feel more valued. One perceives to be valued by others through treatment with respect and dignity (Tyler & Blader, 2003). Finally, yet importantly, these youths assume the police to offer them the opportunity to voice their complaints and opinion to feel their involvement in the decision-making process. Quality treatment, for instance, is when a police officer takes the time to listen to citizen concerns, affords the public voice in legal matters (Ferdik et al., 2016). In a sense, this could be somewhat analogous as a part of co-production since citizens' involvement is likely to increase all kinds of trust (Loeffler, 2021). However, the attributes to the changes as well as the dynamic relationship between the police and youths, especially college students, deserve to be further empirically studied in the future.

However, one of the procedural justice elements did not play a salient role in shaping the Cambodian college students' trust in police. Police's trustworthy motives had no direct correlation with trust in police. **The first factor** could be Cambodia's traumatic history, when government officers distrusted each other and their citizens, leading to the killing, torturing, and starving of millions of people during the Democratic Kampuchea (Chandler, 1999). The lack of trust could be illustrated through an opinion survey where 94% of the Cambodian respondents expressed that they could not trust people in their country (The Asia Foundation, 2014). Good intention alone can be misunderstood or misinterpreted because of

the lack of trust even among ordinary citizens. **Another factor** could result from the interdependence and interrelatedness of the elements of procedural justice. According to the test of bivariate correlation result, there was a significant association between **neutrality** and **trustworthy motives**. The neutrality factor was significantly correlated to the trustworthy motive factor at .685. It is possible that when citizens view police as neutral, they also believe police to have trustworthy motives; these two elements come in a package. The quality of treatment and quality of decision-making can be overlap, and the public may form their judgment with a combination of these two elements (D. Johnson et al., 2014).

**Unexpectedly**, the level of college seniority affected trust in police. Just being a college student could predict their trust in the police. The earlier the students start college, the more they trust police officers. The longer years they spend pursuing their study, the less likely they view the police as trustworthy. Possibly, the more time they may spend accumulating their knowledge, the more critical thinking skill they develop. For example, U.S. college students were less likely to trust police than the general population (Williams & Nofziger, 2003). Another factor, undergraduates make friends with educated people and probably stay in neighborhoods where the majority were educated since the more educated a person becomes, the more skeptical they are (Aronson, 2018). Studies in Latin America also suggested that residents with higher education expressed significantly less trust in their police (Malone & Dammert, 2020). So did the research in Thailand (Sahapattana & Cobkit, 2015).

Presumably, personal contact with police and victimization are usually considered to be associated with trust in police. Surprisingly, this was not the case in the Cambodian context. Having personal contact with police does not correlate with trust in police. **Firstly**, It could be the result of the nature of the contact. For the most part, the contact when citizens would demand assistance from police officers was perceived as more positive. In contrast, police-initiated contacts were

likely to be discerned as unfavorable. These negative encounters usually involved the traffic stop and the stop and search. Without procedurally just policing, they could produce a negative experience for both citizens and police officers; even neutral encounters resulted in a negative feeling toward police (Trinkner et al., 2018).

In addition, having experienced victimization does not significantly predict the trust in police with consideration to procedural justice. Typically, a victim of a felony crime, rape or robbery, may experience second victimization when making contact with officers. Such victims develop more negative feelings and emotions of anger, frustration, resentment, shame, and anxiety when they receive procedurally unjust treatment (Barkworth & Murphy, 2016). This segment of the population with higher education was likely to experience only minor crimes without leaving a tremendous emotional trauma on their daily lives. Fear of crime does not influence trust in the police (Wu & Sun, 2009). However, the direct victimization or having a family member falls victim to crime was negatively associated with the perception of police performance not fair treatment, for such a crime victim may focus more on police performance and expect the police to recover the lost belonging (Hawdon et al., 2003).

The findings from this correlational study offered similarities from previous research in police trust and legitimacy. The study also highlighted some different characteristics unique to the sample and Cambodian context. Thus, even though there are some limitations to this present study, the findings have significant real implications to police institutions, especially at the managerial level and policymakers.

## CHAPTER FIVE

### CONCLUSION

#### 5.1. Summary and conclusion

The lack of trust in the Cambodian police remained the challenge hindering the country's sustainable development due to its negative association with the rising crime level, low level of law-abiding behaviors, and inadequate public cooperation. Not only did this study set sail to assess the degree of trust in police, but it was also an early attempt to determine the characteristics of the police trust from the youths' perspective, especially college students. In general, youths grew up in a different Cambodia compared to their parent generation; they have different expectations from the government and police institutions. Understanding their perception toward police could inspire their cooperation and compliance. The study centered on two research questions.

1. To what extent do college students trust the police institution?
2. What are the main factors that contribute to their trust in the police?

The present research study revealed some significant findings as follows.

**Firstly**, even though there was concern with fair law enforcement practice and police honesty, a majority of the respondents (**75%**) viewed police as trustworthy. College students were positive toward the Cambodian police. However, it was not known whether their trust is better than that of the older generation; this concern should be more carefully examined by future studies, comparing the two generations directly.

**Secondly**, college students' judgment of police officers' processes in making decisions and exercising their power determined their trust in the police. The procedural justice modal proved to be significant. Factors such as police **neutrality**, police **dignity and respect** toward youths, and youths' perceived chances to **voice**

their opinion positively, affected their trust in the police. The more these elements are perceived, the more trust levels increase.

**Thirdly**, rather than the respondent's **college seniority**, other various demographic factors did not influence trust in police officers. Being a college student significantly shaped their trust in the police; seniority in college decreased confidence in the police. Senior students have less trust in the authority compared to first-year students, sophomores, and juniors. In short, police are encouraged to interact with these youths in procedurally fair manners.

As long as one of the elements of procedural justice is utilized, the public is likely to trust and cooperate with the officers leading to the achievement of legitimacy (Mazerolle et al., 2013). As a result, police are likely to perform their prominent role in ensuring safety to both the police and citizens by increasing trust between police and the public (Mullinix & Norris, 2019).

## **5.2. Limitation and implications for future research**

It is essential to address some of its methodological shortcomings. Given the convenient nature of the sample, results cannot be generalized to the whole population of youths since the present study was designed as correlational research using a convenient sampling method of college students. More research studies are needed before firm conclusions can be drawn. Moreover, a random sample of the general population in the whole nation should be surveyed. The measurement of police-citizen encounters did not grab the true nature of the interaction since there was no way to interpret how satisfied the respondents were during the contact. Furthermore, it is essential that more specific instruments about the nature of their contact be included, whether it is a police-initiated or citizen-initiated contact.

Future research should focus on the general population and youths who are not college students. In addition, more in-depth research studies supplemented by interviews and focused group discussions should be conducted on senior college

students. Furthermore, future research shall specify the nature of police encounters into different categories: whether it is a citizen-initiated or police-initiated encounter; the experience with police shall be divided to determine whether the encounter is considered positive or neutral, or negative.

### **5.3. Policy implications**

The questionnaire results indicated that the respondents have a positive perception of the police. In addition, trust and police legitimacy depended on procedurally just policing. The results from this study generated significant policy implications. To promote trust and police legitimacy from college students, it is essential that policymakers focus on instruments that promote procedural justice. The utilization of procedural fairness can foster trust and confidence in police officers during personal contact and vicarious experience over a period of time (Murphy et al., 2013). The police should make an effort to create positive encounters since negative encounters with police attach more weight when youths form their perception of police officers (Flexon et al., 2009).

Using the quantitative method, the author involved a large sample of college students in the study. Despite some limitations, this study revealed a dynamic population's perception, who will be the nation's future workers and leaders; the study contributes significantly to remedy the lack of research on police trust and legitimacy in Cambodia. This study is likely to serve as the first evident-based for strengthening the relationship between youths – college students - and police in a modern and complex society that requires more sophisticated police-citizen interaction.

## Reference:

- Akinlabi, O. M. (2015). *Young people, procedural justice and police legitimacy in Nigeria. Policing and Society*(An International Journal of Research and Policy), 1–15.  
<https://doi.org/10.1080/10439463.2015.1077836>
- Alda, E., Bennett, R. R., & Morabito, M. S. (2017). Confidence in the police and the fear of crime in the developing world. *Emerald Publishing Limited, 40*(2), 366–379.  
<https://doi.org/10.1108/PIJPSM-03-2016-0045>
- Aronson, E. (2018). *The Social Animal* (Twelfth Edition). Worth Publishers.
- Arter, M. L. (2006). Police Mentoring: Moving Toward Police Legitimacy. *Criminal Justice Studies: A Critical Journal of Crime, Law and Society, 19*(1), 85–97.  
<https://doi.org/10.1080/14786010500451224>
- Barkworth, J., & Murphy, K. (2016). System contact and procedural justice policing: Improving quality of life outcomes for victims of crime. *SAGE, 22*(2), 105–122.  
<https://doi.org/10.1177/0269758015627044>
- Boateng, F. D. (2016). Neighborhood-level effects on trust in the police: A multilevel analysis. *SAGE, International Criminal Justice Review, 1*–20.  
<https://doi.org/10.1177/1057567716630792>
- Broadhurst, R., & Bouhours, T. (2009). Policing in Cambodia: Legitimacy in the making? *Routledge, 19*(2), 174–190. <https://doi.org/10.1080/10439460802187589>
- Broadhurst, R., Bouhours, T., & Bouhours, B. (2015). *Violence and the civilising progress in Cambodia*. Cambridge University Press.
- Chandler, D. (1999). *BROTHER NUMBER ONE A Political Biography of POL POT* (Revised Edition). Westview Press.

- Chhim, S. (2013). Baksbat (Broken Courage): A Trauma-Based Cultural Syndrome in Cambodia. *Medical Anthropology*, 32(Cross-culture Studies in Health and Illness), 160–173. <https://doi.org/10.1080/01459740.2012.674078>
- Cox, M., & Okserei, S. (2012). *Cambodia Case Study Evaluation of Australian Law and Justice Assistance*. Australian Agency for International Development. [www.ode.aisaid.gov.au](http://www.ode.aisaid.gov.au)
- Davies, S. G., Meliala, A., & Buttle, J. (2014). “Gangnam Style versus Eye of the Tiger: People, police and procedural justice in Indonesia.” *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/10439463.2014.949712>
- Dobbins, J., Miller, L. E., Pezard, S., Chivvis, C. S., Taylor, J. E., Crane, K., Trenkov-Wermuth, C., & Mengistu, T. (2013). Local Factors in Nation-Building. In *Overcoming Obstacles to Peace* (pp. 29–66). RAND Corporation.
- Eng, N., & Hughes, C. (2017). *Coming of age in peace, prosperity, and connectivity: Cambodia’s young electorate and its impact on the ruling party’s political strategies*. *Critical Asian Studies* 2017, 1–12. <https://doi.org/10.1080/14672715.2017.1341185>
- Ferdik, F. V., Gist, J., & Blasco, N. (2016). Perceived police legitimacy: Investigating its association with college-based informal social controls. *Taylor & Francis*, 22(3), 252–275. <https://doi.org/10.1080/1068316X.2015.1085982>
- Flexon, J. L., Lurigio, A. J., & Greenleaf, R. G. (2009). Exploring the dimensions of trust in the police among Chicago juveniles. *Elsevier Ltd., Journal of Criminal Justice*(37), 180–189. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2009.02.006>



- Geller, A., & Fagan, J. (2019). Police Contact and the Legal Socialization of Urban Teens. *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 5(No. 1), 26–49.
- Goldsmith, A. (2005). Police reform and the problem of trust. *SAGE*, 9(4), 443–470.  
<https://doi.org/10.1177/1362480605057727>
- Hawdon, J. E., Ryan, J., & Griffin, S. P. (2003). Policing Tactics and Perceptions of Police Legitimacy. *SAGE*, 6(4), 469–491. <https://doi.org/10.1177/1098611103253503>
- Hinds, L. (2007). Building Police-Youth Relationships: The Important of Procedural Justice. *SAGE*, 7(3), 195–209. <https://doi.org/10.1177/1473225407082510>
- Hinds, L., & Murphy, K. (2007). Public Satisfaction With Police: Using Procedural Justice to Improve Police Legitimacy. *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 40(1), 27–42.
- Hough, M. (2012). Researching trust in the police and trust in justice: A UK perspective. *Routledge*, 22(3), 332–345. <https://doi.org/10.1080/10439463.2012.671826>
- Hughes, R. C. (2017). Would many people obey non-coercive law? *Routledge, JURISPRUDENCE*, 1–6. <https://doi.org/10.1080/20403313.2017.1333257>
- Ilchi, O. S., & Frank, J. (2019). Public servants or soldiers? A test of the police-military equivalency hypothesis. *Midwestern Criminal Justice Association*, 1–12.  
<https://doi.org/10.1080/0735648X.2019.1653217>
- Jackson, J., & Bradford, B. (2010). What is trust and confidence in the police? *UK Policing*, 4(3), 241–248. <https://doi.org/10.1093/polic/paq020>
- Johnson, D., Maguire, E. R., & Kuhn, J. B. (2014). Public Perceptions of the Legitimacy of the Law and Legal Authorities: Evidence from the Caribbean. *Wiley on behalf of the Law and Society Association*, 48(4), 947–978.

- Johnson, E. (2014). *Corruption, Violence and Gender A critical look at police behaviour and a path to reform in Cambodia* (pp. 1–35). HEINRICH BÖLL STIFTUNG.  
www.kh.boell.org
- Kääriäinen, J. (2018). Trust in the Finnish Police and crime report—Finding in the context of Nordic countries. In *Police—Citizen Relations Across the World: Comparing Sources and contexts of Trust and Legitimacy* (pp. 284–301). Routledge.
- Lamberet, B., Nicewinter, J., & Ramage, I. (2014). *The Impact of Police Posts on Crime and Safety in Cambodian Communes: An assessment of commune police post construction 2011—2013* [Assessment]. Angkor Research. inquiries@angkor-research.com
- Lambert, E. G., Jiang, S., Khondaker, M. I., Elechi, O. O., Baker, D. N., & Tucker, K. A. (2010). Policing Views From Around the Globe: An Exploratory Study of the Views of College Students From Bangladesh, Canada, Nigeria, and the United States. *SAGE*, 20(3), 229–247. <https://doi.org/10.1177/1057567710375984>
- Liu, J., Wu, G., & Boateng, F. D. (2019). Does procedural fairness matter from drug abusers to stop illicit drug use? Testing the applicability of the process-based modal in a Chinese context. *Routledge*, 11–16.  
<https://doi.org/10.1080/1068316X.2019.1696802>
- Loeffler, E. (2021). *Co-Production of Public Services and Outcomes*. Palgrave Macmillan.
- Malone, M. F. T., & Dammert, L. (2020). The police and the public: Policing practices and public trust in Latin America. *Policing and Society*, 2–14.  
<https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1744600>
- Mazerolle, L., Benneth, S., Davis, J., Sargeant, E., & Manning, M. (2013). *Legitimacy in Policing: A Systematic Review*. The Campbell Collaboration.

- Mbuba, J. M. (2010). Attitude Toward the Police: The Significance of Race and Other Factors Among College Students. *Routledge*, 8(3), 201–215.  
<https://doi.org/10.1080/15377938.2010.502846>
- Michael Akinlabi, O. (2018). Why do Nigerians cooperate with the police? Legitimacy, procedural justice, and other contextual factors in Nigeria. In D. Oberwittler & S. Roché (Eds.), *Police-citizen Relations Across the World: Comparing Sources and Contexts of Trust and Legitimacy* (pp. 127–150). Routledge Frontiers of Criminal Justice.
- Mullinix, K. J., & Norris, R. J. (2019). Pull-Over Rates, Causal Attributions, and Trust in Police. *Sage Publication, Inc*, 72(No.2), 420–434.
- Murphy, K. (2017). Procedural justice and its role in promoting voluntary compliance. In P. Drahos (Ed.), *Regulatory Theory* (pp. 43–58). ANU Press.  
[www.jstor.org/stable/j.ctt1qcrtm.10](http://www.jstor.org/stable/j.ctt1qcrtm.10)
- Murphy, K., Bradford, B., & Jackson, J. (2015). MOTIVATING COMPLIANCE BEHAVIOR AMONG OFFENDERS Procedural Justice of Deterrence? *International Association for Correctional and Forensic Psychology*, XX(X), 1–17.  
<https://doi.org/10.117/0093854815611166>
- Murphy, K., Hinds, L., & Fleming, J. (2008). Encouraging public cooperation and support for police. *Policing and Society*, 18(2), 136–155.  
<https://doi.org/10.1080/10439460802008660>
- Murphy, K., Mazerolle, L., & Benneth, S. (2013). Promoting trust in police: Finding from a randomized experimental field trial of procedural justice policing. *An International Journal of Research and Policy*, 24(4), 405–424.

- National Institutes of Statistics. (2019). *General Population Census of the Kingdom of Cambodia 2019 Provisional Population Totals*. Ministry of Planning.
- OECD. (2017). *Youth Well-being Policy Review of Cambodia*. OECD Development Centre. [www.oecd.org/dev](http://www.oecd.org/dev).
- OECD/ADB. (2019). *Government at a Glance Southeast Asia 2019*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264305915-en>.
- Prinsloo, J. (2019). Exploring procedural justice and police legitimacy in South Africa. *Africa Scholarship Development Enterprise*, 29(3), 275–279. <https://doi.org/10.1080/14330237.2019.1622324>
- Reisig, M. D., & Mesko, G. (2009). Procedural justice, legitimacy, and prisoner misconduct. *Routledge*, 15(1), 41–59. <https://doi.org/10.1080/10683160802089768>
- Ren, L., Cao, L., Lovrich, N., & Gaffney, M. (2005). *Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference*. 33(1), 55–66. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2004.10.003>.
- Roehler, D. R., Ear, C., Parker, E. M., Sem, P., & Ballesteros, M. F. (2015). Fatal motorcycle crashes: A growing public health problem in Cambodia. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion*, 22(2), 165–171. <https://doi.org/10.1080/17457300.2013.876050>
- Sahapattana, P., & Cobkit, S. (2015). The relationship between police performance and public confidence: A case study in Thailand. *Police Practice and Research: An International Journal*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/15614263.2015.1124766>
- Sato, M. (2018). Police legitimacy and public cooperation: Is Japan an outlier in the procedural justice model? In D. Oberwittler & S. Roché (Eds.), *Police-citizen*

- relations across the world: Comparing sources and contexts of trust and legitimacy* (pp. 108–126). Routledge Frontiers of Criminal Justice.
- Scheye, E., & Okserei, S. (2016). *Australia Assistance on Criminal Justice in Cambodia Legacy Review*. Agulhas. [www.agulhas.co.uk](http://www.agulhas.co.uk)
- Sherman, L. W., Strang, H., Barnes, G. C., Braithwaite, J., Inkpen, N., & Teh, M.-M. (1998). *Experiments in Restorative Policing: A Progress Report on the Canberra Reintegrative Shaming Experiments (RISE)* (pp. 1–160). Australian Federal Police and Australian National University.
- Soeung, S. (2016). Cambodia in 2015: Accommodating Generational Change. *ISEAS - Yusof Ishak Institute, Southeast Asian Affairs*, 109–128.
- Sun, I. Y., Wu, Y., Hu, R., & Farmer, A. K. (2016). Procedural Justice, Legitimacy, and Public Cooperation with Police: Does Western Wisdom Hold in China? *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 54(4), 454–478.  
<https://doi.org/10.1177/0022427816638705>
- Sunshine, J., & Tyler, T. R. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *JSTOR*, 37(3), 513–548.
- Tankebe, J. (2009). Public Cooperation with the Police in Ghana: Does Procedural Fairness Matter? *American Society of Criminology*, 47(4), 1265–1288.  
<https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2009.00175.x>
- The Asia Foundation. (2014). *Democracy in Cambodia—2014 A Survey of the Cambodian Electorate* [Survey].
- Trinkner, R., Jackson, J., & Tyler, T. R. (2018). Bounded Authority: Expanding “Appropriate” Police Behavior Beyond Procedural Justice. *American Psychological Association*, 1–12. <https://doi.org/10.1037/lhb0000285>

- Trinkner, R., Rodrigues, H., Piccirillo, D., Gifford, F. E., & Gomes, A. M. M. (2019). Legal socialisation in Brazil: Examining the generalizability of the procedural justice model. *Routledge*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/01924036.2019.1587710>
- Tully, J. (2005). *A SHORT HISTORY OF CAMBODIA From Empire to Survival*. Allen & Unwin.
- Tyler, T. R. (2005). Policing in Black and White: Ethnic Group Difference in Trust and Confidence in the Police. *SAGE*, Vol. 8(3), 322–342. <https://doi.org/10.1177/1098611104271105>
- Tyler, T. R., & Blader, S. L. (2003). The Group Engagement Model: Procedural Justice, Social Identity, and Cooperative Behavior. *Lawrence Erlbaum Associates, Inc.*, 7(4), 349–361. [https://doi.org/10.1207/S15327957PSPR0704\\_07](https://doi.org/10.1207/S15327957PSPR0704_07)
- Tyler, T. R., & Huo, Y. J. (2002). *Trust in the Law Encouraging Public Cooperation with the Police and Court*. The Russel Sage Foundation.
- Un, L., Saphon, S., & Sok, S. (2019). *Gender Analysis of Survey on Cambodia's Young and Old Generation: Family, Community, Political Knowledge and Attitudes, and Future Expectations*. Cambodia Development Resource Institute.
- Un, L., & Sok, S. (2018). Higher Education Systems and Institutions, Cambodia. *Springer Science + Business Media Dordrecht, Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*, 1–9. [https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1\\_500-1](https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_500-1)
- UNDP. (2014). *Youth and Democratic Citizenship in East and South-East Asia* (Exploring Political Attitudes of East and South-East Asian Youths through the Asian Barometer Survey).

- UNDP. (2019). *Human Development Report Cambodia: Sustaining Natural Resource for all*.
- Vong, M., & Hok, K. (2018). Facebooking: Youth's everyday politics in Cambodia. *South East Asia Research*, 26(3), 219–234.
- Williams, J. H., Kitamura, Y., & Keng, C. S. (2016). Higher Education in Cambodia Expansion and Quality Improvement. In Y. Kitamura, D. B. Edwards Jr, C. Sitha, & J. H. Williams (Eds.), *The Political Economy of Schooling in Cambodia Issues of Quality and Equity* (pp. 167–186). Palgrave Macmillan.
- Williams, L. S., & Nofziger, S. (2003). Cops and the College Crowd: Young Adults and Perception of Police in a College Town. *Journal of Crime and Justice*, 26(2), 125–151. <https://doi.org/10.1080/0735648X.2003.9721185>
- Woo, Y., Maguire, E. R., & Gau, J. M. (2018). Direct and indirect effects of procedural justice on cooperation and compliance: Evidence from South Korea. *Routledge*, 19(2), 168–185. <https://doi.org/10.1080/15614263.2018.1418147>
- Wu, Y., Poteyeva, M., & Sun, I. Y. (2012). Trust in police: A comparison of China and Taiwan. *Routledge*, 36(3), 189–210. <https://doi.org/10.1080/01924036.2012.699794>
- Wu, Y., & Sun, I. Y. (2009). Citizen Trust in Police The Case of China. *Sage Publications*, 12(2), 170–191. <https://doi.org/10.1177/1098611108330228>

## APPENDIX I

| Descriptive Statistic (N=549)     |      |      |     |     |
|-----------------------------------|------|------|-----|-----|
| VARIABLES                         | Mean | S.D  | Min | Max |
| Perceive police to be trustworthy | .76  | .428 | 0   | 1   |
| <b>Neutrality</b>                 |      |      |     |     |
| N1                                | 3.24 | .967 | 1   | 5   |
| N2                                | 3.38 | .932 | 1   | 5   |
| N3                                | 3.38 | .915 | 1   | 5   |
| N4                                | 3.15 | .970 | 1   | 5   |
| N5                                | 2.83 | .980 | 1   | 5   |
| <b>Voice</b>                      |      |      |     |     |
| V1                                | 3.43 | .910 | 1   | 5   |
| V2                                | 3.59 | .796 | 1   | 5   |
| V3                                | 3.74 | .755 | 1   | 5   |
| V4                                | 3.66 | .735 | 1   | 5   |
| V5                                | 3.56 | .803 | 1   | 5   |
| <b>Trustworthy Motives</b>        |      |      |     |     |
| T1                                | 3.01 | .927 | 1   | 5   |
| T2                                | 3.05 | .908 | 1   | 5   |
| T3                                | 3.48 | .891 | 1   | 5   |
| T4                                | 3.52 | .798 | 1   | 5   |
| T5                                | 3.21 | .874 | 1   | 5   |
| <b>Respect and Dignity</b>        |      |      |     |     |
| R1                                | 3.31 | .905 | 1   | 5   |
| R2                                | 3.42 | .843 | 1   | 5   |
| R3                                | 3.27 | .897 | 1   | 5   |
| R4                                | 2.96 | .923 | 1   | 5   |
| R5                                | 3.39 | .816 | 1   | 5   |



## **Appendix 2.** **Questionnaire**

**Topic:** Assessing the factors contributing to public trust in police through the perception of the younger generation of Cambodia.

Dear valued students, as a police officer and a graduate student at Meiji University in Japan, I have researched students' attitudes toward the police in our country. Please spare 10 minutes of your time answering the questions. The data received will be used solely for academic purposes. Your answers will be anonymous and confidential.

I strongly hope to receive your cooperation in answering the questions in order to support the government's effort in building such a good relationship between the public and police that it results in public collaboration contributing to effective implementation of community policing in terms of crime prevention in our nation.

### **I. Demographic Background:**

1. Gender:
  - a.  Male
  - b.  Female
  
2. Age:
  - a.  18 – 22
  - b.  23 – 27
  
  - c.  28 – 32
  
3. Seniority
  - a.  Freshman

b.  Sophomore

c.  Junior

d.  Senior

4. Employment:

a.  Full-time

b.  Part-time

c.  Unemployed

5. Field of study:

a.  Language

b.  Business-related

c.  IT

d.  Others

6. Have you ever had personal contact with police? (Asked police officers for help, being stopped by police officers, go to the police station, being asked by a police officer ...)

a.  Yes

b.  No

7. Have you ever been a victim of a crime? (For example: being robbed, your belongings were stolen, being hit, your house was broken in ... )

a.  Yes

b.  No

8. To what extent do you view police to be trustworthy?

a.  Not trustworthy at all

- b.  Not quite trustworthy  
 c.  Quite trustworthy  
 d.  Highly trustworthy

II. **Neutrality:** To what extent do you agree with each statement? Please select the answer that best describes your opinion.

| Statements |  | 1. Strongly disagree     | 2. Disagree              | 3. Neutral               | 4. Agree                 | 5. Strongly agree        |
|------------|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 9          | Police treat all citizens equally in general.                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10         | Police treat people with respect to their rights.                | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11         | Police accurately understand and apply the law.                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 12         | Police make decisions about how to handle problems in fair ways. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 13         | Police in my country enforce the law fairly.                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

III. **Dignity and respect:** To what extent do you agree with each statement? Please select the answer that best describes your opinion.

| Statements |   | 1. Strongly disagree     | 2. Disagree              | 3. Neutral               | 4. Agree                 | 5. Strongly agree        |
|------------|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 14         | Police are polite when dealing with people.                             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 15         | Police are helpful when dealing with people.                            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 16         | Police treat people with respect.                                       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 17         | The police officers with whom I had contact the last time were rude.    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 18         | Police would treat you with respect if you contact them for any reason. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

IV. **Trustworthy motives:** To what extent do you agree with each statement? Please select the answer that best describes your opinion.

| Statements |   | 1. Strongly disagree     | 2. Disagree              | 3. Neutral               | 4. Agree                 | 5. Strongly agree        |
|------------|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 19         | Police are usually honest.                                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 20         | Police can be trusted to make decisions that are right for you. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 21         | Police make decisions based                                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

|    |  |                          |                          |                          |                          |                          |
|----|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|    | on facts, not their personal opinions.   |                          |                          |                          |                          |                          |
| 22 | Police clearly explain the reasons for their actions to people they deal with. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 23 | Police show concern when people ask them questions.                            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

V. **Voice:** To what extent do you agree with each statement? Please select the answer that best describes your opinion.

| Statements |   | 1. Strongly disagree     | 2. Disagree              | 3. Neutral               | 4. Agree                 | 5. Strongly agree        |
|------------|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 24         | Police give people opportunities to express their opinion.        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 25         | Police work with citizens together in solving problems.           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 26         | During a conflict, all sides have a fair chance to present views. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 27         | Police give people opportunities to                               | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

|    |   |                          |                          |                          |                          |                          |
|----|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|    | explain their situations.                           |                          |                          |                          |                          |                          |
| 28 | Police listen to people before they make decisions. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Thank you so much for sparing your time from your tight schedule to answer the questions. Your comments are appreciated.

---

---

---

---

---

## Appendix 3

### Overview of Cambodian Police Institution

Even though 16<sup>th</sup> May 1945 was officially designated as the birthday of the Cambodian police force<sup>19</sup>, it was believed to date back to the 1800s. Because the official police institution was thought to be established during the French colonization (Broadhurst et al., 2015), the police system in Cambodia was influenced by that of the French with the centralized system under the Ministry of Interior. The national police force is under direct supervision from the General Commissariat of National Police. The General Commissariat of National Police is responsible for administering the entire police institutions nationwide, hierarchically including the national level and sub-national ones, for instance, provincial police commissariats, district police inspectors, commune police posts, and the border police units<sup>20</sup>. The structure is different from the decentralized police force in the developed countries, U.S and Canada. This suggests that views of police civility and trust should vary across nations at least between the countries with centralized police institutions versus decentralized ones (Lambert et al., 2010).

Historically, the police institutions in the kingdom had been tainted with a negative public image in the past regimes. According to Broadhurst et al. (2015), the underlying purpose of forming a formal police force was to secure tax collection and public order in the nation during the French protectorate. In a sense, the police were not associated with positive denotation with the public; thus, this resulted in difficulty recruiting new officers, which usually relied on an involuntary process. According to the same author and his colleagues, even after gaining independence

---

<sup>19</sup> Royal Decree No. 0806/342, 'The determination of the birth of Cambodian National Police' 05 August 2006.

<sup>20</sup> Sub-decree No.109, 'The establishment and function of the Ministry of Interior', 19 August 2015 and Sub-decree No.239, 'The Amendment of Article 9, 10, 42 and 45 of Sub-decree No.109', 28 November 2016.

from France until the beginning of the civil war, the public considered the police force more as a tool of the regime to suppress both political dissidents and its citizens along with a high level of corruption rather than as public servants. The country plunged into the worst of the human history of genocide and was followed by the prolonged period of civil wars, which was officially ended in 1991; however, less hostile infighting continued till 1997, resulting in a country with a crumpled economy and traumatized population (Dobbins et al., 2013). After the 1993 UNTAC-supported election, a large number of former soldiers were mobilized to join the police force, but those former soldier police officers were poorly disciplined and lacked training; they usually caused problems and walked free with impunity (Broadhurst & Bouhours, 2009). Police were alleged with widespread corruption, abuse, and illegal activities (Cox & Okserei, 2012). The public resorted to deference and compliance to the authority out of fear to survive such a period (Dobbins et al., 2013). Cambodian people relied mainly on the traditional practice of solving conflicts and securing the safety of their neighborhood through kinship and mutual assistance from neighbors; moreover, only for severe criminal cases did they require police intervention since police were thought to be slow and demanded additional fees – petrol money – before taking action (Broadhurst & Bouhours, 2009). As a result, police were not able to gain voluntary cooperation.





**Thesis Presented for Master's Degree**

Date of Submission: 01<sup>st</sup> July 2021

Masters Degree: Master of Public Policy

**Office of the Professional Graduate School**

Submitted to the Faculty of the Graduate School of Governance Studies  
as a Partial Fulfillment of Master's Degree of Public Policy,  
Meiji University, Japan  
2021

Title of Thesis: **Analysis of Obstacles in Implementing Accrual  
Accounting in the Government Sector of Sri Lanka**

Governance Program,  
The Graduate School of Governance Studies

Name of Supervisor: Professor Hideaki Tanaka

Name of Author: Herath Mudiyanseelage Nirukshika Charithani Herath

**G.S. Format 2**

# **ABSTRACT**

## **Analysis of Obstacles in Implementing Accrual Accounting in the Government Sector of Sri Lanka**

**Name of the Author: Herath Mudiyansele Nirukshika Charithani Herath**

**Student ID Number:7111195406**

**Supervisor: Professor Hideaki Tanaka**

**The Graduate School of Governance Studies**

**Meiji University**

**Tokyo, Japan**

**July 2021**

Although reform steps have been adapted for more than ten years and the accrual accounting formats have been introduced, the transition to the accrual accounting system has not happened in Sri Lanka. This study aims to assess significant barriers that hinder the accrual accounting transition process and find remedial actions to improve the process in Sri Lanka. The study used a mixed methodology to answer the two research questions. First, a survey is conducted on public servants currently engaged in accrual accounting. Then used a comparative analysis based on the Republic of the Philippines with Sri Lanka. The significance of barrier factors was analyzed and described using SPSS based on mean and paired t-test results. The remedial actions were generated based on the first research question results and the comparative study results on institutional framework and procedural gaps. The findings revealed that lack of training and development of accounting staff, lack of expert knowledge and guidance, and difficulty identifying and valuing assets have significantly hindered the reform. The study confirmed Luder's theory that the readiness towards an innovating accounting system had not been formed in Sri Lanka due to institutional drawbacks, mainly due to the education and training of accounting staff, and has had an unfavorable impact on the reform. Improved recruitment and training programs and a solid collaboration between critical parties for core reform procedures are suggested as remedies to improve the transitional process.

**Analysis of Obstacles in Implementing Accrual Accounting in The  
Government Sector of  
Sri Lanka**

by

**HERATH MUDIYANSELAGE NIRUKSHIKA CHARITHANI HERATH**

*A thesis submitted to partial fulfillment of the requirement for the degree of*

**Master of Public Policy**

At the

**GRADUATE SCHOOL OF GOVERNANCE STUDIES**

**MEIJI UNIVERSITY, JAPAN**

**July 2021**

## TABLE OF CONTENTS

|   |     |
|---|-----|
| List of Tables.....   | ii  |
| List of Figures .....   | ii  |
| List of Abbreviations.....  | iii |
| <b>Chapter 1</b> .....  | 4   |
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 4   |
| <b>Chapter 2</b> .....  | 7   |
| <b>INTERNATIONAL MOVEMENT AND ACCRUAL ACCOUNTING IN SRI LANKA</b> ..... | 7   |
| 2.1 International Movement Towards Accrual Accounting.....              | 7   |
| 2.2 Historical And Current Accrual Accounting in Sri Lanka.....         | 10  |
| 2.3 Summary .....   | 18  |
| <b>Chapter 3</b> .....  | 19  |
| <b>LITERATURE REVIEW</b> .....  | 19  |
| 3.1 The Accrual Accounting Concept.....                                 | 19  |
| 3.2 Transitional Benefits of Accrual Accounting.....                    | 21  |
| 3.3 Transitional Challenges of Accrual Accounting .....                 | 23  |
| 3.3.1 Conceptual Challenges .....                                       | 23  |
| 3.3.2 Transitional Barriers in Sri Lanka .....                          | 25  |
| 3.3.3 Transitional Barriers Based on Other Countries.....               | 27  |
| 3.4 Summary .....   | 29  |
| <b>Chapter 4</b> .....  | 30  |
| <b>RESEARCH METHODOLOGY</b> .....                                       | 30  |
| 4.1 Analytical Framework of the Study .....                             | 30  |
| 4.2 Methodology for Quantitative Analysis.....                          | 35  |
| 4.2.1 Conceptual Framework.....   | 35  |
| 4.2.2 Variable Definition .....   | 35  |
| 4.2.3 Sampling Method and Data Collection .....                         | 39  |
| 4.2.4 Data Analysis Technique.....                                      | 40  |
| 4.3 Methodology for Comparative Study.....                              | 42  |

|   |    |
|---|----|
| <b>Chapter 5</b> .....  | 44 |
| <b>RESULTS AND DISCUSSION</b> .....                                     | 44 |
| 5.1 Results of the Quantitative Analysis .....                          | 44 |
| 5.1.1 Demographic Results.....  | 44 |
| 5.1.2 Determination of Significant Transitional Barriers .....          | 45 |
| 5.1.3 Answer to the First Research Question .....                       | 47 |
| 5.2 Results of the Comparative Analysis .....                           | 50 |
| 5.2.1 Overview of Accrual Accounting Reform of the Philippines .....    | 50 |
| 5.2.2 Comparison of Institutional Framework.....                        | 53 |
| 5.2.3 Comparison of Reform Procedure .....                              | 60 |
| 5.2.4 Answer to the Second Research Question .....                      | 62 |
| <b>Chapter 6</b> .....  | 64 |
| <b>CONCLUSION &amp; RECOMMENDATIONS</b> .....                           | 64 |
| <b>REFERENCES</b> .....   | 68 |
| <b>APPENDICES</b> .....   | 71 |
| Appendix A: Demographic Results of Respondents' Choice of Preferences . | 71 |
| Appendix B: Paired T-test Analysis - SPSS Data Tables.....              | 72 |

## **ACKNOWLEDGEMENTS**

I would like to extend my deepest gratitude and appreciation to my supervisors, Professors Hideaki Tanaka and Kanemura Takafumi, for their valuable comments, remarks, and engagement through the learning process of this master thesis. Especially the constructive challenges they gave me enhanced my knowledge in the field of research and improved the quality of my thesis.

My sincere thank goes to the Meiji University, Japan, the facilities given for master thesis students, and the School of Governance Studies Dean and staff for their efforts and support in academics studies. I am always grateful to the Government, the people of Japan, and the JDS scholarship, for the opportunity given to study in Japan. Also, I would like to thank JICE for coordinating our stay in Japan.

My greatest appreciation and thanks go to my dearest family. Especially my parents for their faith in me and continuous encouragement in motivating me for graduate studies. I am so thankful to my loving husband for being there for me always and so supportive.

I extend thanks to all relatives, friends, and colleagues who stood by me and helped me in all stages of my study. Thanks to all directors, accountants, and auditors at the Ministry of Finance Sri Lanka, The National Audit Office, other ministries, and departments in Sri Lanka. Finally, special thanks to the Director-General and the Additional Director-General of the Department of Archaeology for consenting me to study for my master's degree in Japan.



## **LIST OF TABLES**

|           |  |
|-----------|--|
| Table 2.1 | State of Adaptation of IPSAS Based Accrual Accounting in Asia  |
| Table 2.2 | Policy Reform Steps Towards Accrual Accounting in Sri Lanka  |
| Table 2.3 | Basis of Adaptation in the Annual Financial Statements 2019 in Sri Lanka   |
| Table 2.4 | Reporting Practices Ledger Accounts Annual Financial Statements 2019 in Sri Lanka                                    |
| Table 4.1 | Variable Definitions of the Study  |
| Table 4.2 | Sampling Population  |
| Table 5.1 | Frequency Distribution of Respondents per Present Job Function   |
| Table 5.2 | Frequency Distribution of Respondents According to the Length of Service in Public Service                           |
| Table 5.3 | Results of the Descriptive Statistics  |
| Table 5.4 | Summary of Paired T-Test Results   |
| Table 5.5 | Basis of Presentation of Annual Financial Statements in the Government of Philippines Year 2018                      |
| Table 5.6 | Reporting Practices of Ledger Accounts in the Annual Financial Statements in the Government of Philippines Year 2018 |
| Table 5.7 | Differences in the Institutional Framework of Accounting in the Philippines and Sri Lanka                            |
| Table 5.8 | Gap Analysis on Reform Procedures  |

## **LIST OF FIGURES**

|            |   |
|------------|---|
| Figure 2.1 | Accounting Basis for Annual Financial Reports in OECD Countries |
| Figure 3.1 | Government Accounting Around the World                          |
| Figure 4.1 | Analytical Framework of the Study                               |
| Figure 4.2 | Variables Categorization  |
| Figure 5.1 | Results of Transitional Barriers in a Graphical Illustration    |
| Figure 5.2 | PPSAS Training Conductance                                      |

## LIST OF ABBREVIATIONS

|        |   |
|--------|---|
| AASC   | Auditing and Assurance Standards Council                |
| ACCA   | Association of Certified Chartered Accountants          |
| ADB    | Asian Development Bank                                  |
| AFR    | Annual Financial Reporting                              |
| AFSs   | Annual Financial Statements                             |
| BOA    | Board of Accountancy                                    |
| CIMA   | Chartered Institute of Management Accountants           |
| CIPFA  | Chartered Institute of Public Finance and Accountancy   |
| COA    | Commission of Audit                                     |
| CPA    | Certified Public Accountant                             |
| CPD    | Continuous Professional Development                     |
| DSA    | Department of State Accounts                            |
| FRSC   | Financial Reporting Standards Council                   |
| FSs    | Financial Statements                                    |
| GAAP   | Generally Accepted Accounting Principles                |
| GDP    | Gross Domestic Product                                  |
| ICASL  | Institute of Chartered Accountants Sri Lanka            |
| IFAC   | International Federation of Accountants                 |
| IMF    | International Monetary Fund                             |
| IT     | Information Technology                                  |
| IPFDA  | Institute of Public Finance and Development Accountancy |
| IPSAB  | International Public Sector Accounting Board            |
| IPSAS  | Internal Public Sector Accounting Standards             |
| ISA    | International Standards of Auditing                     |
| LGUs   | Local Government Units                                  |
| MOFSL  | Ministry of Finance Sri Lanka                           |
| NGA    | National Government Agencies                            |
| NPFM   | New Public Financial Management                         |
| NPM    | New Public Management                                   |
| OECD   | Organization of Economic Cooperation and Development    |
| PAG    | Philippines Application Guideline                       |
| PFM    | Public Financial Management                             |
| PPB    | Performance and Programme based Budgeting               |
| PPP    | Public-Private Partnership                              |
| PPSAS  | Philippines Public Sector Accounting Standards          |
| PRC    | Professional Regulatory Commission                      |
| PSAcSB | Public Sector Accounting Standards Board                |
| PWC    | Price Waterhouse Coopers                                |
| SLPSAS | Sri Lankan Public Sector Accounting Standards           |
| SPSS   | Statistical Package for Social Sciences                 |
| SSAP   | Statement of Standard Accounting Policies               |
| UN     | United Nations  |

# Chapter 1

## INTRODUCTION

The Government of Sri Lanka has been preparing the Annual Financial Statements (AFSs) according to the cash basis IPSAS<sup>1</sup> since 2002. The Department of State Accounts (DSA) of the Ministry of Finance Sri Lanka (MOFSL) made the first step towards presenting the AFSs on an accrual accounting basis in 2005 (2007, p. 09). The adaptation of accrual accounting basis has been promoted and disseminated in Sri Lanka by international organizations such as ADB, World Bank, UN, and IMF (Adhikari et al., 2013). Afterward, the different stakeholders have taken several reform steps to adapt the accrual accounting system<sup>2</sup>.

The AFSs generated in consolidated from 180 central governmental entities. Previously the Annual Appropriation Account was prepared based on a cash basis as the “Budgetary Outturn Report,” to be presented to the parliament according to the Financial Regulations (1992). Then lately, according to section 03 of the Fiscal Responsibility Act No.39 of 2003, AFSs needed to reflect financial results and fiscal position (MOFSL, 2012). Furthermore, with the new audit law of National Audit Act No.16 of 2018, AFSs are required to prepare with revenue, expenditure, assets, and liabilities. Therefore, the MOFSL instructed to prepare and present AFSs based on accrual accounting formats; a Statement of Fiscal Performance and Statement of Financial Position and a Cash Flow Statement apart from the Annual Appropriation Account to accommodate statutory obligations (*SAD-245-2015S*, 2015; *National Audit Act No.19 of 2018*).

Currently, MOFSL prepared AFSs based on the modified cash basis. Accordingly, two bases were adapted; cash basis for revenue and expenditure recognition and historical cost-accrual basis for assets and liability recognition

---

<sup>1</sup> International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) published by the International Federations of Accountants (IFAC) based on International Financial Reporting Standards (IFRS). There are forty two accrual-based standards and one cash-based standard (International Public Sector Accounting Standards Board , 2020)

<sup>2</sup> See Chapter 2, Table 2.2 for more details.

(MOFSL, 2020). Although stakeholders adapted reform steps for ten years and introduced the formats, the transition to the accrual accounting system has not happened in Sri Lanka. The Auditor-General has expressed a qualified audit opinion for not converting the modified cash basis in the transition to an accrual basis (National Audit Office, 2020). On the other hand, other Asian developing countries such as Malaysia, the Philippines, and Indonesia, which started the reform in the same period, have adapted accrual basis in AFSs<sup>3</sup>.

The objectives of this study are: (1) to examine significant factors (implementation barriers) hindering the transitional process to a standards-based accrual accounting system in Sri Lanka and (2) to provide remedies to overcome in improving the process. In achieving the objectives, this study sought answers to the research questions below.

1. What are the significant barrier factors which impede the accrual accounting transitional process in Sri Lanka?
2. How can Sri Lanka overcome such barrier factors in improving the current transitional process?

This study examined thirteen different barriers based on “Ouda’s basic requirement model” in assessing a transition to answer the first research question. According to the Sri Lankan context, the study constructed barriers towards the transition. Based on Luder’s contingency theory (1992), it is assumed that the existing conditions of the governmental accounting and reporting system, its institutional framework, including human resource policies, and the legal system could have an unfavorable impact on creating a successful change towards accrual accounting reform in Sri Lanka.

First, a questionnaire survey was used based on accountants, auditors, budgetary and academic public officers to represent the central governmental entities, such as the Ministry of Finance, the National Audit Office, and different ministries and departments in Sri Lanka. Then statistical analysis was conducted

---

<sup>3</sup> See Chapter 2, Table 2.1 for more details.

based on mean values and a paired sample t-test to identify significant barriers among the thirteen different barriers in Sri Lanka.

The second question focused on providing remedies in overcoming barriers in the transitional process. The author answered based on the first question results and a comparative study with an accrual accounting adopted country. Therefore, analyzed the Republic of the Philippines, which has moved to accrual accounting standards with similar economic, social, and accounting backgrounds. Both have started the reform in the same period. The private sector of both has recognized in accounting qualifications than others like Marshal island. Furthermore, the Philippines have progressed in accrual accounting than other developing countries.

As the first step, the institutional background: accounting law, education and training, code of conduct, and public sector accounting arrangements were analyzed. Then conducted a gap analysis of reform procedures for significant reform steps. The data for the comparative analysis was compiled using the Philippines AFSs, IFAC study, the Commission of Audit (COA) website publications, and Asia Public Accounting and Reporting Conference proceedings.

This study found that lack of training and development of accounting staff, lack of expert knowledge and guidance, and difficulty identifying and valuing assets have significantly hindered the reform. According to Luder`s theory, the study acknowledged the deficiencies in the institutional arrangement, mainly the education and training of accounting staff compared to the Philippines, which did not form favorable conditions for a readiness towards the change. It is also apprehended that barriers can differ at stages, as the fundamental factors political and legal systems do not show a significance in hindering the reform. The study suggested improved recruitment and training programs and a solid collaboration between critical parties for core reform steps as remedies for improving the process.

The remaining part of this paper is structured as follows: Chapter 2 provides an overview of the study. The literature on accrual accounting, including transitional challenges, is discussed in Chapter 3. Chapter 4 explains the analytical framework of the study. Chapter 5 provides the results of the analysis. Finally, the conclusion of the paper is discussed in Chapter 6.

## **Chapter 2**

### **INTERNATIONAL MOVEMENT AND ACCRUAL ACCOUNTING IN SRI LANKA**

This chapter discusses the historical and current background of the accrual accounting movement in the international context. Then, the discussion moves on to the history of the accrual process in Sri Lanka. Furthermore, the accrual accounting reform steps in Sri Lanka are also elaborated. Then an analysis of how far Sri Lanka has progressed towards the accrual accounting reform in the present annual financial statements is carried out.

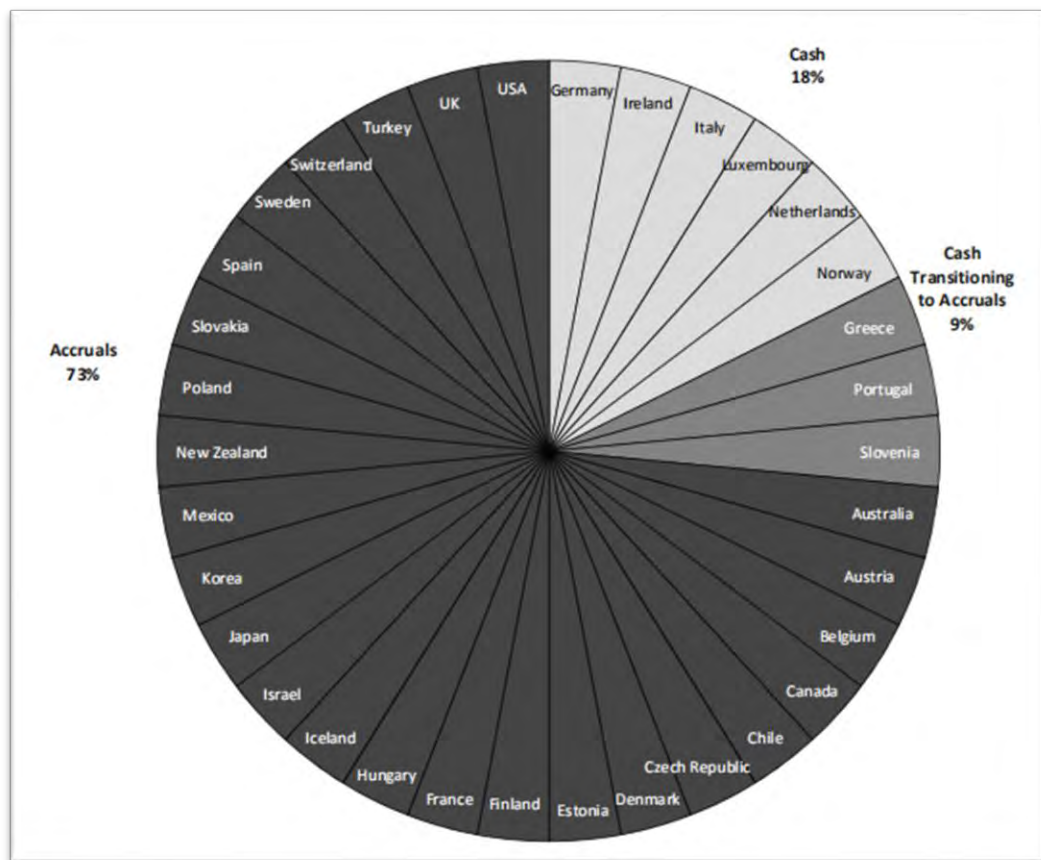
#### **2.1 INTERNATIONAL MOVEMENT TOWARDS ACCRUAL ACCOUNTING**

With the evolution of the “New Public Management” theory, many countries have adopted new policy reforms for the last three decades to improve their efficiency by using private sector management models (Hood, 1991). One of the discussed reforms in the OECD countries under NPM phenomena is accrual accounting systems (Guthrie, 1998; Rowan Johns and Pendlebury, 1996; Pollitt and Bouckaert, 2011). The introduction of an accrual-based system is perceived to facilitate greater transparency, accountability and improving the Government’s quality of decision-making (IFAC, n.d. ; IMF, 2016). Although the accrual-based Generally Accepted Accounting Principles (GAAP) accounting system is ruling the business sector, the scholars still argue whether the accrual accounting would benefit the government sector due to conceptual ambiguity, high costs, and implementation difficulties.

According to a recent survey conducted by the International Federation of Accountants Association (IFAC), among 150 countries, 25% have reported and published their financial statements based on accrual, and 45% are transitioning to accrual-based accounting (IFAC and CIPFA, 2018). Therefore, it is evident that many countries are either moved to accrual accounting or considering movement in the future. According to another survey by PWC, 73% of OECD countries have

successfully moved to accrual accounting by 2015, despite having several transitional barriers (PWC, 2015). This figure was 25% in 2003 in OECD countries (OECD and IFAC, 2017). These international organizations' surveys depict that developed countries have transferred to accrual-based accounting systems after having many challenges. Figure 2.1 refers to the OECD country's progress towards the accrual accounting reform.

Figure 2.1 Accounting Basis for Annual Financial Reports in OECD countries



Source: OECD and IFAC, 2017.

Accrual accounting transition has been promoted and disseminated in developing countries by international organizations such as the IMF, World Bank, ADB, and UN (Adhikari *et al.*, 2013; Yapa and Ukwatte, 2015). The countries that are in the transitioning use IPSAS or IPSAS based national standards for such

transition. In the Asian continent, developing countries like Indonesia, Malaysia, and the Philippines have transitioned to a modified or full basis of the accrual accounting concept in different levels of the governments in AFSs (ACCA, 2017). However, countries like Nepal and Bangladesh are still using cash-based accounting at present (ACCA, 2017; Wang and Miraj, 2018). Besides, international organizations and surveys expect 50% of developing countries to prepare their financial statements based on accrual accounting within the next five years (PWC, 2015). Table 2.1 indicates the accrual accounting transition in developing countries in Asia.

### 2.1 State of Adaptation of IPSAS Based Accrual Accounting in Asia

| Country                | Adaptation status | Update   | Proposed implementation date |
|------------------------|-------------------|--|------------------------------|
| <b>Bangladesh</b>      | In progress       | Bangladesh applies cash basis of accounting base on IPSAS.   | Not announced.               |
| <b>Indonesia</b>       | Adapted           | Indonesia has adopted IPSAS type standards, but central and local government accounts are currently prepared on modified cash and partial accrual basis. | 2015                         |
| <b>Malaysia</b>        | Adapted           | Malaysia implemented accrual standards based on IPSAS in 2015 for the Federal Government and 2016 for the state government.                              | 2015/2016                    |
| <b>Nepal</b>           | Partial           | Nepal has adopted cash-based IPSAS for its 16 government ministries, and no announcement has been made regarding accrual-basis IPSAS.                    | Not announced.               |
| <b>Sri Lanka</b>       | In progress       | Sri Lanka has adapted 10 IPSAS standards. It announced in 2006 that 21 IPSAS standards would be adopted by 2012, but this has not been completed.        | 2012, but not completed.     |
| <b>The Philippines</b> | Adapted           | 28 PPSAS was adapted and implemented in the year 2014 based on IPSAS.  | 2016                         |

Source: ACCA, 2017; IFAC, 2019 and COA, 2015. Compilation by the author.



## 2.2 HISTORICAL AND CURRENT ACCRUAL ACCOUNTING IN SRI LANKA

Sri Lanka has been a colony under the British until independence in 1948. There is evidence that colonial administrators employed professional accountants from England and Wales in the public sector, and many Sri Lankans pursued professional accounting courses in England. Therefore, the colonial legacy has significantly influenced the country's accountancy profession (Adhikari *et al.*, 2013). According to Balasingham 1975, Cash Accounting was introduced in this period (Adhikari *et al.*, 2013). Accrual accounting ideas began to initiate with the budgetary reforms in the post-independence period. Budgetary reforms were made without changes in accounting, and public financial reforms initiated discussions on accrual accounting in the late 1970s and the beginning of the 1980s (Adhikari *et al.*, 2013). There is evidence that parliamentary committees expressed their belief and recommended linking performance and program (PPB) based budgeting and accounting mechanisms with accrual accounting in Sri Lanka after study visits in foreign countries (Adhikari *et al.*, 2013).

In 1980, at a seminar of the inauguration of the Institute of Public Finance and Development Accountancy (IPFDA) as the keynote speaker, former auditor general, Mr. Wijayasuriya, expressed his skepticism over the use of cash accounting together with PPB, for it does not facilitate wastage and inefficiency analysis in the cash accounting (Adhikari *et al.*, 2013). The necessity of adopting accrual accounting was made public by him stating that "Accounting must be related to budget classification and budgeting and accounting functions are complementary elements of financial management and must be closely integrated" (Adhikari *et al.*, 2013). In the 1990s, he made professional arguments favoring accrual accounting, stating that the existing government financial control system cannot contribute to economic development. He called for redesigning of financial and accounting standards for indicating a fair view of resource utilization of the government sector. Another leading member of the IPFDA, Mr. Sivagananasuntharam, also argued using accrual accounting to indicate future generations' financial commitments based on assets and liabilities (Adhikari *et al.*, 2013).

Apart from these professional arguments and accounting studies' opportunities, there is evidence that public sector reforms and transition from cash to accrual accounting influenced by international organizations in Sri Lanka (Adhikari *et al.*, 2013; Yapa and Ukwatte 2015). The financial reforms and the transition from cash to accrual have been strongly influenced by global pressures and imposed by international organizations such as ADB, IMF, UN, and the World Bank (Yapa and Ukwatte, 2015). In 1995, ADB provided financial and technical support for the modernization of the computerized accounting system (Adhikari *et al.*, 2013). In 1996, one of the delegates from the IMF encouraged implementing accrual accounting because of the inadequacy of cash accounting inputs to decision-making. He recommended modified accrual accounting to provide accurate information on government expenditure costs for public expenditure management (Adhikari *et al.*, 2013).

Similarly, UN advisors supported the idea of modified accrual accounting, emphasizing implementing democratic requirements of transparency and accountability to the country'. In 2001, the Ministry of Finance had established a management training unit within the DSA to help administrators improve their accounting knowledge. Several local and international level training and degrees were offered for them as skill development programs (Adhikari *et al.*, 2013).

According to Adhikari *et al.* (2013), the ADB-assisted public expenditure management project in 2002 appeared to be the leading driving force behind the central Government's accounting change. In addition, ADB assisted many technical projects in improving public financial management, including the budget process, Internal auditing, streamlining legislation and regulations, Information Technology strategy, and computerized financial reporting system in Sri Lanka (Yapa and Ukwatte, 2015). In addition, ADB helped in conducting various training and awareness programs for senior government officials on accrual accounting.

The study findings of (Adhikari *et al.*, 2013) also have revealed that consultation of ADB had taken a significant role in implementing cash-based IPSAS formats in Sri Lanka. In addition, several consultants from international organizations such as the World Bank were involved in promoting the cash-based

IPSASs adaptation in participating in lectures and discussions held by DSA. It was evident in that study; lectures were organized to keep informed on the reform and formats used by implemented countries. Foreign consultants from international organizations were invited to deliver those lectures. Therefore, it was evident that the support of international organizations was a crucial factor in providing technical consultation in cash-based IPSAS format implementation. Furthermore, financial support is also mentioned as necessary in cash-based IPSAS implementation.

The governmental accounting system's main regulatory framework is governed by the Constitution of Sri Lanka, 1978, Financial Regulatory Manual, 1992 approved by the Minister of Finance, and Section 03 of Fiscal Management Responsibility Act No 39 of 2003. According to the Financial Regulations of 1992, ministries, departments, and other non-revenue earning statutory bodies must record and prepare Budgetary Outturn Report as in the "Annual Appropriation Account," which is to be prepared based on a cash basis for parliamentary presentation (MOFSL, 1992). According to the Fiscal Responsibility Act No.03 of 2003, financial statements should be prepared to reflect financial results and fiscal position (MOFSL, 2012). Furthermore, with the new audit law of National Audit Act No.16 of 2018, AFSs must be prepared with revenue, expenditure, assets, and liabilities.

Therefore since 2015, the Ministry of finance instructed other central government entities to prepare financial performance statements, a statement of the financial position statement, and a cash flow statement, including an Appropriation Account, to accommodate statutory obligations. In addition, revenue-earning legislative bodies and public enterprises must report on an accrual basis complied with Sri Lanka Accounting Standards as per the Sri Lanka Accounting and Auditing Standards Act No. 15 of 1995.

For furthermore development of accrual accounting in the central Government, the Association of Public Financial Accountants of Sri Lanka (APFASL) was established in 2012. It is the public wing of ICASL. The organization's primary purpose was to enhance public sector accountants' and auditors' professional skills and expertise to improve general financial practices in

Sri Lanka (ICASL, 2012a). In 2015, central government entities started preparing the financial performance, statement of the financial position statement, and a cash flow statement, including the appropriation account. In addition, a certain amount of fixed assets and long-term liabilities are accounted for, and annual reports are prepared based on a modified cash basis (MOFSL, 2020).

Table 2.2 indicates the policy steps taken by several stakeholders towards implementing accrual-based financial statements at the central governmental level in chronological order. According to the documentary review conducted below, from 2002 to 2019, different stakeholders such as the Ministry of Finance, the National Audit Office, and the ICASL have taken steps towards implementing accounting.

Table 2.2 Policy Reforms Towards Accrual Accounting in Sri Lanka

| <b>Year</b> | <b>Reform Procedures</b>  | <b>Organization</b>                               | <b>Source Document</b>                              |
|-------------|---|---|---|
| 2002        | Preparing annual financial accounts by cash basis IPSAS.  | Department of State Accounts -MOFSL               | (MOFSL, 2007)                                       |
| 2005        | Additional disclosures were made in the accounts as a first step towards presenting accounts on an accrual basis.                           | Department of State Accounts -MOFSL               | (MOFSL, 2007)                                       |
| 2009        | Establishment of Public Sector Accounting Standards Committee & publication of Sri Lanka Public Sector Accounting Standards based on IPSAS. | ICASL Sri Lanka, MOFSL, and National Audit Office | CA Sri Lanka web site SLPSAS Document (ICASL, 2009) |
| 2009        | Published four Sri Lankan Public Sector Accounting Standards based on IPSASs.   | ICASL   | (ICASL, 2009)                                       |
| 2012        | Published six Sri Lankan Public Sector Accounting Standards based on IPSASs.  | ICASL   | (ICASL, 2012b)                                      |

| Year | Reform Procedures   | Organization                        | Source Document   |
|------|---|-------------------------------------|---|
| 2012 | Establishment of public sector wing of ICASL, APFASL to build a capacity in the public sector staff and improve public sector reporting. It is affiliated with major global accounting bodies such as IFAC and CIPFA.       | ICASL                               | CA Sri Lanka web site-Prospectus and articles of association.(ICASL, 2012a) |
| 2013 | Instructed ministries and departments to prepare annual accounts based on an accrual basis as a pilot project and started asset valuation.  | Department of State Accounts -MOFSL | SA/AS/AA circular of 2013 (SAD-233, 2013)                                   |
| 2015 | Introduction of accrual-based financial statements in annual appropriation accounts for 2015 (mandated by the circular).  | Department of State Accounts -MOFSL | SAD-245-2015 Circular(SAD-245-2015S, 2015)                                  |
| 2015 | Initiation of conducting best annual reports and accounts awards competition by APFASL to enhance transparency and accountability of public sector accounts and promote public accounting standards and accrual accounting. | ICASL                               | Budget Circular BD/HR/09/2015-11(Budget department, 2015)                   |
| 2015 | Governmental computerized accounting system improved to enable the recording of asset data in AFSs.   | Department of State Accounts -MOFSL | SAD-245-2015 Circular(SAD-245-2015S, 2015)                                  |

| Year | Reform Procedures   | Organization                     | Source Document  |
|------|---|----------------------------------|--|
| 2017 | Establishment of Comptroller General Office for non-financial assets management.  | Parliament of Sri Lanka          | Budget Proposal No.368 of 2017(Comptroller Generals Office, 2017)  |
| 2018 | All auditee entities' requirements should maintain proper books and records of all income, expenditure, assets, and liabilities to enable annual and periodic financial statements to needs to prepare. | Parliament of Sri Lanka          | Clause 16, National Audit Act No.19 of 2018. ( <i>National Audit Act, No.19 of 2018, 2018</i> )          |
| 2020 | Non-financial Assets are required to be completed by 2022.  | State Accounts Department-MOF SL | State accounts department guideline ( <i>No.06/2020 Based on Public Finance Circular 02/2020, 2020</i> ) |

Source: Compilation by the author.

Table 2.3 shows the basis of adaptation in the preparation of accrual-based financial statements in the annual financial statements of Sri Lanka. Cash base for Revenue and Expenditure recognition and historical cost-based modified cash basis for assets and liability recognition. Therefore, two bases have used to prepare the financial statements cash base for Statement of Financial Performance and historical cost basis for Statement of Financial Position, indicating that the convergence to the accrual accounting basis has not been achieved in Sri Lanka.

Table 2.3 Basis of Adaptation in the Annual Financial Statements 2019 in Sri Lanka

| Statements  | Cash Basis | Modified Cash Basis | Modified Accrual | Accrual Basis |
|---|------------|---------------------|------------------|---------------|
| Statement of Financial Position   |            | ✓                   |                  |               |
| Statement of Financial Performance  | ✓          |                     |                  |               |
| Cash Flow Statement   | ✓          |                     |                  |               |
| Statement of Changes in Net Assets/Equity   | ✓          |                     |                  |               |
| Management Comparison of Budget and Actual Statement or Budget Column in the FSs. | ✓          |                     |                  |               |
| Notes Comprising Summary of Significant Accounting Policies                       | ✓          | ✓                   |                  |               |

Source: Compilation by the author based on AFSs of SL- 2019.

Table 2.4 indicates the type of accounts that have already been included and not included in the 2019 financial statements. For example, ledger accounts such as tax receivable and accrued payments, depreciation, heritage assets, social benefits are not taken to annual accounts per the accrual accounting concept.



Table 2.4 Reporting Practices of Ledger Accounts in Annual Financial Statements 2019 in Sri Lanka

| Type of Account                       | Balance Sheet | Disclosure | Not Reported |
|---------------------------------------|---------------|------------|--------------|
| Tax Receivable                        |               |            | ✓            |
| Accrued Payments                      |               |            | ✓            |
| Natural Resources                     |               |            | ✓            |
| Land Buildings                        | ✓             |            |              |
| Infrastructure                        | ✓             |            |              |
| Plant & Equipment                     | ✓             |            |              |
| Heritage Assets                       |               |            | ✓            |
| Defense Assets                        | ✓             |            |              |
| Social Benefits and Pension Liability |               |            | ✓            |
| Depreciation                          |               |            | ✓            |

Source: Compilation by the author based on AFSs SL-2019.

### 2.3 SUMMARY

In adapting the IPSAS accrual basis concept, OECD countries have progressed the reform than developing member countries. However, the IFAC and other international organizations expect to develop a move forward from cash basis to accrual basis. Sri Lanka was taken the first initiation in 2002 to convergence to accrual basis. Adaptation of Accrual accounting has been promoted and disseminated in Sri Lanka by international organizations such as ADB, UN, World Bank, and the IMF. Further, several reforms step taken by different stakeholders in the country, such as developing SLPSAS in 2009. Although Sri Lanka has taken the steps forward on accrual adaptation for more than ten years, still using the modified basis for financial statement preparation. Compared with other Asian developing countries like Malaysia, the Philippines, and Indonesia, which started the reform in the same period, they have moved to accrual accounting rather a fast pace in implementing accrual accounting-based financial statements.

## **Chapter 3**

### **LITERATURE REVIEW**

This chapter presents an overview of the accrual accounting concept, benefits, and challenges from different perspectives. The chapter begins in section 3.1, which introduces the definition and the theory of governmental accounting. Next, section 3.2 gives a general overview of accrual accounting benefits. Then Section 3.3 elaborate on the transitional challenges of accrual accounting in several aspects. First, it elaborates on conceptual barriers of accrual concept in the government sector, provides empirical evidence of barriers in Sri Lanka, and discusses different models of analysis on accrual accounting barriers based on other countries.

#### **3.1 THE ACCRUAL ACCOUNTING CONCEPT**

Until the 16<sup>th</sup> century, “cash accounting” was the most robust accounting principle in private and public sectors (ADB, 2003). While government accounting remained on a cash basis, the private sector developed generally accepted accounting principles (GAAP)<sup>4</sup> Based on accrual accounting principles (ADB, 2003). Since then, accrual accounting is one of the fundamentals of financial reporting, mainly adapted in private-sector financial reporting.

The definition of accruals concepts as per SSAP 2,<sup>5</sup> “the disclosure of accounting policies,” is as follows,

---

<sup>4</sup> Generally Accepted Accounting Principles have commonly followed accounting rules and standards for financial reporting. Specially used in Auditing and Security Exchange Commission requirements globally (Rowan Jones, 1998).

<sup>5</sup> SSAP 2 issued by the Accounting Standards Committee in 1971, and it defines four fundamental accounting principles, namely; the going concern concept, the accrual concept, the consistency concept, and the prudence concept ("Accounting Standards Committee-UK," 1971)

“Revenue and Costs are recognized when earned or incurred and not when exchanged in cash, subject to the exercise of prudence<sup>6</sup>. Match revenues with costs within the same period where the relationship is reasonably established”.

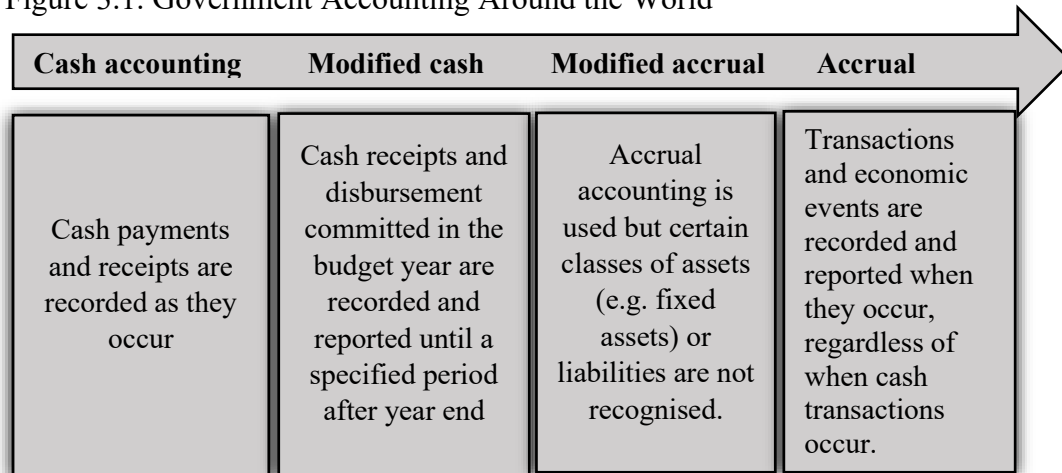
Accrual accounting transactions are recognized when the economic event occurs and not at the cash transaction time. For example, revenue is recognized when invoices are issued, costs incurred when services are received, or consumed resources. Therefore, the recognition occurs one step earlier than cash accounting. Apart from that, short-term financial assets such as cash information, long-term assets, and liabilities are taken into the accounting ledger. When implementing accrual accounting, apart from cash flow statements, the accountants prepare performance statements and financial position statements in annual accounts.

According to Chan (2009), opinion leaders have successfully elevated this “business accounting model for government” approach internationally. As a result, International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) were developed based on IFRSs business patterned accounting. International Federation of Accountants (IFAC) began issuing IPSAS in the year 2000. They have issued one cash-based IPSAS and 40 accrual-based IPSAS’s up to now (IPSASB, 2020). It is considered that these IPSAS has steadily gained implementation momentum in the public sector during the last ten years (Wang and Miraj, 2018). However, the degree of adaptation is different in each country. Therefore, in the governmental sector accrual basis of transitional progress has been categorized into four parts, from the least to the most sophisticated side of the spectrum: cash accounting, modified cash accounting, modified accrual accounting, accrual accounting, as follows.

---

<sup>6</sup> Prudence concept is another accounting principle defined as gains not recognized until either they realized, or realization is reasonably sure. Provide all known losses even when the amount is uncertain.

Figure 3.1. Government Accounting Around the World



Source: PWC, 2013.

### 3.2 TRANSITIONAL BENEFITS OF ACCRUAL ACCOUNTING

New Public Finance Management (NPFM) evolved with NPM reforms in the later 1990s, where accounting acts as a tool to measure public sector performance. The NPFM<sup>7</sup> Changes consist of budgets focusing on markets, performance management systems, and auditing and financial reporting reforms. In addition, accrual accounting was introduced into the public sector to measure general financial performance with the NPFM during the initial stages of the NPM movement (OECD and IFAC, 2017).

According to James L. Chan, over the past 25 years, governmental accounting has been innovated notably conceptually and institutionally (2003). As a result, governmental accounting and financial reporting have shifted from bureaucratic control to accountability reporting. He emphasized that while the importance of cash dominates in governmental decision-making, contemporary standards aim at tracking down the long-term consequences of decisions and actions. Therefore, it makes governmental officials held accountable for their stewardship

<sup>7</sup> NPFM is New Public Financial Management introduced as a part of NPM reforms. It includes shifting from an input-based system to an output-based system, changing from a cash-based to an accrual-based system, and creating different appropriations for different government activities. Originated from New Zealand (Ouda, 2003).

of both financial and capital assets. Rowan Johns and Maurice Pendlebury have highlighted broad benefits of accrual accounting as follows (1996),

1. Accrual accounting provides measures of the economic goods and services consumed, transferred, and earned; cash accounting provides cash inflows and outflows.
2. Accrual accounting provides an income figure. When there are no price changes, the income yielded in historic cost accrual accounting is an acceptable performance measure. (When prices do change, however, the income statement becomes less acceptable)
3. It yields a measure of capital. It shows the values of existing capital assets and revenue generated from them.

Many international organizations such as the International Monetary Fund (IMF), World Bank, International Federation of Accountants (IFAC), and International Public Sector Accounting Board (IPSAB) consistently promote accrual reform to enhance uniformity of financial reporting among all countries. The expectation is that every country will follow similar formats and public sector accounting standards in annual financial statement preparation uniformly by using IPSAS. IPSAS regulates financial accounting processes of government sectors, excluding profit-making public firms.

IMF has extensively guided on accrual accounting benefits. It measures assets and liability relevant to indicate a country's fiscal position and financial sustainability, which does not provide cash accounting (2016). Net assets express the broadest intergenerational equity concept (Cortès, 2003). If the net assets are positive, assets are more than liabilities, and negative means assets are less than liabilities. Therefore, it says whether present public goods and services are provided based on the current taxation level or not and how much burden is carried forward for the next generations. Therefore, through accrual information, it is possible to assess solvency and the Government's future flow. According to Andreas Bergmann, the Switzerland government uses accrual basis information in decision-making to focus on self-financing of investments to control borrowings, fiscal policy targets of debt reduction, and maintenance of capital (Bergmann, 2012).

Apart from this, public liability accrual accounting provides information on pension liability and the future obligation to pay civil servants pensions (Babatunde and Fofie, 2016). These obligations are typically underfunded, and this information usually can be disclosed in detail in contingent liability or commitments, unlike in cash accounting.

Accrual accounting requires the preparation of a balance sheet; therefore, it involves identifying, measuring, and periodic reporting of assets and liabilities. Therefore, governments need a systematic approach for identification, keeping track of, and valuing, especially non-financial assets. According to IMF (2016), It encourages entities to develop systems such as asset registers and procedures for planning and managing assets and liabilities, improving public sector performance, promoting the general improvement of asset management, and awareness of holding and deploying assets. Similarly, reporting long-term government liabilities increases transparency, which helps in better financial planning to ensure governments can meet their liabilities as they fall due.

In general, public awareness increases because of information regarding the fiscal position, including capital assets and long-term liabilities through accrual accounting basis financial reports.

### 3.3 TRANSITIONAL CHALLENGES OF ACCRUAL ACCOUNTING

#### 3.3.1 CONCEPTUAL CHALLENGES

However, many scholars still argue the conceptual relevance of accrual and accrual accounting benefits over its cost and implementation difficulties in the governmental sector.

Apart from that, public sector activities are scrutinized through the budget, appropriation, and reporting mechanisms. One argument against accrual is that many governments that follow accrual accounting do not uniformly apply accrual accounting to the budgeting mechanism (ADB, 2003). For example, budget and appropriations are cash-based and reporting on modified accrual or accrual basis. According to opponents, the traditional cash-based system is more compliant with

the budgetary plan, and the reports consider as usual financial statements in the governmental sector (Wynne, 2012).

Moreover, business accounting lacks the concepts and difficulty handling issues like accrual of taxation, recognition, and measurement of public property and government responsibilities on the balance sheet (Chan, 2009). Scholars have highlighted many difficulties in recognizing assets value in organizations; The main problem is that to record the capital, the organization must know what assets they owned and value them (Rowan Johns and Pendlebury, 1996). If there are no asset registers maintained that record values, then taking inventory of fixed assets and valuing them might be huge and expensive (Rowan Johns and Pendlebury, 1996). The difficulty in asset valuation is not limited to military and heritage assets. It is also challenging to measure economic value in infrastructure assets such as roads, bridge dams, and buildings.

Other problems highlighted (Rowan Johns and Pendlebury, 1996) are that it induces more subjectivity into the accounts within the boundaries of audit and standards. Nevertheless, it can be used to distort accounting information than for providing an accurate picture of accounts. Then, in historical accrual accounting in inflationary effects, the profit figure is merely becoming a figure that cannot compare with capital investment. Accrual accounting can also be manipulative. Without making payments or actual consumption to show the budget spending, managers can quickly create orders and receive an invoice to accrue payment in the account. The administrative costs involved with accrual accounting, such as IT system changes, staff training, and developing accounting policies, campaign costs, and management involvement costs, are very high compared to cash accounting. Moreover, compared with cash accounting, accrual adjustments demand a higher administrative and accounting cost. As we can see the benefits and costs associated with accrual implementation, developing countries have more difficulties implementing such reforms.

Some scholars have argued that the accrual accounting process lacks political support, and bureaucrats are reluctant because of the complexity of the process due to the traditional cash-based system and lack of qualified accountants

in the public sector. Further, they argue that implementation costs outweigh the benefits of accrual accounting due to issues yet to be resolved in the country. Finally, some have mentioned that accrual accounting is a mimic reform of international standards and failed because of law and regulations' enforcement of accounting standards.

### 3.3.2 TRANSITIONAL BARRIERS IN SRI LANKA

Many challenging empirical evidence barriers have been found in the accrual accounting convergence process in Sri Lanka (Adhikari *et al.*, 2013; Yapa and Ukwatte, 2015; Nagalinagm *et al.*, 2015; Dissanayake, 2017 and Nagendrakumar, 2019). The study of empirical findings of Sri Lanka and Nepal on the accrual accounting diffusion process has revealed some challenges of accrual accounting in Sri Lanka (Adhikari *et al.*, 2013). It has been found that many administrators were reluctant to accept the idea of accrual accounting at the central governmental level. It has revealed that ambiguity in asset identification and valuation, frequent changes in administration, and absence of political support have made accrual accounting adaptation challenging and resistant among administrators for the change in Sri Lanka (Adhikari *et al.*, 2013). Ambiguity over what kind of asset identification and valuation methods has also been highlighted as making administrators and accountants reluctant to implement accrual accounting changes. Moreover, they have revealed State Accounts Department (DSA) has not shown any interest in changing financial regulations to support accrual.

According to Adhikari *et al.* (2013), the accrual accounting reform was more a bureaucratic effort and lacked political support and leadership. Therefore, they argued it seems to be normative pressure from professional accountants and bureaucrats and financial support of the international organizations, which have led the politicians and Government to express their willingness to adapt to the change. A study conducted by Yapa and Ukwatte (2015) on 25 informants, including parliamentarians and senior public officers, has shown empirical evidence on the dysfunctional impact of globalization on public sector accounting standards as there are major structural issues yet to be solved. Furthermore, he argued there are



increasing doubts over whether the change to accrual accounting is worth the costs and additional risks involved. The main issue of evidence he identified was no proper procedure by law for the adaptation of IPSAS and revealed it was challenging to implement these reforms as the ancient traditional systems of financial regulations and treasury circulars. Further study revealed a handful of qualified chartered accountants working in the public sector because of low salaries and facilities. Furthermore, the paper revealed evidence of less demand for comprehensive financial reports from some ministries and departments by oversight bodies and complexity of recognitions and valuation of assets and liabilities. (Military/ heritage assets and PPP agreements and pension liability).

In a study by Dissanayake (2017), the difficulty of performing asset valuation, lack of computerized system, inadequate training, lack of leadership, and lack of detailed guidelines were identified as barriers to accrual accounting implementation.

According to other scholars, the accrual accounting reform in Sri Lanka is another mimic approach to international standards. They argue that it is impossible for a successful transitional accrual accounting as Sri Lankan Public Sector Accounting Standards (SLPSAS) is not enforced under accounting law (Nagalinagm *et al.*, 2015; Nagendrakumar, 2019). The ICASL is governed by the Accounting and Auditing Standards Act No.15 of 1995, and it has been authorized to regulate its accounting practices. Even though ICASL has the right to develop accounting standards for the government sector, ICASL cannot push the Government to enforce SLPSASs into law and make it mandatory.

Nagendrakumar (2019) argues that public entities have not accepted accrual accounting reform and failed because the law does not enforce the reform. Because the Government has not come up with the policy framework of the parliamentary Act or amendment to the existing law to support this reform, he argues that either Sri Lanka or the government treasury does not pressure such transition. Further, he mentioned there is a normative pressure for ICASL to establish SLPSAS. These scholars highlighted that tight enforcement practices for cash-based financial regulations in accounting and not having well-supported institutions for regulatory

dimensions are barriers to a successful transition in Sri Lanka (Nagalinagm *et al.*, 2015).

### 3.3.3 TRANSITIONAL BARRIERS BASED ON OTHER COUNTRIES

Many scholars and researchers have researched and examined factors and barriers which affect successful innovative accounting transitions (Luder, 1992; Christensen, 2001; Ouda, 2003). The original model for analyzing accounting change in the public sector was developed by Luder in his “Contingency Theory Model” in 1992 based on a study of United States, Canada, and several European countries in investigating external and internal factors that influence accounting change and factors that can be barriers (Luder, 1992; Upping and Oliver, 2011). In addition, he identifies contextual and behavioral variables potentially relevant in explaining government innovative accounting transitions (Luder, 1992; Upping and Oliver, 2011).

According to Luder’s model, he identified four modules as stimuli, structural variables of the social environment influence users’ attitudes, characteristics of the political-administrative system influences producers’ attitudes, and implementation barriers in creating the more informative system (Luder, 1992). In his model, stimuli define the driving force that generates the need for an accounting change of a government, such as fiscal stress, financial scandal, and financial crisis. He identifies four socio-economic variables: (1) income & education level, (2) political cultures such as degree of openness, (3) the level of participation in the governmental decision-making process by citizens, and (4) members of parliament in favor of the idea of the more informative form of public sector accounting (Luder, 1992).

Variables of political and administrative system characteristics refer to the staff training, political competition, and administrative culture, which influence producers of information such as politicians, managers, and accountants (Luder, 1992). Finally, according to Luder (1992), “Implementation barriers are the environmental conditions that hinder the implementation process, thus hindering creating a more informative accounting change which is principally desired”. In his

model, Luder (1992) identifies four implementation barriers: the legal system, staff qualification, size of the jurisdiction, and organizational characteristics.

According to Christensen (2001), the study of identifying the agents of change, promoting and facilitating the public sector accrual accounting change in the New South Wales Government has revealed a significant role of management consultants. His model has divided the model into four parts: (1) external stimuli for change, (2) promoters of change and producers of information, (3) users of information, and (4) implementation barriers hindering the accrual accounting change. He narrates, "Implementation barriers are features of the political or bureaucratic environment that act to increase the accounting change's implementation cost and time" (Christensen, 2001). Finally, he analyzed the lack of accounting skills in the public sector as an impediment to argue the need to improve the skills and training for accounting and finance officers.

In response to Luder's contingency theory, Ouda (2003; 2008) developed the model to detect the significance of factors (transitional barriers) that can prevent the transition to accrual accounting and analyzed factors using statistical methods. While Luder's model and Christensen explain "explanatory factors" of driving forces behind an innovative accounting change model, Ouda's model explains "implementation factors" that hinder the implementation process. According to him, recognizing the transitional obstacles in the early stages is essential as it considerably impacts the requirements and transition speed. Moreover, identifying transitional barriers provides a clear picture of both the volume of work and financial means necessary for successfully transition the adaptation process (Ouda, 2008). Therefore, Ouda has divided two parts between the model as practical transitional barriers and conceptual transitional barriers. So he identifies legal barriers, lack of accounting standards, bureaucratic management culture, specific accounting issues, political factors, communication barriers, accrual accounting principles, accrual accounting postulations, personnel characteristics, organizational characteristics, and financial resources as practical barriers and economic factors (inflation), traditional budget influence and lack of profit motive as conceptual barriers which impact negatively on accounting transition.

### 3.4 SUMMARY

The relevance of accrual accounting in governmental accounting is arguable. However, while accrual accounting improves transparency, accountability, and decision-making of entities, it is also more costly and challenging than the benefits of the implementation process. Evidence of Sri Lanka from the previous scholars has presented issues such as lack of political & bureaucratic support, resistance to change, difficulties in asset identification & valuation methods, strict cash-based financial regulatory system, and non-enforcement of accrual-based accounting standards challenges the accounting change. However, none of the studies has conducted a quantitative analysis in assessing significant barriers that impede the accrual accounting process in Sri Lanka and comparative analysis for remedial actions for progressive reform.

## **Chapter 4**

### **RESEARCH METHODOLOGY**

This chapter consists of three parts. The first part of the chapter, section 4.1, discusses the study's analytical framework, which elaborates on the problem statement, the objective of the study, and the research questions. The following section, 4.2, elaborates on the methodology of the first research question, which includes conceptual framework, variable definitions, sampling and data collection methods, and data analysis techniques. Then section 4.3 discusses the second research question's methodology, which compared Sri Lanka with the Philippines.

#### **4.1 ANALYTICAL FRAMEWORK OF THE STUDY**

##### **Problem Statement**

Moving towards accrual accounting in Sri Lanka initiated in 2002 with the adaptation of cash-based IPSAS (MOFSL,2007). The first step was making additional disclosures in the accrual accounting concept in 2005 (MOFSL, 2007). Then in 2009, ICASL led an accounting standards board that developed Sri Lankan Public Sector Accounting Standards (SLPSAS) based on IPSASs (ICASL, 2009; ICASL, 2012b).

The Government had earlier announced that at least 21 IPSAS compliant standards would be documented for implementation by the close of 2012, but the goal is yet to be achieved (Yapa and Ukwatte, 2015; ACCA, 2017). Nevertheless, during ten years since its inception, several reform steps were taken by the Government of Sri Lanka, as described in chapter 2, table 2.2 of the paper.

Scholars argue that accrual accounting basis adaptation in Sri Lanka is another failed reform and mimic adaptation of international standards (Nagendrakumar, 2019; Nagalinagm *et al.*, 2015), and the costs can outweigh benefits associated with the reform due to structural issues in the country (Adhikari *et al.*, 2013; Yapa and Ukwatte, 2015). Compared with other Asian developing countries like Malaysia, the Philippines, and Indonesia, which started the reform in

the same period, they have moved to accrual accounting rather a fast pace in implementing accrual accounting-based financial statements<sup>8</sup>. However, the convergence to the accrual basis of annual governmental financial reporting has not been made yet, although the Government has moved towards accrual accounting since 2005. The Auditor-General has expressed a qualified audit opinion for not converting the modified cash basis to an accrual basis process for more than ten years (National Audit Office, 2020).

### **Objectives of the Study**

This study aims to analyze significant implementation barriers that hinder the accrual accounting transitional process in Sri Lanka and make reform recommendations to improve the convergence process of accrual accounting system adaptation in Sri Lanka. The policymakers in Sri Lanka need to identify significant barriers to recommend several reform steps to be adapted for a rapid accrual accounting transition in Sri Lanka.

### **Research Questions**

1. What are the significant barrier factors which impede the accrual accounting transitional process in Sri Lanka?
2. How can Sri Lanka overcome such barrier factors in improving the current transitional process?

### **Research Methodology**

This study examined thirteen barriers in accessing the first Research question. These barriers are considered as variables that hinder the accrual accounting transition in Sri Lanka. Thirteen barriers constructed based on Ouda's basic requirement model for successful accrual accounting transition for developed and developing countries. These thirteen barriers have been categorized into political,

---

<sup>8</sup> Please refer to table 2.1 for the comparison of accrual accounting adaptation in other countries.

legal, specific accounting issues, human resources, conceptual factors to understand the institutional requirements.

According to Luders' contingency model (1992), political and administrative system variables such as political competition, organizational culture, and staff training influence the attitudes of producers of the information (accountants and managers). That study analyzed how training of accountants and recruiting qualified accountants for top financial positions have favorably impacted based on studies in the US and Canada. E.g., he has pointed out that in the US and Canada, many private accounting standards specialists working as public staff and possessing professional accounting credentials in higher positions have favorably impacted public financial management reforms. Therefore, he recognized that the favorable and unfavorable characteristics of the institutional framework of accounting and reporting resulted in a readiness to change and have positively impacted implementing more innovative accounting systems.

Therefore this study assumed the existing conditions of the governmental accounting and reporting system, its institutional framework, and policy characteristics such as human resource policies including education and training of staff and legal system in Sri Lanka could have an unfavorable impact to create a successful change in the accrual accounting reform.

The study used a questionnaire survey from accountants, internal and external auditors, budgetary and academic public officers to represent central governmental entities, the Ministry of Finance, National Audit Office, and Different Ministries and Departments in gathering data. Thus, the study represents the practitioners at the forefront in implementing the accrual accounting-based system in Sri Lanka. First, Likert scale closed-ended questions were asked from the respondents regarding implementation barriers. Then based on primary data, this study compared mean values and a paired sample t-test to identify significant barriers among the thirteen different barriers in Sri Lanka.

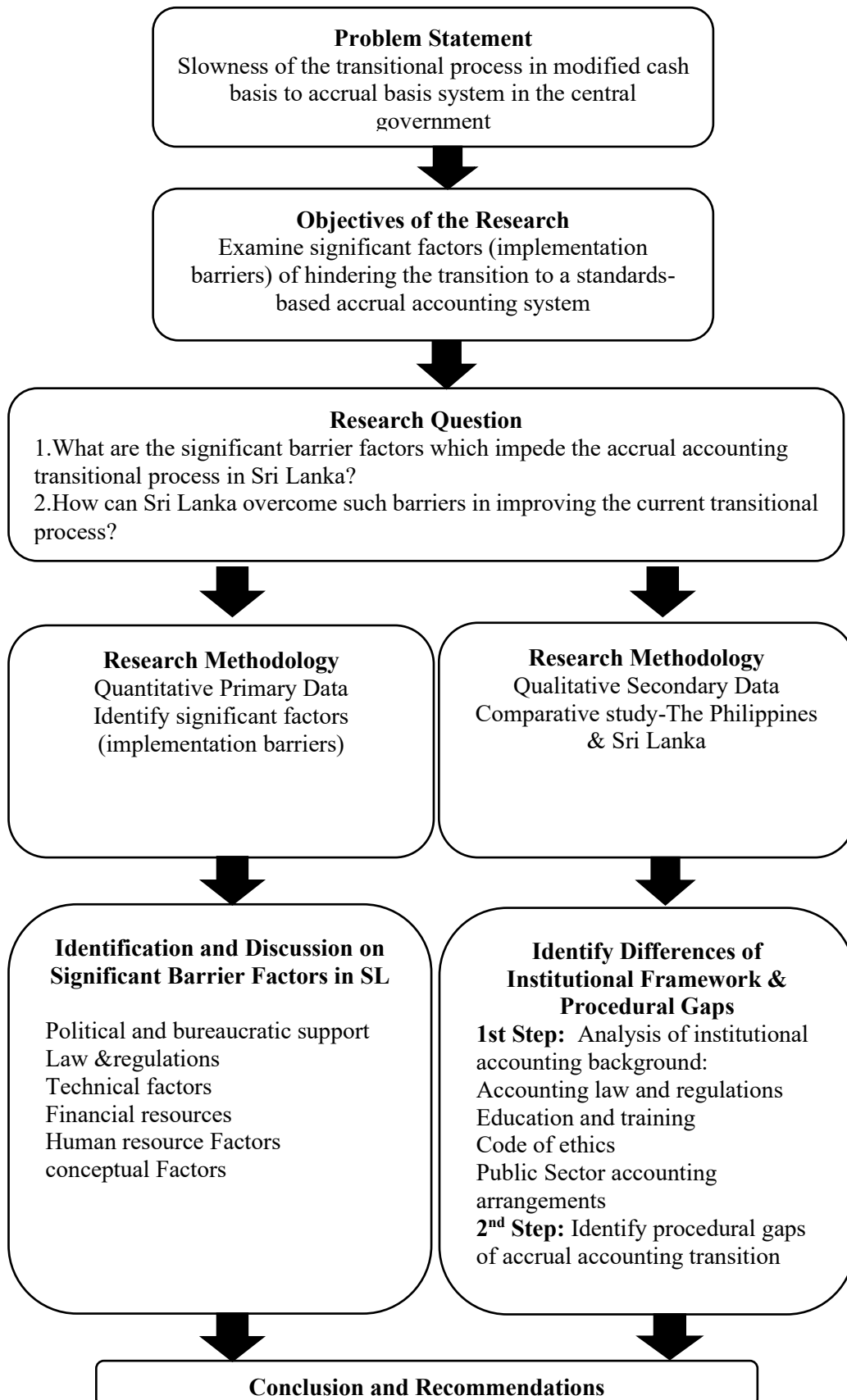
The author must answer the second question with the results of the first question and a comparative study with an accrual accounting adopted country. There are several reasons for using the Philippines for comparison. Both countries

have similar economic development, and both are lower-middle-income countries. They were also identified as similar accounting staff qualifications in the private sector by ADB. Furthermore, it observed that the Philippines have progressed in the accrual accounting reform than in Sri Lanka. Therefore, this study used the Philippines for recommending reform steps towards a successful accrual accounting adaptation in Sri Lanka.

As the first step of the comparison, it was necessary to understand the differences in the two countries' institutional frameworks. Therefore, accounting law, education, training, code of conduct, and public sector accounting arrangements were analyzed. Then an analysis on crucial reform steps has been conducted, and identified reform gaps were identified. Based on these reform gaps, the paper's policy recommendations are constructed in recommending reform steps. The Comparative analysis was done based on qualitative data compiled using the IFAC publication on the Philippines, the annual financial statements of the Philippines, COA website, and conference proceedings by the director of COA in the Philippines during the Asia Public Sector Accounting and Reporting conference.



Figure 4.1. Analytical Framework of the Study



Source: Compilation by the author.

## 4.2 METHODOLOGY FOR QUANTITATIVE ANALYSIS

### 4.2.1 CONCEPTUAL FRAMEWORK

The proposed framework of this analysis is a variant of Ouda's basic requirement model. The Ouda's model combined with an empirical literature review regarding the barriers of accrual accounting transition thirteen barriers of the study were defined. Therefore, based on theoretical and empirical evidence, this study developed a model of thirteen transitional barriers in analyzing the accrual accounting process in Sri Lanka.

The model is an exhibit in the conceptual framework as in chapter 4, Figure 4.1; this model has categorized factors such as law & regulations, political & bureaucratic support, and bureaucratic support, specific accounting issues, human resource, financial resources, and conceptual to identify resource factors of each barrier. Below table 4.1.2 indicates the study's thirteen variables and shows the definitions of each variable with main categories associated with each variable.

### 4.2.2 VARIABLE DEFINITION

Table 4.1 Variable Definitions of the Study

| <b>Resource Factor</b>                      | <b>Transitional Barrier (Variables)</b>                      | <b>Definition</b>  |
|---|--|--|
| <b>Law &amp; Regulations</b>                | 1. Accounting standards not mandated by law                  | No enforcement of accounting standards by current accounting law                                 |
|   | 2. Tight traditional cash-based system                       | Strict cash-based financial regulatory system  |
| <b>Political &amp; Bureaucratic Support</b> | 3. Lack of political and bureaucratic support and commitment | Executive and legislative body support for enactments of law and demand for improved information |

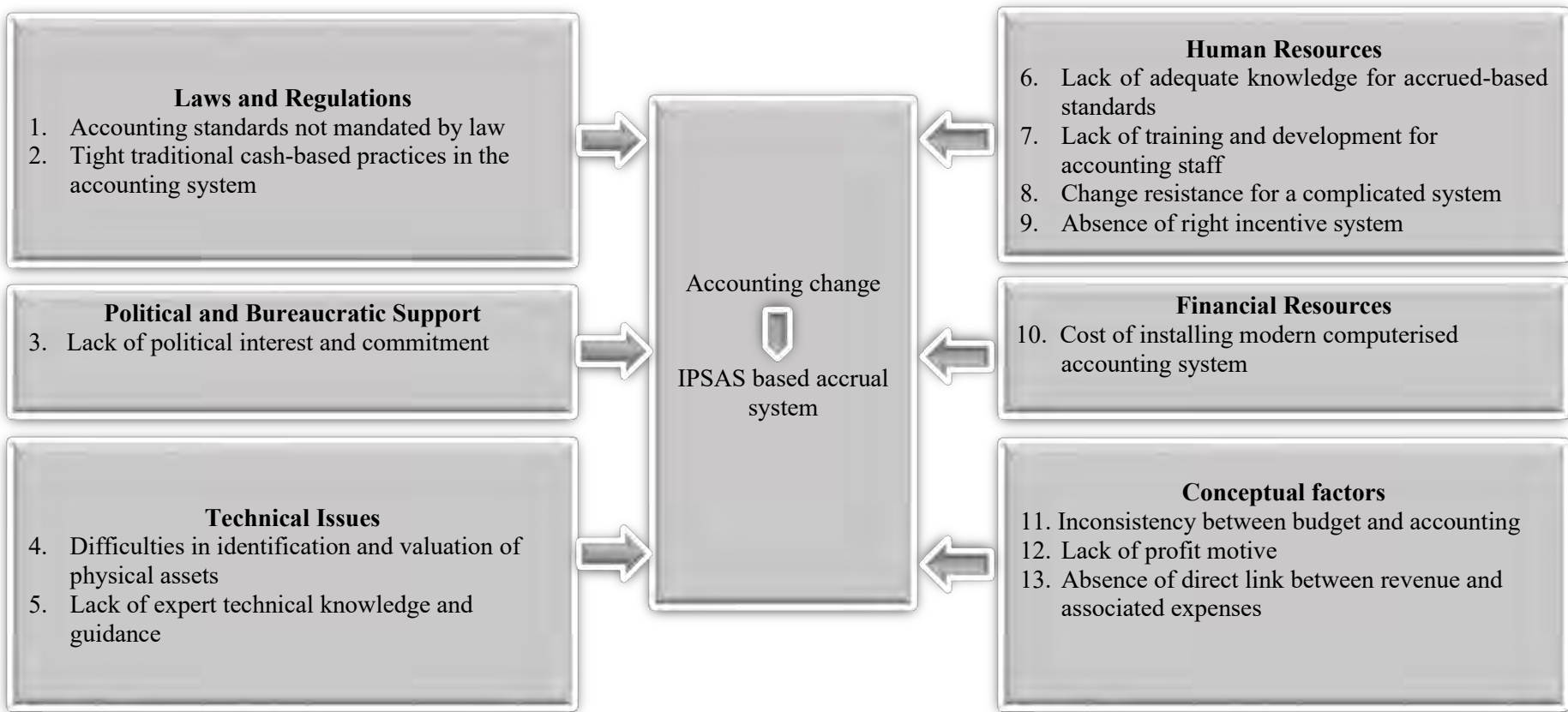
| <b>Resource Factor</b>     | <b>Transitional Barrier (Variables)</b>                                | <b>Definition</b>   |
|----------------------------|--|---|
| <b>Technical Issues</b>    | 4. Difficulties in the identification and valuation of physical assets | Preparation of opening balance sheet with accrual basis compliance to asset ownership, valuation, and existence                         |
|                            | 5. Lack of expert technical knowledge and guidance                     | ICASL or another professional or international organizational support for technical matters   |
| <b>Human Resources</b>     | 6. Lack of adequate knowledge in accrual-based accounting standards    | Accrual accounting-based standards knowledge in accounting staff  |
|                            | 7. Lack of training and development for accounting staff               | Training and development specific to accrual accounting concepts, international standards, and generally accepted accounting principles |
|                            | 8. The resistance to change  | Administrative and accounting staff support towards the accounting change   |
|                            | 9. Absence of the right incentive system                               | Remuneration package to par with industrial and economic norms in the country   |
| <b>Financial Resources</b> | 10. Cost of installing a modern computerized system                    | Integrated computerized accounting system with accrual-based modules <sup>9</sup>   |

<sup>9</sup> Integrated accounting systems such as ERP or SAP which has invoicing, purchasing, fixed assets, payments, and reconciliation systems in all in one compatible with governmental functions can record transactions in the economic time.

| Resource Factor           | Transitional Barrier (Variables)                                   | Definition   |
|---------------------------|--|--|
|                           | 11. Inconsistency between budget and accounting                    | Incompatibility of accrual accounting mechanism with a budgetary mechanism |
| <b>Conceptual Factors</b> | 12. Lack of profit motive  | Government operating on welfare basis and not profit-oriented              |
|                           | 13. Absence of direct link between revenue and associated expenses | Challenge to match tax revenue with expenditure in governmental operations |

Source: Compilation by the author.

Figure 4.1. Variables Categorization



Source: Compilation by the author.

#### 4.2.3 SAMPLING METHOD AND DATA COLLECTION

By analyzing Netherland and Egypt, Ouda first used interviews based on open and closed research questions in assisting more insights into practical issues regarding the transitional barriers of accrual accounting. Then based on that, he designed a questionnaire survey with closed-ended questions to get standard answers, enabling statistical techniques from accountants, auditors, chief executives, and academics. Because empirical evidence of qualitative type interview data revealed practical transitional barriers of Sri Lanka, this study used closed-ended Likert scale questions to analyze those empirically evident barriers in Sri Lanka.

The questionnaire was classified into two sections, A and B. Section A features questions regarding demographic data. Section B was about closed-ended Likert scale research questions about factors (transitional barriers) towards accrual accounting.

The paper used the purposive sampling technique to select the respondents of the study. The purposive sampling method ensures that persons with the necessary experience and insights into accrual-based accounting can understand and evaluate the impacts. The respondents consist of accountants, auditors, budgetary officers, and academics from the Ministry of finance, National Audit Office, Ministries, and Departments to cover all the central government entities in Sri Lanka. This study used the standpoint of different bodies to obtain more credibility, reliability, and objectivity. The population is estimated using several central government entities engaged in accrual accounting transition, consisting of 22 special spending units, 37 ministries, 96 departments, and 25 district secretariats in Sri Lanka. Thus, the study represents the practitioners at the forefront in implementing the accrual accounting-based system in Sri Lanka.

The questionnaire survey was created in google forms, and the link was emailed through Gmail to the respondents. The data collection process has resulted in 52 responses from the entire target group (27%), as in Table 1.

Table 4.2 Sampling Population

| <b>Population</b>                 | <b>Absolute number</b> | <b>Percentage related to the target group</b> |
|-----------------------------------|------------------------|---|
| Target Group                      | 180                    | 100%  |
| Total Number of Surveys Submitted | 52                     | 28%   |

Source: Compilation by the author.

#### 4.2.4 DATA ANALYSIS TECHNIQUE

In Ouda's study, he used paired sample t-test for analyzing significant differences of transitional barriers of developed and developing countries, e.g., the Netherland and Egypt. Further, he used the paired t-test to assess the significance of differences in the mean of two variables (factors) in one group (a country) to categorize profound factors, very important factors, and important and deletion factors. The paired t-test was helpful for the study because it categorizes the variables into profound factors, very important and important factors, and not important factors. The first research question is to find out the significance of each barrier factor (transitional barriers).

This study used descriptive mean value and paired t-test samples of two barriers (factors) to compare each barrier's significance. The statistical analysis was conducted using IBM Statistical Package for Social Sciences (SPSS) version 26. The first normality of data was checked by drawing histogram and checking data skewness and kurtosis of collected data. Then mean scores were detected using descriptive statistics. Different pairs of variables were examined using paired t-test to find out they are equal or different in hindering the transitional process if each factor impacted the transition to accrual accounting in the central Government of Sri Lanka. As such, the decision rules are,

- If (p) value < 0.05, reject the null hypothesis; the difference is probably not due to chance, and then the mean difference is significant.
- If (p) value > 0.05, accept the null hypothesis; the difference is probably due to chance, and then the mean difference is not significant.

To facilitate the statistical analysis, gave each transitional barrier a specific code. For the easy recognition of resources, each barrier has been categorized into five main factors. Therefore, Accounting standards not mandated by law, Tight traditional cash-based practices in the accounting system, and lack of political interest and commitment have incorporated into “laws and regulations.” Identification & valuation of physical assets, lack of training & development for accounting staff, and lack of expert technical knowledge & guidance incorporated into “technical issues.” The cost of installing a modern computerized accounting system has been incorporated as “financial resources.” Lack of adequate knowledge for accrued based standards changes resistance for a complicated system, absence of right incentive system incorporated as “human resources.” Inconsistency between budget and accounting, lack of profit motive, absence of a direct link between revenue and associated expenses incorporated into “conceptual factor.” Based on Figure 1 of section 3.1, the transitional barriers have been coded and analyzed as below.

1. Accounting standards not mandated by law - ACCLAW
2. Tight traditional cash-based practices in accounting system - TRDACCYS
3. Lack of political interest and commitment - POLINTCOM
4. Difficulties in identification and valuation of physical assets - ASSETVAL
5. Lack of training and development for accounting staff - STAFFTRNG
6. Lack of expert technical knowledge and guidance - EXPTSUPPT
7. Cost of installing modern computerized accounting system - COMSYS
8. Lack of adequate knowledge for accrued based standards -STAFFKNW
9. Change resistance for a complicated system - CHANRES
10. Absence of right incentive system - INCNSYS
11. Inconsistency between budget and accounting- BUDGACC
12. Lack of profit motive - PROFMOTV
13. Absence of direct link between revenue and associated expenses-REVEEXP



#### 4.3 METHODOLOGY FOR COMPARATIVE STUDY

The second research question is to find remedies to overcome improving the current accrual accounting transitional process in Sri Lanka. According to IFAC, one fits all model would not make a successful path towards accrual-based IPSAS adaptation due to structural differences in each country. However, policy guidelines and transitional steps required, together with the capacity building throughout the management process, could be common ingredients contributing to successful IPSAS implementation (IFAC,2019,p.03).

When it comes to accrual accounting, New Zealand has utilized full accrual basis of accounting, developed countries like German and the Netherlands still operate on the cash basis of accounting in the central governmental sector, and Japan has been providing accrual information as additional information and a mandatory form of cash basis of accounting (OECD and IFAC, 2017). Furthermore, each country uses features in their presentation of accounts within the accrual basis, especially tax recognition, social benefits, heritage, and military assets.

Among the developing countries Malaysia, Indonesia, and the Philippines have already in the accrual accounting adaptation process (ACCA, 2017). Therefore, Sri Lanka needs to analyze a developing country with a similar economic, social, and accounting background. The Philippines is a lower-middle-income country with an average GDP rate of 4% from 2000 to 2009 and 6.3% from 2010 to 2016 (IFAC, 2019). The Philippines is a republic with a form of presidential Government, and constitutional power is equally divided among the executive, the legislature, and the judiciary. The legislature consists of two chambers: the senate and the house of representatives collectively referred to as congress. Qualified voters of the country elect the senate, which consists of 24 members, and the house of representatives consists of 250 members elected from legislative districts through the party lists system (IFAC, 2019).

Sri Lanka also experienced an annual growth rate of 6.4 % from 2003 to 2012 after the thirty years of war due to rapid infrastructure development (World Bank, 2014). However, after that, the growth was slowing, and from 2013 to 2017, the average growth is 4.2%. So then Sri Lanka again becomes a lower-middle-

income country from being an upper-middle-income nation (World Bank, 2020). Sri Lanka also a presidential form of Government, and the constitutional powers are divided through executive, legislative, judicial.

The accounting system change from cash to accrual has also been initiated in the same years of both countries. Sri Lanka started the reform in 2002 (MOFSL, 2007), and the Philippines in 2003 (IFAC, 2019). The World Bank and OECD also initiated the PFM model assessments in 2007 in the Philippines and, a World bank assessment was carried in Sri Lanka in 2007. ADB has recognized similar accounting backgrounds as the Philippines, and Sri Lanka has many qualified accountants in the private sector (2003).

The Philippines government has adapted accrual accounting basis formally in the year 2016. On the other hand, it was evident that the Philippines and Sri Lanka started the reform in the same year, and however, the Philippines government is successfully adapting accrual-based IPSAS in the central Government's annual financial statements. Therefore, this study used the path of accrual accounting convergence of the Republic of Philippines in analyzing significant institutional background and procedures in their path towards full accrual basis implementation.

The analysis formed two parts. First, it was essential to understand the difference between the two countries' institutional frameworks of accounting. Second, therefore, analyzed core institutional requirements such as accounting law, education and training, code of ethics, and public sector accounting arrangements. Then an analysis on crucial reform procedures with the timeline has been conducted and identified reform procedural gaps. Based on these reform gaps, the paper's policy recommendations are constructed in recommending further reform steps. Qualitative data were used in the comparative analysis based on IFAC publication on the Philippines, the AFSs of the Philippines, COA website, and conference proceedings by the director of COA in the Philippines during the Asia Public Sector Accounting and Reporting conference.

## Chapter 5

### RESULTS AND DISCUSSION

This chapter presents the results of the study about the quantitative study and comparative study. First, section 5.1 depicts quantitative analysis results with demographic, descriptive, and paired t-test results. Then section 5.2 shows results of the comparative study, which includes differences in institutional framework between Sri Lanka and the Philippines and gaps of reform procedure between two countries.

#### 5.1 RESULTS OF THE QUANTITATIVE ANALYSIS

##### 5.1.1 DEMOGRAPHIC RESULTS

From the 52 responses gathered, it appears to present that about 70% of most respondents are in the Accounting category. Those in Auditing, Academic, and Budgeting functions constitute about 25%, 4%, and 2%, respectively, representing central governmental reporting in Sri Lanka, illustrated in Table 5.1. Table 5.2 demonstrated that most respondents, 70% of the total respondents, had spent more than ten years in government service.

Table.5.1 Frequency Distribution of Respondents per Present Job Function

|       |            | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------|------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | Budgeting  | 1         | 1.9     | 1.9           | 1.9                |
|       | Academic   | 2         | 3.8     | 3.8           | 5.8                |
|       | Auditing   | 13        | 25.0    | 25.0          | 30.8               |
|       | Accounting | 36        | 69.2    | 69.2          | 100.0              |
|       | Total      | 52        | 100.0   | 100.0         |                    |

Source: Author's calculations using SPSS.

Table 5.2 Frequency Distribution of Respondents According to the Length of Service in the Public Service

**Respondants according to length of service**

|       |                    | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------|--------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | Less than 5 Years  | 4         | 7.7     | 7.7           | 7.7                |
|       | 5-10 Years         | 12        | 23.1    | 23.1          | 30.8               |
|       | 10-15 Years        | 13        | 25.0    | 25.0          | 55.8               |
|       | More than 15 Years | 23        | 44.2    | 44.2          | 100.0              |
|       | Total              | 52        | 100.0   | 100.0         |                    |

Source: Author's calculations using SPSS.

Most respondents are accountants and auditors who have spent more than ten years in the public sector and are in senior positions and representing the Ministry of Finance, Other Ministries, Departments, District Secretariats, and National Audit Office in Sri Lanka. Because of that, results are coming from familiar and experienced people in this research topic.

### 5.1.2 DETERMINATION OF SIGNIFICANT TRANSITIONAL BARRIERS

Table 5.3 depicts descriptive statistics of responses relating to transitional barriers. The header row indicates each barrier factor's codes, and columns indicate mean, standard deviation, minimum and maximum values, and data skewness and kurtosis of data variables. The skewness and kurtosis around 1 indicated data is normally distributed and therefore considered for analysis. Furthermore, using a histogram, the normality of data was checked before proceeding with the statistical analysis. The mean values of the barriers were organized in descending order, analyzing the extent of each barrier that has impacted the reform based on public servants' preference. Mean values are based on a Likert scale of 1 to 5 extend from minimum value from 1 "not at all" to 5 "to greater extent" in indicating the extent to which each barrier hinders the accrual accounting transition.

Table 5.3 Descriptive Statistics of Responses Relating to Transitional Barriers

|                    | Descriptive Statistics |           |           |           |                |           |            |           |            |
|--------------------|------------------------|-----------|-----------|-----------|----------------|-----------|------------|-----------|------------|
|                    | N                      | Minimum   | Maximum   | Mean      | Std. Deviation | Skewness  |            | Kurtosis  |            |
|                    | Statistic              | Statistic | Statistic | Statistic | Statistic      | Statistic | Std. Error | Statistic | Std. Error |
| STAFFTRNG          | 52                     | 2         | 5         | 3.60      | 1.071          | -.111     | .330       | -1.215    | .650       |
| EXPTSUPPT          | 52                     | 1         | 5         | 3.56      | 1.037          | -.215     | .330       | -.630     | .650       |
| ASSETVAL           | 52                     | 1         | 5         | 3.50      | 1.129          | -.255     | .330       | -.724     | .650       |
| CHANRES            | 52                     | 1         | 5         | 3.19      | 1.138          | -.145     | .330       | -.645     | .650       |
| STAFFKNW           | 52                     | 1         | 5         | 3.17      | 1.133          | -.270     | .330       | -.499     | .650       |
| ACCLAW             | 52                     | 1         | 5         | 3.13      | 1.121          | -.188     | .330       | -.430     | .650       |
| TRDACCYS           | 52                     | 1         | 5         | 3.12      | 1.263          | -.104     | .330       | -.823     | .650       |
| BUDGACC            | 52                     | 1         | 5         | 3.10      | .955           | .223      | .330       | -.514     | .650       |
| REVEEXP            | 52                     | 1         | 5         | 2.98      | 1.213          | .175      | .330       | -.940     | .650       |
| POLINTCOM          | 52                     | 1         | 5         | 2.96      | 1.267          | .075      | .330       | -.839     | .650       |
| COMSYS             | 52                     | 1         | 5         | 2.88      | 1.078          | .238      | .330       | -.608     | .650       |
| INCNSYS            | 52                     | 1         | 5         | 2.69      | 1.130          | .475      | .330       | -.233     | .650       |
| PROFMOTV           | 52                     | 1         | 5         | 2.67      | 1.004          | .227      | .330       | -.277     | .650       |
| Valid N (listwise) | 52                     |           |           |           |                |           |            |           |            |

Source: Author's calculations using SPSS.

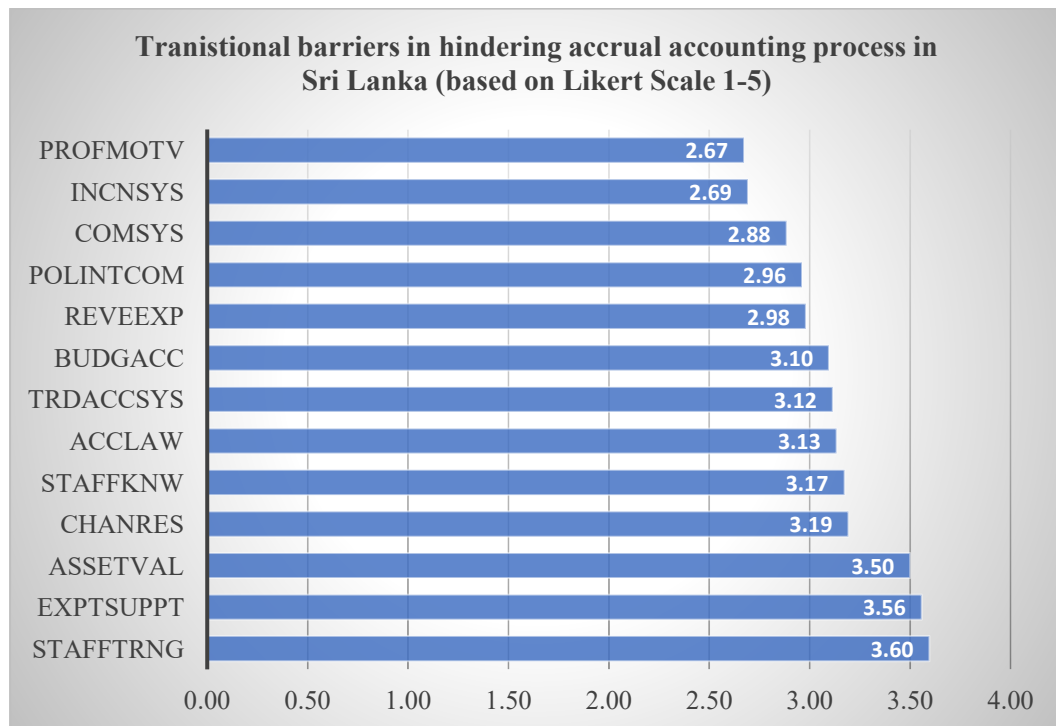
The below figure 5.1 is a graphical illustration of the mean of each barrier in ascending order. Lack of training & development in the accounting staff shows the highest mean value of 3.60, indicating a greater impact in impeding the transition.

And then, lack of expert technical knowledge & guidance and difficulties in identifying and evaluating physical assets indicates mean values of 3.56 and 3.50, respectively. Change resistance for a complicated system and lack of adequate knowledge in accounting standards show the next level of the mean values which are, 3.19 and 3.17.

Finally, the factors such as accounting standards are not mandated by law, tight traditional cash-based practices in the accounting system, inconsistency between budget and accounting, and lack of political interest and commitment show mean values of 3.13, 3.12, 3.10, and 2.96, respectively. The finance resource factor, the cost of installing a modern computerized accounting system, shows a lower mean value as a barrier factor, which is 2.88. The lowest mean values represent conceptual factors such as inconsistency between budget and accounting, absence of a direct link between revenue and associated expenses, and lack of profit motive.

Comparatively, with other human resource factors, the barrier of the absence of the right incentive system shows the least mean value of barriers that disrupt the change process as per the above descriptive data analysis. The results indicated that there is no crucial difference between respondents for scaling the extent of different barriers<sup>10</sup>.

Figure 5.1 Results of the Transitional Barriers in a Graphical Illustration



Source: Author's calculations using SPSS.

### 5.1.3 ANSWER TO THE FIRST RESEARCH QUESTION

The above table 5.4 indicates responses relating to the first research question: the summary compilation of paired t-test results to examine the significance of thirteen different barriers in hindering the accrual accounting

<sup>10</sup> See appendix figure 1 for graphical illustration of respondents categorical differences of choice on transitional barriers.

transitional process. In conducting paired sample t-test, the mean value was sorted according to in ascending order, and then the mean value of each factor was compared against the next mean value of each factor. Finally, the significance of the difference in mean values between two factors was analyzed using each combination's p-value. The results indicate in the row order on the left side of the table to avoid duplicity in examining the variables.

Table 5.4 Summary of Paired T-test Results<sup>11</sup>

|    | Factors<br>(transitional barriers) | Paired T-test Results (Summary)  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |
|----|------------------------------------|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|
|    |                                    | Mean   | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| 1  | STAFFTRNG                          | 3.60   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |
| 2  | EXPTSUPPT                          | 3.56   | - |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |
| 3  | ASSETVAL                           | 3.50   | - | - |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |
| 4  | CHANRES                            | 3.19   | X | X | - |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |
| 5  | STAFFKNW                           | 3.17   | X | X | - | - |   |   |   |   |   |    |    |    |    |
| 6  | ACCLAW                             | 3.13   | X | X | - | - | - |   |   |   |   |    |    |    |    |
| 7  | TRDACCYS                           | 3.12   | X | X | - | - | - | - |   |   |   |    |    |    |    |
| 8  | BUDGACC                            | 3.10   | X | X | X | - | - | - | - |   |   |    |    |    |    |
| 9  | REVEEXP                            | 2.98   | X | X | X | - | - | - | - | - |   |    |    |    |    |
| 10 | POLINTCOM                          | 2.96   | X | X | X | - | - | - | - | - | - |    |    |    |    |
| 11 | COMSYS                             | 2.88   | X | X | X | X | - | - | - | - | - | -  |    |    |    |
| 12 | INCNSYS                            | 2.69   | X | X | X | X | X | X | X | X | - | -  | -  |    |    |
| 13 | PROFMOTV                           | 2.67   | X | X | X | X | X | X | X | X | X | -  | -  | -  |    |
|    |                                    | X = P value is < than 0.05 = There is a significant difference among the mean values of each factor. |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |

Source: Author's calculations using SPSS.

<sup>11</sup> Please see for details of paired t-test results on SPSS data tables in Addendix B1 to B12.

As per table 5.4, the lack of training and development for accounting staff, lack of expert technical knowledge & guidance, and asset identification & valuation difficulties show greater impact in hindering the accrual accounting transition. Among these three profound factors, they do not show a significant difference among each other. So, it is considered equally significant in hindering the accrual accounting transition. Therefore, it is implied that lack of training & development for accounting staff, lack of expert technical knowledge & guidance, and difficulty identifying and valuing physical assets play an essential role in precluding the transition to accrual accounting in the central government. Therefore, it also indicates that significance is the most significant barrier of obstacles in the transition.

Next, Resistance for a complicated system and lack of adequate knowledge for accrued-based standards, accounting standards not mandated by law, and tight traditional cash-based practices in accounting systems show a significant difference with the highest mean values indicating a secondary level of impact in hindering the accrual accounting transition. Finally, there is no significant difference in the mean value; therefore can identify as equally impact on accrual accounting transition.

Then inconsistency between budgeting & accounting, absence of a direct link between revenue and associated expenses, lack of political interest & commitment, and the cost of installing a modern computerized accounting system shows a significant difference with mean values of highest and next level of barrier factors. The lowest level of mean variables, such as the absence of the right incentive system and the lack of profit motive, show the lowest level of significance as barriers in the transitions of accrual accounting in the central government of Sri Lanka.



## 5.2 RESULTS OF THE COMPARATIVE ANALYSIS

This section provides a comparison of the accrual accounting movement in the Philippines and Sri Lanka. It begins with providing an overview of the accrual accounting movement in the Philippines regarding its progress. Next, it presents differences in the core institutional framework of governmental accounting, including accounting law, education and training, code of ethics, and public sector accounting arrangements. And then, in the latter section, the study compares the procedural gaps in the critical reform steps that took place in the Philippines with Sri Lanka for policy recommendations. Finally, the answers to the second research question, which are remedies, have been provided for compatibility to the first research question results and institutional and procedural gaps.

### 5.2.1 OVERVIEW OF ACCRUAL ACCOUNTING REFORM OF THE PHILIPPINES

The Philippines' government formally initiated the need to implement an international accounting standards-based accounting system in the year 2014 (IFAC, 2019, p. 04). The adaptation has happened to strengthen public finance management (IFAC, 2019, p. 04). However, the government was clearly on the perception of changing existing national standards due to weaknesses in the accounting and reporting mechanism (IFAC, 2019). In 2007, the country assessment on PFM revealed several drawbacks of the accounting and reporting system. Before the change happened, there were no sound systems and processes for financial integrity, used spreadsheets that lacked data integrity, non-integrated government accounting system, and significant continuous defects in the annual financial reporting framework (COA, 2015).

Table 5.5 shows the basis of adaptation, indicating that all statements have been prepared consistently based on accrual. Except for the Cash Flow Statement, all other Financial Statements have been prepared on the accrual-based concept. Therefore, accrual basis systems have been applied with compliance to IPSASs. According to COA, twenty-eight accrual-based accounting standards have been adopted since 2016 in annual financial reporting in the Philippines (2018).

Table 5.5 Basis of Presentation of Annual Financial Statements in the Government of Philippines Year 2018

| <b>Statements</b>  | <b>Cash Basis</b> | <b>Modified Cash Basis</b> | <b>Modified Accrual</b> | <b>Accrual Basis</b> |
|--|-------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------|
| Statement of Financial Position  |                   |                            |                         | ✓                    |
| Statement of Financial Performance   |                   |                            |                         | ✓                    |
| Cash Flow Statement  | ✓                 |                            |                         |                      |
| Statement of Changes in Net Assets/Equity  |                   |                            |                         | ✓                    |
| Management Comparison of Budget and Actual Statement or Budget Column in the FSS |                   |                            |                         | ✓                    |
| Notes Comprising Summary of Significant Accounting Policies                      | ✓                 | ✓                          |                         |                      |

Source: Compilation by the author based on AFSs of the Philippines – 2018.

5.6. Reporting Practices of Ledger Accounts in the Annual Financial Statements of the Government of Philippines Year 2018

| Type of Account                | Balance Sheet | Disclosure | Not Reported |
|--------------------------------|---------------|------------|--------------|
| Tax Receivable * <sup>12</sup> |               |            | ✓            |
| Accrued Payments               | ✓             |            |              |
| Biological Assets              | ✓             |            |              |
| Land Buildings                 | ✓             |            |              |
| Infrastructure                 | ✓             |            |              |
| Plant & Equipment              | ✓             |            |              |
| Heritage Assets* <sup>13</sup> | ✓             |            |              |
| Military Equipment             | ✓             |            |              |
| Retirement Liability           | ✓             |            |              |
| Depreciation* <sup>14</sup>    | ✓             |            |              |
| Contingent Liability           | ✓             |            |              |

Source: Compilation by the author based on AFSs of the Philippines – 2018.

Table 5.6 depicts accrual-based ledger accounts adaptation. Except for tax receivable, other accounts have been recorded based on the accrual concept.

<sup>12</sup> Except in the case of taxes and related fines and penalties which are recognised when collected or when these are measurable and legally collectable.

<sup>13</sup> Heritage assets includes recording of buildings such as museums, old churches, cathedrals, and mosques no longer used for worship, works of arts, and other archaeological specimens such as held and preserved for cultural and historical significance.

<sup>14</sup> The specific useful life of a PPE is determined by an entity based on the ranges prescribed by the COA. Significant part of the PPE purchased at required intervals are depreciated over their specific useful lives.

## 5.2.2 COMPARISON OF INSTITUTIONAL FRAMEWORK

### (A) THE PHILIPPINES

#### ➤ Law and Regulations

The COA prepares the Annual Financial Report (AFR) for the national government in compliance with mandates of the 1987 constitution and presidential decree no.1445, otherwise known as the government code of the Philippines (2018). AFR of the national government has prepared to combine 320 entities, including National Governmental Agencies (NGAs), Local government units (LGUs), and other non-commercial government entities. FSs are prepared in conformity with the Philippines accrual basis PPSAS prescribed under COA Resolution No.2014-003 with generally accepted accounting principles (COA, 2018).

Then accrual accounting change was led by the COA, who had the constitutional responsibility, including accounting and reporting. The change is adopted in four levels of the government in the whole country (IFAC, 2019).

In 2008, the creation of the public sector accounting standards board (PSAcSB) under the COA restructuring vested the exclusion authority to COA in promulgating accounting rules and regulations in accordance with the 1987 Philippines constitution. PSAcSB assisted in formulating and implementing public sector accounting standards and establishing and maintaining linkages with international bodies, professional organizations, accounting, and related aspects of financial management (IFAC, 2019; COA,2015).

By the end of 2013, the preparation, review, and approval of the first 25 PPSAS and the corresponding Philippines application guideline (PAG) were completed, and in 2014, COA formally adapted PPSASs standards. By 2015, 28 PPSASs were developed by adding three new IPSAS based standards (2018). The government accountancy sector is tasked to prepare national government financial reporting according to COA resolution no.2013-021 to restructure the government accounting system in 2013. COA resolution number 2014-003 prescribed adaptation of PPSAS. COA issued circular No.2015-007 prescribing the government accounting manual for national government agencies that provide

updated accounting guidelines and procedures to implement the PPSAS and other pertinent rules and regulations.

➤ **Education and Training**

The Board of Accountancy (BOA) of the Professional Regulatory Commission (PRC), created by the Philippines legislature, is vested with the authority to set professional standards for the accounting profession and issue certified public accountant certificates to those who qualify to follow the law requires. A university degree in accountancy, commerce, or business administration must be a government accountant in the Philippines. Additionally, it is mandatory to be a member of a certified public accountant as eligibility criteria for work as an accountant<sup>15</sup> (Civil Service Commission, 2017)

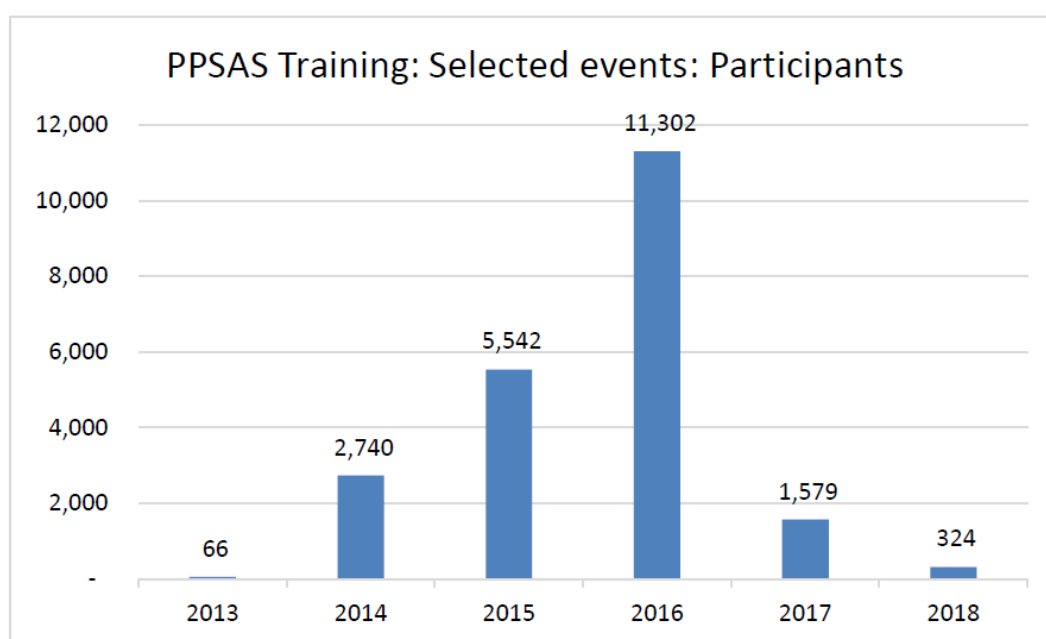
As per figure 5.2, from the beginning of the reform, extensive training was led by COA, involving finance staff at all levels of the government. More than 21,000 members of staff were trained during the 2013 to 2018 period while maintaining current operations. The program formed a part of COAs standard training program through the professional development office, the professional and institutional development sector of COA, and the COA regional training units. At the peak, in 2016, around 50 people were being trained every working day. The scale of training depicts in the figure below. If the attendance is 25 people, then the estimated courses between 2013 and 2018 are around 900. In 2016, there were 450 courses run, almost two every week working days<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Philippines Institute of Certified Public Accountants actively supporting implementation of international standards and maintaining adequate enforcement mechanisms to ensure the professional behaviour of their individual members. CPD on accounting standards, training on IFRSs.

<sup>16</sup> Human development strategies extracted from the case study report by the international federation of accountants (IFAC) on adaptation of international public sector accounting standards in the Philippines in 2019.

Figure 5.2 PPSAS Training Conductance in the Philippines



Source: IFAC, 2019.

➤ **Code of Conduct**

The Accountancy act of 2004 and the rules and regulations made under it formally recognizes the Financial reporting standards council (FRSC), Auditing and assurance standards council (AASC) as the official standard-setting bodies of the profession. In addition, the Philippines adopts and follows the international financial reporting framework (IFRS), International standards of auditing (ISA), and the international code of ethics for professional accountants.

As accountants are members of the Institute of Certified Public Accountants, they actively support the implementation of international standards and maintain adequate enforcement mechanisms to ensure the professional behavior of their members. Such as CPD programs on accounting standards, training on IFRSs, and following code of ethics based on international standards.

➤ **Accountants arrangements**

As every government accountant is CPA qualified, a qualified financial officer is responsible for maintaining internal financial controls that manage risks and prepare the accounts in the Philippines.

## **(B) SRI LANKA**

### **➤ Law and Regulations**

According to article 44 of the constitution of the democratic socialist republic of Sri Lanka, the constitutional powers vested to the president have been delegated to the Minister of finance by the government's financial regulations, its interpretation & amendments (MOFSL, 1992, p. 04). Furthermore, the designated authority in preparing and presenting financial statements is the department of state accounts of the Ministry of Finance (MOFSL, 2020, p. 197). The financial statements have been prepared under the provisions of Articles 149 and 150 of the constitution, Fiscal Management (responsibility) Act No 03 of 2003 and National Audit Act No 19 of 2018. The annual financial statements are prepared based on twenty-two (22) special spending units, thirty-seven government ministries (37), ninety-six (96) government departments, and twenty-five (25) district secretariats. These governmental entities are required to report as per the financial regulations-1992 issued by the public finance department of the MOFSL (MOFSL, 2007). There is no current prescription by law to adapt Sri Lanka Public Sector Accounting Standards (SLPSASs) developed by ICASL under IPSASs.

### **➤ Education and Training**

Government accountants are mainly recruited based on the results of a competitive examination. The total annual recruitment comprises 50% recruit based on university degree equivalent qualification (open stream), and 35% based on five years of uninterrupted service in the governmental sector and equivalent to a university degree (limited stream). The rest of 15% is allocated to recruit professionally qualified accountants from ICASL, CIMA, and other professionally recognized institutes. Therefore, only a few are recruited as professionally qualified accountants in the governmental sector. Currently, government accountants take a thirty (30) week induction training course that provides a PFM foundation but does not provide exposure to or training accounting standards.

### **➤ Code of Conduct**

The establishment code applies to all government employees; however, there is no specific code based on IFAC or the ICASL for public sector accountants.

The code of ethics is embedded within the establishment code for public service is less prescriptive than the standard code for professional accountants (MOFSL, 2007).

➤ **Accountants arrangements**

In Sri Lanka, there is rarely a professionally qualified accountant responsible for internal controls and financial statement preparation.

**(C) DIFFERENCES OF INSTITUTIONAL FRAMEWORK**

Table 5.7 indicates differences in the institutional framework of the Philippines and Sri Lanka. It has highlighted that there are significant differences in the institutional framework of the two countries. The change process was led by the commission of audit, whose constitutional responsibility included accounting and financial reporting. Further, the formulation and promulgation of public sector accounting standards by COA can be identified as the main highlight of the institutional framework of the Philippines.

However, in the case of Sri Lanka, several parties are engaging in the accounting process. While the state accounts department is responsible for preparing financial statements, the ICASL is the institute that developed accrual accounting standards. However, ICASL does not have the power to enforce accounting standards to the governmental entities in Sri Lanka. Constitutionally, the department of public finance under the general treasury can promulgate accounting laws in Sri Lanka. Therefore, this difference can be identified as a significant gap between institutional frameworks, which can significantly influence accrual accounting convergence.

Legislative changes have happened in the case of the Philippines regarding accounting law, such as preparing accrual standard-based financial statements, prescribing adaptation of Philippines public sector accounting standards (PPSAS), and changing the accounting manual. However, the only legalized change that happens in Sri Lanka was instructing central government entities to prepare accrual-based financial statements. Therefore, in Sri Lanka, although the formulation of



PSASs happened, those needed to be approved by the general treasury to promulgate for successful accrual accounting adaptation.

Further, in the Philippines, professional qualifications are mandatory to be an accountant. However, in Sri Lanka, this is rarely practicing. As a result, few professionally qualified accountants work in the government sector. Moreover, government accountants lack continuous development of accounting practices and international accounting standards, and professional ethics. Similarly, the Philippines Qualified Financial Officer is responsible for maintaining internal financial controls that manage risks and prepare the accounts. However, this accounting arrangement is not practiced in many ministries or departments in Sri Lanka. Table 5.7 indicates differences in the institutional framework of the Philippines and Sri Lanka.

Table.5.7 Differences in the Institutional Framework of the Philippines and Sri Lanka

| <b>Institutional Framework</b>        | <b>Philippines</b>   | <b>Sri Lanka</b>  |
|---------------------------------------|--|---|
| <b>1.) Law and Regulations</b>        |  |   |
| <b>Responsible for Making AFSs</b>    | The COA is responsible for preparing the AFSs under the 1987 constitution and presidential decree (P.D.) No.1445 (IFAC, 2019, p. 15) | The Department of State Accounts under MOFSL responsible for the preparation of AFSs (MOFSL, 2020)  |
| <b>Promulgation of Accounting Law</b> | COA has the authority to promulgate public sector accounting standards in the Philippines since 2008 (IFAC, 2019, p. 15)             | The Minister of finance has assigned government financial regulations, interpretation & amendments as per article 44 constitution powers vested in the president (MOFSL, 1992, p. 04) |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <b>Formulation of Public Sector Accounting Standards</b> | Public sector accounting standards board (PSAcSB) under the COA  | Public Sector Accounting standards committee led by ICASL Sri Lanka, including MOFSL and National Audit Office SL  |
| <b>Legal Amendments for Accrual Basis Adaptation</b>     | Tasked to prepare national government financial reporting, restructuring the government accounting system-COA resolution no.2013-021   | Instructed to use accrual-based Financial Statements in Annual Appropriation Accounts for the year 2015- SAD-245-2015 MOFSL  |
|  | Prescribed adaptation of PPSAS-COA resolution number 2014-003  | None   |
|  | Prescribed the use of government accounting manual on renewed PPSASs- COA issued circular No.2015-007  | None   |
| <b>2.) Education and Training</b>                        |  |  |
| <b>Qualifications</b>                                    | University degree in accountancy and mandatory requirement of membership of a certified public accountant (CPA) as eligibility criteria for work as an accountant (Civil Service Commission, 2017) | The total annual number of recruitments has divided into a ratio which includes 50% from a university degree in accountancy or equivalent qualification (open basis), 35% from experience in the public service (limited basis) and 15% based on professional qualifications ( <i>Sri Lanka Accountancy Service Minute</i> , 2010) |

|                                     |   |   |
|-------------------------------------|---|---|
| <b>Training</b>                     | COA provided a rigorous training program on accrual-based accounting standards (IFAC, 2019)   | Thirty-week induction training at the Sri Lanka Institute of Development Administration on PFM but not provide exposure or training in accounting standards (MOFSL, 2007) |
| <b>3.) Code of Conduct</b>          | Ensure the professional behavior of CPA individual members. Such as CPD programs on accounting standards, training on IFRSs, and following code of ethics based on international standards (IFAC, 2018) | An Establishment code for Public service, but no specific code based on international standards for professional accountants  |
| <b>4.) Accountants Arrangements</b> | Qualified financial Officer is responsible for maintaining internal financial controls that manage risks and prepare the accounts   | Every entity is not supervised under a professionally qualified accountant  |

Source: Compilation by the author.

### 5.2.3 COMPARISON OF REFORM PROCEDURE

In comparison to the procedure adopted in both countries, several gaps can be identified from the beginning of the reform. Table 5.8 illustrates critical events of the reform procedures in the Philippines and Sri Lanka. The COA has taken several steps before instructing governmental entities to prepare accrual accounting formats.

Formal accrual accounting adaptation was initiated around the same years in Sri Lanka and the Philippines. In 2014, the COA formally started adapting accrual-based accounting standards, while in 2015, the MOFSL instructed the central government entities to prepare annual financial statements based on accrual-based accounting formats.

- In 2008, as indicated in table 5.8, both countries have established a public sector accounting standards board in the same years. In the case of the Philippines, the PSAcSB recommends the adaptation of IPSAS. On the other hand, COA decided to adapt or not each standard with rigorous consideration of the number of factors, including the relevance of the standards and legal position in the country.
- After that, in 2011, PPSASs were harmonized with accrual-based IPSASs. However, in Sri Lanka in 2009, the ICASL has issued and published SLPSAS, the harmonization of accounting standards adaptation to the governmental accounting system has not happened.

Table 5.8 Gap Analysis on Reform Procedures

| <b>Reform Procedure</b>   | <b>The Philippines</b> | <b>Sri Lanka</b> |
|---|------------------------|------------------|
| 1.Public Sector Accounting Standards Board                              | 2008                   | 2009             |
| 2.PSAcSB Recommends the Adaptation of IPSAS                             | 2008                   | -                |
| 3.Harmonize PPSAS with IFRS and IPSAS.                                  | 2011                   | -                |
| 4.Enhance/Revise Chart of Accounts.                                     | 2013                   | 2015             |
| 5.Enhance/Revise the New Government Accounting System                   | 2013                   | 2015             |
| 6.Revise/Update Government Accounting Manuals for NGAs, LGUs, and GOCCs | 2013                   | -                |
| 7.Formal Adaptation of Accrual-based Accounting Standards               | 2014                   | -                |
| 8.NGAs` Web-based Annual Financial Reporting System.                    | 2014                   | 2019             |
| 9.Capacity Building Program.  | Jan 2014-Dec 2020      | -                |

Source: Compilation by the author.

- In the Philippines, the accounting manual was revised or updated for NGS, LGUs and other governmental non-commercial entities also considered by COA in the Philippines in the year 2013 before formally start the accrual

process. However, according to accrual-based standards, the accounting manuals were not changed to guide accounting staff for the new change.

- In 2014, the COA formally started adaptation in accrual-based accounting standards, while in 2015, the MOFSL instructed the central government entities to prepare annual financial statements based on accrual-based accounting formats.
- From the beginning of the reform, continuous training and capacity building process has rigorously been done, and a significant reform step adapted by the Philippines' COA has been omitted in Sri Lanka.

#### 5.2.4 ANSWER TO THE SECOND RESEARCH QUESTION

- The research findings of the first research question revealed significant accrual accounting barriers in Sri Lanka. Accordingly, it has been found that lack of training & development, lack of expert knowledge and support, and difficulties in identifying and valuing assets have a more significant impact in impeding the accrual accounting transitional process. As a result, it has revealed gaps in the institutional and procedural requirements needed to suggest remedial actions in Sri Lanka.
- **Institutional Remedies:**
  1. Appointment of a professionally qualified accountant as the chief financial officer, who responsible for accrual accounting-based AFSs and internal financial control systems.
  2. Include the knowledge on IPSAS in the efficiency bar examination for service progression.
  3. Accounting services needed to be followed with training in the core competencies focusing on international accounting standards to accommodate the new changes in the accrual accounting system.
  4. Institutionally state regulatory bodies such as the Department of State Accounts, Department of Public Finance, National Audit office, and professional bodies such as ICASL must strongly collaborate in lending their expert knowledge concerning the SLPSAS adaptation.

➤ **Procedural Remedies:**

5. A continuous and tailor-made training program for the accrual accounting change system to upgrade accounting staff's capacity, education, and knowledge on accountants regarding IPSAS based standards which were adopted in the Philippines,
  - Training the trainers, essentially promoting staff involved in developing and executing the training programs and courses.
  - Develop suitable courseware to support the training events.
  - Design and developed a web-based training management system.
  - Technical training and the content and application of the standards need to be interpreted in the country context.
  - Conduct high-level training for senior staff, including executive appreciation courses.
  - Update training materials and provision of refresher training as adapted standards in modification with experiences and changes.
  - Conduct training on a revised chart of accounts.
  - Feedback from the participants and subsequent modification of courses and courseware.
6. Consider a harmonization of Sri Lanka Public Sector Accounting Standards (SLPSASs) for the adaptation in the government sector. The recommendation is to be proceeded by the Department of Public Finance with the Public Sector Accounting Standards committee in Sri Lanka.
7. Revise/Upgrade the financial regulatory manual to introduce new financial statement preparation formats, chart of accounts, and national public sector accounting standards.
8. Develop and implement an e-ticket system for monitoring technical issues.

## **Chapter 6**

### **CONCLUSION & RECOMMENDATIONS**

Although Sri Lanka has been moving towards accrual accounting-based AFSs for more than ten years, and the accrual accounting formats have been introduced, the transition to the accrual accounting system has not happened. This paper sought answers for significant challenges that are decelerating the accrual accounting process in Sri Lanka. Based on Ouda's model, thirteen barriers were constructed to cater to the situation in Sri Lanka and analyzed the extent of those barriers hindering the transitional process. Based on Luder's 1992 contingency theory, the study assumed that the unfavorable conditions resulting from the institutional background could impede the reform process.

The data gathered were normally distributed and therefore considered to take for the analysis. The demographic results indicated that most respondents have spent more than ten years in the public sector and are in senior positions and representing the Ministry of Finance, Other Ministries, Departments, District Secretariats, and National Audit Office in Sri Lanka. Results had no difference regarding the significant barriers among the respondents. Descriptive statistics of mean values in each barrier provided a scale for the statistical analysis on each barrier. Accordingly, lack of training & development of accounting staff, lack of expert technical knowledge & guidance, and difficulties in asset identification & valuation showed the highest mean value and, therefore, a greater extent in hindering the accrual accounting transition.

Furthermore, paired t-test results showed a significant difference between the highest mean valued variables and others. Therefore, the study identifies that lack of training & development of accounting staff, lack of expert technical knowledge & guidance, and asset identification & valuation difficulties significantly hindered the accrual accounting transition in Sri Lanka. Furthermore, resistance to a complicated system and lacking adequate knowledge in accounting standards in accounting staff also indicated a more considerable impact in impeding

the accrual accounting transition. Therefore, it can be acknowledged that there is a substantial drawback in the human resource factor, which impeding the accrual accounting transition in Sri Lanka. Robust demand for technical knowledge in accrual accounting concepts and international public sector accounting standards for accrual accounting for the transition is also recognized.

Legal and regulatory barriers such as the non-mandatory requirement of accounting standards by law and traditional cash-based systems have indicated some extent of hindering the accrual accounting transition. However, results do not show them as significant as human resource factors. Similarly, the political barrier also indicated the same level of significance in hindering the accrual accounting transition.

The study also revealed that there is not much of a requirement on a modern computerized system for the current accounting transition as they have given the least priority for the barrier of the computerized accounting system. Furthermore, conceptual barriers such as inconsistency between budgeting & accounting, absence of the right incentive system, and lack of profit motive indicated a minor significance level in hindering the accrual accounting reform.

The second research question sought remedies for barriers to improve the current transitional process in Sri Lanka. The comparative analysis revealed drawbacks in the institutional framework of accounting and reporting background, including human resource and legal systems in Sri Lanka compared to the Philippines. Furthermore, significant procedural gaps were identified in the analysis that has not been taken in the transitional process. The lack of skills and knowledge in the human resource factor was highlighted in the results of the first research question as a significant barrier in Sri Lanka. However, the education and training background of the Philippines showed a favorable condition for the Philipinnes change towards the transition. Therefore, the study recommended remedial actions, including institutional and procedures for improving the country's current accrual accounting transitional process.

Firstly, the study identified the appointment of a chief financial officer with professional accreditation to be responsible for the accrual accounting basis of AFSs



preparation in Sri Lanka as a remedy. Also, changes in the efficiency bar examination in service progression to include the knowledge on IPSAS are necessary. The government accountants are currently recruited based on a ratio basis of qualifications, which a university degree or equivalent is required in Sri Lanka. Although it is a solid basis for qualification, the Philippines' analysis highlighted the importance of an appointment of a professionally qualified accountant responsible for accrual-based AFSs. Professional accreditation encourages continuous professional development concerning knowledge of IPSASs and an international code of ethics for professional accountants.

Secondly, a solid institutional collaboration among state regulatory bodies such as the Department of State Accounts, Department of Public Finance, National Audit office, and professional accounting expertise such as ICASL is recognized. There are several parties engaged in the accrual accounting transitional process in Sri Lanka. The professional expertise, the ICASL who formulated SLPSASs, does not have the authority to promulgate accounting law. Under the Minister of Finance, the Department of Public Finance is the authoritative body to promulgate accounting law in Sri Lanka. However, in the Philippines, COA, responsible for making the annual accounts, could formulate accounting standards and promulgate accounting law. Therefore, COA in the Philippines, which led the reform, had the power to change the accounting law in the country to accommodate reform procedures. Furthermore, the leading institute of accrual accounting reform, the COA, had expert knowledge and lent their expert knowledge throughout the process. However, it is not ordinary for audit institutes to develop and issue public accounting standards and responsible for carrying accounting functions, which is a unique setup in the Philippines.

Finally, based on the transitional process's procedural gaps, the study identified core reform steps to be adopted in Sri Lanka. Training program for the accrual accounting change system to upgrade accounting staff's capacity and the knowledge regarding IPSAS based standards needed to be conducted rigorously and continuously. And it is also suggested to recommend the PSASB for harmonizing SLPSASs for the adaptation in the government sector. Furthermore,

revising or upgrading the financial regulatory manual to introduce new financial statement preparation formats, chart of accounts, and national public sector accounting standards is required.

The findings of this study also confirmed Luder's contingency theory on favorable or unfavorable conditions of institutional background that affect the accounting innovation process. It acknowledged deficiencies in the institutional arrangement, which did not form favorable conditions towards the change compared to the Philippines. Furthermore, the study revealed significant drawbacks in the human resource factor, which have resulted from the weak human resource policies that have contributed to the minor success of the reform. Therefore the study adds that the readiness towards an innovating accounting system had not been formed in Sri Lanka due to institutional drawbacks, mainly due to the education and training of accounting staff, and has had an unfavorable impact on the accrual accounting transitional process Sri Lanka.

#### Limitations

1. Promoting accrual accounting in developing countries is conditional. Although it is essential to identify how politicians understand the accrual accounting reform, it is also complicated. Therefore, this research focused only on the perspective of public officers as policy implementers and producers of information. It does not demonstrate the perception of politicians regarding the change to accrual accounting.
2. This study does not analyze socio-economic and political culture variables such as income level, education level of people, and degree of openness & participation in policy decisions by citizens in governmental decision-making, which influence users' basic attitudes and the information regarding its impact on the government accounting change model.

#### **Recommendations for further research**

This study contributed to some extent to solve the government's ample problems in accounting and financial management. More research is needed on multi-paradigm and multi-theory applications to construct multiple mediating and moderating factors on accounting innovations in Sri Lanka.

## REFERENCES

- ACCA. (2017). implementation : current status and challenges About ACCA. *ACCA Magazine*.
- Accounting Standards Committee-UK. (1971). *Disclosure of Accounting Policies*.
- ADB. (2003). Accrual Budgeting and Accounting in Government and its Relevance for Developing Member Countries. In *Vaccine: Vol. 30 Suppl 4* (Issue i). <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23528340>
- Adhikari, P., Kuruppu, C., & Matilal, S. (2013). Dissemination and institutionalization of public sector accounting reforms in less developed countries: A comparative study of the Nepalese and Sri Lankan central governments. *Accounting Forum*, 37(3), 213–230. <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2013.01.001>
- Babatunde, S.A & Fofie, O. (2016). Equipping public servants with accrual accounting for transparency, accountability, and efficiency-Evidence from Nigeria and Ghana. *Accounting and Finance Review*, 1–10.
- Bergmann, A. (2012). The influence of the nature of government accounting in and reporting in decision making: evidence from Switzerland. *Public Money and Management*, 15–20.
- Budget department, M. (2015). *Invitation to participate in the best annual reports and accounts award competition*.
- Chan, J. (2003). *Governmental Accounting: An Assessment of Theory, Purposes, and Standards*.
- Chan, J. (2009). A comparison of Governmental Accounting and Business Accounting. *International Journal on Governmental Financial Management*.
- Christensen, M. (2001). *MANUSCRIPT SUBMITTED TO : COVER PAGE : PAPER TITLE : Public sector accrual accounting : who made the Emperor's clothes ? AUTHOR : Mark Christensen, Southern Cross University ACKNOWLEDGEMENTS : ADDRESS FOR CORRESPONDENCE : 2001*.
- Civil Service Commission. (2017). *Notice of vacancy*.
- COA. (2018). *Annual Financial Report 2018 -Philippines*.
- COA. (2015). Journey Towards Accrual Accounting PHILIPPINE GOVERNMENT '. *Asia Public Sector Accounting and Reporting Conference, September*.
- Comptroller Generals Office, M. (2017). *No Title*.
- Cortès, J. (2003). The Meaning of Intergenerational Equity in Governmental Financial The Meaning of Intergenerational Equity in Governmental Financial Management Governmental Financial Management. *Public Fund Digest, IV(1)*, 58–76.
- Dissanayake, T. K. (2017). *The diffusion of new public financial management innovation in developing countries: evidence from Sri Lanka*. July, 241.
- Guthrie, J. (1998). APPLICATION OF ACCRUAL ACCOUNTING IN THE AUSTRALIAN PUBLIC SECTOR RHETORIC OR REALITY? *Financial Accountability & Management, 14 (1)*.
- Hood, C. (1991). a Public Management for All Seasons? *Public Administration*,

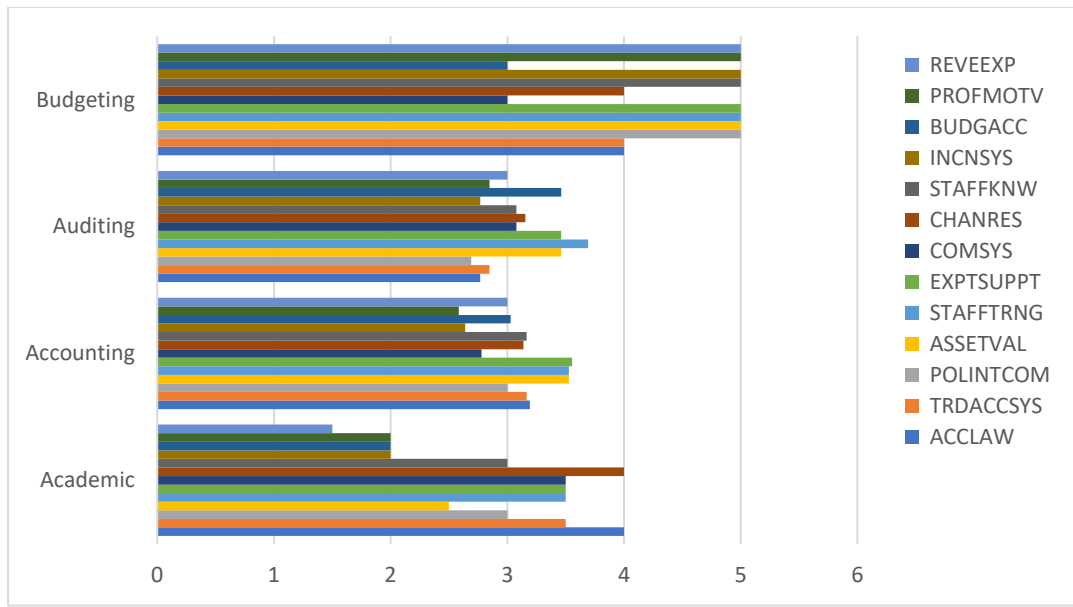
- 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- ICASL. (2009). *Sri Lanka Public Sector Accounting Standards volume-1*.  
<http://www.elsevier.com/locate/scp>
- ICASL. (2012a). *ESTABLISHMENT OF AN ASSOCIATION OF THE INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE ACCOUNTANTS OF SRI LANKA*. January, 1–2.
- ICASL. (2012b). *Sri Lanka Public Sector Accounting Standards Volume - II*.
- IFAC. (n.d.). *Introduction to IPSAS*.
- IFAC. (2018). *Philippine Institute of Certified Public Accountants*. IFAC.  
<https://www.ifac.org/about-ifac/membership/members/philippine-institute-certified-public-accountants>
- IFAC. (2019). *Case Study : Adoption of International Public Sector Accounting Standards in the Philippines*. May.
- IMF. (2016). *Implementing Accrual Accounting in the Public Sector Prepared by Joe Cavanagh, Suzanne Flynn, and Delphine Moretti*.
- IPSASB. (2020). *Hand Book of International Public Sector Accounting Pronouncement*.
- Luder, K. (1992). *A contingency model of governmental accounting innovations in the political-administrative environment*. 7, 99–127.
- MOFSL. (1992). *Financial regulations of the government of the democratic socialist republic of Sri Lanka*.
- MOFSL. (2007). PUBLIC SECTOR ACCOUNTING AND AUDITING A Comparison to International Standards. *Financial Management*, May.
- MOFSL. (2012). *THE FISCAL RESPONSIBILITY AND BUDGET MANAGEMENT ACT, 2003 An Act to provide for the responsibility of the Central Government to ensure inter-generational equity in fiscal management and long-term macro-economic stability by achieving sufficient revenue s. 395(39)*, 146–150.
- MOFSL. (2020). *Annual report 2019*. 5(1), i–v.  
<https://doi.org/10.3934/math.2020i>
- Nagalinagm, N., Mangala, F., & Kumudine, D. (2015). The development of public sector accounting and financial reporting. *International Journal on Governmental Financial Management*, 15(2), 70–88.
- Nagendrakumar, N. (2019). *REVISITING THE INSTITUTIONAL THEORY : ACCRUAL ACCOUNTING REFORM Should be cited as Nagendrakumar, N. ( 2019 ). Revisiting Institutional Theory : Accrual Accounting Reform in Public Sector, Sri Lanka. Annual Conference-Association of Public Finance. February*.
- National Audit Office. (2020). *Annual Audit Report 2019*.
- OECD & IFAC. (2017). Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries. In *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*. <https://doi.org/10.1787/9789264270572-en>
- Ouda, H. A. G. (2003). Basic Requirement Model for Successful Implementation of Accrual Accounting in the Public Sector. *Public Fund Digest*, III(2).
- Ouda, H. A. G. (2008). Transition barriers of accrual accounting in the public sector of developed and developing countries: statistical analyses with special focus on The Netherlands and Egypt. *Implementing Reforms in*

- Public Sector Accounting*, January 2008. <https://doi.org/10.14195/978-989-26-0422-0>
- National Audit Act, No.19.*, 0 (2018) (testimony of Parliament of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka).
- Pollitt, & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform-A comparative analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd edition). Oxford.
- Sri Lanka Accountancy Service Minute*, 1 (2010) (testimony of Public Service Commission of Sri Lanka).  
<http://www.parliament.lk/files/pdf/constitution.pdf>
- Pwc. (2013). *PWC-Global--Ipsas-Survey-Government-Accounting-and-Reporting-Pdf* (Issue April).
- PWC. (2015). Towards a new era in government accounting and reporting. *PwC Global Survey on Accounting and Reporting by Central Governments, April*, 1–44.
- Rowan Johns; Pendlebury, M. (1996). Public Sector Accounting. In *Public Sector Accounting*. <https://doi.org/10.4135/9781446263105>
- Rowan Jones. (1998). The Conceptual Framework of Resource Accounting. *Public Money and Management*.
- SAD-233*, (2013) (testimony of MOF SL SAD).
- SAD-245-2015S*, (2015) (testimony of MOF SL SAD).
- No.06/2020 based on public finance circular 02/2020*, (2020) (testimony of MOF SL SAD).
- Upping, P., & Oliver, J. (2011). Accounting Change Model for the Public Sector : Adapting Luder's s Model for Developing Countries. *International Review of Business Research Papers*, 7(1), 364–380.
- Wang, Z., & Miraj, J. (2018). Adoption of International Public Sector Accounting Standards in the public sector of developing economies -analysis of five South Asian Countries. *Research in World Economy*, 9(2), 44–51.  
<https://doi.org/10.5430/RWE.V9N2P44>
- World Bank. (2014). *Sri Lanka: Transforming Into a Middle Income Country*.
- World Bank. (2020). *Sri Lanka downgraded to World Bank lower-middle-income country as per capita income falls*. Economynext.  
<https://economynext.com/sri-lanka-downgraded-to-world-bank-lower-middle-income-country-as-per-capita-income-falls-71644/#modal-one>
- Wynne, A. (2012). An Efficient Technical Solution or an Ideologically Contested Approach - The Balance Sheet for Business Style Accrual Accounting in the Public Sector. *SSRN Electronic Journal*.  
<https://doi.org/10.2139/ssrn.2019530>
- Yapa, & Ukwatte, S. (2015). The New Public Financial Management (NPFM) and accrual accounting in Sri Lanka. *Research in Accounting in Emerging Economies*, 15(October 2014), 7–50. <https://doi.org/10.1108/S1479-356320150000015002>

## APPENDICES

### Appendix A: Demographic Results of Respondents' Choice of Preferences

Figure A.1 Respondents' Choice of Mean Value on Each Barrier



Source: Compilation by the author.

Figure A.1 is a graphical illustration of respondents' choice of mean value on each barrier indicates no critical difference between the choice of preference in scaling of transitional barriers between the majority of population Auditors and Accountants.

## Appendix B: Paired T-test Analysis - SPSS Data Tables

Table B.1 Lack of Staff Training & Development and Other Factors

|         |                       | Paired Samples Test |                |                    |   |       |       |    |                 |
|---------|-----------------------|---------------------|----------------|--------------------|---|-------|-------|----|-----------------|
|         |                       |                     |                | Paired Differences |   |       |       |    |                 |
|         |                       | Mean                | Std. Deviation | Std. Error Mean    | 95% Confidence Interval of the Difference |       | t     | df | Sig. (2-tailed) |
|         |                       |                     |                |                    | Lower                                     | Upper |       |    |                 |
| Pair 1  | STAFFTRNG - EXPTSUPPT | .038                | .907           | .126               | -.214                                     | .291  | .306  | 51 | .761            |
| Pair 2  | STAFFTRNG - ASSETVAL  | .096                | 1.053          | .146               | -.197                                     | .389  | .659  | 51 | .513            |
| Pair 3  | STAFFTRNG - CHANRES   | .404                | 1.142          | .158               | .086                                      | .722  | 2.550 | 51 | .014            |
| Pair 4  | STAFFTRNG - STAFFKNW  | .423                | .957           | .133               | .157                                      | .689  | 3.188 | 51 | .002            |
| Pair 5  | STAFFTRNG - ACCLAW    | .462                | 1.260          | .175               | .111                                      | .812  | 2.642 | 51 | .011            |
| Pair 6  | STAFFTRNG - TRDACCYS  | .481                | 1.244          | .173               | .134                                      | .827  | 2.786 | 51 | .007            |
| Pair 7  | STAFFTRNG - BUDGACC   | .500                | 1.094          | .152               | .196                                      | .804  | 3.297 | 51 | .002            |
| Pair 8  | STAFFTRNG - REVEEXP   | .615                | 1.223          | .170               | .275                                      | .956  | 3.628 | 51 | .001            |
| Pair 9  | STAFFTRNG - POLINTCOM | .635                | 1.428          | .198               | .237                                      | 1.032 | 3.204 | 51 | .002            |
| Pair 10 | STAFFTRNG - COMSYS    | .712                | 1.210          | .168               | .375                                      | 1.048 | 4.240 | 51 | .000            |
| Pair 11 | STAFFTRNG - INCNSYS   | .904                | 1.272          | .176               | .550                                      | 1.258 | 5.124 | 51 | .000            |
| Pair 12 | STAFFTRNG - PROFMOTV  | .923                | 1.266          | .176               | .571                                      | 1.275 | 5.259 | 51 | .000            |

Source: Author's calculations using SPSS.

Table B.2 Lack of Expert Technical Knowledge & Guidance and Other Factors

|         |                       | Paired Samples Test |                |                    |   |       |       |    |                 |
|---------|-----------------------|---------------------|----------------|--------------------|---|-------|-------|----|-----------------|
|         |                       |                     |                | Paired Differences |   |       |       |    |                 |
|         |                       | Mean                | Std. Deviation | Std. Error Mean    | 95% Confidence Interval of the Difference |       | t     | df | Sig. (2-tailed) |
|         |                       |                     |                |                    | Lower                                     | Upper |       |    |                 |
| Pair 1  | EXPTSUPPT - ASSETVAL  | .058                | 1.178          | .163               | -.270                                     | .386  | .353  | 51 | .726            |
| Pair 2  | EXPTSUPPT - CHANRES   | .365                | 1.205          | .167               | .030                                      | .701  | 2.187 | 51 | .033            |
| Pair 3  | EXPTSUPPT - STAFFKNW  | .385                | .973           | .135               | .114                                      | .656  | 2.850 | 51 | .006            |
| Pair 4  | EXPTSUPPT - ACCLAW    | .423                | 1.460          | .202               | .017                                      | .830  | 2.090 | 51 | .042            |
| Pair 5  | EXPTSUPPT - TRDACCYS  | .442                | 1.349          | .187               | .067                                      | .818  | 2.364 | 51 | .022            |
| Pair 6  | EXPTSUPPT - BUDGACC   | .462                | 1.275          | .177               | .107                                      | .817  | 2.610 | 51 | .012            |
| Pair 7  | EXPTSUPPT - REVEEXP   | .577                | 1.334          | .185               | .206                                      | .948  | 3.120 | 51 | .003            |
| Pair 8  | EXPTSUPPT - POLINTCOM | .596                | 1.272          | .176               | .242                                      | .950  | 3.380 | 51 | .001            |
| Pair 9  | EXPTSUPPT - COMSYS    | .673                | 1.184          | .164               | .344                                      | 1.003 | 4.101 | 51 | .000            |
| Pair 10 | EXPTSUPPT - INCNSYS   | .865                | 1.329          | .184               | .495                                      | 1.235 | 4.696 | 51 | .000            |
| Pair 11 | EXPTSUPPT - PROFMOTV  | .885                | 1.353          | .188               | .508                                      | 1.261 | 4.716 | 51 | .000            |

Source: Author's calculations using SPSS.

Table B.3 Difficulties in Asset Identification & Valuation and Other Factors

|         |                      | Paired Samples Test |                |   |       |       |       |                 |       |
|---------|----------------------|---------------------|----------------|---|-------|-------|-------|-----------------|-------|
|         |                      | Paired Differences  |                | 95% Confidence Interval of the Difference |       | t     | df    | Sig. (2-tailed) |       |
|         |                      | Mean                | Std. Deviation | Std. Error Mean                           | Lower |       |       |                 | Upper |
| Pair 1  | ASSETVAL - CHANRES   | .308                | 1.292          | .179                                      | -.052 | .667  | 1.718 | 51              | .092  |
| Pair 2  | ASSETVAL - STAFFKNW  | .327                | 1.309          | .182                                      | -.038 | .691  | 1.800 | 51              | .078  |
| Pair 3  | ASSETVAL - ACCLAW    | .365                | 1.482          | .206                                      | -.047 | .778  | 1.778 | 51              | .081  |
| Pair 4  | ASSETVAL - TRDACCYS  | .385                | 1.430          | .198                                      | -.014 | .783  | 1.939 | 51              | .058  |
| Pair 5  | ASSETVAL - BUDGACC   | .404                | 1.241          | .172                                      | .058  | .749  | 2.347 | 51              | .023  |
| Pair 6  | ASSETVAL - REVEEXP   | .519                | 1.350          | .187                                      | .143  | .895  | 2.773 | 51              | .008  |
| Pair 7  | ASSETVAL - POLINTCOM | .538                | 1.290          | .179                                      | .179  | .898  | 3.009 | 51              | .004  |
| Pair 8  | ASSETVAL - COMSYS    | .615                | .993           | .138                                      | .339  | .892  | 4.468 | 51              | .000  |
| Pair 9  | ASSETVAL - INCNSYS   | .808                | 1.585          | .220                                      | .367  | 1.249 | 3.675 | 51              | .001  |
| Pair 10 | ASSETVAL - PROFMOTV  | .827                | 1.279          | .177                                      | .471  | 1.183 | 4.662 | 51              | .000  |

Source: Author's calculations using SPSS.

Table B.4 Resistance to Change and Other Factors

|        |                     | Paired Samples Test |                |   |       |      |       |                 |       |
|--------|---------------------|---------------------|----------------|---|-------|------|-------|-----------------|-------|
|        |                     | Paired Differences  |                | 95% Confidence Interval of the Difference |       | t    | df    | Sig. (2-tailed) |       |
|        |                     | Mean                | Std. Deviation | Std. Error Mean                           | Lower |      |       |                 | Upper |
| Pair 1 | CHANRES - STAFFKNW  | .019                | .918           | .127                                      | -.236 | .275 | .151  | 51              | .881  |
| Pair 2 | CHANRES - ACCLAW    | .058                | 1.259          | .175                                      | -.293 | .408 | .330  | 51              | .742  |
| Pair 3 | CHANRES - TRDACCYS  | .077                | 1.355          | .188                                      | -.300 | .454 | .409  | 51              | .684  |
| Pair 4 | CHANRES - BUDGACC   | .096                | .955           | .132                                      | -.170 | .362 | .726  | 51              | .471  |
| Pair 5 | CHANRES - REVEEXP   | .212                | 1.405          | .195                                      | -.180 | .603 | 1.086 | 51              | .283  |
| Pair 6 | CHANRES - POLINTCOM | .231                | 1.381          | .191                                      | -.154 | .615 | 1.205 | 51              | .234  |
| Pair 7 | CHANRES - COMSYS    | .308                | 1.001          | .139                                      | .029  | .586 | 2.217 | 51              | .031  |
| Pair 8 | CHANRES - INCNSYS   | .500                | 1.379          | .191                                      | .116  | .884 | 2.614 | 51              | .012  |
| Pair 9 | CHANRES - PROFMOTV  | .519                | 1.276          | .177                                      | .164  | .874 | 2.935 | 51              | .005  |

Source: Author's calculations using SPSS.

Table B.5 Lack of Adequate Accounting Knowledge on Accounting and Other Factors

|        |                      | Paired Samples Test |                |   |       |      |       |                 |       |
|--------|----------------------|---------------------|----------------|---|-------|------|-------|-----------------|-------|
|        |                      | Paired Differences  |                | 95% Confidence Interval of the Difference |       | t    | df    | Sig. (2-tailed) |       |
|        |                      | Mean                | Std. Deviation | Std. Error Mean                           | Lower |      |       |                 | Upper |
| Pair 1 | STAFFKNW - ACCLAW    | .038                | 1.252          | .174                                      | -.310 | .387 | .222  | 51              | .826  |
| Pair 2 | STAFFKNW - TRDACCYS  | .058                | 1.335          | .185                                      | -.314 | .429 | .312  | 51              | .757  |
| Pair 3 | STAFFKNW - BUDGACC   | .077                | 1.082          | .150                                      | -.224 | .378 | .513  | 51              | .610  |
| Pair 4 | STAFFKNW - REVEEXP   | .192                | 1.172          | .163                                      | -.134 | .519 | 1.183 | 51              | .242  |
| Pair 5 | STAFFKNW - POLINTCOM | .212                | 1.362          | .189                                      | -.168 | .591 | 1.120 | 51              | .268  |
| Pair 6 | STAFFKNW - COMSYS    | .288                | 1.160          | .161                                      | -.035 | .612 | 1.793 | 51              | .079  |
| Pair 7 | STAFFKNW - INCNSYS   | .481                | 1.163          | .161                                      | .157  | .805 | 2.981 | 51              | .004  |
| Pair 8 | STAFFKNW - PROFMOTV  | .500                | 1.321          | .183                                      | .132  | .868 | 2.729 | 51              | .009  |

Source: Author's calculations using SPSS.



Table B.6 Accounting Standards Are Not Mandated by Law and Other Factors

|        |                    | Paired Samples Test |                |                 |   |       |       |    |                 |  |
|--------|--------------------|---------------------|----------------|-----------------|---|-------|-------|----|-----------------|--|
|        |                    | Paired Differences  |                |                 |   |       |       |    |                 |  |
|        |                    | Mean                | Std. Deviation | Std. Error Mean | 95% Confidence Interval of the Difference |       | t     | df | Sig. (2-tailed) |  |
|        |                    |                     |                |                 | Lower                                     | Upper |       |    |                 |  |
| Pair 1 | ACCLAW - TRDACCYS  | .019                | 1.196          | .166            | -.314                                     | .352  | .116  | 51 | .908            |  |
| Pair 2 | ACCLAW - BUDGACC   | .038                | 1.204          | .167            | -.297                                     | .374  | .230  | 51 | .819            |  |
| Pair 3 | ACCLAW - REVEEXP   | .154                | 1.334          | .185            | -.218                                     | .525  | .832  | 51 | .410            |  |
| Pair 4 | ACCLAW - POLINTCOM | .173                | 1.410          | .196            | -.220                                     | .566  | .885  | 51 | .380            |  |
| Pair 5 | ACCLAW - COMSYS    | .250                | 1.384          | .192            | -.135                                     | .635  | 1.302 | 51 | .199            |  |
| Pair 6 | ACCLAW - INCNSYS   | .442                | 1.274          | .177            | .088                                      | .797  | 2.503 | 51 | .016            |  |
| Pair 7 | ACCLAW - PROFMOTV  | .462                | 1.093          | .152            | .157                                      | .766  | 3.045 | 51 | .004            |  |

Source: Author's calculations using SPSS.

Table B.7 Tight Traditional Cash-Based System and Other Factors

|        |                      | Paired Samples Test |                |                 |   |       |       |    |                 |  |
|--------|----------------------|---------------------|----------------|-----------------|---|-------|-------|----|-----------------|--|
|        |                      | Paired Differences  |                |                 |   |       |       |    |                 |  |
|        |                      | Mean                | Std. Deviation | Std. Error Mean | 95% Confidence Interval of the Difference |       | t     | df | Sig. (2-tailed) |  |
|        |                      |                     |                |                 | Lower                                     | Upper |       |    |                 |  |
| Pair 1 | TRDACCYS - BUDGACC   | .019                | 1.365          | .189            | -.361                                     | .399  | .102  | 51 | .919            |  |
| Pair 2 | TRDACCYS - REVEEXP   | .135                | 1.344          | .186            | -.239                                     | .509  | .723  | 51 | .473            |  |
| Pair 3 | TRDACCYS - POLINTCOM | .154                | 1.334          | .185            | -.218                                     | .525  | .832  | 51 | .410            |  |
| Pair 4 | TRDACCYS - COMSYS    | .231                | 1.352          | .187            | -.146                                     | .607  | 1.231 | 51 | .224            |  |
| Pair 5 | TRDACCYS - INCNSYS   | .423                | 1.405          | .195            | .032                                      | .814  | 2.171 | 51 | .035            |  |
| Pair 6 | TRDACCYS - PROFMOTV  | .442                | 1.211          | .168            | .105                                      | .780  | 2.633 | 51 | .011            |  |

Source: Author's calculations using SPSS.

Table B.8 Inconsistency Between Budget & Accounting and Other Factors

|        |                     | Paired Samples Test |                |                 |   |       |       |    |                 |  |
|--------|---------------------|---------------------|----------------|-----------------|---|-------|-------|----|-----------------|--|
|        |                     | Paired Differences  |                |                 |   |       |       |    |                 |  |
|        |                     | Mean                | Std. Deviation | Std. Error Mean | 95% Confidence Interval of the Difference |       | t     | df | Sig. (2-tailed) |  |
|        |                     |                     |                |                 | Lower                                     | Upper |       |    |                 |  |
| Pair 1 | BUDGACC - REVEEXP   | .115                | 1.166          | .162            | -.209                                     | .440  | .714  | 51 | .479            |  |
| Pair 2 | BUDGACC - POLINTCOM | .135                | 1.299          | .180            | -.227                                     | .496  | .747  | 51 | .458            |  |
| Pair 3 | BUDGACC - COMSYS    | .212                | 1.109          | .154            | -.097                                     | .520  | 1.376 | 51 | .175            |  |
| Pair 4 | BUDGACC - INCNSYS   | .404                | 1.225          | .170            | .063                                      | .745  | 2.377 | 51 | .021            |  |
| Pair 5 | BUDGACC - PROFMOTV  | .423                | .977           | .136            | .151                                      | .695  | 3.122 | 51 | .003            |  |

Source: Author's calculations using SPSS.

Table B.9 Absence of Direct Link Between Revenue & Associated Expenses and Other Factors

|        |                     | Paired Samples Test |                |                 |   |       |       |    |                 |  |
|--------|---------------------|---------------------|----------------|-----------------|---|-------|-------|----|-----------------|--|
|        |                     | Paired Differences  |                |                 |   |       |       |    |                 |  |
|        |                     | Mean                | Std. Deviation | Std. Error Mean | 95% Confidence Interval of the Difference |       | t     | df | Sig. (2-tailed) |  |
|        |                     |                     |                |                 | Lower                                     | Upper |       |    |                 |  |
| Pair 1 | REVEEXP - POLINTCOM | .019                | 1.475          | .205            | -.391                                     | .430  | .094  | 51 | .925            |  |
| Pair 2 | REVEEXP - COMSYS    | .096                | 1.287          | .179            | -.262                                     | .455  | .539  | 51 | .592            |  |
| Pair 3 | REVEEXP - INCNSYS   | .288                | 1.289          | .179            | -.070                                     | .647  | 1.614 | 51 | .113            |  |
| Pair 4 | REVEEXP - PROFMOTV  | .308                | 1.001          | .139            | .029                                      | .586  | 2.217 | 51 | .031            |  |

Source: Author's calculations using SPSS.

Table B.10 Lack of Political Interest & Commitment and Other Factors

|        |                      | Paired Samples Test |                |                 |   |       |       |    |                 |  |
|--------|----------------------|---------------------|----------------|-----------------|---|-------|-------|----|-----------------|--|
|        |                      | Paired Differences  |                |                 |   |       |       |    |                 |  |
|        |                      | Mean                | Std. Deviation | Std. Error Mean | 95% Confidence Interval of the Difference |       | t     | df | Sig. (2-tailed) |  |
|        |                      |                     |                |                 | Lower                                     | Upper |       |    |                 |  |
| Pair 1 | POLINTCOM - COMSYS   | .077                | 1.355          | .188            | -.300                                     | .454  | -.409 | 51 | .684            |  |
| Pair 2 | POLINTCOM - INCNSYS  | .269                | 1.359          | .188            | -.109                                     | .648  | 1.428 | 51 | .159            |  |
| Pair 3 | POLINTCOM - PROFMOTV | .288                | 1.377          | .191            | -.095                                     | .672  | 1.511 | 51 | .137            |  |

Source: Author's calculations using SPSS.

Table B.11 Cost of Installing the Modern Computerized System and Other Factors

|        |                   | Paired Samples Test |                |                 |   |       |       |    |                 |  |
|--------|-------------------|---------------------|----------------|-----------------|---|-------|-------|----|-----------------|--|
|        |                   | Paired Differences  |                |                 |   |       |       |    |                 |  |
|        |                   | Mean                | Std. Deviation | Std. Error Mean | 95% Confidence Interval of the Difference |       | t     | df | Sig. (2-tailed) |  |
|        |                   |                     |                |                 | Lower                                     | Upper |       |    |                 |  |
| Pair 1 | COMSYS - INCNSYS  | .192                | 1.387          | .192            | -.194                                     | .578  | 1.000 | 51 | .322            |  |
| Pair 2 | COMSYS - PROFMOTV | .212                | 1.054          | .146            | -.082                                     | .505  | 1.447 | 51 | .154            |  |

Source: Author's calculations using SPSS.

Table B.12 Incentive System and Other Factors

|        |                    | Paired Samples Test |                |                 |   |       |      |    |                 |  |
|--------|--------------------|---------------------|----------------|-----------------|---|-------|------|----|-----------------|--|
|        |                    | Paired Differences  |                |                 |   |       |      |    |                 |  |
|        |                    | Mean                | Std. Deviation | Std. Error Mean | 95% Confidence Interval of the Difference |       | t    | df | Sig. (2-tailed) |  |
|        |                    |                     |                |                 | Lower                                     | Upper |      |    |                 |  |
| Pair 1 | INCNSYS - PROFMOTV | .019                | 1.111          | .154            | -.290                                     | .329  | .125 | 51 | .901            |  |

Source: Author's calculations using SPSS.



**Thesis Presented for Master's Degree**

Date of Submission: July 2021

Masters Degree: Master of Public Policy

**Office of the Professional Graduate School**

Submitted to the Faculty of the Graduate School of Governance Studies  
as a Partial Fulfillment of Master's Degree of Public Policy,  
Meiji University, Japan  
2021

Title of Thesis:

Impacts of corruption on international trade: The case of  
-----  
bilateral trade between Vietnam and its Asia-Pacific  
-----  
Economic Cooperation (APEC) partners  
-----

Governance Program,  
The Graduate School of Governance Studies

Name of Supervisor: Prof. SASAOKA YUICHI  
-----

Name of Author: HOANG THI HONG NHUNG  
-----

**G.S. Format 2**

Impacts of corruption on international trade:  
The case of bilateral trade between Vietnam and its Asia-Pacific Economic  
Cooperation (APEC) partners

Author: HOANG THI HONG NHUNG

Student ID: 7111195407

Supervisor: Prof. SASAOKA YUICHI

Graduate School of Governance Studies  
Meiji University

## **Abstract**

There is no empirical research about the causality of corruption and foreign trade in Vietnam and its causes, leading to inconsistent anti-corruption programs in the Vietnamese foreign trade process. Hence, this study employs mixed methods in data gathering and analysis to investigate that causal relationship. The two gravity models for imports and exports are evaluated using panel GLS on bilateral trade data between Vietnam and its APEC trading partners from 2000 to 2019. The regression analysis provides empirical evidence of the causal relationship between corruption and international trade. Meanwhile, the interviews contain a small number of homogeneous interviewees provide relevant analysis and discussion about the causes of that causality. The study reveals that corruption hampers severely and significantly import flows but impacts inconsiderably on export flows. Some central causes of corruption and its challenges in conducting anti-corruption programs are also shown, which may devote to designing better and practical anti-corruption policies. The findings disclose sources of corruption that mitigate the imports, including the complicated and overlapping trade regulations, the diversification of tariff systems, the Asian culture of giving-receiving gifts, the incomplete implementation of some trade

reforms, the role of intermediaries and the inadequate wage of public officials.

Interestingly, even though the influence of corruption on exports is not grave,

favoritism is likely to facilitate the export flows in some exceptional cases, such as

exploiting natural resources and the dominance of SOEs.

**Keywords:** corruption, international trade, gravity model, Vietnam, APEC,

causality, Asian culture, intermediaries, favoritism, natural resources, SOEs.

Impacts of corruption on international trade:  
The case of bilateral trade between Vietnam and its Asia-Pacific Economic  
Cooperation (APEC) partners

Author: HOANG Thi Hong Nhung

Student ID: 7111195407

Supervisor: Prof. SASAOKA Yuichi



Governance Program  
Graduate School of Governance Studies  
Meiji University

July 2021



## TABLE OF CONTENTS

|   |           |
|---|-----------|
| Acknowledgment .....  | i         |
| List of Figures and Tables.....   | ii        |
| List of Acronyms .....  | iii       |
| <b>CHAPTER 1: INTRODUCTION.....</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1. BACKGROUND OF THE STUDY .....  | 1         |
| 1.2. PROBLEM STATEMENT .....  | 4         |
| 1.3. RESEARCH OBJECTIVE .....   | 5         |
| 1.4. RESEARCH QUESTIONS.....  | 5         |
| 1.5. SIGNIFICANCE OF THE STUDY .....  | 6         |
| 1.6. OUTLINE OF THE STUDY .....   | 6         |
| <b>CHAPTER 2: CORRUPTION AND INTERNATIONAL TRADE .....</b>                        | <b>7</b>  |
| 2.1. CONCEPT OF CORRUPTION .....  | 7         |
| 2.1.1. <i>Definition of corruption</i> .....                                      | 7         |
| 2.1.2. <i>Forms of corruption</i> .....   | 10        |
| 2.2. CORRUPTION AND INTERNATIONAL TRADE.....                                      | 12        |
| 2.2.1. <i>The complexity of international trade</i> .....                         | 12        |
| 2.2.2. <i>The characteristics of corruption in international trade</i> .....      | 13        |
| 2.3. THE CAUSALITY BETWEEN CORRUPTION AND INTERNATIONAL TRADE .....               | 16        |
| 2.3.1. <i>Negative impact</i> .....   | 16        |
| 2.3.2. <i>Ambiguous impact</i> .....  | 18        |
| 2.4. THE CAUSES .....   | 19        |
| 2.4.1. <i>Institutional-based causes</i> .....                                    | 20        |
| 2.4.2. <i>Cultural - natural based causes</i> .....                               | 24        |
| <b>CHAPTER 3: BACKGROUND OF VIETNAM .....</b>                                     | <b>26</b> |
| 3.1. FOREIGN TRADE AND CONTRIBUTION TO ECONOMIC DEVELOPMENT .....                 | 26        |
| 3.2. CORRUPTION ISSUE IN VIETNAM.....   | 30        |
| 3.2.1. <i>Current situation</i> .....   | 30        |
| 3.2.2. <i>Anti-corruption measures in Vietnamese foreign trade policies</i> ..... | 34        |
| <b>CHAPTER 4: METHODOLOGY .....</b>   | <b>39</b> |
| 4.1. METHODOLOGY.....   | 39        |
| 4.2. EMPIRICAL ECONOMETRIC MODEL .....  | 39        |
| 4.2.1. <i>Gravity model</i> .....   | 39        |
| 4.2.2. <i>Empirical model</i> .....   | 41        |
| 4.2.3. <i>Estimation process</i> .....  | 43        |
| 4.2.4. <i>Hypothesis</i> .....  | 44        |
| 4.3. INTERVIEWS .....   | 45        |
| 4.3.1. <i>The purpose</i> .....   | 45        |

|  |           |
|--|-----------|
| 4.3.2. <i>Participants</i> .....   | 45        |
| 4.3.3. <i>The data gathering process</i> .....   | 46        |
| 4.4. RESEARCH FRAMEWORK.....   | 47        |
| <b>CHAPTER 5: ANALYSIS AND FINDINGS .....</b>  | <b>48</b> |
| 5.1. THE CAUSALITY BETWEEN CORRUPTION AND VIETNAM-APEC BILATERAL TRADE. ....                   | 48        |
| 5.1.1. <i>The link between corruption and trade</i> .....                                      | 48        |
| 5.1.2. <i>Causality between two variables in the whole period</i> .....                        | 49        |
| 5.1.3. <i>Robustness overtime</i> .....  | 54        |
| 5.1.4. <i>Summary of quantitative results and presumptions</i> .....                           | 58        |
| 5.2. INTERVIEW RESULTS.....  | 71        |
| 5.2.1. <i>Imports</i> .....  | 72        |
| 5.2.2. <i>Exports</i> .....  | 80        |
| 5.3. DISCUSSION.....   | 82        |
| <b>CHAPTER 6: CONCLUSION.....</b>  | <b>87</b> |
| 6.1. SUMMARY .....   | 87        |
| 6.2. POLICY RECOMMENDATIONS .....  | 88        |
| 6.2.1. <i>Keep enhancing trade reform initiatives.</i> .....                                   | 88        |
| 6.2.2. <i>Promote AC activities in the import-export enterprises and intermediaries.</i> ..... | 89        |
| 6.2.3. <i>Improve human resource management in the public sector.</i> .....                    | 90        |
| 6.2.4. <i>Facilitate the integration among trade stakeholders.</i> .....                       | 90        |
| 6.3. LIMITATION AND SUGGESTION FOR FUTURE RESEARCH .....                                       | 91        |
| <b>REFERENCES.....</b>   | <b>92</b> |
| <b>APPENDICES .....</b>  | <b>99</b> |
| Appendix 1: Invitation Letter.....   | 99        |
| Appendix 2: Gravity regression results.....  | 101       |
| Appendix 3: List of Free Trade Agreements of Vietnam.....                                      | 105       |
| Appendix 4: Vietnamese legal documents on AC 2017-2019 .....                                   | 106       |
| Appendix 5: Top 10 main export group products of Vietnam 2000-2018.....                        | 107       |
| Appendix 6: Main imports - exports between Vietnam and APEC in 2020 ....                       | 110       |

## Acknowledgment

I am deeply indebted to my superiors (Ms. Quynh, Mr. Bien, Mr. Phan, Ms. Tuyet), who encourage and facilitate this incredible journey. I am also thankful to Ms. Ngoc Minh, who gave me valuable academic advice for my research. My appreciation to all my colleagues at GDVC, whose name cannot be listed all here, for their generous assistance. I hope that my research can contribute to somewhat of our ambitious long-term target at developing Vietnamese foreign trade.

My sincere gratitude goes to Professor Sasaoka Yuichi, who is a kind and caring sensei. His insightful and patient guidance in the whole two years is of great significance to this research. I am also grateful to Professor Ryuta Ray Kato for his valuable econometric lectures and guidance, which benefit me for this research and my future career. Furthermore, I would like to expand my gratitude to all professors of Meiji University and the staff of GSGS for their teaching and support. I am thankful to all my course mates, who have been friends and drinking buddies with me for all this time.

I especially would like to express my gratitude to the Japanese people and JICE for giving me this amazing opportunity.

Many thanks to my brothers and sisters in Meiji University and Rikkyo University, who always beside me in both good and challenging times. Without you all, my two years in Japan might not be wonderful and favorable like this.

Special thanks to my best friend Thu Ha, who is a special person to me. Without her support from my home country, I could not be peaceful in mind and might not finish this research.

And

To my lovely younger sister, thanks for your love!!!!

## List of Figures and Tables

---

### LIST OF FIGURES

|            |  |    |
|------------|--|----|
| Figure 2.1 | International trade process in general.....                    | 13 |
| Figure 3.1 | The import - export value of Vietnam 2000-2019.....            | 27 |
| Figure 3.2 | Vietnam's GDP and ratio of export value to GDP 2000 – 2019...  | 28 |
| Figure 3.3 | The proportion of Vietnam – APEC bilateral trade 2000-2019.... | 29 |
| Figure 3.4 | Corruption Perception Index of Vietnam 2000-2019.....          | 31 |
| Figure 3.5 | Results of Global Corruption Barometer 2017.....               | 32 |
| Figure 4.1 | The research framework.....                                    | 47 |
| Figure 5.1 | CPI score & Average tariff bound rates of Vietnam 2001-2018... | 64 |
| Figure 5.2 | Top 10 groups of Vietnamese exports 2000-2019.....             | 70 |

### LIST OF TABLES

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| Table 3.1 | CPI ranking of Southeast Asia countries in APEC 2012 – 2019... | 32 |
| Table 4.1 | Explanations of all variables and dummies.....                 | 42 |
| Table 5.1 | The pooled OLS estimations.....                                | 48 |
| Table 5.2 | Results of various estimators for exports.....                 | 50 |
| Table 5.3 | Results of various estimators for imports.....                 | 52 |
| Table 5.4 | Results of robustness estimations for exports.....             | 55 |
| Table 5.5 | Results of robustness estimations for imports.....             | 56 |

## List of Acronyms

---

|          |   |
|----------|---|
| AC       | Anti-corruption   |
| ACAs     | Anti-corruption Agencies  |
| APEC     | Asia-Pacific Economic Cooperation                                     |
| ASEAN    | Association of Southeast Asian Nations                                |
| CENSOGOR | Centre for Social Governance Research                                 |
| COC      | Codes of Conduct  |
| CPI      | Corruption Perception Index   |
| CPTPP    | Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership |
| CPV      | Communist Party of Vietnam  |
| EC       | European Commission   |
| EU       | European Union  |
| FTAs     | Free Trade Agreements   |
| GDP      | Gross Domestic Product  |
| GDVC     | General Department of Vietnam Customs                                 |
| GLS      | Generalized Least Squares   |
| HS       | Harmonized System   |
| ICC      | International Chamber of Commerce                                     |
| ICDs     | Inland Container Depots   |
| IT       | Information Technology  |
| MOIT     | Ministry of Industry and Trade of Vietnam                             |
| NGO      | Non-Government Organization   |
| NORAD    | Norwegian Agency for Development Cooperation                          |
| NSW      | National Single Window  |
| OECD     | Organization for Economic Co-operation and Development                |
| OGAs     | Other Government Agencies   |
| OLS      | Ordinary Least Squares  |
| PCI      | Provincial Competitiveness Index                                      |
| RCEP     | Regional Comprehensive Economic Partnership                           |
| SEGs     | State Economic Groups   |

|        |  |
|--------|--|
| SMEs   | Small and Medium Enterprises                     |
| SOEs   | State-owned Enterprises                          |
| TI     | Transparency International                       |
| UN     | United Nations                                   |
| UNCAC  | United Nations Convention Against Corruption     |
| UNDP   | United Nations Development Programme             |
| UNGCO  | United Nations Global Compact Office             |
| UNODC  | United Nations Office on Drugs and Crime         |
| US     | United States                                    |
| VASSCM | Viet Nam Automated System for Customs Management |
| VBF    | Vietnam Business Forum                           |
| VCB    | Vietnam Corruption Barometer                     |
| VCCI   | Vietnam Chamber of Commerce and Industry         |
| VCIS   | Vietnam Customs Intelligence Information System  |
| VNACCS | Vietnam Automated Cargo Clearance System         |
| VND    | Vietnam Dong                                     |
| WB     | World Bank                                       |
| WCO    | World Customs Organization                       |
| WEF    | World Economic Forum                             |
| WTO    | World Trade Organization                         |

## CHAPTER 1: INTRODUCTION

### 1.1. Background of the study

*“Corruption is among the greatest obstacles to economic and social development around the world”*<sup>1</sup> (World Bank, 2010) might be a favorite used quote while people are speaking about corruption and its effect. However, there is no consensus among researchers, especially economists, about the impact of corruption on national economic development. In the term of international trade, the empirical findings are mixed as well.

There have been empirical studies that reported the detrimental effect of corruption on economic growth (Shleifer & Vishny, 1993; Mauro, 1995; Méon & Sekkat, 2005). According to World Bank’s (2010) estimates, the cost of fraud and bribery to developing countries is about 20 to 40 billion US dollars each year. Moreover, corruption has been also shown to be the impediment to international trade in the majority of economies; this phenomenon is known as the “sand the wheels” effect (Anderson & Marcouiller, 2002; Fisman & Wei, 2004; Helble et al., 2007; Shepherd, 2009; Hosseini, 2011; Ali & Mdhillat, 2015; Wang et al., 2018; Narayan & Minh, 2019). Organization for Economic Co-operation and Development (OECD, 2017) stated that the lack of integrity and corrupt-related costs are “hampering” international trade. In addition, the customs revenue at all World Customs Organization (WCO) members has lost at least 2 billion US dollars per year because of the customs’ corruption.

Notwithstanding that the result seems to be expected in common, some empirical studies have found paradoxical effects. In some cases, bribery is known as a disadvantage, sometimes not (Lambsdorff, 1997). Leff (1964) and Huntington (1968) argued that corruption might benefit economic growth because firms can bribe to bypass the bureaucratic administration. Svensson (2005) stress that by the diversity of corrupt forms, it is not certain to conclude that all corruption types will lead to harmful to growth. Dealing with a high tariff environment, corruption might

---

<sup>1</sup> <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2010/12/06/corruption-hunters-rally-for-action-against-fraud>

help expand the trade volume by avoiding the tariff barrier, which they call the “evasion effect” (Dutt & Traca, 2009). In inefficient customs organizations and bureaucratic systems, bribing public officials might speed up the importing process (Jong & Bogmans, 2010; Thede & Gustafson, 2012; Gil-Pareja et al., 2019). The positive or negative impact of corruption may differ according to the exporting country and the importing country (Jong & Bogmans, 2010). Summing up, as the theoretical arguments to date above, the effect of corruption on growth of international trade is inconclusive and the two-way effect might happen.

As for Vietnam in particular, *Đổi Mới* (translated as Revolution) in 1986 with the radical reforms in both political and economic policy was a memorial milestone for Vietnam's development. Since then, its open oriented economy has been growing significantly and drove Vietnam from a low-income country to a middle-income country. Vietnam oriented its trading policies to external economic relations, being a member of Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) since 1995, World Trade Organization (WTO) since 2007, and through its participation in free trade agreements that has led to noticeable growth in trade. Vietnam has implemented various trade reforms and programs to attract foreign investment and encourage entrepreneurs to do their business. As a result, the total of Vietnam's trade value in goods and services has contributed a considerable proportion to its gross domestic product. Moreover, it is important to notice the vital contribution to Vietnam's foreign trade from the Asia-Pacific region<sup>2</sup>, especially Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)<sup>3</sup>. All APEC economies are comprehensive and strategic trade partners of Vietnam. Vietnam – APEC regional import and export cover 68% and 77% on average respectively of Vietnam's foreign trade. This upward trend is expected to continue and boost the rising of Vietnam's export, under the circumstance of the Comprehensive and Progressive Agreement

---

<sup>2</sup> World Trade Organization. 2013. Trade policy review Report by the Secretariat: Viet Nam, p.8

<sup>3</sup> A regional trade and economic forum established in 1989, including 21 economies namely Australia; Brunei Darussalam; Canada; Chile; People's Republic of China; Hong Kong, China; Indonesia; Japan; Republic of Korea; Malaysia; Mexico; New Zealand; Papua New Guinea; Peru; The Philippines; Russia; Singapore; Chinese Taipei; Thailand; The United States; Viet Nam. <https://www.apec.org/>



for Trans-Pacific Partnership<sup>4</sup> (CPTPP or TPP-11) that came into force on 30th December 2018, and the Regional Comprehensive Economic Partnership<sup>5</sup> (RCEP) agreement that was signed on 15th November 2020.

Despite the economic growth and political bright spots in the last decade, Vietnam has still been considered as a high risk of corrupt country. Although the Vietnamese Communist Party (CPV) and its government's political determination to combat corruption are highly appreciated, there is still a consensus and critical concern from several distinguishing sources about that crucial issue in Vietnam and its impacts on socio-economic development. According to Transparency International, Vietnam's Corruption Perception Index (CPI) in 2019 improved, but corruption is still a "serious problem", and maybe a critical backward step to Vietnam development. There are surveys of corruption in the public sector as well as in the private sector. These surveys have been focusing, however, on identifying the popularity of corruption and informal payment, its forms and causes, and has been trying to indicate public actors who are involved in corrupt actions. There are also several empirical studies about the impact of corruption on economic growth, foreign direct investment, business environment, or firm development, but not international trade. When studying import or export empirically, the researchers seem to ignore that variable and focus on the others such as gross domestic product, exchange rate, market size, openness, or trading partners. In reality, when speaking about corruption in the trading process, all assumptions come to negative influences. Also, they blame customs as the main corrupt actor, and corrupt-related customs is the only obstacle that needs to solve to improve the international trade in Vietnam. Hence, almost all recent anti-corruption solutions in trading across the border are concentrating on customs workforce.

Indeed, the Vietnam customs has detected severe corrupt cases in the form of distortion and evasion; then it cannot eradicate easily the bad image of customs official out of people's minds. However, it must be noted that the complex global

---

<sup>4</sup> A trade agreement between Australia, Brunei, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore, and Vietnam

<sup>5</sup> A free trade agreement of Australia, Brunei, Cambodia, China, Indonesia, Japan, Laos, Malaysia, Myanmar, New Zealand, the Philippines, Singapore, South Korea, Thailand, and Vietnam

supply chain is characterized by different stakeholders in both private and public sectors at national and international level. More importantly, intermediaries and other government agencies (OGAs) play essential roles in the trading process, but being also vulnerable players to corruption (OECD, 2017). Since there is, however, no empirical research about the cost of corruption to foreign trade value in Vietnam as well as the causes and challenges of inefficient anti-corruption strategies, it may lead to inconsistent directions of anti-corruption strategy and trade facilitation.

## **1.2. Problem statement**

As of the moment, most of the policies and programs targeted at preventing and detecting corruption in import-export processes are based on the assumption of absolutely negative effect and the main target is customs and the customs workforce. For its part, the General Department of Vietnam Customs (GDVC) has been completing its anti-corruption legal framework and running several policies to tackle extortion and evasion in their systems in order to improve their service quality. Moreover, perceiving the crucial role in collecting revenue, facilitating global trade and protecting national borders, GDVC is acting in the role of a coordinator of pooled stakeholders to combat smuggling and illegal import-export activities, implement trade facilitation, and reinforce integrity in the supply chain. Indeed, these efforts have achieved some sweet results, including the decrease of corruption, but not as expected, unfortunately.

It is important to speak out that if only customs impose anti-corruption solutions and programs for its officials, it is not enough to clean the foreign trade environment. It must be followed by a comprehensive and coherent anti-corruption program that involves all trading stakeholders in both private and public sectors at national and international levels. All partners should share the same insight and responsibility, promote collective action commitments to achieve a clean trade, and push up trade flows. Otherwise, all efforts of GDVC would end in failure.

Therefore, the call for empirical research about the cost of corruption to Vietnam foreign trade and a detailed analysis of challenges for implementing effective anti-corruption solutions in trading across Vietnam borders is essential. More importantly, the integrity and the fight against corruption in the next wave of

globalization are considered among the most critical issues to enhance economic growth. The relocation trend of manufacturing factories of large corporations from China, the largest manufacturing country, toward Southeast Asia countries during and after the novel pandemic COVID-19 is an opportunity but also a challenge for Vietnam. How to make the business environment cleaner to attract, and then develop foreign direct investment and foreign trade flow have become major challenges for the Vietnamese government.

### **1.3. Research objective**

If Vietnam wants to enhance and expand its share in the global trade, it is crucial to know what and how factors contribute significantly to it. Does corruption influence substantially on Vietnam's trade? If it is, then what are the causes behind it? This study's objective is originally to test whether a lower perception corruption level is associated with higher or lower foreign trade growth in Vietnam. Is there any difference in the impact of corruption on export and import flow? Are there differences among importing and exporting country? By using macro and international data for Vietnam and its comprehensive trade partners in APEC and by running empirical economic estimators, the study will specify the cost of corruption to the international trade value. It then will expand into investigating the causes making the causality. Is it the bureaucratic administration or tariff burden that forces the traders to bribe the officials to facilitate the trading process? Or does it come from the payer side? Is the anti-corruption legal framework weak or the implementation in reality ineffective? A concrete study of corruption's influence on trade may benefit Vietnam in formulating anti-corruption policies and guidelines consistent with its trade facilitation policies.

### **1.4. Research questions**

Main question: How does corruption influence the trade flows between Vietnam and its APEC partners?

Sub-questions:

- a. What is the causal relation between corruption and bilateral trade of Vietnam and other APEC economies?
- b. What are the causes?

### **1.5. Significance of the Study**

There is no study measuring the impact of corruption on import and export flows in a model dealing with the endogenous issue of APEC economies, who are strategic trade partners of Vietnam. This study will target these literature gaps by using the data for the period from 2000 to 2019. As a matter of fact, investigating the cost of corruption on trade has been researched extensively around the world; it is, however, being ignored in Vietnam.

It is expected that the findings of this study will provide a fascinating insight into corruption's effect on foreign trade and the obstacles of anti-corruption behaviors in the trade process in Vietnam. The result may interest trade stakeholders such as customs, anti-corruption agencies, OGAs, traders, trade intermediaries, and development donors. Most importantly, the study hopes to contribute to the efforts of GDVC, as a coordinator of trade facilitation, in pushing up other stakeholder commitments on making a better business environment in Vietnam. This study is also expected to encourage further studies on the impact of corruption on Vietnam's international trade growth.

### **1.6. Outline of the Study**

This research is presented in 6 chapters, including the introductory section as Chapter 1.

Chapter 2 presents the literature reviews of the background of corruption, the causal relationship between corruption and international trade, and the causes as experiences.

Chapter 3 discusses the current situation of corruption in Vietnam as well.

Chapter 4 explains the methodologies and design a research framework for the study.

Chapter 5 lays out the analysis and findings of the data, which answers the sub-questions, then proceeds to the discussion of the main question.

Chapter 6 concludes with a brief summary of the study, then provides some policy recommendations, limitations of the research, and suggestions for further research.

## **CHAPTER 2: CORRUPTION AND INTERNATIONAL TRADE**

This chapter presents the concept of corruption and international trade in general. It then reviews all literature related to the causal relationship between corruption and international trade.

### **2.1. Concept of corruption**

#### **2.1.1. Definition of corruption**

Corruption is a phenomenon that has attracted the concern and justice of people due to its relationship and consequence on other subjects for a long time. When speaking of forms or characteristics of corrupt actions, it is possible to share the same emotional reaction and insight. However, it is historically difficult to conclude a conclusive definition due to its broad spectrum of approaches, views, and purposes of scholars and policymakers (Andvig et al., 2000; Abjorensen, 2014; Forattini, 2020).

More specifically, socio-economic approaches can come from the distinction between economic and social views, which focuses on the behavior of individual. Forattini (2020) defines corruption as disputes of interest between two sides, the society and the private. The same author explains that as long as the controversy exists, there is always a compromise between private and whole social expectation. It is the residence of corruption that breaks the moral characteristic from the individual sense (Miller et al., 2005) and exchanges the culture and moral implications from the society (Andvig et al., 2000). Corruption at the point of economic view, however, has to connect consistently to the exchange of wealth or market situation.

Narrowing it down under the legal context, the European Commission (EC) states that corrupt action is an abuse of power for particular interests, violating the democratic society. It is considered as an illegal and illegitimate act. Miller et al. (2005), in contrast, argues that it is not essential to consider corruption as an unlawful action. From philosophical aspects, their ideal supports the view of a matter of morality fundamentally. Personal corruption and institutional corruption are pervert acts of a moral character and a morally legitimate institutional process, not only under the legal umbrella. Still, anthropological scholars argue that a

formulated definition has not been completed, leading to a narrow view of society on corruption. Corrupt behaviors vary from a culture to culture, from West to East. Local social norms or perceptions can shape that a particular action is corrupt or not, what matters is that misconduct is proved to exist or just believed (Andvig et al., 2000; Gephart, 2009:19; Forattini, 2020).

Additionally, the difficulty comes from the complex and overlapping relationship between politics and economics. In a broader picture, Huntington (1968) concludes that corruption happens when people attempt political power or wealth based on their favorite advantage. Meanwhile, Nye (1967:419) stated that corruption occurs when a public authority's act 'deviates from formal duties of public role' because of 'private-regarding pecuniary or status gain'. In the same sense, Shleifer and Vishny (1993:599) defined it below the shadow of government as 'the sale by a government official of government property for personal gain'. Other scholars, citing the view of Heidenheimer, stress the foundation of corruption coming from the transaction between the public officials and private sectors (Ackerman, 1978; Annis, 1990).

Corruption in the theory of rational choice introduced by Robert Klitgaard is claimed as a political economy problem when the public powers have 'monopolies, discretions, and lack of accountability' together (Gerphart, 2009:9; Abjorensen, 2014:23). It can be considered as 'the private wealth-seeking' by a state or public authority (Andvig et al., 2000:11). In that sense, the most popular definition these days states that corruption is *an abuse or misuse of public office or government power for private gain*, employed by the World Bank, United Nations (UN), and United Nations Development Programme (UNDP). Such definitions have emphasized the indispensable position of the public sphere in the corruption theory and restricted themselves to public sector.

It, however, is criticized as 'narrow and inadequate' descriptions that may lead to bias conclusions and policy suggestions (Geoffrey & Jiang, 2007:1043). It is believed that the reality of corruption happening in the private sector is restricted from those definitions (Gephart, 2015; Geoffrey & Jang, 2007; Abjorensen, 2014). Researching in the business environment, Svensson (2005) points out that

corruption can occur between firms themselves in the form of collusion or misuse of a firm's properties. Along this line, Geoffrey and Jang (2007) provide evidence that the private sphere's bribery has been ignored by both economists and politicians due to their black swan theory and varying approaches of setting out the boundary between public and private sectors. It is the nature of corruption itself that corrupt acts occur inside any sectors or groups, regardless of the developed level of the countries, and does not respect the boundaries of sectors at all. 'Corruption affects developed and developing countries alike, and complicity knows no borders'<sup>6</sup>, as the Secretary-General of UN, António Guterres said. In the same sense, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) states also that corruption exists in various forms, different kinds of government's structure, economic markets, and sectors (UNODC, 2003).

Filling the literature gap above, another favorite well-used definition is '*the abuse of entrusted power for private gain*'<sup>7</sup>, published by Transparency International, a well-recognized Non-Governmental Organization (NGO) actively combating corruption around the world. This definition is also the predominate understanding in the international fighting against corruption world that is followed by the World Economic Forum (WEF), United Nations Global Compact (UNGC), International Chamber of Commerce (ICC) as well. From the foregoing, it can be seen that the TI concept is much broader compared to such others above. The 'entrusted power' here involves not only public officials in state institutions but the actors of private organizations. The abusive actions happen in the transactions between public and private sphere as well as within the private sector itself (Svensson, 2005; Abjorensen, 2014). This description may be criticized as 'very broad' and 'a condemnation of an entire political system' (Gephart, 2015:16) but, be that as it may, it seems appropriate for global trade content. The complexity of international trade creates 'additional vulnerabilities to corruption for both the public and private sectors', whereas the additional stakeholders involved in the

---

<sup>6</sup> <https://www.globaltrademag.com/tackling-corruption-in-the-trading-system-through-a-culture-of-integrity/>

<sup>7</sup> Transparency International. <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

global supply chain such as intermediaries, trade agents ‘create an additional opportunity for seeking rents from global supply chains’, as OECD (2017:23) reported.

Hence, this study will adopt the broader definition of corruption in the first place. It will argue about the corrupt acts occur in both public and private sectors involved in foreign trade and, more importantly, it will discuss the challenges to AC strategy on both sides.

### **2.1.2. Forms of corruption**

From various reports of researchers and organizations on the forms or types of corruption, multiple forms of corruption have come to light. By its nature, such forms can be categorized by type of conduct, the field, or public level in which the corrupt act is involved. It cannot be easy to present all the forms; hence, this part will focus on some popular forms based on the literature review.

In the manner of the act, corruption can come in the forms of bribery, embezzlement, fraud, extortion, and favoritism. *Bribery* is ‘promising, offering or giving ...or the soliciting or accepting...an undue advantage’ aiming to entrusted power people act or restrain from acting in breach of their duties (UNODC, 2004:17). This form may be prevalent among all existing forms of corruption, and it then may lead to other forms. The objective of these actions is a public official or any person who works for a private organization. It is known by different name, like speed or grease money, valuable gift, unofficial payment, company share, information, sexual or other favor entertainments. Of course, bribery has its target, for instance trading in influence, trading information, avoiding taxes, supporting fraud, facilitating criminal actions or playing unfair competition. In addition, regarding globalization and international business, OECD (1997) and UNODC (2004) have shown their profound concern for the bribery of foreign public officials in international business transactions and they have action by detailing this corrupt behavior in their conventions of AC.

Meanwhile, *embezzlement and fraud* are both related to the theft of an institution’s property or valuable items, which are acted by its employees or someone who has the right to administer those properties. There is, however, a



difference between the two forms. While embezzlement is a severe offense connected to the items directly, fraud is an economic crime that consists of the misleading or tricky use of information, fact, or expertise by an entrusted person to draw his private profit (UNODC, 2003). Fjeldstad et al. (2000) document similar descriptions but claim fraud is broader than bribery and embezzlement. His strong focus on public official employs the principal-agent theory, where the agent is the fraudulent public official seeking for benefit when doing the orders of his superior - the principal.

Additionally, corruption can be formed as *extortion* when connecting to the level of coercion. It, somehow, associates with acts using violence, threat, or force to induce cooperation from the victims. Extortion can occur in daily life, such as the protection of gangs or mafia groups for small businesses in exchange for money (Andvig et al., 2000), or else in the public sector when public officials try to extort their clients or citizens to get a benefit. It, in an opposite way, can also come from the citizen or businessman himself when he blackmails the public official into earning his benefit (UNODC, 2003). Being a little different from above, favoritism is natural of a human when he abuses the discretion and power to favor biased distribution of resources. Such abuses, be that as it may, are influenced by not only his self-interest but the interest of other related people, like family members, superiors, friends, politicians.

Another important classification is between *public and private corruption* (Cuervo-Cazurra, 2016). Public corruption relates to a political people and public official that exploits their trump card in exchange for giving a company or individual a privilege. Meanwhile, private corruption happens within or between companies or organizations and its suppliers and consumers, when its managers relate to actions for obtaining benefits in exchange for giving another company or individual a benefit.

For public corruption, it can be categorized as political-bureaucratic or grand-petty corruption. *Grand corruption* is ‘the abuse of high-level power that benefits the few at the expense of the many and causes serious and widespread harm

to individuals and society'<sup>8</sup>, as TI's definition. It refers to corrupt acts of individuals at the high positions of public institutions and the top senior management of businesses to extract a considerable bribe or embezzle a large amount of money. It might also be called political corruption if correlated specifically with benefit to political parties in formulating policies or legislation (Andvig et al., 2000; Abjorensen, 2014). In contrast, *petty corruption* (or maybe known as bureaucratic corruption) is the most common daily corrupt act that happens at implementing laws, rules or regulations, in exchange for a small amount of money. It is not easy to draw the line connecting the end of petty corruption with grand corruption. Still, the most crucial difference between the two is that grand corruption 'involves the distortion or corruption of the central functions of Government' (UNODC, 2003:29). At the same time, the former one exists at the lower level of governance and social frameworks.

Also, corruption can be distinguished between systemic and individual or spontaneous and institutionalized corruption, as Abjorensen (2014) argued. According to him, spontaneous corruption is related to an individual's immoral behavior oneself, and happens in a well-developed ethics; whereas, the latter develops and exists in a society where the corrupt acts are prevalent and normal, and may not be recognized as an obstacle.

As the argument above has shown, we can see obviously that the forms of corruption and its prevalence vary from contextual factors to the level of social and governing development. This study, therefore, will focus only on discussing some of these forms. They are petty corruption, but not grand corruption; bribery and fraud, extortion and favoritism, but not embezzlement.

## **2.2. Corruption and International trade**

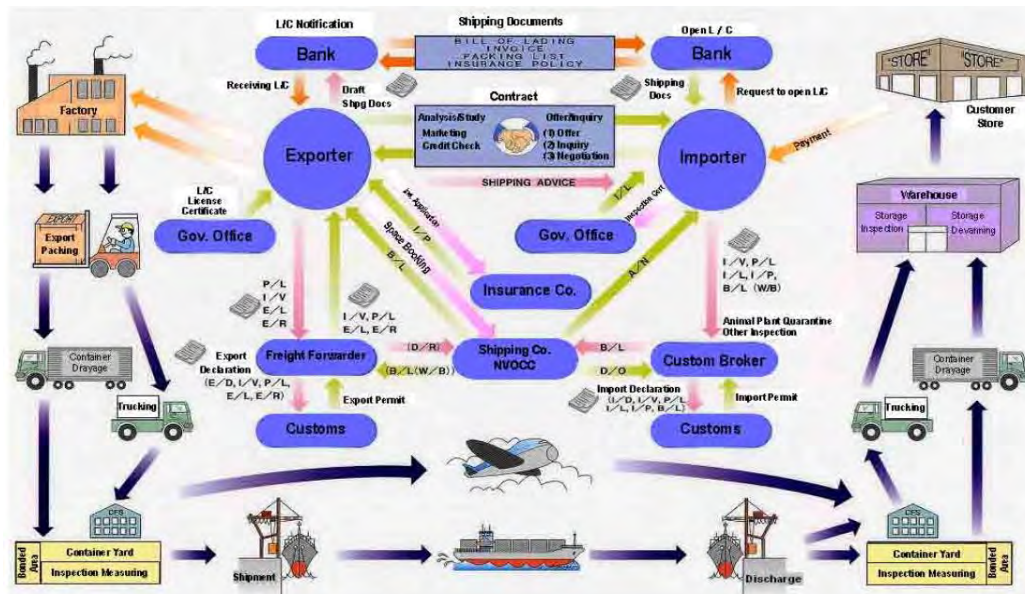
### **2.2.1. The complexity of international trade**

The international trade and global supply chain, which differs from the domestic trade, is inherently complicated and includes various additional players at both national and international levels (OECD, 2017). As listed in Trade Facilitation

---

<sup>8</sup> Transparency International. (2020). <https://www.transparency.org/en/corruptionary/grand-corruption>

Implementation Guide by the UN, there are stakeholders from the public sectors as well as private sectors, like customers, suppliers, intermediaries, and authorities. Besides exporter, importer, and customs, of course, we need to notice the critical role of OGAs (such as health-agricultural quarantine, veterinary, standards, port authority) and intermediaries like customs brokers, shipping agents, freight forwarders, banks, warehouses. It can be seen clearly and virtually in figure 2.1 below.



Source: Ted Kawamura, Japan Shippers' Association

**Figure 2.1.** International trade process in general (Source: Japan International Cooperation Association – JICA 2008)

## 2.2.2. The characteristics of corruption in international trade

### 2.2.2.1. Including any sector, anyone

As mentioned previously, corruption can occur secretly at any location, in any sector, and can involve anyone. Even though there seems to be a general consensus for these characteristics, it is more complicated when analyzing corruption in international trade. The crucial contribution of international trade to the growth of the development of countries, global economy and society cannot be denied, despite the slowdown recently. Thus, promoting AC actions will benefit not only the economy but the fairness and sustainability for the community. However, comprehensive AC strategy is not an easy task.

From the preceding, it can be seen that corruption can exist in every phase of export-import procedures. Indeed, customs is the most related actor in this process, then de facto corruption at customs workforce should be analyzed elaborately. Fjeldstad et al. (2020) reports the first characteristic of corruption in customs is the discretionary power according to its function. Sharing the same line, Thede and Gustafson (2012) call it border location of corruption. Complex regulations in the trading procedure and high tariff are significant incentive conditions for customs officers to extort facilitative payment from traders. If there is no way to circumvent the procedure and avoid the higher tax rate, bribery of customs authorities may be an option.

Furthermore, within the global supply chain that requires delivery on time as a priority, the monopoly power in the decision to clear the consignment at the border encourages systematically customs agency to distort the clearance procedure (Ferreira et al., 2007). The same author also states that bribery or facilitative payment to customs officials may be accepted as a certain cost in trading across borders by exporters and importers in some countries, especially developing countries. Moreover, customs' procedures differ from other government agencies' procedures according to its function of national and social security. There are risk management systems and computerization that can reduce the interaction between customs officials and traders. Still, the direct contact between the two cannot be avoided in physical inspection to check if the good is contained as declared. Additionally, as shown by the study of Ferreira et al. (2007), border location of customs' offices is another critical condition for the discretion of officials and difficult supervision. In an environment of remote offices geographically and having a small staff, comprehensive control of corrupt behaviors becomes questionable.

Apparently, it is possible to analyze corruption in customs only, without touching other players in the global trading process. But such analysis is insufficient if taking a careful look at the characteristics of corruption in the global supply chain. Taking a broader view, OECD (2017) advances the corruption in international trade to other stakeholders, not customs only. Corrupt acts of OGAs' officials and those

working at borders or ports like port authorities and military are alleged in various forms. The same report cites cases of bribing public officials in the health and safety department to avoid the import or export license. Documenting a similar approach, Ferreira et al. (2007), taking Russia as an example, confines corruption to other border agencies, including sanitary inspections, veterinary, border police. Moreover, the confusion of traders about the whole procedure for consignment's release and about which government agencies are involved in the procedure stimulates them to bribe public officials for facilitating the smooth flows.

Transport sectors and logistics, for its part, are also payers bribing foreign public officials. Providing case evidences in West Africa and India, OECD (2017) claims that the road's checkpoints cause a significant delay in transporting export or import goods, which seriously affects the requirement of delivery on time in global commercial activities. Just the same, UNGC (2013) points out that police or local traffic authorities may require truck or container drivers for money instead of fines when checking or weighing the vehicles. The extortion may come from the officials themselves, or else the drivers actively bribe for violating road rules, lacking transportation documents, or overloading vehicles.

Finally, it needs to be mentioned that the corrupt issues of other intermediaries like customs brokers, freight forwarders, consultants, or joint venture partners, who are the bridge that facilitates international trade. The corrupt relationship happening here is not only public-private but *private-private* as well. The public-private corruption is only the tip of an iceberg (TI, 2009; Liu & Athanari, 2014; OECD, 2017). In an international business transaction, the corrupt risks between suppliers, customers, and intermediaries may increase severely. Local intermediaries, with the advantages of local market knowledge, might stimulate foreign investors in a corrupt relationship. The 'bad' intermediaries can also try to advance the public-private corruption for a better result of their services, aiming to defeat other competitors and attract more clients (TI, 2009; OECD, 2017).

#### 2.2.2.2. The relationship of Givers and Recipients

It is important to stress the benefits of two sides in a corrupt situation. Indeed, corruption can come from the extortionist for such bribery, facilitative payment.

However, looking at the other side of the coin, givers or payers also benefit from such abuse of power. When paying, they assume that preferential treatments or privileges will be exchanged (Michel van Hulten, 2002). Yet, the abused power people themselves may be the victim of extortion if they are blackmailed back by the payer (UNODC, 2003). In international trade, this relationship becomes more and more complicated.

The commodity that trades across borders is not only ordinary goods but illicit and prohibited goods like drugs, narcotics, weapons, or large-scale smuggling of alcohol, cigarettes. Smuggling and trading these goods usually involve organized criminals, who are willing to use any means for achieving their evil purposes (Hors, 2001; UNODC, 2003; Ferreira et al., 2007; OECD, 2017; Fjeldstad et al., 2020).

Bribing extensively public officials secretly and calmly is the first choice. But if it does not go well, threat and violent actions will take place. Customs and other border agencies, whose function is border security and protection, are the targets of these criminals, of course. In such opportunities and pressures, public officials have a strong incentive to extort actively or accept the deal forcefully (OECD, 2017; Fjeldstad et al., 2020).

### **2.3. The causality between corruption and international trade**

In fact, there have been debates on the effect of corruption on economic development as well as international trade. It is common sense that the detrimental impact or ‘sand the wheels’ effect happens when researching corruption and economic growth, but instead, the paradoxical effect occurs by the report of some studies. Thus, research leads to the questions to policymakers about what needs to be done with two-way findings.

#### **2.3.1. Negative impact**

The *negative impact* of corruption on economic and trade growth is documented in various studies and studies, especially from the view of anti-corruption approaches. The cost of fraud and bribery to developing countries is about 20 to 40 billion US dollars each year, World Bank (2010) reported. Meanwhile, in International Anti-Corruption Day 2019, WEF states that ‘corruption, bribery, theft and tax evasion, and other illicit financial flows cost developing

countries 1.26 trillion US dollars per year<sup>9</sup>. In the same line, OECD (2017) concludes that 2 billion US dollars at least is lost in the customs revenue of all WCO members every year due to the corruption in the customs workforce. The lack of integrity between all trade stakeholders and corrupt-related costs are “hampering” international trade (OECD, 2017). The same report cited that corruption at the border is considered the key obstacle for both importing and exporting countries, especially in the low and middle incomes. According to a firm survey report by Controlled Risk, 30 percent of respondents said they have not conducted business at corrupt perception countries<sup>10</sup>.

Moreover, there is no lack of empirical evidence on the determinant of corruption on macroeconomic growth (Shleifer & Vishny, 1993; Mauro, 1995; Méon & Sekkat, 2005), microeconomic or firm level (Kaufman & Wei, 1999; Fisman & Svensson, 2000; Lu et al., 2019), and international trade (Anderson & Marcouiller, 2002; Fisman & Wei, 2004; Helble et al., 2007; Shepherd, 2009; Hosseini, 2011; Ali & Mdhillat, 2015; Wang et al., 2018; Narayan & Minh, 2019).

However, the findings in empirical research vary from region to region, from different types of tariff regimes to trade agreements, and from data to data. Anderson & Marcouiller (2002) find a 10% decrease in corruption leads to an increase by 5% in the volume of its imports when considering the data of 48 countries in 1996. Besides, it is noticed that developing countries seem to be affected more severely than developed countries by corruption (Shepherd, 2009; Ali & Mdhillat, 2015; Wang et al., 2018). Taking the delay time at border as a corrupt index, Shepherd (2009) concludes that if the trade time delays 10% more at border, the bilateral trade value goes down seriously by 15.3% in rampant corrupt countries. Sharing the same sense, Wang et al. (2018) advance that the imports and exports of developing countries escalate approximately two times higher than developed countries if their corruption index is better at the same level.

Another argument by Fisman & Wei (2004) shows that the tax evasion is higher for import goods with a higher tax rate when taking the tariff regime between

---

<sup>9</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2019/12/corruption-global-problem-statistics-cost/>

<sup>10</sup> [https://www.scmr.com/article/corruption\\_in\\_the\\_global\\_supply\\_chain\\_and\\_the\\_fear\\_factor](https://www.scmr.com/article/corruption_in_the_global_supply_chain_and_the_fear_factor)

Hong Kong and its Mainland into account. Even if the tariff does not need to be considerable, in European Union (EU) for instance, corruption at the border that is derived from non-tariff barriers and technical requirements is still an obstacle for trade flows (Hosseini, 2011). It then causes a loss of around 132 billion US dollars every year within the EU, cited by WEF (2019). Quite interestingly, APEC has also documented the same effect that if its members' two dimensions of transparency - predictability and simplification – improve, the intra-APEC trade value will rise significantly by 7.5% or around 148 billion US dollars (Helble et al., 2007).

### **2.3.2. Ambiguous impact**

The negative impact seems to be expected in common. However, as mentioned earlier, not every researcher agrees with that result. Some empirical studies have found conceivably the *positive influence or ambiguous impacts* of corruption on the growth of economy (Leff, 1964; Huntington, 1968; Méon & Wei, 2010; Ahmad et al., 2012), and global trade as well (Lmasdorff, 1998; Lavallee, 2005; Dutt & Traca, 2010; Jong & Bogmans, 2011; Svensson, 2012; Thede & Gustafson, 2012; Gil-Pareja et al., 2019).

At a macro-economic level, Leff (1964) and Huntington (1968) argue that corruption might benefit economic growth because firms can bribe to bypass the bureaucratic administration. More cautiously, Méon & Wei (2010) and Ahmad et al. (2012) provide evidence of a contingent finding that corruption might be optimistic for ineffective institutional governments, especially when it combines with other obstacles collectively. In the term of international trade, Lambsdorff (1998) investigates how the corrupt level at importing countries influences the trade flow from exporting counterparts. He finds that bribery of importers is considered as a disadvantage for some, but not all. This ambiguous finding results in another empirical research as well. Dutt and Traca (2010) conclude that trade flows may be supported by the 'evasion effect' – a situation that traders can avoid the high tariff rates (which from 19% to 43%) by bribing public officials. The evasion effect is also found when being subject to China's imports (Svensson, 2012). Using panel data of OECD and developing countries for non-linear regression, Lavallee (2005)



explains that corruption can act both as an obstacle and a beneficial grease for international trade.

Still, another argument by economists on the influence of corruption is that corruption positively impacts international trade in inefficient customs organizations and poor institutional environment. This is affirmed by Jong and Bogmans (2011) when they mentioned that facilitative payments to customs officials enhance imports. Interestingly, the difference between importers and exporters is shown in the same research when they note no significant effect for exports. Just the same, bribery is a way to leverage foreign trades in low and middle-income countries where economic benefit is powerful, and its institutions perform ineffectively (Thede & Gustafson, 2012; Gil-Pareja et al., 2019).

Yet, it is challenging to reach a consensus about the effect of corruption on international trade growth conclusively. Hence it needs to study elaborately for each case. However, at any rate, we cannot deny the necessity of an appropriate anti-corruption strategy that should be constructed to both deter corruption and improve the socio-economic development in every country.

#### **2.4. The causes**

From the previous views, it can be seen that corruption can adversely affect international trade in many ways. The paradoxical causality, however, can occur under some specific situations. The result may derive from some characteristics of corruption such as the level, the prevalence, and the predictability (Thede & Gustafson, 2012; Svensson, 2012). However, we cannot simply say that these characteristics are the causes of that causality but rather the causes of corruption themselves.

By its very nature, corruption can be caused by institutional-based or community-based, domestic or international interferences. The causes might vary due to the adoption of different approaches. This section will present some of the main causes that facilitate corruption in the environment of international trade based on literature reviews. Such causes can be categorized into the following: (i) institutional-based, such as economic development level and poor governance, weak legal systems and complicated trade regulations, high tariff rates, recruitment

and salaries; (ii) cultural-natural based, including cultural dimension, natural openness and resources.

#### **2.4.1. Institutional-based causes**

*Economic development level and poor governance* are the first major causes that economists usually point out when studying the causality of corruption and economic growth and international trade, which can be a negative impact or positive influence. Indeed, the inefficiency of low and middle-income countries, which are derived from poor institutions and lower economic power, still influences the market transactions and facilitate conceivably bribery for preferential treatment and unfair competition. In the global supply chain, the ineffective organizations of customs and OGAs like port authority, sanitary inspections, veterinary, border police give rise to the distortion and extortion of these public officials (Ferreira et al., 2007; Jong and Bogmans, 2011). By its discretionary power for goods clearance at the border as mentioned above, customs and OGAs can not only distort the release process by delay the transaction (routine corruption) but also can extort traders for a wrong declaration of goods (fraudulent corruption) (Hors, 2001; Badalyan et al., 2018). Apparently, it may be a characteristic of international trade that almost all border gates are located at dispersed and remote places; then it is difficult to control and monitor the corrupt behaviors (Ferreira et al., 2007). Plus, weak external institutional control imposes a positive condition for a rise of corruption in global trade. Lambsdorff (1998) advances that a 'differentiated inclination' of exporters to offer bribes to importing countries' officials affects bilateral trade. He then argues that all countries should share responsibility for preventing the expansion of bribery in international trade, especially in the exporting countries.

Hors (2001) also states that these corrupt acts may originate from the growth of trade volume. The high volume of trade generates higher demand for release services at the border; then it may cause a delay in doing release procedures if the customs and OGAs services are not equal in quality. The requirement of delivery on time is a priority in the global supply chain. It then urges the traders to bribe officials to jump ahead in the long queue and clear the goods as soon as possible.

Interestingly, the growth of trade volume from the anti-protection's view, however, has an opposite theory that 'more imports reduce the room for corruption by increasing the level of competition'<sup>11</sup>. Hence the more open trade and economy becomes, the lower level of corruption occurs (Andvig et al., 2000).

The poor quality of control systems and judiciary is also highlighted by some scholars (Tanzi, 1998; Hors, 2001; Ferreira et al., 2007; Parayno, 2013). Tanzi (1998) states that the quality of penalty systems and internal institutional control collectively indirectly affect the prevalence of corruption. This is affirmed by Hors (2001:18) that 'the lack or inefficiency of controls, which left opportunities open for malpractice' and 'without the will to enforce the law, all these internal discipline mechanisms were purely decorative' in his study at Philippines, Bolivia, and Pakistan. The same problem is also mentioned by Parayno (2013) in his paper about the Philippines' customs.

*Weak legal systems and complicated trade regulations* are another common strong incentive for people to bribe and circumvent a fair trade process across borders. Lambsdorff (2005:6) describes that 'ill-designed policies create corrupt incentives for policymakers, bureaucrats and the public in general'. The complex and non-transparent regulations for obtaining licenses or permits give officials discretionary power and opportunities to demand bribe, as shown by the study of Tanzi (1998). Besides, the poor legal systems are also highlighted by Anderson and Marcouiller (2002), who examine the consequence of insecurity on trade. They then report that corruption, as a hidden tax, impedes trade where the commercial contracts cannot be enforced well because of the weak legal systems and ambiguous policies.

The complex regulations of international trade generate corruption are more than obvious. Hors (2001), in a study of foreign trade systems in the Philippines, Bolivia, and Pakistan, provides evidence that complex and bureaucratic trade procedures in these countries, in which every transaction includes ten processes on average, generates at least '40 million' corrupt chances for people who involve in

---

<sup>11</sup> [Kommerskollegium National Board of Trade \(2005\). Trade and the Fight against Corruption. Opinion, No. 100-457-05, p7](#)

those processes. Hors' view is also cited in the work of Badalyan et al. (2018) that the complicated procedures for releasing consignments, obtain an import-export license, and other documents of sanitary or qualification cost traders and intermediaries both time and money. About the non-tariff concern within EU members, Hosseini (2011) explores that some other non-tariff barriers like rules of origin, issuance of documents, and permission rules of exemptions and exceptions may favor corrupt trade behaviors. Trade quotas are another non-tariff barrier that must be noticed as causes that may also create opportunities for corruption, and 'the quotas shift resources away from directly productive activities to rent-seeking activities, generating welfare losses'<sup>12</sup>.

*High rate and/or diversified tariff systems.* Indeed, within high and diversified tariff rates that levies on import and export goods, there will be incentives for both public officials to demand a bribe and traders to offer bribes which cause the 'tax evasion' effect. In their study, Dutt and Traca (2010) find that corruption may enhance international trade when corrupt officials allow traders to evade the high tariff barriers. The loss of revenue due to high import tax rates in China – Hongkong in 1998 is investigated by Fisman and Wei (2004). They find that tax evasion increases three percent when the tax rate rises one percent, and that loss derives from the misclassification and frauds in the declaration of import goods. In a similar spirit, Gatti (1999) provides evidence that a greater diversified trade tariff system tends to facilitate corrupt behaviors. Customs officers have more chances to demand bribes from importers in the form of tariffs not paid, especially if traders desire to avoid the higher tax rates.

It should be noticed that, however, not only the extortive officials generate tax evasion but also traders have the desire to avoid the high expenditures. Firms have more incentive to pay bribes if they get more substantial financial and managerial incentives (Jeong & Weiner, 2012). The result of corrupt behaviors is not only a benefit for the firm, but also an advantage for boosting the careers for managers (Cuervo-Cazurra, 2016). Hence, the tax evasion in international trade

---

<sup>12</sup> [Kommerskollegium National Board of Trade \(2005\). Trade and the Fight against Corruption. Opinion, No. 100-457-05, p8](#)

may be a consequence that derives from the desires of both sides, the traders and customs officers.

*Inefficient recruitment and inadequate salaries.* The low income or the insufficient payment of public servants, and the ineffective recruitment and performance assessment systems are argued as critical reasons for extortion in developing countries. Rijckeghem and Weder (1997) make a relevant point that an increase in civil service wages is associated solely with eliminating corruption. Cautiously, they claim that a higher salary's positive effect should be considered in a long-term policy, and applying a high wage policy or not may be a tough question for poor budget countries. Their view is also cited by some other scholars like Lambsdorff (1999), Fjeldstad et al. (2000), Cuervo-Cazurra (2016). On a broader perspective, Svensson (2005) concludes that raising the salary can be successful if it done so under certain conditions, including a well-function enforcement, not too much costly trade-off on budget, and bribery is not an institutional and functional part of officials' income. Focusing on customs as the main public actor in international trade in developing countries, Hors (2001) states that corruption happens due to need, not greed, when officials' salary cannot afford their reasonable standards; or else it is lower than the private income level, as Fjeldstad et al. (2020) cited. It, however, cannot be confirmed for high-ranking positions (Ferreira et al., 2007). Similarly, Tanzi (1998) supports the hypothesis of wage incentives in determining the level of corruption by presenting some successful cases, such as the high salary system for tax and customs officials in Peru, Singapore.

Furthermore, we cannot deny the severe effect of an inefficient human resource management system on corruption prevalence. Ferreira et al. (2007) condemn an unsuitable recruitment process for officers that gives strong opportunities for people for buying the positions in the customs due to its vast potential for extortion and rent-seeking. Thus, a process of position's recruitment that is based on non-meritocratic criteria tends to facilitate corrupt behaviors more smoothly (Hors, 2001; Fjeldstad et al., 2020).

Again, it is arguable that combating corruption only on the wage incentive is impossible because several other factors generate a corrupt act, including

institutional causes and social norms. Hence, a combination of anti-corruption measures needs to be considered (Fjeldstad et al., 2020).

#### **2.4.2. Cultural - natural based**

*Culture.* The tradition or custom of taking bribes might be another reason for the expansion of corruption, especially according to sociologists. After reviewing previous empirical studies, Lambsdorff (2005) believes that culture definitely affects the level of corruption. The same author concludes that ‘culture explains only a fraction of the variance of corruption levels, leaving sufficient prospects that countries can change for the better even if their cultural preconditions are less favorable’ (Lambsdorff, 2005:17). Along this line, Larmour (2008) points out that the culture contributes to understanding and responding to corrupt actions. Also, the role of the multiplicity of culture and its effect on corruption’s level, such as Guanxi – a common practical phenomenon of corruption in China, cannot be ignored when investigating the roots of corruption in Asia-Pacific region (Svensson, 2012; Abjorensen, 2014).

Specifically, the view can be seen clearly in a work of Fjeldstad et al. (2020) about corruption in global trade. The authors show their strong concern about the impact of social norms and the role of family on customs officials' behaviors. As shown in the study, customs officers are commonly believed by all ordinary citizens to have a high salary and can earn money easily by using their discretionary power. They then must share these trump cards; otherwise, they are considered unethical. ‘Only someone who accumulates can redistribute and be identified as “a man of honor”’ (Fjeldstad et al., 2020:124).

*Natural openness to international trade and resources.* ‘Countries that are more “naturally” open than others will have more competition and hence lower corruption levels’<sup>13</sup> is supported by some scholars. They believe that countries with natural advantages, such as speaking the international language English, having a long coast, or a huge population, can have a better potential to expand trade than others. Then, these countries are expected to exploit more its resources for the

---

<sup>13</sup> [Kommerskollegium National Board of Trade \(2005\). Trade and the Fight against Corruption. Opinion, No. 100-457-05, p8](#)

development of economy and global trade and would therefore imply lower level of corruption (Andvig et al., 2000, citing Wei).

This theory, however, is challenged by scholars studying the relationship between the abundance of natural resources and the level of corruption. Natural resource exploitation, for instance, minerals and oil, is an extremely high-rent seeking activity due to its colossal profit. It then increases the opportunity for corruption (Lambsdorff, 2005, citing Ades & Di Tella).

## CHAPTER 3: BACKGROUND OF VIETNAM

This chapter provides a picture of Vietnam's foreign trade and the corrupt situations in general. It then presents policies that has been implemented to curb corruption in Vietnam's import-export process.

### 3.1. Foreign trade and contribution to economic development

After pursuing the open-oriented economic policies since Đổi Mới (translated as Revolution) in 1986, the Vietnam economy has been growing significantly, resulting in being upgraded from a low-income to a middle-income country. Its gross domestic product (GDP) rate averages about 6.5% in the period 2000-2019. In 2019, the GDP growth rate reached 7.02% and was one of the highest economic growth countries in the region and the world. Incredibly, even though the world economy has suffered from the trade war between United States – China and the COVID-19 pandemic, 'Vietnam is shaping up as Southeast Asia's single economic success story in the coronavirus era, maintaining steady positive growth as other economies struggle to recover'<sup>14</sup>, according to Nikkei news. The economic and political role of Vietnam in the Southeast Asia region and the world has been recognized substantially.

Contributing to such impressive economic growth, international trade takes a supreme proportion (WTO, 2013; Clarke et al., 2017; Tien & Anh, 2019; WB, 2020). Vietnam has increased trade volume and expanded its trade partners over the past decades. As we can see in figure 3.1 below, both import and export values have increased dramatically. The total trade value in 2019 was seventeen times the value in 2000, and Vietnam has been keeping the surplus trade since 2016.

World Bank (2020) reports that the export-lead model that Vietnam is following has been successful and creating millions of productive jobs. Additionally, as the Ministry of Industry and Trade (MOIT) reported in Vietnam Import-Export Report 2019, Vietnam's export structure and diversification of export products have changed positively, in which the proportion of fuel and minerals continues to decrease to 1.6% (from 1.9% in 2018), and industrial

---

<sup>14</sup> <https://asia.nikkei.com/Economy/Vietnam-emerges-as-sole-economic-winner-in-Southeast-Asia>



manufacturing products increased to 84.3% (from 82.9% in 2018). Vietnam import aims to ensure production and export activities, in which its turnover in 2019 reached 253.07 billion USD, up 6.8% compared to 2018. Imports mainly focus on commodities for manufacturers and exports, including machinery, equipment on raw materials. Importantly, the trading policies oriented to external economic relations and participating in free trade agreements (FTAs) lead to noticeable trade growth. Up to date on March 2021 by Center for WTO and International Trade of Vietnam, Vietnam has joined fifteen FTAs, including multiple regional FTAs and bilateral FTAs<sup>15</sup>.

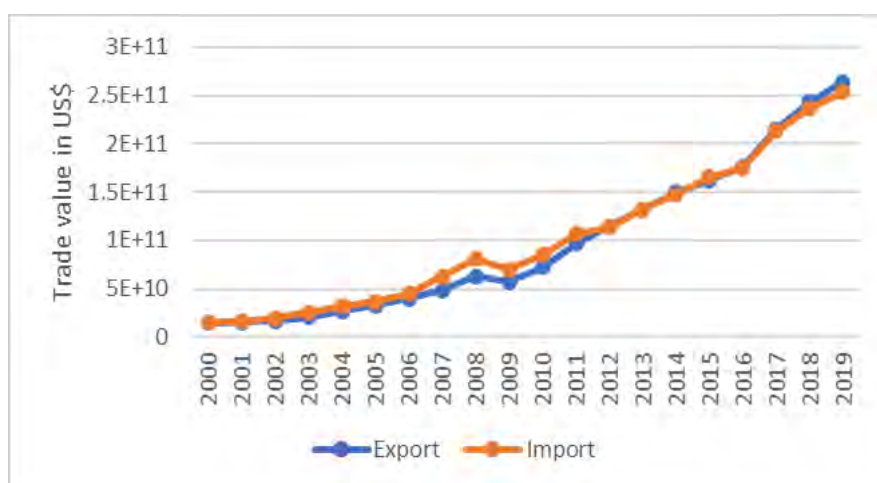


Figure 3.1. The import - export value of Vietnam in the period of 2000-2019 (Data source: COMTRADE database)

Moreover, Vietnam has implemented various trade reforms to attract foreign investment and encourage entrepreneurs to do business. As a result, foreign trade has been among the main determinants of Vietnam’s economic growth. *‘In short, the export sector has been at the heart of Vietnam’s rapid and inclusive growth, through the export of agriculture (rice) in the 1990s, low-skilled manufacturing like textiles and footwear in the 2000s, and electronics in the 2010s fueled by the arrival of many foreign investors’*, World Bank (2020:6) stated. As shown in figure 3.2, the export value determined 107% GDP in 2019, and that ratio was double to 2000s.

<sup>15</sup> Center for WTO and International Trade – Vietnam Chamber of Commerce and Industry <https://wtocenter.vn/fta>

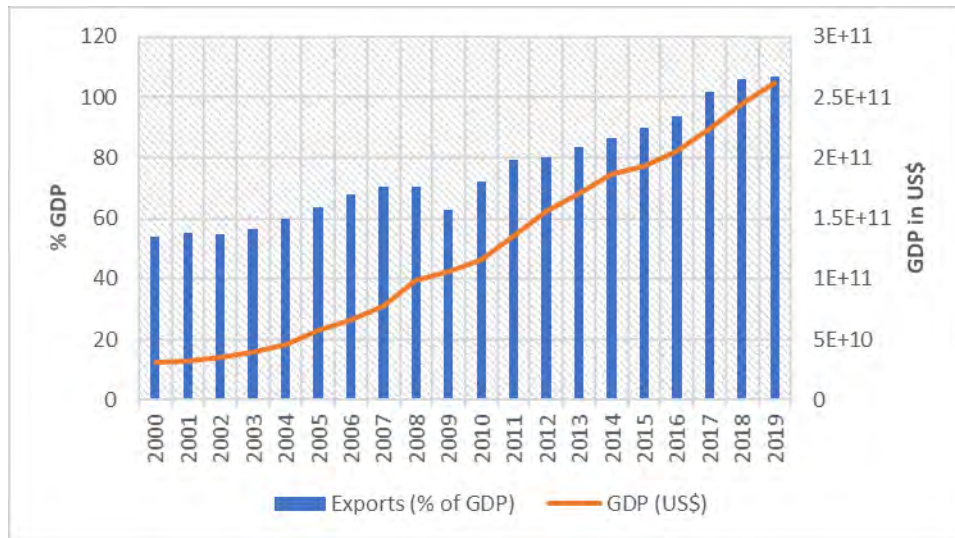


Figure 3.2 – Vietnam’s GDP and the ratio of export value to GDP in period 2000 – 2019 (Data source: World Bank).

Vietnam effectively exploits the advantages of the FTAs to boost exports of competitive products, including agriculture, fisheries, textiles, footwear, and furniture (WTO, 2013). The structure of the export markets has shifted to the countries with FTAs. Among all trade partners, the Asia-Pacific region, especially APEC economies, are comprehensive and strategic trade partners of Vietnam (Fujita, 1998; WTO, 2013). As Fujita (1998:36) stated, ‘*APEC, unlike ASEAN, includes industrialized countries and newly industrialized economies, which have trade structures highly complementary with Vietnam, and likely to become important markets for Vietnam exports*’. The Vietnam – APEC regional imports and exports cover more than 68% and 77% on average respectively of Vietnam’s foreign trade (see figure 3.3 below). Thirteen out of fifteen FTAs in which Vietnam is a member that is involved with other APEC economies (see Appendix 3). Adding to the contribution of bilateral FTAs, multiple FTAs such as ASEAN, CPTPP, RCEP play its substantial role in boosting Vietnam exports. In particular, the exports to CPTPP partners achieved a significantly higher growth in 2019, especially those to Japan reached 20.4 billion USD, up 8.4% and those to South Korea reached 19.7 billion USD, up 8.1%; the Canadian market increased by 19.8% (reaching 3.91 billion USD), the Mexican market increased by 26.3% (reaching

2.83 billion USD), and Chilean market increased by 20.3% (reaching 940.7 million USD) (MOIT, 2020).

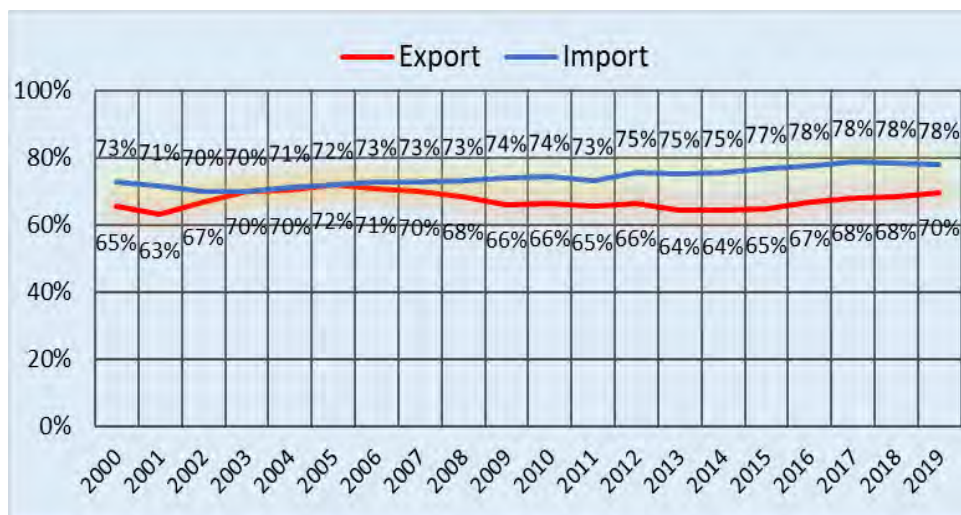


Figure 3.3 - The proportion of trade between Vietnam and other APEC economies to the total foreign trade of Vietnam in 2000-2019 (Data source: COMTRADE database)

However, it seems more challenging to sustain Vietnam’s export-led model in such an unstable and complex global economy and world production patterns, and the development of technology sectors recently (WB, 2020). As pointed by MOIT (2020), some main exports like agricultural and aquatic products still face many difficulties in accessing markets with high requirements on quality and safety. Indeed, these productions have been improved considerably but have not yet caught up with the requirements of green and organic production. Moreover, the standard systems and technical regulations of quality, safety management, and quarantine requirements for import-export products are still limited or strictly implemented, and plenty of ministries are involved in such technical systems (WTO, 2013). Supporting products and components for export enterprises is still underdeveloped and unable to supply sufficiently both in quality and scale. More importantly, WTO (2013:17) documented that ‘Vietnamese enterprises seem to undertake only production phases with relatively low value added, while the most profitable phases (processing products, increasing brand value and commercializing products) are undertaken by foreign invested enterprises’. All these obstacles adversely affect the

growth of Vietnam's exports. Vietnam needs to upgrade to ensure sustainable and inclusive development (WB, 2020).

### **3.2. Corruption issue in Vietnam**

#### **3.2.1. Current situation**

*'Score is up but corruption remains serious', Transparency International 2019 stated*

Despite the economic growth and political bright spots in the last decade, corruption in public and private sectors in Vietnam is still one of top concern by both citizens and international society (NORAD, 2011; WB, 2012; WTO, 2013; CENSOGOR & VBF, 2017; VCB, 2019). Elaborately, NORAD (2011:12) reported that corruption was 'a major risk to the legitimacy of the Party as threatening the trust in the government'. Upgrading to a broader scope, World Bank collaborated with the Government Inspectorate of Vietnam and conducted a survey of citizens, firms, and officials about corruption in 2012. The study documented that 'around 80-86% of both citizens and officials perceived corruption as prevalent and serious at the national level' (WB, 2012:37). Interestingly, the view of the level of corruption varied between the distinguished groups of respondents in different locations and sectors. Some people did not recognize what could be a corrupt act even though it was so obvious.

Also, the severe obstacle of corruption in Vietnam is highlighted by Transparency International in its annual reports. The CPI score of Vietnam remained at low pace (25-27 points) between 2000 and 2010, then increased slightly and gradually in the last decade, as shown in figure 3.4 below. More evidently, according to the annual report on the Provincial Competitiveness Index (PCI) in 2019 of the Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI), 53.6% of the firms reported that they have to pay informal fees when doing business<sup>16</sup>. Vietnamese government, for its parts, also showed its recognition of the rampant and systemic corruption in society and governances in the National Strategy for Preventing and Combating Corruption toward to 2020, which was released in 2009.

---

<sup>16</sup> <https://pcivietnam.vn/tin-tuc-su-kien/chi-phi-khong-chinh-thuc-bao-gio-moi-chinh-thuc-het-hanh-doanh-nghiep-ct3231.html> (in Vietnamese)

Afterward, various policies have been implemented to prevent and tackle corruption by CPV and the government. Vietnam has pursued ‘an unprecedented AC campaign since 2016, led by General Secretary Nguyen Phu Trong’ (Campbell & Thomas, 2019:20).

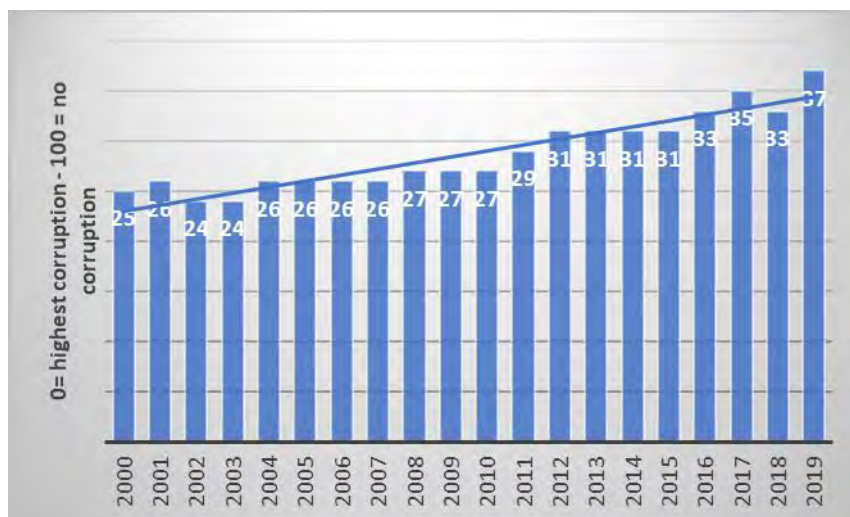


Figure 3.4 – Corruption Perception Index of Vietnam 2000-2019 (Data source: Transparency International)

Indeed, the determination to fight against corruption by CPV and the Government in the past few years has positive and effective results. By improving the legal framework and detecting corruption, about 420 cadres of CPV were put on trial in the last five years, including 90 high-ranking positions in the Politburo and Center Committee of Party<sup>17</sup>. According to Toward Transparency, one in two Vietnamese people believe the Government is fighting against corruption effectively in 2019, which is double to 2016<sup>18</sup> (VCB, 2019). Specific to the Customs workforce, there were 51 cases of disciplinary action in 2018. The percentage of firms that responded that they have to pay unofficial fees was reduced from 28% in 2015 to 18% in 2018<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> <https://dangcongsan.vn/xay-dung-dang/nam-2020-cong-tac-phong-chong-tham-nhung-can-guyet-liet-hon-hieu-gua-hon-546908.html> (in Vietnamese)

<sup>18</sup> <https://towardstransparency.vn/en/the-fight-against-corruption-in-vietnam-takes-a-positive-turn/>

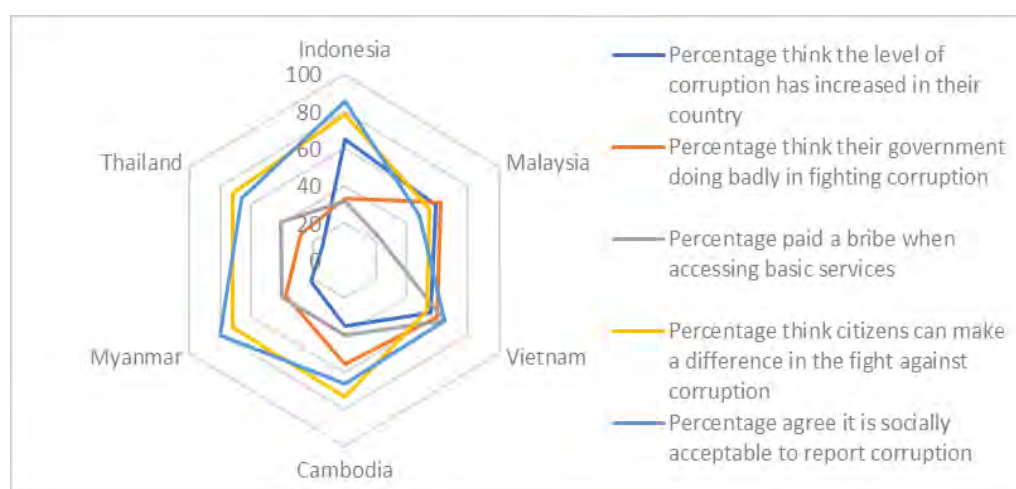
<sup>19</sup> <https://nhandan.com.vn/nhan-dinh/doanh-nghiep-ghi-nhan-no-luc-cai-cach-thu-tuc-hanh-chinh-nganh-hai-quan-nam-2018-346325/> (In Vietnamese)

Nevertheless, in comparison to other Southeast Asia countries in APEC, such as Singapore, Indonesia, Malaysia, Vietnam has remained at the higher corrupt rank in Corruption Perception Index ranking (as table 3.1). Most notably, Campbell and Thomas (2019) indicate that Vietnamese businesses seem to have more negative perception than firms in other countries about the effectiveness of implementing AC policies and about the positive role of citizens in combating corruption (see figure 3.5).

Table 3.1. The CPI ranking of Southeast Asia countries in APEC 2012 – 2019 (Data source: Transparency International)

| Year | Vietnam | Malaysia | Indonesia | Thailand | Singapore | Philippines |
|------|---------|----------|-----------|----------|-----------|-------------|
| 2012 | 123     | 54       | 118       | 88       | 5         | 105         |
| 2013 | 116     | 53       | 114       | 102      | 5         | 94          |
| 2014 | 119     | 51       | 107       | 85       | 7         | 85          |
| 2015 | 111     | 54       | 88        | 76       | 7         | 95          |
| 2016 | 113     | 55       | 90        | 101      | 7         | 101         |
| 2017 | 107     | 62       | 96        | 96       | 6         | 111         |
| 2018 | 117     | 61       | 89        | 99       | 3         | 99          |
| 2019 | 96      | 51       | 85        | 101      | 4         | 113         |

Figure 3.5. Results of Global Corruption Barometer 2017 (Data source: Transparency International)



Still, it is important to be reminded that ‘Vietnam is still among two thirds of the world’s countries scoring below 50’ and ‘score is up but corruption remains serious’<sup>20</sup>, according to Transparency International.

*‘Corruption is perceived as serious nationwide, in the public and private sectors’, as pointed out in the Vietnam Corruption Barometer 2019 - Toward Transparency*

World Bank (2012) pointed out the four most corrupt sectors were traffic police, land administration, customs, and construction. Updating to 2019, Vietnam Corruption Barometer 2019 documented a slight difference among the most corrupt actors who were traffic police (30%), followed by police (20%), tax officials (17%), business owners (15%), and OGAs officials (13%) (VCB, 2019). As we can see, corruption in private sectors and OGAs is the focus of concern by both citizens and businesses. In the study of firms’ perspective, WB (2012) noted that 53% of respondents believed informal payments bring more benefits than costs. More than 70% of the cases were generated actively from the enterprises’ suggestions. ‘Corruption is not only initiated by people in charge or service providers but also largely actively proposed by service users’, WB (2012:45) stated. Firms do not trust that competitors will play a fair game and believe that bribes help them go ahead to others (VCCI et al., 2014). Giving small gifts and entertainment within private companies in commercial relationships is customary in business practices, which is a serious challenge to foreign investors (CENSOGOR & VBF, 2017).

*‘This was a cultural expectation in Vietnam’ - Centre for Social Governance Research (CENSOGOR) and Vietnam Business Forum (VBF) (CENSOGOR & VBF, 2017:10)*

With regard to the common causes found in the social surveys, there was a lack of transparency and public accountability, weakness of implementation and independence of AC agencies (ACAs) (WTO, 2013); ambiguous regulations, ineffective enforcement (NORAD, 2011, cited the 2005 survey conducted by CPV); low salary (CENSOGOR & VBF, 2017). As Nikkei News discussed, ‘one obvious

---

<sup>20</sup> <https://towardstransparency.vn/en/vietnam-cpi-2019-score-is-up-but-corruption-remains-serious/>

reason is that government employees typically receive exceedingly low salaries; even the prime minister earns only around \$750 per month<sup>21</sup> officially. Besides that, social norms of giving gifts were also noted in several surveys. In particular, VCCI et al. (2014) showed that firms' corruption originated by the 'rule of the game'; while CENSOGOR and VBF (2017) concluded that the expectation of gifts and entertainments between officials and firms' managers, and within business partners is prevalent when doing business in Vietnam. Giving gifts is a common way to make and keep relationships going smoothly.

### **3.2.2. Anti-corruption measures in Vietnamese foreign trade policies**

#### *Improving the legal systems of AC.*

Vietnamese legal framework for AC on paperwork has been recognized as more comprehensive than the other Asia countries (NORAD, 2011; WTO, 2013; VCCI et al., 2014). The first AC Law was introduced in 2005, went into force in early 2006, and then amended in 2007 and 2012. Afterward, there has been follow-up legal documents released by the center and local governments, notably the National Strategy for Preventing and Combating Corruption toward 2020, released in May 2009. Another fact worthy of mention is that Viet Nam ratified the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) in June 2009, a Vietnam's momentum of becoming a member of the global AC community. Besides that, the Law on Denunciation 25/2018/QH14 released in July 2018, went effective in early 2019, and its decree 31/2019/NĐ-CP initiates a new momentum to the AC efforts in Vietnam, in which it encourages citizens to participate in deterring corruption and provide a legal system for whistleblowers' protections.

More importantly, since 2016, CPV and the Vietnamese government have shown the determination to pursue a more comprehensive AC strategy, in which taking steps to significantly address the corruption in private sectors (Campbell & Thomas, 2019; VCB, 2019). The first step is the Amended AC Law 36/2918/QH14 and its decree 59/2019/NĐ-CP. The new law provides a broader concept of corruption than other previous legal documents, including the corruption in private

---

<sup>21</sup> <https://asia.nikkei.com/Opinion/Vietnam-and-the-fight-against-corruption>



businesses and organizations. The concept of corruption is an illegal act committed by a person with positions or powers or assigned to perform duties but has taken advantage of such positions, powers or duties for personal gain; damages or threatens to damage the interests of the State, the legitimate rights and interests of organizations and individuals will help supplement regulations on corrupt practices in the private sector, especially non-State enterprises<sup>22</sup>. It then is expected that help for the AC activities will be more comprehensive and thorough.

In particular for Customs as the main public actor in trading across border process, GDVC has introduced and publicized a list of documents on conducting culture and behavior of customs officers. For instance, the Code of Conduct for officials was released in 2013 (Decision 557/QĐ-TCHQ), Regulation on operating public service went into force in 2017 (Decision 188/QĐ-TCHQ), and Regulation on investigation and discipline for customs officials and other employees working in Vietnam customs workforce has been effective since 2018 (Decision 2799/QĐ-TCHQ). In summary, we can see clearly that the Vietnamese AC legal systems is gradually changing and targeted at approaching international standards.

#### *Enhancing the effectiveness of ACAs*

‘The adequacy of the legal framework for AC is less an issue in Viet Nam today than the implementation process’ (NORAD, 2011:13). Like China, Taiwan, and the Philippines, Vietnam relies on multiple ACAs to curb corruption (Quah, 2017). These ACAs include Government Inspectorate, through its AC Bureau which is established in 2006; State Audit of Vietnam; Supreme People’s Procuracy of Vietnam, through its Department of Prosecution and Corruption Investigation which was created in 2006; Ministry of Public Security’s Bureau of Corruption Criminal Investigation which has operated since 2007; and a special institution named Central Steering Committee on Anti-Corruption established in 2013, which is directly administered by the Vietnamese Politburo and chaired by General Secretary Nguyen Phu Trong (NORAD, 2011; VCCI et al., 2014; CPV news<sup>23</sup>). At

---

<sup>22</sup> <http://thanhtvietnam.vn/nghien-cuu-trao-doi/mo-rong-khai-niem-tham-nhung-nham-hoan-thien-phap-luat-ve-phong-chong-tham-nhung-trong-kinh-doanh-182532> (in Vietnamese)

<sup>23</sup> <https://noichinh.vn/gioi-thieu/ban-chi-dao-tw-ve-phong-chong-tham-nhung/> (in Vietnamese)

a lower level of governance, ministries and provinces also established its steering committee for AC and inspectorate departments, in which all activities are following the directions of the Center Steering Committee.

Yet, the ACAs' operations remain to be seen as being ineffective though they have been structured more systematically and gradually (NORAD, 2011; WTO, 2013). NORAD (2011) pointed out that ACAs' performance was facing several difficulties, including weak capacity in enforcement and investigation, lack of accountability and transparency, lack of a legal framework for protecting both detectives and whistleblowers. While WTO (2013:24) stated 'weak implementation and the lack of independent ACAs still present hurdles to the fight against corruption, which seemingly remains rampant and systemic'. Of course, there are still questions about the result of ACAs operations if it was within the political means of the Party<sup>24</sup>. However, with the political will of CPV and the Government 'to pursue zero-tolerance approach in AC' (VCB, 2019:10) and the completing legal framework of AC in recent years, the confidence of citizens in AC activities has been strengthened. The AC implementation is expected to accelerate significantly (VCB, 2019).

Vietnam Customs, in particular, is also implementing various measures for deterring and fighting against corruption internally. Along with completing Inspectorate and Personal departments' structure and performance, GDVC has created Department of Video Supervision, which has been located at the headquarter since 2015. The department manages surveillance camera systems, x-ray systems, e-seal programs at all ports, border gates, and Inland Container Depots (ICDs) that help GDVC supervise and detect abnormal activities in important customs areas and then promptly intervene and deter violations. Not only that, GDVC has put the hotline number into operation 24/7 since 2016, in which all calls are recorded, stored, and managed under confidential and urgent mode and targeted at improving the whistleblowing and protection systems, and enhancing the discipline of customs officers. Internal inspections and AC inspection teams are

---

<sup>24</sup> <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Vietnam-s-Communists-brace-for-next-5-years-after-big-2020>

operated following annual plans to investigate any misconduct. Additionally, rotating and exchange working positions between officials regularly at all levels, especially the sub-departments<sup>25</sup>. All these measures help to limit the opportunities of corruption in the customs workforce.

#### *Implementing trade facilitation policies*

Applying and developing information technology (IT) is a priority to limit the direct contact between officials and businesses. Since 2014, GDVC has officially implemented the Viet Nam Automated Cargo Clearance System and Vietnam Customs Intelligence Information System (VNACCS/VCIS) at all sub-departments. Up to now, 100% of customs procedures have been automated nationwide. The ratio of customs physical inspection had been decreased to about 6% in 2019 by applying the risk management systems, according to GDVC reports. Notably, GDVC has been promoting the Viet Nam Automated System for Customs Management (VASSCM) at seaports and airports since 2017, facilitating import-export activities and managing all movements of consignments at ports, warehouses in the customs area. Besides, other systems like the National Single Window, the ASEAN Single Window, and tariff e-payment contribute to facilitating Vietnam foreign trade flows and enhancing the control for violations.

Also, simplification and harmonization in import-export procedures have been implemented by GDVC and other OGAs involved in the trade process. As discussed in the previous sections, the standard systems and technical regulations for import-export products are still complicated and manual, involving several ministries. In 2015, GDVC, as a coordinator, submitted a proposal of solutions to the State that request that OGAs focus on modernizing and simplifying their regulations and procedures in specialized inspection activities. However, according to a GDVC report in 2017, more than 60% of import-export consignments need to do document examination and physical inspection by Customs due to OGAs' regulations<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> <http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/nhip-song-tai-chinh/2018-06-12/chuan-hoa-cong-tac-phong-chong-tieu-cuc-trong-nganh-hai-quan-58595.aspx> (in Vietnamese)

<sup>26</sup> <https://tapchitaichinh.vn/su-kien-noi-bat/su-kien-tai-chinh/khuyen-nghi-giai-phap-giam-ty-le-ho-so-xuat-nhap-khau-bi-xep-va-loang-do-va-vang-128593.html> (in Vietnamese)

*Improving customs to businesses partnership*

Since 2013, GDVC has operated programs and workshops to encourage firms' participation in customs performance to promote international trade and clean the business environment. Cooperation activities towards building understanding and consensus between the customs and the business community include consulting before and after implementing customs regulations, enhancing enforcement and compliance of businesses, conducting firms' satisfaction survey, and handling feedback of firms. The businesses that participated in these programs were importers, exporters, warehouse owners, the port authority, logistic companies, customs brokers, and domestic and international business associations.

Obviously, there is still room for Vietnamese government to improve the AC strategy effectively in the future. Furthermore, it is vital to implement AC strategy effectively so that private sectors should recognize and promote their responsibility in combating corruption between public and private bodies as well as within the business community.

## **CHAPTER 4: METHODOLOGY**

This chapter contains the methodology to answer the two sub-questions of the research and the main research question.

### **4.1. Methodology**

It is necessary to employ a mixed approach in data gathering and analysis to answer the research sub-questions. While the partial use of quantitative analysis aims to provide empirical evidence of the relationship between two variables (corruption and trade), the qualitative part contains a small number of homogeneous interviewees who can provide relevant information for analysis and discussion about the causal relations between corruption and Vietnam's foreign trade. It can then place the discussion on Vietnam's challenges for implementing a better AC strategy in trading across the border.

The mixed-method is employed since the researcher is an insider - a customs official - which may provide pros and cons at the same time. As an insider, the researcher has benefits of 'have a pre-existing knowledge of the context of the research' (Greene, 2014:3; citing Bell, 2005) and 'for the insider researcher, interaction is more natural and they are less likely to stereotype and pass judgment on the participants under study' (Greene, 2014:3; citing Aguiler, 1981). Yet, there are few drawbacks as well, such as their knowledge can be biased and lead to the lack of objectivity (Unluer, 2012:1). Hence, the interviews of players who are working in various sectors involved in the trade process can 'brings to the research process to a wider range of perspectives, including the researcher's own perspective' (Unluer, 2012:2).

### **4.2. Empirical econometric model**

#### **4.2.1. Gravity model**

The gravity models have been the most used tools to assess bilateral trade flows between countries and 'has come to be the starting point for a wide variety of research questions with a policy component' (Shepherd, 2016:ii). Starting by Tinbergen (1962), the gravity model expects that the bilateral trade between countries expands when the economic size is larger, and the further distance between them discourages the business due to the suffering of transport cost. The

model is presented by the following equation, in which  $X_{ij}$  is bilateral trade,  $G$  is gravity constant,  $Y_i$  and  $Y_j$  are economic size of two countries and  $D_{ij}$  is the distance between them:

$$X_{ij} = G \frac{Y_i Y_j}{D_{ij}}$$

However, with the more advanced concept of international trade and behind-of-border dimensions, such as tariff, FTA, language, the model is necessary to be altered. Therefore, a new and popular used model was created by Anderson & Van Wincoop (2003), which ‘has a number of implications for the way in which a gravity model should be set up, and the types of data that should be used’ (Shepherd, 2016:8). These models have been extended in various forms like logarithmic equations using numerous variables that could positively or adversely affect bilateral trade. In these models, the trade value (imports and/or exports) is the dependent variable affected by other independent variables. These variables’ coefficient is tested to indicate if they facilitate or restrict trade between partner countries. Beside the economic size represented by GDP or GDP per capital and geographic distance, other border variables and behind-of-border factors are also included in econometrics model, such as the exchange rate of local currency (Ali & Mdhillat, 2015), sharing border, using the similar language, used to belong the same former colony (Jong & Bosman, 2011; Sevansson, 2012; Ali & Mdhillat, 2015; Gil-Pareja et al., 2019), or being in multiple and/or bilateral FTAs (Gil-Pareja et al., 2019).

Particularly in Vietnam’s trade, there are a few empirical studies that focus on indicating the determinants of export and/or import flows. Clearly, the partner economic growth and the geo-distance significantly affect foreign trade (Nguyen, 2010; Tho, 2013; Narayan & Nguyen, 2016). The exchange rate of Vietnam Dong to the partner’s currency is both stimulating the trade significantly (Tho, 2013) and is not significant effect (Do & Vu, 2014; Tien, 2016). Similarly, the impact of some FTAs on Vietnam’s trade is found positively (Huy, 2014; Narayan & Nguyen, 2016), but other FTAs may be negative or not significant (Doanh & Heo, 2009;

Tien, 2016). Corruption factor seems to be ignored when analyzing the determinants of Vietnam's foreign trade.

## 4.2.2. Empirical model

### 4.2.2.1. Model

This study will use the gravity model to analyze the relationship between corruption and trade value between Vietnam and its APEC partners. Following the work of Svensson (2012) and Gil Preja et al. (2017), taking into account the specification of APEC group, the empirical models of this study are as follows:

$$\ln EX_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_{it} + \beta_2 \ln Y_{jt} + \beta_3 \ln ER_{ijt} + \beta_4 CPI_{it} + \beta_5 CPI_{jt} + \beta_6 AFTA_{ijt} + \beta_7 VFTA_{ijt} + \beta_8 \ln D_{ij} + \beta_9 BD_{ij} + \varepsilon_{ijt} \quad (1)$$

$$\ln IP_{ijt} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln Y_{it} + \alpha_2 \ln Y_{jt} + \alpha_3 \ln ER_{ijt} + \alpha_4 CPI_{it} + \alpha_5 CPI_{jt} + \alpha_6 AFTA_{ijt} + \alpha_7 VFTA_{ijt} + \alpha_8 \ln D_{ij} + \alpha_9 BD_{ij} + \varepsilon_{ijt} \quad (2)$$

The dependent variable  $EX_{ijt}$  and  $IP_{ijt}$  are the bilateral annual exports and imports in US dollars from Vietnam (country i) to country j in time t.  $Y_{it}$  and  $Y_{jt}$  are incomes of Vietnam and its partners respectively, presented by the gross domestic product in current dollars. These variables express the potential market size and purchasing power and are expected to be positively correlated with bilateral trade.  $ER_{ijt}$  refers to the bilateral real exchange rate between Vietnamese currency (Vietnam Dong - VND) and its partner currency. It presents the VND value of one unit of the partner currency; therefore, an increase of ER might increase the demand for Vietnam exports, but reduce the Vietnam imports. The CPI is used to present the general measure of corruption – Corruption Perception Index - in Vietnam and the other countries.  $CPI_i$  and  $CPI_j$  are the corruption variables for Vietnam and its partner respectively. While  $AFTA_{ijt}$  refers to multiple FTAs within and between ASEAN and other APEC partners,  $VFTA_{ijt}$  presents to the bilateral FTA between Vietnam and her partners. Besides,  $D_{ij}$  is a proxy for transportation costs and be expected to affect bilateral trade negatively.  $BD_{ij}$  is a dummy variable, taking value 1 if partners share borders, and otherwise 0. Where  $\beta_0$  and  $\alpha_0$  are intercepts and the

residuals  $\varepsilon_{ij}$  capture all the statistical error and unobserved factors influencing the bilateral trade.

#### 4.2.2.2. Data

Secondary data are retrieved from trustworthy websites of international organizations and corporations. While the GDP data is taken from the World Development Indicators (World Bank), the bilateral annual trade data is exported from United Nations Comtrade Database. The real exchange rate is calculated as  $ER_{ij} = NER_{ij} \frac{P_j}{P_i}$ , in which nominal exchange rate (NER) is extracted from International Monetary Fund (IMF) database, while consumer price index (P) is taken from World Development Indicators. Moreover, the source of Corruption Perception Index (CPI) variable is Transparency International database. The index ranges between 0 (highly corrupt) and 10 (very clean) for the years 1995–2011 and between 0 and 100 afterward, where 0 means that a country is perceived as highly corrupt and 100 means it is perceived as very clean.

Meanwhile, the distance between Vietnam and its partner countries are exported from the GeoDist database provided by CEPII, in which the weighted distances data is used due to its being ‘based on bilateral distances between the biggest cities of those two countries’<sup>27</sup>

Table 4.1. Explanations of all variables and dummies

| Variables             |                                    | Definition  | Data source | Expected behavior on trade |
|-----------------------|------------------------------------|---|-------------|----------------------------|
| Dependent variables   | $EX_{ij}$ : Bilateral export value | Total value in USD of exports from Vietnam to other countries in a year   | COMTRADE    |                            |
|                       | $IP_{ij}$ : Bilateral import value | Total value in USD of imports to Vietnam from other countries in a year   | COMTRADE    |                            |
| Independent variables | $Y_i$ : GDP of Vietnam             | The sum of gross value added by all resident producers in Vietnam plus any product taxes and minus any subsidies not included in the value of the products. | WDI         | Increase                   |

<sup>27</sup> Mayer, T and Zignago, S. 2011. Notes on CEPII’s distance measures: The GeoDist database, p11



| Variables |   | Definition  | Data source | Expected behavior on trade                    |
|-----------|---|---|-------------|---|
|           | $Y_j$ : GDP of other partner                                | The sum of gross value added by all resident producers in the economy plus any product taxes and minus any subsidies not included in the value of the products. | WDI         | Increase                                      |
|           | $CPI_i$ : CPI of Vietnam                                    | Corruption Perspective Index of Vietnam based on how corrupt is perceived to be by experts and business executives.   | TI          | Increase                                      |
|           | $CPI_j$ : CPI of other partner                              | Corruption Perspective Index of countries based on how corrupt is perceived to be by experts and business executives.   | TI          | Increase                                      |
|           | $ER_{ij}$ : Real exchange rate Vietnam-partner              | The VND value of one unit of the partner currency, multiplied by partner consumer price index and divided by Vietnam consumer price index (base year 2010)      | IMF, WB     | Increase for exports/<br>Decrease for imports |
|           | $AFTA_{ij}$ : FTA within/between ASEAN and partner          | Multiple FTA within or between ASEAN and other partners   | WTO         | Increase                                      |
|           | $VFTA_{ij}$ : FTA between Vietnam and partner               | Bilateral FTA between Vietnam and other partners  | WTO         | Increase                                      |
|           | $BD_{ij}$ : shared border between Vietnam and other country | If countries share the same border, then the value is 1. If not, it is 0  | CEPII       | Increase                                      |
|           | $D_{ij}$ : Bilateral distance                               | Distance between two countries between the biggest cities of those two countries  | CEPII       | Decrease                                      |

#### 4.2.3. Estimation process

The data is a balanced panel data set for 19 countries in the period of 2000-2019. The panel data analysis will be used to analyze the data and determine the

causality of corruption issue and bilateral export/import value of Vietnam and its APEC partners.

First and foremost, the gravity model is estimated by pooled ordinary least squares (OLS) with and without corruption variables to check the link between trade value and corruption. The model that includes corruption variables then detected multicollinearity by using Variance Inflation Factors (VIF). The White and Wooldridge test then is used to detect heteroskedasticity and autocorrelation in panel data. In the next stage, the robust option is applied to adjust the standard error in the OLS estimator. Moreover, the OLS estimator shows an inconsistent coefficient with the existence within individual effects. Therefore, the two major panel data techniques - the fixed effects and random effects - are used, and the Hausman test is applied to check what model is preferential. A favor of the fixed effects estimator is shown after running the test.

To overcome the problems of heteroscedasticity, which was detected by the Modified Wald test, and also the risks of serial correlation, the generalized least squares (GLS) estimator is applied. Besides, aiming to check the robustness of model over time, the study breaks the data into two sub-periods 2000-2008 and 2009-2019. The year of 2009 was the milestone of the financial crisis in 2008 and the broader application of Vietnamese e-customs software (named ECUS), which was the implementation of Circular No.222/2009/TT-BTC.

#### **4.2.4. Hypothesis**

In particular, the following hypotheses will be taken into account:

Hypothesis 1: There is a significantly positive relationship between the CPI of Vietnam and Vietnamese exports

Hypothesis 2: There is a significantly positive relationship between the CPI of APEC partners and Vietnamese exports

Hypothesis 3: There is a significantly positive relationship between the CPI of Vietnam and Vietnamese imports

Hypothesis 4: There is a significantly positive relationship between the CPI of APEC partners and Vietnamese imports

### **4.3. Interviews**

#### **4.3.1. The purpose**

In the design at the beginning, the unstructured interviews are hopefully conducted with knowledgeable and responsible people from different sectors involved in the trade process (customs officials, traders, logistic agents, customs brokers, commercial authority, OGAs officials). The interviews will provide various points of view which depend on the position of the interviewees about:

(1) Discuss and obtain deeper details and analysis to the quantitative findings of the gravity model of the causal relationship between corruption and Vietnam-APEC bilateral trade.

(2) Discuss the causes and the recommendations for implementing better programs for fighting against corruption in Vietnam's trade process.

#### **4.3.2. Participants**

The invitation for participating in the research was sent to targeted interviewees, who were selected conveniently and purposefully, in January 2021 via email and other social media apps. The targets included (1) 10 customs officials, whose positions are Head or Deputy Head of Division at the busiest sub-departments from the north to the south (Hanoi, Quang Ninh, Hai Phong, Quang Tri, Ho Chi Minh, Binh Duong) and being in charge of customs procedure for clearance of goods. They all have been working for Vietnam Customs for 15-20 years, which means their experience in dealing with trading obstacles as seniors and supervisors is highly appreciated; (2) 3 officials who are working at government agencies of quality, safety, and quarantine management; (3) 1 officer, who is working at the Vietnam Chamber of Commerce and Industry and has responsibility for trade legal consultation; (4) 3 manufacturing and importing – exporting companies whose markets are China, Japan, and Australia; (5) 3 logistics firms whose headquarter located in Japan, Korea. Their services include shipping lines, freight forwarders, and customs brokers for importing and exporting goods through the Asia - Pacific region.

Unluckily, due to the limitation of online-based connections between the researcher and interviewees because of COVID-19, and interviewees' worrisome

thoughts of the sensitive topic, the number of respondents was not as high as expected. At the final stage, there are 6 customs officials, 1 trader, and 3 managers and 5 staffs who come from 3 logistics firms that participated in the interviews. Luckily, respondents could be representatives for different sectors and locations. Listing in detail, 6 customs officials come from the north, middle and south of the country, while respondents of 3 logistics firms include supervisors and staffs working at import-export and forwarding departments. They are the main actors in the trade process. Hence, their views can be trusted as the most productive contributions to answer the research questions.

#### **4.3.3. The data gathering process**

Due to the COVID-19 situation, the convenience of the interviewees, and aiming to receive a better acceptance rate, the unstructured interviews are conducted in two ways: online interviews and sending questions and receiving answers via email in March 2021.

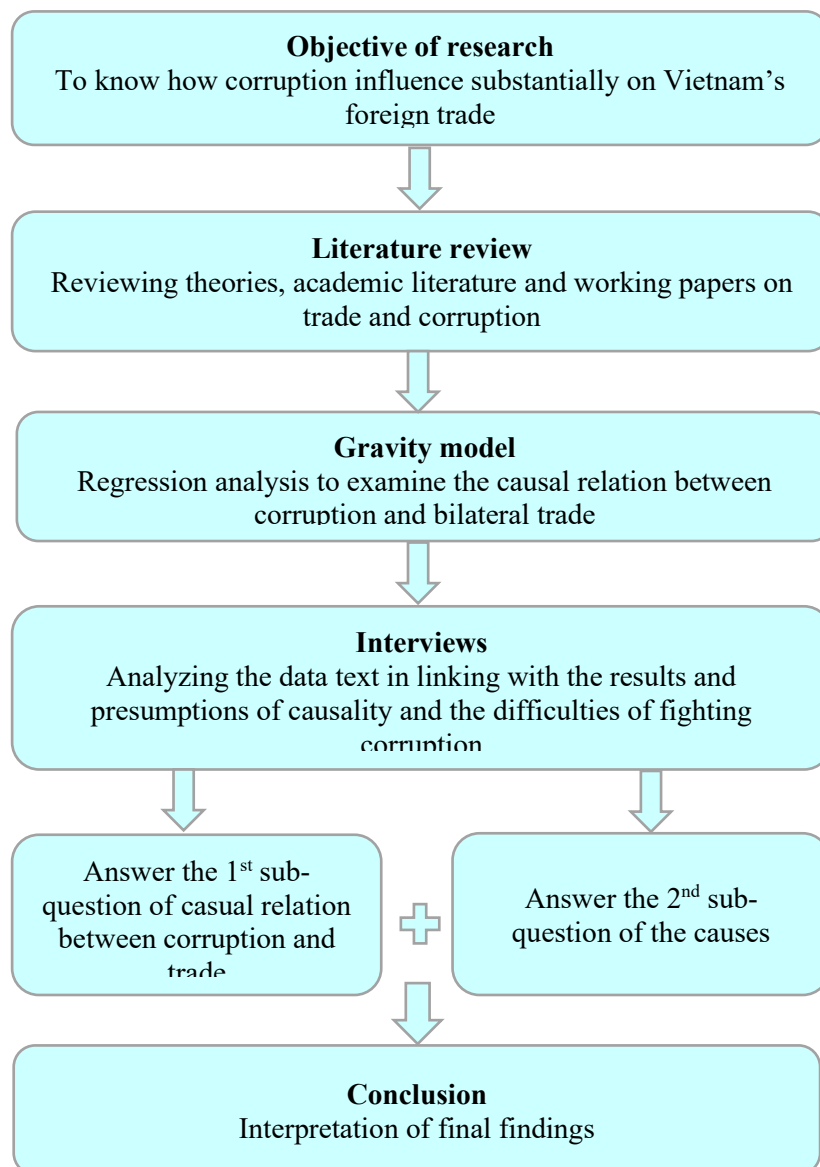
The fundamental questions are open-ended questions about the presumptions of the causes of the gravity model's result of corruption – trade causality and the challenges of tackling corruption in the trade process in Vietnam. Such presumptions are from the researcher's personal experience as an insider and from the literature review. The follow-up questions are given based on the answers of respondents. The fundamental open questions designed separately for interviewees from the public and private sectors were discussed with a customs official and a logistics firm's manager in late January 2021 before taking the actual online interviews or sending questions to interviewees by email. Respondents were asked firstly if they recognize what corrupt behavior is and whether they have any experience of corrupt actions while doing their job to examine their basic perspective of corruption. Then, the discussion went to their thought of the causes of corruption-trade and what they thought are the difficulties that Vietnam administration are facing in fighting against corruption in trade. They were also questioned about their recommendations on what the administration can do to make the Vietnam trade' environment better and cleaner.

The content analysis was employed, in which the text data was categorized and coded under themes of causes and challenges. Some full answers are presented in the result to illuminating the respondents' view.

#### 4.4. Research framework

Figure 4.1 below indicates the process by which the research is followed to enlighten its objective.

Figure 4.1. The research framework (Source: Author)



## CHAPTER 5: ANALYSIS AND FINDINGS

This chapter provides the analysis and findings of the two sub-questions, which are presented into three parts: (1) Causality of corruption and trade between Vietnam and APEC members; and the presumptions of the causes (2) The results of interviews. It then presents (3) a discussion on the research question of the impacts of corruption on the bilateral trade of Vietnam and other APEC economies.

### 5.1. The causality between corruption and Vietnam-APEC bilateral trade.

#### 5.1.1. The link between corruption and trade

Table 5.1 below illustrates the result of pooled OLS estimators for equations (1) and (2) presented in chapter 4, including and excluding the CPI variables.

Table 5.1. The pooled OLS estimations (robust standard errors) for bilateral exports and imports of Vietnam and APEC members.

| Variables         | (1)<br>EX-CPI         | (2)<br>EX-noCPI       | (3)<br>IP-CPI         | (4)<br>IP-noCPI       |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| lnGDPvn           | 0.739***<br>[4.40]    | 0.758***<br>[6.50]    | 0.598***<br>[4.37]    | 0.828***<br>[11.12]   |
| lnGDPj            | 0.750***<br>[23.87]   | 1.027***<br>[16.25]   | 1.007***<br>[33.40]   | 1.098***<br>[35.65]   |
| lnER              | -0.0818***<br>[-3.94] | -0.0593**<br>[-2.16]  | 0.0209<br>[1.52]      | 0.0263*<br>[1.71]     |
| CPIvn             | -0.0334<br>[-1.19]    |                       | 0.0407*<br>[1.74]     |                       |
| CPIj              | 0.0172***<br>[7.46]   |                       | 0.00653***<br>[3.89]  |                       |
| AFTA              | 0.463***<br>[4.25]    | 0.281<br>[1.61]       | 0.00742<br>[0.08]     | -0.113<br>[-1.05]     |
| VFTA              | 0.479***<br>[2.91]    | 0.269<br>[1.22]       | 0.310**<br>[2.10]     | 0.310*<br>[1.81]      |
| lnDi <sub>j</sub> | -1.129***<br>[-19.86] | -1.129***<br>[-17.89] | -0.978***<br>[-23.13] | -0.972***<br>[-23.43] |
| BD                | 0.823***<br>[6.68]    | -0.0110<br>[-0.07]    | -0.619***<br>[-4.73]  | -0.871***<br>[-6.21]  |
| _cons             | -8.673***<br>[-2.62]  | -16.77***<br>[-4.41]  | -15.24***<br>[-5.60]  | -22.05***<br>[-12.13] |
| N                 | 363                   | 375                   | 364                   | 377                   |
| adj. R-sq         | 0.859                 | 0.747                 | 0.894                 | 0.884                 |

**Notes:** Sample period 2000-2019. t statistics in brackets, significant \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01  
EX: Exports. IP: Imports. CPI: Corruption Perception Index. noCPI: without variable of CPI. Based on Ordinary Least Squares *robust*.

Of the key interest is the link between two variables in relation to Vietnam and her APEC trading partners. The role of corruption variables related to

Vietnam's bilateral exports and imports can be tested by comparing the adjusted R-square of the models with and without the CPIs. All models include the country-pair effects and their standard errors are corrected for autocorrelation and heteroscedasticity (robust standard errors).

As we can see, the adjusted R-square statistic in models with corruption variables is always stronger than those without CPI variables. The explanatory power in models with CPI indices for exports and imports are relatively high, with adjusted R-square of 0.859 and 0.894, respectively. Meanwhile, those for models without corruption are only 0.747 and 0.884, respectively. This means that corruption plays an important role in Vietnam's foreign trade. Therefore, we cannot remove this determinant variable when doing empirical research about factors that influence the foreign trade of Vietnam.

### **5.1.2. Causality between two variables in the whole period**

#### **5.1.2.1. Vietnam's exports**

Table 5.2 below provides the result of estimators with four different specifications of the model (1) for bilateral export value in chapter 4, including pooled OLS with robust option, country-pair fixed effects, random effects, and GLS estimator that correcting the autocorrelation and heteroskedasticity.

As we can see in the table, the GDP of Vietnam and its partners have a significant positive impact on exports at a level of 1 percent in all estimators, as expected. The other variables, including distance and border dummy, also influence significantly the dependent variable following the expected behavior as well, due to their p-value being less than 5 percent. In contrast, it is interesting to see the different estimates of other variables such as real exchange rate, FTAs, and corruption indices. While the exchange rate plays an important impact on exports in the three first estimators, it is not significant at all in the GLS model. The FTA variables have opposite directions when they are significant in the OLS, but not important contributors in the three right ones. CPI variable in Vietnam and APEC partners seem to shift their role inconsistently between all estimators.

The problems may come from the ignorance of country-pair effects and correlations between individual effects in the panel data set. The Hausman test was

applied to check which model (random or fixed) is better. The result led to the fixed effects estimator. The Modified Wald test and Wooldridge test are invited to detect the heteroskedasticity and serial correlation because it might be a problem in macro panels with over 20-30 years of data. Both issues were found. Then, the GLS estimator is applied to correct two problems in the fixed-effects model. The detail of the regression results of all models and tests are shown in Appendix 2. Accordingly, the interpretation of the results lately focuses more on GLS estimator.

Table 5.2. Estimates applied various econometric estimators for Vietnam's exports to APEC economies.

| Variables | (1)<br>EX-OLSrobust   | (2)<br>EX-FEcountry   | (3)<br>EX-RE         | (4)<br>EX-GLS         |
|-----------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| lnGDPvnn  | 0.739***<br>[4.40]    | 1.000***<br>[5.17]    | 1.005***<br>[8.55]   | 0.764***<br>[10.61]   |
| lnGDPj    | 0.750***<br>[23.87]   | 0.498**<br>[2.38]     | 0.508***<br>[5.98]   | 0.786***<br>[17.28]   |
| lnER      | -0.0818***<br>[-3.94] | -1.189***<br>[-3.20]  | -0.196***<br>[-2.87] | -0.0230<br>[-0.93]    |
| CPIvnn    | -0.0334<br>[-1.19]    | -0.0574***<br>[-3.09] | -0.0346*<br>[-1.84]  | -0.00983<br>[-1.28]   |
| CPIj      | 0.0172***<br>[7.46]   | -0.00341<br>[-0.44]   | 0.0107*<br>[1.85]    | 0.00824***<br>[2.60]  |
| AFTA      | 0.463***<br>[4.25]    | 0.0367<br>[0.29]      | 0.0457<br>[0.35]     | 0.163**<br>[2.42]     |
| VFTA      | 0.479***<br>[2.91]    | 0.0635<br>[0.42]      | 0.186<br>[1.21]      | 0.0653<br>[0.65]      |
| lnDij     | -1.129***<br>[-19.86] | .                     | -1.038***<br>[-5.82] | -1.249***<br>[-16.50] |
| BD        | 0.823***<br>[6.68]    | .                     | 1.636**<br>[1.98]    | 0.449**<br>[2.46]     |
| _cons     | -8.673***<br>[-2.62]  | -7.902***<br>[-2.72]  | -8.327***<br>[-3.36] | -9.667***<br>[-5.97]  |
| N         | 363                   | 363                   | 363                  | 363                   |
| adj. R-sq | 0.859                 | 0.720                 | 0.802                |                       |

**Notes:** Sample period 2000-2019. t statistics in brackets, *significant* \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01. EX: Exports. OLSrobust: Ordinary Least Squares with robust option. FEcountry: Country-pair Fixed Effects. RE: Random Effects. GLS: Generalized Least Squares. N: number of observations

The control variables are now discussed, and then we will turn attention to the investigated variables – CPI indices of Vietnam and APEC economies as shown in table 5.2 under GLS estimator. As we can see, the dependent variable – Vietnam's exports – has significant relations statistically with GDP of Vietnam and her partners, FTA within and between ASEAN and other economies, geographic distance between countries, and sharing the same border with their p-value being less than 5 percent. More concretely, the coefficient of Vietnam's GDP and APEC



partners' GDP comes with expected behavior, high significance, and large magnitude. By a 1 percent increase of the economic size of Vietnam and her partners, the Vietnam's exports to APEC members rise 0.76 percent and 0.79 percent, respectively. This result indicates strongly that economic size plays a determinant role to trade flows. Moreover, Vietnam tends to export more to a country that is nearer, which means the transportation cost that is reduced as much as possible will support Vietnamese exports. It can be seen at geo-distance and border dummy variables. The distance, as expected, shows the significant negative effect on Vietnam's exports, which 1 percent further in the distance tends to reduce Vietnam's exports by 1.25 percent. Similarly, sharing the same border encourages Vietnam enterprises to export more to neighboring countries. The parameter estimate for the dummy variable ASEAN membership is a positive sign and with a significance at 5 percent level, which means that the ASEAN FTAs contribute significantly to the development of Vietnam's foreign trade. In contrast, there is no significance in the influence of the real exchange rates, which is consistent with the finding of Do & Vu (2014) and Tien (2016). Besides, the bilateral FTAs between Vietnam and its APEC trading partners seem to have a less important influence on Vietnam's exports when p-value is less than 10 percent, though it is a positive effect. This finding is also found in other papers, such as Tho (2013).

We now turn to corruption variables - the main investigated factor. It is interesting to see CPI indices of Vietnam and her partners showing the different levels of influence on Vietnam's exports. As shown in table 5.2, the coefficient of APEC's CPI variable yielded by GLS estimator is significant statistically at the 1 percent level of significance as expected. On average, one point increase in the corruption perception index of the trading partners leads to approximately a 0.824 percent increase in Vietnam's exports, holding all other factors constant. That means the corruption issue in partners seriously impacts business decisions of Vietnamese export firms. On the contrary, it seems that the corruption in Vietnam is not a considerable factor affecting its exports, as the Vietnamese CPI coefficient is insignificant. This result may be acceptable for the fact that Vietnam has been persuading the export model for a long time. Moreover, the State has implemented

various trade facilitation policies to encourage exports. Yet, even though the corrupt variable is an insignificant factor, and its magnitude is almost zero, the negative sign of Vietnamese CPI in the export model still places a question. This means corrupt behaviors in Vietnam may support the development of its exports even though it is rather small.

### 5.1.2.2. Vietnam's imports

Table 5.3 below provides the result of panel estimators with four different specifications of the model (2) for bilateral import value in chapter 4, which are: pooled OLS with the robust option, country-pair fixed effects, random effects, and GLS estimator correcting the autocorrelation and heteroskedasticity.

Table 5.3. Estimates applied various econometric estimators for Vietnam's imports from APEC economies

| Variables         | (1)<br>IP-OLSrobust   | (2)<br>IP-FEcountry  | (3)<br>IP-RE         | (4)<br>IP-GLS         |
|-------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| lnGDPvn           | 0.598***<br>[4.37]    | 1.199***<br>[7.27]   | 0.793***<br>[7.93]   | 0.822***<br>[10.85]   |
| lnGDPj            | 1.007***<br>[33.40]   | 0.335*<br>[1.88]     | 0.847***<br>[13.82]  | 0.860***<br>[17.52]   |
| lnER              | 0.0209<br>[1.52]      | -0.405<br>[-1.28]    | -0.0392<br>[-0.85]   | -0.00153<br>[-0.05]   |
| CPIvn             | 0.0407*<br>[1.74]     | 0.0126<br>[0.80]     | 0.0341**<br>[2.01]   | 0.0203***<br>[2.72]   |
| CPIj              | 0.00653***<br>[3.89]  | -0.0136**<br>[-2.08] | 0.00150<br>[0.35]    | 0.00143<br>[0.49]     |
| AFTA              | 0.00742<br>[0.08]     | -0.430***<br>[-3.92] | -0.345***<br>[-2.99] | 0.0712<br>[1.07]      |
| VFTA              | 0.310**<br>[2.10]     | 0.432***<br>[3.36]   | 0.574***<br>[4.18]   | 0.0991<br>[1.14]      |
| lnDi <sub>j</sub> | -0.978***<br>[-23.13] | .                    | -0.924***<br>[-7.83] | -0.924***<br>[-11.62] |
| BD                | -0.619***<br>[-4.73]  | .                    | -0.0273<br>[-0.05]   | -0.261<br>[-0.87]     |
| _cons             | -15.24***<br>[-5.60]  | -15.40***<br>[-6.22] | -15.37***<br>[-7.54] | -16.38***<br>[-9.05]  |
| N                 | 364                   | 364                  | 364                  | 364                   |
| adj. R-sq         | 0.894                 | 0.843                | 0.871                |                       |

**Notes:** Sample period 2000-2019. t statistics in brackets, *significant* \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01. IP: Imports. OLSrobust: Ordinary Least Squares with robust option. FEcountry: Country-pair Fixed Effects. RE: Random Effects. GLS: Generalized Least Squares. N: number of observations

The estimate process was done just the same as the process for the export model, in which the country-pair fixed effects and random effects were estimated first. The Hausman test was applied to choose the better estimator. A very same result as export model happened when a favor of the fixed effects was shown. The

heteroskedasticity and serial correlation were tested and found. GLS estimator then was invited to correct the two problems. Hence, the results of estimation for Vietnam's imports lately focus on GLS estimator in table 5.3. The detail of regression results of all models and tests are shown in Appendix 2.

Again, the direction and significance of economic size and the distance between Vietnam and its partners affecting Vietnamese import value are the same as exports. A positive sign of GDP coefficients of Vietnam and partners with the significance at 1 percent level indicates that the growth of Vietnam's imports relies significantly on the development of all partners. 1 percent growth of Vietnam and partners' economy leads to 0.82 percent and 0.86 percent expansion of the import flows from APEC to Vietnam, respectively. The distance's parameter estimate is significant and bears a negative sign again. Obviously, this result supports the gravity theory that the higher payment for transport cost is, the fewer trade demands. On the contrary, the border dummy with the negative sign of coefficient indicates that Vietnam may not prefer importing from its neighbors. However, this dummy is insignificant, so it may not be a worthy consideration. Interestingly, though the positive coefficient shows FTAs support the trade growth, it seems that multiple or bilateral FTAs with ASEAN or non-ASEAN are not an important influence on Vietnam's imports. The exchange rate has once again an insignificant effect on the trade of Vietnam.

Turning to the role of corrupt variables, the parameter estimates for CPI in both Vietnam and partners bear a positive sign though their significant levels are different. This result can be interpreted that corruption seems to discourage international trade. Surprisingly, it appears that corruption in Vietnam is a critical factor that restricts trade with significance at 1 percent level. By increasing 1 point of Vietnamese CPI index, Vietnam's imports is supported to grow by approximately 2 percent. Thus, we can clearly see that the impact of Vietnam's corruption on its imports needs serious consideration. Also, curbing corruption in APEC partners may be a solution for the growth of Vietnam's imports, though it is not as severe as in Vietnam. As can be seen in table 5.3, the effect of APEC's CPI variable on imports is positive as expected. A better situation of anti-corruption in the partners

leads to an expansion in Vietnam's imports. However, the effect is rather small and insignificant. This behavior is totally in the opposite direction in comparison with exports.

### **5.1.3. Robustness overtime**

In addition to the above estimations for the whole period 2000-2019, the robustness of results is also carried out for two sub-period 2000-2008 (pre-crisis) and 2009-2019 (post-crisis), in which the year of 2009 is noticeable because of the severe global financial crisis in 2008 and the broader implementation of Vietnam e-customs systems. The alternative regressions are done to test if there is any change in Vietnam's foreign trade and the effect of factors between the two periods of time. The results are presented in table 5.4 for exports and table 5.5 for imports as followed.

#### **5.1.3.1. Exports**

All the parameter estimates in the post-crisis period have the same direction as well as the level of significance as in the full sample. Meanwhile, in the pre-crisis period, almost all variables share the same sign and level of significance with the other two samples, except that the coefficient on the dummy variable of ASEAN - FTAs are insignificant statistically and the real exchange rate's effect turns out to be significant at 10 percent level of significance. The change of ASEAN-FTAs' effect may be explained by the fact that almost FTAs within and between ASEAN and other strategic partners have turned into actual enforcement after the crisis. Then Vietnam's exports ties with ASEAN-FTAs have begun to become stronger and deepen only after 2008. The picture can be seen clearly in the higher significance and a double magnitude of the AFTAs variable's coefficient. Moreover, the coefficient of partners' GDP increases from 0.7 in the former sub-period to 0.8 in the latter sub-period. That means the dependence of Vietnam's exports on APEC's economic size seems more noticeable after the crisis. On the contrary, some coefficients change considerably in a downward trend, such as GDP of Vietnam, geo-distance, and border dummy. This indicates that Vietnamese exporters seem to explore effectively all FTAs and new technologies to expand new

markets, enhance distribution networks, and reduce the reliance on neighboring markets.

Table 5.4. Gravity model's estimations for Vietnam's exports to APEC economies in sub-periods

|           | (1)<br>EX-GLS<br>2000-2019 | 2)<br>EX-GLS<br>2000-2008 | (3)<br>EX-GLS<br>2009-2019 |
|-----------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|
| lnGDPvnn  | 0.764***<br>[10.61]        | 0.933***<br>[10.61]       | 0.651***<br>[4.91]         |
| lnGDPj    | 0.786***<br>[17.28]        | 0.705***<br>[16.23]       | 0.808***<br>[21.63]        |
| lnER      | -0.0230<br>[-0.93]         | -0.0456*<br>[-1.75]       | -0.0353<br>[-1.38]         |
| CPIvnn    | -0.00983<br>[-1.28]        | -0.0143<br>[-0.81]        | -0.00335<br>[-0.39]        |
| CPIj      | 0.00824***<br>[2.60]       | 0.0172***<br>[4.95]       | 0.0109***<br>[3.57]        |
| AFTA      | 0.163**<br>[2.42]          | 0.122<br>[1.41]           | 0.240**<br>[2.25]          |
| VFTA      | 0.0653<br>[0.65]           | .                         | 0.206<br>[1.63]            |
| lnDij     | -1.249***<br>[-16.50]      | -1.416***<br>[-18.65]     | -1.014***<br>[-13.36]      |
| BD        | 0.449**<br>[2.46]          | 0.714***<br>[3.68]        | 0.623***<br>[3.85]         |
| _cons     | -9.667***<br>[-5.97]       | -10.46***<br>[-5.18]      | -9.644***<br>[-3.06]       |
| N         | 363                        | 159                       | 204                        |
| adj. R-sq |                            |                           |                            |

**Notes:** Sample period 2000-2019. t statistics in brackets\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01. EX: Exports. GLS: Generalized Least Squares. N: number of observations

Getting down to the impact of corruption, we can see evidently in table 5.4 that the parameter estimates of corrupt variables for Vietnam and APEC economies in both sub-samples and the full sample share the same direction and the level of significance. Elaborately, the corruption in APEC members shows the serious detrimental effect on the trade flows from Vietnam to its partners. In contrast, the issue of corruption in Vietnam seems not to be a determinant of exports. However, the negative sign of Vietnamese CPI variable once again should be of major concern and in need deeper investigation. Does this finding mean that corruption in Vietnam benefits the growth of its exports though the contribution is not significant? This result will be discussed more elaborately in combination with the discussion of the interviews below.

Of another particular note is that the influence of corruption in both APEC counterparts and Vietnam on the Vietnamese exports seems to have decreased after 2008. The magnitude of coefficient of APEC's CPI index has been reduced slightly in the latter sub-period, from 0.17 in the pre-crisis period to almost 0.11 in the post-crisis period. This means that if the APEC business' environment wipes out corruption more effectively and its CPI point is up 1 point, it will support 1.1 percent growth of Vietnamese exports in the period of 2009-2019, a reduction of 0.6 percent in comparison with its effect in 2000-2008. Sharing the same movement, the negative sign of Vietnam's CPI variable also has also dropped dramatically from 0.014 in the former sub-period to 0.003 in the latter sub-period. The result can be interpreted that the influence of Vietnam's corruption on its exports is going to be totally and rarely insignificant.

### 5.1.3.2. Imports

Table 5.5. Gravity model's estimations for Vietnam's imports from APEC economies in sub-periods

|           | (1)<br>IP-GLS<br>2000-2019 | (2)<br>IP-GLS<br>2000-2008 | (3)<br>IP-GLS<br>2009-2019 |
|-----------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| lnGDPvn   | 0.822***<br>[10.85]        | 0.718***<br>[8.50]         | 1.191***<br>[8.69]         |
| lnGDPj    | 0.860***<br>[17.52]        | 0.879***<br>[27.84]        | 1.001***<br>[29.30]        |
| lnER      | -0.00153<br>[-0.05]        | 0.0228<br>[0.98]           | 0.0358<br>[1.48]           |
| CPIvn     | 0.0203***<br>[2.72]        | 0.0329**<br>[2.12]         | 0.00518<br>[0.59]          |
| CPIj      | 0.00143<br>[0.49]          | 0.00758***<br>[2.82]       | 0.00252<br>[0.95]          |
| AFTA      | 0.0712<br>[1.07]           | 0.118*<br>[1.76]           | -0.0797<br>[-0.86]         |
| VFTA      | 0.0991<br>[1.14]           | .                          | 0.206**<br>[1.97]          |
| lnDij     | -0.924***<br>[-11.62]      | -1.256***<br>[-19.61]      | -0.818***<br>[-12.56]      |
| BD        | -0.261<br>[-0.87]          | -0.214<br>[-0.76]          | -0.870***<br>[-4.26]       |
| _cons     | -16.38***<br>[-9.05]       | -12.44***<br>[-6.17]       | -30.44***<br>[-9.10]       |
| N         | 364                        | 159                        | 205                        |
| adj. R-sq |                            |                            |                            |

**Notes:** Sample period 2000-2019. t statistics in brackets \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.  
IP: Imports. GLS: Generalized Least Squares. N: number of observations

Interestingly, the robust effect of variables on Vietnamese imports seems to be fluctuating over time. The coefficients of Vietnamese GDP and its partners' GDP come with expected positive and significant signs in both 2 sub-samples and the whole sample. As shown in table 5.5, a 1 percent growth of Vietnamese GDP and APEC's GDP has led to a 0.72 percent and 0.88 percent increase in Vietnam's imports value in 2000-2008, and a 1.19 percent and 1 percent expansion of imports in the post-crisis period respectively. Yet, the higher significance and larger magnitude in the post-crisis period indicate that the dependence of Vietnamese imports on the economic growth is more serious after the financial crisis in 2008. Meanwhile, we can see the negative sign of geo-distance seems to have been reduced overtime, and the influence of trade with neighbors has also decreased significantly. These trends illustrate that the Vietnamese importers are trying to overcome the cost suffering of consignment's transportation and approach to new and expanding markets by exploring new technologies and new transportation methods and freight forwarding. Surprisingly, the impact of FTAs has been changing over time when other FTAs have been into force. In the pre-crisis period, the effect of ASEAN-FTAs on imports was significant at the level 5 percent of significance when other bilateral FTAs between Vietnam and other APEC members were not effective. Nevertheless, the scenario changes in the latter sub-period when bilateral FTAs show the vital role of new markets.

Focusing on variables of corruption now, we can see the almost magical changes in the robust influence of corruption in Vietnam and APEC members on their bilateral trade flows over time. The parameter estimates of all corrupt variables in both sub-samples and the whole sample yield a positive sign, which means that the better the control of corruption is, the more facilitation of trade is. However, the significance and the magnitude of coefficients change considerably and incredibly. In the former sub-period, corrupt behavior in both Vietnam and its partners plays essential roles in the trade growth at the 5 percent and 1 percent of significance level respectively. When Vietnam and other APEC members tackle more effectively their corruption issue, and their CPI index goes up 1 point, it will lead to an expansion of the import flows from APEC economies to Vietnam by 3.3 percent and 0.76

percent, respectively. This can be interpreted that the impact of Vietnamese corruption on its imports seems to be more severe than its partners. Strikingly, in the latter sub-sample, the effect of corruption in Vietnam and trading partners turn noticeably to be insignificant. Though its coefficients still bear a positive sign as expected, the effects are rather small, only 0.005 and 0.002, respectively. Hence, we can assume that corruption will be an insubstantial factor over time, and imports are going to rely crucially on other factors than corruption.

#### **5.1.4. Summary of quantitative results and presumptions**

As we can summarize the previous analysis, *international trade is affected negatively and significantly by corruption in the importing countries, but not really influenced seriously by corruption in the export countries*. Looking into the export flows from Vietnam to other APEC trading partners, we can see that the level of corruption in APEC members (as importing countries) is one of the main determinants that impede Vietnamese exports. Similarly, the picture for trade flows from APEC counterparts to Vietnam is also the same as exports. As can be seen in the empirical analysis above, corruption in Vietnam (as the importing country) hinders the import flows significantly. In contrast, corruption in its export partners does not play such an important role that influences trade growth. Still, there are some other points if we pay attention to the impact of Vietnamese corrupt issue on its foreign trade, especially the different influence of corrupt behavior on imports and exports.

(i) Negative impact of Vietnam's corruption on import flows from APEC economies to Vietnam

Apparently, corruption tends to restrict dangerously the development of Vietnamese imports from APEC trading counterparts. It is evident that bribery that incurs inside the trade process can be considered an extra hidden tariff imposed on imports and places a weightier cost demand on importers' expenses. This problem then brings an undesirable state of lower profit for businesses, generates a shortage of finance sources, and hampers the business circle. Besides, time is another consideration of traders when doing international business. Corrupt behavior at the borders may create a delay in the clearance or detention from the release of goods



at ports and border gates, which directly impacts on the buy-and-sell model and manufacturing processes that rely on the time-on-delivery requirement. Of course, specifically for some cases in the short run, paying bribes to customs and OGAs to bypass procedures of obtaining import licenses, the permission of clearance, avoiding or breaching the requirements of health, safety and/or quality may benefit businesses immediately in reducing the import taxes and fees, or may speed up the import process. However, the consequence may be more severe when numerous scares of corruption-related unsafe imports have been detected, which may frighten the domestic consumers, then reduce their demand for imports (OECD, 2017, citing UNGC, 2010).

More importantly, the tax of bribery is unlikely as other normal tax payments. Even firms pay higher transaction costs which include bribery but still experience high risks of keeping confidential and losing their dependence in business' decisions to other parties who join the corrupt acts. In the long run, corruption will damage the capital flows and internal control of firms, limit firms from sustainable development. These burdensome impacts create a vicious circle for private sectors, distorts their competition, breaks down enterprises' reputation which are becoming more and more important criteria for success in global business. Private sectors then may find it acutely tricky to conduct business with commercial companies due to the risk of corruption. Eventually, it leads to a decrease in international trade, and the inequality and inefficiency of the whole economy. To a great extent, the burden of cost and time derived from corrupt acts are highly severe for small and medium enterprises (SMEs), the largest proportion of Vietnamese firms, who are unable to bear the cost of corruption and also are the most vulnerable players due to a lack of legal supportive resources and insufficient financial sources (CENSOGOR & VBF, 2017:10).

In addition, the corruption in Vietnam may also place an impediment to the trade flows of materials, semi-finished products, machinery, and equipment imported for export processing and manufacturing industries. In recent years, trying to attract more and more foreign direct investments and improving the manufacturing industries is one of the main strategies of Vietnamese government

in developing its economy. The adverse effect of bribery and fraud in the trade process is not only the shortfall of finance effectiveness but also leads to the reduction of confidence and trust of foreign investors in the Vietnamese economy. ‘Too many good businesses are losing out on opportunities to corrupt competitors, or choosing not to take a risk on an investment or entering a new market in the first place for fear of encountering corrupt practices’<sup>28</sup> concluded Patrick Burnson – an executive editor of a web-based magazine in 2015. Thus, the negative influence of corruption is definitely the backwardness of Vietnamese administrations’ efforts in attracting FDIs and may cede the economic opportunities of Vietnam to other competitors in the Asian region. Eventually, corruption hampers the growth of Vietnam’s FDI and then its foreign trade as well.

Following now are the assumptions of underlying reasons or causes of Vietnam’s corruption and its effect on imports. The prominent explanations can go to: The complicated trade regulations, the diversification of tariff systems, and the phenomenon of culture.

*The complicated foreign trade regulations* are an obstacle to the trading across border process. As being different from domestic trade, imports and exports are under the control of various laws and regulations, international commercial rules and national trade laws, such as the Laws on Customs, Maritime, Quarantine, Food Safety, Environmental Protection and Quality of Goods. All these regulations and laws aim to guide and control the whole importing process, from the time of signature of a commercial contract to the arrival of consignments to the importer’s warehouse. The complicated procedures and complex regulations for importing a consignment cost importers time and money then may favor corrupt behaviors to bypass these cumbersome procedures. As in Vietnam in June 2016, there were still 344 legal documents issued by the State and OGAs<sup>29</sup> that related to the control and specialized inspection of more than 100,000 importing and exporting products.

---

<sup>28</sup> <https://www.scmr.com/article/corruption-in-the-global-supply-chain-and-the-fear-factor>

<sup>29</sup> <https://dangcongsan.vn/kinh-te-va-hoi-nhap/nang-cao-hieu-luc-hieu-gua-hoat-dong-kiem-tra-chuyen-nganh-doi-voi-hang-hoa-xuat-nhap-khau-403188.html> (In Vietnamese)

And not only that, but soon when all these laws and regulations overlap, interleaved, in poor quality and often change, traders will absolutely get an ambiguous understanding of the importing procedures, and can be easily tempted to corruption. A survey of firms' satisfaction of Vietnam customs' performance in 2015, conducted by Vietnam Chamber of Commerce and Industry, found that the major difficulties that businesses were facing in customs clearance procedure included the variety and quick change of regulations (83% of respondents); the inconsistent cooperation between customs and OGAs (60% of respondents); and the failure of disclosure and guidance of legal documents by customs officers (37% of respondents) (VCCI, 2015:35). Additionally, according to a report at the conference on enhancing the effective performance of OGAs' specialized inspections in September 2020, the legal documents of OGAs were still in poor quality and often changed or were amended. There were also about 25 groups of products, 1,051 items overlapping in conducting the OGAs' inspections<sup>30</sup>.

This situation also creates opportunities for extortion of government officials, like customs and OGAs officers. Corrupt officials may detain arbitrarily the movement of consignments until traders "grease the wheels" with bribes. The related-customs corruption may be, for example, routine extortion in which customs officers receive bribes to work on the procedures of goods' clearance without any delay, or criminal corruption which criminal traders have an incentive to bribe customs official for clearance of smuggled, dangerous and/or prohibited goods (Hors, 2001). For OGAs-related corruption, the corrupt actions may be, for instance, in the form of extortion when importers try to obtain the import license, certificate of quarantine and/or food safety, or quality certificate. For some imported goods, the complex procedures can involve more than two OGAs who belong to different ministries, and under the control of conflicting regulations. Moreover, the name of inspection goods is listed without Harmonized System Codes (HS codes) that may generate confusion. Besides that, the risk management method has not been widely applied in OGAs' performance, and the specialized inspection activities at the

---

<sup>30</sup> <http://cand.com.vn/Kinh-te/Con-nhieu-chong-cheo-va-bat-cap-trong-kiem-tra-chuyen-nganh-612864/> (In Vietnamese)

border gate were still done manually insufficiently and ineffectively<sup>31</sup>. Hence, all these conditions, of course, are incentives for extortion and bribery by both officials and traders.

*The complex tariff and excise taxes systems* with highly diversified tariff rates that are imposed on import goods fuels the bribe-taking behaviors and/or collusion, which may be derived from the desires of both public officials and traders. As stated in a WTO report, ‘frequent changes in the applied tariff introduce uncertainty and may undermine the predictability of WTO members' access to the Vietnamese market’ (WTO, 2013:47). This may be explained by the fact that customs officials, in the form of fraudulent corruption, receive bribes offered by importers to misclassify an import good levied at a high tariff rate to a lower rate one, or they demand bribes by threatening importers with misclassification of goods into a heavier category of tariff and/or excise taxes. Still, this corrupt behavior related to tariff – barrier happens only in the situation of a large-scale diversified import tax rates and/or an import tariff is presented in unclear description HS codes of goods.

Besides that, there are also some other non-tariff barriers that encourage traders to bribe customs officers, or officials extort importers led by discretionary power to pass through the higher tax burden, such as rule of origin, quota of import goods, and permission of exemption. More clearly, if imports are accepted as being eligible with preferential rule of origin by customs, lower duty rates or zero rates will be imposed depending on the FTAs between countries. Similarly, the control of import quotas by Vietnamese government (for some products, such as rice, sugar, eggs, tobacco, salt – WTO, 2013:48) and tax exemptions which can be determined by the customs officials may often lead to rent-seeking and discretionary behavior (Ferreira et al., 2007).

Finally, *the culture of giving-receiving gifts and doing business based on the closed relationship* should be considered as another underlying root of the widespread corruption in Vietnam. It hampers eventually the overall business

---

<sup>31</sup> <https://tapchitaichinh.vn/su-kien-noi-bat/su-kien-tai-chinh/nang-cao-hieu-qua-cong-tac-kiem-tra-chuyen-nganh-hai-quan-qua-cai-cach-hanh-chinh-119349.html> (In Vietnamese)

environment and foreign trade when making foreign investors feel it is difficult and unsafe to conduct their business. Some business practices related to this culture of the Southeast Asia country may violate international trade laws. As reported in Analysis of Corruption Risks for Investors in Vietnam, done by CENSOGOR and VBF in 2017, almost (81% of participants) claimed that ‘there would be an expectation by government officials of some gifts and/or entertainment’ and ‘this was a cultural expectation in Vietnam’ (CENSOGOR & VBF, 2017:12).

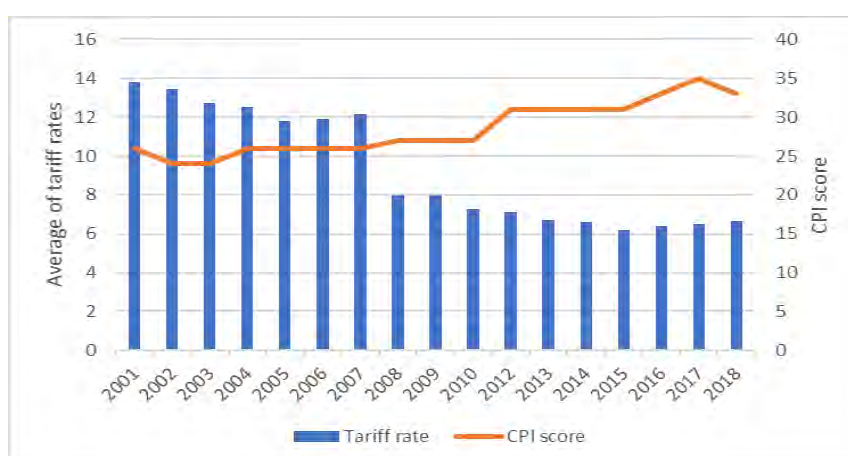
Besides the custom, the participants also pointed out the low salary of officials may be one of the underlying reasons that push public officers to become involved in petty corruption and/or request gifts or other advantages. Yet, ‘a failure to make payments would lead to delays rather than a refusal to provide the service’, as stated in the report (CENSOGOR & VBF, 2017:9). The business relationship that follows the Asian culture of giving-receiving gifts or money happens in private sectors. As provided in the same report, in doing business between Vietnamese and other Asian firms, the perception of offering and receiving personal advantages was shared and understood as the ‘Asian or local culture’. Meanwhile, for ‘foreigners’ or Western firms, ‘there was a reluctance to ask or raise the topic. Notwithstanding this, those who did not provide or receive advantages were at a commercial disadvantage, by being unable to build the same relationships with Vietnamese parties or provide the necessary incentive to win the business’ (CENSOGOR & VBF, 2017:23). Some foreign companies try to overcome this cultural trait and break the international AC laws by using the third party or intermediaries’ services in doing customs clearance and obtaining import licenses, so that they can avoid becoming directly involved in facilitation or unofficial payments (CENSOGOR, 2017:48).

More evidently, taking a look at the robust result of the gravity model for imports in previous sections, it is noticeable that the effect of corruption on Vietnam’s import flows will be less significant over time. Corruption impacted negatively and significantly on imports before 2008. Its influence, however, has become less and less significant after 2008. This may be explained by the fact that Vietnam has been a member of WTO since 2007, and almost all FTAs involving

Vietnam and other APEC members have been in force after 2008. Under the commitments of these FTAs' policies, Vietnam has been reforming and simplifying its trade regulation schemes following international trade laws. The project named 'Project 30' was done in 3 years of 2008-2010, in which more than 258 procedures have been reformed to simplify administrative procedures, making them more efficient and transparent (WTO, 2013:42).

More impressively, in 2009, the trial of e-customs procedure, which started in 2005 at only two sub-departments, expanded its application to other provincial customs departments by GDVC. The revised Law on Customs released in 2014 provided a solid legal regulation to strengthen the effective operation of e-customs procedure. Then, the e-customs procedures, VNACSS/VCIS systems (sponsored by Japan), and the National Single Window system have been implemented nationwide since 2014 for 100% of customs declarations that facilitate faster clearance, reducing time and costs for both declarants and customs. Moreover, a risk management scheme has been applied in customs work using an electronic system since 2013. All these reforms and initiatives contribute to reduce the direct contact between two sides in all steps of the clearance procedure and gradually eliminate the opportunity for rent-seeking of customs officials.

Figure 5.1. The trends of CPI score and the average of tariff bound rates of Vietnam in the period of 2001-2018 (Data source: World Bank - WDI)



Noteworthy, the Vietnamese tariff systems under the FTAs' application after 2008 is going to be more transparent and less diversified, and the average of

tariff bound rates is reducing following the committed timetable (WTO, 2013:46). Besides, the revised Law on Import and Export Tariff issued in 2016 has been clearly separated for each type of preferential tax, in line with international integration and FTAs commitments related to import and export tax. All those efforts may be an incentive to restrain the tax evasion incurring inside the trade process in Vietnam. As we can see in figure 5.1 above, while the average of Vietnamese tariff rates has been reduced dramatically since 2008 as part of the commitment of FTAs, its CPI score has been increasing gradually as well.

Hence, it is even more evident that the complicated trade regulations and the complex tariff systems are the underlying causes of the rampant petty corruption in the process of trading across borders in Vietnam.

(ii) Insignificant and ambiguous impact of Vietnam's corruption on its export flows to APEC counterparts

As can be seen in the result of regressions for the export gravity model, corruption is not a determinant of Vietnamese exports. This seems reasonable and acceptable given that as Vietnam has been pursuing the export-growth model of economy for such a long time. The Vietnam government has been applying many encouraging and favorable policies for exports, such as production supporting packages and export credits, tax incentives policies, establishing export-processing zones and attracting FDI inflows. According to the WTO report of trade review, 'nearly 300 industrial parks and export-processing zones account for a significant share of Viet Nam's industrial output, investment, exports, and employment. Although the performance of the industrial parks is highly uneven ..., many new parks and zones are on the drawing board', (WTO, 2013:10). These export policies also are pursued by the Vietnamese government with its target of restructuring and boosting the export markets so that Vietnam becomes is more competitive, the result of the advantages of FTAs and can accelerate the growth of more sophisticated manufacturing industries.

Moreover, only a few certain export products have export tax duties such as metals, minerals, gemstones, nature sand, skins and wood products, and the tax rates are reduced following the commitment of FTAs in general. The Vietnamese tariff

systems is harmonized following the world standard. There were 43 groups of exports which were listed by HS 4 digits at the export tariff systems in 2002. These tariff systems in 2020, however, were listed more transparently and were greatly detailed by HTS 10 digits. The clearance procedures and customs dossiers for exports are simplified and harmonized for almost all export goods, except for some products subject to the list of export control and/or prohibition, specialized export management, or only exported under authorized condition. According to Circular 39/2018/TT-BTC of customs procedures, the customs dossier for exports includes only a customs declaration, a commercial invoice, and export licenses and/or certificates issued by OGAs only if the export product follow the conditions of control export lists above. Moreover, by applying the risk management systems, the ratio of customs physical inspection and document examination for exports is rather small. The implementation of e-customs procedures since 2009 also facilitate the export flows promptly. Thus, it is obvious that customs-related regulations for exports are exceedingly simplified and harmonized, which contribute to speeding up export flows and to eliminate the opportunity of rent-seeking by customs officials.

Yet, even though corruption impacts insignificantly on the development of Vietnamese exports, bribery may help leverage exports in some specific cases, as we see in the result of Vietnamese CPI variables in the regressions of the export gravity model. Speculatively, it can be reasoned by two main occasions: the exploitation of natural resources and the monopoly power of States-owned Enterprises (SOEs) or States Economic Groups (SEGs).

Firstly, *mineral and petroleum resources* are extremely high-rent seeking activities due to their colossal profit. In comparison with other Asian countries, Vietnam has a competition with a vast potential of mineral resources such as rare earth elements, bauxites, coal, zinc, chromite, titanium, graphite, and other minerals (WTO, 2013; Khoi, 2014). As reported by Oliver Massmann - General Director of Duane Morris Vietnam LLC, ‘the mining industry in Vietnam play a very important role in the country’s economy as mineral trade accounts for a large share of the



country's overall trade'<sup>32</sup>. The proportion of crude oil and other minerals is 17% to 25% of total export value, and might be the top value of Vietnamese exports (see Appendix 5 and appendix 6). The commercial value of these natural resources is extremely more valuable than other export products, even in a small quantity. The supreme profit and benefit may absolutely be an incredible incentive for exploiters and exporters to bribe public officials to have preferential treatments. However, Vietnam imposed royalties on these natural resources, and is one of the countries with the highest tariff on mining products worldwide, especially metal scrap. The export tax rate for almost all metal scraps in 2002 was about 45%, then reduced to 37% in 2008 and 22% in 2020. The export tax regime for the natural resources changes flexibly over time due to specific circumstances of ensuring the development of domestic industries and sustainable reservation. There have been some reductions, but also some expansion of export control and some increases in export duties such as crude oil increased from 4% in 2002 to 10% in 2020.

Besides, Vietnam has followed the policy of 'export controls on unprocessed minerals that have been applied for more than ten years...banned exports of eight minerals used as building materials' (WTO, 2013:63), and its law and regulations of mining industry has been also claimed to be unstructured and conflicted. All of the issues lead to 'the increase of illegal mining and tax evasion'<sup>33</sup>, in which exporters have incentives for working in collusion with OGAs' officials to obtain export license and quotas, and pay advantages to customs officers for misclassification of mineral products that are levied at low tariffs, and/or cheating on the quantity of export consignment. The conditions also motivate public officials for extortion and discretionary. Thus, these corrupt behaviors, which trade-off both time and financial benefit, may facilitate the export flow for minerals and then boost the overall trade value of Vietnam.

Secondly, *the de facto monopoly of Vietnamese SOEs* in leading export industries may be another underlying reason that encourages exporters and public

---

<sup>32</sup>Equitization of SOEs in Vietnam. <http://asiaminer.com/departments/legal/6317-equitization-of-soes-in-vietnam.html#.YKljggzZPY>

<sup>33</sup> <https://www.vir.com.vn/new-path-for-mining-industry-65176.html>

officials involved in favoritism acts. All exploited mines of the mining industry in Vietnam, for example, are processed by Government and SOEs such as PetrolVietnam and Vinacomin who produce about 95% of coal products, as studied by Oliver Massmann<sup>34</sup>. Even though private sectors and foreign investors have joined in Vietnamese mining industry after the Law on Minerals was released in 2010, the industry is still being dominated by SOEs or SEGs so far. For agricultural and aquatic sectors, all the top processing and exporting companies belong to the SOEs list, such as Vinafood, Vinacafe, Vinatea, and Vietnam Rubber Corporation. The same report of WTO provided that ‘state-owned enterprises play a critical role, though decline, in production, processing and trade of agriculture products’ (WTO, 2013:100). SOEs took account more than 50% of total government revenue of economic pillars and be monopolies in such industries including minerals, agriculture, aquatic production, banking and finances (WTO, 2013; Fujita, 2017; Dang et al., 2020).

These SOEs and SEGs have more favorable treatments than other private bodies in both trade policies and capitals, including tariff and loan preference, advantages of information access, and other special preferential treatments (Fujita, 2017; Kim & Tru, 2019; Dang et al., 2020). According to OECD, ‘interference in decision-making is ... in the SOEs’ protection from competing interests that detract from its objectives. It is not ipso facto corruption, but, like conflict of interest, can represent a situation that may lead to the abuse of entrusted power for private gain’ (OECD, 2018:37). Therefore, the interference in decision-making and favoritism for the export procedure may be derived from the close relationship between these SOEs and other OGAs and customs. These interferences and favoritisms may be another root facilitating the Vietnamese exports.

Looking at the robustness of gravity models for exports in the preceding sections, we can substantiate to a certain extent these opinions. As seen in the robust results, the influence of Vietnam’s corruption on its exports seems to have decreased and has rarely been insignificant after 2009. This sign change appears to

---

<sup>34</sup> Equitization of SOEs in Vietnam. <http://asiaminer.com/departments/legal/6317-equitization-of-soes-in-vietnam.html#.YKI-KagzZPZ>

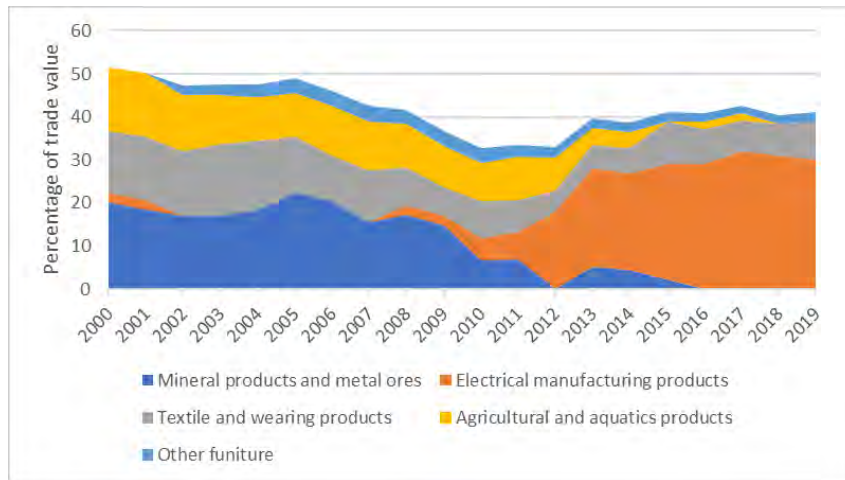
be acceptable for the fact that Vietnam has been shifting its export structure and merchandise of trade swiftly from the low-skilled and low-added-value industries to more diversified and sophisticated processing and manufacturing industries in the last decade. As figure 5.2 visualized this trend, it can be clear that the pillar of export products in the period of 2000-2010 were minerals, textiles, agricultural and aquatic products. However, the share of manufacturers has switched to be the top dominant export sector in the after-crisis period. The share of FDI enterprises and domestic firms out of total manufacturing turnover is rising drastically (WTO, 2013). The shift resulted by the application of almost all FTAs that Vietnam joined became effectively after 2008, and the effect of the global financial crisis in 2008 on bilateral trade between Vietnam and its major trading counterparts. Vietnam has resulted in applied non-tariff measures for some manufactures.

Moreover, according to Resolution 02/NQ-TW of Strategy of minerals and mining industry to 2020, vision to 2030 which released in 2011, the Vietnam government recognized that minerals and crude petroleum products are non-renewable natural resources, thus they should be put under the control of the State for sustainable exploitation and reservation, and were targeted for the termination of the export of raw and preliminary minerals<sup>35</sup>. That is why the output of this industry is gradually decreasing, and ‘recently export prohibitions and controls on several mining products were reinforced and taxes raised on others to ensure adequate domestic supplies, increased value-added and/or vital tax revenue’ (WTO, 2013:11).

Figure 5.2. The trend of top 10 groups of Vietnamese export product in the period of 2000-2019 (Data source: OEC)

---

<sup>35</sup> <https://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/mot-so-van-de-ve-quan-ly-nha-nuoc-doi-voi-hoat-dong-xuat-khau-khoang-san-301353.html> (In Vietnamese)



Not only has it restructured the export merchandise, but Vietnam has also implemented its SOEs privatization plan for about two decades. Vietnamese large SOEs started revealing some severe weaknesses in inefficient financial management, corporate governance, limited accountability and transparency, and lack of international competition when engaging deeply into the global business which following international laws and regulations and FTA's commitments (WTO, 2013; Fujita, 2017). As cited by WTO, 'reform of SOEs is essential to reduce risks to the economy and raise productivity and is critical for longer-term growth prospects' (WTO, 2013:23). Moreover, under the commitments of FTAs for building fair competition between state-owned enterprises and private businesses, Vietnam government began to boost the SOEs equitization tremendously in 2006. The number of equitized Vietnamese SOEs between 2001 and 2011 was over 4,300 (WTO, 2013:80), and SOEs' number only accounted for about 0.4 percentage of total enterprises in 2017 (Dang et al., 2020:2). Privatizing SOEs to equalize the business environment for both public sectors and private enterprises may be an upstanding condition for discouraging corruption in the international trade process. The activities also contribute to enhancing the performance of public enterprises and the long-term development of Vietnamese foreign trade and economy.

In summary, since the above empirical data and arguments evidence us, it can be said that corruption in importing countries impacts seriously and severely to international trade. Corruption in exporting counterparts, however, influences insignificantly to that trade flows. The root of pervasive corruption in Vietnam that

negatively impacts its imports may be explained by the complicated trade regulations, the diversification of tariff systems, and the phenomenon of Asian culture. Meanwhile, the ambiguous influence of corruption in Vietnam on its exports may be reasoned by the exploitation of natural resources and the monopoly of Vietnamese SOEs. All these presumptions will be discussed elaborately in the interviews as follows.

## **5.2. Interview results**

Due to the sensitive issue of the research and the confidentiality of interviewees' identity, all the names of interviewees attending this research are anonymous. The anonymity of interviewees was confirmed by words in the Invitation of Participation sent by the researcher at the beginning of the research process (see Appendix 1).

As noted in the methodology section, there were two forms of conducting the unstructured interview: online interview and by email. From 6<sup>th</sup> March to 31<sup>st</sup> March, eight online interviews were conducted on Zoom and other Vietnamese social apps. The participants in online interviews were four customs officials, three managers and one staff of three logistic firms. During the same time, seven email interviews were conducted, which interviewees included two customs officials, one trader, four staff of logistic firms.

At the interviews, the most crucial open-ended question asked interviewees was their comments of empirical analysis and all presumptions of causes of the causal relationship between corruption and foreign trade in Vietnam, given in a list by the researcher. The second central question was asked for interviewees' comments on any other roots of corruption that can impact the sustainable growth of Vietnam's foreign trade. This question allows providing new possible causes which the researcher could not cover. Besides that, other questions were asked to obtain more detailed information that may back up the major questions, such as:

1. Have you ever bribe/extort somebody or involve in corrupt acts such as collusion? If not, do you know of any corrupt action?
2. Have you experience any corrupt activities that happen between private firms?

3. What is the most common form of bribery, as your experience?
4. What are the OGAs' procedures that you have found the most difficult?

Please give an example.

5. What are the customs-related procedures that you are facing obstacles?
6. Does your company or your department has Codes of Conduct (COC) that regulate proper conduct for employees?
7. What should the administrations do to reduce the problem of corruption?

In general, almost all interviewees totally agree that the three assumptions of corruption's causes provided by the researcher based on her experience and literature review mainly influence imports negatively. Some other roots of corruption were enlightened by participants, including the role of intermediaries and the inadequate income of officials. All interviewees acknowledge the insignificant influence of corruption on exports based on their experience of facilitated trade policies of the Vietnamese government for exports. However, the presumptions of corruption's causes that may speed up export flows are not confirmed confidently. As said by participants, the two presumptions may be reasons for some favoritisms for exports, but do not sure if it is the main root. From their perspective, all forms of corruption will eventually restrict trade. Follows are detailed results of such discussions.

### **5.2.1. Imports**

*(i) The complicated and overlapping regulation is concerned as a serious obstacle, especially OGAs-related regulations.* There is a complete consensus on this matter by all participants. They have found confusion by the complication and overlapping problems in OGAs' legal documents, which happen at all levels, including laws, decrees, circulars, official letters. A firm manager gave an example: 'Circular No 22/2018/TT-BLDTBXH ...requires safety inspections before customs clearance of products and goods that only be installed and put into operation such as escalators, elevators... The problems are pronounced. But so far, there has been no action by OGA to solve the difficulty'. Also, customs work, be that as it may, is a big business related to all OGAs; they also have found obstacles to implement some legal documents. 'We don't know how to check and manage who authorized

subjects are when doing clearance procedure for import fertilizer, because there is still no detailed regulation at the Decree or other lower-level legal documents', as given an example by a customs official. Overlapping specialized inspection and examination by many OGAs simultaneously happen quite diverse for several groups of products. For instance, frozen seafood has to be inspected by National Agro-Forestry-Fisheries Quality Assurance Department for food safety and also examined by the Animal Health Department for quarantine (an example of a firm's staff). However, it is worth mentioning that the two departments all belong to the Ministry of Agriculture and Rural Development.

Another problem is no clear and specific regulation of the duration for issue a notification of inspection results in legal documents on specialized inspection. According to customs legal documents, import goods (if listed under OGAs' control) are cleared by customs only after declarants submit an OGAs' certificate to customs. The duration for submission is within 30 days. However, there are still cases that inspection time exceeds 30 days without any deadline. These cases can happen due to no legal article about the duration for inspection in OGAs' legal documents. This problem leads to prolongation of clearance time, unpredictable manufacturing and business circle time, loss of competitiveness, raising warehousing costs, and even penalties due to delayed delivery of goods. For some products that need to be cleared as quickly as possible, the extension of the inspection time causes economic losses to enterprises. Thus, 'enterprises will pay bribes to speed up the inspection procedures', said a logistic firm's staff.

Since 2015, GDVC (as the central coordinator) and OGAs have cooperated together to review all OGAs-related legal documents on management and specialized inspection for import-export products. Then, they all try to identify and amend the overlapping and confusing legal documents, reduce the number of lists of controlled products, and make these lists more transparent by promulgated them together with HS 6 digits codes. Even though some reforms have achieved remarkable results but have not been as expected yet. As a firm's manager concluded passionately:

*'We [businesses] have acknowledged positive changes in the operation of OGAs in the last few years. For example, after recording the enterprises' complaints, the procedure for issuing a certificate of conformity for imported goods changed to be done after customs clearance and before domestic consumption. But there are still thousands of problems and inadequacies in regulations and procedures. This obstacle is absolutely a trade barrier, costs us time and money, and is also a cause of extortion by both OGAs and customs'*

There is still a considerable gap that needs to be filled, and 'by new initiatives, such as the Scheme on Reforming the model of specialized inspection of quality inspection and food safety for imported goods, approved by Prime Minister in January 2021, I expect that the specialized inspection will have more positive reforms in the near future', added by a customs official.

Not only the OGAs' obstacle but the inconsistency and rapid change in customs regulations restrain the performance of traders as well. The voices from logistic firms confirmed that there had been various reforms which brighten a better performance of customs activities in the last decade. Nonetheless, in this progress of reforming and modernization, businesses experienced plentiful difficulties in catching up with the new procedures and regulations. They explained that in such progress, the e-customs systems changed a few versions, and when applying a new system meant that a collection of new and/or amending legal documents would come along. The unforeseen policies generated conflicts and improper implementation in reality. Moreover, the inconsistency in applying the policies at sub-departments occurred, which is also a condition for corruption. One manager of a logistic firm said '*...the complication and rapid change of numerous trade legal documents required us time to adapt the new things. And not only that, some regulations were super inconsistent. In such circumstances, we [businesses] were not confident of doing the trading process without any conflict. As customs is the most determinant of the clearance process, their permission is vital. Thus, the extortion and bribery incurred'*. Yet, the participants believed that all efforts to



simplify and harmonize customs procedures that GDVC is pursuing would somehow contribute to reducing corruption inside the customs workforce.

*(ii) The implementation of some reforms is not efficient as expected.*

Alongside simplifying and harmonizing the trade-related legal documents comprehensively, electronic procedures are another solution that expects to facilitate the trade flows and reduce the direct contact between traders and public sectors. There have been tremendous e-system applied to the Vietnamese foreign trade process, such as ECUS, VNACC/VCIS, VASSCM, NSW (National Single Window), e-manifest, e-seal since 2009. Of course, it cannot deny the sweet results of some reforms in reducing the time and money for businesses. Yet, some applications of information technology are still limited in both scope and quality. A comment of a customs official was: ‘...the support systems are still fragmented, causing difficulties for users. For instance, VNACCS/VCIS system has not been integrated fully with 17 satellite software in analyzing and managing the output of clearance permission. This problem somehow may cause a longer time of customs performance than the expectation, and the control of improper actions may also not meet the target...’.

Adding to that, the incompletely electronic procedures in OGAs’ activities was captured the most criticism by participants from private sectors. The criticism included the low transmission speed, the frequent error of IT systems, no data sharing between customs and OGAs. In addition, ministries are not unified and not closely linked to these electronic systems. Most importantly, there has been a parallel existence of procedures in which traders have to carry out e-procedures on NSW and also submit paper documents to OGAs. This problem may create a delay within the trade process and interrupt the import procedure. Also, it may push the traders to do some illegal acts to ensure the consignment can be delivered on time. ‘Some requirements for a dossier are so difficult to be done. We must print and also submit paper documents, even if electronic procedures have been performed. Sometimes, we have to go forth and back several times to complete a procedure. This situation seems to cost us more time and money than before. That is why we consider paying unofficial fees to expedite the process’ admitted a firm’s staff.

(iii) *The culture of giving money is really a problem.* Again, this culture is confirmed as a root of pervasive petty corruption in all phases of the trade process, becoming a systemic problem. It destroys traditional morality and people's trust in social values and the administration. People quietly recognize this culture. Even for many people, it is a sign of wise conduct. A personal share of a logistic firm's staff was:

*'...Vietnamese has a quote 'Đồng tiền đi trước là đồng tiền khôn' (translated as 'The money that goes first is the smart one'). We automatically put a small amount of cash in the file when submitting it. This is a pre-existing custom, a habit; we follow that practice. If I don't do that, I'm afraid I'll be discriminated against, get timed out, or trouble...'*

This culture occurs not only in private-public relations but also in the relationship between private enterprises, especially Asian companies. The thought of building a good relationship by giving gifts incurs in every business from the first moment, and this behavior is considered as a precondition for a long-term smooth relationship. *'Asian enterprises are heavily influenced by traditional Asian culture. The concept of giving gifts (with small value) to partners to maintain a good relationship is still quite popular'*, as shared by a manager of an Incheon-headquarter logistic company. A customs official argued that the view that bribery is an 'inevitable' part of doing business is quite common, leading enterprises to accept informal payments. Thus, from being victims, companies sometimes have become a part of corruption actively.

According to participants, the most common form of petty corruption was 'grease cash', usually a small amount of cash that has been determined implicitly for each transaction. The petty corruption incurs in every step of the trade process, from negotiating commercial contracts to transporting imports to importers' warehouses. The corrupt acts involve various occupations. In the own words of an interviewee: 'We run various services including shipping lines, freight forwarders, customs broker. To make our services satisfy the customer's requests, especially the time requirement, we may follow the local custom to make the transaction faster. For instance, if a consignment is required to release earlier or needs a physical inspection at the port yard of inspection, we even give money to the staff of the port

warehouses company to ask them to unload our container earlier. So, you can imagine the problem happens in every activity, not only public procedures.’

*(iv) The complicated tax regulations have been a strong incentive for corruption.* All participants, both the private sector’s interviewees and customs officials, are likely to be of the same mind when talking about this obstacle. According to them, the diversification of the tariff system and its complex legal regulations cause struggles for clearance procedures and also opportunities for rent-seeking. In detail, private sectors claimed that product descriptions in HS have not been elaborate and straightforward, driving the wrong classification of HS codes for imports, the different classification between customs and importers. Sometimes, this situation even occurs between customs sub-departments. One explained: ‘...even if our HS code is classify based on the nature of goods and the code that was applied at the exporting country, it still can be rejected by Customs. We [traders] will then have to carry out the complicated procedures of HS code consultation and/or goods verification. You know...these procedures can take up to 1-2 months at least, time-consuming and costly make us so exhausted ...’.

Additionally, the other obstacles related to tax duty may be the calculation of imports’ customs value. Some participants from the private sector criticized that the customs determine a higher customs value of goods than the actual value of imports. One said, ‘The trade of goods depends on the capacity and relationship of the seller and the buyer. Sometimes, we [importers] even may have a better price than other companies. Although we provided all sufficient evidence to prove our declaration of goods’ value, but customs still impose a higher customs value...’. Also, the procedure of customs value consultation is so complicated. Still, it is worthy to notice that the misclassification has been intentionally done for lower tax duty, supported by collusion between customs and traders. The same interviewee shared that there are still varieties of similar goods but are imposed a super different tax rate, and also noticed the discretionary of customs in determining customs value. Thus, corrupt acts commonly occur when relating directly to the finance and profit of traders.

From the customs side, some officials explained the underlying reasons for wrong classifications and the conflict in determining customs value might be both the unclear description of goods in HS and lack of capacity of customs officials. Interestingly, some protected the view that the complicated tax regulations aim to prevent the smuggle and tax evasion. On the contrary, some others admitted the discretionary power of customs in such taxation-related procedures. But in the end, all participants agreed that tax-related procedures are always the most complicated and complex procedures and be the most rent-seeking field in the trade process due to direct relation to the business's profits. This obstacle obviously restricts the trade flows.

*(v) The role of intermediaries in spreading rampant corruption.*

Surprisingly, the role of third party's services in spreading petty corruption in Vietnam was given a mountain of concerns by not only customs interviewees but participants of enterprises. The customs-related services of third parties in Vietnam now are including two main forms, customs broker and customs declaration service. In detail, the customs broker is a service operated by a company whose staffs have a customs broker's certificate, using their own digital signature to do all customs procedures to obtain clearance permission and taking all legal risks. Customs brokers and importers must sign a legal contract of service, declaring all terms of responsibilities and rights of both sides. On the contrary, the customs declaration service is a service of a company or an individual for consulting and/or doing all customs procedures to obtain clearance permission by using importers' digital signatures. Thus, the service company does not have to take any legal risk but the importer. Customs brokers seem to be a better choice in both legal issues and services. Still, the declaration service is much more popular in reality than the other one due to various reasons.

Yet, the most important concern here is these companies or individuals accept bribery or sometimes extort their clients when doing customs-related services. As admitted by a manager of a logistic firm in his own words:

*'...the unofficial payments for officials are included in the service payment, charge for our clients. It is written down in a contract's term named 'other*

*cost'. We [service companies] know that it is illegal, but you know, it is reality...'*

Another participant added that traders using the services are usually SMEs who have neither their own import-export department nor experiences and will to pay a certain fee for services that they do not know clearly. In this case, the traders cannot manage all costs, especially extra costs. Hence, some companies without professional services take advantage of extorting money from their customers intentionally. Additionally, a customs official pointed out that Vietnamese traders have not been aware of customs agents' value properly, then paying them low fees, which leads to extortion derived from the 'need' not the 'greed' by agents sometimes. He also added another reason that these intermediaries accept unofficial payment was lack of capacity. Many customs brokers have not actively regularly updated trade policies and customs procedures. Therefore, mistakes still occur when the staff is doing the services. This situation motivates both sides, customs agents and customs officials, involved in corrupt acts.

More surprisingly, when being asked if the company has any AC rules or Codes of Conduct in which the employees can follow, the answers of managers and staff at foreign logistic firms were likely inconsistent. Managers declared that their companies have such COC that applied at all branches, including the Vietnamese branch. But their staff seemed to be confused about those conducts. Some staff did not know if the company has COC or not. Some said they had been trained about COC one time. However, that COC was ignored practically when they do their job. Thus, lack of corruption control at enterprises may negatively impact the reliability and capacity of these intermediaries, then ultimately turn down their services and the trade flows.

*(vi) The wage of public officials is still inadequate*

The low salary stood out as another big incentive for extortion by public officers. Some officials commented that the root of petty corruption generated by public servants is fundamentally the 'need', not the 'greed.' One pointed out that '...public servants are well-trained people, requiring both good knowledge and experience. But their salaries are still too low, only meeting around 60% of the

living needs. So, what motivation will encourage them to be creative or devote their gray matter value for the performance of organizations?'. According to them, the low wage that cannot afford a family's life will lead to 'deprivation syndrome'. This unfavorable condition encourages public servants to 'compensation,' in which they take advantage of their position to extort and receive bribes.

Along this line, another official spoke out personally: *'In just the past 5 years, the minimum salary per month for public officials has been adjusted 5 times, from 450,000 VND [about 25 US\$] to 1.05 million VND [about 50 US\$]. Still, it has not been enough for the minimum needs. Let me give an example: the average monthly salary for a newcomer of customs is about 4 million VND [about 200 US\$], even a 10 years senior earns only about 12 million VND [600 US\$]. Compare to the average income of private sectors, the gap of income is clearly visible. It also is not a problem of increasing salary, but ensuring the salary is keep up with the increase of necessities' price or inflation. Inadequate wage while having opportunities for rent-seeking. Is it a perfect motivation for corruption?...'.*

Interestingly, one participant gave a surprising opinion about the systemic corruption inside the recruitment process of administrations. He noticed paying money to obtain a position at public organizations and criticize it as another root of 'compensation'. As his explanation, a combination of a low salary and the desire for compensation pushed officials to take advantage of their positions as much as possible to extort money to earn back whatever they paid for getting the position. This matter shows acute problems of not only the low salary but lack of transparency within the recruitment process and the inefficient control of corruption of the public sectors.

### **5.2.2. Exports**

Overall, all interviewees have a strong consensus statement that corruption is not a determinant of exports in Vietnam. Its influence is minuscule as the State has pursued an export-led model for such a long time since the 'Doi Moi'. The open trade policies that target increasing the export value and volume, expanding the export markets, attracting FDIs, and developing the domestic manufacturing

industries are highly appreciated. The trade facilitation for exports does not provoke any party involving in such corrupt acts fundamentally.

Nonetheless, as discussed on the root of corruption that may speed up export flows, all participants did not give any concrete opinion. The participants of both sides, private sectors and public sectors, all agreed that the exploitation of natural resources and the SOE's dominance might originate bribery and favoritism within the export process. According to them, it cannot be denied that the State budget used to rely conclusively on the exports of high-value raw minerals and crude petroleum in the 2000s and early 2010s. Further, the enterprises who were permitted to explore and exploit such natural resources were all big SOEs or SEGs. Thus, favoritism is definitely 'inevitable'. Of course, the high profit of such businesses motivates people to do whatever illegal and 'greed' actions to earn more and more. All these things may create a rise in exports.

Still, they could not confirm whether these issues were the primary roots of the anomalous effect of corrupt acts on export flows. This uncertainty does not indicate any inconsistency between the interviewees' idea and the researcher's one. It must be understood that their experience when working at sub-departments and private enterprises may not serve as the same as researcher's experience who is working in the headquarter and being in charge of making policies.

Notably, an official gave another opinion of the causality between corruption and exports. He said: *'...most of Vietnam's exports are tax-free or are levied at low rates, and its prices are usually quite competitive when exporting to APEC countries. Additionally, the cost of corruption in Vietnam is not strictly controlled as in other APEC developed countries and be easy to legalize. Then, corruption's cost does not ultimately raise the export prices too high, still ensure the competitiveness of exports. Hence, adding to policies of facilitating exports, corruption can make the export procedures more simplified and faster in some cases, then leverage the export volume...'* In his opinion, the cost of petty corruption for exports may be much lower than the benefit, and it may be another root for the ambiguous impact of corruption on Vietnamese exports to APEC.

By way of review and summary, we can say that the adverse impact of corruption on Vietnam's imports from APEC counterparts is caused by (i) the complicated and overlapping trade regulations, (ii) the diversification of tariff systems, (iii) the Asian culture of giving-receiving gifts, (iv) the inefficient implementation of some trade reforms, (v) the role of intermediaries, and (vi) the inadequate wage of public officials. Meanwhile, the roots of the ambiguous influence of corruption on Vietnamese export flows to APEC members may be (i) the exploitation of natural resources, (ii) the dominance of Vietnamese SOEs, and (iii) the variance in the benefit and the cost of corruption for exports.

### **5.3. Discussion**

Most importantly, it needs to confirm again that the main finding of the research is evidence supporting the theory that corruption in importing countries particularly hinders international trade. Yet, before discussing that finding, a short discussion in the empirical data may widen our results. As we can see, the data's volume is still more than enough for a confident argument of regression's results. The limitation on the sample of countries, the number of explanatory variables, and the correlation between some explanatory variables may be the problematic issue, which may cause endogeneity and the different results in different estimators. However, as mentioned in the methodology section, various estimators and tests were applied to find the most suitable estimation and correct problems. All those works controlled the endogeneity bias and gave reliability to the empirical results of the research.

Follows are discussions on the detailed findings of this study. First of all, even corruption impacts insignificantly the outflows of Vietnamese products to APEC counterparts, its anomalous effect should not be ignored. This finding does not mean that Vietnam differs from other countries. The world experienced this ambiguous finding in other studies before. For instance, Gil-Pareja et al. (2019) found a positive effect of corruption on trade at low and middle-income countries. Svensson (2012) found the same result when studied the foreign trade of China in particular. This strange effect may occur in such developing countries that have weak governance.



Nevertheless, following the arguments in the preceding parts, we can proclaim that unusual influence cannot prolong its existence. Reforms in mining industries and the privatization of SOEs are unavoidable due to the inefficiency and extortion in the fields. Considering the global trade picture, even if these enterprises keep having such favorable treatments, the added cost of corruption will put somewhat heavy pressure on their turnover at long last. Hence, the better control of corruption, the better profit they earn. Also, the competitiveness of Vietnam, such as cheap labor cost, young population, natural resources during the globalization is going down its effectiveness in the rise of skilled labor, advanced technologies, eco requirements, modern transportation. The facilitated payments that are transferred to the good's value will turn back into an increase of the exports' price in the end; then, the price of Vietnamese exports cannot keep its competitiveness of low cost. Therefore, the cost of corruption will hamper trade and economic growth in the long run. Keeping it in mind, we can declare that the strange effect of corruption on Vietnamese trading outflows will not act the same in the future.

Secondly, the remarkable finding of this study is the seeds of corruption incurring in the international trade process in Vietnam. The severe effect of corruption can be without doubt. And more importantly, finding the roots may help the AC programs being more efficient. Along with somehow predictable causes of corruption found in previous studies, as shown in the chapter of literature review, some other surprising roots are indicated. The complicated trade regulations, the diversification of the tariff system, and the Asian culture were presented as presumptions by the researcher based on her own experience and literature review in the context of Vietnam. Meanwhile, the inefficient and incomplete implementation of some trade reforms and the rampant corruption in intermediaries and private enterprises are criticized by interviewees as origins of pervasive petty corruption that blacks Vietnamese trade environment. This root, be that as it may, was already found in some studies, like TI (2009), Cuervo-Cazurra (2016), and OECD (2017). TI (2009) documents that small and medium enterprises (SMEs) play an important role in doing business and occupy a significant proportion of the business sector, especially in developing countries. Nevertheless, the limited

awareness of SMEs about corrupt behavior legitimately, scarcity of resources and little supportive networks for extortion put more pressure on SMEs to supply bribery to public officials and private counterparts to run their small businesses (Burn, 2009). Besides, Cuervo-Cazurra (2016) points out that the corrupt incentives may originate from the managers of companies for their interests like tariff evasion, misclassification of imports, illicit trading consignments, or career advantages themselves.

Apparently, the Vietnamese AC strategies and programs, especially the recent unprecedented AC activities led by the ‘grey old man’ Party General Secretary Nguyen Phu Trong, have remarkable results and growing recognition by both citizens and internationals. The credit can be seen in the gradual rise of Vietnamese ranking in the annual Corruption Perspective Index report conducted by Transparency International, from 127 in 2010 to 96 in 2019. As mentioned in chapter 2, the Vietnamese AC legal system, compared to other Asia countries, is assessed as ‘strong’ (Martini, 2012; WTO, 2013). The AC legislative process can be noticed since 2003 when Vietnam signed to apply in part the UN Convention against Corruption. The Convention then was ratified in 2009, making it official valid in Vietnam’s AC legal application. For trade AC policies, in particular, Vietnam must apply transparency requirements in such agreements, like ASEAN Parties Against Corruption, the Anti-corruption action plan for Asia and the Pacific, CPTPP Transparency and Anti-Corruption.

Other important legal documents are the Law on Anti-corruption (issued in 2005, amended four times before released the new AC Law in 2019), the Panel Code (established in 1999, amended in 2009 before superseded by the new one in 2015, and amended in 2017), the Law on Denunciation (published in 2011, and replaced by the new Law in 2018), and the National Anti-corruption Strategy Towards 2020 issued in 2009 (see Appendix 4). Alongside accomplishing the AC regulations, improving the work of the ACAs in Vietnam was another solution that the State is running after. The most noticeable occasion is establishing the Central Steering Committee on Anti-Corruption chaired by the General Secretary of Communist Party, followed by other ACAs including the Government Inspectorate,

Inspectorate Departments at ministries and local administrations, the State Audit, and the People's Procuracy.

Notwithstanding all these efforts, as seen in the findings of corruption causes, we can illustrate some challenges for such AC programs. They may be the ignorance of corruption in the private sector, the ineffectiveness of ACAs and human resource management, the lack of integration between trade stakeholders, and the incompleteness of some trade initiatives.

The first thing to mention is that the Vietnamese AC legal system used to be criticized for ignoring corruption in the private sector (Martini, 2012; UNODC, 2014). The old Law on AC focused on the public sectors, indicating the people have positions and/or powers was only civil servants, public officials, party members, or people who have positions at SOEs were the target of AC programs. Corruption in private spheres might not be appropriately controlled. Suppose the concept of corruption focuses only on public corruption. It may lead to all anti-corruption policies targeting public players only as of the demand side of bribery and extortion but ignore the supply side - the private actors (Cuervo-Cazurra, 2016). Therefore, the extension to private sectors and further clarification of giving and receiving gifts in the new Law on AC 2018 and its lower legal documents may attract the domestic and international community (Hang & Tri, 2019; Vasavakul, 2020). Still, the new Law is being on the first phase of its implementation. Hence, the efficient practices of these new legal documents cannot be confirmed yet.

Also, the weak management of human resources and lack of audit and control challenge the practices of AC policies, as we see in the interviews. When the recruitment and promotion do not follow the merit-based but bribery and favoritism, extortion is likely to incur regularly. In combination with a lack of control and sanctions, the situation will be worse. Even the organizations release a COC performed all proper conducts that employees should follow; still, if the authorities' will to control it strictly is inconstant, the result may be zero. And inadequate sanctions weaken further the deterrent expectation of these AC policies (Hors, 2001). Of course, tackling corruption cannot rely on only punishment. The success of this fight needs a combination of sanctions and salary incentives at the

same time, as shown in the study of Hors (2001), Svensson (2005), Ferreira et al. (2007), and Fjeldstad et al. (2020). As Svensson (2005) argues, the wage incentive can be considered to apply if the country has particular conditions such as well-functional enforcement, and bribery is not a functional income. Fjeldstad et al. (2020) believe that tackling corruption only on wage incentives may be too costly and most likely have limited impact if not combined with other factors.

More noticeably, the lack of integration between stakeholders, including OGAs, customs, intermediaries, and traders, places difficulties in implementing AC solutions (Ferreira et al., 2007; OECD, 2017; Fjeldstad et al., 2020). For example, the inefficiency of some trade reforms which target to reduce the trade obstacles and direct contacts may be derived from a lack of consultations between public organizations and businesses. Also, lacking mutual control and sharing information between trade stakeholders may leverage the favorable condition for corrupt acts. Of course, it is not easy to make it a successful process. Due to humanity's very natures, it can be questionable for a player to trust the others will do their commitment. Hence, an open and transparent relationship between and within sectors is crucial for any integrity strategy's success (Ferreira et al., 2007).

Overall, by studying bilateral trade between Vietnam and APEC countries, the research provides evidence for the negative impacts of corruption on international trade and its causes. In addition, it may illustrate some underlying roots of an anomalous effect of favoritism on export flows. Thus, by all concerned, the primary object of the research is achieved.

## CHAPTER 6: CONCLUSION

This chapter presents a brief summary of findings regarding the impacts of corruption on international trade and some policy recommendations. It then places the limitation and gives some suggestions for future research.

### 6.1. Summary

The research attempted to determine the impacts of corruption, especially petty corruption, on international trade by studying the trade inflows and outflows between Vietnam and its APEC partners. The main research question was discovered through two sub-questions: (1) What is the causal relationship between corruption and bilateral trade of Vietnam and APEC partners; and (2) What are the causes.

To answer the first sub-question, a work of econometrics regression analysis was employed. After using the gravity model regression, the research found that international trade was affected negatively and significantly by corruption in importing countries but not influenced seriously by corruption in export countries. In other words, corruption hampered severely and significantly import flows but inconsiderably on export flows. Yet, even though the influence of corruption on exports was not grave, it was surprising that bribery and favoritism were likely to facilitate the export flow of goods in some exceptional cases.

Then, a list of presumptions was presented for a deep understanding of the root of these effects. These assumptions were based on a work of literature review and the researcher's own experience. Next, unstructured interviews with knowledgeable people working in different sectors were conducted to get multiple views about the matter. There were customs officials, traders, managers and staff of logistic firms participating in the research. Their opinions then help to draw a detailed and veritable picture of the trade environment in Vietnam. All these works were done to answer the second sub-question of the study.

The findings disclosed the sources of corruption that mitigate the imports, including the researcher's assumptions and other opinions of interviewees. Significantly, all the researcher's presumptions were unanimously agreed upon by participants. These causes are following: (i) the complicated and overlapping trade

regulations, (ii) the diversification of tariff systems, (iii) the Asian culture of giving-receiving gifts, (iv) the inefficient implementation of some trade reforms, (v) the role of intermediaries, and (vi) the inadequate wage level of public officials.

On the other hand, the findings also unfolded some roots of an anomalous effect of corruption on outflows of goods. These roots are (i) the exploitation of natural resources, (ii) the dominance of SOEs, and (iii) the variance in the benefit and the cost of corruption.

Alongside these findings, some challenges in implementing AC programs were illustrated. They may be the ignorance of corruption in the private sector, the ineffectiveness of ACAs and human resource management, and a lack of integration among trade stakeholders.

In summary, the study's findings support the theory of the negative impact of corruption on international trade. Moreover, some central causes of corruption and its challenges in conducting AC programs were also shown, which might devote to designing better and practical AC policies.

## **6.2. Policy recommendations**

### **6.2.1. Keep enhancing trade reform initiatives.**

The finding revealed that the incompleteness of some trade initiatives was likely to be an acute obstacle for the AC progress. Firstly, the unstable and unlinked connection of IT applications pushed back somewhat of the effort to reduce direct interaction between trade stakeholders. For example, the OGAs' electronic systems for registering and obtaining CO, import-export licenses, or inspection certificates do not link stably to NSW and VNACC/VCIS (e-customs system) that cause an interruption in the e-clearance process. This unexpected interruption requires traders and officials to interact directly, followed by corrupt acts to speed the procedures. Thus, a uniform reform in such IT applications makes the trade procedures run smoothly and uninterruptedly without unnecessary contact between concerned people. A comprehensive master plan for IT development should be discussed and approved by all partners.

Secondly, risk management should be implemented efficiently in OGAs procedures. This harmonious initiative aims at decreasing the ratio of physical

inspection, which generates various forms of red tape in the trade process. Next, both customs and OGAs should spend more effort on harmonizing the tariff classification and HS code following international practices, especially the list of goods under the control of OGAs. This program will eliminate the tax-related rent-seeking opportunities in both customs and OGAs procedures. However, it is important to be reminded that foreign trade differs from domestic trade in size and complication. Thus, the simplification and harmonization in trade regulations and tariff systems of customs and OGAs must be balanced between simplification and control. This balance will guarantee both facilitating international trade and protecting national security and justice.

Along with that, improving the quality and quantity of trade intermediaries needs concerns, especially customs brokers. To do this, the administration needs to apply support and control mechanisms, clear priority policies for customs brokers, and complete the legal regulations for the operation of customs brokers to be recognized by OGAs in carrying out specialized inspections for import and export goods.

#### **6.2.2. Promote AC activities in the import-export enterprises and intermediaries.**

Raising awareness of integrity in businesses and actively promoting an internal AC program can help clean the trade environment on the business side. Also, the AC activities in enterprises can eliminate the culture of giving gifts and money, which is the origin of entrenched petty corruption in Asian countries.

Still, the regulations and practices for AC activities in private sectors, SMEs particularly, have been insufficient and weak of control. As mentioned in the discussion, the AC law and its regulations for such matters have been in the first step of development. So then, to make the Law works practically, the first thing that needs to be done is completing the legal regulations on AC in the private sector by the State. Secondly, propaganda for enterprises to acknowledge the necessity of building up positively such AC programs in their business should be operated. These AC programs may include implementing codes of conduct strictly,

transparency in AC policies, building a trusted channel for whistleblowers, regularly doing investigation and internal audit for petty corruption.

### **6.2.3. Improve human resource management in the public sector.**

The incentive and control measures should come along together for effectively fighting against corruption in customs and OGAs. For example, offering a competitive wage based on job position and productivity needs to combine with transparent and merit-based recruitment, promotion, and rotation (Ferreira et al., 2007; WCO, 2014). More importantly, these policies need to apply consistently across the whole organization.

Also, building the ‘esprit de corps’ and internal ‘elite ethos’ culture at all departments of customs and OGAs can be helpful for sustainable policies of preventing corruption (WCO, 2014). In particular, COC should be established and applied efficiently and strictly. Training and monitoring such conducts must be maintained regularly. Most vitally, these programs cannot succeed unless there is a consistent and strong will and determination of leaders in long-term AC activities.

### **6.2.4. Facilitate the integration among trade stakeholders.**

Firstly, transparency needs to be the focus of concern. Activities such as publicizing all the information, propagating legal documents, and promptly guiding businesses and civil servants may be helpful for understanding and applying trade policies uniformly. In addition, information disclosure forms should continue to diversify from traditional forms such as conferences, seminars to modern forms like publicizing on websites, National Single Window, or sending e-documents to enterprises, business associations, and press agencies.

Secondly, some integrated programs should be promoted to leverage the trusting relationship between all trade partners. For instance, surveys of enterprises and public servant satisfaction about unofficial payment or petty corruption, transparency of information, understanding of legal documents should be done regularly and annually by independent agents such as VCCI or private research institutions. Customs, OGAs, and other stakeholders (traders, intermediaries, international organizations) keep enhancing the model of collaboration in making



and implementing trade policies and receiving and handling problems promptly and smoothly.

Finally, strengthening training programs, propaganda, and collective actions between all trade stakeholders to expand mutual supervision mechanisms and whistleblowers' protection can build a healthy commercial culture that eliminates the practice of petty corruption.

### **6.3. Limitation and suggestion for future research**

As mentioned before, there was a limitation in the volume of empirical data, considering that it focuses on Vietnamese bilateral trade flows. It also failed to provide a multiple dimension picture of Vietnamese foreign trade when the interview participants are limited to only customs and logistic firms. As a result, the crucial views of OGAs, who play an essential role in the trade process, could not be collected to testify to the criticism by customs and firms. To put it another way, if all trade partners were studied, the research findings might be more meaningful and valid.

Therefore, it may be more valuable to widen the scope of the study, increase the volume of data and independent variables in the gravity model. Furthermore, as the role of every trade stakeholder is equally essential in the trade process, it might be helpful to do an inclusive study that required the participation of all partners.

Finally, another way is a deeper evaluation between Southeast Asia countries such as Vietnam, Thailand, Indonesia, the Philippines. These countries somehow have similarities and common tasks in corruption situations; thus, the picture of international trade in East Asia and APEC may be more colorful if there is a comparative analysis.

## REFERENCES

- Abjorensen, N. (2014). *Combating corruption: Implications of the G20 action plan for the Asia-Pacific region*. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Ackerman, R. (1978). *Corruption. A Study in Political Economy*. London/New York: Academic Press.
- Ahmad, E., Ullah, M. A. and Arfeen, M. I. (2012). *Does corruption affect economic growth?* Latin american journal of economics, 49(2), 277-305.
- Ali, M. S. B. and Mdhillat, M. (2015). *Does corruption impede international trade? New evidence from the EU and the MENA countries*. Journal of Economic Cooperation and Development, 36(4), 107-120.
- Anderson, J. E., and Marcouiller, D. (2002). *Insecurity and the pattern of trade: An empirical investigation*. Review of Economics and statistics, 84(2), 342-352.
- Andvig, J. C., Fjeldstad, O. H., Amundsen, I., and Søreide, T. (2000). *Research on corruption - A policy oriented survey*. Norwegian Agency for Development Co-operation, final report.
- Annis, D.B. (1990). *Reviewed Work(s): Political Corruption: A Handbook by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. Le Vine*. Philosophy of Law and Social Philosophy, 1990, Vol. 76(3), pp. 424-427
- Badalyan et al. (2018). *Corruption in the customs service*. In Proceedings of the 2nd International Conference on E-commerce, E-Business and E-Government (pp. 41-46).
- Burn, E. (2009). *Small and medium enterprises: challenges in combating corruption*. Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector, Transparency International
- Campbell, L and Thomas, A. (2019). *People's experiences of Corruption: Implications for Business in South-East Asia*. Transparency International
- CENSOGOR and VBF. (2017). *Analysis of Corruption risks for investors in Vietnam*. Report of Study
- CENSOGOR. (2017). *Anti-Corruption in Doing Business: An assessment from enterprise perspective*. Report of Surveying practical business integrity experience in Vietnam (In Vietnamese)
- Clarke, S., Akbari, M. and Maleki, S. (2017). *Vietnam's Trade Policy: A Developing Nation Assessment*. Informing Science: International Journal of Community Development & Management Studies, 1, 13-37, Retrieved from: <http://ijcdms.org/Volume01/v1p013-037Clarke3473.pdf>
- Cuervo-Cazurra, A. (2016). *Corruption in international business*. Journal of World Business, 51(1), 35-49.

- Dang, L. N., D. D. Nguyen., and F. Taghizadeh-Hesary. (2020). *State-Owned Enterprise Reform in Viet Nam: Progress and Challenges*. ADBI Working Paper 1071. Asian Development Bank Institute. Available: <https://www.adb.org/publications/state-owned-enterprise-reformviet-nam-progress-challenges>.
- Do, N.K. and Vu, H.N. (2014). *A gravity analysis of Vietnam trade flows: Does the exchange rate matter?* External Economic Review, No. 59/2014.
- Doanh, N.K. and Heo, Y. (2009). *AFTA and trade diversion: An empirical study for Vietnam and Singapore*. International Area Review, 12(1), 163-192.
- Dutt, P. and Traca, D. (2010). *Corruption and bilateral trade flows: extortion or evasion?* The Review of Economics and Statistics, 92(4), 843-860.
- European Commission. (2011). *Supporting anti-corruption reform in partner countries: Concepts, tools and areas for action*. Concept Paper No. 2.
- European Commission. (2018). *European semester thematic factsheet: Fight against corruption*. A working paper.
- Ferreira, C., Engelchark, M. and Mayville, W. (2007). *The Challenge of combating corruption in Customs administration*. The many faces of corruption: Tracking vulnerabilities at the sector level. Washington D.C - World Bank Group.
- Fisman, R. and Svensson, J. (2007). *Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence*. Journal of development economics, 83(1), 63-75.
- Fisman, R. and Wei, S. J. (2004). *Tax rates and tax evasion: evidence from "missing imports" in China*. Journal of political Economy, 112(2), 471-496.
- Fjeldstad, O.H. Filho, E.C. and Raballand, G. (2020). *Corruption in Customs: How can it be tackled*. Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption, World Bank Group.
- Forattini, F.M et al. (2020). *Corruption: What it is, how it affects us and ways to fight it*. Brazil Publishing.
- Fujita, M. (1998). *Vietnam in APEC: Changes in Trade partners after Open Door Policy*. APEC Study Center – Institute of Developing Economies. Retrieved from [https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Download/Apec/pdf/1998\\_03.pdf](https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Download/Apec/pdf/1998_03.pdf)
- Fujita, M. (2017). *Vietnamese State-Owned Enterprises Under International Economic Integration*. Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI).
- Gatti, R. (1999). *Corruption and trade tariffs, or a case for uniform tariffs*. World Bank Publications Vol. 2216.
- Geoffrey, M.H. and Jiang, S. (2007). *The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An institutionalist Perspective*. Journal of Economic Issues, Vol. 41(4), pp. 1043-1061.

Gephart, M. (2009). *Contextualizing conceptions of corruption: Challenges for the international anti-corruption campaign*. GIGA working papers, No.115, <http://hdl.handle.net/10419/47757>.

Gil-Pareja, S., Llorca-Vivero, R. and Martínez-Serrano, J. A. (2019). *Corruption and international trade: A comprehensive analysis with gravity*. Applied Economic Analysis.

Greene, M. J. (2014). *On the inside looking in: Methodological insights and challenges in conducting qualitative insider research*. The qualitative report, 19(29), 1-13.

Hang, N.T. and Tri, Q.M. (2019). *New Decree relating to the implementation of the new Law on Anti-Corruption*. Client Alert – working paper. [www.bakermckenzie.com](http://www.bakermckenzie.com)

Helble, M., Shepherd, B. and Wilson, J.S. (2007). *Transparency and Trade Facilitation in the Asia Pacific: Estimating the Gains from Reform*. Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade.

Hors, I. (2001). *Fighting corruption in Customs administration: What can we learn from recent experiences?* Technical paper No. 175, Research programmes on Developing countries and the Millennium Round and Fighting Corruption in Developing countries. <http://www.oecd.org/dev/publication/tp1a.htm>

Hosseini, S. H. (2011). *Does Corruption Mitigate Trade in the EU?*. Lund University, Department of Economics

Huntington, S.P. (1968). *Modernization and Corruption*. Political Order in Changing Societies, Yale University Press.

Huy, N.Q. (2014). *The impact of free trade agreement on trade flow of goods in Vietnam*. University of Economics Ho Chi Minh City; VNP (Vietnam – The Netherlands Programme for M.A. in Development Economics) – Master thesis.

Jeong, Y. and Weiner, R. J. (2012). *Who bribes? Evidence from the United Nations' oil-for-food program*. Strategic Management Journal, 33(12), 1363-1383.

JICA. (2008). *Study on Multimodal Transport and Logistics System of the Eastern Mediterranean Region and Master Plan in the Arab Republic of Egypt*. Final Report. [https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11893450\\_01.pdf](https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11893450_01.pdf)

Jong, E. and Bogmans, C. (2011). *Does corruption discourage international trade?* European Journal of Political Economy, 27(2), 385-398.

Kaufmann, D. and Wei, S. J. (1999). *Does "grease money" speed up the wheels of commerce?* National bureau of economic research, No. w7093.

Kendra Gaither. (2020). *Tackling Corruption in the Trading System through a Culture of Integrity*. Global Trade Magazine, <https://www.globaltrademag.com/tackling-corruption-in-the-trading-system-through-a-culture-of-integrity/>

- Khoi, N. N. (2014). *Mineral resources potential of Vietnam and current state of mining activity*. Applied Environmental Research, 36(1), 37-46.
- Kim, K. and Tru, N.A. (2019). *Reform of State-Owned Enterprises in Viet Nam to Increase Performance and Profit*. ADBI Working Paper 999. Asian Development Bank Institute. <https://www.adb.org/publications/reform-state-owned-enterprises-vietnam-increase-performance-and-profit>
- Kommerskollegium National Board of Trade (2005). *Trade and the Fight against Corruption*. Opinion, No. 100-457-05.
- Lambsdorff, J. G. (1998). *An empirical investigation of bribery in international trade*. The European Journal of development research, 10(1), 40-59.
- Lambsdorff, J. G. (1999). *Corruption in empirical research: A review*. Transparency International, processed, 6.
- Lambsdorff, J. G. (2005). *Consequences and Causes of Corruption—What do We Know from a Cross-Section of Countries?* Diskussionsbeitrag Nr. V-34-05, Volkswirtschaftliche Reihe der U-niversität Passau
- Lambsdorff, J.G. (2011). *Corrupt intermediaries in international business transactions: Between make, buy and reform*. European Journal of Law and Economics, (2013) Vol 35-3, pp 349-366, doi: 10.1007/s10657-010-9214-7
- Larmour, P. (2008). *Corruption and the concept of 'Culture': Evidence from the Pacific Islands*. Crime, Law and Social Change. 49. 225-239. 10.1007/s10611-007-9098-9.
- Lavallée, E. (2005). *Governance, Corruption and Trade: A North-South Approach*. EURISCO, Université Paris Dauphine.
- Liu, X.J. and Arthanari, T. (2014). *Perspectives on supply chain corruption and risk management*. Conference paper, <https://www.researchgate.net/publication/335684827>
- Lu, J., Meng, B. and Zhang, H. (2019). *Corruption, productivity, and import liberalization in China: a firm-level analysis*. Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (JETRO), No. 748.
- Martini, M. (2012). *Overview of corruption and anti-corruption in Vietnam*. U4 Anti-Corruption Resource Centre, CMI, Bergen, Norway 11 pp. [U4 Expert Answer 315]
- Mauro, P. (1995). *Corruption and growth*. The quarterly journal of economics, 110(3), 681-712.
- Méon, P. G. and Sekkat, K. (2005). *Does corruption grease or sand the wheels of growth?* Public choice, 122(1-2), 69-97.
- Méon, P. G. and Weill, L. (2010). *Is corruption an efficient grease?* World development, 38(3), 244-259.

- Michel van Hulten. (2002). *Corruption, unknown, unloved, omnipresent*. ISBN 90 5352 854 7, Boom, Amsterdam.
- Miller, S. Spende, S. and Roberts, P. (2005). *Corruption and anti-corruption: an applied philosophical approach*. Pearson Education, Inc.,
- MOIT. (2020). *Vietnamese Import - Export Report 2019*. Retrieved from <https://trungtamwto.vn/an-pham/15297-bao-cao-xuat-nhap-khau-viet-nam-nam-2019>
- Narayan, S. and Minh, T.B.N. (2019): *Does corruption in exporter and importer country influence International Trade?* Emerging Markets Finance and Trade, doi: 10.1080/1540496X.2019.1679116.
- Narayan, S. and Nguyen, T.T. (2016). *Does the trade gravity model depend on trading partners? Some evidence from Vietnam and her 54 trading partners*. International Review of Economics & Finance, 41, 220-237.
- Nathaniel H. Leff. (1964). *Economic Development through Bureaucratic Corruption*. American Behavioral Scientist, Vol. 8, 8-14.
- Nguyen, B. X. (2010). *The determinants of Vietnamese export flows: Static and dynamic panel gravity approaches*. International Journal of Economics and Finance, 2(4), 122-129.
- NORAD. (2011). *Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts Vietnam Country Report*. Norwegian Agency for Development Cooperation-NORAD and Swedish International Development Cooperation Agency.
- Nye, J.S. (1967). *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*. The American Political Science Review, Vol. 61(2), pp. 417-427.
- OECD. (1997). *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions.
- OECD. (2017). *Global Trade Without Corruption: Fighting the Hidden Tariff*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279353-en>
- OECD. (2018). *State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?* OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>
- Parayno Jr, G. (2013). *Combatting corruption in the Philippine customs service*. Corruption and anti-corruption, 204.
- Quah, J. S. (2017). *Combating Asian corruption: Enhancing the effectiveness of anti-corruption agencies*. Maryland Series in Contemporary Asian Studies, 2017(2), 1.

- Rijkeghem, C and Weder, B. (1997). *Corruption and the rate of Temptation: Do low wages in the civil service cause corruption?* A working paper of the International Monetary Fund.
- Shepherd Ben, A. (2010). *Speed Money: Time, Corruption, and Trade*. Working Paper DTC-2010-1.
- Shepherd, B. (2016). *The gravity model of international trade: A user guide (An updated version)*. Bangkok, Thailand: United Nations Economic and Social Commissions for Asia and the Pacific.
- Shleifer, A. and Vishny, R. W. (1993). *Corruption*. The quarterly journal of economics, 108(3), 599-617.
- Svensson, E. (2012). *Corruption and Imports – is China Different?* Lund University, Department of Economics
- Svensson, J. (2005). *Eight Questions about Corruption*. Journal of Economic Perspectives, Vol.19, No.3, pp 19-42.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures*. Staff papers, 45(4), 559-594.
- Thede, S., and Gustafson, N. Å. (2012). *The multifaceted impact of corruption on international trade*. The World Economy, 35(5), 651-666.
- Tho, N. H. (2013). *Determinants of Vietnam's Exports: A Gravity Model Approach*. School of Management and Economics, Assumption University, Bangkok, Thailand.
- Tien, N. V. (2016). *Vietnam's exports to TPP countries gravity model, trade determinants and trade potentials*. The paper for the ninth Vietnam Economists Annual Meeting VEAM.
- Tien, N.H. and Anh, D.B.H. (2019). *The Role of International Trade Policy in Boosting Economic Growth of Vietnam*. International Journal of Commerce and Management Research, 5(3), 107-112.
- Transparency International. (2009). *Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector*. Cambridge University Press
- Trapnell, S.E. (2015). *User's Guide to Measuring Corruption and Anti-corruption*. UNDP Global Anti-corruption Initiative (GAIN).
- UNGC. (2013). *A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment*. Published by the United Nations Global Compact Office.
- Unluer, S. (2012). *Being an insider researcher while conducting case study research*. Qualitative Report, 17, 58.
- UNODC (2014). *Country Review Report of the Socialist Republic of Vietnam*. United Nations Office for Drugs and Crime.

- UNODC. (2003). *United Nations Guide on Anti-Corruption Policy*. Global Programme against Corruption.
- UNODC. (2004). *United Nation Convention against Corruption*. Printed in Austria V.04-56160
- Van Rijckeghem, C. and Weder, B. (2001). *Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption, and by how much?* Journal of development economics, 65(2), 307-331.
- Vasavakul, T. (2020). *Vietnam Fights Corruption: Towards More Inclusive Initiatives?* ISEAS – YUSOF ISHAK Institute, ISSN 2335-6677.
- VCB. (2019). *Vietnam Corruption Barometer 2019 -Vietnamese Citizens' Views and experiences of Corruption*. Transparency International. Hong Duc Publishing House.
- VCCI, DEPOCEN and T&C Consulting. (2014). *The costs of corruption in Vietnam from a macro, provincial and firm perspective*. Project report
- VCCI. (2015). *An Evaluation of Modernization of Vietnam Customs Procedures: The Satisfaction of Firms*. A working report (In Vietnamese).
- Wang, M. L., Li, C. F. and Wei, W. (2018). *How does corruption affect International Trade? Comparative analysis of developing and developed countries*. DEStech transactions on Computer Science and Engineering.
- WB. (2010). *Corruption Hunters Rally for Action Against Fraud*. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2010/12/06/corruption-hunters-rally-for-action-against-fraud>
- WB. (2012). *Corruption from the Perspective of Citizens, Firms, and Public Officials – Result from Sociological survey*. National Political Publishing House. Retrieved at <http://documents1.worldbank.org/curated/en/989741468133546312/pdf/738070REVISED0000January02013000ENG.pdf>
- WB. (2020). *Vibrant Vietnam: Forging the Foundation of a High-Income Economy*. Retrieved from <https://trungtamwto.vn/an-pham/15466-bao-cao-viet-nam-nang-dong--tao-nen-tang-cho-mot-nen-kinh-te-thu-nhap-cao>
- WCO. (2014). *The revised Integrity Development Guide*. Retrieved from [www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/integrity/instruments-and-tools/integrity\\_guide.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/integrity/instruments-and-tools/integrity_guide.pdf?la=en)



## APPENDICES

### Appendix 1: Invitation Letter

#### INVITATION LETTER

Dear sir/madam!

My name is Hoang Thi Hong Nhung, a graduate student at Meiji University – Tokyo, Japan. I am currently researching the impact of corruption on bilateral trade between Vietnam and her trading partners in Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) as my graduate thesis.

With this letter, I would like to invite you to participate in an interview on the subject. The interview questions seek your comment and perspective to identify the causes of corruption in the foreign trade process in Vietnam.

If you volunteer to be an interviewee, please check the following information of the interview setting:

*1. Subject:*

The comments on the causality of corruption and the Vietnamese foreign trade and the causes of corruption in Vietnam.

*2. Methods:*

Due to the COVID-19 situation, the interview will be done in two ways:

- Online interview.
- Sending interview questions and receiving answers via email.

*3. Duration for an online interview:*

The online interview will take around 45 minutes to 60 minutes.

Your responses are valuable data to help me accomplish this research. The information you provide will be used only for the above study and will not be used for other purposes. Furthermore, the personal information of interviewees will be anonymized in all relevant documents.

Figure 1 below is an overview of the import-export process in Vietnam, which illustrates almost all activities and stakeholders involved in the trade process. Please take it as a reference when you take part in the interview.

If you have any questions, please do not hesitate to contact:

Hoang Thi Hong Nhung

Email: [nhunghonght@gmail.com](mailto:nhunghonght@gmail.com)

***I look forward to your participation!***

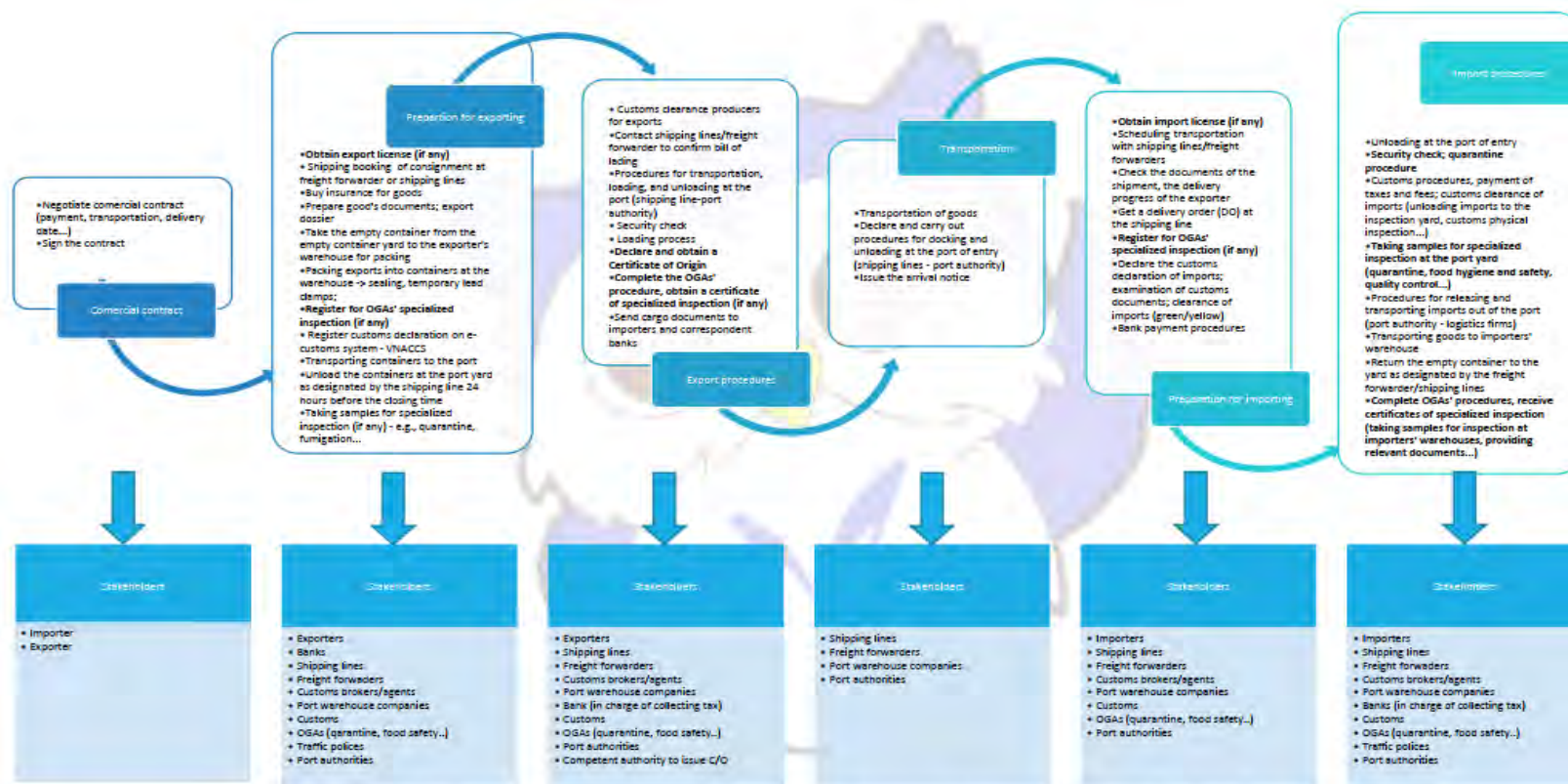


Figure 1: Overview of the process of importing and exporting goods by sea in Vietnam (Source: Researcher)

Source: Made by Author, including materials of some Vietnamese logistic firms (LEC<sup>36</sup>, VINALOGS<sup>37</sup>) and Trade Facilitation Implementation Guide<sup>38</sup> (TFIG) - United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).

<sup>36</sup> <https://lecvietnam.com/hoat-dong/tin-tuc/12-buoc-trong-quy-trinh-nhap-khau-hang-hoa-bang-duong-bien-127.html> (In Vietnamese)

<sup>37</sup> <https://www.container-transportation.com/quy-trinh-lam-hang-nhap.html> (In Vietnamese)

<sup>38</sup> <https://tfig.unece.org/contents/buy-ship-pay-model.htm>

## Appendix 2: Gravity regression results

### 1. Exports:

#### *Descriptive Statistics*

| Variable | Obs | Mean     | Std. Dev. | Min      | Max      |
|----------|-----|----------|-----------|----------|----------|
| lnEX     | 375 | 20.24435 | 2.628933  | 7.273093 | 25.04854 |
| lnIP     | 377 | 20.32045 | 2.338971  | 12.88674 | 24.84074 |
| lnGDPvn  | 380 | 25.32256 | .7097663  | 24.1628  | 26.29131 |
| lnGDPj   | 380 | 26.73786 | 1.873844  | 21.82172 | 30.69571 |
| lnER     | 380 | 7.237424 | 2.588978  | .3814521 | 10.1462  |
| CPIvn    | 380 | 28.75    | 3.677375  | 24       | 37       |
| CPIj     | 366 | 55.68579 | 24.28658  | 17       | 96       |
| AFTA     | 380 | .4815789 | .5003193  | 0        | 1        |
| VFTA     | 380 | .0684211 | .2527999  | 0        | 1        |
| lnDij    | 380 | 8.310934 | 1.026982  | 6.71402  | 9.867124 |
| BD       | 380 | .0526316 | .2235913  | 0        | 1        |

#### *Hausman test*

|         | ---- Coefficients ---- |             |                     |                             |
|---------|------------------------|-------------|---------------------|-----------------------------|
|         | (b)<br>x1fe            | (B)<br>x1re | (b-B)<br>Difference | sqrt(diag(V_b-V_B))<br>S.E. |
| lnGDPvn | .9995219               | 1.004619    | -.005097            | .1535761                    |
| lnGDPj  | .4979953               | .5077046    | -.0097094           | .1915197                    |
| lnER    | -1.189288              | -.1962976   | -.9929899           | .3650023                    |
| CPIvn   | -.0574472              | -.0346354   | -.0228118           | .                           |
| CPIj    | -.0034145              | .0107202    | -.0141347           | .0050477                    |
| AFTA    | .0367111               | .0456647    | -.0089536           | .                           |
| VFTA    | .0634639               | .185828     | -.1223642           | .                           |

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg  
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

$$\begin{aligned} \text{chi2}(7) &= (b-B)'[(V_b-V_B)^{-1}](b-B) \\ &= 38.13 \\ \text{Prob}>\text{chi2} &= 0.0000 \\ &(\text{V}_b\text{-V}_B \text{ is not positive definite}) \end{aligned}$$

#### *Test for heteroskedasticity for FE*

Modified Wald test for groupwise heteroskedasticity  
 in fixed effect regression model

H0:  $\sigma(i)^2 = \sigma^2$  for all i

$$\begin{aligned} \text{chi2} (19) &= 4957.22 \\ \text{Prob}>\text{chi2} &= 0.0000 \end{aligned}$$

### Test for autocorrelation

Wooldridge test for autocorrelation in panel data

H0: no first-order autocorrelation

F( 1, 18) = 18.727  
 Prob > F = 0.0004

### GLS estimator

Cross-sectional time-series FGLS regression

Coefficients: generalized least squares

Panels: heteroskedastic

Correlation: common AR(1) coefficient for all panels (0.8328)

|                            |   |    |                  |   |          |
|----------------------------|---|----|------------------|---|----------|
| Estimated covariances      | = | 19 | Number of obs    | = | 363      |
| Estimated autocorrelations | = | 1  | Number of groups | = | 19       |
| Estimated coefficients     | = | 10 | Obs per group:   |   |          |
|                            |   |    | min              | = | 8        |
|                            |   |    | avg              | = | 19.10526 |
|                            |   |    | max              | = | 20       |
|                            |   |    | Wald chi2(9)     | = | 1499.71  |
|                            |   |    | Prob > chi2      | = | 0.0000   |

| lnEX    | Coef.     | Std. Err. | z      | P> z  | [95% Conf. Interval] |
|---------|-----------|-----------|--------|-------|----------------------|
| lnGDPvn | .7640082  | .0720278  | 10.61  | 0.000 | .6228363 .9051802    |
| lnGDPj  | .7862532  | .0455069  | 17.28  | 0.000 | .6970612 .8754451    |
| lnER    | -.0229805 | .0247184  | -0.93  | 0.353 | -.0714276 .0254666   |
| CPIvn   | -.0098313 | .0076811  | -1.28  | 0.201 | -.0248859 .0052233   |
| CPIj    | .0082447  | .0031656  | 2.60   | 0.009 | .0020402 .0144492    |
| AFTA    | .1634521  | .0675039  | 2.42   | 0.015 | .0311468 .2957574    |
| VFTA    | .0652609  | .1003181  | 0.65   | 0.515 | -.131359 .2618807    |
| lnDij   | -1.248775 | .0756899  | -16.50 | 0.000 | -1.397125 -1.100426  |
| BD      | .448589   | .1824546  | 2.46   | 0.014 | .0909845 .8061934    |
| _cons   | -9.666734 | 1.61977   | -5.97  | 0.000 | -12.84143 -6.492043  |

## 2. Imports

### Descriptive Statistics

| Variable | Obs | Mean     | Std. Dev. | Min      | Max      |
|----------|-----|----------|-----------|----------|----------|
| lnIP     | 377 | 20.32045 | 2.338971  | 12.88674 | 24.84074 |
| lnGDPvn  | 380 | 25.32256 | .7097663  | 24.1628  | 26.29131 |
| lnGDPj   | 380 | 26.73786 | 1.873844  | 21.82172 | 30.69571 |
| lnER     | 380 | 7.237424 | 2.588978  | .3814521 | 10.1462  |
| CPIvn    | 380 | 28.75    | 3.677375  | 24       | 37       |
| CPIj     | 366 | 55.68579 | 24.28658  | 17       | 96       |
| AFTA     | 380 | .4815789 | .5003193  | 0        | 1        |
| VFTA     | 380 | .0684211 | .2527999  | 0        | 1        |
| lnDij    | 380 | 8.310934 | 1.026982  | 6.71402  | 9.867124 |
| BD       | 380 | .0526316 | .2235913  | 0        | 1        |

*Hausman test*

|         | ---- Coefficients ---- |           |            |                     |
|---------|------------------------|-----------|------------|---------------------|
|         | (b)                    | (B)       | (b-B)      | sqrt(diag(V_b-V_B)) |
|         | n1fe                   | n1re      | Difference | S.E.                |
| lnGDPvn | 1.198594               | .79295    | .4056438   | .1311574            |
| lnGDPj  | .3351354               | .8468502  | -.5117148  | .1677871            |
| lnER    | -.4051963              | -.0391892 | -.3660071  | .3132167            |
| CPIvn   | .0126339               | .0340589  | -.021425   | .                   |
| CPIj    | -.0136347              | .0015016  | -.0151363  | .0049024            |
| AFTA    | -.4302221              | -.3445387 | -.0856834  | .                   |
| VFTA    | .431998                | .574246   | -.1422481  | .                   |

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg  
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

$$\begin{aligned} \text{chi2}(7) &= (b-B)'[(V_b-V_B)^{-1}](b-B) \\ &= 70.76 \\ \text{Prob}>\text{chi2} &= 0.0000 \\ & (V_b-V_B \text{ is not positive definite}) \end{aligned}$$

*Test for heteroskedasticity for FE*

Modified Wald test for groupwise heteroskedasticity  
 in fixed effect regression model

H0:  $\sigma(i)^2 = \sigma^2$  for all i

$$\begin{aligned} \text{chi2}(19) &= 1769.73 \\ \text{Prob}>\text{chi2} &= 0.0000 \end{aligned}$$

*Test for autocorrelation*

Wooldridge test for autocorrelation in panel data  
 H0: no first-order autocorrelation

$$\begin{aligned} F(1, 18) &= 77.848 \\ \text{Prob} > F &= 0.0000 \end{aligned}$$

*GLS estimator*

Cross-sectional time-series FGLS regression

Coefficients: generalized least squares

Panels: heteroskedastic

Correlation: common AR(1) coefficient for all panels (0.8883)

|                            |   |    |                  |   |          |
|----------------------------|---|----|------------------|---|----------|
| Estimated covariances      | = | 19 | Number of obs    | = | 364      |
| Estimated autocorrelations | = | 1  | Number of groups | = | 19       |
| Estimated coefficients     | = | 10 | Obs per group:   |   |          |
|                            |   |    | min              | = | 9        |
|                            |   |    | avg              | = | 19.15789 |
|                            |   |    | max              | = | 20       |
|                            |   |    | Wald chi2(9)     | = | 1081.42  |
|                            |   |    | Prob > chi2      | = | 0.0000   |

| lnIP    | Coef.     | Std. Err. | z      | P> z  | [95% Conf. Interval] |
|---------|-----------|-----------|--------|-------|----------------------|
| lnGDPvn | .8223752  | .0757786  | 10.85  | 0.000 | .6738518 .9708987    |
| lnGDPj  | .8599982  | .0490769  | 17.52  | 0.000 | .7638093 .9561872    |
| lnER    | -.0015264 | .0307335  | -0.05  | 0.960 | -.061763 .0587102    |
| CPIvn   | .0202994  | .0074641  | 2.72   | 0.007 | .00567 .0349289      |
| CPIj    | .0014321  | .0029321  | 0.49   | 0.625 | -.0043146 .0071789   |
| AFTA    | .0711514  | .0666251  | 1.07   | 0.286 | -.0594315 .2017342   |
| VFTA    | .0990634  | .0865331  | 1.14   | 0.252 | -.0705382 .2686651   |
| lnDij   | -.9243799 | .0795533  | -11.62 | 0.000 | -1.080301 -.7684584  |
| BD      | -.2611898 | .2991179  | -0.87  | 0.383 | -.84745 .3250705     |
| _cons   | -16.37849 | 1.810153  | -9.05  | 0.000 | -19.92632 -12.83065  |

### Appendix 3: List of Free trade Agreements of Vietnam

(up-to-date of March 2021 - Source: <https://trungtamwto.vn/fta>)

| No.   | FTA                         | Current situation          | Partners  |
|---|-----------------------------|----------------------------|---|
| <b>FTAs have been into force</b>              |                             |                            |   |
| 1   | <b>AFTA</b>                 | Effective since 1993       | ASEAN   |
| 2   | <b>ACFTA</b>                | Effective since 2003       | ASEAN, China  |
| 3   | <b>AKFTA</b>                | Effective since 6/2007     | ASEAN, Korea. Rep   |
| 4   | <b>AJCEP</b>                | Effective since 01/12/2008 | ASEAN, Japan  |
| 5   | <b>VJEPA</b>                | Effective since 01/10/2009 | Vietnam, Japan  |
| 6   | <b>AIFTA</b>                | Effective since 01/01/2010 | ASEAN, India  |
| 7   | <b>AANZFTA</b>              | Effective since 01/01/2010 | ASEAN, Australia, New Zealand   |
| 8   | <b>VCFTA</b>                | Effective since 01/01/2014 | Vietnam, Chile  |
| 9   | <b>VKFTA</b>                | Effective since 20/12/2015 | Vietnam, Korea. Rep   |
| 10  | <b>VN – EAEU FTA</b>        | Effective since 5/10/2016  | Vietnam, Russia, Armenia, Belarus, Kazakhstan and Kyrgyzstan  |
| 11  | <b>CPTPP (TPP11)</b>        | Effective since 14/1/2019  | Canada, Mexico, Peru, Chile, New Zealand, Australia, Japan, Singapore, Brunei, Malaysia and Vietnam |
| 12  | <b>AHKFTA</b>               | Effective since 11/6/2019  | Hong Kong (China) and 5 ASEAN members (Laos, Myanmar, Singapore, Thailand, Vietnam)                 |
| 13  | <b>EVFTA</b>                | Effective since 01/08/2019 | Vietnam, EU (27 members)  |
| 14  | <b>UKVFTA</b>               | Effective since 31/12/2020 | Vietnam, United Kingdom   |
| <b>FTA signed, has not entered into force</b> |                             |                            |   |
| 15  | <b>RCEP (ASEAN+5)</b>       | Signed at 15/11/2020       | ASEAN, China, Korean, Japan, India, Australia and New Zealand                                       |
| <b>FTA under negotiations</b>                 |                             |                            |   |
| 16  | <b>Vietnam – EFTA FTA</b>   | Launched from 5/2012       | Vietnam, EFTA (including Norway, Switzerland, Iceland, and Liechtenstein)                           |
| 17  | <b>Vietnam – Israel FTA</b> | Launched from 12/2015      | Vietnam, Israel   |

## Appendix 4: Vietnamese legal documents of AC 2017-2019

(Source: Toward Transparency)

| LEGAL DOCUMENTS             | CONTENT  | ISSUED AGENCIES      | ISSUED DATE       | EFFECTIVE DATE   |
|-----------------------------|--|----------------------|-------------------|------------------|
| <b>Law 36/2018/QH14</b>     | Law on Anti-Corruption   | National Assembly    | November 20, 2018 | July 1, 2019     |
| <b>Decree 59/2019/ND-CP</b> | Detailed regulations on a number of articles and measures for implementation of the Law on anti-corruption   | Government           | July 1, 2019      | August 15, 2019  |
| <b>Directive 10/CT-TTG</b>  | Enhancement of effective prevention and settlement for harassment and troublesome actions to citizens and enterprises when processing work                               | Prime Minister       | April 22, 2019    | April 22, 2019   |
| <b>Decision 101/QĐ-TTg</b>  | Promulgating implementation plan of the Anti-Corruption Law 2018   | Prime Minister       | January 21, 2019  | January 21, 2019 |
| <b>Decision 861/QĐ-TTg</b>  | Promulgating the Project "Awareness raising and education of anti-corruption legislations in the period 2019-2021"   | Prime Minister       | July 11, 2019     | July 11, 2019    |
| <b>Directive 724/CD-TTg</b> | Strengthening measures to prevent negative and corruption behaviours in public-service activities  | Prime Minister       | June 17, 2019     | June 17, 2019    |
| <b>Directive 27/CT-TW</b>   | Strengthening the Party's leadership in the protection of whistle-blowers and individuals who participate in the fight against corruption, wastefulness and wrongdoings. | the Political Bureau | January 10, 2019  | January 10, 2019 |
| <b>Law 25/2018/QH14</b>     | Law on Denunciation  | National Assembly    | June 12, 2018     | January 1, 2019  |
| <b>Decree 31/2019/ND-CP</b> | Detailed regulations on a number of articles for implementation of the Law on Denunciation   | Government           | April 10, 2019    | May 28, 2019     |



### Appendix 5: Top 10 of main export products of Vietnam 2000-2018

(Data source: Observatory of Economic Complexity - OEC)

|    | 2019                     |      | 2018                   |      | 2017                          |      | 2016                   |      | 2015                   |      |
|----|--------------------------|------|------------------------|------|-------------------------------|------|------------------------|------|------------------------|------|
|    | <i>Products</i>          | %    | <i>Products</i>        | %    | <i>Products</i>               | %    | <i>Products</i>        | %    | <i>Products</i>        | %    |
| 1  | Broadcasting Equipment   | 15.1 | Broadcasting Equipment | 14.8 | Broadcasting Equipment        | 14.4 | Broadcasting Equipment | 15.3 | Broadcasting Equipment | 15.3 |
| 2  | Telephones               | 6.5  | Telephones             | 7.19 | Telephones                    | 7.59 | Telephones             | 4.96 | Computers              | 4.19 |
| 3  | Integrated Circuits      | 5.53 | Integrated Circuits    | 4.06 | Integrated Circuits           | 5.17 | Integrated Circuits    | 4.03 | Telephones             | 3.71 |
| 4  | Textile Footwear         | 3.77 | Textile Footwear       | 3.74 | Textile Footwear              | 3.66 | Textile Footwear       | 3.72 | Integrated Circuits    | 3.67 |
| 5  | Leather Footwear         | 2.29 | Leather Footwear       | 2.25 | Computers                     | 3.17 | Computers              | 3.27 | Leather Footwear       | 3.18 |
| 6  | Other furniture          | 2.08 | Other furniture        | 1.89 | Leather Footwear              | 2.24 | Leather Footwear       | 2.69 | Textile Footwear       | 3.17 |
| 7  | Computers                | 1.55 | Insulated wire         | 1.7  | Other furniture               | 1.91 | Other furniture        | 2.19 | Other furniture        | 2.29 |
| 8  | Knit sweaters            | 1.52 | Office machine parts   | 1.7  | Insulated wire                | 1.71 | Insulated wire         | 1.64 | Crude Petroleum        | 2.19 |
| 9  | Broadcasting accessories | 1.48 | Computers              | 1.57 | Coconut, Brazil nuts, cashews | 1.48 | Coffee                 | 1.63 | Non-knit women suit    | 1.72 |
| 10 | Non-knit women suit      | 1.24 | Knit sweaters          | 1.45 | Knit sweaters                 | 1.36 | Rubber footwear        | 1.59 | Rubber footwear        | 1.7  |
|    | 2014                     |      | 2013                   |      | 2012                          |      | 2011                   |      | 2010                   |      |
|    | <i>Products</i>          | %    | <i>Products</i>        | %    | <i>Products</i>               | %    | <i>Products</i>        | %    | <i>Products</i>        | %    |
| 1  | Broadcasting Equipment   | 13.8 | Broadcasting Equipment | 14.3 | Broadcasting Equipment        | 10.2 | Crude Petroleum        | 7.03 | Crude Petroleum        | 6.68 |
| 2  | Computers                | 4.82 | Crude Petroleum        | 5.12 | Computers                     | 3.29 | Broadcasting Equipment | 6.24 | Rice                   | 4.28 |

|    |                     |          |                     |          |                     |          |                  |          |                        |          |
|----|---------------------|----------|---------------------|----------|---------------------|----------|------------------|----------|------------------------|----------|
| 3  | Crude Petroleum     | 4.47     | Computers           | 5.01     | Leather Footwear    | 2.92     | Leather Footwear | 3.5      | Leather Footwear       | 4.1      |
| 4  | Leather Footwear    | 3.27     | Leather Footwear    | 3.12     | Rice                | 2.86     | Rice             | 3.32     | Other furniture        | 3.37     |
| 5  | Textile Footwear    | 2.64     | Textile Footwear    | 2.3      | Coffee              | 2.64     | Other furniture  | 2.64     | Broadcasting Equipment | 2.76     |
| 6  | Other furniture     | 2.26     | Other furniture     | 2.21     | Other furniture     | 2.52     | Coffee           | 2.5      | Industrial Printers    | 2.52     |
| 7  | Telephones          | 2.06     | Rice                | 1.98     | Integrated Circuits | 2.34     | Fish fillets     | 2.24     | Fish fillets           | 2.35     |
| 8  | Coffee              | 1.93     | Telephones          | 1.94     | Telephones          | 2.21     | Rubber footwear  | 2.04     | Coffee                 | 2.34     |
| 9  | Integrated Circuits | 1.8      | Coffee              | 1.85     | Rubber              | 2.02     | Textile footwear | 2.02     | Textile footwear       | 2.18     |
| 10 | Rice                | 1.72     | Integrated Circuits | 1.78     | Textile Footwear    | 2.01     | Rubber           | 1.91     | Rubber footwear        | 2.15     |
|    | <b>2009</b>         |          | <b>2008</b>         |          | <b>2007</b>         |          | <b>2006</b>      |          | <b>2005</b>            |          |
|    | <i>Products</i>     | <i>%</i> | <i>Products</i>     | <i>%</i> | <i>Products</i>     | <i>%</i> | <i>Products</i>  | <i>%</i> | <i>Products</i>        | <i>%</i> |
| 1  | Crude Petroleum     | 9.85     | Crude Petroleum     | 15.1     | Crude Petroleum     | 15.5     | Crude Petroleum  | 18.2     | Crude Petroleum        | 20.4     |
| 2  | Leather Footwear    | 4.38     | Rice                | 4.34     | Leather Footwear    | 4.97     | Leather Footwear | 5.05     | Leather Footwear       | 5.29     |
| 3  | Rice                | 4.34     | Leather Footwear    | 4.13     | Other furniture     | 3.77     | Other furniture  | 3.62     | Rice                   | 4.14     |
| 4  | Other furniture     | 3.32     | Other furniture     | 3.34     | Coffee              | 3.48     | Rice             | 3.3      | Crustaceans            | 3.8      |
| 5  | Metal-clad products | 2.67     | Coffee              | 3.07     | Rice                | 2.89     | Crustaceans      | 3.18     | Other furniture        | 3.46     |
| 6  | Coffee              | 2.66     | Fish fillets        | 2.68     | Non-knit women suit | 2.62     | Textile footwear | 3.08     | Textile footwear       | 3.37     |
| 7  | Fish fillets        | 2.6      | Rubber footwear     | 2.33     | Crustaceans         | 2.59     | Coffee           | 2.81     | Non-knit women suit    | 2.38     |

|    |                     |      |                     |      |                   |      |                      |      |                      |      |
|----|---------------------|------|---------------------|------|-------------------|------|----------------------|------|----------------------|------|
| 8  | Industrial printers | 2.29 | Coal briquettes     | 2.29 | Rubber footwear   | 2.41 | Non-knit women suit  | 2.42 | Coffee               | 2.15 |
| 9  | Coal Briquettes     | 2.23 | Non-knit women suit | 2.26 | Fish fillets      | 2.36 | Coal briquettes      | 2.28 | Coal briquettes      | 2.07 |
| 10 | Non-knit women suit | 2.27 | Industrial printers | 2.17 | Textile footwear  | 2.12 | Fish fillets         | 2.23 | Rubber footwear      | 2.0  |
|    | <b>2004</b>         |      | <b>2003</b>         |      | <b>2002</b>       |      | <b>2001</b>          |      | <b>2000</b>          |      |
|    | <i>Products</i>     | %    | <i>Products</i>     | %    | <i>Products</i>   | %    | <i>Products</i>      | %    | <i>Products</i>      | %    |
| 1  | Crude Petroleum     | 18.6 | Crude Petroleum     | 17.1 | Crude Petroleum   | 17   | Crude Petroleum      | 18.6 | Crude Petroleum      | 20.2 |
| 2  | Leather Footwear    | 5.86 | Leather Footwear    | 5.92 | Leather Footwear  | 5.45 | Crustaceans          | 6.03 | Leather Footwear     | 4.99 |
| 3  | Crustaceans         | 4.36 | Crustaceans         | 5.66 | Crustaceans       | 5.2  | Leather Footwear     | 4.66 | Crustaceans          | 4.83 |
| 4  | Rice                | 3.61 | Rice                | 3.34 | Rice              | 4.25 | Textile footwear     | 4.23 | Rice                 | 4.38 |
| 5  | Textile footwear    | 3.46 | Textile footwear    | 3.09 | Textile footwear  | 4.13 | Rubber footwear      | 4.17 | Textile footwear     | 4.2  |
| 6  | Other furniture     | 2.96 | Rubber footwear     | 2.91 | Rubber footwear   | 3.01 | Rice                 | 4.02 | Rubber footwear      | 3.13 |
| 7  | Rubber footwear     | 2.37 | Other furniture     | 2.44 | Non-knit men suit | 2.36 | Coffee               | 2.5  | Coffee               | 3.12 |
| 8  | Coffee              | 2.27 | Non-knit men suit   | 2.39 | Other furniture   | 2.03 | Molluscs             | 2.21 | Molluscs             | 2.47 |
| 9  | Non-knit women suit | 2.18 | Coffee              | 2.38 | Coffee            | 2.02 | Office machine parts | 2.04 | Office machine parts | 2.21 |
| 10 | Non-knit men suit   | 1.93 | Non-knit women suit | 2.33 | Molluscs          | 1.74 | Non-knit men suit    | 1.89 | Non-knit men suit    | 1.93 |

### Appendix 6: Main imports - exports between Vietnam and APEC in 2020

(up to date of November 2020 - Data source: GDVC)

| No. | Exports  | Value (US\$)   | No. | Imports  | Value (US\$)   |
|-----|--|----------------|-----|--|----------------|
| 1   | Computers, electrical products, spare-parts and components thereof | 30,975,341,983 | 1   | Computers, electrical products, spare-parts and components thereof | 52,691,175,367 |
| 2   | Telephones, mobile phones and parts thereof                        | 29,934,780,266 | 2   | Machine, equipment, tools and instruments                          | 29,162,958,233 |
| 3   | Textiles and garments  | 22,041,509,541 | 3   | Telephones, mobile phones and parts thereof                        | 14,032,900,224 |
| 4   | Machine, equipment, tools and instruments                          | 19,071,395,523 | 4   | Other products   | 12,235,821,549 |
| 5   | Other products   | 11,448,116,014 | 5   | Fabrics  | 10,287,846,133 |
| 6   | Foot-wears   | 10,197,621,401 | 6   | Plastic products   | 6,237,853,293  |
| 7   | Wood and wooden products   | 9,931,849,939  | 7   | Iron and steel   | 6,137,290,308  |
| 8   | Fishery products   | 5,922,723,060  | 8   | Plastics   | 5,913,378,911  |
| 9   | Other means of transportation, parts and accessories thereof       | 5,903,174,010  | 9   | Other base metals  | 4,594,645,393  |
| 10  | Iron and steel   | 3,135,236,650  | 10  | Chemical products  | 4,346,903,919  |
| 11  | Yarn   | 2,684,795,091  | 11  | Textile, leather and foot-wear materials and auxiliaries           | 4,142,784,431  |
| 12  | Fruits and vegetables  | 2,592,056,523  | 12  | Chemicals  | 3,925,573,455  |
| 13  | Precious stones, precious metal and articles thereof               | 2,407,898,976  | 13  | Iron and steel products  | 3,749,333,093  |
| 14  | Plastic products   | 2,380,197,354  | 14  | Auto parts and accessories   | 3,015,123,982  |
| 15  | Still image, video cameras and parts thereof                       | 2,244,751,368  | 15  | Coals  | 2,910,133,233  |

| No. | Exports   | Value (US\$)  | No. | Imports                                      | Value (US\$)  |
|-----|---|---------------|-----|--|---------------|
| 16  | Toys and sports requisites; parts and accessories thereof | 2,062,805,888 | 16  | Petroleum products                           | 2,902,855,321 |
| 17  | Handbags, purses, suit-cases, headgear and umbrellas      | 1,924,235,322 | 17  | Still image, video cameras and parts thereof | 1,890,275,619 |
| 18  | Insulated wires and cables                                | 1,875,965,672 | 18  | Auto vehicles                                | 1,816,111,513 |
| 19  | Rice  | 1,765,557,362 | 19  | Electric consumer products and parts thereof | 1,760,268,634 |
| 20  | Cashew nut  | 1,750,973,656 | 20  | Insulated wires and cables                   | 1,675,501,405 |
| 21  | Rubber  | 1,730,652,488 | 21  | Yarn   | 1,574,264,630 |
| 22  | Iron and steel products                                   | 1,663,851,223 | 22  | Wood and wooden products                     | 1,441,126,266 |
| 23  | Other base metals and its products                        | 1,633,115,026 | 23  | Ferrous waste and scrap                      | 1,351,714,757 |
| 24  | Crude oil   | 1,403,900,028 | 24  | Papers                                       | 1,348,006,610 |
| 25  | Chemicals   | 1,123,072,946 | 25  | Cotton                                       | 1,321,573,310 |
| 26  | Paper and paper products                                  | 1,070,057,131 | 26  | Glass and glassware                          | 1,237,451,634 |
| 27  | Clinker and cement  | 1,036,506,447 | 27  | Other base metal products                    | 1,223,825,004 |
| 28  | Coffee  | 1,014,423,857 | 28  | Animal fodders and animal fodder materials   | 1,081,838,704 |
| 29  | Chemical products   | 913,561,382   | 29  | Fruits and vegetables                        | 897,199,561   |
| 30  | Textile, leather and foot-wear materials and auxiliaries  | 896,987,990   | 30  | Fishery products                             | 873,787,381   |
| 31  | Manioc and manioc products                                | 852,042,218   | 31  | Ores and other mineral products              | 860,274,874   |
| 32  | Plastics  | 830,313,501   | 32  | Animal, vegetable fats and oils              | 752,207,759   |
| 33  | Glass and glassware                                       | 745,537,166   | 33  | Other petroleum products                     | 721,104,305   |
| 34  | Rubber products   | 574,568,696   | 34  | Milk and milk products                       | 719,351,626   |
| 35  | Animal fodders and animal fodder materials                | 474,913,880   | 35  | Other edible food preparations               | 717,403,324   |

| No. | Exports  | Value (US\$) | No. | Imports  | Value (US\$) |
|-----|--|--------------|-----|--|--------------|
| 36  | Pastrycooks, sweets and cereal products                | 395,202,964  | 36  | Rubber   | 704,085,925  |
| 37  | Ceramic products                                       | 368,171,742  | 37  | Rubber products  | 701,195,530  |
| 38  | Petroleum products                                     | 342,899,046  | 38  | Pharmaceutical products  | 697,485,360  |
| 39  | Bamboo and rattan products                             | 328,299,225  | 39  | Essential oils and resinoids; perfumery, cosmetic or toilet preparations | 693,722,485  |
| 40  | Tyre cord fabrics and other fabrics for technical uses | 254,013,582  | 40  | Paper products   | 653,866,737  |
| 41  | Pepper   | 210,177,755  | 41  | Fertilizers  | 599,616,443  |
| 42  | Ores and other mineral products                        | 132,741,472  | 42  | Other means of transportation, parts and accessories thereof             | 534,868,315  |
| 43  | Furnitures of materials excluding wood                 | 80,946,833   | 43  | Wheats   | 521,481,993  |
| 44  | Tea  | 72,821,092   | 44  | Insecticides, rodenticides and materials                                 | 459,882,005  |
| 45  | Coals  | 71,642,456   | 45  | Soya beans   | 385,764,744  |
| 46  | Fertilizers  | 36,145,529   | 46  | Liquefied petroleum gases (LPG)  | 308,990,714  |
|     |  |              | 47  | Precious stones, precious metal and articles thereof                     | 302,829,950  |
|     |  |              | 48  | Pastrycooks, sweets and cereal products                                  | 262,827,820  |
|     |  |              | 49  | Pharmaceutical materials   | 256,826,394  |
|     |  |              | 50  | Tobacco materials  | 126,489,528  |
|     |  |              | 51  | Crude oil  | 85,270,372   |
|     |  |              | 52  | Cashew nut   | 69,688,992   |
|     |  |              | 53  | Maize (corn)   | 11,262,618   |



**Thesis Presented for Master's Degree**

Date of Submission: July 02, 2021

Masters Degree: Master of Public Policy

**Office of the Professional Graduate School**

Submitted to the Faculty of the Graduate School of Governance Studies  
as a Partial Fulfillment of Master's Degree of Public Policy,  
Meiji University, Japan  
2021

Title of Thesis: Analyzing the Characteristics of Radicalization Among

Rohingyas in Refugee Camps in Bangladesh

Governance Program,  
The Graduate School of Governance Studies

Name of Supervisor: Professor YOSHIKI KOBAYASHI

Name of Author: NABIE MOHAMMAD MAHBUB UN

**G.S. Format 2**



**TITLE OF THE THESIS**

Analyzing the Characteristics of Radicalization Among Rohingyas in Refugee Camps  
in Bangladesh

**Graduate School of Governance Studies**

Meiji University, Tokyo, Japan

**ACADEMIC SUPERVISOR**

YOSHIKI KOBAYASHI, PhD

Professor, Graduate School of Governance Studies

Meiji University, Tokyo, Japan

**AUTHOR**

NABIE MOHAMMAD MAHBUB UN

Student ID – 7111195416

## **ABSTRACT**

**Purpose:** This study aims to determine the intensity of radicalization among the refugee community in the Rohingya refugee camp in Bangladesh. This study is crucial because radicalization may turn into terrorism. Based on provisional research, the following research questions are set -What type of parameters is effective in understanding the extent of radicalization in Rohingya community in refugee camps in Bangladesh? What is the driving force behind radicalization? Which age group is more susceptible to radicalization?

**Methodology:** The study analyzes the characteristics of radicalization among the Rohingya refugees using the theoretical framework –Relative Deprivation Theory. All three components of the theory (comparison-deprivation-grievance) are connected with Rohingya radicalization issue. Qualitative data is resourced by interviews from the Rohingya refugees. For the quantitative analysis, data has been collected by providing questionnaires to the police personnel working at refugee camps.

**Findings:** The study finds that extrinsic or push factors by the external environment are effective in understanding the extent of radicalization. Deprivation is the main driving force behind radicalization. And it is found that young men are more susceptible to radicalization. Most importantly, so far in refugee camps, there is no significant evidence of bulk radicalization.

**Limitations:** The main shortcomings are limited sample size, respondents' trust, language barrier, time limit, and paucity of relevant academic studies.

**Originality:** Although refugee radicalization in other countries has been researched, and in Bangladesh, practitioners have been dealing with this issue, this is a first kind of academic research in refugee conditions in Bangladesh on national security perspective, specifically on radicalization threat. Assessing the threat beforehand is crucial because radicalization is such a process, is very challenging to control if it starts once.

**TITLE OF THE THESIS**

Analyzing the Characteristics of Radicalization Among Rohingyas in Refugee Camps  
in Bangladesh



**Graduate School of Governance Studies**

Meiji University, Tokyo, Japan

**ACADEMIC SUPERVISOR**

YOSHIKI KOBAYASHI, PhD

Professor, Graduate School of Governance Studies

Meiji University, Tokyo, Japan

**AUTHOR**

NABIE MOHAMMAD MAHBUB UN

Student ID – 7111195416

July 2021

## Table of Contents

|   |    |
|---|----|
| CHAPTER 1: INTRODUCTION .....   | 1  |
| 1.1 Background.....   | 1  |
| 1.2 Factors of Radicalization .....                                       | 4  |
| 1.3 Objectives of the Study.....  | 9  |
| 1.4 Research Questions .....  | 9  |
| 1.5 Hypothesis .....  | 9  |
| 1.6 Methodology.....  | 9  |
| 1.7 Theoretical Framework.....  | 10 |
| 1.8 Chapter Outline.....  | 11 |
| 1.9 Research Summary.....   | 12 |
| CHAPTER 2: LITERATURE REVIEW .....  | 13 |
| 2.1 Chapter Summary.....  | 13 |
| 2.2 Refugee Radicalization.....   | 14 |
| 2.3 Elements of Radicalization .....                                      | 15 |
| 2.4 Transnational Extremism.....  | 15 |
| 2.5 Dawn of Radicalization in the Region.....                             | 16 |
| 2.6 Demography and Challenge to Security .....                            | 16 |
| 2.7 NGO Activities .....  | 18 |
| 2.8 Expert Analysis: Homeland .....                                       | 18 |
| 2.9 Expert Analysis: Abroad.....  | 19 |
| 2.10 Characteristics of Radicalization.....                               | 21 |
| 2.10.1 Political Participation.....                                       | 21 |
| 2.10.2 Coupling of Crime With Radicalization .....                        | 21 |
| 2.10.3 Identity Crisis .....  | 22 |
| 2.10.4 Sense of Deprivation: Perceiving Oneself as 'the Have Not's' ..... | 22 |
| 2.10.5 Grievance Mechanism .....  | 22 |
| 2.10.6 Levels of Refugee Radicalization Drivers .....                     | 23 |
| 2.11 Academic Theories.....   | 23 |

|   |    |
|---|----|
| 2.12 Uniqueness of Research Questions .....   | 24 |
| CHAPTER 3: RESEARCH METHODOLOGY .....   | 26 |
| 3.1 Chapter Summary.....  | 26 |
| 3.2 Research Design.....  | 26 |
| 3.3 Theoretical Framework.....  | 27 |
| 3.4 Research Field.....   | 29 |
| 3.5 Sampling .....  | 31 |
| 3.6 Data Collection and Relevance With Sample Selection .....   | 32 |
| 3.7 Rationale of the Sample Selection.....  | 34 |
| 3.8 Data Analysis Technique of the Study .....  | 35 |
| 3.9 Coding .....  | 35 |
| 3.10 Ethical Concerns .....   | 37 |
| CHAPTER 4: DATA ANALYSIS AND FINDINGS .....   | 38 |
| 4.1 Chapter Summary.....  | 38 |
| 4.2 Demographic Data.....   | 38 |
| 4.3 Crime Data Analysis .....   | 39 |
| 4.4 Qualitative Data Analysis .....   | 41 |
| 4.4.1 Relative Deprivation Theory.....  | 42 |
| 4.5 Quantitative Analysis .....   | 55 |
| 4.5.1 [1] Cognitive Comparison.....   | 55 |
| 4.5.2 [2] Disadvantaged or Deprived .....   | 57 |
| 4.5.5 [3] Resentment or Anger.....  | 58 |
| 4.5.5 Hypothesis 1: Extrinsic Type of Variables Is Effective to Understand the Extent of Radicalization ..... | 60 |
| 4.5.6 Hypothesis 2: Deprivation Is the Main Reason Behind Radicalization .....                                | 63 |
| CHAPTER 5: DISCUSSION .....   | 66 |
| 5.1 Chapter Summary.....  | 66 |
| 5.2 Findings From Qualitative Data Analysis .....   | 67 |
| 5.2. [1] Cognitive Comparison .....   | 67 |
| 5.2. [2] Disadvantaged or Deprived.....   | 68 |

|   |    |
|---|----|
| 5.2. [3] Resentment or Anger .....  | 70 |
| 5.3 Findings From Quantitative Data Analysis .....  | 71 |
| 5.3.1 Research Question 1: What Type of Parameters is Effective In Understanding the<br>Extent of Radicalization in Rohingya Community in Refugee Camps in Bangladesh ... | 71 |
| 5.3. 2 Research Question 2: What Is the Driving Force Behind Radicalization .....   | 73 |
| 5.3.3 Research Question 3: Which Age Group Is More Susceptible to Radicalization...   | 73 |
| CHAPTER 6: CONCLUSION .....   | 76 |
| 6.1 Key Features .....  | 76 |
| 6.2 Summary Key Findings .....  | 77 |
| 6.3 Significance of the Study .....   | 78 |
| 6.4 Limitations .....   | 78 |
| 6.5 Further Research .....  | 79 |
| 6.6 Policy Implications .....   | 79 |
| REFERENCES .....  | 82 |
| APPENDICES .....  | 92 |

### **List of Figures**

|  |    |
|--|----|
| Figure1.1: Location of Rakhine, Myanmar, and Location of Rohingya Refugees in Cox’s<br>Bazar, Bangladesh .....       | 2  |
| Figure1.2: Population of Refugee Camps in Bangladesh.....  | 3  |
| <br>   |    |
| Figure 2. 1: Comparisons Among Different Academic Theories to Analyze Radicalization<br>Among Rohingya Refugees..... | 13 |
| Figure 2. 2: Number of Rohingya Refugees Tops Those of Other Crises.....   | 14 |
| <br>   |    |
| Figure 3.1: Research Framework.....  | 27 |
| Figure 3.2: Theoretical Framework .....  | 29 |
| <br>   |    |
| Figure 4.1: Crime Statistics of Cox’s Bazar District (2016 – September 2020).....                                    | 39 |

|   |    |
|---|----|
| Figure 4.2: Crime Rate of Rohingya Camps (Teknaf and Ukhia) Police Stations (2016 – September 2020) ..... | 40 |
| Figure 4.3: What Are the Reasons Behind Radicalization .....  | 56 |
| Figure 4.4: How Do Local People Behave With Them, Xenophobic or Friendly .....                            | 57 |
| Figure 4.5: Why Rohingyas Are Deprived .....  | 58 |
| Figure 4.6: Who Are the Most Vulnerable Group Inside Refugee Camps? .....                                 | 58 |
| Figure 4.7: Is There Any Resentment Among Rohingyas Out of This Deprivation? .....                        | 60 |

### **List of Tables**

|  |    |
|--|----|
| Table 1.1: Cases Filed Involving Rohingyas at Refugee Camp Area Police Stations, Cox’s Bazar, Bangladesh .....     | 4  |
| Table 3.1: List of Participants in Interviews.....   | 31 |
| Table 3.2: List of Resource Persons/ Experts Considered Secondary Source of Interviews...                          | 32 |
| Table 3.3: Initial Coding Process.....   | 35 |
| Table 3.4: Factor Codes Grouped Into Anchor Code for Each Research Question.....                                   | 36 |
| Table 3.5: Theme Generated From Anchor Coding.....   | 36 |
| Table 4.1: Population Data Analysis in Rohingya Refugee Camps, Cox’s Bazar, Bangladesh .....                       | 38 |
| Table 4.2: Criminal Cases Filed Against Rohingya Accused in the Refugee Camps .....                                | 40 |
| Table 4.3: Factors in Five Points Agree Level (Measured in Percentage) .....                                       | 56 |
| Table 4.4: Factors Answered by Yes/No Questions (Measured in Percentage) .....                                     | 57 |
| Table 4.5: Need of Police Patrols Inside and Periphery of Refugee Camps .....                                      | 59 |
| Table 4.6: Hypothesis 1: Extrinsic Type of Variables Is Effective to Understand the Extent of Radicalization ..... | 60 |
| Table 4.7 Hypothesis 2: Deprivation Is the Main Reason Behind Radicalization .....                                 | 63 |
| Table 4.8 Hypothesis 3: Young Men Are More Susceptible to Radicalization .....                                     | 64 |



## CHAPTER 1: INTRODUCTION

Bangladesh is facing a new type of threat from the refugees hosted at its southern border. For the last two decades, the country has been experiencing religious terrorism similar to other parts of the world (Rapoport, 2011) and although Bangladesh has successfully combated the situation so far, there is always a probability of recurrence. Recently, after August 2017, a massive influx of Rohingya<sup>1</sup> refugees started from the neighboring country Myanmar. This flow of refugees has raised the spectre of religious terrorism in Bangladesh again. The Rohingya crisis may destabilize the eastern part of the country, possibly creating a magnet for terrorist groups beyond the government's reach - much like today's Syria, Iraq, and Afghanistan. The crisis makes it a burning issue in the present-day scenario.

The focus of this study is to determine the intensity of radicalization among the refugee community in the Rohingya refugee camps in Bangladesh. During the last two decades, Bangladesh has been combating terrorism. Refugee radicalization must be prevented before it spreads out. That is why the following research is extremely necessary, and it needs to be executed well.

### 1.1 Background

Perhaps, refugee issues are byproducts of the geo-political interest. For instance, Somali refugees in Kenya and Syrian refugees in European countries are good examples. Not surprisingly, the host countries have to face a multitude of challenges caused by them such as the allocation of resources. A more extended period of refugee settlements generates various problems, for example, crime, pollution, xenophobia, and violence. One of the outcomes of these problems is terrorism or extremism. In these asymmetric cases, individuals become radicalized with certain beliefs. With these in the background, this research has investigated the extent of radicalization of Rohingya refugees hosted in Bangladesh. As seen in Figure 1.1, Bangladesh shares a short but porous border with Myanmar. This border area has been used by many groups. One of these groups is radical Islamic militants. When Islamic radicalism

---

<sup>1</sup> Rohingya: A mostly Muslim ethnic minority group living in the northern Rakhine state in Myanmar. (UNHCR, n.d.).

increased in Bangladesh two decades ago, the government adopted measures to combat the issue with utmost effort. An Anti-Terrorism Act was passed in 2009 and further amended in 2013 as a part of the effort (Anti-Terrorism Act, 2013). However, the risk of terrorism has evolved and has reached a high level at Bangladesh-Myanmar border due to the influx of Rohingyas from Myanmar. Because of humanitarian grounds, Bangladesh has sheltered them, but some of them are involved in cognizable crimes such as human trafficking (Kamruzzaman & Kabir, 2019; Molla, 2019). Among the issues that occur in Rohingya communities, a probability of terrorism creates high tension. In addition, in refugee camps, small-scale violence is frequently occurring. Unfortunately, the frequency of these conflicts is enough to threaten the national security of Bangladesh, and large-scale violence may occur if this issue is not appropriately addressed.

Figure1.1: Location of Rakhine, Myanmar, and Location of Rohingya Refugees in Cox's Bazar, Bangladesh



Source: Ministry of Health and Welfare, MIS, 2019.

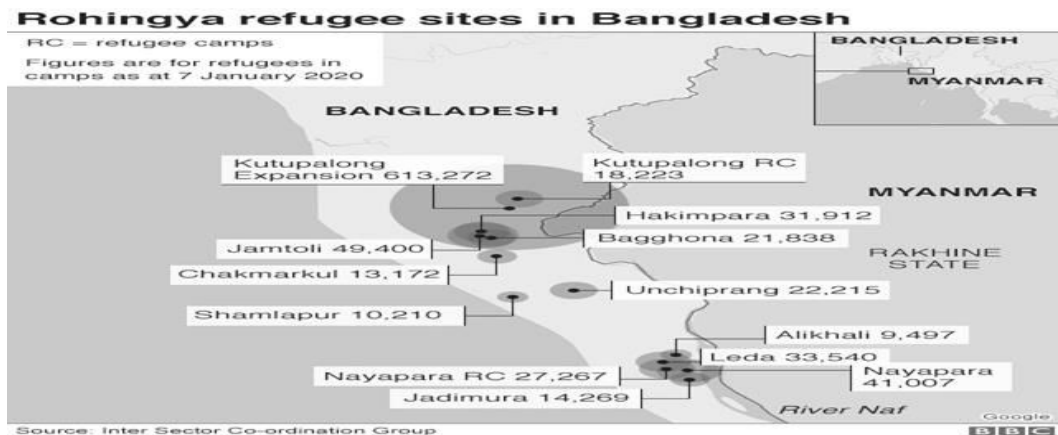
The root of the refugee influx problem starts with what took place in Rakhine state in August 2017. An alleged attack by ARSA (Arakan Rohingya Salvation Army), a militant group, on some outposts of the Myanmar army sparked the violence (Reuters, 2019). As a countermeasure, the Myanmar army launched an operation in Rakhine state on Rohingyas, among whom ARSA was alleged to be hiding. Houses were torched, people were killed, tortured and women were being raped (Bhattacharjee, 2017). Rohingyas were ousted from their land (Human Rights Watch, 2017; Haar et al., 2019). To escape from the atrocity, these

people crossed the country and fled to Bangladesh (BBC News, 2020). United Nations termed this as ‘*ethnic cleansing*’ and probably genocide (Bruce, 2017). United Nations High Commissioner for Refugees Filippo Grandi visited those Rohingyas and pointed out,

*‘The terrain is very fertile for [terrorism]. So, it is also a question of addressing this issue, not only for the Rohingya, not only for northern Rakhine, but for the entire region because if the situation is not resolved, the risk of the spread of terrorism and violence in the whole region ... and this is a particularly fertile region ... is very, very high* (Schlein cited in ‘UNHCR: Risk of Terrorism’, 2017).

This Rohingya refugee influx is also a social issue that raises social unrest and geo-political risks for Asia as a whole. Regarding the refugee camps in Bangladesh, almost every **factor** leading to radicalization identified by radicalization experts exists. Compared to Syrian refugee influx to Europe or Somalis to Kenya, Rohingyas are higher in number (Figure 2.1). Additionally, it took Rohingyas only two months to cross the border, which is very rapid (Sida & Schenkenberg, 2019). The combination of limited health facilities, poor hygienic conditions, and overcrowded sites, as seen in Figure 1.2, is a recipe for disaster (UNHCR, n.d.). Shortage of food, water, and other supplies can anytime turn people desperate, leading to violence. This violence may, in turn, lead to terrorism (Diamond, 2009; Borum, 2011). Zeid Ra'ad Al Hussein, the United Nations High Commissioner for Human Rights, said this refugee crisis as ‘*a textbook example of ethnic cleansing*’ (Meixler, 2018).

Figure 1.2: Population of Refugee Camps in Bangladesh



Source: Inter Sector Coordination Group data presented by BBC News, 2020.

There is evidence that crime is already taking place in refugee camps. Criminal acts include murder, and smuggling illegal objects, such as arms and drugs. Especially, the rate of narcotics seizure cases has more than doubled between 2017 and 2021 (Table 1.1). The situation inside Rohingya camps has deteriorated as homicide-related crime has been increasing rapidly (The Daily Star, 2019). Also, the number of arms-related cases has surged; this situation might be related to the fact that arms can be carried through permeable fences. Besides, the rate of narcotics cases has more than doubled. Schmid (2013) mentions various factors of radicalization in different situations, among which arms, narcotics, and murder are very significant ones.<sup>2</sup>

Table 1.1: Cases Filed Involving Rohingyas at Refugee Camp Area Police Stations, Cox’s Bazar, Bangladesh

| Cases Involving Rohingyas |             |                      |             |                      |                       |                      |
|---------------------------|-------------|----------------------|-------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| Case Type                 | 2017        |                      | 2018        |                      | 2019 (January-August) |                      |
|                           | No of Cases | No of People Accused | No of Cases | No of People Accused | No of Cases           | No of People Accused |
| Arms                      | 12          | 23                   | 13          | 21                   | 11                    | 38                   |
| Murder                    | 08          | 22                   | 15          | 33                   | 20                    | 81                   |
| Narcotics                 | 22          | 40                   | 95          | 159                  | 91                    | 169                  |

Source: The Daily Star, 2019.

## 1.2 Factors of Radicalization

Many scholars conceptualize radicalization as a process characterized by an increased commitment to and use of violent means and strategies in political conflicts (Schmid, 2013; Borum, 2011; Bott et al., 2009). Radicalization entails changing an individual’s perceptions towards polarizing and absolute definitions of a given situation, and articulating increasingly ‘*radical*’ aims and objectives. This may evolve from enmity towards certain social groups, institutions, and structures. It may also lead to the increasing use of violent means. In other words, radicalization means a change in beliefs, feelings, and behaviors that increasingly justify violence (Schmid, 2013). Of course, there are other

---

<sup>2</sup> Dr. Alex P. Schmid, Director of the Terrorism Research Initiative and a research fellow at the International Centre for Counter-Terrorism (ICCT)

researchers defining radicalization from other points of view.<sup>3</sup> Nevertheless, it is possible to claim that a radicalized person perceives that it is justifiable to adopt terror as a means of achieving the desired target as radicalization is a process through which an individual comes to accept terrorist violence as a possible, perhaps even legitimate, course of action (Allan et al., 2015). Radicalization may also produce different types of social and political problems, where Crossett and Spitaletta (2010) consider terrorism to be a subset of this.

As terrorism is considered a subset of radicalization, it needs to be defined as well. Actually, there is no 'one size fits all' definition of terrorism because the ideologies and objectives are very versatile. There are many types of terrorism such as ethno-nationalist, right-wing, religiously inspired, separatist, left-wing and anarchist terrorism (Bakker, 2015, p. 33). Martin (2018) mentions some other varieties, for instance, dissident, international, and state terrorism (p. 10). Bakker (2015) defines terrorism as “*A practice or an instrument for spreading fear by the use of physical violence in order to impact on various audiences both in politics and in society*” (p. 44). Another definition of terrorism is “*The deliberate creation and exploitation of fear through violence or the threat of violence in the pursuit of change*” (Martin, 2018, p. 7). United Nations also has given its definition of terrorism in resolution 1566 (2004)<sup>4</sup>. Terrorism could be explained as a planned action by an individual or group by creating intimidation among mass people to achieve political gains.

The link between radicalization and terrorism has been explained by Sandler (2018), “*As long as there are grievances, there will be conflict and thus terrorism*” (p. 133). Lintner (2003) stated that Rohingyas have brutally been tortured, and they have grievances in their

---

<sup>3</sup>Bott et al. (2009) assumed the U.S. Department of Homeland Security’s definition of radicalization as embracing extremist beliefs that support violence as a method to effect societal change. Radicalization is a process by which people develop extremist ideologies and beliefs (as quoted in Borum, 2011). RAN, the Radicalization Awareness Network created by the European Commission in 2010, defines it as “*the process through which an individual comes to adopt extremist political, social, or religious ideas and aspirations which then serve to reject diversity, tolerance and freedom of choice and legitimize breaking the rule of law and using violence towards property and people.*” (EUCPN, 2017).

Again (Romaniuk) 2015 stated that 'radicalization' can be understood as the process by which individuals adopt violent extremist ideologies that *may* lead them to commit terrorist acts, or which are likely to render them more vulnerable to recruitment by terrorist organizations (p. 7-8).

<sup>4</sup> **UN Security Council Resolution 1566 (2004)** defines terrorism, “criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.”

mind. There might be few refugees among them who can be radicalized and can commit terrorist activities. Lintner (2003) also notes that the radicalization of Rohingyas, which started in the late 1970s, finds fertile ground in a permanent refugee population.

There might be some people who might have an intrinsic effect on radicalization. Nevertheless, external factors can lead to radicalization too. Allegedly, Saudi religious teachers arrived in Cox's Bazar, setting off the radicalization of a few Rohingya leaders and activists. In the 1980-90s, the Rohingya Solidarity Organization (RSO), the leading militant group among them, forged links with the Bangladesh Jamaat-e-Islami and, especially, it's even more radical youth wing, the Islami Chhatra Shibir (Davis, 2017). With these new connections, the RSO contacted Hizb-e-Islami in Afghanistan and like-minded groups in Pakistan, the Middle East, and Southeast Asia. Afghan instructors came to an RSO camp near Ukhia, Cox's Bazar while about a hundred RSO militants went to Afghanistan for military training with Hizb-e-Islami. It is reported that from the camps in Bangladesh, the Jamaat-ul-Mujahideen (JMB)<sup>5</sup> is trying to build links with the Rohingyas (Bashar, 2017a).

Nowadays, refugees, as well as related violence issues, receive a higher degree of media attention. In this dire situation, media publicity attracts extremist foreign fighters to this region. The condition is so intense that both the prime ministers of Malaysia and Philippines warned about the security threat due to the Rohingya crisis (IS Recruiting Rohingya, 2018). Besides ISIS and Al Qaeda, South and Southeast Asian extremist groups have already been linked to the latest Rohingya crisis in some way. For instance, media reports that many jihadists from regional countries were trained to conduct terrorist operations either in Myanmar or on standby to go to Bangladesh. In Mindanao, Philippines, Rohingyas have joined and further inflamed a domestic insurgency (Selth, 2018a).

The preliminary literature review guides the study to develop research questions. In the refugee context, various components may lead to possible radicalization. External or push factors affect state capacity and urge to address refugee and endemic grievances, but they also formulate the overall refugee experience from which grievances and radicalization arise. At the intersection between state policies and personal grievances lies a series of socio-economic

---

<sup>5</sup> A banned Islamic organization operating in Bangladesh which is also listed as a terror group in the United Kingdom.

actors acting as catalysts in the radicalization process. They set the broader opportunity—the objective conditions—for the radical imperative and subjective interpretations to resonate with real-life references and experiences (Eleftheriadou, 2020).

Being in poor condition in a host country, refugees always compare them with other people. Relative deprivation lies at the center of radicalization. At the micro-level, radicalization rests on the feeling that individual or group status seems to decline or not improve as fast as others'. Refugees are particularly prone to relative deprivation, as difficult living conditions, despair, and lack of prospects quickly render involvement in militant organizations a socially meaningful and economically rewarding activity. As the refugee crisis protracts, appropriate living conditions are accompanied by the issues such as health and education, employment opportunities, crime and safety, injustice, and integration prospects etc (Eleftheriadou, 2020). The despair and frustration of refugees living under such dire circumstances are usually the breeding grounds for resentment, violation and conflicts (Crossett & Spitaletta, 2010). Personal and group grievances are widespread in refugee societies and maybe used as a mobilizing instrument. A sense of injustice is a potential motivating factor that can make individuals join militant groups.

Demoralization, despair, and resentment in a web of uncertainty are provoking factors. Children and young people are particularly susceptible. Young folks have been linked to social unrest. Among the young refugees, this threat is more pronounced, either because they assume the role of breadwinners or because they see no future. A '*lost generation*', with no education and no prospects, continue to breed candidates for criminal or militant activities (Eleftheriadou, 2020). Likewise, the segregation inside ever-extending camps with an inherent tendency to insecurity fosters the long-term institutionalization of refugees, which designs an environment conducive to radicalization (Eleftheriadou, 2020). The statistics from the refugee camps in Bangladesh show that 54% of the refugee population in the camps is under adulthood (UNHCR, 2020). After a few years, the situation is imaginable; hence, when they grow older and find no hope for their future and discover no light at the end of the tunnel. Ultimately, it will possibly be a perilous situation.

Provisional study and data piloting suggest that the push factors are the forces that can alienate people or make them to reject mainstream society (The Roots of Violent

Extremism and Radicalization, 2018). The extrinsic or pushed factors responsible for radicalization maybe of various such as political violence, patronization by extremist groups, policies of governments of host or country of origin, religion, spreading fundamentalism etc (Bondokji et al., 2015). It is apparent that all of these are outside factors. These are pushed by the external environment to the Rohingya community people.

The contexts where refugees live lead them to develop an awareness of their disadvantaged situation through comparison. The reason behind this disadvantage or deprivation is reported as mainly their stateless condition, no citizenship status, treated as an outsider in Myanmar and refugees in other countries, lack of identity, human rights violation, ethnicity, and experience of being ousted. Relative deprivation theory examined that people who feel they are being deprived of something considered essential in their society such as money, human rights, political participation, and freedom of speech etc.

Among the different age groups in refugee camps, young men (15- 24 years) are considered the most vulnerable group (UN Youth, 2014)<sup>6</sup>. Boys who belong to this group consider themselves very much disadvantaged and consequently, they become very much disappointed, which may lead them to radicalization (Aiello et al., 2018). People in their adolescent period become very sensitive about issues of their surroundings (Weine & Ahmed, 2012). All these obstacles put psychological pressure on them, and they feel very deprived.

The problem is, if not addressed properly, this refugee situation in the Rohingya camps in Bangladesh may lead to possible terrorism. It is observed from other refugee cases that various types of problems increase as the refugee settlement is prolonged. Refugees become the perfect targets of the manipulators such as extremists. In Bangladesh, radicalization among Rohingyas may possess severe consequences to the national stability of the country. However, so far, very little study has been conducted particularly on this radicalization issue among Rohingyas in refugee camps in Bangladesh. Hence, this study is crucial because it addresses a crying need to find the reasons of radicalization, which turns refugees into violence and / or terrorism.

---

<sup>6</sup> The United Nations, defines 'youth', as those persons between the ages of 15 and 24 years.



### **1.3 Objectives of the Study**

The focus of this study is to determine the intensity of radicalization among the refugee community in the Rohingya refugee camp in Bangladesh. The study uses an established analytical framework of radicalization in this present context. The following are the objectives of this study:

1. To identify the typical characteristics of radicalization in Rohingya refugee camps in Bangladesh
2. To identify the target population who are susceptible to radicalization in the Rohingya refugee camps to ensure the national security of Bangladesh

### **1.4 Research Questions**

The following questions will guide the research to resolve the issues discussed above: What type of parameters is effective in understanding the extent of radicalization in the Rohingya community in refugee camps in Bangladesh? And two sub-questions are:

- a. What is the driving force of radicalization?
- b. Which age group is more susceptible to radicalization?

### **1.5 Hypothesis**

In this context, based on provisional research, the following hypotheses have been suggested:

Hypothesis 1: Extrinsic type of variables is effective to understand the extent of radicalization

Hypothesis 2: Deprivation is the main reason behind radicalization

Hypothesis 3: Young men are more susceptible to radicalization

### **1.6 Methodology**

The research objectives, questions, and paradigm of the study suggested a mixed method of study: qualitative and quantitative. Based on the literature review, data piloting was conducted at first. Thus the provisional data collection guided the study to re-organize the interview questions, questionnaires, and to re-develop research questions and hypotheses as well.

Rohingyas, accommodated in the refugee camps of Bangladesh near the Myanmar border, have been interviewed for qualitative study. Besides that, NGO workers and United Nations agencies officials were also interviewed. They were chosen because of their neutral stance as well as their experiences of working closely with Rohingyas. Although there are thirteen camps in the refugee settlements area at Cox's Bazar, in-depth interviews have been taken at only one camp. As the characteristics of all the camps are identical, the findings are generalized for the entire refugee area. Moreover, Rohingya man living in Japan was interviewed. Senior police officers who are in charge of the camps' security have been interviewed too. They responded especially from security perspective based on their experiences gathered from camps. On the other side, a questionnaire survey has been conducted on a random sampling basis to one hundred and ten security personnel who have been working there for more than six months. Besides that, secondary data has been collected from newspapers, websites, and Cox's Bazar district police.

Observing ethics, all the personal data of the respondents have been kept confidential (Kvale & Swend, 2009, p. 153). Maintaining the research's research standard, in no part of the study name or identity of subject sources is revealed.

### **1.7 Theoretical Framework**

There are various academic theories according to which radicalization and subsequent terrorism issues have been analyzed, such as Crime opportunity theory, Anomie strain theory, Game theory, and the Relative deprivation theory, etc. However, among the theories, Relative deprivation theory has been used in researching refugee-related issues in the recent past.

Relative deprivation theory has three components: comparison, deprivation, and resentment. This theory states that an individual or a group of peoples' subjective sense of being deprived of specific needs or freedoms can result in frustration. When individuals can no longer bear this indignity, a rebellion ensues. Gurr (1970) explained that when these feelings of frustration go unanswered through productive or legal means and are left to fester, they can manifest in acts of violence motivated by, but not always directed toward, the governing body. Socio-economic disadvantage can be a causal factor in radicalization by aggravating perceptions of injustice. This is captured in relative deprivation (RD) theory,

explaining that a person is well aware that others have better conditions or higher social status and that person perceives these differences to be unjust (Christmann, 2012). RD is applicable to individuals and groups (Christmann, 2012)

Nowadays, this updated theory has been widely in different parts of the world to analyze radicalization. It is a sophisticated one as the USA Military also applies this theory to ferret out the root causes of terrorism. It has also been applied in South-east Asian countries. The theory has also been practiced in a nearby country, Pakistan (Fair et al., 2018; Akhtar, 2018). Moreover, this theory has also been studied in Bangladesh to explain political violence (Rashid, 2020). Since this is an established theory in radicalization analysis, the same can be applied here in this particular study.

### **1.8 Chapter Outline**

The thesis paper is organized into six chapters. This chapter provided the background of the study, research objectives, and research questions and hypotheses. The methodology and short description of the whole paper are also discussed. At the end of this chapter, a summary of the research has been presented as well. Then literature is reviewed in Chapter Two. The chapter aims to discuss the theoretical foundation of the study and the framework of the research. This chapter explains different academic theories and the applicability of Relative Deprivation theory in this Rohingya refugee field. Chapter Three discusses the theoretical framework, research design, research approach, and method used to investigate the empirical evidence of the research. Data collection methods, rationale of sampling and ethical concerns are also described there.

The first three chapters were mainly supported by literature and references. However, the following three chapters are solely the researcher's own work. Chapter Four presents the analysis of the data of the study, and after that, the data is interpreted and analyzed to find out meaningful solutions. Chapter Five deals with the discussions and examines the research question to reach the research objectives. Limitations and directions to further research are depicted here. And finally, chapter Six draws the conclusion. A set of findings has been depicted to draw the focus of policy planners and policymakers for combating radicalization and thus prevent terrorism in Bangladesh.

## 1.9 Research Summary

In sum, the purpose of this study is to determine the intensity of radicalization among the refugee community in Rohingya refugee camps in Bangladesh. This study is crucial because radicalization may turn into terrorism. Based on provisional research, research questions and hypotheses have been set. The study analyzes the characteristics of radicalization among the Rohingya refugees using the theoretical framework –Relative Deprivation Theory. All three components of the theory (comparison, deprivation and grievance) are connected with the Rohingya radicalization issue. Qualitative data is resourced by interviews from the Rohingya refugees. For the quantitative analysis, data has been collected by providing questionnaires to the police personnel working at refugee camps.

The study finds that extrinsic or push factors by the external environment are effective in understanding the extent of radicalization. Deprivation is the main driving force behind radicalization. And it is found that young men are more susceptible to radicalization. Most importantly, so far in the refugee camps, there is no significant evidence of bulk radicalization. Although refugee radicalization in other countries has been researched and in Bangladesh, practitioners have been dealing with this issue, there has been very little academic study based on empirical data and theoretical framework.

The next chapter finds pieces of literatures on refugee radicalization situations in different parts of the world. Then the focus is narrowed down to radicalization among Rohingya refugees in Bangladesh. Research questions and hypotheses are generated from the need analysis, based on the reviewed literatures. A theoretical framework is sorted out from other relevant theories to analyze the radicalization problem among Rohingyas in Bangladesh.

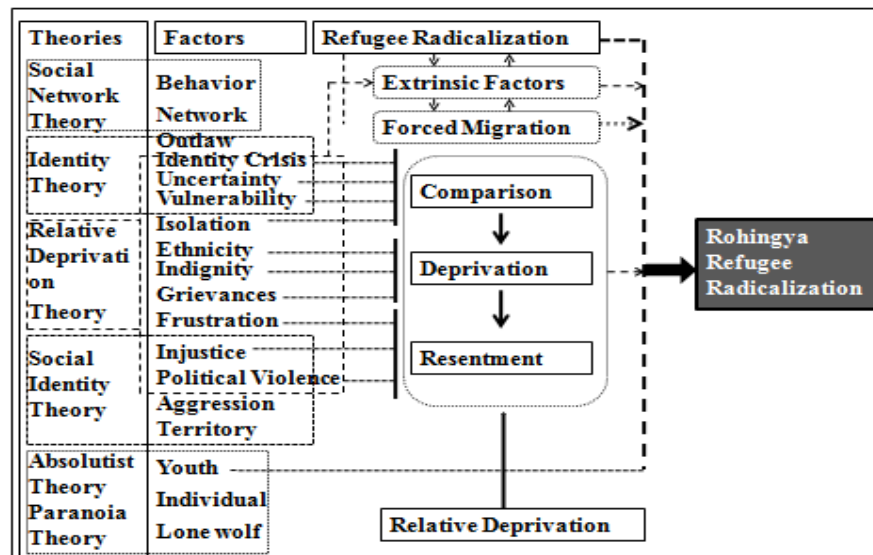
## CHAPTER 2: LITERATURE REVIEW

This chapter presents what is known and what is unknown yet about Rohingya refugee radicalization. The chapter gives an outline about radicalization in the adjacent region, infamous terrorist organizations and their radical activities, arguments from counter-terrorism and trans-national crime experts, radicalized Rohingyas in other countries, precedence of the problem, and present situation of refugee camps in Bangladesh.

### 2.1 Chapter Summary

The contributing factors to radicalization in refugee conditions in different places are identified in this literature review chapter. Research questions are developed, and hypotheses are generated from the threat analysis in refugee camps in Bangladesh. Literature review funnels the study to formulate in-depth interview questions for the refugees to make questionnaires for the target respondents. Based on the literature review, the researcher identifies the most appropriate academic theory to analyze this particular refugee radicalization among Rohingyas in refugee camps in Bangladesh (Figure 2.1).

Figure 2. 1: Comparisons Among Different Academic Theories to Analyze Radicalization Among Rohingya Refugees



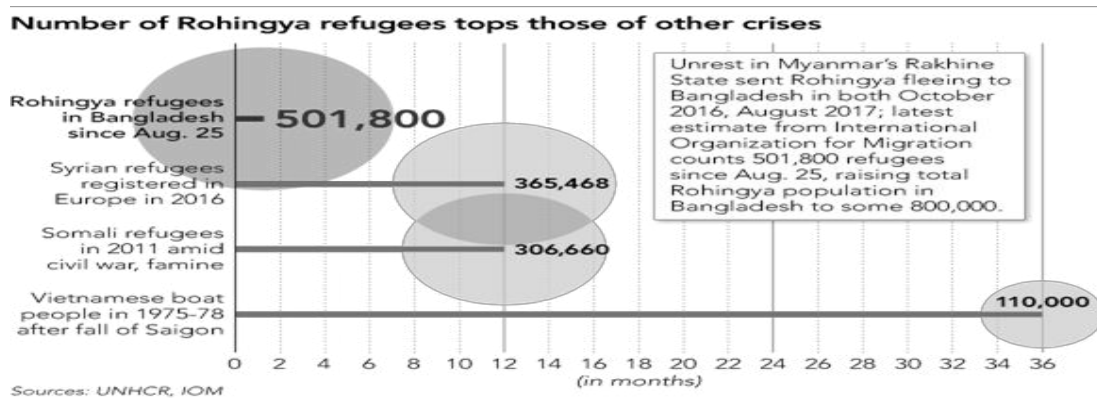
Source: Author.

## 2.2 Refugee Radicalization

Radicalization is not a new phenomenon at all; it has been cultivated in different parts of the world under different names and types. However, refugee radicalization is a relatively new term. Refugees in their host countries have been engaged in different activities, including extremism, terrorism, and violence. Refugee radicalization has been studied in different parts of the globe. In contrast, not much research has been done, particularly on Rohingya refugees who migrated from Rakhine state, Myanmar to Cox's Bazar, Bangladesh.

The cascading toil of the refugee experience and state policies and restraints build up to explosive carrier of grievances that might give rise to radical violent expressions in the future (Eleftheriadou, 2020). Refugees' grievances towards their country burst out under the difficult conditions in their host countries. As the refugee extremism burgeons in size and intensity, conflict becomes multi-directional. The host country, refugees, social institutions, and other external factors grasped interest in the outcome of the conflict; for instance, Somali refugees in Kenya (Figure 2.2). In Rwanda-DRC, radicalized groups took control of the camps, conducted cross-border armed attacks, and violence spread out to the neighboring region (Sude et al., 2017), followed by a civil war (Salehyan & Gleditsch, 2006, p. 787-801). Hence, it can be stated that grievance has an attributing effect on violence and terrorism.

Figure 2. 2: Number of Rohingya Refugees Tops Those of Other Crises<sup>7</sup>



Source: Kuronuma, 2017.

<sup>7</sup> To put the numbers in context: The Vietnamese "boat people" who fled after the fall of Saigon amounted to 110,000 from 1975 to 1978. The number of Syrian refugees who poured into the European Union's 28 member states all of last year came to 360,000. Whereas, the number of the Rohingya refugees crossed half a million in less than two months only (Kuronuma, 2017).

### 2.3 Elements of Radicalization

Schmid (2013),<sup>8</sup> describes about the factors of radicalization in different situations: social inequality, marginalization and exclusion (Benin), political oppression, and the violation of fundamental rights (Costa Rica), deprivation, injustices, and exclusion (DRC).

Academic researchers find it hard to agree on the root causes of radicalization and thus terrorism. The *Routledge Handbook of Terrorism Research* has identified more than fifty different causes of terrorism. It is rooted in political discontent, a culture of **alienation and humiliation** can act as a medium in which the process of radicalization initiates and extremism comes to thrive. A collective or individual **desire for revenge** against acts of repression maybe motive enough for terrorist activity, and the failure to generate popular support for a radical political program may spark off the decision to utilize terrorism in order to engineer a violent confrontation with the authorities (Silke, 2018, p. 57). Certainly, not all but many of the causes are apparently visible in the refugee camps in Bangladesh. In the latter part of this chapter, probable factors responsible for radicalization among refugees in the Rohingya camps in Bangladesh are discussed.

### 2.4 Transnational Extremism

Transnational Islamist terrorist groups pose an emerging threat in the region. This prolonged refugee crisis has been continuing and has been exploited by various transnational terrorist groups such as Al-Qaeda (AQ) and Islamic State (IS). Some key factors facilitate the Islamist terrorist threat to Myanmar from IS and AQ. First, the Rohingya community's persecution in the Rakhine state leads to grievances, triggering motivations for revenge and the possibility of the affected community joining terrorist groups (Copeland, 2001). Secondly, the presence of IS and AQ, coupled with attempts to recruit within the South and Southeast Asia region to assert their presence, makes the local communities vulnerable to Islamist radicalization (Basit et al., 2019). In a speech on July 1, 2014, when he declared the establishment of a caliphate in Syria and Iraq, IS leader Abu Bakr al-Baghdadi alluded to the Rohingyas as being among the '*oppressed*' Muslim populations worldwide that IS wanted to

---

<sup>8</sup> A scholar in terrorism studies and former Officer-in-Charge of the Terrorism Prevention Branch of the United Nations editor of the journal –Perspective on Terrorism, Director of the Terrorism Research Initiative and a research fellow at the International Centre for Counter Terrorism (ICCT).

fight for (Tibbitts, 2019). The permeable border between Bangladesh and Myanmar provides a suitable terrain for insurgent operations by radical groups.

The recent discovery by Malaysian authorities that IS-linked groups have recruited Rohingya refugees further demonstrates the known risk that the Rohingya crisis can be exploited even beyond the Bangladesh-Myanmar border region. Moreover, online extremists in Indonesia have expressed the desire to wage a jihad on behalf of the Rohingyas and referred to their hopes of bringing fighters into Myanmar (Bashar, 2017b). These online narratives highlight that the Rohingya issue remains a convenient plot to be manipulated by transnational Islamist terrorist groups. Given the scenario, it can be argued that cross-boundary extremist outfits are hyperactive in fulfilling their radical target. Therefore, the refugee situation of Rohingya camps in Bangladesh would apparently be treated as an added recipe to their menu.

## **2.5 Dawn of Radicalization in the Region**

The trend began in the late 1970s in ties with Afghan and Pakistani groups (Selth, 2003). In 1978 and 1992, several hundred thousand Rohingyas fled to Bangladesh to escape ethnic violence (OCHA, n.d.). In 1978, a Saudi charity Rabitat-al-Alam-al-Islami sent aid to the refugees and built a hospital, mosques, and madrasas for them at Cox's Bazar. Saudi religious teachers went there, setting off the radicalization among a few Rohingya leaders (De Borchgrave et al., 2009, p. 59). Today's leading political and military organization among the Rohingyas, ARSA<sup>9</sup>, has its roots in radical milieus in Karachi, Pakistan (Pugliese & Mentone, 2018, p. 4.). This preliminary study finds their influences among the refugees in camps. Again, as there have been cases of violent actions by radicalized Rohingyas in Thailand, Malaysia, and Indonesia, such events may happen in Bangladesh as well.

## **2.6 Demography and Challenge to Security**

Bangladesh, similar to its neighbors, has a young and unemployed population (Bangladesh Bureau of Statistics, 2019). Refugee youths and men who have faced violence in their homeland make a vulnerable bunch for recruitment in the business of smuggling, crime

---

<sup>9</sup> The Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA) or, it is known locally as, Harakah al-Yaqin (the Faith Movement). ARSA's chief, Ataullah Abu Ammar Junjuni, alias Hafiz Tohar, was born in Karachi, studied at madrasas in Saudi Arabia.



and also by terrorist groups. It is reported that at least 14 criminal groups are active in the Rohingya refugee camps, of which some are reportedly linked to ARSA (Prothom Alo, 2019). ARSA's key advantage is its deep integration within the Rohingya camps in Bangladesh and active contacts with the Rohingya diasporas overseas. Besides that, the young refugees could also easily be lured into the local terrorist group (Bhattachargee, 2017). Therefore, young people are a matter of grave concern for radicalization.

A Bangladesh court sentenced three Rohingya extremists to ten years in jail for possessing bomb-making materials, a prosecutor of the Metropolitan Special Tribunal in Dhaka stated. They were arrested in Dhaka in 2014 with materials for improvised explosive devices (Prothom Alo English, 2019). They were linked with several international militant outfits, including the RSO, as reported by AFP. According to the investigation, the accused confessed to planning sabotage in Bangladesh. Besides that, Counter Terrorism and Transnational Crime (CTTC), Bangladesh Police had arrested three JMB members for providing training to Rohingya refugees ( The Daily Star, 2018).

Now the fear is about the probability of armed Rohingya insurgents slipping into the camps. Border patrol apprehended two refugees carrying guns shortly after the inflow. An official working in refugee camps said, *"We cannot [prevent] terrorist activity if the scale of refugees continues to grow."* Bangladesh's state minister to foreign affairs stated, *"absolutely unprecedented, because so many people arrived in such a [short] span of time. Everyone must raise their voices before it's too late. In this case, it's too late"* (Asia News, 2018).

History tells that people are keen to nurture the aspiration of reclaiming their lost land, stolen history, and bridle their own lives in most situations such as this. History also reveals that most elongated refugee situations attract exploiters (Hossain, 2019). The opportunity seekers take advantage of the anger and frustrations of the refugees to advance their target. With their assistance, some refugees can be turned into terrorists, or freedom fighters, depending upon the observer's perception. There are abundant elements in the world to take advantage of the hopelessness and frustrations of the refugees to instill the desire for liberation. Islamist components in Bangladesh, too, are likely to join the fray (Hossain, 2019).

An official working closely with the Rohingya community in countering violent extremism focused on "*culture of submissiveness with very little will to fight, as they are so traumatized by what they have endured in the past few years. But it takes only a small number of radicalized individuals.*" (Abuja, 2019) He also opined, "*The ecosystem is there, the trigger is not*" (Abuja, 2019). This research looks to explain the radicalization issue from the national security point of view.

## **2.7 NGO Activities**

Militant-linked charities have emerged across the border in Bangladesh. In November 2018, Bangladesh authorities detained five members of an NGO named 'Small Kindness Bangladesh' in Dhaka (BDNews, 2018). Members of the NGO had allegedly exploited the persecution of Rohingyas to raise funds from Pakistan, Turkey, the Philippines, Canada, Saudi Arabia, and Indonesia, among other countries (Nahdohdin et al., 2019). In August 2018, Bangladesh banned the same NGO from access to Rohingya camps, alleging that their followers had links to Ansar-al-Islam, the Bangladeshi wing of AQIS. Hence, the rise of criminal cases together with the movement of questionable groups demonstrates a clear indication of the presence of radical ingredients in and outside the camps.

## **2.8 Expert Analysis: Homeland**

Bangladesh's top-ranking counter-terrorism police official, Monirul Islam,<sup>10</sup> articulated concern that Rohingya children would be at risk of being provoked into extremism as they will grow into youths if their repatriation to Myanmar is delayed for too long (International Crisis Group, 2019). He further expressed that international terrorist organizations targeted vulnerable Rohingya. "*In future, those [Rohingya] who are now children are likely to get involved with extremism...if enough monitoring is not done,*" Islam concerned (Rashid, 2019). However, he also mentioned that Rohingya refugees had not been involved in extremist activities yet. Dr. Shamsul Bari, a former Director of UNHCR, opined about the Rohingya refugee crisis, its local, regional, global implications, and the possible solutions to it. He suggested, "*Rohingya refugee crisis is a time bomb that must be quickly defused to avoid any future flare-up*" (E Daily Star, 2019).

---

<sup>10</sup> Chief of Bangladesh's Counter Terrorism and Transnational Crime Unit

Bangladesh's Home Minister, Asaduzzaman Khan, said that he believes influx of Rohingya refugees represents a threat to Bangladesh and wants more international help to force Myanmar to accept them back. He calls Rohingya the influx "*a great challenge*". He is worried that their desperation could lead them to join terrorist groups. He is also worried about the risk of international terror organizations recruiting refugees. "*It will be our threat in the future. These people left everything,*" he said, also verbalizing that the refugees' desperation made them easy recruits. "*For their survival, they will do anything. Anyone can easily purchase them. They can join the international terrorist groups.*" Asked if Bangladesh had any evidence of that occurring, he admitted that security agencies did not, but it was their 'assumption' (Benett, 2017). Practitioners in Bangladesh are well aware of this refugee radicalization situation. Alongside, this study examines the radicalization issue using the academic framework.

## **2.9 Expert Analysis: Abroad**

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Filippo Grandi, and United Nations Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs Mark Lowcock and International Organization for Migration (IOM) Director General Antonio Vitorino paid a three-day visit to the Rohingya refugee camp, Bangladesh. The UNHCR, IOM, and OCHA stated in a joint statement,

*"The visit aims to highlight the need to continue robust international support for the humanitarian response and a solution for the Rohingya problem including the creation of conditions in Myanmar's Rakhine State that would allow for the voluntary, safe and dignified return of refugees to their homes"* (Schlein, 2017).

Grandi said that the Rohingya refugee camps in Bangladesh are potential breeding grounds for extremism (Selth, 2018b). So he argued, stressing how minute the refugees had and how vulnerable they were to various types of risks (Schlein, 2017). He added that it is a timely matter before terrorism burgeons up from the deprivation and poverty widespread in Myanmar's Rakhine state (Selth, 2020). '*The terrain is very fertile for [terrorism]*' he stated.

*"So, it is also a question of addressing this issue, not only for the Rohingya, not only for northern Rakhine but for the entire region because if the situation is not resolved, the risk of the spread of terrorism and violence in the whole region ... and this is a particularly fertile region ... is very, very high."* (Schlein, 2017)

The violence in Rakhine State in 2017 is qualitatively different from anything seen before (ICG Asia Report, 2017). It also took place in a more inter-connected world, with a more significant threat to influence others. It has already influenced the region's strategic environment (Selth, 2020). Zeid Ra'ad Hussein, the UN High Commissioner for Human Rights, stated that- conditions like these might add to 'a textbook example of ethnic cleansing' (UN News, 2017). Peter Mumford, South-east Asia expert at the Eurasia Group, reported,

*"There is a serious risk that events in Rakhine State draw in terrorist fighters from elsewhere in the region/world, as has occurred in Mindanao in Philippines, where they have joined and further inflamed a domestic insurgency"* (Kuronuma, 2017).

Rohan Gunaratne,<sup>11</sup> in an interview about the Rohingya issue, reported that without a national, regional, global, and local commitment to coexistence, the existing conflicts would deepen, and new conflicts will arise. He compared the Rohingya conflict with other long-lasting problems. He emphasized that living for a long time in refugee conditions breed resentment, and anger that can result in hatred and violence. He raised the question that with the global expansion of IS, will the Rohingya population become easy prey for radicalization and recruitment by terrorist and extremist groups. Gunaratne argued,

*"However, both al Qaeda and IS centric groups have attempted to radicalize and recruit Rohingyas with limited success. The past saw the emergence of the Rohingya Solidarity Organization, Arakan Rohingya National Organization, Harakatul Jihadi Islami-Arakan, and recently the Arakan Rohingya Salvation Army"* (Khan, 2019).

He further expressed concern that -although these threat-groups do not enjoy broad-based Rohingya support, the recruitment of Rohingyas does present a growing and potential risk. No one would be interested in witnessing the radicalization and recruitment of Rohingya as the threat will spill over to other countries. The apparent indifference of China and India towards the Rohingya issue even though the rise of Islamic militancy could be detrimental for their long-term security and national interest (Khan, 2019). Finally, Gunaratna reported that *"If the Rohingya issue is not amicably settled, it can have implications not only for Myanmar and Bangladesh but beyond. The conflict zones produce suffering, internal displacement, refugee flows, terrorists and virulent ideologies"* (Khan, 2019). It is apparent that

---

<sup>11</sup> An analyst specializing in international terrorism and the former Head of the International Centre for Political Violence and Terrorism Research (ICPVTR), Nanyang Technological University, Singapore.

international entities and experts are well concerned about the possible outbreak of extremism. The factors they mentioned are taken into account for this study to analyzing the characteristics and reason of radicalization among Rohingyas in refugee camps in Bangladesh.

## **2.10 Characteristics of Radicalization**

The literature review guides this study to identify characteristics of radicalization in refugee conditions in host countries at different time, conditions and in difference places of the world. It is apparent from the review that relative deprivation lies at the center of radicalization. The basic instinct behind the relative deprivation row is that it is not the ‘*have-nots*’ rather the ‘*want-mores*’ who choose the radical path (Dawn, 1959).

### **2.10.1 Political Participation**

Radicalization is often linked to the **lack of opportunity for political participation**. A trivial disappointment with peaceful means of political protest turns violence into a choice of ‘*last resort*’ (Eleftheriadou, 2018). Failure to pacify local communities' concerns builds up grievances on both sides: refugees and the locals. Actual or perceived state services towards the refugees cultivate an image of ‘*favoritism*’ among specific indigenous communities, especially if they experience economic sufferings (Eleftheriadou, 2018). If the host state fails to suppress this climate of semi-concealed hostility, deadly attacks might ensue. Attacks of this kind have already been reported in several European countries.

### **2.10.2 Coupling of Crime With Radicalization**

The connection between crime and radicalization is a convoluted one. The grievances that push individuals to radicalism or crime are pretty similar, placing them in the identical demographic pool for recruitment. On the other hand, the parallel path of the *crime-terror nexus* extend beyond the level of grievances, as criminals can join radical Islamist groups in search of a ‘*redemption from past sins*’—salvation that does not ‘*require any change of behavior,*’ since one can still experience ‘*power, violence, adventure, and a sense of rebellion and being anti-establishment*’ (Basra & Neumann, 2016). Hence, the trend of crime is an indicator to understand possible radicalization.

### **2.10.3 Identity Crisis**

Relative Deprivation and identity crisis are proved to be the sociological catalysts that influence the radical and extremist motivations in susceptible individuals. These individuals become easy targets for the terrorist organizations to accomplish their own ideological and political objectives. As a result, these factors include structural violence, socio-economic exclusion, marginalization, discrimination (real or perceived), and history of identity clashes (Fair et al., 2018). Identity crisis is the derivative of all the factors mentioned above, reinforcing solidarity with radical groups pursuing terrorist acts in the long run.

The role of identity is central to the understanding of radicalization. It is regarded as the '*black box*' among individuals and communities, having little explanation about how it operates (Moghaddam, 2005). However, the identity dynamics have the inherent potential to act as a trigger and perpetrator towards grief, discontent and ultimately violence which maybe terrorism in some cases (Akhtar, 2018). Any disruption or challenge posed to these identity dimensions can lead to aggravation of grievances, turning violent manifestations into terrorist aspirations and activities at any stage (Copeland, 2001). This has always played an essential role as a root cause for terrorism in different world conflict zones.

### **2.10.4 Sense of Deprivation: Perceiving Oneself as 'the Have Not's**

Gurr (1970) explains that collective discontent and resentment are created due to the gap between the expected and achieved welfare among individuals or groups in society. The violence in the wake of this discontent justifies that the vulnerable group perceives themselves to be treated as '*inferiors*' by those who get more benefits or opportunities in a setting. Collective action in the form of violence has often led groups to turn into terror activities in later stages of escalation and aggression (Moghaddam 2005, p. 161). Rohingyas as vulnerable groups collectively consider themselves as deprived and this consideration may guide them to commit violence. This study assumes that deprivation is the main reason behind radicalization in the refugee camps.

### **2.10.5 Grievance Mechanism**

Grievances play an essential role but often more as a mobilization tool than as an individual experience. Personal and group grievances are widespread in many societies and maybe used as a mobilizing instrument. A sense of injustice is a potent motivating factor that

can make individuals join extremist groups. Based on an analysis of terrorist movements, the 'Change Institute' report concluded that '*grievances, real or perceived, inform the employment of violence*' (Barou, 2008). Nevertheless, there is so much injustice globally that grievances alone cannot explain radicalization to terrorism. It needs a sparking event or '*cognitive opening*' connecting grievances to an enemy who is imputed for them or who is supposed to stand in the way of removing the cause of the grievance (Allan et al., 2015). Therefore, injustice leads to grievance and that is a crucial first step of radicalization.

#### **2.10.6 Levels of Refugee Radicalization Drivers**

Eleftheriadou (2020) describes three levels of radicalization drivers: these are, micro, meso and macro. Each of these levels has various indicators. Micro belongs to -personal victimization and collective grievances. Socio-economic indicators of micro level are: integration prospects, discrimination, living conditions, employment opportunities, access to education, crime, and safety. The settlement patterns are open camps, hotspots, urban housing, unorganized or unofficial in public spaces urban, rural, remote settlements. Meso level belongs to -violent and non-violent radical groups' access to refugees, level of prior political organization, presence of militants. Macro level belongs to societal rifts such as ethnic, religious, political, socio-economic, centralized/ de-centralized administration, host state capacity and urge to address refugees' and local population grievances.

#### **2.11 Academic Theories**

To analyze radicalization and terrorism, many theories have been studied so far. Some of these are Group dynamic theory, relative deprivation theory, social network theory, social movement theory, identity theory, social learning theory, terror management theory, uncertainty reduction theory, paranoia theory, absolutist theory, and humiliation-revenge theory etc (Crossett & Spitaletta, 2010; Arena & Arrigo, 2006). The risk factors based on these theories are emotional vulnerability, personal connection to a grievance, dissatisfaction with the status quo of political activism, positive views on violence, external support, perceived threat, conflict, humiliation, youth, and resonant narrative. Although scholars use the theories illustrated in Figure 2.1 to analyze terrorism, these theories do not really combine radicalization with refugee, ethnicity and identity issues altogether. Social identity theory and identity theory touch upon these issues but did not carry far enough. Studying these theories

makes it apparent that only relative deprivation theory identifies the refugee radicalization among Rohingyas precisely and is appropriate for this study.

Relative deprivation is a type of socio-psychological theory which explains violence and grievance mechanism very well. Political violence creates an environment where sufferers are often forced into aggression (Maile et al., 2007). The literature review observed that Rohingyas at first faced political violence, and then they migrated to nearby Bangladesh to escape. Living in the camps they cannot predict any future of their going back to their land and to normal life again. Comparing to the past, they feel deprived and frustrated. And this frustration takes them on the verge of aggression.

Relative deprivation theory states that a subjective sense of being deprived of specific needs or freedoms can result in feelings of frustration. When individuals can no longer bear this indignity, a rebellion ensues (Smith & Pettigrew, 2015). Folger (1987) depicted that people will assess their current outcome negatively and feel resentful and angry if they can imagine the present situation seems unlikely to improve shortly. Grievance has an attributing effect to any kind of violence including terrorism and Relative Deprivation theory explains this phenomenon very well.

## **2.12 Uniqueness of Research Questions**

Radicalization issue due to the presence of Rohingyas in Bangladesh starts to pose a new threat to the national security of the country. In the past, the world faced and still facing refugee problems in different regions with different backgrounds. However, in Bangladesh, the refugee problem begins on large scale in August 2017 after the mass influx of Rohingyas. There is ample evidence that in a prolonged refugee situation extremism breeds in association with other problems. The countries where Rohingyas have migrated earlier have already faced the radicalization threat. For instance, Malaysia and Philippines apprehended few Rohingyas accused of other crimes along with terrorism.

Literature review shows evidence that radicalization is such an issue that burgeons in a protracted refugee situation. Perhaps, this is one cause why there is no visible balk radicalization in Bangladesh refugee camps yet. This research work started in August 2019, just only two years after Rohingyas' migrated to Bangladesh. However, this is a very critical



time to take this radicalization threat from refugees into utmost consideration to avoid the turmoil other countries are facing due to refugee settlements. However, so far a very little study has been conducted, particularly in this radicalization issue among Rohingyas in refugee camps in Bangladesh.

The novelty of this research is that it focused attention on the refugee environment from national security perspective. Assessing the threat beforehand is crucial because radicalization is such a process, is very challenging to control if it starts once. In this study, literature works are reviewed to determine the characteristics of radicalization among Rohingyas in refugee camps in Bangladesh. The study also gives importance to the particular age group of refugees where intense attention should be given. It sheds light on similar refugee radicalization issues in different geographical locations. This chapter explains the academic theories to explain radicalization and related social problems. Before reviewing the literature, the characteristics, possible threats and consequences, contributing factors for radicalization were unknown to the researcher. The researcher only had professional experience of working with security affairs. After conducting the intense literature review, the researcher finds out the probable factors responsible for radicalization threat such as violence, ethnicity, political reason, statelessness, deprivation, and grievances. The uniqueness of the research questions and hypotheses is that this is a first kind of research in refugee conditions in Bangladesh on security issues, specifically on radicalization threat.

The next chapter guides the study by formulating a research design, theoretical framework and setting the research methodology to determine the characteristics of radicalization among Rohingyas in refugee camps in Bangladesh.

## CHAPTER 3: RESEARCH METHODOLOGY

This chapter gives the methodological direction of the study along with the theoretical framework, the choice of the research methods and research units, data collection methods, and rationale of sampling. Before approaching the data analysis, the chapter concludes with the analysis technique of the research.

### 3.1 Chapter Summary

This chapter describes the theoretical framework to analyze the collected data. Three components of the relative deprivation theory have been considered anchor codes or themes for the qualitative research. All the factors derived from interviews are sub-grouped into these three anchor codes. Thematic analysis of the factors using the theoretical framework leads the research to find out the hypotheses and thus research questions. Besides that, the regression method has been applied to analyze quantitative data.

In order to discover the answer to the research questions, it is crucial for the researcher to gather information in a scientific way that can tackle the research problem. Based on the necessity, the research method could be qualitative, quantitative, or mixed. The purpose of a mixed method approach is that qualitative and quantitative studies in combination provide a better perception of research problems and thus findings than either method alone (Creswell & Clark, 2007). Here, qualitative data has been collected before quantitative data because, according to the research objective, exploring the problem at first is crucial. Then quantitative data is gathered, which is congruent with the qualitative ones.

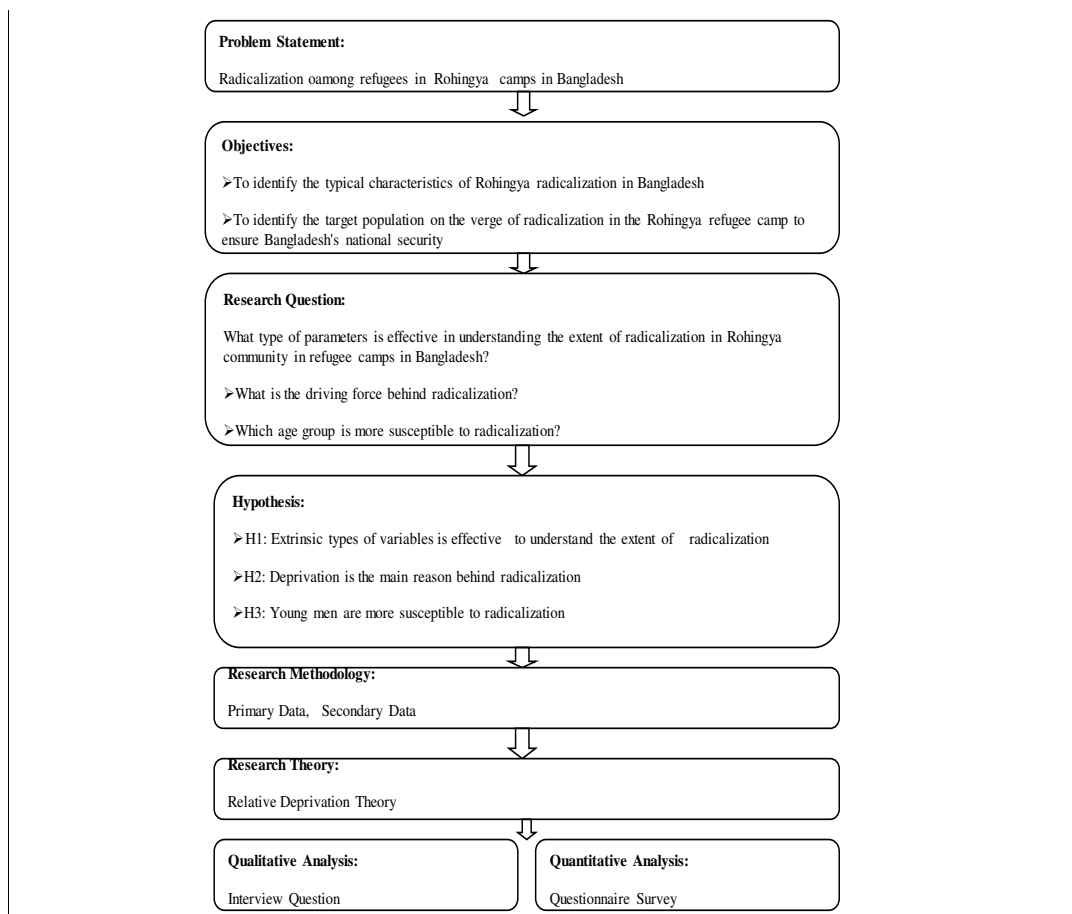
A combination of both methods helps the study to reach accurate findings (Molina-Azorin, 2016). Researchers use different techniques such as interviews, surveys, and focus group discussions for collecting information depending on the research approaches. Here, a mixed method is well-matched with the research objectives. The intent is to establish, confirm, and validate relationships to develop generalizations that contribute to the theory.

### 3.2 Research Design

The term research design reflects the entire process of research, which can be defined as an integrated approach to select a methodology to define the research question (Trochim &

Land, 1982). Identifying the research design is an integral part of the research. It stipulates the research framework related to data collection and analysis techniques within a limited time and with minimal expenditure. The research design features can differ according to the selection of research methodology, such as qualitative, quantitative, or mixed method. Here research questions are the foundation for selecting a research design.

Figure 3.1: Research Framework



Source: Author.

### 3.3 Theoretical Framework

There are many derivatives of radicalization. This study will only analyze this terrorism driven radicalization issue in refugee camps. The refugee situation threatens to fuel

social unrest in host countries; for instance, an influx of Syrian refugees sparked resurgence and counter-nationalist sentiment. Therefore, it is easy to extrapolate the Rohingya crisis will enhance tension in the region. The radicalized one considers it legitimate to commit violent or terror activities to achieve their want. Once this radicalization spills out of the refugee camps, it is detrimental for all. From the literature review, it is evident that radical components are surfacing regularly in camps. Scholars identified many factors responsible for radicalization. Way forward, experts are deeply concerned about the future of refugee children.

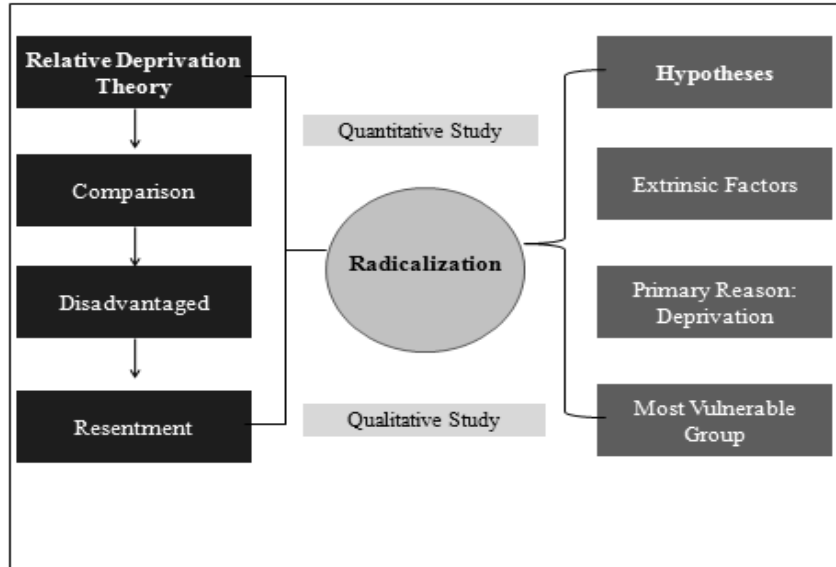
Although refugee influx started in a new dimension recently, many academic researches have been conducted so far; including nutrition, education, economics, gender, and living conditions of refugee camps. Demographic data is available as refugees live within a boundary. Police and other security agencies collect intelligence from camps continuously. However, no research has been conducted specifically on the radicalization issue within the academic framework in refugee camps in Bangladesh. Arguably, radicalization is a snowballing process, and it takes time to become visible. Therefore, the question is how intense the situation of the camps in terms of radicalization is, what type of factors are effective in understanding the motif of radicalization and who are more vulnerable.

The literature review suggests that the refugee radicalization issue in Bangladesh could be analyzed using relative deprivation theory. This study ferret out the applicability of this theory both statistically and qualitatively. This study also determines the characteristics of radicalization in refugee camps among Rohingyas using this academic framework. As a Police officer by profession, the researcher has the experience to deal with radicalization and terrorism. Working knowledge as a practitioner here combines with critical academic reviews of the same issue as a researcher. Hence, field experience together with literature review guides the researcher to develop the following conceptual framework.

Relative deprivation (RD) theory has been employed throughout the social sciences to predict a varied array of phenomena. Individuals experiencing RD evince in turn three sequential psychological processes: [1] they first make cognitive comparisons, [2] then cognitive appraisals that they are disadvantaged, and finally [3] these disadvantages are seen as unfair and arouse resentment. If any one of these three basic requirements is not met, RD is not operating (Smith et al., 2012). RD is widely applicable in comparison, deprivation and

grievance mechanism. The Rohingyas' condition in refugee camps in Bangladesh is apparently a combination of all those subjects. In Bangladesh, this theory has been applied to explain political violence (Rashid, 2019).

Figure 3.2: Theoretical Framework



Source: Author.

The purpose of the research is to analyze the characteristic of refugee radicalization in Bangladesh to learn the challenges of combating it. Taking the study's purpose, the study's objective could be defined appropriately by analytical research. Because according to Cooper and Schindler (2006), in analytical research, researchers use specific theories and hypotheses to interpret a particular phenomenon, whether identifying different factors or variables is another critical feature. Analysis of hypotheses using the academic theory (Relative Deprivation Theory) extracted from the literature review draws the theoretical framework of the study. It stipulates the research framework related to data collection and analysis technique with limited time and minimum expenditure efforts. Here research questions are the foundation for selecting the framework.

### 3.4 Research Field

The government of Bangladesh provides shelter to the Rohingya refugees at Cox's Bazar, a southern district of the country (Figure 1.1). There are thirteen camps located all

together at two police stations (sub-districts) of the districts, namely Ukhia and Teknaf. The district shares a border with Myanmar, and the Rohingya camps are very close to the border (Figure 1.1). One of the reasons for many refugee settlements (thirteen) is due to the hilly topography of that land. About one million Rohingyas have been living in those camps (Figure 1.2). Primary data for the research has been collected from this field.

There is a security concern both inside and outside the refugee camps. There are several government security agencies providing safety and security for that place. The criminal cases are filed at respective police stations, compiled, and supervised by the Cox's Bazar District Police. The researcher communicated with the District Police to gather crime data. Statistics of criminal cases filed against the accused Rohingyas at those two police stations (Teknaf and Ukhia) have been collected from there. This crime data is considered secondary data. Moreover, the researcher communicated with the Crime Data Analysis Section, Police Headquarters, Bangladesh. From this section, detailed data has been provided. The statistics included the type and number of criminal cases before and after the arrival of Rohingyas. This data is also counted as secondary data for the descriptive analysis.

The researcher communicated with another security agency responsible for maintaining security of refugee camps namely the Armed Police Battalion (APBN). When the Rohingya influx started, in August 2017, the governments of Bangladesh realized the security concerns of the refugees and raised two new units of APBN immediately. The researcher communicated with district APBN Headquarters at Cox's Bazar, and in August 2019 went there to collect data for research. APBN authorities were briefed well about the research objective, research field, and necessity of data piloting.

Together with the APBN officials, the researcher went to Inani Pahar Rohingya camp, camp -2, Ukhia. The officer in charge of the camp supported the researcher by giving a brief report of the security situation of the camp. Then, the researcher asked for a place to conduct interviews with the refugees. A makeshift establishment being used for meeting purposes was considered suitable for the interview. The researcher observed the environment surrounding the camp very well. The professional background helped the researcher to get easy access and thus was able to conduct the interviews of the security protected refugee camps.

The language, which refugees speak, created a problem while interviewing. The officer in charge of the camp introduced a Majhi (refugee leader of a small area) to the researcher. The Majhi was well briefed about the purpose of the study. He then allowed his men to participate in the interview. As the language they speak is not identical to the Bengali language, the researcher had to have help from another person who worked as a language assistant. He had been working for a long time at those camps and he understands refugees' intonation. Rohingyas use a dialect that is to some extent similar to the local Bengali dialect of Cox's Bazar but not comparable with the standard Bengali language.

### 3.5 Sampling

Among the refugee interviewees, there were nine males and one female. The researcher tried to interview more female refugees. However, that did not happen due to the restrictions of the Majhi. Besides them, NGO workers and United Nations agency officials working in the refugee camps were interviewed. Senior police officers who are in charge of the camps' security have been interviewed too. Moreover, a Rohingya man living in Japan was interviewed. The researcher came to know from a JICE (Japan International Cooperation Agency) staff who told the researcher about a Rohingya community in Japan. Then one of the men who had the experience of living in refugee camps at an early age (after 1990) was contacted. He was briefed about the purpose of the study. Then he had given his consent to interviewing him. In total, sixteen persons were interviewed for the qualitative study.

Table 3.1: List of Participants in Interviews

| Interviewee        | Gender |        | Workplace/ Location                 | Partic<br>ipants | Tota<br>l |
|--------------------|--------|--------|-------------------------------------|------------------|-----------|
|                    | Male   | Female |                                     |                  |           |
| Refugee            | 9      | 1      | Rohingya Refugee Camp, Cox's Bazar  | 10               | 16        |
| Rohingya           | 1      | -      | Ichikawa, Chiba, Japan              | 1                |           |
| Security Personnel | 3      | -      | Armed Police Battalion, Cox's Bazar | 3                |           |
| NGO Activists      | -      | 2      | UNHCR, UN Women, Cox's Bazar        | 2                |           |

Source: Author.

Besides, some interviews of the high officials conducted by renowned journalists and published in well known newspapers are considered as secondary data sources. The

interviewees are – UNHCR Chief Filippo Grandi and researcher Rohan Gunaratne, ICPVTR, Singapore. While in Bangladesh, Monirul Islam, the chief of Counter Terrorism and Transnational Crime (CTTC) and Asaduzzaman Khan, the minister, Ministry of Home Affairs, gave interviews were taken into account as secondary data sources.

Table 3.2: List of Resource Persons/ Experts Considered Secondary Source of Interviews

| Interviewee       | Gender | Workplace/ Location                                   |
|-------------------|--------|---|
| Researcher        | Male   | ICPVTR, Nanyang University, Singapore                 |
| High Commissioner | Male   | United Nations High Commissioner for Refugees         |
| Chief             | Male   | Counter Terrorism and Transnational Crime, Bangladesh |
| Home Minister     | Male   | Ministry of Home Affairs, Bangladesh                  |

Source: Author.

On the other side, quantitative data were collected by questionnaire survey. The survey was conducted on a random sampling basis to one hundred and ten security personnel who have been working there for more than six months. The length of service in refugee camps is important because they become experienced with the situation analysis of the camps by this time. Obviously, the sample size should be as large as possible. However, it is not feasible to survey many samples if the population is very large. According to Gay and Airasian (2003), in quantitative research, if the population is around 1500, 20% should be the sample size (p. 139). The number of police forces in a unit working around the refugee camps is approximately 600. In this case, the sample size is around 20% of the population.

### **3.6 Data Collection and Relevance With Sample Selection**

Interviews were conducted in an open and isolated place, free from any influences. The researcher at first revealed his identity for a moral purpose. Further, it was stated that although the researcher was a government official here, the purpose is to conduct a research as a graduate student in a public policy program. Then, the interviewer started talking with the refugees with a smiling face to put them at ease. Moreover, the interviewees were asked to feel free to share their opinion.

The problem began with the language. Rohingyas speak in a language that is different from the Bengali language. Inside the refugee camps all the signboards and banners



were written in English and the Burmese language. However, the local dialect of Cox's Bazar has similarities with Rohingyas' language. The researcher asked for help from the officer in charge of the camp. He helped by engaging a person as a language assistant living there at those camps for a long time can understand and can speak in refugees' language very well. It should be noted that the questionnaire was prepared in Bengali language, but the conversation continued in Rohingyas' and Bengali language. The researcher at first asked the questions to the language assistant, and then the assistant translated the question for the interviewees. And the researcher received the answers in a reverse way. This process was time consuming and question remains about the participants' actual grasp of the themes.

Information provided by the interviewees was noted well in a notebook. The researcher listened to the comments from the interviewees via the language assistant and then noted those down. In case of doubt, the researcher repeated the sentences for confirmation. At the same time, the researcher took permission for audio recording from the respondents. All the interviews were audio recorded using the recording application of a mobile phone.

A semi-structured open-ended questionnaire was prepared for the in-depth interviews of the Rohingya refugees. This type of questionnaire allows the researcher to ask additional questions in response to the respondents' comments (Bryman, 2012). Open-ended questions are seemed effective for in-depth interviews in this research. The basis of the questions of the questionnaire was the literature review. The researcher critically reviewed relevant literatures. Important points, crucial factors, radicalization patterns, and theoretical frameworks were extracted from the literatures. These elements were taken into account while formulating the questionnaire. The questionnaire had been revised several times before conducting the interviewees. It was further revised after conducting the pilot study.

All the interviews were conducted face-to-face because it helps the interviewer read the interviewees' facial expressions and body language. The interview started with demographic questions such as name, age, sex, and occupation. Several questions were set against each of the three hypotheses. There were also some questions which were not directly connected to the research questions. However, these questions were asked to make a bridge among the research questions. Respondents answered some questions spontaneously while hesitated in other cases. The researcher observed interviewees' facial expression when they

were trying to express their opinion but could not utter. At the end of each interview, interviewees were asked if they had anything further to say.

Similar types of interviews were conducted with the NGO activists working there in refugee camps. However, some questions in the questionnaire were changed. The NGO officials were from UN Women and UNHCR. Both of them responded spontaneously and provided much information. The officer in charge of the camp and two other senior officials were also interviewed. Their job is to monitor and supervise security of inside and periphery of the camps. However, it seemed to the researcher that they were diplomatic in answering some questions. It is well understood that as government officials, they had some restrictions.

On the other hand, a different set of questions were prepared for the survey for quantitative analysis. Security personnel working in the camps were chosen as a sample for the questionnaire survey. The questionnaire was distributed to them when they were assembled in a shed. Before answering the questions, the researcher briefed them about the purpose of the study. In most of the cases, the question format was based on the Likert scale. The questionnaire was designed in such a way that the respondents' could answer the questions very easily. When the survey is done the researcher expressed gratitude to all the respondents and stated that their response would contribute to the study.

### **3.7 Rationale of the Sample Selection**

Researchers have a limited time frame to accomplish the study. For that reason, they have limited time and resources to collect desired data that may meet the research objectives as Creswell (2013) stated that within the short period, researchers need to execute the data collection activities, after that, they must explore findings to strengthen the claim of the objectives. The purposive sampling method was used here to reach only those people who are intrinsically connected with this Rohingya refugee issue. Rohingyas have been interviewed in order to extract the actual image of the inside incident. In parallel, NGO workers and government officials present there also have their own experience about the situation. Furthermore, security personnel engaged in duty can reveal the extent of radicalization and a possible security threat.

### 3.8 Data Analysis Technique of the Study

Data was verbatim transcribed in the Bengali language within 24 hours of the interviews from the audio recordings. Hand written notes taken during interviews were added to the transcript (Elliott & Timulak, 2015). After a thorough reading, the transcribed data was checked and redundancies were eliminated (Lapadat & Lindsay, 1999). Then the transcribed data was sent for checking to a professor having expertise in qualitative research methods.

The collected data from the questionnaire survey were accumulated, tabulated, organized, and analyzed through the Microsoft Excel program. Data found in the survey were coded, and then a number is produced against each coding. This coding and numbering process is necessary for the data to analyze statistically. Descriptive statistics was applied to measure the mean and percentage of the selected data. Hypotheses were tested statistically. Then regression analysis is applied to discern the correlation at p-value less than 10%. After analyzing the data, the result is presented through different kinds of diagrams and tables.

### 3.9 Coding

All the interview data were transcribed to Microsoft Excel. Answers found to each question were categorized respectively. Factors related to the questions were inserted in excel. Code name was given against each factor. The frequency of the code is counted to determine how many times an answer to a code appears (Saldana, 2009). In the first coding cycle, responses were divided into three groups -assertive, negative and no comments.

Table 3.3: Initial Coding Process

| Q  | Frequency | Assertive Response to the Q | Negative Response | No Comment / Silent | Factors -Code   | Respondent 1   | Respondent 2  | Respondent 3   | Respondent 4  |
|----|-----------|-----------------------------|-------------------|---------------------|---|--|---|--|---|
| 23 | 14        | 4                           | 10                |                     | Abnormal behavior by youth                            | sometimes they fight   | they become violent sometimes. In a small place lots of people have been leaving. It is expected that violence will increase day by day | they start fighting among them on different internal conflicts, may be personal disputes | No. They receive Islamic education only in the mosque. There is nothing else. |
| 24 | 10        |                             | 10                | 4                   | Radical discussion by Iman/leader                     | can't say  | don't know  | don't know   | No. They only say prayers and make wishes for everyone.                       |
| 25 | 10        |                             | 10                | 4                   | Radical discussion by anyone at anywhere              | can't say for sure   | can't say for sure  | can't say  | we didn't observe   |
| 26 | 3         |                             | 3                 | 12                  | Suspicious activities by NGOs                         | fund coming from many sources                                | there are things not in our control   | allegedly reported. But we can't really monitor all of them                              | we don't know   |
| 27 | 3         | 3                           |                   | 11                  | Offering money by anyone to join any particular group | in other form; cow meat is distributed by Saudi, Iranian NGO | fund may come from many sources   | may be different motivations   | don't know  |

Source: Author.

A deductive anchor method has been applied in the second step to reduce the data under themes (Costa, 2018). Three anchor codes were created against three research questions. The initial (factor) codes were then grouped into three anchor codes. For instance, twenty initial factor codes were identified for the second anchor code D (Deprivation). Finally, three main themes were developed from three anchor codes.

Table 3.4: Factor Codes Grouped Into Anchor Code for Each Research Question

| Research Question | Q  | Factor Codes  | Anchor Code |
|-------------------|----|---|-------------|
| RQ2               | 1  | Reason behind Radicalization                          | D           |
| RQ2               | 6  | Recruitment of Rohingya by religious/ extremist group | D           |
| RQ2               | 16 | Rohingyas been tortured by Myanmar army               | D           |
| RQ2               | 17 | Rohingyas response to torture                         | D           |
| RQ2               | 23 | Abnormal behavior by youth in the camp                | D           |
| RQ2               | 26 | Suspicious activities by NGOs                         | D           |
| RQ2               | 28 | Offering money by anyone to join any particular group | D           |
| RQ2               | 29 | Imprisonment in Myanmar                               | D           |
| RQ2               | 30 | Meeting with any terrorist in prison                  | D           |
| RQ2               | 31 | Motivation by terrorists in prison                    | D           |
| RQ2               | 36 | Lost any of their family members due to violence      | D           |
| RQ2               | 37 | Detachment from loved one due to the situation        | D           |
| RQ2               | 38 | Losing job due to Rohingya identity                   | D           |
| RQ2               | 39 | Rohingya refugee people are being deprived            | D           |
| RQ2               | 40 | Why deprived  | D           |
| RQ2               | 51 | Most vulnerable group in the camp                     | D           |
| RQ2               | 52 | General education to reduce radicalization            | D           |
| RQ2               | 55 | Connection with parents                               | D           |
| RQ2               | 57 | Children's future                                     | D           |
| RQ2               | 58 | Fighting inside camp                                  | D           |

Source: Author.

In this study, the thematic coding process has also addressed the applicability of the academic theory. All initial codes were merged into the anchor codes, in other words, three themes. These themes represent three components of relative deprivation theory. Finally, the thematic analysis answered three research questions qualitatively.

Table 3.5: Theme Generated From Anchor Coding

| Theme no | Theme       | Theme Description                         | Anchor Code |
|----------|-------------|---|-------------|
| 1        | Comparison  | Rohingyas compare them with others        | C           |
| 2        | Deprivation | Comparison leads to deprivation           | D           |
| 3        | Resentment  | Out of deprivation they become outrageous | R           |

Source: Author.

Although the entire coding and theme generation process is a deductive system, some inductive coding was also used during data analysis. For example, when respondents could not express the information verbally, the researcher observed their facial expressions, sudden silence, eye movement, and body language. In the qualitative part of data analysis, these observations were also triangulated along with expressed words.

### **3.10 Ethical Concerns**

The ethical guidelines of a research consist of consent and confidentiality (Kvale & Swend, 2009, p. 153). Before and after the interviews, the interviewers were well informed about the purpose of the research. Respondents were also informed that the detail of interviews might be used in further studies. When sensitive issues arose, the interviewers were further assured about the confidentiality of the transcript (Ryan et al., 2009). On ethical grounds, all the personal data of the respondents have been kept confidential. Maintaining the ethical research standard, in no part of the study name or identity of subject sources is revealed. Interview transcription, audio recordings, and other identifiable features are kept secured in a pass-code protected computer.

This chapter had described research design, theoretical framework, research field, sampling, data collection, the rationale of sample selection, data analysis technique of the study, coding procedures, and ethical concerns. The first three chapters actually formed the base for data analysis. Data is analyzed both qualitatively and quantitatively in the next chapter. The findings derived from data analysis have also been portrayed there.

## CHAPTER 4: DATA ANALYSIS AND FINDINGS

The study looks at the radicalization issue due to the Rohingya influx in Bangladesh. The security threat posed by refugee situations is a national security concern of Bangladesh and a possible indicator of the region's instability. The focus is to realize the intensity of radicalization among the Rohingya refugee community. For the analysis, both primary and secondary data have been taken into account. For the qualitative research, primary data was collected by interviewing the refugees, government officials working in the field, and NGO activists. For the quantitative analysis, primary data was collected by distributing questionnaires to security personnel working in refugee camps. Besides that, secondary data has been resourced from Police Headquarters, Cox's Bazar District Police, and websites.

### 4.1 Chapter Summary

First of all, in this chapter, the demographic data compares the crime pattern before and after the Rohingyas' arrival in Cox's Bazar. Then, qualitative data has been analyzed using the academic theory – relative deprivation theory. Later, quantitative data has been analyzed statistically with the theoretical framework. All the findings driven from data analysis have been described accordingly. From the data analysis, the characteristics of radicalization among Rohingya refugees are verified; main driving force behind radicalization is discerned, and more vulnerable group is identified.

### 4.2 Demographic Data

As shown in Table 4.1, UNHCR published a report that almost a million Rohingyas live in refugee camps where more than 54% are children (below 18 years of age) (UNHCR, 2020). This is one of the critical figures which this study looks at. These young boys and girls are the most vulnerable group in terms of possible radicalization.

Table 4.1: Population Data Analysis in Rohingya Refugee Camps, Cox's Bazar, Bangladesh

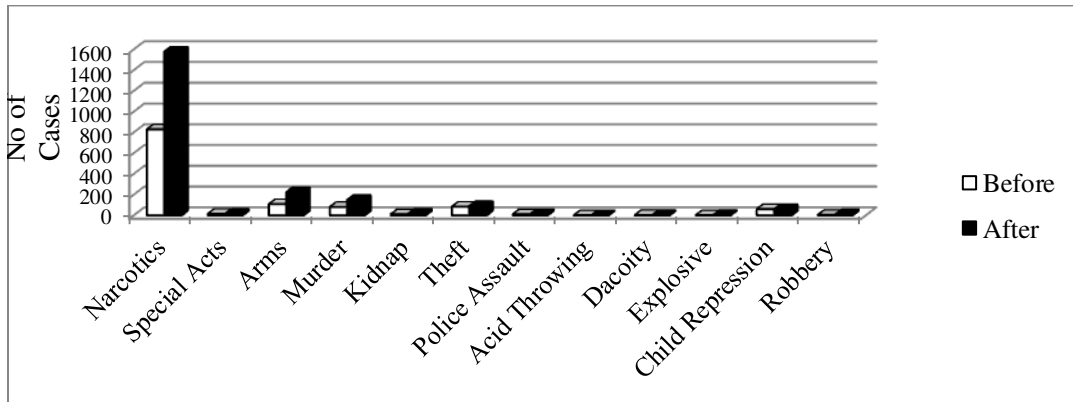
| Population Type           | Percentage |
|---------------------------|------------|
| Children                  | 54         |
| Adult                     | 42         |
| Older persons             | 3          |
| Persons with disabilities | 1          |

Source: UNHCR, 2020.

### 4.3 Crime Data Analysis

Crime data has been taken from Cox’s Bazar District Police. This data has been segregated into two parts: before the arrival of Rohingyas and after their arrival. The frequency of criminal cases in different sections has been recorded here from January 2016 to June 2017. Laterally, the period is counted after the Rohingyas arrived from July 2017 to September 2020. Then an average (per year) of both the period of data is taken and compared. Figure 4.1 reveals that that number of criminal cases has increased noticeably in Cox’s Bazar district after the Rohingyas’ arrival. Especially, the frequency has almost doubled in narcotics, arms, and murder cases after July 2017.

Figure 4.1: Crime Statistics of Cox’s Bazar District (2016 – September 2020)



It is evident from Figure 4.1 that after Rohingyas’ arrival, the crime rate of Cox’s Bazar district has been accelerated by 27%. However, there question may arise arguing that it is not concrete proof that this acceleration of criminal activities in Cox’s Bazar District is only due to the Rohingyas. This is because there are 13 Police Stations in that district, but Rohingyas live only in 2 Police Stations. There is a possibility of inference of other factors.

In order to get the precise result, the data field then has been narrowed down. The frequencies of criminal cases on different sections at those two Police Stations have been recorded from January 2016 to June 2017. Laterally, the time is counted after the Rohingyas’ arrival that means from July 2017 to September 2020. Then an average (per year) of both the data from those Police Stations is taken and compared. Figure 4.2 highlights that the number of criminal cases filed at those two police stations accelerated after the Rohingya influx.

Figure 4.2: Crime Rate of Rohingya Camps (Teknaf and Ukhia) Police Stations (2016 – September 2020)

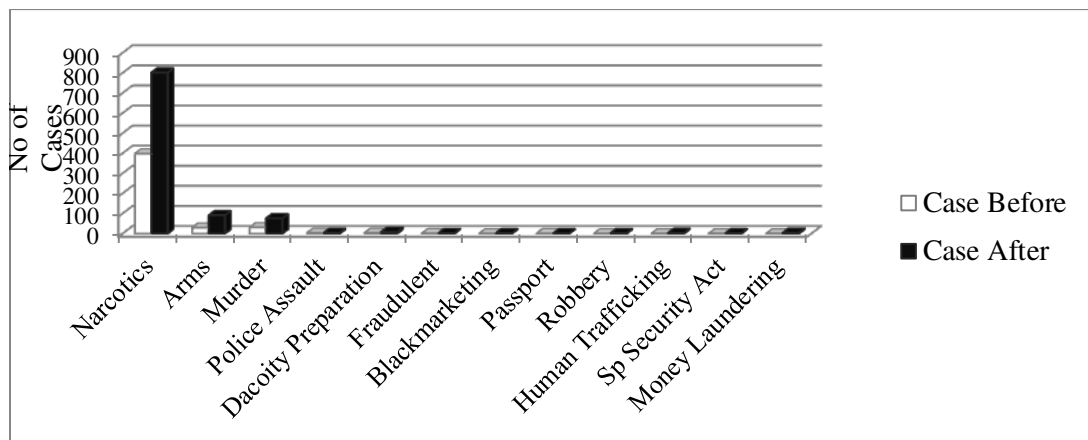


Figure 4.2 reveals that these two police stations' crime rate has increased by 32% per year after Rohingyas' arrival. Therefore, it can be stated that the increase of criminal cases at those 2 Police Stations in Cox's Bazar is only due to the effect of Rohingyas settlements.

Table 4.2 represents the number of cases on different grounds filed against Rohingyas in those two Police Stations since their influx into Bangladesh territory. It is also observed that as they stay for a longer time in the Bangladesh refugee camp, the number and frequency of crime have been amplified.

Table 4.2: Criminal Cases Filed Against Rohingya Accused in the Refugee Camps

| Cases Involving Rohingyas |              |                       |              |                       |                       |                       |
|---------------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Case Type                 | 2017         |                       | 2018         |                       | 2019 (January-August) |                       |
|                           | No. of Cases | No. of People Accused | No. of Cases | No. of People Accused | No. of Cases          | No. of People Accused |
| Arms                      | 12           | 23                    | 13           | 21                    | 11                    | 38                    |
| Murder                    | 08           | 22                    | 15           | 33                    | 20                    | 81                    |
| Rape/ attempt             | 02           | 02                    | 16           | 27                    | 13                    | 27                    |
| Narcotics                 | 22           | 40                    | 95           | 159                   | 91                    | 169                   |
| Abduction                 | 00           | 00                    | 09           | 39                    | 16                    | 40                    |
| Human Trafficking         | 00           | 00                    | 02           | 08                    | 22                    | 94                    |
| Dacoity                   | 02           | 06                    | 07           | 26                    | 00                    | 00                    |
| Special Power Act         | 02           | 03                    | 09           | 20                    | 10                    | 20                    |
| Other Crimes              | 28           | 63                    | 42           | 81                    | 14                    | 46                    |
| Total                     | 76           | 159                   | 208          | 414                   | 187                   | 515                   |

Source: Asia News Network, 2019.



Most alarming is that the crime rate in those two stations has multiplied on very grave sections such as murder, possession of arms, and drugs. The rate of narcotics cases has more than doubled since the arrival of refugees (Table 4.2). They carry a particular type of drug, and then by the drug peddlers, this drug is transported throughout Bangladesh.

The situation inside the Rohingya camp is getting deteriorating as killing and homicide-related crime has been surging at a high rate. Table 4.2 clarifies that the rate of murder and associated crimes has been increased by almost 2.5 times after July 2016. These people are getting involved in this severe type of crime, which is definitely alarming.

Another type of serious crime Rohingyas are getting involved in is carrying arms. Table 4.2 highlights that the rate of arms-related cases increased by three times compared to previous years. Given that, armed groups are reported in adjacent hilly areas at the border between the two countries, it is understandable that arms are being carried through the permeable fences.

Schmid (2013) mentioned many factors of radicalization in different situations. Among other factors, he mentioned the presence of any one of the three factors –arms, narcotics and murder in different parts of the world- to be the causes of terrorism and radicalization. From the crime data analysis, it is apparent that the rate of criminal cases involving arms, narcotics, and murder has been so rapidly increased that it may cause possible radicalization in the Rohingya refugee camps.

#### **4.4 Qualitative Data Analysis**

The semi-structured, one-to-one, in-depth interviews were conducted at the Rohingya refugee camp, Ukhia, Cox's Bazar Bangladesh. Besides that, a Rohingya refugee now living in Japan has also been interviewed. The interview method was more flexible, happened in real-time and had the function of meaning interpretation. There are sixteen respondents in total. All the data has been grouped into fifty-eight activity codes in the excel spreadsheet for qualitative analysis. Then based on the theory and the research question, these activity codes are clustered into three anchor codes. The frequency of each code having been spoken by the participants has been counted. Finally, the summation of frequencies under each cluster is presented with the respective anchor codes.

#### **4.4.1 Relative Deprivation Theory**

The relative deprivation theory has been taken into account for evaluating the research questions. Based on the research questions, three hypotheses have been made. For the quantitative study, data has been received from one hundred and ten police personnel who have been working inside and outside the refugee camps for more than a year. The bulk data is analyzed to evaluate the components of the theory as well as the hypotheses.

##### **4.4.1.1 [1] Cognitive Comparison**

This is the very first component of RD theory. Codes to evaluate this component are: Reason behind Radicalization, Rohingya's Religious Identity, Connection with a religious group in Rakhine, Stance of Bangladesh government about Rohingya, Political violence exhibits higher risk of radicalization, Stance of Myanmar government about Rohingya, House raided/torched by security forces in Rakhine state, Local people Xenophobic or friendly, and Observing ethnical violence.

**4.4.1.1.1 The Reason behind Radicalization:** All the respondents more or less talked about this factor. While interviewing, they mentioned different reasons: Isolation, economic condition, poverty, revenge, motivation, religion, lack of citizenship, ill-treatment, identity crisis, torture and no human rights. These causes are also being supported by Schmid (2013). One of the Rohingya men said, *'There are definitely some reasons. A bird has its value of own life whereas Rohingyas don't have.'* Upon these points, Rohingyas compare themselves with other people. Rohingyas are comparing the people with citizenship status living in Myanmar with all rights, facilities and services.

**4.4.1.1.2 Rohingya's Religious Identity:** In a broad category, Rohingyas are Muslim. However, their section is different from the most common sub-groups such as Sunni and Shia. They belong to a small section of Islam called - Ahle Sunnah. Moreover, their ethnicity is different from others in Myanmar. They call themselves –Rohingya whereas Myanmar government used to call them migrants from outside. Therefore, both about religion and ethnicity, Rohingyas compare with the majority groups and then discover themselves as alien or separated.

**4.4.1.1.3 Connection with Religious Groups in Rakhine:** In the Rakhine state, Rohingyas are not allowed to practice their religion. There is no religious group that they can be connected to. The government somehow forbids the right to assembly for religious purposes. One of the respondents stated:

*“There is no right of religious assembly and to perform religious activity in a group. If government, allowed Rohingyas to do that, to communicate, there would be less chance of extremism. Then Rohingya Muslim leaders could easily control the situation. Now extremist groups like ARSA, they came actually from outside for example Pakistan, Indonesia. They used to train people.”*

Rohingyas compare this situation with other people who can perform their religious activities. There are certain problems that are usually solved by local religious leaders of the community. However, in the Rakhine state, a void is created in this field. One of the significant findings from this data is that, taking this opportunity, extremist groups may find a way to intervene there.

**4.4.1.1.4 Stance of Bangladesh Government about Rohingya:** All the Rohingyas interviewed replied that the Bangladesh government supports them by providing shelter, land, and resources. However, the government is yet to give ‘*Refugee*’ status to them. Maybe many geo-political factors are involved. One of the United Nations agency representatives said that the hosting government needs to have more facilities. According to her,

*“Bangladesh government is supportive. There is scope to provide more facilities such as employment opportunity, internet connection, access to education, permission to go outside the camp etc.”*

Rohingyas compare that these facilities are enjoyed by the local people whereas they cannot.

**4.4.1.1.5 Political Violence Exhibits a Higher Risk of Radicalization:** All of the respondents opined assertively on this factor. As mentioned by Bondokji et al. (2015) the origin of all other problems lies here. The United Nations High Commissioner on Refugees Filippo Grandi stated this as ethnical violence and probably genocide (Schlein reported in ‘UNHCR: Risk of Terrorism’, 2017). One of the Rohingya interviewees said, ‘*We are here due to this reason. This is responsible for everything.*’

**4.4.1.1.6 Stance of Myanmar Government about Rohingya:** Again, this is a factor where everyone opined in harmony that the Myanmar Army is against them. Rohingyas briefed that army and some other religious leaders treat them as the enemy. So, it is observed that Rohingyas compare their government's stance with others inside the same country.

**4.4.1.1.7 House Raided/Torched by Security Forces in Rakhine state:** There are satellite images of the atrocity (Human Rights Watch, 2017). The International Court of Justice also told Myanmar to preserve the pieces of evidence of the alleged genocide (International Court of Justice, 2020). Rohingyas compare and observe that none other but only their home is torched with fire from the old ages. In the interview session, refugees said that their group is so lucky that they fled to Bangladesh before the arson. According to them, it is not a new issue; it used to happen from long ago. *'It also happened earlier. In 1942, war against England about 1,00,000 Rohingyas been killed.'* Probably it was during the second world wartime period. On the recent incident, one of the interviewees told,

*"...torched by army. In August 2017 we heard that some distant villages have been torched. People from there started to leave their home. At that time our Majhi (Village Leader) said to us to stay until we are being attacked. Few days later, he said that he is no longer capable of protecting us, we may leave as early as possible. Then we came to Bangladesh."*

**4.4.1.1.8 Local people Xenophobic or Friendly:** This is a particular point about which Rohingyas are apprehensive now compared to the early days. They informed that earlier local people were amiable, but now the situation is getting adverse. As Milner (2009) stated that this transforms into tension and clashes. A representative of the UN Women said,

*"Local people can see that they are being neglected. All aids are coming for Rohingyas only. Their economic condition is not good but no one is taking care of it. Refugees are using their land, forest, and natural resources. As a result they are suffering. So, local people envy refugees."*

So, a comparison is observed from both the sides, refugees and the local host community as well. On the other hand, one security personnel stated,

*"...now getting hostile. It is very natural. House rent is getting high, price of daily commodities getting higher, crime increases, they are spreading diseases, creating sex related hazards etc."*

**4.4.1.1.9 Observing Ethnic Violence:** Almost all refugees stated that they ran away when they heard about this news started in Rakhine state. They think that Buddhist leaders treat them as enemy. One refugee said, *‘Yes, I observed ethic violence but on a small scale. Not a big one.’* Further, it is revealed from the interview that Rohingyas also compare the attitude of other religious groups to them.

#### 4.4.1.2 [2] **Disadvantaged or Deprived**

As per the Relative Deprivation theory, Rohingyas think they are disadvantaged based on those comparisons mentioned above. Activity codes to evaluate this component are: Reason behind Radicalization, Recruitment of Rohingya by religious/ extremist group, Rohingyas been tortured by Myanmar army, Rohingyas response to torture, Abnormal behavior by youth in the camp, Imprisonment in Myanmar, Losing a job due to Rohingya identity, Rohingya refugees are being deprived, Why deprived, the most vulnerable group in camps, General education to reduce radicalization, connection with parents, children's future, and Fighting inside camps.

**4.4.1.2.1 Reason behind Radicalization:** The interviewees mentioned different reasons behind radicalization: isolation, economic condition, poverty, revenge, motivation, religion, lack of citizenship, ill-treatment, identity crisis, torture and no human rights. Each of the factors has an inference on Rohingyas' feeling of deprivation. As Gurr (1970) explained, these reasons may make people frustrated, and this frustration may turn into violence.

**4.4.1.2.2 Recruitment of Rohingya by Religious/Extremist Group:** Many Rohingya respondents (55%) said they do not know about this. At the time of interview, they were looking at each other with a puzzled expression. Maybe they did not find it easy to talk to an unknown person about those issues. But, one of the Rohingya men stated elaborately,

*“...no. JRC leader was in Pakistan. He went to Afghanistan where he learned about armed movement. They call them freedom fighter. Even Rakhine Buddhists (Arakanis Army) have been fighting against Myanmar government to establish their own Buddhist land in Rakhine. Anyway, Rohingyas don't want independence. They just want to live there peacefully by enjoying all their rights. They want a secured life so that army or anyone can't torture on them, take their properties away from them. They fight only to claim their human rights as citizen.”*

This Rohingya man tried to mention that they feel deprived as they do not have any human rights and citizenship status. He used the word '*fight (They fight only to claim their human rights as a citizen)*', which indicates that a portion of Rohingyas believes and maybe engaged in armed movement.

On the other hand side, the chief of UNHCR, along with other high officials of the United Nations, expressed their concern about the possible recruitment issue,

*“...even if Islamist links to the Rohingyas were marginal before 2016, the potential now exists for them to be developed. There is a risk too that radicalized Rohingyas will be recruited by international terrorist groups. Also, Muslim communities in South and Southeast Asia have been outraged by the treatment accorded to their co-religionists in Myanmar, making them vulnerable to Islamist recruiters. The dire situation in Myanmar and Bangladesh has already attracted the attention of various extremist groups.”*

It is clear that the feeling of deprivation makes the refugees easy prey to the extremist recruiters. Academicians are also concerned about the recruitment of refugees. Abuja (2019) stated that Rohingya refugees have drawn attention from international terrorist groups. Hossain (2019) also expressed his findings that, refugees become the target of recruitment in prolonged situations. The home minister of Bangladesh, in an interview, stated Rohingya influx '*a great challenge*'. He is worried that their desperation could lead them to join terrorist groups. He is also worried about the risk of international terror organizations recruiting refugees. He stated,

*“It'll be our threat in the future. These people left everything. 'Refugees' desperation made them easy recruits. "For their survival, they will do anything. Anyone can easily purchase them. They can join the international terrorist groups also.”*

His concern is that the deprived people can be controlled very quickly when they are at the wrong hand.

**4.4.1.2.3 Rohingyas Tortured by Myanmar Army:** Most refugee respondents said they migrated to Bangladesh before that. When heard about the massacre, they fled to Bangladesh. They feel deprived that no other groups but they have to migrate away from their

land only due to their ethnicity. However, they also stated that their fathers and relatives had been tortured at different times.

*“They sometimes come to our village, capture us and take some bribe. At our village we have to protect us from miscreants at night time. Army sometimes says that we do not do our duty properly; they will send us to jail. Then they demand for our chicken for not to be arrested.”*

Only one man mentioned that he left his land when the army came to his village and started torture and arson. Opposing other respondents, he stated that he lost his people at that raid. Schmid (2013) mentioned that oppression is one of the causes of radicalization. RD theory explains that oppression makes people feel deprived.

**4.4.1.2.4 Rohingyas Response to Torture:** NGO workers and security personnel working there informed that Rohingyas want to take revenge but do not have that strength. In contrast, refugees say that they want to go back to their land. One of the refugee respondents stated, *‘It depends on situation. When you are weak, you can’t do anything. You have to wait till gaining strength.’* It indicates clearly that due to this disadvantaged situation, a sense of revenge or reaction has been developed among themselves.

**4.4.1.2.5 Abnormal Behavior by Youth in Camps:** Facing this question, refugee respondents replied that there is nothing about that. However, the security personnel and NGO workers stated that there are reasons to be concerned. One of the officers in charge working at the camp stated that,

*“They become violent sometimes. In a small place lots of people have been leaving. It is expected that violence will increase day by day.”*

The behavior of youth is connected with social conditions. As Eleftheriadou (2020) said, if the threat is more pronounced, this youth would become a lost generation and continue to join militants.

**4.4.1.2.6 Fighting Inside Camps:** They do not see this as a problem. However, experts say that it could be the beginning of possible massive violence. The trend of increasing crime rate has been recorded since they arrived in the refugee camp. However, Rohingya respondents said that it is very typical. According to one of them, *“Young boys*

*engage in fighting with each other. It is very normal. Because a lot of people live inside a very congested area.”* One representative of a UN agency stated,

*“Many people have been living at a small place. It is normal that there would be bad people. It will certainly increase the problem and crimes as well.”*

Possibly the deprived people cannot show much resilience to day-to-day issues occurring around them (Milner, 2009). Out of the deprivation, they may engage in fighting very often. The crime data analysis also suggests that various types of crimes have been accelerating in the refugee camps.

**4.4.1.2.7 Imprisonment in Myanmar:** Refugee interviewees replied negatively to this question that they do not have experience of going to prison. Nevertheless, they said that their relatives had been arrested several times. This arrest, with or without a valid reason, makes them feel deprived.

*“No. My father had been arrested several times. My cousin brothers are still in prison. Whenever there is an issue, army comes and arrests few people from neighborhood and torture.”*

**4.4.1.2.8 Losing a Job due to Rohingya Identity:** Rohingyas stated that they worked as farmers in Rakhine and now lost their land. One refugee said, *‘We didn’t have any job opportunity, neither in the capital or other cities nor at Rakhine.’*

Mainly, Rohingyas work in Rakhine as farmers and they used to grow agricultural products. Due to this atrocity, now they cannot go back to their land. They were not allowed to apply for any other job or business inside their province or other parts of Myanmar. This lack of opportunity made them very disadvantaged and deprived as well.

**4.4.1.2.9 Rohingyas are being Deprived and the Reason for Deprivation:** All the Rohingya respondents expressed their grief on that question. One of them said,

*“They [Myanmar government] do not like us. Our children cannot go to schools. We could not go out for finding jobs. Often they use to come to us for taking bribe. They took our chickens etc.”*

Another refugee briefed the situation as,



*“We do not have any identity; we can’t have any rights to say about anything. We don’t have any minority rights. In Bangladesh, there are many tribes- they can enjoy all these. But in Myanmar - no. We can’t practice our culture there. Even we don’t have possession over land.”*

Whereas, security personnel stated that according to their understanding, ethnic clash and political violence are the reasons behind it. In parallel, NGO workers said that these people do not enjoy any human rights. Folger (1987) expressed that this indignity may lead aggrieved people to commit violence. The UNHCR chief condemned the killings in August of Myanmar security forces by Rohingya insurgents (Schlein, 2017). Further, it stated that it was only a matter of time before terrorism spread out from the discrimination and poverty prevailing in Myanmar's northern Rakhine state.

**4.4.1.2.10 The Most Vulnerable Group in Camps:** Rohingya refugees are most concerned about the way their children are growing up. Security personnel said,

*“Young boys are most vulnerable. Young girls are also vulnerable. Middle aged men also need to something. If they don’t have to do something, it is easy for others to engage them in any activities.”*

NGO activists observe the vulnerability from their viewpoint. One of them narrated,

*“Young people are at higher risk; especially young girls. They are at risk of being abused. Rape cases have been reported often. There is more violence I believe, but not being reported.”*

A top brass counter-terrorism expert in Bangladesh opined,

*“Rohingya children would be at risk of being lured into extremism as they become youths if their repatriation to Myanmar is delayed for too long. In future, those [Rohingya] who are now children are likely to get involved with extremism...if enough monitoring is not done.”*

People in their adolescent period become very sensitive about issues of their surroundings (Weine & Ahmed, 2012). All these obstacles put psychological pressure on them and they feel very much deprived.

**4.4.1.2.11 Children's Future:** Rohingya parents are worried about the future of their offspring. One of them said, *“That is the problem. Children do not have any education, what*

will they do when they are grown up. There is no job, how will they survive.” Bhattachargee (2017) stated that in refugee conditions, children might be lured to terrorism. Human rights activists also expressed their concern as,

*“If bad people come and guide them it is possible children will take arms into their hands. It is best to take them back to Myanmar. Otherwise, may shift to Hills rather than taking to Vasanchar.”*

Recently, a portion of the refugees has been shifted to Vasanchar- a remote area in Bangladesh. NGO activists are worried that this may make the situation worse.

**4.4.1.2.12 General Education to Reduce Radicalization:** Rohingyas understand that general education is crucial to living their life. On this point, NGO workers stated that there is no formal permission from the Bangladesh government to provide education to refugee children. Therefore, lack of education (Lee, 2011) is a critical issue from which these people are being deprived right now.

#### 4.4.1.3 [3] **Resentment or Anger**

According to the theory, all these deprivation factors foster resentment among the people. Activity codes to evaluate this component are: Reason behind Radicalization, Existence of extremist group inside the camp, Influence of ARSA inside the camp, Having material of radicalization, Political marginalization, Rohingyas support IS/Al-Qaeda, Rohingyas support jihad, Intention to go to jihad, Rohingyas action in future, Rohingyas connection with ARSA, Radical discussion by Imam/leader in the mosque, Going to jihad in Syria/IS from Rakhine, Any resentment out of this deprivation, After-effect of resentment.

**4.4.1.3.1 Reason behind Radicalization:** The answers obtained against this question from the respondents are: Isolation, revenge, motivation, religion, lack of citizenship, ill-treatment, identity crisis, torture, and no human rights. Any of these reasons is enough for developing a feeling of resentment among them. In this regard, the chief of UNHCR said,

*“Looking at the refugees in Bangladesh, almost every factor identified by radicalization experts can be found, to a greater or lesser degree. The combination of limited health facilities... and overcrowded sites, you can well imagine, is a recipe for disaster.”*

**4.4.1.3.2 Any Resentment out of this Deprivation:** A sense of anger aroused among Rohingyas. One respondent expressed his anger as, *'We are very angry. Why does this happen to us? What is our fault?'* The Rohingya refugee people are the victim of the situation indeed. Due to the political stance of the country coupled with ethnicity, they are being persecuted. One of the leaders of these people in the camp expressed frustration, *'Yes Rohingyas can't enjoy their rights. That's why if young people take arms, they will not listen to us even.'* Actually, as (Smith & Pettigrew, 2015) mentioned, everyone is at risk of the possible eruption of the resentment invoked from the reasons mentioned above.

**4.4.1.3.3 Existence of Extremist Groups inside Camps:** Rohingyas were staring at each others' faces with a perplexed look, when this question was asked. Taking time, then some of them replied very quietly that they heard about dacoit groups but did not see them. In another way, all over the local media and in national media, the existence of militant groups has been reported. Rohingyas also mentioned to other agencies and NGOs about the disturbance created by these groups (Bashar, 2017c). However, maybe they did not find it comfortable to express their opinion to the unknown interviewer. The officer in charge of the camp reported that there are several armed groups between the borders of the two countries, such as Al-Hakim group. A renowned counter-terrorism and trans-national crime expert in the country stated, *"International terrorist organizations were targeting vulnerable Rohingyas. So far, Rohingya refugees have not been involved in extremist activities."*

The home minister of the country also chorused in a similar way when he was asked if Bangladesh had any evidence of that happening; he stated that, *'Security agencies did not find any, but that it was their "assumption" it was likely.'* So, it is clear that all the concerned agencies and responsible people are well aware of the possible threat of the situation. Although there is no significant symptom to report, this may only be the tip of an iceberg.

**4.4.1.3.4 Influence of ARSA inside Camps:** The refugee respondents almost refrained from answering this question while looking at each other. One of the security personnel stated, *"yes. Even outside the camp allegedly they have a center mosque where they can assemble in the disguise of Bangladeshi Muslim believer."* Secretly one of the refugee respondents said,

*“There is a possibility. But this is not possible inside Bangladesh. They may recruit people and train them inside jungle of Burma territory.”*

Based on the responses, it can be assumed that taking advantage of permeable border area ARSA or other militant groups may have trespassed to and away from the camp (Bashar, 2019). Using the resentments of the refugee people, they may try to recruit them as well. When asked about Rohingyas’ connection with ARSA, Rohingyas replied negatively, while security personnel said it is possible to have connections among them. However, from the government side, it is said, ‘*So far, Rohingya refugees have not been involved in extremist activities.*’ Not surprisingly, out of their resentment, a risk always persists of this connection.

**4.4.1.3.5 Material of Radicalization:** Neither security personnel nor refugees said they had seen any material of radicalization such as leaflets to anyone or at any place inside the camp. However, this question was asked to understand the level of radicalization. This can be explained as a positive factor that the situation of radicalization is still under control.

**4.4.1.3.6 Political Marginalization is the Cause of Radicalization:** Refugee people make responsible the government of Myanmar for everything. They have all their anger on the Myanmar army. Fair et al. (2018) stated that marginalization is one of the causes of grievances. Regarding the marginalization issue, United Nations stated this as ethnic cleansing and probably genocide (Bruce, 2017).

**4.4.1.3.7 Rohingyas Support IS/Al-Qaeda:** Half of the respondent refugees said they hate these names while others kept silent. One of the respondents said that,

*“No. I don’t support. IS is created by non-Muslims. They made it to defame Muslims. They use and abuse people in Afghanistan. Again there are some people who believe in Salafism in Saudi Arabia who are responsible for that.”*

It is a relief to security personnel that a negative attitude toward IS/ Al-Qaeda is present among the refugees in the camps. Although Rohingyas have resentment, it is not linked to supporting militants yet.

**4.4.1.3.8 Rohingyas Support Jihad:** Rohingya respondents replied that they only want to go back to their land. Only one of them said that it depends on the situation. However,

security personnel opined that Rohingyas want to establish their rights. Maybe they are thinking about the different paths of achieving rights because their level of resentment varies.

**4.4.1.3.9 Intention to Go to Jihad:** Rohingyas' replies were similar to the previous question as they said they want to go back to their land with dignity and rights. One of them said, *'Now I don't think we are in a position to fight against Myanmar government. We need support from Bangladesh. Otherwise, it is not possible now.'* It means that out of their resentment, they intend, but they are incapable of doing so (Abuja, 2019). Security personnel also think that Rohingyas are not in the edge of revolt.

**4.4.1.3.10 Going to Jihad in Syria/IS from Rakhine:** Rohingyas stated in unison that no one from the Bangladesh refugee camps went to Syria or IS. One of the respondents said, *"Not from Rakhine or Bangladesh camp. But it is heard that those who went to Pakistan from Rakhine, some of them had gone to Afghanistan."* It is alarming that few of the refugees have been traveling to Syria due to invoking resentment from other parts of the world. At the same time, there is no report of anyone coming back from Syria/ IS to the camp. However, there is always a chance for possible linkages (Tibbitts, 2019). Although there is no precedence, it may be a matter of time before the same happens in Bangladesh camps.

**4.4.1.3.11 Rohingyas Action in the Future:** Refugee interviewees opined that they want to go back to their land as soon as possible because no one can be happy to live a measurable life in a foreign country as a refugee. Nevertheless, a security expert opined, *"In future, those [Rohingya] who are now children are likely to get involved with extremism...if enough monitoring is not done."* This argument coincides the findings of Eleftheriadou (2020) who also is concerned about children's future.

**4.4.1.3.12 The After-effect of Resentment:** Rohingya respondents expressed their grief on that question. One of them said, *"We seek justice. We want to go back to our home peacefully. Any big and powerful country can take initiative and solve our problem."* Risk is assessed from their opinion that any party may take advantage and bias these refugees as that powerful state or organization. Schmid (2013) finds oppression as one of the main causes of radicalization. Security personnel also opined that if suppressed, anyone would take the

chance of revenge. A human rights activist working in the refugee camp shared her experience of an event in this regard,

*“They may want to take revenge. We arranged an art competition among the refugee children. We have seen that a picture is drawn by a boy which showing he is targeting arms toward the uniformed people. Maybe his target is to take revenge on their army. This could be an example of turning children into radicalization.”*

This suggests a worst case scenario when children are visualizing revenge in their mind setup (Rashid, 2019). This is definitely a clear symptom of radicalization, which is unknowingly invoked among them. International Crisis Group (2019) stated that at prolonged cases children may be provoked to extremism. Now the question is how many children bear this type of attitude. UNHCR chief stated,

*“It was only a matter of time before terrorism sprouted up from the discrimination and poverty prevalent in Myanmar's northern Rakhine state. The terrain is very fertile for [terrorism],”*

When the respondents were asked if they had any final opinion or suggestions on the issue, many expressed their feelings spontaneously. These comments also help the study to understand the situation. One of the Rohingya men said,

*“Why people come from there. What’s the reason behind that. It is better to find it out. They come here to save their life. I want their rights back so that they can go back to their country. It must be with their citizenship rights in Myanmar. They didn’t come here to live for long, it is temporary.”*

Besides that, security personnel opined their feelings expressing the future prediction of the situation on security grounds. *‘This is a problem for what other countries will suffer today or tomorrow, if required steps is not taken now.’* Human rights and other NGO activists are more concerned about refugee’s rights and safety. *‘Girls are at high risk. The government, NGOs and everyone should come forward to ensure their safety and security.’* The chief of UNHCR also expressed his concern about forecasting the deteriorating situation.

*“So, it is also a question of addressing this issue, not only for the Rohingya, not only for northern Rakhine, but for the entire region because if the situation is not resolved, the risk of the spread of terrorism and violence in the whole region...and this is a particularly fertile region...is very high.”*

From the qualitative data analysis, all three components of the RD Theory have been observed among the refugees in the camp. The significance of the analysis is that although there is no clearly visible evidence, the situation may erupt at any time, as revealed by the respondents. Having explored the findings from qualitative research, quantitative data analysis then explains the hypotheses along with the theoretical framework. A different group of people, security personnel, in this case, responded to the questionnaire from different dimensions. The findings from the non-numerical analysis would be triangulated with the quantitative study in the next chapter.

#### **4.5 Quantitative Analysis**

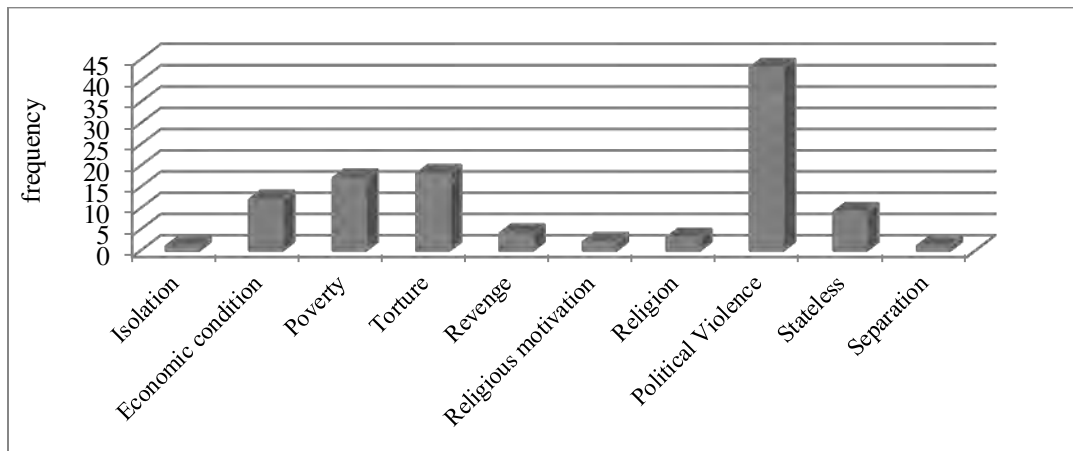
Relative Deprivation Theory has also been analyzed quantitatively for understanding the situation from a different side. Here, twenty-five factors have been identified and questionnaire was distributed to respective personnel. Their responses then were analyzed statistically and explained according to the components of the theory as follows:

##### **4.5.1 [1] Cognitive Comparison**

Factors to evaluate this component are - Reason behind radicalization, Application of Sharia law, Stance of Myanmar government, Radical discussion anywhere, and Relation with local people.

**4.5.1.1 Reasons Behind Radicalization:** It is evident from Figure 4.3 that isolation, economic condition, poverty, torture, revenge, religion, political violence, stateless condition are the reasons behind radicalization among Rohingyas. Bondokji et al. (2015) also identifies these external factors as the causes behind radicalization. Rohingyas compare them with other people. In Myanmar, they cannot go to the other parts to search for a job or livelihood. In the Rakhine state, they are almost in an isolated condition. Compared to others, they think that they are being separated. Furthermore, the same thing happens in Bangladesh too. There is a restriction for them to go outside the camp. Compared to others, they find themselves in economically poor status, in a state of poverty. They also undergo political violence and torture, which is not familiar to other citizens in Myanmar. Compared to other citizens of the country, they discover themselves in a stateless condition. All of these they compare with other people in Myanmar, which causes them to feel deprived.

Figure 4.3: What Are the Reasons Behind Radicalization



**4.5.1.2 Application of Sharia Law:** Table 4.3 shows that few of the Rohingyas consider that only Muslim Sharia law is legitimate and all other laws, such as democracy, military, and communism are forbidden according to Islam. This administration rule is a matter of what they compare with. When they think that as Muslims, they ought to obey this law but have not practiced that, they feel deprived.

Table 4.3: Factors in Five Points Agree Level (Measured in Percentage)

| Factors                                 | Strongly Agree | Agree | No Comment | Disagree | Strongly Disagree |
|---|----------------|-------|------------|----------|-------------------|
| Political violence exhibits higher risk | 57             | 40    | 3          | 0        | 0                 |
| Stand of Myanmar Government             | 89             | 11    | 0          | 0        | 0                 |
| Shariah law                             | 0              | 10    | 77         | 13       | 0                 |
| Islami Khilafat                         | 0              | 7     | 74         | 10       | 9                 |
| Supporting jihad                        | 0              | 0     | 0          | 8        | 92                |
| Supporting IS/ Al-Qaeda                 | 0              | 0     | 0          | 8        | 92                |
| General Education                       | 19             | 66    | 12         | 3        | 0                 |
| Moderate religious education            | 0              | 31    | 56         | 13       | 0                 |

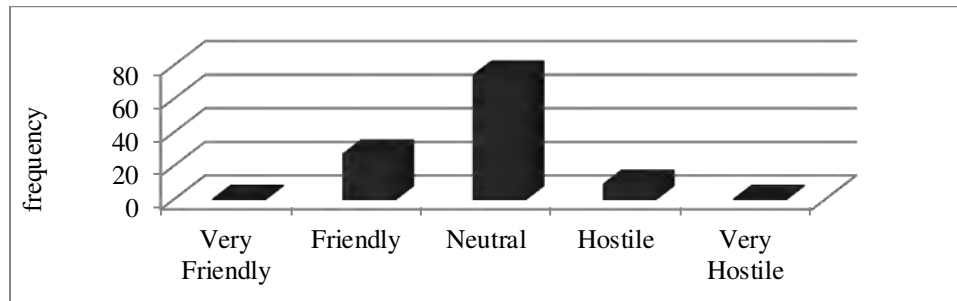
**4.5.1.3 Stance of Myanmar Government:** Table 4.3 shows, Rohingyas believe that the Myanmar government is against Muslims. In Myanmar most of the ethnicities are Buddhist. When patronization of religion is compared, Rohingyas feel that they are deprived.

**4.5.1.4 Relation with Local People:** Rohingyas always compare themselves with local people in Cox's Bazar outside the refugee camp. They can see that local people can enjoy the freedom of movement, rights, etc., whereas they are restricted from doing that. At



this point, their comparison also leads them to a sense of deprivation and sometimes they become hostile to local people and vice versa (Figure 4.4).

Figure 4.4: How Do Local People Behave With Them, Xenophobic or Friendly



#### 4.5.2 [2] Disadvantaged or Deprived

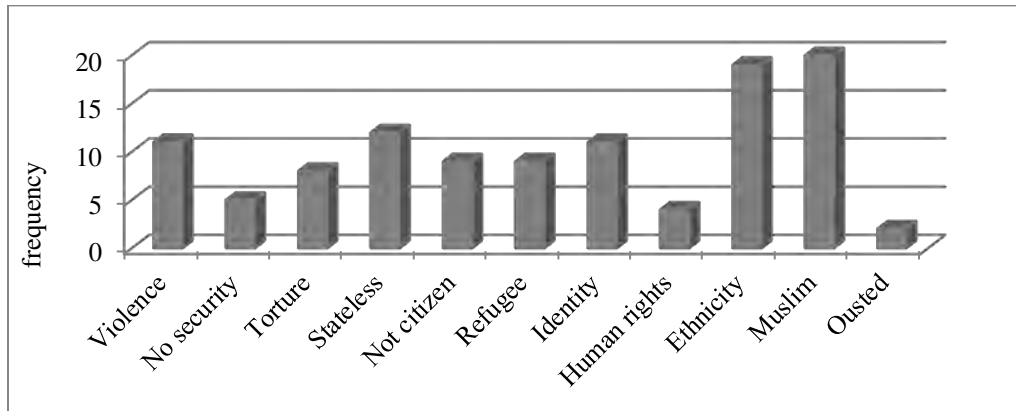
According to RD theory, out of those comparisons mentioned-above, Rohingyas think they are disadvantaged. Factors to evaluate this component: Rohingyas are deprived and most vulnerable group.

Table 4.4: Factors Answered by Yes/No Questions (Measured in Percentage)

| Factors                         | Yes | No | No Comment |
|---------------------------------|-----|----|------------|
| Radical behavior among youth    | 11  | 89 | 0          |
| Radical discussion by Imam      | 7   | 93 | 0          |
| Radical discussion at any place | 3   | 97 | 0          |
| Supicious activities by NGOs    | 6   | 94 | 0          |
| Saudi people to spread salafism | 0   | 95 | 5          |
| Rohingyas are deprived          | 95  | 3  | 2          |

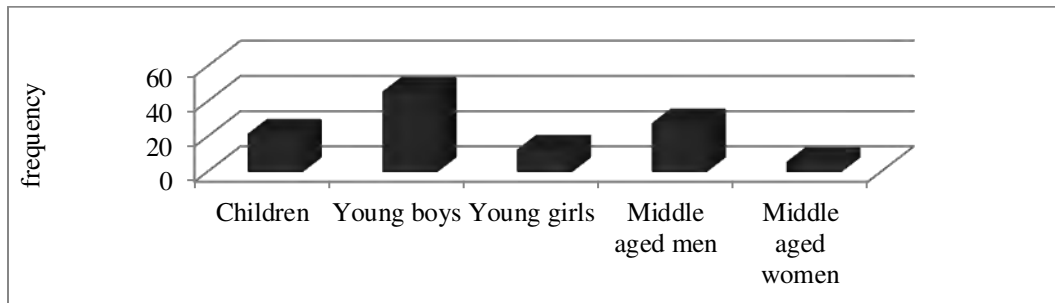
**4.5.4.1 Rohingyas are Deprived:** The data received from the questionnaire revealed at Table 4.4 that Rohingyas also consider themselves as a deprived community. There are various causes reported responsible for the deprivation. These include violence, torture, no security, stateless state, no citizenship status, treated as an outsider in Myanmar and refugee in other countries, lack of identity, violation of human rights, ethnicity, religion and experience of being ousted from their land. These factors are also identical to the findings of Schmid (2013).

Figure 4.5: Why Rohingyas Are Deprived



**4.5.4.3 Most Vulnerable Group:** Table 4.4 reveals that among the different age groups, people in the Rohingya community in refugee camps young men (15-24years) are reported as the most vulnerable group. Boys who belong to this group consider themselves very much disadvantaged and consequently, they become very much disappointed, which may lead them to radicalization. In the survey, middle aged men and young girls are also followed by (Table 4.4).

Figure 4.6: Who Are the Most Vulnerable Group Inside Refugee Camps?



**4.5.5 [3] Resentment or Anger**

Factors to evaluate this component are: Extremist group inside camps, Influence of ARSA, Material of radicalization, Political violence exhibit higher risk of radicalization, Supporting IS/ Al-Qaeda and jihad, Radical behavior among youth, Radical discussion by Imam, Resentment from deprivation.

**4.5.5.1 Extremist Groups and Material of Radicalization:** When security personnel were asked about the existence of extremist groups inside camps, they replied positively. Again when they were asked about any influence of ARSA in camps, they also replied in a similar way. However, when they were told that whether they have seen any material of radicalization inside refugee camps, none of them gave any assertive answer. It indicates that maybe there is no surface level radicalization in camps. But it is not surprising that this influence may infuse resentment.

**4.5.5.2 Supporting IS/Al-Qaeda or Jihad:** Concomitantly, security personnel also reported that there is no belief in IS or jihad among the mass refugees inside camps, as shown in Table 4.3. These people at this stage are neither concerned about any terrorist organization nor going on any crusade. They only consider their going back to their land. That is why, they may have a soft corner on ARSA, but there is no evidence about that. This question was asked because few of the refugees had been reported to have joined IS or Al-Qaeda from other countries. Out of the anger, it may anytime occur in the camps.

**4.5.5.3 Political Violence Exhibit Higher Risk of Radicalization:** Table 4.3 depicts that refugees consider political violence as the worst thing. Due to torture, arson, and injustice, a sense of resentment grows up. Consequently, this resentment may lead to radicalization.

**4.5.4.4 Radical Behavior among Youth:** Table 4.4 shows that most of the respondents (89%) said they did not observe any radical behavior among youth inside the camp. However, they think that very few youths (11%) are deviant and maybe prone to radicalization in the same cases. As they do not have any access to education, the deviation in behavior maybe an outcome. Table 4.5 suggests that both general education and moderate religious education would be helpful to solve the problem in the long run.

Table 4.5: Need of Police Patrols Inside and Periphery of Refugee Camps

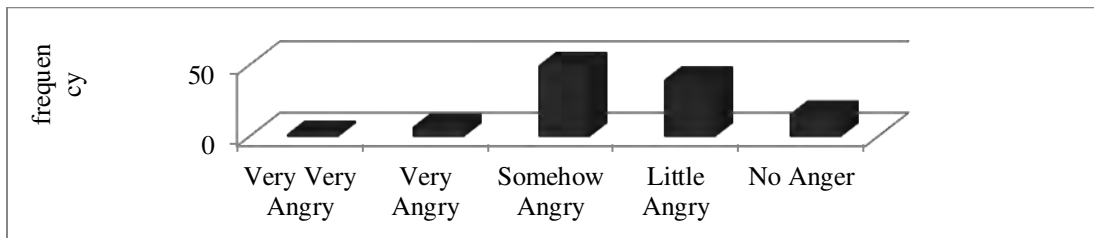
| To increase police patrol | (10-20)% | (21-40)% | (41-60)% | (61-80)% | (81-100)% |
|---------------------------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Inside the camps          | 14       | 29       | 19       | 27       | 2         |
| Surrounding the camps     | 4        | 8        | 61       | 17       | 10        |

**4.5.4.5 Radical Discussion by Religious Leader:** Similarly, almost all the respondents (93%) believe that religious leaders (Imam) are not seen to discuss anything about extremism inside or outside the mosque (Table 4.4). Nevertheless, these people have a

strong influence on the mass people who believe in religion. So, at any time, there is a chance of infusing the anger.

**4.5.4.6 Resentment from Deprivation:** Not surprisingly, half of the respondents reported that these refugee people are somehow angry due to the deprivation, as shown in Figure 4.7. There is also a significant amount of people who find themselves more deprived and are angrier, in fact. These people bear the risk of possible radicalization in that area.

Figure 4.7: Is There Any Resentment Among Rohingyas Out of This Deprivation?



It is apparent from the questionnaire data analysis that RD theory is applicable in the refugee context in Rohingya camps in Bangladesh. Finally, in the next part, the hypotheses will be tested quantitatively using the theoretical framework.

**4.5.5 Hypothesis 1: Extrinsic Type of Variables Is Effective to Understand the Extent of Radicalization**

The extrinsic factors revealed by the thrown questionnaire are -Political violence exhibit higher risk of radicalization, Supporting IS/ Al-Qaeda, Supporting jihad, Except Sharia law all other rules are forbidden, Stance of Myanmar government, Radical discussion by the religious leader, Suspicious activities by NGO and Spreading Salafism by Saudi NGO. It is evident that all of these are outside factors. These are pushed by the external atmosphere to the Rohingya community people. Bondokji et al. (2015) also described this phenomenon of external or pushed factors in refugee situations.

Table 4.6: Hypothesis 1: Extrinsic Type of Variables Is Effective to Understand the Extent of Radicalization

| Factors   | Coefficients | Standard Error | t Stat | P-value |
|---|--------------|----------------|--------|---------|
| To increase police patrol inside the camp                 |              |                |        |         |
| Intercept   | 2.08         | 1.46           | 1.42   | 0.159   |
| Political violence exhibits higher risk of radicalization | -0.33        | 0.14           | -2.40  | 0.018*  |
| Supporting IS/ Al-Qaeda                                   | 0.48         | 0.28           | 1.70   | 0.092*  |
| Islami khilafat   | -0.23        | 0.11           | -2.12  | 0.036*  |
| Increase Police patrol surrounding the camp               | -0.22        | 0.07           | -3.10  | 0.002*  |
| Moderate religious education to reduce radicalization     | 0.22         | 0.12           | 1.87   | 0.063** |
| To what extent do they support IS/ Al Qaeda               |              |                |        |         |
| Intercept   | 4.56         | 0.12           | 36.85  | 0.000   |
| Reason of deprivation                                     | 0.01         | 0.01           | 1.66   | 0.099*  |
| Increase Police patrol inside the camp                    | 0.07         | 0.03           | 2.27   | 0.025*  |
| Except Shariah law all other rules are forbidden          |              |                |        |         |
| Intercept   | 3.99         | 0.90           | 4.43   | 0.000   |
| Supporting jihad  | -0.32        | 0.16           | -2.06  | 0.041*  |
| Radical behavior among youth                              | -0.39        | 0.14           | -2.83  | 0.005*  |
| Islami khilafat   | 0.12         | 0.06           | 2.00   | 0.048*  |
| Increase Police patrol inside the camp                    | 0.10         | 0.05           | 2.09   | 0.038*  |
| Most vulnerable group                                     | 0.07         | 0.04           | 1.85   | 0.067** |
| Do they think that Myanmar government is against Muslims  |              |                |        |         |
| Intercept   | 1.52         | 0.35           | 4.40   | 0.000   |
| Radical discussion by religious leader                    | -0.17        | 0.11           | -1.59  | 0.114** |
| Reason of deprivation                                     | 0.02         | 0.01           | 2.14   | 0.034*  |
| Increase Police patrol surrounding the camp               | 0.05         | 0.03           | 1.66   | 0.100** |
| General education to reduce radicalization                | 0.10         | 0.04           | 2.33   | 0.021*  |
| Moderate religious education to reduce radicalization     | -0.08        | 0.04           | -1.72  | 0.087** |
| Is there any suspicious activities by NGO                 |              |                |        |         |
| Rohingyas are deprived                                    | -0.23        | 0.07           | -3.20  | 0.001*  |
| Saudi people donate and influence to spread Salafism.     |              |                |        |         |
| Intercept   | 2.33         | 0.17           | 13.48  | 0.000   |
| Radical discussion by religious leader                    | -0.23        | 0.08           | -2.84  | 0.005*  |
| Moderate religious education to reduce radicalization     | 0.06         | 0.03           | 1.81   | 0.073*  |

\* p value at 5%, \*\* p value at 10% confidence level

The respondents of the study said that due to the factors mentioned above, the people inside refugee camps are at risk of radicalization. That is why they want to increase the police patrol both inside and surrounding the camps, as shown in correlation Table 4.6. **Besides that, Table 4.5 clarifies that all the respondents agreed at one point that they want to increase police patrol inside and surrounding the camp; however, the level of agreement was different.** They know very well about the situation of the camp. As they have observed some anomalies in the behavior of the refugees, they may seek to ensure surveillance round the clock with more troops. Most probably, they want to prevent any untoward situation before it happens.

Few of the respondents stated that Rohingyas support jihad (Table 4.3). Nevertheless, this factor is correlated with the Sharia law because who support the Sharia law (Table 4.6) support jihad. As the Sharia law is not practiced either in Myanmar or in Bangladesh, a few more extremist-minded refugee people may support this law and jihad. Supporting Islami khilafat (Table 4.3) is also correlated in the same way with the Sharia law and jihad. A very few people may believe that they should establish Islami khilafat to regain their rights. However, the majority of the people are reported as neutral. Possibly, at this stage, they have

been suffering from their day-to-day life; nothing else is in their consideration now. Nevertheless, for the sake of all those beliefs, young boys who are reported most vulnerable group (Table 4.4) maybe extrinsically motivated to behave radically.

Rohingyas firmly believe that the Myanmar government is against them (Table 4.3). Among other factors in correlation Table 4.6, this is a primary one for which these people think they are deprived. Their religious leaders may invoke them toward extremism in discussing this deprivation issue. Moreover, there are some restrictions imposed by the Bangladesh government on Rohingyas, such as their movement is restricted outside the camp. They do not have any employment opportunities and other guidelines. As a consequence, they may also think that Bangladesh's government is against them. Out of these feelings, they may feel deprived compared to local citizens. This could also extrinsically motivate them to become prone to radicalization. To sort out the problem, the security personnel want to increase police patrol surrounding the camp. On the other hand, they also consider that general education and moderate religious education would help the refugees behave rationally.

Suspicious activities by few NGO workers are reported inside refugee camps. These people know well that Rohingyas are deprived (Figure 4.5). They try to motivate refugees, especially young boys, girls, and middle-aged men, about fundamentalism and possibly try to recruit them. As a consequence, in a few cases radical behavior is observed. That is why these factors are correlated. Specifically, few Saudi-led NGOs had been allegedly reported to spread Salafism inside camps. They may have tried to bias religious leaders of the mosque about fundamental idealism. Believers of Islam do follow Imam or religious leaders. They know that if religious leaders can be motivated, it would become easier to motivate mass people. Hence, radical discussion by religious leaders inside or outside the mosque is a very crucial factor. If those leaders could be taught with moderate religious education by scholars (Table 4.4), they could pass the message of peace of Islam to their follower people.

These push factors described above generate grievances and make refugees compare their situation with others. As Eleftheriadou (2020) examines that **relative deprivation** lies at the center of comparison. Grievances coupling with comparison set the broader opportunity and the objective conditions for the radical imperative. That is how extrinsic factors explain the RD theory.

#### 4.5.6 Hypothesis 2: Deprivation Is the Main Reason Behind Radicalization

By throwing the questionnaire, respondents were being asked – Rohingyas are being deprived or not. This question in statistics correlates with factors such as Political violence, lack of identity, human rights violation, ethnicity, and other factors showed in Table 4.7.

Table 4.7 Hypothesis 2: Deprivation Is the Main Reason Behind Radicalization

| Factors   | Coefficients | Standard Error | t Stat | P-value |
|---|--------------|----------------|--------|---------|
| Do you think Rohingyas are being deprived                       |              |                |        |         |
| Intercept   | 2.08         | 1.46           | 1.42   | 0.159   |
| Political violence exhibits higher risk of radicalization       | -0.33        | 0.14           | -2.40  | 0.018*  |
| Supporting IS/ Al-Qaeda   | 0.48         | 0.28           | 1.70   | 0.092** |
| Islami khilafat   | -0.23        | 0.11           | -2.12  | 0.036*  |
| Increase Police patrol surrounding the camp                     | -0.22        | 0.07           | -3.10  | 0.002** |
| Moderate religious education to reduce radicalization           | 0.22         | 0.12           | 1.87   | 0.063*  |
| If yes, why Rohingyas are being deprived                        |              |                |        |         |
| Intercept   | -10.96       | 5.75           | -1.91  | 0.059   |
| Stand of Myanmar govt.  | 2.17         | 0.87           | 2.49   | 0.014*  |
| Deprived Rohingya   | 1.57         | 0.93           | 1.68   | 0.096** |
| Increase Police patrol surrounding the camp                     | 0.55         | 0.26           | 2.15   | 0.034*  |
| Most vulnerable group in the camp                               | 0.67         | 0.24           | 2.83   | 0.005*  |
| Is there any resentment among Rohingyas out of this deprivation |              |                |        |         |
| Intercept   | 3.91         | 0.44           | 8.94   | 0.000   |
| Reason behind deprivation                                       | -0.05        | 0.03           | -1.78  | 0.077** |

\* p value at 5%, \*\* p value at 10% confidence level

On a five-point Likert scale, around 57% of the respondents strongly agreed that political violence exhibits a higher risk of radicalization (Table 4.3). This factor depicts that there are reasons for being deprived and those reasons are responsible for a turning into radicalization. Another factor -Suspicious activities by NGOs is also correlated here. As they are deprived, it becomes easier for agencies to motivate them towards radicalization. Another critical factor is –Most vulnerable group in Rohingya refugee camps who consider themselves as more deprived and more prone to radicalization (Figure 4. 6).

The reason behind deprivation is correlated with other factors such as Deprived Rohingyas, Police patrol, and the most vulnerable group. The stance of the Myanmar government against Rohingyas has been reported in another question. Almost all the respondents mentioned about that adverse attitude (Table 4.3). Respondents know very well that youth are the most vulnerable group with an incredible feeling of deprivation and a definite risk of radicalization (Table 4.4). That is why they want to increase the police patrol surrounding the refugee camp (Table 4.5). Moreover, the factor - Resentment among

Rohingyas out of this deprivation is correlated with another factor –Reason of deprivation. Those reported reasons of deprivation also have attributing effect to radicalization (Figure 4.7, Figure 4.5). Deprivation is one of the three components of RD theory coined by Garr (1970). Statistical analysis reveals that many reasons of deprivation are present at camps, which may turn deprivation into radicalization.

#### 4.5.7 Hypothesis 3: Young Men Are More Susceptible to Radicalization

Among the different age groups, people in the Rohingya community in refugee camps young men (15-24years) are reported as the most vulnerable group (Table 4.4). Boys who belong to this group consider themselves very disadvantaged and consequently, they become very much disappointed, which may lead them to radicalization. The other factors correlated with this hypothesis are shown in Table 4.8.

Table 4.8 Hypothesis 3: Young Men Are More Susceptible to Radicalization

| Factors  | Coefficients | Standard Error | t Stat | P-value |
|--|--------------|----------------|--------|---------|
| <b>Moderate religious education can reduce radicalization</b>              |              |                |        |         |
| Intercept  | -0.51        | 1.33           | -0.38  | 0.702   |
| Radical discussion by religious leader                                     | 0.46         | 0.24           | 1.97   | 0.051*  |
| Saudi NGO to spread salafism   | 0.46         | 0.27           | 1.72   | 0.088** |
| To increase Police patrol inside camp                                      | 0.11         | 0.07           | 1.57   | 0.120** |
| <b>Did you observe any radical behavior among youth in camp</b>            |              |                |        |         |
| Intercept  | 0.62         | 0.48           | 1.28   | 0.203   |
| Shariah law  | -0.18        | 0.06           | -2.99  | 0.003*  |
| Radical discussion by religious leader                                     | 0.22         | 0.11           | 2.02   | 0.045*  |
| Radical discussion at anywhere   | 0.34         | 0.17           | 1.97   | 0.051*  |
| Suspicious activities by NGO   | 0.37         | 0.11           | 3.29   | 0.001*  |
| <b>Do you think general education can reduce radicalization</b>            |              |                |        |         |
| Intercept  | 0.47         | 0.40           | 1.17   | 0.244   |
| Political violence exhibits higher risk of radicalization                  | 0.19         | 0.11           | 1.80   | 0.075** |
| Stand of Myanmar Govt  | 0.52         | 0.19           | 2.75   | 0.007*  |
| Relation with local people outside the camp                                | 0.23         | 0.11           | 2.13   | 0.035*  |
| <b>Do you think moderate religious education can reduce radicalization</b> |              |                |        |         |
| Intercept  | 0.24         | 1.10           | 0.22   | 0.825   |
| Rohingyas are deprived   | 0.84         | 0.37           | 2.24   | 0.026*  |
| Reason of deprivation  | 0.11         | 0.04           | 3.04   | 0.002*  |

\* p value at 5%, \*\* p value at 10% confidence level

Rohingyas consider themselves deprived (Table 4.4), but when the question is asked about youth, their feeling of being disadvantaged is much more profound (Table 4.4). There are various causes reported responsible for the deprivation as shown in Figure 4.5. These factors contribute to the youth being the most vulnerable group in the situation.



Young boys are the most vulnerable group because they consider themselves most deprived and can be provoked very easily (Figure 4.6). Any radical discussion by religious leaders inside or outside the mosque or discussion about supporting jihad to establish the Sharia law (Table 4.3) or this type of discussion by any people anywhere can influence them readily. Fundamentalist NGO activists can also brainwash them. These boys can be an easy target for recruitment by those workers and activists. Political violence exhibits a higher risk of radicalization (Table 4.3), affecting young boys and girls the most. If this is coupled with a sense that their government (Myanmar) does not support them at all (Table 4.3), it worsens the scenario. Besides that, day by day, their relation with the local people outside the camps becomes unfriendly (Figure 4.4), which also impacts young men. Realizing this correlation, respondents answered that general education could take them away from the problem.

On the other hand, moderate religious education could be used as a toolkit to stop biasing youth to radicalization (Table 4.4). Religious leaders inside the camp are not educated enough either in general education or in moderate religious education. The religious leaders, in this way, could preach the peaceful essence of the religion. By doing that, they could keep their youth free from provocation by any NGO activists or by anyone. This would, at the same time, stop the risk of the youth being recruited. Surprisingly, only 30% of respondents agreed on providing general education to refugee children and half of them preferred not to make any remark. Probably, they want refugee people to go back as soon as possible. In sharp contrast with general education, respondents agreed to provide moderate religious education to children. Perhaps, Muslim sentiment works as most of the respondents are Muslim. Again, they may consider it appropriate to stop religious fundamentalism by religious liberalism.

Aiello et al. (2018) explain that young males in a prolonged refugee situation become very much disappointed and consider themselves relatively more deprived, leading them to radicalization. Experiencing the surrounding factors, their anger may escalate into aggression. The sequence of their grievance mechanism follows relative deprivation. This chapter qualitatively analyzed RD theory and then statistically tested the hypotheses using this academic theoretical framework. The next chapter will discuss the findings derived from qualitative and quantitative analyses and will present the answer to the research questions.

## CHAPTER 5: DISCUSSION

Chapter five presents and analyzes data and ends with significant findings generated from data. This chapter summarizes the study at the heart of which remains a discussion of the findings concerning the research questions and hypotheses expounded in chapter one. This study aims to determine the characteristics of radicalization among Rohingyas in refugee camps in Bangladesh. To understand the characteristics of radicalization, an academic theory -Relative Deprivation Theory is set in this context. The theory has three main components: [1] comparison, [2] deprivation, and [3] resentment. Both quantitatively and qualitatively, these components have been analyzed under considering several core factors.

### 5.1 Chapter Summary

The descriptive analysis of crime data clarifies the presence of contributing factors to radicalization in refugee camps. Then, qualitative data ferrets out that all three components of relative deprivation theory are associated with the contributing factors. Further, the findings from the qualitative data are verified by quantitative analysis. However, there are some factors which are not functioning in refugee camps yet. The main research question is to determine the characteristics of radicalization in the Rohingya refugee camps in Bangladesh. Discussion from data analysis finds that extrinsic type of factors are effective in understanding the characteristics of radicalization, deprivation is the driving force behind radicalization and young males are most susceptible to radicalization in Rohingya refugee camps in Bangladesh. However, there is no evidence of bulk radicalization yet in the camps.

Crime data analysis in Table 4.2 reveals that from August 2017 to August 2020, 471 criminal cases have been filed in two police stations adjacent to Rohingya refugee camps where 1088 Rohingyas have been accused. Evidence is found that the crime rate is even higher in grave natures of crimes such as arms, narcotics, and murder. Figure 4.2 shows that since Rohingyas' arrival, arms related crimes increased by three times compared to previous years. In the same period narcotics and homicide crimes surged by more than twice. The findings from the crime data analysis are consistent with the study by Schmid (2013). He finds that among other issues, the presence of these three crimes – arms, narcotics, and killings in any turbulent condition are treated as the causes of terrorism and radicalization.

## **5.2 Findings From Qualitative Data Analysis**

Qualitative data analysis confirms that all three components of relative deprivation theory are present in the Rohingya refugee camps. The findings derived from the analysis are discussed in the following section.

### **5.2. [1] Cognitive Comparison**

Rohingyas compare their present situation on various grounds with other people. This is the first step of their situation analysis. Isolation, economic condition, poverty, torture, revenge, religion, political violence, and stateless condition are the reasons behind radicalization among Rohingyas. These external factors are also verified by Schmid (2013). In Myanmar, they cannot go to other places to search for a job or livelihood. In the Rakhine state, they live in an isolated condition. Folger (1987) argued that indignity might provoke the aggrieved people to commit violence. Compared to others, they think that they are being separated. Compared to other citizens of the country, they discover themselves in a stateless condition. They also undergo political violence and torture, which is not familiar to other citizens. As stated by Bondokji et al. (2015) that political violence escalates the risk of radicalization. Furthermore, refugees in Bangladesh are isolated too. There is a restriction for them to go outside the camps. These are the push factors that make them compare with other people and which cause them to feel deprived.

Rohingyas' ethnicity is different from the other group of people in Myanmar. They call themselves –Rohingya. Myanmar government calls them people who migrated from outside. Moreover, Rohingyas believe that the Myanmar government is against Muslims. Therefore, both about religion and ethnicity, Rohingyas compare themselves with the majority groups and then discover themselves as alienated or separated. The interview data findings show that in Rakhine state, Rohingyas are not allowed to perform their religious cultures openly. There is no religious group that they can be connected to. The government somehow forbids the right to assembly for religious purposes. Rohingyas compare this situation with other people who can perform their religious activities. There are specific problems that local religious leaders of the community usually solve. However, in the Rakhine state, a void is created in this field. Taking this opportunity, extremist groups may find a way to intervene there. This finding is consistent with the recent study by Hossain

(2019) which argued that in prolonged situation refugees becomes the target of recruitment. Although they worked separately, Abuja (2019) verified Hossain by commenting that Rohingya refugees were drawn attention by international terrorist groups.

Each of the refugee respondents opined in harmony that Myanmar Army is against these people. Rohingyas stated that army and some other religious leaders treat them as an enemy. So, it is observed that Rohingyas compare their government's stance with others inside the same country. Qualitative data highlights that political marginalization is the cause of deprivation. This finding is consistent with a recent study by Fair et al. (2018). Rohingyas believe that the origin of all other problems lies here.

In Rakhine state, houses were raided and torched by security forces. The International Court of Justice also told Myanmar to preserve the evidence of the alleged genocide (International Court of Justice, 2020). In the interview session, refugees said that their group is so lucky that they fled to Bangladesh before the arson. Rohingyas compare and observe that no other homes but only theirs were torched with fire from long ago. They think that Buddhist leaders treat them as an enemy. Further, it is revealed from the interview findings that Rohingyas also compare the attitude of other religious groups to them.

Rohingyas always compare themselves with local people in Cox's Bazar outside the refugee camps. They can see that local people can enjoy the freedom of movement, rights, etc., whereas they are restricted from doing so. At this point, their comparison also leads them to a sense of deprivation and sometimes they become hostile to local people and vice versa. This finding is supported by Milner (2009), who stated that comparison with local inhabitants maybe transformed into tension and clashes.

## **5.2. [2] Disadvantaged or Deprived**

As per the RD theory, based on those comparisons mentioned above, Rohingyas think they are disadvantaged. The people who lost their loved ones due to the atrocity feel deprived. Again, respondents stated that they feel deprived as they do not have any human rights and citizenship status. Noticeably, one of them used the word '*fight*,' indicating a portion of Rohingyas believe in armed movement. Gunaratne argued that the feelings of deprivation make the refugee people easy prey to the extremist recruiters (Khan, 2019).

Most of the refugee respondents said they fled to Bangladesh before the torture started by the Myanmar army. However, they also stated that their fathers and relatives had been tortured at different times. Mainly, Rohingyas work in Rakhine as farmers and they used to grow agricultural products. Due to this atrocity, now they cannot go back to their land. They were not allowed to apply for any other job or business inside their province or other parts of Myanmar. This lack of opportunity made them very disadvantaged and deprived as well. The findings from interviews with NGO workers and security personnel reveal that Rohingyas want to take revenge, but they do not have that strength. It indicates clearly that due to this disadvantaged situation, a sense of revenge taking reaction has been developed among refugees, but this does not confirm any depiction of radicalization.

Possibly the deprived people cannot show much resilience to day-to-day issues occurring around them (Milner, 2009). Out of the deprivation, they may engage in fighting very often. The concerning internal affairs agencies are worried that their desperation could lead them to join terrorist groups. They are also worried about the risk of international terror organizations recruiting refugees. Facing this question - Abnormal behavior by youth in the camps, refugee respondents replied that there is nothing about that. However, the security personnel and NGO workers stated that there are reasons to be concerned. Fighting inside the camp occurs every day, but refugees do not see this as a problem. However, experts say that it could be the beginning of possible massive violence (Diamond, 2009; Schmid, 2013). Borum (2011) investigated that this violence could lead the situation to radicalization.

Among the different age groups, people in the Rohingya community in the refugee camp, young men (15-24 years), are reported as the most vulnerable group. Boys who belong to this group consider themselves very much disadvantaged, and consequently, they become very much disappointed; Eleftheriadou (2020) investigated that disappointment may lead them to radicalization. In the survey, middle-aged men and young girls are also followed. People in their adolescent period become sensitive about issues of their surroundings (Weine & Ahmed, 2012). All these obstacles put psychological pressure on them and they deprived. Rohingya parents are worried about the future of their offspring. Rohingyas understand very well that general education is crucial to living their life. On this point, NGO workers stated that there is no formal permission from the Bangladesh government to provide education to

refugee children. Hence, this is an essential issue from which these people are being deprived right now. Hence, findings from data analysis confirm that deprivation is the main reason behind radicalization in Rohingya refugee camps in Bangladesh.

### **5.2. [3] Resentment or Anger**

According to the RD theory, all those deprivation factors will grow resentment among the aggrieved people (Gurr, 1970). The Rohingya refugee people are the victims of the situation indeed. Due to the political stance of Myanmar coupled with ethnicity, they are being suffered. Data analysis discovered that many people find themselves deprived and are angrier. A sense of anger aroused among Rohingyas out of this deprivation. These people bear the risk of possible radicalization in camps area. Research by Smith and Pettigrew (2015) is consistent here as they find that everyone is at risk of the possible burst out of the resentment invoked from the prolonged refugee situation.

When the question about the existence of extremist groups inside the camp was asked, Rohingyas were staring at each others' faces. Taking time, then one of them replied very silently that they heard about dacoit groups but did not see them. Nevertheless, Rohingyas mentioned to other agencies and NGOs about the disturbance created by these groups. However, maybe they did not find it comfortable to express their opinion to the unknown interviewer. Not surprisingly, out of their resentment, a risk always persists of this connection. Based on the responses, it can be assumed that taking advantage of permeable border area ARSA or other militant groups may have trespassed to and away from the camp (Bashar, 2019). Using the resented sentiment of the refugees, they may try to recruit them as well. The officer in charge of the camp reported that there are many armed groups between the two countries' borders. The home affairs personnel of the country also chorused in a similar way when they were asked if Bangladesh had any evidence of that occurring. Maybe there is no surface level radicalization in the camp. However, it is not surprising that this influence may infuse resentment.

This is a worst case scenario that children in their mind-setup hold an attitude of taking revenge (Rashid, 2019). Bhattacharjee (2017) investigated this as a clear symptom of radicalization, which is unknowingly invoked among them. International Crisis Group (2019) warned that children might get attracted to terrorism in a prolonged refugee situation. Hence,

data analysis provides ample evidence that youth are the most vulnerable groups in the Rohingya camps in Bangladesh. And it is transparent that all the concerned agencies and responsible people are well aware of the possible threat of the situation. Although there is no significant symptom to report, anytime the tip of the iceberg type situation may reveal.

Qualitative data analysis shows that all three components of the RD Theory have been observed among the refugees in the camp. The theory clearly explains the research questions as well. Besides the above-mentioned factors proven in the refugee camps, some other factors had not yet been proven and would be discussed at the end of this chapter.

### **5.3 Findings From Quantitative Data Analysis**

The following part is the scope to find out the answer to the research questions statistically using the theoretical framework. The statistical analysis encompasses the research to look into the refugee radicalization problem from a different set of arrangement.

#### **5.3.1 Research Question 1: What Type of Parameters is Effective In Understanding the Extent of Radicalization in Rohingya Community in Refugee Camps in Bangladesh**

Factors are being pushed by the external environment to the Rohingya community people, as shown in correlation table for Hypotheses-1 in the data analysis chapter (Table 4.6). Some of the factors are - political violence, supporting jihad, Sharia law, Stance of Myanmar government, Radical discussion by the religious leader, and suspicious activities by NGO. This phenomenon of external or pushed factors in refugee situations is also consistent with the research by Bondokji et al. (2015). Need for security patrol (Table 4.5) clarifies, all the respondents agreed at one point that they want to increase police patrol inside and surrounding the camp; however, the level of agreement was different. They know very well about the situation of the camp. As they have observed some anomalies in the behavior of the refugees, they may seek to ensure surveillance round the clock with more troops. Most probably, they want to prevent any untoward situation before it happens.

Few of the respondents stated that Rohingyas support jihad (Table 4.3). Nevertheless, this factor is correlated with the Sharia law because those who support the Sharia law (Table 4.6) support jihad and support Islami khilafat as well (Table 4.3). A possible explanation from the correlation Table 4.6 is that as the Sharia law is not practiced either in Myanmar or

in Bangladesh; a few more extremist-minded refugee people may support this law and jihad. A very few people may believe that they should establish Islami khilafat to regain their rights. However, the majority of the people are reported as neutral. Possibly, at this stage, they have been suffering from their day-to-day life; nothing else is in their consideration now. Nevertheless, for the sake of all those beliefs, young boys who are reported most vulnerable group (Table 4.4) maybe extrinsically motivated to behave radically.

Rohingyas firmly believe that the Myanmar government is against them (Table 4.3). Among other factors in correlation Table 4.6, this is a primary one for which these people think they are being deprived. Their religious leaders may invoke them toward extremism about discussing this deprivation issue. As there is restriction of outside movement from the camps, Rohingyas may also think that Bangladesh's government is against them. Out of these feelings, they may feel deprived compared to local citizens. This could also extrinsically motivate them to become prone to radicalization. This finding has consistency with Milner (2009), who argued that prolonged refugee situations with local people might result in tension and clashes. To sort out the problem, the security personnel want to increase police patrol surrounding the camp. On the other hand, they also consider that general education and moderate religious education would help the refugees behave rationally.

Suspicious activities by few NGO workers have been reported inside refugee camps. These people know very well that Rohingyas are deprived (Figure 4.5). They try to motivate refugees, especially young boys, girls, and middle-aged men, about fundamentalism and possibly try to recruit them. As a consequence, in a few cases radical behavior is observed. That is why these factors are correlated. Radical discussion by religious leaders inside or outside the mosque is a very crucial factor. If Imams and Majhis (religious leader – local leader) could be taught with moderate religious education by scholars (Table 4.4), they could pass the message of peace of Islam to their follower people.

These extrinsic type of factors described above generate grievances and make refugees compare their situation with others. As Eleftheriadou (2020) examines that **relative deprivation** lies at the center of comparison. Grievances coupling with comparison set the broader opportunity and the objective conditions for the radical imperative. That is how extrinsic factors explain the RD theory.



### **5.3.2 Research Question 2: What Is the Driving Force Behind Radicalization**

There are several factors correlated with the question – Rohingyas are deprived or not (Correlation for Hypothesis-2, Table 4.7). A five-point Likert scale, shown in Table 4.3, explains that refugees strongly agreed that political violence exhibits higher risk of radicalization. The finding from this correlation is coherent with Bondokji et al. (2015), who argued that origin of all problems lies with political violence. Due to the torture, raid, arson, and injustice, a sense of resentment grows up among refugees. This factor depicts that there are reasons for being deprived and those reasons are responsible for a possible turn into radicalization. Another factor (Suspicious activities by NGOs) is also correlated here. As they are being deprived, it becomes easier for agencies to motivate Rohingyas towards radicalization. Another critical factor is –Most vulnerable group Rohingya refugee camps (Figure 4.6) who consider themselves as more deprived and thus more prone to radicalization.

The stance of the Myanmar government is correlated with the factor –reason behind deprivation. Likert scale (Table 4.3) demonstrates about that adverse attitude of Myanmar army to Rohingyas. This is one of the contributing factors of being deprived and thus turning into probable radicalization. Moreover, the factor - Resentment among Rohingyas out of this deprivation is correlated with reason of deprivation. Those reported reasons of deprivation also have attributing effect to radicalization (Figure 4.7, Figure 4.5). Statistical analysis reveals that many reasons of deprivation are present in the refugee camps which may turn this deprivation into radicalization. Deprivation is one of the three components of RD theory by Garr (1970). And correlation for Hypothesis-2 (Table 4.7) provides evidence that deprivation is the main driving force behind radicalization in Rohingya refugee camps in Bangladesh.

### **5.3.3 Research Question 3: Which Age Group Is More Susceptible to Radicalization**

Factors answered against closed questions (Table 4.4) makes it evident that among the different age groups people in the Rohingya community in the refugee camps, young men (15-24years) are the most vulnerable group. Findings from correlation for Hypothesis-3 (Table 4.8) are also consistent with Schmid (2013), who stated that youth are the vulnerable group. Boys who belong to this group consider themselves very disadvantaged and consequently, they become very much disappointed, which may lead them to radicalization. Weine and Ahmed (2012) connected the outer conditions of a refugee situation with

adolescents' psychological pressure. Rohingyas consider themselves as deprived, but when the question is asked about youth, their feeling of being disadvantaged is more profound.

Young boys are the most vulnerable group because they consider themselves most deprived and can be provoked very easily (Figure 4.6). Aiello et al. (2018) explains that young males in a prolonged refugee situation become very much disappointed and consider themselves relatively more deprived; which may lead them to radicalization. Experiencing the surrounding factors, their anger may escalate into aggression. The sequence of their grievance mechanism follows relative deprivation. Any radical discussion by religious leaders inside or outside the mosque or discussion about supporting jihad to establish the Sharia law (Likert scale Table 4.3) or this type of discussion by any people anywhere can influence them readily. Fundamentalist NGO activists can also brainwash them. These boys can be an easy target for recruitment by those workers and activists.

Likert scale (Table 4.3) indicates that political violence affects young boys and girls most. If this is coupled with a sense that their government (Myanmar) does not support them at all, it worsens the scenario. Besides that, day by day, their relationship with the local people outside the camps becomes unfriendly (Factor: Xenophobia, Figure 4.4), which also impacts young men. Realizing this correlation, respondents answered that general formal education could be a way to take them away from the problem. Hence, relative deprivation theory statistically proves that among different age groups people, young men in the Rohingya refugee camps are more susceptible to radicalization.

Thus findings from qualitative data are triangulated with quantitative data analysis using the academic theoretical framework. The factors which have not been observed in Refugee camps are discussed below.

There are some positive aspects that these refugees have not been involved in so far. There is no evidence or statement in support of receiving any leaflet or materials regarding jihad. Half of the respondent refugees hate these names of IS/Al-Qaeda while others remain silent. This is a relief to security personnel that a negative attitude toward IS/ Al-Qaeda is present among the refugees in camps. No intention to go to jihad has been observed from the interviews; refugees only want to go back to their land. Security personnel did not observe

any radical discussion by anyone anywhere. Maybe they are thinking about the different paths of achieving their rights because their level of resentment varies. It means that out of their resentment, they intend to revolt, but they are incapable of doing so. Although there is no clearly visible evidence, the intelligence predicts that the situation may erupt at any time.

It is alarming that few of the refugees have been traveling to Syria due to invoking resentment from other parts of the world (Bashar, 2017d). However, it is evident from Rohingyas' response that no one from the Bangladesh refugee camp went to Syria or IS. At the same time, there is no report of anyone coming back from Syria/ IS to the camps. Security personnel did not find any indication of this allegation either. There is no report of any radical discussion by anyone anywhere. Refugees' response reveals that they do not feel any responsibility of establishing the Muslim ummah; this is not their concern. In the future, refugees want to go back to their land as soon as possible because no one can be happy to live a measurable life in a foreign country as a refugee.

It is apparent that there is very little radical behavior among youth inside the camps. Security personnel suspect that very few youths are deviant and maybe prone to radicalization in the same cases. It is also reported that religious leaders (Imam) are not seen discussing extremism inside or outside the mosque. Nevertheless, these people have a strong influence on the mass people who believe in religion. So, at any time, there is a chance of infusing the anger. Salafism is a type of fundamentalist approach of Islam mainly practiced in the Arab region. It is apparent that now at the camp, there is no such activity of spreading Salafism. However, it is easy to bias the deprived people to any fundamental idealism taking advantage of the situation. Although reported in earlier times, the Bangladesh government monitored the activities and banned a few NGOs from operating their activities inside the camp; now, there is no allegation of suspicious activities by NGOs.

The literature review indicated the presence of the above mentioned factors in different refugee conditions. However, so far, no evidence is found to support the existence of these factors in Rohingya refugee camps in Bangladesh. The next, as well as the final chapter draws the conclusion of the research. The chapter also indicates further studies and recommends policy implications along with answering the research questions.

## CHAPTER 6: CONCLUSION

This final chapter summarizes the discussion, identifies some limitations of the study, discusses the directions for further research, and ends with policy recommendations in brief. The study's objectives are to identify the typical characteristics of radicalization and to identify the target population who are susceptible to radicalization in the Rohingya refugee camps to ensure the national security of Bangladesh.

### 6.1 Key Features

Bangladesh is facing a new type of problem from the refugees hosted at its southern border. This refugee flow set off the question of refugee terrorism in Bangladesh. The Rohingya crisis may destabilize the eastern part of the country, and possibly create a threat for the South-Asian region. It is evident that in a prolonged refugee situation extremism proliferates with other problems. Assessing the threat beforehand is crucial because radicalization is very challenging to control if it starts once. The research questions for this study are -What type of parameters is effective in understanding the extent of radicalization in Rohingya community in refugee camps in Bangladesh? What is the driving force behind radicalization? And which age group is more susceptible to radicalization?

The study analyzes the characteristics of radicalization among the Rohingya refugees using the theoretical framework –Relative Deprivation Theory. All the three components of the theory (comparison, deprivation, and grievance) are connected with Rohingya radicalization issue. This is a mixed method study where qualitative data is resourced by interviews from the Rohingya refugees and quantitative data has been collected by providing questionnaires to the security personnel working at refugee camps. The study finds that extrinsic or push factors by the external environment are effective in understanding the extent of radicalization. Deprivation is the main driving force behind radicalization. And it is found that young men are more susceptible to radicalization. Most importantly, so far in refugee camps, there is no significant evidence of bulk radicalization.

## 6.2 Summary Key Findings

The study finds that **extrinsic or push factors by the external environment are effective in understanding the extent of radicalization**. Push factors such as political violence, patronization by extremist groups, policies of governments of host or country of origin, religion, and spreading fundamentalism are responsible for radicalization. These external factors generate grievances and make refugees compare their situation with others. Grievances coupled with comparison, set the broader opportunity and the objective conditions for the radical imperative. That is how extrinsic type of factors explains RD theory.

This study finds that **deprivation is the main driving force behind radicalization**. The contexts where refugees live lead them to develop an awareness of their disadvantaged situation through comparison. The reason behind this disadvantage or deprivation is reported as mainly their stateless condition, no citizenship status, treated as an outsider in Myanmar and refugees in other countries, lack of identity, human rights violation, political violence, ethnicity, and experience of being ousted. Deprivation is one of the three components of RD theory and the theory demonstrates that people who feel deprived often lead to aggression with resentment or anger.

**Young men are more susceptible to radicalization** because they consider themselves most deprived and can be provoked very easily. Any radical discussion by religious leaders in the camps or discussion about supporting jihad to establish the Sharia law can influence them readily. Fundamentalist NGO activists can also brainwash them. These boys can be an easy target for recruitment by those workers and activists. Data analysis using relative deprivation theory reveals that young people in their adolescent period become very sensitive about issues of their surroundings consider themselves very much disadvantaged. They are least likely to display resilience in their situations. They become resentful, which may lead them to radicalization. Consequently, the situation of the camps may force them to involve into violence and different forms of extremism.

The research findings clarifies that there is **no evidence of bulk radicalization yet in refugee camps in Bangladesh**. However, data analysis verified that the **potential of radicalization is huge** because there are many factors that contribute to radicalization. This

is a highly **critical time** to address the issue as the **threat level may escalate if the refugee situation is prolonged**.

### **6.3 Significance of the Study**

The radicalization issue in Rohingya camps is unique because of **forced migration** and **identity crisis**. Although refugee radicalization in other countries has been researched and in Bangladesh, practitioners have been dealing with this issue, there has been no academic study based on empirical data and theoretical framework. As the mass influx of Rohingyas happened only in Bangladesh, radicalization among the Rohingya refugees is a unique problem that Bangladesh is to face on a large scale. This research has perfectly identified the radicalization issue at the right time. This study will have an **immense contribution to the national security policy of Bangladesh** in the field of Rohingya refugee radicalization.

### **6.4 Limitations**

Although the research will contribute to better understanding the stage of radicalization in the refugee camps, it has some limitations such as sample size, acquiring respondents' trust, time allocation, and paucity of relevant academic studies. Joint research with a team of researchers from different backgrounds such as academicians, practitioners, social researchers, NGO activists, humanitarian agencies, volunteer researchers, and security analysts could have conducted more comprehensive research.

At first, it was difficult to gain the trust of refugee respondents. On the ethical ground, the researcher had to reveal his identity. Maybe due to that reason, they did not feel comfortable talking about radicalization or security issues with police. Sometimes, the interviewees were not very much open to answering some questions. It may have happened due to the language barrier. It was not easy to make them understand some questions. The language assistant was also a policeman who worked at Cox's Bazar for few years. Maybe they were afraid of talking about militant groups. Maybe they thought about their children's safety. For that reason, they did not like to give much information to the researcher.

The sample size was also limited. The researcher interviewed refugees and other activists from one camp only. There are thirteen refugee camps where about a million

refugees settled. Although the condition of all refugee camps is identical, it would be better if refugees from other camps could be interviewed. Again, the questionnaire was served to security personnel who were guided by service regulations and cannot express their opinion going out of it. Spending more time with refugees could have brought more information.

Neither refugees nor the term radicalization is a new phenomenon. Many pieces of research have been carried out earlier about refugees and radicalization in other parts of the world. However, there is no mentionable research work about refugee radicalization in Rohingya camps in Bangladesh. For this particular case, along with the research papers on the same issue in other parts of the globe, the researcher had to study mainly newspaper articles about this specific field.

### **6.5 Further Research**

This is a very preliminary level of study about Rohingya refugee radicalization. If the situation is not being solved, it is assumed that the condition may deteriorate with time. Therefore, this is high time to conduct more study on this ground. Theories other than Relative Deprivation can also be tested here. This study could be further narrowed down, such as radicalization among special groups such as young boys, girls, and middle-aged men. As youth are more fragile, many researches can be conducted from different dimensions of radicalization. Local and international threats could also be studied separately. More studies could be conducted about policy recommendations to solve the problem.

### **6.6 Policy Implications**

An honest statement from the researcher is that the present study did not aim to suggest policy recommendations. However, findings from in-depth interviews with the refugees, international agency officials and security personnel demonstrated some areas that left unaddressed and proposed some tentative policy implications to resolve the refugee situation. Therefore, the policy recommendations should be divided into short-term, mid-term, and long-term. Short term or immediate solutions may include more vigilance and close observations. Findings pointed out some worrying signs of potential of radicalization. Drug peddling and human trafficking are two issues needed to be resolved. A nexus of criminals is associated with these two unlawful businesses. Border Guard Bangladesh (BGB) may take stronger endeavor to combat these crimes. Data analysis from questionnaire survey to the

security personnel indicated that an increase of police patrol both inside and outside-periphery of the refugee camps round the clock may ensure better surveillance. In addition, one specialized unit under Bangladesh Police may be formed and deployed to keep the law and order situation under control in refugee camps. The host government and international parties may listen to their problem carefully. This active listening may neutralize refugees' grievances in some way. Besides that, international humanitarian agencies may also closely observe the situation together with local security agencies.

Mid-term solutions could be of many types, such as education and employment. Findings from data analysis revealed that general education and moderate religious education could be used as a toolkit to stop biasing youth to radicalization. Religious leaders inside the camps are not educated enough either in general education or in moderate religious education. The religious leaders, in this way, could preach the peaceful essence of the religion. By doing that, they could keep their youth free from provocation by any NGO activists or by anyone. This would, at the same time, stop the risk of the youth being recruited. Ensuring better living condition, access to health services, and employment opportunity may resolve the extremism problem. Further, vocational training, such as sewing, plumbing, and IT learning could be offered by NGOs to develop their skill. English language learning program may also be helpful. However, research should be conducted to verify these arguments.

Ultimately, a long-term solution is highly problematic in the present geopolitical climate. Of course, the long-term solution would be the peaceful repatriation of Rohingya refugees to their land in northern Rakhine state, Myanmar. They could be taken back quickly as per the memorandum of understanding signed by Bangladesh and Myanmar (UNHCR, 2018). The repatriation could be effective before the refugee situation becomes more difficult. The International Court of Justice may foster the indication of provisional measures (*The Gambia vs. Myanmar*) (International Court of Justice, 2020). United Nations may take necessary steps based on the Security Council resolution (UNSC, 2017).

The problem is, if not addressed properly, this refugee situation in the Rohingya camps in Bangladesh may lead to possible terrorism. It is observed from other refugee cases that various types of problems increase as the refugee settlement is prolonged. As a result, refugees become the perfect targets of the manipulators such as extremists. In Bangladesh,



radicalization among Rohingyas may possess severe consequences to the national stability of the country. However, a very little study has been conducted so far, particularly in this radicalization issue among Rohingyas in refugee camps in Bangladesh. Hence, this study is crucial because it is a crying need to find out the reasons of radicalization which turns refugees into violence and / or terrorism.

In conclusion, the Rohingya refugees are the victims of the situation. The situations also force them to compare their status with others; out of this comparison, they feel disadvantaged or deprived, this deprivation leads them to invoke resentment. All of the three components of the Relative Deprivation theory are present in the Rohingya refugee camps, Cox's Bazar, Bangladesh. The combination of the components results in radicalization, which could erupt as terrorism or any other form of violence. So far, the refugee people have been affected or motivated by extrinsic reasons only. Young men are the most vulnerable group, least likely to display resilience in their situation. It is only a matter of time before intrinsic factors become apparent. So far in the refugee camp, there is no significant evidence of bulk radicalization. Needless to say, if it continues and if there is no sustainable solution to the problem, it may bring political disaster in the arena. Radicalization or terrorism is such an element that if it breaks out at any place, not only the concerned countries are affected, but all the states may have to suffer in the long run.

## REFERENCES

- Abuja, J. (2019, July 31). *The Security Challenges of the Intractable Rohingya Crisis*. War on the Rocks. Retrieved September 18, 2020, from <https://warontherocks.com/2019/07/the-security-challenges-of-the-intractable-rohingya-crisis/>
- Aiello, E., Puigvert, L., & Schubert, T. (2018). Preventing violent radicalization of youth through dialogic evidence-based policies. *International Sociology*, 33(4), 435–453. Retrieved November 19, 2019, from <https://doi.org/10.1177/0268580918775882>
- Akhtar, M. (2018). Role of Identity Crisis and Relative Deprivation As Catalysts of Political Violence and Terrorism. *SSRN Electronic Journal*, February, 176–191. Retrieved October 1, 2020, from <https://doi.org/10.2139/ssrn.3152121>
- Albert, E. & Maizland, L. (2020, January 13). *What Forces Are Fueling Myanmar's Rohingya Crisis?* Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/backgrounder/rohingya-crisis>
- Allan, H., Glazzard, A., Jespersen, S., Reddy-Tumu, S., & Winterbotham, E. (2015). Drivers of violent extremism: Hypotheses and literature review. *Serial Report*, October, 35. Retrieved June 27, 2020, from [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a0899d40f0b64974000192/Drivers\\_of\\_Radicalisation\\_Literature\\_Review.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a0899d40f0b64974000192/Drivers_of_Radicalisation_Literature_Review.pdf)
- Anti Terrorism Act 2009.doc/- 1 -, 1 (2013). Retrieved September 27, 2019, from <http://bdlaws.minlaw.gov.bd/>
- Arena, M. P. & Arrigo, B. A. (2006). *The terrorist identity : explaining the terrorist threat*. New York: New York University Press.
- Asia News. (2018, December 28). *BANGLADESH – MYANMAR Rohingya at risk of Islamic radicalisation*. Retrieved July 7, 2020, from <http://www.asianews.it/news-en/Rohingya-at-risk-of-Islamic-radicalisation-45843.html>
- Bakker, E. (2015). *Terrorism and Counterterrorism Studies: Comparing Theory and Practice*. In Leiden University Press (First Edition).
- Bangladesh Bureau of Statistics. (2019). *Bangladesh Bureau of Statistics (BBS) Statistics and Informatics Division (SID) Ministry of Planning Content*. Retrieved February 25, 2020, from [https://bbs.portal.gov.bd/sites/default/files/files/bbs.portal.gov.bd/page/a1d32f13\\_8553\\_44f1\\_92e6\\_8f80a4ff82e/2020-05-15-09-25-dccb5193f34eb8e9ed1780511e55c2cf.pdf](https://bbs.portal.gov.bd/sites/default/files/files/bbs.portal.gov.bd/page/a1d32f13_8553_44f1_92e6_8f80a4ff82e/2020-05-15-09-25-dccb5193f34eb8e9ed1780511e55c2cf.pdf)
- Barou, J. (2008). *Studies into violent radicalisation; Lot 2 The beliefs ideologies and narratives*. Retrieved May 20, 2020, from [https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/default/files/doc\\_centre/terrorism/docs/ec\\_radicalisation\\_study\\_on\\_ideology\\_and\\_narrative\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/default/files/doc_centre/terrorism/docs/ec_radicalisation_study_on_ideology_and_narrative_en.pdf)

- Bashar, I. (2017a). Exploitation of the Rohingya Crisis by Jihadist Groups: Implications for Bangladesh's Internal Security. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 9(9), 5-7. Retrieved March 13, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/26351550>
- Bashar, I. (2017b). *Myanmar's Rohingya plight faces jihadist hijacking | East Asia Forum*. Research Gate. Retrieved September 30, 2019, from <https://www.eastasiaforum.org/2017/01/10/myanmars-rohingya-plight-faces-jihadist-hijacking/>
- Bashar, I. (2017c). *Impact of the Rohingya Crisis on the Threat Landscape at the Myanmar-Bangladesh Border. August 2018*. Retrieved March, 24 2020, from [https://www.researchgate.net/publication/334560158\\_Impact\\_of\\_the\\_Rohingya\\_Crisis\\_on\\_the\\_Threat\\_Landscape\\_at\\_the\\_Myanmar-Bangladesh\\_Border](https://www.researchgate.net/publication/334560158_Impact_of_the_Rohingya_Crisis_on_the_Threat_Landscape_at_the_Myanmar-Bangladesh_Border)
- Bashar, I. (2017d). MYANMAR. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 9(1), 22–25. Retrieved October 9, 2019, from <https://doi.org/10.2307/26351478>
- Bashar, I. (2019). Rohingya Crisis and Western Myanmar's Evolving Threat Landscape. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 11(6), 14–18. Retrieved January, 2 2021, from <http://www.jstor.org/stable/26662256>
- Basit, A., Bahar, I., Gunasingham, A.L., & Hachinson, J. (2019, June 18). *Counter Terrorist Trends and Analyses (CTTA) – Volume 11 Issue 06 | RSIS*. S. Rajaratnam School of International Studies. Retrieved May 15, 2020, from <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/icpvtr/counter-terrorist-trends-and-analyses-ctta-volume-11-issue-06/#.YKHaGRozaDI>
- Basra, R., & Neumann, P. R. (2016). Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus. *Perspectives on Terrorism*, 10(6), 54. Retrieved September 19, 2020, from <http://icsr.info/wp-content/uploads/2016/10/ICSR-Report-Criminal-Pasts-Terrorist-Futures-European-Jihadists-and-the-New-Crime-Terror-Nexus.pdf%0Ahttp://icsr.info/wp-content/uploads/2016/10/Criminal-Pasts-Terrorist-Futures.pdf>
- BBC News. (2020, January 23). *Myanmar Rohingya: What you need to know about the crisis*. BBC News. Retrieved October 6, 2020, from <https://www.bbc.com/news/world-asia-41566561>
- BD News. (2018, November 8). *Police arrest eight NGO workers in Mirpur with ties to terror financing*. Retrieved October 15, 2019, from <https://bdnews24.com/bangladesh/2018/11/08/police-arrest-eight-ngo-workers-in-mirpur-with-ties-to-terror-financing>
- Benett, J. (2017, September 21). *Rohingya refugees a terror risk, Bangladesh minister says amid Myanmar exodus*. ABC News. Retrieved November 24, 2019, from <https://www.abc.net.au/news/2017-09-21/rohingya-refugees-a-terror-threat-bangladesh-minister-tells-abc/8966574>
- Bhattacharjee, A. (2017). *Rohingya Crisis: Policy Options and Analysis. August*, 1–8. Retrieved November 13, 2019, from [http://bipss.org.bd/pdf/Rohingya-Policy Brief.pdf](http://bipss.org.bd/pdf/Rohingya-Policy%20Brief.pdf)

- Bondokji, N., Wilkinson, K., & Aghabi, L. (2015). Understanding Radicalisation: A Literature Review of Models and Drivers. *WANA Institute, Royal Scientific Society in Amman, Jordan*. Retrieved April 8, 2019, from <https://www.investigativeproject.org/documents/testimony/49.pdf>
- Borum, R. (2011). *Psychology of Terrorism*. Psychology of Terrorism Initiative, University of South Florida. Retrieved April 4, 2020, from <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/208551.pdf>
- Bruce, N. C. (2017, December 5). *Myanmar's Rohingya Actions Maybe Genocide, U.N. Official Says*. The New York Times. Retrieved October 11, 2019, from <https://www.nytimes.com/2017/12/05/world/asia/myanmar-rohingya-genocide-un.html>
- Bryman, A. (2012). *Social research method* (4th ed.). Oxford University Press.
- Christmann, K. (2012). *Preventing Religious Radicalization and Violent Extremism*. 1–74. Retrieved June 22, 2019, from [https://www.researchgate.net/publication/272348701\\_Preventing\\_Religious\\_Radicalisation\\_and\\_Violent\\_Extremism\\_A\\_Systematic\\_Review\\_of\\_the\\_Research\\_Literature](https://www.researchgate.net/publication/272348701_Preventing_Religious_Radicalisation_and_Violent_Extremism_A_Systematic_Review_of_the_Research_Literature)
- Cooper, D. R., Schindler, P. S., & Sun, J. (2006). *Business research methods* (Vol.9). New York: McGraw-Hill Irwin. Retrieved January 30, 2020, from [http://sutlib2.sut.ac.th/sut\\_contents/H139963.pdf](http://sutlib2.sut.ac.th/sut_contents/H139963.pdf)
- Copeland, T. (2001). Is the "New Terrorism" Really New?: An Analysis of the New Paradigm for Terrorism. *Journal of Conflict Studies*, 21(2). Retrieved August 14, 2019, from <https://journals.lib.unb.ca/index.php/JCS/article/view/4265>
- Costa, K. (2018). Systematic Guide to Qualitative Data Analysis within the C.O.S.T.A Postgraduate Research Model. *Global Centre for Academic Research*.
- Creswell, J. W. (2013). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (Second Ed.). London: Sage publications. Retrieved from Retrieved November 8, 2020, from <https://pdfs.semanticscholar.org/73b7/18e508fa943dfb22a9cb5fb17f888239ad0e.pdf>.
- Creswell, J. W., & Clark, V. L. P. (2017). *Designing and conducting mixed methods research*. Sage publications.
- Crossett, C., & Spitaletta, J. A. (2010). *Radicalization: Relevant Psychological and Sociological Concepts*. *September*, 94. Retrieved March 23, 2020, from <https://info.publicintelligence.net/USArmy-RadicalizationConcepts.pdf>
- Daniel Antonius. (2010). Interdisciplinary Analyses of Terrorism and Political Aggression. In Daniel Antonius, Adam D. Brown, Tali K. Walters, J. Martin Ramirez, & Samuel Justin Sinclair (Eds.), *Cambridge Scholars Publishing* (New Edition). Cambridge Scholars Publishing. <https://www.amazon.com/Interdisciplinary-Analyses-Terrorism-Political-Aggression/dp/144381640X>

- Davis, A. (2017, October 24). *ATTRIBUTING IDENTITY TO ROHINGYA INSURGENCY*. LinkedIn. Retrieved January 18, 2020, from <https://www.linkedin.com/pulse/attributing-identity-rohingya-insurgency-anthony-davis>
- Dawn, C. E. (1959). The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East. By Daniel Lerner, with the collaboration of Lucille W. Pevsner. Introduction by David Riesman. [Prepared under the auspices of the Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology]. *The American Historical Review*, 64(3), 660–661. Retrieved October 23, 2020, from <https://doi.org/10.1086/ahr/64.3.660>
- De Borchgrave, A., Sanderson, T., Gordon, D., & Sageman, M. (2009). *Conflict, Community, and Criminality in Southeast Asia and Australia Assessments from the Field A Report of the CSIS Transnational Threats Project*. Retrieved December 18, 2019, from [www.csis.org](http://www.csis.org)
- Diamond, M. A. (2009). Group psychology of terrorism. In T. M. Haladyna, T. K. Ghosh, M. A. Prelas, D. S. Viswanath, & S. K. Loyalka (Eds.), *Science and Technology of Terrorism and Counterterrorism, Second Edition* (pp. 1–583). Retrieved October 26, 2019, from <https://doi.org/10.1201/9781420071825>
- E Daily Star. (2019, August 5). “*Rohingya refugee crisis is a time bomb that must be quickly defused to avoid any future flare-up.*” Retrieved October 15, 2020, from <https://www.thedailystar.net/in-focus/news/rohingya-refugee-crisis-time-bomb-must-be-quickly-defused-avoid-any-future-flare-1781818>
- Eleftheriadou, M. (2018). Terrorism and Political Violence Refugee Radicalization/Militarization in the Age of the European Refugee Crisis: A Composite Model. *Routledge Taylor and Francis Group, Terrorism and Political Violence*. Retrieved January 5, 2021, from <https://doi.org/10.1080/09546553.2018.1516643>
- Eleftheriadou, M. (2020). Refugee Radicalization/Militarization in the Age of the European Refugee Crisis: A Composite Model. *Terrorism and Political Violence*, 32(8), 1797–1818. Retrieved January 8, 2021, from <https://doi.org/10.1080/09546553.2018.1516643>
- Elliott, R., & Timulak, L. (2015). A Handbook of Research Methods for Clinical and Health Psychology (DRAFT). *A Handbook of Research Methods for Clinical and Health Psychology (DRAFT)*, 147–160. Retrieved July 18, 2020, from <https://doi.org/10.1093/med:psych/9780198527565.001.0001>
- EUCPN. (2017). *Monitor radicalisation and violent extremism*. Retrieved February 18, 2020, from [https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/monitor\\_radicalisation\\_and\\_violent\\_extremism.pdf](https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/monitor_radicalisation_and_violent_extremism.pdf)
- Fair, C. C., Littman, R., Malhotra, N., & Shapiro, J. N. (2018). Relative Poverty, Perceived Violence, and Support for Militant Politics: Evidence from Pakistan. *Political Science Research and Methods*, 6(1), 57–81. Retrieved November 29, 2019, from <https://doi.org/10.1017/psrm.2016.6>

- Folger, R. (1987). Reformulating the preconditions of resentment: A referent cognitions model. In J. C. Masters & W. P. Smith (Eds.), *Social comparison, social justice, and relative deprivation: Theoretical, empirical, and policy perspectives* (pp. 183–215). Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Fox, W., & Bayat, M. S. (2007). *A guide to managing research*. Juta & Co, Ltd.
- Gay, L.R. & Airasian, P. (2003). *Educational research*. Merrill Prentice Hall.
- Gurr, T. R., & Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. (1970). *Why men rebel*. Princeton, New Jersey: Published for the Center of International Studies, Princeton University [by] Princeton University Press.
- Gus, M. (2018). *Essentials of Terrorism: Concepts and Controversies*. SAGE Publications (Fifth Edition).
- Haar, R. J., Wang, K., Venters, H., Salonen, S., Patel, R., Nelson, T., Mishori, R., & Parmar, P. K. (2019). Documentation of human rights abuses among Rohingya refugees from Myanmar. *Conflict and Health*, 13(1), 1–14. Retrieved December 10, 2019, from <https://doi.org/10.1186/s13031-019-0226-9>
- Hossain, T. A. (2019). Rohingya Refugee Crisis and the State of Emergency. In I. Ahmed (Ed.), *Genocide and Mass Violence: Politics of Singularity* (p. Chapter 6). Centre for Genocide Studies, University of Dhaka.
- Human Rights Watch. (2017, September 8). *Burma: Rohingya Describe Military Atrocities*. Human Rights Watch. Retrieved December 10, 2019, from <https://www.hrw.org/news/2017/09/09/burma-rohingya-describe-military-atrocities>
- ICG Asia Report. (2017). Myanmar’s Rohingya Crisis Enters a Dangerous New Phase. *ICG Asia Report*, 292 (December), 29. Retrieved December 17, 2019, from <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/292-myanmars-rohingya-crisis-enters-dangerous-new-phase>
- Inter Sector Coordination Group | ISCG. (2017, November). *Maps/Infographics | Humanitarian Response*. Humanitarian Response, OCHA. Retrieved December 23, 2019, from <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/bangladesh/inter-sector-coordination/infographics?page=22>
- Inter Sector Coordination Group data, BBC News. (2020, January 23). *Myanmar Rohingya: What you need to know about the crisis*. BBC News. Retrieved March 3, 2021, from <https://www.bbc.com/news/world-asia-41566561>
- International Court of Justice. (2020). APPLICATION OF THE CONVENTION ON THE PREVENTION AND PUNISHMENT OF THE CRIME OF GENOCIDE (THE GAMBIA v. MYANMAR) REQUEST FOR THE INDICATION OF PROVISIONAL MEASURES. Retrieved March 12, 2021, from <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-00-EN.pdf>

- International Crisis Group. (2019, April 25). *Building a Better Future for Rohingya Refugees in Bangladesh*. Retrieved September 24, 2020, from <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/b155-building-better-future-rohingya-refugees-bangladesh>
- IOM | The UN Migration Agency, & NPM. (2018, December 6). *Rohingya Refugee Sites: Camp 2E - Ukhia, Cox's Bazar, Chattogram, Bangladesh*. Humanitarian Response. Retrieved October 21, 2020, from [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/2018/12/20181206\\_NPM\\_S13\\_Camp2E\\_MajheeBlock.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/2018/12/20181206_NPM_S13_Camp2E_MajheeBlock.pdf)
- IS recruiting Rohingya refugees in Malaysia...(2018, August, 27). *Today online* Retrieved April 21, 2020, from <https://www.todayonline.com/world/recruiting-rohingya-refugees-malaysia-says-anti-terror-chief>
- Kamruzzaman, P., & Kabir, M. E. (2019, June 20). *Rohingya refugees: focusing only on their return home ignores the crime and health crises in Bangladesh's camps*. The Conversation. Retrieved August 10, 2020, from <https://theconversation.com/rohingya-refugees-focusing-only-on-their-return-home-ignores-the-crime-and-health-crisis-in-bangladeshs-camps-118557>
- Khan, M. R. (2019, July 2). "IS is operating in Bangladesh." Prothom Alo. Retrieved July 23, 2020, from <https://en.prothomalo.com/opinion/IS-is-operating-in-Bangladesh>
- Khan, S. (2017). *The Danger of Linking the Rohingya Crisis to Terrorism – The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2017/10/the-danger-of-linking-the-rohingya-crisis-to-terrorism/>
- Kuronuma, Y. (2017, October 3). *Rohingya crisis raises risks of terrorism and social unrest*. Nikkei Asia. Retrieved January 2, 2020, from <https://asia.nikkei.com/Politics/Rohingya-crisis-raises-risks-of-terrorism-and-social-unrest2>
- Kvale, S. & Swend, B. (2009). *The Quality of the Interview.pdf*. In *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing* (2nd ed.). Sage publications.
- Lapadat, J. C., & Lindsay, A. C. (1999). Transcription in research and practice: From Standardization of technique to interpretive positionings. *Qualitative Inquiry*, 5(1), 64–86. Retrieved December 27, 2019, from <https://doi.org/10.1177/107780049900500104>
- Lee, A. (2011). Who Becomes a Terrorist?: Poverty, Education, and the Origins of Political Violence. *World Politics*, 63(2), 203–245. Retrieved August 29, 2019, from <https://doi.org/DOI:10.1017/S0043887111000013>
- Lintner, B. (2003). Bangladesh Extremist Islamist Consolidation | Institute for Conflict Management. *South Asia Terrorism Portal / SATP, Volume 14*. Retrieved December 15, 2019, from <https://www.satp.org/faultline-chapter-details/volume-14/bangladesh-extremist-islamist-consolidation>
- Maile, J., Walters, T. K., Ramírez, J. M., & Antonius, D. (2007). Aggression in Terrorism. In *Terrorism* (Vol. 1566, Issue 2004). Retrieved July 20, 2020, from [https://eprints.ucm.es/id/eprint/9995/2/353\\_CSP-Chapter\\_02.pdf](https://eprints.ucm.es/id/eprint/9995/2/353_CSP-Chapter_02.pdf)

- Meixler, E. (2018, February 14). Nikki Haley: Myanmar Ethnic Cleansing Denial “Preposterous.” *Time*. Retrieved August 15, 2020, from <https://time.com/5157043/nikki-haley-un-myanmar-genocide-denials-preposteorus/>
- Mes, A. (2013). *NOREF Expert Analysis Poverty and radicalisation into violent extremism : January*.
- Milner, J. (2009). Refugees and the Regional Dynamics of Peacebuilding. *Refugee Survey Quarterly*, 28(1), 13–30. Retrieved September 18, 2020, from <https://doi.org/10.1093/rsq/hdp015>
- Ministry of Health and Welfare. (2017, October). *Forcibly Displaced Myanmar National to Bangladesh*. Retrieved August 20, 2020, from [http://dashboard.dghs.gov.bd/webportal/pages/controlroom\\_rohingya.php](http://dashboard.dghs.gov.bd/webportal/pages/controlroom_rohingya.php)
- Moghaddam F. M. (2005). The staircase to terrorism: a psychological exploration. *The American psychologist*, 60(2), 161–169. Retrieved July 16, 2020, from <https://doi.org/10.1037/0003-066X.60.2.161>
- Molina-Azorin, J. F. (2016). Mixed methods research: An opportunity to improve our studies and our research skills. *European Journal of Management and Business Economics*, 25(2), 37–38. Retrieved January 16, 2021, from <https://doi.org/10.1016/j.redeen.2016.05.001>
- Molla, M. A. (2019, May 19). Refugee Camps: Crime spikes while Rohingyas despair | The Daily Star. *The Daily Star*. Retrieved August 10, 2020, from <https://www.thedailystar.net/rohingya-crisis/news/refugee-camps-crime-spikes-while-rohingyas-despair-1744768>
- Nahdohdin, M., Angelianawati, D., Prasetya, A. P., Yaoren, K. Y., & Dhanaraj, J. (2019). SouthEast Asia. *International Centre for Political Violence and Terrorism Research*, 11(1), 6–32. Retrieved February 13, 2020, from <https://www.jstor.org/stable/pdf/26568577.pdf>
- OCHA (Office for the Coordination of Human Affairs). (n.d.). *Rohingya Refugee Crisis* Retrieved January 15, 2021, from <https://www.unocha.org/rohingya-refugee-crisis>
- Prothom Alo English. (2019, April 28). *Three Rohingyas sentenced to jail*. Retrieved December 25, 2019, from <https://en.prothomalo.com/bangladesh/3-Rohingyas-sentenced-to-jail>
- Prothom Alo. (2019, April 26). *Gangs, militants taking control of Rohingya camps: ICG*. Retrieved June 25, 2020, from <https://en.prothomalo.com/bangladesh/Gangs-militants-taking-control-of-Rohingya-camps>
- Pugliese, B. M., & Mentone, D. (2018). *Fears of Radicalization in the Rohingya refugee crisis*. Retrieved March 22, 2020, from <https://eeradicalization.com/up/Pugliese-SECOND%20PART.pdf>
- Rapoport, D. (2011). Reflections on "Terrorism and the American Experience". *The Journal of American History*, 98(1), 115-120. Retrieved May 9, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/41509055>



- Rashid, M. (2019, April 24). *Delayed Repatriation Risks Breeding Rohingya Terrorists: Bangladesh Official*. The Irrawaddy. Retrieved September 12, 2020, from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/delayed-repatriation-risks-breeding-rohingya-terrorists-bangladesh-official.html>
- Rashid, M. M. (2020). How Does Relative Deprivation Cause People to Condone Political Violence. *Core Scholar*. Retrieved January 9, 2021, from [https://corescholar.libraries.wright.edu/etd\\_all/2325/](https://corescholar.libraries.wright.edu/etd_all/2325/)
- Reuters. (2019, March, 13). *Rohingya militants condemn violence in refugee camps amid reports of killings*. Retrieved July 18, 2020, from <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-arsa-idUSKBN1QU0RX>
- Romaniuk, P. (2015). *Does CVE Work? Lessons Learned from the Global Effort to Counter Violent Extremism*. *September*, 40. Retrieved August 22, 2020, from <http://www.globalcenter.org/publications/does-cve-work-lessons-learned-from-the-global-effort-to-counter-violent-extremism/>
- Ryan, F., Coughlan, M., & Cronin, P. (2009). Interviewing in qualitative research: The one-to-one interview. *International Journal of Therapy and Rehabilitation*, 16(6), 309–314. Retrieved April 12, 2020, from <https://doi.org/10.12968/ijtr.2009.16.6.42433>
- Saldana, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers* (1st ed.). Sage publications.
- Salehyan, I., & Gleditsch, K. S. (2006). Refugees and the Spread of Civil War. *International Organization*, 60(2), 335–366. July 17, 2019, from <https://doi.org/DOI:10.1017/S0020818306060103>
- Sandler, T. (2018). *Terrorism: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press.
- Schlein, L. (2017, September 27). *UNHCR: Risk of Terrorism “Very, Very High” if Rohingya Crisis Persists*. Voice of America. Retrieved July 28, 2020, from <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/unhcr-risk-terrorism-very-very-high-if-rohingya-crisis-persists>
- Schmid, A. P. (2013). Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review About ICCT -The Hague. *ICCT Research Paper*. Retrieved July 19, 2020, from <http://www.icct.nl/app/uploads/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf>
- Selth, A. (2003). Burma and International Terrorism. *AQ: Australian Quarterly*, 75(6), 23–40. Retrieved June 28, 2019, from <http://www.jstor.org/stable/20638218>
- Selth, A. (2018a). *Myanmar’s Armed Forces and the Rohingya Crisis*. Retrieved April 17, 2020, from <https://www.usip.org/publications/2018/08/myanmars-armed-forces-and-rohingya-crisis>
- Selth, A. (2018b, September 6). *The Rohingyas: a new terrorist threat?* The Interpreter. Retrieved May 19, 2020, from <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/rohingyas-new-terrorist-threat>

- Selth, A. (2020). The Rohingyas: A new terrorist threat? (06:00 AEDT, 6 September 2018). In *Interpreting Myanmar: A Decade of Analysis* (pp. 449-454). Acton ACT, Australia: ANU Press. doi:10.2307/j.ctv1d5nm3z.100
- Sida, L., & Schenkenberg, E. (2019). *Synthesis of Rohingya Response Evaluations of IOM, UNICEF and UNHCR*. Retrieved August 8, 2020, from <https://www.unhcr.org/5e453ea64.pdf>
- Silke, A. (2018). Routledge Handbook Of Terrorism And Counterterrorism. In *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*. Retrieved February 23, 2020, from <https://doi.org/10.4324/9781315744636>
- Smith, H. J., & Pettigrew, T. F. (2015). Advances in Relative Deprivation Theory and Research. In *Social Justice Research* (Vol. 28, Issue 1). Retrieved March 21, 2020, from <https://doi.org/10.1007/s11211-014-0231-5>
- Sude, B., Stebbins, D., & Weiland, S. (2017). Lessening the Risk of Refugee Radicalization: Lessons for the Middle East from Past Crises. *Lessening the Risk of Refugee Radicalization: Lessons for the Middle East from Past Crises*. Retrieved October 26, 2020, from <https://doi.org/10.7249/pe166>
- The Daily Star. (2018, December 13). *3 JMB men held with 30 commando knives, explosives in Dhaka*. Retrieved October 30, 2019, from <https://www.thedailystar.net/city/news/3-jmb-men-held-30-commando-knives-explosives-dhaka-1672633>
- The Daily Star. (2019, August 27). *Curbing Rohingya Crimes: New police unit on cards*. Retrieved April 18, 2020, from <https://www.thedailystar.net/frontpage/curbing-rohingya-crimes-new-police-unit-cards-1791160>
- The Roots of Violent Extremism and Radicalization In Azerbaijan and Georgia. (2018). 30. Retrieved December 23, 2020, from <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/14736.pdf>
- Tibbitts, S. (2019). *The Rise, Fall, and Future of ISIS – Praemon*. Analysis Reports, Middle East. Retrieved June 12, 2020, from <https://praemon.org/the-rise-fall-and-future-of-isis/>
- Trochim, W. M. K., & Land, D. A. (1982). Designing designs for research. *The Researcher, 1*, 1–6
- UN News. (2017, September 11). *UN human rights chief points to 'textbook example of ethnic cleansing' in Myanmar*. April 28, 2019, from <https://news.un.org/en/story/2017/09/564622-un-human-rights-chief-points-textbook-example-ethnic-cleansing-myanmar>
- UN Youth. (2014). *Definition of youth*. United Nations. (n.d.). Definition of Youth. Retrieved October 21, 2020, from <http://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-definition.pdf>
- UNHCR. (2018, June 6). *UNHCR - UNHCR and UNDP sign a (MOU) with Myanmar to support the creation of conditions for the return of refugees from Bangladesh*. Joint UNHCR-UNDP Press Release. Retrieved August 16, 2020, from

<https://www.unhcr.org/news/press/2018/6/5b1787e64/unhcr-undp-sign-memorandum-understanding-mou-myanmar-support-creation-conditions.html>

UNHCR. (2020). *Joint Government of Bangladesh - UNHCR Population Factsheet Refugee Population by Location Post 2016 Refugee Population*. 2020. Retrieved February 12, 2021, from <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/83488>

UNHCR. (n.d.). *Rohingya Refugee Crisis Explained*. UNHCR. Retrieved May 20, 2021, from <https://www.unrefugees.org/news/rohingya-refugee-crisis-explained/>

UNSC. (2004). *Security Council resolution 1566 (2004) on Threats to international peace and security caused by terrorist acts - United Nations and the Rule of Law*. Retrieved March 20, 2021, from <https://www.un.org/ruleoflaw/files/n0454282.pdf>

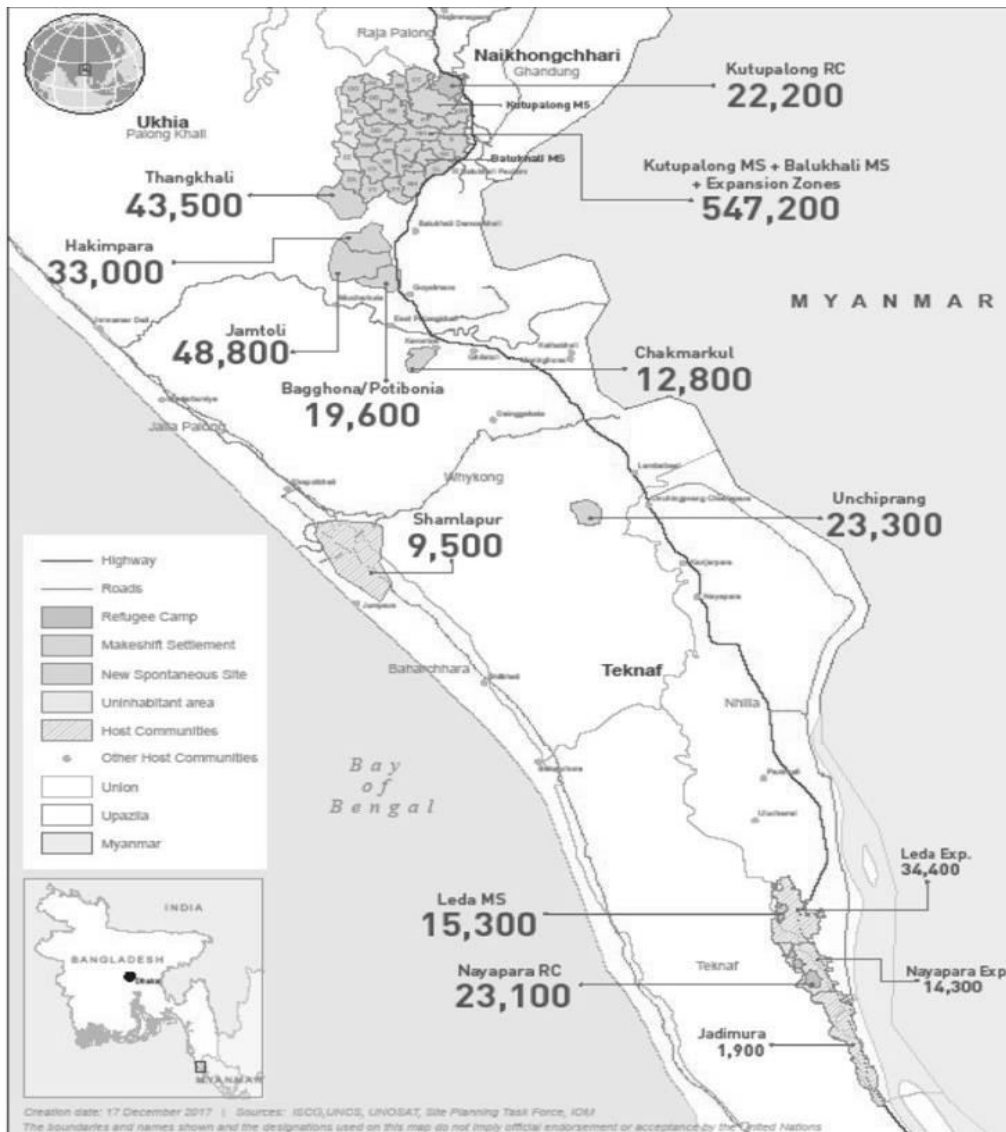
UNSC. (2017, November 6). *UN Security Council Note*. United Nations Security Council, S/PRST/2017/22. Retrieved February 2, 2021, from [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_prst\\_2017\\_22.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_prst_2017_22.pdf)

Weine, S., & Ahmed, O. (2012). *Building Resilience to Violent Extremism Among Somali-Americans in Minneapolis-St. Paul*. Retrieved December 22, 2019, from [https://www.start.umd.edu/sites/default/files/files/publications/Weine\\_BuildingResiliencetoViolentExtremism\\_SomaliAmericans.pdf](https://www.start.umd.edu/sites/default/files/files/publications/Weine_BuildingResiliencetoViolentExtremism_SomaliAmericans.pdf)

## APPENDICES

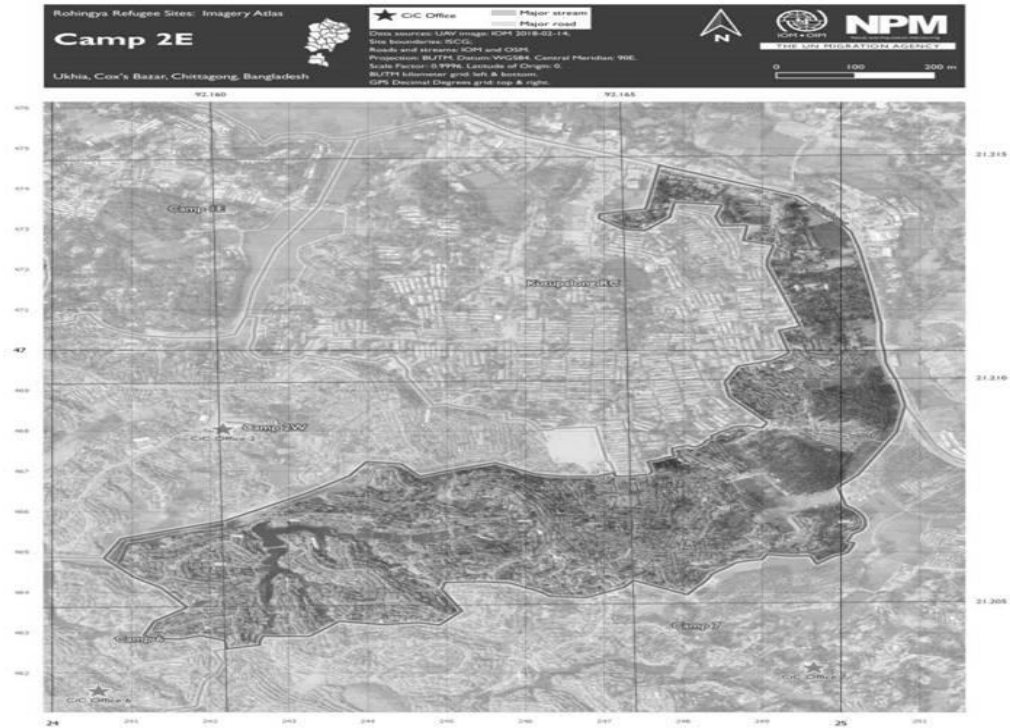
Appendix A:

Figure 1: Map of Ukhia Upazilla (Sub-district), Cox’s Bazar Showing the Location and Population of Rohingya Refugee Camps



Source: Inter Sector Coordination Group, 2017.

Figure 2: Map Showing the Location of Rohingya Camp, Camp 2E From Where Data Is Collected



Source: IOM, 2018.

Figure 3: Data Collection Site, Camp 2E, Inani Pahar, Ukhia, Cox's Bazar



Source: Author.

## Appendix B: Interview Question Sheet to Refugees (Translated)

### Interview Question Sheet

The purpose of this study is to complete academic thesis at MS level for the Graduate School of Governance Studies, Public Policy Programme, Meiji University. The field of the research is the Rohingya refugee camp at Cox's Bazar, Bangladesh. The main research question is to find the characteristics of the probable radicalization of the refugee people. The interviewees are Rohingya refugee people, local and International NGOs working at refugee camps, security personnel and other government officials working at camps. (The demographic questions are

Name:

Gender:                      Age:

Marital status:              Children:

1. Had the house been raided or torched by security forces?
2. Have you been lost any of your family members?
3. Did you lose your job due to your identity?
4. Had the mosque been raided by security forces?
5. Which Islamic idealism you follow?  
-wahabism/ salafism/ sufism/ any other
6. Have you been detached from your loved one due to the situation?
7. Did you ever observe ethnical violence?
8. Do you think you are being deprived?
9. If yes, then why?
10. Is there any resentment out of this deprivation?
11. If yes, then what do you want to do?
12. Was there any religious group in Rakhine you were connected to
13. Do they come to recruit you?
14. Have you ever been arrested by Police?
15. Were you in any jail before coming here?
16. If yes, then why?
17. How long have you been there?
18. Did you meet any terrorist there?
19. Did they try to motivate you?
20. Did anybody go to jihad in Syria/IS from Rakhine?
21. Is here anybody you know came back from Syria/ IS?
22. What are the reasons behind radicalization?  
-Isolation/ economic condition/ poverty/ revenge/ motivation/ religion/ other.
23. Is there any extremist group inside the camp?
24. Is there any influence of ARSA inside the camp?
25. Did you see any material of radicalization?
26. Did you ever receive any leaflets or materials regarding jihad?
27. Political violence exhibit higher risk of radicalization. Your comment:
28. Do you think that Myanmar government is against muslims?
29. Do you think about Bangladesh government and Islam?
30. What do you think about Bangladesh government about you?

31. How do local people behave with you, xenophobic or friendly?
32. What will your children do when grow older?
33. Did you observe any radical behavior among youth in camp?
34. Is there any radical discussion by religious leader/ imam inside the mosque?
35. Is there any discussion by any people in school or any other place?
36. Is there any religious leader/ group who come to talk about jihad or hardline Islam?
37. Have you been tortured by Myanmar army?
38. To what extent do you support IS/ Al Qaeda?
39. Do you support jihad?
40. Do you want to go to jihad?
41. Do you think except shariah law all other rules are haram/ forbidden?
42. Is there any suspicious activity by NGO?
43. Saudi people are donating and influence to spread Salafism.
44. What do you think or support?
45. There is fighting inside camp. What do you think about this fighting?
46. Did anyone offer you money for joining any particular group?
47. Is there anyone in the camp exiled from Myanmar due to political or any other reason?
48. Do you believe in Islami Khilafat?
49. Do you think you have responsibility to establish Muslim ummah?
50. Do you think peripheral security is enough for you?
51. Do you think security inside the camp is adequate?
52. Do you want to increase police petrol surrounding the camp?
53. Do you want to increase police petrol inside the camp?
54. Who do you think is the most vulnerable group in the camp?
55. Do you think general education can reduce radicalization?
56. Do you think moderate religious education can reduce radicalization?
57. Any final comment:

#### Appendix C: Questionnaire Data Sheet Served to Security Personnel (Translated)

##### **Questionnaire Data Sheet**

The purpose of this study is to complete academic thesis at MS level for the Graduate School of Governance Studies, Public Policy Programme, Meiji University. The field of the research is the Rohingya refugee camp at Cox's Bazar, Bangladesh. The main research question is to find the characteristics of the probable radicalization of the refugee people. The questionnaire is developed to collect data from security personnel working in refugee camps. Participation of officials having working experience more than six months in refugee camps are appreciated (The demographic questions are optional to answer and this information will remain confidential).

Name:

Age:        Gender:

Work Experience in refugee camps:

1. Is there any extremist group inside the camp? – yes/ no
2. Is there any influence of ARSA inside the camp? – yes/ no
3. Which Islamic idealism do they follow?  
- wahabism/ salafism/ sufism/ any other
4. Did you see any material of radicalization? –yes/ no
5. What are the reasons behind radicalization? (√)  
- Isolation/ economic condition/ poverty/ revenge/ motivation/ religion/ deprivation/other.
6. Political violence exhibit higher risk of radicalization.  
-strongly agree/ agree/ no comment/ disagree/ strongly disagree
7. To what extent do they support IS/ Al Qaeda?  
-very strong/ strong/ moderate/ very few/ not at all
8. Do they support jihad?  
-very strongly/ strongly/ less strongly/ very few/ not at all
9. Do they think except shariah law all other rules are haram/ forbidden?  
-strongly agree/ agree/ neutral/ disagree/ strongly disagree
10. Do they think that Mianmar govt is against muslims?  
-strongly agree/ agree/ no comment/ disagree/ strongly disagree
11. Did you observe any radical behavior among youth in camp? –yes/ no
12. Is there any radical discussion by religious leader/ imam inside the mosque? –yes/ no
13. Is there any discussion by any people in school or any other place? –yes/ no
14. Is there any suspicious activities by NGO? –yes/ no
15. Saudi people are donating and influence to spread Salafism. –yes/ no
16. Do you think Rohingyas are being deprived?  
-strongly agree/ agree/ no comment/ disagree/ strongly disagree
17. If yes, then why?
18. Is there any resentment among Rohingys out of this deprivation?  
-very very angry/ very angry / somehow angry/ little angry/ no anger
19. How do local people behave with them, xenophobic or friendly?  
-very hostile/ hostile/ neutral/ friendly/ very friendly
20. Do they believe in Islami Khilafat?  
-very strongly / strongly/ neutral/ disagree/ strongly disagree
21. Do you want to increase police petrol surrounding the camp?  
(0-20)% / (21-40)% / (41-60)% / (61-80)% / (81-100)%
22. Do you want to increase police petrol inside the camp?  
(0-20)% / (21-40)% / (41-60)% / (61-80)% / (81-100)%
23. Who are the most vulnerable group inside the refugee camp?  
- Children/ Young boys/ Young girls/ Young people/ Middle age men
24. Do you think general education can reduce radicalization?  
-very strongly / strongly/ no comment/ disagree/ strongly disagree
25. Do you think moderate religious education can reduce radicalization?  
-very strongly / strongly/ neutral/ disagree/ strongly disagree
26. Any other suggestions to curb radicalization: