

連載

ヘルスサービスリサーチ(24)
福祉行政とヘルスサービスリサーチ

茨城県土浦児童相談所 和田 一郎

1. はじめに

福祉行政は、児童虐待や生活保護など、社会的に重要な課題を数多く抱えている。最近では、子どもの虐待死や、生活保護に関する大きな問題が生じると、マスコミ等を通じた報道がなされ、研究者と福祉団体とが協働して緊急シンポジウムが行われることもある。そのような場で、現場の職員が、個別ケースについて発表やコメントをすることはほとんどない。なぜなら、とりわけ行政職員は、所属する各自治体の個人情報保護条例等により、業務上知り得た個人情報については一定の制限がかかっているからである。そのため、報道や学会等での意見が現場の実情とかけ離れたものであっても、個人として反論することは難しい状態である。そのような状況において現場の職員が現場の実情を提示できる唯一の方法が、「研究」であると考えている。

これまで、著者は生活保護や児童虐待の現場を経験し、現場にしながら研究する者として、福祉をサービスとして評価する必要性を痛感し、その評価の難しさや現場と研究者の乖離を感じてきた。このような立場から、福祉行政とヘルスサービスリサーチについて論じてみたい。

2. 現場を苦しめる非科学的な研究

各自治体の個人情報保護条例等により、行政以外の「外部機関」が、適切なプロセスを経ずに、福祉行政で得られる情報を閲覧することは困難である。とりわけ、個別ケースに関わる研究については、研究対象者の心身の状態や周囲の環境、生活習慣等について具体的な個人情報を取り扱うため、「疫学研究に関する倫理指針」(以下、指針)に基づいた研究の実施が必須である。しかしながら福祉分野では、その指針を遵守せずに行われている研究が数多くあるのが実情である。著者が知る一部の例を下記に示す。ただし、これら研究は自治体名だけでなく個人も特定される場合があるため引用はしない。

(倫理委員会を通さず行政機関が持つデータを利用

した研究例)

(1) 研究者が、ある行政機関の虐待通告のケース記録を直接閲覧した研究。通告者や子どもや家庭の情報など、高度な情報に対する扱いについて、研究者はその自治体と情報管理に関する取り決め(知り得た情報等の扱いや情報保全)をしていない。

(2) 調査対象者に子どものころの記憶について尋ねる質問。貧困であったか、家の中には何があったか、虐待の経験の有無などを直接聞くものである。通常はこのような設問が対象者に負担にならないか検討し、負担に感じた場合は調査を中止する、また、調査を行ったことによって、心身に不調がおこった場合の相談先明示など倫理的配慮をするべきであるが、こうした配慮がなかった。

(3) 福祉サービスを受けている受給者の世帯主氏名、イニシャル、ケース番号、学歴や国籍、戸籍上の性別、依存症等の病歴、各種障害の程度などを福祉事務所に記入させた研究。

これらの研究は、研究実施者の所属機関において、研究計画書を倫理委員会に通していないだけでなく、科学的合理性及び倫理的妥当性の点からも問題が多い。また、このような研究は、行政機関や職員個人に対する批判にとどまるものになってしまうこともあり、その結果、現場での研究者に対する不信感が広まり、研究をおこなうにあたり、福祉行政の現場の協力がうまく得られず、アンケート回収率や回答の正確性が低下することが危惧される。

3. 福祉政策と研究に関する課題

福祉は、国レベルでもエビデンスに基づいたデータを収集分析して政策立案をおこなうことが難しい分野である。生活保護と被災地の現状を例として、本分野の課題を現場の視点から論じたい。

(1) 生活保護について

生活保護では科学的プロトコルに基づいたエビデンスデータによる研究はほとんど見られないが、モデルケースによる比較がいくつかおこなわれている。1つ目は国民年金と生活保護費の比較¹⁾であり、厚

労省の高齢者世帯生活保護モデルケース(2008年度)について国民年金生活者は生活保護費以下の実質的受給額であることが判明している。次に最低賃金と生活保護費の比較²⁾であり、モデルケースでは生活保護の水準を下回る最低賃金である都道府県は昨年度より増加して、11自治体になったことが判明している。ここで単身世帯(41歳~59歳, 東京都1級地-1)の場合の可処分所得は164,490円³⁾であるが、今回比較に使用したモデルケースの年齢層では、基礎控除に加え未成年者控除、そして算出されていない特別控除などがさらに上乗せされるはずであり、基礎控除と未成年者控除のみの合計額を合わせただけでも、全自治体の最低賃金は生活保護以下の水準となることは言及されていない。また一般世帯と生活保護受給者の消費支出格差については、国は厚生行政の長期構想(昭和45年10月)において少なくとも60%を保証すると明示しており、昭和58年の中央社会福祉審議会では、当時の基準66.7%が「適切」としている。しかしながら2008年では77.8%の基準⁴⁾となっており、現在は当初の生活保護の目的以上の基準額と推測されている。現場からみると、生活保護受給者が自立できないのは、自立できるような収入(年金や就労収入)を得ること自体、現在の社会保障制度では困難であるからと推測せざるを得ない。

最後に、生活保護の費用対効果について言及したい。就労支援員による費用対効果は2.12倍(平成22年度)⁵⁾である。効果の測定は保護変更・廃止による保護費の減額相当額⁶⁾となっており、実際この測定方法が事業仕訳⁷⁾の費用対効果の根拠資料として利用された。しかし、この効果は、就労支援員についての介入/対照群、年齢等の属性のマッチングや confounder などの調整等を考慮しておらず、コホート研究などのエビデンスに基づいた研究結果ではないが、現状ではそれでも政策決定の根拠資料として使用せざるを得ない状態である。

(2) 被災地に関わる調査

筆者は東日本大震災発生直後より被災地の自治体職員として、災害救助法関連業務や、福島原発事故による避難してきた方々の避難所の管理運営の業務を行った。このとき、マスコミ以上に研究者や福祉団体の対応に苦慮した。避難所にいる子どもたちに被災体験の絵や作文を書かせたことや、避難所に来ているボランティアの院生・教員が、科学的なプロトコルに基づかない調査研究を実施するなどの事例があった。

文部科学省は、「被災地で実施される調査・研究について⁸⁾」において、被災地における被災者を対

象とした健康調査・研究を実施する場合には、指針にのっとり、当該研究計画について倫理審査委員会の審査を受け研究機関の長による許可を得るなどについて遵守されるよう留意されたいと通知した。

しかしながら、前述のような研究者や福祉団体は現在も、例えば子どもに関しては、「子どもの~」「被災地の~」などの情報(写真や氏名だけでなく子どもたちが描いた絵や文章だけでなく家族を失った光景などの記述もある)を、一般書として出版することや講演会などで情報発信をしている状態である。被災現場の状況を発信することは必要であろうが、将来、子どもたちがそれらを知った時、どう感じるだろうか。傷ついた対象者の尊厳についても慎重に検討するべきである。

4. おわりに 現場の事実を科学的に分析して提示する。ヘルスサービスリサーチに期待すること

まず、根拠に基づく福祉政策が重要であるとされながら、前述のとおり、根拠になり得る研究が蓄積されていないのが現状である。そのため、厚生労働省社会保障審議会においても、自治体の福祉サービス利用者の個人情報をもとにした研究であるにもかかわらず、倫理委員会を通さないものや、方法的にも問題があると思われるような研究がみられる。しかしながらそのような研究であっても現状では審議の資料とせざるをえず、それが政策の根拠資料となっているのが現状である。福祉分野において、現状のような情報の入手経路が明らかでなく、倫理委員会を通していないような研究をいくら重ねたところで、システムティックレビューやメタ分析などおこなうことはほぼ不可能であり、政策提言のための強固な根拠資料などを提示するのは困難であると言わざるを得ない。現場の従事者には、数多くの個別ケースに関する調査研究の協力依頼が来るが、これらに回答することによって、所属機関や対象者に不利益が生じないか、疑問に思うことがしばしばある。

しかしながら福祉は、社会保障給付費は医療費の半分以上を超える17兆円(2009年度)の莫大な予算を投じる分野になっている。福祉分野にもわが国の長期的な政策展望が必須であり、そのためには公衆衛生学的視点に立った冷静で客観的で科学的な議論が必須である。我々現場で研究する行政職員が、現場の実情を理解しつつ研究者にエビデンスを提供するという、現場と研究をつなぐ架け橋となり、またヘルスサービスリサーチのような科学的なプロトコルに基づき、適切に研究をする方々がぜひ福祉分野の諸問題について研究してくださることを期待して、福

祉行政の現場からの提言としたい。

文 献

- 1) 和田一郎, 高橋秀人, 大久保一郎. 国民年金と生活保護に関する実質的受給額の比較: 高齢者単身世帯および高齢者2人世帯を例にして. 厚生指標 2010; 57(12): 31-39.
 - 2) 厚生労働省. 平成24年度第2回目安に関する小委員会 資料 No. 2 生活保護と最低賃金. 2012. <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002f34h-att/2r9852000002f38l.pdf>(2012年7月23日アクセス可能)
 - 3) 厚生労働省社会・援護局保護課. 第4回社会保障審議会生活保護基準部会資料 資料2 生活保護制度における勤労控除等について. 2011. <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001ifbg-att/2r9852000001ifii.pdf>(2012年7月23日アクセス可能)
 - 4) 厚生労働省社会・援護局保護課. 第2回社会保障審議会生活保護基準部会資料 資料3 生活保護基準の体系等について. 2011. <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001d2yo-att/2r9852000001d31w.pdf>(2012年7月23日アクセス可能)
 - 5) 厚生労働省社会・援護局保護課. 社会・援護局関係主管課長会議資料. 2012. http://www.mhlw.go.jp/topics/2012/03/dl/tp0314-01_05.pdf(2012年7月23日アクセス可能)
 - 6) 厚生労働省. 生活保護受給者に対する就労支援. <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000689k-img/2r985200000068d1.pdf>(2012年7月20日アクセス可能)
 - 7) 内閣府行政刷新会議事務局. 行政刷新会議ワーキングチーム「事業仕分け」第2WG 生活保護受給者のうち就労能力がある者の支援対策(事業番号: 2-31). 2009. <http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/pdf/nov16gijigaiyo/2-31.pdf>(2012年7月23日アクセス可能)
 - 8) 文部科学省研究振興局ライフサイエンス課, 厚生労働省大臣官房厚生科学課. 被災地で実施される調査・研究について(事務連絡). 2011. <http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/kenkyujigyou/hisaichi/jimurenaku.html>(2012年7月23日アクセス可能)
-