

日本労働年鑑 第68集 1998年版
The Labour Year Book of Japan 1998

特集 現代日本の社会福祉労働—その現状と課題

第一章 社会福祉労働をめぐる状況

一 社会福祉労働に従事する者の増加

まず、やや煩雑ではあるが、現在にいたる社会福祉労働の概念の拡大について、その概略を、社会構造の変化、政策の変遷などの点をふまえて整理することにした。

第1表に示した社会福祉事業に従事する者の実数の推移をみると、この四年間で一・二倍の伸びを示している。なかでも、ホームヘルパーの伸び率は高く、二・一倍となっている。

第1表 社会福祉従事職員数の年次推移

(単位：人)

	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
総 数	783,413	831,430	882,342	917,886	970,366
社会福祉施設職員	636,886	671,989	710,011	722,480	763,465
ホームヘルパー	48,591	58,427	71,783	86,223	101,527
そ の 他	97,936	101,014	100,548	109,183	105,374

- 〔備考〕 1) 社会福祉施設職員数は、社会福祉施設調査報告によるものである。
- 2) 「ホームヘルパー」欄は、厚生省報告例によるものである。
- 3) 「その他」欄は、福祉事務所、民生一般、児童相談所及び社会福祉協議会の職員である。
- 4) 厚生省社会・援護局調べ。
- 5) 『国民の福祉の動向(97年)』256頁。

こうした社会福祉事業に従事する者の増加は、いくつかの政策的誘導の結果とみることもできる。七三年は福祉元年といわれるが、七〇年代の社会福祉事業従事者の増加は、高度経済成長に支えられた社会福祉充実の気運の高まりを反映したものであって、政策的には「社会福祉施設緊急整備五か年計画」などを契機としたものと考えられる。また、九〇年代の増加は、八九年のゴールドプラン以降の目標数を明示した計画的整備の影響によるものと思われる。もちろん、こうした政策が採用された背景に、高齢化の進行という社会構造の変動があることは、以下で述べるとおりである。

このような社会福祉事業に従事する者の増加は、それぞれの時期において、こうした人々をめぐる議論を引き起こしてきた。そこで、七〇年代と、在宅福祉に対する期待が高まった八〇年代以降とい

う、二つの大きな時代区分を設定し、それぞれの時期に展開された社会福祉労働に対する議論を概観したうえで、本論で検討の対象とする社会福祉労働とこれに従事する者の範囲を示すことにしたい。

二 「社会福祉労働論」の展開

1 「社会福祉労働論」の背景

七〇年代においては、社会福祉労働を把握する方法論自体をめぐって議論が展開された。すなわち、社会福祉に関する労働は、物的な生産に直結する性質のものではないため、このような労働概念をいかに構築し、実態を説明しうる概念へと整理していくのかが問われたのである。こうしたなかで、生活主体が民主主義的な手続きをとることによって、政策決定に参加、あるいは影響を与えることが可能であるとする「社会福祉労働論」が提起された。

真田是(真田是『社会福祉労働』七五年)は、福祉活動における「福祉効果」と「政策効果」の対立、あるいは社会福祉のもつ「正機能」と「逆機能」の対立を「社会福祉の二面性」ととらえ、そこからさらにすすんで社会福祉の構造的特質を「社会福祉の三元構造」という概念によって説明しようとした。

すなわち、真田は「社会福祉を成立させ、この内容や水準に規定的な影響を与えている」ものとして、(1)社会問題、(2)政策主体、(3)社会運動の三要因を提示し、社会福祉は、「客観的な歴史・社会法則の規定を受けて成立しその内容と水準」が決定されるとする。そして具体的には、この客観法則が、先にあげた「社会問題・政策主体・社会運動」の三つをとおして出現し、各要因の相互作用・関連を通じて決定されるとしている。

このような前提にたつて、社会福祉労働論を「現実の福祉労働者の諸活動・行動に働く社会的規定の対立し合い交錯し合っている諸力を科学的に分析する」ものと規定し、また「福祉労働者が対立し合う諸力のどれに基本的に依拠していくべきかという観点を提供するもの」ともみなしている。もちろん、これによってただちに社会福祉の変革が実現されるものではない。とはいえ、多様な段階で社会福祉労働に従事する者の実践をとおして、変革が現実化されなければならないことが指摘されているのである。

2 「社会福祉労働論」の意義

こうした社会福祉労働論のもつ意義は、次のような点に求められる。まず、社会福祉制度に関して、従来の上からの計画と統制という政策側に立つ立場からだけでなく、社会福祉の現場で働くソーシャルワーカーやホームヘルパーなどの公的機関に属する職員、社会福祉協議会の職員や民間の社会福祉施設に従事するものなどを含めた、専門的社会福祉労働にたずさわるもの下からの「運動」によって、より望ましい社会福祉制度の決定や実現に貢献し得るという視点を提供した点を、あげることができる。これによって、従来社会福祉をめぐる制度あるいは政策論的な発想に大きな影響を与えることになったからである。

また、本来社会福祉労働の観点にたつことは、政策の実施を行う福祉機関などの構成員が労働者として自覚することが第一段階であるとされ、それによって、あらゆる社会福祉労働の問題や課題を政策的な要求にまとめる過程をふまえ、さらにそうした要求の主体としてのみ、社会福祉労働に従

事する者の主体的条件が把握されるとされている。したがって、このような自覚を形成する場として、労働組織が重要であることはいうまでもない。つまり、労働者の労働がもたらす有用性を、実現し、確認する場として労働組織を把握することが必要とされるのである。

いうまでもなく、このような労働組織は労働者の労働によってのみ形成される性質のものである。したがって、社会福祉労働論は、必然的にこのような労働組織の組織論的な問題をめぐって展開されてきた側面も有する。

こうした社会福祉労働論は、都市化、すなわち人口の流動化が進行し、多世代同居が次第に減少して、従来の社会福祉サービスの提供過程の再編が求められた状況、つまり介護などの社会福祉サービスの外部化が進行する過程において、単なる概念操作にとどまらず、現実の問題状況を反映した実践的な役割を果たしてきたことはいうまでもない。また、その意味は現在においても大きいと考えられる。

しかし、その後、必ずしも組織、機関などを媒介としない活動、あるいは家族内扶養といったインフォーマルな活動に対する政策的な期待が高まるにつれて、こうした社会福祉労働の概念では包摂できない領域が浮上してくることとなった。

三 インフォーマル部門の拡大

1 社会福祉労働の範囲

八〇年代になると、高齢化の進行といった社会構造の変動を受けて、増加傾向にあった社会福祉労働に従事するものの身分、処遇の問題が、さらに問われるようになった。施設福祉から在宅福祉への重点の移行もあって、それまでのややもすれば、機関あるいは施設などに身分を有するものに限定されていた社会福祉労働の姿が揺らぎはじめた時期でもあった。こうしたなかで八七年に「社会福祉士及び介護福祉士法」が制定され、専門職としての社会福祉労働に従事する人々をめぐる議論が展開されていくこととなる。

以上に示したような背景のなかで、社会福祉労働の概念の拡大が要請されることとなってきた。そこで、まず本論で用いる社会福祉労働の範囲と対象を限定する作業を行っておくこととしたい。もちろん、社会福祉労働の定義を行うことがここでの目的ではないため、本論で社会福祉労働といった場合には、暫定的に次のような意味をもたせておくという程度にすぎない。

一般的に社会福祉労働に従事するものの範囲は、社会福祉サービスの提供過程に携わるものに限定されていた。すなわち、社会福祉サービスは社会福祉機関およびそこでの従事者を通じて、地域住民に利用あるいは提供されているが、こうした機関に属する者の労働が、社会福祉労働とされてきたといえよう[1]。

このように限定した場合、先に指摘したように、法律その他で資格や職種の定められているもので、社会福祉の現場で各種の業務に携わっている専門的な就業者、さらには社会福祉協議会等といった公的・準公的部門(フォーマル部門)に就業する者のみが、社会福祉労働に従事する者とされる。しかし、ボランティアをはじめとする「インフォーマル部門」の人々が社会福祉サービスに占める位置が大きくなってきており、このような人々を社会福祉労働に携わるものとして位置づけることができるのかどうか問題となってきた[2]。

2 社会福祉労働の拡大

以下で述べるように、たとえば高齢者を対象とするホームヘルプサービス事業において、有償ボランティアなどを担い手とする住民参加型サービス供給組織の果たす役割は増大してきており、政策的にもその拡大がはかられている。このような動きに対して、有償ボランティアは自発性、無償性などといった本来のボランティア活動の活動原理に抵触するため、結果としてボランティア活動全体の停滞に結びつく、行政責任の放棄であるといった指摘がある。その一方で、制度的な社会福祉サービスとはいえ、実際には措置制度によって民間委託されてきた経緯があり、民間の社会福祉施設で社会福祉労働に従事しているものが社会福祉サービスで果たしてきた役割は大きかったため、むしろ制度的なサービスとインフォーマルな性格の強いボランティア活動の協調的な関係形成につながるものとして、これを積極的に評価しようとする動きもある。

実際に、社会福祉施設職員の推移を設置主体別にみると、八〇年代にはそれまでの公的施設職員中心であったものが、民間施設職員がこれを上回ることとなった。すなわち、人的資源の側面に限っていえば、その評価はひとまず保留するとしても、社会福祉労働においてインフォーマル部門の存在がますます大きくなっていくことは疑いようのない事態となっている。しかし、公的なサービス提供の特徴である平等性、公平性などは、一方で、地域性の重視と対立することも想定される。さらに、こうしたインフォーマル部門によるサービス提供が、全国一律で均質にならないことはいうまでもない。

そこで、こうした現状をふまえて本論では、社会福祉労働に従事する者を、社会福祉サービス提供過程の各段階に携わる者としたうえで、ホームヘルプサービスの動向を中心に検討を進めていくこととしたい。

そのための手がかりとして、社会福祉労働概念の拡大をもたらした社会構造の変化について、簡単な整理を試みておきたい。

日本労働年鑑 第68集

発行 1998年6月25日

編著 法政大学大原社会問題研究所

発行所 旬報社

2006年9月15日公開開始

■ ←前のページ 日本労働年鑑第68集【目次】 次のページ → ■
日本労働年鑑【総合案内】

法政大学大原社会問題研究所(<http://oisr.org>)
