

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

結びに代えて—社会福祉労働の課題と展望

本論では、社会福祉労働に関連する諸領域のなかから、ホームヘルプサービスに限定した在宅福祉サービスの問題を検討してきた。したがって、ここでは現在の社会福祉労働に従事する人々のおかれている状況の断片を記述しえたにすぎない。しかしながら、ここで示された民間委託化を中心とする動向は、社会福祉労働のあらゆる領域で進行しつつあることが指摘される。

こうした状況に対して、(1)社会福祉サービスの質の維持、(2)地域性への配慮、などの必要性を指摘しておきたい。

まず、社会福祉サービスの質についてであるが、これまで社会福祉サービスはもっぱら行政機関によって提供されてきた。その理由のひとつは、利用者にとってこれ以外の選択肢を実際に望みえなかったということであるが、行政機関によるサービス提供が、一定の質を維持していたことも大きいであろう。一方、民間事業者によるサービス提供は、柔軟性がある反面、質の確保に問題がある場合もあり得る。したがって、サービス供給主体の多元化が機能するためには、各供給主体のサービスの質が一定水準を越えていることが前提となる。この意味で、各供給主体の効率化や競争を阻害しない程度の、サービスの質を確保するための社会的な規制が必要であろう。成年後見問題として、地域社会で自立し、主体的に生活するうえで自己決定を導き出す行政的援助のあり方や、本人の意思が確認できなくても最善の利益を実現するための法的代行措置などが、議論されているのを見るまでもなく、その際には社会福祉サービスの利用者のおかれている状況から判断すべきであり、調整主体として市場原理のみを重視することは問題である。しかし、行政関与型にみられるようにホームヘルプサービスの領域においてフォーマル部門である公的機関が直接的なサービス供給から撤退し、調整機能にその機能を移動させつつある現状は、サービス供給主体、端的にいうと労働力確保手段の拡大過程であり、市場による競争や資源配分における効率性を追求する主体としては、機能し得ていないといえよう。

加えて、人口の減少傾向の持続という将来推計をふまえて、高齢社会の成熟が予想され、サービスの担い手などを、計画的に整備していく必要がある。また、今後、公的介護保険の開始により、さらなる社会福祉労働の従事者の増加が必要であり、これを可能とする条件を整備していくことも要請されている。現に、新ゴールドプランでは、介護保険制度が導入される二〇〇〇年に、ホームヘルパー一七万人の整備目標を掲げている。こうした、社会福祉サービスの領域に導入された計画化の動きに対する評価も含めて、行政を中心とする公的機関の位置が問われていくものと考えられる。

また、地域性については、社会福祉労働への雇用が、地域経済に与える影響を明らかにする作業も必要である。介護の社会化が必要とされる状況にあることはすでに指摘したが、女性を中心に担われている家族内扶養から家族員を解放したうえで、その就業の機会を拡大することが可能であるならば、その就業先としてホームヘルパーあるいは社会福祉施設などへの雇用が考えられてもよいし、同時にこうしたサービスの形成に付随する地域経済への波及効果も検討される必要があるだろう。

そして、この効果が最も期待されているのは、過疎社会であることは繰り返し述べるまでもない。

(1) 実際に、社会福祉労働に従事する者を広義にとらえた場合に、まず考えられるのは、以下のような職員ならびに職種である(『国民の福祉の動向(九七年版)』二五六頁)。

(1) 社会福祉施設の職員

施設長、生活指導員、児童指導員、教護、寮母、保母、教母、職業指導員、心理判定員、職能判定員、医師、保健婦、助産婦、看護婦、理学療法士、作業療法士、栄養士、調理員、事務作業員等

(2) ホームヘルパー

心身障害児(者)ホームヘルパー、身体障害者ホームヘルパー、老人ホームヘルパー

(3) 福祉事務所の職員

所長、査察指導員、身体障害者福祉司、精神薄弱者福祉司、老人福祉指導主事、家庭児童福祉主事、現業員、面接指導員、家庭相談員、嘱託医、事務職員等

(4) 児童相談所、身体障害者更生相談所、婦人相談所及び精神薄弱者更生相談所の職員
所長、児童福祉司、相談員、心理判定員、職能判定員、児童指導員、保母、ケースワーカー、医師、保健婦、看護婦、事務職員等

(5) 各種相談員

身体障害者相談員、婦人相談員、精神薄弱者相談員、母子相談員

(6) 社会福祉協議会の職員

企画指導員(全国)、福祉活動指導員(都道府県・指定都市)、福祉活動専門員(市町村)

こうした人的資源の充実が要請されてきたことを受けて、九二年には社会福祉事業法及び社会福祉施設職員退職手当共済法の一部改正(「福祉人材確保法」)が行われた。その後、九三年には、社会福祉事業に従事する者の確保をはかるための措置に関する基本的指針も告示され、社会福祉労働に従事する者の待遇改善をはかり、人材を募るための施策が整備されつつある。本論では、このうち、(2)のホームヘルパーを中心に検討を進めていくこととする。

(2) インフォーマル部門といった場合に、家族機能の評価については注意が必要である。たとえば、「日本型福祉社会論」あるいは「活力ある福祉社会」といった政策目標をみるまでもなく、北欧型の高福祉・高負担を標榜する大きな政府ではなく、家族内扶養を基本として自立、相互扶助、民間活力の活用を前提とした社会保障体系の実現が政策的に志向されてきた日本社会において、社会福祉サービスの供給主体として家族を把握することに対しては、多くの批判がなされてきた。ニーズに応じた社会福祉サービスの提供といった量的な問題を、規範的な問題に論点を移したこうした議論は、後述するように世帯規模の縮小傾向から家族内扶養が現実問題として不可能な状況が過疎社会を中心に広がりつつあることからみても、再検討される必要がある。

(3) 介護保険については、依然として実施体制も流動的であり、現在、各市町村で試行されたモデル事業の結果によって修正が加えられる可能性もあるため、ここで断定的な評価を下すことはできない。しかしながら、地域性の観点からいえば、たとえば保険給付の決定を行う認定審査会を複数の過疎町村が広域的に実施したとしても、先に示したような過疎町村のおかれている担い手不足の状況などから判断して、実際のサービス供給にあたっては地域差が拡大する可能性、あるいは、保険給付対象がほぼ高齢者に限定されていることから、サービス提供主体が高齢者に対するサービスに重点を移し、若年障害者などへのサービスとの不均衡が生じるのではないかと、といった指摘もなされている。いずれにせよ、今後の動向には注意が必要である。

(4) 公的なホームヘルプサービスには、利用対象別に次のようなサービスが設定されているが、

実施件数の多いのは「老人ホームヘルパー」である(第15表)。

第15表 ホームヘルプサービス事業一覧

事業名	根拠	実施主体	派遣目的
老人ホームヘルパー	老人福祉法第10条の4第1項第1号	市町村	身体上又は精神上的の障害があつて日常生活を営むのに支障のある、おおむね65歳以上の者について日常生活上の世話をを行う。
身体障害者ホームヘルパー	身体障害者福祉法第18条第1項第1号	市町村	日常生活を営むのに支障がある身体障害者の家庭等に対し適切な家事、介護等の日常生活の世話及び外出時の付き添いを行う。
心身障害児ホームヘルパー	児童福祉法第21条の10第1項	市町村	重度の身心障害のため独立して日常生活を営むのに著しく支障のある者のいる家庭に対し適切な家事、介護等の日常生活の世話をを行う。
精神薄弱者ホームヘルパー	精神薄弱者福祉法第15条の3第1項	市町村	日常生活を営むのに支障がある18歳以上の精神薄弱者に対し適切な家事、介護等の日常生活の世話をを行う。

(5)これをもって、過疎地域の在宅福祉サービスは充実しているとみなすことも可能であろうが、先に指摘した世帯規模の状況から判断して、過疎社会では、こうしたサービスに対するニーズがより深刻であり、むしろ切迫した状況の反映であると考えられる。また、過疎社会においてはホームヘルパーをはじめとする担い手の確保が困難であることから、事態は楽観を許さないものといえよう。いずれにせよ、介護をはじめとする社会福祉サービスの担い手をいかなる方法で確保していくのが問われていることは疑いない。

(6)この行政関与型組織について担い手の問題を重視した場合、流動性の高い都市社会において互酬性を担保するためのメカニズムを設け、匿名性の高い不特定多数の人々を「会員制」を採用して互酬関係の枠内に包摂し政策的に福祉活動への参加へ導くシステム(高野和良「ホームヘルプサービスの供給主体」九七年)と把握することも可能である。

【参考資料】

- (1)エイジング総合研究センター『高齢化社会基礎資料年鑑九四年版』九三年、(2)経済企画庁『国民生活白書(平成六年版)』大蔵省印刷局、九四年、(3)経済企画庁『国民生活白書(平成八年版)』大蔵省印刷局、九六年、(4)国立社会保障・人口問題研究所『都道府県別将来推計人口 平成九年五月推計』九七年、(5)厚生省『厚生白書(昭和六二年版)』厚生統計協会、八七年、(6)厚生省『厚生白書(平成三年版)』ぎょうせい、九二年、(7)厚生省『厚生白書(平成九年版)』ぎょうせい、九七年、(8)厚生省大臣官房統計情報部『平成七年国民生活基礎調査』九七年、(9)厚生省大臣官房統計情報部『平成三年 健康・福祉関連サービス需要実態調査』九四年、(10)厚生省大臣官房統計情報部『平成七年度 社会福祉行政業務報告』厚生統計協会、九七年、(11)厚生省大臣官房統計情報部『平成五年 健康・福祉関連サービス産業統計調査』九五年、(12)厚生省社会・援護局地域福祉課『参加型福祉社会をめざして』全国社会福祉協議会、九五年、(13)厚生統計協会『国民の福祉の動向・厚生指標 臨時増刊』第四四巻第一二号、厚生統計協会、九七年、(14)三浦文夫「福祉公社の基本的意義」長寿社会開発センター『福祉公社の構想と現状』九三年、(15)真田是編『社会福祉労働』法律文化社、七五年、(16)高野和良「ホームヘルプサービスの供給主体」今村都南雄編『公共サービスと民間委託』敬文堂、九七年、(17)全国社会福祉協議会『住民参加型在宅福祉サービス調査報告書』各年版、(18)全国社会福祉協議会『福祉公社の動向と社会福祉協議会』九六年、(19)全国社会福祉協議会『「住民参加型在宅福祉サービス団体の運営等のあり方に関する調査研究」報告書』九七年、(20)全国社会福祉協議会『平成九年度社会福祉協議会活動実態調査の概要(速報)』九八年、(21)『ジュリスト増刊 高齢社会と在宅ケア』有斐閣、九三年、(22)自治労『政令・県都市ホームヘルパー調査結果』九七年。

■ ←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>)
