

井手 英策 慶応義塾大学経済学部教授

## ソーシャルワーカーとソーシャルワークの最前線で闘う人たち

## いで えいさく

2000年東京大学大学院経済学研究科単位取得退学。日本銀行金融研究所、東北学院大学、横浜国立大学を経て、現職。博士(経済学)。専門は、財政学、財政社会学。著書に『大人のための社会科— 未来を語るために』(共著、有斐閣、2017年)、『18歳からの格差論』(東洋経済新報社、2016年)、2016『分断社会を終わらせる』(筑摩書房、2016年)『経済の時代の終焉』(岩波書店、2015年、大佛次郎論壇賞受賞)、The Political Economy of Transnational Tax Reform: The Shoup Mission to Japan in Historical Context (Cambridge University Press、2013年、共編著)、『日本財政— 転換の指針』(岩波書店、2013年)など。

僕は財政学者だ。財政では、民主主義的なプロセスをつうじて、税を集め、分配し、人間の生存や生活にかかわる共通のニーズを充足する。このプロセスがまさに僕の研究の対象だ。

だが、その一方で、生存と生活の「保障」という枠には収まりきれない複雑な問題が存在する。それは「よりよき生」という問題だ。

保障という言葉は非常に厄介だ。たとえば、生活保護の受給額が切り下げられたとしよう。一方はこれを生存権の否定であると非難し、他方は合理的な算定に基づく結果だと反論する。このいずれが正しいかを判断することは必ずしも容易なことではなく、それどころか、現実には、保障されているか否かではなく、利用者への妬みや嫉妬が社会的な決定を導くこともある。

だが、さらに問題を複雑にしているのは、「保障すること」と「よりよき生を実現すること」とが必ずしもイコールではないという点だ。

アルコール依存症の人について考えてみよう。彼／彼女は、就労がむつかしい状態にあり、生活保護を利用しているとする。人権派はこの人に対する「確実な生存の保障」を要求するだろう。もちろん僕もその主張に賛同する。しかし、たとえそこで給付される額が十分なものであったとしても、その人はおそらくそのお金をアルコールの消費のために使い尽くしてしまうだろう。それが本当に本人にとって望ましいことか。ここに保障の「先」の問題がある。

就労への追い込みは論外だ。だが、この人がアルコールへの依存から脱却し、本人の希望のもと就労可能な状況にいたるとすれば、それは本人にとっても、社会にとっても、望ましいことだといえるだろう。では、そうした支援をだれが、どのように行っていくべきか。

アルコール依存の背景はきわめて多岐にわたる。遺

伝的な脆弱性、家庭や会社での人間関係、金銭問題、失業、子どものときの家庭環境、精神疾患……数えあげればきりが無い。これは何もアルコール依存に限定される問題ではない。自殺やいじめ、家庭内暴力などあらゆる社会問題に共通して言えることだ。こうした問題の多様な背景に踏み込み、その解決を図るという役割をいったいだれが担えばよいのか。

財政学的には、サービスの提供主体は、地方自治体を中心となる。だが、行政の非効率性の名のもと、定数と人件費の削減を余儀なくされ続けてきた自治体、地方公務員が、こうした多様な背景をもつ問題解決に挑むことは、物理的に非常にハードルが高いと言わざるをえない。あるいは、それ以前に、公務員という立場上、個別のニーズや困りごとにどこまで踏み込むことが許されるのかという、むづかしい問題もある。

そこで本特集で光をあてるのが「ソーシャルワーカー」である。おそらく、この言葉は、多くの読者にとってなじみの薄いものだと思う。

木下大生も指摘するように、国際ソーシャルワーカー連盟によれば、「ソーシャルワーク」とは「社会変革と社会開発、社会的結束、および人びと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」。つまり、地域にある社会資源を発掘しながら、人びとの生活上の課題解決に取り組み、一人ひとりが自分の生活や環境をコントロールできる状況を作りだすことをめざすのだ。

こうした大きな目標のもと、「ソーシャルワーカー」は、暮らしていくうえで課題をかかえる人びととともに、その課題の内容、生きづらさに耳を傾けながら、課題の緩和・解決に向けて地道な取り組みを重ねている。役所の福祉関係課の窓口で対応している職員、福祉施設や病院の入退所の際に相談に応じる相談員、

困りごとを抱える子どもや家族と向き合う学校職員、さらには、自らNPO法人を立ちあげ貧困者等の支援を行っている人たちなどを思い出してもらえばいい。

重要なのは、人びとの困りごと、生きづらさを緩和・解決するだけでなく、さらには、形骸化が叫ばれる地域コミュニティの重要な担い手としても注目されつつある点である。

厚生労働省が推進する地域包括ケアや困窮者自立支援に関して、福祉の地域への丸投げだという批判がしばしば聞かれる。あるいは、行政が人的、金銭的負担に耐えかね、地域自治組織、とりわけ民生委員にサービス提供とかかわる過大な負担を求めているという現実もある。

ソーシャルワーカーは、こうした、暮らしの現場に身を置きながら、地域住民、グループ、関係機関との接着剤として、地域コミュニティをコーディネートする役割も果たしつつある。いわば、人びとの生活空間、それじたいの質的向上の担い手ともなっているわけだ。

翻って見れば、財政学者も、こうしたアクターをどのように財政政策、サービス供給のツールとして組み込んでいくのかが問われている。いわば、人間と人間の助け合い、支え合いの領域を、サービスの供給という役割を超えて、どのように政府が支援・補完していくかという問いが突きつけられているのである。

本特集では、財源問題、財政の役割については踏み込まない。そうした中期的な課題に向き合う前に、保障の「先」にある「よりよき生」の支え手としてのソーシャルワーカーの実態に焦点を合わせる。以下では、その最前線でいかなる取り組みがなされつつあるのか、ソーシャルワーカーがいかなる課題に直面しているのか、彼らから見て国の施策はどのように映っているのかについて考えていくこととしたい。■

# 日本のソーシャルワーカーの未来

—社会福祉士に指摘される課題からの分析—

木下 大生

武蔵野大学人間科学部准教授

## はじめに

2013年にカール・B・フレイ(Carl B. Frey)とマイケル・A・オズボーン(Michael A. Osborne)の両氏が刊行した論文「未来の雇用：コンピュータ化は職業にどのような影響をもたらすか？(The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?)」では、人工知能による職業の代替可能性が取り上げられた。「人(労働者)が人工知能に勝るためには、創造性と社会的技術を身に着けなくてはならない」と締めくくられたこの論文の末尾には、コンピュータ化の可能性が低い職業が順に掲載されている。今回分析された702種の職業に3種のソーシャルワーカーが登場するが、4位にMental Health and Substance Abuse Social Workers、8位にHealthcare Social Workers、とうち2種が上位に位置づけられていた。

ソーシャルワーカーは、19世紀後半から20世

紀初頭にイギリスとアメリカでほぼ同時期に発祥し、現在では多くの国に広がっている職業である。1928年に各国のソーシャルワーカーの職能団体によって結成された国際ソーシャルワーカー連盟 International Federation of Social Workers (IFSW) には概ね120の国が加盟しており、「ソーシャルワーク専門職のグローバル定義」(以下、グローバル定義)で以下のように示されている。

「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」(IFSW:2014)

この職業が、コンピュータ化されにくいと評価されたのは、創造的で社会的技術を身に着けた職業と評されたためであるが、なぜソーシャルワーカーは創造的で社会的技術を発揮していると評価されるのであろうか。これについては、グローバル定義から少なくとも2つ考えられる。1つは、非常に多くの要素が複合的に絡み合っている個人の生活課題の要因を紐解き、緩和・解決の方向性を

### きのした だいせい

筑波大学大学院人間科学研究科博士後期課程修了。博士(リハビリテーション科学)。専門は、障害者福祉、司法福祉、ソーシャルワーク。国立重度知的障害者総合施設のぞみの園研究部、聖学院大学人間科学部を経て現職。著書に『知りたい！ソーシャルワーカーの仕事』(2015 岩波書店 共著)、『ソーシャルワーカーのジリツ』(2016 生活書院 共著)、『「司法と福祉の連携」の展開と課題』(近刊予定 現代人文社 共著など)。

見出そうとするのと同時にそれによる人々のウェルビーイングの向上も視野に入れること。1つは、個々人の生活課題の共通性を見出し、その遠因となっている環境的要因の緩和・解決のために社会変革、社会開発に取り組むこと、があげられるのではないだろうか。この2点を遂行するためには社会的技術(コミュニケーション能力)が必要である。課題が環境要因から湧出していたとしたら社会変革や社会開発を行う創造性が求められる。このような要素が、コンピュータ化が困難との結果に結び付いたのではないかと考える。

ただこの結果は、言うまでもなくソーシャルワーカーの専門性やアイデンティティが継続して保持されること、また定義で説明されているミッションや役割を果たしていることが前提となろう。

しかし、現在日本においては、ソーシャルワーカーはアイデンティティを堅持し得ていない、ミッションを果たし得ていない、とアイデンティティにかかる2つの指摘がなされている。これら指摘は、未来の職業のあり様にかかわるものであり、今後どのように舵を切るかによってそのあり様が大きく変化する。日本のソーシャルワーカーは現在そのような岐路に立たされている。

そこで本稿では、日本におけるソーシャルワーカーの現状から、ソーシャルワーカーの未来を左右すると考えられる事項を整理し、そのあり方について論考したい。

なお、日本にソーシャルワークが紹介されたのは1920年代からであり歴史は古いが、本稿では、社会福祉士国家資格を中心にソーシャルワーカーの課題を分析するため、過去は社会福祉士が創設された時期からの振り返りとする。また、ソーシャルワーカー国家資格には、社会福祉士、精神保健福祉士があるが、本稿では先に創設された社会福祉士に焦点化することとする。

## ソーシャルワーカーの過去—社会福祉士国家資格創設直後に指摘された課題整理

ソーシャルワーカーの国家資格として社会福祉

士が創設されたのは1987年のことであった。それ以前は福祉職の国家資格がなく、また待遇条件や社会的地位が低迷していたため、国家資格が創設されることでその改善が期待されていた。

しかし、社会福祉士資格は免許制のような業務独占資格とはならず、また福祉施設や機関への配置の基準、つまり法によって社会福祉士の配置の義務付けをされた施設や機関はなかった。そのため資格保持者と資格不保持者との差異が図られず、また期待された待遇改善や社会的地位向上には必ずしも結び付いていかなかった。

この状況に対して、社会福祉士資格のあり方をめぐり、多くの課題が指摘された。課題は多岐に亘ったが、特に集中したのは業務独占資格ではない、「福祉施設や機関に配置基準がない」「相談援助の専門性が明確ではない」の3点であった(木下2018)。

このように課題が整理され、特に業務独占であるべきか否かについての議論が盛んにおこなわれたが、業務範囲の輪郭の明確化が困難であるため業務独占資格として位置づけられることは難しいことが強調された(阿部 1988:70、古瀬 1994:153、橋本 1994:30、京極 1998:252)。これが福祉業界で消極的な姿勢ではあったが受け入れられ、議論はトーンダウンしていった。一方、福祉施設や機関に社会福祉士を法の規定により配置し実質的に業務独占化していくこと、またそのためには明確な専門性とそれを高めていく必要があること、さらに福祉施設や機関といった福祉の領域だけではなく、これまでソーシャルワーカーが働いていない領域への職域拡大も主張されるようになり(日本社会福祉教育学校連盟・日本社会福祉士養成校協会合同検討委員会 2006:17)現在に至っている。

## ソーシャルワーカーの現在—「職域拡大」と「ミッション遂行」にみる課題

そして現在は、ソーシャルワーカーのアイデンティティにかかる課題、すなわち「職域拡大」と「ミッション遂行」に関連する2点の課題が指摘されている。

この2つの事項への対応策がソーシャルワーカーの未来を左右すると筆者は考えている。それがどのようなことであるか。以下に、それぞれの内容について詳説していきたい。

### (1) 「職域拡大」から生じた課題—司法と福祉の連携とアイデンティティの揺らぎの懸念

ソーシャルワーカーが活動する場は主として福祉領域であったが、職能団体を中心として職域拡大を目指された。その念願通り、現在国の省庁単位でみると、社会福祉士資格を司る厚生労働省以外に、文部科学省と法務省の2つの省庁によってソーシャルワーカーが活用されはじめている。前者は2008年よりスクールソーシャルワーカー活用事業において、後者は2002年より刑務所等矯正施設において出所時等の支援者として、また2014年より福祉専門官という新たな職種が創設され、社会福祉士等ソーシャルワーカー資格所持者が人材として求められ、活用されるに至っている。そしてこの法務省での活用、言い換えると「司法と福祉の連携」において課題が指摘されている。

2000年代初頭に、刑務所、少年院などの矯正施設に高齢者や障害者など福祉の支援が必要と考えられる人が入所していることが認識され、「司法と福祉の連携」が強調され始めた。具体的には、矯正施設退所後に、福祉の支援や制度利用が再犯防止につながる事が強調され、矯正施設退所後や執行猶予判決を受け帰住先がない人を福祉施設や機関につなぐことが開始された。

矯正施設内に配置されたソーシャルワーカーは、福祉の支援が必要と判断された入所者が退所の際に、本人の意思確認をした上で、福祉の支援につながるための連絡調整を行っている。また、そのような人を実際に福祉施設や機関で受け入れ、支援を行っているが、このような仕組みは、本人が支援に結びつき個人の権利擁護や回復につながる事、また生活が安定することで再犯が防止され社会防衛機能も果たすことから非常に合理的であると受け止められよう。

ただ、「司法と福祉の連携」において指摘されて

いるのが「福祉の司法化」である。つまり、矯正施設から退所した人を福祉施設や機関で受けた場合、すでに刑期が終了しているにもかかわらず、本来の人権擁護・回復の立場からの関りではなく、福祉の名のもとに再犯防止の観点から本人を監視・行動制限をかける、予防拘禁的関り、すなわち人権抑制・侵害に相当するような関わりを行うことについての懸念である(土井 2014:77)。

社会福祉士有資格者の職能団体である日本社会福祉士会に、2008年リーガル・ソーシャルワーク委員会(以下、委員会)が発足し、司法領域に関わるソーシャルワーカーのあり方が現在も検討されているが、上記のような懸念は、委員会から再犯防止に軸足が置かれた発信が継続して見受けられたことから生じていると考える。具体的には、委員会設立初期の頃の報告書には、再犯防止がソーシャルワーカーの使命であることを主旨とした文言がみられているが(日本社会福祉士会リーガル・ソーシャルワーク委員会 2009、2010、2011、2014)、この状況に対して、司法福祉研究者らからその姿勢に対して疑義が示されている(水藤 2016:53)。

再犯防止を第一義的目的とした関りがソーシャルワーカーの役割ではないことについて、筆者も同様の考えであり、例え他領域との新たな連携による職域拡大であったとしても、元来のソーシャルワーカーが拠り所にする人権擁護に根差した支援が展開されるべきであるとする。もしこのまま「司法と福祉の連携」において、福祉の司法化が進むようであれば、これはソーシャルワーカーのアイデンティティの危機にほかならない。今回の件を契機として、日本社会福祉士会などソーシャルワーカー職能団体を中心に、司法領域との連携におけるソーシャルワーカー役割の整理と再確認が必要であるとする。

### (2) 「ミッション遂行の状況」—ミッションは果たされているのか

社会福祉士資格の課題として指摘されてきた主たる3点を先に紹介したが、資格創設後30年が経過し、また近年、これまでにはあまりみられなかった、ソーシャルアクションの不在についての指摘が

近年増加している（木下ほか 2015：61-63、高良 2017：3）。ソーシャルアクションとは、「…社会資源の創出、社会参加の促進、社環境の改善、政策形成等、ソーシャルワーク過程の重要な援助および支援方法の一つである」（現代社会福祉辞典 2003：299）とされ、先にみたグローバル定義の中で示されていた「社会変革」「社会開発」につながる、もしくは同義の内容である。

本来ソーシャルワーカーのミッションであるソーシャルアクションの実践の状況は調査によって非常に低いことが報告されている（高良 2013:51）。この理由は横山ら（2011：347）の調査で主として職場環境が外に向けてソーシャルアクションを展開しにくい状況があることに起因することが示されている。

この他に考えられる理由として、少なくとも2点があげられる。1つは、ソーシャルアクションは内容や取り組みによって政治色を帯び、あるいは先鋭化するため、ソーシャルワーカーが主導的役割を果たすことは少なくなってきたこと（田中 2015：164-165）、2つはそもそも国が示す社会福祉士養成のプログラム範囲にソーシャルアクションが含まれておらず、そのため各出版社が出すテキストにもソーシャルアクションが掲載されている割合が少ない（高良 2017：51-52）。したがって社会福祉士養成課程でソーシャルアクションが教授されないことである。

ソーシャルワーカーの使命であるソーシャルアクションが展開できていない状況は、自ら定義した職業内容を遂行できていないことであるため、これが欠落しているとアイデンティティを保持できていないことになる。ソーシャルワーカーが、職業としての存在意義にかかる問題であると考えられる。

この状況改善のためには、アクションが展開できない要素の改善が必要であるが、高良が指摘するソーシャルワーカー相当の国家資格である社会福祉士の養成課程のプログラムの範囲にソーシャルアクションが含まれていない状況は、今後ソーシャルワーカーである社会福祉士が、ミッションの1つであるソーシャルアクションを学ぶ機会がないことを意味し、ソーシャルワーカーとしてのアイデン

ティティを確立・保持していくことにつながらず非常に深刻な状況であるといえる。

この状況は、社会福祉士養成教育プログラムが、ソーシャルワークを矮小化しているとの理解を逃れることはできない。今後ソーシャルワーカーは、矮小化されたソーシャルワークを是正し、本来のソーシャルワークをどのように取り戻すのか検討しなければならないと考える。そうでなければ、日本で展開されるソーシャルワークは、個人の支援に留まった歪曲されたものであり、グローバル基準でとらえた場合、もはやそれはソーシャルワークと認識されなくなってしまうであろう。ソーシャルワーカーは、人と環境に働きかける本来の専門性とアイデンティティを回復することが求められる。

## 考察—ソーシャルワーカーの未来

フレイトとオズボーンの研究で、今後10～20年の間にコンピュータが代替可能と予測された職業が多くある中で、ソーシャルワーカーはその波にのまれる可能性が低いと示された。

この結果からコンピュータに職を奪われることを案じる必要性が低下したのかもしれない。しかし、それはあくまでもソーシャルワーカーがアイデンティティを保持すること、また創造的な社会スキルを継続して発揮できることが条件になる。

今回確認したように、日本のソーシャルワーカーは現在アイデンティティの揺らぎに直面している。これは「司法と福祉の連携」におけるいち領域に過ぎない例だが、今後職域の拡大を標榜し目指し続けているソーシャルワーカーが、新たな職域を開拓しそこに他領域との連携が生じたとしたら、その都度アイデンティティが揺らぐ可能性を秘めていることが考えられる。

また、自身で規定し社会からも期待されていると考えられるミッションを果たし得ていない状況にある。すなわち、社会福祉士養成のプログラムから社会変革にかかるソーシャルアクションが削除され、実践において遂行されていない。この状況もやはりアイデンティティにかかる課題である。これは今回の

フレイとオズボーン論文で示された創造性も欠くことも意味する。

以上のことから、日本のソーシャルワーカーは、ソーシャルワーカーとしての確固たるアイデンティティ確立のための検討が必要と考える。そのために今回は、他領域との連携におけるアイデンティティの状況確認と必要があれば修正、またソーシャルアクションを展開できる知識・技術を身に着けた人材育成と環境整備を喫緊の課題として提案したい。■

#### 《参考・引用文献》

阿部實（1988）「社会福祉士及び介護福祉士法の制定と福祉専門教育の将来展望」『月刊福祉』7月号、p 68-73.

Carl Benedikt Frey, Michael A. Osborne (2013) “The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?” *Technological Forecasting and Social Change*, 1-72.

土井政和（2014）「刑事司法と福祉の連携をめぐる今日の課題」『犯罪社会学研究』第39号、p67-81.

古瀬徹（1994）「今日の福祉状況とマンパワーの量的・質的確保策」『社会福祉研究』60号、p 152-157.

秋元美世、藤村正之ほか（2003）『現代社会福祉辞典』有斐閣、p 299.

橋本正明（1994）「社会福祉士および社会福祉士会の現状と将来の展望」『月刊福祉』第77巻7号、p 28-31.

木下大生（2018）「司法と福祉の連携による福祉の司法化のリスクファクターとその影響に関する検討」土井政和、正木祐史、水藤昌彦、森久智江編『「司法と福祉の連携」「司法と福祉の連携」の展開と課題』現代人文社（2018年5月発刊予定）.

木下大生、藤田孝典（2015）『知りたい！ソーシャルワーカーの仕事』岩波書店.

高良麻子（2013）「日本の社会福祉士によるソーシャル・アクションの認識と実践」『社会福祉学』第53号4巻、42-53.

高良麻子（2017）『日本におけるソーシャルアクションの実践モデル—「制度からの排除」への対処』中央法規出版.

京極高宣（1998）『新版 日本の福祉士制度』中央法規出版.

水藤昌彦（2016）「近年の刑事司法と福祉の連携にみるリスクとセキュリティ」『犯罪社会学研究』41（0）47-61.

日本社会福祉教育学校連盟・日本社会福祉士養成校協会合同検討委員会（2006）『社会福祉士が活躍できる職域の拡大に向けて』.

日本社会福祉士会リーガル・ソーシャルワーク研究委員会（2009）『刑余者の再犯防止等司法領域における社会福祉士の活動の可能性についての基礎研究事業報告書』.

日本社会福祉士会リーガル・ソーシャルワーク研究委員会（2010）『更生保護等司法と福祉との連携を担う社会福祉士の養成事業報告書』.

日本社会福祉士会リーガル・ソーシャルワーク研究委員会（2011）『地域生活定着支援センターの機能充実に向けた調査研究事業報告書』.

日本社会福祉士会リーガル・ソーシャルワーク研究委員会（2014）『平成25年度セーフティネット支援対策事業等事業費補助金社会福祉推進事業被疑者・被告人への福祉的支援委関する弁護士・社会福祉士の連携モデル推進事業報告書』.

田中英樹「社会資源の活用と開発」日本地域福祉研究所監修『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規出版、161-171.

横山壽一、阿部敦ほか（2011）『社会福祉教育におけるソーシャル・アクションの位置づけと教育効果—社会福祉士の抱く福祉観の検証』金沢電子出版.



# 当たり前の生活を実現する ソーシャルワーク

鶴 幸一郎

社会福祉法人 フォレスト倶楽部

## はじめに

21年前、まだ精神保健福祉士という国家資格ができる前、精神医学ソーシャルワーカー略してPSWという名称で呼ばれていた時代に、精神科病院において筆者のソーシャルワーカーとしてのキャリアの幕が上がった。その頃は、精神障害者が社会防衛の対象とみなされ、地域で当たり前で暮らすことが困難な時代であった中、精神科病院から退院し地域社会で暮らすための支援を始めたのだが、それに対する地域社会の抵抗の凄まじさと彼らを支える地域資源の無さに愕然としたものである。なぜにこれほど精神障害者が、地域で暮らすことが難しいのか。現場の中で葛藤し、憤り、目の前の精神障害者を支援しながらも、この現状を生み出したものが一体何であるのかについて、歴史を振り返りつつ、今の現場での支援実践について論じたい。

### つる こういちろう

川崎医療福祉大学医療福祉学部卒業。

専門分野は障害福祉。

2013年みやぎ心のケアセンターから出向し、女川町保健センターで被災地支援。2015年社会福祉法人フォレスト倶楽部統括施設長、2016年日本精神保健福祉協会社会保障問題検討委員会委員長。

## 社会福祉の歴史的概観

社会福祉の分野は、福祉六法に代表されるように障害種別や高齢者・母子という形でそれぞれの法律やそれに元づく制度によって分けられてきた。そして、その支援もその法律や制度に規定された機関によって提供されてきた経緯がある。その中で、2000年の社会福祉基礎構造改革が起こるまでは、障害者や母子、要介護となった高齢者は保護すべき対象であり、社会的弱者（働けない者）として、その支援は措置制度という形で行政処分の一環として実施されてきた。一方で精神障害者は社会防衛の対象として扱われ、福祉の対象とはされず精神科病院収容を主体とした医療による治療に重きを置かれてきたが、1995年の精神保健福祉法制定により、紛いなりにも福祉の対象に加えられ、現在では身体障害・知的障害とともに三障害の方が福祉サービスを利用できる障害者総合支援法の対象となっている。

こういった歴史的変遷の中で今の社会福祉に大きな影響を及ぼしたものがあつた。それは、障害者や高齢者の「自立」や「自立支援」という文言が、1990年代以降に福祉六法や政策に顕著に組み込まれてきたことである。それまでの障害者を含めた社会的弱者に対する福祉は、いわゆる「パイの論理」による恩恵的なものとして位置づけられ、「経済成長あつての福祉」とされてきた。しかし、オイル



ショック以降、低経済成長期に入ると国が「小さな政府」を指向したことで、障害者や要介護高齢者を在宅で介護・支援する方向に舵を切り、1995年の社会保障制度審議会による、いわゆる95年勧告で福祉サービスの利用に対する受益と負担（公平性の原則）・自己決定による権利性の確保を主眼とした「自立」を促す方針を打ち出してきた。これが後の社会福祉基礎構造改革そして介護保険の導入につながっていくのである。

## 市場化され機能主義に陥った ソーシャルワーカー

2000年、様々な福祉サービスを利用者と事業者間での契約により提供することやこれまで福祉事業の運営が社会福祉法人などに限定化されてきたことを緩和し、NPO法人や株式会社、有限会社なども参入できることを認める社会福祉基礎構造改革が実施された。これは、国民健康保険や国民年金保険と同じく福祉サービスの社会保険化とそこにおける財源と福祉サービス総量をコントロールするためのケアマネジメント手法を導入することを意味していた。こうしたことの実現となったのが介護保険である。その介護保険導入後、介護サービス利用に関して何が起こったか。

筆者が勤務していた精神科病院はH県の郊外にあり、近隣の町村の人口は約1万～2万人程度がほとんどで、公共交通機関の利便性の低い地域であった。介護保険導入後、大手の企業の運営するヘルパーやケアプラン作成の事業所が進出してきた。その事業所は、開設からおおよそ三ヶ月程度で利用者の意向も聞かずに撤退していった。筆者も含めて福祉関係者も利用者も何が起きたのか理解できず、右往左往したことを今でも覚えている。今にして思うが、あれはその地域が採算ベースに見合うかのトライアルだったのだと思う。

一般消費におけるマーケティング手法は、事前に現地調査などを実施した上で、経営戦略や事業の進出の可否などを検討するものであろう。一方、介護保険の市場規模（財源を含）は、最初からある程

度判明していたので、先んじて進出し、顧客となる高齢者を確保することが必要であったのだと思われる。そして、短期的な決算状況から事業継続価値があると判断された地域以外は撤退する方針だったのだと。

要するに福祉分野の市場化で福祉事業者は、高齢者や障害者といった福祉サービスの利用者が一般消費者と比して数が少ないため、ある程度の利用者が見積れ、採算に見合う都市部でしか安定的な経営ができないことが介護保険導入で明らかになったのである。今や日本の各地で「保険あってサービスなし」の状況が生まれてきており、制度上は存在する福祉サービスが地域によっては、それを実施する事業所が存在せず、実質的には利用できない地域が存在する。こうした流れは、障害福祉分野にも波及し、2006年の障害者自立支援法施行によって同じ事態が起こることとなった。

そうした制度の潮流において、ソーシャルワーカーは現場においてどのような支援実践を行ってきたのか。日本におけるソーシャルワーカーは、基本的に社会福祉士と精神保健福祉士という二つの国家資格において位置づけられている。この二つの資格を有するソーシャルワーカーは何かの業務を専門独占的に担えるわけではなく、一定の教育を受け、試験に合格した者が、その名称を公に名乗れるというものである。他方、医療機関や福祉施設において、その人員基準や配置基準、業務基準に資格が規定され、それによりその機関や施設が運営できる及び報酬を得ることができることとなっている。

こうした状態は本来、障害者や高齢者の生活に寄り添い、その生きづらさや生活課題の解決のため、自由に手段や方法を選択し、当事者のQOLの向上やコミュニティーの発展、社会変革を促すソーシャルワークが、所属機関の機能性や役割、業務に限定化され、支援の継続性や当事者との信頼関係を断絶する結果を招いている。要は当事者に対する支援が、機関機能に束縛された「囚われのかかわり」と化しているのである。筆者自身も運営する事業の規定の中で、日々その運営や支援のあり方

に苦悩している。

## ソーシャルワーカーが希求するもの

これまで障害者の多くは、人里離れた施設や精神科病院に収容され、一般市民の目に触れることのない人生を歩まされてきた。故に一般市民の生活の中に障害者が存在しないことが、当たり前前の社会となっていた。そのことがかえって、市民の偏見や差別意識を醸成していったと考える。また社会も、障害のない人が暮らしやすい街づくりを推進し、障害者を排除するインフラ整備や労働環境を作り上げられてきた。この状況を変えていく実践こそがソーシャルワークである。

筆者が運営する障害者の就労継続支援B型事業(以下B型と略す)は、まだ企業での就労に結びつく前段階において生活リズムの構築や職業訓練を実施し支援を行う福祉事業である。このB型は、歴史的に障害者ご本人やその家族が自らの努力で作りに上げてきた法的な位置づけのない共同作業所にそのルーツを辿ることができる。

共同作業所とは、家族が障害者本人の地域での居場所や仲間を作ること、働きたいというニーズを満たすことなど目的に1960年代から全国に作られた当事者と家族の共同体であり、1980年代に公的補助金の対象に加えられたことで広がりを見せた。そして、障害者自立支援法制定後、共同作業所の多くがB型に移行したため、障害福祉予算の中でも一番比率が高い事業となっている。このB型には、共同作業所を創設してこられた障害当事者や家族の想いが引き継がれ、通所してこられる障害者の様々な利用の仕方に柔軟に対応し、利用期間の制限も設定されていない。作業内容は、事業所それぞれで特色があり、筆者の事業所ではパンや焼き菓子などの製造販売を行っている。

そうした事業を行いながら、働くことに関する生活リズムの安定化や責任感の構築、利用者同士の支え合いやどうすればパンや焼き菓子が多く売れるかのミーティングなどの経験を重ねることで就労の継続や定着が可能になる生活基盤の安定や人

間関係の構築を学んでいる。よって、作業で発生する利益は、工賃と呼ばれ(賃金ではなく、あくまで作業の結果として利益が出た分を利用者に還元するもの)最賃法の適用を受けず、あくまで支援の過程で生じた副産物としての意味合いが強かった。またこうした作業以外に、地域行事(地区の夏祭りや小学校のイベント)にパンなどの販売を兼ねて参加することや地域の施設(中学校や老人施設など)への訪問販売、中学校の職場体験実習の受け入れなどを通じて、障害者理解の普及や同じ地域に住まう人として受け入れてもらい、障害への普遍的な理解につながる活動を行っている。

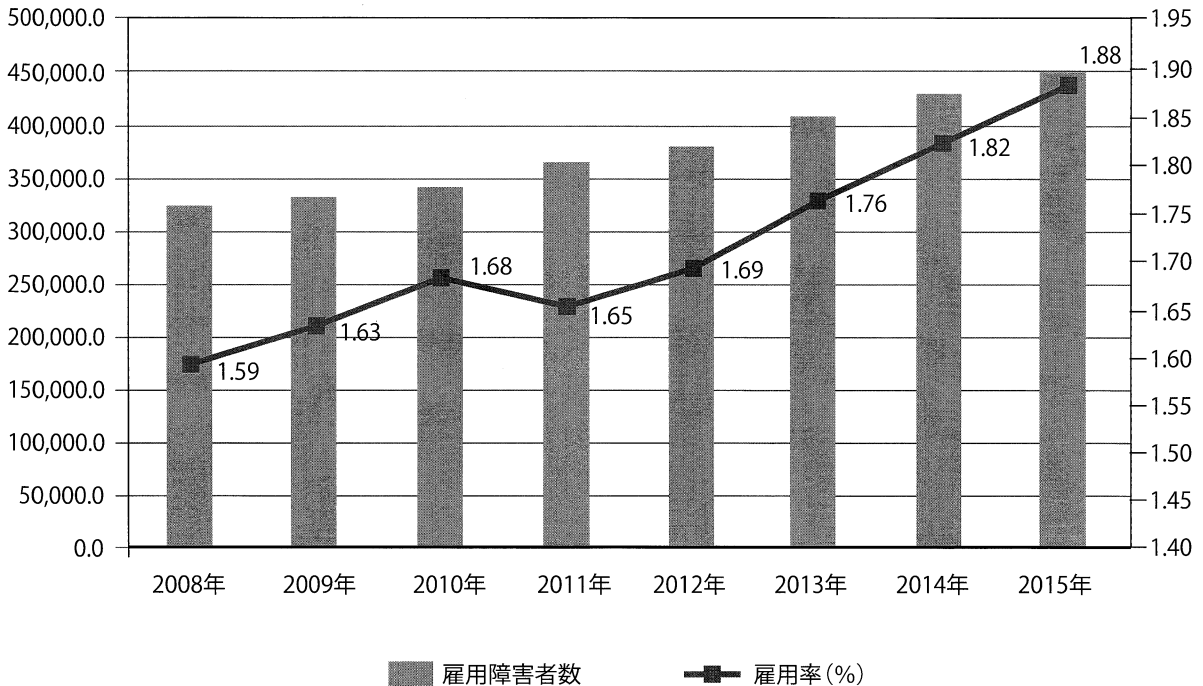
私たちソーシャルワーカーは、個々の障害者を地域で支援するため、福祉事業を活用し、障害者が地域生活の中で安心、安全な居場所を利用者やその家族とともに作り上げることで障害者の他者に対する不安や関係の作りづらさを解消してもらおうと同時に、事業所への通所が日常生活における一定の役割を果たすことや働くことの経験を積むことで、その居場所が精神的な支えとなることを目指している。そして、その居場所を地域に開放し、障害者自身も地域に出向くことで一般市民と出会い、交流することで障害者への理解の普及が進み、障害者と障害のない一般市民が同じ地域に暮らしていることが当たり前となることを行っている。この支援実践は、筆者のソーシャルワーカーとしての座右の銘である「制度に人を合わせる。人に制度を合わせる」の体現だと考えている。

## 障害者を就労によって選別する社会の到来

2018年度から身体障害者や知的障害者に加え、精神障害者も企業(従業員50名以上)が障害者を雇用する義務を負う障害者法定雇用率の算定対象に義務化され、雇用率そのものも2.0%から2.2%に引き上げられ、2020年度には2.3%にさらに引き上げられる。

近年、図1に示すように障害者の就労者数は右肩上がりである。特に2012年頃から急速な伸びを

図1 障害者雇用状況(2015年)



(出所) 厚生労働省

見せている。これは、障害者の法定雇用率の引き上げや福祉サイドの就労移行支援事業から障害者就労や一般就労への紹介が増えてきたことが要因であろう。

こうしたことは、障害者の働きたいというニーズに応える側面と障害者の労働機会の確保及び所得保障を満たしていく側面がある。ただ、障害者の就労が強調される裏側で働くことが難しい障害者が置き去りにされていく側面もある。現に就労以外の安定的な所得保障制度に関しては障害年金のみしか用意されておらず、その額は障害基礎年金2級で年間約78万円と低額であり、働くことが難しい障害者の多くは、生活保護制度との併給によって生計を立てている。障害者白書によれば障害者の総数は平成28年で約840万人であり、雇用者数は約47万人で全体の約0.5%にしか過ぎず、最低賃金を保障して雇用契約を結ぶ福祉事業である就労継続支援A型事業で雇用されている6万4千人を加えてもその数値に大きな変化は見られない。

以前に比べれば、障害者の雇用数は増加し、それに伴って所得状況も好転している面はあるが、単

純に働ける障害者と働くことが困難な障害者の所得格差を広げることにつながってしまう。こうした状況は少しずつではあるが、障害者が地域で暮らすことが社会や市民に認知され始めたばかりの中で、働くこともっと言えば働くことのできる障害者だけが社会的に容認され、そうでない障害者と区別される新たな差別や排除の論理が生まれてくるのではないかと危惧を覚える。

## 時代の波に飲みこまれず 持ち続ける信念

私たちソーシャルワーカーは、パンや焼き菓子の専門家ではない。そうしたものを製造販売する作業を手段としながら、生活の安定や仲間づくり、生活課題の克服、一般就労へのステップアップを図ることが直接の支援であり、またそうしたことを地域に存在する事業所として行う中で、地域の人々とともにコミュニティーのあり方を模索することが本来的な支援なのである。加えて、稼げる障害者を育成することや稼げる事業所を運営することがソーシャル

ワーカーの目的でもない。そんなことをすれば、支援者や事業所が障害者を選別し、稼げない障害者を排除することになってしまう。

私たちソーシャルワーカーは、あくまで社会的弱者の方々の生活や時間に寄り添い、ともに過ごすことでその生活のしづらさや生活課題の解決にとともに取り組むことが、第一義の支援目的である。そして、そのことを個人の問題や課題としてだけでなく、地域や社会のあり方や制度施策の問題や課題として捉える視点を持ち、変革を促す運動や発信をするべき専門職である。

筆者が運営する事業所の利用者の背景は様々である。不幸にして犯罪に至った障害者、支援学校ですら不登校であった自閉症の方、両親のネグレクト(育児放棄)により施設で育った障害者、精神科病院に長期で入院していた障害者など多岐に渡る。不可避で不可知な障害を負ってしまった方や選ぶことのできない家庭環境で育った方が、同じ人間として当たり前地域で暮らすことを実現するために支援することこそソーシャルワーカーの使命だと考えている。ソーシャルワーカーが依って立つべき信念は、肌の色、国籍、性別、家庭環境、障害の有無などに関係なく、人間存在の普遍的価値とその尊厳を社会正義の名のもとに個人、地域、社会に普及していくことだと考える。そして具体的な支援実践の中で、時に不条理や偏見などに鋭く対峙しつつも、市民連帯のあるべき姿や政策を地域や社会に発信、提示していくことを同時並行でやらね

ばならない。

## おわりに

制度が変わり、様々な対応を迫られてはいるが、それでも通所してくる利用者といかに楽しく生活し、作業を行っていくかミーティングを重ね、事業所を利用しやすくするための改装工事にも着手した。今後も、利用者にとっての居心地の良い居場所、地域に受け入れられている事業所であり続けるため、利用者とともに創意工夫を行っていく。あくまでソーシャルワークの原点は、社会的弱者の方とともに過ごす時間や空間の中でともに感じる生活や社会に対する苦しさや憤り、不安を共有することであり、その軸足がずれることは、支援者と当事者の意識や感覚がずれることと同義である。また、ソーシャルワーカーが発信する声や言葉は、社会的弱者の声や言葉と同義なければならないと考える。そうあるために利用者の方々とともに時間や空間を共有しなければならない。私たちソーシャルワーカーの存在する意味や意義は、社会的弱者とともにあることであり、そのともにあることを市民や社会に広げていくことなのだ。■

### 《参考文献》

- 桜井啓太 (2018) 『〈自立支援〉の社会保障を問う』 法律文化社  
 鶴幸一郎 (2018) 『統合失調症のひろば』 P108-111、日本批評社



# 福祉事務所における ソーシャルワーク実践の課題と可能性

仲野 浩司郎

大阪府立大学人間社会システム科学研究科社会福祉学専攻

## はじめに

「地方自治体の福祉行政で働く職員は果たしてソーシャルワーカーなのだろうか？」これは社会福祉専門職として行政で働く筆者が自分自身に常に問い続けている問題である。戦後、福祉事務所は社会福祉実践の第一線としてその役割を期待されてきた。しかし、福祉事務所はその役割を果たしてきたと言えるのだろうか。清水は福祉事務所に求められている社会福祉行政の第一線現業機関としての機能である『地域住民のニーズ対応』が極めて不十分であり、その大部分が福祉事務所における専門性の欠如に起因している、と指摘しており（清水1992：79）、福祉事務所の専門性、すなわちソーシャルワーク機能の不十分性が福祉事務所に本来期待されている役割が発揮できていない原因の一つと考えられる。本稿では、福祉事務所で働くソーシャルワーカーがどのような役割を期待され福祉実践を展開すべきなのかを考えたい。なお、福祉事務所における社会福祉実践については岡部

（2003）にならない「ソーシャルワーク」と表記する。

## 福祉事務所の現状と問題の所在

福祉事務所は1951年の社会福祉事業法の成立とともに設置され、社会福祉行政における第一線現業機関として、行政が直接設置・運営する社会福祉の相談機関（金子2017：264）であり、生活保護法（1946年）、児童福祉法（1947年）、身体障害者福祉法（1949年）、知的障害者福祉法（1960年）、老人福祉法（1963年）、母子及び寡婦福祉法（1964年）のいわゆる「福祉六法」の各法に定める援護、育成または厚生措置に関する事務をつかさどっている。

都道府県及び市は条例によって福祉事務所を設置しなければならないとされており、町村は任意で設置することができる。福祉事務所の設置状況は平成28年4月現在、郡部208箇所、市部996箇所、町村43箇所の合計1,247箇所が設置されている（平成29年版厚生労働白書 資料編）。

また、福祉事務所に配置される所員は「指導監督を行う所員（査察指導員）」、「現業を行う所員（現業員）」と「事務を行う所員」とされており、実際に福祉事務所においてソーシャルワーク業務を担っているのは、査察指導員と現業員ということになる。社会福祉法第15条第6項では査察指導員と現業員については社会福祉主事であればならない、とされているが社会福祉主事資格取得者は査察指導員で74.6%、現業員で74.2%であり、社会福祉

### なかの こうじろう

花園大学社会福祉学部社会福祉学科卒業。羽曳野市保健福祉部福祉総務課勤務。大阪府立大学人間社会システム科学研究科社会福祉学専攻在学中。専門分野は、公的扶助・貧困。

著書に『生活保護ケースワーク 支援の基本』（明石書店）、『生活保護と就労支援 福祉事務所における自立支援の実践』（山吹書店）など。

士に至っては査察指導員で4.6%、現業員で4.6%である（平成21年度福祉事務所現況調査の概要）。また、同調査によると3年未満の経験しか有しない所員が、査察指導員で65.1%、現業員で63.3%であった。福祉事務所には社会福祉の各領域を包括するような高度な専門的役割が求められているはずだが、実際には福祉事務所で働く所員の社会福祉の専門性（資格保有率）は向上せず、比較的短期間の人事異動で職員が入れ替わり、福祉事務所に専門的な経験や知識が蓄積しにくい状況になっている。これでは、第一線の現業機関としての役割を十分に発揮しているとは言い難い。

さらに、福祉事務所自体が2017年1月に報道された小田原市での「生活保護なめんな」ジャンパー事件のように生活保護利用者の権利を守るどころか、権利の侵害やスティグマの増強の主体となっている現状も明らかになっている。小久保は「福祉的専門性の欠如と生活保護利用者に対する差別意識が全国の福祉事務所に蔓延していることは生活保護問題に取り組む私たちの間では常識になっている」と指摘しており（小久保 2017:15）、ジャンパー事件は小田原市だけではなく、全国の福祉事務所に蔓延している大きな問題だと言える。

また、金子は「福祉事務所が担ってきた業務は機能分化され、地域包括支援センター事業や障害者相談支援事業、そして生活困窮者自立支援制度における自立相談支援事業といったかたちで地域（民間）へ押し出されてきた」と福祉事務所のソーシャルワーク機能の外注化（アウトソーシング）の問題を指摘しており（金子 2017:265-266）、社会福祉政策全体の流れの中、本来福祉事務所が備えておくべきソーシャルワーク機能が低下していると言える。

## 実践からみる福祉事務所におけるソーシャルワーク機能

このように福祉事務所は構造的な問題を抱えながら、しかし第一線の現業機関として特に生活保護行政において重要な役割を期待されている。以下では、特に生活保護ソーシャルワークの役割について社会福祉実践の3つのレベル（マイクロ・メゾ・マ

クロ）に沿って考えていきたい。

### 【マイクロレベル】

マイクロレベルソーシャルワーク（対人・個別的援助）はソーシャルワーカーにとって最も基礎的で重要な実践である。生活保護利用者が抱える課題は経済的な問題だけではなく、様々な生活課題が複合的に絡み合っている場合が多い。ソーシャルワーカーは丁寧に利用者の“困りごと”を聞き取り、必要に応じて様々な社会資源を活用しながらその課題の解決・緩和を図っていく必要がある。

対人援助を行うときに重要なのは利用者との対等な信頼関係（援助関係）である。しかし、生活保護ソーシャルワーカーはその立場上利用者と対等な援助関係を構築することが難しい。前述した小田原市のジャンパー事件の後に開催された生活保護行政のあり方検討会の報告書においても「生活保護利用者から見ればケースワーカーは絶対的権力者であり、一对一の関係の中で、言いたいことがうまく伝えられない…」と指摘されているように、給付決定権限を持ち絶対的権力者として存在している生活保護ソーシャルワーカーが利用者と対等な援助関係を結ぶことには非常に高度な専門的価値や倫理性が必要とされている。ソーシャルワーカーはこのような援助者と利用者との関係性を自覚し、適切な援助関係を構築した上でマイクロレベルのソーシャルワークを展開していくことが求められている。

そして、生活保護ソーシャルワークの特徴として生活保護の実施、すなわち経済給付の決定という側面がある。この経済給付を決定するプロセスに欠かせないのが、生活保護手帳と別冊問答集である。実施要領は生活保護を実施していく上での具体的な処理基準を定めたものであり、厚生労働省事務次官通知、厚生労働省社会・援護局長通知、保護課長通知がまとめられている。生活保護ソーシャルワーカーはこの膨大な（保護手帳は900ページを超えるボリューム）実施要領を基本に押え支援を行っていく必要がある。吉永は「実施要領は、人間生活の全場面に対応しており、利用者の自立支援のためのいろいろな支援メニューが用意されて

おり、実施要領をフル活用すれば利用者の生活と権利が保障することができる」と述べており（吉永2017：4）、実施要領を最大限活用することが生活保護ソーシャルワーカーの大きな役割である。

例えば、ローン付き住宅を保有している世帯から生活保護の申請があった場合、原則としてはその住宅を保有したままの生活保護の適用は難しいとされている<sup>1</sup>。しかし、例外規定も用意されており、場合によっては保有の容認、さらに保護費からのローン返済の余地も残されている<sup>2</sup>。また、東京都の運用事例集ではさらに踏み込んだ形でローン付き住宅の取り扱いの基準を幅広くとらえている<sup>3</sup>。原則として認められていないローン付き住宅についても実施要領を最大限活用することで保有を容認し、その世帯の自立につなげることができる。生活保護制度は様々な制限があるのも事実だがまずは検討してみる。すべての要望に対応できなくても、次善の対応はないかという態度が欠かせない。また、実施要領は決して固定したものではなく、運用に疑問がある場合には、毎年の改正意見を積極的に挙げていくことはCWの重要な役割（吉永2017）でもある。

### 【メゾ・マクロレベルソーシャルワーク】

個別支援から見てきた様々な課題について制度の枠組みで支援が完結できない場合、ソーシャルワーカーは新たな社会資源を開発したり、不十分な制度そのものに働きかけたりしながら地域の組織化や社会を変革していく役割（メゾ・マクロレベル）も期待されている。

筆者は羽曳野市の行政職員として平成26年度に生活困窮者自立支援制度の枠組みで子どもの居場所作り事業を立ち上げようとした。しかし、当時は子ども食堂のような子どもの居場所支援が話題になっておらず、子どもへの支援については行政や地域住民の機運の醸成も十分ではなかった。その為、政策立案過程で庁内での合意形成ができずに事業化に失敗した。しかし、経済的等の様々な事情で安心して過ごす居場所のない子どもたちを目の前にして、事業化ができないことは言い訳にならないと考え、地域住民や他のソーシャルワーカー達と

任意団体を作り、住民主体（ソーシャルワーカーも地域福祉の主體的な担い手となり）の居場所作りを開始した。この取組の成果としては①ロールモデルとの出会い、②子どもにとっての“居場所”と“役割”の創出、③地域住民や専門職の“学びの場”があるが、さらに、この取組をプラットフォームにして、地域住民とともにボトムアップの政策提言を行った。その結果、羽曳野市として子どもの居場所作りが事業化（予算化）され、複数の団体が居場所作りを開始し市域全体に取組が広がった。行政職ではあるが、ソーシャルワーカーとして地域福祉活動の活動主体となり実践を行うことにより、オフィシャルな仕組みにつなげることができた実践である（仲野2015）。

また、大阪府堺市の生活保護ソーシャルワーカーが中心となって実施した調査研究（桜井ら2017）も、メゾからマクロレベルのソーシャルワーク実践である。この調査研究は生活保護世帯に同居している大学・短期大学・専修学校に在籍している学生（いわゆる世帯分離され生活保護の適用から外れている世帯員）を対象としたものであるが、特筆すべきはこの調査が生まれた経過、実施方法、そして実際にこの調査が国会でも取り上げられ大学生の生活保護運用の変化に影響を与えたことである。

調査が生まれた経過であるが、現役の市職員が社会福祉専門職のインフォーマルな研究会<sup>4</sup>を立ち上げ、その研究会を通じて専門職の組織化を促しソーシャルアクションのプラットフォームにした（メゾレベル）。そして、この調査を堺市の業務として実施しており、公的かつ組織的な取り組みに昇華させている。さらに、この調査について堺市市議会や平成29年5月30日の参議院厚生労働委員会において取り上げられ、その結果として生活保護世帯の大学生実態調査が行われ、大学等進学時の一時金支給の創設や世帯分離後の住宅扶助額の据え置きなどの制度改正に影響を与えるものとなった。共同研究者の一人である鷲見は第33回公的扶助研究関西ブロックセミナーの基調報告の場で、この取り組みは意識的なソーシャルアクションであると述べている（鷲見2017）。

これらの実践から見えてくるのは、「つくる」という

創造的な機能がソーシャルワーカーには求められていることである。マイクロレベル領域では前例踏襲主義的な行政運用が当たり前の組織において、新しい運用の前例をつくることで福祉事務所の支援の幅を広げていくことができる。メゾマクロ領域では、羽曳野の実践においてはコミュニティワークの手法を用い地域住民を巻き込みながら社会資源を開発し、行政に働きかけることで新たな事業を作り出した。また、堺市の実践では庁内の専門職の組織化、行政と協働した調査研究の実施、さらには政治を巻き込みながら国レベルの政策へアプローチした。

行政という官僚制的組織(沢田1994:49)であっても、創造的な視点を持ちソーシャルワークを行うことで、個人・組織・地域・社会全体へ働きかけながら変革を促していくというソーシャルワーク機能を発揮することが可能であるというヒントを得ることができる。

## おわりに

井垣は「ワーカーは福祉事務所職員としてよりも第一にソーシャルワーカーでなければならない」とし、「機関の在り方や方針を改善し、必要な場合はそれを超えて全体的な政策の改善、社会変革のためにたたかうのでなければならない」(井垣1994:10-11)と福祉事務所で働くソーシャルワーカーのあり方について述べており、今こそ福祉事務所ソーシャルワーカーはこの言葉に立ち返る必要があるのではないだろうか。

近年の動向として社会福祉専門職の福祉事務所への配属が進んでいる。専門職としての価値や倫理を持った専門職が増えている中で、福祉事務所ソーシャルワーカーの役割を制限的に捉えるのではなく、利用者に徹底的に寄り添いながらマイクロレベルの支援を積み重ね、そこから見えてきた限界を創造的なメゾ・マクロレベルソーシャルワークで乗り越えていくような実践が求められているのである。■

### 《注》

- 1 生活保護手帳 問第3の14「ローンにより取得した住宅で、ローン完済前のものを保有している者を保護した場合には、結果として生活に充てるべき保護費からローンの返済を行うこととなるので、原則と

して保護の適用は行うべきではない」

- 2 別冊問答集 問第3の9「一般の不動産の場合と同様の基準により判断して保有が認められる程度のものであって、ローンの支払いの繰り延べが行われている場合、又は、ローン返済期間も短期間であり、かつローン支払額も少額である場合には、ローン付き住宅の保有を認め保護を適用しても差し支えない。」
- 3 東京都運用事例集(問3-11)「マンションの処分価値が居住用資産として保有が認められる程度のものであって、ローンの支払いの繰り延べが行われている場合、又は、ローン返済期間も短期間であり、かつローン支払額も少額である場合には、保有を認め保護を適用することができる…目安としては、例えば、期間は5年程度、金額は月毎の支払額が世帯の生活扶助基準の15%以下の程度、ローンの残額が総額で300万円以下程度が考えられる。」
- 4 堺市のケースワーカーを中心とした自主的活動はSWITCH(Social Workers in talk for Changes)と名付けられ、その活動はSWITCH LEARNINGとSWITCH RESEARCHに分けられ、今回の調査はSWITCH RESEARCHの一環として実施された。

### 《参考資料》

- 井垣章二(1994)「ソーシャル・ケースワークの現代的意義」『ソーシャルケースワーク論』ミネルヴァ書房 1-11
- 岡部卓(2003)『改訂 福祉事務所ソーシャルワーカー必携 生活保護における社会福祉実践』社会福祉法人全国社会福祉協議会
- 金子充(2017)『入門貧困論』明石書店
- 小久保哲郎(2017)「ジャンパー事件の背景、その後の経緯、そして改善への課題」全国生活保護問題対策会議編『「生活保護なめんな」ジャンパー事件から考える』あけび書房 13-44
- 桜井啓太・鷲見佳宏・堀毛忠弘(2017)「生活保護世帯の大学生の現状と課題—堺市生活保護世帯の大学生等実態調査から—」『貧困研究』1997-109
- 沢田健次郎「ケースワークの基礎理論」『ソーシャルケースワーク論』ミネルヴァ書房 14-52
- 清水浩一(1992)「福祉事務所『改革』の方向と課題」古川孝順『社会福祉供給システムのパラダイム転換』誠信書房 71-85
- 仲野浩司郎(2015)「“夕刻を支える場”はびきのチルドレンズサポートネットワークの活動について」『日本福祉教育・ボランティア学習学会』25 48-55
- 吉永純編著(2017)『Q&A 生活保護手帳の読み方・使い方』明石書店
- 平成29年版厚生労働白書 資料編  
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/17-2/>  
 平成21年度福祉事務所現況調査の概要  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/75-16a.pdf>  
 小田原市生活保護行政のあり方検討会報告書  
<http://www.city.odawara.kanagawa.jp/global-image/units/305183/1-20170406145937.pdf>



# 多様化する福祉課題に取り組む ソーシャルワーカーの現代的課題

山崎 由恵

神奈川県職員（福祉職）

## 個人から、地域の時代へと突入した福祉

福祉は、戦後の個人を対象とするケースワーク中心から、地域コミュニティを対象に広がりを見せ、変化して来た。福祉が一般化したのは、高度経済成長を背景に進んだ核家族化、少子高齢化を軸とし、彷徨える行き場のない多くの高齢者を発端に、孤独死や児童虐待などの社会問題が広がったことが大きい。

社会保障費が右肩上がり、財政を圧迫し、福祉サービスを必要とする前の在宅生活を補完するために市民活動、社会福祉協議会、民生委員など多くの市民が高齢者のサロン活動などを始めた。

それまで、日本の地域社会には町内会、自治会などの地縁組織による「お互いさま」という相互扶助の機能が働いてきたが、人口の都市集中や個人主義による社会的分断に加えて、生活におけるお互いの不干渉は密室化を推進し、市民を社会からの孤立へと向かわせてしまった。

### やまぎき よしえ

東洋大学社会学部応用社会学科社会福祉専攻卒業。社会学士。専門は社会福祉（地域福祉・障害福祉・高齢福祉）。現在、神奈川県職員（福祉職）。

さらに日本経済は、オイルショックとバブル崩壊を経験し終身雇用制の解体により市民の暮らしはより不安定になり、社会の経済的な格差や閉塞感はますます増大した。働けばなんとかなる時代から働いてもどうにもならない時代を迎え、若い世代を中心に経済的不安定は定常化し、福祉の課題は複合的な問題を抱えるようになった。社会と関係を絶つ若者のひきこもりが社会問題となったり、ホームレスは若年齢化し、ネットカフェ難民などへとその実態がどんどん見えなくなってきた。

現代の貧困は表に見えにくい。

現代の貧困は、サイレントプア<sup>1</sup>という言葉に代表される「孤立」という寄り添えないココロの貧困である。若者の死亡原因の第1位が自殺という社会病理が蔓延していることから闇の深さがうかがえる。

貧困は、いまや経済の問題だけでなく、人と人との関係性の問題に変化してきている。

そのような時代背景の中、社会福祉に携わる職業のあり方も変化してきた。

福祉が個人的課題であり、公的福祉制度でカバーできていた時代、福祉は措置制度であり恩恵であり、スティグマであった。そのイメージは、今でも消えてはいない。

福祉がひとつの権利として市民権を得たのは、21世紀を迎える頃であった。

## ソーシャルワーカーが守りたかったもの

措置から契約へと社会福祉基礎構造改革が進められ、介護保険法の導入で、社会保障と社会福祉は産業成長のひとつ、経済成長の手段として位置付けられた。また、介護保険によりマネジメントの手法が福祉に取り入れられ、PDCAサイクルにみる小さなマネジメント(ケースワーク)から大きなマネジメント(コミュニティ)へと複合的な広がりを見せてきた。

福祉の仕事は、サービスの調整へと変化し、ケアマネジャーという職業が生まれ、2005年の介護保険法改正で導入された地域包括支援センターは地域を中学校区エリアとし、社会福祉士、主任ケアマネ、保健師が必置とされた。

この時代のソーシャルワークは何を求められたか。障害分野では障害者総合支援法に基づく障害相談支援事業所、母子保健法に基づく子育て世代包括支援センターなど、地域にベースを置く相談支援センターが急増し、福祉の仕事は相談支援と直接支援に分けられた。同時に、ソーシャルワーカーには権利擁護という任務が課せられ、契約行為で判断能力が低くなった認知症高齢者や障害者などの権利を守る成年後見制度の担い手として、相談支援を中心に弁護士や司法書士などと肩を並べ、その職域を広げてきた。

社会福祉士の資格制度は1988年に「社会福祉士及び介護福祉法」に国家資格として規定され<sup>2</sup>、それまで、社会福祉の相談業務は社会福祉主事任用資格とされていたが、(神奈川県では)国家資格化から30年が経過した今でも、福祉職の受験資格要件は社会福祉主事任用資格<sup>3</sup>のままである。

そもそも、30年前には行政で福祉専門職の採用枠を設けている地方自治体は数少なく、大学で社会福祉が専門に学べる学部や専攻も数えられるほどであった。

ケースワークが主流であったソーシャルワークは、社会の変容に合わせてその学びや役割、位置付けも変化してきた。時代はさらに地域福祉へと歩

みを進め、地域の課題解決をすすめるコミュニティソーシャルワークが着目されるようになってきた。

## 二つの大震災から学んだ、地域とは何か

地域とは何だろうか。阪神淡路大震災をボランティア元年とし、地域コミュニティはさらに脚光を浴びた。この動きを加速させたのは、ボランティア活動をはじめとする市民の自由な社会貢献活動であり、1998年に施行された特定非営利活動(NPO法人)制度であった。20種類の活動分野には、保健、医療又は福祉の増進を図る活動やまちづくりの推進を図る活動も含まれ、介護保険制度も参加できるようになった。

まちづくりに関与する市民活動は多岐にわたり、今まで自治会や町内会などの地縁組織に頼ってきた活動が、NPOやボランティア団体などにも広げられた。

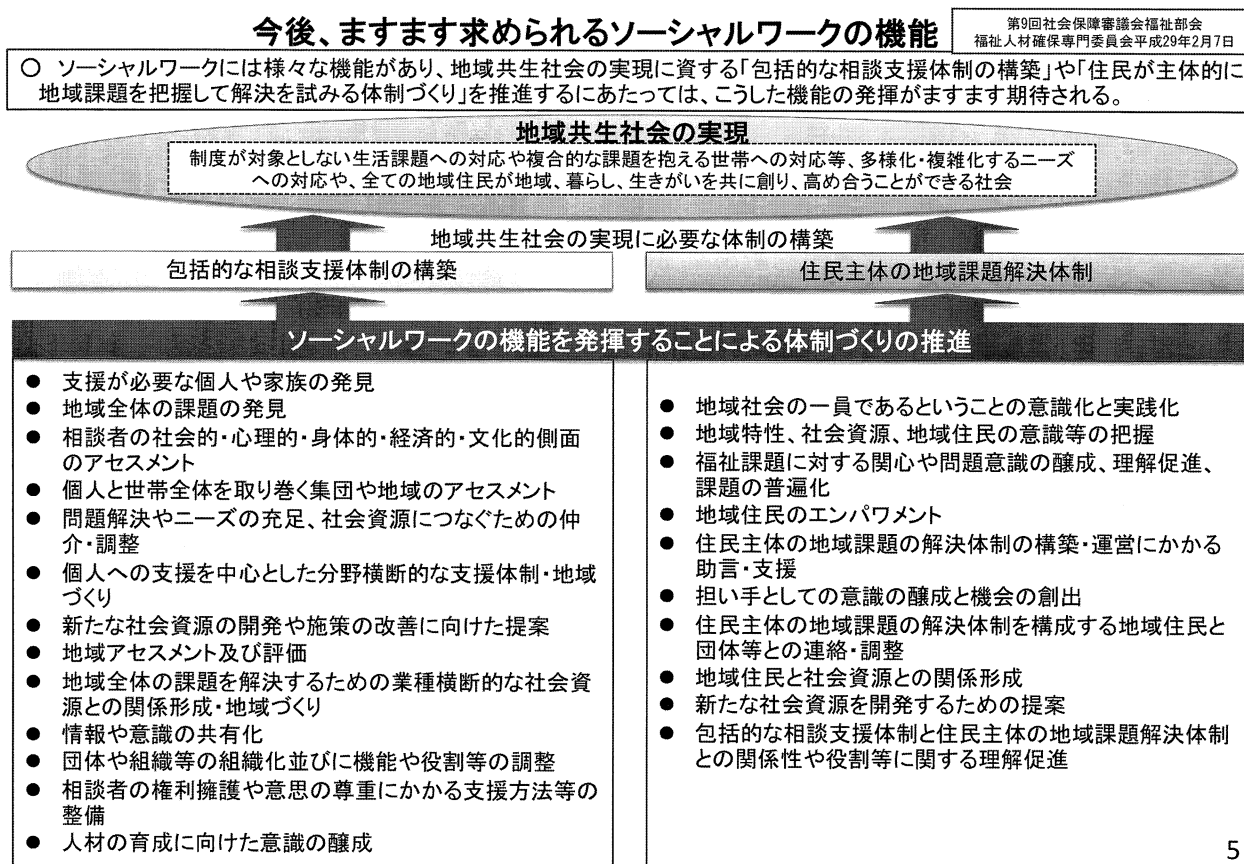
政府は「地域における「新たな支え合い」を求めて～住民と行政の協働による新しい福祉」(これからの地域福祉の在り方に関する研究会2008)を発表し、社会では、人との関係性が希薄になった『無縁社会』<sup>4</sup>という言葉が流行した。自助・公助・共助・互助という考え方が福祉政策に登場し、厚生白書ではポジティブウエルフェア・参加型社会保障が謳われた。

東日本大震災を経て、まちづくりはさらに一般的な国民の関心ごととなってきた。

2012年には「新しい公共」が内閣府によって提言され、行政との協働のプロセスを経て地域課題の解消に取り組む流れが推進された。しかしながらその報告書には、行政コストの削減につながったかどうかという項目と評価があげられ、行政を補完する位置付けがさらに明確となっていた。

地域社会の在り方自体が着目され、今までハード面で語られてきたまちづくりにも福祉が広がりを見せ、ソーシャルキャピタルを地域による課題解決力=地域力と位置づけ、論じられるようになってきた<sup>5</sup>。

図表1 ソーシャルワークの機能



(出所) 社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会 (第10回) 資料。

## 地域包括ケアシステムの行方

2005年に初めて謳われた地域包括ケアシステムは、2013年の社会保障改革プログラム法により、政策として推進されることとなった。

社会的排除から社会的包摂へ。地域包括ケアシステムは、保健・福祉・生活支援・予防といったシームレスな連携が重要となっており、ソーシャルワーカーはジェネラリストとして制度を横断的にマネジメントする能力が求められ、その役割が期待されてきた。

一方、超高齢社会と少子化の流れの中、地域の問題解決を地域住民の共助に頼り、地域社会全体が公的な行政の介入という政策に巻き込まれている現状がある。本来の地縁を柱とした助け合いの精神「互助」が、法的な強制力を持ってしまい、地域福祉は下請化している現実が懸念されている<sup>6</sup>。

小野氏が提唱した「増進型地域福祉」では、小

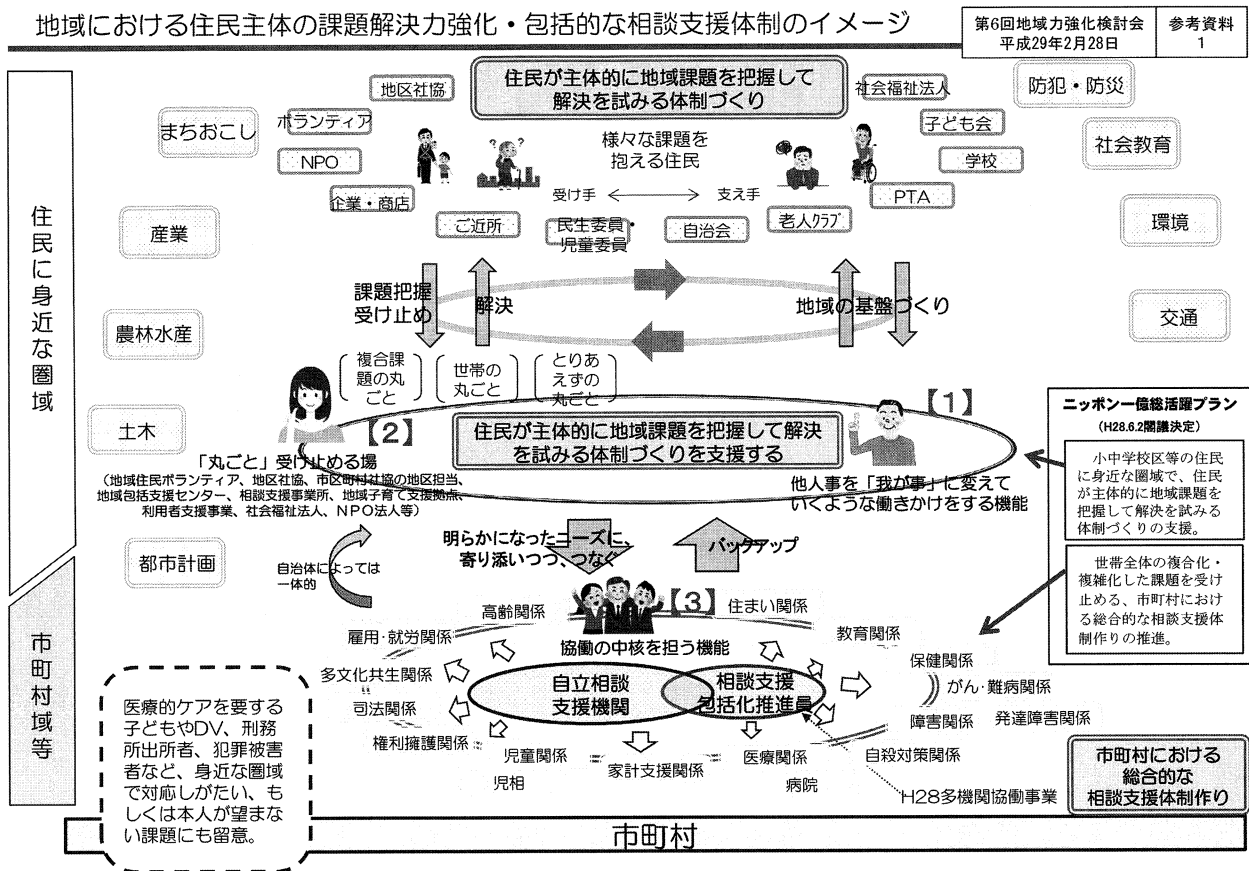
地域活動の構成を、求められること(必要性)、できること(能力性)、やりたいこと(自発性)とし、求められることが大きくなればなるほど下請化が進むとされている。やりたいことが大きいものほど楽しみや喜び、共同する実感が大きく、理想追求型の地域福祉が展開されるといわれている。押し付けの地域づくりではなく、この地域に住み続けたいという意欲を生み出す地域福祉が唯一持続しうる地域社会を目指せるのではないかと提唱している。

## ニッポン一億総活躍プランと地域共生社会

高齢福祉のみならず、福祉全体が地域包括支援体制推進の対象という流れの中、政府は2015年「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」を経て、ニッポン一億総活躍プランを打ち出した。

「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部を設置し、「地域における住民主体の課題解決力強化・相

図表2 地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制のイメージ



(出所) 地域力強化検討会 (第6回) 資料。

相談支援体制の在り方に関する検討会 (地域力強化検討会)」を10月から開催した。

社会状況の変化による福祉ニーズの変化に伴う各種制度の改正や新たな支援制度に対応しつつ、複合化するニーズや制度の狭間への対応を強化する必要があることから、子ども・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいをともに作り、高め合うことができる「地域共生社会」の実現が今後の重要な福祉施策として位置づけられており、社会福祉士には、こうした変化を踏まえて制度を横断的に調整する役割を担っていくことが求められている。

社会保障審議会福祉部会では、福祉人材確保専門委員会が設けられ、介護人材の確保、離職問題の他に、ソーシャルワークの機能やソーシャルワーカーの求められる役割が議論された。(図17)

## ソーシャルワークの機能と求められる役割、そして地域住民に求められるもの

社会福祉士の活躍の場は、高齢分野や障害分野、児童分野、教育分野、司法領域など広い範囲にわたっており、人々の生活の質 (QOL) の向上に向けた支援やウェルビーイングの状態を高めることを目指して相談援助を中心に実践に取り組んでいる。

今後は、新たな社会福祉ニーズに対応する複合化・複雑化した様々な社会的課題、例えば社会的孤立、制度のはざま、サービスにつながらない課題等について、地域全体で支え合うことを目指していく。

そのためには、分野別、年齢別に縦割りだった支援を当事者中心の「丸ごと」を支援とし、個人やその世帯の地域生活課題をアウトリーチにより把握し、「包括的な相談支援体制の構築」や既存の社

会資源の活用及び資源開発を行うなどの「住民主体の地域課題解決体制の構築」を進め、多職種連携や地域共生社会の実現に向けて、必要な支援を包括的に提供する役割を担うことが求められている。(図2)

また、住民主体の地域課題解決体制の構築に当たっては、住民一人一人が地域社会の構成員であるという意識を持ち、他人事を「我が事」として捉え、地域課題の解決に向けてそれぞれの経験や特性等を踏まえて役割を分かち合うことが求められている。

地域共生社会を実現するためには、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、自分らしく活用できる地域コミュニティを育成することが重要とされている。その点では、地域づくりを基盤とする福祉教育の充実が必要不可欠である。

ソーシャルワーカーとして社会福祉士の役割は多様になってきており、社会的に困難な課題を抱えている人に対してフォーマルもインフォーマルも含めた社会関係を再構築し、ネットワークを作り地域を変えていくことが期待されている。

## ソーシャルワーカーの直面している課題と地域で起こっていること

さて、地域はどこへ向かっているのか。社会的排除から社会的包摂へ、社会的孤立や孤独の防止。無縁社会と呼ばれた社会を復活させるのに、どれくらいの支援が必要であろうか。

また、行政はどのようなレベルを地域に求めているのであろうか。

現代社会の様々な問題は多様化、複雑化し、地域住民やソーシャルワーカーだけでは手に負えなくなっているのが現実である。ソーシャルワークに求められる機能の大きさを考えると、地域で取り組める限界が見えてくる。

これまで市民活動から生まれてきた様々な取り組み。障害共同作業所運動、宅老所、子育てファミリーサポート、障害児学童、子ども食堂、学習支援。

どれも専門的な知識や技術がなければ継続は難しい。制度化された時は市民に取り組みやすい仕組みになっているが、公的な制度になると途端に制約が厳しく運用は不自由になる。市民の善意に支えられてきた地域づくりと、専門的な福祉課題を抱えた地域づくりは、同じ円のように描けない。確かに重なる部分は大きいですが、それは担う人材の能力によるものだ。

地域住民は、地域づくりを「我が事」として捉え、押し付けでなく積極的に活動できていくだろうか。地域住民が政府の補助金に頼らない持続的で自由な活動を生み出してゆけるのか。そして、行政はその活動の芽をつぶさずにうまく育てる事が出来るのか。

少なくとも、行政の責任を縮小させる目的で地域福祉が使われてはならない。

しかし、財政難を理由に社会保障費を抑える現政策をみると、市民活動の美談の影に陥入る落とし穴となっていないか。市民の「やりがい」を搾取する動きとなっていないか。と、懸念する。

市民活動は、行政責任による給付と公的制度によるサービスを確保した上で、それだけでは不十分な人的関わりを中心に福祉を充実させる上乗せの取り組みでなければならない。そして、その検証がこれから議論されなければならない。

社会の閉塞感とソーシャルワーカーに求めるものの大きさは比例している。相談の窓口は、社会の不満をぶつけ、やり場のない感情の捌け口と化している。ソーシャルワークは、他の対人援助職と同様、感情労働である。相談援助は特に精神的に疲弊する。対話をベースとし、気づきを伴う自己覚知の促しと、強み(ストリングス)を活かす(エンパワメント)技術が必要とされる。ソーシャルワーカーに、求められるような盛りだくさんのソーシャルワーク機能が発揮できる環境は整っているのだろうか。それをチェックできる機能は、どこにあるのだろうか。相談という、日本に馴染みのない業務にお金を払う感覚が日本には定着していない。それは、社会福祉士の就業形態にも表れている。独立型社会福祉士もわずかながら増えてはいるが、資格を取っても名称

独占のためか、圧倒的に非常勤勤務が多く、特に新しい分野である司法ソーシャルワーカーやスクールソーシャルワーカーなどはその仕事だけでは十分に生活ができず、兼業を余儀なくされている現実がある。

## ソーシャルワーカーと4つの-ion

さらに行政と連携することが多く求められるのだが、直面している課題としては、やはり縦割りの体制が壁になっており、お互いの領域を侵さないことが行政の作法になっている。

しかしながら、ソーシャルワーカーのベクトルは、常に対象である地域住民のウェルビーイングである。住民とともに地域課題を掘り起こし、取り組んでいくためには、住民の意見に耳を傾け、柔軟に受け止めること。そして想像力と創造力を持って他の分野にも興味を持ち、それぞれの強みを探して耕しつつ関係性のタネを蒔く。必要な時にそれらをつなぎ、紡ぎ、カタチにする。それがクリエイターとしての醍醐味であり、ソーシャルワークの面白さだと思っている。

私はPDCAよりも、Passion-Mission-Vision-Action 4つの-ionが大切であると思ってきた。

国際的に見ると、日本ではソーシャルワーカーの地位はまだまだ低い。

まずは社会福祉士が、自分たちの仕事を可視化し、社会的認知を得なければならない。これが専門性だと胸を張って言える仕事をする。そして、ソーシャルワークの技術をもって地域住民とともに地域を耕し、地域をプロデュースしていけるような社会的地位を確立していけるようにと願ってやまない。

社会が求めているのは、社会福祉士というスーパーマンかもしれない。しかし、本当に必要なのは、自分たちが暮らす地域社会の福祉課題に肩を並べて立ち向かう地域住民という仲間である。■

### 《注》

- 1 サイレントプア 2014 「声なき貧困」「孤独」という現代の見えにくい貧困者を救済するべく活動するコミュニティソーシャルワーカーにスポットライトを

当てた社会派のNHKドラマ

- 2 法第2条では、「社会福祉士は、社会福祉士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもって身体上若しくは精神上の障害があること又は環境上の理由により日常生活を営むのに支障がある者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導、福祉サービスを提供する者又は医師その他の保健医療サービスを提供する者その他の関係者との連絡及び調整その他の援助を行なうことを業とする者」とされている。
- 3 いわゆる三科目主事と呼ばれ、大学若しくは短期大学で法学、民法、社会学、経済学などの指定34科目から三科目を履修して卒業することで得られる任用資格
- 4 『無縁社会』～“無縁死”3万2000人の衝撃～NHKスペシャル2010  
無縁社会（むえんしゃかい）とは、単身世帯が増え、人と人との関係が希薄となりつつある日本の社会の一面を言いあらわしたもの。NHKにより2010年に制作・放送されたテレビ番組による造語である。
- 5 ソーシャルキャピタル 人間関係の豊かさこそ社会の資本という考え方  
「人々やコミュニティに内在している信頼や絆、コミュニケーションなどを高める資源であり、それが機能することにより地域福祉の向上に寄与するもの」山村靖彦
- 6 「社会福祉だけでなく、多くの制度や政策が地域を重視する状況下で、地域社会や住民がその対象となり、時には政策実現のために活用される。期待に応えていくことに迫られて地域社会が疲弊してしまう。これは地域福祉の隘路（小野2014）である。」
- 7 ソーシャルワークの機能には、権利擁護・代弁・エンパワメント、支持・援助、仲介・調整・組織化、社会資源開発・社会開発などが挙げられ、具体的には、個人及びその世帯が抱える課題への支援を中心とした分野横断的・業種横断的な関係者との関係形成や協働体制を構築し、それぞれの強み（ストレングス）を発見して活用（エンパワメント）していくため、コーディネーションや連携、ファシリテーション、プレゼンテーション、ネゴシエーションなどの技術を駆使し、社会資源開発・地域開発などを行うとともに、その中核的な役割を担うものである。

### 《参考文献》

- 山本和興、平松優太（2013）「無縁社会と地域コミュニティの再生」『都市政策研究』第7号 首都大学東京都市政策研究会編集
- 広井良典（2009）『コミュニティを問い直す；つながり・都市・日本社会の未来』ちくま新書
- 「地域力強化検討会中間とりまとめ～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～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」（2016）『地域力強化検討会』
- 山村靖彦（2010）「地域福祉とソーシャルキャピタル論の接点に関する考察」別府大学短期大学部紀要』第29号
- 小野達也（2016）「増進型地域福祉への考察」『大阪府立大学社会問題研究』第65巻 p1-16