

2020年
8月27日(木)

これからの地域福祉事業・活動の方向は？

(報告)「日本ソーシャルワーカー連盟(JFSW)主催の講演会(2020/8/9)より」

講師: 二木 立さん (日本福祉大学名誉教授・日本ソーシャルワーク教育学校連盟相談役)

会長理事 高見 優

演題は、『改正社会福祉法への参議院附帯決議の意義とソーシャルワーカー(専門職・団体)に求められる役割 - 「新福祉ビジョン」から改正社会福祉法に至るまで、社会福祉士・精神保健福祉士がいかに位置づけられてこなかったのかの跡付け』でした。

ソーシャルワーカー(団体)はソーシャル・アクションを起こし、地域共生社会の実現に向けて市町村に働きかけることを、熱く語りかける内容でした。

最近の社会福祉政策の変遷とその背景・意義をきれいに整理し、ソーシャルワーカー(とその団体)の役割・任務について述べました。なかでも、①専門職団体が厚労省の時々の施策や審議会等の文書について機敏な態度表明を怠るだけでなく専門職の役割についての「説明責任」を十分に果たしてこなかったこと、②専門職(団体)・研究者がソーシャルワークの役割・効果についての実証的研究とその「見える化」が決定的に不足していること(役人は目に見えるものしか評価できないし、理解できない)、この2つの指摘は、私たち高齢協連合会にも当てはまるのではないかと強く思いました。

以上が本報告の動機です。(なお、講演の資料は、JFSWの<http://jfsw.org/2020/08/11/1889/>にある。)

☆以下の5本の政策文書を検討しました。

- (1) 2015/9「新福祉ビジョン」(厚生労働省プロジェクトチームの報告「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-」)(A)
- (2) 2016/6「ニッポン一億総活躍プラン」(閣議決定)(B)
- (3) 2017/9 地域力強化検討会「最終とりまとめ」(C)～「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」
- (4) 2019/12 地域共生社会推進検討会「最終とりまとめ」(D)～「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」
- (5) 2020/6 改正社会福祉法 (E)
～「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」(2021/4 施行)

(A): 大変よくできており、今でも読むに値する。3本柱～①「様々なニーズに対応する新しい地域包括支援体制」(これは、今回の改正社会福祉法(E)で制度化された「重層的支援体制」に結実する。*1)、②「サービスを効果的・効率的に提供するための生産性向上」(厚労省文書で初めて「生産性向上」・効率化を包括的、しかも学問的に正確に記述した。)、③「新しい地域包括支援体制を担う人材の育成・確保」(事実上、今後のソーシャルワーク、ソーシャルワーカーとその教育のあり方について率直に提起している。*2)

(*1)「新しい地域包括支援体制」を、地域包括ケアシステムの対象の全年齢への拡大、または高齢者を対象にした地域包括ケアシステムと生活困窮者に対する自立支援制度の統合と理解できる。2025年に向けた「全世代・全対象型地域包括支援」と書かれている。

(* 2) 新しい地域包括支援体制においては、限られた人的資源によって、複合化・困難化したニーズに対して**効果的・効率的に支援**を提供するため、①要介護者やその世帯が抱える複合的な課題に対して、切れ目ない包括的な支援が一貫して行われるよう、**支援内容のマネジメント**を行うこと、②複合化・困難化した課題に対し、個別分野ごとに異なる者がサービスを提供することが困難な場合もあるため、地域の実情に応じて、**分野横断的に福祉サービスを提供**できること、が求められる。

(B) : 注目すべきは、「**介護離職ゼロの実現**」に向けた対応策「**地域共生社会の実現**」に、「医療、介護、福祉の専門資格について、**複数資格に共通の基礎課程**を設け、一人の人材が複数の資格を取得しやすいようにすることを検討する」、「医療、福祉の業務独占資格の業務範囲について、現場で効率的、効果的なサービス提供が進むよう、見直しを行う」と書き込まれたこと。(この決定に基づき、特に介護福祉士と准看護師との「共通の基礎課程」を設ける検討が行われたが、4年後の現在も具体案は全く示されず、事実上立ち消えになった。)

もう1つ注目すべきことは、「**介護離職ゼロ**」に向けた取組の方向に、「(4) **地域共生社会の実現**」が掲げられ、次のように書かれたこと。

*＜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**」を実現する。このため、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、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。また、寄附文化を醸成し、NPO との連携や民間資金の活用を図る。＞*

「共生社会」は福祉関係者にはなじみ深い用語であるが、閣議決定が「**地域共生社会**」という用語を用いたのはこれが初めてで、しかも現在に至るまで、これが**地域共生社会の唯一の公式の定義・説明**とされている。「**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**」(2020)にも、**地域共生社会の法的定義**は書かれていない。

「プラン」を受けて、厚生労働省は 2016 年7月に『**我が事・丸ごと**』**地域共生社会実現本部**」を立ち上げた。当時、福祉研究者・福祉業界では、この『**我が事・丸ごと**』**地域共生社会**」が大人気でしたが、現在は(正確に言えば塩崎恭久厚労大臣が 2017 年8月に退任してからは)、この用語は厚労省内では全く使われておらず、「**厚生労働省内死語**」になっている。厚労省の「**地域共生社会実現本部**」サイトにも、第1回会議(2016 年7月15日)以降の資料は掲載されていない。(この点は二木さんが本講演前に再確認したという。)

(C) : 地域強化力検討会～座長は原田正樹氏(日本福祉大学)、連合会で講師にお呼びした野澤和弘氏のほか、大原裕介(社会福祉法人ゆうゆう理事長)、勝部麗子(豊中市社会福祉協議会)、櫛部武俊(釧路社会的企業創造協議会)、藤山浩(島根県中山間地域研究センター)の各氏ら 20 人で構成。(* 3)

この検討会は(B)で示された「**地域共生社会の実現**」について具体的に検討するために設置された。この文書は、厚労省関係の公式文書で、唯一、ソーシャルワーカーの役割を包括的に示した記念碑的文書であり、ソーシャルワーカーの「**必読文献**」と言える。

次の3点に注目。①リアルな地域観と新しい自立観を提起した、②ソーシャルワーカーの役割を高く評価した、③高齢者に限定しない地域包括ケアシステムを提起した。

「ソーシャルワークの機能」で、ソーシャルワーカーについての記述が 11 か所もあり、その記述はきわめて具体的で、社会福祉関係者以外の者が読んでもソーシャルワーカーの役割・働きがイメージされるような工夫がなされている。

検討会の性格上、記述のほとんどは、地域(力強化)との関わりで書かれているが、福祉領域の検討会の文書としては珍しく、医療分野でのソーシャルワーカーの役割について、「在宅医療を行っている診療所や地域医療を担っている病院に配置されているソーシャルワーカーなどが、患者の療養中の悩み事の相談支援や退院調整のみならず、**地域の様々な相談を受け止めていくという方法**」とある。私(二木)はこれからの地域包括ケアと福祉改革の主戦場は「地域」であると考え、医療ソーシャルワーカーを含めたソーシャルワーカーが「**地域に積極的に出る**」よう提唱していたので、この記述に大いに共感した。

「**ソーシャルワークの5つの機能**」=①制度横断的な知識、②アセスメント力、③支援計画の策定・評価、④関係者の連携・調整、⑤資源開発。私(高見)は、この5つは、高齢協の事業・運動・組織および役職員とくにリーダーに求められる機能、必須条件=能力だろうと思います。★

厚労省の委員会や検討会の報告で、ソーシャルワーカーの役割がこれほど包括的に論じられたのは初めてであり、今後はこの定式化が「**事実上の標準**」になると思います。今後、この5つの機能・能力を身につけたソーシャルワーカー養成・育成のための改革を積極的に進める必要があるし、それなくして今後ソーシャルワーカーが「生き延びる」ことは困難と思いました。(二木)

★重要～「専門職」の役割と「**多職種連携**」も強調され「**多職種連携に当たっては、保健・医療・福祉に限らず、雇用・就労、住まい、司法、教育、産業などの分野にも広がりが見られていることに留意する必要がある**」。

(D):私(二木、以下同じ)は、「最終とりまとめ」が、それまで曖昧だった地域共生社会の「理念と射程」を明確にし、「福祉政策の新たなアプローチ」「**市町村における包括的な支援体制の整備**」を提起した点は高く評価できるがし、包括的な支援体制を中心的に担うソーシャルワーカーに全く言及していないことは疑問だ。

「市町村における包括的な支援体制の整備促進のための基盤」として「人材の育成や確保」が必要。「専門職に求められる資質」とは、たとえば、「断らない相談支援においては、本人や家族を包括的に受け止めるためのインテークの方法や、課題を解きほぐすアセスメントの視点、さらに市町村全体でチームによる支援を行うための総合的調整等に関する手法・知識が求められる」と書かれているが、このような手法・知識を持っているのはソーシャルワーカーである。

しかし、驚いたことに、IVでは、社会福祉士や精神保健福祉士という個別資格名だけでなく、「ソーシャルワーカー」という総称もまったく使っていない。この点は、(C)が「**ソーシャルワークの5つの機能**」を明記するなどソーシャルワーク、ソーシャルワーカーの役割を強調していたのと対照的。地域共生社会推進検討会の構成員 19 人のうち6人は地域力強化検討会の構成員でもあっただけに、この「断絶」・「後退」は私には理解できません。(* 3)

(* 3) 地域共生社会推進検討会の座長は宮本太郎氏、そのほか池田昌弘(NPO 全国コミュニティライフサポートセンター理事長)、田中滋(慶應義塾大学名誉教授)の各氏ら 19 人。両方の構成員であるのは、朝比奈ミカ、大原裕介、奥山千鶴子、野澤和弘、原田正樹、堀田聡子の 6 氏。

(E):「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」(2021年4月施行)のおさらい。

本法は、社会福祉法改正を中心に11本の法改正を一括しており、その中心は市町村における包括的な支援体制の整備を行う「**重層的支援体制整備事業**」の創設及びその財政支援ですが、ほかに社会福祉連携推進法人制度の創設や、介護福祉士養成施設卒業者への国家試験義務づけの経過措置5年間の延長等が含まれる。

私(二木)は、本法に対する参議院の「**附帯決議**」に、重層的支援体制整備「事業を実施するに当たっては、社会福祉士や精神保健福祉士が活用されるよう努めること」と記載されたことに注目した。私の知る限り、地域共生社会関係の公式文書に両国家資格が明記されたのはこれが初めて。本法の衆議院の附帯決議にはこの内容は含まれておらず、この時点では、社会福祉主事が想定されていたようです。

それだけに、参議院附帯決議は画期的で、これはソーシャルケアサービス研究協議会(代表・白澤政和氏)が与野党の国会議員に対してねばり強い陳情を行った成果と言われています。

今後は、ソーシャルワーカー団体が、この附帯決議を武器にして、重層的支援体制整備事業で社会福祉士や精神保健福祉士の活用が進むよう、市町村に積極的に働きかけることが期待されます。★

<まとめ> 二木私見～厚労省社会・援護局はなぜ社会福祉士資格について<冷たい>のか？

当初は、資格者採用で負担増になる市町村が反対、またはソーシャルワーカーの役割を軽視している研究者が難色をとった。しかし厚労省の内情を熟知している関係者に非公式に問合せ、聞いたところ・・・

残念ながら社会・援護局としてのソーシャルワーカーの位置づけについての明確な方針はなく、**社会・援護局**の各課の内情も複雑。例えば、福祉専門職を担当する**福祉基盤課福祉人材確保対策室**は介護人材の確保しか関心がなく、**福祉基盤課**は社会福祉法人経営団体の意向に沿いやすく、同団体は有資格者採用に伴う負担増に消極的。地域共生社会を担当する「**地域福祉課**」担当者は住民参加で進める意向(誰でもよいから地域福祉・地域共生社会の担い手を増やしたい)、ソーシャルワーカーの役割強化には消極的なよう・だ・・・

●「冷たさ」にはソーシャルワーカー団体とソーシャルワーク研究者側にも責任がある

ただし、私(二木)は厚労省、社会・援護局の「冷たさ」にはソーシャルワーカー団体とソーシャルワーク研究者の側にも責任があると思っています。(それが冒頭に記載した2つです。高見)

●私(二木)が注目・期待している最近の新しい動き＝日本ソーシャルワーカー連盟とソ教連が出し2つの「共同声明」がある。上述した参議院附帯決議に対する両団体の共同声明(6月12日)と生活保護基準引き下げを巡る訴訟の名古屋地裁判決についての両団体の共同声明(7月17日)です。

今後も、政府・厚労省等の政策文書に対する見解を機敏に発信すると共に、ソーシャルワークの効果やソーシャルワーカーの役割についての、量的研究を中心とした調査・研究を積極的に行うことを期待しています。

★高見コメント★

冒頭記載のとおり、二木さんの「私見」を、高齢協(連合会)の私たちに対するものとして受けとめ、精読してもらえれば幸いです。

厚労省の「冷たさ」問題は、ケア労働などに対する社会的評価が低いことと連動しています。これらの問題を真に改善するには、**社会運動の力**が不可欠です。スウェーデンの少女グretaさんが、今のシステムで変わらなければ**システム・チェンジ**しようと訴えているように。そのためにこそ、高齢協(連合会)の存在意義があります。