

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¹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²、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³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。

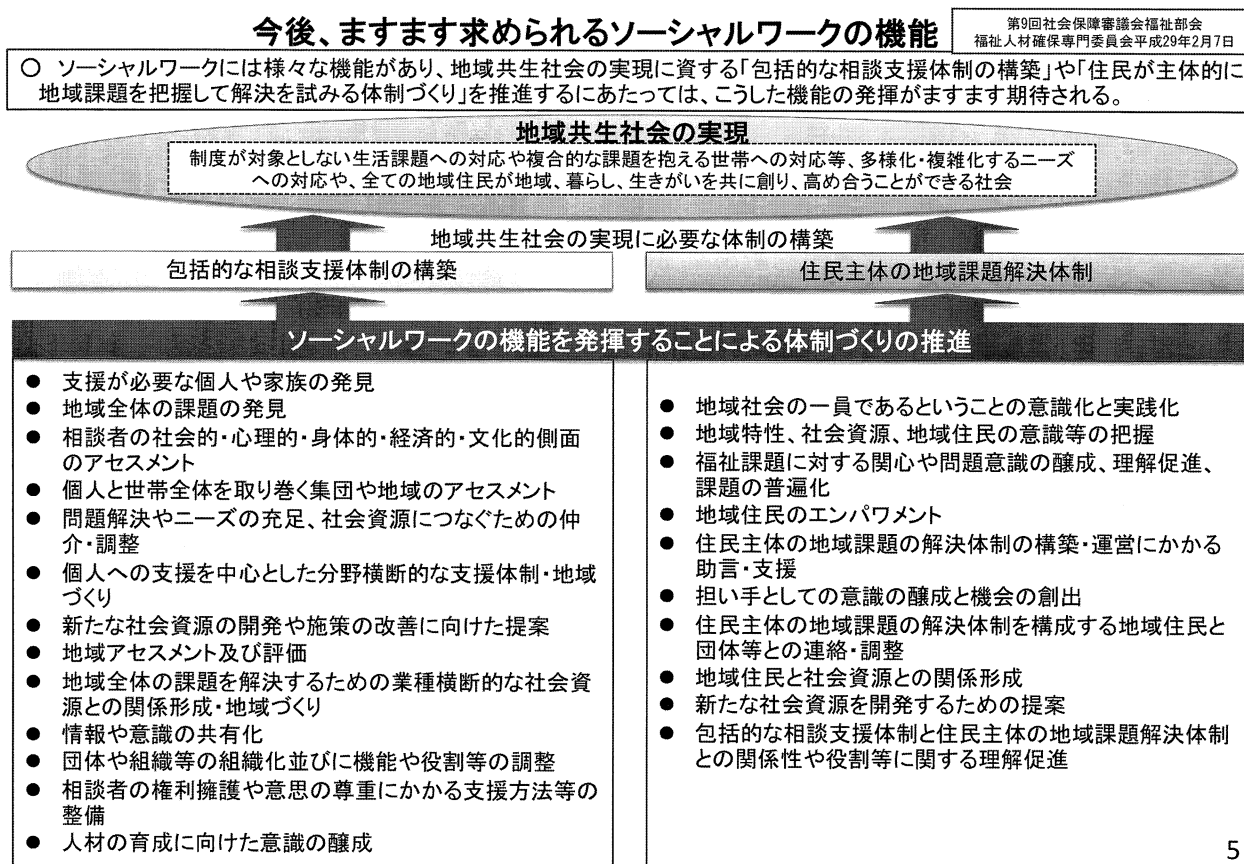
政府は「地域における「新たな支え合い」を求めて～住民と行政の協働による新しい福祉」(これからの地域福祉の在り方に関する研究会2008)を発表し、社会では、人との関係性が希薄になった『無縁社会』⁴という言葉が流行した。自助・公助・共助・互助という考え方が福祉政策に登場し、厚生白書ではポジティブウエルフェア・参加型社会保障が謳われた。

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⁵。

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⁶。

小野氏が提唱した「増進型地域福祉」では、小

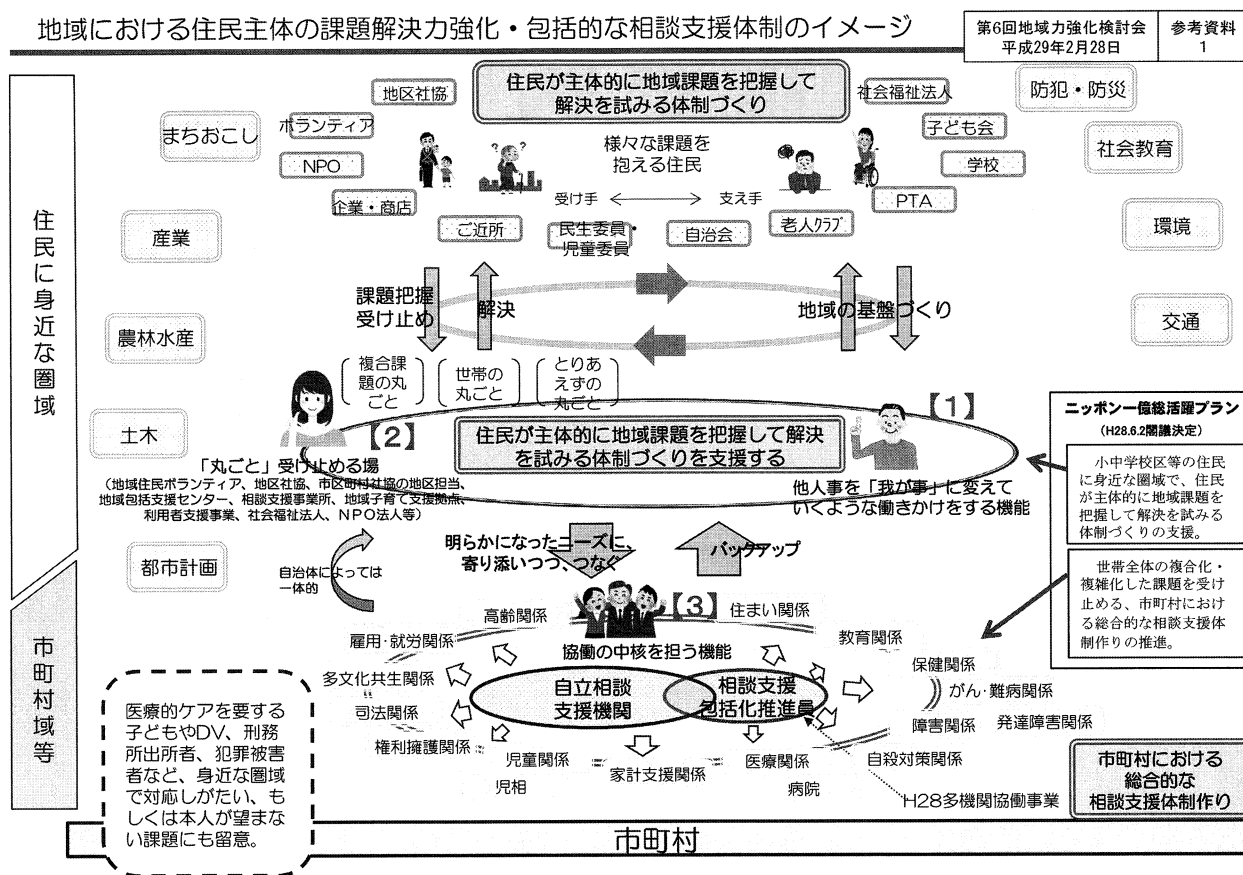
地域活動の構成を、求められること(必要性)、できること(能力性)、やりたいこと(自発性)とし、求められることが大きくなればなるほど下請化が進むとされている。やりたいことが大きいものほど楽しみや喜び、共同する実感が大きく、理想追求型の地域福祉が展開されるといわれている。押し付けの地域づくりではなく、この地域に住み続けたいという意欲を生み出す地域福祉が唯一持続しうる地域社会を目指せるのではないかと提唱している。

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