

自立支援に向けた社会福祉士への期待

Expectation to the social worker for the independence support

森 合 真 一

Shinichi Moriai

I はじめに

私たちは、毎日、「水・電気」、「情報通信」、「商業活動」などのさまざまなサービスを日常生活において基本的なニーズを満たすために利用しており、その中でも、特に必要性が高く、且つ、政府がその供給に関与しているサービスを「社会サービス」と呼んでいる¹⁾。(その供給形態は、「公設公営型」もあれば、行政からの監督と規制の下で「独占的民間供給型」や自由な競争下で民間主体による「営利供給型」もある。)

これに対し、社会サービスは政策によってコントロールされながら供給が行われるもので、そこに「教育」や「医療・福祉」と並んで各種の福祉サービスを含む「対人社会サービス」(personal social services)が位置づけられる。

社会福祉の専門職者の中でソーシャルワーカーの国家資格者である社会福祉士(certified social worker)が社会福祉法でいう福祉サービス²⁾に精通していても、それが、私たちの生活を支える施策や方策の全てではないので、社会福祉士には、利用者の生活支援策を広角的に「社会サービス」という視点で捉えていくことが望まれる。つまり、「このケースでは、その中のどれが社会資源として活用できるのか」、あるいは「この地域には、どのような社会資源が必要なのか」といった視点が重要となるのである。

そしてその際、サービス提供者側の一方的な見方ではなく、利用者側の視点に立ってさまざまな社会サービスを必要とする人々に対して社会保障制度を適切に支援することができるよう、社会福祉士が社会保障制度を理解していることが、どの援助機関に所属していようが、被援助者に対するソーシャルワークを展開する上で、特に生活支援という観点から有用である。

II 社会保障制度と生活

1. 社会保障制度の枠組み

厚生労働白書では、我が国の社会保障を「個人の責任や自助努力のみでは対応できないリスクに対して、相互に連帯して支え合うことによって安心した生活を保障したり、自助や共助では対応で

きない場合には必要な生活保障を行うもの」としている³⁾。そこには教育や住宅は含まれていないが、対人的なサービスと、年金保険や生活保護という金銭給付による所得保障が含まれているほか、公衆衛生のように個別的な生活支援の範囲を超えるものも含まれている。

「社会保障 (Social Security)」という概念は国によって異なるが、イギリスやアメリカでは所得保障の意味で使われることが多く、我が国の概念は、欧米諸国に比べるとかなり広範囲である。ILO (国際労働機関) が1952年に採択し、1955年から発効した「社会保障の最低基準に関する条約」では、社会保障の範囲として次の9項目を挙げており、医療のほかは全て所得保障となっている。

【ILO (国際労働機関) が示している社会保障の範囲】

1. 医療
2. 疾病給付
3. 失業給付
4. 老齢給付
5. 業務災害給付
6. 家族給付
7. 出産給付
8. 障害給付
9. 遺族給付

我が国では憲法25条において社会福祉、社会保障、公衆衛生と国民生活にかかわる3部門を並列的に挙げているが、時と場合によってそれらの関係は異なり、社会福祉が社会保障より広義の上位概念として使われることもあるが、制度の体系からみると、社会福祉は社会保障の一部として位置づけられている。その社会保障に関する定義として長く用いられているものは、次に示す1950 (昭和25) 年の社会保障制度審議会勧告である。

【社会保障制度審議会勧告 (1950) による社会保障の範囲】

社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥ったものに対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。

この勧告が出された昭和20年代半ばは、敗戦による生活難から多くの国民が脱しきれない時代であったが、それから半世紀以上を経た今日、社会経済や生活水準は大きく進展した。困窮を招く原因に対しては社会保険 (年金・医療・介護・労働) を中心とした防貧的な一般施策が対応し、それに対応しきれずに生じる困窮に対しては、生活保護を中心とした公的扶助によって最低生活を守り、さらに保育や養護、介護といった福祉ニーズには各種の社会福祉サービスが対応するようになっている。

2. 日常生活と社会保障

昭和30年代半ばに制度上達成をみた国民皆保険・皆年金と、昭和20年代と30年代に相次いだ福祉関係立法によって、我が国の社会保障体制は基盤が整い、今や国民生活は実に多くの社会保障制度

に囲まれているとあってよい。

人の生涯にわたって、またライフステージのそれぞれの部面に応じてさまざまな社会保障制度が対応するようになっていく（次項図）。

人間は、乳幼児期、学齢期、青年期、壮年期、高齢期を経て死に至るまで、さらに言えば、産前から始まる母子保健、健康保険制度の出産手当金あるいは、死亡後の葬祭料・葬祭費の支給や年金保険から遺族給付というように、全年齢層に渡って何らかの社会保障制度と関わりながら生活をしている。まさに「揺りかごから墓場まで」を実現する形となっており、給付の水準や利用時の自己負担が現状のままでも適当かどうかは別としても、実際に多くの人々がそれらを利用しながら生活をしている。

昔から、疾病や障害、老化、家計の担い手の死亡などは生活の営みにとって脅威であり、生活難や貧困の原因となりやすいものでありながら、個人の自助努力だけでは防ぎきれない性質もっている問題であった。さらに資本主義社会では、個人の健康状態や勤労意欲にかかわらず職場の倒産や雇用調整による失業にも直面するようになった。こうした生活上のリスクに対して社会的に共同して備え、対応しようというのが社会保障制度の仕組みである。

報道機関によって少子高齢化の進行が伝えられ、公的保障（特に、将来の年金・医療・介護など）に対する信頼が揺らぐと、老後の生活への漠然とした不安が広がり、自助努力による生活防衛のために消費活動が手控えられて個人需要が伸びず景気低迷が続くという具合に、社会保障はそのあり方によって貯蓄や消費の動向に影響を与え、時の経済情勢にまで波及する可能性がある。景気の変動それ自体は不可避のものであるとしても、不況の際に雇用保険の失業等給付や生活保護によって個人の生活の安定を確保することで、生活の継続に伴う個人消費を一定程度期待でき、消費需要の更なる低下を防ぐことができるという意味で、景気変動の幅を抑制する効果（ビルト・イン・スタビライザー効果）が社会保障制度には期待できる。さらに、年金が高齢者の消費活動の源泉となって地域経済を支える基盤となっていることなど、社会保障制度は、日常生活の安定と経済の成長に貢献している⁴⁾。

社会保障には国民一人ひとりに対して生存権・生活権を保障する目的があると同時に、このように社会経済全体にとっても安定性や活力をもたらすという意義があるといえる。

Ⅲ 社会福祉士に期待される社会保障制度への理解

1. 制度に関する情報を正しく丁寧に利用者に伝える

ソーシャルワーク実践の場面において、社会福祉士には、利用者に対して根拠法令別に縦割りに設けられている社会保障制度を、多面性と総合性のある「暮らし」や「営み」を中心に捉える視点が必要となる。

種々の社会保障制度は、利用者にとって、問題解決やニーズ充足のために活用する社会資源であるが、市役所等の公的機関の窓口では担当部署の業務分掌の範囲内で対応をしがちであり、複数の

窓口や機関を「たらい回し」にされることがある。業務分掌を遵守することは、責任ある対応をするという意味においては重要であるが、本来は、申請者の背景にある生活問題を全体的に把握する

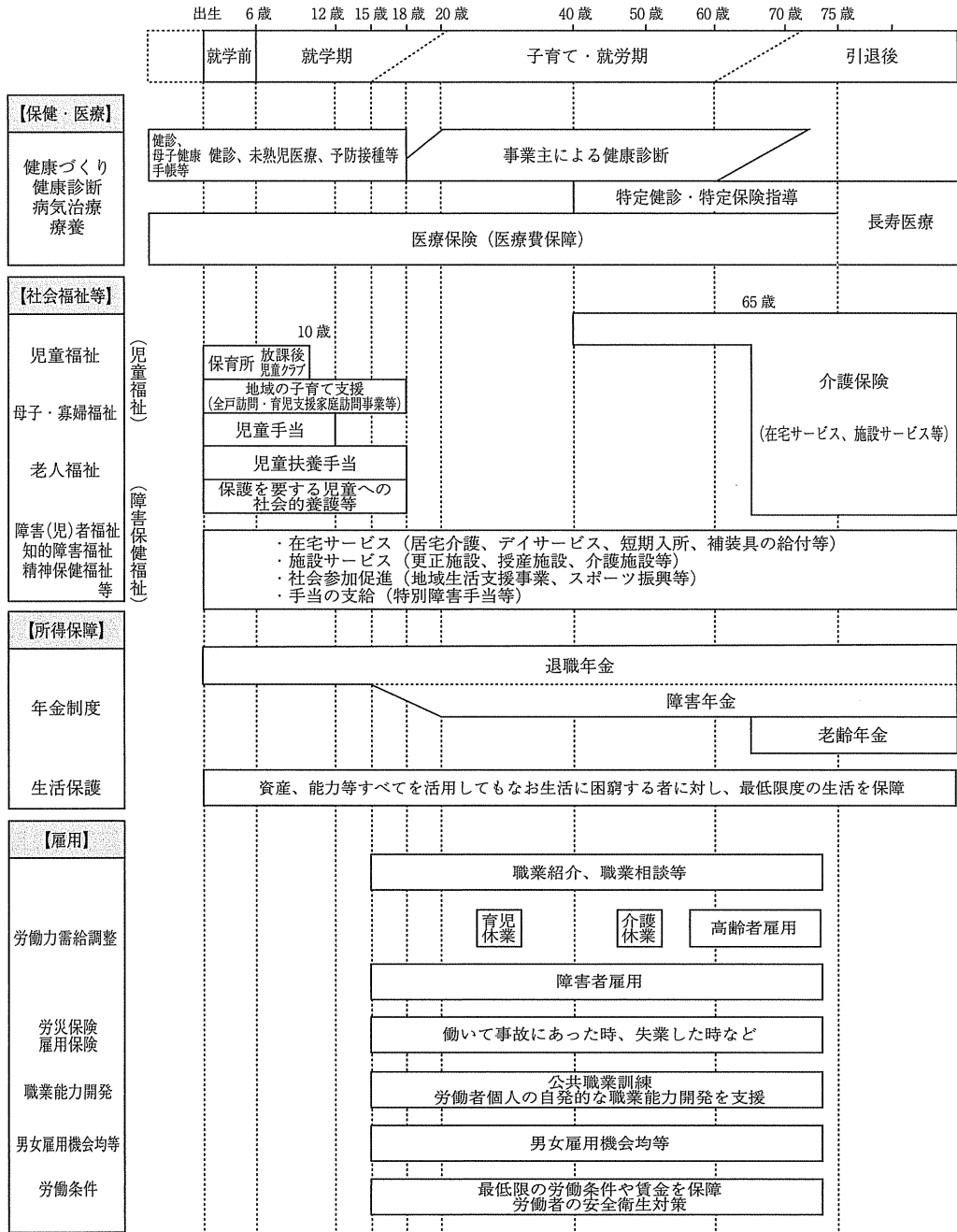


図 【ライフサイクルから見た社会保障】

出典) 厚生労働省編『厚生労働白書 平成20年版』ぎょうせい、2008年、16ページ

努力を払い、担当外の生活問題についても何処の援助機関に行けば専門的に対応してもらえるかわかりやすく適切に助言する必要がある。特に社会福祉士は、地域の社会資源に関する情報を普段から収集し、先々必要となりうるサービスの予測も立てながら、相手の置かれている状況や理解力、ソーシャル・スキルなどを考慮して、所属施設・機関の機能を踏まえつつ、有効な制度活用に向けての助言を適宜行うことを期待されている。その際の留意点として、社会保障の各制度について利用の条件や制限を正しく利用者側に説明することが挙げられる。例えば、障害の程度からみて明らかに障害基礎年金を受給出来る見込みがあるというケースであっても、その原因となった傷病の初診日がいつなのか、保険料の滞納はないか、といったことが受給の可否を左右する基本的な事項であることを十分承知しておき、それらの条件を満たす場合に請求手続きを行う意義があることを当事者に理解しておいてもらう必要がある。

次に、社会福祉士は各種の制度やサービスの利用にあたり、「利用しやすさ」や「利用しにくさ」を承知しており、利用者側にそこまで含めた助言ができることである。例えば、申請してから実際の給付やサービス開始までにどれくらいの日数や待機期間を要することが常態化しているのかといったことについて、現実的な案内ができるということである。それによって利用者側は制度・サービスの実際利用までに、だいたいどれくらいの日数や手間がかかるのかを見当をつけながら、当面の生活の見通しを考えることができるようになるからである⁵⁾。

2. 制度に関する現状認識と改善、開発の視点を持つ

社会保障制度は、社会や経済情勢の変化とともに法改正がされるものであり、社会福祉士が養成教育を受けた頃に習得した知識は数年で通用しなくなることも珍しいことではない。

また、近年は構造改革の必要性が叫ばれており大規模な制度の変更が行われている。医師が最新の医薬品や治療技術について学び続けるのと同様に、社会福祉士には社会保障構造改革に関連する最新の関係制度の動向を常に把握し、社会資源に関する知識や情報の更新・補充に努めることが求められる。それに加えて、現状の社会保障制度の動向を追認するだけでなく、利用者の状況を最もよく知る相談援助の専門職者として、社会福祉士には社会保障制度の運用上の問題点を改善したり、福祉ニーズの充足に必要な制度そのものの拡充や新設をはかったりするなど、改革の推進者になることも期待されている。

社会保障といっても国レベルの制度から地方自治体の条例・補助金レベルの施策まで幅広く、それらの各段階に社会福祉士が参画したり、各種の委員会や審議会のメンバーとなって政策提言や社会的発言を行うことも重要である。

そして、ソーシャルアクションの担い手になることも社会福祉士の役割の一つであると同時に、制度の利用者、当事者の声を代弁（アドボケイト）するだけでなく、被援助者自身が声を出しやすくなるようにエンパワメントしていくことが、自立支援や利用者中心の福祉社会の形成に向けて重要になってくるといえる。

Ⅳ おわりに

「自立支援」という考え方は、個人の主体性を尊重する点において、今後の社会保障のあるべき方向性を示すものである。但し、昨今の我が国の社会保障制度にかかる新規立法や制度改正において、自立支援を理念として組み込み、あるいは法律上の文言として見受けられるようになったにもかかわらず、自立支援を進める相談援助の専門職者である社会福祉士は社会保障制度下において、その機能を十分発揮しておらず、また、自立支援についての理論的基礎や概念の整理、意義などについても十分検討がなされているとは思われない。

超高齢化社会の我が国において「自立支援」という文言だけが、時代の雰囲気を表象するひとつのトレンドとして立法策定や行政運営その他政策論議などの場面で安易に用いられることのないよう、本格的な理論的検討が深められる時期に至っている。

注

- 1) 「社会サービス」は、社会資本などと同様、理論的な概念としてではなく、実際的な概念として使用されている用語である。正村公宏『福祉国家から福祉社会へ』、筑摩書房、2000年、123ページ。
- 2) そもそも、法的に「福祉サービス」という用語を使い始めたのは、1990（平成2）年の社会福祉事業法改正時からである。
- 3) 厚生労働省編『厚生労働白書 平成20年版』ぎょうせい、2008年、7ページ。
- 4) 社会福祉士養成講座編集委員会『社会保障 第2版』、中央法規出版、2009年、15ページ。
- 5) 『医療と福祉 第66号』、社団法人日本医療社会事業協会、1998年、54～55ページ。

参考文献

- ・菊池馨実編『自立支援と社会保障』－主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて－、日本加除出版、2008年
- ・高森敬久『転換期におけるソーシャルワーク実践』－ジェネリック・ソーシャルワーク理論の実現に向けて－、中央法規出版、2008年
- ・社会福祉士養成講座編集委員会『社会福祉援助技術論Ⅱ 第4版』、中央法規出版、2009年
- ・小田兼三、杉本敏夫、久田則夫編『エンパワメント実践の理論と技法』－これからの福祉サービスの具体的指針－、中央法規出版、1999年