

《기조강연》
《基調講演》

시민주도형 지역복지를 위한
사회복지사의 역할

市民主導型地域福祉のための
社会福祉士の役割

스미타니 시게루
炭谷 茂

재단법인 후가촌협회 이사장
財団法人 休暇村協会 理事長

시민주도형 지역복지를 위한 사회복지사의 역할



스미타니 시게루
재단법인 휴가촌협회 이사장
전 일본 환경성 사무차관

1. 일본에 있어서 지역복지의 발전

일본 사회복지의 역사에 있어서 지역복지는 어떻게 발전하여 왔는가를 알아본다

(1) 근대사회사업의 형성

일본의 근대사회사업은 1918년에 발생한 미소동이 계기가 되어 크게 발전하였다. 일본의 역사상 경험한적이 없었던 압도적으로 많은 수가 더해지고 전국각지에서 발생한 사건에 근대화 정책을 추진하여온 정부는 일본사회에 존재하는 사회문제의 커다란 위기감을 가지게 되었다. 특히 당시의 내무관료는 문제의 해결을 위해서 유익한일은 무엇이든지 실시한다는 혁신적인 태도로 임했다. 그들은 구미의 사회복지정책도 참고하고 있었다.

오사카부지사 하야시 이치쥬우가 독일의 제도를 참고하여 다방면으로 위원제도를 만든것도 이시기 이다. 이것은 민간인에 의해 관주도의 지역복지의 시작이라고도 말할수 있다. 전후 민생위원으로 발전하고 오늘에 달한다.

명치시대부터 선각적인 민간 독지가에 의해서 실시된 사회사업은 증

대하는 사회문제가 한층 활발화, 조직화 되었지만, 시설복지서비스가 중심이었다.

(2) 종전후의 사회복지체제의 정비

종전후 빈곤자, 장애자들의 급증에 대처하기 위해 공습에 의해 파괴된 사회복지시설등의 재건이 급무였다. 당시의 후생성 사회국 관료는 GHQ의 지시하에 더욱 강한 의기를 가지고 있었다. GHQ에서 일본의 전후의 사회복지정책의 입안을 가진사람은, 전전에 아메리카에서 뉴델정책의 실시 무렵에 발전한 소셜워크의 영향을 받아 일본의 전후의 사회복지정책에도 그 영향이 농후하게 나와 있다. 당시의 정책 입안으로 된 사회국 관료는 아메리카의 사회복지의 현장에서 배우고 그 지식을 일본에 가지고 돌아와 일본에서의 활용에 힘썼다.

GHQ는 1949년 사회복지체제 정비를 위해 6원책을 일본측에 제시했다. 이것은 복지지역의 설정, 복지사무소의 설치등 시의 복지행정조직의 정비, 공사 사회복지사업의 책임과 분야의 명확화, 사회복지협의회의 설치, 유급복지전문직원의 양성등에 관한것이다. 앞으로의 사항은 1951년에 제정된 사회복지사업법에 들어 있지만 GHQ는 아메리카에서 행하고 있는 정책을 일본에 도입하려고 했다. 이것은 지역복지로 추진하여 오늘의 사회복지사와 같은 복지전문직을 일본에 양성하려고 했던것이다. 일본측은 GHQ의 지시에 사회복지전문직의 종사자를 양성하기 위해서 교육기관에 설치, 오늘 지역복지추진의 중심기관이 되어있는 사회복지협의회의 전국적 정비가 시급하다.

그러나, 일본인의 사회복지관은 쉽게 변하지 않고 또 복지서비스를 제공하는 현장은 전전과같은 의식과 체제가 유지되었다. 결국, 사회복지사는 「약한 입장에 있는 사람에게 시행」이라는 생각이다.

제도의 일면에서는 전전 아메리카에서 발전한 근대적인 소셜워크의 사상이 도입되었지만 다른면에서 전전에서의 일본적인 생각이 유지된다라는 나무에 대나무를 접한 상황이었다.

예를들면, 복지전문직으로서 기대된 사회복지주사는 자격의 요건자체가 수준이 높은것은 아닌이상 이요건마저 다하지 못하는 사람이 상당하였다.

(3)사회복지제도의 정비

아동복지법을 비롯하여 순차적으로 사회복지제도는 정비되고 1964년의 모자복지법의 제정에 의해서 오늘의 복지 6법제는 완성되었다. 이제정에 있어서는 영국등의 선진국의 제도의 상황을 조사하여 참고가 되고 영국등의 제도가 도입되었다. 그러나, 노인복지법과 같은 고령자복지에 관하여 단독법은 세계의 복지법제도에서는 예가 적고 일본의 당시의 상황에 맞는 제도가 되도록 힘썼다.

또, 예를 들어 사회복지의 방법에서 바람직한것이라도 당시의 일본국민의 복지관과 행정의 실태등에서 도입이 어려운 선진국의 제도도 존재했다.

지역복지의 개혁의 방향을 제시한 1968년의 시뮬보고서도 그 하나라고 생각한다. 시뮬개혁은 지금까지 대상자별로 분리하고 있던 복지서비스를 하나의 사회서비스로 하여 지방자치단체의 행정조직도 대상자별로 분리독립하여 온것을 사회서비스부로 하고 사회복지서비스의 실시는 지역에 있어서 가정을 대상으로 한사람의 제네리크한 소셜워커가 책임을 가진다는 체제로 행하여 진다는것이다. 시뮬개혁은 세계의 지역복지의 획기적인 전환을 받아들였다고 하지만 일본의 행정에 대하여 커다란 영향을 주고 있지 않았다. 이것은 당시의 일본의 지역복지를 이해할수 기반이 되어 있지 않았기 때문이다.

역시 1987년에 사회복지사제도가 제정되었다.

2.나의 경험에서

나는 1988년에 처음으로 후생성 아동가정국 모자복지과장으로 후생성의 과장직에 취임하여 사회복지제도의 기획 실시에 책임있는 입장이 되었다. 이하 나의 개인적인 경험에서 본론의 테마에 관해 서술해 보겠다.

(1)생활보호제도의 운영(1989년~1991년)

사회국생활보호과장으로 재직한것은 1989년부터 1991년의 2년간이다. 당시의 생활보호의 상황은 경제의 호조로 보호율은 감소경향이었고 비

교적 안정된 시기였다.

그러나, 1950년에 제정된 생활보호법은 그후 커다란 개정을 거치지 않았기 때문에 제도적으로 어려움이 있었다. 당시에 영국, 프랑스, 아메리카등의 공적부조제도는 전후에 커다란 개혁이 되어 있었다. 그중에는 제도의 명칭자체의 변경이 되는것은 드문일이 아니었다. 일본과 구미와의 생활보호제도 개정의 정치적 행정적 행동의 다른점은 흥미있는 테마이다. 나는 국민의 생활보호에 대한 의식 생활보호 비용의 국가재정에 임팩트등이 반영된 결과라고 생각한다.

또 당시의 생활보호의 운영에 있어서 복지사무소는 발족시의 생각으로는 진전하지 않았다.

군부복지사무소는 생활보호의 운영이 주된 업무로 되어 있어서 장애인, 고령자, 아동등 다른 서비스에 관해서 체제, 전문기술지식이 약했다. 생활보호수급자는 많은 리드를 가지고 있으므로 현금급부와 맞추어 전문적인 복지서비스의 제공을 아렌지하여 자립을 촉진하는 일이 복지사무소의 중요한 역할이지만 이것은 충분히 달성할수있는 환경은 아니었다.

또 시부복지사무소는 독립된 전문서비스기관으로서 발전하지 않고 보통 복지행정기관과 일체적으로 운영되는 시가 많았다.

결국 시의 복지부장이 복지사무소장을 겸하고 복지사무소로서의 업무는 복지부에서 담당하는 형태로 말하자면 사무소는 명존실망 이었다. 한편 복지사무소의 케이스워커는 요구된 사회복지주사의 자격을 가지고 있지 않은 사람이 많았다. 케이스워커는 요구된 사회복지주사의 업무의 상황을 별로 고려하지 않고 도도부현없이 시로서의 전체안에서 행하여지고 지금까지 복지의 일을 전혀 하지 않은 사람이 케이스워커를 하는것도 드물지 않았다.

처음 복지사무소가 설치된이래 원래 기대했던 소셜워커가 실시되지 않았다. 이것은 길들여진 토양이 없는곳에 제도만을 도입한 결과이다. 케이스워커는 매일 보호의 개시 · 발지 보호비의 계산의 업무 때문에 현장에 있어서 피보호자에의 지원서비스를 하는 여유가 부족했다. 케이스워커 기술의 누적도 행정분야에서는 진전되지 않았다.

여기서 이문제의 해결의 하나로서 연구자, 도도부현 · 시의 케이스워커의 협력을 얻어 케이스워커 사례집을 제작하는 일을 했다. 장애인, 고령자, 아동, 중국 잔유고아등 테마별로 검토위원회를 설치하고 현실의 사

례에 있어야하는 케이스워커를 검토하여 순차 각각 책으로 출판하였다. 완성할때까지 2년정도의 시간을 필요로 했지만 후생성으로서는 처음으로 큰규모였다.

나의 바람으로서는 후생성으로서 케이스워커의 중요성을 제시하는 한편 케이스워커 기술의 누적·진보로 했다.

생활보호수급자를 시작으로 매일의 생활을 보내고 있는 장애를 가지고 있는 사람은 일본사회에는 많다. 당시의 일본의 사회복지제도는 다른 선진국과 손색이 없는 수준이 되었는데도 제도의 틈에 빠져 적절한 원조를 받지 못하는 사람이 적지 않았다.

이러한 예에 대한 시책으로서 힌트가 된것은 1982년에 발표된 바크레이 보고서이다. 이 보고서에서는 지역의 문제를 해결하기 위해서 커뮤니티 소셜워크의 생각을 제시하고 있다.

여기서 다카하시 켄사쿠선생님(현 일본사회사업대학학장)에게 위원장을 부탁하고 틈을 메꾸는 니드를 지역별로 해결하는 시책을 검토하는 위원회를 설치했다. 여기에서 검토결과를 가지고 생활보호제도의 주변의 문제를 해결하기 위해서 전액 나라의 예산으로 시정촌 사회복지협의회에 생활을 지원하기 위한 전문직원을 배치하고 기존의 제도에서는 원조하지 못하는 문제에 대처하는 사업을 전국 수개소에서 모델사업을 실시하여 상당의 효과를 실증하는 일이 가능했다고 생각한다. 지역복지의 선진적 사업이지만 담당자의 이동등에 의해 이사업은 영원히 계속되지 않았다.

(2) 사회복지기초구조개혁의 (1997년 ~ 2000년)도입

1997년 부터 2000년까지 후생성 사회·원호국장으로서 사회복지전반을 소관하는 입장의 직을 맡았다. 이때 내가 최우선의 문제로 한것은 사회복지기초구조개혁이다.

이러한 생각을 가진것은 1990년 6월의 복지 8법 개정의 시기였다. 당시 영국에서는 1988년에 그리피스 보고서가 발표되고 이것을 실시하기 위해서 1990년 6월에 「NHS 및 커뮤니티케어개혁법」이 성립하고 있다. 복지 8법이 성립한 같은 달이었다. 그러나, 양자의 법률의 내용에 큰차이로 주목받지 못했다. 복지 8법은 고령자와 장애자의 복지서비스 제공을

주민의 가까운 행정조직에서 시설, 재택서비스를 일체적 실시하는 것을 중요시 한것이다. 이것은 결국 중요한 개정 이었지만, 영국의 개혁은 지역복지의 견지에서 일본의 상당히 위인것이다.

현재, 세계의 사회복지의 상황은 비슷하고 정책도 공통화하고 있다. 영국의 커뮤니티케어개혁도 일본에서도 같이 적용할수 있는 부분이 적지않다. 커뮤니티케어개혁은 지방자치체에서의 복지서비스 구입자로서의 기능과 제공자로서의 기능을 분리하는 일에 의해 복지서비스의 질과 효능의 향상, 케어매니지먼트 수법의 도입에 의한 이용자의 니드에의 적격한 대응, 커뮤니티케어의 충실등을 가지고 커뮤니티케어의 이념으로서 이용자의 선택권, 독립성, 발언권을 중시했다.

사회복지기초구조개혁에서는 영국의 커뮤니티케어 개혁의 실시상황도 참고로 하여 전후 오랫동안 생각해왔던 일본의 사회복지에 있어서 근본적인 문제점을 해결하는 것을 기본적인 목표로 했다.

제 1로 사회복지의 중핵에 인권을 확실히 하고 이용자가 복지서비스를 선택, 이용할수있도록 제도로 하는것이다. 지금까지의 사회복지는 조치 제도라고 하여 도도부현등의 행정의 대상자의 복지서비스의 필요성의 유무를 받아 복지서비스를 결정하여 대상자에게 제공하는 방법이었다. 지금까지는 이용자의 복지서비스를 받을 권리와 복지서비스를 선택하는 권리가 인정되지 않았다.

제 2로 복지서비스의 질을 향상시켜 양, 메뉴를 증대시키는 것이다. 복지서비스 이용자가 선택할수있는 권리를 얻었다고해서 선택할수있는 서비스가 충분히 준비되지 않으면 의미가 없다. 사실 당시는 장애인시설이 없는 시정촌은 적지 않았다. 복지서비스를 선택하는 것을 받아들이는 일에 의해 질의 향상에 기여했다.

제 3로 지역복지를 확립시키는 것이었다.

일본에서는 1970년대 후반부터 지역복지에 대한 관심이 높았다. 고도경제성장에서 저성장으로 바뀌어 주민의 의식은 자신들에게 가까운 생활로 향했다. 고령화가 점점 나가기 시작해 원호를 요구하는 고령자는 증가하기 시작했다. 여기서 대도시를 중심으로 지역복지정책의 대립에 착수했다. 주민중에는 고령자 재택서비스등의 실시를 위해 자주적인 조직을 결성했다. 지역복지는 지방수준에서 확실하게 발전해 왔다.

그러나 나라수준의 법적인 정비는 길지 않았다. 그 이유로 지역복지 는 지방자치체가 주체로 되어 받아들여야 된다는 원칙론외에 사회복지

행정이 허인가와 재정원조를 행정면으로 실시되어 왔기때문에 지역복지 같은 소프트한면에 대한 이해가 용이하지 못한것으로 되어진다.

사회복지기초구조개혁은 사회복지협의회를 지역복지추진의 중심조직으로 하는일, 지방자치체가 지역복지를 위한 계획을 책정하는일등 이었다.

그래서 종래 사회복지사업의 제공에 관해서 규정해온 사회복지사업법을 이용자에 관한일, 지역복지에 관한 일도 규정하기위해 법률의 명칭을 사회복지법이라하여 법률의 목적에 명확한 그뜻이 규정되었다.

사회복지서비스의 질의 향상과 지역복지의 확립을 위해서는 사회복지서비스의 종사자의 질의 향상이 중요하다. 그중에도 사회복지사가 중요하다. 그래서 사회복지사의 양성시설의 커리큘럼을 인권의 중시, 원조기술의 향상등의 견지에서 정정이 되었다.

또 정책검토과정에 있어서는 일반국민, 복지서비스의 이용자와 제공자의 의견을 최대한 받아들이는 일을 전제로 하여 관계단체와의 의견교환은 150 회를 넘었다. 그중에는 일본사회복지사회도 포함되었다. 나는 당시 회장이었던 스기무라씨에게 사회복지기초구조개혁의 성부는 사회복지사가 장악하고 있다고 설명하여 일본사회복지사회도 적극적인 협력을 아끼지 않았다.

3. 앞으로의 시민주도형 지역복지와 사회복지사의 역할

사회복지기초구조개혁을 실시하기 위해서 사회복지법은 2000년 6월에 공포되었다. 다음의 나의 과제는 생활보호제도의 수정이었다. 사회복지법의 국회심의에 있어서도 커다란 논점이 있었다. 그래서 먼저 생활보호수급자를 중심으로 사회적으로 약한입장에 있는 사람의 상황의 파악, 대책의 현상과 앞으로의 정책의 방법을 검토하였다.

그러기위해서 아베 시로선생님에게 회장을 부탁하고 2000년 7월에 「사회적인 원조를 필요로하는 사람들에 대한 사회복지의 방법에 관한 검토회」를 설치했다. 이 검토회의 보고서는 후생성이 신성에 통합하는 전월에 내었지만, 소셜인클루전의 이념을 기본으로 하고 있다.

현재에도 유럽에서는 빈곤자, 실업자, 홈레스, 외국인, 약물의존자등이 지역사회에서 배제되는 존재가 되었다. 이것에 의해서 유럽사회가 만들어온 지역사회는 붕괴가 계속되었다. 이것이 위기감을 가진 유럽각

국과 EU는 소셜인클루전의 이념을 내세워 구체적인 정책을 만들어내 강력한 정치적 리더쉽 안에서 실행하게 되었다. 전통적인 사회복지정책의 테두리에 수습되지않고 국가정책전반에 미치고 있다.

일본의 근년의 사회상황도 유럽과 유사하다. 홈레스 피차별부락, 전과자, 외국인등에 대하여 사회적 배제가 눈에 띄게 되었다. 오직 유럽과는 달리 폭력을 함께하는것은 적고 온연한 형태이다. 또 고독사, 자살, 두문불출, 불등교, 아동학대, DV 등이 사회적인 독립의 배경으로 있는것은 일본의 특징이라고 말한다. 특히 이러한 문제가 빈곤층의 침전과 증대와 관계하고 있는것도 주의해야 할 필요가 있다.

여기서 앞으로 사회복지정책의 기본적방향의 하나로 소셜인클루전의 이념에 기반으로 정책의 추진이 있다고 생각한다.

소셜인클루전은 사회적배제에 대항하여 배제할려고사는 사람을 지역 사회에 포함할려고하는 것이다. 노말레이제이션과 공통하는 사상이지만 조건과 환경의 정비에 멈추지않고 동적인 대응을 하는일에 특징이 있다. 또 마을이라는 면에서 지역참가에 의해 받아들이는일이 중요하다. 이러한 점에서 이번의 테마인 시민주도형 지역복지를 적극적으로 실시해 가는 일이 소셜인클루전의 이념과 완전하게 일치한다.

소셜인클루전이란 말만하는 단순한 계발교육활동에서의 실현은 불안하다.

그러기위해서 빠져서는 안되는 일은 종래의 사회복지서비스에 제 1로 취직이다.

사람은 일을 함으로 해서 지역사회와 연결이 된다. 일을 함으로서 많은 사람들과 알게된다.

그러나, 일본에서는 장애인, 고령자, 리드등의 젊은사람등에 대하여 일반기업은 채용하는데 적극적이 아니다. 사회복지법제도에의해 수산시설에서 받아들이는것도 불충분하다. 여기서 활용하지 않으면 안되는것은 유럽에서 보급하고 있는 소셜파암팀이다. 이태리, 독일, 영국등 유럽에서 이미 1만사 이상의 소셜파암팀이 설립되어 장애자의 취직에 매우큰 효과를 올리고 있다.

여기에서 나는 일본에서 2천사를 만들어 운동을 시작하고 있다. 유기농법, 리사이클, 원예등 지역에 맞는 일을 준비하고 장애인, 고령자, 리드등의 젊은이들의 취직장소를 만들어 가고 싶다.

이경우는 사회복지사의 역할이 중요하다. 장애자들의 상태를 적격하게

파악하고 장애자에 맞는 일의 내용과 방법을 생각하는일에 가장 적절한 사람은 사회복지사이다. 영국에서의 경험에서 보면 소셜워커가 소셜과 암팀의 경영을 행하면 실패하는 일이 있다고 말한다. 소셜워커에게도 경영적인 감각과 지식이 요구된다.

그외에 거주, 환경, 커뮤니케이션, 예술, 스포츠등의 여가활동등이 중요하다.

종래의 사회복지사가 잘하는 분야이기도 하다. 예를들면 중증심신장애아와 커뮤니케이션이다. 그들은 보통 말을 잘 하지 못하는 경우가 있다. 하지만, 무언가를 호소하고 있다. 신체전체에서 표현하여 대응한다. 훈련을 다한 사회복지사이면 가능하다.

거주는 일본의 사회복지제도에서는 일반적으로 범위의외로 하고 있다. 이것으로 좋을지 구미에서의 거주는 사회복지의 중요한 위치를 가지고 나라의 지출액도 많다. 일본의 사회복지사도 커다란 관심을 가지고 있다. 보통 업무에서 거주에 소중함을 인식하고 있다. 사회복지사는 업무로서 환경상의 장애에 원조를 하고 있지만, 주로 거주에 의해서 생기는 문제를 나타내고 있다.

환경, 예술, 스포츠등은 기존의 사회복지정책의 체계에 수습되지 않는것이 많을것이다. 그러나 앞으로 사회복지의 문제를 생각하면서 어떻게든 필요로 하게되는 사항이라고 생각한다. 사회복지사도 주민의 입장에 서게되면 이러한것에 많은것이 요구된다.

일본의 사회복지사는 오늘의 갈림길에 서있다. 사회복지사의 대부분은 자신이 가지고 있는 전문적인 지식, 기능을 발휘하지 못하고 있다. 초조함을 숨기지않는다. 이러한 견지에서 쳐우도 불충분하다. 시민주도형 지역복지를 활성화시켜 일본에 있어서 소셜인클루전을 발전시키기 위해서는 사회복지사의 활약이 절대로 필요로 하고 있다.

프로필

스미타니 시게루 (炭谷 茂)

일본 재단법인 휴가촌협회 이사장
전 환경성 사무차관

학력

동경대학 법학부

경력

1969 년 일본후생성(당시. 이하 동문)에 근무.

후생성 각국, 자치성, 총무청, 후쿠이현 재영대사관 일등서기관

1995 년 후생성 국립병원부장

1997 년 후생성사회·후원국장

2001 년 환경성 내각 관방장관

2003 년 환경사무차관에 취임

2006 년 퇴임. 환경성고문.

국가공무원으로서는 주로 복지, 환경, 의료분야에 종사했다.

현재 (재) 휴가촌협회 이사장, (재) 지구·인간환경 포럼 이사장,

국립대학법인 야마구치대학 이사, 소조학원대학 특별개원교수,

손보일본환경재단이사, (복)아사히신문 후생문화사업단 평의원.

호우세이대학, 나가사키대학대학원, 다카오카법학대학,

오비히로축산대학, 일본대학에서 사회복지학, 의료론, 환경론, 환경
복지론의 강의를 담당.

환경복지학회부회장, 일본 소셜인쿨루전 추진회의대표, 일영고령자·
장애자케어개발협력기구 일본위원회 부위원장,

인권문화를 살리는회 대표 세화인등으로서 빈곤지역의 지역만들기,
노숙자와 전과자의 사회복귀지원, 장애아·장애의 원조, 장애자, 고령
자와 두문불출, 니트등의 청소년의 일터만들기, 환경교육, 아스베스
트대책등의 사회공헌활동에 종사.

저서

「나의 인권 행정론」(부락해방·인권연구소 2007년 7월)

「고령자 간호학」(분담집필, 중앙법규, 2007년 3월)

「환경복지학의 이론과 실천」(편저, 환경신문사, 2006년 9월)

「소셜인쿨루전과 사회기업」(편저, 행정, 2004)

「사회복지의 원리와 과제」(사회보험연구소, 2004)

「지구환경문제의 신상식」(공저, 동양경제신보사, 2004)

市民主導型地域福祉のための 社会福祉士の役割



炭谷 茂

財団法人 休暇村協会 理事長
前 環境省 事務次官

1. 日本における地域福祉の発展

日本の社会福祉の歴史において地域福祉はどのように発展してきたかを見る。

(1) 近代社会事業の形成

日本の近代社会事業は、1918年に発生した米騒動が契機になって大きく発展した。日本の歴史上経験したことのないような圧倒的な多人数が加わり、全国各地で発生した事件に近代化政策を推進してきた政府は、日本社会に存在する社会問題の大きさに強い危機感を抱いた。特に当時の内務官僚は、問題の解決のために有益なことは何でも実施するという革新的な態度で臨んだ。彼らは、欧米の社会福祉政策も参考にしている。

大阪府知事林市蔵がドイツの制度を参考に方面委員制度を設けたのもこの時期である。これは民間人による官主導の地域福祉の始まりといえる。戦後民生委員に発展し、今日に至っている。

明治時代よりの先覚的な民間篤志家によって実施されていた社会事業は、増大する社会問題を前に一層活発化、組織化されていったが、

施設福祉サービスが中心であった。

(2) 終戦後の社会福祉体制の整備

終戦後貧困者、障害者等の急増に対処するため空襲によって破壊された社会福祉施設等の再建が急務であった。当時の厚生省社会局官僚は、GHQの指示のもと強い意気込みを持って取り組んだ。GHQで日本の戦後の社会福祉政策の立案に携わった者は、戦前にアメリカでニューデール政策の実施を境に発展したソーシャルワークの影響を受けており、日本の戦後の社会福祉政策にもその影響が濃厚に出ている。当時の政策立案に当たった社会局官僚は、アメリカに渡り社会福祉の現場で学び、その知識を日本に持ち帰り、日本での活用に努めた。

GHQは、1949年社会福祉体制整備のための6原則を日本側に示した。これは福祉地区の設定、福祉事務所の設置など市の福祉行政組織の整備、公私社会事業の責任と分野の明確化、社会福祉協議会の設置、有給福祉専門職員の養成などに関するものである。これらの事項は、1951年に制定された社会福祉事業法に盛り込まれているが、GHQは、アメリカで行なわれている政策を日本に導入しようとした。これは地域福祉の推進し、今日の社会福祉士のような福祉専門職を日本に育てようとしたものである。

日本側は、GHQの指示のもと社会福祉専門の従事者を養成するための教育機関の設置、今日地域福祉推進の中心機関となっている社会福祉協議会の全国的整備を急いだ。

しかし、日本人の社会福祉観は容易には変化せず、また福祉サービスを提供する現場は戦前と同様の意識や体制が維持された。すなわち社会福祉は「弱い立場にある者への施し」という考え方である。

制度の一面では戦前アメリカで発展した近代的なソーシャルワークの思想が導入されたが、他の面では戦前からの日本的な考え方が維持されるという木に竹を接いだ状況であった。

例えば、福祉専門職として期待された社会福祉主事は、資格の要件自体が水準は高いものでない上、その要件さえ満たさない者がかなりを占めた。

(3) 社会福祉制度の整備

児童福祉法を始め順次社会福祉制度は、整備され、1964年の母子福祉法の制定によって今日の福祉六法体制は、完成した。この制定に当たっては、イギリス等の先進国の制度の状況を調査し、参考にされ、イギリス等の制度が導入された。しかし、老人福祉法のように高齢者福祉に関する単独法は、世界の福祉法制では例は少なく、日本の当時の状況に合った制度となるように努められている。

また、例え社会福祉のあり方から望ましいことであっても当時の日本の国民の福祉観や行政の実態などから導入が難しい先進国の制度も存在した。

地域福祉の改革の方向を示した1968年のシーボーム報告書もその一つであると思う。シーボーム改革は、それまで対象者別に分離していた福祉サービスをひとつの社会サービスにまとめ、地方自治体の行政組織も対象者別に分離独立していたものを社会サービス部とし、社会福祉サービスの実施は、地域において家庭を対象に1人のジェネリックなソーシャルワーカーが責任を持つという体制で行おうとするものである。シーボーム改革は、世界の地域福祉の画期的な転換を導いたと言えるが、日本の行政に対しては大きな影響を与えていない。これは当時の日本は、地域福祉を理解できる土壌がなかったからである。

なお1987年に社会福祉士制度が制定されている。

2. 私の経験から

私は、1988年に始めて厚生省児童家庭局母子福祉課長として厚生省の課長職に就任し、社会福祉制度の企画、実施に責任ある立場に着いた。以下私の個人的な経験から本論のテーマについて述べてみたい。

(1) 生活保護制度の運営（1989年～1991年）

社会局生活保護課長に在職したのは、1989年から19913年

までの2年間である。当時の生活保護の状況は、経済の好調を受けて保護率は減少傾向であり、比較的安定した時期であった。

しかし、1950年に制定された生活保護法は、その後大きな改正を経ずに来たため、随所に制度的疲労があった。当時でもイギリス、フランス、アメリカ等の公的扶助制度は戦後幾度も大きな改革がなされていた。中には制度の名称自体の変更が行われることも珍しくなかった。日本と欧米との生活保護制度改正への政治的行政的行動の相違は、興味あるテーマである。私は、国民の生活保護に対する意識、生活保護費用の国家財政へインパクトなどが反映した結果であると考え

る。また、当時の生活保護の運営に当たる福祉事務所は、発足時の思いどおりには進展していなかった。

郡部福祉事務所は、生活保護の運営が主たる業務になっていたため、障害者、高齢者、児童等他のサービスについての体制、専門技術知識が脆弱であった。生活保護受給者は、様々なニーズを持っているので、現金給付と合わせて専門的な福祉サービスの提供をアレンジして自立を促進することが福祉事務所の重要な役割であるが、これは十分には達成できる環境ではなかった。

また市部福祉事務所は、独立した専門サービス機関としては発展せず、通常の福祉行政機関と一体的に運営される市が、多かった。つまり市の福祉部長が福祉事務所長を兼ね、福祉事務所としての業務は福祉部で担当する形態で、いわば福祉事務所は名存実亡であった。

一方福祉事務所のケースワーカーは、要求される社会福祉主事の資格を満たしていない者が多かった。ケースワーカーの人事は、福祉事務所の業務の状況をあまり考慮されず、都道府県ないし市としての全体の中で行なわれ、これまで福祉の仕事を行っていない者が、ケースワーカーに任じられることも稀ではなかった。

そもそも福祉事務所が設置されて以来、本来期待されたようなソーシャルワークが実施されなかった。これは育てる土壤がないところに制度のみを導入した結果であろう。ケースワーカーは、日々の保護の開始・廃止、保護費の計算の業務に追われ、現場における被保護者への支援サービスを行う余裕が乏しかった。ケースワーク技術の蓄積も行政分野では進んでいなかった。

そこでこの問題の解決の一助として研究者、都道府県・市のケースワーカーの協力を得てケースワーク事例集を製作することにした。障害者、高齢者、児童、中国残留孤児などテーマごとに検討委員会を設置し、現実の事例をもとにあるべきケースワークを検討して順次それぞれ1冊の本として出版していった。完成するまで2年程度の時間を要したが、厚生省としては始めての大規模な取り組みであった。

私の狙いとしては、厚生省としてケースワークの重要性を示す一方、ケースワーク技術の蓄積・進歩にあった。

生活保護受給者をはじめ日々の生活を送っていく上で障害を有する者は日本社会には多い。当時の日本の社会福祉制度は他の先進国と遜色のない水準になっていたにもかかわらず、制度の谷間に落ちたりして適切な援助が受けられない者が少なくなかった。

これらの事例に対する施策としてヒントになったのは、1982年に発表されたバークレイ報告書である。この報告書では地域の問題を解決するためにコミュニティソーシャルワークの考え方を提示している。

そこで大橋謙策先生（現日本社会事業大学学長）に委員長をお願いして谷間に埋もれているニーズを地域ぐるみで解決する施策を検討する委員会を設置した。ここでの検討結果をもとに生活保護制度の周辺の問題を解決するため、全額国の予算で市町村社会福祉協議会に生活を支援するための専門職員を置き、既存の制度では援助できない問題に対処する事業を全国数箇所モデル事業を実施し、相当の効果を実証することができたと思う。地域福祉の先進的事業であるが、担当者の異動などによりこの事業は永続をしていない。

(2) 社会福祉基礎構造改革の取り組み（1997年～2000年）

1997年から2000年まで厚生省社会・援護局長として社会福祉全般を所管する立場の職に就いた。この際私が、最優先の課題にしたのは社会福祉基礎構造改革である。

この考えを持つに至ったのは、1990年6月の福祉八法改正の時である。当時イギリスでは1988年にグリフィス報告書が発表され、

これを実施するため1990年6月に「NHSおよびコミュニティケア改革法」が成立している。福祉八法が成立した同月である。しかし、両者の法律の内容に大変大きな差に注目せざるを得なかった。福祉八法は、高齢者や障害者の福祉サービスの提供を住民の身近な行政組織で施設、在宅サービスを一体的実施することを主な狙いとした。これは極めて重要な改正ではあったが、イギリスでの改革は、地域福祉の見地からは日本のかなり上に行くものであった。

現在世界の社会福祉の状況は、類似し、政策も共通化している。イギリスでのコミュニティケア改革も日本にも同様に適用できる部分が少なくない。コミュニティケア改革は、地方自治体での福祉サービス購入者としての機能と提供者としての機能を分離することによる福祉サービスの質と効率の向上、ケアマネジメント手法の導入による利用者のニーズへの適格な対応、コミュニティケアの充実などを狙いとし、コミュニティケアの理念として利用者の選択権、独立性、発言権を重視した。

社会福祉基礎構造改革ではイギリスのコミュニティケア改革の実施状況も参考にしつつ、戦後長く抱えて来た日本の社会福祉において根本的な問題点を解決することを基本的な狙いとした。

第1に、社会福祉の中核に人権をしっかりと据え、利用者が福祉サービスを選択、利用できる制度とすることである。それまでの社会福祉は、措置制度と称され、都道府県などの役所が、対象者の福祉サービスの必要性の有無と受ける福祉サービスを決定し、対象者に指示するという仕組みであった。これでは利用者の福祉サービスを受ける権利や福祉サービスを選択する権利が認められていなかった。

第2に、福祉サービスの質を向上させ、量、メニューを増大させることである。福祉サービス利用者が選択できる権利を得たからといって選択できるサービスが十分に揃っていなければ意味がない。事実当時は障害者施設のない市町村は少なくなかった。福祉サービスを選択する仕組みを取り入れることによって質の向上に寄与した。

第3に、地域福祉を確立させることであった。

日本では1970年代後半ごろから地域福祉に対する関心が高まった。高度経済成長から低成長に変わり、住民の意識は、自分たちの身近な生活に向いていった。高齢化が徐々に進み始め、援護を要する高齢者

は、増加し始めた。そこで大都市を中心に地域福祉政策の樹立に着手した。住民の中には高齢者在宅サービスなどの実施のための自主的な組織を結成した。地域福祉は、地方レベルでは確実に進展していった。

しかし国レベルの法的な整備は長くされなかった。この理由としては、地域福祉は、地方自治体が主体となって取り組むべきことであるという原則論のほかに、社会福祉行政が許認可や財政援助を行政ツールとして実施されて来たため地域福祉のようなソフトなツールに対する理解が容易でなかったことが挙げられる。

社会福祉基礎構造改革では、社会福祉協議会を地域福祉推進の中心組織とすること、地方自治体が地域福祉のための計画を策定することなど盛り込まれた。

このため、従来社会福祉事業の提供について規定していた社会福祉事業法を利用者に関すること、地域福祉に関することも規定するため法律の名称を社会福祉法と改めるとともに法律の目的に明確にこの旨が規定された。

社会福祉サービスの質の向上や地域福祉の確立のためには社会福祉サービスの従事者の質の向上が極めて重要である。中でも社会福祉士が重要である。このため社会福祉士の養成施設のカリキュラムを人権の重視、援助技術の向上などの見地から見直しが行なわれた。

また、この政策検討過程においては一般国民、福祉サービスの利用者や提供者の意見を最大限取り入れることを前提として進め、関係団体との意見交換は、150回を超えた。この中には日本社会福祉士会も含まれていた。私は、当時会長だった杉村さんに社会福祉基礎構造改革の成否は社会福祉士が握っていることを説明し、日本社会福祉士会も積極的な協力を惜しまなかった。

3. 今後の市民主導型地域福祉と社会福祉士の役割

社会福祉基礎構造改革を実施するための社会福祉法は、2000年6月に公布された。次の私の課題は、生活保護制度の見直しであった。社会福祉法の国会審議においても大きな論点であった。そのためまず生活保護受給者を中心とする社会的に弱い立場にいる者の状況の把握、対策の現状と今後の政策のあり方を検討することにした。

このため阿部志郎先生に座長をお願いして2000年7月に「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」を設置した。この検討会の報告書は、厚生省が新省に統合する前月に出されたが、ソーシャルインクルージョンの理念を基本にしている。

現在でもヨーロッパでは貧困者、失業者、ホームレス、外国人、薬物依存の者などが地域社会から排除される存在になっている。これによってヨーロッパ社会が築いて来た地域社会は崩壊されつつある。これに危機感を持ったヨーロッパ各国やEUは、ソーシャルインクルージョンの理念を掲げ、具体的な政策を打ち出し、強力な政治的リーダーシップのもとで実行に移されている。伝統的な社会福祉政策の枠に収まらず、国家政策全般に及んでいる。

日本の近年の社会状況もヨーロッパと類似している。ホームレス、被差別部落、刑余者、外国人等に対して社会的排除が存在し、目立つようになったものもある。ただヨーロッパとは異なり、暴力の伴うものは少なく、隠然とした形態である。また、孤独死、自殺、引きこもり、不登校、児童虐待、DVなどは、社会的な孤立が背景にあるのは日本の特徴と言える。さらにこれらの問題が近年の貧困層の沈殿と増大と結び付いていることにも注意する必要がある。

そこで今後の社会福祉政策の基本的方向の一つとしてソーシャルインクルージョンの理念に基づく政策の推進があると思う。

ソーシャルインクルージョンは、社会的排除に対抗して排除されようとする人を地域社会に包含しようとするものである。ノーマライゼーションと共通する思想であるが、条件や環境の整備に止まらず、動的な対応をすることに特徴がある。またまちという面で住民参加による取り組みが重要である。この点で今回のテーマである市民主導型地域福祉を積極的に実施していくことが、ソーシャルインクルージョンの理念と完全に一致している。

ソーシャルインクルージョンは、掛け声だけの単なる啓発教育活動では実現は覚束無い。このために欠くことできないことは、従来の社会福祉サービスに加えて第1に、就労である。人は働くことによって地域社会と結びつく。働くなかで色々な人と知り合う。

しかし、日本では障害者、高齢者、ニートなどの若者などに対して一般企業は雇うことに積極的でない。社会福祉法制度による授産施設での

受け入れも不十分である。そこで活用しなければならないのは、ヨーロッパで普及しているソーシャルファームである。イタリア、ドイツ、イギリス等ヨーロッパではすでに1万社以上のソーシャルファームが設立され、障害者の就労に大変効果を挙げている。

そこで私は、日本で2千社を作る運動を始めている。有機農法、リサイクル、園芸など地域に合った仕事を用意し、障害者、高齢者、ニート等の若者の就労の場所を作っていきたい。

この場合社会福祉士の役割が重要である。障害者等の状態を適格に把握し、障害者に合った仕事の内容と仕方を考えることに一番適切な者は、社会福祉士である。イギリスでの経験から言えば、ソーシャルワーカーがソーシャルファームの経営を行うと失敗することがあるという。ソーシャルワーカーにも経営的感覚と知識が求められる。

このほか住まい、環境、コミュニケーション、芸術やスポーツ等の余暇活動などが重要である。

従来 of 社会福祉士が得意としてきた分野もある。例えば重症心身障害児とのコミュニケーションである。彼らは通常 of 言葉を発することが出来ない場合がある。でも何かを訴えている。身体全体からの発信で受け止め、対応する。訓練を積んだ社会福祉士であればできるはずである。

住まいは、日本の社会福祉制度では一般的に範囲外としている。これで良いのだろうか。欧米では住まいは、社会福祉 of 重要な位置を占め、国の支出額も多い。日本の社会福祉士も大きな関心を抱いている。日ごろ of 業務から住まい of 大切さを認識している。社会福祉士 of 業務として環境上 of 障害への援助を掲げているが、主に住まいによって生じる問題を指している。

環境、芸術、スポーツなどは既存 of 社会福祉政策 of 体系に収まらないものが多いだろう。しかし、今後 of 社会福祉 of 問題を考える上でいずれも必要になってくる事項であると思う。社会福祉士も住民 of 立場に立てば、これらへの取り組みが強く求められる。

日本の社会福祉士は、今日岐路に立っている。社会福祉士 of 大半は、折角持っている専門的知識、技能を発揮できずにいる。苛立ちを隠さない。この見地からの処遇も不十分である。市民主導型地域福祉を活性化させ、日本においてソーシャルソーシャルインクルージョンを発展させるためには社会福祉士 of 活躍が絶対に必要になっている。

プロフィール

炭谷 茂（すみたに・しげる）

財団法人 休暇村協会 理事長
前 環境省 事務次官

学歴

東京大学 法学部

経歴

1969年 厚生省(当時。以下同じ)に入る
厚生省各局、自治省、総務庁、福井県、在英大使館一等書記官

1995年 厚生省国立病院部長

1997年 厚生省社会・援護局長

2001年 環境省官房長、地球環境局長

2002年 総合環境政策局長

2003年 環境事務次官に就任

2006年 退任。環境省顧問。
国家公務員としては主に福祉、環境、医療分野に従事した。

現在 (財)休暇村協会理事長、(財)地球・人間環境フォーラム理事長、
国立大学法人山口大学理事、創造学園大学特別客員教授、
損保ジャパン環境財団理事、(福)朝日新聞厚生文化事業団評議員。
法政大学、長崎国際大学大学院、高岡法科大学、帯広畜産大学、
日本大学で社会福祉学、医療論、環境論、環境福祉論の講義を担当。
環境福祉学会副会長、日本ソーシャルインクルージョン推進会議代表、
日英高齢者・障害者ケア開発協力機構日本委員会副委員長、
人権文化を育てる会代表世話人等として、貧困地域のまちづくり、
ホームレスや刑余者の社会復帰への支援、障害児・者への援助、障害者、
高齢者や引きこもり、ニートなどの青少年の働く場づくり、環境教育、
アスベスト対策などの社会貢献活動に従事。

著書

「私の人権行政論」(部落解放・人権研究所 2007年7月)
「高齢者看護学」(分担執筆、中央法規、2007年3月)
「環境福祉学の理論と実践」(編著、環境新聞社、2006年9月)、
「ソーシャルインクルージョンと社会企業」(編著、ぎょうせい、2004)
「社会福祉の原理と課題」(社会保険研究所、2004)
「地球環境問題の新常識」(共著、東洋経済新報社、2004)