

総合社会福祉研究

第5号

目次

特集◎福祉「マンパワー」の養成・教育と専門性

福祉マンパワー政策と福祉労働の専門性	二宮 厚美	2
労働市場の動向と社会福祉の「マンパワー問題」	荒岡 作之	17
社会福祉における専門職制度と大学教育の課題 －社会福祉士制度の検討を中心に－	野本隆一朗	28
児童福祉行政の新展開と保母養成の課題 －家庭育児支援と保育労働－	野澤 正子	37
学童保育の発展と指導員の専門性およびその養成	美見 昭光	45
介護福祉士養成施設の現場から	奨励研究会	56

論壇

社会福祉と主体形成	真田 是	64
-----------	------	----

論文

脳死・臓器移植と基本的人権	野村 拓	73
シルバー産業の動向と社会福祉	横山 寿一	81
地域福祉におけるケアの連続性 －生活援助の「最低基準」の試み－	村田 隆一	93
社会保障の現代的課題と社会学 －「福祉社会」論の提起したもの－	石倉 康次	108
日本の植民地支配への社会事業の姿勢 －生江孝之と中国・朝鮮－	杉山 博昭	120

海外社会福祉情報

ポーランドにおける福祉改革 －新社会福祉法の成立を素材に－	平野 隆之	131
----------------------------------	-------	-----

サロン

出版現場から福祉を考える	久保 則之	139
--------------	-------	-----

研究ノート

福祉人材問題の争点をめぐって 「不具者崇拜」物証の宝庫 －“古代メキシコ至宝展から”－	伊藤 晃	144
	河野 勝行	146

書評

野澤正子著『児童養護論』（ミネルヴァ書房）	黒田 邦夫	149
二木 立著『医療経済学－臨床医の視角から』 『現代日本医療の実証分析－続・医療経済学』 『複眼でみる90年代の医療』	尾内 康彦	153

編集後記・投稿規定

158

福祉マンパワー政策と福祉労働の専門性

二宮厚美

はじめに

福祉サービスにたいする社会的ニーズの高まりとともに、わが国ではこの数年のあいだに、福祉マンパワー問題にたいして高い社会的関心が寄せられるようになった。福祉マンパワーにたいする社会的関心は、まずはすでに発生している福祉労働者の人手不足という現在の問題と、将来にわたって予想される福祉労働者確保の困難という未来の問題との二つに向けられているものである。将来の福祉マンパワー問題の解決は、現在すでに発生している課題の解決を棚上げし、それを素通りしたところではおよそ考えられない。福祉の課題では、千年至福の極楽物語よりも明日明後日の待ったのきかない福祉ニーズに対応することがまずは先決である。したがって、福祉マンパワー問題を検討するためには、まず現実に発生している問題は何かを私たちは見極めなければならない。

それと同時に、福祉マンパワー問題はその内容からみると量と質の二面を含んでいる。量の問題とは言うまでもなくマンパワーの不足問題である。マンパワーという英語は日本語でいうと「人間総数」とか「人員数」「人的資源数」「動員数」と訳されるように、多分に量的概念の性格が強く、マンパワー問題とは通常「人手確保の困難」とか「人手不足問題」などの量的な意味で使われることが多い。だがいうまでもなく、

福祉マンパワー問題には、そのような数を問題にした労働力確保問題だけではなく、労働力の質、すなわち福祉労働の専門的内容にかかわる質的問題が含まれる。したがって、私たちは福祉マンパワー問題を見る場合、しばしば軽視されがちな福祉労働の専門的な質的問題を量的問題とあわせて検討しなければならない。

そこで以下では福祉マンパワー問題を、まず第一に現実に発生している問題から、第二に福祉労働の専門性の問題との関連において検討することにしたい。現代日本の福祉マンパワー問題は、将来の福祉労働力を量的意味でどのように確保するかという流行の議論だけにとどまらず、現在すでに発生している福祉労働の質的問題から将来の専門的福祉労働者を質・量両面にわたってどのように保障していくか、の視角から見ていく必要がある。まずは第一の問題から検討してみることにしよう。

1 福祉マンパワー政策の争点

現代日本の福祉マンパワー問題とは何か、福祉マンパワーの量と質の確保に困難が生じているのは何に起因しているか。この問題に関しては、すでに多くの検討がある。その最大公約数というべき問題の整理をおこなった成瀬龍夫氏によれば、現代日本のマンパワー問題とは、要するに人手不足、人材確保の困難、劣悪な労働条件、の3点に求められる。成瀬氏はこれを端

的に、「わが国の福祉マンパワー問題は、人手不足と過労・健康破壊と離職・求人難の悪循環構造の問題である」と指摘した。⁽¹⁾

この悪循環構造は、まず第一に福祉マンパワーの人手不足が人材確保の困難を助長し、退職職員の補充すら困難な福祉職場をつくりだして労働条件の悪化を促進すること、つづいて第二に劣悪な労働条件が福祉職場の魅力を奪い、そこに人材が集まらないばかりか、将来にわたって人手不足を慢性化する可能性をつくりだしていること、この二つが互いに因となり果となって循環構造をつくりだしていることを意味している。

一・二の具体的な事例をあげておくと、東京の養護施設の調査（福祉保育労・東京地本）によれば、そこで働く労働者の年間拘束時間は約3100～3800時間、うち実労働時間が2700～3100時間におよんだという。⁽²⁾ 一般に過労死にいたる危険の目安が年間3000労働時間とされているから、養護施設の労働時間はこのラインないしそれ以上にあり、文字どおり過労死の崖っぷちを背にした超長時間労働の実態にあるといわなければならない。全国福祉保育労の退職者調査（90年12月）によれば、福祉・保育職場を退職した理由のベスト・スリーは、順に「働き続けるうえで健康に自信がもてない」（31%）、「職場や仕事のあり方に不満があった」（26%）、「労働時間や休暇の面で不満があった」（20%）となっており、労働条件の問題が退職理由の上位にあることが示されている。

看護婦不足の問題でも同じことが指摘できる。日本医労連調査によれば、「いつもやめたいと思う」「ときどきやめたいと思う」看護婦の割合は合計で8割をこえており、その理由は夜勤や不規則勤務などの労働条件および低賃金にある。看護婦ではすでに過労死が社会問題となっているが、異常出産が3割にも達するという職場はまさに異常というほかは⁽³⁾あるまい。要するに、人間の生命や生存を保障すべき医療・福祉職場で、生命や生存を脅かす本末転倒の労働条

件がつくりだされているわけであるから、マンパワー問題の悪循環が生まれるのは不思議ではないのである。

では、この悪循環構造を逆に回転させ、好転させる転轍機は何か。答はすでに悪循環構造そのもののなかに与えられている。それは劣悪な労働条件を改善し、福祉職場を魅力あるものにする⁽⁴⁾ことである。成瀬氏も問題の打開策を次のように提示している。

「福祉マンパワー対策の現在および将来にわたる最大のキーポイントは、第一線の常勤職員的大幅な人員増と公務員並みの給与・労働条件保障を公的財源をベースに制度的に行うこと、それに施設経営の民主化をはかることです。」⁽⁴⁾

福祉の職場を少しでも知るものにとって、福祉マンパワー問題にたいするこの回答はほとんど疑問をはさむ余地のないところだろう。ここで成瀬氏の指摘したキーポイントは、言葉をかえていうと、福祉制度の屋台骨である措置制度を福祉職員の定員および給与・労働条件の面から大幅に改善せよ、ということに他ならない。つまり措置制度の改革が福祉マンパワー問題解決のための第一のボタンである。この第一のボタンをまず福祉制度の衣服にかけ、そのうえで福祉職員の教育・養成機関や資格制度の改善、また施設や人員の適正配置などの第二・第三のボタンを順にかけていけば、福祉マンパワー問題の解決はそれほど難しい課題ではない。

だが現代日本の福祉マンパワー問題は、肝心の第一ボタンをかけまちがうところから糸がもつれはじめ、複雑な様相を呈するにいたっている。その様子は、91年3月に発表された厚生省「保健医療・福祉マンパワー対策本部中間報告」（以下「中間報告」）のなかに見ることができる。「中間報告」には、看護婦の処遇改善や福祉労働者の確保に社会的要求を反映した面があるものの、福祉マンパワー問題の抜本的解決というよりは、その糸口から問題を錯綜させてしまう面があり、ここで一瞥するに値する。福祉労働の専門性と関連する問題を以下にみとめる

ことにしよう。

2 保健医療・福祉マンパワー対策 中間報告の限界

「中間報告」のまず第一の問題点は、すでに上で述べた措置制度の改革・拡充に後ろ向きなことである。たとえば、社会福祉施設職員の処遇問題について、「中間報告」は次のように述べている。

「処遇状況を改善するための財源は、措置費という公費によっており、これのみでは施設が独自に経営上の工夫を図るには、制約が多い現状となっているので、地域と協力して様々な工夫をすることも考えられる。」

一読して明らかなように、措置費の充実によって職員処遇の改善をはかるというのではなく、措置費以外の財源に処遇改善の道を求める、というのが「中間報告」のスタンスである。この点は、次のような指摘のなかで一層鮮明になる。引用がつづくが、「中間報告」の立場をよく示すものなので、そのまま文言をひいておく。

「施設でのサービスの充実に見合った職員の処遇の改善を図るためには、施設運営について一層の経営努力が求められるが、財源の多様化等財政面での安定化も必要であり、寄付金を有効に活用できる仕組みや収益事業の拡大等多様な方策について検討する必要がある。」

要するに、「中間報告」の勧告する職員処遇の改善策は、まず福祉施設の経営努力や工夫に期待すること、つづけて経営努力の一環に寄付金の有効活用や収益事業の拡大などを組み入れ、「福祉民活路線」をすすめることにある。同報告は、かかる民活路線の延長線上で、民間福祉施設にたいして「市町村に自らのサービス供給能力の高さを示し、いわば『自らのサービスを売り込む』こと」、そこに職員処遇改善の道を求めることまで提言している。

一方における措置制度拡充課題の軽視、他方での福祉民活路線の重視、このような「中間報

告」のスタンスにかかわって今ここで指摘しておいてよいことは、近年の保育政策などで措置制度を迂回した補助金制度による政策対応が増大していることである。たとえば、乳児・障害児保育、延長・夜間保育、緊急一時保育などの事業が措置制度にくみこまれることなく、低額の補助金事業に委ねられてきた。こうした事業それ自体が積極的な意義をもつことは指摘するまでもないことだが、問題なのはそれが措置制度の一環としておこなわれないうために、それらの事業が常勤保母の増員によってではなく、保母の労働強化やパート保母への依存、もしくは「保育所経営の努力・工夫」によってこなされ、専門職としての保育労働の真の拡充につながっていないことである。つまり、場当り的な補助金政策では底上げされた保育労働の専門性を保障することにはただちになりがたい。

新たな福祉政策の対応には、このような教訓からみても、措置制度の拡充が欠かせない。にもかかわらず、「中間報告」は「措置制度の改善についてその原則も含め検討する必要がある」と述べ、福祉現場の教訓には頗かぶりをきめこんで、措置制度の原則の再検討、つまり措置制度の見直しの勧めまで説いている。これでは、専門性をもった福祉マンパワーの保障や獲得にはつながらないと言わなければならない。

つづく第二の問題は、「中間報告」が「業務の省力化」とか「効率的な業務運営」などの名のもとに福祉マンパワーの種別化、不安定就業化を促進しようとしていることである。たとえば、看護婦では「本来の看護」と「それ以外の業務」との分離、福祉施設では「常勤職員の業務」と「外部委託になじむ業務、非常勤職員に置き換え可能な業務」との種別化、ホームヘルパーでは「介護」と「家事援助」との区別、という事例があげられる。こうした職務の種別化のネライは、言うまでもなく、それを通じて医療・福祉にかかわる「本来の業務」以外の業務に下請けやパートタイマー層の動員をはかろうとする点にある。

これは80年代の臨調行革の「安上がりで効率的な福祉」路線を踏襲したものであるが、福祉労働の専門性からみると、二重の意味で専門性の希釈化につながる危険があるといわなければならない。

ひとつは、福祉労働に要求される総合的能力を軽視していることである。一例を示すと、浅井春夫氏は養護労働に求められる専門性について、「専門職労働としての養護労働の中身は、生活保障労働、人権・発達保障労働、個別的具体的援助労働、集団的組織的援助労働、関係調整労働、社会資源活用労働などによって構成されている」と指摘し、ここから福祉の専門性には多面的能力の総合性が不可欠だとしているが、業務の細分化と「合理化」視点にたった人員のふりわけはこの総合性を解体することになりかねない。

ふたつめには、福祉業務の種別化とパートタイマー依存の政策が福祉労働の安定性や集団性をそこない、それだけ福祉労働者から専門的能力を発揮する場を奪ってしまうことである。たとえば堺市の非常勤ホームヘルパーの経験によれば、非常勤の登録ヘルパーでは互いの処遇を交流しあう場がないこと、出来高払いで仕事がなければ収入ゼロという不安定な中では働き続けられないこと、経験を積みあげて専門的能力を高める保障にとぼしいこと等の問題点が指摘され、ヘルパーの正規職員化にむけた運動が進められているが、「中間報告」の政策はこうした教訓から逸脱していると言つてよい。

これらにかかわる「中間報告」の第三の問題点は、そのマンパワー確保政策が全体として専門職としての福祉労働を公的に拡充する方向においてではなく、「多元的なサービス」の名において、福祉サービスの供給を民間に委ねたり、専門職としての処遇が保障されない労働に委ねたりする傾向が強いことである。いいかえれば、「中間報告」は、少なく見積っても百万人以上と予測される21世紀までの医療・福祉マンパワー不足問題を専門職としての福祉労働の確保

・保障によって解決しようとしているとは言えない。

その例は、たとえば社会福祉士・介護福祉士の資格者にたいして社会的資格にふさわしい処遇保障を与えていない点にみてとることができる。「中間報告」はこれら福祉士の養成や活用には触れても、その処遇となると一言半句も費やさない。さらにまた、公的なマンパワー政策としてはいささか無責任な次のような「国民皆参加」の提言もその例だろう。

「魅力ある社会や人、サービスづくりの基礎となり、今後の保健医療・福祉マンパワー確保の裾野を広げる道は、国民皆参加の意識の醸成であり、それに基づく多元的なサービスの展開される社会づくりである。」

ここで「国民皆参加」と呼ばれているものは、具体的にはボランティア活動の推進と自立自助型の健康づくりの推進とされているものであり、「多元的なサービスの展開」というのは公的福祉にかわる民活福祉の拡大を述べたものである。北欧の先進的福祉の例をみれば明らかのように、かかる「国民皆参加の意識の醸成」にはあらかじめ専門職としての福祉労働を公的に保障しておくことが前提なのであって、その逆ではない。80年代日本の日本型福祉社会の名を冠した「国民皆参加」路線も、ボランティア活動の前進には専門的福祉労働者の配置やその指導が不可欠であることを教訓として残した。受益者負担による福祉や安上がり福祉を意図した福祉多元化＝民活路線が、福祉の需給ギャップや低賃金労働、福祉現場の魅力の衰退等を招いたことは言うまでもない。

要するに、「国民皆参加」とか「多元的なサービスの展開」を重視したこれまでの政策こそは、ほかならぬ福祉マンパワー問題を生み出す一つの要因になったのであって、いまここで問題発生の原因であったものを問題解決の対策に再びもちだそうとすることは、火に油を注ぐようなものである。

以上のように「中間報告」には、専門職とし

ての福祉労働の視点からみて少なくとも三点ばかりの問題点を指摘できるが、これを裏返していま専門性を保障する福祉マンパワー政策に必要な視点には、どのようなことが考えられるか、次に簡単にまとめておこう。

3 福祉労働の専門性保障の諸条件

現代日本で福祉労働者の専門性を保障し、それを高い質においてひき出すためには、何よりも安定した福祉職場の確保、すなわち働き続けられる条件を整えることが重要である。これが専門性を保障する福祉マンパワー政策の第一の条件というべきであろう。それは福祉労働に特徴的ないくつかの理由にもとづいている。

そのひとつの理由は、福祉労働の専門的質が個々の労働に蓄積された技能・熟練部分に負う部分が多いからである。この福祉労働の特質については後に再述するが、生きた諸個人を対象にした福祉労働は教育・保健・看護労働などと同様に、熟練・技能を客観的な労働手段の体系におきかえにくく、したがってその専門性は福祉労働者個々人の労働能力や経験・学習の成果によるところが大きくならざるをえない。この点については、「中間報告」も保健医療・福祉サービスの特色の一つを次のように説明して、これを部分的に認めている。

「『人』を相手とする業務であり、対象者間の個人差が大きくその特性に応じたきめ細かなサービスが要求されるため、『人手』に頼る部分が多く、本質的な部分の機械化等による省力化には一定の限界がある。」

福祉労働者の技能や熟練に依拠した専門性には、いうまでもなく、経験の積み重ねや学習・習熟の過程が不可欠であり、したがって安定した職場、働きつけられる勤務条件等がそれに必要な条件となる。しかも、21世紀までに百万人以上の増員が必要だとされる医療保健・福祉マンパワーは、その多くが新規に参入する労働者であり、専門的能力を労働過程をつうじて今

後習得していかなければならない立場にある。そこでは、将来にわたって働き続けられる見通しが保障されているかどうか、専門性を保障するきわめて重要な条件になるだろう。

こうしたことは、すでにふれた看護婦、ホームヘルパーの専門性の問題にあらわれていたが、働きつけられる労働条件や職場の安定性が福祉労働の専門性確保に不可欠である事例は、特に制度の確立が遅れている学童保育や共同作業所の指導員のケースに見てとることができる。学童保育指導員の例でみると、自治体の非常勤嘱託の身分で月収が10万円そこそこの場合が多く、熱意をもった指導員であってもやむなく途中でやめざるをえない残酷な賃金・労働条件のもとにおかれている。その仕事に従事しておよそ生活できようもないかかる職場をそのままにして、うえからいくら仕事の専門性を主張しても、それは空まわりに終わるか、せいぜいのところ精神主義的な説教にとどまるだろう。その意味で、福祉マンパワー政策は福祉労働者に働き続けられる労働条件を提示することが先決事項である。

さらに福祉労働の特質は、労働における集団性の確保、多面的・総合的職能性を保障するゆとりある人員配置を必要とする。単純な分業をこえた集団性が福祉労働に必要なのは、福祉が対象者の発達を担うものだからである。発達保障労働としての福祉労働はクライアントの諸能力を多面的・総合的に評価しなければならず、それは福祉労働者個々人の労働の総合性と多くの目を束ねた集団によって確保されなければならない。

たとえばしばしば指摘されるように、保育所や養護施設では食事の世話、おむつかえなどの家事的労働であっても、発達保障の視点とはきり離されえない業務となる。それは食事やおむつかえの行為のなかに発達の芽を発見しなければならないからである。この点は教育労働に同じである。また、乳幼児や障害者、老人がスポーツなどの身体的運動にとりくむ時には、教育的

視点と医療・看護的視点を統一した発達保障の目が欠かせない。そこでは福祉を担う専門職相互の集団が必要になるだろう。⁽⁷⁾

言いかえると、前節でも指摘したように、福祉労働ではいたずらに細かい労働の分割、細分化された労働の個別化と固定化、そして特殊化された業務の「切り売り」などは禁物なのである。福祉労働の専門性とは限定された職務への特化という意味においてではなく、発達保障の総合性に精通するという意味での専門性として理解されなければならない。生きた諸個人をまるごと対象にし、その発達を担う仕事ほど「専門バカ」に無縁なものはない。次のような福祉現場（ここでは特養老人ホーム）の声は、かかる意味で傾聴に値しよう。

「生活援助には専門性が必要であり、その実現には、『人』が提供する直接サービスである以上、適切な職員処遇と援助者の量的確保が不可欠だということです。その労働の質・専門性と、量・人員が同時に確保されなければ、本当の意味で専門的援助を保障できません。⁽⁸⁾」

ところで、以上に述べてきたことは、福祉労働者にとって自己の労働過程が同時に自らの学習過程であること、つまり「働きつつ学ぶ過程」でもあることを物語っている。浅井春夫氏は養護労働について、「養護労働は、養護労働の担い手である私たち職員が発達していなければ、その質は貧困化していく傾向をもっている⁽⁹⁾」と指摘しているが、これは福祉労働一般にあてはまる至言というべきである。

発達保障を担う労働者にはそれ自身の学習権や発達権が保障されていなければならないということ、これがここでの要点である。その場合、福祉労働者自身の発達の場合はいわゆるOJT（職務をつうじた教育・訓練）とOff-JT（職場外での教育・訓練）の二重の形態をとる。OJTを通じた福祉労働者の発達には福祉施設の民主的運営が必要であり、Off-JTでは職場をこえた福祉労働者相互および研究者との交流などの研修権の社会的確立が必要である。

かかる研修権を社会制度として確立していくことが、資格制度の充実とともに、専門性を保障する福祉マンパワー政策には不可欠になるだろう。

そのほか福祉労働の専門性にかかわる問題としては、福祉士等の養成機関や教育過程の問題、福祉専門職の給与制度の問題、自治体における福祉専門職のあり方の問題や公私間格差問題、福祉の専門性にたいする社会的評価の問題などふれるべき論点が多々あるが、ここでは専門性保障に欠かせない以上のような諸条件の検討にとどめ、次に福祉労働そのものの内容の検討に移りたいと思う。というのは、福祉労働に対する社会的評価を高め、その専門性にふさわしい制度的諸条件をつくりだしていくには、肝心の福祉労働それ自体の特質を浮き彫りにしていく作業が必要だからである。以下では、これまでの福祉労働研究に学びつつ福祉労働の捉え方に関する若干の試論を述べておきたい。

4 福祉労働の構成と対象

福祉労働の専門性を保障する制度的諸条件を確立していくためには、福祉労働とは何かが明らかにされ、福祉の専門性にたいする社会的評価を高めていくことが重要な課題となる。ここでは他の労働との比較をまじえながら、福祉労働の構成やその特質を検討することにしよう。

周知のとおり、労働過程一般は労働、労働手段、労働対象の三要素から構成される。福祉労働にこれを適用すれば、福祉労働過程は福祉労働、福祉労働手段、福祉労働対象の三要素からなる。そのうちまず福祉労働対象をとりあげると、これまでの議論では、対象を生活＝社会問題に求める場合と対象者、すなわち諸個人に求める場合との二つのケースがあったことがわかる。福祉労働研究の一つの到達点を示していると考えられる加藤蘭子氏の指摘をてがかりにして、このことを確かめておこう。加藤氏は福祉労働を規定して次のように指摘されている。

「社会福祉労働は、現代資本主義が生み出す多様な生活・人格問題に関わる社会問題対策としての労働であり、それは社会問題をに⁽¹⁰⁾なう人びとの人間らしい生存・生活と人間的発達・自立を保障する労働という固有の性格と意義をもつものである。」

注意して読めばわかるように、ここで福祉労働は「社会問題対策としての労働」という面からと「生存・生活と人間的発達・自立を保障する労働」という面からの二重の見地から規定されている。これを読みかえると、前者の規定は社会福祉労働の対象を社会問題に求め、後者の規定は社会問題をに⁽¹⁰⁾なう人びとに求めた二重の見地と言ってよいだろう。

念のため同じ加藤氏の論文からこの二重の見地をひろいだしてみると、前者の「福祉労働対象＝社会問題」の例では、「社会問題・生活問題を労働対象とする社会福祉労働は、基本的に対象への制度・政策的対応と個別的・技術的対応という二つの側面をもっている」とか「社会福祉労働が対象とする個人・家族・地域・集団の諸困難は、それぞれに個別的、特殊具体的様相を示すが、それは社会問題の『一般性』を通しての『個別性』であることに注目しなければならない」といった説明があげられる。他方、「福祉労働対象＝社会問題の担い手」の例では、「社会福祉労働の対象は、『社会問題としての生活・人格問題の担い手』という一般的性格を共通の基盤にしながらも、同時にそれは特殊具体的で現実的・具体的に解決を必要とする個別的問題としてもあらわれてくるところに特質がある」という場合がその一例である。

これらの指摘はそれぞれが重要な意味をもっており、またこのような二重の見地それ自体は積極的意味をもったものであると考えられるが、とはいえ、福祉労働の対象を貧困・障害などの社会問題に求める見解と、社会問題それ自身というよりも社会問題をかかえた個人に求める見解とでは、福祉労働の性格をとらえる場合に微妙な違いがでてくることも否定できない。

端的に言って、福祉労働の対象を社会問題に設定した前者の見解に立てば、その社会問題の解決が福祉労働の課題となり、したがって社会の改革や体制の変革までもが福祉労働の射程とすべき課題となるだろう。「社会問題の解決」という言葉本来の持つ意味からすればそうならざるをえまい。これは福祉労働にとって相当に広くかつまた重い課題である。これにたいして、福祉労働の対象を社会問題をに⁽¹⁰⁾なう諸個人に求める場合、つまり社会問題の渦中においてそれを個別的に表現する人々に求める場合には、さしあたり諸個人の間らしい生活と発達・自立を保障することが福祉労働の課題となるから、これは社会問題の解決課題よりは狭域的ないし限定的である。

社会問題それ自体か、それともそれをに⁽¹⁰⁾なう諸個人か、そのいずれに福祉労働の対象を求めるのか。この問題を二者択一の問題として一刀両断のもとに片付けるにはあまりにも簡単すぎるが、ここでは「福祉労働の対象は社会問題をに⁽¹⁰⁾なう諸個人である」とする後者の見解を採用しておくことにしたい。より正確に言えば、「福祉労働の直接の対象は社会問題をに⁽¹⁰⁾なう諸個人であり、社会問題自体は社会福祉の主題として福祉労働の間接的对象となる」といった方がよいかもしれない。その理由は、詳述は割愛するとして、以下の三点である。

まず第一に社会問題の対策なり解決を課題とするのは福祉労働ばかりではない。それは教育・医療労働にとっても課題となることであり、さらに労働運動・住民運動などにも直面する課題である。そればかりか、労災・職業病・過労死問題、また公害や環境問題、食品汚染などの社会問題を思いうかべれば明らかのように、社会問題の解決は産業労働の課題ですらある。福祉労働が社会問題の解決を課題にするといえるのは、そうした他の労働や社会運動との協同のなかにおいて言うことであり、広範な社会活動の一環としてその力を発揮する場合においてのことである。

念のため一言つけ加えておくと、ここで予想される点として「社会問題の対策」と「社会問題の解決」との違いがあげられることである。すなわち「福祉労働の課題は社会問題の対策にあると言っているのであって、社会問題の解決にあるわけではない」という議論が考えられる。この議論にたてば、「社会問題の対策」とは社会問題がすでに発生した時点でいわゆる事後処理を意味するのであって、社会問題の発生を未然に防止する事前処理的意味を含んだ「社会問題の解決」とは意味が異なる、という弁論が成立するだろう。

たしかに「対策」と「解決」とは意味の異なる日本語である。たとえばいま貧困という社会問題をとりあげてみると、「貧困の対策」という場合には既に発生した貧困問題にたいする事後的対応策の意味が強く、「貧困の解決」という場合には貧困の発生を未然に予防する事前的対応策の意味が強い。その意味では「社会問題の対策」と「社会問題の解決」とは厳密に区別されるべきである。しかるに、筆者（二宮）はここで、福祉労働の課題を「社会問題の対策」から「社会問題の解決」にまで拡張し、そのうえで「社会問題の解決」を担うのは福祉労働だけに限られた課題ではないから福祉労働の対象を社会問題に求めるには疑義がある、とした。しかし、これは福祉労働の課題に関する拡大解釈にもとづくものであって、もし福祉労働の課題を「社会問題の解決」ではなく「社会問題の対策」に限定するのであれば、福祉労働の対象を当の社会問題それ自体に求めることは正当であり、論理的にも整合性がある。だいたいこういう議論が成り立つであろう。

なるほどこれは一理ある議論であるには違いない。しかし、これには次のような再反論が成り立つ。すなわち、すでに医療労働が疾病発生の予防を課題とし、教育労働が落ちこぼれ防止を課題とする現代にあって、福祉労働だけが貧困や発達障害の発生予防を課題にしないまま、甘んじてその事後的処理のみを課題とするのは

問題がある、という反問である。つまり「社会問題の対策」と「社会問題の解決」の間に鉄壁を設けて、両者を隔離してしまうことには問題があるわけである。医療労働は医療問題対策と医療問題解決とをあわせて担うし、教育労働者は教育問題対策と教育問題解決にあわせてのりださなければならない。

比喩でいうと、社会問題対策に福祉労働の課題を限定することは野球の世界の敗戦処理ないし中継ぎピッチャーの立場に福祉労働を限定し、社会問題解決のエースたらんとする意気込みをあらかじめ放棄するに等しい。福祉労働は野球の世界でいえばエース役をになう場合もあり、中継ぎの役に甘んじる場合もあり、最後のおさえ、つまりセーブ・ポイントを稼ぐ役をかってでる場合もあるわけである。

そこで福祉労働が「社会問題の対策」と「社会問題の解決」の両面を担うとすれば、福祉労働の固有の対象を社会問題それ自体に求めることはできない。というのは、繰り返しになるが、「社会問題の解決」は福祉労働の対象というよりは課題に属することであり、また唯一福祉労働だけが担う固有の課題ではなく、他の労働や社会運動にとっての課題でもあるからである。

第二は、貧困・障害などの社会問題はしばしば社会福祉（労働ではなく）そのものの対象とされてきたからである。たとえば、成瀬龍夫氏は社会福祉の対象を説明して次のように指摘している。

「それは、労働者階級のなかでも、いくつかの特徴的な原因（不安定就業や失業、低所得、疾病や障害、高齢化、あるいは家族欠損など）によって生命維持のための生活手段が不足し、あるいは生活手段を獲得する労働能力を喪失した人びとの貧困問題を対象とするものである。」⁽¹¹⁾

ここでは社会福祉の対象として生活危機や貧困問題などの「社会問題」があげられている。ただし、ここでの対象という用語はobjectというよりはむしろ主題（subject）の意味を持たせて使用されているように思われる。というの

は、成瀬氏は対象の用語を事実上対象課題と同じ意味をもたせて使用されているからである。

たとえば、同氏は社会福祉の対象が現代では拡大する傾向にあることを踏まえ、「社会福祉の対象規定は、一般的抽象的なものと制度・政策的なものとの二重性をもつ」として、「一般的抽象的には社会福祉は、生活貧困に起因する生命維持の困難や人間性の崩壊を対象課題とし、これを予防・救済し、人間の尊厳を守る社会的な事業、活動として規定できる」とする一方、他方の拡大される傾向にある社会福祉の課題については、「社会福祉は制度・政策対象として国民生活の『最低限』保障をより具体的に対象課題とする」と⁽¹²⁾されている。ここに見られるように、社会福祉の対象はここでは対象課題と言い換えられており、objectというよりもsubject、つまり主題の意味をもって使用されている。

社会福祉の主題と社会福祉労働の対象をどのように区別して論じるかは再び難問であるが、ここではさしあたり、社会福祉の主題である社会問題は福祉労働が間接的に対象とするものであり、直接的対象は加藤氏の指摘した「社会問題の担い手」に求めるということで折り合いをつけておくことにする。

その第三の理由は、社会福祉労働の対象を社会問題の担い手である諸個人に求めることが、社会福祉労働を説明して権利・発達保障労働とか生存・生活保障労働とかの規定を与える研究成果と整合性をもつからである。福祉労働のこれらの規定は、人権を侵され、生存を脅かされ、発達に障害を課せられた諸個人を対象にして、その人権や生存・生活、発達を保障しようとする面から社会福祉労働をつかんだものであり、福祉労働の対象を直截に受給者の人格に求めている。

「社会問題の担う人々」に福祉労働の対象を求めることは、労働者と労働対象⁽¹³⁾の関係に人格と人格の関係が入り込むこと、つまり物質的生産労働にはないコミュニケーションの関係が介在することを意味している。これは人間を対象

にした教育労働や医療労働などと共通した福祉労働の特徴であって、後に再述するが、福祉労働の専門性を評価する時に見逃せない特質である。

以上のような理由から、ここでは社会福祉の主題は貧困・障害・生活問題などであるが、福祉を担う労働の直接の対象は諸個人ないし集団に求められる、としておきたい。福祉労働はその対象が社会的諸個人におかれ、人間と自然の物質代謝を担う生産的労働が原材料等の加工された自然、つまりモノを対象にするのとは異なり、福祉労働はそれと近接する教育・医療などの労働と同様にヒトを相手にした労働である。一言つけ加えておくと、ここから、社会福祉労働の評価は福祉労働の対象とする福祉受給・利用者にたいする社会的評価と不可分の関係にあるという論点が導きだされる。前者の評価の低いところでは後者も軽視され、後者がうとんじられるところでは、また前者の福祉労働も過少にしか評価されない。このことを確認して先に進む。

5 福祉労働の方法と技術問題

福祉労働の特質を明らかにするうえで、次に厄介な問題は労働過程の三要素のうち、福祉労働手段をどのように把握するかという問題である。労働手段の把握は従来から技術論の領域で論争のまよになってきた問題であった。技術論論争の経過は、労働の内容を問う場合にはあらかじめ労働そのものとは区別された労働手段や技術の意味を確定しておかなければならないということを示した。この教訓にしたがって、まず手元にある福祉労働・技術に関する文献を開いてみると、いささか混乱した議論にぶつかる。たとえば次のような福祉技術についての説明が一例である。

「『技術』(skill)は『方法(論)』(method)の一要素として、明確に位置づけられ、その援助過程(process)に用いられる技術とされ、