# 「福祉は権利」ビジョン

2013年9月15日第29回定期全国大会決定







全国福祉保育労働組合

# 目 次

1	はし	じめに	1
2	「社	会保障とは何か」をめぐって 〜私たちがめざす社会福祉の原理と課題〜	
( / ( r	1)	社会保障とは何かをめぐって・・・・・・ 国民の権利と、国のあり方のそもそも・・・・ 社会保障・社会福祉と労働者の運動・・・・ 貧困・戦争・ファシズムと社会保障・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	2 2
3	私力	たちがめざす社会福祉の基本原理	
	ア) イ)	国の仕事としての社会福祉・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	3 4
4	福祉	<b>业労働と福祉労働者の課題</b>	
	ア) イ)	福祉労働の歴史と課題······市場化による福祉労働の変容······	
5	新国	自由主義との対抗の中での社会福祉運動として	
(-	ア) イ) カ)	公的責任による基盤整備・人材確保の必要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	7
6		害児福祉の現状分析と政策課題	
(-	ア) イ) ウ)	措置制度時代からの国が定める劣悪な最低配置基準の課題・	8
7	障害	害者福祉の現状分析と政策課題	
(-	ア) イ) カ)	措置から契約へ	9
8	高鼬	齢者福祉の現状分析と政策課題	
(-	ア) イ) カ)	高齢者の置かれている状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	11
9	保育	育の現状分析と政策課題	
( / ( r ( 2	イ) ウ) エ)	公的保育制度のはじまり	12 12
		童保育・児童館の現状分析と政策課題	
		制度・政策的に遅れた学童保育と児童館	
		政策的ビジョンと運動の課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	
		童養護の現状分析と政策課題	
( / ( r	イ) ナ)	社会的養護の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	16 16
12	生	活保護・救護の現状分析と政策課題	
()	ア) イ)	生活保護をめぐる情勢	16 17
		域福祉の現状分析と政策課題	
( -	イ) ナ)	社会保障・社会福祉の変質・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	18 18
(3	L)	当面の課題	19

## 「福祉は権利」ビジョン

全国福祉保育労働組合 第29回定期大会決定(2013.9.15)

#### 1 はじめに

私たちは、2007年に「21世紀社会福祉 ビジョン〜福祉労働者が求める『これからの社 会福祉』〜」を発表しました。「社会福祉基礎構 造改革」と呼ばれた社会福祉分野における新自 由主義改革がもたらしたものを、福祉現場で働 く者の立場から総括して、今後めざすべき社会 福祉のあり方について提起しようとするもので した。

そこには、基礎構造改革が「公的責任を矮小化し、社会福祉の権利性を後退させ、国民生活を今まで以上に困難にした」「本来の社会福祉の姿を取り戻すためには、憲法25条の理念にもとづき国や自治体の役割をもう一度問い直す必要がある」と述べられています。この基本認識は今日も変わりません。

いま、消費税大増税と社会保障解体が、国民 世論と生活実態を無視して強行されようとして います。介護保険制度の導入に始まる福祉の「直 接契約・市場化」路線は、利用料自己負担の原 則を頑として崩さない障害者総合支援法(改正 障害者自立支援法)や、新システム・新制度の 名による公的保育制度解体という形で貫かれて います。そうした中で何が問題なのか、どのよ うな制度のあり方が必要なのかについて、福祉 現場で働く者の労働組合としてあらためて問題 提起することが本ビジョンの目的です。

福祉現場の多忙化や、非正規・不安定雇用の 実態は2007年の時点よりいっそう深刻とな り、福祉現場は前にも増して「働き続けること のできない職場」「若者が次々と入れ替わる職 場」となっています。福祉労働は、法と制度に もとづく福祉サービスの提供にとどまらず、一 人ひとりの住民・当事者の生活や人格と深く結 びつきあいながら、その生存権保障をめざすも のです。直接的な支援・保育の技術のみならず、 職員集団としての民主主義の発揮、地域社会と の連携が不可欠であり、さらには住民・当事者 の現実から出発して法と制度を問い直すことを も任務とせざるを得ない点で、高度な専門性と 高い思想性が要求される労働です。この福祉労 働を裏づける制度や財源のあり方についても、 めざすべきあり方を提起することが求められて います。

2011年3月の東日本大震災と原発事故は、 それまでの日本の国と社会のあり方の根本を問 うものとなりました。厚労省は被災地の自治体 に対して、緊急の対応として保険証なしで診療 に応ずべきこと、窓口負担を払えない人も診療 すべきこと、雇用保険の期間延長、生活保護受 給申請の要件緩和などを指示しました。すべて を失った人々を前にして、これまで政府が社会 保障・社会福祉に持ち込んできた自己責任と受 益者負担主義が、社会保障の原理にはなり得な いことを自ら証明した形です。まさに憲法25 条に沿った被災地支援、復興対策が要請されて いることの証しです。しかし、こうした対応は すでに一時的なものとされ、被災地は財界主導 の復興ビジネスの草刈り場となり、住民は自己 責任での生活再建を余儀なくされています。

被災地の現実や労働者・国民の生活実態を無視して、消費税大増税・社会保障解体が強引にすすめられようとしているいま、あらためて国のあり方のそもそもを問う立場から、社会福祉のあるべき方向と当面の制度政策要求、共同運動の発展方向を提起したいと思います。

なお、社会福祉のしくみは、高齢者福祉、介護、障害児・者、保育・児童福祉など各法・制度ごとにたいへん複雑なため、この冒頭部分では個別の制度のもとで起きている具体例をあえて持ち出さず、原理原則について総論的に述べた上で、後段で種別ごとの現実と当面する政策課題について述べることとします。

#### 2 「社会保障とは何か」をめぐって~私たちがめざす社会福祉の原理と課題~

#### (ア) 社会保障とは何かをめぐって

今日ほど、国が国民の生活に責任を持ち、社会保障・社会福祉に万全を尽くすことが求められている時はありません。ところが政府は、被災地・被災者に寄せられた多くの支援を逆手にとって、「共助」や「連帯」を強調し、それらを社会保障の新たな理念として導入しようとする動きを強めています。

政府は、「自分で働いて自分の生活を支え、自分で律して自分の健康を維持すること」(自助)、「国民全体でリスクを分かち合うこと」(共助)、「政府が最低限の生活を保障すること」(公助)の、三段構えの考え方を「社会保障の定義」として持ち出しています。これまでもくり返し持ち出されてきたもので別段目新しくはありませんが、ことさら「共助」を強調し、これを軸に社会保障を描いている点で、単なる蒸し返しとして見過ごすわけにはいきません。

社会保障を人々の助け合いの仕組みとして描き、負担を国民が「公平に分かち合う」ために消費税を増税する。そうした限られた財源だから、給付は「重点化・効率化」を図って最小限に抑制する。「自助」も「共助」も困難な状態に陥った場合に限り「公」が「助ける」。こうした構図が描かれています。

そもそも、人々が助け合い支え合うことは人間の本性であり、どの時代にも共通する姿です。これに対して「自助」も「共助」も限界があることを前提としたうえで、とりわけ資本主義社会の発展の中で生まれた貧困などの社会問題を解決するために、労働者・国民の運動が国に国民の生存権確保を命じたのが、現代憲法の下での社会保障・社会福祉です。

社会保障発展の歴史を無視して、国と社会のあり方を百年も二百年も前に引き戻し、社会保障を「恩恵」におとしめてしまう考え方が打ち出され、社会保障を口実に大衆増税が企図されている以上、私たちも、社会福祉のビジョンを描く上で、国民の福祉と国のあり方、社会福祉の財源のあり方について少し立ち入って再確認していきたいと思います。

#### (イ) 国民の権利と、国のあり方のそもそも

「すべての人間は平等につくられ、造物主によって譲りわたすことのできない権利を与えられており、その中には生命、自由、そして幸福の追求をする権利がふくまれる」。18世紀の人権思想を反映したアメリカ「独立宣言」(1776)の言葉です。

よく知られたこの言葉に続いて独立宣言は次のように述べています。「これらの権利を保障するために、人々のあいだに政府が組織されるのであって、これらの政府の正当な権力は統治されるものの同意に由来すること。いかなる政府であっても、これらの目的をそこなうようになる場合には、いつでもそれを改めまたは廃止し、人々に安全と幸福をもたらすのに最もふさわしいと思われる原理にもとづいて新しい政府を設立し、その権力を組織することが、人民の権利である」。このように、国の目的は国民の幸福に生きる権利を保障することであり、政府(国家)はその手段に過ぎず、目的に沿わない政府は改めることができるということが近代国家の原則です。

日本国憲法前文の「そもそも国政は、国民の 厳粛な信託によるものであつて、その権威は国 民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを 行使し、その福利は国民がこれを享受する」と いうことばが、こうした思想を受け継いでいる ことはあきらかです。

国民の福祉、生存権の保障こそが国の目的で、 そのために政府が組織されている。私たち福祉 労働者は、このことを改めて鮮明に主張して、 「自助」「共助」「公助」などといういい方で政 府の責任を限りなくあいまいにする政府の欺瞞 を厳しく批判していく必要があります。

#### (ウ) 社会保障・社会福祉と労働者の運動

アメリカ独立宣言から二世紀を経て、資本主義の発展とともに増大した労働者の運動は、国民の生存権の保障を国家政策として位置づけさせました。世界で初めて「社会保障」という言

葉を公式に用いたのは、旧ソビエト政府が制定 した「社会保障規則」(1918)ですが、その考 え方の基礎には、次のような原則がすえられて いました。

すなわち、1. 労働者が労働能力を失うすべての場合(失業、傷害、疾病、老齢、廃失、妊娠・出産、寡婦、孤児)に保障されなければならない。2. 保険は賃労働の当人とその家族との全部をふくまなくてはならない。3. すべての被保険者は賃金全額補償の原則によって補償されなければならない。しかも、保険金の全額は企業主と国家が負担しなければならない。4. 被保険者の自治による保険組織があらゆる保険を管掌しなければならない。

なぜこのような原則が必要になるかというと、 賃金労働者が生み出す富のうち、労働者が実際 に受け取る部分はほんのわずかで、傷病、疾病、 老齢の結果に備えて自分の賃金から貯蓄する可 能性はないためであり、企業主と国の拠出によ る社会保障は資本主義的発展の中で必然的に要 請されると考えられたからです。

その後資本主義諸国でも、第二次世界大戦中に社会保障のプランが次々と打ち出され、戦後各国において制度として確立していきます。アメリカの独立宣言やフランスの人権宣言が、国家権力からの自由を中心にしたもの(自由権)であったのに対して、戦後の憲法は国家責任による国民の生存権保障(社会権)を位置づけたもので、拠出制の社会保険とともに、無拠出の公的扶助や保育・施設福祉などの現物給付が位置づけられました。

所得の多い人や利益をあげている企業に負担を求めて再配分する社会保障の機能はこうして 誕生しました。

いずれも、資本主義の下で必然的に生み出され、個々人では解決できない貧困や生活不安について、労働者・国民の運動が国にその解決を迫る中で実現したもので、社会保障計画の立案者たちの頭脳が生み出したものではなく、人々の長年のたたかいの産物です。日本国憲法には

「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、 国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない」という文言がありますが、私たち福祉労働者は、社会保障発展の歴史をふまえて、社会保障を人々の助け合い一般に解消したり、国家による恩恵におとしめようとする企てに全力をあげて反対し、権利としての福祉を守り、確立していかなくてはなりません。

#### (エ) 貧困・戦争・ファシズムと社会保障

貧困は人を弱くします。生活苦による自殺、 お年寄りや障害のある家族を道連れにした無理 心中、児童虐待、餓死・孤独死、外に向かえば、 他民族の排斥や好戦的な世論の興隆など、理性 と社会正義の崩壊を招きます。

失業して生活の糧を得られなくなった人は、 失業が長引くにつれて、どんなに低い賃金でも 働く場がほしいと考えるようになります。ゼロ よりはマシだからです。

失業保険と公的扶助(生活保護)が十分であれば、人は労働力の安売りを余儀なくされることなく、安心してよりよい働き口を探すことができます。それは現役の労働者の賃金と労働条件の悪化防止に貢献します。

失業保険、公的扶助、公営住宅、公教育、公的医療制度、そして公的福祉制度を含めた社会保障の数々の仕組みは、20世紀を通じた戦争とファシズムの反省に立って確立された歴史をもつもので、社会の民主主義の礎であり、個々の当事者の救済にとどまるものではありません。

生活保護バッシングやヘイトスピーチなど、 住民同士、弱いもの同士の対立や競争、憎悪を 煽るような一部の世論や社会現象は、社会保障 解体や憲法改悪の動きと無関係ではありません。

人間らしい生活を保障し、国民一人ひとりを強くすることを通じて、社会の民主主義も強くする社会保障の歴史的意義をしっかりとふまえて、福祉の現場からの運動を強めていくことが求められています。

## 3 私たちがめざす社会福祉の基本原理

#### (ア) 国の仕事としての社会福祉

国民の福祉、生存権の保障が国のそもそもの 目的であり仕事であるなら、社会福祉の事業は 国や自治体の責任にもとづく事業であることが 原則です。民間に任せる場合でも「国及び地方 公共団体は、法律に基づくその責任を他の社会 福祉事業を経営する者に転嫁し、又はこれらの 者の財政的援助を求めないこと(社会福祉法 61 条の 1)」が必要です。

そのためには、国民の生存権を確保するため の必要十分な予算が、国の事業の費用として確 保されなくてはなりません。私たちは、図書館 を利用したり役場で住民票の交付を受けたりす る時、コピー代や交付手数料を負担することは あっても、そこで働く職員の人件費や建物の減 価償却費を負担させられることはありません。 小中学校で教育を受けるのも、原則は無償です。 しかし社会福祉の分野については、人件費や建 物代の負担が当事者(本人・扶養義務者)に求 められています。「特定の人が受け取る利益であ るから、公平性の観点から受益者負担が適当」 などと説明され、社会福祉が現物給付による国 民の生存権保障の事業であることが費用負担に おいては否定され、当事者負担が強められてき ました。

保育料にしても、介護保険や障害者総合支援 法による利用料にしても、「利用者が利益を受け るのだから受益者負担主義にもとづいて利用料 負担が生じる」とした上で、当事者の負担能力 に応じた軽減措置を設ける形をとっているので あって、本質は有料のサービスとされています。 またその結果、社会福祉施設への報酬や委託料 と利用者負担が連動する(施設報酬や委託料の 単価アップは利用者負担増に)こととなり、制 度の改善や関係者の協力の発展の妨げとなって います。

#### (イ) 憲法25条を具体化する社会福祉をか かげて

憲法25条にもとづく社会福祉の具体的な姿は、次のような原則に沿って具体化される必要があります。

- ① 必要充足の原則。国民(対象者・住民)の 必要を充足するものである必要があります。 必要を満たすために追加負担が必要であった り、負担ができないために処遇に格差が生ま れたりしてはならないからです。
- ② 無差別平等の原則。生まれや性別、思想信 条で差別されない。どこに住んでいても処遇 に格差が生じてはなりません。
- ③ こうした原則から導き出される社会福祉の

姿は、必要十分なナショナル・ミニマムを守った現物給付による生存権保障であり、その 費用は公費による必要があります。

- ④ 公的責任の原則。社会福祉の責任は政府(国 と自治体)にあり、民間への責任転嫁は禁止 されなくてはなりません。
- ⑤ 財政における量出制入の原則。財政とは、 憲法にもとづき国や自治体が行う経済活動の ことです。その際、実現されるべき住民の権 利の"程度"が予算に左右されるのではなく、 確保されるべき権利内容に対して必要な予算 を確保することが原則でなくてはなりません (支出の必要を量って、税収等を制する)。従 って、必要な福祉予算に対して財政の絶対額 が不足するなら、福祉に適合的な方法(応能 負担。⑦を参照)により課税強化が図られる 必要があります。
- ⑥ 利用料無償の原則。公的責任にもとづいて 政府(国と自治体)の事業として実施される ものですから、個々の利用者に対して事業に 必要な人件費や施設整備費用を課してはなり ません。一人ひとりの国民は既に所得税など の形で、国・自治体の行う事業の費用を負担 しており、福祉サービスを必要とする際に別 に利用料を求めるのは二重課税です。当事者 が負担するのは、あくまでも施設などで本人 が消費する食費等に限られる必要があります。 (なおかつそれは、応能負担の原則にもとづ いて、生計費を満たす収入がある利用者につ いて、施設等を利用することにより家計支出 が軽減する範囲に限るべきです。その負担を 避けるために、利用がためらわれるようなこ とがあってはなりません。)
- ⑦ 応能負担の原則。これらに必要な費用は税によってまかなわれる必要がありますが、応能負担の原則が貫かれる必要があります。最低生活費への非課税、最低生活費を超える所得への累進課税、勤労所得への低率課税、株主配当などの不労所得への高率課税が必要です。

#### 4 福祉労働と福祉労働者の課題

#### (ア) 福祉労働の歴史と課題

福祉労働は、法と制度にもとづく福祉サービスの提供にとどまらず、一人ひとりの住民・当事者の生活や人格と深く結びつきあいながら、その生存権保障をめざすものです。

私たちの先輩たちは、戦前戦後のさまざまな 社会事業運動、共同保育所運動や共同作業所運動、セツルメントなどの運動の中で、社会問題 の発見、当事者・住民の運動づくり、国・自治 体の施策への反映をめざすとともに、賃労働者 としての地位の確立をめざしました。福祉施設 への委託料である措置費に、国家公務員の人件 費を算定基礎とした人件費が見積もられるよう になったのが1947年、退職共済制度が導設 されたのが1961年、昇給財源として民間施 設経営調整費が加算されるようになったのが1 965年(1972年に民間施設給与等改善費 に変更)、福祉労働者に労働基準法の労働時間が 適用されるのが1981年(労働基準法の施行 は1947年)のことです。

福祉労働は、直接的な支援・保育の技術のみならず、職員集団としての民主主義の発揮、地域社会との連携が不可欠であり、さらには住民・当事者の現実から出発して法と制度を問い直すことをも任務とせざるを得ない点で高度な専門性と高い思想性が要求される労働です。この福祉労働を裏づける賃金・労働条件の整備は、利用者処遇の課題と表裏の関係にある課題です。

本論の冒頭よりみてきたように、社会福祉は 資本主義のもとで労働者、国民の運動が、政府 や事業主に譲歩を迫る中で実現しているもので す。その意味で現実の福祉現場は国の福祉政策 と利用者国民の福祉要求との対抗関係の中にあ り、福祉労働者は、国の貧困な福祉政策・福祉 予算の執行官となるのか、国の制度・予算の制 約の中で仕事をしながらも、利用者住民の現実 から出発して、住民とともに国の制度政策に建 設的な批判を加え、国民の福祉要求にこたえる 制度政策の実現をめざすのかが問われることに なります。

今日的な課題をあげれば、①社会福祉労働が 人間とその社会にとって持つ重要な意義を自ら も確認し、広げ、国民的な合意形成をめざすこ と、②そのために、社会保障の後退とあらゆる 分野での競争の中で押しつけられ、流布されて きた自己責任論や自助、共助の価値観を、人間 的で民主主義的な"人権""権利としての福祉" に転換していくこと、③民主主義の歴史の到達 点を、国民の目から隠し、公的責任を最小限に 縮小して社会福祉を「慈善」「奉仕」「買うサー ビス」であるかのように描こうとするものに抗 して、憲法に沿った社会福祉を拡充し発展させ ること、④施設、地域、居宅、正規、 非正規、 営利、非営利など、多様化する領域、職種、雇 用形態でバラバラとなっている社会福祉労働を 相互のつながりをつくり出し、働くものとして の団結をつくり出すこと、⑤社会福祉労働を し、また運動によって国民との結びつきを強め ること、が要請されています。

そのためには、福祉労働者みずからが主権者として、労働者として、権利の主体となることが重要です。労働組合に参加し、専門分野の技術のみならず社会保障や民主主義の歴史、社会科学を研究・学習することのできる時間的、経済的条件を獲得していく必要があります。

#### (イ) 市場化による福祉労働の変容

こうした中で福祉労働者の力の発揮を困難に しているのが福祉の「市場化」です。ここでの 市場化とは「社会福祉基礎構造改革」の名で持 ち込まれてきた仕組みで、それまで公的責任で 行われてきた社会福祉の利用・提供の仕組みを、 市場における商品の取引に置き換えることです。

当事者・住民の生存権確保に行政が責任を負い、社会福祉の利用・提供が(当事者からの申し出、申請が出発点であったとしても)最終的には行政によって決定され行政の責任によって実施される仕組み(措置制度)から、利用者と事業者が契約にもとづいて、当事者同士が直接に売買する仕組みへと転換することです。

措置制度は、不十分ではありましたが、実施における行政責任、質を担保する最低基準、費用における公費負担原則を三つの柱に、福祉制度を文字通り公的福祉として機能させてきました。市場化の先鞭をつけたのは介護保険であり「社会保障構造改革の突破口」としての役割を担いました。そして支援費制度を経て障害者自立支援制度が続き、公立の施設・事業も、指定

管理者制度、PFI、地方独立行政法人などによって民間委託・経営移譲されていきます。保育制度については強い反対運動が起こり、実質的に措置制度と同等の行政の責任にもとづく制度が維持されますが、委託料である「保育所運営費(措置費)」の弾力運用(児童処遇確保のための「執行されるべき公費」から、内部留保・資本蓄積にまわせる「売り上げ」への転換)とパート保育士の解禁などが行われ、新システム関連法の成立(2012)により2015年度より「構造改革の総仕上げ」として一層の市場化がめざされています。

こうした市場化の影響によって、福祉労働は 大きく変化しました。措置制度のもとでは明確 であった権利保障労働としての性格・位置づけ があいまいになり、公的責任の遂行を担う存在 から、民間事業体の事業の担い手として、利用 者獲得をめぐる事業者間競争やコスト競争のも とでのサービス商品の提供を行う従業員として の側面が前面に押し出されます。このことに る福祉現場での実際の影響については、本論に 続く各分野の報告があきらかにしていますが、 総じて正規職員を最小限に抑制し、経営状況に 応じて調整可能な非正規職員中心の職員配置が 一般化し、低い報酬単価による低賃金と過酷な 労働条件の結果、離職による人材の流出がとま らず慢性的な人材不足陥っています。

市場化をビジネスチャンスとみて参入してきた事業者の中には、福祉事業に対する基本的な理解も持ち合わせず、現場の職員にノルマを課して営業活動に駆り立てたり、収益を上げるために利用者の選別や報酬等の水増し請求をさせるなど、違法な手段をいとわないケースも珍しくなくなりました。人材不足を派遣労働で穴埋めし、基本的な業務の説明や対象者に関する引

継ぎさえしないでそのまま業務を行わせる、研修の機会も与えないなどのケースもみられます。これらは、職員軽視であると同時に著しい利用者軽視ですが、こうした事業者と「市場」において競争を余儀なくされる結果、まじめに福祉事業にとりくんできた事業体でも同様の実態が生じるなど、福祉労働現場が大きく変容しています。

施設職員による利用者虐待の報道に接する機会が増えていますが、こうした労働実態の変容と無関係ではないのではないでしょうか。利用者の背景にある社会状況や生活まで思いをいたす時間的余裕がない中で、みずからの雇用も不安定なまま、ともに働く職員との同僚性も感じる機会もなく、利用者を売り上げの道具のように扱うことを求められる福祉労働者・福祉労働現場が増えています。

こうした状況を打開するためには、制度拡充 による国民の権利保障の底上げと福祉労働者の 権利保障の底上げを一体的に取り組むことが必 要です。そのためには、市場化された現行制度 のもとでも、人員基準を引き上げ、人材確保に 関する費用を施設報酬とは別立てで公的に財源 保障する仕組みを設けるなどを、当事者負担の 一層の軽減・解消と併せた報酬単価の大幅引き 上げの要求などと同時に追求することが欠かせ ません。さらに抜本的な改革のためには、福祉 の市場化路線を転換し、公的責任にもとづく制 度にふさわしい利用・提供の仕組みを再構築す ることが必要です。その際には、措置制度にお ける基本的な枠組みを継承するとともに、利用 者の選択や自己決定を可能とする仕組みとし、 福祉事業体は非営利の組織に限定する必要があ ります。

## 5 新自由主義との対抗の中での社会福祉運動として

#### (ア) 公的責任による基盤整備・人材確保の 必要

実際の福祉制度は、市場化、規制緩和をめざ す政府・財界の意向と、人間らしい生活と発達 の権利を掲げる国民の運動との間にあって様々 な形態をとっています。 現にある制度を活用しながら具体的に対象者・住民の権利を守ることと、憲法の原則に照らした改善課題をかかげて国民合意を形成しながら政府と財界に譲歩を迫る中で実現しているもので、労働者・国民に対して自動的に与えられているものでは決してありません。

とりわけ、福祉サービスを公的責任から切り 離し、営利材料として資本の営業対象に組み入 れる政策のもとでは、事業者間競争を余儀なく し、施設の存続をかけたコスト抑制が事業者の 至上命題となってしまいます。そのことは結果 として、個々の事業者、個々の福祉労働者が、 目前にいる対象者の処遇確保のために、公的責 任を不問にしたまま自己犠牲的な努力をすれば するほど、事業基盤、福祉労働の条件を切り崩 してしまう矛盾に陥る結果を招きます。

福祉労働は、住民の権利を守る重要で有用な 労働ですが、物質的な価値を生産する労働では ありません。基盤整備費用、建物設備の維持・ 更新の費用は、利用者の処遇確保の費用とは区 別され、別途、公的に用意される必要がありま す。

現在、医療、介護、障害については、施設整備の減価償却相当分を含めた報酬単価であるとされ、新システム法成立による保育の新制度においても同様であるとされています。しかし、これまでの公的福祉予算には処遇確保のための費用さえも十分に見込まれず、利用者負担額に剰余分を上乗せすることもできません。そのため、剰余分も負担できる利用者を対象とした営利サービス事業として一部が発展するとともに、本来社会福祉を必要とする人々が利用できなくなったり、福祉労働の人件費抑制が極限に達して人材確保に困難をきたすこととなっているのが事の本質です。

そのため、社会福祉事業に要する利用者処遇、 人材確保、基盤整備の諸費用を具体的に積算し その公的確保を求める運動を、様々な福祉要求 の運動の基礎にすえていく必要があります。事 業者間競争、コスト抑制競争を強いる制度のも とでは、この課題を事業の最重要課題に位置づ け、そのことでの共同を発展させない限り、社 会福祉法人であろうと、非営利をうたう協同組 合やNPO法人であろうと、福祉労働者の処遇、 したがってまた利用者処遇の後退を自ら進めざ るを得なくなり、あるいはまた、利用者負担の 強化を提起せざるを得なくなり、結果として労 使の共同、事業者間の共同、当事者・家族・住 民の共同を困難にしてしまうからです。

#### (イ) この間の教訓とめざすべき運動の姿

このように新自由主義は単に国や行政の行う 経済の政策であるだけでなく、福祉関係者や利 用者・国民に自己責任を強要し、関係者相互が 足を引っ張り合うことを余儀なくするしくみで す。

しかしその結果が何をもたらすかは、市場化、 規制緩和、直接契約が福祉に関する全分野にわ たって展開される中で、誰の目にも明らかにな りつつあります。障がい者制度改革推進会議の 総合福祉部会がまとめた骨格提言は、応益負担 の問題とともに、報酬の日割り計算の問題や常 勤換算方式による福祉労働者の非正規化の問題 を指摘し、福祉のサービス商品化と人件費コス ト抑制の仕組みの問題を明確に指摘しました。 子ども・子育て新システムをめぐる論議では、 労働組合はもちろん、保護者らや業界団体も介 護保険制度や障害者自立支援制度を例に制度改 定によって起こるであろう問題点を指摘しまし た。まさに福祉関係者、利用者・家族が、それ ぞれの現場、それぞれの家族の具体的な事実を あげて問題をあきらかにして、オール福祉で共 同し、国民共通の課題として運動を広げること が求められています。

#### (ウ) 社会福祉事業者の立場と課題

民間社会福祉事業者は、国の制度がとりこぼ した福祉要求に制度や法にとらわれずに積極 的に対応したり、財政的、人的な限界から公的 福祉が対応しきれない福祉要求を代替して充 足しながら、制度政策に反映させていく役割が 期待されます。

とりわけ直接契約、市場競争を基本とする新 自由主義的な仕組みのもとでは、公的責任の転 嫁を引き受け、コスト抑制に励むことによって のみ、事業の維持・発展をはかることができる かのような矛盾の中におかれるため、自覚的、 目的意識的に、競争と足の引っぱり合いに規制 をかけて、関係者の信頼と団結を取り戻し、強 化し、力を合わせて公的責任による権利として の福祉の実現を求める立場が要請されていま す。

#### 6 障害児福祉の現状分析と政策課題

障害児分野は、2006年10月から導入された 障害者自立支援法により、これまでの公的福祉 による措置制度から自助・共助による契約制度 に大改悪されたことが一番大きな問題です。

そのことも踏まえて、現状の分析と政策課題 を整理しますと以下のようになります。

#### (ア) 措置制度時代からの国が定める劣悪な 最低配置基準の課題

公的福祉が守られた時代としては大変重要な意味があります。しかし当時から問題視してきた点も多々あることも事実です。例えば職員の配置基準は、障害児 4.3 人に対し職員 1 人という基準で積算されてきました。入所施設では、24H365 日の生活支援をおこなうわけですから、常時この基準で援助に当たるわけではなく、単純平均で 10 対1が実際の職員配置となってきたのが現状でした。

私たちは、このことを自立支援法の導入を阻止する闘いと合わせて運動を強化してきました。 厚生労働省と障害児の単独交渉も実現し、日々の施設の生活をビデオに収め、実態の資料とあわせて訴えをしました。そのことから、2010年看護師・心理士の加算を国から勝ち取る事もできた経験をもっています。

#### (イ) 契約制度による様々な課題

公的福祉が大きく後退したことは大問題です。 その他、保護者や子どもたちに直接関係していることは、利用料の1割負担による保護者負担の増大と滞納の問題。およびお小遣いがもらえない・修学旅行にいけない・洋服が買えない児童の出現などです。

また、施設に直接関係していることでは、定員払いから現員払いへの減額による施設運営費

の削減。および定員以上の子どもたちを入所させることへとつながる規制緩和の流れ。これは不安定な運営による不安定な雇用形態を拡大させ、一方で子どもたちを詰め込むという大きな問題を生んでいます。

全国的には通所関係は100%契約という状況ですが、入所関係では100%の都道府県もありますが、20%程度にとどまっている施設も多くあるのが現状です。措置制度にもどせという私たちの主張は理にかなっているのです。

#### (ウ) 今後、児童施設本来の役割が果たせるか 否かの課題

この 10 年において、全国的に虐待ケースが急増していることが明らかになりました。これは私たちが組織し、広範な児童入所施設の関係者でつくる「障害児にとっての入所施設をよくする会」で行った実態調査の結果によるものです。

養護だけでなく、障害児の入所施設も被虐待 児の受け皿としての役割が今後も深く求められ てきます。

しかし、現状の児童入所施設には年齢超過者 (18 歳を超える者) の占める割合が 4~6 割あるというのが全国の状況です。2011 年厚生労働省は、各自治体に障害児施設の今後の見通しを明らかにするよう発令をおこないました。各自治体はそれにもとづき調査をおこない、大阪の例では現在ある児童入所施設はそのまま存続するという調査結果が出ています。しかし年齢超過者の進路をどのようにすすめるかについて、厚労省は成人施設の建設要望が自治体の福祉計画で上がってくれば、予算は出すと明言していますが、自治体は明らかな福祉計画をもっておらず、今後の運動が重要な局面になっています。

## 7 障害者福祉の現状分析と政策課題

#### (ア) 措置から契約へ

1997年、国の財政赤字解消のため「財政構造改革法」が出され、その一環として 2000 年には社会福祉基礎構造改革が施行されました。こ

の流れを受けて障害者福祉分野では、2003 年からこれまでの措置制度に変わる支援費制度が実施されました。介護保険と同じく公的責任が大きく後退した契約制度でしたが、福祉サービスの利用を控えていた(抑制されていた)多くの

利用者がサービスを使い始めたため、制度がスタートして早々に財政破綻を起こしました。国は財政削減の目的を達成するために、「供給のコントロールがきく、持続可能な障害者福祉制度」として、障害者自立支援法が 2006 年から施行されました。

障害者自立支援法はスタート前から批判にさ らされ、スタート後も混乱が続きました。応益 負担として利用料定率1割負担は利用者に重く のしかかり、サービスの利用控えやさらには将 来を悲観した無理心中まで起こりました。そし て一定の軽減措置はとられたものの、2008年に は「憲法にある生存権や幸福追求権の侵害」で あると当事者が原告になり、自立支援法違憲訴 訟が全国各地で起こりました。この訴訟が大き な原動力となり、民主党のマニフェストに「自 立支援法廃止と新制度の制定」が盛り込まれ、 2010 年に政府と和解し基本合意文書を取り交 わしました。この文書の中で、自立支援法を廃 止するとともに、介護保険制度との統合を前提 としない新たな新法を当事者の意見を取り入れ てつくることを政府は約束したのです。そして 政府審議体である総合福祉部会において当事者 等も参加し、基本合意文書と政府が署名してい る障害者権利条約を基礎に骨格提言が取りまと められました。

しかし、2012年6月20日に成立した障害者総合支援法は骨格提言を無視した、自立支援法に一部修正を加えただけのお粗末な内容です。これは政府が国民との約束を反故にして、司法決着をも覆すという国民に対する背信行為です。自立支援法の基調となっている応益負担の仕組みや障害の認定制度などはそのままに、単に制度の名前を変えただけで財政削減を目的とした政府の障害者施策に対する目指すところは変わっていません。

#### (イ) 障害者総合福祉法の現状と問題点

① 「応益負担」については、利用料の軽減措 置は取られてはいますが、利用者の収入だ けではなく扶養義務者の収入も合算されて 利用料が決定されます。20歳を過ぎても親 が面倒を見て当たり前という考え方は、い つまでも家族に面倒をかけなければ生きて いけないことは個人の人格の尊重を阻害し ています。また、福祉サービスを利用すれ

- ばするほど負担が大きくなるこの制度では、 利用日数を減らす、また施設利用をやめる ケースも出てきています。
- ② サービスを利用する場合、利用料だけでなく食事や高熱水費などの必要経費は別に徴収され、自己負担の増大は当事者の経済生活に大きな影響を与えています。また、例えば就労継続B型の事業所を利用した場合に工賃として1万円収入があったとしても、利用料や食費、送迎代、その他雑費等の支払額が工賃収入を上回るというケースも珍しくなく、何のために働く場を保障しているのか大きな矛盾を起こしています。
- ③ 「障害程度区分」については、介護保険との統合を見越した意図が見えており、介護保険の認定制度を障害者に当てはめること自体大きな無理があります。程度区分によって受けられる支援は限定されるため、例えば程度区分3以下では入所施設の利用はできないなど、受けたい支援が受けられないという利用者の意思に制限を与えています。
- ④ 報酬の「日払い方式」による不安定な収入 が事業所運営を非常に困難にしています。 事業所は収入を安定させるために、当事者 の程度区分を勘案したケアのしやすさや支 払い能力など、経営に都合のよい利用者と 契約するという、社会福祉の本来の目的か らかけ離れた事業所も少なくありません。 また、通所事業所を利用する場合、利用日 数が少ないと収入が安定しないという理由 で、利用日数を増やすように強要される、 また契約を解除されるケースも出ています。 事業所は収入減対策として、例えば通所事 業所においては土曜日開所や夏季・冬季の 閉所期間の短縮など稼働日数を増やすこと で、職員の労働時間増や休暇・休日が短縮 されています。また、「常勤換算方式」の導 入により、人件費抑制のため正規職員の臨 時・パート化が進み、職場における非正規 職員の占める割合は年々増えています。
- ⑤ 障害福祉現場の変質も顕著です。福祉の仕事は、利用者一人ひとりの健康や発達、生命や暮らしと向き合い、生活を支えるという高い倫理観や専門性を求められ、「マニュアル化」「機械化」できない仕事です。特に障害者支援の特徴は、利用者が抱える現状

課題への対応だけでなく、将来の生活を見通した総合的な支援が求められ、継続性や職員間の連携が大切です。職員の非正規化、人手不足や過密労働が進む中、福祉労働の特徴でもある「チーム労働」を困難なものし、「人を育てる」という大切なものが現場から消えようとしています。また、制度が変わるたびに記録や事務仕事が増え、当事者への直接支援が十分行えない、利用者に対する支援の質・量ともに保障されない事態に陥っています。

#### (ウ) 当面の課題

- ① 利用者負担の無料化、もしくは最小限に軽減
- ② 障害程度区分の見直し(必要な支援を必要なだけ受けられる)

## 8 高齢者福祉の現状分析と政策課題

#### (ア) 高齢者の置かれている状況

#### ① 高齢者の状況

日本の平均寿命は2011年時で男性79.4歳、女性85.9歳と東日本大震災の影響でわずかに前年を下回ったものの高齢化が一層すすんでいます。人口に占める高齢者の割合も23.7%に上っています(2012年4月)。また、高齢者の単身世帯も16.4%(1995年12.1%)と増加しています。(2010年「国勢調査」)

この間高齢者のくらしは悪化の一途をたどっています。2011年の政府の調査によると、高齢者世帯の平均所得金額は307万円。公的年金・恩給の収入のみで暮らす世帯は56.7%を占めています。年金受給者の6割を占める国民年金の受給額はわずか5.5万円でしかありません。その為経済の悪化や年金等の社会保障制度改悪で生活保護受給者は増え続け、2012年12月で受給者は215万を突破しています。その内高齢者世帯が68万1千世帯強に登り、被保護世帯の43%を占めています。

高齢者の介護の必要性は高齢化の進展とともに年々増大しています。2012年9月時点で介護保険の利用者数は453万人強にのぼり、この2年間で43万人増えています。その為、介護給付費が増大し、2012年の介護報酬の改定

- ③ 利用者支援の報酬を現員払い(日払い)から定員払い(月払い)に戻す
- ④ 報酬単価の大幅引き上げ

最近 10 年の障害者福祉施策は、「混乱と後退の 10 年」と言えます。めまぐるしい制度の改正や修正を繰り返し、「先の見えない、手直しに次ぐ手直し」は当事者や家族、事業や自治体も含めて長きに渡り疲弊感・徒労感が続いています。本当に求められているのは、自立支援法違憲訴訟での「基本合意」を出発点に、「骨格提言」に基づき、かつ障害者権利条約の批准に見合った新たな障害者福祉法です。そして、障害者の生活を支える福祉労働者が専門性を発揮するためには、経験の積み重ねと学習・習熟の過程が必要で、ディーセントワークの具現化を図り、安心して働き続けることができる環境整備が何よりも大切です。

では全国平均で介護保険料が4972円になり、高い自治体では6000円を突破し、高齢者の負担能力を超えた高額なものになりました。また要介護認定者に占める介護サービス利用者の割合も82.3%(2000年72.3%)と増加しています。

高齢者の貧困化、さらに施設サービスをはじ めとした介護サービスの不足から介護のために 仕事を辞める介護離職者は2007年までの5 年間で56万人に達しています。また厚労省の 調査でも在宅介護を行っている世帯のうち、介 護する側とされる側がどちらも 60 歳以上とい う世帯がおよそ 6 割に上るといわれるように 「老・老介護」や「認認介護」、「孤独死」等の 高齢介護の劣悪な状況が相変わらずあります。 こうした中、政府は高齢者住宅制度を見直し、 介護サービス付き高齢者住宅の整備をすすめて います。しかしその狙いは介護施設の整備を抑 制し、介護サービスの一層の市場化をすすめる ことにあります。そのため、頼る家族がいない 高齢者をはじめ、行き場を失った介護を必要と する収入の少ない高齢者が増え続け、介護難民 が広がっています。

#### ② 介護現場で起こっていること

介護保険導入以後、相次ぐ介護報酬の引き下

げや制度の改悪によって介護現場の労働条件は、 賃金の引き下げ、非正規雇用の拡大等によって 悪化の一途をたどりました。こうした中、深刻 な介護人材不足が大きな社会問題となり、20 09年から介護職員の賃金の改善を目的とした 「介護職員処遇改善交付金」制度が創設され、 一定の改善が図られることになりました。しか し抜本的な改善には至らず、2012年の介護 報酬改定では交付金が報酬に組み込まれ、実質 介護報酬が減額され処遇改善にブレーキがかか りました。そのため、引き続き介護職場の人材 難は深刻な状況になっています。その背景には、 介護費用の増加による費用負担を抑えるための 報酬の減額、介護サービスの削減があります。 また、企業参入によって「利益を追求」するた めに徹底したコスト削減がおこなわれ、低賃金、 法律も守られない劣悪な労働環境、いわゆる「ブ ラック企業化」が介護現場から労働者を離職に 追いやっています。さらに医療的ケアを必要と する利用者の増大があります。政府は法律を改 正して、一定の研修を受けることを条件に介護 職員に一部の医行為を解禁しました。しかし、 職員の流失がつづくなか研修の保障も十分でな く、現場には混乱が広がっています。職員を募 集しても応募がない、職場を去る職員があとを 絶たないという悪循環の中で、現場の技能や経 験の蓄積が図れない事態が一層離職に拍車をか けています。

#### (イ) 果たして高齢者の福祉は確立されたか

今日の高齢者介護をめぐる状況は、導入当初 懸念されていた問題「果たして保険で高齢者の 福祉や介護が解決できるのか」が現実のものと なっています。介護保険制度の導入で、直接事 業者と契約しサービスの提供を受ける利用方法 に変わったため、国・自治体による施設の整備 やサービスの提供責任は大きく後退してしまい ました。また、一人ひとりに必要な福祉や介護 の援助を提供するのではなく、「要介護度」によ って支給限度額が決められ、その上限を超える サービス利用については「自己負担」でサービ スを買って利用する仕組みに変わりました。さ らに、それまで負担能力に応じて費用の一部を 負担する制度から一律「1割の利用料」を負担 する仕組みにかわり、「財布と相談して」受ける サービスを決めるようになり、必要充分なサー ビスが受けられない事態になっています。また 介護保険料の完納がサービスを利用する前提となり、保険料の滞納があれば利用料の増額などペナルティがかけられ、実質制度から排除される事態が生まれています。

政府は「社会保障と税の一体改革」の名のもとに、軽度者の介護保険外し、保険料・利用料の引き上げ等、一層の制度改悪をおしすすめようとしています。その背景には増大する高齢者介護の費用の半分を国民に押し付けた介護保険制度の財政負担のあり方にあります。介護給付費の抑制のために高齢者から介護サービスを奪うことは本末転倒であり、高齢者の生きる権利を奪う行為といえます。

#### (ウ) 豊かな高齢期を実現するために

年金、医療、介護と高齢者のいのちと暮らしを支える社会保障制度が崩壊の危機に直面しています。その背景には政府が推し進めた社会保障構造改革・福祉サービスの市場化路線にあります。介護保険制度では利用料・保険料等の引き上げ等制度の改悪によって国民負担、自治体負担が増大していること、費用抑制を狙った報酬の引き下げにあります。

高齢者が安心して高齢期を送るためには生活 できる「最低年金制度」の確立、いつでも費用 負担の心配なくかかれる医療制度の確立、更に 高齢者・家族の生活を支える高齢福祉、介護保 険制度を抜本的に拡充することが求められてい ます。まず第1に保健も含めて地域で暮らす高 齢者の生活支援、介護予防の取り組みをすすめ る全額公費負担(国8割・地方自治体2割)に よる高齢者福祉制度の創設です。第2に介護保 険制度の抜本的な改善です。国庫負担による財 政補てん制度を創設して、安定した介護財源を 確保すること。また、いつでも、どこでも必要 な介護サービスが受けられるよう基盤の整備、 介護職員を確保すること。そのためには、事業 主体は原則公立もしくは非営利団体とし、参入 している営利企業に対しては経理の公開、職員 は正規雇用を原則にする、一定水準以上の給与 を保障する等規制を強化する必要があります。 また介護保険料、利用料を応能負担とし、低所 得者の負担を軽減すること。ホテルコストの負 担は廃止する。要介護認定については廃止し、 ケアプランに基づいた必要な介護を保障する等 が当面の高齢者施策の政策課題です。

#### 9 保育の現状分析と政策課題

#### (ア)公的保育制度のはじまり

日本の公的保育制度は、戦後の「戦災孤児」 対策からはじまりました。その後、現場での実 践を通して子どもの発達を保障するために必要 な制度改善への要求が保育運動として積み上げ られ、乳児保育・障害児保育や延長保育などの 特別保育が制度としてつくられてきました。介 護保険制度導入前から始まった社会福祉基礎構 造改革の流れの中で、2000年には児童福祉 法が改正されました。それまでの「措置」から 「保育の実施」へと条文の文言は変わりました が、市町村の保育実施義務は維持され、『現物給 付の原則』が守られてきました。

#### (イ) 保護者・保育労働者・経営者の実態

しかし、労働法制の改悪が重ねられて労働者の3人に1人(若者では2人に1人)が非正規という雇用の不安定化が急速に進み、保護者の生活は共働きでなければ維持できなくなっています。ところが、都市部を中心に十分な保育所整備がされてこなかったため、認可保育所への入所を希望していても入れない待機児童は年の増加して社会問題となりました。また、さまずまな事情でシングル家庭が増え、保護者の家計はダブルワーク・トリプルワークでやっと支えられています。保育料は応能負担で市町村による軽減措置もありますが、なお保護者の負担は大きいため保育料滞納世帯も増えています。

保育現場では、待機児童解消の緊急避難措置 とされていた入所定員の弾力化が常態化し、保 育所には子どもたちが詰め込まれています。子 どもの発達保障にとって適切な空間が確保され なくなって、「かみつき」などのトラブルや事故 のリスクが高まり、保育労働者は一日中緊張を 強いられる状態です。また、最低基準内の保育 士を短時間勤務保育士で置き換えられる規制緩 和が導入されて、今では年齢別編成をした各ク ラスに最低1名(0歳児クラスは2名)の常勤 職員(非正規でも可)が配置されれば、残りは すべて短時間勤務保育士で置き換えてもよくな りました。一日の中でクラス担任が次々と入れ 替わり、引き継ぎもままならずに子どもとの安 定した信頼関係が築けず、少ない常勤職員は労 働密度が高くなり休憩も取れずに働いています。 さらに、虐待やネグレクトといった問題で子どもと保護者への対応と、保育労働者としての高度な専門性が求められています。それにもかかわらず、研修の機会さえ十分保障されないので、よりよい保育を実践しようとするほど労働強化になるという矛盾を抱えています。

保育所経営では、減価償却費の概念を導入し た新会計基準に切り替わり、保育所運営費の弾 力運用も認められました。施設整備費を捻出す るために人件費を圧縮することが、経営努力だ という考え方が広がっています。現場では、非 正規化と同時に、定期昇給凍結・一時金削減な ど正規職員の賃金も抑制され、若い男性保育士 の寿退職が話題になるなど介護職場と同様に人 材不足が深刻です。春闘アンケートでも「9割 が仕事にやりがいを感じながら、7割が仕事を 辞めたいと思ったことがある」実態が浮かび上 がっています。このため、厚生労働省がわざわ ざ局長通知を出して、施設整備積立金などを前 提とした運営費の弾力運用をしないよう指導し ました。しかし、2012年11月には、会計 検査院が「民間保育所の中に、必要以上の多額 の積立金が保有されている」「民間保育所の当期 末支払資金残高が上限を超えている」と指摘し ました。また、保育労働者の人材確保難と処遇 改善の必要性は、子ども・子育て関連3法の審 議過程で議員や公聴会公述人が取り上げるほど 一般化し、2012年12月の総選挙で政権交 代した安倍内閣は、保育士等処遇改善臨時特例 事業を創設して処遇改善に手をつけました。

#### (ウ) 背景にある保育・福祉の産業化

こうした保護者・保育労働者・保育所経営の 実態の原因は、『社会福祉基礎構造改革』にあり ます。「個人の自立を基本とし、その選択を尊重 した制度の確立」「質の高い福祉サービスの拡 充」「地域での生活を総合的に支援するための地 域福祉の充実」を掲げた改革は、実は「自己責 任の押しつけによる公的責任の後退と公費削 減」「多様な経営主体の参入という名の福祉の産 業化」だったのです。

保育分野でも、2000年に新会計基準を導入(企業会計の考え方を入れて企業参入の地ならし)、2004年に公立保育所運営費を一般財

源化(結果的に民営化が加速)、2005年にそれまで国庫補助金だった施設整備費のしくみとして次世代育成支援対策施設整備交付金(ハード交付金)を導入し2008年には安心こども基金へ移行(設置者負担の増加)、2010年に定員弾力化の125%制限を撤廃(最低基準を上回っていた現場での実質的な基準引き下げ)、2011年に保育所最低基準を地方条例化(地方間での格差が発生)などが行われました。こうして、保育に係る公費支出を抑制しつつ多様な主体の参入による量的拡大を図る施策が次々と進められてきました。

その総仕上げが、2012年8月成立の子ども・子育て関連3法に基づく保育新制度です。「現物給付を直接契約による現金給付に変え」、「応能負担を実費徴収や上乗せ徴収による応益負担に変える」ことで、社会福祉の原則を外れて市場原理に委ねる「保育の産業化」を進める内容になっています。また、安倍内閣の規制改革会議や産業競争力会議では、経済成長と女性労働力の活用という観点から待機児童解消のためのさらなる規制緩和(保育室の面積基準や保育士配置基準の引き下げ)を求めています。これに対し、安全な認可保育所の増設による待機児解消を求める保護者団体は、「子どもの安全を軽視している」と批判しています。

# (エ) どこでも、誰にでも十分な保育が保障されるために

保育の産業化をやめさせて、子どもの発達と

保護者の就労権を保障する保育制度を取り戻し、 長く働き続けられる保育職場にしていくために は、当面、以下のような課題の実現にとりくむ ことが必要です。

- ①『公的責任の原則』を満たすために、全ての 保育施設・保育事業に児童福祉法24条1項 の規定をあてはめて、市町村の責任を明確に する。
- ②『必要充足の原則』を満たすために、職員配置を実態に即した基準になるよう保育に係る費用の積算方法を抜本的に改善するとともに、職員の大幅な処遇改善を図る。また、保育所の施設整備は全額公費負担として設置者の負担をなくす。その実現までの間も、保育所運営に必要な経費の施設整備費への弾力運用は厳しく規制する。
- ③『無差別・平等の原則』を守るために、全ての保育施設・保育事業に、現状の水準を大きく上回る国の最低基準を定めた上で、自治体が地域の実情に合わせて上乗せした基準を条例化することだけを認め、引き下げることは認めない。
- ④『利用料無償化の原則』に沿って保育料は無料とする。
- ⑤保育を保障するための費用は『応能負担の原 則』による直接税でまかない、消費税増税分 を財源にしない。

## 10 学童保育・児童館の現状分析と政策課題

#### (ア) 制度・政策的に遅れた学童保育と児童館

学童保育・児童館は、児童福祉法・社会福祉 法・「子どもの権利条約」に基づく放課後児童健 全育成事業です。それぞれの歴史や様態に違い はあっても、児童の安全・安心・成長の保障を 基本理念に、学齢期の子どもに生じる現実的課 題や、児童虐待や子どもへの凶悪犯罪、地域機 能の脆弱化などにともなう社会問題に対応する 役割も担い、親の労働権を保障する役割も果た してきています。

児童館の利用率は上昇し、「潜在的待機児童」

が多いと指摘される学童保育の現実は、いずれにも高いニーズがあることを示しています。しかし、運営や実践に高い専門性を要するにもかかわらず、常に事業や運営面の不安定さに直面してきたのは、子どもの権利保障を後回しにしてきた国の児童福祉政策の不十分さにあります。例えば児童館は、全児童対象の「子育て支援」策とする国や自治体の施策の中で、存在意義や役割が左右されてきました。また、厚生労働省は2011年の「児童館ガイドライン」で、児童館運営の理念・目的とあり方を示しながら、

キーワードとする「地域」に今後を委ね予算軽減を図り公的な責任から逃れようとしています。

放課後児童健全育成事業の政策・制度の概要			
~60年代	東京や大阪で学童保育設置運動		
	「留守家庭児童会補助事業」予算化(66 年)		
1970年~	東京・京都で学童保育の児童館内移行		
	「都市児童健全育成事業費」予算化(76年)		
	「国の制度化」請願国会採択(85年)		
1990	「放課後児童対策事業」(91年)		
年代	「児童福祉法」改正→「放課後児童健全育成		
	事業」で学童保育法制化(98年)		
2001年~	「新エンゼルプラン」発表(01年)、「子育て支		
	援事業」(03 年)、「子ども・子育て応援プラン」		
	(04 年)、「放課後子どもプラン」実施、学童保		
	育「ガイドライン案」(07年)		
	学童保育の量的拡大へ予算大幅増(08年)		
2009年~	政権交代(09 年)		
	「子ども・子育てビジョン」策定、「子ども・子育		
	て新システムの基本制度案要綱」(10年)、		
	「児童館ガイドライン」(11 年)		
2012 年	「社会保障制度改革推進法」「子ども・子育て		
	関連3法」成立(学童保育は"生活の場"でな		
	く、"支援策"としての事業とされる)		

一方、学童保育が制度化されるのは 1998 年の「児童福祉法」改正まで待たなければならず、学童保育をつくり放課後の「生活の場」を保障する実践を重ねてきた父母や指導員らの「運動」に、長く国の責任の肩代わりをさせてきました。子どもの発達や権利を保障しようとしない長年の国の姿勢、国づくりの根幹とも言える児童の「健全育成」を正面からとりあげない姿勢が、過去も現在もその対応や解決を現場に押しつけながら、子どもに関わる問題をいっそう複雑化させています。

今、学童保育と児童館は、今後を左右するよ うな岐路に置かれています。国は「社会保障制 度改革推進法」によって、社会保障・福祉とい う公的制度を解体し公的扶助色の薄い支援サー ビスへと一般化させ、国と市町村から実施主体 の役割を外すことで運営費(予算措置)を外し、 限定的で狭義的な施策へ後退させ、「福祉の市場 化」をはかろうとしています。学童保育と児童 館に対して、量的拡大のために質的水準・基準 を下げ、民間企業の参入を認めようとするのは、 市町村の責任を「提供・確保」にとどめ、放課 後児童健全育成事業本来の役割と安定性や継続 性を損ない兼ねません。学童保育・児童館が、 子どもの「生活の場」から子育て「支援策」へ 変質させられ、全児童対策などで同じ学校の同 じ子どもを対象にした事業が関連なく展開され れば、現場や地域の混乱は必至であり、今以上 に市町村間格差と「子どもの権利」の格差が拡大する懸念はぬぐえません。

#### (イ) 学童保育をめぐる問題

保護者や指導員など関係者の運動によってつ くられ、「公的保育制度と同じ」を求めてきた学 童保育は、長年の働きかけによって 1998 年に 法制化されました。しかし、国・自治体が一定 の責任を持つこととなっても制度的には保育と 比べ極めて不十分なままで、公的責任も最低基 準もあいまいで明確にされず、予算措置も補助 金も少ない状態にあります。学童保育は「子ど もたちの生活の場」であり、「その健全な育成を 図る事業」です。年間を通じて「生活の場」で 過ごす子どもたちにとって、学童保育の整備と 運営に必要な課題は、①定員・集団規模の上限 と大規模学童保育の解消、②指導員の確保・育 成や配置・労働条件の改善、③基本的な生活空 間や設備の確保、④体制と経営の維持と安定な ど、小手先の見直しでは届かない厳しい現実に あります。とりわけ、非正規職員や年収150万 円以下の指導員やパート・短時間勤務の指導員 が増え、「なり手がない」「退職者が後をたたな い」など労働条件の悪化は深刻であり、指導員 の処遇の抜本的改善を外しては、安全・安心に 生活できる「放課後児童健全育成」事業は展望 できません。

こうした中、2012年8月「子ども・子育て関連三法」が成立し、国と市町村の学童保育施策が変わろうとしています。2015年4月施行に向け「子ども・子育て会議」(2013.4)がスタートしました。今後は、2013年夏頃「基本指針案」を示し、夏以降に市町村が「利用希望の調査」を実施、2014年度前半に「都道府県事業計画案」「市町村事業計画案」をとりまとめるというスケジュールが明らかとなりました。

「関連三法」の一つ「子ども・子育て支援法」で学童保育は、①市町村の「子ども・子育て支援事業」のひとつで、②市町村は「事業計画」を策定し、③補助金は「事業計画」にもとづく交付金であることとされ、④「指導員の処遇の改善、人材確保の方策を検討」が附則に盛り込まれています。また、「児童福祉法改定」で学童保育は、①対象を小学6年生までに引き上げ、②国は学童保育の基準を省令で定め、市町村は国の定めに従い基準を条例で定め、③指導員資

格と配置基準は国が決めた基準に従い、その他は国の決めた基準を「参酌」し市町村が基準を決める、こととなりました。国が定める学童保育の基準は、厚生労働大臣の諮問機関「社会保障審議会児童部会」に「基準に関する専門委員会」が設置され、既に第2回目が開催されています。これまでの関係者・当事者の運動や主張を反映した前進面として評価される向きもありましたが、学童保育に常に提起されてきた課題への具体的な回答はないままです。

#### (ウ) 政策的ビジョンと運動の課題

学童保育の課題を解決する視点はすでに明確です。①市町村の役割・実施主体の責任の明確化、②規模・施設設備・開設時間・障害児の受け入れ・保育料減免措置などの整備、③指導員の位置づけ・配置と処遇改善、④保護者・子ども・地域の参加、⑤運営の安定と継続性を保障する財政措置など、質的拡充と量的拡大がすすむ計画と仕組みづくりが求められます。そのための政策・制度を示し得る力と経験の蓄積を持

っていることは展望となります。

遅れた施策・制度の分野であった学童保育・ 児童館は、主体的に関わる人たちの支えや運動 で放課後児童が抱える現実に対応し前進させて きました。岐路にある今、「子どもの権利」「福 祉は権利」を基礎によりよい制度・政策づくり に向け、関係者が願いをまとめる結集軸を持つ こと。保育・高齢・障害の福祉の仲間との連帯・ 共同をはかり、学童保育の必要性と拡充の社会 的合意をつくる行動を起こすこと。基準づくり で「参酌」となる内容は自治体の裁量や政策に 委ねられることから、市町村での条例の策定に 参画して市町村との連携や協働を探り、基準の 引き下げや改悪・規制緩和に歯止めをかけなが ら充実した内容にさせていくこと。指導員の専 門性を育て処遇改善をはかる、指導員自らのよ り所となる組織を築くこと。親や地域の広範な 人たちとの協力と共同を発展へ、その基盤の強 化や関係づくりを急ぐこと。いずれも、政策・ 制度のビジョンを示すことにつながる大きな課 題です。

### 11 児童養護の現状分析と政策課題

#### (ア) 社会的養護の現状

保護者のない児童、被虐待児など家庭環境上 養護を必要とする児童に対し、公的な責任と して社会的に養護を行う社会的養護の対象児童 は全国で約4万7千人がいます。

社会的養護の体制については、虐待を受けた 児童や発達障害のある児童の増加などを受けて、 施策の充実に向けて様々な取組が行われてきま した。

1997年 施設類型・機能の見直し 養護施設、 教護院、母子寮等の名称・機能の見 直し、虚弱児施設を児童養護施設に 類型統合。

1999 年 心理療法担当職員、家庭支援専門相談員配置。

2000年 地域小規模児童養護施設創設。

2001年 個別対応職員配置。

2004 年 児童養護施設と乳児院の年齢弾力化、 小規模グループケア創設。

2008 年 里親制度の推進。自立援助ホーム対象 拡大。基幹的職員配置。 2011年 心理療法担当職員、家庭支援専門相談員、個別対応職員配置義務化。

2012 年 人員配置の引き上げ 小学生以上5. 5:1、居室面積及び居室定員の改 定

2011年7月には「社会的養護の課題と将来像」が取りまとめられ、2012年「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」が、2013年には「社会的養護の現状について」が出されました。

「社会的将来像」の中では、人員配置の数値目標を小学生以上4:1とし、社会的養護の整備量について現在の社会的養護は、9割が乳児院や児童養護施設、1割が里親、ファミリーホームであり、今後10年をかけて、概ね3分の1が単親及びファミリーホーム、概ね3分の1がグループホーム、概ね3分の1が本体施設(施設は全て小規模ケア)を目指していく。児童養護施設の小規模化(ケア単位の小規模化6人~7人、本体施設の小規模化の定員45名以下)グループホームの推進、本体施設の高機能化等の方向性を打ち出されています。

#### (イ) 社会的養護の課題

児童養護をはじめとする社会的養護施策は 「社会的養護の課題と将来像」をベースに展開 がされていきますが、課題は山積みです。

#### ①小規模化

配置基準の抜本的な改正がない中で、1人勤務で6人~8人の子どもたちに対応するには限界があります。

被虐待児や発達障害、ADHDなど子どもたち一人ひとりの抱える課題は複雑であり、中には2重の課題を抱えた子どもが入所してきます。

施設の小規模化は子どもの課題を表面化させ、 他児への影響も大きく、周りを巻き込み課題を より複雑にしてしまうことがあります。関わる 職員の負担も大きく、より専門的な対応が求め られてきます。フォローによる長時間勤務、買 い物記録など勤務外にしかできない作業、子ど もに関わる以外にも多くの業務を一人でこなさ なければなりません。

#### ②専門職

家庭支援専門相談員、個別対応職員、里親支援員など施設強化のための専門職の配置が義務化になりました。専門職は役割上ベテランの職員が充てられています。また、グループホームや地域小規模児童養護施設にも多くのベテランや中堅職員が充てられます。このことによって直接子どもとの関わりを持つ職員は若手が中心になっていかざるをえない現状があります。

「問題行動の子どもへの対応で相談できる職員がいない」「自分の行っている対応が正しいか不安である」といった声をよく聞きます。

#### ③孤立化

小規模化が進み、職員同士が交流し語り合える時間が少なくなってきています。

また、不規則な勤務体制と少ない人員の中では職場にいる時間が多くなり職員は職場と家との往復するだけになり、休日でも疲れが取れないまま次の日を迎えることになります。職場に

おいて孤立した状況の中、メンタル的にも病んでいく職員が後を絶ちません。

#### (ウ) 権利としての福祉

児童福祉法第1条「すべて児童は、ひとしく その生活を保障され、愛護されなければならな い」

児童の権利に関する条約第3条「児童に関するすべての措置をとるに当たっては、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする」

子どもたちが安全・安心して育つ環境を保障していくには、子どもと関わる職員が長く働き続けていける条件が何よりも重要です。また、職員を大切にする施設運営も重要な課題です。施設の小規模化は子どもたちの安定にはつながることですが、現状の配置基準では職員への負担は多くなるばかりです。

施設の中でどれだけの「法令遵守」がされているか、労働者として安心して働き続けられる環境こそが、子どもの命を守る取り組みです。

多くの課題を抱えた子どもへの対応には職員 の専門性を高める人材育成も重要です。

女性職員の多くいる児童養護施設では、女性が結婚し子育てをしながら働き続けられる職場作りを進めていくことが大切です。女性職員の定着性は施設で生活する子ども達にとって安定にもつながることです。

#### (エ) 社会的養護に関わる子どもたちの代弁 者として

私たちは子どもの代弁者として国や自治体に対して、施設の改善に向けて現場からの声をあげなければなりません。毎日が終われる忙しさの中、多くの仲間を組合に迎え入れて大きな運動をすすめていくことがなによりも大切です。

## 12生活保護・救護の現状分析と政策課題

#### (ア) 生活保護をめぐる情勢

生活保護受給者数は2012年12月の時点で215万人を超え、過去最多を更新し続けています。この様な情勢の中、社会保障制度改革推進法のもと、2013年度予算で生活扶助費の削減が強行されました。8月から、段階的に平均で6.5%(最大で10%)引き下げられ

てしまいます。1950年の制度創設以来、最も大きな引き下げとなります。このような国の動きに対して、国が、生活保護費を引き下げるのは憲法違反だとして、受給者を支援する弁護士や支援団体(全国生活保護裁判連絡会)などが、各地で自治体を相手に「引き下げ取り消し」を求める行政訴訟を起こす方針を決定しました。すでに準備会を設立しています。今後は、1万

人を目標として各都道府県知事に対し、不服申 し立てに当たる審査請求をおこなう、としてい ます。審査請求を退けられた場合には、訴訟へ 移行することもすでに決めています。

国民の多くは、この生活保護基準に多くの諸 基準が連動していることを知らされていません。 生活保護基準に連動する諸基準(施策)→地方 税非課税基準・自治体による就学援助基準、自 治体の国民健康保険の保険料減免・一部負担金 の減免の基準・福祉貸付金の基準・最低賃金・ 等です。就労していても生活保護受給者より低 い所得しか得られていない人たちがたくさんい ることが一番の問題なのです。国は、このこと がわかっていながら、最低賃金の大幅な引き上 げもせずに反対に生活保護費を削減してしまい ました。自己責任の押し付けにより、国の社会 保障をますます、切り下げようとしているので す。たくさん所得を得ている人たち、俗にいう 富裕層はそのほとんどの方が不就労です。つま り、働いていないのに所得があるということで す。所得に対しての累進課税を国は「就労意欲 がなくなる」として導入しようとしていません。 しかし、年間所得が50億や100億を超える 人はほぼ100%不就労です。所得が2千万円 から3千万の人でも不労所得+役員という形で 76.6%を占めています。国の主張は矛盾し ています。

働いて得た収入に対しては軽減措置をとり、 不労で所得を得た場合にはより重い税率を課す ことこそ国のやるべきことなのではないでしょ うか。

2012年12月現在の生活保護受給者数は 215万人をこえ、世帯数も増えて、ともに過 去最多を更新しました。高齢者世帯が最も多い ほか、失業などが理由による世帯も増加を続け ています。また、生活保護受給者の自殺率は一 般の2倍、20代では6倍となっており、執拗 に行われる生活保護バッシングと制度改悪は 「人殺し」につながりかねません。

2013年6月26日に参議院本会議にて安 倍首相の問責決議が野党の賛成多数で可決した ために、審議未了で廃案となった生活保護法改 正案(不正受給対策)と生活困窮者自立支援法 案を秋の臨時国会に再提出することを国は、ね らっています。申請の厳格化などに批判があっ た生活保護法改正案は与野党の修正協議を経て、 衆議院では賛成多数で可決していたことを口実 に再提出をして早期成立をめざす、としていま す。

#### (イ) 生活を支え、その人らしい暮らしをめざ す救護施設のとりくみ

① 救護施設は、戦後多数の戦災孤児や浮浪者、身寄りのない者を抱えた時代の要請により、 1950年に生活保護法のもとに制度化され開設されました。開設当初は、生活困窮者、 戦傷者、精神障害などを隔離収容し、入所者に対して「ただ、食べさせて寝かせる施設」 と言われていました。現在では、日本国憲法に保障されている「健康で文化的な最低限度の生活を保障する」ための生活保護法を根拠法とする施設として、障害の種類等に関わらず、必要な人に必要なサービスを提供できる総合的な福祉施設とされています。

他の障害者福祉施設と異なり身体障害・知 的障害・精神障害といった障害の種類によっ て対象が規定されていません。実際に、救護 施設には、身体障害者(視覚障害、聴覚障害、 肢体不自由などさまざま)、知的障害者、精神 障害者、重複障害者、アルコール依存症患者、 ホームレス生活者など、多様な人が生活して います。

現在の救護施設では、日常生活支援(介護サービス、健康管理、相談援助)・リハビリテーションプログラム(身体機能回復訓練、日常生活動作・生活習慣等の訓練)・自己実現の支援(就労支援、作業活動、趣味・学習活動、レクリエーション)・地域生活の支援(通所事業、居宅生活訓練事業、グループホームの運営、配食サービス、など)多岐にわたる支援をおこなっています。

しかし、職場の実態としては、1. 職員配置基準が低い(5. 4人に直接処遇者1名)、2. 介護設備がない→特に高齢者や重度者を介助するための専門的設備(風呂・トイレ・居室)、3. 利用者ひとりあたりの居住面積基準の低さ(3. 3平方メートル)→4人一部屋でも可能、4. 宿直業務とは名ばかりの夜勤状態、5. 広く高い専門性が職員に求められている→習得までにたいへんな時間・・カ・費用がかかる、6・利用者の重度化・・高齢化がすすんでいる→職員配置基準が改正されていないなど、一人ひとりの職員の力量に頼っており、とても「総合福祉施設」とは言

えないような状況です。

- ② これまでの歴史のなかでは、救護施設は憲 法によって保障されてきた施設として制度が 崩され変容されることはありませんでした。
- ③ 安倍政権の憲法改正に向けた動きの中でこ

れまで通り憲法25条に守られた施設であり続けられるのか、今、岐路に立たされています。「社会福祉の原理原則」そのものの施設である「救護施設」を守り抜くことがたいへん重要です。

#### 13 地域福祉の現状分析と政策課題

#### (ア) 社会保障・社会福祉の変質

民主・自民・公明の三党合意により提案された「社会保障制度改革推進法」が、2012年8月10日に成立しました。今後の社会保障を「国民相互の助け合い」とし、憲法25条に定められた国の責任による生存権保障を否定し、社会保障の理念を「自助」、「公助」に歪めてしまおうとするものです。

こうした動きは、1995年の社会保障制度 審議会勧告「社会保障体制の再構築-安心して暮らせる21世紀の社会をめざして-」以降、強まってきていました。95年勧告は、「社会保障制度は、みんなのためにみんなでつくり、みんなで支えていくものとして、21世紀の社会連帯のあかしとしなければならない。これこそ今日における、そして21世紀における社会保障の基本理念である」とし、社会保障からの公的責任放棄を宣言しました。

2000年に介護保険制度がスタートし、契約制度や利用者補助方式が導入され、自己責任による社会福祉の具体化がはかられました。その同じ年、社会福祉の中心に「自助」、「共助」を位置づけるため、「社会福祉法」が制定されました。社会福祉法は、1951年に戦後の日本の社会福祉のあり方を定めるために制定された社会福祉事業法を改定したものです。したがって、社会福祉法は、2000年以降の日本の社会福祉に大きな影響を与えています。

#### (イ)「地域福祉」の登場

社会福祉法の第1条には、法律の目的のひとつとして「地域における社会福祉(以下「地域福祉」という)の推進を図る」ことが掲げられました。戦後はじめて「地域福祉」が法律に登場し、市町村は「地域福祉計画」、都道府県は「地域福祉支援計画」を策定し、地域福祉を推進することが規定されました。こうしたことをもっ

て、今後の社会福祉の主流は地域福祉であると 強調されるようにもなりました。

社会福祉法の第4条では、地域福祉の推進主体を「地域住民」、「社会福祉を目的とする事業を経営する者」、「社会福祉に関する活動を行う者」と規定しています。旧法の社会福祉事業法の第3条では、不十分ながら、国と地方公共団体の役割や責任が明記されていましたが、社会福祉法ではそれすら削除されてしまいました。

社会福祉法制定以後、厚生労働省などから公的責任を曖昧にした地域福祉推進策が示される中、「地域福祉は住民相互の助け合いである」とか「住民の福祉活動やボランティアを推進することが地域福祉である」との考えに立つ地方自治体が多数を占めるようになりました。今後の社会福祉の主流とされる地域福祉イコール「共助」(地域住民、関係者の助け合い)との構図ができあがりつつあります。

#### (ウ) 社会福祉協議会の目的・役割の変化

社会福祉協議会は地域福祉を推進する団体で あると社会福祉法に位置づけられました。19 51年、現在の全国社会福祉協議会が結成され た後、都道府県、市町村単位に社会福祉協議会 は組織されました。発足当初、社会福祉協議会 は①地域における福祉問題や生活問題を明らか にし②住民や関係者による協議を行い③その解 決に向けて必要な手段や資源、制度をつくりだ し④当該地域社会の福祉の増進をはかることを 目的としていました。社会福祉協議会は、直接 的な社会福祉サービスの提供を主たる任務とす る社会福祉施設等とは、異なる性格や役割を持 っていました。1960年代には、発足当初の 目的が十分に果たせていない反省に立って「社 会福祉協議会基本要項」を策定しました。その 中で、社会福祉協議会は①地域住民の立場にた って、住民の要求に即した活動をすすめる(住 民主体の原則)②必要に応じて行政とは批判的 協力関係を築く③公的責任が求められる場合は ソーシャルアクションを行うことなどを確認し ました。国や地方自治体と近い関係にある社会 福祉協議会は、常にその政策動向の影響を受け ながらも、「民間の自主的な組織」との自覚を持 ち、地域住民の生存権保障にどう応えるのかを 模索してきました。

1973年のオイルショックを契機に、日本 は小さな政府を指向することになります。自分 自身や家族や親族による対策、地域相互の助け 合い、企業・会社の対応、ボランティアの活用 などを特徴とした「日本型福祉社会論」による 福祉政策の推進への転換が図られました。その 時期から、社会福祉協議会の性格を変更させよ うとする動きが強まります。全国社会福祉協議 会は、これまで否定的であった直接サービスの 運営を積極的に受け入れることを表明しました。 その後、社会福祉協議会は、地域の福祉課題を 自己完結的に解決するための在宅福祉サービス の企画・運営、公的責任を後方に追いやるための 住民による助け合い活動の推進などを担う組織 へと性格・役割が大きく変更されはじめました。 1990年代後半からの「社会福祉基礎構造改 革」以降は、契約制度や福祉サービスの自己選 択の補完、自立支援事業や貸付制度よる生活困 窮者・貧困対策の強化などが中心的な事業と位 置づけられました。近年は「生活支援活動強化 方針」により、生活保護制度の改悪による矛盾 をとりつくろう役割を担わされる危険がありま す。

社会保障の理念が歪められ、公的責任による社会福祉施策や制度から自己責任、自助、共助が徹底されようとしている現在、社会福祉協議会の立ち位置や使命が、あらためて問われています。社会福祉協議会はその名の通り協議体としての役割を持ち、発足当初から限界を抱えつつ自主的な組織としての民間性を追求してきました。社会福祉協議会における民間性の意義は、①国や地方自治体から独立し、②地域の福祉課題や生活課題を住民と共有して、③先駆的開拓的にその問題の解決をはかるための協働を広げ、④国や自治体の責任により対処すべきことは住民とともにその役割を追求すること、などがあげられます。

#### (エ) 当面の課題

公的責任の解体と安上がりのための地域福祉ではなく、地域住民の人権と生存権を守るための地域福祉の構築が喫緊の課題となっています。社会福祉協議会を軸に社会福祉施設・事業所、NPOなどの協力、共同による権利としての地域福祉をすすめるため、当面、私たちが大切にすべき課題は次のとおりです。

- ① 貧困、孤立、虐待、老老介護など既存の制度や施策の谷間に落ちこんだ問題が地域には 渦巻いています。私たちの職場がある地域に おいて、そうした福祉問題を抱えている人が いないか、まずは目を向けてみましょう。
- ② しかし、地域の福祉問題は見えにくいのが 実際です。問題を抱える人々は、なかなか自 ら声を上げることができません。私たちは日 常、高齢者、障害者、子ども、ひとり親家庭、 貧困世帯など、福祉問題を抱えることが多い 人たちを対象に仕事をしています。潜在化し ている問題を見つけ出すという意識を持ち、 少し視野を広げ、視点を変えて日常の実践に 工夫を凝らします。
- ③ 地域の福祉問題は、自己責任や「自助」、「共助」だけで解決することは困難なことが大半です。そうした問題に、国や地方自治体が正面から向き合うようにするため、問題を抱える当事者などと運動を展開し、公的な機関の責任や役割を明らかにしつつ、制度や施策をつくりだします。
- ④ すぐに公的な対応ができないような地域の 福祉問題に対しては、地域住民などと協力し ながら、私たちの職場や法人ができることも 検討します。公的な対応につなげることを展 望しつつ、民間社会福祉職場の先駆性や開拓 性を発揮することも、地域福祉の充実にとっ ては非常に重要です。

## 全国福祉保育労働組合

〒111-0051 東京都台東区蔵前 4-6-8 サニープレイスビル 5F-A TEL 03(5687)2901 FAX 03(5687)2903

Email: mail@fukuho.org URL: www.fukuho.info