

201101023A

厚生労働科学研究費補助金

政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）

（H22－政策－一般－018）

# 社会保障給付の人的側面と 社会保障財政の在り方に関する研究

平成23年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 金子 能宏

平成24(2012)年3月



厚生労働科学研究費補助金

政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）

（H22－政策－一般－018）

# 社会保障給付の人的側面と 社会保障財政の在り方に関する研究

平成23年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 金子 能宏

平成24（2012）年3月

# 目次

## I. 総括研究報告書

- 「社会保障給付の人的側面と社会保障財政の在り方に関する研究」…………… 1  
金子能宏

## II. 分担研究報告

1. 「地域における新たな支え合いづくりと求められる専門性—地域が社会福祉士に求める専門性とは何か—」…………… 7  
西山 裕
2. 「農山漁村活性化、人口の都鄙間再配置に関連した政策の動向と教育の課題—教育の雇用・労働インフラ再構築の課題に関する研究(2)—」…………… 19  
岩木秀夫
3. 「介護・福祉における給付と家族の関係に関する分析」…………… 33  
暮石 渉
4. 「医療保険財政の動向と後期高齢者支援金の加算・減算等に関する制度的考察」… 41  
東 修司
5. 「国民健康保険財政の費用効率性に関する実証分析」…………… 65  
湯田道生
6. 「社会保障給付の未受給要因—経済学による研究のサーベイ—」…………… 83  
酒井 正
7. 「社会保障財政分析のためのマイクロシミュレーション(microsimulation)による日本の人口推計の検討—」…………… 91  
佐藤格・稲垣誠一
8. 「ドイツにおける社会保障財源の見直し」…………… 101  
松本勝明

9. "Does Income Transfer to the Household with Children Contribute to Human Resource Development and Economic Growth? In the Case of Japanese Household" (The Paper prepared for FISS 2011 Conference, Sweden, June 2011).....123  
Yoshihiro Kaneko (Director, IPSS), Shuzo Nishimura (Director General)

10. 「社会保障給付の人的側面と社会保障財政の在り方に関する研究動向－  
マイクロ・データによる実証分析と学際的分析の展開」 .....149  
金子能宏・酒井正・暮石渉・山本克也・岩本康志・湯田道生  
・森口千晶・音山若穂

### III. 研究報告（研究協力者）

- A-1. 「NPO・企業等の活用に着目した介護・福祉の展開に関する制度分析」 .....161  
米山正敏
- A-2. 「韓国老人長期療養保険制度の現況と課題」 .....173  
鮮于 惠

## 研究者一覧

### 研究代表者

金子 能宏（国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部長）

### 研究分担者

稲垣誠一（一橋大学 経済研究所 教授）

岩木秀夫（日本女子大学 人間社会学部 教授）

岩本康志（東京大学 大学院経済学研究科 教授）

西山 裕（長崎国際大学 人間社会学部 教授）

松本勝明（北海道大学 公共政策大学院 教授）

森口千晶（一橋大学 経済研究所 教授）

音山若穂（群馬大学 大学院教育学研究科 准教授）

八塩裕之（京都産業大学 経済学部 准教授）

湯田道生（中京大学 経済学部 准教授）

西村周三（国立社会保障・人口問題研究所 所長）

東 修司（国立社会保障・人口問題研究所 企画部長）

山本克也（国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部 室長）

酒井 正（国立社会保障・人口問題研究所 同部 研究員）

暮石 涉（国立社会保障・人口問題研究所 同部 研究員）

佐藤 格（国立社会保障・人口問題研究所 同部 研究員）

### 研究協力者

米山正敏（国立保健医療科学院 医療福祉サービス部 主任研究官）

鮮于 憲（韓国保健社会研究院 研究委員( Center for Long-term Care Policy 部長)）

Peter Heller（Johns Hopkins 大学 ポール・ニーツ国際関係大学院 准教授）

鈴木亘（学習院大学 経済学部 教授）

岩淵 豊（国立社会保障・人口問題研究所 政策研究調整官）

野口晴子（国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部 室長）

泉田信行（国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部 室長）

田近栄治（一橋大学大学院経済学研究科）

永瀬伸子（お茶の水女子大学生活科学部教授）

周燕飛（労働政策研究研修機構 副主任研究員）

# 1. 総括研究報告書

平成 23 年度 厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））  
「社会保障給付の人的側面と社会保障財政の在り方に関する研究」

## 総括研究報告書

研究代表者 金子 能宏  
(国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部長)

### 研究要旨

医療・介護・福祉等の給付の提供に関わる人々（福祉マンパワー）の確保・定着に関連して、近年、地域別・分野別の人手不足や、介護分野での離職問題などを例として明らかになり、対策が採られ始めている。しかし、今なお医療介護に対するニーズが存在し、これを提供する医療介護従事者の不足が見られ一方、若年者の就職難があるなど、労働市場のミスマッチや待遇改善の課題が残されている。従って、ニーズに応じた社会保障給付を実現する福祉マンパワーの確保定着を図るには、働く人々のインセンティブ（誘因）と技能向上と適切な人材配置等を可能にする諸条件を、諸条件を実現する社会保障財政とバランスを保ちながら整備・拡充していく制度横断的な取り組みが必要である。特に、専門職に就く人々の社会的背景や誘因には多様な要素が関係するため、経済学に加え教育社会学、心理学、制度分析なども応用し多角的に分析する必要がある。従って、本研究では、分野別の枠を超えて、福祉マンパワーの全体把握をデータに基づく実証分析と制度分析を合わせて行うとともに、医療・介護・福祉各分野の専門職者に働く誘因が与えられかつ社会保障財政の持続を可能にする制度間共通の要素と条件及び各制度特有の要素と条件を明らかにし、今後の社会保障政策の立案に有益なエビデンスを提供することを目的に研究を行う。

### 研究組織

研究代表者：金子能宏（社会保障基礎理論研究部長）

研究分担者：

稲垣誠一（一橋大学経済研究所教授）

岩木秀（日本女子大学人間社会学部教授）

岩本康志（東京大学大学院経済学研究科教授）

西山裕（長崎国際大学人間社会学部）

松本勝明（北海道大学公共政策大学院教授）

森口千晶（一橋大学経済研究所教授）

音山若穂（群馬大学大学院教育学研究科准教授）

八塩裕之（京都産業大学経済学部准教授）

湯田道生（中京大学経済学部准教授）

西村周三（国立社会保障・人口問題研究所長）

東 修司（国立社会保障・人口問題研究所企画部長）

山本克也（社会保障基礎理論研究部第4室長）

暮石 渉（社会保障基礎理論研究部研究員）

佐藤 格（社会保障基礎理論研究部研究員）

酒井 正（社会保障基礎理論研究部研究員）

研究協力者：

米山正敏（国立保健医療科学院主任研究官）

鮮于 憲（韓国保健社会研究院 研究委員）

Peter Heller（Johns Hopkins 大学准教授）

鈴木亘（学習院大学経済学部教授）

岩淵豊（国立社会保障・人口問題研究所政策研究調整官）

野口晴子（社会保障基礎理論研究部第2室長）

泉田信行（社会保障応用分析研究部第1室長）

## A 研究目的

社会保障給付の提供に関わる人々(福祉マンパワー)の確保定着に関連して、近年、地域別・分野別の人手不足や、介護分野での離職問題などを例として明らかになり、対策が採られ始めている(平成18年「医師の需給に関する検討会報告書」、平成20年「介護労働者の確保・定着等に関する研究会 中間取りまとめ」)。さらに、東日本大震災が生じ、その被災者の中には親を亡くした児童や治療介護を要する高齢者が多数おり、こうした人々への適切な福祉と医療介護ケアを確保するために、社会保障制度とNPO・ボランティアとの協同が喫緊の課題となっている。しかし、従来からの医療介護・福祉ニーズと震災後のニーズに応える医療介護・福祉サービスを提供する体制は必ずしも十分ではない。また、若年者の労働市場にはミスマッチがあり社会保障での雇用吸収が期待され、現場での待遇改善の課題も残されている。従って、ニーズに応じた社会保障給付を実現する福祉マンパワーの確保定着を図るには、働く人々のインセンティブ(誘因)と適切な人材配置等を可能にする諸条件を、これらの条件を実現する財源・社会保障財政とバランスを保ちながら整備・拡充していくという制度横断的な取り組みが必要である。社会保障専門職に就く人々の社会的背景や誘因には多様な要素が関係するため、経済学に加え教育社会学、心理学、制度分析なども応用し多角的に分析する必要があり、多分野の研究者が研究班を構成し研究に当たる点は、本研究の特色である。

従って、本研究では、分野別の枠を超えて、医療介護・福祉専門職等の福祉マンパワーの全体把握を、時系列データに基づく実証分析と制度分析を合わせて行うとともに、これらの各分野で社会保障給付に携わる人々に働く誘因が与えられかつ社会保障財政を維持していくことのできる制度間の共通要素と条件及び各制度固有の条件とを明らかにし、社会保

障政策の復興に寄与する政策と中長期的な政策双方の立案に有益なエビデンスを提供する。

## B 研究計画

本研究の研究手法の検討と研究の総括を研究代表者が行い、研究項目を研究分担者が担当し、所外・所内の知見を活用するため研究協力者の助言等を得て、総合的な研究を実施する。社会保障給付の人的側面と社会保障財政に関連する分析には、福祉マンパワーと社会保障給付費、社会保障財政に関するデータベース構築と経済学的な実証分析、及び医療介護福祉の財政に関わる制度分析が必要である。この課題に関連する研究項目は以下の通りである(括弧内は、研究代表者・分担者名)。

- ・財政学・準市場論による社会サービスの提供条件に関する研究(金子能宏)
  - ・東日本大震災で生じたニーズに対する社会保障とNPOボランティアの協同など復興に寄与する福祉マンパワー方に関する研究(金子能宏・山本克也)
  - ・健康投資としての人的資本形成と社会保障に関する研究(西村周三)
  - ・ライフサイクルにおける医療・介護ニーズの推計に基づく医療介護財政の実証分析(岩本康志)
  - ・世帯構成・所得格差の変化を踏まえた社会サービスのマイクロ・シミュレーション分析(稲垣誠一)
  - ・特定健康診査・保健指導のコストと医療保険財政等に関する研究(東修司)
  - ・人件費・管理コストを考慮した医療・介護財政と地方財政との関係に関する分析(湯田道生)
  - ・福祉マンパワーの統計による全体把握とマクロ計量分析(佐藤格)
  - ・就業形態に着目した社会保障負担が労働需給に及ぼす影響に関する研究(酒井正)
- 専門職に就く人々の社会的背景やインセンティブには多様な要素が関係するため、経済学のみならず教育社会学、心理学、国際比較も



応用して多角的に分析することが必要であり、この点から以下の研究を行う。

・若年層の就業意識と教育・親子関係・入職経路等との関連性(岩木秀夫)

・福祉分野における雇用制度の比較制度分析と福祉と家族との関係(里親・養子制度等)に関する国際比較研究(森口千晶)

・子どもと教育職のストレスに対する福祉サービス・心のケアと教育の連携に関する研究(音山若穂)

・介護・福祉における家族と社会サービスの代替・補完に関する理論・実証分析(暮石渉)  
医療介護福祉サービスは、介護保険・障害者自立支援等により、供給主体が拡大されサービス量も増加する等、供給体制の整備は進んだが、サービスの質の確保や利用者のニーズへの対応という面ではまだ課題は多い。ニーズに対するサービスの質や利用者への対応を向上させていくためには、サービス提供機関の専門職者の資質の向上と制度面の改善が必要である。そこで、提供機関の専門職の状況と問題点の把握を踏まえ、サービスの質の向上に繋がる制度の在り方を検討する。この点から以下の項目の分担研究を行う。

・介護・福祉サービス提供の制度改善と人的資源の専門性(西山裕)

・EU 及びドイツ等の社会サービス提供と専門職確保に関する政策の研究(松本勝明)

・介護力に着目した社会サービスの人的資源の育成・定着の条件と国際協力に関する研究(山本克也)

なお、所外・所内の知見を得るため、京極高宣(社人研名誉所長)、田近栄治(一橋大学)、野口晴子(早稲田大学)、鈴木亘(学習院大学)、周燕飛(労働政策研究・研修機構)、米山正敏(国立保健医療科学院)、鮮于憲(韓国保健社会研究院)、岩淵豊(社人研・政策研究調整官)、泉田信行・西村幸満(社人研室長)等、所外・所内の有識者・研究者等(敬称略)から助言・協力を得ながら、総合的な研究を進める。

## C 結果

平成23年度は、初年度に引き続き、理論的分析・実証分析の動向を把握するため有識者のヒアリングを定期的に行った。その一方、制度分析として、以下のテーマの研究を進めた。(1) 地域における新たな支え合いづくりと求められる専門性、(2) 農山漁村活性化・人口の都鄙間再配置に関連した政策の動向と教育の課題、(3) 介護・福祉における給付と家族の関係に関する分析。また、社会保障給付の人的側面の実態把握のために、医療従事者・介護労働者の就業環境と就業インセンティブに関する項目を含むアンケート調査を実施した。

社会保障財政の在り方については、以下のテーマの研究を進めた。(4) 医療保険財政の動向と後期高齢者支援金の加算・減算等に関する制度的考察、(5) 国民健康保険財政の費用効率性に関する実証分析、(6) 社会保障給付の未受給要因—経済学による研究のサーベイ、(7) 社会保障財政分析のためのマイクロ・シミュレーション(microsimulation)による日本の人口推計の検討—(8) ドイツにおける社会保障財源の見直し。

また、研究協力者の協力を得て、社会保障給付の人的側面について、NPO・企業等との関係を視点とした制度分析、(A-1) NPO・企業等の活用に着目した介護・福祉の展開に関する制度分析、を行った。

国際比較研究として、社会保障財政の在り方に関する上記(8) ドイツにおける社会保障財源の見直しの研究、及び社会保障国際連盟の社会保障国際比較セミナーにおける研究報告、(9) ” Does Income Transfer to the Household with Children Contribute to Human Resource Development and Economic Growth? In the Case of Japanese Household”、及び意見交換・情報収集に加え、研究協力者の協力を得て、要介護者のいる世帯員にも介護ヘルパー資格者を養成する制度のある韓国の介護保険制度に関

する研究、(A-2) 韓国老人長期療養保険制度の現況について分析を行った。

#### D 考察

##### ○社会保障給付の人的側面

(1) 地域における新たな支え合いづくりと求められる専門性（西山裕（括弧内は、研究分担者名、敬称略、以下同様））については、①福祉サービスの受給者や地域住民が支え合う福祉事業づくり、②財政面・体制面で継続できる事業づくり、③地域による差異を踏まえた事業づくりが必要であり、その担い手には、①福祉資源や福祉ニーズに留まらず、地域の産業や商店街等の幅広い状況を把握する能力、②事業を企画し実施する能力、③地域の人々と良好な人間関係をつくり、発展できる能力が必要である。社会福祉士が、こうした能力を持って新たな地域づくりに取り組むためには、専門知識や福祉現場のノウハウだけでなく、社会的企業の経営や公共経営等の分野の専門的知見等も身に付けていくことが必要である。

(2) 農山漁村活性化・人口の都鄙間再配置に関連した政策の動向と教育の課題(岩木秀夫)については、90年代半ば以降のいわゆるニート。フリーター問題に対応して講じられてきた教育訓練施策の死角として、農山漁村への移住・就労が学卒者に新たに開きつつあるキャリア形成の把握の問題がある。2000年以降、人材の養成については、大学で生態学、能楽、行政学、経営学等を修めた専門資格職者を事前養成するという方式と、農山漁村での奉仕、研修、ボランティア、生活経験をとおしての現場養成を重視する方式の2つが見られるが、現在までのところ後者の方式が都市の若者の農山漁村定住と農山漁村の出生数増加、農山漁村、中山間部における雇用・労働インフラの再構築につながる可能性を秘めていると考えられる。

(3) 介護・福祉における給付と家族の関係について文献研究を行った結果(暮石渉)、家族

の経済学によると介護など家族間の協力・助け合いが持続するには夫婦間の交渉力と将来にわたってつながる契約が拘束されるかどうかことが重要であることが、また社会保障と公共財の点からは子どもや隣人に対する援助の予想によって将来に備えた自助の誘因が異なることが、そして協力行動の視点からはトリガー戦略をとることで協力行動が均衡となりうるということがわかった。

(A-1) NPO・企業等の活用に着目した介護・福祉の展開については(米山正敏研究協力)、NPOと企業の連携やNPO活動の事例に基づく考察に基づいて、NPOは保健・医療・福祉の分野を中心に(特に介護)活動を行うほか、「新しい公共」の概念のもと、企業やその他社会福祉法人・行政・住民等との協働により生活保護者の「社会的な居場所作り」にも活躍することが期待されていることが示された。

##### ○社会保障財政の在り方

(4) 医療保険財政の動向と後期高齢者支援金の加算・減算等に関する制度的考察については(東修司)、加算・減算の具体的な実施方法は、現在議論が続けられているが、加算幅と減算幅のいずれに着目して全体を設計するのか、加算幅をどの程度に設定するのか、医療保険者毎の状況を如何に調整するのか(いわゆる「参酌標準」近傍で加算の対象外となる領域を設けるのか)など幾つかの論点があり、これらは各医療保険者の今後の対応の前提となる問題であるため、一定の合意が形成されていく必要があると考えられる。

(5) 国民健康保険財政の費用効率性については(湯田道夫)、費用フロンティアモデルによって国民健康保険における医療給付の非効率性を生じさせる要因を特定するとともに、生産関数に基づく推定により非効率性の分解を行った結果、構造的(技術的)な要因においては加入者の高齢化が、配分的な要因においては、都道府県や市区町村といった地方自治体からの財政補助や保険料収納率の低下、そして患者や医療供給側のモラルハザードが

国民健康保険財政の費用効率性を著しく低下させていることが分かった。

(6) 社会保障給付の未受給要因については(酒井正)、厚生労働省「雇用保険事業年報」等により、被保険者数や財政の傾向を確かめた結果、雇用者に占める雇用保険の被保険者の割合は産業ごとに異なり、一般的には製造業よりもサービス業において低い。産業構成が変化すると被保険者割合が低下することが予想されるが、サービス業の比重が大きくなって来ている現下でも、(産業計の)被保険者割合が傾向的に低下して来ている事実はなく、このことは雇用保険制度が短時間労働者などの非正規労働者へ被保険者範囲を拡大して来たことによると思われる。

(7) 社会保障財政分析のためのマイクロ・シミュレーション(microsimulation)による日本の人口推計の検討については(佐藤格・稲垣誠一)、今後日本では少子高齢化がますます進み、とくに高齢期死亡率の改善により、人口ピラミッドはいびつな形になることが避けられないので、社会保障制度改革は不可欠であるが、個人のライフスタイルなども多様化していることから、今後の改革案について評価を行うにあたっては、個人属性を反映することのできるマイクロシミュレーションモデルを用いることがますます重要になると考えられる。

(8) ドイツにおける社会保障財源の見直しについては(松本勝明)、社会保険料から税へのシフトを進める方向へと大きな転換が行われたが、高齢化の進展に伴い増加する費用負担を国民に求めていくのであれば、負担者の理解と納得を得るために、各国の制度の基本的考え方や特性に応じた財源の在り方を理論的に示していくことが必要であり、その点でドイツにおける近年の検討過程は示唆に富んだものである。

要介護者のいる世帯員にも介護ヘルパー資格者を養成する制度のある韓国の介護保健制度の動向と課題については(鮮于憲(研究協

力者))、韓国では軽度者の中で長期療養ニーズが高いと判断された者を給付対象範囲に入れて生活保障することや、要介護者のいる世帯員に介護ヘルパー資格者を養成する制度があっても家族ケアが足りない場合の支援を通じて在宅生活を保障することが議論されているが、日本との比較研究から、日本と同様に韓国でも地域包括的ケアシステムを構築する必要があることが指摘されている。

国際比較の中でみた日本の社会保障の特徴については(Peter Heller(研究協力者))、在外研究機関の一橋大学経済研究所並びに本研究班メンバーとの意見交換・資料収集に基づき、先進諸国・途上国双方との経済関係の深い日本の社会保障の現状と課題を整理した上で、高齢化の進展が早いだけ介護保険改革を定期的に続けるなど、日本の社会保障の展開から諸外国が学ぶことが多く、それだけに日本の社会保障改革が重要であることが指摘された(社人研・特別講演会報告)。

## E 結論

社会保障給付の人的側面については、マンパワーの面と専門職性の両面から分析する必要がある。本研究では、マンパワーとなる若者が就職する過程を、教育課程と労働市場の両方に着目して課題を検討した。また、専門職性については、社会福祉士を例に分析を行った。こうした社会保障給付の人的側面を費用面で支える社会保障財政の在り方については、負担を軽減するために給付を効率的にするための条件の検討と、ニーズに基づく給付を可能にする負担増の理解を得るための国際比較研究など、多角的な研究が必要である。本研究では、前者については医療制度を対象に分析し、後者についてはドイツ、韓国を対象に分析した。社会保障と税との一体改革に資するため、今後の分析では、分析対象の制度並びに比較対象国を広げながら、制度間の比較・国と国との比較を行うとともに、制度別の政策的示唆と制度横断的な政策的示唆とともに導くことが重要であると考えられる。

## II. 分担研究報告

## 地域における新たな支え合いづくりと求められる専門性

—地域が社会福祉士に求める専門性とは何か—

研究分担者 西山 裕（長崎国際大学人間社会学部教授）

### 研究要旨

現在の地域社会が抱える様々な福祉課題・生活課題については、社会保険制度の機能不全による面もあり、その点は、社会保険制度を適切に改正すれば対応できる。しかし、都市における無縁社会や過疎地における限界集落等の問題は、福祉活動によって、地域における新たな支え合いをつくっていくことで対応することが必要である。

そのためには、①福祉サービスの受給者や地域住民が支え合う福祉事業づくり、②財政面・体制面で継続できる事業づくり、③地域による差異を踏まえた事業づくりが必要である。

こうした地域における支え合いづくりのためには、その担い手には、①福祉資源や福祉ニーズに留まらず、地域の産業や商店街等の幅広い状況を把握する能力、②事業を企画し実施する能力、③地域の人々と良好な人間関係をつくり、発展できる能力が必要である。

社会福祉士が、こうした能力を持って新たな地域づくりに取り組むためには、福祉に関する専門知識や福祉現場のノウハウだけでなく、社会的企業の経営や公共経営等の分野の専門的知見等も身に付けていくことが必要である。

### A 研究目的

介護・福祉サービスに関しては、質量ともにその充実が図られ、担い手である社会福祉従事者についても、福祉マンパワー対策が講じられてきた。しかし、近年、認知症高齢者の増加や、地域生活に移行する障害者の増加等に伴い、医療面・心理面も含めたケアの必要性や、地域生活を支える支援関係者のネットワークづくり等、従来とは異なる支援が求められ、介護・福祉従事者の質の向上が重視されるようになった。

そのため、政府においては、社会福祉士や介護福祉士の制度や研修体系の見直し等を講じているところであるが、その内容に

については種々議論があるところである。

そこで、現在、地域において求められている社会福祉従事者の専門性を検討する。

昨年度は、主に、両福祉士制度の創設や改正の経緯等を整理し、現在の資格取得方法や養成課程の問題点を考察したが、今年度は、社会福祉士に議論を絞り、現在の地域における福祉課題・生活課題の解決のために求められている専門性を考察し、そこから社会福祉士の専門性の課題を見ていく。

### B 研究方法

現在の日本の地域社会における福祉課題・生活課題を整理し、それらの問題のうち、社会保険制度等福祉以外の分野の制度



改正で対応できる問題と、地域福祉において対応すべき問題を整理する。そのうえで、地域福祉において対応すべき問題の解決策と、その担い手としての社会福祉士に必要な専門性について考察する。

#### C 研究結果

(1) 昨年度の分担研究においては、介護福祉士及び社会福祉士の制度創設の趣旨や養成課程等を考察し、両福祉士に求められている専門性と、現在の両福祉士がそれに応えられているか、について検討した。

その結果、介護福祉士は、その専門性について社会的な認知が進んでいるのに対して、社会福祉士は、その専門性が一般的に理解されにくく、現在でも社会的に認知されているとは言い難い。

(2) 他方、現在の地域社会では、ワーキングプアやネットカフェ難民、高齢者の孤独死、不登校での引きこもり等様々な問題が噴出しており、地域福祉の現場では、その解決が迫られている。

しかし、これらの問題については、社会保険制度等多制度の機能不全により福祉が対応せざるを得ない問題と、地域福祉が本来対応すべき問題が混在しており、これらを峻別して対応していくことが必要。

#### D 考察

(1) 日本社会保険制度は、従来、大企業、中小企業、農林漁業・土建業の三部門ごとに成立していた雇用システムに対応して成立してきたため、雇用システムが崩壊すると、それに対応できなくなっている。これを改善するには、正規か非正規かを問わず、給与で生活する人にはできるだけ健康保険、厚生年金、そして雇用保険が適用されるような方向で制度改正されるべき。

(2) これに対し、都市における無縁社会や過疎地における限界集落等の問題は、福祉活動によって、地域における新たな支え合いを作っていくことで対応することが必要である。

#### D 考察 及び E 結論

(1) 地域における新たな支え合いを作っていくためには、①福祉サービスの受給者や地域住民が支え合う福祉事業づくり、②財政面・体制面で継続できる事業づくり、③地域による差異を踏まえた事業づくりが必要である。

(2) 地域における支え合いづくりの担い手には、①福祉資源や福祉ニーズに留まらず、地域の産業や商店街等の幅広い状況を把握する能力、②事業を企画し実施する能力、③地域の人々と良好な人間関係をつくり、発展できる能力が必要である。

社会福祉士が、こうした能力を持って新たな地域づくりに取り組むためには、福祉に関する専門知識や福祉現場のノウハウだけでなく、社会的企業の経営や公共経営等の分野の専門的知見等も身に付けていくことが必要である。

F 健康危険情報 なし

#### G 研究発表

- 1 論文発表 なし
- 2 学会発表 なし

#### H 知的所有権取得状況の出願・登録状況

- 1 特許取得 なし
- 2 実用新案取得 なし
- 3 その他 なし

平成23年度 厚生労働科学研究費補助金(政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業))  
「社会保障給付の人的側面と社会保障財政の在り方に関する研究」  
分担研究報告書

地域における新たな支え合いづくりと求められる専門性  
—地域が社会福祉士に求める専門性とは何か—

西山 裕  
(長崎国際大学人間社会学部教授)

1 はじめに

昨年度の分担研究においては、「介護・福祉サービス提供制度の制度改正と人的資源の専門性—介護・福祉従事者の専門性と介護福祉士・社会福祉士」と題して、介護福祉士及び社会福祉士について、その制度創設の趣旨や養成課程等を、制度創設及び見直しの際の趣旨や検討過程に関する当時の資料に即して考察することにより、介護・福祉の専門的國家資格として、両福祉士に求められている専門性とは何か、そして、現在の両福祉士がそれに答えられているか、について検討した。

その結果、介護福祉士については、その専門性について社会的な認知が進んでおり、高齢化の進展に対応した専門的な高齢者介護の重要な担い手として、その社会的地位を確立してきていることがわかった。むしろ、介護福祉士の問題は、社会から今後ますます求められていく専門的介護ニーズに応えることができるための人材養成を、量的・質的両面においていかに実現していくかということが課題になっている状況であることもわかった。

これに対して、社会福祉士については、その専門性自体が、幅広い分野の知識や様々な技術を身に付け、それを総合的に駆使して、高齢者や障害者などを支援していくという点にあるため、一般的に理解されにくく、現在に至っても、社会的に認知されていると言いつい難い状況にある。そうした状況のまま、社会福祉士団体が、福祉事務所の就労支援員等への社会福祉士の配置を求めたり、介護保険施設等の生活支援員に社会福祉士を位置づけることを求めても、現在のような厳しい行財政状況の下では、関係方面の理解を得ることは到底困難であると思われる。必要なのは、そうした政治的な動きよりも、むしろ、関係方面において、社会福祉士こそが現在の地域の福祉課題に応えることができる専門職であると認識されるような、社会的な認知を得るための取組と実績を地道に積み重ねていくことではないかと思われる。

他方、現在の「無縁社会」や「限界集落」等と言われている日本の地域社会は、従来の地域福祉の取組では対応が困難になっている面もあり、こうした新しい事態に対応できる専門家による取組が地域において求められている。

そこで、今年度は、社会福祉士の専門性に焦点を置いてさらに考察を行うこととするが、その際には、昨年度のような、社会福祉士の制度の経緯や業務内容から専門性を考察する方法ではなく、むしろ、現在の地域において対応を迫られている喫緊の福祉課題、生活課題を考察し、そうした課題に対応できる専門職であるためには、社会福祉士はどのような専門性を身に付けていくべきかを論じていくこととしたい。

## 2 地域福祉と社会保険

### (1) 地域社会の抱える様々な課題

現在の日本の社会においては、従来はあまり見られなかった様々な問題が噴出している。

例えば、多くの若い人々が低賃金の非正規労働者としてしか仕事をすることができない、という状況が出てきている。内閣府統計局の「労働力調査」によると、平成 22 年で、男性では、正規労働者で 77%と 8 割近くが年収 300 万円以上であるのに対し、非正規労働者では 59%と約 6 割が年収 200 万円未満、女性の場合は、正規労働者では 45%が年収 300 万円以上、非正規では 86%が 200 万円未満という状況である。いわゆる「ワーキングプア」の問題である。また、住まいもなくインターネットカフェに寝泊まりしながら日雇い派遣の仕事で食いつなぐ「ネットカフェ難民」等もマスコミで取り上げられている。さらに、リーマンショック以後の雇い止めによって、会社の寮から追い出され、住むところを失った人々が 2008 年末、東京の日比谷公園の「派遣村」に集まったことも記憶に新しい。こうした稼働年齢層における失業者や低所得者の増加は、生活保護にこれまでにない事態をもたらしている。生活保護受給者の増加が続いていることについて、従来は高齢者世帯の増加が主な原因とされてきたが、リーマンショック以降は、「その他世帯」、すなわち高齢者世帯でも母子世帯でも障害者世帯でもない、従来は生活保護とあまり縁のなかった世帯類型において、増加が著しくなってきたのである。

他方で、高齢者夫婦世帯や高齢者の一人暮らしの世帯の増加は、従来から問題とされてきた高齢者介護の問題をより先鋭化させるとともに、孤独死の問題もグロースアップされてきている。さらに、不登校等で家庭に引きこもる若者、親による児童虐待や、逆に子どもによる高齢者虐待等、様々な問題がでてきている。

こうした社会の様々な問題に対応していくためには、地域の福祉関係者には、どのような専門的能力が求められているのか、これを本稿において、検討していくこととする。ただ、これらの問題には、現在の社会保障制度、とりわけ社会保険がその機能を果たしていないために福祉が対応している問題もあり、それらをすべて福祉関係者が対応することには無理がある。そこで、まず、これらの問題について、その原因や背景を踏まえ検討を行い、本来、福祉政策ないしは福祉関係者が今後対応していくべき問題を整理していくこととする。

### (2) 日本の雇用システムと社会保険<sup>(1)</sup>

社会保険等の制度が不十分であるために、社会福祉がその固有領域以上の問題に対応せざるを得ない場合があることについては、従来から多くの研究者においても指摘されている。

例えば、孝橋正一は、産業が社会政策の負担をできるだけまぬかれようとするために、本来社会政策で対応すべき問題まで社会事業に転嫁しようとするところがあるとして、これを「社会事業の補充性」ないしは「社会事業の代替性」と名付けている。<sup>(2)</sup> また、岡村重夫は、社会福祉独自の対象領域の一つとして「社会関係の欠損」を挙げ、本来の政策の対応が遅れている場合、その政策が実施されて効果を上げるまでの間、暫定的・経過的に、その分野の欠損を補充するという代替的行動を社会福祉が行う場合がある、としている。<sup>(3)</sup>

近年でも、古川孝順は、「社会福祉のL字型構造」の議論において、社会福祉は、一般社会サービスが未発達・未成長である状況では、それらを代替する機能を果たしてきたが、今日では、一般社会サービスが発達し、多様な少数者集団のニーズに対応し得るよう成熟してきたことにより、社会福祉は独自の制度としての側面を強めてきている、としている。<sup>(4)</sup>

ただ、これらの議論においては、社会保険等の社会政策が不十分であったかつてにおいてはともかく、国民皆保険が達成され、様々な政策がとられるようになった現在では、福祉が社会政策を代替する分野は減少してきている、というのが一般的な見方であった。

しかし、現在の日本の状況を見ていく上では、社会保険における対応の不十分さという問題について、今一度見直しをしていく必要があると思われる。この社会保険による対応の不十分さが、地域における福祉関係者の重荷をより大きなものに行っていると思われるからである。

なお、以下の、日本における雇用システムと社会保険とをリンクさせる考え方については、宮本(2008)及び宮本(2009)に多くを負っているものである。<sup>(1)</sup>

日本においては、従来、雇用システムも、そして社会保険制度も、大企業、中小零細企業、農林漁業・土建業といった各部門ごとに閉じた形で行われていた。

大企業では、家族も含めた従業員家族の生活を企業が支えていくという、年功序列賃金と終身雇用のシステムが、1960年代ごろには確立した。中小零細企業については、製造業、流通業などの分野で、中小零細企業を保護する政策が進められた。そして、農林漁業・土建業の分野では、中小企業と同様、中小農家が補助金や米価維持政策によって保護されるときともに、公共事業が各地域で実施され、それにより地方の雇用が確保されていた。

こうした雇用システムに対して、社会保険も、この大企業、中小零細企業、農林漁業・土建業という3つの世界に、整合的につくられた。

医療保険については、サラリーマンを対象とする健康保険では、妻や子についても被扶養者として給付されている。そして、大企業等は、健康保険組合を作って、自分の企業あるいは企業グループだけで保険を運営している。それに対して、中小零細事業者が加入する健康保険は、国が保険者になった「政府管掌健康保険」であった。この政府管掌健康保険は、現在は健康保険協会が保険者になっているが、基本的な仕組みは変わっていない。

年金制度は、基礎年金制度創設以前は、サラリーマンは厚生年金、自営業者や農家は国民年金にそれぞれ加入し、厚生年金には、妻の加算もあった。大企業については、さらに、事業主の負担で厚生年金基金制度が設けられ、上乘せ給付がされていた。現在では、基礎年金制度ができ、20歳以上の国民が全て国民年金に加入しなければならなくなったが、サラリーマンの妻は、保険料負担のない第三号被保険者という位置づけになり、その基礎年金は、夫の加入している被用者保険がまとめて負担している。

こうした日本の経済と生活保障の仕組みは、平成に入った1990年代のバブル崩壊以降、大きく揺らいできた。

バブル崩壊後、企業は、専門的な業務や定型的業務は、外部委託や有期契約の労働者により対応させていくようになった。こうした動きに拍車をかけたのが、1999年の労働者派遣法の改正であり、企業における非正規労働者の割合は大きく増加していく。

一方、政府は、景気回復のための財政出動を繰り返すが、景気は回復せず、財政状況が急速に悪化していく。そこで行われた「構造改革」により、公共事業は大幅に縮小され、

業界の保護政策も廃止されていく。そして、規制緩和・自由化による競争推進の政策が進められていく。

こうした雇用の変化に、社会保険は対応することはできなかった。それは、健康保険も厚生年金も、そして雇用保険も正規労働者が加入する仕組みとして仕組みされており、多くの若者が非正規労働者として働くようになると、彼らは健康保険や厚生年金、雇用保険を利用できなかったためである。このような社会保険制度の問題は、失業者を増加させ、その結果、保護率の増加やひきこもり者の増加等を産み、それが地域の福祉関係者の負担を大幅に増やしている。こうした問題については、社会保険において、正規か非正規かを問わず、給与で生活する人にはできるだけ健康保険、厚生年金、そして雇用保険が適用されるようにすべきであることが基本的方向であろう。そうすれば、まず、失業者が収入も住むところもなく、社会性も喪失して、生活保護や地域福祉に過剰な負担をかけている現状の改善に役立つ。

このように、社会保険制度が適切に改正されれば、現在、地域の福祉関係者が直面している状況がある程度改善されることは間違いない。しかし、それで問題が解消されるわけではなく、社会福祉が本来対応すべき領域においても、現在は、大きな問題が生じている。この問題に対応することのできる専門性こそが、現在の福祉専門職に求められているものである。次に、この問題について検討していくこととする。

### 3 無縁社会と限界集落への福祉からの対応の必要性

社会福祉が本来対応すべき領域における大きな問題の典型例が、都市における「無縁社会」と農山漁村における「限界集落」の問題である。

福祉の教科書では、一般的に次のように言われている。<sup>(5)</sup>人はもともと、家族や友人、地域の人々、会社の同僚等との間でインフォーマルサービスを受け、支え合って暮らしている、しかし、インフォーマルサービスだけでは暮らしが出来なくなったときにフォーマルサービスとしての福祉を頼る、だから、福祉専門家はその人の受けているインフォーマルサービスをよく理解して、それとリンクしたか形でフォーマルサービスを展開していかなければならない。しかし、「無縁社会」では、地縁も血縁も社縁もない、つまりインフォーマルサービスを全く受けることが出来ない人が都市部において多く出てきている。それをフォーマルサービスが対応しなければならない事態が生じている。<sup>(6)</sup>

他方、農山漁村においては、高齢化が深刻になるとともに、人口そのものも減少してくる。そうすると、それまで地域社会を支えてきた住民同士の支え合いが、支え手の高齢化によって、維持していくことが難しくなる。しかし、フォーマルサービスは、民間は採算が合わないので進出せず、市町村も財政悪化と合併により過疎地域へのサービスは弱体化し、頼りになるのは社会福祉協議会ぐらい、という状況になっている。<sup>(7)</sup>

つまり、都市部においても、過疎地域においても、従来の、インフォーマルサポートをフォーマルサービスが支え、連携していくことによって地域の福祉課題に対応していくという手法では対応できなくなり、インフォーマルなサポート自体を新たに形成していかなければならない状況になっているのである。

こうした厳しい状況の中で地域福祉に携わる市町村当局や地域福祉関係者からは、国による公的支援の強化を求める声も多い。しかし、公的支援は、経済的な面で支えることは



できても、地域における関係作りや支え合い自体を行政が担うことは困難であり、また行政による住民の私生活の管理の強化はプライバシー侵害を嫌う現在の住民感情にも反する。

さらに、公的支援自体についても、こうした要請に十分に応えることが可能な財政状況にないことも事実である。例えば、高齢者介護の問題である。今後、少子高齢化に伴う人口減少社会が進む中、介護等の費用はどんどん増加していく。現在のままの制度では、保険料負担は 3 倍になるという推計もあり、例え消費税率アップが実現して税収が大幅にアップしたとしても、今後の介護ニーズの全てに介護保険が応え続けていくことは無理な状況である。もちろん、今後とも、介護ニーズへの対応においては、介護保険制度が中核あるいはベースとなるということは前提であるとしても、サポートの一定部分は地域自体が対応することが必要になる。この点は、子育て支援や障害者自立支援についても同様である。社会保険制度がまたしっかりした仕組みになるとしても、地域福祉へのニーズの増大は避けられない。

しかし、現在の地域においては、そうしたニーズに対応できるインフォーマルサポートの能力がなくなっており、それを再構築していくことが必要になっている。そのためには、地域における新たな人間関係作り、支え合い作りの取組が必要になる。

こうした点については、国も問題意識を持っている。例えば平成 21 年度に新設された、社会・援護局地域福祉課が実施している「安心生活創造事業」では、地方自治体自身が地域や家族から孤立化している高齢者そのものを把握できなくなっているという厳しい状況に対応するため、孤立化した高齢者そのものの把握、そしてその人々のニーズ（買物やごみ出し等）の把握とそれに対応できる体制の整備、さらにそれを支える財源作りといった、いわば地域の支え合い体制そのものの再構築に向けて、モデル市町村において事業を進めている。また、平成 20 年に公表された地域包括ケア研究会報告書においては、地域包括支援センターを中学校区単位で整備し、介護保険事業だけでなく、インフォーマルサポートも含めた地域包括ケアの拠点としていくためのシステム構築を検討すべきと指摘しており、こうした方針を受け、全国社会福祉協議会は、平成 22 年度に「地域包括支援センターによる地域包括ケアを実践するネットワークの構築の進め方に関する調査研究事業」を実施し、いくつかの先進事例をもとに、ネットワークづくりのポイントを整理している。これらは、全国の中で先進的な取り組みをしている市町村における取組をモデル事業として支援し、それを全国で紹介して全国的に進めていこう、という政策手法である。

こうした取り組みは、一定の事業モデルを全国的に普及させる上では有効な取り組みであり、各市町村が、そのモデルを取り入れる際に、自分の地域の実情をきちんと把握し、それに応じたアレンジを加えて取り入れるべきところは取り入れるのであればいいが、しばしば、金太郎アメのように、国の例示した取組を市町村が金科玉条のようにして取り入れようとするのが少なくない。

こうした問題を回避して、真にその地域の実情に即した新たな支え合いの仕組みを形成していくためには、市町村当局主導ではなく、地域福祉関係者の豊富なアイデアや事業の実行力を活かし、自治体の職員は、そうした取組を支援していく、そうした形の取組が必要である。

こうした取組を進めていくためには、各地域の実情を踏まえたやり方が可能になるような仕組みが必要である。国による公的な支援も、地域が新たな支え合いの体制づくりを進

めていく上でツールとして活用しやすい、柔軟な対応ができるような仕組みにしていくべきであると思われる。

すでに、全国各地で、民間の自由なアイデアに基づいた取組を市町村が支援している例はいくつもある。例えば「共生型事業」である。高齢者だけのデイサービスではなく、高齢者も障害者も子ども連れの母親も、デイサービスのニーズがあれば、対象者のいかんを問わず対応する事業である。これは、制度上の事業ではないが、地域のニーズに対応しようとして始まった事業で、県や市町村の支援によって広まっていき、現在では、まちづくりにも貢献していることが指摘されている。<sup>(8)</sup> 最初にこれを始めたのは富山県だが、今では、滋賀県や北海道、熊本県などでも実施されている。

こうした取組の方向には、問題もある。地域によって柔軟な取り組みができるようになると、地域によって取組に差がでてきて、いわゆる「地域格差」がでてくる。日本では「地域格差」に対して拒否反応を示す向きもあるが、地方自治を認める以上、ある程度地域格差がでてくるのは当然であろう。

もちろん、あまり大きな格差がでてくるのは問題である。日本の福祉関係団体は、国全体として最低限の水準を確保することは国の義務である、というショナル・ミニマムの観点から、全国どこに住んでも同じサービスが受けられることがいいことだ、という議論を行い、国に強く働きかける運動をすることが多い。確かに、福祉サービスについて、一定の水準を国が保障することは必要であろう。ただ、こうした運動の形態が今後有効であるかには疑問がある。今後、地方分権が進んでいく中で、国の力を強くすることによって全国的なサービス水準を高めていこうとするような運動は、厳しい状況におかれ、むしろ地方分権に対する抵抗勢力とみなされる恐れさえある。

財政力による格差については、国による財政力の調整・支援は必要と思われるが、「知恵と工夫の地域格差」はむしろあってしかるべきであり、また、それがないと、地域の福祉力、支え合いの力はついてこないと思われる。

福祉関係団体の自治体への不信感が強い理由として、首長が変わると政策が変わることがあるという意味で安定感がないこと、また、最近の地方財政の厳しさから、福祉関係の補助金のカット等が各自治体において進められていることがあると思われる。また、自治体単位になると、障害者等は少数派になるので政治的な力を及ぼしにくい全国レベルではかなり程度の人が集まり、力を見せることができるという事もあると思われる。

しかし、今後の動向を見ていくと、国の力で地方に言う事をきかせるという手法の有効性が続くかには疑問がある。むしろ、地方レベルで、厳しい状況にある人、社会的に排除されている人が孤立せず、団結して、生活再建に向けていくことが大事ではないだろうか。そして、その際には、そうした人々だけが運動を起こすのではなく、地域の人々と一緒に地域の再建に取り組む、そうした取組としていくことが必要である。現在の地域福祉は、疲弊して、旧来のコミュニティが崩壊した地域における新たな地域おこしという、地方自治にとって積極的な意味合いがある。そうした取組を進めていく際には、先程述べた共生型事業等が有力な手掛かりになろう。そうした多くの人を巻き込んだ取組を展開していけば、市町村の首長や当局は、これを無視することはできないはずである。

#### 4 地域における社会福祉士