

奈良県の高齢化社会における社会福祉に関わる 人材の確保(雇用)とその養成のあり方についての現状と課題

A Study of Developmental Human-Resources Activities
on Social Welfare in Ageing Society
—A Case Study of Nara Prefecture—

桂 良太郎

Ryotaro KATSURA

はじめに

かつてわが国では、「社会福祉」は“少数の恵まれない人々を援助・救済すること”と思われていた時代があった。しかし現代では、“だれでもが暮しやすい、生きがいの持てる社会をつくること”が「社会福祉」についての共通の理念となり、国民一人ひとりが福祉を自分の問題として考えることが大切だといわれるようになってきた。そして、高齢化社会の進展に伴って、社会福祉サービスの充実と多様化への要請は年ごとに高まってきている。

そこでは、従来の収容型の施設福祉中心の考え方から、福祉コミュニティの創設のための在宅福祉の理念なり思想が重要視されるようになってきた。国は、平成元年「高齢者保健福祉推進10カ年戦略」（いわゆるゴールドプラン）をはじめ、「社会福祉関連8法の改正」を行い、在宅福祉サービスを各市町村の責任において実施するとともに、施設サービスと有機的に連携しながら、一層の充実を図るよう法体系の整備を行った。

今後の要介護高齢者の増加とともに、女性の社会進出や小家族化の進展は、こうした従来の狭い社会福祉の領域だけでは対応していけず、保健や医療サービスの充実なしに、この高齢化社会を切り抜けていくことは出来ない。また一方国民の多様化するライフスタイルに応えていくためには、これらのサービスを直接担うことになるマンパワーの確保と養成が不可欠であり、緊急の課題でもある。

はたして、マンパワーをどう確保し、養成していけるかは、21世紀のわが国の将来を見る上で重要であると考えられる。

奈良県においても、平成6年に「奈良県高齢者保健福祉計画」を策定し、今後はこの計画にもとづく実施の段階にさしかかっている。しかし、マンパワーの量、質及び福祉理念の啓発の3点を総合した視点からの保健医療福祉関係の人材確保にむけての対策についてはまだ十分に検討されておらず、その具体策も提出されていない。そこで、筆者は、できるだけ現地に赴き、現場の社会福祉や保健医療に携わる人々と直接会い、インタビューし、また一方では、県の社会福祉協議会の協力により、さまざまな分野の専門に従事する人々の統計的な資料の検討を行っ

平成6年7月19日原稿受理

た。

第1章では、まず、なぜ今人材の確保（雇用）の問題が大切であるかという事柄について、1)高齢社会の到来、2)国の動き、3)マンパワーの人材の範囲、そして4)マンパワーの需要の見通しの4点から検討を行った。

第2章では、そのようなマンパワー対策の理念や考え方はなんであり、また国、県、市町村の役割はどこにあるのかという点についての筆者なりの考えをまとめてみた。1)マンパワー対策の理念、2)国、県、市町村の役割分担及び行政と民間の役割の2点から考察してみた。

第3章では、それでは、より具体的な対策や課題はどのようなものであるのかについての検討のまとめである。1)マンパワーの絶対量等の確保、2)マンパワーの資質の向上とあるべき専門職像、3)福祉マインドの啓発と市民参加の3点から検討した。

第1章 なぜ今人材の確保（雇用）の問題が大切か。

1) 高齢社会の到来

わが国の老年人口の割合は、厚生省人口問題研究所（平成4年9月）の「日本の将来人口推計」によると、平成2年に12.1%であったものが、10年後の平成12年（2000年）には、17.0%、平成32年（2020年）には、25.5%になると見込まれている。また、老年人口の総数も平成2年の1,490万人から平成12年には2,170万人、平成32年には3,270万人に達すると見込まれている。¹⁾

なお、平成2年10月1日の国勢調査によると、本県の老年人口は、493,384人で高齢化率は11.6%であり、全国水準と近いところにある。²⁾しかし本県の場合少し郡部に入れば高齢化率がすでに20%を超えているところがあり、都市部と郡部との格差が目立つ。いずれにせよわが国および本県の高齢化は、他の先進国に例の見られない速さで高齢化が進行しており、その要因として、平均寿命の大幅な伸び、女性の高学歴化や社会進出などを原因とした出生率の低下等が指摘されている。

本格的な高齢化社会を迎え、増大する何等かの援助を要する高齢者や障害を受けて人に対する保健福祉サービスの体制づくりとサービスを提供する「人」の確保は、出生率の低下等による将来の労働力供給不足の予測も踏まえながら検討することが求められており、加えて平成5年度からの老人保健福祉計画の実施とも密接な関係をもつきわめて緊急的な課題である。

2) 国の動き

国は21世紀の高齢社会に講ずべき施策の目標水準として、「高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールドプラン）」を平成元年12月に策定した。ゴールドプランの実現に向けては、保健医療福祉マンパワーの確保を図る必要があり、平成3年3月18日に厚生省に設置された保健医療福祉マンパワー対策本部より保健医療福祉分野の人材確保について「中間報告」が出されている。³⁾「看護婦等の人材確保の促進に関する法律」、「社会福祉事業及び社会福祉施設職員退職手当共済法の一部を改正する法律」が制定され、人材の確保の促進等の諸事項

について、基本指針が制定されることとなった。これによりホームヘルパーについては、要
援護老人に対する在宅福祉サービスの重要な担い手として、新たに退職手当共済制度の対象
にするなど、法上の整備が進められている。

平成5年5月には「福祉用具の研究開発及び普及の促進に関する法律」が公布された。一
方、具体的な対策としては、平成5年度より介護福祉士等修学資金貸付事業の創設、中央福
祉人材センター運営事業の創設が予定されている。また、平成5年3月には中央社会福祉審
議会から「社会福祉事業に従事する者への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指
針」という答申が提出され、国はその答申を受けて、平成5年4月基本的指針を告示した。
そのなかでは保健医療福祉にかかわる広範な人材の確保に焦点が合わされており、その実現
を推進する基本的姿勢が示されたところである。⁴⁾

3) マンパワーの人材の範囲

はたしてマンパワーとはどのような範囲の人々をさすのであろうか。筆者はかねがね国や
各市町村が出しているマンパワー対策の資料等を見ていて、マンパワーとはまさしく現業の
最前線で働く、ホームヘルパーや看護婦はじめ保健婦等の専門職員のみを対象にしている
ことに懸念していた。つまり保健医療福祉の現場で直接働く職員確保のみ（量的側面）に目が
奪われ、現業職員の育成（質的側面）やスムーズな人事管理、や調整役としてのマネージメ
ント力やコーディネイション的な役割（関係的側面）を担うべき管理・運営側の人材確保と
育成がとかく見失いがちになっていなかったのではないかと懸念していた。

今回筆者はマンパワーの人材の範囲については以下のように行った。つまり、サービス内
容と職種内容とに区分して整理してみた。保健医療福祉領域の職種や業種については、現在
恐らく50種を超えるものと思われる。ここで取上げるマンパワー問題とは、管理業務や指導
業務両方含めた人材の問題として取り扱う点、従来の視点と異なっている。（表-1及び図
-1参照）

筆者の見るところでは、現業職員の量的な実施計画よりも、より重要視しなければならないの
は、そうして現業職員の育成指導や管理を行う調整役としての行政内部や社協職員自身の保
健医療や福祉に対する労働価値観の見直しや、それらを育む実際のゆとりある職場環境の構
築発展にあるとみている。それはつまり、今後いくら有能なホームヘルパーが確保されよう
とも、それらの人々のやる気を支え、見守り、福祉事業に携わる職員としての誇りややりが
いを共に共感し合い、諸々の現場の矛盾をそれら現業職員の声をよく聴き、整理し、「ひと」・
「もの」・「かね」の調整能力に秀でた管理職員がいるかないかで、保健医療や福祉のサー
ビスの質は大きく異なってくるからである。

そのようなアドミニストレーション能力に秀でた職員の確保の問題は重要な課題として今
後とも探究していく必要があるが、ここでは現時点でのさしせまった超高齢社会での県民
ニーズに添うだけの量的な面での現業職員の確保と、その育成の問題と課題に焦点を置きな
がら検討してみたい。本稿ではまず量的な側面の問題について、主要な職種の今後の需要の
見通しについて検討し、後半は質的側面に目を置きながら、具体的な施策のあり方について

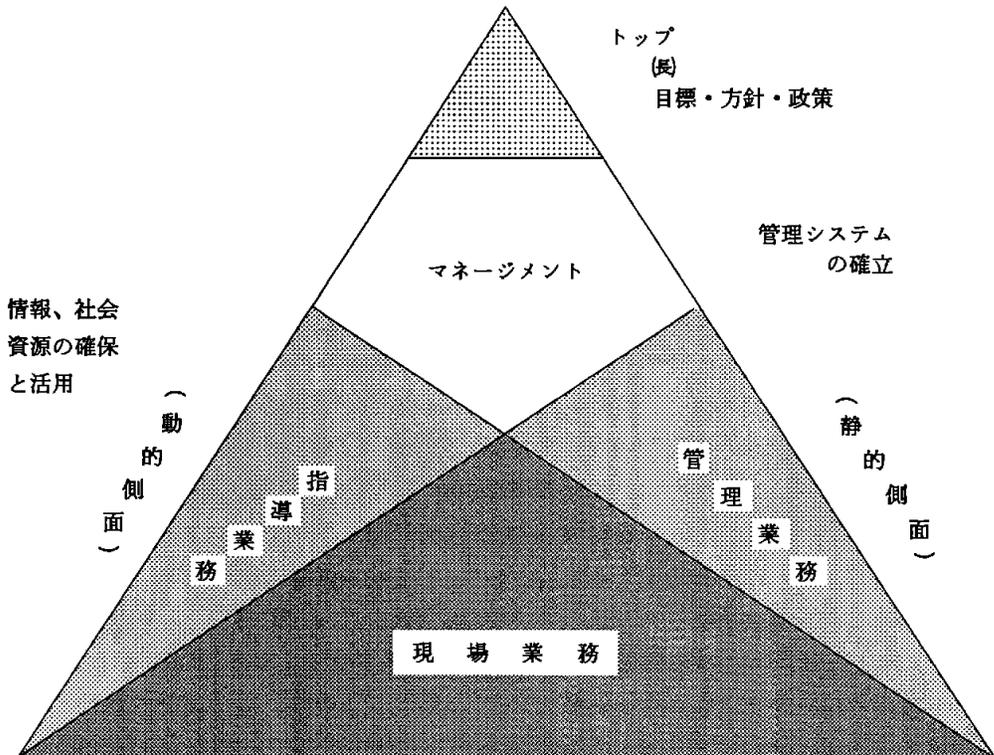
考察してみたい。

〔表-1〕 医療保健福祉関係専門職（児童関係を除く）のサービス内容と職種区分

| | | | |
|--------------------------|---|--|-------------------------------------|
| | 主として業務の管理、マネジメントを担当する業 | 主として対象者のニーズ相談や生活の助言・指導等を担当する人 | 主として対象者に直接的に種々の処遇（サービス）を行う職員 |
| コーディネートサービス（相談・助言・指導・育成） | 管理職員 施設長・事務員 サービスコーディネーター（ケースワーカー等） | 生活指導員、栄養士 PT（理学療法士） OT（作業療法士） ST（言語治療士） | 作業指導員 職業指導員 |
| 介護・介助・その他の日常生活上の支援サービス | | 介助員（介護福祉士） | ↔ 寮母 ↔ ホームヘルパー ↔ 調理員 ↔ 介助員 |
| 看護サービス | | ← 保健婦 → ← 看護婦 → | |

←→ 重複領域を示す

〔図-1〕 組織論からみた職種区分の構造と機能



4) マンパワーの需要の見通し⁹⁾

今回奈良県が出した保健福祉計画を基に、将来の福祉サービスに要する人材の需要の見通しについて検討してみたい。

老人福祉施設等の整備に当り、今後は老人ホーム等社会福祉施設従事者の量的確保とともにその資質の向上が極めて重要な課題になっている。このために県及び老人福祉施設協議会では、新任職員等の研修、痴呆性老人処遇技術研修、福祉研修センター（県社協）では、介護福祉士試験準備講習会、社会福祉主事認定講習会、福祉人材センター等では、新人マンパワー育成などの研修を行い、人材の確保・養成及び福祉従事者の現任訓練等を実施している。

平成11年度には、特別養護老人ホーム約400人、ケアハウス約500人、デイサービスセンター約400人、在宅介護支援センター約200人、合計で約1,500人の直接処遇に当たる職員の確保が必要と見込まれている。

社会福祉士は平成5年1月現在、全国で1,908人、本県で23人が資格を取得している。介護福祉士は平成4年4月現在、養成施設が137校、定員6,688人で、平成5年1月現在、全国で23,881人で、本県で182人が資格を取得している。本県では、養成施設が1校（関西国際社会福祉専門学校、2年制、1学年定員40人）である。目下県立榛原高等学校に福祉科（1学級）を新設し、福祉科を卒業すると「介護福祉士」の受験資格が得られるようにしているところである。

今後の人的確保で特に重要な職種はなんと言ってもホームヘルパーの確保と育成である。本県では、平成3年度の575人から平成11年のゴールドプランの最終年度までに1,200人の確保を計画している。（表-2参照）今後ホームヘルパーに対する需要の多様化が十分予測され、その中で早朝、夜間、休日におけるサービス供給体制をどのように講じていくかが重要な課題となってきている。ホームヘルプサービスチーム運営方式が導入され、本県でも4年度から開始しているが、この方式は、登録ヘルパーを積極的に活用することにより、幅広い時間帯にわたりサービスを提供することが求められているところである。

表-2 ホームヘルパーの設置目標（単位 人）

| 区 分 | 11年度設置目標 |
|-------|----------|
| 北 和 | 510 |
| 中 和 | 510 |
| 南 和 | 180 |
| 県 全 体 | 1,200 |

出典：奈良県老人保健福祉計画1993年

今後の在宅福祉重視のなかで、保健婦の占める役割は益々重要になってきている。現在保健婦1人当りの人口は、北和圏域が10,768人、中和圏域が8,628人、南和圏域が、7,157人で県全体では、9,360人である。(表-3参照)平成11年度には人口約6,000人当り1人の保健婦となるよう(県全体で65人)検討されているところである。(表-4参照)

表-3 市町村における保健婦設置状況 (単位 人)

| 区 分 | 3 年 度 設 置 状 況 | |
|-------|---------------|---------------------------|
| | 現 員 数 | 保 健 婦 1 人 当 た り の 担 当 人 口 |
| 北 和 | 66 | 10,768 |
| 中 和 | 67 | 8,628 |
| 南 和 | 14 | 7,157 |
| 県 全 体 | 147 | 9,360 |

出典：奈良県老人保健福祉計画1993年

表-4 市町村における機能訓練・訪問指導保健婦設置目標 (単位 人)

| 区 分 | 11 年 度 設 置 目 標 |
|-------|----------------|
| 北 和 | 32 |
| 中 和 | 28 |
| 南 和 | 5 |
| 県 全 体 | 65 |

出典：奈良県老人保健福祉計画

看護婦（士）の確保については、平成11年度までに現在の6,700人から11,400人の設置目標を掲げ、目下その人材確保にあたっている。（表-5及び表-6参照）その他にも理学療法士及び、作業療法士の確保も今後のリハビリテーションの充実にはなくてはならない人材養成の分野である。

表-5 看護婦（士）の設置目標数 （単位 人）

| 区 分 | | 11年度 |
|--------|------------|--------|
| 総 計 | | 11,400 |
| 内 数 | 老人保健施設 | 192 |
| | 老人福祉施設 | 237 |
| | 訪問看護ステーション | 165 |

出典：奈良県老人保健福祉計画1993年

表-6 看護婦（士）の就業状況 （単位 人）

| 区 分 | 3年度 |
|-------------|-------|
| 年度当初就業者数 | 6,700 |
| 県内養成所卒業者就業者 | 569 |
| ナースセンター再就業者 | 225 |

出典：奈良県老人保健福祉計画1993年

このような量的な需要に対する対応はあくまでも新任職員に対する手厚い指導や励ましを行いつつ、それらの人々を調整していける中堅職員の資質の向上があってこそ成り立つものであることを決しておろそかにしてはならないと筆者は考えている。量的な目標確保に振り回されず、着実な人的育成を今こそ県は本気になって考えていかなければならないと考える。

第2章 マンパワー対策の理念と考え方

1) マンパワー対策の理念

一般に、福祉サービスの質を問われる時は、それはサービスの利用者に対するものであって、サービスを直接提供する側の「福祉」は後回しになり勝ちであったことは否めない。いうまでもなく、サービスの受け手である利用者を中心に検討されるべきであるが、そのようなノーマライゼーション思想の延長線上にあっては、見方をかえれば、サービスを提供する

側の労働条件等の改善に関わる事柄を考えていくことは、ひいては利用者にとっても質の高いサービスを受け取ることになり、きわめて、見逃せない重要課題である。

したがって、今日のサービスの普遍化の時代にマッチしたサービス提供者の適切な労働環境づくりは、人材の量・質両面における確保策の基本と考えられる。そうした観点から給与面の待遇改善、休暇のとれる職員数、落ち着いた清潔感ある職場、やる気のでる雰囲気づくりなど、保健医療福祉分野で働く人々が経済的、時間的、空間的さらには精神的にも「ゆとり」の持てる魅力ある労働環境の整備のための研究や開発を早急にすすめることが必要であろう。

保健医療福祉はどのような種類のものであれ、広い意味では、地域の資源であることから施設の地域での役割をより一層明かにするとともに、施設のもつ情報や人材及び専門的機能を地域に開放し、地域の活力を吸収し、地域に還元する交流を通じて施設及び職員の社会的なイメージアップに努めることが重要である。このような取り組みにあたっては、民間社会福祉施設等自身の努力のほか、行政が積極的に関わって支援していくことが求められている。

社会福祉施設の一部には、社会制度として未整備な時代の名残りから家族的経営のイメージがあるといわれている。良い意味での家族的雰囲気を大切にしつつ、施設経営及び運営管理の合理化を図るとともに、施設長等運営管理能力や専門性の向上を図る必要がある。なお、福祉施設は一般に圧倒的に女子職員が多い職場であり、女子職員が働きやすい環境整備に特に留意することも肝要である。また、「福祉は人なり」といわれるごとく「人手」が中心ではあるが、今後はヒューマンサービスの心を活かしつつ、性能の優れた介護機器やコンピューター等の導入・活用を図ることも一方で重要で、これらの整備に関する行政の支援も今後益々必要となってくるであろう。⁶⁾

2) 国・県・市町村の役割分担及び行政と民間の役割

福祉人材の基本となる法上の整備をはじめ、措置費制度や財源の負担区分の基準や職員の配置基準等全国的に共通する施策、あるいは養成施設の整備、奨学資金貸付制度、さらには施設体系や施設建設費の補助等、広域な対応を必要とする基盤整備に属するものについては、国及び県、とりわけ国の役割が非常に大きいと考えられる。それにもう一つ加えるならば、保健医療福祉関係職員の待遇改善のための緊急処置を講ずる責任が国にあると言える。具体的には、特別立法措置のような対応を講じなければマンパワーの確保は困難であると考えられる。

市行政においては、主に在宅福祉事業における具体的な条件の整備を図るとともに、国・県の施策を市町村の地域特性に合わせて、多様化する福祉保健ニーズに対応できる個々のサービスの質の維持・向上に直接的に寄与するものなど、国・県制度、施策の補完的な施策のほか、地域に密着した先駆的な事業にも取り組むことが必要である。筆者は奈良県宇陀郡菟田野町にて、延べ2年にわたり、郡部型の保健福祉供給システムのあり方について研究を行ってきた。⁷⁾奈良県では行政の保健医療及び福祉に関する取り組み方は、きわめて前例を重視する傾向があり、各市町村での特色ある先駆的な事業への取り組みには多くの時間的な配慮が必要な所であると思われた。県は今後の市町村への対応において、より柔軟で迅速な対応

が期待されるところである。

一方、サービス利用の面からは、公的施策として行うサービスの公平性や安定性だけでは、対応しきれないニーズも多く、むしろ民間の創造性・効率性を活かした民間福祉活動や利用者が多様な商品を選択できるシルバーサービスが必要となろう。⁹⁾こうしたなかで行政の役割は、消費者である県民が安心して商品を選べるよう、情報を収集し提供できる体制づくりとシルバーサービス産業の健全な育成に向けて、連携、協働、支援の具体化を検討すべきである。

また、マンパワー対策を考えると、ボランティア活動を無視して論ずることはできない。本来、ボランティア活動に携わる人々は福祉サービスを提供する専門職員とは区別して考えるべきであるが、高齢社会を地域や市民レベルでともに支え合うという重要な視点を無視できるものではない。ボランティア活動を本来公的責任で実施すべき事業・施策の担い手としての戦力として位置づけるのではなく、暖かみと活力にあふれるまちづくりを目指していくには、市民の主体的意識に基づき、多世代にわたる住民参加が不可欠であると考え。行政、とりわけ市町村行政においては、その基盤や条件整備に格段の配慮がなされるべきである。ただし、人間関係にまつわる事象や情緒、価値観といったプライバシーにかかわる部分や個人的な領域については、行政が直接関与しないのが原則であることはいうまでもない。

第3章 具体的な対策と課題について

この章では、保健医療福祉に関わるマンパワーの確保とその養成についての前項までの分析を踏まえ、そのためのより具体的な対策とその課題について三つの視点から検討してみたい。一つはマンパワーの絶対量の確保について考えられる具体的な対策であり、二つ目は、マンパワーの資質の向上とあるべき専門職像をめざして現在県がどのような対応策が可能かどうかについて検討してみた。そして最後にこの問題は、行政や社協だけの問題ではなく、県民一人ひとりの社会福祉に対する意識の変革にかかっていることについて、筆者なりのそのための提言や意見をまとめてみた。

(1) マンパワー絶対量等の確保

マンパワーの絶対量の確保はマンパワー対策の最重要課題である。短期的に実施可能な施策は、なるべく早く講じられる必要がある。また、中長期的には、保健福祉サービスの量的拡大と質的向上をめざして、計画的に取り組まれるべきである。マンパワー対策の総体的な推進を支えるものとして、県や市行政自身の課題についての解決は当然のことと考え、総量として比重が大きい社会福祉法人等の職員に注視していく必要がある。以下、これらを踏まえて筆者なりの試案を提示してみたい。

【1】資格・免許職の養成と定着の促進

資格・免許職の範囲とは保健婦、看護婦、理学療法士（PT）、作業療法士（OT）等、介護福祉士、社会福祉士等である。現在県下の介護福祉士養成校は、1校（定員40人）であるが、量的確保のためには不十分であり、早急に国・県などによる施設整備の拡充が望

まれる。また、県内の短期大学等に介護福祉養成コースの新設を働きかけることも一案であるが、その際には県内の施設への就職とか在宅マンパワーとしての雇用という点に着目して、県が一定の補助を行うことも必要であろう。

目下県立医科大学付属看護専門学校が将来看護短期大学に昇格される計画があるが、できれば看護と介護に関する教育研究センター(仮)の機能をもった機関が併設され、県下の在宅保健医療福祉の研究教育や研修活動の中核的な機関として設置され、県社会福祉センター(畝傍御陵前)との連携でもって、保健福祉の人材情報と、マンパワー育成のための有益な研修機関となることを期待したい。

また介護福祉士や社会福祉士就学のための資金援助制度が、平成5年度より国の補助事業として新設されているが、県においても独自の制度としてさらに有利な誘導方策を実施していく必要がある。

筆者は今後介護を要する高齢者の増加が予想されるなかで、ホームヘルパー等の介護系職員の量的確保は最重要課題であると考えている。結局在宅福祉の要はホームヘルパーであるということに我々市民は早く気が付かなければならない⁹⁾。

すでに職員の身分を有する者への資格取得のための講習・学習経費等の大幅な助成が考えられているが、より多くの人々の参画を促せられる施策を講じる必要がある。

【2】登録・斡旋等の促進、情報の提供と充実

目下奈良県では県社会福祉協議会内に「福祉人材センター」でもって福祉人材バンクの有効活用に利用されているが、十分に機能しているとはいえない。今後は、県下の名実ともに人材情報のセンターとして機能していくための開発研究がなされなければならないところである。そのためには各種の研修機能と人材の受給調整機能、また筆者の考えではそれに教育(研修)研究機能も兼ね備えた機関として構築していき、積極的な県下の情報発信中枢機関となる必要が迫られている。

【3】待遇改善の必然性

福祉関係施設の仕事のなかで特に介護業務等に関しては、一般的に3K(キツイ、危険、汚い)職種、とのイメージで受け止められている。またじっさいに給与体系もばらばらで民間と公との格差も現存している。ある新聞では福祉系学生の福祉離れは、施設における実習が施設で働く意欲の芽を摘んでいるとして、その三つの原因をあげている。すなわち①労働時間が長く、休日が少ない、②給料が安い、③仕事がきつい。先ほどの3Kと違って、休日、給料、きついという3Kで福祉関係施設で働く人々が集まらなないと報道している。特に給与の問題は、この新聞では地場企業でも施設よりも三万円高く、大企業ではさらにその差が大きいと指摘している。¹⁰⁾また措置費の内容から多くの施設は、管理職は園長のみで、他は、指導員、保母、寮母といった職種で、いかに年数を経ても、肩書きもなく、給料も毎年のベアの改訂があるだけという状況が現存している。筆者は国民的な課題として、人事院のような機関を設け、政府に対して給与、労働条件等の勧告を行い、年次計画として、きちんと実施される特別の立法措置を講じなければ、マンパワーの確保は困

難であると考えている。

国の動きを待つまでもなく、早急に県として講じなければならない対策は、在宅介護職員（ホームヘルパー等）の待遇改善と民間社会福祉施設職員の待遇改善のための緊急処置を講じなければならないと考えている。具体的には、給与改善助成、職員に加配助成、退職手当共済事業への補助を県や市町村独自の補助制度として検討していく必要がある。

【4】労働環境等の改善

筆者はこの研究をはじめの際に、県下のさまざまな保健医療及び福祉関係職についている人々とのインタビューはじめ、実際にホームヘルパーの協会や、民間福祉団体の代表者との懇話会に参加したり、保健婦学院や県立医科大学付属看護学校等の非常勤講師をしながら、さまざまな生きた情報収集を行ってきた。多くの面接調査の中で、ほとんどの人々が少しばかりの給与の改善よりも、今の職場に於ける専門職としてのアイデンティティを認めてもらえる方がよほどましであると述べている。つまり「私は一人のホームヘルパーであり、きちんとした専門職として認めてほしい、そしてきちんと個々の名前で上司から呼んでほしい」と言うのである。あるケースでは、女性職員に対する呼称が女性差別にあることに上司が気が付かないことがしばしばあるようである。これは、看護婦しかり、助産婦しかり、保健婦しかり、すべての面接した福祉医療保健関係職の人々から聴かされたことであった。福祉というきわめて、人の「命や心や体」と直接関わり、人格と人格の接触を要求される就業現場は、それを実践する者の立場に立って、支援してくれる同僚や、なによりも福祉の事を理解している上司がいるかないかですべての評価が下されていると言っても過言ではないことを今回のフィールド調査（面接調査）で知らされた。

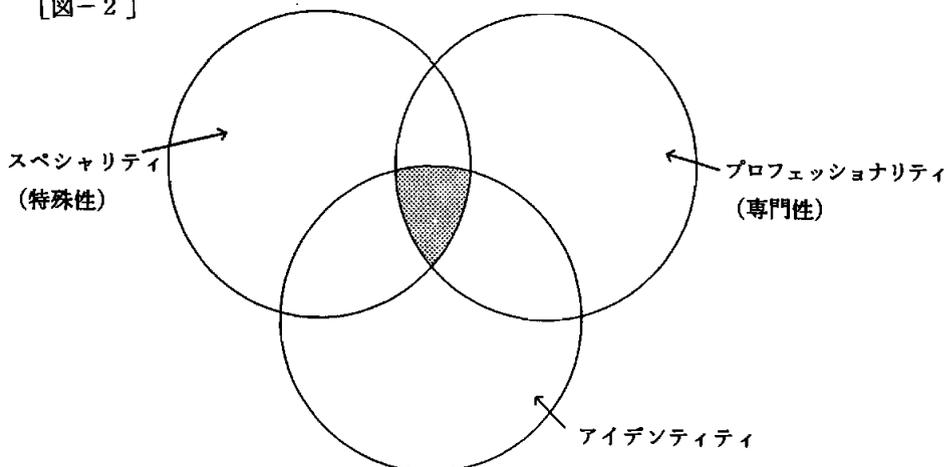
また、実際に現業に携わっている人々の多くが女性であることから、子の養育と、家事、それに夫の親が倒れた場合の介護と女性をとりまく社会生活環境はきわめて男性にくらべてハンディが多いことも現実である。福利厚生事業の充実・福利厚生施設の整備、とりわけ保育所の保育事業の充実は今日早急に手を打たねばならない点であろう。そのためにも、目下労働省が中心になってすすめている、週40時間労働の徹底、育児有給休暇や介護休暇制度のより徹底した実施を推進し実現させていかなければならない。またそれに加え、職場に於ける省力化のための整備補助の拡充として、介護機器や事務機器の導入、共通事務の共同化の検討等、さまざまな職場内でできる改善策の研究検討を県が率先して提示していく必要がある。

(2) マンパワーの資質の向上とあるべき専門職像

マンパワーの資質の向上のためには、筆者は少なくとも三つ条件が個々の人々に備わっていないと考えている。まず一つはその職業にたいするスペシャリティ（技能等の能力）がどれだけその人は持ち合わせているかである。二つ目は、その職業にたいするプロフェッショナルリティ（プロ精神とそれを支える信念）がどれだけあるかである。これら二つが今までの専門性を構成する二大要素であったが、筆者はそれらにもう一つ大切な専門性を構成する要素を掲げたい。それは、その職業に対するアイデンティティ（帰属感や誇り）

である。その人が自分が選んだ職業をどれだけ誇りに思っているかどうかが大切である。これら三つの要素がその人のなかにバランスよく調和されてこそ一人前の専門職業人と言えるのではないだろうか。（図-2 参照）

[図-2]

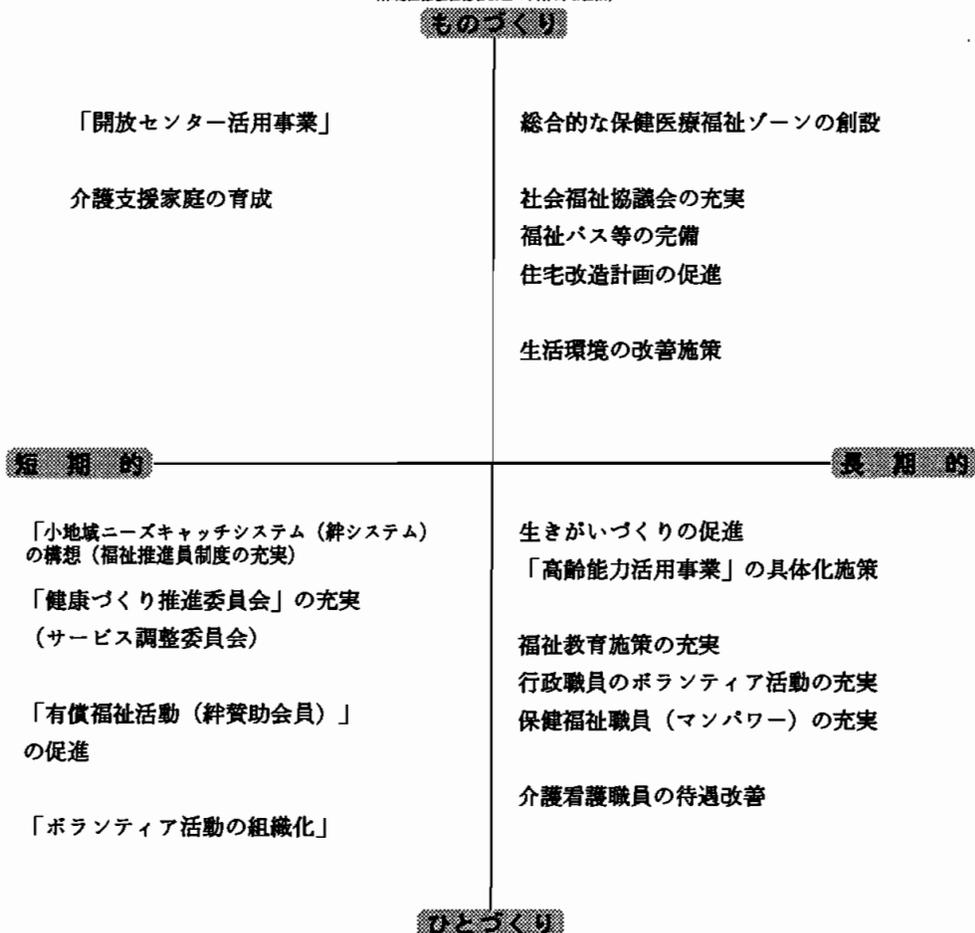


個々の職場における役割はそれぞれのスペシャリティによって異なっている。しかし、お互いがプロであるという自負心がなければ仕事はおのずからきちんとした評価を受けることはできない。ましてやその仕事に対する誇りや生きがい観を失った場合、そこにはサービスを受ける対象者との間に何の人的なふれあいなど存在するものではない。これは次項で述べたい「福祉マインド」の啓発とも関連するが、実際に今回の聞き取り調査をしていて、実際に多くの人々からの指摘は、現場を知らない職員（多くは上司である）が社会福祉関係職員に多いということである。どういうふうに現場を知らないかということ、人間に対する援助というものは、利用者中心の、利用者の心理的、感情的な曲折というものについての理解が必要であるにもかかわらず、それに対して、そうした共感をベースにした理解的態度がいかに対象者の心理的安定につながるかを知らない人々が社会福祉現場にいかに多く存在しているということである。

筆者は奈良県の郡部の保健福祉計画の策定にかかわるなかで、21世紀のそのまぢやむらを支える若い世代の人々の人材育成こそがもっとも重要であると身にしみた。（図-3 参照）この「人づくり」に関する具体的な対策はなにも講じられようとされていないのに驚いている。保健も医療も福祉もそして教育研究も「人に始まって、人に終わる」。そうしたマンパワーの専門性の向上の視点から、筆者は行政職員、民間福祉施設職員の職種別、階層別、専門別、課題別、資格別といったさまざまな領域ごとの「研修事業」の重要性を指摘しておきたい。そして、ぜひ強調しておきたい点は、課題別の研修の際の多階層、多職種間のいわゆる「異業種交流型の研修」の大切さである。実際のサービス調整会議やケースマネジメントなどは、異業種組織間の交流（ネットワーク）そのものであるからである。そのためにも県はより具体的、実践的な異業種交流に関わる施策やプログラムを提示する責任がある。そ

[図-3] 保健福祉計画における「ひとつづくり」の施策の例
 ー奈良県宇陀郡菟田野町の場合ー

菟田野町21世紀への展望
(保健医療福祉総合計画の具体的な施策)



れ以外の施策としては、例えば、海外派遣研修への参画と中長期派遣研修代替職員の確保、ホームヘルパー等に対する研修制度の実施の充実、民間社会福祉施設職員の研修の拡充などを実施しながら、専門職員にマネジメント能力を高めていく必要があると考える。

(3) 福祉マインドの啓発と市民参加

障害をもつ人々が、企業や役場でいきいきと働き続けることが出来ない理由は、その社会が障害に対する見方が充分洗練されていないからである。現在も、「障害者」と「健常者」という見方が存在しているが、筆者の考えでは、その関係は、「現在障害を持っている人々」と「将来障害を持つであろう人々」という関係から見て行く必要があると考えている。そのような関係から「障害」の問題を考えたとき、はじめてその社会がほんとうに「豊かな社会」になるのではないだろうか考える。

ここでは、保健医療福祉マンパワーの確保（雇用）と育成がテーマであるが、とかく援助する側の人間の問題と、援助される側の人間の問題というように、区別して考えてきた。実はそうではなく、この問題は、マンパワーとは確かに保健婦や看護婦はじめ要援護状況にある高齢者や障害者を支えるホームヘルパー等のいわゆる「専門職」に焦点をおいて論述してきたが、この問題を突き詰めれば、仮にそのような「専門職」を質・量ともに充実させ得たとしても、前述したような「共生社会」の理念のもとに、障害をかかえる人々同士がお互いに「助け合う」といった「人間性の成熟」なしに、この問題の本質的な解決はありえないのである。マンパワーの確保や育成は実は小手先の施策やその場しのぎの制度改革からは真の解決にはつながらないのである。

それほど現代社会にとって「福祉」という二文字は、その社会の質を問う時の重要なキーワードなのである。従来、産業社会の原理のなかでは、生産と消費、また資源を活用して利潤を上げることといった経済学の論理がその基本原理であった。その産業社会の研究も現代では人間性の探求をぬきにしては考えられなくなってきた。21世紀は、企業も大学もその基本理念に「福祉マインド」の哲学や理念がなければ、組織体または企業体として成り立たなくなってきたのである。例えば、ノーマライゼーションの思想、フィランソロピー（企業の社会的貢献）、生活の質（QOL）の理念等々といったものがそれぞれの組織体のなかで成熟させることができるかどうかでその組織体の運命が決められると言っても過言ではないと筆者は考えている。

今県が実施すべき重要な施策のひとつは、筆者の考えでは、「県民一人ひとりがボランティアである」ことを率先して運動することであると考えている。県民の意識変革のための分かりやすい施策が必要である。つまり、健康・福祉に関するイメージアップにつながる保健福祉情報の提供のあり方の研究がもっと必要になってくる。またそのためには、多世代への福祉教育・啓発に関わる施策の充実が求められよう。

奈良市のボランティアサロンは、ボランティアをしたい人とボランティアを捜している人との出会いの場として、2年まえから筆者等が中心になって、市のボランティアセンターで開いているが、最近では退職した人々や、定年を数年後に迎え、地域でいきいきと老後をおくるための準備として参加する男性が多くなってきている。このような、肩書社会からの開放や産業社会の原理から開放され、残された人生を、ひとりの人間として有意義に地域や個人個人のネットワークの領域で活発に暮らして行ける中高年のためのライフプロデュース充実のための具体的な施策の研究が今後行われていく必要があると考える。

真に保健医療福祉マンパワーを充実させていく近道は、市民が保健医療福祉の現場の理解と、やがて自分自身の老後を豊かに送るには、自分だけの問題では真の解決にはつながらず、家族や地域社会のさまざまな、いざという時にすぐ手をさしのべてくれる保健医療福祉サービスやマンパワーが、どれだけ配備されているかにかかっているということに早く気が付く必要があると考える。具体的には、地域福祉や福祉のまちづくり運動のより抜本的な改革を地道にコツコツ積み上げていかなければならないであろう。県は立て割り組織のなかで、一

部の部署にこれら重要課題の問題解決をさせてはならない。すべての部署が「福祉の問題」と関わっていることに気付き、より実践的な制度改革を期待したいところである。21世紀はまさしく「組織の福祉化」の世紀になるのではないかと考える。

ま と め

人材の確保（雇用）に関わる課題と対策メニュー¹¹⁾

いままで上記で示してきた、筆者なりの考えを、多少補足すべき事項を加味しながら以下のようにまとめて終章に代えたい。

当面、実施を検討すべきもの

〔資格・免許職の養成と定着の促進〕

○看護学校の拡充整備及び看護大学の設置にむけての検討の実施（奈良県は看護短期大学を構想しているが、四年制の大学にしなければならない）

○介護福祉士、社会福祉士確保対策の推進

〔発掘・登録・斡旋等の促進、情報の提供〕

○福祉保健にまつわる人材バンクの有効活用

○授産作業等の積極的な提供

〔待遇改善〕

○在宅介護職員（ホームヘルパー等）の待遇改善

○給与改善助成

○職員の加配助成

〔労働環境等の改善〕

○福利厚生事業の充実

○福利厚生施設の整備

○業務省力化にむけての整備補助

○限られた職場空間の使い方の検討補助

〔専門性の向上の視点から〕

○ホームヘルパー等に対する研修制度の見直しと拡充

○海外派遣研修への参画と長期派遣研修代替職員の確保

○民間社会福祉施設職員の研修の充実

〔マネジメント能力の向上の視点から〕

○行政、施設、その他関係機関等の共同研修（異業種交流）

○大学等への留学研修の充実

〔健康・福祉に関する情報提供〕

○保健・医療・福祉のイメージアップの検討

○中高年層に対する福祉啓発の促進

○小・中・高校生の福祉教育の拡充

〔ボランティア活動の活性化と県民参加の促進〕

- 「県民すべてがボランティア！」運動の実施
- 行政職員のボランティア活動の啓発・普及
- ボランティアサロンの拡充
- ボランティアコーディネーター育成のための開発事業の促進
- シルバーボランティアの養成
- 有力新聞紙上にボランティアにまつわるコーナーの設置運動の実施
(業種別、職種別、地域別、方法別等)

中期的（2～3年）に検討すべきもの

〔資格・免許職の養成と定着の促進〕

- 修学資金貸与制度の拡充

〔ボランティア活動の活性化と市民参加の促進〕

- 企業ボランティアの推進

おわりに

筆者は、奈良大学総合研究所より、プロジェクト研究、『高齢化社会における雇用確保・家族福祉のあり方に関する研究プロジェクト』のなかで、昨年は、「奈良県の高齢化社会における家族福祉施策のあり方に関する研究」をまとめたところである。真の家族福祉充実のためには、保健・医療及び福祉に関わる人材の問題抜きにしては論じることができないということから、本年度のこの研究は、それまでの研究の継続的な存在でもあり、本プロジェクトの中で、筆者が担当した領域の最終段階の論稿でもある。本研究が、今後の県や各市町村の社会福祉及び保健医療行政の発展に役立つならばこれ以上の幸せはない。

本稿をまとめるに際し、奈良県、奈良県下の各市町村の社会福祉や保健・医療に携わる関係各位の方々、並びに奈良県社会福祉協議会社会福祉人材センターの今中氏等の協力がなければできなかったであろう。そのなかで、特に煩わしい統計資料の収集のお手伝いをして下さった、当人材センターの佐藤智子氏には厚く感謝申し上げたい。

また、本研究をすすめる上で、本研究の柱なり、具体的な施策のあり方等をお教えてくださいました、川崎医療福祉大学教授の小田兼三先生はじめ、西宮市社会福祉審議会の各先生方には忠心より厚く御礼申し上げます。

最後に奈良大学社会学部の泉教授はじめ同僚、及び総合研究所の教職員の皆様方に謝辞の念を表したい。

〔注及び参考文献〕

- 1)厚生省人口問題研究所「日本の将来人口推計」1992年
- 2)奈良県「奈良県老人保健福祉計画」1993年 20-21頁
- 3)厚生省大臣官房（保健医療・福祉マンパワー対策本部） 「保健医療・福祉マンパワー対策中間報告」
1991年
- 4)中央社会福祉審議会「社会福祉事業に従事する者への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」
1993年
- 5)奈良県「奈良県老人保健福祉計画」1993年 94-105頁
- 6)K. エリクセン著 豊原麻次郎訳「ヒューマン・サービス-新しい福祉サービスと専門職-」誠信書房
1963年
- 7)桂良太郎「奈良県の高齢化社会における家族福祉施策のあり方に関する研究-奈良県菟田野町の取り組み
を事例として-」奈良大学総合研究所所報第2号 1994年
- 8)桂良太郎「家族福祉政策とシルバーサービス産業-産業福祉論に関する一覚え書き-」奈良大学紀要第18
号 1990年
- 9)木下安子・在宅ケア研究会編著「ホームヘルパーは“在宅福祉”の要-十カ年戦略とホームヘルパー-」萌
文社 1991年
- 10)日本経済新聞 1991年5月9日付け記事参照
- 11)具体的な対策とメニューについては、「西宮市における保健医療に関わる人材の確保とその養成」のあ
り方（意見書）西宮市社会保障審議会 1993年参照。（筆者はこの審議会の委員として参画）

Summary

In 1993, Nara Prefectural Government published "Eldery Welfare and Health Plan for the 21st century" . And this year is the first step to implement this plan, though we haven't yet put into effective the development of human resources point of view.

In this paper, I introduced three points of view for considering the subjects matter of human resources on welfare. The first one is the view related to the matter of quantity of human resources. The second one is the view dealing with the quality of these resources. The third one is developing welfare consciousness of social workers.

The interview of persons who have been working for over 5years,(veterans), was a very effective research method to collect data for this study.

In chapter 1, I introduced why the subject matter of human resources is very important for social welfare and health development.

In chapter 2, I developed the idea that for the development of human resources, we must make up synthesized policies and activities for employing skillful personnel. I considered three fields of activities, central government, local government, and private sector.

In the last chapter, for establishing these human resources development activities, I suggested that the most important thing is welfare education for all the citizens to enhance the understanding of welfare activities in each community.