

介護福祉士資格制度創設の経緯と専門性論の行方

- 関係諸団体による働きかけの検討を中心に -

The Establishment of a Care Worker Certification System and the Direction of Professionalism in the Field : An Examination of the Efforts of Competent Organizations

いし かわ ゆ み
石 川 由 美

〈要 旨〉

1987年に介護福祉士国家資格が創設されて30年以上経過した今日、介護福祉現場は深刻な人材不足と、従事者の専門職としての質が問われている状況にある。本稿は、介護福祉士資格創設時の経緯と、関係者による専門性に関わる議論を振り返り、今日まで続く状況の引き金となった問題について整理・考察を行った。

当時の実践現場の関係者からは、寮母の資質についての問題意識、専門職としての社会的地位の向上、老人保健施設創設に関わる危機感などから資格制度を望む声が聞かれていた。

厚生省は、高まる介護需要に対するマンパワー不足を補うため、シルバーサービスを容認し、それを規制するために資格制度創設を推し進めた。社会福祉関係団体は、長年の悲願であった社会福祉専門職資格の創設に向けて、政府とともに「資格制度創設ありき」で動いた。さらに、隣接職種である家政婦団体と日本看護協会から、介護福祉士資格制度創設についての猛然とした反対があったことや、それにまつわる関係者の軋轢などが、介護福祉の専門性の明確化を阻んだ。その結果、介護福祉の専門性についての十分な議論や立証は置き去りにされ、資格創設当初の躓きは今日まで繋がり、介護実践の関係者が望んだ資格制度とは異なるものとなった。

〈キーワード〉

介護福祉士、資格制度、専門性

I. 研究の背景および目的

1987年第108国会で可決成立した「社会福祉士及び介護福祉士法」によって「介護福祉士」国家資格制度(以下、「資格制度」)が実現した。この過程では、政府・社会福祉関係諸団体及び隣接領域団体の様々な思惑が交錯し、一定の妥協の上制度化が図られた。しかし、国家資格創設から32年が経過した今日、高齢化の急速な進展とともに国民の介護ニーズが高まる一方で、介護福祉現場では制度創設前にも増して深刻な介護人材不足(就業希望者の少なさと定着性の悪さ)と、従事者の専門職としての質が問われている。

本研究では、介護福祉士資格創設時の経緯と、関係者による専門性に関わる議論を辿る。制度創設時の背景や状況と、その中で誰が何を目指していたのか、その過程で介護の専門性についてどのような議論がされたのかを、政府・社会福祉関係者・隣接領域団体等の発言や動向を整理、考察する。そのことによって、今日の介護職を取り巻く状況との関連性や、介護専門職養成と資格制度の在り方について考えるための一助とする。

II. 分析方法

本研究では、介護福祉士資格制度創設に関わった政府・社会福祉関係者・隣接領域団体等の発言や動向等が記された文献、および、その動向を振り返って資格制度の在り方について記述された文献を収集し分析・考察した。

1. 文献収集の対象範囲

介護福祉士資格創設時の社会的背景や関係者の発言や動向を把握するため、『介護福祉士国家資格』、また、関連すると考えられる『介護の専門性』、『介護福祉士養成教育』、さらに、当時の施設介護を担っていた『寮母』などをキーワードとして先行文献を収集した。

2. 先行文献の収集方法

- (1) 上記のキーワードをもとにCiNiiと国立国会図書館サーチによる文献検索を実施。
- (2) (1)により収集した文献のレファレンスから、重要な内容を含むと判断した関連文献・書籍を収集。

Ⅲ. 介護福祉士資格制度創設の経緯と背景

「社会福祉士及び介護福祉士法」は、1987(昭和62)年1月7日に斎藤十朗厚生大臣の談話が出され、翌8日の新聞に一斉に報道された。その後、短期間で法案策定が進められ、4月24日に閣議決定。国会閉会直前の5月21日に衆議院の本会議で可決され26日に法案第三十号として交付された¹⁾。

1. 国家資格創設を求める動向

(1) 実践からの気づきと関係者の思い

① 寮母の資質についての問題意識

介護福祉士資格制度創設以前の介護に関わる従事者は、在宅系のホームヘルパーと施設系の寮母に大別されるが、ここでは施設系の寮母に焦点を当てて、その資質についての当時の関係者の問題意識について取り上げる。寮母は就業するに当たって、学歴や習得すべき教育課程が定められておらず、「誰でも就ける」仕事であった。その職務に当たっては、個人の経験や人柄、意欲などに頼るものであった。そのため、介護職員の資質向上に向けて、1979年から、全国老人福祉施設協議会が特別養護老人ホームの寮母を対象に「福祉寮母講習会」を開催し、指導的役割を担う寮母(主任的寮母)の養成を実施していた。

当時の研修委員であり和楽ホーム施設長でもあった斎藤は、寮母の資格制度の必要性について以下のように述べている。「全福祉の分野が、人命尊重と人間尊重の基本理念から幸福を追求するものであるが、とりわけ老人ホームでは生と死の境界線上での処遇対応が要求され、その重大な処遇をこなしているのが寮母集団であり、その職務の重要性からも寮母資格が要求されて当然であり、現状を直視したとき肌粟立つ恐怖感さえ抱くのである。(中略)寮母職の量的拡大と併せその資質と能力、技術が要求されてきた。つまり、その優劣によって、施設利用老人の幸せは勿論、時によってはその利用老人の生殺与奪をもしかねないものであり、当然のことながら、寮母の優劣は施設の良否にもつながる。(中略)老人ホームの介護線上に絶えず利用老人の生死がその線上にあり、老人福祉推進に当っては寮母資格の相関あるを痛感するところである²⁾。」と述べている。このことから、当時の施設入居者への処遇に介護職員の資質、知識、能力、技術が大きく影響することが問題視されていたことがわかる。とくに、「現状を直視したとき肌粟立つ恐怖感さえ抱く」という痛烈な表現から、当時の寮母の実態がうかがえるとともに、人命、人権にかかわる重大な仕事である寮母には、それ相応の教育と資格制度が必要であると考えられていたこと、その際の基本的な考え方としては、「資格」＝「専門性」であり、資格制度を作ることで介護職員の専門性、資質が当然伴ってくるものであると期待していたことがわかる。

同時に、社会の急速な高齢化に伴って増加する、認知症高齢者のケアを担えるような職員の養成が求められるようになった。老施協調査研究委員、特養松寿園施設長であった松倉は、「なぜ

資格かという、痴呆老人の急増です。入所判定委員会を通して入所する老人は83歳以上の方で、ボケを持つ方が60パーセントくらいであるという現実です。この現実を前にしては単なるソフトな人間性だけで対応できるのかということに直面していることは確かなことです。そこで専門的な学習がなくては自分たちが前進できないと誰もが実感していることを強く感じました³⁾。」と述べている。急増する認知症高齢者に対応できるよう、専門的な学習が必要であると考えていたことがわかる。

②専門職としての社会的地位の向上を望む声

斎藤は、1983年(財)東京都老人総合研究所社会学部が実施した「老人ホーム職員の職務と定着に関する意識調査結果報告書」の調査結果から、仕事への定着意識は一般寮母、福祉寮母も若年層に定着志向は乏しく、流動志向が多いこと、また、学歴別にみた場合、高学歴ほど定着志向に乏しいこと、包括的人間観では流動志向のなかに上昇志向が高いこと、入職年齢と就労関係の期間をみても、最近の傾向として、若年層の入職率が高い反面、就労期間は長くないことを取り上げ、若年層、高学歴層の意識との相関には、その陰に資格問題があると述べている²⁾。同じく、東京都老人総合研究所社会学部が実施した「特別養護老人ホーム寮母の態度、意識に関する研究」の調査結果から、全体的に寮母職務に対する満足度は高いが、「給料」「勤務態度」「勤務体制」等労働条件では満足度は低くなっていること、また、寮母に対する社会的評価については、高学歴者ほど社会的評価については否定的であることを指摘している。さらに、「全種別の老人ホームの担い手である寮母職に「自信」と「誇り」をもって、増々多様化する施設ケアと在宅ケアを対処できるような、社会的位置づけをしなければ我が国の老人ホームは前近代的収容施設の域を脱却せず、若年福祉労働者層から見離され、ご批判を受けられると思われる²⁾。」という厳しい意見を述べている。これらのことから、介護職員が国家資格を持つことで職業的プライドを持てるようにするとともに、労働条件を改善しなければ、将来的に若者の職業選択枝から外されてしまうという危機感を持っていたことがわかる。

特別養護老人ホームデイケアセンター菖蒲荘園長であった村田は、「いままで大学や短大、専門学校を出た若い人たちが現場に入ってきてても資格がなかった。特に老人ホームの寮母は、胸を張って堂々と老人ホームに勤めているということが言えなかった。これは現場の本当の声。今後、こうしたものが一般国民に認知されて、ライセンスをもった者が働いているんだということであれば、老人ホームそのものの見方がかわってくるのではないかと思う¹⁾。」と述べており、斎藤と同じく、資格を取得することが若年層や高学歴層の職業的プライドと社会的な地位向上のために必要であると考えていたことがわかる。

③老人保健施設創設に関わる危機感

介護福祉士資格創設を後押しした背景として、老人保健施設の創設があげられる。1985年の

社会保障制度審議会において、「病院(医療)と特養(福祉)との中間的機能を持ち、在宅復帰を主眼に置いた施設」が創設された。当時は特養などの福祉施設の整備が遅れるなか、在宅での介護力不足や住宅事情もあり、「社会的入院」などから老人医療費が膨れ上がり、将来の医療財政破たんが懸念されていた。中間施設の創設は、切迫する高齢者の社会保障体制の基盤や財政状況を改善する目的で提言されたもの⁴⁾で、翌1986年、中間施設は「老人保健施設」と名前を変え、1987年に全国7か所でモデル事業がスタートし、1988年には本格実施に移されて全国的に普及した。1985年当時には、「中間施設では痴呆性老人は対象にしないのではないかと、痴呆性老人はみんな特養に流れてくるのではないか」という憶測があった。施設関係者の座談会で、当時、特別養護老人ホーム足立新生園副施設長であった松家は「中間施設の問題を踏まえて、老人ホームにおける寮母の介護の内容が精神的ケアに大きな比重がかかってきて、それなりの技術の要望が強くなってきていることです。(中略)どの施設でも痴呆性老人の問題がクローズアップされてきています。私共の施設も何年か統計をとっていますが、昨年と一昨年を見ても新規にホームに入ってきたお年寄りの50%前後は痴呆老人です。2人に1人は痴呆性老人が入ってきています。それも重度の方が多いのです。私たちはそういう現実をふまえながら本当に専門的な勉強をしていかないと寮母は手も足も出ないのではないのでしょうか³⁾。」と述べており、老健との機能役割の違いを含めて、前述した松倉と同様に、急増する認知症高齢者に対応できるよう、専門的な学習が必要であると考えていたことがわかる。

また、前述した斎藤は、「現行でいかに研修を積み重ねても、保育施設に於ける保母または、医療施設の看護婦のような公的ライセンス取得には至らない現状である。(中略)老人保健法に基づく、保健施設の設置は、医療看護の強弱を超えて、介護部門においては多年の老人福祉施設の寮母職の資質と能力、技術を高いものであると自画自賛するものの、資格問題の壁はどうも厚いようである。今後多様化する我が国の老人福祉に関して、寮母が総合的に主体的に担うものであることから、わが業界は、いまさら言を待つまでもなく、老人福祉と寮母資格は相関である意義を肝に銘じなければなるまい²⁾。」と述べている。老人保健施設には国家資格を持った医療職が配置される一方で、老人ホームの主たる担い手である介護職員は専門教育を受けていない無資格集団のままであることに対する危惧と、斎藤自身が「わが業界」と表現している介護福祉部門の施設団体としての意地やプライドにおいて、老人保健法における中間施設よりも先に、寮母に公的な資格を与えることを望んでいたことがうかがえる。

(2) 厚生省の動向、シルバーサービスの容認と規制としての資格制度創設

社会福祉関係三審議会合同企画分科会では、制度創設の2年前から、現状に即した社会福祉を見直すべきという世論にどう応えるかという議論の中で、マンパワー、特に社会福祉に携わる人々の資格化の問題が審議されていた。政府は、高まる福祉ニーズに対して公的なソーシャルワーカーやケアワーカーを増員するという方向での解決が出来ておらず、民間企業が社会福

祉サービスを補完することを期待していた。厚生省社会局に「シルバーサービス振興室」を設置（1985年11月）し、その振興・指導を行っていた。資格制度創設に関わった当時の厚生省社会局庶務課長の瀬田は、「今後、民間のサービスが伸びていくという実態は避けられない、そうするとどうしても専門的な知識とか技術を持った人たちを育てなければいけない、倫理性を大きく身に着けたケアワーカーを育てなければいけないということを強く感じた。」また、「なにかひとつのものをつくる場合には、なぜつくるのか、何のためにつくるのかという強烈な問題意識があって、ひとつの制度を具体化していくことになるわけでしょう。そのなぜつくるかという中心点に私たちがシルバーサービスをすえたことは、間違いのない事実です。それから専門性を適用していったことも、まぎれもない事実です¹⁾。」と述べている。この発言から、政府は、急速な高齢化に対応するマンパワーの確保のために、福祉事業の一部を、民間シルバーサービスに担わせることによって、その「受け皿」を「費用と時間をかけず」拡大しようとし、その後付けとして介護の専門性を実証しようとしたことがわかる。

介護の専門性について、前述の瀬田は、1987年の法案成立後の座談会で「福祉の分野は、タマネギと同じで、一見、専門的な知識、技術、どうしても他の人には踏み込ませない一つの領域があるように見えるが、議論していくと1枚ずつはがれる、気がつくと全部取れてしまって、これだけは、という聖域がない。どうしても誰にでもやれるという話になる。（中略）福祉の心を持った方なら、どんな方でも福祉の領域に入っていける。福祉の領域では業務独占の資格は出来ないんだらうと最初に認識した。（中略）素人と専門家の間というもののがきわめてあいまいで、ここからが専門的領域ですということが言えないのが福祉の業界。そこが資格を作ろうと考えた場合のいちばん大きな関門です¹⁾。」と述べている。

また、瀬田と同じく厚生省社会局庶務課で法案作成に関わった阿部は「食事、体位の交換、衣服の着脱、排泄の介助等の行為は国民が日常生活でも行っていることから、それ自体を規制の対象にすることはなじまないし、また、善意に基づき行われる登録ボランティアといった形態でのサービス提供が生ずる福祉分野においては、有資格者の必置規制や設置努力義務を課すことはなじまない。したがって、業務独占、必置規制等の強い規制は行うべきではない⁵⁾。」と述べている。そのため、業務範囲についても、看護職のような業務独占ではなく名称独占と定められ、介護の専門性を評価し、国家資格に見合う雇用条件や介護現場への必置基準などについては検討されることがなかった。そもそも、社会福祉事業とは、人々の生命や生活に直結するものであるがゆえに公的機関や社会福祉法人等が担ってきたものである。国は、民間サービスやボランティアの参入を認めるうえで、それまで社会福祉法人に対して行ってきた〈規制と監督〉を補うために、国家資格の創設を利用したともいえるのではないだろうか。〈費用と時間〉はかけられないが、営利企業に福祉を担わせるうえでは何かしらの〈規制〉が必要であった。福祉関係者が創設を望んでいる〈国家資格〉を付与することで、そこに一定のハードルを設け、そのことが〈質の担保〉と表現されたが、資格の核となる〈介護の専門性〉については明確にできないままであった。

(3) 社会福祉関係団体の動向

積極的に資格制度創設に関わった団体は、日本社会事業学校連盟、日本ソーシャルワーカー協会、日本学術会議の社会福祉社会保障研究連絡委員会、全国社会福祉協議会であった。

当時の日本社会福祉事業大学教授の京極高宣は、「近年シルバーサービスを中心として民間の福祉産業が急成長しており、また年金生活者等からもそうした民間産業に大きな期待がよせられていることなどを背景として新たな位置づけがなされるようになってきた。すなわち社会福祉従事者の新たな専門職化が福祉サービスの質的担保や安全性の確保等への有効な対応策となることに政策上の関心が置かれるようになり、特に人口高齢化の進展により寝たきり老人等の介護需要の増大は顕著であり、これらに関わる相談指導の業務の資質向上が切実に求められる時代状況となってきたのである⁶⁾。」と述べている。しかし、この発言からは、増大する介護需要に対する供給側の課題について、多面的に内省・探求し、発信しようとする姿勢は感じられず、結果的に民間サービス導入を推進する立場であったものとも考えられる。

社会福祉専門職の資格問題や養成に関する議論は、法制化以前からなされていた。1971年には厚生省社会局が、福祉職の地位向上と社会福祉従事者を確保するため資格化を求め、『社会福祉士法制定試案』をまとめ、社会福祉従事者をきちんと位置づけようという動きがあった。京極は、「ソーシャルワーカーの資格を一種、ケアワーカーの資格を二種として位置づけようという試みだったが、現場ではいろいろと無理があり、社会福祉学会等でも反対があり、結果的には法律として制定されるには到らなかった⁶⁾。」と当時を振り返っている。1986年に全社協が社会福祉職員問題懇談会を開催、同年、日本社会事業学校連盟が「社会福祉専門職員養成基準の例示科目について」など介護専門職の制度化に関する内容について議論していた。また、同年、東京で国際福祉会議と大阪セミナーが開催されたが、京極は、この会議について「我が国の社会福祉を国際的に見直す好機であり、外国の有力関係者から日本の社会福祉が、生活保護や保育サービス等で欧米先進国と比べてまったく遜色がない水準にも関わらず、国の行政主導性が強すぎるキライがあることや民間でも通用するソーシャルワーカーの資格化が極めて不十分なことなどが指摘された⁷⁾。」と述べている。しかし、これは、外国人により批判がなされたというよりは、日本側の報告者やパネリストのほとんどが資格制度の強い支持者であったことから、彼ら自身(厚生官僚や会議の企画者含め)が日本における同制度の欠如を繰り返し強調し、資格制度のない日本の現状は国際的にみても問題があるというコメントを外国人参加者の口から引き出した⁸⁾ものだという批判もある。

社会福祉学の分野においては、社会福祉専門職に関する議論は必ずしも多くの関心を寄せてきたものではなく、法制定以前の日本社会福祉学会における報告をみても、このテーマに触れたものは少ない状況であった⁹⁾。法制化に対する理論的な基盤を与えたものとして、1987年3月の、日本学術会議社会福祉・社会保障研究連絡委員会(13期・一番ヶ瀬康子委員長)による『社会福祉におけるケアワーカー(介護職員)の専門性と資格制度について(意見)¹⁰⁾』があげられる。こ

の意見書は、1985年から1986年の2年間に渡り、老人ホームの寮母やホームヘルパーへの聞き取りを参考に検討を重ねたもので、この中では、ケアワーカー(原文の表現)の仕事は単なる家事援助の延長ではないことや、個性性を踏まえた創意工夫が必要であること、またリハビリの視点が必要なことなどが述べられている。この意見書は「ケアワーカー(介護職員)の専門性と資格制度」について述べられたものだが、意見書の終盤に、「ケアワーカー自体が十分にその力量を発揮して、一人一人の高齢者に対する対応を深めることができるようにするためには、いわば、地域、施設における福祉サービスのコーディネーターとしてのソーシャルワーカーの存在が不可欠である。」とし、地域におけるソーシャルワーカーの専門性を高めること、老人ホームなどの園長の資格制の確立、さらに病院におけるメディカルソーシャルワーカーの資格制、必置制を決めることが必要であると締めくくっている。このことから、高齢化の進展への対応として社会的な需要が急速に高まったことによって必要とされた介護福祉士資格と、社会福祉関係団体の長年の悲願でもあったソーシャルワーカーの資格制度を、相互補完性を主張し、抱き合わせることで成立させようとしたことが、この『意見』からはうかがえる。

この他、1986年の兵庫県の「福祉介護士認定制度」創設の動きは、のちの介護福祉士養成教育の原型になったものとして注目される。この経緯については、中蔦の論文『我が国の介護福祉士制度の一元流¹¹⁾』で、辻(当時の兵庫県民生部後年福祉課長、同制度研究会幹事)の手記および証言が詳細に綴られている。兵庫県は1987年5月、ホームヘルパーや寮母等の福祉介護従事者の養成研修の在り方とその資格付与制度について検討することを目的とし、福祉介護士認定制度研究会を発足した。辻の記録によると、研究委員長であった関西大学社会学部教授の雀部猛利は、この研究が兵庫県単独のものではなく、将来的には国の制度として採用される必要があると考えていた。結果的に、この報告が1986年11月に発表されて間もなく、介護福祉士資格制度法制化の動きが急速に進められ、兵庫県の福祉介護士制度の内容は、国家資格制度に取り入れられることとなったと辻は記録している。

2. 介護福祉の専門性の明確化に影響を及ぼした動向

(1) 隣接する職種からの反対

介護福祉士資格制度創設について議論する中で、猛然と反対したのが家政婦団体と日本看護協会であった。

① 家政婦団体の動向

1987年3月10日、労働事務次官に対し、全国民営職業紹介事業協会・日本臨床看護家協会・日紹連看護婦家政婦福祉協会・全日本民営職業紹介事業福祉協会の四団体から、『社会福祉士及び介護福祉士法案に反対する旨の要望書¹²⁾』が提出された。その内容は、当法案が「介護の業務から家政婦等を締め出すおそれがある」というものであり、十五万人の登録を擁する当該団体の「事業運営を根底から脅かす」というものであった。

当時の家政婦について、厚生省社会局庶務課長だった瀬田は、「家政婦はいま14万人ぐらいいて、現実にはいろいろな家庭に入っていて、主として家事援助を中心にしているいろいろな仕事をなさっていると思います。炊事、洗濯、掃除ということから始まって、寝たきり老人の介護に至るまでやっているかただって、ずいぶんいらっしゃるわけです。この場合には福祉ということよりも介護ということだね¹⁾。」と述べている。当時、自治体の中にはホームヘルパーの仕事を家政婦団体に委託していたところもあり、とくに在宅介護の分野では家政婦と介護福祉士の仕事の線引きが難しい状況であった。また、その委託料は同団体の大きな収入源であった。そのため、介護の国家資格者が誕生すれば、業務内容が重なる家政婦よりも信頼され、家政婦団体としては事業運営を侵害されることを危惧していた。また、当時の家政婦は、東北から出稼ぎに来ている主婦が主流を占めていた。地方の深刻な経済不況から、男性の出稼ぎが出来なくなり妻が出稼ぎに来るという背景があり、家政婦事業に関しても大きな社会問題をはらんでいた¹⁾。

一方、家政婦団体を管轄していた労働省は、7月に家政婦に対する技能検定を計画していたこともあって、「家政婦と介護福祉士という同じような業務に国の関与する二つの資格ができるのは、国民が納得しない。」(職業能力開発局)と主張していた¹³⁾。介護福祉士の業務内容が家政婦の仕事と重なるため、他の省に規制されることに対して強い拒否反応を示したとみられている。行政法学研究者の北村喜宣は、「社会福祉士及び介護福祉法は、ある意味で官僚による立法過程操作の産物と言える。福祉士法の場合、厚生省、その中でも特に社会局庶務課・老人福祉課の官僚たちが、主要な役割を演じた。」と指摘し、さらに、舞台裏では、労働省に対して大きな影響力を持っている政治家に対する厚生省の工作が行われていた。自民党の国会議員であるその政治家は、政治献金を受けている家政婦団体の依頼で、労働省に対し、厚生省に対抗するように圧力をかけていた⁸⁾。」と述べており、家政婦団体の反対の陰に、政府内外で、様々な対抗意識や利害関係が絡んでいたこともうかがえる。

厚生省はこれらの反対の動きに対する妥協策として、職業能力開発促進法に基づく『介護等に係る技能検定制度』に組み込むことを前提として、介護福祉士と連動させて〈無試験コース〉を設けた。前述の瀬田は、「家政婦についても一定の研修とか実習または試験を行うことによって、家政婦そのものの質を高めて、一般的な家事にも従うけれども、介護については専門家であるような家政婦を一定数作り出していくことで解決をしようじゃないですかということによって解決した1)。」と述べている。また、秋山智久は、「厚生省はあくまでも『名称独占』であって、『業務独占』ではないことを主張し、あわせて後に、この労働省の技能検定合格者をそのまま『介護福祉士』として登録させる道を開けて、妥協することにより、この最大の壁を乗り越えた¹³⁾。」と述べている。この経緯からは、「同じ対象(高齢者)に同じような行為をする」という表面的な部分のみを捉えて議論がスタートし、所管する部門の違いによる摩擦や軋轢、利権をめぐる様々な問題が見え隠れしており、介護福祉の本質や目的を問う考え方は希薄であったことがうかがえる。

一方で、当時の日本社会事業大学社会事業研究所教授の古瀬徹は、「狭義の社会福祉サー

ビスと類似ではあるが、従来別個の性格の業務として位置づけられてきた家政婦による介護業務をも包含する概念として『介護福祉』概念が構築されることとなったことに注目したい。すでに、東京都における在宅福祉サービスの一環として、ホームヘルパーの派遣制度と並び、家事援助人の派遣制度が重要な役割を果たしており、この家事援助人派遣制度は家政婦協会の協力を経て推進されているなどの事例から、家政婦が実質的に福祉サービスの一翼を担ってきたという実情を法制面においても統合的に把握することとなった。」と述べており、紆余曲折を経た結果、境界領域であった在宅における家政婦の介護業務を「介護福祉」に統合、包含したと考えていたことがわかる⁹⁾。家政婦団体は、この線で鞘を納め、介護福祉の専門性の中身の議論は深められなかった。

②日本看護協会の動向

1987年当時の厚生省では、医療・福祉の分野で法的な資格制度のない職種について、資格を制度化する準備が急速に進められ、法案を3月中旬ごろに国会に提出し成立を目指していた。保健・医療分野では、メディカルソーシャルワーカー、言語聴覚士、クリニカルエンジニア、義肢装具士、補聴器装着士の5職種、福祉関係では社会福祉士、介護福祉士の2職種であった。日本看護協会(以下、看護協会)は、これら7職種の資格制度は、看護の役割と密接な関係を持ち、教育や業務の定め方によっては、看護に及ぼす影響が極めて大きいと考えていた。とくに、介護福祉士は、老人、身体障害者、精神薄弱者の〈介護業務〉を行う職種であること、また、准看護婦が都道府県知事の認可資格であることに対して、介護福祉士が国家資格を持つことから、資格のレベルが准看護師より上に位置づけられると考えていた。従来、保健婦助産婦看護婦法で業務独占領域とされている〈療養上の世話〉も、医療を受けていない在宅老人などになされる場合は介護福祉士が行えるよう位置づけたいという案であったため、看護の職域を侵害するものとして反対する立場を示した。看護協会の協会ニュース第248号(1987年3月15日)で常任理事の季羽は、「介護福祉士に関しては、本会の意向を明確に伝える必要性を感じ、要望書を厚生省に提出した。医療依存度の高い人の場合は、介護福祉士が看護婦の指示の基に介護する必要があること。在宅老人を介護する場合は、保健婦・訪問看護婦の定期的な指導を受ける。特別養護老人ホームなどでは、看護婦の直接的な指導を介護福祉士が受けるよう、指導体制を明示するよう求めた。これら各職種の教育や資格認定に、看護婦職能団体も積極的に関わる意思がある¹⁴⁾。」と述べている。実際に、「社会福祉士及び介護福祉士法」が同年5月に可決された後、7月と9月に開催された「社会福祉士、介護福祉士養成施設、試験等に関する検討会」に要望書を提出し、①専任教員に看護職の確保、②介護教育内容のガイドライン作成に看護職の参画、③業務基準による連携方法と責任体制の確立などについて要望し、厚生省もこの意向をおおむね受け入れた形となった¹⁵⁾。

看護協会は、資格制度創設については「増大する老人障害者の介護需要に対応するために

新職種が誕生した」ことはやむを得ないと認めたものの、職域については、「介護は看護の一部で基本的部分である。法律では対象者を福祉は障害者、医療は傷病者と区分している。しかし、一人の寝たきり老人は、障害者であると同時に傷病者なのであり、両者は連続線上にあり区分できない」と認識していた。その上で、「介護福祉士は、家政と福祉と看護の接点をもつ、名称独占の職種で、看護職との指示関係はない。介護が看護の一部であってみれば、看護職の専門的なリーダーシップのもとで寝たきり老人を中心に目的を共有し、緊密な連携のもとに協働できる、心強いメンバーとして歓迎したい。現在看護職がヘルパーと協働しているように¹⁵⁾。」と述べている。看護関係者は、あくまでも「介護は看護の一部」というスタンスを変えず、介護の領域と協力関係を取りながらも、看護婦がリーダーシップをとり、介護福祉士は看護婦の指示のもとに業務を行うべきであると考えていた。

看護協会による圧力は、介護福祉士の養成教育課程にも影響を及ぼした。厚生省は当初、看護婦に準ずる資格、または保母と同じような資格を考えていた。高卒2年または高卒3年で検討されていたが、結局高卒2年がスタンダードな形となった¹⁶⁾。ここには、3年課程を看護教育の中心とする看護協会の反対と、保母養成が2年であるため、介護福祉士を3年課程にするとバランスが崩れるという理由から、介護福祉士の養成期間は2年課程となった経緯がある¹⁾。つまり、厚生省は看護協会との関係において、介護福祉士養成教育の中で看護職がリーダーシップを確保しようとすることを妥協点としたということである。

これらのことから、隣接する職種との関係においては、専らテリトリー争いや上下意識によるものが中心となり、相互の専門性を積極的に評価しながら、連携の在り方を発展的に議論するということがなされなかったことがわかる。

(2) 制度創設ありき、置き去りにされた専門性の議論

資格制度創設以前、指導的役割を担う寮母に対しては、『福祉寮母講習会』や、その修了者を対象としたセミナーが開催されていたものの、多くの寮母たち自身は、「資格より適性、相手の身になって考えることが出来ることが大事である」と主張している状況であった。当時の老人ホームの処遇は科学的な裏付けや、処遇技術的なものよりも、寮母の熱意と奉仕の精神によって支えられ、寮母の人格に頼っており、科学的に捉えにくく、業務内容の分析や整理が十分にできていなかった³⁾。

介護福祉士を国家資格として成立させるには時期尚早であるという意見もあった。竹内孝仁は、「資格が生まれる条件として、学問や体系として成立すること、その有用性が広く認識されるという2つの柱を持っている。(中略)正直言って2つの条件からみる限り資格には程遠いと思える。」と厳しく指摘し、その理由として、①専門性とは老若男女関係なく同じ水準のことが行えなければならないが、現状では寮母の性格や人格、年齢といったものに頼ってしまっていること。②まず、老人ホームそのものが社会に正しく受け入れられなければ、そこに働く職員の価値も認められない

こと¹⁷⁾を挙げている。

仲村優一は、「福祉の心も医療の心も教育の心も、心の部分は基本的には同じなので、これはヒューマンサービスでは共通だ。それを福祉のほうでは特別な心があるように福祉の心といわれる。これが福祉の心さえあればできるというぐらいの、そのぐらいの福祉としてしか認識されてこなかった。」と省みつつ、「社会福祉の領域で優れた実践というのは、本当に専門的なものがある。その中身の分析なり整理なりが不十分であり、それはこれからの作業としては、遅ればせながらでもガッチリやらなければならない¹⁾。」と述べている。

そもそも、介護福祉士国家資格の創設が、急ピッチで進められた背景には、斎藤十朗厚生大臣の強い指示があった。斎藤十朗氏は1986年7月、第三次中曽根内閣の最年少大臣として厚生大臣に就任した。斎藤大臣は自身の在任中に後世に残ることを成したいと考えており、その一つに「福祉・医療における身分法」の創設があった¹⁸⁾。1986年12月末、老人保健法改正案が成立して間もない折、次期通常国会に「士」制度を法制化せよとの厳命が下った。厚生省にとっては寝耳に水の話、人材養成制度を法制化しようとするれば、最低でも2～3年の研究が必要という意見もあったが許されず、厚生省は、前述した兵庫県の『福祉介護士』養成の研究成果をそっくり取り入れる形になったと言われている¹¹⁾。

介護福祉の専門性について政府側が「立証が困難」と捉えていたことについて、社会福祉関係者側が、強く反論できるだけの業務の分析、積み上げがなかったことは、当時の寮母の実状や前述の関係者の発言からもわかる。しかし、福祉士の資格制度を望んでいた社会福祉関係者にとって「三十年来の悲願」を達成する絶好の機会であり、その後、ともかくも短期間で資格法制度が成立するよう、厚生省とともに全力で動いた。仲村は「私自身はまさに三十年来、これに取り組んできて、今日こういう形で、ともかくとっかかりが出来たということは主観的な言い方をしますと、感無量なものがあります¹⁾。」と述べている。また、仲村は、「厚生省も大変だったと思いますが、それにこたえるかたちで関係団体が一致協力、団体は、日本社会事業学校連盟、日本ソーシャルワーカー協会、日本学術会議の社会福祉社会保障研究連絡委員会、全国社会福祉協議会、主だったのはこの四団体だと思いますけども、全面的にバックアップするということで体勢を整えて、おそらく瀬田さんのところでそれを最大限に活用されて、マスコミも最大限に使って、やはり世論を盛り上げたわけです。」と発言している。また、秋山智久は、この制度が構想発表からわずか5か月で法律が制定されたことを振り返り、「こうした法案成立の過程に次つぎと生じてきた多くの障壁に対して、そのありさまをあたかもゲームの『もぐら叩き』のようだと称した人もいた。また、ことを成すにあたっては、『天の時、地の利、人の和』が必要であるとも語られた。正に種々の苦難の中にあって、今こそ悲願成就の時と思い、国会に近い全社協の新霞ヶ関ビルに集い、全社協・日本社会事業学校連盟・日本ソーシャルワーカー協会の三団体が結束して事にあつた結果の法案成立であったといえよう。もちろん、斎藤十朗厚生大臣の卓見や厚生省社会局(庶務課)の大変な努力、企画小委員会の見事な見通しと戦略、そして国民のためにこの法が必要であることを確信し決断し

てくれた関係議員をも忘れてはならない¹⁸⁾。」と述べており、関係者は、まさに「はじめに制度創設ありき」で全力で動いたことがわかる。一方で、秋山自身も、「社会福祉関係者はこの法案をまず成立させることに全力を挙げたことにより、その中身についてはその大綱を良しとして、詳しい内容の検討にはほとんどタッチせず、その作成を一方的に厚生省に任せてしまった。」と、制度成立過程の問題を認めており、この法律が真に国民に貢献するものとなり、社会福祉の向上に益するものか、また、社会福祉従事者の資質向上と、その地位や生活安定に役立つものとなるかといった、もっとも重要で基本的な目的を果たすための、具体的な内容や実施方法については十分議論されなかった。このことについて、小野哲郎は「政府自民党の意図に迎合、追従。制度の性格や内容もすべて厚生省任せ。それまで議論されてきた内容が資格法制定に十分反映されなかった¹⁹⁾。」と批判している。

福祉の専門性の議論が十分されなかった背景として、当時の国会は売上税の議論に多くの時間が割かれていたことと、5月23日までに成立した政府提出法案31本中に本法が入っており、また25日からの3日間に未処理の法案41本が成立する見込みという状況であった。介護福祉士と同時に資格制度が成立した社会福祉士の専門性についても同じく十分議論がなされず、これについて秋山は、「あわただしい状況がかえって幸いした。社会福祉の専門性や社会福祉士の業務や養成について綿密に論議していけば、またどこからか反対が出るやもしれぬと。いう心配があった。それほどまでにはらはらしながら、切に大願成就を願っていた¹³⁾。」と述べており、関係者は、資格制度の創設を最優先し、「社会福祉士及び介護福祉士法」における両職種の専門性をめぐる議論が置き去りにされたことがはっきりと示されている。

IV. 考察

ここまでは、介護福祉士制度を創設する際、その専門性を明確にする議論が十分なされなかった経緯について論じた。本章では、介護福祉の専門性をどのようなものか、また、これまでの経緯が専門性の明確化を阻んだ根拠について考察する。

(1) 社会福祉としての『介護福祉』の概念との関わり

『介護』という行為そのものは、介護が社会化される以前は家族内や地域共同体などで行われていたことであり、その実践方法や内容は時代背景や文化、経済状況、個々の価値観などによって様々で、定義づけることは困難であろう。一方、『介護福祉』とは、公的な介護の対象が貧困者や身寄りのない者だけであった時代を経て、広く国民の権利として社会化された、職業としての介護実践を指す。笠原幸子は、「介護福祉は、これまでの担い手を限定しない広範な意味をもつ介護ではなく、生活の全体性や自立支援といった言葉を駆使して積極的な意味づけを行い、職業

化、専門職化、社会的費用化等を強調したものである。しかし、職業倫理のもと、市場価値では計量できない要素も重視する²⁰⁾。」と述べている。

一番ヶ瀬康子は、「介護福祉は、単なる日常的、偶発的な行為としてではなく、いったい何を實現するためのものかという方向性さらに目的を明らかにし、合意をうる必要がある。その合意が実った言葉として「介護福祉」という概念が出現したのである。そのとらえ方はさまざまであるが、少なくとも、介護福祉学は介護実践をもって基本的人権としての福祉を實現するための行為としてとらえたところに、意味があったといえよう²¹⁾。」と述べている。つまり、人権としての「福祉」とは何か、介護福祉で何を實現するかという目的意識を持った探求の積み重ねが介護福祉を学問として高めていくために重要なことなのである。さらに、一番ヶ瀬は、「福祉と社会福祉は異なる」と前置きし、「社会福祉とは福祉をめぐる社会方策のことをいい、従って介護をもって社会的努力をする意味では、介護福祉も広義の社会福祉の一分野である²¹⁾。」と述べている。介護福祉が社会福祉の一分野であれば、その価値・理念は社会福祉のそれと重なる。社会福祉の価値・理念について、山縣文治は「社会福祉の価値とは、結局、人間らしさとは何かを考えるということであり、基本的人権の實現した姿といえることができる。したがって、現代社会では社会福祉の求める価値とは、広義には、国際人権規約でいうところの、経済的・社会的・文化的権利及び市民的・政治的権利の総体といえることができる。(中略)社会福祉の理念とは、このような社会福祉の価値を實現することにある²²⁾。」と述べている。つまり、介護福祉は、社会福祉の価値を實現するために、人々の生活を総合的に捉え、さまざまな局面から支えていく実践と言える。したがって、介護福祉を職業とする者は、これらに関する専門的な教育を受けることが求められる。

このような『介護福祉』の概念から介護福祉士資格制度創設の経緯を振り返ると、そもそも根本的にいくつもの躓きがあることがわかる。まず、看護関係者との関わりにおいては、最終的には介護は看護の一部、看護職の専門的なリーダーシップのもと協働・連携していくという考え方に妥協をした。看護の職域を脅かされるという意識や上下関係などの議論が中心となり、社会福祉専門職としての介護福祉士養成の目的や価値が主張できていない。そのことが介護福祉士の養成教育機関にも影響を及ぼした。また、制度を創設しようとする厚生省の担当者においては、介護は誰もが家庭内で行っていること、福祉の心があれば誰でもできる仕事、家政婦と同様の仕事などと捉え、介護の専門性について「立証は困難」と明言したことである。国の政策としての社会福祉を計画・実行していく立場の担当者の認識の低さは致命的であったと言える。買い物・炊事・洗濯・掃除といった家事や、食事・排泄・清潔等の介助など「介護する」という行為のみに目を向け、その行為を通じて社会福祉が何を目指しているのかということは理解されなかった。さらに、それらの認識に対して、社会福祉関係者側が、介護実践研究や介護理論研究の蓄積が不十分であることを自覚しつつも、大願であった社会福祉士国家資格創設の好機とし、抱き合わせでの介護福祉士資格創設に向けて動き、大綱は政府任せとし、反論しなかったことである。当時、社会福祉研究の蓄積から介護福祉士の価値についてもっと多くの研究者からの意見を募り、制度創設につ

いて十分な議論を重ねていけば、また、たとえ過渡期は名称独占であろうとも移行期間を設けて業務独占の資格にすることや、介護事業所における必置基準についても同様の条件付けなどが行われていけば、その後の介護職養成教育の迷走や、今日の深刻な介護人材不足は免れていたのではないだろうか。

(2) 介護福祉の専門性と介護福祉士資格制度について

介護福祉の概念について検討された文献は多数あるものの、介護福祉の専門性について明確に定義された文献は見当たらない。そのため本稿では、介護福祉が社会福祉の一分野であるという視点から、介護福祉の専門性の定義を社会福祉の専門性に当てはめて考える。

社会福祉の専門性については多くの見解があるが、山縣文治は、「専門性とは、学問、職業、技術などにおける、相対的固有性、あるいはそれに対する社会的承認がされている状況を形成している特性のこと²³⁾。」と述べている。さらに、社会福祉の専門性には大きく3つの側面があるとし、「第1は、社会福祉には、一般施策とは異なる固有の援助対象あるいは援助の視点が存在するという点を明らかにし、それが社会福祉の専門領域あるいは専門性であるという考え方である。(中略)第2は、専門性は専門職制度に通ずるという論点から、専門性という用語を使いながらも、実際は専門職の性格、成熟度、属性などが論じられることが多い。(中略)第3は、社会福祉に固有の、あるいは全体としての固有の価値、知識、援助技術を追求するものである²³⁾。」と述べている。

このように、社会福祉の専門性は、その職業固有の機能や特徴を示し、また、その職業を構成する諸属性の成熟度や、固有の価値、知識、技術(方法)の質の向上を追求しようとするものであると考えられる。

根本博司は、介護実践において必要な知識・技術を、社会福祉実践で用いられる知識との関係において、「応用化学としての社会福祉実践で用いられる知識・技術は極めて幅広い。それは、人間の身体・精神機能に関する知識、身体・精神疾患に関する知識、心理・行動に関する知識、社会学や文化人類学の知識、法律をはじめとする社会諸制度、地域の社会資源に関する知識、福祉用具に関する知識、そして、介護福祉実践では特に看護学やリハビリテーション医学の知識、家政学、住居学の知識等々が、必要に応じて用いられる²⁴⁾。」と述べている。社会福祉実践の基盤となる価値・目標(人権の尊重、ノーマライゼーション、自己実現・自立性・潜在可能性発揮・社会関係改善の援助等々)についての学びはもとより、上記の専門的知識・技術を習得しようとするれば、現状の介護福祉士養成教育の2年課程では達成が困難なことは明らかであり、養成教育の期間を看護師養成や保母養成とのバランスをとるために2年に妥協してしまったことは、その後の介護福祉士の専門性確立を著しく阻んだ要因と言えるのではないだろうか。

また、根本は、「介護福祉職が社会福祉の専門職の一つに位置づけられているからには、中でも重要なのは要援助者と介護者を支援する前提となる生活上の問題を捉える視点であろう。すな

わち、人と社会環境の交互作用の産物としての現在の生活上の問題を理解する枠組みである。介護福祉の実践者は、要介護者の要介護状態のみに眼を向けていてはならない。それと同時にその人を取り巻く社会環境(介護者を含む)にも目を向けて、諸要因が影響し合って生じる生活困難の性質を明らかにし、さらにはそれを、過去・現在・将来の文脈においても検討してみて問題解決の援助方法を考えなければならない²⁴⁾。」と述べている。この「問題を理解する枠組み」という点、つまり、介護福祉を理論として明確にするという点については介護福祉が学問として成立する上で非常に重要なことであると考え。看護・介護の共通の理論としてKOMI理論²⁵⁾を提唱している金井一薫は、目的論でケアの目的が誰にでも簡潔に理解でき、かつ援助者の頭に意識化できるように「5つのものさし」を提示している。また、対象論の構成要素を、「生命過程」「認識過程」「生活過程」「社会過程」「自然過程」の5領域に分け、さらにそれぞれの領域を細分化した要素として明示し、「生命過程」のチャートシステムを作り、アセスメントを助け、KOMI理論が目指すケアの理念を実践に移せるようにしている。金井の理論はナイチンゲール看護論を基本とするものであり、社会福祉の一分野としての介護福祉理論は、まだまだ立ち後れていると言える。さらに、金井は、介護職が専門職業の1つに数えられて、専門教育が施されているものの、学問・教育の世界においては、「介護の学的構造化」はなかなか進まず、その専門性を支える科学的根拠が確立されているとは言い難い。介護は相変わらず経験に支えられた仕事であり、介護者の人間性と情熱が問われている²⁵⁾。」と述べている。これは、30年前に、「資格が生まれる条件に介護職が達していない」という竹内孝仁が指摘したこと(その理由として「①専門性とは老若男女関係なく同じ水準のことが行えなければならないが、現状では寮母の性格や人格、年齢といったものに頼ってしまっていること。②まず、老人ホームそのものが社会に正しく受け入れられなければ、そこに働く職員の価値も認められないこと¹⁷⁾。」)と同様である。その状況を生み出したのは、繰り返しになるが業務独占ではないこと、必置義務がないこと、介護職員養成教育の変遷(本稿ではこの内容については詳しく触れない)などが要因となって、いまだに介護は「誰でも」就ける仕事であり、介護職が介護福祉専門職として発展することを妨げられたからである。

また、笠原幸子は、介護福祉の理論・理念について、「介護福祉の概念については多くの識者が認めている一致したものは存在しない。そのため介護福祉の本質についての考察もなく恣意的に用いられ、方法・技術の系列や制度・政策の系列が理念・理論の系列より比重が高まる傾向が見られる。(中略)介護福祉は、その価値を中核に、三つの系列が力動的に働き合う関係にあって展開されるべきものである。価値が空洞化した介護福祉は、「基本的人権の尊重」や「倫理綱領」等の精神を反映させた介護福祉とは結びつかず、形式主義的で、権威主義的なものとなる危険性をもつ²⁶⁾。」と述べている。つまり、社会的なニーズとして創設された介護福祉士資格は、社会福祉としての介護福祉の本来の目的を見失いそうになりながら歩みを続けている状況であり、その目的や価値が理論として明確に提唱されていないために、介護福祉に職業として従事する者の働きがいや探究心を深めることに繋がらないという構図がある。

V. まとめ

介護福祉士資格制度が創設され 30 年以上経つ今日、介護現場では深刻な人手不足により、依然として介護福祉士資格保有は必須条件ではなく、無資格未経験者でも雇用して現場で育成しなければならない状況である。多くの養成施設は定員割れを起し、30 年以上前に危惧されていた「若年福祉労働者層から見離される」ことが現実となり、質の担保は困難を極めている。これは、創設された資格制度の失敗を意味するものではないだろうか。他の保健医療福祉に従事する職種と比較しても、無資格・未経験で就業できる職種はありえない。いずれも養成施設での学習、実習、国家試験に合格することで初めて職務に就くことができるのであり、その意味からも介護福祉の専門性は未だ確立できていないと言える。

介護福祉士資格創設時の経緯と、関係者による専門性に関わる議論を振り返り、今日まで続く介護職の専門性の未確立の引き金となったことを、以下の通りまとめる。

まず 1 点目として、介護マンパワーの不足を補うために民間シルバーサービスが容認され、その質の担保と規制のために介護福祉士国家資格が作られたこと。しかも、それが「制度創設ありき」で進められ、十分な専門性の議論がされないままにスタートしたことである。小野は、この資格制度について、「国家責任としての社会福祉サービスを回避して民間企業に移乗する目的と、営利優先の原理から悪徳福祉産業の発生を予防し、かつ一定の管理規制をとまなう行政責任という立場から、関連職種や職務内容に『名称独占』という、何等の実質的利益も地位ともなわなない専門職を安易かつ形式的に設定して、あたかも社会的意義や評価を与えたかの如く装う意味で、最大の公的権威づけが正に形式的・制度的に必要であった¹⁹⁾。」と痛烈に批判している。資格創設は、国家資格という社会的位置づけを寮母やヘルパーに与えたという一面では介護労働者の思いを組んだ形にはなった。しかし、現場の介護労働者の実情や、要求を踏まえたものではなく、処遇面の改善が併せて行われなかった。時を経て、介護保険制度が創設されたのちも、介護福祉士の必置規定はなく、一定数以上配置した場合に『加算』という形で介護報酬が設定されているだけである。(例えば、特養においては、サービス提供体制強化加算。訪問介護事業所においては、サービス提供責任者がヘルパー 2 級の場合には減算)。賃金面においては、『介護職員処遇改善加算』が設定されているが、加算を取得するにはキャリアパス要件として、職位・職責・職務内容に応じた任用要件と賃金体系の整備されていること(要件I)。経験や資格、資質向上のための研修の機会があること(要件II)。経験や資格等に応じて昇給する仕組みを設けること(要件III)などが定められており、これらは、全て各事業所の努力によって初めて得られるものである。小規模事業所では要件を満たすことが難しく、そのため、勤務する事業所によって介護職員の賃金に格差が生じる不安定な状況である。現状を見る限り、介護福祉士制度創設時に関係者が期待したことや目指したこととは程遠く、介護職の専門性の社会的認知が高まったとは言い難い。さらに利用者の権利を尊重する意味からも、増々多様化した社会の介護ニーズに応えられるだけの人材が

充足できていない。

2点目は、隣接する職種との関係において、あたかも領地を侵害されるかのような争いに終始したことや、政府内外での対抗意識や軋轢が足を引っ張り、お互いの専門性を高めていくような働きかけに結びつかなかったことである。高齢者・障害者という〈同じ対象〉に、その〈世話をするという行為〉だけを見て、家政婦と介護福祉士を一括りにしようとした。また、医療行為の有無やその行為の継続性から介護業務と看護業務を分けようとした。福祉になぜ継続性が必要なのか、それらの行為を継続的に行うことによって何を目指しているのかということには一切触れられなかった。この点について制度を作る側が明確にできなかったことが、その後の介護福祉士の教育内容や養成期間に大きな影響を及ぼしたと考えられる。そのことはさらに、のちの介護保険制度における介護業務、とくに訪問介護における業務内容や時間の細分化・分業化や、介護人員配置基準における常勤換算の考え方につながっていったと思われる。また、訪問介護における生活支援の持つ専門性の評価が弱く、介護保険事業から生活支援を除外することが起こっていることも専門性の確立が進められなかった帰結とも言える。

今後の研究課題として、今回の振り返りを元に、その後の介護職の養成教育課程の形成と変遷、専門性と資格制度との関わりのあり方などについて考察を深めていきたい。

<引用文献>

- 1) 瀬田公和他：「社会福祉士及び介護福祉士法」の成立と今後の展望(特集・座談会)，月刊福祉，70(9)：pp.12-41，1987.
- 2) 斎藤邦雄：「社会福祉法」試案の再検討を，老人福祉：pp.40-44，1986.
- 3) 松家幸子他：寮母にとって資格とは 座談会，老人福祉，通号73：pp.47-57，1986.
- 4) 神谷保男：現場からのオピニオン—介護現場は今—老健施設に求められているもの，老健：pp.44-45. 2013.
- 5) 阿部實：社会福祉士及び介護福祉士法の制定と福祉専門教育の将来展望，月刊福祉，71(9)：pp.68-73. 1988.
- 6) 京極高宣：福祉人材確保の歴史と社会福祉士・介護福祉士の今後，月刊福祉，90(2)，02：pp.12-17，2007.
- 7) 京極高宣：社会福祉の専門性について—「社会福祉士及び介護福祉士法」成立後の課題—，月刊福祉，70(9)：pp.42-51，1987.
- 8) 北村喜宣：「社会福祉士及び介護福祉士法」の立法過程，季刊社会保障研究，25(2)：pp.176-188，1989.
- 9) 古瀬徹：ケアワーカーの専門性と独自性—「介護福祉士」創設の意義と今後の課題，社会福祉研究：pp.38-43，1987.
- 10) 日本学術会議社会福祉・社会保障研究連絡委員会：社会福祉におけるケアワーカー(介護職員)の専門性と資格制度について(意見)，1987.
- 11) 中葛洋：わが国の介護福祉士制度の源流—兵庫県における福祉介護士認定制度(1986年)の歴史的意義の考察—，介護福祉学，14(2)：pp.151-162，2007.
- 12) 近現代資料刊行会：社会福祉士及び介護福祉士法成立過程資料集1—成立過程資料，近現代資料刊行会，2007，p 141.

- 13) 秋山智久：「社会福祉士及び介護福祉士法」法制化の過程と課題，月刊福祉，70(9)：pp.52-59，1987.
- 14) 日本看護協会 協会ニュース，1987/03/15，第248号，「医療福祉7職種，制度化の動き－看護業務との関連で本会対応－」.
- 15) 日本看護協会 協会ニュース，1987/10/15，第255号，「『介護福祉士検討会』終わる－老人中心に協働するには看護がリーダーシップを－」.
- 16) 京極高宣：少子高齢社会に挑む，中央法規出版，pp.134-136，1998.
- 17) 竹内孝仁：資格のための条件，老人福祉，73：pp.32-35，1986.
- 18) 大熊由紀子：物語介護保険(上)－命の尊厳のための70のドラマ－，岩波書店，2010，pp.76-83.
- 19) 小野哲郎：社会福祉士・介護福祉士法の成立と諸問題－社会福祉の現業活動と教育・研究活動への影響と今後の課題－，明治学院論叢，429・430：pp.161-223，1988.
- 20) 山縣文治，柏女靈峰他編：社会福祉用語辞典 第8版，ミネルヴァ書房，2010，p.34.
- 21) 一番ヶ瀬康子(一番ヶ瀬康子監修，日本介護福祉学会編)：新・介護福祉学とは何か，第1章第3節介護福祉学が目指すもの－介護福祉と文化，ミネルヴァ書房，2000，p.43-50.
- 22) 山縣文治，柏女靈峰他編：社会福祉用語辞典 第8版，ミネルヴァ書房，2010，p.159.
- 23) 山縣文治，柏女靈峰他編：社会福祉用語辞典 第8版，ミネルヴァ書房，2010，p.164.
- 24) 根本博司(一番ヶ瀬康子監修，日本介護福祉学会編)：新・介護福祉学とは何か，第8章第1節介護福祉学研究の方向性，ミネルヴァ書房，2000，p.198-199.
- 25) 金井一薫：KOMI理論，現代社，2008.
- 26) 笠原幸子(嶋田啓一郎監修，秋山智久，高田真治編書)：社会福祉の思想と人間観，第13章 介護福祉の本質と価値，ミネルヴァ書房，1999，p.213.