

「社会福祉士及び介護福祉士法」の立法過程

北 村 喜 宣

I はじめに

日本における、中央政府レベルの立法過程は、一概に官僚優位であるとか、政党主導であるとか特徴づけられるのではない。それは、当該法律の性質により、あるいは、それをめぐる政治的・行政的諸環境により影響を受けるものである。法案は、官僚、与野党、個々の政治家、インタレスト・グループなどにより発案される。官僚発案の場合には、当該官庁内調整、省庁間調整、与野党調整などを経て、内閣提出法案として国会に出され、国会により決定される。その場合、法案成立を図る官僚グループは、立法過程における諸アクターの明示的・黙示的支持を獲得するため、政治家、学者、マス・メディア、インタレスト・グループなどを動員し、官庁のリソースを基礎に、交渉、妥協、説得、情報操作、そして、ときには威嚇や「やらせ」といった手法も用いるのである。

「社会福祉士及び介護福祉士法」（以下「福祉士法」という）は、ある意味で、そうした官僚による立法過程操作の産物といえる。福祉士法の場合、厚生省、そのなかでもとくに社会局庶務課・老人福祉課の官僚たちが、主要な役割を演じた。後に述べるように、斎藤十朗厚生大臣（当時）が、社会福祉士や介護福祉士のような資格を創設するための法律を国会に提出したいという意思を表明した記者会見（1987年1月7日）の前、そして、その後にかけて、厚生官僚たちは、実に注意深く、ときには極めて大胆に、省内外の反対を解消すべく活動したのである。本稿では、関係者へのヒア

リングおよび関係文献の収集・解析を通して、彼らがどのようにして、最後のゴールである法律の成立に漕ぎつけたのか、が説明される。

社会福祉の領域では、保育所などの保母と自治体の社会福祉事務所で働く社会福祉主事が、30年以上にわたって、ただ2つ認められた国家資格であった。実際には、多くの人々が、身体障害者や高齢者などを公的補助に基づき、施設などで世話しているにもかかわらず、こうした人たちは、国家資格をもたないでいた。しかしながら、社会構造および国民生活の変化に伴い、社会福祉や保健サービスに従事する人々の質（知識・技術・倫理）の向上の必要性が、しだいに広く認識されるようになった。社会福祉従事者の専門職性を、資格制度を通じて高めることは、社会福祉関係者にとって、「長年の悲願」であったのである。それでは、いったいなぜ専門職性の向上が求められたのか、どのような社会的変化がその理由となったのか、厚生官僚たちはどのようにそのリソースを使い、立法過程における諸アクターを動員したのか。こうした点に、本稿の注意が払われる。

II 福祉士法の概要

福祉士法は、「社会福祉士及び介護福祉士の資格を定めて、その業務の適正化を図り、もつて社会福祉の増進に寄与すること」（1条）を目的としている。両福祉士の業務内容は、次のように規定されている。社会福祉士とは、社会福祉士試験に合格して登録を受けた者で、社会福祉士の名称を用いて、身体上、あるいは、精神上的の障害や環

境上の理由により日常生活に支障がある人の福祉に関する相談に応じ、助言、指導その他の援助を行うことを業とする者である（2条1項、28条）。「社会福祉士」の名称は、この要件を満たす者しか使うことができない（48条1項）。介護福祉士とは、介護福祉士試験、あるいは、厚生大臣の指定する養成施設での研修などを経て、登録を受けた者で、身体上、あるいは、精神上の障害のため、日常生活に支障がある人に対して、入浴、排泄、食事などの介護を行い、その人や介護者に介護についての指導をすることを業とする者である（2条2項、42条、43条）。「介護福祉士」の名称は、この要件を満たす者しか使えないのは社会福祉士と同様であり（48条2項）、福祉士法は、この意味で、業務独占ではなく、名称独占を規定するものである（資格なしにその名称を使用した者に対しては、罰金による制裁あり（53条3号））。社会福祉に従事する人には、ある程度の技術や知識が必要であるのだが、他方で、より多くの人が社会福祉の活動に参加することも望まれる。もし、両福祉士について、たとえば、許可制をとった場合には、この要請が満たせないことになってしまう¹⁾。また、資格制度という一種の規制的手法を、市民の自由を極力制限しないように用いるということは、行政改革の観点からも支持されるものであろう。

社会福祉士の資格をとるにはすべての場合（4条）、介護福祉士の資格をとるには一定の場合に（39条4号）、国家試験を受けなければならない。社会福祉士・介護福祉士の受験資格で特徴的なのは、大学・養成施設等における実習を重視している点である。

社会福祉士や介護福祉士のような福祉専門職に、国家による資格認定制度があるのは、世界的にも例がない。社会福祉士についていえば、社会福祉系大学を卒業したからといって、それで直ちに資格認定となるわけではない。日本は、いわゆるケア・ワーカーとソーシャル・ワーカーに、中央政府による資格認定制度を設けた最初の国といわれている²⁾。

介護福祉士と社会福祉士は、その信用を傷つけ

るような行為をしてはならないし、また、正当な理由なく、その業務に関して知り得た人の秘密を漏らしてはならず（46条）、違反に対しては、懲役ないし罰金による制裁がある（親告罪である）（50条）。

ところで、福祉士法は、福祉専門職の質の向上を狙っており、職業倫理の向上も大きな課題である。しかし、同法は、職業倫理とは具体的に何を指すのか、信用を傷つける行為とは何なのかについて、何の基準も設けていない。また、それを判断するための機関も設けられてはいない。第一次的には、司法警察当局の判断に委ねられるのであろうが、そうしたシステムが適当であるのかについては、疑問がないではない。もっとも、これは、医師法などとも同様である。

III 専門職制度への社会的需要 ——厚生官僚の認識

（1）高齢化社会の急速な進行と家庭内介護能力の低下

日本は、急速な速さで、高齢化社会に向けて進んでおり、このため、高年者に対する介護や相談の必要性はますます増大するものと予測されている。1947年には、男子50.06歳、女子53.96歳であった日本人の平均寿命が、1986年には、主として公衆衛生基準の向上や医療技術の進歩により、それぞれ75.23歳、80.93歳と大幅にのびている³⁾。とくに、75歳以上の高年者の数の増加はめざましく、このことは、慢性病や長期療養を必要とする「寝たきり老人」や「ぼけ老人」が、おそらくは、同じかそれ以上の速度で増え続けることを意味している。

他方、核家族化の進行のため、より多くの高年者夫婦が子供たちとわかれて暮らすようになり、家庭の介護能力が低下してくることが予想される。たとえば、息子夫婦と同居していたとしても、女性の就職機会の増加・出生率の減少・家事負担の軽減・女性の高学歴化などの理由により、息子の妻はますます外で働くようになっている。同居家族が高年者や身体障害者の世話をしている場合に

も(80%が老妻か義理の娘、そして、その3分の2以上が50歳以上である)、家族は、ストレスやフラストレーションがつり、余暇時間が少なくなり、さらに、経済的負担が増加している⁴⁾。したがって、こうした家族にとっての外部の社会福祉サービスの需要は、近い将来、確実に増えるといっていよい。家族だけに介護を任せておけば、介護者と被介護者が「ともだおれ」になることは明らかである⁵⁾。このような状況の下で、庶務課・老人福祉課の厚生官僚は、信頼のできるマンパワーを早急に確保すべき必要性を強く認識していた。

必ずしも実証的な裏付けがあるわけではないが、まだ日本人には、自分の親を老人病院や老人ホームに入れることに対して、後ろめたい気持ちが残っているため、家庭内での介護能力は低下しているという現実はあるけれども、できるならばそれを避けたいと考えることが多いのではないだろうか。最近になって、国の施策としても(どのように実施するかはさておき)、在宅福祉対策の充実に重点を置いており、老人や障害者などが、家庭や地域社会のなかで、家族やそのコミュニティの人たちと一緒に生活しながら、それぞれの福祉ニーズに応じた福祉サービスを受けられることが望ましいとされている⁶⁾。もし、要介護者と同居している家族、あるいは、同居していなくても介護の必要な家族が、部分的にせよ、専門的技術をもつケア・ワーカーに頼ることができるならば、その負担は、かなり減少することになるだろう。

また、予想されるように、こうしたサービスを提供する人は、家庭内の事情を深く知ることになるために、秘密保持義務をどのように扱うかは、専門的知識・技術と並び、サービスの受け手にとっては強い関心である。

ところで、立法過程、とくに、いわゆる国会事前過程において、主に議論の対象とされたのは、どのようにしてきたるべき高齢化社会に対応するかであった。児童虐待・いわゆる問題児・アルコール中毒者・精神障害者・麻薬中毒者などは、福祉士法の必要性との兼ね合いでは、ほとんど考えられなかった。

(2) 社会福祉産業におけるマンパワーの質の確保の必要性

とくに最近、福祉サービス——とくにいわゆるシルバー・サービス——の分野に、さまざまな形で民間会社の進出が目立ち始めている。これは、ひとつには、年金制度の充実によるものといえよう。高齢者のうち比較的裕福な者は、公的機関によっては必ずしも提供されないような質の高いサービスを求め出しているのである。厚生省も、シルバー・サービスの消費者の多様な需要にこたえるため、安全で信頼のおける福祉サービスが、民間部門によっても安定して供給されることを、今後の方向と考えていた。もっとも、これは、福祉サービスをすべて「民営化」というものではない。ひとつの例として、高齢の親をもち、その介護に種々の困難を感じている介護者が、公的な福祉・医療サービスによっては十分な援助を得ることができないような場合、民間企業にこのギャップを埋めることが期待されている。たとえば、昼の給食や昼間の一時預かりである⁷⁾。行政改革の波のなかで、社会福祉行政は、財政カットの標的のひとつとなっているため、厚生省は、福祉サービスに対する需要が高まっているにもかかわらず、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はできないでいた。民間部門による社会福祉サービスは、行政によるサービスを補完するものとして期待されていたのである。

サービスの向上については、それを「市場メカニズム」に委ねるのも、ひとつの方法であるかもしれない。しかし、厚生省では、政府による何らかの規制により、専門的な知識・技術・倫理を兼ね備えたマンパワーを養成・確保することが社会的にみても望ましいと考えていた⁸⁾。民間のシルバー・サービス会社が、質の劣るワーカーを数多く雇用した後では、規制によってそうした状態を是正することは困難であるし、また、手遅れである可能性もある⁹⁾。したがって、何らかの、予防的な措置を講じる必要があり、政府による資格認定は、そのために考えられたのである。サービスが、行政により、いわば独占的に供給されている

のなら、特段の資格制度がなくても、研修などによって職員の質を確保することは可能であろうが、そうすることができないため、厚生省は、とくに民間のシルバー・サービスが、次のような基準を満たすワーカーを採用することが必要であると認識していた。①専門的倫理（要援護者の人権擁護・自立援助の視座をもち、そのプライバシーについての守秘義務を遵守すること）、②専門的知識（各種社会福祉制度に関する専門知識をもち、老人心理やカウンセリングなどの相談技術・介護技術に関する専門的知識があること）、③専門的技術（ケース・ワークやグループ・ワーク技術などの社会福祉援助技術に通じていること）¹⁰⁾。従来、わが国では、専門的知識・技術は、十分には発達しておらず、この点が、立法化を目指す強い理由になったように思われる。民間のシルバー・サービス会社は、多くの客を護得しようと思えば、おそらく国家資格をもったケア・ワーカーを雇おうとするだろう。ケア・ワーカーの数が、当該企業の質の指標となるのである。また、質の向上は、民間のサービス業全体にとって、望ましいことでもある。

（３） ソーシャル・ワーカーの資格制度における日本の「後進性」

1986年に、社会福祉に関する国際会議が大阪と東京で開催された。とくに、大阪会議においては、テーマのひとつとして「社会福祉専門職制度の比較研究」が設定され、報告者のなかには、日本には年金制度や社会福祉施設の充実はあるものの、社会福祉の領域に専門職としての資格制度が整備されていない点を指摘する人もいた。これは、「福祉の先進国を自称しようとするわが国にとって、大変に手厳しい指摘であった」¹¹⁾。大阪会議では、アメリカ・イギリス・西ドイツ・フランスなど、何らかの形で資格制度をもつ国の事情が紹介された。この会議を通して、わが国では、福祉専門職を養成するために、何の行政的努力も払われていないことが明らかになったといわれている¹²⁾。

（４） 社会的に認知されたいというケア・ワーカーの願望

伝統的に、日本では、同居する高年者の介護は、家庭内で最も低い地位の「嫁」によって担われてきた。介護の仕事には、おむつの交換や排泄・入浴・食事などの世話が含まれている。現実には、ケア・ワーカー、寮母、ホーム・ヘルパーのほとんどが、女性である。こうした職に就くためには、特段のトレーニングを必要としない。こうしたことにより、家庭内介護の仕事には、「ダーティー・ワーク」というイメージが付きまとっていた。その仕事の社会的地位が低いという理由から、老人ホームの寮母やヘルパーは、自分の職業を明らかにするのをためらうこともあるといわれている¹³⁾。国家的な資格制度の導入によって、こうした人たちは、介護という仕事が、社会的認知を得ることを期待したのであった¹⁴⁾。ある調査によると、調査対象となった社会福祉従事者の43.2%が、社会福祉職の低い社会的地位の理由を資格認定制度の欠如に求めている¹⁵⁾。ケア・ワーカーは、医師・看護婦・栄養士などの国家資格のある医療専門職と協働することがあるが、そのときに、国家資格がないために、一種の劣等感を感じることもあるという。

社会福祉系大学や社会福祉に関するコースをもっている高等学校は、「国家資格のとれる学校」ということで宣伝になり、多くの学生を集めることができるため、国家資格制度の導入に歓迎的であった。厚生省も、若くて優秀な社会福祉分野のマンパワーを確保できることを望んでいた。

資格を認定するのは、自治体や民間団体ということも考えられる。しかし、ソーシャル・ワーカーやケア・ワーカー自身、より権威があるという理由により、中央政府による資格認定を希望した。日本人は、一般に「資格好き」であり、また、いわゆる官尊民卑という伝統もある。そして、自治体よりは、中央政府の方が「格が上」という意識をもっているのである。

IV 立法過程における厚生官僚

(1) 厚生省内部の調整

日本国憲法と内閣法の解釈によれば、国会議員と並び、内閣自身も法案提出の権限をもっている。内閣が法案を提出する際には、そのメンバーすべて、すなわち全閣僚が、利害関係のあるなしにかかわらず、事前に当該法案に同意していなければならない。そして、決定は、全会一致でないといけないとされている。法案は、多くの場合、担当の省庁の官僚によって起草されるのが通常であるが、最終的な法案となるまでには、いかなる省庁間の対立点も交渉などによって解決されていなければならない。そこで、当該官庁の官僚にとり、まず第一にすべきことは、その省庁の内部部局間の対立を調整することである。そのあと、担当部局の官僚は、他の省庁、政治家、インタレスト・グループなどに対する交渉を開始することになる。福祉士法の場合、厚生省社会局庶務課が中心となって、法案作成と対内・対外交渉の役割を担ったのである。

同省内のコンフリクトは、医療ソーシャル・ワーカー (MSW) と心理ソーシャル・ワーカー (PSW) の扱いをめぐる、庶務課と健康政策局医事課（一般に、日本医師会の強い影響下にあると考えられている）との間のものであった。もともと日本の社会福祉士は、MSW のように医師や看護婦とともに病院内で働くものとは考えられていなかった。しかし、社会福祉サービスの需要の増大とその多様化に伴い、MSW と PSW も、患者が退院した後も、病院外でサービスを提供するものであり、医療事項のみでなく社会福祉に関することにも活動の範囲を拡大すべきであるとの考え方が優勢になってきた。要介護者やその家族にとっては、医療上のアドバイスとともに社会福祉上のアドバイスも必要なのである。介護を受ける側からみれば、この2つの業務は、分けて考えることは困難である。このため、庶務課の官僚は、当初、MSW と PSW を社会福祉士のカテゴリーの下に統合するつもりであったともいわれている。

ところが実際には、ほとんどの MSW・PSW は、病院内において、患者の医療費の計算などの単純労働に就いているといわれる。病院経営者や医師は、このような状態の改革には消極的である。もし、MSW・PSW が、大学卒で国家資格をもつとなると、勤務条件の改善を求めることが予想され、これは、彼らを「安価な労働力」に止めておきたいと考える経営者の利益に反することになる¹⁶⁾。さらに、MSW・PSW を庶務課案のような形で法律に取り込むことには、日本医師会も反対であった。また、MSW の間でも、自分たちの地位をどのようにして法制化するかについては、意見が一致していなかった。すなわち、社会福祉士とは独立した資格として考えるのか、それとも、この際、社会福祉士のカテゴリーのなかに含めるのがよいのか、である。庶務課の官僚は、後者の案をもっていたが、医事課と MSW の賛成を得ることが困難であると判断し、MSW・PSW を社会福祉士資格から除くことを決めた（本稿末の付表を参照）。医事課は、その「縄張り」が庶務課によって侵されず、医師会の利益も守ることができたため、これ以後、福祉士法に対して反対することはなくなる。事実、医事課は、独自に、MSW を国家資格化する法律を検討していたと伝えられる¹⁷⁾。

庶務課サイドが、この決定をしたのは、第108国会に法案を提出できるギリギリのときであった（国会での採決も、会期終了直前になされた）。これ以上待つて交渉を続けたとしても、提出時期を逸すれば、作業はまた一からやりなおしである。定期的な人事異動により、新しいスタッフが庶務課にくるであろうし、彼らが、同じように、国家資格化に好意的であるとは必ずしもいえないからである。

(2) 省庁間の調整

省内をまとめた後、庶務課・老人福祉課の官僚（以下では、彼らのことを指して「厚生官僚」という）にとって必要なのは、他省庁の支持を調達することである。この交渉過程においては、とくに、労働省・大蔵省・通産省・文部省が、交渉相手として登場する。

このなかでは、労働省が、最も手強い相手であった。同省は、家政婦関係4団体、約15万人の利益を代表しているが、介護福祉士の業務内容は、家政婦の仕事と重なるため、他の省に規制されることに對して強い拒否反応を示したとみられている。厚生官僚は、家政婦や付き添い婦は、看護や介護に関する専門的な知識・技術が必要とされるケア・ワークの重要な担い手であると理解していたし、その専門的能力を向上させることを望んでいた¹⁸⁾。しかし、労働省にとっては、福祉士法の構想は、厚生省による「領空侵犯」であったのである。

労働省の強い反対は、主に家政婦団体に起因するものであった。福祉サービスの消費者は、もしその仕事の内容が同じようなものならば、より信頼がおけるという理由で、家政婦よりも国家資格をもつ介護福祉士を選ぶことになる。家政婦も、介護福祉士の試験を受ければよいわけであるが、そうした面倒なことをしないといけないことに對して反対であった。自分たちが介護福祉士にならないかぎり、新しい国家資格は、家政婦業界にとって、重大な経済的脅威となり得るものであった。家政婦の収入は、比較的高額であるし、その社会的地位も低いとは思われていない。この点で、厚生省の管轄下にあるホーム・ヘルパーや寮母とは、大きく異なっている。したがって、Ⅲ節(4)で述べた理由は、家政婦にはあてはまらない。

ところで、舞台裏では、労働省に對して大きな影響力をもっている政治家に對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、労働省に對し、厚生省に對抗するよう圧力をかけていたのである。家政婦は、まず家政婦団体に登録され、その団体が、依頼を受け、10%の紹介料をとって登録された家政婦を紹介する。4つの家政婦団体は、紹介料の1%をその政治家に政治献金として与えていたともいわれている。ところで、自治体のなかには、ホーム・ヘルパーの仕事を家政婦団体に委託しているところがあり、その委託料は、同団体の大きな収入源である。東京都のある自治体の場合、委託料の3分の1ずつが、

それぞれ厚生省、東京都、当該自治体から出されている。また、自治体により行われている付き添い婦サービスは、家政婦団体に委託されているものであるが、その費用は、すべて厚生省から出されている。もし、厚生省が、こうしたプログラムへの財政援助を止めれば、家政婦団体は、大きな収入源を失うことになる。結果的に、頼りとする政治家への政治献金の額も減少するかもしれない。厚生官僚は、その財政分配権限を「脅し」に用いたフシがある。これは、極めて効果的であったようで、これ以降、家政婦団体も自民党代議士も、明示的な反対行動をしなくなったようにみえる。

こうなった以上、労働省も、何としても法案成立を阻止するといういままでの戦術を変更し、そのなかに自省の権限を少しでも盛り込もうという動きに出たのであった。ケア・ワーカーとしての家政婦の質の向上を考えていた厚生官僚は、できるだけ多くの家政婦を、介護福祉士のカテゴリーに含めることができるような方向での妥協をした。福祉士法は、労働省によって監督される、介護に関する技能検定(厚生大臣が、介護福祉士試験と同程度と認めたもの)を経た家政婦を、介護福祉士とすると規定したのである(39条5号)。実際、技能検定システムは、介護目的のためには使われていなかったのであるが、福祉士法によりそれがなされることとなったことは、両省にとって都合のよいことであったであろう¹⁹⁾。この制度がなかったとすれば、両省の妥協は困難であったかもしれない。

日本社会事業大学学長の平田富太郎は、労働省に影響力をもつ同省のOBであったが、同学長と個人的な関係をもつ厚生官僚は、労働事務次官に会って労働省の真の反対理由を探るように依頼した。その結果、家政婦団体と政治家がかかわる反対のメカニズムが明らかになり、厚生省は、その財政権限を用いて工作を進めることができたといわれている。

労働省も、ケア・ワーカーに對しては、厚生省より先に、何らかの形で専門職化を考えていたといわれるが、実際には、特段の行動を起こさなかった。したがって、労働省は、大した努力もせ

ずに、あるいは、単に厚生省に反対することにより、家政婦についての国家資格制度の創出に成功したともいえるのである。

厚生省は、ソーシャル・ワーカーとケア・ワーカーの両方について資格制度を構想したが、これはよい選択であった。もし、ケア・ワーカーのみ考えたものであったとしたら、厚生省は、労働省と家政婦団体の反対を乗り越えなかったであろうといわれている²⁰⁾。それは、次の理由による。先にみた経済的な威嚇だけでは不十分で、厚生省側は、制度の必要性について、理論的な正当化をしなければならない。この点に関して厚生省は、学界の指導的研究者のソーシャル・ワーク理論を基礎にしていた。これは、ソーシャル・ワーカーとケア・ワーカーは共同して活動すべきであり、その業務は互いに補完的なものである、というものである²¹⁾。したがって、2つの種類のワーカーは、別々に制度化されるべきではない。この理論を前提にするかぎり、労働省としては、ケア・ワーカーの国家資格化だけでなく、ソーシャル・ワーカーの資格化の必要性も否定しなければならないことになる。

福祉士法案が準備されているとき、いくつかの自治体でも、とくにケア・ワーカーに関する自治体レベルの資格制度が検討されていた。そこで、自治省は、「中央政府レベル」の資格制度は、こうした動きに水をさすものとして反対したのである。たとえば、兵庫県においては、福祉士法に規定されている介護や指導という業務内容だけでなく、食事の準備・洗濯・掃除・買い物といった家事も含んだ業務内容をもつケア・ワーカーについて、知事が資格を認定する制度を考えていた。霞が関よりも自治体のほうが、質の悪い民間のシルバー・サービスの問題について敏感であったし、中央政府による対策がなければ、自治体で何とか対処しようという方針であった。とくに、兵庫県は積極的であり、当時の斎藤十朗厚生大臣が国レベルでの立法化の意思を表明する前月の1985年12月に、兵庫県福祉介護士認定制度研究会の名で「福祉介護士認定制度研究会報告書(案)」を公表している。

自治省の反対は、とくに強い政策上の根拠があったものではなかった。形式的に、地方政府に対する中央政府の介入を懸念しただけである。現実には、構想をもっていた自治体も、中央レベルで対応がなされるのなら、それに任せてしまおうという態度であった。この時期に、厚生官僚は、いくつかの自治体に対して、中央レベルでの資格制度化の必要性和その効率性を説いてまわっている。自治体が、厚生省案に対してとくに反対していない以上、自治省としては、反対するわけにもいかず、以後、同省は、福祉士法に自省の利益を確保する方向へと戦術転換するのである²²⁾。

日本の立法過程において、官庁が法案を準備する場合には、関係するすべての省庁と事前に折衝をする。そのとき、修正の要望などが出されるわけであるが、内閣による法案提出には、すべての省庁が当該法案に賛成することが要求されるため、担当官庁は、他の官庁の声を真剣に聞かなければならない。他の官庁は、この機会に、当該法案に自省の権益を盛り込もうとしたり、それを通じて自省の政策を実現しようと努めるのである。福祉士法の場合、自治省の支持の見返りに、厚生省は、自治体において、児童福祉司、身体障害者福祉司、社会福祉主事などを5年以上経験した人は、社会福祉士試験の受験資格があるとした(7条11号)。これは、なるべく広い範囲の人々を資格取得に向かわせようとする厚生省にとっても、妥当な結果であったように思われる。

受験資格などを考えると、多くの受験者は、4年制大学・短期大学・高等学校の卒業生であることが予想される。こうした学校を所管する文部省は、厚生省と協議して、受験資格を満たすために学生が履修すべき教科を決定する権限を与えられた。もし、多くの学生が、社会福祉士・介護福祉士を目指すことになると、文部省としても、社会福祉系の諸学校に新しい科目を開設するのに必要な予算を要求しやすくなる。現在、日本では、学校の教師は、供給過剰になっており、これは、文部省にとっても頭痛の種である。そこで、福祉士法によって、より多くの学生を、学校教師から、たとえば、社会福祉士に振り向けることができる

ようになる可能性がある。

大蔵省の関心は、当該法案が、よい政策であるのかどうか、そしてそれがどれくらいの公金支出を伴うのか、ということである。同省は、ソーシャル・ワーカーとケア・ワーカーの質を向上させるという福祉士法の目的と執行の際に必要な予算を考えて、いずれの点でもとくに問題はないと判断した。仮に、福祉士法が、かなりの予算支出を伴うものであったとすると、その内容にかかわらず、大蔵省と厚生省との交渉は、スムーズには進まなかったであろう。

厚生官僚が最初に起草したときの福祉士法案は、成立した法律より、はるかに条文数が少なかったが、さまざまなアクターとの交渉の過程でその数が増え、十二単衣を羽織ることになってしまったといわれている²³⁾。この過程は、交渉と妥協により条文の数が多くなるという、日本の立法過程のひとつの特徴を示している。

(3) 自由民主党

制定法によって要求されているのではないが、内閣により提出される法案はすべて、その前に、与党自民党の審査を受ける慣例になっている。議院内閣制の下、一般に政党は、強い党議拘束を所属議員に課している。したがって、国会の多数を占める自民党が、党として承認した法案は、通常、国会で成立することになる。自民党は、30年以上にわたり与党の座にあり、政権交代の可能性もさして現実的なものとは感じられないため、このプロセスは、ほとんど正式の過程となっているといえてよい。法案を準備する省庁の高官が、その法案を自民党に説明し、そこで修正を求められることもある。自民党の国会議員は、基本的には自分の利益・興味に応じて、国会の委員会に対応するように作られている党内政務調査会の部会に所属している。福祉士法は、社会福祉にかかわる法律であるから、自民党内においては、まず、社会部会において審査された。その後、審議会・総務会の審査を経て、いわゆる与党審査は終了したのである。もし、自民党の有力な政治家が、この過程で強く反対すると、法案は、ここで立ち往生する。

事実上の全会一致が決定ルールとされているために、説明・説得にあたる官僚は、反対の意思を有している政治家を、少なくとも黙らせなければならないのである。

福祉士法の立法過程においては、厚生官僚が大きな役割を演じたと思われるが、そうした彼らも、当時の厚生大臣であった斎藤十朗の存在を高く評価している。自民党の議員である斎藤は、社会福祉従事者の資格制度を通じての専門職化の方針を、以前から支持していた。ある厚生省の官僚によると、斎藤は、資格制度の必要性を理解していた例外的な政治家である²⁴⁾。筆者がインタビューしたある厚生官僚は、「斎藤大臣は、福祉士法成立に極めて強い意欲を示し、われわれにもそれに向けて全力であたるようにハッパをかけた。こうしたことは、日本の立法過程においては珍しいことである。通常は、立法に向けてのイニシアティブをとるのは官僚であり、できあがった法案を大臣に渡すのである」と述べていた。その官僚はまた、もし、大臣の強い入れ込みにもかかわらず立法化に失敗したなら、大臣の顔に泥を塗ることになり、それゆえ、絶壁に立った思いで必死に働いた、とも語った。しかし、先の官僚が指摘しているように、社会福祉従事者の資格化の必要性は、厚生省内においても長く認識されていたことであり、斎藤は、大臣就任の直後から、このアイデアを支持していた、という理解もある²⁵⁾。斎藤は、とにかくその任期中に、何か「歴史に残ること」をしたいと考えていた、ともいわれている。厚生官僚は、斎藤の政治的影響力を認識し、省内交渉・省庁間交渉の際に、その立場を正当化する根拠のひとつとして利用したように思われる。

ところで、斎藤が法制化への強い意欲を示したからといって、それだけで他の利害関係のある自民党議員の支持を得ることは難しい。与党審査をスムーズにクリアするかどうかにあたりポイントのひとつとなるのは、その法案の成立により、何らかの金の流れがあるかどうか（予算・政治献金）、票の獲得につながるか、である。福祉士法は、これらの点において、ほとんどの政治家にとって、大して魅力のあるものではなかった。立法

過程での精力的な活動が、金や票の確保につながらなければ、政治家は、総じてそうすることに消極的であるが、福祉士法の場合はまさにそうした事情があったのである。福祉士法により、社会福祉従事者の質が向上し、それにより高年者の福祉が増進されると報じられたため、これに正面切って反対することは有権者に対してネガティブなイメージを与えかねない。したがって、一般に、自民党議員は、法案に対して明確な反対意思を表明することには消極的であった。このことは、福祉士法に関して自民党議員が有権者の圧力に影響を受けやすいことを意味する。立法過程における政治家の活動が少なければ少ないほど、官僚がイニシアティブをとれる場面が多くなる。厚生官僚は、与党審査の最初の段階である社会部会での審査に際し、多くのインタレスト・グループを動員した。とくにこの過程では、全国社会福祉協議会が重要な役割を果たした。同協議会是非政府機関であるが、厚生省と深いつながりをもっており、各都道府県とほとんどの市にその支部をもっている。全国社会福祉協議会とこの地方支部が、おそらく厚生官僚の指導の下にメンバーの動員を図ったのであろう。筆者のインタビューしたある関係者によると、「この作戦は、極めて効果的であった。社会部会のメンバーは、自民党本部の入り口に顔見知りの支持者を多く見つけ、それを強いプレッシャーと感じた」のである。

(4) マス・メディア

マス・メディアは官僚にとって有用な武器であり、また議会政治において世論に影響を与えるうえで大きな役割を演じている。マス・メディアは、政府活動についての情報をほとんどすべて官僚に頼っているため、官僚は情報をコントロールすることにより、「世論を形成する」ことが可能な場合がある。世論形成の第一段階として、厚生官僚は1987年1月7日に記者会見を設定し、その場で斎藤厚生大臣が社会福祉従事者に対する資格制度の立法化構想をぶちあげた。それ以来、新聞各紙はこの問題に関心をもち、情報を求めて厚生省にアクセスするようになった。そこで厚生官僚は資

格制度の社会的必要性を繰り返し強調し、新聞各紙も総じて好意的な論調でこのアイデアを迎えたのである²⁶⁾。

また、厚生官僚は資格制度の立法化を支持している学者や指導的なソーシャル・ワーカーに依頼して、制度の必要性を訴える論文・コメントを、とくに新聞に書かせた。

さらに、省庁間のコンフリクトを解決するために、その事実を新聞にリークした。労働省との対立が最も激しいものであったことは、先にみたとおりであった。国家資格の導入によって社会福祉従事者の質を向上させるということは、とくに強い反対の利害がないかぎり適切な政策と受け取られた。そこで厚生省は、強硬に反対する労働省を「悪役」に仕立てあげようとしたかもしれないのである。こうした「キャンペーン」により、経団連のような経済団体は、しだいに労働省に批判的になっていった。経済界は、シルバー産業が、将来ますます発展する有望な事業分野であるという認識をもっており、そのために何らかの資格制度は必要であると考えていた。環境規制のような場合と異なり、資格制度の導入という規制は、産業界にとっても便益をもたらすものであった。一般的に、産業界の利益に敏感であると考えられている自民党の政治家は、この意味においても、法案に明示的な反対をすることには消極的であった。

(5) 国際会議

社会福祉に関する国際会議は世界各国でもちまわりで開催されているが、1986年はちょうど日本が28年ぶりに開催国となる年であった。厚生官僚の何人かは、東京会議とそのプレ会議といえる大阪セミナーの企画・運営に深くかかわっていた。彼らは、この機会を通じて、日本は社会福祉従事者の資格制度がない点で「後進国」であるという理解を、世論に訴えようとしていた。

実際、会議の場では多くの外国人参加者が日本でソーシャル・ワーカーの資格制度がないことを批判的に指摘したといわれる²⁷⁾。しかし、そうした指摘が、自発的になされたものかといえ、必ずしもそうはいえないところがある。日本側の報

告者やパネリストのほとんどは資格制度化の強い支持者であったが、日本における同制度の欠如を繰り返し強調したのは、他ならぬ彼らであった。このことは、たとえば「国際社会福祉大阪セミナー報告書」をみても明らかである。日本の現状のレポートを受けた後、「日本では何が必要か」と聞かれた外国人参加者は、「日本においても、資格制度の導入が必要と思う」と答えている。しかし、これはわが国の現状に対する批判とはほど遠いものである。外国人により批判がなされたというよりも、厚生官僚や会議の企画者が、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、というほうがより正確であろう。一種の「やらせ」である。いずれにせよ、そうしたコメントは「厳しい批評」²⁸⁾と受け取られた。そしてそれは、一種のオーソリティーある意見として機能したと思われるのである。外国人参加者が欧米人であったことは、その効果を高めた。筆者がインタビューしたある会議企画者によると、厚生官僚は福祉士法の必要性を世論に訴えるだけでなく、政府内の他の省庁に訴える機会として国際会議を利用した、ということであった。

V おわりに

社会福祉従事者の専門性（技能・知識・倫理）を向上させる必要性が、厚生官僚を法制化作業に駆り立てた基本的な理由であった²⁹⁾が、より根本的に、それでは社会福祉従事者の専門性をどのように証明するのかという理論的問題を一応解決する必要があった。いったい、社会福祉に関する「プロ」と「アマ」の違いはどこにあるのか。この点は医療業務や法律業務と違って、一見誰でも参加できそうにみえる社会福祉活動の特徴でもあった。とりえず法制化には成功したものの、区別の必要性について厚生官僚は明確な答えを出しているようには思われない³⁰⁾。もしもこの点について徹底的な議論をしていたとするならば、短期間のうちに自民党審査と国会審議をクリアすることは困難であったであろう。厚生官僚は立法過程

において、慎重にこの問題を避けていたとも思われる。

資格化と専門性（「現にある状態(sein)」と「あるべき状態(sollen)」の2つの意味がある）は、相対的な関係にある。専門性(sein)の向上は資格制度を要求し、資格化により専門性も高まる³¹⁾。福祉士法の場合、資格化による専門性向上(sollen)がその狙いとするところであった。社会福祉士・介護福祉士という国家資格を創出することにより、厚生官僚は社会的需要に応えることができるような社会福祉従事者の専門性の確保を期待したのである。日本では社会の価値基準が、学歴志向から資格志向に変容しているという指摘がある³²⁾が、そうとすれば、福祉士法はより多くの優秀な若者を社会福祉の分野に引きつけるという社会的機能を果たすことになろう。

福祉士法には、社会福祉士・介護福祉士になるための多くのルートが規定されている（7条・39条）。これにより、とくに福祉系の高等学校・4年制大学・短期大学などは受験資格を満たすために必要な科目を整備するであろうし、とりわけ実習に重点が置かれることになる³³⁾。従来のカリキュラムの下では、社会福祉従事者を養成するための学校教育はあまりに理論志向であったこともあり十分に信頼のおけるものとは考えられていなかった。したがって、たとえば一定の学校の卒業それ自体をもって専門職資格の獲得と見なすという、アメリカや西ドイツのようなことはできなかったのである。国家試験や指定科目の履修という一種の行政による規制によって、厚生官僚はとくに社会福祉系学校における教育がより実践的なものになると同時に、そうした教育システムによりソーシャル・ワーカーの質が向上することを期待したのである。国家による資格認定というのは、それによりあるグループの人たちの資質をコントロールしようとする行政規制のひとつの形態である。これには許可制度（業務独占）をはじめ、いくつかの方法がある。そのなかで、福祉士法が採用したのは登録制度である。ただし、登録しないかぎり当該活動ができないというのではなく、先にもみたように、国家資格たる社会福祉士・介

護福祉士という名称が使えないにすぎないという名称独占のシステムである。資格をもつ者のサービスを買うか、そうでない者のサービスを買うかは、全く消費者の選択に委ねられている。もし、多くの消費者が社会福祉士・介護福祉士をより好むようになれば、資格をもたない社会福祉従事者は資格認定されるよう行動するであろうし、学生は国家試験の受験資格を満たすのに有利なカリキュラムを整備している学校を選ぶことになるだろう。

関係者の話によると、厚生省は社会福祉士・介護福祉士についての非政府的な組織（たとえば、「社会福祉士会」）を設立する予定であるという。この組織には、メンバーが国家資格を賦与された後も、その質を維持・向上させる活動をするという役割が期待されている。これは一見、私的団体によるセルフ・レギュレーションであるようにみえる。しかし完全なそれではなく、厚生省が監督・行政指導を通じ、一種のダミーを用いて間接的に規制しているのである。

きたるべき高齢化社会に向けて、両福祉士は福祉サービスの中心的な担い手となることが求められる。はたして、十分な能力をもった専門職が、十分な数だけ供給されるのかどうか、同法が関係者の期待したような効果を生むかどうかを判定するにはかなりの時間がかかるであろう。さまざまな期待のなかで、福祉士法の下での第1回目の試験は1989年春に行われた。

〔付 記〕

本稿は、1988年6月10日、アメリカ合衆国コロラド州ヴェイルのマリオ・マーク・リゾートで開かれた、「法と社会」学会1988年度年次大会での報告、Bureaucracy, Professionalism, and the Legislative Process: A Japanese Case Study of the Law of Certified Social Workers and Care Workers of 1987を翻訳し、若干の加筆・修正をしたものである。したがって、聴衆としては、わが国の立法過程に詳しくない外国人研究者が念頭に置かれている。同学会報告記として、北村喜宣「行政規制の『法と社会』研究——『法と社会』学会1988年度大会報告記」『エコノミア』40巻1号、横浜国立大学、1989年参照。

なお、当時、筆者は、カリフォルニア大学バークレイ校大学院の学生であり、同報告のための調査に対しては、同校ロー・スクールの「ショウ・サトウ日米法学研究プログラム (the Sho Sato Japanese Amer-

ican Legal Studies Program)」の援助を受けた。

注

- 1) 京極高宣『明日の福祉をめざして』、中央法規出版、1987年、193-194頁参照。
- 2) 京極、前掲書、197-198頁、同『福祉専門職の展望——福祉士法の成立と今後』、全国社会福祉協議会、1987年、137頁、同〔カリフォルニア大学バークレイ校ソーシャル・ウェルフェア・スクールにおける講演〕「日本における社会福祉専門職化への動き」(1988年5月2日)参照。
- 3) 厚生省編『厚生白書 昭和62年版』、厚生統計協会1988年、4-5頁参照。
- 4) 同上、50頁参照。
- 5) 一番ヶ瀬康子「福祉現場で働く人々に資格制を」『読売新聞』1987年3月20日付参照。
- 6) 阿曾沼慎司「なぜ今在宅ケアが必要か——生活の質、人生の質から問い直す」『厚生福祉』1987年11月18日号、2頁、京極高宣『長寿社会の戦略——市民参加型福祉経営のあり方』、第一法規、1987年、112-113頁参照。
- 7) 樋口恵子「在宅の介護問題を考える——望まれる介護サービスとは」(座談会)における発言『月刊福祉』1988年2月号、37頁参照。
- 8) 阿部 實「社会福祉士及び介護福祉士法と福祉事務所(1)」『生活と福祉』382号、1988年、18頁参照。
- 9) 京極、前注1)書、197頁参照。
- 10) 瀬田公和『「社会福祉士及び介護福祉士法」の成立と今後の展望」(座談会)における発言『月刊福祉』1987年8月号、15頁、京極、前注2)書106-108頁、一番ヶ瀬、前注5)論文参照。
- 11) 京極、前注2)書、130頁。
- 12) 秋山智久「社会福祉専門職者の実践と意識に関する調査」〔国際社会福祉大阪セミナー(1986年8月25日)における報告〕『国際社会福祉大阪セミナー報告書』、1986年、199頁、201頁、社説『日本経済新聞』1987年3月21日付参照。
- 13) 村田正子『「社会福祉士及び介護福祉士法」の成立と今後の展望」(座談会)における発言『月刊福祉』1987年8月号、17頁、樋口、前注7)座談会、29-30頁参照。
- 14) 京極、前注2)書、131頁参照。
- 15) 秋山、前注12)報告、109-111頁参照。
- 16) 社説『朝日新聞』1987年9月25日付参照。
- 17) 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』1988年8月号、54頁、朝日新聞、前注16)社説参照。
- 18) 京極、前注2)書、149頁参照。
- 19) 瀬田、前注10)発言、25頁参照。
- 20) 京極、前注1)書、200頁参照。
- 21) 同上、京極、前注2)書、150-151頁参照。
- 22) 秋山、前注17)論文、58頁参照。
- 23) 京極、前注1)書、192頁参照。
- 24) 瀬田、前注10)発言、15頁参照。
- 25) 同上、14-15頁参照。

- 26) たとえば、『日本経済新聞』前注 12) 社説、『朝日新聞』前注 16) 社説参照。
- 27) 京極、前注 1) 書、190 頁、同、前注 2) 書、87 頁参照。
- 28) 阿部志郎「新たな福祉専門職資格望む——高齢化進む中で立ち遅れる制度」『朝日新聞』1987 年 3 月 12 日付。
- 29) 京極、前注 1) 書、207 頁、同、前注 2) 書、106-108 頁、阿部、前注 8) 論文、9-10 頁参照。
- 30) たとえば、板山賢二『『社会福祉士及び介護福祉士法』の成立と今後の展望』（座談会）における発言『月刊福祉』1987 年 8 月号、21 頁参照。
- 31) 京極、前注 1) 書、204-205 頁参照。
- 32) 伊部英男「社会福祉に市民権を与えよ——資格の法制化、引き上げを」『サンケイ新聞』1987 年 2 月 27 日付参照。
- 33) 京極、前注 1) 書、205 頁、同、前注 2) 書、154 頁参照。

【付表：福祉士法の立法過程（1987 年分）】

1 月 7 日	斎藤十朗厚生大臣（当時）が記者会見し、社会福祉サービス従事者の専門職化を検討中であることを表明。
3 月 10 日	家政婦関係 4 団体が、福祉士法案に反対である旨の意見書を、労働省事務次官に提出。
4 月 14 日	労働省と厚生省が妥協。
4 月 15～20 日	法案に賛成の諸団体が、自民党関係者に陳情。
4 月 21 日	厚生省、メディカル・ソーシャル・ワーカーを福祉士法に含まないことを決定。自民党の了承を得る。
4 月 23 日	法案が、閣議で了承される。
4 月 28 日	内閣が、国会に法案提出。参議院社会労働委員会に付託される。
5 月 14 日	厚生省、法案の趣旨説明。
5 月 18 日	福祉士法案、参議院社会労働委員会を全会一致で通過。
5 月 20 日	福祉士法案、参議院本会議で全会一致で承認される。
5 月 21 日	衆議院社会労働委員会に、法案付託。全会一致で承認される。同日、衆議院本会議で全会一致で承認、成立。
5 月 26 日	福祉士法公布。

(きたむら・よしのぶ)

横浜国立大学経済学部講師)