

福祉事務所の役割と課題 (上)

— 福祉事務所の成立から展開へ —

Role and Position of Social Welfare office

— Establishment and Development of Social Welfare office —

六波羅 詩 朗

Shiro Rokuhara

1章 福祉事務所制度の成立と発展

1. 福祉事務所制度の成立

福祉事務所制度の成立は、現行生活保護法改正のプロセスで生じた保護の実施機関であると同時に、社会福祉運営の実施機関であるという二重の意味づけがされていたといえよう。しかし、現実には、福祉事務所機構は主として生活保護の実施・運営に関わって形成されたといつて良いだろう。旧生活保護法が昭和21年に制定されたが、この時点では、生活保護を運営・実施するための行政機構はなく、しかもその直接の実施機関は民生委員に委ねられていたからである。当時は、占領下であったことから、このような事態に対して総指令部の厳しい指摘がなされ、保護事務を近代的な機構によって行うと同時に民生委員から専門吏員への変更が求められた。昭和24年9月には、社会保障制度審議会の「生活保護制度の改善強化に関する勧告」が出され、そこでは、生活保護制度における最低生活の明確化、不服申し立ての制度化及び欠格条項の撤廃と並んで、実施機関には、民生委員ではなく生活保護の事務にあたる専任吏員を置くよう勧告されている。さらに、同年11月には、「昭和25年度において達成すべき厚生省主要目標及び期日についての提案」といういわゆる「6項目提案」が出された。その内容は、公の責任から民生委員を除去すること、社会福祉主事制度を創設すること、福祉地区と福祉事務所の設置を行うことなどが具体的に提案された。¹⁾

ここで重要なのは、福祉地区と福祉事務所の設置

に関してであった。その後、昭和25年10月、社会保障制度審議会の勧告は、人口10万人の区域を単位として、実施機関を市町村から都道府県知事に移すことを提案したからである。一方、同年12月には、アメリカのシャープ税制調査団の示唆によって設置された「地方行政調査委員会議」(通称神戸委員会)から「行政事務再配分に関する勧告」が出された。この勧告は、民生行政(生活保護等)に対して、事務配分の基本的考え方を機関委任事務を廃し、地方公共団体の事務に関し国の権力的行政を排除し、地方自治の視点から国の行政関与の限定を行った。当時の厚生省の方針は、生活保護については国の事務に位置づけ、その実施は、独立した行政機関によって行うというものであり、この勧告は、全く逆の考え方を取ったわけである。当時の占領当局は、この勧告に対して批判的であったため、「行政事務配分の基本原則」という覚え書きを出し、「神戸勧告」の地方分権主義に対して強い批判を行った。その結果、従来の基本方針で福祉事務所制度が成立することになるが、一方、新しい組織を作るということに対しては、行政整理という視点から実現されず、妥協の産物として福祉地区は設定されたが、福祉事務所は地方自治体から切り放された独立の組織とはならなかった。その結果、福祉事務所は、市においては必置とされたが、それ以外については県が人口10万に一方所郡部福祉事務所を置くこととなり、町村については任意設置とされたのである。²⁾

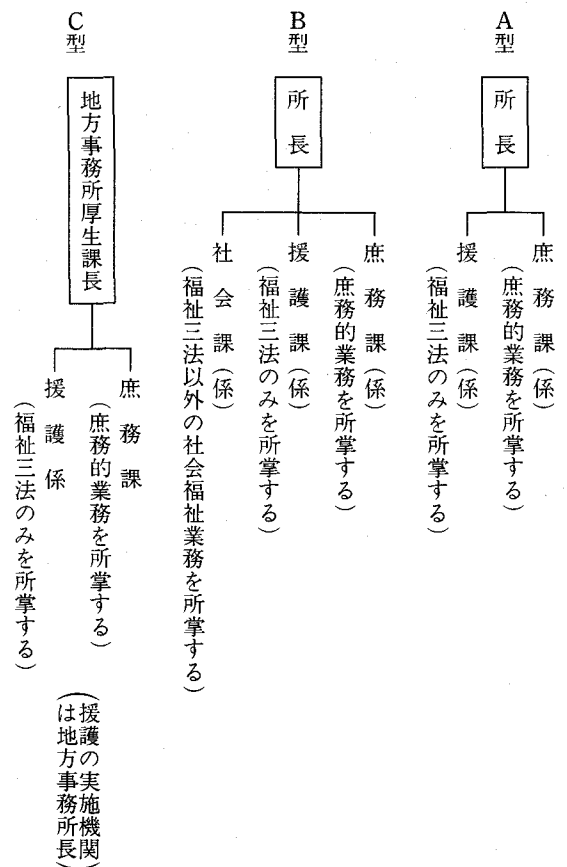
このような経緯で成立した福祉事務所は、かならずしも十分な役割を果たすにはいたらなかった。それは、社会福祉主事が専門職とされながら、そ

の実態は、経過措置(社会福祉事業法付則第五項)を受けた社会福祉主事がかなりの数に登り、「時代の要請である高度な、専門技術を駆使してのケースワークとは、およそほどおい劣悪な処遇技術しか身につけていないものが多く、永年、豊富な経験を有する民生委員から批判される」³⁾という状況にあったからである。当時、社会福祉主事の職務内容は、福祉三法の事務の執行を補助することとされ、木村忠次郎氏はそれを、「福祉三法についての現業を行うときは、ジェネリック・ケース・ワーカーとなるのが、正しい姿(であり)、ケースワーカーには、家庭訪問員、面接員(訪問しないもの)との二種に大別(され)現業を行う所員は、面接、調査、判別、生活指導という方法により、ケースワークを行う」⁴⁾と定義づけている。この時点で、社会福祉主事の専門性の強調と具体的な職務内容が、ケースワークの名のもとに形だけ位置づけられていたことが、その後の福祉事務所制度の議論に大きな問題を投げかけることになるのである。

このような福祉事務所を取り巻く問題に対処するため、厚生省は、昭和28年2月「福祉事務所運営指針」を出し、その中で福祉事務所の職員の質と量の充実、現業機関としての性格の明確化のために、業務の標準化や組織形態の標準化を提示した。福祉事務所の標準的組織形態は、次の三つの類型に分類された。A型の福祉事務所は、独立の組織で福祉三法のみを所掌し、B型の福祉事務所は、独立組織で福祉三法その他、その他の社会福祉事務を所掌し、この場合は事務の量と質に応じた所要人員を必ず確保することとし、福祉三法の専門技術化の要請に応えるように措置することとされた。C型の福祉事務所は、郡部福祉事務所等で独立設置が困難な場合には地方事務所等の内部組織で福祉三法のみを所掌するとし、事務の簡素化や関係する法律の事務処理について進めることとした。この三つの類型は、最初はA型で出発し、職員の質と量が確保できた段階でB型に移行するとし、C型は、法律上の暫定的なものとして、将来は避ける方が法の主旨の合致するという考え方からもたらされたものである。(図1参照)。

この指針は、福祉事務所の設置状況の未整備状況の中で、現業機関としての性格をいかに位置づ

図1 標準的な福祉事務所の組織形態



けるかという課題に対処することが最大の目的であったと考えられよう。その意味では、この指針の果たした役割についての積極的な評価はできようが、福祉事務所が指針で求められた現業機関として確立するのは、福祉六法の確立を待たなければならなかったといえよう。このことは、前述の社会福祉主事に求められた専門性を発揮するための組織機構の不備や実施体制の確立にも影響していたことは想像に難くなかろう。社会福祉主事制度の問題は、その後の福祉事務所制度の一つの重要な課題となる、現業員の量的・質的不備によっていっそう困難な状況を露呈することになるのである。

2. 福祉事務所制度の確立

福祉事務所は、昭和28年10月の町村合併促進法の施行以来増加し、昭和35年7月現在郡部367カ所、市部641カ所、町村2カ所の合計1,010カ所

となっている。しかし、町村の合併は、従来の地方事務所管轄区域の著しい変動をまねき、地方事務所の統合や廃止を生じさせた。さらに、昭和30年以降は、都道府県の出先機関の縮小や行政機構の簡素化という理由から地方事務所の整理が行われ、福祉事務所の減少がみられている。このことに関連して、市に設置されている福祉事務所は、管轄人口が5万以下のものが4割以上存在し、規模の適正な福祉事務所が少ないことが指摘されている⁵⁾。一方郡部福祉事務所では、いまだ内部組織が18県88カ所存在し、町村合併によって従来の区域が寸断され飛地が多く、広範な地域を管轄しなければならない問題をかかえていた。現業員の充足率では、市部98.5%、郡部76.6%となっており、

郡部の充足率が低くなっている。また、現業員一人当たりの担当世帯数では、法定担当ケース数以上は市部232カ所で、郡部287カ所で、郡部を中心に社会福祉主事への過重な事務量の負担が指摘⁶⁾された。さらに精神薄弱者福祉法の制定は、援護事務の増加を必要とすることになり、これに対応するため、現業員の増員が地方交付税の積算に具体的な措置が講じられることとなった⁷⁾。また、「査察指導員」⁸⁾の配置状況は、郡部120カ所、市部183カ所でまったく任命されていない状況に対して、福祉事務所の機能の重要性に対する認識の欠如であると指摘されている。

昭和35年以降、精神薄弱者福祉法、老人福祉法、母子福祉法が制定された。これにともなって、福

表1 児童相談所と福祉事務所（家庭児童相談室）の関係

	児 童 相 談 所	福祉事務所（家庭児童相談室）
一 般 的 業 務	1 児童に対する各般の問題につき家庭その他からの相談に応ずること。 2 児童及びその家庭につき、必要な調査ならびに医学的、心理学的、教育学的、社会学的、及び精神衛生上の判定を行うこと。 3 児童及びその保護者につき前号の調査又は判定に基づいて必要な指導を行うこと。 4 児童の一時保護を行うこと（児童福祉法第15条の2）	1 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な事情の把握に努めること。 2 児童及び妊産婦の福祉に対する事項について相談に応じ、必要な調査を行い及び個別的に又は集団的に必要な指導を行うこと並びにこれ等に附随する業務を行うこと。 （児童福祉法第18条の2）
措 置 権	1 第26条の措置をとること。 2 第27条、第27条の2及び第31条の措置をとること。（知事の委任による）	1 第25条の2の措置をとること。 2 第22条及び第23条の措置、更に市町村福祉事務所にあつては第24条の措置をとること。 （知事又は市町村長の委任による）
ケ ー ス の 分 担 （ 例 ）	1 医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神衛生上の判定を要する治療困難な重症ケース 2 触法、ぐ犯児童として通告のあったケース 3 福祉事務所から通告、送致された重症ケース 4 緊急一時保護児（家出、浮浪、遺棄児） 5 児童福祉施設収容措置ケース 6 家庭裁判所へ送致ケース 7 施設収容児（措置変更、措置解除）ケース 8 その他	1 要助産施設入所者、要母子寮入所者、要保育所入所児等、要措置世帯及び児童ケース 2 生活保護世帯児童の調査、診断、要措置ケース 3 児童相談所からの指導委託ケース 4 施設入所中の児童の家庭環境等調査委訪ケース 5 問題が一過性の比較的軽症ケース 6 その他

「家庭児童相談室の運営について」（昭和39.4.22 児発第360号 各都道府県知事 厚生省児童局長通知）

社専門職は、社会福祉主事のほかに精神薄弱者福祉司、老人福祉指導主事、母子相談員が設置され、その専門的な職務が通知等で具体的に示された⁹⁾。しかし、現実には、個別専門の力量を発揮するような体制や職員の充足が図られるのは40年代になってからであった。また、昭和39年には、厚生省の児童局が児童家庭局に改称され、家庭児童対策の具体化として、福祉事務所に家庭児童相談室が5年計画で設置されることとなった(表1参照)。各相談室には、家庭児童福祉業務に従事する社会福祉主事一人と、主として面接指導を行う非常勤の家庭相談員二人が置かれることになったのである¹⁰⁾。このように、福祉事務所は、社会福祉三法から六法への移行の中で、専門職員や業務についての位置づけがほぼ現在の形を取るようになったのである。

福祉事務所現業員については、昭和43年に福祉五法に関する実施体制の確立を目的とした現業員の増員が地方交付税によって措置され、標準団体の一つの福祉事務所について2人が新たに増員されることとなった。具体的には、人口10万人に対して2人、人口10万に満たない場合は1人以上を配置することとされた。実施方法は、現におかれている現業員の数が社会福祉事業法15条の規定により算出された数を超える場合をのぞいては現業員を振り替えて配置することのないよう指示が出されている(「福祉事務所の現業を行う所員について」昭和43.3.2 社庶82号 各都道府県知事指定都市市長宛て 厚生省社会局長通知)。また、翌年には、同様の趣旨でさらに2人の増員の通知が出され(昭和44年2.24 社庶82号)、合計4名の増員が図られた¹¹⁾。

昭和45年には、「福祉事務所における福祉五法の実施体制の整備について」という新たな通知が出された。この通知では、「地方交付税における基準財政需要額算定の基礎となる単位費用積算基礎」にもとづく2名の増員が行われると同時に、昭和43年以来3年間で増員した6名の現業員をもとに、新たな福祉五法の実施体制と配置基準を設けた。その特徴は、第一に、増員の基本方針を明確にし、福祉措置の専門性の充実及び向上を図ることをあげており、第二に、福祉五法における各法別担当制を提示し、具体的な人員配置を提示している(図

図2 福祉事務所標準組織図(人口10万の場合)

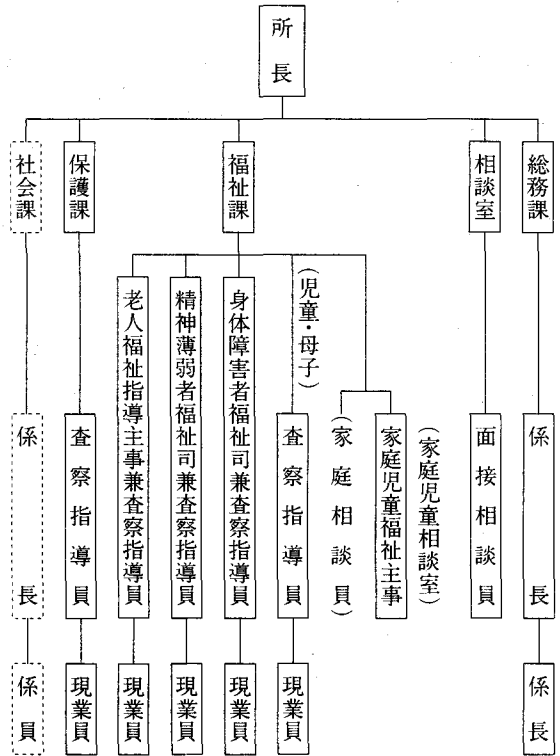


表2 福祉五法担当現業員の増員について

区 分	市 部	郡 部
老人福祉法	2名	2名
身体障害者福祉法	1	2
精神薄弱者福祉法	1	1
児童福祉法及び母子福祉法	2	1
計	6	6

2参照)。第三には、これらの増員によって新たな福祉事務所の組織として、「福祉事務所標準組織図」による具体的な運営及び業務内容が示された(表2・3参照)。

福祉事務所の成立以来、福祉三法から六法へと法制度の充実が図られた一方、現実の職員配置は、必ずしも社会福祉主事の増員をともなったものとはならなかった。その結果、福祉六法体制の確立は、福祉事業所の業務範囲の拡大にともなう組織機構の確立が目指されながらも、生活保護の法律に基づく社会福祉主事の配置に基づく実施体制に

表3 福祉事務所標準組織図の説明

区 分	業 務 内 容 等
組 織 及 び 機 構	福祉事務所の標準組織は、原則として総務課、相談室、福祉課及び保護課の三課一室をもって組織するものとする。 社会課は、福祉六法以外の社会福祉業務を扱う課とする。
1 総 務 課	総務課は、庶務一般、経理及び統計事務を所掌するほか、地域福祉計画の策定及び社会調査業務を行うものとする。
2 相 談 室	相談室は、来所者等に対する面接相談業務を行うものとする。職員の構成は、面接員のほか母子相談員及び婦人相談員とする。なお、面接員は広く社会福祉全般の相談・助言に応じ得る者を配置し、格付けは査察指導員と同格とする。
3 福 祉 課	福祉課は、児童福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、老人福祉法及び母子福祉法の福祉五法に関する業務を行うものとする。 (注：生活保護の重複ケースについては、保護台帳とは別に福祉課においてもそれぞれ所定の台帳を整備するものとする。)
(1) 家庭児童相談室	家庭児童相談室は、福祉課に所属し、家庭児童福祉主事及び家庭相談員は、福祉課長の指導監督を受けるものとする。
(2) 児童・母子担当	児童・母子担当の現業員は、家庭児童相談室で扱う以外の家庭児童福祉に関する一般的現業業務並びに保育所、母子寮及び助産施設の措置事務を行うものとする。 査察指導員は、福祉課長又は家庭児童福祉主事が兼務しても差支えないものとする。
(3) 身体障害者福祉司	身体障害者福祉司は、現業員に対し指導監督を行うことができるよう査察指導員に補職するものとする。
(4) 精神薄弱者福祉司	精神薄弱者福祉司は、現業員に対し指導監督を行うことができるよう査察指導員に補職するものとする。
(5) 老人福祉指導主事	老人福祉指導主事は、現業員に対し指導監督を行うことができるよう査察指導員に補職するものとする。
4 保 護 司	保護課は、生活保護法を担当する課とする。

比べ、五法担当現業員の実質的な体制は、これまで以上に希薄化をもたらす結果となったといえよう。また、この実施体制の問題は、後に述べるように、昭和40年代における社会福祉問題のニーズの高まりを背景に、福祉事務所における福祉五法体制は、単なる人員の問題では解決困難な、専門性とニーズに対応した組織体制の必要性が迫られ、この解決を目指した諸答申が出されることになるのである。

2章 福祉事務所制度における実施体制の問題構造

1. 社会福祉の専門性と福祉事務所

昭和42年に出された「東京都における社会福祉専門職制度のあり方に関する答申」(「中間答申及び最終答申」東京都社会福祉協議会)は、社会福祉六法が確立して以降の社会福祉の専門職と福祉事務所との関係について、地方自治体レベルではあ

表4 社会福祉の分野に置かれる専門識者、準専門識者

専門職	ソーシャル・ワーカー	サイコロジスト	教育者	養護職員
スペシャリスト	ソーシャル・ワーカー 精神医学医療 ソーシャル・ワーカー ソーシャル・ワーカー	心理職者 児童指導員	児童指導員	(施設種別)
専門職者	上級 ソーシャル・ワーカー 初級 ソーシャル・ワーカー	上級 心理職者 初級 心理職者	上級 児童指導員 中級 児童指導員	上級 養護職員 中級 養護職員
準専門職者	(ソーシャル・ワーカー)	(初級児童指導員)(心理職者)	(初級児童指導員)	初級 養護職員

注：*印は、本文ではじめ中級ソーシャル・ワーカーおよび中級心理職者と呼んだもの。

るが、はじめて具体的に検討したのものとして興味深い。この答申では、福祉事務所が生活保護に関する業務が中心となっていることに対する是正の必要性が指摘され、新たな福祉ニーズへの対応を目的とした提言がなされた¹²⁾。現状の福祉事務所に対する是正の方法は、「生活保護中心の公的扶助部門を分離して独立の生活保護事務所を作り、それとは別に専門福祉サービス機関を設けて、二本立て」にする方法と、「生活保護以外のサービス部門を充実して、生活保護に対するその総体的比重を高め、公的扶助と福祉サービスの均衡を保つ」(同答申より) ことにより福祉の総合センターとして位置づける方法の二つが検討され、最終的には後者の考え方を採用することとなった。具体的内容は、公的扶助部門について、生活保護ケースを包括的に扱うが、収支認定と経済給付で足るケースが多いことから、この部分は一般行政職で対応するとしている。また、少数の複雑な問題を抱えた生活保護ケースについては、生活指導を強化するため専門知識、技術を持ったソーシャル・ワーカーが集中的に対応するというものである。福祉サービス部門は、児童、身体障害者福祉、精神薄弱福祉、老人福祉、家庭福祉の小部門に分け、専門的な技術指導を行うソーシャル・ワーカーが援助を行うとされた。特に児童福祉部門は、将来児童福祉法に基づく措置権を児童相談所から福祉事務

所に移管し、児童相談は、児童に関する問題の専門的診断・治療機関とすることが考えられており、これまでの福祉事務所制度についての考え方に大きな変化をもたらすものであった。さらに、この答申では、福祉事務所は福祉センターとしての機能を強化するために、将来的に技術援助や専門的な助言を行うコンサルタントと、所管地域の地域福祉活動に従事するコミュニティワーカーを配置することなどが提言されている。

この東京都の答申は、ちょうど公的扶助(生活保護)とケースワーク問題について、現場でも論争となっていたサービスと経済給付の分離の可能性を正面から議論していた点が興味深い。さらに、扶助と福祉サービス部門の分離という問題を指摘しながら、その後の福祉センター化構想につながる問題をはじめて示している。しかも、社会福祉主事をソーシャルワーカーという専門職として位置づけ、福祉事務所における専門性を論じることにより、福祉六法体制での福祉事務所を社会福祉の専門機関として積極的に意味づけを提示した点では評価することが出来よう(表4参照)。

2. 新福祉事務所運営指針と福祉事務所

福祉事務所制度の創設20周年にあたる1971年、厚生省は、1970年代を展望した新しい福祉事務所のあり方を示した「新福祉事務所運営指針」を発

表した。

この指針の中で、福祉事務所の機能は、「従来の生活保護から、次第にその他の社会福祉施策へと重点を移し、同時に、福祉に関する総合福祉センターとしての機能が十分に発揮できるように、機構、職員を含めて、その体制を変えていく」¹³⁾ことの必要性が強調されている。また、福祉事務所の性格は、「社会福祉行政を最も効果的に運営するために設けられた社会福祉行政の中核的な第一線の現業機関」と位置づけている。さらに、福祉事務所は、住民に直結した現業サービス機関であると同時に、現業サービス機関としての性格から、単に書類の作成や許可事務を行う「お役所」ではなく、住民が必要としている福祉サービスを直接住民に提供する機関であることを強調している。

現業サービス機関の条件は、第一に、第一線の窓口としての機動力を持った「迅速性」、第二に、行政の最先端に立って住民の直接ハダに触れてサービス行政を行う機関としての「直接性」、第三に、問題をかかえて相談に来る人に対する診断技術や処遇技術が社会福祉行政の専門性として位置づけられるような「技術性」が必要であるとされている。「新福祉事務所運営指針」では、このような現業サービス機関の特色は他の事務処理機関と峻別されなければならない、これらの要素がなければ福祉事務所としての存在意義はなくなってしまうほど重要であることを力説している。

「新福祉事務所運営指針」では、以上のような福祉事務所の性格、機能や特色を実現していくという視点から、福祉地区問題、専門職制、変動する社会への対応という三つの点から福祉事務所問題について検討・整理されている。福祉地区問題では、当時自治省が推進していた広域市町村圏の圏域設定構想を例に、市町村が「連合」して福祉事務所を設置することを提案している。さらに、現在問題にされている保健と福祉の連携という視点からも積極的考え方を示している。しかし、保健所のあり方に関わる問題については、今後の課題（当時の厚生大臣の諮問機関である保健所問題懇談会での検討を参考）として具体的には言及していない。専門職制の問題では、社会福祉主事制度（いわゆる三科目主事の実態や資格認定講習会など）が経過措置のままできていることに対して疑問を投げかけている。しかし、

具体的な方策については、当時の社会福祉従事者の身分・資格を検討している中央社会福祉審議会の職員問題専門分科会での審議に委ねるとするにとどまっている。

福祉事務所における組織・運営体制では、現業活動の充実という視点から、「福祉事務所標準組織図」(図3、4参照)が示され、福祉五法の強化を標準組織に再編成して行うことが明らかにされている。従来、福祉事務所が生活保護事務所化してしまったのは、生活保護が持つ緊急性や福祉三法から六法になったにも関わらず、福祉五法を担当する現業員の増員を現場の福祉事務所が行わなかったことによるとされ、指導監査体制も福祉五法の面では不十分であったことによるという問題点が指摘されている。新しい標準組織機構は、従来の庶務課、保護課の二課制から、保護課(生活保護法)

図3 福祉事務所標準組織図(管内人口10万の場合)

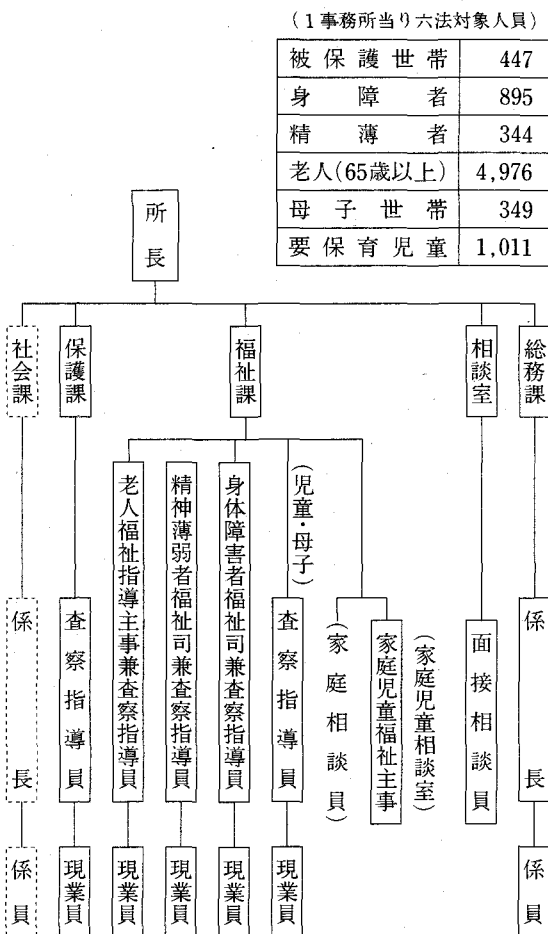
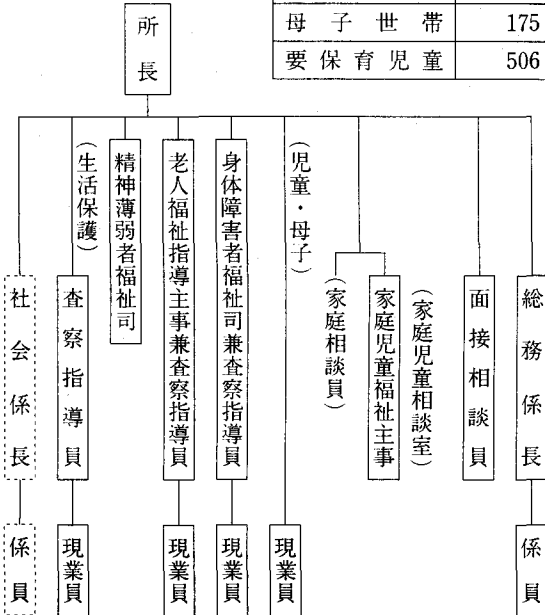


図4 人口5万の市部福祉事務所標準組織図

(1事務所当り六法対象人員)

被保護世帯	223
身障者	448
精薄者	172
老人(65歳以上)	2,488
母子世帯	175
要保育児童	506



と福祉課(福祉五法)にそれぞれ所管課を分けている。さらに、標準組織は、管内人口によって10万人の場合と5万人の場合というように、小規模福祉事務所の多い現実を想定した組織図を掲げている。特に、福祉課は、各福祉司及び指導主事をもとにスペシフィックな体制を取ることによって、密度の高い専門職制を可能にしようという意図を持っているといえよう。スペシフィックな体制をとることになった理由は、厚生省が実施した五法現業員に対する調査結果を参考に次のようにまとめられている。第一は、住民が求めるのは専門的サービスであるため、一人のワーカーが福祉五法に精通することが困難なこと、第二は、担当事項に責任を持ってきめ細かなサービスができること、第三は、行政効率がいよこと、第四は、今後の福祉五法は複雑・多様化し、高度化されるということがあげられている。

福祉施策の領域の拡大や多様化が必要な背景は、急速な経済社会の発展と地域社会の変化、住民生活の変貌であるとされている。そして、福祉事務

所は、地域計画の視点から、地域住民の福祉に関するセンターとして、機能の充実・強化が求められて、「地域住民の生活に現れた多様な福祉ニーズを的確に把握し実状に即して計画的、効率的な福祉施策の推進」が必要とされている。また、地域福祉計画の必要性が強調されなければならない理由としては、①福祉問題の多様化に対する的確な福祉問題の把握と適切な福祉計画、②地域住民を対象とした福祉施設と在宅サービスの体系化、③福祉施設の地域的アンバランス解決のための長期的・計画的な行政施策、④市町村の長期計画の策定や「新経済社会発展計画」などを背景とする福祉行政の計画化の必要性、⑤合理的な運営、⑥社会福祉への住民参加の促進であると述べている。

そのほか、運営指針では、具体的な地域福祉計画の構成、計画の策定の手順が詳細に説明され、さらに、社会福祉のニーズ把握の視点からは、福祉需要の測定について説明がなされている。

このように、「新福祉事務所運営指針」は、昭和28年に出された「福祉事務所運営指針」から比較すると、福祉事務所の位置づけは、指針としての内容自体の充実は一応ははかられているといえる。「新福祉事務所運営指針」は、第一に、現業サービス機関の機能を明確にした点に特徴があろう。福祉事務所は、サービス行政の機関であるということを確認している。第二は、社会福祉の計画という視点から、地域のニーズの把握や当時の課題であった地域福祉(コミュニティ・ケア)や住民参加の視点から、福祉事務所の果たす機能や役割が論じられている。第三は、現場の調査をもとに、社会福祉主事の体制を単法化(スペシフィック)の視点からその専門制について言及している点である。

しかしながら、社会福祉主事の専門性については、単純に増員すれば問題の解決が図られるといった認識にあり、「技術性」を強調してはいるものの、その専門的力を向上させるための検討はほとんど示されていなかった。また、福祉事務所が、生活保護中心であることの解決等が単なる人員配置の変更という形でかたづけられている点にも問題があったといえよう。

3. 福祉センター化構想と福祉事務所

昭和46年、社会福祉事業法研究作業委員会は、「福祉事務所の将来はいかにあるべきか - 昭和60年を目標とする福祉センター化構想」を打ちだした。この構想は、1970年代に入って、「公的扶助を中心とする福祉事務所の業務を一応評価しながら、戦後25年を経過して、公的扶助中心の福祉サービスから、地域福祉サービスを取り入れた幅広い福祉サービス体系への転換」¹⁴⁾に対応する福祉事務所像を提起したともいえよう。より具体的には、公的扶助の占める比重が相対的に低下する中で、いわゆる社会福祉のニーズの多様化に対応する社会福祉サービス体系のあり方を模索する中で、福祉サービスの中枢機関として福祉事務所を位置づけようとしたものである。同時に、多様なニーズを持つ対象者は、現状では低所得階層である経済的に貧困な世帯が中心であり、しかもこれらの人々への対応は、必ずしも十分な状況ではない。また、これからの福祉事務所の方向は、「ますます進行するであろう人口構成の変化、都市化の進行、経済水準の向上にともなう社会福祉ニーズの高度化、多様化などを考える時、福祉事務所が貧困者中心のサービスにとどまっていたら、今後ますます増大することが予想される福祉事務所への国民の期待に添えてゆくことができない」¹⁵⁾という問題意識も有していた。

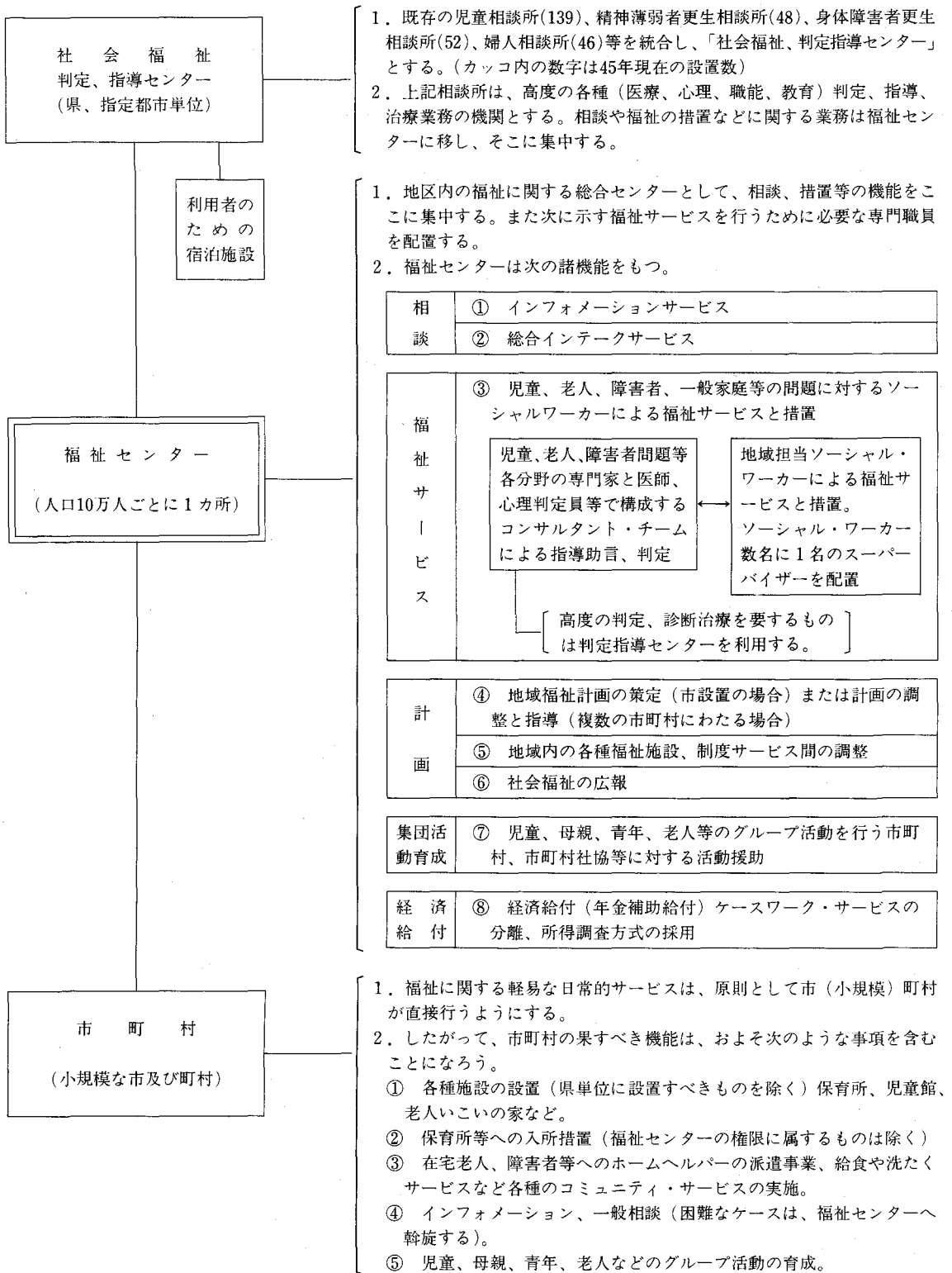
この構想の一つの特徴は、公的扶助が年金制度の充実によって、補助給付に近い制度に変わるのであるというイギリス型の公的扶助制度を想定した考え方に基づくものである。第二に、年金などの所得維持施策が充実すれば、将来的に制度上生活保護の解体が生じるという予測が前提とされている。第三に、生活保護行政の考え方の中心にあるとされる経済給付とケースワーク・サービスの不可分の関係は、機能の分離が必然的であるという認識である。このような視点を前提として、福祉事務所の今後の方向は、「児童を中心とする家庭問題や、老人、障害者問題あるいは複雑で解決困難な問題に対する真の専門的な質の高いサービスの提供」¹⁶⁾を目指すとの考え方が導き出されている。

次にこの構想の実現方策については、①社会福祉事業の実施責任は、市町村などの自治体が負う

こと、②人口10万以上は単独設置、小さい市町村は一部事務組合による設置を行うこととされている。さらに、都道府県段階の児童相談所やそのほかの相談機関にある措置権限は、福祉センターに集中して、「措置に必要な軽易な判定業務」についても行えるような機能を新たに付加するとされている。これらの内容を踏まえて、福祉センターの組織構成は、①福祉サービス、②相談（インフォメーションサービス、インテーク）、③計画（地域福祉計画の策定、調整、福祉広報）、④集団活動育成援助、⑤経済給付の五部門によるとされた（図5参照）。

福祉センター化構想は、ある意味では福祉事務所運営指針から一步踏み出した形での、具体的な提案がなされている点でこれまでの福祉事務所問題に対する検討とは趣を異にしているといえる。しかも、その内容は、前述のようにイギリスを想定した経済給付とサービスとの分離という大胆な提起をしていることである。さらに、福祉事務所は、児童相談所の判定機能をも兼ね備えるようなものとして位置づけられ、福祉事務所の積極的な機能のあり方を提起したものであった。しかしながら、当時の厳しい批判からもわかるように、福祉事務所は、サービス機関として位置づけられることによって、年金制度の充実が貧困問題を解決させるとの前提に立つことによって、結果として生活保護を軽視しているという指摘もなされた。さらに、福祉事務所における生活保護の実施体制は、現実の貧困問題の減少を必ずしも反映しているとはいえず、むしろ保護率の低下といった問題は、いわゆる「保護の適正化」を背景にしたものと考えられよう。構想は、保護率の低下を前提として、福祉サービスの充実という問題にのみ焦点を当てた形で理解されたようにも思われる¹⁷⁾。福祉事務所における福祉サービスの充実や判定機能という新たな機能は、各種相談所の統廃合を前提としているが、地域によってこのような方法が可能であるかどうかといった視点からの検討がもっと必要であったともいえよう。その意味で、これまでの福祉事務所が、福祉六法のバランスの取れたきめ細かな対応をどのように進めるかといった視点からの現状分析を踏まえたものであったかどうかかが問題となる。そのためには、ケースワー

図5 福祉センター設置構想 (昭和60年代)



カーの配置が六法総合担当制のみで果たして可能か、「新福祉事務所運営指針」の提示している単法化の方向との関連性などの検討が不十分であったことも問題であったといえよう。

4. 実験福祉事務所の実施と具体化の課題

実験福祉事務所は、厚生省が昭和48年度から50年度までの3年間にわたり、全国16福祉事務所を選んで地域の実状に応じた福祉事務所運営を行うことを通じて、今後の福祉事務所のあり方を検討しようという趣旨で実施されたものである。具体的には、福祉事務所の現業活動の実施体制について、いわゆる福祉六法総合担当制（ゼネリック・ケースワーク）と単法担当制（スペシフィック・ケースワーク）のどちらの業務担当制がよいかを模索しようといった視点から、福祉事務所を指定して行われたことが注目されるであろう。そのほかの実験検討事項では、①現業活動における町村、民生委員等の役割分担、②地域福祉活動啓発のための関係機関等との連携、③老人福祉活動の促進、といった内容ごとにそれぞれ数カ所の福祉事務所が指定された。

特に注目されたのは、前述の実施体制について、青森県東地方事務所及び広島県尾道の両福祉事務所が、「その処遇に当たり一人の現業員によって幅広い総合的な視野からの福祉活動を展開することが、より効果的なサービスを提供できるとして総合担当制」を採用して実施されたことである。実施による評価は、総合担当制には一長一短があるということであった¹⁸⁾。具体的な長所としては、①福祉全般的な相談に応じられることから、信頼関係が図られ易いこと、②現業員が同一業務の担当であるため、相互連帯意識による組織活動が図られたこと、③生活保護の経験が福祉五法でも役立つこと、④連携の緊密化と地域の福祉情報の迅速・的確性の確保による対応が容易なことなどである。問題として生じたことでは、①現業員の増員や査

察指導、福祉司機能の強化の必要性のあること、②現業員が六法に習熟するまでの間の福祉事務所の対応と研修の強化、③困難ケースへの対応のための診断・措置会議の重要性、が指摘されている。特に、これらの問題の解決のための前提は、事項別チームの編成を通じて現業員の連携を図り、年間の研修計画の実施や診断措置会議の定例開催などが重視される必要があるとされている。さらに、訪問調査活動については、単法担当当時より回数が2倍に増加しており、生活保護を含めて活発化している。その結果、福祉事務所が地域の福祉ニーズに対応した効果的な福祉サービスの提供を行うには、「福祉事務所の在り方として現業員の所要の増員を行いながら、現業活動については基本的には福祉六法総合担当制により活動を展開」していくことができれば、効果のあることが指定した福祉事務所の状況から評価・強調されている。

青森県などに代表される小地域総合担当制による福祉事務所運営は、郡部福祉事務所の一つのあり方としては評価に値しよう。しかも、その内容は、福祉センター構想の基本的考え方を継承したものとして、今日においても意味のある方法の一つと考えられる。しかしながら、一部から肯定的に評価されながらこのような方法が全国的に普及しなかったのは、いくつかの条件を満たさなければならないことによるものといえる。第一に、全国の福祉事務所が、地方自治体における社会福祉施策の実施体制の中で、十分な検討の上で位置づけられることがないこと、第二に、職員の研修や職員採用といった自治体によって異なる要素を、福祉事務所制度の改革として一般化し得なかったことがあげられる。最後に、市部福祉事務所では、さらに具体的な運営をするためにはかなりの組織的変更や相談機関との調整を必要としたことなどが問題として指摘できるであろう。〈未完〉

(ろくはら しろ 助教授)

(1994. 3. 25 受理)