

福祉改革と福祉事務所の諸問題

京 極 高 宣

はじめに

周知のとおり福祉事務所制度に関しては、その太枠を前提としても従来からさまざまな問題点が指摘されている。まして福祉改革との関連で枠組みそのものをめぐる抜本の見直しにおいては後述するように議論すべき論点は多岐に及ぶ。本稿では、福祉事務所の将来方向について直接論じることとはさけるが、福祉改革との関連で現行福祉事務所の問題構造をさしあたり浮き彫りにしておきたい。

I 福祉事務所のあり方に関する意見

従来の枠組みを前提とした、福祉事務所の問題点としては、以下のような諸点が指摘されていた。

第1点は、福祉事務所の適正規模に関する問題点である。福祉事務所は、おおむね管内人口10万人程度に1箇所と考えられているが、実際には、数十万人の規模の福祉事務所もあり、適正な運営が確保できない状況もあるという。具体的問題点としては大規模福祉事務所では、地域住民の福祉事務所の利用が不便であることや現業員等の効率的な訪問調査活動が困難であることがあげられる。

第2点は、地方では小規模福祉事務所のため、職員配置が非効率で所要人員が確保されていないことがある。また、高度な専門知識を有する人材が確保されておらず、福祉行政の高水準均一化の確保が困難であることもある。

第3点は、生活保護現業員は、法定数により配

置し、福祉五法現業員は現員配置基準により配置するよう指導されているが、法律上は福祉六法担当現業員すべての配置基準となっているため外部に対する説明がつかないことである。

第4点は、法定数により配置されている生活保護担当現業員は、大方確保されているが、特に充実しなければならない福祉五法関係についての福祉五法担当現業員は、行政指導による職員配置基準によっているため充足率が非常に低い状況にあることである。

第5点は、管内人口10万人程度の町村であっても福祉事務所の設置義務がないので地域住民に対するサービスが必ずしも十分に行われていないことである（また以上の点とからんで、町村の福祉事務所は現状では特別交付税の裏打ちが特例としてなされているが、原則としては財政負担がなく、他の小規模市と比べて不均衡になっていることである）。

以上は現行福祉事務所の枠組みを前提とした上での問題点であるが、近年においては福祉事務所の枠み組そのものを改変せよという強い意見もあり、それを大別すると2つの系譜に分けることができる。

第一の系譜は、福祉事務所を総合福祉センター（仮称）へ改変すべきという意見である。昭和46年5月の全社協社会福祉事業法改正研究作業委員会の全社協会長への答申「福祉事務所の将来はいかにあるべきか」を起点としたものである。

この意見は、住民の身近なところで質の高い専門的な福祉サービスを保障すべきであるという観点から、従来の福祉事務所を地域内の福祉に関す

る総合福祉センターに改組し、市町村に実施責任を負わせるものである。ただし、地方自治体の規模、財政能力等のちがいを無視して、すべての市町村に一律に設置を要求することには無理があるので、総合福祉センターは人口10万人以上の市に単独設置を義務づけ、それ以下の市町村は一部事務組合か近隣市への委託かのどちらかを採用することが考えられている。

第二の系譜は、福祉事務所の必置規制を緩和するとともに、必置職社会福祉主事等に係る規制をも廃止すべきとする意見である。

この意見は、昭和56年11月行政特別委員会で伊藤郁男議員が質問したことに端を発しているが、それ以前からも全国で大勢を占める一市一福祉事務所で実質上、福祉事務所が市役所の内部組織化（福祉部内組織化）しているところで少なからずみうけられたものである。特に臨調行革の下で国の規制緩和の一環として福祉事務所の問題が積極的に取りあげられたむきがあり、昭和59年10月に地方自治経営学会（会長：磯村英一）の『国が妨げる自治体行革』（中央法規出版、1985年）で一市一福祉事務所といった市福祉事務所の必置規制を廃止する提言が出されるなどの最近の動きとなっている。ちなみに提言では次のようになっている。

「現在、市にあっては福祉六法に関する行政は、庁部局と福祉事務所との二重行政二重構造になっている。制度上は、市町村長は措置法定、措置実施機関、福祉事務所は実状把握、指導となっているが、実際には庁内同一場所で同一組織で行なわれ、看板、肩書だけ二重にしているところも多い。行政組織の複雑化、事務の複雑化を招いているので、市の福祉事務所の必置規制は廃止すべきである。」（同上、56頁）

II 福祉事務所をめぐる問題構造

一 郡部福祉事務所をケーススタディとして一

現在、市部福祉事務所は、人口規模にかかわらず市営であるが、郡部福祉事務所（344箇所）は4町を除き、原則として都道府県が直営している。

ちなみに人口5万人未満の市でも市福祉事務所もっている半面、逆に人口5万人以上の町村では福祉事務所をもたず、県が福祉事務所もっているという奇妙な現象も一部みうけられる。

また戦後、一時期は旧生活保護がすべての費用を国や都道府県と並んで市町村も応分の負担（10分の1）をしていた。しかし、福祉六法の整備に伴い、例えば保育所措置費は従来どおり市町村の負担があるが、老人ホーム措置費や生活保護費は福祉事務所を設置する地方公共団体が一切負担すべきことから、福祉事務所を設置しない町村は何ら費用負担は負わず、都道府県がその肩代わりをすることになっているという矛盾もある。しかも、すでにみたように行革における国の規制緩和の線からは福祉事務所の職員配置はもちろん組織配置についてもなるべく地方行政の裁量にゆだねるようになるには市の必置規制を廃止すべきという意見が、他方で、福祉事務所が第一線の現業機関として地域社会に根ざすには市のみならず町村にも福祉事務所を必置すべきであるという意見が、相互に対立しているのである。

そこで、郡部福祉事務所の問題をケーススタディとして福祉事務所の問題点をそれなりに列挙すると以下のようなだろう。

まず郡部福祉事務所固有の問題群と福祉事務所一般のあり方に関する問題群とはさしあたり区別される必要があり、さらに福祉事務所の存在を前提にした上での福祉事務所一般のあり方に関する問題群と福祉事務所そのものの存在理由にかかわる問題群とを区別しなければならない。そこでさしあたり、福祉事務所そのものの存在理由にかかわる問題群についてみてみよう。（表1参照）

1. 福祉事務所そのものの存在理由にかかわる問題群

(1-1) 現業相談部門と計画指導部門との関係
 いうまでもなく福祉事務所は社会福祉の第一線現業機関であるが、この現業機関という意味は現業員（フィールドワーカー）や面接員等が配置されていて地域住民の相談等に直接に対応することであって、例えば市レベルの社会福祉行政・企画・予算・調査のような業務のことではない。い

表 1 郡部福祉事務所のあり方をめぐる問題群(案)

(地方自治協会作成)

	I. 福祉事務所の一般的あり方	II. 地方公共団体レベルの福祉事務所のあり方			
		II-1 県(郡部)レベル	II-2 市レベル	II-3 町村レベル	
(1) 行政権限の移譲	1-1 国から地方への権限委譲	<ul style="list-style-type: none"> 国の機関委任事務との関係如何 国と地方の役割分担如何 設置基準をどうするか 			
	1-2 都道府県から市町村への権限委譲	<ul style="list-style-type: none"> 福祉地区をどうするか(市町村との関係を含む) 保健所の管轄区域との関連はどうかあるべきか 内部組織と独立組織の長所・短所をどうみたらよいか、またどうすべきか 	<ul style="list-style-type: none"> 町村の自立性をどう担保すべきか 郡部事務所を町村へ移管すべきかどうか 	<ul style="list-style-type: none"> 県の指導性をどう担保すべきか 市の必置制はいかなる理由によるか、現在も有効か 小規模市の設置に伴う問題にどう対応すべきか 	<ul style="list-style-type: none"> 県の指導性をどう担保すべきか 町村の任意設置制はいかなる理由によるのか、現在も有効か 事務組合で設置すべきか 県への委託はありうるか (中心市への委託 清水委員)
(2) 機能・業務	2-1 六法関連	<ul style="list-style-type: none"> 生活保護業務と五法業務との区別・関連をどうするか 措置権とその他相談指導業務との区別・関連をどうするか 児童相談所との機能分担如何 	<ul style="list-style-type: none"> 県庁所在地等の立地は適当かどうか 県本庁との役割分担如何 	<ul style="list-style-type: none"> 五法業務と各福祉課をどう区別すべきか 福祉部との区別をどうするか(一市一福祉事務所の問題) 	<ul style="list-style-type: none"> 生活保護業務が少ない場合の対応をどうするか
	2-2 その他	<ul style="list-style-type: none"> 六法以外の業務をどこまで扱うか 福祉計画機能をもつべきかどうか 地域福祉に対応すべきか 	<ul style="list-style-type: none"> 県単独事業・福祉六法外業務をどこまでやるか 	<ul style="list-style-type: none"> 市単独事業・福祉六法外業務をどこまでやるか 	<ul style="list-style-type: none"> 町村役場の各課との役割分担如何
(3) 実施体制等	3-1 財政	<ul style="list-style-type: none"> 特殊勤務手当制度はどうかあるべきか 			<ul style="list-style-type: none"> 特別交付税でどう対応するか その他特別の財源措置が必要か
	3-2 組織	<ul style="list-style-type: none"> 単法制と総合担当制の長所・短所をどうみたらよいか、またどうすべきか 福祉センター構想をどうみるか 	<ul style="list-style-type: none"> 一般行政事務所等との関係如何 	<ul style="list-style-type: none"> 関係機関との関係如何 	<ul style="list-style-type: none"> 町村単独では、組織の体をなさないのではないか ●等)にどう対応するか
	3-3 マンパワー等	<ul style="list-style-type: none"> 職員配置基準をどうするか 現業員等の資格はどうかあるべきか 査察指導員の資格はどうかあるべきか 所長の専任・兼任をどう考えるべきか 民生委員の協力関係をどうするか 職員の資質向上をどう図るべきか 		<ul style="list-style-type: none"> (小規模市)有資格の職員確保をどうするか 	<ul style="list-style-type: none"> 有資格の職員確保をどうするか

わゆる一市一福祉事務所の問題で、しばしば混乱するのは、多くの場合、市の福祉部の内部組織として福祉事務所が位置づけられ、福祉事務所長が福祉部長または福祉部次長として兼務するというパターンであることから、「二重行政」「二枚看板」等との批判が生じる。しかし、問題は建物の構造あるいは組織体制のあり方ではなく、現業機

能あるいは職員配置のあり方の問題であり、いわゆる事務屋だけで構成されているか、それとも住民に直接に対応する現業員・面接員等が配置されているかが重要なメルクマールとなるのである。また設置場所についてみると郡部福祉事務所のいくつかは市福祉事務所と同じ県庁所在地等にあり、同一市内に市福祉事務所と郡部福祉事務所の2つ

が存在することが少なくない。これは交通の便を考えて町村に事務所を設置するよりも中核都市なる市に事務所を設置する方が便利であるからであるが、それにしても市町村と福祉事務所との関係は不明瞭なところがあるといえよう。

(1-2) 福祉部と事務所との関係

一市一福祉事務所では、多くの福祉事務所が市福祉部に内部組織化されていることから、かえって福祉部全体が福祉事務所の現業機能にひきずられて、本来の計画機能等が弱体化することはしばしばみうけられる。その点では福祉事務所が外部組織として独立している市の方が社会福祉の計画行政の進展がみられる。したがって、効率性の問題から小規模都市の場合同一建物内の市福祉部の内部組織として福祉事務所を設置することは、一方で福祉事務所の現業機能が十分に発揮され、他方で福祉部の計画機能が生かされさえすれば、何らさしつかえないといえる。

(1-3) 福祉地区と自治体との関係

福祉事務所はおおむね人口10万人の福祉地区に1箇所の割合で配置されることになっているが、当初はアメリカ的発想に基づくものといわれた。現状では10万人以下の市でも必置規制がなされ、他方、町村は福祉事務所をもたず県が人口10万人を上限の目安に福祉事務所を配置しており、福祉地区と基礎自治体とは必ずしも対応していないが、わが国の風土からみて、市町村という基礎自治体から福祉地区が切り離されているところに問題が残っている。むしろ福祉五法に着目して、市町村単位（一部事務組合等を含む）に福祉事務所を設置するか、生活保護に着目して都道府県だけが福祉事務所を設置する方が行政理解上ははっきりしているといえよう。

2. 福祉事務所一般のあり方についての問題群

(2-1) 生活保護事務所か六法事務所か

従来の福祉事務所は生活保護が中心業務であったが、現在は、たてまえも実際も一部の地域を除いて大方は原則として福祉六法全体を所管する六法事務所になりつつあるといわれる。しかし、福祉事務所の保障本来的役割を生活保護とみると、

福祉事務所は所得の一環としての国の事務機関となり、福祉五法関係はむしろ市町村の業務という役割分担が考えられよう。その場合は福祉事務所は社会保障事務所と同様な役割をもち、社会保障事務所と一体化されることも考えられる。福祉事務所の本来的役割を福祉五法におくとすると、生活保護事務は社会保険事務と統合化させ、より純化した地域福祉事務所となることも考えられる。また、以上のどちらの場合にも偏らず現行の六法事務所の性格をより強化していくとすると、「福祉センター構想」のような方向もありえよう。

(2-2) 機関委任事務と団体委任事務の関係について

本来、福祉事務所は生活保護なり福祉五法関係にせよ、国の機関委任事務を知事または市町村長が受け、さらに専門的な第一線現業機関である福祉事務所が知事または市町村長の委任を受け国の機関委任事務を遂行するものとなっていた。しかし、従来からも国の機関委任事務以外に、都道府県等の単独事業の施行や地域福祉計画の策定などをいくつかの福祉事務所では行っていたし、また来年度からは、生活保護は国の機関委任事務として留まるものの、福祉五法関係は団体委任事務となり、それとの関係で社会福祉施設に対する国の補助率が10分の8から10分の7、さらに10分の5に変更されることになっている。したがって、福祉事務所の役割は、国の機関委任事務と団体委任事務と地方公共団体の固有事務の3つの分野を同時に遂行することになるが、その関係をどのように考えたらいかがが問題となる。ひとつの考え方としては、国の機関委任事務の方に力点を置けば、生活保護事務を中心として都道府県立が原則となるが、他方、団体委任事務や固有事務の方に力点を置くと、福祉五法やその他の在宅福祉分野が中心となり、基礎自治体としての市町村立が原則となるろう。

(2-3) 現業員等の資格マンパワーのあり方

福祉事務所は、福祉六法に基づく各種判定・措置・相談指導等の業務を行っているが、職員については社会福祉主事たる専門ワーカー（現業員）を生活保護法に関しては社会福祉事業法第15条で

次のように定められているが、福祉五法については行政指導上の規定があるだけである。

「(一) 都道府県の設置する事務所にあつては、生活保護法の適用を受ける被保護世帯（以下、「被保護世帯」という。）の数が三百九十以下であるときは、六とし、被保護世帯の数が六十五を増すときに、これに一をくわえた数

(二) 市（特別区を含む。以下同じ。）の措置する事務所にあつては、被保護世帯の数が二百四十以下であるときは、三とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一を加えた数。

(三) 町村の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が百六十以下であるときは、二とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一をくわえた数。」（社会福祉事業法第15条）

他方、福祉五法担当職員については、昭和53年4月1日の社庶第42号通知で以下のように述べられている。

「1. 五法担当現業員にかかる措置

五法担当現業員については、昭和43年度から同

45年度までに、地方交付税の基準財政需要額算定上の単位費用積算基礎として、標準の地方公共団体における1福祉事務所当たり6名が措置され、これに伴い、“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（昭和45年4月9日付社庶第74号厚生省社会局長，児童家庭局長通知）”（以下，“両局長通知”という。）により所要の体制整備方を指示されたところであるが、その後の行政需要に対応し、昭和50,51両年度さらに増員が図られ、標準団体の市部福祉事務所8名、郡部1福祉事務所当たり7名となっていること。

2. 五法担当現業員の配置標準

福祉事務所の管内人口に応じる所要数の標準は、別表「福祉五法担当現業員配置標準」のとおりであること。」

こうして現在、生活保護と福祉五法とでは異なる職員配置基準が定められているが、生活保護担当職員は法律で、福祉五法担当職員は通知で規制がなされているため、とかく福祉五法担当職員の未充足な状態が目につくようになっている。福祉

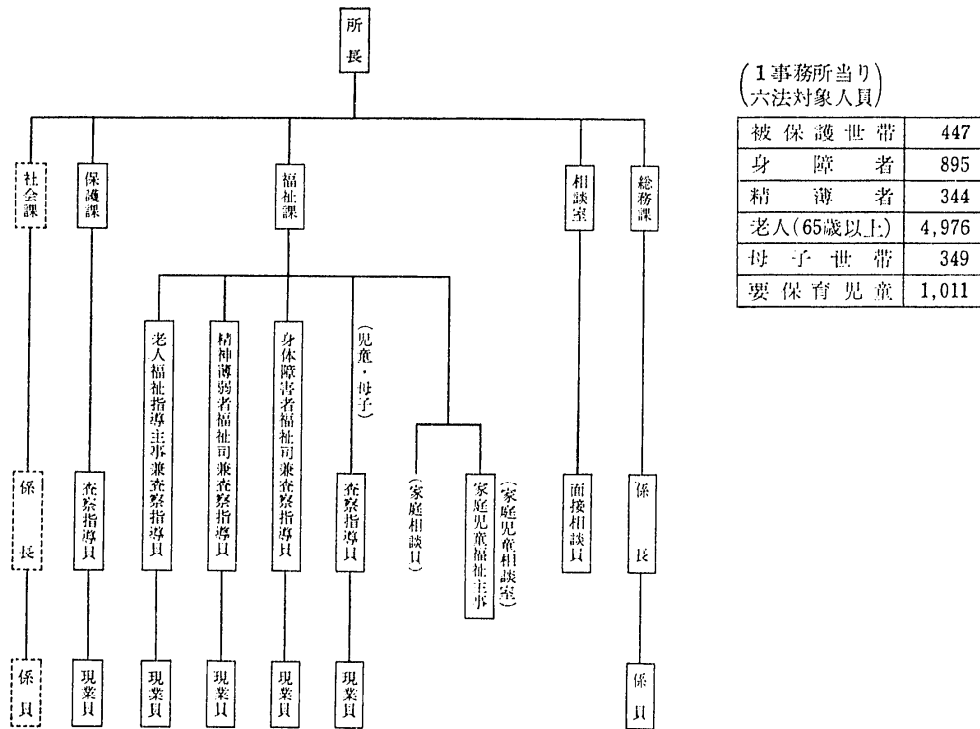


図1 福祉事務所標準組織図 (人口10万の場合)

事務所発足当初では、福祉五法関係がすべて生活保護に含まれていたため、そうしたアンバランスがなかったが、福祉五法の確立に伴い新たな問題が生じている。他方、福祉事務所の職員配置については、国の規制を緩和して各地方自治体の地域特性等によって相違があってしかるべきであり、当該地方自治体の判断にゆだねるべきだという考え方もある。が、いずれにせよ国のガイドラインそのものは、不可欠であり、新しい時代状況に照らして弾力的な基準を設ける必要はあろう。

また、身体障害福祉司、精神薄弱福祉司、老人福祉指導主事等の専門職員が福祉事務所には配置されているが、これらは、現行福祉事務所では形式的な役職者（係長）配置となっており、むしろ県の各種相談所に配置されるような専門職員として再検討される必要性も指摘されている。

(2-4) 他行政機関との関係

福祉事務所は人口10万人以上を目安に都道府県（指定都市）または市（区）が設置することになっているが、このエリアは保健所の設置基準ときわめて酷似している。そこで保健所と福祉事務所との機能を比較して、高齢化社会における保健と福祉の有機的関連づけのために両者の連携または統合する案もだされている。連携については、両所の定期的連絡会や市社協の在宅福祉推進会議への結果など運用上の改善で対応可能であるが、統合については、保健所が保健所法に基づいて設置され、医師を所長として医療スタッフ中心の機関であることから、にわかに実現することは困難である。21世紀の高齢社会を展望すると、保健所と福祉の両スタッフの有機的連携による質の高い在宅サービスが可能であり、痴呆性老人や精神障害者などへの対応もしやすくなることなどのメリットがあるばかりでなく、職員の効率的配置等から事務合理化を思いきって図れる余地もある。

また近年、いくつかの県で実行されている地域事務所構想は、福祉事務所を県の地域事務所の内部組織として位置づけるものである。それは、広域市町村を所管する方法であり、当該福祉事務所は従来の福祉行政事務のみならず、市町村福祉行政に対する一般的指導および県単事業の実施を行

う。この場合、地理的には県庁所在地から離れて市町村部に福祉事務所を設置できる長所をもつ反面、従来の福祉事務所の独立性が損なわれるというマイナス面もあることが予想される。

他方、県の必置機関としては、児童相談所、身体障害者更生相談所、精神薄弱者更生相談所、婦人相談所があるが、いくつかの県では、これらを個々バラバラに設置するのではなく、総合リハビリテーションセンター（神奈川県、大阪府、兵庫県など）や総合強化センター（宮城県など）に一体化して住民の福祉ニーズの高度化、多様化に対応している。そこで、かかる県において県福祉事務所の機能については、むしろ専門的機能は一体化したセンターに集中し、各種児童相談を含めて身近な住民相談についてはかえって福祉事務所機能（例えば児童家庭相談室など）の充実強化で対応することが考えられる。

3. 郡部福祉事務所そのものあり方についての問題群

(3-1) 県と町村との関係

すでにふれたように郡部における福祉事務所は都道府県が設置する福祉事務所と町（村）が設置する福祉事務所との2つのタイプがあり、前者の数が圧倒的に多い。例えば県立福祉事務所は、特に福祉五法関係はその多くが町村も含めて地域社会にきわめて密着しているにもかかわらず、その所管および運営は県および県職員が行い、町村職員は、保育所のように児童福祉法など定められた事務以外はほとんど関係をもたなくてよい仕組みになっている。他方、老人保健法が施行されて以来、老人保健サービスは市町村が実施責任をもっており、県が直接経営しないので、福祉と保健との間に著しい行政責任ギャップも生じている。したがって本来は町村も郡部福祉事務所を一部事務組合を含めてもつべきである。しかし、町村の財政規模の小ささやマンパワー不足から現実的には困難も少なくない。

(3-2) マンパワーの確保について

都道府県が郡部福祉事務所を設置する場合には、豊富な人材を活用することはさして難しくないが、

他方、町村が郡部福祉事務所を一部事務組合も含めて設置する場合には、福祉六法事務の専門的知識と技能を有する人材の確保がきわめて困難である。まして各種福祉司というスペシャリストの確保は絶望的である。

しかし、義務教育のように一定の資格要件を制度化すれば市町村ごとの人材格差は基本的に生ぜず、また大規模な近隣町への事務委託や町村事務組合の設置によるスケールメリットの確保は不可能ではない。また予算措置上、交付税に町村の福祉事務所職員および措置業務に伴う手当費を組み込むなどの工夫をこらせば、あながち町村も福祉事務所を設置することができないわけではない。

(3-3) 他行政機関との関係

郡部福祉事務所と他行政機関との関係は、福祉事務所一般と他行政機関との関係に加えて、いくつか特殊な問題点も指摘されている。例えば、保健所を例にとると、その設置主体は、保健所法に基づき、都道府県または市が設置し、町村は原則として設置しなくてよいことになっているので、町村福祉事務所の任意設置とは相違があり、人口10万人に1箇所という配置基準では同じだが、エリア的にも異なることが少なくない。現在、保健所と福祉との連携が叫ばれている折に、こうしたエリアの不均衡は解消される必要がある。特に将来、保健所と福祉事務所を統合するという方向がとられた場合には、両者のエリア的ズレは決定的な問題になる。その点では都道府県の方針に則り、保健福祉園を設置し、計画的な福祉行政対応をし

ていく上では、都道府県が福祉事務所ならびに保健所の設置主体となった方が具合がよいが、その場合には、住民に最も身近な市町村が設置義務がなくなってしまう難点が生じる。

また市町村に福祉事務所を必置し、しかも各種福祉司を充実強化し、福祉社会全般を所管する総合福祉センター化すると、都道府県が設置する児童相談所の身体障害者更生相談所、精神薄弱者更生相談所等との機能的重複がおり、都道府県設置の相談所は不要になってしまうが、本当にそれでよいのだろうか。むしろ、福祉事務所が住民に最も身近な総合的福祉センターになればなるほど、高度の専門的判断等が必要な機能はむしろ都道府県レベルで具備した相談所等が対応した方が効果的となろう。

いずれにしても、福祉事務所のあり方を今後における福祉改革との関連で議論するには、数多くの論点が複雑にからみあっていることも事実であるので、本稿で論じたような細かな問題点にとどまることなく、できるだけ幅広い視野から総合的抜本的に検討する必要がある。

〔追記〕

本稿は昭和50年度の厚生省スタック及び社会福祉事業研究開発基金の助成に基づき地方自治協会が行った「郡部福祉事務所のあり方等に関する調査研究」(代表=大森彌東京大学教授)のうち、筆者が担当執筆した部分を加筆訂正したものである。

(きょうごく・たかのぶ)

日本社会事業大学教授)