

福祉事務所と専門職制

小林 良 二

はじめに

このところ、福祉サービスの中核である福祉事務所に関する論議は、やや停滞をみせているように思われる。

昭和40年代に相次いで出された新しい福祉サービス提供体制をめぐる諸提案¹⁾は、いずれも、戦後の社会保障・福祉サービスのあり方について根本的な見直しを迫るものではあるが、アイディアの提示の段階から具体的な問題——法律体系、行政体系、サービス体制の評価、等に立ち入って論議をすすめるとなると、膨大な作業が要求されるわけであり、社会状況がそうした検討を緊急に要請するといった状況でないかぎり、なかなかそのためのエネルギーをさきえない。それが、停滞の一つの原因であろうと思われる。

本稿も、福祉事務所をめぐる様々な問題を全面的に扱うわけには行かないわけであるが、一つの重要な問題である福祉サービスの専門職化という観点から、若干の論点の整理と資料の分析とを行ってみようと思う。福祉サービスの専門職化という議論は、戦後、生活保護法が成立した当初から最も重要なものの一つであり、昭和26年に社会福祉事業法の改正によって、福祉事務所体制が成立してからも、繰り返し論議されてきたところであった。

その後、昭和40年代後半になってから、再び、福祉専門職制の確立が唱えられ出したのであるが、ここで提起された問題は、現在でも福祉事務所論

の中心テーマの一つである。本稿ではこの問題を、その法的な位置づけ、および統計的にみた実態の2つの視点から考察することとする。それに先だって、福祉事務所論の他の面についても若干ふれておくことにしよう。

I 福祉事務所論の3つの領域

福祉事務所に関する最近の様々な論議に目を通してみると、大きくわけて、次の3つの論点にまとめることができると思われる。

第1は、対象者のニーズの変化に応じて、福祉事務所のサービス体制をどの様に変えてゆく必要があるか、という点に関するもので、通常、「生保体制」から「五法サービス体制」へ、あるいは、「五法現業体制の充実」等々、いろいろな形で論じられており、3つのうちで最も基本的な問題であろう。良く知られているように、昭和40年代に入って、生活保護受給者の比率が下がり、これにともない、被保護階層は、主として老人・母子、障害者、傷病者など、稼働能力のない世帯へと変化し²⁾、こうした人々は、従来の生活保護を中心とするサービス体制では対応できず、より専門的なサービスが必要であるとされてきたのであった。

しかしこれと共に、社会福祉サービスの分野が拡大し、必ずしも要援護層というカテゴリーにはあてはまらない一般の人々もサービスの対象として登場してきている。周知のように、保育所問題や老人医療の無料化などは、こうした方向から出てくる問題群であり、これに関しては、最近の自治体における費用負担問題がこの間の事情をよく物語っている。

1) 代表的なものとして、東京都社会福祉審議会「東京都における社会福祉専門職制度のあり方に関する中間答申」昭和42年5月、社会福祉事業法改正研究作業委員会「福祉事務所の将来はいかにあるべきか」昭和46年5月、全国社会福祉協議会「新福祉事務所運営指針」昭和46年10月等をあげることができる。

2) この点については、小山路男「公的扶助の発展過程と現在の諸問題」『社会福祉研究』第1号、昭和42年12月が、きわめて参考になる。

こうした状況の中で、福祉事務所のサービスはどこまでをカバーすべきなのか、という点が問題とされるに到ったことは当然である。そして、サービス業務を拡大するには、従来の「生保体制」では不十分だとする考え方と、福祉事務所では、六法を中心とする機関委任事務を中心にすればよいのだ、という考えとが対立するのである。

第2に、これと関連して、福祉事務所と自治体機構との関係をどうするのか、という問題がある。周知のように、昭和26年の社会福祉事業法においては、福祉事務所をできるだけ一般の自治体機構から独立させ、専門的な福祉サービス機関たらしめようとしたのであるが、この方向を推進する厚生省と、これに反対する自治省との間に激しいやりとりがあり、結局、かなりの程度妥協の産物となり、福祉地区問題や福祉事務所の位置づけ、機関委任事務としての性格、等々未解決な問題を残したのである。これらが、先程述べたような新しいサービス体制をめぐる、再び問題とされてきているわけである。

そして第3に、本稿でとりあげる福祉の専門職化の問題がある。これに関しても、戦争直後の民生委員の生活保護業務からの排除問題以来、様々な論議されてきたわけであるが、ここでは、そうした、民間福祉活動等との関連の考察は一切行わず、福祉事務所職員の状況に叙述を絞ることにする。まず「専門」という用語について本稿の視角を説明した上で、内容に入ってゆくことにしよう。

II 福祉事務所職員の専門性

——法的側面——

福祉事務所において社会福祉サービスの提供を直接に担当する職員はどの程度の専門性を有するか、というのが本稿の問題である³⁾。社会福祉専門職制の未確立が叫ばれ、資格制度の強化が提案されていることをみれば、あまり、専門性は高くないという答えが出そうな予測はつく。しかし、福祉事務所成立後30年近くなる現在においても、なお、「専門性の確立」が説かれるについては、「専門職」という概念を別の視角から検討する必要があると思われるのである。

例えば、福祉サービスにおける「専門職」といえばまずソーシャルワーカーがあげられるであろうが、諸外国におけるソーシャルワーカーと福祉事務所における職員とを直接に比較することはあまり意味がないと思われる。西欧におけるソーシャルワーカー⁴⁾は、いわば、「資格」を前提にしていろいろな組織に雇われるのに対し、わが国では、職場（福祉事務所）を前提にして、資格が必要となるという関係にあるからであり、従って、単に社会福祉だけでなく、より広い雇用慣行をも視野に入れて論じる必要が出てくる。そこで本稿では、ソーシャルワーカーそのものでなく、「ソーシャルワーク」あるいは「ケースワーク」という機能が、どの程度、福祉事務所の機構の中で育ってきているのかという点、言いかえると、一般事務組織とは異なる機能がどれだけ確立されてきたかという点を問題にしてみよう。

ところで、もう一つ重要なことは、先にも述べたように、「五法現業体制の確立」との関連で、「専門性」が主張されていることである。これは、東京都社会福祉審議会の福祉専門職制度に関する答申（昭和42年）で明確に主張され、『新福祉事務所運営指針』（昭和46年）においても、前者ほどではないが、打ち出されている。ここでは後者の見解を紹介しておく、従来の福祉事務所においては生活保護行政が中心であり、「事業の性格上、保護金品の給付を第一義的なものとするから、この事業の過程においては、それほど専門性を意識しなくてもすんできた。」しかし、「生活保護対

3) 以下の福祉事務所職員の「専門性」に関しては次のような文献を参照した。高沢武司「福祉事務所の職能における専門性の理論的諸問題と業務分析」日本社会事業大学研究紀要『社会事業の諸問題』第17集、1970、右田紀久恵「福祉事務所論」『社会福祉研究』No. 9、1971-10、仲村優一「生活保護への提言」全社協、1978、三和治「大都市の福祉事務所の問題」『厚生』1976、7、8号、杉村宏「社会福祉主事論」『社会福祉研究』No. 9、1971、4、白沢久一「社会福祉主事の研究活動の保障」『社会福祉研究』No. 3、1968-11、竹村栄一「公的扶助とケースワーク」『季刊社会保障研究』Vol. 7-3、1971-12。

4) 筆者はかつて、イギリスのシーボーム改革以後のソーシャルワーカーの状況について論じたことがある。拙稿「シーボーム改革と組織問題に関する若干の論点」『季刊社会保障研究』Vol. 14、No. 1、1978。本稿も、この論文の叙述を基本的な比較の視点としている。

象ケースは要看護ケースといわれる欠損家庭に集約されるようになり」、他方で、ニードの拡大によって、精薄、重度障害、母子、養育に欠ける児童や老人などが対象者として重要な位置を占めるようになるに従い、福祉事務所は、「地域福祉センターとしての福祉六法業務」⁵⁾を行なう体制が必要となり、ここにおいて、ソーシャルワークは、「個人と環境の接点における総合的援助の過程として機能する」⁶⁾ことが必要である、とされるのである。ここで、は、「生活保護体制」から「五法サービス体制」への移行という認識のもとに、

- a. 金銭給付と対人サービスとが切り離され、
- b. サービスの専門性はもっぱら後者の方に求められる、という形になっている。

あれほどやかましく論じられてきた、生活保護業務におけるケースワークの役割という問題を、この様な形に整理してしまってもよいのかという点は措くとしても、以上に紹介したような「五法サービス体制」への移行あるいは確立が、現在の福祉事務所体制の中でどれだけ可能であるのか、あるいは、そもそも、ここ30年近い福祉事務所の体制は、そちらの方向に進んできているのか、をまず吟味してみる必要がある。そこで、本節では、まず福祉サービス専門職の法的位置づけを概観しその特徴を述べることにしよう。

A. 社会福祉主事

福祉事務所において福祉サービスを専門的に担当する職員は、社会福祉主事の資格を持っていることが法律によって要求されているが、この社会福祉主事制度の成立およびその後の経過について、本稿に必要な限りで、若干指摘しておくことにしよう。

第1に、専門の福祉職員への要請は、戦後昭和21年に生活保護法が成立した時から起こり、この時はすぐに専任の職員を得られなかったもので、旧来の体制を引き継ぎ、方面委員を民生委員として対応をはかったのであるが、昭和23年8月の第8次保護基準改訂により、生活保護業務が多様化複

雑化し、それまでの体制では対応しきれなくなったことを直接の契機としている⁷⁾。即ち、民生委員による業務の非科学性、恣意性を排除し、近代的・普遍的な生活保護の体制を作るという要請から、専門職員が必要となったのであって、被保護者の自立性を指導するケースワークということが第1の理由ではなかったという点が重要である。当時のような混乱期に、「自立助長のためのケースワーク」といった考え方が受け入れられる余地がどの位あったのか疑問であり、ケースワークは「適正化」のための方便にすぎなかった、という議論⁸⁾はあるとしても、「近代的・普遍的」な生活保護制度という要請そのものが、中央集権性のつよい事務機構をまず要請した、という点にここでは注目しておこう。

第2に、昭和25年5月15日に、法第182号「社会福祉主事設置に関する法律」により、同年5月4日に改正されたばかりの生活保護法第21条が改訂され、次いで昭和26年3月29日に成立した「社会福祉事業法」（以下「事業法」と略す）にはほぼ同様な形で社会福祉主事制度がとり入れられ、現在にいたっているわけであるが、これ以前に、「児童福祉法」が昭和22年12月に、「身体障害者福祉法」が昭和24年12月に、成立しており、おのおの専門の福祉職員として、「児童福祉司」および、「身体障害者福祉司」を設置していたので、昭和26年の「事業法」による福祉事務所の設立の際には、これらとの調整が必要となり、身障者福祉司については、福祉事務所内に置かれることになったが、児童福祉司については、児童相談所との関係で、福祉事務所を中心に専門的業務を行なうことにはならなかったのである。その後、福祉事務所における児童関係職員については、昭和39年4月に、家庭児童相談室の設置により、「家庭児童福祉主事」および「家庭相談員」が置かれることとなった。この他、昭和35年3月31日には、「精神薄弱者福祉法」、38年7月11日には「老人福祉法」、39年7月1日には「母子福祉法」が成立

7) 小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』pp.361-370.

8) 岸・仲村論争において岸氏はこの立場をとっている。岸勇「公的扶助とケースワーク」『日本福祉大学研究紀要』第1集、1957.

5) 『新福祉事務所運営指針』昭和46年、p.13.

6) 同上、p.16.

し、おのおの専門の「精神薄弱者福祉司」「老人福祉指導主事」「母子相談員」等が置かれることになったわけであるが、生活保護業務を念頭に作られた「社会福祉主事」制度が、こうした法律の多様化とどの様に関係しているかが問題になる。特に、「五法サービス体制」を強調するばあい、児童相談所との関係をどうするか、という点は看過できないであろう。

第3に、先にもややふれたように、社会福祉主事制度の確立と前後して、専門技術としてのケースワークの方法が積極的に紹介・導入されたわけであるが、これがどの程度根づいたのかを直接に確かめることはできない。しかし、その推進役であった黒木氏が自ら語っている様に、ケースワーク＝「適正化」と誤解されたという発言⁹⁾や、昭和30年代初めの岸・仲村論争¹⁰⁾、公的扶助研究会の報告¹¹⁾、等々による発言を見ていると、ケースワークという技術が市民権を得たとは言いがたいであろう。しかしこの点については、より具体的な検証が必要である。

いずれにしても、「社会福祉主事」制度の成立時の事情、その後の展開は、必ずしも「五法＝ケースワーク」専門化の方向にとって好都合ではなかった、と言いうる。

B. 福祉事務所職員の法的位置

福祉事務所におけるサービス提供にあたる職員のうち主要なものは、現業員、査察指導員および五法関係の福祉司であり、ここではこの三者についての職務上の関係をみておくことにする。

(1) 現 業 員

現業員をという名称は「事業法」第14条による福祉事務所職員の種類であり、正確には「現業を行なう所員は、所の長の指揮監督を受けて、援護・育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し又は訪問しないで、これらの者に面接し、本

人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無およびその種類を判断し、本人に対し生活指導を行なう等の事務をつかさどる」〔事業法、14条4項〕となっている。ところで、同第6項によると、現業員は、指導監督を行なう所員とともに、「社会福祉主事でなければならない」とされているわけであるが〔事業法第14条6項〕、社会福祉主事の設置に関する規定をみると、「事業法」成立当時には、「社会福祉主事は、この法律〔つまり、社会福祉事業法〕、生活保護法、児童福祉法および身体障害者福祉法の施行に関する都道府県知事又は市町村長の事務の執行を補職することを職務とする」〔第17条3項〕であり、現在では、これに、母子福祉法、老人福祉法、精神薄弱者福祉法が法律の分野として追加されていることは周知の通りである。

現在の時点で、この2つの規定を合わせて読むと、法律上における「現業員」の奇妙な性格が浮んでくるであろう。即ち、14条では、職務の内容（あるいは方法）が、援護・育成又は更生の措置を要する者に対する調査、判断、生活指導というケースワーク面での業務が指定され、17条では26年当時の「生保」「児童」「身障」から、現行六法にまで担当する法の範囲が拡大されている。職務の内容・方法も当然発達してきているのであるから、1人の現業員が、職務の内容・分野の著しい拡大に対応できるとは誰も思わないであろう。が、現行の規定ではそうなっているわけである。

理論的に考えれば、職務の内容が抽象化＝高度化されると共に、レベル分けされ、職務の分野が特定化されるというのが発展の通常のパターンであるが、そうっていない理由は何であろうか。

この点に関しては、「事業法」の成立と同時に出された『社会福祉事業法の解説』に説明がつけえられており、17条3項の規定は、「社会福祉主事は、すべてこれら四つの法律〔26年当時―「事業法」「生保」「身障」「児童」〕のすべての施行について……事務の執行を補助するものというのではなく、社会福祉主事の中には生活保護法の施行について補助するものもあり、児童福祉法の施行について補助するものもあり、三法のすべてにわ

9) 仲村優一『生活保護への提言』全社協、1978。中「黒木利克氏との対談」参照。

10) 岸・仲村論争については最近出された真田晃編『戦後日本社会福祉論争』法律文化社、1979参照のこと。

11) さしあたって、公的扶助研究全国連絡会『公扶研の10年』昭和50・3が参考になる。

たる施行にかんする現業を行なうものもあるものであって、そのいずれもが社会福祉主事の職名をもつことになってさしつかえない。いわゆるゼネリック・ケースワーカー、専門分野についてのケースワーカーのいずれをも含んでいるのである。ただ、福祉事務所における現業をおこなう所員は、原則として、すべてのケースにつき、この三法を適用することを考慮しつつ措置するもの、すなわちいわゆるゼネリック・ケースワーカーということになる¹²⁾という説明になっている。しかし、今の時点でこの『解説』を読んでも、一体、何のことを言っているのか良くわからない、というのが正確であろう。社会福祉主事としては、「生保」「児童」「身障」のいずれか、あるいは、2つ、またはすべてのいずれでも「社会福祉主事」であり、ゼネリック・ワーカー（用語法に問題があるが）、専門ワーカーのいずれでもよい、と言っておきながら、現業員は、ゼネリック・ワーカーでなければならない、とは、結局、何を言っているのかわからないのである。逆にみると、この解説によれば、社会福祉主事の分野の専門性については、その福祉事務の実情でどうなってもかまわれないが、現業員としては、三法すべてを担当しなければならない、ということであり、実際的には「生保」を中心とする業務体制を確保せよ、と言っているにすぎないともいえる。『解説』でも、さすがにそれだけでは足りないとして、先に引用した文章のすぐ後で、「児童福祉とか身体障害者の更生援護等の特別の部門についてのみ担当する社会福祉主事もまたかんがえられるのであるが、これと児童福祉司および身体障害福祉司との職務内容における関係がこんど問題になるであろう¹³⁾」という補足を行なっている。

周知の様に、その後、福祉事務所の現業員は、六法担当現業員と五法担当現業員という形に分化するわけであるが（法律上ではない）、五法担当現業員は「福祉五法」のうちの1つあるいは2つ以上、またはすべてを担当していても五法現業員と呼ばれるのに対し、生活保護担当現業員は、建

前上、すべての法律を扱うことになっているという意味で、六法現業員と呼ばれるようになった。そしてこの奇妙な名称の由来が、「事業法」14条、17条の現業員および社会福祉主事に関する規定の問題から生じていることは明らかであろう。簡単にまとめれば次のようになる。

1. 昭和26年当時の段階では、社会福祉主事の分野について、「生保」とそれ以外というように分化できる状況になく、個々の福祉事務所の実情にまかせる他はなかった。

2. その後の福祉事務所の発展の中で、次第に、「五法」が分化してきたが、現業員としては、「生保」現業員に「ゼネリック」としての性格が形式的には与えられた。しかし、「ゼネリック」としての専門性と、特定の法を扱う専門性とは異なるので、この2つの関係をめぐって問題が生じざるを得ない。

3. この点はまた、職務の内容と分野の矛盾とも関連している。分野すなわち外延が拡大すればするほど、内容は、ケースワーク的要素を離れ、法律の適用という面、すなわち事務的な要素が増大せざるを得ないであろう。そして、発展の方向は後に見るように、内容つまりケースワーク的要素の方向へではなく、後者、即ち、法律の適用という方向に進んでいったと思われる。

4. この点はさらに、当初「生保」の持っていたゼネリック的要素が、生保業務から抽象化され、六法すべての分野とは相対的に独立した専門的技術あるいは権限として発展しなかったことを示している。より明確にいうなら、ゼネリック的要素は、生保業務の中に常に実体化されつづけ、それはまた、福祉事務所における職階と近いものになっていった、と言いうるのではないであろうか。

以上、現業員についてみた上で、次に査察指導員について検討することとするが、ここでも、現業員が持っているのと同じような問題が存在するのである。

（2）査察指導員

通常用いられている「査察指導員」という名称は、「事業法」の中では用いられていない。これにあたるものは、やはり同法第14条1項で規定され

12) 木村忠次郎『社会福祉事業法の解説』昭和26年、p. 80.

13) 同上、p. 80.

ている「指導監督を行なう所員」であり、同3項では「指揮監督を行う所員は、所の長の指揮監督をうけて、現業事務の指導監督をつかさどる」となっており、その資格は先にみた社会福祉主事を要件とする〔事業法14条6項〕と共に、指導監督または訓練の実施にあたる職員の重要性に鑑み、「3年以上国又は地方公共団体において社会福祉に関する事務に従事した経験を有する社会主事¹⁴でなければならない」〔同、第21条〕とされ、専任性あるいは経験の重視を強調した強いしほりがかけられている。が、「査察指導（員）」という名称は用いられていないのである。

「査察指導」(スーパーヴィジョン)という用語の持つ意味については、ゼネリックスペシフィックというような用語法と共に、様々な解釈がなり立つわけであるが、当面、本稿との関連でいえば、一般事務における指導監督という職務上の地位関係とどこが異なるのか、という点が問題になる。

ところで、この点について、『社会福祉事業法の解説』(昭和26年)では、社会福祉主事の能力を高めるために「査察指導」と「現任訓練」がきわめて重要であると述べたあとで、「従来通常おこなわれている〔都道府県知事や市長による〕指導監督とはその内容を異にするといわれている査察指導の重要性にかんがみ……これについての計画樹立とその実施の義務を課した」(傍点筆者)¹⁵としている。内容としては、通常の指導監督とは異なるという点が強調されているにもかかわらず、傍点を付した部分がはしくも語っているように、査察指導の内容が明瞭に把握されていたわけではないことをまず確認しておこう。

ところで、査察指導は、「事業法」によれば一つの職名ではないことは明白であるが、その後、「査察指導員」という呼称が一般化し、次節でみる統計でも、「査察指導員」という項目が設けられている。これはいったい何を意味するものだろうか。

初期の福祉事務所運営の重要な手引きとなった『福祉事務所運営指針』(昭和28年)においては、

「査察指導員」という項目を設けた上で、これについて「指導監督を行なう職員、いわゆる査察指導員」¹⁵⁾とことわりをつけた上で、次の点を強調している。

「福祉事務所の現状は、例えば郡部の福祉事務所の場合において、厚生課長等が査察指導員を兼務しているばあいが多いが、査察指導制を設けた趣旨からいっても、必ず専任制をとることが必要である」¹⁶⁾。

即ち、ここでも、「査察指導員」の専任制が強調されているのであるが、同書の別の箇所では、「事業法」第14条の解説との連関でここでは「指導員」の任務として、14項目をあげ、このうちの第1の「現業員の指導監督」については、これを「査察指導」であるとし、わざわざ別項をおこして、その要訣、方法・技術について解説している¹⁷⁾。これらの点をみると、同『指針』では、明らかに、「査察指導員」という職名が存在しているかのように書かれているが、実質的には、それは、「監督指導」の果たす職務あるいは機能の一つであり、実体ではない。そして、「指導」の職務内容からもわかる通り、福祉指導主事(あるいは現業員)の専門的技術能力をのばす、という意味での「査察」機能と、職階的には下にある福祉指導主事の業務を「監督」という機能とがともに「指導」の中に含まれているのである。つまり「指導」がその後「査察」の方に重点を置く方向に向ったのか、「監督」の方に向ったのか、が問題となる。

18年後に、やはり、厚生省社会局庶務課が監修して出された『新福祉事務所運営指針』(昭和46年)においては、査察指導について次のような指摘がみられる。

まず、現状では、「現在の福祉事務所では専門職体系も十分確立していないこともあって、まだ過渡的な段階にあり、上から下への検査的な色あいが強くなっている。」¹⁸⁾(傍点筆者)、また、査察

15) 『福祉事務所運営指針』全社協、昭和28年、p. 37.

16) 同上、p. 38.

17) 同上、pp. 200-206.

18) 前出『新福祉事務所運営指針』p. 89.

14) 木村忠次郎『社会福祉事業法の解説』昭和26年、p. 88.

指導員と係長との差について、

「法律上の表現は『指導監督を行なう所員』とはなっているけれども、いわゆる庶務係長等特定の資格を要しない、いわゆる事務管理者とは別の現業事務の指導監督者であり、その故に社会福祉主事の資格を要求しているのである」¹⁹⁾

とされるのであるが、この点の強調は、20年程前の状況と全く変わっていない。さらに『新指針』は続けている。

「現状では、係長試験にうかったという理由だけで福祉行政の未試験者が保護課長や福祉係長に就任している例が未だにあるが、少なくとも社会福祉主事の資格を持ったものが、福祉の現業活動に5年程度の実務経験をもたないと『ソーシャルワーカーとしての専門性』は身につかないから、その指導業務は査察指導とはいえない」²⁰⁾。

指摘は全くその通りであろう。そして、20年後の「指導」が、「査察」と「監督」のどちらの方向に行ったのかも明白であろう。しかし、こうした状況が20年たった後でも「過渡的段階」であるとはどういうことであるのか。むしろ、「査察指導」という内実の展開が妨げられるような方向への展開が行なわれているのではないかという見方が妥当するようにも思われる。

以上の点を簡単にまとめてみると次のようになる。

1. 「査察指導」は明らかに福祉事務所の組織としては、ラインではなく、スタッフとしての地位にある。初期の意図は、「査察指導員」を一つの職制として確立する方向をめざしていたにもかかわらず、現状では必ずしもそうした方向への発展をたどらず、むしろ、職員へのケース割当て、決定に関する審査、など、ライン的な性格の方が強く出てきているのではないか、という点があげられる。

2. 査察指導とは、本来、生活保護についてだけ用いられているものであるが、この事情は現在でも変わっていない。福祉事務所内の組織図をみると、「身体障害者福祉司兼査察指導員」などの

名称もみられるが、査察指導員は本来、六法現業員に対する、すなわち、生活保護に関するものであるという性格が強い。

3. また、後にみるように、現在では査察指導員の9割は課長または係長が兼ねるという形になっており、この点でも、ますます「監督」の面が強くなってきている。つまり、事態は、現業員の場合と同じなのである。

(3) 五法福祉司

本稿の当面の関心である「生活保護体制」から「福祉五法体制」への移行がどの程度進行したかという問題にとって、五法関係の福祉司の位置づけを看過するわけにはゆかない。

五法関係の福祉司については、各法の中でその設置と資格が定められているわけであるが、まず、身体障害者福祉司(略して「身障福祉司」とする)については、同福祉法第9条の2、第3項で「身体障害者福祉司は福祉事務所の長の命を受けて、身体障害者の福祉に関し、左に掲げる業務を行なうものとする」とされ、「1. 福祉事務所の所員に対し、技術的指導を行なうこと、2. 第11条の2、第1項第2号に規定する業務のうち、専門的技術を必要とするものを行なうこと」とされている。そこで第11条の2、第1項第2号の規定をみると、「身体障害者の相談に応じ、その生活の実情、環境等を調査し、更生援護の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対して、直接に、又は間接に、社会的更生の方途を指導すること並びにこれに附随する業務を行なうこと」とある。つまり所員(現業員)に対する「技術的指導」と「専門的ケースの処理」がその主要な職務となる。

身障者福祉司の職務については、同法成立後、昭和26年10月に、社会局長通知「身体障害者福祉司等の職務内容について」(社乙発第147号)で、具体的な内容が示され、査察指導員との密接な連絡のもとで、(1)援護に関する企画、(2)現業員への技術的援助、(3)専門的ケースの処理、(4)その他、として、細かい規定が行なわれている。ここでは、さしあたって、業務の内容とともに、「査察指導員と緊密な連絡のもとに」という点に着目しておこう。

19) 『新福祉事務所運営指針』昭和46年、p. 89.

20) 同上、pp. 89-90.

ほぼ同じ様な規定が、精薄者福祉司についても行なわれており〔精神薄弱者福祉法、第10条3項、および第13条第1項第2号〕、法律上の内容はほぼ同じである。また、身障福祉司の場合と同様に、「精薄者福祉司」についてもその職務に関し、「精神薄弱者福祉司の職務内容等について」という社会局長通知（昭和35年6月17日、社発第381号）が出されているが、その内容も、(1)企画その他の事務、(2)技術的指導助言、(3)専門的ケースの処理、(4)その他、となっているが、この通知では、「技術センターとしての精神薄弱者更生相談所の専門的機能を十分に活用」することが強調されている。

児童福祉司については先にもふれたように児童福祉法第11条で、その設置を義務づけているわけであるが、これは都道府県の児童相談所に対するものであり、昭和26年の「事業法」成立によってもこの事情は基本的には変わらなかったわけである。昭和24年3月4日の児童局長通知「児童福祉司の職務およびその指導監督について」（児発第186号）では、ケースワークを行なうという点が強調されているのに引きつづき、「事業法」の成立にかかわる法改正においても、「児童相談所が高度に専門的な知識と技術を必要とするケースを取り扱い、福祉事務所がその他の一般軽易なケースを取り扱う」とされたことからわかるように〔「児童福祉法の一部を改正する法律（第五次改正）の施行について」昭和26・11・8、厚生省発児第69号〕、児童福祉司の専門的職務が、福祉事務所の体制からは切り離されていたことは周知の通りである。

これに対して、昭和39年に福祉事務所に設置された「家庭児童相談室」については、この仕事に従事する社会福祉主事、および家庭相談員を置き、前者は「福祉事務所の所員に対する技術的指導及び家庭児童福祉に関する福祉事務所の業務のうち、専門的技術を必要とする業務を行なうもの」とすること、後者は「家庭児童福祉に対する専門的技術を必要とする相談指導業務を行なうもの」としている〔「家庭児童相談室の設置運営について」昭和39・4・22、厚生省発児第

92号〕。

さらに、同時に出された児童局長通知「家庭児童相談室の設置運営について」（昭和39・4・22、児発第360号）では、業務の内容・児童相談所における業務との差異等、細かい説明が加えられているが、本稿との関係で重要な点は、「査察指導を行なう所員及び現業を行なう所員との関係」という項目で、ここでは次のように述べられている。

「家庭児童福祉の業務に従事する児童福祉主事及び家庭相談員が職務を行なうに当っては、査察指導を行なう所員の指揮監督を受けることとすること」。

つまり、家庭児童福祉司および家庭相談員は、専門的な業務を行なうとはいえ、査察指導員の指揮監督をうけるという意味では、一般の現業員と同じなのである。

最後に、「老人福祉法」によって設置された老人福祉指導主事（以下「老福主事」と略す）については、同法第6条、第7条で、以上の三法と同様の規定がなされ、福祉事務所現業員に対する技術的指導と相談調査等に関する専門的技術を要する業務とが指定されている。「老福主事」については、先にみた法の場合と異なり、具体的な職務内容に関する通知等はない。これは、「老人福祉」という業務が、昭和38年当時はまだそれほど具体的なイメージとして成立していなかったためであろう。

母子福祉法に基づく母子相談員については必ずしも福祉事務所の職員ではないのでここにはとりあげない。

以上のことから何が考えられるであろうか。

まず第1に、五法福祉司の専門性については法律そのものも認識が異なるという点である。五法のうち、「身障」「精薄」については、かなり独自の内容を持ち、専門性が高いといえよう。「児童福祉司」についても同様であるが、これは児童相談所に属しており、福祉事務所における「家庭児童福祉司」は、正確には、社会福祉主事の資格であり、前二者程の専門性は認められていないように思われる。最後に「老福主事」については、法律以外に具体的な職務内容は示されていない。

第2に、このことと関連して、査察指導員との関係が問題になる。「精薄」については、「精神薄弱者福祉司の職務内容等について」の通達（昭和35年，社発第381号）で、その職務が一般の行政職員の行なうデスクワークとは本質的に異なる点が強調され、自律性が高い書き方になっている。「身障福祉司」については、査察指導員は「適切な指導を行なう為には、専門的知識および技術を有する身体障害者福祉司より技術的な指導を受けることが適当とみとめられるのでこの点特に留意すること」（「身体障害者福祉司等の職務内容について」（前出，昭和26年））とある。これは、昭和26年という時点を考えて、かなりその専門性を認めた表現とみてよい。しかし総じていえば、各法でいう「技術的指導」や「専門的指導」は、査察指導員の行なう「監督指導」に比べると権限は弱い。仲村氏の表現を借りると、各福祉の役割は、「ワーカー〔現業員〕に対する……助言的サービスにあたるものであって、スーパービジョンではない」²¹⁾ということになる。これが、法律のたてまえなのである。仲村氏はこれにつづけて、福祉サービスにおけるスーパービジョンがあつてよい、と述べているが、いずれにしても、「五法サービス体制」の確立が叫ばれている状況下で、この様な各福祉司の位置づけは、何としても不十分ではないかと思われる。

第3に、「五法体制の充実」をもたらす上できわめて重要な通知である「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・4・9，社庶74号）をみておこう。これは、福祉五法担当現業員の増員による福祉措置の専門性を高めるために、新しい組織図を提示し、福祉課の確立を示している点で注目に価するものであるが、この図に付された業務内容等の説明では次のようになっている。

「(1) 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) 略。(3) 身体障害者福祉司は、現業員に対し指導監督を行なうこ

とができるよう査察指導員に補職するものとする。

(4) 精神薄弱者福祉司は、現業員に対し指導監督ができるよう査察指導員に補職するものとする。

(5) 老人福祉指導主事は、現業員に対し指導監督ができるよう査察指導員に補職するものとする」（傍点筆者）。

ここで用いられている「補職」とは、「事業法」17条の社会福祉主事の設置にみられる「事務の執行を補助することを職務とする」ということと同じであろうから、査察指導員と各福祉との上下関係は明白である。昭和45年という時点で、五法体制の充実をめざす通達に何故このような説明が行なわれたのかは定かでない。単に、法律のたてまえを確認したにすぎないのか、あるいはまだ、五法サービスの専門性に関する実体がないということなのか、あるいは、その両方なのか。いずれにしても、五法サービスが「生保」の金銭給付から切り離されるという方向がかなり難しいものであることだけは事実であろう。

C 資格の保有状況

本節の最後に、次節の内容とも関連があるので、福祉事務所職員の資格についてその法的内容に簡単にふれておこう。

まず、社会福祉主事に関する資格が強く主張された背景には、専門的技術の向上という面だけでなく、従来の市町村の福祉業務に関する次のような評価があつた。

「従来、都道府県及び市町村における生活保護事務を担当する補助職員の状況を見るに、この事務が比較的に政治的な問題とされることが少ないため、とかく入門事務として取り扱われやすく、公的事務に経験のない者か、或いは未熟な者をあて、その在任期間も短く、漸くこの事務に習熟した頃は、他の内部的にも外部的にも問題の生じやすい事務に転ずる傾向が多かったのである」²²⁾。

こうした事態がその後大きく変わったことは確かであろうが、ここから出てくる要請は福祉事務所職員の業務能力の向上、そのための職員の「専

21) 仲村優一，前掲書，p.180.

22) 小山進次郎，前掲書，p.361.

「従化」の方向であった。

ところで、専門的業務能力の向上には、一定の資格基準の設定が不可欠であり、「社会福祉主事」がその資格要件とされたことは前にふれた通りである。「社会福祉主事」の資格条件は周知のように「事業法」第18条各号に示されているが、簡単に言えば、第1が大学で厚生大臣の指定する社会福祉に関する課目をおさめて卒業したもの〔「大卒者」と略す〕、第2が「厚生大臣の指定する養成機関又は講習会の課程を修了したもの」〔「課程修了者」と略す〕、第3が「厚生大臣の指定する社会福祉事業者試験に合格したもの」、および、「事業法」附則による、経過措置、即ち、社会福祉主事制度創設時に福祉の業務に一定期間たずさわっていた者に資格を与える規定、とに分かれるが、後にみるように、第1と第2のものが資格のほとんどであり、本稿でもこの2つの資格条件について考えることにする。

最後に、福祉事務所において「指導監督又は訓練の実施にあたる職員は、3年以上国又は地方公共団体において社会福祉に関する事務に従事した経験を有する社会福祉主事でないならない」〔事業法第21条〕こと、および、「身障福祉司」「精薄福祉司」「児童福祉司」は、おのおのの法律で、社会福祉主事とは別に規定が行なわれている、という点を指摘しておこう。

さて、こうした資格要件に関する問題は何であろうか。

まず第1に、資格を取得するには2つの方法があること、即ち、先ほどの例によれば、「大卒者」と「課程修了者」があるが、いったい、これらは、専門化という要請をどこまで満たしているのか、という点が問題であろう。単に福祉の分野においてだけではないのであろうが、最初の資格の持つ意味と、その後、職場での仕事の習熟あるいは現任訓練との関係は決して明確なものではない。

ただ一般的に言えば、新しい知識体系の導入をはかるばあいには、大学その他の機関における教育機会が重視されなければならないが、通常の業務への習熟であれば、現任訓練ないし、講習会等でよいということになるだろう。

この点で、現状の資格基準はどうであるのか。

『新福祉事務所運営指針』（昭和46年）は次のように言う。

「社会福祉主事の資格基準は、社会福祉事業を固有の専門領域として確立するか否かに重要なかわり合いを持っている。もとより福祉事務所を創設した時点において、専門性の問題は一応結着をつけた筈であった。しかし、程度の高い専門職員を一時に確保することが困難であるが故に、社会福祉主事の資格基準は、大学で社会福祉に関する課目（最低3科目）を修めてきた者から、2ヵ月程度の資格認定講習会の修了者まで、大変バラエティに富んだものとなっている。問題は、経過措置のままで今日まできているということであろう²³⁾。」（傍点筆者）ここでも、職員の専門性の場合と同じように、20年間に経過措置のままで過ぎているのである。

第2に、査察指導員や福祉司の資格について言えば、こうした資格要件にプラスして、現場での経験が、端的に言えば、在職年数が問題となっている。つまり、こうした本来の意味での「福祉専門職」の地位にある人の資格要件は、ほとんど問われていないのである。これでは新しい知識という権限によって、現場を指導するという方向が生じてこないのは当然であろう。このことは、社会福祉主事と査察指導員、福祉司等の差は、勤続年数の差である、ということになるだろう。

第3に、ここでは、福祉教育の現状、専門職制度の確立等の問題を論じているのではないので、詳しくはたち入れないが、大学教育、現任訓練、講習会等、おのおのの機能を細かく検討した上でないと、「専門職制」について語れないことをつけ加えておこう。

III 福祉事務所職員の専門性(2)

——統計的側面——

前節に引きつづいて、福祉事務所職員、特に、現業員、査察指導員、五法福祉司を中心に、その専門性の状況を統計的に検討してみることにしよう。

23) 前出『新福祉事務所運営指針』p.45.

前節の分析から、また、ここで使用するデータの性質から、専門性の主要な指標として

- (a) 専任・兼任の状況
- (b) 資格の有無
- (c) 在職年数

の3つをとりあげてみようと思う。これらの指標は、職員の業務状況を直接に量るものではないから、これだけで専門性に関する判断を行なうことはできないが、ある近似値として、福祉事務所職員の置かれている状況を示すと思われる。簡単に3つの指標についてみておくと、(a)の専任・兼任の状況は、兼任だからといって必ずしも専門性が低いとはいえないし、また(b)の資格の有無についても、前節でみた様に、资格条件そのものがそれほど高いものではないから、これだけで専門性を云々することはできない。最後に(c)の在職年数についていえば、長くその職にとどまったからといって専門性が増すことにはならないことは明らかであろう。従ってここでの分析では、厳密な意味での専門性を測定しようとするものではなく、3つの指標について歴年の変化をみることにより、大雑把な趨勢をみることに、および、そこに現われた制度の特徴を考察することが目的なのである。なおここで用いるデータは、厚生省社会局庶務課「福祉事務所現状調査結果」(昭和37年～53年)である。

3つの指標の検討を行なう前に、福祉事務所職員の概略をみておこう。

表1 福祉事務所職員数等

年次	福祉事務所数	福祉事務所人員(1)	法外担当職員数(2)	法外担当員の割合(2)/(1)
昭和26年	809	11,622人		
31	964	18,529	3,392	18.3
35	1,010	20,242	3,263	16.1
40	1,046	26,620	3,904	14.7
45	1,041	35,380	10,200	28.8
50	1,140	51,228	18,958	37.0
51	1,141	49,697	17,271	34.8
52	1,146	55,449	22,468	40.5
53	1,148	(78,430)	(45,077)	57.5

全社協、福祉事務所十年の歩み、昭和36年および、各年福祉事務所見況調査から作成、53年度は統計のとり方が変わったので()を付しておいた。

表2 現業員の充足状況

	六法担当現業員			五法担当現業員		
	定数	現在員	充足率	定数	現在員	充足率
41年	9,314人	8,562人	91.9%	—人	—人	—%
42	9,399	8,792	93.5	—	—	—
43	9,344	8,763	93.8	2,074	350	16.9
44	9,306	8,827	94.9	4,148	717	17.3
45	9,364	8,894	95.0	6,222	849	13.6
46	9,239	9,038	97.8	6,222	1,138	18.3
47	9,505	9,216	97.0	6,288	1,552	24.7
48	9,839	9,181	93.3	6,288	1,981	31.5
49	9,694	9,350	96.5	6,288	2,326	37.0
50	9,809	9,516	97.0	7,766	2,536	32.7
51	9,892	9,586	96.9	8,811	2,714	30.8
52	10,053	9,673	96.2	8,896	2,821	31.7
53	10,275	10,145	98.7			

地方交付税算定基礎数による推計、厚生省社会局庶務課推計

表1には、福祉事務所数および職員数を掲げている。これで見ると、昭和40年の事務所数と53年のそれはほとんど変化がないのに対し、職員数は昭和40年に比べて52年には2倍以上に増えている。ここで注目されるのは、福祉六法関係職員以外の職員が増えていることであって、昭和52年には、4割以上がこうした職員によって占められている。このことは端的にサービスの内容、分野が拡大していること、換言すれば、福祉事務所業務が「生保」を中心としたものから大きく変わってきていることを示すものであろう。

では、六法関係の現業員はどうであろうか。表2で定数に対する充足状況を見ると、六法担当(主として「生保」)については、最近ではほぼ定数を満たす数値になっているのに対し、五法担当は、40年代初めからの職員充実策により、30%を超える率になっているが、六法に比べたら雲泥の差であるし、このところ、充足率がやや落ちこんでいるのも注目に値する。

以上の点をふまえた上で、3つの指標についてみることにしよう。

(a) 専任・兼任の状況

まず、査察指導員について表3をみてみよう。これによると、昭和41年には、1福祉事務所あたり1.6人いた査察指導員は、現在では、2.1人であり、かなりの増加である。ところが、課長・

表 3 査察指導員の兼任状況

	課長兼任		係長兼任		課長・係長以外		合 計		
	実 数	割 合	実 数	割 合	実 数	割 合	実 数	割 合	設置率
昭和41年	200	12.0	1,173	70.4	293	17.6	1,666	100.0	1.60
43	188	10.9	1,274	73.7	266	15.4	1,728	100.0	1.66
45	200	10.9	1,304	71.3	324	17.7	1,828	100.0	1.76
47	255	12.6	1,480	73.3	284	14.1	2,019	100.0	1.82
49	276	12.4	1,672	75.3	273	12.3	2,221	100.0	1.97
50	294	13.1	1,695	75.4	258	11.5	2,247	100.0	1.97
51	342	14.6	1,724	73.7	273	11.7	2,339	100.0	2.05
52	377	15.7	1,766	73.7	253	10.6	2,396	100.0	2.09
53	368	15.2	1,805	74.6	245	10.1	2,418	100.0	2.11

各年、福祉事務所現況調査から作成

表 4 課長・係長の査察指導員の兼任状況

	課 長		係 長	
	兼任者 (割合)	非兼任者 (割合)	兼任者 (割合)	非兼任者 (割合)
昭和41年	200(32.3)	419(67.7)	1,173(49.9)	1,180(50.1)
43	188(28.3)	476(71.7)	1,274(45.1)	1,549(54.9)
45	200(27.7)	522(72.3)	1,304(46.5)	1,500(53.5)
47	255(29.0)	623(71.0)	1,480(42.1)	2,032(57.9)
49	276(24.7)	840(75.3)	1,672(41.1)	2,310(58.9)
50	294(24.0)	931(76.0)	1,695(40.0)	2,540(60.0)
51	342(27.2)	916(72.8)	1,724(40.5)	2,532(59.5)
52	377(28.6)	942(71.4)	1,766(40.1)	2,639(59.9)
53	368(25.8)	1,061(74.2)	1,805(39.3)	2,784(60.7)

係長が査察指導員を兼任している率は、昭和41年で82%であり、しかもこれが毎年増加し、昭和53年には、ほぼ90%が課長または係長の兼任となっている。兼任のうち課長は15%前後、残りが係長である。逆に表4で、課長・係長のうちの位の割合が査察指導員を兼任しているかをみると、課長で約25%、係長では約40%名が兼任であり、この比率は若干下ってきているが、最近ではあまり変わっていない。ということは、査察指導員の増加は係長または課長の増加によってもたらされるということになる。このことは課長・係長以外で査察指導員である数が徐々に減少しつつあることにも現われている。かくして、当初の方針である、「査察指導員の専任化」とは逆の状況が生じている。

もちろん、課長・係長が兼任しているという意味は、査察指導員に、係長・課長の待遇を与えるということの意味するものであるかも知れないし、

表 5 五法担当現業員の法別職員数

		実 数	割 合
単 法 担 当		2,006	(100.0) 63.5
	児 童 法	603	(30.1) 19.1
	身 障 法	431	(21.5) 13.6
	精 薄 法	146	(7.3) 4.6
	老 人 法	690	(34.4) 21.8
	母 子 法	136	(6.8) 4.3
二 法 担 当		818	25.9
三 法 担 当		182	5.8
四 法 担 当		46	1.5
五 法 担 当		108	3.4
計		3,160	100.0
各 法 別 延 人 員		実 数	割 合
	児 童 法	1,234	25.1
	身 障 法	1,148	23.4
	精 薄 法	887	18.1
	老 人 法	1,047	21.3
	母 子 法	596	12.1
計		4,912	100.0

昭和53年度、福祉事務所現況調査結果より

また、課長・係長だからといって査察指導の専門性が発揮できないというわけでもないだろうが、この数字の示す方向は、やはり、査察指導員の「専門化」ではなく、「管理職化」であるといわざるを得ないであろうし、別のいい方をすれば、査察指導員とは福祉事務所における係長のことであるということであったのかも知れない。

次に、現業員であるが、六法現業員(生保)は、六法全部を担当する建前になっているから、こ

表 6 五法関係福祉司設置状況及び兼任状況 (%)

福祉事務所数 (1)	身体障害者福祉司			精神薄弱者福祉司			老人福祉指導主事			家庭児童福祉主事			児童福祉司		
	実数 (2)	数 専任 (3)	設置率 (2)/(1)(3)/(2)	実数 (4)	数 専任 (5)	設置率 (4)/(1)(5)/(4)	実数 (6)	数 専任 (7)	設置率 (6)/(1)(7)/(6)	実数 (8)	数 専任 (9)	設置率 (8)/(1)(9)/(8)	実数 (10)	数 専任 (11)	設置率 (10)/(1)(11)/(10)
昭和41年	1,039	847	496	81.5	58.5	717	129	69.0	18.0	641	197	61.7	30.7		
43	1,043	877	501	84.1	57.1	784	151	75.2	19.3	727	257	69.7	35.4	204	83
45	1,041	865	498	83.1	57.6	778	181	74.7	23.3	723	265	69.5	36.7		40.7
47	1,108	891	459	80.4	51.5	788	173	71.1	22.0	757	314	68.3	41.5		
49	1,130	862	471	76.3	54.6	752	177	66.5	23.5	762	332	67.4	43.6	226	49
50	1,140	831	439	72.9	52.8	719	177	63.1	24.6	727	313	63.8	43.1	204	48
51	1,141	837	431	73.4	51.5	732	181	64.2	24.7	740	330	64.9	44.6	141	41
52	1,146	836	439	73.0	52.5	726	194	63.4	26.7	753	320	65.7	42.5	187	43
53	1,148	840	385	73.2	45.8	727	201	63.3	27.6	786	301	68.5	38.3	163	34

各年、福祉事務所現況調査から算出

では、五法現業員について、各法別にどの程度分化しているのかをみてみよう。表5によると、昭和53年度の五法現業員のうち、単法担当者は全体の63.5%であり、二法担当25.9%、三法5.8%、四法1.5%、五法全部3.4%となっている。以前にさかのぼった比較の資料が得られないのではありませんが、この数は職員の増加に伴って増加したものであろう。ところで、単法担当者を各法毎にみた比率と、各法別の延人員による比率をみると、「老人」と「児童」では比較的単法担当になっているのに対して、「精薄」および「母子」では、兼任化の割合が著しい。このことはおそらく、業務の内容と関係があるのであろうが、特に「精薄」単法担当の現業員が少ないということは、この業務の困難さを語るものであるのかも知れない。

最後に五法関係福祉司についてであるが、ここでは、「身障」「精薄」「老人」「実庭児童」の各福祉司について検討することにしよう。

表6でまずおのおのの設置率についてみると、「老人」「家庭児童」は横這いかやや増加しつつあるのに対し、「身障」「精薄」はやや率としては減りぎみである。実数としてはあまり変化していないので、福祉事務所の数の増加に対応していないということになる。さらに専任率についてみると、「精薄」「老人」「家庭児童」では、少しずつ増加しつつあるのに対し、「身障」で数・率ともに減少しているのが注目される。「専任」の意味が必ずしも明らかでないので断定的なことは言えないが、(a)対象者数が少なく、設置する必要がない、(b)対象者は多いが、資格その他の点で設置が困難である。(c)定員等の関係で専任の設置が困難である。(d)ある政策上の理由、等が原因として考えられよう。こうした理由は、おのおのの対象者の分野において異なるであろうが、「身障」の専任率の減少、「精薄」の低い専任率には、(b)の理由が絡んでいるとも考えられるのである。なお、これら四法関係の福祉司の兼任状況については、最近のデータが得られないのであるが、昭和42年の資料(表7)によると、「身障」の場合には、現業員(40.2%)、課長(24.8%)、「精薄」については、

表 7 四法関係福祉司兼任の状況

			実 数	割 合
身 障 福 祉 司			572	100.0
兼任の種類	課(係) 長		142	24.8
	指 導 員		35	6.1
	現 業 員		230	40.2
	福 祉 司		84	15.7
	事 務 職 員		81	14.2
精 薄 福 祉 司			797	100.0
兼任の種類	課(係) 長		130	16.3
	指 導 員		47	5.9
	現 業 員		257	32.2
	福 祉 司		254	31.9
	事 務 職 員		109	17.8
老 福 指 導 主 事			741	100.0
兼任の種類	課(係) 長		134	18.1
	指 導 員		56	7.6
	現 業 員		342	46.2
	福 祉 司		76	10.3
	事 務 職 員		133	17.9
家 児 指 導 主 事			314	100.0
兼任の種類	課(係) 長		57	18.2
	指 導 員		24	7.6
	現 業 員		98	31.2
	福 祉 司		41	13.1
	事 務 職 員		94	29.9

昭和42年度、福祉事務所現況調査結果から作成

現業員 (32.2%)、福祉司 (31.9%)、「老人」の場合は、現業員 (46.2%)、課(係)長 (18.1%)「家庭児童」の場合、現業員 (31.2%)、事務職員 (29.9%) などとなっており、精薄の場合に他の福祉司

との兼任が多いなど、四法間に差異がみられるが、「家庭児童」にみられるように、事務職員の兼任がかなりあることなど、「専任」状況の一端がうかがえるのである。ただ、現在では、こうした状況はかなり変化しているかも知れない。

以上のことから暫定的に考えられるのは

1 査察指導員というポストは、主として係長ないしは課長のポストと並行してふえており、専任の査察指導員の数はむしろ減少傾向にあること、

2 現業員 (五法) についていえば、設置率が、約 30% であり、単法担当は、うち約 70% であるが、これについては、五法現業員充実の施策によって、徐々に設置率が上がってきていることが注目されるが、特に、「精薄」と「母子」については、二法以上の相当によって埋めあわされている傾向がある。

3 福祉司については、やはり、設置率及び専任率にかなりの差があり、「身障」及び「精薄」については、専任の設置がむずかしい、という状況が考えられる。

4 いずれにしても、査察指導＝生保体制に対して、五法サービス職員の充足状況はまだまのようと思われるが、その評価については対象者のニーズ調査等により、職員数の見直しをはかる必要がある。

(b) 資格取得の状況

次いで、資格取得の状況についてみよう。表 8 で資格の有無についてみると、査察指導員は昭和

表 8 六法関係福祉司資格有無の状況

	指 導 員	現 業 員			面接相談員 (専任)	身障者福祉 司 (専任)	精薄者福祉 司 (専任)	老人福祉指 導主事 (専任)	家庭児童相 談員 (専任)
			六法現業	五法現業					
昭和30年	%	%	%	%	%	%	%	%	%
35	87.3								
40	83.5	65.5							
45	85.3	70.1							
48	89.4	72.9	74.6	55.0		74.1	82.9	69.1	63.9
49	86.7	73.3	77.4	54.7	80.0	77.4	79.4	73.8	68.8
50	86.9	74.0	78.8	55.0	78.6	80.9	81.9	73.8	51.8
51	87.0	76.2	81.5	56.4	80.4	79.3	75.1	76.7	72.4
52	86.2	77.0	82.7	56.6	77.3	81.9	75.7	76.1	77.7
53	85.6	77.1	83.0	56.9	78.9	80.6	78.4	74.7	76.0
54	85.8	77.6	83.6	58.6	82.1	83.9	84.1	78.4	84.8

各年、福祉事務所現況調査結果から算出

表 9-(1) 社会福祉主事資格保有状況(査察指導員)

	総数	社 事 18.1	社 事 18.2	社事附 4	社事附 5	資格有 計	資格無
昭和37年	1,596 (100.0)	12.2	57.2	6.0	6.6	82.0	18.0
40	1,697 (100.0)	16.8	57.7	4.3	6.5	85.3	14.7
42	1,751 (100.0)	18.6	59.6	3.5	5.2	86.9	13.1
44	1,792 (100.0)	19.5	61.5	2.5	3.8	87.1	12.9
46	1,915 (100.0)	21.6	62.6	1.9	3.9	90.0	10.0
48	2,113 (100.0)	23.4	58.8	1.8	2.7	86.7	13.3
51	2,339 (100.0)	28.4	55.1		2.7	86.2	13.8
52	2,396 (100.0)	29.2	54.7		1.7	85.6	14.4

表 9-(2) 社会福祉主事資格保有状況(現業員)

	総数	社 事 18.1	社 事 18.2	社事附 4	社事附 5	資格有 計	資格無
昭和37年	7,905 (100.0)	16.1	50.7	0.7	2.5	70.0	30.0
40	8,457 (100.0)	23.2	44.0	0.9	2.0	70.1	29.9
42	8,792 (100.0)	28.0	42.8	0.4	0.8	72.1	27.9
44	9,544 (100.0)	29.0	41.9	0.6	0.6	72.1	27.9
46	10,176 (100.0)	34.5	40.0	0.3	0.7	75.5	24.5
48	11,013 (100.0)	38.6	33.9	0.3	0.5	73.3	26.7
51	12,300 (100.0)	48.1	30.3		0.9	76.9	23.1
52	12,494 (100.0)	47.1	29.5		0.5	77.1	22.9

再掲六法現業員(上段), 五法現業員(下段)

六 法 現 業	48	9,122 (100.0)	40.3	36.3	0.3	0.4	77.4	22.6
	51	9,586 (100.0)	45.5	33.4		0.9	82.7	17.3
	52	9,673 (100.0)	50.3	32.2		0.5	83.0	17.0
五 法 現 業	48	1,891 (100.0)	30.8	22.9	0.4	0.7	54.7	45.3
	51	2,714 (100.0)	36.4	19.5		0.8	56.6	43.4
	52	2,821 (100.0)	36.2	20.0		0.6	56.9	43.1

53年に資格保有者の割合が86%弱で、しかも早い時期から高い割合を保っている。現業員では、六法と五法との間に差がある。六法現業員はこのところ保有者の率が徐々に上がってきているのに対し、五法現業員の上り方はわずかである。各福祉司も、

「老福祉主事」を除けば、80%を超える高い資格保有率であり、しかもこれらは年々高くなってきたことが注目される。

指導員の約10%~15%程度が資格をもたないのは、後にみるように、おそらく異動のためだと考えられるので、就任前の資格取得が義務化されるのではないかぎり、これらの数は、maximumであろう。同様なことは、他の職員についても言うかも知れない。

次に、資格のより詳しい問題についてみることにするが、前節でみた通り、主な資格は「大卒者」と「課程修了者」なので、これらを中心にみることにする。

表9-(1), (2)は、査察指導員と現業員について資格取得状況を示している。これで見ると興味深いことに、前者では「社事18.1」即ち、「大卒者」よりも、「社事18.2」即ち、「課程終了者」の方が、圧倒的に高い(「大卒者」の比率が徐々にふえてはいるが)のに対して、後者の場合、昭和47、8年頃を境としてこの関係が逆転し、52年では、「大卒者」47.1%「課程修了者」29.5%にまで変わってきている。そしてこの傾向は、六法現業員の方に著しいようである。

このことは、おそらく、査察指導員の場合、(a)職務を命じられて就任してから、養成課程によって資格をとったか、(b)年齢等の関係で、以前には福祉関係の課目を修めえなかった、の理由で、主として、「課程修了者」となるのに対し、現業員の場合には、年齢との関係もあって、大学で社会福祉主事の資格を意図的に取得し、福祉の分野に入る者がふえた、ということであろう。この意味では、制度の確立と、専門職化が進んだと言えるかも知れない。

次に、福祉司についてはどうであろうか。「身障」「精薄」のばあい、「身10.1」「精11.1」が、社会福祉主事の資格を持ち、2年以上の経験を有する者、「身10.2」「精11.2」かおのおの、大学で特定の課目を修めたものであるが、表9-(3)によると、圧倒的に前者つまり、社会福祉主事+経験のタイプが多い。また、この2つについては、「身10.5」「精11.5」の経験を有し、以上の資格に準

表 9-(3) 社会福祉主事資格保有状況：福祉司

		総 数	身 10.1	身 10.2	身 10.3	身 10.4	身 10.5	身附 4	有資格計	無資格
身障者福祉司 (専任)	昭和42年	511 (100.0)	45.0	19.8	0.4	1.2	4.7	0.6	71.4	26.8
	44	496 (100.0)	49.4	17.5	—	0.6	6.3	0.4	74.2	25.8
	46	471 (100.0)	53.9	15.1	—	0.6	7.0	0.2	76.8	23.2
	48	455 (100.0)	53.0	19.3	—	0.4	4.6	—	77.4	22.6
		総 数	精 11.1	精 11.2	精 11.3	精 11.4	精 11.5	有資格計	無 資 格	
精薄者福祉司 (専任)	42	134 (100.0)	46.3	24.6	—	—	7.5	78.4	21.6	
	44	166 (100.0)	56.6	19.3	—	—	7.8	83.7	16.3	
	46	173 (100.0)	61.3	12.7	—	—	11.0	85.0	15.0	
	48	175 (100.0)	53.7	16.6	—	1.1	8.0	79.4	20.6	
		総 数	社事 18.1	社事 18.2	社事附 4	社事附 5	有資格計	無資格		
老人福祉指導主事 (専任)	42	243 (100.0)	18.5	39.1	0.8	4.5	63.0	37.0		
	44	243 (100.0)	24.7	35.8	0.8	1.6	63.0	37.0		
	46	308 (100.0)	27.9	40.6	0.9	1.3	70.7	29.3		
	48	314 (100.0)	29.0	40.8	1.6	2.5	73.8	26.2		
		総 数	社事 18.1	社事 18.2	社事附 4	社事附 5	次官通達 6.1	次官通達 6.2	有 資 格 計	無 資 格
家庭児童福祉司 (専任)	42	84 (100.0)	17.9	33.3	1.2	2.4	—	—	54.8	45.2
	44	53 (100.0)	20.7	44.8	1.7	—	1.7	1.7	70.7	29.3
	46	67 (100.0)	29.9	29.9	1.5	2.9	—	—	64.2	35.8
	48	93 (100.0)	40.9	24.7	1.1	1.1	—	1.1	68.8	31.2

ずるものの比率が割合高いことも注目に値する。これに対して、「老人」の場合、「課程修了者」の比率の方が高いが、「大卒者」の比率もかなり増えてきていること、「家庭児童」の場合には、現業員の場合と同様に、「大卒者」と「課程修了者」の比率が逆転していることが重要である。

以上のことは、何を意味するであろうか。

第1に、全般的な資格取得状況は、五法現業の場合を除いて、ほぼ、全体的に良好であるということである。

第2に、もし、「大卒者」の増加をもって、新しい知識の導入という点などからみて、専門性が増大すると仮定するならば、この傾向は現業員（特に六法）および「家庭児童福祉司」に著しく、査

察指導員、「身障福祉司」「精薄福祉司」では低い。しかし、もちろん、「資格」はそのまま「専門性」につながるものではないので、これだけでは何ともいえない。しかし、前節でみた法律の建前にもかかわらず、実態面ではこうした変化が起きてきていることは念頭にとどめてよいであろう。

第3、しかしこのことは、次のような問題を生むと考えられる。即ち、もし、

査察指導員——主として役職上の関係での資格取得者

現業員——「大卒者」で、福祉の分野での仕事を希望して入ってきたもの

とすると、後者が前者に昇進してゆく道（これが本来の専門化の道であろう）がどの位開かれて

いるのか、ということである。これは、査察指導が役職と考えられる割合の大きいほど、狭くなる筈である。

第4、同様に、五法内でも、「身障」「精薄」の場合に、どれだけ、「大卒者」の入りうる余地を広げるのか、あるいは、現状のままでゆこうとするのか。

これらは、より広汎な任用・資格の体系に関する検討を要請することになろう。

(c) 在職年数

先にも述べた通り、在職年数の長いことがそのまま専門性の増大とつながるわけではないが、現在の日本の、特に、行政体における雇用慣行では、ある程度までは並行すると思われる。

ところで、査察指導員、現業員、福祉司のおのの在職年数に関する表10-(1)、(2)、(3)をみてまず第1に気がつくのは、1年未満、3年未満、5年未満、10年未満、10年以上と分けられたおののの-categoriesの比率が、すべてを通じてほとんど同じであり、しかも、それが、時代を遡っても変わらない、という点である。

もちろん、細かい点での差異はある。査察指導員に比較的長期の在職者があり、これに比べて、現業員の場合には、1年未満、3年未満の比率が

表 10-(1) 職員従事年数(1)：査察指導員

	総 数	1年未満	3年未満	5年未満	10年未満	10年以上
		%	%	%	%	%
昭和37年	(100.0) 1,596	20.3	29.4	16.5	21.8	12.3
40	(100.0) 1,697	20.4	33.6	16.3	17.4	11.7
42	(100.0) 1,751	16.7	21.6	16.3	22.3	23.0
44	(100.0) 1,792	15.4	26.9	13.4	22.7	21.7
46	(100.0) 1,915	18.1	25.5	16.3	20.8	19.3
48	(100.0) 2,113	22.0	31.2	14.8	17.2	14.8
49	(100.0) 2,221	19.4	34.6	15.3	16.3	14.4
50	(100.0) 2,247	16.8	33.5	20.2	16.3	13.2
51	(100.0) 2,339	18.6	30.2	20.9	17.6	12.7
52	(100.0) 2,396	19.1	29.4	19.7	18.6	13.2

各年、福祉事務所現況調査結果より算出

表 10-(2) 職員従事年数(2)：現業員(六法・五法)

	総 数	1年未満	3年未満	5年未満	10年未満	10年以上
昭和37年	(100.0) 7,509	16.5	29.1	15.9	24.3	14.2
40	(100.0) 8,457	16.1	32.9	18.9	19.8	12.3
42	(100.0) 8,792	17.3	27.5	22.5	21.5	11.2
44	(100.0) 9,544	17.6	29.3	18.0	24.8	10.3
46	(100.0) 10,176	19.1	29.5	19.7	22.1	9.6
48	(100.0) 11,103	21.8	35.0	17.9	18.0	7.3
49	(100.0) 11,676	21.2	36.9	19.5	15.6	6.7
50	(100.0) 12,052	18.2	36.9	22.5	16.2	6.2
51	(100.0) 12,300	17.8	33.2	25.0	18.0	6.0
52	(100.0) 12,494	18.9	30.4	25.1	20.0	5.6

再掲 六法現業員(上段)、五法現業員(下段)

49	(100.0) 9,350	27.9	44.0	15.0	9.7	3.4
50	(100.0) 9,516	22.8	43.3	19.1	10.0	4.8
51	(100.0) 9,586	23.7	37.6	23.1	12.2	3.4
52	(100.0) 9,673	22.4	34.6	24.5	15.1	3.4
49	(100.0) 2,326	21.2	36.9	19.5	15.6	6.7
50	(100.0) 2,536	18.2	36.9	22.5	16.2	6.2
51	(100.0) 2,714	17.8	33.2	25.0	18.0	6.0
52	(100.0) 2,821	18.9	30.4	25.1	20.0	5.6

各年、福祉事務所現況調査結果より算出

多くなっていること、福祉司についても、比較的短期の在職になっていること、現業員で、10年以上が減り、3年～5年のカテゴリーが増えていること、等々である。にもかかわらず、圧倒的な印象は、資料で見られる限り、一定の期間毎に一定の人々が異動してゆくということであり、大雑把に言えば、1年で約20%～25%が、3年までの間に、60%～65%ほどの人は、変わってゆく、ということである。つまり、一貫した異動・昇進の枠組に沿って、職員は変わってゆくのである。

このメカニズムがどの程度専任性を高めているのかは速断できないが、少なくとも、現場経験の深化と理論化という要請と、この異動・昇進の仕

表 10-(3) 職 員 従 事 年 数: 福祉司

	年 次	総 数	1 年 未 満	3 年 未 満	5 年 未 満	10 年 未 満	10 年 以 上
			%	%	%	%	%
身 障 福 祉 司 (専任)	昭和42年	514 (100.0)	21.3	29.5	16.0	20.2	12.9
	44	496 (100.0)	25.0	30.8	17.3	16.7	10.1
	46	471 (100.0)	21.0	34.0	18.0	17.7	9.3
	48	455 (100.0)	29.2	34.9	14.9	13.0	8.1
	49	471 (100.0)	24.4	38.6	15.1	14.7	7.2
	50	439 (100.0)	22.6	36.8	21.4	13.7	5.5
	51	431 (100.0)	20.7	33.6	23.2	15.3	7.2
精 薄 者 福 祉 司 (専任)	52	439 (100.0)	22.6	32.1	20.7	17.8	6.8
	42	134 (100.0)	26.1	32.8	17.2	19.4	4.4
	44	166 (100.0)	25.9	32.5	13.9	23.5	4.2
	46	173 (100.0)	23.7	37.0	17.9	17.4	4.0
	48	175 (100.0)	30.3	40.6	12.0	11.5	5.7
	49	177 (100.0)	32.7	35.0	16.5	9.0	6.8
	50	177 (100.0)	27.1	41.3	14.7	9.6	7.3
老 人 福 祉 指 導 主 事 (専任)	51	181 (100.0)	20.4	39.2	18.9	17.1	4.4
	52	194 (100.0)	30.9	31.4	13.9	17.6	6.2
	42	243 (100.0)	25.9	31.3	25.9	9.1	7.8
	44	243 (100.0)	27.2	35.4	16.0	15.6	5.8
	46	308 (100.0)	23.7	38.6	16.9	15.3	5.5
	48	321 (100.0)	32.4	40.5	8.1	15.0	4.0
	49	332 (100.0)	23.8	46.4	14.8	9.0	6.0
家 庭 児 童 福 祉 司 (専任)	50	313 (100.0)	24.6	39.9	18.2	14.1	3.2
	51	330 (100.0)	22.7	35.5	20.9	17.3	3.6
	52	320 (100.0)	27.8	30.0	18.8	17.8	5.6
	42	84 (100.0)	28.6	36.9	20.2	6.0	8.3
	44	58 (100.0)	17.2	39.7	15.5	19.0	8.6
	46	67 (100.0)	34.3	29.9	19.4	10.4	6.0
	48	93 (100.0)	33.3	32.3	12.9	18.3	3.2
家 庭 児 童 福 祉 司 (専任)	49	85 (100.0)	30.6	29.4	25.9	14.1	—
	50	98 (100.0)	23.5	43.9	15.3	12.2	5.1
	51	103 (100.0)	15.6	37.9	28.1	13.6	4.9
	52	100 (100.0)	17.0	35.0	26.0	16.0	6.0

各年、福祉事務所現況調査結果より算出

組みとは、必ずしも整合的なものではあるまい。『新福祉事務所運営指針』のいう、「少なくとも社会福祉主事の資格をもった者が福祉の現業活動に5年程度の実務経験は持たないと『ソーシャルワーカーとしての専門性』は身につかないから、その指導業務は査察指導とはいえない」²⁴⁾という主張がどれほど現状と異なるかをこれらの表は示している。換言すれば、福祉の領域に行政の職階制がどっしり根づいていることの証明でもある。

福祉事務所職員の専門性について、統計資料を

24) 『新福祉事務所運営指針』昭和46年、pp. 89—90.

用いて幾つかの点を指摘してきた。先にも述べた様に、専任兼任、資格の保有状況、在職年数の3つの指標は、おのおのある面での専門性の尺度として用いることができる。法律の規定に対して、こちらは運用面にあたり、長期的な発展傾向からみると、幾つかが変化が出はじめており、特に、学卒者の増大等新しい傾向が見られる。しかし全体としてみると、在職年数に示されるような職階制の論理は貫徹している。前者の方向がどこまで生かせるのか、またその必要性の強さはどうか、この動向の認識が、専門化の状況及び福祉事務所体制の今後にとって決定的に重要であろう。

む す び

最初に述べたように、本稿で取り扱ったのはいわゆる「福祉事務所問題」として考えられる3つの領域、(1)対象者のニーズの変化に対応する福祉事務所におけるサービスの役割の把握、(2)地方自治体、あるいは国との関係、(3)福祉事務所職員の専門性の確立、のうち、第3だけであり、特に本稿についていえば、ここで取扱った法的側面統計的側面共に、具体的な業務の実態分析が不可欠なのであるが、資料収集上の関係で割愛せざるを得なかった。この点については他日を期したい。以下、今までのまとめと、今後の課題設定をかねて、簡単に幾つかの点を指摘しておきたい。

第1。本稿の分析の主眼は、四半世紀以上の年月を経た福祉事務所体制の中で、専門職化の方向がどの様に位置づけられ、展開されたかということであり、これに対しては、この面での発展にあまりみるべきものがなかったといえるのではないかと、というのが暫定的な答えとして与えられるであろうが、それは、福祉事務所のサービス全体についての評価を下しているのではない。一つには、最初に述べたように「専門」という用語法に与える定義いかんによって、評価は全く異なるであろうし、また、いったい、「専門性」が、どの程度必要なのかという点についても議論の余地がある。ここではただ、「福祉事務所成立当初の意図からみて」という点を前提にして考えてみたにすぎない。

第2。しかしこの問題は福祉サービスにおける、行政の論理と専門の論理の対立という普遍的な問題の一環をなしていることも事実である。そしてこの点についていえば、いわゆる「生活保護体制」の確立と共に、初期には存在していた「専門化」＝ソーシャルワーク、ケースワーク、への方向を次第に失い、一般の行政体系へと近づいていったのではないかと思う。そして、それが、「生保体制」にとっては、「適合的な関連」を持っていた

のではないかと、言えよう。

第3。これに対して、五法体制の充実が叫ばれ出してから、在宅サービス、地域ケアなど、生活保護と切り離された対人サービスの確立が論じられ、ソーシャルワーカーの役割が強調されるのであるが、諸外国の例にみるように、ソーシャルワーカーの役割の評価をめぐって対立があり、どの程度、対人サービスと整合しうるのかについては、わが国の事情に応じた細かい検討が必要であろう。この意味で、生保業務におけるケースワークの位置に関する経験的研究がもっと行なわれてよいように思う。

第4。前2節で取扱った法的側面と統計＝運用的側面との関連についてみると、前者がその基本的な枠組を作り、その軌道に従って走ってみた結果が後者だということになる。後者における実態が、前者とあまりかけ離れた場合、前者に関する修正、即ち、法改正が必要となるが、現在それがどの程度なのかについてはここだけでは判断しえない。しかし、幾つかの面については、例えば、「専門職化」の方向をおしすすめるには、枠組を変える必要があろう。この点については、既に示唆しておいた。

最後に、専門職制＝社会福祉主事制度に関する法律の条文その他を検討してみると、法の主旨としてはきわめて革新的であっても、運用面でできるだけ実態を合わせるような配慮がなされており、法そのものの効果としては薄まることになるのではないかという印象をもつ。この点は、「社会福祉主事」という資格と「現業員」との関係、査察指導員の職制上の位置づけ、等についてみてきた通りであるが、実はこのことは、福祉事務所全体の位置づけ、についても言いうるように思われる。機関委任事務の問題も含めて、将来こうしたわが国の立法の性格とその効果についても検討してみたいと思う。

付記 資料閲覧の便宜をはかっていただいた厚生省社会局庶務課に対して感謝の意を表したい。