

市町村の福祉行政専門職員の配置の必要性と 求められる市町村福祉行政の機能及び福祉行政専門職員の能力

齋藤昭彦

The need to deploy professional municipal welfare administrators and the required municipal welfare administrative functions as well as the abilities of the professional welfare administrators

SAITOU Akihiko

地方分権の進展と社会福祉基礎構造改革、その後の社会経済、政治状況等の変化による法制度の改正等により、社会福祉の第一線の行政機関と位置付けられる福祉事務所は大きく変容し、市町村の福祉行政組織は改編しながら、福祉サービス実施主体及び福祉政策形成・実施主体として重要性を増している。本論では、市町村福祉行政の今日的課題と福祉行政専門職員の配置の必要性、市町村に求められる「セーフティネット機能」、「ネットワーク形成機能」、「政策形成・実施機能」とそれを担う福祉行政専門職員の能力について明らかにした。また、市町村での福祉行政専門職員の採用等の人事に関する課題を示し、その解決方策について提言した。

キーワード：地方分権 社会福祉基礎構造改革 福祉事務所 市町村福祉行政 福祉行政専門職員

As the administrative organ at the forefront of social welfare, the welfare office has suffered major transformations due to continuous decentralization, structural reforms, and subsequent legislative revisions resulting from changes in the social economy and political climate. While undergoing reorganization, municipal welfare administrative organizations are also gaining importance as welfare service providers and policymakers. This paper investigates the current issues surrounding municipal welfare administration, the need to deploy professional welfare administrators, and the abilities of such administrators, who are responsible for managing the “safety net functions,” the “network formation functions,” and the “policymaking and implementation functions” required by municipalities. In addition, this paper addresses and proposes solutions to personnel management issues, such as the recruitment of welfare administration professionals.

Keywords: decentralization, social welfare structural reform, welfare office, municipal welfare administration, professional welfare administration

I. はじめに

市町村は、総務省の地方財政白書によると一般会計予算(2016年度決算)に占める社会福祉諸施策の経費である民生費の割合は37.2%を占め、職員数は総務省の「地方公務員数の状況(2017年4月1日現在)」によれば市町村全体の22.8%、一般行政分野の45.2%が福祉(民生、衛生)関係職員となっており、財政、

職員数の両面において福祉行政は市町村行政で大きな存在となっている。少子高齢化・人口減少の進行と地方分権が進む中であって、ますます重要となる市町村の福祉行政の第一線で社会福祉援助とともに政策形成・実施の実務を担う福祉行政専門職員について考察することは、今後の社会福祉行政及び自治体行政にとっても極めて重要であると考えられる。

市町村の福祉行政専門職員についての考察には、社会福祉の専門行政機関と位置づけられる福祉事務所とその福祉専門職員についての考察が必要となる。

国による福祉事務所のあり方をめぐる検討は、1971年に厚生省監修による「新福祉事務所指針」が出されて以降は、「政府内外で、本格的な議論・提言は出されていない」。「1970年代後半以降は、制度変革に伴う福祉事務所の変化であり、外在的にそのあり方が規定されてきた」（岡部、2008）。

1990年以降の福祉八法改正、介護保険制度の創設、社会福祉基礎構造改革による社会福祉関係法の改正、その後の社会福祉関係法制度の動向は、地方分権改革や規制改革、市町村合併の動きとも重なり、福祉事務所を変容させ、市町村は福祉事務所機能を含む福祉行政を所管する組織（以下「福祉行政組織」）を改編しながら対応してきたが、福祉事務所及びその福祉専門職員の法制度上の基本的な位置づけは、福祉事務所創設時の1950年代から変わらず現在に至っている。

社会福祉学においては、地方公務員である福祉事務所の社会福祉主事の専門性について「ケースワーカーとしての専門性を持つべきか否か」をめぐる「仲村・岸論争」に代表される議論が1950年代からなされてきた（畑本、2012）。

本論はこうした「原理的な争点」（畑本、2012）の重要性を十分に認識しながらも、現行の法制度の下での市町村の福祉行政全体とその職員の実態を具体的に捉え、より多くの市町村で福祉行政専門職員の配置と専門性の確保・確立が図られる方途を見出すことを目的としている。

こうした問題認識と目的から、本論では、まずはⅢで福祉事務所と福祉専門職員の各社会福祉関係法上の法的な位置づけを概括する。次にⅣで近年の社会福祉法制度の動向を概観しながら、市町村福祉行政の各福祉行政分野の今日的課題を明らかにし、福祉事務所の福祉専門職員を基盤としつつ、市町村の福祉行政専門職員の配置の必要性を福祉分野毎に現在の業務実態に即して述べる。次いでⅤでは、先行研究の検討も踏まえて、地方分権下で自治体職員に求められる資質や能力等を基調とし、求められる市町村福祉行政の機能と福祉行政専門職員の能力について述べ、Ⅵでは、結びとして、市町村の福祉行政専門職の配置を実現するための人事に関する具体的な課題の解決策を提言する。

なお、本論での「福祉行政専門職員」とは、地方公

務員として市町村の福祉行政組織において社会福祉法に定める社会福祉主事を基礎的資格（社会福祉士資格を含む）とし、社会福祉に関する専門知識と業務経験を積みながら、社会福祉援助や政策形成・実施などの福祉行政実務に専ら従事する常勤正規の職員をいう。

Ⅱ．研究方法

本研究は、社会福祉関係法令及び関係通知、省庁、岩手県及び岩手県内市町村の公開資料、先行研究の検討に加え、齋藤の岩手県、岩手県内市町村での福祉行政の実務経験から得た認識に基づくものである。

なお、齋藤の自治体での福祉行政の実務経験は、岩手県内に限られており、市町村の組織実態の把握の正確性と認識には一定の限界があることを明記しておく。

Ⅲ．福祉事務所と福祉専門職員

1. 福祉事務所

(1) 法的な位置づけ

福祉事務所は、社会福祉に関する専門の行政機関として、社会福祉法第14条第1項に「福祉に関する事務所」と規定され、都道府県及び市は必置の福祉行政組織である。なお、町村は任意設置（以下「町村福祉事務所」）であり、福祉事務所を設置しない町村（以下「福祉事務所未設置町村」）は都道府県が設置する福祉事務所（以下「郡部福祉事務所」）が所管する。

福祉事務所は、1951年制定の社会福祉事業法（現社会福祉法）により社会福祉関係各法に規定する福祉の措置を行う機関として創設された。創設時の生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の三法体制時代を経て、1960年代の精神薄弱者福祉法（現知的障害者福祉法）、老人福祉法、母子福祉法（母子及び寡婦福祉法（以下「母子・寡婦福祉法」）を経て、現母子及び父子並びに寡婦福祉法（以下「母子・父子・寡婦福祉法」）を加えた福祉六法を所管する福祉行政の第一線機関として位置付けられた。

1970年の厚生省通知で示された「福祉事務所標準組織図（人口10万人の場合）及びその説明」（社会福祉法令研究会、2001、p.124）では、所長の下に、「原則として総務課、相談室、福祉課及び保護課の3課1室をもって組織」し、総務課は庶務・経理、統計事務、地域福祉計画及び社会調査業務を、相談室は来所者等の面接相談業務を行う。福祉課は生活保護法以外の五

法の業務を行い、保護課は生活保護法を担当する。社会課は福祉六法以外の社会福祉業務を行う。

福祉事務所の具体的な運営方法について、1971年の厚生省社会局庶務課編「新福祉事務所運営指針」では、福祉事務所は『住民に直結した現業サービス機関』として『迅速性、直接性、技術性を具備する』ことにより『他の事務処理機関と峻別できる特色を持つ』、『住民の福祉を守る第一線の窓口』として『迅速性が保たれ』、『住民に対して直接ハダに触れ』、『対人行政を行うところの特殊な技術性が必要』（岡部，2014）であるとしている。

(2) 福祉事務所の変容と市町村福祉行政組織

福祉事務所の現状には「一貫して住民の福祉を追及する現業サービス機関として位置づけられ、その役割を担ってきている」（岡部，2014）との評価とともに、「現実には十分対応しきれっていない、理念が乖離しているという批判も少なくない」（平野，2016）との指摘もあるが、福祉事務所は、市町村への権限移譲とその拡大、福祉サービスの契約による利用制度の導入等の法制度の大きな変化により変容してきた。

1990年の福祉八法改正による郡部福祉事務所からの老人福祉法及び身体障害者福祉法に基づく措置事務の町村への権限移譲により、郡部福祉事務所は生活保護法、児童福祉法、母子・寡婦福祉法、精神薄弱者福祉法の四法の所管となった。

1998年の中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会の社会福祉基礎構造改革（中間とりまとめ）では「福祉事務所等行政実施体制」（社会福祉法令研究会，2001，p.564）について、①都道府県等の福祉事務所と保健所等との統合が一定の成果を上げており、②地域の実情に応じ、専門機関としての福祉事務所の機能をより効果的かつ効率的に発揮できる行政実施体制や③福祉事務所に関する規制を緩和するなど弾力的な対応が可能となる取組みが必要であり、④福祉事務所未設置町村においても、総合的な相談援助業務の充実への取組が必要、としている。

これを受けて2000年の地方分権一括法に伴う社会福祉法改正により、条例事項であった福祉地区に関する規制を廃止し、現業員の数も「基準から標準」に改正、また、指導監督を行う所員及び現業員の服務に係る職務専念義務も、その例外規定の範囲を町村福祉事務所からすべての福祉事務所に緩和・拡充し、他の社会福祉に加え、保健医療に関する事務も行うことがで

きることとした（船水，2016）。

この背景には、地方分権改革があるが、「介護保険法や精神保健及び精神障害者福祉に関する法律などをはじめとして、社会福祉と保健医療との密接な連携が強く求められていることを反映」（社会福祉法令研究会，2001，p.137）し、また、都道府県と同様に市町村での保健と福祉の組織の一体化が進んでいた現状がある。

2003年には知的障害者の施設入所措置事務が都道府県から町村へ移譲となり、市及び町村が設置する福祉事務所（以下「市町村福祉事務所」）は従来の六法を所管し、福祉事務所未設置町村は老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法の三法を所管することとなった。しかし、現在の福祉事務所未設置町村の福祉業務の実態は、生活保護業務と母子・父子・寡婦福祉業務の一部を除きほとんどは所管しており、実質的には「五法を所管する」福祉事務所という良い状況にある。

福祉事務所に関する規程を岩手県内の市の実例で見ると、社会福祉法に基づき「福祉事務所設置条例」を定め、地方自治法に基づく「行政組織条例」により、ほとんどが福祉・保健行政が一体となった保健福祉部等の設置を定め、「行政組織規則」で福祉関係部や福祉関係課の設置と分掌事務を定めている。

社会福祉事業法施行時の同法附則により、福祉行政組織の長が福祉事務所長を兼ねることが可能となっており、現在においても、市福祉事務所では福祉事務所長は福祉行政関係部長等との兼務となっている。

現状の組織形態をみると、福祉事務所は保健所管組織と一体となり保健福祉部等に含まれる場合に加え、子育て支援関係部と2つに分かれている場合や子育て関係業務が教育委員会所管となっている場合もある。福祉事務所は市役所内部での存在感も希薄となり、住民からは生活保護等の届出先や決定通知者が福祉事務所長となっているものの、その存在は見えにくく、判りにくい組織となっている。

2. 福祉専門職員

福祉事務所の福祉専門職員の社会福祉関係法令等における法的位置付けについて概括する。なお、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法、母子・父子・寡婦福祉法は市町村福祉事務所に関するものである。

(1) 社会福祉法

①福祉事務所の職員

社会福祉法第15条第1項では、福祉事務所に配置される職員は、所長、指導監督を行う所員、現業員及び事務員と規定されている。

所長は、「市町村長の指揮監督を受けて」福祉事務所の事務を統括し、指導監督を行う所員は、所長の指揮監督を受けて現業員に対して業務の指導・監督等を行い、査察指導員とも呼ばれる。

現業を行う所員は、所長の「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及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等の事務」を行うとされている。事務を行う所員は、「所の庶務」を行うとされている。

査察指導員と現業員は、専門的な知識と技術を必要とすることから「社会福祉主事でないならない」と規定されている。

②社会福祉主事

社会福祉主事制度は、1950年の新たな生活保護法等の施行により、社会福祉事業の専門技術性が要請され、都道府県、市町村の事務の専任職員とする「社会福祉主事の設置に関する法律」の制定を受けて創設された。生活保護法において民生委員の役割が「協力」とされたことから、社会福祉主事が専従有給職員として第一線に配置され、「専門的なソーシャルワークの技術を用いた援助により社会福祉の増進を図ろう」(社会福祉法令研究会, 2001, p.140)とし、1951年に社会福祉事業法(現社会福祉法)に新たに規定された。

社会福祉法第18条第1項では、市町村福祉事務所に「社会福祉主事を置く」と規定する。福祉事務所未設置町村は「置くことができる」任意設置である。

市町村福祉事務所の社会福祉主事の職務は、「生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法による援護、育成又は更生の措置に関する事務」とされ、福祉事務所未設置町村の社会福祉主事の職務は、「老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に定める援護又は更生の措置に関する事務」とされる。

社会福祉主事の資格要件は、社会福祉法第19条第1項で「年齢20年以上の者であって、人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意があり」と規定

し、同項第1号で大学等において「厚生労働大臣が指定する社会福祉に関する科目を修めて卒業した者」とされ、指定科目34科目から3科目以上を履修し大学を卒業すれば社会福祉主事の任用資格が得られる。いわゆる「三科目主事」である。また、同項第2号では、養成機関等の課程を修了した者としている。社会福祉主事の任用資格は、福祉行政機関の福祉専門職の「基礎的資格」となっている。

なお、2000年の社会福祉法改正では、社会福祉士及び精神保健福祉士は、三科目主事等と「同等以上の能力を有すると認められる者」として社会福祉主事の任用資格があるとした。これは「今後は、国家資格である社会福祉士等の福祉専門職が、社会福祉主事の任用者の中心となることが期待され」、「その趣旨を明らかにするため、改正されている」(社会福祉法令研究会, 2001, p.147)。現行法では、社会福祉士は社会福祉主事に「該当するもの」として規定されている。

(2) 生活保護法

生活保護法第21条では、社会福祉主事は福祉事務所を設置する「市町村長の事務の執行を補助するものとする」と規定されている。

社会福祉主事は、要保護者及び被保護者に対して、申請の受理、面接相談、利用しうる資産・能力等の調査を行い、保護の開始・変更、保護の停止・廃止、指導・指示、相談・助言等の業務を行う。

生活保護を担当する社会福祉主事は、一般的に生活保護ケースワーカーと呼ばれる。査察指導員は、生活保護法には職名の規定がないが、生活保護ケースワーカーに対して業務執行の指導監督等を行う。

(3) 老人福祉法

老人福祉法第6条では、市町村福祉事務所に「社会福祉主事を置かなければならない」(必置)とされ、社会福祉主事は、老人福祉に関し福祉事務所の所員への技術的指導や市町村が行う老人福祉に関する情報提供、相談、調査、指導等の業務のうち専門的技術を必要とする業務を行うこととされている。査察指導員の地位にあり、老人福祉指導主事と呼ばれる。

(4) 身体障害者福祉法、知的障害者福祉法

身体障害者福祉法では第11条の2第2項で身体障害者福祉司を、知的障害者福祉法では第13条第2項で知的障害者福祉司を市町村福祉事務所に「置くことができる」(任意設置)と規定し、身体障害者及び知的障害者の福祉に関し、所員への技術的指導や相談、

情報提供、調査、指導等の業務のうち専門的な知識及び技術を必要とする業務を行うことされている。任用資格要件は、いずれも社会福祉主事資格を有し、いずれの福祉その他の福祉事業に2年以上従事した経験があるもの等とされ、査察指導員の地位にある。

(5) 児童福祉法

児童福祉法では、第25条の7で知的障害者福祉司又は社会福祉主事が要保護児童又はその保護者に対して指導できることを規定している。

1964年の厚生省通知「家庭児童相談室の設置について」により福祉事務所に家庭児童相談室が設置され、「家庭児童福祉に関する業務のうち専門的技術を必要とする業務を行う」こととされ、2004年の児童福祉法改正での児童相談に関する市町村の役割の法定化を受け、市町村福祉事務所の家庭児童相談室は「児童相談所との役割分担、連携」により「児童家庭相談への対応に万全を期すことが重要である」とされた。

職員は専門的技術を必要とする業務を行う社会福祉主事と相談指導業務に従事する家庭相談員（非常勤）を配置し、社会福祉主事の資格は、児童福祉業務に2年以上の従事経験がある者等で、家庭児童福祉に関して所員への技術的指導や専門的技術を必要とする業務を行うとされる。家庭児童相談室の社会福祉主事は、1970年の厚生省の「福祉事務所標準組織図（人口10万人の場合）及びその説明」（社会福祉法令研究会，2001，p.124）では、家庭児童福祉主事とされ、児童・母子担当の査察指導を兼務して差し支えないとしており、査察指導員の業務を行う地位にあると解される。

(6) 母子・父子・寡婦福祉法等

母子・父子・寡婦福祉法の措置に関する事務は社会福祉法で市町村福祉事務所の社会福祉主事が行うこととされ、第9条で母子家庭等の実情の把握、相談、調査、指導等が福祉事務所業務として規定されている。また、生活一般等の相談業務を担う母子・父子自立支援員（2014年法改正により現名称）は、2016年の法改正により非常勤規定が削除されているが、現在も非常勤職員が多く配置されている。

売春防止法第35条第2項により婦人相談所を設置する政令指定都市を除く市は、婦人相談員を委嘱することができ、婦人相談員は、要保護女子の「発見に努め、相談に応じ、必要な指導」等の業務を行う。2016年の法改正により、婦人相談員の非常勤規定が削除され、常勤職員とすることが可能とされた。

また、婦人相談員は、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（以下「DV防止法」）第4条により「被害者の相談に応じ、必要な指導を行うことができる」と規定されている。

Ⅳ．市町村の福祉行政の今日的課題と福祉行政専門職員の配置の必要性

近年の社会福祉法制度の動向は、市町村の福祉行政の業務を増加・多様化させ、相談支援業務の困難性や各分野の計画策定の義務化等により政策形成の重要性は格段に増している。国は、社会福祉法制度改正に伴う関係法令・通知により市町村に対して福祉専門職等の人材の確保や資質の向上を求めている。

齋藤は、市町村の福祉行政専門職の望ましい要件を現行の生活保護査察指導員、老人福祉指導主事、身体障害者福祉司、知的障害者福祉司、家庭児童福祉主事の業務と同等の業務を担当する職員については、社会福祉士又はそれと同等の社会福祉の専門知識を有し、福祉行政経験年数が5年以上と考える。

しかしながら、市町村の福祉行政専門職員については、その人口規模や職員数、組織形態、権限等に大きな違いがあり、福祉事務所の設置形態も「市福祉事務所」、「町村福祉事務所」、「福祉事務所未設置町村」と区分され、一様に論じることは困難である。

こうしたことを踏まえながら、市町村の福祉行政の今日的課題とその解決に資する福祉行政専門職員の配置の必要性について、福祉事務所の福祉専門職員を基盤として具体的な業務内容に即して考察する。

まず、福祉専門職の基礎的資格である社会福祉主事について述べ、順次各福祉行政分野について論述する。

1. 社会福祉主事

社会福祉基礎構造改革（中間とりまとめ）では「福祉事務所等行政実施体制」（社会福祉法令研究会，2001，p.564 - 565）の中で「社会福祉主事制度は、福祉事務所の現業員等の職員のみならず、福祉施設の生活指導員等にも必要な資格とされ」、「社会福祉に携わる者の基礎的な資格として有効に機能している。いわゆる三科目主事の制度については、こうした養成教育・講習受講者と同程度の資質を確保する観点から見直す」とし、国は科目を32科目から34科目に再編成するなどの制度改正を行った。

厚生労働省による2016年10月1日現在の福祉事務所人員体制調査での福祉事務所の社会福祉主事資格の

取得率を見ると、無資格の査察指導員と社会福祉主事がそれぞれ3割程度いる現状となっている。

市町村の実態を見ると、社会福祉主事の任用の多くは「三科目主事」であるが、高校卒業者や理系大学卒業者等で社会福祉主事の任用資格のない者が人事配置された場合は、無資格のまま業務に従事しながら養成課程の通信課程を受講・修了し、任用資格を得ている。少なくとも配置段階での職員は「社会福祉の増進に熱意」があるとは言い難い現状である。

市町村は、まずは、社会福祉主事無資格者の資格取得が急務であるが、複雑多様化した生活・福祉問題を抱える住民に対する社会福祉援助や地域の福祉専門職との協働・連携を行うためには、社会福祉主事を基礎的資格としながらも社会福祉士や精神保健福祉士の資格を有する職員の配置を増やしていく必要がある。

福祉事務所の社会福祉士及び精神保健福祉士の取得率は、2016年10月1日現在、査察指導員で10%程度、現業員で約16%であり増加傾向にはあるが、2000年の社会福祉法改正時に期待された社会福祉士等が社会福祉主事の中心となるには道のりは遠い現状にある。

2. 地域福祉

2000年の社会福祉事業法の改正・改称による社会福祉法では、新たに「地域福祉の推進」を規定し、市町村は「地域福祉計画」を策定することとされた。2017年の社会福祉法改正では、「地域共生社会」を実現するためとし、地域福祉計画の策定が努力義務となり、各福祉計画の上位計画に位置づけられ、地域の生活課題を解決するための「包括的な支援体制の整備」に努めることとなった。また、介護保険法等の改正により高齢者と障害児者が同一事業所でサービス利用が受けやすくなる共生型サービスが創設された。

2016年の社会福祉法改正による社会福祉法人制度改革では、社会福祉法人の地域での公益的な取り組みを実施する責務が規定されている。

市町村は今後の地域福祉計画の見直しでは、住民参加による地域での具体的な支援体制の構築、縦割りを超えた共生型サービスや総合的な相談支援体制、高齢障害者へのサービス提供など各分野の福祉専門職間の連携などが重要な課題となると考えられる。また、地域包括ケアシステムにおける生活支援や生活困窮者自立支援事業における地域の多様な社会資源の活用による包括的な支援、さらには、社会福祉法人による地域での公益事業への取組も踏まえる必要がある。

1970年に厚生省が示した「福祉事務所標準組織図（人口10万人の場合）及びその説明」（社会福祉法令研究会、2001、p.124）では、地域福祉計画の策定は総務課が所掌し、担当は係長及び係員となっており、社会福祉法に定める「事務を行う所員」である一般事務職であると解される。

しかしながら、近年の地域福祉をめぐる法制度の動向を踏まえれば、担当職員には、住民参加を基本とした地域福祉計画の策定手法、他の福祉計画や各福祉分野の相談支援事業を担う社会福祉士等の福祉専門職の業務内容への理解などが求められ、また、常に社会福祉全般の動向を把握し、各福祉分野間の連携、福祉分野以外の行政分野との連携等を総合的に調整する役割が期待されることから、福祉行政の司令塔的役割を担いうる福祉行政専門職員の配置が必要と考える。

3. 生活保護・生活困窮自立支援

(1) 生活保護

生活保護法に規定する社会福祉主事、いわゆる生活保護ケースワーカー及び査察指導員は福祉専門職と位置付けられている。

生活保護ケースワーカーは、相談申請時には保護利用者への権利義務を含めた法制度の説明、申請意思の確認・尊重、資産、収入、稼働能力、扶養義務者等に関する聴取や調査の実施等を行う。保護開始後は適正な保護費の支給、他法他施策の活用、収入申告の届出指導、自立に向けた支援等を行う。

査察指導員は、申請の法的期限内処理や保護費の適正な支出等の生活保護ケースワーカーの業務執行の指導監督を行うとともに、業務方針の策定、関係機関との連携のための諸会議の企画実施、利用者や住民からの要望や苦情への組織的な対応等を担当する。

齋藤の実務経験から、生活保護ケースワーカーは、適正な法解釈と実務理解による保護の実施に3年、加えて、適切なケースワークの実践に2年は最低必要であり、最低5年程度の期間を想定しての配置が必要であろう。査察指導員には、最低でも生活保護ケースワーカー経験5年は必要であると考えられる。

しかしながら、市町村福祉事務所の生活保護担当の査察指導員及びケースワーカーの経験年数の状況は、厚生労働省の2016年10月1日現在の福祉事務所人員体制調査では3年未満が査察指導員、ケースワーカーともに6割以上となっており、これは概ね3年程度の人事ローテーションによる人事配置の結果であろう。

2005年から導入された3つの自立概念（就労自立、日常生活自立、社会生活自立）による自立支援プログラムは、被保護者の多様な課題に対する福祉事務所の組織的な対応による地域の様々な社会資源を活用した自立支援という新たな可能性を開いた。また、就労自立促進事業、就労支援事業等による適切な就労支援も求められている。これらの支援に必要な多様な関係機関・多職種との連携等には、ケースワーカー、査察指導員ともに相当の業務経験を必要とする。

生活保護実施における査察指導員の経験不足による査察指導機能の低下は、経験不足のケースワーカーの場合は、利用者との間に緊張感と不安、軋轢やトラブルを引き起こし、それによる精神疾患を生じさせるおそれがある。一方、ある程度の経験年数があるケースワーカーの場合は、利用者の不利益となる独断的な決定や不適切・不正な事務処理等の「不祥事」が生じやすくなるおそれもあり、組織・人事管理面においても重要な課題として認識する必要がある。

なお、要保護者の発見・通報等を行う福祉事務所未設置町村は、住民の生活・福祉問題を把握しやすい立場にあり、担当職員には、適切な保護の実施に重要な役割を担っているという十分な認識が必要である。

(2) 生活困窮者自立支援

生活困窮者自立支援事業は、2015年から生活保護に至る前の段階の自立支援の強化等を目的に、実施主体を福祉事務所設置自治体として、自立相談支援事業を「入口」とし、住居確保給付金、就労準備支援、一時生活支援、家計相談支援、学習支援などの事業が実施されている。

生活困窮者自立支援事業では、多様で複合的な課題を有する生活困窮者に対して、包括的かつ早期に支援を行うため、庁内外の福祉、就労、教育、住宅等の関係機関や民間団体との緊密な連携等による支援体制の整備が求められている。

事業の中心である自立相談支援事業の主任相談支援員には、社会福祉援助に関する専門的知識と経験を有する社会福祉士等の福祉専門職の配置が必要であり、外部委託の場合も含め、担当職員には関係団体等の福祉専門職との緊密な連携ができる福祉行政専門職員の配置が必要と考える。

なお、福祉事務所未設置町村は、生活困窮者等の相談や情報の提供・助言等を行うができ、生活保護と同様に住民の生活・福祉問題を把握しやすい立場にあり、

担当職員には、適切な事業の実施に重要な役割を担っているという十分な認識が必要である。

4. 高齢者福祉・介護

老人福祉法は、市町村福祉事務所に福祉専門職である社会福祉主事（老人福祉指導主事）の配置を規定している。

1993年から高齢者福祉サービス提供の一元的な実施主体となった市町村は、2000年の介護保険法施行により、保険者として介護保険事業計画の策定を通じて、これまで以上の政策形成・実施の能力が求められることとなった。

2005年に高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（以下「高齢者虐待防止法」）が制定され、市町村が多くの実施責任を持つこととなる。

介護保険法は、2005年改正では介護予防の重視システムへの転換、地域包括支援センターの設置、地域密着型サービスの創設がなされ、2011年改正では地域包括ケアシステムの構築を図るための24時間対応の新たなサービス等が創設された。2014年改正は医療介護総合確保推進法により医療法改正と一体的に行われ、地域包括ケアシステムの構築をさらに進めるため、市町村は地域支援事業として医療・介護連携の推進や住民参加による生活支援サービスの創出等に新たに取組むこととなった。また、地域ケア会議の開催が努力義務とされた。2017年改正では、市町村が保険者機能を発揮し、自立支援・重度化防止に向けて継続的に取り組む仕組みが制度化されている。

なお、2018年からは、地域密着型サービスに続き、すべての市町村に居宅介護支援事業所の指定権限が移譲された。

こうした中であって、市町村には老人福祉法による養護老人ホームへの措置入所等の要援護高齢者への適切な対応や、高齢者虐待防止法による虐待通報があった場合の地域包括支援センターと一体となつての老人ホームへの入所等の適切な措置が求められる。

また、介護保険者としての責務とその機能の強化が一層求められている。地域包括ケアシステムの構築において重要な役割を持つ「地域ケア会議」は、個別支援、個別課題解決から社会資源開発、政策提言、そして政策実現へとつなげていく政策形成と実施の機能が求められており、そのためには、地域の関係機関による幅広いネットワークの形成が不可欠である。

市町村は地域密着型サービスに加えて、2018年から居宅介護支援事業所の指定・指導を行うこととなり、法令に基づく事業者への適正かつ公正な指導力が求められている。一方では、外部委託する地域包括支援センターへの指導も含め、介護支援専門員や社会福祉士等の福祉専門職との連携が重要となっている。また、地域包括ケアシステムの構築を進めるためには、保健・医療に関する知識・経験も求められよう。

これらを踏まえれば、担当職員（社会福祉主事、老人福祉指導主事）には、従前の老人福祉法の措置事務等の業務に止まらず、高齢者の尊厳の保持と権利擁護への高い意識を持ち、高齢者福祉・介護行政の中心となる福祉行政専門職員の配置が必要である。

5. 障害者福祉

身体障害者福祉及び知的障害者福祉法は、市町村福祉事務所に措置事務等を職務とする社会福祉主事である福祉専門職の身体障害者福祉司や知的障害者福祉司の配置（任意）を規定している。

1993年の身体障害者の施設入所事務の都道府県からの町村への権限移譲、2002年からの精神障害者の福祉サービスの利用に関する相談、助言等の市町村での実施、2003年には知的障害者の施設入所事務等の都道府県からの町村への移譲と同時に身体障害児者と知的障害児者の福祉サービス（障害児は居宅サービスのみ）が契約により提供される支援費制度に移行した。2004年の障害者基本法の改正では市町村に障害者計画の策定が義務化されている。

こうした経過を経て、2005年には障害者自立支援法が制定され、精神障害を含む三障害の一元化、実施主体の市町村一元化、市町村障害福祉計画の策定が規定され、2013年に法律の基本的構造を変えずに利用者負担の見直しなどを行い、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（以下「障害者総合支援法」）に改正・改称された。

2004年には発達障害者支援法が制定され、市町村には早期発見や早期の発達支援等が求められている。2011年には、障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（以下「障害者虐待防止法」）が制定され、2013年には、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（以下「障害者差別解消法」）が制定された。2016年には障害者総合支援法とともに児童福祉法が改正され、市町村での障害児福祉計画の策定が規定された。

こうした法制度の動向の中で、市町村は、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法による援護を適切に行うとともに、障害者虐待防止法による虐待通報があった場合の障害者支援施設への適切な措置が求められる。また、障害者基本法や障害者差別解消法等による障害者が住みやすい「共生社会」の実現のための地域づくりが求められている。

市町村は障害者総合支援法においては、自立支援給付の支給等に大きな責務を有するとともに、「地域自立支援協議会」を中心として、幅広い自立支援に向けた障害者への福祉サービスの円滑な提供のための仕組みづくりや地域移行、就労支援を推進するための社会資源の開発等のための当事者団体や各種関係団体等との連携がますます重要となっている。さらには、介護保険制度との連携による高齢障害者への対応も今後の大きな課題である。

相談支援体制の中核的な役割を担う基幹相談支援センターや相談支援事業者の相談支援専門員等の福祉専門職との連携も重要である。

このような業務を担当する職員には、三障害が一元化された現在の障害者福祉の業務実態を踏まえれば、従前の身体障害者福祉司や知的障害者福祉司の業務に加えて、精神障害者や発達障害、難病への理解や障害者の権利擁護への高い意識、子どもから大人までのライフステージに応じた自立支援のための幅広い関係施策に関する知識等が求められており、障害者福祉行政の中心となる福祉行政専門職員の配置が必要である。

6. 児童家庭福祉

児童福祉法では、市町村福祉事務所の知的障害者福祉司又は社会福祉主事が要保護児童等を指導できると規定している。また、関係通知では家庭児童相談室に配置される社会福祉主事である家庭児童福祉主事を福祉専門職と位置付けている。

2000年に児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」）が制定され、市町村には主に虐待予防の役割が求められ、2004年の児童福祉法改正では、児童虐待への対応を強化するため児童相談に関する市町村の相談・調査・指導等とともに要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」）の設置が規定され、児童相談援助体制の強化が求められた。

少子化対策として2003年制定の次世代育成支援対策推進法では「市町村行動計画」を策定することとなり、同年の児童福祉法改正では市町村の子育て支援事

業が法定化された。

2012年には、子ども・子育て支援法が成立し、施設型給付による幼保施設への財政支援の一本化等が図られ、市町村子ども・子育て支援事業計画が義務付けられた。児童福祉法改正では市町村の保育実施義務の継続、待機児童解消のための利用調整等が規定された。

2016年の児童福祉法改正では子どもの権利条約に則った児童福祉保障の原理の明確化、市町村の支援拠点整備、要対協の機能強化のための専門職配置がなされ、母子保健法改正により子育て世代包括支援センター（法律名称：母子健康包括支援センター）の設置が規定された。

ひとり親支援をめぐるのは、2014年の母子・寡婦福祉法の母子・父子・寡婦福祉法への改正・改称では、都道府県・市等による支援措置の計画的な実施、母子・父子自立支援員等の人材確保、関係機関の相互協力等が規定され、母子寡婦福祉資金貸付等の対象を父子家庭に拡大し、就業支援も強化されている。

こうした動向の中、現在、市町村は適切な保育サービスの提供等の子ども子育て新制度への対応とともに、児童虐待の防止と虐待の通告・発見への適切な対応が強く求められており、市町村の児童相談に関する役割はますます重要となっている。

市町村は相談窓口や各種の子育て支援事業の充実、要対協を中心とした地域のネットワーク形成と機関連携による適切な対応、市町村も含む要対協の構成機関への専門職の配置、福祉専門職を配置した支援拠点や子育て世代包括支援センターの設置、児童相談所との連携強化などの多くの課題を抱える。虐待等のやむを得ない事由による場合の児童への保育の実施も重要である。

また、ひとり親支援では、母子世帯の半数以上が相対的貧困状態にあることを踏まえての子どもの貧困対策、DV被害者支援、児童虐待への対応が一体的に行われる必要がある。児童家庭福祉は、妊娠期からのハイリスクの母・世帯への支援や乳幼児健診等の業務を行う母子保健、児童発達支援を含む障害者福祉との密接な連携が不可欠である。

市福祉事務所の児童家庭福祉の現状を見ても、家庭相談員、母子・父子自立支援員、婦人相談員の多くは非常勤であり、勤務形態や労働条件等から一律に質の向上を求めることは困難である。これら相談員等に対する指導・助言の体制も不十分と言わざるを得ない。

子育て家庭等の複雑多様化した生活・福祉問題への総合的な相談支援が必要となっている今日、担当職員には、現行の社会福祉主事（家庭児童福祉主事）の業務に加えて、相談員等への的確な指導・助言や多くの関係機関との連携等を担いうる児童家庭福祉行政の中心となる福祉行政専門職員の配置が必要である。

V. 求められる市町村福祉行政の機能と福祉行政専門職員の能力

1990年代からの福祉八法改正、介護保険制度の創設と社会福祉基礎構造改革へと進む時期と並行して、1993年からは第1次地方分権改革が始まり、2000年には、地方分権一括法による機関委任事務の廃止や自治事務と法定受託事務の創設がなされた。市町村の介護保険への取組は「地方分権の試金石」と言われた。

地方分権は、国と自治体の関係を「上下・主従の関係から対等・協力の関係に変え、地域社会の自己決定・自己責任の自由の領域を徐々に拡大していく」（地方分権推進委員会最終報告,2001）とした。

地方分権改革は、三位一体改革を経て、その後も進められ、社会福祉分野では義務づけ・枠づけの見直しによる社会福祉施設基準の自治体条例化や社会福祉法人への指導監督権限（所轄庁）のすべての市への移譲等がなされている。

社会福祉分野を超えた行政システム全体の枠組みの中で進められた地方分権改革は、自治体、特に、市町村とその職員に大きな変革を求めている。

自己決定・自己責任が求められる地方分権下での自治体職員に必要な資質・態度・能力について、大森（2002）は、「条例制定の力量が問われる」ことからまずは「政策形成能力」が必要であり「政策法務職員の確保・養成が不可欠」としている。次に「現地主義・現場主義の態度」や従来、企画部門の任務とされていた「調査企画という知的な能力」を挙げる。加えて、住民との対話等での「自己表現能力」や政策実現の手段となる「財政の運用能力」、さらには、予算執行や権限行使に関する「説明責任の確立」、権限行使に伴う「清潔・公平・透明の確保」を挙げている。

大森が挙げるこれらの自治体職員に必要な資質等は、市町村の福祉行政専門職員に求められる能力と通底・共通する能力であろう。

岡部（2008）は、福祉事務所の成立から展開・変容を概観し、福祉事務所の「今後の役割と機能」として、

次の2つを挙げる。

1つは「直接的な給付・対人サービス機能」であり、「①生活保護制度で行われる要保護（生活困窮）者に対する最低生活保障と相談援助・支援活動、②多元化する福祉サービス供給組織では対応できない住民の多様な福祉ニーズへの最終的な対応」を具体的に挙げている。

2つ目は「アドミニストレーション機能」であり、「①住民の生活実態と福祉ニーズの把握（リサーチ機能）、②計画・政策立案（プランニング機能）、③管理運営（マネジメントとフォローアップ機能）、④団体・サービス供給組織・関係諸機関に対する関係調整やネットワーク化を図る機能（コーディネイト機能）を挙げる。

ここでの「最低生活保障」と「福祉ニーズへの最終的な対応」は、生活保護の適切な運用とともに被虐待者の保護等の福祉事務所及び市町村が担う措置権限の積極的な行使を含むものであろう。また、アドミニストレーション機能は、福祉行政における政策形成過程で重要な役割を果たすものである。

畑本（2018）は、社会福祉行政における専門性について、これまでの福祉専門職としての社会福祉主事の専門性は、「行政庁内における他部局から分離するための意味合いが第一に求められていた」とし、この専門性を「形式的理解」と呼び、「その専門性の内実は経験年数をはじめとした『熟練』で代替されるものであった」と指摘する。一方、社会福祉士制度が整備され、行政庁内の社会福祉行政の比重が高まると、求められるのは「本質的理解」であり、その要素として次の3つを挙げる。

一つ目の「特別性を持つ対象への相談」は、「行政庁内のその他の部局での相談とは性質を異にし」、「何らかの困難性を抱えた住民を対象とする特殊性」があり、この特殊性を「『相談援助技術』として体系化された技術の資格制度などのもとに明確な基準を伴って専門性として位置付ける必要がある」とする。

二つ目の「社会福祉計画策定技術」については、社会福祉計画が「地方自治体にとって特別な位置づけにあり、独自性を発揮するもの」となっており、「策定ノウハウは、社会福祉行政における専門性として認識され、確立していく」と指摘する。各種計画の「策定ノウハウ」の蓄積は、福祉行政はもちろん、行政全般での政策形成能力の着実な形成となっていく。

三つ目の「庁内外での社会福祉関連知識の普及者と

しての役割」について、「専門知識や技術を身につけた専門職は、1) 庁内における知識の普及、2) 独立した裁量のもとでサービス提供や規制行政における決定を行うことで公正な判断を庁内に担保する、といった機能を果たすことになる」と指摘する。

特に、福祉サービス事業者の指定・指導業務が増す中であって、法令・基準的確な解釈と運用は福祉行政のみならず行政全般への対外的な公平性を確保し、信頼を得るものとなる。

以下は、大森（2002）が指摘する地方分権下での自治体職員に求められる資質・態度・能力をベースとして、IVで論述した各福祉分野に共通して求められる福祉行政の機能と福祉行政専門職員の能力について「セーフティネット機能」、「ネットワーク形成機能」、「政策形成・実施機能」に集約し述べる。

これは岡部（2008）や畑本（2018）の研究成果を市町村福祉行政の実務の現状に即して、より具体的に明らかにしようとするものである。

1. セーフティネット機能

セーフティネット機能は、住民の命と生活を守る福祉行政の基本である。

介護保険サービスや障害福祉サービスの契約制度への移行等により、市町村の公的責任としての措置（行政処分）による福祉サービスの決定実施の比重は小さくなったが、2000年以降の児童虐待防止法、高齢者虐待防止法、障害者虐待防止法、DV防止法の施行により、市町村のセーフティネット機能の重要性は増している。市町村には、高齢者虐待や障害者虐待への適切な対応のための社会福祉関係法による措置機能の重要性への再認識が求められる。増え続ける児童虐待の防止と被虐待児への初期の対応を担う市町村の役割はますます重要となっている。

最後のセーフティネットである生活保護の適切な運用とともに、高齢者、障害者、児童への虐待や配偶者への暴力への適切な対応は、市町村行政の住民の命を守るという最も重要な責務であり、そのための専門性に裏付けられた積極的な介入が必要となっている。

しかしながら、貧困・生活困窮が要因と指摘される死亡事件が発生する度に、職員の生活困窮への想像力の欠如と不適切な対応等が問題として指摘される。

セーフティネット機能においては、支援の入り口である相談業務が極めて重要であり、それは社会福祉援助技術を持つ福祉行政専門職員の専門性が庁内外にお

いて評価され、定着していくことにつながる。

担当する福祉行政専門職員には、人権への高い意識を基本として、相談者の話や訴えに真摯に耳を傾け、表情やしぐさ、感情表現を注意深く観察し、想像力と洞察力を働かせて、隠れたニーズも含め真の意味を理解し把握する力が求められる。これは、住民の生活・福祉課題の背景となる諸問題を個々人に起因するもの、個々人が置かれた社会的背景・環境に起因するもの、これらが複合的に相互に作用して起因するものを構造的に把握・分析する力でもある。住民の生活・福祉問題への想像力や洞察力、把握・分析力の欠如が、時には死亡事例等につながるおそれがあることを常に忘れてはならない。

2. ネットワーク形成機能

福祉行政の各分野に設置されている多機関・多職種連携のため協議組織は、個別事例の具体的な支援方法の協議とともに、共通する課題を多様な地域資源を活用して解決することを目的としているが、設置主体である市町村には、その目的を果たすための関係機関・関係者との不断の連携の積み重ねと組織を適切かつ円滑に運営する役割が求められている。

家族内での多様な生活・福祉問題には縦割りの行政分野を超えた対応が必要であり、現在、市町村は地域での「包括的な支援体制の整備」を求められていることからネットワーク形成においても各協議組織間の連携、又は総合化が重要となろう。

ネットワーク形成機能が有効に働くには、関係団体を的確に把握し、市町村と団体間、団体間相互の良好な関係を作り、維持していく必要がある。また、ネットワーク形成は市町村内部でも重要である。特に、虐待対応や生活困窮者支援などでは、組織内部の連携不足が事態の深刻さを見逃すことにつながる。

生活困窮者自立支援制度の施行にあたって、厚生労働省が施行時に自治体の庁内外との連携について発出した通知「生活困窮者自立支援制度と関係制度等との連携について」は、14の関係制度等に及んでおり、問題解決のためには多くの関係機関との連携がいかに必要であることを示している。

ネットワーク形成機能を担当する福祉行政専門職員には、セーフティネット機能に関する能力に加え、各福祉分野を超えて、さらには、周辺領域の施策も活用する応用力、展開力が求められる。多様な機関等との円滑なネットワーク形成のための情報収集・発信能力、

支援対象者、住民、組織内部、関係機関・団体との折衝能力や説明能力も求められる。

また、ネットワーク形成の場面においては、福祉行政専門職員が持つ専門的な知識と豊富な経験に基づく専門性を住民も含めて庁内外に広く認知させることにも有効であろう。

3. 政策形成・実施機能

市町村は福祉サービスの提供主体であると同時に、地域福祉計画、老人福祉計画、介護保険事業計画、障害者計画、障害福祉計画、障害児福祉計画、次世代育成支援行動計画、子ども・子育て支援事業計画、母子家庭等及び寡婦自立促進計画（福祉事務所未設置町村を除く）を策定する政策形成・実施主体である。

市町村の各福祉計画は、各福祉分野の問題把握、問題設定、政策立案、政策決定からなる政策形成（Plan）の役割を果たし、予算編成を経て計画に基づき政策が実施（Do）される。各計画の実施状況は、行政内部の政策評価を受けるとともに、外部者による「協議会」や「計画策定委員会」などにより定期的な評価を受ける（See・Check）。計画期間の設定により次期計画策定時に見直し（Action）が行われる。

政策形成においては、的確な「現状把握・分析」と「問題の抽出・整理」が不可欠である。住民の生活・福祉問題をいかに的確に把握し、解決すべき問題として抽出・整理するか。そして、人材・財源の制約の中で政策実施の優先順位をいかにするかが重要となる（加藤，2007）。

この過程では、関係団体・事業者や住民の意見を十分に聞くとともに、計画への反映についての説明責任が求められる。形式的な計画策定委員会の開催やパブリックコメントの実施にならないような実質的で効果的な「情報公開」と「住民参加」が必要である。

担当する福祉行政専門職員には、セーフティネット機能やネットワーク形成機能の担当経験を踏まえての福祉政策の企画立案、各種計画策定等の政策形成・実施の能力が求められる。福祉行政専門職員の住民の生活・福祉問題に関する相談業務経験は、政策形成過程に必要な問題把握や課題設定、さらには、課題解決の具体策の立案に役立ち、政策形成に大きな力となる。

また、地方分権下においては、国の制度・政策等を市町村・地域の特性に応じた施策や事業にしていける能力（齋藤は「翻訳能力」と呼ぶ）が重要である。

政策形成・実施には、首長や議会、国・県、関係団

体等の理解が必要であり、ネットワーク形成機能で求められる以上の説明能力も求められる。

福祉行政の基本ともいえるセーフティネット機能をより充実するためには、ネットワーク機能による行政組織内外の組織と連携しての支援が必要であり、これら機能が有効に働く仕組みづくりのための政策形成・実施機能が必要となる。これら3つの機能は連環した関係にあり、担当する福祉行政専門職の能力も連環していく必要があり、その能力が連環的に育成・形成されるためには市町村の人材育成の方針が必要となる。

Ⅵ. 結びに

本論では、1990年代以降からの社会福祉法制度の動向による福祉事務所の変容と市町村福祉行政の今日的課題を概括・整理し、市町村の福祉行政専門職員の配置の必要性と求められる市町村福祉行政の機能及び福祉行政専門職員の能力について明らかにした。

市町村において、社会福祉士等の福祉専門職の配置が徐々に増えているとは言え、より多くの市町村に拡充するには、市町村の現状に即した現実性のある具体的検討がさらに必要であろう。

結びにあたって、市町村の福祉行政専門職員の人事管理に関する課題を提示し、その解決方策について、齋藤の実務経験に基づき提言する。

市町村は職員を一部の技術職を除いて「一般職」として採用し、職員はローテーションにより異動し、様々な行政分野の業務を経験しながらキャリアを形成し、組織全体を把握する力を身につけ上位の職位に昇任していくことが一般的である。

1. 採用

福祉行政に従事する職員は、地方公務員として成績主義の原則に基づき市町村の試験又は選考により採用される。福祉行政組織への配属を予定して「福祉職」を採用する場合もあるが、「一般職」として採用し、原則的にはその中から社会福祉主事の任用資格を有する者等を福祉行政組織に配属するケースが多い。

福祉職採用者は、福祉専門職として福祉行政事務に従事することとなるが、一般職採用者もまた福祉職採用者同様の福祉行政事務に従事する。

岩手県の市町村の福祉職採用の現状を見ると、資格要件は、社会福祉主事の任用資格を有する者の場合や社会福祉士資格を有する者（見込みの者を含む）の場合がある。後者の場合は、必置とされる地域包括支援

センターの社会福祉士への配置を予定している場合等である。この場合には、国家試験に不合格となった場合に採用内定の取消という問題が生じる。

採用試験では教養試験に加え専門試験を課す場合や一般教養試験のみで社会福祉士の資格を有する者（見込みの者を含む）を優先的に採用する市町村もある。

社会福祉士等の福祉専門職の採用を拡充するためには、社会福祉関係者が市町村にその必要性を積極的かつ具体的に提起していく必要がある。

2. 研修・育成

岩手県の市町村の場合は、福祉職採用及び一般職採用とも岩手県等が行う初任者研修からスタートし、経験年数や担当業務に応じて福祉分野毎の研修を受講している。市町村が職員の研修を系統的に受講させる体制にはなっていない。

職場内での育成体制は、多くは課又は係単位に任せられているのが現状である。この場合は、上司である課長や係長の裁量や指導力に大きく左右され、課長等の意欲・意識と知識・経験が大きく影響する。前述した生活保護業務における査察指導員の資格及び経験年数の問題とも関連する課題である。

同一職場に福祉行政に関する豊富な知識経験を有する者や社会福祉士等の資格を有する者がいない場合には、十分な指導・教育がなされないおそれがあり、福祉職採用者が持つ専門的な基礎知識が活かされず、また、一般職採用者が必要な基礎知識を習得できないおそれもある。

なお、生活保護業務のように同一業務を係・課単位で行う場合は、例えば、ケースワーカーの経験年数が3年未満、3年から5年未満、5年以上が各3分の1になるような配置によって職員の育成や業務の知識経験の継承がある程度可能となると考える。

3. 人事ローテーション及びキャリアアップ

人事ローテーションは、一般的には3年から5年の在職期間をもって行われる。住民からは、特に、相談支援業務の職員が特定の業務・ポストに長く在職することが望まれる場合があるが、一定のローテーションでの人事異動は組織の活性化や不祥事の防止等に効果的であることもあり、課題となるのは一定水準の質の業務が継続されるための職員の育成と配置であろう。

人事ローテーションは、入職から約40年在職する職員のキャリアアップや昇任・昇格とも密接に関係し、組織にとっても職員にとっても極めて重要である。

次は、大学卒福祉行政専門職員の入職から27年、50歳までの人事ローテーション及びキャリアアップの例示である。

入職 ⇒生活保護ケースワーカー5年 ⇒高齢者福祉・介護担当行政専門職員5年 ⇒福祉分野以外の部署5年 ⇒生活保護査察指導員（係長相当職）3年 ⇒地域福祉担当行政専門職員（係長相当職）3年 ⇒福祉分野以外の部署（係長又は課長補佐相当職）3年 ⇒福祉行政専門職（課長補佐又は課長相当職）3年

福祉分野以外の部署への異動は、政策形成・実施の能力を身につけるためには福祉分野以外の業務体験と視野が必要と考えるからである。一方、少子高齢化等の福祉行政課題が他の行政分野の課題の背景となっている現状から福祉行政経験を他の行政分野に活かす必要があると考えるからである。

福祉職採用者が少ない又は採用者がいない場合に、組織全体の年齢構成のバランスから大量の福祉職採用を同時期かつ短期間に行うことは困難であり、一般職採用者を本人の適性や希望・意欲や資質を勘案しながら、福祉行政専門職として育成していく必要がある。福祉行政専門職員の採用から研修・育成、キャリアアップ等に関する必要な計画的かつ長期的な人材育成方針の策定が必要であると考え。このことは、福祉行政専門職の課長職や部長（福祉事務所長）職等の管理職への適材配置にもつながるものであろう。

最近、注目すべき報告・提言が出された。本年7月の総務省「自治体戦略2040構想研究会報告書」と9月の日本学術会議社会学委員会社会福祉学分科会の「(提言)『社会的つながりが弱い人への支援のあり方について－社会福祉学の視点から』」である。いずれも市町村のソーシャルワーク機能とソーシャルワーカーの配置に関して提言を行っている。

これらは、福祉事務所等の自治体行政組織の再編を含む新たな法制度を必要とする提言であり、その実現のためにも、より多くの市町村にソーシャルワーク機能とソーシャルワーカーの配置を拡充していくことが不可欠であろう。

なお、本論では考察できなかった福祉行政組織のマネジメント、市町村の定員管理と職員不足（非正規職員問題）、職員経費への国庫補助金や地方交付税の負担等の財政問題、小規模市町村の人材確保と都道府県支援、専門性をめぐる倫理の二重性、福祉専門職教育のあり方などの課題については、今後の研究の中で検討、

考察していきたい。

引用文献

大森彌 2002 地域福祉を拓く第4巻地域福祉と自治体行政 分権時代と自治体職員の資質 ぎょうせい 121 - 134

岡部卓 2008 福祉事務所のゆくえ－成立・展開・変容 社会福祉研究第101号 鉄道弘済会 22 - 31

岡部卓 2014 新版福祉事務所ソーシャルワーカー必携－生活保護における社会福祉実践 全国社会福祉協議会 37 - 38

加藤良重 2007 新版自治体福祉政策 計画・法務・財務 公人の友社 52 - 54

社会福祉法令研究会編集 古都賢一（編集代表）2001 社会福祉法の解説 中央法規

畑本裕介 2012 社会福祉行政 行財政と福祉計画 法律文化社 109 - 110

畑本裕介 2018 社会福祉行政における専門性 同志社政策科学研究第19巻第2号 11 - 24

平野方紹 2016 宇山勝儀・船水浩行編著 福祉事務所運営論第4版 福祉事務所の業務と組織 ミネルヴァ書房 65

船水浩行 2016 宇山勝儀・船水浩行編著 福祉事務所運営論第4版 福祉事務所の成立と歴史的展開 ミネルヴァ書房 46 - 47

参考文献

蟻塚昌克他 2017 新・社会福祉士養成講座10「福祉行財政と福祉計画」第5版 中央法規

社会福祉の動向編集委員会 2017 社会福祉の動向 2018 中央法規

山口道昭 2016 福祉行政の基礎 有斐閣