

スタートとゴールは「福祉」

八王子市健康福祉部長 坂本 誠

はじめに

先日、実家に残したままにしていた書籍類を整理したところ、学生時代の教科書に混じって1975年版『社会福祉の手引き』（以下、「手引き」という）が出てきた。1965（昭和40）年に東京都から発行されて以来、都民や福祉実務者などの身近なハンドブックとして活用されている冊子である。今も同じ冊子が東京都から発行されているが、1975年版に比べるとサイズもページ数も1.7倍になっている。掛け合わせれば3倍近い情報量ということになる。

福祉に関する相談窓口だけみても、当時は福祉事務所、民生委員、法定の相談員程度であった。現在では地域包括支援センターや子ども家庭支援センター等、対象者別、事案別に数多くの相談窓口が開設されていることを考えれば、福祉施策の拡充がなされてきたことが、この冊子を見ただけで感じられる。

定年退職を迎えるにあたって、市役所での仕事のスタートとゴールで福祉に身を置いた者として、「福祉事務所」をキーワードに振り返ってみたい。



執務中の筆者(平成25年2月28日)

1. 福祉事務所職員としてのスタート

私が1975（昭和50）年5月に八王子市役所へ就職した際（注1）、配属されたのは福祉事務所保護第一係で、仕事の内容は、生活保護担当のケースワーカーであった。学生生活しか知らない22歳のひよっこ社会人にとって、さまざまな困難を抱えた世帯と向き合うことはかなりハードであり、1～2年間は他の部署へ配属された同期の仲間を羨ましく思ったこともあった。

保護第一係は中心市街地が主な担当地域で、その中でS主任の担当地区を引き継ぎ、地区担当員の仕事が始まった。S主任と共に徒歩や自転車で対象者宅を訪問し、引継ぎを兼ねて、実地で指導していただいた。当時引き継いだ対象者は比較的高齢者が多く、障害者、傷病者そして母子世帯が主であり、近年増加している、稼働年齢層（注2）であるにもかかわらず失業によって生活保護を受給している、というケースは稀であった。

私は、それまで大学等で社会福祉について学んだわけではなかったため、生活保護制度や、その他の活用可能な福祉制度について、仕事をしながら前述の手引きを頼りに実地に学ぶ日々であった。当時、生活保護支給額の算定をするのに、先輩たちは算盤を使っていた。私はあまり算盤に自信がなく、初めてのボーナスでC計算機から発売されたパーソナル電卓を買ったことを覚えている。

当時の福祉事務所は、課に相当する組織であり、生活保護法と児童福祉法を担当する保護第一係から第三係、高齢者、身体障害者及び知的障害者、母子寡婦福祉法を担当する援護係、そして庶務係という5係体制だった。事務室は、当時本町にあった旧庁舎の北側、現在はいちようホールの第2駐車場が位置している場所であり、外観は織物工場の名残りか、のこぎり屋根の建物であった。その建物に福祉事務所のほか、保育課、社会課、そして社会福祉協議会が入っていた。保護係は1係査察指導員（係長）以下9人程度であった記憶がある。

当時の保護率（注3）は、正確には資料がないが、おおむね12%（パーミル）程度ではなかったかと思う。当時の人口を30万人と仮定すると被保護人員3,600人、世帯数2,000世帯である。それに対応するケースワーカーが24人とすると、担当世帯数は一人当たり80世帯強といったところであり、事務の範囲も人員配置も、社会福祉法（当時は社会福祉事業法）の規定通りの組織であった。



1975年版『社会福祉の手引き』（左）と現在の『社会福祉の手引き（右）』

2. ゴールは福祉事務所長として

当時、福祉関係法に基づくもの以外は社会課が所管していたが、その後、福祉施策の拡充とともに、福祉事務所所管の各法に基づく事務を含めて高齢者・障害者・児童福祉を所管する課をそれぞれ設置したことで、福祉事務所は課をまたいだ組織となった（注4）。所長は部長職が兼務することとなり、現在に至っている。私も2011（平成23）年4月から、健康福祉部長と福祉事務所長とを兼務している。

現在、健康福祉部の中では、健康福祉総務課、高齢者支援課、障害者福祉課及び生活福祉課、子ども家庭部の中では子育て支援課、の合計5課が福祉事務所を構成する課である。比較的最近制定された介護保険法、障害者自立支援法、児童虐待防止法、高齢者虐待防止法、及び障害者虐待防止法においては、各法律上は福祉事務所の所掌事務とされておらず、生活福祉課を除く各課にとっては、福祉事務所事務は担当事務の一部であり、必ずしも専任で担うものでもない。職員にとって、健康福祉部（及び子ども家庭部）と福祉事務所の組織の二重構造の中で、自らが福祉事務所職員であるという意識もあまりないのではないか。かく言う私も、福祉事務所長と自己紹介したことはない。

福祉事務所を構成する組織については、改めて以下に述べたい。

3. 福祉行政のかなめ、福祉事務所と社会福祉主事

社会福祉法第14条第1項によれば、市は、条例に基づいて、福祉に関する事務所を設置しなければならない。また、同条第6項によれば、市の設置する福祉に関する事務所は、生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務のうち市が処理することとされているものをつかさどるとされている。これを受けて、本市では「八王子市福祉事務所処務規程」を定め、

福祉事務所各課の所掌事務を規定している。この処務規程では、社会福祉法の規定によるものだけでなく、精神保健福祉法や障害者自立支援法、さらには東京都の事務処理特例条例に基づく事務、市の要綱事務も福祉事務所の所掌事務としている。

また、処務規程とは別に、「八王子市福祉事務所長委任規則」があり、この規則で委任されている事務に関しては、福祉事務所長名義で事務執行することとなる。「つかさどり」、「所長名義で執行する」事務と、「つかさどる」が「市長名義」で執行する事務、また、市長の補助機関である「健康福祉部」としてつかさどる事務が各課に存在するため、ややこしいことになる。

福祉事務所職員は、現業を行う所員、いわゆるケースワーカーが中心で、その他に指導監督を行う所員及び事務を行う所員が配置されている。社会福祉法第15条第4項の規定によれば、「現業を行う所員は、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つかさどる」とされ、現業を行う所員とは、同条第6項の規定によれば、「社会福祉主事でなければならない」とされている。

社会福祉主事は、社会福祉士のような国家資格名称ではなく、福祉事務所の行政職員の職務名称であり、対象者に対し「措置」としての行政処分を行う機関であることから、一定の能力を求めているものであろう。社会福祉法第19条1項第1号の規定によれば、任用資格の一つに、大学等で「厚生労働大臣の指定する科目」を3科目以上修めていることという要件があり、「3科目主事」と呼ばれる。何か簡便な任用であるかのように受け取られている向きもあるが、同条の最初でこの区分による任用が規定されていることから、「3科目主事」より「1号主事」と呼ぶのがふさわしいと思う。

本市では、生活福祉課をはじめ、高齢者支援課、障害者福祉課、子育て支援課の4課で合計80数名に社会福祉主事の発令がなされている。近年、社会福祉士や精神保健福祉士の資格により主事発令する場合もあるが、多くは「1号主事」としての発令である。このように、社会福祉法は、福祉行政を担う「素養」を発令資格として求めているのだが、社会福祉を担っていくうえでは、知識や国家資格をベースとして、さらに高い水準を目指す必要がある。

行政職員である社会福祉主事の大部分を担っている「1号主事」は、素養の上に自己研さんに励んで、自信を持って確かな福祉の担い手になって欲しい。

おわりに

近年、福祉事務所の役割は、介護保険法、障害者自立支援法、今後施行される子ども・子育て支援法などにより、かつての措置を中心とした福祉行政の中で果たしてきたものとは大きく変わってきている。いわば、福祉の大部分を担う存在から、対象者の自己決定・自己選択の中で、最後まで行政が責任を持たねばならない核となることを担う存在へと変わっている。

一例をあげると、1985（昭和60）年、特別養護老人ホーム措置者数は218人であり、今は、介護保険サービスとして1,600人以上に利用されている。介護保険サービスを利用できない特別な場合にのみ、老人福祉法による措置としての入所決定が行われる。毎年数人程度であるが、行政が積極的に関わらなければならない虐待等の場合において、的確な措置が求められる。

従来の枠組みと大きくは変わりのない生活保護に関しても、私が従事していた昭和50年代、すなわち好不況はあっても、「Japan as NO.1」とも言われた時代とは大きく様変わりした。生活困窮者の増大に対処するため、国では新たな生活困窮者支援制度が模索されている。こうし

た中で、福祉事務所に求められる役割も変わっていくことが想定される。

しかし、どんな役割になろうとも住民福祉を担う行政職員の基本は、かつて〇副市長がよく口にしていたこの言葉にあると思う。

「Cool Heads, but Warm Hearts」(アルフレッド・マーシャル)

この言葉どおり、職員諸氏が「冷静な頭脳と温かい心を持って」福祉行政に邁進していくことを願うばかりである。

注

- 1) 4月採用がなかった時代背景について。当時は、1973(昭和48)年10月に勃発した第四次中東戦争とそれを契機として始まった原油価格の高騰と原油の減産が日本経済を直撃した第一次オイルショックの影響で企業倒産が後を絶たず、完全失業者が100万人を突破する大変な経済環境の中にあり、公務員の採用を中止する自治体も多くあった。
- 2) 「生活保護制度の概要等について」(平成23年4月、厚生労働省社会・援護局保護課)によれば、おおよそ18~64歳とされている。
- 3) 人口千人に対して何人が生活保護を受けているかを保護率と呼び、‰(パーミル・千分の一)の単位で表す。
- 4) 現在の福祉事務所は、健康福祉部及びこども家庭部にまたがる組織となっている。

(さかもと まこと)