

2020年1月27日(月)  
五石敬路

本日のプレゼン資料等は以下ですべて閲覧できます。

<https://ngoishi.com/fukushi.html>

## はじめに

特別支援学校卒業後の「移行期の危機」⇒受け止め窓口はどこか？

⇒窓口は新設、多様化された。しかし、結局、本人次第、家族次第。

## 1. 自治体福祉行政の歴史の変遷

1950～60年 生活保護中心（福祉事務所と児童相談所の二元体制）

1971年 新福祉事務所運営指針（福祉五法の現業員、面接相談員、社会課が明記）

1970年代 再編期（福祉サービス統合が議論された）

⇒同時期、青森等で、福祉事務所実験が行われた。しかし人員不足のため本格実行されず。

1990年代 保健所、保健センターとの統合がすすむ（たとえば堺市の事例）

2000年代～ 地域福祉の領域で多くの社会問題（虐待、独居老人、ひきこもり等）。地域包括支援センター、基幹相談支援センター、生活困窮者自立支援等、相談窓口拠点の外部化・民間委託がすすむ

⇒自治体における包括的、個別的、多様な支援は、民間委託、非正規化という方法ですすんできた。これで自治体一般職の人員不足という課題に対応した。

⇒ただし、「包括的」と言っても、障がい者、子ども、高齢者、生活困窮者、ホームレスなど、分野別。包括性、継続性に課題。

⇒地域共生。担い手を住民（ボランティア）へ。

## 2. データから見る実際

<https://ngoishi.com/hiseiki/login.php>

●データの多くは、全大阪労働組合総連合「自治体臨時・非常勤職員の実態調査」。

●福祉事務所に関する条例：定員条例は府内33市中6市のみ（大阪市は充足率65%）

●職員数：福祉事務所・生保担当CWは増加、五法担当CWは減少（豊中、泉大津、貝塚、守口、富田林、柏原、羽曳野、高石、藤井寺、泉南、四条畷は0人）

●非正規職員：

(1) 全体職員の5割以上が8市町（岬町、豊能町、交野、河内長野、熊取町、四条畷、河南町、阪南市）

(2) 財政状況と非正規割合は相関

(3) ほとんどの府内自治体で2014年以降継続して非正規増加

(4) 2000年以降の民間委託により、正規職員でも、身分が不安定化

### 3. 実際の事例から

日常生活自立支援事業

### 4. SWの社会的な役割、位置づけの問題

	社会サービス法、社会支援法	日本
決定権	SW	組織
判断の根拠	専門知識	中央政府が決めた基準
分野	横断的	縦割り
ボランティア	専門家によるバックアップ	安価労働

#### オランダ 社会支援法

##### 前文

市民が、自分自身もしくは身近な人々ともに、自立が十分にできていない、もしくは、社会参加が十分にできない場合、政府に支援するよう求めることができるようにならなければならない。すなわち、障がい、慢性的な心理的もしくは精神的な問題を持つ人々の自立や社会参加のための支援であり、市民が住み慣れた環境でできるだけ長く住み続けることができるようにしなければならない。

#### ノルウェー 社会サービス法

##### 第1条

この法律の目的は、困難を抱える人々の生活条件を改善し、社会的、経済的の安定化に寄与することにある。また、自立した生活、就職、社会的包摂、および社会における活動的な参加を促進する機会を提供する。

この法律は、弱い子ども達や若者、そしてその家族が、包括的で調整されたサービスの提供を受けることができるよう支援する。

この法律は、社会の平等化、社会問題の発生を防ぐことに寄与する。

#### デンマーク 社会サービス法

障害者（児）に関する社会福祉サービスは、「社会サービス法（lov om social service）」で一元的に規定されている。同法律において「障害者（児）」という章立てはなく、その定義を行う条項もない。

自治体でも、具体的な範囲の特定・区分を行っていない。

デンマークでは、障害の公式な定義はないとされている（障害者権利擁護センター、2006）。

「社会サービス法」では、「コムーネ議会は身体的・精神的機能能力の低下、特別な社会的問題のある成人のために特別な政策を先導しなければならない」と記述されており（パート 5 成人 第 15 章目的 81 条）、広範な対象設定がなされている。よって、ホームレスやDVを受けた女性なども、原因はどうか、普通の市民と同様の生活をするのに困難がある人すべてを対象とし、社会のセーフティネットから落ちこぼれることがないように法設計されている。

<https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/jiritsu/hikaku-h20/denmark.html>

## スウェーデン 社会サービス法

第 1 章第 1 条の目的には、次のように記されている。

「社会サービスは、民主主義と連帯の観点から、国民の経済的・社会的保障、生活条件の平等及び地域社会生活への積極的な参加を促進するために提供されるべきである。また、社会サービスは、自己の及び社会的な責任に配慮しながら、個人的・社会的資質の向上と発達のために提供されるべきである。さらに、社会サービス活動は、個人の自己決定とプライバシーの尊重を基礎としてなされるべきである。」

同様に、第 5 章には、要介護（被援助）の対象者を次のように明示している。

「児童・青少年、高齢者、機能障害者、麻薬乱用者、長期療養者・高齢者・機能障害者の世話をしている親族、犯罪被害者」

また、第 5 章第 7 条の障害者の項には、次のように記されている。

「身体または精神的に障害のある人々は、地域社会の生活に参加をし、可能な限り普通に生活をする機会が与えられるべきである。」

以上のことから、社会サービス法における要介護者とは「経済的・社会的保障がなされず、生活条件の平等も保障されず、地域社会生活への積極的な参加がしにくい人」で、具体的には「児童・青少年、高齢者、機能障害者、麻薬乱用者、長期療養者・高齢者・機能障害者の世話をしている親族、犯罪被害者」、つまり、社会サービスを必要とする人たちが全て要介護者の対象となっていることが分かる。

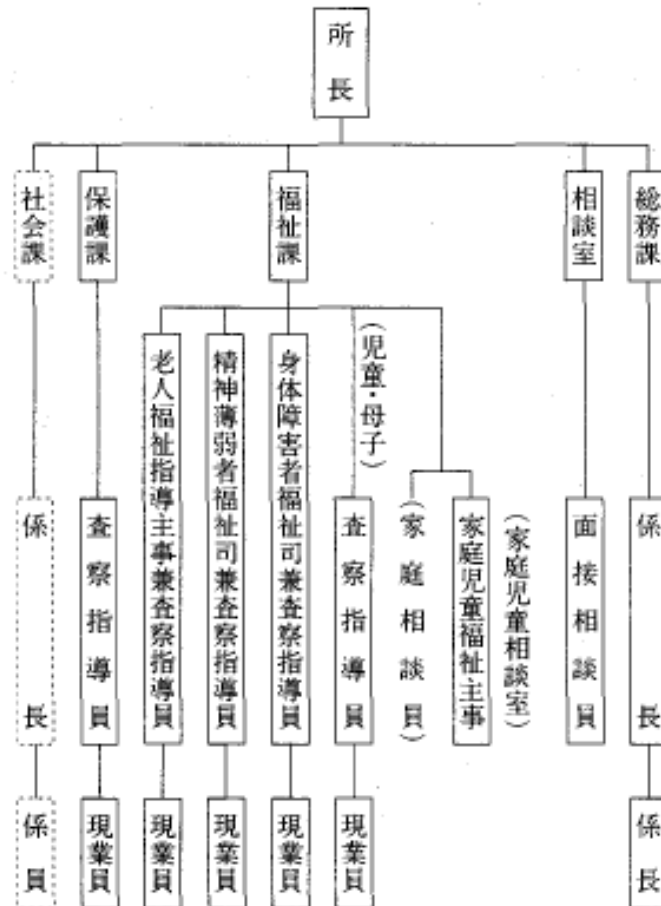
<https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/jiritsu/hikaku-h20/swedish.html>

表：条例上の福祉事務所の定員と実際の職員数

	定員	2019年職員数	備考
大阪市	2,790 人	1,815 人	大阪市保健福祉センター
堺市	204 人	204 人	堺市保健福祉総合センターとして、保健センターの職員数を含む
四条畷市	28 人	35 人	
八尾市	105 人	63 人	
貝塚市	50 人	49 人	
和泉市	180 人	93 人	

(注) 府内の他市は福祉事務所に関する所員定数の条例なし。

図2 福祉事務所標準組織図 (人口10万の場合)



(資料出所) 六波羅詩朗「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—」『長野大学紀要』第16巻第1・2号、1994年。

二 福祉五法担当現業員の増員に伴う福祉事務所の組織については、別紙「福祉事務所標準組織図」によることを適当とすること。

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つて組織するものとする。
1 総務課	社会課は、福祉六法以外の社会福祉業務を扱う課とする。 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なうものとする。
2 相談室	相談室は、来所者等に対する面接相談業務を行なうものとする。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なうものとする。(柱、生活保護と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なうものとする。 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	精神薄弱者福祉司は、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。
(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 保護課	保護課は、生活保護法を担当する課とする。

(資料出所) 厚生省「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」(昭和四五年四月九日)。

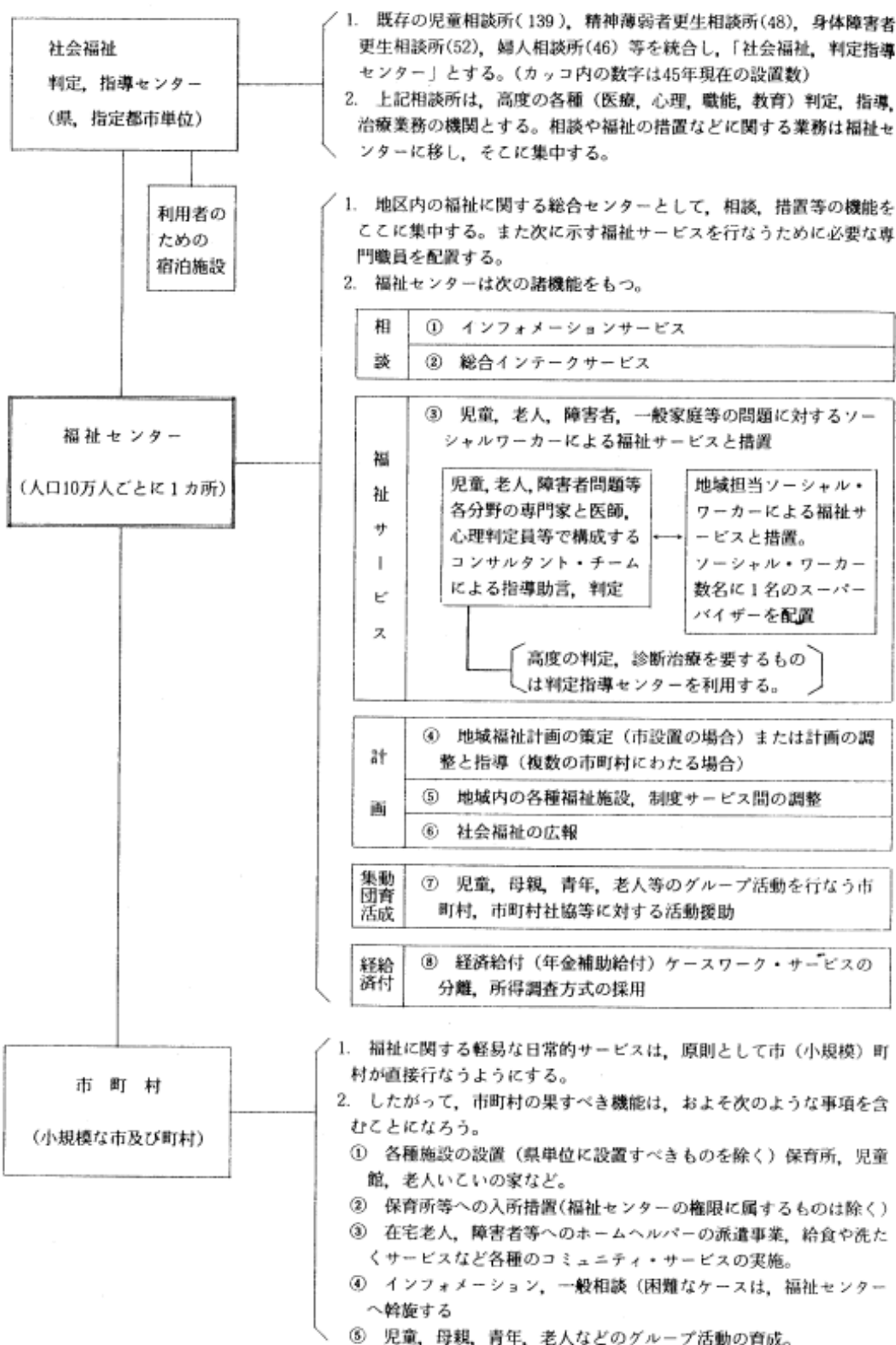
### 90年代以降 保健所、保健センターとの統合

**結果** 全国373都道府県立保健所が存在し、単独組織はその僅か1/4であった。統合形態としては、福祉事務所と保健所が一旦結び付いた上で総合事務所に統合される形態が約4割を占め、中には3つの保健所がひとつの総合事務所に統合されている例もあった。統合組織を構築しても、権限をその長に委任し直したところは約1/4であった。法令上福祉事務所ではないのに「保健福祉事務所」等の名称である統合組織は、保健所の統合組織の1/3を占めていた。福祉事務所に関しては中国地方を中心に町村自らの設置が進んでおり、道府県において福祉事務所と統合する理由がなくなっている。また福祉事務所の社会福祉法上・名目上の位置付けと、実質上の福祉事務部門との位置付けの差異が目だった。

**結論** 保健所を含めた組織統合理由は行政改革として組織数を減少させるためと推測された。道府県が、福祉事務所ではないのに、福祉事務所を想像させる紛らわしい名称の統合組織を作ったり、本来の福祉事務所でない場所にある統合組織そのものを法令上、福祉事務所と位置付けることは、住民に無用の混乱を生じさせる恐れのある対応であると考えられた。組織統合しても権限が保健所長に放置されたままであることは、保健・福祉サービスの一体的提供を理念としていない証拠であり、権限委任の見直しができないような統合組織の構築は無意味である。今後は、健康危機に関係する生活衛生関係業務などにも着目して統合を実施すべきである。

(資料出所) 藤本眞一他「都道府県立保健所統合組織の組織権限面の実態と今後の方向性」『日本公衛誌』第59巻、第8号、2012年。

福祉センター設置構想  
(昭和60年代)



表：福祉事務所の関連条文

法律名	福祉事務所の関連条文
身体障害者福祉法	<p>(援護の実施者)</p> <p>第九条</p> <p>5 市町村は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。</p> <p>一 身体に障害のある者を発見して、又はその相談に応じて、その福祉の増進を図るために必要な指導を行うこと。</p> <p>二 身体障害者の福祉に関し、必要な情報の提供を行うこと。</p> <p>三 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付随する業務を行うこと。</p> <p>(市町村の福祉事務所)</p> <p>第九条の二 市町村の設置する福祉事務所又はその長は、この法律の施行に関し、主として前条第五項各号に掲げる業務又は同条第七項及び第八項の規定による市町村長の業務を行うものとする。</p>
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	<p>(市町村等の責務)</p> <p>第二条 市町村（特別区を含む。以下同じ。）は、この法律の実施に関し、次に掲げる責務を有する。</p> <p>一 地域生活支援事業を総合的かつ計画的に行うこと。</p> <p>二 障害者等の福祉に関し、必要な情報の提供を行い、並びに相談に応じ、必要な調査及び指導を行い、並びにこれらに付随する業務を行うこと</p>
知的障害者福祉法	<p>(更生援護の実施者)</p> <p>第九条</p> <p>5 市町村は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。</p> <p>一 知的障害者の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること。</p> <p>二 知的障害者の福祉に関し、必要な情報の提供を行うこと。</p> <p>三 知的障害者の福祉に関する相談に応じ、必要な調査及び指導を行うこと並びにこれらに付随する業務を行うこと。</p> <p>(市町村の福祉事務所)</p> <p>第十条 市町村の設置する福祉事務所又はその長は、この法律の施行に関し、主として前条第五項各号に掲げる業務又は同条</p>

	<p>第六項及び第七項の規定による市町村長の業務を行うものとする。</p>
母子及び父子並びに寡婦福祉法	<p>(福祉事務所)</p> <p>第九条 福祉事務所は、この法律の施行に関し、主として次の業務を行うものとする。</p> <p>一 母子家庭等及び寡婦の福祉に関し、母子家庭等及び寡婦並びに母子・父子福祉団体の実情その他必要な実情の把握に努めること。</p> <p>二 母子家庭等及び寡婦の福祉に関する相談に応じ、必要な調査及び指導を行うこと、並びにこれらに付随する業務を行うこと。</p>
児童福祉法	<p>第十条の二 市町村は、前条第一項各号に掲げる業務を行うに当たり、児童及び妊産婦の福祉に関し、実情の把握、情報の提供、相談、調査、指導、関係機関との連絡調整その他の必要な支援を行うための拠点の整備に努めなければならない。</p>
老人福祉法	<p>(福祉の措置の実施者)</p> <p>第五条の四</p> <p>2 市町村は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。</p> <p>一 老人の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること。</p> <p>二 老人の福祉に関し、必要な情報の提供を行い、並びに相談に応じ、必要な調査及び指導を行い、並びにこれらに付随する業務を行うこと。</p> <p>(市町村の福祉事務所)</p> <p>第五条の五 市町村の設置する福祉事務所(社会福祉法(昭和二十六年法律第四十五号)に定める福祉に関する事務所をいう。以下同じ。)は、この法律の施行に関し、主として前条第二項各号に掲げる業務を行うものとする。</p>



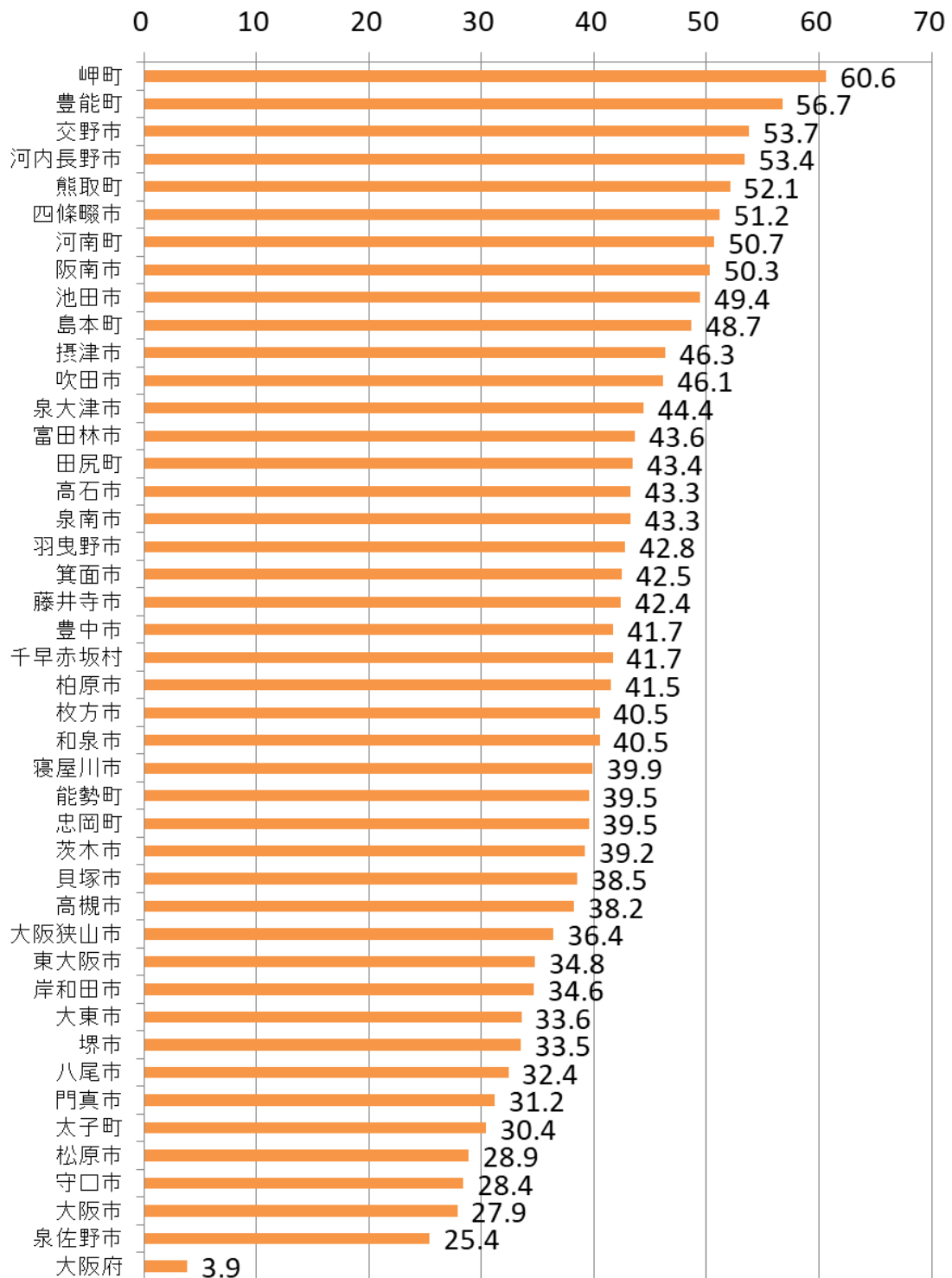
表1 各分野の包括的相談支援体制における中核機関の比較

	福祉事務所	自立相談支援機関	市区町村子ども家庭総合支援拠点	協働の中核を担う役割を担う機能(「地域共生社会」の実現関係)
<b>設置根拠</b>	社会福祉法	通知(「自立相談支援事業実施要領」) ※ 自立相談支援事業自体は生活困窮者自立支援法	児童福祉法	法的整備は今後検討 ※ 地域力強化検討会「中間とりまとめ」、モデル事業の実施要領を基に以下記述
<b>業務内容</b>	生活保護の決定・実施(生活保護法)、児童・妊産婦やひとり親家庭、高齢者、身体障害者、知的障害者の実情把握、相談対応、指導、老人・障害者福祉施設への入所措置など(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、知的障害者福祉法) ※ 市町村が設置する場合	生活困窮者に対する相談対応、情報提供・助言、支援計画の作成、各種支援の一体的・計画的実施	すべての子どもとその家庭及び妊産婦等を対象とする実状把握・相談対応等の支援、要支援児童及び要保護児童等並びに特定妊婦等に対する相談・通告の受付、調査、支援計画の策定、支援・指導、関係機関との連絡調整等	複合的課題を抱える本人等からの聞き取り等による課題の把握、プランの作成、ネットワークの構築、会議の開催、新たな社会資源の創出等(モデル事業)
<b>設置・実施主体、外部委託の可否</b>	都道府県、市、町村は任意に設置	都道府県、市、福祉事務所を設置する町村。自治体が直接行うこととされる事務(支援決定等)を除き、全部又は一部委託可	市町村。一部委託可	基本的に市町村を基礎(地域の実情に応じて柔軟に実施)。都道府県が主体となることや、全部又は一部を委託可(モデル事業)
<b>対象圏域</b>	市設置の場合、市域に1カ所設置が多い(都道府県・指定都市・特別区はかつて人口10万人に1カ所設置との規制が存在)	1福祉事務所設置自治体に1カ所設置が多い	市町村の区域を基本	市町村の区域を基本(モデル事業)
<b>配置される主な専門職員</b>	査察指導員、現業員、老人福祉指導主事、家庭児童福祉主事(任意に身体障害者福祉司、知的障害者福祉司を設置) ※ 現業従事には社会福祉主事資格が要件。市町村が設置する場合	主任相談支援員、相談支援員、就労支援員の配置を基本 ※ 厚労省の実施する養成研修修了以外特段の資格要件はない	子ども家庭支援員、心理担当支援員、虐待対応専門員の配置を原則 ※それぞれ社会福祉士、保健師、保育士等の一定の専門資格等が要件	相談支援包括化推進員 ※社会福祉士等の資格取得者、相談支援機関での実務経験者など適当と認められた者(モデル事業)
<b>協働の場</b>	連絡協議会(新福祉事務所運営指針)	支援調整会議	要保護児童対策地域協議会	相談支援包括化推進会議(モデル事業)

(注) 関係法令、通知等を基に筆者作成

(資料出所) 衣笠秀一「福祉事務所の中核機関としての役割及び体制・業務の見直し ―新たな包括的相談支援体制における中核機関の集約―」『日本社会事業大学研究紀要』第64号、2018年。

### 非正規の割合 (2018年、%)



(資料出所) 全大阪労働組合総連合「自治体臨時・非常勤職員の実態調査」。