

生活保護制度における 都道府県・指定都市本庁職員の専門性

Specialty of Central Government Officers of Prefectures and the Designated Cities in the Public Assistance System

大 山 典 宏
Norihito Oyama

1. 研究の目的・背景

本稿では、生活保護制度における法令審査・指導監査等の本庁業務を行う職員（以下、「本庁職員」という）に注目し、都道府県および指定都市の本庁機関（以下、「本庁」という）に質問紙調査を実施し、社会福祉行政における専門性という視点から課題の整理を試みる。限定された研究対象を選定して調査研究を試みるのは、社会福祉行政における専門性を論じる際に常に中心にある「直接的な対人サービス」という視点を、その重要性は十分に理解したうえで、いったん外してみたいと考えたからである。

社会福祉行政における専門性に関する先行研究は、生活保護制度に限定しても相当の蓄積がある。その多くは、実施機関とそこに所属するケースワーカー¹⁾と利用者との関係性に着目しながら検討が進められてきた。一方、近年は直接的な対人サービスを中心としたマイクロレベルの側面だけでなく、計画策定や管理運営といったメゾレベルの側面に着目し、その専門性を定義づけようとする試みが始まっている。さらに、2018年の生活保護法の改正²⁾では、法第81条の2に「都道府県の援助等」が新設され、本庁職員が実施機関に対して必要な援助を行うことが規定されるなど、改めてその役割が注目されている。しかし、理論面や制度面での進展に対して、現状把握や課題の整理は十分ではない。

そこで本稿では、生活保護制度に限定した上で社会福祉行政における専門性に関する議論の流れを整理した上で、本庁に対して、本庁職員の人員体制と生活保護業務支援事業の実施状況の2点について質問紙調査を行った。本稿の構成は以下のとおりである。第1に、社会福祉行政における専門性の議論を確認する。第2に、質問紙調査の目的および方法について説明する。第3に、調査結果を説明する。第4に、調査結果の考察を行い、最後に本研究の政策的含意についてまとめる。

II. 社会福祉行政における専門性

伊藤（1996：256）は、社会福祉主事制度の課題として、専門性がきわめて曖昧なまま官僚機構の中に位置づけられたこと、専門性が曖昧な一方で社会福祉主事が「ケースワーカー」と称され、公的扶助の支給とケースワークという、宿命的に相反する2つの役割を負ったことを挙げている。本節では、曖昧性と相反性という二つのキーワードに留意しながら、生活保護制度研究における専門性の議論を整理する。

1. 社会福祉主事任用資格の曖昧性

社会福祉主事は、1950年5月に制定された「社会福祉主事の設置に関する法律」に基づいて創設された。翌年の1951年3月には社会福祉事業法に組み込まれ、同法が2000年6月に社会福祉法に改正された後も、社会福祉主事任用資格制度として引き継がれ、現在に至っている。

社会福祉主事に任用される条件は社会福祉法に規定されている（第19条）。この条件には社会福祉士（第3号）も含まれているものの、大学において厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目を修めて卒業した者（第1号）、都道府県知事の指定する講習会などを修了した者（第2号）といった条件で任用された者が多くを占める（社会福祉法令研究会 2001：141）。第1号の要件は、厚生労働大臣が指定した社会福祉に関する科目を3科目以上単位取得するもので、「3科目主事」と言われる。

「2016（平成 28）年福祉事務所人員体制調査」（厚生労働省）によると、実施機関に勤務する査察指導員の社会福祉主事の取得率は 72.8%（生活保護担当は 82.7%）、ケースワーカーの 71.7%（生活保護担当は 82.0%）である。一方、社会福祉士の取得率は、査察指導員の 7.5%（生活保護担当は 8.7%）、ケースワーカーの 13.1%（生活保護担当 13.5%）に過ぎない。

3 科目主事などの任用資格要件は、「あくまでも本格的な社会福祉教育を受けた者で主事が充足されるまでの経過的な措置であった」（平野 2000：31）はずだが、現在まで経過措置が継続している。こうした社会福祉行政への専門職の不徹底には、社会福祉主事制度創設時の「曖昧さ」に原因があるとされる（加川 2017：12）。

創設のきっかけとなった「社会福祉主事の設置に関する法律」は、GHQ（連合国軍総司令部）の指導により制定されたものである。GHQ の SCAP（連合国最高司令官）は、生活保護法を中心とする公的福祉領域で名誉職である民生委員とは異なる新しい職種として専門ソーシャルワーカー制度を創設しようとした（坂下・田中 2011：81）。しかし実際には、専門職制に移行後も、民生委員は福祉行政の場から排除されることなく、むしろ活動を期待された（加川 2017：11）。また、実施機関制度の発足時において、地方公共団体から独立した機関とするか否かの議論があったものの実現せず、行政組織のなかに実施機関をどう位置付けていくのか、そこに働く実施機関職員の専門性をいかに担保していくのかという課題を抱え込むことになった（船水 2000：10-4）。

吉永純は、生活保護担当者の倫理の視点から、①時の政府や自治体の政策動向、②生活保護行政における倫理、③地方公務員としての倫理、④社会福祉の倫理という 4 つの要素を用いて説明した。時の政府や自治体の政策動向とは、消極的な保護抑制政策を基調とする。生活保護行政における倫理とは、生存権の保障という生活保護の制度目的からくるものである。地方公務員としての倫理とは、自治体の事務としての基本的なルールをいう。社会福祉の倫理とは、人権、社会的正義、尊厳の保持、利用者本位といった本来は生活保護行政の倫理の中核に置かれるべきものである。ケースワーカーは、時の政府や自治体の

政策動向と生活保護行政における倫理との間でディレンマに陥りがちであり、社会福祉の倫理が尊重されていないとした（吉永 2016：67-8）。

2. 公的扶助の支給とケースワークの相反性

社会福祉学の理論においても、専門性の議論が行われている。社会福祉主事がケースワーカーとして専門性を持つべきか否かは、論争の先鞭となった「公的扶助サービス論争」、中心的な論争として頻繁に参照される「仲村・岸論争」、その派生としての「給付・サービス分離論争」がある。源流にあるのは、生活保護法第1条にある最低生活保障と自立助長という二つの目的のうち、自立助長の概念をどう捉えるかという問題である。1950年の改正生活保護法の施行時に厚生省社会局長だった木村忠二郎は、『改正生活保護法の解説』で自立助長を惰民養成の排除であるとした（木村 1950：49）。一方、同省保護課長だった小山進次郎は、『生活保護法の解釈と運用』で自立助長とは人の自主独立の可能性を発見・助長育成するもので、惰民防止といった調子の低いものではないとした（小山 1951：92-3）。法制定時におけるダブルスタンダードともいえる自立助長の概念の差は、ケースワーカーの業務を中心に置きつつ、社会福祉行政における専門性を論じる際の争点として繰り返し俎上に挙げられてきた。

第1に、「公的扶助サービス論争」は、1953年から1954年に雑誌『社会事業』で行われたものである。ケースワークの目的を福祉依存の解消とした黒木利克に対して、個別化サービスにより社会適応を図るとした岡村重夫、国民の権利を守るものとした小川正亮などの反論があった（河合 1979）。

第2に、「仲村・岸論争」は、1956年から1963年にかけて仲村優一・岸勇の両氏により行われたものである。公的扶助においてケースワークの重要性を再認識するよう提起した仲村に対して、岸は、生活保護行政の実態を踏まえて、「ケースワークは不可避免的に人権を侵害する」と強く批判した（加藤 1979）。論争は明確な決着をみることなく収束したが、ケースワークないし社会福祉主事の専門性とは何かを問うものとして評価されている³⁾。

第3に、「給付・サービス論争」は、2003年から2005年にかけて雑誌『賃金と社会保障』で行われたものである。清水浩一は、生活保護の支給要件を緩

和して社会手当化し、現金給付とケースワークを分離すべきとした(清水 2003: 10-11)。これに対して吉永純が、分離によって実施機関と市民との距離が遠くなり、かえって不利益を生じると反論した(吉永 2004: 31-35)⁴⁾。

畑本裕介は、社会福祉行政における専門性概念を整理したうえで、「学問的な原理としても社会福祉主事の専門性は曖昧さが残ったままだった」(畑中 2018: 19)と結論づけている。また、木下武徳は、1960年代から1980年代のアメリカの現金給付とケースワークの分離論争を踏まえ、「日本ではケースワーク業務の業務分析がほとんど行われていない。そのため、ケースワーカーがどのように業務を行っているのかがブラックボックス化している」(木下 2011: 97)とし、何を分離し、何を統合したらいいのかという議論の前提の不足を指摘している。このように経済給付と一体化したケースワークを理論的にどう位置づけるのかは、現在も議論の途上にある。

3. 社会福祉行政における専門性の新たな定義づけ

一連の議論を踏まえつつ、近年では、社会福祉行政における専門性を改めて定義づけようとする研究も試みられている。岡部卓は、実施機関の役割と機能として、直接的な対人サービス機能とアドミニストレーション機能をあげた。さらに、アドミニストレーション機能については、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(コーディネート機能)から構成されたとした(岡部 2008)。

畑本裕介は、これまでの社会福祉主事の専門性は、職務の独立という形式要件だけを強調する「形式的理解」であったとする。そして、小林良二の「専門性の度合いを決定するのは、知識体系の固有性とそれを実際に適応する場合の技術の体系、および、資格制度である」(小林 1982: 199)という言葉を引用して、専門性の「本質的理解」が必要だとする。そのうえで求められる専門性として、①特別性を持つ対象への相談事務、②社会福祉計画策定技術、③庁内外での社会福祉関連知識の普及者としての3つの機能を挙げる。その上で、専門

知識や技術を身につけた専門職は、庁内における知識の普及、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役割を果たすべきとする（畑本 2018：22）。

また、齋藤昭彦は、市町村に求められる福祉行政専門職員の能力として、①相談者の隠れたニーズも含め真の意味を理解し把握する「セーフティネット機能」、②関係機関・関係者との普段の連携を積み重ねて組織を適切かつ円滑に運営する「ネットワーク形成機能」、③問題把握や課題設定、課題解決の具体策の立案といった「政策形成・実施機能」を挙げる。このうち、①について、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とし、生活保護の適切な運用のほか、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など、住民の命を守るための積極的な介入も含まれる概念として定義づけている（齋藤 2019：20）。

岡部・畑本・齋藤の三者に共通するのは、これまで議論された直接的な対人サービスのあり方と、それに伴って発生する諸問題は全体の一部となり、アドミニストレーション機能である計画策定や管理運営といった側面が強調される点にある。こうした機能は、行政組織ではケースワーカーや査察指導員といった直接的な対人サービスを行う者ではなく、本庁職員の職責として整理されている。厚生労働省の委託を受けた研究事業においても、実施機関の業務内容や組織体制、研修等に関する報告が続いている（日本総合研究所 2018；日本総合研究所 2019；日本総合研究所 2020）。

しかし、実施機関の実施体制を検討する研究に比べて、こうした研修を企画する本庁職員の専門性や実施体制の実態に迫る研究はほとんどないのが現状である。

4. 本庁職員の法的位置づけと評価

本庁職員的生活保護法における位置づけをみると、後述の 2018 年の法改正以前には、実施機関への事務監査のほか、保護施設の設置の認可、医療機関の指定などの規定がなされているのみであった。また、ケースワーカーや査察指導員のような資格や配置基準の要件はない。

生活保護行政の実態に迫る先行研究では、本庁職員は利用者の権利を守る存在ではなく、むしろその逆の存在として捉えられてきた。たとえば、本庁職員は事務監査を通じて、実施機関とそこに所属するケースワーカーを監視・拘束する役割を果たしてきたとの指摘がある（今村 2019：29）。また、「厚生省の行政指導を厚生省の行政裁量で厚生省が監査することから社会的批判にほとんどさらされることなく行政的意図を貫徹したのが監査の歴史である」（大友 2000：5）という言葉に象徴されるように、本庁職員の姿勢は最低生活保障の理念に反する「適正化」政策を体現するものとして、繰り返し批判のやり玉に挙げられてきた（松崎 1996：285；武智 1996：61；下村 2006：336；松岡 2007：81）。

このような理論と実態との乖離がみられる状況のなかで、本庁には新たな役割が期待されるようになる。2018年6月、生活保護法など4本の関連法案の改正を目的とした、「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案」が参議院本会議で可決、成立した。生活保護法の改正では、法第81条の2に「都道府県の援助等」が新設され、「都道府県知事は、市町村長に対し、保護並びに就労自立給付金及び進学準備給付金の支給に関する事務の適正な実施のため、必要な助言その他の援助を行うことができる」が追加された。

改正の理由として挙げられているのは、①ケースワーカー1人あたりの担当ケース数が社会福祉法第16条に定める標準数を上回り、業務負担が大きくなっていること、②生活保護行政の経験がないケースワーカーや査察指導員が配属されていること、③一部の実施機関においては、生活保護関係職員による不適切な事案が発生するなど保護の実施水準および職員の質の確保が喫緊の課題となっていることの3点である。法改正を受けて、厚生労働省では2018年度に新たに「都道府県等による生活保護業務支援事業」を開始した。本事業は、本庁が管内実施機関に対して、広域的な立場から、生活保護関係職員に対する巡回指導や人材育成等の取組を行い、実施水準および質の向上を図ることを目的としている（厚生労働省社会・援護局保護課 2018：57）。

先に挙げた厚生労働省の委託研究事業でも、「実施機関は、組織としての意向を明確にした上で本庁に相談し、相談を受けた本庁は、実施機関の意向と明確

な根拠に基づき技術的助言を行う。これはいわば実施機関と本庁の間で行われる査察指導であり、実施機関の照会に対して本庁が選択肢を提示することは、『支持的機能(個別支援的機能)』であると考えられる」(日本総合研究所 2020: 72)とし、本庁と実施機関の間での関係性について、従来の事務監査の概念から一步踏み込んだ機能に言及している。

従来の生活保護研究では、法制度や政策指針を立てる厚生労働省(マクロ)、個別支援を行う実施機関(ミクロ)に対して、中間に位置する都道府県・指定都市(メゾ)を主たる対象とした研究は相対的に低調であるように思われる。

「マクロでもミクロでもない、きわめて中間的領域(middle range/half way)なやり方」(高沢 1985: ii)は、社会福祉領域では繰り返し取り上げられるテーマであり、生活保護制度研究においてもその深化が求められている。本研究の目的は、この空白を埋める役割を果たすものである。

5. 本庁職員と実施機関職員の差異から生じる論点

本稿では、生活保護制度を対象として、本庁というメゾレベルの組織及びそこに所属する職員に着目し、調査研究を通じてその実態に迫るものである。社会福祉行政における専門性という視点からみると、マクロ・ミクロレベルと同じく、メゾレベルにおいても多様な論点が存在する。しかし、そのすべてを本稿で扱うことはしない。

たとえば、本稿では本庁職員を一括りにしているが、都道府県と指定都市では法制度も歴史的背景も異なる。都道府県域全体に広がる町村部を所管する都道府県と、人口集積地を所管する指定都市ではおのずと抱える問題も異なってくる。また、人口構成や社会経済の基盤が大きく異なる都市部と地方を同一視することの危険性もある。さらに、地方公共団体によって福祉専門職の採用を積極的に行っているところもあれば、ほとんど専門職の採用を行っていないところもある。本来は、こうした差異を整理した上で、本庁職員の特性を多面的に検討することが求められている。

しかし、こうした議論の前提条件となる素材がそろっていない段階で、これらの論点を扱うことは難しい。このため、本稿は調査研究の結果を示して議論

を喚起することに主眼を置き、本庁職員という職制にみられる特徴と業務内容の輪郭を示すことに注力する。

Ⅲ. 本稿における調査方法

1. 調査の目的

本庁職員への調査にあたっての名称は、「生活保護制度における実施機関への都道府県等の支援に関するアンケート調査」とし、その目的は、「巡回指導や研修の実施、制度の利用者に対する必要な支援や適正な保護の実施など、全国の都道府県および指定都市が管内の実施機関に対してどのような支援を行っているのかを把握することで、都道府県・指定都市にとって参考となる知見を得る」こととした。

より具体的には、①本庁職員の配置状況とそれまでキャリアや保有資格はどのようなものか、②本庁職員から実施機関に対してどのような支援が行われているのかの2点について把握するものとし、調査項目を設定した。

2. 調査の方法

2018（平成30）年11月に質問紙の郵送により実施した。調査対象としたのは、全国の都道府県47か所と指定都市20か所の合計67か所である。アンケート調査は記名式とした。これは、調査対象が都道府県および指定都市であり、職員個人ではなく公的機関としての回答と判断したためである。

3. 調査項目

生活保護業務に係る本庁体制では、本庁職員の職制を、①管理職（課長級まで）、②法令審査、③指導監査、④医療扶助・介護扶助、⑤自立支援、⑥その他（ホームレス等）に分類し、それぞれについて、人数、生活保護業務の経験の有無、社会福祉士資格取得者数、社会福祉主事資格取得者数を聞いた。また、本庁職員における生活保護業務を進めることに際して、課題となっている点や

今後課題になる点、法改正に伴い見込まれる効果について自由記述で回答を求めた。

生活保護業務支援事業の実施状況では、①管内実施機関に対する巡回指導、②新任ケースワーカーを対象とした研修、③実施機関への優良事例等の横展開について、2017（平成 29）年度の実施の有無と、2018（平成 30）年度を聞いた。また、各事業を実施している場合は、その内容を選択肢と自由記述を併用して回答を求めた。

4. 倫理的配慮

本庁への質問紙調査においては、所属長宛依頼文書、調査要領にて、本調査の目的および公表の仕方等、収集した情報の利用目的について事前に説明した。回答者に対して個人的な情報に関する質問は設定せず、公的機関の担当部署の代表としての意見を求めた。なお、留意点として、調査結果は学術論文としてまとめる予定であること、回答結果で地方公共団体の個別名称を公表することはないことを明記した。

収集データは、回答内容を確認後、都道府県名を特定できないよう、集計段階では削除して匿名化し、すべてデータを ID で扱い漏洩等による不利益が生じないように厳重にデータを保管した。これらに加え、文献の引用および調査方法等について、日本社会福祉学会研究倫理規程および研究倫理規程にもとづく研究ガイドラインに則って行った。

IV. 調査結果

1. 調査の回収率と結果概要

回収率は、都道府県 27.1%（13 か所。以下、箇所数は数値のみの表記とする）、指定都市 45.0%（9）、合計 32.3%（22）となっている。同時に調査した運用マニュアルに関する設問が内部資料の存在の有無を問うセンシティブなものであること、個人による任意の調査であることから、回収率が低くなったものと考えられる。

2. 生活保護業務に係る本庁体制

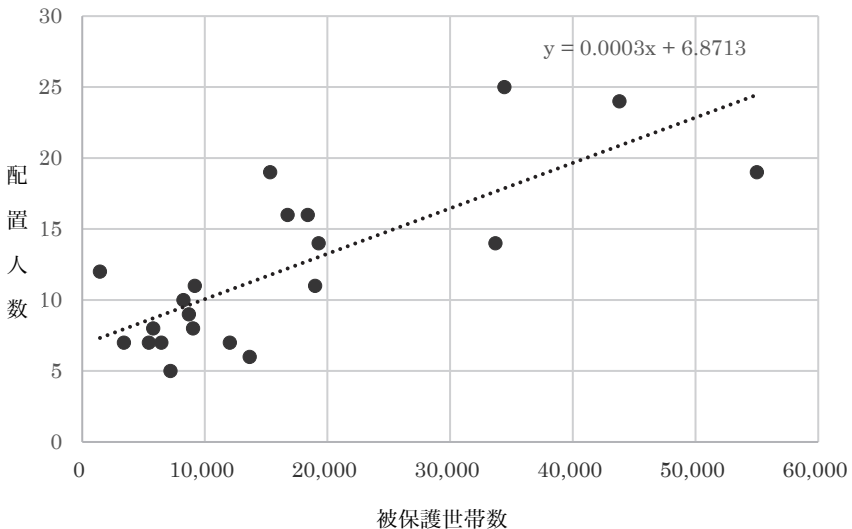
まず、生活保護業務に係る本庁体制について確認していく。

(1) 本庁職員の配置人数

本庁職員の配置人数は、最大値 25 人、最小値 5 人であり、平均は 11.7 人であった。表 1 は、被保護世帯数と本庁職員の配置人数の相関をみたものである。本庁職員の配置人数と被保護世帯数には、正の相関関係を見ることができ（なお、回収率が低いため参考値となるが、相関係数は 0.769 であり強い相関を見ることができ）。

職員 1 人当たりの被保護世帯数を確認したところ、最大値は 2895 世帯、最小値は 121 世帯、平均値は 1357 世帯であった。なお、ここでいう職員とは、管理職（課長級まで）を含めた本庁の生活保護担当部局全体の配置人数であり、査察指導員やケースワーカーの数値と単純比較はできないことに留意が必要である⁵⁾。

表 1 本庁職員の配置人数と被保護世帯数の相関



出所：「2018（平成 30）年被保護者調査」と本調査結果をもとに作成。

(2) 職制ごとの現業経験・資格の有無

本庁職員の職制ごとの生活保護業務の現業経験および社会福祉士、社会福祉主事の資格取得状況は表2のとおりである。

改めて「2016（平成28）年福祉事務所人員体制調査」（厚生労働省）の結果と比較すると、社会福祉士取得者は本庁職員（10.0％）に対して査察指導員（7.5％）、ケースワーカー（13.1％）で、社会福祉主事取得者は本庁職員（69.9％）に対して査察指導員（69.7％）、ケースワーカー（67.5％）となっており、割合はおおむね均衡している。ただし、職制に分けると、管理職を除き、二つのグループに分類できる。すなわち、法令審査と指導監査のグループと、医療介護、自立支援およびその他（ホームレス等）のグループである。

まず法令審査・指導監査のグループについて見てみると、現業経験が法令審査（89.5％）、指導監査（76.0％）と相対的に高位であり、社会福祉主事取得者も法令審査（100.0％）、指導監査（80.0％）と同様である。しかし、社会福祉士取得者でみると、法令審査（5.3％）、指導監査（9.3％）と低位となる。

一方、医療介護・自立支援等のグループでは傾向が逆転する。現業経験は医療介護（50.0％）、自立支援（69.0％）、その他（64.3％）と低位となり、社会福祉士取得者が医療介護（14.6％）、自立支援（13.8％）、その他（14.3％）と高位になる。また、社会福祉主事取得者は、医療介護（68.8％）、自立支援（72.4％）、その他（61.9％）と低位となる。

なお、管理職についてはいずれもその他の職制よりも数値は低位となっている。ただし、現業経験をもつ者が約半数を占めていることから、一定の配慮がなされているものと考えられる。

表 2 本庁職員の現業経験および資格取得状況

単位 (%)

	現業経験	社会福祉士	社会福祉主事
本庁職員全体	62.5	10.0	69.9
うち管理職	54.3	4.3	63.0
うち法令審査	89.5	5.3	100.0
うち指導監査	76.0	9.3	80.0
うち医療介護	50.0	14.6	68.8
うち自立支援	69.0	13.8	72.4
その他（ホームレス等）	64.3	14.3	61.9
実施機関の査察指導員	—	7.5	69.7
実施機関のケースワーカー（常勤）	—	13.1	67.5

※実施機関の数値は「2016（平成 28）年福祉事務所人員体制調査」（厚生労働省）による。

（3）生活保護業務支援の課題

自由記述で課題として挙げられたもののなかで、最も多かったのは「適正人材の確保が難しい」というものであった。その性質は、本庁と実施機関、人材の質と量に関するものという 4 類型と、これに分類しきれないその他に整理することができる。

第 1 に、本庁人材の質に関するものである。「生活保護現業経験のない職員が本庁職員となった場合、実施機関への支援業務において苦慮している」と、利用者と接する機会のないまま生活保護業務に従事する困難さが指摘された。これに加えて、「市町村合併を機に全市町に実施機関が設置されたことで県に実施機関が存在しなくなり、県本庁職員に生活保護業務経験者を配置して市町の実施機関の指導監査等の業務を行うことが難しくなってきている」との回答があった。

第 2 に、本庁人材の量に関するものである。「本庁職員の人員が減少しており、通常の指導監査以外で新たに巡回指導等を行う余裕がない」といった回答が複数寄せられた。「生活保護業務と生活困窮者自立支援事業を同じ職員が行っているため、事務の分担や効率的な事務執行が思うように行かない」「業務以外

の事務も多く担当している中、各実施機関へ出向いての生活保護業務支援を行うことは人員的に難しい」など、兼務によって過重労働となっており、不要不急ではあるが重要な業務にまで手が回らない現状がみえる。

第3に、実施機関人材の質に関するものである。「職員が4～5年で異動してしまうため事務所全体で知識や経験が積みあがっていきづらい」「査察指導員、ケースワーカー等に困難ケースの処遇などを講義できる人材が県内にいない」など、人材の質に関する回答もみられた。第4に、実施機関人材の量に関するものである。「事務量の増加やケースワーカーの不足により、業務時間が足りていない事務所が多い」との回答があった。

その他として、優良事例の収集の困難さを指摘するものや厚生労働省補助事業に関する課題などの回答がみられた。

3. 生活保護業務支援事業の実施状況

次に、生活保護業務支援事業の実施状況について確認していく。

(1) 対象者別の研修実施状況

2018年度の研修では、最も多いのが新任ケースワーカーを対象としたもので77.3%が実施している。以下、新任査察指導員(59.1%)、2年目以降のケースワーカー(54.5%)、医療事務(45.5%)、2年目以降の査察指導員(36.4%)、介護事務(36.4%)、面接相談員(27.3%)、経理事務(22.7%)と続く。研修実施が低調なのは、自立支援(13.6%)、嘱託職員(9.1%)となっている。なお、法改正前後にあたる2018年と2019年でほとんど差は認められなかった。

(2) 本庁が実施する研修内容

本庁・実施機関における研修内容と査察指導員・ケースワーカーのニーズをまとめたものを表3に示した。本庁と実施機関における研修内容、本庁職員と査察指導員・ケースワーカーのニーズを比較するために、日本総合研究所が実施した『自治体の社会福祉行政職員の業務や役割および組織体制等の実態に関する調査研究事業報告書』の数値も併せて掲載した(日本総合研究所2018:42-3)。

表3 都道府県・実施機関における研修の実施内容と査察指導員・現業員のニーズ

	都道府県等で実施		実施機関で実施		査察指導員		現業員	
	昨年度に実施	重視する実施	過去3年以内に実施	今後実施したい研修	研修希望	研修希望	研修希望	研修希望
1	81.8	59.1	42.2	10.9	69.0	57.0		
2	72.7	18.2	31.3	11.3	50.5	36.3		
3	68.2	31.8	36.4	12.9	68.8	57.3		
4	54.5	13.6	14.3	14.1	54.8	23.9		
5	50.0	4.5	13.6	12.7	43.0	36.6		
6	50.0	9.1	18.1	10.1	34.0	16.6		
7	45.5	18.2	14.7	15.9	52.1	23.8		
8	45.5	22.7	19.6	11.5	33.4	30.2		
9	36.4	4.5	22.3	8.2	24.9	14.5		
10	36.4	13.6	14.0	10.7	37.1	22.6		
11	31.8	4.5	10.7	8.6	20.8	22.9		
12	18.2	4.5	7.3	12.4	36.6	31.5		
13	18.2	0.0	7.8	10.5	20.3	25.5		
14	13.6	0.0	7.0	9.3	17.8	20.2		
15	13.6	0.0	7.2	9.2	16.4	15.6		
16	13.6	0.0	6.1	10.1	21.2	32.0		
17	13.6	0.0	9.2	6.3	20.6	17.7		
18	4.5	0.0	3.4	7.6	12.1	9.1		
19	13.6	0.0	4.6	1.8	3.3	2.1		
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		

※「実施機関で実施」「査察指導員」「現業員」の数値は、一般財団法人日本総合研究所（2018：42-3）を加工した。

本庁で実施した研修の内容をみると、「生活保護法など関係法令に関する知識、具体的な運用に関する知識」が81.8%、「適正な事務処理の方法、記録の書き方」が72.7%、「福祉や保健・医療、雇用分野等の他法他施策に関する基本的知識」が68.2%の本庁で実施されている。実施機関もほぼ同様の傾向を示している。一方、研修実施率は本庁と実施機関で大きな差があり、研修の実施に当たり本庁の果たす役割が大きいことがわかる。

また、「対人援助にあたっての取組姿勢や態度を習得する研修」「各種疾患や障害、生活困窮の要因、要保護者の心理状態など、利用者理解を促すための基本的知識」「援助方針立案にあたっての視点や考え方」も実施している本庁が半数を超え、実施機関とは大きな乖離がある。これは、小規模の実施機関では自身で研修を企画するだけの人員的・時間的余裕がないこと、対人援助や援助方針といった分野の研修は実施機関単位での企画・実施は難しいことなどの理由が考えられる。

次に、重視する研修をみると、法令・運用が59.1%と他を圧倒しており、次点が他法他施策の31.8%、次々点が事例演習の22.7%となっている。実施している研修と重視する研修はほぼ一致しているものの、若干、事例演習の実施率が低くなっている。これは、多忙ななか検討事例を用意するだけの時間的余裕が実施機関にないこと、複数の実施機関が集まる研修会で事例を扱うことは個人情報保護の観点から困難を伴うことなどの理由が考えられる。

(3) 研修内容と査察指導員・ケースワーカーのニーズの比較

ケースワーカー・査察指導員が共通して必要と考える研修として、法令・運用や他法他施策が挙げられている。

査察指導員が求める研修は、半数以上が「対人援助にあたっての取組姿勢や態度を習得する研修」と「面接技術や利用者との信頼関係づくり等の知識や技術」を必要と回答している（日本総合研究所2018：43）。本庁においても、取組姿勢は13.6%や信頼関係づくりは18.2%が重視し、おおむね査察指導員と同様の傾向となっている。

一方で、ケースワーカーが求める研修は、3割が「利用者の自立意欲を高める援助技術」「他自治体における援助の取組」を挙げているものの、実施率はそれぞれ18.2%、13.6%に留まっている。

研修について、本庁、査察指導員が対人援助、援助方針、面接技術などの理念的な技術習得を実施するのに対し、ケースワーカーは自立意欲促進、他自治体の取組紹介など、より実践的な研修を求めていると考えられる。

（４）管内実施機関に対する巡回指導

管内実施機関に対する巡回指導を行っているのは、本庁の13.6%（3）であった。法改正後の2019年度実施予定を加えても、22.7%（5）の実施率に留まる。予算額はA県で2018年度の1,487千円から2019年度の1,967千円に、同じくB市で127千円から3,681千円に、C市で0円から1,140千円に増額されており、限定的ではあるものの拡充の方向性が認められる。

巡回指導で重視するものとしては、「組織的な事務処理体制、自立支援」（100.0%）、「査察指導機能」（66.6%）、「面接相談時の対応」「援助方針策定」「不正等防止」「医療・介護事務」（各33.3%）となっている。

巡回指導については、まだ一部の本庁が先行的に実施している状況であり、今後の動向をみていく必要がある。

（５）優良事例の横展開

実施機関への優良事例の横展開⁶⁾をしているのは、本庁の18.2%（4）であった。法改正後の2019年年度実施予定を加えても、22.7%（5）の実施率に留まる。予算額は、B県で2018年度の0円から2019年度の11千円、C県で6千円から2千円、C市で0円から120千円と、ごく僅かなものとなっている。

取組の具体例としては、「福祉事務所運営状況ヒアリングの様式に『業務効率化に関する取組』の表を追加し、優良事例を収集している」「管内福祉事務所の保護のしおりを情報収集し、情報提供を行う予定」「査察指導員の活用する査察指導台帳についての情報共有」「生活保護情報システム等やレセプト管理システム等のデータを活用した支援手法等」が挙げられた。このほか、査察指導員

会議や生活保護業務改善取組事例報告会の開催を通じて、優良事例の共有を行っているとの回答があった。

V. 考察

本節では、本庁職員の人員体制と生活保護業務支援事業にわけて、それぞれの調査結果を考察していく。

まず、本庁職員の人員体制を見ていく。第1に、本庁職員の配置人数と被保護世帯数には、正の相関関係を見ることができた。全体的な傾向をみれば、配置基準がなくても、被保護世帯数の増加に合わせて人員の配置が行われている。しかし、個別にみていくと、職員1人あたりの被保護世帯数は最大で23.9倍の開きがあり、改めて比較するまでもなく、ケースワーカー1人当たりの担当数よりもはるかに大きな差となっている。

第2に、現業経験と資格取得状況と配置には次のような特徴がみられた。本庁職員は、現業経験や専門資格の有無は一定程度考慮されているものの、実施機関と比較して高度な専門性を有しているとはいえない。また、人員配置には、関係機関とのネットワーク形成や自立支援プログラムの策定に関する業務は社会福祉士資格を持つ専門職に、法令解釈や指導監査に関する業務は現業経験のある社会福祉主事に担当させる傾向がみられた。これは、本庁が、ネットワーク形成や自立支援プログラムを社会福祉の専門性を発揮する領域とし、法令解釈や指導監査は一般行政職員が担うべき領域とみなしていることを示唆する。

第3に、実施体制の不足は、本庁の多くで問題として認識されていた。特に、都道府県では市町村合併を機に実施機関の業務が市に移管されることで、町村部を所管する都道府県の実施機関が少なくなり、人事ローテーションのなかで現業経験者を確保することが難しくなっている。事務量の増加のなかで実施機関に直接出向くような支援は難しいとの声もあり、生活保護業務支援事業の推進に懸念を表明する回答が少なからず見受けられた。

次に、生活保護業務支援事業を見ていく。第1に、支援事業の中で最も多く取り組まれているのは研修事業であった。研修実施率は本庁と実施機関で実施

率に開きがあり、本庁の果たす役割が大きくなっていた。研修内容では、法令・運用、事務処理方法、他法他施策といった知識を得るための研修の割合が高くなっていた。一方で、事例演習は、本庁、実施機関ともに必要性を認識しているものの、相対的に実施率は低くなっていた。これは、時間的余裕や個人情報保護が阻害要因になっていると考えられる。標準事例の作成などの実践手法の蓄積が求められる部分である。

第2に、管理運営を担う本庁や査察指導員と、直接の支援を担うケースワーカーでは研修ニーズに差異が認められた。前者は、対人援助、援助方針、面接技術などの理論的な技術習得を実施するのにに対し、ケースワーカーは自立意欲促進、他自治体の取組紹介など、より実践的な研修を求める傾向があった。

第3に、実施機関に対する巡回指導や優良事例の横展開の事業実施は数も少なく、予算額も限られていた。自由記述でも情報収集を進めていくとするコメントが複数みられ、事業実施方法も含めて模索の段階であることがわかった。

VI. 結語

以上を踏まえ、最後に先行研究でみられた曖昧性と相反性というキーワードから、本調査の政策的含意を検討していこう。

まず、曖昧性という点では、実施機関職員の配置が法に基づく標準数という基準があるのに対し、本省職員には法的拘束力のないガイドラインさえ存在しない。研究の蓄積が少ないこともあいまって、実施機関の人員体制が問題視され法改正に至る一方で、本庁職員の人員体制についてはほとんど議論されていない。調査からは、本庁に配置する職員については、現業経験や専門資格の有無は一定程度考慮されているものの、実施機関と比較して高度な専門性を有している訳ではなく、生活保護業務支援事業の実施に際しても困難を感じているとの回答が複数みられた。広域的な立場から、生活保護関係職員に対する巡回指導や人材育成等の取組を行い、実施水準および質の向上を図るという高度な政策目的に対して、その専門性の担保は十分とはいえず、実施機関と同様に曖昧性を残している。

また、本庁は、歴史的にみて厚生労働省からの指示を受け、事務監査を統制する役割を果たしてきた。その統制の趣旨目的が、時に利用者の権利を阻害する方向に働くことがあったことは、先行研究のなかで明らかになっている。今般の法改正によって創設された生活保護業務支援事業についても、適正化の名のもとに利用者の権利を阻害する装置として機能するおそれがある。生活保護制度が本質的に抱える公的扶助の支給とケースワークの相反性に目を向けることなく、効率を重視して画一的、硬直的な行政運用を続け、理念と実際との乖離によって生じるしわ寄せを実施機関に押しつける場合には、その危険性は一層高いものとなるだろう。調査では、現行の生活保護行政においては、法令・運用といった制度の中核部分について、社会福祉の体系的な教育を受けた専門職よりも、業務経験を有する非専門職を優先して配置する傾向がみられた。相反性に対する配慮には、生活保護制度の法制度の概念理解や歴史的経緯の理解が欠かせない。この点で、社会福祉士などの国家資格を持つ職員が、対人サービスだけでなく、アドミニストレーションに参画していくことが望まれる。

もともと、こうした人事配置には、社会福祉学における議論も影響しているように思われる。すなわち、社会福祉理論において、社会福祉行政における専門性を論じる際に、アドミニストレーション機能よりも直接的な対人サービス機能を、最低生活保障よりも自立助長を重視する姿勢である。この点で、経済給付における社会福祉の専門性とは何かを改めて問い直し、アドミニストレーション機能における社会福祉の専門性の体系を構築していくことが求められている。

謝辞：多忙な業務のなか、調査にご協力を賜りました都道府県および指定都市の生活保護担当課の皆様は心より感謝申し上げます。本研究は、立教大学学術推進特別重点資金（立教 SFR）の助成を受けたものです。

注

- 1) 福祉事務所には、社会福祉法第 15 条第 1 項等の規定に基づき、所長、査察指導員、現業員を置くこととされている。このうち、査察指導員と現業員は、同法第 19 条第 1 項において、社会福祉主事であればならないとされている。法令上の規定はないが、社会福祉行政においては一般的に現業員をケースワーカーと呼称している。本稿でも慣例にならい、ケースワーカーの呼称を採用する。
- 2) 改正の趣旨は、保護決定に際しての不正の防止や医療扶助の実施の適正化により、国民の生活保護に対する信頼を高め、被保護者の就労による自立助長を図り、指定医療機関の指定制度の整備や就労自立促進の給付金の創設を講ずることとされている（厚生労働省社会・援護局長通知「生活保護法の一部を改正する法律の公布について（通知）」2013 年 12 月 13 日社援発 1213 第 5 号）。
- 3) 「仲村・岸論争」に触れた論考は、本文中に挙げた文献の他に、白沢（1968）、小林（1980）、根本（2001）、岩永（2009）、大友（2016）などがある。
- 4) 清水・吉永両氏の議論は何度か応答が行われたが、明確な決着をみることはなかった（清水 2004；清水 2005；吉永 2005）。
- 5) 生活保護担当のケースワーカーの配置基準は、社会福祉法第 16 条で規定されている（標準数として市部 80 世帯、郡部 65 世帯にケースワーカー 1 人）。厚生労働省「2009（平成 21）年福祉事務所現況調査」では、全国でケースワーカーの充足率 100% を満たしていない実施機関が 3 分の 1 に及ぶ。また、新潟県内の実施機関を対象とした調査では、1 人あたりの平均担当ケース数（世帯）は 73.9 ケースである。市部の標準数 80 を超えるものが 43.5%、91 ケース以上が 18.5% を占めていた（小澤 2017：229）。
実施機関での先行研究の蓄積の一方で、本庁職員は目安となる標準数がなく、菅見の限り、先行研究で調査を行ったものはない。このため、現時点では厳密な数値の評価は困難である。
- 6) 優良事例の横展開とは、業務を遂行する上で参考となる取組事例等（例：面接記録票など各種書式、各種支援のマニュアルや取組等の好事例など）の情報収集および管内実施機関に対する情報共有を行うことをいう（厚生労働省 2018：57）。

参考文献

- 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』19（2）、11-24。
- 平野方紹（2000）「社会福祉基礎構造改革における福祉専門職養成の方向性」『社会福祉研究』（鉄道弘済会）77、26-35。
- 船水浩行（2000）「わが国生活保護制度の実施体制のあり方に関する考察（2）—福祉事務所発足の過程とその課題」『東海大学健康科学部紀要』6、9-16。
- 今村篤史（2019）「最低生活保障に向けた行政における扶養への姿勢—生活保護法施行事務監査の変遷」『地域総合研究』20、20-56。
- 日本総合研究所（2018）『自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業』。
- 日本総合研究所（2019）『生活保護ケースワーカー等の研修のあり方に関する調査研究事業』。

- 日本総合研究所 (2020)『保護の実施機関における組織的運営管理のあり方に関する調査研究事業報告書』.
- 伊藤淑子 (1996)『社会福祉職発達史研究—米英日三カ国比較による検討』ドメス出版.
- 岩永理恵 (2009)「生活保護制度における自立概念に関する一考察—自立支援および自立支援プログラムに関する論議を通して」『社会福祉学』49 (4), 40-51.
- 加川充浩 (2017)「戦後改革期の社会福祉制度構築と公私分離の諸相—社会福祉主事配置と民生委員制度改革をめぐって」『島根大学社会福祉論集』6, 1-15.
- 加藤菌子 (1979)「仲村・岸論争」真田是編『戦後日本社会福祉論争』法律文化社, 79-111.
- 河合幸尾 (1979)「生活保護制度とサービス論争」真田是編『戦後日本社会福祉論争』法律文化社, 39-78.
- 木村忠二郎 (1950)『改正 生活保護法の解説』時事通信社.
- 木下武徳 (2011)「公的扶助における現金給付とケースワークの分離—1960年代から1980年代のアメリカでの論争から」『北星学園大学社会福祉学部北星論集』48, 83-101.
- 小林良二 (1980)「福祉事務所と専門職制」『季刊社会保障研究』15 (3), 141-59.
- 小林良二 (1982)「第2部第2章 福祉の社会組織」『講座社会福祉 3 社会福祉の政策』有斐閣, 189-213.
- 厚生労働省社会・援護局保護課 (2018)「厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料 (2018年3月1日開催)」.
- 小山進次郎 (1951)『改訂増補生活保護法の解釈と運用』全国社会福祉協議会, 2004年復刻版.
- 松岡是伸 (2007)「日本の公的扶助における『濫給防止』とスティグマー生活保護行政のスティグマに対する配慮の有無」『名寄市立大学紀要』第1巻, 69-89.
- 松崎喜良 (1996)「大丈夫？あなたの権利」尾藤廣喜, 松崎喜良, 吉永純編著『生活保護法のルネッサンス』法律文化社, 273-98.
- 根本久仁子 (2001)「生活保護における社会福祉実践の位置づけをめぐる諸説の構造と展開について—論争期までの議論を対象として」『福祉社会学評論』1 (3), 44-59.
- 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』101, 22-31.
- 大友信勝 (2000)『公的扶助の展開—公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』旬報社.
- 大友信勝 (2016)『「仲村・岸論争」から学び得たもの (故・仲村優一先生への感謝を込めて)』『社会福祉研究』125, 17-25.
- 小澤薫 (2017)「生活保護ケースワーカーの業務と意識—新潟における福祉事務所調査の結果から」『中央大学経済研究所年報』49, 227-39.
- 坂下晃祥・田中秀和 (2011)「社会福祉主事任用資格の歴史と課題」『花園大学社会福祉学部研究紀要』19,79-94.
- 齋藤昭彦 (2019)「市町村の福祉行政専門職員の配置の必要性和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」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』21, 11-23.
- 社会福祉法令研究会 (2001)『社会福祉法の解説』中央法規出版.
- 清水浩一 (2003)「特集・生活保護制度改革論 社会福祉改革と生活保護法『改正』の展望—新しいソーシャルワーカー像を求めて」『賃金と社会保障』旬報社, 1335, 4-14.
- 清水浩一 (2004)「経済給付とケースワークの分離についての再論—吉永純氏の問題提起に答えて」『賃金と社会保障』旬報社, 1369, 4-14.

- 清水浩一（2005）「認定業務とケースワークとは分離するのが原則」『賃金と社会保障』旬報社，1397，38-44.
- 下村幸仁（2006）『「監査」を監査する』尾藤廣喜，松崎喜良，吉永純編著『これが生活保護だ〔改訂新版〕—福祉最前線からの検証』高菅出版，323-42.
- 白沢久一（1968）「公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題（1）」『北星論集』5, 105-33.
- 高沢武司（1985）『社会福祉のマクロとミクロの間：福祉サービス供給体制の諸問題』川島書店.
- 武智秀幸（1996）『行政過程の制度分析』中央大学出版部.
- 吉永純（2004）「続・生活保護制度改革論利用者本位の生活保護改革を一福祉現場からの問題提起（3）」『賃金と社会保障』旬報社，1365，29-41.
- 吉永純（2005）「生活保護の現場からみた分離論への疑問」『賃金と社会保障』旬報社，1399，38-42.
- 吉永純（2016）「公的扶助行政における社会福祉の倫理—効率化が与える影響」『社会福祉研究』127，64-72.