

GP特集：書評論文2

## 『社会福祉行政の30年回顧』

久保 章

### 1. はじめに

平成18年正月、仕事始めの日、今年も仕事を頑張るぞと心新たに早めに出勤した。

事務所の人影は疎らであったが、内田社会福祉課長がすでに出勤しており、「お話が」と面接室に促がされる。

仕事始め早々、始業開始前に何の話かと頭によぎる。内田課長から「県立大学から教員として採用の内定があった。応諾したので3月末で退職をしたい。」との申し出があった。

青天の霹靂とはこのような事か、「5年後、10年後の宇部市の健康福祉行政の中心となるべき期待の職員が」と残念に思う一方、「行政職から教育・研究職への転職できる能力・運・決断力等々、羨ましい」と複雑な心境であった。

彼の顔や雰囲気から決意は固く、説得・慰留は無駄と諦め、快く県立大学に送り出し、彼や大学が教育や研究に必要なならば法令や業務内容等、行政運営に支障がない限り在職中は協力しようと思ったことが4年数ヶ月経った今、思い出される。

本書は編著者自身が、将来、社会福祉士として社会福祉の実践現場において活躍する読者の皆さんが、社会福祉実践の基礎である法制度に基づいた行政機関の機能および制度実施のための財政および福祉計画の意義、実際について学ぶ際のハンドブックとして作成したと記述されており、社会福祉行政の実施体制、社会福祉の財政、社会福祉計画の三部構成で社会福祉行政の歴史、各行政機関の役割と機能、専門職の位置づけ、社会福祉行政を推進していくための財政や各福祉計画の仕組み等、解り易く作成してあり、今後、社会福祉を志す人たちの社会福祉行政の入門書として広く活

用されることを期待するとともに、長年、福祉行政に携わった者として福祉行政の実情と現場からの声を伝えることを視点として記述することにした。

### 2. 社会福祉行政の実施体制について

昭和21年の旧生活保護法施行が戦後の社会福祉行政のスタートとするならば本年で64年目となる。

昭和49年、市役所に入所し、その間、約30年間、社会福祉行政に携わったものにとって戦後の社会福祉行政の約半分を経験したことになり感慨深いものがある。

昭和49年当時の宇部市の社会福祉行政の体制は福祉事務所として厚生課（保育、母子福祉、戦没者等援護、同和対策、その他の福祉を所管）福祉課（生活保護、老人福祉、障害者（児）福祉、家庭児童相談を所管）の2課体制であり、正規職員数は所長以下47名であった。

平成22年度の宇部市の健康福祉行政の実施体制は福祉事務所を包含した健康福祉部として、社会福祉課（生活保護、地域福祉、その他の福祉を所管）障害福祉課、こども福祉課（保育、母子福祉、子育て支援、家庭児童相談を所管）高齢福祉課（地域包括支援センターを含む）、健康推進課（保健センターを含む）、保険年金課（国保、国民年金、後期高齢者医療を所管）、介護保険課、地域医療対策室の7課1室の体制になっており、正規職員数は部長以下262名である。

特に拡充が顕著である老人福祉と障害福祉を職員数から眺めてみると、昭和49年当時、老人福祉係は老人医療を含めて7名体制で、4名で老人福

祉行政を推進しており、平成22年度は高齢福祉課と介護保険課で、正規職員、嘱託・アルバイトを含め97人で高齢者の福祉・介護行政を推進している。

また、障害福祉については、係体制もなく、福祉係の一部門として3名であったが平成22年度は正規職員、嘱託・アルバイトを含め29名体制で障害福祉行政を推進している。

また、施策や福祉サービスから眺めてみると、昭和49年当時、老人福祉については、高齢化率も8.23%と低く、低所得者への老人福祉対策としての感が強く、養護老人ホーム、特別養護老人ホームへの措置、家庭奉仕員（現在のホームヘルパー）の派遣、老人福祉電話の設置、愛のベル（独居老人世帯と近隣世帯を有線で繋ぎ緊急時、ボタンを押せば近隣世帯から支援が受けれる装置）の設置、寝たきり老人福祉手当の支給等、実施していた。

障害者（児）福祉については、身体障害者手帳、療育手帳の申請受理・交付、施設入所措置、家庭奉仕員の派遣、愛のベル設置、特別児童手当の支給、単市制度の心身障害者福祉手当の支給等、実施していた。

なお、前年10月より、重度心身障害者福祉医療、乳児医療助成制度が県と県内市町村の共同事業として開始された。

こうして見ると、30数年間の福祉行政の拡充は凄まじい感がするが、これらは、高齢化社会の到来、ノーマライゼーション思想の普及等、相まって各福祉計画の策定と介護保険制度の導入、障害者支援費制度の導入、障害者自立支援法の制定等の法的整備の結果であると考えている。

### 3. 社会福祉の財政について

嘗て、市予算の双壁は公共事業を実施する土木費と社会保障を推進する民生費であった。

近年は社会福祉行政の拡大と公共事業抑制が相まって、土木費は民生費の半分以下で推移している。

社会福祉行政の運営経費は、原則、国が定めた法律に基づき国・県が4分の3、基礎自治体であ

る市町村が4分の1、或いは国・県が3分の2、市町村が3分の1を負担し、社会福祉行政を実施している。

市町村負担分については、市町村の自主財源である市町村税や地方交付税で賄ってきたところであるが、小泉政権による三位一体改革（国庫補助負担金の縮減廃止、税財源の移譲、地方交付税の一体的見直し）によって勤労者や企業の集中する大都会の地方自治体は財政的に豊かになり、それ以外の地方自治体は国庫補助負担金が縮減・廃止され、その代替として税源移譲されても、税を納める勤労者や企業が少なければ縮減・廃止の補填にならず、さらに地方交付税の縮減によって財政的に疲弊してきたのが実情である。

こうして見ると、福祉・年金・医療等の社会保障については、ナショナルミニマムとして全国一律のサービスが享受できるよう財源を含めて国家として責任を持って実施すべきであると考えている。

### 4. 社会福祉計画について

地方自治体が策定する福祉計画は高齢・障害・児童・地域福祉計画の4計画であるが、昨今、「保健・福祉・医療の連携」や行政組織の効率化・統合化の観点から健康づくりを包含した保健衛生・国保部門を含めた健康福祉部体制が行政組織の主流となっている。

したがって、福祉4計画と合わせて健康づくり計画、食育計画の6計画を健康福祉部門で策定している。

確かに福祉サービスの必要量を推計し必要なサービス基盤を計画的整備ができる福祉計画の策定は、高齢者福祉計画が先行し、その成果を引き継ぐ形で障害（者）福祉計画、児童福祉計画である次世代育成支援行動計画と受け継がれてきた。

その結果、サービス供給量は飛躍的に増大し、若干の課題は残るとしても日本の社会福祉は向上している。

一方、サービス供給量が増加することは、当然、財政や保険料負担が増えることであり、地方自治

体の財政が逼迫しているなかで、福祉サービスの向上と財政や保険料負担の軽減と言う二律背反の非常に悩ましい問題となっている。

地域福祉計画については、サービス提供主体が自発的な善意の市民を想定しているため、理念や期待感としての計画策定となる傾向は否めず、宇部市が策定にあたって、①全小学校区で住民参加による地域の福祉課題の抽出と解決策の模索を行う、行政への住民参加手法（ワークショップ）の定着、②具体的な仕組みづくりを一つは行う（災害要援護者支援制度を想定）の2点を目標として策定を開始した。

福祉計画を策定し実行する過程は、当然、策定・実施・評価分析・改善のPDCAサイクルで廻っている。福祉4計画は計画開始年度や計画期間は違うものの毎年、何れかの部門で計画策定の事務が発生する。

福祉行政が「足らざるものを補う」「ゆりかごから墓場まで」を実現するためには、各法律の縦割りの福祉計画策定でなく高齢・障害・児童・地域福祉の4計画を統合し一体的且つ財源も含めた総合福祉計画を視野に入れるべき時期にきていると実感している。

それには、日本のこれからの社会福祉を「高福祉・高負担」「中福祉・中負担」「低福祉・低負担」等々の国民選択と合意形成が不可欠であり、こうしたところに政治主導を発揮するべきではないかと思っている。

## 5. おわりに

40数年前、福祉系大学に進学する者は「奇抜な方」「変り者」といった風評が一般的であったが、現在、福祉系学部・学科が多数存在し大学進学の一般的選択肢となった。

社会福祉学は面白い学問であり、法学、経済学、社会学、心理学、看護学等々、様々な角度からのアプローチが可能であると思われる。

今後、日本社会がより成熟していくためには、だれもが安心して暮らせる社会づくりが必要であり、それを根底で支えるのが社会福祉制度である

と思っている。

社会福祉は人が人に関わる制度である。制度を支える人材が今後の日本の社会福祉の帰趨を決定すると言っても過言ではないと思っている。

山口県立大学社会福祉学部の教職員・学生の皆さんの教育研究活動に期待する。（特別養護老人ホームセンチューリー 21施設長・前宇部市健康福祉部長）

リプライ

## 社会福祉の行政・財政・計画を学生にどう伝えるか

—久保章氏へのリプライ—

内 田 充 範

### 1. はじめに

『社会福祉の行政・財政と計画』は、社会福祉専門職としての現場実践が必要となる行政機関の機能や根拠法令、制度実施のための財政及び計画の意義について学ぶための入門書と言える。

このたび、前の宇部市健康福祉部長である久保章氏に書評をいただいた。その中で、長年にわたる御自身の社会福祉行政での経験をふりかえられるとともに、行政機関、財政、計画それぞれの今日的課題に言及いただいた。このことは、まさに社会福祉専門職の養成に携わる私どもに大きな激励をいただいた思いである。

久保氏には、書評のはじめで触れていただいたように、現職に就くにあたって、様々な諸手続きをはじめ大変お世話になった。また、その後も「研究フィールドとしていつでも活用してくれ。」という言葉に甘えて、最新の制度改正の情報をいただいたり、現場職員との対談の機会を設けていただいたりしてきた。誌面を借りて、改めて、心から感謝申し上げたい。

筆者が実習指導者時代に、当時、介護保険準備室長であった久保氏に、実習の講師を依頼しに行った時の事も忘れることのできない思い出である。介護保険制度が導入される前で、学生としては、現場実習におけるタイムリーな要望として介護保険をあげてはいるものの、介護保険の何を知らりたいのかまで深めていないことを指摘され、「これでは講義をしても効果がないのでは？」と、いったん断られた。しかし、その後、学生一人一人が何を学びたいのか書いたレポートをお見せしたところ快諾していただいた。実際の講義では、学生

の要望のみならず、介護保険制度導入の背景も交えながら、懇切丁寧に説明していただき、大変好評であった。この時のことは今も、実習指導教員として、学生に実習計画書や紹介票の作成指導をする度に思い起こされ、どこまで理解できていて、これから何を学ぼうとしているのかということが分かる文章の指導を心がけている次第である。

このたび、久保氏から書評をいただいたことで、本書の作成目的であった社会福祉の行政・財政・計画の入門書としての役割を社会福祉専門職養成における演習・実習や地域との交流等との関連で考察していこうと思う。

### 2. 社会福祉行政機関

本学における実習カリキュラムは、2008年度入学生までは、3年夏休みに実習Ⅰとして、福祉事務所、児童相談所、身体障害者更生相談所等の行政機関における実習を行い、3、4年間の春休みに実習Ⅱとして、社会福祉施設、医療機関、社会福祉協議会等において実習を行っていた。実習Ⅰにおいては、およそ8割強の学生が福祉事務所を選択することもあり、2年次の福祉行政論(旧社会福祉法制論)、3年次の公的扶助論における福祉事務所等の講義を実習指導とリンクさせ理解を深めたうえで、実習における現場体験により、さらに深化させることができていたと思う。しかしながら、2009年度入学生からは、実習体系の変更や実習指導者の条件等の事情から福祉事務所での実習が困難となっている。このため、大半の学生は、福祉事務所での実習を体験することができなくなると予想されており、今後は、福祉行政



論や公的扶助論の中で、福祉事務所をはじめとする行政機関について学ぶこととなる。

このような状況の中、講義においてどのようにして学生の理解度を高めるかが課題となってくる。ハンドブックには、都道府県の行政機関である児童相談所、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所と市町村とのつながりをそれぞれの事例をもとに概説している。また、福祉事務所の業務に関しては、生活相談事例を示すことにより、どの担当部署が相談に応じるのか、学生自らが、相談内容と相談先を結びつけ支援内容を考えるよう工夫をした。

また、公的扶助論においては、以前から生活保護申請事例を読んで実際に新規申請手続きに沿って、ケース記録を作成している。このように、講義科目ではあるが、学生がよりイメージを描きやすいように考えながら作業をすることによって実際の体験に近い講義を行う工夫がよりいっそう必要になると考えている。

### 3. 社会福祉財政

社会福祉行政における財政の重要性については、年金、こども手当、高齢者医療制度などの財源問題としての増税論議や保険料負担のあり方などから、より身近なものとしてとらえることができているように思える。

1989年に、わが国にはじめて導入された消費税に関しても低所得者への負担が重いという逆進性への批判が根強い中、ゴールドプランの策定による高齢者保健福祉への需要への対応として方向性を示した。さらに、2000年の介護保険制度の導入に関しては、財源の半分を国民の保険料でまかなうという国民負担の増大でありながら、誰もがいずれば高齢者となり介護を必要とする可能性があるという共通理解から円滑にスタートしたと言える。

市役所時代、久保氏と介護保険制度の導入がなかったら、21世紀を迎えるにあたって、わが国の失業率はとんでもない高率となっていたのではないかと話した記憶がある。入所施設の不足や要支

援者等の軽度者のサービス利用等の増加による保険料負担の増大など、様々な課題を今もって抱えてはいるものの、高齢者福祉サービスの創出による経済効果は非常に大きいと言える。現職に就いた後、久保氏から「財政サイドから予算査定において民生費の抑制を迫られるが、福祉サービスの経済効果は莫大なものがあるはずだ。このことについて経済学の面からデータを示して説明できるように研究してみたらどうか。」と言われたたことがある。前述したように、福祉サービスが雇用の創出をはじめ社会経済に与える好影響については明らかであり、大変興味深いテーマではあるが、経済学という言葉に気後れしてしまだに手をつけることはできていない。

また、福祉行政の財政ではないが、社会福祉の財源として赤い羽根共同募金を忘れることはできない。筆者は、本学に着任以来2年次の演習Iにおける企画演習で、共同募金啓発活動を担当している。最初は、街頭募金や子ども会による募金活動は知っていても共同募金の仕組みや用途について、ほとんど知識のない学生たちが、山口県共同募金会や支会（山口市社会福祉協議会）の職員の方々からの講義を受け、自ら調べ、この共同募金への理解を深めている。社会福祉の財源のひとつとしての赤い羽根共同募金の役割も様々な機会をとらえて、学生に伝えていかなければならないと思っている。

### 4. 福祉計画

社会福祉に関する行政による計画は、このハンドブックにおいて高齢者・障害者・児童の3福祉計画に、地域福祉計画を加えた4計画を対象としている。

筆者は、宇部市において第2次障害者計画と第1次地域福祉計画の策定に携わったが、地域福祉計画が今年で5年目を迎え見直しの年となった。第1次計画の内容を検証するとともに第2次計画の策定に向けて、先行実施されたアンケート調査に加え、10月には見直しのための地域別懇談会が市内全24の小学校区で開催された。この懇談会へ

の学生の参加を募ったところ、宇部市在住の2～4年生8名の学生が手を挙げ、およそ半分の校区に参加した。

各校区の懇談会の印象は様々のようであったが、自分の住んでいる地域に、大勢の地域活動を実践している人がいることや真剣に地域の課題を住民の力で解決しようと頑張っている人がいることを目の当たりにして感激するとともに、地域福祉がどのようにして進められているかということを経験的に学ぶことができたという感想を聞くことができた。

また、今年度、本学附属の地域共生センター准教授坂本俊彦が介護予防に関する研究において、山口市社会福祉協議会阿知須支部との協働で阿知須プロジェクトを実施した。このプロジェクトにも本学部の2～4年生およそ30名が参加した。参加した学生たちは、地域住民が介護予防に関してどのような意識を持ち、そのためにどのような取り組みを行おうとしているのか、ワークショップに参加することで、地域福祉の実践過程を経験することができたといえる。

このように、社会福祉の計画に関しては、単に、計画の概要を学ぶだけでなく、地域の実践過程に参加することによって、講義内容をより現実的なものとして体感し、学びを深めていく仕組みづくりが重要になってくると考えている。

## 5. おわりに

本学のソーシャルワーク実習に関しては、養成カリキュラムの改正により、これまで実施してきた行政機関と施設等の2段階の実習体系を変更せざるを得ない状況となった。このことにより、福祉事務所をはじめとする社会福祉の行政機関における実習を全学生に実施することが困難となっている。

このような状況の中、社会福祉の行政・財政・計画を学生に伝えていくには、講義の中にハンドブックを活用した事例研究等の要素を加えることで、学生一人一人が現実的課題に対してどのような対応をしなければいけないのかということを経験

してもらいたいと考える。また、社会福祉の行政計画に関しては、各種計画の策定現場への参加や計画の実践過程におけるワークショップ等に参加することによって体験的に学んでいくことが必要と考える。

つまり、講義における学びを地域における実践過程において、より現実的なものとして体験することで理解を深めていく仕組みづくりを構築していかなければならないと考える。

このたび、久保氏に書評をいただき、社会福祉専門職養成の中での社会福祉の行政・財政・計画をどのようにして学生に伝えていくかということを変更して考える機会をいただいた。今後は、社会福祉の実践現場に、どのような立場で関わっていけばいいのか、さらなる検討を加えていきたいと思っている。

久保氏は、40数年前、福祉系大学に進学する者は「奇特な方」「変わり者」と言われた時代に福祉系大学で学ばれ、行政職員として社会福祉ひと筋に全力を尽くされて来た。

久保氏には、今後とも社会福祉実践者の大先輩として、多角的な視点で社会福祉行政、財政、計画課題へのさまざまな指摘をいただきながら、社会福祉専門職の養成に関しても暖かい助言をいただきたいと思っている。

最後になりましたが、久保氏には、第2の実践現場としての特別養護老人ホームにおいて、さらなる御活躍をされますよう心から祈念いたします。