

鳥取県における町村福祉事務所設置の動向

A report about the increase of setting up welfare offices in the towns and villages in Tottori Prefecture

石 飛 猛

キーワード：町村福祉事務所、特別交付税、生活保護業務、福祉事務所業務、社会福祉士採用、住民福祉

要旨

全国の福祉事務所 1244 ヶ所のうち、任意設置である町村福祉事務所が 38 ヶ所と増加している。このうち鳥取県では 9 ヶ所が設置されており、残りの 6 町でも設置の動きがある。そこで、町村福祉事務所設置をめぐる、行財政改革をねらいとする県庁の動きと町村側の対応を中心に報告する。

はじめに

福祉事務所は、表 1 のとおり全国に 1244 ヶ所（平成 23 年 4 月現在）が設置されている。このうち市（特別区含む）設置の福祉事務所が 992 ヶ所、町村部を担当する都道府県設置の福祉事務所が 214 ヶ所で、任意設置である町村福祉事務所が 38 ヶ所となっている。

町村福祉事務所は、2006(平成 18)年度以降、広島県、島根県、鳥取県等の中国地方を中心に増加している。（表 2 参照）

鳥取県でも、すでに全町村 15 ヶ所のうち、9 ヶ所で設置され、残りの 6 町でも設置の動きがあり、平成 24 年 4 月には全国最多となる見込みである。

鳥取県は、平成 23 年 10 月に「町村福祉事務所シンポジウム」を開催し、県福祉事務所と町村福祉事務所の幹部によるパネルディスカッションを行った。筆者もコーディネーターとして参加したので、その際の情報を含め、鳥取県における町村福祉事務所設置をめぐる県庁と町村側の動向を報告したい。

1. 町村福祉事務所シンポジウム

このシンポジウムやこれまでの調査を通じて得られたものを要約すると、町村福祉事務所設置をめぐる、行財政改革をねらいとする県庁の動きと、その課題にどう対応すべきか揺れつつ、「総合行政」や「住民福祉の向上」の観点から福祉事務所設置に踏み切った町村グループ、そして、福祉事務所設置に踏み切れず迷っている町村グループという構図が伺えた。

そして、迷っている町村の多くは、先行する町村の状況から大きな問題はないと判断して、平成 24 年度には設置に踏み切るのではないと思われる。

その理由は、町村はすでに多くの福祉業務を実践しており、福祉事務所業務のうち不安があるのは主に生活保護業務であり、生活保護業務について先行している町村で大きな問題がなければ福祉事務所設置に踏み切ってもよいと考えているようだからである。

したがって、このシンポジウムの狙いも迷っている町村への情報提供とりわけ生活保護業務には大きな問題はないという情報提供にあったものと思われる。

しかし、福祉行政能力のうちの事務処理能力については問題がない水準だとしても、相談支援などの能力をどう確保するかが課題である。町村の福祉行政能力は相談支援などの専門性については不十分な状態であり、問題はその認識がない点にこそある。

また、生活保護人員が戦後混乱期水準を超える危機的状況の中で、町村には総合行政体として福祉サービスの前提となる地域経済対策とりわけ雇用対策が求められているが、その意識は弱く暗中模索の状況である。

2. 福祉事務所の状況

2-1 福祉事務所の設置状況

福祉事務所は、府県と市は義務設置で福祉6法すべてを担当している。町村は福祉事務所設置が任意である。福祉事務所を未設置の町村の業務は福祉3法であるが、町村福祉事務所は福祉6法を担当する。

全国の福祉事務所設置数を設置主体別に、昭和30年度と比較してみると、府県設置の福祉事務所数が2分の一以下に減少する一方、市設置が1.7倍となり、町村福祉事務所が1ヶ所から38ヶ所に大幅に増加している。(表1、3参照)

2-2 府県別町村福祉事務所の設置状況

表2で、町村福祉事務所の設置府県をみると、2006(平成18)年度から広島県で増加し始め、次いで2007(平成19)年度からは島根県で増加し、2010(平成22)年度からは鳥取県で増加している。

広島県では2009(平成21)年度には8ヶ所となり、府中町を除く全町村に設置され、町村数が9ヶ所であるため設置率では88%である。

島根県では2009(平成21)年度には、すべての町村に福祉事務所が設置され11ヶ所となった。ただし、2011(平成23)年10月の合併により、2ヶ所の町村福祉事務所が廃止され、現在は9ヶ所となっている。

鳥取県では2011(平成23)年度には9ヶ所となったが、残りの6町でも設置の動きがあることから、平成24年度には、ほとんどの町村に設置され、全国で最多となる見込みである。(表4参照)

3. 鳥取県の概要

3-1 人口動態・将来推計

鳥取県の人口は、平成22年国勢調査人口速報集計値では58.8万人となっており、平成12年の61.3万人と比較すると2.5万人減少している(表5参照)。将来推計では、24年後の2035年には50万人を割る見込みとなっている(表6参照)。

3-2 地域産業構造と行財政改革

鳥取県は、都道府県別総人口順位では47都道府県中第47位であり、内閣府の県民経済計算による県内総生産順位でも第47位と最下位で、1人当たり県民所得順位では第39位である。ちなみに県内総生産順位の下位は中四国の各県となっている。

鳥取県の産業構造は、従事者数で見ると、第1次産業が10.9%、第2次産業が24.8%、第3次産業が62.9%となっている。(表7参照)

鳥取県の産業構造について、森本^①は県内総生産を全国と比較して次の3点の特徴があるとしている。

- (1) 県内総生産に占める産業の割合が全国に比べて低い。
 - (2) 産業の中では農林水産業と建設業が全国に比べて割合が高く卸売・小売業の割合が低い。
 - (3) 政府サービス生産者の割合が全国に比べて高い。
- また、島根県も『地域経済構造分析報告書』^②で同県の産業構造について同様の分析をしている。
- (1) 農林水産業は全国と比較すると構成比が高く・・・
 - (2) 建設業は、全国と比較すると構成比が高く・・・
 - (3) 公務は、全国と比較すると構成比が高く・・・
 - (4) 製造業は、全国と比較すると構成比が低く・・・

森本は先の(3)について、「移入超過で産業による外貨が稼げていない分、公的支出で県内経済を支えている」つまり、「県外からの資金移転が地方交付税など国からの税金であり、鳥取県予算が地域に循環している」ので、「道州制が導入された場合、効率化により公務員の削減、予算のカットが行われることで鳥取県のような公的支出に依存した地域はますます経済規模

が収縮していくため、公的支出に依存しない、自立した産業の育成を図る必要がある」と的確な指摘をしている。

しかし、この指摘は、「鳥取県では県予算が地域に循環しており」「効率化により公務員の削減、予算のカットが行われることで」「ますます経済規模が収縮していく」ことを意味しており、県行政のスリム化は地域経済規模の縮小につながることに留意する必要がある。

これらの分析から、経済規模が小さく公務支出の比率が高いことが、両県の行財政改革の背景にあり、その具体策のひとつが町村福祉事務所設置であると考えれば、両県が町村福祉事務所に熱心な点は説明できる。

3-3 市町村合併の状況

鳥取県の平成の市町村合併は、平成 16 年（9、10、11 月）と平成 17 年（1、3、10 月）に行われている。この結果、鳥取県の市町村は、4 市、14 町、1 村となり、町の数が一番多くなっている。（図 1 参照）

4. 町村福祉事務所設置にかかる鳥取県と町村の動き

4-1 鳥取県の町村福祉事務所設置の背景

鳥取県における町村福祉事務所設置をめぐるのは、全国的な動向である財政危機と行財政改革、とりわけ地方分権と権限委譲、市町村合併の影響が大きいが、先述のように鳥取県特有の人口減少、高齢化、地域経済構造などの問題が影響しているようである。

4-2 権限委譲

近年の行財政改革の特徴は、2006 年の地方分権改革推進法とそれに基づく地方分権改革推進委員会による勧告、2010（平成 22）年の第 1 次一括法、2011（平成 23）年の第 2 次一括法による権限委譲である。

鳥取県においてはいわば生き残るための県行政のスリム化が行われており、県から市町村への業務移管や権限委譲が行われ、その一環としての町村福祉事務所設置であると考えられる。

4-3 鳥取県庁の動きと町村の対応

平井知事の 2 期目の知事選挙マニフェスト「平成 23 年 4 月の鳥取県知事選挙へ向けて」（平成 23 年 3 月作成）^③には、主要項目のひとつである「パートナー県政」の項中に、「お役所主義の打破と筋肉質で効率的な県庁づくり」という項目がある。

この中で町村福祉事務所設置の背景と考えられるのは、「教員を除く職員定数の改善を 4 年間で 3 % 減以上実施」、「財政状況を向上させるよう、平成 26 年度末基金残高 3 百億円以上確保」という記述である。この記述こそが県庁の「行財政改革」の基本方針であり、1 期目から同様の方針であったと考えられる。

この方針から町村福祉事務所設置を考えると、県庁側からは、県福祉事務所廃止による職員数削減と財政状況改善という方向が伺える。そこで、町村側にとっては、福祉事務所設置による財政負担増と県福祉事務所職員の町村への身分移管とが関心事となった。

町村の財政負担増については、県庁側は知事の県議会答弁^④という形で否定し、町村側も他県の調査から財政負担増はないと判断していただろうから、残る大きな課題が県職員の身分移管であったと考えられる。

知事の県議会答弁は、「特別交付税が措置をされますので、大体 1 つの町で 5,000 万円ぐらいは余剰が出るぐらい手厚い措置が今なされていますので、ぜひ進めていくべき」というものである。これは、県議会定例会の代表質問の中での町村福祉事務所設置による町村の財政負担増を心配する質問に対する答弁である。

この知事答弁の時期と県内の町村福祉事務所が設置された時期を見ると、平成 22 年に 3 ヶ所、平成 23 年に 6 ヶ所が設置されており、県庁側は少なくとも平成 21 年度当初までには、町村福祉事務所の設置と県福祉事務所廃止の方針を決定していたものと思われる。

4-4 町村の状況

表 8 で、町村を合併町と単独町村にグループ分けしてみると、合併町は 8 町、単独町村は 7 町である。

合併町は、A 規模が 5 町、B 規模が 2 町、C 規模が 1 町で、D 規模はゼロである。

単独町村は、B 規模が 1 町、C 規模が 2 町、D 規模が 4 町村である。単独町村は規模が小さいという特徴があり、単独町村 7 町村のうち 5 町は内陸型である。

4-5 福祉事務所設置

合併町 8 町のうち福祉事務所設置の町村は 4 町で、人口規模が大きい 3 町が未設置である。単独町村 7 町のうち設置町村は 5 町で、未設置町村は D 規模の 2 町である。以上から、福祉事務所設置は、単独町村に多い傾向がみられ、比較的規模の小さい町村が多い。

5. 町村福祉事務所設置をめぐる主な論点

町村福祉事務所設置をめぐる論点として、以下のようない点が考えられる。また、町村を総合行政体ととらえるならば、「地域ガバナンスの視点」からの意義が考えられなければならない。

- (1) 行政にとっての意義
- (2) 住民にとっての意義
- (3) 福祉専門性の視点からの意義
- (4) 事業者にとっての意義

ここでは(4)の「事業者にとっての意義」を除いて検討したい。

第1の「行政にとっての意義」については、まず、県の立場と町村の立場からに分けて検討されるべきである。

県の立場からみると、行政のスリム化として大きな利点があるが、現場を持たなくなるという意味で時間経過とともに行政力量や福祉専門性の低下につながるという課題が考えられる。たとえば生活保護業務の相談支援能力や監査能力の低下などである。

町村の立場からみると、すべての業務を担当する行政体という意味での総合性・効率性・迅速性の点で利点があるが、将来の財政負担増への不安や福祉専門性の確保に必要な人材確保の課題が考えられる。

第2の「住民にとっての意義」については、身近な行政窓口になる点や総合性・迅速性の点で利点が考えられるが、福祉専門性の確保や顔見知りを担当する点などの課題が考えられる。

第3の「福祉専門性の視点からの意義」については、専門性の高いワンストップ体制に対する住民からの要望や期待は顕在化しにくい点が課題である。つまり、行政内部では縦割り組織にとらわれ、住民要望があってもワンストップ体制への意欲は低い。また、総合職型職員が良いという従来からの人事管理が根強いため、専門性確保は研修で対応という方針になり、専門職採用にはつながりにくい。だが、町村福祉事務所を設置した町村のいくつかでは、すでに社会福祉士の専門職採用が行われている。この点は、規模の大きい市の行政より住民ニーズに敏感である証しと評価できる。

このほか、町村福祉事務所設置をめぐるのは、既述のシンポジウム等においても多くの論点が示されたが、ここでは詳細には検討できないので、図2を参照されたい。

ま と め

町村福祉事務所設置のような複雑な行政課題については、いろいろな立場からの検討がなされるべきである。だが、行政内部すなわち首長側と議会側だけで検討・決定されることが多く、福祉サービスの利用者であり主権者である住民の声は反映されにくい。また、現場の声も組織規模が大きくなればなるほど反映されにくいのが通例である。したがって、県と市町村の官僚機構の中だけの議論になりやすいのである。

その点から考えると、比較的規模の小さい単独町村に町村福祉事務所の設置が多く、社会福祉士の専門職採用も多い傾向があるのは、規模の小さい町村のほうが住民を含め多くの立場からの意見が反映されやすいという意味で、地域ガバナンスが機能しているといえるのかもしれない。

いずれにしても福祉サービスの利用者であり主権者である住民にとって、何が最適なのかを考える場を設定し方向を決定する責任が、首長側と議会側に求められている。さらに、人口の減少が続き、地域経済が縮小・疲弊して行く鳥取県の現状のもとでは、単に町村福祉事務所を設置すべきかどうかというだけの議論では不十分である。町村行政には、地域経済を維持し雇

用を創り出すとともに、より良い福祉サービスを提供して住民生活を守る役割、すなわち「住民福祉の向上」をめざした総合行政体としての役割が求められている。それが地域ガバナンスへの第1歩であろう。その立場から町村福祉事務所設置の今後の動向に注目したい。

引用文献

- (1) 森本浩章（山陰合同銀行）「鳥取県の金融経済と産業構造について」国際交通安全学会誌 Vol.34..No. 1 平成 21 年 6 月 <http://www.iatss.or.jp/pdf/review/34/34-1-09.pdf>
- (2) 島根県『地域経済構造分析』平成 18 年度報告書
島根県ホームページ
http://www.pref.shimane.lg.jp/admin/seisaku/keikaku/keizai_bunseki/
- (3) 「平成 23 年 4 月の鳥取県知事選挙へ向けて」（平成 23 年 3 月作成）鳥取県ホームページ
<http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/625839/siryou3.pdf>
- (4) 鳥取県ホームページ平成 21 年 9 月定例会速報版（9/17 代表質問）本文 25
<http://www.db-search.com/tottori/index.html>

図 表

表 1 設置主体別福祉事務所数（平成 23 年 4 月現在）

	総数	府県設置	市設置	町村設置
福祉事務所	1,244	214	992	38

厚生労働省ホームページ

表 2 福祉事務所設置経過

～2004/10	2006/10	2007/10	2008/4	2009/4	2010/4	2011/4	人口（05 国調）
十津川村(S31)							奈良県 4,390 人
島本町(S47)							大阪府 29,025 人
大崎上島町							広島県 9,236 人
	安芸太田町						広島県 8,238 人
	北広島町						広島県 20,857 人
	世羅町						広島県 18,866 人
	神石高原町						広島県 11,590 人
				海田町			広島県 29,137 人
				熊野町			広島県 25,103 人
				坂町			広島県 12,399 人
		長島町					鹿児島県 11,958 人
				屋久島町			鹿児島県 13,761 人
	飯南町						島根県 5,979 人
		東出雲町					島根県 14,193 人
		奥出雲町					島根県 15,812 人
		海士町					島根県 2,581 人
		西ノ島町					島根県 3,486 人
		知夫村					島根県 725 人
		隠岐の島町					島根県 16,904 人
			斐川町				島根県 27,444 人
			吉賀町				島根県 7,362 人
			邑南町				島根県 12,944 人
			津和野町				島根県 9,515 人
				川本町			島根県 4,324 人
				美郷町			島根県 5,911 人
			西粟倉村				岡山県 1,684 人
				美咲町			岡山県 16,577 人
					新庄村		岡山県 1,019 人
					日吉津村		鳥取県 3,073 人
					江府町		鳥取県 3,643 人
					日南町		鳥取県 6,112 人
						岩美町	鳥取県 13,270 人
						智頭町	鳥取県 8,647 人
						湯梨浜町	鳥取県 17,525 人
						北栄町	鳥取県 16,052 人
						南部町	鳥取県 12,070 人
						伯耆町	鳥取県 12,343 人
						多気町	三重県 10,647 人

表 3 設置主体別福祉事務所数（昭和 30 年 7 月現在）

	総数	府県設置	市設置	町村設置
福祉事務所	1,021	452	568	1

厚生労働白書昭和 30 年版

表 4 府県別の町村福祉事務所数（平成 23 年 4 月現在）

	鳥取県	島根県	広島県	岡山県	鹿児島県	奈良県	三重県	大阪府	合計
町村福祉事務所	9	9+2	8	3	2	1	1	1	38

厚生労働省ホームページ

表 5 鳥取県の人口推移

	平成 12 年人口（人）	平成 22 年人口（人）
市部	439,451	431,428
郡部	173,838	156,990
合計	613,289	588,418

H22 国勢調査人口速報集計値（H23.2.25 発表）<http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=34449> より作成

表 6 鳥取県の将来推計人口

	2005 年	2010 年	2015 年	2020 年	2025 年	2030 年	2035 年
人口（人）	607,012	595,589	580,333	561,494	540,403	518,131	494,630

「日本の都道府県別将来推計人口（平成 19 年 5 月推計）」

表 7 鳥取県の就業人口

	第 1 次産業（人 %）		第 2 次産業（人 %）		第 3 次産業（人 %）	
市部	14,894	6.9	52,847	24.4	145,307	67.0
郡部	18,375	20.9	22,696	25.9	46,358	52.8
合計	33,269	10.9	75,543	24.8	191,665	62.9

<http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=34449> より作成



図 1 鳥取県全図

○は町村福祉事務所設置町村を表す。

表 8 鳥取県における人口規模と合併・単独による町村分類

	合併町村 (人)	単独町村 (人)
A 規模 15,000 人以上	琴浦町 18,535 八頭町 18,428 大山町 17,503 湯梨浜町 17,037 北栄町 15,447	
B 規模 11,000 人以上 15,000 人未満	伯耆町 11,624 南部町 11,543	岩美町 12,324
C 規模 5,000 人以上 11,000 人未満	三朝町 7,024	*智頭町 7,719 *日南町 5,458
D 規模 5,000 人未満		*若桜町 3,876 *日野町 3,758 *江府町 3,378 日吉津村 3,336

□ は福祉事務所設置町村 * は拠点市から遠距離の内陸型町村

図 1 町村福祉事務所設置をめぐる論点

