

小規模自治体における社会福祉行政の今後の運営の在り方に関する研究

社会福祉学科 田中 涼

1. はじめに

社会福祉行政とは、社会福祉政策を遂行するために、法律やそれに準ずる命令・規則に規定されている政策をもとに行われる、行政機関及びそれに準ずる機関、影響を受ける民間の機関を含んだ各機関の活動（畑本 2012）であり、現在政府が進めている地域共生社会の実現を目指す上で、市町村社会福祉行政の運営について検討することは重要な意味を持つ。

これまで市町村においては、地方分権化や財政危機対策を背景として合併が繰り返し行われてきた。総務省によると、2018年10月1日時点での市区町村数は1,741であり、内訳は市（政令市含む）が792、町が743、村が183、特別区が23となっている。このうち、人口10万人以上は284（16%）、人口10万人未満は1,457（84%）となっている。新しい時代の基礎的自治体として役割を果たせるだけの規模・能力をもち、自主性・自立性をもった総合的行政主体（遠藤 2012）を目指して合併したが、実際には人口は増えたものの広大な面積を有し、新たな地域生活課題を抱えている自治体は少なくない。本学が位置する津山市も同様の状況にある。2017（平成 29）年に策定された「新晴れの国おかやま活き活きプラン」によると、岡山県は「備前」、「備中」、「美作」の3圏域に区分けされている。美作圏域の各地方自治体の人口は、本学が位置する津山市も本年10月1日付の住民基本台帳に基づく人口は10万人を下回った。それ以外の地方自治体も全て10万人未満となっており、いずれも広大な面積を有しており、中山間地特有の地域生活課題が存在している。

そのような市町村の変遷とともに、戦前の貧困対策が出発点とされているわが国の社会福祉行政は、2000（平成 12）年4月に施行された地方分権一括法や2002（平成 14）年6月に閣議決定された「骨太方針 2002」で提示された三位一体の改革に基づく地方分権化の推進により、集権型行政システムから分権型行政システムに転換が図られてきた（青柳 2017）。地域共生社会を実現するためには市町村による社会福祉行政の自律的な運営により地域自治と地域福祉を車の両輪のように創造、推進することが欠かせず、その運営においてはコミュニティソーシャルワークのシステム化とその実施体制となる行政組織の編成が課題になるという指摘がある（森 2018）。これはコミュニティソーシャルワークの構成要件である①アウトリーチ型ニーズ把握、②ケアマネジメントと相談支援、③自己実現型ケアの推進、④コーディネート支援、⑤福祉サービス開発（予防型及びネットワーク化含む）、⑥ソーシャルアドミニストレーション、⑦地域福祉計画策定のモニタリングの7機能を社会福祉行政の運営、すなわち地域福祉計画に位置付けるとともにその機能が有効に発揮できるための組織編成を求めるものである（森 2018）。これらを踏まえれば、地域共生社会の理念に基づく社会福祉政策を推進していくためにコミュニティソーシャルワークとその機能は必要不可欠であり、その機能を発揮していくためのグランドデザインを描いていくことが市町村社会福祉行政の役割であると整理できる。

その役割の一端を担う職種として期待されるのが、近年市町村で「福祉専門職」としての採用が増えてきた社会福祉士・精神保健福祉士（以下「行政ソーシャルワーカー」と言う。）である。自治体戦略2040構想研究会第二次報告（総務省 2018）では、新しい公共の協力関係の構築のため、深刻化し社会問題となる潜在的な危機に対応するためにはソーシャルワーカーによる組織的な仲介機能が必要であ

ることが報告されている。

以上のことから、本報告書では小規模自治体における社会福祉行政の今後の運営において重要な役割を担うことが期待される行政ソーシャルワーカーへのヒアリングと、岡山県美作圏域の行政ソーシャルワーカーのネットワークを形成することを目的に開催した「行政機関で働くソーシャルワーカーの集い」の取り組みを通じて、行政ソーシャルワーカーに必要とされるコンピテンシーとソーシャルワーク実践における課題について整理した内容を報告する。

なお、本研究における小規模自治体とは、全国的にも大きな割合を占める「概ね人口 10 万人未満の自治体」を指す。また、本研究におけるコンピテンシーの定義は、スペンサーらによる「必要最低レベルのコンピテンシー（人材のだれもがその職務で必要とされる最低のレベルで効果を上げ得る不可欠の特性）」（スペンサーら 2001）を用いることとする。

2. 行政ソーシャルワーカーの配置状況

市町村社会福祉行政における行政ソーシャルワーカーの配置は、2006（平成 18）年の地域包括支援センターの設置を契機として増えてきた。しかし、配置状況に対する直接的な調査は行われておらず、実態把握が乏しい。例えば、公益財団法人社会福祉振興・試験センターが 2015（平成 27）年に行った調査によると、地方自治体に勤務していると回答した社会福祉士は全体の 13.3%（N=7,102）となっている。また、公益社団法人日本社会福祉士会が 2017（平成 29）年に行った調査では、国・地方自治体に勤務していると回答した社会福祉士は全体の 18.2%（N=6,836）となっている。また、都道府県・政令指定都市に配置される精神保健福祉士を体調とした調査研究（伊東ら 2014）によると、回答のあった 40ヶ所のうち、配置しているのは 5ヶ所（12.5%）となっている。

このように行政ソーシャルワーカーがどのような部署に配置されているかは明らかになっていない。

3. 本研究の意義

本研究の意義については、以下の 3 点が挙げられる。

- ① 小規模自治体に所属する行政ソーシャルワーカーに必要となるコンピテンシーについて把握することができる。
- ② 美作圏域における行政ソーシャルワーカーのネットワーク形成に寄与することができる。
- ③ 地方自治体の福祉専門職として働くことを希望する学生が増加しており、行政ソーシャルワーカーと交流できる機会を確保することで行政ソーシャルワーカーの機能や役割に対する理解を深めるといった教育効果が期待できる。

4. 2019 年度の活動

①行政ソーシャルワーカーへのヒアリング

行政ソーシャルワーカーのソーシャルワーク実践に必要とされるコンピテンシーの把握のため、島根県内の 2 市 1 町に所属する行政ソーシャルワーカー 9 名の協力を得てヒアリングを実施した。その他の自治体の行政ソーシャルワーカーに対するヒアリング予定もあったが、新型コロナウイルスの影響で中止とした。

②行政機関で働くソーシャルワーカーの集い

①の結果から、行政ソーシャルワーカーのネットワークを形成することの重要性を感じ、美作圏域の行政ソーシャルワーカーに声をかけたところ口コミで広がり、第1回目を2019（令和元）年12月1日に開催した。当日は美作圏域だけでなく、岡山県内の他圏域、鳥取県、島根県の行政ソーシャルワーカーの参加もあり、参加者は計8名であった。また、当研究室のゼミ生（3年：7名）も参加した。

この行政機関で働くソーシャルワーカーの集い（以下「集い」と言う。）は、地方自治体で採用が増えてきた行政ソーシャルワーカーのソーシャルワーク実践をサポートするため、①つながりの醸成（ネットワーク機能）、②業務上の不安や心配の軽減や解消（カウンセリング機能）、③ソーシャルワーク実践力を高めるための学びの場（スーパービジョン機能）といった3つの機能を有したピアサポートの場として運営することを目的としている。

第1回目は、①自己紹介、②行政ソーシャルワーカーの仕事のイメージの共有、③集いに期待すること、④学生からの質問という内容で開催した。残念ながら2020（令和2）年3月に開催を予定していた第2回は新型コロナウイルスの影響で中止となったが、今後も年3～4回程度開催し3つの機能を効果的に発揮できる運営を行っていく予定である（表1）。

（表1）集いの機能と運営の方向性

時期	内容	ねらい	機能
1年目～	参加者がお互いのことを理解する。	参加者同士のつながりを醸成する。	ネットワーク機能
2年目～	参加者それぞれの実践状況を理解する。	参加者の置かれている状況（ニーズ）を把握する。	ネットワーク機能 カウンセリング機能
3年目～	参加者の置かれている状況（ニーズ）を満たし、良好な状態にしていくための方法を考える。	状況を好転させていくための知識や理論を学習する。	ネットワーク機能 カウンセリング機能 スーパービジョン機能

5. 活動の成果

行政ソーシャルワーカーへのヒアリングと集いで寄せられた意見から、「行政ソーシャルワーカーに必要なコンピテンシー」は『行政職としての業務遂行に必要なもの』と『ソーシャルワーカーとしての業務遂行に必要なもの』、『ポジショニングを見出すために必要なもの』に整理された（表2）。以下にそれぞれの内容を説明する。

①『行政職としての業務遂行に必要なもの』

行政職には、採用された枠（一般事務職、福祉専門職、技師等現業職など）に共通して法改正やそれに伴う施行規則および制度について正しく理解することが求められる。そのため、〈複数の法律や制度を関連させて解釈することができる〉こと、理解した内容を市町村社会福祉行政内外に〈正しく発信するためのプレゼンテーションができる〉ことが必要となる。これらが連動することで【言語化する能力】を高めることができる。さらに地域住民の公共の福祉に寄与していくためには〈異動により他分野・他領域で獲得した知識や技術を応用することができる〉ことが求められるため、【経験を応用する能力】を必要としていた。

②『行政ソーシャルワーカーとしての業務遂行に必要なもの』

行政ソーシャルワーカーの業務は、マイクロ・メゾ・マクロの各レベルを連続的に実践することが求められる。行政ソーシャルワーカーが担当する事例には、虐待事例など生命の危機に立たされている事例も少なくなく、そこからクライアントが日常の生活を取り戻していくためには〈対応が困難な事例を終結させることができる〉ことが期待される。そのためには虐待状況を正確にアセスメントし〈緊急性を適確に判断できる〉ことや、そのような危機的な状況に陥ることを防ぐための〈予防的介入ができる〉といった【マイクロレベルの実践に関する能力】が必要となる。

地域共生社会の実現のためには地域住民の地域生活課題とニーズを正確に把握し、それらに則した各種福祉計画を立案・実行する必要がある。そのためにもソーシャルワーカーの重要な役割のひとつであるアドボカシーが欠かせない。個人に対する個別的な弁護的役割であるケースアドボカシーと個人への弁護を集積して特定集団に弁護機能を果たすクラスアドボカシー（白澤 2018）を機能させることで〈個別事例の対応から見えてきた課題を政策に反映することができる〉のである。また、政策を形成するためには〈データを解釈することができる〉ことや〈地域課題を抽出することができる〉ことも求められる。さらに、政策形成には財源の確保が必要となる。特に小規模自治体ほど一般財源はひっ迫しており、今後さらに増大が見込まれる社会福祉などの社会保障財源の確保は財政上の大きな課題である。

(表 2) 行政ソーシャルワーカーに必要なコンピテンシー

行政ソーシャルワーカーに必要なコンピテンシー	行政職としての業務遂行に必要なもの	言語化する能力	<ul style="list-style-type: none"> ・複数の法律や制度を関連させて解釈できる ・正しく発信するためのプレゼンテーションができる
		経験を応用する能力	<ul style="list-style-type: none"> ・異動による他分野・他領域で獲得した知識や技術を応用することができる
	行政ソーシャルワーカーとしての業務遂行に必要なもの	マイクロレベルの実践に関する能力	<ul style="list-style-type: none"> ・対応が困難な事例を終結させることができる ・予防的介入を行うことができる ・緊急性を適確に判断できる
		メゾ・マクロレベルの実践に関する能力	<ul style="list-style-type: none"> ・個別事例の対応から見えてきた課題を政策に反映することができる ・データを解釈することができる ・地域課題を抽出できる ・福祉行財政を理解できる ・福祉計画に基づく実践を評価することができる
ポジショニングを見出すために必要なもの	ジレンマに向き合い対応する能力	<ul style="list-style-type: none"> ・行政職として福祉専門職（社会福祉士等）が配置されることの意味を説明できる。 ・ソーシャルワークの視点から業務を遂行することができる。 	

この課題に向き合うためにも〈福祉行財政を理解できる〉ことや〈福祉計画に基づく実践を評価することができる〉ことが求められる。これらが行政ソーシャルワーカーに必要とされる【メゾ・マクロレベルの実践に関する能力】である。

③『ポジショニングを見出すために必要なもの』

〈行政職として福祉専門職（社会福祉士等）が配置されることの意味を説明できる〉ことは多くの行政ソーシャルワーカーが課題と感じていることである。地方自治体に勤務する地方公務員の多くは一般事務職である。保健師については行政職として歴史が長いが、社会福祉士などの福祉専門職の採用は歴史が浅く、周囲に十分に理解されているとは言い難い。実際に「社会福祉士はどんな仕事ができるのか？」と同僚に尋ねられた経験のある行政ソーシャルワーカーは多い。〈ソーシャルワークの視点から業務を遂行することができる〉ことは行政ソーシャルワーカーの基盤であるが、実際には悩みが尽きない。例えば、あるクライアントの支援を行う際に、ソーシャルワークの価値からはもう少し踏み込んだ支援を行いたいと思っても、そのクライアントだけにそのような支援を行うのは市民に対して平等でないという行政組織の立場からその支援を制限されることがある。目の前にいるクライアントの支援を行うソーシャルワーカーはその場で判断しなければならないことも多々あり、官僚制による管理的機能が強い行政組織とはなじまない部分がある。このような環境下において、【ジレンマに向き合い対応する能力】を養い、行政組織内にソーシャルワークを位置付けること、すなわち行政ソーシャルワーカーのポジショニングを見出していくことが求められる。

また、行政ソーシャルワーカーのソーシャルワーク実践上の課題の一部も見えてきた（表3）。行政ソーシャルワーカーが〈ストレスへの対処〉のために求めていることは〈ピアサポートの場〉と〈スーパービジョンを受ける場〉を得ることであった。これは行政ソーシャルワーカーには【スーパービジョンが必要】と言えるが、行政ソーシャルワーカーが市町村社会福祉行政内で同職種からのスーパービジョンを受ける機会を得ることは簡単ではない。そのため、市町村社会福祉行政外に支持的機能を基盤としつつその上で教育的機能を備えたスーパービジョンの場を確保する必要がある。

行政ソーシャルワーカーの雇用身分も業務に大きな影響を与える。例えば非正規職員として配置された場合、〈正規職員と非正規職員による位置づけの曖昧さ〉があり、行政ソーシャルワーカーとしての職域や業務範囲がどこまで認められるのかが不透明なことがある。また、多くの地方自治体では採用した行政ソーシャルワーカーの〈人材育成プログラムが未整備〉である。つまり行政ソーシャルワーカーとしての【キャリアラダーが不透明】なのである。これには行政ソーシャルワーカーがソーシャルワークの価値と原則に基づいて自らの実践力を高めるために不断の努力をする姿勢も求められるが、管理職等人事部がどのような行政ソーシャルワーカーを育成していきたいのか、明確な方向性を描いていくことも必要となる。

（表3）行政ソーシャルワーカーのソーシャルワーク実践の課題

ソーシャルワーク実践の課題	スーパービジョンが必要	<ul style="list-style-type: none"> ・ ストレス対処 ・ ピアサポートの場 ・ スーパービジョンを受ける場
	キャリアラダーが不透明	<ul style="list-style-type: none"> ・ 正規職員と嘱託職員による位置づけの曖昧さ ・ 人材育成プログラムが未整備

6. まとめ

本研究を通して、断片的ではあるが行政ソーシャルワーカーに必要とされるコンピテンシーとソーシャルワーク実践を行う上での課題の一部を整理することができた。特に『行政ソーシャルワーカーとしての業務遂行に必要なもの』で示した、【ミクロレベルの実践に関する能力】と【メゾ・マクロレベルの実践に関する能力】は市町村社会福祉行政の自律した運営において必要となるコミュニティソーシャルワークの7機能（森 2018）に関わるものであることが示された。

2020（令和2）年6月5日には、参議院本会議において「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」が決議され、成立した。これを受け、改正社会福祉法が2021（令和3）年4月より施行されることになる。同法の附帯決議には、重層的支援体制整備事業に取り組むに当たり社会福祉士や精神保健福祉士が活用されるように努めることが明記されており、今後の市町村社会福祉行政の自律的な運営に大きな影響を与えるだろう。

このような流れから、今後さらに市町村社会福祉行政において行政ソーシャルワーカーの人材確保と育成が重要となる。そのためにも行政ソーシャルワーカーに必要とされるコンピテンシーや研修などの人材育成プログラム、キャリアラダーの開発が必要となる。同時にそれらを市町村社会福祉行政内だけで完結するのではなく地域や圏域の中で育てていくためには、今回開催した集いのようなピアサポートの場の充実は不可欠である。さらに、近年本学の社会福祉学科では福祉専門職として公務員を目指す学生が増えており、集いのようなピアサポートの場に参加できることは在学中から行政ソーシャルワーカーのソーシャルワーク実践に触れる機会を得ることは希少でもある。

以上のことを踏まえ、本研究を更に深めていくための課題について、次の点を挙げる。

①集いの継続的な実施

集いに位置付ける「ネットワーク機能」「カウンセリング機能」「スーパービジョン機能」は複数回の開催により概ね3年かけて醸成していくことを想定している。美作圏域の行政ソーシャルワーカーから継続的な開催を望む声も寄せられており、意欲的に取り組んでいきたい。なお、これらの機能を得ていくためには、美作圏域外の行政ソーシャルワーカーとのつながりを醸成することも視野に入れる必要がある。そのための方策については今後検討していきたい。

②行政ソーシャルワーカーのコンピテンシー開発のためのアクションリサーチ

本研究で示したコンピテンシーはヒアリングの結果をまとめたものに過ぎず、コンピテンシー・モデルとして熟成していくためには、実際に活用した上でアウトカム評価を行っていく必要がある。そのためには集いに参加する行政ソーシャルワーカーとともにアクションリサーチを重ねていくことが重要となる。この点についても取り組んでいきたい。

③行政ソーシャルワーカーの配置を含めた「行政組織の編成」

地域共生社会の実現のためには、市町村社会福祉行政の覚悟が問われる。コミュニティソーシャルワークの機能を活用して今後の社会福祉行政のグランドデザインを描くことができる行政ソーシャルワーカーの効果的な採用と配置が必要であり、ソーシャルワーク機能を発揮することができる行政組織の編成が必要となる。具体的には機構改革を指すことになるが、この点についても今後どのような形が望ましいのか模索していきたい。

《参考文献・引用文献》

- 青柳親房（2017）「福祉行政と地方分権改革」『概説 福祉行財政と福祉計画 改定版』ミネルヴァ書房, p61
- 遠藤宏一（2012）「変容する戦後地方自治制」『現代自治体改革論 地方自治、地方行財政、公会計のこれから』勁草書房, p7-9
- 白澤政和（2018）『ケアマネジメントの本質 生活支援のあり方と実践方法』中央法規, p219
- 畑本裕介（2012）『社会福祉行政 行財政と福祉計画』法律文化社, p2
- 森明人（2018）『市町村社会福祉行政のアドミニストレーション』中央法規, p114
- ライル M. スペンサー シグネ M. スペンサー（2001）『コンピテンシー・マネジメントの展開』生産性出版, p19
- 自治体戦略 2040 構想研究会第二次報告（2018）総務省ホームページ
(https://www.soumu.go.jp/main_content/000562117.pdf) 2020. 6. 12
- 社会福祉士・介護福祉士就労状況調査 公益財団法人社会福祉振興・試験センターホームページ
(http://www.sssc.or.jp/touroku/results/pdf/h27/results_sk_h27.pdf) 2020. 06. 12
- 市町村数の推移表 総務省ホームページ
(https://www.soumu.go.jp/main_content/000651406.pdf) 2020. 6. 12
- 新晴れの国おかやか活き活きプラン 岡山県ホームページ
(<https://www.pref.okayama.jp/page/505580.html>) 2020. 6. 12
- ソーシャルワーク専門職である 社会福祉士のソーシャルワーク機能の 実態把握と課題分析に関する調査研究事業報告書 日本社会福祉士会ホームページ
(https://www.jacsw.or.jp/01_csw/07_josei/2018/files/sw_jigyohokoku.pdf) 2020. 06. 12
- 地方公務員数の状況 総務省ホームページ
(<https://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html>) 2020. 6. 12