

(表 3-2-2 つづき)

区 分	予想される問題傾向	援 助 計 画
障害者のいる世帯	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の悪化 健康の悪化 地域社会からの孤立 他との隔絶悪化 自立意欲の喪失 生まがいの喪失 稼働能力の喪失、制限 	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の状況把握と必要な検討 状況により施設入所またはホームヘルパー派遣 更生医療または施設入所後訓練 公的保護の適用状況検討 各種貸付資金の活用 保健衛生指導 社会的活動助長の検討 対応による精神不安の除去 雇用条件の再検討(雇用安定制度等) 稼働可能者に対する就労援助
子どものみまたは高齢者のいる世帯	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の悪化 健康の悪化 養育者喪失による家事負担 生計中心者喪失による収入減 生計中心者喪失(教育費への支払い込み) 非行上の問題 教育上の問題 	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の状況把握と必要な検討 状況により施設入所検討 就業機会等による引取または就業 公的保護の適用状況検討(年金、自衛法、障害児教育等) 心身状態の把握と適切な措置 保健衛生面での援助 教育問題(進学要件の検討等) 学校、児童相談所、児童委員等との連携
ひとり親世帯	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の悪化 健康の悪化 消費生活者の放逸 就業機会の減少 生計中心者喪失による収入減、保身能力の制限 自立意欲の喪失 	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の状況把握と必要な検討 就業機会の関係調整 公的保護の適用状況検討 各種貸付資金の活用 保健衛生指導 労働衛生面の研修後援 雇用条件の再検討(技能修得支援等) 稼働可能者に対する就労援助 民生委員等との連携=社会関係調整
多子世帯	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の悪化 健康の悪化 収入・支出の不均衡 	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の状況把握と必要な検討 状況によりホームヘルパー派遣 各種貸付資金の活用 稼働阻害因子の排除後援 雇用条件の再検討 保健衛生指導 稼働可能者に対する就労援助 民生委員等との連携

出所：厚生社会司関係課編「新福祉事務所運営指針」全国社会福祉協議会、1971年、161-163頁を一部改変。

会議)にかけて方針を定めることとなる。

- ④ 新たに保護が開始された利用者については、保護決定時までに一定の援助計画を策定することを原則とし、後に新たな事実が見された場合は、その都度計画を修正する。
- また、保護継続中の利用者については常にその生活実態を把握し、事態の変化に即して援助計画を変更していくこととなる。
- なお、長期にわたり生活保護を受給している利用者に対しては、援助計画が慣性になるおそれがあるため、これを防止するために定期的に援助計画の点検を行うことが必要である。

表 3-2-2 世帯類型別の問題傾向および援助計画

区 分	予想される問題傾向	援 助 計 画
高齢者のみまたは高齢者のいる世帯	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の悪化 健康の悪化 就業機会等との疎遠 地域社会からの孤立 他との隔絶悪化 生まがいの喪失 稼働能力の低下、喪失 	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の状況把握と必要な検討 状況により施設入所検討 就業機会等との疎遠 地域社会からの孤立 臨時施設による健康状態の把握 保健衛生面での援助 社会的活動助長の検討 対応による精神不安の除去 民生委員等との連携=防見、社会参加 雇用条件の再検討=高齢者職業紹介等
子どものみまたは子どものいる世帯	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の悪化 健康の悪化 養育者喪失による家事負担 生計中心者喪失による収入減 生計中心者喪失(教育費への支払い込み) 非行上の問題 教育上の問題 	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の状況把握と必要な検討 状況により施設入所検討 就業機会等による引取または就業 公的保護の適用状況検討(年金、自衛法、障害児教育等) 心身状態の把握と適切な措置 保健衛生面での援助 教育問題(進学要件の検討等) 学校、児童相談所、児童委員等との連携
ひとり親世帯	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の悪化 健康の悪化 消費生活者の放逸 就業機会の減少 生計中心者喪失による収入減、保身能力の制限 自立意欲の喪失 	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の状況把握と必要な検討 就業機会の関係調整 公的保護の適用状況検討 各種貸付資金の活用 保健衛生指導 労働衛生面の研修後援 雇用条件の再検討(技能修得支援等) 稼働可能者に対する就労援助 民生委員等との連携=社会関係調整
多子世帯	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の悪化 健康の悪化 収入・支出の不均衡 	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境の状況把握と必要な検討 状況によりホームヘルパー派遣 各種貸付資金の活用 稼働阻害因子の排除後援 雇用条件の再検討 保健衛生指導 稼働可能者に対する就労援助 民生委員等との連携

- 利用者の自立を考えるうえで意味のある事実を吟味して選択する。
- ② 選択された事実関係から、保護を受けるに至った原因、問題解決に対して利用者が現在まで試みた努力、今後の問題解決についての利用者の意志、能力および利用できる社会資源等を検討し、今後において実施機関として提供できる給付およびその他サービスの内容、方法、時期等について具体的に策定する。
- ③ 以上の過程において査定指導の機能が働くが、複雑、困難な問題をもち利用者については、ケースカンファレンス(ケース診断

第4章

福祉事務所の 業務と組織

■ 援助計画策定のための指針

援助計画をたてるにあたってまず着眼しなければならない点は、利用者の自立を阻害している要因は何か、そして、その要因を克服し、利用者の社会的機能を高めるために利用者は何を望んでおり、福祉事務所としては何を提供することができるかということである。そのためには、利用者の状況について十分な理解をもつことが前提となる。とりわけ、以下の諸点についてその事情を把握し、それらに対応する援助計画を立てることにより、社会的自立の実現に近づくことができる。

- ① 最低生活の維持に必要な物的条件
- ② 健康の状態および保健衛生の状態
- ③ 就労条件および就労能力
- ④ 社会的接触の度合いおよび社会的活動
- ⑤ 児童に関する問題
- ⑥ 利用者の感情と行動の適応状態
- ⑦ 社会資源の活用状況

このような観点から世帯類型別に予想される問題傾向とそれに対する援助計画は、表3-2に掲げられている。これを参考にさらに工夫を加えることによって援助計画の標準的なたて方を考案することが可能となる。

読者のための参考図書

- 厚生社会局監査指導課監修『生活保護ケースワーク事例検討集Ⅰ、Ⅱ』全国社会福祉協議会、1990年、1993年
——生活保護ワーカーから抽出された生活保護受給者の典型的事例を検討している事例集である。生活保護に対するどのような援助方法が望ましいかを、援助者と学識経験者が検討している。
- 仲村優一『ケースワークの原理と技術』（改訂版）全国社会福祉協議会、1978年
——生活保護現場でケースワークがどのような活用されるべきかを留意点を示し説明している。長年におわりケースワークを公的扶助領域に定着させようとしてきた著者のフィールドに向け書かれた啓蒙的書である。
- 岡部卓『改訂 福祉事務所ソーシャルワーカー必修——生活保護における社会福祉実践』全国社会福祉協議会、2003年
——前半は生活保護の実施過程をソーシャルワーク・プロセスから整理し、それぞれの段階での留意点を明らかにし、後半では生活保護に対応してどのような関わりが必要か、事例と課題と援助のそれぞれについて言及している。

わが国では、公的扶助は福祉事務所とよばれる行政機関を中心として運営されている。
本節では、福祉事務所の位置づけとその業務内容について概観したうえで、福祉事務所の現状と課題、そして今後期待される役割について説明する。

2 福祉事務所の諸構想

1960年代後半から、福祉事務所について幾つかの構想が出された。それは、①機能の偏重——福祉六法体制となったが、事実上「生活保護事務所」としての機能しか果たしていないこと、②福祉地区の問題——おおむね10万人に1か所の設置となっているが、美態として小規模事務所から大規模事務所まで人口のパラッキがあり、住民のアクセス上問題であること、③専門性の問題——職員質的確保、質的充足が十分されていないこと、④福祉五法サービス充実など課題解決を図ること、といった背景があった。

そこで、まず厚生省（現・厚生労働省）は、福祉事務所の内部機構として家庭児童相談室を設置し（1964年）、専門職員（家庭児童福祉主事、家庭相談員）を配置することにより、児童相談所との連携強化を図った。また福祉事務所の福祉五法職員の充実を図るための配置基準を示し、1968年度より3年間にわたる増員措置をとっている（財政的措置—地方交付税、「福祉事務所標準組織図」の設定など）。

そして今後の福祉事務所像を模索するため、以下のような福祉事務所構想を提起している。「新福祉事務所運営指針」（1971年）においては、「福祉事務所は従来からの生活保護中心から、しだいにその他の社会福祉施策へと重点を移し、同時に、福祉に関する総合福祉センターとしての機能が十分発揮できるように、機構、職員を含めて、その体制を変えていく必要がある」として現実機関としての三つの条件（特色）、すなわち、迅速性、直接性、技術性を備えることが必要であるとしている。また福祉五法の充実と単法化などを謳っている。

「福祉センター構想」（1972年）においては、公的扶助を対象別の各種所得維持制度に、そして経済給付とケータスワーク・サービスを分離し、また人口10万人以上の市に福祉センターを義務設置し、「住民の身近なところで質の高い専門的な福祉サービスを保障する」、「各種相談所にある措置の権限など直接サービスの機能を、この福祉センターに集中する」といった提言をしている。

「実効福祉事務所」（1973～75年）においては、「新福祉事務所運営指針」が企図している総合福祉センター化を指向するために、1973年から1975年度の3年間で計22か所、国の指定を受けモデル福祉事務所をつくりあげるために行われた。小地域総合担当制、事項別担当制などがあげられる。

福祉事務所は、社会福祉行政を総合的に担う専門機関であり、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、老人福祉法、母子及び寡婦福祉法に定める保護、育成または更生に関する業務を行う第一線の現業機関である。社会福祉法においては、「福祉に関する事務所」と規定し、福祉事務所の名称を用いていないが、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法等においては福祉事務所の名称が使われ、一般的に定着している。

本章では、はじめに福祉事務所の沿革についてふれ、次いで福祉事務所の概要について、組織・業務・人的それぞれの体制から述べる。

1 福祉事務所の成立・展開・変容

1 福祉事務所の成立・展開

福祉事務所は、連合国軍最高司令官（GHQ）の指導のもとに日本政府が戦後社会福祉の基本的枠組みをつくる一連の過程のなかで論議され、1951年10月社会福祉事業法の成立に伴い、福祉事務所が創設されることになった。

1953年においては、福祉三法体制のもとで福祉事務所の体系整備を図るべく「福祉事務所運営指針」が出されている。ここでは、職員の質量の充実、現業機関としての性格を明確化するため、業務の標準化や組織形態の標準化を提言している。

その後、町村合併促進法により町村が減少し市が増加するに伴い、その所管である郡部福祉事務所の減少、市部福祉事務所の増加を生み出している。

1950年代から1960年代前半においては、生活保護法を中心に福祉事務所の業務が展開された。ここでは、生活保護の適正化（外国人の適正化問題、結核等の医療扶助問題など）という生活保護の実施内容に関することが問題とされたが、福祉事務所のあり方についてはあまり論議されなかった。

それ以降の動きとして、精神薄弱者福祉法（1960年、現・知的障害者福祉法）、老人福祉法（1963年）、母子及び寡婦福祉法（1964年）の福祉各法の成立により社会福祉六法体制が確立、また国民健康保険法（1958年）の改正、国民年金法（1959年）の成立により国民健康保険・国民年金体制がとられ、社会保障制度の体系的整備が図られるようになる。

□ 福祉地区

福祉事務所が所管する区域を指す。社会福祉事業法で規定された。都道府県・市・特別区において、人口おおむね10万人を標準として福祉地区を指定し、各所で福祉事務所を設置することを原則としている。ただし、特殊な事情を考慮して各地域の实际情况に応じて設定して差し支えないとされる。また指定都市以外の指定市町村は、当該市町村の区域を福祉地区としてよびとされる。その後、地方分権一括法の制定に伴い、福祉地区の規定は、なくなった。75頁本文参照。

□ 福祉五法サービス

福祉六法を中心とする福祉事務所の業務のうち、生活保護法を除く五法のサービスをいう。76頁本文参照。

□ 迅速性、直接性、技術性

「新福祉事務所運営指針」では、「住民の福祉を守る第一線の窓口であることから、仕事の進め方については迅速性が保たれていなければならない」とする趣意のある「迅速性」、「あくまで行政の最先端に立ち、住民に対して直接ハダに轉じてサービスを行う機能である」とする「直接性」、「福祉事務所行政は、業務住民に対し、福祉サービスを提供する行政であるから、その行政を行うことによる特性を技術性が必要とする専門的な技術性」が必要としている。

表4-1 福祉事業所の成立と展開に関する年表(国部章)

年	1940年代後半	1950年代前半	1950年代後半	1960年代前半	1960年代後半	1980年代後半	1990年代前半	2003年3月	2003年4月
1	GHQ、5項目規程(1949) 社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)							
2	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)
3	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)
4	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)
5	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)
6	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)	社会保健制度審議会勧告—民生安定所(1950)

出所：国部章「これからの福祉事業所——福祉事業所「改革」の動向と今後の展開」『社会福祉研究』第59号、放送弘済会、1994年、40頁の表の一部を改変。法律は制定年、それ以外は施行・発令・発行年を示している。

3 制度改革と福祉事業所

福祉事業所の役割・機能の変化

1970年代以降社会福祉をめぐる動きはいくつかあったが、福祉事業所そのものの役割・機能にかかわる大きな変化はなかった。福祉事業所に間連して変化が現れてくるのは、1990年代以降になってからである。福祉事業所を取り巻く社会福祉諸制度の改革により、福祉事業所の役割・機能が変更されてきている(表4-1)。

1990年代以降の主要な改革を挙げれば、福祉事業所再編成の起点となった社会福祉関係企画分科会「今後の社会福祉のあり方(意見

書)」(1989年)を受けて行われた社会福祉事業法(現・社会福祉法)等八法改正により、それまで福祉事業所を支えてきたシステムが変わった。すなわち、従来の福祉六法体制が福祉四法体制(都道府県)・福祉六法体制(市)・福祉二法体制(町村)の3体制に分かれたこと、また従来より福祉事業所の中心機能である現業機能(対人サービス機能)に加え、計画、計画、関係調整それぞれの機能を追加や明確化が図られたこと、また町村移譲に伴って生じる福祉事業所の職員体制の変更すなわち五法担当職員の配置基準である人口別算定根拠の見直しや社会福祉士専任資格の変更(福祉事業所必置、町村任意)等が行われたことである。そして福祉事業所が所管する地域については、従来町村を所管していた郡部福祉事業所が市町村を含む広域圏を、また市部福祉事業所が管轄する福祉地区を、そして町村においては当該町村区域を所管するという所管地域の再編成が行われたことになった。

そしてそれ以降、福祉事業所は、次の法改正により以下のように変更されている。一つには、高齢者の医療・保健・福祉に関わる介護保険法の制定(1997年)に伴い、老人福祉法が老人福祉法で行う措置部分と介護保険法で行う利用契約部分に業務が分立した(2000年)。二つには、地方分権推進委員会報告とそれを受けて成立した地方分権一括法(1999年)に伴う社会福祉事業法(現・社会福祉法)改正により、生活保護担当職員(現職員)配置基準である「法定数」が「標準」に改められた(法定数から標準へ)。指導監督を行う所員および現業を行う所員は、その職務の遂行に支障がない場合、他の事務を兼ねることができるとした(専任規定から兼任規定へ)。福祉事業所の設置基準(人口10万人に1か所の設置)の撤廃(配置基準の基礎となる「福祉地区」という法規定がなくなり自治体の判断に任じられる)が行われた(2000年)。三つには、自立と選択、サービスの質の確保、地域福祉充実に基づく社会福祉基礎構造改革に伴う社会福祉事業法(現・社会福祉法)等改正により、障害者各法(身体障害者福祉法・知的障害者福祉法)児童福祉法の障害児関係(在宅福祉部門のみ)が措置から利用契約へ移行し、福祉事業所は、利用支援費支給業務を担うことになる。それと併せて郡部福祉事業所(都道府県)の所管であった知的障害者福祉業務は町村へ移譲された(2003年)。また、児童福祉法で規定される福祉事業所業務のうち助産施設および母子生活支援施設についても措置から利用契約へ移行となった(ともに2003年)。このことにより、従来の福祉六法体制が福祉三法体制(都道府県)、六法体制(市)、三法体制(町村)に分立、また生活保護は現行どおり、他の福祉各法は利用契約へ移行となる。

■ 福祉事務所争点

今後の福祉事務所のあり方については、前記のことを受けていくつものレベルからの検討が必要と考える。しかし、ここでは生活保護法と福祉五法の各領域で現れてきている争点となるであろう事項に限定し、簡単に整理していく。

① 生活保護業務の分岐——相談援助活動の観点からみた第27条第1項および同条の2が意味するもの

地方分権一括法に伴う生活保護法の改正において、相談援助活動の位置づけが新たに変更された。それは、これまで決定・実施に関して機関委任事務であった生活保護法においては、第27条第1項の規定がされていただけであったが、同改正により第27条第1項が法定受託事務、同条の2に「相談・助言」が加えられ自治事務として法定化された。

留意すべき点は、これまで事実上行われていた相談援助活動が、新たに自治体の業務として法律で明示されたことであり、法律で規定する相談援助活動の範囲が拡大したことを意味する。しかし、同条における解釈と運用をめぐって以下の点を整理が必要であろう。

まず、「相談・助言」は、要保護者の「求めがあれば」行う必要があることである。逆にいえば「求めがなければ」行う必要がないとも解釈され得る。このことは要保護者の主体性を尊重していくという文脈でとらえらるべき性格のものであり、法の趣旨に反して相談者（含要保護者）が采所相談し生活保護の申請に至るまでの一連の行為が縮減されたり、地域に潜在化している要保護層への関わりが希薄となる（求めが来るまでは動かない）ことがないように留意する必要がある。福祉事務所は、法律で明示されたことにより相談者への援助活動が逆に限定されないように、利用者また相談者個々に対する関わりのみならず、コミュニケーションカーとしての視点をもったうえで、個別支援とセットで問題の把握に向き（アウトリーチ）、積極的な関わりを行うことが必要である。

このことに関連して、社会福祉事業法（現・社会福祉法）の一部改正により現業員定数（の標準）や査察指導員・現業員の兼任規定が設けられ、法律改正の意図する地方分権という観点から生活保護の領域においても自治体の裁量・権限の拡大が図られたことに注目したい。相談援助活動の充実化を図るためには、関わる職員の専門性を担保し、現業員1人あたりの負荷を一定の業務量以下に抑えることは、最低限行われなければならない。自治体の裁量・権限の拡大が、逆に福祉事務所職員の専門性および生活保護業務水準の低下を招かないような条

件整備を行う必要がある。

なお、法定受託事務と自治事務の分岐をめぐる争点は、経済給付と対人サービスの関係をどのように考えるかという生活保護制度の基本的なあり方や、国（中央政府）と自治体（地方政府）の役割分担のありかたを問うことにもつながる問題でもあり、その点からも検討する必要がある。

② 利用契約制度化のもたらすもの——福祉五法業務の外部化
介護保険法や福祉各法の措置から利用契約への方向は、福祉事務所もつ対人サービス機能の外部化（つまり機関内対応・自前指向から機関外対応・減量化指向）を意味し、その内容に変化をもたらす。その一つは、直接的な相談機能の縮小である。相談者との対面業務という性格をもつ相談機能は、これまでの情報提供、相談、調査・判定、決定（措置）、サービス提供という一連の生活課題解決のプロセスの中で果たされてきたが、今後は、主として情報提供、相談、調査・認定業務（例えば、利用支援費の認定等）に限定された形で展開することになると考えられる。

その一方で調整（コーディネート）機能の拡大が想定される。それは、具体的には、利用者・住民、団体、サービス供給組織、関係諸機関に対する連絡調整や組織同士のネットワーク化、情報収集・提供（発信）、情報の共有化、専門的・技術的な支援（バックアップ）である。このことは、一面では、問題解決の場として考えられるサービス提供機関への支援を通して利用者・住民の多面的な課題解決に関わることにつながるが、もう一面では、各サービス提供機関では対応できない課題について、最終的には福祉事務所が責任をもって対応していく役割・機能を果たさなければならないということも再確認する必要がある。

4 今後の方向と課題

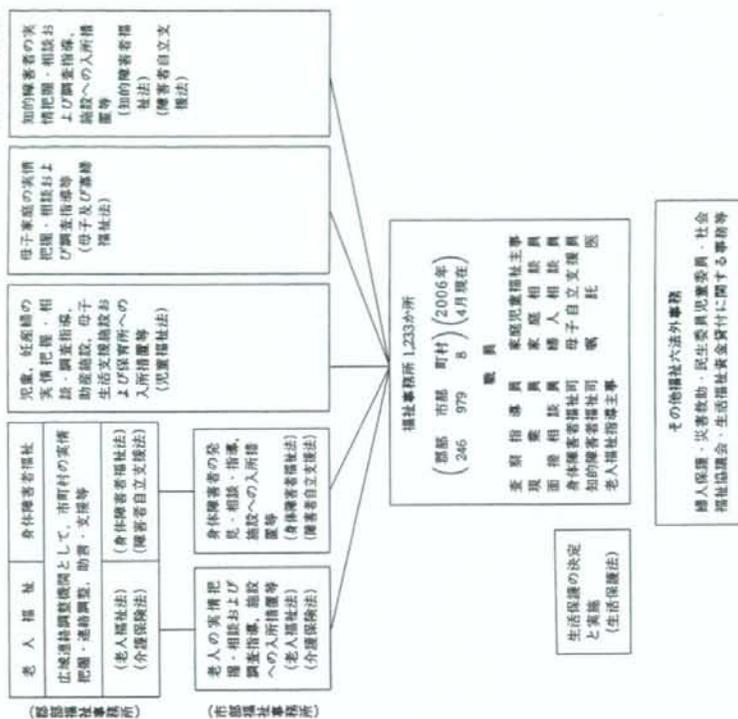
福祉事務所果たす役割・機能は、今後大きく次の二つを考えると必要がある。

一つは、直接的な対人サービス機能であり、具体的には、①生活保護制度で行使される要保護（生活困窮）者に対して行われる最低生活保護と相談援助活動と、②多元化するサービス供給組織のなかで対応できない住民の多様な福祉需要への最終的な対応である。

もう一つは、アドミニストレーション機能である。具体的には、①住民の生活実態と福祉需要の把握（リサーチ機能）、②計画・政策立案

□ 機関委任事務、法定受託事務、自治事務
……104～105頁本文および解説参照。

図4-1 福祉事務所の活動



出所：厚生省社会、福祉企画課監修『最新全国福祉事務所概要』全国社会福祉協議会、1996年、3頁（一部改変）。
厚生統計課編『国民の福祉の動向』2006年、184～185頁。

2 福祉事務所の組織体制

福祉事務所の業務は、社会福祉事業法（現・社会福祉法）制定当時
は、生活保護法、児童福祉法および身体障害者福祉法の福祉三法を扱
う第一線の現業機関であった。その後の社会福祉の整備充実に伴い、
知的障害者福祉法、老人福祉法、母子福祉法（のちに母子及び寡婦福祉
法に改正）の三法が新たに制定されて福祉六法を担当する実施機関と
なった。

1953年に「福祉事務所運営指針」が策定され、福祉事務所組織のあ

（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）、
そして、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）である。

ここで挙げた対人サービス機能とアドミニストレーション機能は、
国・自治体が責任をもって担わなければならない領域であり、その実
践の場としてある福祉事務所が十全に機能してこそ、国民・住民の生
活が保障されることになる。

そしてそのための条件整備として、①どのような組織形態が望まし
いか（組織体制）、また、②どのような業務内容にしていのか（業
務体制）、さらには、③それを支える職員の質量ならびにその構成を
どのように考えるか（人的体制）、そして、④コストをどのように考え
ていくか（財源体制）について、今後、検討していく必要がある。

2 福祉事務所の概要

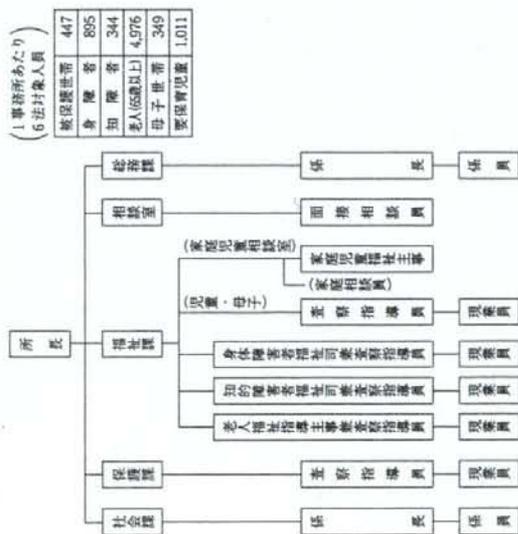
1 福祉事務所の活動

福祉事務所の設置は、都道府県および指定都市、特別区および市に
ついてはその設置が義務づけられ、町村については任意設置となっ
ている（社会福祉法第14条）。

福祉事務所は、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、老人
福祉法、知的障害者福祉法、母子及び寡婦福祉法のいわゆる福祉六法
を中心に保護、育成または更生の措置に関する業務を行う第一線の総
合的な社会福祉行政機関である。すなわち、生活保護法の実施機関と
いう側面と、福祉各法（福祉五法）の実施機関としての側面を併せも
つ。職員として福祉事務所長のほか、査察指導員、現業員および事務
職員を置くことになっており、対人援助に当たる職員は、社会福祉主
事資格を有する者が当たることになっている（図4-1）。

福祉事務所業務が適正で円滑に遂行するためには、福祉事務所が設
置されている建築構造、組織体制、職員の配置状況、職務権限、事務
処理手続が適切であることが条件となる。

図4-2 福祉事務所標準組織図（管内人口10万人の場合）



出所：厚生省社会司庶務課「新福祉事務所運営指針」全国社会福祉協議会、1971年、28頁（一部改変）。

り方が示されたが、福祉六法に業務が拡大され、福祉ニーズも多様化し、生活保護担当以外の福祉五法の実施体制を強化する必要から、福祉五法担当現業員の増員がはかられ、福祉事務所組織が再編成された。「昭和45年4月9日社庶第74号各都道府県知事、指定都市市長あて、社会局長、児童家庭局長連名通知 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」が出され、福祉事務所の標準的組織について、人口10万人の場合の福祉事務所標準組織図(図4-2)が示された。

従来の福祉事務所の標準的組織機構は、庶務課・保護課の2課制で、保護課に身体障害者福祉司、知的障害者福祉司、老人福祉指導主事が現業員に対する技術的指導者として独立しておかれていた。新たな標準的組織においては、福祉六法を生活保護法と福祉五法に分け、生活保護法を保護課が、福祉五法を福祉課が所管することにより福祉五法の活動を展開しやすくし、意図したものである。福祉課が独立したことにより、身体障害者福祉司、知的障害者福祉司、老人福祉指導主事、家庭児童福祉主事は、福祉課に所属し、福祉五法現業員が、各福祉司、指導主事の下にスペシャリティーな形で配置

されることになった。
また、ここでの総務課は、単なる一般庶務のみを扱う課ではなく、地域福祉計画や地域ニーズの把握のための社会調査等の企画部門を担当することを意図しており、福祉事務所は地域の総合福祉センターとして、その所管地域の長期的計画を立案し、福祉の総合施策の推進をはかる役割を求めている。

しかし、実際には、職員配置体制や計画立案は自治体の他人事部門・企画部門が担当することになって、必ずしも期待された機能を果たすことは困難だったといえる。とりわけ都道府県福祉事務所においては、管轄下の自治体の福祉計画や施策について指導調整機能が求められたが、同様に不十分だったといえる。この機能はむしろ、後述する福祉八法改正後における老人福祉法、身体障害者福祉法の二法を町村に移譲したあとの都道府県福祉所に位置づけられた。

相談室は相談機能を包括したセクションで、相談者の複雑多岐にわたる福祉相談に的確に対応できる幅広い知識と経験を有した専門者の配置が求められている。

社会課は福祉事務所以外の社会福祉行政を所管する課であるが、民生委員、社会福祉協議会、共同募金等の業務のほか、手当等の給付まで行っており、自治体によって差異がある。

3 福祉事務所の職員体制

社会福祉法では福祉事務所に、福祉事務所長、査察指導員、現業員、事務職員をおくことになっており、所員の定数は条例で定めるとされている(社会福祉法第15条)。このうちで現業員の定数については、社会福祉法第16条に規定されている。かつては法定数といわれ、生活保護法を現業として、都道府県、市町村別に担当ケース数が定められていた。しかしこれは、社会福祉事業法(現・社会福祉法)制定時には児童福祉法、身体障害者福祉法も含めた福祉三法の担当の法定数とされていたが、その後福祉六法に業務が拡大されるなかで、福祉六法担当ケース数となった。しかし、その後、生活保護法以外の福祉五法の福祉需要が高まったことにより、福祉五法の充実のための現業員配置が行われ、1968(昭和43)年から地方交付税算定基礎額に計上され、増員された(人口10万人の標準福祉事務所1か所に都部8名、市7名)。

その後、前述したように地方分権一括法に伴う社会福祉事業法の改正に伴い、「法定数」から「標準」へ、また指揮監督および現業を行う所員は「専任」から「兼任」へと規定の変更がされている。

□ スペシャル化方式
「特殊化」を著し、
シキリック方式の付
添である。わが国に
おいて、一般的に福祉
事務所でソーシャル
ワーカーが社会福祉の
各法理・業務に担当
する方式を指して用い
られている。事務担当
制、若法担当制ともい
う。

身体障害者福祉法、知的障害者福祉法の福祉三法を中心とした業務を行う。

5 社会福祉主事

社会福祉主事は、社会福祉行政にかかわる専門職員として、都道府県、市および福祉事務所を設置する町村にはおくとされている。福祉事務所を設けない町村には、この専門的知識、技術を有する職員の配置ができることになっていった規定をいったんは削除した。しかし、福祉八法改正に伴い、町村に老人福祉法、身体障害者福祉法の施設入所措置業務の権限移譲が行われたことに伴って、設置ができることになった。従来は、福祉事務所のみでなく都道府県、市の庁内にも社会福祉主事の設置が義務づけられていたが、1985年に社会福祉事業法（現・社会福祉法）改正により設置の必要はなくなった。

社会福祉主事の職務は、福祉事務所において、生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法に定める保護、育成または更生の措置に関する事務を行うこととされている。

社会福祉主事は、福祉八法改正においては、その資格に関する改正はないものの、設置およびその職務に関しては次のように改正された。

- ① 福祉事務所を設置する都道府県、市（含特別区）、町村は、社会福祉主事を置かなければならない。
- ② 福祉事務所を設置しない町村にも、社会福祉主事を置くことができる。
- ③ 都道府県設置の福祉事務所においては、社会福祉主事は四法（生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、知的障害者福祉法）業務を行う。
- ④ 市町村福祉事務所においては、社会福祉主事は六法業務を行う。

その後、社会福祉事業法（現・社会福祉法）等改正に伴う福祉各法改正等により知的障害者福祉法に関する事務が市町村へ移譲された（2003年）。それに伴いこれまでも都道府県の所掌から一法が減り三法業務、町村は逆に一法が増え三法業務となり、都道府県の社会福祉主事の職務から知的障害者に関する事務は、町村の社会福祉主事の職務へと移行される。

<参考>社会福祉主事の資格

社会福祉主事は、当該地方公共団体の事務役員または技術役員としての身分を有し、次の要件をすべて満たした者の中から任用することになっている。

- ①20歳以上の者であること
 - ②人格が高潔で思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意を有する者であること
 - ③次のいずれかに該当すること
 - ア 大学（短大および従前の高等学校および専門学校を含む）において厚生労働大臣の指定する養成機関または講習会の課程を修了した者
 - イ 厚生労働大臣の指定する社会福祉事従事者試験に合格した者
 - ウ 前二号に掲げる者と同等以上の能力を有すると認められる者として厚生労働省令で定める者
- なお、③のアの「厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目」は、次の34科目のうち3科目以上履修とされている（昭和25年8月厚生省告示第226号、改正平成12年3月厚生省（現・厚生労働省）告示第153号）。

社会福祉概論、社会福祉事業史、社会福祉援助技術論、社会福祉調査論、社会福祉施設経営論、社会福祉行政論、社会保険論、公的扶助論、児童福祉論、家庭福祉論、保育理論、身体障害者福祉論、知的障害者福祉論、精神障害者保健福祉論、老人福祉論、医療社会事業論、地域福祉論、法学、民法、行政法、経済学、社会政策、経済政策、心理学、社会学、教育学、倫理学、公衆衛生学、医学一般、リハビリテーション論、看護学、介護理論、栄養学、家政学

*③については科目の設置規定がある。



読者のための参考図書

厚生省社会局庶務課編『福祉事務所運営指針』全国社会福祉連合会、1953年
 ——生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法のいわゆる福祉三法下での福祉事務所あり方について普及したものであり、社会福祉行政の専門組織として機能していくためにはどのような人的体制・組織体制・業務体制をとるべきかを提示している。

厚生省社会局庶務課編『新福祉事務所運営指針』全国社会福祉協議会、1971年
 ——福祉三法に加え、その後知的障害者福祉法、老人福祉法、母子及び寡婦福祉法が相次いで成立するにいたり、福祉六法体制下の福祉事務所をどのように考えたらよいか、そのあり方を提示した文書である。

松崎喜良、藤城恒昭、戸田隆一、苗木俊一編著『福祉事務所と社会福祉労働者』ミネルヴァ書房、1997年

——福祉事務所の成立・展開と今後の方向とそこで業務を行う生活保護ワーカーをはじめとする福祉労働者の相互援助活動の取り組みについて書かれている。

③ 三科目主事
 社会福祉主事の資格要件には、年齢要件、人格要件に加え、専門要件を課している。その専門要件の一つとして、大学に在りて「厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目」を履修した者として、科目別には列挙されている。指定科目は列挙のうちに3科目以上履修しなければならないとされている。このことから一般大学（社会福祉学専攻科を除く）で3科目以上履修して社会福祉主事資格を取得した者を指して使用している。

図5-2 最低生活費の計算方式—2006(平成18)年度 (①②③④⑤⑥⑦の番号の順に合計する。)



①級地別に入院患者、施設入所者、出稼者を除いたすべての世帯員を合計する。
 ②冬季(11月~翌年3月)には地区別に冬季加算が計上される。
 出所:生活保護制度研究会監修『保護のてびき(平成18年度版)』第一法規出版, 2006年, 52~53頁。

表5-4 標準世帯の生活扶助基準額の年次推移 (1級地)

実施年月日	基準額(円)	変更率(%)	備考
1946(昭和21). 3.13	199,80		5人世帯
1946(昭和21). 4.1	252		標準生活費算定方式
1946(昭和21). 7.1	303		標準生活費算定方式
1947(昭和22). 1.1	456		標準生活費算定方式
1947(昭和22). 3.1	630		標準生活費算定方式
1947(昭和22). 7.1	912		標準生活費算定方式
1947(昭和22). 8.1	1,326		標準生活費算定方式
1947(昭和22). 11.1	1,500		標準生活費算定方式
1948(昭和23). 8.1	4,100		標準生活費算定方式
1948(昭和23). 11.1	4,535		標準生活費算定方式
1949(昭和24). 5.1	5,200		標準生活費算定方式
1951(昭和26). 5.1	8,000		標準生活費算定方式
1952(昭和27). 5.1	7,200		標準生活費算定方式
1953(昭和28). 7.1	8,000		標準生活費算定方式
1957(昭和32). 4.1	8,850		標準生活費算定方式
1959(昭和34). 4.1	9,346		標準生活費算定方式
1960(昭和35). 4.1	9,621		標準生活費算定方式
1961(昭和36). 4.1	10,344		標準生活費算定方式
1962(昭和37). 4.1	12,213		標準生活費算定方式
1963(昭和38). 4.1	14,289		標準生活費算定方式
1964(昭和39). 4.1	16,147		標準生活費算定方式
1965(昭和40). 4.1	18,204		標準生活費算定方式
1966(昭和41). 4.1	20,662		標準生活費算定方式
1967(昭和42). 4.1	23,451		標準生活費算定方式
1968(昭和43). 4.1	26,500		標準生活費算定方式
1969(昭和44). 4.1	29,945		標準生活費算定方式
1970(昭和45). 4.1	34,137		標準生活費算定方式
1971(昭和46). 4.1	38,916		標準生活費算定方式
1972(昭和47). 4.1	44,364		標準生活費算定方式
1973(昭和48). 4.1	50,575		標準生活費算定方式
1974(昭和49). 4.1	60,690		標準生活費算定方式
1975(昭和50). 4.1	74,952		標準生活費算定方式
1976(昭和51). 4.1	84,321		標準生活費算定方式
1977(昭和52). 4.1	95,114		標準生活費算定方式
1978(昭和53). 4.1	105,577		標準生活費算定方式
1979(昭和54). 4.1	114,340		標準生活費算定方式
1980(昭和55). 4.1	124,173		標準生活費算定方式
1981(昭和56). 4.1	134,976		標準生活費算定方式
1982(昭和57). 4.1	143,345		標準生活費算定方式
1983(昭和58). 4.1	148,649		標準生活費算定方式
1984(昭和59). 4.1	152,960		標準生活費算定方式
1985(昭和60). 4.1	157,386		標準生活費算定方式
1986(昭和61). 4.1	162,817		標準生活費算定方式
1987(昭和62). 4.1	168,250		標準生活費算定方式
1988(昭和63). 4.1	173,684		標準生活費算定方式
1989(昭和64). 4.1	179,118		標準生活費算定方式
1990(昭和65). 4.1	184,552		標準生活費算定方式
1991(昭和66). 4.1	190,000		標準生活費算定方式
1992(昭和67). 4.1	195,457		標準生活費算定方式
1993(昭和68). 4.1	200,914		標準生活費算定方式
1994(昭和69). 4.1	206,371		標準生活費算定方式
1995(昭和70). 4.1	211,828		標準生活費算定方式
1996(昭和71). 4.1	217,285		標準生活費算定方式
1997(昭和72). 4.1	222,742		標準生活費算定方式
1998(昭和73). 4.1	228,199		標準生活費算定方式
1999(昭和74). 4.1	233,656		標準生活費算定方式
2000(昭和75). 4.1	239,113		標準生活費算定方式
2001(昭和76). 4.1	244,570		標準生活費算定方式
2002(昭和77). 4.1	250,027		標準生活費算定方式
2003(昭和78). 4.1	255,484		標準生活費算定方式
2004(昭和79). 4.1	260,941		標準生活費算定方式
2005(昭和80). 4.1	266,398		標準生活費算定方式
2006(昭和81). 4.1	271,855		標準生活費算定方式

注) 1) 1985.4.1と比較のため1985.4.1の標準3人世帯基準額を表示してある。
 2) 1987.4.1は1級地-1の額を表示してある。
 出所:生活保護制度研究会監修『保護のてびき(平成18年度版)』第一法規出版, 2006年, 65頁。

表5-5 世帯類型別の最低生活保障水準(月額)の具体的事例

(単位:円)

	世帯員数			世帯員数			世帯員数
	1 歳高-1	1 歳高-2	2 歳高-1	2 歳高-2	3	-2	
世帯当たり最低生活費	180,170	172,870	165,580	158,270			58,680
生活扶助	162,170	154,870	147,580	140,270			425,680
第1期	106,890	102,080	97,280	92,450			82,840
第2期	55,280	52,790	50,300	47,820			42,840
児童手当	5,000	5,000	5,000	5,000			5,000
住宅扶助	13,000	13,000	13,000	13,000			8,000
							8,000
世帯当たり最低生活費	192,400	186,730	179,170	173,490	160,950		155,270
生活扶助	126,110	120,440	114,760	109,080	103,410		97,730
第1期	76,370	72,940	69,500	66,060	62,620		59,190
第2期	49,740	47,500	45,260	43,020	40,790		38,540
障害者加算	26,850	26,850	24,970	24,970	23,100		23,100
重症障害者加算	14,380	14,380	14,380	14,380	14,380		14,380
重症障害者加算	12,060	12,060	12,060	12,060	12,060		12,060
住宅扶助	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000		8,000
							8,000
世帯当たり最低生活費	134,940	129,460	123,960	118,480	107,990		102,500
生活扶助	121,940	116,460	110,960	105,480	99,990		94,500
第1期	72,200	68,960	65,700	62,460	59,200		55,960
第2期	49,740	47,500	45,260	43,020	40,790		38,540
住宅扶助	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000		8,000
							8,000
世帯当たり最低生活費	93,820	90,190	86,540	82,910	74,260		70,640
生活扶助	80,820	77,190	73,540	69,910	66,260		62,640
第1期	36,100	34,480	32,850	31,230	29,600		27,980
第2期	44,720	42,710	40,690	38,680	36,660		34,660
住宅扶助	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000		8,000
							8,000

注: 1) 第2期は、冬季加算(市区町村×5/12)を含む。

2) 世帯収入のある場合は、収入に充てた額を控除して控除されるため、実際に消費し得る水準としては、生活

保障の水準に控除額を加えた水準となる。

出所: 「国民の福祉の動向2007年版」厚生統計情報、2007年、153頁。

給付対象の拡大では、これまでの小学生3年生（9歳到達後最初の年度末）までから、小学校6年生（12歳到達後最初の年度末）までに拡大された。同時に、所得制限の緩和が行われ、支給率をおおむね90%まで引き上げることとした（表5-10）。具体的には、例えばサラリーマンの場合（夫婦と児童2人の世帯の年収ベース）でこれまでの780万円未満から860万円未満へ緩和されている。また、第2の費用負担については、これまで被用者分は事業主7/10、国2/10、都道府県0.5/10、市町村0.5/10であったものが、被用者分は事業主7/10、国1/10、市町村1/10、都道府県1/3、市町村1/3である。公務員の場合はその所属する国や地方公共団体が全額負担する。

4 相談援助活動の新たな展開

1 自立および相談援助活動の新たな方向

平成15年8月、社会保障審議会福祉部に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設置され、生活保護制度に関する全面的な見直しの論議が行われ、平成16年12月には最終報告書が出された。その中でこれまでの自立および相談援助活動をより発展させた、以下のような新たな方向性を打ち出している。

「本委員会は、『利用しやすき自立しやすき制度へ』という方向の下に検討を進めてきた。すなわち、生活保護制度の在り方を、国民の生活困難の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困難者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への『再挑戦』を可能とするための『バネ』としての働きを持たせることが特に重要であるという視点である。この結果、被保護者は、自立・就労に支援施策を活用することにより、生活保護法で定める『能力に応じて勤労に勤み、支出の節約を目指す』、向上に努める義務を果たし、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、地域社会の一員として自立した生活を送ることが可能になる」としている。

そして、そこで、「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念にある『利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの』を意味し、

就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的つながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである」と規定している。

2 自立支援プログラムの導入

また、同報告書において、自立に向けた支援では、これまで「①現在の生活保護の制度や運用の在り方で生活困難者を十分支えられているか、②経済的な給付だけでは被保護世帯の抱える様々な問題への対応に限界があるのではないか、③自立・就労を支援し、保護の長期化を防ぐための取組が十分であるか、④組織的対応を構築しつつも、結果的に担当職員個人の努力や経験等に依存しやすくなっている実施体制に困難があるのではないか」等の理由から、今後は、以下のような方向で自立支援プログラム制度の導入を図ることが必要であるとしている。

「生活保護制度を『最後のセーフティネット』として適切なものとするためには、①被保護世帯が抱える様々な問題に的確に対処し、これを解決するための『多様な対応』、②保護の長期化を防ぎ、被保護世帯の自立を容易にするための『早期の対応』、③担当職員個人の経験や努力に依存せず、効率的で一貫した組織的取組を推進するための『システムの対応』の3点を可能とし、経済的給付に加えて効果的な自立・就労支援策を実施する制度とすることが必要であると考えられる。このためには、被保護世帯と直接接している地方自治体が、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独自性を生かして自立・就労支援のために活用すべき『自立支援プログラム』を策定し、これに基づいた支援を実施することとすべきである。」

そして具体的には、「①地方自治体が、地域の被保護世帯の抱える問題を把握した上で、自主性・独自性を生かして重層的かつ多様な支援メニューを整備し、被保護世帯の問題に応じた自立支援プログラムを策定」「②被保護者は、生活保護法に定める勤労・生活上等の努力義務を実現する手段の一つとして、稼働能力を始めとする各被保護者の状況に応じたプログラムに参加するとともに、地方自治体はプログラムに沿った支援を実施」「③地方自治体は被保護者の取組状況を定期的に評価し、必要に応じて被保護者が参加すべきプログラムや支

援内容の見直し」を行う。また生活保護の適用に至らない低所得者等に対しても自立支援プログラムへの参加を助言し効果的な自立・就労支援を行うことができるようにすることや生業扶助の積極的活用を行うとしていく。

3 自立支援プログラムの内容と手順

自立支援プログラムとは、これまで福祉事務所が行ってきたさまざまな自立支援の取り組みを体系的に整理し文書化したものである。生活保護担当各職員（現業員、査察指導員等各職員）が組織的に共有化して活用できるように内容・手順等を定めている。国の説明によれば、実施機関である福祉事務所が管内の被保護者全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立支援阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき具体的内容および実施手順等を定め、これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施していくものとされている。

前述したように、自立支援プログラムでは、大きくは、それぞれの自立支援目標に応じて以下の3つの個別プログラムが策定される。①就労支援プログラムは、就労を通して経済的自立を図るもので、収入や仕事の達成感や生活の充実感・満足感を得るよう支援していくものである。具体例としては、「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム、福祉事務所における就労支援プログラムがある。②日常生活自立プログラムは、療養・日常生活支援を通して日常生活自立を図るもので、身体・精神の健康についての回復・維持を行い、自分で健康や生活管理を行えるよう支援していくものである。具体例としては、日常生活意欲向上プログラム、生活習慣病患者健康管理プログラム等がある。③社会的自立プログラムは、社会参加を通して社会生活自立を図るもので、社会的関心や人間関係を取り結び社会的つながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した社会生活を送るよう支援していくものである。具体例としては、社会参加活動プログラム等がある。

また、自立支援プログラムの手順・プロセスは、①自立支援利用者者の主訴・生活課題の確認、自立支援プログラムの説明、プログラム参加の意思確認を行うインタビュー（受付）、②自立支援プログラムの利用者の生活課題、利用者を取り巻く環境の確認、社会資源の配置・活用の評価を行うアセスメント（事前評価）、③これからの支援の方向づけを検討し、自立支援計画の策定を行うプランニング（計画）、④

利用者本人への働きかけ、利用者を取り巻く環境への働きかけ、利用者が活用する関連専門職・機関など社会資源への働きかけによる支援計画の実施を行うインタビュー（介入）、⑤自立計画の見直しを行うモニタリング（追跡、みなおし）、⑥自立支援計画を振り返り評価をおこなうエバリュエーション（事後評価）、そして⑦自立支援計画の目標が達成され終結するクロージング（終結）である。

4 自立支援プログラムの推進体制

自立支援プログラムを推進するための体制を構築することについて、自治体、国の役割について、同報告書では、次のように述べている。

自治体の役割

「地方自治体は、自立支援プログラムの策定・実施に当たり、個別の自立支援メニューを所管する他の部局との調整をし、ハローワーク、保健所、医療機関等の関係機関との連携を深めるとともに、①就労支援、カウンセリング、多重債務問題、日常生活支援等に関する経験や専門知識を有する人材の活用、②社会福祉法人、民間事業者等や、民生委員、社会福祉協議会等との協力強化及びアウトソーシングの推進、③救護施設等の社会福祉施設との連携等、地域の様々な社会資源を活用することにより、その独自性を生かした実施体制を構築することが必要である。」

国の役割

「国は、地方自治体の取組を次の観点から支援していく必要がある。①就労支援については、雇用の場の確保等、社会資源の観点からの検討の必要性も指摘されている。国においては、労働行政や、保育・母子福祉施設等の社会福祉行政・低所得者対策との連携の強化を図りつつ、地方自治体が関連施策を自立支援プログラムとして十分活用できるよう努める必要がある。特に、稼働能力のある被保護者への就労支援に関し、ハローワークと福祉事務所の有機的な連携が不足しているとの指摘もあったことから、ハローワークが福祉事務所からの要請に基づき体系的に就労支援を実施することとすべきである。②被保護世帯の類型ごとに整備することが望ましい支援メニュー等、自立支援プログラムの策定のための指針を示す。③モデルとなる地方自治体の取組を支援し、その成果を全国的に普及していく。また、自立支援プログラムの実施のために自治体として必要となる体制について検証す

資料5-1 平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について

〔平成17年3月31日 社 発 第 031003 号
各都道府県知事・各指定都市市長・各中核市長
厚生労働省社会・援護局長 通知〕

今般、生活保護制度について、経済的な給付に加え、組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換するため、その具体的実施手段として「自立支援プログラム」の導入を推進していくこととしたので、平成17年度においては、別紙の諸点に留意しつつ、自立支援プログラムによる自立支援に積極的に取り組まれるとともに、都道府県におかれては管内実施機関に周知願いたい。

なお、本通知は地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定による技術的助言として行うものであることを申し添える。

(別 紙)

平成17年度における自立支援プログラムの基本方針

第1 自立支援プログラム導入の趣旨

○ 今日の被保護世帯は、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、多重債務、元ホームレス、相談に乗ってくれる人がいないための社会的なきずなが蓄積するなど多様な問題を抱えており、また、保護委託期間が長期にわたる場合も少なくない。

一方、実施機関においてはこれまでも担当職員が被保護世帯の自立支援に取り組んできたところであるが、被保護世帯の抱える問題の複雑化と被保護世帯の増加により、担当職員個人の努力や経費等に依存した取組だけでは、十分な支援が行えない状況となっている。

このような状況を踏まえ、経済的給付を中心とする現在の生活保護制度から、実施機関が組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換することを目的として、自立支援プログラムの導入を推進していくこととしたものである。

○ 自立支援プログラムとは、実施機関が管内の被保護世帯全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的な内容及び実施手順等を定め、これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施するものである。個々の担当職員の努力により培われた経験や他の実施機関での取組の事例等を具体的な自立支援の内容や手順等に反映させていくことにより、こうした経験等を組織全体として共有することが可能となり、自立支援の組織的対応や効率化につき何らかの課題を抱えているものと考えられ、またこうした課題も多様なものと考えられる。このため、自立支援プログラムは、就労による経済的自立（以下「就労自立」という。）のためのプログラムのみならず、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送ること（以下「日常生活自立」という。）、及び社会的なつながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送ること（以下「社会生活自立」という。）を目指すプログラムを幅広く用意し、被保護者の抱える多様な課題に対応できるようにする必要がある。

第2 実施機関における自立支援プログラムの策定の流れ

1 管内の被保護者の状況把握
実施機関においては、管内の被保護世帯全体の状況を概観し、被保護者の状況やその自立阻害要因の状況を把握する必要がある。
この際、被保護世帯を年齢別、世帯構成別、自立阻害要因別等に類型化するとともに、必要と考えられる自立支援の方向性を明確化する。

2 個別支援プログラムの整備

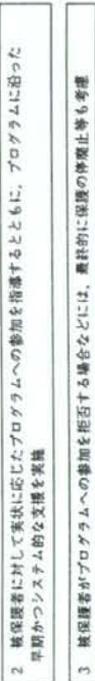
(1) 個別支援プログラムの整備方針
それぞれの類型ごとに明確化された自立支援の方向性について、次のような点を踏まえ、支援の具体的な内容、実施の手順等を定め、個別のプログラム（以下「個別支援プログラム」という。）として整備する。

る。④補助金等を使いやすいものとし、実施体制強化の視点に立った財政的な支援を行う。】

ここで参考として、自立支援プログラムに関してされた2つの資料を紹介する（資料5-1、5-2）。

(例3) 高齢者一時的な自立生活を支えるためのメニュー

- 協力向上トレーニング、転倒予防等の介護予防を通じた日常生活自立支援
- 福祉等における社会参加活動を通じた社会生活自立支援



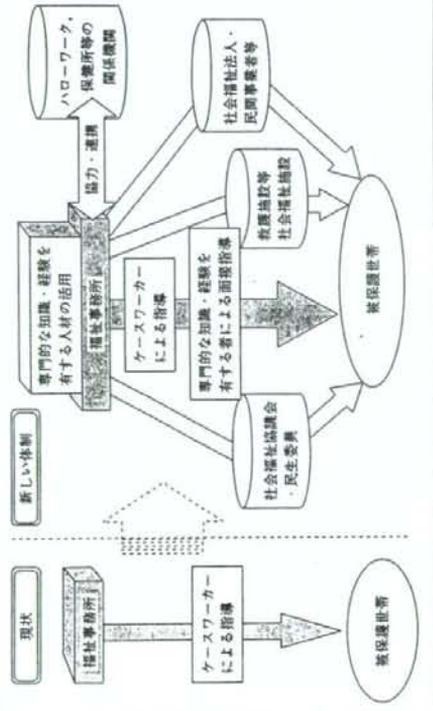
2 被保護者に対して実施に応じたプログラムへの参加を促進するとともに、プログラムに沿った早期かつシステム的な支援を実施

3 被保護者がプログラムへの参加を拒否する場合には、最終的に保護の停廃止等も考慮

3 自立支援プログラムに基づいた自立・就労支援の減れ



4 自立支援推進体制のイメージ



出所：厚生労働省資料。

- (1) 坂本重雄「公的扶助」西原道雄編『社会保障法(第5版)』有斐閣、2002年、238頁。
- (2) 公的扶助の沿革については、日本社会事業大学教育制度研究会編『日本の福祉制度』勁草書房、1960年、井上英夫『生活保護法の形成過程と機能』【早稲田法学会誌】27巻、1977年・28巻、1978年、【茨城大学政経学会雑誌】40号、1979年、副田義也『生活保護制度の社会史』東京大学出版会、1995年、苗木俊一『生活保護制度の歴史的推移に関する覚書』【社会福祉研究】66号、1996年、等参照。
- (3) 小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用(復刻版)』全国社会福祉協議会、1975年、93頁。
- (4) 同上、94頁。
- (5) 同上、94頁。
- (6) 同上、115頁。
- (7) 同上、94頁。
- (8) 同上、92～93頁。
- (9) 同上、106頁。
- (10) 同上、117頁。
- (11) 同上、121頁。
- (12) 厚生労働事務次官通知第3。
- (13) 小山、前掲書、128頁。
- (14) 小川政亮『社会事業法制(第4版)』ミネルグア書房、1992年、260頁、坂本、前掲書、242頁。
- (15) 小山、前掲書、123頁。
- (16) 同上、160頁、162頁。
- (17) 同上、165頁。
- (18) 同上、168頁。
- (19) 同上、208頁。
- (20) 厚生労働事務次官通知第1。
- (21) 厚生労働省社会・援護局長通知第1-1。
- (22) 牧園清子『家族政策としての生活保護』法律文化社、1999年、41頁。
- (23) 厚生労働省社会・援護局長通知第1-2。
- (24) 厚生労働省社会・援護局保護課「介護扶助の円滑な施行に向けて」【生活と福祉】2000年1月。

引用・参考文献

- 厚生労働省社会・援護局監査指導課監修『社会保障の手引き——給付の概要と基礎資料(各年版)』中央法規出版
- 厚生労働省臨時増刊『国民の福祉の動向(各年版)』厚生統計協会
- 生活保護制度研究会監修『保護のてびき(各年版)』第一法規出版
- 厚生労働省社会・援護局監査指導課監修/生活福祉資金貸付制度研究会『生活福祉資金の手引き(各年版)』簡井書房
- 住本 靖「知っておきたい公営住宅法」大蔵省印刷局、1997年
- 児童手当制度研究会「児童手当法改正のすべて」中央法規出版、2001年

読者のための参考図書

- 小山進次郎「改訂増補 生活保護法の解釈と運用（複製版）」全国社会福祉協議会、1975年
 —著者は現行生活保護法の立案者である。法文の解説をはじめ、立法趣旨、規定内容、具体的運用等、法全体を理解するのに有用である。
- 日本社会保険法学会編『講座社会保険法 第5巻 生活保護法・公的扶助法』法律文化社、2001年
 —外国人生活困難者の増加、介護保険法の施行等に伴い、生活保護制度は新たな社会的対応が求められている。本書第2部「公的扶助法」は生活保護制度の今日的課題を提起し、将来展望を試みた八つの論文からなる。
- 杉村宏「現代の貧困と公的扶助」放送大学教育振興会、1988年
 —歴史的・社会的・実践的視点から公的扶助制度を理解できるような構成された書。読者にとってわかりやすいものであるようにとの工夫がなされている。
- 岩田正美『戦後社会福祉の展開と大都市圏底辺』ミネルヴァ書房、1996年
 —この本は、現代のホームレス問題を考える上で、社会福祉の視点からとらえている点に特徴がある。とくに、戦後の東京における「不定住の貧困」と社会福祉との関わりを、生活保護施設の更生施設を例に利用者や通所者の記録を通して理論化するとともに、貧困問題の一つの形成を歴史的に分析している。
- 生活福祉資金貸付制度研究会編『障害者支援資金貸し付けの手引き』簡井書房、2002年
 —この本は、新しく貸付資金に加わった障害者支援資金制度について、その具体的内容をQ&A方式でまとめており、生活福祉資金に関する資料も加えられている。

第6章

公的扶助の史的展開

貧困・所得問題は、人間の歴史とともにあったといってもよい。そして、それぞれの時代状況によってそのあらわれ方やとらえかたや対応策も変わってきている。

そこで、本章では、はじめに公的扶助にとどまらず社会保険・社会福祉制度の成立と展開が典型的にあらわれているイギリスの歴史的背景を学び、その上でこれらにちなんだ国家とよばれるいくつかの国における公的扶助の現状を概観する。そして最後にわが国における公的扶助の成立過程を学ぶ。

3 わが国における公的扶助の歴史

1 明治・大正期と恤救規則の成立・展開

わが国における公的な救済制度の起源は、大宝律令(701年)に定められた救済制度にあるといわれ、特に718年に定められた「戸令」は、自存できず、身寄りのない老人や子どもたちを公的な救済対象として規定している。

□ 大宝律令
律6巻、令11巻から成る法典。702年より實施される。律とは、刑罰法、令は、行政法、民法、訴訟法などの他の法典を指し、国家に必要なる事項をすべて網羅している。律の律令をモデルとしている。

主たるものとして、1880(明治13)年簡荒備蓄法、1899(明治32)年罹災救助基金法、1899(明治32)年行旅病人及行旅死亡人取扱法、1901(明治34)年日本赤十字条例の発布、1911(明治44)年恩賜財団済生会の設立などがある。

なお、救済行政機構に関しては、それは明治以来内務省の所管であったが、1917(大正6)年には救護課が設立され、1918(大正7)年には救済事業に関する事項が調査審議されたことをきっかけとして、救済事業調査会が設置された。1920(大正9)年には救護課は内務の社会局へ昇格し、さらに1922(大正11)年にはそれまで他省に分散していた救済関係の事務を統一して、内務省の外局として社会局が設置されるに至った。この社会局は救済行政の中央機関として、1938(昭和13)年厚生省が設置されるまで救済業務の処理に当たることになる。

2 昭和期と救護法の成立と展開

大正から昭和にかけて、米騒動(1918=大正7年)、関東大震災(1923=大正12年)、世界恐慌(1929=昭和4年)といった大きな事件が相次いで発生し、国民生活を不安定な状態に陥れた。その一方で、植民地を中心とするそれまでの救済法規では、当時の社会不安や要援護者の増大に対処できなくなっていた。そこで社会事業の第一線を担っていた方面委員(1917=大正6年創設の済世顧問制度を前身とする)や内務省社会局は近代的な救護法を強く要請し、1929(昭和4)年に救護法が制定されることになる(施行は1932=昭和7年1月)。

同法は、次のような内容をもっていた。①救護対象は、65歳以上の老弱者、13歳以下の幼者、妊産婦、不具廃疾・疾病・瘰癧・その他精神または身体の障碍によって労務を行うのに故障ある者、ただし扶養義務者が扶養することができぬ者、素行不良、感情な者は除く。②救護の種類は、生活扶助、医療扶助、助産、生業扶助の4種類であり、その他にも埋葬費を支給する。③救護費用は、国庫は市町村・道府県が負担した費用に対して2分の1以内を、道府県は市町村の負担した費用に対して4分の1を補助する。④救護機関として市町村長が救護事務を取り扱い、方面委員は、市町村長を補助する。

救護法は、公的救済についての総合的な制度であるという趣旨をとり、隣保相扶を基本として国になんら責任・義務はないといふ趣旨と比較すれば画期的な意義をもっていたといえる。しかし、救護法の内容もまた制度的な救護措置にとどまっていたため、要保護者の救済に十分対応することができなかつた。そのため救護法の役割

ただし、奈良時代以前にも、仏教思想を背景として、施設保護が皇室により盛んに行われていた。それは、実質的には公権力に基づく国家的施業という性格をもっていた。この代表例として、推古天皇(592-628年)の時代に、聖徳太子は、四天王寺に敏田、施業、慈田および修治の四院を建立(593年)し、孤老、貧者、病者を取容し、寺僧に救済に当たらせるとともに、施業、治療を行わせている。これが、わが国における最初の収容保護施設であり、院内救済の発端といわれている。

江戸時代に入ると、徳川政権を中心とする強力な幕藩体制のもとで、政治支配の一端を担うという制度的側面をもつ救護制度が導入された。そこでは、経済力の低い藩への援助のように全国的な規模で行われたものや、江戸のような大都市のなかで商業資本の発展に伴って生み出された窮民たちへの救済が盛んに行われていたことが注目される。また各藩においては、備荒対策を中心とした防貧対策、墮胎、間引きの防止などの人口政策、教化・矯風に重点を置いた救済が行われていた。維新後の明治政府は、救護法として1874(明治7)年に「植民地規程」を制定した。同法は、1929(昭和4)年の救護法制定に至るまで、救済法の中心となつた基本的制度であった。同法は、前文と5条からなる短いものであり、その前文には明治政府の救済思想がよくあらわされている。すなわち、「済貧(貧)窮(窮)人民相互ノ情誼ニ因テ」とし、救済は親族相扶、隣保相扶という地縁血縁関係による扶養と相互扶助にて行うべきであるとし、ただし、どうしても放置できない「難差置(難差置)告ノ窮民」だけはやむをえずこの規則で国庫で救済してよいとするものである。またその施行に当たっては、内務省に何いを出させる中央集権制をとっていた。そこでは貧困の社会性やその救済に対する国家責任は否定されており、その救済対象と方法は、きわめて制限的なものであった。

このような前近代的な性格をもつ植民地規程は、その後の資本主義社会の生成発展にともなう生み出された貧困問題に対応することができず、たびたび改正意見が出されるようになる。とりわけ1890(明治23)年の第1回帝國議会は諸外国の立法にならった窮民救済法案が提案されているが、それは「窮民救済の如きは隣保相扶の情誼に委かして何等差支えなしいし、公衆一般の金を一人一箇のために使用することは種々の弊害を伴う」とする意見が支持され成立しなかつた。このように植民地規程の不備はたえず問題にされながらも、その当時の支配的な考え方にはばまれば根本的な改正には至らなかつた。そのためそれを補充する形で、以下のような各種の特別法が制定されている。

□ 敏田、施業、慈田、修治の四院
この四つを指し四院説(しがが院)という。
□ 敏田院は、病弱者を収容し、移り住居者、回遊民の保護に努めさせ、貧民の救済に努めさせた。施業院は、病弱者を収容し、施業を営み、貧民の救済に努めた。修治院は、病弱者を収容し、施業を営み、貧民の救済に努めた。

□ 貧民救済法案
1890(明治23)年、第1回帝國議会で提出されたが、公約扶助の主旨をもっているなどの理由により廃案となった。

□ 米騒動
1918(大正7)年7月、富山県津川(なめり)村を以て中心に39町に及び、全国的な規模に広がった米騒動。農民生活の困窮が中心となり、政府を非難した。大正期に顕著された。大正期以後の社会事業に大きな影響を与えた。

□ 方面委員
民生委員の前身。1918(大正7)年大府評で設置。小河滋次郎らがドイツのエルバーフェルト制度を参考に設置。地縁血縁関係に基づき、貧民を救済し、貧民を救済することを主たる任務としている。無報酬が原則。