

### 【特集】社会福祉基礎構造改革以降の福祉供給体制：自治体福祉行政における人材育成の変容：社会福祉基礎構造改革以降の福祉の「民営化」によるキャリアの狭まり

YAMABE, Masashi / 山邊, 聖士

---

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Journal of Ohara Institute for Social Research / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

767・768

(開始ページ / Start Page)

4

(終了ページ / End Page)

20

(発行年 / Year)

2022-10

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00026229>

# 自治体福祉行政における人材育成の変容

——社会福祉基礎構造改革以降の福祉の「民営化」によるキャリアの狭まり

山邊 聖士

---

- 1 問題の所在
- 2 課題と方法
- 3 2000年代以降における福祉の「民営化」の動向
- 4 X市福祉行政における人材育成の制度化と運用
- 5 自治体福祉行政における人材育成の変容と課題
- 6 結 論

## 1 問題の所在

社会福祉基礎構造改革をはじめとした1990年代末からの動向は、社会福祉の供給体制における地方自治体の位置に大きな変化を要請してきた。例えば、社会保障制度審議会の1995年勧告や、社会福祉基礎構造改革の「中間まとめ」および「追加意見」では、多様化・高度化するニーズに効率的に対応するための民間部門の参入を促す中で、地方自治体が新たな役割を担うことが期待された。他方、同じ時期には、社会福祉に限らずさまざまな分野で行政改革が推進された。総務省が2005年に策定した「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」では、地方自治体は、社会福祉施設なども対象に民間委託や指定管理者制度の活用を進めて、それ以前から進められてきた人員削減に一層取り組むことが求められた。

このように、一方では多様なニーズに効率的に対応する目的のもと、他方では行政の人員削減という目標のもと、社会福祉のサービス提供を民間に委ねながら地方自治体の役割を再編しようとする改革が行われた。こうした改革の方向性を、本稿では福祉の「民営化」と呼ぶ。

福祉の「民営化」は、地方自治体に対して、人員削減への圧力を強めると同時に、社会福祉の供給体制における新たな役割を要請する形で進められた<sup>(1)</sup>。そこでは、人員の数を抑制しつつ、自らの役割を遂行するための人材をどのように確保し育成していくかが、組織としての地方自治体にとっての課題となった。では、福祉の「民営化」のもとで、地方自治体は自らの役割を果たすため

---

(1) 公務における人員削減の進み方には、福祉分野と他の分野では違いがある。藤井(2018)がいうように、ごみ収集などの現業職では民間委託などを活用した人員削減が積極的に行われた一方、福祉部門では法律等により定員が定められている分野がある。したがって福祉部門では、「民営化」が進む中でも、一定の人員を確保して法律等の執行を担うことが求められる。

の人材をどのように確保し育成してきたのだろうか。本稿の目的は、自治体福祉行政を担う人材の確保や育成に関わる制度や取り組みの変化を具体的な事例に基づき明らかにすることで、この問いに答えることである。

2000 年前後の改革以降の自治体福祉行政をめぐるさまざまな評価があるが、そうした評価の前提としても、改革の要請に対して各自治体がどのように対応してきたかの事実を把握することは重要である。とくに上述した意味での「民営化」は、地方自治体の人員体制が改革における 1 つの焦点だったことから、人材のマネジメントという視点から地方自治体の対応を見ることには一定の意義があると考ええる。

なお、本稿では、地方自治体の正規職員に絞って議論する。近年、地方自治体では、相談支援に関わる業務などを非正規職員に委ねる傾向にあることが指摘されている（上林 2020）。こうした傾向の中で、正規職員が担う業務や、そのための人材育成はどのように変化しているのか。相談支援などに関わる業務やそのためのスキルは正規職員には求められていないのか。本稿ではこうした関心に基づき検討を行う。

以下では、2 節で先行研究に対する本稿の位置づけと研究方法について述べたのち、3 節で福祉の「民営化」の全国的な動向を概観する。4 節では、X 市の事例から、「民営化」のもとで自治体福祉行政の人材育成がどのように変化したかを記述する。これを踏まえて、5 節では「民営化」による自治体福祉行政の変化を考察する。

## 2 課題と方法

### （1）先行研究と本稿の課題

社会福祉基礎構造改革や「民営化」以降の自治体福祉行政の変化をめぐるのは、すでに多くの議論がある。例えば、行政は直接のサービス提供者であることをやめ、サービス計画の策定や事業者の監督などを通じて、サービス提供体制の確保や適切な利用の推進といった「条件整備」の役割を果たすようになったという指摘が多い（小林 2008；所 2011）。一方、相談機能の外部化やサービス提供体制の市場化により、市町村行政が管理的機能に特化する傾向が生まれることで、「自治体福祉行政の空洞化」を引き起こしてきた面があるとする議論もある<sup>(2)</sup>（平岡 2006）。このほか、2000 年代以降の自治体福祉行政に求められる役割、機能、職員の専門性について考察した論文もある（岡部 2008；畑本 2018；齋藤 2019）。いずれの研究も、主に国レベルでの法改正や制度改革などの動向に基づき議論を展開するが、地方自治体レベルで生じた変化をデータに即して検討することは必ずしも行っていない。

これに対して、竹田（2018）は、2000 年代以降の官庁統計に基づき、公営の社会福祉施設が減少する中で、地方自治体の福祉部門の職員のうち保育所保育士や社会福祉施設職員が減少するだけでなく、本庁の職員も減少していることを示している。これを踏まえて竹田は、福祉多元化や行政

(2) ここでいう市場化とは、主として介護サービス分野における「疑似市場」の導入を念頭に置いたものだが、公設民営方式での保育サービスの提供なども含むとされる（平岡 2006：57-58）。ただし、ここでの主張は主に介護サービス分野の事例に基づいている。

改革が職員削減のみを目指して進められたことで、サービスの質の確保やネットワークの構築、新しいニーズに対応するサービス基盤整備といった行政に期待される役割を果たせなくなる自治体が出てきている可能性がある」と論じている。

竹田の論文は、「民営化」に伴い自治体福祉行政の職員配置がどのように変化したのかという、本稿にとっても重要な知見を提示している。しかしながら、そうした職員配置の変化をもたらす制度や取り組みの変化までは検討されていない。職員配置の変化を結果的にもたらすような、地方自治体における人材の確保や育成に関わる制度、およびそうした制度に基づく実際の取り組みを見ることで、福祉の「民営化」に地方自治体がいかに対応し、自らの役割を果たすための人材を確保しようとしてきたのかを窺い知ることができよう。同時に、こうした制度や取り組みを把握するには、竹田が用いた全国の地方自治体の動向に関する統計資料だけでなく、特定の地方自治体を対象とした詳細な事例研究を行うことが有効だと考えられる。

そこで本稿は、自治体福祉行政の人材育成に関する制度やその運用の変化について、個別の自治体を対象とした事例研究に基づいて明らかにすることを課題とする。

## (2) 研究方法

本稿では、第一に、全国における福祉の「民営化」の直近までの動向を、いくつかの官庁統計を用いて概観する。第二に、福祉の「民営化」を受けて地方自治体の福祉部門における人材育成の制度や取り組みがどのように変化したかを、事例研究を通じて探る。

事例としてとりあげるのは、政令指定都市のX市である。X市は、近年人口が増加傾向にあり、指定都市全体の平均よりも住民の平均年齢が若く、65歳以上人口の割合も小さい自治体である。

福祉行政の面から見たX市の特徴の1つは、2000年より前の時期から、社会福祉に関する専門的業務に従事する職員区分（以下「福祉職」と呼ぶ）を設けてきた点である。こうした職員区分を設けている自治体は必ずしも多くない。X市の福祉職は、社会福祉主事の任用資格を有する者が受験でき<sup>(3)</sup>、社会福祉士などの国家資格は要件とされない。後述のように、この福祉職は当初、市直営の障害関係施設の指導員などにつくことが一般的だった。しかし、「民営化」の中で、代表的な職場であった施設などで働く機会が失われていった。これを受けてX市では、新たに福祉職をどの職場に配置し、どのように育成していくかが課題となり、人材育成の仕組みが再検討されていった。こうした経緯をもつX市は、人材育成に関わる制度や取り組みの変化に着目する本稿の検討に適した事例と考えられる。したがって本稿では、とくに福祉職の人材育成のあり方に焦点を絞って事例を分析する。

分析に用いるデータは、X市における社会福祉施設数や職員数に関する統計のほか、X市職員に実施したインタビューのトランスクリプト、およびフィールドワークで収集した文書資料である。次頁表1はインタビューの対象者リストである。全員が、上述した福祉職の配置の変化以前に入庁した職員である。そのため、表には示していないが、福祉職であるA～Cの最初の配属先はいず

---

(3) 社会福祉主事は、次のいずれかに該当する場合にその資格がある。①社会福祉に関する指定科目の単位を3科目以上取得した者、②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、③社会福祉士または精神保健福祉士の資格を有する者。

れも障害者支援施設もしくは障害児施設となっている。D～Fの3名は一般事務職だが、福祉職の人材育成担当部署に配属された経験があることや、福祉事務所の生活保護や高齢担当といった従来あまり福祉職が配置されてこなかった職場の経験があることから、調査を実施した。福祉事務所の経歴が長い職員、児童相談所や障害関係の専門機関の経歴が長い職員、本庁での経歴が長い職員など、異なるタイプの経歴をもつ複数の職員に話を聞くことで、X市における変化を多面的に把握できるよう努めた。なお、今回は福祉職を中心とした人材の確保や育成の変化に焦点を当てるため、保育士などの職種は対象者に含めていない。

表1 インタビュー対象者のリスト

|   | 職 種   | 入庁年    | 勤続年数 | 資 格                   |
|---|-------|--------|------|-----------------------|
| A | 福祉職   | 1983 年 | 39 年 | 精神保健福祉士               |
| B | 福祉職   | 1988 年 | 34 年 | 社会福祉士，精神保健福祉士，介護支援専門員 |
| C | 福祉職   | 2002 年 | 20 年 | 社会福祉士                 |
| D | 一般事務職 | 1993 年 | 29 年 | 社会福祉士                 |
| E | 一般事務職 | 1989 年 | 33 年 | なし                    |
| F | 一般事務職 | 1987 年 | 35 年 | 社会福祉士                 |

注）勤続年数は調査実施時点。

出所）筆者作成。

### 3 2000 年代以降における福祉の「民営化」の動向

#### （1）福祉の「民営化」の全国的動向

はじめに、「社会福祉施設等調査」の結果をもとに、社会福祉施設の設置主体および経営主体の推移を確認する。なお、ここでは「社会福祉施設等調査」の「施設票」を使用しており、通所・訪問系の障害福祉サービス事業所などは対象に含まれていない<sup>(4)</sup>。次頁図1は、設置主体（公立・私立）と経営主体（公営・私営）をクロスした各カテゴリーの施設数の推移を2000年から2019年の期間で示した。2000年代以降、公立公営の社会福祉施設がほぼ一貫して減少傾向にあることが見てとれる。

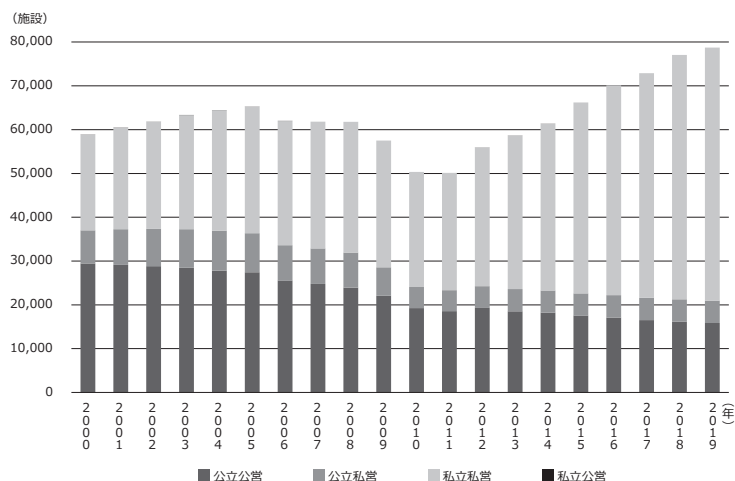
次頁図2は、「地方公務員給与実態調査」の結果をもとに、全地方自治体の民生部門（社会福祉施設や保育所、福祉事務所など）における職員数の推移を示したものである。同調査では、「一般職員等」<sup>(5)</sup>と「臨時職員」<sup>(6)</sup>の別に職員数を集計しており、ここでは「一般職員等」の数を示した。社会福祉施設職員および保育士以外の保育所職員の数が、この間ほぼ一貫して減少しつづけている

(4) 「社会福祉施設等調査」の特徴については米澤（2022）を参照。

(5) 「一般職員等」とは、同調査における「教育公務員」「警察官」「臨時職員」に該当する職員以外の常勤職員に、「学校以外の教育関係」の「教育公務員」を加えたもの。

(6) 「臨時職員」とは、一般職に属する臨時職員等のうち、その職名にかかわらず、常時勤務に服することを要する職員について定められている勤務時間以上勤務した日が18日以上の方が当該年の4月1日現在において継続して12月を超える職員のこと。

図1 設置主体別・経営主体別の社会福祉施設数の推移



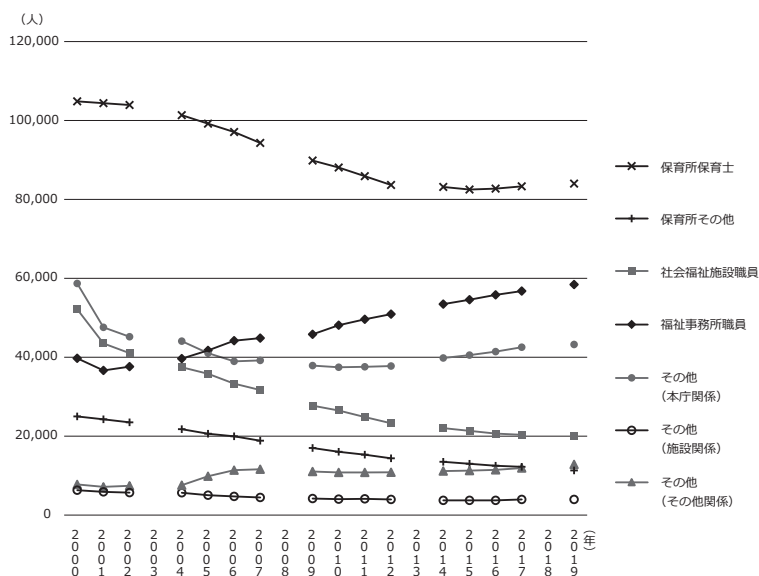
注1) 数値は、調査対象となったすべての社会福祉施設等の実数。

注2) 公立および公営の主体には国・独立行政法人も含まれる。

注3) 私立公営の施設は、少数ではあるが、例えば設置主体が社会福祉法人や医療法人、経営主体が市区町村であるような施設が該当する。

出所)「社会福祉施設等調査」各年版より作成。

図2 地方自治体の民生部門における職員数の年次推移



注1) 数値は「一般職員等」の職員数。

注2) 「その他関係」とは、支庁、地方事務所、支所、出張所、保健所、福祉事務所、婦人相談所、児童相談所などの機関に勤務する職員。指定都市の区役所に勤務する職員も含まれる。

注3) 5年ごとに実施される基幹統計調査が行われた2003、2008、2013、2018年は「一般職員等」と「臨時職員」別に職員数が公表されていない。

出所)「地方公務員給与の実態」各年版より作成。



ことがわかる。保育士については、2010年代半ばまでに大きく減少し、その後はおおむね横ばいで推移している。

一方、福祉事務所職員については、2000年代半ば以降は増加傾向にあることが見てとれる<sup>(7)</sup>。福祉事務所職員ほど数は多くないが、児童相談所や婦人相談所、支所などの職員が含まれる「その他（その他関係）」も、2000年代後半から漸増している。「その他（本庁関係）」の職員を見ると、2000年代に大きく減少したのち、2010年代に入って徐々に増加していることが窺える。ただし、2019年においても2000年時点の水準には回復していない。民生部門の職員総数は、2000年の29万5600人から2012年の22万5598人まで減少を続け、その後は徐々に増加している。

以上から、2000年代以降、公立公営の社会福祉施設が減少するに伴い、地方自治体における社会福祉施設や保育所の職員数が減少してきたことが窺える。地方行革の新たな指針が出された2000年代半ばごろにかけては、本庁に配属される職員も減少している。ただし、2010年代に入ると、本庁の職員数は徐々に増加に転じている。ここから、本庁職員に関していえば、2000年代からの地方行革の影響はたしかにありつつも、今日まで減員一辺倒の流れが続いているわけではなく、直近ではトレンドの変化が生じていることが窺える。

一方、福祉事務所の職員数は一貫して増加しており、「その他（その他関係）」もゆるやかに増加している。2000年代以降では、福祉事務所をはじめとする現業機関や、児童相談所など専門機関の職員数が自治体において増加していることが窺える。

## （2）X市における福祉の「民営化」

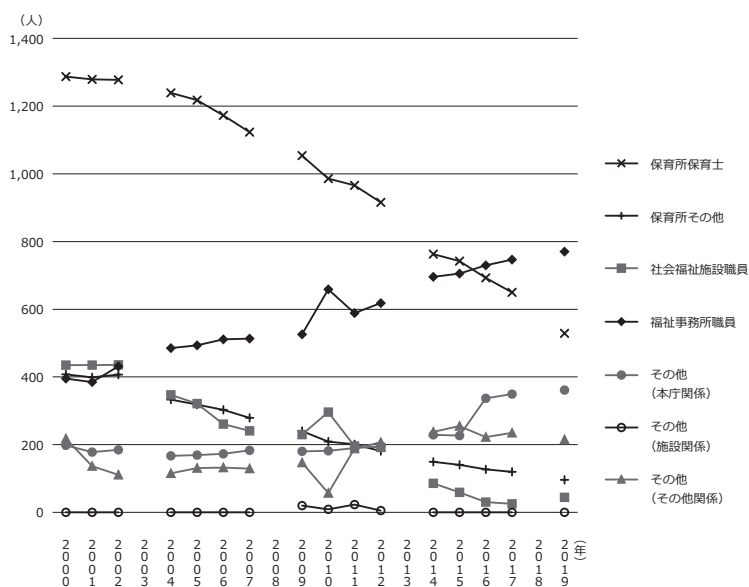
1節で触れたように、国レベルでは2000年代半ばに新たな地方行革の指針が出され、民間委託や指定管理者制度の活用を推進することが示された。X市でも同じ時期に行財政改革の方針が示され、施設サービスの民間委託や公的部門の再編が進められた。具体的には、2000年代初頭に、「行政を小さくして民間活力を引き出す」ことを前提とした第一次の行財政改革案が作成された。ここでは、市場原理が働く領域ではサービス提供を民間部門に委ね、市場原理が働かない領域では民間が提供するサービスの価格と品質が的確であるかを公的部門が効率的に監視・指導することが原則とされた。この原則のもと、「行政体制の再整備」や「市民サービスの再構築」などを柱とした改革が掲げられた。「行政体制の再整備」に関しては、3年間に職員数を約1,000人削減することなどが目標とされ、保育所保育士や福祉事務所の職員配置基準の見直しを図るとされた。「市民サービスの再構築」に関しては、それまで直営だった障害児者の施設や養護老人ホーム、公立保育所などを民間委託する方針が示された<sup>(8)</sup>。

こうした方針のもと、X市では福祉分野における「民営化」が進められた。図1で用いた「社会福祉施設等調査」から、X市における経営主体別の社会福祉施設数の推移を見ると、2000年以降はおおむね公営の施設が減少しているのに対し、私営の施設は増加していることが窺える。

(7) 「地方公務員給与実態調査」の結果からは、福祉事務所のどの職種が増加しているのかを確認することができない。別の調査になるが、「地方公共団体定員管理調査」から福祉事務所職員の職種別の人員数を見ると、2005年から2020年の間に、生活保護担当ケースワーカー、五法担当ケースワーカー、査察指導員のいずれも増加している。

(8) この行財政改革は、内容に若干の変化があったものの、その後数次にわたり2010年代まで展開された。

図3 X市の民生部門における職員数の年次推移



注) 数値は一般職の職員数。

出所)「地方公務員給与の実態」各年版より作成。

次頁図3には、図2と同じ調査をもとに、X市の民生部門における職員数の推移を示した。ただし、指定都市別の集計では「一般職等」と「臨時職」別に職員数が記されていないため、ここでは一般職の合計を示した。保育所職員や社会福祉施設職員が2000年から2019年にかけて減少する一方、福祉事務所や本庁関係の職員は増加傾向にあることがわかる。区役所や専門機関などが含まれる「その他（その他関係）」職員も、2000年代初頭に一時減少したのち、近年は2000年時点を上回る水準まで増加している。X市でも公営の社会福祉施設が減少し、それに伴って保育所や社会福祉施設の職員が減っていく一方、福祉事務所や本庁、あるいは専門機関などに配属される職員が増えていったことが窺える（ただし臨時職員を含んだ数値であるため一般職員の数はより少なくなると推察される）。なお、民生部門の職員総数としては、この間に900名ほど減少している。

## 4 X市福祉行政における人材育成の制度化と運用

### (1) 福祉職の人材育成の制度化

前節で概観した福祉の「民営化」を受けて、X市では、福祉職の人材育成の制度が新たに構築されていった。従来、福祉職は、精神保健関係の職場や障害関係施設の指導員を主な職域としており、市の本庁や区役所を経験せずに施設の指導員や施設長としてキャリアを終える職員も少なくなかった。Aさんへの聞きとりによれば、新たに入庁した福祉職には、施設等の職場で長く経験を積んだ先輩職員の「背中を見て」、そこから施設における介護や指導のスキルを「つかみとる」形



での人材育成がなされていた。しかし、1990年代半ばごろから福祉職の職域が少しずつ広がり、それまで一般事務職が中心だった区の保健所・福祉事務所<sup>(9)</sup>の部署にも福祉職が配置されるようになった。2007年には、区の保健所・福祉事務所に配属された職員が福祉職全体の4割を占め、障害関係施設の職員は3割ほどになっていた。さらに、上述した「民営化」の中で障害関係施設に配属される福祉職はさらに減少し、区の福祉事務所などで仕事をする職員がますます増えるが見込まれていた。こうした中、先輩職員の仕事を傍で見て学ぶ従来のOJTが機能しなくなり、新たに体系的な人材育成の仕組みを作り直す必要性が生じた。くわえて、福祉職の採用数は2000年代初頭まで市全体で5名前後だったが、2000年代半ばに15名前後へと増加していた。当時のX市では、行財政改革のもとで職員数の削減が図られていた一方、上記のような福祉職の職域拡大などもあって、福祉職の増員がそれ以降も続くと思われていた。こうした事情も、福祉職の人材育成を新たに体系化する契機になった。

こうした背景から、X市では2000年代後半に、福祉職の人材育成のあり方に関する検討委員会の報告書（以下「人材育成のあり方」）がまとめられる。この検討委員会は、複数の部局や区に配置される福祉職の人材育成を検討するために、本庁の保健福祉部局のほか、人事部や行財政改革担当を含めて構成された。インタビューによれば、この報告書で示された方向性がその後の福祉職の人材育成の基礎になったとされる。

「人材育成のあり方」では、前半で「民営化」に伴う福祉職の職域変化や採用数増加の見通しが示されたうえで、後半で福祉職の人材育成のあり方が検討されている。ここでは、今後の福祉職に求められるのが、施設介護などの直接支援業務よりも、「行政サービスの調整」や民間事業者などによる「サービスの管理、質の確保、事業者の養成」であると強調したうえで、専門職としての福祉職に求められる能力を表2の形で示している。ここでは、「対人支援能力」や「専門的支援技術力」などからなる「専門的支援能力」にくわえて、「行政運営能力」や「企画調整能力」、「協働推進能力」などがはじめに挙げられている。「行政運営能力」とは、経営感覚をもって効率的に行政を運営する能力などからなり、「企画調整能力」は、情報収集や企画立案、政策形成の能力などからなる。「協働推進能力」は、他職種との協働や連携、ネットワークの形成などに関する能力とされる。「対人支援」だけでなく、効率的な行政運営や企画・立案、他職種との連携などを行うスキ

表2 福祉職など専門職に求められる能力

|          | 具体的な内容                          |
|----------|---------------------------------|
| 行政運営能力   | 経営感覚を備えた効率的運営能力、内部調整力、事務的处理能力   |
| 企画調整能力   | 情報収集力・分析力、企画力、政策形成能力、関係機関調整力    |
| 協働推進能力   | 他職種との協働・連携・実践力、ネットワーク化能力        |
| 地域支援能力   | 地域情報把握力、地域活動・地域資源の助言指導力         |
| 専門的支援能力  | 対人支援能力、専門的支援技術力、困難事例対応力、関係機関指導力 |
| 自己管理開発能力 | 自己管理能力、能力自己開発能力、精神的・身体的健康維持能力   |
| 人材育成能力   | 後輩の指導育成能力、関係機関の人材育成支援           |

出所)「人材育成のあり方」をもとに筆者作成。

(9) X市では2000年代初頭までに区の保健所と福祉事務所が統合された。

ルが福祉職に求められるものとして示されているのが窺える。

「人材育成のあり方」では、上記の能力を具体的な指標に置き換えた、X市に入職して10年程度で獲得すべき能力も示されている。ここでは、「行政能力」と「専門能力」の2つに分けて整理されている。「行政能力」としては、国の保健福祉行政の動向や市の政策方針が理解できること、組織の方針や事業の目的を理解して企画・立案できること、各種社会資源などの地域の実情を把握していること、事業を計画的かつ効率的に実施できることなどが挙げられている。他方の「専門能力」としては、面接時にクライアントを尊重して傾聴できること、面接時に制度やサービス内容をわかりやすく説明できること、クライアントの自己決定を尊重して援助できることなどが挙げられている。この「専門能力」として挙げられているものの多くは面接に関わる能力であり、施設等での介護や指導に関わるものは含まれていない。

さらに、上記の能力をもつ人材を育成するためのジョブローテーションのモデルも提示されている（表3）。これは、新卒採用した福祉職が入職後に経験すべき福祉職場の理想を示したものとされている<sup>(10)</sup>。表の3列目にあるように、福祉職の経験年数を3つの期間に分けて、各段階で経験すべき業務の特徴とその例が挙げられている。採用後7年から10年の間は、福祉分野の基本と市の内外の組織を理解する段階と位置づけられ、区役所の生活保護担当や身体・知的障害者福祉担当、通所・入所施設などが経験すべき業務例として挙げられている。これらの職場を複数経験したのち、採用後10年から20年の期間は、より専門性の高い分野の経験と市の政策を理解する段階として、更生相談所や児童相談所などの専門機関や、精神保健分野の業務を経験すべきとされている。くわえて、本庁における政策立案や予算書作成なども経験すべきだとされている。これらを経たうえで、キャリアの第3段階として、各福祉分野における指導や、市全体の政策・企画担当を担うこ

表3 福祉職のジョブローテーションのモデル

|   | 業務の特徴                                       | 例                      | 異動の目安                                              |
|---|---------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------|
| A | 制度や法の運用の仕組みが確立していて、<br>係内同一業務で補完しあうことが可能な部署 | 区役所の生活保護など             | Step 1<br>福祉分野の基本および<br>市の内外の組織を理解<br><br>採用後7～10年 |
| B | 制度や法の運用の仕組みが確立していて、<br>定型的な業務が中心の部署         | 区役所の身体・知的障害<br>児者福祉など  |                                                    |
| C | 集団処遇が中心で、基本的にはチームの一員<br>として対応する部署           | 通所・入所施設など              |                                                    |
| D | 個別の専門性が高く、かつコーディネイト<br>機能が求められる部署           | 更生相談所・児童相談所<br>・医療機関など | Step 2<br>専門性の高い分野での経験と<br>市の政策の理解<br><br>10年～20年  |
| E | 生命に関わるような高度な判断場面に立ち<br>会う可能性のある専門性の高い部署     | 児童相談所・精神保健<br>福祉分野など   |                                                    |
| F | 社会福祉関係の制度・政策の立案や予算書<br>作成などの行政管理を行う部署       | 本庁の各部署                 |                                                    |
| G | 各福祉分野における指導担当<br>市の政策・企画担当                  |                        | Step 3<br>指導・統括                                    |

出所)「人材育成のあり方」をもとに筆者作成。

(10) したがって、後述する経験職採用の福祉職は対象外であることが示唆される。

とが福祉職の望ましいジョブローテーションのモデルとされている。

このモデルでは、将来的に本庁での政策立案や市全体の企画を担うことが期待される人材も、キャリアの初期段階では、区役所の生活保護担当や障害担当、および施設などでの現場業務を経験すべきだとされている。ただし、「民営化」の中で施設業務を経験する機会が減少していることを踏まえれば、大部分が区役所での現業担当を経験することが想定されていると考えられる。ここからは、キャリアの先の段階で政策形成などを担うことになる職員であっても、キャリアの初期段階で区役所を中心とした現場業務の経験を積むことが、X市の福祉職として重視されていることが窺える<sup>(11)</sup>。

## （2）人材育成の取り組みと課題

X市では、上述の報告書に基づき、人材育成の取り組みが一定程度進められてきたことが窺える。まず、「専門能力」や「行政能力」として示された能力を形成するために次のような取り組みが実施されている。①「キャリアシート」を作成し、各年度に設定した目標の進捗や課題を自己確認するとともに、今後のキャリアプランを考えるツールとして用いる。②各職員に育成担当者を指定し、「キャリアシート」を用いながら育成面接および日常的なスーパーバイズを実施する。③新任期や中堅期といった階層別に獲得すべき「専門能力」や「行政能力」の向上を目指した研修を実施する。

他方、報告書にあるジョブローテーションのモデルに基づく異動もある程度行われている。表4には、経験年数に基づく階層や役職別に配置された福祉職の数を示した（経験職採用については後述）。2019年度の時点で、新規採用者の1～3年目が該当する「新任期」50名のうち28名（56.0%）、4～10年目の「中堅期」122名のうち86名（70.5%）が区役所に配置されており、新卒採用後10年以内の福祉職の多くが区役所配属であるとわかる。このうち大部分は生活保護や障害関係の部署に配属されており、キャリアの初期段階で区役所の現場業務を経験するケースが多く

表4 階層別の福祉職配置数（2019年度、単位：人）

|         | 新任期              | 中堅期                  | 中堅後期       |          | 管理期  | 合計  |
|---------|------------------|----------------------|------------|----------|------|-----|
|         | 新規採用：入庁 1 ～ 3 年目 | 新規採用：入庁 4 ～ 10 年目    | 11 年目以上～主任 | 係長級～課長補佐 | 課長以上 |     |
|         | 経験職：入庁 1 年目      | 経験職：入庁 2 年目～主任・係長昇任前 |            |          |      |     |
| 区役所計    | 28               | 86                   | 127        | 38       | 5    | 284 |
| こども関係部局 | 18               | 29                   | 13         | 12       | 3    | 75  |
| 保健福祉部局  | 2                | 6                    | 18         | 17       | 5    | 48  |
| その他     | 2                | 1                    | 1          | 1        | 2    | 7   |
| 合計      | 50               | 122                  | 159        | 68       | 15   | 414 |

出所）インタビュー対象者提供資料より筆者作成。

(11) 「人材育成のあり方」で示されたこうした人材育成のあり方は、その後2010年代に入っても福祉職の人材育成のモデルとして用いられている。

なっていることが窺える。なお、「こども関係部局」には児童相談所が含まれるが、「新任期」や「中堅期」の数がやや多くなっている。これは、児童相談所の急激な増員が政策的に推進されていることから、経験年数が比較的少ない職員も配置せざるをえなくなっているために生じている。この点は、前項で示したジョブローテーションのモデルからやや逸脱している。

このように人材育成の取り組みが進められる一方、「民営化」との関連で課題も生じている。「人材育成のあり方」で示唆されたように、2000年代以降、社会福祉施設などを経験する機会は減少していく。この点は、図3で示したX市における社会福祉施設職員数の減少からも裏づけられる。その中で、福祉職に求められる専門能力は、区役所などでの面接に関わる能力とされていった。しかし、インタビューからは、面接に必要な能力の形成が困難になっていることが窺える。例えばBさんは、障害をもつ当事者の支援を念頭に、面接や相談においては「ご本人の課題とかがどこにあるのか」や、「生まれてからここまで来たような生活歴」を捉えることが必要だと述べたうえで、こうしたことは「目の前にいるご本人の、この姿を見ているだけじゃわかんなくて〔中略〕場合によっては実習でもいいんですけど、24時間で、こういう流れで生活してるんだっていう、その中で〔中略〕体験しないとなかなかわかんないと思う」と話している。ここでは、面接や相談を有効に行うためには、そこでやりとりする当事者の課題の所在や生活歴を把握する力が必要とされていることが窺える。そして、こうした能力を身につけるには、24時間といった長い時間をかけて当事者と生活をとともにする経験をすることが効果的だとされている。しかし、以下のように、福祉職として施設等の現場を積む機会が減ったことで、そうした能力を形成することが困難になっているとBさんはいう。

B：福祉施設って、全然、見学も行ったことないです、みたいな人が、頭良ければ〔X市の福祉職として〕受かっちゃうわけですよ。そうすると、入庁すると、4月から窓口で知的障害の仕事をもし担当したとすると、親とそこでやりとりしなきゃいけないですけど、自閉症ってどんな症状の人ってわかんなくて、親が一生懸命、家での大変さを言ったところで、想像もできない。それを体験する場もないんですよ。昔、われわれの頃は、まず××の施設に行って、24時間夜勤をやりながら、いろんな課題がある人を24時間支援する大変さみたいのを、一定程度、頭の中でも理解したうえで、その後、窓口業務とかに行くと、親御さんの大変さだったり、支援する側の大変さっていうのを理解して、でも、ご本人の希望はこうだから、どうやってその希望に沿った支援ができるか、一緒に考えましょうってことも。そこで、親御さんとも少し共感しながら進められるところがあると思うんですけど、今の人たちは、そもそもそういう、24時間で支援する大変さとかっていうのがわかんないので、親御さんとしても、この人にどこまで話していいのかみたいな。多分、うちの子のことわかってないよね、みたいになっていう中でやりとりしなきゃいけなくなっちゃうので。

同様にDさんは、面接や相談に求められる能力と、それがどういう形で欠落する場合があるのかを、ある区役所で他の職員が窓口対応を行った場面に言及しながら述べている。



D：お母さんが、子どもが精神状態が悪いと。で、病院に連れていきたいけど、自分の力で体が大きすぎて連れていけない。どうしたらいいかっていう相談があったんですよ。そしてら〔相談を受けた職員が〕窓口で一生懸命、タクシーとかを調べてるわけですよ。本当に知りたいのはタクシーなの？ お母さんは何をして欲しいの、何を困ってるのって。だから、どうやって連れていけばいいですかって言うだけで、別にタクシーの紹介をしるなんて言われてるわけじゃなくて、お母さん一人で困ってるんだよねって。何が困ってるのか聞くのが最初だよって。言葉を受けちゃうんですよ。

ここでは、相談を受けた際に当事者が発した言葉をそのまま受け取るのではなく、その裏で当事者が何に困っているかをつかもうとすることが必要であること、しかし、そうした当事者の困りごとにアプローチしようとすることができない場面が実際にあることが述べられている。Dさんによれば、当事者の困りごとに気づきアプローチすることは、多くの職員がはじめからできるわけではない。これに対して、施設等を経験し、窓口に至るまでに人々が生活の中で経験している困りごとを「体験」することで、窓口で相対する当事者の困りごとを想像しやすくなるとDさんは考えている。しかし、現実には施設等を経験する機会が減少し、こうしたスキルの形成も難しくなっているという。

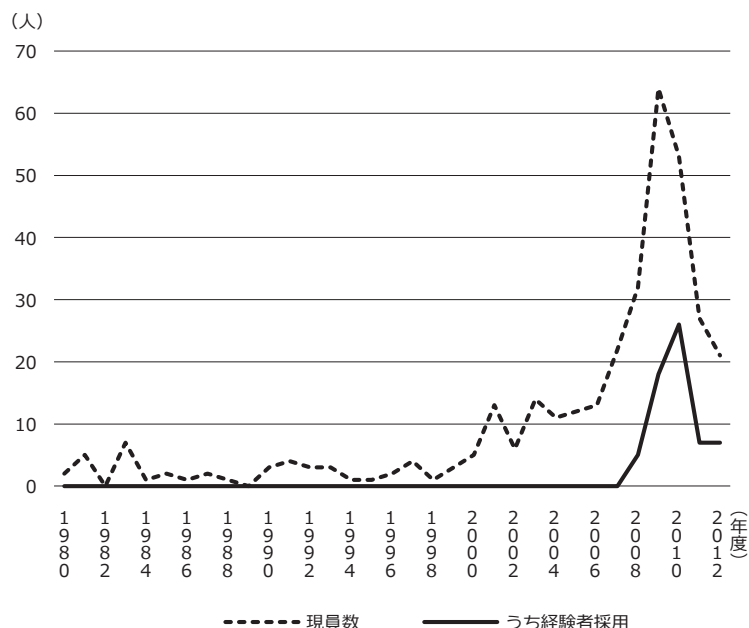
### （3） 外部からの人材調達とその限界

組織内部に必要なスキルをもつ人材の育成が困難な場合には、外部からそうした人材を調達することが1つの対応策となりうる。実際にX市でも、2000年代末から、民間で福祉関係の仕事経験をもつ人材を福祉職として中途採用する取り組みを始めている。この背景には、福祉の現場経験をもつ人材を調達する必要性と同時に、団塊世代が退職したことによる年齢構成の歪みを是正する目的もあった。1980年から2010年代初頭にかけての福祉職全体および中途採用者（経験者採用）の数を見ると、2000年代から徐々に福祉職の数が増えるのにつづいて、長らくゼロだった中途採用が2010年前後に増加していることが窺える（次頁図4）。

中途採用は、年齢構成の歪みの是正という点で一定の成果を挙げているという。しかし、こうした中途採用の福祉職を活用するにあたっては課題もあることが窺える。先述のように、2000年代以降は福祉職のジョブローテーションが変化し、区役所の生活保護担当や専門機関に配置されることが多くなっていった。これらの職場では、「人材育成のあり方」でも示されていたように、面接に関わる対人支援の能力だけでなく、事務処理などのスキルも重視される。しかし、インタビューした職員たちによれば、民間で福祉現場などを経験して中途採用された福祉職は、そうした事務処理のスキルに乏しく、組織として活用しにくい場合があるという。

F：管理職の中には、「『中途採用』の福祉職の扱いに困る」という人もいます。例えば、生活保護のご相談です。高齢、障害等部署でご相談を受けて何らかのサービスの検討をする際には違って、生活保護の場合、サービス提供が金銭の支給である場合が多いです。個人に対する公金支出の決定をしていくわけです。ですから事務処理が滞りなくできなくてはなりません。

図4 福祉職およびそのうちの経験職採用者の数の推移（1980～2012年度）



出所) インタビュー対象者提供資料より筆者作成。

支出のミスは許されることではありません。会計監査もあります。公金ですから当然です。公文書としての書類作成の必要性を理解したり、作成そのものが苦手な方が一定数いることが、そう言わせるのだと思います。福祉職場での経験年数もある程度あり、対人援助技術もあるものの、組織としては公務員としての事務処理能力も求めるわけですから、仕方ないことです。

Fさんはここで、生活保護の担当は日常的に公金を動かすため、それにかかる事務処理もきちんとできなければ、組織として困るのだと話している。つまり、「相談援助のスキルのみならず、事務処理というスキルも兼ね備えてもらわないとX市役所としては困る」のだという。しかし実際には、中途採用の福祉職の中には、事務処理が苦手だという人も少なくないようだと言っている。

こうしたことも関係してか、中途採用の福祉職には定着に困難を抱えるケースもある。Fさんによれば、数年間民間の法人を経験してきた中途採用の福祉職が「(X市の仕事が) 向いてないということがわかりました。こんなに事務処理が多いとは……」と辞職していったことがあるという。

このように、X市では対人支援の能力をもつ人材を外部から獲得するため、民間経験をもつ福祉職の中途採用に着手している。しかし、福祉職が区役所の生活保護担当などに主に配属され、公務員としての事務処理能力も重視される現在のX市では、そうした中途採用には人材獲得の手段として課題もあることが窺える。



## 5 自治体福祉行政における人材育成の変容と課題

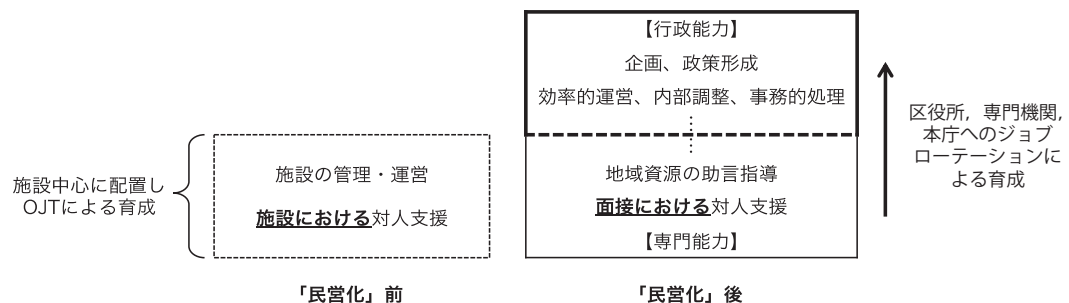
### (1) 面接を通じた対人支援能力を基礎とした人材育成のモデル化

3節では、2000年代以降、全国的に公立公営の社会福祉施設が減少する中、地方自治体では社会福祉施設職員などが減少していることを確認した。その一方、福祉事務所や、児童相談所など専門機関の職員は増加しており、2010年代からは本庁の職員も増加しつつあった。本稿でとりあげたX市でも、おおむね全国的な動向と同じ傾向が見られた。

こうした「民営化」の動向のもと、X市で福祉行政の中心を担う福祉職の人材育成がどのように変化したのかを4節(1)で検討した。その変化を整理したのが図5である。「民営化」以前、X市の福祉職には体系的な人材育成の取り組みがなく、先輩職員を見て仕事を覚えるOJTが中心であった。また、職員は施設等を中心に配置され、施設の指導員や施設長としてキャリアを終える福祉職も少なくなかった。そこでは、体系的な人材育成の仕組みはなかったものの、施設等での対人支援の能力を基礎とし、施設長などには施設の管理・運営能力などが求められていたと考えられる。一方、「民営化」以降は、福祉職の職域変化などを受けて、人材育成の制度が体系的に整えられた。そこでは、施設ではなく区役所などでの面接を通じた対人支援に関わる「専門能力」に追加して、効率的な行政運営などに関わる「行政運営能力」や、政策の企画立案などに関わる「企画調整能力」といった能力が、福祉職に求める能力として明示された。こうした能力をもつ人材を内部で長期的に育成するために、キャリアの初期に区役所などを経験したうえで、キャリアの中盤に専門機関や本庁での政策立案を経験し、その後に市全体の企画担当などを担うジョブローテーションのモデルが構築された。これにより、面接を通じた対人支援能力を基礎に他の能力を積み上げる形で人材育成していくことが理想とされた。

これを踏まえると、「民営化」以降のX市の福祉行政は、面接における対人支援を基本としつつ、それに上乗せして効率的な行政運営や政策の企画立案といった役割を果たそうとしており、それを担う人材育成の仕組みを構築しようとしていると考えられる。先行研究では、「民営化」以降の自治体福祉行政が「福祉的援助に直接的にかかわらず管理的機能に特化する傾向」にあるとの指摘も

図5 「民営化」前後のX市における福祉職の人材育成のモデル



出所）筆者作成。

ある（平岡 2006：57）。しかし、少なくとも人材育成のモデルを通じて X 市が目指すものからは、そうした指向性を見出すことは難しい。むしろ、「援助」が施設ではなく区役所などの現業機関における面接を通じたものへと変化しつつも、そうした「援助」の能力を基礎としながら「管理的機能」を果たそうとしていると特徴づけることができる。

ただし、これは X 市が福祉職という職員区分を設けていることで可能になっている可能性もある。そうした職員区分がない自治体では、面接における対人支援をさほど重視しない、あるいは正規職員でなく非正規職員に委ねる傾向が見られるかもしれない。この点については、別の事例を通じた検討が必要である。

## （2）キャリアの狭まりによる面接を通じた対人支援能力の形成困難

上述したモデルに基づき、X 市では福祉職を育成する取り組みが進められ、ジョブローテーションのパターンもある程度形成されていた。その一方で、福祉職の基礎となる面接を通じた対人支援能力の形成には課題もあることが窺えた。インタビューによれば、面接を通じた対人支援には、対面する当事者の課題や困りごとを、そこに至る生活歴なども考慮して把握し対応することが求められるが、こうした能力は入所施設等で当事者と生活をともにすることで身につけやすいと考えられていた。しかし、施設等の現場が「民営化」で減少したことで、福祉職が面接を通じた対人支援の能力をうまく形成できない状況が生じていた。

ここからは、「民営化」による直営施設の減少により、X 市の福祉職が施設現場を経験する機会が減ったこと、つまりは組織内部でのキャリアの選択肢が狭まったことにより、「民営化」以降の福祉職に求められる能力の形成に困難が生じていることが窺える。その結果、X 市の福祉行政が果たそうとする面接を通じた対人支援を遂行できない場面が少なからず生じている可能性がある<sup>(12)</sup>。

従来のケースワーク論には、生活の広がりや長期的見通しを踏まえてクライアントを理解することが、ケースワークにおける援助の原則の 1 つだとする議論がある（久保 1980：28）。生活保護をはじめとした自治体福祉行政にも、こうしたケースワークを位置づけることの重要性は長らく指摘されてきた（松原 1980 など）。X 市の福祉行政は、面接を通じた対人支援としてではあるが、こうしたケースワークを一定程度重視しており、そのためのスキル形成にも取り組んでいる。にもかかわらず、「民営化」によって施設現場を経験する機会が減り、福祉職のキャリアの幅が狭まる中で、こうしたスキルを組織内部で形成することが困難となり、結果として組織が目指すケースワークを実施できない状況が生じている可能性が高いと考えられる。

---

(12) このような考察から、地方自治体が直営施設を保持すべきという含意を即座に引き出すことには慎重である必要がある。というのも、X 市でもそうであるように、施設（とくに入所施設）の減少は、自治体職員の人材育成やコスト削減という観点からではなく、施設を出て地域で暮らすことを人びとが求める動きのもとで進展する部分が大いからである。公営にするか否かも含めて施設をどう配置するかという問題と、自治体職員をどう育成するかという問題は、本来別の論点であり、それぞれ別の要因に規定される。自治体職員の人材育成にとって有用な側面があることが示唆されたとしても、そのことのみをもって、施設の配置や運営の望ましいあり方を判断することはできない。

### （3）キャリアの狭まりによる「専門性」と「官僚制」の緊張関係の高まり

面接を通じた対人支援能力を組織内部で形成することに困難を抱える X 市では、民間で施設などを経験した福祉職を中途採用する形で、外部からの人材調達に着手していた。しかし、中途採用した福祉職の中には、公務に求められる事務処理の能力に乏しく、定着が難しい人も一定数いることが窺えた。

ここから、福祉職に求められる能力やキャリアの幅が「民営化」によって変化することで、X 市の福祉行政に必要な人材を外部調達することに困難が生じていることが見てとれる。「民営化」以降の福祉職には、面接を通じた対人支援に上乗せして、行政運営のための事務処理、さらには政策の企画立案の能力が要求されている。ジョブローテーションのあり方も、区役所の生活保護担当などを中心に配置するモデルが作られ、実際にそうしたキャリアパターンが形成されていた。そのため、たとえ対人支援に優れた人材を外部から調達しても、それに上乗せして求められる他の能力が形成できず、幅が狭まったキャリアパターンにうまく位置づけることができないケースがある。

留意すべきは、こうした現象が、福祉職のような職員区分がある X 市で生じている点である。多くの自治体では X 市と異なり、一般の事務職として採用された職員が福祉部門の業務を担っている。「民営化」が進む中、一般の事務職とは別の職員区分を設けて独自のキャリア形成を行っていない自治体では、外部から対人支援能力の高い人材を調達して活用することへの障壁は、X 市よりも一層高いと推察される。

武川は、社会サービスを供給する官僚制組織<sup>(13)</sup>における「官僚主義」と「専門職主義」の「構造的緊張」について述べている（武川 2009：33-35）。組織の中で重要な役割を果たす官僚と専門職業人は行動原理を異にしており、前者は手続き上の瑕疵を回避することに関心がある側面があるのに対して、後者は手続きの適切さよりもサービス利用者に対する結果を重視する側面がある。このように、官僚制組織の中で、両者の行動原理のあいだには絶えず緊張関係があるという。

X 市において、対人支援能力が高いとされる民間経験者が、行政運営のための事務処理能力に乏しいために組織の中で活用しにくい人材として扱われる状況は、こうした緊張関係が表面化したものと見ることもできるかもしれない。しかし、かつての X 市のように、福祉職が直営の施設を中心にキャリアを形成する選択肢が残されていれば、このような緊張関係は相対的に小さくなったかもしれない。つまり、手続き上の過誤回避を重視する原理とサービス利用者に生じる結果を重視する原理とのあいだの緊張関係は、組織内におけるキャリア形成の幅を広くしておくことで緩和できる可能性がある。しかし、X 市では「民営化」によって、福祉職が施設中心にキャリアを形成する可能性はなくなっている。こうしたキャリアの幅の狭まりが、異なる原理の緊張関係を強め、結果として組織における人材の活用や定着に困難をきたしていると捉えることができる。

(13) 武川は、民間組織を含むものとして官僚制組織という語を用いているが、その典型は行政官僚制組織であると述べる（武川 2009：34）。

## 6 結 論

本稿の目的は、社会福祉基礎構造改革や地方行革のもとに社会福祉サービスの提供が民間に委ねられていく中で、地方自治体の福祉行政における人材の確保や育成がどのように変容してきたかを考察することであった。ここまでの検討からは、第一に、自治体が対人支援を完全に手放すのではなく、現業機関などでの面接を通じた対人支援を基本として、それに上乗せして効率的な行政運営や政策形成の役割を果たす人材を育成しようとするケースがあることが明らかになった。しかし第二に、こうした自治体では、福祉行政の中核を担う職員のキャリア形成の選択肢が「民営化」によって少なくなったことで、上記の役割を果たすのに必要な人材を組織内部で育成することにも、組織外部から調達することにも課題があることが示唆された。

本稿に残された課題としては、第一に、自治体福祉行政における正規と非正規の関係や役割分担についての検討がある。本稿でとりあげた X 市には福祉職という正規の職員区分があり、この職員が面接を通じた対人支援の役割も担うとされていた。しかし、福祉職のような職員区分がない自治体では、対人支援に関わる業務は非正規職員に委ね、正規職員はより行政運営や政策の企画立案に特化した人材育成がなされるかもしれない。第二に、X 市は福祉事務所をもつ政令指定都市だが、福祉事務所をもたない町村の福祉行政では、X 市と大きく異なる人材育成の制度が形成されている可能性がある。これらの点については、他の事例研究を蓄積することで、福祉の「民営化」が進む中で地方自治体の対応のバリエーションを把握していく作業が必要である。

(やまべ・まさし 医療科学研究所研究員)

### 【参考文献】

- 藤井誠一郎, 2018 「『技能労務職員の定員管理の適正化』の適正化——東京 23 区の清掃職員を事例として」『季刊行政管理研究』(164): 3-19
- 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
- 平岡公一, 2006 「社会福祉の市場化と公益性——介護サービスを中心に」『社会福祉研究』(96): 54-60
- 上林陽治, 2020 「自治体相談支援業務と非正規公務員 その実態」『自治総研』46 (498): 25-52
- 小林良二, 2008 「社会福祉供給体制の再編」日本社会福祉学会『福祉政策理論の検証と展望』中央法規出版, 57-75
- 久保紘章, 1980 「最近におけるケースワーク概念の拡大」仲村優一編『ケースワーク教室』有斐閣, 26-29
- 松原康雄, 1980 「公的扶助におけるケースワーク」仲村優一編『ケースワーク教室』有斐閣, 232-234
- 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
- 齋藤昭彦, 2019 「市町村の福祉行政専門職員の配置の必要性と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
- 竹田幹雄, 2018 「地方自治体における福祉行政運営体制の現状と課題——福祉多元化と行政改革の進展を踏まえて」『季刊行政管理研究』(161): 32-42
- 武川正吾, 2009 『社会政策の社会学——ネオリベラリズムの彼方へ』ミネルヴァ書房
- 所道彦, 2011 「社会福祉基礎構造改革の 10 年——総括と今後の展望」中川清・埴橋孝文編『生活保障と支援の社会政策』明石書店, 129-151
- 米澤旦, 2022 「社会福祉基礎構造改革以降の「福祉の多元化」の再検討——経営主体の法人形態に注目して」『大原社会問題研究所雑誌』(767・768): 21-38