

短 報

障害福祉サービス実施主体の現状と課題に関する一考察 —障害者自立支援法施行導入をめぐるA市の事例を中心に—

前嶋 元・石井 麻子

本研究では、障害福祉サービス実施主体の現状と課題について明らかにするために、障害者数やサービス利用状況において全国の現状とほぼ同様の傾向を示しているA市を事例として取り上げ、業務内容を「現業機能」と「行政機能」に分類し検討した。まず「障害者自立支援法施行に伴う業務内容の変化に関する面接調査」では、障害者自立支援法施行に伴い「行政機能」が増加しただけでなく「現業機能」の増加もあり、利用者主体で国の示す移行プランをこなしていく事が困難である現状が示された。次に「社会福祉課職員の考え方に関する質問紙調査」では、移行期でありながら勤続年数が短く、専門資格もない職員が多くおり、その中で行政機能に追われながら、現業機能を利用者主体にこなす困難さが示された。

キー・ワード：障害者自立支援法 利用者主体 市町村 行政機能 現業機能

I はじめに

2005年10月、障害者自立支援法が成立した。この法律により、障害福祉サービスの実施主体は市町村に一元化され、市町村は地域の実情に応じたきめ細かいサービスの提供を求められることになった。

しかし、このことはある問題点を含んでいる。これまで市町村では、制度や政策の企画立案を行う「行政機能」と、直接個々の住民の支援・援助を行う「現業機能」の2種の機能を両立させてきたが、2000年成立の社会福祉法以降、「行政機能」¹⁾を「現業機能」²⁾よりも重視する方向へと転換した(平野 [2006])。そして今回実施主体が一元化されたことにより、市町村の「行政機能」はさらに強化されたと言える。一方で、近年の急激な制度、法律の転換は、しっかりとした行政機能確立する時間さえ与えてこなかった。このような状況では行政機能と現

業機能両者が機能しない状況を招きかねない。

Daft (1978) はサービス組織には実際サービスを提供するための核と同時に組織を管理運営するための核の必要性を述べている。また、田尾 (1990) は自治体の機能を管理部門と直接事業部門に分け分析し、管理部門の機能が保たれないと組織としては機能しなくなると述べている。

急激な「行政機能」強化の流れは「行政機能」の不安定さを生み、組織としての機能を失わせ、その結果、「現業機能」の低下を招く恐れがある。

これにより、市町村が利用者主体のサービスを提供することは難しくなるのではないだろうか。利用者本人が望む福祉サービスを享受するためには、こうした行政組織の問題点を把握し、改善していく必要がある。

そこで本研究では、市町村の一事例としてA市を取り上げ、その現状を調査することを目的とする。

対象として取り上げるA市は、全障害者の福祉サービスの利用割合が全国平均と同様の傾向にあるので典型例として適当であると考え³⁾。

Ⅱ. 課題と方法

(1) 障害者自立支援法施行に伴う業務内容の変化に関する面接調査

1) 対象：A市役所社会福祉課「障がい担当」職員3名

2) 実施時期：2006年7月14日

3) 調査手続き：あらかじめ障害者自立支援法施行に伴う課題について対象者から説明を受け、その後インタビューガイド（質問項目が記載された用紙）に従いインタビュー形式での調査を行った。リラックスした中で対話形式による調査を約1時間行った。後日、内容について再度確認するため、メールでのやりとりを数回行った。

4) 質問項目：障害者自立支援法の項目に従い、以下の質問項目を設定した。①障害者自立支援法施行に伴う業務内容の変化②障害福祉計画の策定状況③障害区分認定の業務④自立支援医療について⑤地域生活支援事業について⑥他機関との連携

5) 分析の方法：全業務内容を「現業機能」と「行政機能」の2つに分類し、業務内容の中で障害者自立支援法関連の業務に印をつけ、業務量の変化を検討した。次に障害者自立支援法関連業務について、田尾（1990）の組織論と小沢（2006）のソーシャルワーク論をもとに、市役所組織としての課題を検討した。

(2) 社会福祉課職員の考え方に関する質問紙調査

1) 対象：A市役所社会福祉課「障がい担当」職員8名

2) 実施時期：2006年8月21日～25日

3) 調査手続き：質問紙をメールで送信し、一人の職員に配布を依頼、1週間以内の回答を求めた。

4) 質問項目：以下の質問項目を設定した。

①キャリア（年数・資格・年齢）、②業務内容

（労働時間など含む）、③業務に対する思い（以下「職業観」）、④業務への自信（以下「自信」）、⑤業務での困難さ（以下「困難」）、⑥業務のための工夫（以下「工夫」）、⑦障害者自立支援法下での業務内容の変化（以下「業務内容の変化」）、⑧障害者自立支援法への思い（以下「思い」）

5) 分析の方法：職員の業務上の問題を把握するために、「キャリア」別、「業務内容」別、「職業観」別に「自信」・「困難」・「工夫」・「思い」の項目について比較検討した。なお、業務内容の変化については、1年未満の職員が多かったため分析の対象から除いた。また、業務内容については、職員の「担当業務内容一覧」を参考に再構成した。

Ⅲ. 結果と考察

(1) 障害者自立支援法施行に伴う業務内容の変化とその課題

1) 業務内容の変化

A市社会福祉課は、「障がい担当」・「社会福祉担当」・「生活保護担当」の3つに区分される。「障がい担当」は、係長含め6名の職員と、訪問調査を行う2名の嘱託職員の計8名からなる。主な業務内容をTable 1に示した。職員は、これ以外にも生活保護関連や戦傷病者関連などの担当業務を兼務している状況である。

「現業機能」と「行政機能」に分類したところ、業務の種類としては「現業機能」が多いことが示された。また、障害者自立支援法施行に伴い、新しい業務が増えたことが伺える。具体的には、障害福祉計画、地域生活支援事業などの行政機能だけでなく、移行に伴う各種認定作業や補装具の申請受付などの現業機能も増加したといえる。

2) 障害者自立支援法下の業務の実施状況
障害者自立支援法の移行準備としては、県から移管される相談支援事業、コミュニケーション支援事業等の事務がある。また、自立審査会や、自立支援協議会、障害基本計画及び障害者福祉計画策定委員会の、各構成メンバーの選定

障害福祉サービス実施主体の現状と課題に関する一考察

事務などもある。Table 2 には、障害者自立支援法下での業務内容および、実施状況、市が認識している課題を示した。実施状況においては、日程など具体的な方針が決まっておらず、抽象的な表現が多い結果となった。このことから、実施があまり進んでおらず、これから本格的に始まる状況が伺える。

また、職員から挙げられた課題は、障害認定や給付費決定時の業務において、より多くあげられた。具体的には利用者主体で業務を遂行する必要性を訴えているものであった。しかし、いずれも課題解決のための具体的な方針が示されてはいなかった。特に「行政機能」については、その特徴が顕著だった。

Table 1 社会福祉課「障がい担当」職員の業務内容の分類

行政機能業務	・ 障害者福祉計画策定に関する事
	・ 障害者福祉作業所に関する事
	・ 心身障害者スポーツ大会に関する事
	・ 障害者の行事に関する事
	・ 予算や例規に関する事、補助金に関する事
	・ 知的障害者相談員に関する事務
	・ 身体障害者相談員に関する事務（障害者相談員・団体等に関する事）
	・ 県への進達
	・ 障害者自立支援法（地域生活支援事業：コミュニケーション支援事業、相談支援事業）に関する事
	☆身体障害者、知的障害者支援費制度に関する事
	☆障害者自立支援法（訓練等給付・介護給付）に関する事
	☆精神障害者保健福祉法に関する事
	☆障害者自立支援法全般
	・ 身体障害者福祉法に関する事（相談業務・申請受付交付事務・補助事務等）
	・ 障害者自立支援法（自立支援医療（更生医療））に関する事
	・ 精神障害者保健福祉法に関する事（相談業務・申請受付交付事務・補助事務等）
	・ 小児慢性特定疾患児日常生活用具の給付事務
	・ 訪問調査に関する事（認定調査）
現業機能業務	・ 各種窓口業務（有料道路割引、NHK受信料減免、自動車取得税、自動車税減免等）
	・ 自動車改造費助成等の相談・申請受付
	・ 心身障害者扶養共済業務年金支給事務
	・ 生活リフォームの相談・申請受付
	・ 特別児童扶養手当、在宅重度心身障害児福祉手当に関する事
	・ 特別障害者手当に関する事
	・ 難病患者福祉見舞金に関する事
	・ 小児慢性特定疾患児日常生活用具の給付
	・ 補装具・日常生活用具の相談・申請受付
	・ 障害者自立支援法（訓練等給付・介護給付、利用者負担、自立支援医療（精神通院））に関する事
	☆精神障害者保健福祉法に関する事
	☆障害者自立支援法全般
	☆障害者自立支援法（訓練等給付・介護給付）に関する事
	☆身体障害者、知的障害者支援費制度に関する事

注）「現業機能」「行政機能」ともに当てはまると考えられる業務については☆をつけた。

注）障害者自立支援法関連業務には でマークした。

Table 2 障害者自立支援法下の業務とその実施状況及び課題

○障害程度区分認定・給付費支給の認定	
実施状況	市町村自立審査会の構成メンバー選定は既に終了している。メンバーは医師と施設関係者、計6名から構成される。8月中に第1回の審査会を開催し、9月中に4回行う予定である。認定員の研修は終了している。
課題	<ul style="list-style-type: none"> ・支給決定時などの資産調査において、預貯金の残高等が正確に申告されない場合があり、減免制度が公平に機能しない危険がある。 ・様々な減免制度があり、負担の軽減策となっているが、複雑な事務処理が必要となり職員の負担が増えた。 ・支援費制度など他の制度と併行して行うため、業務量が多い。 ・サービスの体系の複雑化により、利用者へのわかりやすい説明が求められている。
○地域生活支援事業	
実施状況	相談業務は地域生活支援センターの移行業者に委託予定である。
課題	障害者福祉サービスの自治体による格差が大きくなることが予測され、ニーズの的確な把握が必要である。
○障害福祉計画の策	
実施状況	現在ニーズ把握のためのアンケート調査を作成中である。また策定委員会の構成作業も進めており、9月中にアンケートを実施する予定である。業者委託契約は完了した。
課題	特に言及なし。
○自立支援医療	
実施状況	4月より実施。
課題	上減額があるとはいえ、1割の負担は受診者にとって大きな負担となっている
○他機関との連携	
実施状況	障害者自立支援協議会のメンバーを現在選定中である。その他、保健所、職業安定所、A市社会福祉協議会、市内施設等とも連携を予定している。
課題	特に言及なし。

3) 障害者自立支援法下の業務の課題

以上のことから、社会福祉課では利用者主体で業務をこなす必要性を認識しているものの具体的な方法が見つからないことが考えられる。田尾（1990）によれば、管理機能を含む行政機能が不安定な現状は、組織として危うい状況にあり、早急な行政機能の安定が必要である。また、現業機能を抱えながら利用者主体で国の示す移行プラン（行政機能）をこなしていく事が困難な状況にあることが考えられる。

利用者主体のサービスを目指すならば、小沢（2006）が言及するように利用者主体の施策運営のできるスキルを市町村がいかに持つかが大きな課題となる。課題解決には市役所独自のソーシャルワークの方法論の確立と同時にそのようなスキルをもったソーシャルワーカーの養成が急務となるだろう。

(2) 職員の意識

以下、嘱託職員は勤務体系が異なるため分析の対象から除外した。

1) 業務内容別の検討（Table 3）

業務内容に相談支援があるか否かで、職員を区分した。相談支援は利用者により深い関わりが必要であり、利用者と直接関わる機会が多いか否かで、各職員の抱える問題や課題は異なると考えた。その結果、相談支援を業務に含む者は、困難に感じることで利用者との関わりを多く挙げているのに対して、相談支援を行わない者は管理や体制に関して困難を感じていることが示された。また、業務上どんな工夫をしているかについては、相談業務ある・なしに関わらず、現業機能と行政機能の両方の業務において工夫を行っていることが示された。

2) キャリア別の検討（Table 4）

職員の中で、福祉に関わる資格を有している者は全員勤務年数が1年以上であった。そこで、勤務年数が1年以上の者と1年未満の者との分類し、検討した。

その結果、1年未満の者は、1年以上の者に比べて、仕事に対する自信がない者が多いこと

障害福祉サービス実施主体の現状と課題に関する一考察

Table 3 業務内容別の検討

業務内容	①自信		②困難	③工夫	④思い	
	あ る	な い	あ る	している	マイナス	プラス
相談支援あり (3名)	1名 ・経験があるから	2名 ・理解のための勉強の時間がほしい	3名 ◎利用者との関わり（現業機能） ・利用者を困惑させたこと ・相談支援の時十分な時間が取れていないので問題が発生している ◎管理や体制（行政機能） ・補装具・日常生活用具の判断	3名 ◎現業機能 ・手話の勉強を始めた。 ・理解のために障害者団体のスポーツやレクレーションのイベントに参加 ◎現業機能＋行政機能 ・何度も足を運ばせないようにする	1名 ・詳細に決まらないまま制度が実行された（行政機能） ・国や県から資料だされるの遅い（行政機能） ・地域格差が大きくなる ・障害者のための法律か疑問 ・個人、サービス事業者、市町村の負担が増大する	2名 ・全ての障害者が平等になると聞いている ・市町村の工夫・努力次第で福祉の向上が期待できる
相談支援あり (3名)	1名 ・勉強中なので利用者の考えを聞こうと努力している	2名 ・常に利用者のことを考えるように心がけている ・知識がない。勉強する時間がない	3名 ◎管理や体制（行政機能） ・業務量多い ・無くなる福祉サービスへの対処 ・担当以外の仕事 ◎利用者との関わり（現業機能） ・利用者からの要望に応えること	3名 ◎行政機能 ・係り全員が最低限、受付業務ができるように努めている ◎行政機能＋現業機能 ・福祉サービスの説明をしっかりとる ・相手の視線で話すこと	3名 ・サービス低下を招かないようにする必要性がある ・弱者いじめ ・悪法	0名

* 嘱託職員2名は分析の対象から除いた。

Table 4 キャリア別の検討

福祉課在職期間	①自信		②困難	③工夫	④思い	
	あ る	な い	あ る	している	マイナス	プラス
一年以上 (2名)	1名 ・経験があるか	1名 ・知識が無い ・勉強する時間が無い	2名 ◎体制・制度（行政機能） ・業務量多い ・無くなる福祉サービスへの対処 ・補装具・日常生活用具の判断	2名 ◎実際場面（現業機能） ・相手の視線で話すこと ・手話の勉強を始めた。 *利用者を大切にする工夫	2名 ・悪法 ・詳細に決まらないまま制度が実行された（行政機能） ・国や県から資料だされるの遅い（行政機能） ・地域格差が大きくなる ・障害者のための法律か疑問	0名
一年未満 (4名)	1名 ・勉強中なので利用者の考えを聞こうと努力している	3名 ・常に利用者のことを考えるように心がけている ・理解のための勉強の時間がほしい	4名 ◎利用者との対応（現業機能） ・利用者を困惑させたこと ・相談支援の時十分な時間が取れていないので問題が発生している ・利用者からの要望に応えること	4名 ◎運営管理（行政機能） ・何度も足を運ばせないように ・係り全員が最低限、受付業務ができるように ・福祉サービスの説明をしっかりとる	3名 ・個人、サービス事業者、市町村の負担が増大する ・サービス低下を招かないようにする必要性がある ・弱者いじめ	2名 ・全ての障害者が平等になると聞いている ・市町村の工夫・努力次第で福祉の向上が期待できる

* 嘱託職員2名は分析の対象から除いた。

Table 5 職業観別の検討

考 え 方	①自 信		②困 難	③工 夫	④思 い	
	あ る	な い	あ る	している	マイナス	プラス
ポジティブ (2名) ・ただ一生懸命 ・市報などで広報 していきたい ＊がんばる	1名 ・経験があるから	1名 ・知識がない	2名 ◎自責 ・利用者を困惑させたこと ・利用者からの要望に応えられない	2名 ◎直接的な配慮 ・何度も足を運ばないように ・福祉サービスの説明をしっかりとする	1名 ・全ての障害者が平等になると聞いている	
ネガティブ (4名) ・大変難しい ・専門性の確保が難しい ・覚えるのが大変 ・人間的に不足を感じる ＊距離おく	1名 ・勉強中ということもあり利用者の考えを聞くようにしている	3名 ・理解のための勉強の時間が欲しい。 ・利用者の事を考える事務に当たるように心かけている。	4名 ◎他責 ・業務量が多い ・なくなる福祉サービスがある ・相談支援の時十分な時間が取れていない ・補装具や日常生活用具の交付の判断が分からない ・担当外の仕事をするとき	4名 ◎間接的な配慮 ・障害者団体のスポーツやレクに参加する。 ・手話の勉強を始めた ・係り全員が最低限受付業務ができるようにつとめている	1名 ・市町村の工夫・努力次第で福祉の向上が期待できる	4名 ・個人、サービス事業者、市町村の負担が増大する ・詳細に決まらないまま制度が実行された(行政機能) ・国や県から資料だされるの遅い(行政機能) ・地域格差大きくなる ・障害者のための法律か疑問 ・サービス低下を招かないようにする必要性がある ・弱者いじめ・悪法

＊ 嘱託職員2名は分析の対象から除いた。

が示された。1年以上の者は困難を感じることをして、体制や制度に関することを挙げているのに対して、1年未満の者は利用者の対応を挙げている。一方で、工夫においては、1年以上の者は実際場面での利用者との関わりを挙げているのに対し、1年未満の者は、運営管理に関することを挙げている。1年以上の者は、1年未満の者に比べ、仕事の全体像を把握しており、ある程度のことは予想ができる。一方、1年未満の者は、初めてのことが多く業務全体に目が行き届かないといえる。

3) 職業観 (Table 5)

職員が職業に対して、ポジティブな考え方を持っているか、ネガティブな考え方を持っているかの2つに区分した。仕事に対するイメージで、課題も異なると考えた。

その結果、仕事に対してネガティブな考えを持っている者は、ポジティブな考えを持っている者より、自信がない者が多いことが示された。また、困難に感じることに於いて、ポジティブ

な考えを持つ者は、「利用者を困惑させたこと」など、自分自身に責任をおいているのに対して、ネガティブな考えを持つ者は、「業務量が多い」など、自分以外に困難の原因をおいていることが示された。また、工夫においては、ポジティブな考えを持つ者が、「何度も足を運ばせないようにする」など直接的な配慮を挙げているのに対して、ネガティブな考えを持つ者は、「手話の勉強を始めた」といったように、仕事から距離をとって、工夫を行っていることが示された。

4) 各項目間の関連性

「自信がない」「困ったことがある」と回答した職員4名は、以下のような傾向があることが示された。第一に、障害者自立支援法関連の業務を多く抱えていることである。第二に、広範囲にわたる業務を1人で対応していることである。第三に、[現業機能]を多く担当していることである。第四に福祉関連の資格を有していないことである。第五に福祉課での勤務年数

が1年未満であるということである。このように、業務内容の多さや、資格の有無、勤務年数が、職員の自信のなさや、業務での困難さを生んでいることが示された。また業務内容に関しては、新しく施行された障害者自立支援法の業務を抱える者や、直接市民と関わる現業機能を担当する職員において、より自信のなさや困難さがあることが示された。このように経験年数の浅い職員をいかにサポートするかが課題となるだろう。

IV. まとめと今後の課題

佐藤（2006）、小林（2006）は、行政の課題として利用者のニーズ把握を挙げている。利用者の求めるサービスを提供するためには、直接住民と接する窓口業務などの現業機能の充実が不可欠である。そのためには、市役所組織の基盤となる「行政組織」の充実が必要である。しかしながら、今回の調査で、行政機能は非常に不安定なもので、組織として危うい状況であることが示された。その結果として、現業機能が不十分になっており、現業機能と行政機能の両立の難しさが示されたといえる。ある市では、行政機能を行う部門と現業機能を行う部門を分離して課を組織する取り組みも行われている（清水〔2006〕22）。しかし、この場合、現業部門と行政部門の双方の信頼関係を基盤にした交流が不可欠である。利用者主体のサービスを提供するためには、こうした行政組織の見直しが必要であろう。

この見直しには、その構成員である職員をいかにサポートするかが課題となる。今回の質問紙調査でも、経験年数の浅い職員をいかにサポートするかが課題として挙げられた。サポートの方法としては、奈良県社会福祉協議会（2000）が提唱するスーパービジョンの考え方が有効であると考えられる。具体的には、まずスーパービジョンの前提条件として、全職員がワーカーの基礎トレーニング（自己理解、他者理解、コミュニケーションの方法について演習を通して学ぶ）を受けることである。次に、経験年数の多

い者が、浅い者をサポートできるように、具体的な援助場面を想定した演習を通して、スーパービジョンのポイントについて学ぶことである。

今後の課題としては、自治体組織と構成員のサポート方法をより具体的に検討するために、サポート実態の把握と、他機関でのサポート方法の把握が挙げられる。さらに、利用者の満足度と行政サービスの関係、他の自治体組織を含めた複数事例での検討が必要である。

付記

本研究を行うにあたり、A市役所社会福祉課職員の多くの方々にご協力をいただきました。ここに記して感謝いたします。

註

- 1) 「行政機能」とは、法律や条令等の制度の企画・立案・遂行・改廃・事業遂行に必要な予算や人材、資源の確保などの運営管理の事務を指す（平野〔2006〕10）。
- 2) 「現業機能」とは、公的な責任や権限を根拠として、直接住民に接して保護や援護のサービスや生活物質・用具の給付等を行う事務を指す（平野〔2006〕10）。
- 3) A市の障害者数（2006年3月31日現在）は、身体障害者2,393名、知的障害者363名、精神障害者130名の計2,886名。施設入所者数は計141名で、知的障害の利用者が約7割を占める。居宅サービス利用者は、児童17名、身体障害者16名、精神障害者8名、知的障害者54名。居宅サービスの中では、ホームヘルプサービスがもっとも多く利用されており、利用者31名中、約4割が身体障害者。知的障害者はデイサービスの利用が最も多く、利用者29名のうち、25名の約8割を占める。また、グループホームの利用者も知的障害者が多く、16名中12名。こうした現状は、全国的な傾向とほぼ重なっていることが伺える（障害者白書〔2005〕）

V 引用・参考文献

- Daft, R. L. (1978) A dual model of organizational innovation. *Academy of Management Journal*, **21**,

- 193-210.
- 平野方紹(2006)これからの障害者福祉における行政の機能と地域での課題. ノーマライゼーション, **26**(6), 38-41.
- 伊藤秀樹 (2006) 障害者自立支援法ハンドブック. 日総研出版.
- 小林良二(2006)制度改革. 社会福祉学, **47**(2), 49-53
- 小沢温 (2006) 障害者自立支援法とソーシャルワーク. ソーシャルワーク研究, **31**(4), 20-25.
- 佐藤久夫 (2006) 障害者自立支援法制定過程で政策研究はどう関与したか, 社会福祉学, **47**(2), 49-53.
- 清水孝之(2006)トータルなサポートの推進～栃木市の取り組み～. ノーマライゼーション, **26**(6), 22-23.
- 『新版・社会福祉学習双書』編集委員会 (2006) 障害者福祉論. 全国社会福祉協議会.
- 塩見洋介・濱畑芳和 (2006) 障害者自立支援法活用の手引き—制度の理解と改善のために—. かがわ出版.
- 社会福祉法人奈良県社会福祉協議会 (2000) ワーカーを育てるスーパービジョン. 中央法規.
- 田尾雅夫 (1990) 行政サービスの組織と管理. 木鐸社.
- 2006.9.15 受稿、2007.1.31 受理 ——

The Present and the Problem of the A City Institution Managing about the Welfare Service for Disabilities in Japan

Gen MAEJIMA and Asako ISHII

This study attempts to show the present and the problem of the A City institution in Japan managing about the welfare service for disabilities. We divided the function into the field work and the administration, and considered about it. The first, in the interview research for the A city staff we made it clear that because the A city increased the function of not only the field work but also the administration, it is difficult for the A city to do the plan shown by the country about 'the independent support law for disabilities' (i.e. "Shogai-sha Jiritsu shien Hou") in Japan from the viewpoint of making the user centered. The second, in the questionnaire research for the A city staff with the field work it suggested that because the staffs is almost short longevity and not an expert though the transitional period it is hard for the staff to do the function of the field work having the administration.

Key Words: 'the independent support law for disabilities', the user centered municipality, the function of the field work, the function of the administration