

90年代の岡山県における社会福祉

その1 福祉マンパワーの現状と展望

内 田 節 子

はじめに

人々のしあわせを保障したり、高めるためには、先ず社会福祉の制度・政策が整備され、充実されることが必要である。しかしながら、このような制度・政策が整備・充実されることのみで人々の福祉を保障したり、増進させることはできない。福祉制度や政策を運営したり、具体的な実践活動があってはじめて人々の福祉を保障し、かつ増進させることができるのである。つまり福祉の担い手（マンパワー）によって福祉は真に意味をもってくる。換言すれば、社会福祉が人々にとって意味あるものとなるか否かはマンパワーの質と量にかかっているのである。

今日、社会福祉におけるマンパワーの確保が重大な問題となっているが、岡山県のそれはいかなるものであろうか。そこで岡山県の福祉サービスにかかわらせて福祉マンパワーの現状をさぐり、そして将来を展望することとする。

序章 これからの社会福祉

戦後、わが国は社会福祉の基本的枠組を①無差別平等②国家責任③公私分離④必要かつ十分、の4点におき、経済の高度成長と共に制度や政策を拡充整備してきた。とくに1970年代前半はそれらが最も充実されるが1973年のオイルショックによって「福祉見直し論」が登場し、これがわが国の社会福祉の転機となる。1980年代後半に入ってから、制度上の見直しや新しい法律の制定が進められるなどのいわゆる社会福祉制度の改革が開始される。

1. 「今後の社会福祉のあり方」にみる社会福祉の方向

1989年3月30日、中央社会福祉審議会、中央児童福祉審議会および身体障害者福祉審議会は「今後の社会福祉のあり方」を厚生大臣に意見具申した。この意見具申の基本的な考え方は「国民の社会福祉需要に的確に応え、人生80年代にふさわしい長寿福祉社会を実現するためには福祉サービスの一層の質的量的拡充を図るとともに①ノーマライゼーションの理念の浸透②福祉サービスの一般化・普遍化③対策の総合化・体系化の促進④サービス利用者の選択の幅の拡大等の観点に留意」することにおき、社会福祉の発展を図るために次の6つの基本事項が重要で

あるとしている。

- ①市町村の役割重視
- ②在宅福祉の充実
- ③民間福祉サービスの健全育成
- ④福祉・保健および医療の連携強化・総合化
- ⑤福祉の担い手の養成と確保
- ⑥サービスの総合化・効率化を促進するための福祉情報提供体制の確立

そして今後の社会福祉のあり方に関連して、社会福祉見直しの必要について、次のような具体的方策を指摘している。

- ①社会事業の範囲の見直し…… 諸種 of 社会事業の中には時代と共に変化したものがある。
- ②福祉サービス供給主体のあり方を考える…… 公・民の配分の問題
- ③在宅福祉の充実と施設福祉との連携強化

a 在宅福祉——ヘルパーの派遣、デイサービス、ショートステイ、通園・通所施設の量的充実、保健・医療との連携

b 家庭のもつ機能を支援するサービス——老親の介護、児童の養育・健全育成、相談機能の強化、多様化した保育需要に応じる。

c 在宅福祉と施設福祉の一層の連携・強化の必要

- ④施設福祉の充実

- ⑤市町村の役割重視…… 新たな運営実施体制の構築

a 老人・身体障害者の施設入所——市町村が行なう（平成5年実施）

b 市福祉事務所——施設入所および在宅サービスの実施上前提となる相談援助の機能をもつ

c 郡部福祉部——管内市町村に対する広域的な調整・指導の総合的機能をもつ

d 市町村の福祉職員の現任訓練の必要

以上のような意見具申にみる「今後の社会福祉のあり方」は各都道府県や市町村においても、社会福祉のあり方を考える際の基本事項となっている。特に既述した6基本事項中の「市町村の役割重視」は3審議会の中心的課題となっていたものである。

2. 「福祉ビジョン」にみる社会福祉の方向

3審議会の意見具申に先だって、1988年10月25日、厚生省と労働省は「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」とする福祉ビジョンを提示した。この福祉ビジョンにおいて両省は「長寿・福祉社会を実現するためには、国民の意識や価値観の変革はもとより、経済・社会システム全体を人生80年時代にふさわしいものに調整、改革を進めてい

く必要がある」と云い切り、そして社会保障や福祉に関わる施策策定における基本的考え方を次のように示している。

①高齢者が保護や援助の対象としてだけでなく、その豊富な人生経験や知識、技術をいかし、社会に貢献できる一員として、社会参加できるよう、必要な機会の提供と環境の整備を図る。

②自立自助の精神と社会連帯の考え方に立ち、国民の基礎的ニーズについて公的施策をもって対応し、国民福祉の基盤の充実を図るとともに、多様かつ高度なニーズについては個人及び民間の活力の活用を図る。

③人口高齢化の進展等に伴い、長寿・福祉社会を実現するための国民の負担は、長期的にはある程度の上昇は避けられないが、経済の発展、社会の活力を損なわない程度にとどめる。

また、今後の施策の目標と方向について次の8項目をあげている。

①積極的な健康づくりと生きがいをもって暮せる地域づくり

②保健、医療、福祉サービスの連携と充実

③児童の健全な育成と家庭の支援対策の強化

表1 ゴールドプラン

高齢者保健福祉推進十か年戦略 (平成11年度までの10か年の目標)	
<p>我が国は、いまや平均寿命80年という世界最長寿国になり、21世紀には国民の約4人に1人が65歳以上の高齢化社会となるが、このような高齢化社会を国民が健康で生きがいをもち安心して生涯を過ごせるような明るい活力のある長寿・福祉社会としなければならない。このため、消費税導入の趣旨を踏まえ、高齢者の保健福祉の分野における公共サービスの基盤整備を進めることとし、在宅福祉、施設福祉等の事業について、今世紀中に実現を図るべき10か年の目標を掲げ、これらの事業の強力な推進を図ることとする。</p>	<p>3. 在宅福祉等充実のための「長寿社会福祉基金」の設置</p> <p>(1) 在宅福祉事業等の振興を図るため、700億円の基金を設置する。</p> <p>(2) 基金は、主として次の事業を行う。</p> <p>(ア) 在宅福祉・在宅医療事業の支援</p> <p>(イ) 高齢者の生きがい・健康対策の推進</p>
<p>1. 市町村における在宅福祉対策の緊急整備 ——在宅福祉推進十か年事業</p> <p>(1) ホームヘルパー 10万人</p> <p>(2) ショートステイ 5万床</p> <p>(3) デイ・サービスセンター 1万か所</p> <p>(4) 在宅介護支援センター 1万か所</p> <p>(5) ショートステイ、デイ・サービスセンター及び在宅介護支援センターを全市町村に普及させる。</p> <p>(6) 在宅福祉事業の実施主体(財団法人たる公社等)を全市町村に普及させる。</p> <p>(7) 「住みよい福祉のまちづくり事業」を推進する(人口5万人未満の市町村をも対象)。</p>	<p>4. 施設の緊急整備——施設対策推進十か年事業</p> <p>(1) 特別養護老人ホーム 24万床</p> <p>(2) 老人保健施設 28万床</p> <p>(3) ケアハウス 10万人</p> <p>(4) 過疎高齢者生活福祉センター 400か所</p>
<p>2. 「ねたきり老人ゼロ作戦」の展開</p> <p>(1) 地域において機能訓練を受けやすくするための体制の整備を図り、希望する者誰もが機能訓練を受けられるようにする。</p> <p>(2) 全国民を対象とする脳卒中情報システムを整備する。</p> <p>(3) 介護を支える要員を確保する。</p> <p>ホームヘルパーの増員とあわせ、在宅介護支援センターにおける保健婦・看護婦の要員等を計画的に配置する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 在宅介護指導員(保健婦・看護婦等) 2万人 ・ 在宅介護相談協力員(地域のボランティア) 8万人 <p>(4) 脳卒中、骨折等の予防のための健康教育等の充実を図る。</p>	<p>5. 高齢者の生きがい対策の推進</p> <p>(1) 「明るい長寿社会づくり推進機構」を全都道府県に設置する。</p> <p>(2) 「高齢者の生きがいと健康づくり推進モデル事業」を推進する。</p>
	<p>6. 長寿科学研究推進十か年事業</p> <p>(1) 研究基盤充実のための国立長寿科学研究センターを設置するとともに長寿科学研究を支援する財団を設立する。</p> <p>(2) 基礎分野から予防法・治療法の開発、看護・介護分野、更に社会科学分野までの総合的な長寿科学に関するプロジェクト研究を実施する。</p> <p>(3) これらにあわせて、将来の高齢化社会を担う児童が健やかに生まれ、育つための施策を推進することとし、とりわけ、生涯の健康の基礎となる母子保健医療対策の一層の充実について中長期的視野に立って検討する。</p>
	<p>7. 高齢者のための総合的な福祉施設の整備</p> <p>(1) 民間事業者による老後の保健及び福祉のための総合的施設の整備を促進する(「ふるさと21健康長寿のまちづくり事業」)。</p> <p>(2) 公的事業主体による高齢者の生活、介護、健康づくり及び生きがい活動を目的とした総合的施設の整備を検討する。その際、国立病院・療養所の再編成に伴う跡地等の活用についても検討する。</p> <p>以上のほか、地方公共団体が地域の特性に応じて自主的に実施する高齢者保健福祉施策を支援する。</p>

資料：国民の福祉の動向 1990年

- ④障害者の自立と社会参加の促進
- ⑤高齢者雇用の促進
- ⑥老後生活を経済的に支える所得の保障
- ⑦良質で効率的な医療の供給と医療費の保障
- ⑧長寿を支える研究開発の推進

以上のような福祉ビジョンが示されたが、このビジョンをふまえて、平成元年12月に厚生・大蔵・自治の3大臣による「高齢者保健福祉推進十ヶ年戦略」、いわゆる「ゴールドプラン」が提示された（表1）。

3. 岡山県における福祉ビジョン

1) 第4次岡山県総合福祉計画

平成3年4月に岡山県は第4次総合福祉計画を策定した。この計画における基本理念はそれまでの3次にわたる計画の「人間尊重、福祉優先」とし、この理念の一層の浸透を図るとともに「創造・自立・連携」を基調とする積極的県政の一層の推進に努めることとしている。

そして第4次福祉総合計画の基本目標として

- ①豊かな社会と人づくり
- ②愛と奉仕の地域づくり
- ③すべての人に生きがいを

を設定し、この目標に基づいて計画の体系が提示された。

2) 岡山県在宅老人福祉緊急整備基本計画

昭和63年10月に国によって提示されたいわゆる福祉ビジョンにおいて、その後の3年間に「家庭奉仕員派遣事業」「デイサービス事業」及び「ショートステイ事業」の在宅福祉の3本柱を緊急に整備することとなったが、岡山県も国の緊急整備計画を受けて、平成元年から3年度までの3年間に①家庭奉仕員を200人増、②デイサービス・センターを34ヶ所増、③ショートステイ専用ベッドを150床増、という目標で整備するとして表2のような「在宅老人福祉緊急整備基本計画」を策定した。

以上、今後のわが国の、そして岡山県における社会福祉のあり方を概観したが、福祉サービスを具体的に、直接的に県民に提供していくのは福祉従事者なのである。

福祉マンパワーの現状と展望

福祉従事者、とりわけ対人援助を提供する者は、専門性を具備したいわゆる福祉専門職者であることが指摘されて久しく、徐々に専門職者が整備・充実されてきたが、今日依然として福

表2 在宅老人福祉緊急整備基本計画

事業名	現況(63末)		整備方針等	目標			12年度(2000年)	考 え 方									
	岡山県	全国		元年度(1989年)	2年度(1990年)	3年度(1991年)											
家庭奉仕員派遣事業	269人	27,105人(計画)	<ul style="list-style-type: none"> ニーズ調査による必要数をベースに配置を指導。 1名配置の市町村に対しては、2名以上の配置を指導。 有料制未導入の町村に対してはその導入を指導。 特別養護老人ホームへの委託を指導。 特養等施設整備要望市町村については、在宅強化の面からの増員を働きかける。 退職した看護婦、寮母やヘルスボランティア等を日額、時間給のヘルパーとして活用するよう指導。 		200人		<ul style="list-style-type: none"> ニーズ調査(S63.10.1)による必要数 178人 単数配置の複数化 20人 										
			<ul style="list-style-type: none"> 国の平成3年度までの努力目標 75歳以上人口1,000人当り6.7人配置 	(国) 31,405人	→	50,000人		50,000人	<ul style="list-style-type: none"> 198人と200人 								
デイ・サービス事業	14か所 12市町村	630か所	<ul style="list-style-type: none"> 新設の特養、老人福祉センターに対して、デイ・サービスセンターの併設を必要とする。 既設の特養等へも設置を指導(50%を目標) 		34か所		<ul style="list-style-type: none"> 平成3年における岡山県の高齢者人口の全国に占める割合 										
			<ul style="list-style-type: none"> 国の指導(平成元年度)特養の1/3への併設 	(+9か所)	(+12か所)	(+13か所)		<ul style="list-style-type: none"> 23か所 18市町村 	<ul style="list-style-type: none"> 35か所 24市町村 	<ul style="list-style-type: none"> 48か所 30市町村 	<ul style="list-style-type: none"> 294千人 15,457千人 2,500か所 × 0.019 = 48か所 						
ショートステイ事業	147床 64市町村 (49施設)	2,374床	<ul style="list-style-type: none"> 専用居室の整備(新設、既設とも)を積極的に指導。 実施市町村の拡大を推進(全市町村を目標) 利用の拡大を促進するため住民へのPRに努めるとともに、手続きの簡素化をすすめる。(利用券方式の導入) 		150床		<ul style="list-style-type: none"> 3年間で現在の専用ベッド数を倍増する。(平成2~3年度)新設特養 10床×5施設=50 既存特養 10床×5施設=50 計100床 特養定員に対するベッド数の割合(63末) 										
			<ul style="list-style-type: none"> 国の指導 特養の新設時は20床を原則、既設も20床を原則(困難な場合は最低1割以上) 特養の総定員の4%を目標。 	(国) 4,274床	→	10,000床		50,000床	<table border="1"> <tr> <th>区分</th> <th>特養定員</th> <th>ベッド数</th> <th>割合</th> </tr> <tr> <td>岡山</td> <td>3,544人</td> <td>147床</td> <td>4.15%</td> </tr> <tr> <td>全国</td> <td>145,128人</td> <td>2,374床</td> <td>1.64%</td> </tr> </table>	区分	特養定員	ベッド数	割合	岡山	3,544人	147床	4.15%
区分	特養定員	ベッド数	割合														
岡山	3,544人	147床	4.15%														
全国	145,128人	2,374床	1.64%														

資料：ふくし情報 7 岡山県社会福祉協議会

表3 岡山県行政福祉機関一覧 (H.5.4.1現在)

福祉機関	数
岡山県地方振興局福祉部 (家庭児童相談室)	9
市福祉事務所 (家庭児童相談室)	16
岡山県身体障害者更生相談所	1
岡山県精神薄弱者相談所	※2
児童相談所	3
婦人相談所	1

※ 支所を含む
(筆者作成)

社人材を確保するのに困難な状況にある。とりわけ急速な高齢化にある我が国において「福祉マンパワー」問題が関係者の間で急務の課題として議論されている。では岡山県の状況はいかなるものであろうか。

今日、県民の福祉ニーズに応えるために数多くの福祉サービスが用意されている。そしてこのような福祉サービスは各種福祉行政機関及び公私にわたる各種福祉施設によって、より具体的には、それらの場に配置されている福祉従事者によって行なわれている。

そこで、ここでは福祉行政機関と福祉施設の両者から福祉マンパワーの現状をとりあげ検討することとする。

1. 福祉行政機関と福祉マンパワー

表3にみるような5種の福祉行政機関が設置されており、県民の福祉ニーズに従って、それぞれの機関が福祉サービスを行なっている。ここでは中心的な総合的機関としての福祉事務所と児童相談所をとりあげ検討を加える。

表4 福祉事務所の職種別職員の状況
(H.4.10.1現在)

	総 数	郡 部	市 部
所 長	25	9	16
次 長	8	0	8
課 長	21	17	4
(査察指導員兼任)	16	16	0
(兼任していない者)	5	1	4
係 長	76	28	48
(査察指導員兼任)	55	28	27
(兼任していない者)	21	0	21
査察指導員(課長係長以外)	7	0	7
現 業 員 合 計	267	86	181
六 法 担 当	169	49	120
五 法 担 当	98	37	61
面 接 相 談 員 (専任)	0	0	0
身体障害者福祉司(専任)	0	0	0
精神薄弱者福祉司(専任)	0	0	0
老人福祉指導主事(専任)	0	0	0
家庭児童福祉主事(専任)	0	0	0
福祉六法事務職員	50	1	49
嘱 託 医	33	8	25
そ の 他 の 職 員	463	16	447

- 注 1) 査察指導員…現業員の指導監督を行う職員
 2) 現 業 員…要援護者の家庭訪問、面接、資産等の調査、措置の必要の有無及びその種類の判断、生活指導を行う職員
 3) 五法担当…現業員のうち、身体障害者福祉法、児童福祉法、精神薄弱者福祉法、老人福祉法、母子及び寡婦福祉法の五法を担当する職員をいう。
 4) 六法担当…現業員のうち、五法担当以外の職員をいう。(主として生活保護法を担当)

資料：厚生省「福祉事務所現況調査」(岡山県民生労働部)

1) 福 祉 事 務 所

県地域振興局福祉部及び市福祉事務所は、地域の第一線にあって、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、老人福祉法、母子及び寡婦福祉法による援護、育成、更生の措置などの援助を提供している。

このような援助を行なうために社会福祉主事、身体障害者福祉司、精神薄弱者福祉司などの福祉専門職員が配置されている(表4)。その中で、身体障害者・精神薄弱者福祉司には専任が見当たらないが、ノーマライゼーションの視点から障害者の福祉が志向される時、専任の福祉司がおかれる必要があろう。

平成4年10月1日現在で370名の専門職員が活動しているが、今後の福祉のあり方として地域重視が打出されており、また地域住民の福祉ニーズは複雑・多様化しており、彼等のニーズに適切に対応するためには社会福祉主事等の専門職員が質的に量的に整備充実される必要がある。

ここで福祉事務所における専門職員の資格保有状況についてみると、表5のとおりである。この状況を昭和47年6月調べ時¹⁾の60.3%と比較すると約10ポイントのアップとなっており、これは質的に向上していると云える。また全国の状況と比べてみると、同程度の資格保有状況となっている(表6)。

◎家庭児童相談室

福祉事務所には家庭児童相談室が併設されており、家庭児童に対する援助を行なってい

表5 福祉事務所職員の資格保有状況
(H.4.10.1現在)

項 目	総 計	有資格	無資格	
所 長	市部	16	7	9
	郡部	9	8	1
スーパー バイザー	市部	34	27	7
	郡部	44	37	7
六法担当 現 業 員	市部	120	110	10
	郡部	49	39	10
五法担当 現 業 員	市部	61	29	32
	郡部	37	15	22
計	市部	231	173	58
	郡部	139	99	40
総 計		370	272	98

資料：岡山県民生労働部

として特筆される。

現在、児相は岡山市（岡山県中央児相）、津山市（岡山県津山児相）及び倉敷市（岡山県倉敷児相）に設置されているが、それぞれの児相には、児相がもつ機能を果たすために児童福祉司、心理判定員、相談・調査員、一時保護職員などの福祉専門職員が配置されている。この他に嘱託として医師なども置かれているが、表7は児相職員の資格保有状況をみたものである。平成5年11月末日現在で43名の専任の福祉専門職員が配置されている。児童福祉司（以後、福祉司とする）は、児童福祉法第11条によって設置が義務づけられた専門職である。福祉司は地域を担当し、担当地域内の児童の福祉の実状をつぶさに把握し、もって地域内の児童の福祉の維持増進を図ることを大きな役割の一つとしている。現在福祉司は14名である。厚生省は、最低、人口10万人から13万人に1人の福祉司を確保できるよう地方交付税に見込んでいる。しかし乍ら当時（昭和39年）と比較して、児童問題は質的に変化し、その上に複雑・多様化している今

表6 福祉事務所職員の資格保有状況（全国との比較）

項 目	総 数	有 資 格	無 資 格	
スーパー バイザー	岡山	78人 100.0%	64人 82.1%	14人 17.9%
	全国	2,888 100.0	2,371 82.1	517 17.9
現 業 員	岡山	267 100.0	193 72.3	74 27.7
	全国	15,967 100.0	11,512 72.1	4,455 27.9

資料：国民福祉の動向 1993年

岡山県民生労働部（H.4.10.1）

る。相談室には非常勤の家庭児童相談員がおかれているが、常勤とすることがのぞましい。また相談室の整備については児童相談所との関連でより意味ある整備・充実に努むべきである。

2) 児 童 相 談 所

児童相談所（以後、児相とする）は児童福祉法により生まれたものであり、18歳未満の児童及び児童に関わる家族などの諸々の相談に応じ、助言・指導を行ったり、また児童のニーズに従って児童を児童福祉施設に入所させる措置を行なう等、児童福祉の中心的機関として機能している。とりわけ児相はクリニックとしての機能と入所施設への措置権を併せもっており、児童のその時その時の必要なニーズによって、福祉サービスを提供できるという児童のための総合的な福祉センターと

表 7 児童相談所職員の資格保有状況

児童相談所	児 童 福 祉 司			心理判定員	相 談 ・ 調 査 員				一 時 保 護	
	大 学 児 童 福 祉 法 第 11 条 の 2 の 1	大 学 児 童 福 祉 法 第 11 条 の 2 の 2	大 学 児 童 福 祉 法 第 11 条 の 2 の 5	大 学 心 理 学 専 攻	大 学 社 会 福 祉 専 攻	大 学 其 他	保 母	※ 家 庭 相 談 員	大 学 児 童 福 祉 法 第 11 条 の 2 の 1	保 母
中 央	4	1		4	2		2	2	3	1
倉 敷	5		1	4		1		4		
津 山	3			2				3		1

※ 非常勤

(平成5年11月末現在 筆者調べ)

日、4万人乃至5万人に1人の割合で福祉司が配置されて、初めて地域住民が期待する児童福祉サービスを行なうことができると考える。こうした視点からは福祉司は量的に極めて不十分と云わざるを得ない。特に近年の地域福祉、家庭福祉重視の観点からは福祉司の量的不足は大きな問題の一つと云える。

また児相のクリニックとしての機能が期待されている折、心理判定員についても早急な充実が必要である。

2. 福祉施設と福祉マンパワー

県民の福祉ニーズに応じて表8にみるような種々なる施設が用意されている。平成5年4月1日現在、公立施設は682ヶ所、民間施設は486ヶ所となっている。また入所施設についてみると、177施設中、民間施設は136ヶ所約76%を占めており、入所福祉サービスは民間によって支えられていると云えよう。

次に区域別に入所施設の設置状況をみてみると図1のとおりである。各区域に設置されている施設は老人ホームである。このことは現在の県民の福祉ニーズがどこにあるかを物語っている。

こうした各種の福祉施設には、生活・児童指導員、セラピスト、保母、寮母、栄養士など10指に余る専門職員が配置され、各種施設を利用する人々のニーズに応じた援助を行なっている。表9は平成4年10月1日現在、県内の福祉施設に配置されている専門職員の状況をみたものである。表でみる限り、いずれの施設も最低基準以上の人員を確保しているが、多くの施設では人材確保に苦労していると云われている。

入所施設における人材確保については従来より直接処遇職員である指導員、保母、寮母などの専門職員を確保するのに困難していたが、現在なおこれは大きな課題として残されている。保母や寮母は毎年20%前後の交替があるという現実がある。特に高齢化が進行していっている中で、高齢者のための入所施設における介護職に人材確保が大きな問題となっている。

このような介護職員を確保するためには彼等の養成が急務の課題であるが、県当局は平成5年より、社会福祉士及び介護福祉士を養成する指定を受けている養成指定施設に在学する者へ修学資金を無利息で貸与するという「社会福祉士及び介護福祉士修学資金貸与制度」を創設し

表8 各種福祉施設設置状況一覧

法	施設種別	経営母体		
		公	私	計
生活保護	救護施設	3	3	6
	授産施設		2	2
身体障害者福祉	身体障害者入所施設	2	9	11
	身体障害者通所施設		3	3
	補装具製作所施設	1		1
	視聴覚障害者情報提供施設		2	2
精神薄弱者福祉	精神薄弱者入所施設	1	29	30
	精神薄弱者通所施設		7	7
	精神薄弱者福祉ホーム		32	32
	精神薄弱者福祉工場		1	1
老人福祉	各種老人ホーム（入所）	28	71	99
	各種サービス施設（通所）	48	63	111
	老人保健施設	2	20	22
	老人福祉施設付設作業所	4		4
	老人憩の家	109		109
婦人保護	婦人保護施設	1		1
児童福祉	各種児童入所施設	5	18	23
	各種児童通園施設	4	6	10
	児童厚生施設（児童館）	29	16	45
	保育所	233	174	407
	へき地保育所	20		20
	母子寮	1	1	2
母子福祉	母子休養ホーム		1	1
精神保健	精神障害者援護寮	1	1	2
	精神障害者福祉ホーム		3	3
地域福祉センター	隣保館	49		49
	授産施設		2	2
	宿所提供施設		1	1
	共同作業場	117	5	122
	地域福祉センター	3	1	4
	（社会）福祉センター		14	14

注 医療保護、助産施設を除く

資料：社会福祉施設名簿

平成5年4月1日現在（岡山県民生労働部）

た。

貸与額は月額36,000円であり、現在岡山県立大学短期大学部健康福祉学科生活福祉専攻、旭川荘厚生専門学院介護福祉科、順正短期大学保健科保健福祉専攻及び岡山総合福祉専門学校介護福祉科の4施設が介護福祉士指定養成施設となっている。

なお、指定養成施設を卒業後1年以内に岡山県内の社会福祉施設等で社会福祉士又は介護福祉士として、その業務に従事し、引き続き7年間その業務に従事した場合は修学資金の返還は免除されるとなっている。

3. 岡山県在宅老人福祉緊急整備基本計画と福祉マンパワー

昭和63年に策定された「在宅福祉緊急整備基本計画」（表2参照）において、県は平成元年から3年度末までの3ヶ年間に次のような目標を設定した。

○家庭奉仕員（ホームヘルパー）……200人増

○デイサービス・センター……34ヶ所増

○ショートステイ専門ベッド……150床増

この目標を達成するためには更なる福祉マンパワーが要請されることとなった。

そこで、次に在宅福祉重視の方向にあって、しかも長寿社会に向けて最もその役割を期待されているホームヘルパー（以後、ヘルパーとする）についてみることにする。

1) 法によるヘルパー

在宅福祉重視の観点から、県が基本計画を策定した昭和63年度末には県下に269人のヘルパーが配置されていたが、5年後の平成5年3月末日現在には545人となっている。ちなみに基本計画で示された平成3年度末までのヘルパー数は460人（目標469人）である。

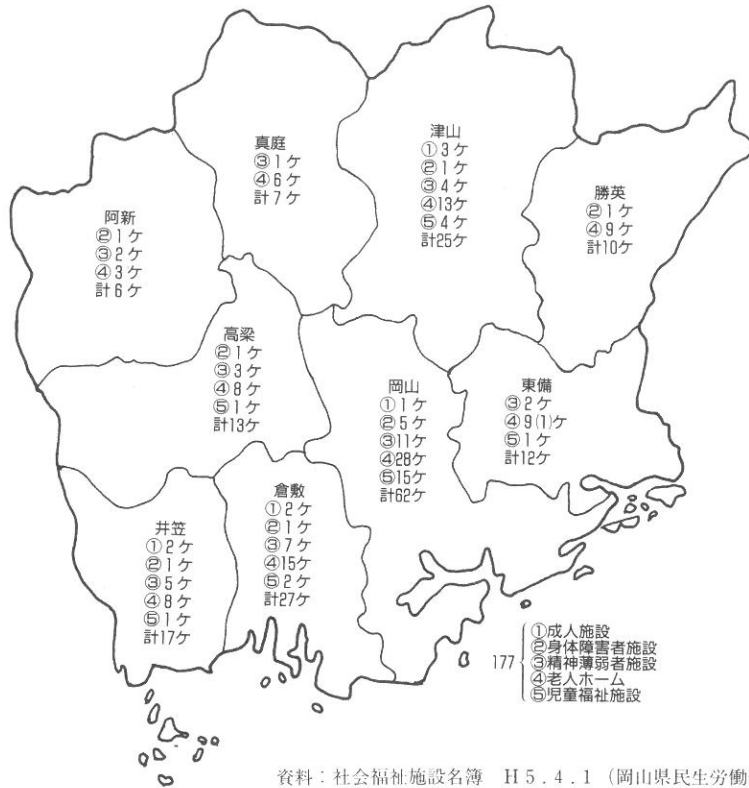


図1 区域別入所施設設置状況 (H.5.4.1 現在)

表9 岡山県内の福祉施設専門職者状況

H.4.10.1 現在
単位：人

施設種別	施設長		児童・生活指導員・教護		セラピスト・心理士		職業指導員		保母・教母		寮 母		看護婦・保健婦		栄養士	
	専任	兼務	専任	兼務	専任	兼務	専任	兼務	専任	兼務	専任	兼務	専任	兼務	専任	兼務
成人福祉施設	8 (8)	0	35 (35)	0	0	0	21 (21)	0	0	0	43 (43)	0	7 (7)	0	0	0
身体障害者施設	15 (15)	1	20 (19)	0	7 (7)	2 (2)	28 (22)	3 (1)	0	0	193 (193)	7 (7)	29 (29)	2 (2)	7 (7)	1 (1)
精神薄弱者施設	29 (28)	9 (5)	323 (314)	10 (5)	0	0	211 (207)	5 (5)	3 (3)	0	0	23 (23)	2 (2)	22 (21)	2 (2)	2 (2)
老人福祉施設	102 (86)	113 (7)	87 (65)	24 (5)	501 (499)	71 (65)	47 (43)	6 (5)	0	0	2093 (2025)	79 (64)	180 (160)	48 (19)	204 (201)	34 (21)
婦人保護施設	0	1 (1)	1 (1)	2 (2)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
児童福祉施設	42 (23)	9	137 (120)	6 (6)	71 (56)	6 (6)	19 (19)	0	239 (212)	17 (10)	0	0	127 (125)	56 (56)	36 (30)	1 (1)
母子福祉施設	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
精神保健施設	1 (1)	3 (1)	3 (3)	2 (2)	0	3 (2)	3 (3)	2 (1)	0	0	2	0	0	6 (5)	0	0
地域福祉施設	29	21	36	5	0	0	0	0	0	0	6	0	2	0	0	1
計	227 (156)	197 (14)	642 (557)	49 (20)	579 (562)	82 (75)	329 (315)	16 (12)	242 (215)	17 (10)	2337 (2261)	86 (71)	374 (344)	114 (84)	268 (264)	39 (25)

() 内は入所施設における数
注 医療保護施設、グループホーム、高齢者生活福祉センター、在宅介護支援センター、助産施設、心身障害児通園施設、保育所、へき地保育所、共同作業所、福祉センターを除く
資料：岡山県民生労働部

また区域別にヘルパーの設置状況をみると図2のとおりである。

次にヘルパーの所属をみると市町村が50%となっており、ついで社会福祉協議会(38.0%)、特別養護老人ホーム(9.2%)と続いている(表10)。

基本計画におけるヘルパーの整備のあり方について、県は昭和62年度末の高齢者人口10万人当りの全国平均配置数120人という数値と昭和63年10月実施のニーズ調査による必要数等を考慮して、平成12年の岡山県の高齢者人口予測から459人というヘルパー数を導き出し、これを3年間で整備するという計画をたてている。ここで岡山県におけるヘルパーの整備状況の推移をみると図3のとおりである。平成4年度の高齢者数に対するヘルパーの設置数から平成12年を単純試算すると約680人のヘルパーが必要となる。しかしながら実際には在宅福祉重視で、しかも高齢化が進行していき、「一人暮らし」と「夫婦のみ」の高齢者世帯が増加することが予測されるとき、今後更に多くのヘルパーを必要とすることは言うまでもない。

2) 住民参加型ヘルパー

ホームヘルプ・サービスについてみると、法によるヘルパーの派遣の他に、非営利団体が行



図2 区域別老人ホーム及びヘルパー設置状況

表10 平成4年度ホームヘルパー設置状況対前年比（身分形態別）

H. 5. 3. 31現在
単位：人

区 分	ヘルパー数		市町村職員		社協職員		特養職員		そ の 他	
	H 4	(H 3)	H 4	(H 3)	H 4	(H 3)	H 4	(H 3)	H 4	(H 3)
岡山局計	185	(169)	102	(101)	60	(45)	8	(8)	15	(15)
東備局計	27	(26)	12	(13)	15	(13)	0	(0)	0	(0)
倉敷局計	112	(85)	65	(55)	15	(11)	32	(19)	0	(0)
井笠局計	41	(36)	16	(12)	23	(22)	2	(2)	0	(0)
高梁局計	25	(23)	4	(11)	20	(12)	1	(0)	0	(0)
阿新局計	32	(30)	19	(18)	11	(12)	2	(0)	0	(0)
真庭局計	46	(29)	15	(20)	31	(9)	0	(0)	0	(0)
津山局計	44	(37)	28	(23)	12	(10)	4	(4)	0	(0)
勝英局計	33	(25)	12	(12)	20	(13)	1	(0)	0	(0)
市 計	295	(253)	153	(135)	79	(70)	48	(33)	15	(15)
町 村 計	250	(207)	120	(130)	128	(77)	2	(0)	0	(0)
県 計	545	(460)	273	(265)	207	(147)	50	(33)	15	(15)
比率 %	100	100	50.0	57.5	38.0	32.0	9.2	7.2	2.8	3.3

資料：岡山県民生労働部

なうホームヘルプ・サービス、つまり「住民参加型在宅福祉サービス」が生まれている。平成元年10月に玉野市社会福祉協議会が会員制による相互扶助を目的とした「在宅福祉サービス」を開始したが、現在までに表11にみるように8団体がサービスを実施している。

このサービスは、サービスの利用者と担い手が「利用会員」と「協力会員」となる会員制によって成立している。利用者はサービス料を支払い、担い手はサービス料を受け取るというやり方である。また担い手がサービスした時間を貯蓄するという時間貯蓄型もある。そして貯蓄した時間だけ後になって担い手がサービスを利用することも可能であるなど形態は様々であるが、時間貯蓄制を採る団体が徐々に増加傾向にある。

このような住民参加型の福祉サービスは行政によるサービスを補うものであり、かつきめ細かい住民のニーズに対応するものである。また住民を地域の福祉活動に参加させる機会ともなるとして評価されているものである。しかし他方ではサービス協力員の確保が困難であったり、組織を運営するための財源を確保することが容易でないなどの問題を抱えている。

今後、高齢化が進むなかで行政のみにホームヘルプサービスを期待することは困難と思われる。また住民の緊急のニーズに応じて適宜・迅速にサービスを提供するためには本サービスが整備・充実される必要があるだろう。従って、この住民参加型のヘルパーを整備・充実するために行政側の支援が必要と考える。

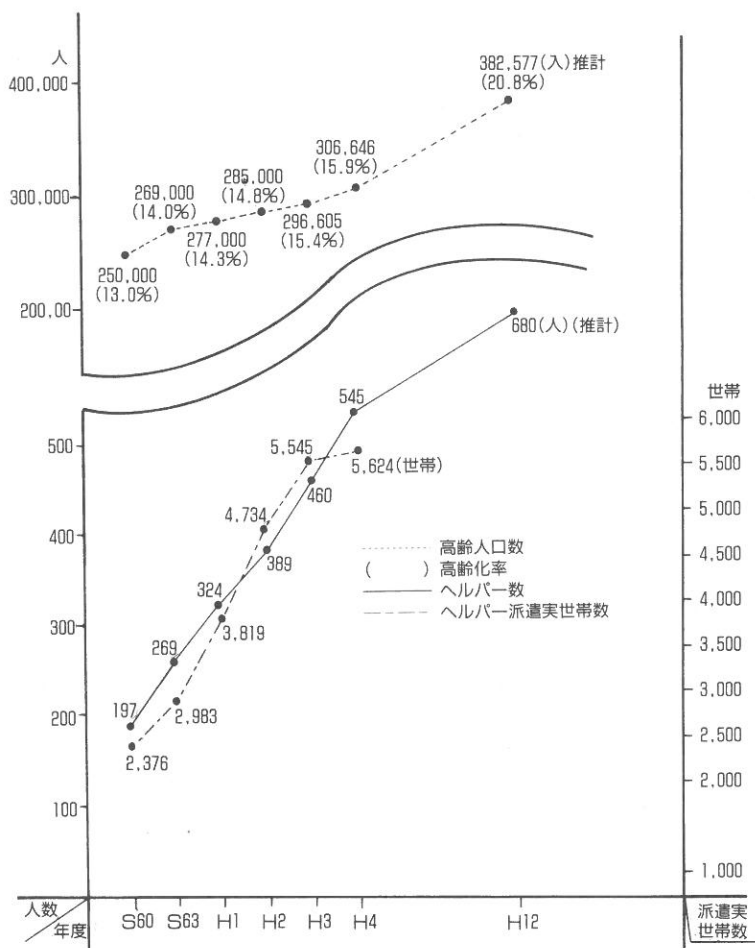


図3 年次別高齢者数とホームヘルパー数
資料：民生労働行政の概要（岡山県民生労働部）

表11 民間ヘルパー派遣団体

団体名	型	備考
玉野市社会福祉協議会	社協運営	時間貯蓄
笠岡市社会福祉協議会	社協運営	金銭精算（報酬）
井原市社会福祉協議会	社協運営	金銭精算（報酬）
瀬戸町社会福祉協議会	社協運営	金銭精算（報酬）
成羽町社会福祉協議会	社協運営	金銭精算（報酬）
まごころサービス倉敷センター	住民互助	時間・金銭併用
まごころサービス岡山東センター	住民互助	時間・金銭併用
おかやまコープくらしの助け合いの会	協同組合	金銭精算

資料：岡山県民生労働部

今日 の 課 題

現在、全国に約75万人の社会福祉従事者が配置されているが、2000年には約111万人を必要とするだろうと予測されている。つまり現在の約1.5倍の従事者数となるが、この間に退職者の補充や施設職員の配置基準の変更があれば更に多くの福祉従事者を必要とすることになる。また人々がもつ複雑多様な福祉ニーズや障害の重度化等に対応でき得る質の高い人材が要請されるのである。すなわち質・量の両側面から福祉人材を確保することが必要なのである。

1. 福祉行政機関における専門職員の整備・充実

既に述べたように、地方重視つまり地域福祉や在宅福祉が志向されている今日、地域の第一線にあって福祉サービスを提供している福祉事務所や児相の専門職員のより一層の整備・充実が急がねばならない。特に地域住民に対する福祉思想の啓蒙や福祉問題の発生予防を考えるとき、社会福祉主事が量的に充実される必要がある。

また、自閉的傾向をもつ児童や登校拒否、いじめ等の非行、あるいは親による児童虐待など児童福祉問題は極めてきびしい状況にあり、児童は多くの意味において危機的状況におかれていると云われている現在、しかも児童は次代の担い手であることを思うとき、児童福祉司及び心理判定員の質的量的充実が急務の課題と云える。

なお福祉司の整備・充実については、前述したように家庭児童相談室との関連において両者の機能を明確にし、整備することが大切である。

そして専門職の質的充実については、彼等の位置づけを明確に、且つ魅力あるものとしなければならない。このような条件整備ができて初めて福祉専門職に人を得ることができると考える。そして福祉職に人を得ることによって県民の福祉ニーズに真に意味あるサービスを提供することができるのである。

1) 児相の増設 児相は児童福祉の中心的な総合機関として機能しているが、現在岡山市、倉敷市及び津山市の3ヶ所に設置されており、広く県民が十分に利用でき得る状況とは云い難い。また福祉司が担当する地域は広大で、しかも遠隔であったりする。それ故に地域住民の児童の福祉ニーズに適宜・迅速に対応するためには新見もしくは高梁近辺にもう一ヶ所児相が新設されることがのぞまれる。

2) 指導・研修的機能の確立 市町村及び福祉施設に対する助言・指導及び研修を行えるように人容を整備しておくことがのぞまれる。

平成5年4月から老人福祉施設及び身体障害者福祉施設の入所について、市町村が責任を担うこととなり、市町村はこの役割遂行のために努力しているところであるが、この職務に従事する者の研修は最も急を要する事柄となっている。

児相は既に児童委員研修のサービスを開始して久しく、それは高く評価されているが、今後

は市町村職員に対する研修や現任訓練にも関与することがのぞまれる。

また福祉事務所、特に振興局福祉部はこの役割をもつことになろう。それ故に指導・研修的機能を確立・強化することがのぞまれるのである。

こうした機能を確立するためには、専門職員の現任訓練や研修が行なわれなければならない。短期及び長期の内地留学や海外研修をさせることが必要である。特に長期研修については現場で実働している社会福祉主事（特にスーパーバイザー）や児童福祉司及び心理判定員を派遣すべきである。

2. 福祉施設における専門職員の整備・充実

前述したように県内には保育所及び医療関係施設を除く741施設が設置されており、それらの施設において10指に余る職種の専門職員がサービスを行なっているが、入所施設においては福祉人材を確保するのに困難している。

1) 直接処遇職員の整備・充実 いつの時代にも入所施設は必要である。特に高齢化、核家族でしかも少子化による小家族の時代には、家庭内の些細な出来事によって入所施設を必要とする状態が生まれる。従って入所施設は常に整備されていなければならない。とりわけ施設利用者を直接に援助する人、つまり直接処遇職員が整備されておく必要がある。

しかしながら実際には保母や寮母などのケアワーカーを確保することが今日の大きな課題となっている。しかも今後もこの職種、特に寮母は増員されるものである。

岡山県は長寿県と云われており、平成7年には高齢人口は362,000人と予測され、平成2年からの伸び率は4.9%となる。そして平成12年には417,000人と予測されている。こうした高齢人口の増加は痴呆性老人や在宅ねたきり老人を現在以上に増加させることは疑いない。従って更なる福祉マンパワーとしてのケアワーカーが要請されるのである。

2) ヘルパーの整備・充実 前述したように岡山県は年々高齢化率が上昇している(図3)。従って家庭生活を営む上で援助を必要とする人々は間違いなく増加するであろう。特に高齢の単身者や夫婦はホームヘルプサービスが必要となる。ヘルパーの養成と計画的な研修が心要不可欠である。

緊急を要する課題

以上、岡山県における福祉マンパワーの現状を概観したが、90年代の岡山県社会福祉に関わって、各種福祉機関・施設における専門職員の質・量の両側面についての充実が緊急の課題として指摘される。県民の福祉向上のためには確かに制度や施設を整備することが重要不可欠である。しかしながら、それらを運用していく、支えていく人こそが真に福祉を福祉たらしめるのである。そして高齢化が進行していつている今日、特に入所施設のケアワーカーの確保

が急務の課題となっている。

資質の高い福祉人材を確保するためには、その職種の位置づけや待遇など考慮されるべき条件が残されている。

このような福祉人材確保問題の解決に向けて、先年改正された社会福祉事業法の規定に基づいて、1993年4月14日厚生大臣より「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」が告示された。

この告示は、国民生活の安定を確保するという視点から ①福祉従事者養成、任用・労働条件や研修等々の基本的事項と、②これらのことを支援するための国や地方公共団体がもつ役割及び社会福祉事業経営者の役割を明確に示している。今後、この基本指針に示された事柄を国や地方公共団体、そして施設経営者が実行するならば、福祉マンパワー問題は改善解決するだろう。このことを可能とするためには彼等の努力と工夫が現在以上に要請される。

この稿を終えるにあたり、数々の貴重な資料をご提供くださった岡山県民生労働部社会福祉課の神吉毅氏、近土秋良氏、その他の方々に深甚の感謝を申しあげたい。

註

- 1) 内田節子「岡山県における児童福祉の現状と展望 その1 地域福祉 (Community Care) のすすめ」岡山県立短期大学研究紀要第18号 1974年

参 考 文 献

- 1) 月刊福祉 1993年6月号 全国社会福祉協議会出版部。
- 2) 国民の福祉の動向 1991年, 1992年, 1993年, 厚生統計協会。
- 3) 第4次岡山県総合福祉計画 岡山県。

参 考 資 料

- 1) 社会福祉施設名簿 平成5年 岡山県民生労働部。
- 2) 社会福祉施設調査 厚生省 (岡山県民生労働部)。
- 3) 民生労働行政の概要 平成元～5年 岡山県民生労働部。

(平成5年11月30日受理)