

行政現場における研究への期待

星野信也

自治体から大学に移った者という条件にかんがって、筆者がこのテーマが与えられた。横浜市にも田村先生、鳴海先生、岩崎先生など、市職員から大学へ移ってまます活躍しておられる方が少なくないことは承知で、筆者なりに、横浜以外の自治体の例をご紹介することにもそれなりの意義があるかと考えて、お引き受けした。専門誌に書かれる論文の類ではなく、筆者の経験談としてお読みいただければ幸いである。都合のよい経験ばかり書いて読者には嫌味に写るかもしれないと恐れるのだが、研究を志向される方に多少の示唆になればと考えている。

① 福祉事務所時代

筆者の新規採用の配属は東京都A区にあり、当時都の二級事業所(部長級の所長を持ち、したがって内部に課制のある事業所)の福祉事務所であった。当時その管内には東京都内有数のスラム街があり、筆者はそのなかでも廃品回収労働者の人たちを中心にした地区を担当するようになった。そこは都市の社会学や歴史を学ぶ学生が卒論のテーマに取り上げることや、海外から都市問題の研究に來日する学者が訪れることも多かった。卒論の場合、学生はまず自分たちの生活とスラムの実態の格差に驚いて、一〜二度の訪問で済ませてしまう例がほとんどだったから、その地域を構成する仕切屋(廃品回収労働者のためのハーモニカ長屋を

所有し、その関係を通じて彼等の回収するクズを一手に買いつける人)と廃品回収労働者の関係を、前近代的な農奴制に類するものと結論しがちであった。その見方に疑問を持っていたところに、民生局調査課の「不良住宅地区実態調査」が実施されることになった。調査結果は全都的に集計して報告される筈であったが、幸い当時の所長も学問的興味を持っておられたので、地区集計を区の社会福祉協議会の経費で印刷することになり、筆者と同僚とで分担して文章化する機会に恵まれた。筆者はそこで、仕切屋と廃品回収労働者の関係を問屋制的資本主義関係と定義したりえて、仕切屋が自分の長屋を含む地域の民生委員を務めること

の問題点を指摘した。筆者は、その小冊子の完成直前に児童部に移ったのだが、その公表後間もなく、その地区でアルコール中毒の父親を未成年の姉妹が絞殺するという不幸な事件があり、その小冊子はマスキにも取り上げられることとなった。そのため、かえって関係の民生委員さんが表現に異議を唱えるようになり、残部について、一部をマジックで消すという心外な結果に終わった。しかし、次の民生委員改選から、自分の長屋地区は外すという慣行が定着していくことになった。後にも繰り返すが、大学における研究と行政組織内の研究との大きな相違点は、後者には大学に認められるような学

- ① 福祉事務所時代
- ② 民生局(現福祉局)児童部時代
- ③ 海外研修
- ④ 民生局総務部調査課時代
- ⑤ 民生局研修担当副主幹時代
- ⑥ ブランタイス大学留学
- ⑦ 企画調整局調査部時代
- ⑧ 都民生活局企画部時代
- ⑨ 民生局指導部福祉研修課長時代
- ⑩ 大学への転進
- ⑪ まとめと提言

問の自由の保証がないという点である。

②—民生局(現福祉局) 児童部時代

ここでは、査察指導係に属して、区市町村と児童相談所、そして保育所を含む児童福祉施設の査察指導ないし監査指導に従事した。いろいろなことを学ぶことができたが、第一に、保育行政を通して区市町村の独自制を知り得たこと、第二に、社会福祉のなかで最も専門性を求められる筈の児童相談所のレベルを知り得たこと、第三に、わが国で民間社会福祉事業といわれるものささまざまな矛盾を知り得たこと、などをあげておきたい。児童収容施設の事業費に自治体の上乗せをする合理的根拠を得ようとして、施設ごとに児童の年齢別の身長、体重を記入して貰って一般児童の体位と比較したり、児童当たりの衣類数を調べて一般家庭と比較して資料化したことが思い出される。その後、自治体の上乗せは職員配置と人件費中心に移行してしまいが、そこで合理的根拠のない公私格差是正というあいまいな理由がまかり通るようになったのは、高度経済成長のなかで地方財政が潤ったからで、やがて登場した革新自治体、それに拍車をかけることになった。

③—海外研修

筆者に初めて社会福祉行政論を学ぶ機会を与えてくれたのは、東京都の海外研修制度であった。初めて一般職員にも受験資格が開かれ、幸い選ばれたのだが、語学力の必要を考えると、こうした制度は二十歳台で活用できることが望ましい。期間は六ヶ月であったが、筆者はロンドン政治経済大学の社会福祉行政学科に入り、期間を十ヶ月に延長して一学年を終えることができた。この資格証(Certificate) コースを終えたということは、筆者にとっては大きな自信になった。その点でいえば、折角海外研修の機会を与える場合、本人が希望するのであれば、教育歴として意味を持つような形を認めることが望ましい。筆者はここで

D・V・ドニソン (D. V. Donison)
R・M・ティトマス (R. M. Timuss)
P・タウンゼント (P. Townsend) ・ R
・パーカー (R. Parker) らの教えを受けることができた。帰国後、職員研修所から「英国の児童福祉」を出す機会を与えられた。

自治体の財政が逼迫してからは、各地の海外研修が実質的に海外見学旅行のようになり短期化してしまった例が多いのは残念なことである。

④—民生局総務部調査課時代

ここでは新設の企画係に在籍して、民

生事業の企画立案と東京都社会福祉審議会の事務を担当した。企画ということでは、当時はまだまだイギリス、アメリカ、スエーデンなどの先進諸国に学ぶところが多かったから、いきおい仕事として英語の文献を読む機会も多くなった。

加えて都の社会福祉審議会に「社会福祉専門職制度のあり方について」と「コミュニティ・ケアのあり方について」といういずれも時代を先取りしたテーマをあいまいで諮問し、関連分野の先生方の突っ込んだ意見交換を聞く機会に恵まれた。この二つの課題は本来は前者が後者に先行し、後者は前者のあるていどの充実に背景に可能となったものである。その意味で、後者を諮問した時、筆者は専門職制樹立を再確認したいという意図を持っていったのだが、時恰も革新自治の実現で労働組合の官僚制化が進行したため、福祉事務所の改編、専門職化は実現を見ずに終わった。タイミング悪く中央社会福祉審議会の専門分科会が「社会福祉士法制定試案」を公表したことも、地方レベルで実態を積重ねていくという意図を押し潰すことになった。同じことはコミュニティ・ケア答申についても当てはまる。二年後の一九七一年に中央社会福祉審議会が「コミュニティ形成と社会福祉」という答申を出しているが、都の答申がコミュニティ・ケアは収容施設と対

置するものとしたのに対し、中央のそれはむしろ施設がコミュニティ・ケアの推進者であるかのように想定していた。後者は明らかに施設側の危機感に即応したもので、それがコミュニティ・ケアの理念を「在宅ケア」という、施設と対立するのではなく並立する概念に後退させてしまった。

卒直に言えば、上記の中央社会福祉審議会の場合、行政側が諮問事項についてはっきりした認識を持たなかった結果であるといつてよいだろう。審議会委員に含まれる学識経験者は決して常に中立であるとは限らない。社会福祉関係ではフィールド・ワークが公、施設が公・私混在という主体区分になっているため、いきおい民間施設の経営者が学識経験者に加わることになる。また、フィールド・ワークが専門職化していないのに対して、施設は自然発生的に準専門職化してきたから、学識経験者に連なる大学関係者も、学生の実習や就職を通じて自ずと施設向きになっている。また、施設の理事職を兼ねている大学人が多い。そう理解すれば、先の中央社会福祉審議会の答申の方向は自ずと明らかであろう。東京都児童福祉審議会の場合も、かつて審議会が利益集团的な動きを示したことがあった。それは一九七二年に意見具申された「東京都における里親制度のあり方につ

いて」で、それは大阪、神戸でかねてから実績をあげてきた家庭養護促進協会の活動を東京にも実現しようとしたものであったにもかかわらず、最終意見は似て非なるものとなった。①関西は養子と里親を同列に家庭養護と捉えているのに、東京は養子を故なく敵視した、②関西は自発的なボランティア活動として、当然のことながら収容施設と独立に家庭養護推進活動が発展したのに、東京では施設に委託金を導入し職員増を図る口実に用いられた。

筆者がいたいことは、審議会などの事務局を勤める場合、それをあるテーマを研究するチャンスと考えて、そのテーマについて委員に負けない位の勉強して欲しいということである。さらにいえば、行政経験の積み重ねに自信をもって、主張すべきことはほとんど主張すべきだと考える。右の東京都児童福祉審議会答申の結果、児童相談所の本来的機能が、実は公費有料福祉事業というべき民間社会福祉事業の膨脹によって、理由なくとって代られたと思われるからである。

⑤ 民生局研修担当副主幹時代

これは研修講師の職務であるが、まず大学の教員と較べて相対的にどちらが楽かといえはむしる研修講師だと考える。

月に二回程度、一回三時間の講義をしなくてはならないが、大学にいれば週三日、各九〇分というのが少ない方であり、研究プロジェクトや卒論指導などを加えればはるかに多忙である。もちろんまったく無関係な職場から研修担当へ発令されれば、とまどうであらうし、大学の場合のような研究費もなく、平常の勤務時間を守りながら、ただ本や資料に読みふけるのは、それなりに大変である。しかし、都市問題や社会福祉について、行政の部内者だけが見られる最新のデータを手許に置いて勉強できるという機会は貴重である。具体的に比較していえば、大学の教員と行政職員との違いは、結局のところ、前者は一つの領域に集中できる条件に置かれているということに尽きるのではなからうか。行政職員の場合は来年の自分の守備範囲が誰にも確実ではないからである。それでも本人にやる気さえあれば、地方行政、都市計画、土木建築、港湾、上下水道、地域経済、社会福祉、保育、保健、医療などの分野では、どのような職場におかれてもそれなりにテーマとのつながりを保ち、進んでそれぞれの分野の学会にも加入して全体の研究動向も知りつつ、実際面から研究を続けて行くことは十分可能なのではなからうか。とりわけある時期に研修とか企画調査という職務に従事すること

は、そうした可能性を考える好機を与えられるものといえよう。

⑥ ブランダイス大学留学

筆者は研修担当副主幹に在職中、故木村忠二郎先生(当時日本社会事業大学学長)のお勧めを受けて、アメリカのマサチューセッツ州ボストン郊外にあるブランダイス大学フーレンス・ヘラー社会福祉専攻大学院の博士課程に入学する機会を得た。木村先生とは社会福祉審議会に専門職制度の審議をお願いした時から目をかけていただいた。この留学はウィーン財団の奨学金によるもので、勤務上の扱いは休職扱いとなった。同じ奨学金による留学生の先輩には広中和歌子さんがおられる。

ブランダイスでは主として社会調査法、それも統計処理法を学んだ。アメリカの社会福祉学のなかでは、それが最も学ぶべき点だと考えたからである。大型コンピュータをほとんど好きにだけ利用させてくれたことは、アメリカならではといえるであろう。また、マサチューセッツ工科大学(MIT)との社会計画の共同セミナーがあったほか、他大学の大学院の受講も単位認定されるというオープンさがあり、それはわが国の大学にはあまり見られない点である。そのほか、ロンドン政治経済大学もそうであっ

たが、二週間に一回程度指導教授の個人指導を受けられるというのも、系統的な指導体制の乏しいわが国と較べて優れた点といえよう。これらのことを考えれば、行政職員でも、専門性を高めようという意欲のある人には、こうした外国留学の方法を一つの選択肢として推奨したい。職務に関連性さえあれば留学のための休職の道はこの自治体でも開かれていると思われ、とりわけそこに自治体立の大学のある場合はその筈である。

ただし、筆者のように三年間も休職するとその間昇給がストップされるから、年功序列制のきわめて強い自治体においては、その人のキャリアを同期生に較べて不利なものにするであろうことも覚悟する必要がある。それでも大学の教員の場合には、学科の講座単位にみれば三〜四人ときわめて小規模・小人数であるため、一年を超えて留学することはきわめて困難である。それに較べて、大世帯である自治体の方が本格的に勉強し直す機会をむしろとり易いというべきであろう。筆者の場合には、留学に先だって研修担当副主幹をはずれて企画調査担当にして貰い、同僚に負担をかけることはなかった。もし留学を考える場合、周囲のサポートが絶対条件であることを忘れてはならない。

⑦ 企画調整局調査部時代

アメリカで学位をとって帰った筆者は、その調査技法を活用したいと考え、最も学問的と見える部署を希望して移動した。しかし、それは筆者の思い違ひであることをすぐに実感させられた。最初に分担（担当ではない）した仕事は、前年知事が第二期目のしめくくりとして都民に提案していた「広場と青空の東京構想」を追認することであった。「広場」は都民との対話のシンボルであり、「青空」は無公害都市のシンボルであった。しかるに原案は一部の学識者によって作文され、第二期目の選挙前に提案されたから、とにかく形式的には最終案にしなければならなかったのである。アメリカで三年生活して帰った筆者には、第一には政治と行政の区別のあいまいさが気になったし、第二には、知事の職員に対する不信に驚かされた。自ら引き入れた局長まで信頼できず、何事につけ外部の黒幕に相談する人であった。逆にいえば、職員の能力を最大限に引き出すことを知らない人といつてよいだろう。第一の点をふえんすれば、アメリカ式民主主義なら、「広場と青空の東京構想」のような理念中心の選挙向け文書は、行政職員を使わずに自らの政治的スタッフを使って作成していたであろう。次に手がけたのは、シビル・ミニマム

に関する研究であったが、参加された学識者の善意はともかく、実質的には知事の推進母体の調査会を助成するため以上のものではなかった。それらがひとつおりの片付いて初めて自主的な調査ができるようになった。ともあれ、この時期には審議会や研究会の学識者の選考にどこからか一定の枠が与えられ、もっともらしいリストの存在が囁かれるなど、行政部内の言論の自由が失われた感があった。反ファシズムをかかげた革新自治にとつて、それは大きな自己矛盾というべきだが、審議会や委員会が決して中立ではあり得ないことを明らかにした意義は認められてよいであろう。その後の調査研究で、「東京をめぐる広域的・長期的問題点」という資料のとりまとめ、「生活環境に関する地域特性分析調査」（委託調査）などはいちおう成果が印刷されたものであり、東京都の将来人口予測モデル、経済予測モデル（いずれも委託調査）は諸般の事情で印刷にはいたらなかった。この人口、経済の予測モデルは、その後いく人かの手を経て改良され実用化されている。また、地域特性分析調査は昭和四十五年国勢調査をベースにして適宜昭和四十年との変動をも折込んだ多変量解析によるもので、筆者は後にほぼ同じ分析を昭和五十年ベースで都民生活局の調査として行って、継続性を持たせようとした。

た。こうした予算化して行い調査以外に、オイル・ショックなど緊急事態の場合の火事場的な資料作成や議会答弁資料などさまざまな資料作りが、今ではなつかしくさえ思われる。

要するに、自治体の官房企画部内に国家公務員のなかで官庁エコノミストといわれて社会的にも評価される人びとに匹敵するような人材が育つかどうか、逆にいえば、その職員がある意味でテクノクラート化し、本流をはずれるかもしれない専門化に動機づけられるか否かは、トップがその組織をどこまで信頼し活用するにかかっているといつてよいだろう。先に列挙したなかでトップが評価したのは、経済予測モデルだが、それは受託者が新聞紙上に発表してからであった。

⑧ 都民生活局企画部時代

行政整理で企画調整局が局ではなくなつて都民生活局企画部に移った。もともとオイル・ショックの時に知事が向う受けを狙って作った物価局の処置に困つて、都民室と物価局を中心に作られた局で、およそまとまりの悪い局であった。したがって、企画部といつても局内に対して限界があり、かといつてトップからも距離があった。その故もあって、都民生活とのかかわりで本格的な調査に取り

組むことができた。先にのべた昭和五十年国勢調査をベースにした「生活環境に関する地域特性分析」、そしてその地域区分を用いた「都民生活ニーズ調査」を企画し、初年度にパイロット調査を行った。

ところで企画調整局とこの都民生活局で筆者は同じ人に仕事を引き継ぐことになり、恐ろしくかなりの迷惑をかけたと思う。組織改正で揺れ動いた故とはいえず、調査研究の担当者はもう少し長期的な視野で育成するのだから人材が育たないといふべきであろう。

⑨ 民生局指導部福祉研修課長時代

ここでは都下の公私福祉事業職員の研修を企画し実施する仕事に携わった。また、同時に都立社会事業学校の校長を兼務した。

研修の管理運営において一番大きな問題と感じた点は、研修講師に適任者が得難いという点であった。それは、わが国の場合、⑦社会福祉の大学教育機関と現業との間の距離が広く、現実には則した研修のできる講師を得られない、④施設種別が措置委託費のメカニズムを通じて多種類化、細分化しており、かつ運営実体がきわめて多様化しているため、研修参加者をどのようにグルーピングしても、多様な研修ニーズが現れ、事後アンケート

トではそれが常に相矛盾する評価となつて表明される、などによつて明らかである。この点について筆者は、現業のなかから研修リーダーを育てるべきであると考えて、一部を実行に移したが、はからずもここも一年で職を去ることになつた。

社会事業学校は、もともと生活学校として戦後間もなく新宿生活館で開かれていたものが、曲折を経て福祉研修課の所管となつてきた。筆者はかつてそれが事業所であった頃に、それまで半年コースであつたものを、成人教育にふさわしくゆつたりと一年で学んで貰う一年制の学校に切り替える事務に関与したことがある。その時の本庁の認識では、内容をそれなりに充実するが、基本的には半年の内容を一年に延ばすことであつた。ところがそれから十年余を経て自分が着任してみると、ちょうど半年コースが前後期で一年分あつた予算をフルに活用して、哲学から福祉実習に至るまで短大並み以上の詰め込み教育で、実習報告以外に年間一四科目の試験があるというハー・ド・スケデュール化しているのに驚いた。それでは学業に専念できるもの以外の修学は困難という状況であつた。今日の大学生で半期に七科目の試験をこなすものもしいたとしてもそれは稀な存在である。しかし、ここでも在任一年を超

えないで改善できる余地は乏しく、結局、試験科目を一四から十に減らすに止まつた。

⑩—大学への転進

昭和五十三年四月から大阪市立大学生活科学部へ移つた。大学へ入つて教員人事のあり方を知つたが、選考で問われることは①著書、論文、②研究調査報告、③翻訳、④学会発表などの業績の数と質である。その場合、役所の公表文書や審議会報告など、本人の分担部分を特定できないものは一般に点数に認められない。したがつて業績として列挙できるのは、独立の著書を別にして、主に全国的な学術雑誌や機関誌の類への掲載論文である。そのためには機会あるごとに論文を書いておく必要がある。ある適当なテーマが見つかったら積極的に発表の機会を探していかななくてはならないだろう。自治体は都道府県、大都市のいずれも大企業なみの職員数で、何十人、何百人をまとめて採用するが、大学は、学部数がいくつかあり、学科がいくつあつても、実質は講座単位であり、したがつて教員人事はまったく個別的、個人的に行われる。人間関係の重要さは大企業並みの自治体の比ではない。その意味でいえば、自治体内で人間関係がスムーズにいかなくなつたような人には、大学はまつた

く不向きといわなければならない。自治体でなら課内や係内で同僚や先輩と対立し孤立しても配置がえを希望すれば済むだろうが、学科や講座内では、人間関係がまずくなつても大学内で横へ移りようがないのである。

⑪—まとめと提言

これまで仕事との関連で個別にのべてきた行政内研究のあり方を、まとめてふ・えんしてみたい。

(1) 職員の自主研究は、東京都と横浜市の最近の実績をみるかぎり、単純化している。大きく二つに分けられる。第一に担当職務とかかわつてそれを深めようとするものであり、第二には自治体問題のうち担当職務と直接かかわらない問題を継続的に研究するものである。筆者は一貫して第一のタイプを通してきた。経験的に第一のタイプの方が本来の研究たり得ると考える。

(2) その理由は、行政現場における自主研究が大学研究機関における研究と対抗し得るのは、その実態を踏まえた実践性、実証性にあると考えるからである。対抗することなど考えないといわれればそれまでだが、その型の研究にはオリジナリティのないものがほとんどで、既にいじ古されたことをおさらいしたか、せいぜい自分の目で確かめたに過ぎないものが

多い。それらはむしろ自主研修というべきであつて、自主研究というには値しないと考える。

(3) 客観的にどうみられようと本人にとつて研究に位置づけられるなら、それはそれでよいとするかどうかは、職員研修のあり方の問題であつて、筆者は論評する立場にないが、すそ野を広げておけばそこからさらに本来的な研究が發展すると期待してもよいのかもしれない。ただ、区分は明確に認識しておかないと、昇任試験制度をとっている自治体では、同僚の誤解を招く恐れもあろう。

(4) くり返しになるが、都市計画、中小企業経営、上下水道、港湾、建築土木、社会福祉、保健医療など実践や臨証が重要な分野では、実践的・実証的研究が大学研究機関の理論的・基礎的研究と同程度に高く評価されてしかるべきであり、人材の交流がもっと盛んになつてよい筈である。そのためにも、行政現場でますます優れた研究が積み重ねられることを期待したい。

(5) 東京都でも横浜市でも、ささやかながら、自主研究を助成する制度がある。討議会場の提供や限られた時間の職務専念義務免除、研究成果公表の誌面提供などが用意されている。筆者の高望みかもしれないが、それらにまして必要なのは、行政のなかで都市問題や自治行政などを

研究する場を設け、少し長期的視野で人材を育てることではなからうか。
(6) 蛇足になるだろうが、行政職員が外部へ論文発表する場合、新しい情報が職務

上知り得た秘密なのではないかと心配になることは筆者も経験した。しかし、近年の情報公開制度の普及はそうした態度を無用のものにするであろう。そして個

人の立場で書いたことを明記する限り、言論の自由は保障される筈である。
最後に、執筆に当たって東京都職員研修所からも資料をいただいた。記して謝

意を申し述べる。

〈東京都立大学人文学部教授〉