

生活保護ケースワーカーの専門性修得のプロセス —生活保護実践からの考察—

Studies in the acquiring processes of a caseworker for daily life securities
—From the point of view of a caseworker for daily life securities—

内 田 充 範
Mitsunori UCHIDA

はじめに

生活保護の運営実施に関しては、まず、「生活保護法第19条」において、生活保護の「実施機関」として都道府県知事、市長及び社会福祉法に規定する福祉に関する事務所を管理する町村長が、保護を決定し、かつ実施しなければならないと規定されている¹⁾。

さらに、「生活保護法第21条」には、「補助機関」として社会福祉法に定める「社会福祉主事」が、この法律の施行について、都道府県知事又は市町村長の事務の執行を補助するものとするとしており、実際には、この「社会福祉主事」が生活保護の決定及び実施に関する事務を行っているわけである²⁾。つまり、この「社会福祉主事」が、生活保護ケースワーカー（現業を行う所員）であり、「社会福祉法第19条」にはその資格等として、以下のように規定されている。

第19条（資格等）

社会福祉主事は、事務吏員又は技術吏員とし、年齢二十年以上の者であつて、人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意があり、かつ、次の各号のいずれかに該当するものうちから任用しなければならない。

一 学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）に基づく大学、旧大学令（大正七年勅令第三百八十八号）に基づく大学、旧高等学校令（大正七年勅令第三百八十九号）に基づく高等学校又は旧専門学校令（明治三

十六年勅令第六十一号）に基づく専門学校において、厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目を修めて卒業した者

二 厚生労働大臣の指定する養成機関又は講習会の課程を修了した者

三 厚生労働大臣の指定する社会福祉事業従事者試験に合格した者

四 前三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もの

2 前項第二号の養成機関の指定に関し必要な事項は、政令で定める³⁾。

この「社会福祉主事」を生活保護の「補助機関」としたことにに関して、小山は、次のように述べている。「そもそも保護の要否、実施すべき保護の種類、程度、方法等についての保護の実施機関としての都道府県知事又は市町村長の決定及び被保護者に対する生活指導並びにこれら保護の実施機関としての事務の執行、処理に対する都道府県知事の指導監督、連絡調整等の各般の事務は、その具体的処置を掌る補助職員の判断、認定、意見等に依存することが極めて多く、その判断の如何は国民の生存権に直接影響することでもあるから、かかる生活保護の実務に当る補助職員は、これに相応しいところの一定水準以上の学識と経験とを有する者でなければならないこととし、これらの者をして生活保護事務に専念、習熟させ、もって都道府県及び市町村における保護事務の処理を円

滑、適正ならしめることを期そうとするものである。」(小山1951:361-362)

このように、生活保護事務は国民の生存権に直接影響するものであり、専門的な知識と経験をもって、その実務にあたる必要があるとして、「社会福祉主事」をあてることとしたわけであるが、小山が、先のとおり述べてから既に50年以上が経過した現在、生活保護ケースワーカーのうちで、「社会福祉主事」の任用資格保有者は、(表1)に示すように全体のおよそ75%であり、その中には、大学等で、厚生労働大臣の指定する科目を三科目以上修めて卒業したいわゆる「三科目主事」も多く含まれている。また、1987年に社会福祉に関する専門的知識及び技術を持って相談援助業務を行う者として位置付けられた「社会福祉士」に関しては、平成16年10月現在、生活保護ケースワーカー総数11,372人中、わずか318人であり、その制定から20年が経過しようとしているにもかかわらず、生活保護ケースワーカーに占める割合は全体の2.8%に過ぎない。

以上からすると、わが国の生活保護行政(公的扶助)を担っている生活保護ケースワーカーの多くは、社会福祉の専門教育を体系的に受けていない一般行政職ケースワーカーということになる。

このような状況の中で一般行政職として採用された生活保護ケースワーカーは、自身の専門性をどのようにして修得しているのであろうか。

筆者は、平成18年4月本学に就任するまで、昭和58年から23年間市役所において行政職として勤務し、そのうちの約17年間にわたり生活保護事務に携わっていた。筆者自身、昭和61年から5年間「社会福祉主事」の任用資格(「三科目主事」)をもって生活保護ケースワーカーとして勤務し、実践を経験していく中で生活保護事務に習熟していったという思いはあるが、正直なところケースワーカーとしての専門性を意識するには至らなかった。しかし、現実には実践の中で起こる出来事や出会った人物から影響を受けながら生活保護ケースワーカーとしての専門性を修得していたと考えられる。

よって、本稿においては、現役の市福祉事務所に勤務している一般行政職として採用された生活保護ケースワーカーから聞き取りを行い、彼らの実践の中から専門性修得のプロセスを探るとともに、その要因分析を行い、生活保護ケースワーカーの専門性修得に必要な福祉事務所の実施体制等の課題を提示したい。

表1 生活保護ケースワーカーの社会福祉主事・社会福祉士資格保有者数推移 (H12~16年)

年 月	現業員 (生活 ケースワーカー) (人)	社会福祉主事 有 資 格 者 (人)	割合 (%)	社会福祉士 有 資 格 者 (人)	割合 (%)
H 1 2 . 1 0	9,606	7,233	75.3	191	2.0
H 1 3 . 1 0	9,932	7,373	74.2	194	2.0
H 1 4 . 1 0	10,318	7,693	74.6	211	2.0
H 1 5 . 1 0	10,852	8,158	75.2	300	2.8
H 1 6 . 1 0	11,372	8,519	74.9	318	2.8

註

1) 社会福祉法第14条には、都道府県及び市は福祉事務所を設置しなければならないとされているが、町村は、設置することができるとして

いる。現在、福祉事務所を設置している町村は、奈良県宇陀郡榛原町、同県吉野郡十津川村、大阪府三島郡島本町、同府南河内郡美原町及び広島県豊田郡大崎上島町の5町村である。(『新

版・社会福祉学習双書2006第6巻公的扶助論
改訂5版全国社会福祉協議会 2006:77)

- 2) 実際には、生活保護法第19条第4項により、生活保護に関する事務は、知事や市長等の管理に属する行政庁（いわゆる「福祉事務所」）に委任されており、「社会福祉主事」は「福祉事務所長」の事務の執行を補助している。
- 3) 社会福祉法第19条第1項第1号の「厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目」は、社会福祉概論、社会福祉事業史、社会福祉援助技術論、・・・法学、民法、行政法、経済学、・・・公衆衛生学、医学一般、リハビリテーション論、看護学など、34科目のうち、三科目以上とされている（昭和25年8月厚生省告示第226号）。このため、本号の任用資格者を「三科目主事」ともいう。なお、同法第3号の社会福祉事業従事者試験は現在、実施されていない。同法第4号の同等以上の者とは、具体的には社会福祉士、精神保健福祉士である（『社会保障の手引き』平成18年1月改訂 2006:8-9）。

1 調査の方法

調査対象者は、市福祉事務所において生活保護事務に携わっている職員の中から経験年数の異なる3人を選定し、平成18年9～11月に実施した。この3人は①職員A：経験年数1年目(勤務年数1年目)、②職員B：経験年数3年目(勤務年数8年目)、③職員C：経験年数8年目(勤務年数14年目)であり、簡単なプロフィールは(表2)のとおりである¹⁾。

表2 調査対象者のプロフィール

	①職員A	②職員B	③職員C
1 年齢	25歳	28歳	36歳
2 家族構成	両親と弟、妹	両親と妹	妻と子2人
3 大学(高校)の専攻	農学部	普通科	商学部経営学科
4 大学(高校)の部活動	弓道	野球	ハワイアン
5 希望職種	特になし	会社員	公務員
6 入所前希望部署	環境共生課	窓口事務	窓口事務
7 前職時希望部署	(新採)	特になし	障害者福祉
8 社会福祉主事任用資格の有無	無し	有り(社会福祉法第19条第1項第2号)	有り(社会福祉法第19条第1項第1号:「三科目主事」)

調査に先立ち、対象者の「倫理観」、「知識」、「援助技術」の3項目に関して〈生活保護ケースワーカーとしての専門性の修得度について〉というアンケート(表3)を対象者と対象者の直接の上司である査察指導員²⁾に実施し、生活保護ケースワーカーとしての専門性を意識してもらうとともに、自身の専門性の修得度についての評価を明らかにした³⁾。この3項目に関しては、ブトゥリウムが、ソーシャルワーカーのアイデンティティについて、「ある価値に基づいた目的と、その目的を行為に移す手段となるような、道具的価値や応用知識、実践技術、および・・・」と述べており、価値については人間尊重を含めた道徳的原則ととらえていること(ブトゥリウム1985:序、59)、仲村が、社会福祉の専門職性の確立に関して、「単なる観念的な専門職意識ではなく、それを実践にうつすのにふさわしい実力——知識と技術、それに加えてすぐれた職業倫理を身につけた人としてのソーシャルワーカーの集団の力・・・」と述べていること(仲村2002:176)、『社会福祉士の倫理綱領』の前文に、「・・・ソーシャルワークの知識、技術の専門性と倫理の維持、向上が専門職の職責・・・」と定められていることから設定したものである。

そして、アンケートの後、3ヶ月間にわたり3人のケースワーカーに業務日誌(表4)をつけてもらい、「倫理観」、「知識」、「援助技術」について自身の専門性を高めてくれたと思う出来事・人物について個別に聞き取りを行うとともに、現在の自身の専門性修得に影響を受けたと思うこれまでの出来事・人物についても聞き取りを行った⁴⁾。

表3 アンケート項目

<p><生活保護ケースワーカーとしての専門性の修得度について></p> <p>1 生活保護ケースワーカーとしての倫理観について</p> <p>(1) あなたは被保護者の権利を尊重できていますか</p> <p>(2) あなたは被保護者について守秘義務、プライバシーの尊重ができていますか</p> <p>(3) あなたは被保護者の利益を最優先できていますか</p> <p>2 生活保護ケースワーカーとしての知識について</p> <p>(1) あなたは生活保護法及び実施要領の内容を理解できていますか</p> <p>(2) あなたは他法他施策について理解できていますか</p> <p>(3) あなたは被保護者への援助(過程)の方法を理解できていますか</p> <p>3 生活保護ケースワーカーとしての援助技術について</p> <p>(1) あなたは被保護者とうまく面接ができていますか</p> <p>(2) あなたは被保護者の課題を明確にできていますか</p> <p>(3) あなたは被保護者の課題解決のための援助ができていますか</p> <p>それぞれについて、</p> <p>1 十分できている 2 できている 3 やや不十分 4 不十分 5 できていない</p> <p>の5段階の評価をしてもらった。</p>	
--	--

表4 業務日誌

職員氏名 C

	8:30	10	12	14	16	17:15	18	20
9/4 月	認定替	来客	昼休	認定替・ケース整理				
9/5 火	認定替		昼休	来客	支給日來客対応	訪問調査	休憩	ケース整理
9/6 水	訪問調査	ケース整理	昼休	ケースカンファレンス		訪問調査	ケース整理	
9/7 木	訪問調査	ケース整理	昼休	ケース整理	医療会議	ケース整理		
9/8 金	訪問調査	ケース整理	昼休	ケース整理	病調	訪問調査	休憩	ケース整理

註

- 1) 専門性の修得に関して、生活保護事務経験年数の違い、「社会福祉主事」任用資格の有無等による違いをみるためにこのような3人を選定した。
- 2) 社会福祉法第15条第1項において福祉事務所

を行う所員のことであり、いわゆるスーパーバイザーである。この査察指導員も同条第6項により、ケースワーカー同様に「社会福祉主事」でなければならないとされている。

福祉事務所現況調査結果(厚生労働省・援護局総務課)によると、平成16年10月1日現在、全国の査察指導員3,031人中、「社会福祉主事」

任用資格のある者は、2,343人であり、ケースワーカーの資格保有率約75%とほぼ同様の約77%である。

このことに関して、京極は、著書『生活保護改革の視点』の第十章生活保護改革と福祉事務所のあり方の中で、課題として「社会福祉主事の資格を有していない査察指導員、現業員に対して必要な講習機会を確保すること、」をあげている。(京極 2002:129)

- 3) 自身の評価のみの場合、過小または過大な評価が出る可能性があるため、最も近くでケースワーカーを見ている査察指導員の評価を加えることで評価に客観性を持たせるために行った。
- 4) 調査期間が3ヶ月間という短期間であるため、過去の専門性修得に影響を与えた出来事についても聞き取りを実施した。

2 調査の結果

2-1 <職員A>

職員Aは、25歳の独身で、両親と妹、弟の5人世帯である。大学では農学部で牧草の研究を専攻し、サークルは弓道部に所属していた。卒業後、県外の製造業関係の企業に勤務するが、仕事を終え疲れきって家に帰っても一人きりという生活の繰り返しの中で孤独感にさいなまれ、半年間で退職した。その後、公務員受験のための専門学校に入学し、翌年の市役所の採用試験に合格した。大学時代から環境問題に関心があり、専門学校入学前に、公害防止管理者の資格を取得していたこと

から入所前の希望部署は環境共生課であったが、平成18年4月、生活保護ケースワーカーとして福祉事務所に配属された。生活保護ケースワーカーとしての配属を知った時は、生活保護に関してまったく知識がなく、とにかく頑張ろうという思いだけであった。

配属直後の4月上旬にあった福祉事務所内の生活保護担当者新任研修¹⁾に関しては、電算処理の方法やケース記録の書き方など、実務に直結することについては身についたが、法や制度に関することについては、ノートをとってはいたがほとんど記憶に残っておらず、ノートを読み返す余裕もない。8月にあった生活保護法以外の関連法や施策の研修についても障害者自立支援法や介護保険法の改正に関する講義であったが十分に理解はできなかった。

生活保護ケースワーカーとして8ヶ月経過した今の思いとしては、生活保護法をはじめ、関連法令や制度に関する知識不足を痛感している。しかし、現実には、そのような知識についてゆっくり学んでいる時間はなく、先輩ケースワーカーや査察指導員の指導のもと、とにかく被保護者の話をしっかり聴いて、被保護者との信頼関係を築くことが第一と考え、日々の実践の中で起こることは自身の役にも立つという思いで目の前のことをこなしている状況である。

職員Aの調査開始前の自身と査察指導員の修得度アンケートの結果は次のとおりである。

表5 職員Aの専門性修得度評価

問		Aの自己評価	査察指導員の評価
倫理観	(1) 被保護者の権利の尊重	3 やや不十分	2 できている
	(2) 守秘義務、プライバシーの尊重	2 できている	2 できている
	(3) 利益の最優先	4 不十分	2 できている
知識	(1) 生活保護法・実施要領	4 不十分	3 やや不十分
	(2) 他法他施策	4 不十分	3 やや不十分
	(3) 援助過程(方法)	4 不十分	3 やや不十分
援助技術	(1) 面接技術	3 やや不十分	2 できている
	(2) 課題の明確化	3 やや不十分	2 できている
	(3) 課題解決のための援助	4 不十分	2 できている

アンケート結果から、自己評価が査察指導員の評価よりも厳しいものの両者の評価は専門性3項目のうち、知識に関しての評価が最も低く、次いで、援助技術、倫理観の順となっている。

まず、倫理観のうち権利の尊重及び守秘義務・プライバシーの尊重に関しては、生活保護ケースワーカーとしてというよりも公務員として職務上注意しているものである。

また、被保護者の利益の最優先に関しては、生活保護に関しての知識不足から不十分であると感じている。

次に、生活保護法をはじめとする知識についての評価が不十分なのは、最近、被保護者から問い合わせがあると「生活保護手帳」²⁾で確認をした上で答えることもあるが、速やかに回答しなければいけないという思いから先輩ケースワーカーや査察指導員に聞いてしまい、自身で「生活保護手帳」を見る余裕がないことを理由に挙げている。

また、援助技術に関しては、日々の実践の中で被保護者から教えられることが多く、面接技術に関して、前任者からの引継ぎを終えて、一人で訪問するようになったころ、被保護者の要望に対して難しいということを伝える際に、ものの言い方が悪いと指摘され、前任者であった先輩ケースワーカーに中に入ってもらい何とか治めてもらった。このことから、できないことを伝える時こそ、相手の気持ちを考えて言わなければならないということを身をもって知った。また、課題の明確化及び解決に関しては、とにかく目の前の出来事を何とかこなす事が精一杯であり、課題解決のための援助をどう進めるかを意識するまでには至っておらず、自身の実践が結果として課題の解決につながるよう努めている。

この3ヶ月間で印象に残っているのは、脳梗塞で倒れ医療費が払えないということで開始になった被保護者とのかかわりである。急性期を過ぎリハビリを行っているときにカンファレンスが実施された。退院後を考え介護認定申請をしたところ介護度2となり、医療機関から施設を探してくれるよう依頼を受けた。このため、高齢者福祉の

担当者に利用可能な施設検討を依頼したが、被保護者の状態から利用可能な施設に空きがなかった。その後、リハビリにより上下肢マヒに改善が見られ、杖を使つての歩行が可能になったため、被保護者から在宅に戻りたいという要望があった。そこで、ケアマネジャーを決め、先輩ケースワーカーとともに、外出許可をもらった被保護者と在宅復帰の可能性を試みたものの結局、困難ということになった。次に、老人保健施設に見学に行ったが、施設の職員から介護度が軽く施設の選択が適切ではない、被保護者にあった施設を探すのがケースワーカーの仕事ではないかなどと自身の知識不足を指摘され、何も言うことができずに悔しい思いをした。その後、いくつかの利用可能な施設が候補にあがってはいるものの、実際には保証人がいないという問題があり、扶養義務者に働きかけたが受けてもらえず、今も入院が続いている。このように、医療機関職員、ケアマネジャー、施設職員等それぞれの考えと利用者自身の希望や状況が必ずしも一致しない中で、何が被保護者にとって一番よい選択なのかを悩みながら、ケースワークに取り組んでいる。今の職員Aにとっては、ケースワーク実践の一つ一つが自身を成長させてくれているとの思いが強い。また、この事例に関しては、医療機関から退院先の確保をたびたび言われ、自分の説明ではなかなか納得してもらえなかったときに、査察指導員に同行してもらい福祉事務所としてもできる限りの事をしているという事を説明し理解してもらった。その他にも、査察指導員は、日々の実践の中でのわからないことや対応に苦慮する際など、必要ときに適切な助言や同行訪問を行ってくれるなくてはならない存在である。

註

- 1) 社会福祉法第21条には、生活保護法等の施行に関する事務に従事する職員の素質の向上のため、都道府県知事は、その所部の職員及び市町村の職員に対して必要な訓練を行わなければならないと規定されており、本福祉事務所の職員

も県主催の研修に参加している。

さらに、本福祉事務所においては、生活保護事務を行う上での必須項目についてのⅠ部研修（4月実施）、年金・保険制度を中心とした他法他施策の理解のためのⅡ部研修（8月実施）、実践における困難事例の検討や内部関係部署との連携のためのⅢ部研修（1月実施）という体系的な内部研修が実施されている。

- 2)「生活保護手帳」とは、生活保護実施の態度、生活保護法、生活保護施行令、生活保護施行規則、保護の基準、保護の実施要領、医療扶助運営要領、介護扶助運営要領、関係通知等が掲載されている生活保護ケースワーカーがその業務遂行の拠りどころとしているものである。

2-2 <職員B>

職員Bは、28歳の独身で、両親と妹との4人世帯である。高校時代は、野球部に所属し、レギュラー捕手として甲子園を目指していた。このため、野球での大学進学や社会人野球チームへの就職の誘いもあったが、地元での就職にこだわり公務員試験を受けるも1年目は不合格となった。しかし、公務員への夢をあきらめきれず、専門学校へ進み、通信教育を経て3回目の挑戦で市役所に入所した。入所前は、市民課等の窓口事務等を想像していたが、耕地課に配属となり5年間、ため池に関する事務や土地改良事務等を担当した後、人事異動により生活保護ケースワーカーとなり、平成18

年度で3年目を迎えている。今でこそ、自分なりに仕事をこなしているが、配属当時は何もわからないままに、生活保護ケースワーカーとして働くことに対して不安が大きく、自分にはこの仕事は続けられないのではないかと思う日々が続いた。しかし、市役所の野球部に所属する先輩ケースワーカーに悩みを聞いてもらい、アドバイスを受け、そのおかげで何とか乗り切る事ができた。

また、高卒の初級採用であり、いわゆる「三科目主事」ではなく、平成17年4月から1年かけて通信教育課程¹⁾を修了し、「社会福祉主事」任用資格を取得している。

この通信教育に関しても日々の事務が多忙な状況の中で、なぜこんなことをしなければという思いもあったが、公的扶助論などは実際に実務でかかっていることに関する知識を改めて確認できた。また、老人福祉論や障害者福祉論などではこれまで、自身の知識として不足していた部分を修得することができた。たとえば、今まで名称の違い程度しか理解していなかった高齢者の施設に関して、どのような状態にある高齢者にどの施設が利用可能なかということがはっきりわかるようになった。

その他の科目についても、実務の中であたるたびにテキストを見直すことで知識の定着ができていくように感じている。

職員Bの調査開始前の自身と査察指導員の修得度アンケートの結果は次のとおりである。

表6 職員Bの専門性修得度評価

	問	い	Bの自己評価	査察指導員の評価
倫理観	(1)	被保護者の権利の尊重	2できている	2できている
	(2)	守秘義務、プライバシーの尊重	2できている	2できている
	(3)	利益の最優先	3やや不十分	2できている
知識	(1)	生活保護法・実施要領	2できている	2できている
	(2)	他法他施策	3やや不十分	2できている
	(3)	援助過程(方法)	2できている	2できている
援助技術	(1)	面接技術	1十分できている	2できている
	(2)	課題の明確化	3やや不十分	2できている
	(3)	課題解決のための援助	3やや不十分	1十分できている

職員Bの専門性に関する自己評価は、面接技術で査察指導員の評価を上回っている以外は、同じか低くなっているものの不十分という評価はない。このことは、「社会福祉主事」の通信課程を受講したことにより、生活保護法をはじめ、他の福祉法や援助技術および関連科目を体系的に学んだことによるものであり、余裕を持って仕事を行えるようになった。

まず、倫理面においては、プライバシーの保護や守秘義務はもちろんの事、これまで以上に被保護者の権利を尊重するようになり、被保護者と信頼関係を築くことから一歩進んで、自身の言動が指導という観点から強制する事にならないように、常に対等な立場での援助を心がけるなど、公務員としての立場から社会福祉援助者として、被保護者の権利の尊重や利益の最優先ということも念頭においている。

次に、知識に関しては、まず、「生活保護手帳」に目を通し、援助の可能性を自身で確認した上で実施するようになった。また、自身で判断がつかない場合は考え方を示した上で、査察指導員に助言を求めており、生活保護世帯に対する処遇を査察指導員とともに考えているという意識がある。

また、援助技術のうち、面接技術に関しては、1年目に担当した障害児のいる世帯とのかかわりの中で、自然と身についたような気がする。まず、障害者に関してまったくといっていいくらいに知識のない状態で、最初のうちは、世帯主の障害者に関する行政への批判をひたすら聞いていたが、そのうち、わからない語句について質問をするようになった。すると、世帯主は一つ一つ丁寧に教えてくれ、おかげで、障害者に関する知識が身についてきた。語句の意味がわかってくると同時に、相手の気持ちに共感できるようになり、その後、行政に対する批判は徐々に少なくなり、障害児の処遇をどうするのかということをとともに考えられるようになってきた。次に、課題の明確化に関してはある程度できるようになってきたが、どのようにして解決したらいいのかということを考えるあまりにフットワークが悪くなって、結果的に解

決を遅らせている面がある。

この3ヶ月の中で特に感じていることは、民生委員²⁾やケアマネジャーとの連携の重要性である。まず、民生委員に関しては、これまでも、民生委員協議会への出席や生活保護申請者に関する意見聴取等の際にかかわりはあったものの、被保護者一人一人の生活状況について深く情報交換する機会はあまりなかった。しかし、ある被保護者への援助過程において民生委員と一緒にかかわったことから民生委員の被保護者への思いや情報量の多さを知ることとなり、他の被保護者への援助過程においても民生委員との連携を心がけるようになり、ともにかかわることで援助技術の向上を感じている。また、ケアマネジャーに関しては、保健・医療に関する知識が深く、在宅生活における変化をこまめに連絡してもらうことにより、数ヶ月に1回の訪問予定³⁾である高齢者世帯の訪問目的を明確にできている⁴⁾。また、職員Aと同様に、査察指導員に関しては、指導困難ケースへの同行訪問や日々のスーパービジョンの中から得るものは専門性の修得において非常に大きいものがあると感じている。生活保護事務をなかなか理解できず、新任時代、何度も同じミスをする自分に対しても丁寧に繰り返し指導をしてもらい、そのことによって、知識や技術が少しずつ身についてきた。また、指導困難ケースなどには同行訪問してもらうことで、直接、面接技術を見せてもらうこともある。直接指導をしてもらわないでもいざという時には、査察指導員がいてくれるという安心感が自身のケースワークを勇気付けてくれている。

註

- 1) 社会福祉法第19条第1項第2号にいう厚生労働大臣の指定する養成機関による課程であり、社会福祉概論、社会保障論、公的扶助論、老人福祉論、障害者福祉論、児童福祉論、地域福祉論、社会福祉援助技術論等15科目を通信制で学習し、レポート提出、面接授業、修了テスト等のカリキュラムがくまれている。

- 2) 民生委員は、生活保護法第22条において、「市町村長、福祉事務所長又は社会福祉主事の事務の執行に協力する」とされている生活保護制度の運営実施において最も重要な機関である。
- 3) 実施要領では、訪問計画に基づく訪問として、家庭訪問を年2回以上実施する事とされている(『生活保護手帳2006』中央法規 2006:290)。本福祉事務所の在宅の高齢者世帯の場合、年3、4回の訪問であり、他の専門職等から世帯の状況についての情報があることで、訪問前に必要な助言や指導等の処遇を検討できるというメリットがある。
- 4) ケアマネジャーとの情報交換は、このような生活保護ケースワーカー側だけのメリットではない。このことに関して、六波羅は、「・・ケアマネジャーにとっても、生活保護制度に関するさまざまな情報を提供してもらうというメリットにつながる・・」(六波羅2006:6)と述べており、生活保護ケースワーカー、ケアマネジャー双方にとって連携は重要である。

2-3 <職員C>

職員Cは、36歳の既婚者で、妻と子2人との4人世帯である。大学は商学部の経営学科で、ハワイアンサークルに所属していた。大学時代のゼミの就職相談で公務員への適性があるとすすめられ、希望どおり市役所に入所し、納税課、市民センター勤務を経て福祉事務所に配属され生活保護ケースワーカーとなった。前職時には福祉事務所への異動を希望していたものの分野は障害者福祉であり、新任時代は、生活保護法以外の他法他施策など知識が多岐にわたることにとまどい、担当世帯の生活状況をきちんと把握してケースワークがやっていけるのだろうかかと不安が先に立ち、苦勞の連続であった。現在、経験年数は所内で最長の8年目であり、係の主任ケースワーカーであると同時にケースワーカー全体のリーダーとして後輩たちを牽引する立場にある。今でも指導困難ケースの対応には苦慮しているが、被保護世帯の支援のために、日ごろからの情報収集を心がけ、常に敏速に動けるよう準備している。

職員Cの調査開始前の自身と査察指導員の修得度アンケートの結果は次のとおりである。

表7 職員Cの専門性修得度評価

	問	い	Cの自己評価	査察指導員の評価
倫理観	(1)	被保護者の権利の尊重	2できている	2できている
	(2)	守秘義務、プライバシーの尊重	2できている	1十分できている
	(3)	利益の最優先	3やや不十分	2できている
知識	(1)	生活保護法・実施要領	4不十分	2できている
	(2)	他法他施策	2できている	1十分できている
	(3)	援助過程(方法)	2できている	2できている
援助技術	(1)	面接技術	3やや不十分	2できている
	(2)	課題の明確化	3やや不十分	2できている
	(3)	課題解決のための援助	3やや不十分	2できている

職員Cの評価に関しても自己評価は、査察指導員の評価よりほとんどの項目において低く評価されている。

まず、倫理観に関しては、権利の尊重、守秘義務・プライバシーの尊重については、新任時代から心がけているものの、被保護者の利益の最優先

となると自身の知識、援助技術の未熟さから不利益を与えているかもしれないという思いからやや不十分となっている。しかしながら、申請者への権利・義務の詳細にわたる説明を心がけるだけでなく、自立していく世帯の国民健康保険加入に際しての減免申請手続きへ同行して、実際に手続き

等の完了を確認するなど漏れがないように注意している。

次に、知識に関しては、何年たっても実際にあたっていない事例に関する実施要領の解釈や裁量の余地のある事例については、まだまだ不十分と感じている。また、援助技術については、実践場面に他の専門職と連携することによりずいぶん向上している。これは、世帯への同行訪問時における援助方法の修得や病状実態調査¹⁾における医学的専門知識の修得である。そして、他の専門職から修得した知識を自身の援助技術として実践に生かしている。このため、3ヶ月間でかかわった二つの高齢者世帯への援助課程においても、保健師、ケアマネジャー、ホームヘルパー、医師等の他の専門職に随分助けられた。ひとつの世帯はともに80歳代の夫婦であり、妻は骨粗鬆症のためほとんど寝たきりで、食事は自分で摂れるが排泄等はすべて夫に介護してもらっていた。これまでも、サービスの導入を提案していたが、夫が大丈夫と言うため強くはすすめていなかった。しかし、この度、いよいよ限界ではないかと思い、保健師、主治医へ相談したところ、夫の介護のレスパイトの意味で、妻のデイサービス利用をすすめる事になった。夫としては自分の役割・仕事が少なくなったようで不満はあるものの、心身ともにいい休養になっているようで、現在もサービスの利用が継続している。この事例では、まだ夫婦で生活できている、夫が何とかやってくれているという思いから、動きが遅くなったという思いがある。

もうひとつの事例は、膝の関節痛と白内障を患っている単身の高齢者で、食事をはじめ、身の回りの事が自力でできていたため大丈夫だろうと思っていたところ、認知症の傾向が見られ、夜間、他人が家に侵入する等の訴えが出ると同時に、家の中の整理もできなくなってきた。扶養義務者である息子からの申し出で、息子宅で同居を始め、一度はやや落ち着いたものの、その後、環境の変化からか症状はさらに悪化した。このため、保健師との同行訪問により、介護保険を申請し、施設への申込みをした上で、デイサービスを利用しな

がら様子を見ていたところ、ケアマネジャーの働きで介護病棟に入院することとなった。職員Cとしては、新規申請処理²⁾に追われて、気にはなっていたが訪問が後回しになってしまった世帯であり、継続ケースの変化をもっと早く察知していればという思いが強い。また、この期間に申請のあった処遇困難ケースの援助に関して、査察指導員の指導を仰ぐことが多く、時には同行訪問による直接指導も受けた。自身の弱い部分として職員Cは最終的な決断がうまくできず、現実には自分の考えている処遇が査察指導員との協議でひっくり返ることもある。しかしながら、そのことに関しては、査察指導員という見地からの判断であり、新任時代から、8年目となった現在においても常に査察指導員に見守られているという安心感が自身のケースワーク実践を支えてくれていると思っている。

職員Cはこの8年間について、次のように語ってくれた。

思えば、8年間はあっという間で早かった。この間、何が大変だったかといわれても一つ一つのケースが自分にとっては大変であったし、多くの被保護者とのかわりの中で今の自分があるという思いが強い。印象的な事例としては、糖尿病による失職から生保開始となった被保護者が、病状軽快後もなかなか仕事に就けず、だんだんと本人の就労意欲も減退していく中で、職安同行等を投げかけるもなかなか、行動を起こさなかったが、2年くらいたったところで、突然、自分もがんばっている姿を子どもに見せたいと言い出し、就労を開始して自立した。自分が特に何をしたということではないが、自らの意識を変えて働いてくれた事をうれしく思う。どんなケースでも熱意を持って、かかわっていれば、わかってくれない人はいないという気持ちでやってきた。結果的にはどうにもならないケースがたくさんあるのだが、自分は常にそう思いやってきた。その他には、新規申請処理が一番自分の知識を高めてくれたと思う。生活保護法や実施要領の内容はもちろん、様々なケースにより他法他施策の知識も増えた

思う。やはり知識がなければ、被保護者に対しても、関係機関職員に対しても話ができない。知識を増やすのはやはり個人の意識で違ってくる。今でも、ケースカンファレンスでは、医学や介護に関する専門用語が多用されるため、関連用語の意味などをインターネットで事前に調べて参加するように努めている。

研修に関して、新任時代は、その場ではわかった気になるのだが、日々の事務に追われ、ノートを読み返すこともなく、いつの間にか忘れてしまった。その後の研修もしばらくは実務で体験していないといくら説明を聞いてもその場だけのものになっている。県の研修で印象に残っているのは、3年目にあった、県警の方が講師の暴力団対策であった。暴力団ではないが、指導困難な暴力的なケースに実際にかかわっていた時期であり、実際に使える研修であった。

註

1) 医療扶助を実施する場合、主治医から病状等に関する意見聴取を行う事となっており、被保護者の療養指導や就労指導の指針となる重要な調査である。

2) 生活保護申請がされると、担当のケースワーカーは、世帯訪問による生活実態調査、扶養義務者調査、社会保険事務所や指定医療機関等の関係機関調査、資産調査等を行った上で、14日（調査等に日時を要する場合は30日まで延長可能）以内に保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に通知する事となっており、この新規申請処理を行う中で、生活保護法や他法他施策についての知識を身につける事ができる。

3 結果からの考察

3-1 ケースワーク実践における「倫理観」の醸成について

倫理観に関して、一般行政職として採用された生活保護ケースワーカーは、社会福祉に関しての専門教育を体系的に受けてはいないものの、公務員としての基本的な姿勢として、権利の尊重、守

秘義務、プライバシーの尊重ということを理解したうえで、対人援助という観点から、被保護者との信頼関係を築こうと努めている。その後、生活保護法をはじめ他の福祉法等の関連法や援助方法についての知識を自らの学習により修得してくると、単に公務員としての倫理観から、指導が強制的にならないよう被保護者の権利の尊重や利益の優先などを意識するという社会福祉援助者としての倫理観を修得している。さらに、8年目を迎えた職員Cは、被保護者に不利益が生じないようにということ意識して、申請手続き等の完了を同行して確認するなど援助の実践へ繋げている。

3-2 ケースワーク実践における「知識」の確立について

知識に関しては、新任時代は、実践の基本となる「生活保護手帳」に目を通す余裕がなく、解決を急ぐため先輩ケースワーカーや査察指導員からの助言に頼ってしまう。余裕が出てくると、まずは「生活保護手帳」に目を通し、自身で考え処遇に生かしたり、自身の考えを査察指導員に伝え処遇をともに考えている。

職員Bは3年目を迎え、前年度の「社会福祉主事」任用資格取得のための通信教育による学習が知識向上の契機となっており、実践場面でも自ら生活保護法や実施要領の内容を確認する姿勢を築いている。

そして、ここで、注目すべきことは、ベテランケースワーカーが、8年目を迎えた現在も知識に関する専門性において不十分と感じているのに対して、2年目に「社会福祉主事」任用資格取得のための通信教育で、社会福祉における教育を体系的に受けた中堅ケースワーカーが知識に関する専門性において自信を持つとともに、その重要性を感じ日ごろから知識の修得を意識していることである。このことから、大学において指定科目を履修して卒業したことにより任用資格を有している、いわゆる「三科目主事」にも通信教育の受講により、社会福祉の専門教育を体系的に学ぶことの必要性を強く感じる。一般行政職の生活保護ケ

ースワーカーは3～5年のローテーションにより異動していることが多いため、通信教育にかかる予算や職員への負担を考えると、すべての生活保護ケースワーカーへ受講させる事は困難であろう。しかしながら、生活保護ケースワーカーに限らず、長く福祉事務所での勤務を希望する職員には、体系的な社会福祉の専門的教育を必須とすることによって、現状の「社会福祉主事」制度が名実ともに、社会福祉の専門職として認められると考える。

知識の修得に関連する研修に関しては、国や都道府県が主催する研修の他に、福祉事務所においても生活保護事務を行う上での必要項目について様々な工夫をこらした研修が行われている。しかしながら、三人のケースワーカーからの聞き取りから、新任時代の研修は、慣れない生活保護事務に追われる中での研修であり、まずは、最低限必要な実務に直結することに限定する方が効果的であろう。

また、現任研修については、法・制度の改正などの知識の修得は重要な事であり、単に改正内容等の説明に終わるのではなく、現実のケースワークの中で直面している問題や解決に苦心した実際の事例について法・制度との関連性を理解するような事例検討会が有効と考える。

3-3 ケースワーク実践における「援助技術」の向上について

援助技術に関しては、新任時代は、まずは目の前の仕事をこなす事に追われ、実際には、日々の実践場面から専門性を修得しているといえる。特に、面接技術に関しては、先輩ケースワーカーや査察指導員との1ヶ月程度の同行訪問の後、新任ケースワーカーが単独で被保護者と面接することになり、様々な失敗を繰り返しながら実践の中からその専門性を修得している。この実態から福祉事務所内において、面接場面における具体的な困難事例等をケースワーカーが持ち寄ってロールプレイングを行い、査察指導員や先輩ケースワーカーの指導のもとに技術修得を促すということも考

えられるであろう。

その後、経験を重ねることにより、ケースワーカーは徐々に他の専門職との連携の中から助言指導や実際の援助方法に関する知識を自身のものとして、その知識を実践することで援助技術を向上させている。

また、この援助技術に関しては、経験を積む事によって被保護世帯への着眼点が違っていることをあげることができる。つまり、ベテランになると一見平穏無事に生活している被保護世帯にも何らかの生活課題があるのではないかという目を向ける姿勢がある。

職員Cは8年目という所内の経験年数でいえば最長であり、査察指導員の評価も高く、生活保護ケースワーカーとしての成熟度は高く、後輩ケースワーカーへの指導者的役割も果たしている。そのような中で、被保護世帯に対する援助をひとりで行うのではなく、他の専門職と連携することにより自らの他法他施策や援助方法に関する知識面での専門性を向上させながら、他の専門職から得た知識を自身の援助過程において実践することにより自らの援助技術の専門性の向上につなげているといえる。

3-4 専門性修得の原動力としての査察指導員

専門性の修得に影響を及ぼした人物に関しては、被保護者、関係機関の他の専門職、先輩・同僚ケースワーカーなど多くの人物があがったが、経験年数の異なる生活保護ケースワーカー3人がともに専門性修得の原動力としてあげたのが、生活保護ケースワーカーの最も近くにおいて、いつでも必要なときに指導を受けられる査察指導員である。経験年数を重ねるにつれて、専門性修得に影響を及ぼすものは、自身の実践から学習、他の専門職との出会いと変化していく中で、常に業務遂行における拠り所としての査察指導員の役割は重要な位置を占めている。

岡部が、査察指導員の役割として三つの機能¹⁾をあげた上で、「すぐれた査察指導員の下に、すぐれた生活保護ソーシャルワーカーが育つ」(岡

部2006:61)と述べているように、生活保護事務は生活保護ケースワーカー一人一人が実践しているわけであるが、査察指導員の存在なしではその実践は成り立たないといえよう。

本福祉事務所においては、査察指導機能がうまく機能し、生活保護ケースワーカーから厚い信頼を得ていることが伺えるが、実践で問題が生じた場面での指導が主体となっている。これを一歩進めて、新任ケースワーカーに対しては、生活保護事務に慣れるまでの半年間程度、毎週1回、時間を決めての査察指導員による個別スーパービジョンを実施してはどうであろうか。日々の実践については、口頭復命やケース記録の決裁により、査察指導員に伝わっているが、ケースワーカー自身が気づいていない保護世帯の変化やケースワーカーのメンタル面での支援も含めながら、この定期的なスーパービジョンの中で、「倫理観」、「知識」、「援助技術」という専門性について査察指導員が意識的に指導していくわけである。

註

- 1) 「管理的機能」、「教育的機能」、「支持的機能」、「評価的機能」の4機能をスーパービジョンの機能とする場合と、岡部のように「評価的機能」をのぞいた3機能とする場合がある。(黒木・山辺・倉石編著 2002:194)

まとめ

本稿において、一般行政職として採用され、社会福祉の専門教育をほとんど受けていない生活保護ケースワーカーがその実践の中で、どのようにして自身の専門性を修得していくかを論じてきたが、経験年数の異なる3人のケースワーカーの聞き取りから、それぞれの実践の中で失敗を繰り返しながら専門性を修得していること、経験年数の違いによる修得項目の違いがあること、査察指導員の影響を強く受けていること等が明らかになった。

生活保護行政は最後のセーフティネットと言われるように、国民の命にかかわる事であるという

重要性を鑑みて、その事務の遂行に相応しい者として生活保護ケースワーカーは「社会福祉主事」でなければならないとしたところであるが、現実には、「社会福祉主事」任用資格保有者はおよそ75%であり、なおかつ、その中には多くの「三科目主事」を含んでおり、生活保護ケースワーカーとなった時点では専門性を備えているとは言えないであろう。しかしながら、このような状況の中でわが国の生活保護行政が実施されている以上、その実施体制を強化する必要があると考える。

まず、研修に関しては新任・現任ともに、より実践に即した内容とする。さらに、社会福祉に関する知識の修得に関しては、通信教育課程の履修等により体系的な教育を受けるという方法も考えていく必要があろう。

また、知識や援助技術が不十分な状態での業務実践には、被保護者や関係機関職員等との間に様々な問題が生じる可能性がある。そのような時に、ケースワーカーの専門性修得に大きな影響を与えている査察指導員を中心として福祉事務所全体でケースワーカーを組織的に支援する体制が必要と考える。そのためには、査察指導員が単に「社会福祉主事」でなければならないというだけでなく、「社会福祉主事」任用資格をもって生活保護ケースワーカーを経験したケースワーク実務に精通した職員を配置することを提示したい。

ケースワーカーの生活保護実践から専門性修得のプロセスの解明を試みるのが、筆者の研究テーマであるが、1福祉事務所のわずか3人のケースワーカーの聞き取りからの解明にとどまったため、本稿では限られたプロセスにおける要因分析からいくつかの提示をしたにすぎない。しかしながら、専門性修得のプロセスにおいて、影響を受けた出来事や人物について聞き取りを行う中で、岡部の指摘のとおり査察指導員が重要な役割を果たしていることが明らかになってきた。今後、さらに生活保護ケースワーカーの専門性修得のプロセスについて研究を深めるとともに、そのプロセスにおける査察指導員の役割やその資質等との関連性についても研究していきたいと考える。

参考文献

- 1) 小山進次郎 1951 『生活保護の解釈と運用』(復刻版1992) 全国社会福祉協議会
- 2) ゴフィア・T・ブトリウム／川田誉音訳 1985 『ソーシャルケースワークとは何か』川島書店
- 3) 仲村優一 2002 『仲村優一社会福祉著作集 第4巻社会福祉の方法』中の「日本のソーシャルワーカーの課題」(1982年) 旬報社
- 4) 六波羅詞朗 2006 『ケアマネ業務のための生活保護Q&A』中央法規
- 5) 京極高宣 2006 『生活保護改革の視点—三位一体と生活保護制度の見直し—』全国社会福祉協議会
- 6) 岡部卓 2006 『改訂福祉事務所ソーシャルワーカー必携—生活保護における社会福祉実践—』全国社会福祉協議会
- 7) 黒木保博・山辺朗子・倉石哲也編著 2002 『ソーシャルワーク』(福祉キーワードシリーズ) 中央法規
- 8) 『生活保護手帳2006』中央法規
- 9) 『新版・社会福祉学習双書2006第6巻公的扶助論』改訂四版 全国社会福祉協議会
- 10) 『社会保障の手引き』平成18年1月改訂 中央法規
- 11) 厚生労働省社会・援護局総務課 『福祉事務所現況調査結果』(平成12年10月1日現在～平成16年10月1日現在)
- 12) 『社団法人日本社会福祉士会の倫理綱領』

SUMMARY

Studies in the acquiring processes of a caseworker for daily life securities

—From the point of view of a caseworker for daily life securities—

Mitsunori UCHIDA

In this paper, we considered the acquiring processes of caseworker for daily life securities who did not take professional training of social welfare from the point of view of them.

As a result, three points are clear, first they acquire specialty while failing by each practice, second the acquired item of specialty is different by the years of experience, third they are affected by a supervisor.

From this, we want to show necessity of the training that accords with practice and a periodical supervision to a new caseworker.

We study the acquiring processes of caseworker for daily life securities and want to study relevance with a supervisor in processes in future.