

論 文

生活保護ケースワーカーの専門性に関する研究

—ケースワーカー・スーパーバイザー・利用者評価からの考察—

内 田 充 範

—抄 録—

本稿は、生活保護ケースワーカーの専門性修得度および修得に影響を受けた要因を明らかにするもので、ケースワーカー、スーパーバイザー、利用者アンケート調査を実施した。

結果として、スーパーバイザー評価、利用者評価に比べ、ケースワーカー自己評価が最も低いことが見出された。このことは、生活保護ケースワークが国民の生存権にかかわる業務であるという重責のために、自己の実践に確信が持てていないことの表れであると考えられる。

次に、影響を受けた人・事柄では、ケースワーカーが最も多く、日常的には、ピアスーパービジョンが実践されていることが見出された。しかし、援助方針の決定など重要事項に関しては、スーパーバイザーが多く、同僚とともに上司からの影響も大きい。このことから、職場内における良好な人間関係づくりが重要と考える。

また、公務員としての経験からの影響が少なく、研修からの影響が多いことは、生活保護事務の特殊性が影響していると考えられ、生活保護ケースワークの専門性を修得していくための研修をどのように体系化していくかが喫緊の課題であると考えられる。

キーワード：生活保護ケースワーク、専門性修得、ピアスーパービジョン、公務員経験、研修

I. 生活保護ケースワーク

1. 社会福祉主事としての生活保護ケースワーカー

1950年に現行の生活保護法が制定され、その適正な実施を行うためには、保護の実施にあたる第一線機関に専門的な知識と技術を修得したケースワーカーの必要性が求められ、同年、「社会福祉主事の設置に関する法律」が制定され社会福祉主事制度が創設された。翌1951年に社会福祉事業法（現在の社会福祉法）が成立し、当時の福祉三法（生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法）に関する援護、育成または更生の措置業務を行うこととなり、その後、知

的障害者福祉法、老人福祉法、母子及び寡婦福祉法を加えた福祉六法業務を行っている。つまり、社会福祉主事は、当初、生活保護事務を主たる職務とする行政の福祉専門職（ケースワーカー）として設置されたものである。

ここで、生活保護ケースワーカーが社会福祉主事であることについて、法令上の規定について整理する。まず、生活保護の運営実施に関しては、生活保護法第19条に、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。そして、同法第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、都道府県知事または市町村長の事務の執行を補助するとされている。

次に、この社会福祉主事については、先述し

受付日：2012. 9.28 / 受理日：2013. 3.15

山口県立大学社会福祉学部

たように、社会福祉法第14条に基づき、都道府県、市及び条例で町村に設置された福祉事務所において、福祉六法に定める援護、育成または更生の措置に関する事務を行うことを職とする者で、その資格については社会福祉法第19条¹⁾に規定されている。この社会福祉主事を生活保護の「補助機関」としたことに、小山は、次のように述べている。「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あたる補助職員は、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1951:362)

つまり、生活保護事務は国民の生存権に直接影響するため、専門的な知識と経験を持って、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。

また、「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」²⁾(厚生労働省社会・援護局保護課長通知平成18年3月30日社援保発第0330001号)には、申請相談から保護の決定に至るまでの対応として、「実施機関の来訪者に対する面接相談や保護の申請時においては、懇切丁寧に法の趣旨や制度概要を説明するとともに、他法他施策について専門的な立場からの助言を行う等適切な援助を行うことが必要である。」とされており、生活保護ケースワーカーにはその専門的知識とともに、対人援助職としての面接技術に関しても習熟していなければならない。生活保護ケースワーカーには、一般行政職員としての資質に加え、福祉専門職としての期待が寄せられているわけである。

しかしながら、生活保護ケースワーカーには、生存権を具現化する生活保護制度の執行に関する補助機関としての専門的知識が要求されているにもかかわらず、生活保護ケースワーカーはそのほとんどが、一般行政職公務員として採用されたのち、社会福祉法第19条に規定されている社会福祉主事任用資格を要件として生活保

護事務に従事している。この社会福祉主事が生活保護ケースワーカーに従事していることに関して、白澤は、「福祉事務所では生活保護受給者への対応が急増しているが、(中略)専門性の高い社会福祉士が採用されてしかるべきである。」(白澤2012:40)と述べている。筆者も養成校教員の一人として、社会福祉士の任用³⁾を促進することの必要性を強く感じているが、現行制度が続く限りにおいては、社会福祉主事である生活保護ケースワーカーの専門性の修得を進めなければならないと考える。

2. 生活保護ケースワークをめぐる論争

この生活保護ケースワークについて、真田は編集「戦後日本社会福祉論争」を参考文献として、現行の生活保護法施行後の「生活保護制度におけるサービス論争」(1953～1954)から、のちに続く「仲村・岸論争」(1956～1963)までを整理し概観する。

まず、「生活保護制度におけるサービス論争」では、公的扶助としての生活保護法の問題点が指摘されながら、サービスとしてのケースワークに関して論争が展開された。

黒木や小山のように対象者を限定する考え方から、木田の「車の両輪」としての共存、さらには、社会福祉の民主化推進としての岡村の平等的立場や小川の人民の権利を守るという考え方へと展開していった。また、生活保護行政従事者であった池川、大原は、労働条件の現状からケースワークの範囲をとらえ、その限界を示している。

この論争を継承する形で展開されたのが「岸・仲村論争」であり、その中で、「公的扶助とケースワークの位置づけ」が問われた。この「岸・仲村論争」における両者の基本的立場の相違について、加藤は、表1のように述べている。

さらに、加藤は、「両者の基本的立場の相違が鮮明にされ、論点が十分にかみ合わないままに展開した」(加藤1979:96)という点を指摘しながらも、「この論争が社会福祉の本質把握と、さらには公的扶助ケースワークにおけるだけでなく、ケースワーク一般の『理論と実際』

に共通の基本問題に関わるいくつかの課題を引き出すことができる」(加藤 1979:96) とその意義を述べている。

表1 「岸・仲村論争」における両者の基本的立場

岸説	経済的問題を社会的に解決しようとする制度である公的扶助と、非経済的問題を個別的に解決する方法・技術であるケースワークとは本来異質のものであり、両者の接合を図ることは自己矛盾でしかありえないとする立場である。そして、ケースワークが個人的問題に関わって人格の発達を目指すことを主要な目標とする限り、公的扶助の領域におけるケースワークの導入は、必然的に対象者の人権侵害につながるものとしてケースワークを全面的に否定ないし排除する立場を明確にしている。
仲村説	「公的扶助とケースワーク」をめぐる従来の通説であった、いわゆる通俗的理解や、公的扶助とケースワークの機械的分離論への批判として、対象者の人格の尊重と信頼、現代の貧困問題への社会科学的認識とその社会的対策としての公的扶助制度の本質と機能に関する理解を前提としながら、「公的扶助に則したケースワーク」の関連性と正しい位置づけ・あり方を提示した。

つまり、公的扶助ケースワークに関して、論争当時の生活保護基準や実施体制の問題点を明らかにするとともに、そのような状況の中で、ケースワーカーとされた行政職員である社会福祉主事が、憲法第25条に謳われた生存権の具現化としての生活保護法の実施をどのように実践していくか提示したといえる。仲村説の対象者の人格の尊重と信頼および岸説の対象者の人権侵害への警鐘とともに、利用者主体のケースワークの基本的考え方といえる。

II. 研究の背景および目的

このように、生活保護ケースワークについては、現行の生活保護法制定当時からその在り方について論議がされていた。このことに関して、杉村は、「公的扶助ケースワークの領域は、わが国においては比較的早くから注目されていたにもかかわらず、これほど曖昧で、理論的にも実践的にも蓄積が乏しい領域はない。」(杉村 1997:2) と述べている。その理由の一つとしては、一般職の公務員として採用され社会福祉主事(大卒の多くは三科目主事⁴⁾)が、業務を遂行していることがあげられる。さらに、杉村は、「彼らを支える唯一の専門性は、地方自治法の目的である『住民・滞在者の安全、健康、福祉の保持』をめざして『民主的で能率的な行政の確保』を行う公務労働者としてのそれ

だけである」(杉村 1997:2) としながらも、「このような『公務労働者の専門性』を発揮して立ち向かうならば、やがて公的扶助分野におけるソーシャルワーカーとしての資質を付与する可能性を秘めている」(杉村 1997:2) と述べている。同様に、高田も「全体の奉仕者たる公務員という責務と責任を自覚しているならば、まずは生活保護の現場で働くことは可能であり、社会福祉に携わる地方公務員にとっては、社会福祉サービスを通じて、地域住民の生活と健康、人権を守っていく事こそが科せられるべき責務である」(高田 2008:50) と指摘している。これらの指摘に関しては、経験年数の異なる生活保護ケースワーカーへのインタビュー調査から、まずは公務員としての倫理観等を基盤として業務を遂行し、経験を重ねることによって生活保護ケースワーカーとしての専門性を修得していることを明らかにしたものがある(内田 2007:33)。しかしながら、生活保護ケースワークの専門性を修得するためには、公務員としての使命⁵⁾に加え何らかの要因が存在すると考える。つまり、公務員であればよいというのではなく、杉村の述べているように、「資質を付与する可能性を秘めている」のであり、その資質を付与する何らかの要因を明らかにする必要があると考えられる。

次に、生活保護ケースワーカーへのアンケート調査に関しては、小泉らによる横浜市の生活保護ケースワーカーを対象とした意識調査や岡

部らによる自立支援プログラムの実施を通しての生活保護ケースワーカーの自己点検評価がある。

小泉らは、2000年当時、全国の福祉事務所で、唯一福祉職採用⁶⁾をしていた横浜市の実態把握のために、担当保護世帯数、担当地区までの訪問方法、時間外労働、仕事量、疲労感、異動期間などについてアンケート調査を実施し、生活保護ケースワーカーの意識として、「世帯訪問の時間的負担、残業などから最低限度の仕事しかできないことを改善したいと考えている」、仕事や職場の悩みとして、「新規相談等の事務の多忙や制度と実態との乖離から生活保護制度の限界や生活保護制度以外の知識不足を感じている」、今後の課題として、「面接員の別枠配置、ケース診断会議の活性化、担当80ケースの遵守」などを明らかにしている（小泉ら2000）。

また、岡部らは、現在厚生労働省が全国の福祉事務所に積極的な取り組みを求めている自立支援プログラムを実施したことによって達成できた項目について、生活保護ケースワーカーの自己点検評価を実施している。例えば、『在宅介護（支援）高齢者等支援プログラム』における自己点検評価項目は、「制度・サービス利用状況把握」、「介護サービス利用助言・活用」、「認定申請助言・代理申請」、「関係機関への連絡・送致」、「ケアマネジャーとの意思疎通」、「不在回避の家庭訪問」、「ケアマネ訪問による近況確認」、「ヘルパー訪問による近況確認」の8項目であり、具体的な業務の達成状況に関するものとなっている（岡部ら2008）。

このような生活保護ケースワーカーに関する先行研究をふまえて、本研究では、利用者との援助関係、権利擁護、利用者理解などの項目を設定することで、業務遂行の達成状況のみならず、生活保護利用者との関係性を加えた自己評価とした。

まず、植田が、「ワーカーはスーパーバイザーによって評価されています。（中略）自己評価ができれば、スーパーバイザーによって行われた評価とのギャップを知り、自己を知る1つの材料にすることができ、さらなる成長が望める」

（植田2000：22）と述べていることから、意識調査にとどめることなく、生活保護ケースワーカーの専門性の修得状況に焦点を置き、自身の業務点検に関する評価項目の設定を行った。また、生活保護ケースワーカーの主観的評価だけでなく、直属の上司であるスーパーバイザーと生活保護利用者による評価を加えた。

さらに、自己評価項目と生活保護ケースワーカーが業務実践において最も影響を受けた人・事柄との関連をみることによって、杉村の述べている「生活保護ケースワーカーとしての資質を付与する」要因としての専門性修得要因についても明らかにしようとするものである。

III. 研究対象の選定理由および方法

2012年3月、A県B市福祉事務所の生活保護ケースワーカー25人、スーパーバイザー4人、利用者に対して生活保護ケースワーカーの専門性に関する評価アンケートを実施した。利用者に関しては、3月中の在宅訪問予定がおおよそ20世帯であり、アンケート回答が困難な世帯や不在世帯等を考慮して、ケースワーカー1人につき10人とした。回収率は、生活保護ケースワーカーおよびスーパーバイザーは100%、利用者は54%（250人中134人）であった。なお、アンケート調査としたのは、生活保護従事者のみならず、生活保護受給者である利用者の評価を得るため匿名性を重視したためである。

次に、B市福祉事務所を選定した理由としては、本福祉事務所が、2007年8月以降、A県内第1位の保護率⁷⁾となり、その増加に対して生活保護ケースワーカーの増員が追い付かず、1人当たりの平均担当世帯数86世帯（標準80世帯）となっているにもかかわらず、A県または厚生労働省が実施する施行事務監査で毎年「良好・概ね良好」の評価を得ているからである。

アンケート項目の設定に関しては、『生活保護の相談援助活動自己点検ワークブック』（岡部ら2009）を参考にした。参考にした理由は、

本書が、「生活保護の相談援助業務に関する評価指標の開発と、指標の業務支援ツールとしての応用に関する研究」(平成17～19年度厚生労働政策科学推進事業・主任研究者:森川美絵)の業務支援ツールに関する部分について、修正を加えて実務に役立つという観点から作成されたものであり、単に業務点検にとどまらず、利用者との援助関係や職場内外との連携等に関する項目が設定されているからである。

本書では、相談援助活動を6つの過程に分けたうえで、相談援助活動を進めていくために、「受容・傾聴—利用者により良い援助関係を形成するために—」、「説明と同意—利用者の主体性を引き出すために—」、「利用者の権利等の擁護—生活保護の担当者だからこそ大切にしたいこと—」、「社会資源の理解・活用・連携—援助の幅を広げるネットワークづくり—」、「所内での共有・連携—ひとりで抱え込まず安心して仕事に取り組める職場にするために—」、「計画的・意図的な実践—相談援助活動をより良いものにしていくために—」、「記録の整備—相談援助活動を支える基盤を作るために—」という7つの留意点を上げ、それぞれ具体的に「相談者の相談を、相手を非難・批判することなくよく聞く」、「申請者に対し、保護の決定のための調査・聞き取りを行うことについて説明する」、「被保護者が持っている強さ・力・可能性を見出し、本人に伝える」、「必要なときに活用・連携が図れるよう、社会資源との関係づくりを行う」、「調査で判断に迷った時に、実施要領に依拠するとともに、査察指導員等と協議する」、「被保護者の希望や意思に基づいた援助方針を策定する」、「相談内容、把握した問題やニーズへの対応などを簡明に記録する」など計61のチェック項目を設定している。

これらを参考に、本研究においては、8つの大項目と、それぞれについて5つの小項目を設定し、「全くしていない—1」、「あまりしていない—2」、「している—3」、「とてもよくしている—4」の4段階の評価とした(8つの大項目と5つの小項目については結果を参照)。なお、利用者の評価はケースワーカーの評価が可

能な3つの大項目の15小項目についての評価とした。また、小項目については、設定後、質問文の語句について、スーパーバイザーおよび生活保護ケースワーカーが通常業務の中で使用しているか、特に利用者との面接場面において使用しているか確認のうえ修正を加えた。

IV. 倫理的配慮

調査にあたっては、倫理的配慮として、ケースワーカーおよびスーパーバイザーには、口頭および文書にて研究目的・方法、公表において個人が特定されることはなく、回答内容が勤務評価等に影響を及ぼすことはないことを説明し、同意を得て実施した。利用者に関しては、担当ケースワーカーの選定した利用者、研究者からの依頼文書を提示したうえで、回答者が特定されることはなく、回答内容が生活保護実施に何ら影響を及ぼすことはない旨説明をしてもらい、同意を得た者にのみ調査票を手渡した。なお、回答方法は、返信用封筒により利用者が郵送するという方法を取り、担当ケースワーカーに回答者の特定ができないよう配慮した。

V. 結果

まず、利用者からの評価を含む大項目ⅠからⅢの小項目(質問)に関する評価および大項目の平均値は表2のとおりであり、生活保護ケースワーカーの評価は、ほとんどの項目について、査察指導員、利用者の評価を下回っている。さらに、大項目ⅣからⅧの小項目(質問)に関する評価および大項目の平均値は表3のとおりであり、大項目ⅠからⅢ同様に生活保護ケースワーカーの評価は、ほとんどの項目について、査察指導員の評価を下回っている。なお、各表においては、ケースワーカーを「CW」、スーパーバイザーを「SV」と表示している。

つぎに、年代別、ケースワーカー経験年数別の評価を比較すると表4および表5のとおりで

ある。スーパーバイザー、ケースワーカーともに、年代による明確な傾向はみられない。その一方で、ケースワーカー経験年数に関しては、スーパーバイザーが、すべての項目で経験年数

が長くなるほど評価が高くなっているのに対して、ケースワーカーの自己評価には明確な傾向がみられない。

表2 大項目Ⅰ～Ⅲ (CW・SV・利用者評価) の質問および評価結果

		CW	SV	利用者
Ⅰ 利用者との援助関係	i 利用者を批判・批評することなくありのままに理解しようとしていますか	2.8	3.5	3.3
	ii 利用者をありのままに理解しようとしていることを言葉や態度で示していますか	2.8	3.5	3.3
	iii 感情的にならず冷静な気持ちで対応していますか	2.8	3.4	3.3
	iv 利用者の言葉や言葉以外のメッセージに注意して利用者の話を聴いていますか	2.8	3.3	3.3
	v 「〇〇はどうですか」というように利用者が自分の思いを話しやすいような質問をしていますか	2.8	3.5	3.3
	平均値	2.8	3.4	3.3
Ⅱ 説明と同意	i 専門用語や省略語を避けて利用者に合わせた分かりやすい言葉で話していますか	3.2	3.4	3.3
	ii 制度や仕組みを説明する時に利用者が理解できているか常に心を配り必要に応じて途中で確認していますか	2.9	3.3	3.2
	iii 利用者が本心から気持ちを話したり遠慮なく質問したりできる雰囲気づくりを心がけていますか	2.8	3.2	3.2
	iv 利用者が理解しやすいように資料を渡したり図表やイラストを示したりして説明していますか	2.5	3.0	2.9
	v 利用者のペースに合わせて確認しながら重要なことは何度も繰り返し説明していますか	3.2	3.6	2.9
	平均値	2.9	3.3	3.1
Ⅲ 権利擁護	i 権利を主張する利用者の声に耳を傾けていますか	2.7	3.4	3.1
	ii 利用者のかげがえのない人生に関わっていることを意識していますか	2.8	3.1	3.1
	iii 利用者を尊重した言葉がけや態度で接していますか	2.8	3.4	3.2
	iv 生活歴から利用者の努力や苦勞、強さなど良い所をくみ取っていますか	2.7	3.1	3.1
	v 『保護のしおり』を渡して不服申立て等の権利を説明していますか	3.0	3.1	3.0
	平均値	2.8	3.2	3.1

表3 大項目Ⅳ～Ⅷ (CW・SV 評価) の質問および評価結果

		CW	SV
Ⅳ 利用者理解	i 生活困窮が人にどのようなマイナスの影響を与えるか認識していますか	2.8	3.4
	ii 利用者が生活困窮に至った経緯を理解していますか	2.7	3.4
	iii 生活困窮者がどのような思考や行動をとりやすいか理解していますか	2.7	3.3
	iv 生活困窮や生活保護受給が利用者を与えるストレスを理解していますか	2.8	3.3
	v 利用者が受けた虐待等の人権侵害を理解していますか	2.5	3.2
	平均値	2.7	3.3
Ⅴ 社会資源理解活用	i 関係機関や他職種といつでも連携できるよう日頃からネットワークを構築していますか	2.8	3.4
	ii 関係機関や他職種と連携して援助をしていますか	3.0	3.4
	iii 様々な制度やサービス、人的・物的社会資源を紹介して活用できるよう支援していますか	2.6	3.3
	iv 利用者主体の考えに基づいて、適切な社会資源を紹介して活用できるよう援助していますか	2.7	3.2
	v 活用できる社会資源がない時、そのままにせず何らかの方法で援助していますか	2.7	3.1
	平均値	2.8	3.3

VI 職場内連携	i 仕事を一人で抱え込まず同僚と情報共有してオープンにしていますか	3.2	3.8
	ii 職場内で何気ない会話の時間を持っていますか	3.4	3.7
	iii 判断に迷うこと等についてスーパーバイザーに相談しながら取り組んでいますか	3.4	3.6
	iv 会議やカンファレンスを積極的に活用していますか	2.7	3.1
	v 福祉事務所内の関係部署の職員と情報共有し協力して援助に取り組んでいますか	3.1	3.4
	平均値	3.2	3.5
VII 援助方針	i 利用者の立場に立っていますか	2.8	3.6
	ii 利用者のニーズの緊急性・優先度・変化等をふまえて立てていますか	2.8	3.4
	iii 利用者の将来を見据えて立てていますか	2.7	3.2
	iv 利用者の長所に着目して潜在能力を發揮できるように立てていますか	2.4	2.6
	v 利用者にした援助方針の内容を説明していますか	3.0	3.0
	平均値	2.7	3.2
VIII 記録の整備	i 記録を後回しにせず速やかに書いていますか	2.4	3.1
	ii 訪問目的を明確にして書いていますか	2.8	3.5
	iii 5W1H を念頭に置いて書いていますか	2.5	3.4
	iv 客観的事実を自身の主観と区別して書いていますか	2.8	3.4
	v 利用者の実態と援助方針を関連付けて書いていますか	2.8	3.5
	平均値	2.7	3.4

表4 年代別自己評価・SV 評価

	CW				SV			
	全体 (25)	20代 (5)	30代 (14)	40代 (6)	全体 (25)	20代 (5)	30代 (14)	40代 (6)
利用者との援助関係	2.8	2.9	2.8	2.7	3.4	3.6	3.2	3.7
説明と同意	2.9	2.9	2.9	3.1	3.3	3.3	3.2	3.6
権利尊重	2.8	2.8	2.8	2.8	3.2	3.5	3.1	3.4
利用者理解	2.7	2.7	2.6	2.9	3.3	3.6	3.1	3.7
社会資源理解活用	2.8	2.7	2.8	2.8	3.3	3.2	3.2	3.5
職場内連携	3.2	3.4	3.1	3.3	3.5	3.8	3.3	3.7
援助方針	2.7	2.7	2.7	2.9	3.2	3.6	2.9	3.6
記録の整備	2.7	2.6	2.7	2.7	3.4	3.4	3.3	3.7

表5 CW 経験年数別自己評価・SV 評価

	CW				SV			
	全体 (25)	3年未満 (10)	3～5年 未満 (10)	5年以上 (5)	全体 (25)	3年未満 (10)	3～5年 未満 (10)	5年以上 (5)
利用者との援助関係	2.8	2.8	2.8	2.8	3.4	3.3	3.4	3.7
説明と同意	2.9	2.9	3.0	3.0	3.3	3.2	3.3	3.6
権利尊重	2.8	2.9	2.7	2.8	3.2	3.1	3.1	3.7
利用者理解	2.7	2.7	2.6	2.8	3.3	3.2	3.3	3.8
社会資源理解活用	2.8	2.6	2.9	2.8	3.3	3.1	3.4	3.5
職場内連携	3.2	3.3	3.1	3.2	3.5	3.4	3.5	3.8
援助方針	2.7	2.7	2.8	2.7	3.2	3.0	3.2	3.6
記録の整備	2.7	2.7	2.7	2.6	3.4	3.2	3.5	3.7

また、小項目ごとに最も影響を与えた人・事柄について、全項目の合計は多い順に、ケースワーカー 306ポイント、スーパーバイザー 204ポイント、研修 156ポイント、公務員経験 95

ポイント、利用者 93ポイント、他の専門職 57ポイント、通信課程 24ポイント、自主学習 19ポイントであり、それぞれ大項目ごとの上位3つは表6のとおりである。

表6 専門性修得に最も影響を与えた人・事柄大項目別上位3項目

『Ⅰ利用者との援助関係』	研修 34P	CW 26P	公務員経験 20P
『Ⅱ説明と同意』	CW 48P	公務員経験 32P	利用者 16P
『Ⅲ権利尊重』	CW 36P	SV 31P	研修 23P
『Ⅳ利用者理解』	利用者 36P	研修 24P	SV 21P
『Ⅴ社会資源の理解と活用』	CW 44P	SV 30P	他専門職 25P
『Ⅵ職場内連携』	CW 56P	SV 39P	他専門職 9P 公務員経験 9P
『Ⅶ援助方針』	SV 51P	研修 29P	CW 26P
『Ⅷ記録の整備』	CW 51P	SV 42P	研修 19P

VI. 考察

1. 生活保護ケースワークの特殊性

まず、ケースワーカーの評価は、ほとんどの項目について、スーパーバイザー、利用者の評価を下回っている。ケースワークの対象者である利用者および業務実践を管理・教育する立場にあるスーパーバイザーの評価より自己評価が低いということは、ケースワーカーは、生活保護ケースワークに関して、どこまでやったからよいという基準はなく、業務に対して確信を持っていないと考えられる。また、利用者評価を加えた大項目Ⅰ～Ⅲのうち、大項目『Ⅱ説明と同意』の小項目「iv利用者のペースに合わせて確認しながら重要なことは何度も繰り返して説明していますか」のみ、ケースワーカーの自己評価より利用者の評価が低くなっている。このことは、「利用者のペースに合わせて・・・何度も繰り返して」という行為に関して、ケースワーカーの行っている頻度に利用者は納得していないと考えられる。さらに、大項目『Ⅷ記録の整備』の小項目「i記録を後回しにせず速やかに書いていますか」がケースワーカーの自己評価の中で最も低い2.4であることと合わせて、生活保護ケースワークに関して、時間的余裕がないことの表れと考えられる。

つぎに、年代別、ケースワーカー経験年数別の評価を比較すると、スーパーバイザー、ケースワーカーともに、年代による明確な傾向はうかがわれず、年齢が上がれば公務員経験年数も長くなると考えられるが、必ずしもそのことが自己評価を高めていない。その一方で、ケースワーカー経験年数に関しては、ケースワーカーの自己評価には明確な関連がみられないのに対して、スーパーバイザーは、すべての項目で経験年数が長くなるほど評価を高くしており、ケースワーク実践を積み重ねることによって上司の評価は高まっているといえる。

このように、生活保護ケースワーカーの自己評価がスーパーバイザーや利用者と比べ全体的に低いことや、一般的に経験を積むことによって業務実践についての自己評価は高くなると考えられるが、公務員経験年数とほぼ比例する年齢によって自己評価が上がっていないことから、単に、公務員としての通常業務において必要とされる資質に加えて、生活保護ケースワーカーとしての専門性の修得を自覚できなければ、自身の業務実践の評価は高まらないといえる。つまり、生活保護ケースワークに関しては、福祉サービスの提供として、生活保護費を支給するだけでなく、自立助長という指導を伴う業務という二面性を備えており、公務員としての一般的な業務に比べ、より特殊性、困難性を持つ

ていると考える。

2. スーパービジョン体制および実践と融合した研修体制の確立

ケースワーカーの自己評価の大項目平均値が3.1と唯一3（している）を超えたのは、『VI職場内連携』である。この結果は、生活保護ケースワーカーが、実践に関して最も影響を受けた人・事柄では、同僚ケースワーカーが最多で、8つの大項目中5項目の小項目合計が第1位となっていることと合わせて、良好な職場環境の中で、ケースワーカー同士が互いの実践に関して専門性の修得に影響を及ぼしていることがわかる。福祉事務所に限らず、どの職場においても良好な人間関係は重要であり、さらに、その関係性の中から業務実践に関しての共有・助言・指導などが行われることは望ましい職場環境である。先述したように、生活保護ケースワークが特殊性や困難性を抱えていればこそ、その悩みや疑問を互いに共有できるのは、同じ仲間である同僚ケースワーカーであるといえ、通常のスーパーバイザーによるスーパービジョンにとどまらず、日常的にピアスーパービジョンが実施されることが専門性修得につながると考える。

つぎに、公務員経験からの影響が最も多いのは、『I利用者との援助関係』の「ii感情的にならず、冷静な気持ちで対応していますか」、『II説明と同意』の「i 専門用語や省略語を避けて利用者に合わせたわかりやすい言葉で話していますか」、「ii 制度や仕組みを説明するときに利用者が理解できているか常に心を配り、必要に応じて途中で確認していますか」の3小項目であり、単に公務員としての資質、業務の遂行意識だけでは不十分であるといえる。

一方で、『VII援助方針』に関しては、スーパーバイザーが第1位となっているように、重要事項に関してはスーパーバイザーからの影響が大きく「査察指導員は扇の要」⁸⁾という言葉は生きており、ピアスーパービジョンを含めたスーパービジョン体制の確立が必要である。

さらに、『IV利用者理解』に関しては利用者からの影響が多く、利用者を理解するためには、

実戦経験を積む必要があり、ケースワーク実践から専門性を修得しているといえる。また、『I利用者との援助関係』に関しては研修⁹⁾からの影響が第1位であり、全体でも研修が第3位であることから、法・制度の理解という知識とともに、面接技法などのケースワーク技術という実践と融合した研修体制の確立が喫緊の課題であるといえる。

VII. 本研究の限界と今後の課題

本研究の対象が一つの福祉事務所であり、他の福祉事務所においては違った傾向となる可能性は高い。調査対象者数も25人への調査にとどまっていることは、量的調査としては不十分であったといえる。このため、アンケート調査の実施においては、A県下すべての福祉事務所の生活保護ケースワーカーを対象にした調査設計をするなどの対策を考えたい。

また、ケースワーカーの自己評価が上司であるスーパーバイザーやケースワークの対象者である利用者の評価をほとんどの項目で下回ったことに関して、なぜそのような評価にとどまったのかなどについて、聞き取りによる追跡調査を行う必要性を感じている。

さらに、生活保護ケースワークの専門性の修得に関して、業務実践において最も影響を受けた人・事柄との関連から杉村の述べている「生活保護ケースワーカーとしての資質を付与する」要因を明らかにしたが、「生活保護ケースワークの専門性」や「生活保護ケースワーカーとしての資質」についての明確な定義を示せなかったことは筆者の力不足によるところであると反省している。

今後の研究課題としては、上記の反省点をふまえたうえで、スーパーバイザーである査察指導員が、生活保護ケースワーカーの専門性修得のために、どのようなスーパービジョンを展開しているのか、また、専門性修得に影響を与えたものとしてポイントの高かった研修の実施状況に関する調査などを実施することで、微力で

はあるが生活保護行政の充実のために貢献したいと考える。

注

- 1) 社会福祉法第19条には、資格等として、「社会福祉主事は、事務吏員または技術吏員として、年齢二十年以上の者であって、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、大学等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、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終了した者、社会福祉士、精神保健福祉士」などと規定されている。
- 2) 生活保護事務の適正実施に関する通知であるが、1981年11月に通知された「生活保護の適正実施の推進について」が不正受給事件の頻発を受けて適正実施を求めているのに比べ、保護申請権の侵害禁止や被保護者の権利・義務の尊重などに留意したうえで、適正実施のための調査及び援助方針の樹立を求めている。
- 3) 2009年10月1日時点での全国の生活保護ケースワーカー13,881人中、社会福祉士有資格者は641人(4.6%)でしかない。
- 4) 前掲1)の大学等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であり、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、経済学等の34科目中の3科目以上とされていることから、三科目主事と呼ばれている。
- 5) 地方公務員は、地方自治法第1条の2において、「地方公共団体は住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広くなうものとする」と規定されている地方公共団体の職員として、同法第30条の服務根本基準として「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、かつ職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」とされている。
- 6) 福祉職採用とはいえ、その採用要件は社会福祉主事任用資格である。
- 7) 2011年10月時点18.1%で、A県内第1位となっており、同時期の全国平均13.9%を大きく上回っている。
- 8) 1人のスーパーバイザーにつき6人のケースワーカーが標準とされており、新保が「生活保護利用者に対して直接援助を行っているのは、生活保護ケースワーカーであるが、ケースワーカーが利用者に対してよりよい援助活動ができるようにケースワーカーの仕事を見守り、支え、その成長を促しながらケースワーカーとともに利用者への支援に取り組んでいるのがスーパーバイザーである。」(新保2005:3)と述べているように、その役割の重要性から、扇の構造に例えてこのように言われている。
- 9) B市福祉事務所では、厚生労働省が実施する全国研修やA県が実施する生活保護担当職員研修への参加に加えて、毎年、新任研修(4・5月、8・9月、1月の三部構成)のほか、現任研修としてケースワーカー全員を対象に、医学的基礎知識研修や面接技術向上のためのロールプレイング研修などを計画的に実施している。

文 献

- 植田寿之(2000)『ワーカーを育てるスーパービジョン—よい援助関係を目指すワーカートレーニング—』, 社会福祉法人奈良県社会福祉協議会, 中央法規.
- 内田充範(2007)「生活保護ケースワーカーの専門性修得のプロセス」『山口県立大学社会福祉学部紀要』第13号, 23-36.
- 岡部卓・副田あけみ・矢嶋里絵・稲葉昭英・和気純子・堀江孝司・楨野葉月(2008)「生活保護における自立支援プログラム」首都大学東京『人文学報』No.394, 53-82.
- 岡部卓・森川美絵・新保美香・根本久仁子(2009)『生活保護の相談援助活動自己点検ワーク

- ブック』中央法規.
- 岡部卓 (2003) 『福祉事務所ケースワーカー必携—生活保護における社会福祉実践』 社団法人全国社会福祉協議会.
- 加藤蘭子 (1979) 「仲村・岸論争」 真田是編集 『戦後日本社会福祉論争』 法律文化社, 79—111.
- 河合幸尾 (1979) 「生活保護制度とサービス論争」 真田是編集 『戦後日本社会福祉論争』 法律文化社, 39—78.
- 黒木保博他編著 (2002) 『ケースワーク』 中央法規.
- 小山進次郎 (1951) 『生活保護の解釈と運用』 社会福祉法人全国社会福祉協議会, 362.
- 小泉秀信・大川明博・岩崎豊 (2000) 「横浜市
の生活保護担当ケースワーカー意識について—
生活保護担当ケースワーカー実態調査を通
して—」 『群馬松嶺福祉短期大学紀要』 2000
年3月, 87—98.
- 白澤政和 (2012) 「社会福祉士制度を活かすた
めに」 『月刊福祉』 2012年6月号, 社会福祉
法人全国社会福祉協議会, 39—43.
- 新保美香 (2005) 『生活保護スーパービジョン
基礎講座—ケースワーカー・利用者とともに
歩む社会福祉実践—』 社会福祉法人全国社会
福祉協議会.
- 杉村宏 (1997) 「公的扶助ケースワーク再考」 『北
海道教育大学教育福祉研究』 第3号, 1—7.
- 高田哲 (2008) 「福祉事務所における専門性と
人材養成の課題—「困ったときの福祉頼み」
のススメ—」 『社会福祉研究』 第101号, 46
—54.
- 生活保護手帳編集委員会 (2011) 『生活保護手帳』
2011年度版, 中央法規.

A Study on Expertise of Welfare public assistance
— A Review of the evaluation by caseworkers supervisors and users —

Mitsunori UCHIDA

Abstract

This paper is aiming for clarifying the welfare public assistance mastery level of expertise and the factors that influenced the mastery. And, the questionnaire survey was held among caseworkers, supervisors, and users.

Consequently, the self-evaluation by the caseworkers was found to be the lowest, compared with the evaluation by the supervisors and the users. As a possible reason of the result, their consideration might be made that the caseworkers cannot have the conviction of their own practice for the heavy responsibility that the welfare public assistance was related to the people's right to live.

Next, there were the most significant answers by the caseworker as to the person and the factor that influenced. Therefore, the peer supervision was found to be daily practiced. However, there were significant answers by the supervisor as to the person and the factor that influenced the decision of important matters such as the assistance policy etc. Therefore, the influence by the supervisor as well as the colleague is significant. The excellent interpersonal relationship-making at the office is thought of as the important thing.

Moreover, the light influence by the experience as the civil servant, and the significant influence by training were thought of as the distinctiveness of the welfare clerical work. Then, it is thought of as a pressing issue how to systematize the training for the mastery of welfare public assistance expertise.

Key Words: welfare public assistance, expertise mastery, peer supervision,
civil servant experience, and training