

「社会福祉士の制度改革に関する」意見

社団法人日本社会福祉士養成校協会
会長 白澤 政和

1. これまでの経過（資料説明）

- ① 社会・援護局長の私的懇談会「社会福祉制度に関する意見交換会」で本協会会長として報告し、最終的に（社）日本社会福祉教育学校連盟との合同で「社会福祉士が活躍できる職域の拡大に向けて（提言）」を作成し、同局長に提出した（参考資料1）。
- ② 社会・援護局からの社会福祉士養成教育に関する意見聴取及び課題検討の打診に対して、本協会の総会で承認された「今後の社会福祉士養成教育のあり方について（提案）」を、社会・援護局に提出した（参考資料2）。

2. 社会福祉士制度改革についての基本的な考え方

社会福祉士は「社会福祉士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもって、身体上若しくは精神上の障害があること又は環境上の理由により日常生活を営むのに支障がある者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導その他の援助を行うこと」と定義されている。

社会福祉士を今日的に解釈するならば、「社会福祉士とは、福祉に関する専門的知識と技術をもって、何らかの社会的支援を必要とする者の相談に応じ、その者と社会環境との相互作用関係を的確にアセスメントし、必要となる支援の計画に基づきながら、その者が自らの能力を最大限に活用して自立した日常生活を営むことができるように、その者のエンパワメントを図るとともに、その者が必要とする社会資源の調整や開発をはじめとする社会的な支援を行う者」として捉えることができ、今まで以上に、社会福祉士の活動が求められている。

しかしながら、社会福祉士制度創設から20年が経過するが、社会のニーズに応え、社会的に活躍する位置を得られるような順調な発展をしてこなかった。一方、近年の利用者の尊厳と自立を基調に契約によって各種の福祉サービスが提供される時代にあり、より専門性の高い専門職業人養成教育を行うためには、一定の養成教育水準を担保する必要がある。

これを解決するためには、以下の2点が重要である。

- ① 社会福祉士養成教育において実践能力を有した優秀な学生を育成するよう、社会福祉士養成校の教育を見直し、改善していく。具体的には、カリキュラム、実習・演習のあり方、実習時間を含めた実践能力を高める教育体系の確立を目指して、抜本的に見直し・改善を進めていく。
- ② 社会福祉専門職の業務を社会福祉主事から社会福祉士へ移行することで、社会福祉士の職域拡大を進め、同時に労働条件や労働環境を充実することで、社会福祉士の社会的地位の向上を図る。

3. 社会福祉士制度改革についての具体的提案

①社会福祉士養成教育の改革

資料1に詳しいが、以下のような領域で実施すべきである。

(1) カリキュラムの抜本的見直し

ソーシャルワーカーとしての実践能力が得られるカリキュラムに改正し、様々な職域で求められている能力が身につけられるカリキュラム・シラバスとする。

(2) 社会福祉実習・演習の充実

座学で教育を受けた内容を、具体的に社会福祉演習や実習に結びつけ、体系的な養成体制を整える。具体的には、以下の通りである。

- 1) 実習時間数を、現行の180時間から360時間を今回の到達目標として、大幅な増加を図る。
- 2) 演習および実習担当教員の研修体制を確立し、一定の研修を修了した者を養成課程担当教員の要件とする仕組みが必要である。これには、本協会がブロック別研修をすることが可能である。
- 3) 実習機関の確保については、実習指導者の養成を拡充する。実習を受け入れ、適切な実習指導を積極的に行っている施設・機関に対しては、当該施設・機関の社会的評価が高まる配慮や、実習指導に対する取り組みを正当に評価する必要がある。例えば、第三者評価の項目として、実習機関に対して「実習生の受け入れ」を位置づけることや、何らかの金銭的補助が可能となる方策が考えられる。
- 4) 実習指導については、実習生・実習指導者・実習指導担当教員の三者が当該実習生の状況や課題・成果等を協議し、実習生に対しては適切なスーパービジョンが行えるような対応が必要である。

(3) 大学、一般養成施設、通信教育間でのバランスのある社会福祉士の養成教育

大学は独自性を生かしながら、特色ある社会福祉教育の中で社会福祉士の養成教育を行っていくべきであるが、現状では大学間で格差が大きく、社会福祉士養成教育については一定の教育水準を確保する方策が必要である。

通信教育課程は、授業時間数が少なく、授業形態では社会福祉援助技術演習や社会福祉援助技術現場実習指導についてはその特性上、印刷授業にはなじまない側面が強いことから、面接授業を原則とする必要がある。

②社会福祉士の職域拡大と労働条件や労働環境の充実

昭和25年に創設された社会福祉主事が、制度的には現在も社会福祉業務を担う中心に位置づけられてきたことが、社会福祉士の職域を広げることができなかった主要因であると考えられる。そのため、具体的には、以下のように社会福祉士を核とする専門職域を明確にし、そこでは社会福祉士の労働条件や労働環境を充実させる。

(1) 福祉事務所での生活保護業務

社会福祉士を配置することで、高い相談支援能力でもって、被保護者の自立支援の促進、および要保護者への予防的支援、職員に対する査察指導ができる

(2) 社会福祉施設での生活相談員等

生活指導員・生活相談員・生活支援員と呼ばれる職種が社会福祉士となることで、利用者の施設でのQOLを高めるだけでなく、利用者と家族を結びつけ、地域生活を見通した支援ができる

(3) 障害者の相談支援事業所の専門職員

障害者自立支援法での「相談支援事業」における専門職員として社会福祉士を配置することで、就労支援を含めた地域での自立生活支援ができる

(4) 地方自治体での児童の相談業務

児童虐待や子育て不安が増大するなかでの、児童相談所や今回児童の虐待や子育ての相談支援を義務づけられた市町村で社会福祉士が配置されることで、早期発見や適切な支援ができ、児童の権利を擁護できる

(5) ハローワークでの就労支援専門職

社会福祉士を配置することで、ニート、障害者、生活保護世帯に対する就労支援においては、利用者の生活の全体を捉え、動機付けを高める個別的な自立支援と、そうした人々に対する職場開拓ができる

(6) 追加的カリキュラムを受講することでの社会福祉施設管理職の資格化

社会福祉士資格を土台にして、管理職としての管理的・指導的・教育的・経営的能力を身につけるカリキュラム受講で、施設長等の管理職の資格化を図る。

(7) 介護保険制度での、介護老人福祉施設等での社会福祉士配置での介護報酬加算

社会福祉士を配置することで、利用者の自立を支援し、QOLを促進することができ、場合によっては退所を可能になる。

社会福祉士が活躍できる職域の拡大に向けて

平成 18 年 4 月 23 日

日本社会福祉教育学校連盟・日本社会福祉士養成校協会

合同検討委員会

1. はじめに

1987年に「社会福祉士及び介護福祉士法」が制定されて以来、社会福祉士国家試験受験資格を付与することを主な目標として、わが国の社会福祉教育は拡大の一途を辿ってきた。

このような社会福祉教育の量的拡大が社会福祉に対する社会的ニーズの増大に対応するものであることはいうまでもない。日本学術会議第18期対外報告『ソーシャルワークが展開できる社会システムづくりへの提案』に詳細に述べられているように、ソーシャルワークの必要性和重要性が高まり、ソーシャルケアサービスに関する研究団体、職能団体、養成機関が一堂に会する場として重要な役割を持つソーシャルケアサービス従事者研究協議会もソーシャルワークならびにソーシャルワーカーに対する社会的認知度を高めるための取組みを進めている。

しかしながら、社会福祉専門教育の現状は、社会的要請に応えるに十分な水準に達しているとは言いがたい状況にあり、他面では、社会福祉士や精神保健福祉士の国家資格取得者が専門職としてふさわしい待遇を受けているとは言いがたい現状にある。

このような状況の中で、日本社会福祉教育学校連盟は、2005年10月8日、第1回学長会議を開催し、社会福祉士をはじめとする社会福祉専門職者の採用促進と待遇改善を広く社会に訴えるアピールを採択した。(このアピールに対しては、2006年3月10日現在、学校連盟加盟校170校中150校の学長から賛同の署名が寄せられている。)

学長会議のアピールの趣旨にもとづき、11月21日、学長会議世話人と厚生労働省中村秀一社会・援護局長との懇談の機会が持たれ、中村局長からも社会福祉士を含む福祉人材の養成問題に対する強い関心が示された。

こうした動きを受けて、学長会議の趣旨・目的を組織的に発展させるべく、日本社会福祉教育学校連盟および日本社会福祉士養成校協会は、2005年12月25日、両者合同の理事・評議員懇談会を開催し、社会福祉士制度改革の方向性について検討するため、両組織の代表による合同検討委員会を設けることにした。

合同検討委員会は、2006年1月から検討を開始し、本報告の取りまとめに至るまでに、社会福祉の主要な分野の研究者・実務者からの聞き取りを含めて、数回にわたる検討会を持ち、また、この間に開催されたソーシャルケアサービス従事者研究協議会において、中間報告にもとづく討議が行われた。

社会福祉士制度の改革にかかわる諸問題は複雑で、多岐にわたるため、短期間にそのすべてについて深い検討を行うことは困難である。したがって、本報告では「社会福祉士が活躍できる職域の拡大」にかかわる問題に視点を絞り、改革の

方向性と、それに対応する社会福祉士養成教育の課題について取りまとめることとした。

2. 問題提起

社会福祉士国家資格の発足以来 18 年目を迎えたが、社会福祉士養成校を卒業し、資格を取得した者の多くは、現場において必ずしも社会福祉士としての業務を遂行しているとは限らず、実際には介護職として就職している場合も少なくない。

こうした状況の背景には、以下のようなことが考えられる。

- ①社会福祉士の業務内容やその有効性が広く理解されていない。
- ②社会福祉士養成校における教育の中で、卒業するまでに相談支援方法や実践能力を十分に身につけることができず、しかも社会福祉士養成校間での教育内容に格差があり、養成教育全体が社会のニーズに十分に答えきれていない。
- ③これまで相談支援の業務は主として社会福祉主事によって担われてきたが、社会福祉士制度の発足後も社会福祉主事制度が維持され、社会福祉士の雇用の機会を狭めてきた。

しかしながら、社会福祉の理念や支援方法も大きく変化し、利用者の尊厳と自立を基調に、契約によって各種のサービスが提供される時代にあっては、社会福祉士の本来の役割がますます重要性を増すものとなってきた。

このような中で、社会福祉士制度の理念にもとづいて社会福祉士の職域を拡大するための取り組みや提案が展開されてきた。ロング・スパンのものとしては、日本学術会議第 18 期社会福祉・社会保障研究連絡委員会が『ソーシャルワークが展開できる社会システムづくりへの提案』（2003（平成 15）年 6 月）を出しており、ミドル・スパンでは、日本社会福祉士養成校協会が全国社会福祉施設経営者協議会の協力を得て、社会福祉施設での社会福祉士の雇用拡大に向けて、社会福祉士養成教育に対する社会的なニーズを把握するための調査を行い、その結果にもとづいて養成校での教育のあり方を中心に養成に必要な科目やシラバスについての検討を進めてきている。

こうしたロング・スパンやミドル・スパンの視点で職域の拡大を志向することはもとより重要であるが、社会福祉基礎構造改革の進展とともに福祉人材育成への関心が高まっている状況の下では、社会福祉士の活躍できる職域の拡大についてショート・スパンで提言していく好機であると考えられる。

日本社会福祉教育学校連盟・日本社会福祉士養成校協会合同検討委員会は、ここに『社会福祉士が活躍できる職域の拡大に向けての意見』をとりまとめ、社会福祉士に求められている社会的ニーズをもとにして、社会福祉士が有効に機能で

きる職域とその拡大について提起するとともに、社会福祉士養成教育の具体的な充実案についても提示するものである。

3. 社会福祉士を必要とする社会状況について

「社会福祉士及び介護福祉士法」において、社会福祉士とは「社会福祉士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもつて、身体上若しくは精神上の障害があること又は環境上の理由により日常生活を営むのに支障がある者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導その他の援助を行うこと(第七条において「相談援助」という。)を業とする者をいう。」と定義されている。その業務の目的は面接等の相談業務を介して利用者の生活を計画的に支援することであり、利用者と環境との間でのコーディネートを行うことが主要な業務である。

このような業務を推進するために、社会福祉士は、社会資源と利用者の双方に働きかけ、社会資源に対しては、新たな資源を作り上げたり、資源間での連携や調整を行ったり、利用者の苦情や権利擁護等に対して資源に働きかけるといった機能を果たすことになる。さらには、利用者のニーズの観点から、社会福祉施策立案や計画作成、さらには教育的な視点をもったスーパービジョンを実施していくことになる。一方、利用者に対しては、利用者の能力や意欲を高めることで、例えば就労や家族再生のための支援を実施する機能を持つ。社会福祉士は、こうした多様な機能を担うことを求められており、社会福祉士養成校は、卒業生にそうした能力を身につけさせるために養成教育を行ってきた。

ここにみられる社会福祉士の業務内容は、国際的なソーシャルワーカーの定義ともおおよそ一致している。国際ソーシャルワーカー連盟が2000年に定めた定義において、ソーシャルワーカーは「人々がその環境と相互に影響し合う接点に介入する」専門職であり、人びとのエンパワーメントを促し、人間関係における問題解決を図り、ウェルビーイングの状態を高めることを目指す者としている。このことからいって、社会福祉士は、国際的な意味でのソーシャルワークを担う者であると言える。

日本の社会福祉の状況は、利用者への尊厳と自立を基礎として、各種サービスを利用することによって利用者の地域生活を可能にすることを狙いにするようになり、同時に在宅生活を支える各種のサービスが質量共に整ってきている。この時期にあって、利用者の地域生活を実現させていくためには、社会福祉士をさらに活用することが強く求められている。

特に、多様な生活問題が拡大する一方で、家族や近隣によるインフォーマルケアが脆弱となり、相談援助を必要とする人々が広がりを見せている。こうした人々に対して、個々人のQOLを高め、福祉サービスを効果的・効率的に提供してい

くためには、社会福祉士の機能を活用することが必要とされている。また、多様な供給主体による社会資源が作り出されてくる中で、利用者が適切なサービスを選択し利用していくためにも、社会資源についての情報を豊富に持つ社会福祉士からの支援が不可欠である。他方、利用者の中には、意思表示が十分できない者もいれば、サービスに対する不満をもつ者、必要不可欠なサービスを利用しなかったり、逆に過剰なサービス利用を求める者もいる。こうした利用者に対して、社会福祉士は適切なアセスメントや面接技術等の専門的知識・技術を用いて、権利擁護に関わるサービスの活用を支援したり、利用者を擁護する立場からサービス事業者と話し合いをしたり、利用者の意欲や能力を引き出すことで、在宅生活を支えることができる。

社会福祉士に期待されるこのような機能は、施設福祉の領域においても基本的に共通するものであり、社会福祉士は多様なニーズをもとにするケアプラン作成チームの中核となり、適切な対応によって在宅復帰のための支援を進めることができる。

しかしながら、利用者の尊厳が叫ばれ、福祉サービスが豊富に整ってきた近年においても、社会福祉士が活躍できる職域は十分な広がりを見せず、社会福祉士が自らのソーシャルワーク機能を十分に発揮しているとは言えない状況にある。

その理由の1つとして、社会福祉主事の任用制度が根強く残っていることを挙げることができる。

社会福祉主事制度は、ソーシャルワーク専門職が全く育っておらず、かつ貧困者向けのごく一部の福祉サービスしか存在しなかった昭和25年に作られた制度である。三科目主事と称されることもあるように、社会福祉の専門教育を受けたとは言い難い、一般大学の卒業生であっても取得可能な緩やかな任用資格である。社会福祉士国家資格の創設時においては、直ちに社会福祉士をもって社会福祉主事に置き換えるには量的にも不十分であったこともあり、引き続き社会福祉主事が主要な役割を担わざる得なかったとしても社会福祉士登録者が7万人を超え、数年で10万人の登録が見込める現時点にあっては、社会福祉主事に代わって社会福祉士が相談援助業務の中核を担うことができる状況が整いつつあるといえる。

しかも、社会状況が大きく変化し、それに伴い社会福祉の状況も大きく変化してきている。例えば、児童相談所における虐待相談件数の激増や高齢者虐待、ホームレス、認知症高齢者の増加等、複雑化・深刻化した社会状況を鑑みるならば、施設や地域を問わず、援助を要する多くの人々に対し、迅速かつ適切なサービスを提供するために、専門的な相談支援体制を強化することが必要不可欠になってきている。その相談援助専門職としては、国家資格として法制化された社会福祉士こそがふさわしいことはいうまでもない。にもかかわらず、依然として相談援

助業務の中核は社会福祉主事によって担われているのが現状である。このことは、社会福祉状況の変化に伴う社会福祉主事から社会福祉士への段階的な切り替えが展開できなかったことを示すものであり、社会福祉士が活躍できる職域範囲を広げることが出来なかった結果は、資料1に示したとおり、ソーシャルワーカーに該当する職種のほとんどを社会福祉主事が担っているところに現れている。

社会福祉行政において必置となっている社会福祉主事について根本から見直し、社会福祉主事の必置を廃して、専門性の高い社会福祉士にソーシャルワーク業務を移行させていくことがポイントである。

これに加えて、社会福祉主事を凌駕するだけの能力を学生に身につけさせることが十分とはいえない今日の養成教育のあり方にもメスを入れることが必要であり、教育内容の充実によってはじめて社会福祉士の法的根拠を維持することが可能となる。

4. 社会福祉士が活躍できる具体的な職域

ここでは、社会福祉に関する法律との関連で、社会福祉士を採用することによって業務がより適切に行われると期待される職域について、コミュニティベースでの社会福祉士と、レジデンシャルベースでの社会福祉士に分けて述べ、次に、それ以外の保健医療、教育、司法等の領域において、社会福祉士が適切かつ有効に機能できる職域について言及することとする。

(1) コミュニティベースで社会福祉士が活動できる職域

①生活保護法に関する職域について

福祉事務所においては、生活保護法にもとづく最低生活の保障と自立を支援する相談支援とが一体的に実施されているが、最近の経済状況や人口の高齢化を反映して保護率が上昇する中で、両者の機能を強化していくことが喫緊の課題となっている。前者については、個々の要保護者に対する措置の決定、担当職員に対する査察指導、事務所全体としての企画・運営といった業務を高い専門性を基盤として実施していくことが求められている。後者については、相談支援能力を高め、被保護者の自立支援を促進するとともに、要保護者に対する予防的な支援を行うことが求められている。現在これらの業務は主として社会福祉主事資格を持つ福祉事務所職員によって担われているが、本来であれば、相談支援に関する専門性を備え、加えて査察指導や企画・運営についても高い専門性が期待される社会福祉士を任用するのが妥当である。

経過的な措置としては、社会福祉主事資格のみを持つ職員が社会福祉士資格を取得できるような配慮が必要である。

なお、平成17年度より始まった「自立支援プログラム」は、相談支援機能を強化する視点から、外部の社会資源の有効な活用について言及している。被保護者の就労支援を中心としてみた場合、外部の社会資源として必要とされるのは、被保護者のニーズを把握し、ハローワークをはじめ、就労先を含めた多くの社会資源を結ぶコーディネート能力を有した機関である。

このような機関として、「社会福祉士事務所」等を含めて、都道府県レベルで社会福祉士会などが組織化した受け皿機関を作ることも可能であろう。

(これについては、厚生労働省の平成17年度補助金により、一部の県が県社会福祉士会に被保護世帯の相談支援を委託する試みが実施される予定である。また、岡山県は県社会福祉士会の協力で、雇用可能な社会福祉士人材をプールし、市町村地域包括支援センターの社会福祉士の採用を支援している。)

また、就労支援をはじめとする自立支援に特化したセンター（例えば「自立支援センター」など）を新設し、そこに社会福祉士を配置して、専門的な機能を果たしていくことも有効であろう。このほか、既存の「障害者生活支援センター」、「在宅介護支援センター」等に社会福祉士を雇用することを条件として委託することが考えられる。さらに、介護保険法改正にもとまって創設される「地域包括支援センター」や、障害者自立支援法にもとづく「相談支援事業所」に対しても、社会福祉士が配置されることを要件として委託することが考えられる。

ホームレスへの支援においても、社会福祉士を雇用している上記の組織・機関等に業務委託することで、就労支援を含めた自立への相談援助を実施することができる。

以上については、地方自治体で社会福祉士の任用制度を促進していくこととともに、自立支援プログラムのモデル事業を社会福祉士を活用しながら実施していくことで、社会福祉士活用の有効性への評価を高めていくことが必要であろう。

こうした社会福祉士の活躍を支えるために、一層の社会福祉士の養成教育が必要となる。そこでは、以下の選択肢から最適な充実方法を検討し、実施することが必要である。

- 「公的扶助論」の科目に加えて「自立支援に関する演習」、「就労支援に関する演習」、「低所得者に対する支援に関する演習」等の機能別演習カリキュラムを追加し、事例をもとに、相談支援方法について実践的な教育内容にする。
- 「公的扶助論」のシラバスの中に被保護者支援方法等を追加し、具体的な相談援助方法について習得できるようにする。
- 「社会福祉援助技術論」と「社会福祉援助技術演習」のシラバス内容に被保護者支援方法やその事例研究等を加える。

②障害者領域について

平成 17 年に障害者自立支援法が成立し、今後障害者領域でもケアマネジメントが制度化されることになるが、新たに創設される市町村事業である「相談支援事業所」でどのような専門職がケアマネジャーになるのかは、障害者の自立した地域生活を確保できるかどうかを決定づける重要なポイントとなる。

厚生労働省の障害者ケアマネジメント研究会による『障害者ケアガイドライン』（2002 年）では、ソーシャルワーカーが障害者のケアマネジメント従事者になることとしている。また、今まで実施してきた相談事業としての「身体障害者生活支援事業」「市町村知的障害者療育等支援事業」「地域生活支援センター」においては、社会福祉士が任用資格の一つに入っている。世界的にみても、ほとんどの場合、障害者領域でのケアマネジメントをソーシャルワーカーが担っているが、その根拠は、コーディネーション機能の範囲が高齢者領域とは異なり、障害者領域では雇用やインフォーマルケア等にまで拡がり、就労支援や社会参加支援を目的とすることで、医療面よりも生活面を重視した相談支援がより必要だからである。

ケアマネジメントを生活支援と位置づけて養成教育をすすめてきた実績からみても、社会福祉士が相談支援事業を担うことが有効である。平成 17 年 12 月 26 日に開催された障害保健福祉関係主管課長会議資料によれば「相談支援事業」における専門的職員として、社会福祉士をはじめとする専門職が配置されることになっており、その活躍が期待される。但し、精神障害者領域では、社会福祉士だけでなく精神保健福祉士の任用や配置についての配慮が求められる。

そのため、社会福祉士の養成教育においては、以下のような方法で養成教育の充実を図ることを検討する必要がある。

- 現在の「障害者福祉論」に、「障害者支援論」なり「障害者福祉論演習」等の科目を新設し、障害者に対するケアマネジメントを中心にした事例演習を行う。
- 「障害者福祉論」のシラバスに、障害者ケアマネジメントについて強化する。
- 「社会福祉援助技術論」や「社会福祉援助技術演習」において、障害者に焦点をあてたケアマネジメントをシラバスの内容として追加する。