

事業概略書

(調査研究事業の場合)

生活保護ケースワーカー等の研修のあり方に関する調査研究事業

一般財団法人日本総合研究所

(報告書 A 4 版 102 頁, 研修教材の説明書 A 4 版 152 頁, 研修教材 14 テーマ)

事業目的

人口の少子・高齢化や世帯人員の縮小、近隣地域との関係の希薄化、経済活動の停滞など我が国の社会構造変化の中で、生活困窮をはじめとして様々な生活課題を複合的に抱える国民が増加している。これらの相談は自治体窓口寄せられ個別に対応がなされているが、介護や疾病・障害、育児、DV、生活困窮、社会的孤立など複合的で複雑化した生活課題を抱える個人や世帯が増加しており、福祉行政に携わる職員（社会福祉主事）にはそのような住民の支援ニーズに対応できる専門的知識・技術が求められている。

本事業では、中長期的な観点から福祉事務所を含めた福祉行政における人材の採用・配置、業務環境等の改善、社会福祉主事制度のあり方などを検討した。また、短期的な観点からは、第1号経路社会福祉主事（いわゆる3科目主事）として多くが従事している生活保護ケースワーカーを対象を絞り、研修教材等の開発を行った。

事業概要

1. 検討委員会の設置

委員会名：生活保護ケースワーカー等の研修のあり方に関する調査研究事業
検討委員会

中長期的な観点から、福祉行政における人材の採用・配置のあり方や社会福祉主事制度のあり方等に関する議論を深めて今後の論点整理を行うとともに、短期的な観点からケースワーカーを対象とした研修教材作成の検討を行うことを目的として、学識経験者及び自治体職員による検討委員会を設置し、検討を行った。

2. 先行研究レビューおよび事前調査

平成29年度「自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業」において実施した福祉事務所を対象としたアンケート調査の再分析及び都道府県および指定都市本庁の67自治体を対象に実施した「生活保護に係る職員に対する研修や人材育成の実施状況調査」を整理した。

さらに、検討委員を対象に職員の体制や研修の実施状況、職員のモチベーション維持向上に資する取組等の実施状況を詳細に把握するためのアンケートを事前調査として実施した。

3. 指定都市本庁および福祉事務所、外部有識者等へのヒアリング調査

ケースワーカーを対象とした所内研修の実施状況や課題および今後の意向について把握することを目的とした、指定都市本庁および福祉事務所へのヒアリング調査を実施した。

ヒアリング内容としては、所内研修の内容および工夫点、本事業において作成する研修教材に対するニーズ、業務環境の更なる改善を目指した取組等とした。

さらに、他機関との連携の困難さを明らかにするため、ケースワーカーとの連携により支援を行っている社会福祉協議会へのヒアリングおよび外部有識者（福祉事務所元所長）へのヒアリングも行った。

4. 研修教材等の作成

これまでも国や都道府県、政令指定都市などで、ケースワーカーや査察指導員等を対象とした様々な職場外研修が実施されているが、日々の業務多忙等の理由から、職場外研修に参加できないといった声もあがっている。

他方、福祉事務所の現状として、生活保護ケースワーカーの多くが3～5年で異動するケースが多く、現場のノウハウの蓄積や継承が難しいといった声もあげられている。

そこで本事業では、主に新任の生活保護ケースワーカーを対象とした基礎的な研修教材等の開発を行った。

5. 調査のとりまとめ

ケースワーカー等に対する研修教材の作成およびとりまとめを行った。

【成果物】

- ・ 報告書
- ・ 研修教材の説明書
- ・ 研修教材（研修教材の説明書に添付）

調査研究の過程

1. 検討委員会の設置

中長期的な観点から、福祉行政における人材の採用・配置のあり方や社会福祉主事制度のあり方等に関する議論を深めて今後の論点整理を行うとともに、短期的な観点からケースワーカーを対象とした研修教材作成の検討を行うことを目的として、学識経験者及び自治体職員による検討委員会を設置した。

【検討経過】

○第1回 平成30年7月30日

- ・ 福祉行政における人材の採用・育成・業務環境・人事管理のあり方、社会福祉主事制度の今後の方向性等についての議論
- ・ 生活保護ケースワーカーを対象とした研修プログラムや方法、教材等についての検討

○第2回 平成30年11月13日

- ・ 生活保護ケースワーカーを対象とした研修プログラムや方法、教材等についての検討
→自治体委員へのアンケート調査及び福祉事務所等ヒアリング調査から得られた研修教材へのニーズおよび人材採用・業務環境改善等の取組報告、研修教材作成の方針検討
- ・ 福祉行政における人材の採用・育成・業務環境・人事管理のあり方、社会福祉主

事制度の今後の方向性についての議論

→本年度調査の到達目標の検討

→福祉行政における人材確保・育成等の現状と課題の議論

○第3回 平成31年1月28日

・生活保護ケースワーカーを対象とした研修教材についての検討

→掲載内容および事例検討の掲載方法の議論

・福祉行政における人材の採用・育成・業務環境・人事管理のあり方、社会福祉主事制度の今後の方向性等についての議論

○第4回 平成31年2月20日

・生活保護ケースワーカーを対象とした研修教材についての検討

→掲載内容および事例検討の掲載方法の最終確認

・福祉行政における人材の採用・育成・業務環境・人事管理のあり方、社会福祉主事制度の今後の方向性等についての議論

→これまでの委員会において出された意見の整理および議論

2. 先行研究レビューおよび事前調査

平成29年度「自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業」において実施した福祉事務所を対象としたアンケート調査の再分析を行った。

また、平成29年度「自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業」において、都道府県および指定都市本庁の67自治体を対象に実施した「生活保護に係る職員に対する研修や人材育成の実施状況調査」を整理した。

さらに、研修教材の作成に向け、自治体での取組状況の把握を目的に、検討委員が所属する自治体における人材採用・配置の状況、平成30年度実施予定の「新任ケースワーカー」および「査察指導員」向け研修の実施状況、職員のモチベーションアップに資する取組状況に関するアンケートを事前調査として実施した。

3. 指定都市本庁および福祉事務所、外部有識者等へのヒアリング調査

平成29年度「自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業」において実施した福祉事務所向けアンケート調査の回答内容および委員からの紹介をもとに、都市規模を考慮しつつ、ケースワーカーに向けた所内研修の実施や意向のある福祉事務所を選定し、1指定都市本庁および5福祉事務所へのヒアリング調査を実施した。選定基準としては、「生活保護担当ケースワーカーに向けた対人援助関連の所内研修を実施している福祉事務所」「業務環境の改善に取り組んでいる福祉事務所」とした。

ヒアリング内容としては、所内研修の内容および工夫点、本事業において作成する研修教材に対するニーズ、業務環境の更なる改善を目指した取組等とした。

さらに、他機関との連携の困難さを明らかにするため、ケースワーカーとの連携により支援を行っている社会福祉協議会へのヒアリングおよび外部有識者（福祉事務所元所長）2名へのヒアリングも行った。

①調査先：

指定都市本庁		： 1 自治体
福祉事務所	特別区	： 1 福祉事務所
	一般市	： 4 福祉事務所

社会福祉協議会 一般市 : 1 団体

外部有識者 (福祉事務所 元所長) 2 名

②調査期間: 平成 30 年 10 月～平成 31 年 1 月

③調査方法: 訪問による聞き取り調査

④主な調査内容

【指定都市本庁調査項目】

◎平成30年度の生活保護ケースワーカーを対象とする対人援助関連研修について

- ・研修名、対象者 (新任、2年目、全CW等)
- ・実施の頻度・時期 (年間の開催回数、開催月)
- ・研修体制 (市が担当、委託など)
- ・対人援助関連研修実施の経緯および開始時期、目的およびプログラム内容
- ・対人援助関連研修実施上の工夫 (資料作成、研修方法、研修の円滑実施にむけたポイント等)、課題

◎過去に実施した研修について

- ・とくに好評だった研修項目や内容等
- ・「公務員・福祉業務職員倫理」研修のねらい

◎「自己覚知・利用者理解」を対象とした研修の実施状況や必要性等について

◎今後の研修に向けた視点について

- ・新たな研修テーマや、既存の研修内容の更新・深掘り等のニーズ
- ・市研修と福祉事務所研修の役割分担、福祉事務所で行ってほしい研修

【福祉事務所調査項目】

◎福祉事務所の基礎情報について

- ・保護の動向および職員体制
- ・新任ケースワーカーに対する研修等の実施状況
- ・事例検討会 (ケース検討会) の実施状況

◎所内研修の実施状況について

- ・所内研修のテーマ、目的、開催時期、開催回数、対象者、講師、開催時間、所要時間、テーマの設定方法
- ・対人援助の実施にむけた取組姿勢や態度を習得する研修や被保護者の自立意欲を高めるための援助方法に関する技術等を学ぶ研修の実施概要
- ・援助技法習得に有効だと思われる研修の内容や方法

◎業務改善に向けた検討について

- ・検討の進め方 (所内検討会の有無、検討の頻度、関与する職員等)
- ・検討の内容と福祉事務所としての対応

◎関係機関・団体、他部署との連携について

- ・主な連携先、連携促進要因および連携阻害要因
- ・行政内他部署との連携状況

【社会福祉協議会調査項目】

◎生活保護ケースワーカーとの連携状況について

- ・生活保護ケースワーカーから寄せられる相談件数
- ・生活保護ケースワーカーとの合同研修実施の有無
- ・他機関との連携や関係構築の際の留意点

◎生活保護ケースワーカーとのこれまでの連携の経験 (困難さを感じたケース含む)

◎生活保護ケースワーカーに期待する役割

【外部有識者（福祉事務所 元所長）調査項目】

◎他機関との連携について

- ・主な連携先とその理由
- ・連携に際し困難さを感じていたところとその理由
- ・連携先との関係構築に際しての留意点

◎連携に際して生活保護ケースワーカーや査察指導員への助言・働きかけについて

◎福祉事務所の外から見た生活保護ケースワーカーとの連携について（福祉事務所退職後のご経験をふまえて）

4. 研修教材等の作成

これまでも国や都道府県、政令指定都市、外部機関などで、ケースワーカーや査察指導員等を対象とした様々な職場外研修が実施されている。しかし、日々の業務多忙、あるいは研修参加のための予算が確保されていない等の理由から、職場外研修に参加できないといった声もあがっている。

他方、福祉事務所の現状として、生活保護ケースワーカーの多くが3～5年で異動するケースが多く、現場のノウハウの蓄積や継承が難しいといった声もあげられている。そのため、福祉事務所内で、同僚ケースワーカーや先輩ケースワーカーとともに研修を企画・実施することにより、一般的な知識・技術を習得するだけでなく、福祉事務所内でノウハウや経験を共有・継承することも可能になると考えられる。

そこで本事業では、主に新任の生活保護ケースワーカーを対象とした基礎的な研修教材等の開発を行った。研修教材作成の観点および作成手順は以下のとおりである。

【研修教材作成の観点】

- 都道府県や政令指定都市および福祉事務所において実施する研修に活用できる教材を作成する。
- 一方向的に知識を教わるだけでなく、対話やワークを通して受講者同士が学びの相互作用を高められるような構成にする。
- 中堅ケースワーカーあるいは査察指導員が講師を務められるような教材を作成する。
- 研修教材はひな形・たたき台とし、必要に応じて講師担当者が加筆・修正できる教材を作成する。
- 研修企画の方法および教材の活用方法について解説を作成することにより、研修の企画・実施の促進を図る。

【作成手順】

- ①研修教材の作成にあたり、生活保護業務において必要と思われる知識・技術を整理し、体系イメージを作成
- ②作成した体系イメージをもとに、既往調査、検討委員会での議論およびヒアリング調査において得られた意見を踏まえ、より強化が必要と思われる項目を選定
- ③選定した項目を、研修教材として作成し、説明書も作成

5. 調査のとりまとめ

福祉行政における人材の採用・配置のあり方等に関する課題整理および研修教材等の作成結果をとりまとめた。

【成果物】

- ・報告書
- ・研修教材の説明書
- ・研修教材（研修教材の説明書に添付）

事業結果

■検討結果

①福祉行政における人材の採用・配置のあり方等に関する課題整理

本事業では、先行研究やヒアリング調査から生活保護業務の現状を把握するとともに、検討委員会での意見等をもとに、福祉事務所を含めた福祉行政における人材の採用・配置、業務環境等の改善、社会福祉主事制度のあり方等についての課題整理を行った。

<職員配置>

- 近年、生活保護の受給者数は微減傾向にあるものの、依然として職員数の不足から標準数を超えた世帯を担当しているケースワーカーもいる。現状、ケースワーカーの6割以上はケースワーク業務経験年数3年未満の職員であり、3～5年程度のサイクルで人事異動が行われていることから、業務の進め方や支援のノウハウ等の引継ぎも困難な状況が生じていると考えられる。まずは「社会福祉主事任用資格を所持した職員の配置」を適切に実施して人員を確保するとともに、社会福祉士や精神保健福祉士等国家資格を有する職員や、他部署での業務経験を持つ職員など、バランスのとれた配置を行うための検討が必要であると考えられる。
- 生活保護行政は社会福祉制度の根幹を担うものであり、「六法担当職員」であることから、広い視点で社会福祉全般を見ることが出来る職員配置を行う必要がある。さらに、「社会福祉主事」については、社会福祉法第19条が「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」と規定しているが、一方で前述の職員配置の現状を踏まえると、福祉行政職員としての「心構え」や「価値・倫理」の習熟について、改めて見直す必要があるのではないかと考えられる。

<職員の育成>

- 業務を行うにあたり習得が必要な知識が広範囲に渡り、またその量も多いことから、現状、ケースワーカーを対象とした研修は、知識習得を目的とするものが中心となっている。一方で、キャリアを積み重ねて管理職になったとき、そこで初めて組織マネジメントを学んでいては、なかなかすぐにケースワーカーを組織的に支える体制や職場環境づくりを進めることは難しいと考えられることから、法や制度に関する研修と同様に組織マネジメントの研修にも取り組む必要性が示唆される。
- 福祉事務所内研修については、新任ケースワーカーを対象としたものでも半数以下、2年目以降職員を対象とした研修については2割以下という実施状況にとどまっている。他方、新任職員が多く異動スパンが3～5年という状況下で効率的に業務のノウハウを習得し、あわせて職員同士の関係づくりを進めていくためには、職員による所内研修の企画・実施も有効な手段の一つとなり得る。研修という「対話の場」の意識的な創出により、職員の知識習得と職員同士の関係づくり、つまり人材開発と組織開発が一体的に推進されることが望まれる。

<査察指導員の重要性と現状>

- 組織的な運用管理の推進には、所長を始めとする幹部職員による組織マネジメントが必須であるが、とくに現場において扇の要となるのは査察指導員である。しかし、ケースワーカーの業務の増大に伴い、査察指導員の業務も増大している。また、各自治体における人事ローテーションの中で、福祉分野での業務経験を十分に積んで

いない職員が査察指導員として配置されることもあり、査察指導員の機能である「管理」「教育」「支持」が十分に果たせないことが懸念される。

<組織としてケースワーカーを支える体制づくり>

- 介護や疾病・障害、育児、DV、社会的孤立など複雑化・多様化した生活課題を抱える個人や世帯が増加しており、支援を行うケースワーカーの業務負担の増大も指摘されている。ケースワーカーがバーンアウト（燃え尽き）することなく、安心して業務に従事するためには、業務負担軽減およびモチベーションの維持向上に向けた取組が重要である。
- ケースワーカーの業務負担軽減およびモチベーションの維持向上に向けた取組の推進のためには、ケースワーカーの「やりづらさ」を組織として受け止め、「組織としてケースワーカーを支える」ための体制をどのように構築するかが課題であると考えられる。

<組織的運用管理・組織マネジメントへの取り組み方の検討>

- これまでも福祉事務所では、組織的運用管理・組織マネジメントの積み重ねがなされてきている。しかし、近年は複雑化・多様化した課題を抱える相談者の増加、中途採用職員の増加による職員の多様化、いわゆる「働き方改革」の取組といった種々の要因により、従来通りの組織運営の考え方や方法が今後通用しなくなる可能性も示唆される。今後より一層、これまでの積み重ねに上乘せあるいは横づけするような組織マネジメントの推進が必要になると考えられる。

②研修教材の作成結果

本事業では、主に新任の生活保護ケースワーカーを対象とした基礎的な研修教材等の開発を行った。

作成した研修教材は下記13テーマと振り返りに関するものである。なお、研修教材作成の観点を踏まえ、一部の研修教材には、事例検討や受講者同士の対話といったワークを取り入れた。また、研修教材は修正可能な形式で配布した。

【表 作成した研修教材一覧】

研修教材	主な研修の目的・学び	スライド数
生活保護制度の意義と支援者の心構え	・生活保護制度の目的および意義の理解、支援者(公務員・福祉行政職として)の心構え、生活保護実践に必要な基本姿勢などを学ぶ	27
生活保護手帳の使い方	・「生活保護手帳」「別冊問答集」の位置づけ・構成の理解、利用する際の留意点、調べてもわからない場合の対処方法などを学ぶ	24
生活保護業務における面接相談	・面接相談の目的および意義の理解、生活保護業務の特性を踏まえたうえで面接相談のポイントの理解、面接相談の技術の習得など	31
訪問調査	・訪問調査の目的および意義の理解、訪問調査において確認すべきことや訪問調査をよりよいものにするためのポイントの理解など	23
援助方針策定と課題分析(アセスメント)	・アセスメントの重要性や視点の理解、ストレングス視点、援助方針策定のポイントの理解など	39
社会資源との連携・協働	・社会資源との連携・協働の目的および意義、ポイントの理解	21
ケース記録の書き方	・ケース記録の目的および意義、ケース記録に記載する事項、ケース記録作成におけるポイントなどを学ぶ	24
精神疾患を有する方への支援	・精神疾患についての基本的な知識、支援における基本姿勢、支援におけるポイントなどの理解、事例を用いた学び	39
認知症高齢者への支援	・高齢者の現状、認知症の状態像の理解、認知症高齢者への支援にあたってのポイントなどの理解、事例を用いた学び	39
アルコール依存症の方への支援	・アルコール依存症の状態像、生活課題、支援にあたってのポイントなどの理解、事例を用いた学び	47
引きこもりの方への支援	・引きこもりの状態像、支援のための主な関係者や機関、支援にあたってのポイントなどの理解、事例を用いた学び	43
子どものいる世帯への支援	・子どものいる世帯がおかれている現状の理解、子どもやひとり親世帯に着目した支援のポイントの理解、事例を用いた学び	41
福祉事務所ににおけるリスクマネジメント	・生活保護業務におけるリスクとリスクマネジメントの考え方、リスク発生時の対応と具体的な方法、ストレスマネジメントなどの理解	24
振り返りをやってみよう	・経験したことを参加者同士で語り、共有する(学び合い、伝え合い)ことによる学び(組織全体のレベルアップ)	5

【研修教材の説明書】

研修講師担当者向けに全 89 ページ(参考資料として添付した研修教材含め 152 ページ)からなる説明書を作成。作成した研修教材についての解説のみでなく、研修の企画実施の促進を目的として企画の方法や重要なポイントについての解説を記載した。また、福祉事務所等で手軽に実施できる事例検討の方法についても記載した。

<研修教材の説明書 目次より>

第 1 部 研修教材作成にあたっての考え方

第 2 部 研修の企画および研修の進め方

第 1 章 研修の企画

(研修の目的・意義の確認、研修企画の基本やポイントについて詳細に説明)

第 2 章 研修の進め方

(基本的な流れ、事例検討を進めるための解説、手軽に実施できる事例検討法の紹介)

第 3 部 研修教材の説明・解説

第 1 章 研修教材の使い方

第 2 章 本研修教材のテーマ別解説

第 4 部 教材作成・執筆担当者一覧

第 5 部 研修教材等の利用にあたっての留意事項

■本調査研究事業の効果および課題・展開

本事業では、福祉行政における人材の採用・配置のあり方等に関する課題を「職員配置」「職員の育成」「査察指導員の重要性と現状」「組織としてケースワーカーを支える体制づくり」「組織的運用管理・組織マネジメントへの取り組み方の検討」という5つの視点から整理した。加えて、主に新任ケースワーカーを対象とした研修教材等を作成し、全国の福祉事務所および都道府県・指定都市本庁の生活保護主管課に編集可能な形で配布した。

研修教材は、一方向的に知識を教わるだけでなく、対話やワークを通して受講者同士が学びの相互作用を高められるような構成にすることを観点の1つに含んでおり、職員個人の知識習得と職員同士の関係性を深められるようなものとしている。福祉事務所においては、研修の企画および実施を通して、ケースワーカーを組織的に支える体制構築を進めていくことが期待される。

本事業の研修教材の活用を通して、生活保護担当課長や査察指導員といった管理職層が率先してケースワーカーの研修実施や参加を応援する姿勢を示し、研修の取組定着や発展、ひいてはケースワーカーの知識習得およびケースワーカーを組織的に支える体制構築が進められることが期待される。

本事業においては、作成した教材等を用いた研修の試行にまでは至らなかったが、今後、都道府県・指定都市本庁および福祉事務所においてこの研修教材等が用いられ、教材のブラッシュアップやケースワーカーのニーズに即した新たなテーマの教材作成が図られることが望まれる。

事業実施機関

一般財団法人日本総合研究所
郵便番号 107-0052
住 所 東京都港区赤坂四丁目8番20号
電話番号 03-3479-7171