

第7回 Better Life 研究会 (2020年9月23日開催)

「福祉行政における職員体制とスーパービジョン」

ー福祉事務所生活保護業務と児童相談所の機能とあり方ー

武井瑞枝 委員 (東京都多摩児童相談所 主任 児童福祉司)

最初に「Ⅰ福祉事務所における生活保護業務」、次に「Ⅱ児童相談所における児童相談業務」、「Ⅲ福祉事務所へのスーパービジョン調査」の順で説明します。

なお、タイトルにある「スーパービジョン」とは、指導者(スーパーバイザー)が対人援助職者(スーパーバイジー)に定期的に適切な教育・指導を行う課程のことをいいます。福祉の業界ではよく用いられますが、一般的にはあまり周知されていません。

まず、「Ⅰ福祉事務所における生活保護業務」についてです。福祉事務所は、「地域における社会福祉行政を総合的に担っている第一線の行政機関」として、福祉六法(生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害福祉法)に定める援護、育成または更生の措置に関する事務をつかさどっています。事務所には代表職である「福祉事務所長」、現業事務の指導監督を行う「査察指導員」、相談面接、生活指導、家庭訪問などを行う「現業員」、庶務作業を行う「事務員」の配置が社会福祉法により規定されています。

私自身が生活保護のケースワーカーとして勤務した経験から、「それぞれの福祉事務所が生活保護行政の専門的機能が欠如している状況のまま現在まで進行しているのではないか」という問題意識を持つようになりました。その中で以下の4つの課題を挙げます。

福祉事務所の現状と課題

- 代表職である「福祉事務所長」、現業事務の指導監督を行う「査察指導員」、相談面接、生活指導、家庭訪問などを行う「現業員」、庶務作業を行う「事務員」が社会福祉法に規定
- 「現業員」「査察指導員」は社会福祉主事任用資格(大学等で社会福祉系科目3科目履修するなど)が必要 ⇒課題① 社会福祉主事任用資格のみで専門性は確保できるのか?
- 「現業員」80ケース(都道府県は65ケース)につき1名(厚生事務次官通達S26.6.4)
- ⇒課題② 保護率増加で100ケース以上もつ現業員も 多忙化につながっている
- 「査察指導員」現業員7名につき1名(厚労省見解) 実際は現業員10名以上の査察指導員も
- ⇒課題③ 社会福祉系国家資格どころか、社会福祉主事任用資格をもっていない現業員・査察指導員が多数勤務している状況
- ⇒課題④ 現業員経験がない査察指導員が多数勤務している
(現業員の経験がなく仕事がわからない状況で、どのように現業員を指導監督するのか?)

第1の課題は、「社会福祉主事任用資格のみで専門性が確保できているのか」ということです。第2の課題は、保護率増加で100世帯以上担当する現業員もおり、多忙化につながっているということです。第3の課題は、社会福祉主事任用資格を有していない「現業員」、「査察指導員」が多数いることです。第4の課題は、専門的知識を必要とする部署で現業員経験のない「査察指導員」が多数おり、どのように現場職員を指導監督していくのかということです。

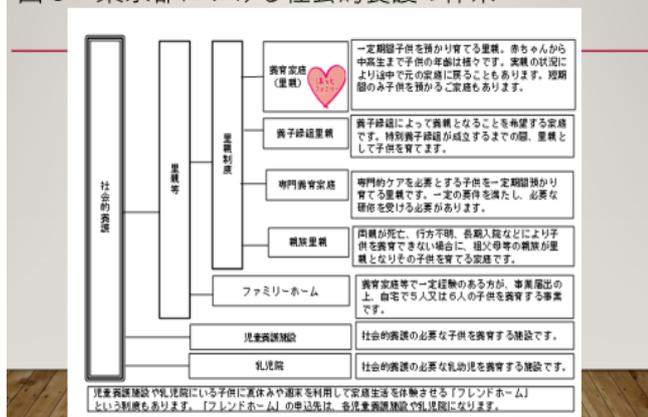
私はこれらの課題を検証したいと思い、量的・質的調査を実施しました。その結果については、「Ⅲ 福祉事務所へのスーパービジョン調査」で報告します。

続いて「Ⅱ 児童相談所における児童相談業務」についてです。児童相談所では、子供の社会的養護や保健、障害、非行、育成に関する相談などの児童福祉に関する相談援助業務を行っています。

児童相談所の実態を知っていただくために、過去に実施された調査をご紹介します。三菱UFJリサーチ&コンサルティングが2020年にまとめた「児童福祉司スーパーバイザー研修終了要件の在り方に関する調査研究業務一式報告書」では、1人のスーパーバイザーが平均6.5人を担当し、児童相談所配置基準を超過していることが分かりました。また、才村純教授らが2001年にまとめた「児童福祉司に対するスーパービジョン等の実態に関する研究」では、児童相談所職員としての経験年数が10年未満のスーパーバイザーが過半数にのぼり、その研修も充分には実施されていないことが示されています。さらに、大阪府市町村振興協会が2013年にまとめた「地方自治体の新人福祉職育成についての研究会報告書」では、大阪府内の児童相談所におけるスーパービジョンの実施割合が6割を下回っていることが示されています。

ここで、東京都における児童虐待対応の流れについてご紹介します。都内のほぼすべての区市町村には子供家庭支援センターを設置しており、「東京ルール」という独自のルールがあります。以前は子供家庭支援センターが児童相談所に送致するという流れでしかなかったのですが、2019年から児童相談所が子供家庭支援センターへ「逆送致」でき、相互の送致が可能になりました。

図5 東京都における社会的養護の体系



東京都における社会的養護の体系について、「社会的養護」のひとつに「里親制度」があり、「養育家庭（里親）」「養子縁組里親」「専門養育家庭」「親族里親」に分かれています。

東京都の里親の申請から登録までの流れのうち、「申請要件の確認」では、私たち養育家庭の児童福祉司が判断し、「児童福祉審議会」で里親にふさわしいか審議します。里親申込者の要件は「都内に居住していること」と「心身ともに健全であること」などです。里親一人一人、様々な経験があると思われませんが、過去の経験を整理し、子供を支援するためには「心身ともに健全であること」が重要な要件の一つであるとされています。

最後に「Ⅲ 福祉事務所へのスーパービジョン調査」についてです。この調査は、私

自身が生活保護業務と児童相談業務を担う中で感じた問題意識から、福祉事務所におけるスーパービジョンの実態把握ために実施したものです。具体的には、福祉事務所でケースワーカーなどの現業員への指導監督業務として「スーパービジョン」を担う「査察指導員」に対しアンケート調査とインタビュー調査を実施しました。

まず、アンケート調査についてです。これは2017年7月・8月に生活保護査察指導員

表2 福祉関係業務経験有無および福祉職、福祉関係資格保有者の割合

業務経歴	査察指導員 (有効 N=139)	
	割合	人数
現業員業務未経験者	66.9%	92名
（上記のうち社会福祉主事任用資格未保有者）	33.1%	45名
福祉関係業務経験者	33.1%	45名
（上記のうち社会福祉主事任用資格未保有者）	10.1%	14名

職種	査察指導員 (有効 N=268)		現業員 (有効 N=1,916)	
	割合	人数	割合	人数
福祉職	13.1%	35名	15.0%	287名
一般行政職	85.0%	228名	83.1%	1,589名
その他	0.7%	2名	1.9%	36名

資格	査察指導員 (有効 N=268)		現業員 (有効 N=1,916)	
	割合	人数	割合	人数
社会福祉主事任用資格保有者	77.4%	208名	61.0%	1,168名
（上記のうち社会福祉士・精神保健福祉士保有者）	14.9%	40名	12.3%	235名
社会福祉主事任用資格未保有者	22.6%	60名	39.0%	748名

(筆者作成)

員を取り巻く執務状況や多忙感を調査することを目的に実施したもので、東京都の全福祉事務所に対して協力要請したところ 155 名から査察指導員の配置状況や業務に対する意識、自己評価などについて回答を得ました。

この調査によって明らかになった課題として以下をご紹介します。まず、職員の約 30%が生活保護業務未経験のまま査察指導員として勤務しています。

なお、査察指導員は、社会福祉事業法により、ケースワーカーなどに対し、指導監督として専門的助言、指導訓練、業務の進行管理・職員管理などを行うと規定されています。また、社会福祉主事任用資格を保有していない職員が約 10%いることもわかりました。福祉事務所では、社会福祉に関する知識や相談援助についての学習経験がほとんどない職員が査察指導員として多く勤務しているのが実態となっています。

この結果を受けて、スーパービジョンの3機能（教育的機能・管理的機能・支持的機能）に着目して検証しました。スーパービジョンの機能活用には、現業員の勤務経験もしくはその他福祉業務での勤務経験が大きく影響を与えていることがわかりました。つまり現業員の相談に応じてスーパービジョンを行うのに福祉分野で得た知識・経験は活用できるということです。

つづいて、インタビュー調査です。これは査察指導員が日常業務を通じて取り組んだ方策や業務改善を明らかにすることを目的に2020年2月・3月に実施したものです。調査対象は、東京都、神奈川県、静岡県の25カ所の福祉事務所で勤務する36名の査察指導員で、業務を通して身につけたい能力・知識・技術、必要と思われる知識・技術などについて聞き取り調査をしました。

このインタビュー調査によって、業務の実態を明らかにすることができました。と

表3 スーパービジョンの3機能の評価値比較

	教育的機能	管理的機能	支持的機能
(平均値)	3.11 [±]	3.00 [±]	3.23 [±]
査察指導員経験年数が2年以下の査察指導員	2.98 [±]	2.97 [±]	3.12 [±]
査察指導員経験年数が5年以上の査察指導員	3.57 [±]	3.30 [±]	3.57 [±]
現業員経験年数が2年以下の査察指導員	2.83 [±]	2.91 [±]	3.16 [±]
現業員経験年数が5年以上の査察指導員	3.38 [±]	3.08 [±]	3.32 [±]
生活保護業務経験がない査察指導員	2.73 [±]	2.80 [±]	3.09 [±]
生活保護業務経験がある査察指導員	3.26 [±]	3.10 [±]	3.30 [±]
福祉関係業務経験がない査察指導員	2.97 [±]	2.94 [±]	3.00 [±]
福祉関係業務経験がある査察指導員	3.15 [±]	3.01 [±]	3.31 [±]
福祉職以外で採用された査察指導員	3.09 [±]	3.03 [±]	3.20 [±]
福祉職として採用された査察指導員	3.18 [±]	2.71 [±]	3.47 [±]
社会福祉主事任用資格がない査察指導員	2.95 [±]	3.02 [±]	3.10 [±]
社会福祉主事任用資格がある査察指導員	3.17 [±]	2.99 [±]	3.31 [±]
社会福祉士・精神保健福祉士の査察指導員	3.18 [±]	2.98 [±]	3.33 [±]

(筆者作成 有効 N=139)

くに多く寄せられた意見には以下のようなものがあります。第一に、査察指導員は現業員を経験したことのある職員が担うべきということです。第二に、生活保護の実務知識には査察指導員に必須ということです。一方、査察指導員研修の実践研修は効果的であるということや、福祉関係の知識や経験は福祉専門職や福祉資格取得者の方が長けていることがわかりました。ただ、福祉以外を含む多数の部署を経験した行政職の方が、法の見方や法律の知識、物事の見方が優れている場合もあり、専門的能力と養成知識の両方のバランスが求められます。査察指導員は、「現業員に対して、いつでも相談できる体制を整えておくことが重要であり、どんなに忙しくても現業員が相談しにくい体制は作ってはいけない」という意見が多数寄せられました。

調査を通じて明らかになったのは、福祉事務所、児童相談所の事務室・相談室の執務環境整備が重要であり、それを進める上でファシリティ・マネジメントが重要であるということでした。さらに、職場内のチームワークの重要性を感じました。

発表を終えるにあたり以下の3点を課題として指摘したいと思います。第一に、生活保護業務に携わる査察指導員の組織体制は、戦後間もない時期に制定された新福祉事務所運営指針がベースになっています。現代の実態に合わせて生活保護に関わる法律を整理する必要があると思います。

第二に、児童福祉司は、近年の虐待相談件数の増加に伴って配置基準の見直しが複数回行われてきました。同様に生活保護現業員の配置基準の見直しが必要であると思います。

第三に、自治体で福祉専門職が採用されるようにはなっていますが、登用されるケースはまだ少ない状況にあります。全国的に行政組織特有のゼネラリスト型の人事制度が実施される中で、福祉専門職が専門的能力を発揮できるようなエキスパート型人事の確立が必要であると思います。

<文責 全労済協会調査研究部>