

日本におけるソーシャルワーカー養成教育

—制度の変遷と今日的課題—

Social Worker Education in Japan: Institutional Transition and Current Issues

後藤 康文 (岐阜協立大学経済学部)

キーワード：ソーシャルワーカー養成、専門性、専門職性、専門職制度

1. 研究の背景と目的

社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会の報告書『ソーシャルワーク専門職である社会福祉士に求められる役割等について』（2018：平成30年3月）を踏まえ、今後、地域共生社会の実現を推進し、新たな福祉ニーズに対応するため、ソーシャルワークの専門職として実践能力を有する社会福祉士を養成する必要があることから、教育内容等の見直しが行われた¹⁾。

社会福祉士の養成教育制度に変更が加えられたのは、今回が初めてではない。さらに言えば、今日のような社会福祉専門職の資格制度は、戦後の占領期にさかのぼることができる。それらはすべて制度としての資格であり、いずれも時々の社会情勢を背景に制度改正が行われてきた。

社会福祉専門職の資格制度のあり方は、社会福祉制度と実践との間に存在する大きな論点であり、制度論・政策論と方法論・技術論という「社会福祉を構成する二大カテゴリー」の対立論争として扱われてきた²⁾。

社会福祉士が制度に基づく資格であり、ソーシャルワーク機能を発揮する実践者・専門職であることは疑いようがないが、この「専門職」という概念も不明確なものである。秋山（2002：216-218）は社会福祉専門職概念の不明確さを「専門性」「専門職性」「専門職制度」が混在しているからだと指摘する。

「専門性」は「学問・研究レベル」の課題であり、「専門職性」は「職業レベル」の課題で社会の中で「職業としての専門職」としての要素をもつ。「専門職制度」は「制度・システムのレベル」であり、このレベルで問題とされるのは専門職が機能するためのシステムや制度のあり方となる。専門性－専門職性－専門職制度の位相は、抽象度の高い概念から、より具体的な制度・システム論に移行していく。

社会福祉士の養成教育は、資格制度によって科目種類や時間数、各科目で学ぶべき内容が規定されている。その「専門職制度」は、社会福祉の「専門性」や「専門職性」との関連で移り変わり、専門性（学問・研究）－専門職性（職業）－専門職制度（制度・システム）は、相互関係の中で変遷してきた。

こうした観点から、今回の社会福祉士養成教育制度の改正をみた場合、ソーシャルワーク専門職である社会福祉士の職務に「専門職制度」として、どのようなことを期待されたのか、また占領期から続く社会福祉専門職資格への期待はどのように移り変わっていったのか、について関心を抱いたのが、本研究の背景である。

今日、日本における社会福祉の専門資格には、社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、保育士があり、いずれも制度資格である。また「専門職性」に視点を移し職種をみると、ソーシャルワーク機能に絞っただけでも、高齢福祉分野では生活相談員、介護支援専門員など、障害福祉分野では相談支援専門員、

生活相談員、生活支援員や就労支援員などが、児童・家庭福祉分野では児童指導員、家庭支援専門相談員、母子支援員などが、貧困者や低所得者支援の分野では生活指導員などが、地域福祉分野では福祉活動専門員、コミュニティソーシャルワーカー、ボランティアコーディネーターなどが、行政福祉職としては老人福祉指導主事、知的障害者福祉司、身体障害者福祉司、児童福祉司、査察指導員、家庭相談員、婦人相談員などがある。

多種多様な職種の成立経緯や業務内容、職種と資格との関係にまで触れるとすれば、とうてい本稿にはおさまらない。そのため、本稿ではソーシャルワーク機能に特化した資格である社会福祉士の資格制度の変遷に着目することとした。ソーシャルワーク機能を主とする福祉資格には、精神保健福祉士も含まれるが、両者にはジェネリック指向とスペシフィック指向の違いがあるため、後者については、深く取り上げないこととする。

本稿の目的は、日本におけるソーシャルワーカー養成制度の変遷をたどり、現代におけるソーシャルワーカーである社会福祉士「専門職制度」の特徴と今日的課題を明らかにすることにある。

社会福祉士は「社会福祉士及び介護福祉士法」(1987:昭和62年5月26日、法律第30号)によって成立した名称独占の国家資格であるが、社会福祉専門職制度の始まりはさらにさかのぼる。戦後日本では、まず社会福祉主事任用資格が成立し、この資格は「社会福祉士及び介護福祉士法」が成立するまで、民間も含め、現代においても、多くの福祉現場で用いられる資格として存在している。

そこで、本稿では社会福祉士資格の前身ともいえる社会福祉主事制度の成立、社会福祉士資格制度の創設背景、二度にわたる社会福祉士養成カリキュラム改正、改正に伴う社会福祉士養成教育の課題についてみていくこととする。

2. 戦後福祉専門職制度としての社会福祉主事

2. 1 社会福祉主事制度の登場背景と成立

社会福祉主事は、1950(昭和25)年5月に制定された「社会福祉主事の設置に関する法律」で創設された資格であるが、翌年に成立した社会福祉事業法(1951:昭和26年3月。現行の社会福祉法)に組み込まれたことでこの法は廃止された。

占領期(1945年8月～1951年9月)に制定された「社会福祉主事の設置に関する法律」は、GHQ(連合国軍総司令部)の影響を受けている。このことは「1950年から51年までの福祉の主要目標に関し、1949年11月29日に開催されたGHQ・SCAP厚生衛生福祉局(以下、PHW:Public Health & Welfare Section)と厚生省との会議、議事録」(以下、合同会議議事録)にみることができる(表1)。

GHQがこれを示した翌年に新・生活保護法と「社会福祉主事の設置に関する法律」が制定された。社会福祉主事の業務は、旧・生活保護法に定める民生委員の業務と関連をもつ。

旧・生活保護法第5条で「民生委員は、命令の定めるところにより、保護事務に關して市町村長を補助する」とあり、生活保護行政を補助する立場で関わってきたのが民生委員である。岸田(1951:82-83)は「民生委員は対象者の発見、調査、保護内容の判定、保護開始後の生活指導等、各般に亘って補助的機能を果たすため、主力をここに傾倒したのであった。……活動が時とすると補助的立場を遙かに越え、実施機関としての域にまで深入りせざるを得ない傾向」にあったと記している。

その後、全面改正された新・生活保護法第22条で「民生委員は、この法律の施行について、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ものとする」と改定され、位置づけを「補助」から「協力」に変更された。旧法では「補助的立場を遙かに越え、実施機関としての域にまで深入りせざる

を得ない」民生委員であったが、新・生活保護法による社会福祉主事は生活保護行政の「事務の執行」を担い、民生委員はそれに「協力」する位置づけとなった。

(表1) 「合同会議議事録」に記された「福祉職員の現任訓練」に関する事項	
(訳文)	(原文)
<p>6. 厚生省は、国、府県、市、地区及び地方レベルの政府で福祉職員の現任訓練に関する国家計画を1950年2月1日より遅れないで実施することを決定及び決定する準備を整えねばならぬよう要請されるものとする。</p> <p>a. 厚生省計画に関して、府県は以下の事項を要請されるものとする。</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 現任訓練課を設置すること。 (2) 現任訓練に関する府県計画を遂行するために、最低1人の常用被備者を任命すること。 (3) 厚生省基準に基づく現任訓練に関する府県計画を作成すること。 <p>b. 地区民事部は現任訓練に関する厚生省の国家計画について助言されるものとし、その地方計画の開発及び実施につき府県に対する可能な援助を要請されるものとする。これに関して、地区民事部は以下の事項を要求されるものとする。</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 現任訓練プログラムの開発にさいし、府県の諮問機関に役立つ現任訓練地区委員会を設置すること。 (2) 現任訓練実験の開発にさいし、関心と援助を集める1つの府県を選抜すること。 	<p>6. The Ministry will be asked to have drawn up and ready for implementation by not later than 1 February 1950, a national plan for on-the-job training for paid welfare employees at national, prefectural, city, district and local levels of government.</p> <p>a. In connection with the ministry plan, the prefectures will be asked:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) To establish a Division on In-service Training. (2) To appoint a minimum of one full time person in charge of implementing a prefectural plan of in-service training. (3) To draw up a prefectural plan of in-service training based on ministry standards. <p>b. Region Civil Affairs Teams will be advised of the ministry's national plan for in-service training add assistance to the prefectures in developing and the Regions will be asked to:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Establish a Regional Committee on In-Service to the prefectures in the development of their in-service training programs. (2) Select one prefecture in which to center its attention and aid in the development of an in-service training demonstration.
<p>出所：財団法人社会福祉研究所（1979）『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』、訳文は142ページ、原文は57-58ページ。</p>	

生活保護事務の執務者に社会福祉主事を置くという制度改正だけで、新しい生活保護行政を執行できるはずもなく、GHQは「福祉職員の現任訓練」を求めた。「合同会議議事録」では現任訓練に関し「国家計画」とそれに基づく「府県計画を作成」とある。つまりGHQは社会福祉主事の養成立案を国の計画として進めるよう求めたのである。

上述の合同会議の参加者でもあり、社会福祉事業法（現在の社会福祉法）の直接の起草に当たった厚生省の黒木利克は1949年「昭和24年12月に庶務課長に就任すると、すぐに米国視察に」赴き、その詳細な報

告書『Welfare from U.S.A.』（1950、日本社会事業協会）を発行した¹⁾。黒木は、アメリカ留学中に診断主義学派の理論家であるトールの『コモン・ヒューマンニーズ』に感銘を受け、このことが社会福祉主事資格の創設に強く影響を与え（坂下晃祥・田中秀和：2011）、アメリカのソーシャルワークを学んだ成果を活かして「福祉地区」におく福祉事務所の「ジェネリックなワーカー」として社会福祉主事を位置づけることを構想した²⁾。

「社会福祉主事の設置に関する法律」が制定される過程で、有給専門の職員による援助が不可欠であるという考え方は、単に生活保護制度の運用においてだけでなく、広く児童福祉法や身体障害者福祉法の運用についても採用されるべきだという意見が支持され、「社会福祉主事の設置に関する法律」制定の契機となった（三和1998：276）。

この法は、四つの条文と附則文で成り立つ簡易なもので、次のとおりである。

社会福祉主事の設置に関する法律
(1950：昭和25年5月制定、1951：昭和26年3月廃止)

(設置)

第一条 都道府県及び市町村は、生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）、児童福祉法（昭和二十二年法律第百六十四号）及び身体障害者福祉法（昭和二十四年法律第二百八十三号）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させるため、社会福祉主事を置かなければならない。但し、市にあつては昭和二十五年七月三十一日まで、町村にあつては昭和二十六年三月三十一日まで、その設置を延期することができる。

(資格)

第二条 社会福祉主事は、事務吏員又は技術吏員とし、年齢二十年以上四十五年以下の者であつて、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、且つ、左の各号の一に掲げる資格を有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）に基く大学、旧大学令（大正七年勅令第三百八十八号）に基く大学、旧高等学校令（大正七年勅令第三百八十九号）に基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）に基く専門学校において、厚生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 厚生大臣の定める社会福祉事業従事者試験に合格した者
- 四 この法律施行の際現に社会福祉事業に従事している者で、昭和二十一年一月一日以降において二年以上、国若しくは地方公共団体の公務員として、厚生大臣の指定した団体若しくは施設の有給専任職員として社会福祉に関する事務に従事した経験の有する者又はこの法律施行の際現に社会福祉事業に従事している者で、最近五年の間において三年以上、社会福祉、公衆衛生、学校教育、社会教育、職業安定、婦人年少者保護若しくは司法保護に関する事務に従事した経験を有する者

2 この法律施行の際現に国又は地方公共団体において社会福祉事業に従事している者は、前項の規定にかかわらず年齢四十五年以上の者であることを妨げない。

(経過措置)

第三条 都道府県知事又は市町村長は、前条第一項に規定する資格を有する者を得られない場合は、この法律施行後二年を限り、年齢二十年以上四十五年以下の者であつて、都道府県知事が同条同項に規定する資格と同等以上の人格、思慮、熱意、知識及び技能を有する者と認定した者に社会福祉主事の手務を行わせることができる。但し、この法律施行の際現に国又は地方公共団体において社会福祉事業に従事している者については年齢四十五年以上の者であることを妨げない。

(定数)

第四条 社会福祉主事の定数は、都道府県又は市町村の条例で定める。

- 2 前項の定数は、都道府県知事又は市町村長が生活保護法、児童福祉法及び身体障害者福祉法の規定により責任を負う職務の効果的且つ経済的な執行を確保するに足るものでなければならない。

附 則

(施行期日)

- 1 この法律は、公布の日から施行する。
(生活保護法の一部改正)
- 2 生活保護法(昭和三十五年法律第百四十四号)の一部を次のように改正する。
第二十一条を次のように改める。

(補助機関)

第二十一条 社会福祉主事の設置に関する法律(昭和三十五年法律第百八十二号)に定める社会福祉主事は、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。

施行後2年の経過措置はあるものの第1条では、生活保護法、児童福祉法及び身体障害者福祉法の施行について「都道府県知事又は市町村長の事務の執行を補助」する者として社会福祉主事をおいた。その職位は「事務吏員又は技術吏員」であり、要件は「年齢二十年以上四十五年以下の者であつて、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、且つ、左の各号の一に掲げる資格を有するものうちから任用しなければならない」とされている。社会福祉主事になるための資格は第2条で、学校教育法に基づく大学等で「厚生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」「厚生大臣の定める社会福祉事業従事者試験に合格した者」「この法律施行の際現に社会福祉事業に従事している者で」一定の実務経験年数を有する者とされている。

社会福祉主事が設置される福祉事務所は、1951(昭和26)年6月4日に通達された「社会福祉事業法の施行について」で、「生活保護法、児童福祉法及び身体障害者福祉法に定めるところにより、援護、育成又は更生の措置に関する事務、すなわち、三法の施行に関する現業事務をつかさどるところ」であり、「援護、育成又は更生の措置に関する事務をつかさどる専門職業的な地方第一線の行政機関であるから、その組織は、これらの業務が科学的な方法によつて最も能率的に運営されるものでなければならない」とされている^{注3)}。

福祉事務所は「専門職業的」な行政機関であり、そこに置かれる社会福祉主事の業務は「科学的な方法」によつて遂行されることが法の制定当時から図られていた。それは「専門職性」と「専門職制度」との合致を企図したものと見える。

しかし、この社会福祉主事制度は、当初から二つの課題を抱えていた。一つは専門性がきわめて曖昧なまま行政機構の中に位置づけられたこと、二つ目は専門性が曖昧なまま社会福祉主事が「ケースワーカー」と称され、公的扶助の支給とケースワークという、宿命的に背反する二つの役割を負ったこと、が指摘されている(伊藤1996:246)。公的扶助の支給は、法規定の範囲内で執り行う行政事務であり、ケースワークはそれを超えて生活課題全般にアプローチするものだからである。

「専門職制度」である社会福祉主事の業務は、時々の政策動向によつて直接影響を受けることを避けられず「専門性」あるいは「専門職性」の独立性とは異なるものであるし、生活保護による金銭給付の開始・廃止権限に関わる社会福祉主事が、それと同時にソーシャルワーク(あるいはケースワーク)の大原則である「自己決定」の尊重と「受容」を求められることは、職務行為と専門職行為とに相反を発生させることになる。

2. 2 社会福祉主事の養成体制と養成科目の変遷

2. 2. 1 社会福祉主事養成機関の設立経緯の概観

矛盾を抱えながら始まった社会福祉主事制度であるが、GHQ占領期であった「当時は、緊急援護を必要とする人が多く、そのための行政整備と生活保護を中心とした経済的給付としての公的扶助が社会福祉における最大の課題であったため、社会福祉職員問題と言えば福祉事務所で働く社会福祉主事の確保とその質的向上であった」（大橋1990：14）。

実際、GHQとの公的扶助に関する円卓会議の場で「高度のソーシャルワーカーの養成が強調」され、「厚生省は養成学校」に関する計画をたてるよう記されている³⁾。「専門職業的」な福祉事務所におかれ「科学的な方法」をもって業務にあたる福祉職員、すなわち社会福祉主事を養成する教育機関の設立が望まれたのである。

社会福祉専門職の養成教育機関創設の動きは、戦後日本の教育改革と関連する。1947年3月に教育基本法が制定され、戦後教育の方向性が示されたことで、大学教育のあり方が問われることとなった。医学・歯学・薬学等の教育はGHQのPHWの指導でおこなわれ、その中の一つの課であるWelfare Divisionが社会事業の担当であった。担当者であるウィルソン（Donald V. Wilson）が大学における社会事業教育課程の設置を示唆したことで、社会事業教育の基準づくりが進められた。1947年6月に「大学における社会事業学部設立基準設定に関する委員会」がつけられ、同年8月には社会事業教育の基準を設定した（大橋1990：14）。

基準が示されたことにより、社会福祉専門職の養成を目指す学校の設立は矢継ぎ早に進められる。日本社会事業学校が設立（1946年11月。後に社会事業専門学校となる）され、その分校である大阪社会事業学校も設立（1948年10月）された。しかし教育制度の改革も相まって社会福祉専門職養成機関は度々その姿を変えることを余儀なくされた。具体的には学校教育法の施行（1947年4月1日）により日本社会事業専門学校を日本社会事業短期大学へ切り替え（1950年4月）、私立学校法の施行（1950年3月15日）により日本社会事業短期大学を存続させるため財団法人を学校法人日本社会事業学校に変更、日本社会事業短期大学は日本社会事業大学（4年制）として再出発（1958年4月）し、学校法人日本社会事業学校は学校法人日本社会事業大学に改称（1962年4月）した⁴⁾。

2. 2. 2 初めて示された福祉専門職の指定科目と現任訓練

こうした変遷の中で社会福祉主事の養成教育が取り組まれた。

「社会福祉主事の設置に関する法律」を根拠とする養成科目は、「社会福祉主事の資格に関する科目指定」（1950：昭和25年8月29日、厚生省告示第226号）で示された（表2）。

（表2）

「社会福祉主事の資格に関する科目指定」（昭和25年8月29日、厚生省告示第226号）

社会事業概論、社会事業史、社会事業方法論、社会事業統計、社会事業施設経営論、社会事業行政、公的扶助論、児童福祉論、保育理論、身体障害者福祉論、医療社会事業論、協同組合論、法律学、経済学、心理学、社会学、社会政策、経済政策、社会保障論、教育学、刑事政策、犯罪学、倫理学、修身、生理衛生学、公衆衛生学、精神衛生学、医学知識、看護学、栄養学 左記の内、3科目以上。

これにみられる特徴の一つは、「社会福祉」ではなく戦前から用いられていた「社会事業」という言葉が用いられていることである。「刑事政策」や「犯罪学」が含まれているのは更生保護を、また「生理衛

生学」「公衆衛生学」「栄養学」については、終戦復興する過程にあった日本社会において貧困と病気の悪循環におちいった医療扶助受給者が多かったためと考えられる。いずれも当時、国内の福祉課題として認識され、政策対応を求められたものである。また「修身」は、戦前の(尋常)小学校における科目の一つである。

厚生省から社会福祉従事者の養成機関として指定された日本社会事業協会は、1950(昭和25)年に「第一回社会福祉主事資格認定講習会」を旧金鶏学院(東京市小石川区原町。現在は文京区の西部、白山あたり)で開催(6月15日から2か月間)した。これは民間社会福祉従事者と公務員を対象とするもので、修了者は47名であった。

その一方、1951(昭和26)年6月に、厚生省は学校法人社会事業学校に対し、社会福祉事業職員研修所の運営を委託した。研修一回(2か月間)につき地方公共団体の職員100名を対象としたもので、開催地は同じく旧金鶏学院である。これにより、民間社会福祉従事者を対象とした養成研修は、第二回(昭和26年)から日本社会事業協会が(昭和33年度まで)、地方公共団体で社会福祉事業に従事する職員を対象とした研修は日本社会事業学校が取り組むことになった。しかし、1958(昭和33)年11月に、社会福祉事業職員研修所が日本社会事業大学に移され、地方公共団体の社会福祉事業従事者の研修は厚生省の委託事業として、民間従事者の研修は独自事業として実施されることになる⁵⁾。

2. 2. 3 戦後新たな福祉専門職養成の動き

こうした現任研修とは別に、いわゆる新卒者を対象とする福祉専門職の養成教育は日本社会事業大学で取り組まれた。前身である日本社会事業学校の設立要綱には、次の趣旨が述べられている。

「本校は社会事業従事者となろうとする者及び既に社会事業に従事して再教育の機会を得ようとしている者(政府公共団体の社会事業に従事して再教育の機会を得たいと欲する者)に対し社会事業に係る諸科学の理論並びに実地訓練の機会を与えて教養ある指導的社会事業従事者を養成する必要があるものと思われ、茲に広く学識経験者の参加を得て学校設立の準備を進めようとするものである」。

GHQが示した社会福祉事業の三原則(①無差別平等の原則、②国家責任の原則、③必要充足の原則)をふまえ、上述の「公的扶助に関する円卓会議」も背景に、現任者の再教育機関と併行して、戦後、新たな福祉専門職の養成教育を目指したのである。

日本社会事業学校には、本科(入学対象は旧制中学卒業者)、研究科(入学対象は大学・専門学校の卒業者)、講習科(対象は社会事業行政の経験1年以上、あるいは施設・方面委員の経験3年以上の者)の三科が置かれる予定であったが、GHQの要請もあって開校を急いだため、当初は本科を含まず、専門学校令に拘束されない「その他の私立学校」として設立された。本科が置かれるのは1947(昭和22)年3月31日に認可された日本社会事業専門学校の創設を待たねばならなかった。

研究科(1年間)には52名が入学し、うち38名が卒業している。現任訓練である講習科(10日間)では1回50名定員で、1946(昭和21)年11月11日に始まった第1回講習科(滋賀県大津市)から1947(昭和22)年3月11日に始まった第4回講習科(福島県)までで、受講者は185名にのぼった⁶⁾。

2. 2. 4 今日の社会福祉主事の役割と資格

今日の社会福祉主事は「都道府県、市及び福祉に関する事務所を設置する町村に」必置されるもので、福祉に関する事務所(以下、福祉事務所)を置かない町村においても社会福祉主事を置くことができる(社会福祉法第18条第1項、第2項)。

都道府県の福祉事務所に置かれる社会福祉主事の職務は、「生活保護法、児童福祉法及び母子及び父子並

びに寡婦福祉法に定める援護又は育成の措置に関する事務を行うこと」であり、市町村の福祉事務所では、都道府県福祉事務所における職務に加えて「老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務を行うこと」とされている（社会福祉法第18条第3項、第4項、第5項）。

これらは、戦後に構築された福祉六法体制の業務であり、1940年代後半において福祉三法（1946年：旧・生活保護法、1947年：児童福祉法、1949年：身体障害者福祉法）が成立し1950年に成立した新・生活保護法^{注4}、1960年代前半に他の三法（1960年：現行の知的障害者福祉法^{注5}、1963年：老人福祉法、1964年：現行の母子父子寡婦福祉法^{注6}）が成立したことに関連し、現在の社会福祉主事の職務となっている。

今日の社会福祉主事任用資格を必要とする具体的な職種は次表（表3）のとおりである。

行政	福祉事務所	現業員 査察指導員 老人福祉指導主事 家庭児童福祉主事（児童福祉事業従事2年以上等） 家庭相談員（児童福祉事業従事2年以上等） 母子相談員
	各種相談所	知的障害者福祉司（知的障害者福祉事業従事2年以上等） 身体障害者福祉司（身体障害者福祉事業従事2年以上等） 児童福祉司（児童福祉事業従事2年以上等）
社会福祉施設		施設長、生活指導員 等
注：（ ）内は、社会福祉主事任用資格に加えて必要な要件		

福祉法制の整備に伴い、職務範囲が拡大していった社会福祉主事であるが、その位置づけは、都道府県知事や市町村長の「補助機関である職員」であり、「年齢二十年以上の」人格高潔で、思慮円熟し、社会福祉の増進に熱意を有する者とされている。

具体的な任用資格には大学等において「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（当該科目を修めて同法に基づく専門職大学の前期課程を修了した者を含む）」「都道府県知事の指定する養成機関又は講習会の課程を修了した者」「社会福祉士」「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」、それらと「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」とあり、これらのいずれかに該当する者から任用されなければならない（社会福祉法第19条第1項）。

任用資格のうち「厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目」は、「社会福祉主事の資格に関する科目指定」（昭和25年8月29日、厚生省告示第226号。改正：平成12年3月31日厚生省告示第153号）で示され、「社会福祉概論、社会保障論、社会福祉行政論、公的扶助論、身体障害者福祉論、老人福祉論、児童福祉論、家庭福祉論、知的障害者福祉論、精神障害者保健福祉論、社会学、心理学、社会福祉施設経営論、社会福祉援助技術論、社会福祉事業史、地域福祉論、保育理論、社会福祉調査論、医学一般、看護学、公衆衛生学、栄養学、家政学、倫理学、教育学、経済学、経済政策、社会政策、法学、民法、行政法、医療

社会事業論、リハビリテーション論、介護概論」^{注7)}のうち三科目以上とされている。

指定科目のうちソーシャルワークの学びに直接つながるものは「社会福祉援助技術論」だけで、身体障害や知的障害といった対象別福祉法に関する科目のほかは、近接領域の知識を得るものである。これらのうち「三科目以上」の修得をもって社会福祉主事任用資格者となることから、いわゆる三科目主事と呼称されることがある。教育養成機関においては、これらの科目のいくつかを開講し、「社会福祉主事養成機関等指定規則」(2000:平成12年厚生省令第53号)に定める指定基準を満たし、申請承認された大学等は、社会福祉主事任用資格者の輩出が可能になる。

社会福祉主事は、行政機関をはじめとする相談支援に求められる資格であり、困窮状態にある世帯、高齢者、児童、単親世帯、障害者などに対し、その「援護、育成又は更生の措置」を職務とするものである。当然、職務遂行には、各対象者に対する理解と関連する法制度の知識が求められる。実務経験を要件とする職種があるものの、社会福祉の専門科目を修得しないまま、近接領域科目の中からいずれか「三科目以上」を修得しただけであっても任用される社会福祉主事は、その「専門性」あるいは「専門職性」が高度のものとは言いがたい。

3. 社会福祉士資格制度創設の背景と経緯

3. 1 高度経済成長による福祉課題の表出と制度化議論

戦後まもなく創設された社会福祉主事制度は、三科目主事や任用資格といった課題を抱えつつも、「社会福祉士及び介護福祉士法」(1987:昭和62年法律第30号)が制定されるまでは、福祉事務所のみならず、民間福祉施設においても所持を求められた、日本における唯一の福祉専門職資格として続いていた。

この資格に加えて、新たな福祉専門職の資格制度が求められるようになったのは、1960年代の高度経済成長により経済的困窮問題だけではなく新たな福祉課題に日本が直面したからである。

当時の福祉課題とは、急激な都市化・工業化による過密・過疎問題、女性の就労の増大等による家族機能の低下、地域の相互扶助機能の脆弱化、高齢化社会による老人福祉問題の深刻化などである。

同時に、恩恵や家族問題として扱われてきた福祉課題は、国民の権利意識の定着・増大によって権利としての社会福祉に変化していった。

厚生大臣は「社会福祉向上の総合方策」について諮問(1969:昭和44年11月18日)し、中央社会福祉審議会は社会福祉施設専門分科会を設置して「社会福祉施設の緊急整備について」を答申(1970:昭和45年11月25日)した。同時期に閣議決定された「新経済社会発展計画」(1970:昭和45)^{注8)}では、社会福祉分野における給付・サービスの改善・充実を図り、関連する社会福祉施設等の体系的整備・拡充とともに、これに必要な要員の養成確保と処遇改善が指摘された。

こうした動きと呼応し、厚生省は、1971(昭和46)年からはじまる「社会福祉施設緊急整備5か年計画」(1970:昭和45)を策定し、施設整備が進められることになったが、中央社会福祉審議会は「社会福祉関係職員の確保及び専門性向上のための方策についても、職員問題専門分科会を設け、審議を重ねて」いた。福祉職員問題は施設「整備計画の実施とも関連」するからである。

職員の養成確保問題について「社会福祉専門職制度の確立」「ふさわしい給与水準と適正な労働条件の確保」「福利厚生施策の充実」「高度の総合的研修を行なう機関の設置」「養成訓練施設を国及び都道府県のレベルにおいて整備」することなど、「総合的、抜本的な改善方策を樹立する必要がある」として、社会福祉主事制度とは異なる「社会福祉専門職制度の確立」を掲げた。答申は「差し当たって施設職員の確保に関し必要と思われる当面の措置」という限定的なものであるが、福祉施設の緊急整備と相まって、そ

ここで就労する社会福祉専門職とを一体的にとらえたものといえる²⁹⁾。

そして、中央社会福祉審議会職員問題専門分科会起草委員会は「社会福祉の全分野にまたがる専門職」として『社会福祉専門職員の充実強化方策としての「社会福祉士法」制定試案』を提示（1971：昭和46）した。この試案では、社会福祉士制度を「ソーシャル・ワーカーを中心とする公私の社会福祉専門職員を包括的にとらえる専門職」制度として規定しただけでなく、福祉専門職の職位・機能を階層的にとらえていることに特徴がある。

具体的には、社会福祉士を一種社会福祉士（査察指導員・福祉司・施設長等）と二種社会福祉士（現業員・保母・寮母等）の二群に区別し、一種はおもに大学・大学院で、二種は短大などで養成教育をおこなうというものである。しかし、実際には、資格要件の二群化について理解が得られず、実現にいたることはなかった（伊藤2021：8）。その後、社会福祉主事とは別の新たな社会福祉専門職の資格制度に関する議論はしばらく停滞することになる。

3. 2 福祉施設の拡充と資格制度化議論の再開

新たな資格化に向けた動きが停滞した一方で、福祉施設整備が先行的にすすみ、その従事者を養成する「専門職制度」は確立しないまま、サービス供給体制は拡充していくことになる。そして、福祉施設緊急整計画の最終年にあたる1975（昭和50）年、社会福祉士に関する養成教育が再び俎上に上がる。

厚生省社会局長は中央社会福祉審議会に対し「今後における社会福祉関係者の教育の基本構想及び社会福祉教育のあり方」について諮問（1975：昭和50年3月14日）し、社会福祉教育問題検討委員会から「社会福祉教育のあり方について（第1次答申）」（1975：昭和50年7月16日）と「社会福祉教育のあり方について（第2次答申）」（1976：昭和56年7月2日）が提出された。さらに中央社会福祉審議会職員問題専門分科会は「社会福祉教育のあり方について（意見具申）」（1976：昭和56年11月8日）を出している。

第1次答申は「社会福祉施設（特に入所施設）における社会福祉固有の専門職員である生活指導員、児童指導員と、それらの職種との間で業務の一部に重複がみられている寮母、保母等の直接処遇職員について、そのあるべき資質とその資質を得るために必要な教育の方策を重点的に検討」したものであり、第2次答申は、第1次答申で扱った「入所施設における専門職員と入所施設以外における専門職員との間に、その求められる基礎的資質に相当程度の共通性」があり、具体的には「①社会福祉施設のうち、通所（利用）施設の生活指導員、児童指導員、児童厚生員等の直接処遇職員、②社会福祉行政機関の現業員、査察指導員、身体障害者福祉司、児童福祉司等の職員、③社会福祉事業団体の職員等の今後の教育の方策について」検討された。

第1次・第2次答申とも、福祉施設における当時の具体的な職名をあげ「直接処遇職員」や福祉事務所職員、民間福祉団体の職員の養成教育や現業訓練について取り上げたもので、「①社会福祉に関する高度の知識及び技術」「②対象者の処遇に関する実務能力及び関係職員に対する実務指導能力」「③施設の経営管理に関する知識及び実務能力」といった力量を取り上げ、これらは社会福祉行政機関及び社会福祉事業団体の専門職が身につけるべき「高度の職務能力」としている。「専門職性」を強調したのである。

意見具申ではこれら答申の内容を「社会福祉施設の運営管理を図るうえには、欠くべからざる方向であろうと思われるし、社会福祉行政機関及び社会福祉事業団体等社会福祉施設以外の広い範囲の関係者の養成に当たっても、おおむね、このような教育方針は妥当」と支持し、答申の方向性は「十分評価されるものの」としている。

その一方、それは「高い水準の目標」であり、当時の「現状は、社会福祉行政、社会福祉施設とも、なお低いレベル」であり、「保護指導員として位置づけられることとなる職種の中には、なお相当低位の資

質」が認められ、福祉施設で「職員を指導監督すべき施設長の資質も当然高い水準が求められる」ことから、意見具申では、行政庁における条件整備、現任訓練による資質向上とリンクした昇進などの課題について指摘している。

三浦(1977:62-63)は、二つの答申と意見具申には、「直接処遇職員の在り方が、わが国の社会福祉従事者問題の中心的課題とならなければならないという認識」があり、そのことは社会福祉教育だけでなく、直接処遇職員の「専門職化を考えていく場合に、これまでとは異なったアプローチをすることになる」。それは「社会福祉教育というだけでなく、これからの社会福祉職員、就中、社会福祉施設職員のあるべき姿を示している」ものだと述べている。

直接処遇職員を重視した答申と意見具申は、いわゆるケアワーカーなどの専門職化を企図するものであり、相談援助を業務とするソーシャルワーカーの資格制度に特化したものとは異なる。

このことは、当時、措置制度によって福祉サービスの利用が決定され、その業務は主に福祉事務所におかれる社会福祉主事が担っていたことと無関係ではなかろう。実際、当時、入所施設でサービスを利用している者に対する相談援助は、社会福祉主事任用資格を有し、施設職員である生活指導員(職名は当時のもの)などが担うものであった。

福祉施設の拡充が進む中で、社会福祉主事資格は、1970年代後半には施設長や生活指導員等に求められるようになり「社会福祉主事の資格が社会福祉従事者全般の基礎資格ではないかと考えられるようになってきていた」(大橋1998:33)。

しかし、1980年代初頭に「社会福祉主事資格認定講習会の指定基準」の一部改正(1981:昭和56年3月2日社会局長通知)や、「社会福祉主事の資格に関する科目指定の告示」(1983:昭和58年3月2日厚生省告示第18号)によって、「社会福祉主事指定養成機関」における「社会福祉主事の養成内容が福祉事務所の現業員だけを想定した内容」に大幅な変更が加えられることになる(大橋1998:33)。特に「一般大学のいわゆる三科目主事で社会福祉の専門科目を履修していない者について現任訓練を実施するよう」指導されることとなったことは、「専門性」や「専門職性」に立脚した実践力を重視する「専門職制度」を意図したものと見える。

「専門性」や「専門職性」、さらに「専門職制度」に着目し、社会福祉主事とは異なる社会福祉専門職員制度の創設を目指した動きとして、当時の日本社会事業学校連盟(現在の「日本ソーシャルワーク教育学校連盟」につながる系譜)にも言及しなければならない。同連盟は1983(昭和58)年に「社会福祉主事問題特別委員会」を設置し、社会福祉専門職制度と社会福祉教育のあり方について検討を重ねた。検討会設置は「社会福祉主事だけを目的にした養成教育でよいのかという疑問」と、たとえそうであったとしても「養成と就職・任用とが連動していない問題の改善」を目的とするものであった(大橋1990:21)。

社会福祉主事任用資格の一般化・定着化の反面、その養成カリキュラムに関しては、指定科目などに關し幾度かの改正はされたものの、実習というトレーニングの機会は資格制度上必要とされず、三科目規定は依然として続く状態であった。

3.3 社会福祉士資格制度の創設と直接処遇職員の資格化

福祉事務所の現業員等の「専門職性」を高めるため改められた社会福祉主事制度は、福祉課題の領域拡大や施設整備の増強政策と相まって、福祉従事者の一般的な資格として定着してきた。

しかし、社会福祉主事の一般化・定着化は、あくまで措置制度における福祉サービスの利用を前提とするものであった。措置制度では、福祉サービスは申請しなければ利用できるものではなく(現代も、さまざまな福祉サービス利用に「申請」を要することに違いはないが)、福祉課題を抱える当事者やその家族が

主体的に動くことが求められた。一部では、民生委員など地域福祉関係者が福祉課題を抱える当事者などを見つけ、行政窓口や福祉サービスなどにつなげる役割を果たしていたものの、システムとして確立していたとは言い難い状況である。つまるところ、福祉サービスを利用する以前の段階では、いかなる生活状態におかれ、どのような福祉サービスを必要とする状態なのかといったアセスメントは、申請後の行政機関の判断に委ねられるものであり、その判断も規範的ニーズに沿った対応が基本姿勢であり、当事者が抱える福祉課題への対応是非は、制度・施策の有無によって左右されるものであった。

そうした中、社会福祉専門職教育に関わる主要な組織・機関等から資格制度の創設に向けた動きが活発になる。その契機の一つに、第23回国際社会福祉会議（1986：昭和61。東京）の開催がある。そこでは、「世界各国から日本の社会福祉専門職制度の不備を指摘」され、「日本ソーシャル・ワーカー協会や全国社会福祉協議会でも専門職制度を議論する機運が高まっ」たことも相まって、福祉人材の資格制度が議論されるようになった（大橋1990：22）。

気運の高まりには、少子高齢化が急速に進み、特に後期高齢者、高齢者世帯数が増加するなかで、人々の生活設計や生活パターンが変化し、高齢者、障害者（児）の福祉ニーズの多様化や普遍化が進んだことが背景にある。

1987（昭和62）年2月には、日本学術会議社会福祉・社会保障研究連絡委員会の報告として『社会福祉におけるケアワーカー（介護職員）の専門性と資格制度について（意見）』が提出された。報告では、急速に進む高齢化社会のなかで、家事援助や介護の科学化・社会化の必要性、異なった生活スタイルをもつ高齢者一人ひとりの状況を踏まえた自立への支援の必要性を主張している。

中央社会福祉審議会等福祉関係三審議会の合同企画分科会から出された『福祉関係者の資格制度について（意見具申）』（1987：昭和62年3月23日）では、「社会福祉士及び介護福祉士ともいうべき資格を位置づける法律に基づく制度の導入が必要である」との認識に立ち、その必要性について「（1）高齢化と福祉ニーズへの専門的な対応」「（2）国際化と福祉専門家の養成」「（3）シルバーサービスの動向と資格制度の必要性」をあげている。また、この意見具申では「社会福祉士」をソーシャルワーカーと、「介護福祉士」をケアワーカーと並記し、資格取得後の登録制度、養成機関における修得要件、名称独占、信用失墜行為の禁止及び守秘義務、欠格事由や登録の取消等の規定、罰則など、資格制度の基本的な考え方を示している。そして、この意見具申に基づき、「社会福祉士及び介護福祉士法（昭和62年法律第30号）」が第108国会において1987（昭和62）年5月21日に成立し、同年5月26日公布された。

これにより高度経済成長に起因して発生したさまざまな福祉課題、またその後の社会経済状況の変化による福祉課題に対応するソーシャルワーカーの資格制度が確立することになる。

4. 社会福祉士制度の改正

4. 1 2007（平成19）年改正の概要

上述の経緯から成立した社会福祉士制度は、2007（平成19）年に大幅改正されている。改正の背景には、介護保険制度の導入や障害者自立支援法（現在の障害者総合支援法）の制定等によって、介護サービスも含め、新たなサービスへの対応が求められていること、利用者によるサービス選択制度の導入、サービス利用の支援、成年後見、権利擁護等、相談援助の業務が拡大したことがある^{注10}。

この改正では、定義、誠実義務、連携、資質向上の責務が見直しされた（表4）。

「定義」規定では「連絡及び調整」が新たな職務として加えられ、「誠実義務」は福祉課題を抱える当事者に対する専門職としての倫理であり、「連携」は多様化する福祉課題に対し、近接・関連領域を視野

に含めた相談援助の展開を求めるものであり、また「地域」におけるソーシャルワーク展開を意識したものである。「資質向上の責務」は社会経済状況の変化への対応・実践の基盤となるものである。これらは、いずれも社会福祉士の「専門職性」に着目し、その強化を狙った「専門職制度」改正といえる。

(表 4) 2007 (平成 19) 年改正における社会福祉士制度の改正概要		
	改正後	改正前
定義	第 2 条 専門的知識・技術をもって、福祉に関する相談に応じ、助言、指導、福祉サービスを提供する者又は医師その他の保健医療サービスを提供する者その他の関係者との連絡及び調整その他の援助を行うこと（「相談援助」）を業とする者。	第 2 条 専門的知識・技術をもって、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（「相談援助」）を業とする者
誠実義務	第 42 条の 2 その担当する者が個人の尊厳を保持し、その有する能力及び適性に応じ自立した日常生活が営むことができるよう、常にその者の立場に立って、誠実にその業務を行わなければならない。	規定なし
連携	第 47 条 その業務を行うに当たっては、その担当する者に、福祉サービス及びこれに関連する保健医療サービスその他のサービス（次項において「福祉サービス等」という。）が総合的かつ適切に提供されるよう、地域に即した創意と工夫を行いつつ、福祉サービス関係者等との連携を保たなければならない。	第 47 条 その業務を行うに当たっては、医師その他の医療関係者との連携を保たなければならない。
資質向上責務	第 47 条の 2 取り巻く環境の変化による業務の内容の変化に適応するため、相談援助又は介護等に関する知識及び技能の向上に努めなければならない。	規定なし

この法改正により、2009（平成 21）年度から新たなカリキュラムに基づく養成教育がスタートする。厚生労働省社会・援護局福祉基盤課は「平成 19 年度社会福祉士養成課程における教育内容の見直し」を発出し、社会福祉士に求められる役割として 3 点を示した。また「習得すべき事項」では、国民の福祉ニーズに適切に対応できる知識・技術を身につけるため、実践的な教育内容をあげている（表 5）。

(表 5) 2009 (平成 21) 年カリキュラム改正による社会福祉士の役割と養成課程で習得すべき事項	
【社会福祉士の役割】	
①	福祉問題を抱えた者からの相談に応じ、必要に応じてサービス利用を支援するなど、その解決を自ら支援する役割
②	利用者がその有する能力に応じて、尊厳を持った自立生活を営むことができるよう、関係する様々な専門職や事業者、ボランティア等との連携を図り、自ら解決することのできない課題については当該担当者への橋渡しを行い、総合的かつ包括的に援助していく役割

③ 地域の福祉課題の把握や社会資源の調整・開発、ネットワークの形成を図るなど、地域福祉の増進に働きかける役割

【習得すべき事項】

- ① 福祉課題を抱えた者からの相談への対応や、これを受けて総合的かつ包括的にサービスを提供することの必要性、その在り方等に係る専門的知識
- ② 虐待防止、就労支援、権利擁護、孤立防止、生きがい創出、健康増進等に関わる関連サービスに代わる基礎的知識
- ③ 福祉課題を抱えた者からの相談に応じ、利用者の自立支援の観点から地域において適切なサービスの選択を支援する技術
- ④ サービス提供者間のネットワークの形成を図る技術
- ⑤ 地域の福祉ニーズを把握し、不足するサービスの創出を働きかける技術
- ⑥ 専門職として高い自覚と倫理の確立や利用者本位の立場に立った活動の実践

出所：厚生労働省社会・援護局福祉基盤課「平成19年度社会福祉士養成課程における教育内容の見直し」

これにより「高い実践能力を有する社会福祉士を養成するための資格取得の方法の見直し」も図られ、養成教育ルートの一つである福祉系大学における教育課程^{注11)}に「実習の基準」が設けられた(表6)。

(表6)
2007(平成19)年改正による資格取得の見直し
(福祉系大学ルート)

改正後	改正前
福祉系大学等で、指定科目を履修(実習等に基準を設定)したうえで、国家試験を受験。	福祉系大学等で指定科目を履修したうえで、国家試験を受験。

さらに加えれば、長らく続いていた社会福祉士事資格についても「社会福祉士事養成課程を修了後、2年以上の実務経験を有し6月以上の養成課程を経たものに、新たに社会福祉士国家試験の受験資格を付与する」とこととされ、社会福祉士事から社会福祉士へのステップアップや、身体障害者福祉司、知的障害者福祉司等の任用資格(児童福祉司は以前から任用資格にあげられていた)に社会福祉士を位置付けるといった、社会福祉士資格の任用・活用が図られることとなった。

養成課程のカリキュラム変更は、当然、養成機関に対して新たな対応を求めるものである。文部科学省と厚生労働省は連名で、社会福祉に関する科目として新たな指針を通知している^{注12)}。「実習に関する事項」として、教員が「少なくとも週1回以上の定期的巡回指導を行う」ことや「実習内容、実習指導体制及び実習中のリスク管理等については実習先との間で十分に協議し、確認を行うこと」、実習する学生に対して「実習の評価基準を明確にし、評価に際しては実習先の実習指導担当者の評定はもとより、実習生本人の自己評価についても考慮して行うこと」に留意することなどが示されている。定期的な学習進捗の把握、実習先である福祉施設等との認識や実習プロセスの共有・連携、学生自身によるリフレクションに着目したものとなっている。他の科目・演習と相まって実践型学習を重視するこの改正は、「専門職性」をより高めるため「専門職制度」を見直した養成教育である。

4. 2 2019(令和元)年改正の概要

上述の2007(平成19)年改正では「施行後5年を目途として」施行の状況等を勘案し、資格制度について「必要があると認めるときは」「所要の措置を講ずる」とされていた(附則第9条第2項)。

しかし、実際に制度見直しを図られたのは、本稿冒頭に述べた『ソーシャルワーク専門職である社会福祉士に求められる役割等について』の発表を契機とする。

これは「地域共生社会の実現を推進し、新たな福祉ニーズに対応するため」ソーシャルワーク機能を発揮できるよう「カリキュラムの見直しの中で、実践能力を養うための機会である実習や演習を充実させる」として、社会福祉士養成教育の内容見直しに重点を置いたものである。

この報告書をうけて、社会福祉士制度における養成教育は「養成カリキュラムの内容の充実」「実習及び演習の充実」「実習施設の範囲の見直し」がはかれることになった。

この改正の特徴は、講義－演習－実習の好循環を養成教育全体の中でシステム構築しようと企図したことにある。4年制大学を想定した「一般養成」機関における「見直し後」では、授業の総時間に増減はないものの一科目が増加されている。2007(平成19)年の改正と大きく異なるのは、講義科目の再編と実習－演習の連動を明確にしたことである。講義科目は「多機関の協働による包括的な相談支援体制の仕組み等の知識を習得するための科目として」創設されたものを含め、改正前の講義科目7科目が11科目に整理統合されるとともに、選択科目として置かれていた講義科目の一つが必須化された。

整理統合の中には、ソーシャルワーク機能を学ぶ講義科目の再構築が含まれている。講義科目ではソーシャルワークの基盤となる考え方や価値規範・倫理に関する科目(精神保健福祉士養成と共通科目)が置かれ、社会福祉士に特化したマイクロ・メゾ・マクロレベルのソーシャルワーク、総合的・包括的支援と多職種連携に関する内容を扱う科目に二分された。ソーシャルワークの理論と方法といった社会福祉士の「専門性」に立脚する科目についても同様に二つに整理されている(表7)。

(表7)

2019(令和元)年改正における社会福祉士課程の科目再編の全体像

※2019(令和元)年改正は「見直し後」の部分

【現行】 一般養成 22科目、1,200時間 短期養成 6科目、660時間					→	【見直し後】 一般養成 23科目、1,200時間 短期養成 8科目、720時間				
社会福祉士養成課程の教育内容の見直し 【新旧対照表】						社会福祉士養成課程の教育内容の見直し 【新旧対照表】				
社会福祉士養成科目【現行】	一般養成 (時間数)	短期養成 (時間数)	大学等 指定科目	大学等 基礎科目		社会福祉士養成科目【見直し後】	一般養成 (時間数)	短期養成 (時間数)	大学等 指定科目	大学等 基礎科目
①人体の構造と機能及び疾病	30		○	○	大学等においては3科目のうち1科目目を履修	①医学概論	30		○	○
②心理学理論と心理的支援	30		○	○		②心理学と心理的支援	30		○	○
③社会学と社会システム	30		○	○		③社会学と社会システム	30		○	○
④現代社会と福祉	60	60	○	○		④社会福祉の原理と政策	60	60	○	○
⑤社会調査の基礎	30		○	○		⑤社会福祉調査の基礎	30		○	○
⑥相談援助の基礎と専門職	60		○	○		⑥ソーシャルワークの基盤と専門職	30		○	○
⑦相談援助の理論と方法	120	120	○	○		⑦ソーシャルワークの基盤と専門職(専門)	30		○	○
⑧地域福祉の理論と方法	60	60	○	○		⑧ソーシャルワークの理論と方法	60	60	○	○
⑨福祉行政と福祉計画	30		○	○		⑨ソーシャルワークの理論と方法(専門)	60	60	○	○
⑩福祉サービスの組織と経営	30		○	○		⑩地域福祉と包括的支援体制	60	60	○	○
⑪社会保障	60		○	○		⑪福祉サービスの組織と経営	30		○	○
⑫高齢者に対する支援と介護保険制度	60		○	○		⑫社会保障	60		○	○
⑬障害者に対する支援と障害者自立支援制度	30		○	○		⑬高齢者福祉	30		○	○
⑭児童や家庭に対する支援と児童・家庭福祉制度	30		○	○		⑭障害者福祉	30		○	○
⑮低所得者に対する支援と生活保護	30		○	○		⑮児童・家庭福祉	30		○	○
⑯保健医療サービス	30		○	○		⑯貧困に対する支援	30		○	○
⑰就労支援サービス	15		○	○		⑰保健医療と福祉	30		○	○
⑱権利擁護と成年後見制度	30		○	○	大学等においては3科目のうち1科目目を履修	⑱権利擁護を支える法制度	30		○	○
⑲更生保護制度	15		○	○		⑲刑事司法と福祉	30		○	○
⑳相談援助演習	150	150	○	○		㉑ソーシャルワーク演習	30	30	○	○
㉑相談援助実習指導	90	90	○	○		㉒ソーシャルワーク演習(専門)	120	120	○	○
㉒相談援助実習	180	180	○	○		㉓ソーシャルワーク実習指導	90	90	○	○
合計	1,200	660	22科目	16科目		㉔ソーシャルワーク実習	240	240	○	○
※科目の見直しについては、代表的なもののみ掲載。						合計	1,200	720	23科目	15科目

出所：社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室『社会福祉士養成課程における教育内容等の見直しについて』

こうした精神保健福祉士と社会福祉士の各養成に「共通科目」とそれぞれの「専門科目」を設定し、「専門性」あるいは「専門職性」を区別する考え方は、演習についても同様である。共通基盤としてのソーシャルワーク演習では「実践的に理解する」ことは同様であるが、「総合的かつ包括的な支援」や「アセスメントや評価等」などに関する内容は社会福祉士養成課程における「ねらい」であり、一方、精神保健福祉士養成課程では「差別や偏見を除去」といった役割理解があげられ、社会福祉士との「専門性」を区別したものとなっている。

ソーシャルワーク演習では「実習を通じて体験した事例」を扱うよう求めている。その実習の時間は180時間から240時間に増加され、実習におもむく福祉施設についても「機能の異なる機関・事業所の2カ所以上」であることが求められる。それぞれの施設における実習時間には割り振りがあり、具体的には一つの施設で60時間（8日程度）、もう一つの施設で180時間（24日程度）におよぶ実習である。その実施例として、「①施設・事業所の機能が異なる（対象が異なる）実習」（例 就労移行支援：8日・60時間—地域包括支援センター：24日・180時間）、「②主たる対象は同じであるが、施設・事業所の機能が異なる実習」（例 児童養護施設：4日・30時間—児童相談所：24日・180時間—病院：4日・30時間）、「③ひとつの施設・事業所において、実習期間を二つに分けて行う実習」（例 福祉事務所：16日・120時間及び8日・60時間—更生施設：8日・60時間）などが示されている。

実習は、学生が単に施設を訪れ、現場で見聞きすればよいのではなく、「基本的なコミュニケーションや円滑な人間関係の形成」「利用者等との援助関係の形成」といった「ソーシャルワークの基盤的な理解」、実習する「機関の地域社会での役割の理解や働きかけ」や「経営や管理運営の実際」といった地域資源としての役割や福祉施設経営マネジメントのあり方、さらには「支援計画の作成、実施、評価」「多職種連携等の実践的理解」「分野横断的關係形成や社会資源の開発」などについて、「一定期間以上継続して実習を行う中で」「ソーシャルワークの一連の過程を網羅的に実践すること」や「複数の機関・事業所や地域との関係性を含めた、総合的かつ包括的な支援について実践的に学ぶ」実習としなければならない。

2007（平成19）年改正と比べて、実践力の涵養に大きくシフトした「専門職制度」であり、講義科目や演習、実習の改正に通底するのは、社会福祉士という資格のあり方として、これまで以上に「専門職性」の確立を目指したものと見える。

5. 社会福祉士養成教育における実習に関する課題

2019（令和元）年改正によって、社会福祉士という「専門職制度」は、今までにも増して地域の福祉機関・施設との連携・協働が求められることとなった。改正によるソーシャルワーク実践力の涵養に、実習時間を増加し、かつ実習施設を複数化・複合化したことは評価できる。しかし、その一方で、社会福祉士養成課程における実習に関して二つの視点から課題を指摘しておきたい。

一つは実習学生を送り出す養成教育機関の視点から、もう一つは実習学生を受け入れる福祉施設の視点からである。

まず、社会福祉士養成教育において、実習は学生だけが施設におもむき「現場体験学習」をするのではなく、「ソーシャルワーク実習指導」として、教員が週に1回・1時間程度、実習施設を「巡回訪問」し、個々の学生に対する「個別指導及び集団指導」を行うものである。「巡回訪問」指導は、学習進捗状況の把握、実習におけるジレンマの把握と対処が求められる。

「2カ所以上」の施設に「巡回訪問」することは、事実上、実習学生の延べ人数が増加することであり、それは訪問施設数の増加だけでなく、施設との日時調整の増加、訪問に要する移動距離の延伸、滞在時間

の累積増加といった状況をまねくことが予想される。

2019（令和元）年の社会福祉士「専門職制度」改正では、このことについて対応しておらず、改正前と同じ規定のまま養成機関に対応することを求めている。養成機関に対する制度的フォローに関する現実的な対応が求められる。

このことは、福祉施設が実習学生を受け入れる際にも、そのまま当てはまる。実習施設には「社会福祉士の資格を取得した後、相談援助の業務に3年以上従事した経験を有する者であつて」かつ「社会福祉士実習指導者講習会」の課程を修了した「実習指導者」の配置が必須である。施設に務める社会福祉士資格を有した中堅的な職員が講習会を修了してなければ、実習学生の受け入れはできないのである。

実習が「2カ所以上」の施設で行われるのであれば、実習指導者の量的確保が必要である。実習指導者に受講が義務付けられている「社会福祉士実習指導者講習会」の多くは、地方厚生（支）局長に講習会実施を届け出た都道府県社会福祉士会によって開催されている。そこでは、3年以上の実務経験を有する社会福祉士が「実習指導概論」「実習マネジメント論」「実習プログラミング論」を聴講するとともに「実習スーパービジョン論」という演習が加えられている^{注13}。

実習指導者の講習会受講も、社会福祉士「専門職制度」の一つであり、「専門職性」とも深く関わるものであるが、福祉施設にとって、実習学生を受け入れることは義務ではない。よって、福祉施設は実習指導者を確保はする必要はない。

であれば、実習指導者講習会の受講は、社会福祉士が個人的に参加するか、福祉施設が職務命令として受講させるか、のいずれかとなる。

繰り返しになるが、2019（令和元）年改正は「養成カリキュラムの内容の充実」「実習及び演習の充実」「実習施設の範囲の見直し」による実践力涵養を目的とした「専門職制度」の質的改正として評価できる。また、そのために養成機関と地域の福祉施設が連携する重要性も理解できる。その反面、「専門職性」を高めるために拡充された実習には、養成教育機関・福祉施設の双方における体制整備について、課題が残されている。

これらの課題を残しつつ、2019年（令和元）改正は、社会福祉士養成教育機関と地域の福祉施設の双方に、主体的責任を果たすことを求めるものである。

引用

- 秋山智久 (2002) 「社会福祉実践をめぐる資格制度」『講座 戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 IV 実践方法と援助技術』ドメス出版、p. 216-218。
- 伊藤新一郎 (2021) 「ソーシャルワーク専門職である社会福祉士・精神保健福祉士」日本ソーシャルワーク教育学校連盟 編『最新 社会福祉士養成講座・精神保健福祉士養成講座 11 ソーシャルワークの基盤と専門職 (共通・社会専門)』2021、中央法規、p. 8。
- 伊藤淑子 (1996) 『社会福祉職発達史研究—米英日三カ国比較による検討』ドメス出版、p. 246。
- 大橋謙策 (1990) 「社会福祉職員の資格問題と社会福祉教育」一番ヶ瀬康子、小川利夫、大橋謙策 編著『社会福祉の専門教育』光生館、p. 14。
- 大橋謙策 (1990) 「社会福祉専門職の資格問題と社会福祉教育」『社会福祉の専門教育』光生館、p. 21。
- 大橋謙策 (1990) 前掲書、p. 22。
- 大橋謙策 (1998) 「戦後社会福祉研究と社会福祉教育の視座」一番ヶ瀬康子・大友信勝・日本社会事業学校連盟 編『戦後社会福祉教育の五十年』ミネルヴァ書房、p. 33。
- 坂下晃祥・田中秀和 (2011) 「社会福祉主事任用資格の歴史と課題」『花園大学社会福祉学部研究紀要 第19号』p. 81。
- 三浦文夫 (1977) 「社会福祉教育のあり方について」『季刊社会保障研究 第12巻第3号』社会保障研究所、pp. 62-63。
- 三和治 (1998) 「社会福祉主事問題と日本社会事業学校連盟」一番ヶ瀬康子・大友信勝・日本社会事業学校連盟 編『戦後社会福祉教育の五十年』ミネルヴァ書房、p. 276。

参考

- 1) 全国社会福祉協議会 (2010) 『全国社会福祉協議会百年史』p. 166。
- 2) Toshio Tataru (1997) 『占領期の福祉改革—福祉行政の再編成と福祉専門職の誕生』菅沼隆・古川孝順 翻訳、筒井書房。
- 3) 財団法人社会福祉研究所 (1979) 『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』p. 128。
- 4) 全国社会福祉協議会 (2010) 前掲書、p. 235-241。
- 5) 全国社会福祉協議会 (2010) 前掲書、p. 242-244。
- 6) 全国社会福祉協議会 (2010) 前掲書、p. 235-241。

注 釈

- 注1) 社会福祉士介護福祉士学校指定規則及び社会福祉に関する科目を定める省令の一部を改正する省令 (令和2年3月6日 文部科学省・厚生労働省令第1号)
- 注2) いわゆる「社会福祉本質論争」と言われるものである。論争は『大阪社会福祉研究』創刊号 (1952) に岡村重夫、孝橋正一、竹内愛二、小倉襄二などの寄稿からはじまった。後に論争は「第1期 本質論の展開」「第2期 社会福祉事業本質論争」「第3期 社会福祉事業対象論と従業者論」「第4期 社会福祉の重要なトピックス」にわけられ社会福祉理論史の一時期として位置づけられた。
真田是 編『戦後日本社会福祉論争』1979、法律文化社。
- 注3) 「社会福祉事業法の施行について」(昭和26年6月4日、発社第56号、各都道府県知事あて厚生事務次官通達)の「第三 福祉事務所の設置」。
- 注4) 旧生活保護法では、怠惰者や素行不良者を保護の対象外とする第2条第2号の欠格条項、補助機関として実務を担う民生委員 (第5条) の憲法の公私分離原則への抵触規定、保護請求権のあり方などから、法改正の機運が高まり、「生活保護制度の改善強化に関する件」(1949年、社会保障制度審議会)を受けた法改正が行われた。
- 注5) 旧名称は「精神薄弱者福祉法」である。「精神薄弱」という表現が人格全般に障害があるという誤った理解につながるなどの理由から、1998年に名称改正された。
- 注6) 1964年に母子福祉法として制定され、寡婦家庭を対象に加えて改正され母子寡婦福祉法 (1981年) となり、父子家庭を対象に加える改正 (2014年) がなされ現行の名称になった。

- 注7) これらの科目は「社会福祉法第 19 条第 1 項第 1 号に基づく厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目の読替えの範囲等について」(社援第 2073 号・平成 12 年 9 月 13 日、最終改正 社援発 0306 第 28 号・令和 2 年 3 月 6 日。社会・援護局長通知)により、科目名称の読替えが行える。
- 注8) この計画は、1970 (昭和 45) 年度から 1975 (昭和 50) 年度の期間における経済運営の指針として閣議決定された。1969 (昭和 44) 年 9 月 19 日付文書で内閣総理大臣 (佐藤栄作) が経済審議会 (会長: 木川田一隆) に諮問し、経済審議会は 1970 (昭和 45) 年 4 月 9 日付文書で答申し、これに基づき同年 5 月 1 日に閣議決定が行われた。
- 注9) 「社会福祉施設緊急整備 5 か年計画」には、施設というハード整備だけでなく「社会福祉施設職員の確保に関する当面の措置」についても言及している。
- 注10) 社会福祉基礎構造改革によるもので、「昭和 26 年の社会福祉事業法制定以来大きな改正の行われていない社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など社会福祉の共通基盤制度について、今後増大・多様化が見込まれる国民の福祉需要に対応するため」見直しされたもので、「社会福祉事業法等改正法案大綱骨子」では、(1) 利用者の立場に立った社会福祉制度の構築、(2) サービスの質の向上、(3) 社会福祉事業の充実・活性化、(4) 地域福祉の推進などがあげられている。これにより社会福祉士制度が改正された。
- 注11) 当時の改正では、社会福祉士国家試験受験資格を得るためには、福祉系大学ルートのほか、養成施設ルートや行政職ルートが示された。
- 注12) 文部科学省高等教育局長、厚生労働省社会・援護局長「大学等において開講する社会福祉に関する科目の確認に係る指針について」平成 20 年 3 月 28 日、19 文科高第 917 号厚生労働省社援発第 0328003 号。
- 注13) 厚生労働省社会・援護局長「社会福祉士実習指導者講習会及び介護福祉士実習指導者講習会の実施について」の一部改正について」令和 2 年 3 月 6 日、社援発 0306 第 27 号。

