

博士学位論文審査要旨

2021年1月16日

論文題目： 福祉事務所における生活保護業務の展開と職員体制

学位申請者： 武井 瑞枝

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 武蔵 勝宏

副査： 総合政策科学研究科 教授 久保 真人

副査： 総合政策科学研究科 教授 川井 圭司

要 旨：

本論文は、複雑化、多様化するニーズのもとで、適切な生活保護業務を実施するために必要な福祉事務所の人的体制やその組織的運用について、現業員とそれを指導監督するスーパーバイザーとしての査察指導員の役割を分析し、職員体制のあり方を提言することを目的とするものである。

本論文は全6章と終章によって構成されている。序章では、研究の背景と目的、分析の方法等を示す。第1章では、生活保護業務の歴史の変遷を概観し、1950年の生活保護法の制定時から2015年の生活困窮者自立支援事業の開始に至るまで、生活保護業務の実施における現業員や査察指導員の専門的機能の高度化や資質の向上が求められるようになった背景を説明する。第2章では、福祉事務所と児童相談所のスーパーバイザーの現状と課題を比較考察し、児童相談所における職員配置基準や職員任用要件がより強化されているのに対し、福祉事務所の生活保護業務においては配置基準の見直しのないまま、査察指導員の経験年数も法定の要件となっていないなど、職員体制の未整備を指摘する。

こうした現状に対する問題意識に基づいて、第3章では、生活保護業務におけるスーパービジョンに関する管理的機能・教育的機能・支持的機能の3機能を説明し、生活保護業務の実施におけるインタークからターミネーションまでの現業員と査察指導員の相互作用のもとでのスーパービジョンの確保の必要性を指摘する。

そして、第4章では、現状の査察指導員をとりまく執務状況や多忙感などについて、東京都内の全福祉事務所を対象にアンケート調査を実施し、福祉事務所の現業員や査察指導員の人的体制の状況や、査察指導員によるスーパービジョンについての認識を分析する。

さらに、第5章では東京都・神奈川県・静岡県の各福祉事務所に勤務する査察指導員に対してインタビューを実施し、査察指導員に求められる実践能力についての認識と福祉事務所の職員体制に関する現状と課題について分析する。その結果、査察指導員に求められる実践能力として、①マネジメント能力、②困難事例対応能力、③迅速かつ的確な判断のための知識・能力の3つのカテゴリーが示される。

これらの分析を踏まえて、第6章では、現業員の標準数の未充足のもとで、一人の現業員が処理しきれない案件を抱えている現状にあること、社会福祉主事任用資格を持たない査察指導員や、現業員経験のない査察指導員が一定数存在していること、基準以上の現業員を抱えつつ、現業員のバーンアウトや精神的不健康への対応や査察指導員による現業員の職務の代行、査察指導員が管理職的業務を求められるなど負担感が増していることなど、生活保護業務の実施に当たる福祉事務所の職員体制の不備の実態が示される。こうした課題への解決策として、査察指導員の専門

的機能の強化、現業員数の配置基準の改正、福祉事務所内での業務のシェアリング、福祉のスペシャリストとして育成していくためのキャリアパスの確立、スーパービジョンを確立するための研修制度の強化を提言する。

本論文は、福祉事務所の職員体制の実態について焦点を当てるものであるが、その分析の対象は東京都を中心とした首都圏の福祉事務所に限定されているなどの課題も残る。しかし、本論文によって示された福祉事務所の現業員やその指導監督を担う査察指導員の実態に基づく生活保護業務におけるスーパービジョンの実践能力確保のための具体的方策等の確立は、現状の生活保護業務の適正な確保に不可欠であり、本論文がそのための実証的・理論的基礎を提供する意義を損なうものではないといえよう。

よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいものであると認められる。

総合試験結果の要旨

2021年1月16日

論文題目： 福祉事務所における生活保護業務の展開と職員体制

学位申請者： 武井 瑞枝

審査委員：

主 査： 総合政策科学研究科 教授 武藏 勝宏

副 査： 総合政策科学研究科 教授 久保 真人

副 査： 総合政策科学研究科 教授 川井 圭司

要 旨：

武井瑞枝氏の学位申請論文について、2021年1月16日12時45分から13時45分まで約1時間の公聴会を実施し、口頭試問を行った。まず、学位申請者より、約30分にわたって論文の概要についての報告を聴取したのち、3名の審査委員による質疑とそれに対する学位申請者からの応答による審査を約30分間にわたって行った。

審査委員からは、アンケートの分析対象が特定自治体に限定されていること、職員の人事ローテーションが行政サービスの公平性の観点から必要とされる面があること、福祉専門職のキャリア形成とジェネラリスト養成を基本とする自治体の人事慣行とをどう調整するのか、スーパービジョンに関する先行研究に対する本研究の新規性、海外の福祉行政での職員体制との比較などについて質問があったが、学位申請者の応答はいずれも説得力をもつものであり、武井氏の十分な研究能力と専門知識を確認することができた。

また、本論文では、外国の理論や組織の運用に関連する研究の分析において、英語文献を的確に参照、引用しており、研究に必要な外国語能力は十分であると判断した。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目： 福祉事務所における生活保護業務の展開と職員体制

氏名： 武井 瑞枝

要旨：

本研究は、複雑化、多様化するニーズのもとで、適切な生活保護業務を実施するために必要な福祉事務所の人的体制やその組織的運用について、現業員とそれを指導監督するスーパーバイザーとしての査察指導員の役割を分析し、生活保護業務におけるスーパービジョンのあり方を提言することを目的とする。

序章では、生活保護行政における組織的課題や人的課題、育成課題について先行研究を整理した上で、福祉事務所が抱える課題について述べる。数年で他部署に異動してしまう職員で多くが占められている福祉事務所では、専門的機能をもつ職員の確保が非常に困難である。また、現業員やそれを指導監督する査察指導員の資格要件は、社会福祉主事で可能なため、福祉分野での専門職が必ずしも配置されるわけではない。しかも、福祉事務所では、被保護者の増加に対応する標準数の未充足が常態化し、現業員による不適切な裁量権の行使によって、被保護者の不利益を招くといった問題すら生じうる。

そこで、本研究では、「福祉事務所における生活保護業務において、現業員による相談・援助・就労支援などの活動が不十分である状況に対して、なぜ、査察指導員による適切なスーパービジョンが実施されていないのか」をリサーチクエスションとして設定し、それに対応する仮説を検証する。先行研究から想定される仮説としては、

- ①現業員の専門性の低さや経験が不足している状況で、現業員の標準数が未充足であるため、1人の現業員が抱える被保護者の担当件数が多すぎる
 - ②現業員を監督する立場の査察指導員が、福祉関係の資格を持たない者が少なくなく、しかも、現業員の職務経験がない者が多数在職している
 - ③1人の査察指導員が抱える現業員の数が多く、かつ、査察指導員が管理職的業務に追われ、本来の査察指導業務に専念できる状況にはない
 - ④査察指導員による現業員に対するスーパービジョンを行う組織的体制が未確立なまま、現業員を監督する査察指導員や福祉事務所によるスーパービジョンが十分に機能していない
 - ⑤これらの要因が複合し、現業員による不十分な相談・援助・就労支援などの逸脱現象が生じても、それを是正する機能が福祉事務所に欠如している
- 以上の5つを設定することとする。

これらの仮説を検証するため、第1章では、生活保護業務の歴史的変遷を概観し、その専門的機能がどのように議論されてきたかを分析する。福祉事務所における生活保護行政では、1950年の生活保護法制定によって、現業員の任用資格は社会福祉主事とすることが規定されるなど、制度創設当初より一定の専門性が重視されてきた。しかし、その後の、福祉センター構想における福祉専門職の提唱や社会福祉士資格創設などにみられるように、福祉事務所の社会資源との連携や、資質向上という専門的機能への関心は1970年代頃から強く主張されるようになった。1999年の地方分権一括法の制定や2000年の社会福祉法改正により、現業員の配置基準が標準化され、

措置から一部契約制度が導入されるなど、生活保護業務の自治事務化や多様化が進んだ。また、2015年の生活困窮者自立支援事業の開始により、地域の社会資源の活用や行政機関との連携など、福祉事務所における生活保護業務の実施において、現業員や査察指導員による専門的機能の高度化やその資質の向上が求められるようになった。

次に、第2章では、同種の福祉関係の行政組織の比較の観点から、福祉事務所と児童相談所のスーパーバイザーの現状と課題を比較考察する。児童相談所における職員配置基準や職員任用要件は、福祉事務所とほぼ同様であったものの、近年の児童虐待通告対応数の増加に伴い、児童福祉司の配置基準が改正され、その人員増やスーパーバイザーの経験年数の要件は、福祉事務所よりも強化されたものとなっている。その一方で、生活保護業務においては現業員や査察指導員の配置基準は見直しのないまま、査察指導員の経験年数も法定の要件となっていないなど、福祉事務所の職員体制の未整備が指摘できる。

続く、第3章では、生活保護業務におけるスーパービジョンの現状と課題を分析することを通して、生活保護業務の専門的機能のさらなる可能性を探った。スーパービジョンには管理的機能・教育的機能・支持的機能の3つの機能があり、相互に関連しながら機能している。インテークからターミネーションまで、現業員が実践する支援プロセスをきちんと経ているか、査察指導員が現業員とともに確認する作業こそがスーパービジョンの3つの機能を確保する前提となることを指摘した。

そして、第4章では、現状の査察指導員をとりまく執務状況や多忙感などについて、アンケート調査を実施し、福祉事務所の現業員や査察指導員の人的体制の状況や、査察指導員によるスーパービジョンについての査察指導員の認識を分析した。アンケート調査は、東京都内の全福祉事務所を対象に実施され、55の福祉事務所（回収率88.7%）、155人の査察指導員からの回答を得た。アンケートの分析の結果、査察指導員の平均経験年数は2～3年と総じて短い上に、現業員としての職務経験も乏しく、現業員の職務経験がない査察指導員も多く存在する状況であった。その一方で、各福祉事務所で査察指導員が1名ないしは2名しかいない組織体制で、多くて10名以上の現業員を指導育成することが求められるという厳しい執務状況がみられた。乏しい専門知識や業務経験、さらにはそれを補うべき研修も限られている状況で、多様化かつ複雑化する生活保護業務において、正確で高度なスーパービジョンを査察指導員に求めることには自ずと限界がある。迅速かつ的確な査察指導員によるスーパービジョンを行うための、効率的な査察指導員の育成方法を改めて検討する必要がある。

さらに、第5章では対象地域を広げ、査察指導員に求められる実践能力を査察指導員自らの認識に基づいて探求を行った。調査では、東京都・神奈川県・静岡県の各福祉事務所に勤務する査察指導員に対して、1名あたり1～2時間程度のインタビューを実施した。半構造化面接で得られたデータを木下康仁の修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチを用いて分析し、考察した。

合計36名の査察指導員に対するインタビューデータは、査察指導員の実践能力形成へのプロセスの構造として30の概念を生成し、9つのサブカテゴリー、3つのカテゴリーと1つのコアカテゴリーとして抽出した。その結果は、①マネジメント能力、②困難事例対応能力、③迅速かつ的確な判断のための知識・能力の3つのカテゴリーに分類でき、そこから抽出したカテゴリーや概念をまとめた結果図を作成した。この結果図は、生活保護実践において査察指導員が「現場を支え、現場を動かす査察指導員」を目指すための成長プロセスを示すものであり、これらの各項目に示された実践能力とスキルを着実に身につけていくことが、査察指導員として求められるキャリア形成を遂げていくプロセスであることを示した。一方、同インタビュー調査で行った福祉事務所の職員体制の問題点について、①査察指導員が係長業務と現業員業務を兼務しているこ

と、②小規模福祉事務所における1名体制の査察指導員の問題、③対応困難事例への対処での苦慮、④マネジメント能力の不足とその向上の重要性の4つの課題があることを指摘した。

これらの分析を踏まえて、第6章では、リサーチクエスションの検証結果について考察するとともに、査察指導員に求められるスーパービジョンの能力とそれを養成するための方法について提言を行った。仮説①では、現業員の標準数の未充足のもとで、一人の現業員が処理しきれない案件を抱えている現状にあること、仮説②では、社会福祉主事任用資格を持たない査察指導員や、現業員経験のない査察指導員が一定数存在し、資格所持よりもむしろ現業員職務経験が査察指導員にとって重要な要素を占めていること、仮説③では、基準以上の現業員を抱えつつ、現業員のバーンアウトや精神的不健康への対応や査察指導員による現業員の職務の代行、査察指導員が係長職として福祉事務所のラインとしての管理職的業務を求められるなど、負担感が増していること、仮説④では、小規模の福祉事務所を中心に1名体制の査察指導員も少なくなく、査察指導員の上司にあたる課長にも福祉の業務経験がないなど、スーパービジョンを行う組織的体制を欠いていること、仮説⑤では、こうした要因の結果として、被保護者世帯の担当件数の増加や対応困難な事例への対応などで、現業員による不十分な相談・援助・就労支援などの逸脱現象が生じても、それを是正する機能が福祉事務所に欠如していることが妥当することを示した。

では、こうしたスーパービジョンを実施する体制が欠如した福祉事務所において、査察指導員による3つの機能を踏まえた適切なスーパービジョンを実施する体制をどのように構築することが必要となるのだろうか。本論文では、こうした課題への解決策として、査察指導員の専門的機能の強化、現業員数の基準となっている新福祉事務所運営指針の改正、福祉事務所内での業務のシェアリング、福祉のスペシャリストとして育成していくためのキャリアパスの確立、査察指導員の役割としてのスーパービジョンを確立するための研修制度の強化を提言した。

このように、本研究は、ストリートレベル官僚として位置づけられる福祉事務所の現業員やその指導監督を担う査察指導員に焦点を当て、クライアントである被保護者に対する適切な相談や援助などが実施される生活保護業務を確立する方法を検討し、その具体的提案を行うことで、憲法の保障する生存権の適正な確保と被保護者の自立支援に寄与するものとなろう。

(3,993 文字)