

福祉事務所における生活保護業務の展開と職員体制

同志社大学大学院 総合政策科学研究科

総合政策科学専攻 博士課程（後期課程）

2014年度 1012番 武井 瑞枝

福祉事務所における生活保護業務の展開と職員体制

目 次

序章	1
1. 研究の背景とその目的	1
2. 本研究の方法	12
第1章 生活保護業務の歴史的変遷とその専門的機能の展開	17
1. はじめに	17
2. 生活保護業務の歴史的変遷と展開	17
2.1. 生活保護業務の歴史的変遷に関する先行研究	17
2.2. 生活保護業務の専門的機能	21
3. 生活保護業務の実施・運営における歴史的展開と専門的機能	26
3.1. 旧生活保護法制定から福祉事務所の展開－1946年～1970年	26
3.2. 『新福祉事務所運営指針』による福祉事務所組織体制－1971年～1988年	29
3.3. 福祉事務所の「再編」と社会福祉法の制定－1989年以降	32
第2章 福祉事務所と児童相談所－人的体制と専門的機能の比較	36
1. はじめに	36
2. 福祉事務所の現状と課題	36
3. 福祉事務所と児童相談所	40
3.1. 児童福祉司と児童福祉司スーパーバイザー	41
3.2. 児童相談業務の市移管に関する現状と課題	44
4. 福祉事務所と生活保護行政	46
4.1. 福祉事務所と社会福祉主事・現業員	46
4.2. 福祉事務所と査察指導員	51
5. スーパーバイザーのキャリアパスと専門的機能の確保	53
5.1. 児童福祉司スーパーバイザーのキャリアパス	53
5.2. ソーシャルワーカーの実践能力と経験年数の関係性	54

5.3. 生活保護業務におけるスーパーバイザーのキャリアと専門的機能	56
6. 児童相談所との比較における福祉事務所の専門的機能	57
第3章 生活保護業務の展開におけるスーパービジョンの必要性	61
1. はじめに	61
2. ソーシャルワークにおけるスーパービジョンとコンピテンシー	61
3. ソーシャルワークにおけるスーパービジョンの3つの機能とその養成システム	63
4. 生活保護のスーパービジョンの必要性	66
5. 生活保護業務の支援プロセス—インテークからターミネーションまで	71
5.1. 地域における社会資源	75
5.2. 医療機関との連携	78
5.3. 自治体内の連携	81
第4章 生活保護スーパービジョンの現状	
—東京都内全福祉事務所のアンケート調査から	85
1. はじめに	85
2. 研究の背景及び目的	85
3. 研究対象の選定理由及び方法	86
4. 調査結果	87
4.1. 調査票 A（福祉事務所単位で回答）について	88
4.2. 調査票 B（査察指導員単位で回答）について	91
5. 査察指導員の現状	126
6. 考察	129
6.1. 生活保護業務の知識・技能が求められる査察指導員の現状と課題	130
6.2. スーパービジョンの機能に影響を与える因子	132
第5章 査察指導員に求められる実践能力の検討	137
1. はじめに	137
2. 査察指導実践能力検討の目的	137
3. 研究対象の選定理由	138

4. 調査方法	138
5. 分析方法	139
6. 結果	140
6.1. インタビュー調査対象者の属性	140
6.2. インタビュー調査対象者の特徴	141
6.3. 設問別回答結果	142
7. 査察指導員に求められる実践能力の構造	149
7.1. <迅速かつ的確な判断のための知識・能力>カテゴリー	150
7.2. <マネジメント能力>カテゴリー	151
7.3. <困難事例対応能力>カテゴリー	153
8. 考察	154
8.1. 査察指導員個々の見解や意見から	154
8.2. 結果図	155
8.3. 調査分析を踏まえた福祉事務所の職員体制の問題点	158
9. 小括	163
第6章 生活保護行政の専門的機能を発揮させるための査察指導のあり方	164
1. はじめに	164
2. リサーチクエスチョン及び仮説の検討	164
3. 査察指導員による適切なスーパービジョンの実施体制への提言	168
結章 本研究の総括と意義	184
1. 本研究の総括	184
2. 本研究の意義	191

序章

1. 研究の背景とその目的

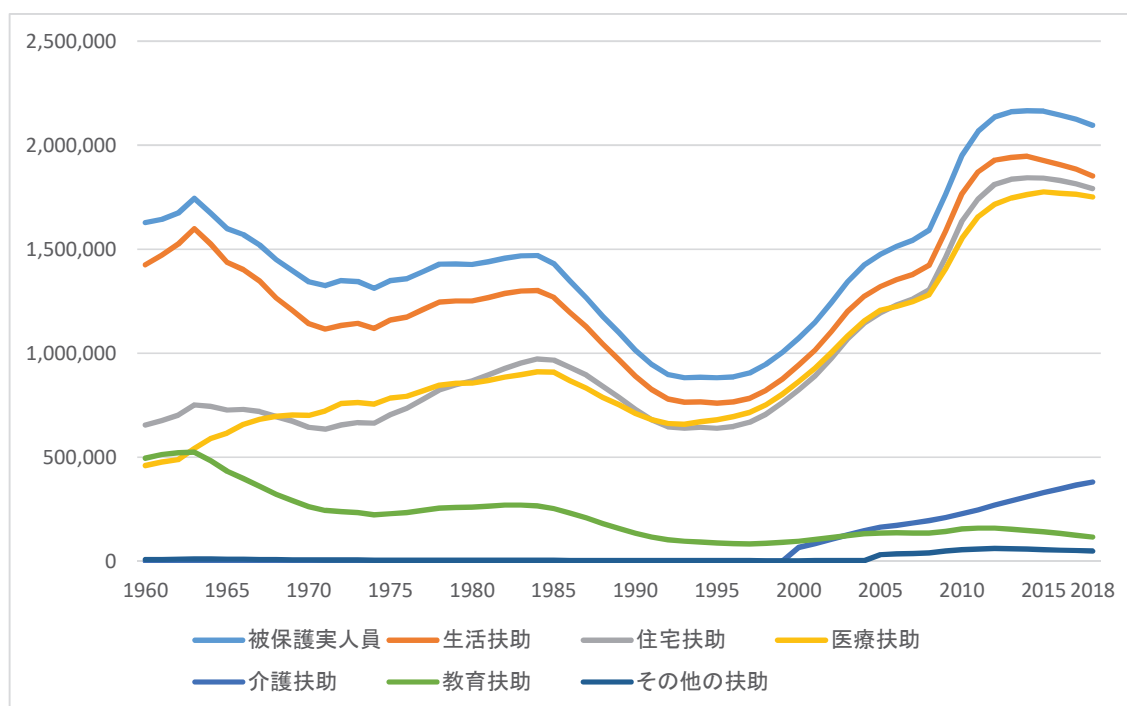
国民の安定した生活を確保する社会保障制度の一部であり、生活状況の急変に対するセーフティネットとしても機能している制度として生活保護がある。この生活保護制度は、憲法第 25 条に基づいて実施されている制度である。憲法第 25 条は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」と規定し、生存権を保障している。生活保護法は、憲法第 25 条で規定する生存権の保障を最終的に担保するため、法の目的として第 1 条で「憲法第 25 条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」と定められている。すなわち、生活に困窮した国民がいた場合、その保護は国が直接の責任において実施することが国の救貧政策として定められている。この生活保護制度で定める保護基準は、最低賃金の基準や住民税の非課税限度額、公費負担医療の自己負担限度額の基準、国民健康保険の保険料の減免基準、介護保険の負担額の減免基準、障害者総合支援法に基づくサービスの利用者負担上限額の減額基準、就学援助制度の認定基準、特別支援教育就学奨励費の認定基準など、様々な制度と連動している。したがって、この生活保護制度は、社会保障制度の根幹を形成する制度であるといえる。

一方、この生活保護制度には、4 つの基本原則が規定されている。第一に、国家責任の原理である。先に述べた、日本国憲法第 25 条の生存権規定の理念により、すべての国民に対して国による直接の責任の下で必要な保護を行い、困窮の限度に応じて必要な生活を保障するとともに、自立を助長するという原理である。ここでは、生活保護制度が生活困窮者の最低限度の生活を保障するだけでなく、生活保護を受ける人が自立できるように支援することも法の目的としていることに注目したい。第二に、無差別平等の原理である。すべての国民は、生活保護法に定める要件を満たす限り、生活困窮に陥った原因は問わず、経済状態だけに着目して保護を無差別平等に受けることができるという原理であり、生活保護法第 2 条（無差別平等）で規定されている。第三に、最低生活保障の原理である。生活保護法によって健康で文化的な生活水準を維持できる最低限度の生活を保障するという原理であり、

生活保護法第3条（最低生活）で規定されている。第四に、補足性の原理である。保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを前提とするという原理であり、生活保護法第4条（補足性の原理）で規定されている。なお、民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、生活保護法の保護に優先して行われる。ただし、急迫した事由がある場合は、必要な保護を行うことができると規定されている。

この生活保護を取り巻く環境はかつてなく厳しいものがある。まず、財政的な制約である。生活保護受給者の実人員は、1960年代の160万人程度から1990年代には、100万人を切るまで低下したものの、2000年代以降急増し、2011年以降は、200万人を超える水準に達している（図1）。こうした生活保護受給者の増加に伴い、財政支出が増大し、生活保護費負担金（事業費ベース）は、2019年度予算で3.8兆円に達している。2007年度の実績額は約2.6兆円であり、この10年ほどで50%近い伸びで推移していることになる。

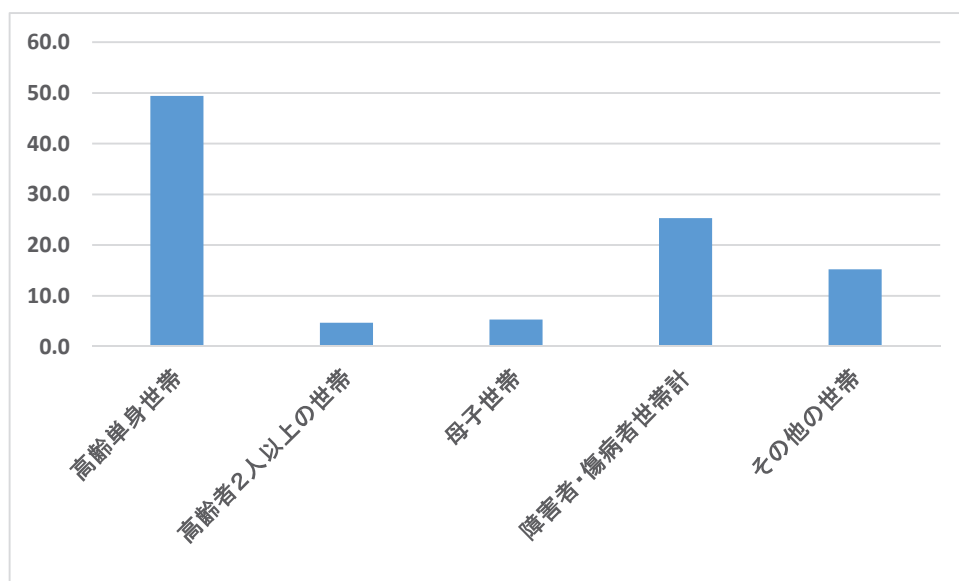
図1 生活保護被保護実人員・保護の種類別扶助人員（1か月平均）の年次推移



（出典）厚生労働省「被保護者調査」（2018年度）より筆者作成

この急激な伸び率は、少子高齢化に伴う社会情勢の変化や、長引くデフレ下での失業者の増加に起因するものであり、特に、生活保護受給世帯の約5割を占める単身高齢者世帯の割合の増加がその背景にあると考えられる（図2）。

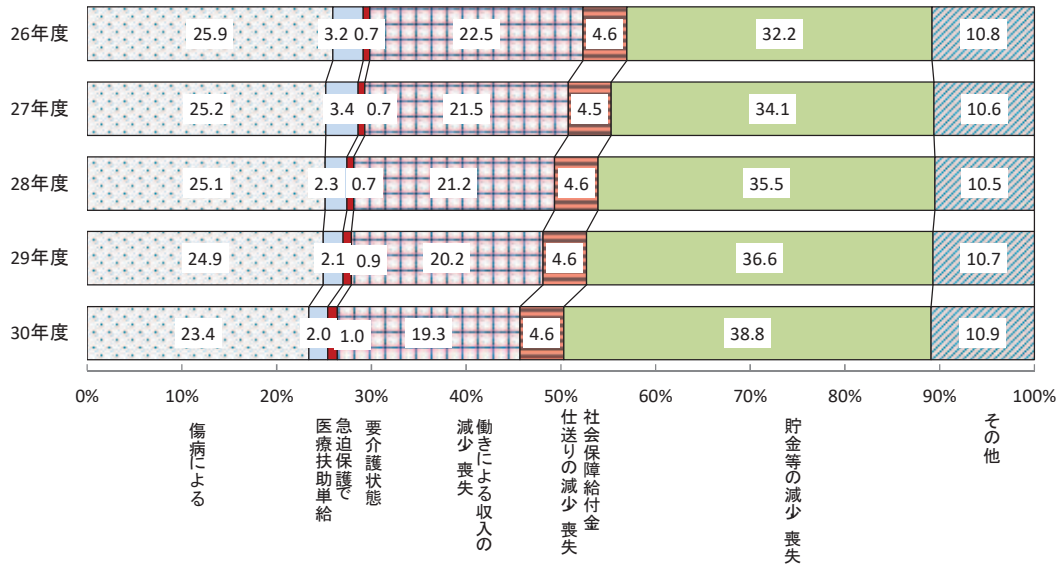
図2 生活保護被保護者世帯別構成



（出典）厚生労働省「被保護者調査」（2018年度）より筆者作成

厚生労働省の2018年度調査によれば、保護開始の主な理由は、貯金等の減少・喪失、傷病、働きによる収入の減少・喪失等の順となっているが、特に高年齢者世帯では、貯金等の減少・喪失と高齢による収入減少が保護開始の要因の5割以上を占めている（図3）。

図3 保護開始の主な理由別世帯数の構成割合

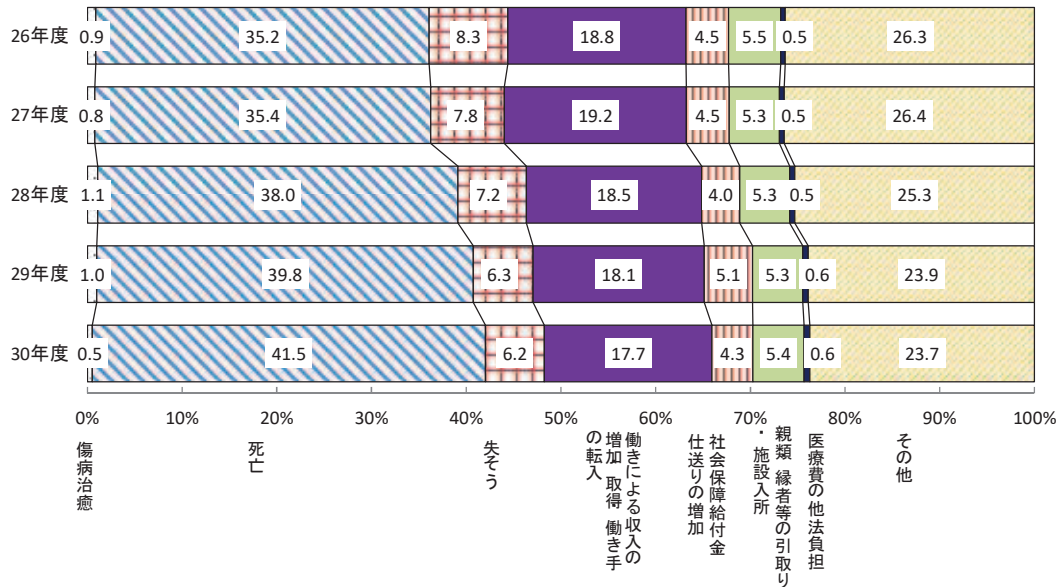


(出典) 厚生労働省「被保護者調査」(2018年度)より引用

したがって、仮に高齢者世帯が年金だけで生活できる額を受給できていたならば、生活保護受給を防ぐことが可能であったとも考えられる。もちろん、こうした高齢単身世帯の被保護世帯の増加の背景には、核家族化や単身化、高齢化が社会全体で進み、家族自体の関係性が希薄化している状況で、被保護者が生活保護を福祉事務所に申請する時点で、すでに家族などの扶養義務者とは絶縁している状態にあたり、扶養義務者への扶養照会を拒否して申請自体を取り下げたりするケースも少なくないと考えられる。今後も年金支給額の増加は見込まれず、生活保護を申請する高齢者がより増えることが想定される。就労で収入を得るケースが多くはない高齢者は自立助長の原理からは外れ、稼働年齢層の被保護者とは異なる支援が必要となる。

他方で、生活保護廃止の理由を同じ厚生労働省の調査で見ると、働きによる収入の増加・取得・働き手の転入は、わずか17.7%に過ぎない(図4)。生活保護法の目的とする自立の助長も就労による自立支援に成果をあげているとは言い難い状況が続いていると考えられよう。

図 4 保護廃止の主な理由別世帯数の構成割合



(出典) 厚生労働省「被保護者調査」(2018年度)より引用

次に、こうした生活保護の実施主体は、各自治体に設置された福祉事務所であり、福祉事務所で勤務する生活保護現業員(ケースワーカー)¹と査察指導員が被保護者の支援・指導にかかわっている。生活保護現業員・査察指導員は地方公務員であり、その人件費は自治体の負担となる²。自治体の職員数は行財政改革が進められた1990年代以降、減少の一途をたどり、特に市町村の一般行政部門職員数は1996年をピークに2割以上も減少しているとされる(今井 2018: 69)。もっとも、問題状況の深刻さから、児童相談所や福祉事務所など、子育て支援や生活保護関連部門では、一般行政部門の中でも相対的に職員数は増員されているとされる。しかし、生活保護の場合は、社会福祉主事の任用資格で職員が配置可能なため、専門職への外部委託化が逆に進んでおらず、実際に拡大する業務量に対応可能な職員数を十分に確保できていないのが現状である。法令上、1人の現業員が市部で80世帯、郡部では65世帯を担当することになっているが、多くの福祉事務所では、

¹ 本論文では以後、現業員として表記する。

² 福祉事務所の人件費など国庫負担金の対象とならない費用については、地方交付税における基準財政需要額の算定によってある程度の補填はされるが、それが十分でない場合は、生活保護の実施にも影響を及ぼすこととなる。

人員不足が常態になっており、大阪市では、1人の現業員の平均担当世帯数が121世帯にものぼっているとの試算もある（真淵 2010：114）。

こうした生活保護担当職員の慢性的な人員不足やその結果としての担当件数の過剰という制約の中で、現業員やそれを監督する査察指導員には、より高度な専門的機能が求められている。福祉事務所の現業員の業務は、生活困窮による相談に始まり、保護申請窓口での対応、申請による様々な調査と保護の要否判定、保護費の支給、就労をはじめとする自立援助、生活における様々な課題対応や指導を行う（藤井 2016：79）。福祉事務所の現業員は、リップスキーの定義するストリート・レベル官僚、すなわち、「仕事を通して市民と直接相互作用し、職務の遂行について実質上裁量を任されている行政サービス従事者」である（Lipsky 1980）。ストリート・レベル官僚は、それぞれの仕事についてのある程度の裁量が認められており、時として、彼ら彼女らが市民を支配することもある。畠山弘文が分析したように、現業員は、生活保護の要否の判定において、収入認定を含めた資格認定において、国の財政的な批判の対象とならざるを得ないような緩やかさを持つと同時に、専門家からは独自の基準を援用しての厳格化を批判されるという二律背反的な立場に立たされるという（畠山 1989：343）。こうした生活保護の認定において、生活困窮者にとって保護を受けられるか否かは、死活問題である。現業員は、相談者や申請者に対して、単に保護を行うだけでなく、被保護者を就労させることも要求され、そのためには被保護者1人ひとりの状況を把握し、適切な助言に基づき、被保護者の社会復帰をも支援しなければならない。現業員が業務を実施するにあたっては、その実施のための関連法規はもとより、そのマニュアルともいべき実施要領（通知集）や生活保護手帳が用意されている。しかし、その分量は、たとえば、生活保護手帳だけでも900頁を超える（吉永 2017:4）など、複雑な法令や過度のマニュアルはかえって、現場職員がそのマニュアルを意図的に解釈することによってその裁量を生むことにつながりかねない。実際にも、相談者や申請者の個別事情は多様であり、また、世帯構成員や扶養者との関わりも単純ではないため、生活保護に関わる援助や支援のあり方は、定型的処理はなじまず、担当の現業員の裁量に委ねざるを得ない（藤井 2016：178）。そもそも生活保護法は、生活困窮者に対する生活の保障と自立の助長という両立しにくい二つの目的をもっている。こうした目標の曖昧さは、生活保護の支援のあり方にも影響を及ぼす。厚生労働省は、財政支出の抑制の観点から生活保護率の引き下げを各自治体に求めているが、保護率が低い自治体では、自立支援の名目で、現業員による「申請件数を少なくし」、「保護を打ち切る」といった

適用が行われているともいわれる。生活困窮者の生存権を保障するはずの生活保護が、いつの間にか被保護者を切り捨てることに目的が転移してしまうという誤謬が生じるのは、生活保障なのか、あるいは自立助長なのかという生活保護法の目的の曖昧さを原因とする現業員のジレンマでもある（武蔵 2018：41）。その結果、こうしたストリート・レベル官僚である現業員は、適切な裁量の行使が求められるにもかかわらず、サービスを受けることのできる市民とできなかった市民を生み、時にして、現業員の対応が被保護者を支配することにつながりかねない問題が生じるのである。

こうした福祉事務所の現業員の裁量による被保護者に対する間接的な支配を防止するためには、生活保護を担当する現業員に対する指導や助言、監督業務を行う査察指導員の役割が決定的に重要となる。

査察指導員とは、現業事務の指導監督をつかさどることを所掌とし、現業員に対する適切な管理業務に取り組むとともに、各現業員が相談援助業務を実施するために必要なスーパービジョン³を行う、いわば生活保護行政の要ともなる役割を担っているとされる。

ところで、こうした現業員や査察指導員の人的体制やその組織的運用の実態に関しては、これまで社会福祉学の分野での実態調査が行われてきた。そこで示された福祉事務所の実態は、本来、生活保護が担うべき生活困窮者の最低生活の保障と自立の助長のための支援を担ううえで様々な困難を抱えている様子が指摘されている。

生活保護業務は、相手の状況に合わせて的確に対応する社会福祉援助技術とともに法律知識にも裏打ちされた高度な知識や技術が必要とされ、現場での経験値を踏むことによって習得される部分も多い。ところが、日本総合研究所（2018）が2017年に全国の社会福祉事務所に対して実施したアンケート調査では、福祉専門職採用を行っている福祉事務所の割合は、37.8%（郡部福祉事務所が34.4%、市部福祉事務所が39.0%、町村福祉事務所が26.9%）に過ぎなかった。また、現業員向けのアンケート調査結果では社会福祉主事任用資格を持たない現業員が15.0%、同じく査察指導員が8.2%存在し、社会福祉士・精神保健福祉士の国家資格取得者に限ってみると、現業員は18.1%、査察指導員は10.0%という少なさであったという。

³ 社会福祉サービス機関では、新人や中堅専門職の技術の向上、労働環境の向上、管理・運営、効果的な実践、機関内の人間関係機能の向上をめざして監督・指導・支援が行われる。この過程もしくは方法をスーパービジョンとよぶ。

社会福祉主事任用資格は、社会福祉を専門とせずとも、一般的な社会科学系の大学を卒業さえすれば、ほぼ全員が要件を満たす資格である。そうした資格のみにもとづいて現業員に採用されても、実際には、職務についてからの経験と学習を重ねながら何とか仕事をこなすというのが実態であろう。ましてや、査察指導員に現業員業務経験者を任用している福祉事務所が 60.4%（郡部福祉事務所が 65.6%、市部福祉事務所が 60.0%、町村福祉事務所が 46.2%）に過ぎないという実態は、福祉事務所において、現業員を指導監督する立場にある査察指導員が、現業員の業務経験がないという信じがたい状況にあることを意味しよう。

では、こうした専門的機能を有しない未経験者の採用を中心とする福祉事務所において、現業員のいわゆる人事運用の実態はどのようなものであろうか。

厚生労働省が 2005 年に全国の福祉事務所に対して行った調査結果によると、現業員としての経験年数が 1 年未満の職員が相当数を占めているのが現状で、現業員の 23.8%が経験年数 1 年未満であったという（URL 1）。経験が少ない現業員や査察指導員が各福祉事務所でも相当数を占めている現象は、職員の人員確保や質的充足の面において、福祉事務所を所管する各地方自治体の人事体制上あるいは財政運営上の課題を抱えていることが背景にある。つまり、各自治体の生活保護担当部署において生活保護業務の経験が豊富な職員を十分に確保できない現状があるといえる。

その背景には、地方自治体における職員の人材育成の人事システムがある。民間企業と地方公務員の人事管理を調査した研究によれば、都道府県や市町村は 3～5 年の人事異動を頻繁に繰り返しているのが現状であるという（中村 2004：65-67）。民間に比べて地方公務員の人事異動が頻繁に繰り返されている理由としては、行政職員は行政のことは何でも知っていなければならないという「ジェネラリスト志向」が存在しているからであると指摘されている（中村 2004：65-67）。しかし、こうした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地方行政組織では、業務未経験の職員を毎年一定数抱えつづけるという職員配置を余儀なくされることになる。

全国の福祉事務所に対して現況調査を行った日本総合研究所（2018）の分析結果でも、各福祉事務所において 3～5 年程度のサイクルで人事異動が行われていることが明らかになっており、こうした地方自治体の人事慣行が、福祉事務所においても踏襲されており、中堅職員やベテラン職員の確保ができず、福祉事務所としての専門的能力の維持が困難であることが指摘されている。

このように、平均3～5年の人事異動を頻繁に繰り返す状況下におかれる福祉事務所では、専門的能力をもつ職員の確保・維持が非常に困難となり、その結果、利用者への援助の方法や関係機関との連携に戸惑う現業員が多いという問題状況が当然発生することになる。また、そうした経験不足の現業員を指導監督し、教育・補完機能を担うべき査察指導員自体が、現業員の業務が未経験の状況で現業員を指導することには重大な欠陥があることになる。

実際にも、原・黒田（2018）が指摘するように、現業員を指導・監督する査察指導員において、現業員の経験がない者、社会福祉主事資格を持たない者が配置されるなど、専門的能力の確保が大きな課題となっている。また、査察指導員自身も、自らの経験不足や業務の煩雑さ、支援困難事例が多いことなどから、個々が大きなストレスを抱えており、メンタルヘルスやバーンアウトなどが重要な課題となっていることが指摘されている。

こうした問題は、現業員・査察指導員個人における専門的能力の不足にとどまらず、福祉事務所としての専門的機能の蓄積や生活保護行政としての継続性の維持が困難であるといった構造的な問題が存在することを意味している。また、福祉事務所の専門的機能を確保・向上させるためには、福祉専門職あるいは福祉関係の資格保持者の現業員・査察指導員としての採用・任用を推進し、個人及び組織における経験を蓄積させることが必要と考えられる。しかし、各種調査では、経験豊富な職員がますます減少する傾向にあることが示されている。その結果、高井（2014）が2012年2月～9月の時点において、継続して4年以上生活保護業務に従事している生活保護現業員に対し聞き取りを実施した調査では、9人中3人の回答者が現業員としての仕事について、「やりがいを感じない」、「やりがいはあまり感じない」という否定的な意見を有していた。その理由には、現在の業務の過酷さが挙げられており、他部署への異動については9名中6名が希望を表明しており、その多くは「他の部署も知っておきたい」や「職場体制や担当ケース数に不満を有している」との傾向が見られた。同調査では、生活保護担当部署への勤務を自ら希望せず配置となった職員が過半数で、生活保護担当職員になることへの抵抗感をもっている者が多いという結果であった。このように、高井の調査では、多くの者が生活保護業務へのストレスを抱え、業務の過酷さからやりがいを感じないと考え、職場体制や担当ケース数に何らかの不満を有し他部署への勤務希望をもつ職員が少なくない実態が浮かび上がってくる。

小澤（2017）による新潟県内の福祉事務所における査察指導員に対する業務量や仕事への意識などを問うアンケート調査においても、現業員の担当ケース数の多さや業務量の多さが過重の負担につながっていることが指摘されており、介護支援専門員が担当するケース数の目安が40世帯であるのに対し、市部の福祉事務所における現業員の標準担当数（80世帯）がその2倍であることから、自治体の住民福祉を支えていく体制の在り方の見直しが指摘されている。小澤による同調査では、査察指導員についても、指導監督対象ケースが多い上に、スーパーバイズ以外の業務（係長としての業務）が多く、本来の生活保護業務に専念できないことが指摘されている。また、現業員と同様に、査察指導員についても、生活保護担当部署が希望の部署でなかったという回答が88.5%に及び、早く部署を異動したいと考えている査察指導員が半数に達していたことが示されている。このうち、社会福祉士または社会福祉主事の任用資格をもたない者が、部署を異動したいと回答した割合が資格保有者よりも高く、また、現業員の経験がない状況で現業員の指導監督をすることや、社会福祉関係の資格や知識がない状況で生活保護制度の細かい部分まで携わっていくことが、査察指導員個々の負担となり業務への不安要素となっていることが指摘されている。

生活保護業務は、不安定な社会状況を背景として、様々な生活課題を抱えた人々の生活に深くかかわり実施されており、保護費の算定や支給事務という金銭のやりとりがかかわる実践活動であるため、利用者との葛藤が起りやすく、ストレスや業務上の悩みが生まれやすい特性がある。こうした生活保護の業務の特性と相まって、生活保護担当職員の業務に対する経験値の低さやモチベーションの欠如が、職員の中で、生活保護業務がやりたくない仕事、生活保護担当部署は行きたくない職場というマイナスの評価につながっているといえよう。

こうした生活保護担当職員の人員不足、担当件数の過剰、育成方法の欠如、不適正な配属方法などの問題が複合しあい、福祉事務所としての生活保護業務の実施体制において専門的機能や組織としての個々の成員のモラルを欠く状況に対して、生活保護業務における新しいニーズへの対応が被保護者の支援活動を行っているNPO法人等からも指摘されている。たとえば、EABuS（2015）は、単なる高齢化や失業だけでなく、核家族化、ニート、多重債務等の被保護者の抱える問題の多様化を指摘し、現業員などの担当職員の多様な問題への理解と専門的知識が必要であることを述べている。また、大谷（2016）も、近年の生活保護行政について、生活保護受給世帯数や生活困窮者の増加を受け、就労・自

立支援策の強化、総合的な相談体制の構築、貧困の連鎖の防止等の対策が自治体においても強化することが求められており、それに対応すべき自治体の多くが、厳しい財政事情のもとでの深刻な人員不足により十分な支援ができていない実態を指摘している。

このような生活保護業務に対する多様化するニーズや、専門的機能を備えた相談援助活動が可能となるような、福祉事務所の人的体制と組織的運用の構築に何が求められ、どのような改善を行うべきかを探求することが不可欠であろう。

先行研究では、新保・根本・森川（2011）によって、社会福祉の教育訓練を受けていない職員が生活保護業務の実践力を高めていくために、研修の充実とその体系化の必要性が指摘されている。新保らが関東圏の自治体の生活保護担当職員を対象とした連続研修では、参加者からのフィードバックを踏まえた研修内容の効果検証を行い、その結果、生活保護の実践現場では、実際のケースに基づく様々な演習のプログラムやツールを利用することから得られる効果が大きいことが指摘されている。

また、白川（2004）は、各自治体で行われている現状の生活保護担当者への相談援助活動に関する研修システムが不十分であり、2～3年という短期間での人事異動、職員の不足、専門職の不足が課題となっている現状の福祉事務所では、生活保護担当職員に求められる専門知識や専門技術の獲得のために、①援助を必要とする人々に対してよりよい実践活動を行うために、生活保護担当職員のストレスや悩みが解消されるような組織的な体制づくりと、②生活保護担当職員を支え、よりよい実践活動を行うことに資する研修プログラムの必要性を指摘し、複数の福祉事務所や地方自治体による取り組みや雰囲気の違いなどの話し合いによる情報交換の場の設定を通じて、日ごろ、多忙な業務の状況下でお互いのことを話しあう時間的ゆとりもなく、それぞれが孤立しがちな状態で業務に追われるように従事している生活保護担当職員が、自分と同じ仕事をしている他者の話を聴きたいと思っている者が多く、自分の業務を通じた実践や思い、悩みについても誰かに聞いてもらいたい、あるいは誰かに話したいというニーズがあることを指摘している。しかし、このような自治体における組織的な取り組みや研修の実施は一部に限られ、厚生労働省においても、『新福祉事務所運営指針』等を通じて研修やスーパービジョン体制のあり方等について、自治体への指導が行われているものの、生活保護担当職員の資質向上を図るための取り組みについては全国的な把握が十分に行われておらず、国あるいは自治体の研修におけるそれぞれの役割についても明確化されていないのが実態であるとされている。

このように生活保護担当職員の資質の向上には、研修の充実や、その人的体制の強化が不可欠であるにもかかわらず、その実態は国の指導の不徹底もあり、不十分なままである。そうした中で、かつて生活保護担当職員の資質向上検討委員会（2003）は、現業員や査察指導員の資質向上のあり方について、頻繁な人事異動が業務の継続性を欠如させるとし、自治体における人事政策を見直して、福祉事務所内の経験のバランスを図り、高い専門的能力を持つ職員や中堅職員、ベテラン職員の確保によって、生活保護行政の専門的機能を維持することを福祉事務所に求めている。しかし、こうした提案も、その実効性を欠いたままでは意味を有しない。事実、同委員会の提案後も、福祉事務所における人事システムの改善は進んでいない。

そこで、こうした様々な欠陥を有する福祉事務所における生活保護業務について、本研究では、生活保護業務の歴史的変遷を生活保護法制定時からたどり、現行の福祉事務所における生活保護業務と査察指導員によるスーパービジョンの実施体制を確認することとする。そのうえで、生活保護業務における福祉事務所による逸脱現象や現業員の経験不足や専門能力の欠如等による不十分な相談援助活動を教育・補完することに不可欠な査察指導員によるスーパービジョンの実態を先行研究の分析や参与観察、アンケート調査やインタビューの手法を通じて検証し、生活保護業務を担当する福祉事務所の人的体制と組織的運用のあり方について政策提言を行うことを目的とする。

2. 本研究の方法

以上で述べたように、各自治体に設置されている福祉事務所はその発足以来、被保護者の生活課題における相談や援助を実施してきた。近年の生活保護行政は日々多様化・複雑化する課題を抱えており、生活保護の業務内容の変容に伴い、福祉事務所には、それに的確に対応するための専門的機能及び専門的能力の強化が求められる。特に、被保護者の生活課題を解決する役割を担っている現業員・査察指導員における専門的機能の確保が喫緊の課題となっているといえよう。

しかし、現実には、先行研究等で示されているように、福祉事務所の有する人的リソースの制約や、組織としての専門的機能の欠如等の問題が顕在化している。そのため、生活保護業務の実施において、現業員による迅速性、直接性、技術性を備えた適切なケースワークに基づく生活保護の決定、実施や自立支援に支障が生じていたり、また、そうした現

業員を指導、監督する査察指導員や福祉事務所における適切なスーパービジョンを行うための専門的能力と執行体制が欠如したりすることになっている。

その要因としては、すでに述べた先行研究からは、①現業員の専門的機能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ことに、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。③にもかかわらず、1人の査察指導員が抱える現業員の数が多く、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したがって、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このことが、現業員による逸脱現象が生じて、それを是正する機能が福祉事務所に欠如しているという悪循環を招いていることが推定される。

そこで、本研究では、こうした福祉事務所における生活保護業務での問題点を、現業員の逸脱現象とそれを是正する査察指導員のスーパービジョンの未確立の観点から分析し、本来あるべき、福祉事務所の職員体制の構築について、提言を行うこととする。

具体的には、まず、本研究のリサーチクエスションとして、「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」を設定し、それに対応するいくつかの仮説を検証する。

先行研究から想定される仮説としては、

- ①現業員の専門的機能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ことに
- 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ことに
- 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ことに
- 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ことに

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、それを是正する機能が福祉事務所に欠如していること

以上の5つを設定することとする。

これらの仮説の検証方法としては、まず、第1章において福祉事務所における生活保護業務の歴史の変遷を概観し、生活保護現業員の業務体制から専門的機能に着目する。生活保護業務における実施・運営に関する先行研究を、年代による変化に着目しながらまとめていく。そのうえで、福祉事務所の生活保護業務が戦後から現在までどのような発展や展開がなされてきているのか、また福祉行政である生活保護業務の専門的機能とは何か、今日まで福祉事務所において専門的機能が欠如してきた背景について探求することとする。

次に、第2章では、児童相談所のスーパーバイザーの任用要件について確認することも含めて、同一の福祉関係の行政組織の比較の観点から、福祉事務所及び査察指導員（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、福祉事務所における職員配置基準や職員任用要件に類似しているものの、対象となる児童福祉と生活保護の違いから、児童相談所における組織体制と福祉事務所には相違点も少なくない。両者の比較を通じて、福祉事務所における現業員や査察指導員の組織体制の現状と課題を明らかにする。

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に何が必要であり、実際の福祉事務所において、何が不足しているかを明らかにする。まず、ソーシャルワークにおけるスーパービジョンの研究の整理から、スーパービジョンの3つの機能を確認する。これを踏まえて、現業員による業務遂行の困難性やクライアントに対する不十分な相談・援助活動などの逸脱事例に対して、査察指導員が担うべきスーパービジョンの必要性を提示する。そのうえで、地域資源の活用や医療機関との連携、自治体内の他部局との連携などの生活保護業務において、現業員が支援プロセスにおいて果たす役割とそれに対する査察指導員のスーパービジョンにおける実態を筆者の9年間に及ぶ福祉事務所での参与観察から検証する。

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調査するとともに、査察指導員のあるべき姿を探求する。各福祉事務所における査察指導員のスーパービジョンの状況から、生活保護業務が適切に実施されるような工夫についての実践内容を検討する。具体的には、生活保護業務における現業員のスーパービジョンを行っ

ている東京都の福祉事務所の査察指導員に対してアンケート調査を行い、各福祉事務所における査察指導員の現状についての検証を進め、課題解決に向けての方向性を考察する。

さらに、第5章では、質的調査に基づく査察指導員の実践能力の探求を行う。東京都・神奈川県・静岡県の福祉事務所に勤務する査察指導員（合計36名）に対して、1名あたり1～2時間程度の聞き取り調査を実施する。インタビュー結果の分析方法については、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、査察指導員の実践能力に関する現場の査察指導員による主観的意見からの考察を行う。また、同調査で実施した福祉事務所の職場体制に関する聞き取り結果から、福祉事務所の職員体制の問題点を検討する。

最後に第6章では、以上の検証方法に基づく分析結果を踏まえ、本研究のリサーチクエスションである「福祉事務所における生活保護業務において、現業員の不十分な相談・援助・就労支援などの活動が行われているのに対して、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」についての答えを仮説の検証に基づいて明らかにし、福祉事務所における査察指導員のスーパービジョンに求められる能力とそれを強化する必要性を述べる。そのうえで、同章において、福祉事務所における生活保護業務の目指すべき展開の施策とそれを実効化するための査察指導員によるスーパービジョンの体制づくりについて提言を述べることとする。

以上の分析を通して、本研究は、福祉事務所における生活保護行政における査察指導員のスーパービジョンにおける実態とそのあるべき姿を、理論研究と実証研究を兼ね備える形で、定量的・定性的に解明していくこととしたい。今日の生活保護利用者の増加やその個別化・複雑化といった諸問題を考えたとき、生活保護業務の組織的課題や専門的機能を明らかにし、その改革の方策を示すことは喫緊の課題でもあるといえる。また、福祉事務所という組織のもとで、生活保護行政の現場の構成員である現業員や査察指導員のワークライフバランスや女性活躍推進、働き方改革という今日的視点からの分析を試みることは、社会的にも意義が大きいと考えている。もちろん、生活保護業務において重要なのは、現業員や査察指導員そのものの職業的利益ではなく、生活困窮者や自立支援を求めるクライアントに対して、福祉事務所がその最善の利益となるようなサービスを提供することである。生活保護行政は、一般の権力行政とは異なり、本来は、給付行政をその基本としている。しかし、権利を制限し義務を課す侵害行政のような規制行政や、補助金や給付金の支給などを中心とする補助金行政ともっとも異なるのは、給付行政の分野でも、生活

保護が受けられるか受けられないかの判断のような「権力的な行政」の側面を有していることである。ストリート・レベル官僚である福祉事務所の現業員や、その上司である査察指導員はそうした点で、それぞれの仕事について認められているある程度の裁量によって、時として市民を支配することもある。生活困窮者の支援か自立の助長か、二律背反ともいえる生活保護法のもとで、生活保護行政にかかわる国や自治体の戦略目標があいまいで、かつ、その職務執行に必要なリソースが決定的に不足しているのが福祉事務所であるといえる。であるからこそ、様々な生活保護に基づくサービスを受けることのできる市民と水際作戦のような逸脱現象のもとで支援を受けることができなかつた市民を生み、市民を現場の職員が支配することになることは何としても避けなければならないといえる。生活保護制度がもつ法的理念や4つの基本原理に適う生活保護サービスを各福祉事務所が提供していくためには、実施主体である現業員はもとより、その指導・監督を行う査察指導員の個々の資質やそのモラル、専門的能力や技量を高めることは、生活保護行政が適切に行われるために死活的な重要性を有しているといってもよい。本論文では、以下の記述において、現代の複雑化、多様化した社会状況に対応した支援を行うための生活保護制度のあり方について論じることとしたい。

第1章 生活保護業務の歴史の変遷とその専門的機能の展開

1. はじめに

生活保護行政は戦後の新憲法の制定から旧生活保護法のもとで始まった70年以上の歴史を有するものである。現在の生活保護業務において、現業員や査察指導員による相談や援助などの業務体制における人的リソースやその専門的機能は、こうした過去から現在までの制度や運用による「経路遺産」によって縛られている面もあると考えられる。

そこで、本論文では、まず、本章において、福祉事務所の生活保護業務は戦後から現在までどのような発展や展開がなされてきているのか、また福祉行政である生活保護業務の専門的機能とは何か、今日まで専門的機能が欠如してきた歴史的経緯は何かについて、先行研究を中心に、生活保護業務の歴史の変遷と展開を分析することとする。

2. 生活保護業務の歴史の変遷と展開

2.1. 生活保護業務の歴史の変遷に関する先行研究

生活保護業務の歴史の変遷や専門的機能について、年代による変化に着目しながら先行研究をまとめていく。その上で、福祉事務所において専門的機能が欠如してきた歴史的経緯について考察する。

福祉事務所の研究は多くはないが、2008年に鉄道弘済会の『社会福祉研究』で「福祉改革と福祉事務所—新時代における役割・機能を問う」という特集を組み、岡部、木下、河、高田、池谷の5人が福祉事務所の成立過程・変遷や役割について考察している。岡部は福祉事務所の歴史及び、専門的機能の両方に焦点をあてている（岡部 2008b : 22-31）。他の4人については、主に福祉事務所の成立過程における専門的機能について考察しているため、次項で言及する。本節では岡部が取り上げた福祉事務所の歴史の変遷について主に焦点をあてる。また船水（2001、2011）が福祉事務所の歴史について考察している。さらに京極が福祉事務所の歴史的な経緯について述べており（京極 1988）、高間は福祉事務所の歴史的展開と今後の方向性について述べている（高間 2003）。岡部、船水、京極、高間以外では、生活保護業務を主とした福祉事務所の研究は見当たらない。

福祉事務所の成立・展開の中で、旧生活保護法が制定された 1946 年（昭和 21 年）の福祉施策は生活困窮者対策がその中心であった（岡部 1992 : 162）。福祉事務所の成立の過程において、1949 年（昭和 24 年）、日本政府と連合国軍最高司令部（以下、GHQ と略す）の間で、①民生委員を公的扶助責任から排除すること、②社会福祉主事制度を創設すること、③福祉地区と福祉事務所の設置を行うこと、④公私分離、責任分離の措置をとること、⑤社会福祉協議会を創設すること、⑥有給専門吏員の現任訓練と査察指導の実施の 6 項目での合意がなされた（岡部 1992 : 162-3、2008b : 23）。すなわち、福祉事務所は、GHQ の指導の下で、1951 年（昭和 26 年）の社会福祉事業法の成立に伴い、戦後の社会福祉の基本的枠組みをつくる過程で創設された事務所である（岡部 1992 : 162）。こうした公的扶助制度の整備を図る上では、福祉事務所において、専門的資質を備えた有給専門職員を設置することが強調されたことが重要であるといえよう。

1950 年代から 1960 年代前半にかけては、福祉事務所の中でも生活保護業務が、その活動の中心として動いていた（岡部 1992）。これはいわゆる外国人の適正化問題や結核等の医療扶助問題が論議として挙がっていたためである。またこの時代に『福祉事務所運営指針』が厚生省から出されているが、それは、福祉事務所が「生活保護事務所」としての機能しか果たしていないことが指摘されている（岡部 1992 : 167）。これを改善することを目的とするかのように社会福祉六法と関連した『新福祉事務所運営指針』が 1971 年（昭和 46 年）に新たに出されることとなった。

一方、岡部は、1990 年代以降、老人福祉法等八法改正により福祉事務所は「再編」の方向へと踏み出した旨を提示している（岡部 1993 : 2）。この「再編」の意義を住民に身近なサービスを総合的に一元化すること、「計画」機能を新たに付与することとしている。「再編」の課題については郡部福祉事務所、市部・町村福祉事務所の関係、措置権町村移譲の財源確保の問題、専門的能力を裏付けるための人的確保の問題、経済的ニーズをもつ世帯の取り組み、行政職員と住民の意識の変革を挙げている。岡部が指摘した「再編」は、いわゆる「改革」でもあり、福祉事務所自体の姿勢を住民に近い視点、専門的支援の必要性であるような「改革」をしていくことがこの時代に求められていたといえる。

2001 年における「制度改革とこれからの福祉事務所—生活保護を中心として」と題した岡部による研究では、総合的な制度改革の点では介護保険法、地方分権一括法、社会福祉基礎構造改革及び社会福祉法等について考察している。生活保護に焦点を絞った改革については、現行の生活保護法制定から 50 年経っても大きな法改正がなされておらず、これにつ

いては生活保護法が「優れた法的構造」となっているからとも指摘されている（岡部 2001 : 54-61）。また 2000 年（平成 12 年）には、地方分権一括法の制定に伴う生活保護法の一部改正があり、被保護者への自立助長のための相談・助言に関わる業務が自治事務（その他の事務は法定受託事務）として法定化され、地方自治体の裁量が拡大した。このような対人サービスの必要性については、今日の生活問題が多様化していると岡部が指摘するように（岡部 2001 : 54-61）、貧困の性格変化がその要因として挙げられる。

2000 年（平成 12 年）の地方分権一括法の制定及び生活保護法の一部改正に伴い、被保護者への自立助長のための相談・助言に関わる業務が自治事務として法定化されたことは、同時に、社会福祉政策自体が地方自治体主導の分権型へと変化したことを意味する。介護や福祉のサービスが措置から利用契約へと変化するのに合わせて、生活保護業務についても、個別的施策から総合的施策の方向へと変化した。これまで、国主導の機関委任であった生活保護業務は、中央から地方への方向に変化し、福祉事務所は福祉行政の中核的な第一線の現業機関となったのである（岡部 2008b : 22-3）。

一方、岡部は、福祉事務所に関わる展開を時系列に沿って整理している（岡部 2008b : 24）。また、福祉事務所の改革のための構想として、社会保障制度審議会、福祉事務所運営指針、新福祉事務所運営指針、福祉センター構想の 4 つを比較し、それぞれの特徴について分析を行っている（岡部 2008b : 26-7）。これら岡部の研究においては、生活保護業務の適正化や専門的機能の必要性とともに、福祉事務所全体の改革構想が法律改正の経緯とともに述べられている。そして、岡部による 2014 年の『新版福祉事務所ソーシャルワーカー必携—生活保護における社会福祉実践』においては、福祉事務所の生活保護業務についての近年の生活保護法改正とともに現場での専門的機能を活かした実践方法を示すものとなっている（岡部 2014a）。

こうした生活保護業務における福祉事務所のあり方と専門的機能を紹介した岡部の業績と並んで、船水も福祉事務所の歴史を踏まえた研究を行っている（船水 2001、2011）。船水は福祉事務所発足の経緯をまとめており、おおよそ岡部と同じ方向の議論を展開している。その中では、福祉事務所の生活保護業務において、それぞれの時代における公的責任の明確化と専門的能力の必要性が指摘されている（船水 2001 : 9-16、2011 : 15-50）。たとえば、旧生活保護法においては、公的責任という観点から民生委員という立場の明確化や専任職員の設置と専門的能力の確保を指摘し、「社会福祉主事を置くとする法の制定は、社会福祉行政運営上大きな意味を持つもの」と論じている（船水 2001 : 12）。また船水は、福祉

六法の時代になっていた当時においても、福祉事務所が「生活保護事務所化」と批判されていることを指摘しており、生活保護業務以外のニーズもありながら、なかなか転換が得られなかった経緯を述べている（船水 2001 : 13、2011 : 34）。

京極による研究「福祉事務所の歴史的な経緯に関する覚書」では、福祉事務所の歴史的経緯として、年代ごとに主要な出来事が追って論じられている（京極 1988 : 105-16）。ここではそれぞれの年代の法律とその人的配置について説明がなされており、特に社会福祉主事の現任訓練、及びそれを教育するための学校の必要性が論じられている。

高間による研究「福祉事務所の歴史的展開と今後の方向性」でも、京極と同様に福祉事務所の歴史的経緯として、年代ごとに主要な出来事が追って論じられている（高間 2003 : 21-37）。高間は市町村合併の中での「『保健と福祉の統合化』、生活保護の『機能分離』の問題などが大きな課題」としている（高間 2003 : 34）。今後の方向性として、福祉事務所が総合的かつ専門的にサービス展開する必要性を指摘している（高間 2003 : 34-5）。

以上、福祉事務所についての先行研究をみてきたが、それらの研究で指摘されたことは、旧生活保護法によって民生委員を中心とした生活困窮者対策が、1951年（昭和26年）制定の社会福祉法（制定時は社会福祉事業法）によって、福祉事務所が設置され、生活保護等の業務を担当する社会福祉主事として現業員が位置づけられことを評価するものであった。しかし、福祉事務所には、旧福祉事務所運営指針に示された生活保護業務実施機関としての役割だけでなく、福祉六法の制定により、児童福祉、母子・寡婦福祉、老人福祉、身体障害者福祉及び知的障害者福祉に定める援護、育成、更生の措置に関する事務がその役割として付与されたことへの対応が求められた。他方で、こうした措置を中心とする福祉事務所の業務は、1999年以降の地方分権改革による機関委任事務から自治事務化（法定受託事務化）や、同じく2000年代前半の介護保険の導入や障害者サービスの措置から契約への移行に伴い、地域の総合的な福祉を専門的に展開する実施機関へと転換することを求めるものであったといえるだろう。

以上の、福祉事務所の生活保護業務を中心とする歴史的な経緯の岡部、船水、京極、高間らの分析では、戦後から現在までの一貫した福祉事務所における専門的機能の必要性が指摘されている。こうした先行研究で指摘された論点は、現在においても、ホームレス、虐待、家族問題等、生活問題の多様化が叫ばれ、貧困の性格変化が挙げられる状況の下で、それぞれの問題について、専門職員の資質向上をするとともに、社会資源を活用しながら被保護者を支援していく必要性を一層増しているといえる。そのためには、福祉事務所において、専

門的能力を持った人的確保が必要とされる。以下の項では、福祉事務所における専門的機能について、生活保護業務を中心とした先行研究に焦点をあてて、2.2.でみていくこととする。

2.2. 生活保護業務の専門的機能

前項では、先行研究を中心に福祉事務所の成立過程・変遷や役割についてみてきた。本項では、生活保護業務の専門的機能について先行研究を整理することとする。

現行生活保護法制定時から生活保護ケースワークの専門的支援の必要性について考察した大塚は、1950年に生活保護法が制定された直後に、申請時から始まるケースワークについて、それを効果的にするためには一連の援助過程の中でケースワークによる専門的技術と多くの経験が必要であることを、当初から指摘していた（大塚 1955 : 81）。また、その一連のケースワークの中では、「自立の助長」をケースワークの過程における「治療」と位置付けており、現業員により、もたらされる環境の修正である「環境的療法」と、ケースワーク面接を通して「個人にもたらされる変化」を「直接的療法」であると位置づけている（大塚 1955 : 76-7）。

この大塚が指摘している「個人にもたらされる変化」は、もともと、1945年にシャルロット・トールが『コモン・ヒューマン・ニーズ』で論じた現業員とクライアント関係の固有性とそれを意識した実践方法に基づいている。シャルロット・トールは、公的扶助の援助において、「ワーカーは、人間の欲求と動機づけについて理解を深めるかぎり、それに励まされて、個人を強めるような援助の仕方を発展させていけるといってもよいであろう」としている（シャルロット・トール 1945 : 25）。シャルロット・トールは必ずしもこの現業員とクライアント関係の固有性をネガティブなものとしているわけではなく、「個人にもたらされる変化」を実践活動に反映させていくことの大切さを述べていると理解される。

また、別稿において大塚は、生活保護の相談・申請の段階での面談について、インテーク・ワーカーをおくことによって、インテーク（相談者がどういう相談内容を抱えていて、その主訴の背景にある問題は何かということをも明らかにするために面接を担当する者が積極的、能動的に働きかけることを目的とした初対面の面接を指す）の目的をはずれることなく被保護者を全人的、全世帯的見地から理解できるとしている（大塚 1959 : 27）。筆者が参与観察した関東地方のA福祉事務所は、中規模の福祉事務所ではあるが、社会福祉士有資格者のインテーク・ワーカーが2名配置されており、社会福祉士有資格者

ということから国からの補助金も出ていた。現在では、こうしたインテークの面接相談における専門家の有する専門的技術への期待値（必要性）が高いということが指摘できよう。

さらに、1950年代の時点から、公的扶助（所得保障）とケースワーク（困難な課題、問題をもった対象者（クライアント）が主体的に生活できるように支援、援助していく個人や家族といった個別に対するソーシャルワーク（社会福祉援助技術）を統合して考えるのか、分離して考えるのかということにおいて、議論が展開されていた。仲村は、「ケースワークを公的扶助と機械的に分離して理解しようとするのではなく、公的扶助に即したものとして考えようとするものであり、しかも公的扶助をケースワークの手段とするのではなく、ケースワークを公的扶助の手段とするような方向でなければならない」としている（仲村 1956 : 50-2）。一方で、岸は、これに対して、「公的扶助とケースワークを切り離す考え方こそ基本的に正しい立場に立っている」と述べている（岸 1957 : 8-9）。生活保護法の基本原理に戻って確認すると、「最低生活の保障のみならず、自立の助長が必要である」と規定されているように、自立の助長のためには、保護の実施のみならず、ケースワーク支援が特に必要となるというのが、現代の社会福祉援助技術での通説であろう。

この同時期に、バイスティックは「公的扶助機関では、クライアントが公的扶助の受給資格を細かく証明する作業に参加するときに、個人としての威信と人間としての価値観を維持できるよう援助することが、援助関係を形成する際の当面の目的となる」としている（バイスティック 1957 : 12）。ケースワークの原則において、特に生活保護業務において重要と思われるものは、バイスティックが指摘する個人の価値観が維持できるよう援助することであると考えられる。バイスティックは現業員の役割として、「偏見や先入観から自由になること」としている（バイスティック 1957 : 27）。これは生活保護法の基本原理である「無差別平等の原理」と同一の意味を指していると考えられ、特に重要なものといえる。

一方、社会福祉主事の専門的能力としては、1971年に出された『新福祉事務所運営指針』において示された「迅速性」、「直接性」、「技術性」が求められている（六波羅 2000 : 43、2003 : 230）。六波羅は、生活保護法の目的である「自立の助長」について、「自立助長たるケースワーク援助をするべき専門職を、公的責任の明確化を担保するとともに、専門的能力ということを目的に社会福祉主事という現業員を位置づけたこと」とであると指摘している（六波羅 2000 : 45）。こうした本来、社会福祉主事に求められる専門的能力に比して、生活保護とケースワークの現状、及び方向性を照らし合わせると、社会福祉主事のうち、

三科目主事の場合には、社会福祉に関する専門的能力の欠落により、「補足性の原理」における扶養調査、資産調査において、抑制機能が働くという危険性が指摘されている（六波羅 2000：47）。六波羅は、さらに、社会福祉主事の援助のあり方として困難性の克服をどう乗り越えるかを問題として挙げている。定期的に援助計画が見直されているのか、困難事例についてケース検討会の定例化を行い、現業員同士で問題の状況を共有しているのかが大切であることを強調する。六波羅は生活保護制度の画一性と被保護者の個別性との間の社会福祉主事の苦悩、すなわちケースワーカーの有する裁量権の行使について、単に現業員のみで抱え込むのではなく、職場の人間関係の大切さや職場の環境づくり、実施機関の体制整備を挙げている（六波羅 2000：48-9）。

一方、自らの福祉事務所における生活保護業務や高齢者福祉業務の担当経験を踏まえて、新保は生活保護業務におけるスーパービジョンの必要性を提示している（新保 1999：259）。バイスティックのケースワークの原則（1957）に照らしてみたときに、この原則を業務で実践するためには職場の内外におけるスーパービジョン体制を確保する必要性を挙げている。さらに新保は現任訓練では面接技術や危機状況、ストレスマネジメント、対人関係における専門知識や技術の習得が不足している旨を指摘している（新保 1999：260）。また「対人関係を主とする業務における、専門知識や技術の習得を目指した研修体制の整備なくしては、実践活動における困難を乗り越えることはできないもの」という（新保 1999：260）。ストレスマネジメント等については福祉事務所外で主催する任意の講習を積極的に受けることとなる。つまり福祉事務所においては、専門的能力が高められるような現任訓練は一般的には行われていないといえる。

生活保護業務の専門的能力の必要性については、岡部も六波羅同様に取り上げており、『新福祉事務所運営指針』における「迅速性」、「直接性」、「技術性」について言及している（岡部 2008b：25、2014a：37-38）。岡部は福祉事務所の「再編」の中で、「専門的能力に裏付けられた人的確保」を指摘し、「対人援助を展開するためには、専門的能力に立脚した専門職員の充足は必要不可欠」としている（岡部 1993：3-4）。また岡部は「福祉事務所のあり方をめぐる『改革』構想」の中でも、社会福祉主事の専門的能力の必要性について指摘している（岡部 2008b：25）。岡部は来所しない人も相談者とし、福祉事務所の活動を「地域住民が必要としている対人サービスは、住民に対して行う相談援助活動をさす」という（岡部 2014a：37）。岡部らが提示するように、福祉事務所は以上のような、「迅速性」、「直接性」、「技術性」を兼ね備えた社会福祉主事のもと、住民に相談援助活動を行

う必要があるといえる。

木下は「福祉制度改革と福祉事務所の法的責任」において、福祉事務所全体の法的責任の明確化について木下は言及している（木下 2008）。特に「有給専門職員」の配置の必要性について指摘している。「有給専門職員」を配置することによって厚生行政の公的責任を明確にするとして、職員の専門的知識と専門的能力の必要性を強調している。

河も「市町村合併後の福祉事務所の現状と課題」において、「福祉の専門的能力」について論じている（河 2008）。昭和 30 年代に専門職採用が進められるようになったのに対し、福祉職のみならず行政運営のためには、地方行政全体に「専門職の確保」の必要性があることを述べている。そして、福祉事務所の「福祉の専門的能力」においては、「行政執行組織」か「サービス提供組織」という点において、それぞれ公務員の方がよいのか、外部化した方がよいのかという議論をしている。「福祉の専門的能力」の柱を「顔を見る」福祉とし、財政論は「国」、「サービス供給体制」の整備は「都道府県」、利用者の「顔を見る」福祉は「市町村ベース」であると結論づけている。

高田は、「福祉事務所における専門的能力と人材養成の課題－『困ったときの福祉頼み』のススメ」において、福祉事務所と社会福祉主事の位置づけについて述べている（高田 2008）。高田は、社会福祉主事資格についてはその資格が確立された当時は、資格要件のハードルがそれほど高くなかったり、養成、予算が十分ではなかったりしたことなどの理由により、社会福祉主事の専門化は実現しなかったこと指摘している（高田 2008 : 47）。また、生活保護のケースワークについては、生活保護開始時点から自立は始まっていると述べ、「わずかの前進であっても賞賛することこそが、今日的な生活保護制度における『ケースワーク』の実体」としている（高田 2008 : 52）。さらに『新福祉事務所運営指針』で強調されている、①迅速性、②直接性、③技術性に加え、④計画性、⑤公正性も必要であると高田は述べている（高田 2008 : 52）。生活保護の援助過程では特に計画性や公正性が必要となり、高田が指摘しているような 5 項目にわたる現業員としての要件が今日の福祉事務所に必要とされているといえる。併せて、公務員、現業員には自己研鑽、切磋琢磨していくことが必要であることを高田は指摘している（高田 2008 : 52）。

池谷も、「福祉事務所における生活支援の意義と課題－板橋区生活保護自立支援プログラムを中心として」において、自立支援プログラムによる生活支援の展開について論じている（池谷 2008）。ここでは経済給付のみでは解決できない社会生活自立、日常生活自立において、現業員による生活上の支援が不可欠とし、自立支援プログラムの必要性を論じている。

生活支援は要因が複雑化しているため、既存の社会資源との連携・協働により支援を進めることの必要性を指摘している。

以上のように、1950年代に設置された社会福祉主事制度は、現在に至るまで、公的責任の明確化の意味も含め、専門的能力を維持、育成することを目的に発足したものであった。そこでは、ケースワークの専門的援助方法の機能と習得、査察指導員によるスーパービジョンの大切さ、社会福祉主事のもつべき専門的機能として、『新福祉事務所運営指針』に示された「迅速性」、「直接性」、「技術性」が、その専門的機能として不可欠であることが指摘されている。こうした先行研究で示された専門的機能は、現場の福祉事務所の実践活動の中で、どのようにすれば、獲得することが可能になるのであろうか。ここでは、内田等の研究を中心に、福祉事務所での専門的能力修得に関する先行研究をみていきたい。

内田は福祉事務所の生活保護業務において、現業員3名と査察指導員に専門的能力修得に関する調査を行った（内田 2007：23-36）。内田は社会福祉主事の取得方法による専門的能力の修得について、三科目主事のルートで社会福祉主事を取得した8年目のベテランワーカーよりも、社会福祉法第19条第1項第2号⁴の社会福祉主事養成機関で知識・技術を修得したケースワーカーの方が、一番自信を持ち、知識を意識し、その重要性を感じていると指摘している。社会福祉主事養成機関で学んだ者はここでの学びが知識向上の契機となり、実践場面でも自ら生活保護法や実施要領の内容を確認する姿勢を築き、自信をもって業務に取り組んでいるとの指摘をしている。この内田の研究では大学卒業や高等学校卒業等の学歴によって専門的能力における知識、技術の修得の有無には関連性がないことも指摘されている。

そのため、三科目主事のような社会福祉の専門知識を持っていない現業員に対しても通信教育を受けて、社会福祉の専門教育を体系的に学ぶことが大切であることを内田は指摘している（内田 2007：33-4）。さらに、内田は、査察指導員の存在が専門的能力修得の原動力となっており、影響を強く受けていることも挙げている。

内田の査察指導員の役割に対する指摘は、1971年の『新福祉事務所運営指針』においても述べられていた。同指針では、査察指導としてスーパービジョンを位置づけており、その大切さが指摘されている。そこではすぐれた査察指導により、すぐれた現業員が生まれるとしている（厚生省社会局庶務課 1971：88；岡部 2014a：84）。内田は新任現業員に対して、

⁴ 社会福祉法第19条第1項第2号は「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」とされている。

慣れるまで週1回程度の個別スーパービジョンを実施する必要性を述べている。同様に既存の現業員にあっても、定期的に個別にスーパービジョンを行う必要があるのではないだろうか。これらのスーパービジョンにおいて、査察指導員は現業員自身が気づいていない気づきを教えることが可能になると考えられるからである。

現業員は、現任訓練や研修の更なる必要性、面接技術の学びや現業員同士の事例検討の場が必要であると思われる。そのためには、査察指導及びスーパービジョン体制のさらなる確立が必要である。より具体的には、現業員が社会資源を最大限活用した相談援助活動の支援プロセスの方法をしっかりと把握し、活用していくことで、生活保護業務における福祉事務所としての専門的機能の向上に繋がるといえるのではないだろうか。

3. 生活保護業務の実施・運営における歴史的展開と専門的機能

次に、生活保護業務における実施・運営を中心に、その歴史的展開について述べている先行研究を、年代による変化に着目しながらまとめていく。年代を1946年から1970年、1971年から1988年、1989年以降の3つに分類し、1971年の『新福祉事務所運営指針』にも着目しながら、社会福祉主事任用資格の誕生から現在の形に変化するまでの状況を概観することを通して、福祉事務所職員の資質向上に関する手段の変化を考察する。

3.1. 旧生活保護法制定から福祉事務所の展開－1946年～1970年

本章は、福祉事務所における生活保護業務の歴史的変遷とその専門的機能を論じている。そのため本節では旧生活保護法制定当時から生活困窮者等の救済支援として位置づけられていた民生委員、及び現行生活保護法において福祉専門職として福祉事務所に設置された社会福祉主事に主に焦点をあて、その歴史的展開を追っていきたい。

今日の福祉事務所におかれている社会福祉主事はその先駆となった濟世顧問制度、方面委員制度、民生委員制度に遡る。濟世顧問制度は、1917年岡山県知事の笠井信一が県内の困窮者の実情を鑑みてドイツのエルバーフェルト・システム⁵を参考に作ったものとされて

⁵ 1853年にドイツ・ライン地方（現在はブッパータール市の一部）のエルバーフェルトにおいて始まった、私人が無給で（名誉職として）区割りされた地区の救済委員として公的な資金（税金）の運用をも任せられて活動する制度。

いる。その1年後の1918年、民生委員制度の前身とされている方面委員制度は当時の大阪府知事であった林市蔵と小河滋次郎が濟世顧問制度と同様に、ドイツのエルバーフェルト・システムを参考に作ったものとされている。濟世顧問制度は民間の篤志家を濟世顧問に委嘱するというものであったが、方面委員制度はそれに加え、いくつかの方面（地域）に委員を置き、生活状況の調査と救済にあたったものである。その後、方面委員が改称され、民生委員となった。

1946年（昭和21年）には旧生活保護法が制定され、民生委員は旧生活保護法の保護事務において、市町村長の補助機関として位置づけられた。旧生活保護法が全面改正され、1950年（昭和25年）に現行生活保護法となった。現行生活保護法では民生委員が補助機関から協力機関へ変更となったが、その理由として国の通知では、民生委員の負担が次第に大きくなったこと、公的責任を曖昧にするおそれがあったためとしている。

旧生活保護法が制定された当時は福祉事務所の設置はなかったが、現行生活保護法⁶が制定され、そのプロセスの中で福祉事務所は設置された。そして1951年（昭和26年）に社会福祉事業法が制定され、この法律の中に社会福祉主事が「一定の資格要件を具備した有給専任職員」として、市町村長の補助機関に位置づけられたのである。この福祉事務所においては、福祉三法である「生活保護法、児童福祉法、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させるため、社会福祉主事を置かなければならない」としている（小山1975：364-8）。

社会福祉主事の法制化に先行して、1947年（昭和22年）に児童福祉法が制定され、1949年（昭和24年）に身体障害者福祉法が制定されていたため、児童福祉司と身体障害者福祉司はわずかながら存在していた。当時の衆議院議員であった黒木利克によると（黒木1981：160-3）、当時は児童福祉司や身体障害者福祉司はスペシフィックな専門職として、特殊な難しいケースにあたり、社会福祉主事はジェネリックなワーカーとして配置すべきとしていた。それらの経緯があり、現在の福祉事務所には児童福祉司や身体障害者福祉司と社会福祉主事の両者が存在しているのである。当時の生活保護業務における専門的能力をもつ職員は唯一、社会福祉主事のみとされていたため、現場での特殊な難しいケースにあたるのは社会福祉主事が主となっていた。

実際の生活保護ケースワークの実践方法については、大塚によってその専門的技術の必

⁶ 本章では、旧生活保護法と比較して表記するために「現行生活保護法」と表記していたが、これ以降「現行生活保護法」は「生活保護法」と表記する。

要性が説かれている（大塚 1955：72-93）。1950年代当時の社会福祉主事のほとんどが専門的技術をもっていなかったと考えられるが、大塚はその当時の専門的実践方法について、生活保護申請から面接方法についての一連のケースワーク実践を「治療」とし、個人的な支援のみならず環境調整の必要性を述べている（大塚 1955：76-7）。その「治療」となる個人的支援と環境調整を相互に支援することこそ当時のケースワークの実践であったといえる。

また 1953 年（昭和 28 年）に旧の『福祉事務所運営指針』が示され（厚生省社会局庶務課 1953）、1950年代から 1960年代において、同指針に基づく相談や援助でのケースワークが各福祉事務所で本格的に展開された。当時、『福祉事務所運営指針』が示された際は、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の三法しかなかったため、生活保護法は他二法と比較されることも多く、三法が各々、均衡がとれるような運用を図るべきとされていた。

この『福祉事務所運営指針』によると、福祉事務所における組織上の基本原則は、①階層組織の原則、②機能主義の原則、③スタッフ（管理部門）、ライン（現業部門）の原則とされていた（厚生省社会局庶務課 1953：14-20）。

①階層組織の原則は、上下関係の従属組織関係によってピラミッド型に組織されることである。これはピラミッド型の組織の中で権限と責任とが明確に区別され、上下関係が指揮命令により結合されることとしている。また所長、査察指導員、現業員、事務員という階層組織を形成し、目的と機能を明らかにすることを原則としていた（厚生省社会局庶務課 1953：15-16）。

②機能主義の原則は、ライン組織としての援護課と、ライン組織の業務の完全な遂行を庶務、人事、会計等の家政的業務面から援助するスタッフ組織としての庶務課とは明確に区分し、各々の責任を定めることである（厚生省社会局庶務課 1953：15-6）。

③スタッフ（管理部門）、ライン（現業部門）の原則は、庶務、援護課とは別の組織である会計課を設ける必要があるとのことである（厚生省社会局庶務課 1953：15-6）。

生活保護法は制定も早く、対象者も多く、放置されない緊急の問題やその対処があるため、福祉事務所の中で一番力が入れられていた。『福祉事務所運営指針』によると、福祉三法の共通する最終目的は、各々の理論や援護の方法は異にしても、「独立心をそこなうことなく正常な社会人として生活が営まれるように援助すること」であるとしている（厚生省社会局庶務課 1953：78）。また標準的な福祉事務所の組織の形態を三つ挙げている（厚生省社会局庶務課 1953：16-9）。A型は独立設置として社会福祉三法のみを扱う、B型は社会福祉

三法と他の社会福祉事務、C型は郡部福祉事務所で独立設置が困難な場合は地方事務所等の内部組織として社会福祉三法のみ取り扱う。この中でも特に福祉三法の専門技術化が図られるため、B型が理想とされた。

『福祉事務所運営指針』が示された時は福祉三法のみしかなかったが、その後、1960年（昭和35年）に精神薄弱者福祉法（現・知的障害者福祉法）、1963年（昭和38年）に老人福祉法、1964年（昭和39年）に母子福祉法（現・母子及び父子並びに寡婦福祉法）が制定され、精神薄弱者福祉司（現・知的障害者福祉司）、老人福祉指導主事、母子相談員も配置され、福祉六法体制の福祉事務所となった。1964年（昭和39年）に母子福祉法（現・母子及び父子並びに寡婦福祉法）が制定された時期に、福祉事務所内に家庭児童相談室を設置し、児童相談所とのより一層の連携強化のため、家庭児童福祉主事、家庭相談員も配置された。この福祉六法体制こそが現在の福祉事務所の体制となっている。そして『福祉事務所運営指針』も福祉六法体制に則して新しくする必要があり、1971年（昭和46年）に福祉六法を網羅した『新福祉事務所運営指針』が示された。

3.2. 『新福祉事務所運営指針』による福祉事務所組織体制—1971年～1988年

福祉事務所は戦後の生活困窮者対策に重きを置いており、もっぱら生活保護の機能が主となっていた。他の五法の機能を十分に果たすために、1970年（昭和45年）に「福祉事務所における福祉五法の実施体制の整備について」が示され、翌年の1971年（昭和46年）に厚生省社会局庶務課による『新福祉事務所運営指針』が示された。これは現在の福祉事務所の指針としても展開されている。『新福祉事務所運営指針』によれば、現業サービス機関として備えていなければならない条件、特色として、①迅速性、②直接性、③技術性が挙げられる（厚生省社会局庶務課1971：10-2）。

①迅速性については、「住民の福祉を守る第一線の窓口であるから、仕事の進め方については迅速性が保たれていなければならない」としている（厚生省社会局庶務課1971：10）。ここでは消防署や警察署の例を挙げ、迅速性を重んじて国民の信頼を得る機関であること、それが現業機関であることを説明している。

②直接性については、「あくまでも行政の最先端に立って、住民に対して直接ハダに触れてサービスを行なう機関である」としている（厚生省社会局庶務課1971：11）。市部福祉事務所は郡部福祉事務所より直接的であるということ、また直接的とするゆえんに民間の

福祉団体や民生委員等の上部構造として書類中心のハンコ行政の色彩を避けたいということの説明している。福祉事務所の面接室や家庭訪問も「住民のハダに触れてサービス行政を進めていくための条件を満たすため」としている（厚生省社会局庶務課 1971 : 11）。

③技術性については、「福祉事務所行政は、直接住民に対し、福祉サービスを供与する行政であるから、その対人援助に伴うところの特殊の技術性が必要」としている（厚生省社会局庶務課 1971 : 12）。具体的な技術性としては、「面接の技術、ケースワークの技術、グループ・ワークの技術、コミュニティ・オーガニゼーションの技術等であって、これらの技術・方法を内側から支えているものとしての心理学、行動科学、社会学、社会福祉法制、医学知識、法律学、経済学等の素養が要求されている」としている（厚生省社会局庶務課 1971 : 12）。

こうした能力を担保するものが、社会福祉主事任用資格に関わる科目の単位取得であり、同時に社会福祉士国家試験の修得科目との重複が指摘できる。生活保護現業員は相手の気持ちを十分に洞察できる素養や知識、被保護者を自立更生させる処遇の技術を身に付ける必要があると説明している。『新福祉事務所運営指針』では、福祉事務所の専門的機能こそが社会福祉事業の独自性であるとしている（厚生省社会局庶務課 1971 : 13-7）。つまり、福祉事務所において、迅速性、直接性、技術性こそが専門的機能を発揮する対人援助能力であり、利用者と顔と顔で直接相まみえる独自性であるとされている。

また、査察指導について旧の『福祉事務所運営指針』では、主に服務等についてしか書かれていなかったが、『新福祉事務所運営指針』では、査察指導の原理と題して、スーパービジョンの必要性について書かれている。ここでは個別化、受容、自己決定の重要性を指摘しており、査察指導の視点、方法等についても詳しく書かれている。そして「査察指導とは、一人前の現業員を一人前の専門職者に育てるための一つの指導監督の方法・技術である」としており（厚生省社会局庶務課 1971 : 88）、「ソーシャル・ワーカー（社会福祉主事）はすぐれた査察指導員の下において実践を通じて査察指導を受けることによって、はじめて生まれる」としている（厚生省社会局庶務課 1971 : 88）。査察指導員は現業員の拠り所となるような「支持的機能」を特に発揮する必要がある。これについては岡部も、同様に「すぐれた査察指導員の下に、すぐれた生活保護ソーシャルワーカーが育つ」と指摘している（岡部 2014a : 84）。

一方で『新福祉事務所運営指針』にもあるように係長制度と査察指導員制との違い（厚生省社会局庶務課 1971 : 88）が指摘できる。筆者が参与観察した A 福祉事務所では係長が査

察指導員を兼ねていた。また、同福祉事務所では最低 3 年程度は生活保護現業員を経験した者が係長兼査察指導員に配置されているが、近隣市では現業員経験が全くない係長が査察指導員として配置されている事例もあった。これに対して、『新福祉事務所運営指針』では、「少なくとも社会福祉主事の資格を持った者が福祉の現業活動に 5 年程度の実務経験は持たないと『ソーシャル・ワーカーとしての専門的能力』は身につかないため、その指導業務は査察指導とはいえない」と指摘している（厚生省社会局庶務課 1971：89-90）。さらに、「わが国の福祉事務所が制度的な枠組みとしては、国際的水準に達していながら、その内実において専門的機能が伸び悩んでいるのは、査察指導体制の貧困に原因がある」としている（厚生省社会局庶務課 1971：90）。

このように、1971 年に『新福祉事務所運営指針』が示された当時、査察指導員に適しているのは、5 年の生活保護現業員の経験が必要であり、その条件に合わない場合、その指導業務は査察指導とはいえないとまで指摘している。にもかかわらず、現在の福祉事務所において、いまだにそうした条件を未達成の事例があるのは、福祉事務所の査察指導員体制が不十分であることを意味する。これについては当該自治体を含む日本の地方公務員の人事配置的要素の影響があることは否めないが、すぐれた査察指導により、すぐれた現業員が生まれるとされているように、査察指導員体制を充実したものにしないう限り、福祉事務所の専門的機能は発展しないといえる。

このような『新福祉事務所運営指針』について、『福祉事務所運営指針』との対照についてまとめた岡部は、両者を比較し、『福祉事務所運営指針』における機能は第 1 節で論じたように、A 型、B 型、C 型と組織が分かれており、また職員の質と量の充実等の問題があった。これに対し『新福祉事務所運営指針』は「公的扶助と社会福祉の総合センターとして一元的に運営されるべきである」（厚生省社会局庶務課 1971：26）とし、包括的に福祉事務所を捉えている点に大きな違いがあるとしている（岡部 2008b：26-7）。『福祉事務所運営指針』が提示された 1953 年は、1951 年に生活保護法が制定された直後であり、その運用指針においても、未整備の点がみられたが、1971 年に提示された『新福祉事務所運営指針』では、福祉事務所を福祉専門の行政機関とする方向性を打ち出しており、そのことは、現在の福祉事務所の現場の執行体制にも活かされているといえる。

さらに 1971 年 5 月には、全国社会福祉協議会社会福祉事業研究作業委員会による「福祉センター構想」が提案され、それが、福祉事務所の将来像とされた。しかし、この構想は生活保護制度の解体であったり、生活保護行政の考え方が意味を失ったりするものであった

り、いくつかの批判もあり具体的な制度まで帰着しないものとなった。この方策のひとつとして「実験福祉事務所」が提案されたが、これについても具体化されることはなかった。この時期には、福祉事務所の設置数自体は、日本の人口の増加等もあり、目標値を上回ったものの、その内実は、査察指導員、生活保護現業員の社会福祉主事有資格者率に見られるように、質的な改善が見られなかったのである。

この失敗を受け、1987年（昭和62年）には、「福祉センター構想」を是正するかのよう
に社会福祉士及び介護福祉士法が制定された。この法律は日本の国家資格である社会福祉士、介護福祉士の資格を定めて、その業務の適正を図り、もって社会福祉の増進に寄与することを目的とするものとされている。この国家資格が創設される前は社会福祉の資格は、任用資格としての社会福祉主事しかなかった。福祉事務所においてもこの資格が制定されたことで専門的機能の強化が期待された。実際にも、今日の福祉事務所における査察指導員及び生活保護現業員の社会福祉士有資格者の割合も年々増加している（URL1）。もともと、その取得率は依然として2割を下回っている。したがって、こうした社会福祉専門職としての資格創設とそうした資格保有の現業員や査察指導員が増加したことは、社会資源との連携、資質向上という専門的機能を現在の福祉事務所において高めているとはいえるものの、いまだその目標値には到達していないといえよう。

3.3. 福祉事務所の「再編」と社会福祉法の制定－1989年以降

一方、1989年（平成元年）に福祉関係三審議会合同企画分科会による「今後の社会福祉のあり方（意見具申）」が示され（福祉関係三審議会合同企画分科会1989：39-44）、1990年代以降の社会福祉の基本的方向性が示された。そこでは、市町村福祉行政、福祉事務所における運営実施体制のあり方が提示された。意見具申における「市町村の役割重視」と「福祉の担い手の養成と確保」では社会福祉従事者の資質向上を挙げ、専門的能力に十分配慮しつつ、国、都道府県、市町村の役割分担を明確にし、連携を密にするとともに、計画的な行政を一層進めることが必要とされた。具体的には、「専門的能力や資質を備えた福祉を担う人々を養成、確保するとともに、現任訓練や研修制度の体系化を図り、そのより一層の質的向上と量的確保を図ることが必要」とした（福祉関係三審議会合同企画分科会1989：41）。

また、「市町村職員に対する現任訓練、研修等の実施は重要」とし、福祉サービスの質的向上を実現するために制度化された社会福祉士有資格者・介護福祉士有資格者を公民両分

野で活用することが必要であると明記された。このように社会福祉における公民両分野で現任訓練、研修、資格所持等を行うことでそれぞれの専門的能力の向上ができることが、政府の審議会により示されたのである。

こうした審議会からの答申を受けて成立した「福祉関係八法改正」により福祉事務所の「再編」が行われた。この再編に際して課題となったのは、「専門的能力に裏付けられた人的確保」であり、職員の質を図る尺度として、福祉事務所に必置となっている社会福祉主事資格の必要性が挙げられた（岡部 1993 : 3-5）。その理由としては、対人援助を展開するためには、専門的能力を兼ね備えた専門職員の充足が必要不可欠である。しかし、町村にて老人福祉法、身体障害者福祉法の二法の措置業務を移譲されている場合、職員の資格の有無は町・村長の判断に任せられ、その結果、無資格者が業務を行う場合が想定され、専門的能力の低下が危惧される。そのため、町村では質の高い人的配置が難しい面を有していると考えられる。他方で、町村にあっても、市部同様に、現任訓練・研修に加え、スーパービジョン体制を整えることによって、専門的能力の確保、質の向上を確保することも不可能ではないと考えられる。

さらに、1999年（平成11年）には、「地方分権一括法」が成立し、福祉事務所の人員配置にも、条例に基づく変更が可能となった。地方分権一括法は地方自治体の自主性や自立性を高めることをその趣旨としており、これまでの国の法令に基づく設置規制や、職員規定の規制を緩和するものとなっていたからである。都道府県に設置する福祉事務所については、被保護世帯65世帯に1名の現業員の配置、市（特別区含む）に設置する福祉事務所では被保護世帯80世帯に1名の現業員の配置が「法定化」されていたが、その規制が必置から「標準」とされた。また新たに「法定受託事務」と「自治事務」に事務の権限配分と内容の変更が行われ、特に「自治事務」に関しては、地方自治体の独自性が発揮できるようになった。生活保護は「法定受託事務」が主となるが、「相談及び助言」に関しては「自治事務」において必要な相談が行われることとなった。

そして、2000年（平成12年）には、「社会福祉事業法」が「社会福祉法」へと改正され、障害各法、児童福祉法の一部が措置制度から利用契約制度に移行し、高齢者におけるサービスも介護保険制度へ移行した。この改正により、被保護者においても障害利用サービス利用時に選択できたり、高齢者世帯において介護保険制度へと移行したことで介護保険サービスの利用時に選択できたりするようになった。2003年（平成15年）には、知的障害者福祉分野で、それぞれ施設入所措置事務等が都道府県から町村へ移譲されたことから、都道府県

福祉事務所では、従来の福祉六法から福祉三法（生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法）を所管することとなった。また 2013 年（平成 25 年）には「障害者自立支援法」が「障害者総合支援法」となり、障害福祉サービスの充実や対象者の範囲が拡大されるなど幅広いサービスに対応できるようになった。福祉事務所の生活保護業務においても、自立支援医療や障害サービスなど、より多くの制度や事業が加わることとなった。被保護者自身で自己決定、自己選択をし、サービスを選択できるようになったことは、生活環境を今まで以上に自ら決定できることであり、被保護者の意向を大切に、支援が行える、被保護者にとっての選択の機会の拡大になったといえる。

そして、2013 年（平成 15 年）5 月に生活困窮者自立支援法が制定され、生活困窮者自立支援事業が新規事業として開始されたこととなった。この法律は生活保護に至る前の段階で自立支援を強化するために作られたものである。この生活困窮者とは現に困窮し、今後最低生活を維持できなくなるおそれのある者をいい、具体的には生活保護に至る可能性のある者、及び自立が見込まれている者が想定されている。この法律には、必須事業として、自立相談支援事業と住居確保給付金がある。

自立相談支援事業では、就労支援等の自立に関する相談を行ったり、生活困窮者の課題を評価してニーズを把握し、そのニーズに応じた自立支援計画を策定したりするなどの支援が行われることとなった。実施主体は福祉事務所設置自治体とされているが、直営のみならず社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO 法人等、民間団体への委託も可能となっている。ここで必要とされているものとして、ワンストップ型の相談窓口として機能すること、自立に向けた人的支援を行うこと等が特徴となっている。

住居確保給付金では、離職等で困窮し、住居を失った又はそのおそれがある者に対して住居確保給付金を支給することにより、安定した住居の確保及び就労自立を目的としている。支給対象者は、支給期間中、常用就職に向けた就職活動を行うこととされている。支給額は生活保護の住宅扶助特別基準額に準拠している。

以上の必須事業の他に、任意事業として、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業、その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業がある。特に、学習支援事業においては、貧困の連鎖の防止の取り組みとして、今日では民間と連携し、子どもの居場所づくりや不登校支援、子ども食堂等の取り組みも目立っている。実際に筆者が参与観察した A 福祉事務所では、直営で生活困窮者自立支援事業を行っているが、自立相談支援事業では、生活保護に至る可能性のある者が相談に来る場合が多く、そのまま生活保護

に至るケースが少なくない。住宅確保給付金ではそのまま生活保護になった場合、直営で行っているため、住宅扶助の認定の際に連携が図りやすく、生活保護開始事務もスムーズに決定できる利点がある。また学習支援事業においても生活保護世帯の子どもを含むことは看過できないため、連携が密になるといえる。

これらの事業を踏まえると、直営以外で運営している生活困窮者自立支援事業はより一層、福祉事務所設置自治体との連携を図っていく必要があると思われる。そして生活困窮者自立支援事業においても主任相談支援員に社会福祉士有資格者等を配置させたりしている経緯がある。いずれの事業も現業員は相談援助活動の中で主任相談支援員と密に連携を図っている。このように福祉事務所における生活保護業務及び生活困窮者自立支援事業業務を歴史的かつ総合的にみても貧困の性格変化が顕著であり、こうした状況変化に対して、地域資源の活用や連携を密にする調整力などの点で、特に現業員の専門的機能の強化がより不可欠になっているといえよう。

以上、本章では、福祉事務所における生活保護業務の歴史的変遷とその求められる専門的機能についての厚生労働省から提示された指針やそれに対応する自治体側の対応等について、先行研究を中心に述べてきた。福祉事務所における生活保護業務では社会福祉主事を置くことが法令に基づき求められており、そうした点で、1950年（昭和25年）の生活保護法制定当時から、任用資格としての社会福祉主事とそのスペシャリストとされてきた。歴史的にみても生活保護現業員は、「社会福祉主事でなければならない」、「さらなる現任訓練・研修が必要」、「スーパービジョン体制のさらなる確立が必要」とされてきた。

その一方で、2015年（平成27年）4月から生活困窮者自立支援事業が新規事業として開始されたことに加えて、近年の社会情勢の急変に伴い、失業や収入減少による生活保護申請者が増大することが想定される。生活保護行政を取り巻く環境は多様化かつ複雑化している。現業員においても、社会資源との連携、資質向上という専門的機能を向上されることが、今日の福祉事務所においては、喫緊の課題ともいえる。そのためには、こうした現業員の専門的機能を高めるための、福祉事務所における生活保護業務での査察指導員の力量の改善と、行政組織としての福祉事務所のスーパービジョンの体制の確立が欠かせない。本章に続く各章では、こうした生活保護業務における人的体制と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解明と改善策を探ることとしたい。

第2章 福祉事務所と児童相談所—人的体制と専門的機能の比較

1. はじめに

福祉事務所は行政組織である。福祉事務所における所員の定数は、地域の実情にあわせて条例で定めることとされているが、生活保護現業員や児童福祉司をはじめとして、社会福祉法・児童福祉法などの法律、あるいは厚生労働省が定める運営指針によって定数が厳密に規定されている職種がある。また、生活保護業務のスーパービジョンを行う存在（スーパーバイザー）として査察指導員がいるのと同様に、児童福祉行政にもスーパーバイザーが存在し、両者とも組織上の位置づけが類似している。福祉事務所と児童相談所における職員の配置基準や任用条件は、法律や運営指針に基づいて詳しく規定されており、双方とも組織構造や職員体制が類似している。本章においては、児童相談所におけるスーパーバイザーである児童福祉司スーパーバイザーの任用要件について確認することも含めて、行政組織としての見地から福祉事務所及び査察指導員の現状と課題について考察していきたい。

2. 福祉事務所の現状と課題

生活保護業務を運営する行政組織として、各自治体に福祉事務所が設置されている。福祉事務所とは、社会福祉法第14条第6項において規定されている「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つかさどる」第一線の社会福祉行政機関である。社会福祉法第14条第1項において「都道府県及び市（特別区を含む。以下同じ。）は、条例で、福祉に関する事務所を設置しなければならない。」と規定されており、都道府県及び市、特別区では福祉事務所の設置が義務付けられている。その一方で、社会福祉法第14条第3項において「町村は、条例で、その区域を所管区域とする福祉に関する事務所を設置することができる。」と規定されており、町村（郡部）における福祉事務所の設置は任意である。

ほとんどの自治体では、1つの自治体につき1つの福祉事務所が設置されているのが現状であるが、一部の都道府県や政令指定都市・特別区・市においては地域事情等から鑑みて複数の福祉事務所が設置されている。そのため2020年4月現在、都道府県で206か所、市で

967 か所、特別区で 32 か所の福祉事務所が設置されており、都道府県及び市・特別区の数と一致していない。なお、福島県いわき市は人口約 34 万人の中核市であるが、市域面積が広く (1,232km²)⁷、14 自治体 (5 市 4 町 5 村) が合併して誕生した市でもあるため、地域ごとに 7 か所の福祉事務所がいわき市内に設置されている。特別区においても、多数の人口を抱える区においては 1 つの特別区に複数の福祉事務所が設置されている。世田谷区で 5 か所、練馬区で 4 か所、板橋区で 3 か所の福祉事務所が設置されている。

その一方で、岐阜県高山市 (人口約 8 万 8 千人) は市域面積が 2,178km² であり、全国で最も市域面積が大きい自治体であるが、特別区 23 区の約 3.5 倍の面積もあり、東京都自体の面積 (2,188km²) とほぼ同じ市域面積であるものの、たった 1 つの福祉事務所で福祉行政を運営している。また、高山市の民生部門で働く職員数は 122 名で (URL 2)、この 122 名がすべて高山市福祉事務所の職員であると仮定したとしても、東京都とほぼ同じ面積の地域を家庭訪問したり、市民の相談対応をしたりするにあたって、わずか 122 名の職員だけで分担している状況を鑑みると、移動や対応にかかる職員の業務上負担は計り知れないものがある。

町村における福祉事務所の設置状況について言及する。近年までは、全国で数か所の町村でしか設置されておらず、1951 年 (昭和 26 年) に設置された奈良県榛原町福祉事務所⁸が最初である。その他にも、1956 年 (昭和 31 年) に設置された奈良県十津川村福祉事務所、1972 年 (昭和 47 年) に設置された大阪府島本町福祉事務所の合計 3 町村のみの設置であった。町村部で生活保護等の福祉相談を行う場合は、基本的に都道府県管轄の福祉事務所で行うことが基本になっていた。

時代が昭和から平成に移り、1998 年 (平成 10 年) に大阪府美原町福祉事務所⁹が設置されたが、平成の大合併といわれる市町村の改編が進むにつれて、町村における福祉事務所設置が一部の県でみられるようになる。2004 年 (平成 16 年) には広島県大崎上島町福祉事務所が設置されたのを皮切りに、2006 年 (平成 18 年) から 2014 年 (平成 26 年) にかけて広島県で 9 町、島根県で 12 町 1 村、鳥取県で 12 町 1 村、岡山県で 1 町 2 村、山口県で 1

⁷ 特別区 23 区合計の面積が 619km² であるため、福島県いわき市の面積は特別区 23 区の約 2 倍の面積である。

⁸ 奈良県榛原町福祉事務所は、2006 年 (平成 18 年) 1 月における近隣 2 町 1 村との合併で宇陀市が誕生したことにより、奈良県宇陀市福祉事務所となっている。

⁹ 大阪府美原町は、2005 年 (平成 17 年) に堺市に編入合併され、2006 年 (平成 18 年) の政令指定都市移行により、堺市美原区となっている。

町、三重県で1町、長崎県で1町、鹿児島県で2町の福祉事務所が設置された。さらなる市町村合併による町村福祉事務所の再編も経て、最近では2019年（平成31年）4月に鹿児島県南種子町と鹿児島県十島村において福祉事務所が設置された。2020年（令和2年）4月1日現在、町村が設置している福祉事務所は全国で45か所となっており、町村の福祉事務所設置率は4.8%程度にとどまっているのが現状である。

町村が福祉事務所を設置していない地域については、都道府県が福祉事務所を設置している。東京都では、島しょ部の町村を除いた地域で日の出町・瑞穂町・奥多摩町・檜原村の3町1村が存在するが、その3町1村の福祉行政については東京都西多摩福祉事務所が所管している。また、島しょ部においては、大島支庁・三宅支庁・八丈支庁・小笠原支庁の4支庁が福祉事務所業務を行っている。神奈川県では、平塚保健福祉事務所、鎌倉保健福祉事務所、小田原保健福祉事務所、厚木保健福祉事務所の4保健福祉事務所が、町村部（合計12町1村）の福祉事務所業務を行っている。

社会福祉法において福祉事務所は「福祉に関する事務所（第14条第1項）」と規定されており、地域における社会福祉行政を総合的に担っている行政機関である。都道府県に設置される福祉事務所は、福祉三法（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のうち都道府県が処理することとされている事務を担っている¹⁰。その一方で、市町村に配置される福祉事務所は、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のうち、市町村が処理することとされている事務を担っている。

厚生労働省の月次被保護者調査（URL3）によると、被保護世帯のうち高齢者世帯の数は長期的な増加傾向が断続的に続いており、約30年前の1990年（平成2年）から増加傾向が継続している状況である。2020年（令和2年）3月には初めて高齢者世帯数が90万世帯を超え、過去最多となった。被保護世帯全体のうち、高齢者世帯の割合は2016年度

¹⁰ 1993年（平成5年）4月には老人及び身体障害者福祉分野において、2003年（平成15年）4月には知的障害者福祉分野において、サービス支給決定事務や施設入所措置事務などが都道府県から町村へ相次いで移譲された。これにより、都道府県福祉事務所では、従来の福祉六法（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者福祉法）から福祉三法（生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法）を所管することになった。

(平成 28 年度)にはじめて過半数となった¹¹。特に、高齢者世帯のうち約 9 割¹²は単身高齢者世帯で、こちらも過去最多を更新している状況にある。確定値が公表されている最新のデータである 2018 年(平成 30 年)のデータによると、単身高齢者世帯数は 804,868 世帯となっており、過去最多を更新した。

また、障害者世帯数についても、障害者世帯単独で集計を開始した 2012 年度(平成 24 年度)から増加傾向を継続している状況にある。2020 年(令和 2 年)8 月には 205,000 世帯を超え、過去最多となった。2012 年(平成 24 年)までは傷病者・障害者世帯として傷病者世帯と障害者世帯を合算して集計していたが、1993 年(平成 5 年)から長期的に増加し続けていた傷病者・障害者世帯数が前年の 2011 年(平成 23 年)に最多となったのを境にゆるやかな減少に転じている。このことから、傷病者世帯の減少幅よりは小さいものの、障害者世帯は長期的に増加していることになる。

就労で定期的に一定の収入を得るケースが多くはない高齢者や障害者・傷病者(就労不可と福祉事務所が判断した障害者・傷病者)は就労による自立助長の原理¹³からは外れ、就労指導を行うことが多い稼働年齢層の被保護者とは異なる支援が必要である。また、保護の長期化を防ぐための取り組みも高齢者世帯や障害者世帯に対しては限定的になってしまいう状況となる。各福祉事務所において、被保護世帯に支援や指導を行う立場である現業員・査察指導員にあたっては、多様な支援に伴う業務の負担が大きく押し掛かる状況となっている。

各福祉事務所では、福祉職採用を行い組織体制の確保に取り組んでいるものの、全国的に福祉専門職採用が進んでいるとはいえない。日本総合研究所(2018)が 2017 年に全国の社会福祉事務所に対してアンケート調査を行った結果によると、福祉専門職採用を行っている福祉事務所の割合は、37.8%(郡部福祉事務所¹⁴が 34.4%、市部福祉事務所が 39.0%、町村福祉事務所が 26.9%)であった。また、現業員向けのアンケート調査結果では社会福祉

¹¹ 確定値が公表されている最新のデータ(2018 年)では、高齢者世帯の割合(全被保護世帯比)は 54.1%まで上昇している。

¹² 確定値が公表されている最新のデータ(2018 年)で、単身高齢者世帯の割合(全高齢者世帯比)は 91.3%となっている。

¹³ 生活保護制度の目的のひとつであり、生活保護の 4 つの基本原則のひとつである国家責任の原理の一部でもある。高齢者や障害者・傷病者(就労不可と福祉事務所が判断した障害者・傷病者)は就労による自立助長の観点からは外れる。

¹⁴ 郡部福祉事務所は都道府県の組織であるため、郡部福祉事務所の職員は都道府県の職員である。

主事任用資格を持たない現業員が 15.0%、社会福祉主事任用資格を持たない査察指導員が 8.2%存在していることもわかった。社会福祉士・精神保健福祉士の国家資格取得者に限ってみると、現業員は 18.1%、査察指導員は 10.0%とさらに割合が少ない状況になった。各福祉事務所において、福祉専門職採用を行えなかったり、社会福祉主事任用資格や社会福祉士・精神保健福祉士の国家資格を持たない職員を任用したりするケースが多い状況にある。さらに、査察指導員に現業員業務経験者を任用している福祉事務所は、60.4%（郡部福祉事務所が 65.6%、市部福祉事務所が 60.0%、町村福祉事務所が 46.2%）であった。査察指導員向けのアンケート調査結果でも、現業員経験がない査察指導員が 19.3%いることがわかった。各福祉事務所において、現業員を指導監督する立場にある査察指導員が、現業員の業務経験が浅いあるいは皆無であるケースが多くみられている。特に、町村福祉事務所においては、福祉専門職を採用している割合は 26.9%と低く、査察指導員に現業員業務経験者を任用している割合も 46.2%にとどまっている。町村をはじめとした小規模の自治体においては、福祉専門職や現業員業務経験が豊富な職員を確保することが困難な状況となっているといえる。

各福祉事務所においては、虐待や DV などの複雑な課題をもつ被保護世帯や、最多を更新し増加の一途を辿っている高齢者や障害者の被保護世帯を中心に、少子高齢化を背景とした自立の助長という本来の生活保護の目的とは一線を画す多様な支援が求められている状況である。支援を行う現業員及び査察指導員にあたっては、相手の状況に合わせて的確に対応する社会福祉援助技術とともに、法律知識にも裏打ちされた高度な知識や技術が必要とされる。これらの知識や技術は、現場での経験値を踏むことによって習得される部分が多い。その一方で、各福祉事務所では福祉専門職採用が進んでいない、現業員の業務経験が豊富な職員を確保できない状況に陥っており、福祉事務所としての組織体制の維持が十分に行われていない。多様化かつ複雑化する被保護者への支援や課題の解決のために、福祉事務所の専門的機能の維持が問われる状況にあるといえる。

3. 福祉事務所と児童相談所

児童相談所における職員配置基準や職員任用要件は、福祉事務所における職員配置基準や職員任用要件に類似している。また、生活保護業務も児童相談業務も、福祉行政において特に専門的能力が要求される職務でありながらも、職員の組織体制や資質保持が喫緊の課

題となっている分野であるといえる。そこで、本章では、福祉事務所と児童相談所における組織体制を比較し、両者の現状と課題について以下に述べることとする。

3.1. 児童福祉司と児童福祉司スーパーバイザー

児童相談所は、子ども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う社会福祉行政機関である。市町村に配置される福祉事務所においては、児童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っているが、市町村及び都道府県、学校・保育園・幼稚園・病院・警察・福祉施設などその他関係機関における適切な役割分担や相互の連携を図り、児童福祉増進の目的を達成することを目的として、児童相談所が設置されている。児童相談所では、「子どもに関する家庭・保護者・その他関係機関からの相談に応じ、子どもが有する問題又は子どもの真のニーズ、子どもの置かれた環境の状況等を的確に捉え、個々の子どもや家庭に最も効果的な援助を行い、もって子どもの福祉を図るとともに、その権利を擁護すること（相談援助活動）」を主たる目的として都道府県及び政令指定都市に設置されている（URL 4）。児童福祉法第 12 条には「都道府県は、児童相談所を設置しなければならない。」と規定されており、都道府県において児童相談所の設置義務がある。また児童福祉法第 59 条の 4 において「都道府県に関する規定は、指定都市等に関する規定として指定都市等に適用があるものとする。」と規定されており、政令指定都市も児童相談所の設置義務がある。2020 年（令和 2 年）7 月 1 日現在、全国に 220 か所（都道府県 184 か所、政令指定都市 30 か所、中核市 3 か所、特別区 3 か所）の児童相談所が設置されている。

神奈川県では、児童虐待対応件数の増加等に伴い、2014 年（平成 26 年）に児童相談所が 1 か所（平塚児童相談所）増設され 5 か所体制となったが、中央児童相談所の業務過多に伴いさらに 1 か所の児童相談所設置が検討されている（URL 5）。中央児童相談所では年間の虐待相談件数が 2,000 件を突破し、職員数も 119 名と大規模化している。また、千葉県においても、児童虐待対応件数の増加や千葉県野田市における 2019 年（平成 31 年）1 月の児童虐待死事件を背景¹⁵として、2 か所の児童相談所新設が検討されている（URL 6）。現在の 6 か所の児童相談所から、2 か所新設により 8 か所体制にすることが検討されている。

¹⁵ 千葉県は、児童相談所の虐待対応件数や一時保護児童数の増加が児童虐待の見落としの一因だったと考え、2020 年（令和 2 年）1 月に森田健作知事が諮問した。

児童相談所では、関係機関における適切な役割分担や相互の連携を図るとともに、保護者を含めた子ども全般の支援を行い、児童福祉の増進に寄与している。その一方で近年では、児童虐待相談の件数増加などにより緊急かつ高度な専門的対応が要求されている。同時に、東京都目黒区における 2018 年（平成 30 年）3 月の児童虐待死事件や、千葉県野田市における 2019 年（平成 31 年）1 月の児童虐待死事件の一斉報道などに伴う社会的影響力から、児童福祉行政に対する世間の目が大変厳しいものとなっている。さらに、身近な子育てに関する市民のニーズも増大していることから、児童相談所と市町村などとの役割分担を明確にすることが同時に求められており、各家庭の子育てに関する相談対応は市町村の子育て担当部署などで対応することが多く、一時保護や施設入所などの広域的対応は児童相談所が担っている。児童相談所では、児童福祉司、相談員、医師（精神科医）、児童心理司、心理療法担当職員などによる専門的な相談援助活動が行われている。

各児童相談所が管轄する地域の人口規模（人口 150 万人以上、150 万人以下、その他の 3 区分）で職員設置基準が若干異なるものの、各児童相談所の組織については総務部門、相談・判定・指導・措置部門、一時保護部門の 3 部門をもつことを標準とされている。また各児童相談所の職員については、代表職である所長の他に、児童福祉司、相談員、医師（精神科医）¹⁶、児童心理司、心理療法担当職員の配置が標準とされている。児童福祉司は、子どもや保護者からの相談に応じ、必要な調査や支援・指導、家族関係の調整などを行う職員である。相談員は、子ども・保護者などから子どもの福祉に関する相談に応じたり、児童福祉司と協力して調査・社会診断を行ったりする職員である。児童心理司は、心理検査やカウンセリング、助言指導などを行い、心理的な側面から子どもや保護者の支援を行う職員である。心理療法担当職員は、子ども・保護者などに対して、心理療法やカウンセリング等の指導を行う職員である。

児童福祉法施行令第 2 条により、児童福祉司の担当区域は人口約 4 万人を標準として定めるものとされている。児童福祉司は、後述¹⁷の生活保護現業員のように担当数で配置基準が定められている訳ではなく、担当区域の人口規模を基準として配置されているため、児童福祉司によって担当数に上下差が生じている可能性がある。担当件数ではなく担当区域の人口比に基づいた児童福祉司の配置基準は、地域によって人口 1 万人あたりの虐待通告率に著しい差があるため、実質的な意味をもたないと才村が指摘している（才村 2005）。厚

¹⁶ 医師（精神科医）は、嘱託医であっても可能。常勤医師の設置義務はない。

¹⁷ 4.1.を参照。

生労働省の調査によると、児童虐待相談及びそれ以外の相談を併せた児童福祉司 1 人あたりの担当件数が 40 件（URL 7）としているが、児童福祉司によっては、100 件以上もの多数の担当件数を抱えている可能性も否定できない。

福祉事務所における査察指導員と同様に、児童相談所では指導及び教育を行う児童福祉司（児童福祉司スーパーバイザー）が 2016 年（平成 28 年）の児童福祉法改正によって法的に位置づけられた。児童福祉司スーパーバイザーは、「他の児童福祉司が前項の職務を行うため必要な専門的技術に関する指導及び教育を行う児童福祉司（児童福祉法第 13 条第 5 項）」と規定されており、児童福祉司やその他の相談担当職員に対して専門的見地から職務遂行に必要な技術について指導及び教育を行っている。児童福祉司スーパーバイザーになるためには、児童福祉司勤務経験が 5 年以上（児童福祉法第 13 条第 5 項）であることが条件である。また、児童福祉司スーパーバイザーの配置条件は、政令で定める基準（5 人につき 1 人以上）を参酌して都道府県が定めるとされており、2015 年（平成 27 年）4 月 1 日現在で全国の児童相談所に 469 名の児童福祉司スーパーバイザーが配置されている。

児童福祉司スーパーバイザーの配置基準は「児童福祉司 5 名に対して、児童福祉司スーパーバイザー 1 名の割合」に対して、生活保護査察指導員の配置基準は「現業員 7 名に対して査察指導員 1 名の割合」である。また、児童福祉司スーパーバイザーは「児童福祉司としての経験が 5 年以上」という任用要件が設定されているのに対して、生活保護査察指導員の任用要件はなく、生活保護現業員経験がない職員が査察指導員として任用されているケースが少なくない状況である¹⁸。生活保護業務の専門的機能を強化するにあたり、生活保護査察指導員の設置基準及び任用要件を、児童福祉司スーパーバイザーと同じ設置基準及び任用要件に合わせることも 1 つの打開策であると考えられる。

なお、児童相談所長にも一定期間の職務経験を必要とする。児童福祉法第 12 条の 3 によると、児童相談所所長の任用要件は以下のいずれかの要件に該当する者でなければならないと規定されている。

- ・ 医師であって、精神保健に関して学識経験を有する者
- ・ 学校教育法に基づく大学又は旧大学令に基づく大学において、心理学を専修する学科又はこれに相当する課程を修めて卒業した者
- ・ 社会福祉士

¹⁸ 各福祉事務所において、生活保護現業員の経験がない生活保護査察指導員が少なくない実態については、第 4 章における調査で明らかにしている。

- ・ 2 年以上児童福祉司として勤務した者又は児童福祉司たる資格を得た後 2 年以上所員として勤務した者

- ・ 上記のいずれかに準ずる者であって、所長として必要な学識経験を有する者

すなわち、児童相談所長において任用される者に対しても、精神科医出身の児童相談所長でなければ基本的に 2 年以上の職務経験を任用要件としていることを示しているといえる。児童相談所長は、「スーパーバイザーのスーパーバイザー」としての立ち位置も要求される職位でもあり、児童福祉司スーパーバイザーとして必要な知識・能力・経験が求められる立場であると考ええる。

3.2. 児童相談業務の市移管に関する現状と課題

2004 年（平成 16 年）に中核市が児童相談所を設置できると児童福祉法が改正された。これにより、金沢市で 2006 年（平成 18 年）4 月に全国ではじめて児童相談所が中核市で設置されたのを皮切りに、神奈川県横須賀市で 2008 年（平成 20 年）4 月、熊本市¹⁹で 2010 年（平成 22 年）4 月に児童相談所が相次いで設置された。最近では、2018 年（平成 30 年）4 月に中核市となった兵庫県明石市でも 2019 年（平成 31 年）4 月に児童相談所が設置された。児童福祉法上では、中核市における児童相談所設置義務は規定されておらず、児童相談所を設置した市は児童福祉法上「児童相談所設置市」といわれている。

2020 年 4 月現在、中核市は全国に合計 60 市存在しているが、前述の 3 市（金沢市、神奈川県横須賀市、兵庫県明石市）²⁰のみでしか児童相談所設置が実現していない。中核市の児童相談所設置率はわずか 5.0%にとどまっている。2004 年（平成 16 年）の児童福祉法改正によって中核市で児童相談所が設置できるようになってから 16 年が経過したが、財源あるいは人材確保の問題などにより、16 年経っても中核市における児童相談所設置が進んでいないのが現状である。厚生労働省の 2019 年（平成 31 年）の調査によると、奈良市が 2021 年（令和 3 年）度中の児童相談所開設を目指しているのをはじめとして、北海道旭川市・千葉県船橋市・千葉県柏市・愛知県豊橋市・鹿児島市の 5 市が児童相談所設置の方向で検討している（URL 8）。一部の県では、児童相談業務の市への移管に向けて、県児童相談所にお

¹⁹ 熊本市の児童相談所設置は 2010 年（平成 22 年）4 月であるが、その 2 年後の 2012 年（平成 24 年）4 月に熊本市は政令指定都市に移行した。

²⁰ 2012 年（平成 24 年）4 月に政令指定都市に移行した熊本市を除く、3 市。

ける担当区域の見直しなどの動きもみられている（URL 9）。最近では、兵庫県尼崎市が2024年度（令和6年度）の児童相談所設立の意向を表明した（URL 10）。その一方で、他の中核市では児童相談所設置に向けた動きがほとんどないのが現状である。

さらに、2016年（平成28年）の児童福祉法改正により、特別区にも児童相談所が設置できるようになった。2020年（令和2年）4月以降、世田谷区、荒川区、江戸川区に児童相談所が設置され、他の特別区でも児童相談所設置に向けて準備が進められている状況である。その一方で練馬区は、児童相談所設置に難色を示している。練馬区における一時保護や施設入所などの広域的対応や児童福祉司・児童心理司などによる専門的対応は東京都児童相談センター²¹が所管しているのが現状である。練馬区は人口が約74万人で、特別区23区のうち世田谷区（約90万人）に次ぐ人口規模を抱え、政令指定都市である相模原市（約72万人）と同等の人口規模である。自治体独自に児童相談所をもたない自治体のうち、最も多くの人口を抱える自治体であるといえる。練馬区が児童相談所非設置の方針を一貫して示している一方で、区独自に整備した児童相談体制を運営している。練馬区と東京都が共同で練馬区虐待対応拠点を練馬区子ども家庭支援センター内に設置し、東京都児童相談所と練馬区子ども家庭支援センターの専門職員が協働で児童相談や児童虐待などに対応している（URL 11）。2016年の児童福祉法改正とともに児童相談所設置を推進した自治体がある一方で、練馬区のように独自の児童相談体制を敷く自治体も存在する。そして児童相談対応を広域行政（都道府県）に一任したままの自治体も存在する。多様化かつ複雑化する児童福祉行政において、各自治体が対応に苦慮している状況にあるといえる。

また、2016年（平成28年）の児童福祉法改正により特別区23区で最も早く児童相談所設置準備を進めていたのは中野区であった。しかし、施設などの整備が間に合わないことを理由に2019年度（令和2年度）中の児童相談所開設が延期され、現在では2022年（令和4年）2月の開設予定となっている。政令指定都市並みの人口規模を抱えながら児童相談所を設置せずに独自の児童相談体制を進める練馬区も、特別区23区で最初に児童相談所開設準備を進めながらも開設が延期となった中野区も、児童福祉法改正後16年が経過してもなかなか児童相談所開設が進まない中核市と同様に、財政面と人材面の問題が児童相談所設置に向けた大きなハードルとなっていることが背景にあると考える。

²¹ 東京都練馬区をはじめとして、渋谷区・文京区・台東区・豊島区・新宿区・中央区・港区・千代田区、島しょ部（大島・三宅・八丈・小笠原支庁）における児童相談業務を行う、東京都の福祉行政機関。新宿区にある。

従来「児童福祉司の経験が5年以上」²²と内部の参酌基準として定められていた児童福祉司スーパーバイザーの任用基準が、2016年の児童福祉法の改正によって法的な必置基準となり、児童福祉法施行令に規定されることとなった。この児童福祉司スーパーバイザーの任用要件の法令化によって、新しく児童相談所の設置を検討する自治体にとっては、内部からの登用はできず、児童相談所を設置している他の自治体から招聘するしか短期的な見通しが見えないこととなっている。また、人材不足といわれる児童福祉行政の中で、児童福祉司スーパーバイザーになりうる職員を内外から見つけて招聘するには並々ならぬ困難が伴うであろう。生え抜きの職員でもって自治体独自に児童福祉司スーパーバイザーを養成するにしても、自治体派遣措置によって他の福祉事務所で5年以上経験を積ませるしか抜本的解決の道筋はない。児童福祉行政は生活保護行政と同様に、相談対象となる人数が他の福祉行政（高齢者福祉、保育福祉など）より相対的に少ない一方で、高い専門的能力が要求される業務である。生活保護行政とともに児童福祉行政においても、高い専門的能力をもつ職員の人材育成が喫緊の課題であるといえる。

4. 福祉事務所と生活保護行政

一方、福祉事務所で任用される職員には、社会福祉主事任用資格が条件として求められることが多い。社会福祉主事任用資格について確認するとともに、生活保護行政における現業員と査察指導員の現状と課題について法的根拠にも触れながら考察していく。

4.1. 福祉事務所と社会福祉主事・現業員

福祉事務所は、福祉六法²³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るため、生活保護・障害者福祉・高齢者福祉・精神保健福祉・保育福祉・児童家庭福祉など各分野に応じた部署に専門職員が配置される。配置される所員は、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」が社会福祉法に規定されている（表1）。

²² 1977年（昭和52年）の児童相談所執務提要で制定。

²³ 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者福祉法の六法。

表 1 福祉事務所の所員の職務（社会福祉法第 15 条）

所員等	職務
1. 所の長	都道府県知事又は市町村長（特別区の区長を含む。）の指揮監督を受けて、所務を掌理する。
2. 指導監督を行う所員（査察指導員・社会福祉主事）	所の長の指揮監督を受けて、現業事務の指導監督を司る。
3. 現業を行う所員（現業員・社会福祉主事）	所の長の指揮監督を受けて、援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要性の有無及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等の事務を司る。
4. 事務を行う所員	所の長の指揮監督を受けて、所の庶務を司る。

（出典）厚生労働省ホームページ

以上の所員以外に、知的障害者福祉法に規定される「知的障害者福祉司」²⁴、身体障害者福祉法に規定される「身体障害者福祉司」²⁵、老人福祉法に規定される「老人福祉指導主事」²⁶、母子及び父子並びに寡婦福祉法に規定される「母子・父子自立支援員」²⁷、売春防止法及び配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律に規定される「婦人相談員」²⁸、などが、福祉事務所における専門職員として配置されている。

福祉事務所に配置される職員は、社会福祉主事が任用資格になっていることがほとんどである。社会福祉主事とは、福祉事務所現業員として任用される者に要求される資格（任用資格）であり、社会福祉施設職員等の資格に準用されている。社会福祉各法に定める援護または更正の措置に関する事務を行うために、福祉事務所には社会福祉主事の必置義務がある。社会福祉主事任用資格の必要な職種は、「現業員」、「査察指導員」、「知的障害者福祉司」、「身体障害者福祉司」、「老人福祉指導主事」、「母子・父子自立支援員」、「児

²⁴ 知的障害者福祉に関する指導及び専門的な知識・技術を必要とする業務を行う専門職員のこと。

²⁵ 身体障害者福祉に関する指導及び専門的な知識・技術を必要とする業務を行う専門職員のこと。

²⁶ 高齢者に関する指導及び専門的な知識・技術を必要とする業務を行う専門職員のことである。

²⁷ 母子・父子家庭の相談に応じて、その自立に必要な情報の提供や母親の就職に関する支援を行う専門職員のことである。

²⁸ 要保護女子などの発見、相談、指導等を行う専門職員（売春防止法）。配偶者からの暴力被害者の相談、必要な指導を行う専門職員（配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律）。

童福祉司」、「児童家庭福祉主事」²⁹、「家庭相談員」³⁰である。

社会福祉主事は社会福祉法第 19 条に規定されており、以下のいずれかが資格取得条件となっている。

- ・大学等において社会福祉に関する科目（社会福祉総論、社会保障論、児童福祉論、法学、民法、経済学、倫理学など）を 3 科目以上修めて卒業した者
- ・社会福祉法人全国社会福祉協議会中央福祉学院³¹における社会福祉主事認定通信課程、あるいは日本社会事業大学通信教育科において 1 年通信課程を履修
- ・社会福祉法で規定する指定養成機関における教育課程（22 科目 1,500 時間）を修了
- ・都道府県等講習会における教育課程（19 科目 279 時間を修了）
- ・社会福祉士、精神保健福祉士等

社会福祉主事は任用資格であるため、国家試験に合格したときに発行される資格証明書は存在しない。社会福祉主事の任用要件を満たしているかどうかについては、履修科目を受講した大学の成績証明書や卒業証明書を提示することによって証明される。したがって、以上の法令上の要件から、福祉事務所に現業員を配置するにあたり、社会福祉主事任用資格をもつ者を任用する必要があるが行政組織に求められている。

福祉事務所における所員の定数は、地域の実情にあわせて条例で定めることとされているが、生活保護現業員の職員数については、各福祉事務所の生活保護受給世帯数に応じて定めることとされている。市・特別区が設置する福祉事務所における現業員については、被保護世帯の数が 240 以下であるときは 3 人とし、被保護世帯数が 80 を増すごとに、これに 1 を加えた数を標準として定数を定める旨が規定されている³²が、査察指導員については、現業員 7 名につき 1 名を配置すべきこととなっている（厚生省 1951）。

すなわち、市・特別区の福祉事務所に従事する現業員の定数は、生活保護受給世帯数が 80 世帯で 1 名の割合で現業員が配置されており、町村の福祉事務所に従事する現業員の定数についても、生活保護受給世帯数が 80 世帯で 1 名の割合で現業員が配置されている。その一方で、都道府県の福祉事務所に従事する現業員の定数は、生活保護受給世帯数が 65 世帯

²⁹ 昭和 39 年 4 月 22 日厚生省発児第 92 号厚生事務次官通知「家庭児童相談室の設置運営について」の第 5 に基づいて設置された、家庭児童福祉の業務に従事する社会福祉主事のこと。

³⁰ 福祉事務所で設置する家庭児童相談室で児童養育に関する助言指導を行う専門職員。

³¹ 神奈川県三浦郡葉山町にある、社会福祉事業職員の研修所。

³² 社会福祉法第 16 条柱書、同条 2 号。

で 1 名の割合で現業員が配置されており、都道府県の福祉事務所における現業員配置基準は、市町村・特別区の福祉事務所における現業員配置基準より手厚いものとなっている。つまり、市町村・特別区の福祉事務所で勤務する現業員は 80 世帯の生活保護受給世帯を担当し、都道府県の福祉事務所で勤務する現業員は 65 世帯の生活保護受給世帯を担当していることになる（表 2）。

表 2 福祉事務所の現業員の定数（社会福祉法第 16 条）

設置主体の区分	現業員標準定数	標準定数に追加すべき定数
都道府県	被保護世帯が390以下の場合 6	65を増すごとに 1
市（特別区）	被保護世帯が240以下の場合 3	80を増すごとに 1
町村	被保護世帯が160以下の場合 2	80を増すごとに 1

（出典）厚生労働省ホームページ

また、生活保護受給世帯数が少ない小規模の福祉事務所は、通常の配置基準とは例外的な配置基準となっている。町村の福祉事務所における生活保護受給世帯数が 160 世帯以下の場合、現業員は 2 名と規定されている。市・特別区の福祉事務所における生活保護受給世帯数が 240 世帯以下の場合、現業員は 3 名と規定されている。都道府県の福祉事務所における生活保護受給世帯数が 390 世帯以下の場合、現業員は 6 名と規定されている。町村の 2 名、市・特別区の 3 名、都道府県の 6 名という人数は、福祉事務所における現業員の基本配置基準といえる。

厚生労働省の厚生統計要覧（令和元年度）によると、2017 年度（平成 29 年度）の全国平均の生活保護受給率（保護率）は 1.68%（URL 12）となっているため、人口約 9,500 人程度の町村における町村福祉事務所、人口 14,000 人程度の市・特別区における福祉事務所、人口 23,000 万人程度の郡部地域を管轄する都道府県福祉事務所においては、生活保護受給世帯数に応じた現業員数は適用されず、現業員の基本配置基準が適用されることが考えることができる。しかしながら、全国的に町村の福祉事務所設置例は限定的³³であり、人口 2 万人未満の小規模市についても少数³⁴であるため（URL 13）、福祉事務所における現業員の基

³³ 2020 年 9 月 1 日現在で現存している 932 町村（743 町 189 村）のうち、福祉事務所を設置している町村は 45 か所にすぎず、その割合も 5%未満である（4.8%）。

³⁴ 総務省の調査によると、人口 2 万人未満の小規模市は全国で 11 市しか存在せず、その

本配置基準通りの組織体制を敷く福祉事務所はほとんどないとみられる。

自治体の種類によって、現業員の配置基準が異なることについてであるが、市・特別区（80世帯につき1名）に対して、都道府県（65世帯につき1名）と、現業員が担当する世帯数で決定的な違いがある。広域における福祉行政を担う行政機関としての数的配慮が、都道府県福祉事務所には行われているといえる。担当件数が減るということは、訪問や対応などの負担も減ることが考えられ、保護費受給に関する事務処理の負担も軽減されることも考えられる。

岐阜県高山市は、東京都の面積とほぼ変わらない市域面積を抱える国内最大の自治体であるが、東西の長さは約81km、南北の長さは約55kmもの長距離に及ぶ。高山市福祉事務所で勤務する現業員は、世帯訪問や緊急対応などにかかる時間的負担かつ体力的負担は非常に大きいものとみられる。どの市であっても、80世帯につき現業員1名という配置基準を運用することは、地域事情を鑑みた良策ではないと考える。多数の町村を管轄することが多い都道府県の福祉事務所の現業員定数は65世帯に1名の割合であるが、広大な市域面積を抱える市の福祉事務所で勤務する現業員は、都道府県の現業員配置基準に合わせて運用するなどの地域事情に合わせた現業員配置基準を国（厚生労働省）は設定すべきと考える。

こうした広域的な対応エリアに基づく制約以上により深刻なのは、標準数の未充足の問題である。実際の市・特別区における現業員の配置数は、法定標準数や国の通知における人員配置基準を下回っており、現業員の担当世帯数も法定基準である80世帯³⁵を超え、過度な業務負担の原因となっている。都道府県が定める訪問回数基準に準拠した訪問を遂行できないという可能性を伴う上に、緊急対応や適切な受給管理が困難になる危険性も伴うなど、人員不足が生活保護事業の執行にとって大きな制約となっている。また、社会福祉主事任用資格が現業員としての要件となっているため、各自治体が人員確保のため社会福祉主事任用資格をもたない者を現業員として勤務させている実態が指摘されている。

現在の現業員配置基準は、現状の市町村体制や地域事情にはそぐわないといえる。平成の大合併といわれた全国的な市町村再編を経て、小規模な自治体は少なくなり、広域な地域面積をもつ自治体が代わりに多くみられるようになった。また、人員確保の問題から現業員配置基準を遵守できていない事態が散見されている。現業員配置基準の問題は、生活保護業務

割合も全国合計792市のうちのわずか1.4%にしかすぎない。

³⁵ 都道府県の福祉事務所は65世帯。

の質の担保にかかわる問題でもあり、基準変更検討などの対応が求められている状況にあると考える。

4.2. 福祉事務所と査察指導員

査察指導員は社会福祉法第 15 条第 3 項で以下のように規定されている。「指導監督を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、現業事務の指導監督をつかさどる」。査察指導員は、現業員が持っている能力を最大限活かし、よりよい実践ができるよう支援する、援助者の援助者となる存在である。スーパービジョンの三機能を踏まえて査察指導員の業務を考えると、「現業員の行う業務が適正かつ効果的になるように把握・管理する（管理的機能）」、「援助技術や法制度を教え、経験や能力の不十分な現業員に対して指導援助する（教育的機能）」、「一人ひとりの現業員が能力を十分に発揮できるように支え補う（支持的機能）」である。査察指導員は現業員に対して、指導監督や専門的助言、指導訓練、業務の進行管理・職員管理などを行う一方で、現業員が適正な相談援助活動を実施するために多方面からサポートを行う、縁の下の力持ちとしての存在も担っている。

社会福祉事業法制定当時の厚生省社会局長だった木村は、査察指導を行う職員について、3 年以上社会福祉に関する事務に従事した経験をもつ社会福祉主事であることが必要であると見解を述べていた（木村 1951）。その一方で査察指導員の厳しい勤務環境について、「査察指導員には現業の経験を少なくとも 2 年なり 3 年なり経験した上で、指導能力を備えた人をもってあてることが、最も望ましい」と仲村は言及している（仲村 2002）。清水・尾崎（1996）による査察指導員調査では、福祉事務所における勤務経験がない査察指導員は 25%であった。清水・尾崎の調査から 20 年が経過したが、1999 年（平成 11 年）の地方分権一括法による地方自治法等の改正により、生活保護業務は 2000 年（平成 12 年）に機関委任事務から法定受託事務に変更されたことで、現業員の配置基準についての国からの法的強制力が弱まる結果となった。生活保護行政の人事行政は各自治体の状況により流動化している状況である。

なお、査察指導員の人数について、現業員 6 人～8 人につき査察指導員 1 人が適当であると木村が述べていた（木村 1951）通り、実際にも、1971 年（昭和 46 年）に定められた『新福祉事務所運営指針』では「法律上何らの規定はないが、現業員 7 名につき査察指導員 1 名が適当である（厚生省社会局庶務課 1971：32）」と記載されている。厚生労働省が都道府

県・指定都市に実施している生活保護法施行事務監査の事前提出資料において「査察指導員の『標準数』欄は現業員の標準数を7で除して得た数とする（厚生労働省社会・援護局監査指導課 2000）」と記載しており、厚生労働省の見解としては、現業員7人につき査察指導員1人が適当であると考えられている。

各自治体では、このような状況への対応として、現業員や査察指導員を増員し、体制の整備を図ってきたところではあるが、特に2008年度（平成20年度）以降においては、社会情勢の変化でこの増員で対応できる以上に生活保護受給世帯数が増加し、法定標準数と実配置人数の差が広がっており、長期的に現業員と査察指導員の増員を図るとともに、人事方針等の他方面への影響を抑えつつも、当面の実施体制の改善を図る対応が必要となる。

厚生労働省の厚生統計要覧（令和元年度）で2017年度（平成29年度）の全国平均の生活保護受給率（保護率）が1.68%（URL 12）であることを踏まえて考察することにする。現業員1人あたりの生活保護利用世帯の担当件数を法定の80件とした場合、人口が38,000人以上の自治体でなければ、現業員が8名以上になることはなく、査察指導員は1名体制になることになる。また、人口が71,500人以上の自治体でなければ、現業員が15名以上になることはなく、査察指導員は2名体制になることになる。しかしながら、生活保護受給率（保護率）は地域によって差異があるため、福祉事務所によっては査察指導員が1名ないしは2名の小規模体制に福祉事務所がある一方で、査察指導員が10名以上の大所帯の福祉事務所も存在すると考えられる。

2020年（令和2年）初頭から世界的に流行し始めた新型コロナウイルスにより、企業の倒産件数は急増し、飲食店をはじめとして営業自粛や抜本的な営業方法の変更を迫られるなど、経済情勢は悪化傾向を辿っている。それとともに生活保護に関する相談件数や受給開始件数は最近増加傾向にあり、職員のさらなる多忙化につながっているといえる。受給世帯数が多くなればなるほど、困難ケースに対応する件数や可能性が高くなり、査察指導員がかかわる場面がありうる環境下にある。また、受給開始時の事務処理の負担は、戸籍調査や扶養義務調査、親族資産調査、他法他施策の活用検討などにかかる負担をはじめ、他の業務よりも負担が大きいため、現業員の業務を支援する立場でもある査察指導員に求められる役割は非常に大きくなる。その一方で現業員の知識や経験に乏しい査察指導員が多い実態が明らかになるなど、査察指導員の質の担保が困難な状況に陥っているといえる。

5. スーパーバイザーのキャリアパスと専門的機能の確保

5.1. 児童福祉司スーパーバイザーのキャリアパス

現在、都道府県から市町村を含めた多くの自治体において、全国各地で定期的に福祉専門職の採用が行われている。福祉専門職は、生活保護をはじめとして、高齢者福祉、障害者福祉、精神保健福祉、保育福祉、児童家庭福祉などに配属される福祉行政全般の専門職として採用される。しかしながら、福祉専門職の採用数は行政職員より少ない。そのため、福祉専門職がどのようなキャリアパスを歩んでいるのか、あまり調査研究が進んでいないのが現状である。現状では、生活保護査察指導員のキャリアパスについての先行研究はなく、また、そのための関連資料等は関係省庁含めて存在していない。その一方で、生活保護査察指導員と同様にスーパービジョン業務を行っている児童福祉司スーパーバイザーについての調査研究はいくつか存在している。そうした中で、厚生労働省のワーキンググループの資料において、滋賀県の児童福祉司スーパーバイザーのキャリアパスについて公表されている資料が唯一存在していることが判明した（URL 14）。ここでは、その概要をまとめて記載するとともに、福祉職におけるキャリア形成に経験年数が必要なことを先行研究から示すこととする。

まず、福祉職の採用から児童福祉司スーパーバイザーに至るキャリアパスについて説明する。滋賀県では、児童相談所で児童福祉司スーパーバイザーとして任用されている職員の半数は、30代前半に福祉施設から児童相談所に異動し、一定期間児童福祉司を経験している。そのまま職位が主査³⁶に昇任したタイミングでそのまま児童相談所に残留し、児童福祉司スーパーバイザーを務めている。年齢は40代が中心である。

次に、行政職から児童福祉司スーパーバイザーに至るキャリアパスについて説明する。滋賀県では、行政職として採用されたものの、若手または中堅までの間に郡部の福祉事務所等で生活保護の現業員を経験した者が、職位が主査クラスに昇任したタイミングで児童相談所に異動し、5年間の児童福祉司として職務経験（児童福祉司スーパーバイザーの任用要件）を積む。その後、児童相談所に残留となったまま児童福祉司スーパーバイザーになる。この場合も、年齢は40代が中心である。

³⁶ 主任より職位が上の、係長とほぼ同等の職位。

そして、児童福祉司採用者から児童福祉司スーパーバイザーに至るキャリアパスについて説明する。滋賀県では、2007年（平成19年）から児童福祉司の採用が行われており、児童相談所専門のスペシャリストとして何人もの職員が専門的能力を実務で発揮している。採用から12～13年程度で主査クラスに昇任するが、昇任する前に福祉行政機関や県立障害児施設に異動させることで、児童相談所以外の現場でも経験を積ませている。その後、係長クラスに昇任した時に児童福祉司スーパーバイザーとして登用することを目途としているが、児童福祉司採用が開始されたのが2007年と歴史が浅いため、児童福祉司採用出身の児童福祉司スーパーバイザーはまだ存在していないとみられる（2020年現在）。

最後に、児童相談所長・次長等の管理職に至るキャリアパスについて説明する。児童福祉法第12条の3で規定しているように、児童相談所所長のような管理職に対しても、2年以上の児童福祉司としての勤務経験が課されている。滋賀県でも、次長・所長等の児童相談所管理職として勤務している職員は、若手あるいは中堅のときに児童福祉司を経験している職員が多い。さらに児童福祉司スーパーバイザーや主任児童福祉司スーパーバイザーも経験した上で、次長・所長等の児童相談所管理職に就いている。スーパーバイザーの業務の知識・能力・経験に長けた「スーパーバイザーのスーパーバイザー」としての立場として、児童相談所の管理職についても児童福祉司の経験を積んだ上で登用されている。

以上の事例は、滋賀県の福祉職の採用者や児童福祉司、児童福祉司スーパーバイザー、児童相談所長・次長等の管理職のキャリアパスの公表されている説明である。少なくとも、福祉事務所の現業員や査察指導員と比較した場合、そのキャリアパスの明瞭性が示しているといえよう。では、なぜ、ソーシャルワーカーには、そのキャリアの形成において、業務の経験年数が必要なのか、次にその先行研究をみてみたい。

5.2. ソーシャルワーカーの実践能力と経験年数の関係性

以上の観点から、ソーシャルワーカーの実践能力と経験年数の関係性に関する先行研究について整理することとする。

日本社会事業大学を卒業したソーシャルワーカーからのアンケート調査に基づき、小松・京極・佐藤・石田がソーシャルワーカーとしての専門的能力を確立する成長段階を3段階に区分した（小松・京極・佐藤・石田 1982）。第1段階である「学習期」が4年未満、第2段階の「定着期」が4～7年未満、第3段階である「展開期」を7年以上とし、長い年月

を経たソーシャルワーカーほど、その成長過程があることを示した。

また、ソーシャルワーカーになっていく過程に焦点をあてた研究を岩田が行っている（岩田 1996：29）。岩田はソーシャルワーカーになり3年目になって「知識と実践の関係づけができるようになる」、7年目になって「一般的なソーシャルワーカーになる」、13年目になって「自分の持ち味を生かしたソーシャルワーカーになる」ことを分析の結果、述べている。

南・武田・森野が行ったソーシャルワーカーの職務の専門職性に関する調査研究からは、経験年数10年未満と経験年数10年以上のソーシャルワーカーの差異が指摘されている（南・武田・森野 2001、2002）。経験年数10年以上のソーシャルワーカーが高く評価していた項目は「援助時、準拠すべき体系的方法をもつ」、「福祉系大学・大学院を修了している」、「実践に基づいて論文を書く」、「価値実現への信念を持つ」、「専門職団体への所属」、「関連学会への所属」である。また、経験年数10年未満のソーシャルワーカーが必要と感じている項目は、知識・倫理、教育・研鑽、技術に含まれる項目であった。

また、経験年数10年未満と経験年数10年以上では理想得点と現実得点との平均値には隔たりがあることを指摘している。理想得点と現実得点との差が大きいグループは経験年数10年未満のソーシャルワーカーが多い一方で、経験年数10年以上のソーシャルワーカーが少ない。また、理想得点と現実得点の差が小さいグループは、10年未満のソーシャルワーカーが少ない一方で、経験年数10年以上のソーシャルワーカーが多い。ターニングポイントは経験年数5年を過ぎたあたりであることが示唆されており、その頃に理想得点と現実得点の差が縮むことが指摘されている。

さらに、全国のソーシャルワーカーに対して武田・南が行った郵送調査により、ソーシャルワーカーの経験年数の長短と使命感の高低の関係性について検証した結果、経験年数10年未満と経験年数10年以上のソーシャルワーカーに有意な差異があった（武田・南 2004）。武田・南の研究では、経験年数10年未満のソーシャルワーカーの方が、専門職性の要素として使命感が必要であると認識している人の割合が多いことが指摘されている。

以上の先行研究からは、ソーシャルワーカーとして求められる経験年数は、5～10年以上であり、それに満たないソーシャルワーカーは専門的機能が十分でなく、他者からの評価も低いということが指摘できよう。

5.3. 生活保護業務におけるスーパーバイザーのキャリアと専門的機能

他方で、生活保護業務におけるスーパーバイザーのキャリアと専門的機能に関しては、以下の先行研究がある。年代順にたどると、北海道と青森県の福祉事務所における査察指導員、現業員を含めた職員（524人）に対して、年齢・職位・業務内容・学歴・職歴・自己研鑽方法を聞いた上で業務上の価値志向に関するアンケート調査を忍・松井が実施した（忍・松井 1970）。その結果、査察指導員や現業員の仕事や職場に対する定着性は弱く、機会があれば他の部署への異動を希望している職員が多いことがわかった。少数ではあるが福祉専門職的志向をもつ職員はいるものの、査察指導員と現業員は他の職務の職員より組織や制度、政策、仕事に対してより批判的志向をもっていると指摘している。次に、約20年以上前ではあるが、生活保護のスーパービジョンに関する調査について、清水・尾崎の調査があげられる（尾崎 1996）。これは福島県及び山形県内の査察指導員（福島県30人、山形県26人）に対してアンケート調査を行ったものである。調査の結果、回答者のうち93%の者が現業員の経験があった方が良いと回答しているのに対して、福祉事務所の勤務経験がない者が25%を占めており、増加傾向となっていた。また、回答に書き込まれた意見等から判断して査察指導員の多忙さと混乱の程度は限界に近い状況で、研修の機会や時間の不足などにより査察指導員のバックアップ体制が不備となっていると清水・尾崎は結論付けた。

近年の調査では、内田（2013）による現業員の専門的能力修得度及び修得に影響を受けた要因を明らかにするために、匿名の福祉事務所における現業員（25人）及び査察指導員（4人）、被保護者（134人）にアンケートを実施した調査がある。利用者への援助方針の決定など重要事項に関しては、スーパーバイザーからの影響が非常に大きく、査察指導員は扇の要であるとした。現業員が利用者に対してよりよい援助活動ができるように、現業員の仕事を見守り、支え、その成長を促しながら現業員とともに利用者への支援に取り組んでいるのがスーパーバイザーであると述べている。また、法・制度の理解という知識とともに、面接技法などのケースワーク技術という実践と融合した研修体制の確立が必要であると結論付けている。

なお、才村らの全国の児童相談所（175か所）に対して児童福祉司に対するスーパービジョンの実態等に関する調査を行った結果では、児童福祉司スーパーバイザーのうち児童相談所職員としての経験が5年未満の児童福祉司スーパーバイザーは約3人に1人いることがわかった（31.2%）。また、児童相談所職員としての経験が3年未満の児童福祉司スーパ

ーバイザーも約 5 人に 1 人 (20.8%) いることがわかり、各児童相談所で熟練した児童福祉司スーパーバイザーが育っていないことが明らかになった (才村ほか 2001: 226)。また、児童福祉司スーパーバイザー 1 人あたりのスーパーバイザーの数は平均 10.5 人と国基準の約 2 倍の高い水準となっており、児童相談所における児童福祉司スーパーバイザーの適正配置が行われていない状況であったことがわかる。

もっとも、児童相談所に関しては、2016 年 (平成 28 年) の児童福祉法改正によって児童福祉司スーパーバイザーが法的に位置づけられ、児童福祉司スーパーバイザーになるためには、児童福祉司勤務経験が 5 年以上 (児童福祉法第 13 条第 5 項) であることが条件として義務付けられた。また児童福祉司スーパーバイザーの配置条件として政令で定める基準 (5 人につき 1 人以上) を参酌して都道府県が定めることとなった。その結果、2015 年 (平成 27 年) 4 月 1 日現在で全国の児童相談所に 469 名の児童福祉司スーパーバイザーが配置されるようになっている。法令での義務付けが児童相談所における児童福祉司スーパーバイザーの適正配置に寄与したことがうかがえる。

6. 児童相談所との比較における福祉事務所の専門的機能

以上、児童相談所における職員配置基準や職員任用要件と、生活保護行政を担う福祉事務所における職員配置基準や職員任用要件を比較し、児童相談所における組織体制の現状に言及しながら、福祉事務所における組織体制の現状と課題について述べた。生活保護業務のスーパービジョンを行う査察指導員と、児童相談業務のスーパービジョンを行う児童福祉司スーパーバイザーは、それぞれ現業員に対する「指導監督」と児童福祉司に対する「指導教育」を行うという点で、法令上もその職務において類似性を有している。にもかかわらず、複雑化かつ多様化する相談業務の中で厳しい環境に置かれている児童福祉司スーパーバイザーは、スーパービジョンの振り返りをするのが困難な状況に陥っていると同時に、児童福祉司スーパーバイザー自体が育たない状況にも陥っている。

現在の児童福祉司の配置基準は、現在では人口 3 万人に 1 人を配置基準としているものの、何度もの制度改正を経て現在の配置基準となっている。かつては、人口約 10 万人から 13 万人に 1 人で、現在より厳しい配置基準であった。この配置基準は 1964 年 (昭和 39 年) の児童相談所執務必携によって制定されたもので、40 年以上この配置基準が運用されていた。2005 年 (平成 17 年) の児童福祉法施行令改正によって、人口約 5 万人から 8 万人に

1人に改善された。また、2012年度（平成24年度）地方交付税算定基礎において、人口170万人に対して32人だった児童福祉司の基準が、人口170万人に対して34人に増員された。2012年（平成24年）の児童福祉法施行令改正によって、人口4万人から7万人に1人の配置基準に改善され、2016年（平成28年）の児童福祉法施行令の改正によって、人口約4万人に1人に配置基準がさらに改善された。そして2019年（平成31年）の児童福祉法施行令改正に伴い、3万人に1人という現在の配置基準となっている。近年の児童虐待通告対応数の増加に伴い、児童福祉司を取り巻く職務環境は大変厳しいものがあるが、配置基準の改正をはじめとした働き方改革は漸進している。現在では、児童虐待相談及びそれ以外の相談を併せた児童福祉司1人あたりの担当件数が40件となるように、児童福祉司の管轄区域の人口3万人に1人という配置基準が設定されている（URL15）。また、指導及び教育を行う児童福祉司スーパーバイザーの人数についても、児童福祉司配置基準改善に伴う児童福祉司の増員に応じた増員が検討されている。

その一方で、生活保護行政においては現業員や査察指導員の配置基準は1度も改正されないまま現在に至っている。現業員の配置基準を法的に定めている社会福祉法は、1951年（昭和26年）に交付された法律である。市町村・特別区の福祉事務所で勤務する現業員は、標準担当件数が約70年も80件のままである。現業員や査察指導員の担当件数を減らすことや、人員を増やすことは、業務負担の軽減にもつながり、ひいては現業員及び査察指導員の働き方改革に直結する。市町村・特別区の福祉事務所で勤務する現業員の標準担当件数を、都道府県の福祉事務所で勤務する標準担当件数（65件）と同じくすることも選択肢のひとつとして、現業員や査察指導員の配置基準の改善を推し進めることが望まれる。

また、スーパーバイザーを取り巻く職務環境も厳しい状況にある。職位を伴う行政組織である福祉事務所では、どの自治体においてもスーパーバイザーは係長職が行うことが多くなっている。行政組織の係長職の場合には、業務に関する知識・経験はもちろんのこと、行政組織のライン職として係業務を統括する能力や、組織マネジメントの能力、部下の職員を指導・育成する能力も必要となる。その一方で、児童相談所の児童福祉司スーパーバイザーの例であるが、部下職員である児童福祉司のスーパービジョンを担当しながらも、ライン職の係長としての職務も求められ、さらに児童福祉司スーパーバイザー自身が直接ケースを担当しているという事態が発生している。シンクタンクが実施した厚生労働省主催児童福祉司スーパーバイザー研修受講者に対するアンケート調査結果によると、1人の児童福祉司スーパーバイザーが平均して6.5人の児童福祉司の査察指導を担当しており、児童相談所配

置基準を超過している状況であった。また、8.7%の児童福祉司スーパーバイザーがケースを直接的に持っていると回答し、状況によりケース持っていることがあると回答した児童福祉司スーパーバイザーも63.0%だった（URL 16）。児童福祉司スーパーバイザー自身がスーパービジョンの振り返りをする事自体が困難な状況の中でスーパービジョンを行っているという状況が、児童相談所で起きている。生活保護業務のスーパービジョンを行う査察指導員においても、児童福祉司スーパーバイザーと同じような、スーパービジョンの質の担保が保てない非常に厳しい職務環境が考えられる。

そして、福祉職専門の人事制度は未確立の状況といえる。近年、福祉職としての採用は都道府県及び市町村で全国的に行われるようになってきたが、どの自治体においてもスペシャリストとしての福祉職の人事制度は確立されているとはいえない。前述の5節において、滋賀県で働く児童福祉司スーパーバイザーのキャリアパスについて紹介したが、人事制度上は行政職のカテゴリーとして運用されており、人事担当課の配慮によって意図的に福祉部署を中心に登用され続けている状況である。つまり、福祉部署を中心に勤務し続けていても、ある日突然、福祉とは関係ない部署に異動してしまうケースは十分にありうる状況なのである。行政職員はゼネラリストとしての人事制度を踏襲する傾向が高く、数年単位の非常に短い人事異動サイクルで、いつどこに異動になるのか常に分からない状況にある。そのような人事制度では、福祉行政に必要な専門的能力や経験が継承されないまま、人事異動によって消滅させられてしまうことになる。すなわち、優秀なスーパーバイザーや優秀な査察指導員を育成するための環境が人事制度的にも整備されていない状況にある。近年全国各地で採用されはじめた福祉専門職員が培ってきた専門的能力や経験を生かすために、スペシャリストとしての人事制度あるいはキャリアパスを設計することが求められる。

生活保護行政を担う福祉事務所における職員配置基準や職員任用要件は、児童相談所における職員配置基準や職員任用要件と類似しているものの、児童相談所の職員配置条件は児童福祉行政の多様化及び複雑化に合わせて改善されてきたのに対して、福祉事務所の職員配置条件は、生活保護行政が多様化及び複雑化する状況下であっても約70年間改善がされないまま、現在に至っている。むしろ、行財政改革や公務員制度改革などに伴い、福祉事務所を含めた自治体全体の職員数が削減されている状況となっている。たとえいかに厳しい職務環境であっても、被保護者に対して的確に支援ができる現業員をスーパーバイズするための職員体制及び組織体制の確保が重要である。そうした人的体制の整備の上

で、はじめて査察指導員の質を確保し、生活保護業務の専門的機能の維持や発揮が可能となるといえよう。

第3章 生活保護業務の展開におけるスーパービジョンの必要性

1. はじめに

前章では、福祉事務所と児童相談所の人的体制と専門的機能の比較を行い、福祉事務所における現業員や査察指導員の配置基準や資格要件の不徹底が、その専門的機能の欠如の要因となっていることを明らかにした。では、こうした福祉事務所における生活保護業務における専門的機能は、どのように適正に確保することが可能になるのだろうか。

本章では、ソーシャルワークにおけるスーパービジョンの先行研究に基づき、スーパービジョンの3つの機能を整理し、生活保護業務の展開における具体的なスーパービジョンの支援プロセスを参与観察によって検証していくことにする。

2. ソーシャルワークにおけるスーパービジョンとコンピテンシー

現在のスーパービジョンは、19世紀におけるアメリカの慈善組織協会（COS）における活動が関係している（Kadushin and Harkness：1976）。友愛訪問員と呼ばれるボランティアの指導・教育・訓練の活動がスーパービジョンの起源となっている。黒川（1992）は、ソーシャルワークにおけるスーパービジョンについて「ソーシャルワーカーやカウンセラーの業務遂行能力を向上させる教育訓練の方法であり、困難な業務を行うソーシャルワーカーやカウンセラーを支持、援助する方法である」と定義している。また、相澤・津田（2000）はスーパービジョンについて、スーパーバイザーがスーパーバイジーの専門家としての養成を行う過程であるとしている。北川・相澤・久保（2006）は、ソーシャルワーカーがよりよい実践ができるようにスーパーバイザーが援助する過程がスーパービジョンであると述べている。このように、スーパービジョンとは、スーパーバイザーがスーパーバイジーの実践状況や実践内容を見渡し、スーパーバイジーを教育、訓練する方法・体系である。

その一方で萬歳（2005）は「専門職の業務全般の遂行をバックアップするための職場の確認作業体制である」とスーパービジョンを規定し、スーパーバイザーとスーパーバイジーの二者関係に加えて組織全体システムとしてスーパービジョンをとらえている。

一方、従来からソーシャルワークにおける専門的機能を構成する要素とされているコンピテンシーについて焦点をあてる。コンピテンシーは、社会的に必要とされる個人が身につ

ける力、単なる知識や技能をこえた能力のことである (URL 17)。コンピテンシー研究は、人間の成長や発達に欠かせない要素と捉えられており (Maluccio 1979)、ソーシャルワークだけでなく様々な場面で活用されている。

コンピテンシーに関する初期の定義は、White (1959) による自我心理学領域からのものであるとされており、「人がその環境で効果を上げるような方向へ向けられる本能的力量、人と環境の相互作用の中での経験の蓄積である」としている。この White によるコンピテンシーの概念は、それ以降のソーシャルワークの生活モデルに対して大きな影響を与えたとされている (小原 1997)。

ソーシャルワークにおけるコンピテンシーについて、クライアントの感情を反映し、受容あるいは共感的態度を示す際にコンピテンシーがパフォーマンスに転化しているとされる (米本・安井 1989)。また、ソーシャルワークにおけるコンピテンシーについて、Germain and Gitterman (1987) の論文を参照した上で、小原は、コンピテンシーを「設定した目標を達成するために、これまでの経験を生かして、環境の中で効果的に対処適応していく」、「個人的な側面だけでなく、社会環境や物理的環境の側面との相互作用の中で成長発達していく」能力であると述べている (小原 1997)。

前述したように、ソーシャルワーク領域ではコンピテンシー概念は早い段階で着目されているが、近年では教育、保育、看護などの分野においてもコンピテンシー研究の利用が広がっている。コンピテンシー概念の多くは、McClelland (1973) の研究に端を発しているとされている (Spencer and Spencer 1993 : 6-8)。McClelland は高い業績をあげている外交官の行動を分析し、学歴や知能、知識の豊富さに関係なく、高い業績をあげている外交官に共通する行動特性 (コンピテンシー) があることを発見した。McClelland 以降、ビジネス分野では企業の人材育成や人事評価などでコンピテンシー概念が現在にかけて活用されている。

コンピテンシーは、従来の能力概念から対人援助の実践者の力量や専門的能力、実行能力を示す新たな概念として、社会福祉から教育・保育・看護・ビジネスの領域にまで幅広く研究や活用が行われている。

他方で、特定の分野の熟達者のデータから、熟達者に特有な行動や認知パターンを抽出するのがエキスパート研究である。社会福祉分野では、Stranger and Johnson (1994) が児童保護領域の熟達したソーシャルワーカーのデータに基づき、意思決定パターンのエキスパートシステムを作成する試みを行っている。また、岡田進一 (1998) も熟練した医療ソー

ソーシャルワーカー (MSW) からのデータ抽出を奨励している。北島・西澤・藤林・岡田 (2005) は、エキスパートの精神保健福祉士によるアセスメントプランについての調査結果から、精神保健福祉士のケアプランのエキスパートシステム (ソーシャルワーカーによる相談・援助プロセス) を作成する試みを行い、ソーシャルワーカーによるアセスメント (評価)、プランニング (計画)、サービス提供のあり方に関して考察を行っている。

ソーシャルワーカーと同じヒューマンサービス分野では、看護師を対象とした研究 (Benner 1999、2001) (佐藤紀子 2007) や、教師を対象とした研究 (佐藤学 1997) がエキスパート研究として取り組まれている。以上、整理したように、ソーシャルワークの分野で、今日のスーパーバイザーに求められている能力は、コンピテンシーやエキスパートであるともいえる。

しかし、こうした研究上の理論や理念に対して、福祉事務所の査察指導員らの当事者からは、ソーシャルワークにおけるスーパービジョンの実態について「実際のところ、社会福祉の現場ではスーパービジョンという言葉はあまり使用されていない」、「文献で紹介されているような形でスーパービジョンが実施されていることはほとんどないので、類似したことを行ってもそれがスーパービジョンとは意識されていない現状がある」と指摘されている (塩村 2000)。また「スーパーバイザーが少ないことも影響し、わが国のスーパービジョン実践に関しては実践現場に定着しているとは言い難い状況にある」として、実践現場におけるスーパーバイザーの人材不足も指摘されている (渡部 2007)。社会福祉現場のような対人援助専門職が成長する過程において、スーパービジョンが重要かつ不可欠であることは文献等で周知されているものの、スーパーバイザーの人材不足や資質不足などにより、現実の社会福祉の実践現場においては理論上、説明されている通りのスーパービジョンが行われている状況ではないともいえる。

3. ソーシャルワークにおけるスーパービジョンの3つの機能とその養成システム

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つの機能がある (助川・相川・田村 2012 : 32-7)。これらの機能はそれぞれが別々に存在しているのではなく、相互に関連しながら機能している。ソーシャルワークにおけるスーパービジョンは管理的機能・教育的機能・支持的機能の3つで構成されると述べたのは Kadushin and Harkness (1976) が最初であり、Kadushin and Harkness はスーパービジョンについて、スーパー

バイザーが良好な人間関係においてスーパーバイザーとかわり、管理的機能・教育的機能・支持的機能を果たすことであると述べている。また Kadushin and Harkness は、管理的機能について、スーパーバイザーが効果的・効率的に職務を果たせるように監督したり、職場環境や機関設備、人的資源を調整したりすることであると述べている。教育的機能については、スーパーバイザーが職務遂行に必要な知識、スキル、態度を獲得し、専門職として成長することを支援することであると述べている。支持的機能については、ストレスが多い中で安心・励まし・達成評価を提供することで、心理的に安定して職務に携われるようにサポートすることであると述べている。

Kadushin and Harkness 以降、スーパービジョンは管理的機能・教育的機能・支持的機能の 3 つの機能で構成されるという考え方が現在まで普及している。「管理、支持、教育という三機能を提供することにより実践家の社会化の過程を含む、専門職養成の過程」がスーパービジョンであると萬歳は述べている（萬歳 2005）。またスーパービジョンの実証的調査結果から、スーパーバイザーはスーパーバイザーの管理的機能よりも教育的機能や支持的機能を欲しており、ソーシャルワークの専門職としてよりも所属組織の一員として役割を遂行することを求めていると萬歳は考察している。

社会福祉施設における職員間のコミュニケーションに関する研究結果から、スーパービジョンの中核的位置づけとして管理的機能・教育的機能・支持的機能の 3 因子を抽出する研究を福山・石田が行っている（福山・石田 2015）。その結果、教育機能と管理的機能との混合がみられ、支持的因子においても管理的機能との混合がみられた。実践現場におけるスーパービジョンの 3 種類の有効性と限界を示唆するものであり、スーパービジョンにおける 3 つの機能の配分率を意識してスーパービジョンを実施しているか検討することが重要であると述べている。

スーパービジョンの 3 つの機能については、管理的機能は職場における相談支援のミッションを理解し、相談支援の価値観や実践の目的について理解を深めること、教育的機能は利用者のエンパワメントに関して理解を深め、利用者のリカバリー（新しい生き方の再発見）に関して共感性を養うこと、支持的機能は様々なケースを担当している相談支援専門員への励まし、共感的理解を行い、バーンアウト、業務意欲の喪失、マンネリ化を防ぐことであると述べている（小澤 2017）。

こうしたスーパービジョンの諸機能を査察指導員等のスーパーバイザーが果たすためには、それを養成するためのシステムが重要であろう。しかし、実際の福祉の現場ではこう

したスーパーバイザーの養成システムシステムが十分に構築されておらず、その脆弱性が指摘されている。

相澤は、「現実にはスーパーバイザーの養成については本格的にはなされていない。また、組織においては主任や課長職がスーパーバイザー的役割を果たしているが、スーパーバイズの管理的機能が前面に押し出され、支持的機能や教育的機能が希薄である」と述べ、スーパーバイザーの養成システムが不十分な状況であるため、スーパーバイザーのスーパービジョンが管理的機能に偏っていることを指摘した（相澤 2005）。

福山も、「スーパービジョン体制の構築が必要であるとの方針が出てきたのは、つい最近の動向である。その方針のなかでは、スーパービジョン体制が専門職の人々にどのように貢献できるかは、具体的に明示されていないのも事実である」と述べ、スーパーバイザーが適切なスーパービジョンを実施するための養成システムの構築が大切であり、システム構築がこれからのソーシャルワークに求められることを訴えていた（福山 2005）。

その一方で、岡田まりは、認定社会福祉士制度が実践力養成のために機能するためには、適切にスーパービジョンを行えるスーパーバイザーの増員が不可欠であると考え、2015年度より標準化されたスーパーバイザー養成プログラムの開発に取り組んだ（岡田まり 2017）。その結果、他者を観察することによる気付きや学びについて評価する声が多く有用性が確認できたこと、スーパーバイザーからも観察者の存在による安全性と多様なスーパービジョンについての学びをメリットとして挙げている。また、スーパービジョンのプロセスについての振り返りシートを活用することで、スーパービジョンの意識化や自己点検、標準化につながったとの意見があったことを指摘する。このように、岡田まりは、スーパーバイザーが適切なスーパービジョンを遂行するためには、スーパーバイザー自体の養成とその仕組みが重要であることを指摘する。同時に、こうした組織としてのスーパーバイザーの養成システムが現状では不十分であることを併せて指摘している。

生活保護分野を対象としていないものの、全国の児童相談所（175か所）に対して児童福祉司スーパーバイザーの実態等に関する調査を行った結果では、スーパーバイザーのみを対象とした研修は6.4%の児童相談所でしか開催されていない状況で、ほとんどの児童相談所でスーパーバイザーのみを対象とした研修が実施されていないことがわかった（才村ほか 2001：226）。児童相談業務の現場では、スーパービジョンを行うスーパーバイザーが十分な研修を受けることができず、組織としてスーパーバイザーを養成できていないのが現状である。福祉事務所の査察指導員の現状について言及した先行研究は前章で述べ

たように少ないが、生活保護業務の現場においても、スーパービジョンを行うスーパーバイザー（査察指導員）に適切な研修が行われず、組織としてスーパーバイザーを養成できていない実態が示されている。

4. 生活保護のスーパービジョンの必要性

以上の先行研究の整理からは、生活保護業務において、査察指導員に対するスーパービジョンに関する研修など組織的なスーパーバイザーの養成は行われていない実態がうかがえる。では、生活保護業務において、スーパービジョンがなぜ重要で不可欠なのか考察することとする。

まず、前章で説明したように、福祉事務所では、生活保護業務を行う現業員の指導・監督を司る査察指導員が配置されている。社会福祉法第 15 条第 3 項において「所の長の指揮監督を受けて、現業事務の指導監督をつかさどる」とされており、現業員 1 人ひとりの適切な業務管理に取り組むとともに、各現業員が相談援助活動を実施するために必要なスーパービジョンを行う、生活保護行政の要となる役割を担っている。現業員のスーパービジョンを行っている査察指導員が中心となって適切な生活保護業務体制をどのように構築していくかを検討することは、組織として切実な課題である。

生活保護業務におけるスーパービジョンとは、新保によれば「ソーシャルワーカーがもっている能力を最大限生かし、よりよい実践ができるように援助する過程で、援助者を援助すること」である（新保 2005）。新保は現業員に寄り添いながら適切な助力と助言によってスーパーバイズしていくことの重要性に言及しており、スーパービジョンで求められている機能には、教育的機能、管理的機能、支持的機能の 3 つの機能をバランスよく果たしていくことが求められると述べている。なお、教育的機能は生活保護業務に必要な知識や技術を現業員に教えること、管理的機能は現業員の業務が適切に行われているか把握し見守ること、支持的機能は現業員が安心して業務を行うことができるようにサポートすることを指す。

その一方で吉田は生活保護のスーパービジョンについて、査察指導とした上で「業務の遂行上における知識、技能及び工夫の向上」と述べている（吉田 1951）。査察指導を行政運営の一つの過程とし、職員の知識や技術を有効に利用することにおいて、能力を向上させるような指導を行うと指摘している。また、行政管理的機能の監督の過程は欠くことが

できず、運営上の関係を有しているため、職員の職務能力向上は生活保護業務の査察指導過程にとって必要なもので、査察指導の効果的達成のための目的が職員の職務能力の向上であることを意識し、良心的に行使しなければならないと指摘している。

生活保護行政の現場においては、以前からスーパービジョンが不足しているという現業員の声を常に聞きながら今日まで至っている。「スーパービジョンの必要性が叫ばれているものの、いまだにわれわれは『スーパービジョンがないので困っている』という現場の現業員たちの不平を聞く。また『適切なスーパービジョンのもとでケースワークをやっているところは少ない』と聞かされることも多い」という指摘もある（依田 1978 : 302-6）。

福祉事務所におけるスーパービジョンの必要性に関して、岡田は「個々のケースをどのようにとらえ、そこからケースワーク的援助をどのように位置づけするのかを踏まえた時に、スーパーバイズする職員の存在が重要となる。いかに担当員がケースワーク的援助を生かそうと思っけていても、それに対する適切なスーパーバイザーが欠けていれば、ケースワーク的援助は無意味となる」と述べ、適切なケースワーク援助ができる知識と能力をもつスーパーバイザーの資質の重要性を説いている（岡田 1978）。

また「スーパービジョンの体制が整備されていて、現業員がよい指導を受けることができるか否かが、現業員の専門的發展を助けるための重要な条件になる。しっかりとしたスーパービジョン制度を整えることが、ケースワークのような対人的職業活動をよい方向に伸ばすためにどうしても必要である」と仲村が述べている（仲村 2002）。スーパーバイザー個々の資質向上ではなく、スーパービジョン制度に対する整備が重要であると指摘している。

福祉事務所のスーパービジョン体制について道中は「個々人の社会福祉主事の経験や工夫と努力によることは当然であるが、公平性やクオリティの確保の観点から、システムとしてスーパービジョン体制の確立とともに、スーパービジョンの強化が極めて重要となる。福祉事務所における生活保護業務のポイントは、まさに査察指導員による指導監督のあり方いかんにあるといっても過言ではない」と述べ、査察指導員の指導監督方法が重要であると指摘している（道中 2012a）。

福祉事務所における生活保護のスーパービジョンは、生活保護運営の中心として大きな役割を担ってきた。査察指導員による支持的スーパービジョンは、現業員のバーンアウトを防ぐことにも有効で（道中 2012b : 70）、現業員の適切な業務遂行には査察指導員による的確なスーパービジョンが不可欠である。したがって、生活保護のスーパービジョンでは、査察指導員がそれぞれに持つ豊富な知識や経験、能力の蓄積に基づく専門的知識・態度が重要

視されていることが必然的に求められている。

このように、生活保護業務において現業員に対する査察指導員による適切なスーパーバイズがなされれば、生活保護業務において、現業員による被保護者に対する適切ではない業務遂行が生じることはないはずである。にもかかわらず、生活保護の現場で、現業員による適切ではない逸脱事例が過去に生じたのはなぜなのか。本来、生活保護制度は、憲法25条の生存権に根拠を持つ被保護者の権利としての側面が重視されるべきものである。生活保護法上も、被保護者の保護を受ける権利、保護請求権を保障している。また、生活保護法では、被保護者には、保護を実施するうえで、①正当な理由がなければすでに決定された保護を実施機関によって不利益に変更されることはない（不利益変更の禁止）、②被保護者は保護金品を標準として租税その他の公課を課せられることがない（公課禁止）。そして、③被保護者はすでに給付を受けた保護金品またはこれを受け取る権利を差し押さえられることがない（差し押さえ禁止）。

こうした権利が認められる一方で、被保護者は、保護受給にあたって生活保護法上の様々な義務も課されている。具体的には、①被保護者は、保護を受ける権利を譲渡することができない（譲渡禁止）。また、②被保護者は、常に能力に応じて勤労に励み、自ら、健康の保持および増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない（生活上の義務）。さらに、③被保護者は、収入、支出、その他生計の状況に変動があったとき、または居住地もしくは世帯の構成に移動があったときは、速やかにその旨を届けなければならない（届出の義務）。そして、④保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができ、また、生活扶助の方法に関して、保護施設への入所決定などを行うことができる。これに対して、被保護者はこれらの指導指示に従わなければならない（指導指示等に従う義務）（脇野 2020:58-60）。

そもそも法令上も、被保護者には、権利に比して、課される義務の方が制約として大きいことになる。たとえば、生活保護法では、その第4条に補足性の原則が規定されている。同条は、保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われることが明記され、この原則に基づき、現業員による要否の決定と保護の程度の判定と決定が行われる。したがって、申請者に対してはその収入などの資産の調査や扶養義務者に対する調査などの厳格なミーンズテストが行われる。これに対して、申請者が所得などを報告しない

ことは、不正受給として厳しい処罰の対象となる。他方で、第4条には例外規定もあり、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではないとされている（第4条3項）。そのため、補足性の原則に縛られながらも、合理性があると認められる範囲においては、ケースワーカーに一定の裁量が認められていることになる（真淵 2010:115）。

このケースワーカーの有する裁量のもとで、保護の決定において、援助資源を有するケースワーカーと被保護者との間において、ケースワーカー側が優位な関係に立つことになる。この関係は、クライアントの支配と呼ばれ、ケースワーカーによる被保護者に対する強制的契機をはじめとする様々な支配関係が構築されることになる（田尾 1995:131）。

田尾はこのクライアントの支配について、①依存関係の強化、再強化（依存を強化する）、②権威の動員と内面化（受容されるため正当化された権威構造）、③制裁、制裁をほのめかす（不服従に対しインフォーマルな制裁、制裁を匂わす。応諾手段の機能）、④クライアントの選別（不平や文句を言わず従うクライアントを優先する）、⑤たらいまわし（多忙、複雑な業務の枠を臨機応変に変更または絞る）、⑥取り込み、再教育（受け手を従順にする。クライアントの意見や要望をサービス供給に反映する）、⑦定型処理（手抜きテクニック）、⑧責任転嫁（価値観を強制。送り手の役割を分担する）の8つの手法を示している（田尾 1995:134-8）。

たとえば、1981年（昭和56年）の生活保護の申請者に対して資産の保有状況、収入状況を厳しくチェックする方針を示した厚生省通知（123号通知）を契機として、生活保護の適正化の名目で広まった「闇の北九州方式」などと呼ばれた水際作戦がある。これは、実施機関の窓口において、様々な理由と手法を用いて、本来は保護申請ができるにもかかわらず、生活保護の申請をさせない、あるいは受理しないという対応のことを指す。保護申請者には生活保護の請求権が認められており、申請書すら渡さないという手法は違法である。にもかかわらず、稼働年齢であるという理由だけで申請をさせなかったり、扶養義務者からの扶養や援助が可能という理由で結果的に申請を断念させたりするなどの手法は、脱法行為であり、厚生省通知という権威によるクライアント支配の典型である。また、ケースワーカーの指示に従わなかった時には無条件に保護廃止を含む処分を了解する旨、手続きにもない誓約書を書かせたり（クライアントの選別）、制度的に給付を拒否できないので、その給付を意図的に遅らせる対応をとったり（制裁とそのほのめかし）という逸脱事例すら生じていたという（藤井 2016:184）。

こうした逸脱行為については、各地の生活困窮者を支援する団体の抗議活動が続けられ、日弁連も生活困窮者の支援に向けての取り組みを決議し、福祉事務所への申請書提出への支援活動を実践するようになった。こうした運動の成果として、厚生労働省は、2006年6月に「要保護者に対してはきめ細かな面接相談、申請の意思のある方への申請手続への援助指導を行うこととともに、法律上認められた保護の申請権を侵害しないことは言うまでもなく、侵害していると疑われるような行為自体も厳に慎むべきものであることに留意する」との通知を出すにいたった（稲葉 2013:62-3）。

その一方で、2012年以降の生活保護不正受給に対する世論の批判の強まりから、生活保護の適正化を求める政府・自民党の方針のもとで、生活保護申請者に対する福祉事務所のしめつけはむしろ強化されているとの批判もある。しかし、生活保護の不正受給の割合は、不正受給へ罰則強化が実施される前の2018年度においても全体の2%以下、件数では、37,287件、金額では、約140億円に過ぎない。不正受給が生活保護の財政支出を拡大させているのではなく、むしろ日本の生活保護利用率が1.6%と、5~10%の西欧諸国と比較して、極端に低いことこそが問題であり、その背景には、過度な扶養調査や厳しい就労指導などの運用が、生活困窮者を生活保護制度から遠ざけているとの指摘も見られる（大山 2013:9-10）。少子高齢化の進展や経済環境の悪化などを背景に増加を続ける生活困窮者に対して、一人ひとりの置かれた状況に合わせたきめ細かい支援こそが求められているといえる。

他方で、生活保護業務を担当する現業員は、生活保護受給者の急増に増員が追いつかず、また、受給者の自立に向けたきめ細かな支援が要求され、現業員の役割や負担が過大となり、現業員のメンタルヘルスの悪化が指摘されている。赤間らのアンケート調査では、現業員の3-6割にメンタルヘルスの不調が見られ、残業時間の多いもの、自己効力感の低いものほどメンタルヘルスの不調が顕著であったという。赤間らは、以上の調査を踏まえて、現業員の残業時間への配慮や、サポート的なコミュニケーションや自己効力感を育む環境づくりが求められるとしている（赤間ほか 2014:342-3）。

こうした様々な困難に直面する現業員に対して、福祉事務所は、査察指導員によるスーパービジョンを通して、生活保護業務に必要な知識や技術を現業員に教える教育的機能、現業員の業務が適切に行われているか把握し見守る管理的機能、現業員が安心して業務を行うことができるようにサポートする支持的機能の3つの機能をバランスよく果たしていくことが求められるといえよう。

5. 生活保護業務の支援プロセス—インテークからターミネーションまで

このように、生活保護業務が適切なスーパービジョンのもとで、その専門的機能を発揮するためには、社会資源を用いた相談援助活動において、インテークからターミネーションまでの支援プロセスに沿って進めていくことが重要であると考えられる（図1）。

そこで、本節では、現業員が実践する援助のプロセスをきちんと経ているか、査察指導員が確認する作業を「スーパービジョン」であると位置づけて分析を行うこととする。

まず、一般的な生活保護の流れについて説明する。保護受給に至る一般的な流れは、①事前の相談、②申請、③資産調査、④判定、⑤決定、⑥保護費の支給、⑦保護の廃止の流れとなる。生活に困り、生活保護を利用したいと思った場合、まずは各自治体の福祉事務所に相談する。相談時には、生活状況や資産状況、親族との交流状況などを確認する。個人情報を含んだプライベートな部分もあるため、可能な範囲で相談する。相談の中で、生活保護の制度について詳しく説明を聞き、生活保護の利用が必要な場合は、正式に申請する。また、福祉事務所への来所だけでなく、電話での相談も可能である。生活保護の利用には、本人の意思で申請することが基本的に必要となるため、生活保護の申請は福祉事務所へ申請書類を提出する。福祉事務所に置かれている申請書類を受け取り、記入してもらう。生活保護の申請に伴い、調査に必要な書類や資産状況を確認できる資料などを求めることがある。なお、何らかの事情で本人が申請できないときは、親族などが代理で申請することもできる。明らかに窮迫した状況にあるときは、本人からの申請がなくても、福祉事務所が職権（職員の判断）で、生活保護の利用を開始する場合もある。

生活保護の申請をすると、銀行や生命保険会社などに資産調査（ミーンズテスト）を行う。預貯金、生命保険、土地家屋、自動車、高価な貴金属などの活用できる資産がある場合は、その資産を売却することを通して、最低生活費に充ててもらおう。働ける能力があれば、その能力に応じて働く必要がある。ただし、病気や障害、その他の理由で働けない状況であれば、その問題を解決することを優先とする。

親や子ども、兄弟姉妹など、民法上の扶養義務がある親族から援助を受けることが出来る場合は援助を受けてもらう。なお、親族による扶養は、可能な範囲の援助を行うものであり、援助可能な親族がいることによって、生活保護の利用ができないということにはならない。また、DV（家庭内暴力）や虐待など特別な事情がある場合には、親族への照会を見合わせることもある。保護の実施機関がこうした調査を行う上での法的根拠は、生活保護法第28

条の報告、調査及び検診、同第 29 条の資料の提供等に基づくものである。

生活保護以外にも年金、各種手当、医療助成、社会保障制度など、生活を支えるための様々な公的制度がある。活用が可能な制度がある場合はそれらを優先して活用する。申請者に関する様々な調査をした後、生活保護の利用ができるかどうかの審査を行う。審査にあたっては、生活費や住居費、医療費などで算定される最低生活費（世帯単位）と世帯の収入（給料、各種手当、療育費なども含む収入）を比較して、判定する。最低生活費に対して、世帯の収入が不足する場合は生活保護を利用し、不足部分を補う。自分で得ることができる収入が最低生活費を超える場合には、生活保護の利用はできない。申請者に関する調査の結果を踏まえて、申請した日から原則として 14 日以内（特別な事情で調査に時間を要する場合は最長で 30 日以内）に生活保護の利用ができるかどうかの結果が通知される。保護は不要と判定されれば申請却下決定が、実施機関の長によりなされる。この保護開始または申請却下の決定は行政処分に該当し、申請者は不服申立てや処分を取り消しなどを争うことも可能である。

生活保護の利用が決定した申請者は、担当するケースワーカーが自立に向けた支援を開始する。保護の種類には、日常生活に必要な費用（食費・被服費・光熱費等）としての生活扶助、アパート等の家賃のための住宅扶助、義務教育を受けるために必要な学用品費のための教育扶助、医療サービスの費用としての医療扶助、介護サービスの費用としての介護扶助、出産費用のための出産扶助、就労に必要な技能の修得等にかかる費用としての生業扶助、葬祭費用のための葬祭扶助の 8 つの扶助があり、保護の程度が決定され、これらの扶助を適宜組み合わせ、これに基づき保護費の支給が行われる（脇野 2020 : 48-51）。以上が一般的な生活保護の流れである。なお、保護費は、毎月支給され、生活保護の受給中は、収入の状況を毎月申告する必要がある。また、世帯の実態に応じて、福祉事務所のケースワーカーが年数回の訪問調査を行い、就労の可能性のある被保護者に対しては就労に向けた助言や指導が行われる。

また、2013 年（平成 25 年）に制定、2015 年（平成 27 年）に施行された生活困窮者自立支援法に基づき、福祉事務所においても、生活保護受給者に対する就労支援が行われるようになってきている。同法の施行による自立支援プログラムの導入前までは、生活保護受給者に対する就労支援は、担当ケースワーカー個人の経験と力量に委ねられ、稼働能力の活用条件の判定の一環として、画一的な就労指導のみが行われてきたともされる（濱畑 2020 : 115）。こうした状況に対して、福祉事務所と自立相談支援機関の就労支援員やハ

ローワークとの連携による、被保護者の状況に応じた自立支援としての就労支援が実施される体制が構築されることとなっている。

本節では、こうした一般的な生活保護開始までの流れの中で、社会資源を用いた相談援助活動や医療機関、他部局との連携において、インテークからターミネーションまでの支援プロセスが、実際の福祉事務所においてどのように実施されているかを筆者自身の参与観察に基づいて明らかにすることとする。筆者は2011年（平成23年）から2020年（令和2年）まで、関東地方の市に設置されているA福祉事務所において、生活保護現業員として、地域、医療、自治体、各々の生活保護の相談援助活動に従事した。本節の分析は、そうした業務を通じて支援プロセスでの連携に関与した筆者の観察記録に基づくものである。筆者が、関係機関との連携を支援プロセスにおいて重要視するのは、『新福祉事務所運営指針』の中でも、「関係機関との連携」について示されており、「福祉事務所をとりまく多くの関係機関が持っている社会資源を有効に活用することが必要」としている（厚生省社会局庶務課1971：78-80）ことによるものである。そこで、本節では、まず、図5の生活保護における相談援助活動の枠組みに、福祉事務所において行われている生活保護の相談援助活動をそれぞれの社会資源を用いた支援プロセスに当てはめ、査察指導員の専門的機能について考察する。相談援助活動の支援プロセスのインテーク段階では、地域における支援から生活保護の相談、申請に入る場合が多いこともあり、最初に、地域における社会資源について述べることにする。また、医療機関との連携は、通常的生活保護の相談援助活動の支援プロセスの他に医療機関による職権保護申請における支援も含めて言及する。自治体内の連携は、相談援助活動の支援プロセスの中で福祉事務所を含む行政機関による連携について言及することとする。これらのインテークからターミネーションまでの支援プロセスの実態を確認しながら整理することで、生活保護業務に特化した相談援助活動のプロセスと、その過程における査察指導員のスーパービジョンの実態を分析することが可能になると考える。

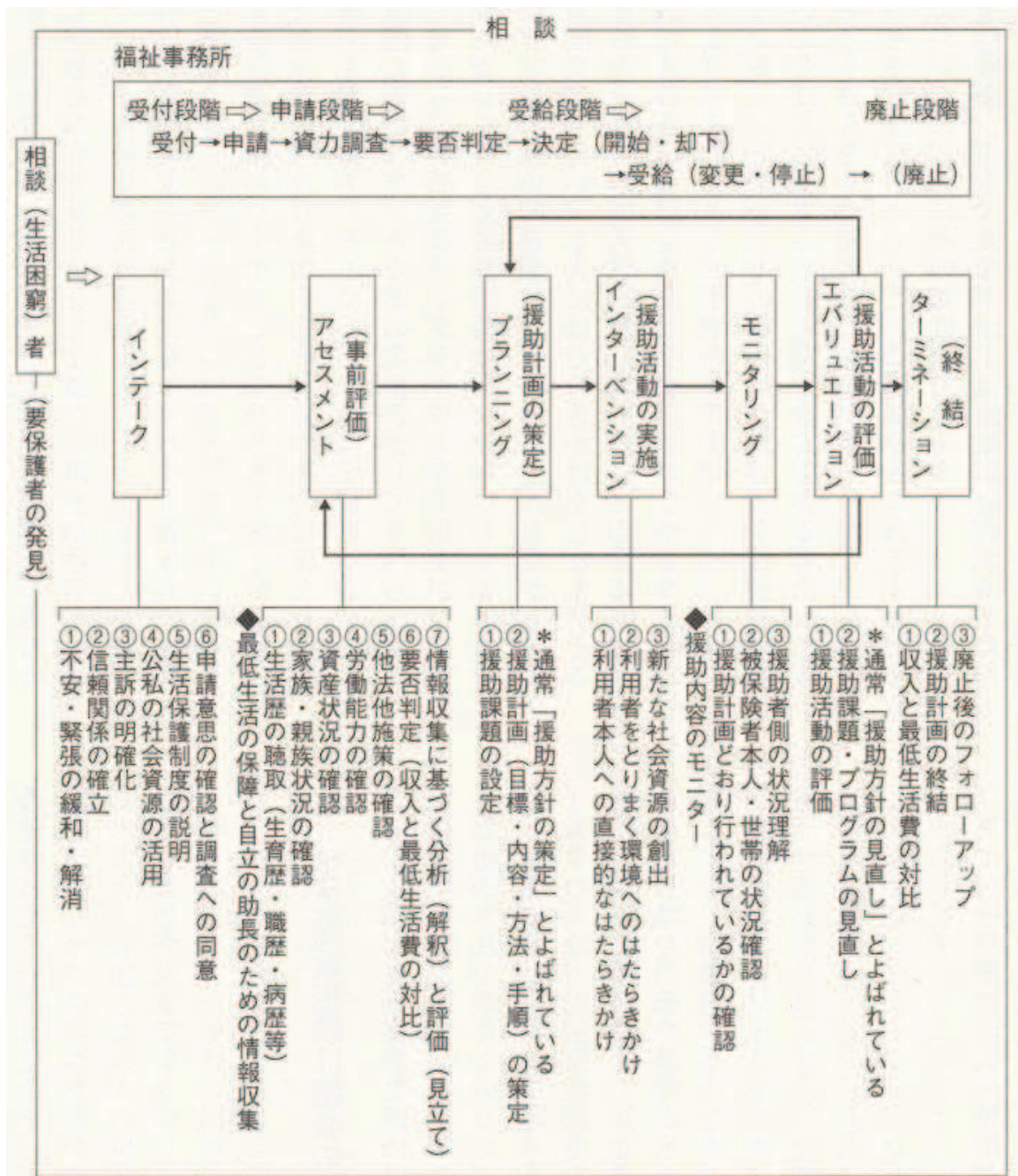


図5 生活保護における相談援助活動の枠組み

（出典）岡部卓（2014a）『新版 福祉事務所ソーシャルワーカー必携—生活保護における社会福祉実践』全国社会福祉協議会、43。

5.1. 地域における社会資源

生活保護の相談援助活動について、地域の社会資源を用いて支援を行うことは援助過程の中で多々ある。生活保護の相談援助活動の支援プロセスに沿って、地域の社会資源を探ることとする。

第一に、インテークでの支援プロセスである。被保護者が各地区の民生委員に相談し、民生委員と一緒に相談に来所する場面がある。その際に面接相談を行う者は生活保護の説明を行うとともに、民生委員と他法で優先できるものはないか一緒に考えながら支援を行う。また被保護者本人が施設入所している場合や在宅で常時介護が必要で来所できない場合等に、親族が被保護者に代わって来所する場合がある。したがって関係機関との連携には親族も入ってくるものと考えられる。地域における友人、知人が被保護者とともに相談に来所する場合もある。

被保護者あるいは被保護者以外の者が来所した際、誰にとってもわかりやすい説明をしていくことが大切である。その際、生活保護は「保護の補足性」の原理があるため、生活保護を受けずに他法を用いることで最低生活費を満たすことが考えられる場合などは現業員と一緒に他部署に出向く。例えば児童手当、児童扶養手当の申請を一緒に行うことなどが考えられる。児童扶養手当の申請を行う場合、民生委員と面談を行うことが義務付けられていることが多いため、そこで民生委員の存在を被保護者に説明し、今後ひとり親家庭として養育していく場合、民生委員にも相談できる旨の情報提供を行ったりする。ここでは子育て関連部署、民生委員、被保護者、現業員の四者で連携が行われる。その他には、面接相談員及び現業員が就労支援員や公共職業安定所と連携を行うことで、早期に就職に結びつくように被保護者に就職先の紹介を行う場合がある。

第二に、アセスメントでの支援プロセスである。この段階では調査や要否判定を行っていく。親族の扶養調査では直系血族の親族を調査し、扶養照会を行う。何年も親族との連絡を絶っている被保護者が多く、被保護者より先に現業員が親族と連絡を取る場合がある。その際、親族が被保護者を引き取りたいとの申し出をする場合もある。その際は被保護者に説明を行い、被保護者と親族との間を取り持ち、関係修復に寄与する場合もある。現業員が被保護者支援のために、家族という社会資源を用いて、家族と連携することにより、家族の再生産が生まれる場合がある。

障害、傷病のある者の世帯が申請となる場合、このアセスメント段階で病状調査を行う。

病状調査の結果によって保護の可否が決まる訳ではないが、「障害者世帯・傷病者世帯」であるのか、「その他の世帯」であるのかについて、病状調査を経て福祉事務所が決めたり、被保護者の病状を把握するために訪問したり、また医療機関との連携を図るために行う。

第三に、プランニングでの支援プロセスである。保護が決定したら、まず被保護者の援助計画を立て、被保護者とともにそれを確認する。その際、受給開始とともに他機関との連携が必要な場合は、被保護者に他機関との連携について説明し、支援方法をともに考えていく。現業員の働きかけにより、新たに関係機関と連携を結ぶ場合もあれば、被保護者が保護申請以前より社会資源として支援を受けていた機関と連携を結ぶ場合もある。その場合は現業員よりも被保護者の方がより詳細を知っているため、被保護者から多くの関係機関の情報を得ることとなる。いずれにしても、ここで立てる計画は現業員独自で立てるのではなく、被保護者とともに計画を考えていく必要がある。

第四に、インターベンションでの支援プロセスである。この段階では実際に他機関と連携して支援を行うが、福祉事務所内で求職活動を行っている被保護者に対し、現業員が公共職業安定所や就労支援員と連携し、模擬面接会を行ったり、履歴書の書き方の指導等を行ったりする。現業員は就労支援員とともに公共職業安定所と連絡を取り合い、就職活動の可否、就労に対する姿勢、悩み相談について役割を決めて被保護者と面談を行う。

一方で、高等学校3年で来年度に大学・短期大学・専門学校に進学を希望する生徒のほとんどは社会福祉協議会の貸付を希望する。以前に比べ、進学者も増え、その需要は高まっている。社会福祉協議会での貸付では、要保護世帯の親とその子ども、担当現業員、民生委員との面談が義務付けられているため、一定の時期になると面談が行われる。この面談は現業員が進学希望する子どもに対し、深く介入して将来について一緒に話し合い、励ますことができる良い機会でもある。

第五に、モニタリングでの支援プロセスである。モニタリングでは援助計画通り実施されているかの確認や被保護者の状況の確認が行われる。援助計画通りに行われているか、関係機関それぞれの連携方法を確認する。また被保護者の状況の確認については、民生委員に各地域の被保護者の生活の状況の確認を行ったり、母子世帯の児童扶養手当受給世帯については子育て関連部署と連携し、世帯の状況を確認したりする。

被保護者において、病気があり就労できる状態ではないのに就職活動を支援していないか、逆に病気が治癒しているのに就職活動の支援が行われていない場合などの確認を行う。その指標となるものが病状調査であり、被保護者の訪問調査や面談を通して、現業員が病状

調査を行い、世帯類型を振り分け直したり、支援方法を変更したりする。

第六に、エバリュエーションでの支援プロセスである。エバリュエーションでは援助計画の立て直しを行う。モニタリングで確認した結果について、援助計画を立て直し、場合によっては各関係機関と再連携を行う。各世帯の援助計画の見直しについては、約 3 か月ごとに行う。以前の援助計画がそのまま引き継がれる場合もあれば、新たに連携を組み直し、別の角度から支援を行う場合がある。病状調査の結果、治療に専念した方がよいという状態であれば、医療機関と連携し、例えば精神科のデイケアに通所したり、整形外科のリハビリに通院したりする。その一方で、病気が治癒に向かい、医師から就労可能であると診断された場合は、福祉事務所内の就労支援員や公共職業安定所職員と連携し、就労の初回相談へとステップアップを行う。

処遇困難な事例においては、福祉事務所内でケース会議を行う。就労の可否について、医師と現業員で判断が難しい場合は福祉事務所内でケース会議の結果を用いてその結果を援助計画とする。また元々居のない者が NPO 法人等の住宅に住んでおり、一般のアパートでの在宅生活を希望する場合についてもケース会議が行われる。被保護者の疾患であったり、自立性であったり、様々な方向から判断が行われる。これらのケース会議での結果を用いて、被保護者の援助計画に反映させることとなる。

最後に、ターミネーションでの支援プロセスである。ターミネーションは保護が必要でなくなった段階をいう。保護廃止において、主に世帯の収入が最低生活費を上回った時については、現業員が被保護者の担当から外れることとなる。その際は地区の民生委員に今後の見守りをお願いすることになる。各々の福祉事務所にもよるが、保護開始・廃止理由は民生委員が連絡票等で把握しているものと思われ、何かあれば民生委員が被保護者に声掛けを行ったりする。

世帯の収入が最低生活費を上回る時は、単に就労した場合、年金を受給した場合のみならず、一時的に年金の遡及があったり、一時的に仕送りがあったりした場合も含まれる。再度、保護を受ける可能性もあるため、一時的に民生委員に地域生活での見守りをお願いし、保護受給要件に該当する可能性が迫ってきたら、被保護者ないしは民生委員とともに福祉事務所に来所する。

また高齢者、障害者で在宅サービス、施設サービスを受けていた被保護者が廃止となる場合は、親族又は施設の相談員に福祉事務所で行っていた支援の橋渡しを行い、被保護者が安定した地域生活ができるよう地域と連携し、今後のフォローアップ体制をつくる。

5.2. 医療機関との連携

医療機関との連携は保護開始から廃止まで切れ目なく必要不可欠のものとなっている。主に被保護者の入退院、通院、病状調査、職権保護申請で医療機関と連携を図ることが多いといえる。以下に相談援助活動における支援プロセスに沿って医療機関との連携について説明する。

第一に、インテークでの支援プロセスである。インテーク段階での医療機関との連携では、通院中、入院中の被保護者が申請した場合及び職権保護申請が主となる。通院中、入院中の被保護者が申請した場合は現業員が医療機関に連絡をし、生活保護を申請した旨を伝え、連携体制について確認を行う。

職権保護申請では病院の医療ソーシャルワーカーから相談が入ることが多い。まれに医療ソーシャルワーカーを置かない病院においては、看護師や事務員から相談が入ることがある。被保護者の意識があるかないかに関わらず、保護を要する状態にある場合は職権保護申請となる。電話で福祉事務所に相談が入ることが多く、電話で病状や被保護者の詳細を聞き取る。その際、居住地がどこであるのか、救急搬送された場合その直前にどこで倒れてしまったのか等で実施機関が決まるため、確認が必要となる。その後、担当現業員が病院に被保護者との面談及び、病状調査に出向く。

第二に、アセスメントでの支援プロセスである。アセスメント段階での医療機関との連携では、障害、傷病のある者の世帯の申請で病状調査を行うほかに、職権保護申請の病状調査を行う。病状調査では主治医の意見を面談にて調査し、被保護者の病気の理解、支援方法の共通理解について医師、看護師、医療ソーシャルワーカーと話し合いを行う。

職権保護申請の場合は被保護者の経済状況、家族状況が分からない場合があるため、被保護者本人及び医療ソーシャルワーカーと連携し、その詳細をより理解する必要がある。この申請の場合は、被保護者の意識が明確でない場合が多く、申請意思の確認ができない場合がある。そのような場合は現業員が戸籍調査を急いで、親族の居所を早めに明らかにする必要がある。医療機関の持っている本人、親族の情報と福祉事務所の現業員が戸籍調査等を行った情報を擦り合わせて被保護者支援を行う。

第三に、プランニングでの支援プロセスである。プランニングでは援助計画の策定を行うわけであるが、職権保護申請の場合は病気を治癒するために加療に専念する支援の旨の方針であったり、戸籍調査で親族の居所を確認する旨の方針を立てたりする。

医療機関との連携においては、主治医、医療ソーシャルワーカーと連携して被保護者が疾病や障害に対する認識が持てるよう働きかけるべきである。また治療が生活全般に及んでいることに留意し、計画を立てることが必要である。同居の親族や別居の親族と連携して、病気をもつ被保護者のことを理解して配慮することも大切である。

さらに治療の目的と、療養し治癒したときの生活設計をきちんと被保護者と現業員の間で確認しておくことである。療養はともすれば長期間にも及ぶため、日々の生活の中で将来の希望を見失い自暴自棄となり、ただ漫然と日を送る人も中にはいる。そのような事態を招かないように、治療意欲を引き出し、以前の活動能力を少しでも活用していけるよう、関係機関と連携し、相談援助に工夫をする必要がある。

職権保護申請の場合、本人の意識がはっきりしていない場合が多く、アセスメント段階では一部の親族の居所しか明らかになっていない場合がある。引き続き、関係機関と連携して、被保護者を支援していくためにも親族の居所を調査することも計画に入れる必要がある。

第四に、インターベンションでの支援プロセスである。インターベンションでは、現業員と医療関係者が被保護者に対して、障害や傷病に関する知識、治療方針、治療方法、治療期間など、療養に対して積極的に治療や病識に関する意欲を引き起こし、どう働きかけるかが相談援助活動の実施に深く関係する。現業員が医療関係者と連携して、医学的知見に基づく実践的な働きかけがあれば、被保護者に響く説得力も大きいといえる。

そこで被保護者に、例えば地域包括支援センター、精神保健福祉センター、精神障害者地域生活支援センター、公共職業安定所等の社会資源があることを早くから提示し、いろいろな選択肢があることを働きかけておくことで被保護者のステップアップにつながると思われる。

第五に、モニタリングでの支援プロセスである。ここでは援助計画通りに相談援助活動が行われているか確認を行うわけであるが、被保護者が病識を持って治療が行われているか、病気の程度は現状ではどうなっているのか、親族との交流は続いているか等を被保護者、医療機関に確認を行う。

具体的には現業員が被保護者の現状での病気の把握と今後のステップアップの支援ために訪問調査、及び病状調査を行う。最終的な目標となる就労においては、被保護者の能力活用において、身体能力がどの程度であるかを確認するうえで被保護者と面談をすること及び医学的診断は重要な要素となる。

また親族の居所が支援途中で明らかになった場合は、その状況や関係を確認し、親族の支

援が最大限に受けられるように被保護者及び親族に現業員が働きかけることもモニタリングでは必要といえる。

第六に、エバリュエーションでの支援プロセスである。エバリュエーションでは傷病や治療に関する基本的で重要な事柄、あるいは相談援助活動を進めていくにあたり、受けておきたい専門的なアドバイスなどを現状の支援の実態を提示した上で、医療機関から実施してもらうことが支援を評価するにあたり大切である。ここで医療機関の様子や医療機関で対応できることについて具体的な説明を受けることが、受診や再受診につなげられる場合がある。

例えば、医療機関で長期療養に及んでいる慢性疾患の被保護者、精神疾患を持つ被保護者、末期がんなどの難治性の疾病をもつ被保護者などは、これまでの療養生活の見直しと今後の療養について検討する際に、医療機関からの医学的視点はエバリュエーションにとって必要不可欠である。

被保護者に医学的見地から本人に必要な助言を行うことで、適切な医療の受診そしてその結果、症状の改善につながる可能性がある。医学的な視点からの病状把握や入院治療要否の見立てが行えることは、適切な支援の実施にもつながっている。

最後に、ターミネーションでの支援プロセスである。生活保護におけるターミネーションは保護を必要としなくなった時であるが、これについては収入が最低生活費を上回る、死亡・失踪、転出が考えられるが、医療を必要としている被保護者については、これらの理由での廃止は多くはないのが現状である。

入院中の被保護者において、急性期病院退院後の地域移行の問題や高齢になった長期入院患者の地域移行の問題がある。医療につながった被保護者がまた地域に戻って生活することについても、医療機関との密接な連携が求められる。退院の際、医療ソーシャルワーカーから提示される選択肢の一つに親族の引き取りがある。親族が引き取りたいと考え、被保護者本人も親族と一緒に暮らしたいと考えられるのであれば、生活保護のケースワークではターミネーションを迎える。その際は、今まで連携していた医療機関、地域包括支援センター、介護支援専門員等と連携し、引き続き切れ目ない支援が継続できるよう援助することが大切である。

5.3. 自治体内の連携

福祉事務所内には、生活保護業務のみならず、高齢者、身体障害者、知的障害者、母子、児童など福祉関係法ごとの現業員、行政事務職員、嘱託医などがある。同一組織という利点を生かし、双方の連絡調整が最も密に取れ、課題に即応できる関係にある。

第一に、インテークでの支援プロセスである。インテーク段階では母子家庭での相談、虐待、DVに遭った家庭、税務関係部署で税金の滞納での相談といった形でそれぞれの自治体相談窓口で相談し、各部署の職員が同行する状況でそのまま生活保護相談として窓口に来所するケースがある。生活保護の相談窓口へ直接来所する場合もあるが、敷居が高いと考えられており、別の課を経てくる場合も少なくない。

また貧困問題は、福祉のみならず様々な分野とも関連を持つものであることが多い。福祉行政部門にとどまらず、インテーク段階から教育、保育、労働、医療、介護、税務関係部署などとの間での情報共有や連携も必要である。

第二に、アセスメントでの支援プロセスである。ここでの自治体職員の役割としては、貧困になった経緯が自治体内の他部署から引き継がれた場合は関連部署に連絡し、その詳細を確認することとなる。家庭児童問題においては子育て関連部署が対応するが、複雑な問題については児童相談所が対処し、場合によってはこの段階で市町村、学校、警察が介入し、連絡協議会を編成し会議をする場合もある。DV相談に関しては、自治体内に配属されている専門相談員との連携が求められ、どのような経緯でDV、貧困になったのか詳細を確認し、保護になった場合の今後の連携や支援方法について打ち合わせを行う。

第三に、プランニングでの支援プロセスである。生活保護が決定し、自治体内の各関連部署に連絡票を被保護者と一緒に渡し、生活保護になった旨を知らせる。その際に今までの税申告の漏れがあればその場で申告してもらい、各税金の免除申請、国民年金保険料の免除申請等を現業員と一緒にを行う。

現業員と被保護者とで相談し、援助計画を立て、その方針に自治体内で連携が必要なものがあれば、生活保護の連絡票とともに関係機関に繋げる。また各法現業員との情報交換等によって、状況に応じて的確かつ豊富な情報と多面的な視点からのプランニングが実施できる。

第四に、インターベンションでの支援プロセスである。同一組織という利点を生かし、双方の連絡調整が最も密に取れ、課題に即応できる関係にある。被保護者の課題や状況に応じ

て、各自治体職員どうしが臨機応変に連携・協働をとりながら援助活動を行う。

保護世帯で虐待が疑われる場合は児童相談所や市区町村の子育て関連部署との連携を図り、児童の健全育成を優先して支援を行う。子どもの不登校、進学、いじめの問題が生じた場合は現業員が学校、教育委員会、スクールソーシャルワーカー、スクールカウンセラー、民生委員・主任児童委員、児童相談所、市区町村の子育て関連部署と連携を図り、何度も会議を重ねて支援を行う。例えば不登校児童のスマールステップを鑑みて、現業員がスクールソーシャルワーカーとともに不登校児童と学校の門まで一緒に行くというような支援も行われることもある。また新たに社会資源を創り出した方がよいのかを検討し、必要に応じて連携を組み直す。

第五に、モニタリングでの支援プロセスである。援助計画に沿って被保護者が暮らしやすい環境であるか確認を行うわけであるが、身体状況のみならず、心理状況についても面談を行い、確認をする必要がある。その際に身体状況の苦しさから心理状態を悪化しているのであれば、医療機関と連携し、自治体内でできるサービスを一緒に探すことも必要になる。これらの生活環境をより良い方向に変える作業が次のエバリュエーションで行われる。

第六に、エバリュエーションでの支援プロセスである。自治体内の職員間におけるエバリュエーションで「高齢者世帯」、「障害者世帯・傷病者世帯」に多いのが、介護保険サービスの要介護認定や区分変更である。モニタリングでは援助計画通り行われているか確認を行うが、身体状況の変化が激しい「高齢者世帯」、「障害者世帯・傷病者世帯」は自治体の介護保険関連部署と医療機関や介護支援専門員と連携を図り、その身体状況に適したサービスを提供する必要がある。同じく、「障害者世帯・傷病者世帯」において手帳を必要としたり、障害サービスを必要としたりする場合は障害支援区分を判定する必要がある。

介護保険関連部署や障害者福祉関連部署と連携しながら、在宅サービス、施設サービス問わず、自治体内外での相談・判定及びサービス給付の是非について検討することが必要である。生活保護分野以外からのアプローチの実態を知ることによって、被保護者の課題や生活問題・解決策がより立体的に見えてくるといえる。

最後に、ターミネーションでの支援プロセスである。生活保護におけるターミネーションの自治体組織での役割は、廃止連絡票とともに各部署を担当現業員と周り、国民健康保険の加入手続きなどを行う。母子世帯の廃止のほとんどは子育て関連部署で医療費の助成制度の申請を案内する。学齢期の子どもを持つ世帯は教育委員会で就学援助の手続きなども行う。

廃止になった世帯に最後に助言を行う際に、いつでも福祉事務所で相談にのれる旨を話し、安心感を持たせることが重要である。また就労で収入増加になり、廃止になった場合においても今後いつでも現業員や就労支援員と相談にのれる旨を話すことも大切である。以上のように、ケースワークでは切れ目のないアフターケアを必要とする。

以上、地域における社会資源の活用、医療機関との連携、自治体内での連携の三つの局面を通して、生活保護の相談援助活動の支援プロセスを筆者の9年間にわたる現業員の日常業務を通じての参与観察から提示した。もちろん、筆者の観察は、特定の福祉事務所における従事経験をトレースしたものに過ぎず、その敷衍化にはおのずと限界がある。しかし、筆者と同様の現業員やその指導監督にあたる査察指導員が支援プロセスにおいて、常にその参考指針とするマニュアルが『生活保護手帳 2020 年度版』、及び『生活保護手帳別冊問答集 2020』である。この生活保護手帳は、福祉事務所現業員の支援プロセスにおいて常に参照基準とされるものであり、いわば現業員によるケースワークは、こうしたマニュアルに基づいて、平準化されているといってもいい。しかし、マニュアルが一般的に標準モデルであり、その解釈と運用が現業員とその指導監督を行う査察指導員に委ねられている以上、個々の現業員による対応は、それぞれの現業員ごとに千差万別であるといえる。その結果、個々の現業員の裁量によって、同種事例での被保護者への支援プロセスにおいて担当者ごとの差異が生じることは不可避であるともいえる。たとえば、社会資源を用いた相談援助活動の支援プロセスにおいて、現業員自身がどのような社会資源を用いて関係機関と連携するかによって、援助方法も異なり、ターミネーションとしての結果も違う形になると考えられる。また、どの支援プロセスにおいても必ず社会資源を必要としている。現業員が利用者に相談援助活動を行う際、他法他施策を含めた社会資源に関する知見や視野の広さを有しているかがそうした対応の差異をうむことになることであろう。

仲村は、ケースワークを公的扶助に則したものとして考え、ケースワークを公的扶助の手段にする（仲村 1956 : 50-2）ことを指摘したように、今日では、生活保護の業務は、相談援助活動における支援プロセスに沿ってケースワークは展開されている（岡部 2014a）。公的扶助が社会福祉の専門領域として扱われてから長く、そこには当然、社会福祉援助技術が求められると考えられる。またケースワークにおける社会資源はフォーマル、インフォーマルの両方を必要とし、両者を分離させて考えることなく、適宜フル活用することが支援活動で求められる。したがって、生活保護のケースワークの支援プロセスでは、上記のような社会資源を用いた相談援助活動が必要であり、これらの要件を満たし

たケースワークの実施こそが、生活保護業務に求められる専門的機能であるといえる。ここでは、手続きの適正とともに、内容の適正がケースワークの要件として不可欠であり、また、それを担保するための福祉事務所における組織的な取り組みである。同時に、ケースに関する調整会議や意見交換会、OJT や外部での研修の実施とそのフィードバックが要求されよう。

このように、生活保護手帳に基づくこれまでの生活保護業務の実施とその蓄積を踏まえ、福祉事務所が組織的に、社会資源を用いた相談援助活動をインテークからターミネーションまでの支援プロセスに沿って支援していくことこそ、社会福祉援助技術の重要な点であり、生活保護業務における専門的機能の内実であると考えられる。また、現業員が実践するその支援プロセスの段階をきちんと経ているか、それらを査察指導員が現業員とともに確認する作業こそが福祉事務所求められるスーパービジョンであると考えられる。

第4章 生活保護スーパービジョンの現状－東京都内全福祉事務所のアンケート調査から

1. はじめに

福祉事務所では、生活保護業務を行う現業員の指導・監督を司る査察指導員が配置されているが、現業員のスーパービジョンを行っている査察指導員が中心となって、どのような適切な生活保護業務体制をとっていくべきかを検討することは、組織として切実な課題である。福祉事務所における生活保護のスーパービジョンは、生活保護運営の中心として大きな役割を担ってきた。また、現業員の適切な業務遂行には査察指導員による的確なスーパービジョンが不可欠である。したがって、生活保護のスーパービジョンでは、査察指導員がそれぞれに持つ豊富な知識や経験、能力の蓄積に基づく専門的知識・態度が必然的に求められている。本章では、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調査するとともに、査察指導員のあるべき姿について探求する。

2. 研究の背景及び目的

近年の保護率は、高齢化の進展や単身世帯の増加などといった社会情勢の変化を背景に近年増加傾向で推移しており、2017年度の生活保護受給世帯数は164万世帯を超え、過去最多を更新した。その一方で、公務員定数の抑制及び削減が全国的に進められている状況下で、生活保護行政の職員不足は軽視してはならない課題である。全国各地で日々複雑化かつ多様化するケースに苦慮している福祉事務所は少なくない。多面的な視点から適切な検討を踏まえた対応が求められている。

査察指導員を取り巻く厳しい勤務環境の現状について「査察指導員には現業の経験を少なくとも2年なり3年なり経験した上で、指導能力を備えた人をもってあてることが、最も望ましい方法であることは、誰の目にも明らかである。その一方で、辞令1本で福祉関係の経験がなく査察指導員に任命されるという例が少なくなく、現業事務が煩雑になり、福祉事務所が落ち着いてケース研究を行えるような現場ではなくなっている」との指摘がなされている（仲村 2002：81）。査察指導員は、日々増加かつ複雑化するケースに対応しながら、時には組織の管理監督者として、時にはプレーイングマネージャーとして、様々な役割を求められている。その一方で、生活保護業務はもちろんのこと、福祉の業務の経験も

なく、福祉の資格あるいは知識さえも乏しい中で、生活保護のスーパーバイザーとして専門的知識と多面的視野を求められながら査察指導員として勤務が求められている状況におかれている。特に生活保護のスーパービジョンは、豊富な現業経験に裏付けられた、良い意味での自信と現業に対する十分な理解を基にして行われるスーパービジョンであってはじめて、現業員の信頼を得る説得力を伴ったスーパービジョンになる。

また、清水・尾崎による約 25 年前の査察指導員調査では、福祉事務所における勤務経験がない査察指導員は 25%であった（清水・尾崎 1996）。清水・尾崎の調査から 25 年が経過したが、1999 年の地方分権一括法による地方自治法等の改正により、生活保護業務は 2000 年に機関委任事務から法定受託事務に代わったことで、現業員の配置基準についての国からの法的強制力が弱まる結果となった。結果として、生活保護行政の人事は各自治体の状況により流動化したことで、福祉事務所未経験の査察指導員の割合はさらに高くなっていると考える。

次に、日本社会福祉士会が現在の生活保護行政における組織体制について、神奈川県小田原市における生活保護担当職員による不適切なジャンパー着用事件を受けて見解を述べている（URL 18）。「現行の社会福祉主事任用資格だけでは生活保護世帯の増加とともに多様化・複合化する住民ニーズに対応することは難しく、社会福祉士等の国家資格所持者の割合を高めるなどの職員配置を進めることが求められる。また、福祉職等の専門職の配置や研修の充実等による人材の育成と確保を図り、住民の権利を守ることができるよう、地方自治の本旨に立ち返るべきである（日本社会福祉士会 2017）。」日々複雑化する生活保護行政においては国家資格所持者や福祉職を積極的に登用することが求められると日本社会福祉士会は述べている。つまり、現在の生活保護行政は国家資格所持者や福祉職が登用されていないことを示唆するものである。

本章では、各福祉事務所における査察指導員のスーパービジョンの状況から、生活保護業務が適切に実施されるような工夫について何らかの示唆を得ようと福祉事務所における実践を検討するものである。各福祉事務所における査察指導員の現状について検証を進め、課題解決に向けての方向性を考察する。

3. 研究対象の選定理由及び方法

東京都内の全福祉事務所（特別区が 32 か所、市が 25 か所、郡・島しょ部が 5 か所の、

合計 62 か所) に対して、査察指導員の配置状況や業務に対する意識、自己評価などを含めたアンケート調査を 2017 年 7 月から 8 月にかけて各福祉事務所宛てに郵送及び電子メールにて送付した。同年 8 月下旬までに合計 55 団体の福祉事務所³⁷ (回収率 88.7%) から何らかの回答を得た。回答がなく査察指導員数のみしか調査できなかった 7 自治体の福祉事務所を含めた東京都内の各福祉事務所で勤務する査察指導員数は 365 人 (1 団体平均の査察指導員数は 6.8 人) であり、そのうち 51 団体の福祉事務所で勤務する 155 人の査察指導員からスーパービジョンの状況や、スーパービジョンを機能させるための教育的機能・管理的機能・支持的機能の評価に関する個別アンケートに回答してもらった (回収率 42.5%)。なお、このアンケート調査と並行して各福祉事務所で勤務する現業員の人数や職種、資格保有状況、担当ケース数などに関する調査も行っている。

調査対象に東京都内の全福祉事務所を選定した理由としては、全都道府県で最も多くの福祉事務所を抱え、その他にも高齢化率の高い過疎地域や島しょ部まで様々な地域を抱えているからである。保護率に関しても、世帯平均所得が高く保護率が低いとされる地域から日雇い労働者が多く全国でも有数の保護率が高い地域、生産年齢人口が低く高齢化率が高い地域まで、様々なバリエーションに富む地域性を持つ。

調査の実施にあたっては倫理的配慮として、同志社大学研究倫理規準を遵守し、各福祉事務所には書面にて筆者の身分及び研究目的・方法を明らかにした上で、回答内容が不利益を及ぼすことはないこと、調査結果の公表に際して学会報告や研究論文のデータとして使用することを依頼文に記載した。また、調査票の返送・返信をもって本調査・研究への協力の同意が得られたものであるということも依頼文に記載した。回答については、各福祉事務所が返信用封筒で調査票を返送する、あるいは電子メールで調査票を返信するという方法を取り、回答結果の公表においても、個人の特定ができないように配慮した。

4. 調査結果

設問別の回答の傾向と分析を以下に示した。調査票 A (福祉事務所単位で回答) と調査票 B (査察指導員単位で回答) それぞれについて調査した結果を説明する。

³⁷ 自治体の人口規模等により、ひとつの自治体内で 2 団体以上の福祉事務所に分かれており、回答もそれぞれの福祉事務所から別々に行われた 4 自治体 9 福祉事務所を、1 団体ずつ独立してカウント及び集計している。

4.1. 調査票 A（福祉事務所単位で回答）について

問 1「貴福祉事務所において現業員の担当している世帯数は平均何世帯ですか。（有効回答数 52）」については、各事務所平均で 97.8 世帯／1 人だった。そのうち、80 世帯（市部福祉事務所法定基準³⁸）以上は 46 団体（90.2%）で、1 人の現業員が 100 世帯以上担当している福祉事務所は 21 団体（41.2%）、120 世帯以上担当している福祉事務所は 3 団体（5.9%）あった。担当件数が増えると、被保護者に対する訪問調査や自立支援、指導、助言などが不十分となり、事務処理が追い付かないケースなど適正な生活保護行政を行えないリスクが懸念される。

問 2「貴福祉事務所における現業員の担当制については次のどちらで実施されていますか。（有効回答数 52）」については、地区担当制を敷いている福祉事務所が 47 団体（90.4%）と圧倒的で、世帯類型別担当制³⁹を敷いている福祉事務所は東京都内では 0 団体だった。しかしながら、地区担当制及び世帯類型別担当制の併用を取り入れている福祉事務所が 1 団体（高齢者世帯の被保護者専門の係設置）、地区担当制がメインであるものの長期入院・入所者は専門の係・職員で対応している福祉事務所が 2 団体あった。さらに、現業員の経験や適性で柔軟に担当を振り分けている福祉事務所が 1 団体、担当件数順で振り分けている福祉事務所が 1 団体あった。

問 3「貴福祉事務所における全体の研修はどのような形で行っていますか。受講の時期・頻度、受講場所、受講内容について、可能な限り具体的にご記入願います。（複数選択可能・有効回答数 49）」については、東京都の研修を受講していると回答した福祉事務所が 43 団体（87.8%）と最も多かった。福祉事務所内で研修を実施していると回答した福祉事務所が 34 団体（69.4%）と次に多く、その他にも国（厚生労働省）の研修を受講すると回答した福祉事務所が 14 団体（28.6%）、月 1 回程度の事務研究会を実施していると回答した福祉事務所が 8 団体（16.3%）、外部（弁護士・厚生労働省等）から講師を派遣していると回答した福祉事務所が 8 団体（16.3%）あった。

問 4「査察指導員に対し、スーパービジョンが適切に行われているかの能力の評価をどのような形で行っていますか。（有効回答数 38）」については、上司（課長等）あるいは人

³⁸ 郡部福祉事務所は 65 世帯／1 人。

³⁹ ケース担当を決める際、地区で担当を振り分けるのではなく、世帯類型ごとに担当の振り分けを行うこと。

事担当課による所内人事評価を行っている福祉事務所が 29 団体 (82.9%) で最も多く、目標管理設定・自己申告書を作成、提出していると回答した福祉事務所が 2 団体 (5.3%) あった。しかしながら、スーパービジョンの内容についての評価を第三者が客観的にを行っている福祉事務所は 1 団体もなく、評価自体を特に行っていないと回答した福祉事務所が 5 団体 (13.2%) みられるという結果だった。現状ではスーパービジョン自体を評価したり能力を向上させたりする人事的な取り組みは、各福祉事務所でまだ整備されていない状況であることがうかがえる。

問 5「査察指導員について、次の人数を分かる範囲で教えてください。(有効回答数 59)」については、54 団体の福祉事務所あわせて合計 365 人 (1 団体平均 6.8 人) で、そのうち男性査察指導員が 320 人 (87.7%)、女性査察指導員が 45 人 (12.3%) だった。近年、各自治体では若年層を中心に女性職員が増加傾向で、福祉事務所でもその傾向がみられる状況の一方で、女性管理職比率が伸び悩む近年の各組織の傾向と同様に、女性査察指導員比率が低迷しているという状況がうかがえた。

問 6「査察指導員の取得資格について教えてください。(有効回答数 52)」については、社会福祉主事の資格保持者が 180 人 (62.5%) で、国家資格においては社会福祉士のみの資格保持者が 37 人 (12.8%)、精神保健福祉士のみの資格保持者は 0 人 (0.0%) だった。社会福祉士の資格保持者のうち、介護支援専門員資格保持者が 3 人、臨床検査技師資格保持者が 1 人、保育士資格保持者が 1 人いた。さらに、社会福祉士及び精神保健福祉士の資格保持者が 6 人 (2.1%) いた。その一方で社会福祉主事の資格未保持者が 65 人 (22.6%) となり、各福祉事務所における査察指導員の約 4 人に 1 人は社会福祉主事の資格未保持者であることがわかった。

問 7「査察指導員の職種について教えてください。(有効回答数 290)」については、一般行政職が 249 人 (86.6%)、福祉職が 38 人 (13.1%)、業務職⁴⁰が 2 人 (0.7%)、保育士職が 1 人 (0.3%) だった。東京都内の各福祉事務所においては、福祉専門職の登用がまだ整備されていない状況がうかがえる。

問 8「現業員について、人数を分かる範囲で教えてください。(有効回答数 52)」については、52 団体の福祉事務所で合計 1,958 人 (1 団体平均 37.7 人) という結果だった。

問 9「現業員の取得資格について教えてください。(有効回答数 1,916)」については、

⁴⁰ 機器の運転操作、庁舎の監視その他の庁務及びこれらに準ずる業務に従事する職員のこと。給料表も行政職・福祉職とは別に設定されている。

社会福祉主事の資格保持者が 932 人 (48.6%)、国家資格においては社会福祉士のみ資格保持者が 217 人 (11.3%)、精神保健福祉士のみ資格保持者は 7 人 (0.4%) いた。その他にも、社会福祉士及び精神保健福祉士の資格保持者が 12 人 (0.6%)、介護福祉士の資格保持者が 1 人 (0.1%)、保育士の資格保持者が 2 人 (0.1%) いた。その一方で、社会福祉主事の資格未保持者が 745 人 (38.9%) となり、各福祉事務所における現業員の約 5 人に 2 人は社会福祉主事の資格未保持者であることがわかった。

問 10「現業員の職種について教えてください。(有効回答数 1,882)」については、一般行政職が 1,564 人 (83.1%) と最も多く、福祉職は 283 人 (15.0%) であった。査察指導員と同様に現業員においても、各福祉事務所においては福祉専門職の登用がまだ整備されていない状況がうかがえる。その他にも、2 人 (0.1%) が保育士職、1 人 (0.1%) が介護士職、32 人 (1.7%) が嘱託職員となっており、他の専門職員や非常勤の職員が現業員として勤務していることがわかった。

問 5 と問 7 の結果から、査察指導員のうち福祉職が占める割合 (有効回答数 51) を算出すると、全福祉事務所平均で 6.4% だった。割合分布だと、0% が 40 団体 (78.4%) で、1% 以上 25% 未満が 6 団体 (11.8%)、25% 以上 50% 未満が 1 団体 (2.0%)、50% 以上 4 団体 (7.8%) であった。全福祉事務所のうち約 8 割の福祉事務所では、査察指導員に福祉職が充てられていないことがわかった。

問 8 と問 10 の結果から、現業員のうち福祉職が占める割合 (有効回答数 50) を算出すると、全福祉事務所平均で 11.6% となり、査察指導員のうち福祉職が占める割合よりは高い数値となった。これは、若年層を中心として福祉職が近年充てられるようになっていることを示している。しかしながら、多くの福祉事務所では現業員に福祉職が充てられる状況になっていない。なお、割合分布だと、0% が 21 団体 (42.0%)、1% 以上 25% 未満が 19 団体 (38.0%)、25% 以上 50% 未満が 9 団体 (18.0%)、50% 以上が 1 団体 (2.0%) となっている。

問 5 と問 8 の結果から、現業員の数を査察指導員の数で除した値 (有効回答数 51) を算出した。これは、ひとつの福祉事務所において、ひとりの査察指導員が受け持つ (指導する) 現業員の数になる。割合分布だと、5 人未満が 5 団体 (9.8%)、5 人以上 7.5 人未満が 30 団体 (58.8%)、7.5 人以上 10 人未満が 15 団体 (29.4%)、10 人以上が 1 団体 (2.0%) だった。全福祉事務所平均が 6.6 人となっており、平均を大きく上回る福祉事務所 (1 人の査察指導員が担当する現業員の数が多い福祉事務所) が 3 割以上も存在することがわかつ

た。中には、10人以上もの現業員を部下として抱える査察指導員も存在することがわかった。福祉事務所によって、査察指導員が担当する現業員の数にばらつきがあることを確認できた。

4.2. 調査票 B（査察指導員単位で回答）について

問1「あなたは査察指導員として、どのような形でスーパービジョンを行っていますか。」についての回答結果は以下の通りである（有効回答者数 129 名）。最も回答者数が多かった回答は「事例1件ごとに対応・指導・助言する」で、110名（85.3%）いた。定期的にケース記録や訪問計画書の確認を行いながら、各現業員の担当業務の進行状況を管理する。支援が困難なケースや、緊急な対応が求められるケース、重要なケース対応する場合は、現業員の経験年数にあわせて個別に助言を行い、適宜振り返り作業を行う。また、生活保護手帳や生活保護業務関連の通知や資料、東京都・厚生労働省での査察指導員向けの研修で学んだことなどをもとに、現業員からの相談や報告に基づき個々に対応・指導・助言している。場合によっては、同行訪問・面接同席を行うこともある。各査察指導員ともに、利用者の状況や現業員の経験・スキルに応じて臨機応変に様々な形や手法で指導・助言しているようであった。

次に回答者数が多かった回答は「ケース診断会議・事例検討会等で議論し、対応する（グループスーパービジョンを行う）」で、57名（44.2%）だった。これは、ケース診断会議や事例検討会が各福祉事務所ですべて週1度あるいは月1度の割合で職員が一堂に会する場が定期的に設定されているため、その場を活用してグループスーパービジョンという形で現業員に助言や指導を行っているとのことだった。

それ以外の回答では「福祉事務所内における、査察指導員による研修や振り返りを行う（29名・22.5%）」という回答があった。個人スーパービジョンの原型であり、スーパーバイザーとスーパーバイジーの1対1で実施される形式の振り返りを行うことで、スーパービジョンを実践する方式をとる査察指導員が少なくないことがわかった。また、査察指導員から現業員に個人形式で研修を行い、生活保護関連の業務知識や法令等を教授することで、現業員の業務スキルの向上を図っていることが垣間見えた。

少数の回答としては、「決裁時における指導・助言を行う（7名・5.4%）」、「朝礼等での係全体への情報周知（文書回覧・メール通知も含む）を行う（7名・5.4%）」という回答

があった。決裁時や朝礼という査察指導員と現業員の接点となる場面を活用し、こまめに現業員に対して助言や指導をするというライブスーパービジョン形式のスーパービジョンを行っているとのことであった。その時、その場で現業員の指導や援助を行い、時には現業員の意見や感想などを踏まえた上で、現業員の効果的なスキル向上を企図する教育的機能を重視したスーパービジョンを行っていた。

また「日常業務の観察・進捗管理（5名・3.9%）」、「中長期的な課題があるケースは援助方針を樹立し、定期的に支援の進行管理を行う（3名・2.3%）」という回答があった。日常的に現業員の業務進捗状況を把握した上で、対応困難なケースにはすぐに解決を目指さず、長い目で解決を目指すという管理的機能の要素が強いスーパービジョンを行っている査察指導員がいることがわかった。

さらに「個々の現業員の課題を共有し、現業員どうしが相談できる体制を意識して組織運営する（3名・2.3%）」という回答があった。この形式のスーパービジョンは、実践の経験と知識をもつスーパーバイザーによって行われる通常のスーパービジョンとは異なり、上下関係の生じない仲間や同僚間で行われるスーパービジョンを実践するピアスーパービジョンの形態である。現業員どうしで意見交換や事例を出し合うことを促すことで、現業員がいつでもどこでも誰でも気軽に相談できるような職場環境を作り出そうと尽力している査察指導員がいることがわかった。

ここで「困難ケースへの同行訪問・面接同席（2名・1.6%）」という回答があったことにも注目したい。困難事例があった時に相談しやすい環境をつくることに加えて、査察指導員の支援が必要な場合に同行訪問や面接同席を依頼しやすいようにすることは、ライブスーパービジョンの一形態である。現業員ら依頼があればもとより、ケースの内容から必要と思われたら査察指導員から声掛けをすることも行うことで、現業員の経験年数やスキルを考慮した上でスーパービジョンを行っているようであった。

回答者数が1名しかいなかった回答は以下の通りである。「現業員の第一線の目線、気づきは重要なので、横からのサポート的なスタンスで対応を行っている」、「ケースワーク上の観点（目の付け所）が明確になるように助言している」、「疑義が生じる場合、懸念材料がある場合には、東京都に見解を求める」、「職場の事務改善」、「勤怠管理」、「人材育成」、「職務知識の向上支援」、「他法活用の助言」、「他機関との連携がしやすいように環境整備」、「できるだけ他の現業員を巻き込みながら進める」、「なるべく現業員が疲弊しないような業務のあり方を目指し、指導・助言を行っている」、「生活保護事務監査にて

指摘を受けた事項の遵守」であった。各査察指導員ともに何らかの方法やツールを活用して様々な形態でスーパービジョンを行っており、現業員の経験やスキルに合わせて臨機応変に助言や指導を行っていることがわかった。「自分自身でスーパービジョンを行っている」という回答もあり、セルフスーパービジョンを実践している査察指導員もいた。

問2「あなたは査察指導が適切に遂行できていると思いますか。（有効回答者数139）」については、①「はい」が8人（5.8%）、②「どちらかというとはい」が60人（43.2%）、③「どちらともいえない」が60人（43.2%）、④「どちらかというといいいえ」が9人（6.4%）、⑤「いいえ」が2人（1.4%）であった。

問3「現業員にどのようにサポートすることで現業員が適切にケースワーク業務を遂行できると思いますか」という回答結果は以下の通りである（回答者数120）。回答結果をスーパービジョンの3つの機能である教育的機能・管理的機能・支持的機能を参考に分類した。複数の機能にかかわる回答については、複合的機能の分類として記載している。

まず管理的機能については、組織の適切な運営を目的として現業員の業務進捗状況を適宜把握したり、現業員へのマネジメント活動を随時行っていたりしていることに基づいて回答したものが多かった。各現業員の知識や経験、スキルなどを鑑み、現業員にあわせた適切な指導や助言をしていくことで、生活保護業務の制度や法令に基づく幅広い知識と豊富なスキルに基づいて現業員にスーパービジョンを行っているということがわかった。

教育的機能については、生活保護関連の法令や業務に活用できる制度・施策などの情報を適宜指導・助言していくとともに、法改正や制度改正などの新しい情報があれば随時提供していくことで現業員をサポートするという回答が多かった。OJTを通して現業員が知識やスキルを活かして自らの判断で動けるように考えを引き出すことで、自ら学び知識や経験を蓄積できる環境を整えていることが垣間見えた。

支持的機能については、対応が困難なケースについては現業員の経験やスキルに応じて同席面接や同行訪問を適宜行うとともに、積極的に声掛けをすることで現業員の抱える問題について情報共有を行い、傾聴や受容とともに助言やサポートを恒常的に行うという回答が多かった。また、困っているときに現業員をひとりで決して抱え込ませず、精神的なケアやモチベーションの維持向上を図るために、常に誰かに相談できる環境を整えたり、普段から現業員の状況に目を配らせたり、一緒に悩み一緒に解決するという姿勢を見せたりしているとのことであった。

複合的機能については、各職員の経験年数やスキルなどの特性を見極めながら、組織とし

で支援があり、いつでも相談しやすい職場環境をつくることを心掛けているという回答が多かった。日常的に現業員とコミュニケーションをとり、精神面からのマネジメントに努めることはもちろんのこと、ケースの対応状況によっては個人ではなくチーム全体で対応していくよう現業員を支えていくことで、管理的機能・教育的機能・支持的機能を活かしたスーパービジョンに取り組んでいることが垣間見えた。現業員が困難事例にさしかかった際に誰でも相談できるような環境をつくることは、ピアスーパービジョンの一形態であり、ライブスーパービジョンの一形態でもあるといえる。

現業員としての経験がない、あるいは幅広い知識や決断力に乏しい査察指導員に現業員のサポートができるのか不安に感じながらも、各査察指導員は経験年数やスキルの有無に関係なく、研修・講習会等の座学で培ったスーパービジョンを何らかの形で現場実践しようと尽力していることが回答結果からわかった。査察指導員は、現業員からの相談や悩みにいつでも的確に応え、時には現業員とともに面接に同席したり訪問に同行したりすることで、現業員の生活保護業務をあらゆる面からサポートする存在である。そのため、査察指導員は状況に合わせて的確に対応する社会福祉援助技術とともに法律知識にも裏打ちされた高度な知識や技術が必要であるのはもちろんのこと、実践を通じた経験や知識の蓄積が特に求められると考える。

問4「現業員では対応が難しく、査察指導員でも対応が難しいと思われるような困難事例は増えていますか。（有効回答者数138）」については、①「増えている」が64人（46.3%）、②「少し増えている」が43人（31.2%）、③「どちらともいえない」が29人（21.0%）、④「少し減っている」が2人（1.5%）であった。なお、⑤「減っている」と回答した者はいなかった。対応が難しいと思われる事例が以前より増えていると感じている査察指導員が多い（77.5%）ことがわかった。

問5「現業員があなたに困難事例への対処方法を相談してきた際、それに対してあなたが困難事例の解決方法として行っているものに○をお願いします。（複数選択可、有効回答者数138）」については、①「査察指導員の判断により現業員に助言する。」が111人（80.4%）、②「査察指導員と現業員が一緒に対応する。」が127人（92.0%）と非常に多く、困難事例に対しては現業員と査察指導員がともに考え、ともに行動する体制が各福祉事務所で整っていることがわかった。次に、③「査察指導員が現業員の代わりに対応する。」が64人（46.4%）、④「査察指導員会議で検討し、その結果を現業員に助言する。」が52人（37.7%）、⑤「福祉事務所全体の会議で検討し、その結果を現業員に助

言する。」が71人(51.4%)、⑥「都道府県・政令市等の局の所轄課に確認し、その結果を現業員に助言する。」が75人(54.3%)と多く、当事者である現業員と査察指導員のみならず、他の現業員あるいは査察指導員を含めた福祉事務所の組織全体で困難事例に向き合っていることがうかがえる。さらに、⑦「係内の事例検討会・会議で検討し、その結果を現業員に助言する。」が9人(6.5%)いた。これは、一部の特別区など福祉事務所が同一自治体に複数存在しており⁴¹、全福祉事務所の生活保護担当職員が一堂に会する場所ではなく、複数に分かれた福祉事務所の中で困難事例に対処しているとしたケースである。その他にも、福祉事務所内部で提携している警察・弁護士に相談したり、一部の自治体内でみられた弁護士資格をもつ法務担当職員に指示を仰いだりするケースもみられた。また、生活保護以外の部署に相談するケースもみられるなど、困難事例に対して様々な手段あるいは資源を活用し、解決を試みているケースがみられた。

問6「現業員があなたに困難事例への対処方法を相談してきた際、スーパービジョンを実施することで問題が解決できていますか。(有効回答者数135)」については、①「はい」が14人(10.4%)、②「どちらかというとはい」が73人(54.1%)と多くを占める一方で、③「どちらともいえない」が46人(34.0%)、④「どちらかというといいえ」が2人(1.5%)と、問題解決に何らかの不安を抱えている査察指導員も少なくなくなかった。なお、⑤「いいえ」と回答した者は0人であった。

問7「スーパービジョンの3つの機能である①教育的機能・②管理的機能・③支持的機能について、日常の業務であなたご自身はどのレベルに達していると感じていますか。5段階評価であてはまるものに○をお願いします。(5が一番発揮、3が通常のレベル、1がほとんど発揮していない。)」については、①教育的機能と②管理的機能、③支持的機能それぞれの回答の傾向と分析は以下の通りである(有効回答者数136)。教育的機能は平均で3.11、管理的機能は平均で3.00、支持的機能は平均で3.23という結果であったが、査察指導員の経験年数があがるほど3つの評価値は上昇する傾向にあった。

特に、支持的機能と査察指導員の経験年数についての相関性は高いようである。査察指導員の経験年数が1年以下の回答者の支持的機能の平均評価値は2.99なのに対して、査察指導員の経験年数が増えるほど、回答者の支持的機能の平均評価値は上昇し、査察指導員の経

⁴¹ 市部の自治体は、ひとつの自治体にひとつの福祉事務所が設置されているケースがほとんどである。今回の調査の結果、東京都の一部の特別区(8区)において、ひとつの区に複数の福祉事務所が設置されているケースがわかった。

験年数が4年以上の回答者に限って算出すると、支持的機能の平均評価値は3.50まで上昇する。

査察指導員が行っている支援プロセスについて、3問にわたって具体的に質問した。質問は以下の通りである。問8-1「あなたが指導監督している現業員は『生活保護における相談援助活動の枠組み』における支援プロセスに沿って援助は展開されていますか。」、問8-2「あなたは指導監督している現業員に対して『生活保護における相談援助活動の枠組み』において、特にどの段階を意識して指導を行っていますか。」、問8-3「あなたは指導監督している現業員に対して『生活保護における相談援助活動の枠組み』の各段階において、指導している具体的方法について教えてください。」以上の3問である。質問結果を設問ごとにまとめた。

問8-1「あなたが指導監督している現業員は『生活保護における相談援助活動の枠組み』における支援プロセスに沿って援助は展開されていますか。(有効回答者数130)」については、①「はい」が23人(17.7%)、②「どちらかというとはい」が62人(47.7%)、③「どちらともいえない」が35人(26.9%)、④「どちらかというといいえ」が9人(6.9%)、⑤「どちらかというといいえ」が1人(0.8%)だった。「はい」と「どちらかというとはい」で回答者数の約3分の2を占めており、多くの査察指導員が『生活保護における相談援助活動の枠組み』における支援プロセスに沿って援助は展開していることがわかった。また、「どちらかというといいえ」、「いいえ」と回答した査察指導員は全体の1割以下で、多くの査察指導員が『生活保護における相談援助活動の枠組み』における支援プロセスを意識してスーパービジョンを行っていることがわかる結果となった。

問8-2「あなたは指導監督している現業員に対して『生活保護における相談援助活動の枠組み』において、特にどの段階を意識して指導を行っていますか。」については、回答結果は以下の通りである(有効回答数124)。①インテークを意識している査察指導員は33人(26.6%)、②アセスメントを意識している査察指導員は63人(50.8%)、③プランニングを意識している査察指導員は60人(48.4%)、④インターベンションを意識している査察指導員は57人(46.0%)、⑤モニタリングを意識している査察指導員は53人(42.7%)、⑥エバリュエーションを意識している査察指導員は38人(30.6%)、⑦ターミネーションを意識している査察指導員は11人(8.9%)であった。査察指導員が重視している割合が最も多かったのはアセスメントという結果となり、相談者のニーズを見極めるといふ『生活保護における相談援助活動の枠組み』の初期にあたる活動を重視している傾向があることが

示された。その一方で、同じく初期にあたる活動であるインテークを重視している査察指導員が多くない結果となったのは、生活保護の申請受理は相談担当あるいは面接担当が対応している福祉事務所が多いことが影響している。また、『生活保護における相談援助活動の枠組み』の中期にあたる、プランニングやインターベンション、モニタリングを重視していると回答した査察指導員が比較的多かった。生活保護の決定から受給までの重要な部分にかかわる、各ケースの援助計画の作成及び実施、確認にかかるプロセスを多くの査察指導員が重要と考えていることが垣間見えた。その一方で『相談援助活動の枠組み』の終期にあたるターミネーションを重視しているという査察指導員の割合が最も少ない結果となった。保護廃止後に困ったことがあった際に相談できる窓口を情報提供するように相手に伝えるなど、フォローアップについて十分に行えていないと回答している査察指導員が少なくなく、そのような背景が割合の少なさに反映された結果となった。

問 8-3「あなたは指導監督している現業員に対して『生活保護における相談援助活動の枠組み』の各段階において、指導している具体的方法について教えてください。」については、査察指導員によって具体的かつ多種多様な回答をもらうことができた。そのため、インテークからターミネーションまでの各支援プロセスに分けた上で、それぞれの回答内容をカテゴリーごとに掲載することにする。

表 3 から表 7 は、第一段階のインテーク方法についての回答結果である（有効回答者数 65）。回答内容を「生活保護制度の通知」、「接遇」、「信頼関係の構築」、「信頼関係の構築」、「面接後の対応方法」、「その他」に分類してまとめている。生活保護制度の通知や申請者の主訴を確認することを重視する査察指導員が多かった。信頼関係の構築については、様々な方法での取り組みがみられた。面接後の対応方法もチェックしており、インテーク段階では査察指導員が様々な方法で現業員に支援・指導する様子が垣間見えた。

表3 「生活保護制度の通知」についての回答

生活保護制度の説明や助言を行っている（7名）
保護のしおりの活用を指導している（2名）
他法他施策の活用と急迫性の確認をするように指導している（2名）
生活保護制度利用に伴う申請内容が妥当であるか、あるいは制約事項や注意点・義務について十分説明しているかについて確認している（1名）

（筆者作成）

表4 「接遇」についての回答

真摯に話を聞き寄り添って対応する（11名）
主訴内容を明確にし、正しい情報を聞き取った上で申請意思の確認をとる（6名）
話を聞く時に専門用語を使用しないよう指導する（1名）
相手の理解力に合わせた言葉や文字を使う（1名）

（筆者作成）

表5 「信頼関係の構築」についての回答

申請者の事実関係や世帯状況、実施期間について確認する（7名）
信頼関係を構築できるように、できる限り顔と顔を合わせて丁寧かつ平等な目線での聞き取りを指導している（5名）
相手のニーズや主題を的確に把握し明確化するよう指導している（2名）
根拠法令の確認について指示する（1名）
過不足のない聞き取り方法について助言する（1名）
申請者の財産について資料の収集と聞き取りによる情報の整理により保護要件を確認する（1名）
現業員の見落としとしている項目がないかチェックし、情報を補足している（1名）

（筆者作成）

表 6 「面接後の対応方法」についての回答

社会資源（他法他施策）の活用も検討することを指示している（5名）
面接後の記録の内容について確認と指導を行う（1名）
何事も調査・確認を丹念に行うことが、次のプロセスにとって重要であることを意識させている（1名）
保護申請を受けてから新規開始訪問までに申請者が逼迫していないか保護費が支払われるまでのゆとりを持たせる（1名）
本人の申し出や挙証資料から課題を発見する方法を指導している面接記録票の審査により、申請意思、窮迫状態、生活困窮の原因等の把握を指示する（1名）
面接後の実地調査時の留意点を指導する（1名）

（筆者作成）

表 7 「インテーク段階におけるその他の方法」についての回答

適宜助言を行い、困難ケースには面接に同席している（2名）
決裁を見ることでインテークを評価している（1名）
面接の記録相談担当が相談対応時に作成する面接相談記録票により、その相談内容への対応が適切であったかどうか確認し、不足等があれば、次回面接時に再度の確認を行った り、助言を行わせたりするようにしている（1名）
出せるものについては説明し、持ち帰って話をすることもある（1名）

（筆者作成）

次に、表 8 から表 12 は、第二段階のアセスメント方法についての回答結果である（有効回答者数 71）。回答内容を「面接時の対応」、「要否判定時の確認」、「保護開始時の確認」、「その他」に分類してまとめている。各査察指導員は、面接時に現業員がどのように対応しているか様々な方法で把握していることがわかった。また、要否判定は申請者への支給可否にもかかわる重要な項目であるため、査察指導員が重要視している様子が垣間見えた。保護開始時の確認についても、様々な方法を通して査察指導員は現業員に確認を行っており、スーパービジョンにおける管理的機能が大きく作用する場面であることがわかった。アセスメントの場面では、申請者の情報の聴取をしっかりと行うことを通して他の事実が自然と判明することが多いため、面接の対応方法について助言・指導している査察指導員が多いという結果となった。

表 8 「面接時の対応」についての回答

社会資源（他法他施策）の利用に向けた情報収集への助言・支持を行っている（6名）
本人の意思を確認する（1名）
相手がほぼ初対面であることに留意し、信頼関係の状態に応じた聴取、調査をする（1名）
保護申請書や添付書類を確認し、注意すべき点を現業員に伝える（1名）
年金受給権や障害施策適用可否についてできる限り早期に確認するよう指導している（1名）
根拠法令の確認を徹底している（1名）
丁寧で確実な制度の説明を行うよう指示している（1名）
申請者の話を傾聴する（1名）
相手が話した言葉を使いながら復唱し話を随時確認するように伝えている（1名）
相手の立場に立って対応することを指導している（1名）
申請者の主訴の明確化を徹底させている（1名）

（筆者作成）

表 9 「申請者に関する情報の確認」についての回答

申請者の生活状況や労働能力・収入状況・資産状況・預金通帳・扶養状況等の確認を行い、申請者の資産状況や実態を確認するよう指示している（21名）
申請者の確認事項は網羅した上で、他法活用や資産については詳細な確認を行うように指示している（1名）
資産状況の把握が不十分な場合は調査を指示している（1名）
申請者の家族関係の調査を指示している（1名）
申請者の成育歴や病歴などを聴取しておくように指示している。また、何事も調査・確認を丹念に行うことが次のプロセスにとって重要であることを意識させている（1名）
申請者の生活歴等の聴取時に相手に誤解を与えないような対応を心がける（1名）

（筆者作成）

表 10 「要否判定時の確認」についての回答

要否判定時の確認要否判定をチェックしている (7名)
要否判定前の調査 (生活保護法第29条に基づく調査) について必要な調査が行われているか点検をしている (4名)
資産調査専門員・精神保健福祉支援員等の専門職からの助言を得る現業員の实地調査の状況について、漏れや欠けがないか確認・助言を行う (1名)
申請者に対するアプローチをする上で情報を現業員が適確に把握できているか確認し助言する (1名)
現業員による検証資料の確認をしている (1名)
保護費受給に明確な理由があるか確認している (1名)
保護費の算定で誤りがないか、現業員の見落とししている項目がないかチェックし、情報を補足している (1名)
自立のために必要なものを的確に把握するよう指導している (1名)
生活保護法第4条 (補足性の原理) の要件を満たしているかについて確認している (1名)
ケースごとに見て欲しい・チェックして欲しい部分を指摘する (1名)
専門支援員と一緒に訪問し、一緒にアセスメントしてもらい、関係部門の職員とアセスメントすることで、見る視点を身につけてもらう (1名)
制度に沿った調査が必要だが、特に要保護者の能力等の見立てを行うように指導している。報告に基づき確認し、疑義があれば助言・指導を行っている (1名)
被保護世帯が抱える課題を丁寧に吟味し、なぜ困っているのかを検討する作業が肝要であることを指導している (1名)

(筆者作成)

表 11 「保護開始時の確認」についての回答

保護開始時に作成した台帳のチェックと助言を行う (3名)
保護開始時点での要保護性 (最低生活費と収入、活用可能な資産、扶養関係などの対比)の確認に主眼を置いて指導している (2名)
保護開始時の決裁を見ることで漏れがないか確認し、評価している (2名)
保護開始前の調査の徹底を指導している1名、保護開始時の助言や指導を徹底している (1名)
保護決定の決裁時に資産状況及び保護が要する状態かを特に注意して確認している (1名)
記録の内容について確認と指導を行い、疑問点があれば質問する (2名)
保護開始するケースについて、担当現業員が作成する開始記録及び口頭の説明により、アセスメントの状況を確認し、不足等があれば助言している (1名)
被保護者がどういう生活をしてきたのか、聞き取り調査に基づいてアセスメントを指導している (1名)
被保護者の申し出や申請の挙証資料から課題を発見する方法を指導している (1名)

(筆者作成)

表 12 「アセスメント段階におけるその他の方法」の回答

場合によっては面接に同席する (2名)
面接時の同席によって現業員の面接技術の確認や聞き取り漏れがないかのチェックをする (1名)
真摯に話を聞くように指示している (1名)
申請者の状況によりケースバイケースで臨機応変に対応している (1名)
客観的視点を大切に判断する (1名)
新任現業員の開始時調査の家庭訪問には最低3回同行し、OJTにより個別に指導している (1名)

(筆者作成)

表 13 から表 17 は、第三段階のプランニング方法についての回答結果である（有効回答者数 73）。回答内容を「計画前の下準備」、「援助方針の策定」、「援助方針策定後の調査」、「援助方針の確認」、「その他」に分類してまとめている。被保護者に計画を策するにあたり、情報の把握と計画前の下準備に取り組む査察指導員や、援助方針の内容について具体的に助言・指示を行っている査察指導員が多かった。また、援助方針策定後にも、現業員に対して具体的な助言・指示を行っていることがわかった。現業員が作成した援助方針について、様々な着眼点でチェックを行っている様子が垣間見えた。プランニング段階では、現業員からの報告あるいは現業員への指示・支援を通して密接に連携し、場合によっては協働しながら作業を行う場面が多いことがわかった。

表 13 「計画前の下準備」についての回答

目標達成に向けて利用可能な社会資源・地域資源・他法他施策（自立支援プログラム・福祉制度や介護サービス事業所など）を情報提供し、早期に活用を図るべく指導する（7名）
被保護者の立場に立ち、被保護者の考えを可能な範囲で取り入れる（2名）
課題の洗い出し・確認を指導する（2名）
関係機関の連携を意識させるように指導する（1名）
事実関係の確認（1名）
世帯の全体像をとらえるように指導する（1名）
被保護者本人はどう考えているかを意識させるように指導する（1名）
報告に基づき確認し疑義があれば助言・指導を行っている（1名）
根拠法令の確認を指導する（1名）

（筆者作成）

表 14 「援助方針の策定」についての回答

保護開始決定時に、インタビューやアセスメントでの情報や結果を踏まえて具体的達成可能な支援方針（短期的方針・長期的方針）の作成（18名）
具体的な援助の実施方法（手段）に触れるよう指導している（1名）
援助方針を世帯員ごとに具体的に策定するよう指示する（1名）
本人の希望や計画・目標も生かすように指導している（1名）
援助課題は優先度を考慮する（1名）
自立助長が目的だが、メインの生活において何が主眼とされているか、中心となっている生活の楽しみや原動力を伸ばしていくことを目指している（1名）
大きな課題がある場合はそこに集中してプランニングしてもらう（1名）
生活再建をする上で援助方針に具体性や現実性を踏まえた上で短期から中長期的視点が十分吟味されているかなどの助言・指示を行う（1名）
課題に即した支援策について、公的サービスや制度に加えて周囲の支援者なども巻き込んだ支援を組み立てるよう指導している（1名）

（筆者作成）

表 15 「援助方針策定後の調査」についての回答

病状把握など関係機関への調査により把握した生活状況を踏まえ、自立に向けた課題に応じて具体的に作成するよう指導している（5名）
世帯員全員の情報収集と問題状況の把握した上で援助方針を毎年策定するよう指導している（1名）
病状や就労阻害案件を把握し援助方針を決めているか確認する（1名）
傷病者世帯の病状照会など関係機関での状況把握を指導している（1名）
稼働年齢層の病状調査を行うように指導する（1名）
被保護者との訪問や窓口対応の機会を捉えて生活実態や健康状況などを把握した上で、援助方針が策定されているかについて確認する（1名）
開始時調査に基づき必要であれば精神保健福祉支援員の助言も得て、被保護世帯の見立てを踏まえた上で援助方針を樹立するよう指導する（1名）

（筆者作成）

表 16 援助方針の確認についての回答

援助課題の設定が適切か確認を徹底し、適切・具体的な援助方針となっているかに主眼を置いて指導している（10名）
記録の内容について確認と指導を行い、疑問点などを質問する（3名）
現業員の見落とししている項目がないかチェックし、情報を補足している（1名）
定期的な研修時や必要時に応じて適宜適切な助言・指導を行っている（1名）
援助方針が単に四字熟語になっていないか、具体的に示されているのか確認する（1名）
訪問記録作成時にプランニングの作成見直しを指示している（1名）

（筆者作成）

表 17 「プランニング段階におけるその他の方法」についての回答結果

新任現業員に対しては、査察指導員が援助方針策定の助言をする（1名）
プランニングとエバリュエーションは少なくとも年1回は行うよう指示している（1名）
援助方針策定の記録等を決裁する中で現業員と個別に面談を実施している（1名）
現業員からの相談に合わせて指導している（1名）
アセスメントを踏まえ個別に指導している（1名）
支援の優先順位が適切かどうか助言する（1名）
その他世帯における就労指導を行っている（1名）
ケースの状況によりケースバイケースである（1名）
問題などの整理を行い現業員が考えられるよう助言する（1名）

（筆者作成）

表 18 から表 23 は、第四段階のインターベンション方法についての回答結果である（有効回答者数 69）。回答内容を「社会資源の活用」、「他法他施策の活用」、「訪問記録・訪問計画の確認」、「被保護者への働きかけ」、「面接・訪問の実施」、「その他」に分類してまとめている。インターベンション段階で社会資源や関係機関、他法他施策の活用について指導・支援している査察指導員が多かった。社会資源や他法他施策の活用についての確認や検討は、インターベンション段階以外でも支援プロセスにおいて重要な要素であるといえる。また、訪問記録・訪問計画を確認することを通して、漏れや欠けがないか課題を洗い出しスーパービジョンにつなげる査察指導員の姿がみられた。被保護者へのアプローチを様々な方法で

試みている査察指導員も多かった。面接だけでなく訪問についても現業員に指導・支援している様子が垣間見えた。インターベンション段階では、被保護者への援助計画の実施において、現況を確認した上で課題や解決すべき項目を洗い出すことによって、現業員のスーパービジョンを行っていることがわかった。

表 18 「社会資源の活用」についての回答

支援上必要な社会資源（物的資源・人的資源）・制度等を整理し、支援が機能しない場合の有効な社会資源との連携を提案したり、支援のタイミングを助言したりする（12名）
有効な関係機関との連携を確認し、連絡調整の支援を行っている（7名）
活用できる制度（自立支援制度など）の活用を促し助言を行っている（6名）
活用できそうな社会資源の確認を行う（1名）

（筆者作成）

表 19 「他法他施策の利用」についての回答

他法他施策を利用し具体的な援助が行えているか指導している（1名）
他法他施策や自立支援プログラムの活用を探り、活用できるサービスや施策を被保護者に紹介するだけでなく、状況によってはコーディネーターやアドボケーター的役割も果たしている（1名）
他機関（ハローワーク・高齢者サポートセンターなど）の活用や、課内就労支援員の支援を行う（1名）
高齢者の被保護世帯が多いため、地域包括支援センターと連携するよう指導する（1名）
障害者や高齢者の世帯に関しては各所管の担当現業員や地域包括支援センターとも連携しながら介入することを指導している（1名）
稼働年齢であれば、稼働能力に基づき適切に就労指導を行った上で能力を活用する（1名）
介入のきっかけづくりに関して状況に応じて提案するなど助言している（1名）
訪問や窓口対応の機会を捉えて生活実態や健康状況などを把握した上で改善できる見込みがあれば各種支援に繋げている（1名）

（筆者作成）

表 20 「訪問記録・訪問計画の確認」についての回答

訪問記録を読み、内容について確認した上で特に援助すべき事項があれば一緒に考える (6名)
訪問計画を適宜確認している (2名)
訪問記録から現業員の見落とししている項目がないか確認、情報を補足している (2名)
家庭内面接の頻度から状況を確認している (1名)
訪問記録の決裁及び現業員の日々の電話対応等に注意 (把握) し、疑問点等があれば確認・助言を行う (1名)
実施内容が適切かどうか訪問記録などで確認し、定期的に現業員と個別に面談を行う (1名)
訪問記録作成時にプランニングの作成見直しを指示している (1名)
直接には現業員の訪問記録を確認するが、支援活動に対する賛同・同調・助言を行い、現業員に理解を示すような支援を行っている (1名)

(筆者作成)

表 21 「面接・訪問の実施」についての回答

必要に応じて面談同席・訪問同行・電話対応を行っている (6名)
面接・訪問活動が充実できるように支援している (2名)
訪問・面接時の状況確認を行っている (1名)
訪問実施により世帯の状況を把握し、各種自立支援プログラムの活用により地域生活等が円滑に営めるような支援を指導している (1名)

(筆者作成)

表 22 「被保護者への働きかけ」についての回答

被保護者本人への直接的な働きかけを行っている (3名)
被保護者に対するアプローチの方法 (質問方法など) を助言している (2名)
被保護者のこれまでの生い立ちや背景などを意識し、被保護者に寄り添い被保護者の目線に立って支援を行うように指示をしている (2名)
被保護者の強みを見つけて、本人が前向きになれるようかかわるよう支援している (1名)
被保護者が主体的に自立に向けた取り組みを行うよう動機づけと環境づくりを行えているかを確認・指導している (1名)
生活実態を把握し関係性を築けるよう助言している (1名)
被保護者本人との関係構築を心掛けることを指示している (1名)
被保護世帯への働きかけを定期的に行うよう指導している (1名)
傷病者世帯であれば通院や服薬管理ができていないか、稼働世帯であれば就労支援への関わりや就労収入申告を適切に行うように被保護者に指導するよう助言している (1名)
援助活動の遂行を阻害する要因に対する支援・助言している (1名)

(筆者作成)

表 23 「インターベンション段階におけるその他の方法」についての回答

ケースごとに個別に助言し、臨機応変に対応している (2名)
被保護者の情報から総合的に判断する (1名)
現業員からの報告に基づき確認を行い、疑義があれば助言・指導を行っている (1名)
被保護者の問題点や状況把握の整理・明確化への支援を行っている (1名)
インターベンション開始時に、中期的展望と長期的展望について今後の課題としてプランニングを行い実行している (1名)

(筆者作成)

表 24 から表 29 は、第五段階のモニタリング方法についての回答結果である (有効回答者数 64)。回答内容を「援助計画の確認・見直し」、「訪問活動の実施」、「被保護者・現業員への対応」、「生活情報の把握・調査」、「訪問活動の確認」、「その他」に分類してまとめている。この支援段階で援助計画の見直しについて検討している査察指導員や、現業員の訪問活

動に取り組むことができるように査察指導員が支援を行っている査察指導員が多かった。また、現業員が作成した台帳等を見て現状の確認に取り組む査察指導員もみられた。生活実態の把握は援助方針にも掲げられていることであるため、被保護者の生活状況を適宜確認することは、査察指導員のスーパービジョンにおいて重要な役割であるといえる。また、現業員の訪問活動が順調にできているか様々な方法で確認している査察指導員や、被保護者への対応方法についてこの段階で確認する査察指導員がいることもわかった。査察指導員が現業員と随時確認しあうことによって、業務の進行管理に取り組んでいる様子が垣間見えた。

表 24 「援助計画の確認・見直し」についての回答

策定した援助方針にて実施した結果による評価を行っている (4名)
援助方針の通りの活動が行われているか確認している (2名)
適切かつ具体的な援助方針となっているかに主眼を置いて指導している (1名)
適切な時期あるいは必要に応じて援助方針の見直しに対する支援を行っている (2名)
援助方針の見直しを行うにあたって、現業員がどのように世帯を把握しているかを確認し、必要な病状照会、扶養照会を行うよう指導している (1名)
スピード感を持って援助を実施しなければいけないケースの場合は、その時期についても助言している (1名)
援助や事務処理をジョブリストで確認し、できていない場合は理由があるか現業員と頻繁にコミュニケーションをとっている (1名)

(筆者作成)

表 25 「訪問活動の実施」についての回答

訪問調査等の進行管理を行っている (3名)
訪問調査時及び所内面接時にモニタリングを行っている (2名)
訪問実績状況を把握し、未訪問について理由を確認し指導している (2名)
訪問実施記録が適切に決裁されているか確認し指導している (2名)
訪問記録決裁時に助言を行っている (1名)

(筆者作成)

表 26 「被保護者・現業員への対応」についての回答

被保護者の話を相手の立場に立って真摯に聞き、傾聴するように指示している (3名)
現業員からの報告に基づいて確認し、疑義があれば助言・指導を行っている (1名)
現業員の進行管理の確認を行い、必要な調査の実施を促す (1名)
適宜現業員と面談を実施する (1名)
現業員と振り返りをしながら目標に無理がないか、実現可能な目標かを検討する (1名)
現業員の見落とししている項目がないかチェックし情報を補足している (1名)
現業員に個別で助言している (1名)
自立への動機づけを与えられているか確認している (1名)
客観的な視点を持つよう伝えている (1名)

(筆者作成)

表 27 「生活状況の把握・調査」についての回答

被保護世帯の状況や経過の確認を定期的に行い、世帯が抱える課題に対して適切な支援を展開しているかを確認・指導している (9名)
現業員の現地調査の状況に漏れ、欠けがないかの確認・助言を行う (1名)
訪問記録を読み援助方針に合致しているか確認する (1名)
被保護者が援助方針を理解しているか助言している (1名)
社会資源や関係機関とのコミュニケーションは適切に取れているか助言している (1名)
世帯の生活状況はどのような状況にあるか、と問いかけるなどして現業員の気付きを引き出すよう支援している (1名)
医療機関への病状調査を指導している (1名)
就職活動状況の把握を行っている (1名)
周囲の環境や関係機関の意見や方針の確認を行っている (1名)
この世帯の生活状況はどのような状況にあるかなどと問いかけるなどして、現業員の気付きを引き出せるよう支援している (1名)
被保護者の状況の変化に対応できているかを主眼に指導している (1名)
査察指導員や他の現業員・所員など第三者との話し合いや確認を行う (1名)

(筆者作成)

表 28 「訪問活動の確認」についての回答

家庭訪問等による生活状況等を確認し被保護者の様子の把握や世帯確認の励行に取り組んでいる (4名)
訪問や電話を通じて、受給者の生活実態や健康状況、環境変化等を把握するよう努めている (1名)
訪問や面接といった直接的な確認に留まらず、可能であれば関係機関からの第三者情報も入手し確認している (1名)
訪問活動での気づきを重視するように取り組んでいる (1名)
適切な時期又は必要に応じて訪問調査の再考を行っている (1名)
訪問面会のみならず他機関からの情報からも状況把握を行うように指導している (1名)
訪問類型に沿った家庭訪問を計画的に行うように指導している (1名)

(筆者作成)

表 29 「モニタリング段階におけるその他の方法」の回答

査察指導台帳の作成・分析を行っている (2名)
世帯台帳・収入申告書提出等を一覧にして作り、随時確認を行っている (1名)
処遇と現状のギャップを考えた上でどの方策ですり合わせていくか助言している (1名)
定期的検査が実施されているか確認している (1名)
定期的な研修時や必要な時に応じて適宜適切な助言・指導を行っている (1名)
ケース記録の決裁時及び生活保護システムで出力されるチェックリストを用いて適宜指導している (1名)
決裁内容を見ることで評価している (1名)
多様な視点から確認を行う (1名)

(筆者作成)

そして、表 30 から表 33 は、第六段階のエバリュエーション方法についての回答結果である (有効回答者数 66)。回答内容を「援助方針の見直し」、「記録の再確認」、「援助方針の検証」、「その他」に分類してまとめている。この段階で、現業員に援助方針の再検討を指示する査察指導員が多く、様々な方法で取り組んでいることがわかった。記録の再確認についても、査察指導員は様々な方法で、現業員から確認していることがわかり、多くの査察指導

員が取り組んでいることがわかった。援助方針の再検討をするにあたって、様々な視点や方法から検証を行っていることがわかった。エバリュエーションは、指導や助言に関する回答が多様であり、査察指導員によってスーパービジョンの内容が異なることがわかった。

表 30 「援助方針の見直し」についての回答

策定した援助方針の現状を踏まえた見直しを行っている (3名)
疑問点などを質問し援助方針を見直す (1名)
援助方針を見直し課題を抽出する (1名)
年1回援助方針を行うよう指導する (1名)
年1回程度の援助方針の見直しの際、その内容を精査し不十分なところがあれば指摘する (1名)
個別ケース検討を行い、援助方針の見直しを行う。実施できていない支援を遂行できるよう、手法を含めて指導する (1名)
援助方針の見直しを少なくとも年1回行い、それに加えて状況変化の際にも見直しを行うように指導している (1名)
年1回ではなく、世帯の状況の変化に応じて援助方針を見直すよう指導している (1名)
評価測定に基づき、課題解決又は変更時に見直しを行う。安定している世帯においても最低年1回は実施する (1名)
ケース記録を回付する時に援助方針の見直しが1年行われていないケースの見直しを指示する (1名)
見直しの必要な世帯に見直しがされていない場合など、個別指導を行っている (1名)
年1回援助方針を見直しているが、生活保護受給者の場合抱えている課題の解決に時間がかかっている場合が多く、見直しの結果その効果がなかなか表れない (1名)
エバリュエーションとプランニングは少なくとも年1回は行うこととなっている (1名)
ケース会議を通じて行ったり、状況が変わった際に行ったりするように指導している (1名)

(筆者作成)

表 31 記録の再確認についての回答

訪問記録や面談記録の確認を指示している (1名)
記録の内容について確認と指導を行っている (1名)
記録・台帳等の確認で今後の支援内容の確認・助言を行っている (1名)
被保護者の病状変化 (居宅→入院など)、世帯員の異動時に行っているか確認する (1名)
現業員の实地調査の状況に漏れ、欠けがないかの確認・助言を行っている (1名)
原則年1回査察指導員と現業員による個別ケース検討を実施し、援助方針等の再確認を行っている (1名)
必要に応じて方針の修正を行っているかを確認、指導している (1名)
報告に基づき確認し、疑義があれば助言・指導を行っている (1名)
被保護者の生活指導等の変化に即して適切に見直しがされているか確認し指導する (1名)
現業員の見落とししている項目がないかチェックし、情報を補足している (1名)
訪問記録作成時にプランニングについても見直しを指示している (1名)
期間だけではなく生活状況の変化に応じて評価を行う (1名)
今までの援助方針を策定していた根拠・目的の再確認を行い、到達の程度の分析や今後の支援の在り方について、それぞれ妥当であるのかどうか検討することを指導している (1名)
援助者が担当する前から同じ目標が数年継続しているようなら見直すよう助言する (1名)
被保護者が前向きに取り組めて、達成しやすい目標を一緒に考える (1名)
日々のかかわりや訪問時などに、現在のサービスや支援が生活の安定や自立につながっているかどうかを被保護者との会話やその他の状況 (他機関からの情報も含む) を通して確認するよう指導している (1名)

(筆者作成)

表 32 「援助方針の検証」についての回答

援助方針の再策定について指導している (3名)
援助活動の評価を行っている (1名)
援助方針を検討し方針を検討する世帯がある世帯を見直す (1名)
期間だけではなく生活状況の変化に応じて評価を行う (1名)
適切な時期又は必要に応じて訪問調査し、援助方針を再考する (1名)
自立への動機づけを与えられているか検証する (1名)
実施した援助がうまくいかなかった場合に現業員と検証作業を行う (1名)
ケースワークや面談によるどんな収穫をも評価する (1名)
援助方針が自立に向けたものであるかを主眼に指導する (1名)
現状と目標がかけ離れていないかといった視点をもつようになっている (1名)
家庭訪問等で収集した情報を整理し、当初設定した援助方針に沿ったケースワークができているか、方針変更の必要性の有無について検討しているか指導している (1名)

(筆者作成)

表 33 「エバリュエーション段階におけるその他の方法」についての回答

真摯に話を聞く (1名)
心持ち・相手の立場に立つことを指示している (1名)
関係部署との連絡調整を行っている (1名)
必要に応じて同席や同行をしている (1名)
訪問や窓口対応の機会を捉えて、援助方針の振り返りを行った上で効果測定をしている (1名)
効果がない場合は代替案を検討している (1名)

(筆者作成)

表 34 から表 38 は、最終段階のターミネーションの方法についての回答結果である (有効回答者数 62)。回答内容を「廃止後の対応」、「他法他施策の活用」、「最終判断前の確認」、「廃止判断の確認」、「その他」に分類してまとめている。自立による廃止だけでなく、転出による廃止、死亡による廃止など、様々な理由での廃止があるため、ケースバイケースで対

応している様子が垣間見えた。ターミネーションの場面においてはアフターフォローが肝心であり、他法他施策を活用することで、被保護者の今後への道筋を模索することは非常に重要な要素であるといえる。また、最終判断を行う前に、廃止になることによる影響や廃止後に起こりうる課題も想定した上で、様々な確認作業に取り組んでいた。査察指導員がかかわっている場面が多いことがわかった。ターミネーションでは、廃止は被保護者にとって重要な局面であり、様々な情報を踏まえて慎重を期して最終判断をしなければならない。廃止に伴う物理的かつ心理的な負担を被保護者にもたらず可能性が大きいことから、現業員に細かく指示や助言を行っている査察指導員が多いという結果が表れた。

表 34 「廃止後の対応」についての回答

廃止後のフォローアップや様々な手続きについて助言・指導している (6名)
廃止後の生活を見据えているかを主眼に指導している (2名)
廃止後の必要な手続きや廃止後に生活状況が直ちに困窮することはないかを確認したり、自立について助言や提案ができたりするよう指導している (3名)
再度困窮状態に陥った場合について説明するよう指示している (2名)
転出による廃止や移管による廃止の場合は転出先実施機関等と連携・協力して進める (1名)
死亡による廃止の場合は親族との連絡を指示する (1名)
保護終了後も相談が可能であると思わせる人間関係の構築を指示する (1名)
保護廃止に際し不安を訴える被保護者が非常に多いことから、廃止後も再申請が可能であることを伝えるようにする (1名)
配布物の活用を行っている (1名)

(筆者作成)

表 35 他法他施策の活用についての回答

廃止後の手続きや利用可能な機関への連絡や案内等への助言を行っている（4名）
関係機関へ連絡調整を行う（2名）
福祉事務所内の他法の案内を行っている（1名）
被保護者に対して今後の生活不安を解消してもらうため自立後の制度（自立給付金制度など）についての説明を指示している（1名）
生活保護以外の機関につなげる必要があるかどうか検討している（1名）
世帯の状況に応じて、廃止後に困ったことがあった際に相談できる窓口を情報提供するように指導している（1名）
廃止後の社会資源の活用や制度利用等の丁寧な説明を指示している（1名）
必要に応じて関係機関への橋渡しを行っている（1名）
保護の廃止に際し、国民健康保険等の加入手続き及び民生委員等への連絡が確実に行われている確認し指導する（1名）
保護廃止後の各種手続きを怠りなく行うほか、世帯状況によってはケースワーク的業務を行う他部門へ引き継ぐ（1名）
廃止理由により就労自立給付金の支給など必要な支援を指導している（1名）
経済的自立の場合は経済的対比や困った時の相談窓口を紹介するよう指導している（1名）
金銭管理が困難な被保護者等は生活困窮者自立支援制度を利用するよう勧めるように指導している（1名）

（筆者作成）

表 36 「最終判断前の確認」についての回答

世帯の現況を確認し、自立助長の方向性を明らかにする (2名)
援助方針のうち、解決できる課題であって、それに到達した場合には、援助方針として終結に導くよう助言・指導する (1名)
適切な時期又は必要に応じて訪問調査、援助方針の再考。自活への動機づけを与えられているか確認・指導する (1名)
記録の内容について確認と指導している (1名)
収入増による廃止は特に、確実に就労が継続するかよく検討し、すぐに支給再開にならないように支援する (1名)
収入増による廃止の場合は、的確な要否判定を行う前に保護廃止後の生活の安定性について十分検討する (1名)

(筆者作成)

表 37 「廃止判断の確認」についての回答

廃止に至る経緯、廃止理由・内容の確認を指示する (3名)
要否判定の精査について指導する (2名)
保護の要否判定・廃止理由が正当かどうか確認し指導する (2名)
収入と最低生活費の的確な把握と対比を指導している (2名)
収入の安定性や廃止日の確認を指示している (1名)
報告に基づいて確認し、疑義があれば助言・指導を行っているとは回答している (1名)
自立生活の継続性を正しく評価し、停廃止の判断を適切に行っているか、また必要な助言を行えているかを確認・指導している (1名)
保護廃止後に安定した生活が可能かどうか見極めた上で、停廃止の判断ができているかに主眼を置いて指導している (1名)
終結が適切かどうかを現業員と随時確認している (1名)
廃止時の記録のチェックと助言を行っている (1名)
誤った廃止判断がないようケース会議等で周知している (1名)
現業員の实地調査の状況に漏れや欠けがないかの確認・助言を行っている (1名)

(筆者作成)

表 38 「ターミネーション段階におけるその他の方法」についての回答

現業員の見落とししている項目がないかチェックし、情報を補足している (1名)
収入状況や生活実態が生活保護のボーダーラインにかかる状況の場合は、要否判定を適宜行うことを指示している (1名)
必要に応じて場面に同席あるいは代わりに対応する (1名)
真摯に被保護者の話を聞くことを指示している (1名)
心持ち・相手の立場に立つことを指示している (1名)
申請者の状況によりケースバイケースで臨機応変に対応している (1名)

(筆者作成)

以上、問 8-3 で調査した各査察指導員が指導している支援プロセスごとの具体的方法であるが、どの支援プロセスにも関係している意見について最後に記述する。インテーク段階では相談係が行っており、自身はほぼ指導を行っていない査察指導員が 12 名いた。福祉事務所によっては、業務量が相対的に大きいインテーク業務を分業制にすることによって、現業員及び査察指導員にかかる負担の軽減化を図っている福祉事務所がいくつかあることがわかった。それ以外の回答では、支援の枠組みを意識した指導をしておらず、事例一件ごとにその都度ケースバイケースで対応したり助言したりしている査察指導員が 3 名いた。また、定期的な研修時や必要時に応じて適宜適切な助言・指導を行っている査察指導員が 1 名、決裁を見るときに対応している査察指導員が 1 名、アセスメント・プランニング・インターベンション・エバリュエーション・ターミネーション段階では現業員にほぼ任せている査察指導員が 1 名いた。そして、スーパービジョンについてよくわかっていないため、支援プロセスに基づいた支援や指導を行っていない査察指導員が 2 名いた。調査を行った時期は 2017 年 7 月から 8 月にかけての時期で、各福祉事務所における人事異動の時期から数か月だけ経過しているタイミングである。一部の査察指導員にとっては他の部署から 4 月に異動してきて間もない状況である。すべての査察指導員がスーパービジョンについて十分に把握しているとはいえない状況で、ありとあらゆる方法や手段に取り組みながら、手探り状態で現業員のスーパービジョンを実施している状況が調査結果が垣間見える状況となった。

問 9「査察指導方針の共有はどのような形で行っていますか。」についての回答結果は以下の通りである (有効回答者数 120)。最も多かった回答は「査察指導員どうしの打ち合わ

せや会議、係長以上参加の会議等で情報共有」で 62 名 (51.7%) いた。多くの査察指導員について、同じ福祉事務所内にいる査察指導員と定期的に意見交換や情報共有を行い、査察指導員どうしが密に連携をとっていることがわかった。

次に回答が多かったのは「打合せ・定例会議・ケース診断会議・事務研究会等の中で周知、情報共有」で、51 名 (42.5%) いた。毎朝の始業時に打合せや朝礼を行う福祉事務所が多く、また各福祉事務所で毎月数回行われている定例会議やケース診断会議・事務研究会等の全職員が集まる場において、査察指導員が各現業員に対して査察指導方針を共有しているとのことであった。

それ以外には「年度当初に組織目標・事業計画・実施方針・指導方針等を策定し、情報共有 (27 名・22.5%)」、「パソコンやメール、文書回覧等による情報共有 (10 名・8.3%)」、「査察指導員向け研修の受講 (3 名・2.5%)」という回答があった。査察指導員それぞれが、何らかのツールあるいは手段を用いて査察指導方針を共有していることがわかった。

その他の回答としては、「係員の個別指導」、「調書上の記録を決裁するという形で、現業員・査察指導員・所長が情報共有している」、「都の生活保護事業指導検査における検討会議等で、情報共有を図っている」、「査察指導員向けマニュアルの作成」という回答があった。一方で「行っていない」という回答が 5 名 (4.2%) いた。これは、査察指導員が 1 名体制の福祉事務所の査察指導員からの回答がほとんどで、査察指導方針の共有自体が物理的にできない (1 人で完結してしまう、あるいはセルフスーパービジョンの形態となってしまう) とのことであった。

問 10「スーパービジョン能力を高めるための研修はどのような形で受講していますか。」についての回答結果は以下の通りである (有効回答者数 123)。最も回答者数が多かった回答は「東京都 (東京都福祉保健財団) による年数回の査察指導員向けの研修に参加している (93 名・75.6%)」であった。東京都による査察指導員向けの研修は、公益社団法人東京都福祉保健財団が主催で、東京都社会福祉保健医療研修センター (文京区茗荷谷) にて定期的に開催されている。研修では、査察指導員の役割や被保護者の自立支援、査察指導の実際、生活保護の現状と課題、精神障害者の理解と援助等について学習する。1 年間に全 3 回開催され、2016 年度は 5 月、6 月、12 月に実施された。その他にも、生活保護資産調査・年金調査研修会や、査察指導員 (新任・現任) 研修、行政課題別研修、福祉事務所面接相談員 (生活保護担当) 研修、精神障害者地域生活移行支援事業研修・定着支援者普及推進事業研修、福祉事務所地区担当員 (新任・現任) 研修、要保護世帯向け不動産担保型生活資金事務担当

者研修等が開催される。

次に回答者数が多かった回答は、「厚生労働省主催による年1回（数日間）の研修に参加している（21名）」であった。厚生労働省主催の査察指導員向け研修は、年1回程度で3日間にかけて東京都内の研修所で行われる。研修内容は、査察指導員の役割や実務等である。また「庁内の研修に参加している」と回答している査察指導員が16名（13.0%）おり、庁内の人事担当課主催の研修や、福祉事務所独自で行っている専門研修に積極的に参加し自己啓発に努めていることがわかった。その他にも、特別区が主催する研修に参加していると回答した査察指導員が2名（1.6%）いた。東京都で開催されている研修のみならず、厚生労働省や特別区で行われる研修、庁内で行われる研修など、様々な場所で開催される研修に各査察指導員が積極的に足を運んで研修を受講していることがわかった。

その他にも、「他の福祉事務所と合同で行う連絡協議会を通じて課題の掘り下げや情報収集、情報交換等を行う」と回答した査察指導員が9名（7.3%）いた。一部の福祉事務所においては、近隣の福祉事務所と合同で連絡協議会を開催しており、他の福祉事務所の査察指導員と意見交換や情報収集する機会が設けられていることがわかった。具体例として「特別区ブロック会」、「東京都市部査察連絡協議会」、「東京都市福祉事務所査察指導員連絡協議会」、「西多摩地区福祉事務所連絡協議会」という査察指導員向けの連絡協議会が運営されているとのことであった。中でも「東京都市福祉事務所査察指導員連絡協議会」は都内26市と町村担当事務所の査察指導員で構成されており、年7回程度開催され、査察指導員どうしの意見交換や情報収集が積極的に行われている。一方で「研修を受講していない」と回答した査察指導員は4名（3.3%）いた。査察指導業務自体が多忙で、研修を受講する余裕がないとのことであった。

さらに「外部の専門機関の研修に参加している」と回答した査察指導員が18名（14.6%）いた。通常の業務をこなすことで精いっぱい、研修を受講することが困難である査察指導員が少なくないという状況下で、勤務時間外のプライベートの時間を割いてまで査察指導能力の向上に努めている査察指導員が少なくないことがわかった。現業員を指導する立場であり、現業員から相談を受ける立場でもある査察指導員の業務運営には、豊富な知識とスキルが求められており、査察指導員の業務運営に見合う知識とスキルを培うために、多くの研修の受講が必要とされる立場であることが垣間見えた。

1名しか回答がなかったその他の少数意見は以下の通りである。「月1回の査察指導員OJT研修（生活保護制度の理解、マイナンバー制度等の影響など）を受講」、「毎月2回

開かれるケース診断会議が研修の場になっている」、「所内会議での学習会が研修の場になっている」、「民間の研修や事例検討会・自主的な研究会への参加」、「課内打ち合わせや、診断会議及び執務室内での会話にて」、「課内に生活保護専門のアドバイザーや弁護士、資産調査・就労など各分野の専門職員が非常勤で配置されており、判断に迷うことをすぐに確認できる環境が研修の場になっている」、「外部専門家（弁護士・警察等）の活用」、「外部のソリューションフォーカストアプローチの学習会に毎月参加している」、「外部のグループスーパービジョンに定期的に参加している」、「東京都職員の派遣による研修会を開催する」、「民間支援団体で開催する研修、講演会等に参加している」、「都指導検査時での講義を受講」、「国・都道府県等への派遣」、「査察指導員養成講座が少ないため、研修受講機会が少ない」である。査察指導員によっては、東京都や厚生労働省から提供されている査察指導員向けの研修以外に、自己啓発として外部の資源を活用している査察指導員もいることがわかった。中には自らの金銭を月数万円単位で支出して研修等を受講している査察指導員もおり、自己啓発に熱心な査察指導員は少なくない状況であることがわかった。

問 11「スーパービジョン能力の自己評価をどのような形で行っていますか」についての回答結果は以下の通りである（有効回答者数 109）。最も回答者数が多かった回答は「所内人事評価」で、57 名（52.3%）いた。所内人事評価は、自治体によって評価方法の差異はあるものの、進行管理の進捗状況について達成率を数値で算出し、算出結果を上司に提示した上で評価している。多くの自治体で組織目標を踏まえた自己目標シートを年度始めに作成しており、査察指導員としてどのような取り組みを 1 年間かけて実践するのか具体的に掲げた上で、年度末に 1 年間で行ってきた実践に対する自己評価を行っている。その一方で、所内人事評価は人事担当課が所属部署に関係なく各職員に共通した内容で評価を行っているため、スーパービジョン自体の評価よりも職位（係長等）としての評価の部分が強く、スーパービジョン能力自体を詳細に評価しているとはいえない状況が垣間見えた。

それ以外の回答では、「所外（東京都・厚生労働省等）の研修（19 名・17.4%）」、「所内の研修・講習会（7 名・6.4%）」であった。所外・所内の研修に参加し、他者の状況等を認識し、自己との比較を行うことでスーパービジョン能力の自己評価を行っていた。また「自己啓発による研修・講習会に参加し他者との比較を行う（3 名・2.8%）」、「特別区ブロック会の参加（2 名・1.8%）」という回答があり、各査察指導員は所属を離れて研修会や講習会、研究協議会等に参加する中で、他の査察指導員と意見交換や情報収集をしている以外に、自己のスーパービジョン能力に対する評価へのきっかけの場として活用しているこ

とがわかった。

1名しか回答がなかったその他の少数意見は以下の通りである。「事例検討会の参加」、「スーパービジョンの書籍等を読んで自己評価している」、「資格（FP、宅建、証券外務員2種など）取得の学習」、「日々のCWの状況や記録などにより不足などないかつぶさに確認する」、「個人的にコンサルテーションを受けている（毎月約1万円支払う）」、「他の査察指導員の意見を聞き、自問自答を繰り返し、現業員の率直な指摘から少しずつ経験を醸成していく」、「係内連絡調整・調査回答の達成度のチェック」、「監査の指摘事項を基に自身で振り返りを行っている」である。スーパービジョン能力に対する評価制度が具体的に整備されていない状況下で、業務時間外の貴重な時間を割いてまで行う形をはじめとして、各査察指導員は様々な方法を試行しながら自己のスーパービジョン能力の評価を行っていることが垣間見えた。

その一方で、スーパービジョン能力の自己評価を実施していないと回答した査察指導員が29名（26.6%）いた。スーパービジョン能力に対する評価制度が十分に整備されていない状況が各福祉事務所で見受けられる状況を示すものである。今後は、スーパービジョン能力への評価ツールを確立していくことが査察指導員のスーパービジョン能力向上への契機になると考える。

問12「スーパービジョン能力を高めるための養成、研修をどのような形で受講していますか」についての回答結果は、以下の通りである（有効回答者数112）。最も回答者数が多かった回答は「所外（厚生労働省・東京都・特別区等）の研修・講習会を受講（83名・74.1%）」である。多くの査察指導員が所外の研修・講習会を積極的に受講することを通してスーパービジョン能力を高めるために努力をしていることが垣間見えた。また「所内の研修・講習会・会議・事例検討会に参加」と回答した査察指導員も34名（30.4%）おり、所属で行う研修や会議等をスーパービジョン能力向上へのきっかけとしている査察指導員が多いことがわかった。

その他の回答としては、「協議会等で他の福祉関係者との交流・情報交換」が7名（6.3%）、「自己啓発で民間の研修・講習会に参加」が6名（5.4%）、「業務関連書籍の購読」が5名（4.5%）、「外部（弁護士等）からの助言」が2名（1.8%）、「任意団体での研究（東京都生活保護研究会）」が1名（0.9%）という結果であった。業務の範疇を越えて自己啓発として外部の社会資源を活用してスーパービジョン能力を高めようと尽力する査察指導員が少なくないことがわかった。また一部の福祉事務所では、近隣の福祉事務所と連絡協議

会あるいは研究会を定期的で開催しており、査察指導員どうしで意見交換や情報収集を行う機会が各福祉事務所で設けられている。福祉事務所内部においても、事務研究会あるいはケース診断会議を定期的で開催しているとした福祉事務所が多く、各福祉事務所では日々自己研鑽や情報共有に努めている状況が見受けられた。

その一方で、業務多忙等の理由によりスーパービジョン能力を高めるための研修や講習会を受講していないと回答した査察指導員が4名(3.6%)いた。東京都や厚生労働省が開催する査察指導員向けの研修をスーパービジョン能力向上への契機としようとする査察指導員が多い中で、業務と研修受講の両立が難しい状況であると回答した査察指導員も少なくなく、このように業務多忙で所外の研修自体の受講が困難である査察指導員もいることがわかった。今後は、査察指導員向けの研修の充実も必要であることながら、査察指導員にかかる業務負担についての考慮も求められる状況であると考えられる。

問13「査察指導員における、あなたの行政職としての職名を教えてください。(有効回答者数155)」については、「課長補佐・課長代理」が10人(6.4%)、「総括係長」が2人(1.3%)、「係長」が102人(65.8%)、「主査」が15人(9.7%)、「主事」が26人(16.8%)であった。多くの自治体あるいは福祉事務所で査察指導員は係長職として充てられているのに対して、一部の自治体あるいは福祉事務所においては主事職が充てられている状況がうかがえる。

問14「あなたは査察指導員として何人の現業員を査察指導していますか。(有効回答者数139)」については、5人未満が10人(7.2%)、5人以上7.5人未満が69人(49.6%)、7.5人以上10人未満が46人(33.1%)、10人以上が14人(10.1%)だった。1人の査察指導員が指導する現業員の平均値は7.4人となっており、最も多くの現業員を指導する査察指導員は、13人であった。

査察指導員の経験年数については、問15-1「現業員の経験年数を教えてください。」、問15-2「査察指導員の経験年数を教えてください。」と2問に分けて質問した。現業員としての経験年数と、査察指導員としての経験年数について質問している。質問結果を設問ごとにまとめた。

問15-1「現業員の経験年数を教えてください。(有効回答者数139)」については、経験年数3年未満が66人(47.5%)、経験年数3年以上5年未満が24人(17.3%)、経験年数5年以上10年未満が34人(24.4%)、経験年数10年以上15年未満が11人(7.9%)、経験年数15年以上が4人(2.9%)であった。各査察指導員の現業員としての経験年数は平

均 3.7 年と短く、半数近くの査察指導員が現業員の経験がないあるいは少ない（3 年未満）の状況で査察指導員として任用されていた。なお、回答者のうち約 3 人のうち 1 人（33.1%）は生活保護の現業業務の経験がない状況で査察指導員として勤務するようになった者である。さらに、回答者のうち約 3 割（28.1%）は、生活保護現業員はもちろんのこと、児童福祉や介護福祉、障害者福祉等の福祉関係の業務に対する経験が全くない状況で査察指導員として任用された者であった。

その一方で、現業員の経験年数を 10 年以上経て査察指導員として勤務している者が約 1 割（9.3%）いたことも注目したい。数年単位で各部署を異動するゼネラリスト型のジョブローテーション人事が全庁的に行われている一方で、生活保護の部署を中心として勤務を継続し、生活保護行政の専門職員として生活保護行政に寄与している者も少なくないことがわかった。また、20 年以上の現業員の経験年数をもつ査察指導員も 2 名（1.4%）おり、現業員の経験年数が最も長いと回答した査察指導員は、22 年であった。

問 15-2「査察指導員の経験年数を教えてください。（有効回答者数 139）」については、経験年数 3 年未満が 90 人（64.8%）、経験年数 3 年以上 5 年未満が 26 人（18.7%）、経験年数 5 年以上 10 年未満が 21 人（15.1%）、経験年数 10 年以上 15 年未満が 2 人（1.4%）、経験年数 15 年以上が 0 人（0.0%）であった。査察指導員の約 3 人に 2 人は経験年数 3 年未満の経験が浅い査察指導員が現業員の指導を行っている状況がうかがえる。現業員よりも査察指導員の方が短いスパンで人事異動となってしまうことが判断できる。

査察指導員としての経験年数は平均 2.3 年と非常に短い状況であった。回答者のうち約 4 人に 1 人（23.0%）は新規に査察指導員として配置された者であった。新規に査察指導員として配置された職員が各福祉事務所で勤務していることが、査察指導員の経験年数を押し下げているといえる。多くの査察指導員が経験年数 3 年以下で（77.0%）、4 年以上の査察指導員は約 4 人に 1 人（23.0%）しかいなかった。査察指導員の経験年数が総じて低いのは、査察指導員が各自治体の行政組織運営上では管理職（係長等）として位置付けられており、数年単位で各部署を異動するゼネラリスト型のジョブローテーション人事が管理職に対して行われていることが背景にあると考える。なお、回答者のうち査察指導員の経験年数が最も長い者の期間は、11 年であった。

問 16「今まで、福祉関係の部署での配属はありましたか。該当するものに○をお願いします（複数選択可、有効回答者数 139）。」については、①高齢者福祉・介護福祉関係が 36 人（25.9%）、②障害者福祉関係が 38 人（27.3%）、③児童関係が 33 人（23.7%）、④人

権関係が1人(0.7%)、⑤その他の福祉関係部署(地域福祉、保健福祉、保育、生活保護
経理担当など)が13人(9.4%)だった。また、福祉関係の部署での配属は生活保護現業員
のみだったと回答した査察指導員は、28人(20.1%)いた。その一方で、生活保護現業員
はもちろんのこと、児童福祉や介護福祉、障害者福祉等の福祉関係の業務に対する経験が全
くない状況で査察指導員として任用された者は、39人(28.1%)いた。査察指導員10名の
うち7名は何らかの福祉関係の部署での勤務経験はある状態で査察指導員として任用され
たものの、残り3名は福祉関係の部署としてはじめての勤務が査察指導員としての査察指
導員として任用された者であることになる。

問17「あなたの採用時の職種は次のうちどれですか。(有効回答者数153)」について
は、一般行政職が133人(86.9%)、福祉職が18人(11.8%)で、福祉事務所単位で回答
をしてもらった調査票Aの結果と同様に、査察指導員における福祉職の割合が高くない状
況が明らかになった。その他にも2名の業務職が、査察指導員として勤務していた。

問18「査察指導員の取得資格について教えてください。(有効回答者数150)」につい
ては、社会福祉主事の資格保持者が79人(52.7%)で、国家資格においては社会福祉士の
みの資格保持者が21人(14.0%)、精神保健福祉士のみの資格保持者0人は(0.0%)だっ
た。さらに、社会福祉士及び精神保健福祉士の資格保持者が3人(2.0%)いた。その一方
で社会福祉主事の資格未保持者が47人(31.3%)となり、各福祉事務所における査察指導
員の約3人に1人は社会福祉主事の資格未保持者であることがわかった。社会福祉士の資
格をもつ査察指導員のうち、介護支援専門員の資格をもつ査察指導員が8人、保育士の資
格をもつ査察指導員が1名いた。

問19-1「あなたの現在のご年齢を教えてください。以下の選択肢のうち、いずれかに○
をお願いします。」、問19-2「あなたの性別を教えてください。」の2問に分けて、アン
ケートを回答している査察指導員自身の年齢・性別について質問している。質問結果を設問
ごとにまとめた。

問19-1「あなたの現在のご年齢を教えてください。以下の選択肢のうち、いずれかに○
をお願いします。(有効回答者数141)」については、①「30歳以上35歳未満」が2人
(1.4%)、②「35歳以上40歳未満」が10人(7.1%)、③「35歳以上40歳未満」が15
人(10.6%)、④「45歳以上50歳未満」が32人(22.7%)、⑤「50歳以上55歳未満」
が45人(31.9%)、⑥「55歳以上60歳未満」が32人(22.7%)、⑦「60歳以上65歳以
下」が5人(3.6%)であった。

査察指導員の年齢については、50歳以上55歳未満の査察指導員が最も多くの割合を占めており、ほとんど(80.9%)が45歳以上60歳未満の範囲に集中していた。一番若い査察指導員は30歳以上35歳未満で、一番高齢の査察指導員は60歳以上65歳以下だった。査察指導員の平均年齢は、約50.4歳である。査察指導員は、各自治体あるいは福祉事務所の中で勤務年数が長いベテラン職員が査察指導員に配置されていることがうかがえる。

なお、回答者のうち約1割(8.5%)が39歳以下の若年の査察指導員である。若年の査察指導員が一部の自治体で見られているのは、東京都内の一部自治体において係長職や主任職などへの昇任に際して公募制の試験制度が実施されていることに関係する。若年の職員が昇任試験に合格し、管理職として登用され、査察指導員として勤務しているケースである。なお、30歳未満及び65歳以上と回答した査察指導員はいなかった。

また、60歳以上の高齢の査察指導員が一部の自治体で配置されており、回答者のうち5人(3.5%)が60歳以上であった。一部の自治体において、60歳の定年を迎え再任用職員として勤務している職員を係長職として任用する制度を実施していることが背景にある⁴²。

問19-2「あなたの性別を教えてください。(有効回答者数153)」については、男性査察指導員が131人(85.7%)、女性査察指導員が22人(14.3%)だった。調査票Aでも福祉事務所単位で査察指導員の性別について質問しているが、調査票Bの回答結果からも、女性管理職比率が伸び悩む近年の各組織の傾向と同様に、女性査察指導員比率が低迷しているという状況がみられた。

5. 査察指導員の現状

アンケート調査を通して判明した査察指導員の特徴は表39の通りで、以下の3つにまとめた。

第一に、査察指導員は総じて生活保護業務の経験が浅い状況でスーパービジョンを行っていることがうかがえる。査察指導員としての経験年数は平均2.3年で、査察指導員に任用される前に現業員として勤務した時の経験年数も平均3.7年と短い状況であった。半数近く(47.5%)の査察指導員が現業員の経験がない、あるいは現業員の経験が少ない(2年以下)

⁴² 各自治体においては、60歳の定年を迎え再任用職員として勤務する職員は、定年時に管理職として勤務していても、再任用後は非管理職である主事と同等の職位で勤務をする人事制度を採用しているケースが多い。

の状況で査察指導員として任用されている。また、回答者のうち約3人のうち1人(33.1%)は生活保護の現業業務の経験がない、つまり現業員としての勤務経験がない状況で査察指導員として勤務するようになった者である。さらに、生活保護現業員をはじめとして、児童福祉や介護福祉、障害者福祉等の福祉関係の業務に対する経験が全くない状況で査察指導員として任用された者が約3割(28.1%)いた。数年単位で各部署を異動するゼネラリスト型のジョブローテーション人事が査察指導員に対して積極的に行われていることが背景にあり、短いスパンで人事異動となってしまうことが理由であると判断できる。

第二に、査察指導員は各自治体あるいは福祉事務所の中で勤務年数が長いベテラン職員が査察指導員に配置されていることがうかがえる。査察指導員の平均年齢は、約50.4歳であり、50歳以上55歳未満の査察指導員が最も多くの割合(31.9%)を占めている。また、ほとんど(80.9%)が45歳以上60歳未満の範囲に集中していた。その一方で、約1割(8.5%)が39歳以下の若年の査察指導員である。若年の査察指導員が一部の自治体で見られているのは、東京都内の一部自治体において係長職や主任職などへの昇任に際して公募制の試験制度が実施されていることに関係する。若年の職員が昇任試験に合格し、管理職として登用され、査察指導員として勤務しているケースである。また、60歳以上の高齢の査察指導員が一部の自治体で配置されており、回答者のうち5人(3.5%)が60歳以上であった。60歳の定年を迎え再任用職員として勤務している職員が査察指導員として任用されている自治体の一部があることが背景にある。

第三に、1人の査察指導員が担当する現業員の数が相対的に多い福祉事務所や、査察指導員1名ないし2名体制という厳しい環境で運営している福祉事務所などが多く存在し、スーパービジョンの機能強化に向けての組織体制が物理的に整っていない状況下で各査察指導員が生活保護行政の勤務をしていることがアンケート調査から見受けられた。1人の査察指導員が指導する現業員の数の平均値を計算すると7.4人であるが、10人以上の現業員を指導していると回答した査察指導員は10.1%おり、最も多くの現業員を指導していると回答した査察指導員は13人で、平均値のほぼ2倍の数であった。また、1団体の福祉事務所勤務する査察指導員の数は平均で6.8人であるが、査察指導員1名体制の福祉事務所が16.9%、査察指導員2名体制の福祉事務所も16.9%あった。約3分の1(33.8%)の福祉事務所は、査察指導員1名ないし2名体制の少数精鋭状態で生活保護行政を運営していることになる。個々のスーパービジョン自体を評価したり能力を向上させたりする人事的な取り組みは、各福祉事務所において現状ではまだ整備されていない状況であることがうかが

える。

その一方で、スーパービジョンの知識や技能を高めるための手立てとして、東京都・国（厚生労働省）で定期的に行われる研修の受講以外に、福祉事務所内で個々に研修を実施していると回答した福祉事務所が多かった（69.4%）。また、福祉事務所内部において事務研究会あるいはケース診断会議を定期的に行っているとした福祉事務所が多かった（16.3%）。外部（弁護士・厚生労働省等）から講師を派遣して研修を実施していると回答した福祉事務所もあった（16.3%）。さらに一部の福祉事務所では、近隣の福祉事務所との連絡協議会あるいは研究会が定期的に行われており、情報交換を行う機会が各福祉事務所ですべて定期的に設けられている。各福祉事務所は厳しい環境の中であっても、個々のスーパービジョンの知識や技能向上のための自己研鑽や情報共有に日常的に努めている状況がうかがえた。

表 39 査察指導員のアンケート調査結果

査察指導員の平均経験年数	2.3年
経験年数5年以上の査察指導員の割合	16.5%
経験年数2年以下の査察指導員の割合	77.0%
現業員としての平均経験年数	3.7年
経験年数5年以上の査察指導員の割合	35.2%
経験年数2年以下の査察指導員の割合	47.5%
(上記のうち現業員経験がない査察指導員の割合)	(33.1%)
(上記のうち福祉関係の勤務経験がない査察指導員の割合)	(28.1%)
査察指導員の平均年齢	50.4歳
60歳以上の査察指導員の割合	3.5%
55歳以上60歳未満の査察指導員の割合	22.7%
50歳以上55歳未満の査察指導員の割合	31.9%
45歳以上50歳未満の査察指導員の割合	22.7%
40歳以上45歳未満の査察指導員の割合	10.6%
40歳未満の査察指導員の割合	8.5%
1人の査察指導員が指導する現業員の人数	7.4人
10人以上の現業員を指導する査察指導員の割合	10.1%
1か所の福祉事務所で勤務する査察指導員の人数	6.8人
査察指導員1名体制の福祉事務所の割合	16.9%
査察指導員2名体制の福祉事務所の割合	16.9%

(筆者作成 有効 N=139)

6. 考察

以上のアンケート調査結果を通して、査察指導員の現状と課題についてわかったことを6.1.にまとめた。福祉系国家資格保持者や福祉専門職の査察指導員への登用が各福祉事務所においてまだ整備されていない状況が調査結果からうかがえる。また、スーパービジョンの

三機能それぞれの評価値に着目しながら検証した結果、査察指導員のスーパービジョンに影響を与える因子について考察した内容については、6.2.にまとめている。

6.1. 生活保護業務の知識・技能が求められる査察指導員の現状と課題

アンケート調査の結果から、各査察指導員と現業員の資格保有状況について表 40 にまとめた。査察指導員として勤務する前に現業員としての勤務経験がある者の割合は 66.9%であり、約 3 分の 1 (33.1%) は生活保護業務未経験のまま査察指導員として勤務を命じられた職員であることがわかった。また、生活保護業務をはじめとして児童福祉や介護福祉、障害者福祉等の福祉関係の業務経験がない者の割合は 28.1%で、約 3 割の査察指導員は今までの福祉関係の勤務経験とは無関係の状況でいきなり生活保護分野の査察指導員としての勤務を命じられた者であることがわかった。さらに、約 1 割 (10.1%) は生活保護業務経験のみならず、社会福祉主事任用資格さえも保有していない状況である。査察指導員自身が福祉事務所の中で最も生活保護業務の知識・技能を持つことを求められて勤務している現状も考えられる状況下で、各福祉事務所において社会福祉に関する知識や相談援助技術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現状を物語っている。

査察指導員及び現業員のうち、福祉職である者の割合を算出したところ、全体平均では査察指導員で 13.1%、現業員で 15.0%という結果であった。福祉職の査察指導員や現業員はまだ少数派であるといえる。次に、各福祉事務所の査察指導員のうち福祉職が占める割合を算出すると、0% (福祉職の査察指導員がいない福祉事務所) が 78.4%、1%以上 25%未満が 11.8%、25%以上 50%未満が 2.0%、50%以上が 7.8%であった。全福祉事務所のうち約 8 割の福祉事務所では、査察指導員に福祉職が 1 人も充てられていないことがわかった。また、現業員のうち福祉職が占める割合を算出すると、0% (福祉職の現業員がいない福祉事務所) が 42.0%、1%以上 25%未満が 38.0%、25%以上 50%未満が 18.0%、50%以上が 2.0%となっている。全福祉事務所のうち半数近くの福祉事務所では、現業員に福祉職が 1 人も充てられていない。査察指導員よりも現業員の方が福祉職の割合が高いことから、入庁時からの経験が浅い若年層を中心として福祉職が近年充てられるようになってきていることを示しているものの、多くの福祉事務所では現業員や査察指導員に福祉職が充てられる状況になっていない。

社会福祉法第 18 条第 4 項に基づき、現業員として業務を行うためには社会福祉主事任用資格が必要とされているが、社会福祉主事任用資格をもたない職員が査察指導員で 22.6%、現業員で 39.0%いることがアンケート調査の結果で判明した。生活保護の部署で働く多くの職員が福祉関係の資格を保有していない状況であった。社会福祉主事任用資格は、大学の指定科目のうち三つを履修するだけで取得できる資格であり、その指定科目も法学、経済学、心理学等のいわゆる一般教養科目と各大学で呼ばれている科目であるため、相談援助技術はもちろんのこと、社会福祉に関する知識についてもほとんど学習しなくても習得できる資格である。社会福祉事業従事者全体の資質向上を図る観点から、1999 年に旧厚生省が社会福祉主事養成課程の見直しを行ったものの、現在の複雑化かつ多様化している生活保護行政に資するための社会福祉に関する知識や相談援助技術が社会福祉主事任用資格で担保されているのか課題である。

各福祉事務所の査察指導員のポストには生活保護あるいはその他の福祉関係の業務経験が豊富な職員が多く配置されていない状況である一方で、現業員の経験年数を 10 年以上経て査察指導員として勤務している者が約 1 割 (10.8%) いたこともわかった。生活保護の専門職員として生活保護行政に寄与している者が一定数存在していることが考えられる。なお、現業員としての経験年数が最も長いと回答した査察指導員は、22 年であった。社会福祉主事や社会福祉士等といった福祉系国家資格保持者や福祉専門職を活用するなどといった人的配慮が求められる状況ではあるが、福祉系国家資格保持者や福祉専門職の査察指導員への登用が各福祉事務所においてまだ整備されていない状況がアンケート調査の結果からうかがえる。また、職位的に部下の職員をもたない主事職が複数の現業員に対してスーパービジョンを行っている福祉事務所が少なくないことがわかった。以上のことから、現業員としての勤務経験が豊富な者を査察指導員として積極的に登用することで、査察指導員の組織構造の強化に取り組むことが必要であるといえよう。

表 40 福祉関係業務経験有無及び福祉職、福祉関係資格保有者の割合

		査察指導員	
		(有効N=139)	
業務 経験	現業員業務経験者	66.90%	
	現業員業務未経験者	33.10%	
	(上記のうち社会福祉主事任用資格未保有者)	(12.2%)	
	福祉関係業務経験者	71.90%	
	福祉関係業務未経験者	28.10%	
	(上記のうち社会福祉主事任用資格未保有者)	(10.1%)	
		査察指導員	現業員
		(有効N=288)	(有効N=1,916)
職 種	福祉職	13.10%	15.00%
	一般行政職	85.90%	83.10%
	その他（保育職・介護職・業務職など）	0.70%	1.90%
資 格	社会福祉主事任用資格保有者	77.40%	61.00%
	(上記のうち社会福祉士・精神保健福祉士保有者)	(14.9%)	(12.3%)
	社会福祉主事任用資格未保有者	22.60%	39.00%

(筆者作成)

6.2. スーパービジョンの機能に影響を与える因子

スーパービジョンを機能させるための教育的機能・管理的機能・支持的機能の評価値に着目しながら検証を行った。教育的機能・管理的機能・支持的機能の3つのスーパービジョンの機能をそれぞれ5段階の評価（5が一番発揮、3が通常レベル、1がほとんど発揮していない）で自己評価してもらった調査結果が表41である。なお、回答者が自己評価するにあたって、3つのスーパービジョンの機能の内容について、それぞれがどういったものなのか、メールや電話で補足として説明を行っている。教育的機能は平均で3.11、管理的機能は平均で3.00、支持的機能は平均で3.23という結果であったが、査察指導員の経験年数が

あがるほど 3 つの評価値は上昇する傾向にあった。査察指導員は経験を積むことによって業務実践についての自己評価が高まっているといえる。また、現業員の経験年数があがることによっても評価値は高くなり、生活保護の業務経験があることによっても、あるいは児童福祉や介護福祉、障害者福祉等の福祉関係の業務の経験があることによっても 3 つの評価値は高くなることがわかった。

さらに、福祉職であるか否か、あるいは社会福祉主事任用資格を保有しているか否か、社会福祉士・精神保健福祉士を保有しているか否かについても、評価値の上昇に影響を与えていることがわかった。その一方で、福祉職であっても、あるいは福祉関係の資格を保有していても管理的機能については評価値上昇の影響を及ぼさないことがアンケート調査から判明している⁴³。

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った。現業員が行う普段の事務処理や現業員からの相談に応ずる立場の職員として、福祉分野で培う知識・経験は生活保護のスーパービジョンとして、教育的機能や支持的機能に活用できることが考えられる。福祉関係の資格を保有していない職員や福祉分野の経験がない職員が査察指導員として勤務している状況がアンケート調査から明らかになっているが、生活保護行政全体のスーパービジョンの機能の活用を図るためにも、福祉の経験や資格のある者を査察指導員として積極的に登用することが求められる。

⁴³ 福祉職の査察指導員による管理的機能の評価については、福祉職でない査察指導員による評価よりもむしろ減少するという結果となった。

表 41 スーパービジョンの三機能の評価値比較

	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	3.18
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	3.28	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)

本章における調査対象は東京都内の全福祉事務所であったが、全福祉事務所比の回収率は85%を超えたものの、福祉事務所によって査察指導員の回収率に大きな差があった。査察指導員が少ない福祉事務所はおおむね回収率が高かったのに対して、査察指導員が10名以上の大きな福祉事務所における回収率は低調で、結果的に全査察指導員比の回収率は40%程度に落ち着く結果となった。結果的に、組織規模による福祉事務所間の調査結果に対する比較検討をすることが十分にできなかった。

また、査察指導員が1名ないし2名体制の福祉事務所では、スーパービジョン自体のチェックも行うことができない状況下で日々の生活保護行政を運営しているという厳しい組織体制であることもわかった。査察指導員の研修回数や自己研鑽の機会も限られており、査

察指導能力を高めるための資源が求められている状況が考えられる。これは、査察指導員が相談できる、あるいは手本となる同僚査察指導員が周囲に少ない、あるいはいないことも背景にある。

一方で、東京都の場合、島しょ部の福祉事務所勤務の職員は人事異動のサイクルが数年程度と短く、職員は赴任後数年経てば本庁に戻り、また新たな職員が本庁から赴任する。赴任は住居の移動あるいは単身赴任を伴うため、生活保護経験はもちろんのこと、福祉関係の業務の経験がない職員が赴任することが多いという。島しょ部の福祉事務所では、生活保護行政の継続性の維持という島しょ部特有の行政課題を抱えていた。その一方で、査察指導員や現業員が多数いる福祉事務所は、他の福祉事務所とは異なる特有の行政課題を抱えているのではないかと考える。

以上、本章では、東京都内の全福祉事務所に対して、生活保護業務における現業員のスーパービジョンを行っている査察指導員に対してアンケート調査を行い、査察指導員自体の組織体制が脆弱であり、各査察指導員は迅速かつ的確なスーパービジョンを行うことが非常に困難な状況にあることを明らかにした。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散見された。査察指導員が行ったスーパービジョン自体をチェックする機能も脆弱である。少ない知識・経験や限られた研修でもって正確かつ高度なスーパービジョンが求められている査察指導員に対して、迅速かつ的確なスーパービジョンを行うために、効率的に査察指導員を育成する方法について検討する必要がある。

以上の考察を踏まえ、次章では、隣接県の政令市等を含めた大都市の福祉事務所の査察指導員、あるいは福祉職の積極的採用を進める自治体の福祉事務所の査察指導員に対する調査を進めることとする。さらに、生活保護のスーパービジョンは、査察指導員がそれぞれに持つ知識や経験、能力の蓄積に基づく専門的知識・態度が重要であることが必然的に求められていることを本章で指摘した。しかし、その実態は、繰り返し述べたように、人事異動の理由等で各福祉事務所においては現業経験の少ない査察指導員が多くを占め、少ない経験あるいは限られた研修時間の中で高度な査察指導能力が個々に求められている状況である。現業員の経験や社会福祉に関する知識や相談援助技術がないまま査察指導員として勤務することは、生活保護行政に関する制度や施策はもちろんのこと、生活保護行政運営のための

知識や技術を習得することが未熟なままの状況で各現業員へのスーパービジョンを行わなければならない、普段の事務処理や対応が現業員任せになってしまうリスクがある。また、現業員からの相談に対して的確に対応しかねる場面がでてきたり、業務上のトラブルに発展したりするリスクも懸念される。生活保護行政のスーパービジョン状況の強化に向けて、生活保護行政の運用体制が抱える構造的な問題を解決する必要性は喫緊の課題であるともいえる。そこで、次章では、適切な生活保護業務の運営の実施のために、査察指導員自身がスーパービジョンの機能をどのように認識し、それを十分に発揮できるような支援体制をどのように整備すべきと考えているか、そして、査察指導員にとってスーパービジョンを実施するための実践能力とは何か、査察指導員に対するインタビュー調査を通じて、査察指導員に求められる実践能力の解明を行うこととする。

第5章 査察指導員に求められる実践能力の検討

1. はじめに

本章では、質的調査による査察指導員の実践能力の探求を行う。現職の査察指導員の実践能力に焦点を当て、評価や実測が可能な項目を検討し、かつ査察指導員自身の能力向上を目的とした研究は見当たらない状況である。調査期間は2020年2月から3月にかけて、調査依頼への承諾を受けた福祉事務所の会議室あるいは面接室、研修室等において、調査を実施した。合計で36名の査察指導員に対し、1名あたり1時間から2時間程度の聞き取り調査を実施した。インタビュー結果の分析方法については、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（以下、M-GTA）を用いて分析する。実践能力についての質問紙及びインタビューでの調査を実施し、データを質的に分析し、査察指導員の実践能力に関する観的所見について分析・検討する。

2. 査察指導実践能力検討の目的

前章では、東京都の福祉事務所に対するアンケート調査により、生活保護業務における現業員のスーパービジョンを行う査察指導員の組織体制の脆弱性を明らかにした。アンケート調査の結果、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状況が散見された。管理職として専門的知見に基づく適切な助言・指導ができる査察指導員が育ちにくい状況であり、対応困難事例に対する的確な判断や見極めに関する専門的な知識・経験を組織として蓄積していくことが非常に困難となっている。少ない経験・知識と限られた研修で正確かつ高度なスーパービジョンを求められている査察指導員が、迅速かつ的確なスーパービジョンを行うために、査察指導員として求められる実践能力を調査する必要があると考えた。査察指導員が日々の執務の中で取り組んできた方策や業務改善を明らかにすることを通して、査察指導員の実践能力を高めるための知見が得られるのではないかと考え、今回のインタビュー調査実施に至った。

3. 研究対象の選定理由

東京都内の全福祉事務所（特別区が 32 か所、中核市が 1 か所、一般市が 24 か所、郡・島しょ部が 5 か所の、合計 85 か所）及び、神奈川県内の全福祉事務所（政令指定都市が 30 か所、中核市が 1 か所、施行時特例市が 5 か所、一般市が 10 か所、郡が 4 か所の合計 50 か所）、静岡県内の福祉事務所（一般市が 5 か所、郡が 1 か所）に対して、査察指導員へのインタビュー調査依頼文を 2020 年 2 月から 3 月にかけて各福祉事務所長宛てに郵送及び電子メールにて送付した。同年 3 月下旬までに合計 25 か所の福祉事務所からインタビュー調査への快諾を得て、合計 36 名の査察指導員に対してインタビュー調査を実施した。

調査対象に東京都及び神奈川県、静岡県の福祉事務所を選定した理由としては、特別区及び政令指定都市における複数の福祉事務所を抱える自治体が多数存在することに理由がある。都市部や、都心通勤者の多いベッドタウンと呼ばれる地域をはじめとして、その他にも高齢化率の高い過疎地域や島しょ部まで様々な地域を抱えている。保護率に関しても、世帯平均所得が高く保護率が低いとされる地域から、日雇い労働者が多く全国でも有数の保護率が高い地域、生産年齢人口の割合が低く高齢化率が高い地域まで、様々なバリエーションに富む地域性を持つ。福祉事務所の規模による査察指導員の勤務環境も考慮し、ひとつの福祉事務所に多数の査察指導員が勤務する大規模の福祉事務所を調査すると同時に、査察指導員 1 名ないし 2 名しかいない小規模の福祉事務所にも調査をする必要性があると考えた上でインタビュー調査を依頼した。また、筆者の居住地からの調査移動負担も考慮し、結果的に東京都及び神奈川県、静岡県の福祉事務所に調査を依頼した。

4. 調査方法

調査期間は 2020 年 2 月から 3 月にかけて、調査依頼への許諾を受けた福祉事務所の会議室あるいは面接室、研修室等において、調査を実施した。合計で 36 名の査察指導員に対し、1 名あたり 1 時間から 2 時間程度の聞き取り調査を実施した。

聞き取りにおける主要な質問項目として、①在職年数、②現業員としての経験年数、③査察指導員としての経験年数、④大学等での専攻、⑤社会福祉主事任用資格の取得有無、⑥社会福祉士あるいは精神保健福祉士等の国家資格の取得有無、⑦社会福祉関係部署の経験有無、⑧担当する現業員の数、⑨年齢、⑩性別、の合計 10 項目についてフェイスシートを通

して質問した。

インタビュー方法は半構造化面接法の形式を採用し、「査察指導員に求める能力は何ですか？」あるいは「現業員に求める能力とは何ですか？」などと質問し、調査対象者に自由に語ってもらう方法をとった。インタビューにおける具体的な質問項目として、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、査察指導員研修に対する意見、査察指導員への配置希望の有無、査察指導員に就任することに対する抵抗感の有無、異動希望の有無、現在の職場体制について求めることや意見、現業員に対して求める能力や意見、査察指導員業務に対する満足度とその理由、査察指導員や現業員は社会福祉士であるべきかどうか、査察指導員は生活保護業務経験者であることが望ましいか、などである。なお、協力者の許可を得た上で IC レコーダーを用いたインタビュー内容の録音を行っている。

本研究を進める上での倫理的配慮について言及する。研究の趣旨と方法に加えて、研究成果についての公表において個人を特定できる情報はプライバシーに十分配慮した上で匿名化し、個人が特定されることがないこと、また研究データの活用によって個々に不利益が生じないことを、個別に説明して実施した。調査については、新型コロナウイルス感染予防対策で一定の身体的距離を保った上でインタビューを実施し、回答結果の公表においても、個人の特ができないように配慮した。

5. 分析方法

インタビュー結果の分析方法については、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（以下、M-GTA）を用いて分析する。M-GTAとは、オリジナル版 GTA の問題を以下の 3 点により克服したものである（木下 2007：15-34）。また、切片化を重視せず、データのコンテクストを見ていき、データに密着しながら機能的に理論を生成する研究方法である（木下 2009：10-9）。

M-GTA に適した現象特性は、①実践的領域が前提とされているのであれば、当該領域において現実に問題となっている現象であり、提示するグラウンデッド・セオリーがその解決あるいは改善に向けて実践的に期待される場合、②取り上げようとする現象がプロセスの性格をもっていること、の 2 点である（木下 2007：217-22）。文脈依存的なプロセスを明らかにするためには、適応性が高い方法である。また、実践的活用を明確に意図した研究方法として考案されたものであり、社会的相互作用に関わる人間行動の説明と予測を可能に

する理論をデータに密着しながら帰納的に生成することができる。本研究のテーマである査察指導員の実践能力を明らかにするという目的が達成できると考え、M-GTA を分析方法として採用することにした。

データの分析手続きは、以下の通りに行った。まず、分析焦点者から収取した面接データを分析テーマに沿って熟読する中で該当する箇所を取り出した。それぞれに分析ワークシートを用いて1名ずつ実践能力を捉える上で関連のありそうなエピソードに着目し、解釈を行った。分析ワークシートは、概念名とその定義、概念生成のもととなる具体例であるバリエーション、各面接協力者のデータ分析の過程で気付いた概念相互の関係を書き込む理論的メモから成り立っている。その上で、面接データを分析テーマに沿って該当する箇所を取り出し、それを具体例とし、かつ他の類似具体例をも説明できると考えられる説明概念を切り出し、生成された概念と他の概念との関係を概念ごとに検討した。また、概念の関連などについて必要に応じて理論メモに記載、整理した上で、分析ワークシートを用いながら逐語録を適宜参照し、内容の関連が深い概念をカテゴリーとしてまとめた。

さらに、生成した概念と他の概念との関係を概念ごとに検討し、複数の概念の関係からなるサブカテゴリーを生成した。概念の完成度や妥当性、信頼性を高めるため、1人目のデータ分析で得られた概念の枠組みを参考に、2人目のデータ分析を整理するとともに、新たな概念生成と概念間の相互関係の検討も並行して行い、概念の修正を随時行った。この分析手続きを3人目以降も順に行い、新たな概念が生成され次第、データ分析結果の再整理を行った。そして、カテゴリー相互の関係から分析結果をまとめ、全体の中心となるコアカテゴリーを抽出し、コアカテゴリーを構成するカテゴリーと実践能力の相互関係を示す結果図⁴⁴を描き出した。

6. 結果

6.1. インタビュー調査対象者の属性

⁴⁴ 「分析結果（発表するグラウンデッド・セオリー）の現象的概要を、コアカテゴリーを中心に他の関連するカテゴリー名やそれらの定義を用いて記述したもの」（木下 1999：261）

インタビュー対象者の合計人数は 36 名である。インタビューを実施した福祉事務所の内訳は、特別区の福祉事務所が 4 か所、政令指定都市の福祉事務所が 6 か所、中核市の福祉事務所が 1 か所、施行時特例市の福祉事務所が 4 か所、一般市の福祉事務所が 9 か所（都道府県別内訳は、東京都 5 か所、神奈川県 2 か所、静岡県 2 か所）、郡部の福祉事務所が 1 か所の、合計 25 か所の福祉事務所である。またインタビュー対象者の福祉事務所別の分類は、特別区の福祉事務所に勤務する査察指導員が 4 名、政令指定都市の福祉事務所に勤務する査察指導員が 7 名、中核市の福祉事務所に勤務する査察指導員が 1 名、施行時特例市の福祉事務所に勤務する査察指導員が 11 名、一般市の福祉事務所に勤務する査察指導員が 12 名（都道府県別内訳は、東京都 6 名、神奈川県 4 名、静岡県 2 名）、郡部の福祉事務所に勤務する査察指導員が 1 名である。なお、町村の生活保護業務を担当する郡部の福祉事務所は都道府県の管轄となるため⁴⁵、そこで勤務をしている職員の身分は都職員あるいは県職員である。政令指定都市や人口 50 万人を超える大きな自治体の福祉事務所をはじめとして、人口が数万人単位の小規模一般市の福祉事務所、郡部の福祉事務所からもインタビュー調査の快諾を得られた。結果的に様々な人口規模や地域事情、社会事情を抱える福祉事務所の査察指導員から調査を行うことができた。

インタビューを実施した時期は、新型コロナウイルスの流行期にさしかかるタイミングでもあり、事務所内及び職員の感染予防対策について早急な検討と実施が迫られている状況であるとともに、経済活動自粛による生活状況急変に伴う生活保護相談件数が急増している状況でもあった。また、年度末の生活保護支給基準改定及び定期人事異動を控えるという各福祉事務所にとって多忙となるタイミングと重なってしまったが、その状況下でも快くインタビュー調査を快諾していただいた福祉事務所及び査察指導員の各位には、この場でもって心より感謝の意を申し上げる。

6.2. インタビュー調査対象者の特徴

今回の調査でインタビューできた査察指導員は合計で 36 名であるが、多くの査察指導員（28 名、全体の 77.8%）が査察指導員 3 名以上の中規模以上の福祉事務所で勤務する査察指導員で、中には 10 名以上の査察指導員がいる大規模福祉事務所で勤務する査察指導員か

⁴⁵ 今回のインタビュー調査では、一部の町村が独自に設置している町村福祉事務所は含まれていない。

らのインタビュー調査であった。なお、中規模福祉事務所で勤務する査察指導員は 17 名（全体の 47.2%）、大規模福祉事務所で勤務する査察指導員は 11 名（全体の 30.6%）である。査察指導員が 2 名以下の小規模福祉事務所で勤務する査察指導員からインタビューできたのは 8 名（全体の 22.2%）であった。中でも、査察指導員が 1 名体制の福祉事務所で勤務する査察指導員は 3 名（全体の 8.3%）しかインタビューすることができなかった。

査察指導員が 1 名体制の福祉事務所で勤務する査察指導員は、近くに相談できる査察指導員が物理的にいない状況にあり、中規模・大規模の福祉事務所で勤務する査察指導員とは異なる状況を抱えていると考え、小規模の福祉事務所を中心にインタビュー調査の依頼をかけていたが、多忙を理由に調査に応じてもらえる福祉事務所は少なくなく、結果的に 3 名の査察指導員にしかインタビューをすることができなかったが、小規模の福祉事務所ならではの課題を抱えることがわかり、有意義なインタビューを行うことができた。このインタビュー結果から、小規模の福祉事務所で勤務する査察指導員は、相当の業務負担感を抱えて勤務していることが垣間見えた。

6.3. 設問別回答結果

インタビュー調査を行った査察指導員個々の属性や意見について質問した内容とその結果は、以下の通りである。

問 1「あなたの職名について教えてください。（有効回答数 36）」についての回答結果は、担当課長⁴⁶が 1 人、副課長が 1 人、課長補佐が 3 人、主幹が 3 人、総括副主幹が 2 人、副主幹が 2 人、係長が 19 人、主査が 4 人、主任が 1 人という結果だった。係長制を踏襲している自治体では、主幹・総括副主幹・副主幹・主査という職名が使用されていることが多いが、全体として係長職が査察指導員として任用されているケースが多いことがわかった。また、係長としての職名が兼務となっている者をあわせれば 22 人となり、係長としての職務を求められている査察指導員が多いことを意味している。

問 2「あなたの在職年数について教えてください。（有効回答数 33）」についての回答結果は、平均で 22.6 年であった。最低値は在職 3.5 年（年度途中での経験者採用で、在職 2 年で査察指導員に任用）、次に低い値は 9 年（在職 8 年で査察指導員に任用）であっ

⁴⁶ ライン職としての課長とは別に設けられている、課長相当の処遇を受けているスタッフ職のこと。

た。最高値は在職 37 年であった。在職年数が 10 年未満の職員は 2 人 (6.1%)、在職年数が 10 年以上 15 年未満の職員は 4 人 (12.1%)、在職年数が 15 年以上 20 年未満の職員は 6 人 (18.2%)、在職年数が 20 年以上 25 年未満の職員は 7 人 (19.4%)、在職年数 25 年以上 30 年未満の職員は 6 人 (18.2%)、在職年数 30 年以上 35 年未満の職員は 6 人 (18.2%)、在職年数 35 年以上の職員は 2 人 (6.1%) であった。回答者の在職年数は多様であったものの多くの者が在職 20 年前後で、大学卒業後に民間企業等の勤務を経ずに採用となったと仮定すれば 40 歳代で査察指導員に任用して勤務している査察指導員が多い。在職年数から査察指導員としての経験年数を差し引いた値は、査察指導員に任用されるまでに経過した在職年数 (在職何年目で査察指導員に任用されたのかという値) になるため、計算したところ平均 18.9 年であった。15 年未満の回答者は 9 人 (27.3%) であったため、多くの査察指導員が 20 年前後の在職経験を経て査察指導員に任用されていることになる。その一方で回答者の中には、経験者採用で採用された者や、自治体の採用試験における年齢制限の関係で比較的高年齢で採用された者もあり、10 年未満の回答者は 5 人 (15.1%) いた。在職 2 年が 1 人、在職 5 年が 1 人と比較的浅い在職年数で査察指導員に任用された者もいた。

問 3「あなたの査察指導員としての経験年数について教えてください。(有効回答数 36)」についての回答結果は、平均で 3.5 年であった。第 4 章におけるアンケート調査でも同様であったが、査察指導員としての経験年数は総じて低いことがこの調査からも明らかになった。最低値は経験 0.5 年 (年度途中での査察指導員昇任) で、最高値は 14 年であった。経験 5 年以上の査察指導員経験をもつ回答者は 11 人 (30.1%) で、全体の約 3 割しか経験豊富な査察指導員がいないことになる。さらに、経験 10 年以上の査察指導員経験をもつ回答者は 2 人 (5.6%) しかいない状況で、どの福祉事務所も経験豊富な査察指導員の確保に苦慮している状況が垣間見えた。

問 4「あなたの大学時代の専攻について教えてください。(有効回答数 36)」についての回答結果は、社会福祉学が 10 人 (27.8%) であった。福祉専門職である査察指導員であっても、採用前に専門的に社会福祉学を履修していた者は多くはないことが明らかになった。その一方で法学が 8 人 (22.2%)、政治学が 3 人 (8.3%) で、公務員に多いといわれていた法学・政治学出身者が査察指導員に多く (30.6%) 任用されていることがわかった。他には商学が 4 人 (11.1%)、経済学が 4 人 (11.1%)、経営学が 1 人 (2.8%) と経済学・経営学・商学出身者も比較的多かった (25.0%)。その他には、社会科学が 1 人、

教養学が1人、文学が1人、大学を卒業していない者（高卒）が1人、理工学が1人、栄養学が1人いた。少数ではあるが、福祉専門職である査察指導員のポストに、福祉とは相対する分野である理系出身者がいることがわかった。

問5「あなたの職種（福祉専門職採用であるか否か）について教えてください。（有効回答数36）」についての回答結果は、福祉職が11人（30.6%）に対して、行政職は24人（66.7%）で行政職の割合が多かった。各自治体において福祉職採用が定期的に行われている状況下にあるが、相当の経験年数を経て任用される査察指導員のポストには、まだ福祉職が任用されていない実態が垣間見えた。また、福祉職の経験者採用出身者が3人（8.3%）おり、「2019年（平成31年）より福祉職採用の査察指導員がはじめて任用された」と回答した者もいたことから、一部の自治体では管理的立場にある査察指導員のポストにも福祉職採用者が任用されているようである。その一方で「在職している自治体では福祉職採用が行われていない」と回答した者が3人（8.3%）おり、すべての自治体で福祉職採用が行われていない状況である。回答者3人の在職自治体はすべて人口10万人前後の小規模自治体（一般市）で、自治体規模によって福祉専門職採用が行われていない状況が垣間見える。その他には、管理栄養士職として採用されたのにもかかわらず査察指導員として任用されている者が1人いた。

問6「査察指導員任用にあたっての昇任試験受験有無について教えてください。（有効回答数36）」についての回答結果は、12人（33.3%）が有りとして回答した。大規模の自治体を中心として、係長ポストや課長ポストなど管理的立場にある職位における職員選抜において昇任試験を課す自治体が増えているが、査察指導員任用においても昇任試験受験の流れが起きていることが垣間見えた。また、昇任試験への受験に伴う負担軽減や経験豊富な職員の管理職ポストへの登用促進を目的として、従来の昇任試験で課していることが多い筆記試験が免除されたベテラン職向けの昇任試験を受験して査察指導員が2人（5.6%）いた。経験に裏打ちされた高度な能力をもつ職員を査察指導員に積極的に登用する試みが一部の自治体で行われているとみられる。

問7「社会福祉主事資格有無について教えてください。（有効回答数36）」についての回答結果は、有りとして回答した者が33人（91.7%）に対して、無いとして回答した者は3人（8.3%）であった。一部の自治体において、社会福祉主事任用資格をもたない査察指導員が任用されている状況である。

問 8「福祉系国家資格有無について教えてください。（有効回答数 36）」についての回答結果は、有りと回答した者が 12 人（33.3%）に対して、無いと回答した者は 24 人（66.7%）であった。多くの自治体において、福祉系国家資格をもたない職員が査察指導員として勤務している状況にある。有りと回答した 12 人のうち、社会福祉士と精神保健福祉士の国家資格を持っている者が 3 人（8.3%）、ケアマネージャーの資格を持つ者が 3 人（8.3%）、保育士の資格をもつ者が 1 人（2.8%）いた。福祉系の国家資格を複数所持して個々がもつ知識や能力を福祉専門職で活用している職員も少なくなかった。なお、無いと回答した者のうち、福祉系ではない国家資格をもつ者が 1 人（管理栄養士）いた。

問 9 「生活保護現業員経験の有無について教えてください。（有効回答数 36）」についての回答結果は、有りと回答した者が 30 人（83.3%）に対して、無いと回答した者は 6 人（16.7%）であった。一部の自治体において現業員の業務経験がない査察指導員を任用せざるを得ない状況が垣間見えた。回答者 6 人のうち、2 人は人口 10 万人前後の小規模自治体の職員であるが、その他の 4 人は人口数十万人以上の中規模・大規模自治体の職員である。職員確保のために現業員経験のない職員を査察指導員として任用せざるを得ない状況は、自治体規模や財政力・職員数などを背景として専門職採用が進んでいないとされる小規模自治体だけでは限らないことが明らかになった。

問 10「生活保護現業員経験がある場合、その経験年数について教えてください。（有効回答数 33）」についての回答結果は、平均で 4.3 年であった。最低値は経験 0.5 年（年度途中での人事異動のため）で、回答者 33 人のうち現業員経験 3 年未満で査察指導員として任用された職員は 10 人（30.3%）いた。現業員経験がない者の人数を加えれば、今回のインタビュー回答者のうち、約 3 分の 1（36.1%）は現業員経験 3 年未満あるいは現業員経験ゼロの査察指導員ということになる。その一方で経験年数 5 年以上の現業員経験を経て査察指導員に任用された職員は 9 人（27.3%）であった。9 人のなかには 14 年もの長期間にわたる現業員経験を経て査察指導員に任用された、生活保護業務のスペシャリストと呼ぶべき職員も 2 人（6.1%）おり、経験に裏打ちされた高度な能力をもつ職員を査察指導員に積極的に登用する試みが一部の自治体で行われている状況がこの結果からも垣間見ることができた。公務員の人事異動サイクルは平均 3～5 年であることを踏まえ、現業員経験 3 年以上 5 年以下の査察指導員を集計したところ 15 人（41.7%）であった。各職員が総じて経験する平均的な人事異動サイクルを 1 回経て現業員から査察指導員へと任用されている職員が多いことがわかった。

問 11 「他の福祉系部署の経験有無（経験がある場合、その経験年数）について教えてください。（有効回答数 36）」についての回答結果は、有りと回答した者が 18 人

（50.0%）に対して、無いと回答した者は 18 人（50.0%）であった。有りと回答した者のうちすべての者が現業員業務経験者でもあるため、生活保護部署のみならず他の福祉関係部署も経験した上で査察指導員に任用された職員が多い状況がわかった。なお、無いと回答した 18 人のうち生活保護部署のみの経験だけをもつ査察指導員は 2 名だけで相対的に少ないことから、生活保護部署のみならず他の福祉部署での業務経験を踏まえて査察指導員に任用されている状況が垣間見えた。また、有りと回答した者（18 人）の福祉部署経験年数を集計したところ、平均で 7.7 年であった。最も低い値は 1 年（福祉総務課勤務 1 年が 1 人、青少年課勤務 1 年が 1 人の、合計 2 人）で、最も高い値は 25 年（公営の知的障害者福祉施設・身体障害者福祉施設⁴⁷等で勤務経験がある 1 人）であった。経験年数が 3 年未満の職員は 4 人（22.2%）、経験年数が 3 年以上 5 年未満の職員は 6 人

（33.3%）、在職年数が 5 年以上 10 年未満の職員は 3 人（16.7%）、経験年数が 10 年以上の職員は 5 人（27.8%）であった。他の福祉部署経験が 5 年以上と回答した者（8 人）の中で、行政職採用の職員はたった 1 人（現業員経験 3 年に加えて、障害者福祉部署 3 年、児童福祉部署 3 年）しかいなかった。行政職採用者で、福祉職と同じように複数の福祉関係部署を渡り歩いている職員はほとんどいないことが垣間見えた。

問 12 「あなたは査察指導員として何人の現業員を査察指導していますか。（有効回答者数 36）」についての回答結果は、5 人未満が 2 人（5.6%）、5 人以上 7.5 人未満が 21 人（58.3%）、7.5 人以上 10 人未満が 13 人（36.1%）、10 人以上が 0 人（0.0%）だった。1 人の査察指導員が指導する現業員の平均値は 6.9 人となっており、最も多くの現業員を指導する査察指導員は、9 人であった。

問 13 「現業員の担当している世帯数は平均何世帯ですか。（有効回答数 30）」についての集計結果は、平均で 90.9 世帯/1 人だった。そのうち、80 世帯（市部福祉事務所法定基準）を超えて担当していると回答した査察指導員は 27 名（90.0%）で、1 人の現業員が 100 世帯以上担当していると回答した査察指導員は 9 名（30.0%）、120 世帯以上担当していると回答した査察指導員は 1 名（3.3%）であった。回答結果のうち、最大の担当世帯数を答えた回答は 120 世帯であった。

⁴⁷ 2020 年（令和 2 年）現在、その障害者福祉施設は民営化されている。

問 14「年齢について教えてください。（有効回答数 36）」についての回答結果は、平均年齢は 48.9 歳であった。最も若い回答者が 38 歳で、30 代の査察指導員はその 1 名しかいなかった。最も高齢の回答者は 60 歳（1 名）である。40 歳以上 45 歳未満が 9 人（25.0%）、45 歳以上 50 歳未満が 9 人（25.0%）、50 歳以上 55 歳未満が 8 人（22.2%）、55 歳以上が 9 人（25.0%）であった。子育て世代でもある査察指導員から、定年を迎える査察指導員まで、幅広い年代の査察指導員からインタビュー調査を行うことができた。

問 15「性別について教えてください。（有効回答数 36）」についての回答結果は、男性は 30 人（83.3%）であるのに対して、女性は 6 人（16.7%）であった。人口 50 万人以上の大規模都市の福祉事務所で勤務する査察指導員が「女性の査察指導員が過去 1 人も任用されていない」と話しており、各自治体において女性の査察指導員が登用できない状況が垣間見えた。これは、査察指導員自体が平均して 40 代で任用されるポジションであり、子育て世代でもある 40 代の職員を業務量の負担が大きいとされる査察指導員のポジションに登用しにくいことが背景にあると考えられる。生活保護業務において、母子世帯や DV 対応を必要とする被保護者に対しては、同性でないかと相談しにくいようなセンシティブな情報が多いことから、女性職員が対応した方が被保護者から話を聞きやすい状況がある。多様化かつ複雑化する生活保護行政において、女性職員ならではの視点が被保護者への支援において効果的に働くことがこれから多くなると考える。そのためにも、現業員や査察指導員のポジションに女性職員を積極的に登用していくことが早急に求められるといえる。

問 16「あなたは、自ら希望されて査察指導員に任用されましたか。（有効回答数 36）」についての回答結果は、「希望して任用された」と回答した者が 7 人（19.4%）、「希望しないで任用された」と回答した者が 29 人（80.6%）であった。

問 17「査察指導員に任用される際、抵抗感はありましたか。（有効回答数 36）」についての回答結果は、「抵抗感があった」と回答した者が 15 人（41.7%）、「抵抗感はなかった」と回答した者が 21 人（58.3%）であった。

問 18「現在、査察指導員以外への異動希望をお持ちですか。（有効回答数 36）」についての回答結果は、「異動希望を持っている」と回答した者が 8 人（22.2%）、「どちらでもよい」と回答した者が 2 人（5.6%）、「異動希望は持っていない」と回答した者が 10 人（27.8%）であった。

問 19「あなたは、査察指導員としての業務以外に、ライン職としての係長としての職務を求められていますか。（有効回答数 36）」についての回答結果は、「係長の職務を求められている」と回答した者が 32 人（88.9%）、「係長の職務を求められていない」と回答した者が 4 人（11.1%）であった。

問 20「査察指導員は、ライン職としての係長が登用されるべきであるか教えてください。（有効回答数 30）」についての回答結果は、「ライン職としての係長が望ましい」と回答した者が 16 人（53.3%）、「どちらともいえない」と回答した者が 10 人（33.3%）、「スタッフ職としての位置づけがよい」と回答した者が 4 人（13.3%）であった。

問 21「現業員は、社会福祉士など福祉系国家資格所持者が登用されるべきか教えてください。（有効回答数 36）」についての回答結果は、「福祉系国家資格所持者がよい」と回答した者が 11 人（30.6%）、「どちらともいえない」と回答した者が 12 人（33.3%）、「福祉系国家資格所持者でなくてもよい」と回答した者が 13 人（36.1%）という結果だった。

問 22「現業員は、社会福祉職採用者が登用されるべきか教えてください。（有効回答数 36）」についての回答結果は、「社会福祉職採用者がよい」と回答した者が 12 人（33.3%）、「どちらともいえない」と回答した者が 11 人（30.6%）、「社会福祉職採用者でなくてもよい」と回答した者が 13 人（36.1%）という結果だった。

問 23「査察指導員は、社会福祉士などの福祉系国家資格所持者が登用されるべきか教えてください。（有効回答数 36）」についての回答結果は、「福祉系国家資格所持者がよい」と回答した者が 10 人（27.8%）、「どちらともいえない」と回答した者が 11 人（30.6%）、「福祉系国家資格所持者でなくてもよい」と回答した者が 15 人（41.7%）という結果だった。

問 24「査察指導員は、社会福祉職採用者が登用されるべきか教えてください。（有効回答数 36）」についての回答結果は、「社会福祉職採用者がよい」と回答した者が 11 人（30.5%）、「どちらともいえない」と回答した者が 10 人（27.8%）、「社会福祉職採用者でなくてもよい」と回答した者が 15 人（41.7%）という結果だった。

問 25「査察指導員は、現業員業務経験者が登用されるべきか教えてください。（有効回答数 36）」についての回答結果は、「現業員業務経験者がよい」と回答した者が

30人（83.3%）、「どちらともいえない」と回答した者が3人（8.3%）、「現業員業務経験者でなくてもよい」と回答した者が3人（8.3%）という結果だった。

現業員や査察指導員について、福祉関係の国家資格所持者や社会福祉職採用者が登用されるべきかについての質問に対しては、査察指導員で意見が分かれていた。福祉関係の資格所持や、福祉専門職など福祉関係の専門的知識を持つ職員であるか否かについては、査察指導員の職務遂行上においてあまり大きな意味をもたないことがわかった。その一方で、査察指導員が現業員業務経験者であるべきか否かについて、現業員業務経験者であるべきであると回答した査察指導員が多数を占めていた。資格所持よりも職務経験の方が査察指導員にとって重要な要素を占めているともいえる。

以上、査察指導員個々の属性や意見について質問した内容とその結果であるが、その他にも質問の回答によって質問項目を増やしたり、インタビュー先の福祉事務所・自治体にかかわる情報を聞いたりしている。次章で取り上げている、B福祉事務所におけるファシリティマネジメントの事例は、本章でのインタビューにおける回答内容を受けて筆者が深掘りして具体的に質問した結果、得られた情報である。

なお、設問内容として設けていなかったが、各査察指導員のインタビューの内容から判明した事実がある。査察指導員の上司にあたる課長が、査察指導員・現業員の業務経験がなく、査察指導員のスーパービジョンのチェックを行う体制が欠如している状態にあることが判明した。インタビュー調査を行った36名のうち、上司である課長が査察指導員・現業員双方の業務経験があると回答した者はわずか2名（5.6%）であった。多くの査察指導員は、査察指導員でも対応困難な被保護者への対応について、課長から具体的な指示や対策・方針が提示されることはないと話していた。課長自身が生活保護制度運営について十分に理解していないため、査察指導員に頼らざるを得ない状況となり、多くの重要な決定や組織的判断が初級管理職の立場である査察指導員に委ねられ、査察指導員に過大な負荷が集中する状況になっている。

7. 査察指導員に求められる実践能力の構造

36名の査察指導員に対するインタビューデータをテーマに沿って分析し、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 категорияと、1つのコアカテゴリーを抽出した。以下、概念名、サブカテゴリー名を用いて概念の関係性をカテゴリーごとに説明する。

次に、分析結果を確認するためにストーリーラインを記述した。ストーリーラインとは分析結果を、生成した概念とカテゴリーで文章化したものである。文中で< >で示した部分はカテゴリー、[]はサブカテゴリー、【 】は概念を意味する。図6は、査察指導員の実践能力形成へのプロセスとして抽出したカテゴリーや概念をまとめた結果図である⁴⁸。<マネジメント能力>、<困難事例対応能力>、<迅速かつ的確な判断のための知識・能力>の3つのカテゴリーから形成されている。

7.1. <迅速かつ的確な判断のための知識・能力>カテゴリー

このカテゴリーは[大局観]、[情報収集・処理]、[制度の理解]の3つのサブカテゴリーで構成されている。

1つ目の[大局観]サブカテゴリーの内容について説明する。係のリーダーとしての立場としても、現業員を見守る立場としても、係全体として常に見渡すことは欠かせない。現業員の業務進捗管理を行うために、常日頃から【現業員の仕事観察】がルーティーンとなる。周りの状況を俯瞰的に観察し、どの現業員、どの受給世帯にも目が届くように【大きな視野で周囲を見渡す】ことは、査察指導員にとって求められている能力のひとつである。行政職として多数の部署を経験したことによって培ってきた【大局的な見方】は役に立つ。事務処理の煩雑化や現業員の多忙化、近年の経済状況生活状況の変化などが取り巻く中で、現業員の体調変化や受給世帯の状況変化などはいつ起きてもわからない状況であり、【環境変化を見逃さない】姿勢は非常に重要である。

2つ目の[情報収集・処理]サブカテゴリーの内容について説明する。査察指導員は、現業員から相談や判断を迫られて対応することが大きな仕事のひとつである。現業員から判断を求められたとき、【判断のための情報を短時間で把握】することは非常に重要で、常日頃から決断・判断のために必要な知識や情報を吸収し、今後到来する決断・判断の材料とすることは、査察指導員として必要な姿である。また査察指導員は生活保護担当の係

⁴⁸ 結果図の詳細については、次節で述べる。

長として係を統括する立場でもある。係全体を見通した上で係として有益となるための判断を行う、【係のリーダーとしての判断】が求められる。

3つ目の「[制度の理解]」サブカテゴリーの内容について説明する。生活保護業務に携わる者として【生活保護手帳の内容】の把握理解は必須である。利用者・受給世帯へのケースワークをする過程において、生活保護手帳の内容はもちろんのこと、【社会資源・他法他施策の理解】も求められている。福祉専門職や福祉資格取得者よりも、ゼネラリストとして福祉以外の部署を経験してきた行政職の職員の方が、他法他施策に対する理解のスキルがある。困難な事例や判断を迫られる事例に対して、迅速かつ的確な選択を進めるためにも【都道府県の見解把握】は必要不可欠である。また、生活保護法をはじめとした諸法令に従って事務を行う生活保護業務を取り扱う立場としても、法令を所管する部署である【国（厚生労働省）の見解把握】も同時に求められている。

7.2. <マネジメント能力>カテゴリー

このカテゴリーは「[係長としての職務遂行]」、「[現業員との信頼関係]」、「[職務環境整備]」の3つのサブカテゴリーで構成されている。

1つ目の「[係長としての職務遂行]」サブカテゴリーの内容について説明する。1人の査察指導員で最大10名前後の現業員を部下として抱え、その現業員は最低でも80世帯、最大でも100世帯以上の生活保護受給世帯を担当している。単純計算で、1名の査察指導員は1,000世帯もの受給世帯を抱えていることにもなり、【煩雑かつ大量の決裁】を毎月のように担当することになる。そのため【事務処理の正確性】が常に求められており、数字や記載のミスなどに限なく気付く能力が求められる。また、どの福祉事務所でも年に1回は訪れる都道府県所轄の生活保護業務指導監督担当課による【定期監査の対応】がある。定期監査前後は、書類のチェックをはじめとして非常に多忙を極める。そして、他部署や係内における事務連絡調整や予算・決算の連絡調整などといった【内外連絡調整】や、生活保護に関する議会質問や陳情を行う議員に対して窓口として対応するなど【議会对応】も求められている。

査察指導員は、現業員の指導監督をする立場の職員であるが、ほとんどの福祉事務所で査察指導員を係長相当の職位として任用しているため、査察指導員は生活保護担当の係長としての職務も兼務しているのが現状である。

2つ目の「現業員との信頼関係」サブカテゴリーの内容について説明する。現業員を指導監督する立場として、現業員の事務処理や被保護者対応について【適切な進捗管理】をしていくことが求められている。現業員の対応が間違っていれば正す必要があり、事務処理が滞っていれば適宜サポートしていく必要もある。それは【正確な受給への指導監督】につながる。何十世帯もの受給世帯を担当することにより、現業員は同時に複数の作業や対応を迫られ、どの現業員も疲弊するような状況にある。また、新規の生活保護受給開始の手続きは戸籍調査や扶養義務調査、親族資産調査、他法他施策の活用検討などを行う必要があるため非常に煩雑であり、生活保護受給世帯が増えれば増えるほど、現業員の担当受給世帯数は総じて増加することになる。恒常的かつ慢性的な多忙化につながり、大きなストレスが押し掛かっている。過労により体調不良や精神疾患に陥る現業員も少なくなく、現業員を見守る立場としても【メンタルヘルスマネジメント】は欠かせない。現業員が利用者への対応に困ったときや、現業員が事務処理の方法に困ったときの相談を査察指導員にしてもらうことも日常茶飯事のため【相談される側としての立ち位置】を常に考えて動くことも必要である。現業員を指導監督する立場としても【現業員との信頼関係】の構築は非常に重要であり、現業員からいつでも相談を受けられる状態を保ち、現業員がいつでも相談しやすい雰囲気を構築することが求められる。

3つ目の「職務環境整備」サブカテゴリーの内容について説明する。次月の生活保護受給額の決定にかかわる被保護者の収入認定作業など、毎月の事務処理が非常に煩雑で、年間を通して業務量は非常に多い。現業員の時間外勤務（残業）は常態化している。土日祝日に自主的に出勤する現業員も少なくない。近年の経済状況の変化に伴い、生活保護受給世帯数は増加する一方で、現業員の担当世帯数は年度当初から増加することがほとんどであり、さらなる多忙化につながっている。時間外勤務の増大は、職員のみならず組織全体の疲弊につながり、体調悪化・精神疾患にもつながりかねない。現業員の時間外勤務を最小化するための業務改善に取り組むことはもちろんのこと、【働きやすい環境の整備】は必須である。

いつでもどこでも現業員が相談しやすいように、現業員との信頼関係構築は必須である。新たに生活保護業務担当として勤務する現業員は、憶える業務内容・知識が非常に膨大であり、質問や相談を欠くことがない。現業員が質問しにくい、現業員が相談しにくい環境は作ってはいけない。【聞きやすい・相談しやすい環境】を目指すべく、現業員相談の門戸は常に開くべきである。そして相談された場合には【作業を止めて真摯に話を聞く】姿勢は必須

である。

7.3. <困難事例対応能力>カテゴリー

このカテゴリーは「現業員の職務を知る」、「対応事例の研究」、「現業員に寄り添う」の3つのサブカテゴリーで構成されている。

1つ目の「現業員の職務を知る」サブカテゴリーの内容について説明する。現業員の指導監督をする立場にとって、【現業員の仕事の把握】は必要不可欠である。現業員から相談される立場としても、現業員の仕事を理解していなければ相談を受けることもできず、相談されなくなってしまう。現業員との信頼関係にも支障が生じかねない。また、現業員が対応で困難に陥ったときに相談を受け、対応することがほとんどであり、査察指導員の大きな業務のひとつでもある。現業員の仕事を理解するための1番の近道は【現業員職務経験】であり、現業員の職務経験がある職員が査察指導員として任用されることが望ましい。現業員の仕事を経験せずに査察指導員に任用されてしまうと、非常に苦勞することとなる。

2つ目の「対応事例の研究」サブカテゴリーの内容について説明する。新しく査察指導員として任用されたときに受講する都道府県開催の新任査察指導員研修の中で、【査察指導員研修での事例研修】は業務遂行上非常に有益となる。査察指導員は現業員がピンチになったとき、あるいはサポートを受けたいときに対応することが多いので、対応事例について見識を深めることは今後の仕事にとっても役立つことになる。実践型の研修は査察指導員のスキルアップに効果的である。【他の査察指導員との情報交換】で得られる知見も多く、定期的なミーティングや査察指導員会議を通して、他の査察指導員と交流を深めることも、業務を進めていく上でとても役に立つ。また、他の福祉事務所との協議会や私設の研究会を通して、他の査察指導員との人脈を広げ、視野を広げていくことも業務の見識を深める契機となる。査察指導員は困難事例になったときに、相談できる査察指導員が身近にいることは、非常に心強い。

3つ目の「現業員に寄り添う」サブカテゴリーの内容について説明する。現業員が利用者との対応に困ったとき、あるいは利用者が査察指導員に相談対応を求めたときは、現業員の独力では対処できないことがほとんどである。場合によっては、現業員と一緒に利用者と窓口で対応する【同行対応】や、現業員と一緒に利用者世帯を訪問する【同行訪問】

の場面が年間を通して少なくない状況である。現業員が完全に対応することができなくなったときに、査察指導員自身が代わりに対応したり事務処理をしたりする【代行対応】することもありうる。現業員の仕事をサポートする立場としても、査察指導員は非常に重要な位置にある。現業員に対する定期的な声掛けとともに、何か出来事あるいは困ったことがあったときは「大丈夫？」と声掛けすることも重要である。【現業員を孤立させない】ようにマネジメントやサポートを適確に行っていくことが必要である。

8. 考察

8.1. 査察指導員個々の見解や意見から

スーパービジョンの三機能の中で、どの機能を重視してスーパービジョンを行っているかについての回答結果は、教育的機能を重視している査察指導員、管理的機能を重視している査察指導員、支持的機能を重視している査察指導員がほぼ同じ割合であり、査察指導員によってスーパービジョンに対する考え方が多様であることがわかった。

その一方で、中規模の福祉事務所で勤務する査察指導員に絞って考察してみると、教育的機能を重視している査察指導員の割合が少なかった（回答有効数 15 名のうち、2 名のみ）のに対して、査察指導員 1 名体制の福祉事務所で勤務する査察指導員はすべて（3 名）、教育的機能を重視していると回答していた。査察指導員への相談の頻度が極力少なくなるよう各現業員が自立して業務を遂行するための見識を高めることを目的として、現業員への教育を重視しているとのことであった。これは、現業員の相談対応にかかる負担が大きいことを意味していると考えられる。査察指導員が持つ見識でも解決することが困難なケースがある一方で、現業員の見識がある程度備わっていれば、査察指導員に相談することなく現業員自身で解決できるような比較的軽易なケースもあることが垣間見え、軽易なケースへの対応が査察指導員の業務負担を大きくしている一因であることがわかった。

査察指導員は現業員経験者から登用すべきという意見が多数を占めていた。現業員に対しての指導・助言や業務の進行管理、支給決定事務処理の審査確認などは、現業員の実務を経験していなければ困難な業務が多い。表面上の事務確認作業は遂行できる可能性はあるが、個々のケースにおける援助方針に基づく将来を見据えた適切な指導・助言は実務経験に基づく知見が必要である。決定事務処理を行っている際、類似した案件や援助方針を

同時に処理しておいた方がよいと思いつくケースもあるという。そのひらめきは、現業員を経験していたからこそである。

8.2. 結果図

図6は、36名の査察指導員に対するインタビューデータをテーマに沿って分析し、査察指導員の実践能力形成へのプロセスとして抽出したカテゴリーや概念をまとめた結果図である。生活保護実践において査察指導員がキャリア形成を遂げていくプロセスのコアカテゴリーとして、「現場を支え、現場を動かす査察指導員」をデータ分析から抽出した。査察指導員が「現場を動かし支える査察指導員」を目指すための能力を結果図に示している。成長プロセスを構造化・可視化した本研究のモデルは、生活保護行政において査察指導員が、今どのような段階にあるのかを理解をし、この先どのようなプロセスをたどっていくかを予測した上で、経験からの学びを支援するための指標としてキャリア育成に活用できると考える。また、査察指導員を育成する側にとっては、これらのプロセスをたどって査察指導員として自らが考え追求できる力を身に着けることができるような人材育成の方策を立てていくことが必要であると考え。なお、図6の中で記載されている「」はコアカテゴリー、「〈 〉」はカテゴリー、「[]」はサブカテゴリー、「□」は概念を示している。

3つのカテゴリーを形成している「迅速かつ的確な判断のための知識・能力」、「マネジメント能力」、「困難事例対応能力」の3つのカテゴリーは、スーパービジョンの三機能で説明すると、「迅速かつ的確な判断のための知識・能力」は教育的機能、「マネジメント能力」は管理的機能、「困難事例対応能力」は支持的機能と関係している。

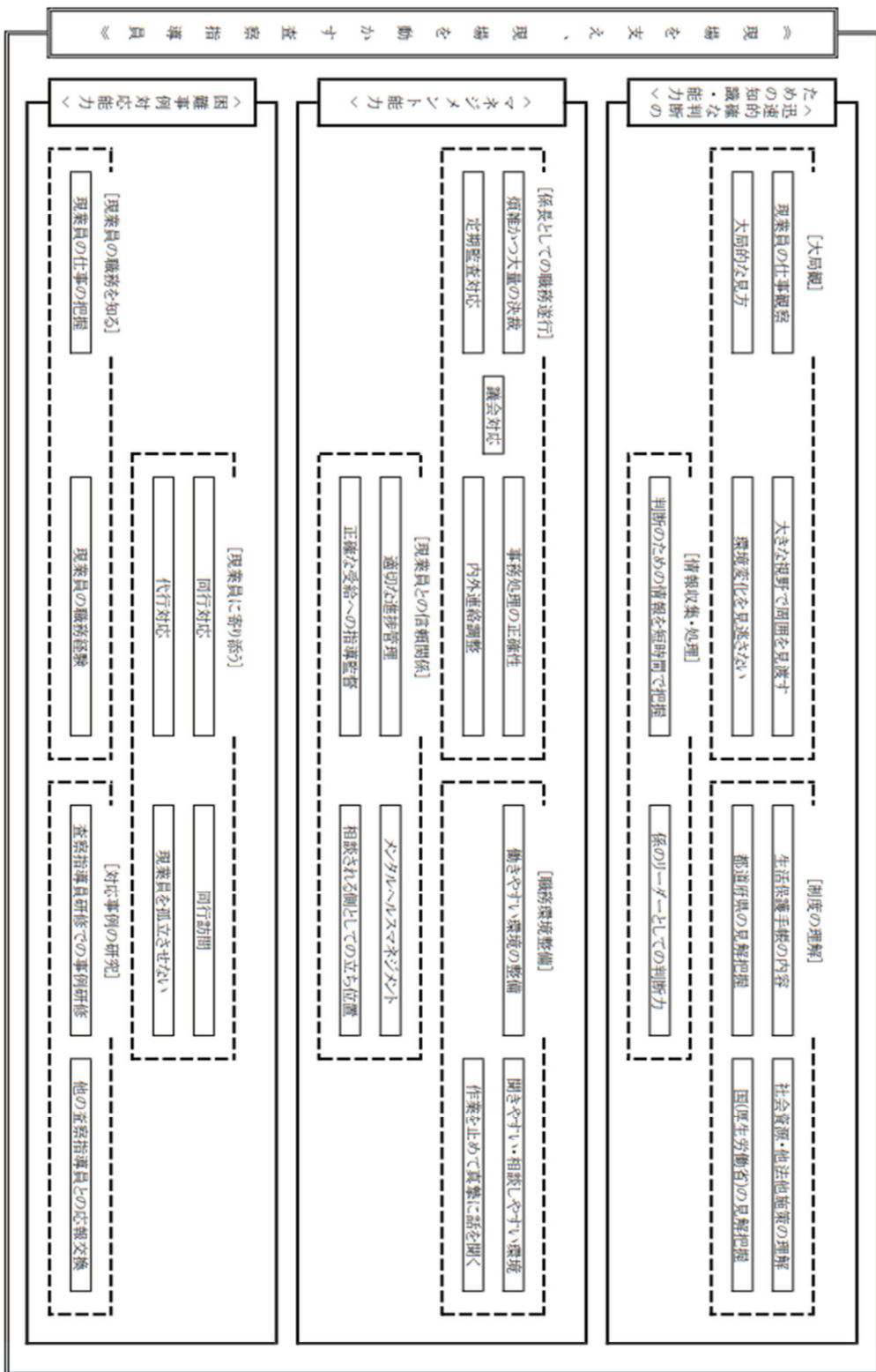


図 6 査察指導員の実践能力形成へのプロセスとしてのカテゴリーや概念の結果図
(出典) 筆者作成。

結果図の上部について説明する。＜迅速かつ的確な判断のための知識・能力＞カテゴリーで形成されており、スーパービジョンの三機能のうち教育的部分として関係している部分である。このカテゴリーは〔大局観〕、〔情報収集・処理〕、〔制度の理解〕の3つのサブカテゴリーで構成されている。1つ目の〔大局観〕サブカテゴリーは、【現業員の仕事観察】、【大きな視野で周囲を見渡す】、【大局的な見方】、【環境変化を見逃さない】の4つの概念で形成されている。2つ目の〔情報収集・処理〕サブカテゴリーは、【判断のための情報を短時間で把握】、【係のリーダーとしての判断】の2つの概念で形成されている。3つ目の〔制度の理解〕サブカテゴリーは、【生活保護手帳の内容】、【社会資源・他法他施策の理解】、【都道府県の見解把握】、【国（厚生労働省）の見解把握】の4つの概念で形成されている。

結果図の中部について説明する。＜マネジメント能力＞カテゴリーで形成されており、スーパービジョンの三機能のうち管理的部分として関係している部分である。このカテゴリーは〔係長としての職務遂行〕、〔現業員との信頼関係〕、〔職務環境整備〕の3つのサブカテゴリーで構成されている。1つ目の〔係長としての職務遂行〕サブカテゴリーは、【煩雑かつ大量の決裁】、【事務処理の正確性】、【定期監査の対応】、【内外連絡調整】、【議会対応】の5つの概念で形成されている。2つ目の〔現業員との信頼関係〕サブカテゴリーは、【適切な進捗管理】、【正確な受給への指導監督】、【相談される側としての立ち位置】、【現業員との信頼関係】の4つの概念で形成されている。3つ目の〔職務環境整備〕サブカテゴリーは、【働きやすい環境の整備】、【聞きやすい・相談しやすい環境】、【作業を止めて真摯に話を聞く】の3つの概念で形成されている。

結果図の下部について説明する。＜困難事例対応能力＞カテゴリーで形成されており、スーパービジョンの三機能のうち支持的部分として関係している部分である。このカテゴリーは〔現業員の職務を知る〕、〔対応事例の研究〕、〔現業員に寄り添う〕の3つのサブカテゴリーで構成されている。1つ目の〔現業員の職務を知る〕サブカテゴリーは、【現業員の仕事の把握】、【現業員職務経験】の2つの概念で形成されている。2つ目の〔対応事例の研究〕サブカテゴリーは、【査察指導員研修での事例研修】、【他の査察指導員との情報交換】の2つの概念で形成されている。3つ目の〔現業員に寄り添う〕サブカテゴリーは、【同行対応】、【同行訪問】、【代行対応】、【現業員を孤立させない】の4つの概念で形成されている。

以上、36名の査察指導員に対するインタビューデータをテーマに沿って分析し、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を抽出した。査察指導員が「現場を動かす支える査察指導員」を目指すための能力であり、現業員を適切に指導するために必要な道筋として結果図を示している。この結果図は、査察指導員の成長プロセスを構造化・可視化した本研究のモデルといえるものであり、生活保護行政において査察指導員が今どのような段階にあるのかを理解をし、この先どのようなプロセスをたどっていくかを予測した上で、経験からの学びを支援するための指標として、査察指導員のキャリア育成に活用できると考える。

8.3. 調査分析を踏まえた福祉事務所の職員体制の問題点

以上のインタビューでは、福祉事務所の職員体制の問題点について、「現在の職場体制について求めることや意見」として聴取を行った。そこから浮かび上がった、現行の福祉事務所の職員体制の問題点について、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、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、対応困難事例への対処での苦慮、マネジメント能力の不足の4つの課題が指摘できる。

まず、係長業務と現業員業務の兼務の問題について、インタビュー調査では、福祉事務所の職員配置上の問題により、現業員の指導・監督をする立場であるはずの査察指導員が、プレーイングマネージャーとして自らも現業員の職務を遂行している事例が散見された。多くの福祉事務所では、係長の職位にある職員が査察指導員として任命されていることが多く、係を統括し内外の業務を調整する立場としての職務が多くの査察指導員に求められている。また、予算及び決算の対応や議会・議員の対応も求められることも多く、査察指導員はスーパーバイズ以外の職務（係長としての職務）が多いのが現状である。その状況下にもかかわらず、査察指導員自身が現業員として直接利用者を担当するケースが見られ、本来の査察指導員の業務を全うできない状況にある。

児童相談所においても、児童福祉司スーパーバイザーが直接利用者を担当するケースが散見されているが、児童相談所は出先機関である行政組織特有の性質上、予算及び決算の対応や議会・議員の対応への比重は相対的に低く、児童相談所職員への実態調査結果からもその状況が垣間見える。その一方で、本研究の査察指導員に対する実態調査の結果、係

長業務と現業員業務を兼務している状況にある査察指導員は少なくない状況であることがわかり、査察指導員を取り巻く福祉事務所の職務環境は非常に厳しい状況にあるといえる。

次に、小規模から人口 10 万人規模の自治体に至るまで、査察指導員がわずか 1 名の体制で、現業員の指導監督の任に当たっている問題が指摘できる。人口数万程度の小規模都市あるいは郊外の田園都市、地方都市はもちろんのこと、人口十数万人単位の都市でも生活保護受給世帯数によっては査察指導員が 1 名体制の福祉事務所は少なくない。また、郡部や島しょ部の生活保護業務を担当する都道府県福祉事務所においても、査察指導員が 1 名体制の福祉事務所で運営していることがほとんどである。人口 20 万人以上の中核市指定要件を満たすような中規模の都市の福祉事務所でないとならば査察指導員 3 名以上の複数配置体制が運用できないことが現状である。査察指導員が 1 名ないし 2 名体制の福祉事務所は、査察指導員自身のチェックが非常に困難な状況であり、「査察指導員のスーパービジョン」が不可能な状況にある。スーパービジョンのチェックは物理的にセルフチェック体制にならざるをえない状況となっている。インタビュー調査からも、査察指導員が 1 名体制の福祉事務所で勤務する査察指導員は業務の確実性の担保に不安を抱えているという意見が散見された。したがって、1 名体制の福祉事務所では、隣市との福祉事務所とも連携し、定期的に協議会を開催することを通して査察指導員どうしの関係構築を試みるなど、相互の査察指導員が頻繁に状況交換できる状況を作っておかなければ問題への対処は難しいといえるだろう。

査察指導員は普段の業務の過程で、現業員の業務上の相談や同行対応などのスーパービジョン業務をはじめとして、現業員の勤務管理や係内統括業務など様々なマネジメント業務を行っている。その一方で、査察指導員のスーパービジョンやマネジメント業務について振り返りや評価を行うことは、ほとんどないに等しいということであった。査察指導員の上司にあたる課長が、査察指導員の業務経験のみならず、現業員の業務経験もないということがその背景にある。査察指導員の上司にあたる課長が査察指導員や現業員の業務経験がないという状況は、中規模・大規模の査察指導員も同様であったが、近くに査察指導員が勤務している状況にあったため、査察指導員自身でカバーできない問題が発生したときは、近くの査察指導員に相談をすることで互いにカバーしあう関係を構築することで問題をしのいだという指摘がみられた。

被保護者が転居等の事由により保護の実施期間が変更となる場合を移管と呼ぶが、移管

の実施において査察指導員がかかわる場面が多い。移管を実施できるか否かで現業員の負担は大きく左右されるため、移管を進めるか否かで移管先の査察指導員と激しい折衝を行うことも少なくないという。査察指導員 1 名体制の福祉事務所で勤務する査察指導員は、ほとんど孤独に近い状態に対応を迫られるため、相当の負担を抱えているという。自らの悩みを相談できる状況にないにもかかわらず、現業員からの相談に応じなければならない立場であるため「自らが最後の砦」と考えている査察指導員もいた。

その一方で、査察指導員 1 名体制の福祉事務所で勤務する査察指導員は、他の福祉事務所で勤務する査察指導員との関係構築を積極的に模索していることがわかった。都道府県で実施する査察指導員対象の研修や、他の福祉事務所との会議あるいは研究会があれば、積極的に参加をし、他の福祉事務所で勤務する査察指導員と関係を深めているとのことであった。被保護者の移管先が、以前から関係性のある福祉事務所の査察指導員であれば、スムーズに移管作業を遂行できると答えた査察指導員がいた。

アンケート調査やインタビュー調査の結果からも、査察指導員 1 名体制の福祉事務所から回答を得ることは非常に難しい状況であった。多くの福祉事務所で、多忙のため対応が困難であるとの返事が多かった。査察指導員 1 名体制の福祉事務所では、査察指導員にかかる業務量や責任が大きい職務環境でスーパービジョンを行っていると思われる。また、本来のスーパービジョン業務以外にも、議会对応や他部署との折衝など様々な職務を兼務していることが考えられ、非常に厳しい職務環境に置かれていると考えられる。査察指導員の上司の立場の職員（課長・部長など）と連携し、査察指導員ひとりに大きな業務量や責任がかからない取り組みが求められる。

一方、調査の対象先では、対応困難事例への対処に苦慮していた福祉事務所が多く見受けられた。例えば、具体的な事例として、①生活保護基準の改定での保護費の減額への不満に対する対処、②就労収入・年金収入・各種手当の収入認定による保護費の支給額への不満に対する対処、③支給日に財布を落としてしまったため、次回支給日までの 1 か月間どうやって暮らせばよいか分からないという相談に対する対処、④次回支給日まであと 1 週間だが手持ちのお金がなくなってしまったため、どうやって暮らせばよいか分からないという相談に対する対処、⑤父・母・成人の子の 3 人家族からの相談で、子が稼いできた給料が収入認定されたものの、子が自らの給料を自分で管理しているため、父母の扶助費が僅かしか支給されていないことに対する相談に対する対処、などが挙げられていた。

以上に挙げた具体的な 4 事例は、おおよそ扶助費の制度自体に関する不満や相談に関す

ることである。現業員が説明しても被保護者が理解できない場合が多く、経験のある同僚や査察指導員等が同席した上で被保護者に説明を行い、さらには活用できる社会資源の提示をすると被保護者が納得する場合がある。特に①と②の不満に対する対処については、法的根拠に基づく方針が存在しているため、福祉事務所内では限られているが、③と④の相談に対する対処については、フードバンクのような社会資源につなげたり、社会福祉協議会の貸付を申し込んだり、生活困窮者自立支援事業の家計相談支援事業を援用して家計表を活用して支援したりすることが可能である。⑤の相談に対する対処については、世帯主及び世帯員全員と面談し、保護のきまりのしおりを用いて再度説明をする必要がある。

上記のような形で、被保護者が納得することで収まればよいが、納得せずに福祉事務所に電話をしてきたり、窓口で職員を怒鳴ってきたりする被保護者も少なくないという。中には被保護者からナイフを差し出され、命の危険を感じた経験があるという事例も複数あった。生命にかかわる急迫した事態への対処や、不正受給を防止する観点から、近年、全国的に福祉事務所に配置されるようになった生活保護適正化推進支援員が同行・同席することでスムーズに被保護者支援ができることがある。生活保護適正化推進支援員は自治体にもよるが、警察官経験のある者がほとんどである。特に、窓口でナイフを差し出された際に生活保護適正化推進支援員が窓口に出てきて、職員に向けられているナイフを迅速に取り上げるという警察官経験者ならではの対処術を用いて的確に対応したため、すごく助かったと述べている職員がいた。

今回の調査を通して、また筆者の現業員としての参与観察から判明したことは、扶助費は被保護者の命に係わる重要なものであるということ、上記の①から⑤に及ぶ不満や相談は、すべて被保護者が全力で救済を求めているものであるということである。例え、保護者側にもどのような理由があつとしても、生活保護法のもつ無差別平等の原理の概念をないがしろにすることはできず、第一の優先順位は、被保護者の支援にあることに立ち返る必要があるだろう。そうした点で、被保護者支援の現場において、威圧や暴力が発生するようなことは双方ともに許されるものではないといえる。

したがって、対応困難事例の場合は特に、現業員には経験のある同僚・査察指導員・生活保護適正化推進支援員の同席が可能な限り必要である。また被保護者については、世帯員・親族に加えて、NPO 法人等の民間のサポート団体や議員など、被保護者をサポートする立場にある者の同席も必要かと思われる。今日の児童相談所における児童福祉司の訪問活動や所内面接では、必ず職員 2 名以上で対応するようにしているケースが多い。それは聞き

違いや言った、言わないというトラブルを未然に防ぐためでもある。生活保護現場においても、現在は現業員 1 人で訪問しているが、場合によっては複数の職員で被保護者に対応する体制を整えることが必要であると考える。

そして、今後の福祉事務所の職員体制において求められている課題としては、マネジメント能力を向上させることの重要性がインタビューでは強調された。査察指導員のマネジメント能力の中でも、被面接者からは特に、スーパービジョンの三機能のうちの支持的機能を重要視している査察指導員が相対的に多かった。それは、自分の部下である現業員が業務過多で精神疾患に陥ったり、休職あるいは退職に追い込まれたりすることを未然に防ごうとしていることが、査察指導員の日々の業務内容からわかった。具体的には、現業員が困難事例に直面したときには必要に応じて面談同席・訪問同行・電話対応を行う査察指導員が複数いた。また、現業員が対応困難になってしまうほどの特殊な事例の場合には、査察指導員が代わって対応することや、査察指導員が代わりに担当するケースもあった。経験の浅い新任現業員に対しては、業務負担の大きい訪問活動や援助方針策定の業務については一緒に行動して手伝うケースもあることもわかった。

現業員・査察指導員はもちろんのこと、保育士や介護福祉士、精神保健福祉士などの福祉専門職をはじめとして、看護師や教師、臨床心理士など対人援助職にとって、バーンアウトや精神的不健康は、利用者からの不当な要求や過大な相談、理不尽な苦情などによって大きく左右されることもあり、特有の職業病である。バーンアウトや精神的不健康は職員の精神疾患罹患や休職・退職につながるリスクが高い。多くの査察指導員が、現業員がいつでも相談しやすい環境を整えることに尽力しており、常に現業員のよき相談相手・よき支援相手でいられるように努めていた。高度な心理的コントロールが必要とされる対人援助職は、個人の専門的能力や組織の専門的機能を向上させていくことを通して、精神的疲労や対人ストレスの軽減を目指していく取組みが求められる。そのためには、現業員を育成する方法の手段として、支援者を支援するスーパーバイザーを養成するためのマネジメント能力の向上が喫緊の課題であるといえる。生活保護行政を取り巻く職務環境は日々多様化かつ複雑化し、職員のバーンアウトや精神的不健康のリスクは刻一刻と高まりつづけている状況にある。生活保護各福祉事務所が査察指導員のマネジメント能力の向上に取り組み、福祉事務所の専門的機能を向上させることを目指して、査察指導員向けの研修でマネジメントに関する研修の受講することに取り組むことが必須であると考える。

9. 小括

以上、本章では質的調査による査察指導員の実践能力の探求を行った。合計で 36 名の査察指導員に対し、1 名あたり 1 時間から 2 時間程度のインタビュー調査を実施した。36 名の査察指導員に対するインタビューデータを M-GTA を用いてテーマに沿って分析し、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を抽出した。これらは査察指導員が「現場を動かし支える査察指導員」を目指すための能力であり、現業員を適切に指導するために必要な道筋として結果図を示した。生活保護行政において査察指導員が今どのような養成段階にあるのかを理解を促し、この先どのようなプロセスをたどっていくかを予測した上で、実践や経験からの成長を支援するための指標として、査察指導員のキャリア育成に活用することができると思う。また、査察指導員向けの研修を考案するにあたり、査察指導員に求められる実践能力の育成を踏まえた研修を行うことが求められる。査察指導員の専門的機能向上のためには、目指すべき査察指導員像を明確にするとともに、生活保護行政に携わる現業員・査察指導員の確保や育成に向けた基本的方針を明らかにした上で、双方に立脚した具体的なロードマップを作成し、研修を行っていくべきであると思う。

また、本章では、インタビューにおいて、福祉事務所の職員体制の問題点に関する聴取を行った。その結果、現行の福祉事務所の職員体制の問題点について、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、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、対応困難事例への対処での苦慮、マネジメント能力の不足とその向上の重要性の 4 つの課題を指摘した。

第6章 生活保護行政の専門的機能を発揮させるための査察指導のあり方

1. はじめに

第4章では査察指導員の組織体制の現状と課題を把握することを中心としてアンケート調査を行い、第5章では査察指導員に求められる実践能力や現状の多忙感や見解を中心として福祉事務所の職員体制についてのインタビュー調査を行った。本章では、研究の結論としてリサーチクエスチョンについて検討し、その結果をもとに査察指導員としてあるべき姿について述べるとともに、生活保護業務における人的体制やその組織の運用に関する提言を行うこととする。

2. リサーチクエスチョン及び仮説の検討

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」を設定し、それに対応するいくつかの仮説を検証した。

まず、「①現業員の専門的機能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事」について検討していく。各種統計調査からも、現業員の標準数が未充足であることは明らかである。そうした状況で、アンケート調査やインタビュー調査からも、現業員の抱える被保護者の担当件数が過剰であることがわかった。特に、現業員の担当件数は年度末になると年度始めと比べて数十%増加している場合が多いという指摘がみられた。年度始めに抱えていた担当件数は、断続的な増加傾向にあるとみられる。また、新規の被保護者に対する支給決定事務処理は、戸籍調査や扶養義務調査、親族資産調査、他法他施策の活用検討など相当な事務負担があり、現業員の負担を増大させる一因となっている。また、2020年の新型コロナウイルス流行により、失業や収入減少による生活保護申請者が増大することが懸念される状況にあり、現業員にかかる業務負担はさらに増大する可能性が高まっている。

つぎに、「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、しかも、現業員の職務経験がない者が多数在職している事」について検討していく。社会福祉法上では、生活保護業務を行う職員は社会福祉主事任用資格が必要とされてい

るが、現業員も査察指導員も社会福祉主事任用資格を持たない職員が一定数存在することが明らかになった。また、社会福祉士や精神保健福祉士など国家資格所持者に限ってみると、その数はかなり少ない結果となった。したがって②については正しいといえる。その一方で、査察指導員へのインタビュー結果からは、福祉関係の資格所持や福祉専門職など福祉関係の専門的知識を持つ職員であるか否かについては、査察指導員の職務遂行上においてあまり大きな意味をもたないことがわかった。資格所持よりも職務経験の方が査察指導員にとって重要な要素を占めているともいえる。一方、現業員の職務経験については、アンケート調査からも、インタビュー調査からも各福祉事務所において現業員経験がない査察指導員が一定数存在していた。へき地の福祉事務所においては、現業員経験がない査察指導員がほとんどであった。また、インタビュー調査からも、査察指導員として必要なものとして現業員の職務経験を第一条件として回答した査察指導員が多く、「査察指導員は、現業員経験者が登用されるべきか？」という質問に対して、その通りと回答した査察指導員は多数⁴⁹を占めた。したがって、査察指導員にとって最も必要な条件は、現業員の職務経験であると考えられる。

そして、「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こと」について検討していく。調査の結果、10名以上の現業員を抱える査察指導員が散見された。現業員の中には、新規採用の職員をはじめとして、小さい子どもを育てている職員、家族の介護と両立している職員がいる。また、産休・育休明け職員や部分休業・育児短時間勤務の職員までいる中で、全現業員のマネジメント業務まで求められている状況にある。現業員が業務過多によりバーンアウトや精神的不健康の状態に陥ってしまうことによる年度途中の休職に伴い、各現業員の担当世帯数の見直しを迫られる場面に直面するケースも少なくない。インタビュー調査からも、現業員への対応で業務が常に多忙であるという声が多く、査察指導員を圧迫させている要因となっている。そして、多くの福祉事務所では査察指導員は係長職として充てられており、現業員の査察指導業務とは別に、ライン職としての係長としての職務が求められていることがわかった。現業員の勤怠管理や予算・決算の対応をはじめとして、議会对応や調査対応、国の補助金申請などの庶務的な業務の対応を行っている査察指導員もいた。小規模の福祉事務所における査察指導員にあたっては、複数の業務を兼ねながら査察指導業務

⁴⁹ インタビューを実施した36名のうち、30名(83.3%)が「現業員業務経験がある職員が査察指導員に登用されるべきである」と回答している。詳細は第5章を参照されたい。

を行っており、複数の業務が同時に重なると相当な負担となるとのことであった。さらに、したがって、現業員の担当件数の削減などの対応を行うことが早急に求められるといえる。すなわち、③については正しい状況であり、査察指導員の負担感を増大させる大きな要因の1つとなっている。なお、新潟県内の福祉事務所における査察指導員に対する業務量や仕事への意識などを問うアンケート調査結果から、査察指導員は指導監督対象ケースが多い上に、スーパーバイズ以外の業務（係長としての業務）が多く、本来の生活保護業務に専念できないことを小澤が指摘していた（小澤 2017）。また、生活保護担当部署が希望の部署でなかったという回答が 88.5%に及び、早く部署を異動したいと考えている査察指導員が半数に達していたことがアンケート調査から判明していることも小澤は言及している。筆者が主に調査を行っていた東京都を中心とした首都圏・都市部の福祉事務所と、小澤が調査を行っていた新潟県を中心とした地方の福祉事務所では、地域性や自治体の規模、財政状況などが異なる面もあるが、各福祉事務所では、査察指導員を取り巻く職務環境が非常に厳しく、本来の査察指導業務に専念できる環境にないことがいえると考えられる。

さらに、「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こと」について検討していく。担当件数が 80 件程度の現業員が 8 名以上いではじめて 2 人の査察指導員が割り当てられる物理的状況から、人口 10 万人未満の小規模都市の福祉事務所ではほとんどが査察指導員 1 名体制の状況である。また、郡部や島しょ部の生活保護業務を担当する都道府県福祉事務所においても、査察指導員が 1 名体制の福祉事務所で運営していることがほとんどである。さらに、査察指導員の上司にあたる課長が、査察指導員の業務経験のみならず、現業員の業務経験もないということも、調査の結果で明らかになった。もっとも、査察指導員自身でカバーできない問題が発生したときは、近くの査察指導員に相談をすることで互いにカバーしあう関係を構築している。しかし、都道府県や厚生労働省主催の査察指導員研修で、査察指導員業務について見識を深める機会は存在するが、個々の業務実践において査察指導員のスーパービジョンやマネジメント業務について振り返りや評価を行うことは、ほとんどないに等しい。福祉事務所ではそれぞれの職階における業務上の役割が希薄化しており、組織上の機能不全に陥っている。業務の停滞や不適正な処理、不十分な対応を生む原因にもなっている。

以上の検証を踏まえて、「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、それを是正する機能が福祉事務所に欠如しているこ

と」について検討していく。各現業員が担当している被保護者世帯の件数が増加傾向であることに加えて、現業員が対応困難な被保護者への対応のため、査察指導員自らが担当者となって従事せざるを得ないケースがあった。これは、査察指導員にとって業務の負担が大きくなる原因となり、本来の現業員へのスーパービジョンが行う時間が割かれてしまうことを意味する。その一方で、保護の適正実施の基本となる訪問調査活動や、保護の要否判断にかかわる審査が不十分であるケースや、支援を要する被保護者への支援が世帯状況に合わせて柔軟かつ適切に行われていないケースが散見された。また、査察指導員の上司にあたる課長が、査察指導員・現業員の業務経験がなく、査察指導員のスーパービジョンのチェックを行う体制が欠如している。査察指導員は、十分な業務経験が専門的能力をもっているとはいえない現業員を育成し指導・支援しなければならない立場にある。すなわち、査察指導員は生活保護業務の機能を維持するためのキーパーソンであり、保護の適正かつ円滑な実施は査察指導員による指導・支援のあり方次第にかかっているといても過言ではない。それにもかかわらず、査察指導員自体の経験不足をはじめとして、査察指導員の多忙や業務過多による時間的余裕の不足などにより、保護の実施体制が不十分の状態に陥り、本来の福祉事務所の役割が果たされず十分な機能が欠如している状況にあるのが現状であるといえよう。

以上の仮説の検証の結果、本研究のリサーチクエスションである「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」についての仮説の妥当性を示すことができた。問題は、そうした①現業員の専門的機能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ことに、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こと、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こと、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こと、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、それを是正する機能が福祉事務所に欠如していることといった諸要因をどのように改善できるのか。そして、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

適正かつ的確に行使できるように、どのような査察指導員による適切なスーパービジョンの実施体制を構築すべきかということであろう。

以下、こうした課題に対する筆者の提言、提案を述べることにしたい。

3. 査察指導員による適切なスーパービジョンの実施体制への提言

本研究では、福祉事務所における生活保護業務の展開のために不可欠なスーパービジョンとしての三機能（教育的機能・管理的機能・支持的機能）を検証してきた。現業員が一人前のケースワーカーとして独り立ちできるよう道筋を作ることはもちろんのこと、現業員の行う業務が適正に運営されるように管理・指導すること、現業員が課題に直面した時には縁の下で支援しながら一緒に進むことができるような助言・援助も査察指導員には求められている。その意味においては、教育・管理・支持の3つがすべて調和して機能していなければ、現業員に対するスーパービジョンは成立しないことになる。この機能はそれぞれが別々に存在しているのではなく、相互に関連しながら機能しており、3つの機能のうち2つの機能が複合して機能することもある。場合によっては、3つの機能すべてが複合して機能することもある。三機能に基づくスーパービジョンは、現業員に査察指導を実践していくための基本方針として運用していくべきである⁵⁰。では、こうした目指すべき査察指導員による適切なスーパービジョンの実施体制には何が求められているといえるだろうか。

まず、第一に、現業員の指導監督を実施する査察指導員が適切にスーパービジョンを実施できるような環境の整備である。都道府県や厚生労働省の新任査察指導員研修でも、スーパービジョンの3つの機能についての言及がされているのは査察指導員の現場においても、周知のこととであろう。インタビュー調査からは、スーパービジョンの3つの機能のうちどの機能を重視しているかについては意見が分かれる結果となったが、実際には、ほとんど

⁵⁰ 査察指導員のスーパービジョンにおいては、インテーク→アセスメント→プランニング→インターベンション→モニタリング→エバリュエーション→ターミネーションという支援プロセスごとの支援や助言が求められる。インテークでは受理面接時での対応、アセスメントでは事前評価時での対応、プランニングでは個別支援計画の立案時での対応、インターベンションでは介入時での対応、モニタリングでは経過観察時での対応、エバリュエーションでは事後評価時での対応、ターミネーションでは終結時での対応というように、各支援プロセスにおいて細分化された具体的なスーパービジョンが必要である。さらには、被保護者に関するニーズの発見や課題の掘り起こす作業（アウトリーチ）や、被保護者に対する追加の支援（フォローアップ）、事後の支援（アフターフォロー）も行うことも同時に求められている。

の査察指導員で 3 つの機能を踏まえたスーパービジョンを意識して業務を行っているとの声が多かった。管理的機能、教育的機能、支持的機能の 3 つの機能は相互に補完しており、そのいずれかが欠けても、適切な査察指導は行われぬ。当然のことながら、査察指導の業務実践の過程でスーパービジョンの 3 つの機能を意識して業務を遂行することが非常に重要であるといえる。

その一方で、実際のインタビュー調査では、査察指導員のスーパービジョンをしてくれる存在がないという声が多かった。査察指導員は係長職が多いが、査察指導員の上司は課長にあたる。その課長が査察指導員のみならず現業員の経験がない課長が多いという。各自治体では「生活福祉課長」あるいは「生活援護課長」、「生活支援課長」などと呼ばれる職位として管理職が配置されているものの、現業員あるいは査察指導員の経験がない職員が管理職として勤務している自治体が多いことがインタビュー調査からわかった。

そのため、スーパービジョンに悩んでいるときに助言してくれる存在がない。きちんとスーパービジョンができているか振り返ることができる機会が必要であるとのことであった。生活保護業務の経験がない課長が査察指導員の上司として勤務している状況であれば、査察指導員のスーパービジョンを行うことは非常に困難な状況が予想される。査察指導員さえも解決ができないような深刻な困難事例が起きた際に、査察指導員が上司に支援を仰ぐことも難しい状況となる。査察指導員も生活保護業務の経験と見識をもつ職員がよいという声が多かったのと同時に、管理職も生活保護業務の経験と見識をもつ職員がよいとの声が多かった。以上の指摘は、福祉事務所において、査察指導員がラインとしての管理的機能にのみ傾注し、現業員に対する教育的機能や支持機能が脆弱であることを示している。

また、現業員を支える査察指導員の支持機能としては、どのような状況でも現業員からの相談や質問に対して真摯に対応する「傾聴」の姿勢が大切であることを指摘したい。今回の実態調査の結果では、現業員がいつでもどこでも相談しやすいような体制を整え、例えどんなに忙しくても現業員からの相談を受けた場合は作業を止める、という査察指導員の話がみられた。相談をしてきた現業員に「ちょっと待って」とは言っていけないと答えた査察指導員もいた。どの仕事をするにも共通して言えることであるが、査察指導員は耳を傾ける姿勢が特に求められるポジションといっても過言ではない。自治体によっては、係長研修で傾聴研修が行われている自治体もある。現業員から常に相談や質問を受ける立場であり、現業員との信頼関係の維持が不可欠である査察指導員にとって「傾聴」の姿勢は必然の行動であるといえる。

では、このような査察指導員による 3 つの機能を踏まえたスーパービジョンは、どのような人的体制や組織運用にすれば、確立することが可能になるのだろうか。

まず、検討すべきは、査察指導員の専門的機能の強化である。具体的には、査察指導員の登用要件に現業員経験を付加することを提案したい。インタビュー調査からも、査察指導員は現業員経験者から登用すべきという意見が多数を占めていた。現業員に対しての指導・助言や業務の進行管理、支給決定事務処理の審査確認などは、現業員の実務を経験していなければ困難な業務が多い。表面上の事務確認作業は遂行できる可能性はあるが、個々のケースにおける援助方針に基づく将来を見据えた適切な指導・助言は実務経験に基づく知見が必要である。児童相談所において児童福祉司の指導監督を行うスーパーバイザーは、児童福祉司勤務経験が 5 年以上（児童福祉法第 13 条第 5 項）であることが条件である。現業員の指導監督を行う立場である査察指導員についても、児童福祉司スーパーバイザーと同様に、スーパーバイザー（現業員）の職務経験を積んだ者から登用すべきであると考えられる。高い専門的能力と豊かな実務経験を持つ職員を管理職に登用することは、生活保護行政の専門的機能を維持することに直結する手立てとなる。

しかしながら、アンケート調査やインタビュー調査からも現業員経験がない査察指導員が各福祉事務所で一定の割合で存在していることがわかり、査察指導員の登用に関して各自治体が人事面で苦慮していることが垣間見える。一定の年数を現業員として勤務した経験のある職員を中心に査察指導員として登用させる措置を積極的に行う必要がある。その一方で、各自治体で現業員として一定の年数を勤務した職員が存在しているのにもかかわらず、生活保護行政の現場においては査察指導員のポストに現業員として一定の年数を勤務した職員が充てられていない現状である。それは、一定の年数を現業員として勤務した職員を査察指導員として異動させることが非常に困難な状況に各自治体が陥っているからであると思われる。その手立てとして、査察指導員として登用できる職位にある職員を現業員として一定の年数勤務させたのち、現業員からそのまま査察指導員として昇格させる人事措置を行うことが考えられる。児童福祉司スーパーバイザーも、スーパーバイザーとして登用できる職員にある職員に児童福祉司としての実務経験を積ませたのちに、スーパーバイザーとして登用させる措置を行うケースが多い。生活保護業務は、経験や多様な知識に裏打ちされた高度な能力が求められる状況にあり、実践を通じた経験や知識の蓄積が特に必要とされる。各自治体で存在している現業員の職務経験を積んだ職員を生活保護行政のスペシャリストとして確保する有効策になると考える。

第二に、現業員の標準数の未充足という深刻な問題を解決するために、現業員数の基準となっている福祉事務所運営指針の改正を検討することである。たとえば、児童福祉行政においては、近年の児童虐待通告対応数の増加に伴い児童福祉司を取り巻く職務環境は大変厳しいものがあるが、児童福祉司配置基準の改正をはじめとした児童相談所運営指針の改正は定期的に行われている状況にある。最近においても、2020年（令和2年）3月31日に児童相談所運営指針が改正⁵¹されるなど、児童相談所を取り巻く行政問題の複雑化や多様化などに伴い、児童相談所に関する諸規則が適宜変更されている状況にある。その一方で、生活保護行政においては現業員や査察指導員の配置基準は1度も改正されないまま現在に至っている。査察指導員へのインタビュー調査からも、職場に求める意見として「人員の増加」は数多く挙げられていた。

福祉事務所へのアンケート調査結果をもとに、現業員の数を査察指導員の数で除した値（有効回答数51）を算出したが、ひとつの福祉事務所において、ひとりの査察指導員が受け持つ（指導する）現業員の数になる。割合分布だと、5人未満が5団体（9.8%）、5人以上7.5人未満が30団体（58.8%）、7.5人以上10人未満が15団体（29.4%）、10人以上が1団体（2.0%）だった。全福祉事務所平均が6.6人となっており、平均を大きく上回る福祉事務所（1人の査察指導員が担当する現業員の数が多い福祉事務所）が3割以上も存在することがわかった。

また、査察指導員のインタビュー調査において「あなたは査察指導員として何人の現業員を査察指導していますか。（有効回答者数36）」について質問しての回答結果は、5人未満が2人（5.6%）、5人以上7.5人未満が21人（58.3%）、7.5人以上10人未満が13人（36.1%）、10人以上が0人（0.0%）だった。1人の査察指導員が指導する現業員の平均値は6.9人となっており、最も多くの現業員を指導する査察指導員は、9人であった。

現業員7人につき査察指導員1人が適当であると考えられているが（厚生労働省社会・援護局監査指導課2000）、7人を超える現業員を部下として抱える査察指導員が相当数存在することが、アンケート調査からもインタビュー調査からも判明した。査察指導員は、増加傾向にある担当世帯数に現業員が直面している中で、自らも規準以上の現業員を指導・支援する立場にあり、非常に困難な舵取りを日々迫られている状況にあるといえる。

⁵¹ 「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」が2020年（令和2年）4月1日に一部施行されることに伴う、児童相談所運営指針の改正である。

また、福祉事務所へのアンケート調査における「貴福祉事務所において現業員の担当している世帯数は平均何世帯ですか。（有効回答数 52）」についての集計結果は、各事務所平均で 97.8 世帯／1 人だった。そのうち、80 世帯（市部福祉事務所法定基準⁵²）以上は 46 団体（90.2%）で、1 人の現業員が 100 世帯以上担当している福祉事務所は 21 団体（41.2%）、120 世帯以上担当している福祉事務所は 3 団体（5.9%）あった。回答結果のうち、最大の担当世帯数を答えた回答は 130 世帯であった。

さらに、査察指導員に対するインタビュー調査において「現業員の担当している世帯数は平均何世帯ですか。（有効回答数 30）」についての集計結果は、平均で 90.9 世帯／1 人だった。そのうち、80 世帯（市部福祉事務所法定基準）を超えて担当していると回答した査察指導員は 27 名（90.0%）で、1 人の現業員が 100 世帯以上担当していると回答した査察指導員は 9 名（30.0%）、120 世帯以上担当していると回答した査察指導員は 1 名（3.3%）であった。回答結果のうち、最大の担当世帯数を答えた回答は 120 世帯であった。

なお、有効回答数の約半数（46.7%）にあたる 14 名の査察指導員が「生活保護申請者等の増加対応などにより、1 年間で現業員の担当している世帯数が増加した」と話していた。査察指導員へのインタビュー調査では、年度始めと年度末それぞれの担当世帯数の比較についての質問をしなかったが、現状の担当世帯数についての質問をした過程で査察指導員が自らの口で「年度始めから年度末にかけて担当世帯数が増加した」と回答していた。実際には、半数以上の多くの福祉事務所において、担当世帯数が年度始めから年度末にかけて増加している状況に至っていると考えられる。査察指導員へのインタビュー調査を実施したのが 2020 年 3 月であるため、年度当初である 2019 年 4 月から 2020 年 3 月までの 1 年間にかけて、現業員の担当している世帯数が増加したことになる。

なお、年度当初に各現業員に担当世帯が振り分けられた当時の担当世帯数についての回答結果では、平均担当世帯数が 87.0 世帯／1 人、80 世帯（市部福祉事務所法定基準）を超えて担当していると回答した査察指導員は 18 名（60.0%）、1 人の現業員が 100 世帯以上担当していると回答した査察指導員は 4 名（13.3%）、120 世帯以上担当していると回答した査察指導員は 0 名（0.0%）、回答結果のうち最大の担当世帯数を答えた回答は 118 世帯であった結果を踏まえると、各福祉事務所で現業員が担当している世帯数が年度始めから年度末にかけて増加している状況が垣間見える。その一方で、年度末にかけて増えた担当世

⁵² 郡部福祉事務所は 65 世帯／1 人。

帯の増加割合（有効回答者は15名）について集計すると、0～5%が1名（7.1%）、5～10%が7名（50.0%）、10～15%が5名（35.7%）、15～20%が0名（0.0%）、20～25%が1名（7.1%）であった。最も高い増加割合は25.0%であった。年度始めから年度末にかけて現業員の担当世帯数が増加した福祉事務所は、ほとんどの福祉事務所で1割前後の増加となっており、中には年度始めの1.25倍にわたる担当件数の増加となっていることがわかった。

社会情勢の変化の中で新規の生活保護申請者への対応が断続的にあるのに加えて、現業員が年度当初に振り分けられていた担当世帯数が日を迫うごとに増加する事態となっている。現業員の担当件数が増えれば増えるほど、被保護者に対する訪問調査や自立支援、指導、助言などが不十分となる可能性が高まり、事務処理が追い付かないケースなど適正な生活保護行政を行えないリスクが懸念される。担当世帯数の増加は、現業員の業務量や精神的負担の増加に直結していくため、現業員がバーンアウト状態に陥る可能性も否定できず、場合によっては現業員が精神疾患を罹患したり休職・退職したりする事態をもたらしかねない。現業員のもつ担当世帯数の調整は、現業員のメンテナンスに資するためにも必要な要素であると考えられる。

そして、「非常に対応困難な世帯であるため、査察指導員自身が担当している世帯数が数世帯ある」と回答した査察指導員がいた。スーパーバイザー自身で抱えきれずスーパーバイザー自身が代わって担当者となっているケースについては、児童福祉司スーパーバイザーに関する調査結果からも明らかになっているが（三菱UFJリサーチ&コンサルティング2020）、現業員自身で抱えきれないためやむを得ない形で査察指導員自身が代わって担当者となっているケースが生活保護行政でも起きている。場合によっては査察指導員がプレーイングマネージャーとして勤務をせざるを得ない状況となっており、現業員の指導・支援業務に専念できていない厳しい職務環境が垣間見えている。

現業員の配置基準を法的に定めている社会福祉法は、1951年（昭和26年）に交付された法律である。戦後間もない時期に制定され、昭和・平成・令和と時代を越えて運用されつづけている新福祉事務所運営指針を改正し、現業員や査察指導員の担当件数を減らすことや、人員を増やすことは、業務負担の軽減にもつながり、ひいては現業員及び査察指導員のバーンアウトの防止やモチベーション維持にも直結する。社会福祉法第16条に規定されている現業員の担当世帯数基準（市・特別区の福祉事務所は80世帯、郡部の査察指導員は65世帯）の緩和も含めて、現業員や査察指導員の配置基準の改善を推し進めることが望まれる。

こうした現業員数の増加は、生活保護業務における査察指導員の負担を減らすと考えられる一方で、査察指導員の多忙性を解消するためには、福祉事務所における係長職との兼務などのラインとしての管理職的機能からの解放が必要である。そこで、こうした査察指導員の所長や課長を補佐するラインとしての管理職的多忙さの一因となっている福祉事務所が市町村の庁内機関であることを出先機関に見直すことも必要であろう。実際のインタビュー調査では、部課組織の系統的性格上、ほとんどの福祉事務所において相応の議会対応及び議員対応が要求されるということが判明した。その一方で、児童相談所では出先機関であるため、児童相談所の管理職は議会対応及び議員対応に追われることはない。出先機関に勤務する査察指導員においては、出先機関であるため議会対応の機会がほとんどなく、本庁と出先機関では、議会対応や議員対応に対する負担量が全く違うことが指摘されている。また、児童相談所に勤務する職員では、議会対応を行う機会はほとんどないとされる。福島県いわき市の福祉事務所では、7つの福祉事務所で運営されているが、本庁舎内に設置されている平地区保健福祉センター以外では、議会対応や議員対応を行うことはほとんどないと考えられる。また、政令指定都市の福祉事務所においても、本庁の担当課以外は議会対応や議員対応を行うことはほとんどないとみられる。児童相談所と同様に福祉事務所も出先機関として運営することにより、議員対応や議会対応を行うことによる業務負担を軽減させ、生活保護業務に注力させることもひとつの打開策であると考えられる。

また、福祉事務所内での業務のシェアリングも必要であろう。実態調査を通して、査察指導員は年間を通してほとんど多忙を極め、毎月の経理締め処理をはじめとして、監査対応や議会対応、予算・決算対応など様々な業務を同時にこなす必要があるポストであることがわかった。その多忙さがゆえに、査察指導員のポストは忌避される傾向が強く、配属当時から強い負担感を伴うことが考えられる。査察指導員自身が早急に異動したいと考え、わずかな期間で他の部署に異動してしまうことにより、貴重な福祉管理職経験を次に活かす機会が逸してしまうケースも少なくないであろう。査察指導員のモチベーション維持と負担感は関連するものであると考えられる。

そこで査察指導員の業務負担を積極的に行えば、査察指導員相互の専門的能力及び経験が組織全体としての的確に引き継がれる契機となると考える。例えば、現業員の付随業務（面接相談業務や預貯金調査、戸籍調査の照会文書の発送作業、開封作業、ファイリング作業等）を減らせば、現業員は利用者へのケースワーク業務に注力することができる。また、現業員は書類の袋詰め作業など単純作業も多く、その時間に割かれるケースも多いため、単純作業

を担う職員がいれば現業員の負担軽減につながる。さらに、査察指導員の付随業務である面接相談業務を軽減すれば、個別ケースへの対応に充てる時間を増やすことができる。面接相談員や事務アルバイトを増員し、現業員及び査察指導員の付随業務や単純作業にかかる負担を軽減させることで、現業員の訪問調査や、査察指導員の現業員業務に対する進行管理業務の時間を多く確保することが可能となる。

そのためには、厳しい財政事情の中ではあるが、面接相談員の募集条件を国の補助基準よりも緩和し、市費・区費等での募集を行うことも1つの案として考えられる。各自治体において、任期付職員制度を利用して多くの職員を現業員として採用しているケースが多くみられるが、任期付職員は最長でも5年間で任用期間が終了してしまうため、人員補充を行わなければ現業員数が大きく減少することにつながりかねない。任期付職員を採用するにあたっては、職員数減少リスクへの対応についても十分な事前検討を行うことが必要である。

一方、査察指導員の専門的機能と現業員に対する指導体制を強化するために、横浜市等の自治体では、福祉専任職の配置が行われている。たとえば、横浜市では特定分野・業務のスペシャリストとして能力を発揮する専任職制度があり、社会福祉、保健、納税、年金、戸籍業務など専門的能力や実務経験が特に必要とされる専門分野に関連する職場に限定し、専門部門のエキスパート職員として業務する人事制度が設けられている。専任職が充てられている分野は、合計で17区分もある（齊藤 2012：114-23）。中でも社会福祉分野の専任職は、社会福祉職を中心とした人材育成、連携支援、業務指導・助言等のスーパーバイズ業務を期待されている。横浜市で専任職制度が導入されてから20年以上が経過しており、横浜市では他の自治体よりも比較的早期の段階で複線型の人事制度を確立させている（年金住宅福祉協会 2019：5-6）。

なお、横浜市の各区役所に設置されている福祉事務所における生活保護担当課では、ライン職としての係長業務を行う係長（庶務担当係長）が設置されており、係長職として充てられている査察指導員が係長業務を行うことはほとんどないとのことである。他の福祉事務所の査察指導員は、係内外の連絡調整対応や予算・決算・議会対応などといった係長ポスト特有の職務に対する業務負担があるが、横浜市の査察指導員はその業務負担がほとんどなく査察指導業務に注力できる環境にある。

また、東京都町田市では2015年（平成27年）4月から専任職制度が導入されており、福祉分野では生活援護課（生活保護担当課）・障害福祉課・高齢者福祉課・子ども家庭支

援センターに専任職が配置されている（URL 19）。生活保護・障害者福祉・高齢者福祉・児童福祉における職員の実務経験の継承が、福祉行政の専門的機能の維持につながっている事例であるといえる。横浜市や東京都町田市以外にも、埼玉県春日部市や大阪府枚方市など全国の様々な自治体で専任職制度が導入されている。

行政組織はゼネラリスト型人事のもと、ジョブローテーションにより数年単位で人事異動が繰り返されることにより、部署全体の人員が数年後にはすべて入れ替わってしまうような状況となる。人事異動によって、業務のノウハウの継承性が希薄化する懸念が想定されるところであり、高度化かつ多様化する行政課題に対して適切に対処していく観点からも業務の継続性が求められる。高い専門的能力と豊かな実務経験を持つ職員や中堅職員、ベテラン職員、管理職を確保することによって、行政の専門的機能を維持することが福祉事務所に求められているといえる。その手立てとして、専任職制度はひとつの有効策であるといえる。

他方で、こうした福祉事務所の職員を福祉のスペシャリストとして育成していくためには、そのキャリアパスを確立し、人材を登用する仕組みが不可欠である。キャリアパスとは昇任や人事異動を機に経験を積み重ね、自らの努力次第でステップアップしていくための道筋（昇任・異動コース）のことである。本研究における調査で、査察指導員のポストに実務経験が豊かな職員が配置されていないケースが散見された。この状況については、行政組織における人材の有効活用や、職員自身のキャリア形成及びモチベーションの維持などといった観点から問題があると考えられる。近年の生活保護行政は日々多様化・複雑化する課題を抱えており、福祉事務所に高度な専門的機能を発揮することが強く求められている。相手の状況に合わせて的確に対応する社会福祉援助技術とともに法律知識にも裏打ちされた高度な知識や技術が必要とされ、現場での経験値を踏むことによって習得される部分も多い。査察指導員は、実践を通じた経験や知識の蓄積が特に求められるポストである。インタビュー調査の結果からも、査察指導員に必要な資質として、社会福祉士などの国家資格で得た社会福祉に関する知識よりも、現業員として経験してきた業務経験の方が重要であるという声が多かった。

高度専門職制度の展開については、民間レベルでは多くの企業で高度専門職の人材ニーズが高まっていると佐藤・藤村・八代（2007）が述べている。組織の各部門が仕事の処理に関する独自のノウハウや高度専門職が生み出した創造性を継承する専門職を「熟練専門職（佐藤・藤村・八代 2007：131-4）」と定義し、業務が専門化・高度化する近年に相応した

新たな専門職制度の重要性を説いている。近年の行政組織を取り巻く住民のニーズの多様化あるいは複雑化に伴い、職員は場合に応じた確かな判断や勤務ができるための能力や経験が求められている。そのためには職員 1 人ひとりがかつ業務の知識や経験を継承していくことや、職務の過程でうまれた能力や経験、創造性を継承していくことが重要である。そのために、高度な専門的能力と豊かな職務経験を有した高度専門管理職の設置が求められる状況にある。

高い専門的能力と豊かな実務経験を持つ職員や中堅職員、ベテラン職員、管理職を確保することによって、生活保護行政の専門的機能を維持することが福祉事務所に求められているといえる。また、査察指導員だけではなく福祉事務所長などの高位の福祉管理職ポストにおいても、福祉部門における高い専門的能力と豊かな実務経験が要求されるポストであることは否めない。児童相談分野であるが、児童福祉司スーパーバイザーのみならず児童相談所長ポストにおいても、児童福祉司の実務経験を児童相談所運営指針で明記している状況にある。福祉専門職のキャリアパスを係長級などの低位の職位止まりにするのではなく、福祉事務所長あるいは児童相談所長、福祉部長など高位の職位までキャリアパスを構築していくことが重要である。

現状の行政組織マネジメント体制では職員 1 人ひとりが培ってきた専門的能力や知識、経験、熟練性が行政組織全体に醸成されるとは言い難い状況にある。行政組織は数年単位で分野の違う多数の部署を経験するゼネラリスト型人事が基本であり、頻繁な人事異動は業務の継続性が欠如するリスクを伴う。福祉事務所においては、ジョブローテーションは不向きな部署であると考えられる。

前述した横浜市や東京都町田市などでは、特定の分野に特化して豊富な知識・経験を備えた職員を配置する専任職制度が導入されているが、管理職ポストにまで専任職制度が導入されるまでには至っていない。専門職はスタッフ職としてとどまり、管理職として登用されていないのが現状である。そこで、各自治体が採用してきた専門職を低位の職位にとどめることなく、高度専門管理職というポストを設け、専門職が管理職になっても専門分野で活躍できる高位な職位で登用できるように行政組織マネジメントを設計することを提言したい。豊富な知識と経験を有する高度専門管理職が、生活保護業務をはじめとした高度な知識と経験が必要とされる業務に積極的に従事していくことで、次に配属される職員に遅滞なくかつ的確に継承できるように、行政組織が人事制度を設計していくことが求められている。

総合職特有のライン管理職と並んで高度専門管理職のキャリアパスを確保した複線型の

人事制度を構築することで、各自治体で採用されるようになってきた福祉専門職の人材資源を最大限に活かしていくことが求められる。以上の点から、福祉管理職のキャリアパスに、高度専門管理職ポストを新設し、スペシャリストとエキスパートを兼ね備えたマネジメントポストとすることを提案したい。

最後に、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指摘したい。すでに述べたとおり、査察指導員の人事も、他の行政職員と同様に公的組織に多く見られる数年単位で多種の部署を経験するゼネラリスト型人事の影響を受けている。短期間で人事異動をしてしまう状況下で、少ない経験と限られた研修でもって現業員を指導育成し、正確かつ高度なスーパービジョンを行わなければならない。各々の査察指導員がスーパービジョン機能を十分に発揮できるようにするためには、人事上の措置も踏まえた組織体制の整備はもちろんのこと、スーパービジョンの育成とチェックができる体制を整える必要がある。

査察指導員に関する脆弱な組織体制は生活保護行政の課題として従来から指摘されており、戦後間もない時期に制定された国の運営指針が今でも大きな変更がなく運用されつづけている状況である。今日まで抜本的な改善が行われてこなかったことは否めない。決して多くはない査察指導員が、何人もの現業員の業務内容について、現業員経験がほとんどない上に十分に把握できておらず、社会福祉に関する知識や相談援助技術も乏しい状況下で、業務上の相談に対応したり、現業員の代わりに困難事例に対処したりすることが求められている状況である。さらには、査察指導員自身が現業員として受給世帯を担当しているケースも一部の自治体で見られ、査察指導員が本来のスーパービジョン業務に専念できない状況が散見されている。各福祉事務所が適切なスーパービジョンを実施するためには、人的体制の整備が不可欠であることはすでに指摘したとおりである。問題は、そうした脆弱な人的体制にあっても、適切に業務を遂行できるようにするための職員のOJTや外部での研修による人材の育成にあるといえよう。

以下、現行の査察指導員の研修の状況について概観したい。たとえば、東京都による査察指導員向けの研修では、公益社団法人東京都福祉保健財団の主催で、定期的に関催されている。研修では、査察指導員の役割や被保護者の自立支援、査察指導の実際、生活保護の現状と課題、精神障害者の理解と援助等について学習する。同研修は、1年間に3回開催されている。その他にも、生活保護資産調査・年金調査研修会や、査察指導員（新任・現任）研修、行政課題別研修、福祉事務所面接相談員（生活保護担当）研修、被保護精神障害者地域生活

移行・定着支援者普及推進事業研修、福祉事務所地区担当員（新任・現任）研修、要保護世帯向け不動産担保型生活資金事務担当者研修等が開催される。

次に、厚生労働省が実施している査察指導員向けの研修会では、生活保護業務の経験がない査察指導員に対して、新任査察指導員研修会（生活保護新任査察指導員・新任指導職員基礎研修会）が開催されている。生活保護事務に係る法制度を十分に理解していることはもとより、実施機関の現場における査察指導のあり方も理解した上で実際の指導に取り組むことを目的としている。開催場所は東京都内で年に1回、3日間の予定で実施される。内容は、生活保護事務の基本に係る座学形式での講義に加えて、査察指導・指導監査についての基本的知識の習得を目的とした分科会による講義も行われている。さらに、査察指導員として一定の経験を有する査察指導員を対象として、厚生労働省は研究協議会（全国生活保護査察指導に関する研究協議会）を開催している。開催場所は年に1回、3日間の予定で開催される。内容は、査察指導員に求められる査察指導業務に係る座学形式講義での講義に加えて、各福祉事務所の事例発表や参加者どうしの意見交換などが行われる。

さらに、厚生労働省は、年に1回、3日間の予定で東京都内において開催される査察指導員対象の会議が行われている。近年、生活保護の相談や申請等における不適正な事務の取り扱いや、被保護者に対する不適正な支給、保護の停止に係る不適正な対応事案、暴力団員等による不正受給事例、職員による保護費の搾取などの不祥事が多数起きている。生活保護行政においては広範囲にわたって様々な問題が発生しており、多様化かつ複雑化した対応が求められる状況にある。国の監査の重点事項の趣旨や監査内容についての周知及び意見交換などの徹底を目的として実施されている。この会議については、都道府県・政令指定都市の本庁機関において主に指導監査にあたっている職員が参加対象となっているが、国あるいは本庁機関の指導がどのような観点で行われているか把握・理解するためにも、各福祉事務所の査察指導員も積極的に参加することが求められると考えられる。

以上の東京都と厚生労働省で開催している査察指導員向けの研修は、主に知識習得のための座学による講義が中心となっている。インタビュー調査では、他福祉事務所における実践事例を聞くことを通して、現場における実務に反映させたいと考えている査察指導員が多かった。生活保護業務に必要な知識は、研修や自己研鑽などを通して習得することが可能ではあるが、一方で、経験に裏打ちされた高度な能力が求められる状況にあるのは否めない。実践を通じた経験や知識の蓄積が特に必要である。そのためには、単なる座学形式ではなく、短期間かつ集中的に実践能力を習得するための研修制度が求められるといえる。

もちろん、査察指導員や現業員は多忙であり、座学形式や実践形式の参加には負担も伴う。事実、国や自治体主催の研修は3日程度で終了するものが多い。そこで、多忙な福祉事務所職員の参加を容易にするために、事例別に困難事例の対処方法や、他の福祉事務所での取り組みに成功した対処事例などを「自治体クラウド」上でデータベース化し、各福祉事務所の査察指導員が随時閲覧できたり、参考にできたりする環境を構築することを提言したい。自治体クラウドとは、2019年（平成31年）4月現在で1,182の自治体が参加して運用されている、行政に関するデータを外部のデータセンター内で管理・運用することで複数の自治体で共同利用できる情報システムのことである。自治体クラウドの導入により、行政コストの削減が図ることができるとともに自治体間で業務が共通化・標準化されることで、行政サービスの効率化を推進することができる。また、菅義偉首相（2020年当時）が自治体間で異なる行政システムを2025年（令和7年）までに統一するように関係各省に指示したことが報道されているが、その統一システムに生活保護業務に関するシステムも含めて運用していくことも検討されるべきであろう。法制度の改正や社会情勢の状況の変化に合わせてデータベースも随時更新されることによって、福祉事務所間で査察指導員の見解や知識・能力に差異が生じるという事態を極力避けることができ、被保護者への支援やサービスの統一化も図ることもできる。日本の都市部から地方・山間部・島しょ部まですべての地域で、ナショナル・ミニマムである生活保護は、共通化された基準に基づいてその業務が行われている。それを担保するものが生活保護手帳というマニュアルであるが、実際には、その解釈・運用は多様であり、かつ、その業務におけるノウハウを標準化するには、生活保護業務の運用方法や方針・見解の統一化をクラウド上で容易化し、ユニバーサルデザインとしての生活保護に転化させることが望まれる。

こうした研修に関する査察指導員へのインタビューでは、査察指導員に必要な実務能力として「係長としての職務遂行能力」、「現業員との信頼を構築する能力」、「職務環境整備能力」が必要であることが示された。この3つの能力は、スーパービジョンにおける教育的機能・管理的機能・支持的機能とも関係している能力であり、現場を動かし支える査察指導員として不可欠な能力である。この3つの能力を醸成することを目的とした研修内容を踏まえた査察指導員研修を実施することが必要ではないだろうか。現業員による不十分な対応により被保護者や市民に直接的な影響を及ぼす可能性を防ぐためには、生活保護を担当する現業員に対する指導や助言、監督業務を行う立場の職員である査察指導員の役割が特に重要となる。現業員が適切に動くために教育・管理・支持を行う、スーパービジョンの

三機能に基づく査察指導体制が、今日の多様化かつ複雑化する生活保護行政の被保の支援や課題の解決のために求められるといえる。

具体的な研修の方法としては、生活保護業務の組織体制構築のための B 福祉事務所⁵³におけるファシリティマネジメントの事例を紹介したい。B 福祉事務所ではまず、現業員が担当していた業務を訪問担当と事務処理担当に分離した。保護費の受給手続きは非常に煩雑であるため、事務処理能力に長けた行政職員に担当させるのに加えて、被保護者への訪問活動には相談援助能力が必要であることから、福祉専門職員に担当させた。次に執務室の改善を行い、電話対応や窓口対応をする場所を執務室から分離することによって、事務処理に集中しやすい環境の整備に取り組んだ。

インタビューに行った中で B 福祉事務所では、福祉事務所内で大幅な改革を起こしている。具体的には訪問・相談現業員と事務作業現業員を 2 人 1 組で分業して業務を行っていることである。訪問・相談現業員と事務作業現業員職員の両方とも現業員（＝ケースワーカー）である。訪問・相談現業員を専門に行っている職員は訪問調査や所内面接、電話対応を行っており、事務作業現業員を行っている職員は医療移送費支給事務、収入認定事務、保護決定事務等を行っている。今までの現業員が担当していた職務を分業したことで、訪問達成率が上がり、生活保護申請者に対する初回のインテーク面接で、より傾聴する体制を整えることができ、今まで以上に生活困窮世帯を救えるようになること、職員がやりがいを持ちながら業務遂行することができるようになったのである。また訪問・相談現業員が法律知識を学ぶことができると同時に、事務作業現業員も福祉の専門的知識を学ぶことができ、相互作用ができていたのである。

インタビュー調査において、B 福祉事務所のほとんどの査察指導員は、自治体が職員の産前産後休暇前後、育児休業明け、療養休暇前後、退職明け職員への配慮を行うことが難しいと口を揃えて話していた。しかし B 福祉事務所では、分業をしていることで、職員の産前産後休暇前後、育児休業明け、療養休暇前後、退職明け職員への対応が可能であるという。中でもこれらの休暇、休業を経た職員は事務作業現業員を選択することが多いという。例えば、育児休業明けの職員が授乳のための育児時間休暇取得や、保育園の迎えのための部分休業取得を毎日取得することになると、事務作業現業員の場合であれば、急な対応や不測の事態の対応がないため、日々の業務を逆算して業務にあたることのできるのである。また B 福

⁵³ B 福祉事務所からは、筆者がインタビュー調査を通して得た情報を事例として紹介するにあたっての論文掲載の許諾を得ている。

社事務所では、「ここ何年も業務を起因とした療養休暇を取得した職員はいない」、「現業員業務を継続していきたい職員が多く、異動希望をする職員がほとんどいない」、「事務所内で電話がほとんど鳴らない」と査察指導員が述べていた。実際に、筆者が B 福祉事務所にインタビューに行った際は、昼休憩を挟んで合計 3 時間 30 分のインタビューを実施したが電話が鳴ることがほとんどなかったのである。おそらく、訪問・相談現業員をしている職員が日々被保護者の意思を傾聴していて、コンセンサスが図られているためではないかと査察指導員より説明を受けた。

さらに、B 福祉事務所においては職員どうしの人間関係が非常に良好であり、新規採用職員、新任職員がいつでも何でも聞けるような職務環境を最大限整えていることが全ての業務遂行の成功に繋がっている。生活保護業務は、自治体職員から敬遠されがちな非常に厳しい職務環境であるとされるが、B 福祉事務所におけるファシリティマネジメントの事例は、生活保護業務における理想の組織体制構築のための好事例であるといえる。

少子高齢化が進み、年金支給額が少ないことに伴う高齢者の生活保護申請が断続的に増加している状況下で、新型コロナウイルス流行等に伴う社会の急変により、離職や収入減少に見舞われ生活保護をやむを得ず申請する世帯が増えることが予想される状況にある。どの被保護者にも的確な支援が提供できるために、新福祉事務所運営指針や現業員及び査察指導員の配置基準の改正も含めて、現代社会に応じた支援を遂行するための制度自体の改善が求められる状況にあるといえる。

自治体によっては財政状況等により、福祉専門職採用や現業員業務経験が豊富な職員の確保などによる組織体制の維持のための取り組みに差異がある状況にある。特に、町村部などの小規模の自治体や、地方・山間部・へき地・離島の自治体においては、福祉専門職や現業員業務経験が豊富な職員を確保すること自体が非常に困難な状況となっている。自治体間で組織体制の差異があっても、福祉事務所の取り組み次第で、改善できる場合もある。B 福祉事務所の事例は、エピソードではあるが、感情労働的な側面も有する現業員中心の組織では、円満な人間関係の構築の上で初めて組織の円滑な運用・実施も可能となるといえよう。少子高齢化等を背景とした高齢者や障害者の被保護者が過去最高を更新し続けている状況下で、生活保護本来の自立助長を推進する支援とは異なる多様なアプローチが査察指導員及び現業員に求められている。生活保護業務における専門的機能とは、B 福祉事務所におけるファシリティマネジメントの事例にみるように、ケースワーク実践（＝現業員業務）において、査察指導員や現業員が常にお互いや周囲を助け合いながら業務遂行していくこと、そ

れと同時に査察指導員及び現業員が被保護者に対して日々気を配りながら、1人ひとりの生活が向上していくように気にかけていくこと、それこそが福祉事務所の生活保護業務における専門的機能であり、各福祉事務所においてどの被保護者であっても的確な支援が行える状況を実現することにつながっていくのである。

結章 本研究の総括と意義

1. 本研究の総括

以上、本研究では、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業務実施で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から考察を行ってきた。

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についてまとめた上で、福祉事務所が抱える課題について確認した。

自治体が抱える財政的な問題や公務員制度改革などによる長期的な職員削減傾向などに伴い、生活保護担当職員の慢性的な人員不足やその結果としての担当件数の過剰という制約が各福祉事務所の行政課題として蓄積されている。その状況下で、現業員やそれを監督する査察指導員には、より高度な専門的機能が求められている。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。今日の生活保護利用者の多さや個別化・個人化といった諸問題に対応するためには、生活保護業務の組織的課題を解明し、その専門的機能を高めるための方策が必要であろう。

ストリート・レベル官僚でもある生活保護現業員は、適切な裁量の行使が求められるにもかかわらず、サービスを受けることのできる市民とできなかった市民を生み、現業員の対応が被保護者を支配することにつながりかねない問題が生じうる。福祉事務所の現業員の裁量による被保護者に対する間接的な支配を防止するためには、生活保護を担当する現業員へ指導や助言、監督業務を行う査察指導員の役割が決定的に重要となる。本研究では、こうした福祉事務所における生活保護業務での問題点を、現業員の問題とそれを指導監督する査察指導員のスーパービジョンの未確立の観点から分析し、本来あるべき、福祉事務所の職員体制の構築について、提言を行うことにした。

具体的には、まず、本研究のリサーチクエスションとして、「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」を設定し、それに対応するいくつかの仮説を検証した。

先行研究から想定される仮説としては、

- ①現業員の専門的機能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、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つを設定することにした。

生活保護行政における専門職としての相談援助業務力を阻害している要因を明らかにし、必要な提言を行うことにより、福祉事務所の専門的機能の確保・向上に資することを目的として本研究を行った。

第1章では、生活保護業務の歴史的変遷を概観し、生活保護現業員の業務体制から専門的機能に着目した。福祉事務所の生活保護業務は戦後から現在までどのような発展や展開がなされてきているのか、また福祉行政である生活保護業務の専門的機能とは何か、今日まで福祉事務所において専門的機能が欠如してきた背景について考察した。

歴史的にみて生活保護現業員は「社会福祉主事であればならない」、「さらなる現任訓練・研修が必要」とされてきたが、どの時代も専門的機能の内実が明記されていなかった。その一方で、福祉センター構想における福祉専門職の確立や、社会福祉士確立の経緯を考えると、社会資源との連携、資質向上という専門的機能への関心は1971年頃から徐々に高まっている。その後の社会福祉法改正や障害者総合支援法の施行により、社会資源の重要性が増している。他方で、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。

そして、2013年（平成25年）5月に生活困窮者自立支援法が制定され、2015年（平成27年）4月から生活困窮者自立支援事業が新規事業として開始されたことにより、生活保護行政を取り巻く環境は多様化かつ複雑化している。近年の社会情勢の急変に伴い、失業や

収入減少による生活保護申請者が増大することも懸念される。そのため、今日の福祉事務所では、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状況にあると考えられる。

第2章では、児童相談所のスーパーバイザーの任用要件について確認することも含めて、同種の福祉関係の行政組織としての比較の見地から児童相談所と福祉事務所の査察指導員（スーパーバイザー）の現状と課題について考察した。

各福祉事務所においては、最多を更新し増加の一途を辿っている高齢者や障害者の被保護世帯を中心に、自立の助長という本来の生活保護の目的とは一線を画す多様な支援が求められている状況である。現業員及び査察指導員にあたっては、相手の状況に合わせて的確に対応する社会福祉援助技術とともに、法律知識にも裏打ちされた高度な知識や技術が必要とされる。その一方で、現業員業務経験が豊富な職員の確保など福祉事務所としての組織体制の維持が十分に行われていない。多様化かつ複雑化する被保護者への支援や課題の解決のために、福祉事務所の専門的機能の維持が問われる状況にあるといえる。

一方、児童相談所においては、児童福祉司スーパーバイザーは「児童福祉司としての経験が5年以上」という任用要件が設定されており、児童相談所長についても、精神科医出身の児童相談所長でなければ基本的に2年以上の職務経験を任用要件としている。その一方で、生活保護査察指導員の任用要件はなく、生活保護現業員経験がない職員が査察指導員として任用されているケースが散見される状況である。生活保護業務の専門的機能を強化するにあたり、生活保護査察指導員の設置基準及び任用要件を、児童福祉司スーパーバイザーと同じ設置基準及び任用要件に合わせることも1つの打開策であると考えられる。

近年の児童虐待通告対応数の増加に伴い、児童福祉司を取り巻く職務環境は大変厳しいものがあるが、児童福祉法施行令改正によって何度も配置基準が改正されている。また、児童福祉司スーパーバイザーの人数についても、児童福祉司配置基準改善に伴う児童福祉司の増員に応じた増員が検討されている。その一方で、生活保護行政においては現業員や査察指導員の配置基準は1度も改正されないまま現在に至っている。現業員の配置基準を法的に定めている社会福祉法は、1951年（昭和26年）に交付された法律で、約70年も標準担当件数が80件のままである。現業員や査察指導員の担当件数を減らすことや、人員を増やすことは、業務負担の軽減にもつながる。市町村・特別区の福祉事務所で勤務する現業員の標準担当件数を、都道府県の福祉事務所で勤務する標準担当件数（65件）と同じくするこ

とも選択肢のひとつとして、現業員や査察指導員の配置基準の改善を推し進めることが望まれる。

複雑化かつ多様化する相談業務の中で厳しい環境に置かれているスーパーバイザーは、スーパービジョンの振り返りをすることが困難な状況に陥っていると同時に、スーパーバイザー自身が育たない状況にも陥っている。数年単位の非常に短い人事異動サイクルでは、福祉行政に必要な専門的能力や経験が継承されず、優秀なスーパーバイザーや優秀な査察指導員を育成するための環境が人事制度的にも整備されていない状況にある。近年全国各地で採用されはじめた福祉専門職員が培ってきた専門的能力や経験を生かすために、スペシャリストとしての人事制度あるいはキャリアパスを設計することが求められる。

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。ソーシャルワークにおけるスーパービジョンについて整理しながら、スーパービジョンの3つの機能や生活保護業務におけるスーパービジョンの支援プロセスについて検証し、筆者による参与観察に基づく研究にも取り組んだ。

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つの機能がある（助川・相川・田村 2012：32-7）。これらの機能はそれぞれが別々に存在しているのではなく、相互に関連しながら機能している。福祉事務所における生活保護のスーパービジョンは、生活保護運営の中心として大きな役割を担ってきた。査察指導員による支持的スーパービジョンは、現業員のバーンアウトを防ぐことにも有効で（道中 2012b：70）、現業員の適切な業務遂行には査察指導員による的確なスーパービジョンが不可欠である。

北海道と青森県の福祉事務所における査察指導員及び現業員に対するアンケート調査の結果、査察指導員や現業員の仕事や職場に対する定着性は弱いことが指摘された（忍・松井 1970）また、福島県および山形県内の査察指導員に対するアンケート調査の結果、多忙による研修機会や時間不足などにより査察指導員のバックアップ体制が不備となっていることが指摘された（清水・尾崎 1996）。内田（2013）による現業員及び査察指導員のアンケート調査の結果、法・制度の理解という知識とともに、面接技法などのケースワーク技術という実践と融合した研修体制の確立が必要であると結論付けた。

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、それらを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である。その一方で、査察指導員に特化した専門的能力や育成方法を対象とした先行研究が極め

で少なく、査察指導員だけに焦点をあてる実証研究を行うことの重要性があると考え。よい査察指導員を養成する方法を考察することは、よい現業員を養成することにつながり、ひいては生活保護行政全体の機能向上につながると考える。

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調査するとともに、査察指導員のあるべき姿について探求した。各福祉事務所における査察指導員のスーパービジョンの状況から、生活保護業務が適切に実施されるような工夫についての実践内容を検討した。各福祉事務所における査察指導員の現状について検証を進め、課題解決に向けての方向性を考察した。

東京都内の全福祉事務所を対象に、生活保護業務における現業員のスーパービジョンを行っている査察指導員に対してアンケート調査を行い、査察指導員自体の組織体制が脆弱であり、各査察指導員は迅速かつ的確なスーパービジョンを行うことが非常に困難な状況にあることを明らかにした。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散見された。査察指導員が行ったスーパービジョン自体をチェックする機能もない。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、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。

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。現職の査察指導員の実践能力に焦点を当て、評価や実測が可能な項目を検討し、かつ査察指導員自身の能力向上を目的とした研究は見当たらない状況である。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時間程度の聞き取りを実施した。インタビュー結果については、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（以下、M-GTA）を用いて分析した。実践能力についての質問紙及びインタビューでの調査を実施し、データを質的に分析し、査察指導員の実践能力に関する観的所見について考察した。

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。このように、査察指導員の専門的機能向上のためには、目指すべき査察指導員像を明確にするとともに、生活保護行政に携わる現業員・査察指導員の確保や育成に向けた基本的方針を明らかにした上で、双方に立脚した具体的なロードマップを作成し、研修を行っていくことが求められる。

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については、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、現業員の担当件数は年度末になると年度始めと比べて数十%増加している場合が多く、また、現業員の資格保持者の割合や現業員業務経験年数も総じて低いことがわかった。仮説②については、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が指摘できる。仮説③については、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、多くの福祉事務所において査察指導員の負担感が増していることが検証できた。仮説④については、人口 10 万人未満の小規模都市や郡部、島しょ部を管轄する福祉事務所では、査察指導員が 1 名体制の福祉事務所で運営していることがほとんど

であるなど、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、また、査察指導員の上司にあたる課長にも査察指導員・現業員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が指摘できる。仮説⑤については、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。以上の仮説の検証の結果、本研究のリーサーチェクエスチョンについての仮説の妥当性を示すことができた。

自治体によっては財政状況等により、福祉専門職採用や現業員業務経験が豊富な職員の確保などによる組織体制の維持のための取り組みに差異がある状況にある。自治体間で組織体制の差異があっても、福祉事務所の取り組み次第で、改善できる場合もある。少子高齢化等を背景とした高齢者や障害者の被保護者が過去最高を更新し続けている状況下で、生活保護本来の自立助長を推進する支援とは異なる多様なアプローチが査察指導員及び現業員に求められている。査察指導員や現業員が常にお互いや周囲を助け合いながら業務遂行していくこと、それと同時に査察指導員及び現業員が被保護者に対して日々気を配りながら、1人ひとりの生活が向上していくように気にかけていくこと、それこそが福祉事務所の生活保護業務における専門的機能であり、各福祉事務所においてどの被保護者であっても的確な支援が行える状況を実現することにつながっていくのである。

問題は、こうした福祉事務所の構成員が、生活保護業務の改善に向けて、組織的に取り組めるような業務体制や職員の人的体制を構築することができるかであろう。特に、査察指導員による適切な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は、現業員による被保護者に対する不十分な相談、援助、就労支援などの業務実施を迅速かつ直接、技術を兼ね備えたケースワークのもとで実施できるようなスーパービジョンの体制を早期に整備しなければならないだろう。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、本研究の結論とした。

2. 本研究の意義

最後に、本研究の意義について述べる。本研究ではアンケートを通して福祉事務所で生活保護業務に携わる査察指導員及び現業員の実態を調査し、また、インタビューを通して査察指導員の負担感や組織体制の実態をさらに分析することができた。これらの研究により、福祉事務所の実態をさらに深く分析することができ、生活保護業務の改善についての様々な知見を引き出すことができた。本研究では、これまでの先行研究では十分に把握されていなかった査察指導員の分析・検証を新たに加えるとともに、福祉事務所の組織改革に向けての分析を行った。生活保護業務における業務改善について積極的な取り組みを行っている福祉事務所について情報収集・調査してまとめ、さらに様々な分析を行ったという点においては、学術的貢献があると考えられる。また、これまで築かれてきた既存の先行研究を踏まえた上でさらに発展させる余地があった部分に対して、あるいは先行研究において手薄であった部分に対して、新しい研究や知見を加えたという点においては、本研究の学術的な意義があると考えられる。そして、各福祉事務所において被保護者の生活課題を解決する役割を担っている査察指導員及び現業員における専門的機能の確保が喫緊の課題となっているが、本研究で明らかにした査察指導員及び現業員の実態分析をはじめとして、問題点の解明や改善点の提案を通じて、福祉事務所における業務実践、ひいては被保護者への適切な支援や受給にも資するものとなる。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も寄与するものとなる。

(172,467 文字)

参考文献

(日本語文献)

- 相澤譲治 (1990) 「社会福祉士及び介護福祉士法成立の背景と課題〔Ⅰ〕－本福祉法成立の社会的背景」『平安女学院大学紀要』21、48-55。
- 相澤譲治 (1991) 「社会福祉士及び介護福祉士法成立の背景と課題〔Ⅱ〕－本福祉法成立の社会的背景」『平安女学院大学紀要』22、67-71。
- 相澤譲治 (2005) 『福祉職員のスキルアップ事例研究とスーパービジョン』勁草書房。
- 相澤譲治・津田耕一 (2000) 『事例を通して学ぶスーパービジョン』相川書房。
- 青戸まり子・杉本美子・西村容子 (2005) 「コンピテンシーから分析した部下が望む看護師長像」『日本看護学会論文集 看護管理』36、347-9。
- 赤間由美・森鍵祐子・大竹まり子・鈴木育子・叶谷由佳・細谷たき子・小林淳子 (2014) 「生活保護現業員のメンタルヘルスとその関連要因」『日本公衆衛生雑誌』61 (7)、342-353。
- 稲葉剛 (2013) 『生活保護から考える』岩波書店。
- EABuS (2015) 『生活保護制度成果検討部会報告書』NPO 法人 EABuS。
- 今井照 (2018) 『2040年自治体の未来はこう変わる!』学陽書房。
- 岩田泰夫 (1996) 「ソーシャルワーカーになっていくための過程と課題－大学におけるソーシャルワーカーの教育と課題を中心にして」『桃山学院大学総合研究所紀要』22 (1)、27-48。
- 内田充範 (2007) 「生活保護ケースワーカーの専門性修得のプロセス－生活保護実践からの考察」『山口県立大学社会福祉学部紀要』13、23-36。
- 内田充範 (2013) 「生活保護現業員の専門的能力に関する研究」『日本社会福祉学会中国・四国ブロック』2、30-41。
- 大阪府市町村振興協会 (2013) 『地方自治体の新人福祉職育成についての研究会報告書－大阪府内の児童相談部署におけるスーパービジョンの現状』大阪府市町村振興協会。
- 大谷基道 (2016) 「都市自治体における『行政の専門的能力』－日本都市センターの調査研究成果をもとに」『都市とガバナンス』26、114-34。
- 大塚達雄 (1955) 「生活保護法の基本原理とケース・ワーカー公的扶助におけるケース・ワーカーⅠ」『人文學』19、72-93。

- 大友信勝（1984）「地域福祉と行政機関」右田紀久恵・井岡勉編『地域福祉－いま問われているもの』157-90、ミネルヴァ書房。
- 大山典宏（2013）「地方自治体の現場での取り組み」『都市問題』104、9-13。
- 岡田進一（1998）「医療社会福祉学の今後の課題－医療における社会福祉専門職の近未来」『医療社会福祉研究』7（1）、3-11。
- 岡田誠（1978）「福祉事務所におけるケースワーク－福祉五法とのかかわり」大塚達雄・岡田藤太郎編『ケースワーク論－日本的展開をめざして』90-9、ミネルヴァ書房。
- 岡田まり（2017）「社会福祉士のスーパーバイザー養成プログラムの開発と評価（特集 地域包括ケアシステムにおける社会福祉士への期待－相談支援の質を向上させるソーシャルワーク・スーパービジョン）」『保健の科学』59（12）、812-6。
- 岡部卓（1992）「福祉事務所『再編』の意義と課題」『日本社会事業大学研究紀要』38、161-91。
- 岡部卓（1993）「変革期における福祉事務所の課題と展望－措置権町村移譲と福祉事務所「再編」」『社会福祉研究』56、2-8。
- 岡部卓（1994）「これからの福祉事務所－福祉事務所『改革』の動向と今後の展開」『社会福祉研究』59、39-47。
- 岡部卓（2001）「制度改革とこれからの福祉事務所－生活保護を中心として」『社会福祉研究』80、54-61。
- 岡部卓（2003）『改訂福祉事務所ソーシャルワーカー必携－生活保護における社会福祉実践』全国社会福祉協議会。
- 岡部卓（2008）「福祉事務所のゆくえ－成立・展開・変容」『社会福祉研究』101、22-31。
- 岡部卓（2014）『新版 福祉事務所ソーシャルワーカー必携－生活保護における社会福祉実践』全国社会福祉協議会。
- 岡部卓・森川美絵・新保美香・根本久仁子（2009）『生活保護の相談援助活動 自己点検ワークブック』中央法規。
- 小澤薫（2017）「生活保護現業員の業務と意識－新潟における福祉事務所調査の結果から」『中央大学経済研究所年報』49、227-39。
- 河幹夫（2008）「市町村合併後の福祉事務所の現状と課題」『社会福祉研究』101、38-45。
- 岸勇（1957）「公的扶助とケースワーク」『日本福祉大学研究紀要』1、8-15。

- 北川清一・相澤譲治・久保美紀（監修）（2006）『スーパービジョンの方法（ソーシャルワークスキルシリーズ）』相川書房。
- 北島英治・西澤利郎・藤林慶子・岡田進一（2004）「精神保健福祉士の自立支援評価基準に関するエキスパートシステムの研究」『平成14年度～平成16年度科学研究費補助金基盤研究（B）研究成果報告書』1-22。
- 木下秀雄（2008）「福祉制度改革と福祉事務所の法的責任」『社会福祉研究』101、32-37。
- 木下康仁（1999）『グラウンデッド・セオリー・アプローチ—質的実証研究の再生』弘文堂。
- 木下康仁（2003）『グラウンデッド・セオリー・アプローチの実践—質的実証研究への誘い』弘文堂。
- 木下康仁（2007）『ライブ講義 M-GTA 実践的質的研究法—修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチのすべて』弘文堂。
- 木下康仁（2009）『質的研究と記述の厚み』弘文堂。
- 木下康仁・萱間真美（2005）「修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ(M-GTA)について聴く—何を志向した方法なのか、具体的な手順はどのようなものか（焦点 修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチをめぐる）」『看護研究』38（5）、349-67。
- 木村忠二郎（1951）『社会福祉事業法の解説』時事通信社。
- 京極高宣（1988）「福祉事務所の歴史的な経緯に関する覚書」『日本社会事業大学研究紀要』34、105-16。
- 黒川昭登（1992）『スーパービジョンの理論と実際』岩崎学術出版社。
- 黒木利克・仲村優一（1981）『生活保護三十年史』厚生省社会局保護課。
- 小泉秀信・大川昭博・岩崎豊（2000）「横浜市の生活保護担当現業員意識について—生活保護担当現業員実態調査を通して」『群馬松嶺福祉短期大学紀要』2000年3月、87-98。
- 厚生省（1951）「社会福祉事業法の施行について」厚生事務次官通達 昭和26年6月4日。
- 厚生省社会局庶務課（1953）『福祉事務所運営指針』全国社会福祉協議会。
- 厚生省社会局庶務課（1971）『新福祉事務所運営指針』全国社会福祉協議会。
- こども未来財団（2009）『児童相談所職員の研修の体系化と研修プログラム等に関する調査研究：報告書（主任研究者：川崎二三彦）』こども未来財団。
- 小原真知子（1997）「ソーシャルワーク実践の専門的能力に関する一考察—コンピテンス

- 概念からの検討」『社会福祉』38、68-9。
- 小松源助・京極高宣・佐藤久夫・石田貞子（1982）「医療ソーシャルワーカーの専門的能力に関する調査報告書—社大卒業生のその後」『社会事業の諸問題』28、153-222。
- 小山進次郎（1975）『改定増補 生活保護法の解釈と運用（復刻版）』全国社会福祉協議会。
- 齊藤由実子（2012）「自治体組織における多文化社会コーディネーターの可能性」東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター編『多文化共生政策の実施者に求められる役割—多文化社会コーディネーターの必要性和あり方』114-23、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター。
- 才村純（2004）「虐待対応等に係る児童相談所の業務分析に関する調査研究（1）」『日本子ども家庭総合研究所紀要』40、159-64。
- 才村純（2005）「虐待対応等に係る児童相談所の業務分析に関する調査研究（2）」『日本子ども家庭総合研究所紀要』41、129-74。
- 才村純・伊藤嘉余子・小山修・斉藤進・萩原総一郎・高橋重宏・庄司純一・柏女霊峰（2001）「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」『日本子ども家庭総合研究所紀要』38、217-37。
- 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』19、79-93。
- 佐藤紀子（2007）『看護師の臨床の「知」—看護職生涯発達学の視点から』医学書院。
- 佐藤博樹・藤村博之・八代充史（2007）『新しい人事労務管理 第3版』有斐閣。
- 佐藤学（1997）『教師というアポリアー反省的实践へ』世織書房。
- 汐見和恵（2007）「保育者の役割と保育者に求められる専門的能力」『東京文化短期大学子ども教育研究所紀要』2、31-42。
- 塩村公子（2000）『ソーシャルワーク・スーパービジョンの諸相—重層的な理解』中央法規。
- 忍博次・松井二郎（1970）「福祉事務所における職員の価値志向の問題—特に官僚制との関連において」『北星論集』7、45-87。
- 清水浩一・尾崎永明（1996）「査察指導機能の現状と課題—福島県・山形県における業務・意識調査を通して」『会津大学短期大学部研究年報』53、149-78。
- 白川充（2004）「生活保護制度における相談援助活動の位置と専門的能力」『仙台白百合女子大学紀要』8（0）、91-100。

- 新保美香（1999）「生活保護現業員の業務をめぐって」『ソーシャルワーク研究』24（4）、257-61。
- 新保美香（2005）『生活保護スーパービジョン基礎講座－ソーシャルワーカー・利用者とともに歩む社会福祉実践』全国社会福祉協議会。
- 新保美香（2006）「公的扶助のゆくえとソーシャルワークの展望－「自立支援」の流れにおける生活保護実践の展開と課題」『ソーシャルワーク研究』31（4）、278-84。
- 新保美香・根本久仁子・森川美絵（2011）「生活保護担当職員の実践力を高める研修プログラムの構築－「研修の内製化」の意義と展望」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』41、66-75。
- 助川征雄・相川幸子・田村綾子（2012）『福祉の現場で役立つスーパービジョンの本－さらなる飛躍のための理論と実践例』河出書房新社。
- 鈴木敏恵（2005）「コンピテンシー手法による目標達成」『看護展望』30、8-10。
- 生活保護担当職員の資質向上検討委員会（2003）「生活保護担当職員の資質向上に関する提言の概要」『生活と福祉』568、3-12。
- 全国社会福祉協議会社会福祉事業法改正研究作業委員会（1971）『福祉事務所の将来はいかにあるべきか－昭和 60 年を目標とする福祉センター構想』全国社会福祉協議会、264-74。
- 田尾雅夫（1995）『ヒューマン・サービスの組織－医療・保健・福祉における経営管理』法律文化社。
- 高井由紀子（2014）「社会福祉士生活保護現業員の対人援助業務に対する意欲と負担感に関する調査研究－生活保護業務にあたる社会福祉士へのインタビュー調査を通して」『教育学論求』6、69-78。
- 高田哲（2008）「福祉事務所における専門性と人材養成の課題－『困ったときの福祉頼み』のススメ」『社会福祉研究』101、46-54。
- 高間満（2003）「福祉事務所の歴史的展開と今後の方向性」『福岡県立大学紀要』11（2）、21-37。
- 武井瑞枝（2018）「生活保護スーパービジョンの機能と査察指導員の組織体制－東京都福祉事務所のアンケート調査から」『貧困研究』21、113-21。
- 武田加代子・南彩子（2004）「MSW と他機関ソーシャルワーカーの専門職性認知傾向の比較」『医療と福祉』37（2）、23-7。

- 中村圭介（2004）『変わるのはいまー地方公務員改革は自らの手で』ぎょうせい。
- 仲村優一（1956）「公的扶助とケースワーク」『社会事業の諸問題』4、46-55。
- 仲村優一（編）（1980）『ケースワーク教室』有斐閣選書。
- 仲村優一（2002）『第5巻 公的扶助論』旬報社。
- 日本総合研究所（2018）『平成 29 年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業 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報告書』日本総合研究所。
- 年金住宅福祉協会（2019）「ねんきん最前線 市区町村 VOICE 神奈川県横浜市健康福祉局生活福祉部保険年金課国民年金係」『年金広報』72、5-6。
- 畠山弘文（1989）『官僚制支配の日常構造－善意による支配とは何か』三一書房。
- 濱畑芳和（2020）「生活困窮者自立支援法と就労支援」増田雅暢・脇野幸太郎（編）『よくわかる公的扶助論－低所得者に対する支援と生活保護制度』法律文化社。
- 早瀬均（2006）「大学図書館職員のコンピテンシー」『情報の科学と技術』56（1）、38-9。
- 原政代・黒田研二（2018）「生活保護現業員の仕事のやりがい感に関連する要因」『人間健康学研究』18、15-23。
- 福祉関係三審議会合同企画分科会（1989）「今後の社会福祉のあり方について－健やかな長寿・福祉社会を実現するための提言」『福祉関係三審議会合同企画分科会意見具申』、39-44。
- 福山和女・石田賢哉（2015）「介護老人福祉施設におけるスーパービジョンの意識化」『ルーテル学院研究紀要』49、1-11。
- 藤井功（2016）「生活保護における政策実施」真山達志編『政策実施の理論と実像』176-98、ミネルヴァ書房。
- 船水浩行（2001）「わが国の生活保護制度の実施体制のあり方に関する考察（2）－福祉事務所発足の過程とその課題」『東海大学健康科学部紀要』6、9-16。
- 船水浩行（2014）「福祉事務所の成立と歴史的展開」宇山勝儀・船水浩行編『福祉事務所運営論 第4版』15-49、ミネルヴァ書房。
- 道中隆（2012a）「福祉事務所の実施体制」道中隆編著『公的扶助現業員実践Ⅱ 生活保護のスーパービジョン』13-23、ミネルヴァ書房。
- 道中隆（2012b）「生活保護の運営と求められるスーパービジョン」道中隆編著『公的扶助

- 現業員実践Ⅱ 『生活保護のスーパービジョン』 58-74、ミネルヴァ書房。
- 道中隆 (2012c) 『生活保護のスーパービジョン』 ミネルヴァ書房。
- 南彩子・武田加代子・森野郁子 (2001) 「ソーシャルワーカーの職務の専門職性を構成する諸条件に関する調査報告書 (第一報)」 『医療と福祉』 35 (1)、23-7。
- 南彩子・武田加代子・森野郁子 (2002) 「ソーシャルワーカーの職務の専門職性を構成する諸条件に関する調査報告書 (第二報)」 『医療と福祉』 35 (2)、12-6。
- 宮崎まさ江・横山正博・内田充範 (2018) 「行政保健福祉職の実践に基づいたスーパーバイズ研修の効果測定に関する研究—A 市高度保健福祉専門職能力育成研修会の分析から」 『山口県立大学学術情報』 11、111-26。
- 武蔵勝宏 (2018) 「法律は行政によってどのように運用されるのか」 宮澤節生・武蔵勝宏・上石圭一・菅野昌史・大塚浩・平山真理 (編) 『ブリッジブック法システム入門—法社会学的アプローチ (第4版)』 30-48、信山社。
- 吉田正宣 (1951) 『スーパーヴィジョンの概説—査察指導』 福祉春秋社。
- 吉永純 (編) (2017) 『よくわかる生活保護ガイドブック<1> Q&A 生活保護手帳の読み方・使い方』 明石書店。
- 依田和女 (1978) 「ケースワークにおけるスーパービジョン」 大塚達雄・岡田藤太郎編 『ケースワーク論—日本的展開をめざして』 302-14、ミネルヴァ書房。
- 米本秀仁・安井愛美 (1989) 「実践構造論：序説」 『社会福祉研究』 30 (2)、9-17。
- 六波羅詩朗 (2000) 「福祉事務所とケースワークの課題」 『ソーシャルワーク研究』 26 (1)、41-51。
- 六波羅詩朗 (2003) 「ソーシャルワークと公的扶助制度」 岩田正美・岡部卓・清水浩一編 『貧困問題とソーシャルワーク』 223-48、有斐閣。
- 脇野幸太郎 (2020) 「生活保護制度の仕組み」 増田雅暢・脇野幸太郎 (編) 『よくわかる公的扶助論—低所得者に対する支援と生活保護制度』 法律文化社。
- 渡辺孝雄 (2005) 「福祉産業におけるコンピテンシーに基づく人材重視の経営」 第一福祉大学紀要 (2)、175-84。
- 渡部律子 (2007) 『基礎から学ぶ気づきの事例検討会』 中央法規出版。

(英語文献)

Benner, P. (1999) *Clinical Wisdom and Interventions in Critical Care*, W. B. Saunders

- Company. (=2005、井上智子監訳『看護ケアの臨床知—行動しつつ考えること』医学書院。)
- Benner, P. (2001) *From Novice to Expert*, Pearson Education, Inc. (=2005、井部俊子監訳『ベナー看護論 新訳版—初心者から達人へ』医学書院。)
- Biestek, F. P. (1957) *The Casework Relationship*, Loyola University Press. (=2006、尾崎新・福田俊子・原田和幸訳『ケースワークの原則 新訳改定版』誠信書房。)
- Germain, C. B. and Gitterman, A. (1987) Ecological Perspective. In A. Minahan (ed.) *Encyclopedia of Social Work Vol.1 18th edition*, 488-99, NASW.
- Kadushin, A. and Harkness, D. (1976) *Supervision in Social Work*, Columbia University Press.
- Kadushin, A. and Harkness, D. (2014) *Supervision in Social Work 5th edition*, Columbia University Press. (=2016、福山和女(監修) 萬歳芙美子・荻野ひろみ(監訳) 田中千枝子(責任編集)『スーパービジョン イン ソーシャルワーク 第5版』中央法規出版。)
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation. (=1986、田尾雅夫・北王路信郷訳『行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制』木鐸社。)
- Maluccio, A. N. (1979) Promoting Competence Through Life Experiences: Competence and Life Experiences. In C. B. Germain (ed.) *Social Work Practice: People and Environments*, Columbia University Press, 282-304.
- McClelland, D. C. (1973) Testing for Competence Rather than for "Intelligence." *American Psychologist*, 28(1), 1-14.
- Stranger, M. and Johnson, P. (1994) Understanding and Representing Human Services Knowledge: The Process of Developing Expert Systems, *Journal of Social Service Research*, 19, 115-37.
- Spencer, L. M. Jr. & Spencer, S. M. (1993) *Competence at Work: Models for Superior Performance*, Jhon Wiley & Sons Inc.
- White, R. (1959) Motivation Reconsidered: The Concept of Competence, *Psychological Review*, 66, 297-333.

(URL リスト)

1. 厚生労働省 (2014) 「第 6 回福祉人材確保対策検討会資料」厚生労働省ホームページ (2016 年 10 月 16 日閲覧、<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/38-1.html>)。
2. 日本社会事業大学 (2020) 「コンピテンシーとは」日本社会事業大学ホームページ (2020 年 9 月 7 日閲覧、<https://www.jcsw.ac.jp/faculty/s-daigakuin/adsw/competency.html>)。
3. 高山市 (2019) 「高山市人事行政の運営等の状況」高山市ホームページ (2020 年 9 月 7 日閲覧、https://www.city.takayama.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/018/r1aramashi.pdf)。
4. 厚生労働省 (2020) 「被保護者調査：調査の結果」厚生労働省ホームページ (2020 年 11 月 17 日閲覧、<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16b.html#link01>)。
5. 厚生労働省 (2020) 「児童相談所運営指針」厚生労働省ホームページ (2020 年 9 月 7 日閲覧、<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/01.html>)。
6. 神奈川新聞 (2020) 「児相の増設を検討 虐待の相談増加を受け黒岩知事」カナロコ 神奈川新聞 2020 年 9 月 11 日 (2020 年 9 月 11 日閲覧、<https://www.kanaloco.jp/news/government/article-228777.html>)。
7. 千葉県 (2020) 「千葉県児童相談所の管轄区域の見直しに係る答申について」千葉県報道発表資料 令和 2 年 6 月 4 日 (2020 年 9 月 7 日閲覧、<https://www.pref.chiba.lg.jp/jika/jidou/press/2020/kankatu-toushin.html>)。
8. 厚生労働省 (2018) 「児童虐待防止対策体制総合強化プラン (新プラン)」厚生労働省ホームページ (2020 年 9 月 7 日閲覧、<https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000469070.pdf>)。
9. 厚生労働省 (2019) 「児童虐待防止対策の状況について」厚生労働省ホームページ (2020 年 9 月 7 日閲覧、<https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000536278.pdf>)。
10. 産経新聞 (2020) 「尼崎市で独自で児童相談所設置へ 令和 6 年度にも」産経新聞ニュース 2020 年 9 月 9 日 (2020 年 9 月 9 日閲覧、<https://www.sankei.com/affairs/news/200909/afr2009090009-n1.html>)。
11. 練馬区 (2020) 「練馬区虐待対応拠点について」練馬区ホームページ (2020 年 9 月 7

- 日閲覧、
<https://www.city.nerima.tokyo.jp/kosodatekyoiku/kodomo/sodan/kyoten.html>) 。
12. 厚生労働省 (2019) 「厚生統計要覧 (令和元年度)」厚生労働省ホームページ (2020年9月7日閲覧、<https://www.mhlw.go.jp/toukei/youran/index-kousei.html>) 。
 13. 総務省 (2008) 「小規模市町村の状況」総務省ホームページ (2020年9月7日閲覧、https://www.soumu.go.jp/main_content/000020461.pdf) 。
 14. 厚生労働省 (2020) 「子ども家庭福祉に関し専門的な知識・技術を必要とする支援を行う者の資格の在り方その他資質の向上策に関するワーキンググループ資料」厚生労働省ホームページ (2020年9月7日閲覧、https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-kodomo_554389_00011.html) 。
 15. 厚生労働省 (2018) 「児童虐待防止対策体制総合強化プラン (新プラン)」厚生労働省ホームページ (2020年9月7日閲覧、
<https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000469070.pdf>) 。
 16. 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2020) 「厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課委託事業 児童福祉司スーパーバイザー研修修了要件の在り方に関する調査研究業務一式 報告書」厚生労働省子ども家庭福祉に関し専門的な知識・技術を必要とする支援を行う者の資格の在り方その他資質の向上策に関するワーキンググループ資料 (2020年9月7日閲覧、
<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000653051.pdf>) 。
 18. 日本社会福祉士会 (2017) 「小田原市における生活保護担当職員による不適切なジャンパーの着用に対する声明」 (2020年9月7日閲覧、
http://www.jacsw.or.jp/05_seisakuteigen/files/017/0170121.pdf) 。
 19. 町田市 (2015) 「複線型人事制度 (専任職制度) を導入」町田市記者発表資料 2015年4月3日 (2020年9月7日閲覧、
<https://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/koho/faxrelease/2015/201504.files/150403.pdf>) 。