

生活保護ケースワーク分野における福祉職採用の現状と課題

～X 県での実態調査結果を基にした理論的考察～

○ 京都市立大学 村田 隆史 (7506)、工藤 英明 (青森県立保健大学・6148)、
宮本雅央 (青森県立保健大学・6674)、葛西孝幸 (青森県立保健大学・9498)

キーワード：専門性、ソーシャルワーク、公務労働

1. 研究目的

本報告の目的は、生活保護ケースワーク分野における福祉職採用の現状と課題を整理することである。具体的には全国的動向や公務労働としての特性をふまえつつ、X 県で行った実態調査結果を基に理論的な考察を行う。福祉職採用と行政職採用は採用形態の違いであり、実際に福祉事務所の配属になっても、業務量や内容に差がつけられるものではない。そこで、X 県で行った実態調査では業務量や内容の分析ではなく、業務に取り組む姿勢や態度などの自己評価に焦点を当てている。

2. 研究の視点および方法

(1) 生活保護ケースワークをめぐる現状

生活保護法は第 1 条において、「…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」と定めている。現金給付と対人支援を行うことに制度の特徴がある。そもそもの制度特性に加えて、2005 年度から自立支援プログラムが導入されたことで、対人支援が重視されている（東京都板橋区・首都大学東京共編 2007；生活保護自立支援の手引き編集委員会編 2008）。現金給付と対人支援を同時に行う制度は、求職者支援制度（2011 年）や生活困窮者自立支援制度（2015 年）へと広がっている（中央法規出版編集部編 2014）。

それと関連してか、最近では公務員の採用形態として福祉職採用が増加している。全国的な動向で言えば、「福祉職採用を行っている福祉事務所」は 37.8%あり（一般財団法人日本総合研究所 2018：28）、報告者が在住する東北地方では（筆頭報告者の村田は 2020 年 3 月まで青森県立保健大学所属）、職種や採用条件は異なるものの 6 県全てが福祉職採用を行っている。福祉職採用は増えつつあるが、いかに活用していくのかの実践的課題は残されている。

(2) 生活保護ケースワークをめぐる研究動向

生活保護ケースワークに関する研究をみていくと、ケースワークに関する理論や機能・役割論の分析が中心に行われていた。仲村（2003）、岸（2001）、小野（1999；2005）、杉村（1997）の研究がそれにあたる（仲村と岸の著作は原論文が再掲されたものである）。

2000 年以降は元ケースワーカーの研究者や共同研究を行っている研究者によって、ケースワークに関する方法論の成果が発表されている。実践により即した研究方法が重視されているといえる。個別の論文も発表されているが、書籍としてまとめられたものとしては道中編（2012）、岡部・長友・池谷編（2017）、新保（2018）などがあげられる。

上記は本報告の前提となるものである。対象自治体は異なるが、福祉職採用と行政職採用の比較を部分的に行った研究には小澤（2018）がある。「部分的」と表現したのは、福祉職採用

と行政職採用の比較分析をメインに行っているわけではないからである。生活保護ケースワークについて、福祉職採用者と行政職採用者の比較分析を行った研究は少ない。

(3) X 県での実態調査の概要－基本属性

1) 調査方法

調査の実施には X 県の協力を得た。調査対象は 2019 年 4 月時点で経験年数 10 年未満の福祉事務所 (X 県設置) で働く 65 名の生活保護ケースワーカー (現業員) である。調査は無記名自記式であり、業務の実態把握を目的に、基本属性、組織と裁量実態、ソーシャルワーク専門職性自己評価 (南・武田 2004)、バーンアウト尺度 (田尾・久保 1996) などを聞いている。

本報告では、ソーシャルワーク専門職性自己評価とバーンアウトについて、福祉職採用群と行政職採用群の採用枠による群間比較をクロス集計及び平均値比較でみていく。

2) 回答者の基本属性

アンケートの回収率は、65 名中 38 名 (58.5%) であった。表 1 に示したが、回答者の性別は男性 22 名 (57.9%)、女性 16 名 (42.1%) であるが、福祉職群では女性が、行政職群では男性が多かった。平均年齢は福祉職群 25.5±3.9 才、行政職群 31.6±7.1 才であり、行政職群で有意に年齢が高かった。平均職務経験月数は、福祉職群で 24.0±18.2 ヶ月、行政職群で 48.7±42.4 ヶ月であり、行政職群で有意に平均職務経験月数は長かった。平均担当ケース数は、福祉職群 67±3.5 ケース、行政職群 69±7.2 ケースで優位な差は認められなかった。職位は、福祉職群はすべて主事であったが、行政職群は、主事の割合が多いものの主査や主幹も存在した。所持資格は、社会福祉士と精神保健福祉士の所持割合は福祉職群で多く、行政職群で少なかった。行政職群では社会福祉主事と無資格者の割合が多かった。国家資格の有無で捉えると福祉

表 1 基本属性

		全体	福祉職		行政職		
		n	n	%	n	%	p
性別	男性	22	4	36.4	18	66.7	n.s.
	女性	16	7	63.6	9	33.3	
平均年齢±標準偏差(歳)		38	25.5±3.9		31.6±7.1		p<.01
平均職務経験±標準偏差(月)			24.0±18.2		48.7±42.4		p<.05
平均担当ケース±標準偏差(ケース)			67±3.5		69±7.2		n.s.
職位	主事	30	11	100	19	70.4	n.s.
	主査	7	0	0	7	25.9	
	主幹	1	0	0	1	3.7	
所持資格 (M.A.)	社会福祉士	9	8	88.9	1	11.1	p<.001
	精神保健福祉士	4	4	100	0	0	p<.01
	社会福祉主事	29	9	31.0	20	69.0	n.s.
	児童福祉司	5	3	60.0	2	40.0	n.s.

※平均値は t 検定、その他は X² 検定。

職群で多く、行政職群でも1名が社会福祉士を有していた。

3. 倫理的配慮

本研究は青森県立保健大学研究倫理委員会による承認（承認番号：19011）を得て実施している。また、調査協力者であるX県担当者からも研究公表の承諾を得ている。本報告は日本社会福祉学会研究倫理規定を遵守している。

4. 研究結果

(1) ケースワーカーの継続意思とやりがい感

それでは、調査結果をみていく。まずは福祉現業職の継続意思とやりがい感である（表2）。調査対象者は調査時点で福祉事務所の生活保護ケースワーカーであるが、質問項目では福祉現業職と範囲を広げて聞いている。

福祉現業職の継続意思は、福祉職群で「望んでいる」と「どちらかという望んでいる」を合わせて11名（100%）であった。一方、行政職群では「望んでいる」と「どちらかという望んでいる」あわせて10名（37.0%）、「どちらかという望んでいない」「望んでいない」をあわせて17名（62.9%）で有意な差が示された。

やりがい感は、福祉職群で「非常に感じる」と「まあ感じる」を合わせて6名（54.5%）、「あまり感じない」と「まったく感じない」を合わせて5名（45.5%）であった。一方、行政職群では「非常に感じる」と「まあ感じる」を合わせて17名（63.0%）、「あまり感じない」と「まったく感じない」を合わせて10名（37.0%）で有意な差は示されなかった。

福祉職群にやりがいを「非常に感じる」者がおらず、むしろ「まったく感じない」者がいることは、その理由を含めて分析が必要である。

表2 福祉現業職の継続意思とやりがい感

	福祉職 (n=11)		行政職 (n=27)		p
	n	%	n	%	
福祉現業職					
継続意思					
望んでいる	3	27.3	3	11.1	
どちらかという望んでいる	8	72.7	7	25.9	p<.01
どちらかという望んでいない	0	0	11	40.7	
望んでいない	0	0	6	22.2	
やりがい感					
非常に感じる	0	0	2	7.4	
まあ感じる	6	54.5	15	55.6	n.s.
あまり感じない	3	27.3	8	29.6	
まったく感じない	2	18.2	2	7.4	

(2) 専門職としての自己評価

専門職としての自己評価（ソーシャルワーク専門職性自己評価）を分析するため、使命感、倫理観、自律性、知識理論、専門的スキル、専門職団体との関係、自己研鑽の7項目について、福祉職群と行政職群の平均得点を比較した結果を表3に示した。各項目についての回答傾向を

それぞれレダーチャートで示した。福祉職群は行政職群に比して知識理論と専門職団体との関係、教育自己研鑽の平均得点が若干高く、行政職群では福祉職群に比して使命感と倫理観、自律性、専門的技術の平均得点が若干高かった。いずれの項目とも有意な差は示されなかった。

各項目については、使命感、倫理観、知識理論、専門職団体との関係の各項目内で福祉職群と行政職群で有意な差は示されなかった。自律性の「2.ソーシャルワークの援助の進め方を、自分自身の判断で決定することができる」、自己研鑽の「3.講演会や研修等にはできるだけ参加している」では、福祉職群で行政職群より有意に平均得点が高かった ($p<.05$)。専門的技術の「3.問題解決の方法について、創造的・効果的に工夫できる」では、行政職群で福祉職群より有意に平均得点が高かった ($p<.05$)。

表3 ソーシャルワーク専門職性自己評価

		福祉職(n=11)	行政職(n=27)	p
		平均±標準偏差		
ソーシャルワーク 専門職性自己評価	使命感	21.2±3.3	21.7±4.3	n.s.
	倫理観	19.1±2.8	19.7±4.0	n.s.
	自律性	17.5±2.3	17.8±3.2	n.s.
	知識・理論	16.1±4.0	15.5±4.3	n.s.
	専門的技術	19.9±2.4	21.0±3.5	n.s.
	職能団体との関係	15.3±5.9	13.7±6.1	n.s.
	教育自己研鑽	10.7±4.2	10.2±3.5	n.s.

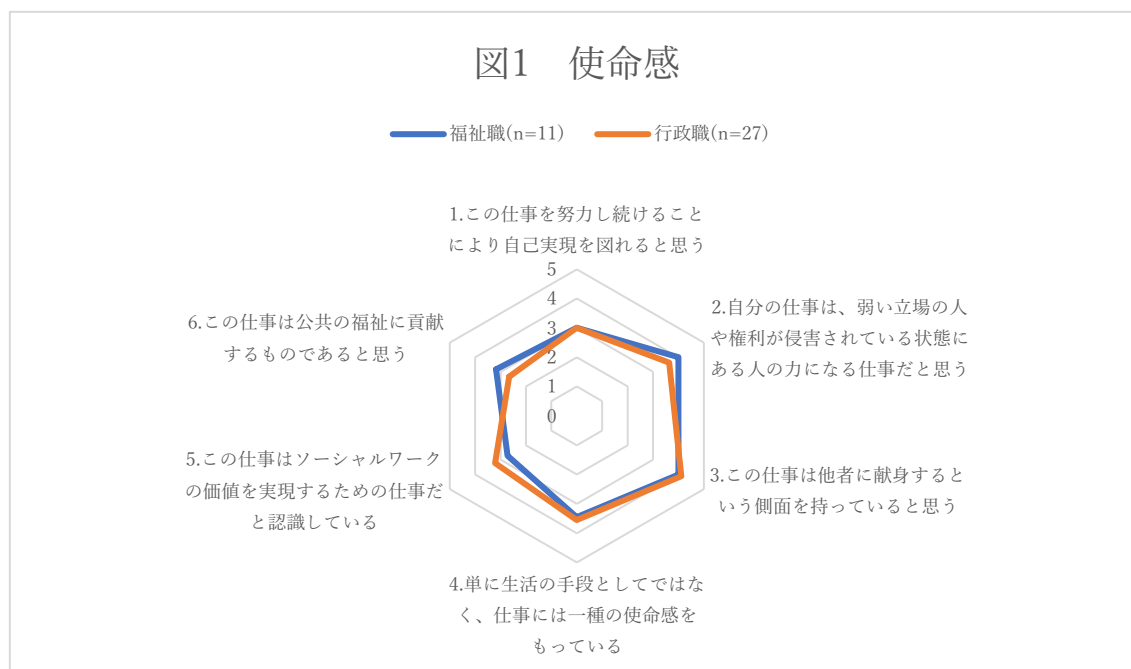


図2 倫理観

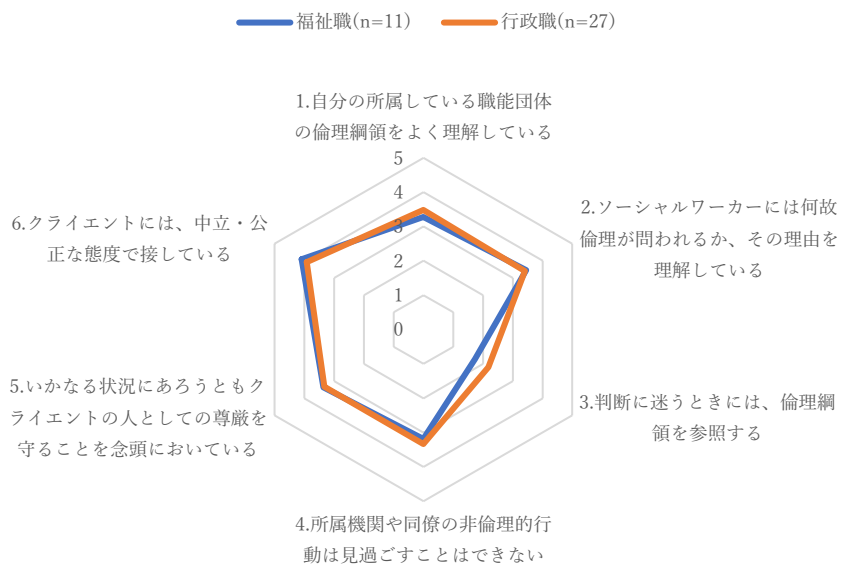


図3 自律性

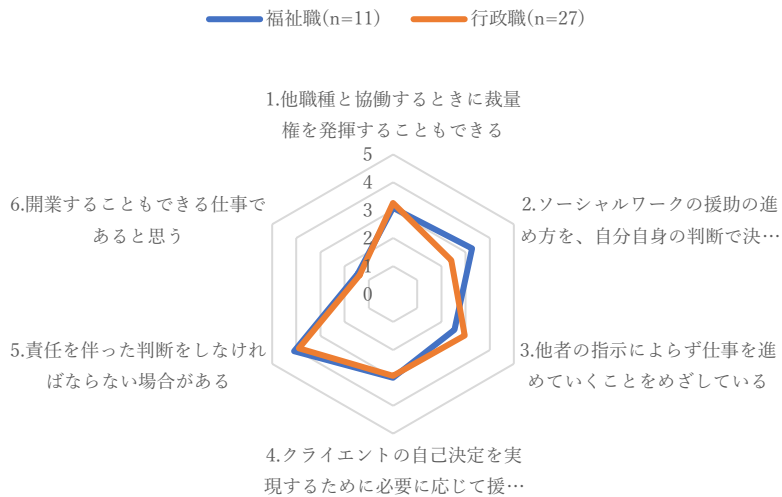


図4 知識・理論

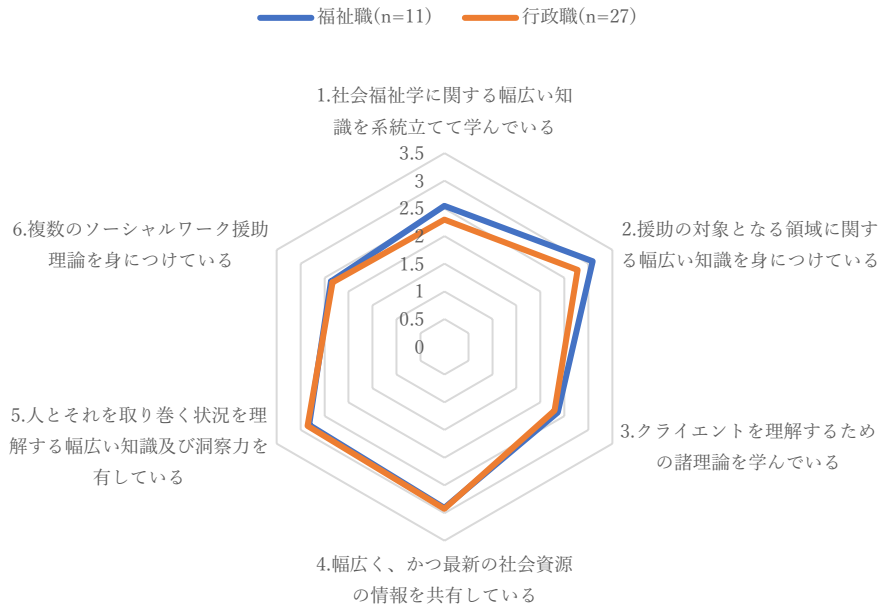


図5 専門的技能

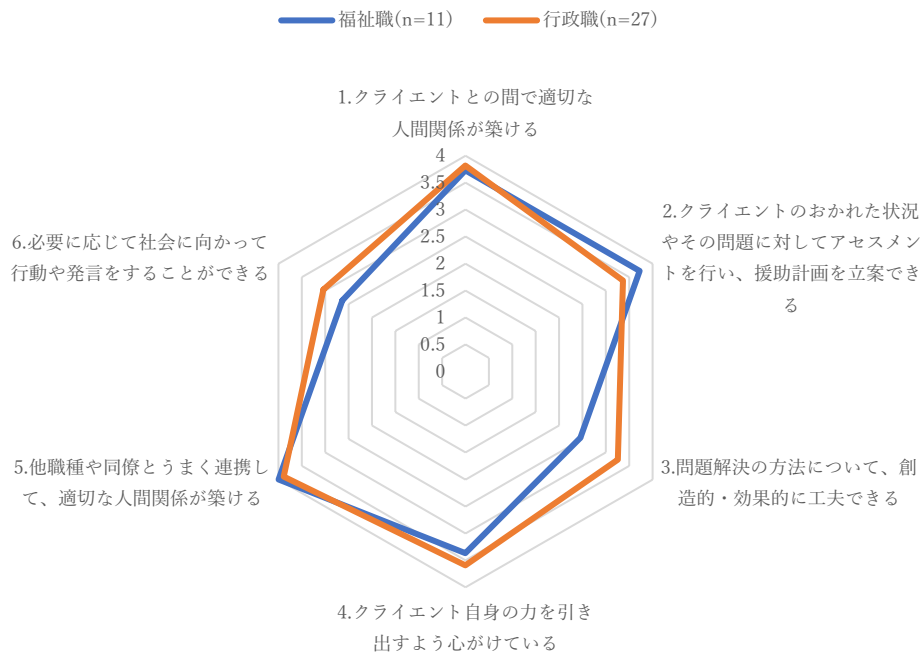


図6 専門職団体との関係

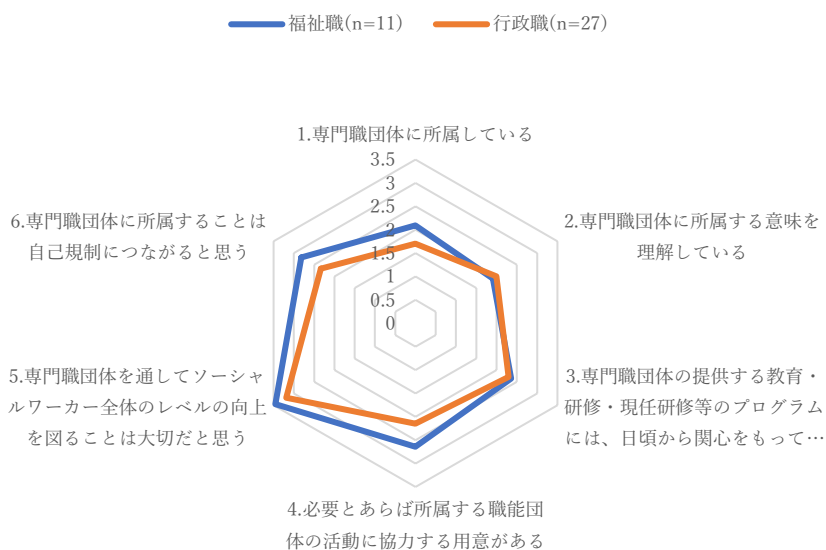
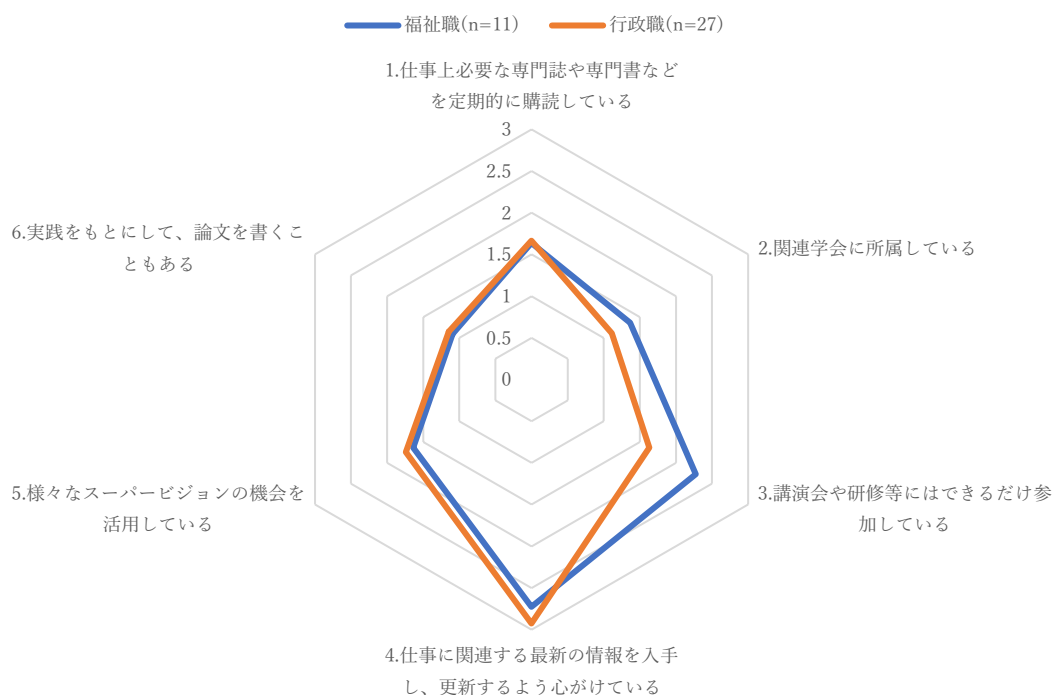


図7 自己研鑽



(3) バーンアウト

専門職共通であるが、業務上での課題を抱えた状態が継続化すると、バーンアウトを引き起こす。福祉職群と行政職群でバーンアウトの下位尺度平均得点及び平均合計点を比較した。福祉職群では行政職群に比して、情緒的消耗感と合計点の平均得点が有意に高かった（表4）。

表 4 バーンアウト

		福祉職(n=11)	行政職(n=27)	p
		平均±標準偏差		
バーンアウト	情緒的消耗感	17.6±4.9	12.9±4.6	p<.01
	脱人格化	15.3±4.7	12.0±5.2	n.s.
	個人的達成感	22.9±4.4	21.5±3.6	n.s.
	合計	55.9±11.9	46.7±10.4	p<.05

5. 考察

(1) 福祉職採用者と行政職採用者の差異

本調査では、当初想定していたよりも福祉職採用者と行政職採用者の差が示されない結果になった。先行研究で挙げた小澤の調査では「やりがい感」について肯定的な回答（「そう思う」と「ややそう思う」）をしたのが、一般職（本報告では行政職と表記）が 53.4%で福祉職が 73.0%であった（小澤 2018: 11-12）。一般職と福祉職による採用形態の差異を示唆している。しかし、本調査では福祉現業職継続意思及び自律性と教育自己研鑽と専門的技能の一部を除いては有意差がみられなかった。福祉現業職継続意思については、福祉職採用という形態であるため、他部署に異動することはないという前提で回答している可能性もある。

このことは行政による調査結果を裏付けたものになっている。総務省行政評価局がケースワーカーに行った意識調査では、社会福祉主事任用資格の有無で業務に差はでないと感じている者が約 60%（一般財団法人日本総合研究所 2018: 16）、社会福祉主事がなくては知識・技術不足でケースワーカー業務が行えないと「思わない」者が約 80%おり（一般財団法人日本総合研究所 2018: 66）、現場では福祉職採用に関する機運が高まっていないともいえる。

(2) 公務労働としての生活保護ケースワークの特性

福祉職採用者と行政職採用者に差異がみられないのは、業務特性が関係している。生活保護制度は憲法 25 条の生存権保障の理念を具体化したものであり、基本原理にも国家責任が含まれている。国家責任が重視されるが故に、制度運営の国庫負担割合も他の社会保障制度に比べると高い。また、自治体業務の中でも法定受託事務に位置付けられている。2000 年の地方分権一括法に伴う生活保護法改正では、最低生活保障と関連の相談については法定受託事務、要保護者と被保険者への相談及び助言については自治事務として位置付けられた。岡部の整理を参考にすると、自立支援に関する生活保護法第 27 条の 2（相談及び助言）と同法第 55 条の 7（被保護者就労支援事業）は自治事務ということになる（岡部 2019: 259-262）。

自治事務とは法定受託事務を除いたものである。国家からの関与が法定受託事務より少ないとはいえ、国家からの関与は受ける。自立支援に関する方向性が国家から出されることもその一例である。また、自治体が行う業務であることに変わりはないので、法律に基づいて執行されなければならない。つまり、自治事務だからといって生活保護ケースワーカーに対して大幅な裁量が認められているわけではない。むしろ公務労働であるが故に、制約を受けることが多い。

X 県の福祉職採用は社会福祉主事任用資格を条件としているが、実際には社会福祉士や精神保健福祉士の国家資格を有している者が多かった。国家資格を保有していない 2 名が養成課程

を経て、受験資格は有している可能性も高い。そのため、ソーシャルワーク専門職としての知識や技術の基礎を身につけていると考えられる。そのため、高等教育機関で身につけた知識・技術や国家資格が十分に活かすことができずに、「理想と現実のギャップ」に悩んでいることも考えられる。それはやりがい感の低下にもつながるし、業務内容に関する自己評価の低さとして表れてくる。今回の実態調査では、X 県の管理職へのヒアリングも行っているが、福祉職採用者の強みと弱みについても指摘されていた。

(3) 業務量による援助への制約

また、生活保護ケースワーカー（現業員）が担当する世帯の標準数は、福祉事務所の設置主体によって異なっているが、80 世帯もしくは 65 世帯と定められている。2000 年以降に自立支援が重視され始めたことは前述したが、担当世帯数は変更になっていない。自立支援を重視するのであれば、一世帯ごとの支援に時間をかける必要があり、そのように主張する研究者や労働組合も存在するが、実現には至っていない。自立支援を期待された福祉職採用が、担当世帯数によってその役割を果たせていない可能性もある。

(4) 福祉職採用の実施期間の短さとキャリア形成

X 県が福祉職採用を実施してから 5 年程度であり、期間が短い。X 県の福祉現業職の中では、一定の割合を占めてきたとはいえ、X 県の職員割合からすると少数である。そして、X 県の福祉事務所における業務の進め方は、行政職採用の職員が築き上げてきたものである。生活保護ケースワークについては、制度上の制約を受けながらも、福祉事務所や生活保護ケースワーカーごとに優れた実践が積み重ねられてきている。それが前述した先行研究の成果である（道中 2012；岡部・長友・池谷 2017；新保 2018）。現在の X 県では、生活保護ケースワークの専門性ということよりも既存の枠組みで実践を行わなければならない状況にある。ソーシャルワークに関する専門知識を身につけた福祉職採用者が増えていくことで、組織のやり方やこれまでの実践を変えることができるのかが問われている。

上記の実現のためには、福祉職採用が継続し、その上でのキャリア形成を考えていかななくてはならない。管理職へのヒアリングでは、X 県として福祉職採用者をどう育て、活用していくのかという明確な回答は得られなかった。福祉職採用実施の歴史が長い自治体では、キャリア形成に関する方法が蓄積されているが、X 県にとっては今後の課題であるし、ソーシャルワークに関する知識・技術を持った専門職を公務労働という枠組みの中で活かすシステム作りが求められている。

(5) 本報告の限界と今後の課題

本報告の限界としては、①1 つの自治体の限られた事例であること、②X 県の福祉職採用が始まって 5 年程度であること、③福祉職採用者と行政職採用者の業務内容まで踏み込んだ分析を行っていないこと、が挙げられる。研究上の課題として、今後は改善に努めたい。特に、福祉職採用者と行政職採用者の実務レベルの分析を行うことは重要である。仮に違いがないのであれば、福祉職採用自体の意義が問われることになる。

報告者は福祉系国家資格の専門職養成課程に所属しており、生活保護ケースワーカーに福祉

系国家資格保有者を積極的に配置すべきだと考えている。しかし、本報告ではそれを積極的に推進するための結果を導き出すことはできなかった。

研究上の課題もあるが、福祉職採用が開始されてその枠が拡大してきたのは必要性が認識されたためである。専門職養成課程では、今後もソーシャルワークに関する知識を持った卒業生を輩出していくこともあるので、「理想と現実のギャップ」が少しでも埋められるシステム作りを考えていきたい。今後はその方法論についても、研究に取り組む予定である。

引用文献

- ・中央法規出版編集部編（2014）『改正生活保護法・生活困窮者自立支援法のポイント 新セーフティネットの構築』中央法規。
- ・一般財団法人日本総合研究所（2018）『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』。
- ・岸勇（2001）『公的扶助の戦後史』明石書店。
- ・南彩子・武田加代子（2004）『ソーシャルワーク専門職性自己評価』相川書房。
- ・道中隆編（2012）『公的扶助ケースワーク実践Ⅰ 生活保護の面接必携』ミネルヴァ書房。
- ・仲村優一（2003）『仲村優一社会福祉著作集第3巻 社会福祉の方法－ケースワーク論』旬報社。
- ・岡部卓・長友祐三・池谷秀登編（2017）『生活保護ソーシャルワークはいまーより良い実践を目指してー』ミネルヴァ書房。
- ・岡部卓（2019）「第10章 生活保護における自立支援」新・社会福祉士養成講座編集委員会編『低所得者に対する支援と生活保護制度（第5版）』中央法規、253－272。
- ・小野哲郎（1999）『改訂増補 ケースワークの基本問題』川島書店。
- ・小野哲郎（2005）『新・ケースワーク要論－構造・主体の理論的統合化－』ミネルヴァ書房。
- ・小澤薫（2018）「生活保護ケースワーカーの仕事に対するやりがいと業務への評価」『公的扶助研究（第251号）』10－14。
- ・生活保護自立支援の手引き編集委員会編（2008）『生活保護 自立支援の手引き』中央法規。
- ・新保美香（2018）『生活保護実践講座－利用者とともに歩む社会福祉実践』全国社会福祉協議会。
- ・杉村宏（1997）「公的扶助ケースワーク再考」『教育福祉研究（第3号）』1－7。
- ・田尾雅夫・久保真人（1996）『バーンアウトの理論と実際－心理学的アプローチ』誠信書房。

【付記】

本研究は青森県立保健大学研究推進・知的財産センター指定型研究「官学連携・地域貢献促進研究」の助成による成果である。