

スクールソーシャルワークと福祉的対応

— ソーシャルワークの視点から —

School of Social Work with Welfare Method

虹 釜 和 昭*

要旨

スクールソーシャルワーク研究事業が開始され、全国レベルでの実践がようやく動き出した。しかし、不登校対応を中心としたかかわりから、福祉的対応としてのソーシャルワークへの広がりには十分対応できているとは必ずしも言えない。現在の文部科学省と厚生労働省、教育と福祉の二元行政という現状にもその一因があろう。今後は積極的に児童福祉資源などの活用により福祉手法を取り入れ、専門性を高める必要がある。

キーワード：スクールソーシャルワークの業務／専門性と社会的認知／人材確保

はじめに

文部科学省は2008年度より全国の都道府県141地域において、スクールソーシャルワーカーの配置を決定した。これは財務省よりの提案という異例の措置で、研究事業「スクールソーシャルワーカー活用事業」として予算約1,538百万円の計上がなされた。同事業において児童相談所などと連携し、活用方法及び事例収集などを通じて児童生徒の抱えている問題解決への糸口とし、新たな機能強化策として位置づけることを目的とした。

我が国におけるスクールソーシャルワーク実践は暗中模索の中、様々な地域、都道府県、市町村レベルでの取組がなされてきたが、国レベルでの本格的なスクールソーシャルワークに対する一元的な取組として大きな転換期となったと言えよう。

日本におけるスクールソーシャルワークのパイオニア的な存在として山下英三郎氏があげられよう。氏は1986年より埼玉県所沢市において、教育現場で生起していた不登校や校内暴力などに取

り組む中で、従来の学校内というきわめて限定された範囲での問題解決や処理を行うという発想から、家庭訪問などをとおして地域住民、地域社会資源、福祉資源、行政機関などとの連携を主としたアプローチによる実践がなされていた。いわゆるリーチアウト手法であり、従来とは全く異なった取り組みとなった。

これはケースマネジメント手法を教育現場に採り入れたものであり、スクールソーシャルワークという独自の領域を切り開いた一人といえよう。しかしながら、その活動はきわめて限られた市町村、地域にとどまり、その実践の広がりはおく一部にすぎなかった。当時の全国教育・福祉関係者の認識として、スクールソーシャルワークという用語は知っているが、その活動内容などについても関心は低く、端的に言えば「山下英三郎」個人の活動というレベルにとどまっていた。

本稿ではスクールソーシャルワークを概観するとともに、業務内容と人材確保など根幹にかかる課題について論じてみたい。

1. 教育と福祉の融合

幼年期から青少年にかかる国の行政は未だに、厚生労働省と文部科学省の二元行政であり、子ども

* Kazuaki GONOKAMA
北陸学院大学 人間総合学部 幼児児童教育学科
児童福祉論

ものの最善の利益という観点からも、教育と福祉の融合・統合が望まれよう。2007年、イギリスにおいては教育と児童福祉を一元的に所管するDepartment for Children, School and Families（子ども学校家庭省）が発足し、完全に教育と福祉の統合がなされている。統合のメリットとして、両者の積極的な人材交流、予算配分、制度政策の柔軟性などが実現されるであろう。

我が国の教育と福祉の関係見直しは未だに論議すらあがっていない。あえて言うならば、幼保一元化がその端緒となる可能性を秘めており、2009年10月、30年来の課題である幼保一元化の議論が政権交代を機に再び台頭してきた。この背景には2008年下半年期以来急増した保育所待機児童対策があるが、教育と福祉の関係見直しも含まれている議論であろう。もちろんこのことが教育と福祉の垣根を取り払うことにつながらないが、何らかの形でより接近することがスクールソーシャルワークにとって不可欠である。そして、教育だけでは解決不能な課題があまりにも多く福祉的対応、ソーシャルワークという手法を導入することこそが教育本来の目的達成に必要なようになってきた。

2. 教員養成課程とスクールソーシャルワーク

スクールソーシャルワークは教育現場に福祉的思考を導入した画期的なものである。しかし、教育側において、「福祉」という理念が理解されにくい。端的に言えば、学校という世界は集団を対象に授業を行うという枠組みがある。しかし、福祉側には、特にソーシャルワークの基本中の基本とされている、バイステック(F. Biestek)の「ソーシャルワークの7原則」の冒頭に掲げられている「個別化の原則」があるように、個人を対象とした枠組みがある。教育であれ福祉であれ、目的として「個人の成長発達への支援」があるにしても、双方のアプローチに大きな違いがあるため、教育から遠い存在に福祉がなってしまった。

また、教員養成カリキュラムにおいて、教職課程で学んだ教育相談などの知識だけではソーシャルワークという観点からみてもきわめて不十分である。「生徒指導、教育相談及び進路指導等に関する科目」において定められた授業科目として、「生徒指導の理論及び方法」、「教育臨床心理学」、

「生徒指導論」、「教育相談」、「学校カウンセリング」、「児童・生徒との対話」、「進路指導論」などが設けられているが、どれ一つとしてスクールソーシャルワークの実践科目は見あたらない。当然教員としての専門性とスクールソーシャルワークはなじまないとの意見はあろうが、もっとも児童生徒と身近な学級担任や教師が、福祉的対応を知らずして教育に当たるのは大いに問題がある。

「介護等体験」が福祉に関する実習として定められているが、設定された目的などはきわめて不明確であり、その実施意義は全く理にかなっていない。いわゆる介護等体験特例法（小学校及び中学校の教諭の普通免許状授与に係る教育職員免許法の特例等に関する法律）の目的として「教員志願者に対し、高齢者や障害者に対する介護等の体験を義務づけることにより、人の心の痛みのわかる人づくり、各人の価値観の相違を認められる心を持った人づくりの実現に資すること」をにかけているが、本来の趣旨をどれだけ理解しているのか。また、体験を受け入れる社会福祉施設側も対応はきわめて機械的にならざるを得ず、ただでさえ多忙を極めている業務に新たなる「介護等体験実習生」の受け入れは、迷惑な話にはほかならない。

教員養成のカリキュラムの性格上、授業科目に対応した教科教育学のウエイトに重きを置かざるを得ない現状があることは理解できるが、スクールソーシャルワークを別ルートでの養成システムに分離することに、果たして本来のスクールソーシャルワークが展開できるのか懐疑的である。

3. スクールソーシャルワーク活用事業

我が国におけるスクールソーシャルワークの第一歩とも言える「スクールソーシャルワーカー活用事業」は研究事業という名目で開始されたが、その実質的内容は、本格的なスクールソーシャルワークの実施を意図したものである。その背景としていじめや保健室登校など問題の重篤化、顕在化してきた中、児童生徒を取り巻く環境の悪化と教育の将来の根幹を揺るがしかねないという危機感などがあり、国レベルでの取り組みの必要性が喫緊の課題であるという認識のもと開始された。

スクールソーシャルワーカーとよく混同される、学校における専門職として「スクールカウ

セラー」が配置されている。これは、学校における児童生徒の心因的な問題に対して心理的アプローチを中心とした「心のケア」に主眼をおいた取り組みである。1995年（平成7年）より配置が開始され、臨床心理士を主とした専門職により構成され、2008年現在、全国の小学校から高校までの公立学校のうち、約4分の1にあたる、1万校弱に配置されている。

このスクールカウンセラーは一定の評価も得ている反面、人材や活動内容について課題もあるが、一定の実績をあげており社会的認知度がある。そのような中、スクールソーシャルワークの制度が打ち出されたが、よくスクールカウンセラーの混同、専門性の違いなど関係者以外にはあまり知られていない。

スクールソーシャルワーカー活用事業の趣旨の第一点目として「いじめ、不登校、暴力行為、児童虐待など、児童生徒の問題行動等については、極めて憂慮すべき状況にあり、教育上の大きな課題である。こうした児童生徒の問題行動等の状況や背景には、児童生徒の心の問題とともに、家庭、友人関係、地域、学校等の児童生徒が置かれている環境の問題が複雑に絡み合っているものと考えられる。したがって、児童生徒が置かれている様々な環境に着目して働き掛けることができる人材や、学校内あるいは学校の枠を越えて、関係機関等との連携をより一層強化し、問題を抱える児童生徒の課題解決を図るためのコーディネーター的な存在が、教育現場において求められているところである」とされている。この文面より、児童生徒の問題はまさしく家庭・地域の問題であり、教員以外の人材活用と連携による解決を図ることが冒頭にかかげられている。

二点目として、「このため、教育分野に関する知識に加えて、社会福祉等の専門的な知識や技術を有するスクールソーシャルワーカーを活用し、問題を抱えた児童生徒に対し、当該児童生徒が置かれた環境へ働き掛けたり、関係機関等とのネットワークを活用したりするなど、多様な支援方法を用いて、課題解決への対応を図っていくこととする」においては、学校という枠を大きく踏み越え、ソーシャルワークという福祉的手法を教育現場に取り込むことがかけられている。

第三点目は「なお、スクールソーシャルワーカーの資質や経験に違いが見られること、児童生徒が置かれている環境が複雑で多岐にわたることなどから、必要に応じて、スクールソーシャルワーカーに対し適切な援助ができるスーパーバイザーを配置する」とあるように、スーパーバイザーという存在が一つの柱となっている。

（1）スクールソーシャルワーカー活用事業報告

2008年度のスクールソーシャルワーカー活用事業実施報告より、アウトラインをみていきたい。

スクールソーシャルワーカー活用事業の実施地域数は46都道府県、294市区町村であった。そして、スクールソーシャルワーカーの配置人数（本事業において雇用された実人数）944名であり、1県平均20.5名となっている。

機関ごとのスクールソーシャルワーカーの配置人数（複数回答）

- ①県教育委員会（教育事務所を含む）109名
- ②市区町村教育委員会233名
- ③小学校348名
- ④中学校270名
- ⑤高等学校0名
- ⑥教育支援センター43名
- ⑦その他21名

資格別スクールソーシャルワーカー（複数回答）

- ①社会福祉士183名
- ②精神保健福祉士88名
- ③その他福祉に関する資格72名
- ④教員免許449名
- ⑤心理に関する資格186名
- ⑥その他スクールソーシャルワークに関する技能の資格41人
- ⑦資格なし151名

この報告からも明らかになっているように、多種多様な実施機関があり、また資格については教育系と福祉系そして心理系に大別され、各機関のニーズや人材など、調査事業という性格から「走りながら考える」といった状況ではなかろうか。特に人材については資格別スクールソーシャルワーカーからも明らかになっているように、全

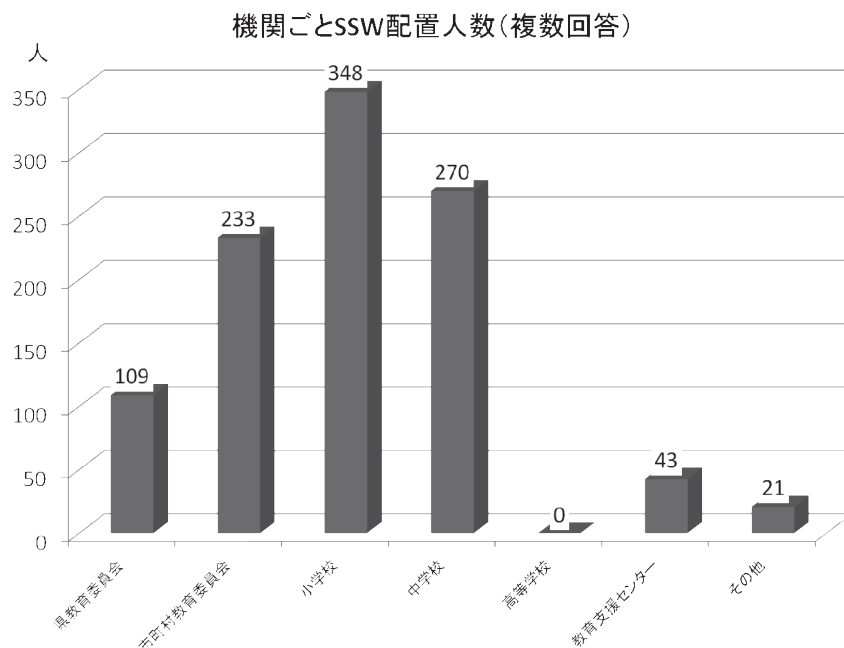


図1 機関ごとスクールソーシャルワーク配置人数

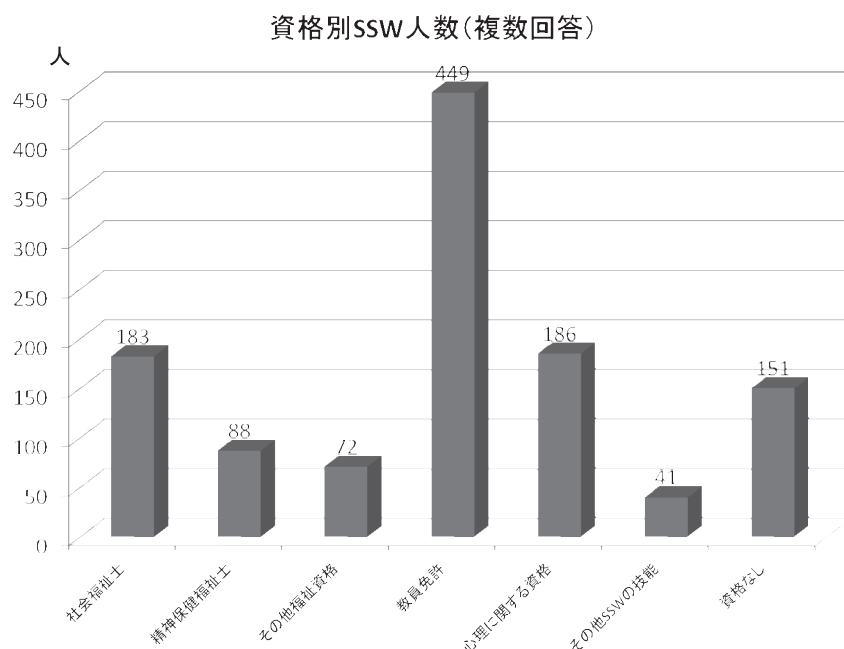


図2 資格別スクールソーシャルワーク人数

体の16%が無資格である。資格がないから問題であるということではなく、前向きな解釈を行なうならば、「適任と判断したがゆえに、あえて資格のない人材と登用した」ということであろう。

これらが示していることの一つとしてこのスクールソーシャルワークが有効に機能するには、どの事業にも共通することではあるが、人材資源のそのものが成否をわけるといっても過言ではあるまいか。これからも人材育成プログラムとツー

ル開発が不可欠となってくる。

(2) スクール(学校) ソーシャルワーク教育課程認定事業

日本社会福祉士養成校協会は2009年度より本格的に「スクール(学校) ソーシャルワーク教育課程認定事業」を開始した。これは新たな社会福祉士の職域拡大という大きな意義を背負った事業である。

同事業の目的に「小・中・高等学校や教育委員会をはじめとする学校教育現場や教育行政において、社会福祉士がスクールソーシャルワーカーとして配置されていくこと」が掲げられており、教育と福祉の融合という意味合いにおいて特筆すべきものと思われる。しかし、教科科目とシラバス、実習時間などのスクールソーシャルワーカー養成における枠組みを示しても、歴史のある教員養成や保育士養成と同列には論じ得ないことは周知の事実ある。養成課程にかかる力量の担保としての「スクールソーシャルワーク課程認証審査委員会」の設置や、継続的な地域でのスーパービジョンなどのシステムを整備したとしても、最前線の現場との隔たりが大きいことが想像に難くない。あえて述べるならば、現時点ではスクールソーシャルワーカーの養成という手段が目的化していると言えなくもない。

(3) 人材確保の課題

2008 年度スクールソーシャルワーカー活用事

業報告において、多種多様な資格保有者（無資格者を含む）による実践が報告されたが、適材適所の結果とも言える。このことは、すべてとは言えないが限られた時間の中で、新たな事業を立ち上げるには、即戦力的な人材が必要とされることから資格にこだわらない実践的な人材登用がなされたのであろう。

ここで忘れてはならないこととして、スクールソーシャルワーカーは高度の専門性が不可欠であるということである。実際問題として、数年の実務経験レベルでは、スクールソーシャルワーカーとしての業務に耐え得ないのではないだろうか。

たとえば、教育現場の生徒指導に長けていたとしても、家族というレベルでの対応、臨床経験不足が露呈してくるのではないか。すなわち「スクール」の部分では何とか対応できても、「ソーシャルワーク」の経験不足、福祉的対応に慣れていない人材がいきなりスクールソーシャルワーカーを名乗っても、すぐに行き詰まるであろう。ましてや、日本社会福祉士養成校協会のスクールソー

表 1 スクールソーシャルワーカー養成カリキュラム —社会福祉士モデル—

社会福祉基礎科目群 (社会福祉士国家試験受験指定科目)	スクール（学校）ソーシャルワーク専門科目群	教育関連科目群科目群	追加科目
(共通科目) ・現代社会と福祉 ・福祉行財政と福祉計画 ・社会保障 ・低所得者に対する支援と生活保護制度 ・地域福祉の理念と方法 ・心理学理論と心理的支援 ・社会理論と社会システム ・権利擁護と成年後見制度 ・人体の構造と機能及び疾病 ・保健医療サービス (専門科目) ・福祉サービスの組織と経営 ・就労支援サービス ・社会調査の基礎 ・更生保護制度 ・高齢者に対する支援と介護保険制度 ・障害者に対する支援と障害者自立支援制度 ・児童や家庭に対する支援と児童・家庭福祉制度 ・相談援助の理論と方法 ・相談援助演習 ・相談援助実習・実習指導	・スクールソーシャルワーク論 ・スクールソーシャルワーク演習 ・スクールソーシャルワーク実習指導 ・スクールソーシャルワーク実習	選択必修① ・教育行財政学 ・学校経営論 ・教育社会学 等 ※教育に関する社会的、制度的又は経営的事項に関する科目から 1 科目選択 選択必修② ・発達心理学 ・教育支援学 等 ※生徒指導、教育相談及び進路指導等に関する科目、又は幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程に関する科目から 1 科目選択	・精神保健学

シャルワーカー養成課程終了のみでスクールソーシャルワーカーを名乗り、実際の相談援助業務に携われるべくもない。本当の意味で、実質的な力量を伴う専門職に至るまでには長期間にわたる実践経験、臨床経験が必要とされ、ソーシャルワークにおける数多くの臨床経験の積み重ねと試行錯誤などの経験を踏まえたうえではじめて成り立つ専門職であり、「予算が付いたから即配置」というレベルのものではない。

また、待遇問題も大きな課題となっている。スクールソーシャルワーカーの待遇は、各自治体に一任されており、予算的制約があるなかで専門性の高い人材を確保することは至難の業である。2008年度の採用実績を見る限りにおいて、高度な専門性を必要としているにもかかわらず、ある採用条件の例ではあるが、時給2,000円で勤務日は週3日の例もあるように、きわめて低廉な賃金であり人材確保の困難さは目に見えている。これなどは退職教員の採用などを想定した計画であり、本気で人材確保を目指すならば、せめて現職教員レベルもしくはそれ以上の待遇保証や、キャリアパスの構築など、配置にかかる環境整備を今後進める必要があるだろう。

4. 高度な専門性と児童福祉リソース

スクールソーシャルワークのコアの部分は子ども家庭福祉ソーシャルワークである。学校現場に配属されているが、活動フィールドは子どもを中心とした家族や地域であり、時には教育事務所、教育委員会、児童相談所、家庭児童相談室、要保護児童対策地域協議会など多岐にわたる。スクールソーシャルワーカーは直接的に子どもや保護者との接点を重要視しない考え方もあるが、ソーシャルワークの本質から見ると、それは明らかに誤りである。直接的な面接を中心とするスクールカウンセラーと異なって、「スクールソーシャルワークは間接的支援である」とする考え方もある。だが、子どもや保護者との信頼関係なくしてソーシャルワークは成立しない。スクールソーシャルワーク支援計画（教育支援計画ではない）を設定するにしても、子ども家庭福祉の臨床経験を踏まえないと適切な計画作成は困難である。

スクールソーシャルワーカーが向き合うべき子

どもや保護者は、学校や児童相談所、教育委員会といったオーソリティーに対して不信感や嫌悪感を感じているケースが多い。ゆえに「呼び出し」という手段や来庁に困難を伴うケースが多く、基本的にはこちらから出向くというスタンスで臨まなければならない。夜討ち朝駆けも時には必要になってくる。息の長いつきあいで臨まなければならない。

児童生徒の情緒的な課題、非行、また人格的に問題と感じられる保護者の存在、かかわり方など教科書には記載されていない。たとえ、教科書などに紹介された事例を用いて文言を読みロールプレイなどの手法を用いて学びを重ねたとしても、一般論に終始してしまう。スクールソーシャルワーク現場実習は教育実習のように展開出来るとはとても思われない。

児童生徒がスクールソーシャルワーカーに投げかける課題は、児童生徒自身の問題ではなく、家族病理であり家族システムへの家族療法、また家族の存在する私たちの社会変革をめざし、社会病理にまで切り込まないと解決できない問題なのだ。それほど重い課題に対して、どこまで寄り添えるのであろうか。それには、児童問題の臨床経験の蓄積が不可欠であり、生徒指導やスクールカウンセラーとは全く異なった専門性が要求されよう。

（1）家庭支援専門相談員

家庭支援専門相談員（ファミリーソーシャルワーカー）という福祉専門職が2004年度より児童養護施設や乳児院などの児童福祉施設に配置を開始した。1施設あたり520万円の予算措置がなされており、専門性の高い職員配置が予算面でも裏付けされている。

そして同時に厚生労働省は家庭支援専門相談員の職務内容9種類を示し、当初は「保護者等への早期家庭復帰のための業務」を主な業務としていた。しかし、実際の運用、活動する中で早期の家庭復帰促進は保護者や家族へのソーシャルワーク実践であること、つまり保護者の抱える福祉の問題に積極的な介入が必要であることが明確になってきた。本来こうした業務は児童相談所が第一義的に担うことであるが、児童福祉司不足のため困

難なのが実態である。児童相談所の児童福祉司は児童福祉法施行令によると「児童虐待等の問題を適切に対応できるよう、児童福祉司の担当区域に関する基準を見直し、人口おおむね5万人から8万人までを基準として定める」と定めている（この基準が定められた2004年以前は人口おおむね10万から13万）。この基準では児童福祉司一人あたりの受け持ちケースが100～200件という、信じられないような状況となり、児童福祉施設に措置後の保護者へのソーシャルワークは不可能である。そしてその背景には家庭支援専門相談員による「肩替わり」（公にはしていないが）が期待され、子どもにより身近な児童福祉施設に配属された専門職によるソーシャルワークが位置付けられた。

家庭支援専門相談員は児童福祉施設という現場の最前線での臨床経験が豊富な職員が担当している。ソーシャルワークにとって臨床の積み重ね、経験が成否を左右する。日本におけるスクールソーシャルワークは体系化された理論、養成カリキュラム、実績、臨床の積み重ね、検証などこれからの課題となっている。一つの方法として、福祉、医療など他領域から技術の移入や応用、援用などを試みてはどうか。特に、児童福祉と教育は不可分なものであり、家庭支援専門相談員の活動実践、手法の研究は有効であろう。

（2）児童家庭支援センター

要保護児童対策を念頭に開始された、児童家庭支援センターとスクールソーシャルワークの連携、活用も機能強化にとって有効である児童福祉法第44条の2において「児童家庭支援センターは、地域の児童の福祉に関する各般の問題につき、児童、母子家庭その他の家庭、地域住民その他からの相談に応じ、必要な助言を行うとともに、第26条第1項第2号及び第27条第1項第2号の規定による指導を行い、あわせて児童相談所、児童福祉施設等との連絡調整その他厚生労働省令の定める援助を総合的に行うことを目的とする施設とする」とされている。

すなわち、身近な地域における相談機関であり、職員配置は相談員の他、心理職の配置もなされている。体制として、24時間365日対応が原則で

あり、即応性のあるソーシャルワークが可能である。全国で72カ所（2009年4月現在）の設置が見られるが、今後は児童家庭支援センターの機能強化をはかり、教育と福祉の垣根を越えスクールソーシャルワーカーが掘り起こした問題を同センターとの協働によるアプローチなども想定される。いままではそうした実践は厚生労働省と文部科学省という縦割り行政が阻んでいた。

まとめにかえて

現実問題として、スクールソーシャルワーカーの取り組むべき課題があまりにも幅がありすぎる。不登校、発達障害、非行、貧困、生活保護、障がい、虐待など要保護児童問題などなど、専門性が大きく異なる課題に一人のスクールソーシャルワーカーが対応しうる、耐えうるとは思えない。もちろん、連携や協働をもって、それぞれの専門家につなぐことも大切な業務であろう。一人のスクールソーシャルワーカーが職人芸を発揮し、何でも屋になることを求めているのではない。

スクールソーシャルワーカーの得意不得意分野がある以上、他の専門機関に積極的に振り分けることも必要である。表面的にしか児童生徒をとらえられないごく一部のスクールソーシャルワーカーの存在も問題である。

我が国におけるスクールソーシャルワーク、ようやく日の目を見る段階までこぎ着けたのかもしれないが、その内実はまだまだ茫漠としたものが横たわっている。また、2008年度から開始された「スクールソーシャルワーク活用事業」は、2009年度から予算面において、国庫補助3分の1に削減され残りは都道府県の持ち出しと改定された。関係者にとって出鼻をくじかれた思いである。このことは財政基盤の弱い地方自治体において大きな負担となり、有効性は認識されても、縮小ないし休止にせざるを得ない自治体もある。次年度の予算配分はどのようになるかは現時点において明確ではないが、現実にはこの厳しい条件下、スクールソーシャルワーカーとして、それぞれの現場において真摯に取り組んでおられる多くの方の存在がある。

日本の2005年の教育予算の対GDP比3.4%という数字が経済協力開発機構OECDより公表さ

れ、これはOECD加盟国の中で最下位であることは既知の事実である。また、2010年度より子ども手当創設などをはじめとして我が国の子どもに対するお金のかけ方が変化しつつある。新自由主義の流れに対して大きく舵を切ったといえよう。教育投資は日本の将来を左右するということを、諸外国より約10年遅れて、ようやく日本においても認識されつつある。

<参考文献>

- 1) 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）英国の青少年育成施策の推進体制等に関する調査報告書 平成21年3月
- 2) 日本学校ソーシャルワーク学会 スクールソーシャルワーカー養成テキスト 中央法規 2008年
- 3) 文部科学省 スクールソーシャルワーク活用事業 2008年度実施報告
- 4) 山野則子・峯本耕治 スクールソーシャルワークの可能性 ミネルヴァ書房 2007年