

## 研究ノート

# 大学における福祉専門職教育：迷走する資格制度と養成課程

杉 野 昭 博

## How Should Social Work Be Taught at the Undergraduate Level? Bewilderment of Qualifications and Curriculum

Akihiro SUGINO

### Abstract

The purpose of the study is to explore what should be taught to undergraduate students seeking professional careers in social work. Firstly, the study reviews the postwar development of vocational qualifications for social workers in Japan which can be divided into three distinct periods, that is, 1950 to 1970, the 1970s, and 1980 to 2000. Secondly, it is considered to what extent the certified qualification for social work, "shakai hukusi-si", which was introduced in 1987, has been established in Japanese society in contrast to that for care workers, "kaigo hukusi-si". Thirdly, it is considered how and why the government revised in 2000 a curriculum for social work qualification. Finally, the study looks at several arguments regarding the undergraduate education in social work. The study concludes that basic and introductory education is important at the undergraduate level, and therefore, the professional training of social work must be undertaken at the postgraduate level.

### 抄 録

本稿では、大学教育における「高度専門職業教育」の一つとして「福祉専門職」教育のあり方について検討したい。まず、わが国の戦後福祉制度のなかでの「福祉専門職」の資格と教育の発展を三つの時期にわけてふりかえる。次に、1987年に制定された「社会福祉士資格」を福祉分野における「高度専門職業資格」としてとらえ、この資格が90年代を通じてどのように発展してきたか、関連資格である「介護福祉士資格」との対比を用いて検討する。さらに2000年度における社会福祉士教育課程の改訂内容を検討することから、この資格の将来像をさぐる。最後に大学における社会福祉士教育についての議論をいくつか紹介する。結論として、大学は専門職にむけての基礎教育を担うべきであり、本格的な専門職教育は現任教育など学部卒業後の教育に委ねられるべきであることを述べる。

キーワード：職業教育・ソーシャルワーク・社会福祉士・介護福祉士・資格制度

## 1. 戦後における福祉専門職の資格制度と教育の展開

わが国における福祉専門職の資格とその養成は、一般に3つの時期にわけて論じられている。第1段階は1950年代と60年代で、社会福祉事務所に配置されて生活保護行政を担当する「社会福祉主事」の資格とその養成が中心課題となった時期である。第2段階は1970年代で、福祉施設職員の資格として「社会福祉士」が構想された時代である。第3段階が1980年代以降、高齢化の予測の下でシルバービジネスや在宅福祉サービスの担い手として「介護福祉士」と「社会福祉士」の両資格が構想され、「公的介護システム(介護保険)」の策定と密接に連動しながらこれらの資格と養成課程が定着していく時期である。以下、この3つの時期について順に述べる。

わが国最初の福祉専門職の公的資格は「社会福祉主事」である。「社会福祉主事」は、1950年に制定された「新生活保護法」のなかで、戦前の救護法行政の担い手であった「方面委員(民生委員)」といういわば「無給のアマチュア」としての「民間社会事業家」に代わって、生活保護行政事務を担うべき「専門職」の公務員として構想された。したがって、その職務の「専門性」に基づいた「専門的養成課程」と資格制度が必要になった。こうして1951年の「社会事業法」でその任用資格が規定され、その養成機関として1950年には「日本社会事業短期大学」(現日本社会事業大学)が設立されている。

しかし、全国の生活保護行政の現場に一举に専門的養成課程を修了した「社会福祉主事」を配置することは不可能であり、その意味では「社会福祉主事」資格の「専門性」は当初から形骸化せざるを得なかった。すなわち「主事」ポストに対してその専門教育を受けた人材が圧倒的に不足するという制度制定当初の需給ギャップを解消するために、いわば特例的に「主事」資格のハードルを下げて、正規の養成課程で教育する「指導的役割」を果たす「主事」とは別に、4年制大学を卒業すればほぼ誰でも「主事」資格を取得できるルートを設けた。これが俗に言う「3科目主事」と呼ばれるもので、4年制大学で厚生大臣が指定する科目<sup>1)</sup>を3科目以上修得して卒業すれば「主事」への任用資格を得ることができる。このような事情の背景を木村忠二郎は以下のように説明している。

「社会福祉主事の職責は…(略)…最近あらたに発達したもののなので、…(略)…すべて資格および能力をもっているものとする事は不可能である。かかる職員の実情からみて、この職員をもって適正な活動をさせるためには、これらの職員を有機的な組織とすることが必要なのである。すなわち、実務に練達した査察指導をおこなう職員が、その特殊の、ま

たは高度の知識技術をもって常時巧みな指導をなすことができる組織により、すべての職員がかならずしも十分な知識技能をもっていなくとも、組織としての運営により、個々の職員がもっている能力以上に高度に技術化された業務を遂行しうるようにすることが必要になるわけである。」<sup>2)</sup>

いわば「社会福祉主事」という個々の職員レベルにおいては「専門的能力」を担保し得ない実情を踏まえた上で、社会福祉事務所という「組織」レベルにおいてなんとか「専門性」を担保しようというのが、戦後ほぼ20年間における「福祉専門職」についての考え方であったことがうかがえる。こうして生活保護行政のなかでは、専門性の高いソーシャルワーク教育を受けた少数の「指導的ソーシャルワーカー（査察指導員）」と、一般大学を卒業した「一般的事務吏員」としての「3科目主事」とが協力して、「組織」としてソーシャルワークの専門性を担保しようという意図のもとに、専門的な福祉教育を受けた者にもそうでない者にも同一の「社会福祉主事」任用資格が与えられるというきわめて変則的な資格制度が成立した。その後の福祉専門職資格とその教育をめぐる迷走は、この「3科

1) 社会福祉主事指定科目表

区分	科目
社会福祉基礎科目	社会福祉概論 社会福祉事業史 社会福祉援助技術論 社会福祉調査論 社会福祉施設経営論 社会福祉行政論
分野別福祉各論	公的扶助論 児童福祉論 保育理論 身体障害者福祉論 知的障害者福祉論 精神障害者保健福祉論 老人福祉論 医療社会事業論 地域福祉論 家庭福祉論
関連分野論	社会政策 経済政策 社会保障論 民法 行政法
隣接分野各論	公衆衛生学 看護学 栄養学 介護概論 リハビリテーション論 家政学
一般科目	法学 経済学 心理学 社会学 教育学 倫理学 医学一般
合計	34科目

2) 木村忠二郎『社会福祉事業法の解説』第二次改訂版1960年97頁。阿部實（1988）より引用。

目主事」に端を発していると言えるだろう。

1970年代にはいと新たな議論が起きる。1970年の12月に厚生省は「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」を発表して、老人ホーム・心身障害者施設・保育所の増設を緊急課題として取り上げた。これに伴い、それらの施設職員のマンパワーを確保する観点からにわかに「福祉専門職資格」が話題となった。当時は福祉施設職員の資格としては「保母」資格しかなく、「保母」や「寮母」以外の「指導員」や「相談員」、あるいは「施設管理職」などのための資格制度が必要ではないかという議論がもちあがった。また、保育所をはじめとする児童福祉施設の職員養成を目的とした「保母」養成課程で、老人福祉施設や障害者施設の介護職員を養成することの問題なども意識されていた。いずれにしろこの時期に提案された「社会福祉士法定制試案」などの福祉専門職資格とその教育をめぐる動きは、福祉施設で働く職員を対象としたものであり、その意味で福祉施設での「実習教育」の必要性が意識され始めた。ところが、1970年代後半には、障害者運動などによる施設福祉に対する批判的世論が高まったことや、福祉系大学などの教育機関においても専門的教育内容が千差万別であり標準化を図れる段階になかったことなどにより、この時点での資格化は見送られ、かわりに「社会福祉主事」資格が施設長や生活指導員などの施設職員の基礎要件として準用されていくようになる。

このように一旦は消えかかった「社会福祉士」資格だが、1980年代半ばになって再び注目されるようになる。しかし、この時は施設職員の資格としてではなく、シルバービジネスの台頭と在宅介護ニーズの需要の増大という、まったく新しい観点から資格制度の導入が検討された。たとえば、厚生省社会局の専門官として1987年の「社会福祉士及び介護福祉士法」の制定にかかわった阿部實は、法律制定の背景として、高齢化社会における老人や障害者などの相談援助や介護需要の大幅な増大、これらの需要に応じて民間部門の市場ベースのサービスが出現すること、営利目的による福祉サービスにおいて職業倫理を担保する必要性、国際的観点から見た時の福祉資格制度の立ち遅れという4点をあげている。(阿部實1988: 69-71)これによれば、資格制定当時の厚生省の意図は、「介護福祉士」については、施設および在宅における老人介護マンパワーの確保にあった。一方「社会福祉士」は、「いわば国が秘密保持やサービス業務における専門性等を、サービス利用者に消費者保護の立場より保証するサービス提供者の『福祉適格マーク』である」(阿部實1988: 70)と述べられているように、当初は民間シルバービジネスの経営者や管理職あるいはサービス責任者のような人材のための資格として構想されていたことがうかがえる。その意味では「社会福祉士」は当初から施設福祉マンパワーではなく、在宅福祉マンパワーとして構

想されていた。

しかし、このような制度発足当時の厚生省の意図は、教育機関の実態およびサービス供給の実態という二つの現実との間で当初から重大なギャップが存在していた。とくに「社会福祉士」の場合はそのギャップが大きい。たとえば、福祉系大学においては「社会福祉士」資格の制定を背景として、実習科目が強化され、より実践的なソーシャルワーク教育へと転換された。(石井・児島・高橋・大橋1989: 16-34)しかしこの時点での実習はほとんどが施設実習であり、厚生省の意図とは裏腹に、福祉系大学における社会福祉士養成は新しい民間シルバービジネスの担い手といった人材ではなく、従来型の社会福祉法人での「使える新卒」の養成に焦点が当てられていた。当時は福祉系大学の多くの卒業生が社会福祉法人によって経営される福祉施設に就職していたし、厚生省が社会福祉士の活躍の場として想定していたシルバービジネスなどまったく未成熟な状態であったことを考えれば、福祉系大学の多くが1990年代後半にいたるまで施設職員養成を軸として社会福祉士養成のカリキュラムを編成したのも当然の成り行きといえる。しかしながら実際には、施設にとって「使える新人」は相談援助業務を主とする「社会福祉士」よりも、介護の担い手としての「介護福祉士」であった。このため、従来型の施設において「社会福祉士」本来の業務が定着する余地は少なかった。

こうして1990年代においては、「社会福祉士」資格は従来型の職場ではその専門職としてのアイデンティティを見出すことができなかったのだが、一方その活躍が期待された新しいサービス分野は実際にはまだ開かれてはいなかった。厚生省が予測したようなシルバービジネスの拡大は1990年代にはほとんど見られず、1997年の12月に介護保険法が制定されてからようやく社会福祉法人や医療法人による在宅サービス分野への進出が始まり、結局民間営利企業による高齢者福祉への本格参入は2000年4月における介護保険の施行を待たなければならなかった。さらにそれらの民間企業においても、社会福祉士資格は「福祉適格マーク」というような特別な位置づけがなされたわけではなく、民間企業における最低限の資格として重視されたのは介護報酬を満額請求できる「ヘルパー2級資格」とヘルパーステーションの管理職としての「介護福祉士」および「ケアマネージャー」資格である。このように今日の介護保険制度のなかであいまいな位置づけしか獲得できなかった「社会福祉士」に対して、資格制定当初のように「福祉改革の担い手」であるとか「高齢化社会の新しい福祉専門職」といったイメージを持ち続けることはきわめて困難な状況である。

以上のように、資格制定当時の意図と、その教育実態および受け入れ先の福祉サービス

業界の実態とのギャップが、資格発足10年を経てなお「社会福祉士の顔が見えない」と言われる状況を生んだ遠因となっている。

## 2. 「社会福祉士」と「介護福祉士」：90年代における「業務確立」の動向

「社会福祉士」および「介護福祉士」は、わが国最初の福祉分野における国家資格として1987年の「社会福祉士および介護福祉士法」によって制定された。いずれも1989年に第1回目の国家試験がおこなわれ、2000年の第12回試験までで累計2万4599人の社会福祉士が誕生し、2万3739人が資格登録している。国家試験の合格率は最近5年は30%弱である。一方、介護福祉士の資格登録者数は2000年6月末において、社会福祉士の約9倍、21万人弱となっている。(厚生統計協会 2000:262-3)

社会福祉士の資格取得は多様なルートが設けられているが、教育機関による養成としては福祉系大学と厚生大臣が指定する養成施設の2種類に大別できる。福祉系大学とは厚生大臣の指定した12科目<sup>3)</sup>を開設する4年制大学であり、1997年現在全国で89大学がある。これらの指定科目を履修して卒業した者が毎年1月におこなわれる国家試験の受験資格を得る。一方、養成施設は一般の4年制大学を卒業した者や福祉の実務に従事していた者が、国家試験の受験資格を得るために1年から2年通う施設であり、1998年現在、1年制の昼間施設が6施設(定員388名)、2年制の夜間施設が4施設(定員240名)、2年制の通信施設が19施設(定員5540名)存在している。(川村匡由 1999:245-9)

社会福祉士が基本的には大卒レベルの資格であるのに対して介護福祉士は高卒レベルの資格であり、高校卒業後2年間の養成施設を卒業するとその資格を得る。このほか学歴を問わず実務3年を経て国家試験に合格するとその資格を得ることができる。介護福祉士の国家試験は実務3年以上またはそれに準じる者だけが受験するものであり、専門学校などの養成施設を卒業した者は卒業と同時に資格が付与されるため、この試験は受験していない。1999年の第11回試験の受験者は41,325人で合格率は約50%だった。

以上のように、資格制度の上では、介護福祉士は幅広い人材から養成されるのに対して社会福祉士はその入り口が限定されている。このことは、介護福祉士は増大する介護需要に対応するマンパワー、社会福祉士は「福祉適格マーク」という、資格制定当時の厚生省

3) 「社会福祉原論」「老人福祉論」「障害者福祉論」「児童福祉論」「社会保障論・公的扶助論・地域福祉論のうち1科目」「社会福祉援助技術論」「社会福祉援助技術演習」「社会福祉援助技術現場実習」「社会福祉援助技術現場実習指導」「心理学・社会学・法学のうち1科目」「医学一般」「介護概論」の12科目。

の意図を反映した制度であると言える。しかし、社会福祉士と介護福祉士との資格制度上のこの「棲み分け」は、1990年代の福祉改革のなかできわめてあいまいなものとなっていく。

まず資格制度制定後に「専門職」としてのアイデンティティを確立しやすかったのは、「介護のプロ」としての「介護福祉士」であった。今後高齢化が進むなかで介護需要が増大することは誰の目にも明らかであり、そうした介護に従事する職業資格は社会の理解も得やすかった。また、介護福祉士養成課程は実際の介護技術の習得に力が入れられており、また実務経験者用の国家試験にも筆記と別に実技試験が課せられていた。そうした点でも、介護福祉士の業務について具体的なイメージが形成された。これに比べて社会福祉士の方は、まずその中心業務である「相談援助」という活動そのものが一般社会からは見えにくいし、さらに高齢化社会のなかでこれまでも増してそのような「相談援助」業務というものがふえるとはにわかに想像しにくい。そうしたことから、第6回社会福祉士国家試験が終わった1994年の『月刊福祉』5月号では「社会福祉専門職はこれでいいのか」というタイトルの特集が生まれ、早くも社会福祉士資格の将来について不安が出始めている。

この特集のなかで4つの提言論文が掲載されているが、厚生省の宇野裕と日本社会福祉士会会長の橋本正明の二人は、それぞれ今後新たに編成される高齢者のための公的介護サービス制度（のちの介護保険）における「ケアプラン」こそ「処遇計画」であり、社会福祉士の「相談援助」業務の中心課題であると述べている。一方、のこりの二人、橋本泰子と吉澤英子は社会福祉士の業務としての「相談援助」すなわち「ソーシャルワーク」そのものが体系化・標準化されていないことを前提に、その対応として前者は大学教育における実践能力の養成を、後者は現任者研修の充実を提言している。これら4つの提言論文に共通しているのは、このままでは「社会福祉士」資格がまさに「資格だおれ」に終わるのではないかという危機感である。先述したように、厚生省はそもそも民間シルバービジネスをリードするような「福祉改革の尖兵」というイメージで「社会福祉士」をとらえていた。ある意味で、厚生省の描く「社会福祉士」は現場のイノベーター（革新者）であった。先の宇野論文と橋本正明論文がそれぞれ、社会福祉士の「活路」を「ケアプラン」に求めているのは、「福祉イノベーター」という厚生省の従来イメージに沿って社会福祉士を位置づけようとしているからである。一方、現場のソーシャルワーカーや福祉系大学にとっては、社会福祉士資格とは、これまで行政・地域・施設・病院などさまざまな分野で活動している「ソーシャルワーカー」のための初めての資格制度であった。すなわち、その活動分野が多岐にわたり、その実践も多様であるために、これまで「ソーシャルワーカー」

としてのアイデンティティを確立しにくかった福祉関係職の人々にとって共通の資格ができることは、ソーシャルワーカーの専門職としての地位向上につながると考えられていた。また、福祉系大学などを中心とした社会福祉士の養成を通じて、ともすればこれまで体系化されてこなかったソーシャルワーク実践の「共通基盤」が確立されることが期待されていた。したがって、厚生省が意図するような「新しい福祉人材」としてではなく、これまで多様に存在したソーシャルワーカーの経験を基盤として社会福祉士を育てていこうという意図が大学と現場にはあった。そのような立場を代表しているのが、吉澤と橋本泰子の提言であろう。ところがひとたび「ソーシャルワークの共通基盤」とは何かと問うと明確な答えはないし、また「ソーシャルワーカーはどこで育てられるべきか？」という問いに対しては大学と現場が互いに責任を押しつけあう一面がうかがえる。いずれにしろ1994年の時点では社会福祉士に対して、「福祉イノベーター」という政策的意図からの期待と、ソーシャルワークの共通資格という大学および現場からの期待という、二つの期待が存在していた。

ところが1998年12月に介護保険法が制定され、ケアマネジメントの業務が明らかになり「介護支援専門員（ケアマネジャー）」資格が制定されるとともに、「福祉イノベーター」としての社会福祉士の位置づけは急速に後退していった。ケアマネジャーは介護保険のキーパーソンと言われ、要介護認定のための訪問調査とケアプラン作成のためのアセスメントとサービス計画およびそのモニタリングをおこなうのだが、その資格は医師・看護婦・保健婦・PT・OT・社会福祉士・介護福祉士といった老人サービスの専門家以外にも、歯科医師・薬剤師・視能訓練士・義肢装具士・歯科衛生士・言語聴覚士・あんまマッサージ師・はり師・きゅう師・柔道整復師・栄養士・精神保健福祉士といったさまざまな職種から取得できることになった。1998年と99年におこなわれた2回の資格試験結果を見ると、合計で16万人あまりのケアマネジャーが誕生しているが、その内訳は看護婦37%、保健婦9%、医師と薬剤師がそれぞれ8%で、これらの4つの医療関係職種で10万人弱に達し、全体の60%以上を占めている。福祉関係職種では介護福祉士が2万人強で14%を占め健闘しているが、社会福祉士は3896人にすぎず全体のわずか2.4%であり、理学療法士よりも少ない。これはもともと社会福祉士資格保持者そのものが1998年時点で1万3千人しかいないことにもよるが、「老人保健福祉分野での実務経験5年以上」という受験資格が資格制定後日の浅い社会福祉士・介護福祉士資格に不利に作用しているとも考えられる。しかし、いずれにしろ、1994年時点において宇野や橋本正明によって社会福祉士の「活路」として提言された「ケアマネジャー」はフタを開けてみると、保健医療関係職種によって占



められていたことになる。

さらに1998年になると社会福祉士と介護福祉士との棲み分けもきわめて曖昧なものとなる。94年の時点では、新しい老人介護制度のなかでは、介護福祉士には「介護のプロ」としての役割が、社会福祉士にはそのマネージャーといった役割が期待されていたように思う。ところが97年末に制定された介護保険制度においては、介護の実践部隊は介護福祉士よりもさらに低位の「ホームヘルパー2級」資格があてられ、介護福祉士はこれらのヘルパーの管理者としてケアマネジャー的な役割へと格上げされていた。結果として介護保険制度のなかでは社会福祉士の活動する余地はきわめて限定されることになったのである。このような介護福祉士資格の格上げが起きた原因は、この資格が従来の福祉施設のケアワーカーのためだけではなく「老人家庭奉仕員」のための資格としても想定されていたからである。老人家庭奉仕員は1963年の老人福祉法にまで遡る長い歴史をもち、市町村の社会福祉協議会などで実践経験を十分に蓄積している。そうした経験の長い家庭奉仕員が、介護福祉士資格を背景として、在宅サービス分野において医師、看護婦、栄養士などの専門職に伍して、その発言力を高めようとするのは当然の流れと言える。（井上千津子 ほか1990：267）こうして、当初は社会福祉士に期待されていた在宅福祉あるいはシルバービジネスの「イノベーター」という役割は、実際には介護福祉士や保健婦や看護婦によって担われることになった。介護保険制度のもとで在宅福祉に参入する民間企業にとって不可欠な人材は、ケアマネジャーとヘルパー管理者である。したがってケアマネジャー資格をもつ熟練の介護福祉士が1名いれば、ヘルパー2級講習を受けたパートの主婦を雇用して訪問介護事業がおこなえる。

ところで、介護保険の枠組みのなかでのこうした介護福祉士の格上げは、介護福祉士の二極化をもたらした。在宅福祉分野で上記のようなケアマネジャーとヘルパー管理者を兼務できるような介護福祉士は経験豊富で有能なホームヘルパーに限られるだろう。高校卒業後ただちに養成施設に進学した新卒介護福祉士が熟年層のヘルパーさんたちを管理することなど現実には不可能である。こうして養成施設出身の若い新卒介護福祉士の多くは介護保険施設、それも新增設・転換などによって新規雇用が生まれている介護保健施設や介護療養施設といった医療系施設へと就職することになる。これらの医療系施設は、従来の「老人病院」から転換したものが大部分を占め、その職場組織は医師を頂点とした医療資格のヒエラルヒーによって秩序づけられている。そうしたなかで、介護福祉士は「准看護婦」よりも安くつく下の階層」（仲村優一ほか1996: 261）の看護人として位置づけられることになる。つまり、介護福祉士は在宅福祉分野では「ケアマネジャー」あるいは「管

理職」として高い専門性と熟練した経験を要求されながら医師・保健婦・訪問看護婦といった専門職に伍して活躍することが期待される一方で、施設福祉分野においては最底辺の看護人として位置づけられてしまう。さらに問題となるのは、こうした施設の介護職員として経験を積んだ若い介護福祉士たちが、在宅分野での管理的職種へとキャリアアップしていく道筋が必ずしも描かれてはいない点である。

施設で働くよりも在宅福祉分野で働く方がより高度な業務遂行能力が求められ社会的評価も高くなるというこの傾向は、介護福祉士の場合だけでなく社会福祉士についてもあてはまるようだ。宇野は1994年の時点で、「社会福祉士の資格取得者の多くが、恐らくは四割以上は、福祉施設の従事者である」と述べている。(宇野裕1994: 17) これらの施設従事者の多くは「生活指導員」や「児童指導員」と呼ばれる人々で、従来「寮母」さんが中心で男手の足りない福祉施設において4年制大学を卒業した男性職員の職種であった。これまでこうした職種の人にとっては「社会福祉主事任用資格」や「生活指導員資格」などの資格しかなく、自らの専門職としてのアイデンティティを確保するためにもこうした立場の人の多くが社会福祉士資格に関心を寄せたことは想像できる。しかしこれらの「指導員」といった職種にある人たちがすべて「相談援助」業務をしているソーシャルワーカーというわけではなく、なかには「寮母」さんにはできない「力仕事」をするための「男手」としてしか位置づけられていないケースも多い。また社会福祉士資格を取得しているからといって、施設内で管理的業務を期待されるということはなく、人事や待遇面において配慮されるわけでもないようだ。(畑下・杉村・三和・三友・栃本1994: 33-35) 一方、在宅福祉分野で働く場合は、「ケアマネジャー」や「サービスチーム・コーディネーター」といった管理的・調整的な業務が社会福祉士の仕事となる。また98年以降には、介護保険法制定に付帯して提唱された「成年後見制度の見直し」に伴い、地域福祉における「成年後見」を社会福祉士の業務としようという主張がなされた。<sup>4)</sup> このように社会福祉士にとっても、施設福祉よりも在宅福祉分野の方が、より魅力的で社会的評価の高い業務を見出すことができるが、そうした業務に対する需要はまだ未発達な段階にある。

---

4) たとえば池田恵利子(1998)参照。

### 3. 社会福祉士養成の問題点と教育課程の見なおし

1997年12月の介護保険法制定以降、新しい公的介護制度の詳細が次々と発表されるとともに、老人介護以外の福祉分野の抜本的制度改革としての「社会福祉基礎構造改革」が開始された。1998年6月には中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会による「社会福祉基礎構造改革(中間まとめ)」が発表され、そのなかで福祉人材の育成について、権利擁護、保健・医療との連携、とくに在宅福祉分野での実習教育の強化などが提言された。これを受けて同年9月には厚生省社会・援護局長の私的諮問機関として「福祉専門職の教育課程等に関する検討会」が設けられ、翌99年3月に報告書がまとめられた。この報告書に基づき、社会福祉士・介護福祉士のカリキュラムが見なおされ、2000年4月より新教育課程に移行した。また同時に社会福祉主事制度も見なおされ、現任研修の強化、指定科目の変更・追加などがおこなわれた。(平野方紹 2000: 27-8)

今回の教育課程の見なおしから「社会福祉士」の将来像を推測してみる。まず、「社会福祉援助技術」関係の3つの講義科目が統合され時間数が全体で60時間減少したが、「社会福祉援助技術演習」が60時間増加している。いわば講義時間を演習時間に振り替える措置がとられている。時間配分を増やした「演習」においては「事例研究」が重視され、ケアニーズのアセスメントとケアプランの作成など、より実際的な「援助技術」を事例教材を用いて演習することが期待されている。(大橋謙策 2000: 24-5) こうしたカリキュラムの見なおしは、介護保険制度のなかでの「ケアマネジャー」を社会福祉士業務の重要な柱のひとつとみなす従来の考え方の延長にあるものとして理解できる。一方、教育内容の面での改訂として目立つのは、「社会福祉原論」および「社会福祉援助技術演習」のなかで「人権」「権利擁護」について強化することになった点である。このことは、社会福祉基礎構造改革の流れのなかで福祉サービスの供給方法が、従来の措置制度から利用契約制度へと転換していくことに伴って、サービス利用者の権利やその擁護が重要な問題として意識されていることの反映として理解されるが、「成年後見」を社会福祉士業務の柱のひとつとして位置づけたいという社会福祉士会などの意向も反映しているだろう。

このような今回のカリキュラム改訂において、社会福祉士資格の展望は容易には見えてこない。資格制度が発足したときに社会福祉士の活躍する領域として期待された老人福祉分野は、今日では介護保険制度の下で再編成され、そのなかで「相談援助」業務にあたるものはケアマネジメント業務と権利擁護業務しか見当たらない。ならば、社会福祉士の

教育課程も、もっとこの二つの業務に踏み込んだ内容とすることを考えてもよいはずだ。しかし、先述したようにケアマネジメントでは看護婦をはじめとする医療関係職と、成年後見においては弁護士・司法書士などの司法職との厳しい競合にさらされているのが現状であり、これらの業務を社会福祉士の独占業務として想定することは制度上も実際上も不可能である。<sup>5)</sup>したがって、社会福祉士の主たる業務をケアマネジメントと成年後見に絞りこんで、その専門的職業教育へと特化するわけにはいかない悩みが新しい教育課程からうかがえる。

一方、先述したように現場のソーシャルワーカーや福祉系大学は、多様なソーシャルワーク業務の「共通基礎資格」として、社会福祉士資格がソーシャルワーク実践理論および教育の標準化や、それに基いた専門職アイデンティティの確立に結びつくことを期待していた。しかし、既存のソーシャルワーク業務の相当部分が資格制度から除外されたことによって、この期待は資格制度発足当初から裏切られることになった。社会福祉士の業務から除外されたのは、公的ソーシャルワーカーとしての「社会福祉主事」と、医療ソーシャルワーカーや精神保健ソーシャルワーカーなど保健医療機関で働くソーシャルワーカーなど、むしろこれまでの福祉専門職の主流を占めた職種であった。とくに医療ソーシャルワーカーが除外されたことについて、1991年に秋山智久は「社会福祉士制度の最大の問題点」(秋山智久 1991:124)と指摘しているが、その後1997年には「精神保健福祉士」が別建てのソーシャルワーク資格として制定され、さらにこれとは別の「医療福祉士」資格が「保健医療専門職」として構想されている状況を考えるならば、ソーシャルワークの資格制度は「共通化」よりも「分立」という方向に進んでいることがうかがえる。また社会福祉主事任用資格も、今回の社会福祉士教育課程とともに見なおしの対象とされたが、福祉の専門知識が担保されていない「3科目主事」は、地方自治体の人事制度の現実に配慮してそのまま継続されることになった。いずれにしろ、保健医療系のソーシャルワーカーと公的ソーシャルワーカーが別建てで存在することによって、社会福祉士養成課程を通じてソーシャルワーク理論およびその教育の標準化をはかり「福祉専門職」の普遍的コアを確立するという企ては事実上困難なものとなっている。

以上のように2000年における福祉専門職養成の見直し作業の文脈では、介護保険がもた

5) 「成年後見」とソーシャルワークとの関係について、齊場三十四(2000)は「法的後見人」と「福祉の後見人」という形で区別し、後者は法的後見に入る一歩手前の段階として位置づけている。2000年6月における社会福祉事業法の改正によって、「地域福祉権利擁護事業」が「民法における成年後見制度を補完する仕組み」(厚生省2000:48)として制度化されたが、この民法と社会福祉法(社会福祉事業法から名称変更)との役割分担は、齊場の法的後見と福祉の後見という区別と重なる。「地域福祉権利擁護事業」の制度化によって、福祉職の領域が明確にはなったが、逆に社会福祉士が関与できる業務が日常生活支援レベルに限定されたとも言える。

らす新しい高齢者サービスのなかに確固たる固有の業務が描けない一方で、多種多様なソーシャルワーク実践に共通する基礎資格としてもその地位を確立できない「社会福祉士」資格のジレンマがうかがえる。

#### 4. 大学における福祉専門職教育の混迷

資格制度そのものも曖昧さやジレンマは、結果的にそうした専門職の養成機関である福祉系大学における教育にも困惑をもたらす。とくに近年、「社会福祉学部(学科)」以外にも「医療福祉」「保健福祉」「看護福祉」「経営福祉」「健康科学」など、さまざまな学部または学科において社会福祉士養成が行われている現状は、ある意味で社会福祉士資格が抱えるこうしたジレンマを反映したものだと言える。北川清一は、このような養成学部・学科の乱立を「ソーシャルワーク教育と実践の混迷」としてとらえ、多様な学部・学科のもとで「社会福祉士の養成が図られている実態は、果たしてスペシフィックなアプローチを必要とする実践と学問研究の蓄積に裏付けられた成果があつてのことだろうか」と問いかけている。(北川清一 1997: 5)

社会福祉士資格が実践的な業務分野をなかなか確立できないままに、ソーシャルワーク資格が「分立」し、養成学部・学科が「乱立」するという事態を受けて、実践現場でも大学でも「ソーシャルワークの共通基盤」を確立することの必要性が意識されている。しかし「ソーシャルワークに固有な共通基盤とは何か？」という問いは、戦後社会福祉学が一貫して扱ってきたテーマでありまさしく「古くて新しい課題」である。ソーシャルワーク(社会福祉実践)の専門性や固有性が確立できないことの原因は現場と大学の双方に求めることができる。かつては「観念的抽象論に終始するのみの実践には役に立たない大学におけるソーシャルワーク教育」が現場のワーカーたちから批判されることが多かったが、現在では現場の側にも大学で教えるべき専門知識なり技術なりのモデルを提示する責任があるのではないかと指摘されている。(北川清一 1997: 9) 先述した、1994年の月刊福祉における橋本泰子論文と吉澤論文にも、こうしたソーシャルワークの専門性確立の責任をめぐって実践現場と大学が双方に責任を押しつけあうような一面がうかがえる。

しかし、90年代におけるこれらの専門職養成をめぐる議論は、以前に比べると現場と大学のすれ違いが少なくなり議論としてかみあつてきているように思える。つまり、大学側が大学で教育できることを正直に告白し始めたことは建設的な一歩として評価できるだろう。たとえば、岡本民夫は「大学・短大では専門家の基礎条件の養成はできても、高度な

専門性を確保することは困難である」と述べ、就職後の「生涯研修」のなかで専門性が養われていくべきであることを示唆している。(岡本民夫 1991:129) 同様に吉澤英子も「現任研修」が専門職養成の中核を担うべきであり、大学における実習教育の目標を、①相手にわかる言葉でものが言える能力、②公平に人に接することのできる能力、③豊かな感受性を発揮できる能力、④仕掛け人(裏方)としての能力(括弧内は筆者)、⑤学習者となる能力の5点をあげている。

福祉系大学における専門職養成の実習教育がこのような「基礎的レベル」に止まっているとしたら、果たしてそれは「専門職教育」と言えるのかという疑問が生じるだろう。しかし、吉澤があげている5つの能力は、まさしくソーシャルワーカーとしての業務をしていく上で不可欠の素養であり、さらに今日の一般的な大学生にこれらの能力を身につけさせることは4年間かけても相当困難な教育課題であるということは大学教育に携わる者なら誰もが納得できると思う。1989年の「月刊福祉」4月号での座談会で大橋謙策は、最近の学生気質の変化に触れ、次のように述べている。

「昭和四十年以前は、目に見えた貧困が日常的にあり、その貧困に対する怒りみたいなものがあって、社会をよくしなくてはとか、貧困をなくさなくてはいけないという問題意識が強く出ていて、社会福祉の学生は放っておいても、勉強したんじゃないかと思うんです。学生の関心のもち方は社会状況に左右されます。昭和四十年直前の、カギっ子問題のときには非行問題に関心を寄せ、養護学校の義務化が問題になったときには障害児教育に関心をもち、国際障害者年のときには障害者問題に関心をもち、社会状況に見合っただけで関心をもつ。また自分の生育史に見合っただけで関心をもって、それが社会福祉を学ぶ契機になっている。いまはその原体験が希薄になっています。だから、その原体験を意図的に大学のなかでどうつくり出すかということだろうと思うんです。」(石井・児島・高橋・大橋 1989: 27-8)

「社会福祉士資格」の導入以来、国家試験の受験科目以外の科目を学生たちが履修しないという問題点が福祉系大学のなかでしばしば指摘されてきた。(秋山智久 1990: 19) また学生の側のモチベーションの低さも示唆されている。(北川清一 1997: 105) 職業資格の取得のみに目標をおいて効率的に学習し、余暇はテニスや旅行など自分の好きなことに興じる一方、価値観が大きく違う他人とはあまり深くは関わろうとしない、現代的な目的合理的学生像が福祉系大学のキャンパスでも一般化しはじめたのが、ちょうど社会福祉士資格の制定時期と重なっているようである。いわば、現在の福祉系大学では、以前なら学生が入学以前にすでに身につけていたような、「常識レベル」の対人関係のマナーや、「社会

福祉問題への関心」といった学習動機など、ごく初歩的なレベルから指導しなければならない状況がうかがえるのである。

このような大学の「現実」を踏まえるならば、そこに福祉専門職の「固有の共通基盤」としての「専門性」の理論化や体系化を求めることには相当な無理があるように思える。ところで岡本民夫は、「学生の現状」とは別の角度から、福祉系大学教育における「専門性」の確立が困難となっている理由を説明している。岡本は専門性の構成要素として、知識・価値・技能の三つをあげる。そのうち、知識については情報化の進展により一般化が進み、価値については人間尊重やノーマライゼーションなど福祉分野のみならず広く普遍化され、技能に関しては近接諸領域とのボーダレス化が進み、いずれのレベルにおいても今日では「専門性」というものが確保しにくい環境になってきていると指摘される。結論として岡本は、「独自固有の科学方法論」すなわちソーシャルワーク（社会福祉）の科学の仕方（パラダイム）を核として「専門性」を確立するしかないと主張し、現場の実践と研究が同じ科学的方法論を共有することを提案している。（岡本民夫 1996: 110）もはや現代においては、福祉職に限らずあらゆる職種において、一定の知識量や、特定の価値観や、特定の技能の習得をもって、「固有の専門性」を主張できる時代ではないという岡本の指摘は傾聴にあたいする。むしろ現代の専門職にとって重要なのは、問題に対するアプローチの仕方や、問題の認識から結論（処方）にいたる論理的思考方法（手続き）である。北川清一も大学におけるソーシャルワーク教育を考える時、大学教育の根幹としての「リベラルアーツ」に積み上げる形で展開されるものとして構想している。（北川清一 1997: 103-4）

以上のような大学における福祉専門職教育をめぐる議論をふりかえってみると、学生の実態、現代社会における「専門性」の変化、大学教育の本質、いずれの面から考えても、大学でおこなえる「専門職教育」とは「専門職としての専門的教育」ではなく、「将来専門職になるための一般的・基礎的教育」であることが推察される。したがって、本格的なソーシャルワークの訓練は、大学卒業後に入学する専門的養成課程や大学院レベルでの専門職教育や就職後の現任研修のなかで担われるべきであり、学部教育段階ではソーシャルワークの初歩的・基本的教育に主眼を置くべきであろう。そういう意味では、学部卒業時点での習得内容に見合った「初歩的基礎資格」と、次の段階での「専門的基礎資格」、さらに上の段階の「専門的管理資格」といった段階が必要なかもしれない。しかし、現状は、資格制度そのものの矛盾に加えて、資格制度とその養成機関としての大学の実態とのギャップがソーシャルワーク教育の混迷に拍車をかけていると言えるだろう。

【参考文献】

- 秋山智久 1990 「社会福祉士の業務と課題」『月刊福祉』1990年4月号、18-23頁  
1991 「「社会福祉士」制度の影響と展望」『社会福祉研究』第50号、121-126頁
- 阿部 實 1988 「社会福祉士及び介護福祉士法の制定と福祉専門教育の将来展望」『月刊福祉』1988年7月号、68-73頁
- 池田恵利子 1998 「福祉改革の方向と成年後見のあり方」『月刊福祉』1998年6月号
- 石井哲夫・児島美都子・高橋重宏・大橋謙策  
1989 「資格制度と社会福祉教育」『月刊福祉』1989年4月号、16-34頁
- 井上千津子・畠山龍朗・君島昇・小田兼三・清重哲男・吉沢勲  
1990 「社会福祉士及び介護福祉士の法制化について考える」『ソーシャルワーク研究』Vol. 15, No.4, 264-278頁。
- 宇野 裕 1994 「福祉改革と社会福祉士」『月刊福祉』1994年5月号、12-19頁
- 大橋謙策 2000 「社会福祉基礎構造改革と人材養成の課題：地域自立生活支援とコミュニティ・ソーシャルワーク」『社会福祉研究』第77号、18-25頁
- 岡本民夫 1991 「社会福祉マンパワーの専門教育と生涯研修」『社会福祉研究』第50号、127-133頁  
1996 「社会福祉専門性・専門職制度をめぐる背景と課題」『社会福祉研究』第66号、107-113頁
- 川村匡由 1999 『福祉の仕事ガイドブック』中央法規
- 北川清一 1997 「大学におけるソーシャルワーク教育のゆくえ：広がりや混迷とアイデンティティの喪失」『ソーシャルワーク研究』Vol. 23 No. 2、4-9頁
- 厚生省 2000 「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律の概要」『月刊福祉』2000年9月号、48-51頁
- 厚生統計協会編 2000 『国民の福祉の動向・厚生指標 臨時増刊』47巻12号・通巻739号
- 齊場三十四 2000 「障害者とその家族の高齢化に対する社会保障：障害者の自立支援と介護保険にみるケアマネージメントシステムの矛盾」『季刊・社会保障研究』Vol. 34, No. 4, 395-404頁
- 仲村優一・畠山龍郎・岡田藤太郎・小田兼三・北川清一・久保紘章・山崎道子  
1996 「ソーシャルワーク研究-21世紀への架け橋」『ソーシャルワーク研究』Vol. 21 No. 4、244-265頁
- 橋本正明 1994 「社会福祉士および社会福祉士会の現状と将来の展望」『月刊福祉』1994年5月号、28-31頁
- 橋本泰子 1994 「福祉改革の一翼を担う社会福祉士」『月刊福祉』1994年5月号、20-23頁



大学における福祉専門職教育：迷走する資格制度と養成課程（杉野）

畑下圭子・杉村和子・栃本一三郎・三友敬太・三和治

1994「社会福祉士はいま」『月刊福祉』1994年5月号、32-51頁

平野方紹 2000「社会福祉基礎構造改革における福祉専門職養成の方向性」『社会福祉研究』第77号、  
26-35頁

吉澤英子 1994「社会福祉士の養成と現任教育」『月刊福祉』1994年5月号、24-27頁

\*本研究は平成12年度関西大学重点領域研究助成金によっておこなった。

— 2000.11.9 受稿 —