

社会福祉専門職員の充実強化方策 としての「社会福祉士法」制定試案

昭和46年11月

中央社会福祉審議会
職員問題専門分科会起草委員会

〔編集部注〕

この件に関しては、起草委員会が公表した『社会福祉職員専門職化への道』と題する小冊子から抜粋した。なお、参考資料は省略した。

刊行にあたって

社会福祉事業の死命を制するものが、その担い手である職員、特に対象と直接かかわる面での処遇を担当する職員の質であるとの認識は、時代をこえての自明の事柄に属するといつてよいであろう。そして、社会福祉の領域で働く福祉固有の専門職員について、その全分野を包括する、筋の通った専門職制度を作るべきであるという意見は、戦後四半世紀に及ぶ社会福祉事業の歴史において常に繰返し述べられてきたのである。

しかしながら、これまでの社会福祉は、どちらかといえば、その時ごとに生起する事態に対し、特に物質面での対応策を講ずるといふことに急であつて、全体的な視野から職員問題をとらえ、その在り方を根本的に検討し、専門職制度の確立を指向するプランを具体的に策定するところまでには至らなかった。この重要な課題を公式にとりあげて論ずるには、その機がなかなか熟さなかつたのである。

この間、一部の地方自治体及び社会福祉協議会等においては、公私社会福祉職員の専門職化問題につき独自にその検討の作業が進められ、専門職制に関して、時にはかなり理想的な、時には極めて現実的な諸提案が相次いでなされてきた。特にこの10年来、一方において、社会福祉に対する国民のニードの多様化と拡大に応じ、社会福祉の枠組み自体が飛躍的に拡大してきたこと、しかも他方において、この領域に質のよい職員を量的にも十分に獲得するといふことがなかなか困難になってきたことなどの理由で、職員問題は、いろいろな観点から真剣に検討され、専門職制の確立への要請も急速に高まってきた。

さらに国の施策においても、経済開発を第一義とする経済中心の政策から、それと均衡を保った社会開発を同時に推進するといふ方向に切り換えが行なわれるようになった。

これらの諸事情が一緒になって、社会開発の一環としての社会福祉の拡大を一層決定的なものとし、そこに働く職員の問題の早急な改善を、国の水準において一挙に推進すべきことを要請する声が高まるに至つた。昭和44年11月18日厚生大臣より中央社会福祉審議会に対し、社会福祉向上の総合方策について諮問がなされ、その際、これに答えるべく同審議会に職員問題専門分科会が設置されるに至つた理由は、正にここにあつたといつてよいであろう。

かかる要請に応じて職員問題専門分科会は10数回に及ぶかなり密度の濃い討議を重ねた結果、社会福祉の全分野にまたがる専門職制度を設ける方向で一応の成案の枠組が固まり、その討議内容をもとにしての試案の作成が起草委員会に委嘱されたのである。

この間、その試案が「社会福祉士制度」を設けるといふ方向で固められつつあることが報道されるに及び、

それが社会福祉施設職員の処遇改善問題とも結びついて大きな反響を呼び、関係方面でいろいろと論議されるようになった。このことは、専門職問題が今日、社会福祉事業界のいかにおおきな関心事となっているかを示している。

しかしながら、この問題は、ある程度社会福祉の各領域を代表するとはいえ、数少ない分科会委員の間だけでまとめ上げられるべきものではなく、むしろ逆に事柄は、社会福祉事業界の世論の大勢を十分に見きわめ、その上に立って最少限度共通に納得のいくものとして作り上げられるべきものである。かかる観点に立ち、斯界での討議をより具体的なものにしていただくための素材、もしくはたたき台として、この試案をまとめ、かつ、厚生省社会局の了解を得て公表することにした次第である。

願わくは、これが各方面で十分に、かつ、建設的に論議されて、今日の時代にふさわしい、そして、内外の社会福祉に一つの方向づけを与える立派な専門職制度の確立される基盤が形成されることを心から期待するものである。

なお、末尾に収録した参考資料は審議の際使用したものである。

昭和46年11月

中央社会福祉審議会職員問題専門分科会起草委員会

日本社会事業大学教授 仲村 優一

明治学院大学教授 福田 垂穂

社会保障研究所研究第三部長 三浦 文夫

基督教児童福祉会常務理事 大谷 嘉朗

社会福祉専門職員の充実強化方策としての「社会福祉士法」制定試案

1. 社会福祉専門職制度確立の必要性

社会福祉施設緊急整備五カ年計画も発足した。

施設の量的拡大に伴い、その業務が覆うと期待される対象もまた飛躍的に増大するであろう。このとき「場」の整備である施設の充実、その運用と機能化に当る実践主体としての「人」の確保と相まって、はじめて所期の目的を達成することとなる。

新経済社会発展計画や厚生行政の長期構想に、社会保障に関する施設整備と要員の確保が並び強調されているのも当然である。

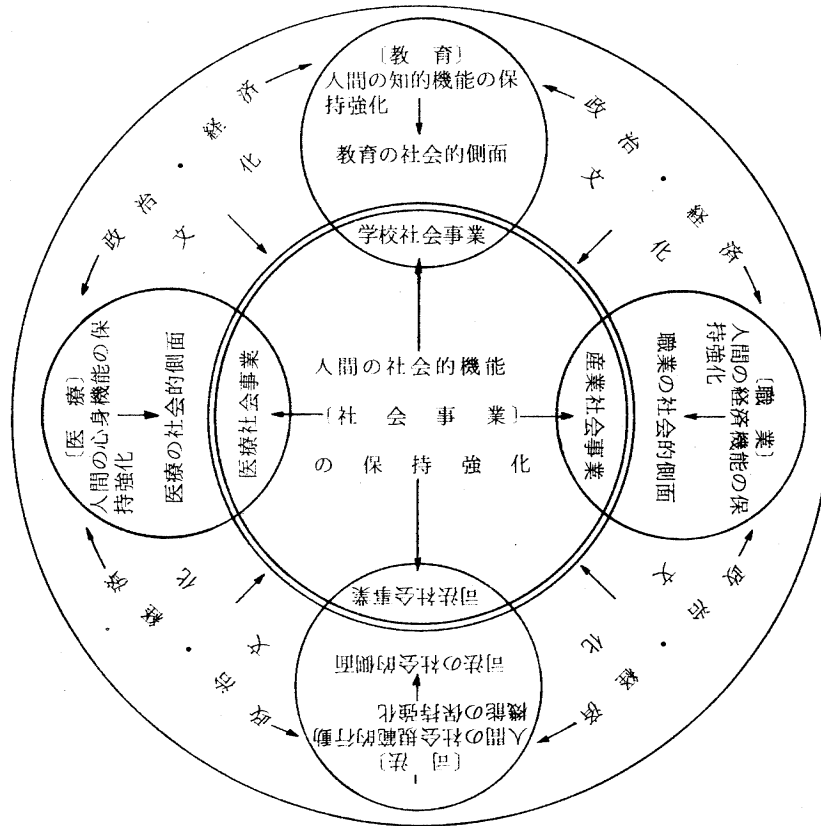
そこでまず、社会福祉とは何であり、それを担うソーシャル・ワーカーと呼ばれる人々は誰であるのかを考えてみたい。

今日の社会福祉は、経済的貧窮や疾病に対する、主として、物質的援護救済を中心とした昔日の姿から、はるかに脱したところにある。それは、民主社会の理念に基づいて個人の物質的・精神的諸欲求を、その満足すべき水準において充足しながら、個人の内面を強化し、あるいは環境の調整改

善をはかる専門的援助過程であり、それを支える制度体系の総称なのだと考えられている。その機能の中心的特性は、人間の社会的機能、すなわち、社会環境に自ら関係づけ主体的に生きる力を保持し強化することである。

現代社会福祉は、この特性において、独自の領域を保有しながら、これを更に周辺領域に拡大してゆく。たとえば、医学が人間の身体的機能の保持を中心命題としながらも、社会的存在としての患者の側面への配慮を伴うことによって、真の意味の医療効果をあげ得るものであることを知ったとき、医療社会事業（メディカル・ソーシャル・ワーク）を登場させて、医者とソーシャル・ワーカーがチームを組んだ。教育は、人間の知的精神的機能に焦点を合わせながら、被教育者の全生活的側面と、そこに生ずる諸問題の調整なしには真の教育効果をあげ得ないと気づいたとき、学校社会事業（スクール・ソーシャル・ワーク）という概念と実践を生み出した。いわゆるスクール・ソーシャル・ワーカーあるいはスクール・カウンセラーの職務がそれである。司法も、社会的

第1図 人間の社会的機能の保持強化を中心とする社会事業と他の領域との関連図



行動規範の適用のみが目的ではなく、反社会的行為者の社会復帰への援助、すなわち更生保護が重要な課題であることを知ったとき、司法社会事業（ジュリディカル・ソーシャル・ワーク）が不可欠のものとなった。警察、少年審判所、家庭裁判所、保護観察所、更生保護施設、刑務所に、ソーシャル・ワーカーが参加したのである。わが国でも、家庭裁判所調査官や保護観察所保護観察官の訓練課程に社会福祉概論や方法論が組み込まれたのはこの理由からであった。産業界にあってさえ、働く者の内面的社会関係の側面に目を注ぐことなしには、結局その目的を達成し得ないことを認識したとき、産業社会事業（インダストリアル・ソーシャル・ワーク）が始まったのである。すなわち、専任のカウンセラーが置かれ、相談室が設けられたのである。この関係を例示的に図解すれば図1のようになる。

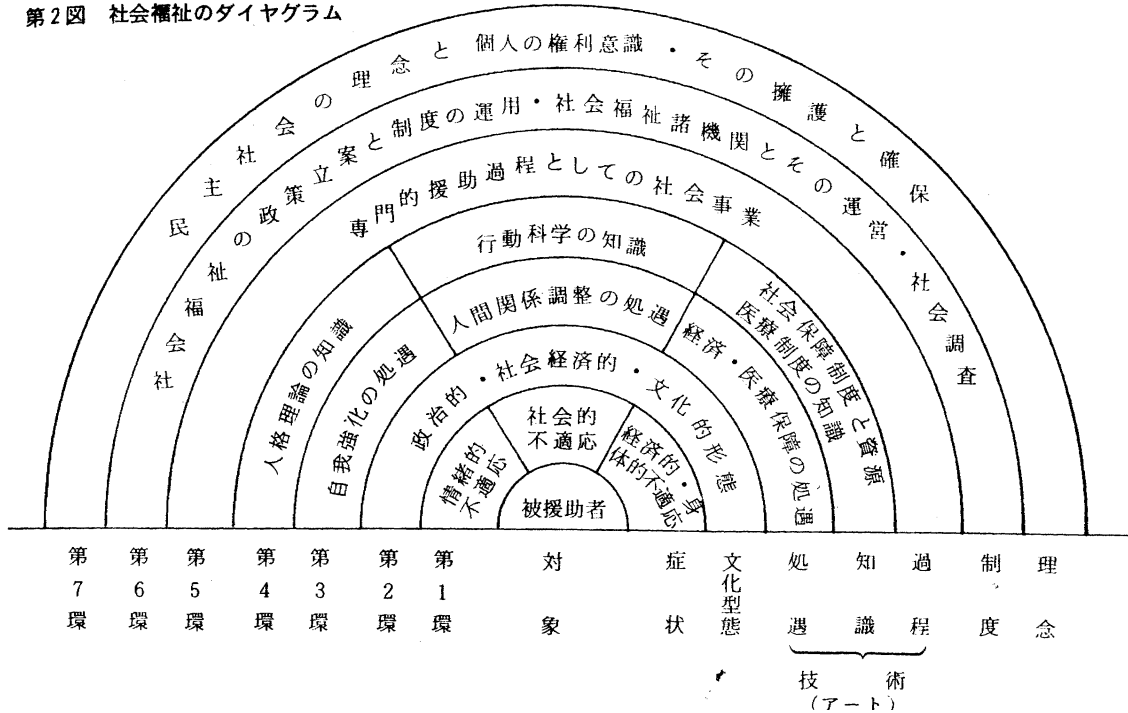
（注） 対象とかかわる社会福祉の機能的側面を社会事業とあらわす。

逆に言えば、現代の社会事業とは、既存の専門領域に、理念的抽象的には内在しながら実践的具

体的には十分機能することのなかった部分が拡大され重なり合いながら、「人間の社会的機能の保持強化」という焦点をもつ新しい分野として成立し、社会の認知を得たものということになる。社会事業が、医学や心理学、社会学、教育学等の「共有の広場」（コモングリーン）と呼ばれるゆえんもそこにある。そこで先述の社会福祉の概念規定を別の角度から機能的に表現すれば、それは、個人と環境のかかわるところに生ずる（社会的機能とは、まさにここに要求される）自ら解決しあたわざる生活上の諸問題に、総合的視点から対応する、ソーシャル・ワーカー単独もしくは他の臨床専門家とのチームワークによって遂行される専門援助過程なのであるということになる。

生活上の諸問題は人間のもろもろの欲求が充足されないことから生起するものである。それは身体的経済的等の可視的なものから、知的情緒的社会関係的等の不可視的なものにまで及ぶ。従って、これらに具体的に対応しようとする社会福祉の諸制度体系は、ますます拡大し複雑化する。一方でそれは、個人及び全社会の福祉ニードの的確な摘

第2図 社会福祉のダイアグラム



出と理解，すなわち対象把握と，具体的な問題と状況への接近すなわち処遇方法と技術の確立をますます要求してくる。これはそのまま社会福祉の領域に働く人々の専門性への要請に直結してゆくことにもなるのである。

一般に，福祉の先進国においては，19世紀以降の社会問題の発生，これに対する個人的主観的対応としての慈善行為，篤志ワーカーの増大と組織化，経験を踏まえた問題の客体化と，それに接近する共通の方法論の必要性の認識，体系的な知識の整理と教育訓練の開始，有給ワーカーの登場，彼等の実績に対する評価と認知，自らの倫理綱領をもち高い意識と誇りに結ばれた自立的な専門家集団の形成，社会的地位の確立とふさわしい待遇の確保という経過で，社会福祉の専門化とワーカーの専門職化が進んできたのである。

かくして現在では，社会福祉の主たる担い手としてのソーシャル・ワーカーは，現代民主社会における個人の主体性の回復と社会適応をめざし，複雑多様化する社会福祉の諸制度を有効適切に駆使しながら，個人が環境とかがわる接点に生ずる生活上の諸問題を，社会的機能の強化という視点から，単独又は他の臨床専門家（医師や臨床心理学者）と協働して解決に当る専門職者として考えられるに至ったのである。

これまで述べてきた社会福祉の概念及びソーシャル・ワーカーに要請される知識や技術の内容を図式化するとすれば次のようなダイアグラム（図2）も考えられる。

たとえば，福祉事務所に経済給付を求めてきた被援助者を考えてみる。主訴は経済的不適応であっても，それから派生した社会的不適応あるいは情緒的不適応にもワーカーの目は注がれねばならないケースがある（第一環）。そういうケースの場合は，同時に，これら諸不適応を直接間接に招来した政治的・社会経済的・文化的型態に対する洞察をワーカーは要請される（第二環）。次いでワーカーは，症状に対する具体的処遇を行なわねばならず（第三環），またそれを可能にするのは，知識体系である（第四環）。かくして，知識に支えられた処遇が，専門的援助過程として機能するとき，真の意味の技術（アート）としての社会福祉の実践が成立する（第五環）。更にそれをとり巻いて，ワーカーの働く枠組みたる諸制度及びその効果的運用，それに対して絶えず生起するニードを発掘しこれを情報として伝える社会調査がある（第六環）。最後に，かかる概念と実践を成立させる基盤となる民主社会の理念，個人の尊厳と生存権，その擁護と確保が存在するのである（第七環）。このことは，現代の社会福祉において，

いかに高度な個別性と総合性、知識体系と実践性が要求されているかを示すものといえよう。

戦後四半世紀を経たわが国は、世界の注目を浴びる経済発展をなし遂げたが、その陰に人間疎外の問題を含む新しい福祉ニードもようやく表面化し、その昔味で社会福祉への期待と要請はにわかに高まりつつある。またその制度的側面も、今回の児童手当の創設を加えて、少なくとも形式的には完成の域に達しつつあると言える。加えてその要員の養成も、大学院を含む25校の大学、8校の短期大学を構成校とする日本社会事業学校連盟加盟校に限つても、毎春3,000名を越える卒業生を送り出しており、その背後にはこれに数倍する福祉を志す予備軍が控えているものと考えられる。

しかし、残念ながら、前述のような福祉の理念の変化と対象の拡大、ワーカーの専門的知識と技術の必要性は、まだ一般に充分認識されているとは言い難く、社会事業 - 慈善事業 - 素人にもできる仕事、との理解水準にとどまる者の多いのが実情である。それがまた、わが国における社会福祉従事者の劣悪な待遇をもたらし、その質的向上を阻害する結果にもなっている。

かかる不幸な現状を打破する効果的、かつ、端的な方法は、公私を含めて、社会福祉の場に働く者の役割と機能を客観的に再評価し、これに正当な社会的位置づけを行ない、かつ、それにふさわしい待遇を与えることであろう。そのためには、公私を貫く社会福祉従事者の資格要件を明らかにし、これをまず公務員職制の中に十分な妥当性をもって位置づけ、必要ならば新たに給与表も設定して、職務内容にふさわしい待遇を与えるべきであろう。これは必然的に、すべての民間施設従事者の待遇改善にも反映され、更には将来の公私人事交流の可能性も産み出しながら、福祉施設を働きがいのある場所に変ぼうさせてゆく契機ともなる。

もとより、社会福祉の専門性が、単に知識と技術に基づくものではなく、動機と意欲と資質に裏づけられたものであることも、また、福祉の場で働くもののすべてが専門職者のみで占められるべきではなく、関連する他の専門職者や多くの非専門職者との協働の上に成立する業務であることも事実である。従って、高度な専門職ソーシャル・

ワーカーと、準専門職者とがそれぞれに担うべき職分と範囲も、より明確化されねばなるまい。あるいは、資格付与の条件と任用制度の関連にも整理されるべき問題点の多々あることも認めざるを得ない。その意味で、かかる専門職制が一挙に、かつ、容易に成立し得るはずはなく、従って過渡的、経過的には現状に照らしてある程度妥協的な線を打ち出さざるを得ない側面があることも否定できない。また、これらの個々については、十分な討議を踏まえて得られる見解を、以下の試案に盛り込んでゆくより外はないと考える。

2. 社会福祉士制度についての基本構想

以上の観点から、ソーシャル・ワーカーを中心とする公私の社会福祉専門職者を包括的にとらえる専門職として社会福祉士（仮称）制度を設け、その資格基準を明定し、それによって社会福祉専門職員の処遇の改善をはかるものとする。なお、この制度は「社会福祉士法」という単独立法の制定により設けられるものとし、既存の法律、たとえば、社会福祉事業法を改正してその中に織り込むというような方法は、とらないこととする。

社会福祉職員の量質両面での充実をはかるという困難な社会的要請に応えるためには、現行の諸専門職種についてとられている多種多様な免許制度、その前提としての養成課程、資格試験制度のうち比較的採用しやすいものとして教員免許制度に準ずる制度の採用を考えることができよう。その線で社会福祉士制度を設けるにあたって、その標準的資格基準をどこにおくかにより種々の異なる案を想定することができる。わか国では、一方において前述のように四年制大学水準での社会福祉専攻課程がかなり一般化し、他方において短期大学水準での保母養成課程が広く普及してきている。この現状をふまえ、かつ、比較的近い将来における職員全体の水準の一層の向上を期し得よう社会福祉士の資格基準を設定するためには、次の4点を考慮の中に入れた具体案をたてることが要請される。

- (ア) 社会福祉士のモデルを四年制大学水準における社会福祉専攻者又はこれに準ずる者としてその資格基準を設け、他の専門職者と互角の協働体制がとれるようにする。
- (イ) 厚生大臣の指定する保母養成機関及び短期大

学水準での社会福祉科，保育科等を卒業して社会福祉又は保育の実務に従事する者も，社会福祉士体系の中に組込むこととする。

(ウ) (ア)，(イ)以外の社会福祉関係職員で社会福祉士になることを希望する者については，(ア)，(イ)のいずれかの線で資格を取得させることを原則とし，それを可能ならしめるための方策を積極的に講ずる。(たとえば，奨学金による派遣制度を設ける等の方法が考えられる。)

(エ) 長期的には，社会福祉士を(ア)の線で確立する方向を志向する。

(1) 社会福祉士たる資格を必要とする職種

社会福祉士たる資格を有する者をもってあてべき職種(a)，社会福祉士たる資格を有する者をもってあてることができる職種(b)として，それぞれ次のものが考えられる。

- (a) 1. 福祉事務所の指導監督を行なう所員
(社会福祉事業法第14条第1項第1号)
2. 指導監督又は訓練の実施にあたる職員
(同法第21条)
3. 児童福祉司 4. 身体障害者福祉司
5. 精神薄弱者福祉司
6. 老人福祉指導主事 7. 民生委員の指導訓練に従事する吏員(民生委員法第19条)
8. 家庭児童福祉主事 9. 児童相談所の相談員
10. 婦人相談所の相談指導員
11. 児童指導員 12. 少年指導員
(母子寮) 13. 生活指導員
14. 教護
15. 福祉事務所の長 16. 社会福祉施設の長(肢体不自由児施設，重症心身障害児施設等一部の施設の長を除く。)
17. 福祉事務所の現業を行なう所員
18. 身体障害者更生相談所のケース・ワーカー 19. 精神薄弱者更生相談所のケース・ワーカー
20. 医療ソーシャル・ワーカー(精神医学ソーシャル・ワーカーを含む。)
21. コミュニティ・オーガナイザー(都道府県社会福祉協議会福祉活動指導員，全国社会福祉協議会企画指導員等)

22. 主任保母 23. 主任寮母
24. 保母
25. 母子寮の寮母 26. 教母
27. 児童厚生員

(b) 28. 児童相談所長

上記職種のうち，17・18・19・23・24・25・26・27.以外のものは社会福祉士(一種)をもってあてるとする。

以上の職種のほか，厚生省以外の他の省庁の管轄に属するもので，社会福祉士制度と関連があると思われる次のごとき職種については，それぞれの所管の省庁において社会福祉士制度の採用方につき積極的に検討することを要請するものとする。

(例) 家庭裁判所調査官，保護観察官，勤労青少年ホームのユース・ワーカー，学校ソーシャル・ワーカー(福祉教員等)，産業ソーシャル・ワーカー等

(2) 社会福祉士制度の大綱

社会福祉士制度の大綱は，次のとおりとする。

- ア 前述の職種を包括する社会福祉士の資格を定め，その業務が適正に運営されるよう規制し，もって社会福祉の向上増進に寄与することを目的とする。
イ 社会福祉士は，都道府県知事の免許をうけて，社会福祉士の名称を独占的に使用し，社会福祉の業務にたずさわるものとする。
ウ 社会福祉士になるための基礎資格を次のように定める。

A 社会福祉士(一種)

(ア) 学校教育法(昭和22年法律第26号)に基づく大学もしくは大学院の社会福祉学(児童福祉学，児童学を含む。)を専修する学部もしくは学科において社会福祉学を履修し，学士，修士もしくは博士と称することができる者

(イ) 学校教育法に基づく大学もしくは大学院の心理学，教育学もしくは社会学を専修し学士，修士もしくは博士と称することができる者で，厚生大臣の指定する社会福祉に関する科目を修めた者

(ウ) 学校教育法に基づく大学を卒業した後，

厚生大臣の指定する社会福祉士（一種）を養成する学校その他の施設を卒業した者、もしくは厚生大臣の指定する社会福祉士（一種）資格認定講習会（6カ月）の課程を終了した者

(エ) 社会福祉士（二種）として3年以上前述の(a)もしくは(b)に掲げる職種のいずれかの職種（以下「指定職種」という。）の実務を経験した後、厚生大臣の指定する社会福祉士（一種）資格認定講習会（2カ月）もしくは通信教育（一年）の課程を修了した者

(オ) 外国の大学もしくは大学院において社会福祉学を履修し、学士、修士もしくは博士と称することができる者で、厚生大臣が上記(ア)～(エ)に掲げる者と同等以上の知識及び技能を有すると認めたる者

B 社会福祉士（二種）

(ア) 社会福祉もしくは保育を専修する短期大学、又は厚生大臣の指定する社会福祉士（二種）を養成する学校その他の施設を卒業した者

(イ) 学校教育法に基づく短期大学卒業見込の者、もしくは満20歳以上の者であって社会福祉士試験（学科試験）合格後、1年間の指定職種の実務を経験した者

エ 社会福祉士については、都道府県ごとに登録制度を設ける。

オ 社会福祉士の資格認定講習会及び社会福祉士のうち、基幹要員の現任訓練を実施するため、国において中央の研修機関を設置する。

3. 経過措置

(1) この制度発足の際、現に指定職種の実務に従事している者については、制度発足後5年に限り次のいずれかの資格を取得した場合には社会福祉士としての資格を有する者と認めることとする。

ア 現に次のいずれかの資格を有する者は、社会福祉士（二種）とし、指定職種の実務に従事した経験年数（過去も含む。以下同じ。）が、3年以上の者は社会福祉士（一種）とする。

(ア) 「社会福祉事業法第18条第2号」該当者（社会福祉主事養成機関又は講習会の修了者）

(イ) 「児童福祉法第11条の2」各号いずれかの該当者（児童福祉司の資格）

(ウ) 「身体障害者福祉法第10条」各号いずれかの該当者（身体障害者福祉司の資格）

(エ) 「精神薄弱者福祉法第11条」各号いずれかの該当者（精神薄弱者福祉司の資格）

(オ) 「児童福祉法施行令第13条第1項」各号いずれかの該当者（保母の資格）

(カ) 「児童福祉施設最低基準第99条」各号いずれかの該当者（教護の資格）

イ 学校教育法に基づく大学を卒業した後、指定職種の実務に従事した経験年数が1年以上の者は、社会福祉士（二種）、同じく4年以上の者は社会福祉士（一種）とする。

ウ 学校教育法に基づく短期大学を卒業した後、指定職種の実務に従事した経験年数が3年以上の者は、社会福祉士（二種）、同じく6年以上の者は社会福祉士（一種）とする。

エ 上記ア・イ・又はウのいずれにも該当しない者は、厚生大臣の指定する社会福祉士（一種）資格認定講習会（2カ月）もしくは通信教育（1年）の課程を修了することを要件とし、指定職種の実務に従事した経験年数が5年以上の者は社会福祉士（二種）、同じく8年以上の者は社会福祉士（一種）とする。

(2) 保母試験（児童福祉法施行令第13条第1項第2号）合格者で現に指定職種の実務に従事していない者については、上記(1)の規定にかかわらず本則による社会福祉士試験合格者とみなす。

むすび

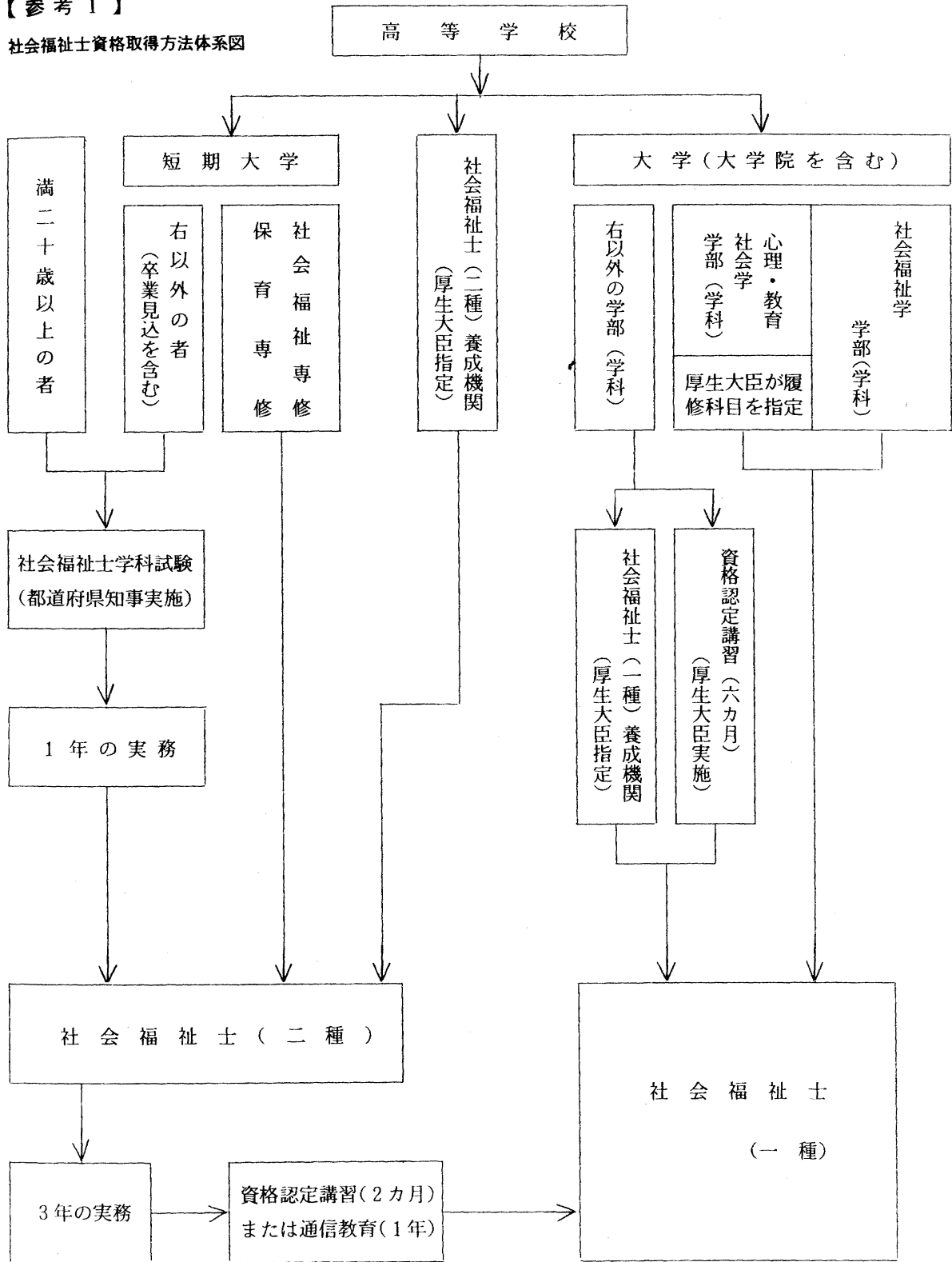
以上の構想が、わが国の社会福祉において専門性が要求されている各種の職員の現に置かれている事態の複雑さを反映して、十分に筋の通ったものになっていないのは、ある程度やむを得ないであろう。要求される資格の水準にしても、この程度では専門職というべく余りにも不十分で低すぎるという意見もあるろうし、逆に、これではとても高すぎて実態にそぐわないという意見もあるであろう。更にまた、学歴と並行して、現業の経験と現任訓練の系統的な

積み重ねの上に専門職体系を組立てるべきだという見解もあるかもしれない。しかしながら、現実の制度は、それらの多くの見解のどこかに焦点を合わせ、そこに突破口を求めて組立てていかなければならな

いものである。そして、われわれは、わが国における当面の状況のもとにおいては、本試案のような線が、福祉専門職を、将来の発展を指向しつつ確立するための有力な策であると考えてるのである。

【参考 I】

社会福祉士資格取得方法体系図



経過措置による社会福祉資格取得方法図（制度発足後5年に限る）

