

# 社会福祉教育のあり方について（中間答申）

昭和50年7月16日  
社会福祉教育問題検討委員会

## まえがき

本委員会は、昭和50年3月14日厚生省社会局長から、「今後における社会福祉関係者の教育の基本構想及び社会福祉教育のあり方」について諮問された。

われわれは、現在の社会福祉教育の実態、社会福祉系大学の卒業者の就職先とそこにおける活動状況、社会福祉施設における処遇及び各職種相互間の機能分担のあり方、社会福祉施設以外の職域における社会福祉従事者の教育等について検討しているところであるが、当面、最も緊急を要すると考えられている社会福祉施設（特に入所施設）における社会福祉固有の専門的職員である生活指導員、児童指導員と、それらの職種との間で業務の一部に重複がみられている寮母、保母等の直接処遇職員について、そのあるべき資質とその資質を得るために必要な教育の方策を重点的に検討した結果、次のような各委員の意見が一致したので、ここにその内容をまとめて中間答申するものである。

社会福祉固有の専門的職員としては、上述の各職員のほか、保育所の保母、PSW、MSW、児童福祉司、身体障害者福祉司、福祉事務所の現業員、市町村社会福祉協議会の福祉活動専門員その他の専門的職員があるが、これらの職員と前述の職員の間には、要求される基礎的資質及び教育の方策については、相当程度の共通性があるため、この答申によって、それらの社会福祉職員の教育の方策も方向づけられたと考える。したがって、社会福祉の充実が極めて緊急性を有することに鑑み、それらの総合的検討の完了前であるにもかかわらず、この答申に基づく教育に早急に着手することが必要であると考えた次第

である。

なお、前述した各職員相互の関係とその教育訓練のあり方、社会福祉専門職員の教育養成のカリキュラムの具体的内容等、今回の答申にふれられていない部分については、本委員会において引き続き検討することとしている。

## 1. 戦後の社会福祉教育

終戦直後の社会福祉は、制度的には戦前の社会事業がそのまま引き継がれていて、近代的社会福祉制度は未成熟であり、その実施も方面委員及び民間の篤志家に主として依存し、社会福祉の専門家を教育するための一貫した教育機関は、特に行政とのかかわりにおいては見るべきものが存在しなかった。

しかし、厚生省は、このような状況の中で、いち早く、将来の社会福祉施策及びそれにたずさわる職員の養成の重要性を認識し昭和21年11月に当時の財団法人中央社会事業協会に対して、社会福祉の専門家の養成を委託することとし、同協会は日本社会事業学校を設置して、社会福祉専門家の教育を行うこととした。日本社会事業学校は、その後日本社会事業専門学校、短期大学、大学へとその組織を変えたが、その間一貫して、わが国の社会福祉教育における指導的役割を果たしてきた。しかし、社会福祉施設側の受入れ体制の不備等の事情に加えて、カリキュラムの内容等のからみもあって、その卒業者は、行政機関を選択する者が多く、社会福祉施設に就職する者は、比較的少なかったため、結果的に行政機関職員中心の教育機関として機能し、広い意味での社会福祉専門家の教育機関としては、必ずしも十分にその役割を果たしていなかったといつて過言ではな

い。このことは、他の社会福祉系大学等についてもほぼ同様であった。

## 2. 社会施策の変化

ひるがえって、社会福祉施策の変化をたどると、終戦直後は、わが国の社会は極度に混乱し、生活の糧を持たない生活困窮者が多数存在した結果、社会福祉施策はまず、昭和20年12月の生活困窮者緊急生活援護要綱や、それに続く翌昭和21年の旧生活保護法に見られるように、生活困窮者の無差別援助から始めなければならなかった。しかし、昭和22年の児童福祉法、昭和24年の身体障害者福祉法の制定によって、対象別処遇が行われるようになり、さらに昭和30年代に入ると、昭和35年に精神薄弱者福祉法、昭和38年に老人福祉法、昭和39年に母子福祉法があいついで制定された結果、対象別の法体系がしだいにできあがってきた。

社会福祉施設についても、このような法体系の整備と並行して対象別に整備されるようになり、施設数の増大とともに、施設の種類をみても、重症施設とその他の施設の区分をはじめ、その施設の果す機能に応じて細分化、専門化、内容の高度化がみられるようになってきた。生活保護法による養老施設から老人福祉法による養護老人ホーム、特別養護老人ホームへの分化、身体障害者更生援護施設におけるろうあ者更生施設や内部障害者更生施設の創設、身体障害者収容授産施設の分離などはその例である。

以上のような社会福祉施設の量的拡大と機能分化につれて、そこに従事する職員の絶対数も増加し、また、職種間の機能分化が進んできた。量的にみた社会福祉施設職員数は、昭和35年の約11万人から昭和48年の約33万人へと13年間に三倍となり、しかも、高齢人口の増加、核家族化の進行、入所施設の地域社会への開放、施設における処遇内容の向上等に伴って、このような増加傾向は今後も一層加速化されるものと見込まれている。

また、質的にみても、かつては、入所施設としては、養老施設のような保護施設が中心であったために、入所者の処遇は日常生活の単純な世話が中心であって、職員の資質については必ずしも高度のものは必要とされていなかったが、その後の施設機能の分化につれて、入所者の処遇については、そのための評価や家族関係、対象者関係の調整を含む入所者

の生活指導のような、より高度なものが要求されるようになり、他方、社会福祉に固有な職員以外に、例えば医師、看護婦、各種療法士その他の医療関係者や心理指導員等の専門的職員とのかかわりが増大し、それとともに、それらの専門的職員を含む他の職員と協力し、その連絡調整等も行うことのできるだけの資質をもった職員の確保の要請が近年特に強まり、しかも、この傾向は将来ますます強まるものと予想されるため、このような資質をもつ職員の養成について、早急に対策を樹立することの必要性が、関係者の中で強く認識されるようになった。

日本社会事業大学をパイオニアとして発展してきた社会福祉専門職員の養成は、その後数多くの社会福祉系大学又は学部、学科が設置されたことによって、量的には、かなり充足できるようになったが、前述のような実態からみて、このような新しい資質をもった職員の養成は、既存の社会福祉系大学の現状からは、直ちに対応することが困難とみられており、行政側からの積極的な働きかけを含めて、大幅な模様替えが不可欠となってきた。

### 3. 先進諸外国における 社会福祉施設職員の教育

欧米の先進諸国においても、行政機関、公私の相談機関等に働く専門ソーシャル・ワーカーのほか、PSW、MSW等の社会福祉専門職員の教育は、長い間、大学・大学院等における高等教育の一環として行われ、その教育の内容は、対象者の直接処遇に重点が置かれてきたが、社会福祉施設の直接処遇職員の教育を、高等教育の体系の中に組み入れ、組織的に行うようになったのは、比較的最近のことで、ほぼ1960年代以降のことに属する。

例えば、オランダの名門アムステルダム・ソーシャル・アカデミーの歴史は、この間の事情をよく物語っている。その前身は、1905年設立の社会事業学校で、長いこと一般のソーシャル・ワーカーの養成を行ってきたが、1957年、従前の社会事業学科に加え、文化事業学科（それ以前の成人教育専攻コースが独立したもの）及び産業福祉学科が新設されたのに伴い、現在の学校名に改められ、更に1968年には、入所施設の直接処遇職員を養成することを目的とする施設処遇学科が設けられるにいった。同アカデミーは、大学水準の4年コースであり、すべての学科におい

て、第3年次は実習にあてられている。また、施設処遇学科においては、政治学、法学、経済学、社会学、医学、心理学等の基礎科学の知識及び社会福祉の基礎理論や方法論に加え、組織論、施設経営管理論、養護理論、専門職論等の科目が配置され、社会福祉施設における直接処遇及び経営管理に重点をおいた教育が行われている。

イギリスにおける社会福祉の専門教育は、その形態、教育期間等極めて多様であるが、大体において大学若しくはそれと同等以上の水準で、1年以上にわたり集中的に専門教育を行う方式がとちれてきている。そして、どの学校でも、ほぼ1960年頃から、それまでのケースワーク、グループ・ワークなどの専門社会事業コースに加え、施設養護やコミュニティ・ワークが新しい専攻コースとして設けられるようになった。

例えば、エジンバラ大学の社会行政学部における4年の学士課程では、社会福祉と社会的施策の基礎を修めた上で、社会福祉行財政課程と社会福祉現業（ソーシャル・ワーク）課程とに分かれ、後者には、最近になって施設養護の専攻コースが設けられた。そして専門課程の1年間は、全期間を通して週に3日の実習を入所施設で行うことが要求されている。

1948年に設立された北ロンドン・ポリテクニク（技術専門学校）の応用社会研究科は、二年間の社会事業科を設けているが、そこでカリキュラムは、ソーシャル・ワーク研究、社会の研究、心と身体の研究の三部門から成っており、その中に、ケースワークに加え、施設養護、社会福祉施設の組織と管理入門等の科目がおかれている。実習は週に3日となっており、その比重が大きい。なお、この学校には、1969年聴力障害ソーシャル・ワーカー課程が設けられた。これは、すでに一般的な資格をもっているソーシャル・ワーカーに対する1年間の集中的な養成課程である。

イギリスの社会福祉教育は、このようにして1960年代に入ってから、専門分化した現業の要請に応じて、原則として短期大学水準以上のレベルで、養成訓練課程を臨機応変に設けるようになってきている。そして、それらのうち一定の基準をみたまのに対し、政府機関としての中央社会事業教育訓練協議会

（CCETSW）がこれを認可し、課程終了者に資格を付与するという方式をとっているのが特徴である。

同協議会の認定による最初の児童福祉施設職員養成コースが設けられたのは1949年であったが、1969年には年間500人の養成が行われるまでになった。一方、老人ホームを含む成人のための社会福祉施設の直接処遇職員に対する1年以上の正規の養成課程が始まったのは最近のことで、同協議会が1970年22人に対し資格証明書を交付したのが最初である。しかし、社会福祉施設の分化と専門化が進み、かつ、地域社会への施設の開放の方向が進展するにつれて、この部面の職員の養成訓練は今後急速に発展するものと予想されている。

なお、アメリカ、カナダ、フランスなどが、伝統的に高等教育の水準でのととのった社会福祉教育を行ってきた国であることは周知のとおりである。それらの国は、特に実習に重点をおいた教育を重視し、専門課程においては、全課程を通して半分以上の時間を実習にあてており、しかも、実習指導を徹底的に行っている。たとえば、アメリカで最も歴史の古いコロンビア大学社会事業学校において、1972年の専任教員60人のうち22人が実習指導を専門に担当する教員であることは、それをよく示している。そして専門教育を受けた者の卒業後の就職先には、入所施設のソーシャルワーカーとなる道が、従来から開かれており、現に施設の中堅幹部職員として活躍している者が多い。

ところで、このような動向が見られるようになったのは、これらの国の社会福祉が、国の総合的な経済社会計画の中における重要な構成部分として位置づけられ、分化し高度化した国民のニーズに対応して、量質ともに充実した社会福祉施設の意義が見直され、そこでの職員問題の重要性が再認識されるにいたったからである。そして、今後は更に、社会福祉施設が地域社会に開放された施設として機能することが要請されるようになり、その媒体としての施設職員の専門性がますます強く要求されるようになることが予想される。

以上の例から、先進諸国の社会福祉教育は、伝統的に、対象者の直接処遇の方法と実習に重点がおかれてきたが、1960年代以降、新たに高等教育体系の中に組み込まれるようになった社会福祉施設の直接処遇職員においても、施設入所者の直接処遇能力を付与するためのカリキュラムが組まれ、その中でスーパービジョンを伴う実習には、特に重点がおか

れているといっただいである。そして、更に高度の専門教育課程の中では、社会福祉の計画や政策への関心の増大とともに、社会福祉施設の経営管理能力を付与するための経営管理論が重要な位置を占めているのである。

#### 4. 生活指導員等直接処遇職員の職務分担の明確化の必要性

われわれは、以上において、戦後のわが国における社会福祉施策の変化と、社会福祉施設及びその職員の機能分化、高度化の一般的傾向並びにそれらの傾向に適合した対策の早期樹立の必要性を論述し、かつ、西欧先進諸国における社会福祉固有の職員の教育のあり方について述べてきたが、その結果をふまえて、具体的にわが国の今後の社会福祉教育のあり方を述べる前に、まず、現在の社会福祉施設（入所施設）における社会福祉に固有の直接処遇職員である生活指導員、寮母、保母について、その職務分担のあり方を再検討し、かつ、それら職員間の職務分担のあるべき姿を明確にしなければならない。

生活指導員、児童指導員、寮母、保母等の直接処遇職員の職務内容については、現在、社会福祉施設最低基準において、その概略が示されているが、実際には個々の施設の実態に応じて運用されているため、具体的にどの職種の職員が、どの業務を担当するのか判然とせず、施設によっては生活指導員、児童指導員、寮母、保母の職務内容が重複している。そのため、一部の施設側からは、寮母、保母だけいれば直接処遇は遂行でき、生活指導員、児童指導員はむしろ不要ではないかという疑問さえ提起されている。

しかしながら、本来あるべき生活指導員、児童指導員は、単に直接処遇業務の一部を機械的に分担するのではなく、社会福祉に関する高度の知識及び技術を基礎としつつ、入所者の生活能力の保持、発展をはかり、直接処遇職員を含む多種多様な職種相互間の総合調整を行うことが必要である。

なお、これに加えて、わが国の社会福祉施設の特性に鑑み、施設長を助けて、社会福祉施設に特有な施設経営管理の責任を負い、更にはまた、施設の財務管理についても、十分な能力をもっていなければ、その責任を果し得ない。その意味でそれはすぐれて高度な専門的職種であるべきである。

しかしながら、現状においては、社会福祉施設にこのような高度の知識と技術をもった生活指導員、児童指導員が、教少ないことは、いなめない事実であり、大方の社会福祉施設では、このような処理すべき業務が発生するつど、実情に応じて生活指導員、児童指導員、寮母、保母のうちの経験を積んでいる者が、この機能を不定全な形ではあるが、果すことによって、どうか対応してきているのが実情である。

そこで、われわれは、社会福祉施設の経営を改善し、入所者の要請に十分応えるためには、このような現状をそのまま是認するのではなく、新しい社会福祉への展望をふまえ、上述のような高度の資質、職務内容をもった新しい概念の職種と、現在の生活指導員、児童指導員、寮母、保母の職務内容のうち直接処遇業務を中心とした職種とを明確に区分し、両者の職務分担を明らかにすることが必要であるとの結論に達した。すなわち、社会福祉に関する高度の知識と実務能力を兼ねそなえた職種である生活訓練指導員（仮称）と、主として入所者の直接処遇にあたる保護指導員（仮称）とに分けることである。

#### 5. 生活訓練指導員等の教育のあり方

##### (1) 生活訓練指導員（仮称）の教育のあり方

生活訓練指導員は、上述のように社会福祉に関する高度な知識及び技術 入所者の処遇に関する実務能力及び保護指導員に対する実務指導 施設の経営管理に関する知識及び実務能力という三つの資質が要求されるのであり、その職務内容は入所者に係る評価、生活指導、訓練、他の職種相互間の調整、社会福祉施設の経営管理等であるから、最低4年制の社会福祉系大学で養成されることが必要である。

しかしながら、このような資質、職務内容を総合的に要求される生活訓練指導員の教育は、今のところ、日本社会事業大学を含めてわが国の福祉系大学では事実上行われていない。このような見地に立てば、社会福祉施設における直接処遇の理論と技術、保健衛生に関する総合的な知識（医療系職員を多くかかえる社会福祉施設内で、総合調整を行おうとする場合には、欠くべからざるものである）入所者に対する直接処遇能力とその指導能力を付与するための実習、社会福祉施設の経営に関する知識等は、少なくとも現在の社会福祉系大学の教科課程に、現在

以上に付加されるべきものであり、したがって、大学における養成課程の大幅な模様替えが必要である。

なお、この場合において、生活訓練指導員としての一般の実務能力を付与するための実習施設を大学で直営するほか、そこでの実習では得られない特殊な実務能力を付与するために、大学の直営施設と同様に利用できる実習施設を相当数確保しておくことが是非とも必要である。

このような内容をもった新しい大学教育は、まさに現在すぐにも必要とされる先駆的な教育であって、現状のままでは、近い将来一般の社会福祉系大学等で容易に対応できるものではないと思われるだけに、厚生省としても、これからの厚生行政をすすめる上で必要なものであるから、適当な大学を選定して、このような新しい社会福祉教育を授ける場とし、人材の養成委託を行う等の措置を早急に検討すべきである。この場合、過去四半世紀にわたって、従前の養成委託を行ってきたいきさつ等に鑑み、日本社会事業大学をその第一候補とすることが妥当である。もちろん、この場合においては、上述の諸要件の充足を条件とすることは当然である。また、生活訓練指導員については、その処遇技術の向上に対応して、将来はその一部の者について、大学院レベルのより高度の資質を有する者が必要となると見込まれるための4年制大学のうち、前述の条件をみたくすものについて、その上にさらに大学院2年程度より高度の資質をもつ職員の養成を委託するなどの措置をとることが必要と考えられるが、そのような者については、特別に上級生活訓練指導員として位置づけることが考えられよう。

以上のことは、社会福祉系の大学（又は大学院）において、必要な課程を履修する者について述べたものであるが、このような職員の養成方法によって、直ちに大量な必要数を充足することは不可能であり、また、社会福祉施設の処遇技術の向上及び保護指導員の資質の向上を期待するためにも、主任保護指導員から生活訓練指導員となる途を開いておく必要がある。その具体的な方法としては、一定年限以上の経験を有する優秀な者について、例えば、一定期間4年制の社会福祉系大学に入学させて、必要な科目を履修させること、又は、それに代る資格認定講習の制度を創設すること等の措置をとる必要があ

る。

#### （2）保護指導員（仮称）の教育のあり方

保護指導員については、その主たる職務内容からみて、入所者の日常生活の介護、指導、訓練等の直接処遇能力が求められることは上述のとおりである。

現状における寮母の資質は、残念ながら必ずしもなお十分とはいえず、また、その業務そのものが、入所者に対する日常生活上の軽易な介護にすぎないとする誤解もあって、寮母のような直接処遇職員には、資格制度は不要であるという意見も一部で聞かれるほどであるが、本来、保護指導員に課せられた業務内容は、福祉の理念に裏付けされた専門の知識と技術とに支えられる極めて重要なものであるから、将来を見通した場合には、最低限大学程度の知識及び能力を要求することが必要である。そうはいても、社会福祉施設の現状からみて、すべてのものを一挙にこの水準に高めることは、現実に不可能であるから、当面は高等学校卒業程度の者に対して、必要な知識及び能力を付与するための現任訓練を強化することによって、これに対処することも止むを得ない。ここでいう現任訓練は、一日又は二日程度のものではなく、一定水準の知識及び実務能力が得られる程度の内容の充実したものとすることが必要である。

この場合、保護指導員を更に二つに分け、一般の保護指導員に対して直接処遇の実務につき十分な指導能力をもった者を主任保護指導員として位置づけることが必要である。

この主任保護指導員への登用は、保護指導員として十分な実務経験をもち、あわせてすぐれた実務指導能力を有する者に対し、所要の現任訓練を施すことによって、行うことが必要である。この現任訓練は、前述した保護指導員に対するそれよりも、もちろん高度なものでなければならないことはいまでもない。

以上のような、保護指導員及び主任保護指導員に対する学校教育又は現任訓練は、現在の教育制度の中では、どこでもやっていない先駆的なものであり、社会福祉施設の将来を考えると、前述の生活訓練指導員に対する教育と同様、行政上の観点から、これを新たにとり上げるべき性質のものであるから、今後、厚生省が日本社会事業大学等の適当な大学又は

団体に対して、それぞれの目的に応じた養成委託を行うことがぜひとも必要である。

以上に述べた対策は、現在及び将来の社会福祉の充実発展のために、緊急に実施すべきものであり、

早急に予算化等の措置を講ずるべきものと考えられるので、厚生省としても、その後に沿った最大限の努力を払うことを強く期待する。