

スクールソーシャルワーカーの実際と課題

—富山県スクールソーシャルワーカー活用事業を題材に—

野田 秀孝

The fact of the School Social Worker and the Problem

In the Subject of the Toyama Prefecture School Social Worker

Hidetaka NODA

近年、いじめ、不登校、暴力行為、児童虐待、経済的・経済的以外の貧困など学校教育現場において児童生徒指導上、心の問題だけではなく、児童生徒を取り巻く社会的、環境的な問題が背景にあり、問題が複雑になっている。

2008年に文部科学省は財務省からの提案を受け「スクールソーシャルワーカー活用事業」として、全国の小中学校にスクールソーシャルワーカーを144箇所配置するとして、国委託事業の全額補助事業として全国で展開された。2009年より補助事業として1/3国庫補助となり今日に至っている。

富山県では2008年の国の委託事業開始時より、スクールソーシャルワーカーを配置し取り組んできている。富山県のスクールソーシャルワーカー活用事業も参考にしつつ、スクールソーシャルワーカーの特徴と課題について考察する。

キーワード：スクールソーシャルワーク、環境、調整、連携、ネットワーク、チーム

Key words : School social work, environment, cooperation, coordination, network, team

I スクールソーシャルワーカーの沿革

スクールソーシャルワーカーの発祥は、1900年代初頭のアメリカ合衆国にあるといわれている。当時の世相として、過酷な労働条件で働く児童とその為に就学の機会を奪われているなどの社会的問題があった。その為、東部の州を皮切りに児童の労働禁止法や義務教育法などの制定を経て、スラムのセツルメントの活動に訪問教師（Visiting Teacher）という名称で置かれたものが、スクールソーシャルワークの前身である。

こうした動きは、学校という教育機関の中で行われたものではなく、福祉的な施設であるセツルメントにおいて行われたものである。教育機関において訪問教師が配置されたのは1913年のニューヨーク市教育委員会が最初で、その後、全米に広がっていく。1919年には、訪問教師協会が設立され、1921年には連邦

政府が訪問教師に関する予算を計上したことにより急速に進展していく。

創世記の訪問教師の主たる職務は、子どもたちが教育を受けることができるよう支援することであり、学校と家庭との関係に着目した活動であった。

第二次世界大戦後には、訪問教師の制度は全米に広がりを見せるが、州によって教育施策が異なるため、今日でも全米で定着してはいない。

訪問教師が、全米ソーシャルワーク協会としてソーシャルワークの一分野であると認められたのは1978年のことである。その際に、スクールソーシャルワーカーという名称に統一された。

我が国において、学校教育の中に福祉的な施策を導入した事例として、大阪あいりん地区の不就学児童・生徒への対策として、1962年に大阪市立萩之茶屋小学校・今宮中学校分校あいりん学園を設置し、委託職員の学校ケースワーカーを配置したなどの事例がみら

れる。

ソーシャルワーク活動としては、その名称は使われてはいないが1986年に所沢市において、校内暴力に対し教員のみで対応することに限界を感じていた教育委員会と、日本へのスクールソーシャルワーカー導入の可能性を探っていた山下英三郎（スクールソーシャルワーク協会会長）が、教育センターにおける教育相談の一環としてソーシャルワークの手法を取り入れたのが最初の事例と言われる。約12年間の活動を行ったが、その試みは所沢市のみで一旦は終焉する。

その後、2000年に兵庫県赤穂市と関西福祉大学の協力によりモデル事業として、スクールソーシャルワーカーが実験的に1名配置された。

2001年には香川県教育委員会が「健康相談活動支援体制整備事業」の一環としてスクールソーシャルワーカー制度を導入した。

2002年には茨城県結城市で不登校対策要員として2名のスクールソーシャルワーカーが配置され、千葉大学附属小学校にもスクールソーシャルワーカーが配置された。

2005年に大阪府で6名のスクールソーシャルワーカーが配置され、2006年には東京都杉並区と滋賀県教育委員会、兵庫県教育委員会においてスクールソーシャルワーカーが配置された。2007年には群馬県教育委員会、熊本県教育委員会にスクールソーシャルワーカーが配置された。

2006年5月文部科学省学校等における児童虐待防止に向けた取組に関する調査研究会議「学校等における児童虐待防止に向けた取組について（報告書）」の中で、第Ⅲ章第4節「海外における児童虐待防止に向けた取組状況」において、スクールソーシャルワーカーの先進地であるアメリカ合衆国及びカナダの事例が報告され、第Ⅲ章「学校における児童虐待防止に向けた取組の充実について」第1節4「スクールソーシャルワーカーの活用」において、我が国においてスクールソーシャルワーカーという新たな視点と方法を学校現場に導入する可能性が示されているが、十分に検討が必要との意見が記載された。

文部科学省は2008年に財務省からの新規事業の提案を受け調査研究事業として位置付けた「スクールソーシャルワーカー活用事業」を開始し、スクールソーシャルワーカーを全国141箇所配置する全額補助事業で全国展開した。翌年の2009年より「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」の一環として1/3補助事業となり、実施主体も国から都道府県、政令指定都市へ

と変更された。その為、スクールソーシャルワーカーの配置を縮小若しくは廃止した都道府県もあり、文部科学省の当初の見込みの半分の51県市560人となった。2011年には、実施主体に中核都市を加え、66県市1056人での実施で予算化されたが、実施数は横ばいである。2012年の予算では、108箇所1,113人が予定されている。

2008年のスクールソーシャルワーカー活用事業開始時において、スクールソーシャルワーカー選考に対して、「教育と福祉の両面に関して、専門的な知識・技術を有するとともに、過去に教育や福祉の分野において、活動経験の実績などがある者」とされた。また、「地域の実情に応じた調査研究を効果的に実施するため、指定地域内において、教育委員会、学校、関係機関等を含む運営委員会を設置するもの」とされた。

2009年スクールソーシャルワーカー活用事業実施要項においては、スクールソーシャルワーカーの選考に対して、「スクールソーシャルワーカーとして選考する者について、社会福祉士や精神保健福祉士等の福祉に関する専門的な資格を有する者が望ましいが、地域や学校の実情に応じて、福祉や教育分野において、専門的な知識・技術を有する者又は活動経験のある者」と改定され、事業の内容に、スーパーバイザーの配置、研修会の実施が追加記載された。

Ⅱ スクールソーシャルワーカーとは

ソーシャルワークとは、「ソーシャルワーク専門職は、人間の福利(ウェルビーイング)の増進を目指して、社会の変革を進め、人間関係における問題解決を図り、人々のエンパワーメントと開放を即していく。ソーシャルワークは、人間の行動と社会システムに関する理論を利用して、人々がその環境と相互に影響しあう接点に介入する。人権と社会正義の原理は、ソーシャルワークの拠り所とする基盤である。」(国際ソーシャルワーカー連盟『ソーシャルワークの定義』2000年7月モントリオール総会)とされ、個人とその環境に介入するものである。

ソーシャルワークにおける価値とは、人権、社会正義等の人間尊重を基本とするものであり、ソーシャルワークにおける知識とは、社会の理解、政策・法律・制度の理解、人間そのものの理解のことである。ソーシャルワークにおけるスキルとは、社会福祉援助技術ののことである。ソーシャルワーク活動には、この価値、知識、スキルが不可欠であり、これらを活用する専門職である。

スクールソーシャルワークとは、子どものケアにおいて、1995年から導入された主に心理面に着目し、個人の変容を目的とするアプローチを行うスクールカウンセラーの取り組みに加えて、子どもとその取り巻く環境に働きかける社会福祉的アプローチを、教育現場に導入したものと言える。

子どもを、不適応者として治療し、矯正するという考え方ではなく、子ども自身と、子どもを取り巻く環境である学校、家庭、地域など、すべての背景や状況を視野に入れて評価（アセスメント）し、その環境の改善を図る取り組みである。

2008年から始まった文部科学省のスクールソーシャルワーカー活用事業実施要領では、スクールソーシャルワーカーの職務内容を、①問題を抱える児童生徒が置かれた環境への働きかけ、②関係機関等とのネットワークの構築、③学校内におけるチーム体制の構築、支援、④保護者、教職員などに関する支援・相談・情報提供、⑥教職員等への研修活動とされている。スクールソーシャルワーカーの職務とスクールカウンセラーの職務とを比較するため表-1を示す。

表-1 スクールカウンセラーとスクールソーシャルワーカーの職務比較

スクールカウンセラーの職務	スクールソーシャルワーカーの職務
児童生徒のカウンセリングに関すること	問題を抱える児童生徒が置かれた環境への働きかけ
教職員及び保護者に対する児童生徒のために必要な助言及び援助に関すること	関係機関等とのネットワークの構築
児童生徒のカウンセリング等に関する情報の収集及び提供に関すること	学校内におけるチーム体制の構築、支援
児童生徒のカウンセリング等に関し所長等が必要と認め指示した事項に関すること	保護者、教職員などに関する支援・相談・情報提供
	教職員等への研修活動
* 文部科学省スクールカウンセラー等設置規定より	* 文部科学省スクールソーシャルワーカー活用事業実施要領より

スクールソーシャルワーカーの業務遂行上の特徴として、問題を抱える児童生徒が置かれた環境への働きかけをするために家庭訪問が職務に入っていることである。

スクールソーシャルワーカーの具体的な職務内容としては、相談、代弁、情報提供、調整、仲介、家庭訪問、

アドバイス・コンサルテーション、連携・協働であり、相談（counseling）とは、子ども、保護者、教職員に対して必要に応じて相談を受ける。

代弁（advocacy）とは、対象者である子どもは、そのおかれている立場から、権力に対して発言できない場合があると考えられるため、基本的には、弱者（弱い立場にいるもの）に代わって代弁することである。

情報提供（information）とは、当事者は情報を持っていないことが多い。また情報をどのように手に入れればいいのかわからない場合も多いため、必要な情報を提供することである。ソーシャルワークでは、当事者の視点で情報提供を行う。

調整（coordination）とは、個人の問題は、個人と個人または環境（社会）との齟齬・こじれであることが多い。また、人間関係の問題であることが多い。ソーシャルワーカーは中立的な立場で、間に立ち調整をする。当事者間や当事者と環境との調整だけでなく、専門職間の役割分担の調整も行う。

仲介（mediation）とは、当事者同士のグループ（セルフヘルプグループ）に結びつけたり、当事者同士の相互作用を活用し、元々持っている力を発揮できるようにするグループワークを行う。

家庭訪問（visiting home）とは、不登校や家庭的な問題に起因する問題などは、援助する側からの働きかけも重要であり、援助を求めてこないが、援助が必要で有る場合も多い。アウトリーチ（Outreach）の手法で当事者の生活が行われているところで問題を把握するといった生活場面面接を行う。

アドバイス（advice）・コンサルテーション（consultation）とは、学校教職員、関係機関等への援助であり、必要に応じて子どもの支援全般に関すること、心理・発達面での見立てや情報提供などを行う。

連携（cooperation）・協働（collaboration）とは、援助にはチームワークが不可欠であり、必要に応じて、他の専門職や機関と連携をする。他の専門職の専門性を尊重し、その領域を理解しながら、問題等の共通理解を図り、チームを組むことである。

スクールソーシャルワーカーは、これらの職務を3つのレベル（表-2）において遂行する。

表-2 レベル別スクールソーシャルワーカー職務

レベル	対象	内容
ミクロ	対象者の個別問題	・子ども、保護者、教師に対する相談援助（家庭訪問も含む）

メゾ	学校内における問題	<ul style="list-style-type: none"> ・学校内チーム体制の構築、支援 ・ケース会議の開催 ・教職員等への研修
マクロ	地域も含めた問題	<ul style="list-style-type: none"> ・関係機関とのネットワーク構築 ・関係機関とのケース会議の開催 ・自治体内の教育関係機関と行政・社会福祉機関を含む地域機関とのネットワーク構築

スクールソーシャルワーカーは、子ども本人の相談援助に加えて、保護者、教職員を対象とする相談援助という個別（ミクロ）の職務だけではなく、学校内チームの構築や学校内でのケース会議の開催、教職員の研修といった、学校内（メゾ）でのコーディネーターとしての職務、学校が所在する地域の関係機関と学校を結ぶコーディネーター、自治体内の教育機関と自治体内の行政・社会福祉機関とを結ぶ地域（マクロ）を基盤としたコーディネーターとしての職務があるといえる。

スクールソーシャルワーカーは、スクールカウンセラーのように相談室において、教員と違った活動を行うのではなく、教員、保護者、スクールカウンセラーなどの子どもの取り巻く環境因子である人たちと協働して問題の解決に当たる。担任教師や養護教師などが一人で抱え込んできた困難ケースに対して、必要によっては家庭訪問などを行い、ソーシャルワークの視点で評価（アセスメント）し、ケース会議を通して、学校内チームで問題を共有し、計画（プランニング）を立てて、役割分担をして、チームで解決に当たるための支援を行う。

スクールソーシャルワーカーは、単独で職務を遂行するものではなく、問題となっている課題を分析し、明確にしたうえで、問題を抱える子どもを中心にした関係者・機関と共にチームを構築し、そのチーム成員の役割を明確にしつつ、援助を分担し、チームとして問題を解決していくところに、特徴がある。

Ⅲ 富山県におけるスクールソーシャルワーカー

富山県では2008年文部科学省スクールソーシャルワーカー活用事業（委託事業：国100%）開始時に、各市町村教育委員会からスクールソーシャルワーカー

の派遣要請に基づいて事業を開始した。2009年に補助事業（国庫補助1/3）に移行し派遣市町村は増えたが派遣時間が減ったものの、翌年から全市町村派遣になっている（表-3、注2011年度からは富山市が中核都市として独自事業となっている）。

表-3 富山県スクールソーシャルワーカー派遣事業年次推移

年 度	派遣市町村	派遣総時間数
2008年（国委託事業10/10）	7市町村	6,372時間
2009年（国補助事業1/3）	11市町	3,200時間
2010年（国補助事業1/3）	15市町村	6,720時間
2011年（国補助事業1/3）	14市町村	4,900時間

富山県全体では、中核市である富山市以外でも独自に2市で富山県教育委員会が採用するスクールソーシャルワーカーに加えて独自採用しているところもある（2012年は1市に減る予定）。また、スクールソーシャルワーカーの採用は、時間給であり、正職員として採用していない。

初年度より、富山県教育委員会とスクールソーシャルワーカーで組織するスクールソーシャルワーカー活用事業連絡協議会を設置し、研修会などを実施している。

2011年度からは、スクールソーシャルワーカー活用事業実施要項にあるスーパーバイザーは配置していないが、スクールソーシャルワーカーに対して助言を行う富山県独自のアドバイザー制度を東部・西部にそれぞれ2名、合計4名配置している。

スクールソーシャルワーカー活用事業開始から3年目となる2010年8月に富山県教育委員会と筆者が協力して、富山県教育委員会が採用しているスクールソーシャルワーカー全23名と15市町村の教育委員会担当者に対して、今後の事業及び事業運営の参考にするためにアンケート調査（回答率100%）を行った。

以下アンケート調査結果の一部を抜粋する。

スクールソーシャルワーカーの資格としては、社会福祉士及び精神保健福祉士の国家資格を持つものが61%、臨床倫理士の任意資格を持つものが4%、元教員13%、その他22%であり、社会福祉系の国家資格保持者が一番多い結果となった。（図-1）

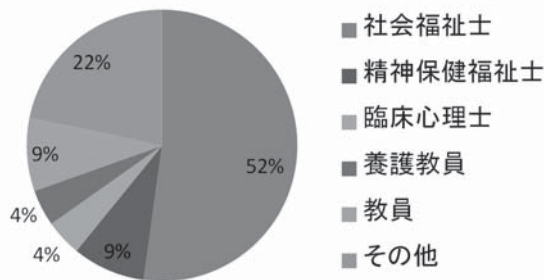


図-1 スクールソーシャルワーカーの元資格

社会福祉系の国家資格保持者の中で、社会福祉臨床の経験10年以上が29%、5年以上10年未満が36%、5年未満が21%、臨床経験を持たない者が14%であり、福祉系の臨床経験が浅いものが多い結果であった。(図-2)

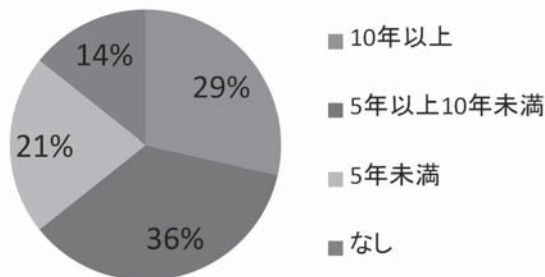


図-2 国家資格者の経験年数

社会福祉系の国家資格保持者の中で、得意とする職務内容は、問題を抱える児童生徒がおかれた環境への働きかけ(42.8%)、関係機関などとのネットワークの構築、連携・調整(28.5%)、保護者、教職員などに対する支援・相談・情報提供(28.5%)という結果であった。逆に苦手とする職務内容は、教職員などへの研修活動(50.0%)、学校内におけるチーム体制の構築、支援(42.8%)という結果であった。

社会福祉士系資格以外の者の得意とする職務内容は、保護者、教職員などに対する支援・相談・情報提供(55.5%)、問題を抱える児童生徒がおかれた環境への働きかけ(44.4%)であった。逆に苦手とする職務内容は、保護者、教職員などに対する支援・相談・情報提供(44.4%)、関係機関などとのネットワークの構築、連携・調整(33.3%)であった。

社会福祉士系国家資格保持者とそれ以外の者の、得意・不得意とする職務内容の比較では、ソーシャルワークの特徴的な職務である、関係機関などとのネットワークの構築・連携・調整といった職務に顕著に表れる。社会福祉士系国家資格保持者以外では、元教員が最も多いため、ソーシャルワークの特徴である職務

は、経験がないためと考えられ、逆に学校内の教職員に対する職務に対しては得意としていることが分かった。また、社会福祉系国家資格保持者の78.5%が学校組織に関する知識不足や経験不足を感じており、50%が学校の生徒指導の方針などで戸惑いを感じているという結果も得られた。

市町村教育委員会の担当者へのアンケート調査結果では、スクールソーシャルワーカーの必要性については、全市町村教育委員会が認めてはいるものの、管内の学校関係者に対してスクールソーシャルワーク活用事業を活用事業を紹介できるかどうかを問うたところ、完全に理解し、学校関係者に説明できる(0%)、十分に理解し、学校関係者に説明できる(44%)、基幹部分は理解し、学校関係者に説明できる(19%)、最低限理解し、学校関係者に説明できる(37%)、理解が十分ではない(0%)であった。(図-3)

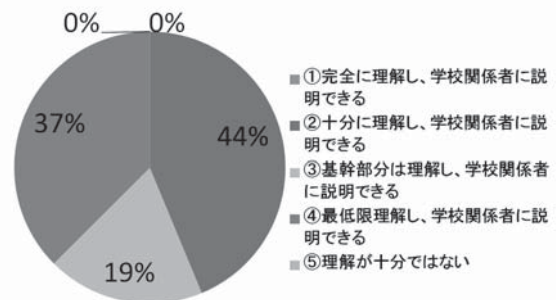


図-3 スクールソーシャルワーカーの必要性の認識について

また、スクールソーシャルワーカーとスクールカウンセラーの違いを理解し管内の学校関係者に対して説明できるか問うたところ、完全に理解し、学校関係者に説明できる(0%)、十分に理解し、学校関係者に説明できる(40%)、基幹部分は理解し、学校関係者に説明できる(27%)、最低限理解し、学校関係者に説明できる(33%)、理解が十分ではない(0%)であった。(図-4)

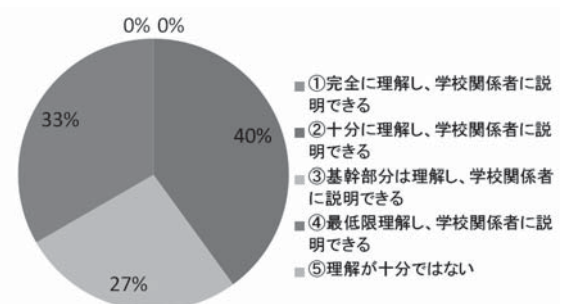


図-4 スクールソーシャルワーカーとスクールカウンセラーの違いの認識について

学校の教職員を指導する立場にある教育委員会の担当者が、スクールソーシャルワーカー活用事業を完全に理解し説明出来ておらず、スクールソーシャルワーカーとスクールカウンセラーとの違いも完全に理解し説明できていない状況であることが分かった。

このことは富山県においては、スクールソーシャルワーカーの配置が、各市町村の教育センターに配置されて必要に応じて各学校に派遣される体制と、学校そのものに配置される体制とが混在しているのも一つの要因と考えられる。また、スクールソーシャルワーカー1人当たりの活動日数が週4時間程度であるため、必要な時に必要な業務が十分できない現状もある。

富山県において、スクールソーシャルワーカー活用事業は4年が経過し、実績としては成果が上がっているという結果を持って、派遣市町村が全市町村に増え、派遣総時間も微増している。しかし、学校という環境の中に、社会福祉の専門職が定着するにはまだ至っていないと考えられる。また、教育委員会、学校の教職員がスクールソーシャルワークを十分に理解できずに活用できていないという状況であると考えられる。スクールソーシャルワーカーは正規職員ではなく時間給の雇用で時間給もスクールカウンセラーに比べて約1/3にすぎない状況であるため、経験豊かで優秀なソーシャルワーカーが応募出来ないという問題もある。その為、学校の教職員や市町村教育委員会からスクールソーシャルワーカーの派遣要望があっても、スクールソーシャルワーカーが派遣できないという事態も考えられる。

IV スクールソーシャルワーカー 活用事業の課題

我が国のスクールソーシャルワーカー活用事業は、国の調査研究事業として、2008年に突然始まった。2009年からは継続的な補助事業として行われている。学校という環境の中で、社会福祉専門職であるソーシャルワーカーが位置づけられるというには、まだ道半ばであると考えられる。

児童生徒の問題行動には、両親の不仲や養育の放棄、保護者の病気などの家庭の問題に起因している場合も多く、学校の取組だけでは解決することが難しいケースもあることは指摘されていることである。

家庭環境の改善といじめや不登校の問題解決に加え、保護者の子育て支援、学校と家庭の信頼関係の構築等、子どもを取り巻く幅広い環境の整備が必要であり、その為にはスクールソーシャルワーカーの職務を

学校に導入することは必要であると考えられる。

ソーシャルワーカー自体の社会的認知が低いこともあり、教育委員会及び学校の教職員がスクールソーシャルワーカーを理解できないでいることも事実である。

スクールソーシャルワーカー自身も、別に本業を持ち、時間給でスクールソーシャルワーカー業務を行っている者も多く、スクールソーシャルワーカーという職業は確立されたものではない。

これらを解消していくためには、教育関係者の理解が必要であり、スクールソーシャルワークが事例を積み重ねて、実績を増やす必要がある。職務に応えうる人材の養成の確立も必要であり教育委員会には、スクールソーシャルワーカー資質向上のための研修制度、学校というものの理解を促進し、学校の中でソーシャルワーク活動を円滑にしていくための研修などが不可欠である。また、身分保障や待遇の改善を望みたい。

スクールソーシャルワーカー派遣事業が継続していくためには、制度の設計や雇用条件の整備など国の施策として整備していかなくてはならない課題も多い。

文部科学省「生徒指導提要平成22年3月」第5章教育相談4節スクールカウンセラー・専門機関との連携3スクールソーシャルワーカーとの連携では、「スクールソーシャルワーカーについては、教育現場、学校の理解がまだ十分ではないことや一部には誤解も見受けられることから、スクールソーシャルワーカーの活用方法等について、教育委員会がそれぞれ実情に応じて、活動方針などに対する指針（ビジョン）を策定し公表することが重要です」と指摘している。また、「学校は、スクールソーシャルワーカーを活用し、児童生徒の様々な情報を整理統合し、アセスメント、プランニングした上で、教職員がチームで問題を抱えた児童生徒の支援をすることが重要です。また、教職員にスクールソーシャルワーク的な視点や手法を獲得させ、それらを学校現場に定着させることも同様に重要なことです。」と指摘している。

教育委員会の理解と強いリーダーシップが必要であることと、教職員の現任教育において、ソーシャルワークの必要性や視点といった観点の研修を行うことが不可欠である。教員養成においても、ソーシャルワークの視点や手法を獲得する科目は指定されていない。今後そのような科目の開設も重要なことである。

我が国のソーシャルワーカーの国家資格である社会福祉士や精神保健福祉士の養成において、学校を理解

する科目は設定されたいない。今後そのような科目の開設も重要なことである。

スクールソーシャルワーカー派遣事業は、始まって間もないものであるが、学校関係者とスクールソーシャルワーカーの熱意と努力で支えている状況から脱却し、何よりも児童生徒のためになる施策として定着し発展していくことを望みたい。

参考文献

文部科学省「スクールソーシャルワーカー実践活動事例集平成20年12月」

文部科学省、学校等における児童虐待防に向けた取組に関する調査研究会議「学校等における児童虐待防止に向けた取組について（報告書）平成18年5月」

文部科学省「生徒指導提要平成22年3月」

門田光司、2002年『学校ソーシャルワーク入門』中央法規出版

日本スクールソーシャルワーク協会編、2008『スクールソーシャルワーク論…歴史・理論・実践…』学苑社

中典子、1998「アメリカにおけるスクールソーシャルワークについて—1900年代から1930年代までの動向を探る」『佛教大学大学院紀要』第26号

橋本圭介、2009「日本におけるスクールソーシャルワークの可能性とその効果」『21世紀デザイン研究』2009 No8

鵜飼孝導、2008「スクールソーシャルワーカーの導入～教育と福祉の連携の必要性～」『立法と調査』2008.4 No279