

ニュージーランドにおけるスクールソーシャルワーク
-Child, youth and family へのインタビュー調査を踏まえて-

宮 嶋 淳（中部学院大学）

キーワード：スクールソーシャルワーク、地域ケア、質的研究、ニュージーランド

【はじめに】

非行・不登校・虐待・いじめ・貧困等子どもを取り巻くわが国の問題が多様化・顕在化し、文部科学省は 2008 年度からモデル事業、2009 年度から補助事業として、全国でスクールソーシャルワーク（以下「SSW」と略す）が展開されることとなった。

本年 9 月 5 日、文部科学省はいじめ問題で学校や児童生徒を支援する専門家の組織を全国 200 地域に設置することを柱とする「総合的ないじめ対策」を発表した。対策は天津市の中 2 自殺などを受け「国が受け身の対応だった反省を踏まえ、積極的な役割を果たす」と強調している。教育委員会や学校への関与を密にするため、国の体制を強化するとしている。これまでいじめ問題は個別の教育課題とされ、原則、学校に対応を任せてきたが、国の主体的な関与で問題の深刻化に歯止めをかけようとしている。来年度予算の概算要求に本年度より約 27 億円増の総額約 73 億円が盛り込まれる。平野博文文科相は同日、「子どもの命に関わる問題は、地域社会全体で丸となるのが大事だ。国は前に出て取り組む使命と責任がある」と述べた。学校の相談機能を強めるため、スクールカウンセラーの大幅増も計画し、公立中は全校、公立小は 65%に配置。学校と家庭をつなぐスクールソーシャルワーカーも約 2 2 0 0 人に倍増する。（2012 年度予算規模：108 箇所・1,113 人）「いじめた子の出席停止制度」の活用に向けた問題点の検証や子どもが自殺した際の背景調査の在り方の見直し。子どもの命に関わる深刻な問題があった場合、教委が国に速やかに報告するようルールを厳格化し、「いじめ隠し」を防ぐため、積極的な実態把握に努めた学校や教員を評価することも。

本研究の目的は、SSW 先進国－ニュージーランド－の動向から、学校・教育委員会に配置されるスクールソーシャルワーカー（以下「SSWer」と略す）が、如何に現場で求められる役割と機能を専門的に発揮し、SSW の効果と必要性に対する説明責任を果たすことができるのか、その方法や体系化のための示唆を得ようとするものである。

＜スクールソーシャルワークの沿革＞

- 1906 年 NY 州のセツルメントハウスのワーカー（マリー・マロット）が活動を始める。
ほぼ同時に、ハートフォードとボストンでも、民間レベルで活動が開始される。
- 1913 年 ニューヨーク州ロチェスターで、学校教育制度の中に S S W を導入。
- 1923 年 コモンウェルス基金のプロジェクトとして 3 0 の地域に SSWer を配置
- 1930 年 30 の地域で 244 人が活動 1944 年 ミシガン州で S S W が法により制度化
- 1975 年 第 1 回全米 S S W 会議が開催。N A S W の一部門となる。（呼称も S S W に統一）
- 1999 年 第 1 回 S S W 国際会議（シカゴ）
- 2003 年 第 2 回 S S W 国際会議（ストックホルム）
- 2006 年 第 3 回 S S W 国際会議（釜山）
- 2009 年 第 4 回 S S W 国際会議（NZ） 2012 年 第 5 回 S S W 国際会議（ガーナ）

国際 SSW NET= 43 カ国。

(<http://internationalnetwork-schoolsocialwork.htmlplanet.com/>)

【研究方法】

本研究は、ニュージーランド・ウェリントン市にある Child, youth and family（政府・社会開発省の附属機関；「CYF」と略す）を訪問し、ニュージーランドの SSW についてインタビュー調査を実施し、その内容を分析するという質的研究とした。

CYF の役割は、①子ども・若者及びその家族が被っている虐待やネグレクトなどの問題から子どもを保護し助けるために法的な権限を有して介入する、②青少年に関する裁判制度のもとで、犯罪若者をケアし、生活の場とサービスを提供する、③養子縁組を家庭裁判所に申し立て、生みの親と育ての親をマッチングさせるとともに評価する。また、過去の養子縁組者の情報を管理する、そして④コミュニティーにおける子どもを保護し助け、資金を提供する。この 4 番目の活動に SSW が位置づけられている。CYF のコミュニティー活動は、家族が自ら努力するのを助け、自身で解決策を見つけるのを支援するために家族と一緒に働き、そのために何百もの社会福祉事業者（＝プロバイダー）と協働するとしている。

CYF は、ニュージーランドで最も大きなソーシャルワーカーの雇用先であり、1,300 人を越えるソーシャルワーカーおよび専門家支援スタッフがいる。それに加えて、4,500 人の支援員が養子縁組を支え、全国を 4 ブロック・58 拠点で活動している。中央オフィスは首都ウェリントンにある。

CYF のスタッフに求められることは、子ども・若者及びその家族のソーシャルワークが提供でき、そのソーシャルワーク実践は世界をリードしているという自負があること。また、常に新しいものを学習していること。そしてソーシャルワークとは、骨の折れる実践であることを認識していることとされている。具体的なソーシャルワークの主要な役割として、①子どものケアと保護、安全の確保、②若者の更生と well-being の促進、肯定的な将来への希望の助長、③養子縁組の円満なプロセス、その後の継続支援。④生活施設における日々のケア・ニーズの充足、⑤家族と子ども／若者の、ケアと保護のファミリー・グループ・カンファレンスの調整・計画・実践が強調されている。上記下線の主張は、スーパービジョン体制に顕著に現われている。スーパーバイザーは、専門的な監督、ガイダンスの開発、学習機会の提供を通して、ソーシャルワーカーのチームの監督を行なう。

CYF の活動の強化は、2006 年に行なわれた省庁の再編で CYF が合併された影響がある。翌 2007 年 4 月に社会開発省は、業務にかかる議論を進めるため、資料の提出を要求し業務調査し、法律の改正に乗り出した。そして現在のような枠組みが整ったとされている。

CYF のホームページ参照 (<http://www.cyf.govt.nz/>)

こうした背景を踏まえて、かつて子どもの福祉先進国と呼ばれたニュージーランドの今に焦点をあて、調査を行なうこととした。ニュージーランドは、女性及び児童の 8 時間労働制（1873 年）、義務教育の無償制（1877 年）、女性普通選挙制（1893 年）、最低賃金制（1894 年）、児童手当制（1926 年）などを世界で最初に導入した国である。また、専ら子どもを対象とした（＝子どもを生活の主体として尊重する）最初の保護法は「要保護児童及び非行児童の保護及び監護を定める法」で 1867 年に制定されている。そして、1925 年の児童福祉法と翌年の家族（児童）手当法で子ども福祉の体系が確立されたと国際福祉研究史の中では位置づけられている。

小松隆二『理想郷の子供たち ニュージーランドの児童福祉』論創社、1983 年

今回の調査全体は養子縁組制度や生殖医療技術制度についても行なっているが、ここでの報告はスクールソーシャルワークに限定する。具体的には 2012 年 3 月 8 日(木)、CYF 本部を訪問し、Social work in Schools(= SWiS)の活動について、主担当者である Mrs Eileen Preston に、通訳を介してインタビューを行なった。Eileen には、事前にヒアリングの目的や内容、結果の今後の活用方法について、E-mail で照会し、当日、インタビューの録音やその内容の、インタビュー目的（＝日本社会における子どもの育ちの擁護を促進する活動への貢献）に即した活用

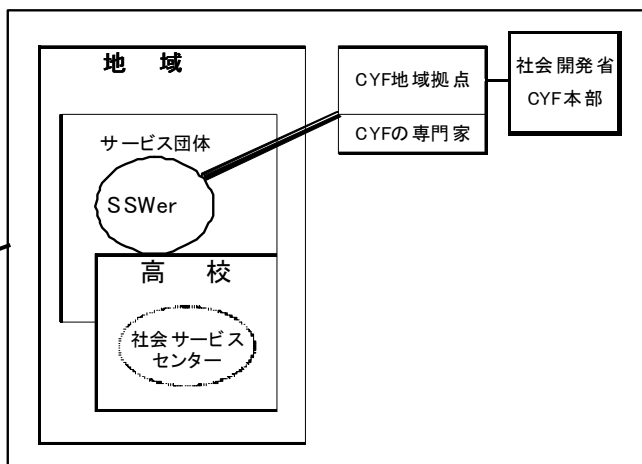
について了解を得ている。

【研究結果・考察】

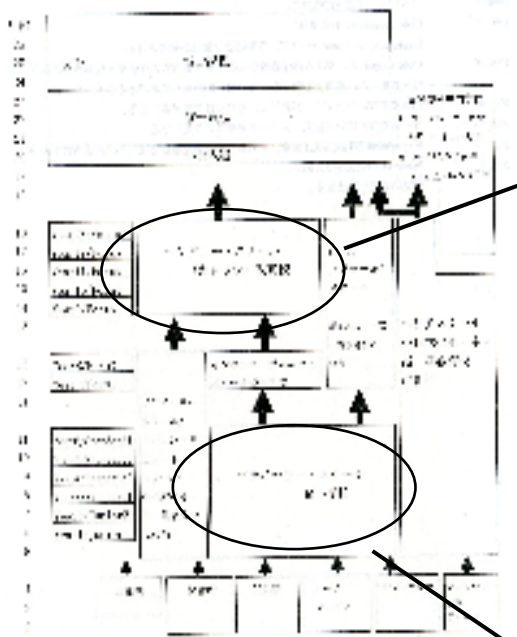
＜インタビューの概要＞

SWiS は、1999 年に機関として確立した。社会と家族に関する積極的な教育的・社会的・健康的状態を達成しリスクを減らすため、子どもと家族への素早い介入を行うものである。SWiS の目的は、①子どもたちが学校に出席し、つながりをもっていることを促進し、②アイデンティティの感覚を強め、安全で社会性のある子どもたちを育てる、すなわち③健康な子ども達の成長を擁護することである。SWiS のサービスの対象は、①支援の乏しいあるいは学校とのつながりの薄い子どもたちであり、②社会的行動的問題のある子どもたちである。また、③悲嘆あるいは喪失の経験のある子どもたちや④努力している家族、⑤リスクを持った家族である。SWiS のソーシャルワーカーは、NGO に雇用され、あるいは学校コミュニティーの一部である学校のスタッフのパートナーとして働き、子どもたちの安全と幸せのため、子どもとその家族をサポートする。ソーシャルワーカーは、一つの、あるいは多くの学校で働き、子ども 400 人～700 人程度を 1 つのクラスタとして学校間連携を作る。

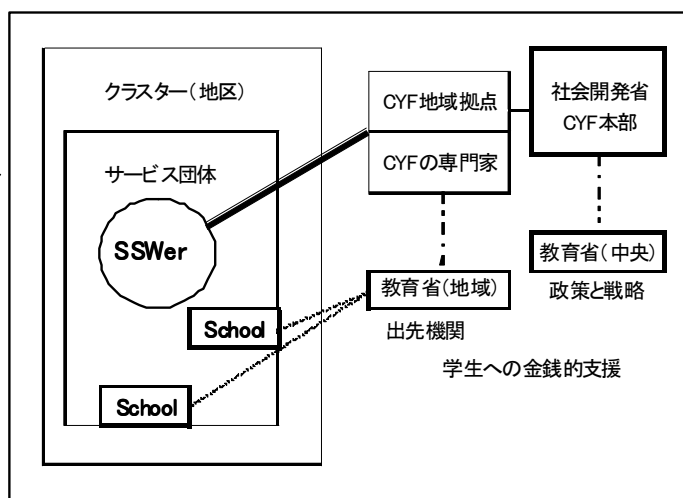
図表 1-1 SWiS の高校生向けサービス



図表 1 ニュージーランドの学制概念図



図表 1-2 SSW サービスの関係図



出典：オークランド日本貿易懇談会商工部編
『ニュージーランド概要』2003年

2011 年の 10 月、政府は、すべての小学校に 3 段階でサービスを拡大するよう SWiS に求めてきた。その結果、約 390 の学校が初めて SWiS とかかわりを持ち、約 150 人の新しい SWiS のソーシャルワーカーが雇われることになる。そして、新しいサービスの拡充は 3 段階で進む。すなわち、①2012 年の 3 学期から 25%の学校で始まり、②2013 年の 1 学期から 30%の学校で始まる。そして③2013 年の 3 学期から 45%の学校で始められる予定である。

今後の特徴的な活動として、子ども達に最も良い結果をもたらすのは、私たちの共同作業を強化していくことであると考えている。それは CYF と SWiS とのパートナーシップを構築し、子ども達と whanau(家族集団)のサポートの調整を行なうことである。私たちのマネージャーは、専門的な知識を SWiS のソーシャルワーカーと教育行政との間で共有して働くことだろう。

私たちは次のようなモデルに焦点をあて、より良いコミュニティーを達成するだろう。①コミュニティーをベースとした戦略的なグループ活動、②SWiS のワーカーと CYF のスタッフの連携したトレーニングやスーパービジョンの実施、③その他のトレーニングとしてのチーム・サポート、④利用者に関する業務と情報の共有の機会の増加。①の戦略的なグループには、オペレーター・マネージャー・業者・実践家・教育省の地域責任者が含まれる。地域グループは定期的に会合を開き、①コミュニティーにおける SWiS のサービスに関する優先順位を決め、②コミュニティーのニーズをアセスメントしレビューする。また、③サービスに関する認識のギャップを埋め、連携し、④関係機関が専門的な知識を共有し、ニーズに接近し共に働くかを考える。

その結果、次に何が起こるかを予測すれば、①新しい SWiS のサービスガイドラインは、共に働くための強さを発見する焦点を明文化しているのも、②SWiS の拡張の最初の過程－南オークランドやハックス・ベイで拡充したサービスを伝達する取り組みの過程にあり、③SWiS の付加的なサービスは、2012 年の後半に各地で始まるだろう。

< 追加インタビューから >

Q1 : スクールソーシャルワークの仕組みが図表で示されている。この仕組みを少し教えてほしい。

A1 : 地元のプロバイダーがワーキングする。

Q2 : プロバイダーというのは何ですか。

A2 : どんな団体でもコミュニティーのグループだったら良い。カトリック教徒の団体などがある。

Q3 : ボランティア団体でも同じ。

A3 : 契約であり、こちらの省と契約を結んでいる。私たちが資金を出す。これは新しい方法で、今まで学校で問題がある子どもの場合、親が承諾をしないとケアとかができなかった。それで問題が解決しないときに解決できるように、私たちはレパトリーとして新しい方法を導入した。ソーシャルワーカーが例えばハイリスク、問題が大きい子どもと一緒に問題が解決しようとしているときに、何が起きているのかを逐一私たち CYF に報告するということを義務づけている。

これまでは SWiS のソーシャルワーカーと新しいシステムのソーシャルワーカーが、ちゃんと連携してなかった。法律上、CYF のソーシャルワーカーは、子どもを親から引き離すことができる。でも、SWiS のソーシャルワーカーは、それが認められていない。子どもたちの問題を連絡してくれず、敵対感情が生じ、連携がうまくできてないということがあって、子どもの全体的な福祉というものが保たれていなかった。それはちゃんと連携ができるように、一緒に働けるように、このような仕組みになった。

Q4 : このような組織につなげていくということ。

A4：はい。学校は学生の在籍数、数で予算、補助金が決まる。例えば、問題がある学校では、親が嫌がって、子どもをそこから転校させてしまう。すると、学校側の対応も経営も困難になる。また、子どもの側からすれば、教師が早く問題に気付くと、その段階で学校が協力してくれ、問題を解決でき、問題が大きくならないのであれば、カストリーを予防できる。

Q6：カストリー？

A6：カストリーというのは親権剥奪。親から引き離して自分たちの監督下に置くという法的な権限を与えられている。そこまで問題がいく前に食い止めたい。結果として在校生の人数を減らしてしまうと政府の補助金とか減るといふことがあるので、各関係者が連携して、学校に「ここにこんな問題がある」を了解させる。学校にも教育していかないと駄目。

Q7：そこで連携システムを作ったと。

A7：一番の目標はお金がかからないようにするということ。法的な権限を行使してしまうと、子どものカストリーを行使すると、ものすごくお金がかかる。だから、早くから子どもたちに接しているソーシャルワーカーとの連携をする。しかし、今、何が問題かという、彼らというのとは私たちと違って資格がない。ソーシャルワーカー。

Q8：CYFのスペシャリストは資格を持った人たちで、SWISのソーシャルワーカーは資格がない人たちもいる。

A8：新しい方法なので、資格を持ってもらったり、大学に行ってもらったり。例えばネグレクトとか虐待というものの、もう少し込み入った勉強をしてもらって、ここで頑張ってもらってというのを私たちは作り上げていきたい。

Q9：このシステムが法律に規定されている。

A9：今まだ形を作り上げている段階。法律にはちゃんとなっている。要するに、私たち（＝CYF）がこの人たち（＝SWISのSWer）の質を上げる。

Q10：開かれた学校づくり。

A10：そうですね。私たちの部署、省の中では全国的に意見は一致している。ただ、学校のコンセプトというのを変えるのはすごく時間がかかるので、全国的に私たちのスタッフは分かっているけど、実際に学校に行くと現実の壁として学校側が全くそれに理解を示さないことがある。それを変えていきたい。

Q11：この図表は、ホームページからダウンロードした。ガイドブックはクラスター（地区）やプロバイダー（団体）で共有するのか。

A11：今まで学校としては、学校の中で自分たちが納得できる形で働いてくれたら、それでいいと考えてきた。でも、それでは駄目。学校という枠にとらわれないでやっていく。

Q12：クラスタとコミュニティー、これはどう違うのですか。

A12：クラスタは全部を包括している。コミュニティーや地域だけでなく、関係省庁もガバメントも全部入っているという構想。

Q13：トレーニングプログラムが2006年からモデル事業として展開され、2011年度で完成されたと、ホームページにあった。

A13：全てのソーシャルワーカーはまず1週間のトレーニングから始まる。担当のスーパーバイザーがおり、8日から15日にかけてちゃんとトレーニングができていくかどうか。それがちゃんと立証されたら、トレーニングが終わる。その後、各役割に応じて学んでいく。2010年に新しく法律が改正され、内容が変わり、今、ソーシャルワークに入れる方というのは、全て2010年以降のシステムに沿ってトレーニングしていく。（図表2－2008年度版）

図表 2 SWiS のソーシャルワーカーの 17 個の専門的力量一覧

子どもや家族と働く	プログラミング	ネットワーキング コミュニティ・サポート	専門職マネジメント
1. 関係の構築 2. 文化的スキル 3. 変化を促進するためのアセスメントと介入のスキル 4. 専門的知識と技術の適用 5. 対立の調整	6. 必要性／強さのアセスメント 7. 実行 8. レビュー／評価 9. グループに働きかける技術	10. 対人関係スキルとコミュニケーション 11. 資源との結び付け 12. パートナーシップによる働きかけ	13. 運営・経営 14. スーパービジョンと振り返りの技法 15. 個人的成長と専門職的開発 16. チームワーク 17. セルフ・ケア

出典：CYF、2008.4.版

* 各々3つのレベルから構成されており、例えば、16. チームワークには、「ある者がこの力を持っていれば、その者の行動が他者や団体に影響を与える。」とせつめいされ、レベル1：質の高い実践上の要素を演習できる。レベル2：自身の実践と専門職的開発を改良し促進させる責任をとれる。レベル3：専門職的開発の提供に貢献するとある。

図表 3 SWiS のトレーニング・ワークブック 3 - コミュニティ編



出典：CVF：Social workers in Schools induction, 2006

<2006 年の成果物>

- * 訓練期間中、オリエンテーションを含め、4つの段階を踏み、現場に赴くことになっている。
- * 第1段階では自分を取り巻く環境を理解し、サービス提供団体と自分の関係を理解する。

それを図示し、ワークブックに書き込みながら習得していく。ワークブックには多くの質問が列記されており、それを一つひとつ検討し、自分の言葉で文章化していく。

- * 第 2 段階では自分と学校との関係を理解する。基本的な手法は第 1 段階と同じであり、チェック&アンサーを記録していく。
- * 第 3 段階では自分と地域との関係を理解する。地域のキーパーソンを記録すると共に、危険な地域や環境、ターゲットの家屋・屋内の状況を記録する。（図表 3）

<2007 年>

前年度に作成されたマニュアルの内容を網羅した、スクールソーシャルワーカーの活動を記録するデータベースが完成している。

<2008 年>

マニュアル並びにデータベースをモニタリングするためのマニュアルが作成され、コスト意識を醸成するためのコスト管理の項目が追加されている。

<2009 年>

マニュアルの完成。各項目に番号が振られ、「〇〇番の業務」と共通理解生み、効率化が促進される。

<2011 年>

政府公認のスクールソーシャルワークサービスマニュアルが作成される。「クラスター・ミーティング」の項が設けられ、その目的とプロセスが明記された。

同様に高校におけるスクールソーシャルワーク・ガイドラインも作成された。

<2012 年>

CYF による「学びと開発プログラム 2012」が作成され、スーパーバイザーのためのカリキュラムが公表された。

（一連のマニュアルの詳細は、別の機会に行ないたい。）

Q14: スーパーバイザーもトレーニングを受けているのか。

A14: トレーニングを最初にしてから、ちゃんと仕事をできるということの証明として署名をする。これが大事なのは、子どもが死亡したりすることがかつてあって、その責任の所在ということでもものすごく大きくなってくる。スーパーバイザーの役目としては、まずちゃんとした大学卒の資格をもったスタッフとなること。そのトレーニングが最初に必須で課される。トレーニングの内容を十分に説明するところからはじまります。トレーニングを受けるスタッフに告げ、終了まで見届ける。

ここにリーダーシップ・プログラムの新しいバージョンがある。これが今、必須。ただ時間の問題がある。スーパーバイザーには 3 つの役割があって、それをバランスよくこなしているスーパーバイザーが少ない。

図表 4 SSW の展開過程モデル



＜考 察＞

ここでは図表 4 のようにイメージされている SSW の実際については触れることはしなかった。別の機会に譲りたい。

インタビュー調査と文献レビューから把握できた、CYF と SWiS により構築されつつある、SSW が展開できる仕組みの特徴について考察しておきたい。

了解できたことは

- ・ 昨今のわが国の子どもを取り巻く情勢は「いじめ⇒自殺」という構図の中で、慌ただしさを増しており、新たな政策が打ち出されつつあるが、必要とされる人材確保策が不明確である。一方、ニュージーランドにおいては、2006 年の省庁再編の潮流の中で、サービス提供の効率化・合理化・コスト管理が求められ、SSW が展開できる仕組みづくりが計画的になされてきた。
- ・ CYF の管轄にある SWiS の目的は、「子どもたちが学校に行き、学校内でのつながりを持ち、自身のアイデンティティを強め、社会性のある健康な子どもたちを育てる」ことであり、そのサービスは、①支援の乏しい、あるいは学校とのつながりの薄い子どもたちの支援、②社会的行動的問題のある子どもたちの支援、③悲嘆、あるいは喪失の経験のある子どもたちの支援、④努力している家族の支援、⑤リスクを持った家族の支援である。
- ・ SWiS は、2011 年 10 月、政府の「すべての小学校にサービスの拡大を」という要請を受け、SWiS 所属の①SSWer の専門化、②ガイドラインの作成、③サービス提供のシステム化を 2013 年秋までに、3 段階で整えようとしている。
- ・ SSWer の専門化においては、トレーニングを強化し、スーパーバイザーの養成とスーパービジョン体制の整備を進めている。
- ・ ガイドラインの作成については、2006 年から始まったモデル事業を発展的に展開し、SSWer の実践を支援するツールがリスクマネジメントの視点も含めて、ほぼ完成し、国内各地で活用が始まっている。
- ・ サービス提供のシステム化についても図表 1 のとおり、福祉と教育のコラボレーションにより順次進められている。

以上のことから

かつて子どもの福祉先進国と呼ばれたニュージーランドの子ども福祉施策、とくにスクールソーシャルワークを展開する仕組みについて、コスト面やスーパービジョン体制を例にあげ解釈すれば、未だわが国の子どもを取り巻く福祉施策の向上にとって、学ぶべきことは多いと考えられる。

ニュージーランドの施策づくりには、実践面が重視され、帰納的方法によりエビデンスがデータベース上で蓄積され、かつ、活用されようとしている。このことはソーシャルワーク実践にとっての効果測定にもなり、厳しさが付きまとう一方、ソーシャルワークの専門性の向上が的確に評価される仕組みが施策上に位置づけられているとも了解できる。

【まとめ】

SWiS が進める SSWer の専門化の過程は「子どものケアと保護」「その家族のサポート」の継続性の確保をねらい、①地域と教育と SWiS とのパートナーシップの構築、②専門知識が共有できるサービス・ガイドラインの作成、③モデル地区での実践とされ、多職種協働による実践の積上げと試行錯誤が、実践を普及させていくエビデンスのベースとして尊重されていることが示唆された。