

〈論 文〉

生活保護法の理念と公的扶助ケースワーク

増山 道康

Abstract Social Welfare Services Law enacted in 1951. The organization carried out by the social welfare officer was established and social welfare administration, such as a temporary assistance, has continued till today. A social welfare officer is called a caseworker.

キーワード：生活保護ソーシャルケースワーク、ケースワーカー、福祉事務所

はじめに

2008 年のリーマンショック以降、自立支援プログラム策定や稼働判定会議設置等の稼働年齢層への対応が福祉事務所に求められている。これは、派遣労働者や個人請負者の雇い止めによる稼働年齢層生活保護受給者の急増によるが、それにより、生活保護受給者の大半が高齢者や障害者であった、これまでの福祉事務所運営から大きくかけはなれつつある。こうした時代背景から、生活保護実施について、専門性の高いソーシャルケースワークを基盤とする必要が高まっていったと考えられる。

ところで、生活保護の実務は、社会福祉主事任用資格を持つ福祉事務所現業員によって行われている。彼らは、しばしばケースワーカーと自称しているが、生活保護法には、こうした呼称は存在しない。また、社会福祉主事の規定は、社会福祉法第 19 条におかれているが、この条文にもケースワーカーという資格、呼称はない。

それでは、何故現業員はケースワーカーと自称するのか。また、厚生労働省もそれを黙認しているのか。生活保護法第 1 条後段には、自立の助長とあり、一般に、その実務がケースワークだと理解されている¹。ケースワーカーと自称する根拠がここにあるとされているが、現業員が生活保護受給者の自立の支援者であるならば、サポーターでもよいし、ファシリテーター、コーディネーターでもよい。社会福祉士や精神保健福祉士にならってソーシャルワーカーと自称してもよいだろう。

社会福祉法上の社会福祉主事の規定にも問題がある。社会福祉主事の任務は、社会福祉法第 18 条に、その資格については第 19 条に規定されている。第 19 条の規定は、一部主観的な要素を含んでいる。資格要件として、「人格が高潔」で「思慮が円熟」し、「社会福祉の増進に熱意」がある（カギ括弧筆者）という規定は、社会福祉職についての社会通念としては、理解できるが、通常法律が要求する客観的要件とはいえない。なぜならば、どのようにして高潔や円熟や熱意を測定する、もしくはできるのであろうか。同条文では、年齢要件として 20 歳以上と規定していて、これは、客観性がある。しかし、高潔かどうか、円熟しているかどうか、熱意があるかどうかは、

1 青木尚人「「岸・仲村論争」を踏まえた生活保護ケースワークの課題と展望」社会事業研究第 56 号 2017,P88

尺度が設定できない。社会福祉法上の社会福祉主事と、職業としてのケースワーカーの資質は、直接には結びつかない。実際には、社会福祉主事の任用は、こうした主観的な側面はほとんど無視され、専門科目の取得または、任用後の研修受講を条件としている。

以上をふまえて、この小論は、生活保護現業員がケースワーカーを自称する理由を探ることによって、生活保護ソーシャルケースワークの理念、方法を探ることにする。まず、生活保護の原理を再確認し、公的扶助等貧困に向き合うソーシャルワーク理念について古典を通じて確認し、それを基に生活保護法と関連法令および厚生省、厚生労働省の通知、公式刊行物に記載されている現業員の職務の中から公的扶助ソーシャルケースワークにあたると思われるものを抜き出し、生活保護ケースワークについて検討を進めていく。そこから結果として、ケースワーカーを自称・自認する正当性について判断を行い、生活保護ソーシャルケースワークの理念、方法を抽出する。

なお、貧困に向き合うソーシャルケースワークについては、戦前の方面委員がすでにケースワーカーを自称していた例があるが、そうした前史については、紙幅の関係から、ここでは取り上げない²。また、福祉事務所設置の経緯についても、概要を記するにとどめ、詳細は、別稿とする。なお、ソーシャルケースワーク、ソーシャルケースワーカーというキーワードは、岡部卓「生活保護ソーシャルワーカー必携」(2014)に倣った。

1. 生活保護の理念

①福祉事務所設置の経緯

1951年に制定された社会福祉事業法により福祉事務所が制度化され、生活保護その他社会福祉行政は、社会福祉主事によって実施される体制が確立し、今日に至っている。福祉事務所は、1950年の社会保障制度審議会による「社会保障制度に関する勧告」(以下、「50年勧告」と記す。)の中では、民生安定所として記述されている。

50年勧告では、社会福祉機関として都道府県及び人口10万人以上の市に民生安定所を置く。設置基準は保健所に準じ人口10万人に1ヶ所とする。業務として被扶助者、身体障害者、児童、その他援護を必要とする者の面接相談、訪問指導、個別の処遇や、これらに必要な調査、統計などの業務を行うとしている。その他に生活資金・生業資金の貸付、生活相談、市町村社会福祉事業の査察指導・連絡調整も業務とされている。また、専門職として社会福祉主事を置き、その現任訓練及び査察指導の確立が望ましいとしている³。この中で、個別の処遇は、括弧書きでケース・ワークと書かれている。

また、50年勧告では、生活保護を廃止し、生活困窮者については、国が最低生活

2 方面委員のケースワークについては、以下に概略の記述がある。増山道康「社会事業の意味の変遷に関する若干の考察」青森県立保健大学雑誌第14巻2013,p8-9

3 社会保障制度審議会「社会保障に関する勧告<第4編社会福祉第1節社会福祉機関第1民生安定所、第2専門職員の養成及び充実>」1951

保障をする国家扶助制度を提案している。この提案では、国家扶助は経済保障に限定し、要保護者の処遇については、特に指導援護を要する者として特別な福祉の措置を講じるとしている。また、常に社会福祉主事が被扶助者の生活状態を調査する必要があるとしている⁴。

以上を通じて 50 年勧告は、社会福祉主事を社会福祉の個別援助、相談、社会資源運用、社会調査の職務に従事する専門職として捉えている。これは、リッチモンドによるケースワークの定義と援助形態にきわめて近い⁵。

なお、三和治によれば、旧生活保護法時期の東京都特別区内には、ほぼ各区 1 ヶ所以上の民生館と各区 4～5 ヶ所の民生事務所が設置され、区職員（公務員）が配置されていた。旧生活保護法では、民生委員が生活保護実務を行うことになっているが、特別区では、民生館・民生事務所が生活保護実施にあたっていた⁶。ここに配属された職員の多くは、福祉事務所設置により社会福祉主事として配置された⁷。関西においても大阪市等に民生安定所が設置され、特別区とほぼ同様の機能を有していた。大阪市の場合は、方面委員時代から行政区が公的扶助実務の単位として指定されており、民生安定所もほぼこの方針で設置された。また、大阪市においては、方面委員事務所に配属されていた方面書記（市職員だが俸給の 1/2 を方面委員が負担）が戦後の旧生活保護事務にも携わり民生安定所に引き続き雇用された例が多い⁸。

こうした公的扶助実践が、50 年勧告に反映したといえることができる。なお、三和の考察によれば、福祉事務所現業員の担当する生活保護世帯基準（現在は標準）が 80 世帯とされたのは、東京都の社会福祉主事が担当する理想的な被保護者数が根拠であった⁹。

②生活保護の理念

日本の公的扶助は、生活保護法 1 法のみで成立している。単法主義を取っているが、公的扶助的な制度は社会保障法全体では、複数あるといえる。

公的扶助は国家による最低生活保障を目的として、財源は税を主体とする国費のみでまかなわれる。これについて、一定の生活の支持を目的として国費が相当程度投入されている制度を公的扶助周辺制度とする議論もある。杉田米行は、旧国民健康保険法を例にして、任意の医療保険制度に、例外的に公的扶助準用規定があることを指摘している¹⁰。現行制度としては、国民年金法第 30 条の 4 に規定されている 20 歳前発

4 社会保障制度審議会「社会保障に関する勧告＜第 4 編第 2 節福祉の措置第 1 被扶助者の指導援護＞」1951

5 リッチモンドについては、第 2 節で扱う。

6 三和治「生活保護制度の研究」学文社 1999,pp125-145

7 三和治 前掲書 p144

8 大阪市方面委員民生委員制度五十周年記念誌編集委員会編「大阪市方面委員民生委員制度五十周年記念誌」大阪市,pp219-229。

9 三和治 前掲書 p139

10 杉田米行「日本の国際的地位と医療保障制度の変遷－1920 年代から 1940 年代初頭－」杉田米行編著『アジア太平洋地域の政治・社会・国際関係－歴史的発展と今後の展望－』明石書房 2018,pp37-40

症の傷病・障害による障害基礎年金給付は、無拠出で全額国費負担であり、公的扶助に準じた制度といえる。

生活保護法では、第1条から第4条を生活保護の原理、第7条から第10条を生活保護の原則としている。その内容については、社会福祉士、精神保健福祉士養成の標準的なテキストや多くの一般書、研究著作に記載されているためここではあえて取り上げない¹¹。

現行生活保護法施行直後に厚生省（現厚生労働省）が発刊した生活保護法の解説では、最初に生活保護法は、「国民の生活権保障の精神に徹底し、旧い救貧法的保護制度を完全に脱却した」¹²と記されている。この性格は「救貧法的思想を脱却して国家責任による国民の生活保障法制」¹³であり、憲法第25条に規定されている生存権について「生活保護法こそこの憲法の精神を体現した最も有力な立法」¹⁴として請求権を認めた法制度であるとしている。

中川善之助は、社会福祉を「憲法25条によって国がその保障を確約したところの『健康で文化的な最低限度の生活』をすべての個人について実現させようとする活動」であると定義している。その上で、貧困は「社会が自然に産み出す不可避免的な現象だと見なければならなくなってきた...貧困者を救うことは社会全体の問題となり社会全体の責任ということになる」¹⁵と述べ、公的扶助は、現代社会の貧困問題解決という国家義務を果たすための制度としている。

なお、「一般に、権利を権利たらしめているものは、これを実現し、保全し、侵害を排除する方法が法律によって与えられていること」¹⁶であり、生活保護については、「生活保護法の規定により、具体的に国に対し給付を請求し、あるいはその請求権の裁判上の救済を求める具体的な法律上の根拠が設けられた」¹⁷としている。請求権は、「生存権の一態様で...生存権は、人間が人間らしく生きる権利であって」¹⁸、これを権利として定着させるには「国民が...社会保障制度に対して主体的に対応することが

11 4 原理とは、最低生活保障と自立助長、無差別平等、健康で文化的な最低生活保障、要件（優先と活用）、4 原則とは、申請主義、基準と程度、必要即応、世帯主義をいう。テキストは、中央法規出版、弘文社等から発行されている。日本弁護士会貧困問題対策本部編「生活保護法的支援ハンドブック」民事法研究会 2015 は、ケースワークも含め生活保護全般についてわかりやすく解説している。

12 木村忠二郎「改正生活保護法の解説」時事通信社 1950,p2、木村忠二郎は、当時厚生省社会局長であり、この文献は、個人名義で出版されているが、内容は生活保護法に関する厚生省の公的見解となっている。引用文は、「序」の一部であり、この部分のみ、木村の私見と見なすことができよう。

13 木村忠二郎 前掲書 p43

14 木村忠二郎 前掲書 p48

15 中川善之助「社会福祉の本質」社会福祉研究会『福祉事務所創刊号』社会福祉研究会 1953, p 3。会の所在地は、厚生省内であり、実際の編集は、社会局保護課と推測できる。

16 厚生労働省社会局保護課長黒木利克「保護基準・不服申立—生活保護百問百答第7集—」全国社会福祉協議会連合会 1954,p65、課長名で出版されているが、百問百答集は、厚生省の公式見解である。

17 厚生省社会局保護課「生活保護百問百答第19集—保護請求権の救済手続き—」全国社会福祉協議会 1970,p3

18 厚生省社会局保護課 前掲書 p5

肝要」¹⁹だとも記している。

なお、請求権が「付与された以上、この権利の実現が阻まれたとする場合には当然法律的手段によりその救済が保障されなければならない」²⁰ため、その方法として都道府県知事に対する不服申し立てと厚生大臣に対する再申し立てが規定されている。すなわち、「不服の申立の制度は現行生活保護法の根幹的部分の一つ」²¹であり、不服申立を、「権利の実現が阻害されたときは、争訟手続き等を経て、その実現を図」²²る制度として行政庁や現業員が認識することを要請している。

生活保護は、最低生活を保障する制度だが、その最低生活は、「生活需要を満たす最後のものであるから...費目は日常生活の全範囲に亘らなければならない...（その）額は、それによって生活需要のすべてに亘って最低必要なものを求め得るに十分な程度のものでなければならない」²³と規定している。奢侈や華美は認められないが、普通の生活を送ることを可能とする収入を保障している²⁴。

2. ソーシャルケースワークの基本理論

この節では、ソーシャルケースワークの古典から、貧困に対するソーシャルケースワークの理論を概観する。ここで概観する3者は、いずれも診断的ソーシャルワークである²⁵。また、ソーシャルワークの対象は、概ね貧困であり、その技法をアート(Art)と記述している。彼らのソーシャルワーク理論は、現行生活保護法におけるケースワークの基本となっているため、ここで取り上げている。

彼らのソーシャルワーク論は、キリスト教を基盤としている。特に2番目に取り上げるバイスティックは、カトリック司祭でもあり、著書の中で「キリストは弟子たちに隣人を愛する誓いを立てさせ...弟子たちがキリストに対して行ってきたことを、他人にも行うよう命じた」²⁶ことがソーシャルワークの原点であると述べている。ブトゥリムは、こうしたキリスト教を基盤とする援助関係をカウンセリングも含めて「愛による援助モデル」と名付けている。すなわち、援助関係には「愛が最優先すべきで

19 厚生省社会局保護課 前掲書 p6

20 木村忠二郎 前掲書 p128

21 厚生労働省社会局保護課長黒木利克 前掲書 p64

22 厚生省社会局保護課 前掲書 p 6

23 厚生省社会局保護課(2)「生活保護の運用(続)ー生活保護百問百答第11集ー」社会福祉調査会 1958,pp3-4

24 現行生活保護法制定の経緯および施行当時の制度理念については、小山進次郎「改訂増補生活保護法の解釈と運用」中央社会福祉協議会 1951(全国社会福祉協議会 2004 復刻)を参照する研究者が多いが、この小論では、あえて参照していない。その理由は2つある。1つは、当該著書が、厚生省の公式の見解とは言いがたいこと。もう1つは、当時の厚生省の公式の見解が本小論の根拠(エビデンス)となりうると考慮したことである。

25 リッチモンドは、ソーシャルワーク過程を「エビデンスの発見」、「推論」、「社会診断」、「社会治療」に順序づけている。その中で、「社会診断」とは、「全ての証拠(エビデンス)からクライアントの社会的困難をできるだけ正確に定義づけする」こととしている。ソーシャルワーカーは、「自分で問題全体の核心を見いださねばならない」と述べている。

M.E.Richmond“Social Diagnosis”1917Russel Sage Foundation、佐藤哲三監訳「社会診断」あいり出版 2012。脚注内の引用は p65

26 F.P.Biestek“The Casework Relationship”Loyola University Press1957、尾崎新・福田俊子・原田和幸訳「ケースワークの原則[新訳改訂版]ー援助関係を形成する技法」誠信書房 2006,p33

ある」こと、人間は、「絶えず生成しつつあるもの...成長と向上が可能なもの」として捉えることが、「愛による援助モデル」の特徴だとしている²⁷。

①リッチモンドのソーシャルケースワーク論

前述したように、リッチモンドは、ソーシャルケースワークはアートであると述べている²⁸。ソーシャルワークの技術は、教育研修によって習得できるテクニックや職人芸としてのスキルではなく、個人を「人間としての根本的な類似点がある」²⁹が、はっきりした個人差があるクライアントとして捉えている。そのニーズをくみ取り人間の発展を保障するものがソーシャルワークである。

リッチモンドは、ソーシャルワークの分野としてケースワークの他、グループワーク、社会改良、社会調査を挙げている。これらは、それぞれ独立しているわけではなく、相互に密接に関係している。

グループワークは、セツルメント³⁰やレクリエーション活動その他多数が同時に活動する。社会改良は、住宅・健康・労働条件その他社会関係を改善する活動やそれを促進する社会的立法への関与である。社会調査は、ソーシャルワークの各分野で活用できる事実や資源の収集をする³¹。

リッチモンドは、ソーシャルケースワークを「人間と社会環境との間を個別に意識的に調整することを通してパーソナリティを発達させる諸過程」³²と定義している。ソーシャルワーカーは、ソーシャルケースワークを行うために洞察と活動を行わなければならない。そのための哲学も持たなければならないと述べている。ソーシャルワーカーは、個性や個人的特徴や社会環境を洞察し、クライアントへの心理的働きかけや、社会環境を通じた働きかけといった活動を行う³³。

ソーシャルワーカーが持つ哲学とは、「人間の心は...固定した、変更できないものではない。そうではなくて、人間の心は、生きて、成長し、変化し...機会に対応し、悪とともに善を吸収できるもの」³⁴という観念である。また、「人間は相互依存し... (一人一人) 異なり...依存的に飼い慣らされた動物ではない」³⁵ということも認識していなくてはならない。ここから、ソーシャルケースワークへのクライアントの参加という概念が生じる。現代でいう自己選択、自己決定の原始的な観念が述べられている。

ソーシャルケースワークの到達点は、個人のパーソナリティの成長である。クライ

27 Z.T.Butrym“The Nature of Social Work”the Macmillan Press1976、川田誉音「ソーシャルワークとは何か」川島書店 1986,p37

28 M.E.Richmond(2)“What is Social Case Work”Russell Sage Foundation1922、小松源助訳「ソーシャル・ケース・ワークとは何か」中央法規出版 1991,p80

29 M.E.Richmond(2) 前掲書 p93

30 < 貧困地区に宿泊所・授産所・託児所その他の設備を設けて住民の生活向上のための助力をする (隣保事業) > 広辞苑第 6 版、岩波書店 2008

31 M.E.Richmond(2) 前掲書 pp139-140

32 M.E.Richmond(2) 前掲書 p57

33 M.E.Richmond(2) 前掲書 p590,p161

34 M.E.Richmond(2) 前掲書 p78

35 M.E.Richmond(2) 前掲書 p162

エントのパーソナリティが、変化し、活力と創造力が解放され、よい欲求と健全な社会関係に向かうことが、ソーシャルケースワークの貢献である。そのためには、ソーシャルワーカー自身のパーソナリティの成長も求められる³⁶。

②バイスティックのソーシャルワーク原則

バイスティックは、ケースワークの7原則で知られているが、ソーシャルワーク全体に共通する要素、概念を分化したり、特定の要素のみを取りだして論述することで、ソーシャルワークの本来の関係性や個別性を損なう恐れについても警告している³⁷。

バイスティックは、ソーシャルケースワークの「過程全体は、心理・社会的ニーズを充足させ、クライアントを援助して問題を解決する」³⁸ことと定義している。その上で、援助関係を構成するものとして「ケースワーカーとクライアントのあいだに生まれる態度と情緒による相互作用」³⁹を挙げている。態度とは「ある一定の状況に置かれたときに、一定のやり方で行動する傾向、もしくはそのように行動しようとする固い決意」であり、情緒は、「生じてくる感情を自覚した状態」⁴⁰である。

援助関係における相互作用は、「力動的（dynamic）」であり、「援助関係が続く限り力動的な相互作用の動きが中断されることもない」⁴¹として、力動的な相互作用について3つの方向を示している⁴²。

ソーシャルケースワークの関係は、まずクライアントからワーカーへ向けて、ニーズを感情を交えて発信することから始まり、次にソーシャルワーカーが、クライアントの基本的ニーズや感情を受け止め、理解し、それを的確にクライアントに伝える。クライアントが、ソーシャルワーカーの反応を受け入れれば、肯定的な感情が生まれ、活気に満ちた対話によって援助関係が成立していく⁴³。

援助関係を導き出すのは、クライアントの基本的な7つのニーズである⁴⁴。1 個人として対応されたい、2 否定的感情・肯定的感情の両方を表現する必要がある、3 価値ある人間、尊厳ある人間として受け止められたい、4 感情について共感的な理解を得たい、5 一方的な非難は受けたくない、6 人生に関する選択を自己決定する、7 個人的な秘密を近隣世間に知られたくない。

こうしたクライアントのニーズを的確に捉え、それを基に調査、診断、治療を行うことがケースワークの過程である。「援助関係は、ケースワークの魂である...これに対して、調査、診断、および治療の過程は、ケースワークの身体である」⁴⁵と記して

36 M.E.Richmond(2) 前掲書 p163

37 F.P.Biestek 前掲書 p iv、本書では、序文から目次まではローマ数字によるページ付番となっている。

38 F.P.Biestek 前掲書 p17

39 F.P.Biestek 前掲書 p19

40 F.P.Biestek 前掲書 p19

41 F.P.Biestek 前掲書 p23

42 F.P.Biestek 前掲書 p23

43 F.P.Biestek 前掲書 pp23-26

44 F.P.Biestek 前掲書 pp20-21、

45 F.P.Biestek 前掲書 p29

いる。「両者ともある種のエネルギーのやりとりである」が、「援助関係における相互作用は、主として内的なやりとりであり、やりとりのエネルギーは、感情と態度である」が「調査、診断、あるいは治療の諸過程における相互作用は、主として外面に現れており、その相互作用のエネルギーは、言葉と行動である」⁴⁶としている。

援助関係の基礎となるクライアントのニーズを、ソーシャルワーカーの行動規範、倫理的な指針に置き換えるとバイスティックの7原則となる。これは、前述した援助関係における相互作用の3方向の2つ目に対応する⁴⁷。

最も重要な原則は、「受けとめる (accept<受容>)」であろう。バイスティックは、受けとめることを3段階に整理している。まず、「感知する...自分が受けとめつつあるものを客観的に見つめる」、次に「援助を目的として理解する...いかなる原因がクライアントに影響を及ぼしているのか、その原因がクライアントにとってどのような意味を持っているのか、さらにケースワークの目標をどこにおくべきか」といった観点で事例を捉える、最後に「クライアントのもつ現実を多様な角度から適切に認識」⁴⁸する。こうした受けとめによって、適切なケースワークが開始できる。

ブトゥリムは、バイスティックの原則を「中範囲の原則」として整理している⁴⁹。中範囲の原則とは、ソーシャルワーク全体の基本的な原理ではなく、その中の一領域としてのケースワークに関する「具体的な点での思考の枠組み」と定義されている⁵⁰。

③ トールの普遍的な人間のニーズ論

アメリカ社会保障制度は、ほとんど公的扶助のみで、医療保険はなく、年金の対象も限られている。トールは、公的扶助を民主主義に欠かせない制度と述べている。「公的扶助事業は、個人と家庭に、最低の経済保障であっても、これを与えることができるかぎり、人類の身体および誠信の福祉に寄与する...公的扶助事業は、民主主義に貢献する一市民として欠くことのできない精神を大きく成長させ、また個人と社会に相互的な権利と義務を課する、相互に依存する人間関係をきずく」⁵¹と記している。

公的扶助ケースワークの基本は、個別化であり、受給者自身やそのおかれている状況に対する理解と洞察である。「ワーカーが人間関係から生じてくる基本的欲求を理解するとき...申請者を個別に扱い、またその他のサービスの必要も人の変るごとに異なった仕方で充足することができる」⁵²としている。また、「我々の用意したもの<公的扶助等社会保障制度を指す>が十分な効果を実現するためには、人間のパーソ

46 F.P.Biestek 前掲書 p29

47 F.P.Biestek 前掲書 p27。7原則は、1 クライアントを個人として捉える、2 クライアントの感情表現を大切にする、3 援助者は自分の感情を自覚して吟味する、4 受けとめる、5 クライアントを一方向的に非難しない、6 クライアントの自己決定を促して尊重する、7 秘密を保持して信頼関係を醸成する。

48 F.P.Biestek 前掲書 p110

49 Z.T.Butrym 前掲書 p66

50 Z.T.Butrym 前掲書 p66

51 C.Towle“Commn Human Needs(Revised Edition)”National Association of Social Workers1952、村越芳男訳「公的扶助ケースワークの理論と実際—人間に共通な欲求—」全国社会福祉協議会 1966,p14

52 C.Towle 前掲書 p9

ナリティに関する現代の理解と洞察に照らし合わせ」⁵³る必要を説いている。トール
の見解は、リッチモンドやバイスティックを踏まえているといえよう。

公的扶助ケースワーカーが理解すべき人間の特性とは、主として心理面である。トールは、人間に共通する感情について、大きく3点指摘している。まず、人間は特定の人間関係や状況について併存する反対感情を持つ。次に、人間はしばしば自分の感情、思考および行動について責任を取ることができない。さらに、人間は急激な変化に対して強い不安感を持つ⁵⁴。

ケースワーカーも例外ではない。公的扶助ケースワーカーが、併存する反対感情を持つと、ケースワーク自体が失敗する可能性が大きい。「困窮のときに社会に対して扶助を請求する正当な権利がある」⁵⁵ことに対してそれを正当とする信念とそれを疑問視する観念が相争う場合がある。どちらが強いかにによって、「申請者を主にしてものを考えるか...被扶助者を犠牲にするか...不服申立の権利を説明する仕方に（ついで）...権利を持たないと申請者に感じさせる...不服申立を実際に利用することができる」⁵⁶というように、ケースワーカーの感情や態度が受給者に影響を及ぼす。

トールは、人生のステージごとに、人間に共通する普遍的なニーズは異なるとしている。乳幼児を含む子ども時代は、愛情、養護と教育の機会が必要である。子どもは創造的活動と精神的身体的発達の機会を必要とする⁵⁷。

思春期を中心とする青年時代は、葛藤の時代である。子どもであり大人であるため、その行動や観念について支持的な指導を必要とする。高等教育への就学、職業選択および結婚その他将来に対して合理的な計画の立案と、それが実現できる機会の提供についての援助を必要とする。また、金銭感覚、個人的経済についての教育も必要とされる。

成年時代は、自分の生存の維持と自分が属するグループ（社会的環境）内での生活の維持について強い関心を持つ。労働による生活維持と家族を持つことによる円熟を必要とする。老年時代は、過去への関心が高まる。過去を必要以上に追わず、現在をできる限り楽しむという安楽な生活を送る支援が必要となる⁵⁸。

貧困状態では、こうした普遍的なニーズの実現が困難となる。貧困に対して公的扶助給付が行われることで、普遍的なニーズが実現できるとしている。

3. 生活保護法におけるソーシャルケースワーク

ここでは、生活保護における公的扶助ソーシャルケースワークの根拠と実際の相談援助活動の課題について検討する。

53 C.Towle 前掲書 p15

54 C.Towle 前掲書 pp32-51

55 C.Towle 前掲書 p37

56 C.Towle 前掲書 pp37-38

57 C.Towle 前掲書 pp62-70

58 C.Towle 前掲書 pp61-115

①生活保護ソーシャルケースワークの根拠と過程

生活保護におけるケースワークは、診断的ソーシャルワークを基盤としている。前述したように、生活保護法は、4 原理 4 原則によって運用されている。また、一般に、生活保護ケースワークの根拠は、生活保護法第 1 条にうたわれている第 1 原理の後段にあるとされている。生活保護法第 1 条は、国家による最低生活保障を規定している。それは、経済給付と自立の助長の二種類である。自立の助長とは「積極的に保護を受ける者の将来における自立を図る」⁵⁹ことである。

生活保護ケースワークの直接的根拠と見なしうる条文は、生活保護法第 1 条以外にも、数箇所ある。第 27 条指導指示、第 27 条の 2 相談助言、第 28 条報告・調査・検診命令、第 29 条資料提供・報告、第 54 条・第 55 条の 5 医療機関・施設の報告、第 61 条届け出義務、第 62 条指導指示に従う義務をあげることができる。ここに挙げた条文については、生活保護手帳および生活保護手帳別冊問答集に詳細な説明が記載されている⁶⁰。また、後述する生活保護援助の過程と密接に関連している。

一般にソーシャルワーク過程は、intake (初回面接)、assessment (調査)、planning (援助方針・援助計画策定)、intervention (実施<介入>)、monitoring (経過観察)、evaluation (評価)、ending (終結) の順に進む。生活保護では、申請時面接と申請受理、調査 (初回訪問と関係先調査および検診命令)、保護の要否判定、ケース診断会議による援助方針決定、給付する扶助の種類決定・給付額の計算、保護の実施・定期訪問、年度末総括、廃止 (自立、死亡、文書指示遵守義務違反等) の過程を踏む⁶¹。

生活保護申請者は、要保護者と見なすことができる。生活保護開始前のため、第 27 条に基づく指導指示は出来ないが、第 27 条の 2 による助言は行いうる。福祉事務所は、「法の趣旨、制度の建前を説明し、保護を受ける要件を満たす努力をするよう、助言援助をする」⁶²よう求められている⁶³。初回訪問は、申請受理から 1 週間以内に行うよう定められている⁶⁴。目的は、家族関係、生活状況、近隣も含めた生活環境の把握、および資産 (預金、生命保険加入状況等)、収入状況の聞き取り、確認である。平行して関係先調査を行う。課税調査、金融機関・保険会社への照会・年金調査を行い、収入および不動産所有状況や、金融資産、年金の有無等を把握する。不動産の所有者を確認する必要がある場合は、法務省出張所 (登記所) に照会する。稼働能力の測定を必要とする場合は、検診命令により、医療機関から就労の可否の診断を受ける。

初回訪問および関係先調査、検診命令結果等を基に生活保護の要否 (受給可能かど

59 生活保護研究会「生活保護のてびきー平成 30 年度版」第一法規出版 2018,P5。

60 生活保護手帳および別冊問答集は、生活保護の実務についての具体的な実施基準である。法定受託事務 (旧機関委任事務の一部) としての生活保護の処理基準であるため、福祉事務所は、この内容通りの事務を行うことが求められている。

61 本小論では、要保護者と被保護者という類似の用語を使用している。生活保護申請から決定迄は、生活保護受給者ではないため要保護者であり、決定後実際に生活保護を受給すると被保護者となる。但し厚生省、厚生労働省の文献では混乱も見られるが、文献参照の際には、その文献の記述に従っている。

62 「生活保護手帳別冊問答集 2018」中央法規出版 2018, p 388

63 福祉事務所の標準的な人員配置では、申請時の相談および申請受理は、相談員が行うことになっている。

64 「生活保護手帳 2018」中央法規出版 2018,p419

うか)を決定し、要の場合は、援助方針を策定する。援助方針は、「個々の要保護者の自立に向けた課題を分析するとともに、それらの課題に応じた具体的な」⁶⁵方針でなくてはならない。策定した援助方針と給付する扶助の種類および給付額については、対象者に内容を説明し、理解を得るよう努める必要がある。医療におけるインフォームドコンセントと同様のことが求められている。

生活保護受給の決定は、申請日を基準とする。決定後は、被保護者（世帯）から収入申告を受け、毎月給付額の算出決定を行う。同時に1～3ヶ月に1回以上訪問調査を行う。訪問調査は、「世帯の状況に応じ...訪問調査の目的を明確にし、それを踏まえて年間訪問計画を策定の上」⁶⁶行うとされている。収入申告は、それ自体がケースワークと見なされている。「収入申告はその世帯に対するケース・ワークの一過程である。...そのような行為を通じて彼我の間に信頼関係を成立させ、ひいては問わずして相手方が真実を告げずにはいられない関係に高める（ことで）...心理的葛藤を通じてではなく、ワーカーと被保護者の協力関係を通じて認定が行われる」⁶⁷ことが理想である。

援助活動の総括と援助方針の見直しについては、「指導援助の結果を適宜適切な時期に評価し、...援助方針の見直しは世帯の状況等の変動にあわせて行うほか、...少なくとも年に1回以上は行うこと」⁶⁸とされている。行政年度にあわせ、年度末に総括する場合が多い。

生活保護の終結は、本来、被保護者の経済的自立によるが、現実には、高齢者や障害者の場合は、死亡によることがほとんどである。母子世帯の場合では、母親の稼働能力が低く、子どもが独立した後も高齢の一人世帯として生活保護が継続する場合が多い。その結果、生活保護受給期間が長期化する傾向にある。第27条に基づく指導指示は、就労可能となった場合、収入増の努力を惜しんでいる場合、資産や年金その他の収入の活用を行っている場合、世帯員の変動についての申告を怠っている場合等、被保護者が最低生活の維持向上に務めていないと認められる場合に行われる。口頭による指導指示を遵守しない場合は、文書によるそれを行う。文書による指導指示に従わない場合は、生活保護の廃止を行うことが出来る。

厚生労働省の報道発表によれば、2015年度の生活保護廃止理由のうち、「その他」は約26%であり⁶⁹、2013年1月に出された「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」では、廃止理由「その他」の約半数を文書指導指示違反と推定している⁷⁰。そこから、指導指示違反による廃止は、廃止件数全体の10

65 「生活保護手帳 2017」中央法規出版 2017,p426

66 「生活保護手帳 2017」中央法規出版 2017,p426。訪問期間はA～D ケース訪問類型に分類する。Aは1ヶ月1回以上、Bは2ヶ月1回以上、Cは3ヶ月1回以上、Dは6ヶ月1回以上の訪問を行う。長期入院・施設入所者については1年に1回以上の訪問を行う。

67 厚生省社会局保護課(2) 前掲書 p93

68 「生活保護手帳 2018」中央法規出版 2017,p438

69 厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護の被保護者調査（平成 26 年度（月次調査確定値）の結果」2016（プレス発表資料）

70 社会保障審議会生活困窮者の生活支援 の在り方に関する特別部会「社会保障審議会生活困窮者の生活支援 の在り方に関する特別部会報告書」2013,p229

～15%と推計しうる。指導指示違反による廃止後も再受給する事例も増加している。生活保護法には、いわゆる欠格条項が存在せず、生活保護法第4条に該当すれば、被保護者になる。指導指示違反者の多くは、無収入であり、再保護となる可能性が高い。

ここで見たように、生活保護の援助過程は、ほとんどソーシャルワーク過程と重なる。生活保護ソーシャルケースワークと見なせるであろう。一般にソーシャルワークは、クライアントとソーシャルワーカーの任意の関係であり、両者は対等の関係である。それに対し、生活保護における援助関係は、被保護者の自立助長が最終目的であり、その過程は、生活保護法とそれに基づく省令、規則、生活保護手帳によって規定されている。また、被保護者と現業員は、生活保護実施関係にあり、被保護者が任意に現業員を選択はできず、対等な関係とはいえない。東京都特別区のある現業員は、こうした状況を「権限付きケースワーク」と表現し、ソーシャルワークといえるか疑問を呈していた。

②生活保護ソーシャルケースワークの基本理念

生活保護手帳の冒頭には、「生活保護実施の態度」が7ヶ条にわたって掲載されている。最初の3ヶ条には法令と実施要領の遵守がうたわれていて、最後の1ヶ条は自己研鑽と職責の明確化の必要性が書かれている。残りの3ヶ条は、ソーシャルワーク原則となっている。1 生活保護は、自立助長を図る制度であり、それを実現するために、被保護者の個々の性格や環境を把握理解した上で、積極的な援助を行う。2 要保護者の実態を把握して事実に基づいた保護を行う。3 被保護者が生活の維持向上その他の義務を進んで果たすように配慮する。以上の3点が述べられている⁷¹。

生活保護手帳別冊問答集の冒頭にも、同様に7ヶ条の現業員の心得が記載されているが、そのうち2～5条および7条は、ケースワークの原則となっている。要保護者を公平・公正に扱い、実情を客観的に把握する。その場合、要保護者は、社会的きずなが希薄で不安感、疎外感を持つことが多いことを理解し懇切丁寧に対応する。その上で個別性、具体性に即応した取扱いをする。その際には被保護者に対しては説明と同意をについて務める（インフォームドコンセント）。以上についてケースワーカーの独断で処理してならない。ケース診断会議に図る、または査察指導員（スーパーバイザー）と協議する等組織として行動すると述べられている⁷²。ここに挙げられているソーシャルワーク原則は、前節で概観したリッチモンド他、診断的ソーシャルワークの理論に準じているといえる。

ここで注意すべきは、ケースワークは、法律行為ではないことである。前述したように生活保護給付に関しては、被保護者は不服申立の権利を有するが、厚生省は、「ケース・ワーカーのケース・ワーク、或いはその言動...は保護の実施機関（福祉事務所を意味する）のした保護に関する処分ではないから、これらについての不服申立は右の要件を欠く」⁷³としている。その上で、生活保護ケースワーク上の不満を解消する

71 「生活保護手帳 2018 年度版」中央法規出版 2018,pp2-3

72 「生活保護手帳別冊問答集 2018 年度版<平成 21 年度 3 月 31 日厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡>」中央法規出版 2018,pp2-3

73 厚生労働省社会局保護課長黒木利克 前掲書 p 69

ためには、「被保護者との間に、常に十分な意思疎通が行われるように注意し、実施機関の側が被保護者の気持ちをよく理解し、...ケースワーカーと被保護者等との間に感情的な対立などが生じることのないよう」⁷⁴にすることを強く勧めている。

生活保護ソーシャルケースワークサイクルでは、申請時面接がインテークであり、初回訪問がアセスメントに相当する。前述したように生活保護受給関係前のため、生活保護法第 27 条による指導指示はできない。そのため、資産・収入の申告や扶養家族への経済援助要請も指示ではなく、依頼となる。この場合、第 28 条以下の関係先調査は行えるが、申請者の同意を必要とする。

また、平行して生活就労や子の進路等の相談も行うが、その際の根拠が第 27 条の 2 相談助言である。この条項は、要保護者の希望により自立に関する相談助言を行うことが出来ると規定している。

なお、生活保護の実務では、「行える」という述語は、福祉事務所が、積極的に対象者に働きかけることと解している。要保護者への相談助言が出来るという規定を積極的に活用するために、要保護者の範囲を広く取ることになる。生活保護申請の意思の有無に関わりなく、福祉事務所の相談窓口に来訪した人々を要保護者と見なせば、それだけ多くの人々への相談援助が可能となる。

4. 生活保護ソーシャルケースワークの論点

①福祉事務所創設期におけるケースワークに関する議論

前述したように、福祉事務所設置当初から、厚生省は現業員をケースワーカーと呼び、その活動をケースワークと記している。数原貢は、福祉事務所が、「問題の初期解決及び問題が進展した場合の継続指導による最終的解決」の機能を持つことを期待し、さらに、「現存の関係機関のあらゆる機能と関係者の熱意を総合的に、有機的に結集して、援助を受ける者の持つ自力厚生能力を開発することにより問題を解決」⁷⁵することに期待をかけている。小島茂三郎は、現業員の資質として、「ケースワーカーは、その人格が高潔であって品性の高いことを必須条件としますが、更に正しい批判力と鋭い洞察力を持たなければならない」⁷⁶と記している。この記述の前段は社会福祉主事の要件であるが、後段は、リッチモンドやバイスティックが述べているソーシャルワーカーの備えるべき資質に一致する。

匿名の現業員は、被保護者に対する態度として、「ケースワーカーが困窮者被保護者のよき友、よき相談相手ともなり、又よき理解者ともなる」⁷⁷必要性を記している。

石川県民政労働部長の三浦直男は、「生活保護法の実施に当たっても勿論ケース・ワーク・サービスが必要であると確信する」⁷⁸と記している。これらの記述によれば、生活保護の実務者の中では、生活保護現業員はケースワーカーであり、その実務はケ

74 厚生省社会局保護課 前掲書 pp10-11

75 数原貢「福祉事務所の運営について」社会福祉研究会『福祉事務所創刊号』社会福祉研究会 1953, p 12

76 小島茂三郎「ケース・ワーカーの指導訓練をかえりみて」社会福祉研究会 前掲書 p 50

77 匿名「被保護者の声を生かせ」社会福祉研究会(2)『福祉事務所第二号』社会福祉研究会 1953,p64

78 三浦直男「福祉事務所は前進する」社会福祉研究会(2) 前掲書 p19

ースワークであるとする意識が、福祉事務所制度発足当時（1951 年）からあったことをうかがわせる。また、関係機関相互の連携や被保護者のセルフヘルプー自己選択・自己決定ー支援の理念は、福祉事務所創設当初から、こうした議論の中で醸成されていた。

ところが、実際の福祉事務所は、組織上の課題を抱えていた。都道府県や政令市では、多くの場合、地方事務所内に福祉事務所が設定され地方事務所長が福祉事務所長を兼務していた。その後、独立した組織となっていくが、財政事情による人員削減により、十分な人員配置ができない場合が多かった⁷⁹。東京都や京都市のように一定の人員と予算をもって運営されていた事務所は多くはなかった。

また、当然のことながら、社会福祉主事のソーシャルワーク経験は長くなく、収入認定や保護の程度の計算をもっぱらとする「計数ワーカー」⁸⁰、「収支認定技術屋」⁸¹となっているとの嘆きも出されている。これに対しては、京都市では研究会組織によって資質の向上を図っているとの事例報告があり⁸²、またいくつかの事務所では、査察指導の充実やケース検討会の定期的開催によるケースワークの充実例が報告されている⁸³。

注目すべきは、被受給者の「参加」を表明した意見が寄せられていることである。匿名の現業員は、「ケース研究会に被保護者の幾人かを参加させる事である。或いは被保護者との懇談的なものを一地区又は全域的に催すことである」⁸⁴ことが提案されている。これにより、保護の方法や自立助長へのヒントが得られるとしている。「参加」は、2 節で見た 3 者が一様にソーシャルワークの一手法としてあげている⁸⁵。福祉事務所創設後 2 年程度でこうした意見が提起されていることは注目に値する。

②生活保護被保護者が抱える課題

トールは、人間に共通する肉体と精神の健康を形成する基本的ニーズとして、「満足できるような食事、整った衣服、十分な住居など」⁸⁶を挙げている。また、「身体的、精神的、宗教的幸福の基盤として人間関係を満足させたい」⁸⁷というニーズも基本的なものと記している。

前者は、公的扶助給付によって充足できるが、後者については、ソーシャルワーカーが、被保護者と社会との仲介することで実現する。すなわち、人間関係の充足は、

79 福祉事務所創設期の課題については、以下に事例が報告されている。茂又一郎「福祉事務所の二三の問題」社会福祉研究会 前掲書 pp13-15。三浦直男「福祉事務所は前進する」社会福祉研究会(2) 前掲書 pp17-20

80 数原貢 前掲、社会福祉研究会 前掲書 p12

81 三浦直男 前掲、社会福祉研究会(2) 前掲書 p19

82 月沢信成「現況と当面の課題」社会福祉研究会 前掲書 p47

83 小島茂三郎「ケース・ワーカーの指導訓練をかえりみて」社会福祉研究会 前掲書 p 50。長谷川昇「現場だより」社会福祉研究会(2) 前掲書 pp54-56

84 匿名「被保護者の声を生かせ」社会福祉研究会(2) 前掲書 p64

85 M.E.Richmond 前掲書 pp62-63。F.P.Biestek 前掲書 p18。C.Towle 前掲書 p93

なお、白梅学園大学教授長谷川俊夫は、福祉事務所現業員時期から被保護者の参加を提唱している。

86 C.Towle 前掲書 p61

87 C.Towle 前掲書 p61

ソーシャルワークの目標の一つとなる。こうした点は、現行生活保護も同様である。衣食その他一般的な消費は、生活扶助、住居は、住宅扶助、健康維持・医療は、医療扶助がそれぞれ対応する。生活面での相談、とりわけ孤立の解消が、訪問相談の目的の一つとなっている。一人暮らし高齢者に対する訪問面接は、その場で当然に対話が成立することで、孤独感をある程度緩和しているといえよう。

こうした生活保護の内容は、十分とはいえないものの、最低生活維持の制度として機能している。しかし、生活保護申請における要保護者や被保護者は、強い劣等感（スティグマ）を抱えていることが多い。

トールは、スティグマについて「（公的扶助申請者が）現在の事態が、自分は人なみに十分な人間でないという、彼の心の奥底にある感情を表面に浮かびあがらせ、自分はまったく駄目な人間であるというふうな態度であったならば...扶助を受けたことで彼は恥辱をあたえられたと感じ、劣等感をもち続け」⁸⁸と記している。日本では、要保護者に近い経済状態にあっても、生活保護申請にいたる場合は、多くはない。生活保護補足率に関する公式の統計や調査はないが、厚生労働省が2010年に配付した資料⁸⁹を基に読売新聞は、生活保護以下所得世帯（生活保護受給を含む）を、全世帯の約7%と推計している。そのうち約32%が生活保護受給世帯である⁹⁰。つまり最低生活世帯の約70%が生活保護を受給していない。

この原因の一つに、日本の社会性がある。副田義也は、「（日本の）社会通念によれば生活保護はしばしばその受給が恥ずかしいこと、一人前の人間ではないと烙印をおされることであるような制度である」⁹¹と記している。また、生活保護申請時点での調査も挙げられる。初回面接と初回訪問で、収入、金融資産と親族関の詳細を聞き取るが、申請者（要保護者）にとっては、強圧的と受け取られる。生活保護受給要件を満たしているかどうかの確認を正確に行う必要があるが、その結果、秘匿しておきたい、いわゆる「恥ずかしい」事例が明るみに出る。生活保護を受給する手続き自体にスティグマが潜んでいる。

なお、福祉事務所が収集した要保護者に関する情報は、治療を要する疾病傷害がある場合は、医療機関に提供される。一般的な個人情報、要保護者の居住地を担当する民生委員に提供される。個人情報の一部が、当事者の同意なく外部に提供されている。こうしたことも要保護者には苦痛となる場合がある。

このように、被保護者になることで、トールの指摘したように劣等感が植え付けられる。その結果、自立が困難となる事例も出ている⁹²。

88 C.Towle 前掲書 p27

89 厚生労働省「ナショナルミニマム研究会第8回資料＜生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について＞」2010

90 原昌平「貧困と生活保護（49）生活保護の大問題は、低すぎる捕捉率」読売新聞コラム『よみ Dr』2017

91 副田義也「生活保護制度の社会史」東京大学出版会 1995

92 被保護者の自立阻害要件についての事例研究は見当たらないが、当事者に近い立場での事例紹

③生活保護ソーシャルケースワークの検討

ここまで示したように、現行生活保護制度と福祉事務所成立時期までには、生活保護現業員をケースワーカーと呼ぶことが確立している。また、実務としても、診断的ソーシャルケースワーク理論に沿って行われている。よって、生活保護現業員をケースワーカーと呼ぶ根拠は、法律上はないが、事実行為として慣習的に呼ぶことは無理がないといえよう。

ここで、生活保護ケースワークの課題を3つ挙げたい。1 終結がないケースワークと福祉事務所の疲弊、2 スーパーバイザーの不在、3 自立助長概念の狭隘である。

前述したとおり、生活保護受給期間は、長期化している。障害者世帯、とりわけ精神障害者、単親世帯、高齢世帯は、結局一人世帯として、長寿を全うする。一般のソーシャルワーク過程における最終評価と終結は、転出、失踪という例外を除けば、死亡しかない。また、死亡後の居宅整理や葬祭も福祉事務所業務となっている。それに対して、ケースワーカーの多くは、一般行政職であり、少数の例外を除けば、2～3年程度で異動する。これでは、長期間を見据えた援助方針や援助計画を策定できない。また、他職場からの異動者が、生活保護および周辺の社会保障、社会福祉制度を理解し援用できるには1年以上はかかる。ほとんど実務経験を積まないまま、他へ異動するという循環が生じている。このため、福祉事務所としての生活保護行政の統一が困難となっている。厚生労働省の指針に沿わない制度運用、特に収入認定や給付額について、全く生活保護手帳に当たらないまま、違法状態であることも意識しない運用が行われている例もある⁹³。

生活保護制度では、スーパーバイザーは、査察指導員と呼ぶ。社会福祉主事経験のある係長級を任用することになっているが、実際には、現業員と同様に一般事務職の異動で任用されている場合が多い。厚生労働省の指導監査では、査察指導員の任務を5つ挙げている。1 いわゆる困難ケースの把握、2 被保護者台帳の管理、3 訪問記録、給付等の決裁、4 助言指示と同行訪問、5 係内の被保護者の処遇の均衡⁹⁴。

一般的な係長職の職務は3および4であるが、査察指導員の任務は、それを越えている。しかし、スーパーバイズの経験が無いため、十分なスーパーバイズが行われていない。実際に、査察指導員研修時における聴取では、制度変更について十分な理解がない、又、制度運用についての対応が遅い等の意見が出されている⁹⁵。

前述したとおり、生活保護ケースワークの根拠は、生活保護法第1条の「自立助長」であるが、自立とは何かについて、明確な指針はない。厚生労働省生活保護のあり方に関する専門委員会（以下専門員会）報告では、自立を3段階で定義している。1 就労による経済的自立（就労自立）2 それぞれの能力やその抱える問題等に応じ、身体

介の一般書籍はある。井ノ瀬珠実「お金で悩まないこころの治療生活」飛鳥新社 2001

93 福島市の高校奨学金収入認定事件では、2015年厚生労働省は、再審査請求に対し、福島市の処分取り消しを行っている。（自立助長に充てる場合は、収入認定しない）

94 厚生労働省社会局監査指導課（現厚生労働省社会・援護局保護課）「生活保護の実務」社会福祉調査会 1987, pp68-71。参照文献は古いが、現在もほとんどこの内容に沿って指導監査は行われている。

95 青森県「青森県福祉事務所主査級職員研修」青森県立保健大学 2014（講師増山道康）、秋田県

や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送る（日常生活自立）3 社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立（社会生活自立）⁹⁶。

専門委員会の整理により、生活保護法の自立概念が拡大した。又、この報告の趣旨に沿って 2005 年度から、自立支援プログラムを策定することになり、同時に福祉事務所に就労支援員をおくことになった。それにより従来からある就労による自立助長は、強化された。しかし、日常生活自立、社会生活自立では、退院促進、とりわけ精神科病院からの退院促進が図られたが、大きな成果はない。

なお、厚生労働省は「本人が自らの生活を自らの責任で営むこと」と自立を定義している。また、1982 年の脳性マヒ者等全身性障害者問題研究会報告を引用して「自らの判断と決定により主体的に生き、その行動について自ら責任を負うこと」⁹⁷とも定義している。これらは、専門委員会法上の自立の定義とは異なる。

2013 年度からは、就労可能な被保護者に対して、生活保護開始直後から「生活保護からの早期脱却を目指し、一定期間を活動期間と定め、...切れ目なく集中的な支援を行う」⁹⁸とする取り組みを開始している。その結果、自立助長が、就労自立の支援のみとなっている。

生活困窮者自立支援法（2013 法律第 105 号）では、児童生徒の学習支援が制度化され、被保護世帯の児童生徒も対象となっている。実際は、NPO 等への委託がほとんどであり福祉事務所ケースワーカーが直接支援を行ってはいない。自立と自立助長が、就労自立とそのための援助という狭い枠組みのみで構成されており、その方法も社会援護局長通知で規定されているため、ケースワーカーの創意工夫の余地がほとんど無い。

こうした 3 点の課題が重複し、負のサイクルとなっているため、生活保護業務は、困難さを増し、福祉事務所は、不人気職場となっている。要保護者への、また被保護者への不適切な対応や横領等職員の不正が、マスコミで取り上げられているが、その原因は、こうした課題が解決されないまま長期化していることにもあると推測できる。

おわりに

生活保護現業員をケースワーカーと呼び、その活動をソーシャルケースワークと呼ぶことには、一定の根拠があることが分かった。また現状の福祉事務所体制や生活保護業務の課題についても多少の検討が行えた。

生活保護ソーシャルケースワークは、法律を直接被保護者にあてはめる処分ではなく、事実行為であるが、要保護者、被保護者の生活に関与する重要な業務である。しかし、前述したように、スーパーバイズが確立されていないこともあり、その方法や

「秋田県福祉事務所査察指導員研修」秋田県社会福祉協議会 2014・2015（講師増山道康）

96 厚生労働省生活保護のあり方に関する専門委員会「厚生労働省生活保護のあり方に関する専門委員会報告」2004

97 厚生労働省「社会保障審議会福祉部会資料＜自立の概念＞」2004

98 厚生労働省社会・援護局長「就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針について」2013

被保護者との関係構築について十分検討されているとはいえず、またこれらが、ケースワーカー間で共有されているともいいえない。

各都道府県とも現業員研修や査察指導員研修を行ってはいるが、多くの場合、任意参加のため対象者の一部しか参加していない。東京都は、事例集を作成して福祉事務所間の実務の統一を図っているが、福祉事務所毎に現業員、査察指導員の経験年数の差が大きく、十分な成果が上がっているとはいいがたい。

こうした福祉事務所状況や生活保護業務の現状を改善するためには、少なくとも2つの方策を必要とする。一つは、現業員資格の厳格化であり、もう一つは、経験年数の長期化である。

一部の府県・市は、福祉事務所職員を福祉専門職として採用している。これを全都道府県・市（特別区含む）に拡大すると同時に社会福祉主事任用資格を社会福祉士養成課程に準じた教育課程修了を条件とする。

前述したように行政職員は、短期で異動を繰り返す。これは、どのような行政需要にも応えられるゼレラリスト要請のためとされている。例外的に税務は職務習得期間が必要という理由で、その担当職員は、5年程度の在職となっている。一部の福祉事務所は、現業員の異動期間を5～7年としているが、税務職員と同様に比較的長期の在職期間を確保することが望ましい。

専門職採用や社会福祉主事任用資格の厳格化および異動期間の長期化は、係長職以上への任用が困難となる言う反対意見もある。しかし、生活保護ソーシャルケースワークが、よりよい方向へ向かうためには、こうしたこれまでの行政人事の慣例にとらわれない方策が必要であろう。

なお、生活保護ソーシャルケースワーク自体の理論化、原則定立も必要であるが、それについては、別稿としたい。