

[原著論文]

生活保護ソーシャルワーカーをめぐる裁量の性質の検討

高城 大

Examining the nature of individual judgments surrounding public assistance social work

Dai Takashiro

生活保護ワーカーは、生活保護法から「最低生活保障」と「自立助長」を基軸とした実践が要請されている。制度をどう運用するかだけではなく、どのような援助規範でソーシャルワークを実践していくのか否かは裁量の問題が関係している。そこで本研究では、生活保護ワーカーの裁量の性質に焦点を当てた。生活保護ワーカーが担う相談援助活動の独自性と特殊性を整理し、裁量の性質を明示した。最後に、裁量とどのように付き合っていくべきか実践的な課題を検討した。その結果、第一に、「クライアント支配」に陥らないよう、ワーカー自身の置かれている立場を相対化すること、第二に、裁量を顕在化させるべく、実践を意識的に振り返る必要があること、第三に、生活保護実施過程におけるクライアントの「参加」「協働」のあり方を検討すること、第四に、ワーカーがどのような援助規範を獲得していくのか、そのプロセスに関する実態調査が必要であることを提示した。

Keywords : 生活保護ソーシャルワーク 裁量 援助規範

Public assistance social work, Individual judgments, Assistance norms

1. はじめに

生活保護制度において、その実施過程で展開されるソーシャルワークの専門性はどこにあるのかと言った問いは、古くて新しい問題である(清水 1992)。

古くは、1950(昭和 25)年に社会福祉主事の設置に関する法律が施行され、福祉行政に専門的に従事させるべく社会福祉主事が設置された。その後も「仲村・岸」論争によって、公的扶助政策とケースワークとの関係性が問われるなど、ケースワークに対する専門性の問いかけがなされてきた。仲村優一 ([1956] 2011:35)は「ケースワークを公的扶助と機械的に分離して理解しようとするのではなく、公的扶助に即したものとして考え」「公的扶助をケースワークの手段とするのではなく、ケースワークを公的扶助の手段とするような方向でなければならない」という立場を表明した。一方、岸勇 ([1957] 2011:43)は「公的扶助と結びついたケースワークは必ず対象者の人権を侵害する」と言い切り、「ケースワークを公的扶助に導入すること自体強く排撃されねばならない」と言った。こうした論争は、生活保護領域でのソーシャルワーク実践の必要性の是非を議論しており、十分な結論を見出せないまま中断しているが、その後の公的扶助とケースワークとの関係性を問う論点を生み出すきっかけとなっている。

では、今日の生活保護の現場において、そもそもソーシャルワーク実践は存在しているのだろうか。例えば、杉村(1997:2)は、これまで生活保護の領域でのソーシャルワークについて、「これほど曖昧で、理論的にも実践的にも蓄積の乏しい領域はない」と言い、窪田(2013:15)も、生活保護法を軸とした福祉行政に導入されたソーシャルワークに関して、「ソーシャルワークの導入当初、援助の理念としては違和

感なく受け入れられ、研修のときには解説され、それらの重要性は強調されても、業務指針のなかではなかなか具体化されず、『ソーシャルワークを理論的に知っているが、実際にソーシャルワークをしていないワーカー』が大多数、という時期が長く続いた」とその問題点を指摘している。こうした状況は、福祉事務所、強いてはケースワーカーによる違法行為など人権を軽視した不適切な対応や発言として現在も続いている。ただし、このような問題群は、決してワーカー側の個人的な資質といった要因のみに起因した問題ではないものの、ワーカー業務の負担軽減との関連でも、生活保護ケースワーク業務の一部が外部に委託されているなか、今後の生活保護領域におけるソーシャルワークのあり方が問われていると言えるだろう。

本研究では、こうした生活保護領域におけるソーシャルワークのあり方に関して、その実施過程において、果たしてソーシャルワークが存在しているのかという観点から生活保護ワーカーの裁量の性質に焦点を当てたい。それは、現業員たるワーカーは、ソーシャルワークを実践しているのか、ソーシャルワークをどのような規範をもとに用いているのかを検討することでもある。現業員たるワーカーは、後述するように、生活保護法から最低生活保障だけではなく、自立の助長、すなわち「自立を支援すること」を基調とした実践が要請されている。ただ、自立支援と一言に言っても、多義的な意味合いが含まれており、ワーカー間でも共通認識を有しているわけではない。まして、「行政機関のソーシャルワーカーは、必ずしも社会福祉の専門教育を受けた人々が携わっているとは限らない」（牧野田 1998:95）という実情があるように、法律が要請しているような自立助長のためにソーシャルワークを活用するか否かは、当該ワーカーに委ねられている。例えば、森川(2013:56)は、生活保護におけるケースワークについて、「それぞれの時代における制度運用の方針や、各地域の福祉事務所における組織運営などに影響されながら、個々のワーカーの裁量に大きく依存しながら、標準化されないままに展開されてきた」と公務労働者たる生活保護ワーカーに関する基本的な問題としてあり続けているという。また長友(2017:69)も「実際の生活保護ソーシャルワークにおいても、国の示す事務処理基準はあったとしても、ソーシャルワークのほとんどは支援者の主体的判断に委ねられている現状がある。利用者の問題をどのようにとらえ、支援の方向性をどのように設定し、具体的支援行動をどのように展開するかという過程においても、ほとんどが支援者の主体性にもとづく判断の中で決定される状況にある」とその現状を説明しており、生活保護領域におけるソーシャルワーク実践と、そこにおける生活保護ワーカーの裁量の性質にかかわる懸念がある。

そこでまず、生活保護法という枠組みのなかで、現業員たるワーカーが担う相談援助活動について、どのような特殊性もしくは独自性を有しているのかを確認する。生活保護法は、「最低生活保障」と「自立助長」が基軸をなしているが、ワーカーはこの2つの大きな基軸をどのようにとらえ、どのような援助規範をもとに業務に従事しているのか、文献レビューをもとに確認していく。生活保護ワーカーは後述するようにストリートレベル官僚と呼ばれ、その業務は裁量に依存している。そこで、ワーカーが有している裁量の性質を明らかにし、援助規範との関係を検討してみる。最後に、生活保護ワーカーは、裁量により自らの実践に大きな影響を及ぼす、援助規範といかに付き合っていけばよいのか、今後の実践的な課題を検討する。

なお、これまで生活保護領域における相談援助活動に従事する職員は現業員や公的扶助ケースワーカー、もしくは単にケースワーカーと称され、理解されてきた。ただ生活保護領域における相談援助活動はどのような援助実践を意味しているのか、論者によって、意味内容が若干異なる^{注1}。本研究では、生活保護の展開過程において社会福祉援助としてのソーシャルワークを志向することが重要であるとの立場に立つものの、直接的には、その意味内容は分析対象として取り扱わないため、「ケースワーク」と「ソーシャルワーク」は同じ意味として用いる。また、現業員は単に「ワーカー」もしくは「生活保護ワーカー」と称しておく。ただし、文意が通りやすい場合や語感を尊重する場合には「ケースワーク」もしくは

「ケースワーカー」と表することとする。

2. 生活保護法においてワーカーが担う相談援助活動の特殊性及び独自性

生活保護法という枠組みの中で、基軸をなす「最低生活保障」と「自立助長」は、大きな目的として機能しているのは周知のとおりである。現業員たるワーカーは、「最低生活保障」という経済的な給付業務とともに、「自立助長」という相談援助業務のいずれも担っている。このうち、「最低生活保障」は、困窮の程度に応じて各扶助を効果的に組み合わせて、憲法第25条に基づく生存権の具体的な実現を図ろうとするものである。そして、生活保護制度は、法令や告示そして実施要領に基づいて、画一的・標準的な基準をもとに実施・運用されている。一方の「自立助長」は、昨今では「自立支援」と言い換えられ、被保護者の相談援助、すなわちソーシャルワーク実践を意味している。金子(2017:229)によれば「自立助長(支援、あるいはソーシャルワーク)にも力を入れることが宣言されている。つまり、現金を給付して終わりというのではなく、人が介入して生活上のさまざまな相談や支援にかかわるといことである」と、いわゆる自立の助長に向けた具体的な対人援助サービスを提供することを意味している。

では、生活保護法における「最低生活保障」と「自立助長」もしくは「自立支援」という法的に基軸をなす規範をワーカーはどのように受け入れ、そもそも自らの行為をソーシャルワークと認識して実践しているのだろうか。この点を考えるにあたって前述の仲村(1956)が説明した公的扶助とケースワークとの関係性に関する整理内容が示唆的である。仲村は「通俗的ケースワーク」と「公的扶助ケースワーク」に分けて、ケースワークを公的扶助に積極的に位置づけようとした。そのなかで、「通俗的ケースワーク」は、「戦後アメリカから導入したケースワーク論の生半可な理解」をもとに対象者の意思に反して、日常生活を干渉したり、一方的な指導指示を実施するようなケースワークだと説明する。仲村によれば、これは多くのワーカーが抱いている誤った考え方だというが、仲村が本論文を発表した後70年近く経った現在もなおこうした考え方は残っている。一方、仲村が重視する「公的扶助ケースワーク」とは、自立助長のため、ケースワークを公的扶助の手段とする方向性を持つものであり、「自立を助長するということは、単に惰民を養成することがないようにというような消極的な意味に解釈されるべきものではなく、もっと積極的に、被保護者の人格を尊重し、その価値と可能性に対して信頼を寄せ、その人間性を発展せしめるという意味での自立への期待につながっていなければならない」(仲村〔1956〕2011:36)というものである。生活保護ワーカーの多くは、自らの行為についてこれら対比されたケースワークのいずれかの考え方を受け入れつつ、業務を担っているのではないだろうか。六波羅(2000:47)は、「生活保護における自立助長の問題は、最低生活の保障という経済的な意味が、ケースワークという援助を通して行われる自立助長によってもたらされる保護の実施レベルの問題との融合が常に求められてきた」といい、山村(1998:143)も「福祉事務所における主要な社会福祉援助活動は、従来からケースワークの手法による個別援助、相談義務が中心」であるという。このように、本来的には、生存権を保障する生活保護の趣旨を踏まえたソーシャルワークの実践を主軸に置くことが求められている。だが、実際のところは、保護の目的を達成させるべく、経済的な給付とケースワークは並列的に、渾然一体となって現前しているところにその特殊性そして独自性がある。しかしながら、その特殊性及び独自性と関連して、自らの行為が通俗的になっているのか、それとも公的扶助ケースワークとして成立しているのかは見出しにくい。また、生活保護の実施過程において、「経済的な給付」と「相談援助」を同時に提供することには相反する規範が併存している。生活保護の運用実施には、保護の開始や変更、却下、廃止といった決定にかかる法律に基づいた画一的な行政処分としての側面のみならず、ソーシャルワークというそれぞれの被保護者に寄り添った相談援助をしていく側面を有しているためである。具体的には、生活保護法とソーシャルワークとの関連において、生活保護法第27条「指導指示」と第27条の2「相談及び助言」という法的拘束力のあるものとなないものという性質が混在している。

柴田(2014:125)によれば「法は理念を示した抽象的なものであり、個別具体的な生活問題については記載されていない」と言い、法的拘束力を伴う指導指示と、法的拘束力を伴わない相談・助言等の事実行為が、同時に進行していると説明する。大友(2006:106)は、社会福祉法と生活保護法とのその法的性質を比較して、前者が「利用者と提供者の対等な関係」そして「利用者の自己決定を重視」するのに対し、後者は「指導・指示」により、「生活行為の自己決定」に介入するといったダブルスタンダードが存在していたと、その矛盾を指摘している。さらに、「生活保護のあり方に関する専門委員会」報告書により、新たな自立論が打ち出されたことに伴い、上記ダブルスタンダードの克服の途が開けたと言うが、実際のところ、この論点はあまり照射されぬまま等閑視されている。なぜなら、生活保護法第27条に見られる「指導・指示」的に行政介入としてソーシャルワークを用いるのか、それとも、第27条の2のように被保護者との対等な関係を志向し、自己決定を尊重した相談援助としてソーシャルワークを展開していくのかは二律背反な性質であり、ワーカーがこうした援助規範とも言える性質をどのように獲得し、業務の中で認識し、縛られているのかは議論の俎上に挙がりにくいからである。厳格に法律や実施要領を拠り所として、適正な手続きに沿って業務にあたっていくのか、それともソーシャルワークの知見を拠り所にして、生活保護法の枠内だけでは解決が難しい生活実態そして課題を正確に把握し、個々の具体的な生活場面及びその局面に応じた、より柔軟な個別判断に基づく問題解決を目指していくのか。当然、生活保護ワーカーには、これら二つの援助規範ないし援助活動の方向性を考えていくことが求められるが、特に内的な規範は、ワーカー個々が有しているものであり、内面化しているものである。柴田(2014:125)は、生活保護の文脈のなかで、「社会福祉援助活動は法的拘束力を背景に行われるものではないにもかかわらず、本制度全体の中においては、保護の決定実施という枠組みの中での法的拘束力を有する措置と相談助言に象徴される強制力のない社会福祉援助が、同じ目的の基に行われる」としており、特に法的拘束力を伴わない相談援助においては、ワーカー自身がどのような援助規範を内面化しているかは定かではない。例えば、生活保護ワーカーは、業務を遂行していくにあたって、いつどのような援助規範を獲得しているのか、そして、どのような場面において、どちらの規範に重きを置いているのか、といった明確な規定も指針も拠り所も存在しない。岡田(2009)は「そもそも行政ソーシャルワーカーの仕事には、対人サービスにつきものの『裁量』があり、同時に『ディレンマ』も抱えている。法や規則の範囲で誰に対しても平等に対応するという行政規範と、相手一人ひとりの個性性を尊重して支援をするというソーシャルワーカーの職業倫理の、矛盾した二つの価値観の両方を足場になっているからだ。どちらか一方だけに依拠するとか、一方を無視することができないのが行政ソーシャルワーカーの基本的な性格である」と行政組織に所属するソーシャルワーカーの基本的な性格を説明している。また、六波羅(2000:49)も「生活保護制度は、ある意味で制度の画一性と被保護者に対する個別性との間で社会福祉主事の苦悩が生じることになる」というように、ワーカーは日々の業務のなかで、葛藤を覚えたり、板挟みを感じるようになる^{注2}。この点に関しては沖田(1994:54)も「ワーカーは、法制度の諸規定・諸規則を実施要領に従って画一的・機械的に運用していく職務と、クライアントが主体的にサービスを利用するのを援助していく職務との間で、多くの葛藤や矛盾を経験している」とワーカーの職務上の判断とクライアントの自己決定とが対立すると倫理的ディレンマを感じやすいとしている。

このように、現業員たるワーカーは、矛盾した2つの援助規範及び価値観に挟まれた特殊な状況下にあり、不安定な立場に置かれながら実務に従事していると言えるのではないだろうか。伊藤(1997:161)は「ケースワーカーはまず被保護者の経済保障を主とせざるをえず、被保護者に対し監視の眼を怠らぬように努めるケース訪問を忌避されがちとなる。一方、被保護者の自立助長のためのケースワークによる福祉サービスは歓迎される。ワーカーとクライアント間には以上のような両面の関係があり、ともすれば矛盾を引き起こしやすい」と、我が国の生活保護制度は扶助とサービスの分離に矛盾を抱えていると指摘する。

以上、本節では、ワーカーの援助活動には、保護の目的を達成させるべく、経済的な給付とケースワークは並列的に、渾然一体的に提供している点、そして、生活保護の運用実施には、生活保護法第27条にあるような行政処分としての側面と、第27条の2のようにソーシャルワークや相談援助という側面とを併せ持つ点に特殊性及び独自性があることを示した。そして、ワーカーは、二つの矛盾した援助規範及び価値観に挟まれながら、通俗的にケースワークを実施している、若しくは仲村が強調した自己決定を重要視した公的扶助ケースワークとしてソーシャルワークを展開している可能性がある旨を確認してきた。ここで注意しておかなければならないことは、こうした援助規範及び価値観に、もしかするとワーカーは無自覚かもしれないということである。また、具体的な相談援助場面において、援助規範、価値観を受け入れるのかは、裁量の問題とも関連してくる。つまり、これまで述べてきた裁量は、ワーカーがどのような援助行為を展開していくのかを判断する基準を与えるものとなるのではないか。言い換えれば、ワーカーの内的規範となって援助実践を拘束することになると考えられる。では、このような二つの援助規範なり行為としてのソーシャルワークがどの程度受け入れられ、自らの業務を規定していくのか、ワーカーの有する裁量の性質と援助規範との間には深い関係があるのではないか。そこで次節では、生活保護ワーカーの裁量の性質、そして援助規範との関係を取り上げ、検討していく。

3. 生活保護ワーカーにおける裁量の性質

この節では、生活保護ワーカーの援助規範とともに、ワーカーが有している裁量の性質に焦点を当てていく。本研究で取り上げている生活保護ワーカーは、社会福祉援助を志向する行政職員を想定しているが、そもそも生活保護ワーカーは地方公務員であり、行政組織の一員でもある。リップスキーは、こうした窓口業務を担う第一線職員のことを「ストリートレベル官僚」と称している。リップスキー(1980=1986:3)によれば、「市民と直接的な相互行為を通して仕事を進め、そして業務の執行に多くの裁量を持っている」と言い、生活保護ワーカーもここに含まれている。例えば、申請前の面接相談から要否の判定、保護の開始決定の可否、被保護世帯の自立支援、保護の廃止といった一連かつ多様な業務に従事しているということからも明白である。

では、裁量とは何を意味するのだろうか。関(2014:83)によれば、「第一に、資格審査や自立支援において日常的に生活保護の申請者や受給者(クライアント)と接触している。第二に、上司の目の届きにくい場所で面接や訪問活動を行っており、クライアントに関する情報を独占できる。第三に、誰にどのルールを適用するのか、ケース記録の作成を中心とする事務作業と、クライアントに対応するケースワーク業務のどちらにどれだけのリソースを配分するのかという点で裁量を行使している」と説明している。西尾(2001:208)もまた、ストリートレベル行政職員としての業務に従事するケースワーカーは広い裁量の余地を残しているという。その広い裁量に関して、「法適用の裁量」と「エネルギー振り分けの裁量」と呼んで分類する。「法適用の裁量」については、その名のとおり、例えば社会保障などの法律が定める受給要件に対し、対象者の個別事情を酌んで給付できる方向で認定するのか、それとも個別事情は考慮せず、厳格に認定するのかを行政職員の判断に委ねられていることを意味する。西尾は、こうした「法適用の裁量」は行政窓口の業務に従事している第一線職員に付随しているものであり、ストリートレベル行政職員に特有の現象ではないという。一方、「エネルギー振り分けの裁量」については、「異質な種々の業務の処理を期待されている」ため、「限られた勤務時間とエネルギーをこれらの多様な業務のうちどれにどの程度振り分けるかを決めなければならない」と言う。さらに「上級機関・上司の監視の目を逃れた場所で、日々の指示を受けずに勤務しているので、この振り分けを自分たち自身の判断で決めざるをえないし決める事が出来る立場にある」とケースワーカーのようなストリートレベル行政職員に特徴的な現象であると主張するのである。木下(2018:70-72)は、リップスキーの理論をもとに、①利用者の問題が多様・複雑であること、②公的制度の目的の曖昧さがあること、③制度が複雑化していること、④

サービス提供のための社会資源が不足していること、の4点を裁量が生じる原因として挙げている。

このように、生活保護ワーカーにとって、職務上、法律だけでは解決できない多様なニーズを抱える被保護者を援助するためには、専門性だけではなく、どの業務にどの程度、エネルギーを配分するのかを常に考えなければならない。西尾(2001:195)は、「複雑な課題環境に的確に対応するためには、裁量の余地はなくてはならない」と、その存在を認めている。生活保護ワーカーは、業務の性質上、裁量に依存しており、その存在を否定すべきものではないと考える。西尾(2001:195)はまた、「担当職員がこの裁量の余地の存在をどの程度まで自覚し、これをどこまで活用して対象の多様性に的確に対応するかは、かれの職業意識に依存している」と、裁量を職業意識との関連で指摘している。つまり、ケース記録の作成業務や収入認定変更などの保護費の計算等の事務処理にその労力の多くを注ぐのか、被保護世帯への家庭訪問や多職種との連携等、相談援助活動に多くのエネルギーを配分するのかを、その現場もしくはワーカー独自で判断することを裁量と言い換えることができるかもしれない。清水(2003:219)は、西尾が分類した法適用の裁量に関して、生活保護の文脈で「社会保障の制度にはそれぞれに受給要件が規定されているが、実際のケースの実情が複雑で判断に迷う場合、給付できる方向で事実を認定するか、逆に厳しく認定するかが現場担当者の判断に委ねられていること」だと説明する。室田(2014:32)も、複雑化した社会問題に対応すべく登場したコミュニティソーシャルワーカーを解説するなかで「裁量が付与されているとは、すなわち、現場において独自の判断をすることが許されているということで、その判断とは専門性に基ついて行われる判断のことを意味する」としている。ただし、清水(2003:219)はケースワーカーの法適用に関連した裁量は「保護の申請者ないし被保護者に対する権威の源泉であり、上下関係の客観的根拠になる」というなど、クライアントとワーカーとの関係性も規定することになり、その後の関係性の質にも大きく影響することには留意しなければならないだろう^{注3}。

しかし、どのように法適用及び業務にかかるエネルギーに関する裁量を行使し、そのバランスを取りながら実際の援助を展開していけばよいのか、クライアントの自己決定を尊重するか否かの援助規範をもとに、どのようなソーシャルワークを展開していけばよいのかといった問題は十分に問われていない。それどころか、ケースワーカー自身の力量や経験、努力といった個人の資質的な側面に依存している実態がある。

そこで肝要なのは、その裁量をいかに自覚し、ワーカー自身がどのように裁量をとらえ、そのエネルギーを振り分け、配分していくのかということではないか。最後に、生活保護ワーカーは自らの業務で生じる裁量に対してどのように向き合っていくべきか、その実践的な課題を検討する。

4. 生活保護ワーカーは裁量といかに付き合っていくべきか

前述のように、ストリートレベル官僚である生活保護ワーカーは裁量に依存しながら業務を担っており、相談援助活動の展開過程において、その存在は避けては通れない基本的な問題でもある。それは、どのような援助規範を獲得し、その基本姿勢をもとに、相談援助を方向づけし、展開していくかということとも関連している。また、その決定に影響を及ぼす裁量の性質にかかる問題に対して、その影響力を自覚していないワーカーが多いと考えられる。しかし、援助規範にかかる裁量は通常、クライアントとワーカーとの閉ざされた関係性のなかで顕在化してくるため看過できない。田尾(1994:185)によれば、「福祉サービスなどでは個々人が、家計や年齢、症状などその個人の特性によって、サービスの量も質も異なることになる。その違いを、サービスの送り手は個々の事情などにも配慮して判断しなければならない。これは、送り手個々の裁量、判断が最優先されるということで、個別的であるだけに、送り手の立場は強化される。支配－従属の関係に転化するのである」とその関係性を詳細に記述している。このことは、根本(2003:190)が「現業員の姿勢が利用者の生活や権利を尊重し重視するかどうかによって、業務の意味や内容が異なり、現業員と利用者との関係がより強い権力関係となって現れるか、ソーシャ

ルワーク実践を可能とする専門的な援助関係に向かっていくかに分かれてくる」と指摘するとおりである。

つまり、こうした関係において、裁量を行使することが権力として、時にクライアントの行動を制御することになり、クライアント支配にもつながる恐れを有しているのである。それだけ生活保護ワーカーの援助規範にかかる裁量が及ぼすクライアントへの影響力、そしてその影響が及ぶ範囲は非常に大きいのである。では、生活保護ワーカーは裁量をどのように捉え、付き合っていくべきなのか。今後の検討課題として四点提示しておきたい。

第一に、「クライアント支配」が起りやすい原因を実際の実務と照らし合わせながら、確認することでワーカー自身の置かれている立場を相対化することである。高橋(2014:35)は表1のように「クライアント支配の原因」をまとめているのが、実務に即しており、クライアントとワーカーとの関係性がいかに特殊なのかを浮かび上がらせる効果が期待される。

表1 クライアント支配の原因

慢性的な資源不足	① 職員はあまりに多くのクライアントを担当している
	② 一つの案件を適切に処理するには、相談や指導でかなりの時間がかかる
	③ サービスが成功すると、需要はさらに拡大する
不確実性	④ ケースによって事情が大きく異なり、判断基準などの標準化が難しい
	⑤ 業務は対面関係でやりとりによって進行する
密室性	⑥ 一つのケースを職員が単独で担当する
	⑦ クライアントとの面談や指導は事務所の個室か相手の自宅などで行われる
クライアントとの文化的差異	⑧ クライアントは制度に関する基礎的な知識や情報をほとんど持っておらず、職員の言いなりになるほうが得だと考えやすい
	⑨ 市民は福祉的サービスの受給申請に前向きではないことが多い
	⑩ 職員とクライアントでは、言語能力、望ましい生活様式などが異なるため、誤解や不信が生じやすい

出典 高橋克紀(2014:35)「ストリートレベル官僚制論の見直し」『姫路法学 55』をもとに筆者が一部修正。

ただし、生活保護ワーカーによるクライアント支配やクライアントの権利侵害は、意図的な悪意だけで生じるものではない。藤田(2019:18)によれば、生活保護ワーカーは、「権利侵害か否かを考える余裕もないほど、ワーカーや支援者自身が追い詰められる職場環境」と言うように、事務処理に忙殺され、対人援助ができる時間的、精神的余裕もないワーカーがいることにも目を向けなければならない。つまり、裁量をうまく行使できない、もしくは配分できない状況も想定しておかなければならない。長谷川(2000:220)は、生活保護の制度運用面の実際を実施決定過程に即して、各段階で起り得る問題点を明確に整理している(表2)。生活保護ワーカーの業務と関連させながら、具体的な場面が想定でき、起り得る問題点が明確である。

表2 生活保護制度の各段階における制度運用の実際と問題点

段階	必要なこと	制度運用の実際と問題点
申請段階	申請意思の確認	白紙委任的な同意書の徴収 扶養義務履行の強要・申請要件化 診断書提出の強要・検診命令の乱発 貧困の原因や理由の重視・申請要件化 自立更生計画書の徴収・申請要件化 処遇方針順守の申請要件化 相談員の価値観・倫理観による排除 権力的な応対
判定段階	生活困窮の事実と基準生活費との対比	貧困の原因や理由の重視・申請要件化 扶養義務履行の強要・保護要件化 処遇方針順守の保護要件化 収入・資産調査の徹底化 他制度活用の強要 申請取り下げの説得・強要 決定の意図的遅延化
開始段階	最低生活保障 一時扶助 社会福祉援助	生活問題の一方的理解 処遇方針の一方的樹立 自由意思の侵害・無視 権力的な口頭指導・文書指示 一時扶助の意図的な不説明

出典 長谷川俊雄(2000:220)尾藤廣喜編著『生活保護法の挑戦—介護保険・ホームレスの時代を迎えて』高菅出版

ただし、上記、長谷川の整理では、申請段階から開始段階までの整理に留まっており、例えば、家庭訪問、就労指導や療養指示といった「実施段階」、例えば辞退届の取り扱い方、廃止後の相談窓口やその方法などといった「停廃止段階」については示されていないため、今後さらなる整理が期待される。

第二に、援助過程で生じる裁量を顕在化させるべく、自らの相談援助や実践を意識的に振り返る作業が必要である。長谷川(2000:198)は「生活保護援助実践が社会福祉援助実践の中で、どのような性格を持つのかを、日常の仕事の細部にわたり丁寧に見直す必要がある」というように、生活保護領域におけるソーシャルワークを点検するとともに、その実践内容を評価しなければならないだろう。木下(2011:97-98)は「日本では、ケースワーク業務の業務分析がほとんど行われていない」とし、「ケースワーカーがどのように業務を行っているのかがブラックボックス化している」という指摘が的を射ているように、職場内での評価だけでなく、有識者を交えた第三者評価を導入することも検討の余地がある。

第三に、生活保護実施過程におけるクライアントの「参加」「協働」のあり方についても検討すべきである。筆者も含め、多くのワーカーは、援助者側からしか援助関係を見ていない。つまり、援助をする側の目線から援助関係を捉えている。援助者になると、自分が援助を受けた経験を棚上げし、つい援助者側からだけの目線にとらわれがちである。しかし、我々ワーカーも専門職を始め、他者から援助を受けた、そして社会保障制度の利用した経験を誰しも持っている。第二の課題とも関連するが、そうした経験や体験を振り返り、今一度、制度を利用する側は、どんな時に、どんなことを考え、どう感じているのか、被保護者との関係性をどう捉えるのかについて、真摯に向き合う必要があるのではないか。それは、ワーカー主導となりがちな姿勢や態度、言動を相対化し、援助場面で意識的に問い直すことでもある。

例えば、多職種や制度利用者を交えたケースカンファレンスの積極的な開催などが具体策として想定される。こうした取り組みを通じて、援助者側から眺めた閉塞的な関係性ではなく、制度を利用する側もその関係性をともに形成しており、援助に参画しているのだという価値観や意識の変革が求められるだろう。そこで、制度を利用する側と運用する側との間には、どのような相違があるのか、それは一方向的な関係ではなく、援助者側も制度を利用する人から大きな影響を受けていることへの気づきに結びつく契機だということを考え直さねばならないだろう。

最後に、実際場面で実務に従事している生活保護のワーカーがどのような援助規範を獲得し、その規範をどう捉え、どのように内面化し、実践にどう影響を及ぼしているのか、こうしたプロセスについても実態調査によって明らかにすることが今後の課題となる。

繰り返しになるが、今後、生活保護ケースワーク業務が外部委託化されていくなか、業務だけでなく、果たしてケースワーク、ソーシャルワークという専門性をたとえ一部であったとしても外部に任せてよいのか、現業員はソーシャルワークを手離してよいものなのか、生活保護ワーカーの専門性の議論と関連させながら、問い続けさらに議論を進めていく必要があるだろう。

注

1 例えば、高田(1997:116)は「社会的に生まれてくるさまざまな生活問題を、社会的視野に立って、社会的に解決していこうという姿勢が何より求められる」という意味で「ソーシャル・ケースワーカー」だと主張している。岡部(2017:8)は「貧困問題に関わるソーシャルワーク実践は、経済的問題を基底として生み出される生活問題をベースとして課題解決を図っていくことにあり、貧困な状態に置かれている個人・集団・地域における生活の全体性・継続性・個別性に着目し生活再建に向けた対人援助・支援を行うことにある」としている。

2 例えば、小山が示した『生活保護法の運用と解釈』は実務上、現在でも有効であると考えられる。また、各年度に発行される生活保護手帳や生活保護問答集、そして実施要領などに記載のある各事例をもとに、判断基準にしながら従事する。しかし、こうした書籍や手帳及び問答集、実施要領は、現実課題に即して、読んだ内容をそのまま個々に当てはめて用いることは難しい。よって、ワーカーとしての経験が浅いと使いこなすことは困難だと言わざるを得ない。

3 拙稿(2020:94)においても、「裁量権をいかに理解し、活用していくかによって、援助関係の質が大きく左右することになる」と指摘した。

文献

長谷川俊雄(2000)「第6章参加と共同による生活保護援助実践」尾藤廣喜編著『生活保護法の挑戦—介護保険・ホームレスの時代を迎えて』高菅出版 191-220.

池谷秀登(2017)「第2章生活保護における自立助長と自立支援」岡部卓・長友祐三・池谷秀登編『生活保護ソーシャルワークはいま』ミネルヴァ書房 31-49.

伊藤秀一(1997)「8章公的扶助の現代的機能」『貧困・不平等と社会福祉』有斐閣 149-164.

金子充(2017)『入門貧困論—ささえあう/たすけあう社会をつくるために』明石書店

木下武徳(2011)「公的扶助における現金給付とケースワークの分離—1960年代から1980年代のアメリカでの論争から—」『北星学園大学社会福祉学部北星論集』第48号, 83-101.

木下武徳(2018)「第5章ケースワーカーとはどんな人?福祉事務所はどんな職場?」岩永理恵・卯月由佳・木下武徳著『生活保護と貧困対策—その可能性と未来を拓く』有斐閣スタジオ 59-73.

岸勇(1957)「公的扶助とケースワーク 仲村優一氏の所論に対して」『日本福祉大学研究紀要』1, 8-15. (再録:2011『ソーシャルワークとは何か』日本図書センター41-49).

今野晴貴・藤田孝典編著(2019)『闘わなければ社会は壊れる―〈対決と創造〉の労働・福祉運動論』岩波書店.

小山進次郎(1985)『改訂増補 生活保護法の解釈と運用(復刻版)』全国社会福祉協議会.

窪田暁子(2013)『福祉援助の臨床―共感する他者として―』誠信書房.

牧野田恵美子(1998)「ジェネラリスト・アプローチとスペシフィック・アプローチ」山崎美貴子・北川清一編「社会福祉援助活動―転換期における専門職のあり方を問う」岩崎学術出版社 94-115

マイケル・リップスキー/田尾雅夫訳(1986)『行政サービスのディレンマ―ストリート・レベルの官僚制』木鐸社

森川美絵(2013)「第4章 生活保護における社会福祉実践は、如何に可視化・評価されるのか」埋橋孝文編『生活保護』ミネルヴァ書房 55-65

室田信一(2014)「日本におけるコミュニティソーシャルワークの現状と課題」『月刊福祉 97(10)』全国社会福祉協議会 30-34

長友祐三(2017)「第3章生活保護ワーカーの実践環境―よりよい生活保護ソーシャルワークの実践に向けて」岡部卓・長友祐三・池谷秀登編『前掲書』50-74

仲村優一(1956)「公的扶助とケースワーク」『社会事業の諸問題』4, 46-55(再録:2011『ソーシャルワークとは何か』日本図書センター30-40)

根本久仁子(2003)「第8章生活保護の業務における行政処分性・行政指導性に関する考察」山崎美貴子・遠藤興一・北川清一編『社会福祉援助活動のパラダイム―転換期の実践理論』岩崎学術出版社 161-191

西尾勝(2001)『行政学(新版)』有斐閣

岡田朋子(2009)「生活支援とソーシャルワーカー」杉本貴代栄・須藤八千代・岡田朋子編『ソーシャルワーカーの仕事と生活―福祉の現場で働くということ』学陽書房 12-48

岡部卓(2017)「第1章脱・貧困に向けたソーシャルワーク」岡部卓・長友祐三・池谷秀登編『前掲書』2-30.

沖田佳代子(1994)福祉事務所のワーカーの倫理的ディレンマに関する研究:Grounded Theory Approachを通じて『社会福祉学』35-2, 48-63.

大友信勝(2006)「生活保護と自立支援(学会企画シンポジウム:自立支援の価値を問う)」『社会福祉学』47-1, 104-107.

六波羅詩朗(2000)「福祉事務所とケースワークの課題(ソーシャルワークの実践と理論をつなぐもの)」『ソーシャルワーク研究』26(1), 41-51.

関智弘(2014)「組織人としてのケースワーカー―ストリートレベルの官僚制の再検討―」『日本行政学会』49, 81-98.

柴田純一(2014)「第4章3節生活保護における援助活動」岩田正美・杉村宏編『公的扶助論 [第2版] 低所得者に対する支援と生活保護制度』ミネルヴァ書房 124-134.

清水浩一(1992)「第5章福祉事務所「改革」の方向と課題」古川孝順編『社会福祉供給システムのパラダイム転換』誠信書房 71-85.

清水浩一(2003)「第10章ソーシャルワークと貧困理解」岩田正美・清水浩一・岡部卓編『貧困問題とソーシャルワーク(社会福祉基礎シリーズ)』有斐閣 205-222.

高田哲(1997)「公的扶助における実践方法の基本問題2 公的扶助と生活力形成」『公的扶助と社会福祉サービス』ミネルヴァ書房 108-118.

高橋克紀(2014)「ストリートレベル官僚制論の見直し」『姫路法学 55』33-55

高城大(2020)「生活保護ソーシャルワークにおける『援助関係』の意味と今日的意義と実践的課題」

『人間福祉学会誌』19(2), 93-99.

田尾雅夫(1994)「第6章第一線職員の行動様式」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 5 業務の執行』有斐閣 179-213.

杉村宏(1997)「公的扶助ケースワーク再考」『教育福祉研究』3, 1-7.

山村典子(1998)「第8章社会福祉援助活動の分野」山崎美貴子・北川清一編『社会福祉援助活動－転換期における専門職のあり方を問う』岩崎学術出版社 138-158.