

利用者本位の生活保護のあり方とは何か

～統合論と分離論の論争から～

首都大学東京大学院人文科学研究科 博士前期課程1年 青木尚人

序章 本研究の目的と意義

本研究の目的として1950年～2000年代まで展開された生活保護の運用に関する論争を整理することで、今後どのような利用者にとって有益な生活保護の運用方法が求められるのかを考察していくことである。1950年代に展開された岸・仲村論争が契機になり、統合論（金銭給付とケースワークを一体となつて行うやり方）と分離論（金銭給付とケースワークを別々にして行うやり方）というアプローチが提起された。その2つのアプローチを整理していく。

本研究での仮説として分離論に基づいた運用方法が利用者にとって有益なものではないかとしている。その理由は以下の章で説明していく。

また本論文は文献による整理が大半であるが、

分離論に基づく実践を行っている専門職からのインタビュー調査も取り入れている。本研究を通じて、生活保護の運用に関する研究の一助としたい。

第1章 生活保護制度運用に関する議論の変遷

本章では2つの論争を通して分離論と統合論の議論の変遷を整理した。まず、1つ目が1950年代の後半から1960年代初頭にかけて行われた岸・仲村論争（5本の論文）を整理した。

岸氏は生活保護とケースワークを分離させる主張を展開し、仲村氏は生活保護とケースワークを一体として運用していく方法を主張した。以下は岸・仲村論争の議論点を整理したものである。

筆者作成（〔仲村, 1956,1958〕,〔岸, 1956,1962a,1962b〕を参考に作成）

	最低生活保障（金銭給付）と自立助長は一緒に考えられるべきか	公的扶助とケースワークは分離されるべきか	ケースワーカーが利用者にとってどう関わるか
仲村	<ul style="list-style-type: none">自立助長が生み出されるような方向で最低生活保障も実現できるようにする〔仲村, 1956〕（自立助長の方向に向かうように最低生活も保障する）。したがって一緒に考えられるべきである。	<ul style="list-style-type: none">分離させるべきではない（最低生活の保障の実現の過程でケースワークの知識や技術が利用できるのではないか〔仲村, 1958〕）。	<ul style="list-style-type: none">上下関係になりやすい部分を平等関係に変えていく〔仲村, 1956〕。限られた保護でもその枠の中で対象者の利益になるように対象者と共に考える〔仲村, 1958〕。
岸	<ul style="list-style-type: none">最低生活保障と自立助長は対立する概念である〔岸, 1956〕。したがって2つは別個に考えるべきである。	<ul style="list-style-type: none">分離するべきである。公的扶助とケースワークが結びつくことでワーカーは生活保護の給付権と相談援助の権限を握り、面接時での権力性が増すから〔岸, 1956〕。ケースワークは人間個人に対応するもので貧困という社会的問題には対応できない（公的扶助が行うべき）〔岸, 1962a〕。	<ul style="list-style-type: none">階級的自覚を社会福祉主事に訴えかけること（生存的基本権について要保護者の自覚とその発達の重視）〔岸, 1962b〕。

その50年後に岸・仲村論争を発展させた形で清水・吉永論争が展開された。主張の一例として、清水浩一氏（明治学院大学教授）は論文内で分離論に基づいた運用方法を用いることで利用者に対するスティグマが軽減できるのではないかという主張を展開した。一方の吉永純氏（花園大学教授）は生活保護の問題は多様な生活問題と関係しており、公的機関である福祉事務所が金銭給付、そしてケースワークに対応することは当然なのではないかという主張をしている。

本章の考察としては2つの点を挙げた。まず、1点目は社会福祉協議会や救護施設などの社会福祉法人の活用を行うことによって、相談援助体制を協同するということが可能なのではないだろうかということ考察として挙げた。そして2点目は仮に分離論という主張に沿ったとしても統合論のアプローチ（福祉事務所内での限られた範囲の援助でも利用者と一緒にその支援方策を考えていくこと）は参考するべきという点である。

第2章 生活保護機能分離の検討

本章では生活保護の運用に関して、これまで主張されてきた統合論と分離論の議論に基づいて整理をしていく。まず、統合論の利点と欠点を考える。利点としては「人間ないし人間生活の特性、および貧困問題の特性を踏まえた視点が得られるということ」で多様化する問題に対する対処の観点からも金銭給付とケースワークの機能分離ではなく、機能統合の方が実践でも進めやすい〔小野, 2000, ページ: 31〕ということが挙げられる。また、欠点としては岸〔岸, 1956, ページ: 10〕が、「ケースワーカーは対象者の死活の権を握っている」という指摘をしている。

分離論の利点の一例として統合論に基づく公務員のケースワーカーは何年もしないうちに転属となってしまう、生活保護担当になった場合には研修も満足にしないまま実践現場に投入されることになっている。木本〔木本, 1999a〕が示した事例のように突然専門外から配属されてきたケースワーカーでも荷が重すぎるケースと接しなければ

ならない。しかし分離論に基づきケースワーカーが相談援助専門となれば転属がないので時間をかけて十分に援助スキルを身につけることが可能である。

欠点の一例として委託先に関する議論も必要になってくる。清水氏は委託先に独立型社会福祉士を挙げているが、地域によってはそのような援助機関が十分でないことも考えられる。例えばNPOといっても私の居住している自治体は生活保護関係のNPOは存在しない。このように資源というのは地域差がありこの地域差を考慮に入れなければ議論は進まなくなってしまう。したがって民間の力が成長していない自治体で金銭給付と相談援助の機能分離を進めても逆に援助活動の停滞を招いてしまうだろう。

それぞれの利点や欠点の考察としてケースワーカーの専門性の養成や、現在の福祉事務所のケースワーカーが金銭給付と相談援助の権限を一手に握っているという観点から、分離論に立つ運用方法が利用者にとって有益なのではないかという仮説を作ることに至った。

そして現在生活保護の支援の主流は統合論（福祉事務所による支援）が一般的になっているが、あえて機能分離を行っている地方公共団体もある。以下ではそれを紹介していく。

事例検討

今回の事例は東京都の某自治体A区のB事業所の事例である。A区は2011年度から生活保護業務の内、「65歳以上で独居あるいは高齢者のみ」世帯に対する相談援助の約8割を、A区を区分けした時に生じる4区域に1つずつ設置されている支所に委託することになった。B事業所はその内の1区域を担当する在宅介護支援センターである。ちなみに今回聞き取り調査をさせていただいた生活支援員Cさんは今年の4月からB事業所で働いているヘルパー2級所有者である。B事業所では地域包括支援センターと、在宅介護支援センターが併設されている状況で、生活保護の相談援助業務は在宅介護支援センターが担っている。2人の

生活支援員が設置されており（もう1人の生活支援員は精神保健福祉士の資格を有している）、それぞれが100ケースずつ担当している。ちなみに委託をしたA区の業務は最初の申請受理のための面接と金銭給付と、亡くなった時の対応が主である（ちなみに完全に民間に相談援助を委託した訳ではなく生活保護課の高齢者生活保護担当ケースワーカーが30ケース程度担当している）。

B事業所業務としてはよろず相談やサービスの申請の代行などを行ったりする。月に1回B事業所は福祉事務所に事業報告をし、その代わりに福祉事務所はB事業所に委託金を支払っているという仕組みになっている。ちなみに生活支援員に指示を与える存在は支所の管理者となる。

在宅介護支援センターB事業所の業務は公務員と同じく8時30分から17時15分までだ。時間外でも24時間利用者の要望に即時に対応できるように職員5人をローテーションして1人が専用の携帯電話を所持して緊急事態に備えている。大体利用者宅へ訪問してその記録を付けるというのが日課になっている。規定上1～4か月に1回は利用者宅への訪問が義務付けられているためにケースワーカーは計画的に利用者宅に訪問をしている。とはいうものの相談援助の具体的方法などは支所に一任されているため生活支援員の裁量により相談支援や訪問がなされる。

もともとA区の福祉事務所は他の自治体と同じ

く各区域にワーカーを1人ずつ設置してそのワーカーが相談援助を担当していたが、高齢化の影響でA区は福祉事務所内の組織を改革し、民間委託を行うことになった。その際に福祉事務所の保護課の組織を「65歳以上で独居あるいは高齢者のみ」を担当する課とそれ以外の属性を担当する課をそれぞれ分けたのだった。高齢者は増加し続けるということから前者の担当課のワーカーは逆に業務が増加したとCさんは述べていた。

今後高齢者が増加する予測になっている中で、ワーカーの負担を軽減させるという目的ではあるが業務委託を行い公民協同で生活保護の運用を行っている部分は注目しなければならないだろう。

第3章 分離論に関する論点整理

本章では分離論でこれまで行われてきた議論を基にして、分離論の有益性を述べるのが目的である。

まず、1点目は機能分離をすることによって利用者にかかるスティグマを軽減できる可能性があるということだ。その理由として上記のように機能分離することが期待できるからだ。

上記の分離では相談援助の部分は民間部分が主体となるので、相談援助を行う上で金銭給付を条件にしての支援の強制が軽減されることが期待できる。そうなればケースワーカーに対する抑圧感

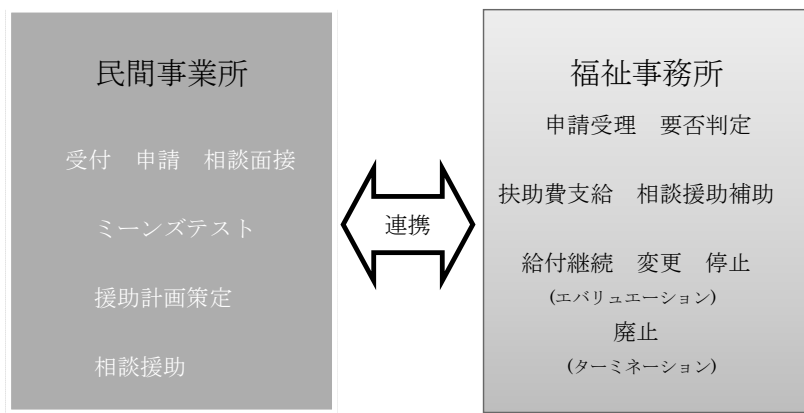


図1 生活保護業務機能分離のイメージ（筆者作成）

場や、生活保護に対するスティグマが軽減されることにもつながるだろう。

分離論を採用することによって地域間での連携が生活保護の相談援助において促進されることが期待できる。支援において相談援助を地域の機関と連携して行うことによって生活保護の利用者に対する理解も促進され、幅広い支援が行われるだろう。担い手としては社会福祉協議会や救護施設、NPOなどが挙げられる。

またケースワーカーの観点から考えても機能分離することによって負担を軽減することにもつながり、バーンアウトを防ぐことにもつながる。さらには福祉事務所のケースワーカーには定期に転勤がある。このことによってケースワーカーの技量向上に水を差すことになる。分離論では転属と関係なくケースワーカーが技能向上できる土台となるのではない。

分離論を行う上での課題の一例を挙げると相談援助部分において完全に機能を委託することによって、もしも委託先が相談援助を担えなくなってしまう場合に相談援助を担う機関がいなくなってしまうことが考えられる。そうならないためにも委託においてはある程度は福祉事務所の関与は残しておかなければならない。それが、公的責任の果たし方ではないだろうか。

第4章 総括

これまでの議論から結論として生活保護の運営において機能分離を行うことが利用者にとって利用しやすい形になるのではないかと述べたい。

字数が限られているため機能分離を行っていく上での課題を述べることによって総括とする。まず、1つめの課題として福祉事務所と民間事業所との連携を進ませることにある。これを実現するためには専門職同士のケースカンファレンスを行うことが重要になってくるだろう。また資源には地域差があることも考慮に入れ、資源を作るということも重要な視点であるということ指摘しておく。

2つ目は公的責任のあり方である。福祉事務所

が最低生活保障も、相談援助もすべて行われなければならないのか。一部は連携して行い、有事の時のために福祉事務所が介入できる形を取ることも考えても良いのではないだろうか。

そして3つ目はスティグマの議論である。清水氏が「スティグマの根絶ではなく、スティグマの課題を自覚し、ソーシャルワークの過程がスティグマの増幅をもたらさないよう理性的に制御することである」と考えるべきである〔清水, 2008, ページ: 212〕と述べている。金銭給付の決定機関が最終的には福祉事務所であり、分離論をとっても相談援助をもとに金銭給付をするか決定することになるのでやはりスティグマは一定程度ついてしまうことは避けられない。しかしスティグマの軽減はしていかなければならない課題であり、それは相談援助部分で金銭給付と分かれており、ケースワーカーの権力性が薄まると期待できる分離論ゆえに行えることではないだろうか。

むすびに

本論文の課題としては2つある。まず1つ目はスティグマの軽減が分離論で行うことができるという量的なデータや質的データを取ることができなかったことで推論の域を超えられなかったという点である。そして2つ目は関係間の連携となると資源の有無によって決まってしまう。したがって資源のないところではどうするかという議論ができなかったということである。以上の点は今後の研究の中で明らかにしていきたい。

謝辞

本論文は日本社会事業大学の平成24年度社会事業学会において学内奨励賞に選定された論文である。まず論文指導していただいた主査の阿部實先生には感謝の意を示したい。学部卒業論文指導で何度も叱咤激励していただき、何とか提出することができた。私が社会保障のあり方や、公的扶助制度の課題などに関心を持つことになったのは阿部先生のゼミや授業がきっかけである。

そして私が無理矢理副査としてお願いし、快諾

して頂いた黒川京子先生にも感謝の意を示したい。黒川先生には論文の推敲やソーシャルワークという視点から副査をお願いした。そして夜遅くまで論文を推敲していただき、的確なアドバイスを頂いた。

また生活支援員Cさんには多忙な時間を縫ってインタビュー調査に協力して頂いた。Cさんのインタビューからは委託されて相談援助を行う大変さ、そして相談援助に関わる面白さを語っていただいた。この場を借りて感謝を申し上げる。

今後もこの論文をきっかけとして生活保護研究を進めて参りたい。

引用文献

- ・今村雅夫(1999)「ねらわれる福祉事務所の解体」『福祉のひろば』79号 大阪社会事業財団 pp109～112
- ・大友信勝(2000)『公的扶助の展開 - 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み - 』旬報社
- ・岡部卓(2008)『改訂福祉事務所ソーシャルワーカー必携生活保護における社会福祉実践』全国社会福祉協議会
- ・小山進次郎(1951)『生活保護法の運用と解釈 改訂増補』中央社会福祉協議会
- ・小野哲郎(1997)「社会福祉労働の専門性と自主的研究運動 - 公的扶助研究運動の課題と発展のために - 」小野哲郎他編『公的扶助実践講座第3巻/福祉事務所と社会福祉労働』ミネルヴァ書房
- ・小野哲郎(2000)「生活保護制度の機能的分離・解体問題について - 前提的な基盤整備を欠いた地方分権を問う - 」『公的扶助研究』19号 全国公的扶助研究会 pp23～41
- ・岸勇(1956)「公的扶助とケースワーカー - 仲村優一氏の所論に対して - 」『日本福祉大学研究紀要』第1号 日本福祉大学 pp8～14
- ・岸勇(1962a)「再び仲村氏の『公的扶助ケースワーク論』に対して」『福祉研究』第12号 日本福祉大学人間関係研究所 pp66～74
- ・岸勇(1962b)「社会福祉主事に訴える」『福祉研究』第12号 日本福祉大学人間関係研究所 pp22～32
- ・木本明(1999a)「ナショナル・ミニマムは保障されているのか - 生活保護制度と実際の制度運用状況の改善の必要性について (福祉事務所の現場から) - 」『ソーシャルワーク研究』24号 ソーシャルワーク研究所 pp26～32
- ・木本明(1999b)「福祉事務所の現場から生活保護制度について考える」『社会福祉研究』75号 鉄道弘済会 pp106～107
- ・清水浩一(2003)「社会福祉改革と生活保護法『改正』の展望 - 新しいソーシャルワーク像を求めて - 」『賃金と社会保障』No.1355 旬報社 pp4～14
- ・清水浩一(2004)「生活保護改革をめぐる論点整理 - 経済給付とケースワークの分離についての再論 - 」『賃金と社会保障』No.1369 旬報社 pp4～14
- ・清水浩一(2008)「ソーシャルワークと貧困理解」清水浩一他編『貧困問題とソーシャルワーク』有斐閣
- ・社会福祉士養成講座編集委員会編(2010)『新・社会福祉士養成講座 低所得者に対する支援と生活保護制度 - 公的扶助論』中央法規出版
- ・全国社会福祉協議会編(2011)『生活保護手帳』全国社会福祉協議会
- ・仲村優一(1956)「公的扶助とケースワーク」『社会事業の諸問題』第4集 日本社会事業短期大学 pp46～55
- ・仲村優一(1958)「公的扶助とケースワーク - 岸氏の批判にこたえて - 」『社会事業』5月号 全国社会福祉協議会 pp12～16
- ・野崎和義監修(2011) ミネルヴァ書房編集部編『社会福祉六法平成23年度版』ミネルヴァ書店
- ・藤村正之(2011)「文化と再生産」藤村正之他編『社会学』有斐閣
- ・吉永純(2004)「続・生活保護制度改革論 - 福祉現場からの提案/利用者本位の生活保護改革を③」『賃金と社会保障』No.1365 旬報社 pp29～41