HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公的扶助ケースワーク再考
Author(s)	杉村, 宏
Citation	教育福祉研究, 3, 1-7
Issue Date	1997-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28315
Type	departmental bulletin paper
File Information	3_P1-7.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

公的扶助ケースワーク再考

1　ソーシャル・ケースワークと社会福祉実践

いつの頃からか判然としないが、ソーシャル・ケースワークという言葉が社会福祉実践という言葉に置き換えられるようになった。(例えば、1980年代はじめに刊行された講座社会福祉第4巻『社会福祉実践の基礎』1991年、有斐閣)

たしかに「ソーシャル・ワーク・プラクティス」(social work practice) の訳語として社会福祉実践を当てることは間違いではなく、社会福祉領域における様々な実践の総称として社会福祉実践ということも可能である。また「社会福祉は人なり」という立場から、社会福祉従事者の実践を社会福祉実践ということもできる。しかし社会福祉実践という言葉とソーシャル・ワーク・プラクティスの間には、時代背景のちがいを考慮してもなお、ソーシャル・ワークという語感が本来持っている社会改良的な側面の希薄さを感じないわけにはいかず、それが一種の違和感を形成しているように思えてならない。

ソーシャル・ケースワークの歴史的検討は別に譲らざるを得ないが、慈善事業を含めて社会事業実践の蓄積をふまえて理論化され、さらに実践によって検証された時代には、今日のような社会福祉制度の体系は確立していなかったし、広範囲にわたる領域でケースワーカーといわれる有給の専門職員もいなかった。したがって、解決や改善が差し迫って必要な生活上の諸困難を抱える人々に対する援助の実践者たちは、問題解決のために実践しつつ、その問題が社会的に解決を要する問題であることを人々に訴え、時として新たな制度を創りだしていくという、社会調査家であり、社会改良運動の実践家でなければならなかったであろう。

他方、今日のようにさまざまな法制度が体系化し、一応整備された状況下での社会福祉実践という場合、すでに社会福祉制度なり体系が存在していて、その中における実践というニュアンスが含意されている。実際、ある個人のニーズを充足するために、社会福祉の諸制度を駆使することがその実践の目的と見なされていて、「社会福祉実践とは、社会福祉の制度体系の中で、その制度の機能の一端を分業して担う従事者が、一定の理論に基づき、制度のもとで提供されるサービスを利用する人（クライエント）とその状況を変化させ、クライエントの課題解決を助けるための意識的行動である」(講座社会福祉4「社会福祉実践の基礎」序章　仲村優一『社会福祉実践の基礎』) とされている。

ここでは、社会福祉実践は社会福祉制度のもとで提供されるサービスを利用してクライエントの課題解決を行う意識的行動とされており、「制度の枠内での実践」という意味合いが強い。

しかしまた仲村は、同じ論文の別の箇所で、「(社会福祉実践) の援助の中には、クライエントの自我の力の強化とともに社会環境に含まれる資源の開発・調整の活動も含まれること」を指摘し、その展開のために「クライエント自身の生活体系における身体的・心理的・社会的諸側面についての専門的な科学知識に基づく理解と、社会資源体系ないし社会制度についての社会科学的理解」の必要性を強調している。

社会資源の開発・調整という場合、既にある諸社会資源・制度の下でクライエントのニーズを充足するための働き掛け (work) をすることだけではなく、それらによってだけでは解決しえない時には、新たに社会資源・制度を生み出していく－開発の働き掛けが必要になることを示唆している。実際には新しい社会資源・制度を開発することはそう簡単ではなく、既存の制度の改良にとどまる場合が多いが、大切なことはクライエントのニーズを充足するために、制度や法律の枠を超えた働き掛けがソーシャル・ワーク・プラクティス

には不可避的に起こり得るという点である。

社会福祉諸制度や資源がある程度整備された現代社会にあって、ソーシャル・ワーク・プラクティスはそれらの制度・資源を活用しつつも、常にその枠を乗り越え、改良していくエネルギーによって支えられることなしにその存在意義を主張することはできない。

言葉にこだわるわけではないが、社会福祉実践という言葉にそうしたエネルギーを感じることができないのは単なる筆者の杞憂に過ぎないであろうか。

小論では、現代社会におけるソーシャル・ワークの課題を、もっとも整備された法制度のもとでの公的扶助ケースワークのありようを通して素描することとしたい。

2　公的扶助ケースワークを検討する意義

公的扶助ケースワークの領域は、わが国においては比較的早くから注目されていたにもかかわらず、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。

それは主には2つの理由によっており、その第1は、一部の例外を除いてケースワークの担い手たる公的扶助ケースワーカーが、ケースワークの基礎的な理論の獲得も訓練の機会も与えられず、またその意欲も吟味されないまま従事させられ、短期間に入れ替わるという専門的対人サービス業務をになう人間の問題であり、第2には、公的扶助行政そのものが、度重なる「適正化」政策に象徴されているように、絶えず政策の圧力のもとで実施されているという、行政のあり方の問題に起因している。

それにもかかわらず、ソーシャル・ケースワークの課題を検討する素材として公的扶助ケースワークを取り上げるのは、公的扶助が社会福祉制度の根幹に位置するものであり、またよく整備された制度として機能しているだけではなく、そこで扱われる問題はおよそ人間の生活における根源的なニードに根ざしたものであり、ソーシャル・ケースワークがその力を発揮することをもっとも強く求められている領域であるからにほかならない。

公的扶助ケースワーカーは、そのほとんどが一般職の公務員として採用され、人事権の裁量によってたまたま福祉事務所に配属され、生活保護の現業業務に当てられた場合に「公的扶助ケースワーカー」になる。彼が大卒であれば、たいがいの場合、社会福祉主事の任用資格に適合する3科目を一般教養として履修しているので、社会福祉主事の資格を持つ「立派な」ケースワーカーということになり、高卒後他の職場を経験して生活保護の現業に配属された社会福祉主事無資格者が受講できる、資格認定講習という現任訓練の機会さえ与えられない。

かくして彼は社会福祉はおろか公的扶助に関しても、またソーシャル・ケースワークに関してもほとんど素人のまま業務を遂行せざるをえない。彼を支える唯一の専門性は、地方自治法の目的である「住民・滞在者の安全、健康、福祉の保持」をめざして「民主的で能率的な行政の確保」を使命とする公務労働者としてのそれだけである。

しかし見逃してならない点として、公的扶助行政が要請する仕事の性格は、彼がこのような「公務労働者の専門性」を発揮して立ち向かうならば、やがて公的扶助分野におけるソーシャルワーカーとしての資質を付与する可能性を秘めているということである。

3　公的扶助ケースワークの困難性

公的扶助ケースワークの難しさは、人々の生活問題の中でもっとも解決困難な貧困問題に直面している人々に対して、経済的保障を含む自立援助活動を行うということにある。それは大別して2つの困難にケースワーカーが直面することを意味する。

第1には、今日の社会でもなお、社会生活の基本原理として「自助努力」が広く人々に承認されている社会にあって、ナショナル・ミニマムの部分に関しては「無差別平等」に保障するという「社会扶養」原理を実現しようとすることに関連して

いる。

社会福祉を含む社会保障制度は、社会問題としての生活上の諸困難を、「社会扶養」原理に基づいて緩和・解消しようとするものであるが、それは常に「自助努力」という私生活原理との対抗・緊張関係の中で、歴史的・社会的な性格付けがなされてきたものである。今日ではその許容範囲に濃淡があるとしても、「社会扶養」原理そのものが否定される歴史段階にはないが、社会的扶養の無差別平等性に関しては、生活上の諸困難の性格によってその評価は著しく異なっている。

たとえば今日では、疾病という生活上の困難に関して、一般的にはどのような理由によって病気になったかという病気の「原因」によって、治療する医師や医療費を支払う健康保険が患者を差別的な取扱をすることはないが、労働者の医療保障を「社会扶養」原理に基づく制度として創出するに際して、個々の労働者が病気になることに関して、その「原因」は個人の責任に帰され、「自助努力」が求められた長い歴史の教訓を想起しないわけにはいかない。しかも現代社会でもなお、治療や予防の方法が確立していないいくつかの疾病に対しては、「原因」をその個人にもとめ、自助努力の不足をとなえる潮流が、伏流水のように潜在していることに注意する必要がある。

生活上の困難が貧困である場合には、事情はもっと露骨である。同情すべき「原因」による貧困は救済されるべきであるが、自助努力が足りないなど貧困に陥った「原因」が個人にあると考えられる場合には、救済に値しないという救貧法以来の貧困認識が、世論の一部を強固に形成している。

貧困状態にあるという事実のみが、公的扶助による権利保障の唯一の要件であり、したがって生活保護法にも無差別平等原理が、条文に明示されているにもかかわらず、他方で「保護の補足性」を掲げ、私生活原理としての「自助努力」を強調している。

つまり、「自助努力」と「社会扶養」という異なる原理の対抗・緊張関係が公的扶助制度の中に具体的に持ち込まれている中で、公的扶助ケースワーカーは、無差別平等原理に基づく最低生活を保障しつつ、自助努力がはかれるような自立援助の実践を求められており、それは言葉をかえていえば、自助努力によっては（今のところ）自立が困難な人々に対して、公的扶助という「社会扶養」制度によって自助努力がはかれるように援助するという、大変難しい側面を持っているということである。

しかもこのことは、病気の「原因」によって、治療や医療費の支払いが差別されないのと同じように、貧困の「原因」によって（たとえ「自助努力」が足りないように見えても）差別することなく、「社会扶養」としての最低限度の生活を保障すべきであるということを世論にしていかなければならない難しさを合わせ持っている。

第2の難しさは、貧困は、およそ思いつく限りの生活上の諸困難（病気、心身の障害、失業、住宅問題、「低学力」、子育ての失敗など）の結果であり原因でもあるが、そのように原因と結果が複雑に絡まりあい、しかも世代を通じて再生産される可能性の高い貧困に取り込まれた、個別の「人間」を直接の対象とした実践であるということに関連している。

人間は本来、生き抜く力強さや他者の不幸を思いやる気持ちなどポジティブな面と、ストレスや人生のつまずきに対する脆さや、他者だけではなく自分自身をも裏切るような弱さなどのネガティブな面を合わせ持つ、矛盾した存在であろう。「貧しさは、人間を強くする」というが、労働者の圧倒的な部分が同じような貧しさや困難に直面しているといった特殊な状況下では、こうした側面がないわけではないが、それとても「強さ」が発揮できる能力や条件が備わっている場合であって、一般化することはできない。むしろ今日のように、不平等と格差構造を持った社会にあっては、貧困は人間の弱さや脆さを助長する面が強い。

公的扶助ケースワーカーとしてのささやかな経験の中で、他人を欺くだけではなくて、みずからをも欺くしか生きるすべを持たないと思っている

人々、無計画で無為に日々を過ごさざるを得ない人々と数多く接してきたが、そのような状況には、先に上げたさまざまな困難が複雑に関連していて、とても「自助努力」の不足といった単純な理由にその原因を求めることはできない。みずからの経験に照らしても、さまざまな困難に遭遇し物理的にも精神的にも追いつめられると、それをバネにして強く生きるとか、人間的に成長するといったことより、責任を他者に転嫁したり、欺いても一時的にしろ苦境から逃れようと無計画に「もがく」ことが多いことに気付かされる。

商品経済が生活の隅々にまで浸透し、家族生活の経済的基盤がその社会的な生活の質を規定するような現代社会にあっては、経済的困窮が、簡単に、しかも確実に人々をこのような状態に追いつめることになる。

このような中にあって公的扶助ケースワーカーは、貧困に陥り、人間が本来持っている弱さや脆さに支配されている人々を、貧困者自身が克服し、ポジティブな人間性を回復するプロセス、いわば人間の生き方に関わる、まことに難しい局面での実践を要請されている。個人の人間の生き方を変える権限は誰にもなく、もちろんケースワーカーも、貧困に陥った人々の生き方を変える権限を持っているわけではない。ケースワーカーは、貧困者自身が自らの生き方を変えていくための機会や条件を提供し、援助する権限を負わされているが、彼等自身もまた人間的弱さを持っている存在であり、二重の難しさがそこにはある。

4　公的扶助実践におけるソーシャル・ワークの可能性

公的扶助ケースワーカーが、すでに見た諸困難の中で、どのような展望と可能性を、どこに見いだせばよいだろうか。ここでの課題は、仲村が指摘する「クライエントの自我の力の強化とともに社会環境に含まれる資源の開発・調整の活動」を、公的扶助行政の中で実践する可能性をどう切り開くかということである。現実的な可能性を探るためには、公的扶助実践の現実から出発する他なく、しかもその「困難さの現実」にこそ、展望を切り開く鍵が存在していると考えざるを得ない。

第1に考えなければならないことは、生活困窮者に対して、貧困に陥った「原因」によって差別することなく無差別平等に生存権を保障することが、自助努力という私生活原理からして、「怠惰や無気力・無計画など、個人的な『原因』によって貧困に陥ったものを保護することに疑問がある」という社会通念と齟齬をきたしている点である。このことは、公的扶助の原理（社会扶養の無差別平等原理）と世論の常識を形成している（私生活原理としての）自助努力原理との間に、「原因」をめぐってくい違いがあるということである。

公的扶助ケースワーカーは、この点に関して、世論に対して事実に基づいて答えなければならない。今や、彼らは貧困の本当の「原因」を、その現実から徹底的に明らかにすることを求められている。このことは「原因を問わない」とした無差別平等原理に一見して反することのように見えるが、なぜこの原理が「原因を問わない」のかを、国民的合意にし、世論を変えていくために必要なのである。

先に医療保障における無差別平等性について触れたが、医師が病気の「原因」によって患者に対して差別的な扱いをしないからといって、病気の本当の原因に無関心でいるわけではない。「診断－治療」のプロセスで、患者の症状や検査の結果から病気を特定し、治療の方法を選択し、施療することになる。症例の少ない難しい病気であればあるほど、医師はその治療を行うに際して、徹底してその原因の究明に当たらなければなるまい。病理学的な方法による原因の究明が主なものであろうが、場合によっては疫学的な調査など社会的な視野で、原因の究明がはかられるかもしれない。

このようなプロセスの中で、ある医師が、病気の「原因」は本人の不養生にあると結論づけたとしたら、病気を治療する医師としての責務を果たしたことにはならないし、病気の真の原因を究明し、治療しようとする責任を放棄したことにしかならない。また、仮に病気の原因が明らかになら

なかったとしても、医師は症状を軽減し、苦痛を緩和するための最善を尽くすにちがいない。公的扶助ケースワーカーは、「診断―治療」過程における医師の役割に似通った責務を負っており、貧困に陥った原因を、そこから立ち直っていく筋道に沿って究明することが求められる。

ところですでに触れたとおり、貧困の原因は単純ではなく、むしろ複雑であり、個別的であり、しかも社会的な性格を帯びている。

薬物中毒で働くことができなくなり、その結果貧困に陥り、公的扶助を受給した人を例に考えてみよう。この場合「原因」と「結果」は、一見明白である。つまり薬物中毒が原因であり、その結果働くことができず貧困に陥ったと見ることができる。

しかし、彼の自立を援助するという立場から考えた場合、薬物に依存したということだけにその原因を求め、薬物から引き離すだけでは、その自立はおぼつかない。常習性をその特徴とする薬物中毒患者の場合、彼自身が薬物に依存する状態から抜け出すことを「決意」したとしても、その決意はすぐに揺らぎ、依存状態に逆戻りする例は枚挙にいとまがない。そのような繰り返しに遭うと、公的扶助ケースワーカーは簡単に「自助努力」の欠如にその「原因」を求め、ソーシャルワーカーとしての責務を放棄する免罪符にする。

問題解決や生活状態の改善の視点から探るべき原因は、なぜ彼が薬物に依存せざるを得なかったのかということであり、薬物に依存しないで社会生活を営める状態をとりもどすためには、どのようにしてその原因を克服すればよいのかという見通しに確信がもてるものでなければならない。薬物依存が、彼の労働形態と関連しているかもしれないし、家族関係に起因していることもあり得る。また彼自身の生い立ちや、パーソナリティーも遠因であるかもしれない。こうしたブラックボックスにも似た状況に探りを入れ、改善の手がかりを見つけ出すことが、原因究明のプロセスであり、原因を解決し自立を援助するプロセスにほかならない。

その際薬物中毒の専門医の協力が不可欠であるし、そのほかの関連する分野の諸科学の知見に学ぶことも大切であろうが、もっとも重要なことは、対象者（クライエント）自身とケースワーカーがともに、依存せざるを得なかった原因に向き合い、その解明のために根気強い努力を行うということにある。なぜならば、問題の解決には、本人の納得に基づく努力と、ケースワーカーの協力・援助が不可欠だからである。

ソーシャルワーカーとしての公的扶助ケースワーカーは、その原因の一つ一つを取り除き、克服し、立ち直るために、対象者自らの力を取り戻す努力に援助しなければならないから、社会保障の諸制度に精通し、それらを駆使する能力を備えることはことはもちろん、医学、教育学、心理学などの知見に学び、協力をしてもらうための新たな仕組みを調整し、さらには新たな社会資源を開発しなければならないかもしれない。

実際、アルコール依存症の人々への援助活動として、「自助グループ」とかかわり、共に学びつつ問題解決の努力を行っている公的扶助ケースワーカーが各地に現れはじめている。

ケースワークが、対人的サービスの方法として「傾聴」を基本とした「受容」や「自己決定」などの原則を確立してきたが、こうした技術の根底にあるものは、真の原因を探り当て、新たな社会資源を開発し、その改善や解決をめざすエネルギーであると見なければならない。

ここで仮定した事例からもわかるように、貧困におちいた原因は、現象面から捉えられるような単純なものではなく、諸科学の成果を動員して解明すべきものであり、同時にその過程は、問題の改善や解決のプロセスでなければならない。

生活困窮者が陥っているこのような状態を打開するためには、複雑で難解な原因に本人自身が向き合うために、何よりも「必要最低限の生活保障」を無条件に行うことである。

第２に、公的扶助ケースワーカーが生活保護制度の枠内で、しかも「保護適正化」政策の下で「がんじがらめ」の状態に置かれている困難の改善方

向をどこに求めるかということである。

現行の生活保護法は、憲法25条の規定に基づく生存権を、困窮するするべての国民に困窮に陥った原因の如何を問わず無差別平等に保障するとともに、その自立助長を目的としており、民主主義の理念を具体化した原理と原則を備えている。

またその施行にあたって、この目的達成のために必要な事項はすべて法定することを原則としつつも、実施機関に広く権限と裁量を委ねる「柔構造」をその特徴としている。

しかし生活保護の実施にあたっては、夥しい通達や通知が発せられ、その蓄積物としての生活保護実施要領と、各実施機関からの問い合わせに対する厚生省の回答をまとめた「問答集」は、実施機関と公的扶助ケースワーカーの裁量を著しく制限しているのが現状である。

生活保護実施要領（「生活保護手帳」として市販されている）の巻頭に、保護課長名の「生活保護実施の態度」が掲載されているが、その中で「本誌収録の保護の実施要領等を骨とし、これに肉をつけ、血を通わせ、暖かい配慮のもとに生きた生活保護行政を行うよう」指示し、留意点として、生活保護法、実施要領等の遵守をはじめとして7項目を掲げている。

これらのことは、生活保護法が柔軟に解釈や裁量し得る余地のある法制度であることを示していると同時に、「生きた」生活保護行政を行うためには、夥しい通達・通知を発してもなおそれは「骨」に過ぎず、これに肉付けをし、暖かい配慮をしなければならないことを示している。

また国が通達や通知で示した解釈が、法の理念や原則に添ったものであるのか、また生存権の保障を求めてやまない要保護者のニーズに合致するものであるのかを、生きた現実に向き合っている実施機関と公的ケースワーカーは常に点検していなければならないことも示唆している。

実施要領の変遷を見ると、たとえば世帯の認定に対する判断や被保護世帯の子どもの就学保障の水準など、年を追うごとに改善された項目は少なくない。つまり通達や通知は不変ではなく、要保護者の生活の現実や社会の変化に対応して変わっていくものであるであり、それを改善の方向に向かわせるのは、ソーシャル・ワーカーとしての公的扶助ケースワーカーの責務であるといっても過言ではない。実施機関と公的扶助ケースワーカーの事実に基づいた判断と裁量が重要であり、通達・通知に縛られ、盲従することを法制度は要請していないのである。公的扶助ケースワーカーは、生活保護法という法制度の枠内で仕事をしながら、常に制度そのものを「生きた」現実に即して改良していくソーシャル・ワークの実践家である。

最後に、こうしたソーシャル・ワークの専門性を、公務労働者たる公的扶助ケースワーカーが獲得していく可能性を検討する。

ソーシャル・ワークの知識や技術を含む社会福祉の専門教育によって、その専門性を獲得することは望ましいことではあるが、現実的ではないし普遍性を持たない。ここでは、非専門職員が圧倒的多数を占め、配置転換による人事政策が定着している現実の中で、ソーシャル・ワークの普遍的な価値をいかにして獲得していくのかが問われているのである。

公務労働者の職業的特徴は、（手あかにまみれていて、古典的表現ではあるが）国民や地域住民の「全体の奉仕者」という一言につきる。つまり「全体の奉仕者」としての専門性に、その性格を見いだしていく必要があるということになる。

「奉仕者」は、自己の利益の前に他者の利益を優先する「ボランタリー・スピリット」を基礎としなければ成立しない概念である。ボランティア活動が自発性に基づく社会的行為であるとするならば、社会的な行為による利益は、自己のためではなく他者のためにということになる。この場合、公務労働者が有給の職員であることは問題ではなく、行為の無償性であり、社会的行為に対する見返を期待しないというとである。

「全体奉仕者」の「全体」は、言うまでもなく地域社会の住民全体であり、国民である。しかし公的扶助ケースワーカーは、生活保護を受けているかいないかを問わず、地域住民のなかの要保護

者・低所得層を対象とした部門の最低限度の生活保障に責任を負う職務を担当しているから、その業務を通じて、地域住民全体の生活向上を底上げするという形で貢献することになる。

また地域住民全体に奉仕するということは、行政は地域住民本意に行うのであって、国家や行政の都合を優先させてはならないということを含意している。公務労働者が、「民主的で能率的な行政」を要請されているのも、民主主義が「主権在民」を基本としている以上、国民・地域住民の利益を第1に考えて、能率的に行う上での専門性を必要としているからにほかならない。

「全体の奉仕者」としての公務労働者は、ボランタリー精神を持って、地域住民の利益を第1に考える民主的かつ能率的な職務を法制度のに基づき遂行すると同時に、たえず地域住民の最善の利益を擁護するために、法制度を改良していくソーシャル・ワーカーとしての専門性を要請されているといえる。個別の専門性は、ソーシャル・ワークの専門性をいかに発揮するかという、個別分野の特殊性に規定されて確立すべきものである。

まとめにかえて

ソーシャル・ワークの専門性は、放置できない生活上の諸問題・困難に対して、それを救済すべき法制度がなくても、解決・改善をめざすボランタリーな実践の中から形成されてきたものであろう。したがってその専門性の特徴は、実践者自身が編み出した工夫や努力にうらづけられ、法律や制度を創り出していく原動力としてのエネルギーを内包したものである。今日、社会福祉諸制度が一応整備された段階でもその光りは失っていないし、むしろソーシャル・ワークの専門性を発揮する場面が広範に広がってきているといえる。　このような今日的状況の中で、ソーシャル・ワークにかわって社会福祉実践という言葉が多用され、近頃ではケース・マネージメントやケア・マネージメントという概念が、地域福祉や公的介護保険構想とともに急速に普及しはじめている。

こうした概念の検討はそれとして行わなければならないが、ソーシャル・ワークとの決定的な違いは、他者の利益をもっとも大事にする実践者自らが創り出した理論ではなく、マネージメントする側から提起されたものであるという点である。あらかじめ作られた制度に基づいて、いかに効率的マネージメントするかという点に、その専門性の基礎をおいている。ケース・マネージメントに、利用者の最善の利益を守るため、制度そのものを改良していくエネルギーを期待したいが、マネージメントする側の論理が強くなれば、制度の枠内にいかに適合させるかという技術となり、効率性だけが優先されることになりかねない。ソーシャル・ワークの再確立を願う所以である。

（杉村宏・北海道大学教育学部教授）