



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	生活保護行政におけるケースワーカーの裁量
Author(s)	赤坂, 憲一
Citation	年報 公共政策学, 10, 269-286
Issue Date	2016-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/62441
Type	departmental bulletin paper
File Information	APPS10_17.pdf



生活保護行政におけるケースワーカーの裁量

赤坂 憲一*

1. はじめに

1.1 本研究の要旨と意義

近年、日本の生活保護受給者は増加の傾向にあり、2015年6月時点の生活保護受給世帯数は過去最高を更新した。生活保護行政では、「京都認知症母親殺人事件」などの、生活保護が必要でありながら福祉事務所に保護受給を拒まれたことによる悲惨な事件（池谷 2014など）の一方で、不正に生活保護費を受け取る不正受給の問題も後を絶たない。生活保護行政への関心は高まっており、2013年12月には改正生活保護法が成立し、2014年7月1日に施行された。

生活保護は、生活に困窮するすべての国民に対する最低生活保障と自立助長を目的としている¹⁾。生活保護行政では、福祉事務所に置かれる生活保護担当の現業員（ケースワーカー）が、生活保護の決定・実施に関する業務（最低生活保障）と、被保護者の自立助長のための相談・助言等の業務（自立助長）を、現場で被保護者と直に接触して行っている。保護の実施については、法令及び告示に定めるもののほか、厚生労働省が実施要領によりルールを定めている。しかし、実際に現場で執行活動を行うのはケースワーカーであるため、ケースワーカーの裁量が問題となる。すなわち、ケースワーカーの裁量が小さければ、政策が国（厚生労働省）の定めるルールに従って歪められることなく執行され、国の政策が生活保護行政の実質となる。一方で、ケースワーカーの裁量が大きければ、執行過程で政策が歪められる可能性があり、執行活動におけるケースワーカーの決定が生活保護行政の実質となりうる。よって、冒頭に挙げたような課題の解決を含め生活保護行政を検討する際には、ケースワーカーの裁量が肝要となる。

本研究では、生活保護行政におけるケースワーカーの裁量を研究課題とする。

「1.」では、ケースワーカーの広い裁量、大きい権力を指摘するマイケル・リプスキーストリート・レベル官僚制の研究から、今日に至るまでの先行研究を整理する。その上で、これまでの先行研究にないあるいは不足していた、時間という資源に着目

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程
(E-mail:kenichi.akasaka@hops.hokudai.ac.jp)

1) 生活保護法第1条「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」

した上で資源と権限の合力によりケースワーカーの裁量を捉える枠組みを、分析の枠組みとして設定する。また、これまでケースワーカー（ストリート・レベルの行政職員）の裁量は一括りに議論されることが多かったが、生活保護の目的と法的・制度的建て付け、執行者のメンタリティーの違いから、最低生活保障と自立助長の業務ごとにケースワーカーの裁量について分析を行う必要があることを示す。

「2.」では、著者のケースワーカーとしての実務経験を基に、最低生活保障と自立助長のそれぞれの業務におけるケースワーカーの資源、権限を検証する。

「3.」では、「2.」で検証した資源と権限の合力から、ケースワーカーの裁量についての分析と考察を行う。本研究の資源と権限の合力による裁量の分析により、最低生活保障と自立助長の業務ごとのケースワーカーの裁量の広狭のみならず、それぞれにおける裁量の型が明らかになる。最低生活保障においては「資源が大きく権限が小さい裁量」、自立助長においては「資源が小さく権限が大きい裁量」という、業務により型が異なるケースワーカーの裁量が浮かび上がる。また、ケースワーカーの裁量というミクロの議論をする上で、時間という資源は最低生活保障と自立助長に共通かつ総和が決まった資源であるため、これに着目することでそれぞれの業務における資源を比較し、政策全体における資源分配の状態についても検討する。最低生活保障におけるケースワーカーの裁量の型はその政策目的に向いているが、自立助長におけるケースワーカーの裁量は資源が小さ過ぎるものとなっており、裁量の型がその政策目的に対して不向きであることを指摘する。生活保護行政の有効性の向上に向けて、自立助長におけるケースワーカーの裁量を資源、権限ともに大きい裁量にするために、政策全体における資源分配の改善を提言する。また、限られた資源の範囲内での生活保護行政の効率化のため、最低生活保障においては生活保護法や実施要領の運用・解釈という法適用の事務処理のスペシャリストとしての専門性、自立助長においては被保護世帯と社会の多様な公共・福祉サービス（スペシャリストとしての専門性）を効果的に繋ぐジェネラリストとしての専門性を、ケースワーカーが涵養すべきであるとの提言も行う。

「4.」では、本研究の結論付けを行うとともに、本研究の限界と今後の研究課題について言及する。

1.2 ストリート・レベル官僚制と先行研究

マイケル・リップスキーは、「仕事を通して市民と直接相互作用し、職務の遂行について実質上裁量を任されている行政サービス従事者」（Lipsky 1980[1986]:17）のことを、「ストリート・レベルの行政職員」と命名し、ケースワーカーはこの典型例であるとしている。ストリート・レベルの行政職員は、「資源が慢性的に不足して需要がサービスの供給に追いつかないようなところで働いている」（Lipsky 1980[1986]:122）ことから、サービスの配給、職務の実行にあたり裁量と同時にディ

レンマを抱えている。リプスキーのストリート・レベル官僚制論は、ストリート・レベルの行政職員の広い裁量と大きい権力を指摘し、かれらこそが政策の実質を決定していると解するものである。

リプスキーのストリート・レベル官僚制論やケースワーカーについては、日本でも裁量を中心に研究、議論がされてきた。高橋（2014）は、民間化やパートナーシップを進める NPM 運動のなかで官僚の行動や組織に対する捉え方が大きく変わってきたことを指摘し、今日ではストリート・レベル官僚制論が前提とする官僚の行動や組織の理解は時代遅れの感が否めないとしている。時代やアクターの違いはあるが、同様の論旨として、例えば他に水谷（1998）、松原（2003）、伊藤（2006）、真山（2008, 2011）などの研究がある。関（2014）は、ルーティンのパネルデータ分析により、ストリート・レベルの官僚制論が主張するような現場で広範な裁量を行使する官僚像ではなく、官僚制と民主制からの統制で縛られたケースワーカーの姿を指摘した。しかし、他のアクターからの統制を受けてもなお現場に残されている裁量の存在は否定しておらず、ケースワーカーの行動はそれぞれの信念によって千差万別なのか、あるいはそこに何らかのパターンを見出せるのかは、分析単位をケースワーカーの個人レベルに設定する必要があるとしている。

1.3 ケースワーカーの裁量を捉える枠組み

本研究では、著者のケースワーカーとしての実務経験を基に、先行研究を踏まえて新たな枠組みを提示し、生活保護行政におけるケースワーカーの裁量について分析を行う。本研究の裁量の分析は、NPM 運動後の今日におけるケースワーカーを対象とし、また分析単位をケースワーカーの個人レベルに設定するものである。

ケースワーカーの裁量を捉える枠組みについて、本研究では「資源」と「権限」を指標としたい。資源は量的な側面であり、ケースワーカーが抱える資源の大小とする。また、権限は質的な側面であり、ケースワーカーが単体で意思決定を行っているのか、それとも他のアクターの関与を受けながら意思決定を行っているのかという、単体での意思決定度の大小とする。これは、曾我（2013:226-229）の中央・地方関係の集権・分権を捉える軸²⁾を類推適用した枠組みであり、ケースワーカーの裁量を資源と権限の合力により捉えることとする。

先行研究を見ると、資源は「サービス提供に必要なもの」と広義に捉えられ、裁量

2) 曾我（2013:226-229）は、中央・地方関係の集権・分権を量的な側面と質的な側面に分けて考える。量的な側面、すなわち地方関係が抱える資源の大小を集中・分散という概念を用いて捉え、質的な側面、すなわち地方政府がそれ単体で意思決定を行っているのか、それとも中央政府の関与を受けながら意思決定を行っているのかを、分離・融合という概念を用いて捉える。集中・分散および分離・融合と集権・分権の関係を整理できれば、集権・分権を明確に捉えられるとしている。

とともに議論されてきた。時代による社会の変化とともに多様な公共・福祉サービスの担い手が登場してきたことにより、資源による裁量の解釈は、サービス提供に必要な資源の集中によるケースワーカーの裁量の大きさの指摘から、資源の分散によりケースワーカーの裁量を小さく捉える方向へと変化してきた。また、ケースワーカーの意思決定の権限についても、クライアントなど他のアクターからの関与、統制による影響が指摘されるようになってきており、次第にその権限による裁量を小さく解釈する動きとなっている。よって、資源と権限の合力により裁量を捉える枠組みでいえば、当初のリプスキーが指摘する「資源も権限も大きいストリート・レベルの行政職員像」から、「資源は小さいが権限は大きい像」、そして「資源も権限も小さい像」へと至るのが、これまでのストリート・レベル官僚制論の議論における大きな変遷である。

本研究では、資源と権限の合力により裁量を捉える枠組みにおいて、さらに資源を「時間」と定義する。先行研究で資源としての時間に着目したものは、管見の限りない。通常、資源は金銭、組織、情報、人などとされており、これらはケースワーカーの実務にも用いられている。しかし、金銭はマクロの議論をする上では有効であるが、生活保護費は義務的経費³⁾であり、通常ケースワーカーが保護の決定・実施の際に用いる金銭は義務的経費の範囲内であるため、ミクロの議論をする上で金銭は資源の大小の指標とするのに適当でない。また、先行研究でも指摘されているように、今日では被保護者に対する自立助長において、必要に応じてケースワーカーと高齢保健福祉、障がい保健福祉、精神保健福祉、児童相談所などの行政内部の他部署や、医療機関、介護機関、社会福祉法人、NPO 法人などの行政外部の組織といった多様な公共・福祉サービスの担い手（組織・人）が連携し、情報は共有される。よって、組織や情報も、ミクロの議論をする上で資源の大小の指標とするのに適当でない。

これらの資源に対して、ミクロの議論をする上で、ケースワーカーの時間は最低生活保障と自立助長の業務に共通の資源であり、その他の雑多な業務からの制約を受けた上で、最低生活保障と自立助長の業務に用いることのできる時間量の総和は決まっている。共通かつ総和が決まった資源に着目することで、最低生活保障と自立助長における資源の割り振りを比較することができ、割り振られる時間量が資源の大小となる。これにより、業務ごとのケースワーカーの資源量、政策全体における資源分配の状況を検討することができる。また、時間という資源がなければ他の資源を用いることもできないという側面をもつため、時間は政策実施に直接的な影響が大きい資源である。著者の実務感覚としても、生活保護の政策実施に一番重要なのは時間の割り振りであり、他のケースワーカーや福祉事務所全体にも同じ感覚は持たれていたといえる。よって、本研究では資源を「時間」と定義する。

3) 地方自治体の経費のうち、法令又は性質上、支出が義務づけられ任意に減額できない経費のこと。生活保護の財源はすべて公費つまり税金で、国が3/4、生活保護を実施している自治体が1/4を負担する。

ケースワーカーが資源をもたなければ裁量があるとはいえない。かといって資源があっても、他のアクターに統制されケースワーカーが単体で意思決定を行う権限がないのでは、やはり裁量があるとはいえない。なお、資源の大小や権限の大小という概念は、いずれも相対的に把握されるものである。以上に議論してきたケースワーカーの裁量を資源と権限の合力により捉える枠組みを図示すると、図1となる。

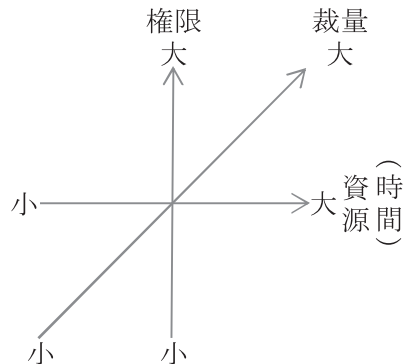


図1. ケースワーカーの裁量を捉える枠組み

繰り返しになるが、生活保護法第1条に定められているように、生活保護の目的は最低生活保障と自立助長である。ケースワーカーは、被保護者の家庭を訪問し面談を行う訪問調査活動などにより、生活保護受給者の居住、生活、収入などの実態を把握した上で（クライアントの事実認定）、これに応じた最低生活保障や自立助長の業務を行っている。制度上、生活保護の決定・実施（最低生活保障）に関する事務の主なものは法定受諾事務に分類され、自立助長のための相談・助言等の事務（自立助長）は自治事務に分類されている。このように、最低生活保障と自立助長は法的・制度的に、さらにはケースワーカーや福祉事務所のメンタリティーとしても分けられたものであり、最低生活保障は自立助長よりも優先される（詳細な検証は「2.」で行う）。しかし、これまでの先行研究では、ケースワーカーの裁量の分析にあたって、これらの違いや特徴が明確に意識されていないように思われる。業務の法的・制度的建て付けや執行者のメンタリティーが違えば、資源や権限が異なり、ケースワーカーの裁量の広狭や質（型）も異なっており得る。よって、ケースワーカーの裁量についての分析は、生活保護の目的である最低生活保障と自立助長の業務ごとに行う。

なお、上述のとおり、訪問調査活動のようなクライアントの事実認定に関する業務は、最低生活保障と自立助長の双方の前提となる業務であり、ケースワーカーの基本かつ重要な業務である。しかし、本研究は最低生活保障と自立助長の業務の法的・制度的建て付けや執行者のメンタリティーの違いを明確に意識し、それぞれの業務におけるケースワーカーの裁量を明らかにすることを目的とするため、共通の前提であるクライアントの事実認定の業務については、今回は分析の対象としないこととする。また、例えば通院にかかる移送費など、実際には最低生活保障と自立助長の双方の領域に関わり、生活保護行政において重要な業務もある。

以下、「2.」では、著者のケースワーカーとしての実務経験を基に、最低生活保障と自立助長における業務の内容、ケースワーカーの資源と権限を検証する。

2. ケースワーカーの業務の検証

2.1 最低生活保障

(1) 内容

最低生活保障の業務は、保護（費）の決定である。新規の生活保護申請があった際に、ケースワーカーは、訪問調査活動による実態調査、医療機関への病状調査、金融機関への預貯金調査などを行う。これらにより、保護申請世帯の困窮状態や、能力活用⁴⁾、資産活用⁵⁾、他法活用⁶⁾などの生活保護の要件の充足を把握、認定し、ケースワーカーは保護の開始あるいは却下の決定を行う。保護は原則として、暮らしをともにしている世帯を単位に行われ、世帯の収入と最低生活費を比べて保護が必要かどうかを決定し、最低生活費に足りない分が生活保護費として支給される。最低生活費とは、世帯の人数や年齢などをもとに、国が決めた基準で計算した1か月の生活費をいう。保護の内容は、厚生労働大臣が生活保護法第8条の授權により定める保護基準を通じて具体化される。

継続の被保護世帯に対しては、ケースワーカーは訪問調査活動などにより被保護世帯の居住、生活、収入などの状況の変化を把握し、毎月の保護費の変更を行うほか、収入が最低生活費を上回った場合には保護の停止、廃止の決定を行う。生活保護には生活扶助、住宅扶助、教育扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助といった種類があり、必要即応の原則⁷⁾により毎月の保護費のほか、一時扶助（臨時で支給される保護費）としても支給される。一時扶助は、被保護者から支給の申請があった際に、ケースワーカーがそのつど支給の可否や内容を決定する。

これらの保護の決定は、ケースワーカーがクライアント（被保護者、保護申請者）の困窮状態、事実や状況と生活保護法や実施要領の解釈・運用を照らし合わせて支給の可否、支給内容の検討・判断を行うものであり、ケース記録で上司（査察指導員）に復命し、決裁を受けることで最終的な福祉事務所の決定となる。上司の決裁は、保護の決定に対する統制である。機械的な処理となる場面もないわけではないが、被保護者（申請者）の個別事情が千差万別の多様性をもつことにより、保護の決定には高度な法的処理・判断が伴うことが多い。なお、もし決定した保護に濫給があった場合には（不正受給など）、事実や状況と生活保護法や実施要領の解釈・運用を照らし合わせて保護費の返還・徴収決定を行うこととなる。保護の決定において著しく判断が

4) 働くことのできる人は、精一杯働く、など。

5) 生活費にあてることのできる現金・預貯金・生命保険・自動車・不動産・その他高価な物品などは原則として処分し、生活費にあてること。

6) 年金や各種手当など、年金や各種手当など、生活保護以外の制度を活用できるときは、それらを活用すること。

7) 保護の種類・程度・方法は、要保護者の実際の必要に応じて有効かつ適切なものでなければならないこと。

困難な場合には、ケースワーカーと上司によるライン決裁にとどまらず、福祉事務所全体（主に出席者は管理職）でケース会議が行われる。最低生活保障においてケースワーカーに求められる専門性は、生活保護法や実施要領の解釈・運用という生活保護の法適用の事務処理に特化したスペシャリストとしての専門性である。

最低生活保障の業務は、生活保護のもうひとつの目的である自立助長の業務よりも優先される。なぜなら、最低生活保障は、日本国憲法第25条1項に定める生存権を具体化したものであり、最低生活保障の業務の主なものとは法定受諾事務に分類されているからである。著者のケースワーカーとしての実務経験からも、福祉事務所においては、現に生活に困窮しているのであればまずは最低生活保障を確保し、その後の指導・助言によって生活保護の要件を一層遵守させるとともに、自立助長も行っていくという考えがケースワーカー、組織の共通理解としてあったといえる。

このようなメンタリティーには、ケースワーカーと他のアクターとの関係が大きく影響している。最低生活保障は、主に法適用の業務で生活保護法や実施要領といった規定・規則があるので、上司や福祉事務所が法的判断・処理について検討を行いやすく、クライアントの具体的な権利保護の決定であるためその統制は厳しい。厚生労働省は2007年秋に漏給防止に向けて、保護の相談における適切な窓口対応等及び「辞退届」に基づく保護廃止の取り扱い、の2つについて改善方針を通知し、以降は事務監査⁸⁾でこれらを重点的にチェックするなどして、ケースワーカーや福祉事務所に影響を及ぼしている。クライアントは、自身の最低生活や金銭に関わる具体的な権利が争点のため、要求を満たす保護の決定がなされなければ、様々な手段で不服を訴える。クライアントとの関係悪化は、その後の業務に支障が出るため、ケースワーカーにとっても大きな痛手である。最低生活保障における保護の決定は、クライアントの具体的な法律上の権利義務についての判断でもあるため、クライアントが保護の決定への対抗手段として取りうる上級処分庁への審査請求や、行政訴訟の司法審査にもなじみやすい。本稿の冒頭でも紹介したように「生活保護が必要でありながら、福祉事務所により保護受給を拒まれたことによる悲惨な事件」が起きていることから、生活保護行政には市民やマスコミからも厳しい監視の目があり、最低生活保障には漏給防止が求められている。しかし一方で、不正受給の根絶や被保護者と一般市民との公平性を求める声も大きく、濫給防止も同時に求められている。漏給と濫給というディレンマの中で、保護の決定に係る法的処理・判断はますます高度化・複雑化している。以上に見てきたように、ケースワーカーは、他のアクターの関与を受けながら、また他のアクターの行動を予測しながら保護の決定を行っている。法的・制度的な建て付けに加えて、他のアクターからの関与・影響を受けてケースワーカーに最低生活保障偏重

8) 厚生労働省が福祉事務所における生活保護法施行事務の適否を関係法に照らして個別かつ具体的に検討し、必要な是正改善の措置を講ずるとともに、生活保護行政が適正かつ効率的に運営できるよう指導・援助するもの。

のメンタリティーが形成されていることから、最低生活保障は自立助長よりも優先される。

(2) 資源

最低生活保障は生活保護行政の目的の根幹であり、生存権の具体化かつ法定受諾事務であることなどから、自立助長よりも優先され、資源も優先して用いられる。むしろ資源をどれだけ用いてでも最低生活保障の業務は絶対的に遂行されることが要請され、その達成は当然に上司の指導や厚生労働省の事務監査による指摘の対象である。よって、担当する全ての被保護世帯の最低生活保障に必要な分だけの資源量が用いられる。したがって、最低生活保障の業務において、ケースワーカーの資源は大きい。

なお、漏給も濫給も許されない、個別の事情に応じた慎重かつ適正な生活保護法や実施要領の解釈・運用による保護の決定が求められ、これに係る法的処理・判断はますます高度化・複雑化していることから、最低生活保障の業務に用いられる資源量は増大の傾向にある。

(3) 権限

保護の決定には、生活保護法や実施要領といった規定・規則があり、ケースワーカーはこれらの解釈・運用と被保護者（保護申請者）の困窮状態、事実や状況を照らし合わせて決定を行う。この決定には、上司の決裁や指導、福祉事務所の実施方針やケース会議による統制がある。また、厚生労働省からは通知があるほか、事務監査を受ける。クライアントの立場から見れば、被保護者は保護の決定や内容に不服があるとき、行政不服審査法により上級処分庁に対して審査請求を行うことができ、審査請求の採決を経た後で行政訴訟事件法により行政訴訟を提起することもできる。ケースワーカーや上司、福祉事務所は、困難な事案に対して、審査請求に備えてより慎重かつ適正な保護の決定を行おうとする。もし、最低生活保障に不備があれば、ケースワーカーは組織から処分を受けるほか、マスコミにより報道され、ケースワーカーや福祉事務所は市民から厳しい批判を浴びる。このように、最低生活保障の業務においては、法、上司（査察指導員）、行政組織、厚生労働省、クライアント、上級処分庁、司法審査、マスコミ、市民など、様々なケースワーカーに対する統制手段があり、多様なアクターによる統制が強い。

よって、ケースワーカーは他のアクターによる関与・影響を受けながら意思決定を行っており、単体での意思決定度は低い。したがって、最低生活保障の業務において、ケースワーカーの権限は小さい。

2.2 自立助長

(1) 内容

自立助長の業務は、最低生活保障の確保を前提に、被保護世帯の自立に向けた相談・助言を行うものであり、自治事務に分類される。自立の観念には、就労による経済的自立のみならず、身体や精神の健康を回復・維持し、自身で健康・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こと、および社会的なつながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送ることが含まれる。2005年度より、被保護者を対象にその自立に向けた自立支援プログラム⁹⁾を地方公共団体が策定して、諸種の支援サービスを総合的・一体的に実施するための国庫補助事業が導入され、2006年度末にはすべての福祉事務所を設置する地方公共団体で個別の支援プログラムが策定された（加藤＝菊池＝倉田＝前田 2015:366-369）。

自立助長の具体的な中身は、被保護世帯の類型によって異なる。例えば、被保護世帯は、非稼働世帯、母子世帯、障がい・傷病者世帯、高齢者世帯などに類型化される。非稼働世帯であれば就労支援、母子世帯であれば育児支援、障がい・傷病者世帯であれば病気療養支援、高齢者世帯であれば介護サービスによる支援など、世帯の類型によって自立支援は異なる。また、他にもDV、児童虐待、アルコール・薬物中毒、元暴力団など、被保護世帯の抱える問題事項によって自立支援の形は様々であり、まさに担当する被保護世帯の数だけ自立支援の数もあると言える。こうした自立助長は、例えば就労支援であれば福祉事務所内の就労支援相談員や福祉事務所外の、ハローワーク、病気療養支援であれば行政組織内の精神保健福祉相談員や行政外部の医療機関といったように、ケースワーカーや福祉事務所だけでなく、行政組織内の他部署や行政外部の組織と連携して行われる。緊急かつ重大な案件については、ケースワーカーと関係部署・組織が集まりケース会議を行った上で、優先的に対応される。

このように、行政組織内外、官民間わず多様な公共・福祉サービスの担い手が存在する今日においては、自立助長に必要なスペシャリストとしての専門性は分散されている。就労支援であれば、就労支援相談員やハローワーク職員による、クライアントの意欲や能力を引き出す面談や地域の雇用情勢に応じた就労支援策が、病気療養支援であれば、精神保健福祉相談員や医師による、クライアントの病状に応じたカウンセリングや治療が、専門分野に特化した知識と経験に裏打ちされたスペシャリストとしての専門性である。高度化・複雑化する社会の中で、ケースワーカーが多様な分野に渡る自立支援に必要なスペシャリストとしての専門性を全て身につけることは、実質的に極めて困難である。よって、自立助長におけるケースワーカーの仕事は、自身の

9) 被保護者世帯の状況を把握したうえで自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容および実施手順を定め、これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施する取組み（加藤＝菊池＝倉田＝前田 2015:367-68）。

行政における立場や人脈、権限を用い、過去の事例の踏襲と新たな創意工夫を行いながら、被保護世帯とかれらの抱える問題事項に応じた社会に存在するスペシャリストとしての専門性を結びつけることであるといえる。自立助長において求められるケースワーカーの専門性は、サービスの担い手がケースワーカーのみに集中していた時代の福祉専門職に期待されるスペシャリストとしての専門性から、被保護世帯と社会の多様な公共・福祉サービス（スペシャリストとしての専門性）を効果的に繋ぐジェネラリストとしての専門性へと今日変わりつつある。

自立助長では、同じ事例に対してであっても、ケースワーカーによって自立支援の援助方針や、被保護者と繋ぐ組織が異なることもあり得る。例えば、非稼働世帯への就労支援において、就労意欲喚起のカウンセリング、生活能力向上のための訓練、就労能力向上のための職業訓練、職業紹介などの中でどの支援を行うべきか、ハローワーク、民間職業紹介事業者、NPO 法人などのうち、どの組織を被保護者と繋ぎ支援を行っていくべきか、などである。自立支援の援助方針はケースワーカー個人の専門知識や援助技術、社会福祉の価値観などによって変わってくる。また、担当する被保護世帯の中で、どの被保護世帯あるいはどのタイプの自立支援を重視し、優先する（資源である時間を割り振る）のかも、ケースワーカーの志向によって変わってくる。

自立助長において特徴的なのは、最低生活保障の業務における生活保護法や実施要領のような規定・規則がなく、ノルマも存在しない（性質上設定自体が困難）こと、また、被保護者、上司（査察指導員）、行政組織、厚生労働省、マスコミ、市民といった他のアクターの専門知識や援助技術、社会福祉の価値観、志向などもそれぞれ様々なことである。このような多元性から、自立助長においてケースワーカーの援助方針の決定や、資源の割り振りに対する評価は困難で、統制も弱い。例えば、ケースワーカーの被保護者に対する援助方針や、資源の割り振りの善し悪しについて、上司が「正しく」判断し、統制することは難しい。行政組織、厚生労働省、マスコミ、市民も然りである。上級処分庁への審査請求や、訴訟による司法審査にもなじみにくい。もちろん、全く規範や制約がないというわけではなく、ライフスタイルへの介入（パターンリズム）の問題や、被保護者本人がケースワーカーの提示する自立支援の援助方針に対して能動的か否かといったことなどがある。しかし、自立助長は基本的に、ケースワーカーの援助方針の決定や資源の割り振り、ジェネラリストとしての専門性に大きく依存している。

（2） 資源

ケースワーカーが最低生活保障と自立助長に用いることのできる資源量の総和は決まっている中で、最低生活保障は自立助長よりも優先される。よって、緊急かつ重大な案件のような例外を除き、自立助長の業務に用いることのできる資源量は、最低生活保障の業務に用いられた資源量の残余的なところがある。自立助長は、ノルマが設

定されるような性質の業務ではなく（性質上設定自体が困難）、最低生活保障の業務に用いられる資源量は増大の傾向にあるため、自立助長に用いることのできる資源は減少している。よって、自立助長の業務において、ケースワーカーの資源は小さい。

（3） 権限

自立助長におけるケースワーカーの仕事は、被保護世帯とかれらの抱える問題事項に応じた社会の多様な公共・福祉サービス（スペシャリストとしての専門性）を効果的に繋ぐことである。繋げる際には、被保護者本人や、公共・福祉サービスの担い手（組織）が援助方針の決定に関わってくる（繋いだ後には、スペシャリストとしての専門性をもつ組織に決定を委ねることも多い）。しかし、自立支援を行うか否か、被保護者とどの組織を繋ぎどのような公共・福祉サービスにより自立支援を行っていくかの、当初のかつ最も重要な援助方針の決定はケースワーカーが行っている。そして、この援助方針の決定や、実際に被保護者と組織を効果的に繋げることができるか否かは、ケースワーカーの資源の割り振り、ジェネラリストとしての専門性に大きく依存している。自立助長にノルマは存在しないこと、また専門知識や援助技術、社会福祉の価値観、志向の多元性から、他のアクターによるケースワーカーへの統制は困難であり弱い。よって、ケースワーカーの単体での意思決定度は高く、自立助長の業務において、ケースワーカーの権限は大きい。

3. ケースワーカーの裁量についての分析と考察

「2.」では、最低生活保障の業務と自立助長の業務におけるケースワーカーの資源、権限を検証してきた。その結果をまとめ、ケースワーカーの裁量を資源と権限の合力により捉える枠組みを用いて図示すると、最低生活保障におけるケースワーカーの裁量は図2となり、自立助長におけるケースワーカーの裁量は図3となる。

資源と権限の合力で裁量を捉えたとすれば、最低生活保障と自立助長いずれにおいても、裁量はリプスキーの言うほど大きくなく、制約を受けている。本研究のケースワーカーの裁量についての分析で明らかになったのは、図2、3からわかるように、最低生活保障における「資源が大きく権限が小さい裁量」、自立助長における「資源が小さく権限が大きい裁量」であり、業務ごとにケースワーカーの裁量の型が異なる。

本研究の意義は、時間という資源に着目し権限と併せて裁量を分析したことにより、かつては見えなかった最低生活保障、自立助長の業務ごとのケースワーカーの裁量の広狭と、その「型」が明らかになったことである。政策における業務の法的・制度的建て付けや政策執行における執行者のメンタリティーが違えば、裁量の型も異なってくることで、また、共通かつ総和が決まった時間という資源に着目したことで、生活保護行政の政策全体における資源分配の状況を明らかにした。

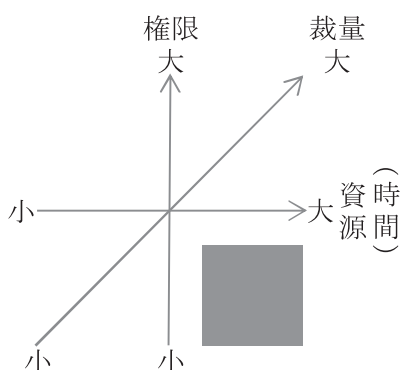


図2. 最低生活保障におけるケースワーカーの裁量

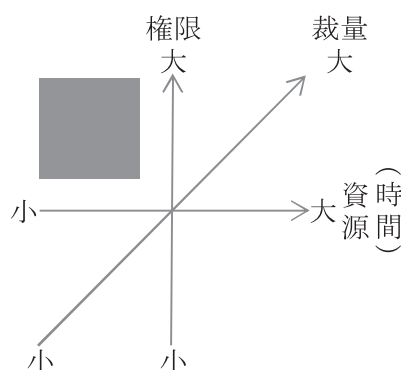


図3. 自立助長におけるケースワーカーの裁量

最低生活保障におけるケースワーカーの裁量は、「資源が大きく権限が小さい裁量」である。ケースワーカーが最低生活保障と自立助長に用いることのできる資源量の総和は決まっている中で、最低生活保障に優先的に資源が用いられている。また、漏給も濫給も許されない、個別の事情に応じた慎重かつ適正な生活保護法や実施要領の解釈・運用による保護（費）の決定・実施が求められ、これに係る法的判断・処理はますます高度化・複雑化していることから、自立助長の資源が奪われ最低生活保障に用いられる資源量は増大の傾向にある。

最低生活保障の趣旨・目的は、国が生活に困窮するすべての国民に対して、適正かつ無差別平等に最低生活保障を行うことである。ケースワーカーの裁量との連関を考えると、もしケースワーカーの裁量が大きすぎれば、官僚制組織管理ができず、ケースワーカー（ストリート・レベルの行政職員）が現場で自身の意思決定により政策を歪めてしまう恐れがある。これはすなわち、最低生活保障の趣旨・目的が達成されないことを意味する。

しかし、本研究で分析した最低生活保障におけるケースワーカーの裁量は、「資源が大きく権限が小さい裁量」であった。政策実施に必要な資源があり、ケースワーカー単体での意思決定の権限が小さいことは、国が生活保護法や実施要領に定めた適正かつ無差別平等な最低生活保障という政策が、ケースワーカーにより執行過程において歪められることなくクライアント（被保護者あるいは保護申請者）に供給されることに資する。そしてこれは、最低生活保障を法定受諾事務としたことの趣旨・目的でもある。よって、最低生活保障におけるケースワーカーの「資源が大きく権限が小さい裁量」は、最低生活保障の趣旨・目的や法的・制度的建て付けに向けた型であり、政策を有効に機能させているといえる。

一方で、自立助長の業務におけるケースワーカーの裁量は、「資源が小さく権限が大きい裁量」である。自立助長では、担当する被保護世帯の数だけ自立支援の数があ

り、最低生活保障よりも地域による条件の違いや接触する被保護者の個別事情の違いが非常に大きい。国が自立支援について一律の規定・規則やマニュアルを定めることは困難であり、むしろそのような統制は有効な自立支援の阻害要因となりかねない。よって、被保護者の自立に向けた相談・助言等の事務は自治事務に分類されており、福祉事務所を設置する地方公共団体で個別の自立支援プログラムが策定されている。このような事情から、ケースワーカーが地域性や被保護者の個別事情に応じた柔軟かつ有効な自立支援を行うために、自立助長においてはケースワーカーに資源、権限ともに大きい裁量が与えられるべきである。

しかし、ケースワーカーが最低生活保障と自立助長に用いることのできる資源量の総和は決まっているため、最低生活保障に用いられる資源量の増大の一方で、自立助長に用いることのできる資源量は残余的なものであり、減少している。本研究で明らかになった自立助長におけるケースワーカーの「資源が小さく権限が大きい裁量」は、意思決定の権限はあるのに政策実施に必要な時間という資源が不足し、本来ならば被保護世帯を保護から自立させることができたかもしれない自立助長の機会を逃していることを意味する。ケースワーカーに与えられるべき裁量に対して、資源が小さ過ぎる。自立助長におけるケースワーカーの「資源が大きく権限が小さい裁量」の型は、自立助長の趣旨・目的や法的・制度的建付けに不向きであり、政策を有効に機能させていない。

政策実施に必要な資源が不足し、ケースワーカーが適切な自立助長を行えなければ、被保護世帯を保護から自立させることはできず、ケースワーカーが担当する被保護世帯数の増加は避けられない。被保護世帯の増加は最低生活保障の業務を増大させ、ますます最低生活保障の業務にケースワーカーの資源は奪われ、自立助長に用いることのできる資源量は減少してしまう。場合によっては、自立助長の機能不全による被保護世帯の歯止めの効かない増加により、最低生活保障に用いる資源さえ不足する事態となってしまうかもしれない。このように、自立助長におけるケースワーカーの資源が小さ過ぎることは、生活保護行政全体の悪循環を引き起こしている。

よって、政策全体における資源分配の状況を改善し、自立助長におけるケースワーカーの裁量を資源、権限ともに大きい裁量にすることで、自立助長の側面を強化し生活保護行政を悪循環から脱却させ、政策全体の有効性を向上させることを提言したい。

また、限られた資源の範囲内での生活保護行政の効率化のためには、ケースワーカーの専門性が重要になる。ケースワーカーの専門性については、これまで一括りに福祉専門職のスペシャリストとしての期待が寄せられることも多かった。しかし、これまで見てきたように、裁量の型と同じくケースワーカーに求められる専門性も、最低生活保障と自立助長では異なる。最低生活保障においては生活保護法や実施要領の解釈・運用という法適用の事務処理のスペシャリストとしての専門性が、自立助長においては被保護世帯と社会の多様な公共・福祉サービス（スペシャリストとしての専門

性)を効果的に繋ぐジェネラリストとしての専門性が、今日のケースワーカーに必要な専門性である。よって、最低生活保障と自立助長の業務においてそれぞれ求められる専門性をケースワーカーが涵養し、資源活用の効率化と、業務の質の向上を図るべきである。

以上から、資源分配とケースワーカーの専門性の改善に、生活保護行政の有効性を向上させる余地があるといえる。

4. 終わりに

4.1 まとめと結論

本研究では、時間という資源に着目しケースワーカーの裁量を資源と権限の合力により捉える枠組みを用いて、最低生活保障と自立助長におけるケースワーカーの裁量について分析を行った。その結果、かつては見えなかった最低生活保障、自立助長の業務ごとのケースワーカーの裁量の型、生活保護行政の政策全体における資源分配を明らかにすることができた。

最低生活保障におけるケースワーカーの「資源が大きく権限が小さい裁量」は、最低生活保障の趣旨・目的や法的・制度的位置づけに向いており、政策を有効に機能させているといえる。しかし、自立助長におけるケースワーカーの「資源が小さく権限が大きい裁量」は、自立助長の趣旨・目的や法的・制度的位置づけに不向きであり、政策を有効に機能させていない。また、資源の不足による自立助長の機能不全は、被保護世帯の増加と最低生活保障に用いられる資源量の増加を招き、ますます政策全体における資源分配の状況を悪化させ、さらに自立助長を機能不全にするという生活保護行政の悪循環を指摘した。

本研究は、一括りにストリート・レベルの行政職員の裁量の広狭を論じることはできないことを示し、業務の趣旨・目的や政策における法的・制度的位置づけによって、裁量の型が異なることを明らかにした。また、裁量の型が異なってくるのには、他のアクターの関与・影響によるケースワーカーのメンタリティーの形成が背景にあることも示した。生活保護行政に対して、政策全体における資源分配を改善し自立助長におけるケースワーカーの裁量を資源、権限ともに大きい裁量にすること、裁量と同じく最低生活保障と自立助長の業務ごとに異なるケースワーカーに必要な専門性を涵養することで、自立助長の側面の強化だけでなく、生活保護行政全体の有効性の向上を図ることを提言した。

4.2 今後の研究課題

本研究では、政策全体における資源分配を改善し、自立助長におけるケースワーカーの裁量を資源、権限ともに大きい裁量にすること、最低生活保障と自立助長の業務

ごとに異なるケースワーカーに必要な専門性を涵養することで、自立助長の強化、生活保護行政全体の有効性の向上を図ることを提言した。これに関連する議論としては、生活保護制度における最低生活保障と自立助長の分離論、一体論（統合論）についての議論があり（大友 2005など）、最低生活保障と自立助長の分業については既に福祉事務所で導入された例がある。

政策全体における資源分配の改善や、ケースワーカーの業務ごとの専門性の涵養により、果たして本当に生活保護の自立助長の側面は強化され、生活保護行政全体の有効性も向上するのか。政策全体における資源分配の改善や、ケースワーカーの業務ごとの専門性の涵養には、どのような方法があるのか。これらについては、上述の研究やケース事例にあたり観察や分析、実証を行う必要があるため、今後の研究課題としたい。

参 考 文 献

- 池谷秀登（2014）「生活保護行政の現代的課題—「京都認知症母親殺人事件」の教訓は生かされたか—」『社会福祉研究＝Social welfare studies』鉄道弘済会社会福祉第一部，120，pp. 78-85.
- 編（2013）『生活保護と就労支援—福祉事務所における自立支援の実践—』山吹書店.
- 伊藤慎式（2006）「第一線職員研究の一試論」『社会科学』同志社大学，77，pp. 1-16.
- 内田充範（2007）「生活保護ケースワーカーの専門性修得のプロセス—生活保護実践からの考察—」『山口県立大学社会福祉学部紀要』山口県立大学，13，pp. 23-36.
- 大河原伸夫（1994）「政府行動と行動指針—「ストリート・レベルの官僚制」論を手がかりとして—」『社会科学論集』九州大学教育部社会科学研究室，34，pp. 61-84.
- 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.
- （2005）「特集 生保改革に向けた分離論・一体論の検討 生活保護制度改革とケースワークの担い手を考える—いわゆる“分離論”“一体論（統合論）”の検討（第4回・最終回）生活保護における所得保障とケースワーク」『賃金と社会保障』旬報社，1401，pp. 4-16.
- 沖田佳代子（1995）「福祉事務所ケースワーカーの裁量に関する一考察」『社会福祉研究』鉄道弘済会社会福祉部，62，pp. 81-86.
- 加藤智章＝菊池馨実＝倉田聡＝前田雅子（2015）『社会保障法[第6版]』有斐閣.
- 嶋貫真人（1998）「生活保護における行政裁量とそのコントロールについて—司法審査の問題を中心に—」『社会福祉研究』鉄道弘済会社会福祉部，73，pp. 85-89.
- 関智弘（2012）「保護率の行政学—誰が政策を変容させるのか—」『公共政策研究』日本公共政策学会，12，pp. 85-95.
- （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—」

- 『年報行政研究』ぎょうせい, 49, pp. 81-98.
- 曾我謙悟 (2013) 『行政学』有斐閣.
- 田尾雅夫 (1994) 「第一線職員の行動様式」西尾勝＝村松岐夫編『講座行政学 第5巻 業務の執行』有斐閣, pp. 179-213.
- 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』姫路獨協大学, 55, pp. 33-55.
- 武川正吾 (2011) 『福祉社会—包摂の社会政策— [新版]』有斐閣.
- 田中政光 (1997) 「ストリート・レベルの戦略」『横浜経営研究』横浜国立大学, 18, pp. 193-212.
- 西尾勝 (2001) 『行政学 [新版]』有斐閣.
- 西村淳 (2010) 『社会保障の明日—日本と世界の潮流と課題— [増補版]』ぎょうせい.
- 畠山弘文 (1989) 『官僚制支配の日常構造—善意による支配とは何か—』三一書房.
- 原田久 (2010) 「生活保護政策における「過誤回避」・試論」『季刊行政管理研究』行政管理研究センター, 132, pp. 3-14.
- 副田義也 (1995) 『生活保護制度の社会史』東京大学出版会.
- 藤田由紀子 (2002) 「職員の専門性と資格職」松下圭一＝西尾勝＝新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想 4 機構』岩波書店, pp. 189-206.
- 藤村正之 (1987) 「生活保護の政策決定システムにおける組織連関」『社会学評論』日本社会学会, 37, pp. 408-425.
- 松原信継 (2003) 「「境界関係」から見た公共サービスのあり方に関する考察—「ストリート・レベルの官僚制」研究を素材に—」『教育行政研究』名古屋大学, 12, pp. 1-11.
- 真山達志 (2008) 「ローカル・ガバナンスにおける現業労働」『月刊自治研』自治研中央推進委員会, 50, pp. 24-32.
- (2011) 「地方分権時代におけるネットワークの設計と管理—現代の自治体行政に求められる能力—」『法學新報』中央大学, 118, pp. 603-626.
- 丸谷浩介 (2015) 「生活保護ケースワークの法的意義と限界」『季刊社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所, 50, pp. 422-432.
- 水谷利亮 (1998) 「「ストリート・レベル官僚制」論と福祉サービス論—「水口理論」に基づく一考察—」『社会福祉研究』鉄道弘済会社会福祉部, 72, pp. 70-78.
- 桜野美智子＝田中耕太郎 (2015) 『はじめての社会保障—福祉を学ぶ人へ— [第12版]』有斐閣.
- 森田朗 (1984) 「行政裁量に関する一考察—執行活動における決定分析の試み—」『年報行政研究』The Japanese Society for Public Administration, 18, pp. 25-55.
- Michael, Lipsky (1980) 『STREET—LEVEL BUREAUCRACY』The Russel Sage Foundation.
(田尾雅夫＝北大路信郷訳 (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.)

謝 辞

本稿は、著者が2015年度第1学期に受講した「公共政策特別研究ⅡB」で提出したリサーチペーパーに加筆、修正を行ったものである。

本研究に、懇切丁寧にご指導をくださった村上裕一先生、研究の前提となる知識をご教授いただいた北大公共政策大学院の教職員の皆様、貴重なケースワーカーとしての実務経験の機会を与えてくれた福祉事務所、生活保護の現場で一緒に働き、温かく送り出してくださった職員の皆様に、深く御礼申し上げます。

本研究は、著者の見解であり、本稿の記載に関する全責任は著者が負う。

The discretion of the caseworker in public assistance

AKASAKA Kenichi

Abstract

The caseworker of the welfare office has a direct contact with welfare households and plays the important role in public assistance. The caseworker's discretion has been argued with "street-level bureaucracy". This study attempts to clarify the caseworker's discretion by the amount of resource (time) and the strength of autonomy (independent decision-making). It reveals the type of different caseworker's discretion in income compensation and social work. In conclusion from the type of caseworker's discretion, income compensation is effective but social work is not sufficient. There is still room for improvement in the distribution of resources and the caseworker's specialty.

Keywords

public assistance, caseworker, type of discretion, distribution of resources, caseworker's specialty.