



## 善意と権力 生活保護とソーシャルワークの不幸な 関係

著者	清水 浩一
雑誌名	明治学院大学社会学・社会福祉学研究 = The Meiji Gakuin sociology and social welfare review
巻	152
ページ	163-177
発行年	2019-02-28
その他のタイトル	Benevolence and Authority Unfortunate Relation Between Public Assistance and Social Work
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10723/00003589">http://hdl.handle.net/10723/00003589</a>

## 善意と権力

——生活保護とソーシャルワークの不幸な関係

清水 浩 一

### 問題の所在

生活保護業務を担当する地方公務員は通称、生活保護ケースワーカー（以下生保CWと略す）と呼ばれる。彼らが社会福祉士の資格を有しているか否か、福祉系大学等でケースワーク理論をどの程度勉強し、どの程度の実習や経験を経てきたかといった、専門性の内実を一切問われることなく（ごく一部の自治体を除いて）、である。にもかかわらず生活保護業務に付随するソーシャルワークを行う専門家として期待される。この見かけと現実のギャップ。星の数ほど世の中には不条理があるが、これもその一つであろう。

ここでは、この「不条理」にまつわるさまざまな事象（不幸な関係）にコメントを付すことが目的である。とりわけ担当職員の善意と権力（パターンリズム）に照準を当てていきたい。

このエッセイ執筆時期に放送されているフジテレビの連続ドラマ『健康で文化的な最低限度の生活』は、珍し

く生活保護を素材とした番組で、それなりに面白い。新人ながら真摯に、ひたむきに利用者（生活保護受給者）に向き合い、悩み、だが仕事の奥深さを感じて成長していく若い女性の生保CWがこのドラマの主人公である。生活保護の利用者は当初、警戒感から拒絶的な態度を取り続けるが、女性CWの「ひたむきさ」もあって、徐々に心を開いていく。ここがドラマの真髄である。もともと、そうならなければドラマとしては成立しない。それはさておき、このドラマは生活保護の仕事に使命感とロマンを感じていたと思われる、少数派だが生真面目な公務員やその周辺にいる人々にたいして、これまでの信念（のちに触れる統合論）に確信を抱かせるに十分な出来具合、といってよいかも知れない。

ただここで少し意地の悪い見方をしてみよう。ドラマに登場する利用者たちは当初、CWの面接や家庭訪問にイヤイヤながらも応じている。なぜか。生活保護を受給するためにはこの手続きを拒否できないからである。保護受給の適格性は必要に応じて確認されなければならない。拒否すれば最後には保護の廃止が待っている。そして、この面接や家庭訪問の一部または全部が、言われているソーシャルワークの局面なのである。いわば生活保護に付随するソーシャルワークとは、実は見えない鎖で自由を奪った関係性の中で初めて成立し得ると言っても過言ではない。ドラマの中で、魅力的な女性CWがどれほど笑顔で接していても、である。この本質を押しさえながらドラマを見ると違った情景が見えてこよう。終わりよければすべてよし、というわけにはいかないのである。

## 最低生活保障・自立助長・ケースワーク

最初にロジックを整理しておこう。生活保護法は憲法二五条にいう健康で文化的な最低生活の保障を具体化する制度である。しかし「惰民養成」といった公的扶助に特有な問題をどう防止するかといった戦前からの大きな課題があり、そのため「自立助長」という新しい考え方を生活保護法第一条の目的に加えた。いわば生活保護法は貧困者への金銭給付（保護費の支給）だけではなく、生活保護の廃止を主たる目的とする自立助長も図ることとされた。この二つの目的には当然ながら二律背反的側面があるだけでなく、自立助長は人の人生に関わるためある種の専門性が必要であると考えられた。それゆえ同じ時期に新しく創設された地方公務員たる社会福祉主事がこの難しい業務を担うこととなった。そして「専門家」としての社会福祉主事は当時の日本に怒涛のごとく導入されつつあったソーシャルワーク理論を習得し、生活保護の現場で活用・駆使することが期待された。こうして最低生活保障を本来的な目的とする生活保護は、自立助長概念を媒介に、ソーシャルワーク理論と結びついたのであった。加えて一人の社会福祉主事（生活保護C W）が金銭給付（最低生活保障）とソーシャルワーク実践（主に自立助長）を同時に行うことの困難性ゆえ過去にサービス論争や仲村・岸論争といった理論的な確執があった。生活保護法における自立助長の原点は惰民防止である。もともとケースワーク理論は、人・家族の問題に着眼しがちのため、ここでいう惰民観とはある種の親和性があることは否定できない。しかしケースワーク理論はアメリカの民主主義を背景に洗練され、発展してきた経緯がある。いずれにしろ、こうして最低生活保障の理念、自立助長規範、ケースワーク理論の三つが安易に結び付けられた。生保C Wはその期待された「専門性」の中で、この三要素を「適正な保護」のために統合するものという、考えてみれば相当無理な話であった。しかし現場の生保C Wの一部から生活保護に付随するこのケースワーク実践の意義を重視する考え方が出てくる。生活保護

の仕事に独特の価値を感じていたからであろう。しかし生活保護に付随するケースワークとはどのような内実を有するものかとなると実は明らかではない。後に見るように仲村ケースワーク論はその一例を示したが、現実の生活保護行政にはほとんど定着しなかった。理論体系が判然としないまま、ケースワークはある場合には伴走型支援が強調され、別の場合には自立助長の効果的な方策、といったニュアンスが強調されてきた。こうして曖昧模糊としたケースワーク論であるにも関わらず、ある種の人々からその意義が現在に至るまで強調され続けてきたのである。

さて、この無秩序な多次元性を解消する意図であったかどうかは不明だが、すでに欧米の多くの国が金銭給付を行う職員とケースワークを行う職員を分離している。むしろ日本の状況が旧態依然なのかも知れない。いずれにしろ私はそうした先行例を進歩の過程と捉え、関心を寄せていた。今世紀に入ってから社会福祉基礎構造改革の延長線上に生活保護法抜本改正の検討時期があった。そのタイミングで両者は統合（一体）のままではいか、あるいは分離すべきか、といった伝統的な争点が再燃したのである。冒頭のドラマは、こうした文脈の中では当然ながら前者（統合）を前提としている。現実の制度がそうだからである。

ここで本稿にいう用語の概念を定義しておく必要がある。

まず「ケースワーク」と「ソーシャルワーク」は同じ意味として使用する。「ケースワーク」は実際に生活保護に付随して議論される場合にケースワークという用語を使用されてきた経緯があるのでその語感を尊重するためそのまま使用したい。「ソーシャルワーク」は私がケースワークを含むソーシャルワーク理論全

体をイメージする場合に使用する。

次に生活保護の業務には「金銭給付」事務（最低生活保障Ⅱ保護費支給事務）が基本にあり、これには保護の適格性確認の関連業務（指導指示等）が付随する。次に、その範疇を超えて自立助長に連なる一連の業務を「ケースワーク」と定義しておく。そしてこの性質の異なる二つの業務を一人の生保担当職員（生保CW）が行うべきという考え方を「統合論」と呼び、別の担当者がそれぞれを担うべきと考える場合に「分離論」と呼んでおく。

私はここでいう「分離論」を主張するが、以前からの研究運動仲間であった生保CWの多くが統合論を主張した。そしてシンポジウムや専門雑誌上でたびたび論争を繰り返り広げることとなったのである。それ以後、私は自主孤立の道を歩むしかなかった。理念で結び付いている組織では一般に異端者の居場所はなくなるよ  
うだ。

### 生活保護CWのロマンと限界

さて、生活保護CWもしくはその経験者たちが冒頭のテレビドラマを見て感動した場合、この人たちはCWの仕事の奥深さとする種の価値を共有していると思われる。私自身、大学の学部学生の頃からこの仕事に憧れた。しかし大学院の修士課程を修了した時点で横浜市の福祉職を受けたが二次試験で落とされ、やむなく大学教員の道歩んだ。しかし現場への憧れ、現場を知らずして生活保護の研究はあり得ないという強い信念ゆえ、生保C

Wたちの職能団体である当時の公的扶助研究全国連絡会に関与し現場を知ろうとした。CWの経験がないという劣等感を少しでも払拭したいという気持ちもあった。この劣等意識に対して恩師であった前出の仲村優一先生は、現場から一定の距離を保つことによって見えてくるものがあり、それを大事にせよといった趣旨の激励をしてくれた。

他方で私は生活保護法のステイグマにも興味を抱き、CWと利用者の絶対的な溝を重視した。そして対等平等を前提としたケースワーク理論とは本来、両立し得ないのではと疑問を持ち始める。最低生活の保障をきちんと行う業務と、自立助長（惰民防止）業務とは現実的に両立しがたい。信頼関係の樹立を強調すること自体、欺瞞的なのではとも感じていた。よく聞く比喻として、右手で握手を求めつつ左手は拳を隠しているなどがある。仲村先生はケースワーク理論が持っている民主主義的価値を生かすことによって可能な限り、この上下関係を克服するというものであったが、これは一つの調和の可能性を示した。しかし当の仲村先生自身、晩年は日本社会の厳しさを嘆いていたことを私は耳にしていた。

一九八〇年代の半ばになるが、私は仲村先生の助言と支援を得てアメリカ・ミネソタ州の公的扶助機関を訪問し、スタッフにもヒヤリングを行ったことがある。ここでは金銭給付事務とソーシャルワークを完全分離し、不正受給調査・告発も役所内司法関係の専門部局が全く別に行うというものであった。実際に給付事務の現場を見たが、経済給付に関わる業務は事務員が申請者本人と対面しながら申請シートの内容を確認し、端末に入力していくという極めて事務的な仕事であった。申請者本人が最後に申請シートに署名すれば申請と要否判定は終わる。アメリカには日本にはない社会保障ナンバーがあり、ここから多くの情報が得られるようだった。家庭訪問

等は一切ないという。仮に申請者が家庭内のさまざまな相談を持ちかけても、別のビルにあるソーシャルワーク部局を紹介されるのみという。そちらのソーシャルワーカーは相談者が公的扶助を受給しているか否かに関係なく、ニーズを持つ人々に広くソーシャルワーク援助を行っているとのことであった。そのソーシャルワーカーはソーシャルワーク理論に関する大学院クラスの学位を有する専門性が当然視されていた。いろいろと話しを聞いていくうちに、担当職員が自分の仕事にやりがいを感じているかどうか、ロマンを感じているかどうかというよりも、徹底して利用者の心情に深く配慮した結果という印象を当時強く感じたのであった。

それでも私は日本に帰ってから、日本なりの制度的な枠組みがある以上、この制約の中で生存権の実質化を図り、結果として仕事に使命感やロマンを抱くことはいかにして可能かという問いを持ち続けた。それゆえ生保C Wの職能団体と引き続き繋がり、地方自治体が行う研修に講師として話す機会があればその点を強調していた。そして今世紀に入って法制定以来の抜本改正が検討されることとなった。新しい時代の新しい生活保護制度はどう変わらねばならないか、せつかく訪れた機会を生かして私は上智大学大学院の指導教授であった故籠山京先生の学説とアメリカ視察の経験を生かして分離論の論陣をはることとなった。

## 統合論の論理

さて私から見ると不条理に見える生活保護法の二律背反(二つの目的)を止揚する分離論が、なぜかくも強い抵抗を受けるのか、その論理を謙虚に受け止める必要がある。とりわけ生存権理念の実質化の点では志を同じく



する仲間たちからの反論を重視する必要がある。

最大の論拠は、経済的ニーズが深刻であればあるほど、付随するその他のニーズも深刻であり、それらのニーズは絡まり合っている。それゆえニーズの分解は極めて困難である。したがって担当CWは原則一人のCWが半ば包括的・全人格的に対応せざるを得ない。ケースワーク的な業務が必然とされる所以である。別々の担当者が機能的に分担するというのは（現場を知らない者？の）非現実的な机上論でしかないということかも知れない。

次の論拠は、生活保護行政は公的責任で一貫して行われるべきであり、分離となれば金銭給付以外の業務は民間等への安易な委託業務につながり、公的責任の取り返しにつかない後退に道を開くことになるというものである。

最後にあげておくべき論拠は次のようである。生活保護行政の中にケースワーク等の専門性が十分に発展しなかった理由は、厚生労働省の不正受給防止を目的とした保護の「適正化」政策と、それに呼応して専門性を軽視してきた地方自治体の人事政策にある。したがって生存権理念の実質化を追求するためには、現在の優れた生活保護法の枠組み（統合・柔構造・強力なツール等）を維持し、これを発展させなければならない。そのためには引き続きわれわれの粘り強い運動を続けなければならないというものである。

これで全てを網羅したとは言わないが、私は要点を以上の三点にまとめた。

## 統合論への反論

まずはニーズの複雑性が一人のCWによる包括的対応（ケースワーク）の必然性を求めるといふ点である。こ

の論理を一般化すれば、欧米の動向や私が先に紹介したアメリカ・ミネソタ州などの枠組みは全て道を誤り、深刻で複雑なニーズに適切に対応していないことを意味するのではないか。この見立てが正しいとすれば、ここで貴重な紙幅を費やして反論する意味はなからう。

次の、分離論では金銭給付以外の業務（ケースワーク、自立助長）が蔑ろにされ、わが国においては公的責任の後退につながるというものである。これは確かにそうかも知れない。アメリカ・ミネソタ州のソーシャルワーカーのように、身分保障のある公務員として採用・配置されるべきだ。日本では児童虐待対応の職員採用に社会福祉士資格を重視する傾向がみられるようになったが、生活保護分野では今後も絶望的かも知れない。しかしそれでも私は分離論を主張したい。理由は、専門性の諸条件の整備を蔑ろにされたまま複雑なニーズに直面している新人C Wを想像してみよう。経験豊富で優秀な査察指導員がいればよいが、圧倒的に多くのC Wたちは最悪の環境で仕事をさせられ、心身を病む。ときにC W自身による差別的な言動がマスコミを賑わす。こうした現実を考慮すれば、社会福祉士等の資格を有し、熱意と志のあるNPO団体との連携、ハローワーク等の専門機関との協同、就労支援員等の業務を特化した経験者の所内配置を進めていく方が遙かに理に適っている。そしておそらく利用者もそれを望むだろう。私自身が利用者だったらそれを望む。保護の停廃止の権限を有する担当C Wから半ば監視を受け、規範的な指示・説教を受け続けるのはこの上ない屈辱だからだ。なにはともあれ、気がつけば現実がすでにその方向に動いている。後述する自立支援プログラムの導入がこの流れに拍車をかけている。

最後の、諸悪の根源を厚生労働省の「適正化」政策や地方自治体の専門性無視の人事政策に求めている点である。もちろんここがしっかりしていれば生活保護法の実施レベルはもう少し高い水準で推移したかも知れない。しか

し「諸悪の根源」をそうした政治的文脈だけでとらえてよいかどうか。生活保護法制定から七〇年が経とうとしている今、何故、厚生労働省や地方自治体がそうした政策を取り続けてきたのか、あるいは来られたのか、その原因に目を向けなければならぬ。そうでなければいつも政治的な力関係に矮小化し、悪いのは奴らだと言わんばかりに思考停止に陥っている。

私は生活保護制度の基本的性格が、人・家族に着目し、自助の規範からの逸脱の程度を問われ続け、結果として差別を増長させる構造を有することを指摘してきた。この見方は前出の故籠山京教授の学説に影響を受けている。この基本的性格が、たびたびの厚生労働省による（行き過ぎた）「適正化」や、地方自治体における専門性の軽視を招いている。そして生保C Wによる差別的言動も同根であろう。日本の社会は生活保護の受給者を特定した上で社会規範（自助）からの逸脱集団とみなし、それゆえ自立助長策が重視されてきた。とすれば抜本改正が課題となるこの時期、生活保護の扶養や資産等の実施要領上の小手先の改善ではなく、生活保護の思い切った「現代化」が必要ではないか。「現代化」とは可能な限り特定の人々を選別し差別の対象としてしまふ構造からの脱却である。そのために人・世帯ではなく、個々の生活上の事故に着目し、限りなく社会手当的な性格の制度とすべきだ。欧米にはすでに多くの先行例がある。

### 善意と権力（パターナリズム）

再びテレビドラマに戻ろう。主人公の明るい女性C Wは心の底から利用者を心配し、掛け値なしに親切なC W

像を演じていた。その純真さに心を打たれる。統合論を主張する多くの現・元CWたちも日々の仕事の中でそうであったに違いない。ならばそれでよいではないか、と言われそうだ。でもちよつと立ち止まって考えてみよう。相手はどう思うだろうか？ドラマでは最後に心を開いていくが、そうしなければドラマとしては成立しない。現実には少数の美談と圧倒的多数の屈辱と忍耐があると想像できるからである。

ところで高齢者が生活保護受給者の半数を超え、今後、ますますこの傾向は高まっていく。基礎年金しか受給できない高齢者の圧倒的多数は、一般に何の落ち度もない普通の市民であろう。軽い認知症などがあって家主から苦情がある程度なら、生活保護を受給していない高齢世帯にも多く見られる現象だと思う。本来、生活保護受給の有無と、日常生活自立や社会生活自立とはそれほど強い因果関係があるとは思えない。多くの方が信じ込んでしまうものに、生活保護受給者は何らかの解決すべき課題を抱えているというものである。厚生労働省も自立支援プログラムに関する自治体宛通知（平成一七年）で「全ての被保護者は、自立に向けて克服すべき何らかの課題を抱えているものと考えられ」と言い切っている。生活保護を受給してはいるが、（財布が空なだけの）「健全な市民」に何らかのニーズを想定し、行政介入（ケースワーク）が必要だと考えること自体、ある種の差別思想が根底にある。生活保護受給自体を社会規範からの逸脱と考えている節がある。

善意の仮面をかぶった権力行使の例として、他にいくつかあげてみよう。一つは、音信不通になっている扶養義務者の扶養可能性を確認する意図があるが、それは表に出さず、CWが親族関係の再構築に寄与しようという「善意」の行為。あるいは生活実態を正確に把握しなければならぬといったフレーズ。これはニーズの全体像を正確に把握し的確に対応すべしという意味なのだろう。しかしこれはプライバシー侵害の恐れがある。生活保

護を受給する人々には、そもそもこうした基本的権利は制限されてしかるべきだと言わんばかりである。もちろん、これらは保護の適格性確認に避けられない場合もあるが、これを（主観的な）善意と混同してはならない。一方、複雑で深刻なニーズを抱え、あるいは保護の適格性の確認自体も難しいケースもある。時にはCWが知らなかったでは済まされないニーズもある。そうした場合、現在の生活保護法では職権保護的な介入も含めて生保CWの責任となる。そのために多くの生保CWの苦悩と苦労がある。だが、これは現行法の枠組みが本来過酷なのである。

新しい時代には権力とサービスの分散が図られる必要がある。分離論が主張される所以である。

こうしてこれからの生活保護の利用者は、本人に何の落ち度もないが時代変化と社会保険等の限界により生活保護によって救済される必要がある普通の市民と、他方で複雑かつ深刻なニーズを抱えて生保CWが手に負えないケースの、二極傾向が明確になってこよう。

「普通の市民」であれ、深刻なニーズを抱えた利用者であれ、生活保護業務に強い使命感や責任感、そしてロマンを感じ、現在の仕組みを死守すべきと考える人々の純真さは疑わない。だが善意と権力行使は紙一重というリスクを十分に自覚すべきと思う。間違っても金銭給付という餌がないし鎖がなければケースワーク的援助の関係構築・継続は難しいと考えてはならない。時々こうした文脈で統合論を主張されている方が「効率的」という表現をする。象徴的である。

嫌な言い方になるが、統合論を主張することのもう一つの意味は、こうしたロマンが感じられる仕事の枠組みを維持することが重要だったのではないか。それゆえ相手方の心情に対する配慮という点でいくらかの課題を残

していたと言ったら言い過ぎであろうか。今世紀初頭の社会福祉改革で強調された「利用者主体」といった新しい理念・感覚を生保CWたちこそが強く求められているのではないか。誰のための福祉か、という問いをわれわれは厳しく持ち続けなければならない。生活保護法の抜本改革があるがなからうが、少なくとも現場にいる生保CWたちが己の「権力」に敏感で、自覚的かつ禁欲的になることが利用者への福祉とならう。パターナリズムをいつまでもズルズルと引きずってはいけない。

## おわりに

自立支援プログラムが新しい自立助長策として厚労省の主導のもと、全国的に実施されてきた。これ自体は一歩前進と考えてよからう。これまでは自立助長と言えば、就労指導を軸に限りなく保護の廃止を志向し、その具体的な方策はあまりに大雑把な印象であった。重要なことは自立支援プログラムの実施が、結果的に就労支援員の雇用やハローワークとの連携、NPO団体等への外部委託（アウトソーシング）を志向してきていることだ。これは生活保護の実施体制を具体的に改善していくと、生保CWの業務は好むと好まざるとにかかわらず、結果的に分離していくということではないだろうか。その結果、生保CWの仕事は限りなく金銭給付関連業務に収斂し、その他の援助業務は実質的に所内嘱託の就労支援員や保健師、所外その他機関やNPO等の地域資源等との連携・アウトソーシングが進むことになる。欧米の分離とは形態は異なるものの、分離の過渡期の姿と考えられな

いだろうか？

こうした分離の過程は、冒頭で指摘した生活保護とソーシャルワークの「不幸な関係」の解消に向かうだろう。また全くの無資格者や何の訓練も受けていない地方公務員を、辞令一本で突然、生活保護のケースワーカーと呼んでいる「不条理」も解決していくだろう。

そして何よりも大きなことは、生活保護の利用者への効果である。たとえ生保CWの善意から出た言動であっても、私の運命（生存権）を握っている彼・彼女に私の自助努力の程度を評価され続けること、質問・助言・指示を受け続ける屈辱は私には耐え難い。屈辱の積み重ねはやがて私の精神を蝕む。その分、私の将来的な自立を自ら克服するエネルギー（自尊心）は枯渇する。その結果、体よく保護費を受け続けるための嘘と方便にまみれた日常生活を送る。これは私にとっては万死に値する地獄だ。

フジテレビの連続ドラマの主人公は本当に魅力的である。たとえばアル中の中年男性に対し、実の娘のように心配し、怒り、寄り添う。単身の中年男性から見たら、身内のように心配してくれるこの関係性は、他では絶対に構築できない。この貴重な関係性を社会的に創造する仕掛けを絶対に失ってはならないと、一瞬私も思ってしまう。だが冷静になろう。ドラマのような希少な美談の陰に、どれだけ嫌悪と怨念が存在するか、想像力を働かせ、理性的に顧みなければならぬ。それだけの良い可能性があっても、そのこと自体が多くの悲劇を生むなら、それは避けなければならない。

ドラマの主人公の演出効果を高めるためには、生活保護の利用者が自立している「普通の市民」では駄目だ。何らかの程度で世間的な規範から逸脱していることが必要である。しかしそのように描けば描くほど、ドラマは視聴者一般の生活保護利用者へのマイナス・イメージを増幅していく。ドラマの制作者たちは意図していないは

ずだが、誤ったメッセージを国民に出し続け、差別イメージを流布していく。

善意と権力の一体化（統合論）は、差別の源泉だけではなく差別助長の要素にもなり得る。これをここでの結論としておこう。