

生活保護ケースワーカーのあるべき姿について

渡 辺 千 晶

目次

序章

1. 法制度から見る公的扶助

- 1. 1 わが国の公的扶助と生活保護の歴史
 - 1. 1. 1 公的扶助の始まり—恤救規則の制定と背景
 - 1. 1. 2 救護法の制定と背景
 - 1. 1. 3 戦後の公的扶助の成立
- 1. 2 現在の制度体系と実施状況
 - 1. 2. 1 生活保護法の目的と原理
 - 1. 2. 2 生活保護の実施状況と課題と今後

2. 福祉事務所の役割とそのあり方

- 2. 1 生活保護の実施体制と実施機関
- 2. 2 福祉事務所の設立背景と理念
- 2. 3 職員の専門性構築と職場連携について
 - 2. 3. 1 福祉事務所内・外の連携・協働
 - 2. 3. 2 先輩ワーカーと後輩ワーカーの意識共有と連携と、査察指導員の役割
- 2. 4 今後の福祉事務所・行政のあり方

3. ケースワーカーの分析

- 3. 1 二極化する職員像
- 3. 2 熱血燃尽き症候群型（熱血型）
- 3. 3 完全冷徹事務処理型（冷徹型）
- 3. 4 ケースワーカーの燃え尽きの要因
- 3. 5 職員のつながりと歩み寄りの必要性

終章 ケースワーカーのあるべき姿

参考文献

注

序章

今年の9月に福祉事務所で行った社会福祉士現場実習において、生活保護ケースワークの同行を行った。そこで、生活保護制度の理念を改めて学ぶとともに、現場のケースワークの実情を知ることができた。生活保護制度はわが国の社会保障の根幹であり、「最後のセーフティーネット」としての役割が求められている。しかし、データから見る捕捉率の低さといった制度運用の実情や、現場の連携機能、ラポール形成、ケースワーカーの意識や専門性などの点から、いまだ十分に機能しているとは言い切れないように感じる。少子高齢化、経済の衰退に伴う失業の増加、非正規雇用によるワーキングプアの増加、解決しないホームレス問題など、社会情勢が厳しく変化していく中で、公的扶助のあり方と必要性が問われているように思う。一方、現場ではケースワーカーの疲弊や苦悩が問題となっている。心を病むケースワーカーも絶えない。現場では一体何が起こっているのか。ケースワーカーはなぜ次々に燃え尽きていくのか。役所の他部署とは異なるといわれる生活保護事務所の雰囲気とはどのようなものなのか。そこで働くケースワーカーはどのような人たちなのか。自分自身の目で見てきた生の実態を分析し、ケースワーカーの理想像を考える。

まずは第1章において、公的扶助の歴史について整理し、生活保護制度に至るまでの流れを確認する。制度の理念や目的についても確認し、現在の実施状況について言及する。第2章においては、生活保護を現場で担う福祉事務所に焦点化し、その役割や理念について確認し、職員の専門性についても言及する。また、福祉事務所内外の連携についても述べる。第3章では、自信が実習現場で見た職員像を2種類に分けて分析・考察し、問題点や取り巻く状況について述べ、解決策と今後のあり方を提示する。終章では、自身の実習で学んだ成果を汲み入れながら、生活保護ケースワーカーの理想像について言及する。

1. 法制度から見る公的扶助

1. 1 わが国の公的扶助と生活保護の歴史

1. 1. 1 公的扶助の始まり—恤救規則の制定と背景

わが国の社会保障の歴史はヨーロッパと比べて遅く始まった。近代国家としての日本の社会保障は、1874年の恤救規則を始めとしている。池田・砂脇(2009)によれば、これは近隣同士の助け合いである「隣保相扶」を基本としており、現在の生活保護法のように困窮者救済に対する国家責任を認めたものではなかった。しかし、恤救規則ができる前は幕藩体制の下でそれぞれに浮浪者や病人の施設収容、基金に備えた米や金の備蓄が行われていたことをふまえると、全国統一の救済基準がつくられ、中央集権化に舵を切ったという点には変化であると言えるだろう。恤救規則の前文は、以下のようなものだった。

濟貧恤救ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設クヘキ筈ニ候得共目下難差置無告ノ窮民ハ自今各地ノ遠近ニヨリ五十日以内ノ分左ノ規則ニ照シ取計置委曲内務省ヘ可伺出

此旨相達候事（恤救規則 明治 7 年 12 月 8 日 太政官達 第 162 号）

これに続く本則では、恤救規則の対象を、働くことができず、身寄りがなく、近隣の扶助も見込めない重度の身体障害者、70 歳以上の高齢者、重病人、13 歳以下の児童に限定している。また、救済を受けるためには戸籍上の確認がされたため、定住することが条件となり、浮浪者は排除された。このように、恤救規則の対象者は極めて限定的であった。数値から見ても、1880（明治 13）年の救済人員は年間 4758 人に過ぎず、その後 2 万 2000～3000 人台まで増えたが、1913（大正 2）以年降はおおむね 1 万人前後で推移となっており、極めて少ないと言える。この厳しい制限の背景には、本人の努力、家族による扶養を大前提として、それが不可能で何らかの救助が必要である場合にも、「人民相互ノ情誼」で、すなわち村落共同体による扶養、篤志家による救助などによって問題を解決することが原則とされ、それらを以てしても解決ができない万策尽きた極貧者「無告の窮民」のみが例外的に国費で救助されるといった趣旨がある。

このような恤救規則による救貧制度は、その後資本主義経済が展開していく中で、貧困者の増大に対応できなくなった。1880 年代後半からは、「貧民窟」、「下層社会」などと呼ばれるスラム地域の貧困が新聞にも取り上げられ、貧困が社会問題化した。こうした状況下で、日本でも労働組合運動や社会主義運動が顔を見せ始め、恤救規則改正の気運が高まり、国家としても秩序維持政策の必要性を意識せざるを得ない状況となった。

そこで政府は、1923 年の第一回帝国議会に、恤救規則の改正案として窮民救助法を提案した。この法案では、災害にあつて困窮した稼働能力のある人も対象とし、それらの人々になるべく労役に就かせ、収入は救助費用を負担する府県郡市町村の収入とし、救助費用の差額は本人が自立した際、本人に支給するとした。また、本人が仕事に就いた場合、その全額または一部の返済を求めることができる規定も設けた。このように、より無理のない、現実味のある改正案ができた。

しかし、当時の救済はあくまで「隣保救済」を基本とする考えが支配的だったため、改正案は廃案となった。その後も数度、改正案が提出されたが、「惰民をつくり貧民の数が増え、国費が乱調される」といった反対意見が根強く、恤救規則制定から 55 年後の 1929（昭和 4）年に救護法制定が行われるまで、一度も改正は行われなかった。

1. 1. 2 救護法の制定と背景

1929（昭和 4）年に、恤救規則に代わる 33 箇条の救護法が制定された。第一条は「左二掲グル者貧困ノ為生活スルコト能ハザルトキハ本法ニ依リ之ヲ救護ス」と、国の貧困者救済責任を初めて認めた。実施機関については原則市町村とし、国は市町村、道府県の負担の 2 分の 1 以内、道府県は市町村の負担の 4 分の 1 以内を補助すると規定した。ここでは居宅保護を原則としたが、養老院や孤児院、病院などの救護施設の設置も定められ、設備費の補助なども盛り込まれた。

救護法では、市町村による救護実施、国の補助、救護の種類として、生活扶助・医療・助産・生業扶助が明記されたことなど、現行の生活保護制度に通じる条項が盛り込まれた点で、画期的であった。

対象者の制限も恤救規則と比べれば緩和され、救済人数や救護率（0.5 パーミルから 3.3

パーミルへ)は増えた。しかしそれも、現在の保護率(14.7パーミル 2010年3月)と比べれば依然厳しい制限のあるものだった。救護法での対象者は、①65歳以上の老衰者、②13歳以下の幼者、③妊産婦、④不具廃疾・疾病・傷痕その他精神又は身体の障碍により労務を行うに故障ある者に限られた。住居が不明な場合は道府県の負担とし、恤救規則では排除されていた浮浪者の対象に含まれたが、稼働能力のある場合は除外された。

さらに、ここで欠格条項が設けられた。市町村長や救護施設長の命令に従わなかったり、理由なく救護に関する検診や調査を拒否した者とともに、「性行著シク不良ナルトキ又ハ著シク怠惰ナルトキ」(第29条3項)は救護を行わない、とした。この選別規定の適用の可否は、救護を行う側が判断できるものだったため、適用条件としては曖昧なものだった。

このように、第1条において国の救護義務を認めたことなどは評価できるが、29条3項によっていつでも対象者を制限できた点で、公的扶助の制度として十分とは言えなかった。

この時期、満州事変や日中戦争、太平洋戦争などの背景のもと、戦時優先の特別立法が多く制定された。救護法のようなすべての困窮者を対象とする一般扶助法よりも、特定の人や分野を対象とする救済制度に力点が置かれ、救済の水準も高かった。具体的にいえば、侵略戦争遂行の担い手であった軍人とその家族は優遇されていた。制度運用に関しても、軍事扶助法と救護法の差は歴然としており、1945(昭和25)年における両方の適用人員数は、軍事扶助法の約298万人に対し、救護法は約9万3000人と、大きな開きがあった。

1. 1. 3 戦後の公的扶助の成立

岩永(2011)によると、日本の敗戦後、戦災罹災者、引き揚げ者、失業者、傷痕軍人とその家族、遺族があふれ、国民的規模の貧困が大きな問題となった。戦前の救護法では対処できなくなり、GHQ 占領軍である連合軍総司令部(GHQ)は、日本政府に対して貧困者対策を要求した。緊急対策として1945年12月、「生活困窮者緊急生活援護要項」が決定され、市町村主体で戦災罹災者など「特二困窮セル者」に対して、生活必需品などの現物支給が行われた。ここでは、「無差別平等」の原則が初めて掲げられ、対象には稼働能力のある失業者も含まれた。1946(昭和21)年に旧生活保護法が制定された。

この要綱に代わり、翌年2月、GHQは制度に盛り込む公的扶助3原則を示したSCAPIN775覚書を示した。ここでは①無差別平等、②国家責任、③必要充足(支給金無制限、最低生活保障、財政事情による抑制の禁止)が確認された。

これを受け、1946(昭和26)年9月、旧生活保護法が制定された。同時に、戦前、戦中の困窮者対策は廃止となった。ここでは、公的扶助3原則が盛り込まれ、国家責任による保護の無差別平等が明示された。保護機関には、保護を受ける者の居住地または現在地の市町村長が充てられ、民生委員が補助機関として位置づけられた。保護の種類は、生活扶助、医療扶助、助産扶助、生業扶助、葬祭扶助の5種類が規定された。現行生活保護法にある教育扶助と住宅扶助、介護扶助以外のものが規定されたことになる。

このように、旧生活保護法は、戦前の救護法と比べれば、国の責任や保護の無差別平等の法定など、大きな進歩を見せた。しかし、一方で救護法からの欠格条項を引き継ぎ、第2条において、「能力があるにもかかわらず、勤労の意志のない者」「勤労を怠る者その他生計の維持に努めないもの」「素行不良な者」を保護の対象から除外している。

最低の生活水準保障の不備や生存権規定の欠如をふまえ、1949年9月、社会制度審議会

は「生活保護制度の改善強化に関する勧告」をまとめた。その勧告は、先の 3 原則を柱として、①国家の責任で健康で文化的な最低限度の生活の保障、②他の初段によって、その最低生活を営むことができない人には保護請求権と不服申し立ての権利を保障、③欠格条項の明確化の 3 つを掲げた。これを受け、旧法制定からわずか 4 年後の 1950 (昭和 25) 年 5 月に新生活保護法が制定、施行された。これによって、生存権が国民の権利として保障され、現代の生活保護ができあがったと言える。

1. 2 現在の制度体系と実施状況

1. 2. 1 生活保護法の目的と原理

現生活保護法は、1950 年の制定から 60 年間、抜本的改正がなされずに続いていると言われている。

この節では、池田・砂脇(2009)により、現在の生活保護法と生活保護制度の目的・理念について条文から整理する。

生活保護法は第 1 条において、法の目的として 2 つ掲げている。一つ目は、最低限度の生活を保障することだ。これは、ただ生存ができることのみならず、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」(生存権)を保障する趣旨であることを意識しなければならない。二つ目は、自立を助長することである。この二つの両立については法制定当初から齟齬が指摘もあったが、両目的の解釈と制度運用への反映が重視されてきた。

第 1 条からは、さらに国家責任の原理が導出できる。他の福祉六法に見られる「国及び地方公共団体は」という規定に対し、生活保護法では「国が」となっており、国の責任が明示されている。

第 2 条から第 6 条には、生活保護の原理が書かれている。

第 2 条では、無差別平等の原理を保障している。旧生活保護法第 2 条に規定されていた欠格条項を取り払ったものだ。これにより、貧困の原因を問わず、その状態(程度)にのみ着目することが要請された。

第 3 条では、最低生活の原理が規定されている。第 1 条で言われている最低生活の水準を改めて確認したものであり、生活扶助基準引き下げにあたっては十分考慮しなければならない基本原理である。

第 4 条では、補足性の原理が規定されている。第 2 条の無差別平等との関連が問題となるが、生活保護に優先して、利用できる資産や能力、他の制度や扶養義務者の扶養などを活用すべきことが規定されている。

第 7 条から 10 条では、生活保護の原則が書かれている。

第 7 条は申請保護の原則が規定されている。措置から申請へという移り変わりの中で、自己の権利を行使するには、申請という行為によって意思表示をしなければならなくなった。申請主義の下では、分かりやすい制度利用手続・方法等についての十分な広報を、行政責任において展開することが前提だ。また、相談・申請に窓口を訪れた住民に対し、丁寧な説明や教示、助言、申請援助のサポートなどが行われなくてはならない。昨今の生活保護行政にみられる「水際作戦」が問題となり、この原則を改めて振り返る必要性が高まっている。

第 8 条では、基準及び程度の原則が規定されている。日本では生活保護基準が事実上ナショナル・ミニマムを決める倒錯した状態にある。生活保護基準は、保護の要否判定基準であると同時に、保護の支給額決定基準でもある。その生活保護基準は、厚生労働大臣が定めることになっている。基準の決定が大臣一人の一存であることについては、否定的な指摘もある。

第 9 条では、必要即応の原則が規定されている。法の画一的・機械的な運用をするのではなく、個々の要保護者の実情に応じた有効適切な保護を行うという趣旨だ。これは、制度運用にあたってケースワーカーが常に留意すべき原則だろう。

第 10 条では、世帯単位の原則が規定されている。これは、生活困窮は個人的現象というより、生計を共にする世帯全体における現象であるという社会通念に基づいている。

1. 2. 2 生活保護の実施状況と課題と今後

社会福祉の動向編集委員会(2011)によると、最近のものでは、厚生労働省が 11 月 9 日に発表したデータがある。発表によると、全国の生活保護受給者数は、2011 年 7 月末現在で 205 万 495 人になったという。これは、ひと月前の 6 月末現在より 8903 人の増加である。さらに、これまで最も受給者が多かったといわれる 1951 年度の 204 万 6646 人（月平均）を、3000 人以上上回る数値で、60 年ぶりにこの数を塗り替え、過去最多の受給者数を達成してしまった。これは、生活保護の歴史の中でも記憶しておかねばならない一大事である。

さて、受給者数の近年の推移をたどると、増加を始めたのは 96 年度である。それ以降、景気低迷などを背景に増加傾向が続き、2008 年 12 月に 160 万人を突破した。東北大地震後の 2011 年 3 月末には、1952 年度以来、59 年ぶりに 200 万人を超えて話題となった。これは、2010 年 7 月末現在と比較すると、1 年間で 12 万 6597 人も増えた。これは月平均にすると、毎月ほぼ 1 万人ペースで増え続けているという驚くべき増加数だ。

人数が増えれば、当然財源の問題が出てくる。上述の受給者増加に伴い、予算措置も近年は膨張を続けている。生活保護給付額は、11 年度で 3 兆 4235 億円（当初予算）で、08 年度の 2 兆 7006 億円から 3 年で 7000 億円以上増えた。ここ三年間は、人数と共に費用が、急激に伸びているという現状だ。

さらに、受給世帯数を見ても、過去最多の 148 万 6341 世帯を達した。その内訳では、65 歳以上のお年寄りがいる「高齢者世帯」が最も多く、全体の 42.7%を占めている（2011 年 6 月に受給した約 147 万世帯、厚生労働省調べ）。その数は 09 年で 69 万人と、10 年間で 34 万人増加した数となっている。高齢者全体に占める割合も 2.37%と、全世代平均の 1.31%に比べても顕著に高いのが特徴だ。この背景には、「貯蓄や資産がなければ年金だけで生活できない」という高齢者の生活の厳しさがある。高齢受給者の 46.1%が年金を受け取っているが、平均額は月 4 万 7000 円と少ない。年金が足りずに、生活保護を受給することになっている。さらに先のことを考えれば、年金に頼れず生活保護を受けることになる人はさらに増えるだろう。近年は非正規雇用が増えており、国民年金の保険料未納は 4 割に増えている。現役世代が高齢化する将来には、低年金、無年金者が大量発生する恐れも強い。政府は、年金改革によって低年金、無年金者対策の強化を狙っている。慶應大の駒村康平教授（社会保障論）の指摘によると、現在、「低所得高齢者の最低所得を、年金で保障するのか、生活保護で支えるのか。議論を始めなければならない時」であるようだ。

生活するのに年金が足りないという問題の他には、高齢者の一人暮らしが増えていることも、生活保護増加の一因である。子どもと同居しておらず、子どもの経済援助を頼りにできない人が増えている。このような高齢者は、貧困にさらされるリスクが高いと言われている。高齢化の進展と家族構成の変化により、今後も高齢受給者は増えると予測されている。

一方、近年の動きで目を引くのは、08年秋のリーマン・ショック以降急増している「その他世帯」である。リーマン・ショック以降、雇用環境は悪化した。07年度の有効求人倍率1.02倍から、09年度は0.45倍まで落ち込んだ。今年9月でも0.67倍で依然として低迷は深刻だ。こうした雇用情勢の悪化のために、働く意欲はあるのに仕事がなく働けない人が増えている。これにより、働くことが可能な年齢層の生活保護受給者が増えているのだという。その数は今年7月末現在で25万1176世帯と、08年7月末の11万7005世帯から2倍以上に増えた。失業から貧困に陥る現状が、生活保護受給者の増加として浮き彫りになっている。

このように急増する受給者の対応に、行政側も頭を悩ませている。担当者は、「きめ細かな支援をしたいが件数が多すぎる」と話していた。同区の今年3月の受給者数は9484人であり、4年前と比べて約1.3倍に増えたという。保護行政の適正実施をただちに進める必要がある。

制度が始まってからの受給者数を簡単に追ってみると以下のようなになる。生活保護制度は1950年にスタートし、51年の受給者数は204万6646人（月平均）となった。これが戦後ずっと最多の記録であった。その後は経済成長に伴い受給者数の減少が続き、95年度は88万2229人（同）と過去最低を記録した。しかし、その後の景気低迷を背景に増加に転じ、2008年秋のリーマン・ショックで受給者の膨張に拍車がかかった、という流れである。

失業が生活保護に直結するという、生活保護が最初で最後のセーフティーネットとなってしまう現状が問題視されている。この構図を崩すために、バランスのとれたセーフティーネットを構築することが急務であろう。

2. 福祉事務所の役割とそのあり方

2. 1 生活保護の実施体制と実施機関

岡部(2004)によると、実施体制は以下のとおりである。

生活保護法の所掌は厚生労働省の社会・援護局が行っており、法の施行その他保護を要する者の保護に関する事務を保護課が、都道府県知事、市町村長が行う事務についての監査、指導に関する事務を総務課指導監査室が行っている。

また、生活保護基準の決定（第8条）や保護施設の設備運営等についての基準の決定（第39条）の権限は厚生労働大臣に委ねられている。その他にも構成労働大臣には、都道府県知事、市町村長の行う法の施行に関する事務について、生活保護監査官など一定の資格ある職員による事務監査（第23条）、都道府県知事、市長及び福祉事務所を設置する町村長

に対して、法定受託事務に関する事務処理基準を定めるとともに技術的助言・勧告、是正の要求などを行うこと（地方自治法第 245 条以下）、その他、都道府県の設置する保護施設の設備、運営についての改善命令、事業の停止・廃止の命令（第 45 条）等の多くの権限が付与されている。

続いて都道府県の役割としては、都道府県知事が、その権限において、市町村長の行う法の執行に関する事務の監査（第 23 条）、社会福祉法人、日本赤十字社が設置する保護施設の認可（第 41 条）、市長及び福祉事務所を設置する町村長に対する技術的助言・勧告、処理基準の提示、是正の要求などを行うこと（地方自治法第 245 条以下）、保護施設の運営についての指導、立入検査などを行うこと（第 43,44 条）、保護施設の設備、運営についての改善命令、事業の停止・廃止の命令（社会福祉法人、日本赤十字社が設置する保護施設については認可の取り消し）を行うこと（第 45 条）ができる。

このように、制度自体の大元を所掌するのが厚生労働省であり、都道府県は監査や認可、現場への助言等、以下に述べる福祉事務所と厚生労働省の間に立つ中間的な業務を行っている。

保護の実施機関は福祉事務所であり、福祉事務所の業務の実施については、第 19 条に詳しく書かれている。（注 1）ここに、現在地保護や急迫した場合の例外的対処等、保護にあたっての規定が置かれている。

2. 2 福祉事務所の設立背景と理念

岡部(2004)によれば、福祉事務所は、1951 年 10 月に社会福祉事業法（現・社会福祉法）の成立により、創設された。福祉事務所は、福祉行政の中核的な「第一線の現業機関」として位置づけられ、国民・住民のさまざまな生活問題・課題の緩和・解決を図る、地域における総合相談機関としての役割を担ってきた。そこでは、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法（現・知的障害者福祉法）、老人福祉法、母子及び寡婦福祉法の、いわゆる福祉六法を中心に業務が組み立てられている。その主たる活動は、地域住民が必要としている対人サービスの提供である。ここでの対人サービスは現業活動ともいわれる。具体的には、情報、相談、判定・措置・利用、サービス提供等の、住民に対する相談援助活動を指している。

福祉事務所の所管は、以前は厚生省社会局庶務課が行っていたが、改組され現在は厚生労働省社会・援護局が行っている。福祉事務所についてそこから出されている福祉事務所の運営指針について以下に述べる。

福祉三法体制下の 1953 年に出された『福祉事務所運営指針』には、「現業機関としての明確化」と「福祉事務所職員の質と量の充実」が主要課題として示されており、組織整備や業務の標準化など体制整備を早急に図るよう提言されている。当初から課題とされたこれらのことは、60 年経った現在でも大きな課題であり続けている。

さらに、福祉六法体制下の 1971 年に、『新 福祉事務所運営指針』が出された。「福祉事務所は住民に直結した現業サービス機関である」と規定し、「迅速性、直接性、技術性を具備することによって、初めて福祉事務所は、他の事務処理機関と峻別できる。この三つの要素を欠けば、それは現業サービス機関でも専門機関でもないから、したがって『福祉事

務所』という特別の行政機関を設置する必要がなくなってしまう」と記述し、三要素について以下のように記述している。

まず、『迅速性』について、「住民の福祉を守る第一線の窓口であることから、仕事のすめ方については迅速性が保たれていなければならない」と規定している。次に、『直接性』と『技術性』について、「福祉事務所行政は、直接住民に対し、福祉サービスを供与する行政であるから、その対人行政を行うところの特殊な技術性が必要」と規定している。

これは、福祉事務所の方向性が明確に打ち出された内容であり、この三要素を備えてこそ福祉事務所であるのだと規定している。

以上のことから、福祉事務所は当初より一貫して住民の福祉を追求する現業サービス機関として位置づけられてきたといえる。

2. 3 職員の専門性構築と職場連携について

2. 3. 1 福祉事務所内・外の連携・協働

岡部(2004)によると、福祉事務所には、生活保護ケースワーカー以外の職員との連携も必要だ。福祉事務所には、老人、身体障害者、知的障害者、母子、児童、女性など福祉関連各法ごとのケースワーカーがいる。同一福祉事務所内であるため、連携も取りやすいという利点もある。各法ケースワーカーとの情報交換等によって、豊富な情報と多面的な視点からの生活保護実践が行える。生活保護分野以外からのアプローチの実態を知ることで、利用者の課題や生活問題・解決策がより立体的に見えてくるだろう。

また、生活保護の現場で生起する問題は福祉だけでなく様々な分野とも関連を持つものであることが多い。よって、福祉行政部門にとどまらず、住宅、保育、労働、教育、医療・介護、税行政部門などとの間での情報共有や連携も必要である。

2. 3. 2 先輩ワーカーと後輩ワーカーの意識共有と連携と、査察指導員（スーパーバイザー）の役割

福祉実践におけるスーパービジョンの目的は、ソーシャルワーカーを育て、その実践を意義あるものにしていくというものである。そのためには、スーパーバイザーは豊富な実践経験や深い知見をもっている必要があることは明白だ。スーパービジョンの機能は3つある。1つ目は、管理的機能であり、組織としての目的や方針、業務規定、法規、倫理規定などからの逸脱がないように実践を管理、統制する機能である。2つ目は、教育的機能であり、知識、技術、価値などの専門性を身につけるよう教育する機能である。3つ目は、支持的機能であり、実践において抱える精神的混乱や不安などに対応し、情緒的に支える機能である。

ソーシャルワーク実践には単純な正解がなくさまざまな感情が混在し、情緒的な交流が求められる。そうした中で、ワーカーは判断に迷い、人間関係の葛藤に巻き込まれやすく、強いストレスを抱えることがしばしばある。一方で、多様で個別性の高い問題に対応することが求められ、実践的に習熟すべき視点や知識、技術は数多くある。こうした厳しい状況で働くソーシャルワーカーのバーンアウト（燃え尽き）を防ぎ、質の高い支援を行えるようにするためには、個別の実践を基盤とするスーパービジョンによる支援や教育が求め

られる。新人ソーシャルワーカー経験の浅さから生じる判断の迷いや関係形成、支援に対する不安に対して適切に対応することがスーパーバイザーの重要な役割なのである。

しかし実際は、スーパーバイザーが福祉事務所の生活保護分野においてあまりうまく機能していない、という現状がある。なぜなら、査察指導員となる職員も、ジョブローテーションによって回ってきた職員であり、行政職員としての勤続年数は高いものの、福祉の専門性を備えているかについては保証がないからである。査察指導員となる立場の者は、社会福祉法第 15 条によると社会福祉主事であればならない。(注2)しかし、社会福祉主事は3科目主事とも擲擲されているように、専門性があるとは言い難い資格である。事態はさらに深刻で、ひっ迫する生活保護行政の中、近年ではケースワークすら行ったことのない職員がスーパーバイザーとしての査察指導員ポストに来ることもある。査察指導員は行政組織の中では係長クラスの、勤続年数が高く係長試験に合格した経歴のある、いわば行政事務のベテランである。その部署の係長として、事務仕事の取りまとめなど、行政組織としての役割は上手に果たすことができるだろう。しかし、それは福祉の専門性とはまた別の、次元の違う話である。生活保護のことを何も知らない職員が、ジョブローテーションによっていきなり現業ケースワーカーの上に立ち、アドバイスをするなどという話は、誰が考えても無理のある話だと思う。マニュアルのない福祉の現場業務は特に、スーパーバイザーからのアドバイスが重要な仕事であるにもかかわらず、行政組織の中ではそのことがあまりに見過ごされている。このような組織形態がまかり通っている行政の現状に違和感を持つ職員もいるのだが、現場業務に追われており、現状はいつまでたっても変わらないようだ。

2. 3 外部との連携

2. 3. 1 関係機関との連携・協働

生活保護利用者の生活問題・課題の解決や緩和を図るために、関連機関・関連専門職が連携し合うことは必要不可欠である。生活保護の実践において、これまでも、関連機関・関連専門職と連絡や調整を行いながら、利用者の生活問題解決のために連携して社会資源の提供が行われてきたといえるが、その必要性は今さらに高まっている。

近年は、行政の専門化・多元化の時代である。その流れは、福祉分野においても顕著に表れている。福祉の提供主体は、今や行政だけに限らない。むしろ、行政は全体的視野に立ち、そのコーディネーターとして、民間を含む様々な社会資源の活用を図る役目となってきた。今や、連携・協働なくしてその役割は果たしえない状況となっているのだ。

同時に、利用者の抱える問題も多様化・複合化している。生活保護の利用者は、高齢、傷病・障害などの社会的ハンディを持つ人が大半だ。これらの世帯が抱える問題は、多様化・複合化の傾向にある。例えば、近年増加が顕著な高齢者世帯においては、高齢に加えて傷病・障害を重複して持っているケースも増加している。障害を重複・重度化しているケースや、傷病が慢性化しているケース、失業と傷病を抱えるケース、不登校やいじめ等子どもの問題があるケースなど、様々な問題を抱えるケースが増えて、その対応が重要になってきている。

こうした問題に対して、ケースワーカーが一人で立ち向かっても、またそれぞれの機関

が連携を取り合わず、個々にかかわり続けても、問題の解決に対しては限界がある。障害関連の機関、保健・医療関連の機関、就労斡旋機関、教育機関等、利用者に関わる機関と連携を取り合うことが必要だ。

関連機関には、各相談所から社会福祉協議会、保健所、学校、警察、裁判所など様々なものがある。このうち、例えば健康状態に問題を抱えるケースでは、保健・医療分野との連携が必要となる。健康の回復・維持・向上を図る保健所の保健師・看護師との連携・協働や、利用者の治療を行い、能力活用に向けた身体能力の医学的診断を行う医師との連携・協働が必要である。

ケースワーカーは、これらの関連機関についての役割を知り、インプットしたそれらの情報をいつでも引き出せる状態にしておくことが求められる。また、それらの機関と情報や課題の共有化をして、解決に向けて連携を図っていくことが必要である。

2. 4 今後の福祉事務所・行政のあり方

行政組織の型にはまった敢行が、生活保護業務におけるきめ細かさや専門性構築の足枷になっている、という点は否定できない。とりわけ福祉分野は、マニュアル通りに事務処理を進めれば良い業務とは異なり、個々のニーズに合わせた支援が必要だ。現行のジョブローテーションは、2～4年という短期間で職員に様々な部署を経験させ、幅広い視野を身につけさせるという、ジェネラリストの育成を狙いとしている。これにより、どの部署に行ってもそれなりに通用する、広く浅い知識を持ち合わせた、偏りのないバランスの取れた職員の育成が可能となる。住民や関係団体との癒着を防ぎ、公正な行政を行えるという利点もあるようだ。役所全体の均衡を保つという点で、ジョブローテーションは有効なものである。しかし、それがもたらす欠点にも目を向けねばならず、頻繁なジョブローテーションを画一的に行うことについては考え直す余地がある。頻繁すぎるジョブローテーションは、専門性や信頼関係の構築が重要なケースワークにマッチしているとは言い難い。従来の敢行や組織体制に縛られ、柔軟性に乏しいという行政の欠点が、福祉事務所の業務の質の悪さという形で如実に現れてしまっている。

しかし、これが行政の特質とも言えるものであると、諦めてしまってもはや改善の余地はない。行政組織としての一体感も必要であるから、ジョブローテーションを廃止する必要はないものの、今後はより専門性構築に力を入れていく必要がある。福祉事務所における福祉職採用や非常勤専門職を増やすことや、福祉事務所に配属された事務職の配属年数を他部署よりも長めに設定する等の対策を、自治体レベルでも前向きに考えていく必要がある。そしてもちろん、国・政策レベルでは、ケースワークに従事するワーカーが当事者としてしっかり向き合える、適正な財源の分配による実施体制を整備することが必要だ。それによって、現状としては福祉の現場への配属に後ろ向きな行政職員の意識を変えていくということが可能となる。

3. ケースワーカーの分析

3. 1 二極化する職員像

生活保護ケースワークはワーカー個人の裁量も大きく、全員がそろって同じやり方で仕事をするわけではないというのは、先述したとおりである。ワーカーの個性や人間性が、受給者とのかかわりの中で現れる。生活保護の現場実習では様々なワーカーに付いて訪問や業務見学を行ったが、そのやり方は十人十色であった。物腰が柔らかな人、てきぱきした人、フレンドリーな人、お母さんのような人、冷静な人、元気はつらつとした人と、様々なタイプのワーカーがいて、どの関わりもその人らしく定着していて、どれが優れているか比べるものではなく、これが正解、というものはないと思った。逆にいえば、無理なく自分らしさが出て、受給者が困らない程度の同じ関わりができるのであれば、基本的にどのタイプでも良いのだと思う。このように、ワーカーの関わり方は様々なものがあるというのが実際であった点は、今後自分が働く上でも参考になる点であった。

一方、日々の生活保護業務への姿勢や心構え・考え方という点で、実際に働いている職員のタイプが大きく2種類に分けられることが見て取れた。そのことを複数の職員に尋ねたところ、大方一致して2種類のタイプが存在することを認めていた。

一つは、業務に時間を多く費やし、ある意味身を削って受給者に奉仕するタイプの職員である。熱血タイプで、困っている人を見ると放っておかず、自分の仕事によって彼らを救うことができると信じて疑わない、強い使命感を持った人達だ。福祉の現場を元々希望している福祉職の人に、どちらかといえば多いようだった。生活保護業務は残業なども個人の裁量に任されるが、こうした人は残業も多い。受給者のニーズ把握にも熱心なためか、訪問にも多くの時間をかけ、じっくり向き合おうとする。そのため事務処理等が後回しになり、時間内に業務を終わらせることができず、残業もたくさんしている。頑張りすぎて体を壊さないかと、周りから心配されることもあるようだ。このタイプには、総じて年齢の若いワーカーが多く、年齢層が上がるにつれてこのタイプがいなくなっていくようだった。少なくとも管理職に就いているようなベテランのワーカーに、このタイプは見られなかった。

もう一つのタイプは、冷静に坦々と仕事をこなし、あまり感情移入をせずに仕事を仕事として割り切って考えているタイプだ。訪問にも余計な時間はかけず必要最低限をモットーにし、事務処理も時間内に終わらせて、定時には帰るというタイプの職員だ。このような人たちは、仕事以外の趣味や個性があり、充実したプライベートを持っていて、省エネでオンオフの切り替えがうまい。落ち込むこともあまりなく、ドライに効率的に仕事をこなすビジネスマンのようなタイプで、さっぱりした性格のため職員同士の中を渡り歩くのも上手い。元々生活保護業務を希望していたわけではなく、たまたまジョブローテーションで配属されたという人が多かった。そのためか、自分が福祉行政を担うだとか、貧困者の救済をするのだといったある意味厚かましい使命感はない。「仕事だから」とあくまで冷淡で、その組織に属しつつも客観的な目で見ており、現状批判的な意見も持っている。斜に構え、人間的な関わりには必要以上に入り込まないというスタンスだ。ひとつ記憶して

おきたいのは、このタイプは、役所に入りたての新任ワーカーから管理職・ベテランポストまで幅広い年齢層に見られ、その総数も前述のタイプより多かった。

この大きく分けた両タイプに、それぞれ「熱血燃尽き症候群型」「完全冷徹事務処理型」と便宜上名前を付け、各々のタイプを取り巻く現状や今後のあり方について、以下でさらに詳しく論じたい。

3. 2 熱血燃尽き症候群型（熱血型）

このタイプは、上述のとおり、比較的若めの新任ワーカーに多いタイプである。受給者とのかかわりを大事にし、崇高な理想と使命感や高い意欲を持っており、福祉本来の理念のようなものを持ち合わせているといった福祉優等生的な長所がある。生活保護手帳に書いてある理念などにも忠実に従っていると考えられる。より良い仕事をしたいという意識も高く、受給者がより満足できるよう頑張ることに対して、前向きかつ積極的だ。しかし、次のような傾向に陥ってしまう可能性がある。まずは、自分の能力を超えてオーバーワークになりがちであることだ。周りを見ず、自分ひとりで突っ走ってしまうことある。何かをしてあげたいという気持ちは強いのだが、一人で抱え込み、無理をしがちである。また、周りの意見を冷静に聞いたり、客観的に考えたりすることが苦手である。ある意味仕事に対してのプライドが高く、やる気のない職員やドライに仕事をする人を横目に自分のやり方が一番だと思い込んでいる面もあるため、協力を頼むこともあまりしない。とても一生懸命なのだが空回りも多い。何が最善かを長い目で見て考えることができず、その場で一番懇切丁寧な対応をすることで自己満足に終わり、結果的には受給者のためになっていない、ということもあるようだ。

この働き方は、負担が大きく長続きが難しい。現に、熱血タイプ出身でうつ病休職に陥る職員は少なくないという。職場でも、このようなタイプは燃え尽きることが懸念されている。この仕事では事がスムーズにいくということは少なく、自身の経験不足や受給者対応の困難、役所の体制など、様々な要因によって思うように支援が進まないこともある。本来の理想的な福祉の追求と、ワーカーとして求められるやり方が異なる場合もある。福祉の実践者であるとともに役所の職員として、あきらめたり割り切ったりしなければならないことも多い。そのことも頭では理解しているのだが、理想と現実とのギャップに耐えられなくなり、絶望感とともに休職に陥るケースも少なくないという。ある意味ではワーカー自身の抱え込みによって負担をさらに大きくしてしまっていたり、追い込まなくてもいい方向に強く自分を追い込んでしまっているという点もある。

意欲ある、また若い職員がこのような形で失われていくのは、福祉事務所としても大きな損失であることは間違いない。解決策としては以下のようなものがあろう。

まず職員自身について言える解決策は、以下である。岡部(2009)によれば、自分の置かれたポジションの意味を理解し、「自分のできること、できないこと」をしっかりと見極めることが大切だと述べられている。上司や他の職員の助言を聞き、無理をしがちな自身の働き方にも適宜軌道修正を入れ、福祉もまた役所の仕事の中の一つであることを理解し、役所の業務としての位置づけをしておくことが必要である。

さらに、他の職員等による解決策について述べる。まずは、職員のよき理解者となれる、

専門性を備えたスーパーバイザーの養成・配置である。フォーマルなサポートの重要性がここでも強調される。気兼ねなく相談ができ、適切な助言をくれる存在が必要だ。さらに、スーパーバイザーはSOSへの敏感さやそれに対する迅速な対応といった要素も持たなければならぬ。豊かな人間性と業務への専門性を兼ね備えたスーパーバイザーの養成が急務だ。

また、職場内での、熱血型職員に対する配慮や理解も必要である。役所内部には、熱血型の職員を煙たがるような雰囲気蔓延していることは事実である。しかし、多数派となっているドライな職員も、面倒な奴だからと避けることなく、互いに向き合わねばならないと思う。タイプの異なる職員同士の歩み寄りの必要性については、3.5で詳しく論じることとするが、職員同士による関係作りによって、意欲ある職員のやる気を引き出す体制というのは今後、重要であろう。

3.3 完全冷徹事務処理型（冷徹型）

「熱血型の職員の行き着く先は、うつ病休職か冷徹型」という悲しい現実を、実習の中で知ってしまった。これは、今の厳しい生活保護業務の実態として、決して的外れな話ではない。熱血な新任ワーカーも、自分一人の力では現状の打開ができないことを悟れば、時間の経過とともにあきらめてドライに仕事をするようになるか、耐えられず心を病んでしまう。個人による程度の差はあれ、仕事を続けていく中でその両者にふるい分けられていくようだ。現状では、心を病む人よりも希望や期待を捨て、冷めきった状態で仕事を続けていく人が多数派である。このような、初めは熱血であったが次第に冷めていったワーカーは、平静を装いつつも実際は閉塞感を抱えて仕事をしていると考えられる。現状に対しては批判的に見ているが、行動に移しても意味はないとあきらめ、保所的な守りの体勢に入ってしまった。だから、新任ワーカーの熱血ぶりを見ると、無力感から燃え尽き、冷めきったバツの悪さと、現実を知らずまだ燃え尽きていない新任ワーカーへの悲観などの複雑な気持ちが生じるのである。

それとは別に、初めから生活保護業務に何も期待せず入ってきた根っからの冷徹型が存在する。そうしたワーカーは、他部署と比較したときの業務の多忙さから、一刻も早く他部署に異動することを願いつつ、割り切って仕事をしている。ジョブローテーションで回されてしまったから仕方がない、2年間くらいの辛抱だと思いながら仕事をしているので、割り切りが最もできているタイプではある。このタイプは、生活保護業務に対する意欲が元々乏しいため、怒られない程度に無難な現状維持的業務をするにとどまる。しかし、必要以上に悩まないため疲弊するといった問題を起こすこともなく、過不足なく言われたことだけ仕事をするため、役所の行政マンとしては優等生である。そのため、結果的にスムーズに昇進をしていき管理職ポストに就く、ということが多い。スーパーバイザーは管理職の人が兼任するため、このタイプが往々にしてスーパーバイザーとなってしまっている現状があり、問題となっている。行政の管理職としての仕事は申し分なくできるが、スーパーバイザーの適格にはそぐわないといわざるを得ない。

上記2種類の冷徹型が、熱血型を押さえ、現在の生活保護ワーカーの多くを占めているのが現状だ。これらの冷徹型は、熱血型を批判的にみている。特に、後者の冷徹型はその

傾向が強いように見えた。彼らにとって、熱血型は自己満足のために働いていて、自分が誰よりも頑張っていると思いつ込んでおり、目に余る悲劇のヒロインごっこをしている人たちに過ぎないのである。そのような人のことなど、全く理解できないといった様子である。

ちなみに、当初は冷徹型であったが、予想していたよりも生活保護の業務が自分に合っていてやりがいを見出し、熱血型になるというパターンもあるが、そうしたケースは理想的であるがかなり珍しく、ほとんどがマイナスな方向へ転化しているようだ。便宜上、そのパターンについてはここでは詳しく論じないこととする。

3. 4 ケースワーカーの燃え尽きの要因

意欲を持って入った熱血型の職員が、現場での仕事に無力感を持つようになり燃え尽き、冷徹型へと変化していくという現象を述べた。この過程は主流なものとなっており、燃え尽きはワーカーが直面する大きな問題でもある。その背景には、厳しい生活保護業務の実態があると考えられる。ぎょうせい(2006)によれば、生活保護は国民の生存権を保障する重要な制度であり、本来生活保護業務は地域のセーフティーネットを支える「花形職場」であるはずなのだが、その現場は現在大変厳しいといわれている。人員削減や、保護申請数の急増による担当ケースの増加、ケースの事情の複雑化、訪問業務に伴う危険など、現場で働くケースワーカーの負担は非常に重いものとなっている。対応したくても対応できない、ギリギリの状況なのだ。これにより、疲弊しきったケースワーカーは無力感を持ちながら仕事をしていくことになる。

燃え尽きの原因の一つとして、対象とする人の特殊性からくる困難が挙げられる。普通に公務員となったワーカーには経験したこともないような困難を経験している受給者に対して、「接し方」で悩むことは多いという。接し方には正解がないので、自分の接し方を、あれで良かったのかと常に振り返るといふ。自分が訪問をした後に、担当ケースが自殺を図るというケースなども実際にあるようだ。ぎょうせい(2006)によれば、自分では平穩無事に面接が終わったと思っていたが、その夜に緊急入院をしたことを電話で知らされ、「どんな接し方をしたんだ」と責められたというケースが実際にあったようだ。不安定な状況の人に対しての接し方は、普段慣れていないだけにとっても難しく、重い責任が伴う。後になれば反省点はいくらかでも考えられるが、接した結果どうなるか完全に予測することは不可能だ。結局は、その時その時のリアルタイムでどのような接し方が良いのか悩みながら丁寧に選んでいくしかないのである。ワーカーも、後から接し方を後悔することは多いようだ。実習先で、自分の担当ケースと連絡が取れなくなり、家に行ってみると病気で弱って亡くなったという事例を聞いた。そのワーカーは、担当受給者の死体の第一発見者であった。彼はとても悲しくなり、非常に後悔したという。自分がもう少し早くに連絡して気づいていたら、医者を呼び、助けられたかもしれなかったと。しかし、タイミングが遅かったという。自分のせいで死なせてしまったのだと、数日間ご飯ものどを通らず、自己嫌悪に陥ったそうだ。ワーカーが相手にする人たちは、貧困や病気等でギリギリの状況の人たちであり、このような人たちが亡くなるということは少なくないのだという。一月に5件のケースが亡くなったこともあったという。立て続けに人の死に直面すること自体つらいものであるのに、自分のワーカーという立場性を考えだすと、もしかしたら助けられか

もしれなかったと考える。自分を責め出すとキリがなく、プライベートまで仕事の悩みで埋め尽くされて疲れ切ってしまうこともあるという。一方で、つらいことがあったときも、悩む暇もなくたくさん抱えるケースワークを裁いていかなければならないという厳しさもある。このように、ケースとの接し方についてはバイスティックの7原則のような面接技法も一応はあるものの、個々のケースに対しての具体的なマニュアルや手本はないので、関係を築いていくためには思考錯誤し、常に悩みながら接していくしかないようだ。個々のケースで上述のようなショックを受ける事件はよく起こるようだ。しかし、それに振り回されたり、過度に落ち込んだりしては、この仕事は成り立たない。そうした意味で、心を殺してドライになっていくのはある意味自分を守るため仕方がないことだともいえる。逆にドライになれなければ、仕事が成り立たないのだから。ケースワーカーの疲れきって冷めた態度は、心をすり減らして仕事をしていることの現れという面がかなり大きいといえる。

また、さらなる要因として、ケースワークの仕事が、仕事の危険以上の見返り・やりがいが少ない点が挙げられる。ぎょうせい(2006)によれば、生活保護ケースワーカーのやりがいといえば担当ケースの自立なのだが、これも1年に1回あればいい方で、砂を噛むような思いで仕事をするの方が圧倒的に多いようだ。感謝されたりやりがいを感じることもよりも、つらく当たられたり罵倒されたりと、負の見返りの方が圧倒的に大きいのが現状だ。困窮した人々を相手にする仕事であるが、こうした余裕のない人々は、感謝をする余裕もないことが多い。常に不平を言われ、一生懸命向き合おうとしても理不尽な態度を取られる。山本(1996)によれば、ある受給者が職探しの指導をしていたワーカーを逆恨みし、福祉事務所に包丁を持って乗り込んできた事件もあったようだ。ハローワークに行っても仕事も見つからず、そこで自転車も盗まれてしまったことに腹を立て、ワーカーに「迎えに来い」と連絡したが、ワーカーが歩いて帰ってくるように言ったので立腹したようだった。「あいつを刺してやるから早く出せ！」と怒鳴り散らし、その場にいた職員や警備員が止めようとしても暴れ、「お前らも刺してやる！」と頭に血が上って引き下がらなかったようだ。このようなときは急いで110番をし警察を呼ぶようだが、こうした恐ろしい事件も珍しくはないようだ。逆恨みされたワーカーが命の危険にさらされるといっても決して少なくないという。他にも、実習で聞いた話では、精神疾患の患者の家に訪問したワーカーが刃物で追いまわされたり、気に入られたワーカーが家までつけられてストーカー被害にあったりすることもあるのだという。いわゆる「ゴミ屋敷」への訪問で、ワーカーが結核や肝炎等の感染症に罹患してしまうこともあるようだ。役所の中に、これほどまでに危険の多い仕事があるだろうか。しかし、組織のフォローはほとんどなく、このようなことが起きてもすべてワーカーの自己責任だという。個々のワーカーに背負わされるものがあまりに重過ぎる現状だ。孤立無援で危険にさらされるワーカーのフォローがなければ、精神的につぶれてしまうのも無理はないだろう。

業務内容に加えて、業務量の多さがワーカーを忙殺しているという点も見過ごせない。社会福祉法では、80ケースにつき1人のケースワーカーの配置を「標準」と定めているのだが、現実には全くその通りになっておらず、120ケースも当たり前という恐ろしい状況だ。行革で人員配置が減る中、不況もあって新規保護申請者数はうなぎ登りとなっており、ワーカーの負担はどんどん重くなる。これに歯止めをかけなければならないのは明らかだ。

国の責任で行う生活保護業務であるはずなのに、現場の過重負担を考慮せず人員や財源を減らしていく国の方向性にストップをかけなければならない。現場では、保護業務の質も低下することになる。本来申請時の面談を丁寧にするべきであるのだが、これだけ忙しければひとつひとつに向き合う余裕がなく、とりあえず保護しようとか、どんどん追い返そうという傾向になりかねないようだ。これでは、本当に必要な人を助けることが難しく、不正受給も増加してしまい、結果として適正な保護行政が行えないだろう。生活保護の適正化のために、業務を適正化するということが不可欠であろう。適切な人員配置やデータベース化等による負担の軽減によって、現場ケースワーカーが働きやすい環境づくりが早急に必要であり、国はそのこともふまえて制度実施をしていく責任がある。

3. 5 職員のつながりと歩み寄りの必要性

熱血型と冷徹型は、実習生の私が見ても（あるいは逆に、外部者の新鮮な目で見ただからこそ分かったのかもしれないが）、面白いほど明確な形でくっきり分かれていた。基本的に、訪問等に時間をかけ過ぎる熱血型は残業が多い。それに対し、冷徹型は定時になればさっさと身支度をして帰ってしまう。残業時間は個人のワーカーの裁量に任されているので決まりはないが、熱血型の残業時間は特に多いようだ。訪問に時間をかけたことで事務処理に追われる熱血型を横目に、「よくやるよ」という目で失笑しながら次々と帰っていく冷徹型の職員達を目にした。「お疲れ様」とも「頑張って」とも言わずに。異様な光景だった。私の感覚からすると、仕事が終わらずに苦しんでいる人がいたら、少しは気遣うのが普通と思う。少なくとも、あきれたような目で見たりはしない。ねぎらいの言葉をかけ、手伝おうかな、と考えることがあってもいいと思う。同じ部屋で仕事しつつも、職場仲間という意識は薄く、恐ろしいほどに個人主義が徹底しているように感じた。

そこにはある環境要因があった。上述の光景は、生活保護業務の特性をよく表していた。つまり、生活保護ケースワークはあくまで担当ケースワーカー個人の裁量・責任のもとに、そのワーカーのやり方で、個人作業で行うものであるということだ。やり方に正解はないので、どれだけ時間や労力を注ぐかは、本人次第で正解もない。どんなやり方をしても、誰も注意しないのだ。そのため、一人ひとりが自分のやり方を改めるような機会もないので、自己流ケースワークがさらに極まる。そして、そのとき担当しているケースはそのときのワーカーのものであり、それ以外のワーカーは口出しをしない、という暗黙のルールがあることに気付いた。これによって、いくら仕事がたくさん残っていても、それはそのワーカーのやり方でそうなったのであるから、口出ししたり手伝わったりするのはおかしい、という見方になる。

一人当たり約 120 もあるという担当ケースだが、これを扱う責任をすべて自分一人に任されるわけである。これにより、責任の所在は明確になるだろう。しかし、あまりにハッキリひかれた境界線のために、融通が利かなくなっている。各ワーカーの熱意と若干の要領のよさに比例するそれぞれの業務量には、大きな個人差が出る。ちなみに、これを受給者目線で見ると大変なものだ。ワーカーによって熱心さや丁寧さに大きな差があり、業務にかなりむらがあることになるからだ。実際、ワーカーを変えてくれという希望は多いという。もちろん、そんな希望は受け付けられないそうだが。

協力して助けあったり、業務を分かち合ったりすることがなくなるため、ワーカー同士は互いにあまり関心を持たなくなり、関わることの必要がなくなる。もともと個人が持っていた冷徹な傾向、熱血な傾向がさらに浮き彫りにされ、さらに互いに交わらなくなる。生活保護の部署の職員同士の干渉のなさには驚く。同じ部署でも、互いに知らない人や、一回も話したことがない人というのは結構いるようだった。同じ島の人が、かろうじて分かるくらいで、基本的にスーパーバイザーとしか関わらないようだった。

このようにして、互いの関わりのなさから、冷徹型が熱血型を「無駄に時間をかける変なやつ」という目で見られるようになり、熱血型も冷徹型を「仕事を適当にやっついて冷たいやつ」と思うようになる。接点を要さない環境が互いの溝を広げている、という現実を目の当たりにした。

そして実際、生活保護の部署には熱意ある職員の熱意が冷まされるような雰囲気があることに気付いた。熱血型の職員に対し、冷徹型職員は「熱心に訪問に時間をかけて残業をいっぱいしたからといって、自己満足で、いい結果が出ることは限らない」と言う。さらに、「あのようなやり方はだいたい、駄目だ」「頑張っているようで結局空回り」「受給者いいことばかり言って、恨まれたくないだけ」「あのタイプが前任だと、ケースが交替したとき面倒だ」との批判も聞いた。直接言わなくても、そうした感情は伝わっているようで、互いの間には壁があるように感じた。

私は担当ケースがあること自体には反対しない。基本的にはワーカー個人の裁量で行う、というやり方にも異議を唱えない。しかし、「個人主義」を徹底しすぎることには大きな危険性がある、ということをワーカー達は認識すべきであると思う。ケースワークは個人プレーでありながらも、分かち合うことができる。そこで何が重要かと言うと、やはり欠落しているつながりではないか。中でも、同じ生活保護担当であるワーカー同士の「横のつながり」である。互いに無関心、助けは望めない、気遣ってもらうことすらない。そうした雰囲気の中で、ワーカーは多くのケースを前に一人でもがいてしまうことになる。これは大変危険な状況であると思う。現在、心を病むワーカーが後を絶たない。この問題の改善策の一つに、「横のつながり」の構築が挙げられると思う。つらい状況も、共感してくれる仲間や相談に乗ってくれる同僚の存在は力になることだろう。特に、一人で抱え込みオーバーワークになりがちな熱血型にとっては、かなり心強い存在となるだろう。また、互いに気遣いができるようになれば、ワーカー個人への責任の押し付けという現状にも歯止めがかかるのではないか。スーパーバイザーのような多くのワーカーと関わりを持つキーパーソンが、つながり構築のための機会や、環境整備に力を発揮すべきだろう。

「横のつながり」を回復することで、熱血型と冷徹型の距離も近づくと考えられる。つながりがないままでは互いの溝は深まるばかりだが、接点があれば互いに少しずつ寛容になり、歩み寄りもできる。そうすれば、構造的に2つの型に分離するようなこともなくなるように思う。今のようにこそこそ陰でやり方を批判したりせず、互いの考えをぶつけ合わせ、すり合わせることもできるようになるのではないかと考える。

終章 ケースワーカーのあるべき姿

3章では2種類の職員像について述べ、その形成根拠を本人の意欲や福祉への思い入れなどの個人によるものと、職場環境や業務内容の点から分析し、問題点とその解決案を提示した。この章では、そうしたことをふまえ、自分自身が今後、どのような生活保護ケースワーカーが理想的であるかを論じる。

まず、基本的には熱意が必要だ。重要なのは、それを絶やさず保ち続けることだ。これまで、多くの熱血型がそれに失敗して燃え尽きているか、やむを得ず冷徹型に転化している。燃え尽きを防ぐために、一人で頑張ることは避けるべきだと考える。一人で抱え込み、孤立無援となり、一人で病んでいくのは従来の熱血型だ。今後は、周囲と協力し、多少凶々しくとも周りを巻き込む熱血型となることが求められる。そのためには、同じ考えを持った仲間が存在が有効だと考える。個人ワークであっても、職場仲間との関係を大切にする姿勢は大切だ。同職場内での不和は、職場能率の点からいっても本来的に望ましくない。現在の熱血型と冷徹型との暗黙の壁を突破するような、新たな職員像が求められている。両タイプ同士が関わる機会を増やすことの必要性については、前章で挙げた。理想的なのは、それを率先して行うような人材である。その戦略としてのファーストステップは、二極化に対し問題意識を持つ人や、職場の雰囲気や居心地の悪さを感じる人に働きかけることだ。何かを変えようとするとき、孤立無援の状態で行うのは無謀で、硬直した行政組織の中ではつぶされて揉み消されることもある。仲間を作ることで、各々の問題意識も磨かれる。そうしたつながりは、職場環境や業務環境を改善・向上させていく。マンネリズムが蔓延し、向上意欲が欠落しがちな行政を打破する、エネルギッシュな力の集結によって、現在の生活保護行政を変えていくことが可能となる。

また、生活保護業務は即座に成果が出るような仕事ではなく、自分自身の頑張りが周囲に評価されないことも多々ある。そういった自覚は常に必要だ。その点、この仕事は根気が必要であり、精神的にもタフにならなければならない。常に神経を張り詰めていたら、身が持たないのである。短距離ではなく、マラソンのように長距離で、柔軟に助け合い、業務に対する熱意を持ち続けて働いていけるケースワーカーが、今後の生活保護行政を切り開いていく鍵となるだろう。

参考文献

- 池田和彦 砂脇恵,2009,『公的扶助の基礎理論』ミネルヴァ書房
- 岩崎晋也・池本美和子・稲沢公一,2005,『資料で読み解く社会福祉』有斐閣
- 岩永理恵,2011,『生活保護は最低生活をどう構想したか—保護基準と実施要領の歴史分析』ミネルヴァ書房
- 岩間伸之,2008,『対人援助のための相談面接技術—逐語で学ぶ 21 の技法』中央法規
- 大阪弁護士会編,2010,『貧困を生まないセーフティーネット』明石書店
- 岡部 卓,2004,『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
- 金田耕一,2000,『現代福祉国家と自由——ポスト・リベラリズムの展望』新評論
- 川村隆彦,2006,『支援者が成長するための 50 の原則—あなたの心と力を築く物語』中央法規
- ぎょうせい,2006,『月刊ガバナンス 10月号』ぎょうせい
- クリストファー・ピアソン、田中浩・神谷直樹訳,2008,『曲がり角にきた福祉国家——福祉の新政治経済学』ミネルヴァ書房
- 齊藤純一編,2004,『福祉国家／社会的連帯の理由』ミネルヴァ書房
- 柴田純一,1999,『プロケースワーカー100の心得—福祉事務所・生活保護担当員の現場でしたたかに生き抜く法』現代書館
- 社会保障総合研究センター,2005,『「福死国家」に立ち向かう 社会保障再生の道を問う』新日本出版社
- 社会福祉の動向編集委員会,2011,『社会福祉の動向 〈2011〉』中央法規
- 庄司洋子 杉村宏 藤村正行,1997,『貧困・不平等と社会福祉』有斐閣
- 新川敏光,2005,『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房
- 杉村宏,2007,『格差・貧困と生活保護—「最後のセーフティーネット」の再生に向けて』明石書店
- 杉本貴代栄 須藤八千代,2004,『私はソーシャルワーカー—福祉の現場で働く女性 21 人の仕事と生活』学陽書房
- 西村淳,2006,『社会保障の明日』ぎょうせい
- ノーマン・バリー、齊藤俊明・法貴良一ほか訳,2004,『福祉——政治哲学からのアプローチ』昭和堂
- 畑本裕介,2008,『再帰性と社会福祉・社会保障 〈生〉と福祉国家の空白化』生活書院
- 馬場康彦,2007,『生活経済からみる福祉—格差社会の実態に迫る』ミネルヴァ書房
- 本間義人,2009,『居住の貧困』岩波新書
- 道中隆,2009,『生活保護と日本型ワーキングプア—貧困の固定化と世代間継承』ミネルヴァ書房
- 三矢陽子,1997,『生活保護ケースワーカー奮闘記』ミネルヴァ書房
- 宮本太郎,2008,『福祉政治 日本の社会保障とデモクラシー』有斐閣

宮本太郎編,2006,『比較福祉政治——制度転換のアクターと戦略』早稲田大学出版部
宮本太郎編,2002,『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房
山本雄司,1996,『福祉事務所—新米公務員奮闘記』新風舎

注

(注1) 生活保護法 第19条 都道府県知事、市長及び社会福祉法(昭和26年法律第45号)に規定する福祉に関する事務所(以下「福祉事務所」という。)を管理する町村長は、次に掲げる者に対して、この法律の定めるところにより、保護を決定し、かつ、実施しなければならない。

1. その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する要保護者
2. 居住地がないか、又は明らかでない要保護者であつて、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に現在地を有するもの

2 居住地が明らかである要保護者であつても、その者が急迫した状況にあるときは、その急迫した事由が止むまでは、その者に対する保護は、前項の規定にかかわらず、その者の現在地を所管する福祉事務所を管理する都道府県知事又は市町村長が行うものとする。

3 第30条第1項ただし書の規定により被保護者を救護施設、更生施設若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、若しくは私人の家庭に養護を委託した場合又は第34条の2第2項の規定により被保護者に対する介護扶助(施設介護に限る。)を介護老人福祉施設(介護保険法第8条第24項に規定する介護老人福祉施設をいう。以下同じ。)に委託して行う場合においては、当該入所又は委託の継続中、その者に対して保護を行うべき者は、その者に係る入所又は委託前の居住地又は現在地によつて定めるものとする。

4 前3項の規定により保護を行うべき者(以下「保護の実施機関」という。)は、保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部を、その管理に属する行政庁に限り、委任することができる。

5 保護の実施機関は、保護の決定及び実施に関する事務の一部を、政令の定めるところにより、他の保護の実施機関に委託して行うことを妨げない。

6 福祉事務所を設置しない町村の長(以下「町村長」という。)は、その町村の区域内において特に急迫した事由により放置することができない状況にある要保護者に対して、応急的処置として、必要な保護を行うものとする。

7 町村長は、保護の実施機関又は福祉事務所の長(以下「福祉事務所長」という。)が行う保護事務の執行を適切ならしめるため、左に掲げる事項を行うものとする。

1. 要保護者を発見し、又は被保護者の生計その他の状況の変動を発見した場合において、すみやかに、保護の実施機関又は福祉事務所長にその旨を通報すること。

2. 第24条第6項の規定により保護の開始又は変更の申請を受け取つた場合において、これを保護の実施機関に送付すること。

3. 保護の実施機関又は福祉事務所長から求められた場合において、被保護者等に対して、保護金品を交付すること。

4. 保護の実施機関又は福祉事務所長から求められた場合において、要保護者に関する調査を行うこと。

(注2) 社会福祉法第15条 福祉に関する事務所には、長及び少なくとも次の所員を置かなければならない。ただし、所の長が、その職務の遂行に支障がない場合において、自ら

現業事務の指導監督を行うときは、第1号の所員を置くことを要しない。

1. 指導監督を行う所員

2. 現業を行う所員

3. 事務を行う所員《改正》平12法1112 所の長は、都道府県知事又は市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）の指揮監督を受けて、所務を掌理する。

3 指導監督を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、現業事務の指導監督をつかさどる。

4 現業を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等の事務をつかさどる。

5 事務を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、所の庶務をつかさどる。

6 第1項第1号及び第2号の所員は、社会福祉主事でなければならない。