

退職記念最終講義

公的扶助・相談機関とケースワーク —1970年代以降の変容と私の体験—

小川 栄二ⁱ

はじめに——本日の講義の主旨

今日は「公的扶助論」の第15回目です。私の主担当科目は、前期の「社会福祉援助技術論」ですが、後期の講義科目は「公的扶助論」なので、本日「最終講義」をさせていただきます。「社会福祉援助技術論」は2001年赴任から今年まで続けてきました。「公的扶助論」は2011年から6年間担当しました。この2つの科目で重なる部分、そして今日なお検討課題である「公的扶助・相談機関とケースワーク」これを、「1970年代以降の変容と私の体験」という角度からお話します。

まず、「公的扶助論」の講義を振り返ります。第1講では受講生に貧困のイメージを書いていただき、それをプリントして受講生がどのような貧困のイメージをもっているかを確認し、問題意識のスタートにしました。1～3回目は貧困の現れとして、年収200万円以下の労働者、ワーキングプア、非正規社員と「周縁的正社員」の増大や「多様な正社員」政策の動向、そこに見られる不安定就業層の増加、貧困・格差の拡大と「中流」世帯のズレ落ちなど、貧困・生活の不安定が進行している動向を確認しました。さらに若年単身者、ひとり親世帯、65才以上の者のいる世帯、未婚子世帯、子どものいる世帯の現状を確認し、相対的貧困率やその他の指標について説明しました。

貧困理論、貧困調査について概略を説明し、生活保護法の概要、保護基準、制度の運用と最近の動向について解説しました。またイギリスの救貧法以来の歴史、日本の恤救規則以来の戦前史、戦後占領政策、憲法25条、生活保護法、社会福祉事業法などの動向、1950年代以降の適正化政策、最低生活費算定方式の変遷などをお話しました。

9時からの早い授業なのに、50～60人の学生が朝早くから聴きにこられて、中には2時間近くかけて出席した受講生がいたようです。遅刻せずに20分も前に教室にきて、居眠りも、私語もなく一生懸命聞いていただき感激しました。

i 立命館大学産業社会学部教授，2017年4月より特別任用教授

1. 福祉事務所での研究開始のいきさつ

(1) ワーカーになったころ。

私は、民間で2年間働いた後、自治体職員となり、20数年福祉事務所に勤務しました。

最初は相談係に配属されまして児童相談、主に保育所入所にかかわる実務と相談面接、児相との連絡などの現業補助事務をしました。その時、隣の保護係のケースワーカーの活動を見ていて、「すごいことをやっているな」と思ったのです。アルコール依存症の患者を担当した若い女性ワーカーが、「何とか対応しないといけない」という一心で、患者を病院に連れていくのです。暴れるといけないからワンカップを持って、場合によっては途中で飲ませなければならないかも知れないなどと考えながら病院に行くのです。しかしそこはアルコール依存症の専門病院で、原則的なアルコール治療をする病院ですから、ワンカップ片手の患者を入院させてくれるはずがなく、最初から断られるという、まだ手探りの時代でした。ワーカーは肝っ玉が座っています。アルコール依存症の50代のおじさんを20代の女性のワーカーがワンカップをもって、2時間近くかかる遠くの病院に行くのですから、すごいと思うんですが、夕方泣きながら帰って来ました。「病院に入れてもらえなかった」と。そんな話を聞きますと「なんてすごい世界なんだろう」と思いました。

それを見ていて、「生保のワーカーになりたい」と思ったのです、若かったからでしょうか。希望して保護係のワーカーになりました。ところがワーカーになって一週間目、具体的な話しは差し控えますが、初めての新規相談の家庭訪問の時、大変な事件に出会いました。翌日から夢に出ます。その事件の近くに訪問に行くとい体が震えちゃうんです。その地域に近づけなくなる。その後精神科の先生にその話をしたら「それはPTSDだよ」といわれました。その時、そういう言葉はなかったんですが。苦心して何とか克服しました。その後夢にはめったに現れなくなりました。

(2) 初めての実践的研究との出会い

保護係に異動する前ですが、管理職が「福祉事務所の現業員白書をつくりたい」と提案しました。公的扶助研究全国連絡会という研究団体があり、そのメンバーがつくった『現業員白書』という本がありました。それと同じようなものをつくりたいと。なぜそのような提案をしたのか、恐らく管理職の人が福祉事務所の現場を知り、これからの行政組織のあり方の検討の参考にしたいと考えたからだだと思います。当時、1980年代始め、日本型福祉社会論や三浦文夫氏の『福祉計画論』が出てきた時代でした。福祉制度の大きな改編が臨調行革の中で始まる時期にあたりましたので、いろいろなことを考えたのでしょう。それをキッカケに私は実務以外も含めて福祉の勉強を始めました。

「現業員白書」では、それぞれのワーカーが事例、経験談を持ち寄りました。その当時、私は相談係にいましたので事例が書けなくて、保育所入所措置会議の様子を書いたんですが、見事にボツにされました。「赤裸々過ぎる」ということで。編集会議では、みな、苦勞したすごい事例を書いてくるのです。その時にあるワーカーが言いました。「“すごくない”普通の保護者がいるんだから普通の保護者のことを書きたいものだよ」と。私は「えーッ、なんてすごいことを言える人なんだろう！」と思いました。そして、先輩たちは、地域に相談が必要な人がいるはずと、「出張相談」を提案し、福祉事務所運営方針に盛り込み、実行したこともあります。生活保護に結びついていない、広範に広がっている低所得者に焦点をあてた連携や運動、実践がないといけない、と私も考えるようになりました。

(3) 政策動向の急展開と高齢者の生活

1980年代以降は「福祉見直し」政策が進められ、老人保健法制定と高齢者の在宅化政策が進められました。在宅介護領域では「住民参加型サービス供給システム」（有償ボランティアとの契約サービス）づくり、シルバービジネスの育成、相談機能のアウトソーシングとしての在宅介護支援センターが作られるなど、めまぐるしい動きがありました。

私が大学に赴任する直前に介護保険制度が導入されました。成立した介護保険法は、相談機能の大半を民間の居宅介護支援事業所に移し、営利企業が参入するサービス事業所のサービスを購入する費用を給付する制度です。公務労働者のワーカーとして働いていた私たちには、制度に繋がらない人々、介護保障からの排除される人々、介護保険が取り扱わない社会福祉課題があることが具体的に見えていました。制度として社会福祉の公的責任を維持しなければならない、行政が責任をもって対応しなければならない方々がいる、と。

自らすすんで援助を求めない高齢者がいました。5年ぶりに親族が訪問してみたら家の中で大変な状態になっていて、食事も十分にとらずに死にそうな状態だった、というような生活が悪化した事例が、しばしば飛び込んできました。もし周囲が気がつかなかったらどうなるのか、「拒否的」な人々に対して上手な対応ができなかったらどうなるのかと考えると心配なのです。そういう人々は決してレアケースではなく、ホームヘルパーは3カ月に一回は出会うくらいです。しかし契約制度になったら、潜在化してしまう。当時は介護保険ができれば高齢者介護問題は何でも解決するようなバラ色のイメージが振りまかれていましたので、そんなことを言っても誰も聞いてくれない。このまま進むと、やがて深刻な問題が顕在化するかもしれない、深刻な形で吹き出すに違いないと、危惧しました。そういうことを1998年に本に書いたんです。その後10年たないうちに、孤独死の問題など、メディアが取り上げるようになり、記者が取材にも来ました。

「福祉事務所の中に何とか高齢者相談の機能を残せないか」と皆で考えました。これが正しかったかどうかは検証が必要ですが、なんと福祉事務所が居宅介護支援事業所の指定をとる。福祉事務所にヘルパーがいましたので訪問介護事業所の指定もとる、ということが実現しました。この二つの指定をとれたところは、ごく少数だったと思います。居宅介護支援事業所だけを、直営で（福祉事務所が指定を受けて）やったところは一定あったと思います。

2. 戦後社会福祉論争から（2016. 7. 1 社会福祉援助技術論・第13講）

前期「社会福祉援助技術論」の第13講で「戦後社会福祉論争」を採り上げました。13講でやや詳しく紹介しましたので、今日はこの議論の中から、「社会福祉事業本質論争」「公的扶助サービス論争」「公的扶助サービス論争」を取り上げ、私の問題意識から捉え直してお話します。なおこの論争の詳細は、『戦後日本社会福祉論争』（真田晃編、法律文化社、1979年）で紹介されています。

(1) 社会福祉事業本質論争

「社会福祉事業本質論争」があります。1952年～1953年にかけて行われた、岡村重夫氏、田村米三氏、田村米三氏、孝橋正一氏、竹中勝男氏、雀部猛利氏の「論争」で『大阪社会福祉研究』（大阪社会福祉協議会機関誌）が紙上での議論を組織したもので、それぞれの論者が紙上で議論を2巡したものでした。論点は社会福祉事業の性格・本質をどのように見るかでした。戦後、児童福祉法（1947年）、身体障害者福祉法（1949年）、新生活保護法（1950年）という「福祉三法」体制、1950年の社会保障制度審議会勧告（「50年勧告」）、1950年

の社会福祉主事の設置に関する法律、1951年の社会福祉事業法とていう法整備が行われましたが、人々の生活に残した戦争の傷は深く、生活は困難を極めていた時代、しかも新たな戦争（朝鮮戦争）が始まった時代の議論でした。議論では様々な論点が出されましたが、何らかの結論や論点整理にはいたりませんでした。岡村氏の「外在的・内在的」との規定が知られています。私は岡村氏の指摘、「貧困に対する対症療法的な社会福祉事業しか発達していない」が「社会福祉事業は、単に資本主義社会の所産であるばかりでなく、その欠陥を修正しようとする努力の表現である」と言明し、厚生省の「社会保険、労働基準及び更生保護事業に関する法律は、社会福祉を目的とする法律にはいらない」という説明を批判していたことに注目しつつ、貧困が生まれる本質的原因には言及していないことにも着目しました。また孝橋氏の、社会政策と社会事業の区別つまり社会問題と社会的問題（関係的・派生的課題）という規定が知られていますが、社会事業の過程＝手続の強調（いわゆる技術論）への批判的視点に着目しました。

(2) 公的扶助サービス論争（社会事業・生活保護サービス論争）

「公的扶助サービス論争」は厚生省・黒木利克氏の論文「生活保護制度におけるサービスについての試論」（『社会事業』全国社会福祉協議会連合会、1953年1月）に対する議論として翌年まで続いたものでした。

黒木氏の主張は、生活保護法の施行は保護の決定と扶助金の給付のみに限定すべきだとし、「サービスこそ生活保護の第一義的目標でその他の事務に厳密さを要求すべきでない」という考えを否定し、「サービスは生活保護の第一義目的を達するための不可欠の条件」とするものでした。生活保護法には「サービス」という用語も「ソーシャル・ケース・ワーク」という用語もありません。黒木氏の言う「第一義目的」とは生活保護法の目的を定めた第一条の「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」ということですから、「最低生活の保障」の方を一応「事務」として見るならば、「サービス」の方は「自立助長」のためのものと読めます。これは、1950年、51年に作られた社会福祉主事制度、福祉事務所制度という体制整備のもとで、「第一義目的」の確実な実施を福祉事務所に求めたメッセージだったと考えます。朝鮮戦争が休戦に向かい特需がなくなり不況局面が深刻になる時期（1955年には第1次適正化が始まる）、そしてインフレの中で保護基準の低位がますます進むなかでの提起でした。

論者の中には、「サービス」を是認するものもありましたが、小川政亮氏は「公的扶助という制度そのもののなか」にある「必然的な反サービスの危険性」として補足性の原理を挙げました。岡村氏も「生活保護制度におけるケース・ワーク・サービスが今日限界にきたと最近各方面で主張せられるのは、実は生活保護制度そのものが限界にきたという意味ではないのか」「従って生活保護法第四条の『補足性の原則』を厳格に強行する所謂『客観的解釈』なるものも公的扶助に伴って与えられるケース・ワーク・サービスを窒息させるものである」と指摘していることです。生活保護法第四条「保護の補足性」の条文は「資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる」ということですから、被保護者資産の活用、就労収入や扶養収入による「自立」を求めるという「サービス」としての側面を危惧したものです。

なお現在、厚生労働事務次官通知では、その他あらゆるものの一つとして「法他施策の活用」が挙げられ「他の法律又は制度による保障、援助等を受けることができる者又は受けることができる者と推定される者については、極力その利用に努めさせること」としていますが、「他の法律又は制度」として掲げられている福祉五法をはじめ、生活保障の諸制度は生活保護を補完することをその本旨とするものではありません。

(3) 仲村・岸論争

もう一つ有名なのは「仲村・岸論争」があります。1956年、雑誌『公的扶助研究』の中で議論したことが始まりで、1963年、第一回「公的扶助研究全国セミナー」まで続いた論争です。資料1に要旨を紹介します。

焦点は「自立助長」でした。生活保護法第一条は「最低生活の保障」と「自立助長」をうたっています。仲村氏は生活保護法第一条の法律の目的の「最低生活の保障と自律助長が両方必要」「公的扶助ケースワークの根拠にする」としています。それに対して岸氏は「自立助長は生活保護を廃止する根拠」だと批判しました。

資料1は最後の議論、東京社会事業新人会という、公扶研のもとになった団体が出した雑誌の報告書の中で仲村氏・岸氏が討議している部分を要約したものです。仲村氏は「処遇論」の観点、あるいは「公的扶助に携わるワーカー論」の立場から社会福祉主事が対象者と向かい合う時の二つの側面を語っています。それに対して岸氏は「制度論」の立場です。最初からかみ合っていないとは思いますが。しかしこういう議論がされたことは歴史的に意味があっただろうと思います。ワーカーが感じることや矛盾すること、困難なこと、つまり収入認定、資産調査を含めて仲村氏は考えられています。ただ「実態の権利としての保護を側面的に補強する経済的資源の斡旋、職業斡旋」という理解のし方をしています。現実のワーカーがこのような理解の仕方をするにはあると思いますが、研究としてこういう理解の仕方をするのは私としては納得できない面があります。

この当時、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、老人福祉法の「福祉五法」の体制です。

仲村氏は、「生活保護のケース」に社会福祉主事が向いあう4つの側面のCとして、「児童の問題をはらんでいる場合は社会福祉主事として扱うことが認められ、働きかける側面」という考えを挙げています。それがどういう原理で行われるか、生活保護以外の領域、「福祉五法」の領域とし「生活保護法の自立助長の枠組みの中でこれを活用するわけではない」としているのですが、対象は「生活保護ケース」だったのです。そしてBでは最低生活の保障を「側面的に補強する経済的なサービスで、資源の斡旋（職業斡旋）の形をとるもの」としています。端的には「能力活用」の「就労指導」にあたることになります。

仲村氏のこの考え方に岸氏は「美しく甘い、客観的には反動的な保護行政の方向を正当化・おしすすめる道具としての役割を果す」「実態は自立助長のためのケースワーク」と批判を述べています。

仲村氏の「技術論」の時代背景を見ると、日本の社会事業は戦前まで公私一体型で民間機関に責任を転嫁する、あるいは地域・民間の中に支配機構をつくって地域を支配するために行っている社会事業があった。これに対して戦後GHQによって「公私分離」が求められた。同時にアメリカのソーシャルワーク論がはいてきて、方面委員に代わって公的なワーカーが生まれた。それまで日本の社会事業にかかわってきた人々たちにとって、非常に斬新なもので、惹かれるものだっただろうと思います。しかし日本の現実、制度の現実、ソーシャルワークの原理だけで美しく解決できるものではなかった。第1次適正化、朝日訴訟、そしてこの時点ではエネルギー転換政策によって炭鉱労働者の失業が生まれ、生活保護制度は第2次適正化に入る前夜です。岸氏は、おそらくそうした適正化を前にした言い方として「美しく、甘い」ということでもしたのではなか、と推測するのです。

■資料1 「1963年の第1回公的扶助研究全国セミナー」の論議の紹介（要約）

○仲村優一氏

・社会福祉主事が対象者と向いあう4つの側面がある。

A 生活に困窮している対象者の経済的要求に対し、収支認定・資産調査を行う側面。

B 生活保護法第一条に規定された最低生活の保障ということを具体化した実体的権利としての保護を、側面的に補強する経済的なサービスで、資源の斡旋（職業斡旋）の形をとるもの。単なる事務的手続きとは考えずケースワークという考え方が入りこむ余地がある。

C 他の福祉四法のサービス……保護のケースが同時に児童の問題をはらんでいる場合、児童福祉法との関連で社会福祉主事が社会福祉主事として扱うことを認められ又要求されている様な問題に対する働きかける側面。

D 以上に属さないが、対象者が持っているかも知れないその他の、特に社会病的な問題の側面。時々出て来る夫婦関係、その他の家族関係の問題、酒のみの問題等。これらは経済的給付そのものとは切りはなされ、四法とかかわらないサービスを要求される側面。

・論争点はAの部分。岸氏は、どんなに善意を持ってあっても、ケースワーク的な接近法は、公的扶助の本来的目的である最低生活保障の焦点をぼやかす働きをする結果となるので、排除するべきだと考えていると思う。

・生活保護法第一条にいう最低生活保障と自立助長のうちの自立助長につながるものとしてではなく最低生活保障を正に最低保障として確立するための手段として、C・はDの側面で要求されるケースワークの知見なり技術の中から、役立て得るものがある、というのが私の考え。

・現在の制度の下では、社会福祉主事が、公的扶助を中心としてだけでなく、一般的ケースワーカーとして生活保護以外の領域、特に福祉五法には手をのばしてしかるべき人とされ、制度的にその機能を要求されており、ケースワークの知識技術を活用することを要求されてくる。

○岸勇氏

・仲村氏のケースワーク論は“人間の価値と可能性への信頼と期待”という美しく甘いことばをもって、客観的には反動的な保護行政の方向を正当化・おしすすめる道具としての役割を果すもの。

・社会的な問題を個人的な問題にすりかえることによって、社会的責任、国家責任を自己責任に転化しようとする方向を正当化し、促進することになる。

・経済給付のためのケースワークが、収支認定の過程の中におけるケースワークにすりかえられている。実態は自立助長のためのケースワーク。

・(岸氏の自己批判) 特別基準の設定、法第27条の解釈の問題（「被保護者の立場に立った指導・指示、相談・助言」という意味）は生活保護法のもとでも、やろうと思えば出来ると思うが、それが現実には福祉主事のおかれている立場・位置、条件では、理屈としては出来ることが、実際には出来ないということを充分理解していなかった。

東京社会事業新人会『第1回公的扶助セミナー報告書』1963.11より、小川が要約、下線は小川。

3. 議論の背景——生活保護制度に内在する「矛盾」と現実

生活保護法第一条に「最低生活の保障」と「自立助長」が同居しています。まず第1にここに矛盾がありま

す。生活保護法は全体としては立派な法律だと思います。今も生活保護法の基本的なところは守っていかないといけない。法律の条文に「憲法二五条に基づく」と書いてある法律は国民年金の法律と生活保護法くらいではないでしょうか。考え方として進歩的な側面をもっているが、弱点もあった。新生活保護法ができる直前の緊縮財政の影響もあったのではないかと思います。当時の生活保護を担当する保護課長と局長の間で意見の食い違いもあったりしていますから。

2番目は第二条の「無差別平等の原理」についてです。これは一般扶助主義として旧生活保護法にはなかった内容で非常に重要なことであります。しかし同時に「要件を満たす限りにおいて」というのが入っている。この要件とは「他法活用・能力活用」です。現在でも働かない人の場合、「能力活用について努力していることが具体的に明らかでない場合は、保護要件を欠くものとして申請を却下することとして差し支えない」「生活保護法においては、実施機関に対して要保護者の資産状況、健康状態等を調査するため立入調査及び検診命令の権限を与え、要保護者がそれに従わない場合は、保護の申請を却下し、保護の変更、停廃止を行うことを認めている（法第二八条第4項）」（2014年度『生活保護手帳（別冊問答集）』p.357, p.375）とされています。

常識的に「働かざるもの食うべからず」と当然のように考える人もいるかもしれないですけど、健診命令を出して、それに従わなければ生活保護水準以下であっても保護を切ってしまうことができるというのは、最低生活保障との背理・矛盾であると思います。補足性の原理については授業レジュメを参考にしてください。この中で「ケースワークの原理」はどこにあるか。「自立助長」に求める考え方があります。生活保護法二七条に「指導指示及び相談・助言」が書かれています。しかし生活保護法の中には「ケースワーク」という言葉は一つも出てきません。二七条一の「指導・指示」という、国家が主権者たる国民に対して指導・指示する、というのは良くないですね。

一つ言っておきたいことは、現場の生保ワーカーは法の仕組みそのものから逃れることはできません。しかし、私が現場に入った時、先輩たちはできる限り利用者の状態を理解し、画一的で人権を無視した「扶養調査・資産調査」、「就労指導」を行わない、「適正化」政策にも抵抗する、そういう努力をしていたのです。わたしはそこから多くを学びました。

3番目は今、議論になったところです。相談窓口で、口頭申請を認めるか、申請書用紙を渡すか、という問題です。現場では「相談継続」という対応があります。しかし申請にあたって事前に相談しなければならないという義務はありません。「生活保護を受けたい」という人はその場で生活保護の申請書を書けるわけです。確かに現場の経験からいうと明らかに制度に該当しない人に対して申請書を書いてもらうのは、抵抗感があります。申請書を受理すると膨大な実務があります。ただ「制度に該当しない」判断が恣意的なわけではなく、制度に該当の判断は公正なものでなければならないのですが、不適切な「水際作戦」が報道されています。

4番。「ソーシャルワーク論」。仲村・岸論争から感じるのですが、私が思うにソーシャルワークを両者とも結果的には「生活保護ワーカーのソーシャルワーク」としてとらえている。仲村氏は五法の活用のことをいっていますが、「生活保護のケースワーカーが行うこと」を念頭に語っていたと読めます。岸氏も生活保護のケースワークとして「自立助長と最低生活の保障は相入れない」と言っている。私は結論を先取りして言うと、「生活問題の解決の拠り所」（京都市における公的扶助研究の到達点だと思います）としての福祉事務所の「機能」を担うゼネリックなソーシャルワークとしての位置づけが必要だったと思うのです。

福祉事務所は今、六法体制になっています。婦人保護事業も入れると七法体制になっています。その他の現実の対応も含めると、かなり広い守備範囲で対応できるのです。しかし現実には厳しい人員配置、特に法定

受託事務と自治事務区分けで、「ケースワーク」部分の人員は自治体の裁量になっている。以前社会福祉事業法に定められていた配置基準は80ケースについて一人というものでした。その当時ワーカーは「六法担当現業員」と「五法担当現業員」という言い方をしていました。生活保護担当は六法担当現業員とカウントされていました。

福祉五法は、「育成法」とされていますが、私は「育成法」の理念の中には発達保障が含まれていると理解しています。そういう枠組みの中で取り組めることが、福祉事務所には機能として、また実践的にもあったはず、と考えています。

4. 1970年代の福祉事務所動向から

(1) 五法強化策とセンター構想

ここでの「五法」とは福祉六法の中から生活保護を除いた、五法という意味です。

1971年はドルと金の交換停止というドル・ショックがあり、1973年のオイル・ショック以降、スタフグレーションが始まっていく時代にありましたが、1960年代後半に形成された考え方で「福祉事務所センター構想」がありました。それを扱っている1971年に出された、厚生省社会局庶務課監修『福祉事務所運営指針』にはこんなことが書いてあります。

「福祉事務所の機能を従来のセンターから次第にその他の社会福祉施策へと重点を移し、同時に福祉に関する総合政策の機能が十分に発揮できるように機構職員を含めてその体制を変えていく必要がある」とし生活保護から福祉五法へ重点を移せ、とっています。「福祉事務所は変動し、多様化する福祉ニーズに民間に託すことが求められる」とも言っています。

急速に進む都市への労働力移動、産業の都市への集中化・都市化と核家族化、一方での過疎化などにより、高齢者の親族扶養の基盤が弱体化してきました。1960年代に進められた高度成長・高蓄積により国民生活が大きく変わり、特に家族のレベルで生活の困難がいろいろな形で表れたのです。そこに「福祉五法的な対応をしていく必要がある」という認識が政策側にはあったと理解します。「非経済的問題」という表現がすでに現れていました。老人福祉法は1963年にできましたが、対象はほとんど低所得者に限られていて所得制限がないのは特別養護老人ホームくらいです。特別養護老人ホーム入所に所得制限がない、といっても費用徴収（自己負担・家族負担）はしっかり行われましたが。

そのような時期に「家族機能の弱体化に重点をおいたところに取り組むべきだ」という政策です。それは同時に「貧困問題は解決した」という認識に基づいていました。そこに強く批判がありました。「貧困問題はなくなっていない」と。1970年代の欧米では「貧困の再発見」が行われていた時代です。

国は五法ワーカーの増員を予算的に補助金で強化していく。五法担当のワーカーの増員は老人福祉法担当のワーカー、身体障害者担当のワーカーと、単法別に各福祉事務所に配置されるようになるという状況がありました。その時に「福祉事務所センター構想」が出てくる。標準組織図があり、保護課とその他の福祉課に分かれて保護の組織と福祉サービスの組織が分かれることになる。さらに自治体によっては一法ずつの単法の課が出てくる状況もありました。後でお話する、品川方式などいわゆる「大福祉事務所」です。

『新福祉事務所運営指針』は福祉事務所像として立派なことを書いています（資料2）。「福祉事務所は、社会福祉行政を最も効果的に運営するために設けられた社会福祉行政の中核的な第一線の現業機関である」と。そうであってほしいですが、今はどうでしょう。介護相談にいったら地域包括支援センターに回されてしま

うことが多々あると聞きます。

■資料2 厚生省が示した福祉事務所像 「現業サービス機関の3つの特色」

（1）迅速性

福祉事務所も住民の福祉を守る第一線の窓口であるから、仕事の進め方については迅速性が保たれていなければならない。福祉事務所に機動力の整備が必要条件とされるのもそのためである。

（2）直接性

現業サービス機関は、その所管する福祉サービスを自己の名と責任において住民に対し直接かつ具体的に提供する機関である。…（中略）…あくまでも行政の最先端に立って、住民に対して直接ハダに触れてサービスを行なう機関である。

直接性の特色を強調するゆえんは、福祉事務所が民間の福祉団体や町村や民生委員等の上部構造として書類相手のハンコ行政的な色彩を持つようになるのを極力避けたいからである。後に述べる福祉事務所の設備構造も面接室も、ケースの類型区分に応じた訪問活動もすべて住民のハダに触れてサービス行政を進めていくための条件を満たすためである。

（3）技術性

…（中略）…福祉事務所の門をたたく人は、長い間の貧困との闘いに疲れ果てて一見性格が偏っている人もあるかも知れないし、身体に障害をもち、前途に希望を失っている人、家族との不和をなげく孤独でかたくなな老人、知恵遅れの子供を持って思いつめている親、夫が蒸発し、途方にくれている母子等、さまざまな心の迷いや心配ごとを抱えて、思い余った末相談に来る人が多いのである。これらの人達と接触する現業活動職員は、そのような相手の気持を十分に洞察できる素養・知識及びケースを自立更生させるための処遇の技術を身につけていなければならない。

厚生省社会局庶務課監修『新福祉事務所運営指針』1971年 P10より（アンダーラインは小川）

（2）現実の機構改革

五法強化策の中で福祉事務所の機構改革が進みます、品川区の例です。私は福祉事務所に勤めたばかりの1978年に「第6回公扶研南関東ブロックセミナー」に参加しました。そこでは品川区の改革について、それを進める立場の主張とそれを批判する立場の主張の両方がぶつかりました。双方とも顔見知り同士ですが、研究会の場で激しい議論をするんです。その真摯な議論にびっくりしましたけど、内容の深さに驚きました。

品川区の機構改革はそれまでの、国制度の機関委任事務を行う一つの課としての福祉事務所と、自治体独自の高齢者、障害者、児童などの福祉事業を行う課とを統合し、部としての大福祉事務所を作りました。その中に縦割りの保護課、老人福祉課、児童福祉課があります。しかし、一方、1カ所の事務所でそういうことができない大きな区もあります。世田谷の場合、地域を5つに分け、各地域の事務所に昔と同じタイプの福祉事務所を置くものでした。そういうところにいた私から見ると、大福祉事務所の保育課ではケースワークが薄れ機械的な事務処理になっている、と感じていた矢先に、この議論を聞き、斬新な感じがしました。品川区の報告は労働組合の役員の方が行いました。改革の理念を「機関委任事務型・福祉六法型の福祉事務所から地方自治法第二条型の福祉へ転換する」と言われました。

そういう理想を考えられる、社会はどんどん変わっていけるという時代の理解があったのではないかと思

います。自治体単独事業がどんどん増えてくる時代、自治体が不十分な国の事業を取り込んで自治体として総合的に押し進める。窓口・組織を一本化してサービスを行っていくというのは、わかりやすいことです。その場合、児童、障害など対象別・制度別に組織を再編し、対象者・利用者ごとの縦割りの制度別組織＝単法化の方向となったのです。

実際、私のいた部でなく課の福祉事務所は、一つの福祉事務所の中に六法担当ワーカーと五法担当ワーカーが同居する形になっていきました。ですから当時私は、「地方自治法第二条型の福祉事務所」、地方自治法の中に国の機関委任事務を取り込み、自治体が運用していく方向は、あえていうと「構造改革」的な感じがして、ある種の魅力を感じながらも「本当にいけるだろうか?」とも感じたんです。不勉強で、わけがわかっていない若造が、そんなことを感じていたのです。

「ゼネリックな組織なのかスペシフィックな組織なのか」ということは、当時「大福祉事務所型、福祉センター構造型」は「スペシフィックな組織」という形で現れました。しかし、そこで問われていたのは、公務労働としてのケースワークのあり方だったのです。福祉国家をつくりあげていく場合、公務労働のあり方が問題となります。住民に奉仕する公務員ができてこない世の中変わらない。それを目指していくことが現場の先端を含めて考えている人たちがいて、そういう公務員像を追求していた。

その後私は、芝田進午氏の「公務労働論」、遠藤晃氏の「自治体労働者論」などを勉強しました。今も、住民に役に立つ自治体労働、公務労働を追求したいと思いますが、公務労働はどんどん委託されていますので「委託された公務労働」のあり方が課題となります。委託された公務労働も含めて住民本位に考える場合には、一層ゼネリックかスペシフィックなのかが問題となります。

「ジェネラリスト・ソーシャルワーク」という考え方があります。その場合、「ゼネリックであることの必要性をソーシャルワーカーの自己のステータスの確立に求めるのか、クライアントの生活問題の全体性に対する有効性に求めるのか」に関心を持ってきました。私は利用者・世帯の生活問題全体を視野に入れてこそ、ソーシャルワークが真に有効になるのではないかと、思います。

その後1990年代には「タテワリ批判」のもとで「保健・福祉の総合相談窓口」という総合化が試みられました。しかし介護保険ができるとすぐに試みは薄れ、むしろ保険給付と契約制度のもとで縦割りは強化されました。そしてまた今、『我が事・丸ごと』地域共生社会政策では、「タテワリ」から「丸ごと」が強調され始めました。タテワリ化しては総合化する、そういう中で、重点化＝実は住民の生活問題・福祉課題の切り取り直し、切り分け直しが行われ、同時に行政責任が後退し、自助・互助に移行していくという変化が進んでいる、と言えます。

ソーシャルワーク領域では、ミルフォード会議以来、ゼネリックかスペシフィックかの論議が繰り返されました。「ジェネラリスト・ソーシャルワーカー」論議において「ワーカーの総合性」と「クライアントの生活問題の総合性」がどうつながるか、今後も議論を注目して行きたいと思います。

(3) 生活力形成論

1980年代初め、白沢久一氏が、「生活力形成論」を展開します（白沢久一編『生活力の形成』ミネルヴァ書房、1987年などにまとめられている）。白沢氏は、現場の「民主的処遇力量形成への課題」として「生活教育論的アプローチ」としての「生活力形成の課題」を掲げたのでした。子どもにちゃんとしたものを食べさせていない家庭、まな板もない家庭、学力が低く中学を卒業して高校進学できない子ども「中卒ブラブラ族」という言葉もありましたが、そういう子どもたちに対してどうするのかを問題にしていた善意のワーカーがいま

した。生保のワーカーが子どもたちを集めて勉強を教える「どぶ川学級」を実践したワーカーがいたのです。しかし「生活力形成論」に対しては、批判がありました。岸勇氏からは「公的扶助労働者の中心的課題を、公的扶助受給者の『ルンペン性の克服』、『人間形成』におく「意図的人間形成論」だが、それは外部注入だ（岸勇「公的扶助労働の課題（1）（2）」『佛教大學研究紀要』1987-88）」と批判がなされました。

私はその当時、「生活力形成」という言葉を聞いて「これだ!」と思ったんです。「被保護者の主体を高めていかなないと世の中を変えていく力にならない」と。それは国に言われるがままに、適正化を行うことをよしとしない私の、「出口」に見えたのでした。しかし、「生活力形成論」は主体形成を目指したが、生活保護ワーカーの従事者論、処遇論の範疇にあったと今思います。歴大な保護基準以下の世帯がある中で、ソーシャルワークを「自立助長」の枠に閉じ込めず、人々の生活問題全体に対する、生活保障・発達保障に取り組む「社会福祉労働者」を作り出すにはどうしたら良いのか、考えつづけています。

(4) 1990年代以降のこと

1970年代末から、公私役割分担論、福祉見直し論、都市経営論、などの動向が顕著になります。1980年代には、「住民参加型サービス供給システム」が作られ、福祉事務所のケースワークとは別の「コーディネート」が取り入れられます。福祉事務所、児童相談所の職員配置の規制緩和も行われ（1985年）、民間委託の高齢者相談機関・在宅介護支援センターが作られます（1989年）。

新自由主義政策下で相談機能のアウトソーシングとサービスの多元化が進められてきたのでした。1980年代末には、在宅介護支援センターができる。1990年以降の社会保障理念の見直しと「基礎構造改革」が用意されました。

そして2000年の介護保険に至っては、ケアマネジメント（居宅介護支援）は民間の有料サービスになりました。法定代理受領により現物給付化され、居宅介護支援は10割給付なので利用者がお金を払いませんが、法の仕組みとしては「自分で買うサービス」です。自分で買うソーシャルワークの突破口となりました。

本日のテーマから見ると、2000年の地方分権一括法を契機に始まった「分離論」「一体論」も取り上げなければならぬのですが、時間の関係でまた別の機会があれば、一緒に考えていきたいと思います。

福祉事務所ワーカーとして、扶養紹介、資産調査、就労「指導」など行うことは現実には強いストレスがあります。これを続けていると疲れきってしまう。最賃が保護基準以下の水準の時代、「軽就労可」とされても、特別な技能を持たない50代後半の人が、保護基準を超えた、いきいきと暮らせるだけの賃金を得ることは極めて難しい。そういう状況で保護を受けている人に「できるだけ稼げ」ということをしなければならない、疲れ切ります。「バーンアウト」という言葉がありますが、私は「不完全燃焼症候群」といいます。燃え尽きていない。ちゃんと燃え尽きたら次の力が出るはずですよ。

では現場のワーカーはどうしたらいいか。苦しいが、努力をしている仲間が結束すること。現場で研究をやっていく。単に研究するだけでなく、ソーシャルアクションを通して制度と運用の改善を求めていく、さらに社会を変えていくそしてそれは福祉従事者を超えて「福祉労働者」としての自覚が必要だと思っています。労働者として貧困と格差の根源を見抜いていくことが必要だと思っています。

おわりに

利用者に対して、いくつもの申し訳ないこと、不本意であったこと、予期せぬことがあり、今も思い出すと、

残念で悔しく、自分の至らなかったことを辛く思います。ワーカーはおそらくみんな、そうだと思います。逆に意図したことでないのにある日、意外な感謝をいただいたこともあります。感謝されるためにやっていたわけではないが、感謝されることもあるんだなと思っています。これからワーカーになりたいという方、勇気を振るってやっていってください。それを支えるには、社会科学をしっかり身につけた、強靱なヒューマニズムがないと続かない面があります。仲間をつくり、いっしょに勉強し、切磋琢磨してやっていっていただきたいと思います。

これで私の話を終わらせていただきます。

小川 栄二教授 略歴と業績

I. 略 歴

- 1951年7月 東京都に生まれる
1978年3月 東京都立大学経済学部卒業
東京都 世田谷区役所（主事）を経て
2001年4月 立命館大学産業社会学部助教授
2005年4月 立命館大学産業社会学部教授
2017年3月 学校法人立命館定年退職
2017年4月 立命館大学特別任用教授

（主な学内役職歴）

- 2011年4月～2014年3月 産業社会学部人間福祉専攻長
2014年4月～2015年3月 立命館大学衣笠キャンパス労働者代表

II. 専門分野

- 専門分野 社会福祉学
担当科目 社会と福祉
研究課題 高齢者の在宅生活と在宅福祉・医療・介護
学位 学士（東京都立大学，1978年3月）
所属学会 日本介護福祉学会，日本社会福祉学会，社会政策学会

III. 主な研究業績

著 書

1. （共著）『社会保障・社会福祉事典』（事典刊行委員会編，北大路書房，労働旬報社，1989年）427-431頁
2. （共著）『これからの在宅福祉サービス』（河合克義編，あけび書房，1990年）18-55頁
3. （共著）『ホームヘルプの公的責任を考える』（河合克義編，あけび書房，1998年）80-110頁
4. （共著）『ホームヘルプにおける援助「拒否」と援助展開を考える』（世田谷対人援助研究会編，筒井書房，1999年）4-7・11-21・40-45頁
5. （共著）『介護保険の限界 日本の福祉・論点と課題』（相野谷安孝他編，大月書店，2001年）69-86頁
6. （共著）『自治体は高齢者介護にどう責任を持つのか』（石川満，加茂圭三，岳野百合子，渡辺潤，小川栄二他著，萌文社，2002年）3-5・13-39頁
7. （共著）『社会福祉労働の専門性と現実』（真田是監修，かもがわ出版，2002年）145-165頁

8. (共著)『このまちで暮らしたい～第2集～ホームヘルプ活動実践から』(吹田市職員労働組合民生支部ヘルパー連絡会・小川栄二編, 吹田市職員労働組合, 2002年) 5-9・16-18・28-30・36-38・48-51・73-74頁
9. (共著)『場面再現記録法による生活と労働過程の解明』(対人援助研究会, 2005年) 1-15・197-200頁
10. (共著)『21世紀に語りつく社会保障運動』(篠崎次男編著, 小川栄二・松島京共編, あけび書房, 2006年) 全217頁
11. (共著)『ホームヘルパーの援助技法を高める事例検討の進め方』(ホームヘルパー全国連絡会編, 萌文社, 2006年) 7-24頁
12. (共著)『在宅支援の困難事例と対人援助技法—場面再現記録法によるホームヘルプ実践の理論化に向けて』(小松啓・小川栄二・対人援助研究会編著, 萌文社, 2007年) 7-11・153-156頁
13. (共著)『あなたの声が聞きたくて—ホームヘルパーによる実践事例と理論—』(小松啓・森永伊紀・小川栄二・対人援助研究会編著, 萌文社, 2013年) 5-173頁
14. 『検証「社会保障改革」—住民の暮らしと地域の実態から—』(新井康友他編著, 自治体研究社, 2014年) 43-64頁

論 文

1. (共著)「ホームヘルプサービス事業と費用徴収問題」(小川政亮他編, 『社会福祉の費用負担を考える』, ミネルヴァ書房, 1993年) 54-70頁
2. (単著)「ホームヘルプ制度の現状と課題」(山本隆編, 『都市で高齢者を支える』 啓文社, 1995年) 191-216頁
3. (単著)「ホームヘルプの公的責任の拡大をめざして—東京・世田谷区のとりのくみ」(『福祉のひろば』 通巻311号, 総合社会福祉研究所, 1996年) 34-37頁
4. (単著)「『生活問題解決のよりどころ』があぶない」(『ゆたかなくらし』 No.182, 全国老人福祉問題研究会, 1997年) 49-53頁
5. (単著)「ヘルパーの仕事と医療機関・医師との連携—介護保険導入による労働のゆがみと背景—」(『月刊保団連』 No.574, 全国保険医団体連合会, 1998年) 40-41頁
6. (単著)「介護保険導入と世田谷区でのとりのくみ①—区が事業者となって困難ケースを担当」(『ゆたかなくらし』 No.224, 萌文社, 2000年) 22-28頁
7. (単著)「介護保険導入と世田谷区でのとりのくみ②—ケアマネージメントの導入とその概要」(『ゆたかなくらし』 No.225, 萌文社, 2000年) 49-54頁
8. (単著)「いまホームヘルパーに求められる専門性とは」(『福祉のひろば』 2000年12月号, 社会福祉法人大阪福祉事業団, 2000年) 10-15頁
9. (単著)「政策的につくられたヘルパーの低い地位」(『ゆたかなくらし』 No.232, 萌文社, 2001年) 24-27頁
10. (単著)「高齢者自殺への介入—高齢者福祉における訪問援助」(大山博史編著, 『医療・保健・福祉の連携による高齢者自殺予防マニュアル』, 診断と治療社, 2003年) 113-129頁
11. (単著)「生活後退現象としての食生活の問題点」(地域保健研究会「介護予防食」 現任テキスト研究

- 班編,『虚弱高齢者のための介護予防食テキストブック』,東京法規出版,2004年)46-50頁
12. (単著)「高齢者の生活問題」(加藤直樹他編,『人間らしく生きる福祉学』,ミネルヴァ書房,2005年)54-64頁
 13. (単著)「家事援助を検証する(4回連載)」(『シルバー新報』第685号~第688号,環境新聞社,2005年5月~6月)
 14. (単著)「ホームヘルプ労働の明日を問う」(『福祉のひろば』通巻431号,総合社会福祉研究所,2005年)30-35頁
 15. (単著)「高齢者の援助拒否・孤立・潜在化」(『福祉のひろば』通巻436号,総合社会福祉研究所,2006年)24-29頁
 16. (共著)「質的研究法によるホームヘルプ機能の概念化に関する研究」(小松啓・小川栄二著,『介護福祉学』Vol.13巻No.2号,日本介護福祉学会,2006年)162-182頁
 17. (単著)「ホームヘルプにおける『生活援助』サービス提供の原則と本質」(『訪問介護サービス』,日総研出版,2007年)4-9頁
 18. (共著)「制度施行から1年…予防訪問介護サービス利用者316人の実態調査第1次報告」(橘晃弘・小川栄二,『賃金と社会保障』第1450号,旬報社,2007年)9-24頁
 19. (共著)「『予防』という名のホームヘルプ利用制限を検証する」(橘晃弘・小川栄二著,『賃金と社会保障』第1450号,旬報社,2007年)21-31頁
 20. (単著)「ホームヘルプの過去と未来を見つめ,ホームヘルパーの働きがいを考える」(『月刊全労連』,2008年)1-9頁
 21. (単著)「身体介護と切り離せない自立支援に有効なサービス」(『月刊ケアマネジメント』,環境新聞社,2008年)18-19頁
 22. (共著)「利用者の援助拒否・社会的孤立・潜在化問題から福祉労働のあり方を考える」(『総合社会福祉研究』34号,2009年)22-34頁
 23. (単著)「高齢者虐待と虐待予防の取組み」(矢部広明・宮島直丈編,『社会福祉士シリーズ13高齢者福祉介護福祉・高齢者に対する支援と介護保険制度』,福祉臨床シリーズ編集委員会,2009年)195-216頁
 24. (単著)「高齢者世帯の生活後退と社会的孤立」(『賃金と社会保障』Vol.1517巻,2010年)23-34頁
 25. (単著)「介護保険10年その流れと現実」(『住民と自治』,2010年)10-15頁
 26. (単著)「全労連『高齢者分野の介護労働実態調査』から見えること」(『社会保障』No.435号,2011年)74-76頁
 27. (単著)「介護保険報酬改定,介護をめぐる労働環境の問題」(『人権と部落問題』No.837・第64巻14号,2012年)48-55頁
 28. (単著)「社会的孤立と行政」(河合克義他編,『社会的孤立問題への挑戦』,法律文化社,2013年)72-87頁
 29. (単著)「介護保険見直しにおける『要支援者』の『新しい総合事業』への移行について」(『ゆたかなくらし』381号,全国老人福祉問題研究会,2014年)32-37頁
 30. (単著)「介護保険から外され,市町村事業に「移行」される「要支援認定者」を考える」(『自治と分権』第58号,自治労連・地方自治問題研究機構,2015年)81-93頁

その他（調査報告等）

1. (共著)「家庭奉仕員制度検討委員会報告書—在宅生活の豊かさとホームヘルプの公的守備範囲の拡大—現場からの提言」(世田谷区職員労働組合家庭奉仕員制度検討委員会, 1992年) 2-11頁
2. (共著)「自治労連都職労家庭奉仕員制度調査集計結果」(自治労連都職労・福祉部会・在宅福祉調査委員会, 1993年) 1-75頁
3. (共著)『てんかんについての意識調査報告書』(田口正巳・鈴木勇二・新井勝他, 日本てんかん協会, 2000年) 30-53頁
4. (共著)「『食』の自立支援に関する調査研究(中間・最終報告)『食』関連サービスの利用調整実務マニュアル」(豊川裕之他, 地域保健研究会, 2003年)
5. (共著)「京都市上京区における見守りと支援を必要とする高齢者と老人福祉員の活動にかんする調査報告」(『対人援助に関する「人間環境デザイン」の総合研究』, 立命館大学人間科学研究所, 2004年) 2-16・27-30・32-35頁
6. (共著)「京都市上京区における見守りと支援を必要とする高齢者と民生児童委員の活動にかんする調査報告」(『対人援助に関する「人間環境デザイン」の総合研究』, 立命館大学人間科学研究所, 2004年) 2-21・36-42・45-49頁
7. (共著)『ホームヘルパーに関するアケート調査報告』(中央社会保障推進協議会・全国労働組合総連合, 2004年) 2-59頁
8. (共著)『要援護高齢者の援助拒否・社会的孤立・潜在化問題に関する調査報告書』(立命館大学医療福祉エンパワーメントプロジェクト, 2006年)立命館大学医療福祉エンパワーメントプロジェクト頁
9. (共著)「自由記入欄の回答から」(『予防訪問介護サービス利用者316人の実態調査第1次報告』, 北海道民主医療機関連合会, 2007年) 10-24頁
10. (共著)「要援助高齢者の援助拒否・社会的孤立・潜在化問題第二次調査経過報告」(『高齢者の援助拒否・孤立・潜在化問題研究会・第二期研究報告書』, 2008年) 125-178頁
11. (共著)『介護保険制度における「軽度者」, 訪問介護におけるサービス制限に関する緊急アンケート報告書』(高齢者の援助拒否・社会的孤立・潜在化問題研究会, 2009年) 1-71頁
12. (共著)『地域包括支援センターにおける介護予防・地域支援事業実施状況に関する調査報告書(第1次集計)』(高齢者の援助拒否・社会的孤立・潜在化問題研究会, 2009年) 1-3・50-62頁
13. (共著)『地域包括支援センターにおける介護予防・地域支援事業実施状況に関する調査報告書』(高齢者の援助拒否・社会的孤立・潜在化問題研究会, 2011年) 36-45頁
14. (共著)『地域包括支援センターにおける高齢者の援助拒否・社会的孤立・潜在化問題に関する調査報告書—第一次集計』(高齢者の援助拒否・社会的孤立・潜在化問題研究会, 2012年) 73-80頁
15. (共著)『平成24年度介護報酬改定に伴う生活援助に関するアンケート集約報告』(京都ホームヘルパー連絡会, 2012年) 1-30頁
16. (共著)『要支援者の援助事例アンケート・気になる213事例最終報告』(浦野喜代美・太田トミ子・小川栄二・櫻庭葉子, 2014年) 1-58頁
17. (共著)「要介護1・2の生活援助「原則自己負担化」問題事例アンケートまとめ」(『要介護1・2の生活援助「原則自己負担化」問題事例アンケートまとめ』, 京都ヘルパー連絡会調査分析委員会, 2016年) 1-50頁

IV. 社会における活動

2003年4月～現在	社会福祉法人七野会苦情処理第三者委員
2004年4月～現在	ホームヘルパー全国連絡会役員
2015年7月～現在	京都ヘルパー連絡会顧問
2015年4月～現在	自治労連地方自治研究機構運営委員

以上