

論文

地方自治体に着目した生活保護制度の分析¹⁾

岩 永 理 恵

Analysis of Social Assistance System Focused on Local Governments

Rie Iwanaga

本稿は、生活保護制度の地方自治体レベルでの運用や、そこでの実施運営の中身を取り上げる。はじめに公的扶助制度等の改革を行ってきた各国の研究を概観し、日本における社会福祉の実施体制、特に福祉事務所に関する議論を整理し、生活保護行政の実態を検討した。保護の申請・開始時、保護廃止・停止時ともに、目を引くのは、現場裁量の幅の大きさであり、生活保護法の理念に適うとは言えない運用がなされている様子を確認した。

今後、さらに研究を進める上で必要な研究視角として、福祉事務所をめぐる問題の原因を専門性、もしくは行政的水準・官僚制の二者択一で考えるのではなく、「連続体」とか「二律背反の解決メカニズム」として捉えることを指摘した。「どちらか」ではなく、「どちらかに振れる」と捉え、その振れ方や振れ幅は、人や組織が置かれている状況、時代により変化する。そして、この動きを「媒介」するものに着目して研究を進めようとする。

キーワード：生活保護行政、福祉事務所、公的扶助

1. 研究の背景・目的

2000年代に入り進められてきた貧困政策・生活保護の改革がひとまずの完成をみたこと、他方で生活保護法施行以来、研究者をはじめ行政担当者、実践者らから、法の理念と運用の不一致、法の執行上の問題が指摘されてきたことを踏まえ、いまや貧困問題解決の焦点は、政策の実施にある。この際、様々な切り口がありうるが、本稿では、生活保護制度の地方自治体レベルでの運用や、そこでの実施運営の中身を取り上げる。

すでに海外では、積極的包摂政策の導入を進める福祉国家を分析した研究や、公的扶助、最低所得保障制度の改革を取り上げた研究において、研究対象として、地方自治体や、そこでの実施運営の中身に関心が高まっている様子が見えてくる。

次節では、これらの先行研究を取り上げ、公的扶助制度の改革や、積極的包摂政策と呼ばれるような一連の改革を実施してきた各国の研究から、日本の研究への示唆を得たいと考える。

もちろん日本にも、生活保護や社会福祉の法制定過程だけでなく、実施運営に着目した研究は多数ある。岩田(2016)は、社会福祉の「トポス」²⁾、社会への異なった配置形式を明らかにした研究の前段において、社会福祉の「供給サイド」による問題区分やニード判定基準及び資格規定を論じ、これが誰によりどのような構造のなかで作られているのか、次の手順で説明する。

まず、法令や条例・規則が形成される公式の過程である。国レベルでの社会福祉の法令制定や改正が、地方政府、民間団体を含めた社会福祉の大

枠を形成する（岩田 2016: 73）。さらに、生活保護行政についてみれば、基準と財源を別にして、実施決定で力を持つのは福祉事務所である。生活保護行政はほぼ法定受託事務であるが、行政のやり方は、地域や福祉事務所ごとの「慣行」がある（岩田 2016: 79）。そして、実際にある個人や家族のニード判断や分類、サービスやモノの供給をさめるのは、窓口の人々である（岩田 2016: 85）。

上記のうち、本研究が関心を寄せるのは、地域や福祉事務所の運営体制及びその窓口の現場裁量である。報告者は、これまで国レベルの基準策定・改定に注目してきた。その歴史と現在を知るにつれ、定められた基準が地方自治体やその窓口でどのように適用されているのだろうか、疑問が膨らんだ。当たり前だが、基準がつくられても適用されなければ、法の目的は達成されない。現実の問題に即して言い換えれば、いわゆる「保護の適正化」の意味や「水際作戦」と呼ばれる実態を読み解きたいと考えている。本稿では、その構想の初期段階として、社会福祉の実施体制の現状と沿革、特に福祉事務所に関する議論を整理し、生活保護行政の窓口・個別対応の実態に関する研究を検討する。

今回は、先に述べた諸外国の研究から示唆を得つつ、地方自治体の社会福祉行政・福祉事務所及びその窓口・個別対応の実態について先行研究を考察し、研究視角の構築を目的とする。この作業は単なるレビューではなく、事実の一端を集める作業でもある。現行の生活保護・社会福祉行政は過去の蓄積の上に成立しているが、その歴史を明らかにする史資料は少ない。劇的ではない、通常業務の連続のなかで徐々に生じる変化を、残された断片的な史資料で明らかにすることには限界があり、先行研究を丁寧にたどることで一定程度補えればと考えている。将来的に、先行研究で用いられている史資料の二次分析を行い、上記の課題

に取り組むことも想定しており、今回の報告はその最初の試みである。

2. 諸外国の事例、その示唆

日本の生活保護行政は、従来、中央集権的で「係長行政」と称されてきた（岩永他 2015）。厚生労働省の指導が極めて強く働くといわれる。他方で、社会福祉行政全体としては、地方自治体が実施主体となる改正が積み重ねられてきた。この流れは、2015年4月に施行された生活困窮者自立支援法の構成にもみられ、貧困政策の実施主体も地方へ、となってきた³⁾。本節では、この動向の少し先を行く各国で、公的扶助や貧困・社会的排除をターゲットとしたアクティベーション、積極的包摂政策とよばれるような改革を実施してきた経過を検証した研究を取り上げる。

各国が改革に着手する以前の公的扶助制度を分析した Margit (2004) は、結論として、中央集権的な仕組みの方が貧困削減の効果が高く、より効果的な再分配を行う、と述べた。Natascha Van Mechelen (2009) もまた、過度な脱集権の体制は、一般的に、不十分な最低所得保障と関係しており、抑制された脱集権の仕組みであることは、必ずしも低い給付水準とはならないと述べている。中央政府が給付水準のガイドラインを出すことが、給付水準の維持に繋がることうかがえる。これらの研究は、最低所得保障という所得保障制度の設計において、中央集権的な体制がプラスに作用することを示唆している。

一方、アクティベーションの政策について、UK、オランダ、スウェーデンの三カ国を比較分析した Renate Minas (2012) は、次のように述べた。「再」中央集権化への反発があって、政府の文献から期待されるのは、社会扶助受給者のアクティベーションにおける地方分権化である。しかし、各国独自の発展は複雑性に富む。統治機構

改革と関連しているのが常で、不透明な分権化の過程を明らかにするのは難しい。分権は、国家権力の縮小と拡大のどちらと理解すればよいのか、解釈の余地を残している。過去15年間、三カ国ともに、「ワーク・ファースト」「全ての人に仕事を」に向けて動いているが、この変化は、中央のより厳しいコントロールと、実施方策のより分権的形態とに結びついている。分権化が、中央の国家権力の強化に結びつくという指摘は、日本にも示唆的である。

政策の変化に伴い、研究の視線は、地方自治体とその実施場面へ移っている。福祉レジームを論じたLolle (2013) は、国家レベルでは問題より理念やイデオロギーが優位であるが、地方レベルでは、問題の方が理念やイデオロギーより優位である、と述べている。積極的包摂政策を踏まえ、スウェーデン、ドイツ、イタリア、ポーランド、UKの五カ国の比較研究を行ったAurich-Beerheide (2014) は、既に論じられてきた福祉国家の分類に一致するわけではないと述べている。ただし、全ての国で共通する特徴として、地方が専門化する必要があるにもかかわらず、中央レベルが、ルールを作り、論点を設定し、労働市場や社会サービスの資源を提供する重要な役割をいまだ担っていると指摘する。

Künzel (2012) が論じるように、積極的包摂政策の実施過程は、地方自治体レベルを視野に入れることで理解できると考えられている。改革は、福祉サービス提供の根本的な再構築である一方、積極的包摂政策の実施過程は多様である。同論文は、注目すべき地方政府の政策から自治体間での違いを、市場志向 (market-oriented)、官僚主義 (bureaucratic)、参加型積極的包摂戦略 (participatory active inclusion strategies) と見出しをつけて分析した。改革によって福祉国家は、定型の給付による社会的市民権アプローチから、

個人化しターゲット化した福祉介入の制度に変化しつつあるとも指摘する。福祉国家と市民の関係が再解釈され、社会的市民権や集合的権利から、個々の責任を強調する方向に向かっている。個人を認識する立場には四種類あり、社会的市民 (social citizens)、クライアント (clients)、受益者 (beneficiaries)、自律した市民 (autonomous citizen) とのことである。

このような政策実施の立場性の違いは、公的扶助行政についても分析されている。Leibetseder (2015) は、現代の公的扶助行政が、①資格のチェック、②クライアントの行動変容、の二つの側面をもつとする。オーストリアを例に、①②に着目した次の四分類を提示する。1) standardised: 全ての人に「平等」な処遇、高い捕捉率、サービス志向な手続き技術型。2) semi-standardised: 資格チェックは、全てのクライアントに対し標準化された手続きを含むが、3) の要素ももつ。3) discipling: 資格チェックのために、たくさんの文書を提出しなければならず、個々のケースは徹底的に調べられ、生活に介入。4) poor relief: 救貧法時代のようなであり、ケースワーカーは、クライアントを「救済に値する」者と「値しない」者に分ける。Olivier Bargain (2012) は、中央から地方政府に権限委譲される際、制限的な社会扶助申請者の扱いもともに委譲されているかもしれないという。フィンランドの稼働能力層で、受給資格のある人のうち公的扶助を申請するのは40～50%であり、2000年以降、非捕捉率が高まっている。

以上の先行研究から得られる示唆は、少なくとも三つある。一つ目は、地方分権が地方自治体の裁量の広がりや深化を示すわけではなく、中央の国家権力からの自由の拡大を意味するわけではないことである。二つ目は、地方分権は、個別的な対応を重視するといつて、社会的市民権に配慮した対応とは限らず、むしろ個々の責任を強調する

こともある。三つ目は、地方自治体レベル、あるいはケースワーカーレベルの実態について包括的な説明が困難であり、経路依存性のあることである。現在のあり方は、歴史的経緯や過去の由来があつて多様であり、そう単純には読み解けないことが強調されていたことに留意しておきたい。加えて、各国の公的扶助制度が、他の社会政策のあり方と関わって、その守備範囲や中身が多様であることにも注意が必要である。

3. 社会福祉の実施体制・福祉事務所問題

(1) 社会福祉の実施体制

次に、日本の社会福祉行政の実施体制について、まずは、『平成27年版 厚生労働白書』の資料編掲載の図1により、現在の姿を確認しよう。

「生活保護の実施等」は、市福祉事務所、都道府県福祉事務所、町村福祉事務所で行なわれる。福祉事務所とは、社会福祉法（1951年成立、2000年改称）第3章に規定された「福祉に関する事務所」の通称である。市、都道府県、町村では所管する法の範囲が異なり、市町村はいわゆる福祉六法、都道府県は福祉三法を所管する⁴⁾。

分かりにくいのは、図1において、市町村の実施体制が福祉事務所より大きな四角で描かれている点である。現在の福祉サービスの根拠法は、福祉六法だけではない。「以前からも全国で大勢を占める一市一福祉事務所です実質上、福祉事務所が市役所の内部組織化（福祉内部組織化）」（京極1990）しており、看板・肩書きだけ二重といわれる⁵⁾。実質重複するならば、なぜ守備範囲が狭い福祉事務所の方の看板を下ろさないのだろうか。この疑問にこたえるには、福祉事務所設置当初の事情に遡らなければならない。

(2) 福祉事務所問題

福祉事務所については、その歴史を丁寧にとど

る必要があると考えるが、本稿で詳述する余裕はない。正確に言えば、設置の沿革から詳細かつ包括的に分析した文献が存在せず、部分的に論じられているのみであつて、今後歴史研究が必要とされる題材といえる⁶⁾。比較的最近の先行研究としては、1980年代から1990年代にかけて、国全体の行財政改革との関連、福祉五法の団体委任事務化、老人福祉法等八法改正、などとの出来事に関わつて著されたものが多い⁷⁾。

さまざまな問題が断片的に論じられているなかで、分析的にまとめた清水（1992）が参考になる。清水（1992）は、福祉事務所は社会福祉行政の第一線現業機関の役割が求められているが、その働きは不十分、すなわち地域住民のニーズ対応が不十分であり、それは専門性の欠如に大部分起因しているという仮説のもとに、要因群を因果連関の図式として提示した。当面は、次の三つを分けて論ずるべきだとする。

- 問題群Ⅰ 福祉地区→設置主体→組織の二重構造
- 問題群Ⅱ 「新福祉事務所運営指針」の方針→福祉六法の運用体制
- 問題群Ⅲ 福祉各法に内在する諸問題

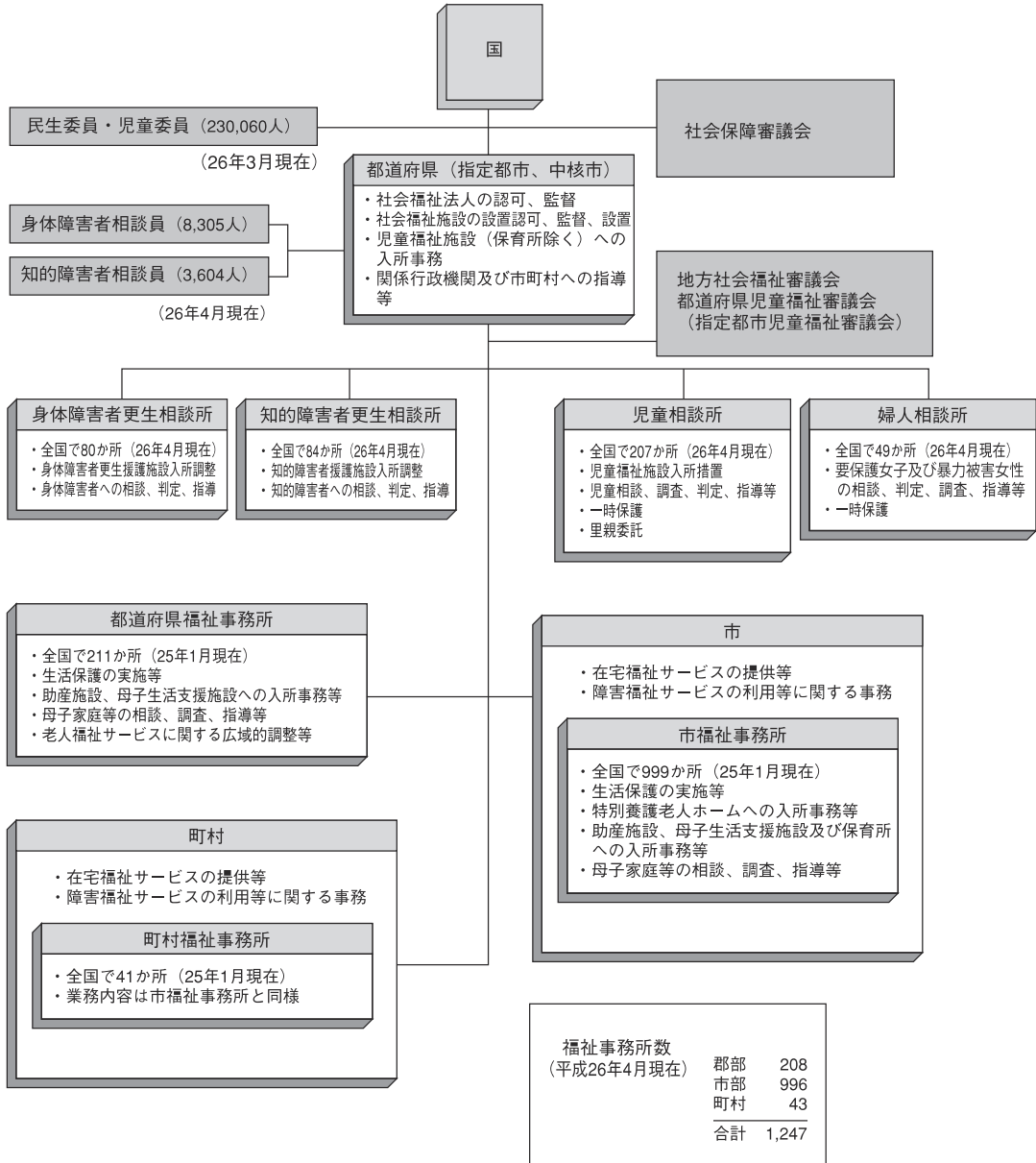
地域住民のニーズ対応が不十分であることは、第1に福祉各法に内在する諸問題があり（問題群Ⅲ⁸⁾）、第2に福祉事務所の現業活動の不十分さがあり、後者は、問題群Ⅰと問題群Ⅱに分けられる。以下、この清水の区分を用いながら、福祉事務所設置の沿革にも言及しつつ、論点を整理してみたい。福祉事務所の創設は、生活保護法の成立・実施と深い関わりがある。というより、戦後直後、連合軍最高司令部（GHQ）の指導のもと、生活困窮者を適正に保護し、生活保護を適正に運用するという方針を追求するなかで、福祉事務所設置に至つたのである。この出発点は、問題群Ⅰ

図1 社会福祉の実施体制の概要

社会福祉の実施体制

概 要

社会福祉の実施体制の概要



引用：平成27年版 厚生労働白書の資料編 p.192

～Ⅲに共通する事情を説明している。

(3) 福祉事務所の起源・生活保護法改正と地方行政改革—組織の二重構造—

福祉事務所の起源には、戦後直後のGHQ占領下での出来事、地方行政改革といった文脈があり、問題群Ⅰの構造に繋がっている。旧生活保護法全面改正の主眼の一つは、実施体制の整備であって、保護費を適正に執行するため社会福祉主事を置いた(岩永 2011)。新生活保護法では、民生委員による「名誉職裁量体制」から行政による直接救済体制にあらためた(菅沼 2005)。社会福祉主事に関する規定は、はじめ生活保護法第21条に定められたが、法案の国会審議を経て、児童福祉法や身体障害者福祉法の運用にも同様の体制を敷くべきとなり、「社会福祉主事設置に関する法律」(1950年)が制定された(小山 1951 = 1975: 70)。

同法を吸収し、「社会福祉事業の全分野にわたる共通的基本事項を規定する立法を制定して、社会福祉事業の各分野について制定される各立法に体系をあたえる」ため制定されたのが、社会福祉事業法(1951年成立、2000年社会福祉法に改称)である(木村 1960: 39)。社会福祉事業法には、公の社会福祉事業の組織として、福祉事務所の組織、社会福祉主事の資格などを定めた一方で、私の社会福祉事業の組織として、社会福祉法人、共同募金や社会福祉協議会についても規定した⁹⁾。

この流れを促したのはGHQの指示であった。SCAPIN404・775により救済の原則が示され、1949年11月29日「社会福祉行政に関する六項目」と呼ばれる口頭指示があった(小山 1951 = 1975: 54-57、木村 1960: 40-41)。「社会福祉行政に関する六項目」の一つに、国の厚生施策が能率的経済的に行なわれる効果的な地区制度—厚生行政地区制度の確立があり、「デモンストレーション」として福祉事務所の原型が示された(福祉事務所

十年の歩み編集委員会 1961: 36-41)。

他方で、この当時、シャープ勧告に基づき日本側のこの問題に対する調査機関として設置された地方行政調査委員会議に、生活保護への言及があった(塩野 1984)。「生活保護は、市町村の事務とする」とし、機関委任事務を一切認めず、地方自治重視、とりわけ地方公共団体に対する国の行政的関与の限定という観点が貫かれている(塩野 1984)。この立場を守る地方自治庁と、特に町村では専門技術化された第一線の現業機関を整備できないという厚生省の対立があった(福祉事務所十年の歩み編集委員会 1961: 36-41)。

妥協の結果、福祉事務所の設置について、都道府県及び市は、その区域につき条例で福祉地区を設け地区ごとに事務所設置することが義務づけられ、町村は任意で、希望と能力があれば単独又は一部事務時組合を設けて設置することができるとなった。しかも、経過規定で、都道府県は当分の間、福祉事務所を新設する代わりに、支庁や地方事務所の内部の組織にしてもよいという規定がおかれた。1952年1月から社会局長をつとめた安田巖は、経過規定による事務所が全国的に相当な数にのぼり、独立の現業機関とはいえ「仕方なく作ったという感じ」の事務所を見学した経験を綴っている(福祉事務所十年の歩み編集委員会 1961: 9-14)¹⁰⁾。

ともかくも福祉事務所は設置され、当時は、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の三法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務をつかさどることとされた¹¹⁾。福祉事務所には、長と少なくとも、指導監督を行う所員(査察指導員)、現業を行う所員(現業員)、事務を行う所員、をおかなければならない。所員の定数は、条例で定めることとされたが、現業を行う所員の数は、都道府県の設置する事務所にあつては被保護世帯65につき1名、市町村の設置する事務所にあつ

ては被保護世帯 80 につき 1 名とされた。

(4) 福祉事務所職員の「専門化」

—生活保護法から福祉六法実施体制へ—

福祉事務所の現業員の配置は、生活保護のケース数をもとに定められた。つまり、生活保護以外の福祉法の担当現業員の職員配置基準は、生活保護のように法定数ではない。単なる行政指導で充足率は非常に低いといわれてきた（三和治ほか 1989）。しかも、法定の数すら、福祉事務所を設置し、専門技術職員として福祉主事を配置することで事務が能率的になり、相当の被保護者が減少するであろうことを期待した数字であった（福祉事務所十年の歩み編集委員会 1961: 40-41）¹²⁾。

かくして、「福祉五法を中心に福祉サービス拡充と福祉センター化が福祉事務所の課題となってくるとき、福祉事務所にはわかに『生保偏重』の『生活保護事務所』と批判されるようになる（高野 1973）。設置後の概要は、京極（1990）にまとまっている。昭和 30 年代に、福祉三法から福祉六法をつかさどる機関にかわり、福祉事務所の職員配置については、福祉法ごとに新たな分野別専門職が配置された。「これらはすべて福祉六法を所管する第一線の現業機関として個別的専門力量を強化するために設けたもの」である（京極 1990）。残念ながらこの目的は達成されず、すでに触れてきたように福祉事務所職員の専門性の欠如はいまだ問題とされる。

ただし、「専門性」をめぐる議論で注意したいのは、いかなる意味で「専門性」を問題にしているかが不明な点である。高沢（1970）は、歴史的経緯も踏まえ、次のように述べた。生活保護を担当する職員の専門化は、専門職の新規採用ではなく、行政職員が社会福祉に関するスペシャリストになる、という意味で定着した。この出発点にも関わらず、生活保護法から派生した社会福祉主事

制度が、福祉事務所職員の専門化とむすびつけられ、社会福祉的専門職が成立する以前に生活保護担当職員の専門化（あるいは専従化）が他の福祉法やサービスまでをもふくんで、それらをゼネリックととらえたところに問題を生じてくる。少し長くなるが、さらに高沢（1970）は次のように述べる。

「本来、ゼネリックとは社会事業教育の段階で考慮されるべき原則であって、仮りに福祉事務所が福祉の総合的な行政サービス期間であっても、現場の職員が個々にゼネリックであるなどということは実際上も不可能であった。ところが、ゼネリックの原則は、社会事業教育の段階をとびぬけて、突然に現場で期待されてしまったところに、専門化をあいまいなものにしてしまった原因がある。そして、あまりにも矛盾した事態であるが、その裏返しとして、福祉事務所には数種にわたる職種が乱立するようなことになってしまった。」（高沢 1970）

この状況にも関わらず、「福祉事務所職員に関しては他分野に与える影響は大きく、わが国の社会福祉行政の特質からいっても、そこに社会福祉全体の専門化水準を引き上げる基本条件がぴったりと据えられている、ということを知らねばならない」（高沢 1970）という。高沢（1970）の後半では、福祉事務所の機能およびその機能を達成する要素、職位分析がなされるが、それはビューロクラティックな事務行程の編成であり、「サービスの質の問題は何もでてこない」。「質が問われない専門性の問題というのは、それ自体無意味である」と厳しく指摘している。

福祉事務所において社会福祉サービスの提供を直接に担当する職員はどの程度の専門性を有するか、という問題を検討した小林（1980）もまた、

「福祉の領域に行政の職階制がどっしり根づいている」と考察している。各福祉法の福祉司に触れ、「五法サービスが『生保』の金銭給付から切り離されるといふ方向がかなり難しい」こと、「査察指導員とは福祉事務所における係長のことであるということであったのかも知れない」という。

以上の分析を踏まえると、地域住民のニード対応が不十分であることを、専門性の担保によって対応可能という清水（1992）の想定が妥当なのか、疑問に思われてくる。行政法の立場から分析した塩野（1984）の、「社会福祉行政の専門性の問題と行政的水準の維持との二つを分けて考える必要がある」という指摘に耳を傾ける必要がある。高沢（1970）や小林（1980）では、専門性が成立したかにすら疑問が投げかけられており、福祉事務所は官僚機構として定着してきたと分析されていることから、まずは行政的水準こそ問うべきと考える。

4. 生活保護行政の窓口・個別対応

——保護申請・開始時と保護停止・廃止

生活保護行政の水準を問うには、行政の窓口対応といった、生活困窮者や被保護世帯への個別対応、現場裁量の分析に踏み込まなければならない。報告者も関連する調査に着手しているが、調査は難しく、この領域が不可視的であることを前提に研究を進めなければならない¹³⁾。そこで、最初に述べたように、先行研究の吟味が重要な作業となる¹⁴⁾。ここでは、生活保護法の目的に関わって重要な政策決定場面である、保護の申請・開始の段階と、保護の停止・廃止する段階に着目した研究を取り上げる。この二つは、保護受給の可否が厳しく問われる場面であり、生活保護による政策範囲を実質的に確定することになる。その行政過程にみられる特徴を、先行研究から考察してみよう。

(1) 保護の申請・開始段階に着目した研究

保護申請については、トラブルが絶えず、審査請求や裁判が起こされている。厚労省は法律上認められた保護の申請権は侵害しないようにと指示を出しているが、生活保護を受けられずに孤独死する事件発覚が続いて、事態の根の深さをうかがわせる。申請段階をめぐる問題は、新しいものではなく、次のように70・80年代の研究でも指摘されている。

小野（1979）と小野（1980）は¹⁵⁾、東京都の福祉事務所（9箇所）を対象に行った調査から、福祉事務所に相談来所しながら保護申請に至らなかったケース、申請受理後に却下・取下措置がなされたケースの理由を次のように示した。保護申請に至らず相談のみとなった理由で最も多いのは「その他」である。これは、福祉事務所の窓口が雑多な市民総合相談窓口の役割を果たしていることを示す一方で、かなりの部分に記録の不備による分類困難、職員の対応のまずさからくる主訴の不明確、現行制度の限界から受け止めかねるなど、実施体制上無視できない問題が含まれていることを推察する。

次に多いのは、手持金・預貯金があるという理由で全体の3割弱だが、これは、「生活保護制度や基準が、人間的な生活感情、日常的な生活要求や実態」とかけ離れているためと指摘する。さらに来所理由別に超過金額を調べた結果を示し、「0円」が1割強ある事実を指摘した。「当該世帯の基準額算定の結果、少額の扶助金しか支給されないとか、医療費は他法で対応して日用品費だけが支給されるケースなどのばあい、親族の仕送り・援助でまかなうといった処理方法がとられていると思われるが、その方法・金額・確実性などの検討と確証がとられないままに、安易に事務処理がなされていることも多い。同様に基準額と稼働収入が全く一致したことを意味する『0円』という

ケースは、本来全くありえないことではないが、この中には実際の収入明細を徴さない、いわば見込み処理もかなり含まれていることがうかがわれる。」

申請受理後の却下・取下措置については、却下が19.3%に対し取下が80.7%と、後者の割合の高さが目を引く。却下は、行政処分の行為にあたり、却下理由とともに通知書を申請者に送付し、申請者は不服がある場合申立が出来る。これに対し、取下は、申請者側の自発的な行為であって、実施機関は却下における行政処分は行わず、申請そのものがなかったものとして処理されることになり、不服申立の権利も生じないことになるという。この取扱は、現在では広く知られるようになった「水際作戦」の一つといえよう¹⁶⁾。小野(1980)は、実施機関側が、「本来は『却下』すべきものまでも、申請者を『説得』して『却下届』を書かせてしまう」のではないかと推察する。「適切に事実の把握に努める姿勢が余りみとめられず、むしろ実態把握にあたって先入観なり一定の倫理的判断にもとづいた関わりや対応がなされているように思われてならない」という。

松原(1981)は、生活保護受給世帯にワーカーがどのようにかわるか、という観点から、関東地区のX福祉事務所で実施された生活保護のケース記録10ケースを分析したものである。である。ケース記録は、具体的氏名を仮名にし、「世帯員の状況」、「世帯のニード」、「ワーカーから把握されたニード」、「係長の指示事項など」、「処遇方針」、「ワーカーの指導・実施」、「結果・特記事項」の七項目に分類・整理し、別紙に採録した。このようにケース記録は、行政過程を知らせる重要な資料だが、これらの「資料の検討では、各受給者の状況を完全に把握することは不可能に近い」という指摘があり、不可視化の印象を強める。

記録から、保護申請を却下したワーカーの意識

について、「生活保護を恩恵としかとらえていない」、また保護開始後の話になり少しずれるが、保護受給中の者に対し、「明らかに働ける状態ではなく、むしろそれぞれの時点では他のニードをもっている受給者に対して就労指導のみが記録されていう例が数多くある」という。つまり、「ニードの把握・対応の不十分さに比例して、ワーカーが対象者に対して主観的判断を下している記録が多い」、また「ワーカーが受給者に関する特定事項をケース記録に「意識的に記入しない」ということも現実には少数例かもしれないがある」という。

(2) 保護の停止・廃止段階に着目した研究¹⁷⁾

最近の研究に、桜井・中村(2011)がある。桜井・中村(2011)では、非正規雇用・低所得によってワーキングプア化する生活保護「自立」者の存在を問題化し、自立支援モデルケースとして、働きによる収入の取得・増加による廃止世帯に注目している。廃止世帯(=就労自立世帯)の廃止時の所得水準について、保護基準倍率1.2倍を満たす世帯は全体の51%、1.4を満たす世帯は全体の27%と、所得水準に一定の幅があることを示している。また、保護基準倍率1.00以下の世帯が全体の25%を占めていて、廃止世帯には、実際に収入が最低生活費を上回った世帯だけでなく、見込みも含まれていることを指摘している。

以上の点は、桜井・中村(2011)より20年前の研究である、沖縄県平良市福祉事務所(1990)の分析と一致する。沖縄県平良市福祉事務所(1990)の執筆者は副田義也を中心とした「生活保護研究会」という研究者である。同書には、「法制度上は、生活保護法によれば、『保護の実施の終局的断絶』がおこなわれたとき、廃止や自立はいっきよに成立する」が、実際にはグラデーションがあると指摘する(同書:14)。当時、平

良市は、全国より保護率が高く、現代でいうワーキングプアの占める割合が大きい（同書：15）。地域全体の貧しさが影響している。「地域的特性としては、稼働世帯の比率が、全国より沖縄県で、沖縄県より平良市で、相対的に高くなっている。」（同書：9）。

見込み認定の幅、廃止の決定や自立の判断がどのようなものであるか明らかにするには、事例分析が必要になる。4-1に引用した小野（1980）は、保護廃止ケースの世帯類型とその理由についても分析している。全体の傾向を廃止理由からみると、「収入増加」28.4%、「転出」20.8%（このうち76.0%は「住所移管」で保護廃止ではない）、「死亡」16.4%、「行方不明」15.1%、「辞退届」7%、「施設入所等」6.7%、その他「5.6%」となっている。「収入増加」を廃止理由とするものの超過金額をみると、「0円」が8.2%存在する。

「0円」の収入増加理由は、「援助収入」が61.3%と過半数を占め、「かなり便宜的、作為的操作が反映しているように思われてならない」という。また、「収入の方途や形態はともあれ、『0円』はもとより5千円未満という超過金額の場合」、廃止ケースは即要保護状態に陥るのではないかという。被保護世帯である時には受けられる優遇措置や法外援護が保護廃止により受けられなくなり、これらを金銭換算すれば月5000円程度であるという。保護廃止時に保護基準以下の生活困窮者を生み出すという問題を指摘する¹⁸⁾。

保護廃止世帯を分析することは、貧困状態か否かのぎりぎりの生活状態にある人びとの生活を明らかにする。小川（1958 = 2007）は、「保護は受けていないが、被保護世帯と生活水準があまり変わらぬ状態にある国民層をボーダーライン層と呼ぶなら、保護廃止世帯の実態を解明することは、いわゆるボーダーライン層の一端を把握するのにきわめて必要であると考えられる」と指摘し、小

川（1957 = 1964）で分析結果を示した。

同論文は、日本社会事業短期大学編（1956）による保護記録を分析したものである。申請段階の問題も指摘しているが、ここでは「保護辞退届」という記述に着目する。「保護辞退とは保護の廃止を申請することの意味」と考えられるが、福祉事務所の職員が保護廃止相当と考えた場合でも、本人から辞退届があったから廃止したという形を整えるために、この届を奨励している場合もかなりあるようで、その理由として「こうすれば不服の申立ができないからと説明しているのを聞いたことがある」という。辞退届けについては、沖田（1995）でも言及があり、クライアントの不服申し立ての機会をあらかじめ回避しているという。4-1に述べた取下と似た議論である。

松崎（2004）が指摘するように、辞退届という届出により意思が表明されたからといって、また届があったからといって、即座に廃止できないということもできる。松崎（2004）は、保護辞退と保護廃止について、状況別に記述している。佐藤訴訟第一審判決を踏まえ、保護辞退の申し出があったときは、真意かどうか・廃止した場合急迫に陥るかどうかを「調査」し、保護変更の可能性などを「説明」し、保護廃止の書面を交付して不服申立の機会を付与する「決定」が必要と論じた。

現状では、保護辞退には本人の意に反する「辞退」あるいは錯誤による「辞退」と、真意に基づく「辞退」の二つの類型があるという。前者の現場のケースワーカーから見聞きした例として、①期間限定付き、②保護開始時の訴えが無くなった、③ケースワーカーと被保護者のトラブル、④監査対策の四つを示した。後者には、①収入が最低生活費を上回った、②不正受給発覚の隠蔽、③スティグマによる、④自発的意思、の例があるという。

5. まとめ

日本の生活保護行政について、国から福祉事務所まで直接指示が与えられるという体制に（図1）、1951年から現在まで変化はない。この体制の整備は、何よりも生活保護制度運営のためであった。現業員の配置数は、被保護世帯数を根拠に決められている。福祉事務所そのものは国と直接繋がっているが、その態様としては内部組織化されている。

これは福祉事務所が妥協の産物である側面を表している。福祉事務所の歴史の出発において、地方自治という観点から疑問が投げかけられていたことを確認した。生活保護はいまのところ法定受託事務であるが、自立支援プログラムといった自立支援の類は地方自治体で、という方向にある。これらのことから、2節に述べた、地方分権が地方自治体の裁量の広がりとして示すのではなく、中央の国家権力からの自由の拡大を意味するわけではないという指摘が、日本にも当てはまる可能性があると考えられる。

福祉事務所は、建前としては社会福祉行政全体の第一線現業機関であり、専門の職員を置くため設置された。しかし、その役割が十分に果たされているとは評価されてこなかった。福祉事務所は第一線現業機関の働きが不十分であり、地域住民のニーズ対応が出来ておらず、その原因は専門性の欠如にあるといわれる。福祉五法を担当する現業員の数や、現業員・査察指導員の専門性は、繰り返し問題にされてきた。しかし、この専門性の中身が不明であって、むしろ根づいているといわれる官僚制の態様を分析すべきと考えた。

そこで、生活保護行政の窓口・個別対応に関する先行研究を検討した。取り上げた研究のほとんどは、行政の協力による調査を基にしている。調査に協力的であることは、ある程度実施体制が整っていることを推測させるが、事実についての

「確証がとられないままに、安易に事務処理」しているとか、「適切に事実の把握に努める姿勢が余りみとめられず」とされる。ケース記録も不備が多いという。さらに、「実態把握にあたって先入観なり一定の倫理的判断にもとづいた関わりや対応がなされているように思われてならない」とか「生活保護を恩恵としかとらえていない」とされ、ある価値規範が働いている可能性が示唆されている。

保護の申請・開始時、保護廃止・停止時ともに、目を引くのは、現場裁量の幅の大きさである。保護廃止時の所得水準のばらつきは大きい。特に問題なのは、申請・開始時には申請者に取下させ、廃止時には辞退届を書かせるという取扱いである。取下は、申請者側の自発的な行為であって、実施機関は却下における行政処分は行わず、申請そのものがなかったものとして処理される、という扱いであり、辞退届は、クライアントの不服申し立ての機会をあらかじめ回避するものとされる。

このような対応が、生活保護の理念に適うとは言えないが、なぜこのような事態が生じているかは、これらの研究だけではよく分からない¹⁹⁾。引き続き検討を要する。仮説として、2節で述べた、地方分権が社会的市民権に配慮した対応より個々の責任を強調することがあり、地方自治体による政策実施の立場性の違いを想定できるかもしれない。地方自治体レベル、あるいはケースワーカーレベルの実態について包括的な説明が困難であり、経路依存性があるとされることから、さらに歴史を分析することも必要と考える。

以上の検討結果を踏まえ、現時点で、研究視角について次のように考えている。着目するのは、福祉事務所をめぐる問題の原因が専門性によるのか、それとも行政の水準とか官僚制によるのか、という点である。これを二者択一ではなく、「連

続体」とか「二律背反の解決メカニズム」として捉える。前者は、ハッセンフェルドの論考による（木下 2011）。彼は、「実践におけるサービス技術は、官僚的手続から専門的措置までの範囲の連続体に沿って分布」として指摘する。両者の選択はワーカーにより、「ワーカーの実践イデオロギーで表明された道徳的前提や、労働条件」、「労働条件を形成するイデオロギー、組織の制度・政治経済、人を変化する政策に組み込まれた制度論理によって促進されている」。

後者は、武智（1996: 66）が見出した「福祉の政策過程に専門化と規律という2つのシステム」であり、「二律背反の解決メカニズムとしての行政過程」である²⁰⁾。「政府コストを抑制するためには通常、政策の構造を変化させることで費用と人員を削減する」が、エンタイトルメント・プログラムでは行政機関が直接に給付水準と人員規模をコントロールすることはできないため、「組織を媒介することで実質的に政策要素をかえる」と指摘した（武智 1996: 52）。

つまり、「どちらか」ではなく、「どちらかに振れる」というようなものとして捉えるべきではないか。その振れ方や振れ幅は、人や組織が置かれている状況、時代により変化する。そして、この動きを「媒介」するものがある。ハッセンフェルドの論考ではワーカーという人であり、武智の分析は組織である。この「媒介」によって制度運営が進行する²¹⁾。このミクロの社会福祉実践の研究と行政学の研究に共通する知見に着目して、さらに研究を進めたい。

註

1) 本研究はJSPS 科研費 16K17276、JSPS 科研費 25285169 の助成を受け、社会政策学会第 132 回大会（2016 年 6 月 26 日）の自由論題にて報告した原稿である。

- 2) 詳細は、文献をご覧いただきたいが、念のため補足すると、トボスとは次のような意味である。もともと、場所や位置をあらわすギリシャ語であり、物理学的な空間を意味し、さらには何かを論じる際の基本的論述形式、あるいは論題を蓄えている場所、である（岩田 2016: 9）。
- 3) この 2000 年代の生活保護・生活困窮者支援政策の動向は岩永（2016）にまとめた。
- 4) 岡部（1992a）により町村福祉事務所について、福祉各法以外の業務範囲の広さがうかがえる。
- 5) 行政組織内にあることの問題については、三和（1963）、三和（1984）を参照のこと。
- 6) 福祉事務所設置当初の歴史については、ひとまず福祉事務所十年の歩み編集委員会（1961）に詳しい。岡部（1992b）には、福祉事務所の成立と展開に関する年表、福祉事務所関係通知及び基本文献がまとまっており参考になる。福祉事務所をテーマとしたテキストに、宇山編（2005）がある。
- 7) 六波羅（2000）は、この頃の議論は、「おもに福祉五法中心の問題であり、生活保護の運営実施体制との関わりから福祉行政、なかんずく福祉事務所についての議論は皆無であったといつてよい。」と指摘している。以降、生活保護の実施体制、福祉事務所に関する議論は低調である。
- 8) 福祉各法に内在する諸問題のうち、生活保護を取り上げることになる。
- 9) 社会福祉事業法の歴史については鶴沼（2015）を参照されたい。
- 10) 社会福祉事業法の成立直後の福祉事務所数をみると、郡部（都道府県設置）475、市部 332、町村 2 の計 809 ケ所であり、郡部福祉事務所が約 6 割と過半数を超えている。現在は、図 1 にあるように郡部は 16% 程度で、市部が 8 割である。
- 11) 現在は、都道府県の設置する福祉事務所は、生活保護法、児童福祉法及び母子及び父子並びに寡婦

福祉法、市町村の設置する福祉事務所は、生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法を所管する。

- 12) 福祉事務所運営費、交付税算定根拠・措置額、人員の充足率などの問題については沼尾（2016）、沼尾（2009）を参照。沼尾（2008）の「充足率100%水準を確保できるかどうかは、自治体の財政状況と関係あるだろうか」という問いに対し、そこに有意な相関関係を見出すことはできなかった」という指摘は、後に述べる福祉五法の現業員充足率とも関係して重要である。
- 13) 武智（1996：153）は「日本の統治過程において価値規準の選択は政治（立法）の領域よりも行政（管理）の領域に委ねられていることが多い」が、これが不可視的であり、「これを可視的なものへと転換し、国民による統制が可能なものとするための方策を考えることこそ、行政学の実践課題」であるという。
- 14) 論者の多くが福祉事務所での勤務経験を持つ方たちであることが示唆的である。
- 15) 小野（1979）と小野（1980）は、同じ調査に基づく報告であるが、後者の方が詳細版であるため、以下後者を引用する。
- 16) 最近の動向、審査請求、裁判については吉永（2011）を参照のこと。
- 17) 本報告の観点からはずれるが、藤原ほか（2010）は、ある自治体の保護廃止世帯を対象に、保護の開始から廃止までを受給期間として分析し、保護継続世帯と合わせて生存分析を行った貴重な研究である。
- 18) これは現行の保護基準の仕組みによる重大な問題であり、岩永（2011）で論じた。小野（1980）は、この問題を解決していくには、保護受給開始時にある程度の手持ち金を認め、一定水準以上の住居や家具等を保障すべきだと指摘する。生活保

護制度の在り方に関する専門委員会でも同様の議論がみられ、制度の根本に関わり、繰り返し指摘されてきた論点である。

- 19) すでに触れたように、行政過程は不可視的であり、この問題を検証するのは難しい。不備が多いというケース記録にしても、実態を知る重要な資料であるが、留岡（2001）は、厚生省保護課がケース記録は開示しなくよい、という趣旨の通知を發出していると指摘した。
- 20) 武智（1996：153）は、福祉施策を団体事務化することが、はたして直接的に地方自治の強化へつながり、ひいては民主制の確保となりえるのか疑問である、とも指摘している。
- 21) この研究視角をとるとして、受給者や生活困窮者が声を挟む余地があるか、ということには注意しておきたい。

参考文献

- Aurich-Beerheide, M. H. a. P. (2014). European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare*, 23, S6-S22.
- Hasenfelda, Y. (2010). Organizational Responses to Social Policy: The Case of Welfare Reform. *Administration in Social Work*, 34(2), 148-167.
- Künzel, S. (2012). The local dimension of active inclusion policy. *Journal of European Social Policy*, 22(1), 3-16.
- Leibetseder, C. A. a. B. (2015). Constructing Inequality: Deserving and Undeserving Clients in Austrian Social Assistance Offices. *Journal of Social Policy*, 44(1), 127-145.
- Lolle, P. H. J. a. H. (April 2013). The Fragmented Welfare State: Explaining Local Variations in Services for Older People. *Journal of Social*

- Policy*, 42(2), 349-370.
- Margit, H. K. K. (2004). Poverty alleviation and the degree of centralisation in European schemes of social assistance. *Journal of European Social Policy*, 14(2), 143-164.
- Natascha Van Mechelen, V. D. M. (2009). Devolution of Social Protection Arrangements. In P. V. A. Cerami (Ed.), *Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe* (pp. 181-198): Palgrave Macmillan.
- Olivier Bargain, H. I., Heikki Viitamäki. (2012). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal of Economic Inequality*, 10(3), 375-395.
- 福祉事務所十年の歩み編集委員会・委員長厚生省社会局長太宰博邦. (1961). 『福祉事務所十年の歩み』全国社会福祉協議会.
- 藤原千沙・湯澤直美・石田浩. (2010). 「生活保護の受給期間：廃止世帯からみた考察」. 『社会政策』, 1(4), 87-99.
- 岩永理恵. (2016). 「生活保護と生活困窮者自立支援法の行方」. 『社会福祉』 56, pp.25-47.
- 岩永理恵・菅沼隆・山田篤裕・田中聡一郎. (2015). 『国民皆保険・皆年金の「形成・展開・変容」のオーラルヒストリー報告書 井手精一郎氏〔元社会局更生課長〕』.
- 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.
- 岩田正美. (2016). 『社会福祉のトボス—社会福祉の新たな解釈を求めて』. 有斐閣.
- 木下武徳. (2011). 公的扶助における現金給付とケースワークの分離：1960年代から1980年代のアメリカでの論争から 北星学園大学社会福祉学部北星論集, 48, 83-101.
- 木下武徳. (2011). ワーカー—クライアント関係：実践における社会政策 イースケル・ハッセンフェルド著・木下武徳訳. 北星学園大学社会福祉学部北星論集, 48, 149-171.
- 木村忠二郎. (1960). 『社会福祉事業法の解説』. 時事通信社.
- 小山進次郎. (1951 = 1975). 『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』. 全国社会福祉協議会.
- 小林良二. (1980). 「福祉事務所と専門職制」. 『季刊社会保障研究』, 15(3), p141-159.
- 京極高宣. (1990). 「福祉事務所の問題構造」『現代福祉学の構図』中央法規出版, pp. 229-254.
- 桑畑勇吉. (1957.11). 「ボーダーライン層としての生活保護廃止世帯の分析」. 『社会事業』, 40(11), 47-57.
- 松原康雄. (1981). 「生活保護における処遇と記録」. 『明治学院論叢』 316, p301-329.
- 松崎喜良. (2004). 「保護辞退と保護廃止—審査請求、生活保護裁判事件を通して考える」. 『社会福祉学研究』 8, 129-148.
- 三和治. (1963). 「福祉事務所制度の一考察」. 『明治学院論叢』 (82), 15-32.
- 三和治. (1984). 「社会福祉の運営組織」. 社会保障研究所. 『社会保障研究所研究叢書 社会福祉実践の課題 社会福祉改革論』 東京大学出版会, pp. 193-224.
- 三和治ほか. (1989). 「福祉事務所のあり方（福祉改革—福祉関係3審議会合同企画分科会意見具申をめぐって）—（分科会シンポジウム）」『月刊福祉』, 72(15), p113-151.
- 日本社会事業短期大学編. (1956). 『ケース記録の書き方：生活保護ケース記録選賞報告』 中央法規出版.
- 沼尾波子. (2009). 「自治体の生活保護行政をめぐる現状と課題」『社会政策研究』, 東信堂, pp.159-178.
- 沼尾波子. (2015). 「社会保障制度改革と自治体行政の

- 課題』『社会政策学』7(3), pp.12-26.
- 沼尾波子. (2008). 「大都市自治体における生活保護行政の実施体制」『格差と社会保障のあり方に関する研究』厚生労働科学研究費補助金 行政政策研究分野 政策科学総合研究 (政策科学推進研究).
- 小川政亮. (1957 = 2007). 「公的扶助過程における人権保障—保護記録の分析から」『小川政亮著作集第6巻 戦後の貧困層と公的扶助の権利』旬報社, pp.81-107.
- 小川政亮. (1958 = 2007). 「保護廃止世帯の創出と生活」『小川政亮著作集第6巻 戦後の貧困層と公的扶助の権利』旬報社, pp. 16-30.
- 小川政亮. (1957 = 1964). 「公的扶助過程における人権保障—保護記録の分析から」. 『権利としての社旗保障』勁草書房, 204-232.
- 岡部卓. (1992a) 「町村における社会福祉運営実施体制の検討：町村福祉事務所を例に」. 『日本社会事業大学社会事業研究所年報』, 28, 179-214.
- 岡部卓. (1992b). 「福祉事務所『再編』の意義と課題」. 『日本社会事業大学研究紀要』, 38, 161-191.
- 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』(62), p81-86.
- 沖縄県平良市福祉事務所. (1990). 『平良市生活保護動態調査報告書』. 沖縄県平良市福祉事務所.
- 小野哲郎. (1979. 4). 「相談, 却下・取下, 廃止ケースの事例分析—生活保護制度と実施体制の問題点を中心に」. 『社会福祉研究』, 24, 17-23.
- 小野哲郎. (1980. 2). 「相談, 却下・取下, 廃止ケースの事例分析—生活保護制度と実施体制の問題点を中心に」『明治学院論叢』, 285・286, 33-76.
- 大阪市民生局・大阪市社会福祉協議会. (1956. 10). 『大阪市生活保護廃止世帯の生活実態』.
- 桜井啓太・中村又一. (2011). 「ワーキングプア化する生活保護「自立」世帯：P市生活保護廃止世帯の分析」. 『社会福祉学』, 52(1), 70-82.
- 清水浩一. (1992). 「福祉事務所『改革』の方向と課題」
- 古川孝順, 『社会福祉供給システムのパラダイム転換』, 誠信書房, pp.71-85.
- 塩野宏. (1984) 「社会福祉行政における国と地方公共団体の関係」東京大学社会科学研究所 & 石田雄『福祉国家 日本の法と福祉』307-361.
- 菅沼隆. (2005). 『被占領期社会福祉分析』. ミネルヴァ書房.
- 副田義也. (1983. 3). 「被保護世帯の生活と公的扶助労働の過程1」筑波大学内プロジェクト「老年・老後問題に関する国際比較報告書」.
- 副田義也. (2008). 「ケースワーカーの生態」. 『福祉社会学宣言』, pp. 1-74.
- 高沢武司. (1970). 「福祉事務所の職能における専門性の理論的諸問題と業務分析：社会福祉主事における業務配分をめぐる」. 『社会事業の諸問題：日本社会事業短期大学研究紀要』, 17, 81-123.
- 高野史郎. (1973). 「社会福祉主事と公的扶助労働者論」『福祉問題研究』編集委員会, 『社会福祉労働論』, 鳩の森書房, pp. 201-221.
- 武智秀之. (1996). 『行政過程の制度分析』中央大学出版部.
- 留岡武徳. (2001). 「生活保護ケース記録開示のすすめ—個人情報保護が生活保護を変える」. 『Shelterless』11, 3-8.
- 鶴沼憲晴. (2015). 『社会福祉事業の生成・変容・展望』法律文化社.
- 宇山勝儀編. (2005). 『福祉事務所運営論』. ミネルヴァ書房.
- 吉永純. (2011). 『生活保護の争点—審査請求, 行政運用, 制度改革をめぐる』高菅出版.
- 六波羅詩朗. (2000). 「福祉事務所とケースワークの課題」. 『ソーシャルワーク研究』, 26(1), 41-51.

