

福祉事務所における ソーシャルワーク実践の課題と可能性

仲野 浩司郎

大阪府立大学人間社会システム科学研究科社会福祉学専攻

はじめに

「地方自治体の福祉行政で働く職員は果たしてソーシャルワーカーなのだろうか？」これは社会福祉専門職として行政で働く筆者が自分自身に常に問い続けている問題である。戦後、福祉事務所は社会福祉実践の第一線としてその役割を期待されてきた。しかし、福祉事務所はその役割を果たしてきたと言えるのだろうか。清水は福祉事務所に求められている社会福祉行政の第一線現業機関としての機能である『地域住民のニーズ対応』が極めて不十分であり、その大部分が福祉事務所における専門性の欠如に起因している、と指摘しており（清水1992：79）、福祉事務所の専門性、すなわちソーシャルワーク機能の不十分性が福祉事務所に本来期待されている役割が発揮できていない原因の一つと考えられる。本稿では、福祉事務所で働くソーシャルワーカーがどのような役割を期待され福祉実践を展開すべきなのかを考えたい。なお、福祉事務所における社会福祉実践については岡部

（2003）にならない「ソーシャルワーク」と表記する。

福祉事務所の現状と問題の所在

福祉事務所は1951年の社会福祉事業法の成立とともに設置され、社会福祉行政における第一線現業機関として、行政が直接設置・運営する社会福祉の相談機関（金子2017：264）であり、生活保護法（1946年）、児童福祉法（1947年）、身体障害者福祉法（1949年）、知的障害者福祉法（1960年）、老人福祉法（1963年）、母子及び寡婦福祉法（1964年）のいわゆる「福祉六法」の各法に定める援護、育成または厚生措置に関する事務をつかさどっている。

都道府県及び市は条例によって福祉事務所を設置しなければならないとされており、町村は任意で設置することができる。福祉事務所の設置状況は平成28年4月現在、郡部208箇所、市部996箇所、町村43箇所の合計1,247箇所が設置されている（平成29年版厚生労働白書 資料編）。

また、福祉事務所に配置される所員は「指導監督を行う所員（査察指導員）」、「現業を行う所員（現業員）」と「事務を行う所員」とされており、実際に福祉事務所においてソーシャルワーク業務を担っているのは、査察指導員と現業員ということになる。社会福祉法第15条第6項では査察指導員と現業員については社会福祉主事であればならない、とされているが社会福祉主事資格取得者は査察指導員で74.6%、現業員で74.2%であり、社会福祉

なかの こうじろう

花園大学社会福祉学部社会福祉学科卒業。羽曳野市保健福祉部福祉総務課勤務。大阪府立大学人間社会システム科学研究科社会福祉学専攻在学中。専門分野は、公的扶助・貧困。

著書に『生活保護ケースワーク 支援の基本』（明石書店）、『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）など。

士に至っては査察指導員で4.6%、現業員で4.6%である（平成21年度福祉事務所現況調査の概要）。また、同調査によると3年未満の経験しか有しない所員が、査察指導員で65.1%、現業員で63.3%であった。福祉事務所には社会福祉の各領域を包括するような高度な専門的役割が求められているはずだが、実際には福祉事務所で働く所員の社会福祉の専門性（資格保有率）は向上せず、比較的短期間の人事異動で職員が入れ替わり、福祉事務所に専門的な経験や知識が蓄積しにくい状況になっている。これでは、第一線の現業機関としての役割を十分に発揮しているとは言い難い。

さらに、福祉事務所自体が2017年1月に報道された小田原市での「生活保護なめんな」ジャンパー事件のように生活保護利用者の権利を守るどころか、権利の侵害やスティグマの増強の主体となっている現状も明らかになっている。小久保は「福祉的専門性の欠如と生活保護利用者に対する差別意識が全国の福祉事務所に蔓延していることは生活保護問題に取り組む私たちの間では常識になっている」と指摘しており（小久保 2017:15）、ジャンパー事件は小田原市だけではなく、全国の福祉事務所に蔓延している大きな問題だと言える。

また、金子は「福祉事務所が担ってきた業務は機能分化され、地域包括支援センター事業や障害者相談支援事業、そして生活困窮者自立支援制度における自立相談支援事業といったかたちで地域（民間）へ押し出されてきた」と福祉事務所のソーシャルワーク機能の外注化（アウトソーシング）の問題を指摘しており（金子 2017:265-266）、社会福祉政策全体の流れの中、本来福祉事務所が備えておくべきソーシャルワーク機能が低下していると言える。

実践からみる福祉事務所におけるソーシャルワーク機能

このように福祉事務所は構造的な問題を抱えながら、しかし第一線の現業機関として特に生活保護行政において重要な役割を期待されている。以下では、特に生活保護ソーシャルワークの役割について社会福祉実践の3つのレベル（マイクロ・メゾ・マ

クロ）に沿って考えていきたい。

【マイクロレベル】

マイクロレベルソーシャルワーク（対人・個別的援助）はソーシャルワーカーにとって最も基礎的で重要な実践である。生活保護利用者が抱える課題は経済的な問題だけではなく、様々な生活課題が複合的に絡み合っている場合が多い。ソーシャルワーカーは丁寧に利用者の“困りごと”を聞き取り、必要に応じて様々な社会資源を活用しながらその課題の解決・緩和を図っていく必要がある。

対人援助を行うときに重要なのは利用者との対等な信頼関係（援助関係）である。しかし、生活保護ソーシャルワーカーはその立場上利用者と対等な援助関係を構築することが難しい。前述した小田原市のジャンパー事件の後に開催された生活保護行政のあり方検討会の報告書においても「生活保護利用者から見ればケースワーカーは絶対的権力者であり、一対一の関係の中で、言いたいことがうまく伝えられない…」と指摘されているように、給付決定権限を持ち絶対的権力者として存在している生活保護ソーシャルワーカーが利用者と対等な援助関係を結ぶことには非常に高度な専門的価値や倫理性が必要とされている。ソーシャルワーカーはこのような援助者と利用者との関係性を自覚し、適切な援助関係を構築した上でマイクロレベルのソーシャルワークを展開していくことが求められている。

そして、生活保護ソーシャルワークの特徴として生活保護の実施、すなわち経済給付の決定という側面がある。この経済給付を決定するプロセスに欠かせないのが、生活保護手帳と別冊問答集である。実施要領は生活保護を実施していく上での具体的な処理基準を定めたものであり、厚生労働省事務次官通知、厚生労働省社会・援護局長通知、保護課長通知がまとめられている。生活保護ソーシャルワーカーはこの膨大な（保護手帳は900ページを超えるボリューム）実施要領を基本に押え支援を行っていく必要がある。吉永は「実施要領は、人間生活の全場面に対応しており、利用者の自立支援のためのいろいろな支援メニューが用意されて

おり、実施要領をフル活用すれば利用者の生活と権利が保障することができる」と述べており（吉永2017：4）、実施要領を最大限活用することが生活保護ソーシャルワーカーの大きな役割である。

例えば、ローン付き住宅を保有している世帯から生活保護の申請があった場合、原則としてはその住宅を保有したままの生活保護の適用は難しいとされている¹。しかし、例外規定も用意されており、場合によっては保有の容認、さらに保護費からのローン返済の余地も残されている²。また、東京都の運用事例集ではさらに踏み込んだ形でローン付き住宅の取り扱いの基準を幅広くとらえている³。原則として認められていないローン付き住宅についても実施要領を最大限活用することで保有を容認し、その世帯の自立につなげることができる。生活保護制度は様々な制限があるのも事実だがまずは検討してみる。すべての要望に対応できなくても、次善の対応はないかという態度が欠かせない。また、実施要領は決して固定したものではなく、運用に疑問がある場合には、毎年の改正意見を積極的に挙げていくことはCWの重要な役割（吉永2017）でもある。

【メゾ・マクロレベルソーシャルワーク】

個別支援から見てきた様々な課題について制度の枠組みで支援が完結できない場合、ソーシャルワーカーは新たな社会資源を開発したり、不十分な制度そのものに働きかけたりしながら地域の組織化や社会を変革していく役割（メゾ・マクロレベル）も期待されている。

筆者は羽曳野市の行政職員として平成26年度に生活困窮者自立支援制度の枠組みで子どもの居場所作り事業を立ち上げようとした。しかし、当時は子ども食堂のような子どもの居場所支援が話題になっておらず、子どもへの支援については行政や地域住民の機運の醸成も十分ではなかった。その為、政策立案過程で庁内での合意形成ができずに事業化に失敗した。しかし、経済的等の様々な事情で安心して過ごす居場所のない子どもたちを目の前にして、事業化ができないことは言い訳にならないと考え、地域住民や他のソーシャルワーカー達と

任意団体を作り、住民主体（ソーシャルワーカーも地域福祉の主体的な担い手となり）の居場所作りを開始した。この取組の成果としては①ロールモデルとの出会い、②子どもにとっての“居場所”と“役割”の創出、③地域住民や専門職の“学びの場”があるが、さらに、この取組をプラットフォームにして、地域住民とともにボトムアップの政策提言を行った。その結果、羽曳野市として子どもの居場所作りが事業化（予算化）され、複数の団体が居場所作りを開始し市域全体に取組が広がった。行政職ではあるが、ソーシャルワーカーとして地域福祉活動の活動主体となり実践を行うことにより、オフィシャルな仕組みにつなげることができた実践である（仲野2015）。

また、大阪府堺市の生活保護ソーシャルワーカーが中心となって実施した調査研究（桜井ら2017）も、メゾからマクロレベルのソーシャルワーク実践である。この調査研究は生活保護世帯に同居している大学・短期大学・専修学校に在籍している学生（いわゆる世帯分離され生活保護の適用から外れている世帯員）を対象としたものであるが、特筆すべきはこの調査が生まれた経過、実施方法、そして実際にこの調査が国会でも取り上げられ大学生の生活保護運用の変化に影響を与えたことである。

調査が生まれた経過であるが、現役の市職員が社会福祉専門職のインフォーマルな研究会⁴を立ち上げ、その研究会を通じて専門職の組織化を促しソーシャルアクションのプラットフォームにした（メゾレベル）。そして、この調査を堺市の業務として実施しており、公的かつ組織的な取り組みに昇華させている。さらに、この調査について堺市市議会や平成29年5月30日の参議院厚生労働委員会において取り上げられ、その結果として生活保護世帯の大学生実態調査が行われ、大学等進学時の一時金支給の創設や世帯分離後の住宅扶助額の据え置きなどの制度改正に影響を与えるものとなった。共同研究者の一人である鷲見は第33回公的扶助研究関西ブロックセミナーの基調報告の場で、この取り組みは意識的なソーシャルアクションであると述べている（鷲見2017）。

これらの実践から見えてくるのは、「つくる」という

創造的な機能がソーシャルワーカーには求められていることである。マイクロレベル領域では前例踏襲主義的な行政運用が当たり前の組織において、新しい運用の前例をつくることで福祉事務所の支援の幅を広げていくことができる。メゾマクロ領域では、羽曳野の実践においてはコミュニティワークの手法を用い地域住民を巻き込みながら社会資源を開発し、行政に働きかけることで新たな事業を作り出した。また、堺市の実践では庁内の専門職の組織化、行政と協働した調査研究の実施、さらには政治を巻き込みながら国レベルの政策へアプローチした。

行政という官僚制的組織(沢田1994:49)であっても、創造的な視点を持ちソーシャルワークを行うことで、個人・組織・地域・社会全体へ働きかけながら変革を促していくというソーシャルワーク機能を発揮することが可能であるというヒントを得ることができる。

おわりに

井垣は「ワーカーは福祉事務所職員としてよりも第一にソーシャルワーカーでなければならない」とし、「機関の在り方や方針を改善し、必要な場合はそれを超えて全体的な政策の改善、社会変革のためにたたかうのでなければならない」(井垣1994:10-11)と福祉事務所で働くソーシャルワーカーのあり方について述べており、今こそ福祉事務所ソーシャルワーカーはこの言葉に立ち返る必要があるのではないだろうか。

近年の動向として社会福祉専門職の福祉事務所への配属が進んでいる。専門職としての価値や倫理を持った専門職が増えている中で、福祉事務所ソーシャルワーカーの役割を制限的に捉えるのではなく、利用者に徹底的に寄り添いながらマイクロレベルの支援を積み重ね、そこから見えてきた限界を創造的なメゾ・マクロレベルソーシャルワークで乗り越えていくような実践が求められているのである。■

《注》

- 1 生活保護手帳 問第3の14「ローンにより取得した住宅で、ローン完済前のものを保有している者を保護した場合には、結果として生活に充てるべき保護費からローンの返済を行うこととなるので、原則と

して保護の適用は行うべきではない」

- 2 別冊問答集 問第3の9「一般の不動産の場合と同様の基準により判断して保有が認められる程度のものであって、ローンの支払いの繰り延べが行われている場合、又は、ローン返済期間も短期間であり、かつローン支払額も少額である場合には、ローン付き住宅の保有を認め保護を適用しても差し支えない。」
- 3 東京都運用事例集(問3-11)「マンションの処分価値が居住用資産として保有が認められる程度のものであって、ローンの支払いの繰り延べが行われている場合、又は、ローン返済期間も短期間であり、かつローン支払額も少額である場合には、保有を認め保護を適用することができる…目安としては、例えば、期間は5年程度、金額は月毎の支払額が世帯の生活扶助基準の15%以下の程度、ローンの残額が総額で300万円以下程度が考えられる。」
- 4 堺市のケースワーカーを中心とした自主的活動はSWITCH(Social Workers in talk for Changes)と名付けられ、その活動はSWITCH LEARNINGとSWITCH RESEARCHに分けられ、今回の調査はSWITCH RESEARCHの一環として実施された。

《参考資料》

- 井垣章二(1994)「ソーシャル・ケースワークの現代的意義」『ソーシャルケースワーク論』ミネルヴァ書房 1-11
- 岡部卓(2003)『改訂 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』社会福祉法人全国社会福祉協議会
- 金子充(2017)『入門貧困論』明石書店
- 小久保哲郎(2017)「ジャンパー事件の背景、その後の経緯、そして改善への課題」全国生活保護問題対策会議編『「生活保護なめんな」ジャンパー事件から考える』あけび書房 13-44
- 桜井啓太・鷲見佳宏・堀毛忠弘(2017)「生活保護世帯の大学生の現状と課題—堺市生活保護世帯の大学生等実態調査から—」『貧困研究』1997-109
- 沢田健次郎「ケースワークの基礎理論」『ソーシャルケースワーク論』ミネルヴァ書房 14-52
- 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 71-85
- 仲野浩司郎(2015)「“夕刻を支える場”はびきのチルドレンズサポートネットワークの活動について」『日本福祉教育・ボランティア学習学会』25 48-55
- 吉永純編著(2017)『Q&A 生活保護手帳の読み方・使い方』明石書店
- 平成29年版厚生労働白書 資料編
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/17-2/>
 平成21年度福祉事務所現況調査の概要
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/75-16a.pdf>
 小田原市生活保護行政のあり方検討会報告書
<http://www.city.odawara.kanagawa.jp/global-image/units/305183/1-20170406145937.pdf>