

# 公的扶助ケースワーク論争の 遺産と課題 (2)

——従事者運動中心に——

白 沢 久 一

- I 序
- II 福祉事務所自治研運動
- III 全国公扶研運動
- IV 残された課題

## I. 序

「実践的観点」への視角は、社会政策学者の側からとケースワーク専攻者の側からなされている。(注1)

本論文を「実践的観点」からみようとするならば、主として従事者運動の視点、とくに「自治研運動」(注2)と「公扶研運動」(注3)に焦点をあわせなければならない。

しかし、すぐれて「実践的」で「現場的」である「公的扶助ケースワーク」の「科学化」を、「現業」での「実践過程」を「従事者運動」の中から導びき出そうとする「視角」は少くない。仲村優一教授の「一部の現業家の間に公的扶助の実践の方向に関する論議を呼び起したけれども、結局現業に定着した論争にまで発展せず、不毛のまま中継している」(注4)という「消極的評価」である「昭和32年頃から現在までの時期」を、今後への「積極的基礎」へと「総括」するのは冒険かも知れないが、あえてこの冒険をおかすことがこの時期を現業にたずさわり、しらすらと従事者運動の中心にいた私の責務であると考えからである。

(注1) 社会政策学者の側からは、江口英一「貧困研究の視角」(『社会政策学の基本問題』所収) 326頁  
ケースワーク専攻者よりの発言として、小松源助氏の「ケースワーク論の展

## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題(2)

- 開」(日社大編「戦後日本の社会事業」所収)94頁参照
- (注2) 自治労主催による「地方自治研究運動」の略称。社会保障分科会において、福祉事務所の問題がとりあつかわれ、報告書も出ている。
- (注3) 現場の中に公的扶助研究会を自主的につくり、東京に公的扶助研究全国連絡会事務局をおき、ニュース「公的扶助研究」を発行していたものである。略称「公扶研」運動。昭和38年11月準備会結成。40年6月連絡会結成。委員長長仲村優一氏、年一回自主的なセミナーを行ない現在までつづいている。
- (注4) 仲村優一「公的扶助対象者の処遇」(日本社会事業大学編「戦後日本の社会事業」所収、205頁)

## II. 福祉事務所自治研運動

### (1) その簡単な歩み

「適正化時代」に植えつけられた住民側からの社会福祉主事に対する「反感」はつよく、昭和31年の全国一斉調査とともに行なわれた「特別実態調査」の「外国人世帯の調査」について、第1回自治研集会で横浜市職代表による次のような発言が行なわれた。「一軒一軒、厳重な審査をした。その結果、300万円位の保護費が削減され、それだけの人達が保護対象から除外されて終わったのである。この主な人達は第三人、つまり朝鮮人であった。そのために朝鮮の人達は竹槍敵術というか、汚物を瓶につめて、ケースワーカーの自宅に投げるということをした」と報告され、このような中で市職本部は「特勤斗争」から「福祉事務所」を「自治研運動」の対象に選定し、扶助者の家を訪問し、「被保護者はどういう生活をしているか、ケースワーカーにたいしてどうみているか」について聞いてみると、「現在の扶助ではとても食えない。食糧を買いだけで精一杯で子供の多い家庭では親が食事を抜いて子供にたべさせるという事例があったし、ある家庭では母親がリウマチでねていたが子供を学校にやるために内職をしていた。こうして稼いだ100円や200円の金でも、ケースワーカーに報告すると、それだけ扶助がすくなくなるのでかくしているという。だからケースワーカーは保護者から恐れられ家庭訪問しても好感をもたれない原因となっていることがわかった」ので、「福祉事務所職員は何故好感を持たれないか」を中心テーマに話し合った。(注1)

第一回自治研集会の報告書は、上からの行政方針と被扶助者のぎりぎりの要求の板ばさみにあっている社会福祉主事の苦悩が語られ、その苦悩故に山形県下のある社会福祉主事が自殺したと報告され、これらのことをなくすた

めには、当然に社会福祉主事と扶助者を取りまく条件を、「一人で考えこまず、皆なで考えて改善する」ことの重要性が強調された。(注2)

「第2回下関集会(昭33年)」は、全体的に業務報告的レポートが多いが、主として「自立助長を阻むもの」が討議され、「サービス」「生活指導」論に一定の期待が寄せられている。この集会で、当時厚生省の後押しで結成しかかっていた「従事者協会」の評価をめぐる二つに別れた(注3)が助言者は「労働組合を中心にした『自治研運動』で可能ではないか」と述べている。(注4) こうして、「第1回甲府集会から第2回下関集会まで」は、ケースワーカーの悩み、保母さんの苦境が披瀝され、制度の矛盾と問題点の抽出に終わった。

「第3回長野集会(昭34年)」(注5)は、現行制度を最大限に活用し、運用面できかに改善するかを具体的に討議した。「第4回新潟集会(昭35年)」は、安保斗争、国民年金斗争、総選挙を前後して開かれた集会であったので、社会保障を確立させるための運動論にも研究討論の限が向いた。

そして、「第5回集会(昭36年静岡)」から、分科会名も「社会福祉」分科会から「社会保障」分科会に変わり、中心スローガンも「地方自治体は住民要求にどう答えているか」から、「地方自治を住民の手に」となり(注6)「昨年までは行政別に討論の柱を組みたてたが、本年は問題別に討議することにし、『社会保障は住民の生活を守っているか』を討論の焦点として、地域労働者・地域住民と共同して闘い、あるべき社会保障をどうやって確立させていくかを研究することにし、社会保障の実態論——労働条件——意識の変革論——運動論——と掘り下げ、系統的な討論をしていくことに意を尽した」(注7)と述べ、「運動論」が討論の中心になって行った。

「第6回大津集会(昭和37年)」には、第5回集会に多く報告された従事者論(注8)をうけて、社会保障行政の「実態論」とその「運動論」の媒介として「従事者論」(注9)が討論の中心になった。そして、社会保障従事者の意識変革論(注10)の中では、自治研運動を「集会自治研から職場自治研へ」とスローガン化しながらも、定着出来ず、あらためて自主的な従事者の研究組織をもつことの重要性が呼ばれ、青森県福祉事務所現業員協会の出現は当時、各地にそのような現象があらわれてきた中で、その典型的なあらわれの一つとして報告されている。

昭和38年は1960年安保斗争の影響が弱まり、民主運動も分裂の季節となっ

て、自治研集会も2年説などが出たりする中で、「職場自治研」「住民共闘」論などのスローガンをかかげながらも、「職場自治研」は職場に根をはらなかつた。当然「住民共闘」論は空文化した。同時に厚生省の監査方針は管理体制強化を強力にうち出し、昭和39年には、生活保護行政の適正化政策へと転じており、実施要領の改善も前進への歩みがとまり、職場では、東京、北九州市などで、全国一斉調査拒否斗争に火がつけられるようとしていたが、統一的闘いに指導しきれず、「職場自治研」「闘う自治研」のスローガンは宙に浮き、全国集会へのレポートの提出数も福祉事務所の分野では少くなり(注1)第8回集会(昭和39年)から、保育所、収容施設からのレポートが多くなり(注2)、福祉事務所自治研運動は縮少し始めている。

以上の福祉事務所自治研運動は、1960年安保斗争に影響をうけながら、やっと日本における「公的扶助従事者運動」の「主体性確立」を求めた「集団的・組織的な運動」の「第一歩」であったと言える。

(注1) 第一回全国自治研集会議事録参照

(注2) 第一回全国自治研集会議事録では、この問題をつづけて次のようにのべている。「……山形のような自殺者を救うためにどうしたらよいかということについては大体の方向がでたと思う。原因は国の基準が低いこと。これによって第一線に働くケース・ワーカーは悩む。良心的に仕事をすれば国の監査にしかられる。これを解決するにはどうしても国の補助金、基準というものを引上げる運動を起し、また労働強化の問題も解決しなければならないという意見が出た……」と。

(注3) 「社会福祉従事者協会の結成」をめぐる、三重は賛成、京都(京都市)は「ケース・ワーカーの結びつきの組織は必要だと思う。自主的な専門職的組織として、一応親善を目標として最終的には、福祉関係職員の社会的な地位の向上をはかる」とのべ、すでに「京都市ケース・ワーカー協会」の発足をみている。反対は、栃木で「厚生省から天下りの的に来ており、退職官僚の選挙等に利用されるおそれがある」とのべ、新潟は「従事者協会は作るべきではない。われわれの要求に労働組的なものと、それ以外と全国的な組織の中でなければ解決しない要求との二つがあるとは思わない。すべて組合として要求に統一できると思う。従って、全国的な組織として屋上屋を重ねるようなことは心要ない」といつている。今考えると、組合的だったところが、必ずしも、進歩的だったとはいえず、このようなとらえ方ではなく、その後の運動は進んで来た。

(注4) これに対して、天達助言者は、「従来の労働組合活動が組合活動のすべてであって、ケース・ワーカーが良心的に立派な仕事をする条件を獲得することは組合活動以外の組織でやるべきだ」という意見は少しせつちではあるまいか。ケース・ワーカーだけの組織を確立すれば、それだけでケース・ワーカーの悩みが解決することにはならないだろう。お互がよき公務員であり、民

主主義に立脚し住民一人一人であるうとすること、このことが自治研活動（自治労の活動の内容の一つ）を進めさせているのではなからうか」とのべている。この基本的態度は正しかったが、一方、住民のためにという「専門的研究集団」の民主的運動の意義もみとめるべきではなかったか。

- (注5) 第3回長野集会は、「現行制度を最大限に活用しよう」という外に、社会保障分科会助言者として、小川政亮教授は、「……収入認定の場合に合法か合法でないかで論議されたが、生活保護法、規則、通達等はすべて憲法にかなっているかどうかという観点で判断すべきであろう。われわれは改めて憲法について認識すべきである。また、この分科会で討論されたことは、自分一人だけのものとはしないで、全部の共有財産とするよう今後の活動を期待する」と助言し、天達忠雄教授は、「……安保条約廃棄と岸内閣打倒なくしては、何も出来ないという意見もあった。政治斗争、それ自体は重要なことである。しかし、他面で具体的事実の認識がなければ、政治斗争は、抽象化してしまふ。われわれは、生活保護基準の中の米何グラムという規定そのものに、政治が強く介入しているのだということを忘れてはいけない。……これから、集会を終って、職場に帰ると、悲しいことや辛いことが多いであろうが、そのときは、この三日間にわたる討議と友情を想い起してほしい。そうすれば、お互に孤立しているのではなく、全国の多くの仲間が同じ悩みと同じ勇気をもって前進していることに支えられ、はげまされることになろう。」と助言している。

- (注6) 「分科会の推移と意義」について、天達忠雄助言者は次のようにのべている。「社会保障分科会」という名称は、第5回全国集会からで、第4回までは社会福祉分科会とよばれていました。分科会参加者の職域分野に、第4回と第5回に、大差があったわけではありませんが、客観情勢の推移に照応したもののように記憶しています。……安保、朝日訴訟第一審判決後、革新議員の方々の発言も、ほぼ、この頃から、天下国家を論ずる抽象的大演説はすくなくなりました。この分科会の名称が、いわば受け身の「社会福祉」から、もっと民主主義的で攻勢にたった「社会保障」という呼称にかえられたのも必然的なものであったと思います。」（月刊自治研 42年4月号 59頁）

- (注7) 自治労「自治体」(第5集) 61頁

- (注8) 第5回集会では、小川政亮教授の助言では次のように述べている。民主主義運動の起点に「地方自治体」をおき、そこに働らく労働者は、「第一に、住民自治に処点をおくこと。第二に、実定法上の権利を最大限に組織的に行使すること。第三に、運動論の重視——特に公務員でなければできないこと、できることをはっきりさせて行なう——例えば、行政の実態を住民に知らせるといったこと。そのために仲間が圧迫させないように守ることを労働者の組織と地域の組織との共闘の中で進めよう。第四に、理論的な学習を続け、理論的に武装され、誠実に住民に奉仕する新しい公務員へと人間改造の機能を果す自治研運動をみんなの努力でねばり強く進めよう」（自治労「自治体」第5集72頁）

- (注9) 「第6回集会の目標」として、「この集会における討議は——社会保障は住民の生活を守っているか——という観点から、生活を守る社会保障をいかにして獲得するか、という基本目標にそって、現段階の国の政策の下における国民生活の現状とそこからする国民生活要求に社会保障がどのようにこたえ

公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

ているかという実態究明——これに対し社会保障従事者のおかれている状況や意識はどうかという従事者論——いかにして国民の要求にこたえるように社会保障運動を進めているか。また、進めるべきかという運動論——と掘り下げ系統的な討論をしていくことに意を尽した。」(自治研事務局「地方自治体」第6集39頁)

- (注10) 「社会保障従事者の意識変革」運動では、第5回集会ですでに次のような報告が行なわれていた。「中央のしめつけや合理化が強化されると、社会保障に必ずシワ寄せがある。こうした根源をしっかりとつかみ、住民や被保護者にも知らせてゆくことが必要である。」(戸畑市職)「このために社会保障従事者がどういう意識をもっているか、どのように意識変革の努力……を行なうか、どこに隘路があるかに論議を集中した。」(自治労「自治体」第5集69頁)「たとえば、憲法25条の理念にもとずく朝日事件東京地裁判決については、経験だけで仕事をしている職員は住民の生活程度が低い実態を理由にして厚生省の言い分を支持しているが、低賃金の若年層、良心的従事者、組合活動家、まともに社会保障の仕事と学習に取り組んだ人たちは、朝日判決が実際的にも理論的にも正当であるといううけ止め方をしている。(青森県職、東京都職)(自治労「自治体」第5集69頁)「従来、業務研修一色であった現場ケース・ワーカー会議も保護基準を解明し、被保護者の権利意識を芽生させ、保護の内容を明らかにする組織的な運動に取り組もう。(四日市市職、北九州五市)とする積極さを示しはじめた。」(前書69頁)「もはやケース・ワーカーとしての『枠、内』で完成するなことでなく、また保母の立場だけでの問題処理には限界があり本質を見失ってくる。労働者としての意識と根性があれば、その要求を地域労働者のなかに発展させることができるのである。」(前書70頁)「意識を高め統一させるために東京都職では、社会保障の学習会を組織し、岩波書店発行「社会保障」をテキストにつかって例会を開く活動を行ない、実践的には地区労に加盟するに至ったという意識変革の貴重な報告があり注目された。」(前書70頁)「『闘い自治研』の方向としては、「そして自治体労働者が住民と共同研究をする場として、自治研活動を位置づけ、職制の前でも堂々と行政の矛盾点を話し合えるような職場を築き、その矛盾点を住民に知らせ、住民の要求を組織化して闘うことが必要であることを確認した。」という集約がなされた。

- (注11) 全国自治研報告書へのレポート提出状況は次の通りである。

		社会保障分科 会提出件数	生活保護 関係件数			社会保障分科 会提出件数	生活保護 関係件数
第1回	昭32	—	—	第7回	昭38	33	9
第2回	33	12	10	第8回	39	24	6
第3回	34	11	10	第9回	40	21	3
第4回	35	19	15	第10回	41		
第5回	36	25	12	第11回	42	25	3
第6回	37			第12回	43		

- (注12) 天達雄雄教授は、この変化を「第8回集会から目だちはじめた福祉施設の人ねんな研究報告事例です(その年は香川、徳島、富山など)。取容施設の

## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

子供たちの人権をまもるためには、施設職員の自己犠牲だけではどうにもならないということ。施設職員の人権をまもらなければ、子供たちの人権も守ることが出来ないということ」（月刊「自治研」昭和42年4月号60頁）と述べている。

### (2) 劣等処遇との闘い

公的扶助制度の基本矛盾を「劣等処遇の原則」（低基準・資産調査等の制度）と「生存権保障」（権利性助長）の「矛盾関係」とみるならば、その処遇内容も、その矛盾関係に規定をうけざるを得ない。事実、自治研運動は、「劣等処遇」との闘いから初まり、その中心的課題は「最低生活費」と「収入認定」の問題であった。

(イ) **最低生活費引上げ問題** 「最低生活費」の絶対的低さは、科学的な資料を出しても、行政ルートではにぎりつぶされ<sup>(注1)</sup>そしてそのままの保護適用は、長期的には「死への道」につながる<sup>(注2)</sup>。特に昭和30年当時は「住宅扶助」「教育扶助」の実態<sup>(注3)</sup>がひどく、この基準の低さは「扶養義務」や「資産調査」に伴う非人間的な処遇<sup>(注4)</sup>にもつよく影響した。当然、これらのことは自立助長を阻止する<sup>(注5)</sup>ことになった。

そして、この基準の低さが職場の「行政過程」では「被保護の該当者がすくなくなると理事者からよろこばれる」役割に拍車をかける。このことは、「法の最大限活用」<sup>(注6, 注7)</sup>を考えるならば、当然、職場の労働条件と闘わざるを得なかった。

同時に、「保護基準では食えないのだということを資料の面からも明らかにする」組織的な運動という発言が、社会福祉主事では出来なかった運動として述べられたが、これらの主張のもとに行なわれた調査も発展が弱く、特にその後「住民要求調査が先か、従事者の闘いが先か」が論争され、「斗かう従事者の姿勢が確立されなければ、住民要求調査は無理」とされ、まず「従事者の運動から」という視角が強調された。しかし、反面「住民要求」調査としての被保護者の「実態」をめぐっての「全体的な実証研究」の弱さが出て、逆に「従事者論」「運動論」をも発展させる基盤をもつくり得なかった。これらのことは、「運動」において「対象者の要求」と「従事者の要求」をつねに「対立的」にとらえず対象者の要求を基礎に統一的にとらえる

べきことを教えている。

しかも、「保護基準水準引上げ」をめぐる、まず討議は ①「住民との関係」(註8)と ②「職員の賃金」との関係(註9)から考えられたが、長期的展望の問題として、天達忠雄教授の助言として、「保護基準水準の引上げ」＝「日本の低賃金構造の底上げ」運動における「労働者階級の指導性」、その中心の一つとしての「自治体労働者の自覚」が指摘された。「……生活水準は労働者農民など国民大衆の要求を斗いによって引き上げさせることの出来るものであり、自治体労働者である皆さん自身がその組織的な力の保持者であり未組織の勤労者よりももっと高度の責任をもつ人々であると思う」という位置づけは、当時の社会事業界にあっては、新しい展望でもあった。

しかし、実際の運動は、社会福祉主事の朝日事件の第一審判決を9割近くが支持しても保護基準は半数近くが「国できめたものだからどうにも出来ない」と考え(註10)ている状態であり、日本の低賃金構造に実証性をもって肉迫しえる力とはなれなかった。しかし、「公的扶助処遇論」の基礎部分としての「基準引上げ」に「実証的研究を！」という方向は、扶助者自身が実証的調査研究活動への「自覚的参加」へと進まぬ限り実践出来えず、この調査活動へのクライアント参加は、「クライアントの自己変革」にもつながる道を秘めており、「公的扶助処遇論」の今後の発展の可能性を秘めている。

(ロ) 収入認定における「かくし田」問題 第1回集会当時は、「生活指導(自立助長)のためには収入認定を甘くする」という意見(註11)と、「生活指導(自立助長)のために収入認定をきびしくする」という意見(註12)とがあり、折しも「仲村理論」(「自立助長」のために「最低生活保障」を十分に保障しない処遇への批判)等のケースワーク理論の範囲をのりこえて「かくし田」問題をめぐって、自治研らしい解決の方向にめざすようになった。

基準額の低さ故に、「扶助者がウソをつかなければならない事情がわかるようになった」(註13)が、「公務員として中央政府の指示を守るために敢えてウソを黙認せざるを得ないこと」——「この矛盾をどう理解し、どう解決の方向をもったらよいのか」が第2回下関集会(昭和33年)で話し合われた。(註14)

まず、この討議の中では、扶助者と社会福祉主事が、おたがいの立場で十分話し合う「広場」をつくること(註15)を通じ、「法の最大限活用」註(16)を当



面の目標にしなから、「基礎控除」「特別控除」の適用を拡大し、そのために自らの労働条件と斗い、実施要領以外の被扶助者の要求は「特別基準設定申請」運動(注1)を「個人」的努力のみでなく「職場」の「団結した力」で行なって行くことで「かくし田」の部分に光をあてて、合法化して行く方向であった。

これらの方向でこそ「かくし田」問題をめぐって扶助者と社会福祉主事の信頼関係も困難ではあるが改善されて行く展望はあるとされた。つまり、収入認定をめぐる取扱いが、「細かく調べられて嫌だった」という不快感を多くの扶助者が持っている(注2)という報告であるが、収入認定関係がこのように不信の行政であって良いという意見はなく、「自分だけいい子になるという考えではなく、国民の所得水準を上げるという方向」(注3)を考えて、まず扶助者には「……基準の低さに……」直面させ、社会福祉主事は「法運用の拡大」をぎりぎりのところまで行ない、その中で扶助者が自主申告して来た収入申告には「追い打ち」をかけるようなことはしない(注4)という「個人的努力」から、「このような場合に個人的に苦しんで自分だけが加減するという考えは避けるべきである。職場全体がとりくむべきである」(注5)という方向であった。当然この「個人的努力」から「集団的努力」の方向は、「職場のワーカー全員の行動」が「職場自治研」から「住民共斗」へという展望でもあった。

(注1) 「握りつぶされた保護者の生活記録」として、仙台市職の代表は、第1回集会で「私共は、昭和24年から社会福祉事務所にたずさわっている職員だけでなく、児童福祉施設に働く……職員、県の社会福祉協会に働く人、大学生等によって社会事業研究会を結成して、われわれの悩みや矛盾を究明し、これをどう解決するかという研究を行なっている。……一体、厚生省で決めている基準額によって、家族8人が11,000円の最低生活費で、実際の生活をするには、どういふ品物をどれだけ食べるかという調査をした。これは、はなはだ困難な調査であったが、たまたま一人のケースに大学出の保護者がいて、非常に丹念に家計簿をつけており、約3カ月にわたり、基準だけの食生活をした。これを役所としては認めて、保健所の栄養士にカロリー計算してもらった。ところが偶然というか、丁度1,800カロリーになった。それで進歩的な医師におねがいで、健康診断をしてもらったところ、8人家族中子供4人がなんらかの病気で、そのうち3人は肺浸潤という病気にかかっていることがわかった。それで、そういった資料をもって県庁にゆき、厚生省の役人が監査をするときに、この資料をたたきつけてみせてくれといったのであるが、県庁では握りつぶしてしまったのである。」と報告している。

(注2) 「……しかし、基準による給付額で生活を求めるならば、死を待つほかない。一度生活保護の適用をうけたならば、死以外に更生の道は考えられな

い。」(第1回甲府集会での発言)

(注3) 「住宅扶助」「教育扶助」の実態では、次のような訴えは多くの公的扶助ワーカーに当時共感をいだかせた。「……このため住宅難でかなり高額の家賃を支払って入居している保護世帯もあり、家主との粉争がたえないが、こうしたことは基準の差額だけ最低生活を割った生活をすることになる。崩壊寸前でなければ修理にかかれない。その時は定められている5,000円や10,000円の特別基準単位では修理できず、ワーカーも被保護者もお手あげである。また据置となった教育費は、学校給食を除いても『学級費がかさみ、子供には全く泣かされます。今日も100円明日も50円では、教育費に飛んでしまう』と訴える父兄が大半だ。教材の持っていけない日には学校を休ませ、雨降りには家にとじこめる母親があることを忘れてはならない。これは怠惰なためだろうか？ 無知のためだろうか？ また育児諸費として就学前の児童にオヤツ代が出るが、これは月40円、一日当り一円余でアメ玉2ケも買えない。子供は大人と違ってききわけがないので、最低基準を押し付けるのも無理だ。元気な子供ほど着衣をよごし、衣服を破る。こうした場合食べるものを節約して買っていると答える母親で、一人として泣かないものはない。」(「自治体」第3集114頁)

(注4) 「扶養義務」の取扱いをめくって、次のような報告がある。「中には求められて縁付いた娘の所へ通知書がまいこみ、隠していた実家の様子が明らかになって家族との仲がうまくゆかなくなった若夫婦の悲話も聞かされた。遠く離れた親族から扶養してもらえとか、仕送り額の水まし増額で保護を廃止されている実例は多い。また、被保護者の側にも多くの問題点はあるが、保護の実施機関が被保護者に対して「保護の目的達成に必要な指導指示が出来るという。法27条のいわゆる生活指導指示権を楯にとって、あらゆる生活権への干渉が行なわれている。ワーカーに就任した時はそれでも被保護者の自由を尊重し、指示も最小限に止めているが、マンネリズムになるとこうした公理は無視してしまうし、無視しても平気な空気が流れている。保護費は何に使われるかは被保護者の自由であるが、ナベの蓋をはぐったり、魚を食いすぎるといって一々その使途に干渉することは、公的扶助における人権侵害になるおそれがある。すでに過去のことには属するが、土足で上り行李を足であけて内容物をしらべたワーカーの態度は死ぬまで忘れられない。彼奴は鬼だといって怒を含んだ老の目に、口惜しかった当時と同じ涙をうかべていた老婆の例もある。また、収入申告書や、27条の指示権によって、生活状況の説明を要求され、所定期日に来なければワンセットで停廃止される。また、資産処分という名のもとで本人の自立更生の源泉まで根こそぎ売り払わせることは、将来自立の意欲を失なわせ、半永久的に保護を継続させることになり、国家財政の面でも経済効果が乏しい。」(「自治体」3集115頁)

(注5) 「自立助長をはばむものは何か」で第3回集会では次のような発言がされている。「長野」から……「自立助長させるためには現在の生活保護法のように1カ月の費用を全部使いきってしまうという考え方ではいけない。最低生活とは事故があった場合対応できるようにしなければならぬ。また、資産を活用すべきだという見地で不動産等を処分させるのも自立助長を妨げている一因になっている。「山梨」から……自立更生というが、単に生活保護を打ち切ったから自立更生したと思うのは間違いである。単に収入が基準をオー

## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

バーしたということではなく、十分指導して行なうべきである。「北海道」から……生活保護者が更生した場合地域社会で暖くむかえない。また、福祉事務所の個別的な努力ではなくて、各行政部門が総合的な集団指導で更生をはかるべきだ。北海道ではある部落をとって、特別指導部落を作って成功させた例がある。自立更生したといっても母子世帯で子供の就職などにより、これはむしろ、子供を犠牲にしている例があることを「大阪」「東京」などから報告された。入院患者の場合、一部負担金が自立更生をはばんでいるとして、次のように「香川」から報告された。精神病の患者が16才で入院した時には、一部負担金が1,500円であったが、その後、父と姉が就職したので、一部負担金は7,500円になった。この家族は、この患者のいるかぎり、自立できないと深刻に悩んでいる。」（「自治体」3集より）

(注6) 「法の最大限活用」がいわれる基礎の上には次のような実態があったからである。つまり、「厚生省の実施要領（世帯分離等）すら最大限に活用していないケース・ワーカーが55%もいる」（東京都職の発言）（自治労「自治体」第5集61～63頁）

(注7) この「法の最大限活用」は、すでに第2回集会より発言され始めていたものである。第2回集会の議事録では、次のような発言がある。「衛都連」（大阪市衛生都市市職連合）代表より、「われわれは月一回ケース・ワーカーを交えて、話しあうことにしているが、ケース・ワーカーは法と人間性との間にはさまって悩んでいる。現在の厚生省の基準は5人世帯で月一万円となっている。これでは、更生指導はできない。こういった中で、私達は「法は人を生かすためにあるのではないか」ということを強調している。監査は厚生省、大蔵省、自治庁、行管ときびしいが、悪法ではあっても諸法規の全部の条文を活用して適用を最大限に拡げることが努力している。」と発言された。福山市職代表より「生活保護法は、最低生活の保障法であるにもかかわらず、現在では最低生活の規制法となっていると理解している。従って、法を可能な限り、拡大解釈して生活保護の適用を広げることになっている。」と発言があった。

(注8) 「住民の中での生活保護基準の位置づけ」であるが、「低い保護基準は何のため、誰のために存在しているか」「ウソをつかなくても生きている生活のあり方はどうか」が討議され、その実態が次のように出された。「…この中で『東京』から生活保護者より低い生活を行なっている労働者がいることが出された。つまり、臨時職員で1日240円から300円程度しか収入がない。」「『福岡』から石炭不況のしわよせが……すべて中小企業炭鉱である。その実態として学令児童数の把握が困難であること。児童の教育費の未納の状況について報告された。」「『東京』から、住宅扶助の中で基準以下の家に住んでいる人は全体の60%である。特別基準で救われるのも10%程度で基準の根拠がどこにあるのかわからないという質問が出され、これに対して『門司』からそれは昭和26年の家賃統制令によるもので、建設省の言いう方針をわれわれが強制実施させられているのだという回答がされた。」「また『北海道』から現在の基準のほかに700円から900円程度のヤミ所得の黙認をしないと生活できない。しかし、反面、基準を少しあげると村民の80%程度が該当してしまうという矛盾も生じてくる。」「『大阪』からは保育費として、乳児が栄養失調になっているが、基準が低いのでどうにもならない例が出され

## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

た。」(第3集「自治体」35頁)そして、天達忠雄教授は、これらのことに対して、次のように助言している。「基準の低さについては……佐賀では現行基準が高すぎるという話が出たが高すぎるのではなく広汎な一般住民の生活がひくすぎるので、厳密に適用すれば現在の被保護者の数倍の住民が該当者になる。しかし、地方財政がそれに耐えられないという気持を理事者もケース・ワーカーも持っているのではないか。勤労者全体の賃金または勤労所得が極めて低いということに基準額の低さを許している理由があり、またその逆の抑制作用が働いている。この基準額が国民の生活水準を決定していること、労働者の賃金を押える必要からこの基準が押しつけられているのである。以上の関係をよく検討する必要がある。したがって、若下のウソを黙認することにとどまらず、ウソをいわなくとも生活が保障されるようにしなければならぬ。」

- (注9) 全国自治研報告書の鳥取代表による「私は犬になりたい—自立更生はなぜ出来ないか—」レポートの中の「私達と保護基準」で、次のように報告している。「私達は今まで生活保護の基準は、単に保護世帯の問題としてしか考えず、この基準が厚生年金保険の年金額や国民年金保険の年金額算定の基礎として使われることによって、広く労働者階級や国民一般に押しつけられている事実を十分理解していなかった。また、こうした基準の引上げについては、厚生省は「日雇労働者や町村吏員の賃金との関連で、労働者や全国町村会が反対するのだ」といっているが、低い賃金がすべての賃金を決定するという賃金決定の原則を思いおこしてみると、こうした低基準、低賃金こそ私達を含めた全労働者の給与引上げの足を引張る元兇である。この黒い厚い壁をうち破るものは、生活保護者と私たち公務員、労働者がお互いに連帯意識をもち、労働者を中心とした大きな力を中央地方を通じて結集し、保護基準引上げを斗かかねばならないことが痛感させた。」(第3回自治研報告書 117～118頁)
- (注10) 第5回全国自治研報告書の都職労民生局支部自治研推進委員会は「訪問員の労働条件と意見」の中の「どうにも改善できないか保護基準」の項で、次のように報告している。「訪問員自身も低いとみとめてしまう保護基準について、被扶助者みずから『この基準で喰べられますか』といわれた時、私達はハタと困ってしまう。このような間に次の表のような答えをしている。『国できめたものだからどうにも出来ないという』人が多く135人、次が「積極的に欠陥を説明し、組合その他で引上げの要求をしていることを説明する」という労働階級の統一戦線への積極的な態度を示すものが、108名である。そして、この『国で決めたのだから……』と傍観者のような消極的意識の人々は、『私達も組合やその他で積極的に……』という積極的の態度のものとは比べ、経験年数の古いものにわずかに多い傾向がみられる。…学歴の点では、積極的の態度は高校卒より大学卒の方が多いうのである。」(前書 155頁)
- (注11) 「収入認定と生活指導」の矛盾では、当時の職場に仲村理論が、状況把握した「生活指導のために収入認定をきびしくする」のとは逆の場合として次の発言がある。「本来福祉行政の仕事の研究をするため、一週間に一度位会合をもった。ところが研究すればするほど、壁に突当ってしまう。それは、保護法の収入認定の問題と生活指導の問題である。収入認定をきつくとすれば、自立更生する余裕がなく、生活指導に重点をおくと、収入認定が甘くなって

## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

監査に叱られる。だからケース・ワーカーは生活指導はだめだから、収入認定をしておればいいという気持ちになってしまう。厚生省自体も国の仕事だからでたらめにやってはいかん。収入認定は厳格にやれという通知をだしている。県の監視の人達に不平をいうと「日本の福祉行政は幼稚で指導をする段階ではない。アメリカは大学をでてから三年間の実習をうけ、それからケース・ワーカーとして、第一線に出て来る。ところが日本では大学出のケース・ワーカーは少ない。また、専門的な講習もうけずに第一線にでる。だから生活指導等はあつかましいといわれ、まじめに生活指導をしようという気になれない。」(第1回自治研集会議事録より)

(注12) これらの考え方に対して、次のような討論が行なわれている。「宮崎…こんなことをいうと袋叩きにあうかもしれないが、私の意見はこうである。収入認定はむしろ、からくした方がよい。そうしないと惰民養成の危険がある。カラクするとどうしても働くようになる。将来のことを考えるとカラクした方が本人のためにもなるし、自立更生を助長することになる。」(「自治体」第3集42頁)「神戸…さきに生活保護は惰民養成であるともいわれたが、それは保護は金をくれてやるんだという恩恵の考え方があるからだ、相手の権利を認めべきだ、人間は遊んでいるほど不幸なことではない。収入については徹底した申告主義をとっている。」(自治労「自治体」第3集43～44頁)

(注13) 第2回集会で、名瀬市代表は、次のようにのべている。  
「監査の継続の過程で、被保護世帯1,478世帯が978世帯にへらされた。そして保護費の基準額の低さから来る収入の過小申請の問題がある。あらゆる保護者の収入をケース・ワーカーは5,000円としたが、本人は2,000円としてきた。このことで、ケース・ワーカーは相手からつるしあげられた。職場で話し合った所、最初は5,000円と認定すべきだという意見が多かったが、現在の基準額そのものについて、話し合っていくうちに、現在の基準額そのものが止むなくウソを申告させるのであり、基本的権利＝生活権を守るために多少のウソは黙せざるを得ないという意見も出て来た。」

(注14) 自治労「自治体」下関集會報告書26頁

(注15) ワーカーと扶助者の「共通の広場」づくりでは次のような報告がされている。福島県職代表は、「本人とじっくり話し合うことが大切だ。その人の立場に立って話し合って行けば認定などにおいても解決の道は見つだけせる。認定を苛酷にしない方が自立更生の効果が大きい。しかし、それだけでは解決できない面もあり、被保護者の栄養問題について保健所と懇談するかあるいは免除については税務事務所等と連絡し合う等のことも大切だと思う。」福岡県職は、「収入の基準控除は被保護者に最も大切な労働意欲を阻害してしまう。勤労控除の枠をひろげて、働きがいのあるような処置をすべきだ。」(自治労「自治体」第2集)

(注16) 「法の最大限活用」も「共通の広場」づくりや「はなしあい」の中で、おたがいが反省しあいながら本質をつかんでいく。第2回集会では、次のような討論になる。東京(都職)代表は、「法を可能な限り拡大解決するという点でケース・ワーカー自身ももっと勉強する必要がある。例えば年間3,000円の特別控除のあることを知らないケース・ワーカーもいる。」とのべ、日患代表は、「…また、医療扶助の監査が近く行なわれることになっているが、昨年監査の際婦人のフトンめぐるって枚数を数えるという例も出た。この

問題をとり上げ厚生大臣に抗議した時、大臣は、『それは現場のケース・ワーカーの責任だ』といった。われわれとしては、法を守ろうとするケース・ワーカーをそんな所までおしこめていった政治の貧困にその責任があると理解しているが、こういった問題も話し合いで解決できると思う。」と述べている。

- (注17) 栃木県県庁支部厚生課報告の「生活保護行政の実態」で「私達達の被保護世帯へのサービスについては、いろいろと考えられ、また実行されていると思われるが、生活相談の事項を除いて、専ら実施要領等に規定された取扱いの過程の中において私達はもっと真げんに保護をうける立場になって事務処理を行なうべきことを反省し……「特別基準」として「前にもちょっとふれたのであるけれど特別基準とは、個々人それぞれについて需要の度合が異なるのであるから一般的生活費でそれを補足できないときに用いるべきものであるが、これの活用が比較的消極的ではないか。」と報告している。(第3回全国自治研報告書94頁)
- (注18) ミーンズテストの「不快感」はどうしてもはいり込む。「私たちの仕事の大半少なくとも80%がそれに当られるが、被保護者にとっても死活の問題となるため、利害が全く相反することになる。この結果は、アンケートでも36%の者が、細かく調べられて嫌だったと不快感を訴えていた。最後のギリギリまでの生活をしている被保護者は、今の基準や冷たい運用の中で、“ドッコイ生きてゆく” ためにはウソをつかなくてはやってゆけない。このため『見るべきものは見、引締めるべきものは引締める』という第14次改訂の態度はくずれてくる。ワーカーに対して厚生省は「被保護者との心理的葛藤を通じてではなく、ワーカーと被保護者の人間的相互信頼の上にたたって収入認定を行ない相互のなっとくづくによる自己決定への道をとらせるべきだ」としているが、こんなことが出来るわけがない。そんな生ぬるいことをすれば本庁や県本庁さではこわい大蔵省、行政の監査、査察指導でこれ見たことかと事故率にあげられコテンコテンにやっつけられることは火をみるよりも明らかである。このためワーカーは収入申告書や本人の申立が信頼できず客観的な裏づけ調査が必要となってくる。こうしたことは大半の被保護者は不正直か怠け者で信頼できないという気運を生み、収入を過大に見積っても、不適切な収入認定をやっても良心的に苦しまなくさせている。ツミ草をしているので野菜の一部自給をみなし、中学生に流木拾いをさせて薪の自給をみたり、畑がなくとも大半はもらうだろうと贈与にしたりしているが、こうした生きるためのウソと、これを洗い立てる側とのイタチゴッコは、いつ果てるともなく続けられている。結局これは問題が他にあるとしても、ウソをつかなくても食える基準が定まらない限り、被保護者とワーカーの非妥協と相互不信頼の立場はなくならないであろう。こうした中からは、自立更生などは実質的に生まれてこないし、更生などということは、全く画にかいた餅でしかない。」(全国自治研集會報告書第3集115頁)
- (注19) これらの方向をめぐる、鳥取代表と北海道代表によって、第3回全国自治研集會で次のように討論されている。「鳥取」は…「基準が低いので、生活できないということはわかる。しかし基準の低さを収入認定でカバーしてよいただろうか。収入認定を厳正にやらないと保護基準を上回って生活する人ができる。また、収入のある世帯とない世帯がある。地区担当員によって差別

もできる。ボーダーライン層との差別もできる」とのべ、「北海道」は…「北海道の福祉行政は革新道政12年の上にのびてきた。生活保護法そのものをとりあげて考えると鳥取のような事になる。しかし、生活保護では社会保障の一環として考えるべきである。基準は低いということ、生存するだけでも基準の1.6倍位の生活費がかかるのは事実である。従って収入認定においてゴマカスという考え方そのものに問題がある。同時に自分だけがいい子になるという考えではなく、国民の所得水準を上げるという方向を考えるべきである。」と述べている。(自治労「自治体」第3集43～44頁)

(注20) 「法の事実認識と法の最大限活用」について、第3回全国自治研で次のような発言がある。「保護者に基準の低さを理解させたり、速かに開始をしたり変更等の場合十分な話し合いをしているかどうか反省すべきであろう」(群馬)「収入認定は厳正にすべきだという考え方もあるが、その前に、出たケースについて法の運営を拡大してもらいたい。例えば、世帯分離のできる場合もしていないこと」(日本患者同盟)「収入認定は合法のワクの中でやってゆきたい。本人からの収入申告書を信用して追い打ちをかけて調査するなどのことはやめたい」(栃木)(自治労「自治体」第3集42～43頁)

(注21) 第3回全国自治研集会上では、「職場での討議」が強調され、「…ケース研究会をもって、全ケース・ワーカーの意志を統一すべきである。そして基準が低いということをワーカー自身のものとすると同時に、保護者にも徹底させるべきである。」(福島)という発言があった。

### (3) 権利性助長への生活指導論

「権利性助長への生活指導論」(注1)の中で討議された「分野」をその「過程」の中で分類すると、(イ)申請時の「ためらい」の克服(つまり申請権の自覚化問題)(ロ)保護実施過程の信頼関係の強化(ハ)廃止時の自立助長問題である。これら三つを結ぶ糸は、扶助者の側から見れば、「権利と自立の助長」論であり、社会福祉主事の側からみれば「そのための生活指導」論としての把握でもある。

(イ) 開始時の権利性自覚化問題 基準すれすれの世帯が多くおり(注2)、その中で保護を申請することが権利化されていない(注3)。それは、この開始時における「権利性自覚化過程」は保護をうけることでいやな思いをすることが多く(注4)、扶助者自身が劣等意識に沈み(注5)がちだからである。

しかし、自治研集会の討議では、これらの傾向に対して、「基本的人権思想と人格尊重」が、手続的な社会福祉主事の態度の問題から(注6)、権利意識助長の教育的機能の指摘や(注7)集団行動の中での権利意識の助長化(注8)の実践が報告されていた。しかし、これ以上「申請権の自覚化」の運動は、社会福祉主事の側からは行なわれず、しだいにその主導権は住民運動——特に全

生連運動に移って行った。

㊦ **改善の方向でこそ実施過程に信頼関係** 扶助者との信頼関係に注意して、若干非科学的な態度を犯してまでも「人間的つながり」を求めて(註9)いこうとするものもいたが、労働条件として事務量が多いこと(註10)や、行政機関として上からの収支認定の方針の重視が、「人間的取扱い」(人権保障的実施過程)を軽視して行く(註11)、これらの状況は、当然に「対等な人間関係」を困難にする(註12)。

しかし、「保護実施過程の信頼関係」についての「実態調査」は、扶助者が社会福祉主事に「気軽に相談出来るか」というアンケートに、14%位しか「出来ない」と拒否的に答えたのみである(註13)。社会福祉主事も「事務的にやるか、ケースワーク的配慮をするかどうか」では、両方とも半々位の意見である(註14)。

そして、自治研集会の討議では初めから「保護実施過程の信頼関係は本質的に成立しないものだ」とは考えていない。それよりも、きわめて困難ではあるが、その阻害要因をとりのぞくという「改善の方向でこそ保護実施過程に信頼関係」は回復され強化されると考えられていた。

㊧ **廃止時の「自立助長」問題** 第3回自治研集会当時の報告にみられる扶助者の実態は、「他に負担をかけるのだから早く更生したいと思っている」ものが多く(註15)、この意識を逆用して「自立助長への生活指導」にもって行くという「古典的」な意見もみられたが、自治研集会全体の方向は、第2回下関集会で天達忠雄助言者による発言—「福祉民生行政の積極的な意味は、その対象者に金や物を与える一時的な慈善救済事業ではなく、そのような人達がなるべく早く自身で自分の運命を切り開いて行けるようにすることだと思ふ」(註16)という助言の方向での「自立助長の生活指導」論を実証的に考えようとしていた。

川崎市職の調査は、保護者の生活の「計画性」を問題とし(註17)、その結果自立更生要因に「意欲の重視」が民生委員等に多くみられる反面、扶助者からのアンケートによれば「適職のないことや収入を増すこと」にある(註18)と報告されている。茨城県大子地方福祉事務所分会のアンケートにおいても、「自立助長の方策」として「働いているが低賃金のためにどうにもならない」という答が35%もあり(註19)、労働政策との関連の重要性が報告されている。

廃止時における自立助長論をめぐって、その自立の基礎構造を分析した



公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

「生活を守る社会保障を——生活保護世帯の実態——」（第9回自治研報告書集・福岡県庁職員組合北筑前福祉事務所班提出）によれば「自立可能世帯の分類化」をめぐる、その自立可能性の高いAケース分類でも、「世帯の自立の妨げとなっている最大のものは、本人の働く希望にもかかわらず、仕事の得られないこと、また仕事を得られたにしても生活保護基準よりも低い賃金が、その自立の足をひっぱっていることである」(注20)と指摘している。

(注1) 公的扶助ケース・ワーク論としての討議を出発点にもちながら、この分野での発言に「生活指導」という言葉が多くみられる。これは、行政当局がつかっていたことと、日本の民主教育運動の中で生れた「生活指導」論と二つの意味でこの分野にこの言葉が多くつかわれたのだと思われる。

(注2) 厚生行政基礎調査による「低消費水準世帯」の推計は次の通りである。

	全国推計世帯数 (千世帯)			全国推計世帯員数	全世帯に占める割合 (%)			全世帯に占める割合
	線数	耕地面積	耕地面積		総数	耕地面積	耕地面積	
		0.3ヘクタール以上	0.3ヘクタール未満			0.3ヘクタール以上	0.3ヘクタール未満	
昭28	2,043	423	1,320		11.9	14.4	10.9	
29	2,036	643	1,392		11.1	12.8	10.5	
30	2,042	714	1,329	9,990	10.8	14.1	9.6	11.3
31	2,062	701	1,361	9,795	10.2	13.2	9.1	10.9
32	1,923	597	1,326	8,508	9.3	11.2	8.6	9.4
33	1,688	548	1,140	7,421	8.1	10.6	7.2	8.2
34	1,603	493	1,110	6,854	7.4	9.6	6.7	7.5
35	1,579	458	1,120	6,670	7.0	9.0	6.4	7.2
36	1,306	291	1,015	4,983	5.6	5.9	5.5	5.3
37	1,333	304	1,029	5,049	5.7	6.2	5.6	5.5
38	1,482	268	1,219	5,113	6.1	5.6	6.2	5.5
39	1,387	204	1,183	4,608	5.6	4.3	5.9	4.8
40	1,531	210	1,321	4,776	5.4	4.4	6.3	4.9

資料) 原省「厚生行政基礎調査報告」による。

注) 低消費水準世帯とは世帯人員別にみた家計消費支出が生活被保護世帯の消費支出と同等もしくはそれ以下の世帯をいう。

(注3) 「低消費水準世帯数と被保護世帯人員の比率の変化」は次の通りである。

年度	全国推計世帯員数 A	1ヶ月被保護人員 B	A/B	年度	全国推計世帯員数 A	1ヶ月被保護人員 B	A/B
昭30年	9,900	1,929	5.1	昭36年	4,983	1,643	3.0
31	9,795	1,775	5.5	37	5,049	1,674	3.0
32	8,508	1,623	5.2	38	5,113	1,744	2.6
33	7,421	1,627	4.5	39	4,608	1,674	2.7
34	6,854	1,669	3.7	40	4,776	1,598	2.9
35	6,670	1,627	3.0				

- (注4) 第3回自治研報告書集では、鳥取県職労中部支部「私は犬になりたい—自立更生はなぜ出来ないか—」では、「与えてきらわれる仕事」として「昨年の被保護者のアンケートの結果では、保護を受けていることで、いやなことがあったというものが80%もあった」と報告されている。山形県職西置賜支部「被保護者からみた生活保護」の報告書では、100分の1抽出であるが、43世帯を標本とし、「被保護者が保護を廃止された後生活に困ってどうにもならない時にはどうしますか」という問に対して、「生活保護を受けたいと思う」と答えたものが85.0%（その理由の内訳 (1)親威がない18.0% (2)頼りになる人がない24.0% (3)その他58.0%）「生活保護を受けたくない」と答えたもの15.0%（その理由の内訳 (1)他からいろいろいわれる12.0% がまんする78.0% (3)その他16.0%） 全国自治研報告書第4集の中で、香川県大川福祉事務所報告の「保護世帯はどう考えているか」（昭和33年4月10日～昭和35年3月31日までに廃止した216世帯を追跡調査し、回収は81.5%の176世帯）で、「生活保護」を「国民の権利としてあることを知っていた」が23%で「知らなかった」37%で、「これからも困った時保護を受けたいと思いますか」では、「受けたい32.5%、受けたくない39.1%、わからない22.5%、記載なし5.9%」で「受けたくない」が一番多く、その理由では「近所がうるさい10.1%、ひげ目を感じる24.2%、親類に迷惑3.0%、民生委員や福祉事務所にあれこれ言われる8.9%、DK26.6%」と報告されている。（同書6頁参照）
- (注5) 「保護者の劣等感」については、第2回自治研報告書集で、「…福祉事務所は、その性格、実情からして、対人関係の操作を主としているだけに常に反省もし、これら正常な社会水準からの脱落者あるいはそのおそれのある者を対象としているだけに、これらの人はややもすると卑屈感、劣等感を起し易いので、誠実な親身以上の愛情で終始応待しているのがいつわらない実情である。」（第2回自治研報告書集91頁）
- (注6) 『基本的人権思想と人格尊重』については、次のような報告がある。「社会福祉の基本をなすものは基本的人権の尊重であり、相手の人格を尊重すればするほど、その方法手段は変ってくる。これらの対人関係を主とするだけに、精神的な悩みも物心両面の改善事項も多く、一朝一夕に解決のできない事項が後を絶たず、したがって、これが改善向上をはかるために……」「訪問」や「扶養義務」交渉には、「…その交渉には、相手の人格を尊重するため、必要以上の細心の注意を払い、結核家庭を訪問して、患者の咳に嫌な顔もできず、汚ない座布団にも席を同じくし、親切からだされる番茶も、むげに断わるわけにはいかない。危険な倒壊寸前の家屋にも立入り、修繕のできない家庭でもそれは自分のことなりとして、修繕に協力してやるなど、福祉主事は危険なことも多いが、県民の奉仕にも細心の注意を払っている。」（第2回自治研報告書集91頁）
- (注7) 横須賀市職民生支部の報告書「被および要保護者の生存権」（第回自治研報告書集）では次のように報告している。「要保護者の教育宣伝活動」としてまず「保護のしおり」をつくり、PRするとともに「もう一つのわれわれには、ケース・ワークという技術を経て被保護者等に接することになっているが、ケース・ワークには教育的機能があるので、この機能をもっと研究して、要保護者の権利意識をもっと強化せしめるようわれわれの目的実施に参

- 画せしめるよう努力する方法を考えたい」(同書39頁)
- (注8) 「住民共斗」の例として、小倉市による実践報告の中で、小倉市生活と健康を守る会との共斗の例がある。「未解放部落のように、70%以上の貧困者の密集部落であることろで、懇談会を開く以前には、生活保護をうけるのは、『お上のやっかい者』という見方が強かった。こうした考え方は保護をうけない者は監視者となり、保護者は囚人に等しかった。かれらの貧しさは、歴史的なものであり、貧しさが『当り前のこと』であった。したがって自分自身生活保護基準以下の生活であることを知らずに、自分の生活が標準であると考えて来た。生活保護をうけるのは、もっとも何も持たない連中だというのである。こうした事情から部落では母子世帯が老人世帯以外の保護世帯はきわめて少なかった。かれらは、私達が保護は国民の権利であることを話し、二・三世帯の計算をして見せ、田圃の6反や7反あっても保護はうけられること、浮羽郡の前原町で八反のものが受けていることを説明すると、『始めて胸のつかえが下りた。これで生きる希望ができた』と語った。こうした場面は行く先々でみられた。…今日社会保障の確立のために、貧困者が耐え難い屈辱の生活苦から、やむにやまれぬ斗争に起ちり始めている。」(第5回自治研報告書集85頁)
- (注9) 京都府職舞鶴支部「第一線からみた民生行政」(第2回自治研報告書集94頁)では、「ケース・ワーカーの仕事が金銭の給与だけでことたれりとするものでないで、被保護者更生の指導についても、あるいは保護家庭の人間的なつながりを保つためにも、死体の処理、葬儀、結核患者の面接にも『マスク』を使用せず、喜んで住民の応対にあたらなければならない。」と述べている。
- (注10) 奈良県大和高田市聯報告書(第2回自治研報告書 119頁)でも「…面接が1ケース30分位かかる。解けぬ乱れ糸を解きほぐす根気と努力がいる。喜怒哀楽が錯綜し、クライアント(保護者)と共に貧苦と戦うケース・ワーカーの責任は重い。ワーカーの一挙手一投足が敏感にクライアント(保護者)に影響してゆくに、死と対決する以上に真剣である。2〜3軒を廻るともう午を過ぎる。相手方でメンを食うわけにも行かず、また遠い道を重いベタルを踏んでくる。面接につづいて何の某という有力者ができて圧力で福祉主事を押さえようとする。納得させるのに苦労する。その間に決裁箱にたまった事務手続をする。ガリを切り、印刷する。関係法規をひっくり返して研究する。またも来客、ダブルように電話がかかり、長男が精神異常をきたして暴れているから精神病院へ手配してほしいと SOS。まるで蜂の巣をついたように、さんざわめき泣くにも泣けない。」と述べている。
- (注11) 第3回自治研報告書集尼崎市福祉事務所「職員の意見と関心からみた公的扶助行政の現状」では次のように述べている。「○ケース・ワーカーとは名前だけである。今度の厚生省の監査においても、収入認定、医療扶助の技術的なことのみであつて、対人関係については一言もなかった。このことをみてもケース・ワーカーは有名無実になっている。行事の量からみても、自分でケース・ワーカーなどと称するのがおこがましい。認定屋、調査屋、そのものである。○仕事過重のため仕事が乱雑になっている。ケース・ワーカーなどそのけで収入認定にほとんど重点がかかっている。○受持世帯数が余りに

も多すぎるようだ。社会保障制度が職員の労苦で支えられている。当局はその結果、咲いた花だけは摘み取って利用するが、常日頃から福祉事務所職員を積極的な理解で働きやすくしているだろうか……。ケース・ワーカーは自分自身の労働条件を犠牲にしないように。ケース・ワーカーの労働条件の向上が今は先決だ。○矛盾とギマンに満ちた現行実施要領を根底からひっくり返す行動が今こそ必要だ。相手をだまし、自分をごまかさざるを得ない現在の状態から、一時も早く脱出すべき時が来ている。○第三者的な見方であるが、本来のケース・ワーカーの仕事をしようにもできないのではないだろうか。労働条件の問題だけではなく、生活保護を受けなければ生きて行けない人達を次々に生む社会で、職業としてのケース・ワーカーのあり方とは、一体どう思うことだろうか。○専用の面接室、その他の諸設備を充実にしてこそケース・ワークができる。現状では名ばかりである。」(同書 127 頁)

- (注12) 第3回自治研報告書集の全道庁日高支庁、「社会福祉主事と被保護者との人間関係と問題点について」報告の中では、「被保護者の考え方と福祉主事」の項目で、「保護を受けることが権利といわれているが、実際において扶助費の支給はともすれば個人の自由や尊厳を奪いがちである。地域社会の人が被保護者に導徳批判を加えたり、その生活に干渉しようとするかもしれないし事実干渉や批判している例もある。被保護者は、これに反発を感じたり屈辱感を味わされ、不安を感じたり又かえって反社会的行動を起こすかも知れないのである。また、保護はかえって被保護者の依存心を強めたりして、その人格を損うおそれがある。もちろん福祉主事の側から被保護者のそれぞれの立場を理解し、根本的には被保護者との信頼関係を保ち、また周囲の人々との関係においてもよい雰囲気を作り出すことに努めなければならないが、実際において被保護者にとって福祉主事は収支の調査を主としてしているとられ、信頼の度合も低く、場合によっては反発的な気持まで持っているものもある。しかしながら、反面コツコツと被保護者との信頼感を深めて行なっている点もあることを否定しているものではない。」(同書63頁)と述べている。
- (注13) 「地区担当の社会福祉主事に対して気軽に物事を相談できますか」という問に「1.相談できる 78.0%、2.相談できない 14.0%、3.どちらかわからない 8.0%」と答えている。(山梨県職西置賜支部「社会福祉関係職員の実務を通して被保護者から見た生活保護」(第3回自治研報告書97頁))
- (注14) 札幌市職「福祉行政を進める職場の実態はどうか」(第5回自治研報告書集)の報告では、「ケース処理をケースワーク重点に処理しますか、または事務的に処理しますか」に対し「ケースワーク重点に処理する 36.7%、事務的に処理する 3.3%、現状では事務的に処理せざるを得ない 46.7%、無回答 13.3%」と現業員はこたえている。
- (注15) 山形県職西置賜支部「社会福祉関係職員の実務を通じて被保護者からみた生活保護」の報告(第3回自治研報告書集)の中で、「生活保護を受けていることについてどう考えますか」に対して、「1.国民の当然の権利だから何とも思っていない 5.0%、2.他に負担をかけるのだから早く更生したいと思っている 87.0%、3.その他 3.0%、4.未回答 5.0%」とこたえている。
- (注16) 自治労「自治体」第2集28頁参照

## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

- (注17) 第4回自治研報告書集川崎市職民生支部「保護行政の問題」42～50頁参照
- (注18) 川崎市職民生支部「保護行政の問題点」では、「ケース・ワーカーのアンケート」では「現在の社会情勢のなかで、自立更生を阻止するものは何か」という問に対して、イ 一般基準が低い 23%、ロ 生業扶助基準が低い 43%、ハ 更生意欲がない 34%、ニ 実施機関の指導が足りない 0%、ホ 社会状況が悪い 0%「民生委員のアンケート」では、「被保護者は現在の社会情勢の中で自立更生が出来るか」という問に対して、イ できる 20%、ロ できない 76% (A. 基準が低いから 21%、B. 更生意欲がないから 42%、C. 就職が困難だから 25%、D. 更生資金が足りないから 8%、E. その他 4%)「被保護者のアンケート」では、「自立更生するには」という問に対して、「イ 適職がない 24%、ロ 収入を増すこと 25%、ハ 働き手が増すこと 12%、ニ 率の良い内職 15%、ホ 無回答 24%」というこたえである。(第4回自治研報告書集44頁)
- (注19) 第7回自治研集會報告書集 茨城県大子地方福祉事務所分會報告 177頁
- (注20) 第9回自治研集會報告書集 126頁参照

### (4) 「住民共斗」の空文化とその遺産

「劣等処遇」との斗いや、「権利性助長」への生活指導論をめぐって、「住民共斗」論は、改善の方向を「行政ルート」のみでなく、「地方自治体そのものの民主化」を住民要求中心に、住民と共に闘う展望の中で位置づけていた(注1)。

第4回集會(昭和35年)頃は、「住民共斗」論路線を「住民各階層」が自からの「自治体要求」を中心にすえて、自治体労働者とともに闘うということではなく、片方では「住民へのPR活動」という理解から、「自治体労働者の斗いに有利な方向で、その手段に住民組織を使う」という「自治体労働者のエゴイズム」中心の理解への方向と、片方では、住民組織を「生活を守る会」のみに矮小化し、「守る会」共斗のみにはしり、かえって「守る会」運動にひきずられ、「自治研」運動が職場から浮くという傾向との両極分解の危機にたたされていた。

そこで、本来の「住民共斗」路線をつらぬくには、「社会福祉主事の組織化」を下から行ない、特に「職場自治研」を確立することが前提であるという横須賀市職の指摘のように(第4回自治研報告書)かなり強い市職労と柔軟で強力な地域組織が出来ていない限りむずかしかった。昭和36年の第5回自治研集會報告では、北九州市における「市職労」と「生活と健康を守る会」との共斗の事例報告の例をみるのみで(注3)、昭和37年の米子市福祉事務所職

員が生活を守る会会員による暴力事件後の職場自治研運動<sup>(注4)</sup>をふくむ「住民共斗」問題は、「職場の真剣な斗いなくして階級意識に徹することも、本当の住民共斗を組むことも出来ないことが改めて認識された」<sup>(注5)</sup>と助言者団の感想として庄司光氏によって言われている。

そして、住民要求とその住民運動と自治体労働者の運動は各分野において理論通りな「共斗」がくめず、第6回集会における「自治研運動の総括」は次のように述べられている。「……こうした政策を具体的に批判し研究し、実践にうつし、どう是正し対決していくかを職場で地域で中広く進めるために、自治研活動分科会は討論意見の傾向として、職場自治研は職場に組合を確立し、職場での労働組合の発言を強める活動である。その意味において職場斗争が基礎であり原則であるということが確認された」<sup>(注6)</sup>と。

しかし、その後「住民共斗」路線は、スローガンとして「闘う職場自治研」が呼びかけられながらも定着せず、若し「闘う職場」が若干なりとも確立しえよとしても、昭和38年以後の職場への合理化は、まず「労働条件の概得権」の確保の斗争にせばめられ、被扶助者の稼働能力者への取扱いの悪化に対して、被保護者の一人一人の具体的な要求をあきらかにし、被保護者一人一人を憲法の民主的意識に自覚させる過程の分析を行ないきれず「住民共斗」路線は空文化して行った<sup>(注7)</sup>。

福祉事務所自治研運動をふりかえり、今までの「公的扶助ケースワーク論争」の限界を大きく克服するかにみえた「住民共斗」路線は日本の労働運動の未成熟と地域民主化運動の弱さの中で空文化したけれども、その路線の可能性はたえず秘めており、この「可能性の展望」はそれ以後の力強い励しになって来た。

そして、これら自治研運動が職場に残して行った遺産は、貧困現象を社会科学的にみる視角と扶助者の「人権」保障への姿勢であった。しかも、これらの遺産を守るという消極的視点にたったとしても、そのための「従事者運動の主体性」確立の必要性が痛感されており、その遺産は心ある人々によって当然引きつがれて来た。

しかし、そこから残された研究課題は、論点が具体的であるかにかかわらず、その研究の「実証性」の不足は、「住民共斗」路線の運動論をささえる「科学性」と「力関係」を培うまでには育たずに、これらの課題は、次の「公扶研」運動に引きつがれなければならなかった。

- (注1) 「住民共闘」についての社会福祉部会での初めての討議内容は次の通りである。「北海道」代表は、「…われわれもそうだが、一般住民も含めて日常的学習活動が欠けている。政治が悪いんだから、われわれがいくら努力してもどうにも福祉行政はよくなるんだという思想は危険だ。市民政治協議会や、自治体白書運動に、行政にたずさわっている職員も地区の労働組合も積極的に参加すべきである。そして行政を住民のものにするために自分の役割は何だという自覚を持たねばならない。」とのべ、「福岡」代表は、「…福岡には炭鉱の失業者で組織している生活保護受給者だけの組合がある。この組合を通じていろいろな要求を出すけどもつき破れない壁がある。地方財政という壁がある。この組合の中へケース・ワーカーが入るべきだと思うけども入ってこない。個人としては賛成している人もあるが、課長なり係長がおさえてしまう。…このため、生活保護者の当面の敵がケース・ワーカーであるという悲しい事態も生れている。今後は、生活保護組合と職員組合が結びついて発展すべきであると思う。」とのべ、「川崎市の自労代表」は「…私も住民の一人であるが、川崎市では住民と結びついたケース・ワーカーが福祉事務所でも発言権がある。従って4年も5年もいて係長や課長になってゆく。それをまだ日雇労働者の組合もバグアップしている。」と住民組織を代表して発言している。(自治労「自治体」第3集44頁)
- (注2) 山口県玖珂福祉分会は「ケース・ワーカーは住民から信頼されているだろうか」というレポートの中で「われわれは住民の福祉向上めざして住民と共に歩んでいるだろうか」という問に対して、職場で次のような「集約意見」を出している。1. 生活保護法以外の他法他施策等を活用すべく常にあらゆる手段を講じて法律を住民に知って貰う必要がある。2. 義務のみを大きく感じ権利を主張し得ないということが社会的地位からくる劣等感として多くの貧困者に内在するが、この点よりよき助言者として働きかける必要がある。なお、この面については地区民生委員がこの協力体制を築く必要がある。3. 貧困者の勤務先はほとんどがいがわしい個人企業であり、社会保険に加入していないのが現状で総て労災保険に依存している。」(第4回自治研報告書集36頁)
- (注3) 田川福祉事務所班の第5回集会の報告では、「自治体労働者と被保護者との関係はいかにあるべきか」ととりあげ、次のように報告している。「炭界不況とこれともなう炭鉱合理化法により、田川地区の失業者は昭和33年暮より急激に増大して行き、福祉事務所の仕事も必然的に増加し、ケース・ワーカーの不足のため生活保護法の適正実施は全く不可能の状態となって行った。これを時期を同じくして保護者組合の組織が作られて行き、ケース・ワーカーに対する、保護者組合よりのツキ上げがひどくなり、ケース・ワーカーは莫大な仕事を抱え、職制の圧力と保護者組合よりのツキ上げの間で立って、非常に苦しい立場に立たされた。このような状況の中で職場では自分達の苦しみが、あたかも保護者組合のためであるかのようなサックにおちいり、同じ地区労に加入している組合でありながら、自分達の組合が保護者組合からツキ上げられることは不合理であり、われわれは地区労より脱退した方が好いというようなことを聞かれるようになった。職場委員はこのことを解決するため、再三会議を開き、論議をかさね問題解決のために一応保護者組合と地区労とで話し合いの場を持ち、お互の立場を理解し合う必要性がある

と判断、さっそく、職場大会に計り職場の了解を得たので保護者組合の人達との話し合いの場を作った。その中で保護者組合より、組合員の苦しい生活実態が報告され、特に福祉事務所のカコクな収入認定が上げられた。すなわち、見込収入認定（これはケースワーカーと被保護者の力関係にほとんど左右されている）。自給認定、内職収入認定および、ワーカーの感情による認定、各種加算の漏れなどの問題が提起されいろいろと相互の立場に立って論議された。その結果、ワーカーの感情による問題の処理、加算の漏れなどケース・ワーカー自身の問題については、今後このようなことのないようわれわれも努力し、保護者組合もわれわれの職場の人員の不足によって生ずるサービスの低下に理解を深め、一方内職収入認定、見込収入認定、自給認定などの問題については厚生省、県の指導に基くものであり、このことでワーカーをツキ上げることがお互いにマイナスであることが理解され、人員不足の問題と併せて、今後お互いに力を合せて闘う必要性が認められた。その後、保護者組合のケース・ワーカー個々に対するツキ上げは次第に少くなり、お互いの立場を理解し合って、仕事もスムーズに運ばれるようになって行った。」（第5回自治研報告書集77頁）

次に福岡県連小倉市職放、「生活保護法を住民に知らせる運動」の報告で「小倉市において部落解放同盟が中心となつての生活保護申請の大衆運動が発展している。この運動は、解放同盟小倉地協と生活を守る会、市労連の三者共催で部落毎の保護申請の懇談会を開き、無権利の状態に放置されている部落大衆に生活保護が法律に従って誰でも受けられることを知らせ、現在の貧乏から抜け出す道すじの一端を明らかにしようとするもので、6月16日から月末まで25ヶ所で開かれ、農繁期のため一端中絶されたが7月中旬再開、7月中旬同盟の方で約300件の申請を集約している。この運動は開始されたばかりで今後の発展が期待されるが、この運動に際しての自治体労働者のとりくみと若干の問題点を中間総括の形であきらかにしたい。」（80頁）「小倉市の不就学児童の大半は部落の子である。最近市教組と同盟が、“同和研”を作り組織的に校外指導の強化などの方針を実践し除々に成果をあげているが、ケース・ワーカーの悩みも多い。“子供を学校にやらないと保護を打切るぞ”とつい口に出してしまうことがある。個人指導の限界を誰しも感じている。グループ・ワークで指導方針をたて、実践せねばいつも話しには出るが、その余裕がないのが実情。同盟の支部役員各校の同和研究委員と組織的な対策が進んでいるので、ケース・ワーカーとしての方針を確立せねばならない。産児制限の指導についても同様である。」（82頁）所得倍増の掛声の中で“貧困”が倍増され、ポーターライン層が著しくふえていることを毎日の仕事を通じて痛感している。しかし、この層の住民達が自らの権利意識に目覚め、最低賃金制をはじめ、生活保護基準の大幅引上げなど、真の社会保障斗争に立ちあがる客観的な条件が成熟していることを示している。現在の生活基準は全く『働く意欲を失わせ、生存ギリギリの保障』といわれているが、その『法を活用し、団結して生活向上を闘いとる』ことを知らない住民がまだまだ沢山いることをわれわれは実践の中で知った。『法の適用』自体、生活向上の問題解決へ半歩でも進むものではないかも知れないが、『税の減免』や『国民年金の掛金免除』や『教科書代を無料』といった副産物でなく、自らの権利として『法の適用』を受け、団結の力で“貧乏”から抜け出すことを知りつつあるということではな



## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

かるうか。このことは、面接の中で部落の大衆がスラム街の住民と異って、『卒直に生活実態を明らかにし』『権利』として要求している実態がうかがえる。」(前書82~83頁)と述べている。これらの動きに対して、住民組織である「小倉生活を守る会」の報告書が「生活保護法集団適用の斗いを顧みて」の中で「国民の権利」のPRをめぐり、「無知」の問題を次のように報告している。「私達は全国でも始めてと思われる福祉事務所とわれわれ民間団体との共同の生活保護の説明会を行なったが、この中から、わが国の社会保障制度の確立を阻害しているものが何かを知ることができた。それは、社会保障とはどういうものかということに対する全くといっても良いほどの無知が、一般的であるということである。しかも、社会保障制度の国民的理解をPRしなければならぬ民生委員が最も甚しい無理解者であったということである。」と報告している。

(注4) 「米子市の暴力行為」事件をめぐる、米子市福祉事務所自治研運動を次のように報告している。「この事件を契機として米子市職では、今日まで、自治研活動の不足を痛感して『職場自治研』をはじめた。このなかで、『正しい住民要求とは何か』について論議を積みかさねた結果、①法律の枠の中でできる要求と ②法律を越えた要求があることが解明された。しかし、法律の枠の中でできることも「一時扶助」など予算制限があるため要求に対処しにくいことができないこと。事務所の機構上の問題としては、人員不足、事務量の増大に伴う労働強化があることが解明され、これらの要求を実現するために職場斗争が必要であることが解ったので、当局との交渉を進めているが、市職全体のものとして斗争がくまらず要求は解決をみてない(米子)。さらに住民との共斗も「守る会」との感情問題が払拭されていないので、住民共斗は困難な壁にぶつかっている。」(自治労「自治体」第6集48頁)

(注5) 自治労「自治体」第6集262頁

(注6) 自治労「自治体」第6集252頁

(注7) 特に、昭和38年以降は、福祉事務所関係のレポートが少く、あっても組合が行なっている労働条件の斗いや機構改革反対の斗いになり、対扶助者との関係をめぐっての処遇論として「住民共斗」論はみえなくなった。特に「住民共斗」が、「対守る会」との共斗という矮小化は、運動をせばめ、逆に自治研活動をせまくし、職場から浮いて行かざるを得なかった。住民の「要求」と結び、住民と「ともに」運動をおこすことは、北九州などの強い職場組織をもった組合以外は、スローガン化されたと見られる。

### III. 全国公扶研運動

#### (1) その簡単な歴史

昭和37年の暮より昭和38年の初めにかけて保護行政は今までの前進の歩みをやめて低滞化への時期にはいる(注1)。この時期の特徴点は、扶助者の組織化が意図的にとりくまれた反面に(注2)、社会福祉主事の側は、「自治研運動」

も低滞化し、ここに新しい「理論」と「組織」を求めざるを得なかった<sup>(注3)</sup>時期である。

この時に、「第1回公的扶助セミナーの呼びかけ」が、現業の研究組織に次のように呼びかけられた。「社会福祉主事制度ができてもう12年の年月が流れ去ろうとしています。多くの社会福祉主事が、公的扶助制度と受給者のニードとの間に悩み苦しんで来ました。ある者は意欲をなくし、ある者は現業から足を洗い勝ちなこの頃です。しかも、公的扶助をめぐる問題は、依然として山積している現在、私達現場の社会福祉主事こそが、研究と実践の担い手であることをますます自覚させられるのです」<sup>(注4)</sup>とし、東京の社会事業新人会、神奈川社会福祉主事有志と雑誌「生活と福祉」編集部とで、昭和38年7月6日7日、箱根で、「公的扶助ケースワークはいかにあるべきか」を中心テーマに「公的扶助セミナー」を呼びかけた。この結果120名の参加を全国から得て、若干参加をことわらざるを得ないほどの盛況を得た。

集会の最後で、今後継続的にセミナーを開き、「研究サークル」の横の連絡会をつくらうという意見が多く出され、昭和38年11月2日に第1回準備会を持ち、「公的扶助研究全国連絡会準備会」が発足し<sup>(注5)</sup>、ガリ版の「ニュース」が発行され、第2回公的扶助セミナーを準備した<sup>(注6)</sup>。第2回セミナー終了時に出された「全国のワーカーへのアピール」はこの運動の自主性をまずうたい、「じみな研究活動」を呼びかけた<sup>(注7)</sup>。第3回は、「公的扶助従事者の現状と課題」を中心テーマに、神戸で行なわれ、正式に「公的扶助研究全国連絡会」が発足し、運営委員長が仲村優一教授となった。

この時期の特徴は、従事者が行政組織の中で、主体性をどう確立するかが中心となり、実践の経験を客観化するためにまず主体の確立の時期といえる。当面、対象の実証的研究や、時の行政当局の方針を科学的に批判する視点にまでは進歩せず、現実の矛盾の指摘を自治研運動よりも、より細かく広く行なって行ったことである。

当然この期には第1回セミナーで、仲村優一教授が指摘する扶助者のもつ「性質の異なる四つの局面」のうち、Aとしての「資産調査という形で表現される取支認定の過程」<sup>(注8)</sup>が主で、Bの局面としての「職業斡施」等の自立助長政策が若干はいりこんで来た位で、Cの局面としての生活保護法を除く他の福祉四法（筆者の分類では、非稼働者の問題）やDの局面としての社会病理的問題は、研究対象として意識化されていない。

第4回公的扶助セミナーは、今までの過去のセミナーの問題点を整理したあと、第3回セミナーまでの問題点を受けつぎながら(注9)「ア これまでの討議の過程で明らかにされたことを共通の基盤として、そこから討議をすすめる。イ これまでの自分のあり方や現状について虚心で徹底した検討を行なってゆく。ウ 単にわれわれの論理と対象となるものの論理を機械的に並べるのではなく、相互の内的な関連を明らかに」(注10)して行く。

そして、第一分科会では「公的扶助従事者の意識と行動」では、「専門性の内容」が、二つあるとされた。「① 住民側一権利性の擁護という立場からのもの ② 当局側一国の意図をおしすすめる立場からのもの」(注11)と、同じ専門性の内容も、権力側と住民側とでは内容が違うということである。これは、住民の側にたった専門性の内容が十分に研究されねばならないという方向を意味し初めた。

次に自立助長についてであるが、否定的なとらえ方が一般化されていたが(注12)、その時の「パネルディスカッション」でこれらの考え方を反省し初めた。そして「権利性」助長については、自治研運動の遺産がひきつがれ、「自分たちも労働者としての自分たちの権利を主張し、そのことによって被保護者の権利を主張していく必要がある」という集約になっている。

この期より、従事者運動の主体性の自覚化によって、「住民」のための「専門性」「権利の助長」「自立の助長」の内容が新しい意味で内容づけられ初めた。

(注1) 東京都社会福祉会館「東京都における社会事業の展開」の「公的扶助」の部参照

(注2) 当時最大の拠点は福岡県の金生連であり、そこでは各地域ごとに班組織が生れていたといわれる。東京都下の生活を生る会は、墨田区を除いて全区、市に結成されていたようであるが、組織方法が、出張所などでの扶助金支払時のみにたよっていたことが、「銀行払方式」にかえられて、組織の維持が可能かどうかあやみまされていたが、地域ごとの班づくりで、かえってつよくなると同時に、運動はじみになって来た。

(注3) この期は、現業員自身として、「現場」の自立化を自らのたっている足もとを基礎につくらざるを得ないことを痛感させると同時に、そのための「研究組織」の自立化が重要であり、「自治研運動」のつよいところは、一方で「従事者の独自の研究組織」ももち初めていた。一方では従事者の「研究組織」のあるところが、「自治研運動」や「組合運動」をつよめて行った。

(注4) 第2回公的扶助セミナー報告書「公的扶助の今日的課題」2頁

(注5) 準備会の呼びかけ文は次の通りである。「38年7月上旬に行なわれた『第1回公的扶助セミナー』も自主的に運営され多くの仲間とともに今後ますます

## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

困難な公的扶助運営の現場の中にあつて、元気に社会福祉を研究し、実践せねばならない重大な責務を自覚して掃られたことと思います。社会福祉主事も一人でいては気力もくじけ、知らぬ間にマンネリ化してしまふ。仲間とともに、自主的な研究会を各地につくり、民主的な職場、民主的な行政、貧困者の民主的な人間性の確立をめざして、じみな研究と実践をつづけねばなりません。そのためには、各地の研究会がバラバラになっては十分な力になりません。どうしても各地の自主的な研究会がまとまって、全国連絡会をつくる必要があります。このことは、さきの『第1回公的扶助セミナー』の最後で確認されたことです。私達のささやかな力を結集して、現場の社会福祉主事の悩みや苦しみを語りあえる『共通の広場』をもとうではありませんか。』(38.11.2)

- (注6) 第2回セミナー準備中に、雑誌「生活と福祉」編集部消極的態度があり、セミナー運営を本格的に自立化の方向をめざさざるを得なかった。それは、厚生省当局、地方自治体当局よりのかくれた圧力にあつたことを自覚しての主体性の確立化であり、それ故に困難は倍化されていた。
- (注7) 「第2回公的扶助セミナーを終るにあつた呼びかけ」の最後では次のアピールに集約されている。「あらゆる職場で公的扶助の学習会を!! あらゆる地域で自主的な研究会と調査活動!! そして、どんな小さな事例でも実践記録に積みあげよう!!」
- (注8) 第1回公的扶助セミナー報告書4頁参照・仲村教授は次のように述べている。「生活保護のケースは、経済的に困窮し、経済給付を必要としているが、対象者を取り扱う場合、性質の異なる四つの局面があると思う。第1はAとして対象者が持っている経済的要求、生活に困窮しているという事態に対し、収支認定を行ない、実体的な経済給付としての保護を提供するという側面である。たんにきにいえば資産調査という形で表現される収支認定の過程である。第2はBとし、同じような経済的側面であるが…それを側面的に補強するという経済的側面から提供されるいろいろなサービスである。…具体的には職業を必要とするケースの職業斡施がある。……第3はCとして、生活保護法を除く他の福祉4法の範囲にあるサービスであり、具体的には、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、また要求されているような問題に対する働きかけである。第4はDとして、以上のどれにも属さないが、対象者が持っているかも知れないその他の、特に社会病理的な問題である。」
- (注9) 第3回公的扶助セミナー報告書2頁。「過去2回のセミナーの内容と成果などを反省してみると、各福祉事務所での実情ないしは情報交換の域を脱しなかったきらいがあつたので、公的扶助に従事している人たちの日常周辺の問題から気軽に話し合い、私達をとりまく社会経済体制に内在する矛盾——問題点を明らかにしたいとの基本的考えに立って、ここに自主的な第3回公的扶助セミナーの内容を決定し、皆様と呼びかけるものです。」
- (注10) 第4回公的扶助セミナー報告付14頁
- (注11) " 6頁、12頁、13頁
- (注12) " 6頁、12頁

## (2) 劣等処遇の問題

第1回、第2回セミナーでは、ケースワーク関係を対等な人間関係の上のみしか生れないと理解するとき、「現行の保護基準の保障する生活水準はあまりにも低く、この生活を押しつける機関の例の人間である地区担当員と押しつけられる側の対象者との間に信頼関係が生れ得る余地は考えられない」という意見がつかった。しかし、「……単に、正確に給付を決定し、実施することだけでは足りず、何らかの配慮が必要であることについても、全く異論のなかったところである。しかし、この何らかの配慮がケースワークの技術でなければならぬのか、という点で意見が分れ、結論に達することができなかったものである」とされた(註1)。このことは「基準の低さをカバーする技術」ではないといいながら扶助者のもつ問題性をきりはなし、運営上の技術のみに分断して「ケースワークに強くする工夫」を考えて、その問題性を「割りきれ割りきれといわれても割りきれないところに、われわれ社会福祉主事の悩みがある」という意見も多かった。しかし、反面「岸氏の言われるように、社会福祉主事は、被保護者の組織化をおしすすめるために、現実には、しかも積極的に行動し援助すべきであるという意見には、グループ参加者全員が疑問もっていた」という状況であった(註2)。

このような中で、基準引上げを社会福祉主事の段階でどうすれば良いかというとき、「特別基準の設定運動」が呼びかけ(註3)られたが、例としては少く(註4)、特別基準の設定を必要とする状況は多くあるにかかわらず、意識化され行動化されないのは何故か、ワーカーの職場の民主化状況もあるが、民主化されたとしても、扶助者の自覚化状況がなければ出来ない。基準が低くければ、低いほど問題が深く、協力し話し合って、個別処遇の段階でも、運動化への第一歩が可能だという行政状況であるにかかわらず出来ない。つまり「ワーカーの対象者に接する姿勢の問題」であり、問題点を社会化させる資料をクライアント参加の中で出すという観点に立つならば、不可能なことではない(註5)。それは、「福祉事務所自治研運動」が考えて来た方向でもある。

つまり、実施要領に忠実でなければならないという原則を守るとしても、「実施要領で定められた基準の低さを個々のケースワーカーが、収入認定でごまかすなどの個人的行為でカバーしていくということになったら、基準の

## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

低さも、実施要領のもつ矛盾点も明かにされず、問題の全般的解決にはならない。そこで、問題点を明らかにし、社会問題化させることによって基準の引きあげの力にしなければならない……」(注6)という方向を確認した。

しかし、「基準が低くて『これではやってゆかれへん』という言葉はあまり聴いたことがないという発言が大半をしめ」(注7)「基準は低い、『これではやってゆけない』という言葉は……民主団体と福祉事務所との関係でいわれるが、クライアント対ケース・ワーカーの関係においては『いってもしようにもしてもらえない』というあきらめが多い」(注8)という指摘は、「基準の問題状況」の研究にとって重要な課題である。このことは反面で扶助者の人々が自由に発言する人間形成論(権利性助長)が重要な課題である。つまり“あきらめ”の心理から“自由に考え自由に発言し行動する人間”への動きかけの課題である。

- (注1) 秋場正「このグループの討議が、現行保護基準に基づいてなされる保護の実施の過程に果して、ケースワークの存在し得る余地があるか、否か、また、その必要があるか否かという点に集中してなされたことは、仲村・岸論争の実態からして当然のことである。しかし、ケースワークがあるいは、ケースワークにかかわる何が、なぜ必要で、どのようにして存在するか、といった領域までに討議が十分におよび得なかったことを先づ明らかにしておきたい。」(第1回公的扶助セミナー報告書11頁)当時、論議は初められたばかりである。現在になって考えるならば、「問題がどこにあるか」を研究しあうための扶助者・福祉主事の対等な協力関係はできるはずである。その関係論こそ重要である。そのための個別指導としてのケースワーク論の重要性があり、ケースワークは対等な関係でないといけないという思想は、再度検討されなければならない。
- (注2) 社会福祉主事が扶助者の組織をつくれということは、その職場と地域の力関係で出来ないことが多いとしても、本来的に、地域組織のつくられ方が、このような関係であってよいのか。「扶助者」の組織は、扶助者自身の力でつくられるのが原則であろう。
- (注3) 第1回公的扶助セミナー第一グループ報告の中に「もっと『限度外申請』を出させよう」と呼びかけている。(雑誌「生活と福祉」No.89号1963年8月号8頁)
- (注4) 私の知る限りでは、ある事例「父の死に目にあえない扶助者」の例(ニュース「公的扶助研究」第19号)と、京都でやられた「むつぎ代」の調査にもとづく例である。これ以外にはきいていない。
- (注5) このとき、その職場が、これらの自主的行動をささえるほどに民主化されていなければならない。民主化は、上からと下からと二つの方向からの条件があるが、根本的には下からの力であろうし、その中心は、その職場の労働組合である。たまたま、労働組合が、その役割まではたしていないときは、そ

## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

の組合の民主化からはじめられなければならない。

(注6) 第2回公的扶助セミナー報告書13頁

(注7) 第3回公的扶助セミナー報告書12頁

(注8) 第3回 “ ” 13頁

### (3) 権利意識助長の問題

(イ) **慈善意識の克服** 公扶研運動の中でもまず農村部では、保護申請権に対する「権利主張はおさえられ対象者は卑屈になっている」(注1)そして権利意識の実状は「…これらの考えの底には結局保護を受けることは罪悪で、全てその個人に責任があるのだから特別扱いをするのは当然だという貧困者に対する差別意識、慈恵意識が国民全体の中に未だ残存しているからに他ならないということです。このような現実の権利意識の低位性を知るにつけ、正しい権利意識を育ててゆく努力は私達ワーカーの重要な責務でありましょ」(注2)とされ、権利意識の助長案として「私達行政執行者として、現在の生活保護制度の正しい理解と正しい権利意識を地域全体に浸透させる社会的責任があると思われます。その努力の一端としてある都市ではクライアントに基準額表(告示)を配布したり、事務所の内容を紹介する『福祉のしおり』の発行とか『権利と義務』をわかりやすく説明したパンフレット等々、PRをしている」(注3)という努力が初められて来た。しかし、その「権利性助長」の内容理解にいたっては生存権保障の基礎になる労働権(正当な賃金要求の権利、女性の労働権確保のための保育所設置要求等)または教育権の保障にも目をむける必要が訴え(注4)られた程度であった。

(ロ) **権利尊重のための自覚的義務** 「権利性助長はどうして生れるのかを考える前にいつも議論になるのは義務との関係はどうか」の問題である。この関係をめぐって考え方を一歩前進させたのは第4回セミナーのパネルディスカッション「権利意識と自立助長」である。

「権利」と「義務」の関係について今までの議論は、次の二つの意見に大別された。「①相手の権利を守ってやるというのではなく、相手方も労働者にとらえてその権利を守るなかでわたくしたちの権利も守れるのだとする観点から、連帯を通じて権利の行使を保障し、またそこに信頼関係が出てくるのだとする考え方と、②権利に並行して義務が存在するのではないか、義務をおろそかにして収入申告をしないことなどについては言わなければならないとする考え方の二つに大別された」(注5)、この「権利」と「義務」の関係

## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

は、「義務は、おたがいの権利を守り合うための自覚的な規律であって、日本においては、戦前までの永い年月にわたって義務のみが強調され、権利は与えられるという関係であった。正しい意味での“権利”と“義務”の関係は、これからの課題とみなしなければならない」（上坪陽氏の発言）<sup>(注6)</sup> それ故に「権利義務が同時的だと考えるよりも、いま義務が強調されている現実をふまいて、自分たちがどうするかを考えていくべきである」という観点から、権利の側面についても「現在の公的扶助を全面的に否定するのではなく、一面では労働者階級の斗いの成果あることを評価してそれを伸ばしていく必要があること」<sup>(注7)</sup>とし、伸ばし方も「……わたしたちの意識はわたしたちの労働を通じてきまってくるわけだが、被保護者の権利を守ることが、悪い労働条件の下で、いつのまにか『権利を守ってやる』というようなことになってしまっている。ワーカーの意識もお粗末になってきているのがかなり影響している。お粗末な条件が前提となって『守ってやる』にならざるを得ないということをふまえて、紙の上で保障されているだけではない生活化された具体的な権利を集団（階級と言ってもよいでしょう）の中で保障する中で、一人一人が権利を行使できるような、そうした状況を集団の中でなんとか実現しなければならないわけです」<sup>(注8)</sup>そして、この「権利の生活化」は、「自由権、平等権、労働権を闘う中でこそ生存権（社会保障の権利）の中味が出て来るのではなからうか」<sup>(注9)</sup>という考え方を通りながら、各分野ごとの「人権意識」の研究の方向が、要請され初めて来た。

(注1) 第1回公的扶助セミナー報告書26頁（茨城発言）

(注2)            "                               29頁

(注3)            "                               29頁。この点について次のような発言もある。「神奈川県横須賀市で行なわれている、ワーカーの側からする積極的なサービスの貴重な実例（公的扶助給付の内容の説明、被保護者の具体的要求の積極的な開発「福祉だより」などの広報技術の活用等々）が報告され、そのようなサービスについて、岸先生から、「逆に、そのようなサービスは、ワーカーの主観的意図に反して、被保護者の組織化、自立性を阻害することにより、公的扶助を前進させる力を弱める結果になることを恐れる」旨の意見の表明があった。（第1回公的扶助セミナー報告書22頁）しかし、本質的な扶助者の理解と意識をたかめる役割をしており、一時的には、岸教授の指摘はあたっているが、長期的には一定の役割をもつ。

(注4) 第1回公的扶助セミナー報告書29頁

(注5) 第4回公的扶助セミナー報告書34頁

(注6) 上坪陽氏はつづいて、〔義務の位置〕では、「Eさんは、権利と義務はイコールだと説明されましたが、わたしは、権利と義務は別個のものだと考えて



## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

います。権利などなくて、義務ばかりの時代だってあったわけです。20年前までには、そうした状態だってあったわけです。あるいは、納税の額に応じて権利を与えることだってあった。だから労働者の権利を守るために義務があるわけです。」とのべ、〔権利の生活化〕では、「権利意識は食べられないわけで、実際には権利が生活化された場合にその権利で食べているわけですね。そういった中で、被保護者が感じている経験的・体験的な権利をわれわれも感じないといけなんじゃないか。それが連帯のきっかけになるのじゃないか」と考えるわけです。」(第4回公的扶助セミナー報告書30頁)と述べている。

(注7) 第4回公的扶助セミナー報告書24頁。同様な発言が次の様につづけられている。「福祉行政一般というのは、両刃のやいばだろうと思います。一方では、国家権力が現在の体制を維持するために福祉行政をきわめて有効にやっていることは事実であります。わたしは、労働組合運動にたずさわっておりますが、わたしのケースが自殺するまでは、この意識一本で、とにかく福祉行政というものは一切かえりみる必要がないものとして、自分がやっているのは単なる賃労働であるという意識でやってきたわけです。そこで考えたのですが、国家権力は、自分の都合でやっているにもかかわらず、もう一方では、これまで労働者がかちとってきているものだという側面があると思うのです。このことへの評価を落とすと、きわめて大きな間違いをおかすことになるのではないかと思います。」

(注8) 第4回公的扶助セミナー報告書16頁

(注9) 拙稿「被扶助者の権利と自立の助長」(法社会学会編「社会保障の権利」所収35頁)

### (4) 自立助長論の新しい意義

「自立助長」政策は昭和39年頃より厚生省当局によって再び言われ初め<sup>(注1)</sup>、公扶研運動の中では初め「権利性助長」に対立、もしくは非連続の関係としてとらえられていた<sup>(注2)</sup>。しかし、第4回公扶研集会の「権利意識と自立助長」のパネルディスカッションの討議の中で、「働らくもの“心”をとりもどす」意味での「自立助長」の意味<sup>(注3)</sup>が言われ、日本福祉大学社会福祉研究会機関紙「福祉研究」17号における特集「自立助長の現実と問題」の中で、現業員の水谷幸生氏は「……自立助長の現状はこうだ——だから問題点はこれこれだ——と指摘するのみでは、現状肯定論か、現状否定論のいずれにおいても真に実践的な方向は見出し得ないように思う。…そこで私は、ワーカーが対象者の自立助長をはかる上において、対象者の当面している現実を正しく把握することが、正しい実践の方向を見出す大切なことと思う」と述べ、自立助長はきわめてむずかしいが「……だからこそ、自立助長の今日的な意義<sup>(注4)</sup>が強調されねばならないし、それを真に現実的に実現する方

途を見出さねばならないのである。いついかなる状況であれ、ワーカーは対象者の福祉を考えるならば言葉の本来の意味における自立助長を目ざさないわけにはいかない」と述べ、「今日的意義」の脚注では、「この厳しい現実の中であって、対象者の生存権意識にもとずく経済的自立への要求を、ワーカーが正しく受けとめ、その実現をはかること」とし、最後は「ワーカーの主体性の確立について最も強く要請されることは、基本的人権としての生存権が社会法的権利であることを認識することであろう。それによってのみ、自立助長の側面が基本的に生存権擁護であらねばならぬことが理解されるであろう。それと同時に現代社会において疎外された存在である人間に対する認識がなくてはならない。それによってはじめて対象者のノードに対応する社会的心理的アプローチも可能となるのである。そしてこのことへの認識がなければ、現実の中で対象者とともに、自立のための限られた可能性をも引きだすことは困難であろう」と主張している。その後<sup>(註5)</sup>、第5回公的扶助セミナーでは、「自立助長の新しい意味」が「住民側からみて何か」が追求された。

厚生省当局が監査に来て「自立助長」のためとして指摘したケースを指導する中で、「死亡事件」等の問題<sup>(註6)</sup>に出あい、しかも、「“廃止の一割が再開である”」『当局の意味する自立助長が保護打ち切り』であり、『廃止ということをきれいな言葉でいったもの』であることが確認されているながらも、その上で従事者としてはごく限られたものであるが、対象者の立場に立った自立助長が何であるかを従事者が暗中模索していることが分散会で明らかになり、分科会「『自立助長』の実態はどうか、それを従事者としてどうみるか」の中でパネルディスカッションによって深められた。「私たち地方公務員として本来のあり方である住民に奉仕する意味での自立助長」があるということは多くの出席者が一致しながら、「……人間として生まれてきた以上、生きがいや労働ということに求めているのではないかということです。……そういう意味で、自立助長ということのをわれわれが指導する場合に稼働能力をもつ人に対してはやはり意識的な形でケースワーカーが働きかけていくことが必要だと思います。雇用主の問題、低賃金の問題があるからといって、それがために、すべての働きかけをしないのは、本来の趣旨から離れていくのではないかと思うのです」という、「働らく尊さ」の新しい意味をめぐって<sup>(註7)</sup> 討議になった。「まず自立助長を促進する場合、勤労意欲を

もりあげるという指導をすることよりも前に賃上げ斗争、最低賃金制の確立だとか、保護基準の引上げだとか、そういった運動をする方がもっと大事ではないかと痛切に感じております」という批判<sup>(註8)</sup>。なかでも「労働の尊さを自覚させて労働意欲をもりあげるというやり方は絶対的な貧困の問題と社会的な要因を個人的な要因にすりかえるという危険性を多分にはらんでいるように思えます」<sup>(註9)</sup>という批判は、岸、仲村論争の起点である「個人」と「社会」の関係が統一的にとらえられていないことであり、自立助長をめぐる「個人的努力」が「社会変革」にマイナスという考え方が一般化され、逆に「個人的努力」放棄者が、社会変革につながるという関係になってしまう。そうではなく、変革の観点にたつならば、個人的努力を通ることこそ、社会変革にもつながり、社会変革をすることは逆に自己変革がなければならぬ関係のみおとしている。新しい意味での貧困者の「民主的人間像」形成の問題が何かがとわれて来る。それには扶助者を取りまく、「環境」変革と「人間」変革をめぐる、「公的扶助処遇論」研究の「視角」をどうとらえるかが重要になって来た。いわゆる「扶助者をめぐる問題」を「行政運営的視点」から「人間形成論的（教育的）視点」への研究視角が問題化されて来たのである。

そして、埼玉県ケース・ワーカー協会の調査「保護受給世帯の成年稼働者の生活と意識」の調査序文にあるように「しかしその自立への具体的処遇方法になるとどの立場も実践レポートはなかった。そしてどの立場の人も、対象者に学ぶ即ち対象者の科学的客観的把握・調査の活動を深めることから処遇方法を確立することの必要性が確認された。このことの意義は大きい。まさにわれわれの課題は、実態調査からである。また、「処遇」を考えることは即ち、社会観人間観あるいは人間の思想ということにかかわるものだというを全体が改めて意識したことも意義が大きいと思う。この問題意識なくして自立助長は活れないということである」<sup>(註10)</sup>と述べている。

昭和39年頃より厚生省当局による「自立助長」政策が強行され、上からは「不完全就労者」対策としての「自立助長」（＝経済自立中心）が行なわれたが、十分科学的方法論も研究されぬまま強行され、それは当然十分な成果があがらぬまま、稼働能力者の減少が昭和38年よりつづき、非稼働者対策も考えざるを得なくなって来た。つまり、自立助長を「経済的自立」中心から経済問題とはきりはなした「非稼働者中心＝精神的（人格的）自立」中心に

考えざるを得ない条件も出て来た。

そこで、最近小山進次郎氏によれば「人間として持っている可能性を十分発展させて行く、いわば人権をそのまま実現する」という自立助長論さえ言われ初めた(註1)。これは、公扶研運動が自らの課題意識として来た「人権を基礎とした人間性の全面的な発達」としての現代的な自立助長論と多くの類似性をもっている。

このことは、今後の自立助長論が、「経済的自立」という古典的自立論から、「人格的自立」という現代的自立論に変化するであろうし、「人格的自立」論が各対象ごとに研究するべき課題となって来ているのではないかと考えられる。

(注1) 現業員白書(1968年版)11頁

(注2) 第4回公的扶助セミナー報告書18~19頁

(注3) 第4回公的扶助セミナー報告書25頁では、「パネル討議」の中で、次のような発言がある。「たとえば、ドヤ街にはいわゆるルンペンプロレタリア——自分をプロレタリアートと位置づけて社会をつくりかえようという気魄を失っているプロレタリアがいるわけです。こうした人に対しても、わたくしたちは、少くとも「労働者としての心をとりかえせよ」と励ます必要があると思うのです。そのことは、国家権力の望んでいる保護の廃止と予算の減額という「自立更生」とは別にプロレタリアートとしての誇りをもつような指導(こういうのはちょっとまづいのですが)をする任務があるということになるのではないかと考えます。」、つづけてこの問題は、「ルンペンプロレタリアの場合のことでありますが、住民自身の組織をはじめているという点はやはり評価してよいと思います。そうしたことから、そこをルンペンプロレタリアートの町としてとらえるのではなくして、労働者の町としてとらえなおす必要があるのではないかと考えます。山谷や釜ヶ崎の問題は、一般には福祉対策の問題として見られているのですが、労働行政上の問題としてつかみ、労働者の側で政策として持つ必要があるように思うわけです。」(前報告書26頁~27頁)

(注4) 水谷幸生氏は、同論文脚注で「福祉大の岸教授は行政の実践においては、『自立の助長』=「保護の制限引きしめ」として極めて政策的になされている一面を指摘された(「公的扶助とケースワーク」P27)が、ワーカーとしては、そういう側面への留意も必要であるが、法の目的としての「自立助長」の本来的な意義(権利性)を見失ってはならない(「福祉研究」17号10頁)とのべている。

(注5) 拙稿「被扶助長の権利と自立の助長」(法社会学会編「社会保障の権利」所収35~38頁)

(注6) 第5回公的扶助セミナー報告書では次のように報告されている。「監査で自立可能ケースではないかと指摘されて身障書を職安へ紹介し塗装工として就職させたが、一週間以後に倒れて死亡した。このことがあってから、監査の

## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

指摘があっても無理に就職させたりすることはやめようと思った。」(24頁)「担当員になって、3ヶ月に民生局の監査があって、たまたま抽出されたケースが自立可能ということで、高血圧でブラブラしている世帯主に対して足しげく週2回～3回訪問して就労をすすめた結果、本人が根負けしたのか、ある会社へ働くようになりました。ところが、1週間目に職場で倒れ、意識不明のまま入院3日目に亡くなったわけです。ちゃんとした診断書もとらずにやったため非常に後悔しています。」(34頁)

(注7) 前書28頁

(注8) " 33頁

(注9) " 35頁

(注10) 埼玉県ケース・ワーカー協会機関誌「ケース・ワーカーの声」Vol 7頁参照

(注11) 小山進次郎氏は「自立助長」を生活保護法第1条に入れた理由を次のように述べている。「省の内部では、「金銭支給過程」を通じながら「さらにその人の人間として持っている可能性を十分発展させて行く、いわば人権をそのまま実現させていくようにするところまで持って行くというのが、生活保護のいわば内部の問題なのだ、ここを何とかはっきりしたい」という理由が、内部的には考えていたという。しかし、外部には、「保護金品をやったりなんかするものは、決して惰民を養成するという目的じゃないんで自立助長させる目的だ」と解説する「古い考え方」で説明したという。(雑誌「生活と福祉」153号13頁)

### IV. 残された課題——公的扶助対象者分析への視角

「公的扶助対象者の問題内容」をどう考えるかは、まず日本に紹介された Towle 女史の“Common Human Needs” (日本訳「公的扶助ケースワークの理論と実際」全社協)の研究枠組があり、人間の発達期にわけて、貧困現象が成長をゆがめる障害の除去をめぐる研究視角がある(注1)。ところが、日本においてはこの発達期にわけた「貧困化における人間形成過程」の研究は弱く、行政運営上の課題をめぐる論争で昭和30年代を去ぎてしまった。しかし、昭和30年代の論争の遺産である ①「行政運営上の民主化」②「職場の民主化」(ワーカーの主体性確保)は、昭和40年代に新しい課題としての「民主主義な人間性」形成過程の問題が、「権利性と自立の助長」をめぐる考えられ初めた。そして、第6回セミナーにおいて、「行政部会」と「処遇部会」にわかれ、処遇部会が、各対象分野に細分割され初め、その各分野での実証化を目ざし初めたがその内的法則性をつかむまでの研究課程は永い道程が必要であろう。

こうして「公的扶助処遇論研究への視角」(注2)は、従事者運動の中で考え

られ初め、公的扶助研究全国連絡会結成の呼びかけで「民主的な職場，民主的な行政，貧困者の民主的な人間性の確立」という目標となり，特に「民主的な行政運営」の内容と「民主的な人間性の確立」が目標となって来た。

「民主的な人間性の確立」をめざすための「実証的研究プラン」は、「I. 非稼働者の実態と要求」「II. 稼働能力者の実態と要求」「III. 家族関係（民主的な家庭づくり）」「IV. 病理的問題（人格と地域）」であり、「……貧困者を取りまく条件はきびしい。しかし，この条件を以上の調査によって系統的に研究されつくすのならば，おのずと突破口はひらけるものと思う。そして，その条件をかえるものは人間であり，特に公的扶助対象者ではないだろうか。公的扶助対象者が，あきらめの心から苦難をあえてきり開こうという決意を自発的にすることの重要性がある。それは苦しみにたえる，自発的で創造的で民主的な能力と人格を養うために，処遇論を教育理論によって再度考えなおす必要があるのではないだろうか。」(註3)

そして，この考えの第一歩として，東京都福祉事務所現業員協議会研究部が行なった「被保護者の乳幼児，学童，病人の実態と要求」調査のあと，最後の反省として「……このときに，われわれは乳幼児問題をめぐってハタと困ったのは，“しつけ”の問題になって来たときに，調査の観点さえわからなくなり，どんな質問をしたらよいかということさえわからなくなったことです。これはわれわれが今まで，人間の意識性の側面を軽視していたことにもつながるだろうが，例えばどんな立場であっても……意識面の研究成果を学ぶことがよわかった」ことが反省させられた(註4)。そして，「社会福祉主事の任務」をめぐって，「権利保障」「自立助長」への具体的「人間形成」をめざした「意識的働きかけ」としての「処遇論研究の枠組」は，第6回セミナーで，その第一歩を歩み出した(註5)が，重要な理論的な「研究課題」を残したままであると考えられる。

(注1) シヤルロット・トール著村越訳「公的扶助ケース・ワークの理論と実際」の第2部「人間に共通な欲求と公的扶助」参照

(注2) 私は「職場自治研運動」の中で，次のような「処遇論」上の意見をもつようになった。「私達公的扶助労働者が住民に愛されるために，「(1)ワーカーと扶助者の個別的な話し合いを通じて，扶助者の諦めの感情を民主的な人間像へと転化させる。(2)ワーカーと扶助者の個別的な話し合いから，集団的話し合いの場へ移す。」という考え方をもっていた。(拙稿「公的扶助処遇論序説」16頁)

(注3) 拙稿「公的扶助処遇論序説」75～76頁 公扶研パンフ

## 公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題 (2)

- (注4) 東京都福祉事務所現業員協議会研究部「被保護者の乳幼児, 学童, 病人の実態と要求」70頁
- (注5) 第6回公的扶助セミナーの分科会のもち方は, 第1部会が「行政」で, 第5分科会あり, 第2部会「処遇」であり, 12分科会に別けられ, 「処遇部会」の各分科会名は次の通りである。第1分科会「私のケースワーク」2分科会「農村の現状と課題」第3分科会「山谷, 釜ヶ崎地区の現状と課題」第4分科会「未解放部落の現状と課題」第5分科会「社会福祉施設の現状と課題」第6分科会「不安定就労者の現状と課題」第7分科会「病人と医療扶助の現状と課題」第8分科会「勤労青少年の現状と課題」第9分科会「児童の現状と課題」第10分科会「婦人母子の現状と課題」第11分科会「老人の現状と課題」第12分科会「心身障害者の現状と課題」そして, 第7回公的扶助セミナーもこの「行政」部会と「処遇」部会にわけており, 第6回の考え方をひきついでいる。

organization. The statistical survey made covers 357 persons in Hokkaido and 167 persons in Aomori Prefecture.

Blau and Scott point out that bureaucratic orientation is predominant among the workers in public welfare agencies but that there are a few with professional orientation. Our survey also shows that bureaucratic orientation is predominant, but not universal. Its strength varies according to the hierarchical position and the type of work in the organization.

The higher one's position in the hierarchy, the stronger is his bureaucratic orientation. Supervisors and those whose post is section chief or higher have strong bureaucratic orientation as compared with social workers.

Blau and Scott say that the stronger the professional orientation, the more critical attitude a worker shows toward his agency and its policy, while a worker with stronger bureaucratic orientation is less critical of his agency and its policy. Similar facts are found in our survey:

One who belongs to the upper group in the hierarchy is conservative toward the present situation of agency and policy, whereas a social worker tends to be more critical. Workers in public welfare agencies have conflicting value orientations.

## The Legacy of the Public Assistance Casework Controversy and Remaining Issues (2)

Kyuichi SHIRASAWA

This is study "the legacy of the public assistance casework controversy and remaining issues" from the movement by public assistance worker in Japan, 1956-1967.

There are two movement. One is the movement of studying local government by labour union in public assistance office, (1956-1962). Other is the movement of studying public assistance policy and treatment by public assistance worker themselves, (1963-1968).

This is also to discuss the functions of "the principle of less eligibility," "means test," "right" and "self-help" of public assistance receivers in present Japanese society.

The remaining issue is to study how to from the object-analysis of the public assistance receivers.