

# 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——

木 下 武 徳

# 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——

木下武徳

## 目次

- I. 問題の背景と研究目的・方法
  1. 問題の背景：日本でのケースワーク分離・統合論争
  2. 研究の目的と方法
- II. アメリカのケースワークと1960年代の分離
  1. 公的扶助におけるケースワークの位置づけ
    - 1) 1950年代までの公的扶助とケースワーク
    - 2) 1962年社会保障法修正とリハビリテーションモデル
  2. ソーシャルワーク専門職からの分離の主張
    - 1) ハミルトンの「『救済』の重荷」
    - 2) ホシノの貧困者の権利と「選択の自由」
    - 3) 分離の推進と連邦政府による分離規定
      - (1) 分離の推進
      - (2) 連邦政府の分離規則
      - (3) 分離規定の具体的内容とタイトルXXの創設
- III. 分離論への批判と分離の緩和
  1. 分離と統合の試行実験調査
  2. 現金給付ワーカーのサービス機能
    - 1) 現金給付ワーカーの低い評価
    - 2) 現金給付業務の簡素化・明確化の失敗
    - 3) 現金給付業務におけるサービスの専門性
  3. 現金給付ワーカーのソーシャルワーク専門職の必要性
  4. 分離規定のその後
- IV. アメリカの教訓と日本への示唆
  1. アメリカにおける分離の意義と教訓
    - 1) アメリカの分離の意義
    - 2) アメリカからの分離論争からの教訓
  2. 日本の議論への示唆

## I. 問題の背景と研究目的・方法

### 1. 問題の背景：日本でのケースワーク分離・統合論争

生活保護法第一条は次のように規定されている。「この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、そ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ことを目的とする。」ここから、生活保護法には「最低生活保障」と「自立助長」という2つの目的があり、これを根拠に、生活保護には、社会保障としての「現金給付」と、社会福祉としての「ケースワーク」等の福祉サービスが位置づけられているとされてきた(小山1951:84)。

一方で、この2つの目的は生活保護法成立当初から長らく論争的にもなってきた。その主たる論争として次の3つが挙げられる。第一に、1953年から1954年に雑誌『社会事業』で行われた「公的扶助サービス論争」である。これは生活保護におけるサービス＝ケースワークをどう位置づけるべきかで議論されたものであり、ケースワークは、①福祉依存の解消のために必要だとした黒木利克氏、②個別化サービスにより社会適応を図るとする岡村重夫氏、③国民の権利を守るためにあるとした小川政亮氏等の議論があった(河合1979)。

第二に、1956年から1963年にかけて仲村優

一氏と岸勇氏との間で行われた「仲村・岸論争」である。仲村氏は福祉事務所による相談支援が生活保護拒否・廃止の手段として使われていることを批判し、生活保護を利用者の「自己決定の原理」に立ち、経済的給付を提供する実施過程を民主化する手段としてケースワークが必要であると位置づけた。一方、岸氏はケースワーク自体が惰民防止策で生活保護の制限・引き締め政策であり、人権を侵害するものであると主張した（加藤 1979）。つまり、仲村氏は最低生活保障の現金給付とケースワークは一体的なものとして実施することを主張したのに対して、岸氏は最低生活保障とケースワークは対立するものとして、ケースワークを否定したのである。

第三に、2003年から2005年にかけて雑誌『賃金と社会保障』で行われた「ケースワーク分離・統合論争」である。まず、2003年に清水浩一氏が、生活保護の支給要件を緩和して「社会手当化」し、保護の決定（現金給付）とケースワークを分離すべきとした。その理由は、①生活保護担当職員に高い専門性を望める環境にないこと、②そのために権威主義を増長しかねないこと、③一人の担当者が現金給付とケースワークを両方する必要がないこと、が挙げられている（清水2003：10-11）。それに対して、吉永純氏は分離されると「福祉事務所はますます給付管理中心の事務処理機関と化し、福祉事務所の職員はいよいよ市民の生活問題が見えない（見ない）存在になってしまうのではないか」と危惧を示し、「福祉事務所は、まずは現金給付を行うことが重要であるが、それだけでは問題は解決しないことが多い。適切な社会資源（施策や施設）と結びつけ、迅速にサポート体制を組むなど、現金給付と同時にケースワークが求められる」とした（吉永 2004：31, 35）。以上のような議論を受け、2005年の『賃金と社会保障』において分離の立場から池田恵理子氏、清水浩一氏、統合の立場から長谷川俊雄氏、吉永

純氏等の意見が掲載された<sup>1)</sup>。

本稿はこれらの議論そのものを考察することを目的としていないので、これらの詳細については割愛するが、現在のところこの論争が継続している様子はない。しかし、この論争が生じた生活保護を取り巻く社会的制度的環境は、進行している。第一に、2000年の地方分権一括法により、保護の実施決定は法廷受託事務、相談援助は自治事務とされ、また生活保護ケースワーカーの配置基準が法定数から標準数へと緩和され、ケース担当数の規制がなくなり生活保護利用者の増加に伴い、大幅に担当ケース数が増え、ケースワークの形骸化が進行している（吉永 2004：30）。第二に、国の委員会でも生活保護の相談機能を社会福祉士等に「アウトソーシング」することが検討され、実際に、東京都ではホームレス支援のためのアセスメント業務を社会福祉士会に委託したり、大阪市でもケースワーク業務のために嘱託職員が多く雇用されてきている（今村2003：6；厚生労働省 2004）。第三に、直近では、福祉事務所のケースワークとは別に、生活保護自立支援プログラムや生活保護利用者等への個別支援を行うパーソナル・サポート・サービス事業がNPO等の民間事業者に広げる形で実施され始めていることなどが挙げられる（厚生労働省 2010：1）。これらの状況を踏まえると、福祉事務所のケースワークの役割が検討されないまま、形骸化していく恐れがある。

## 2. 研究目的と方法

本稿では、これらの日本の議論を踏まえ、アメリカの公的扶助における現金給付とサービスの分離の議論に焦点を当てたい。なぜなら、アメリカでも1960年代から公的扶助における現金給付業務とケースワークを含むサービス業務の分離についての論争があり、実際に連邦規則等で分離が実施された経緯があるからである。国や時代背景などの違いはある

が、アメリカでの議論の経過から、公的扶助における現金給付業務と（ケースワークを含む）サービス業務との分離（以下単に「分離」という）に関するいくつかの教訓を導き出したい。

そのために、第一に、アメリカにおいて1960年代に分離が主張された理由と実際に実施された分離の内容について整理し、第二に、分離への反対が主張された理由をいくつかの調査研究から検討する。それらを踏まえて、最後に、アメリカの分離から学ぶべき教訓について提示する。

なお、現金給付業務（income maintenance）は通常、①資格審査および決定、②現金給付額の計算およびその給付、③資格管理、④サービスの送致を含んだ業務である。アメリカでは州政府や地方政府によってそのワーカーの呼び方は多様である。例えば、1980年代には Income Maintenance Worker, Eligibility Technician, Financial Worker など29通りの呼び方があった（Maximus 1981：33）。本稿では単に「現金給付ワーカー」とした。また、社会サービスは、ケースワーク、カウンセリングのような「ソフトサービス」と就労支援、児童ケア、ホームヘルプなどの「ハードサービス」の両方を含む福祉サービスを指す。ただし、1960年代当時、実際に福祉事務所提供されていたサービスは、ほとんどがケースワークであったと言われている（PCIMP 1969：139）。実際、アメリカでの公的扶助における現金給付とサービスの分離の議論は、現金給付業務とケースワーク業務の分離の議論としてなされていた。本稿もそれを踏まえて検討することとしたい。

## II. アメリカのケースワークと1960年代の分離

### 1. 公的扶助におけるケースワークの位置づけ 1) 1950年代までの公的扶助とケースワーク

アメリカの現金給付とケースワークは伝統的に不可分のものとして位置づいてきた。例えば、19世紀後半の慈善組織化協会（Charity Organization Society）は、貧困の原因は怠惰にあるとして、貧困者には単に資金を提供するのではなく、資金提供の重複受給等の調査と規律と教育のための「友愛訪問」（後に「ケースワーク」と言われる）が重要視された（Trattner 1989：90）。

1929年の世界恐慌に伴う1935年社会保障法の成立等により福祉事務所の公的扶助の役割が増大した。この時、多くのソーシャルワーカーが公務員として雇われたが、貧困者の支援には現金給付だけではなく、支援も必要だと考えられていたため、現金給付とケースワークは統合的に提供されていた（Bell 1973：67）。一方、1940年代から1950年代には、公的扶助が家族の不道德・無責任を生み出してはならないとする「適切な家庭政策」（Suitable Home policy）と呼ばれる流れのなかで、公的扶助におけるプライバシー侵害、権利侵害が横行していた。例えば、「man in the house」ルールによって、母子世帯に本当に夫などがいないか夜中に突然訪問調査する「夜襲」（midnight ride）など昼夜を問わない監視が行われた。ノースカロライナ州では1959年に公的扶助受給世帯の女性に断種手術も行われたという（Hoshino 1971：19）。

### 2) 1962年社会保障法修正とリハビリテーションモデル

しかし、その後の「貧困の再発見」等により、「受給者は所得の欠如だけでなく、社会適応の乏しさ（poor social adjustment）を被っており、そのため、福祉事務所のケースワーカーの指導が必要である」とし（PCIMP 1969：138）、専門的なケースワークを導入して、貧困世帯を「リハビリテーション」することで、福祉依存を減らし、公的扶助支出を削減することができるとされた（Hoshino

1971 : 19-20 ; Fisher 1971 : 467 ; Wickenden 1976 : 581 ; Brock & Harknett 1998 : 495)。1962年社会保障法修正法により、ケースワーカーの増員が図られ、サービス提供をするケースワーカーの給料等行政管理コストについて、連邦政府から75%（後に85%）を償還することになった。その結果、全国のケースワーカー数は1960年の4万1千人から1968年の14万4千人へと増加した（PCIMP 1969 : 139）。

しかし、ケースワークに期待をした「リハビリテーションモデル」も幻滅されるようになる。その理由は、第一に、福祉事務所のケースワーカーは高卒が多く、大学卒業でもソーシャルワーク課程を学んだものはほとんど雇われていなかったこと。第二に、1960年代は公民権運動や福祉権運動、また母子世帯の増加の流れのなかで、アメリカは好景気であったにも関わらず、公的扶助利用世帯は急増したこと。第三に、リベラルの傾向のあるソーシャルワーカーが公的扶助利用者を増やし、公的扶助支出を増加させると保守派は考え、ケースワークに反対したこと。第四に、1960年代の公民権運動・福祉権運動のなかで、公的扶助は権利であり、その利用者にはリハビリテーションは必要はないとリベラル派は考えたこと等が挙げられる（Wickenden 1976 : 576-577, 581 ; Brock & Harknett 1998 : 495 ; Hasenfeld 2000 : 342-343）。そして、続いてどのように分離が議論されたのかを検討しよう。

## 2. ソーシャルワーク専門職からの分離の主張

### 1) ハミルトンの「『救済』の重荷」

1960年代に公的扶助における現金給付と社会サービスの分離を主張する先陣を切ったのは、ソーシャルワーク研究の第一人者であったゴルドン・ハミルトン（Gordon Hamilton）である。1962年社会保障法修正法が成立した同年に、ハミルトンは専門誌『Social Work』の「編集者のページ」（Editor's Page）

で、「現金給付の機能は社会サービスを不能または凌駕する」、「グレシャムの法則のような皮肉で、現金は常に勝ち、サービスは追いやられる」として、社会サービスから「『救済』の重荷」（the albatross of “relief”）を取り除くべきだと訴えた。具体的には、よく訓練された公務員により資格決定やサービス送致等をする現金給付部門と、専門職教育を受けた有資格のソーシャルワーカーによる家族・児童サービス部門とを分離して設置すべきであると訴えた（Hamilton 1962 : 128）。端的に言えば、「重荷」という言葉が表すように、事務職員が給付管理業務をしてくれたら、ソーシャルワークはサービス提供に専念できるということである（Piliavin & Gross 1977 : 390）。

ハミルトンの主張にはすぐに賛同者が現れ、同年『Social Work』の読者からの手紙の欄には、早速にコロンビア大学のエベリン・バーンズ（Eveline Burns）やピッツバーグ大学のサミュエル・メンチャー（Samuel Mencher）から賛意が寄せられた。そこでバーンズはサービスの資格は現金給付を受けているかどうかとは関わらせるべきでないと主張し（Burns 1962 : 123）、メンチャーは分離によって、現金給付部門では資格審査を簡素化し、サービス部門でソーシャルワーク専門職を増やすことによって、公的扶助が改善されると訴えた（Mencher 1962 : 123-124）。

### 2) ホシノの貧困者の権利と「選択の自由」

その後、分離推進の第一の論客となったのはジョージ・ホシノ（George Hoshino）である。ホシノはカリフォルニア州公的福祉職員を経て、カリフォルニア州政府や連邦政府の公的扶助政策のコンサルタント、アメリカ公的福祉協会（American Public Welfare Association）の理事などを務めたペンシルバニア大学准教授（当時）である（Hoshino 1967 ; 1971 ; 1972）。

ホシノが分離を主張する理由は主に次の2点に集約できる。第一に、公的扶助の資格審査を簡素化し、一般事務員で資格審査ができるようにすべきとしたことである。その理由は、権利として公的扶助の利用ができるようにすべきであるからである。それまでケースワーカーによって公的扶助の利用阻止やプライバシー侵害を含め貧困者の権利侵害がなされてきた。しかし、公民権運動や福祉権運動のなかで、社会経済の影響を受けて貧困が生じているのであり、貧困者の怠惰やモラルを問題にして、ケースワークやカウンセリングが必要だというのは妥当ではない。また、Goldberg vs. Kelly 最高裁判決で公的扶助は「新財産権」(new property right) とされるなど、公的扶助の権利性が確立してきた(Hoshino 1972: 55-56)。これらを踏まえて、公的扶助の資格審査を簡素化し、要件にあえば自動的に公的扶助を給付するように訴えた(Hoshino 1967; 1972: 54)。こうすることで、現金給付業務をソーシャルワーカーの仕事から分離し、一般事務員で行えるようにしようとしたのであった。

第二に、分離によって、社会サービスの改善を図ることである。まず、利用者の同意を得ないケースワークやカウンセリングの効果は薄いため、分離してサービスは利用者の「選択の自由」を尊重すべきであるとした。つまり、利用者が求めた時のみサービスの提供を行うということである。こうして「分離の論理は、これまで囚われの身にあった利用者を解放する」という(Hoshino 1972: 55)。次に、社会サービスは普遍的サービスとすることである。当時、社会サービスは多くは公的扶助の利用に伴って提供されていた。しかし、ケースワークやカウンセリング、また児童ケアやホームヘルプなどのサービスの必要は、ミーンズテストをクリアした公的扶助利用者だけに限られるわけではないとした(Hoshino 1972: 56)。そして、公的扶助利

用者への限定から解放することによって、社会サービスは大きく拡大・発展することができると訴えたのである(Hoshino 1967: 246; 1972: 57, 58)。

貧困者の権利の尊重、複雑な資格審査手続きの簡素化、利用者の「選択の自由」、サービスの拡大などを訴えたホシノの主張は、福祉の拡充が図られた当時、大きな説得力があった。当時の多くのソーシャルワーク研究者や福祉部の公務員は分離推進のための論戦を始めた<sup>2</sup>。

### 3) 分離の推進と連邦政府による分離規定

#### (1) 分離の推進

以上のような議論を受けて、1965年にカリフォルニア州で最初の資格審査の簡素化と分離が実験的に行われ、アーカンソー州、メイン州、コロラド州でも同様の実験が行われた(Hoshino 1967)。1966年には連邦政府の保健教育福祉省(DHEW)で分離に関する調査委員会が設置され、分離と資格審査の簡素化が研究された。一方で、運動団体である全国福祉権協会(National Welfare Rights Organization)やニューヨーク市長(Mitchell Ginsberg)・クリーブランド市長(David Hill)等も分離に賛意を示した。さらに、アメリカ公的福祉協会も政府の資金を得て分離についての技術支援プロジェクトを立ち上げ、分離を推し進めた(Bell 1973: 69-70)。

実際の分離については、まず、1967年に公的扶助の就労支援事業(WIN)の導入と同時に分離を促すように規定された。つまり、就労支援事業(WIN)は、保健教育福祉省(Department of Health, Education and Welfare: DHEW)と労働省(Department of Labor)の協働事業とし、福祉事務所ケースワーカーが労働省の就労支援機関に利用者を送致するという形を採って実施された。これにより福祉事務所ケースワーカーは現金給付業務に専念できるようになり、事務員で対

応できるようにされたという。その結果、福祉事務所の目標は利用者のリハビリテーションから現金給付のエラー率の減少が強調されるようになった(Brock & Harknett 1998: 496; Hasenfeld 2000: 343)。そして、1969年に保健教育福祉省(DHEW)は資格審査の簡素化の政策を州政府に指示した(Bell 1973: 71)。公的扶助のあり方について議論がなされてきた1969年の「現金給付事業に関する大統領委員会」(President's Commission on Income Maintenance Programs)報告が公表され、以下のように分離問題を評価し、その後の分離を促進することになった(PCIMP 1969: 140)。

「社会サービスの拡大は福祉の削減をもたらさなかった。一般に経済成長が続いたにも関わらず、1962年以降に福祉登録者数はこれまでで最も増加した。これはサービスと現金給付の適切な役割が混乱していたことを示す。基礎所得を除いてサービス(一般に福祉部で提供されるのは、もっぱらカウンセリング・サービスである)が効果的であるという証拠はない。さらに、社会サービスを強要するような性格は、クライアントが社会問題のラベルを貼られることに抵抗したり、現金給付についても話し合わなければならぬケースワーカーと信頼関係を築くことができないため、これらのサービスの効果を弱める。…(略)… 社会サービスは現金給付の提供と分離されるべきであり、そのサービスは選択できるものにし、また一般の人が利用可能な社会サービスのシステムとすべき、という考えが広まっている。」

同様の趣旨の取り組みは、州・地方政府レベルでも行われ、例えば、1969年にカリフォルニア州政府も公的扶助の綿密な調査研究を行い、「社会サービスの組織および提供は、現金給付の管理運営から完全に分離すること、また、全ての社会サービスは(クライアント

の一引用者)自発的な要求のみで利用されること、さらに、現金給付の全ての申請者は社会サービスを要求する機会が与えられるべきことを提言する」としている(Assembly Committee on Social Welfare 1969: 208-209)。このように、連邦政府および州・地方政府あわせて分離は大きな福祉改革の潮流となった。

## (2) 連邦政府の分離規則

このような分離推進を受け、連邦政府は州・地方政府に分離を義務づける規則を1972年に発行した。また、連邦政府は州政府が分離を実施するためのガイドを発行している。このガイドの中で、現金給付とサービスの分離の目的として、次の6点が挙げられている。

第一に、現金給付とサービスの2つの機能の混乱を取り除くことである。例えば、公的扶助のスティグマがサービスに付随し、サービス利用が進まないため、これを分離によって解消するという。第二に、現金給付利用者のサービスの「選択の自由」を確保することである。分離により公的扶助利用者は自由にサービスを選択する機会を高めるといふ。第三に、適切な運営計画、職員配置、予算措置が可能になり、より高い質の行政運営ができることである。第四に、職員をより効果的に利用できることである。職員は現金給付の調査業務とサービス業務という異なる技術を求められ、必要とされる技術範囲が広く、混乱が生じている。それらを分離することで、それぞれの専門化を図り、適切な職員採用・配置ができるという。第五に、サービスと現金給付の費用対効果の測定が可能になることである。分離によりそれぞれの業務の成果が明確になり、データ収集・分析がしやすく、事業計画やアカウントビリティの質が向上するという。第六に、サービスに責任を持つ部門を創設することにより、サービス資源の開発等サービスの拡大・発展を促進することであ

表 1 現金給付と社会サービスの分離

一般ケースワーカー	
	
現金給付ワーカー、現金給付部門	ソーシャルワーカー、サービス部門
<ul style="list-style-type: none"> <li>●資格とサービスの情報提供</li> <li>●申請書の管理</li> <li>●申請の評価および手続き、再決定</li> <li>●稼働所得および非稼働所得の裏づけ確認</li> <li>●給付額の決定</li> <li>●支援の認可</li> <li>●申請者やクライアントへ通知や必要な連絡</li> <li>●メディケイド（医療扶助）の資格決定</li> <li>●食料スタンプの発行および食料購入認可</li> <li>●WIN（就労支援事業）への送致</li> <li>●IV-D（児童扶養強制）への送致</li> <li>●質管理の勧告への対応</li> <li>●ケース管理活動の実施</li> <li>●喪失および盗難にあった給付（Checks）の調査</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●送致を受けたケースの管理</li> <li>●必要なサービス・タイプのための申請書の確認</li> <li>●クライアントの家族と個人面接／カウンセリング</li> <li>●次のような送致のために連絡を維持する                         <ul style="list-style-type: none"> <li>・予防的サービス</li> <li>・職業リハビリテーション</li> <li>・アルコール／薬物依存リハビリテーション</li> <li>・里親</li> <li>・法的支援</li> <li>・在宅医療</li> <li>・在宅医療</li> <li>・その他の医療サービス</li> <li>・その他の社会サービス</li> </ul> </li> <li>●家族関係カウンセリングの実施</li> <li>●金銭（finance/budget）管理の支援</li> <li>●心理的支援の提供</li> </ul>

注)ほとんどの仕事内容は次の文献から採用した。

US DHEW(1973) Design for Public Assistance Agencies as Illustrated by Eligibility Determination, p.13  
出典) Maximus(1981: 6)

る (DHEW 1972: 5-8)。

このようなことから、「現金給付とサービスの機能の分離がなされるべきであり、サービスと現金給付の分離はサービスの管理運営と現金給付の管理運営を改善するという目的を達成する大きな可能性をもたらす」とし、1973年1月1日までに州・地方政府に分離を完了するように求めた (DHEW 1972: 1)。

### (3) 分離規定の具体的内容とタイトルXXの創設

先のガイドによれば、分離の定義は次のように規定されている。「現金給付からのサービスの分離は、現金給付機能の管理運営から、独立してサービス機能の管理運営を行うことを意味する」(DHEW 1972: 9)。管理運営上の規定として、明確に「州および地方行政機関レベルで現金給付機能とサービス機能のための権限のラインを分離しなければならない」とし、具体的には、州・地方政府機関でそれぞれの機能のために、それぞれに担当の部長 (directors) または課長 (chief officials) を置くことを要求した (DHEW 1972: 10)。

ワーカー・レベルでの業務内容の振り分けは表1のように整理されている。現金給付ワーカーは、公的扶助の資格決定、給付額の決定、メディケイドや食料スタンプ等の資格決定、支援の認可、サービスへの送致などを担い、一方、サービスワーカーは、サービスの送致を受け、面接やカウンセリング等を担うことが明確にされた。

さらに、1974年社会保障法修正法により、分離はいっそう明白になった。これまで、公的扶助に関する現金給付とサービスはともに社会保障法のタイトルVI-A（公的扶助のAFDC等）に規定されていたが、この法改正により、サービスは新設されたタイトルXXに位置づけられることになった (Maximus 1981: 4)。同時に、サービスは公的扶助利用者のみならず、所得に関わらず利用できるように規定された (Gilbert 1977: 627-628; 1985訳書: 63-65)。こうして、規則だけでなく、法律の上でも公的扶助の現金給付はサービスと明確に区別されることになったのである。

### Ⅲ. 分離論への批判と分離の緩和

現金給付とサービスの分離は議論の場から福祉政策へ影響を与え、実行されることになった。しかし、この後、分離について批判的な主張も現れてきた。その主たる批判は、第一に、分離・統合の実験調査により、分離によって現金給付利用者からのサービス要求が低下する可能性があること。第二に、いくつかの現金給付ワーカーへの調査によって、現金給付ワーカーに求められる専門性について明らかにされたこと。第三に、分離によって公的扶助からソーシャルワーカーの関心がなくなることへの危惧などである。以下、これら3点に焦点を当て検討しよう。

#### 1. 分離と統合の試行実験調査

アメリカでは州やカウンティをまたがる自治体間の公的扶助の比較研究はかなり困難である。なぜなら、分権的であるアメリカ連邦主義のために、自治体間で給付内容や資格要件がそもそも異なるからである。そこで、ピラビン (Piliavin) らは、一つのカウンティのなかで、つまり同じ制度の下で、①統合と分離、②分離が前提としているクライアントの「選択の自由」とワーカーの働きかけの影響を、実験により明らかにしようとした (Piliavin & Gross 1977; McDonald & Piliavin 1979: 1980; 1981)。彼らはミネソタ州ヘネピン・カウンティ (Hennepin County) で1971年11月から1974年1月まで実験を行った。新規のAFDCの利用者を統合型のワーカーと分離型のワーカーにランダムに分けて利用させ、ワーカーおよび利用者の意識調査をした。

表2は月間のケース当たりのサービス利用の要求割合を示したものである。これによれば、分離型と統合型を比較した場合、統合型の方が受給者から、新規に金銭的サービス(食料スタンプや貸付等)および非金銭的サー

ビス(医療や児童ケア等)の要求が多くなされることが示された。また、クライアントから要求があったときだけサービスを提供する場合よりも、ワーカーが積極的にサービス利用を促す(約2ヶ月に1回程度サービスの利用説明を行う)場合に、サービスの利用が多くなった (Piliavin & Gross 1977: 398-399)。また、「サービスワーカーは問題の解決に役立っていますか」という質問に対してクライアントに5段階(1=まったく役に立たない、5=とても役に立っている)で評価してもらった設問では、分離型は2.80、統合型は3.43と統合型の方が役に立っていると答えた (Piliavin & Gross 1977: 400-401)。

以上のことから、分離型はクライアントのサービス要求を減少させ、かつクライアントの満足度も下げる可能性がある結論付けられている。なぜこのような結果になるのか。その理由の第一は、分離型はワーカーとの接触回数を減らし、クライアントは気にかけてもらっていると感じられていないこと (Piliavin & Gross 1977: 400-401)。第二は、サービスワーカーに金銭的サービスには対応してもらえとは思われていないということ (Piliavin & Gross 1977: 403) 等が指摘される。同じくワーカーの意識も、クライアントとの関係では、分離型よりも統合型の方が、若干ではあるがより「フレンドリー」な関係を築いていると示されている (McDonald & Piliavin 1980: 266)。結論として、分離による「おそらく最も重大な喪失はクライアントとのコンタクトにおける安心感であろう」と言われている (McDonald & Piliavin 1980: 267)。分離によって生活の全体性を踏まえた総合的な対応をすることが困難になり、信頼関係の形成が難しくなるのではないかと考えられる<sup>3</sup>。

#### 2. 現金給付ワーカーのサービス機能

次に、現金給付ワーカーのサービス機能の

表2 受給者による新しいサービスの要求割合

要求のタイプ	1ヶ月当たりの要求割合			
	統合サービス条件 (n=70)	分離サービス条件 (n=75)	ワーカー開始 サービス条件 (n=72)	クライアント開始 サービス条件 (n=73)
新しい金銭的サービスの要求	.260*	.140*	.200	.191
新しい非金銭的サービスの要求	.343	.262	.398*	.207*

注) \* 1%レベルで有意差あり  
出典) Piliavin & Gross (1977: 398)

重要性について訴えた批判的研究がある。これらは大きく次の3点に整理できる。1つ目に、現金給付の事務員としての位置づけが、ワーカーの仕事に対する評価を下げていること。2つ目に、現金給付業務は簡素化・明確化されるとされていたが、実際にはそれができていなかったこと、3つ目に、現金給付業務にはソーシャルワークの専門的技術が必要とされることである。以下、これら3点について検討しよう。

### 1) 現金給付ワーカーの低い評価

第一に、現金給付の事務員としての位置づけが、ワーカーの仕事に対する評価を下げていることである。1972年のバージニア州の2つの福祉機関で現金給付業務について現金給付ワーカーとサービス部門のソーシャルワーカー

の意識調査をしたSchubert (1974) の調査結果である表3を基に考察してみよう。ソーシャルワーカーと大きく差のあった現金給付ワーカーの意識としては、①支援内容にはサービスが含まれ、②現金給付業務には多くの技術が必要であり、③現金給付業務の仕事は面白いと感じている。一方で、④現金給付ワーカーは福祉機関やソーシャルワーカーに評価されておらず、⑤給料も公正ではないと感じている、ということが読み取れる。

また、特徴的なこととして、現金給付ワーカーもソーシャルワーカー共に、①業務上の責任の範囲には混乱があり、②現金給付ワーカーにはキャリアの可能性がなく、③地域社会からも評価されていないと感じていること等も読み取ることができる (Schubert 1974: 55)。このように、現金給付ワーカーは低く

表3 現金給付ワーカーとソーシャルワーカーの順位付け

項目 (範囲: 左: 低評価/右: 高評価)	高評価の割合	
	現金給付 ワーカー (ET)	ソーシャル ワーカー (SW)
仕事への関心 (面白くない/面白い)	87*	36
ETの労働条件 (SWより悪い/良い)	25*	39
労働負荷 (SWより大きい/小さい)	20	22
ETに必要なとされる技術 (少ない/多い)	81*	50
給料差の公平性 (不公平/公平)	21*	52
業務上の責任の混乱 (多い/少ない)	47	43
ETの主たる支援内容 (現金給付/サービスも)	61*	21
ETのキャリア可能性 (乏しい/良い)	32	33
ETは以前のSWと同じ役割 (いいえ/はい)	69	59
福祉機関によるETの評価 (低い/高い)	57*	77
SWによるETの評価 (低い/高い)	34*	74
クライアントによるETの評価 (低い/高い)	91	82
地域社会によるETの評価 (低い/高い)	31	35

注1) 低評価 = 1, 2, 3の順位付け、高評価 = 4, 5, 6の順位付け  
つまり、この表は4, 5, 6の高評価の合計割合を数値化している。

注2) \*は $\chi^2$ 乗検定で5%レベルで有意である。

出典) Schubert (1974: 55)

自己評価している。結論として、現金給付業務の改善のためには、現金給付ワーカーに対する①サービス訓練と教育機会、②適切なキャリア昇進、③中心的な役割・機能の確認をすることが必要であると指摘されている (Schubert 1974 : 59)。

分離によって、資格審査等の現金給付業務は、事務的機能に集約され単純化し、詳細なマニュアルさえ整っていれば、ワーカーはそれに従って、なんら専門的知識や技術がなくても、ワーカーは業務を遂行できるとされ (Hagan 1987 : 262)、現金給付ワーカーは単純作業の「二流の仕事」だと考えられるようになったと言われている (Wyers 1981 : 15)。このような分離の影響がSchubert (1974) の調査結果に現れたと考えられる。

## 2) 現金給付業務の簡素化・明確化の失敗

次に、現金給付業務の簡素化・明確化の失敗についてである。これについては、Maximus (1981) が行った調査を参考にみておきたい。この調査は保健福祉省 (Department of Health and Human Services) から、現金給付業務の内容分析について委託調査を受けた行政コンサルタント会社 Maximus が行った調査である。Maximus (1981) は17福祉事務所の訪問調査等によって、現金給付ワーカーの業務分析をし、現金給付業務のモデル構築を行っている。その報告のなかで、分離の前提の間違いとして次の3点を指摘している (Maximus 1981 : 5-8)。

第一は、現金給付業務は簡素化されるので事務員でよいという前提である。当初、公的扶助の申請は大きく簡素化された。特に、申告方式 (declaration method) が採られ、単純にニーズの申告を福祉事務所でするだけで、中には郵送だけで済ませる方法が採られたところもあった。また、それに申請手続きに付随する家庭訪問や申請書の確認作業も極力しないことになった。しかし、申請内容の矛盾

や不正確な情報が増加し、現金給付の過剰給付が問題となり、詳細な確認作業が必要になった。これに加えて、公的扶助に関連して、新規事業が追加されたり、公的扶助関連の食料スタンプや医療扶助、児童扶養強制、就労支援プログラム等の政策変更によって、公的扶助も政策変更の影響を受けた。したがって、公的扶助の政策や手続きも継続的に変更されることになり、マニュアルは膨大なものになり、新しい規則が付け加わってきた。こうして、現金給付業務は簡素化されるどころか、ますます複雑化したのである。

第二は、現金給付業務は詳細なルールを記載したマニュアルを通して、確実に統制できる、という前提である。当初、現金給付ワーカーは、業務を遂行するのに、マニュアルに従って、正確で客観的に公正な決定がなされ、現金給付ワーカーが複雑で主観的な決定をするということは想定されていなかった。実際には、知りうる事実に基づき、クライアントからより多くの情報が必要か否か、付随する確認作業が必要か否か、(他のサービスへの)送致が必要か否か等、現金給付ワーカーはそれらの決定について裁量を行っていた。特に、資格審査が複雑なために複数の規則の間で矛盾が生じ、ワーカーは利用者の状況に合わせてどの規則を採用すべきかで裁量が生じていた。したがって、膨大なマニュアルを通して業務内容を統制することは実際には困難だったのである。

第三は、サービスワーカーが適切な送致を受けるのに現金給付ワーカーの技術に依存する度合いである。当初、サービスの利用は、利用者の「選択の自由」に基づいて提供されることが想定されていた。しかし、公的扶助の申請者のほとんどは食料やシェルター等生きるために最低限の物を確保するための資金を得ようと福祉事務所にやって来ており、それ以上の支援が必要だと認識していないことが多い。また、申請者に最初に対応する現金

給付ワーカーは、申請者の不満や不安等の感情を伴う緊急事態に対処しなければならないことも多い。現金給付を提供することによって、申請者の食料やシェルター、衣類等の物理的ニーズを満たすことができる一方で、感情的なサポートやその他の支援はこれらの物理的ニーズに直接付随して提供されることも多い。例えば、利用可能な住宅を探すという物理的な支援を通して、その間に感情的な支援をするという具合である。

以上のような分離の前提の誤りを踏まえて、「現金給付と社会サービスの分離という初期の前提はもはや不適當である」と結論づけられた (Maximus 1981: 8)

### 3) 現金給付業務におけるサービスの専門性

そして、現金給付業務にはソーシャルワーク同様の専門的技術が必要であることである。これは、現金給付業務の内容について調査を行った Wyers (1981) と Hagan (1987), Maximus (1981) を基に考察しよう。

まず、Wyers (1981) は、1979年に全国の福祉事務所の管理職に対して質問紙郵送調査により、現金給付業務について調査した (有効回答43%)。そこから明らかになったことの一つは、福祉事務所の半数以上の管理職が現金給付ワーカーはソーシャルワーク課程の大卒者が望ましいとしていたことである。調査対象の管理者の約半数 (52%) が現金給付ワーカーには、ソーシャルワーク以外の課程を経た大卒者よりも、ソーシャルワーク課程を経た大卒者が望ましいと指摘し、また、管理者の63%が大卒者以外の者と比べたら、ソーシャルワーク課程を経た大卒者の方がよいと回答したという。しかし、実際には、ソーシャルワーク課程の大学教育を受けた職員は全体の3%ほどしかいなかった (Wyers 1981: 18-21)。

もう一つは、現金給付ワーカーはソーシャルワーカーの役割といくつか同様の役割を持っ

ていることである。現金給付ワーカーの機能として、「資格決定」(5段階評価で4.58 (5が「強く賛成」、1が「強く反対」))のみならず、「クライアントの権利を守ること」(3.75), 「コミュニティ・サービス利用の支援」(申請者の場合3.12, 受給者の場合2.95) などがあることが指摘された。また、現金給付ワーカーの必要な技術として、「クライアント中心の面接の実施」(4.06), 「クライアントに丁寧に対応し、かつ助けとなること」(4.03), 「クライアントの権利を守ること」(3.89), 「申請者をサービスに送致すること」(3.65), 「人間行動についてアセスメントすること」(3.48) などが含まれていた (Wyers 1981: 24-25)。これらはソーシャルワーカーとしての役割であり、現金給付業務でもソーシャルワーク教育を受けた職員を雇うべきであると結論づけられた (Wyers 1981: 26)。

次に、Hagan (1987) はニューヨーク州の現金給付ワーカーへの質問紙郵送調査を行った (158人回答: 回答率64%)。表4は、現金給付の機能を実施する上での各機能の重要性和その実行力について5段階評価で問うた結果である。これによれば、上位1, 2位に資格決定とそのため情報収集, 3位, 4位に間違いや詐欺の予防が挙げられる。次いで、サービスの送致, 権利の保護, サービスの情報提供, 面接によるサービスの必要性の確認, 地域資源利用の支援などが3ポイント以上をあげており、これらは通常業務として位置づけられる (Hagan 1987: 265-266)。表5は、現金給付ワーカーによって実施されている社会サービス活動の頻度を5段階評価で示したものである。これによると、情報提供やアドバイス, サービス利用の支援, 苦情手続きの情報提供, 金銭管理のカウンセリングに加えて、就労支援, 住宅, 法的支援, 医療ケア, 職業訓練・教育等、様々な社会サービスへの送致が高い頻度で実施されていることが分かる (Hagan 1987: 266-267)。

この調査結果から、現金給付ワーカーによって、一定の社会サービス、特に「アクセス・サービス」が提供されていることが明らかになったという。社会サービスの分類で言われ

表 4 現金給付機能を実施する重要性と実行力の比較

機能	平均スコア	
	重要	実行
現金給付のための資格決定	4.77	4.46
資格に関する適切な情報の入手	4.71	4.46
福祉機関のエラーの予防	4.26	4.13
受給者の詐欺の予防	4.02	3.87
申請者のサービスへの送致	3.64	3.58
申請者・受給者の権利の保護	3.55	3.82
福祉機関の様々なサービスの情報提供	3.48	3.51
面接によるサービスの必要性の確認	3.45	3.61
申請者への地域資源の利用支援	3.36	3.20
受給者への地域資源の利用支援	3.25	3.15
クライアントへ様々な地域資源の情報提供	3.21	3.12
資格に関わらないより広いクライアントへ追加的サービスの提供	2.78	2.97
受給者への金銭管理の支援	2.57	2.80
短期間の活動計画	2.55	3.01
長期間の活動計画	2.29	2.81

注) 範囲：5 = とても重要／とてもうまくできる，1 = まったく重要ではない／ほとんどできない  
出典) Hagan (1987 : 265)

表 5 現金給付ワーカーによる社会サービス活動の頻度

活動	平均スコア
情報提供とアドバイス	3.95
就労支援のための送致	3.45
福祉機関のサービスのための送致	3.38
必要なサービスの獲得のための支援	3.31
住宅支援のための送致	3.21
法的支援のための送致	2.87
医療ケアのための送致	2.86
苦情手続きの情報提供	2.71
職業訓練と教育のための送致	2.69
福祉機関内のクライアントの権利擁護	2.61
福祉機関外のクライアントの権利擁護	2.21
就職先の探索	2.20
デイケアのための送致	2.10
金銭管理・金銭カウンセリング	2.02
交通支援のための送致	2.01
家族計画のための送致	1.89
児童ケアのための計画	1.86
適切な住宅の探索	1.80
交通支援の計画	1.74
家庭管理のための送致	1.62
家族計画	1.53
家庭管理	1.48
レクリエーションのための送致	1.25

注) 5 = 毎回ある，4 = かなり頻繁にある，3 = ときどきある，2 = たまに，1 = めったにない  
出典) Hagan (1987 : 267)

ている「アクセス・サービス」には、①情報提供、②照会・送致、③アドバイス、④アドボカシー、⑤法的サービス、⑥苦情対応などが含まれるという (Hagan 1987 : 263)。アクセス・サービスは、危機の状態にある場合や精神病の兆候のある場合等に適切な対応をするために、特に要求されるサービスである。これらのサービスを提供するには、これらのサービスに関する教育訓練が必要であると結論づけられている (Hagan 1987 : 270)。

最後に、Maximus (1981) の現金給付ワーカーのモデルについて検討しておきたい。Maximus は訪問調査等による調査分析を踏まえて、現金給付業務の内容を次の8つに分類した。①クライアントへのインタビュー、②クライアントへの事業の説明、③情報の裏づけ確認、④制度分類に合わせた資格の決定、⑤給付額の計算、⑥ケース書類の手続き、⑦クライアントの問題解決の支援、⑧業務改善である (Maximus 1981 : 20)。また、これらの現金給付業務を実施するために必要な技術として次の8つを挙げている。①口頭コミュニケーション技術 (Oral Communication skills)、②記述技術 (Writing skills)、③理由付け技術 (Reasoning skills)、④コンピューター利用技術 (Computational skills)、⑤判断技術 (Judgment skills)、⑥組織技術 (Organizational skills)、⑦指導技術 (Coaching skills)、⑧対人関係技術 (Interpersonal skills) である (Maximus 1981 : 21)。

注目すべき業務内容として、現金給付ワーカーの業務として「クライアントの問題解決の支援」が明確に位置づけられていることである。これは「クライアントが政策の要件や義務を満たすことを支援すること、緊急事態への介入、サービスや地域資源へ送致すること」とされている (Maximus 1981 : 19)。このような支援をすることに伴い、現金給付ワーカーに必要な技術として、①クライアント等との関係を築き、相互信頼と尊重をつく

りあげる「対人関係技術」、②クライアントが資格を得られるよう支援したり、アドバイスや説明、インフォーマルなカウンセリングをしたり、危機にあるクライアントの支援をしたり、利用可能なサービスや地域資源に送致したりする「指導技術」等が必要になってくるのである。Maximus (1981) は、現金給付ワーカーの業務内容として、クライアントへの支援を明確に位置づけ、その支援に関するサービス技術が不可欠のものであるとしたのであった。

### 3. 現金給付ワーカーのソーシャルワーク専門職の必要性

分離の最も大きな問題は、現金給付ワーカーが公的扶助利用者の生活問題を適切に把握できず、問題に対応しなかったり、悪化させてしまうことにある。Wyers (1981) の調査の記述回答の中には次のような指摘があったという。「私の個人的な考えでは、これら（現金給付）の職業には専門職員を置くべきだと思います。公的扶助に申請している人は危機の状況にあります。時には、実際にはほとんどの場合、申請者が福祉機関で最初に話をする最初の職員は現金給付ワーカーです。私にとっては、これらの職のワーカーはソーシャルワーク技術を持っていることが必須だと思います。」(Wyers 1981 : 21)

これは分離の影響を危惧する人に共通の問題意識のようである。Chaiklin & Frank (1973) も「サービスの分離に欠けているのは、不可欠な診断なしにそれが行われることである。…(略)…最もサービスが必要な家族は最もサービスを求めている…(略)…取り返しのつかない状態になるまで家庭崩壊を放置しておくわけにはいかない」という (Chaiklin & Frank 1973 : 7)。

Wyers (1980) が指摘しているように、現金給付ワーカーには、①貧困の影響を受ける知識や感情の理解、②人間機能の複雑さ、金

銭を超えて申請者の多面的なニーズを見抜く力量、③コミュニティの知識とそこにある資源の理解等の力量が求められる (Wyers 1980 : 261)。これらのソーシャルワークの専門知識や技術なしには、複雑な生活困難にある人への適切なサービスへの送致はうまくいきそうにない。しかしながら、公的扶助における現金給付とサービスの分離は、ソーシャルワークの専門家リーダーたちの強力なアドボカシーによって実現したものである。そのため、分離以降、ソーシャルワーカーの多くは現金給付ワーカーの役割に関心をほとんど持たない状況が生まれた。さらには、「ソーシャルワークの専門家が貧困者へのサービスに注目がなされなくなったこと」とも指摘されている (Wyers 1980 : 259-260)。

ソーシャルワークの専門家リーダーとして、この分離について端的に反省の色を示したのはアン・ミナハン (Anne Minahan) である。ハミルトンが1962年に分離を訴えて18年後、1980年の同じく『Social Work』の「編集者のページ」に、ミナハンは「ソーシャルワーカーと現金給付」と題する文章を寄せている。そこで次のように述べている。

「この国のソーシャルワーカーは現金給付の申請をする人々を見ていない。ソーシャルワーカーは貧困者への現金給付の決定や認可をしていない。このようにソーシャルワーカーは、現在増加している、現金給付を必要としているアメリカ人、危機にあり人生の過渡期にあるアメリカ人から離されている。…(略)… 現金給付を受けているアメリカ人が増加している時に、ソーシャルワーカーはなぜにこれらの事業の利用者に直接に関わらないのか。その理由は、社会サービスから現金給付を分離したことが、ソーシャルワーカーを現金給付プログラムの利用者からうまく引き離すことになったからである。…(略)… 問題は、もはや社会サービスから現金給付を分離するのではなく、いかにソーシャ

ルワーカーが現金給付プログラムに参加するべきか、ということである。」(Minahan 1980 : 257, 336)

そして、今後ソーシャルワーカーに求められることとして、次の3点を挙げている。1つ目に、ワーカーは現金給付を必要とする人々にリーチアウトし、コンタクトをとらなければならないこと。2つ目に、現金給付業務を実施するためには特別な知識と技術が要求されること。3つ目に、現金給付プログラムは最も困難にある人々に対して、よりアクセスしやすく、受け入れを歓迎し、機敏に対応しなければならないことである。そして、最後に次のように述べて稿を締めくくっている。「ソーシャルワーカーは、公的現金給付プログラムに関わらないことが、実際に貧困者の利益になるのかを問わなければならない」(Minahan 1980 : 336)。

#### 4. 分離規定のその後

分離によって、特に、利用対象者を大幅に拡大し、予算を増額し、民間事業者からのサービス購入を拡大したタイトル XX を通して、アメリカの社会サービスは大きく発展した。一方で、州政府の権限の大きいアメリカ連邦主義のなかで、連邦政府が州・地方政府に対して、分離を義務付けることは相応しくないと考えられた。1973年に実行された分離の義務規定は早々にも3年後の1976年12月2日には廃止された。しかし、多くの州・地方政府はその後も分離のまま実施されているところが多かったと言われている(Wyers 1983 : 261 ; Hagan 1987 : 262)。

ただ、1981年包括予算調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act) により、それまで労働省関係機関に送致されていた就労支援事業の管理運営が福祉事務所で認められた。また、新しく JOBS という就労支援事業を創設した1988年の家族支援法 (Family Support

Act) は福祉事務所が公的扶助利用者の教育訓練・雇用関係サービスの責任も持つこととされたのである。この結果、1992年時点では17州で JOBS は統合型で実施されていたという (Brock & Harknett 1998 : 496-497)。このような流れは、現金給付ワーカーの役割の見直しのなかで生じてきたものと考えられる。ただし、一般層への社会サービスの拡大の流れのなかで、社会保障法における公的扶助のタイトル IV-A と社会サービスのタイトル XX の分離はいつそう明確となった。

#### IV. アメリカの教訓と日本への示唆

これまでアメリカの分離の論議と実施についてみてきたが、ここでアメリカの分離の意義と教訓、日本における議論の今後の課題についてまとめておきたい。

##### 1. アメリカにおける分離の意義と教訓

###### 1) アメリカの分離の意義

まず、アメリカにおける分離の意義についてである。1960年代および1970年代はアメリカが福祉国家体制づくりを推し進めた時期である。ジョンソン大統領の「貧困との闘い」「偉大な社会」の施策の下、1964年の公民権法や、1965年のメディケア (高齢障害者医療) やメディケイド (医療扶助)、食料スタンプ等の制度も成立している。このような福祉拡大の流れのなかで、福祉サービスの利用を貧困者である公的扶助の利用者だけではなく、広く一般層に向けても利用を拡大することが求められてきた。そこで、福祉サービスを公的扶助の枠から切り離すために、分離が求められた。事実、利用対象者を一般層にまで広げた1974年のタイトル XX は、アメリカの福祉サービスの発展・拡大に大きく貢献した。その意味で、分離はアメリカの福祉サービスの拡大に貢献したと言えよう<sup>4</sup>。

## 2) アメリカからの分離論争からの教訓

一方で、分離は公的扶助施策に新たな問題をももたらした。ここでは2点にまとめて指摘しておきたい。第一に、現金給付ワーカーのソーシャルワークの専門知識と技術の必要性である。多くの利用者は食料やシェルター等まずは生き延びるために、現金給付を第一の目的として福祉事務所にやってくる。そこで、最初に対応する現金給付ワーカーが面接のなかで、利用者の生活問題を明確にし、必要なサービスや社会資源につなげなければならない。しかし、そこで適切な面接ができなかったり、問題状況を理解できなかったり、実際のサービスの役割や機能等を把握していないと、利用者に対して適切な対応をすることができない。利用者の生活は一定とは限らないので、継続的にこれら対応は必要である。同時に、公的扶助のみならず、その他の社会制度も複雑化し、それらに対応するために、ワーカーの裁量はますます大きくなり、専門性が問われてくる。

第二に、分離によって、現金給付業務が専門性の必要がない事務員でできるという前提により、貧困者に対する現金給付はソーシャルワークのフィールドと見られなくなってきた。福祉サービスが一般利用者に拡大したことによって、ソーシャルワーカーの関心も公的扶助から離れ、一般層への福祉サービスの提供に注目が注がれていくようになった。このことは、福祉事務所の現金給付ワーカーの仕事の評価を下げ、ソーシャルワーク業界からも軽視されることになる。しかしながら、現金給付業務にはソーシャルワークの専門性は不可欠であり、また、現金給付業務をソーシャルワークの対象としないことが、ソーシャルワーク領域における現金給付施策、そして貧困対策の軽視につながったとも考えられる。このことは、アメリカにおいて、期間制限や制裁措置を伴う「貧困家庭一時扶助」(TANF)に見られるように、公的扶助施策が非常に条

件の厳しい政策に転換されたことと無関係ではないと思われる。

## 2. 日本の議論への示唆

これらのアメリカの議論が日本にそのまま当てはまるわけではない。特に、アメリカの分離の議論は福祉政策の拡大期のものであり、いま日本の生活保護政策で問題にされていることは、生活保護の支出をどう抑制できるかである。2005年に導入された生活保護の自立支援プログラム、現在検討が行われているパーソナル・サポート・サービス事業等、民間事業者との協働により生活保護利用者への対応が推進されてきている。より正確には、福祉事務所のケースワーカーは外部の職員にケースワーク業務を任せるという流れである。これまでも、生活保護利用者が高齢者の場合、介護保険制度のケアマネジャーや地域包括支援センターのワーカーと関わると、生活保護のケースワーカーは現金給付に徹するようになるという話もある。ケースワークのあり方に対する議論のないまま、ケースワークがアウトソーシング、またはいつの間にかフェードアウトしてきていると言えよう。しかし、福祉事務所のケースワークはこのまま議論もなく消えてもよいのだろうか。低所得者の支援のために、福祉事務所のケースワーカーがどのような業務を担い、民間事業者は何を担うのか、どのような役割分担をするのかをきちんと議論をし、考えていかなければならない。

日本の今後の分離に関する課題として、ケースワーク業務の調査検討の必要性を訴えておきたい。アメリカでは研究者が多いこともあるが、公的扶助分野でも多くの調査研究がある。しかし、日本ではケースワーク業務の業務分析がほとんど行われていない。そのため、ケースワーカーがどのように業務を行っているのかがブラックボックス化している。したがって、実際には、何を分離し、何を統合し

たらしいのかという議論の前提がない。例えば、ケースワーク業務の分離と言ったときに、最初の面接であるインテークと生活保護利用後の相談支援は、都市部では、すでに分離されているところも多い。また、高齢者世帯や障害者世帯については、ケースワーカーの訪問は1年に1回等としているところもあり、すでにケースワークをほとんど行っていない状態が生まれている。そもそも、ケースワーカーは業務として何をどれくらい、どのようにしているのか。利用者はそれに対して役に立っていると感じているのか、それとも精神的な圧力と感じているのか。なぞのままでは良い政策決定はできない。分離・統合の議論のためには実態の把握が不可欠である。

【本研究は科研費研究（課題番号20730370）による研究成果の一部である。】

#### 【注】

- 1 池田（2005）、清水（2005）、長谷川（2005）、吉永（2005）、大友（2005）、戸田（2005）を参照。
- 2 例えば、社会サービス発展のために社会サービスと現金給付の分離の必要性を訴えた Kahn（1965）、地方自治体での分離の実験を分析した Fisher（1971）、分離することで「純粋な」(Pure) ソーシャルワークができるようになるとする Gibson（1971）、カリフォルニア州での分離実施のプロセスを経て新しいサービス・モデルを見出したという Weber（1972）、分離促進の課題を示した Bell（1973）等が挙げられる。
- 3 ただし、地域資源の利用については、分離型の方が若干利用は多かったという指摘がある。その理由は、分離型の場合、サービスワーカーは外部からもサービス利用を積極的に進めるからではないかと推測される (McDonald & Piliavin 1981)。
- 4 日本でも三浦文夫氏によって「非貨幣的ニーズ」が強調され、福祉サービスの一般層への利用対象を拡大するように訴えたが（三浦 1995：128）、これはアメリカの分離の

主張と同様の役割を果たしたと言える。

#### 【参考文献】

- 池田恵利子（2005）「地域住民へのソーシャルサポートを基礎に、生活保護制度の再構築を」『賃金と社会保障』旬報社，1397，pp.31-38。
- 今村雅夫（2003）『『自立』をどう捉えるか』『公的扶助研究』萌文社，190，pp.4-6。
- 大友信勝（2005）「生活保護制度における所得保障とソーシャルワーク」『賃金と社会保障』旬報社，1401，pp.4-16。
- 河合幸尾（1979）「生活保護制度とサービス論争」真田是編『戦後日本社会福祉論争』法律文化社，pp.39-78。
- 加藤蘭子（1979）「仲村・岸論争」真田是編『戦後日本社会福祉論争』法律文化社，pp.79-111。
- 厚生労働省（2004）「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」。
- 厚生労働省（2010）「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書」。
- 小山進次郎（1951）『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』全国社会福祉協議会，2004年復刻版。
- 清水浩一（2004）「経済給付とケースワークの分離についての再論—吉永純氏の問題提起に就いて—」『賃金と社会保障』旬報社，1369，pp.4-14。
- 清水浩一（2005）「認定業務とケースワークとは分離するのが原則」『賃金と社会保障』旬報社，1397，pp.38-44。
- 戸田典樹（2005）「生活保護制度改革とケースワークの担い手を考える—いわゆる“分離論”“一体論(統合論)”の検討」『賃金と社会保障』旬報社，1395，pp.51-65。
- 日本社会福祉教育学校連盟・日本社会福祉士養成校協会合同検討委員会（2006）『社会福祉士が活躍できる職域の拡大に向けて』。
- 長谷川俊雄（2005）『『分離論』『一体論(統合論)』を超えて—民主的行政運用を確保できる環境整備を』『賃金と社会保障』旬報社，1399，pp.43-49。
- 三浦文夫（1995）『増補改訂 社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会。
- 吉永純（2004）「続・生活保護制度改革論 利用

- 者本位の生活保護改革を—福祉現場からの問題提起 (3)』『賃金と社会保障』旬報社, 1365, pp.29-41。
- 吉永純 (2005) 「生活保護の現場からみた分離論への疑問」『賃金と社会保障』旬報社, 1399, pp. 38-42。
- Assembly Committee on Social Welfare (1969) *California Welfare: A Legislative Program for Reform*, California State Assembly Rules Committee.
- Bell, Winifred (1973) “Too few services to separate”, *Social Work*, March 1973, pp. 66-77.
- Brock, Thomas & Kristen Harknett (1998) “A Comparison of Two Welfare-to-Work Case Management Models”, *Social Service Review*, December 1998, pp. 493-520.
- Burns, Eveline M. (1962) “Letters : Separating Money and Service”, *Social Work*, April 1962, p.123.
- Chaiklin, Harris & Carol Landau Frank (1973) “Separation, Service Delivery, and Family Functioning”, *Public Welfare*, 31, Winter 1973, pp. 2-7.
- DHEW= Department of Health, Education and Welfare (1972) *The Separation of Services from Assistance Payments: a Guide for State Agencies*, Social and Rehabilitation Service, SRS73-23015.
- Fisher, Gerald (1971) “What to Do Until the GAI and Universal Services Arrive : Early Lessons of Separation”, *Public Welfare*, 29, Fall 1971, pp. 468-474.
- Gibson, John (1971) “Pure’ Social Work in Welfare”, *Public Welfare*, 29, Fall 1971, pp. 451-454.
- Gilbert, Neil (1977) “The Transformation of Social Services”, *Social Service Review*, 51 (4), pp. 624-641.
- Gilbert, Neil (1985) *Capitalism and the Welfare State: Dilemma of Social Benevolence*, Yale University (= 関谷登監訳, 阿部重樹・阿部裕二訳 (1995) 『福祉国家の限界—普遍主義のデレンマー』中央法規出版)。
- Hagen, Jan L. (1987) “Income Maintenance Workers ; Technicians or Service Provider?”, *Social Service Review*, 61 (2), pp. 261-271.
- Hamilton, Gordon (1962) “Editor’s Page”, *Social Work*, 7 (1), pp. 1 & 128.
- Hasenfeld, Yeheskel (2000) “Organizational Forms as Moral Practices : The Case of Welfare Departments”, *Social Service Review*, Sept. 2000, pp. 329-351.
- Hoshino, George (1967) “Simplification of the Means Test and its Consequences”, *Social Service Review*, 41 (3), pp. 237-249.
- Hoshino, George (1971) “Money and Morality : Income Security and Personal Social Services”, *Social Work*, April 1971, pp. 16-24.
- Hoshino, George (1972) “Separating Maintenance from Social Services”, *Public Welfare*, 30, Spring 1972, pp. 54-61.
- Kahn, Alfred J. (1965) “Social Services in Relation to Income Security : Introductory Notes”, *Social Service Review* 39 (4), pp. 381-389.
- Maximus (1981) *Income maintenance worker study: a two-way taxonomy and analysis*, U.S. Department of Health and Human Service, Social Security Administration.
- McDonald, Thomas P. & Irving Piliavin (1979) *The Effects of Separation of Services and Income Maintenance on AFDC Recipients*, Discussion Paper of Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison.
- McDonald, Thomas P. & Irving Piliavin (1980) “Separation of services and income maintenance : the worker’s Perspective”, *Social Work*, 1980 July, pp. 264-267.
- McDonald, Thomas P. & Irving Piliavin (1981) “Impact of Separation on Community Social Service Utilization”, *Social Service Review*, 55 (4), pp. 628-635.
- Mencher, Samuel (1962) “Letters : Separating Money and Service”, *Social Work*, April 1962, pp. 123-124.
- Minahan, Anne (1980) “Editorial Page : Social Workers and Financial Assistance”, *Social Work*, July 1980, pp. 257 & 336.
- Piliavin, Irving & Alan E. Gross (1977) “The

- Effects of Separation of Services and Income Maintenance on AFDC Recipients”, *Social Service Review*, 51(3), pp.389-406.
- PCIMP=President’s Commission on Income Maintenance Programs (1969) *Poverty Amid Plenty*, US Government Printing Office.
- Schubert, Margaret (1974) “The Eligibility Technician in Public Assistance”, *Social Service Review*, 48(1), pp.51-59.
- Trattner, Walter I. (1989) *From Poor Law to Welfare State : A History of Social Welfare in America*, (4th ed.) Free Press.
- Weber, Shirley (1972) “From ‘Separation’ to a “Turned-on” Model of Services”, *Social Casework*, 53, Dec 1972, pp.593-603.
- Wickenden, Elizabeth (1976) “A Perspective on Social Services : An Essay Review”, *Social Service Review*, 50, Dec. 1976, pp.570-585.
- Wyers, Norman L. (1980) “Whatever happened to the income maintenance line worker?”, *Social Work*, July 1980, pp.259-263.
- Wyers, Norman L. (1980) “Income Maintenance Studies : A Missing Component”, *Journal of Education for Social Work*, 16 (1), Winter 1980, pp.19-26.
- Wyers, Norman L. (1983) “Income Maintenance and Social Work : A Broken Tie”, *Social Work*, July-August 1983, pp.261-268.
- Wyers, Norman L. (1982) “Income Maintenance Revisited : Functions, Skills, and Boundaries”, *Administration in Social Work*, 5(2), March 1982, pp.15-28.

[Abstract]

## Separation of Social Services from Income Maintenance Programs : Lesson from the Dispute from the 1960s to 1980s in the U.S.

Takenori KINOSHITA

The two primary goals of the Japanese Public Assistance Act, “guaranteeing a minimum standard of living” and “promoting self-support”, are often in contention. Welfare office case workers tend to focus only on income maintenance, programs and social services, including casework, are outsourced to private agencies due to the increase in the number of people on public assistance. This paper reviews the debate about the separation of social services from income maintenance programs in the U.S. in the 1960s–1980s and draws lessons for Japan.

As a result, three lessons can be learned. Firstly, it is very difficult to simplify income maintenance work, especially eligibility work. Secondly, income maintenance work requires some social service work. Thirdly, due to the separation of income maintenance programs from social service programs, many social workers do not earnestly work on public assistance and poverty. This debate in America can serve as a lesson for Japan and, moreover, as a basic step, a closer examination of specific caseworker duties and client perception of casework is needed.

---

Key words: Public Assistance, Casework, Social Service, Income Maintenance Program,  
United States of America