

生活保護行政におけるソーシャルワークの課題

Difficulty of Social Work in the Daily Life Security Administration

武田 英樹

Hideki Takeda

はじめに

2002年8月にホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（以下、ホームレス自立支援法）が施行されて5年が経過した。2007年のホームレスの実態に関する全国調査（以下、全国調査）では18,564人のホームレスが確認され、2003年度の全国調査より6,732人（26.6%減）減少している。法施行後5年目にさしかかり、厚生労働省では本法およびホームレスの自立の支援等に関する基本方針（以下、基本方針）についての見直しに向けた議論が始まっている¹⁾。

地方都市に目を向けると、国庫補助事業以外でホームレス自立支援に関係する単独の事業を行っている自治体が9都道府県、65市町村ある。うち生活相談に関する取り組みが34自治体と最も多く、相談援助の必要性を重視した自治体の姿勢がみてとれる²⁾。

しかし、なかにはホームレス数が多数確認されているにもかかわらず、ホームレスの自立の支援等に関する実施計画（以下、実施計画）を策定していない自治体も散見され、厚生労働省より、実施計画の策定の必要性について改めて検討するようにとの指摘がなされている³⁾。また、実施計画が策定されていても実現性が乏しく、現場レベルになると具体的な自立支援策が不透明なままといった自治体の存在も否定できない⁴⁾。このような中、具体的なホームレス自立支援に関する施策が打ち出せない自治体においては生活保護が中心とならざるを得ないのが実情といえる。しかし、国民の生活を守る最後の砦であるはずの生活保護が現場では円滑に機能していない実態が見え隠れしている⁵⁾。そして、多くのホームレスが生活保護から排除されていることも指摘されている⁶⁾。

本稿では兵庫県におけるホームレスに対する生活保護適用状況を事例に「生活保護行政とソーシャルワークの課題」について次の点を中心に論究する。まずは県内自治体のホームレスに対する対応状況についてみる過程でホームレスに対する対応状況に関して自治体ごとにばらつきがあることを明らかにする。次いで、このばらつきの要因について、ケースワーカーの専門性不足、ケースワーカーのマンパワー不足、地域の社会資源不足を中心に追究し、生活保護行政を中心としたソーシャルワークの課題について述べることとする。

I. ホームレスからの相談とその対応状況

1. 相談件数とその内容

まずホームレスの相談に対する対応状況について詳細にみていく。表1-1、1-2は、2005年度の兵庫県におけるホームレスからの相談とその対応状況について、ホームレスの多い主要市である神戸市、姫路市、尼崎市、西宮市（以下、主要市）を抜粋したものである⁷⁾。県全体のホームレスからの相談件数は、2005年度公式発表のホームレス数874人の3倍以上にあたる2,922人から、延べ3,626件の相談を受けている。相談内容として多いのは延べ人数で「生活相談」が1,152人、次いで「健康相談」が874人、「その他」が811件、「福祉相談」が488人、「住宅相談」が248件と続いている。なお、「その他」の相談のうち83.1%が姫路市の件数である。

次に主要市におけるホームレスからの相談とその対応状況について、自治体ごとにみってみる。神戸市では2005年度公式発表のホームレスは221人である。相談件数は延べ1,538件（実人数1,332人）である。相談内容として最も多いのは「生活相談」で731件、次いで「福祉相談」が309件、「健康相談」が283件と続いている。姫路市では2005年度公式発表のホームレスは95名である。相談件数は延べ749件（実人数636人）である。相談内容として最も多いのは「その他」で674件、次いで「福祉相談」で23件、「健康相談」が22件と続いている。尼崎市の2005年度公式発表のホームレス数は355人である。相談件数は延べ540件（実人数431人）である。相談内容として最も多いのは「健康相談」で295件、次いで「福祉相談」が108件、「住宅相談」が95件と続いている。西宮市の2005年度公式発表のホームレス数は108人である。相談件数は延べ303件（実人数185人）である。相談内容として最も多いのは「健康相談」で175件、次いで「生活相談」が47件、「福祉相談」が6件と続いている。

2. ホームレス相談者の生活保護適用状況

では、相談に訪れたホームレスのうち、どの程度が生活保護の適用を受けているのであろうか。県全体でのホームレス相談者のうち生活保護適用実人数は1,210人で、生活保護適用率は41.4%である。生活保護の適用内容のうち最も多いのは「居宅保護」で450人、次いで「外来医療単給」が365人、「入院」が309人と続いている。

主要市別にみってみると、神戸市ではホームレス相談者のうち生活保護適用実人数は444人で、生活保護適用率は33.3%である。生活保護の適用内容のうち最も多いのは「居宅保護」で278人（生活保適用実人数の62.6%）、次いで「入院」が103人（生活保適用実人数の23.2%）、「施設入所」が63人（生活保適用実人数の14.2%）と続いている。姫路市ではホームレス相談者のうち生活保護適用実人数は123人で、生活保護適用率は19.3%である。生活保護の適用内容のうち最も多いのは「外来単給」で51人（生活保適用実人数の41.5%）、次いで「入院」が38人（生活保適用実人数の30.1%）、「居宅保護」が26人（生活保適用実人数の21.1%）と続いている。尼崎市ではホームレス相談者のうち生活保護適用実人数は401人で、生活保護適用率は93.0%である。生活保護の適用内容のうち最も多いのは「外来単給」で216人（生活保適用実人数の53.9%）、次いで「居宅保護」が

95人（生活保適用実人数の23.7%）、「入院」が79人（生活保適用実人数の19.7%）と続いている。西宮市ではホームレス相談者のうち生活保護適用実人数は152人で、生活保護適用率は82.2%である。生活保護の適用内容のうち最も多いのは「入院」で62人（生活保適用実人数の40.8%）、次いで「外来単給」が56人（生活保適用実人数の36.8%）、「居宅保護」が31人（生活保適用実人数の20.4%）と続いている。

3. 生活保護を適用しなかったホームレスへの対応

生活保護を適用しなかったホームレスに対する対応状況としては、そのほとんどが「その他」の項目に計上されている。主要市別で「その他」の人数をみると、神戸市が773人、姫路市が513人、尼崎市が22人、西宮市が66人となっている。「その他」以外の対応としては、神戸市が「居宅の確保」として21人、「就労先の確保」として8人、「年金手当等の受給」が3人、「社会福祉施設等への入所」が2人と尼崎市が「年金手当等の受給」として1人を上げるにとどまっている。

実際のところ、生活保護を適用しなかった場合の対応方法は生活保護を適用しなかった理由とも捉えることができる。よって、生活保護を適用しなかった場合の対応方法の多くが「その他」に計上されていることは、生活保護を適用しなかった理由が明確でないとも捉えることができる。少なくとも、この表を見る限りではホームレス状態にある人たちが「（住み込みの）仕事が見つかったわけではない」「住まいが確保できたわけではない」「施設に入ったわけでもない」「親族に引き取られたわけでもない」ということから、「ではホームレスの人たちは今どうしているのか」「相談したが結果として今もホームレス状態のままなのか」といった疑問が生じる。

生活保護を適用しなかった場合の対応方法として「その他」に偏りが見られるのは、それ程ホー

表1-1 ホームレスからの相談人数及び対応状況(兵庫県)
ホームレスからの相談人数及び相談内容

	相 談 人 数							計 A~G
	相 談 内 容							
	生活 相 談	職 業 相 談	住 宅 相 談	福 祉 相 談	健 康 相 談	法 律 相 談	そ の 他	
A	B	C	D	E	F	G	H	
県内延べ人数	1,152	31	248	488	874	22	811	3,626
県内実人数								2,922
神戸市	731	8	121	309	283	22	64	1,538
								1,332
姫路市	16	3	11	23	22		674	749
								636
尼崎市	25	17	95	108	295			540
								431
西宮市	47		5	6	175		70	303
								185

出所：兵庫県ホームレス自立支援対策連絡協議第6回資料「ホームレスからの相談人数及び対応状況(2005年4月1日～2006年3月31日)」より主要都市を抜粋。

表1-2 ホームレスからの相談人数及び対応状況 (兵庫県)
ホームレスからの相談人数及び対応状況

	対 応 状 況															計 O+V
	生活保護の適用						計 I~L	生活保護を適用しなかったもの							計 P~U	
	外来医療単給	入院	施設入所	居宅保護	泊所(再掲)	うち無料低額宿(再掲)		就労先の確保	居住地の確保	社会福祉施設等への入所	親族等の引取り	年金手当等の受給	その他			
I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W		
県内延べ人数	574	414	124	462	23	19	1,577	8	21	2	0	4	1,556	1,591	3,168	
県内実人数	365	309	86	450	23	16	1,210	8	21	2	0	4	1,401	1,443	2,656	
神戸市		121	87	289	23	19	497	8	21	2		3	873	907	1,404	
		103	63	278	23	16	444	8	21	2		3	773	807	1,251	
姫路市	93	77	18	27			225						528	528	753	
	51	38	8	26			123						513	513	636	
尼崎市	295	91	11	95			492				1	47	48	48	540	
	216	79	11	95			401				1	22	30	30	431	
西宮市	119	88	4	31			242					70	70	70	312	
	56	62	3	31			152					66	66	66	218	

出所: 表1-1と同様。

ホームレス問題が複雑で多様化していることの表れともとれなくはないが、一方で生活保護行政の対応の曖昧さを表すものともみとれる。自己のケースワークに対する評価材料としても、より詳細な分類が求められる。

II. ホームレス自立支援のバラつき

1. 生活保護適用実態の差異

既述のとおり、ホームレス相談者における生活保護適用率は姫路市の19.3%から尼崎市の93.0%と各自治体によって大きく異なる結果が出ている。

神戸市のように「居宅保護」や「施設入所」等、住まいの確保を中心に生活保護を適用している自治体、尼崎市や西宮市のように生活保護適用率は極めて高いがその内容は「外来医療単給」や「入院」などの「医療保護」に大きく偏っている自治体、姫路市のように生活保護適用率自体が低い自治体と様々である。

さらに生活保護適用内容について注目したいのが「入院」、「居宅保護」、「施設入所」の関連性についてである。生活保護が適用とその後の対応の流れを想定するのであれば、施設入所や居宅保護の件数が入院を上回るのが普通ではないだろうか。死亡退院や生活保護適用外の対応として親族の引取等を考慮したとしても、退院後に再び路上へ戻っているホームレスが少なからず存在することがうかがえる。統計上においても「入院」の延べ人数と実人数が異なるのは、同一ホームレスが重複しているという意味である。ホームレスに対する対応状況である限りにおいて、ホームレスが退院後、再びホームレスとして入院したことを意味している。実際にホームレスへの生活保護廃止状

況（平成18年1月1日から12月31日）をみると兵庫県は全体で廃止件数405件、うち「死亡」が126件、「傷病治癒」が101件、「その他」が71件、「就労による収入増加」が56件、「失踪」が35件、「就労以外による収入増加」が16件となっている⁸⁾。

周知の通り、安定した住居をもたないホームレスが健康問題を抱え、医療保護の適用を受けることになった場合、傷病治癒によって、あるいはその時点での治療が一時的にでも終了したことをもってホームレスの問題が解決されたとはいえない。なぜなら、ホームレス状態であるという状況においては、健康で文化的な生活を取り戻したということにはならないからである。表1-2の「入院」によって生活保護が適用されたホームレスについては治療が終了した後こそ、改めて「健康で文化的な生活」のスタートラインにたったということができる。よって、生活保護行政の役割はホームレスが医療機関を退院することをもって終了するのではないということである。

また、「外来医療費単給」への偏った対応についても。これはあくまでも一時的対応にしか過ぎず、ホームレスを路上生活から脱却させるといった自立に向けた根本的な解決には繋がらない。

2. ソーシャルワークの不明確さ

周知の通り、ソーシャルワークとは「アセスメントとプランを提供する」⁹⁾ことに意義があり、カウンセリングと同義語ではない。重要なのはホームレスの相談に対し、適切なアセスメントにより解決策を提案し、制度・政策、社会サービスへと繋ぐことができるかである。生活保護を適用しなかったホームレスへの対応状況としては、その大半が「その他」に分類されており、どのような対応がなされたのかが明確ではない。

スティグマに耐え福祉事務所を訪れたホームレスの多くが相談はしたものの、実際には、再び路上へと戻っていることが推測される。生活保護を申請し、要件に欠けるとして却下されたのではなく、申請に至る前で相談は終了しているのである。どのような判断で生活保護の申請に至らなかったのか、その判断理由について明らかにし、その是非について議論の俎上にのせることが、ホームレス自立支援における生活保護の運用のあり方についての評価に繋がると考える。なぜなら、これ程の「その他」への偏りは相談に訪れたホームレスの抱える問題をケースワーカーが明確に把握できていないことにより、生活保護が適切に運用されていないのではないかとといったことが危惧されるからである。

そもそも相談は自立支援のスタートラインともいえる。両自治体において、ホームレスが相談をする機会から排除されていないか評価し、場合によっては相談体制の見直しを検討することが望まれる。

表2 ホームレスの相談内容と生活保護適用内容の順位

主要市	項目	1位	2位	3位
神戸市	相談内容	生活相談	福祉相談	健康相談
	適用内容	居宅保護	入院	施設入所
姫路市	相談内容	その他	福祉相談	健康相談
	適用内容	外来医療単給	入院	居宅保護
尼崎市	相談内容	健康相談	福祉相談	住宅相談
	適用内容	外来医療単給	居宅保護	入院
西宮市	相談内容	健康相談	その他	生活相談
	適用内容	外来医療単給	入院	居宅保護

Ⅲ. 生活保護行政の課題

生活保護行政は国の基準（生活保護法第8条）に基づいて、無差別平等（生活保護法第2条）に運用されてなければならない。ではなぜ、既述のように生活保護の適用実態が自治体によって大きく異なるのであろうか。地域により、ホームレスの抱えている問題やニーズが異なるというよりは、むしろ類似したニーズに対して自治体ごとの対応が異なるといえるのではないだろうか。

1. ケースワーカーを取り巻く状況

近年、生活保護に係る福祉事務所職員による、生活保護費詐欺、着服などの不祥事が新聞報道などにより伝えられている。その件数は年々増加し、平成18年度には20件にも及んでいる¹⁰⁾。現在、生活保護行政のあり方が問われているのである。

「ホームレスに対する生活保護の適用について」（2003年7月31日付社援保発第0731001号通知）の中で次のようなことが示されている。

「ホームレスに対する生活保護の適用に当たっては、居住地がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるものではない」。

この内容は制度上、当然のことであり、生活保護の適用に関する解釈を改めて示したにすぎない。しかし、同様の内容がこれ以前にも通知や会議の場で幾度となく示されているのはなぜなのか。それはケースワーカーのホームレスの対する生活保護の運用実態に問題があることを示していることに他ならない。

2003年3月の「生活保護担当職員の資質向上に関する提言」¹¹⁾でケースワーカー・査察指導員を取り巻く現状について、次のように指摘している。

- ・ ケースワーカーや査察指導員の大半は福祉の専門職ではなく、行政職としての意識により職務遂行している。
- ・ 相談においてもケースワークをカウンセリングと認識している場合があり、問題に対する解決方法を見いだせず困惑している。

・ケースワーカーの多くは、相談者が貧困に陥った社会的な背景が理解できず、自分自身の「貧困観」に基づき相手をとらえてしまいやすい。

さらにこのような専門性の低下が指摘される背景として査察指導員やケースワーカーの業務経験の問題も指摘されている。生活保護法施行事務監査資料（表3）によると、福祉事務所において査察指導員のうちケースワーカー未経験者が平成18年度で553人（22.9%）、ケースワーカーのうち現業経験1年未満が3,165人（24.5%）にも及び、その割合は福祉事務所が小規模なほど高くなっている。さらに保護世帯数は年々増加しているのにも関わらず、査察指導員・ケースワーカーの未充足者数は年々増大している。2000年の地方分権一括法の施行により、ケースワーカーの配置基準が必置から標準に緩和され、地方公共団体の裁量に任されることとなったことにより、この状況はさらに悪化している。2006年度欠員状況は、査察指導員で177人（114事務所）、現業員で1,242人（269事務所）に及んでいる（表4）。

また、厚生労働省による福祉事務所現況調査（2004年10月）によると、社会福祉主事任用資格保有率は、査察指導員は77.3%、ケースワーカーが74.9%と約4人に1人は無資格者となっている。また社会福祉士については1987年5月に社会福祉士及び介護福祉士法が制定されて以来、資格保有者は2007年9月現在で登録者数94,965人を超えている。しかし、同調査によると全国における福祉事務所での社会福祉士資格保有率は極めて低く、査察指導員が8人（2.6%）、ケースワーカーが318人（2.8%）である（2004年10月）。多くの福祉事務所に社会福祉士が配置されていない実態が浮かび上がってくる。しかも、ホームレスに関する相談窓口を設置している福祉事務所は700ヶ所（57.1%）にとどまっており、各関係機関との意見交換会等を実施している福祉事務所に至ってはわずかに328ヶ所（26.8%）しかない。ホームレス問題は生活保護制度に関わらず、多くの問題が複雑に絡み合っている。これらの複雑に絡み合った問題を紐解き、真のニーズや適切な制度へと結び付けていくには、高度なソーシャルワーク能力と経験が必要となる。表2が示すようにホームレスへの対応について「その他」の対応が多数を占める実態からもホームレス問題に適切な対応策を打ち出す専門性を持ち合わせていない実態がうかがえる。

さらに多様な問題が複雑に絡み合うホームレス問題への対応にあたっては、専任面接相談員の配置の必要性を強く感じる。なぜなら、相談に訪れた相談者に生活保護が必要か、それとも他法他施策優先かなどは、専門的知識に基づいたアセスメントとマネジメント能力によって判断されるものであるからである。さらにこれらに加え、相談者の真のニーズを引き出すにも高い面接技術が求められる。生活保護法施行事務監査資料（2006年度）によると、専任面接相談を配置している福祉事務所は市部で207事務所（21.0%）、郡部で3事務所（1.2%）、全体で210事務所（16.9%）にとどまっている。さらに専任面接相談員の資質も重要となるが、福祉事務所現況調査（2004年10月）によると、社会福祉士資格の保有者は24人（3.6%）しかいない。また、福祉事務所相談者の潜在的なニーズを明らかにし、適格に制度へと繋げるはずの役割が相談窓口で選別、排除する生活保護の引き締めの役割へととって代わるようでは、その配置自体が問題となる。

社会福祉主事の配置状況については、国は以前よりこの実態を把握していた。しかし、適切な対処を講じることなく、なかば黙認してきた背景には生活保護行政におけるソーシャルワーク機能を軽視する傾向があるのではないだろうか。社会福祉士についてはその数自体が少ないということはいえるが、それ以前に行政が福祉事務所における福祉専門職の採用に消極的であることがこのような結果を招いているといえるのではないだろうか。

表3 現業員及び査察指導員の業務経験の状況

	現業員			査察指導員		
	総数	現業員経験1年未満の者数	構成比	総数	現業員未経験者数	構成比
2002年度	10,847	2,577	23.8	2,220	615	27.7
2003年度	11,408	2,840	24.9	2,269	593	26.1
2004年度	11,944	2,846	23.8	2,307	550	23.8
2005年度	12,499	3,122	25.1	2,364	556	23.5
2006年度	12,902	3,165	24.5	2,414	553	22.9

出所：生活保護法施行事務監査資料

表4 査察指導員・現業員未充足

	総数			査察指導員の欠員状況		現業員の欠員状況	
	福祉事務所数	査察指導員総数	現業員総数	事務所数	未充足人員	事務所数	未充足人員
2002年度	1,198	2,220	10,847	84	110	251	858
2003年度	1,212	2,269	11,408	108	157	269	1,089
2004年度	1,225	2,307	11,944	115	160	281	1,198
2005年度	1,225	2,364	12,449	109	163	269	1,231
2006年度	1,240	2,414	12,902	114	177	269	1,242

出所：生活保護法施行事務監査資料各年度から抜粋し、筆者により表化した。

2. ケースワーカーの専門性

周知の通り、ソーシャルワークは、個人の経験的蓄積のみに委ねられるものではなく、ましてやケースワーカー個人のパーソナリティのみで左右されるものでもない。

このような実態はホームレスへの相談状況にも現れているのではないだろうか。既述の中でホームレスの相談件数がホームレスの人数を大きく上回るという結果があったが、2003年の全国調査において福祉事務所への相談は全国33.1%（兵庫県23.8%）にとどまっている。実際には多くのホームレスが福祉事務所へ相談に訪れていないのである¹²⁾。さらに、ホームレス全国調査の結果ではホームレスとなる以前、あるいはホームレスとして福祉事務所へ相談にいった人のうち「生活保護を受けた」と答えたのは6.9%（兵庫県31.0%）にすぎない。

地方分権一括法の制定により生活保護法も一部改正され相談・助言は自治事務として地方自治体

に委ねられた（生活保護法第27条2）。これによりケースワーカーのもつ裁量は大きくなった。この裁量をどのように活用していくかがケースワーカーの専門性に左右されることになる。清水は裁量について「一般に社会保障の制度にはそれぞれに受給要件が規定されているが、実際のケースの実情が複雑で判断に迷う場合、給付できる方向で事実を認定するか、逆に厳しく認定するかが現場担当者の判断に委任されていることを指す。いわば甘いから厳しいまでの幅のある領域で判断する権限」と定義づけている¹³⁾。さらに清水はこの裁量権が「素人的判断」に依存して行使されていると指摘している¹⁴⁾。

既述のとおり、ケースワーカーの未充足が年々増加している中、ケースワーカー自身の専門性が低下していることに加え、これらの改善の軸ともいえる査察指導員のスーパービジョン体制が未確立であることが大きな問題といえよう。現在の複雑多様化する福祉制度に社会福祉主事の任用資格が適切であるかどうかの課題もある。これに並行して生活保護業務の事務処理も増大している。現実には事務処理の性格が強まり、個々の訴えが生活保護制度の枠から見えにくくなっている¹⁵⁾。また、何をもって有能なケースワーカーとして評価されるのかも曖昧である。これらの要因が重なり、ケースワーカーは日々の事務処理に追われ、孤立する中で専門性が担保しにくい状況へと追いやられている。これに加え、ケースワーカーをバックアップしていくためのスーパービジョン体制も確立されていない実態がうかがえる。

たとえ、高度な知識を持ち合わせていても、現場で上手く活用できない、活用しても評価されないといった問題が生じた場合、生活保護行政におけるソーシャルワーク能力の向上は望めない。この悪循環を断ち切らなければ、ホームレス問題のような複雑かつ多様化する問題に対応するソーシャルワーク能力を向上させることはもちろんのこと、ケースワーカーとしてのモチベーションを維持させること自体が困難である。

3. 生活保護行政と社会資源の問題

仮に生活保護の違法な運用があったとして、その行為のみを批判しても実施機関や個々のケースワーカーを追い詰めるだけで、有効的な解決策を見いだすことはできない。特に地方都市において、ホームレスへの生活保護適用に消極的である理由には彼等を適切な社会資源へと繋ぐことが困難であるといった実態も大きく影響していると考えられる。このことは2003年7月31日の「ホームレスに対する生活保護の適用について（厚生労働省社会・援護局保護課長通知）」の留意事項の中での「施策が十分でないこと等により基本方針に沿わない取り扱いを行うことがないようにすること」という文言にも「社会資源がないことを理由に不適切な対応をしてはいけない」といった意図が見て取れる。

例えば、ホームレス施策を実施している自治体と実施していない自治体では、ホームレス数の減少に大きな差が認められている¹⁶⁾。総合相談推進事業の実施において、相談件数が増加するに伴って、ホームレス数が減少しているという結果がでていのである。しかし、総合相談推進事業の展開には自立支援センターやシェルターまたは医療機関などの受け皿の確保または他機関との連携が

円滑に機能している結果といえる。

しかし、地方都市はホームレスの自立支援に向けた社会資源が極めて乏しい状況にある。兵庫県内の自治体においては、自立支援センター事業もシェルター事業も実施していない。ホームレス自立支援において大きな障壁となるのが住まいの確保である。基本方針や実施計画に公営住宅の活用が明記されていてもその活用は思うようには進んでいない。これはケースワーカーの裁量や査察指導員の権限で解決できる問題ではない。行政全体の構造上の問題である。縦割り行政が地方都市の数少ない社会資源の活用の弊害となっている。また、民間住宅についても当然、保証人の問題が生じる。なかにはホームレスということを経由に保証人の提供を求める家主もいないではない。しかし、公営住宅が活用できない実態に対し、ケースワーカーは居宅保護の受け皿として民間住宅に頼らざるを得ない。地方都市で居宅保護が少ない要因としては入居契約に際して保証人が確保できない、ホームレスを入居させてくれる民間住宅が少ないことも関係している。確かに保証人のいない民間住宅の情報をどれだけもっているかは個々のケースワーカーの経験的蓄積に寄与する場面かもしれない。しかし、個々のケースワーカーの情報量でホームレスへの対応が左右されるといったことが慣習化されることは避けなければならない。

また、施設入所にしても市内に活用できる生活保護関連施設がほとんどない、あるいは満床といった状況では他都市の社会資源に頼らざるを得ない。他都市の施設も満床状態にある中、これが簡単でないことは明らかである。高齢者なら養護老人ホームが検討されるが養護老人ホームも満床状態にある事に加え、入所には市内に住民票があるといった要件や事前の健康診断の結果が出るまでは入所できないといった規則が障壁となるケースも少なくない。

4. アウトソーシングは有効か

民間団体の存在は生活保護の活用のみならず、その前後のフォローアップにも大きく影響する。ホームレスの潜在的ニーズの発掘から住居探し、医療機関の手配、法的問題への支援などソーシャルワークの場面に民間団体が関与している場合が多い。

近年の動向として、専門的知識をもったケースワーカーの確保・育成が取り立たされる一方で福祉事務所機能のアウトソーシングも論議されている¹⁷⁾。山本が指摘しているように、福祉事務所等の自治体福祉行政機関がソーシャルワーク機能を回復させるとともに、連絡調整、あるいはケアマネジメントの中核としての役割を果たすのか、直接援助を民間に委ねて、管理的・事務的な調整機能に業務範囲を限定するのか、将来の方向が問われている¹⁸⁾。

既述のとおり、生活相談から生活保護申請の支援、就職支援、在宅生活継続に向けたフォローアップなどの直接援助に関する多くの援助場面で民間団体が関与している。だからといって、生存権保障における相談部分全てをアウトソーシングすることは公的責任の後退と更なる質のばらつきが危惧される。岩田は生活保護制度の在り方に関する専門委員会のなかで、相談は非常に広い概念で曖昧であると指摘している¹⁹⁾。よって、具体的に何を相談としてアウトソーシングするのかという点が焦点となる。確かに場面によっては民間でも相談をうけることが可能であるし、より柔軟で効率

的な対応も期待できる。現在でもホームレスと信頼関係を樹立し、様々な相談を受けながら支援活動を続けている民間団体は数多くある。その1つに全国組織としてホームレス支援に関わっている職能団体に日本社会福祉士会がある。当団体ではホームレスの自立を支援する相談員養成研修委員会を結成し、社会福祉士としてホームレス問題にどう関わるかを調査研究し、相談員の育成に取り組んでいる。相談実績としては東京都、大阪府、愛知県などでの巡回相談事業に参画している²⁰⁾。

この巡回相談といったアウトリーチによる相談援助は民間のフットワークの軽さを顕著に表した手法である。ホームレスの自立支援に有効であることは近年、各地で巡回相談員が配置される傾向からもみてとれる²¹⁾。ホームレス自立支援対策として、アウトリーチを中心とした巡回相談は民間から示唆を得たものといえよう。しかし、ここで議論の焦点としたい相談は健康で文化的な最低限度の生活を保障するための相談である。信頼関係を築くことができれば相談を受けることは可能という問題ではなく、話を聴くことが相談というわけではない。よって、アウトソーシングを検討する際、委託先をどのような基準で決定するかは極めて重要である。実際に委託先を想定した場合にはホームレスと日ごろから関わりをもち、経験的蓄積もある民間支援団体があげられる。また現在でも大都市を中心に多くの民間支援団体がホームレスの自立支援に関係する事業委託を受けている。しかし、全国で活動している民間支援団体の全てが専門的知識・技術を持ち合わせて対応しているわけではなく、事業を運営していけるだけの基盤が整っているわけでもない。一部のアウトソーシングの実績を評価し、民間委託の枠を広げると実力を伴わない団体までがその委託先として選出されてしまうことが危ぶまれる。

兵庫県でいえば、全国調査において県内でホームレス支援をするNPO・民間団体等は3自治体で4団体とされており、すべての自治体でNPO・民間団体等と連携していると答えている。しかし、支援団体の中には「消えそうな炎をみんなで囲って何とか保っている」「十分なフォローアップもできず、到底ボランティアの域を超えることはできない」といった団体が含まれていることは否定できない²²⁾。そのような団体までもが時の勢いや熱意だけで健康で文化的な生活に関わる事業を受託することがあってはならない。各地で支援団体等が実施している自主的な巡回相談の実績も「安否確認、情報提供、物資提供など、それぞれの団体の立場や目的で行われており一様でない」のが現状である²³⁾。

結論として、アウトソーシングは生活保護に関係する周辺業務に留めるべきである。巡回相談、総合相談などにおけるインテーク面接などのアウトソーシングは可能と考える。但し、その委託要件は法律や保健医療・福祉の専門性の担保された者に限定されるべきである。決して市場原理的な基準で運用してはならない。そして生活保護業務はアウトソーシングするべきではない。生存権に関わる部分を民間に委ねることは公平性、責任の所在の面からも認められない。特に人間の生命に関わる部分を左右する生活保護適用の最終判断に関わるソーシャルワーク機能は公的機関内によって、その質の確保が成されるべきである。但し、ソーシャルワーク機能と管理・事務的機能を行政内において分離することは必要と考える。

IV. 総 括

ホームレスの自立支援とは必ずしも経済的自立を指すものではない。生活保護を受けながら、地域社会の一員として生活を成り立たせることができれば、当然の事ながらひとつの自立した形態として評価できよう²⁴⁾。

そして、支援体制が未確立な現時点で地方都市が具体的に活用できる制度は生活保護である。しかし、ホームレスの相談件数に対する生活保護適用率は自治体ごとに大きな差異がみられた。全体として多くのホームレスが相談には訪れても生活保護の申請に至っていない、もしくは相談にすら訪れていないのである。そして、彼らが生活保護に至らなかった理由やその対応方法が極めて不透明なのである。

これは制度上の問題よりも、運用上に問題があるといえる。すなわち、生活保護行政におけるソーシャルワークが十分に機能していないといえる。近年の生活保護の現場は、ケースワーカーの専門性の不足と配置人数の不足という質と量の両面での問題を抱えている。生活保護行政は高い専門性と経験が要求されながらも、現実には必ずしも熟練の専門職集団で運営されているとは言い難いのが現状である。

さらに地方都市においてホームレスへの生活保護の運用を歪曲させる要因として社会資源の不足がある。生活保護を適用し、路上生活から脱却させようにも、その後の自立への基盤となる受け皿が確保できない。地方都市ほど、フォーマル、インフォーマルの両者において社会資源が不足している、または社会資源へのネットワークを持ち合わせていない。

これらの実態への打開策として、安易に生活保護業務のアウトソーシングを検討するのではなく、行政内における専門性の担保に努めるべきである。確かに民間団体のフットワークの軽さと柔軟性は効率性に長けている。しかし、生存権に関わる部分は公的責任を後退させない取り組みが必要である。行政へと繋ぐ架け橋として民間団体とパートナーシップの関係を結ぶことには積極的であるべきだが、生活保護運用の権限は公的機関が担うべきである。現時点でのケースワーカーの専門性の不足やマンパワー不足は自治体自身が福祉分野をどう捉えるかによって大きく変容する。地域社会を構成する誰もが健康で文化的な生活を営めるように努めるといった公的責任を明確にし、地域福祉増進の観点からも、福祉事務所における福祉専門職の採用を促進するべきである。そして、公私の連携によるソーシャルサポートネットワークの構築により、社会資源の発掘と確保に努めることが重要といえる²⁵⁾。

おわりに

今後、地方都市が独自のホームレスの自立支援施策を展開していくためには、「ひと＝福祉専門職」、「もの＝社会資源」、「かね＝自主財源」をどのように確保するかが大きな課題である。これは何もホームレスに特化した事業を展開するというものではない。行政が最初にすべきことはホームレスの自立支援に対する公的責任を明確にし、その方向性を示すことである。そして、生存権保障

の基盤部分である生活保護が適切に運用できるように環境整備に努めることである。このような取り組みの積み重ねがホームレス問題に限らず、地域福祉全体の基盤整備へと繋がるであろう。

最後に、この問題は地方自治体がナショナル・ミニマムをどう捉え、どう保障しようとしているのか、財政的な問題だけでなく、人間としての価値・倫理の問題として取り扱っているかということに対する姿勢が評価される時期にきているといえる。

注)

- 1) ホームレスの実態に関する全国調査検討会第1回資料1「ホームレスの自立の支援等に関する法律及び基本方針の見直しスケジュール」、2006. 7. 31。
- 2) ホームレスの実態に関する全国調査検討会第4回参考資料3、2007. 7. 18。
- 3) 2005年12月31日現在で実施計画を策定しているのは10都府県、15市区である。厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料、2006. 2. 28。
- 4) 例えば、兵庫県では県実施計画（2004. 7）、神戸市実施計画（2004. 7）、姫路市実施計画（2006. 3）が策定されたが2006年度厚生労働省が予算化したホームレス対策のうち県内で実施されているのは11項目中1項目（ホームレス総合相談推進事業：神戸市）のみにとどまっている。
- 5) 専任面接相談員の配置に係わりなく、各地の相談窓口で生活保護の申請が拒否されるといった違法な運用がなされている可能性が日本弁護士連合会によって指摘されている。朝日新聞朝刊、2006. 9. 1。
- 6) 笹沼弘志：ホームレス、または世界の喪失、「現代思想」第8月号34巻9号、73-78、2006. 8。
- 7) 2003年11月に設置された兵庫県ホームレス自立支援対策連絡協議会に「ホームレスが多い主要市」として神戸市、姫路市、尼崎市、西宮市の4市が構成員として参画している。
- 8) ホームレスの実態に関する全国調査検討会第4回参考資料3、2007. 7. 18。
- 9) 日本社会福祉士会ホームレスの自立を支援する相談員養成研修委員会：ホームレスの自立を支援する相談員の手引き、54、2005。
- 10) 社会・援護局関係主管課長会議資料、2007. 3. 5。
- 11) 社会保障審議会福祉部会生活保護担当職員の資質向上検討委員会：生活保護担当職員の資質向上に関する提言、2003. 3。
- 12) 姫路市が行った委託調査では「生活保護を受給できるなら申請するか」の質問に50.9%のホームレスが「する」と回答した。しない理由として「申請しても無駄だと思う」が21.8%、「相談しても受給できなかった」が9.1%あった。
姫路ホームレス問題研究会編：姫路市ホームレス実態調査報告書、姫路市市民局市民活動部安全安心推進課、60、2003. 3。
- 13) 清水浩一：10章 ソーシャルワークと貧困理解、岩田正美・岡部卓・清水浩一編「貧困問題とソーシャルワーク」、有斐閣、219、2003。

- 14) 清水浩一 前掲13)、220。
- 15) 山本隆：福祉行財政論—国と地方からみた福祉の制度・政策、中央法規、175、2002。
- 16) ホームレス施策を実施している自治体ではホームレス数が30%減少、実施していない自治体では8%減少という結果がでている。
ホームレスの実態に関する全国調査検討会第4回参考資料2、2007. 7. 18。
- 17) 社会保障審議会福祉部会：生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書、2004. 12. 15。
- 18) 山本隆 前掲15)、5。
- 19) 社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会、第7回議事録。
- 20) 日本社会福祉士会ホームレスの自立を支援する相談員養成研修委員会 前掲9)、71-106。
- 21) 厚生労働省社会・援護局長通知「セーフティネット支援対策推進事業の実施について」(2005. 3. 31社援発第0331021号)の「ホームレス総合相談推進事業実施要領(別添13)」において巡回相談指導事業を掲げた。
- 22) 武田英樹：姫路市のホームレス支援と今後の課題—行政とボランティアの取り組みを中心に—「季刊Shelter-less」No.31、111、2007. 4. 1。
- 23) 日本社会福祉士会編：ホームレス支援の手引き、109、2007. 1。
- 24) 生活保護における自立の概念については、片岡直「生活保護法の目的と原理」古賀昭典編著『新版公的扶助法論』(法律文化社、117-118、1997)や笹沼弘志「自立支援の憲法学的意味—ホームレスの人々の自立支援をめぐる」(『法の科学』No. 33、2003)や小山進次郎『改訂増補生活保護の解釈と運用(復刻版)』(全国社会福祉協議会、92-93、2004)などを参照。
- 25) 武田英樹：地方都市のホームレス自立支援についての検討—姫路市を事例に—、「社会福祉士」第13号、日本社会福祉士会、59、2006。