

貧困ガバナンス論の合理化に関する試論

—福祉政治学の視点—

山 本 隆*

1 はじめに

所有とは何か。今、それが問われている。オックスファム (Oxfam) が格差に関する 2017 年版報告書「99% のための経済 (An Economy for the 99%)」を公表している。それは、世界で最も豊かな 8 人が世界の貧しい半分の 36 億人に匹敵する資産を所有している実態を明らかにしている。

さらに、オックスファムは言う。大企業や大富豪は、納めるべき税金は可能な限り回避し、支払うべき賃金は抑える。カネの力で政治を動かし、経済のルールを自分たちの都合のよいように書き換える。こうした強者の論理は格差の拡大を加速させている。経済によってごく少数の幸運な人々だけではなく、すべての人々が恩恵を受けるためには、その仕組みとあり方に根本的な変革が必要である、と。世界は 99% のための経済を必要としている。経済のコントロールを私たちの手に取り戻し、「ヒューマン・エコノミー (人間らしい経済)」を実現しなければならないことを訴えている (Oxfam International An economy for the 99% <https://www.oxfam.org/en/research/economy-99>)。

グローバルの次元ではなく、わたしたち先進国の中においても、競争を是として、貧困・格差の問題が深刻化している。本稿は、グローバル資本主義を見据えて、政府や地方公共団体、民間福祉団体を含めた「ガバナンス」の質を問いつつ、日本の貧困プログラムの構成や課題を考察してい

く。

2 研究の目的

本稿の研究目的は、わが国の生活保護制度および生活困窮者自立支援制度について、ガバナンス理論から考察することである。その分析枠組みは、ガバナンスの国家理論の主要な要素である「統制 (control)」「合理化 (rationalisation)」「抵抗 (resistance)」をとり出し、とりわけ「合理化」の観点から、貧困プログラムの実施過程とその課題を検証する。

筆者が提示する「貧困ガバナンス (poverty governance)」は、貧困対策における統治形態として捉えたもので、行財政の視点を中心にして構造分析を行っている。「貧困ガバナンス」の形態は、下部構造の福祉レジーム (政治事情) の相違を反映するもので、日本、英国、米国、スウェーデンにおいて差異がみられる。今回は、日本の貧困プログラムを実施する地方公共団体における「合理化」の態様を分析することしたい。

3 「合理化」の政策的含意

(1) ベビアーとローズのガバナンス論

ガバナンスはフォーマルな機関を軸として機能する。最もフォーマルなものは政府であり、税財源を掌握し、法律を制定することによって、拘束力のある決定を下す権限を有している。また政府は国民から民主主義の役割を求められ、どのような公益を達成するかを決め、その具体的な目的を

追求する。

公共政策において機能するのが、先に触れた「統制」「合理化」「抵抗」の3つの要素である。ベビアとローズはこれに近いテーゼを述べている (Bevir and Rhodes 2016)。特に「合理化」は、その構成内容は複雑多岐であり、社会科学的に検討する必要がある。一般に公共サービスの改革において、政策効果をあげるために、様々な政策主体が工夫を施す。欧米の文脈では、新自由主義的²⁾なマネジェリアリズム (managerialism 経営管理体制) の下で、国が政策事業の合理性を実践している。これは、具体的な手法としては、事業の成果測定などの技術を開発し、規制レジームは監査などにより地方自治体の活動成果を評価するものである。

(2) 「パートナーシップモデル」と「エージェンシーモデル」からみた合理化

「合理化」の実践内容の肉付けをするために、政府間関係モデルを手がかりにして考えてみたい。政府間関係から合理化の意味付けをする場合、欧米の発想であるが、「パートナーシップモデル (partnership model)」と「エージェンシーモデル (agency model)」の2つのモデルが参考になる。

まず、「パートナーシップモデル」であるが、中央政府と地方政府が対等なパートナーであることを指している。中央政府は国の議会から権限を得ており、地方政府に助言を与え、全国的な最低基準を設けて、地方政府に個別政策を奨励し、財政支援を行う。これに対し、地方政府は住民にサービスを提供する責任を担う。場合によっては、独自策を実践することもある。地方政府は自立した存在ではあるものの、国からの制約から全く自由というわけではない。

他方で、「エージェンシーモデル」は、中央政府が地方政府を従属的な存在とみなしている。したがって中央政府から地方政府に委託された事務では、地方側に自由度はあまり認められない。このモデルでは、中央政府の集権度が強く、地方政府の財政力が弱いという事情を反映している。中央政府は地方支出をコントロールし、支出を抑制すれば、地方自治体の活動は制限を課されること

になる。注目したい点は、中央政府が推奨するマネジェリアリズムにより、政策実施の現場での業績測定を行うことである。

先に触れたマネジェリアリズムについても説明が必要である。これは、新自由主義の政治体制の下で、国が徹底して合理性を追求し、事業の成果測定などの技術を開発し、特に地方自治体の活動成果を評価する。それは公共部門への民間部門の経営手法の導入であり、専門的な経営管理、特定のサービス水準の設定、事業成果の測定とその管理、費用対効果、利用者の評価などの諸要素で構成される³⁾。

マネジェリアリズムが利用される背景には、ニュー・パブリック・マネジメント (新公共経営管理、New Public Management, NPM と呼ばれる) がある。1980年代の欧米では、経済の停滞は「政府の失敗」によるものとされ、「大きな政府」から市場メカニズムの活用による「小さな政府」への転換が政治テーマになった。そこでは、民営化・規制緩和の推進による経済の活性化が重視され、伝統的な行政管理システムは崩されていった。

(3) ナジャムの4つのCモデル

「合理化」という側面をマクロ的にみると、ナジャムの定式化が参考になる。彼は、公共サービスにおける目標と戦略に着目して4つのCをモデル化している。すなわち、①cooperation (協力) = 同じ目標と同じ戦略、②confrontation (対立) = 異なる目標と異なる戦略、③complementarity (補完性) = 同じ目標、異なる戦略、④co-optation (取り込み) = 異なる目標、同じ戦略である (Najam 2000)。わが国の生活保護制度および生活困窮者自立支援制度に当てはめると、貧困対策の国と地方の関係性は、「協力」という環境で進められるが、地方に諸資源が不足する場合に「対立」が生じる。また地域事情を反映して、地方政府が国の補完策を行うこともあり得る。ただし全体としては、国の意向は地方の「取り込み」を意識したものになる⁴⁾。

「合理化」は政策効果をあげるために、様々な政策主体が工夫を施し、政策の定着化、現場の馴化を意味するものと定義する。その「合理化」で

問われるのは、4つの課題である。すなわち、①地方はどのように国の政策に反応し適応したのか。②地方自治は守られているのか。③民間の団体はどのようにパートナーとして扱われ、適応したのか。④住民の利益は守られているのか。これらの点を踏まえて、以下では事例検討を行ってみたい。

4 日本の生活保護制度にみられる「合理化」の検証⁵⁾

(1) 生活保護統制の平野モデル

生活保護制度における「統制」の体系をまとめているのは、平野方紹である。彼は以下のように要約している。

生活保護法の施行事務で国は制度運用で次の3つの柱で地方公共団体をコントロールしている。

①権限統制…詳細な保護実施要領等を定め、社会局監査指導課を頂点とする監査指導体制、監査方針の徹底を通じてこれを担保した。不服申し立て制度も、審査請求（知事）や再審査請求（大臣）の裁定に裁判の判例と同じ効果を持たせるなどで、福祉事務所の事務を統制していた。

②組織統制…福祉事務所の設置、職員の配置や現業員の配置基準、職員の資格等の組織に関する規制により統制した。

③財政統制…負担金の交付、国庫補助に該当するかの判断等を通じて統制した。

（『貧困プログラムと行財政』2019）

生活保護財政から「合理化」みておくと、日本の最大の特徴は、地方公共団体にもセーフティネットのコストを分担させていることである。生活保護制度の経費は、4分の3を国が負担し、4分の1を地方が負担する。この制度は国の責任において実施するが、その経費負担は地方にも発生する。地方負担は基準財政需要額に算入することで、最終的には国が財源保障をするとされている。

一般には、行政経費について地方自治体の税収4分の3だけで賄えない場合、普通交付税が交付される。ただし、生活保護費の地方負担分は、そのまま地方交付税で補填されるわけではない。地

方交付税における基準財政需要額が過少である場合、財源は保障されなくなる。この基準財政需要額で賄えない部分は、地方自治体側に地方負担と地方交付税との「乖離」が生まれることになる。以前に兵庫県尼崎市では、地方交付税による地方負担の措置率は80%に届かず、金額ベースで10億円以上の財源保障不足が生じた時期があった。ただし、最近では交付税の見直しにより、乖離の状況は改善されつつある。（尼崎市ウェブサイト2018）

(2) ケースワーカーの配置と地方交付税との関係

地方交付税の別の問題は、ケースワーカーの配置基準と関係している。ケースワーカーの件費は国庫負担としては含まれず、必要なケースワーカーの数は地方交付税に反映される仕組みになっている。ケースワーカーの不足は以前から深刻であったが、最近ではさらに不足数は拡大している。この原因は、2000年4月に実施された「三位一体の改革」にあり、その流れをくんだ地方分権一括法である。同法の施行を契機として、ケースワーカー配置の位置づけが、義務的な「法定数」から「標準数」に変更された。「標準数」という曖昧な位置づけは、自治体の財政改革と連動することになり、公務員数の削減との関連で、ケースワーカーの不足は深刻になっている。大都市では、1人のケースワーカーが100世帯を超えるケースを担当する。非正規職員を臨時採用することで、人手不足をしのいでいる自治体もある。

地方公共団体の負担分は、地方交付税の単位費用算定基礎額と関係する。地方交付税単位費用算定基礎額は毎年改正されることになっている。それは毎年増加しているものの、算定基礎となる総額は、保護受給世帯の増加には追いついていない。

都道府県および市町村ともに単位費用の推移をみると、リーマンショックの2009年以降、増加している。しかし、社会福祉事務所費は横ばいである。生活保護費の算定基礎総額を増やしているのは生活保護費（扶助費）で、それを給与費の抑制で地方交付税算定基礎額を抑制している。

社会福祉事務所職員の給与費を算定基礎から減らすことで、都道府県、市町村ともに、職員配置

のバランスを変更している。給与費の算定にあたり、地方交付税の算定基礎では職員 A（上司）と職員 B（一般職員）を計上する。職員 A と職員 B の違いは給与水準にあり、都道府県の職員 A は 8,284,070 円（扶養手当など諸手当を含む、以下同じ）、職員 B は 5,355,720 円である。市町村の場合も、同様に職員 A は 8,153,280 円、職員 B は 5,241,660 円となっている。（地方交付税制度研究会編『平成 30 年度地方交付税制度解説（単位費用篇）』地方財務協会、2018 年）

岩満によれば、2004 年度から、職員 A と職員 B の組み換えが始まっている。職員 A が減少し、職員 B が大幅に増加しているのである。この年度において、都道府県も市町村もともに、職員 A から職員 B への移動がみられる。社会福祉事務所費用の増加を抑制している要因は、給与費の抑制を狙いとして、職員 A と職員 B の配置バランスの変更にある。（神野・山本編『貧困プログ

ラムと行財政』）

他の単位費用を決定する要因は、標準団体行政規模の内訳である。都道府県および市町村ともに、2007 年度から 2009 年度にかけて、医療扶助者数の削減があった。この時期には、医療扶助の人員数が増加傾向にあった。地方交付税の標準団体行政規模の中で医療扶助を下げることにより、単位費用の増加を抑制することは可能である。例えば大阪市の場合、入院を含めた医療扶助費が算入不足となっており、この変更が財政的な影響を及ぼした。

生活保護費に係る単位費用の算定基礎額は単なる計算式であるため、生活保護の直接的な財源ではなく、一般財源の不足分を補うものである。もちろん、地方交付税の算入不足が生じない地方公共団体もある。それは地域特性の違いに起因してくる。したがって、生存権に対する国家責任という点からは、地方交付税制度で地方負担を賄うと

表 1 道府県の職員配置

(単位 人)

細目	細節	職員 A					職員 B		合計
		所長	指導員	現業員	その他	計	現業員	その他	
社会福祉事務所費	同左	4	4	2	1	11	31	3	45

出典 地方交付税制度研究会編（2018）『平成 30 年度地方交付税制度解説（単位費用篇）』

表 2 単位費用算定の基礎

(単位 千円)

細目	細節	総額	国庫支出金	一般財源 (A)	単位費用 (A) ÷ 200,000 人
1 生活保護費	生活保護費	6,029,393	4,498,628	1,530,765	7,654
2 生活困窮者自立支援費	生活困窮者自立支援費	115,547	76,666	38,881	194
3 社会福祉事務所費	社会福祉事務所費	297,195		297,195	1,486
合計		6,442,135	4,575,294	1,866,841	9,320
内訳	給与費	283,066		283,066	1,415
	その他	6,159,069	4,575,294	1,583,775	7,919

出典 地方交付税制度研究会編（2018）『平成 30 年度地方交付税制度解説（単位費用篇）』

表 3 市町村の職員配置

(単位 人)

細目	職員 A					職員 B		合計
	所長	指導員	現業員	その他	計	現業員	その他	
社会福祉事務所費	1	3	1	1	6	23	2	31

出典 地方交付税制度研究会編（2018）『平成 30 年度地方交付税制度解説（単位費用篇）』

注 現業員 24 人の内訳は、生保関係 16 人、老人福祉関係 1 人、家庭児童対策関係 1 人、その他の社会福祉五法関係 6 人である。

表4 単位費用算定の基礎

(単位 千円)

細目	細節	総額	国庫支出金	一般財源 (A)	単位費用 (A) ÷ 200,000 人
1 生活保護費	生活保護費	2,978,195	2,231,261	746,934	7,469
2 生活困窮者自立支援費	生活困窮者自立支援費	23,546	15,970	7,576	76
3 社会福祉事務所費	社会福祉事務所費	189,742		189,742	1,897
合計		3,191,483	2,247,231	944,252	9,440
内訳	給与費	186,781		186,781	1,868
	その他	3,004,702	2,247,231	757,471	7,575

出典 地方交付税制度研究会編(2018)『平成30年度地方交付税制度解説(単位費用篇)』

いう論理には限界がある。

ただし生活保護以外で、福祉分野以外も含めた地方公共団体の行政サービス全体において、「標準的な行政サービス」を維持するための財源調整・財源保障を行うには、地方交付税制度に代わるものがないという現場の感覚がある。地方交付税制度の見え方としては、(1)財務省の見解、つまり国家財政が危機的な状況の中で、実質的にゆとりある地方団体も含めて、一般財源をばらまく行為は望ましくない。(2)総務省の見解は、地方自治を推進する立場にあるものの、財務省に近い。(3)地方公共団体の見解は、地方交付税は所詮一般財源であり、国が責任を持って実施する行政サービスは国庫負担金で措置されるべきという、大きく3つの考え方があ

(3) 福祉事務所における体制整備の実態—現業員等の配置状況—

福祉事務所における現業員の実際の配置状況は、配置数および資格保有の両面で、社会福祉法に規定された標準数と乖離している実態がみられる。2009年度に厚生労働省が実施した「福祉事務所現況調査」では、生活保護担当の現業員数が1万3,881人と配置標準数(1万5,560人)に比べ約1,700人少なく、福祉事務所の約30%が同標準数を充足していない状況となっている(対象全国1,242福祉事務所)。また、生活保護担当の現業員のうち約26%の者が社会福祉主事の資格を未取得となっている。

総務省行政評価局「生活保護に関する実態調査結果報告書」(調査対象102福祉事務所)によれば、2012年度において、生活保護担当の現業員

数が法定標準数を満たしていない福祉事務所が67事務所あり、中には、現業員の配置数が同標準数の半数以下となっている福祉事務所も6事務所あった。

調査対象とした102福祉事務所の現業員757人に対して、福祉事務所の実施体制等について意識調査を実施した結果は、次の通りであった。

①現行の配置基準(法定標準数)について「世帯数では決まらない」とした者が370人(48.9%)であった。

②社会福祉主事の資格を有していない者が現業員の業務を行うことが「困難だとは思わない」とする者が607人(80.2%)、「困難だとは思わない」とする者のうち、必要な知識、技能をどのように習得していくべきかとの質問に対し、「業務に従事する中で」と答えた者が535人(88.1%)であった。

福祉事務所等の幹部職員の意見

厚生労働省は、現行の現業員数の標準数は、1999年の社会福祉法の改正により、それまでの法定最低数を変更したものであり、地方公共団体がこれを標準として地域の実情に応じて配置をしていけば、その配置数が標準数を下回っている場合でも違法ではないとしている。

社会福祉主事の資格を有しない者が現業員等の職務に従事している例が認められた場合、通信教育等の手段で資格取得に努めるよう指導しているが、この資格要件については、福祉事務所を設置する地方公共団体がどのような人材を求めているのかという課題を踏まえ、そのあり方について検討しているところであるとしている。

調査の結果 生活保護行政の現場の意識

102 福祉事務所の現業員 757 人に対して、日々携わる生活保護行政の執行事務や所属する福祉事務所の実施体制等について意識調査を実施した結果は、次のとおりである。

①業務負担に関しては、どの業務に負担が大きいかとの問いに対し、「被保護世帯に対する訪問計画に基づく訪問調査」を挙げた者が 240 人 (31.7%) と最も多かった。

また、就労支援対策、再保護対策、関係機関との

連携、不正受給対策等に関し、現在の取組について十分だと思うかとの問いに対し、「そうとは思わない」とする者が多数みられた。

②福祉事務所の体制に関しては、現行の現業員の配置数 (標準数) について、世帯数で決まるものではないとする者や社会福祉主事の資格を有していなくても業務を行うことが困難だとは思わないとする者が多数みられた。

資料 1 総務省作成による調査事項および調査結果

現業員の意識調査について

(調査の実施方法等)

1 調査対象者

調査対象 102 事務所の現業員 757 人

2 調査の目的等

「生活保護に関する実態調査」の一環として、生活保護業務に従事している福祉事務所の現業員を対象に、平成 25 年 8 月 1 日現在の同業務に対する現場の意識、実情等を把握するもの。

3 調査の時期

2013 年 8 月 1 日～9 月 30 日

4 調査の方法

(1) 総務省 (行政評価局、管区行政評価 (支) 局、沖縄行政評価事務所及び行政評価事務所) から、調査対象 102 事務所に調査表をメールで送付

(2) その際、次の基準により調査対象現業員を選定の上、調査表を配布

①事務所に在籍している現業員の半数を目的に選定する。ただし、現業員数が 21 名以上の場合は、10 名とする。

②対象者は、性別、年齢、経験年数、意見等に偏りが生じないよう、なるべく次のことに配慮する。

i) 20 代・30 代かつ経験年数が 3 年未満の者が半数

ii) 2 割程度が女性

iii) 50・60 代若しくは経験年数 5 年以上の現業員がいれば当該現業員のうちそれぞれ 1 人は選定するようにする。

(3) 記入した調査表をメールまたは郵送により、総務省に送付するよう依頼

問 1 業務における負担

「生活保護業務で、業務量的にどの業務が大変だとお感じですか。」

(業務区分)

ア 生活困窮者からの面接相談など被保護者以外からの相談や苦情への対応 (事前相談を含む。) 及びこれらに付随する事務

イ 新規申請処理 (申請の受付～訪問調査、稼働能力 (病状) 調査、資産・収入調査、扶養能力調査～保護の要否決定、援助方針・訪問計画の策定) 及びこれに付随する事務

ウ 被保護世帯に対する訪問計画に基づく訪問調査

エ 被保護世帯の状況に応じて実施する臨時的訪問調査等 (ウを除き、被保護者と直接面談等 (電話も含む。)) を行い、助言 (就労支援等を含む。)、指導指示若しくは調査を行うもの。

オ その他被保護世帯に対する事務 (保護費計算、稼働能力 (病状) 調査、資産・収入調査、扶養能力調査) 及びこれらに付随する事務

カ 国等への統計報告等の各種報告事務、その他 (生活保護以外を含まない。)

問 2 業務の実施体制

「あなたの担当世帯数は多いと考えますか。」

ア 少ない

イ 適当

ウ 多い

②「社会福祉法（昭和26年法律第45号）第16条の配置基準は、生活保護の現場業務の実態に即したものだと思えますか。該当するものを1つ選択してください。」

ア 実態に即した適切な基準だと思う

イ 80世帯（または65世帯）以上の世帯に係る業務を1人で現に処理しており、基準とされている世帯数は少なすぎると思う

ウ 80世帯（または65世帯）に係る業務を1人で処理することは困難であり、基準とされている世帯数は多すぎると思う

エ 現業員の業務量は単に世帯数で決まるものではないので、実態に即した適切な基準だとは思わない

⇒「現業員の業務量は単に世帯数で決まるものではないので、実態に即した適切な基準だとは思わないとした場合、どのような基準にすべきだと思いますか。該当するものをすべて選択してください。」

（ア）現業員の業務量は、保護実施中の業務よりも、新規保護申請に係る業務に左右されるので、それを考慮した基準とすべき

（イ）現業員の業務量は、担当する世帯類型による影響が高いため、世帯類型を考慮した基準とすべき

（ウ）その他

③「現業員の業務負担の軽減を図るため、現業員が従事するとされている業務（社会福祉法第15条第4項）について、現業員以外の職員（事務職員（一般職員）や専門職員等（臨時職員））の活用について、どう思いますか（査察指導員は含まないで考えてください）。」

ア 現業員以外の職員は、どのような場合であっても現業員の業務に活用すべきでない

イ 現業員以外の職員は、現業員の業務の全部または一部について活用すべき

⇒「現業員の業務の全部または一部について活用すべきとした場合、どのように活用すべきだと思いますか。次のi）及びii）の設問に沿って該当するものを選択してください。」

i）「事務職員（一般職員）に現業員と同等の業務を行わせることについて、どう思いますか。」

（ア）現業員以外の職員のうち一般職員を、現業員の業務全般について、現業員と同等に活用すべき

（イ）現業員以外の職員のうち一般職員を、現業員の業務の一部（若しくは一部の世帯）について、現業員と同等に活用すべきではない

（ウ）現業員以外の職員のうち一般職員を、現業員の業務全般について、現業員と同等に活用すべきではない

ii）「専門職員等（臨時職員。一般職員以外の者）に現業員と同等の業務を行わせることについて、どう思いますか。」

（エ）現業員以外の職員のうち専門職員等を、現業員の業務全般について、現業員と同等に活用すべき

（オ）現業員以外の職員のうち専門職員等を、現業員の業務の一部（若しくは一部の世帯）について、現業員と同等に活用すべきではない

（カ）現業員以外の職員のうち専門職員等を、現業員の業務全般について、現業員と同等に活用すべきではない

④「現在、生活困窮者や被保護者の適切な保護、不正・不適正受給対策や自立支援対策等を行う上で必要となる外部機関等との連携、協力は十分に図られていると思いますか。」

ア そうだと思う

イ そうだとは思わない

⇒「そうだとは思わないとした場合、どのような外部機関等との連携・協力が必要なのか、該当する外部機関等を選択してください。」

（ア）民生委員

（イ）公共職業安定所

（ウ）警察

（エ）ライフライン（水道、電気、ガス等）事業者

（オ）社会福祉協議会

（カ）その他の機関

3 現業員に必要な知識、技能等

①「現業員は、社会福祉法に基づき社会福祉主事の資格が必要とされていますが、社会福祉主事の資格を有していない者が現業員の業務を実施することは、資格を取得していないことによる知識・技能不足から困難だと思いますか。」

ア そのとおりだと思う

イ そうだとは思わない

⇒「そうだとは思わないとした場合、現業員として業務を実施していく上で必要となる知識、技能は、どのように習得していくものだと思いますか。該当するもの全てを選択ください。」

- (ア) 都道府県等が実施する研修で
- (イ) 福祉事務所内で実施する研修で
- (ウ) ケースワーカーの業務や補助業務に従事する中で
- (エ) その他

②「都道府県等が実施する研修は、現業員の知識・技能の向上を図る上で、十分な内容となっていると思いますか。」

- ア そうだと思う
- イ そうだとは思わない

問 4 不正受給対策

「現在実施されている訪問調査を始めとした各種調査や関係機関との連携等の取組は、不正受給の未然防止、早期発見を図る上で、十分なものだと思いますか。」

- ア そうだと思う
- イ そうだとは思わない

問 5 経済的自立支援対策

「現在実施されている被保護世帯の経済的な自立を目指す『福祉から就労』支援事業を始めとした各種事業・取組は、十分な効果を上げていますか。」

- ア そうだと思う
- イ そうだとは思わない

問 6 再保護対策

「保護の廃止後、短期間で再び経済的に困窮し被保護世帯に戻ってしまう世帯が多く発生していますが、これを防止、抑制するための取組（国、都道府県、福祉事務所またはハローワーク等関係機関等における対応）は、十分なものだと思いますか。」

- ア そうだと思う
- イ そうだとは思わない

出典 総務省行政評価局 2014

現業員の意識調査 - 大阪府寝屋川市と池田市 -
著者自身も追加調査を行っている。寝屋川市と池田市の協力を得て、福祉事務所を対象にして、総務省と同じ調査票を使ったアンケート調査を実

施した。実施日は、2018年8月実施で、寝屋川市ではケースワーカー44名（全員）、池田市はケースワーカー10名（全員）が調査に協力した。その結果は次の通りである。

資料 2 大阪府寝屋川市と池田市を対象とした現業員の意識調査に関する調査結果
(数字は人数を示している)

問 1 どの業務が大変か	
寝屋川市	池田市
ア 被保護者以外からの相談や苦情への対応 22	ア 被保護者以外からの相談や苦情への対応 4
イ 新規申請処理 14	イ 新規申請処理 0
ウ 訪問調査 22	ウ 訪問調査 5
エ 臨時の訪問調査等、助言、指導指示、調査 19	エ 臨時の訪問調査等、助言、指導指示、調査 2
オ その他被保護世帯に対する事務 9	オ その他被保護世帯に対する事務 3
カ 報告事務、その他 11	カ 報告事務、その他 2

問2 ①担当世帯数は多いか	
ア 少ない 0 イ 適当 8 ウ 多い 36	ア 少ない 1 イ 適当 8 ウ 多い 1
②配置基準は実態に即したもののか	
ア 適切な基準 8 イ 基準とされる世帯数は少なすぎる 3 ウ 基準とされる世帯数は多すぎる 14 エ 業務量は単に世帯数で決まるものではなく、適切な基準ではない 17	ア 適切な基準 3 イ 基準とされる世帯数は少なすぎる 0 ウ 基準とされる世帯数は多すぎる 2 エ 業務量は単に世帯数で決まるものではなく、適切な基準ではない 5
エの場合、どのような基準にすべきか	
ア 新規保護申請に係る業務に左右されるので、それを考慮した基準とすべき 2 イ 世帯類型を考慮した基準とすべき 13 ウ その他 4	ア 新規保護申請に係る業務に左右されるので、それを考慮した基準とすべき 2 イ 世帯類型を考慮した基準とすべき 2 ウ その他 1
③現業員以外の一般職員や専門職員等（臨時職員）の活用をどう思うか（査察指導員含まず）	
ア 現業員以外の職員は、どのような場合でも現業員の業務に活用すべきでない 6 イ 現業員以外の職員は、現業員の業務の全部または一部について活用すべき 38	ア 現業員以外の職員は、どのような場合でも現業員の業務に活用すべきでない 0 イ 現業員以外の職員は、現業員の業務の全部または一部について活用すべき 10
イの場合、どのように活用すべきか	
i) 事務職員（一般職員）に現業員と同等の業務を行わせることをどう思うか	
(ア) 現業員以外の職員のうち一般職員を、現業員の業務全般について、現業員と同等に活用すべき 15 (イ) 現業員以外の職員のうち一般職員を、現業員の業務の一部（または一部の世帯）について、現業員と同等に活用すべきではない 20 (ウ) 現業員以外の職員のうち一般職員を、現業員の業務全般について、現業員と同等に活用すべきではない 2	(ア) 現業員以外の職員のうち一般職員を、現業員の業務全般について、現業員と同等に活用すべき 6 (イ) 現業員以外の職員のうち一般職員を、現業員の業務の一部（または一部の世帯）について、現業員と同等に活用すべきではない 4 (ウ) 現業員以外の職員のうち一般職員を、現業員の業務全般について、現業員と同等に活用すべきではない 0
ii) 専門職員等（臨時職員。一般職員以外の者）に現業員と同等の業務を行わせることをどう思うか	
(エ) 現業員以外の職員うちの専門職員等を、現業員の業務全般について、現業員と同等に活用すべき 15 (オ) 現業員以外の職員うちの専門職員等を、現業員の業務の一部（または一部の世帯）について、現業員と同等に活用すべきではない 20 (カ) 現業員以外の職員うちの専門職員等を、現業員の業務全般について、現業員と同等に活用すべきではない 2	(エ) 現業員以外の職員うちの専門職員等を、現業員の業務全般について、現業員と同等に活用すべき 4 (オ) 現業員以外の職員うちの専門職員等を、現業員の業務の一部（または一部の世帯）について、現業員と同等に活用すべきではない 3 (カ) 現業員以外の職員うちの専門職員等を、現業員の業務全般について、現業員と同等に活用すべきではない 2 NA 1
④必要となる外部機関等との連携は十分に図られていると思うか	
ア そうだと思う 26 イ そうだとは思わない 18	ア そうだと思う 2 イ そうだとは思わない 8

イの場合、どのような外部機関等との連携が必要か	
ア 民生委員 1 イ 公共職業安定所 3 ウ 警察 9 エ ライフライン（水道、電気、ガス等）事業者 6 オ 社会福祉協議会 2 カ その他の機関 10	ア 民生委員 1 イ 公共職業安定所 1 ウ 警察 4 エ ライフライン（水道、電気、ガス等）事業者 4 オ 社会福祉協議会 3 カ その他の機関 5
問3 現業員に必要な知識、技能等 ①主事資格を持たない者が現業員の業務を実施することは、知識・技能不足から困難だと思うか	
ア そのとおりだと思う 12 イ そうだとは思わない 32	ア そのとおりだと思う 2 イ そうだとは思わない 8
イの場合、必要な知識、技能は、どのように習得していくものか	
ア 都道府県等が実施する研修で 7 イ 福祉事務所内で実施する研修で 5 ウ ケースワーカーの業務や補助業務に従事する中で 26 エ その他 2	ア 都道府県等が実施する研修で 3 イ 福祉事務所内で実施する研修で 2 ウ ケースワーカーの業務や補助業務に従事する中で 9 エ その他 1 NA 1
②都道府県等が実施する研修は、十分な内容となっているか	
ア そうだと思う 16 イ そうだとは思わない 27	ア そうだと思う 6 イ そうだとは思わない 4
問4 不正受給対策は十分なものか	
ア そうだと思う 19 イ そうだとは思わない 25	ア そうだと思う 2 イ そうだとは思わない 8
問5 「福祉から就労」支援事業は、十分な効果を上げているか	
ア そうだと思う 13 イ そうだとは思わない 30	ア そうだと思う 4 イ そうだとは思わない 6
問6 再保護対策（国、都道府県、福祉事務所、ハローワーク等）は、十分なものか	
ア そうだと思う 9 イ そうだとは思わない 34	ア そうだと思う 0 イ そうだとは思わない 10

所見としては3点ある。第1に、「どの業務が大変か」の問において、寝屋川市が「訪問調査」をより多く選択した。保護率の高さとそれに伴うケース量の負担を反映しているのかもしれない。第2に、「どのような基準にすべきか」では、寝屋川市が「世帯類型を考慮した基準とすべき」をより多く選択した。世帯類型がニーズの特性を反映するため、一律の担当割り当ては状況にそぐわないことを示している。第3に、「専門職員等（臨時職員。一般職員以外の者）に現業員と同等の業務を行わせることをどう思うか」の問で、寝屋川市が「(オ) 現業員以外の職員のうちの専門職員等を、現業員の業務の一部（または一部の世

帯）について、現業員と同等に活用すべきではない」をより多く選択した。生活保護ケースワークは、正規の公務員が担い、補助スタッフはあくまでサポートするという体制が好まれている。いずれも地域性を反映した結果である。

5 生活困窮者自立支援事業における「合理化」

次に、生活困窮者自立支援事業における「合理化」を検証するために、寝屋川市の事例を検討してみたい。寝屋川市は、一部の事業を社会福祉協議会に委託しており、したがって社会福祉協議会

型の生活困窮者自立支援事業が展開されている。社会福祉協議会の強みは、人と人とのつながりである。

(1) 生活困窮者自立支援制度設立背景

社会保険制度や雇用保険制度を「第1のセーフティネット」とし、生活保護制度を「第3のセーフティネット」として、日本の社会保障制度は機能してきた。しかし近年の雇用状況の変化の中で、これらの社会的仕組みだけでは対応しきれない生活困難層が増加している。生活保護に至る前に早期の支援を行う「第2のセーフティネット」として、2015年4月から、「生活困窮者自立支援法」が施行された。最近になり、市民からの相談内容は多様化、複雑化している。また、複数の問題を抱える世帯も増加しており、こうした世帯に対して制度毎に個々に対応することに限界が生じている。

生活困窮者自立支援法（2015年施行、2018年一部改正）の趣旨は、生活保護に至る前に生活困窮者に自立支援を行い、包括的な支援を提供することである。同法は、生活困窮者の自立と尊厳の確保および生活困窮者支援を通じた地域づくりをうたっており、他方で、貧困対策の根本である現金給付は極めて抑制されている。

生活困窮者の定義は、法改正前は、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」で、単に経済的困窮を想定していた。法改正後は、経済的困窮に至る背景事情として「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情のある者」として再定義し、広い文脈に言及している。

実践現場では、先の定義を具体化する必要があるため、「生活困窮者」とは次の者を想定している。①経済的な問題を抱えている人、②社会的な孤立に陥ってしまっている人、③問題が重なっている人（経済問題、病気や介護等の自分や世帯員の健康に関する問題、自分や世帯員の障がいに関する問題、失業・休職等の仕事に関する問題、DV・離婚等の家族関係に関する問題、子どもに関する問題等）、④生活困窮のリスクがある人、（例：非正規雇用労働者・年収200万円以下の給与所得者・高校中退者・中高不登校・ニート・引

きこもり等）である。なお、支援対象者は基本的に生活保護世帯を除くとされている。

(2) 生活困窮者自立支援制度の社会福祉協議会への委託モデル

福祉事務所設置自治体が直営または委託により実施（福祉事務所を設置していない自治体は都道府県が直営または委託により実施）されている。その内訳は、自立相談支援事業（必須）、住居確保給付金の支給（必須）、一時生活支援事業（任意）、就労準備支援事業（任意）、家計改善支援事業（任意）、子どもの学習支援事業（任意）となっている。

寝屋川市のプロフィールは、大阪府の東北部、淀川左岸に位置し、大阪市域の中心から15km、京都市域の中心から35kmの距離にある。人口は233,897人、世帯数は109,511世帯。高齢者数・高齢化率は68,247人（29.18%）、平均年齢47.42歳となっている。生活保護率は3.17%（2015年11月末）である。

寝屋川市社会福祉協議会は、補助事業、委託事業、独自事業等を通じて、地域福祉を実践している。職員は総勢45名。住民の主体性を高めるため、コミュニティ・ソーシャルワーカー6名を配置しており、コミュニティ・ソーシャルワーカーはコミュニティワーカー兼務6名＋スーパーバイザー1名の7名で構成されている。

社会福祉協議会という組織は、全国、都道府県、市（区）町村にあり、社会福祉法第109条に規程されている「地域福祉の推進組織」である（新社会福祉協議会基本要項、平成4年）。地域における住民組織と社会福祉事業関係者等により構成されているのが特徴である。最大のモットーは「住民主体の理念」で、この原則に基づいて、地域の福祉課題の解決に取り組み、地域福祉の実現を目指している。コミュニティワークという専門技術を駆使して、住民の福祉活動の組織化、社会福祉を目的とする事業の連絡調整および事業の企画・実施などを行っている。市区町村、都道府県、全国を結ぶ公共性と自主性を有する専門的な民間組織である。

社会福祉協議会は校区福祉委員会を設けているが、その要が「小地域ネットワーク活動」であ

る。活動内容は地域性などから校区によって取り組む内容は異なるものの（必須事業プラス α）、当事者組織育成・運営支援、共同募金会事務局を設置している。寝屋川市では、福祉有償運送事業、車イス貸出事業、緊急時安否確認事業、日常生活自立支援事業、生活福祉資金貸付事業を実施しており、委託事業は地域包括支援センター（2か所）、生活困窮者自立支援事業となっている。

校区福祉委員会について付言しておく、これは地域の一人ひとりの困り事や地域の状況に応じた地域の福祉活動を進めていく住民組織で、社会福祉協議会の中核組織である。概ね小学校区ごとに設置されており、構成員は自治会、民生児童委員をはじめとして、PTA、老人クラブ、子ども会などの地域の各種団体が中心となっている。ただし、寝屋川市では、校区ごとにその構成員、団体の内容は異なることがある。寝屋川市社協では、自治会（長）、民生児童委員は福祉委員になっている。役割は、問題発見、広報啓発、連絡調整、提案機能、人材育成、その他の活動である。地域によっては、地区社協、地区福祉委員会、学区社協等の名称もある。

大阪府下の社会福祉協議会の強みはコミュニティ・ソーシャルワーカー（通称 CSW）を配置していることである。コミュニティ・ソーシャルワ

ーカーは地域住民等からの相談に応じ、専門的な福祉課題の解決に向けた取組みや住民活動の調整を行うとともに、行政の施策立案に向けた提言（地域住民主体の見守り・支え合い体制の構築など公民協働で福祉課題の解決を図るための提言）等を行う地域福祉のコーディネーターの役割を担う専門職者である。

寝屋川市社協のミッションステートメント；「生活困窮者支援への考え方」では、4つの方針を明らかにしている。

- ①生活困窮者自立支援法施行に基づく支援の実施を行う。自立相談支援（必須）、住居確保給付金（必須）、就労準備支援事業（任意事業）を市より委託し実施しているところである。
- ②生活困窮者自立支援は、「困窮者問題」に対し、他機関連携に基づく支援の取組みを行う。「困窮者」の捉え方は、経済的困窮だけでなく、社会、地域から孤立している人、生活のしにくさなどを感じている人たちとの認識に立っている。
- ③寝屋川市社協が以前より取り組んでいたコミュニティ・ソーシャルワーカー、福祉資金貸付事業、善意銀行事業等と連動した支援の実施を進める。
- ④個別支援を通じて地域課題解決を意識する社協独自の専門的な取組みを展開する。

人員体制は、生活困窮者自立支援事業を担当す

表 5 寝屋川市の実施状況（2018 年現在）

事業名	委託先
自立相談支援事業（必須）委託	委託先：寝屋川市社会福祉協議会
住居確保給付金事業（必須）委託	委託先：寝屋川市社会福祉協議会
就労準備支援事業（任意）実施	委託先：寝屋川市社会福祉協議会
家計改善支援事業（任意）未実施	
学習支援事業（任意）実施	委託先：民間事業者（平成 28 年度～）
一時生活支援事業（任意）実施	直営：大阪府内でブロック対応

表 6 担当業務と人員体制

担当業務	人員
生活困窮者自立支援事業（自立相談支援・住居確保給付金事業・就労準備支援事業）	主任相談支援員 1 名（係長） 相談支援員 2 名
生活困窮者自立支援事業関連事業 善意銀行事業・生活福祉資金・生活緊急支援金（歳末財源、独自事業）	相談支援員兼就労支援員 1 名 就労支援員兼就労準備担当者 1 名 計 5 名

るのは社協生活支援課で、主任相談支援員1名(係長)、相談支援員2名、相談支援員兼就労支援員1名、就労支援員兼就労準備担当者1名、計5名である。これらの5名は新たに全員を雇用しており、2名が社協の正規職員、3名が嘱託職員である。社会福祉協議会への委託費は約3,000万円である。庁内会議には参加していない。人員体制は表6の通りである。

社会福祉協議会の強みが活かされているのが、緊急対応(早期対応)である。そのフォロー体制は以下の通りである。

- ①他機関連携による支援を行う。連携先は生活保護担当課、児童相談窓口、障害福祉担当課、社会貢献支援員(レスキュー事業)、無料低額診療所、地域包括支援センター等である。
- ②社会福祉協議会における緊急対応…次の支援につながるまでの緊急支援を行う。
- ③善意銀行事業の預託物品の中からの食品支援など、制度外の支援メニューを拡充している。

③は、地域福祉ネットワークを活かして、市民、団体や市内の社会福祉法人で立ち上げた地域貢献委員会加盟施設により食品を提供するもので、パックごはん、レトルト食品、缶詰などの保存食品を備えている。食品提供は30件、食品支援実施は38件である。生活緊急支援金による支給も行っている。歳末たすけあい運動募金の配分金に基づいて、生活に困窮している世帯へ支援金を支給している。7件の支援がある。(2018年10月現在)

社会福祉協議会が就労支援を行うのは新機軸であるが、模索している。就労支援の実績としては、2018年10月現在で、就労支援対象者71人(実相談者342人の内)、支援対象者とは支援計画を立てた人を指している。就労者数は58人で、達成率81.7%、増収者も含まれる。

また就労支援の方法は、就労支援員等との個別面談を実施し、仕事感を喚起し、求人票の見方、履歴書の書き方指導、模擬面接等の実施を行っている。ハローワークと連携(就労ねやがわ)しており、「生活保護受給者等就労支援促進事業」等を活用している。無料職業紹介所の活用も重要になる。

キャリア系企業が得意とする就労準備支援事業であるが、寝屋川市では、個人面談において、就労準備支援担当者が本人と面談し、本人の特性(長所・短所)や課題や希望などを理解するよう努める。グループ活動では、就労準備支援担当者が主導しながら、参加者と一緒になって課題に取り組む(少人数)。職場見学、職場実習、ボランティア体験を通して、人と触れ合う経験を積み、自己肯定感を高めることを目指している。

寝屋川市の独自プログラムは、人と人とのつながりを意識した菜園プロジェクトである。家庭菜園で地元の高齢者やひきこもりがちな人たちと野菜などを育てながら交流を深めるユニークな取り組みである。このプロジェクト(居場所づくりの一環)は、①社会、地域とのつながりが少ない人への居場所を提供し、②高齢者の予防(介護、ひ

表7 就労準備支援事業 概要

対象者	①社会、地域との接点が少ない人。②就職活動に自信のない人。 ③長期間就労から離れている人。④なかなか就職が決まらない人 等
個人面談	就労準備支援担当者が本人と面談し、本人の特性(長所・短所)や課題や希望などを理解するよう努める。
グループ活動	就労準備支援担当者が主導しつつ、参加者と一緒に課題に取り組む(少人数)
職場見学	様々な職種の仕事があることを知り、その中から働けそうな仕事、働きたい仕事を見つける。
職場体験	①働いた経験がない人に対しては、仕事とはどのようなものであるかを知る機会とする。 ②働いた経験がある人に対しては、働く感覚を取り戻す機会とする。
職場実習	就労することを見据えて、ある一定の期間、実際の職場で与えられた仕事を責任をもって果たす機会とする。
ボランティア体験	人と触れ合う経験を積み、自己肯定感を高める。
菜園プロジェクト	家庭菜園で地元の高齢者とひきこもりがちな方々と一緒に野菜などを育てながら交流を深める

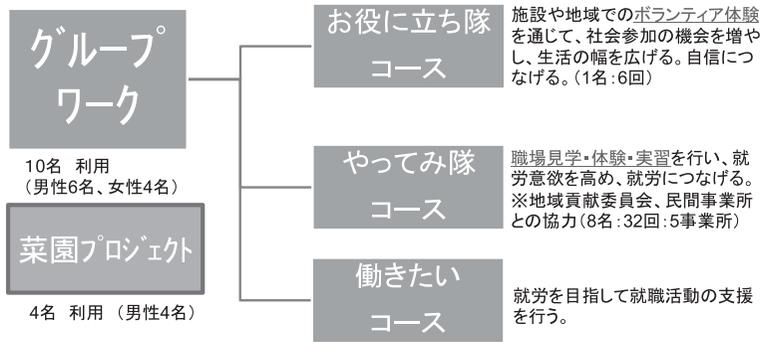


図 1 就労準備支援事業の段階
 開始：平成 27 年度～
 グループ活動を利用しながら 3 つのコースの中から職員との話し合いを通じて、体験等を行う。
 16 人（男性 11 人、女性 5 人）が就労準備支援事業のプログラムに参加

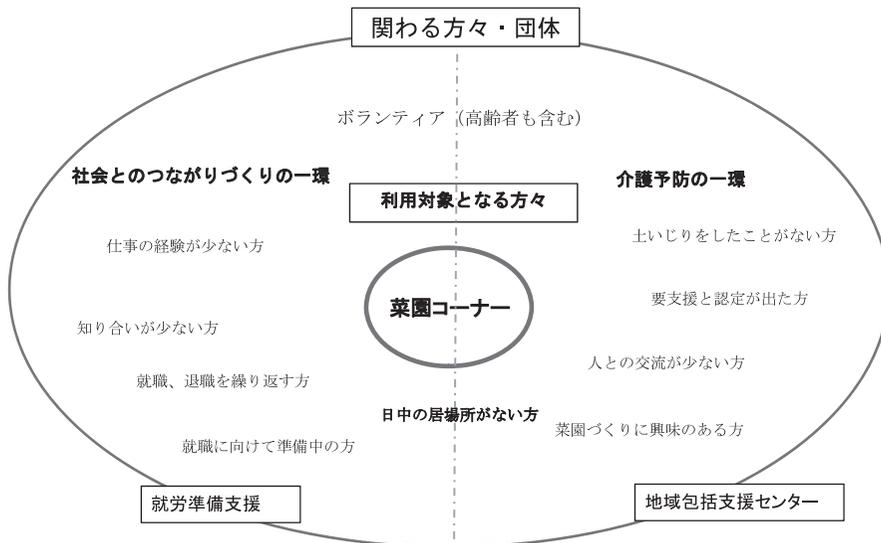


図 2 寝屋川市の菜園プロジェクト
 《28 年度準備期間としてスタート》
 ①高齢者 3 人と就労準備支援プログラム利用者 1 人と包括、就労準備担当者で土づくりを実施 6 回実施

きこもり) 活動としての意味を持っている。これは地域包括支援センターと連携した「大人の居場所」(菜園プロジェクト)を 2017 年度にスタートさせており、家庭菜園という小さな取り組みで、高齢者とひきこもりがちの人たちが一緒になって野菜を育てながら交流を深めるといふ地道ながらも、人間の意欲を復活させる要素を重視している。イチゴ、大根、じゃがいも、ニンジン等の収穫も調理実習に活かす工夫がある。アメリカの料理研究家のアリス・ウォーターズは、逸脱行為に

走る若者に得意の料理をふるまい、食事会の後、彼らを野菜を育てる作業に誘っている。この体験をした若者たちは、土に触れることで態度に変化が生じたという。就農は人間再生のヒントを示している⁶⁾。

「合理化」の視点からみた社会福祉協議会の受託事業

先にもふれたように、社会福祉協議会は生活困窮者自立支援制度をビジネスチャンスと捉えてい

る。それは「社協における生活困窮者自立支援の推進方策」（全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会社協における生活困窮者支援のあり方検討委員会〈平成30年6月7日〉）でうたわれている。社協の地歩を強固にするために、受託に積極的である。

全社協・地域福祉推進委員会は、『社協・生活支援活動強化方針（平成24年10月、平成29年5月改定、平成30年3月一部改定）』（以下、「強化方針」）を打ち出している。生活困窮や社会的孤立を地域福祉の課題として捉え、得意とする地域福祉アプローチから接近している。これまでの実績として、ニーズ発見のためのアウトリーチ、地域のネットワークや社会資源、地域のつながりづくりを推進してきた。これが力になっている。

追い風は「地域共生社会の実現」である。平成30年4月より、「地域共生社会の実現」に向けた改正社会福祉法等が施行されており、住民主体による解決手法を試行している。「地域共生社会」の構想において、行政と協働して、複合的課題に対応する包括的相談支援体制の構築を目指している。

これまで社会福祉協議会は、総合相談・生活支援体制づくりで実績を積み上げて、福祉総合相談、生活福祉資金貸付事業、日常生活自立支援事業等を展開し、小地域ネットワーク等住民との協働による見守りや生活支援は行政も認めるところである。ただし、生活福祉資金貸付事業での貸付件数は極端に低く、スキームの見直しが必要である。

生活困窮者自立促進支援事業でも社協強化方針に合致するものとして受託に積極的で、このことは数字で裏づけられている。2017年4月1日時点で、福祉事務所を設置する902自治体のうち、直営方式との併用を含めて63.4%の自治体が委託により自立相談支援事業を実施している。うち社協が77.3%を占めており、任意事業についても徐々に委託件数が増えている。自立相談支援事業と任意事業を併せて実施する社協が約5割に達している。

また、制度外の支援メニューの拡充が進んでいる。生活困窮者自立促進支援事業の受託社協は、食料や生活用品等の物品支援、居住支援、社会福

祉法人・福祉施設との連携、協働等を拡充している。この分野でも、社会福祉協議会の持つネットワークが活かされている。

しかし、問題もある。それは社会福祉協議会の本来のキャパシティである。多くの事業受託をする社会福祉協議会が居場所づくりやボランティア等の社会参加の場を提供しているが、「いずれも行っていない」とするところは20.4%も存在する。特に雇用づくりは社協の専門性からはやや遠く、就労準備支援事業について、社会福祉協議会の受託は少ない傾向にある。就労の受け入れに前向きな民間企業の開拓を強める必要がある。さらに、内部の問題もある。スーパービジョン体制は万全ではない。相談支援員等の職員に対するスーパービジョンを実施している社協は47.6%と半分弱で、主任相談支援等のマネジメントを担う職員に対するスーパービジョンを実施している社会福祉協議会は29.9%と低い。

最大の課題が職員の身分である。生活困窮者自立支援事業の担当職員は、非正規職員が4割を占めており、正規、非正規を問わず専門性を高める取り組みが必要であると同時に、雇用の安定化も今後の課題になっている。人件費不足は本事業の国の予算が過小であることに原因があり、地方自治体とともに予算要求を強めていく必要がある。

6 まとめ 馴化をもたらす合理化

(1) 強い統制下にある生活保護制度の合理化過程

ガバナンスにおける合理化とは、事業の試行と定着、そして馴化をねらいとする。結果は、調和もあれば不調和もある。生活保護制度における合理化と4つのCからみたコメントは以下の通りである。

〈協力〉概ね地方公共団体は厚生労働省の指示に協力的である。法定受託事務と自治事務の二分法により、国と地方の事務の位置づけがなされ、福祉事務所の組織とケースワーカーの仕事が規定されている。生活保護ケースワーカーは、困窮者の最低生活保障と自立助長という、場合によっては相反する目標に向けて業務を遂行しているが、合理化の場面では、中央行政庁や上級機関による監査が、第一線公務員を萎縮させている。

〈対立〉大阪市など一部の大都市は、高齢者の医療費が増加する中で、生活保護の地方負担分を措置する地方交付税の単位費用が現状のニーズを反映しない場合、国の生活保護制度への責任を理由にして国庫全額補助を申し入れている。

〈補完性〉生活保護は国家責任の色彩が強い性格を持ち、地方が補充できる範囲は限られている。しかも民生委員のなり手は少なくなっており、協力団体の現状も厳しくなっている。

〈取り込み〉生活保護制度の目的は、生活困窮に陥った者への最低生活の保障で、困窮の程度に応じた保護（金銭給付、現物給付）がなされる。と同時に、自立の助長の指導が行われ、福祉事務所におけるケースワークの実施がなされる。この過程で、上級行政機関等が監査を行い、自治体運営に厳しい目を注いでいる。このような環境では、捕捉率の低さが問題になることはなく、「不正受給・濫救」が生活保護行政の現場では主な業務になっている。

福祉事務所ケースワーカーは、生活保護制度におけるガバナンス、特に「合理化」の含意を理解しておく必要がある。「合理化」の果てに、担当ケースは過剰になり、調査などの事務作業は繁忙を極めている。このような閉塞感のある状況は、職場から変革を求めて、声をあげていかなければならない。

(2) 比較的緩い統制下にある生活困窮者自立支援制度の合理化過程

一方、生活困窮者自立支援制度は生活保護制度の状況とは異なっている。

〈協力〉同制度では、行政側に現金給付の権限はあまりなく、もっぱら相談が事業の主体になっている。割り当てられた予算額が過小であることから、業務での統制は相対的に弱く、国および地方公共団体はその成果をめぐる模索中である。〈対立〉中央と地方の行政レベルでは特段の対立はない。ただし、2018年1月に、日本弁護士連合会から、「生活困窮者自立支援法の見直しに向けた意見書」が出されており、建設的な批判がなされている。

〈補完性〉社会福祉協議会が地域のネットワークの強みを活かして、住民交流型の居場所プロジェ

クトを実施している。

〈取り込み〉「必須」と「任意」の2つの事業に分かれていることから、統制色は比較的緩い。改正法では補助金インセンティブを設けて、この点が修正されている。同事業は総合相談の色彩が強くなり、ワークフェアを志向するのか、相談事業に徹するのか、政策目標が判然としないため、その成果は住民には伝わってこない。

結論としては、生活保護制度および生活困窮者自立支援制度ともに、集権性が強く、国が綿密な統制指導を行っていることが確認できた。

注

- 1) オックスファムは、世界90カ国以上で活動する国際協力団体で、世界18の国・地域に拠点を置き、貧困を克服しようとする人々を支援し、貧困を生み出す状況を変えるために活動している。1942年にイギリスのオックスフォードで設立され、貧困に苦しむ世界の人々と、各地のパートナー団体とともに、貧困のない公正な世界を実現するための活動を展開している。<http://oxfam.jp/aboutus/>
- 2) 新自由主義とは、デヴィッド・ハーヴェイによれば、1970年代に形成された政治プロジェクトで、階級権力を強化し、再構築する試みであると定義している。それは民営化（privatization）、自由市場（free market）、自己責任（individual responsibility）、国家の社会政策から撤退といった一連のプロセスからなる。しかし、国家は経済からは退くことはなく、大企業の救済措置を続けている。デヴィッド・ハーヴェイ（渡辺治監訳）『新自由主義 その歴史的展開と現在』作品社、2007年
- 3) マネジャリズムには定訳がなく、本稿ではカタカナ表記にしている。主に英米で使われる公共管理部門での経営技術主義である。
- 4) Co-optation は任命や互選という意味があるが、そのニュアンスは同調している含意があり、ここでは「取り込み」と意識した。
- 5) 社会福祉事務所費（給与費を含む）は、2003年度より一般財源化されている。それ以前は、国庫負担に生活保護法施行事務費の負担金があり、生活保護に係る事務も国庫負担の対象となっていた。ところが、三位一体の改革により、生活保護事務費は、地方自治体の一般財源が求められたことから、一般財源からの持ち出しが発生している。
- 6) アリス・ウォータースは、1944年米国ニュージャージー州生まれ。カリフォルニア大学パークレー

校でフランス文学を学んだ。1965年、フランスに留学したことをきっかけに、フランス料理に興味を持ち、27歳のときにカリフォルニア州バークレーにレストラン「シェ・パニース」をオープンした。地元で採れた旬のオーガニック食材を使った料理が評判となり、その人気は世界的なものとなる。近年は、スローフード運動、食育などの活動も行っている。アリスが提唱する”食事を大切に、人生を豊かに暮らす”という考え方は多くのアメリカ人の食習慣や食べ物に対する考えを変えただけでなく、世界に広がり、「おいしい革命」と呼ばれている。http://alicewaters.jp/

参考文献

- Bevir, M. and Rhodes, R. A. W. (2010) *The state as cultural practice*, Oxford University Press.
- (eds), (2016) *Rethinking Governance: Ruling, rationalities and resistance*, Routledge.
- Davies, J. S. (2011) *Challenging governance theory From networks to hegemony*, The Policy Press.
- Davies, J. S. and Pill, M. (2012) ‘Hollowing-out neighbourhood governance? Re-scaling revitalization in Baltimore and Bristol’, *Urban Studies*, 49(10), pp 2199-2217.
- Davies, J. S. (2014) *Hollowing Out Neighbourhood Governance? Rescaling Revitalisation in Baltimore and Bristol*, Lecture at Kwansai Gakuin University, 10th May 2014
- Najam, A. (2000) *The Four C’s of Government Third Sector-Government Relations In Nonprofit management & Leadership*, vol.10, issue 4, 375-396
- Oxfam International, *An economy for the 99%* https://www.oxfam.org/en/research/economy-99
- Rhodes, R. A. W. (2007) ‘Understanding governance: ten years on’, *Organization Studies*, vol 28, no 8, pp 1243-64.
- Stoker, G. (2011) ‘Was local governance such a good idea?’ A global comparative perspective’, *Public Administration*, vol 89, no 1, pp 15-31.
- Stone, C. N. (1989) *Regime politics: governing Atlanta*, University Press of Kansas.
- 尼崎市企画財政局行財政推進部「平成29年度版尼崎市における地方交付税の現状と課題 ～地方財政制度の理解の深化を目指して～」http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/008/248/aaaaaaaaaaaaa.pdf
- 指定都市市長会 (2010) 「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」
- 厚生労働省 (2013) 「新たな生活困窮者自立支援制度について資料1 H 25. 12. 10 新たな生活困窮者自立支援制度に関する説明会を一部修正」、厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室
- (2016) 「生活困窮者自立支援法の施行状況等について 平成28年1月27日」、厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室
- 内閣府・総務省・厚生労働省 (2015) 「相対的貧困率等に関する調査分析結果について」平成27年12月18日
- 地方交付税制度研究会編 (2018) 『平成30年度地方交付税制度解説 (単位費用篇)』地方財務協会
- 山本隆 (2012) 「社会福祉行財政とローカル・ガバナンス -基礎自治体からみた社会福祉運営論-」『対論社会福祉学 3 社会福祉運営』中央法規
- (2016) 「生活困窮者自立支援事業の初年度実施状況と相談態勢を分析する～A市の事例検討を通して～」『地域福祉情報』通巻288号 pp 9-20.

A Paper on the Rationalisation of Poverty Governance Theory : Perspective of Welfare Politics

Takashi Yamamoto*

ABSTRACT

Governance functions mainly on the basis of formal agencies. Obviously the most formal is the government, which has the powers to make vital decisions for the nation by holding tax sources and making and enacting laws. Elements constituting governance include ‘control’, ‘rationalisation’ and ‘resistance’, which are vaguely specified by Bevir and Rhodes in their influential books. The factor rationalisation seems thought provocative but in need of more interpretation in the light of political and social science.

Looking at the aspect of rationalisation macroscopically, Najam’s formulation is helpful. He focuses on goals and strategies in public services and models 4 Cs, namely cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation. When applied the 4 Cs to both the Japanese social safety net scheme and the recent social support system for the less well-to-do, there arises some issues of the centred approach on the part of the national government, causing some disfunction of local management. Typically some incompatibility arises in terms of resources and professional staffs. Local governments may take measures to supplement the national government, but their milieu and motives are passive.

Rationalisation is defined as various policymakers devising ingenuity, establishing policies and functioning in order to improve policy effect. What is questioned is that there are four issues in rationalisation process in my analysis. Firstly, how do local governments respond to the national policy? Secondly, how is the local autonomy preserved in the co-optation? Thirdly how do local non-governmental bodies cooperate with and confront to the national policy? Fourthly, how are the interests of local people protected in rationalization process? Based on these inquisitive points, the case studies are conducted in this paper. The conclusion is that in the Japanese context, it is confirmed that a centralisation factor is overly strong and the poverty reduction measures are controlled by the central ministries, which culminates little room to be independent on the part of local governments and their non-governmental partners.

Key words : poverty governance, rationalization, co-optation

* Professor, School of Human Welfare Studies, Kwansei Gakuin University