

公的扶助における前線ワーカーの裁量問題

- アメリカ福祉改革の実施過程に関する文献調査から -

北星学園大学 木下武徳 (003220)

〔キーワード〕前線ワーカー、裁量、福祉改革

1. 研究目的

日本の経済低迷や人口高齢化等により、生活保護の利用者が増え、現在、厚生労働省は有期保護等就労自立の強化、いわば日本型ワークフェアに向けた生活保護改革に向けて準備をしている。一方、アメリカでは、1990年代前半に公的扶助（AFDC）利用者が増え、1996年にワークフェアのための福祉改革が行われた。この改革で新たな公的扶助（TANF）では、エンタイトルメントの廃止、就労要件、制裁措置、期間制限等が規定され、その利用者は大幅に減少した。近年の福祉事務所レベルの調査研究を見ると、利用者に接する前線ワーカー（frontline worker）の裁量が増大していることが指摘されてきている。

アメリカ公的扶助の裁量問題については、秋元美世氏・葛西まゆこ氏・今川奈緒氏等が法学の見地から詳細に検討を行っている（秋元『福祉政策と権利保障』法律文化社 2007、葛西『生存権の規範的意義』成文堂 2011、今川「個人責任・就労機会調整法と行政裁量」『福祉教育開発センター紀要』仏教大学 2009 等）。一方、運用実態に関する社会福祉学・福祉社会学的見地からの調査研究は未だないようである。そこで本研究はアメリカ福祉改革の前線ワーカーの裁量の運用実態を明らかにし、日本への示唆を導き出すことを目的とする。

2. 研究の視点および方法

本研究は福祉事務所の前線ワーカーの裁量に焦点を合わせる。まず、前線ワーカー（＝ストリートレベルの官僚）は利用者と直接接する現場を担うワーカーをいう。前線ワーカーに焦点を当てる理由は、利用者にとって法制度はワーカーとの出会いの中で個別具体的に経験されるものであるからである（M.リップスキー『行政サービスのジレンマ』木鐸社 1986；Y.ハッセンフェルド「ワーカー-クライアント関係」『北星論集』2011）。特に公的扶助では、法制度の目的（最低生活保障等）と実際の対応に大きなギャップが生じやすく（水際作戦等）、法制度のみならず、実際の利用場面を検証することが非常に重要であると言える。次に、裁量（Discretion）はワーカーの判断・決定・行動における自由度のことを指す。福祉分野では対象者の属性等に応じて個別的対応が求められるが、その個別性の判断によりワーカーの対応は異なる。吉永純氏による審査請求の分析で明らかなように、生活保護の申請や指導等でワーカーの裁量は広く行使されている（『生活保護の争点』高菅出版 2011）。したがって、公的扶助の運用実態を把握するには、この裁量問題は避けては通れないのである。

そこで、本研究ではアメリカの前線ワーカーの裁量問題に関する調査研究論文・著書を分析し、まず公的扶助における裁量のあり方を検討し、次いでアメリカの福祉改革の中で

どのように前線ワーカーの裁量権限が増大し、具体的にどのような裁量問題が生じているのかをレビューする。そして日本のワークフェア改革における教訓を導き出したい。

3. 倫理的配慮

本研究は文献調査によるため直接的な調査対象者等のプライバシー上の人権侵害は生じない。なお、先行研究の明示や文献の引用等の著作権等については適切に対処する。

4. 研究結果

【1】まず、アメリカの福祉改革でどのように前線ワーカーの裁量が増大したのかについて、次の4点が重要である。第一に、受給権を担保したエンタイトルメントが廃止された。権利を否定されるとワーカーは裁量を行使しやすい。第二に、分権化・民営化(Devolution)により、公的扶助の権限が州政府に委譲され、州政府は事業内容を自由に設定・変更できるようになり、また民間委託も可能になった。したがって、運用実態が州政府や組織で異なるようになる。第三に、ワークフェアにより、ミーンズテスト(資力調査)だけでなく、利用者の就労の意思・態度・努力も判定されるようになった。これらの判定はワーカーの恣意的判断に左右されがちである。第四に、1996年福祉改革法では明確に生活困窮者の福祉依存の克服が目的として位置づけられたが、生活困窮者は福祉利用が不可欠なことが多く、法の目的が実態とが矛盾する。そのため、福祉依存の克服と生活困窮者の救済との間で、ワーカーの裁量がいっそう生じるようになった。

【2】具体的にどのような問題が生じているのかについては、主なものを挙げると、第一に、公的扶助の権利性が大幅に低下したことである。ワークファーストのため申請手続きの前に就職活動を1か月程度課す等、生活保障機能が低下した。第二に、情報操作が頻繁に行われるようになったことである。例えば必要書類の情報を小出しにし、何度も福祉事務所に通わせて申請手続きを先延ばしにすることなどが行われている。第三に、ワーカーと利用者間に上下関係を形成することである。労働要件や制裁措置等により、ワーカーが利用者进行操作する権限が増加した。そのため、ワーカーの連絡ミスで利用者が制裁を受けたり、制裁免除の判断になる「適切理由」がワーカー自身の恣意的判断に任せられるようになっている。第四に、面接場面のコンピューター統制が強まっていること等である。

【3】日本のワークフェア改革における裁量問題への示唆として、資源制約によるワーカーの抑制傾向を克服するための生活保護関係資源の増加の必要性、矛盾した政策目標によるワーカーの裁量行為を抑制するために明確に最低生活保障の優先性を位置づけること、専門的判断を可能にするための専門職採用及び研修体制の必要性等が示された。

<主要参考文献>・Ricucci, Norma (2005) How Management Matters, Georgetown University Press. ・Lurie, Irene (2006) At the Front Lines of the Welfare System, Rockefeller Institution Press. ・Lens, Vicki (2006) "Examining the Administration of Work Sanctions on the Frontlines of the Welfare System", Social Science Quarterly, 87 (3): pp.573 -590.等