

生活保護に「ケースワークがない」といわれる所以

— 判例と開示されたケース記録からの考察 —

山 本 裕 子

The Reason for THE LACK OF CASE WORK
in Public Assistance

— A Consideration of Legal Precedent and Disclosed Case Records —

Yuko Yamamoto

1. はじめに

1-1 現状と問題

1950年に現行生活保護法が施行されて半世紀が過ぎた。その見直しの必要性は「社会福祉基礎構造改革について（中間のまとめ）」（1998年6月）を初め、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉の在り方に関する検討会報告」（2000年12月）等でも指摘され、現在、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会（座長：岩田正美氏）」で具体的な検討が進められているところである。委員会は2003年12月に中間報告を行い、2004年10月末で実質的論議を終えている。今後はまとめの論議が予定されており、生活保護はまもなく大きな転換点を迎えようとしている¹⁾。

生活保護法第一条「この法律の目的」には、「この法律は、憲法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て、その困窮の程度に応じて、必要な保護を行ない、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」とある。これを行なう生活保護担当の現業所員や査察指導員は「ケースワーカー」と呼ばれる社会福祉主事である。生活保護のケースワークについては、法施行直後から社会福祉研究者間で論争

が繰り返された²⁾。その主たる争点は①生活保護法の欺瞞性をケースワークという心理的援助技術³⁾で覆い隠そうとするものであるという、目的に対する批判、②現業員の仕事を単に「ケースワーク」と呼ぶだけで、実際の行動科学的援助技術としてのケースワークとは似て非なるものだとする質への批判、③生活保護の適格性を調査・決定する立場と自立助長のケースワークとを同時に担うこと自体に矛盾があるとする政策への批判、などであった。このように、生活保護におけるケースワークは当初から矛盾と問題を抱えていたが、関係者の努力や生活保護の改善を巡る権利運動に支えられて半世紀を経たのである。

社会福祉基礎構造改革でわが国の社会福祉は大きな転換が図られた。「自立」の概念も人権意識の高まりやノーマライゼーション思想の普及により大きく変化している。現代のケースワークは社会福祉援助（ソーシャルワーク）としてのゼネラルな方法論が主流であり、「問題を抱える人自身が問題解決の主体者である」とする価値規範も強調されるようになってきた。このような時代の流れに沿って、生活保護におけるケースワークのあり方も点検に付されるべき時である。ケースワーカーと被保護者との民主的関係形成はどのように図るのか、また、自立支援のケースワークとはどのようになされるべきであろうか。制度改正に伴い、現代に相応しい「生活保護におけるケースワーク」を構築する必要があるとの問題意識を持ち、稿を進める。

1-2 研究目的と方法

本稿では1-1に基づき、「生活保護にはケースワークがない」といわれる所以を判例とケース記録から検討し、現代の社会福祉援助（ソーシャルワーク）における個別援助技術としてのケースワークを、生活保護世帯の自立助長に生かすための視座を考察することを目的とする。2.では、現生活保護法にケースワークが導入された歴史的な背景と経過を追いながら、現代の生活保護行政を概観する。3.では中嶋学資保険最高裁判決から生活保護行政がケースワークを困難にしている実態をまとめ、人格的自律権といわれる自己決定権について述べる。4.では、個人情報保護条例に則って開示されたケース記録からケースワークにおける記録の意義を踏まえ、改善すべき事は何かを考える。まとめ

として、5. では05年4月に施行される個人情報保護法以後の生活保護におけるケースワークのあり方について触れる。

なお本文中では、生活保護のケースワーカーが行なう面接、調査、訪問、及び自立助長、自立支援、相談援助などを包括して「ケースワーク」という表現を用いていることをお断りしておく。

2. 生活保護法とケースワーク

2-1 現行法制定とケースワークの導入

生活保護法は、憲法25条に基づき全ての国民に最低限度の人間らしい生活を保障する意味において、社会保障の基盤を成す法律の一つである。

現生活保護法は1950年に改正制定されたが、その審議の前年、GHQ公衆衛生福祉部福祉課長ネルソン・ネフらによって厚生省に示された「社会福祉行政に関する六項目」には、「市民生課が責任を持つべき事務に必要な調査及びケースワークを担当する者は、すべて規定せられる人事基準により選択し、これを任命しなければならない」とあったことから、社会福祉主事によって行われるケースワークが生活保護の運用にも位置づけられることとなった。そこに同席していたアーヴィン・マーカソンは厚生省が態度を決めかねていた当時から係官を教育し、「ソーシャルワーカーは、病気で働けないと自分勝手に思っている人に対して、ケースワーク治療が十分に発達してないとしても、問題を理解し更生させるための努力を払わなければならない」と力説したと言う⁴。当時厚生省大臣官房総務課長だった小山進次郎はその著書「生活保護法の解釈と運用」において、「法律技術上の制約でケースワークを法律で規定することが至難であったために、被保護者の自立指導の上で重要な役割を演じているケースワークが行政機関によって行なわれる単なる事実行為として取り扱われている。(中略)ともすれば生活保護において第一義的なものは金銭給付や現物給付のように考えを生じさせがちであるけれども、ケースワークを必要とする対象に関する限り、このように考える事は誤りだと言わなければならない。」とした上で、働く意志と能力がある失業者に対する保護の適用と、労働を怠る者へのそれとを例にとり、「もしこれが労働を怠る者の場合であるとしたら問題

は全然異なるであろう。このような者も社会生活に適応させるようにすることこそ正しいケースワークの目的とするところである」と指摘。この場合、金銭給付は全体の過程の単なる一部に過ぎないとして、前述のマーカソンと同じく、個人のパーソナリティ改良を目的としてケースワークを導入した意図を述べている⁵。

当時の日本は、民主主義、基本的人権中心の社会へと急速に変貌しつつも、新憲法の理念は安易に国民に浸透せず、伝統的秩序や差別、習慣がまだ根深く残っていた時代である。また、1953年頃には再軍備に伴う社会保障費大幅削減で第一次保護適正化が進められ、極めて低額な保護基準の上に厳しい資産調査や扶養義務調査が行なわれた。生活保護におけるケースワークの目的が旧来の「惰民を矯正する」といった思想を払拭できずに、「自立とは生活保護に頼らないで食べていくこと」を推進する一義的意図を有していた事は否めない。

2-2 保護の運用とケースワークの困難性

50年当時は24.2%であった生活保護率も、60年代後半からの急速な経済復興により75年迄に12%へと半減した。その後85年までは横ばいで推移し、95年に7.0%と最低保護率を示した後に再び上昇。04年7月には11.0%を示し、被保護者数は140万9千人と報告されている。こういった生活保護動向の過程で80年頃より暴力団らによる保護費不正受給が社会問題として盛んに取り上げられるようになった。厚生省は81年11月「生活保護の適正実施の推進について」とする123号通達⁶により「不正受給防止対策の推進」を各自治体に徹底させた。これにより不正受給を防止するための厳格な資産調査がケースワーカーの重要な任務とされ、しばしば生存権を侵害された衝撃的事件も発生して⁷、90年以降、生活保護争訟（審査請求と裁判）が全国で提訴された。同時に福祉事務所に対する厚生省監査のボリュームが5~6倍にも膨れ上がり、ケースワーカーが保護の適正化と業務の効率化との板ばさみとなって疲弊する実態を招き⁸、生活保護を取り巻く環境は殺伐とした時代を迎えた。

2000年4月地方分権一括法の施行により生活保護法は一部改正され、法二十七条二項「相談及び助言」⁹が追加された。法定受託事務である保護の実施決

定とは区別して相談援助は「自治事務」と位置づけられたため、どのようにケースワークを行なうかは福祉事務所を設置する自治体に委ねられた。しかし、もとより社会福祉法第十五条四項¹⁰の規定以外には生活保護法上のケースワーク業務の規定はなく、子どもの養育や進路相談、高齢者の安否確認、生活相談など被保護世帯の生活に関わることを指しているだけで、何をどう援助するのか、専門的・具体的に示されてはいない。また、ケースワーカーの配置基準も「法定数」から「標準数」へと改められたことから、一人のケースワーカーが高齢者世帯ばかり 400 ケースも担当させられる事態も生じている¹¹。さらに、長期入院被保護者の退院促進を図る任務に特化して、社会福祉士有資格者を嘱託採用する「ケースワークのアウトソーシング」も進められている事などから、現代の生活保護におけるケースワークはさらに混沌とした時代に突入したと言えるのである。

3. 中嶋学資保険争訟にみるケースワーク

3-1 保護の適正化政策とケースワーク

2004年3月16日、最高裁判所第三小法廷は生活保護の歴史に残る画期的な判決を下した。いわゆる中嶋学資保険訴訟判決である。最高裁は、福岡市東福祉事務所長の上告を、「論旨は、原審の専権に属する事実の認定を非難するものであって、採用することができない」と棄却し、原審の福岡高等裁判所判決を「正当として是認することができ、その過程に所論の違法はない」と全面的に支持した。被上告人は、故中嶋豊治、紀子夫妻の長女明子、次女知子姉妹である。一家が高校進学への夢を託して保有した学資保険は「生活保護法の趣旨目的に反するものではない」との最高裁判断が示されて、生活保護費減額処分の取り消しが確定した。中嶋氏が福岡地方裁判所に提訴して以来、実に14年もの歳月を経ている。

ここで、この裁判が闘われた背景と経過を概観してみる。

福岡市東区に居住していた中嶋夫妻は病気のために就労不能となり1975年より生活保護を受給した。紀子氏自身、幼少期に貧困の苦渋を体験しており、わが子を再び同じ境遇に置かざるを得ない悲嘆は子供たちにも度々伝えられた

ようである。貧困の連鎖から抜け出すために「子供は絶対に高校に行かせたい」という紀子氏の強い願いで、豊治氏は76年、長女が3歳の時に郵政省の学資保険に加入し生活保護費から月々3000円の保険料を払い続けた。ある時には当該保険の貸付を利用して修学旅行費用に充てるなどしていたが、90年1月に保護課の担当ケースワーカーがこれに気づき解約指導を行っている。

当時、国は既に「高校進学は被保護世帯の自立助長に資する」との観点から高校や専門学校は生活扶助を受給しながら修学できる「世帯内修学」を認めていたが、教育扶助は適用されず、学費や入学費用は世帯独自に工面することとされていた。入学に要する2~30万円については他から恵与される分は収入除外の運用が認められていたが、そのための預貯金の保有を認めてはいなかった。中嶋氏が福祉事務所に内緒で学資保険を掛けていたことが明らかとなり、担当ケースワーカーとの間に齟齬が生じた事は想像に難くない。貧困から子どもを脱却させたいとする中嶋氏の「自助努力」も、福祉事務所にすれば「隠し資産を持つ不正受給」としか捉えられなかったであろう。折から保護の適正実施の確保に向けてケースワーカーに一層の努力が求められた時代でもある。

90年6月、満期保険金として貸付金の弁済額等を控除した満期返戻金44万9870円を受領した中嶋氏に対し、東福祉事務所長はこれを法四条一項¹²および八条一項¹³に基づきほぼ全額を収入と認定して、世帯の保護受給額を半年間減額する「保護変更処分」の決定を下した。これにより月額18万円だった当該世帯一家四人の生活保護費は9万5千円に変更された。中嶋氏は処分を不服として福岡県知事に対して90年8月に審査請求をしたが翌91年2月に棄却され、直ちに厚生大臣に再審査請求をしたが同年10月にこれも棄却された。「悔しくて悔しくてたまらん。」と紀子氏は涙をポロポロ流して憤りを吐露されたそうであるが、提訴前に49歳で急逝されている。91年12月、豊治氏と娘2人は福祉事務所長に対する処分の取り消しを求めて福岡地方裁判所に提訴し、さらに92年4月、違法処分で精神的損害を受けたとして国家賠償法に基づき国と福岡市に200万円の損害賠償を求める訴訟を提起した。(両訴訟は併合審理)

第一審の審理途中、93年に豊治氏が病気で死亡。95年3月、福岡地裁判決では「生活保護の受給権は一身専属で相続もできない」と娘二人の原告適格を

認めず、処分取り消しの訴えを退け損害賠償請求も棄却した。姉妹は直ちに控訴したため審理は福岡高等裁判所に引き継がれた。

98年10月、福岡高裁は一審判決を破棄して控訴人中嶋姉妹逆転勝訴の判決(資料1)を言い渡したが、福祉事務所側は厚生省と協議の上、これを不服として最高裁に上告したものであった。

資料 I 福岡高等裁判所判決の骨子

- 一、生活保護費減額処分について、その名宛人である世帯主が審査請求及びこれに対する判決を経ている場合には、他の世帯構成員は、自ら上記審査請求等を経ていなくとも、上記処分の取り消しを訴求する適格を有する。
- 二、生活保護費等を蓄えた預貯金は、その貯蓄の目的や態様(金額を含む)等に照らして違和感を覚えるようなものでない限り、生活保護費支給に当たり考慮すべき生活保護法四条一項の資産等に当たらない。
- 三、生活保護世帯の子どもの高校修学の費用に当てる目的で、既に支給された生活保護費等の一部をいわゆる学資保険として積み立てる事は、生活保護法の趣旨目的に反しない。
- 四、控訴人らの一人を被保険者として加入した本件学資保険の満期保険金は、保護費減額の理由となる生活保護法四条一項の資産等には当たらず、これを上記の資産等に当たるものとした本件保護費減額処分は、違法である。
- 五、本件保護費減額処分につき、被控訴人福岡市東福祉事務所長に故意または過失があるものとはいえないから、福岡市及び国に損害賠償責任はない。

3-2 最高裁判決のケースワークにおける意味

最高裁判決及びこれによって維持された高裁判決では、当時の行政解釈に基づく処分は無理からぬ事であり福祉事務所長の故意または過失はなかったと判断して、損害賠償(国家賠償)請求は認めなかった。

しかし一審が退けた二人の姉妹を「原告適格を有する」と認めた上で、「生活保護制度は被保護者に人間の尊厳にふさわしい生活を保障することを目的としているものであるところ、人間の尊厳にふさわしい生活の根本は、人が自らの生き方ないし生活を自ら決するところにある」(下線は筆者)として、いったん支給された保護費の使途は原則自由との判断を示した。即ち、生存権保障の根本は人格的自律権とも称される自己決定権を不可避の要素とする旨を示し

たものである。

これまで「人間の尊厳にふさわしい生活の根本である」として自己決定権が強調されることはなかった。現生活保護法制定の中心人物である小山進次郎は『人をして人たるに値する存在』たらしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡そ人はすべてその中に何らかの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力にふさわしい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。」(下線は筆者)と述べている(前掲書P.92)が、これは未だ民本主義の影響を免れないケースワーカーと被保護者関係の描写に他ならない。つまり、ケースワークの主体は国家であるとして恩恵的扶助を国民に供する思想である。

福祉事務所のケースワーカーを専門職採用している自治体はきわめて限られており、ほとんどが一般行政職員である。しかしケースワークが困難な要因を個人の資質にすり替える事は適切ではない。生活保護行政が施行半世紀を経た現在まで保護世帯数と扶助費の削減を主眼に進められた結果、人権意識の高まりや社会福祉援助(ソーシャルワーク)の発展に則した運用の転換が図られなかったことが問題の本質である。先の最高裁判決に維持された「自己決定権」は、支援を必要とする人を問題解決の主体とする現代の社会福祉援助(ソーシャルワーク)の重要な価値規範でもあることを改めて指摘しておきたい。

4. ケース記録とケースワーク

4-1 生活保護におけるケース記録の位置づけ

ここで生活保護ケース記録の意義と目的を見ておく。

生活保護のケース記録は①保護台帳、②保護決定調書、③経過記録(所定記録様式による面接記録票及びケース記録票)④保護申請書その他の所定様式による書類、⑤手紙、その他の関係書類からなる。

生活保護制度の運用上のケース記録の目的について仲村は、「保護措置決定の根拠を明らかにする行政運用上の公的報告書であり、記録に基づいて監督指導を行ない教育訓練の資料として活用される」とし、記録はケース処遇に役立

たせるために記録するものであることを強調している¹⁴。また、具体的記載のあり方においては、ケースワーカーの措置を正当化し被保護者や関係者の行動を非難するような書き方を戒め、「ケースワーカー自身の解釈や推測は、必要に応じて記録すべきものであるが、その場合、それが独断的にならぬよう、必ず客観的事実の裏づけを伴って記述する必要がある。例えば『自立意欲に乏しい』というような一つの判断は、何を根拠として下されたのかを明示しなければ、今後の具体的な処遇方針も立たず、大して意味がない」と指摘した。

4-2 個人情報保護条例とケース記録開示請求

長い間、生活保護のケース記録は公文書であることを理由に、被保護者がその内容を閲覧する事は出来なかった。しかし05年4月、個人情報保護法が施行されるに関連して、条例でもケース記録の閲覧及び複写、また訂正などを請求することが認められるようになってきた。ここでA市の個人情報保護条例に基づいてケース記録開示請求を行った被保護者Bの事例を通して、ケース記録の検討を行なう。

A市に居を構えるB(30代)は入院を契機に生活保護を申請し適用された。退院後も心身の不調で複数の診療科に通院を継続しているが、病状は一進一退を示し日常生活の維持が精一杯である。複雑な事情から親族との音信を絶って独り暮らしを続けているBにとって、生活保護費だけが収入の全てであり担当ケースワーカーは何かにつけて頼れる存在でもあった。従って善きにつけ悪きにつけ、担当ケースワーカーの言動はBに大きな影響をもたらしたと言える。

保護開始後数年間に担当ケースワーカーも移動で何人か交替したが、新任CケースワーカーにBは信頼を寄せきれず、次第に不快を募らせるようになった。例えば、家庭訪問時に集合住宅のドア越しに「福祉事務所から来ました」と他に聞こえる声で名乗る、家庭訪問は「生活実態を把握するため」と予告せず実施される、訪問時に独り暮らしのBの部屋に上がろうとする、集合住宅のドアに連絡事項を書いたむき出しのメモを挟むなど、問題の端緒は専門職としての処遇以前の、むしろ社会通念上のマナーに関する事柄であった。そういっ

た中、問題が具体的な処遇に及ぶようになりBの不信は決定的になっていく。例えばCに担当が替わって以後、従来支給されていた通院交通費が何の通知もなく廃止されたことをBは半年後にたまたま知ることとなった。BはCから支給額変更通知や一時扶助支払い決定通知等を受け取ることが稀で、振り込まれる保護費の明細も確認できなかった。Bは「当たり前のことを当たり前にやって頂きたい。」と郵便でCへの要望を伝えたが応答がなく、保護課長宛に2度手紙を出して改善を要求したが、これにはCからの「失念しておりました。」と釈明文書が一度届いただけで対応は改められないままだった。Cの言い分は家庭訪問を拒否するBに問題があるとしており、相互の信頼関係回復への努力は福祉事務所内で棚上げされたまま放置された。やがて人事移動により担当ケースワーカーがDに交替したが、Bは新たな担当者に自分のことがどのように申し送られているかがさらに不安になったと言う。一担当者の判断や評価がBの確認もなく継承されることは憤りであり、もし誤解があれば訂正して自らの考えを伝えたい、とBは主張した。そこでA市の個人情報保護条例に基づくケース記録開示請求を行ない閲覧と複写の機会を得た。

4-3 黒塗りのケース記録に見出すケースワークの課題

Bが法に基づく開示請求申請を行って一ヵ月後に福祉事務所の立会いの下でケース記録が開示されたが、記録の8~9割は真っ黒に塗りつぶされていた。(資料2)

処分庁(A福祉事務所)の非開示理由は以下の通りである。

1. 開示請求者以外の情報で、そのものの利益を侵す恐れがあるため
2. 個人の評価、診断、判定、指導、相談に関する個人情報であるため
3. 官公署との間における協力関係により取得した情報であるため
4. 調査等に関する情報で事務の適切な執行に支障が生じる恐れがあるため

Bは異議申し立てを行い自己情報の適切な開示を求めた。BはA市個人情報審議会における口頭意見陳述で以下のように主張している。

1. 自分自身の情報であり、本人が強く開示を求めたにもかかわらず、明

- らかに本人のものと思われる情報を非開示にするのは不当である。
- 明らかに本人以外に関する情報を除いてすべて開示すべきである。
 - 自分に対して正当な対応がなされているかも含め、そのことを知るための個人情報の開示であったのに、自分が正当な対応がなされているかさえも不明なままである。
 - 担当ケースワーカーの自分の扱いに対する不信感をなくすためにした開示請求であったが、不信感をなくすというよりも不信感を増幅させるような黒塗りの開示では、信用を回復することも不信感をなくすことも出来ない。
 - 担当者の自分に対する誤解があるのなら修正したいという思いもあるが、自分の情報が開示されていないので誤解があってもそれを正すことが出来ない。

審議会の答申は、自己情報コントロール権に言及し、「権利尊重の見地から開示を原則として非開示部分は最小限度にとどめるべき」とし、以下のように一部は処分の取り消しを答申した。

「非開示とした部分には、異議申立人に対する評価、判定、診断、指導、相談等に関する情報が記録されており、異議申立人が自分に対する評価等を知ることにより、自立助長に悪影響を及ぼす恐れや未成熟な情報のために、開示することにより不正確な理解や誤解を与える恐れがある情報が含まれている（下線は筆者による）ことを認めたとうえで（中略）一部を開示することが妥当であると判断した。」

これを受けて処分庁である A 市福祉事務所は「開示することにより、異議申し立て人本人の意欲・向上心を阻害し、自尊心を傷つける、あるいは、未成熟な情報のため、不正確になるほか、異議申立人と担当者との信頼を損ない、（下線は筆者による）今後の指導が事実上困難となったり、指導の効果が期待できなくなる可能性がないかどうか再検討を行った結果（中略）一部開示すべきであるとの結論に至った。」と、答申に則って開示部分を一部拡大した。

この結果、資料 3 に示すように一部開示は進んだものの、B の資質、適格性、

性格等について調査、観察を行い、その結果に基づき C が評定した内容や C の処遇方針は非開示が正当とされ、黒塗りのケース記録が再び示されることとなった。

平成 15 年度 処遇方針策定状況票

認定年月日	ケース分類	訪問格付	保護院長	実務指導員	地区担当員
平成 年 月 日					
世帯の概要・緊急連絡先					
年齢・性別・世帯員構成	加算	他 姓	介護・医療	その他の状況	
主 要 な 事 項	なし	なし			
緊急連絡先					
自立のための将来展望		返還会	食 費 会	身内との交際	
自立指導要領・問題点等					
[黒塗り]					
[黒塗り]					
[黒塗り]					
処 遇 方 針					
[黒塗り]					

資料 2 最初に開示されたケース記録の一枚
但し、シール添付部分は記載されていた項目を表す

平成 15 年度 処遇方針策定状況票

認定年月日	ケース分類	訪問格付	保護院長	実務指導員	地区担当員
平成 年 月 日					
世帯の概要・緊急連絡先					
年齢・性別・世帯員構成	加算	他 姓	介護・医療	その他の状況	
主 要 な 事 項	なし	なし			
緊急連絡先					
自立のための将来展望		返還会	食 費 会	身内との交際	
自立指導要領・問題点等					
[黒塗り]					
[黒塗り]					
[黒塗り]					
処 遇 方 針					
[黒塗り]					

資料 3 不服申し立て後に開示されたケース記録

B が請求したケース記録閲覧・複写により明らかになったのは、生活保護における不毛のケースワークの実態である。C が担当した期間の記録は殆ど記載されておらず、B が苦情や改善を申し入れた事やそのやり取りも記録に反映されていなかった。また A 福祉事務所が「B の意欲、向上心を阻害し、自尊心を傷つける、あるいは未成熟な情報のために不正確になる」として非開示とした重要な情報は、その内容の適切さが吟味されないまま記録に残され、次々と交代するケースワーカー間で使用される結果となった。

もはや B はケースワークの主体ではなく、評価され処遇される客体として受身の被保護者であり続けるしかない。ケース記録は公文書であるとの理由から個人情報といえどもアクセスは極めて制限されているが、皮肉にも、条例で保護されているのは、むしろ福祉事務所の仕事ぶりではなかったかとの疑問を拭えない。ケース記録は監査に付されている事からすれば、単なる C 個人が

問題なのではなく、生活保護にケースワークがないと言われる所以を象徴する実証的意味を持つと言えよう。

平成14年9月、東京高裁は、ケースワーカーが作成したケース記録開示請求拒否処分控訴事件で、「担当ケースワーカーは、ケース記録の作成に当たり適切な表現を用いるように努めるべきであり、適切を欠く表現を用いた場合には、対象者への開示の際に表現上の問題点について補足的に説明することによって信頼関係の維持に努めるべきである。(中略)なお、担当ワーカーは、所見部分の開示によって生じるかもしれない対象者との軋轢を恐れて必要な事項を記載しないといった対応をすべきではなく、必要な事項について適切な表現を持って記載するように努めるべきである事は言うまでもない。」と指摘して、原告の非開示処分取り消し請求を容認し、判決が確定している¹⁵。

ケース記録が開示されることとなれば記録の質も改善され、ひいてはケースワークのあり方そのものにも反映される事は必然である。良質のケースワークは良質の記録の中に見出すことができる。

4-4 「自己決定権」を担保するケース記録開示の必然性

記録は実践の証である。

記録は実践の貴重は集積となり、被保護者への相談援助のあり方を検証したり、スーパービジョンや部署内での学習に利用したり、あるいは被保護者を経年的に理解して対話を促進する有用な素材にもなる。J.カーグルはその著書で「記録はクライアントやサービスに関する情報の一義的な宝庫であり、それゆえ専門的あるいは組織的な説明責任の中心をなすものである。」¹⁶と述べている。記録がない実践は独善的になりやすく問題を内包することが多いが、この事は、わが国でもこの10年ほどで飛躍的に前進した医療におけるカルテ開示の経験に学ぶことが出来るだろう。生活保護争訟と同様、弱い立場に立たされてきた患者が医師や医療機関の過失を明らかにしようとする場合には、カルテ（診療記録）を証拠保全して、裁判による決着をつけてきた歴史が長い。しかし裁判は時間と費用とエネルギーとを必要とするために日常的に利用できる制度でもなく、かつ、医療の改善や再発防止を一義的な目的とする制度でもない。

1994年WHOヨーロッパ会議で採択された「ヨーロッパにおける患者の権利の促進に関する宣言¹⁷」には、患者が自分の権利が尊重されていないと感じる場合には不服申し立てが出来なければならないとして、「裁判所の救済手続きのほかにも不服を申し立て、仲裁し、裁定する手続きを可能にするような、その施設内でのあるいはそれ以外のレベルでの独立した機構が作られるべきである。(中略)患者は自分の苦情について調査され、十分に、公正に、効果的に、そして迅速に処理され、その結果についての情報を提供される権利を有する¹⁸。」とある。この宣言を受けてイギリスではNHSの新しい苦情処理システムを制度化しており、日本でも同様に裁判外救済手続きの取り組みが始められるようになった。裁判外救済手続きの目的は、権利行使を可能にするような情報やアドバイスへのアクセスを患者が持つことから始まり、患者の権利の促進と医療の改善を身近な方法で始めようとするものであるが¹⁹、この場合も大前提となるのは個人情報への適切なアクセスである。自分の情報を閲覧し、分かりやすい言葉で説明を受け、その上で自分の生き方や医療内容を決定するという条件が整った時、初めて個人として尊重された実感を持って主体的に自己決定する事が可能となる。過去には医療従事者がカルテを秘匿して自らのミスを隠蔽し、不十分な情報で患者の自己決定を阻害するなどが平然と行なわれてきた歴史もある。

カルテ開示が医療の透明性を確保し、患者中心の医療へと転換を図る大きな要因となった事を鑑みれば、生活保護に言う自立助長のケースワークにおいても共通の課題設定が出来るのではないだろうか。被保護者との供覧に耐えない記録は生活保護運用の改善を阻み、良質なケースワーク関係を構築する上でも大きな損失に繋がるものである。

5. まとめ

現代の生活保護ケースワークを、判例とケース記録から検証した。

歴史的にみて、生活保護法におけるケースワークはその概念が日本に根付かない時代に、必ずしも妥当と言えない行政的立場で生活保護の運用に用いられた²⁰経過があり、施行50年間にその実践と評価が公に検証されなかったこと

に、生活保護にケースワークがないと言われる主たる要因が在ると考える。中嶋学資保険訴訟最高裁判決は、人間の尊厳にふさわしい生活の根本は自己決定権にあることを改めて指摘し、ケースワークの基盤とすべき価値規範を示した。個人情報保護条例によりケース記録を閲覧・複写したBの事例は、個人情報コントロール権が法的に保障される時代に至って、従来の行政主体、密室処遇のケースワークのあり方を改善させていく必要性を提起した。情報公開を原則として被保護者主体のケースワークが展開されることこそ、憲法25条を具体化した、目的に沿う制度として生活保護を生かすこととなる。

生活保護で保障されている人間の尊厳にふさわしい生活とは、単に被保護世帯にとどまらず、全ての国民の最低限度の健康で文化的な生活を保障する意味を持つ。その事からすれば、自己決定権と情報公開の原則もまた、わが国の全ての国民に保障された社会福祉に不可欠の理念として、欠くことの出来ないものである。

本稿は一側面から生活保護におけるケースワークのあり方を考察したものであるが、今後、さらに社会福祉専門職の倫理などを含めて、そのあり方は多角的に検証されなければならないことを指摘しておきたい。

「注」

- 1 「生活保護の在り方に関する専門委員会」 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/10/s1027-3b.html>
- 2 中村優一著「社会福祉の方法—ケースワークを巡る諸問題」『中村優一社会福祉著作集第四巻』2004年、旬報社、P.181—222
- 3 診断主義ケースワークを意味する。アメリカでは診断主義ケースワークと機能主義ケースワークの論争が展開されていた。心理援助技術とはフロイトの影響を受けた診断主義ケースワークを指し、個人のパーソナリティーの変容を図る目的を掲げていた。
- 4 小山進次郎著「生活保護法の解釈と運用」（復刻版）2004年、全国社会福祉協議会、P.114

- 5 前掲書、P.95
- 6 1981年社保第123号 厚生省社会局保護・監査指導課長連盟通知。暴力団の生活保護不正受給事件を盾に保護の適正化施策を各都道府県指定都市民生主管部あてに通知した。資産調査の徹底、関係先照会の同意書をとる等を指示。白紙委任状に押捺を求めたり保護申請を受け付けない等、ケースワーカーの強行な対応に関係者からの批判が集まった。
- 7 寺久保光良「ルポルタージュ 餓死『福祉』が人を殺すとき」1988年、あけび書房、に詳しい。
- 8 松崎喜良「『生活保護適正化』による福祉事務所疲弊の実態」、50年の軌跡刊行委員会編「生活保護50年の軌跡」2001年、みずのわ出版、P.64
- 9 (相談及び助言)第二十七条の二 保護の実施機関は、要保護者からの求めがあったときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることが出来る。
- 10 社会福祉法第十五条(組織)四項「現業を行なう所員は、所の庁の指揮監督を受けて、援護、育成、または更生の措置を要するものなどの家庭を訪問し、または訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行なう等の事務をつかさどる」
- 11 尾藤 他編「これが生活保護だ」2004年、高菅出版、P.347
- 12 (補足性の原理)第四条 保護は、生活に困窮するものが、その利用しうる資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。
- 13 (基準および程度)の原則)第八条 保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定したよう保護者の需要を基とし、そのうち、そのものの金銭かまたは物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。
- 14 仲村優一著「社会福祉の方法—ケースワーク論」『仲村優一社会福祉著作集第三巻』2003年、旬報社、P.274—P.295
- 15 判例時報1809号 P.12『個人情報公開拒否処分取り消し請求控訴事件、東

京高裁平十四（行コ）113号、平14・9・26民七部判決、取り消し・請求容認（確定）

- 16 Kalge, J.(1996). Social Work Records Second Edition. Illinois: Waveland Press, Preface x.
- 17 A DECLARATION ON THE PROMOTION OF PATIENT'S RIGHT IN EUROPE; EUROPEAN CONSULTATION ON THE RIGHT OF PATIENTS AMSTERDAM 28-30 MARCH 1994.
- 18 患者の権利オンブズマン編「患者の権利オンブズマン」2000年、明石書店、P.247
- 19 前掲書 P.249
- 20 小野哲郎「生活保護処遇論の到達点と社会福祉実践における位置」、生活保護50年の軌跡刊行委員会編「生活保護50年の軌跡」2001年、みずのわ出版、P.165