

令和元年 12 月 23 日閣議決定「生活保護ケースワーク業務の外部委託化」 についての見解（案）

2020 年 9 月 12 日 全国公的扶助研究会

第 1 見解の趣旨

「生活保護におけるケースワーク業務の外部委託化」は、官製ワーキングプアのさらなる増大と生活保護業務の給付管理事務化を招き、最後のセーフティネットである生活保護制度の弱体化をもたらすものであることから、反対するものである。

なお、生活保護ケースワーカー等の非常勤化については、福祉事務所長の指揮監督下での業務となるため、外部委託とでは大きな違いがある（外部委託化した場合には、福祉事務所長からの指導指示はできない。それをやれば「偽装請負」となる）。しかし、実際は、外部委託と非常勤化は、財政削減の面では同じ効果があるため、これまで同時に提案される場合も多々ある。本意見書では非常勤化に対しては正規職員を配置すべきであるとの立場で、必要に応じてその問題点を指摘することとする。

第 2 閣議決定とその趣旨

令和元年 12 月 23 日閣議決定「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針」において「生活保護におけるケースワーク業務の外部委託化」の（iv）ケースワーク業務の外部委託については、以下のとおりとするとされた。

- ・福祉事務所の実施体制に関する調査結果や地方公共団体等の意見を踏まえつつ、現行制度で外部委託が可能な業務の範囲について令和 2 年度中に整理した上で、必要な措置を講ずる。
- ・現行制度で外部委託が困難な業務については、地方公共団体等の意見を踏まえつつ、外部委託を可能とすることについて検討し、令和 3 年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

しかし、閣議決定に至った地方からの要望には、「ケースワーク業務の一部外部委託化（提案 市川市）」では、外部委託する「業務の一部」について、高齢者への定期訪問や、被保護者からの簡易な電話問合せなどとしている。外部委託の理由は、「民間において福祉の相談支援事業が充実」してきており、「民間のノウハウを、生活保護の決定及び実施に関連するケースワーク業務にも導入することで、細部にわたる訪問等の機会を確保することが可能になり、今まで以上に被保護者の自立助長を促進できる。」こと、「また行政のみならず、民間も含めた多様な目が行き届くことで、不正受給の抑止が期待できる」とするものであった。

ところが、閣議決定では、「現行制度で外部委託が可能な業務の範囲について」必要な措置を講ずるとしており、外部委託の範囲は限定せずに委託を進めるとしている。

第3 生活保護ケースワークの外部委託化に反対する理由

1 現行法制度上はケースワークの外部委託は基本的にできない（法制度的理由）

現行法では、生活保護のケースワーカーの位置づけは下記の通りである。

まず、保護の実施機関は、「保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部を、その管理に属する行政庁に限り、委任することができる」（生活保護法 19 条 4 項）とされているから、保護の決定及び実施に関する事務はその管理に属する行政庁、すなわち福祉事務所長にしか委任できない。

また、社会福祉主事は市長等の実施機関の「補助機関である職員」とされているから、公務員でなければならない（社会福祉法 19 条。生活保護法 21 条）。

さらに、生活保護ケースワーカーも含む福祉事務所で現業を行う職員は、「(福祉事務所の長の指揮監督を受けて、援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、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う等の事務をつかさどる。)」（社会福祉法 15 条 4 項）とされている。

つまり、生活保護の決定及び実施に関する事務は福祉事務所長にしか委任できず、その事務を担う社会福祉主事は実施機関を補助して職務を遂行する。その際、社会福祉主事であるケースワーカーは福祉事務所長の指揮監督の下に、家庭訪問や面接によってケースワークを行う。そして、生活保護ケースワーカーの標準配置数は、法定化されている（社会福祉法 16 条）。

これらの諸規定は、要保護者の支援において、ケースワーカーに家庭訪問や面接などのケースワークの基幹的な方法について、またこれらプライバシーに深く関わる方法について、ケースワーカーに権限を与えるとともに、こうした支援が福祉事務所長の指揮監督の下すなわち公的責任において行われるべきことを明らかにしたものと考えることができる。

2 生活保護の決定、実施はケースワークと一体化しており、外部委託できない（実体的理由）

まず、「揺り籠から墓場まで」の人間の全生活に関わる生活保護の 8 つの扶助を効果的に活用するためにはケースワークが不可欠である。また、必要即応の原則（法 9 条）の具体化である、障害者加算等の加算、冷暖房器具などの一時扶助や実施機関限りできる 50 以上の特別基準を活用して支援するには、利用者の特別のニーズを把握して最低生活を保障するためのケースワークが欠かせない。さらに、8 つの扶助以外の多様な給付のためのケースワーク（被保護者就労準備支援事業等）、就労準備支援事業（予算事業）、家計改善支援事業の推奨等も適切なケースワークを必要とする。

このような生活保護の給付を適切に、また十分に給付するには、「迅速性、直接性、技術性」を備えたケースワークがなければ困難である。家庭訪問や面接によって、要保護者の生活に直接触れずして、また直に要望を聴きとらずして、これらの給付を適切に給付する

ことは困難である。

3 例外的に「外部委託」が可能な場合

以上のように、生活保護ケースワークは基本的には外部委託はできないところであるが、例外的には実施されてきた。それは、自立支援プログラム、家計改善支援、子どもの学習支援等の事業や年金資格確認などのように、あくまで、支援の質を向上させ、支援を充実させるために例外的に認められてきたものである。つまり、これらの委託は、生活保護ケースワークの基幹的な方法による相談支援をより充実させる事業、より専門的な事業等に限って、限定的一部委託として位置づけられるものである（この場合の法的な根拠は、法27条の2）。

また、家庭訪問や面接と関わらない、ごく単純な機械的な業務（戸籍の請求、課税調査等）等を、委託する場合もある。なお、この場合には非常勤職員に担わせる場合もある。

第4 脱法的「外部委託」の実態 ～外部委託によってはケースワーカーの負担は軽減されず、支援も充実しない

1 外部委託の「理由」

外部委託の「理由」は、上記の市川市の提案に見るように、「民間のノウハウ」を導入することによって、「細部にわたる訪問等の機会を確保」し自立助長を促進し、併せて不正受給を抑止することである。また、厚労省が行った自治体アンケート（令和元年度生活保護担当指導職員ブロック会議資料）においても、外部委託に賛成する理由は、①委託して本来のケースワーク（就労支援等）に集中するため 15（12%）、②ケースワーカーの専門性を確保するため 13（10.4%）、③ケースワーカーの増員が困難なため 9（7.2%）、④不正受給防止 1（0.8%）であった。つまり、外部委託の理由は、概ね、ケースワーカーの負担が増大している一方、一層の多様な役割が求められている（相談支援、不正受給防止）ため、外部委託によって、支援の充実を進めるとされている。

しかし、先行自治体等の現状をみると、外部委託によって、支援が充実するどころか、かえって、ケースワーカーの配置は悪化し、支援の水準も後退することが明らかとなっている。項を改めて、検証する。

2 非常勤職員ケースワーカー、家庭訪問調査員という形での「外部委託」化の進行

現在、生活保護ケースワーカーの基幹的な業務遂行形態である訪問調査においては、非常勤化と外部委託化が混在して進行している。共通した結果は、本来正規職員であるべきケースワーカーを非常勤化することや、外部委託化によって、生活保護ケースワーカーの法定標準数が充足されず、支援水準が低下し、人件費が削減されている。また、これらは、第3の1で述べた社会福祉主事による訪問ではないため、厚労省の監査によっても、社会福祉主事（ケースワーカー）を配置したことにはならず、また正規の訪問実績ともならな

い。今回の閣議決定による外部委託化の狙いの一つは、こうした脱法的な外部委託による配置を合法化することである。

3 外部委託、非常勤化「先進都市」の実態

(1) 外部委託化の例（東京都中野区）

東京都中野区では、「高齢者特有の課題に対する支援」を目的として「高齢者居宅介護支援」(高齢者世帯(約1600世帯)訪問業務の一部)をNPO法人に業務委託し、14名の委託職員が配置されている(1職員当たり114世帯)。しかし、委託業務は、家庭訪問を行い、資産、収入状況、扶養義務者の調査を行い、「生活保護に係る事務処理の支援」を行うとされ、ケースワーカーの仕事と変わらない。「偽装請負」の疑いがあると言わねばならない。他方、ケースワーカーの配置は、本来83人配置すべきところ、57人しか配置されていない(充足率67%、26人も不足)。ケースワーカーの負担軽減になっていないことが明らかである。

(2) 非常勤職員化の例（大阪市）

大阪市では、2000年より高齢者世帯については、380世帯(現在は280世帯)に対してケースワーカーは1人の配置とし、訪問嘱託員2-3名が家庭訪問をする実施体制をとった。これにより、ケースワーカーの配置は、本来1,482人配置すべきところ1,009人しか配置されず(充足率68%、423人も不足)、高齢者世帯以外の世帯も含めて、ケースワーカー1人当たりの担当世帯は、標準数80を大幅に上回る114世帯となっている(2018年)。

高齢者世帯において、ケースワーカーが面接・訪問を行わないため、適切なアセスメントができず、必要な支援が実施できていない。訪問嘱託員が、訪問先で一時扶助などの相談を受けても、「私はケースワーカーではないので分からない」「ケースワーカーに伝えます」という対応になってしまっている。結局、利用者にとって、実質的にケースワーカー不在という状態となり、支援の後退が明らかである。

大阪市の場合、非常勤職員という形態であるため、雇用や職員配置の責任や市民とのトラブル等の場合に対応する責任は大阪市にある。しかし、非常勤職員が行っている家庭訪問などが外部委託化されれば、大阪市はその責任を直接問われなくなってしまう恐れがあり、ケースワークの形骸化は一層、進むと言わざるを得ない。

第5 まとめ ～ケースワーカー標準数の充足と業務改善、専門性の向上は喫緊の課題

1 生活保護ケースワークの充実を阻んでいるもの

現在、生活保護ケースワーカーの支援水準の充実を阻んでいる要因は、第1に、標準数の未充足である。都市部では1ケースワーカー当たり100世帯以上を担当することも珍しくない(全国平均の充足率は90.4%、都市部では89世帯を担当)。第2は、専門性が保障されていないことである。法律上必要な社会福祉主事さえ82.0%にとどまる。また、社

会福祉士資格保持者は13.5%である。第3は、経験年数3年未満が61.6%を占める(以上、厚生労働省平成28年福祉事務所人員体制調査)。第4に、必ずしも必要とは思われないさまざまな調査とそれに基づく処理(課税資料調査や、わずかな金額での法63条返還金関係事務、法78条徴収金事務等)の増大である。

2 生活保護ケースワーカーの標準数充足と専門性の向上が支援水準を向上させる

これまで述べてきたように、今般の生活保護ケースワークの外部委託化は、脱法的な訪問嘱託員等の配置を合法化し、正規職員であるべきケースワーカーを削減し、いっそうの「事務処理屋」、「利用者管理職員化」を進め、支援水準の低下をもたらすことは必至である。こうした結果は、最後のセーフティネットである生活保護の機能を弱体化させることは明らかである。

また、生活保護ケースワーカーの非常勤職員化は、同じ仕事をしている職員であるのに、給与等待遇面が異なり、人員配置の調整弁として非常勤職員を雇用するものであって、正規職員とすべきである。

こうした動きを許さず、生活保護ケースワーカーを、住民の命の守り手として、十分に機能させるためには、生活保護ケースワーカーの標準数充足と専門性の向上こそが今求められている喫緊の課題である。

以上