

# 【貧困研関西西部会例会】 生活保護ケースワークの 外部委託を問う

～生活保護が「福祉」を捨てるとき

2021年2月18日

花園大学、全国公的扶助研究会

吉永 純



# 本日のお話

- 問題意識
- 「先行自治体」の問題点
- 外部委託の検討
  - ①法制度的問題
  - ②生活保護ケースワークの特徴
- 生活保護現場の困難の要因

## ■ 生活保護ケースワークの外部委託とは？

■ 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。」

## ■ CWrはCWをどう思っているのだろうか？

※ CW=ケースワーク、CW r =ケースワーカー

- ①もっとCWをしたいが、事務処理が多過ぎる。単純な調査や事務処理、また専門的な支援を委託できたら、もっといい仕事ができるのでは… (積極的賛成)
- ②CWをするには自分の専門性が足りない(CWは肌に合わない)。外部の人にやってもらった方がケースのニーズに応えることができるし、自分も事務処理に徹することができる。仕事も進む(消極的賛成)
- ③CWを外部委託すると、CWrの仕事は事務処理だけになり、やりがいが失われる。CWの公的責任が後退し、利用者の支援に責任が持てなくなる(反対)

## ■ 先行自治体の例①（大阪市平野区）

### 【ある事例】

■ 保護申請の時に、大阪市の総合就職サポートの書類にサイン

大阪市内の30代男性が平野区役所の保護課で生活保護を申請。男性は失業して求職中。申請時に就労の意思を示し、大阪市の総合就職サポートを紹介される。就労サポートの書類にサイン。**サインするのが当たり前**の雰囲気。

■ 申請の日に、総合就職サポートで支援員（パソナ社員）から「パソナ太郎」と書かれた履歴書見本を受け取る。

希望の職種と「派遣ではなくちゃんと正社員で働きたい」ということを伝える。その上で、氏名に「**パソナ太郎**」と書かれた履歴書見本を渡され、**ショック**を受ける。

## 【ある事例】（続き）

### ■ 保護開始前のC W r の就労指導

C W r が自宅に訪問した時に、「保護開始までの2週間で、面接に行き内定をもらわないと保護を受けられない」。（後で「語弊があった」と否定。

### ■ 支援員とのやりとり

「（ハローワークから活動状況証明の）ハンコを押してもらわないと申請がおりないかもしれない」と、とりあえず何でもいから応募して、活動状況証明書を埋めてくれと言われる。

# 履歴書

①令和元年5月1日現在



|            |        |      |
|------------|--------|------|
| ふりがな       | ぼそな    | たろう  |
| 氏名         | パソナ 太郎 |      |
| 昭和45年7月7日生 | (満48歳) | ※男・女 |

|                     |                       |       |       |       |                  |
|---------------------|-----------------------|-------|-------|-------|------------------|
| ふりがな                | おおさかふ                 | おおさかし | おおさかく | にちようめ | 電話               |
| 現住所 〒               | 123 - 456             |       |       |       | 090 - 202 - 0000 |
| ③大阪府大阪市大阪区二丁目1-8-96 |                       |       |       |       |                  |
| ふりがな                |                       |       |       |       | 電話               |
| 連絡先 〒               | (現住所以外に連絡を希望する場合のみ記入) |       |       |       |                  |

| 年    | 月  | 学 歴・職 歴 (各別にまとめて書く)              |
|------|----|----------------------------------|
| ④学 歴 |    |                                  |
| 昭和60 | 3  | 大阪市立パソナ中学校 卒業                    |
| 昭和60 | 4  | 大阪府立パソナ高等学校 普通科 入学               |
| 昭和63 | 3  | 大阪府立パソナ高等学校 普通科 卒業               |
| ⑤職 歴 |    |                                  |
| 昭和63 | 4  | 株式会社 大阪商事 営業部第二課 入社              |
| 平成13 | 12 | 株式会社 大阪商事 営業部第二課 退社              |
| 平成14 | 4  | 有限会社 大阪工業ガラス 入社                  |
| 平成25 | 12 | 有限会社 大阪工業ガラス 退社(業績不振による会社都合の為)   |
| 平成26 | 3  | ⑥派遣業務や短期アルバイトなどで、工場内軽作業・倉庫内作業に従事 |
| 平成31 | 4  | 長期安定雇用をめざして就職活動中                 |
|      |    | 以上                               |
|      |    |                                  |
|      |    |                                  |
|      |    |                                  |

- 記入上の注意
- 鉛筆以外の黒又は青の筆記具で記入。
  - 数字はアラビア数字で、文字はくずさず正確に書く。
  - ※印のところは、該当するものを○で囲む。

# 委託料の加算及び減額等にかかる特約条項

## ■ 1 委託料の加算

### (1) 廃止等による加算の額

- ① 生活保護受給者が、支援によって当該年度中に就職し、当該就職によって保護廃止となった場合、1人あたり 61,111 円
- ② 生活保護申請中の者が支援によって当該年度中に就職し、当該就職によって生活保護受給に至らなかったことが確認できた場合、1人あたり 61,111 円

### (2) 職場定着による加算の額

- ① 支援によって就労開始後3カ月の職場定着、給与月額が5万円以上の10万円未満 10,186 円……

## ■ 2 委託料の減算

- (1) 各年度末時点の就職者数を支援者数で除して得た率（以下「就職率」という。）が50%を下回った場合は、各会計年度の基本委託料から、基本委託料に次のとおり算出した減額率を乗じて得た金額を減額する。……



# 大阪市の委託の問題点

## ①保護廃止への露骨な誘導（特約事項）

・保護廃止できそうなケースを優先することになる（**クリームスキミング**）。しんどいケースはCWRに残される。

②委託契約では、あくまで補助的業務の委託（履歴書の書き方、どのような就職先があるかの紹介など）となっているが、**委託先が事実上就労指導**を行っている。

③委託先が自らの企業へ優先的に就職させようとしている（**利益相反**の疑い）

④**保護申請時には「被保護者」でない**にもかかわらず、就労指導が行われている（27条指示は「被保護者」に行う）。

# ■ 大阪市のCW r 配置状況

## ■ CW r 配置基準（大阪市）

高齢者世帯 → 「280世帯：CW r 1人＋訪問嘱託員2-3名」が家庭訪問。

CW r 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、CW r 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）。

## ■ 現業活動上の問題点

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、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。

## ■ 先行自治体の例②（東京都・中野区）

### ■ 限りない黒「偽装請負」？

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、CW rの仕事と変わらない。いわゆる「偽装請負」の疑いがあると言わねばならない。

### ■ CW rの配置

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）。結局、CW rが減員され、減員分の業務が外部委託されている状況が見て取れ、CW rの負担軽減にもなっていない。

# 「偽装請負」はなぜ違法なのか？

## ■ 1 請負契約では、委託元から委託先に指示はできない。

第1に、法律的には、委託とは基本的には請負である。請負とは、労働の結果としての仕事の完成を目的とするもの（民法第632条）であり、**通常の雇用関係とは異なり、請負には、注文主と労働者との間に指揮命令関係を生じない。**したがって、委託元から委託先に直接指示はできない。**委託元から委託先労働者へ直接指示ができるとなると、委託が業務の請負である趣旨から逸脱し、安い委託料で直接雇用の労働者と同じ仕事を委託先労働者にやらせることになる。偽装請負といわれる所以である。**

## ■ 2 偽装請負は使用者が義務を免れ官製ワーキングプアを生み出す

第2に、偽装請負は、実際上の目的は、使用者が本来直接雇用すべき労働者に行わせる業務を、業務ごと委託して、労働関係法令の適用や必要な社会保険料負担などを回避し、残業代の支払義務を免れ、業務が不要となれば契約も簡単に切ることができることになるからである。これによって、**委託先労働者の労働条件は悪化し、委託業務の変質は避けられなくなる。**

■参考 厚生労働省は、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、**外部法人に委託した場合、外部法人から派遣された労働者に対して直接、福祉事務所が業務指示を行うことは適切ではないと釘を刺している。**

## CW外部委託の検討①（法制度）

■ 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）

➡※は「福祉事務所長」のこと

■ 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5条4項）

## CW外部委託の検討② - 1 (CWの実体)

|   | 生活保護の目的      | 手 段        |
|---|--------------|------------|
| 骨 | 最低生活保障       | 経済給付       |
| 肉 | 自立助長<br>自立支援 | ケースワー<br>ク |

The diagram illustrates the relationship between the 'Skeleton' (骨) and 'Flesh' (肉) components of social welfare. The 'Skeleton' row includes '最低生活保障' (Minimum Living Security), and the 'Flesh' row includes '自立助長' (Self-reliance promotion) and '自立支援' (Self-reliance support). Arrows indicate that '最低生活保障' leads to '自立助長', and 'ケースワーク' (Case work) leads to '自立支援'.

## CW外部委託の検討②－2（CWの実体）

### ■生活保護の給付はCWと一体化、分離できない

#### ①生活保護の8つの扶助を効果的に活用

「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。

#### ②加算、一時扶助、特別基準を活用

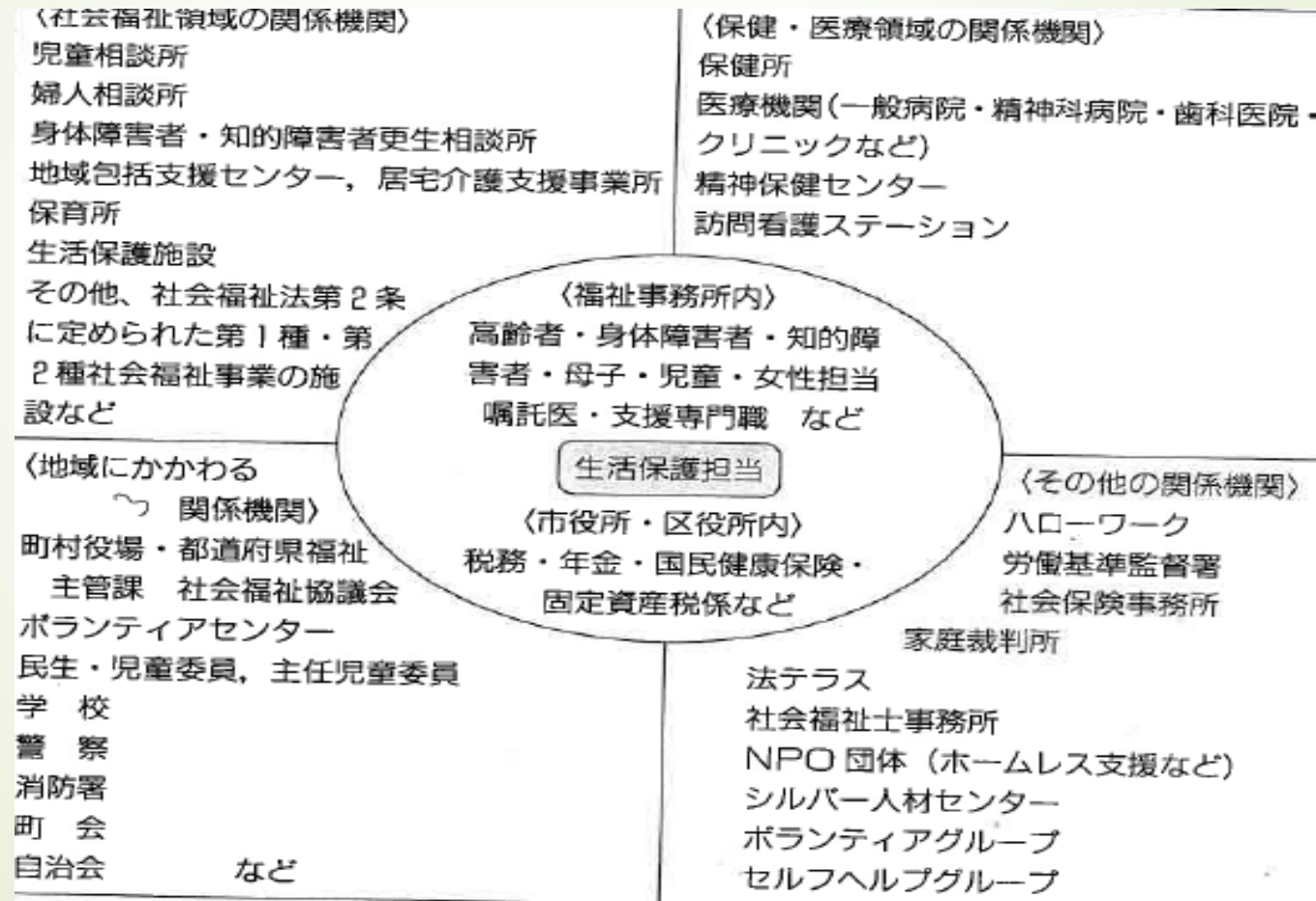
必要即応の原則（法9条）の具体化である、障害者加算等の加算、冷暖房器具などの一時扶助や実施機関限りできる50以上の特別基準を活用して支援するには、利用者の特別のニーズを把握して最低生活を保障するためのケースワークが欠かせない。

#### ③他の施策、給付の活用

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。

# CW外部委託の検討③（連携のために）

■ 各方面との連携のためには、利用者の生活等全般を把握している生活保護CW rが連携において重要（中心）な役割を果たす必要。





# 例外的に、外部委託、非常勤職員ができる場合

## ■ 1 CWの支援の質を向上させ、充実させる場合（限定的一部委託）

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、限定的一部委託として位置づけられるものである（生活保護法27条の2が根拠）。

## ■ 2 単純な機械的業務

また、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が担っている場合が多い。

# CW r の仕事を困難にしている要因

## ■ 1 標準（80：1）の未充足。

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）。

## ■ 2 専門性が保障されていない

法律上必要な社会福祉主事ですえ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。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）。

## ■ 3 必ずしも必要ではない調査とそれに基づく処理

各種調査等の多さ。拳証資料の増大等の問題がある。例えば、課税調査や、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。

## 生活保護を申請したい方へ

**生活保護の申請は国民の権利です。  
生活保護を必要とする可能性はどなたにもあるものですので、  
ためらわずにご相談ください。**

生活保護の申請について、よくある誤解

- 扶養義務者の扶養は保護に優先しますが、例えば、同居していない親族に相談してからでないと申請できない、ということはありません。
- 住むところがない人でも申請できます。
  - ・ まずは現在いる場所のお近くの福祉事務所へご相談ください。
  - ・ 例えば、施設に入ることに同意することが申請の条件ということはありません。
- 持ち家がある人でも申請できます。
  - ・ 利用しうる資産を活用することは保護の要件ですが、居住用の持ち家については、保有が認められる場合があります。まずはご相談ください。
- 必要な書類が揃っていなくても申請は出来ます。福祉事務所とご相談ください。