

令和元年12月23日閣議決定「生活保護におけるケースワーク業務の外部委託化」についての全国公的扶助研究会の見解と意見

2020年12月12日 全国公的扶助研究会

【目次】

- 第1 見解の趣旨
 - 第2 生活保護ケースワークの定義と特徴
 - 第3 閣議決定とその趣旨
 - 第4 生活保護ケースワークの外部委託化に反対する理由
 - 第5 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
 - 第6 まとめ ～ケースワーカー標準数の充足と業務改善、専門性の向上は急務の課題
- 【注】用語解説等

第1 見解の趣旨

全国公的扶助研究会（以下「当会」という。）は、「生活保護におけるケースワーク業務の外部委託化（以下「ケースワーク業務の外部委託化」という。）に以下の理由により反対する。

第1に、ケースワーク業務の外部委託化は、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。

第2に、ケースワーク業務の外部委託化は、生活保護ケースワーカー等、官製ワーキングプアの人となる増大を招き、個人の生活の向上及び研鑽の機会を奪うものである。

第2 生活保護ケースワークの定義と特徴

ケースワークとは、社会福祉援助技術であるソーシャルワークの一つである対人個別支援技術である（注1）。生活保護ケースワークは、生活保護実践の現場において、生活保護制度を活用して利用者の最低限度の生活を保障し、自立を助長するための技法として位置づけられる（生活保護法1条）。すなわち、生活保護ケースワークは、保護利用者の需要（ニーズ）を把握し、これに即応して必要な扶助を提供すること（最低生活保障）、生活保護を含む様々な社会資源を活用するとともに関係機関と連携して、利用者の自立を支援すること（自立助長）の双方に関わる対人援助である。このような生活保護ケースワークは、最低生活を保障するための生活保護における様々な給付（8つの扶助、加算、一時扶助、特別基準等）の事前調査（アセスメント）や支援計画づくり（プランニング）等の意義があり、生活保護における各種給付の支給決定と分かちがたく一体化していること、また家庭訪問や各種調査権限を活用した調査等法に基づく方法が保障されていることを特徴とする。これらのケースワークは、生活保護法27条の2を根拠とする。

第3 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化については、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活用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。」こと等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。つまり、地方の要望を無限定に拡大して外部委託を検討する方向性を示している。

第4 生活保護ケースワークの外部委託化に反対する理由

1 生活保護法上、ケースワークの外部委託は不適法である。（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、授養、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）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、係る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、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に、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 生活保護の各種給付の決定、実施は、ケースワークによって発見し把握され根拠づけられ、両者は一体化しており、ケースワークだけを外部委託できない（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難しい（注2）。

3 例外的に「外部委託」が許される場合

もっとも、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、委託されている。具体的には、就労準備支援、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な事業である。これらは、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り、限定的一部委託として位置づけられるものである（これらも生活保護法27条の2が根拠）。

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、非常勤職員が担うことによつて、ケースワーク本来の業務を十分に行うことが可能となる。

第5 脱法的「外部委託」の実態 ～外部委託によつ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 ケースワーク業務の外部委託化の「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つて、「細部にわたる訪問等の機会を確保」し自立助長を促進すること等である。また、厚労省が行つ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（12%）、②ケースワーカーの専門性を確保するため（10.4%）、③ケースワーカーの増員が困難なため（7.2%）、④不正受給防止（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（自立支援、不正受給防止）ため、外部委託によつて、支援の充実を進めるためとされている。

しかし、先行自治体等の現状をみると、外部委託によつて、支援が充実するどころか、かえって、ケースワーカー配置は悪化し、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。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」（注3）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い。本見解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。

2 ケースワーカーの非常勤職員化と、家庭訪問調査員という形での「外部委託」化の同時進行

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、外部委託化によつて、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ことである。また、これらの1で述べた社会福祉主事による訪問ではないため、厚労省の監査によつても正規の訪問とはカウントされない。今回の閣議決定による外部委託化の狙いの一つは、こうした非正規の訪問等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、家庭訪問を行って、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。いわゆる「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）。結局、ケースワーカーが減員され、減員分の業務が外部委託されている状況が見て取れ、ケースワーカーの負担軽減にも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、高齢者世帯については、280世帯に対してケースワーカーは1人の配置とし、訪問職員2～3名が家庭訪問をする。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1世帯を大幅に上回る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称を受けても、「私生活保護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という。結局、利用者にとつても、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の対応する責任は大阪市にある。しかし、こうした非常勤職員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る。

第6 まとめ ケースワークの標準数の充足と業務改善、専門性の向上は急務の課題

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資格の100%充足はもちろんとし（現在82.0%）、社会福祉士資格の配置を進めるべきである（同13.5%）。第3は、経験年数3年未満が61.6%を占め経験が蓄積されない（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、一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、いつそうの「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し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、非常勤職員は基本的に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求められている急務の課題である。

【注】用語解説等

（注1）ケースワーク

一般的には、「ケースワークは、個人や家族がさまざまな生活問題を解決するのに、直接的な対面関係を通じて社会資源を活用しながら、個別に的確な援助をする援助技術である。人と環境の相互作用に焦点をあて、人が環境に能動的に働きかける対応能力の強化と、環境の応答性の強化を連動させ、両者の相互作用を改善させるべく支援活動を展開するところに特徴がある」とされる（久

保美紀、『エンサイクペディア社会福祉学』中央法規、2007年、638頁）。

(注2) 生活保護におけるケースワークと扶助の一体化

この点について、生活保護立法時に厚生省（当時）の保護課長であった小山進次郎は、生活保護法19条4項の解説で、「福祉事務所において行われるところの本法関係の現業業務と、保護の決定、実施の権限との行使とを有機的に一致させ、もつて本法の実施、運営の効率の能率化を期し、その円滑、適正を計るとのこと」と説明している（小山進次郎『生活保護法の解釋と運用』、300頁）。小山は、別の箇所でも、「（保護の実施機関が）その職責である保護の決定、実施を能率的、効果的に行うためには、保護に関する現業事務を行う福祉事務所と一元的にすることによって来たり絶対的に必要」であり、「これが委任について特に第4項を設けて明確に規定されたのである。」（同304頁）と述べている。

(注3) 偽装請負

偽装請負が違法である理由は2つの面からいえる。

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。こうしたやり方が偽装請負といわれる所以である。

第2に、偽装請負は、実際上は、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となるからである。これによって、委託先労働者の労働条件は悪化し、委託業務の質は避けられなくなる。

厚生労働省も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。

3 参照法令（本文に全文掲載法令は除く）

○社会福祉法

第16条 所員の定数は、条例で定める。ただし、現業を行う所員の数は、各事務所につき、それぞれ次の各号に掲げる数を標準として定めるものとする。

第19条 社会福祉主事は、都道府県知事又は市町村長の補助機関である職員とし、年齢二十年以上の者であつて、人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意があり、かつ、次の各号のいずれかに該当するものうちから任用しなければならない。

○生活保護法

第9条 保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。

第19条4項 前三項の規定により保護を行うべき者（以下「保護の実施機関」という。）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官に限り、委任することができる。

第21条 社会福祉法に定める社会福祉主事は、この法律の施行について、都道府県知事又は市町村長の事務の執行を補助するものとする。

第27条の2 保護の実施機関は、第55条の7第1項に規定する被保護者就労支援事業を行うほか、要保護者から求めがあつたときは、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できる。

以上