

200400(34A)

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

平成16年度 研究報告書

社会福祉行政事務の民間委託（アウトソーシング）
に関する研究

主任研究者 栗田 仁子

国立保健医療科学院（福祉サービス部）

平成17年 3月

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

（総括・分担研究報告書）

社会福祉行政事務の民間委託（アウトソーシング）に関する研究

主任研究者 栗田仁子 国立保健医療科学院福祉サービス部主任研究官

研究要旨： 本研究は、社会福祉行政分野における行政事務の民間委託（アウトソーシング）の可能性とその課題について調査・分析するものであり、福祉行政の中で大きなウエイトを占める生活保護業務を具体的な事例として取り上げた。

研究方法としては、福祉事務所の生活保護担当者にヒアリングを行なうほか、①全国の福祉事務所を対象にアンケート調査を実施しその調査結果の分析、②生活保護法の法的視点からみた民間委託の課題と可能性の分析を行なった。なお、こうしたアンケート調査は初めての試みであり、民間委託に対する意識のみならず、福祉事務所における生活保護業務の現状を示すデータともなっているため、意義深いものと考えられる。

アンケート調査は、生活保護業務の現状認識、業務の有効性やサービス向上の観点から今後の一層の充実に資することを目的とし、生活保護業務の民間委託について、各福祉事務所につき原則として経験2年以上の現業員（ケースワーカー）1名に回答してもらった（有効回答数713通、回答率58%）。

アンケート調査結果によると、生活保護業務の民間委託について、どの業務も委託不可と回答したものは4割弱であり、民間委託の検討可能性がある業務を一つでも選んだものは全回答者の6割である。委託可能業務としては、関係機関調査、サービス調整、相談・申請受理、家庭訪問の順で選択されている。委託先として想定できる団体等の上位は、社会福祉協議会、社会福祉法人、独立開業の相談援助職（ソーシャルワーカー、カウンセラー等）である。委託可能なケースとして最も多いのは、高齢者や障害者で就労指導を要さないケース等の「安定ケース」であり、こうしたケースにおける委託内容としては「業務全般」「安否確認」等がある。次に多いのが、新規申請の「全ケース」における「事務的な29条調査」「関係機関調査」の業務である。「就労支援の必要なケース」も比較的多くあげられている。民間委託の利点としては、専門的知識・技術による支援の充実、ケースに対する継続的支援の充実、事務処理の効率化などが、課題としては、プライバシーの保護や職員の削減の問題などがあげられている。

法的視点からみた生活保護業務の民間委託の可能性については、現行法では、保護の決定および廃止の権限は実施機関である都道府県知事、市長等にあり、委託はその管理下にある行政庁に限るとされているため、その権限自体を民間に委託することは困難である。したがって、保護の開始決定に関する一連の業務（申請受理や訪問調査、要否判定、保護の決定等）は、民間委託の対象に馴染むことが困難な業務であると理解することができる。ただし、法29条調査などの各種調査のうち、郵送、資料整理などの定型的事務を福祉事務所に配置される嘱託職員に行わせるほか、民間に委託する余地を排除するものではない。これに対し、保護の実施・決定過程における

受付段階の相談及び助言業務、受給段階の自立援助業務は、自治事務として地域特性に応じた専門・個別的な援助業務の展開が期待される場所であり、その業務を民間に委託できる可能性が高いといえよう。委託の課題としては、民間委託業者の公正な選定と適切な資格の確保、プライバシーの保護、成果の評価手法の確立、苦情解決の対応などがあげられる。

なお、本研究は、民間委託を業務の有効性やサービス向上の観点から一つの選択肢として捉えており、公務員の人員削減やコスト削減等の効率性の観点だけで検討するものではないことを、指摘しておきたい。

【研究班構成員】

主任研究者	栗田 仁子	国立保健医療科学院福祉サービス部主任研究官
分担研究者	原田啓一郎	駒澤大学法学部法律学科専任講師
研究協力者	増田 雅暢	前 国立保健医療科学院福祉サービス部長
	谷川ひとみ	谷川社会福祉士事務所
	森川 美絵	国立保健医療科学院福祉サービス部研究員

A 研究目的

少子高齢化の進展等による行政に対する福祉ニーズの増大、介護保険制度の実施や障害者支援費制度の導入、高い失業率等を背景とした生活保護受給者数の増大などから、地方自治体の福祉担当部局の業務は増大している。しかし、職員数や事務経費については、地方自治体の厳しい財政状況や定員事情のために簡単に増加できるような状況にはない。一方、行財政の効率化や住民サービスの向上等の観点から、公的施設の民間への管理委託、官業の民間開放、行政サービスの民間委託の推進など、新しい行政手法導入の必要性が指摘されている。

本研究は、社会福祉行政分野における行政事務の民間委託について、法制度上や行政実務上の課題に関して研究・分析することにより、その可能性を模索し、最終的には地方自治体の福祉行政の発展に資することを目的としている。

具体的な行政事務として、福祉行政の中で大きなウエイトを占めている生活保護業務を事例として、調査・研究を行なうこととする。

近年、生活保護を取りまく環境は、被保護者や被保護世帯の増大、生活保護費の増大、被保護世帯がかかえる問題の多様化・複雑化など、従来以上に難しい状況となっている。一方で、担当職員の配置数不足や専門性の課題などのため、個別の対応や保護の長期化防止に向けた支援が不十分ではないか、などの指摘もなされている。

そこで、本研究では、効果的かつ効率的な業務遂行の観点から、生活保護業務の現状認識および業務の一部の民間委託の可能性についてアンケート調査にもとづく分析を行い、さらに法理論的な検討も加え、今後の生活保護業務の質の向上のための展望や課題を抽出することを目的とする。

B 研究方法

(1) 研究協力者を交えた研究会の実施

福祉事務所が担当している行政事務の中で、民間委託が可能と考えられる事務等について検討し、意識調査の内容を決定するとともに、民間委託を行う場合の法令上の問題等について検討することを目的とし、計6回開催した。

特に、現場職員の意見を反映させるため和光市生活保護担当課のご協力をいただき、福祉事務所で実施されている事務の実際や、意識調査(案)に対するヒヤリング等を取り入れながら実施した。

(2) 生活保護業務とその民間委託に関するCWへの意識調査の実施・分析

生活保護業務の負担や現状の問題、業務の一部民間委託の可能性について、現業員自身の意識及び意見の把握を目的に、各福祉事務所につき経験2年以上(原則)の現業員(ケースワーカー)1名(選定は事務所が行う)に対し、郵便で全福祉事務所(1,240ヶ所)にアンケート調査を実施した。アンケートの内容は、「回答者の属性」「業務負担」「自立助長の援助」「業務の民間委託」「自由記載」等で構成した。

(3) 法的視点からみた可能性および課題の検討

生活保護業務の法的根拠を整理するために、保護の実施・決定過程を①受付段階(生活保護法(以下、「法」とする)27条の2)、②申請段階(申請の受理(同法7条)、訪問調査(同法28条)、要否判定・保護の決定(法24条))、③

受給段階、④保護の見直し・廃止に区分し、各段階における業務の法的性格の検討を行った。

次いで、(2)のアンケート調査結果を踏まえつつ、各段階における業務の法的性格に照らして、民間委託の可能性が認められる業務を検討し、同時にその課題を指摘した。

C 研究結果

アンケート調査

アンケート調査の結果、福祉事務所のタイプは、郡部が28%、市部が71%、町村1%であった。所属福祉事務所の生活保護業務の担当職員数は、5人以下が最も多く(40%)、所属事務所の7割弱が生活保護担当10人以下であった。担当職員の内訳は、男性が8割以上であり、年代別では30代、40代、20代、50代以上の順に多かった。

業務負担(2つまで回答)については、「ケースの抱える問題が複雑」(回答者の65%)、「全体の業務が多すぎる」(47%)が多く、「十分な時間をかけて行うことができない」(27%)、「相談援助について自身の専門性が不足している」(24%)が続いた。負担の理由を担当ケース数別に見ると、ひとりあたり90ケース以上の場合は、「全体の業務量が多すぎる」が最大の理由であった。

自立を助長するための援助業務の自己評価は、「十分に行えている」は3%、「まあまあ行えている」が39%、「あまり行えていない」が49%、「全く不十分」が8%であった。自立助長の援助が不十分な理由は、全体では、多い順に

「担当件数が多く十分なかかわりがもてない」、「自立助長の相談援助に関する専門的知識や技術が足りない」、「他のケースワーカーもこの程度」、「ケースごとの自立援助の方針が担当者またはチームのなかで不明確」であった。担当ケース数が90以上の場合は、「方針が不明確」と答える割合が多くなった。また、理由の「その他」欄への記入が、103名と回答対象者（405名）の4分の1にのぼり、選択肢以外に自立助長の援助の阻害要因が多く存在することが明らかになった。要因としては、業務体制、制度、社会資源整備などに関するものが多かった。

生活保護業務の民間委託については、どの業務も委託不可と回答したものは4割弱であり、民間委託の検討可能性がある業務を一つでも選んだものは全回答者の6割であった。また、委託の余地ありとみなされることが多かった業務は、「関係機関調査」（全回答者の5人に2人）と「関係機関とのサービス調整」（全回答者の3人に1人）であった。委託先として想定できる団体等（複数回答）の上位は、「社会福祉協議会」（56%）「社会福祉法人」（46%）、「独立開業の相談援助職（ソーシャルワーカー、カウンセラー等）」（30%）であった。

委託の利点と問題点については、利点としては、「ケースに対する専門的知識・技術による支援の充実」、「ケースに対する継続的支援体制の充実」、「福祉事務所の業務範囲が限定され事務所の業務処理速度があがる」への期待が大きかった。問題点としては、「ケースのプライ

バシーが侵害されやすくなる」、「職員の配置人数が減らされ業務負担は変わらないか増える」への危惧が大きかった。

アンケート調査（自由記載）

委託可能なケースと業務内容について、「どの業務も委託できない」以外を選択した441名のうち、約半数の216名が回答していた。対象ケースとして最も多かったのは、高齢者や障害者で就労指導を要さないケース等の「安定ケース」（53名）であり、そうしたケースへの委託業務内容としては、「業務全般」「安否確認」等があった。次に多かったのは、新規申請の「全ケース」における「事務的な29条調査」「関係機関調査」の業務である（43名）。「就労支援の必要なケース」もあげるものが比較的多かった（30名）。

整備されるべき法律上の問題としては「プライバシー保護に関すること」「委託先や委託業務に関すること」「委託先の事業評価や監視システムに関すること」「生活保護法に関すること」等があげられた。

外部委託できない理由としては「守秘義務・プライバシーの問題」「法の趣旨や理念上の問題」「部分的に切り離すことは不可」「民間に対する危惧」等の回答があった。

法的検討

保護の実施・決定過程にみる生活保護業務を法的に理解すると、「保護の開始及び変更」（法24条）、「保護の停止及び廃止」（法26条）、「指導又は指示」（法

27条)、「相談及び助言」(法27条の2)に区分することができる。

まず、保護の開始及び変更(法24条)、保護の停止及び廃止(法26条)は、行政庁の処分であり、法律関係の形成・消滅にかかる法的行為形式の一つである。次に、指導又は指示(法27条1項)は、地方分権一括法により法27条の2の規定が制定される以前から、法27条1項の「指導又は指示」が行政行為(行政処分)であるか、行政指導かをめぐって、学説では議論が分かれていた。これに対し、裁判例(秋田地判平成5年4月23日)では、指導又は指示は被保護者に具体的な法的義務を課すものであるから、原告の法律上の地位に直接に影響を及ぼす行政処分に該当すると判示している。

さらに、地方分権一括法制定の改正で新たに設けられた「被保護者からの求めがあった」場合の相談及び助言(法27条の2)は、同条にその法的根拠を求めることができるようになったが、福祉事務所現業職員が被保護者に対して行う生活上の指導については、学説では法27条の2にその法的根拠を見出しがたいとされる。この点、被保護者の求めを要しない生活上の指導の法的性格につき、特に法律の根拠を必要としない行政指導として構成する方法、あるいは生活保護の目的として「自立の助長」を掲げる法1条に法的根拠を有する行政指導として構成する方法など示されている。

D 考察

アンケート調査

アンケート調査結果から、業務負担については一人あたり90ケース以上を担

当する現業職員は、非常に強い負担感を持って業務にあたっている状況が垣間見られる。近年、担当ケース数の規制が撤廃されたことでケース数の増加傾向が指摘されているが、90ケース以上を担当する現業職員の増加は、生活保護制度における相談援助機能や現業職員の業務環境の著しい悪化として、大いに危惧すべき事態といえる。

自立助長のための援助については、今回の調査では、自立助長の援助の具体的な評価基準を示していないため、「自己評価」の中身(何に対して、どのような基準で)は明らかではない。援助の評価指標の開発は今後の重要な研究課題であろう。とはいえ、援助が不十分な理由に関する自由回答からは、自立支援の推進のためには、業務環境、連携体制、制度、社会資源整備など、総合的・複合的な取り組みが求められていることが明らかになった。

業務の民間委託については、委託の余地ありとされる業務が、ケースとの対面的関係をあまり伴わない、経済給付事務やサービス調整業務であったことから、ワーカーは、ケースとの直接的・対面的な関係を生活保護業務の重要な要素とみなし——実際には、ケース数が多くなるにつれ、そうした側面に割く時間が縮小ないし圧迫されているのだが——、それ以外の業務について効率的処理を期待するのかもしれない。他方で、「相談・申請受理」の委託の余地があると考えられる職員には、申請にいたるまでの場面における民間の専門的な相談援助サービスへの期待もみられる。

以上から、委託については支援の充実という共通の目標をもちつつ、その具体策にかかわる委託の方向性については、二タイプの志向性を読み取ることができる。第一のタイプは、調査業務やマネジメント業務を委託によって効率化することにより、福祉事務所の現業員自身による直接的な相談援助関係を充実していこうとするタイプである。第二のタイプは、要/被保護者との直接的・対面的な関係を伴うような相談援助活動について、外部の相談援助専門職に委託することで、より専門的なサービスの充実をはかろうとするタイプである。

法的検討

法的視点から捉えた課題と可能性としては、民間委託の可能性のある事務は「自治事務」に限定され、法19条のような法定受託事務は民間委託の適用外と解することも可能である。しかし、法28条の訪問調査は保護の開始決定の処分を行う要件認定に欠かせない行為であり、その訪問調査の内容及び態様は、保護開始決定の処分に係る要件認定の信頼性を担保するものであると理解できることから、保護開始決定にかかる事務である申請受理や訪問調査、要否判定・保護の決定、保護の見直し・廃止は一連の業務として捉えられ、これらは保護実施主体の責任において行われる業務であると理解することが望ましいと思われる。

E 結論

ワーカーの過重負担を抑制しつつ援助業務の充実を図るための方策として、ワ

ーカーの担当ケース数を抑制する（配置人員を増加する）方策や、ワーカーの業務範囲・内容を限定するという方策などが考えられ、後者の場合、一部の業務を分離ないし委託するといった業務体制の変更も視野に入れてこよう。

生活保護業務の（一部）民間委託について、現場には一定数の「すべきでない」意見がある一方で、業務の過重負担の軽減、サービス向上のための対策の一環として受け入れられる余地もそれなりにあることが分かった。但し、業務委託にある程度 of 了解を得られるということで委託を促進しようとしても、現場では「相談援助業務の分離・外部化」という志向性と、「経済給付事務、およびサービス・マネジメント機能の委託外部化」という二つの志向性が現場意識レベルで錯綜しており、委託の具体的な方向性について共通了解を得ることには、困難が伴うことになろう。サービス・マネジメント機能の委託については、生活保護業務におけるサービス調整機能の位置づけと、福祉事務所に今後求められるとされる総合調整機能との整合性といった課題が検討されねばならない。

どのような委託が望ましいかは、相談援助の充実や、継続的支援体制の充実、業務の限定化・処理速度の向上が実現することなどの委託の効果や、ケースのプライバシーが侵害されないか、福祉事務所の配置人数抑制により業務負担が変わらないままではないかといった危惧についての検証など、具体的な制度設計についての具体的な評価にかかっている。今後は、実証的な事業評価、効果測定が一

層求められよう。その際には、本研究ではテーマにしなかった要保護者（サービス利用者）の現状認識や評価という観点も重要であろう。

また、法的観点からみれば、保護の開始決定に関する一連の業務は、民間委託の対象に馴染むことが困難な業務であると理解することができる。なお、このことは、法29条調査などの各種調査のうち、郵送、資料整理などの定型的事務を福祉事務所に配置される嘱託職員に行わせるほか、民間に委託する余地を排除するものではない。

これに対し、保護の実施・決定過程における受付段階の相談及び助言業務、受給段階の自立援助業務は、自治事務として地域特性に応じた専門・個別的な援助業務の展開が期待されることであり、その業務を民間に委託できる可能性が高い業務であるといえよう。

また、法的側面からみた民間委託の課題として、①民間委託業者の公正な選定と適切な資格の確保、②プライバシーの保護、③成果の評価手法の確立、④苦情解決の対応などが挙げられる。

以上より、委託の是非やその具体的あり方については、公的扶助の理念にくわえ、本研究でおこなった法理論的検討や、現場の業務意識の検討、さらには、本研究では扱わなかった要保護者の権利擁護や要保護者による評価の組み込みなど、総合的な観点から、今後も検討していくことが望ましい。

なお、本研究で行なった「生活保護業務の改善方策に関する意識調査」は他に

例を見ない初めての試みであり、その調査結果は民間委託に対する意識のみならず、福祉事務所における生活保護業務の実態を示すデータとなっているので、今後の生活保護行政のあり方を考える上でも貴重な調査結果であると考えている。

F 学会発表

- | | |
|---------|----|
| 1 著書・論文 | なし |
| 2 学会発表 | なし |

G 知的所有権の取得状況

なし

※ なお、アンケート調査の自由記入欄では、多数の現業員の方々より、生活保護業務について日頃感じておられる思いを、ご記入いただいた。現場の声が数多く収集される意義を考え、そのすべてを巻末に収録することとした。

※ 最後になりましたが、業務多忙のうちに、アンケート調査にご協力いただいた数多くの福祉事務所の職員の方々、和光市生活保護担当の方々、報告書の編集にあたりご協力いただいた賀山恭子氏に対して厚く御礼申し上げます。

平成16年度厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進 研究事業）研究

国立保健医療科学院福祉サービス部

主任研究者 栗田仁子

1 研究課題名（課題番号）

「社会福祉行政事務の民間委託（アウトソーシング）に関する研究」

（H16-政策-002）

2 当該年度の研究事業予定期間

平成16年4月1日から平成17年3月31日

社会福祉行政事務の民間委託（アウトソーシング）に関する研究

目次

はじめに	1
第1章 研究目的及び方法	3
1. 研究目的	3
2. 研究方法	3
第2章 生活保護業務とその民間委託に関する意識調査結果(1)	5
1. はじめに	5
2. 回答者と所属福祉事務所の基本属性	6
3. 業務負担	9
4. 自立を助長する援助	17
5. 生活保護業務の民間委託	22
6. 結論	29
第3章 生活保護業務とその民間委託に関する意識調査結果(2)【自由解答欄】	31
1. 委託可能なケースと業務内容	31
2. 整備されるべき法律上の問題点	35
3. 外部委託できない理由	36
4. 日頃感じていることの自由記述	40
第4章 法的視点からみた生活保護業務の民間委託の課題と可能性	43
I はじめに	43
II 地方公共団体の業務としての生活保護	43
1. 国家責任の原理	43
2. 国と地方の事務分担	44
III 保護の実施・決定過程にみる生活保護業務	45
1. 保護の決定・実施の過程	45
2. 生活保護業務の法的性質	46
3. 保護の実施における自立援助事務の分離	48
IV 民間委託の可能性と課題	49
1. 民間委託の可能性のある業務	49
2. 民間委託の課題	51
V むすびにかえて	52

第5章 まとめ ―社会福祉行政分野における民間委託の可能性について	55
1. 生活保護業務の民間委託に対する国の考え方	55
2. アンケート調査結果らみた民間委託の可能性	56
民間委託にあたっての課題	58
3. おわりに	59
参考資料	61
① アンケート質問紙	63
(1) 意識調査ご協力をお願い	65
(2) 質問票	67
② 意識調査の集計表	75
③ 自由回答一覧	89
(1) 委託不可の自由記載	91
(2) 委託検討可能の自由記載	103
(3) 日頃感じている感想等	124

はじめに

地方自治体の中で福祉行政に関する業務量が増大している。少子高齢化の進展や、家族構造、地域社会の変化等に由来する行政に対する福祉ニーズの増大、介護保険制度の施行（2000年4月）や障害者支援費制度の導入（2003年4月）による新しい行政事務の実施、長引く経済不況や高い失業率等を背景にした生活保護受給者の増大、児童虐待やホームレス問題等の新たな行政需要の登場など、これらの要因から、地方自治体の福祉担当部局の業務は増大している。

しかし、職員数や事務経費については、地方自治体の厳しい財政状況や定員事情のために、事務量の増大に応じて増加できるような状況にはない。また、生活保護のケースワーク業務や障害者支援費制度におけるケアマネジメント業務など、福祉の専門性を要する業務が以前よりも増加しているが、職員の専門能力の保持に関して課題が多い。社会福祉主事の資格ももたない職員や、勤務経験年数が1年足らずの職員が担当している例が多く見受けられる。社会福祉主事の資格にしても、社会福祉士等の国家資格と比較をすると、その要件はゆるやかであり、福祉職という専門職を採用する地方自治体がほとんどない状況では、一般行政職で採用された者が、大学で関連課目を履修したことから社会福祉主事として活動している現状にあり、福祉業務の専門性に関して問題視される。

一方、内閣府の経済財政諮問会議では、新しい行政手法（ニュー・パブリック・マネジメント（NPM））の下で、官民の役割を見直し、行財政の効率化、住民サービスの向上、地域活性化と雇用創出につなげる観点から、地方自治体における行政サービスの民間開放の拡大について検討し、民間委託の推進や「市場化テスト」の実施等の提言をしている。

地方自治体の福祉事務所が担当する行政事務においても、民間の専門家等への委託（アウトソーシング）が可能な業務については、民間委託を行うことにより、福祉事務所の業務の効率化、高度化・多様化する福祉行政への適切な対応、きめ細かな業務の実施による行政サービスの質の向上、地域の雇用創出等の効果が生じてくるものと考えられる。外部委託という手法が、前述した厳しい財政・定員事情に対する対応策のひとつとして位置づけられるのではないだろうか。

他方、社会福祉分野の行政事務は、従来、関係する福祉各法に基づき、地方自治体が自ら実施する業務とされてきたために、民間委託が可能かどうか、法制度上の制約をはじめ、実施にあたっての諸課題について、法律的、行政的側面から詳細に検討する必要がある。

本研究は、以上のような視点に立ちながら、生活保護という具体的な福祉業務を対象にして、社会福祉行政事務の民間委託について、法制度上や行政実務上の課題に関して研究・分析することによりその可能性を模索し、最終的には地方自治体の福祉行政の発展に資することを目的とするものである。研究手法としては、全国の福祉事務所に対して、「生活保護業務のサービス向上と効率化に関するアンケート調査」を実施し、その調査結果を分析しながら、民間委託の可能性について考察する。

第1章 研究目的及び方法

(栗田 仁子)

1 研究目的

地方自治体における社会福祉行政の中で大きなウエイトを占める生活保護業務について、その現状認識、業務の有効かつ効果的なサービス向上の観点から業務の一部の民間委託の可能性についてアンケート調査を中心に分析し、今後の生活保護業務の質の向上に資することを目的とする。

2 研究方法

(1) 研究協力者を交えた研究検討会の開催

【目的】：福祉事務所が担当している行政事務の中で、民間委託が可能と考えられる事務等について検討し意識調査の内容を決定するとともに、民間委託を行う場合の法令上の問題等について検討する。

【開催回数】：6回

【生活保護担当者からのヒヤリング】

- ① 福祉事務所職員から、実際に福祉事務所で実施されている生活保護、障害者福祉、高齢者福祉の現況について説明を受け、民間委託が可能と考えられる事務についての意見を聴取。
- ② CWへの意識調査（案）に対し、事前調査として福祉事務所職員に仮記入してもらい、記入時間や調査内容への意見を聴取。

※ 以上の経過を踏まえ、意識調査票を作成し（2）の意識調査を実施する。

(2) 生活保護業務とその民間委託に関するケースワーカーへの意識調査

【目的】：生活保護業務の負担や現状の問題、業務の一部民間委託の可能性について、現業員自身の意識及び意見を把握する。

【方式】：郵送

実施期間：平成16年12月1日～24日

（但し、回収は1月中旬まで延長）

【配布先】：市部、県（郡部）および町村の全福祉事務所

（平成15年12月1日付、1,240ヶ所）

【回答者】：各福祉事務所につき、現業員（ケースワーカー）1名

原則、経験2年以上（選定は事務所が行う）

【回収状況】

- ・ 配布数 1,240通
- ・ 返却分 26通（宛先不明、および対象外のため未記入で返却分）

・回答数 739通 (1月14日時点)

※ ひとつの事務所における複数回答分、11事務所からの37通を含む

・有効回答数 713通 (57.5%)

※ 複数回答分37通については、1事務所につき1通のみ任意抽出して集

計対象とした (計11通のみ対象とし、残りの26通は分析から除外)

【分析ソフト】 Microsoft Excel 2002 for Windows,
エクセル統計2004 for Windows

(3) 法的視点からみた生活保護業務の民間委託の課題と可能性について

上記(1)の研究検討会の中で検討すると共に、(2)のアンケート調査結果を踏まえ、業務の法的性格に照らして民間委託の可能性が認められる業務を検討し、同時にその課題を指摘した。

第2章 生活保護業務とその民間委託に関する意識調査 (1)

(森川 美絵)

1. はじめに

本調査は、生活保護業務の負担や現状の問題、業務の一部民間委託の可能性について、現業員自身の意識および意見を把握することを目的として実施された。

近年、ケースの問題複雑化に対応しての専門的援助の必要や、保護の長期化に対応しての被保護者の自立支援の充実の必要が指摘されるとともに、現業員配置基準の規制緩和にともなった現業員の業務環境の変容（とりわけ負担の増加）が指摘されている。そこで、本調査では、第一に、業務の質量が、現業員の業務負担感や自立支援の自己評価とどのようにかかわっているのかを検討した。第二に、生活保護業務の改善方策のオプションのひとつである業務の分離・委託について、現業員の意識を検討した。

本調査のデータ検討上の留意点として、回答者が「原則2年以上の生活保護担当経験を積んだもの」に偏っていることをあげておく。こうした偏りは、業務委託への意見収集にあたり、より現場経験に即した意見を得るために意図的に設定されたものである。近年の業務体制上の問題として、経験年数の1年未満のもの増加など現業員の経験・知識不足という問題も指摘されているが、本調査では、こうした現業経験不足という問題は扱っていない。

調査方法は以下の通り。

【方 式】 郵送。実施時期：平成16年12月1日～24日。

(但し、回収は1月中旬まで延長)

【配布先】 市部、県（郡部）および町村の全福祉事務所

(平成15年12月1日付、1240箇所)

【回答者】 各福祉事務所につき、現業員（ケースワーカー）1名。

原則、経験2年以上（選定は事務所が行う）。

【回収状況】

・配布数 1240通

・返却分 26通（宛先不明、および対象外のため未記入で返却分）

・回答数 739通（1月14日時点）

※ ひとつの事務所における複数回答分、11事務所からの37通を含む

・有効回答数 713通（57.5%）

※ 複数回答分37通については、1事務所につき1通のみ任意抽出して集計対象とした（計11通のみ対象とし、残りの26通は分析から除外）。

【分析ソフト】 Microsoft Excel 2002 for Windows,

エクセル統計 2004 for Windows

2. 回答者と所属福祉事務所の基本属性（問 1～問 5、問 20）

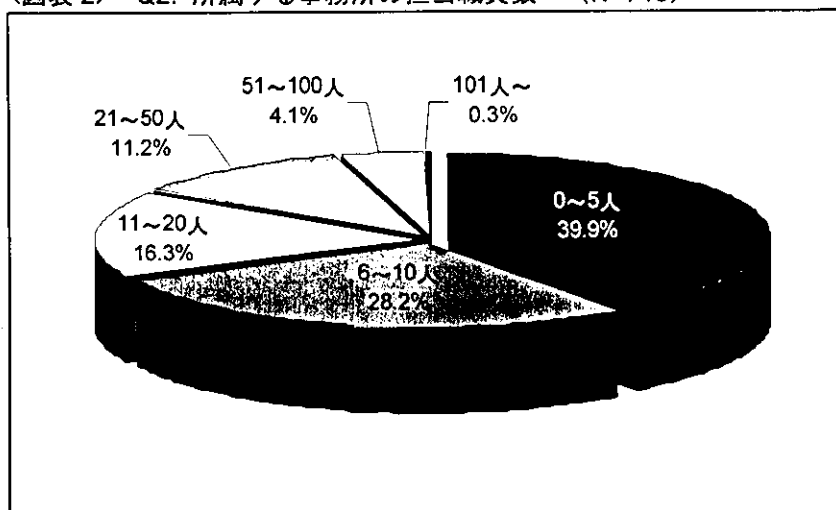
福祉事務所のタイプは、郡部が28%、市部が71%、町村が1%である<図表1>。所属福祉事務所の生活保護業務の担当職員数は、5人以下が最も多く（40%）、6人以上10人以下（28%）とあわせ、所属事務所の7割弱が生活保護担当10人以下である<図表2>。

回答者の性別は、男性が82%、女性が16%である。年齢は、20代が16%、30代が40%、40代が27%、50代以上が16%である<図表3>。

<図表 1> Q1. 所属事務所 (N=713)

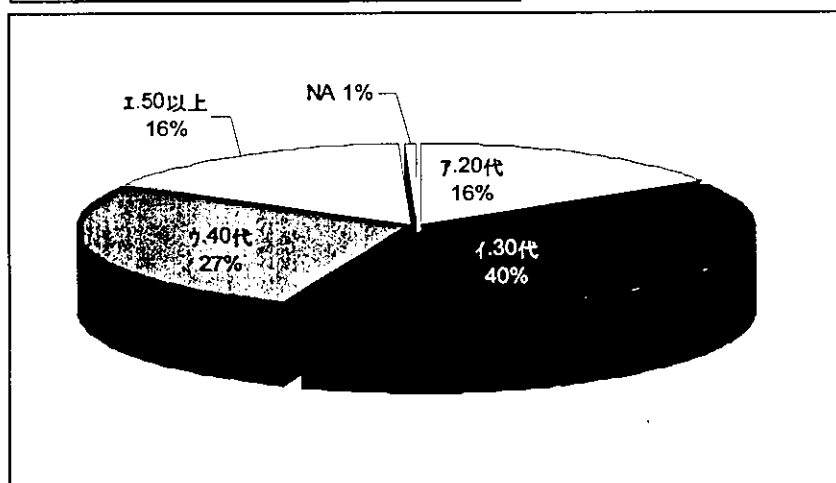
郡部	市部	町村	NA	total
199	505	8	1	713
28%	71%	1%		

<図表 2> Q2. 所属する事務所の担当職員数 (N=713)



<図表 3> Q3. 回答者の性別・年齢 (N=713)

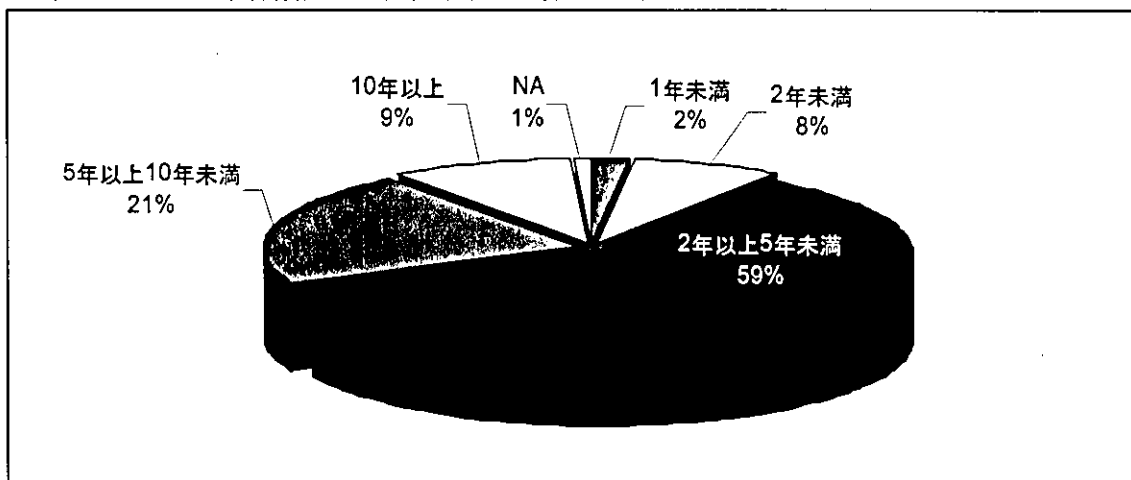
性別	人数	割合
男	582	81.6%
女	113	15.8%
NA	18	2.5%



生活保護担当の経験年数は、2年未満が約10%、2年以上5年未満が60%、5年以上10年未満が約20%、10年以上が約10%である<図表4>。先述の通り、アンケート対象者を原則経験2年以上としたため、経験2年未満の割合は、現業員全体と比べて低い。

所持資格は、任用資格である社会福祉主事の資格保持者が80%であった。相談援助の専門資格とされる社会福祉士の保持者は5%、何の資格も持たないものが18%である<図表5>¹。

<図表4> Q4. 生活保護担当の経験年数（通算） (N=713)



<図表5> Q5. 所有する福祉関連の専門職資格 (N=713, 複数回答)

7. 社会福祉主事	イ 社会福祉士	ウ 介護福祉士	エ 精神保健福祉士	オ 保健師	カ 保育士	キ ケアマネ	ク その他	ケ なし
569	38	4	5	1	10	30	13	126
79.8%	5.3%	0.6%	0.7%	0.1%	1.4%	4.2%	1.8%	17.7%

一人当たりの担当ケース数（世帯）は、全平均で約73ケースだが、郡部平均で約52世帯、市部平均で約75世帯と、郡部と市部との差が大きい<図表6>。

一人当たり担当ケース数の分布を郡部・市部別にみると、郡部では、50ケース以下が回答者の41%、51ケース以上70ケース以下が35%、71ケース以上が24%である。市部では、標準数の80ケース以下は回答者の50%にすぎず、81ケース以上90ケース以下が18%、91ケース以上が32%にもものぼっている<図表7>。地方分権一括法による配置基準緩和の影響か²、市部では80ケース以上を受け持つ現業員が半分を占め、90ケース以上の担当が市部で常態化してきていることが、本調査で確認された。

¹ 福祉事務所現況調査（平成14年10月、厚生労働省社会・援護局総務課）によれば、現業員の資格保有率は社会福祉主事74.6%、社会福祉士2.0%である（社会保障審議会－福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」第8回（平成16年2月24日）資料1より）。

² 生保現業員の標準数（社会福祉法16条）は、市部80：1、郡部65：1。平成11年の地方分権一括法において現業員の必置規制が緩和され、この割合が最低基準から「自治体裁量」の標準数となったため、80以上のケース数を受け持つ現業員も多くなってきている。

<図表 6> Q20. 一人あたり担当ケース数(世帯)とその内訳 (N=665)

	総数	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他
全平均	73.0	47%	9%	12%	24%	9%
郡部(平均)	52.5	49%	6%	12%	23%	9%
市部(平均)	74.7	45%	9%	12%	24%	9%

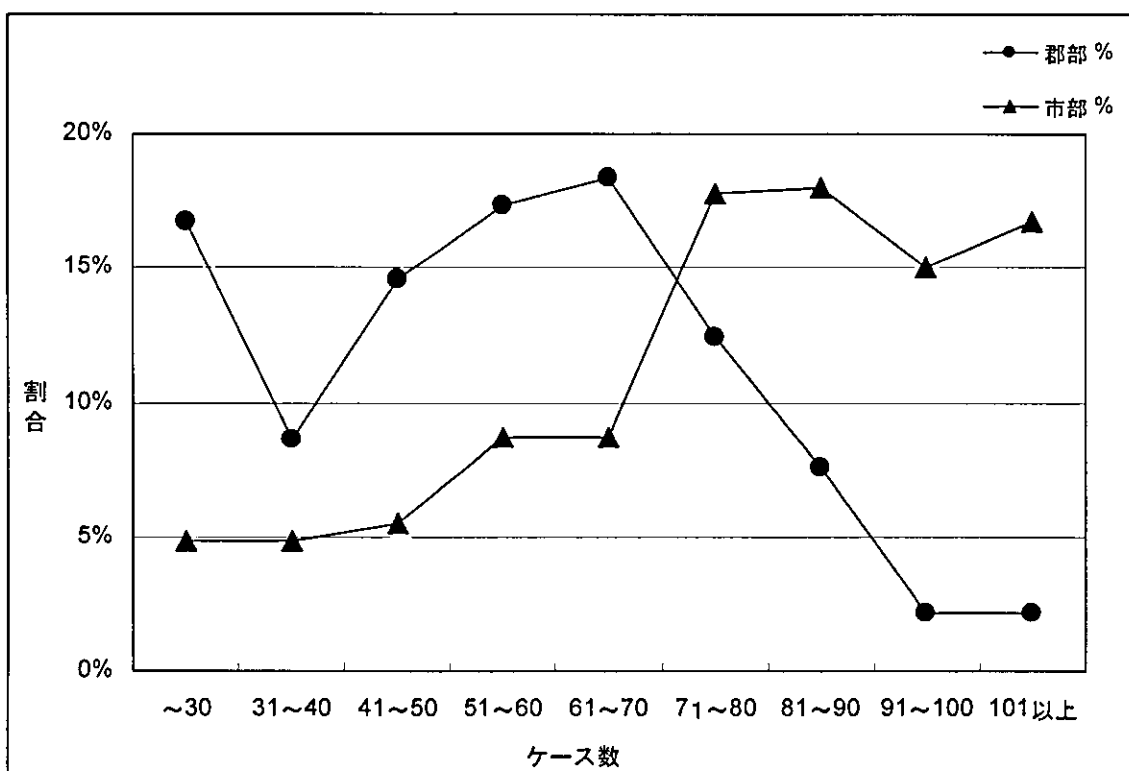
(参考) 世帯類型別被保護世帯数の構成比 (H14 年度)

	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他
	46.3%	8.6%	10.0%	26.7%	8.3%

出典：「生活保護の動向」平成 16 年版、中央法規、p5.

<図表 7> Q20. 一人あたり担当ケース数の分布 (市部・郡部別)

	一人あたり担当ケース数								
	~30	31~40	41~50	51~60	61~70	71~80	81~90	91~100	101~
全体 (n=665)	8%	6%	8%	11%	12%	16%	15%	11%	12%
郡部 (n=185)	17%	9%	15%	17%	18%	12%	8%	2%	2%
市部 (n=473)	5%	5%	5%	9%	9%	18%	18%	15%	17%
町村部 (n=6)	17%	0%	0%	17%	33%	0%	33%	0%	0%



3. 業務負担（問6～問10）

全業務の中でもっとも時間を割いている業務は、1位が「家庭訪問」（全回答者の43%）、2位が「相談・申請受理」（15%）、3位が「保護の変更」（12.2%）であった（図表8）。

一人あたり担当ケース数別でみると、ケース数が増えるに従い「保護の変更」を選ぶ率が多くなり、50ケース未満で7%、50ケース以上70ケース未満で8%であるのに対し、70以上90ケース未満の場合は13%となる。また、90ケース以上では、「家庭訪問」（35.7%）をあげるものの割合が下がり、「保護の変更」（23.6%）が「相談申請受理」（9.6%）より増えている（図表9）。

〈図表8〉 Q6. もっとも時間をさいている業務（N=713）

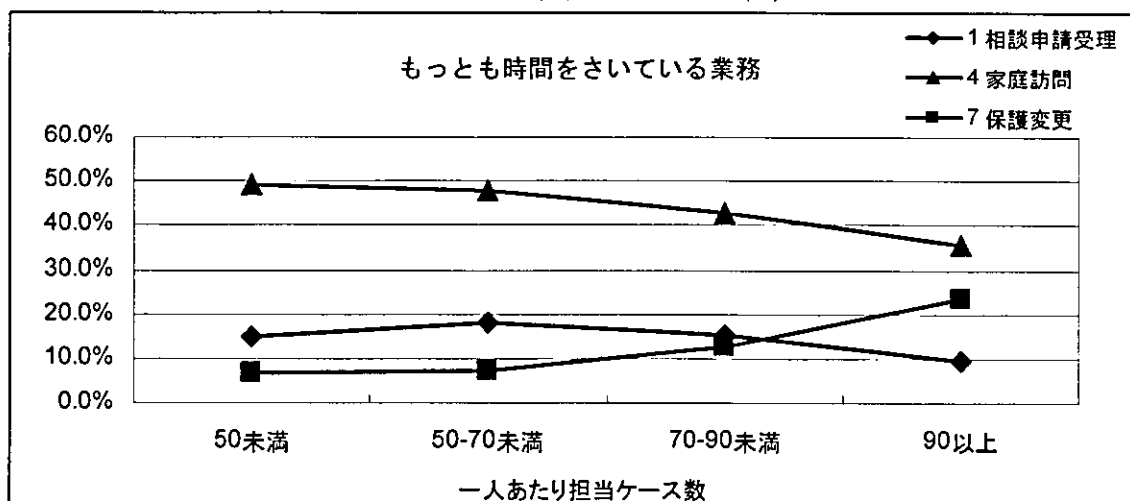
	1. 相談申請受理	2. 新規調査	3. 保護決定	4. 家庭訪問	5. 機関調査	6. サービス調整	7. 保護変更	8. その他	NA
N=713	107	68	37	303	8	26	87	73	4
	15.0%	9.5%	5.2%	42.5%	1.1%	3.6%	12.2%	10.2%	0.6%

〈図表9〉 Q6. もっとも時間をさいている業務（担当ケース数別）（N=651）

	total	1. 相談申請受理	2. 新規調査	3. 保護決定	4. 家庭訪問	5. 機関調査	6. サービス調整	7. 保護変更	8. その他
全体	661	14.5%	10.1%	5.1%	43.7%	1.1%	3.8%	12.7%	8.9%
50未満	146	15.1%	8.2%	4.8%	49.3%	0.7%	5.5%	6.8% *(-)	9.6%
50-70未満	151	17.9%	9.3%	4.0%	47.7%	2.0%	5.3%	7.3% *(-)	6.6%
70-90未満	207	15.5%	11.6%	6.3%	43.0%	0.5%	1.4% *(-)	12.6%	9.2%
90以上	157	9.6% *(-)	10.8%	5.1%	35.7% *(-)	1.3%	3.8%	23.6% **(+)	10.2%

有意な関連あり（カイニ乗検定 1%水準有意）

残差分析 *1%有意、**5%有意；(-)全体行より低、(+)全体行より高



業務が「もっとも時間をさいている」理由（2つまで選択可能）を、いちばん時間をさく業務別にみよう（図表 10）。

いちばん時間を割く業務として「家庭訪問」と「相談申請受理」を選んだものは、理由の傾向が比較的にているのに対し、「保護変更」を選んだものは理由の傾向がかなり異なる。「家庭訪問」と「相談援助」を選んだものは、7割以上が「ケースの問題が複雑で、その理解や援助方針の設定が難しい」を選び、ついで「処理件数が全体として多い」を選ぶものが45～60%、「作成書類が多い」を選ぶものが10～20%となっている。

これに対し、「保護変更」がもっとも時間をさく業務としたものの場合、76%のものが理由として「処理件数が多い」を選び、「作成書類が多い」を選んだものが47%に達し、「ケースの問題が複雑・・・」を選んだものは41%にとどまった。

〈図表 10〉 Q7. その業務がもっとも時間を割く理由（2つまで回答）

理由 最長業務	N (回答 人数)	ア 処理件数 が多い	イ 個々のケ-ス 複雑	ウ 調査先機 関が多い	エ サービス調整 機関多い	オ 作成書類 多い	カ その他
家庭訪問	307	45.0%	74.6%	2.3%	6.2%	11.7%	12.4%
相談申請受理	109	58.7%	72.5%	0.9%	2.8%	19.3%	10.1%
保護変更	87	75.9%	41.4%	2.3%	2.3%	47.1%	2.3%

