

### 第3章 生活保護業務とその民間委託に関する意識調査（2）自由回答欄

（谷川 ひとみ）

#### 1. 委託可能なケースと業務内容（問15）

問13で「8 どの業務も委託できない」以外を選んだ441名のうち、約半数の216名が業務委託の対象ケースや委託業務内容について記述している。

まず、「対象ケース」については、被保護世帯の世帯類型（高齢者世帯、母子世帯など）、要保護者の特徴（高齢者、精神障害者、知的障害者など）、居住形態（在宅者、施設入所者、長期入院者など）、扶助の種類（医療扶助、介護扶助など）、援助内容の特徴（自立生活支援、就労支援など）を挙げるなど、いろいろなケースをあげており回答の仕方は一様ではなかった。また、「委託業務の内容」の記述についても、「家庭訪問」「関係機関調査」という書き方をしているものもあれば、「生存・安否確認」「資産調査や扶養調査」「金融機関の預貯金残高確認と生命保険加入の有無」など詳細な業務を列挙したものもあり、委託可能な業務を考えるときの業務の抽出についても回答者ごとに違いが見られた。

最も多かったのは、年金などの収入額が低く保護受給している高齢者や障害者で就労指導を要さないケース、長期間の施設入所者で退所の予定が無いケースといった、「安定したケース」である(53名が記述)。このようなケースに対して、業務全般、あるいは安否の確認、生活状況の把握やサービス利用状況の把握と必要時の関係機関調査や調整、話し相手など家庭訪問による状況把握を目的とした業務を委託可能と考えている。

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)。また、「就労支援の必要なケース」である(30名)。これは稼働可能な状況にありながら就労意欲が無いケース、意欲はあるがなかなか就職に結びつかないケースのほかに、障害者の就労支援ケースなどが例としてあげられており、「職業安定所への同行」「早期就労に向けての援助」「就労指導、支援（履歴書の書き方、面接の心構え、基本的なことをはじめとする就労達成までの支援全般）」が業務内容として記されている。回答の中には、就労支援事業や就労体験プログラムなどを既に委託している自治体も紹介されていた。

精神障害者や知的障害者のケースについては、カウンセリングなど専門的な知識を必要とする内容も含めた地域生活支援、自立助長の支援や「社会的入院の適正化」を図るための援助などが委託業務として想定されることを挙げていた(11名)。

また、医療扶助、介護扶助ケースでの状態把握と医療券・介護券の発行とレセプト点検を挙げるものもあった(22名)。

少数ではあるが、特定のケースを限定せず、退院、退所時の病院や施設、あるいはアパート探しと手続き、ホームレスへの居住地の確保や、業務の流れの中で初期段階の業務である「相談、申請受理の業務」について面接や他法活用の可能性がある場合の関係機関と

の連絡調整や手続き支援などを、保護受給者のスクリーニングとして全面的に委託できるとしているものもあった。

前述のように業務を分業化して委託可能と考える回答がある一方で、「生活保護業務は相談から支援まで、全て一体であるので、委託する場合は一部ではなく全部を委託すべき」「委託するのであれば全ての業務についてしなければ業務が円滑に進まないのではないか」という回答も少なからずあった(25名)。

次頁は、記述されていたケースの種類と業務内容の関連をまとめたものである。

図表 31 主たる委託可能なケースと業務内容 (問 15)

	相談、申請受理	新規調査	保護決定	家庭訪問	関係機関調査	関係機関とのサービス調整	保護変更	その他
全ケース	<ul style="list-style-type: none"> <li>面接業務</li> <li>活用できる社会保障制度の説明と申請指導</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>関係機関、扶養義務者、金融機関調査</li> <li>熟練を要さない調査</li> <li>文書での調査が可能なもの</li> <li>調査票作成、発行、郵送、結果の受付</li> <li>記録作成</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>自立助長のための指導全般</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>社会保険事務所や病院の調査</li> <li>銀行、生命保険会社調査</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>全過程</li> <li>決定に至るまでの全業務</li> <li>自治事務全般</li> <li>データ入力など事務作業</li> <li>レセプトチェックや介護券発行業務</li> <li>保護の開始、廃止以外の業務全て</li> <li>毎月の保護費計算と決定通知の作成、発行業務</li> </ul>
安定ケース				<ul style="list-style-type: none"> <li>安否確認</li> <li>生活状況確認</li> <li>高齢者の見守りと話し相手</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>病状調査</li> <li>サービス利用状況確認</li> <li>施設入所生活状況調査</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>介護保険サービス利用の検討</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>全過程</li> <li>保護の決定、変更以外の全部</li> <li>入院中の金銭管理、親族への連絡、死亡時の書類手続きなど</li> </ul>
要労支援ケース				<ul style="list-style-type: none"> <li>キャリアカウンセリング</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>関係機関への導き</li> <li>職安への同行</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>就労指導・プログラミン</li> <li>仕事の探し方、面接の受け方などの指導</li> <li>継続的な指導</li> <li>就労先の開拓</li> </ul>
精神障害・知的障害ケース	<ul style="list-style-type: none"> <li>面接</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>通院指導、カウンセリングを通じた生活支援</li> <li>生活相談</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>自立支援のための関係機関調整</li> <li>入所等の調整</li> <li>障害者職業センター、障害者訓練施設、主治医等とのコーディネート</li> </ul>		
他法活用可能なケース		<ul style="list-style-type: none"> <li>受給資格・受給状況の確認</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>申請手続き代行</li> </ul>		
その他				<ul style="list-style-type: none"> <li>施設入所が必要なケースの入所手続きから入所までの一切</li> <li>ホームレスの実態把握</li> <li>退院、退所時の住まいの確保</li> <li>不正受給や自動車の不正使用が通報されたケースに対する身辺調査</li> <li>福祉事務所に債務を負っている場合の債権回収業務</li> <li>金銭管理ができない家庭の金銭管理</li> <li>いわゆる処遇困難ケースの家庭訪問や関係機関調整</li> <li>DVや職権保護など緊急性のあるもの以外は全部</li> <li>保護受給を知られることに同意しているケースについては全部</li> <li>母子世帯については女性の立場から見た相談業務も必要</li> <li>社会適応訓練</li> <li>定期家庭訪問では判明しない生活実態の把握</li> <li>福祉サービスの全体的な検討と調整</li> <li>医療扶助受給者等への社会参加（ボランティア等）への指導</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>不正受給や自動車の不正使用が通報されたケースについては全部</li> <li>福祉サービスの全体的な検討</li> </ul>

< 委託可能なケースと業務内容に関する考察 >

対象ケースについては、就職への支援が必要なケースや精神障害や知的障害など専門的な支援が必要である、いわゆる困難ケースを挙げる考え方と、高齢者など保護の廃止が想定されないいわゆる安定ケースを挙げる考え方があった。

前者については、問6（最も時間を割く業務）、問7（問6の理由）で見られたように、個々のケースの抱える問題が複雑で家庭訪問に最も時間を費やしていること、さらに問8（業務負担感）で「非常に負担」「多少負担」と感じているのが全体の85%あり、その理由として「ケースの複雑さ」（35.4%）、「全体の業務量多すぎ」（25.5%）、「相談援助の専門性不足」（12.9%）が挙げられていることと関連して、専門性が要求される困難ケースを外部に委託することにより、ケースワーカー業務の効率化を図りたいとする考えが背景にあるのではないかと推察される。

また、「安定ケース」を委託可能とする回答については、全体の業務量が多く、複雑なケースへの対応に苦慮している現状において、業務を効率的にこなすためにも、また複雑なケースへもっとかかわりが持てるようするためにも、安定したケースはケースワーカーの手から離してもよいとの判断があると思われる。

委託業務内容については、保護の決定や変更業務と自立助長のためのケースワーク業務との棲み分けを意識した判断がある一方で、規定どおりの業務遂行が要求される調査およびその事務処理や記録を委託可能と考えるもの、すなわち業務の効率化を意識した判断と、就労への支援や居住場所の確保などケースワーク業務としての困難さや時間を要する業務を委託可能と考えるものに分かれている。このことは、問16（民間委託の利点・問題点）において「ケースに対する専門的知識・技術による支援の充実」（76%）、「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」（76%）、「ケースに対する継続的支援体制の充実」（71%）、が民間委託の利点としてかなり高い割合で認識されていることにも反映されていると言えよう。

## 2. 整備されるべき法律上の問題（問17）

問13で「8 どの業務も委託できない」以外を選んだ441名のうち、約半数の212名が整備されるべき法律上の問題について回答している。

その中でも約8割がプライバシー保護に関する問題を指摘している。その他には、委託先選定や委託業務内容に関する問題、委託先の事業評価や監視システムに関する問題、さらには生活保護法そのものに関する問題が挙げられていた。以下特徴的なものを分類して例示する。

図表 32 主たる整備されるべき法律上の問題

法律上の問題点	具体的に必要とされる内容
プライバシー保護に関する問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公務員同様の守秘義務規定と罰則規定の明文化</li> <li>・個人情報管理システムの法整備</li> <li>・個人情報開示請求との関係整理</li> <li>・個人情報が漏洩された場合の責任の所在の明確化</li> </ul>
委託先選定や委託業務内容に関する問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・委託先要件や選定基準の設定</li> <li>・委託先職員の資格要件の設定を含む規定の明文化</li> <li>・委託業務内容の規定の明確化</li> <li>・どのような権限を持たせるのか、役割の明確化</li> <li>・関係機関調査における権限、裁量の範囲の明確化</li> <li>・指導や指示、停廃止についての役割の明確化</li> <li>・関係機関との連絡調整の徹底</li> </ul>
委託先の事業評価や監視システムに関する問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・委託先の事業をどのように監視するのか仕組みの明確化</li> <li>・制度悪用防止の仕組みと監査の充実</li> <li>・責任問題(所在と範囲、委託先で起こったトラブルについてどこが責任を持ち、どのように解決するのか)</li> <li>・訴訟関係における責任の明確化</li> <li>・委託先と対象者との契約関係の整備</li> <li>・被保護者の権利擁護の仕組みの整備</li> </ul>
生活保護法そのものに関する問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活保護業務内容の整理(必要かどうかわからない業務に費やす時間が多すぎる)</li> <li>・最低生活保障の考え方が時代に合わなくなっているため、抜本的な法改正</li> <li>・自立支援業務を法律上明記し、委託可能とする法改正</li> <li>・扶養義務者の責任の明確化</li> <li>・保護基準の見直し</li> </ul>

### 3. 外部委託できない理由（問18）

問13で「8 どの業務も外部委託できない」と回答した272名のうち、外部委託できないと考える理由について最も多く指摘されていたことは、「個人情報の保護」に関する問題で、回答者の約6割がこのことを理由としてあげている。生活保護は被保護者の詳細な個人情報を扱う必要があり、「プライバシー保護の点で情報を民間人に流すことになり、問題を感じる」。「個人のプライバシーにかかわる事項が多いため、外部委託が情報漏れの原因になる可能性が高い」。複雑な事情を抱える要保護者に事情を明らかにしてもらうには「プライバシーが守られているという安心感が必要であり、公務員だからこそ安心感を与えられると思う」。などの記述が見られ、外部委託することで、個人情報の漏洩やプライバシー侵害が起こる可能性が大きくなることに危惧を感じ、最大の問題として認識していることが伺える。

次に多かった(回答者の約2割)のは、生活保護法という法の理念や趣旨からして、あくまでも公的責任において実施すべきであるとの理由である。「国および法定委託された地方公共団体が、調査から決定、支出までの全ての業務を直接行うべき」や「国及び地方自治体の責務と思う。またその業務に携わる者は、身分保障のある公務員が適切と考える」。「生活保護により最低限度の生活を保障することは行政の責任である」など最低生活保障における公的責任を強く意識した記述が見られた。

これと同数程度の回答者が指摘していたのが、生活保護の業務は一連のものであり、部分的に切り離すことはできないとする考え方である。「全体の流れを周知してこそ実態に即した処遇ができると考えるため、民間委託のできる業務はない」「保護業務は一体不可分のものであり、支給決定ひとつにしても総合的判断が必要。それを支えているのは担当ワーカーがその世帯に対してある程度の裁量を任されているという背景である。それを分割し委託するという事は、指導の無力化を意味する」や「トータルな関係性の中で、被保護者とワーカーの間に信頼関係が形成され、それに基づいて業務を行っている」ので、委託分業はなじまないなどであった。

また、部分的な業務を委託した場合、関係機関の連携の困難さを挙げているものもあった。「生活保護である以上、結局は福祉事務所と委託機関との間で調整が必要になってくる。そうなると一箇所で総合的に把握している現在以上に非効率的になる」との考えと、委託機関と関連諸機関間の情報収集及び交換が複雑になり限界を指摘するもの、「分業により連携が難しくなり、被保護者への対応が迅速にできない。結果的に被保護者の不利益となる」「多機関の関与により継続的な支援に支障をきたす、情報の見落とし、誤認が発生し、被保護者の自立に結びつきにくい」などを理由としてあげているものもあった。

さらに、民間に対する不信感を理由としてあげているものも少なからずあった。民間＝営利企業という考えが根底にあり、「公的保障であるのに、適用に当たり公平性、平等性を欠き、民間企業の営利目的の業務が生じるかもしれない」との危惧や、制度が「悪用され

るケースがおおくなる。形式的面接、書類の審査が重視されて、実態把握がおろそかとなり不正受給が増え、規律の喪失、倫理観の欠如した状態が生じる可能性がある」と信頼性にかけることを問題視した回答や、「守秘義務違反による損害賠償請求をされたときに保障の面で民間では不安が残る」などを指摘する回答も見られた。

その他、数としては少ないものの、「業務分割し委託することで、職員数が減らされ、一層の負担増につながる」「ケースワーカーからケースが離れていく」「福祉事務所としての機能が低下する」「ケースワーカーの技能向上が望めない」「ケースワーカーにとってはどれも必要な経験」など、現在の福祉事務所や職員への影響を理由としてあげているものもあった。

また、委託先の専門性に関する問題も数件挙げられていた。「複雑な問題を抱えたケースが多く、生活全般にわたる業務なので外部委託では困難」とい考えや、高い専門性が要求されるにもかかわらず、「安い委託費用で専門性の高い職種が確保できるとは思わない」「被保護者の権利を守るセンスが維持できないのでは」との危惧も挙げられていた。

図表 33 主たる外部委託できない理由

理由の分類	記述内容
守秘義務・プライバシーの問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個人情報保護の徹底が困難</li> <li>・個人情報の悪用の危険性が高まる</li> <li>・契約や法整備をしても守られない現実がある</li> </ul>
法の趣旨や理念上の問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法定委託された地方公共団体が行うべき</li> <li>・公的扶助であるので官民分業では国民の理解が得られない</li> <li>・委託は行政責任の放棄になる</li> <li>・公的立場としての一定の強制力が必要、公務員だからこそできる</li> </ul>
部分的に切り離すことは不可	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一貫した処遇が難しくなる</li> <li>・どの業務も、ケースの理解のために必要なもの</li> <li>・保護の決定と自立助長は一体的に行う方が効果的</li> <li>・業務の流れが分断され非効率になる</li> <li>・公正さ、適正さに欠け、統一性が保たれない</li> </ul>
民間に対する危惧	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公的立場だからこそできるもので、民間になじまない</li> <li>・裁量性を認められている福祉事務所だからこそできる業務であり、委託先では迅速な対応ができない</li> <li>・画一的な面接の実施や実態把握がおろそかになるなど規律の喪失や倫理観の欠如が危惧される</li> <li>・民間企業は、利益誘導、癒着、利潤追求など信頼できないことが多い</li> </ul>



<問17、18 外部委託に際して整備されるべき法律上の問題と、外部委託できない理由とに関する考察>

問17と18より、外部委託の可能性について検討の余地がありの立場をとるものも、反対の立場をとるものも、同様の問題を重要であると認識していることがうかがえる。すわなち、「プライバシー保護に関する問題」を最も重要であると認識していること、更には、生活保護業務は被保護者の状況を全体的に把握する必要がある、トータルな視点で迅速に支援が展開されなければならないこと、最低生活の保障と自立助長が一体的に行われる必要があると考えていること、法を適切に運用しなければならないことなどである。公的責任において行われるべき最低生活保障と被保護者の自立助長への支援であるケースワークはどのようにあるべきかという問題への言及であるようにも感じられる。

委託の可能性ありとする考え方は、これらの問題点を克服するため委託先に対してプライバシー保護に関する義務や罰則を課すことや、委託先選定への要件を明確にし業務内容や資格要件を規定したり、関係機関の連携の徹底を図る仕組みを作ること、業務遂行に関する評価や監視システムを整備し、被保護者の権利保護や救済の仕組みを整備することで、委託が一定可能となるとの考え方を持っている。

他方、委託に対して反対の考え方を有しているものは、個人情報の漏洩や業務の非効率性など、委託することによって生じる弊害や危惧を第一の理由として反対の立場をとっている。さらに、法の趣旨や理念からして公的責任の下に行うべきものであることや、民間に対する理念上の問題、法の効果としての問題に疑問や不信感があることを理由としてあげている。また、業務の分業化が非効率化に結びつき、最低生活保障ならびに自立助長の効果を損なうものとして認識していることがうかがえる。

これらのことより、今後生活保護業務の外部委託に関する議論において、重要な論点が浮き彫りにされたのではないだろうか。

#### 4. 日ごろ感じていることの自由記述（問19）

有効回答数713のうち、497件が問19の自由記述欄に記入しており、多くが長い文章を厭わずに書いている。このことは、自らの業務や、職場、またその根拠となっている生活保護法に関する回答者の関心度の高さを現していると言えよう。

記述の内容は大きく、法制度そのものについて、保護の基準・適用について、運用や実務面について、専門職配置や人員など職場の問題について、受給者のモラルに関する問題についてなどに分けられる。

以下、その具体的な記述を紹介する。

##### 【法制度そのものについて】

「法制定時の社会状況と現在は実態が違い過ぎる。厚労省も実態把握をすべき、法改正が必要」

「生活保護制度の疲弊を感じる。入りやすく出やすい生活保護制度への変換が必要」

「生活保護は国の義務だと思うので、適正な実施を図るため、厳格にケースワーカー一人当たりの担当者数を定め、福祉の充実を図るべきだと思う」

「生活保護制度の大きな見直しが必要。最低生活保障を目的とし、ケースワーク機能を切り離す必要がある」

「本人が自立する意欲が無いのに、自立に導くのは現行法や現行実施要領では難しい」

##### 【保護基準・法の適用について】

「低所得者との逆転現象の是正の必要性を感じる」

「保護に甘えて勤労意欲を失わせている弊害あり、自立を目指すものになっていない」

「国民年金の満額支給額が保護基準を下回っていることも問題」

「国民年金未納者が最終的には保護になることを考えると、制度のあり方に疑問を感じる」

「扶養義務者間の相互援助の考え方が希薄になってきており、安易に制度に頼る傾向が顕著になってきている」

##### 【法の運用や実務面】

「国が一様に最低生活を保障するものでありながら、県や福祉事務所の間で保護方法に違いがありすぎる」

「担当ケース数の増加に加え、適正実施にもとづいて様々な取り組みや報告物、資料提出が求められ忙しくなる一方」

「生活態度、習慣、性格、能力などすでに確立している人たちに、どのような処遇方針を持ってしても改善はなかなか見られないのが現状。ケースワーカーが受給者の責任

者と思っている関係機関がある」

「経済状況の悪化を背景に、ケースは増加の一途。一ケース申請が出れば、数十箇所への調査の実施、疑念の照会など業務がどっと増える。この間一般業務も家庭訪問も予定通り進行しない。事務的に処理できないことだらけ。ここに書ききれない。」

「各ケースに対して、公平性が確保されているか判断しにくいことがあり、精神的に負担を感じることもある」

#### 【専門職配置や人員など職場の問題について】

「生活保護現業員は、大変な部分もあるが、やりがいのある仕事であると思うし、人間の幅も広がった。生保の仕事が嫌われるのは、生保法の制度・運用に多くの矛盾があるからではないか。」

「ストレスが蓄積する職場、仕事への意欲が生まれにくい。専門性が培われにくい正直魅力的な業務とは思えず、自らが希望してこの業務につく人をほとんど見かけない。」

「委託を考える前に、適切なケース配分とスーパービジョン、グループスーパービジョンを確保していくことが、より実効性が高い」

「今は燃え尽きる一歩手前で仕事に情熱を感じなくなってきた」

「知識のない科目主事では対人援助技術が不足、組織としても重要性を理解していない。左遷用の職場になっている、新規採用者の配属が多い、専門性がない上に研修体制が不十分」

#### 【受給者のモラルについて】

「何が何でも保護を受けようとして、事前に準備してくる者もある。そんな人たちを相手にして不毛である。本当に困っている人たちはほんの一握りである」

「アリとキリギリスではないが、多くはキリギリスを保護しているように感じる」

「国民としての義務を果たさずに、権利ばかりを主張する」

「医療費に関して自己負担が無いので、受診放題である」

「毎月安定した収入が入るため、現状に安住し就職意欲を喪失している」

記述の内容は広範に及び、福祉事務所の生活保護行政、業務が非常に多くの問題を抱えていることを如実に物語っている。国民の最低生活を保障する生活保護法の趣旨を理解し、職責を重く認識している現業員がさまざまな矛盾や業務の複雑化、多量化、抱えるケースの困難化によって燃え尽きてしまいそうな過酷な現実も垣間見ることができた。その叫びは、あまりに多様であり、まとめることができないほどの深刻さも併せ持っている。その背景には社会情勢の問題、法制度そのものの抱える矛盾、実施体制上の問題、公務員という職場の体制問題、現業を担う者の専門性の問題などが複雑に絡み合っていることを感じさせる記述が多かったように思う。

外部委託の可能性に関する調査を通して、福祉事務所や生活保護業務に内在する多くの問題を問19の自由記述は物語っている。その詳細は、【参考資料】③自由回答一覧を参照していただきたい。

## 第4章 生活保護業務の民間委託に関する一考察——法的可能性とその課題

(原田 啓一郎)

### I はじめに

これまで、現場職員である現業員の専門性向上に対する絶え間ない努力により、生活保護業務は運用されてきた。しかし、昨今の社会・経済状況をうけて現業員の数が制約されるなか、処遇困難ケースの増加、申請件数の増加などにより、ケースワークにおいて専門性が十分に発揮できない場面が多くなってきている。処遇困難ケースの増加により、ケースワークは生活保護業務をつかさどる者のみが行なうだけでは十分な効果を挙げることは難しくなっている。このような処遇困難ケースが増加しているなか、ソーシャルワークは従来の福祉事務所だけでは対応しきれなくなっているため、ケースごとに対応した専門的知見を取り入れたケースワークが求められている。

ケースワークにおける専門性をより向上させるために、不足している現業員の確保や研修制度の拡充もさることながら、例えば、福祉事務所に社会福祉士などの福祉関係有資格者を現業員として配置することが考えられる<sup>1</sup>。また、ひとつの可能性として、生活保護業務の一部、とりわけケースワークの一部を民間独立専門職などに民間委託をすることも考えられる。もっとも、今日の生活保護が直面する社会問題は、単に業務を専門性の有するものに委託するだけで解決されるものではないが、生活保護業務における専門性を向上させる様々な選択肢の可能性を検討することは、今後の生活保護業務の改革にあたって、あながち無駄な作業ではなかろう。

そこで、本章では、本研究のアンケート調査結果に関する理論的考察として、法的視点からみた生活保護業務の民間委託の可能性と課題の検討を目的とする。なお、嘱託職員の雇用などによる外部委託は本研究の主とした対象としていないので、本章の検討では対象とせず、民間事業者や民間独立専門職などに委託を行う民間委託のみを本章の検討対象としている。

### II 地方公共団体の業務としての生活保護

#### 1 国家責任の原理

いうまでもなく、生活保護制度は、「日本国憲法第 25 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、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、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」(生活保護法(以

---

<sup>1</sup> 東京都「生活保護制度改善に向けた提言～安心と自立を支える仕組み(セイフティネット)の構築に向けて～<試案>」(平成 16 年 6 月)では、総合相談員(社会福祉士など)、就労支援専門員(ハローワーク ON など)、メンタルケース支援員(保健師など)、医療ケア専門員(医療ソーシャルワーカーなど)といった専門的なノウハウを持つ人材を福祉事務所に配置できるよう、国庫負担金として安定的な財政措置を講ずる必要性があることを指摘している(同報告書 31 頁参照)。

下、「法」という) 1 条) ものである。その保護は、国の直接的責任において行なわれる<sup>2</sup>。具体的な保護の実施は、都道府県知事、市長及び社会福祉法に規定する福祉に関する事務所(以下「福祉事務所」という。)を管理する町村長が行なうものとされている(法 19 条)。

## 2 国と地方の事務分担

### (1) 国の権限と役割

具体的に、国は、生活保護基準の設定(法 8 条 1 項)、保護施設の最低基準の設定(法 39 条)、都道府県・市町村に対する事務監査(法 23 条)、都道府県に対する保護施設の改善命令(法 45 条 1 項)、指定医療機関等の指定、監督等(国設置の医療機関等の場合)、保護の決定・実施に関する不服申立て(再審査請求等)を行なうことになる。

### (2) 都道府県等の権限と役割

法 1 条は「国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い」と規定し、生活保護は国の事務であることを明示している。この制度が現実的な行政制度として運用されるために、国と地方公共団体を通じた実施体制が確立されている。機関委任事務の時代には、国の事務である生活保護に関して、地方公共団体の長は機関委任事務により、国の機関として生活保護の実施を義務付けられていた。機関委任事務は、国の事務であって、これが地方公共団体の長に委任されたものであり、長に委任された事務は国の事務としての性格を保持し、その限りにおいて地方公共団体の長は国の機関となる事務である<sup>3</sup>。機関委任事務の功罪については、種々論じられるところであるが、生活保護事務の機関委任事務化は、全国民に最低生活を保障する事務は国に最終的な責任を負わせる必要があるという意味で肯定的に評価することもできる<sup>4</sup>。

その後、1999 年に制定された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(いわゆる「地方分権一括法」)では、機関委任事務が廃止され、保護の実施については、第一号法定受託事務とされることとなった。第一号法定受託事務は、「法律またはこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律またはこれに基づく政令に特に定めるもの」(自治 2 条 9 項 1 号)とされる。法定受託事務は、法律に定められて、国の事務が地方公共団体の事務とされた、あるいは、地方公共団体が国の事務を受託することを法律上義務付けられたというものではない<sup>5</sup>。

法定受託事務としての生活保護事務は、具体的には、保護の決定・実施、市町村に対す

<sup>2</sup> このことは、国家責任の原理として基本原理の一つに挙げられる場合がある。例えば、神長勲「公的扶助」石本忠義・田中館照橘・園部逸夫編『社会保障行政法』(有斐閣、1980 年) 560 頁、西村健一郎『社会保障法』(有斐閣、2003 年) 494 頁など参照。

<sup>3</sup> 塩野宏『行政法Ⅲ〔第二版〕行政組織法』(有斐閣、2001 年) 130 頁。

<sup>4</sup> 堀勝洋『福祉改革の戦略的課題』(中央法規出版、1987 年) 11 頁。

<sup>5</sup> 塩野宏(2001) 128 頁参照。

る事務監査（法 23 条）、保護施設の設置、設置認可、監督等、市町村に対する保護施設の改善命令等（法 45 条 2 項）、指定医療機関等の指定、監督等（国設置の医療機関等の場合）、保護の決定・実施に関する不服申し立ての処理（審査請求等）である。

地方分権一括法では、法定受託事務のほかに自治事務が新たに設けられた。自治事務とは、「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のもの」（自治 2 条 8 項）であり、事務範囲の控除方式で定義されているに過ぎない。自治事務は、生活保護業務のなかでも重要な事務であるので、章をあらためて保護の実施・決定過程のなかで考察を行う。

### Ⅲ 保護の実施・決定過程にみる生活保護業務

#### 1 保護の決定・実施の過程

生活保護業務を生活保護の実施過程に区分して、各段階で行われる業務をみることにする<sup>6</sup>。

##### （1）受付段階（法 27 条の 2）

生活保護の申請に際して、福祉事務所の窓口において生活相談を行うのが一般的である。福祉事務所におけるこの相談は、ソーシャルワークにおけるインテーク段階を意味する。この相談から、実際に申請にいたる場合と、他の制度の利用に移行するという手続きがとられることもある。この段階では、面接員が窓口でその相談業務にあたる。

面接員は、主訴を確認するとともに、相談内容を明確にし、相談内容に関して利用できる機関などを説明し、申請意思の確認を行う。さらに、保護の適用に至らない場合には、他方他施策の活用を通して必要な手続きを行うとともに、他機関への連絡や担当者との連絡を行う。

この段階における申請者の相談は、「要保護者から求めがあつたときは、要保護者の自律を助長するために、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」とする法 27 条の 2 の相談・助言にあたるということが出来る。ここにいう要保護者とは、「現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある者」（法 6 条 2 項）を意味するため、保護の開始決定前の相談・助言も生活保護業務の一部とされる。

##### （2）申請段階

###### ① 申請の受理（法 7 条）

生活問題の状況および保護の適用に関する内容を踏まえ、要保護者の申請の意思を確認をした上で、面接員は要保護者からの申請を受理する。その際、面接員は、相談窓口で要保護者がどのような援助を求めているかを明らかにするような面接を進め、申請を受理した場合には、地区担当員による調査を経て保護の要否が決定されることを説明し、本人の同意を得ておくことが必要である。

###### ② 訪問調査（法 28 条）、関係機関調査（法 29 条）

<sup>6</sup> ここでは、岡部卓『福祉事務所ソーシャルワーカー必携』（全国社会福祉協議会、1998 年）16 頁に示された生活保護実践の枠組みを参照して段階を区分している。

補足性の原理に基づいて保護の要否を判定するために、その資料となる資力調査が必要となる（法 4 条）。その方法は、原則として訪問調査となり、保護の実施機関が当該官吏員に対して行わせる立入り調査権の行使となる（法 28 条）。

また、保護の実施機関及び福祉事務所長は、申請者本人への面接以外にも民法上の扶養義務者への扶養照会や関係機関への調査を実施する（法 29 条）。当該調査は、要保護者またはその扶養義務者の資産および収入の状況につき、官公署に調査を囑託し、または銀行、信託会社、要保護者若しくはその扶養義務者の雇主その他の関係人に、その報告を求めることができる。

### ③ 要否判定・保護の決定（法 24 条）

世帯訪問調査と関係先調査を確認し、保護の要否を判定する。保護の実施機関は、保護が必要と判断された場合、保護の種類、程度および方法を決定し、申請者に対して書面にて、これを通知しなければならない（法 24 条）。保護の実施機関は、保護の決定理由を明確にして（開始及び却下の具体的な理由の記載）、保護決定調書（住所世帯構成等の基本事項のほか、保護の種類別扶助額、保護の方法、開始日等）を作成する。

#### （3）受給段階

地区担当ソーシャルワーカーが、被保護者に対して行うべき事項として、次の点が挙げられる<sup>7</sup>。

- ① 利用者の経済状況に則して収入認定を行い、扶助費を提供すること
- ② 利用者の生活実態に則して生活保護法や他方施策などの活用を行うこと
- ③ 相談援助および医療サービスを提供すること
- ④ 家族、親族などの人間関係の調整や新たな関係性の構築などが図れるよう側面から支援すること

これらを実施する際には、金銭給付とともに、その世帯に対する自立のための援助計画（処遇方針）を明確にして、常にその見直しを行なう必要がある。

受給段階では、これらを保護の実施機関が行なう態様として「指導及び指示」（法 27 条）と「相談及び助言」（27 条の 2）に区分している。

#### （4）保護の見直し・廃止

見直しの結果、保護の必要性がないと判断された場合には、速やかに、保護の実施機関は保護の廃止決定を行う（法 26 条）。保護の廃止に際しては、書面をもって被保護者に通知しなければならない。

## 2 生活保護業務の法的性質

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

---

<sup>7</sup> 岡部卓（1998）37 頁参照。



言」(法 27 条の 2) に区分することができる。

(1) 保護の開始及び変更(法 24 条)、保護の停止及び廃止(法 26 条)

法 24 条および法 26 条に規定する行為は、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。保護の開始決定までの判断にあたっては、先にみたように、申請受理後、訪問調査を行い、その資料をもとに保護の要否の判定を行い、保護の決定を行う。そこでは、①訪問調査による事実認定、②事実認定の構成要件への当てはめ、③保護の開始決定の処分や保護内容の決定をおこなう、行為の選択が行われている<sup>8</sup>。

(2) 指導又は指示(法 27 条)

地方分権一括法では、機関委任事務が廃止され、法定受託事務と自治事務に分かれた。これを受けて、生活保護法では、法 27 条第 1 項の「指導又は指示」を地方自治法 2 条第 9 項に規定する法定受託事務として、また、法 27 条の 2 の「相談及び助言」を地方自治法 2 条第 8 項に規定する自治事務とされた(法 84 条の 4)。これらの規定は、事務の帰属主体を決する基準としてではなく、第一義的には、国の地方公共団体に対する関与、または都道府県の市町村に対する関与の手法の相違を明示したものとして評価することになる<sup>9</sup>。そして、保護の実施機関からの働きかけのなかに性質の異なるものがあるということを前提にしていると評価することができる<sup>10</sup>。

法 27 条 1 項の指導・指示の法的性格については、地方分権一括法による法 27 条の 2 の規定が制定される以前から論点とされており、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、行政指導であるか、学説では議論が分かれていた<sup>11</sup>。法 27 条に基づく指導・指示の法的性格については、「62 条に基づく不利益処分の手続という生活保護法の仕組みを考慮に入れても、……行政指導にすぎないと考える」<sup>12</sup>とするもの、法 27 条は「権利義務関係を一方的に変動させる力という意味での規律権力は発動されていないものの、行政と私人の関係の前提におかれるべき条件に関する行政の判断に、当該関係が持つ要請から例外的に通用力が認められる行為形式」であり、「通用力が『拡張・転用』された行政行為と理解すべきであろう」<sup>13</sup>とするものなどがある。

これに対し、秋田地裁平成 5 年 4 月 23 日判決では、法 62 条 1 項において指導及び指示に従うべき義務を被保護者に課していること、同条 3 項において不利益処分を課することにより指導・指示の内容を強制的に実現する手段を予定していることから、法 27 条に基づ

<sup>8</sup> ここでは、行政庁の判断過程の枠組みにつき、塩野宏『行政法 I [第三版]』(有斐閣、1999 年) 109 頁を参照した。

<sup>9</sup> 宇賀克也『地方自治法概説』(有斐閣、2004 年) 76 頁。

<sup>10</sup> 同旨、太田匡彦「生活保護法二七条に関する一考察」『行政法の発展と変革 下巻』(有斐閣、2001 年) 622 頁、注(80)を参照。

<sup>11</sup> 太田匡彦(2001) 597 頁以下。

<sup>12</sup> 前田雅子「生存権の実現にかかわる行政裁量の統制」社会問題研究 46 巻 2 号(1997 年) 38 頁・注(28)を参照。

<sup>13</sup> 太田匡彦(2001) 616 頁。

く指導指示であっても、場合によっては、その内容が被保護者に対し一般的抽象的に生活上の努力義務を課するにとどまることもあり得るし、その場合には、右指導指示に従うべき義務の性質が抽象的な努力義務となることもあり得るとしつつも、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<sup>14</sup>。

### (3) 相談及び助言（法 27 条の 2）

従来の社会保障法学説や行政解釈では、個別的な対人援助としてのケースワークの一環である相談及び助言の法的根拠は法 27 条 1 項に求めていた<sup>15</sup>。しかし、法 27 条の 2 の新設により、「被保護者からの求めがあった」場合の相談及び助言については、同条にその法的根拠を求めることとなった。法 27 条の 2 にいう「相談及び助言」は自治事務として位置づけられる。その内容は、自治事務とは、「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のもの」とされているため、法 27 条の 2 にいう「相談及び助言」は生活保護行政における法定受託義務の内容の確定を待って決定される性格のものである。地方自治体は自らの裁量と権限によって相談援助業務の充実を図ることができるようになったといえよう。

しかし、「被保護者からの求めがあった」場合とは、被保護者に対する情報提供を示すものであり、これまで議論がされてきたケースワークの相談及び助言、すなわち、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、法 27 条の 2 にその法的根拠を見出したい<sup>16</sup>。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<sup>17</sup>、あるいは生活保護の目的として「自立の助長」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<sup>18</sup>などが学説では示されている。

## 3 保護の実施における自立援助事務の分離

先にみたように、法 27 条の 2 の規定で「相談及び助言」を自治事務とすることにより法的根拠が与えられた。地方公共団体は自らの裁量と権限によって相談援助業務の充実を図ることができるようになったといえよう。このため、職員の事務量の適正化のみならず、福祉事務所としての組織や業務などの体制づくりの創意が求められ、より専門性をもった人材の確保が地方公共団体に求められよう。

<sup>14</sup> 秋田地判平成 5 年 4 月 23 日判時 1459 号 48 頁

<sup>15</sup> 河野正輝「生活保護法の総論的課題」社会保障法 7 号（1992 年）73 頁

<sup>16</sup> 同旨、須藤陽子「地方分権と生活保護行政」自治総研 257 号（2000 年）28 頁。

<sup>17</sup> 太田匡彦「支給された生活保護費と障害年金を原資とする預貯金を収入と認定し、生活扶助費を減額する保護変更処分が生活保護法 56 条にいう『正当な理由』を欠き、違法として取り消され、また関連する 27 条 1 項に基づく指導・指示が無効とされた事例」自治研究 71 卷 7 号 127 頁以下。

<sup>18</sup> 須藤陽子（2000）34 頁。

法律上、「相談及び助言」といった自立援助事務への法的根拠の付与は、社会保障法学における「補完的所得保障純化論」を想起させる<sup>19</sup>。すなわち、現行生活保護制度における金銭給付とケースワークの未分離を矛盾として捉え、ケースワークを社会福祉に移行し、生活保護制度を所得保障に純化することを求めるものである。この学説に対しては、立法政策論としては検討の余地があるかもしれないが、その一方で、憲法 13 条が人格的自立権を包括的に保障する規定であり、25 条がその積極的側面にかかわると捉えるという見解を前提にし、人格的自立の観念は、立法指針及び解釈基準たる生存権の規範内容として捉えられることに留意すれば、自立援助を保護給付とあわせて実施することも憲法が要請しているといえなくもなく、そうすると、従前行われてきた自立援助業務を公的責任から単純に排除する立法政策論は、制度後退であるという感は否めないとする見解がある<sup>20</sup>。

このように、自立援助業務を分離することには、生活保護制度における公的責任論から法的課題が指摘されているが、その一方で、現行実施体制の専門性の実情を鑑みれば、被保護者の一定層を占める精神保健分野の被保護者に対する専門的なソーシャルワークの実施や、自立生活の困難なホームレスの人など特別な生活問題を抱えるケースなどの生活問題類型ごとのソーシャルワークの実施などの必要性は否定できない状況にある。このような状況の下では、これまで法が予定していた福祉事務所を基盤とするジェネリックな援助業務に加え、専門・個別的な援助業務が求められているように思われる。保護の決定・実施と自立援助が保護実施主体により一体的に実施することが予定されているなかでは、法定受託事務である保護の決定・実施にかかる国の判断と、自治事務である自立援助の観点からの保護実施主体の決定・判断とが対立することも予想されるが、自立援助に関する事務の自治事務化は、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る。

#### IV 民間委託の可能性と課題

##### 1 民間委託の可能性のある業務

法律に特段の定めがない委託事務事業について、行政法学では伝統的に規制行政と給付行政に区分して説明がなされていた。すなわち、給付行政の執行であればそれを民間に委託することは可能であるが、規制行政については、行政固有の権能であり、その執行を民間に委託することはできないとするものである。生活保護の場合、規制行政に当たるのは、保護の決定及び廃止である。この保護の決定及び廃止の権限は、実施機関である都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長にあり、委任はその管理下にある行政上に限ると限定されているために、現行法上では、その権限自体を民間に委託することは困難である（法 19 条）。そうすると、民間委託の可能性のある事務としては、「自治事務」に限定

<sup>19</sup> 河野正輝（1992）・66 頁以下参照。

<sup>20</sup> 前田雅子「社会保障制度改革における生活保護法の課題」社会保障法 14 号（1999 年）5 頁参照。

され、法定受託事務であり、「公権力の行使」を伴う法 19 条のような業務は民間委託の適用外と解することも可能であろう<sup>21</sup>。

しかし、保護の決定及び廃止の権限は、本質的にはケースワーカーが収集した情報に基づく現場の判断に基づかざるを得ない。それを、あくまでも現場の判断は情報提供に過ぎないとし、決裁する福祉事務所は保護の決定及び廃止の権限を行使しているのであると説明することは、形式論的であるきらいがある。この場合、「公権力の行使」の具体的な内容を、実質的な判断とみるか、形式的な押印とみるか、議論が必要なところであり、民間委託の可能性と限界を検討する前提となる議論であろう。

このような議論を検討するにあたって、保護の開始決定という行政処分の違法性が争われる場合、それに必要な事実認定を行う訪問調査の問題の考慮如何が問われることになる。事実誤認は従来裁量権の踰越・濫用の一事例として扱われてきたが、そこで中心的に問題とされていたのは、行政庁の事実に対する認識・評価そのものの違法性であった。これに対し、調査活動の懈怠は、要件事実の認定そのものに関してではなく、要件認定の適正性を確保するための手続きに関連してその違法性が認められる場合がある<sup>22</sup>。調査活動の懈怠につき、裁判所は、行政庁の事実認定における実態的な認識・評価の誤りを指摘しているのではなく、調査活動の不十分さによる要件認定の信頼性の欠如を問題とする<sup>23</sup>。

以上を鑑みると、訪問調査（法 28 条）や関係機関調査（法 29 条）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、その調査の内容および態様は、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することができる。このため先のⅢ-2 で示した保護開始決定にかかる事務である申請受理や調査、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べき業務であると理解することが望ましいと思われる。したがって、これらの前提にたてば、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よう。なお、このことは、法 29 条の関係機関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について、福祉事務所に配置される嘱託職員に行わせるほか、民間に委託を行う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ところであり、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。

---

<sup>21</sup> もっとも、生活保護の決定・実施を自治事務とすることが可能であるとする見解では、このような区分は必要なかろう。自治体職員の立場から右見解を論ずるものとして、「生活保護における地方分権」年報自治体学 10 号（1997 年）168 頁参照。

<sup>22</sup> 一般廃棄物処理業の不許可処分につき、福岡高判昭 59・5・16 行集 35 卷 5 号 600 頁、タクシー運賃値下げ訴訟につき、大阪地判昭和 60・1・31 行集 36 卷 1 号 74 頁など。

<sup>23</sup> 山村恒年『行政過程と行政訴訟』（信山社、1995 年）54 頁以下。