

委員提出資料

新保委員 P 1

奥田委員 P 8

生活保護における ケースワーカーの役割

新保美香(明治学院大学)

“ケースワーカー”とは？

社会福祉法第15条に規定される、福祉事務所で「**現業を行う所員(現業員)**」のことをさす。旧来から、一般的に「ケースワーカー(CW)」と呼ばれている。同条第4項には「現業を行う所員は、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。」と定められている。

また、同条第6項には、現業を行う所員は「**社会福祉主事**でなければならない」と規定されている。

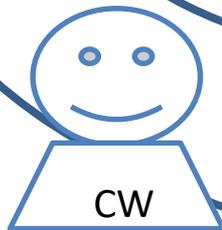
ケースワーカーの役割 (1)

憲法第25条の理念(生存権)の具現化(生活保護法第1条)

法の目的(法第1条)

最低生活保障

自立の助長



要保護者への相談助言・法の目的を達成するための相談援助・調査・保護の決定実施・自立支援等

生活保護実施の態度

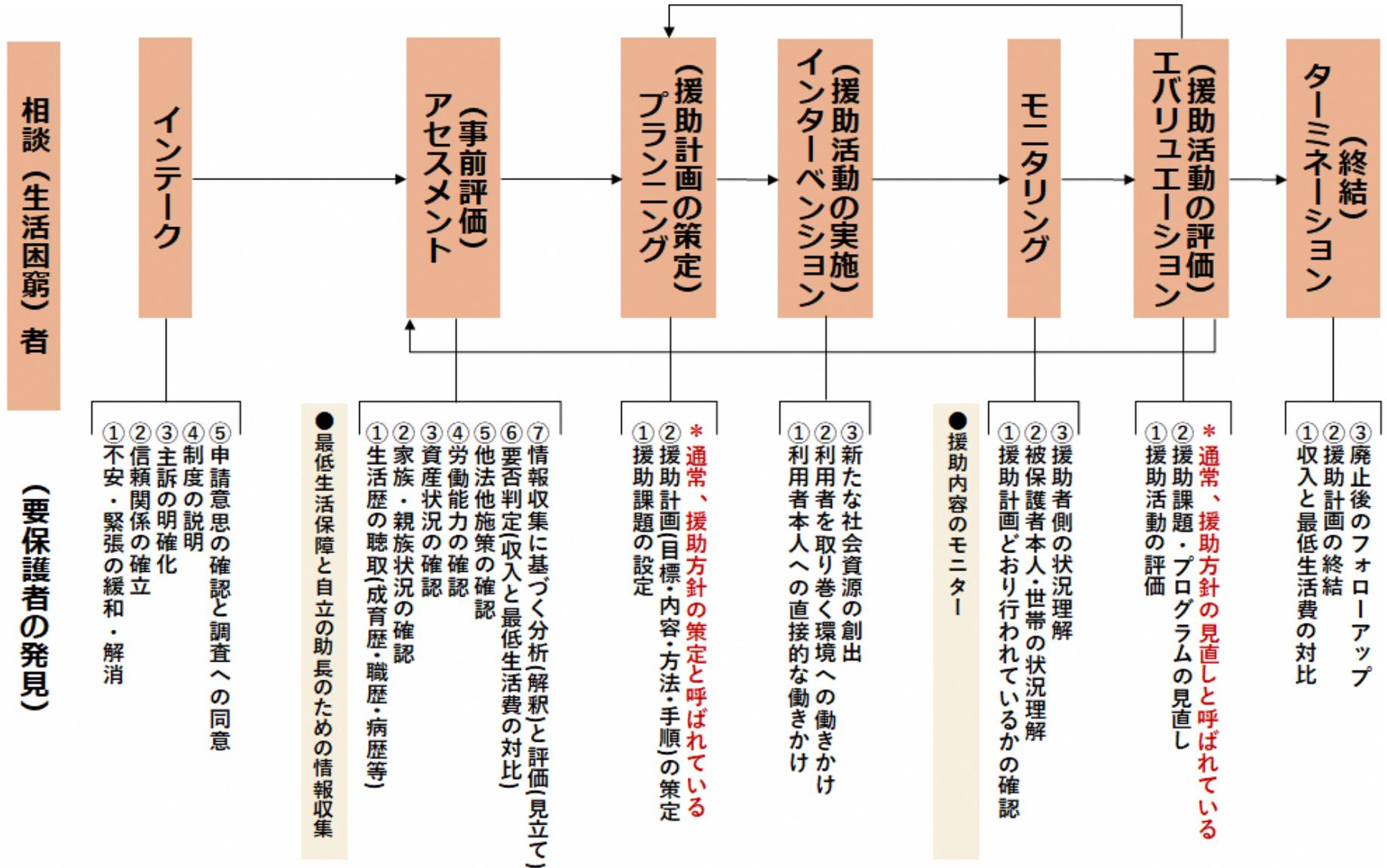
『生活保護手帳 2021年度版』中央法規出版、P2～3。

「あたたかい配慮のもとに生きた生活保護行政を行うよう、特に次の諸点に留意のうえ、実施されることを期待するものである。」(P2)

【生活保護実施の態度】

1. 生活保護法、実施要領等の遵守に留意すること。
2. 常に公平でなければならないこと。
3. 要保護者の資産、能力等の活用に配慮し、関係法令制度の適用に留意すること。
4. 被保護者の立場を理解し、そのよき相談相手となるようにつとめること。
5. 実態を把握し、事実に基づいて必要な保護を行うこと。
6. 被保護者の協力を得られるよう常に配慮すること。
7. 常に研さんにつとめ、確信をもって業務にあたること。

<生活保護における相談援助活動の枠組み>



ケースワーカーの役割 (2)

第4条 保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。

1. 生活保護法第4条(補足性の原理)にもとづき、所内面接、訪問調査(家庭訪問・病院施設等関係先訪問)、法第29条による各種調査等、多岐にわたる調査を通じて個々の世帯の状況や需要を把握し、それに応じて保護の決定・変更・停止・廃止を行う。
2. 「最低生活保障」と「自立の助長」の両面からアセスメントを実施。生活保護以外の支援やサービスの利用も含め、被保護者本人の主体性、意向を尊重しながら「援助方針」を策定し、援助活動を実施する。実施要領上「関係機関と必要な連携を図ること」とされており、関係機関との連携・協働による相談援助活動が行われる。

⇒ 被保護者への相談支援は生活保護制度だけでは完結しない。

ケースワーカーの役割 (3)

1. ケースワーカーが、法の目的を達成するための諸業務を行うためには、社会福祉に関する知識、援助技術が不可欠である。(このためCWは社会福祉主事であることが求められていると考えられる。)

“ケースワーク” ⇒ 法の目的達成に必要な相談援助・支援。

2. ケースワーカーが行う“ケースワーク”は、個別課題ごとの課題解決のための専門性を要する相談支援やサービスとは異なる。ケースワーカーの主な役割は、利用者が必要とする他施策による相談支援やサービスが利用できるようコーディネートし、連携・協働しながら、本人の意向を尊重した相談援助・支援を実施すること。

⇒個々の利用者の状況に即して「他施策による相談支援・サービス」が、他の住民と同様に利用できることが重要。

ケースワーカーの役割(まとめ)

1. 「被保護者」にかかわるすべて(家族的機能・個別課題解決のための専門的な相談支援)を、ケースワーカー(CW)に求められても、本来の役割とは異なるため対応が難しい。
2. CWに「管理者」「指導者」としての役割が求められることが少なくないが、こうした求めが、利用者との関係構築の妨げとなり、利用者に不利益をもたらす。CWも援助者・支援者である。

(指導及び指示) 生活保護法第27条

保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。

2 前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。

3 第一項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。

3. 「被保護者への対応はすべてCWに」という流れが、利用者とCW(生活保護制度)の「孤立」につながっている。
4. 制度およびケースワーカーの役割への理解が不可欠である。また、理解を促進するための取組みの推進が期待される。

コロナ禍における 生活困窮者自立支援現場の声 と私の意見

2022年6月17日社会保障審議会部会

NPO法人抱樸 奥田知志

現場の声

- 福岡県下の自立相談事業所14カ所のスタッフから聞き取り
 - テーマは以下の6点
 - (1) 緊急貸付や特例貸付の課題
 - (2) 自立支援金の課題
 - (3) 対象の問題
 - 「最低ライン以下」の人が窓口に来ていることについて
 - (4) 生活保護の課題
 - (5) 住居確保給付金や自立支援金など給付での現場の混乱
 - (6) 生活困窮者自立支援制度の課題
- ※聴取した意見を奥田がまとめたもの（原文のままではない）

(1) 緊急貸付や特例貸付の課題

- ①困窮状況から抜け出す見込みが立たない状態で貸付を行うことで問題が先送りになった。
- ②貸付金が借金に終わる。困窮者に対する支援が貸付でよいのか。
- ③早期に生活保護に移行すべきだったのではないか。
- ④収入以外の税や家賃の滞納状況など把握できない。世帯の収入の把握も困難。
- ⑤対象者の増加で伴走型支援ができない。相談支援が成立しない。
- ⑥福祉貸付の主旨ではなく、単に貸付を求めている。単なる給付手続きの窓口となった。貸付が終わると相談に来ない。不承認が相談の切れ目となった。(金の切れ目が縁の切れ目)
- ⑦償還免除にならない人への自立支援に向けた相談支援体制の構築が必要。
- ⑧住民票所在地、生活保護は現在地。一致しない人が存在する。
- ⑨「非課税世帯償還免除」の情報が入り「非課税になる程度の仕事」を探すケースあり。一方で返済免除の情報を知らない人もおり、情報格差が出ていた。

(1) 緊急貸付や特例貸付の課題-2

- ⑩収入減少だけで借入が出来たので必要のない人まで借入した。
- ⑪貸付により一時的に滞納や債務が解消したが、根本解決にはならない。
- ⑫社会福祉協議会と自立相談の連携の強化が必要。
- ⑬返済可能な人が貸付を受けるべき。しかし、あの時点で「返済可能」と言えた人はどれだけいたか。
- ⑭貸付が目的となり、自立支援の提案に意欲的でない人がいた。
- ⑮償還期間中に家族構成が変わり経費（支出）が増えることもあり、収入だけで償還免除を判断してよいのか。
- ⑯現金が手渡し、当座の生活の支えになった。助かった人は多かったと思う。特に自営業など。
- ⑰世帯分離をして再貸付などする人がいた。

(1) 緊急貸付や特例貸付の課題- 3

- ⑱給付が加わったことで支援現場が殺伐とした。
- ㉑外国籍の相談者が増加。留学生はほとんどが延長不承認で次の手がない。
- ㉒相談者増で人が足りない。相談員に過重な負担。ストレス。
- ㉓返済可能かが判断材料となり不承認となる。他の支援がない。
- ㉔返済免除を基準で収入抑制を考えるモラルハザードが起きている。
- ㉕貸付は、生活保護申請に比べて気持的にハードルが低い。
- ㉖償還を理由に貸付を断念する。
- ㉗二人以上20万円の一律基準は多人数世帯にとってどうなのか。
- ㉘減収額以上に借りられ生活水準が上がった世帯あり。貸付の意義が問われた。

(2) 自立支援金の課題

- ①要件が生活保護基準と変わらず利用できない人が多い。自立支援金の目的は何か。もう少し柔軟にならないか。
- ②収入は基準以上だがローンなどその他の費用で苦しい人が対象から外れた。
- ③自営業者の収入の把握が困難。
- ④コロナ後に本業の回復を望む方への求職始動は無理。転職ではなく、この時期をしのぐ副職が必要。
- ⑤給与所得者で手当等の減収の方も転職は不可能。
- ⑥要件確認に追われ相談支援が出来ない。相談員との関係構築困難。
- ⑦給付業務はジャッジするような場面が多い。これまでにはない風景。
- ⑧世帯分離している人もいて要件が合わない。

(2) 自立支援金の課題-2

- ⑨特例貸付と自立支援金の収入要件のギャップにより、特例貸付終了者及び不承認者がスムーズに自立支援金の利用ができなかった。
- ⑩行政が実務を担ったがその分のクレームや相談が自立相談に来た。
- ⑪アセスメントが十分できない。
- ⑫貸付を受けずに頑張ってきた人との不公平感あり。
- ⑬給付であったため案内し易かった。
- ⑭給付額が低い。
- ⑮求職活動は、現金になる仕事为中心となり不安定就労から抜け出せない。
- ⑯ハローワークが地元無く他市までの移動費用の負担が問題となった。
- ⑰毎週の面接、履歴書送付など求職要件には拒絶感が強い。

(3) 対象者の問題

「最低ライン以下」の人が窓口に来ていることについて

- ①元々不安定な雇用で仕事が切れるとすぐに困窮状況に陥る人が多い。ストックがない。
- ②生活保護対象者基準だが、嫌悪感や種々の制約で申請できない。
- ③貸付を利用することで、結果保護を先延ばしにしているだけ。
- ④生活困窮者自立支援制度が生活保護に行かないための制度のようになってはいけない。生活保護を下回る収入でありながら「生活保護を受けるくらいなら、死んだほうがまだ」という言葉を何度も聞いた。生活保護を受けないために貸付を受けるのは間違っている。
- ⑤十分な相談支援がないまま生活保護申請に至るケースもあった。
- ⑥社会や地域から孤立している相談者が多い。
- ⑦一時的に保護を利用して自立することが重要だが、保護の一時利用や一部利用はしづらい。

(3) 対象者の問題-2

「最低ライン以下」の人が窓口に来ていることについて

- ⑧貯蓄がなく低年金の高齢者の就労収入が減り生活保護申請に向かうケースが増えると思う。
- ⑨高齢者で受診控えをする人がいた。結果、手遅れ、高コストになる。
- ⑩「相談者の話をよく聞く」ことが重要。しかし、給付金業務では手続きや要件確認が中心で「相談者をジャッジする」ような感情が生まれた。
- ⑪継続面談は、要件確認だけの形式的なものとなった。
- ⑫両親や親戚、兄弟に頼ってきた方が援助を断られ相談に来た。これらの人は、それ以前からすでに困窮状態だったと言える。
- ⑬第一のセーフティーネットと最終のセーフティーネットの間にある第二のセーフティーネットとして生活困窮者自立支援制度が位置づけられているが、実際は生活保護以下の収入で暮らす方々が多い。今回、それらの人が相談に繋がった。これは生活保護に対するスティグマ等によるところが大きい。

(3) 対象者の問題-3

「最低ライン以下」の人が窓口に来ていることについて

- ⑭生活困窮者自立支援制度と生活保護制度がスムーズに行き帰できる制度となればと思う。
- ⑮本来生活保護を申請すべき人が、まずは貸付を受け、ダメなら保護申請という流れになった。自立相談も追い付かないまま問題を先延ばしにしている。
- ⑯想定外の事態ですぐに困窮に陥るボーダー層が大勢いることが判った。
- ⑰本来、保護で対応すべき人に貸付を行った。
- ⑱今まで対応できなかった方々と出会うことができた。

(4) 生活保護の課題

- ①保護を受給してもその他の複合課題は残ったままの人が多い。
- ②CWと関係が悪くなると相談先が無くなる。
- ③CWが給付管理に追われ伴走型支援ができない。
- ④住まいの確保など個別の伴走型支援が追い付いていない。
- ⑤生活保護利用の意識のハードルをいかにして下げるか。
- ⑥すべて無くしてからの申請では遅い。資産要件やその他条件を見直すべき。
- ⑦生活保護からの自立支援が足りていない。悪循環に陥る。
- ⑧住まいと医療を必ず確保できる新たな給付制度が必要。
- ⑨車の所有や保険の加入も柔軟に対応すべき。
- ⑩転居指導や検診命令、扶養照会などへの嫌悪意識は大きい。

(4) 生活保護の課題-2

- ⑪一時的に保護を利用できるようにする。
- ⑫自動車や生命保険などの解約まで求められると、自立後の生活の不安が強すぎて申請できない。
- ⑬自立の助長になっていない。入り口が広く、出口も広い制度にすべき。「最後」と言い過ぎ。
- ⑭保護についての正しい意識や偏見を払拭する手立てが必要。
- ⑮生活保護は指導がメイン。生活困窮は伴走型の相談支援がメインという風に泣いている。
- ⑯繋ぎとして保護の活用を可能にするにはどうしたらいいか。
- ⑰世帯分離して保護申請する場合、申請前に転居などしておく必要があり、その費用がなく、無職なので賃貸借契約が出来ないケースあり。
- ⑱保護申請後、ケースワーカーと自立支援員、家計改善支援員などの協働が必要。

(5) 住居確保給付金や自立支援金など給付での現場の混乱

- ①住居確保給付金は一生に1回。しかし、他自治体で利用の把握は困難。
- ②同意事項3「官公署等に対し必要な文書の閲覧もしくは資料の提供を求める」に関しては実際にはできていない。通帳のみが審査の対象。他に通帳がある場合等虚偽の申請の判断が出来ない。
- ④自立支援金の申請には、住民票の提出が必須。別居をしている場合は、住民票では実態が確認できない。総合支援資金の貸付も単身で受けていながら、生計を一にし、世帯分離をしている同居家族がいるケースあり。
- ⑤住居確保給付金と自立支援金の要件が違い両方を申請している場合、対象期間のずれで求職活動や面談日の設定が混乱。わずかな収入増で、自立支援金には影響しなくても住居確保給付金の額が変更になった。
- ⑥給付の手続きにおいては、相談者から強い言葉を投げかけられる。

(5) 住居確保給付金や自立支援金など給付での現場の混乱-2

- ⑦期間の延長のタイミグなどギリギリで変更困難。通知が多く、受給者に正確に伝えるためには現場は混乱した。
- ⑧自立支援金業務を担当する人材の確保において途中で期間が延長し対応が難しかった。最初からある程度予測をもって業務期間を定めるべき。
- ⑨給付事業に関しては決定権のある行政が直接した方が良い。
- ⑩自営業やフリーランスの方々の収入確認が困難。
- ⑪住居確保給付金を受けても家計全体が成立しないと思われるケースあり。総合的な相談できず。「とにかく申請したい」とだけ訴えられる。
- ⑫相談者がテレビ等で知るタイミングと現場が情報を得るタイミングがほぼ同じであったことは問題。

(6) 生活困窮者自立支援制度の課題

- ①委託の場合、丸投げになっている。委託において関係部局の協働・連携をどう深めるかが課題。
- ②保護レベルギリギリの高齢者の場合「就労支援」では上手くいかない。
- ③高齢の生活困窮者に対し就労訓練事業（非雇用型）とは別の生活費の補填や居場所として機能する就労場所（雇用型）が必要。社会的孤立を防ぐ意味もある。
- ④生困制度は、徹底的に相談者の側にある制度。制度、要件に当てはまるかどうかを調査し、公平性を求める給付金の事業を同時に行うことはなじまない。
- ⑤人材、人数、お金、時間が足りない。
- ⑥特例貸付に依拠した感があり、不本意だった。
- ⑦生活困窮全国ネットワークの全国交流集会（全体）で「私たちは、その人の物語を一緒に作っていく」と言われていた。一つひとつを積み重ねながら関わっていく、それができるような支援、関係をつくりたい。

(6) 生活困窮者自立支援制度の課題-2

- ⑧伴走型支援は信頼関係がベース。相談者には人間関係に不安がある方が多く信頼関係を構築するには傾聴が大事。アセスメントに時間を要することが多い。利用期間が限定されることに支援の難しさや矛盾を感じる。
- ⑨貸付や給付後の支援をどうするのかの方針を示すべき。
- ⑩生困事業の強みは相談支援であるがそれが生かせなかった。
- ⑪給付や貸付では、どうしても相談が「指導的」になる。給付と相談支援は分けた方がよい。
- ⑫断らない相談を目指すが、実際には経済的困窮に偏っている。
- ⑬給付や貸付が終了したのち困窮者が増加した場合、現況の体制では対応できない。行政との連携も含め早急に体制を整えるべきである。
- ⑭支援員の疲弊が心配。支援員の支援体制を考えるべき。

(6) 生活困窮者自立支援制度の課題-3

- ⑮ SNS活用など支援方法の開発が必要。
- ⑯ 家計改善支援事業を必須化すべき。生活保護における併用も。
- ⑰ 住宅確保給付金の収入基準の見直し。条件が生保基準では低すぎる。これでは手前のセーフティーネットとしての役割が果たせない。
- ⑱ 危急的小口貸付（1-2万）の検討。
- ⑲ 今後も何等かの給付などがあると意識している相談者は、自立相談につながらない。
- ⑳ 自営業など新たな相談者層に向けた支援を行うための知識や研修が必要。
- ㉑ 生活困窮者制度は、実際には最低生活を営むことが基準となっていると思う。
- ㉒ 急激な状況変化で困窮になった人への支援は、これまでの支援における「時間の違い」を感じた。

私の意見 ①

①生活困窮者自立支援制度の「強み」は、「人が人を支える」ことであり相談支援にある。しかし、給付や貸付業務が加わったことでこの「強み」を発揮することが出来なかった。現場の混乱は、急増する相談者の量的ニーズに対応する体制（特に人員確保）が整わなかったことと、本来、生活困窮者自立支援制度が目指してきた「相談支援」の在り方と現実（給付等）との間に生じた齟齬によるところが大きい。生活困窮者自立支援制度に給付や貸付業務を付加しない、分離することを原則とすべきである。

②その上で、給付や貸付は、生活困窮者自立支援制度とは別建ての仕組みを創設すべきである。これは、生活保護の「手前の給付制度」として考えるか、あるいは生活保護の一部切り出しのような形でも考えられると思う。

③「生活困窮者支援」という地平、あるいは「ひとりの困窮者に対する支援」においては、生活困窮者自立支援制度、「手前の給付制度」（新設）、生活保護制度の総合的な協働体制を模索する必要がある。これについて、議論が必要。

④さらに生活困窮者自立支援制度の特徴は、困窮の概念を「経済的困窮」のみならず「社会的孤立」に広げたことにある。「人が人を支える」ことの意味は、この点でも一層強調されるべきである。今後の人材育成において、「解決型支援」と共に「つながり続けることを目指す伴走型支援」の両輪を支援論の基底とすべきだと考える。さらに、今回のコロナ禍において「相談を核とした伴走型支援ができず『指導』となってしまった」という現場の声は、現場が何を大切にしてきたをキチンと認識していたことの証だと言える。制度の根幹を担うのは、制度の理念である。この点を繰り返し学ぶ場所が必要だと思う。

私の意見 ①

- ⑤自営業や個人事業主など、これまで支援現場であまり出会わなかった方々が相談に来られた。今後、これらの経験を踏まえ相談支援の概念を広げ、それに基づく支援方法などの検討が必要である。それを制度の見直しと共に人材育成のプログラムに反映させるべきである。
- ⑥相談支援においては、窓口での相談に加え、SNS等の活用についても検討すべきである。
- ⑦支援員の待遇に関して検討すべきである。最低限の人員配置では、コロナのような事態には対応できない。臨時的に人員を増やす手立てをしても、いつ解雇されるかわからない状態で人員を確保することは困難。災害時の緊急対応なども考慮すると、相談支援員を日常的に増員していくことが必要だと思う。これは、伴走型支援を実施する上で「つながり続ける」ことを目指し、地域との「つなぎ・もどし」など、息の長い伴走を構築する上でも現在の人員配置では困難である。
- ⑧貸付金の償還業務が迫る中、どのような体制で、誰が、何を担うのかを早急に確定するべきであるが、先に述べた、給付等の事業を生活困窮者自立支援制度の枠から外すことを原則とするのなら、それらの業務を誰が実施し、生活困窮者自立支援の相談員は、その機関との連携の中で何を担うのかを明確にすべきである。