

(調査研究事業の場合)

保護の実施機関における組織的運営管理のあり方に関する調査研究事業

一般財団法人日本総合研究所

(報告書 A 4 版 120 頁)

事業目的

健康で文化的な最低限度の生活の保障を目的として運用されている生活保護制度では、被保護世帯の状況に応じて適切な援助を行うことが求められており、担当職員には多様多岐にわたる保護事務の履行が求められている。一方で、担当職員による不正・不祥事案や被保護者による不正受給事案も継続的に発生しており、これらは生活保護制度に対する国民の信頼を損ないかねない事態といえる。

過去に発生した職員による不正・不祥事案の背景には、複数の業務を兼務していたり特定の職員に権限が集中している中で組織のチェック体制が機能していなかったり、実施要領に基づかない独自の対応が行われていたなど、組織運営面での課題があることが指摘されている。また、被保護者に対するハラスメント行為や事務懈怠など公務員としての倫理や価値観が問われる事案もみられ、組織としての育成方法や業務管理面での問題が根底にあると考えられる。

また、以前から指摘されている職員の業務負担の大きさも、不正・不祥事案発生の一因となっていると思料される。

本研究事業では、不正・不祥事案や不正受給問題を組織マネジメントの観点から捉えて分析を行うとともに、職員の業務負担軽減やサポート体制のあり方、不正・不祥事案等の未然防止や早期発見のための仕組みなど査察指導の観点から、全国の生活保護実施機関において取り組まれている「組織的運営管理」の事例収集を行い、効果的な組織的運営管理のあり方について提言することを目的とした。

事業概要**1. 検討委員会の設置**

保護の実施機関における組織的運営管理の現状に関する議論を深めるとともに、あり方に関する論点整理を行うことを目的として、学識経験者及び自治体職員による検討委員会を設置し、計4回検討を行った（委員会名：保護の実施機関における組織的運営管理のあり方に関する調査研究事業検討委員会）。また、議論を更に深めるため、検討委員会に加え「意見交換会」も計2回実施した。

2. 先行文献サーベイ

下記の文献等をもとに、組織的運営管理（とくに査察指導員が果たす機能や役割）の現状およびポイントについて整理した。

- ・厚生省社会局監査指導課長監修「生活保護の査察指導（試論）-現業活動の手引き-

昭和50年5月, 社会福祉調査会

- ・吉田正宣「スーパーヴィジョン（査察指導）の概説」昭和26年6月, 福祉春秋社
 - ・厚生省社会局監査指導課長監修「指導監査からみた生活保護の実務」昭和62年8月, 社会福祉調査会発行
 - ・全国社会福祉協議会社会福祉研修センター「査察指導の実際（第1集～第8集）」昭和55年6月～昭和63年5月, 全国社会福祉協議会
 - ・新保美香「生活保護スーパービジョン基礎講座」2005年8月, 全国社会福祉協議会
- また、平成29年度社会福祉推進事業「自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業」において実施した福祉事務所アンケート調査の結果を再整理し、現状を把握した。

3. 不正・不祥事案、不正受給事案等に関する整理・分析の実施

保護の実施機関は、社会福祉行政を総合的に担う第一線の機関であり、そこに配置されるケースワーカーや査察指導員をはじめとする職員には、専門性や倫理観が求められる。しかし依然として、実施機関および各職員による不正・不祥事案や被保護者による不正受給事案は継続的に発生している。そこで、主に平成30年度の不正・不祥事案、不正受給事案を中心に概要を整理するとともに、未然防止・早期発見に向けて各実施機関で講ぜられた取組を整理した。

4. 組織的運営管理の事例収集（ヒアリング調査）

検討委員が所属する実施機関などをはじめ、保護の各種事務を適切に実施するために組織的な運営管理に取り組んでいる実施機関にヒアリング調査を行い（全10か所）、具体的な組織的運営管理の事例やポイントなどを収集した。実施機関のヒアリング先を選定するにあたっては、都市規模を考慮しつつ、厚生労働省、検討委員、ヒアリング先の自治体からの紹介を受けた。

加えて、国が実施する全国生活保護査察指導研究協議会の場を利用し、当日の議論の内容を整理した。

5. 組織的運営管理のあり方の提言

上記2.～4. で得られた結果をもとに、組織的運営管理の取組がケースワーカーの業務推進や福祉事務所の業務環境の向上にどのような影響を与えているか、また検討の視点として、「査察指導の意義・目的」「査察指導員としてのあるべき姿」などについて、検討委員会にて議論を行った。

検討委員会における検討内容やヒアリング調査結果を踏まえ、保護の実施機関における効果的な組織的運営管理（とくに査察指導）のあり方について、本報告書において提言を行った。

調査研究の過程

1. 検討委員会の設置

保護の実施機関における組織的運営管理の現状に関する議論を深めるとともに、あり方に関する論点整理を行うことを目的として、学識経験者及び自治体職員による検討委員会を設置し、計4回検討を行った（委員会名：保護の実施機関における組織的運営管理のあり方に関する調査研究事業検討委員会）。また、議論を更に深めるため、検討委員会に加え「意見交換会」も計2回実施した。

【検討経過】

○第1回検討委員会 令和元年8月9日

- (1) 事業概要（背景と目的、アウトプットの方向性など）
- (2) 委員の所属自治体における取組紹介
- (3) 組織的運営管理のあり方に関する意見交換

- ・委員提供資料をもとにした討議
- ・「生活保護の査察指導（試論）－現業活動の手引－」について

* 第1回検討委員会において、検討委員会およびオブザーバーである厚生労働省社会・援護局保護課 自立推進・指導監査室との間で、昭和50年に厚生省社会局監査保護課（当時）の田中明氏が監修した『生活保護の査察指導（試論）－現業活動の手引き－』（以下：「試論」）をもとに議論を行い、現代に即した内容にまとめ直すことが、本調査研究事業で「保護の実施機関における組織的運営管理のあり方」を示す上で最も有意義であるとの合意に至った。

○第2回検討委員会および第1回意見交換会 令和元年11月13日 ※同日開催

【第2回検討委員会】

- (1) 査察指導研究協議会 研究協議内容についての報告
- (2) ヒアリング調査実施方針の検討
- (3) 査察指導の意義・目的・職務内容についての議論
 - ・「生活保護の査察指導（試論）－現業活動の手引－」「スーパーヴィジョン（査察指導）の概説」より抜粋した「査察指導」の意義・目的など

【第1回意見交換会】

- (1) 「生活保護の査察指導（試論）－現業活動の手引－」「スーパーヴィジョン（査察指導）の概説」について、重要だと思われる箇所、加筆や修正が必要と思われる箇所
- (2) 第1回委員会、第2回委員会をふまえたご意見、ご感想、質問したいこと
- (3) その他
 - * 議論を更に活性・充実させるため、委員長およびオブザーバーとの合意を得て、「意見交換会」の場を設けた（計2回開催）。「意見交換会」では、議事以外の気になったことについても積極的に委員よりご発言いただいた。

○第2回意見交換会 令和元年12月19日

- (1) 11/13（水）意見交換会の振り返り
- (2) 組織の機能を高めるための具体的取組例に関する意見交換
- (3) 査察指導の意義・目的・職務内容についての意見交換

○第3回検討委員会 令和2年1月23日

- (1) 事務局からの報告
 - ・報告書とりまとめの方針について
 - ・ヒアリング調査結果の報告
- (2) 報告書内容に関する協議

○第4回検討委員会 令和2年3月17日

- (1) 報告書第1章から第5章の報告、協議
- (2) 報告書第6章の協議

2. 先行文献サーベイ

下記の文献等をもとに、組織的運営管理（とくに査察指導員が果たす機能や役割）の現状およびポイントについて整理した。

- ・厚生省社会局監査指導課長監修「生活保護の査察指導（試論）－現業活動の手引き－」

昭和50年5月, 社会福祉調査会

- ・吉田正宣「スーパーヴィジョン（査察指導）の概説」昭和26年6月, 福祉春秋社
 - ・厚生省社会局監査指導課長監修「指導監査からみた生活保護の実務」昭和62年8月, 社会福祉調査会発行
 - ・全国社会福祉協議会社会福祉研修センター「査察指導の実際（第1集～第8集）」昭和55年6月～昭和63年5月, 全国社会福祉協議会
 - ・新保美香「生活保護スーパービジョン基礎講座」2005年8月, 全国社会福祉協議会
- また、平成29年度社会福祉推進事業「自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業」において実施した福祉事務所アンケート調査の結果を再整理し、現状を把握した。

3. 不正・不祥事案、不正受給事案等に関する整理・分析の実施

保護の実施機関は、社会福祉行政を総合的に担う第一線の機関であり、そこに配置されるケースワーカーや査察指導員をはじめとする職員には、専門性や倫理観が求められる。そもそもケースワーカーや査察指導員等に限らず地方公務員には、地方公務員法第32条における「法令等及び上司の職務上の命令に従う義務」、同第33条における「信用失墜行為の禁止」など、様々な法令・条例などによる倫理規定や服務規程が設けられている。加えて、地方自治法第2条第14項においては「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定されている。

しかし依然として、実施機関および各職員による不正・不祥事案や被保護者による不正受給事案は継続的に発生している。そこで、主に平成30年度の不正・不祥事案、不正受給事案を中心に概要を整理するとともに、未然防止・早期発見に向けて各実施機関で講ぜられた取組を整理した。

○保護費等の詐取・横領に関する事案の概要

近年発生した保護費等の詐取・横領事案について、各自治体がホームページなどで公表している情報をもとに類型化を行い、事案を一部抜粋し、「詐取・横領の内容」、「発生要因」、「防止対策（主なもの）」に整理した。

○事務懈怠等に関する事案の概要

平成30年度における事務懈怠（保護費詐取・横領除く）事案等の類型化を行い、事案を一部抜粋し、「事務懈怠の内容」、「発生要因」、「防止対策（主なもの）」に整理した。

○不正受給事案の概要

平成25年から平成29年にかけての件数、金額等の推移を整理し、内容の年度別推移を示した。また、不正受給事案の類型化を行い、事案の概要を整理した。

4. 組織的運営管理の事例収集（ヒアリング調査）

検討委員が所属する実施機関などをはじめ、保護の各種事務を適切に実施するために組織的な運営管理に取り組んでいる実施機関にヒアリング調査を行い（全10か所）、具体的な組織的運営管理の事例やポイントなどを収集した。実施機関のヒアリング先を選定するにあたっては、都市規模を考慮しつつ、厚生労働省、検討委員、ヒアリング先の自治体からの紹介を受けた。

加えて、国が実施する全国生活保護査察指導研究協議会の場を利用し、当日の議論の内容を整理した。

【主なヒアリング項目】

(1) 実施機関の基本情報

- ・管内の保護の動向
- ・職員体制（人員、福祉職採用の状況、職員の異動スパン等）

(2) 実施機関における「組織的運営管理」についての考え方や取組状況

- ・事業計画および実施方針（立案の体制、現業員への周知方法、結果の検証）
- ・査察指導に関して（査察指導員として目指す姿、業務の進行管理の方法、ケースワーカーとの関わり、モチベーション維持向上に向けた取組等）
- ・実施機関内（係間）や近隣実施機関との業務平準化に向けた取組
- ・不正・不祥事案および法第63条・法第78条の防止・抑制に向けた取組（ルール等）
- ・実施機関として組織の力を高めるために重要であると思われること
- ・査察指導員として生活保護担当課長・福祉事務所に期待すること

【ヒアリング調査の期間とヒアリング調査先】

(1) 検討委員所属自治体へのヒアリング

令和元年7月5日（金）市部福祉事務所※中核市
令和元年7月8日（月）都道府県・指定都市本庁
令和元年7月9日（火）市部福祉事務所※中核市
令和元年7月10日（水）都道府県・指定都市本庁
令和元年7月11日（木）市部福祉事務所※一般市

(2) 実施機関へのヒアリング

令和元年10月24日（木）郡部福祉事務所
令和元年11月15日（金）市部福祉事務所※特別区
令和元年12月2日（月）市部福祉事務所※政令市
令和元年12月23日（月）市部福祉事務所※政令市
令和元年12月24日（火）市部福祉事務所※一般市

【調査方法】

訪問による聞き取り調査

5. 組織的運営管理のあり方の提言

上記2.～4. で得られた結果をもとに、組織的運営管理の取組がケースワーカーの業務推進や福祉事務所の業務環境の向上にどのような影響を与えているか、また検討の視点として、「査察指導の意義・目的」「査察指導員としてのあるべき姿」などについて、検討委員会にて議論を行った。

検討委員会における検討内容やヒアリング調査結果を踏まえ、保護の実施機関における効果的な組織的運営管理（とくに査察指導）のあり方について、事業報告書において提言を行った。（提言の該当箇所：報告書第3章、第4章、第5章）

事業結果

■検討結果

(1) 保護の実施機関における組織的運営管理を行う上での課題

「保護の実施機関における組織的運営管理のあり方」を検討する上で、現状分析（人員体制や実施機関で生じた不正・不祥事案、不正受給事案の概要等）および先行文献サーベイ等を通して、課題と考えられることを整理した。

①職階ごとの役割を明確化する必要性

保護の実施機関における組織的運営管理の推進にあたり、各職階が果たすべき役割が具体的に示されていない。そのため、生活保護業務の全般的な進行管理を担う査察指導員に「組織的運営管理上のあらゆる業務が任される」状況が生じ、実施体制の不十分さ

も相まって、査察指導員の業務負担および精神的な負担が増大することにも繋がりがねない。また、不正・不祥事案および不正受給事案の未然防止・早期発見の観点からも、組織的な業務のチェック体制や進行管理体制の構築が求められている。

②「最低生活保障と自立助長」を一体的に進めるための査察指導の必要性

生活保護制度が目指すものは、「最低生活保障と自立助長」であり、ケースワーカーは援助を通して「最低生活保障と自立助長」を同時一体的に行う。保護の実施機関には、自立支援プログラムの実施を通して、被保護者の3つの自立（日常生活自立、社会生活自立、経済的自立）を促すことが求められている。自立助長に向けた取組を実効性の高いものにしていくのはケースワーカーであり、そのケースワーカーをサポートできるのは査察指導員である。ケースワーカーが目の前の事務作業で手一杯になってしまっているようであれば、そこに査察指導員が「自立助長」の観点をもって査察指導を行う必要がある。

③ケースワーカー個々の変化と多様性を踏まえた査察指導の必要性

被保護者の思いや当人を取り巻く状況が千差万別であるのと同様に、ケースワーカーの思いや当人を取り巻く状況も千差万別である。ケースワーカーの「変化と多様性」を踏まえた組織運営が求められる一方で、現状、実施機関においてはそのための考え方や具体的な方法が確立されているとは言い難い状況である。

（2）保護の実施機関における組織的運営管理のあり方と各職員の役割・職務

上記（1）の課題をふまえて、保護の実施機関における組織的運営管理のあり方と各職員の役割・職務について整理した。

①保護の実施機関における組織的運営管理のあり方

○組織的な取組の重要性（前提となる認識）

保護の実施は、実施機関が行政行為として行う。そのために、所長や課長、査察指導員などが配置されており、各職階で定められた権限と責任のもとに業務を進める組織的な体制がとられている。とくに近年では、相談者や被保護者の抱える課題の多様化・複雑化・複合化により、被保護者への的確な援助と多岐にわたる生活保護事務の適正実施を、ケースワーカーや査察指導員個々に委ねるにはおのずと限界があり、所長や課長なども含めた組織的な取組（運営管理）が不可欠である。

○実施機関における指導監督機能（「査察指導」と「指導監督」の位置づけの整理）

行政行為の過程で、所長、課長、査察指導員などの管理にあたる職員が保護の適正な実施を図るために行う必要な一連の業務が「指導監督」であり、その中でもとくに査察指導員が行う指導監督がいわゆる「査察指導」といわれるものである。

○連続的な指導監督機能（指導監督機能の充実が被保護者への援助につながる）

査察指導員は所長による指揮監督や、課長による指導監督を受け、ケースワーカーへ査察指導を行う。そして査察指導を受けたケースワーカーは被保護者へ援助を行う。これらが連続的に行われることが、被保護者への援助の力に繋がる。

指導監督や査察指導が適切に行われるためには、査察指導員はケースワーカーによる被保護者への援助の状況を、所長や課長は査察指導員やケースワーカーの状況を正しく理解することが重要である。状況を正しく理解するためには、被保護者の状況や援助に対する反応など、ケースワーカーからの情報のフィードバックが必要である。だからこそ、組織内の良好な人間関係を構築しておくことが重要である。

○職員の能力を引き出し更に発展させる研修の役割

査察指導は、査察指導員が業務を通じて行う教育活動であるが、研修は所属する職員の一部または全てを対象として計画的、組織的に行う教育活動である。研修は、業務遂行上必要となる知識や技術などを習得するためのものであるが、複数の職員が集

まって実施されることで、意識改革や関係構築など、職員間での相互作用の発生が期待される。相互作用が生じることで、組織の力を向上させることにも繋がる。

②各職員の役割・職務

○所長の役割・職務

所長の役割・職務は、「実施方針の策定」、「策定された実施方針に基づく事業の推進」、「事業の実施結果の把握と反省」の大きく3点である。これらは所長のみが行うものではなく、所長による指揮監督のもと、職員全員がそれぞれ役割分担し、一体となって取り組むことが大切である。

○課長の役割・職務

課長の役割・職務は、「実施機関の運営管理への参画」、「生活保護業務についての総括的な指導監督」の大きく2点である。上記の「役割分担」を具体的に進めるための分担や手順を準備し、必要に応じて修正や改善を行う。また、生活保護業務において、査察指導員の能力が最大限に発揮され、組織が機能を十分に発揮するよう運営管理するのも課長の役割である。

○査察指導員の役割・職務

査察指導員は、所長、課長とともに実施機関の運営管理に参画し、また、生活保護法の決定実施に携わるケースワーカーに対して必要な査察指導を行うことが求められる。 査察指導員がケースワーカーに行う査察指導には「被保護者の最低生活保障と自立助長の達成」と「ケースワーカーの人格を尊重しつつその資質の向上を図り、ケースワーカー1人1人が自らの力で生活保護業務の職責を果たせるようにすること」という目的がある。査察指導員には、これらを一体的に行うことが期待される。

また、査察指導員がケースワーカーに対して査察指導を行う際は「教育的機能」、「管理的機能」、「支持的機能」の3つをバランスよく果たしていくことが求められる。

査察指導員には、ケースワーカー1人1人が異なった経歴や性格、考え方をもち、異なった行動をするものであるという認識のもと、ケースワーカーの状況や行動の背後にある要因や事情を正しく「理解」する必要がある。

○ケースワーカーの役割

査察指導は、「査察指導員からケースワーカーに対して一方的に行われる指導」ではなく、ケースワーカーの実情を理解したうえでその能力を引き出し、更に発展させることをめざすための働きかけである。ケースワーカーには、まずはこうした査察指導の目的や、査察指導員の役割を理解しておくことが求められる。

○国や本庁の役割

国や本庁による生活保護法施行事務監査は、その適否のみを調査するものではなく、業務が適正かつ効率的に運営されるよう援助・指導を行う建設的なものである。 本庁による実施機関への監査は、実施機関の被保護者に対する「援助の力」の向上につながる。立場は異なっても、生活保護制度の目的達成に向けて、互いに協力・協調するという意識をもつことが求められる。

■本調査研究事業の効果および課題・展望

本調査研究事業を行う中で、今後さらなる検討が必要であると指摘されたものについて整理した。

○査察指導を行う上での指針

本事業では、組織的運営管理のあり方を検討するにあたり、査察指導の目的や職階ごとの役割、職務内容について整理した。今後は、こうした「あるべき姿」に基づき、査察指導員がケースワーカーの行う援助に対して、「管理的・教育的・支持的」な視点から、どのような段階でどのように査察指導機能を発揮するかという具体的な検討

を進めることが必要である。その上で、査察指導を行う上での指針のようなものが作成されることが望まれる。

○査察指導員の育成

現在、国や本庁では、（新任者含め）査察指導員を対象とした研修が行われている。そうした場において、管内の保護の動向や査察指導業務に関連する知識とあわせて「査察指導の目的や査察指導員の役割」を伝えることも有効である。加えて、実施機関内部で査察指導員を育成するための仕組みや体制を構築する必要もある。

また、査察指導員は、ケースワーカーが行う「最低生活保障と自立助長」、つまり「事務処理と対人援助」2つの側面に対して査察指導を行うことが求められる。ケースワーカーの行う援助がよりよいものとなるよう、とくに「対人援助」に関する査察指導の充実に向けて、考え方や具体的なノウハウが整理される必要がある。加えて、査察指導員の経験やノウハウを言語化し、後任者に受け継いでいくことも有効であると考えられる。

○組織体制の充実

いまだ全ての実施機関で実施体制が十分には確保されておらず、まずはその状況を改善する必要がある。実施体制の確保には、人員数の充足のみならず、査察指導員に生活保護業務経験者を充てたり、生活保護業務の経験のある職員を再び配置したりするなど、実施機関としてバランスのとれた体制構築ができるような工夫も含まれる。あわせて、配置されている職員の能力を伸ばすための働きかけを行うことも重要である。

実施機関においては、配置された職員が各々の役割を明確に理解しつつ、その職責を果たし、安心してのびのび仕事ができることが何よりも大切である。こうしたことの積み重ねが、ひいてはケースワーカーが「査察指導員や課長としてまたこの職場に戻ってきたい」と思ったり、「ケースワーカーとして先々もキャリアを積んでいきたい」と思ったりできるような、「人材が集まる職場づくり」につながってゆく。

現在の地方自治体の状況を鑑みると、人材確保に向けた取組は一朝一夕に成し得るものではない。他方で、生活保護法が施行され70年を迎えようとしている今、生活保護制度の運営を持続可能なものにするためにも、今後もより多様な視点のもと、組織体制の充実に向けた検討がなされる必要がある。

事業実施機関

一般財団法人日本総合研究所

郵便番号 107-0052

住所 東京都港区赤坂四丁目8番20号

電話番号 03-3479-7171