

令和元年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金  
社会福祉推進事業

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

報 告 書



令和2(2020)年3月  
一般財団法人日本総合研究所



## はじめに

生活保護制度には、憲法第 25 条にある「健康で文化的な生活」を確保すること、すなわちわが国における国民のナショナルミニマムを保障するという大切な役割があります。また、本制度は人が生活を維持していくうえで、個人の責任を越えて、そしてさまざまな社会制度が十分対処できない場合に、最後のセーフティネットとして、社会保障・社会福祉制度の根幹をなす制度として機能しています。生活保護における相談援助活動には、「その人が存在していることに意味がある」という存在原理の認識に基づき、「その人たちがよりよく生きられるためにどのような支援が必要か」を考え、実践していくという意義があります。

生活保護の実施機関である福祉事務所は、社会福祉行政を総合的に担う第一線の専門機関（保護の実施機関と福祉 5 法の実施機関）として役割を果たしています。そのうちの 1 つは「直接的な対人サービス機能」であり、生活保護においては、「生活保護の利用者に対する最低生活保障と相談援助活動」と「契約利用によるサービス供給組織が対応できない要保護者に対し、最終的に公が責任をもつ」ということにあります。

もう 1 つは、アドミニストレーション（運営管理）機能です。具体的には、「住民の生活実態や福祉の必要（社会的必要）の把握」「実態・必要に即した地域福祉計画の立案能力」「組織の管理・運営」「サービス供給組織や関係諸団体に対する関係調整やネットワーク化を図る」ということです。

これら 2 つの機能を、公の責任が最も強い保護の実施機関でしっかりと果たすことが、より強く求められてきています。

他方、多くの被保護世帯に対して、被保護者の利益の最大化を図るための的確な指導援助を行うとともに、多様多岐にわたる生活保護事務を適正に実施するためには、ケースワーカーや査察指導員個々の取組に委ねるにはおのずと限界があり、課長や所長も含めた組織的な運営管理が不可欠なものであるといえます。

こうした状況を踏まえ、本調査研究事業の検討委員会では、「保護の実施機関における組織的運営管理」のうち、特に査察指導機能（スーパービジョン）に着目し、その意義や目的を明らかにしながら、実施機関に配置されている職階ごとの役割について整理することを試みました。まずは生活保護制度の概要と法的位置づけを確認し（第 1 章）、保護の実施機関をとりまく環境を概観しました（第 2 章）。次に、保護の実施機関において組織的に運営管理に取り組んでいくことの重要性を前提としつつ所長や課長、査察指導員、ケースワーカーの役割について整理しました（第 3 章・第 4 章）。そして、ヒアリング調査結果や検討委員会において議論した組織的運営管理に関する取組例を掲載し（第 5 章）、最後に今後の保護の実施機関における組織的運営管理のあり方について展望しました（第 6 章）。

本調査研究が、全国の保護の実施機関において、組織的運営管理の取組をより一層推進していく際の一助となれば幸いです。

結びに、本調査研究事業にご理解とご協力をいただきました関係各位に、心から厚く御礼申し上げます。

令和 2 年 3 月

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  
委員長 岡部 卓



# 目次

## はじめに

調査研究事業の概要	1
本報告書における用語の使い方	4
組織的運営管理とスーパービジョン	5
第1章 生活保護の概要と保護の実施機関および職員の法的位置づけ	7
第1節 生活保護制度の概要	7
第2節 保護の実施体制および職員の法的位置づけ	8
第2章 保護の実施機関および生活保護担当職員をとりまく環境	13
第1節 保護の実施機関の環境（人員体制および業務経験年数）	13
第2節 査察指導員をとりまく環境	16
第3節 保護の実施機関における不正・不祥事案および不正受給事案の状況	26
第4節 組織的運営管理を行う上での課題	39
第3章 保護の実施機関における組織的運営管理のあり方	41
第1節 組織的な取組の重要性	41
第2節 実施機関における指導監督機能	41
第3節 連続的な指導監督機能	43
第4節 職員の能力を引き出し更に発展させる研修の役割	45
第4章 保護の実施機関における各職員の役割・職務	47
第1節 所長の役割・職務	47
第2節 課長の役割・職務	54
第3節 査察指導員の役割・職務	57
第4節 ケースワーカーの役割	70
第5節 国や本庁の役割	71
第5章 組織的運営管理をよりよいものにするために	73
第1節 生活保護の実施方針について	73
第2節 業務の進行管理について	76
第3節 ケースワーカーの育成について	84
参考 「組織的な取組」の推進に向けて	88
第6章 今後に向けた展望	89
資料編 ヒアリング調査の概要	93



## 調査研究事業の概要

### 1. 事業の目的と背景

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運営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する。

また、検討の視点について、下記のとおり設定した。

○不正・不祥事案や不正受給問題の直接的原因は、組織の管理体制や意識の問題であり、組織内における査察指導（管理・教育・支持）が十分に機能していないことが要因の1つとして挙げられる。そこで、効果的な組織的運営管理のあり方を検討する視点として、査察指導員や管理職（課長や所長等）の業務への取組内容に着目した事例収集・整理を行い、提言に繋げる。

### 2. 調査研究の方法

#### （1）先行文献サーベイ

先行文献をもとに、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を行った。

#### （2）不正・不祥事案、不正受給事案等に関する整理・分析の実施

不正・不祥事案、不正受給事案を対象に、各事案の内容を整理するとともに、発生要因に関する分析を行った。

### (3) 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。

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。

### (4) 組織的運営管理のあり方の提言

(1)～(3)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した。

## 3. 検討の実施体制

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、学識経験者および自治体職員による検討委員会を設置した。

### － 委員名簿 －

※敬称略、◎座長

氏名	所属、役職
◎岡部 卓	明治大学 公共政策大学院 ガバナンス研究科 専任教授
新保 美香	明治学院大学 社会学部 社会福祉学科 教授
合田 美紀	福岡県 福祉労働部 保護・援護課 課長補佐 兼 保護指導係長
芦田 哲弥	堺市 健康福祉局 生活福祉部 生活援護管理課 課長補佐
大坂 秀次	函館市 保健福祉部 生活支援第1課 第1係 主査
内田 健人	小田原市 福祉健康部 生活支援課 主任
田口 光男	福山市 保健福祉局 福祉部 生活福祉課 生活保護第1担当課長

#### 【オブザーバー】

厚生労働省社会・援護局 保護課 自立推進・指導監査室

室長 高橋 洋一

室長補佐 落合 克彦

生活保護監査官 山本 明彦、森田 直樹、北尾 暢秀、翁川 純尚、荒井 浩一、柴井 康

福山市 保健福祉局 福祉部 生活福祉課 課長補佐 浅利 奈緒美

－ 検討委員会の開催 －

開催日	議事次第
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 2 回検討委員会 令和元年 11 月 13 日	(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 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

－ 意見交換会の開催 －

開催日	議事次第
第 1 回意見交換会 令和元年 11 月 13 日	(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、加筆や修正が必要だと思われる箇所 (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
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

## 本報告書における用語の使い方

本報告書における用語の使い方については、下記のとおり統一する。

### 「被保護者」

生活保護法第6条において、「現に保護を受けている者」と定義されている人を指す。  
(実施機関によって「利用者」「受給者」などと表現している場合がある)

### 「相談者」

現に保護を受けておらず、保護を必要とする状態にある人（相談者および生活保護法第6条第2項において定義されている「要保護者」）を指す。

### 「ケースワーカー」

社会福祉法第15条で「福祉事務所に配置され、現業活動を行う者（現業員）」と規定されている人を指す。

### 「援助」

生活保護制度の目的である「最低生活保障（給付）と自立助長（対人援助）」の両方を指す。

## 組織的運営管理とスーパービジョン

### 1. 生活保護におけるスーパービジョン

生活保護の領域においては、査察指導員がスーパーバイザー（Supervisor）として位置づけられ、略語で「SV（エスブイ）」と称され日常的に用いられていることから、スーパービジョンという用語は、馴染みのあるものとなっている。

スーパービジョンは、もともと、戦後、日本で新たな社会福祉制度を作る際に、アメリカで展開された理論、およびモデルを参考に導入されたものである。

当時の厚生省の官僚は、スーパービジョンは、生活保護をはじめとした社会福祉行政を担う優れた人材を育て、質の高い実践を行っていくために、なくてはならない大切なものであると考えた。そして、熱い期待をもってスーパービジョンを行う専門職員としての査察指導員を、当時の社会福祉事業法に「指導監督を行う職員」として位置付けた。

当時、厚生事務官であった吉田正宣が 1951 年に出版した『スーパーヴィジョン（査察指導）の概説』<sup>1)</sup>には、「『制度の運用は人にあり』と言われており、いかに優れたる制度といえどもその制度の運用の衝に当たる者が、これを生きた、又成長発展せしめる意志と努力とを持つのでなければ意義はない。ここに社会福祉主事の職務能力の向上を目的とする査察指導及び現任訓練に多大の期待と関心とがかけられる所以である」（吉田<sup>1)</sup>、p4）と書かれている。ここに、当時のスーパービジョンに対する大きな期待が読み取れる。

### 2. 組織的運営管理とスーパービジョン

スーパービジョンは、一般的に、査察指導員がケースワーカーに対して行うものと考えられている。しかしながら、ここでは、アメリカからスーパービジョンの考え方が導入された当時、スーパービジョンが「査察指導」のみならず「指導監督」「指導監査」という用語に訳されていたことに注目したい。

このことは、厚生労働省、都道府県知事、指定都市が行う指導監査、また、福祉事務所長が行う指揮監督、課長が行う指導監督も、すべてがスーパービジョンであることを意味している。つまり、スーパービジョンは査察指導員だけが行うものではなく、組織の一員としての査察指導員に対しても、福祉事務所長や課長による適切なスーパービジョンが行われる必要があるのである。また、福祉事務所に対して行われる「指導監査」も、もとはスーパービジョンであり、スーパービジョンの本来の考え方に則って実施されることが求められる。

いずれにしても、組織的運営管理を円滑に実施するために、スーパービジョンは欠かせないものであり、生活保護行政に携わるすべての職員が、このことを理解し、それぞれの立場におけるスーパービジョンを適切に実施するとともに、その機会を有効に活用することが望まれる。

### 3. スーパービジョンの重要性

スーパービジョンは一般的に「支援者を支援する過程」とされており、①教育的機能、②管理的機能、③支持的機能を発揮して行われる。「査察指導」「指導監督」「指導監査」という用語からは、「指導」や「権限の行使」をイメージさせるが、そうではない。そのことは、前掲書における吉田の「監督というとは何か強力な権限の行使のみを連想するが、スーパービジョンの本質はそのような狭い意味の監督ではなく、その本質は、部下の能力を発展・活用させるという指導、援助である」（吉田<sup>1)</sup>、p6）という記述にも明らかである。

つまり、1950年の生活保護制度の導入当初から、査察指導（スーパービジョン）の本質は、「権限の行使という狭い意味ではなく、部下であるケースワーカーの能力を発展・活用させるという指導・援助である」と考えられていたのである。この考え方は、現代においても査察指導員に期待されることとして受け継がれている。

また、昭和28（1953）年の厚生省社会局庶務課『福祉事務所運営指針』<sup>2)</sup>でも、査察指導について上記と同様に「査察指導は、権限を伴った指導監督の過程であるが、その基調をなすものは協力的ないし協調である。職員の持つ能力が、より有効に発揮できるように、その知識、技術、判断力の養成に、地区担当員と一緒に努めることであって、一方的な指示によってその改善を図ろうとするものではない」（厚生省社会局庶務課<sup>2)</sup>、p203）との考え方が示されている。

スーパービジョンは、ケースワーカーが被保護者によりよい援助を提供していくことに限らず、組織的運営管理においても、極めて重要なものであることをここで確認しておきたい。

# 本 編





## 第 1 章

### 生活保護の概要と 保護の実施機関および職員の法的位置づけ

---

---



## 第1章 生活保護の概要と保護の実施機関および職員の法的位置づけ

第1章では、保護の実施機関における組織的運営管理について検討を行うにあたり、まずは法的位置づけを確認する。具体的には、生活保護法および法に規定される制度の概要、生活保護を実施する機関とそこに従事する職員について、生活保護法、社会福祉法を参照し整理する。

### 第1節 生活保護制度の概要

#### 第1項 生活保護法の目的

現行の生活保護法は、日本国憲法第25条「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」に規定される、生存権の理念を具現化することを目的として、昭和25（1950）年に制定された。

生活保護法は、第1章～第13章で構成されており、第1条～第86条から成る。

生活保護法第1条は、

この法律は、日本国憲法第二十五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。

とされており、この法律の目指すものが「最低限度の生活を保障すること」および「自立を助長すること」の2つであることが明らかにされている。この法律に規定される生活保護制度は、単に生活に困窮する国民に対して、最低生活を保障することのみでなく、自立の助長を行うことを目的としているのである。

#### 第2項 生活保護の原理・原則

生活保護法は、第1条～第4条において「4つの原理」が、第7条～第10条において「4つの原則」が規定されている。また、第5条には「前四条に規定するところは、この法律の基本原則であつて、この法律の解釈及び運用は、すべてこの原理に基いてされなければならない」とあり、「4つの原理」が、生活保護制度を実施していく上での根幹となる考え方であるといえる。同様に「原則」にも、「基本的な規則や法則」といった意味があり、生活保護制度の根幹をなす考え方であるといえる。

図表1 生活保護の原理・原則

生活保護の4つの原理	生活保護の4つの原則
国家責任による最低生活保障の原理（第1条）	申請保護の原則（第7条）
保護請求権無差別平等の原理（第2条）	基準及び程度の原則（第8条）
健康で文化的な最低生活保障の原理（第3条）	必要即応の原則（第9条）
保護の補足性の原理（第4条）	世帯単位の原則（第10条）

## 第2節 保護の実施体制および職員の法的位置づけ

### 第1項 生活保護の実施体制とそれぞれの役割

生活保護を運営、実施する行政組織は、国、都道府県、市および町村である。また、要保護者に対して保護の決定および実施をする責任と権限をもつのは、生活保護法第19条に規定される「都道府県知事、市長及び社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）に規定する福祉に関する事務所を管理する町村長」であり、法律上「保護の実施機関」といわれる。

生活保護を運営、実施する行政組織の役割は、下記のように整理される。

図表2 生活保護を運営、実施する行政組織の役割

国（厚生労働省）	保護の基準を定める。 生活保護行政運営のための企画、連絡、調査ならびに指導監督等の業務を遂行する責任をもつ。
都道府県・指定都市	国の法定受託事務として、保護の決定、実施その他保護に関する事務を管理、執行する権限を有する。
市区町村（特別区含む）	保護の決定に関する事務を行う。 国、都道府県より生活保護法による事務監査、技術的助言、勧告、是正の指示を受ける。（福祉事務所を設置する町村も同様）

### 第2項 福祉事務所の概要

生活保護を担う実施機関のことを「福祉事務所」といい、社会福祉法第14条では「福祉に関する事務所」と規定されている。福祉事務所は昭和25（1950）年の生活保護法制定、昭和26（1951）年の社会福祉事業法（現・社会福祉法）の制定に伴い設置された。

社会福祉法第14条第1項では、「都道府県および市（特別区を含む。以下同じ。）は、条例で、福祉に関する事務所を設置しなければならない」とされている。なお、町村については、同法第3項にて、福祉事務所を任意で設置することができる」とされている。

都道府県の設置する福祉事務所は、「生活保護法」「児童福祉法」「母子および父子並びに寡婦福祉法」の各法に定める都道府県の事務を取り扱う（同法第5項）。

市町村の設置する福祉事務所は、「生活保護法」「児童福祉法」「母子および父子並びに寡婦福祉法」「老人福祉法」「身体障害者福祉法および知的障害者福祉法」の各法に定める市町村の事務を取り扱う（同法第6項）。

昭和46（1971）年には、旧厚生省が監修した『新福祉事務所運営指針』の中で、福祉事務所は「迅速性」「直接性」「技術性」の3つの要素を備えた対人サービス機関であるという考え方が示された。

### 第3項 福祉事務所に配置される職員

社会福祉法第15条において、福祉事務所には、「所の長」「指導監督を行う所員」「現業を行う所員」「事務を行う所員」が配置されている。また、各職員の役割は、下記のとおり規定される。

図表3 福祉事務所に配置される職員

所の長	都道府県知事または市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）の指揮監督を受けて、所務を掌理する。（社会福祉法第15条第2項）
指導監督を行う所員	指導監督を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、現業事務の指導監督をつかさどる。（同法第3項）
現業を行う所員	現業を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、援護、育成または更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、または訪問しないで、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およ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。（同法第4項）
事務を行う所員	事務を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、所の庶務をつかさどる。（同法第5項）

一般的に「指導監督を行う所員」を査察指導員（スーパーバイザー）、「現業を行う所員」を現業員（ケースワーカー）という。また、査察指導員および現業員については、社会福祉主事であればならない。

福祉事務所の所員の定数については、社会福祉法第16条で、地域の実情をふまえて条例で定めることとされている。ただし、現業員の定数については、下記のとおり、「標準数」が定められている。

図表4 現業員の定数（標準数）

都道府県の設置する福祉事務所	被保護世帯数が390以下であるときは6人 被保護世帯数が65世帯を増すごとにこれに1人を加える
市の設置する福祉事務所	被保護世帯数が240以下であるときは3人 被保護世帯数が80世帯を増すごとにこれに1人を加える
町村の設置する福祉事務所	被保護世帯数が160以下であるときは2人 被保護世帯数が80世帯を増すごとにこれに1人を加える

なお、社会福祉法では査察指導員の標準数は明記されておらず、厚生労働省法令データベースサービスの「通知検索」の中で、査察指導員に関する「定数」が通知されているのは“社会福祉事業法の施行について(昭和二六年六月四日)(発社第五六号)(各都道府県知事あて厚生事務次官通達)”であった。

この通知は、社会福祉事業法が昭和26年3月29日公布され、同年6月1日の施行に合わせて発出されたものであり、施行にあたっての留意事項などが示されている。

この通達の中で査察指導員の「定数」は下記のように記載されている。

### 第三 福祉事務所の設置

#### 二 組織及び所員の定数等について

4 事務所に設置すべき所員の定数は法第一四条及び第一五条の規定により各事務所につき条例で定められるので、これが準則については、別途通知の予定であるが、所員の確保については概ね左の標準により、可及的に適格者を得るよう配慮されること。

なお、法定の所員の数は最低を示したものであること。

所長 職務の級一〇級以上とすること。

**指導監督を行う所員(査察指導員) 社会福祉主事で、現業を行う所員七名につき一名とし、職務の級八級以上とすること。**

現業を行う所員(地区担当員) 定数については、法第一五条の規定により、社会福祉主事で、職務の級五級以上とすること。

事務を行う所員 各事務所につき平均専任二名(福祉事務所要員として一括国の財政措置済分)であるが、可及的所要人員の確保につとめ、場合によっては、支庁、地方事務所及び市(町村)の関係課員と兼務せしめる等の措置を講ずること。

身体障害者福祉司 都道府県及び市の設置する各事務所につき一名とし、職務の級八級以上とすること。

昭和 26 (1951) 年当時、査察指導員の定数は「現業員 7 名につき 1 名」であった。

ただし、当時の「社会福祉事業法」の「定数」は「法定数」といわれるものである。「社会福祉事業法」は、平成 10 (1998) 年より始まった社会福祉基礎構造改革の具体化のため、平成 12 (2000) 年に「社会福祉法」に改正された。そのため上記通達は、現在では効力が失われているものの、「査察指導員」の定数(標準数)に関する考え方は引き継がれていると思われる。なお現業員の定数については、「法定数」から「標準数」へと変更された。

#### 第4項 生活保護における事務

生活保護法第1条に規定されるとおり、生活保護は国の責任により実施されるものであるが、かつて生活保護は、都道府県知事および市町村長が法律・法令に基づき国の機関として実施する「機関委任事務」であった。平成11(1999)年7月「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」(以下：地方分権一括法)を受けて生活保護法が改正され、平成12年(2000)年には、「社会福祉事業法」が「社会福祉法」に改正された。

地方分権一括法の制定により、機関委任事務は廃止し、行政機関の事務は「法定受託事務」と「自治事務」に再構成され、生活保護においては、最低生活保障に伴う指導・指示が「法定受託事務」に、自立助長に向けた相談・助言が「自治事務」に位置づけられた。

なお、最低生活保障に伴う指導・指示および自立助長に向けた相談・助言は生活保護法第27条および第27条の2が根拠となっている。

##### 生活保護法第27条(指導及び指示)

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。

##### 生活保護法第27条の2(相談及び助言)

保護の実施機関は、第五十五条の七第一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。

法定受託事務は、国においてその適正な処理をとくに確保する必要があるものとされ、必ず法律・政令により、事務処理が義務付けられる。この事務処理の基準は、地方自治法第245条の9において、「国は、地方公共団体が法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができること」と規定されている。

生活保護法においては、第23条第1項で「厚生労働大臣は都道府県知事および市町村長の行うこの法律の施行に関する事務について、都道府県知事は市町村長の行うこの法律の施行に関する事務について、その指定する職員に、その監査を行わせなければならない」と規定されている。都道府県知事等が行う生活保護法施行事務監査の事務については、地方自治法第245条の9の規定に基づく処理基準として「生活保護法施行事務監査実施要項」が定められ、平成12年4月1日より適用されるようになった。



## 第2章

# 保護の実施機関および生活保護担当職員を とりまく環境

---

---



## 第2章 保護の実施機関および生活保護担当職員をとりまく環境

第2章では、「組織的運営管理」を検討するにあたり、保護の実施機関と生活保護担当職員をとりまく環境について概観する。第1節では、人員体制、業務経験について整理する。第2節では、査察指導員が業務の中で感じる困難さについて整理する。また、第3節では実施機関において「組織的運営管理」が機能しなかったことにより生じた「不正・不祥事案および不正受給事案」の現状を整理する。これらをふまえ、第3章「保護の実施機関における組織的運営管理のあり方」の検討に繋げる。

### 第1節 保護の実施機関の環境（人員体制および業務経験年数）

#### 第1項 業務の実施体制（平成28年 福祉事務所人員体制調査をもとに）

平成20（2008）年に起きたリーマンショックを契機とする世界規模での金融情勢悪化により、保護を必要とする人々が急増し、ケースワーカーが担当する世帯の数も増加した。

国全体の動向としては、平成27年3月をピーク（被保護実人員約217万人、保護率1.71%、被保護世帯数約162万）に被保護人員、保護率、被保護世帯は減少に転じており、平成31（2019）年4月現在、被保護実人員約208万人、保護率1.65%、被保護世帯数約163万となっている（出典：厚生労働省「被保護者調査」。平成31（2019）年4月の数値は概数）。

ケースワーカーの定数（標準数）については第1章に記載した通りであるが、平成28年福祉事務所人員体制調査によると、ケースワーカーの充足率は90.4%であった。

図表5 生活保護担当ケースワーカーの配置状況（平成28年）

区分	配置標準数 (人)	配置人員 (人)	充足率 (%)
総数	20,115	18,183	90.4%
郡部	1,307	1,353	103.5%
市部	18,808	16,830	89.5%

※配置標準数は、被保護者数に対し、郡部福祉事務所は65：1、市部福祉事務所は80：1でそれぞれ算定。

出典：厚生労働省「平成28年 福祉事務所人員体制調査」をもとに JRI 作成

加えて、実施機関の最前線で業務に従事するケースワーカーの業務経験も十分であるとは言いがたい状況にある。

平成28年福祉事務所人員体制調査によると、ケースワーカーの業務経験年数は、1年未満が23.6%、1年以上3年未満が38.0%、3年以上5年未満が20.7%、5年以上が17.7%と、3年に満たないケースワーカーが61.6%という結果となっている。

図表 6 生活保護担当ケースワーカーの経験年数（平成 28 年）

区分		生活保護担当現業員（常勤）				
		総数	1年未満	1年以上 3年未満	3年以上 5年未満	5年以上
実数 （人）	総数	18,183	4,300	6,905	3,762	3,216
	郡部	1,353	357	500	184	312
	市部	16,830	3,943	6,405	3,578	2,904
構成比 （%）	総数	100.0%	23.6%	38.0%	20.7%	17.7%
	郡部	100.0%	26.4%	37.0%	13.6%	23.1%
	市部	100.0%	23.4%	38.1%	21.3%	17.3%

出典：厚生労働省「平成 28 年 福祉事務所人員体制調査」をもとに JRI 作成

さらに、ケースワーカーらを束ねる査察指導員も、査察指導業務の経験年数は 1 年未満が 25.3%、1 年以上 3 年未満が 40.5%、3 年以上 5 年未満が 19.0%、5 年以上が 15.2%と、3 年に満たない査察指導員が 65.8%という結果となっている。

図表 7 生活保護担当査察指導員の経験年数（平成 28 年）

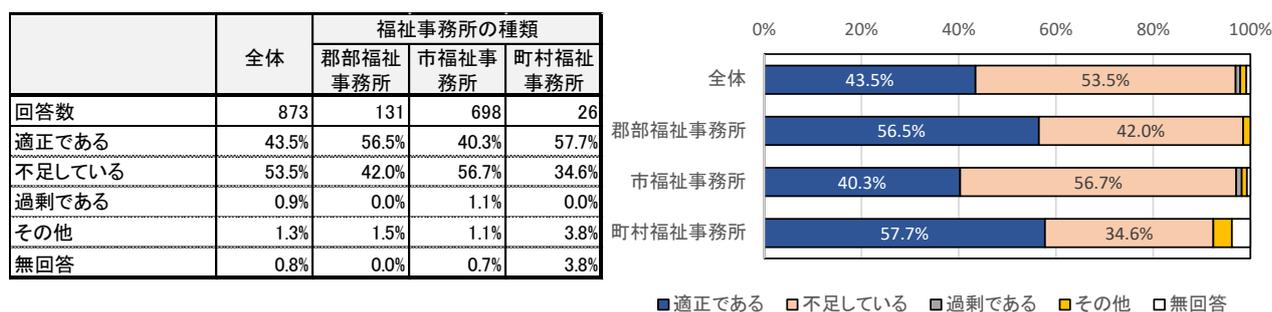
区分		生活保護担当査察指導員				
		総数	1年未満	1年以上 3年未満	3年以上 5年未満	5年以上
実数 （人）	総数	3,120	789	1,265	593	473
	郡部	319	70	131	63	55
	市部	2,801	719	1,134	530	418
構成比 （%）	総数	100.0%	25.3%	40.5%	19.0%	15.2%
	郡部	100.0%	21.9%	41.1%	19.7%	17.2%
	市部	100.0%	25.7%	40.5%	18.9%	14.9%

出典：厚生労働省「平成 28 年 福祉事務所人員体制調査」をもとに JRI 作成

## 第2項 業務の実施体制（29年度調査をもとに）

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』<sup>3)</sup>で実施した全国の福祉事務所を対象としたアンケート調査で、「被保護世帯数に対する配置職員数が(標準数にかかわらず)実質的に適正か否か」を尋ねたところ、全体では「適正である」と回答した割合は43.5%、「不足している」と回答した割合は53.5%であった。福祉事務所の種類別にみると、郡部福祉事務所や町村福祉事務所では半数以上が「適正である」と回答しているが、市福祉事務所では「適正である」との回答は40.3%にとどまり、「不足している」が56.7%を占めた。

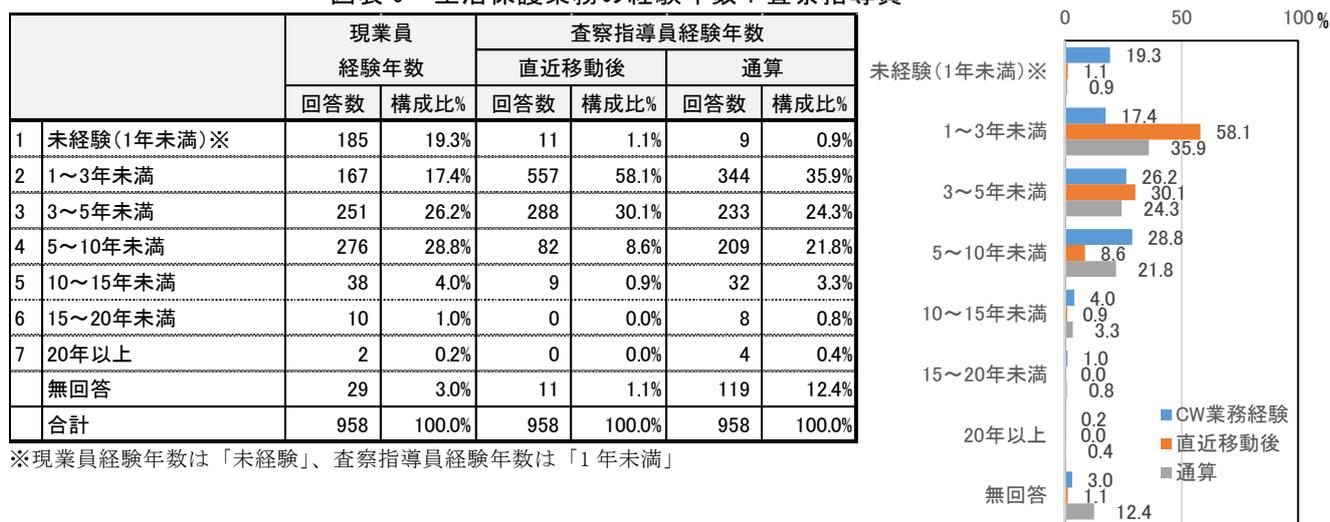
図表8 ケースワーカー配置数の水準



出典：29年度調査

また、査察指導員の「ケースワーカー経験の有無・年数」を尋ねたところ、最も割合が高いのは「5～10年未満」（28.8%）であったが、「未経験（1年未満）」が19.3%と2割近くを占める結果となった。

図表9 生活保護業務の経験年数：査察指導員



※現業員経験年数は「未経験」、査察指導員経験年数は「1年未満」

出典：29年度調査

上記のとおり、人員配置や業務経験年数の両面において、依然全ての実施機関で十分な実施体制が確保されているとは言いがたい状況にあるといえる。

## 第2節 査察指導員をとりまく環境

### 第1項 保護の実施機関における査察指導員の重要性

実施機関で十分な体制を確保することが難しい中、生活保護行政を運営する上で「扇の要」とも言える査察指導員をとりまく現状も同様に、厳しいものとなっている。

前述のとおり査察指導員は、社会福祉法第15条において「福祉事務所長の監督を受けて現業業務の指導監督を行う」と規定されている。査察指導員はケースワーカーが業務を円滑に進められるようサポートすることが職務とされる。

平成31(2019)年3月5日(火)に開催された「社会・援護局関係主管課長会議」で保護課自立推進・指導監査室が配布した資料によると、平成31年度監査の重点事項について、下記の4点が示されている。

- (1) 適切な援助方針の策定及び的確な訪問調査活動について
- (2) 組織的運営管理の徹底による適正な保護の決定実施について
- (3) 不正受給等の防止に向けた取組について
- (4) 面接相談について

上記のうち「(2) 組織的運営管理の徹底による適正な保護の決定実施について」では、「査察指導員等による保護決定におけるケース審査の徹底や進行管理、さらには定期的な内部点検の実施等により、適正な保護決定が行われる組織体制が構築されているか等、管内実施機関の状況を把握の上、的確な指導をお願いする」という記載があり、査察指導員が適正な保護の決定実施のため、組織運営上重要な役割を果たしていることがわかる。

### 第2項 査察指導員が業務上感じている困難さ

他方、生活保護行政の運営における進行管理などの業務に困難さを感じている査察指導員も少なからずいる。29年度調査<sup>3)</sup>では、査察指導員が困難さを感じている業務の上位に、下記のもの挙げられている。

- ・「訪問調査の意義や重要性を説明し、ケースワーカーに訪問計画に則った訪問調査を行うよう指導する」63.4%
- ・「援助困難な被保護者宅に同行訪問を行うなど、ケースワーカーを支援する」61.8%
- ・「ケース記録の記載・回付を速やかに行うようケースワーカーに指導する」64.3%
- ・「不正受給の事実が確認できた時点で、幹部職員を交えたケース診断会議等で協議を行い、処理方法を検討する」63.2%
- ・「ケースワーカーから相談された際には、ケースワーカー自身が判断できるよう働きかける」66.3%
- ・「困難な状況が発生した場合などは、担当者以外のケースワーカー等も巻き込んで組織的な対応を検討する」60.4%

図表 10 査察指導業務における困難さ

	な全 いく 感じ	じあ なま いり 感	る少 し感 じ	る強 く感 じ	無 回 答	く少 感じ 十 る強
1 面接相談を行う職員に対し、面接記録には客観的な急迫性の有無や申請意思の有無が判断できる記載を指導する	10.0%	39.2%	34.3%	8.8%	7.6%	43.1%
2 面接相談を行う職員に対し、申請権を侵害しないよう、適切な説明や助言、指導等を行うよう指導する	11.6%	40.5%	30.5%	9.9%	7.5%	40.4%
3 監査資料の申請率(申請/相談)と開始率(開始/申請)の関係や、相談実件数と延べ件数の関係を確認し、検証する	10.3%	44.9%	27.8%	8.0%	9.0%	35.8%
4 保護費支給の管理について、ケースワーカー任せにしない体制を整える	9.3%	36.6%	34.6%	16.1%	3.4%	50.7%
5 ケースワーカーが立案した援助方針を確認し、必要に応じ修正を指示する	6.1%	36.6%	43.0%	12.6%	1.7%	55.6%
6 収入申告の必要性や義務について、説明を行ったことや被保護者が説明を理解したことをケース記録に記載するよう指導する	7.6%	43.9%	35.7%	10.5%	2.2%	46.2%
7 訪問調査の意義や重要性を説明し、ケースワーカーに訪問計画に則った訪問調査を行うよう指導する	4.5%	30.5%	39.8%	23.6%	1.7%	63.4%
8 援助困難な被保護者宅に同行訪問を行うなど、ケースワーカーを支援する	7.1%	29.3%	39.7%	22.1%	1.8%	61.8%
9 ケース記録の書き方や要点等について指導を行う	4.7%	37.6%	42.2%	13.8%	1.8%	56.0%
10 ケース記録の記載・回付を速やかに行うようケースワーカーに指導する	4.6%	29.5%	41.0%	23.3%	1.6%	64.3%
11 不正受給の事実が確認できた時点で、幹部職員を交えたケース診断会議等で協議を行い、処理方法を検討する	5.8%	29.2%	41.8%	21.4%	1.8%	63.2%
12 保護の廃止の際には、ケースワーカーに詳細な記録を作成させ、ケース診断会議等での組織的な判断に基づいて慎重に対応する	5.9%	38.2%	41.6%	12.2%	2.0%	53.8%
13 ケースワーカーに法的根拠を意識するよう働きかける	5.8%	32.8%	43.2%	16.1%	2.1%	59.3%
14 ケースワーカーが話しやすい環境づくりに努める	11.2%	42.2%	33.6%	11.0%	2.1%	44.6%
15 ケースワーカーから相談された際には、ケースワーカー自身が判断できるよう働きかける	4.0%	28.0%	46.6%	19.7%	1.8%	66.3%
16 困難な状況が発生した場合などは、担当者以外のケースワーカー等も巻き込んで組織的な対応を検討する	6.4%	31.3%	39.5%	20.9%	2.0%	60.4%

出典：29年度調査

また、「査察指導業務の中で特に困難さや難しさを感じる事」について自由記述で尋ねたところ、下記のような回答が寄せられた。「ケースワーカーの育成や指導」に言及した回答が最も多く、回答数の半分以上を占める結果となった。次いで、「業務マネジメント」「支援困難ケースへの対応」となっている。

図表 11 査察指導業務の中で特に困難さや難しさを感じる事

集計カテゴリ（回答内容から作成、複数回答）n=770	回答数	割合
ケースワーカーの育成や指導	404	52.5%
業務マネジメント	127	16.5%
支援困難ケースへの対応	121	15.7%
査察指導員自身の経験・知識不足	104	13.5%
業務量の多さ	98	12.7%
ケースワーカーのメンタル・モチベーション維持向上	37	4.8%
迅速な判断が要求される・判断が困難なこと	28	3.6%
制度・査察指導業務の内容が複雑	13	1.7%
他部署・他機関・他福祉事務所との折衝	11	1.4%
査察指導員同士の連携	6	0.8%
その他	30	3.9%

出典：29年度調査

具体的な内容は下記のとおり。(一部抜粋)

図表 12 査察指導業務の中で特に困難さや難しさを感じること：具体例 1 / 4

ケースワーカーの育成・指導	
	査察指導員が求めるケースワーカー像と、ケースワーカーが求める査察指導員像にズレがあり合意の形成が必要。
	査察指導員の指導等の平準化。判断や指示等が査察指導員により異なると現場が混乱する。
	ケースワーカー毎に能力差があり、課として安定した実施水準が保てていない。
	各々のケースワーカーが、いかに自分なりの持ち分を發揮し、ストレス等に負けず、それなりの水準で仕事ができるか。そこまで底上げしていく方法。(基本的に組織がうまく回っていれば査察指導員は多忙ではない)
	個々のケースが抱えている課題に、ケースとともにケースワーカーが取り組めるよう指導、助言すること。個々のケースワーカーの個性を生かすよう前向きな助言を行うこと。
	個別事案に査察指導員が参加するタイミング。(早すぎても査察指導員が支援の当事者となり、ケースワーカーを超えて査察指導員が中心になってしまう。遅すぎても手遅れで査察指導員の助言・支援ができない状況になる)
	ケース・バイ・ケースの対応、ケースワーカー・バイ・ケースワーカーの対応をすることが、困難・課題であると同時に、だからこそ、やりがいのある業務である。
	ケースワーカーを希望する職員が圧倒的に少ないこと。それゆえ、新人や未経験者が多く配属され、短いスパンで異動していくことがくり返されている。スキルを伴う職員の育成が大きな課題である。
	社会経験のない新規採用者が毎年のように配属されるため、生活保護の業務以前の接遇等の指導が必要。
	現業員への指導・指示、現業員からの報告・フィードバックをどのように行えば効率的か、記録に残せるか、その方策について検討を重ねている。
	自分より年上で役職も上位のケースワーカーがおり、指導したことをやってくれないことがある。支援困難ケースにケースワーカーと共に対応するが、数が多く精神的に疲れる。
	小規模な事務所で、人間関係を円滑にしたいと思うあまり、指導・指示が甘くなりがち。
	ケースワーカーの業務は、事務処理も非常に多く、それぞれに期限やノルマが示されているが、現実にはそれら全てを満足にできる者はおらず、一方では監査で指摘される。ケースワーカーの志気を保つために業務配分を行うことが困難である。
業務マネジメント	
	担当するケースワーカーの人数が多すぎて、すべてに目が行き届かず、ケースワーカーの取組状況が把握しきれない。
	記録が後回しにされがちであり、ケースワーカーにうながしていても、どうしても後回しにされて2~3ヶ月遅れのものが出てくる。緊急度の高いものを優先させた結果であり仕方ない部分もあるが、そのバランスをとらせることが難しい。
	進行管理の方法に悩んでいる。何をポイントにどこまでケースワーカーに指示をするかで悩み、その時間を捻出する方法を見出せずにいる。適切に物事を伝える事の難しさを痛感し、課題と感じている。
	対応が必要となる事案の把握とその進捗状況の管理。適切な報告があれば問題はないが、報告がない場合には、対処のしようがなく、問題が潜在化することにより、不祥事につながる可能性がある。
	ケースワーカーの業務量が非常に多く、恒常的に時間外勤務を要する状況にある中、査察指導員としてケースワーカーに業務遂行の多くの指示をしなければならず、どの程度できていればよしとするか、その基準の設定に難しさを感じている。

出典：29年度調査

図表 13 査察指導業務の中で特に困難さや難しさを感じること：具体例 2 / 4

支援困難ケース、不正受給案件への対応	
	生活保護の適正実施、保護費削減の観点から、ケースワーカーの業務の種類は年々増えているが、生活保護受給者の中には精神状態が不安定で、制度の趣旨について理解困難な者や威圧的な者もあり、折衝に悩むことが多い。ケースワーカーをフォローする立場の査察指導員にとっても負担になっている。また、ケースワーカーや査察指導員の経験がない上司の場合、現場の苦勞を理解してもらえず、受給者との板ばさみになることも多い。
	被保護世帯の抱えている課題が複雑かつ多岐にわたるため、支援の方策に悩むことがある。また、精神疾患をもっている方への接し方に難しさを感じる。
	被保護者の中には、権利ばかりを主張し、威圧的な態度をとる者がおり、そういう者に対するケースワークに苦慮している。
	費用返還や不正受給時の対応として、既に返還金等を費やしてしまった場合の徴収事務・被保護者がギャンブル（パチンコ）していると一般市民からの通報に対して、住民の感情は十分理解できるが、被保護者に注意指導しても理解がない。
	制度を理解してくれない方への対応。返還を無視しても継続される生活保護に矛盾、ストレスを感じている。
	土、日曜や夜間でのケース対応が困難。身寄りの無い被保護者の入院や手術において、病院より同意を求められる事がある。支援困難ケースへの対応。
	被保護者の保護を受けている年数が長く、指導や助言を素直に聞き入れないことがある。
査察指導員自身の経験・知識不足	
	ケースワーク業務未経験者が査察指導員という立場になり、現場をよく知っているケースワーカーに査察指導の役割である「管理・教育・支持」を行うことは難しい。また、新たな部署で専門用語など一から勉強しなければならず、時間、余裕がまったく取れない。
	社会福祉主事資格及びケースワーカー経験がなく、就任初年度は福祉行政事務の困難さを痛感した。
	私自身ケースワーカー未経験であるため、経験上での助言等ができない。ましてや、上司である課長、所長もケースワーカー未経験である。
	ケースワーカーを経験していない査察指導員であるため、基本的なケース記録の書き方や業務の流れ、システムの使い方がわからず、ケースワーカーに余計に迷惑をかけていると感じる。
	全く実務経験がない者が査察指導員として、ケースワーカーに指導助言することは困難。人事担当部署に査察指導員の役割を理解してもらうことが課題。
	査察指導員として研修を受ける必要性を感じるが、市財政状況により機会が得られない。
	査察指導員 1 年目であり、法的な知識が欠如している。ケースワーカーに指導するといった形はとりにくい。そのため、一緒に考えるというスタンスで臨んでいる。
業務量の多さ	
	国からの調査物が多かったり、年々監査内容が細くなることで業務量が増えて、本来の査察指導員業務が手厚くできない。
	（福祉現場の実態）生活保護が支給される/されないは、まさに生きるか死ぬかの分かれ道でもあり、日々、壮絶な現場を体験する。役所の中ではある意味 3K 部署。現在は 2 倍、3 倍のペースで仕事が増えており、公務員の規定からは考えられない実態で回している。
	査察指導員の機能として、管理的機能、教育的機能、支持的機能の 3 つをバランス良く果たしていくことが求められているが、他業務を兼任しているため、十分に機能しているとは言い難い。また困難ケースへの同行訪問も十分にできていないと感じている。
	中小規模の自治体では一般的と思われるが、係長業務も兼務するため、査察指導業務に専念できず、訪問管理やケース記録の確認が不十分な現状がある。
	小規模事務所のため、他に生活保護業務に詳しい者がおらず、1 人の考えで業務を進めざるを得ない。日常業務に追われ、ケースワーカーを育成する研修を行う時間的余裕がない。

出典：29 年度調査

図表 14 査察指導業務の中で特に困難さや難しさを感じること：具体例 3 / 4

ケースワーカーのメンタル・モチベーション維持向上	
	ケースワーカーを大別すると、「熱血感を持って仕事をする職員」と「淡々と仕事をする職員」に分類できる。特に前者については、気持ちの浮き沈みが激しく、時には精神的に追い詰められてしまう職員もいるので、如何に対応していくかが課題である。
	生活保護はセーフティネット（最後の）とだけあって、ケース対応も様々である。所内でも押しつけ感は否めなく、市民の目も厳しいものがあることからケースワーカーが意欲をもって働ける環境を保てるように努めている。
	国や県の監査のための仕事となっている現実をみて志のあるケースワーカーが挫折してしまう。受給者の権利主張と、納税者側の意識の感覚にギャップを感じる。
	ケースワーカーが被保護者への支援に対して虚無感を持つ事が多々あるため支援のモチベーションを保たせる指導のあり方に苦慮している。
	ケースワーカーの体調、精神面のケアに難しさを感じる。（職員により遂行力が違い、同じ負担をかけてもパンクする職員が出てくるため）
迅速な判断が要求される・判断が困難なこと	
	被保護者の権利を守ることと、制度上やらなければならないことの両面を考えて業務をするなかで、決定をする際の根拠となるものの解釈が難しい。
	生活保護手帳に書いてあることを、ケースの問題解決にあてはめる時に、果たして正しいのかどうか悩ましいことが多すぎる。
	即断即決即実行を求められる場面がほとんどで経験があっても難しさを常に感じる。
	生活保護業務には、手帳や問答などそれぞれの場面においてどうすべきかの判断のよりどころになるものが比較的細かく示されているが、多数の保護受給者は毎日生活し動いているため、さまざまな問題が発生する。そのため全てが手帳や問答で解決できるものではなく、迅速な判断が求められ、判断後も本当にそれで良かったのか悩む事も多く、困難さを感じている。
	保護手帳や問答集等に記載がない事例、今まで接したことのない事例に遭遇したとき。
	ケースワーカーの経験がなく知識が少ないため、生活保護手帳や別冊問答集を活用し業務を遂行しているが、記載内容が実際の事象と一致しないことが多く、判断に時間を要することがある。
制度・査察指導業務の内容が複雑	
	事務が煩雑。業務の範囲が広く幅広い知識が必要であるとともに、対人援助、折衝能力を求められる。
	生活に困窮する者に対し、必要な保護を行い、最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長することを目的に行わなければならない業務は、内容がむずかしく精神的にもしんどい業務である。
	制度自体が複雑になっている上に毎年何らかの変更があるので、理解するのが難しい。
	制度が複雑で、適正実施を行うにはノウハウが必要。
他部署・他機関・他福祉事務所との折衝	
	関係機関との連携というより、押しつけられる場合が多い。
	保護受給者である場合、他法の管理部署から丸投げされる場合がある。
	ケースワーカー経験がないため、全体的に難しい。実施責任等についての他事務所とのやりとりは特に困難である。
査察指導員同士の連携	
	組織の中で査察指導員が相互に関わりを持つ事が少ない為、情報連携等が課題である。
	査察指導員間の制度に対する温度差。（指導員の現業員時代の実績・体験によるため）この差を埋めるため、定期的に情報共有の時間を持つよう、心がけている。
	小規模な自治体では査察指導員は1名となるため、同じ立場で相談できる人がいればと思うことがある。

出典：29年度調査

図表 15 査察指導業務の中で特に困難さや難しさを感じること：具体例 4 / 4

その他	
	ケース・事例が少ない事務所のため、取扱いや対応のノウハウが蓄積されにくい。
	年々体制が脆弱になり、もはや係員に指導できるような環境ではない。雇用の安定なくして、成立する業務ではない。
	片道3時間程の移動時間を要する島しょ部1町のみを担当しており、迅速な対応が困難。

出典：29年度調査

また、令和元（2019）年 8 月 26 日（月）～28 日（水）には、厚生労働省主催による「令和元年度全国生活保護査察指導に関する研究協議会」が開催され、約 120 名の査察指導員（2 年以上の査察指導業務経験を有する）が一堂に会し、求められる査察指導機能や組織的運営管理についての研究協議および意見交換が行われた。研究協議のテーマは「①現業業務の進行管理の方法」「②組織的な運営管理を考える」の 2 つで、参加者は約 12 名ずつのグループに分かれ、割り当てられたテーマについて協議を行った。

研究協議には、「継続して取り組むべきこと（keep）」「課題や問題点があり、改善が必要なこと（problem）」「今後の改善策・提案（try）」の 3 つのフレームに沿って行われる「KPT」という現状分析の方法が用いられた。

研究協議の結果として挙げられた意見について、下記に一部抜粋する。なお、「①現業業務の進行管理の方法」「②組織的な運営管理を考える」2 テーマで共通する意見が多かったことから、2 テーマでの議論の結果をまとめて整理している。

図表 16 令和元年度全国生活保護査察指導に関する研究協議会における意見抜粋 1 / 3

継続して取り組むべきこと（keep）
<p>&lt;点検や見直し、確認の方法&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 所内で検討したフローチャートに則った申請書類の管理</li> <li>・ 年 1 回の一斉点検</li> <li>・ 週 1~2 回のケース診断会議による認識共有</li> <li>・ 査察指導員による定期検査</li> </ul> <p>&lt;ケースワーカーの育成、指導、関係構築&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 個々のケースワーカーの性格や向き不向きに応じた助言と指導</li> <li>・ 家庭訪問の重要性や必要書類の徴取について継続的に指導する</li> <li>・ ベテラン職員の知識継承</li> <li>・ ケースワーカーのリーダー性を養う</li> <li>・ ケースワーカーのモチベーション維持（担当替えと担当ケース数）</li> <li>・ ケース診断会議での解釈の共有</li> </ul> <p>&lt;台帳・補助簿などツールやシステムの活用&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 業務マニュアルの整備</li> <li>・ 査察指導の補助簿はケースワーカーも閲覧可能にする</li> </ul> <p>&lt;役割の明確化&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ケースワーカーの業務の範囲を明確にする</li> </ul> <p>&lt;人材活用や体制の工夫&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 査察指導員 2 人体制、またはチューター制度によりチェック</li> <li>・ ベテランケースワーカーの活用</li> <li>・ ペアやチームを組み事務や訪問に対応</li> </ul>

課題や問題点があり、改善が必要なこと (problem)

<点検や見直し、確認の方法>

- ・管理のためのノウハウがない
- ・100%の進捗管理ができない
- ・ケースワーカーが書類をしまい込み、認定漏れが起きる

<ケースワーカーの育成、指導、関係構築>

- ・進行管理でケースワーカーの協力が得られない（記録が回付されず実態把握が困難）
- ・査察指導員とケースワーカーとの連携
- ・ケースワーカーへのフォローが難しい
- ・ケースワーカーの仕事に査察指導員が手を出しすぎてしまう

<台帳・補助簿などツールやシステムの活用>

- ・査察指導台帳や補助簿だけでは業務の履行確認ができない
- ・進行管理ツールの入力者が実施機関内で統一されていない
- ・業務マニュアルの最適化（形骸化させないための工夫）
- ・査察指導台帳の様式や項目が、査察指導員間で統一されていない

<役割の明確化>

- ・ケースワーク業務の手引きはあるが、査察指導業務の手引きはない

<人材活用や体制の工夫>

- ・査察指導員が一人体制の場合の適切な引継ぎ方法
- ・退職した職員への対応

今後の改善策・提案 (try)

<点検や見直し、確認の方法>

- ・ 援助方針見直しの時期を決め、定期訪問の記録に見直しの有無を記載
- ・ 記録の一斉点検
- ・ 決裁権者を分散させる (見直す)
- ・ 年金、課税調査をプロジェクトチームにして進捗状況を共有
- ・ 郵送物を Excel 表で入力し、査察指導員を経由してケースワーカーに渡す
- ・ 収受書類の保管場所を決める
- ・ 査察指導員による二重チェック
- ・ 月初めにケースワーカーの訪問先を査察指導員が確認し、進捗状況を管理

<ケースワーカーの育成、指導、関係構築>

- ・ ケースワーカーの研修、スキルアップ
- ・ ケースワーカーのミス減らすためにマニュアルを作成
- ・ 「ベストケースワーク大賞」として月 2 ケースほど表彰
- ・ 事件発生後の処理の大変さを伝える

<台帳・補助簿などツールやシステムの活用>

- ・ 査察指導台帳の記載内容・項目をルール化しケースワーカーへ意識付け
- ・ 査察指導台帳の書式を統一し、課長も確認可能にする
- ・ 生活保護システムの内容精査、統一化
- ・ タブレットの導入
- ・ AI によるチェックの導入検討
- ・ 対応事例のデータベース化

<役割の明確化>

- ・ 組織的な査察指導業務のあり方改善
- ・ 査察指導業務の平準化が組織対応につながる

<人材活用や体制の工夫>

- ・ 人事当局に増員を要望 (業務の特殊性を伝える)
- ・ ケースワーカー同士によるチェック体制を作る
- ・ ケースワーカーをペア制にし、メンタル不調の早期発見を図る
- ・ 嘱託職員やアルバイト職員との業務連携
- ・ OB 職員をヘルプデスクとして活用 (ケース相談、査察指導員の負担軽減など)

<その他>

- ・ 制度の運用をもっとシンプルにしてほしい

また、本事業の検討委員会では、「そもそも査察指導員の役割が明確でない」「査察指導員の育成方法が確立されていない」「休職している職員の代わりを務めなければならないなど業務負担が増大している」「査察指導員は、組織の鍵、生活保護行政の鍵を握っている」といった意見も寄せられた。

#### ○査察指導員の役割が明確でない、育成方法がないこと

- 査察指導員の育成方法がない。今はケースワーカー経験者が査察指導員になっているため「（査察指導業務は）わかっているでしょ」と認識されている。査察指導員になればその日から査察指導業務を行わなければならないが、その支援体制もない。
- 基本的には、必ずケースワーク業務経験者が査察指導員になるが、査察指導マニュアルは整備されておらず、その必要性について職員からニーズが寄せられることもある。
- そもそも査察指導員が「スーパーバイザーはスーパーバイザーにスーパービジョンする」ということを理解しているか。事務処理については、行政職員としてしなければならないことで、指導もしやすいだろうが、対人援助については評価指標がなく、難しい部分もあろうかと思う。
- 査察指導員がその実施機関の「組織的運営管理」を一身に負わされ、査察指導員が組織運営に苦労していても、課長を始めとする上司の理解や協力が得られない場合もある。

#### ○業務負担の増大

- ケースワーク業務の経験があり、「査察指導員としてすべきこと」を理解していながらも、「休職している、あるいは仕事を任せられない職員の代わりを務めないといけない」「業務の区別ができておらず、全て自分たちに任されている」「ベテラン職員がおらず、全ての相談が直接査察指導員に寄せられる」といったことから時間外業務も増え、精神的な負担を感じている査察指導員が多い。「査察指導員の意義や目的」を明確にすることも必要だが、「組織として、査察指導機能を充実させるためにどうすればよいか」ということにも触れる必要があるだろう。
- 今の査察指導員は、置かれた状況の中で精一杯になっているだろう。査察指導員が労われなければケースワーカーを労うことはできないし、ケースワーカーも、自分が労われなければ目の前にいる人を労うことはできない。「労う」という表現をしているが、「相互理解」と「支え合いの雰囲気」が必要なのだろう。

#### ○査察指導員の意義

- 査察指導員は非常にやりがいのある仕事ではないかと思う。被保護者の方々に、「社会の中で生きてもらう」、更には「仕事をしてもらえようようにしていく」とはある意味やりがいのある仕事で、社会的貢献度の高いものである。査察指導員がどれだけ「ケースワーカーがよい仕事をした先に、被保護者の幸せがある」ということを見せるような意識のもとで業務に従事しているかということかと思う。査察指導員が組織の鍵を握っていると思うし、生活保護行政の鍵を握っているとも思っている。こうした社会的なミッションをどれだけ認識しているかということが大前提にあるだろう。
- 査察指導員は、ケースワーカーが育っていくことに喜びを感じなければならない。また中間管理職として、上司に生活保護の重要性や、業務がしっかり遂行でき住民に喜ばれていることを説明する。そして上司がこうしたことを議会等で説明する。すると、好循環が生まれるのではないか。

### 第3節 保護の実施機関における不正・不祥事案および不正受給事案の状況

ケースワーカーや査察指導員は、社会福祉法第15条において社会福祉主事であればならないとされており、社会福祉主事は、社会福祉法第19条において「人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意があるもの」と規定されている。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。ここでは、主に平成30年度の不正・不祥事案、不正受給事案を中心に各事案の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する。

#### 第1項 保護の実施機関における不正・不祥事案の概要

前述の地方公務員法第33条「信用失墜行為の禁止」は職務上の行為だけではなく、勤務時間外の私生活上の行為も含まれている。そのため、どのような行為が「信用失墜行為」に該当するかを一概に規定することは難しく、個々の具体的な状況に応じて判断されている。

例えば、「神奈川県職員等不祥事防止対策条例」では、以下のいずれかに該当する行為を「不祥事」と定義している。

- 法令等に違反する行為
- 職務上の義務に違反し、又は職務を怠る行為
- 県民全体の奉仕者たるにふさわしくない非行
- その他職務の遂行の公正さに対する県民の疑惑や不信を招くような行為

一方、不正については法令や条例による明確な定義はないが、広辞苑では、不正は「ただしくないこと。正義でないこと。よこしまなこと。」とされている。また、不正行為といった場合には「意図的な不法行為・違法行為」として用いられることもある。

ここでは、保護の実施機関において発生した「保護費等の詐取・横領」と「事務懈怠等（詐取・横領を除く）」を不正・不祥事案として、以下に整理する。

##### (1) 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、「詐取・横領の内容」、「発生要因」、「防止対策（主なもの）」を一部抜粋し、概要を整理する。

図表 19 保護費等の詐取・横領事案の主な概要（詳細例） 1 / 3

<b>保護費の不正取得</b>	
<b>詐取・横領 事案の内容</b>	<p>①死亡または失踪などした被保護者について、廃止処理をせずに窓口払いにより保護費を受け取り着服した。</p> <p>②他人名義等で偽りの申請をし、経理担当を欺いて窓口払い現金を受け取り着服した。</p> <p>③住宅の敷金や引越費用など、架空の名目で生活保護費を現金で支出し、自らこれを受領した。</p>
<b>発生要因</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・（特定の被保護者に関して）ケースワーカーによる現金取扱いが行われていた</li> <li>・原則に反してケースワーカーによる現金の取り扱いを容認していた</li> <li>・長年にわたり同じ被保護者を担当していた</li> <li>・組織的なチェック体制が不十分であった</li> <li>・窓口での現金支給時における確認体制が不十分であった</li> <li>・業務フローの内容が徹底されず形骸化していたため、不正な処理を誘引した</li> <li>・ケースワーカー任せの対応が常態化し、上司や他の職員によるチェック機能が不足していた</li> <li>・管理職および査察指導員が職責に応じた役割を十分に果たさず、適切な指揮監督が行われなかった</li> </ul>
<b>防止対策 (主なもの)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○金銭管理に係るしくみ <ul style="list-style-type: none"> <li>・窓口払いの場合の支給体制を見直し</li> <li>・金銭管理事務処理基準の策定・見直し</li> <li>・保護廃止後の支給確認の徹底（経理担当による適否の確認）</li> <li>・遺留金品の保管管理の徹底、保管ルールの明確化</li> </ul> </li> <li>○管理体制の強化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ケースワーカーの担当替えを徹底</li> <li>・事務処理状況の確認の徹底（給付係、査察指導員）</li> <li>・査察指導員相互チェック体制整備と担当替え徹底</li> <li>・ケースワーカーや査察指導員の業務履行確認の仕組みを構築</li> </ul> </li> <li>○職員の倫理意識、資質等の向上 <ul style="list-style-type: none"> <li>・公務員倫理や生活保護の研修を継続実施</li> <li>・職員に対し公金取扱いに関する実務研修を実施</li> <li>・管理監督者に対する研修を充実させ継続実施</li> </ul> </li> </ul>

図表 20 保護費等の詐取・横領事案の主な概要（詳細例） 2 / 3

<b>被保護者の通帳などからの不正取得</b>	
<b>詐取・横領事案の内容</b>	<p>①長期入院・入所者の通帳と印鑑を不適正に所持し、金融機関窓口で不正に引き出して着服した。</p> <p>②窓口払い対象であった被保護者の死亡後、金銭出納簿への記載および押印を偽造し、遺留金を着服した。</p> <p>③転居費用の返還金を被保護者から現金で受け取り、保護台帳に虚偽記載をして着服した。</p> <p>④一時扶助費を不正に支出し、私的流用した。</p> <p>⑤手続ができない時間帯に返還金を持参したため、翌日処理のため一時的に課内金庫に入れたものを着服</p>
<b>発生要因</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被保護者の通帳、印鑑、キャッシュカードなどを管理していた</li> <li>・長年にわたり同じ被保護者を担当し、次の担当者に引き継がなかった（引継ぎの基準が不明確であった）</li> <li>・金銭管理の状況が組織的に確認されていなかった</li> <li>・金銭管理方法の適正化の指導が行われていなかった</li> <li>・廃止時における各種決裁書類の整合性が確認されていない</li> <li>・返還金などを被保護者から現金で受け取っている</li> <li>・返還金などの事務処理確認が行われていなかった</li> <li>・保護廃止後の支給における適否判断がケースワーカーに委ねられており、組織的な確認体制ができていなかった</li> <li>・ケースファイルが適切に引継ぎされず、担当ケースワーカーが把握しない中で別のケースワーカーによる支給等処理が行われていた</li> </ul>
<b>防止対策 (主なもの)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○金銭管理に係るしくみ <ul style="list-style-type: none"> <li>・金銭管理事務処理基準の見直しと周知徹底（通帳の取扱や例外的に対応する場合の手順の明確化）</li> <li>・保護台帳の記録事項の明確化、チェックリスト活用による状況確認の徹底</li> <li>・被保護者に対し地区担当員による現金取扱いはない旨を周知</li> <li>・一時扶助費の窓口払い時における手順の見直し</li> </ul> </li> <li>○管理体制の強化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・査察指導員による金銭管理に係る事務処理の確認の徹底</li> <li>・各種手当の受給状況の確認体制の確立</li> <li>・担当地区引き継ぎの徹底とルール確立</li> </ul> </li> <li>○職員の倫理意識、資質等の向上</li> <li>○職場風土、職場環境の改善</li> <li>○組織執行体制の見直し（地区担当員の配置数の見直し、査察指導体制の強化、経理担当によるチェック体制強化）</li> <li>○全庁的な服務規律保持の強化</li> </ul>

図表 21 保護費等の詐取・横領事案の主な概要（詳細例） 3 / 3

<b>保護費などの盗難</b>	
<b>詐取・横領 事案の内容</b>	<p>①金庫などで保管していた保護費などの盗難</p> <p>②窓口支給の援助費が 1 件見当たらず、その後調査したが発見に至らなかった。</p> <p>③福祉事務所内金庫で保管していた現金のうち一部がなくなっていた</p>
<b>発生要因</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・支給日に来所できなかつた世帯の保護費が金庫で保管されていた</li> <li>・受給資格喪失者に対する廃止事務処理を怠り、支給され続けていた保護費が金庫などに保管されていた</li> <li>・廃止処理をしたが戻入処理が遅滞していた返還金などが金庫などで保管されていた</li> <li>・送金すべき保護費が送金されず金庫などで長年保管されていた</li> <li>・金庫などの管理はケースワーカーに任されており、他の職員も解錠方法を知っていた</li> </ul>
<b>防止対策 (主なもの)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生活保護支給事務の見直し <ul style="list-style-type: none"> <li>・現金支給場所の見直し</li> <li>・保護費口座振込の推進</li> </ul> </li> <li>○生活保護費支給事務に関する改善策 <ul style="list-style-type: none"> <li>・現金出納員等としての意識の徹底と情報の共有</li> <li>・公金の保管方法の徹底</li> <li>・公金の取扱い意識の徹底</li> <li>・財務規則の見直し</li> </ul> </li> </ul>

## (2) 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）事案等の主な概要を以下に示す。

図表 22 事務懈怠等（保護費詐取・横領除く）の主な概要

事務懈怠の類型	事案の概要
システム関連のミス	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活保護システムへの入力ミスによる児童養育加算の支給漏れ</li> <li>住宅扶助の減額漏れとシステム上の削除漏れが重なって生じた算定ミス</li> </ul>
算定間違い	<ul style="list-style-type: none"> <li>知識不足による障害年金などの遡及支給漏れ</li> </ul>
未処理	<ul style="list-style-type: none"> <li>一時扶助や収入認定、法第 63 条・法第 78 条等を未処理、放置</li> </ul>
虚偽	<ul style="list-style-type: none"> <li>来庁や電話対応を「家庭訪問」とケース記録に虚偽記載</li> <li>介護認定審査会の審査判定に基づかない架空の要介護更新認定を故意に登録</li> </ul>
紛失	<ul style="list-style-type: none"> <li>担当する地区の個人情報に記載した名簿を訪問時に紛失</li> <li>医療要否意見書などが入った封筒を紛失</li> </ul>
誤送付	<ul style="list-style-type: none"> <li>依頼人とは異なる別の被保護者の証明書を間違って発行し送付</li> <li>関係部署に送付する封筒と事業者に送付する封筒が入れ違いになり、事業者に個人情報が漏洩</li> </ul>
誤振込	<ul style="list-style-type: none"> <li>転居に伴う住宅扶助費の代理納付先の切り替え漏れにより、転居前の管理会社へ誤振込</li> <li>同姓同名の被保護者へ誤振込</li> </ul>
セクハラ・ わいせつ行為	<ul style="list-style-type: none"> <li>訪問時に被保護者へわいせつ行為</li> <li>電話やメールなどでの被保護者へのセクハラ行為</li> </ul>

図表 23 事務懈怠等（保護費詐取・横領除く）の主な概要（詳細例） 1 / 3

<b>事例 1</b>	
<b>事務懈怠の内容</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○2人の子どもを育てる生活保護受給中の母子家庭1世帯について、3年以上にわたって、児童養育加算の支給が漏れていた。</li> <li>○10月の保護費基準改定を行うため、新基準額の確認中に判明。</li> </ul>
<b>発生要因</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生活保護システムへの入力ミスと確認漏れ。</li> </ul>
<b>防止対策 (主なもの)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①手当や加算などのチェックリストの作成、活用</li> <li>②子供のいる世帯に特化したマニュアルの作成（手当や加算、教育扶助など、必要な手続きに関するもの）</li> </ul>
<b>事例 2</b>	
<b>事務懈怠の内容</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○被保護者は、特別障害者手当の受給が決定し、重度障害者加算の適用要件を満たしたが認定が漏れていた。</li> <li>○被保護者より障害程度認定基準に関する厚労省通知の提示と遡及支給されるべきとの主張があり判明。</li> <li>○他にも認定漏れがないか調査したところ、他2名の重度障害者加算の認定漏れが判明した。</li> </ul>
<b>発生要因</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生活保護実施要領の知識が不足していた。</li> </ul>
<b>防止対策 (主なもの)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①障害関係部局との情報共有の強化を図り、生活保護費の適正支給に努める。</li> <li>②生活保護開始時、または障害者手帳、療育手帳等の取得時に各種手当の受給の有無を確認するとともに、加算の要否を担当者のみならず必要に応じ査察指導員などを交え判断・決定する。また、各問答集に定められた手順を遵守するよう徹底を図る。</li> <li>③年に1回以上、各種手当・加算の対象者を抽出し、適正な加算であるか確認。</li> </ul>

図表 24 事務懈怠等（保護費詐取・横領除く）の主な概要（詳細例） 2 / 3

<b>事例 3</b>	
<b>事務懈怠の内容</b>	<p>○生活保護業務の経験が長い職員による、収入申告などの書類が未整理および保護変更事由が生じたにも関わらずその変更を怠ったことにより生じた。</p> <p>○当該職員が異動し、後任者が資料を整理する中で誤支給が発覚。</p>
<b>発生要因</b>	<p>○課長、補佐、係長（査察指導員）による業務の進行管理が不十分であったため、職員の事務処理のチェック体制が機能せず、長期間にわたる不適切な事務処理を発見することができなかった。</p>
<b>防止対策 （主なもの）</b>	<p>①保護費の決定や変更等の業務について、課長、補佐、係長（査察指導員）は、日常のケース審査のほか、査察指導台帳を用いた定期的な一斉点検などを行い、業務の遅れを早期に発見できるよう改善。</p> <p>②定期的に担当地区替えを行う。</p> <p>③保護内容の変更に係る申請書などについて、文書管理担当が収受し管理簿に記載し、査察指導員により処理漏れがないか確認。</p> <p>④生活保護システムを活用し、被保護世帯ごとの処理状況を定期的にチェック。</p>
<b>事例 4</b>	
<b>事務懈怠の内容</b>	<p>○担当ケースワーカーが変わり、家庭訪問したところ、別人が居住しており、当該被保護者は 2 年前に退去していることが判明。</p>
<b>発生要因</b>	<p>○約 2 年間、ケースワーカーがケース記録に被保護者の「来庁」「電話対応」を「家庭訪問」とする不適切な記載を行っていた。</p>
<b>防止対策 （主なもの）</b>	<p>①家庭訪問の意義、必要性について、市独自の研修を実施。</p> <p>②家庭訪問が行われた事実の確認方法として、公用車の走行距離を報告書に記載することにした。</p>

図表 25 事務懈怠等（保護費詐取・横領除く）の主な概要（詳細例） 3 / 3

<b>事例 5</b>	
<b>事務懈怠の内容</b>	<p>○本来は、ケースワーカーがケースファイルを作成し、ケースファイル内にある決裁文書にて書面上の決裁を経た上で保護の決定を行うが、この手続きを経ることなく、システム上の決裁のみで保護費の支給を開始。</p> <p>その後もケースファイルを作成することなく保護費を支給。</p> <p>○申請時に申請者本人から申告があった年金および生命保険に関する収入認定処理を行っていなかった。</p> <p>○後任の査察指導員が当該ケースワーカーに対し、当該ケースファイルを提出するよう数回に渡り指示していたが未提出。それにより発覚。</p>
<b>発生要因</b>	<p>○当該ケースワーカーは、事務が苦手と申し立てており、実際、計画性や正確性に欠ける部分がある。また、当時業務が立て込んでいたこともあり、事務処理が遅れがちになっていた。</p> <p>○申請から 1 か月近く経過し、保護費を支給しなければ申請者の生活が立ち行かなくなる状況になっていたため、当時の査察指導員に状況を説明し、ケースファイルを含む文書による決裁は後から回すことを前提に、システム上の決裁のみで保護費の支給を開始。</p> <p>○その後も他の業務に忙殺され、ケースファイルを作成することができなかった。</p>
<b>防止対策 (主なもの)</b>	<p>①査察指導員は各世帯の訪問予定月に応じてケースワーカーから保護台帳を提出させ、点検日を査察指導票の中に記入する。</p> <p>②課長は 3 か月に一度、査察指導票の回覧を受けた際に、訪問予定月以降に査察指導員の点検日が記載されていない世帯について査察指導員に状況報告させる。</p>

## 第2項 不正受給事案の概要

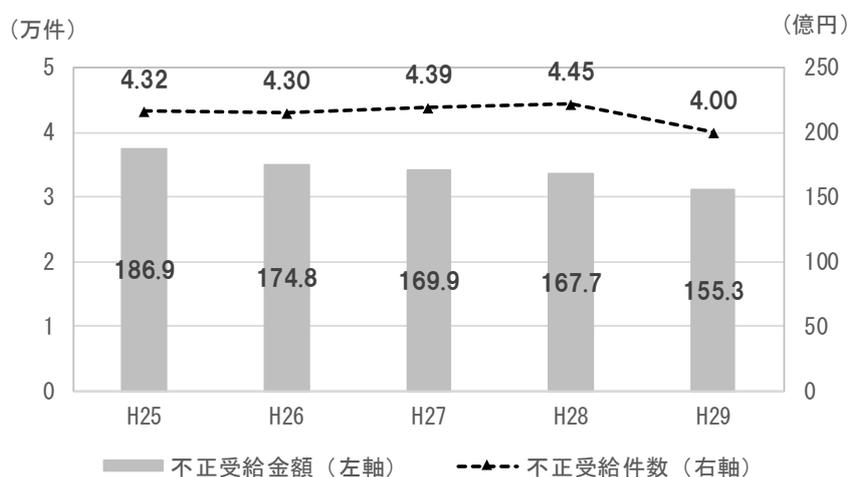
### (1) 不正受給事案の推移

平成25年から平成29年にかけての不正受給件数、金額等の推移は以下のとおりである。不正受給金額は年々減少している。

図表26 不正受給件数・不正受給金額等の推移

年度	不正受給件数	不正受給金額	1件あたりの金額	告発等	保護の 停廃止等
	(件)	(千円)	(千円)		
25	43,230	18,690,333	432	151	11,080
26	43,021	17,479,030	406	152	10,512
27	43,938	16,994,082	387	212	10,587
28	44,466	16,766,619	377	220	10,509
29	39,960	15,530,019	389	140	9,619

(注)生活保護法施行事務監査の実施結果報告を集計したものである。



平成27年から平成29年にかけての不正の内容(内訳)は以下のとおりである。稼働収入の無申告が全体の半数近くを占めている。

図表27 不正内容の年度別推移

内訳	平成27年度		平成28年度		平成29年度	
	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比
	(件)	(%)	(件)	(%)	(件)	(%)
稼働収入の無申告	20,245	46.1%	20,800	46.8%	18,741	46.9%
稼働収入の過少申告	5,637	12.8%	5,632	12.7%	5,112	12.8%
各種年金等の無申告	8,343	19.0%	7,632	17.2%	6,742	16.9%
保険金等の無申告	1,466	3.3%	1,275	2.9%	1,099	2.8%
預貯金等の無申告	572	1.3%	456	1.0%	436	1.1%
交通事故に係る収入の無申告	641	1.5%	619	1.4%	574	1.4%
その他	7,034	16.0%	8,052	18.1%	7,256	18.2%
計	43,938	100.0%	44,466	100.0%	39,960	100.0%

(注)生活保護法施行事務監査の実施結果報告を集計したものである。

平成 29 年度の不正受給発見の契機は以下のとおりである。「照会・調査」が 90%を占めている。

図表 28 不正受給発見の契機の状況（平成 29 年度）

	発見の契機	
	(件)	(%)
照会・調査	36,013	90.1%
通報・投書	1,684	4.2%
その他	2,263	5.7%
計	39,960	100.0%

(注) 生活保護法施行事務監査の実施結果報告を集計したものである。

## (2) 不正受給の概要

平成 30 年度における主な不正受給の概要を以下に示す。

図表 29 不正受給の主な概要（平成 30 年度） 1 / 2

不正受給の類型	事案の概要
稼働収入の無申告、過少申告	・課税調査で未申告の就労収入が判明。保護費を不正受給したとして、警察に詐欺の疑いで逮捕。本人は容疑を認める。
	・訪問時に仕事道具の乗った軽トラを発見し、被保護者に確認したところ働いていることが発覚。
	・就労していたが 4 年間収入申告していなかった。匿名の電話から発覚。主な銀行に対し 29 条調査するも本人が就労していることは確認できず。また、課税調査は毎年実施していたが、就労先の課税申告はなかった。
各種年金、保険金などの無申告	・就労収入および生命保険の解約返戻金を得ていたが、生活困窮であるかのように装い、不正に保護費を騙し取っていた。
	・前夫からの養育費を第 3 者名義の口座を利用して受け取る不正受給。被保護者が第 3 者名義の口座から ATM でお金を引出している写真が出回り発覚。
預貯金などの無申告	・脅迫の疑いで逮捕され、家宅捜索において被保護者の息子名義の通帳が発見される。その後の調べにより、保護開始時に数十万円の預貯金を持ち合わせていたことが判明。以降、不定期に預貯金を自由に使用していたことが確認された。
交通事故に係る収入の無申告	・交通事故の慰謝料の収入を得ていたにもかかわらず届出を行わず、約 1 年間、生活保護費を不正受給。

図表 30 不正受給の主な概要（平成 30 年度） 2 / 2

不正受給の種類	事案の概要
書類偽造などによる不正申告	<ul style="list-style-type: none"> <li>・就労先の給与明細書用紙を盗み、被保護者が自書した給与明細で未申告・過少申告を行っていた。課税調査の結果は、提出していた収入申告書の額と被保護者が確定申告した額が一致していたことから、課税調査では判明することが不可能であった。</li> <li>・虚偽の家賃証明書の提出による住宅扶助の不正受給。</li> </ul>
重複受給	<ul style="list-style-type: none"> <li>・郡部福祉事務所において保護申請・開始となった被保護者について、被保護者の姉に扶養能力調査を行ったところ、隣の市福祉事務所からも扶養能力調査が行われており、隣市において保護受給中であることが判明。</li> </ul>
偽りの居住による不正受給	<ul style="list-style-type: none"> <li>・母子世帯として受給中であったが、数年前に離婚している元夫宅で生活していることが判明。福祉事務所が居住地として把握していたアパートは生活扶助を受給するための偽りの住居であった。</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・暴力団員であることを隠して保護を受給。暴力団該当性照会では「該当なし」であったが後日「該当する」との報告を受ける。</li> <li>・被保護者が知人に対して「被保護者になりすまして病院受診するよう」助言。知人が被保護者になりすまし、数年間、医療機関で診察を受け、また、医薬品を受け取り、数百万円の利益を不正に得ていた。</li> </ul>

### 第3項 不正・不祥事案および不正受給事案の考察

#### (1) 不正・不祥事案の発生要因と未然防止・早期発見に向けた取組

第1項の不正・不祥事の発生要因としてあげられている主なものは以下のとおりである。

- 扶助費算定の誤りやシステム設定の誤り
- 知識不足からくる支給誤り
- 業務多忙による未処理、書類の溜め込み・乱雑な扱いによる未処理
- ルールに則らない手続の適用

生活保護業務における事務処理量は多く、また事務処理には正確性が求められる。そのため、未然防止の仕組みやミスや遅延を早期発見できるチェック体制を構築することが重要となる。

ここでは、令和元年度新任生活保護査察指導員等基礎研修会資料（以下「新任SV研修」と称す。）で示されている、「不祥事案が発生しないために、実施機関がすべきこと」を以下に示す。

- **事務処理規程の整備**
  - ・ 「現業員の事務の範囲」、「保護金品・返還金の管理方法」、「現業員等の現金取扱手順」、「決裁権者」等を明確化した事務処理規程の整備  
⇒ 組織的な内部牽制体制が機能しているか

- **「窓口払い」の縮減**
  - ・ 窓口払いとする必要性を十分検討し、極力口座払いとする。 → 「窓口払いとする理由」は適正か
  - ・ 窓口払いを行う場合、現業員等が保護金品を取扱うなど、支給事務への直接的な関与を縮減

- **決裁機能の適正化**
  - ・ 決裁権者の決裁を経ることなく、保護費が支給されるようなシステムになっていないか。
  - ・ 支給事務の一連の流れにおいて、同一の者（現業員）のみで事務が完結する形になっていないか。  
⇒ 詐取等が発生する恐れがある手続きの是正

- **査察指導員等による組織的な、現業員等の事務処理の把握・進行管理**
  - ・ 訪問調査活動や、保護決定通知書の点検等、現業員等の事務処理の状況を把握し、進行管理
  - ・ 廃止ケース、特に死亡、失踪ケースについて、処理が確実に行われているか
  - ・ 一時扶助費の申請処理のため込みにより発生する事務懈怠
  - ・ 「認定漏れ」等により発生する誤支給の防止

## (2) 不正受給の未然防止・早期発見に向けた保護の実施機関の取組

第2項の不正受給の発生要因は「無申告」や「過少申告」が多数を占めており、いかにそれらを減らすかが重要となる。

そのため、新任SV研修資料で示されている「不正受給対策として、実施機関がすべきこと」を以下に示す。

### ○ 収入申告の必要性・申告義務の周知

- ・ すべての資産、収入、生計の状況、世帯の構成等について正確に申告するとともに、申告内容に変動があった場合は速やかに届け出る義務があることを周知。
- ・ 届出義務について、開始時、及び継続ケースについて年1回以上、世帯主及び世帯員等に説明。
- ・ 高校生等未成年者のいる世帯に対する周知。  
→ 各種控除等の適用も合わせ周知

### ○ 生活実態の把握

- ・ 訪問調査の確実な実施  
→ 定期的かつ必要な頻度・回数の訪問による世帯の生活実態の把握
- ・ 稼働能力の適切な評価  
→ 訪問調査等により得た被保護者の現状を踏まえ、「年齢や病状のみ」ではない、稼働能力の組織的な評価・判断
- ・ 年金加入状況、年金受給権の把握

### ○ 収入申告書の徴取・内容確認及び審査

- ・ 定期的な申告の徴取  
→ 就労可能な者は毎月(又は3月毎)、就労困難と判断される者は最低年1回
- ・ 収入申告に応じない者に対する組織的対応  
→ ケース診断会議等における検討、27条指導指示、保護の廃止
- ・ 申告内容の確認  
→ 関係先調査の実施等

### ○ 課税調査の徹底

- ・ 実施月 → 課税資料確定後速やかに実施
- ・ 対象者 → 前年中に保護を受けていた者全員(廃止ケース、住民票が管外にある者、高校生等の未成年者も対象)
- ・ 調査方法 → 突合一覧表の作成、収入申告額の事前入力等の工夫
- ・ 事後処理 → 継続収入のある場合、8月分の保護費に反映。  
→ 78条の適用は年度内に実施。
- ・ 上記について組織的な実施・進行管理が重要

## 第4節 組織的運営管理を行う上での課題

第1節からここまでで、生活保護制度の概要、職員の法的位置づけ、保護の実施機関や生活保護担当職員をとりまく環境などについて整理した。

これらの内容を踏まえ、第3章から「保護の実施機関における組織的運営管理のあり方」を展開していくにあたり、組織的運営管理を行う上で課題となっていると考えられることについて、下記3つのポイントを整理する。

### その1 組織的運営管理の推進において、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いては、前述のとおり、国の新任SV研修などにおいて、「組織的運営管理の推進」が求められている一方で、組織的運営管理を推進していく上で、各職階においてどのような役割を果たしていく必要があるかということについては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」といった状況を引き起こし、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、第3節で示すとおり、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、査察指導員だけではない組織的なチェック体制や進行管理体制の構築が求められている。

### その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、その制度に基づきケースワーカーは「最低生活保障と自立助長」を同時一体的に行う。

しかし、行政組織である保護の実施機関において「自立助長（対人援助）」を適切に評価することには難しさもある。「自立助長」は、客観的に評価する基準がなく、どうしてもその方法や程度が、個人の意欲や業務遂行能力に依拠することとなりがちな側面があるためである。

結果として、給付に係る事務処理業務は内容が明確であるため、査察指導員がケースワーカーに対して査察指導（進行管理）すべき内容も同様に明確であるが、対人援助業務に関しては、被保護者の個別性が高く、一律に目標設定がなされるわけではないため、査察指導に難しさが生じている。

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。また、保護の実施機関の外に目を向けると、医療や介護、子育て、年金など、様々な他法他施策も年々充実しており、自立助長に向けた「手だて」は整ってきている。

他方、被保護者の意思を尊重しながら、これらの「手だて」を活用し、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い、制度が目指すところの「最低生活保障と自立助長」の達成を図る必要がある。

### その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。

平成30年度社会福祉推進事業『生活保護ケースワーカーの研修のあり方に関する調査研究事業』<sup>4)</sup>では、「これからの福祉事務所における組織マネジメントの方向性」として、下記のとおり述べられている。

これまでの福祉事務所として積み重ねてきた組織的運用管理・組織マネジメントは大切であり、決して否定されるものではない。ただ、近年は相談者の抱える課題の多様化・複雑化・複合化、組織の構成員の働き方の多様化、職員の人事異動スパンの変化といった背景により、「これまで通り」のやり方の延長線で行う福祉事務所の組織運営だけでは通用しなくなってきている側面が出てきていると思われる。

これまでの福祉事務所運営に、何を上乘せ、何を横付け、何を手放すのか。そして、これからの時代の「変化と多様性」を見据えて、先手を打つにはどうすればよいのか、そのために所長等幹部職員にはどのような心づもりが必要か。

これからの福祉事務所の「ありたい姿」をしっかりと考えることが必要である。

以上のように、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り、査察指導も画一的な視点や方法のもと展開されている側面がある。

例えば、「A ケースワーカーの業務遂行状況に合わせて指示を出すと、B ケースワーカーがついていけなくなってしまう。B ケースワーカーの業務進行状況に合わせて指示を出すと、A ケースワーカーが時間を有効活用できなくなってしまう」という査察指導員の悩みである。これは、「個々のケースワーカーに対して統一的な指示の出し方をする」ことが前提となっている。統一的な働きかけによって、ケースワーカー1人1人が同じ意識を持ち、それぞれの業務を遂行できるのであればよいが、現実としてそうならないのであれば、「個」を把握する視点と、その視点に基づく「個別の働きかけ」が必要となる。

上記の例をもとに考えると、「A ケースワーカーであればこの業務にはこれぐらい時間がかかるだろう。想定よりも時間がかかるようであれば、声をかけてみよう」「B ケースワーカーは、他のケースワーカーに比べて少し事務処理に時間がかかり、書類も溜まり気味になるようだ。書類が溜まっているようであれば、処理の優先順位をつけるよう促してみよう」というように、ケースワーカー個人の資質や能力、得意不得意を把握した上で査察指導を進めていく必要があると考えられる。

## 第3章

### **保護の実施機関における組織的運営管理のあり方**

---

---



## 第3章 保護の実施機関における組織的運営管理のあり方

第3章では、保護の実施機関（以下、「実施機関」と称す。）における組織的運営管理のあり方について整理する。

なお、整理にあたっては、昭和50（1975）年に当時の厚生省社会局監修により発出された『生活保護の査察指導（試論）－現業活動の手引き－』<sup>5)</sup>をもとに検討委員会で協議し、現状に即した内容に再構築した。

### 第1節 組織的な取組の重要性

実施機関の組織体制は、それぞれの地域の社会的情勢や自治体の組織体制の方針等によって異なる。しかし、どのような体制であろうとも、相談者および被保護者に対する保護の実施は、実施機関が組織として行うものである。具体的にはケースワーカー、査察指導員、さらには課長、所長と段階的に生活保護事務の処理が行われる。これらは個人として行われるものではなく、組織としての意思決定とそれに伴う事務処理、つまり行政行為である。

実施機関として必要な行政行為を行うために、所長や課長、査察指導員などが配置されており、これらの職務にある人々が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が多様化・複雑化・複合化してきている。多くの被保護者に対しての的確な援助と多岐にわたる生活保護事務の適正な実施を、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）が不可欠となっている。

### 第2節 実施機関における指導監督機能

#### 第1項 指導監督機能の2つの側面

相談者および被保護者に対する保護の実施においては、前述のとおり、個人としてではなく実施機関として行政行為が行われる。そして、その過程で、所長、課長、査察指導員などの管理にあたる職員がそれぞれの立場で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、指導監督といわれるものである。また、このなかで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。

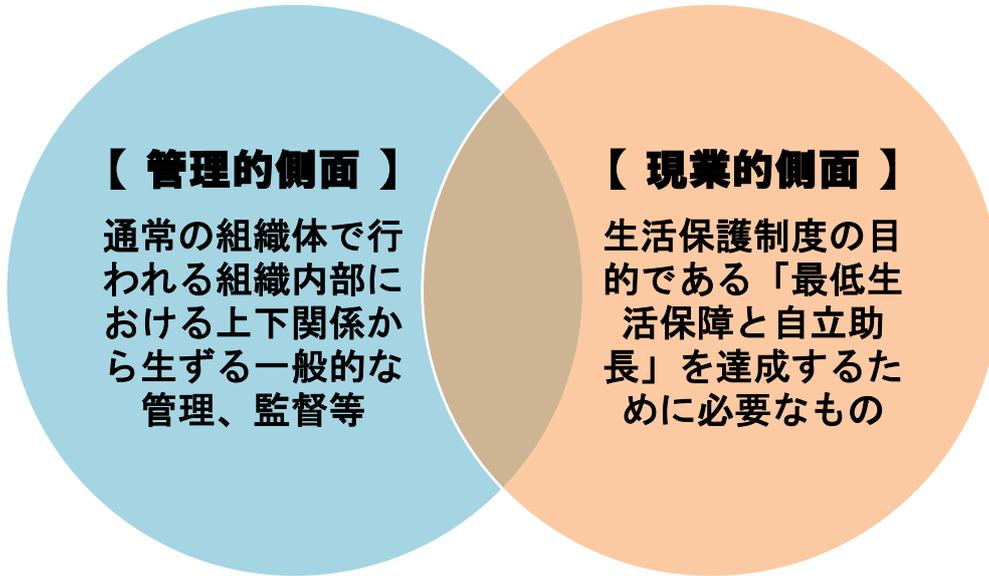
指導監督機能には「管理的側面」と生活保護特有の「現業的側面」の2つの側面がある。

「管理的側面」は、どの行政機関においても管理的業務に携わる者が果たさなければならない側面である。

「現業的側面」は、生活保護制度の目的である「最低生活保障と自立助長」を達成するために必要なものであり、とくに疾病や高齢、心理的な障害など様々な問題を抱える世帯に、適切な援助を行うために必要とするものである。

「現業的側面」の中で行われる査察指導は、ケース審査などを通じて被保護者の援助に直接繋がるため、重要なものである。しかし、査察指導員が行う査察指導が実施機関における指導監督機能の全てではなく、所長、課長が行う指導監督も査察指導員が行う査察指導と同様に重要であることは言うまでもない。

図表 31 指導監督機能がもつ2つの側面



## 第2項 指導監督機能を発揮するための主な視点

指導監督に携わる者がその機能を発揮するにあたり必要な視点は次のとおりである。

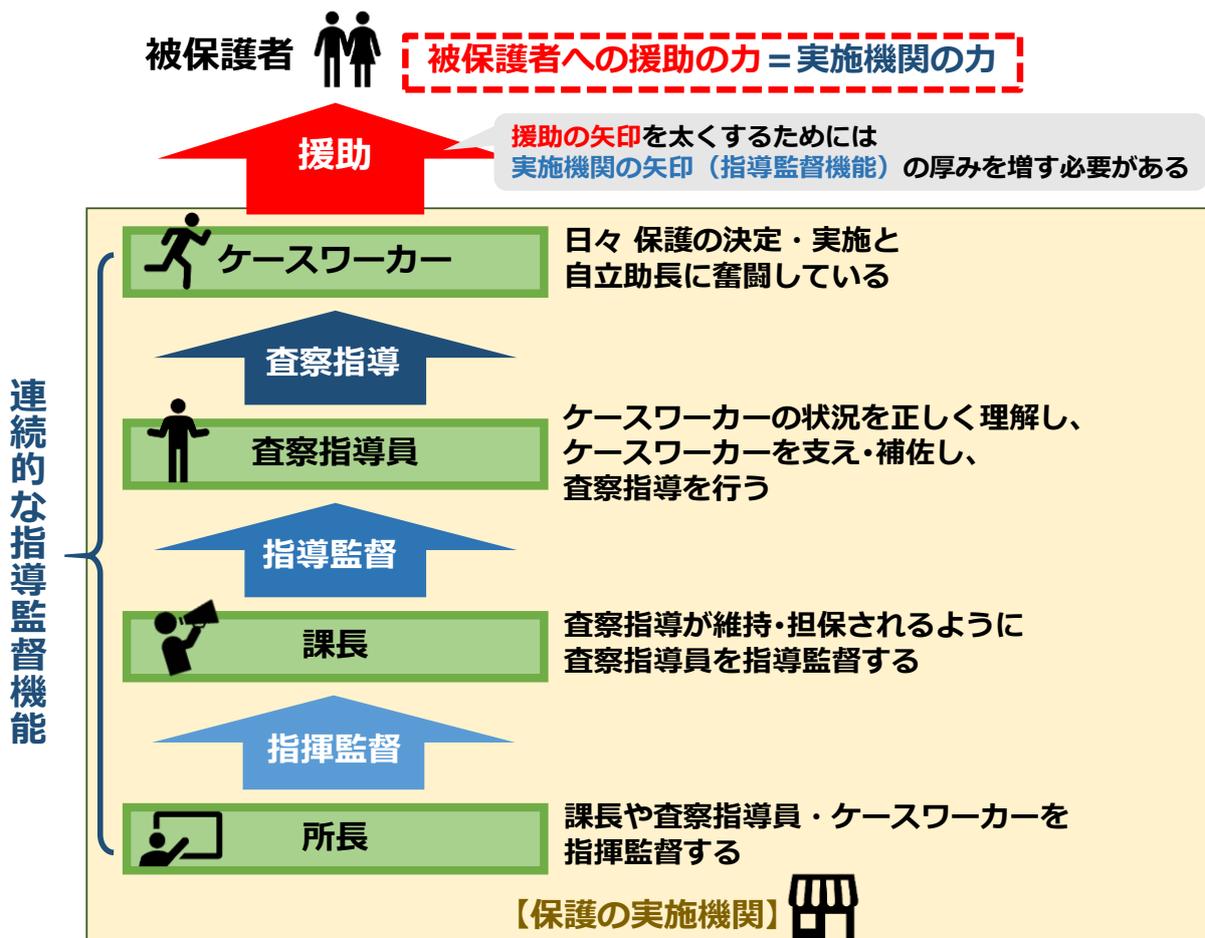
- ①保護の実施機関において、指導監督に携わる者（所長、課長、査察指導員等）の、それぞれが果たす役割、守備範囲、責任の所在を明らかにしておくこと。
- ②指導監督に携わる者がその機能を発揮するための手段、方法を検討し、決めておくこと。とくに、抽象的な概念で止めておくことなく、日常業務の中でどのように進めるかを具体化しておくことが必要。
- ③指導監督のねらいは、指導監督を受けるケースワーカーが自らの力で業務を円滑、適正に進められるよう、「能力の発揮、能力の向上」について適切な援助等を行うことにあると理解すること。
- ④指導監督機能を発揮できるような条件や環境の整備を行うこと。とくに重要なのは、指導監督を行う側と受ける側とが相互理解に基づく信頼関係を保つことであり、そのためには、指導監督を行う側が、生活保護制度に関する知識を十分に持ち、また、適切な判断力を有することが必要。
- ⑤指導監督機能を担っているという「自覚」や「意識」を常に持つこと。

### 第3節 連続的な指導監督機能

生活保護業務の要が査察指導員による「査察指導」にあることは、先行研究や生活保護の事務監査などで既に明らかとなっている。他方で、第2章で示したとおり、十分な実施体制が確保されていないことによる査察指導員の業務過多などにより査察指導機能が十分に発揮されていないとの指摘もある。査察指導機能が十分に発揮されるよう、査察指導員のみならず、所長や課長、ケースワーカーなど各々が組織における自身の役割を認識した上で力を発揮し、組織として生活保護業務を進めていくことが望まれる。

第1章で述べた通り、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と考えられる。実施機関における指導監督の流れと被保護者への援助を模式化したものが図表32である。

図表32 実施機関における連続的な指導監督機能の流れと被保護者への援助

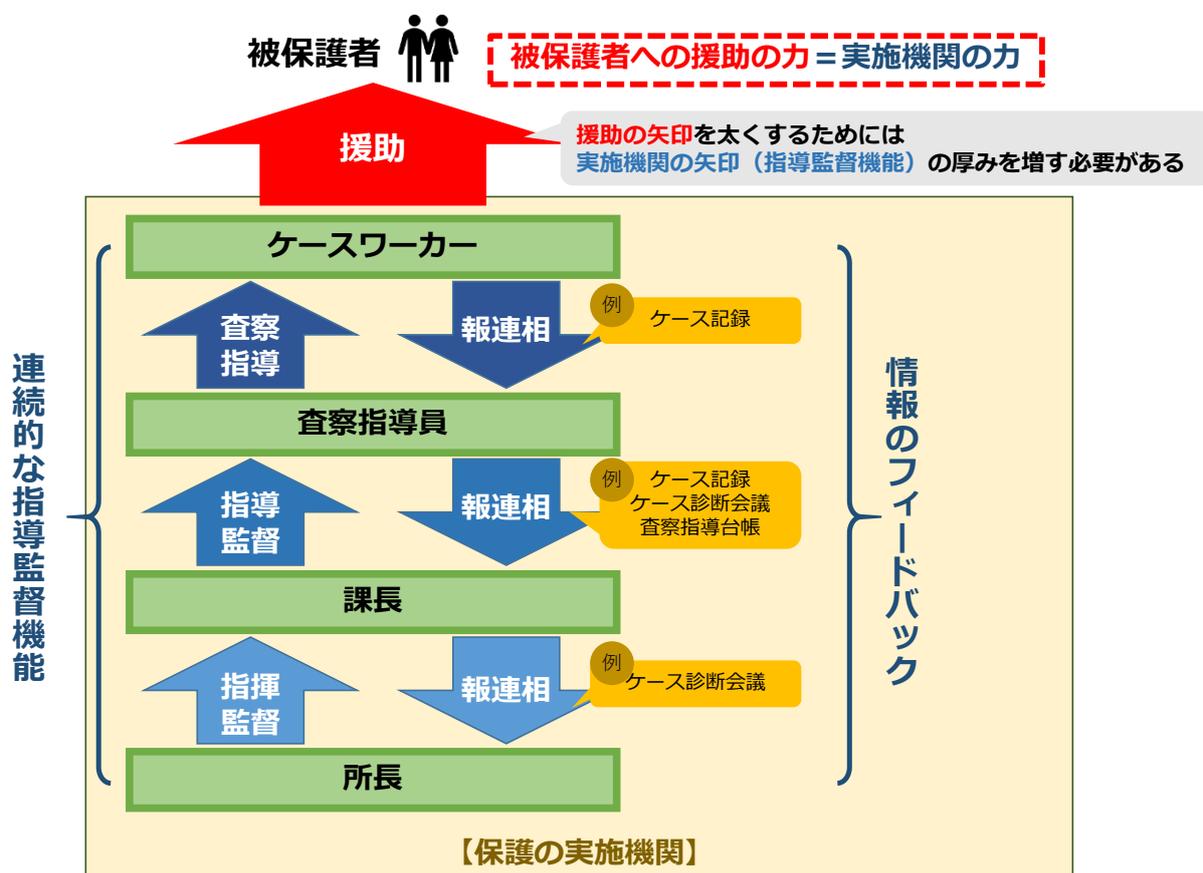


被保護者への援助が適切に行われるためには、実施機関において指導監督や査察指導が適切に行われなければならない。そして、指導監督や査察指導が適切に行われるためには、査察指導員はケースワーカーによる被保護者への援助の状況を、所長や課長は査察指導員やケースワーカーの状況を正しく理解することが重要である。状況を正しく理解するためには、被保護者の状況や援助に対する反応など、ケースワーカーからの情報のフィードバックが必要である。だからこそ、組織内の良好な人間関係を構築しておくことが重要であると考えられる（風通しの良い職場づくり）。

それぞれの職階で理解すべき状況が正しく理解されぬまま指導監督や査察指導が行われると、業務の遅滞や混乱などを招き、ひいては被保護者が不利益を被ることに繋がりがかねない。

それぞれの職階で、互いの状況が適切に理解され、その上で連続的な指導監督が行われることが、被保護者へのよりよい援助に繋がると考えられる。

図表 33 指導監督機能の流れと情報のフィードバック



## 第4節 職員の能力を引き出し更に発展させる研修の役割

### 第1項 査察指導と研修

査察指導員は日々の業務の中で、ケースワーカーの知識の習得や専門的な技術の向上のために査察指導を行っているが、ケースワーカーの能力を引き出し、更に発展させるための効果的な手段として、査察指導と並んで「研修」がある。

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。

一般的に、企業や組織での研修には、職場や現場で業務を通じて直接学ぶ「OJT (On-the-Job Training)」、業務を離れて職場内外で行われる「OFF-JT」、そして自己研鑽、自己啓発の機会として自らが学ぶ「自己啓発」の大きく3つに大別され、研修は「OFF-JT (日常の業務を離れて行う教育)」に属すると言われている。

図表 34 査察指導と研修



### 第2項 研修の意義

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。また、研修は複数の職員が集まって実施されるため、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、意識改革が起こったり、職員同士の関係づくりが活性化されたりすることが考えられ、ひいてはこれらが組織の力を向上させることにも繋がるといえる。

職員の能力の向上を図る目的に応じて、査察指導または研修のいずれかの方法が選ばれるが、それぞれが独立して行われたのでは十分な効果は期待できない。それぞれを組み合わせることで、より効果的に職員の能力向上が図られると考えられる。

### 第3項 研修の種類

研修は、職場内で実施される研修「職場内研修」と職場を離れて受ける研修「職場外研修」に大別される。

## (1) 職場内研修

職場内研修は、職員が日々の業務で接する課題や業務に必要な知識などについて、職場内で企画・計画し実施するものである。通常行われているものとしては、新任ケースワーカー研修や全職員を対象とする研修などがある。

職場内研修による教育の利点としては、一度に多数の職員に統一的な教育を行うことができることや、多数の職員が交流する機会が得られることなどがあげられる。

また、職場内研修の企画や計画の立案はそれ自体が研修の一部となるため、計画立案の際は、査察指導員だけでなく、ケースワーカーなどの職員が研修担当者として主体的に関わることも意欲喚起・醸成などの観点から有効な取組といえる。

ただし、研修担当者は、本来業務とあわせて研修に関する業務を担当するため大きな負担がかかる。担当者が1人で計画および実施の重荷を背負いこむことのないよう、職場内に研修チームを作ることも必要である。また、職場内研修を計画する際には、後述する国や本庁などが主催する職場外研修と有機的連携をもたなければ十分な研修の効果は期待できない。職場外研修で行われるテーマ、時期も考慮したうえで、職場内研修の計画を立案することが重要である。

## (2) 職場外研修

職場外研修には、国や本庁が実施する研修や他機関が実施する研修など、様々ある。

職場外研修は、職場内で教えることが難しい専門的な知識を得る機会であり、また、職場外のケースワーカーなどの職員との交流の場でもある。

そのため、査察指導員や課長などは、どのような機関でどのような研修が実施されるかを把握し、必要に応じて部下職員に研修への参加を促すことが必要である。

また、誰が・いつ・どのような研修へ参加したかを把握するための一覧表を作成し、業務多忙などの理由により研修へ参加できていない職員がいる場合には、業務量の調整を行い、参加しやすい環境を整備することも必要である。

職員が研修を受けてきた際には、研修報告会を開催し、学んだことを他の職員に伝えることも重要である。

## 第4章

### 保護の実施機関における各職員の役割・職務

---

---



## 第4章 保護の実施機関における各職員の役割・職務

第4章では、実施機関における所長や課長、査察指導員、ケースワーカーなどのそれぞれの役割や職務を整理する。

なお、整理にあたっては、第3章と同様、『生活保護の査察指導（試論）－現業活動の手引き－』<sup>5)</sup>をもとに検討委員会で協議し、現状に即した内容に再構築した。

- 「試論」に記載されている各職の役割や意義、留意事項などを中心に文案を修正し、帳票類や具体的な業務手順、作業項目などについては対象外とする。
- 「試論」に記載がないが必要と思われる項目、内容がある場合には、検討委員会で議論内容や参考文献をもとに追記する。

### 第1節 所長の役割・職務

実施機関を運営管理し、生活保護法の決定および実施にあたる責任者として所長が行う職務のうち、主なものは次の3点があげられる。

- (1) 実施方針の策定
- (2) 策定された実施方針に基づく事業の推進
- (3) 事業の実施結果の把握と反省

ここで大切なのは、これら3点は、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、組織として行うものということである。

具体的には、課長や査察指導員、係長、ケースワーカーなど、職員全員がそれぞれの職階に応じて役割を分担し、一体となって取り組むことが重要である。

#### 第1項 実施方針の策定

所長の職務の1つ目は、実施機関としての実施方針およびそれに基づく事業計画を策定することである。実施方針は、その年度における実施機関の進むべき方向、重点事項などにより構成されるものであり、事業計画は実施方針に基づき、毎月あるいは四半期ごとに具体的に実施すべき事項がその骨子となるものである。それらは所長の責任のもと策定されるが、前述のとおり、課長以下職員の積極的な協力が得られるよう働きかけることが重要である。

実施方針および事業計画などの策定は、常に具体的・客観的事実を背景とし、その事実をもとに策定されるものであって、具体的な事実の裏付けのない抽象的・観念的な考え方によって策定されることがないように留意する必要がある。とくに、国や本庁が示すその年度の生活保護法の実施方針、監査方針などを機械的に実施方針に反映することがないように、示された方針などの内容を十分検討し、それぞれの実施機関の現状に即した実施方針の策定が望まれる。

実施方針および事業計画は業務運営の指針となるものである。これらが形骸化し、監査を受ける際に使用されるだけのものとならないよう、所長をはじめとする職員全員がその内容を十分に理解し、日常業務に反映させていくことが重要である。

## 第2項 策定された実施方針に基づく事業の推進

所長の職務の2つ目は、実施方針・事業計画に基づいた事業の推進である。策定された実施方針を具体的にどのような手段で事業として進めていくかを検討し、その結果に基づいて、職階ごとの分担と事業の進め方などを実施要領として明らかにしておくことが重要である。

実施方針に基づき事業を推進するためには、環境の整備が必要である。例えば、職員が不足していれば充足させるための人事部局への働きかけも必要であり、ハローワークや医療機関、社会福祉施設など地域の様々な関係機関との十分な連携、職員のモチベーションの向上なども大切である。

## 第3項 事業の実施結果の把握と反省

所長の職務の3つ目は、保護の実施機関の運営上に生じる様々な問題について、正確かつ迅速に査察指導員、課長、所長と段階的に状況が把握できるようにしておくことであり、所長は常時、実施機関の状況を把握できるよう運営管理を行う必要がある。

従って、実施方針・事業計画に基づいて行われた事業について、その実施の経過や結果について、常時、正確に把握し、翌年度の実施方針や事業計画の策定に向けた判断材料として使用することはもちろんのこと、場合によっては、年度の途中でも、事業計画の修正や事業の実施要領の再検討などを行う必要がある。そのためには、事業計画の内容により、毎月や3ヶ月に一度など、組織全体で実施状況・実施結果を検証することが重要である。

さらに、実施機関の運営管理上において通常行われる業務、例えば「保護の決定実施が正しく行われているか、ケースワーカー間に格差はないか」、「保護の決定実施は法定期間が守られているか」、「経理事務に誤りはないか」等について、所長の指揮のもとに、自主的内部点検等を活用して実態把握と点検を行うことが重要である。

#### 第4項 職務遂行のために必要な事項

第1項から第3項で述べた所長の主な職務を遂行するために必要な事項は、次のとおりである。

- (1) 社会的・経済的状況の把握
- (2) 保護の実施状況の現状把握、分析・検討
- (3) 職員の業務状況の把握
- (4) 職員のモチベーションに対する配慮
- (5) 職場における執務環境ならびに人的・物的整備に対する配慮
- (6) 上層部や他部署の理解促進
- (7) 町村民生委員等関係機関および地域住民との協力体制の構築
- (8) 事務監査および自主的内部点検の活用

##### (1) 社会的・経済的状況の把握

社会・経済の動向は、生活保護制度の被保護者に直接大きな影響を及ぼす重要なものであり、実施機関の運営上、基礎的知識として理解し、関心を寄せておく必要がある。

また、他法他施策は、必要な援助を行うために不可欠なものであるため、生活保護制度の運用にどのように関連があるかという点を意識して、その動向を正確に把握しておく必要がある。

図表 35 社会的・経済的状況・社会福祉制度などの把握

社会的 状況	地理的・ 歴史的状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の沿革、歴史的な特色</li> <li>・山林、河川、気候などの自然環境および過去の自然災害</li> <li>・住宅・公共施設等の分布、交通機関、人口の推移・流出入状況</li> </ul>
	社会的・ 教育的状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・乳幼児、児童、高齢者等の年齢構成とその推移</li> <li>・障害者、ひとり親家庭等、社会的困難を有する世帯の状況</li> <li>・義務教育・高等教育等の学校教育機関、生涯学習講座などを実施する社会教育施設等、地域の教育的資源</li> </ul>
	社会福祉的 活動の状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域ボランティア活動等を行う社会福祉関係団体等の状況</li> <li>・その他公的・民間および団体・個人を問わない活用可能な地域の社会的資源</li> </ul>
経済的 状況	管内の状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の産業構造や企業・就業者の状況</li> <li>・都道府県・市町村の経済・雇用施策</li> </ul>
	広域的な 状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国内外の経済・社会状況</li> <li>・国の経済・雇用政策</li> </ul>
社会福祉制度・ 保健福祉施策の状況		<ul style="list-style-type: none"> <li>・国が定める社会保障制度・保健福祉政策の策定動向と内容の理解</li> <li>・都道府県・市町村が独自に定める保健福祉施策の策定動向と内容の理解</li> </ul>

## (2) 保護の実施状況の現状把握、分析・検討

保護の実施状況の現状を把握するためには、保護の実施状況を分析・検討し、特徴をつかむことが重要である。そのためには全体的な動向把握だけでなく、近隣もしくは規模・地域特性が類似している実施機関との比較検討や運営上からみた問題点の個別具体的な把握なども必要である。

図表 36 保護の実施状況の現状把握に向けた分析・検討事項等（例）

<b>基本的な分析・検討方法</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施機関全体および業務ごとの動向と特徴の把握</li> <li>・全国および都道府県の動向との比較検討</li> <li>・近隣もしくは規模・地域特性が類似する実施機関の動向との比較検討</li> <li>・社会的・経済的状况等、外部環境の変化と保護動向との比較検討</li> </ul>
<b>具体的な 分析・検討 事項</b>	<b>基本的な 保護動向に 係るもの</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・管内人口・世帯数等、管内の基本データの動向</li> <li>・被保護世帯・人員数、保護率等、保護関連の基本データの動向</li> <li>・世帯類型別・年齢区分別の被保護者動向と推移</li> <li>・申請・開始数、廃止数とその理由についての動向と推移</li> </ul>
	<b>実施機関の 運営に係る もの</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被保護世帯数に対する職員の配置および事務の分担状況</li> <li>・実施方針・事業計画に基づく事務の実施状況とその課題（訪問調査活動・申請処理状況・課税調査等、事務の進捗管理状況および課題改善策の効果等の評価）</li> <li>・訪問調査活動の状況および援助方針の内容と被保護世帯への指導援助の効果に関する評価</li> <li>・ケース診断会議の開催および査察指導員の同行訪問等、援助困難な被保護者に対応する組織的なサポート体制の状況と課題の有無</li> <li>・自主的内部点検等内部チェック体制の効果と判明した課題</li> <li>・金品の支給事務および保管に関するチェック体制と課題の有無</li> </ul>
	<b>監査に係る もの</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活保護法施行事務監査において明らかとなった課題および指導を受けた事項とその要因</li> <li>・上記の課題等に係る前年までの実施機関の取組状況の分析と評価の振り返り</li> </ul>

### (3) 職員の業務状況の把握

組織が目的達成に向けて円滑に運営されるためには、所長をはじめ、課長や査察指導員などがそれぞれの役割を果たすことが重要である。そのため、上司は部下が実施方針や事業計画に則って適切に業務を遂行しているかどうか、常に状況を把握しておく必要がある。

どの組織の運営にも共通することではあるが、部下の業務状況の把握にあたり大事なことは、部下を信頼することである。この信頼関係を前提として、部下の業務状況の把握を行うこととなるが、所長、課長、査察指導員など、段階的に職員の業務状況が把握できるような手順、方法を定めておくことが重要である。

### (4) 職員のモチベーションに対する配慮

所長は組織が目的達成に向けて業務に取り組めるよう、モチベーションを高めるような働きかけを行うことも必要である。モチベーションの向上を図るための主なポイントとして、以下の2つが考えられる。

#### ○活気のある職場であること

活気のある職場を作るためには、実施機関として適切な実施方針が策定され、組織として目指す方向性が職員1人1人に共有されていることが必要である。また、所長、課長および査察指導員などの支持や支援、問題が生じた時の判断および対応などが適切であり、部下からみて頼りがいのある上司であることが大切である。それにより、部下が意欲をもって仕事を行うことに繋がると考えられる。

#### ○働きやすい環境であること

働きやすい環境を作るためには、人員体制の充実、実施機関の執務環境の整備、活動するための機動力、旅費などの人的・物的条件の整備が必要である。これについては、次の(5)で具体的に述べる。

### (5) 職場における執務環境ならびに人的・物的整備に対する配慮

前述の働きやすい環境を作るための執務環境ならびに人的・物的整備に対する配慮としては、以下があげられる。

#### ○人員体制の充実

職員の執務環境の整備に向けて一番重要なことは、人員体制の充実である。いかに業務に対して意欲の高い職員を配置しても、職員の絶対数が不足しては、生活保護制度の目的である「最低生活保障と自立助長」を達成することは難しく、必要な職員の充足は、組織をあげて努力することが重要である。

現在の地方自治体において、職員の増員は容易ではない。そうした中でも、職員不足により生じている課題を明らかにし、また、国や本庁による監査結果なども積極的に活用して、継続的に人事部局への働きかけを行うことが必要である。

### ○相談者や被保護者が入りやすく、相談しやすい環境づくり

物的な整備として、相談者や被保護者が来訪したときに、入りやすく、また、相談しやすい環境を作る必要がある。車椅子でも移動しやすいスペースの確保がされており、面接室の場所、面接室内の雰囲気作りなどにも気を配ったりすることが必要である。

### ○業務の能率を向上させるための物的整備

PC やコピー機など、物的な問題で業務の処理能力が低下しないよう執務室内の環境整備を進めるとともに、公用車や自転車など、ケースワーカーが訪問活動を十分に行うための機動力を確保することが必要である。

### ○職員が自己研鑽しやすい環境づくり

職員の教育に向けた環境整備が重要である。社会福祉主事養成課程の受講、国や本庁などが行う各種研修会への参加など、職員が資質向上に励む環境をつくとともに、日常業務を通じて職員の資質向上を図るような環境をつくることが望まれる。そのためにも所長は、課長や査察指導員などが部下の資質向上にどのように取り組んでいるかを常に把握しておくことが必要である。

## (6) 上層部や他部署の理解促進

生活保護制度の直接の責任者である所長は、生活保護の現状を、首長や局長・部長などの上層部や、人事部局、財政部局、総務・企画部局などの他部署へ説明し、理解を求めることが必要である。

そして、「それぞれの自治体が保護の実施機関である」という制度の本質にたちかえり、いついかなる場合でも、地方自治体が組織として「最低生活保障と自立助長」に取り組む姿勢を保つよう努めることが求められる。

## (7) 町村民生委員等関係機関および地域住民との協力体制の構築

実施機関は、地域住民の福祉を推進するための中核となる組織であることから、広い視野で関係機関や地域住民との協力体制を構築する必要がある。

この協力体制を構築するにあたっては、それぞれの関係機関や地域住民に「だれ」が、「どのような事項」について、「どのような方法」で連絡をとるか、その手順や方法を明らかにしておくことが必要である。

生活保護制度はその目的に「自立の助長」が明記されている。また、法第4条の補足性の原理では「利用し得る資産能力等の活用」が要件となっており、法第22条では「民生委員は市町村長、福祉事務所長又は社会福祉主事の事務の執行に協力する」となっていることから、民生委員をはじめ、医療機関や保健所、年金事務所、ハローワークなど他法他施策との協力体制の構築は生活保護の運営に必要不可欠なものであり、各機関と連携・協働した援助の実施が求められる。

## (8) 事務監査および自主的内部点検の活用

行政組織における監査の仕組みは2つに大別される。1つは会計監査や包括外部監査など、行政機関とは別に独立した組織による監査を行う仕組みであり、もう1つは国や本庁による生活保護法施行事務監査の仕組みである。

どちらの監査であっても、実施機関の事務処理や会計処理の状況を検査することにより、問題点や課題の把握、改善に向けた取組の状況など、組織的運営管理の状況が外部の目で評価されることになり、業務の改善を図るきっかけとなるものである。

他方、実施機関において自主的に業務状況などを点検、検討することも重要な意味をもつと考えられる。自主的内部点検では、監査結果の指摘事項に関する点検だけでなく、所長、課長、査察指導員、ケースワーカー、事務職員などの各職員が、それぞれの職責を十分果たしているかどうかを自主的に検討する必要がある。そのためにも、自主的内部点検に際しては、職員全員の参加と協力が必要である。

## 第2節 課長の役割・職務

課長の職務は、実施機関の運営管理に直接参画するとともに、生活保護法の適正な実施について総括的な責任を有する中間的な管理職である。

課長の職務として主なものは次の2点である。

### (1) 実施機関の運営管理への参画

### (2) 生活保護業務についての総括的な指導監督

#### 第1項 実施機関の運営管理への参画

職務内容の1つ目は、「実施機関の運営管理に参画」することである。その具体的な内容としては、通常の組織体における中間管理職の行う業務に加えて、「所長の職務」に記した3点について、実施機関が組織的に取り組むことができるよう、課長として必要な業務を行うことにある。

課長、査察指導員はそれぞれ、所長の職務として定められている前述の事項を分担して補佐するが、課長としてはこれを具体的に進めるための分担や手順などを準備する必要がある、また、できあがった分担や手順については、内容を十分に検討し、必要に応じて修正したり改善したりすることが必要である。

事業の実施にあたっては、その趣旨、目的、実施要領などを職員全員に周知し、職員全員がそれらを理解した上で事業に取り組むことができるような配慮が必要である。

事業の実施の途中では、その状況に常に気をくばり、新たな対策が必要なときはすみやかに対策をとることが重要である。また、実施結果については、直ちに改善が必要なもの、あるいは翌年度の実施方針・事業計画を策定する際に使用するものに分類するなど、活用を図る必要がある。

#### 第2項 生活保護業務についての総括的な指導監督

職務内容の2つ目は、生活保護業務についての総括的な指導監督を行うことであり、具体的には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ことにある。

また、生活保護業務を円滑に進めるためには、課内における査察指導員同士の連携体制の構築はもちろんのこと、庁内他部署との連携や、外部の関係機関との連携を十分にとれる体制作りも課長の重要な役割と考えられる。

課長の行う指導監督のねらいは、保護の決定実施が適正であり、複数の査察指導員がいる場合は平準化がなされ、事務処理が能率的かつ迅速に行われ、職員のモチベーションが維持・向上されている状態などを確保することである。

課長の職務を遂行するために必要な主な事項は次のとおりである。

- (1) 査察指導員の状況の把握
- (2) 組織内外との連携体制の構築
- (3) 事務処理の迅速化、能率化等の促進
- (4) 職員の能力向上についての配慮
- (5) 査察指導員並びにケースワーカーの業務量の調整

#### (1) 査察指導員の状況の把握

査察指導員が十分その職務を果たしているかどうかについて、随時把握ができるような体制を構築しておく必要がある。とくに、複数の査察指導員がいる場合には、査察指導の内容に差が生まれることのないよう、平準化に努めることが重要である。

#### (2) 組織内外との連携体制の構築

課内では、職員同士が信頼関係を築いておくことも必要であるが、有機的に連携できるような統一化された業務処理体制を構築することも大切である。

この業務処理体制は、課内におけるケースワーカーと査察指導員、あるいは査察指導員同士の連携はもちろんのこと、医療事務担当や嘱託医、また高齢担当や障害担当といった他課との組織的な連携も十分とることができるようにしておく必要がある。

また、査察指導員とケースワーカーとの間で十分な信頼関係が構築されていない場合、査察指導の効果が上がらないことは明らかである。そのため、何らかの問題が見受けられたときは、課長自らが速やかに原因を把握し、取り除くことが必要である。

#### (3) 事務処理の迅速化、能率化等の促進

保護の決定実施に関する事務はできる限り能率的かつ迅速正確に処理されることが望まれ、常に簡素化したり、能率化したりする余地がないか検討する必要がある。

ただし、事務処理の能率化を検討する際は、この事務処理が「何を目的としたものか」を理解しておくことが望まれる。能率化ばかりが優先されることで、被保護者への「最低生活保障と自立助長」という生活保護制度の本来の目的を損なうことがないよう留意する必要がある。

#### (4) 職員の能力向上についての配慮

職員が各種研修を受講しやすくするための環境づくりも大切なことである。実施機関内部で行う研修として、職員会議、ケース研究会、ケース診断会議などを開催し、そうした機会の中で生活保護法の原理・原則の徹底、援助の方法の研究、実施要領の検討などを行い、職員同士の能力向上を図ることが望まれる。

ケース研究会、ケース診断会議などは、ケースワーカーが援助に行き詰まっている被保護者について、ケースワーカーや査察指導員個々の判断にたよらず、実施機関が組織として判断を行うための場である。こうした組織的判断の積み重ねが、査察指導員やケースワーカーが安心して業務に臨むことに繋がる。

#### (5) 査察指導員並びにケースワーカーの業務量の調整

組織としての機能が十分に発揮されるよう、査察指導員の能力、経験年数などを考慮して、担当地域や配置するケースワーカーの人員などの調整を行うことが重要である。また、査察指導員が定めたケースワーカーが担当する業務量について、査察指導員によって差が生じていないか留意する必要がある。

### 第3節 査察指導員の役割・職務

#### 第1項 査察指導の目的

査察指導員がケースワーカーに行う査察指導の目的は、「生活保護制度の目的である最低生活保障と自立助長を果たすために行うこと」にあり、それと同時に、「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」である。これらが一体的に行われる査察指導こそ、生活保護の査察指導員に期待されることといえる。

#### 第2項 査察指導を構成する要素

査察指導は次の5つの要素から構成されると考えられる。なお、この5つの要素はそれぞれが個別に行われるものではなく、関連性をもつものであると考えられる。

- (1) 査察指導は職務を通じて行われる
- (2) 査察指導はケースワーカーを支援する働きかけである
- (3) 査察指導は計画性・継続性をもつ
- (4) 査察指導はケースワーカーの能力を引き出し、更に発展させることをめざす
- (5) 査察指導は査察指導員とケースワーカーの相互理解のもとに行われる

5つの要素について以下詳細に述べる。

#### (1) 査察指導は職務を通じて行われる

第1章で記すとおり、福祉事務所には、社会福祉法第15条において、「所の長」「指導監督を行う所員」「現業を行う所員」「事務を行う所員」が配置されている。

その中で、査察指導員は「指導監督を行う所員」として位置づけられており、職務は下記のとおり規定されている。

指導監督を行う所員	指導監督を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、現業事務の指導監督をつかさどる。(同法第15条第3項)
-----------	---

査察指導員（指導監督を行う所員）については「査察指導を行うことができる」といった単なる職能規定ではなく、具体的に「査察指導をつかさどる（指導監督をつかさどる）」ことが職務として規定されている。つまり、査察指導は職務を通じて行われるものである。

## **(2) 査察指導はケースワーカーを支援する働きかけである**

査察指導は「一方的な指示や命令」ではなく、個々のケースワーカーが能力をより有効に発揮できるよう「ケースワーカーを支援する働きかけ」である。

査察指導員はこの働きかけを通じて、ケースワーカーの知識や技術、判断力の養成に、ケースワーカーとともに努める必要がある。

そのためには、査察指導員による「働きかけ」をケースワーカーが理解し、共感していることが重要である。査察指導員はケースワーカーに、1つ1つの業務に対する意義や目的を示し、「なぜこれをやらなければならないか」ということを理解してもらうことが重要である。

## **(3) 査察指導は計画性・継続性をもつ**

査察指導は、ケースワーカーが行う業務の過程を通じて実施するものであり、計画をたて、継続的に行うことが重要である。「面接・訪問→援助方針の策定→援助→訪問→援助方針の見直し」と一定のサイクルの中でケースワーカーの生活保護業務が行われる以上、査察指導についてもそのサイクルに則って行われるものであり、ケースワーカーが被保護者に計画的・継続的に援助を行うのと同じように、査察指導員もケースワーカーに計画的・継続的に査察指導を行う必要がある。

なお、査察指導に一貫性と継続性をもたらすために、重要な事項は個別査察指導票などに記録するなどの工夫が必要である。

## **(4) 査察指導はケースワーカーの能力を引き出し、更に発展させることをめざす**

査察指導は、ケースワーカーの能力や意欲を伸ばし、更に発展させることをめざすものである。そのため、「一方的な指示や命令」ではなく、ケースワーカーとの信頼関係を前提とした協力・協調のもとで、査察指導が行われることが重要である。

査察指導の結果、ケースワーカーの能力が向上したか否かは、ケースワーカー自らがそれを意識し、自身の業務で活かしているかどうかを具体的に評価することで、その成果を判断することができる。

## **(5) 査察指導は査察指導員とケースワーカーの相互理解のもとに行われる**

査察指導は「上から下へ」一方的に行われるものではなく、査察指導員とケースワーカーの相互理解のもとで、お互いが影響し合うことによって、方法や効果が大きく左右されると考えられる。そのためにも、査察指導員とケースワーカーは、日常業務の中で積極的にコミュニケーションをとることが重要である。

ケースワーカーの状況については、日々のケースワーカーからの報告・連絡・相談により把握できるが、もし報告・連絡・相談がない場合には査察指導員自身がケースワーカーに確認をとることが重要である。これは、(4)に記す査察指導の結果の評価のもとにもなり、今後の査察指導の方針を検討し、次の査察指導に活かしていくことにも繋がっていく。

### 第3項 査察指導の方法

査察指導には、ケースワーカー個人を対象とするか、複数人を対象とするかによって、「個別的」なものと「集団的」なものに分けられる。さらに、職場内で行うか、あるいは家庭訪問などの職場外で行うかによって、「内部で行うもの」と「外部で行うもの」に分けられる。

個別的査察指導の利点には、ケースワーカーの個々の状況に応じた査察指導を行えることにある。また、査察指導の効果がすぐに業務に現れやすいため査察指導の方法が適切であったかがわかり、査察指導機能の向上が図られることも利点であると考えられる。

ただし、査察指導員の影響が強すぎると、ケースワーカーの自主性・主体性が損なわれ、ケースワーカーの育成が進まないという側面もあるため、ケースワーカーが自ら考え、どうしたいか発信できるような働きかけが重要である。

また、個別的査察指導は、ケースワーカー1人1人に対して行われるため、多くの時間が必要となる。

集団的査察指導は職員会議やケース診断会議などで行われることが多いが、利点としては、ケースワーカー同士が知識と意見を交換する機会であることや、意見交換を通じて援助に対する考え方や判断基準が共有できることなどがあげられる。また、職員間の信頼関係の構築やモチベーションの向上なども期待される。

他方、集団的査察指導では、個々のケースワーカーの業務に関連する個別具体的な問題を取り上げにくいという点が課題としてあげられる。

どの方法を用いて査察指導を行うかは、実施機関全体の状況やケースワーカー1人1人の状況によって変わってくるが、どの方法を用いるとケースワーカーの能力を引き出し、さらに発展させることができるかを踏まえた上で実施されることが望まれる。

図表 37 査察指導の種類とメリット・デメリット

	メリット	デメリット
個別的査察指導	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ケースワーカー個々の状況に応じた査察指導ができる</li> <li>○査察指導の効果がすぐに業務に現れやすく、査察指導の方法が適切であったかがわかり、査察指導機能の向上が図られる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✖査察指導員の影響が強すぎると、ケースワーカーの自主性・主体性が損なわれる</li> <li>✖ケースワーカー1人1人に対して行うため、多くの時間が必要となる</li> </ul>
集団的査察指導	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ケースワーカー同士が知識と意見を交換する機会となる</li> <li>○意見交換を通じて援助に対する考え方や判断基準が共有できる</li> <li>○職員間の信頼関係の構築やモチベーションの向上なども期待される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✖個々のケースワーカーの業務に関連する個別具体的な問題を取り上げにくい</li> </ul>

## 第4項 査察指導員の役割

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。

### (1) 実施機関の運営管理への参画

### (2) 生活保護業務に対する査察指導

#### (1) 実施機関の運営管理への参画

実施機関の運営管理への参画には、大きく「実施方針、事業計画等の策定、推進」と「実施機関全体としての統一的な処理の構築」の2点がある。

##### 1) 実施方針・事業計画等の策定・推進

前述のとおり、実施方針や事業計画などの策定・推進は組織として取り組むことが重要である。そのため、査察指導員は、所長、課長の指揮監督や指導監督のもと、実施方針や事業計画などの策定・推進に積極的に参画することが望まれる。

とくに、実施方針策定の基礎となる資料の収集や、事業計画を実行・実践するための実施要領の策定などは査察指導員が中心となって検討が行われるケースもあると考えられる。その際の主な留意点として以下のものがあげられる。

- 国や本庁が年度当初に示した生活保護法運用に関する基本方針や重点事項、年間計画を基礎とし、実施機関の現状を勘案した上で各種計画を策定すること。
- 実施方針に基づき、四半期別、月別などの事業計画を検討し、その中でとくに必要性が高いものについては、実施要領を策定し、職階ごとの分担や事業の進め方などを明らかにしておくこと。
- 事業計画や実施要領などの具体案の策定は職員全員が参画し、「職員全体が自らの力で策定したもの」という共通の認識と理解をもつことが必要。また、事業の実施時には、職員全員が進行状況を把握することができる仕組みも必要。
- 具体的な内容については、必要に応じて、庁内の関係各課（係）との連絡調整を行うことはもちろん、他の関係機関との打合せも十分に行い、実施にあたって支障のないよう配慮すること。
- 具体案作成に際は、実施機関としての処理能力を考慮した上で、実行可能なものに留めておくこと。そのためには重点目標を明らかにしておくことが望まれる。

##### 2) 実施機関全体としての統一的な処理や手順の構築

生活保護法の決定実施は、行政機関において生活保護法という法律に基づき行われる。そのため、正確かつ迅速、能率的に、統一的な事務処理を行うことが求められる。実施機関ごとに処理や手順の細部は異なるが、保護の適正な実施を目的として、できる限り処理や手順の簡素化、能率化をめざす必要がある。

具体的には業務マニュアルや業務フロー、チェックリストなどで整理することが考えられるが、それらを作成する効果については以下のようなものがある。

- 業務マニュアルなどがあれば、新任者でも一定水準の業務を行うことができる。
- 自分が行う業務範囲のみでなく業務全体の流れが把握できるため、権限および責任の範囲が明確になり、越権や責任回避がなくなる。また行った業務に対する責任の所在が明らかにされる。
- 業務マニュアルなどを作成することによって、細かな点を図で整理したり、実例を示して説明したりすることで、ケースワーカーの理解が得られやすい。
- 業務マニュアルなどで業務の流れを可視化することにより、実施機関として取り組みづらい点などが明らかになるため、業務改善の有力な資料としても活用できる。
- ケースワーカーの教育に役立せることもできるほか、査察指導員の自己点検の資料として活用できる。
- 査察指導員にとっては、業務マニュアルなどに沿って処理できる業務については手間や時間を費やすことが減り、特別の判断や処理を必要とする業務に注力することができるため、ケースワーカーに対する査察指導の充実化が図られる。

しかし、いかに合理的な処理や手順を確立したとしても、被保護世帯の状況は千差万別であり、全ての被保護世帯に同じ手順・同じ日程で事務処理を行うことは難しい側面もある。また、ケースワーカーの経験、知識などを考慮し、事務処理能力に応じた担当地域あるいは担当世帯、業務の分担を決定したとしても、業務が遅延することもある。そのため査察指導員は、業務の遅延の原因を検討し、助言や指示などによって、ケースワーカーの事務処理能力の向上を図ることが求められている。

なお、実施機関内で事務処理が適切に行われているかどうかは査察指導員が進行管理によって把握するが、忘れてはならないのはケースワーカー自身の果たす役割である。つまり、ケースワーカーが行っている業務の内容は、ケースワーカー自身が一番よく知っており、ケースワーカーは、自分の業務を自分で管理することが必要である。そのためには、ケースワーカー自身による業務チェックを行う仕組みや体制を講じておくことも重要であり、ケースワーカーが全て受動的に業務に携わるような体制にならないよう留意が必要である。

## (2) 生活保護業務に対する査察指導

ケースワーカーは1人あたり65～80以上の被保護世帯を担当しているため、事務量も相当なものとなっている。こうしたケースワーカーを統括する査察指導員が自ら相談者や被保護世帯の全てに目を通すことは不可能であるといえる。であるからこそ、査察指導員には、ケースワーカー1人1人の平準化と能力の向上を図り、どのケースワーカーが行う業務も同質の結果が出るよう査察指導を行うことが期待される。

そのためには、査察指導員が、ケースワーカーに対して査察指導を行うための必要な知識と判断力をもつことが重要になる。その知識は、生活保護の原理・原則の理解を前提とし、実務を中心としたものになると考えられる。対象となる範囲は幅広い

が、主要な部分として、「相談者および被保護者の生活実態の正確な把握」「生活保護制度、実施要領等の正しい理解」「正確な判断」の3つを以下に整理する。

### 1) 相談者および被保護者の生活実態の正確な把握

保護の決定実施の基本となるものは、相談者および被保護者の実情を正確に把握することであり、把握すべき項目が把握されていなかったり、不正確であったりすれば、当然、決定された保護の内容は相談者および被保護者の実情にそぐわないものになってしまう。

従って、査察指導員は、「どのような事項」について「どのような方法」で実情を正確に把握するかについて、十分な知識をもつことが必要である。なお、保護の開始時のみならず、その後の被保護世帯の状況の変化についても正確に把握する必要がある。

### 2) 生活保護制度、実施要領等の正しい理解

保護の決定実施は実施要領などにに基づき行われるものであるため、査察指導員はその内容を十分理解し、ケースワーカーに徹底することが必要である。

大切なのは、常に制度の基本原理・原則を理解し、関連性を十分もったうえで実施要領などを解釈し、運用することである。基本原理・原則を忘れて実施要領などを形式的に読み取ることのないよう注意する必要がある。

また、保護の決定・実施の際には、他法他施策に関する知識も必要であり、ケースワーカーへ他法他施策と生活保護制度との関連性の説明や、具体的な資料を提供することも必要である。

### 3) 正確な判断

ケースワーカーが面接や訪問などを通じて集めた相談者や被保護世帯の具体的な実態や課題を検討し、法や実施要領などに照らし、最終的な結論を見出すこととなるが、その際に、解釈や判断に異なった意見の出る問題については、ケース研究会や課内会議などで検討を行い、組織として結論を出すことが必要である。結果については、問題点、異なった意見の内容、最終的な結論などを整理し、それを活用してケースワーカーへ査察指導を行っていくことが重要である。

また、ケースワーカーは、年齢、経験、知識などが異なるため、調査された資料、実施要領などの適用の仕方に個人差が生じることもあると考えられる。その際には、個人差を修正するだけでなく、個人差が生じた根本的な要因をつかみ、その要因を除くことによって個人差を修正するような査察指導を行うことが重要である。

## 第5項 査察指導の3つの機能

### (1) 査察指導の3つの機能

査察指導員がケースワーカーに対して査察指導を行うときには、「①教育的機能」「②管理的機能」「③支持的機能」の3つの機能をバランスよく果たしていくことが求められている。

#### ①教育的機能

教育的機能は、生活保護業務に必要な知識や技術、態度などについて教えることを指す。また、地方公務員として備えるべき知識や技術なども同時にケースワーカーに教えていくことが必要となる。

なお、教育的機能は、単に「査察指導員がケースワーカーに何かを教える」だけではなく、知識や技術を持つ人や機関にケースワーカーを繋げたり、ケースワーカーが自分自身のちからで考え、学び、判断するちからを獲得してもらえるように促したりすることも重要である。

#### ②管理的機能

管理的機能には2つの視点がある。1つはケースワーカーを見守る視点である。ケースワーカーの業務の進捗状況、研修への参加状況、休暇の消化状況などを把握し、必要に応じて調整を行っていく必要がある。とくにケースワーカーの業務については、「被保護者の立場に立った時に適切な対応であるか」「生活保護の原理・原則に即して適切な対応であるか」をみることも必要となる。もう1つは、組織全体を見守る視点であり、援助の内容や質を、組織として一定水準に保つことが必要である。

#### ③支持的機能（個別支援的機能）

ケースワーカーが安心して業務を行うことができるようサポートすることである。生活保護業務は相談者の生活上の困難に直接関わることから、ケースワーカーはストレスを抱えやすく、また、危機的状況への介入に関する知識や技術を十分に習得できないまま業務にあたることも多い。そのため支持的機能においては、まず「ケースワーカーの悩みや考え、意見などの訴えをありのまま受けとめ、聴く」ことが重要であり、その思いを受けとめたうえで、解消を図っていくことが求められる。これはケースワーカーとの信頼関係の構築に繋がることであり、ケースワーカーがよいコンディションを保つためにも大切なことである。

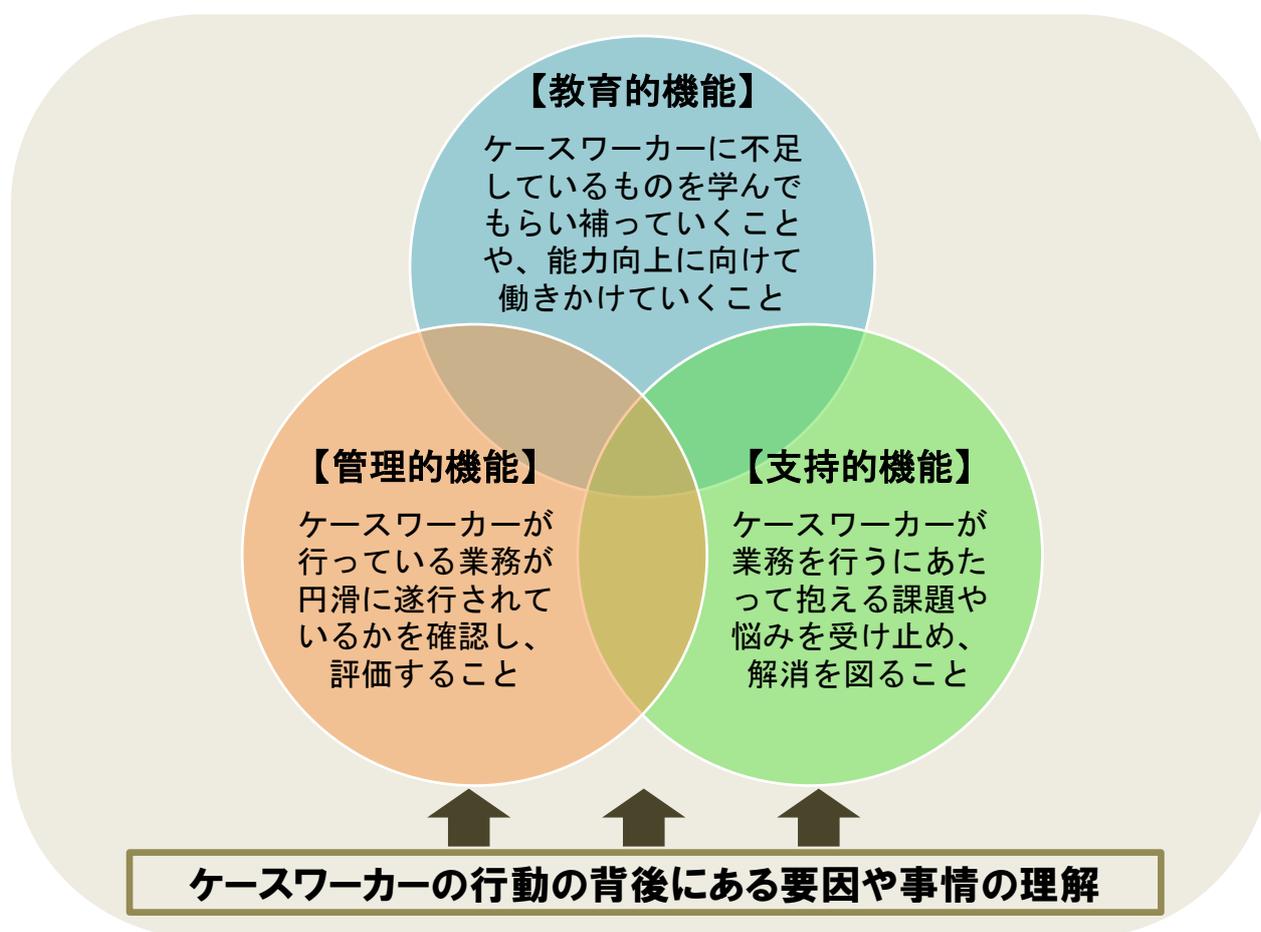
## (2) 3つの機能を発揮するための前提となる「ケースワーカーに関する理解」

ケースワーカーは、年齢、社会福祉行政の知識、経験などが千差万別である。そのため、査察指導を行う前提として、ケースワーカー1人1人が異なった経歴や性格で、異なった考え方をもち、異なった行動をするものであると認識する必要がある。

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」したうえで、組織の状況や社会的な状況もふまえ、3つの機能をバランスよく発揮しながら、査察指導を行うことが必要である。

また、3つの機能を発揮するには、ケースワーカーと査察指導員の信頼関係が十分に築かれている必要がある。

図表 38 3つの機能を発揮するための前提となる「理解」



図表 39 ケースワーカーの状況と背景要因の例



- 【状況】訪問が計画通りにできていない  
⇒【背景要因】業務の優先順位はつけられているか？  
ここ最近元気がないが、体調不良が続いているのか？
- 【状況】被保護者や相談者との面接に、あまり積極的になれていない  
⇒【背景要因】経験が浅く、不安を感じている？
- 【状況】どのような援助方針を立てればよいのか悩んでいそうだ  
⇒【背景要因】訪問調査等で、必要な情報や被保護者の希望は聞いているか？  
生活保護手帳や実施要領には目を通せているか？  
ケースワーカーがどうしたいかという思いは明確になっているか？  
同僚や先輩ケースワーカーに相談はできているか？

## 第6項 査察指導員の主な職務内容

査察指導員は、前述の役割に示す通り実施機関の運営管理に参画するとともに、生活保護業務の直接の責任者として、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ている。ここでは生活保護業務に対する査察指導について、主な内容を整理する。

- (1) 面接、保護申請時の査察指導
- (2) 保護の決定実施時の査察指導
- (3) 援助方針の策定に関する査察指導
- (4) 訪問調査の査察指導
- (5) ケース記録についての査察指導
- (6) 他法他施策の活用、連携・協働
- (7) ケースワーカーの業務量の調整

### (1) 面接、保護申請時の査察指導

来訪した相談者への面接が、十分相談者の気持ちを尊重したものになっているか、またその相談内容や申請意思の有無、調査への同意などについて、適切に記録されているかについて査察指導を行う。そのためには、不安や緊張を持って訪れる相談者を安心して迎え、ケースワーカーと相談者が信頼関係を構築することができるよう、査察指導を行っていくことが重要である。

また、査察指導員は、常に申請処理の状況を把握し、法定期限を超過することのないよう指導することが大切である。しかし、ケースワーカーは相談者の資産状況や困窮に至った経緯など、相談者のプライバシーに介入して調査をすることになるとともに、法定期限内に調査を的確に実施しなければならないという2つのプレッシャーを感じる事が少なくない。そのため査察指導員は、ケースワーカーの支援を行うとともに、ケースワーカーがこうしたプレッシャーや精神的な負担を軽減できるよう支持していくことが重要である。

### (2) 保護の決定実施時の査察指導

保護の要否および程度の決定は「最低生活保障と自立助長」を実現するものである。したがって、この審査は正確に行わなければならない。単なる収入、支出の認定にとどまることなく、制度が要請している「能力の活用」「他法他施策の活用」はもちろん、あらゆる点から見て保護の決定実施が正しく行われているかどうかについて、組織的に検討を行うことが重要である。

なお、保護の決定実施に関する「実施要領」は全国的に統一されており、実施機関において差異は生じない。しかし、こうした事務処理を正確に行うための方法については、実施機関それぞれで創意工夫を行うことが望まれる。

また、新規開始時の審査を的確に行うことは当然であるが、開始後年月を経た被保護者についても随時その内容を検討し、その世帯の「最低生活保障と自立助長」に向けた援助が適切に行われているかどうかを審査する必要がある。とくに、開始当時と世帯の状況が変化している場合には、その変化に対応した援助方針が策定され、それに基づいた適切な援助が行われているか、検討を行うことが重要である。

### (3) 援助方針の策定に関する査察指導

面接や訪問、調査などを通じて把握した相談者や被保護者の状況をふまえ、適切な援助方針を策定する必要がある。また(2)で述べたように、援助方針は、保護開始時に決定するのみでなく、その後の世帯状況の変化に応じて随時変更を行い、被保護世帯にとって最も適切なものでなければならない。

援助方針の策定では、相談者や被保護者の解決すべき課題を明らかにし、優先順位をつけていく必要がある。査察指導員は、相談者や被保護者の比較的解決しやすい短期的なものや、長期的に取り組む必要があるものなど、課題を整理する段階でケースワーカーを支援することが求められる。

実施要領には、「策定した援助方針については、原則として要保護者本人に説明し、理解を求めるよう努めること」(局第12-4-(1))と明記されている。ケースワーカーが援助方針をいかに策定し、相談者や被保護者本人の理解が得られるように働きかけているかも、査察指導のポイントとなる。

### (4) 訪問調査の査察指導

正しい援助方針のもとで適切な援助を行うためには、正確な事実の把握が必要である。さらに、正確な事実の把握のためには、ケースワーカーの訪問調査が効果的に行われなければならない。まずはこうした訪問調査の意義や目的について、ケースワーカーが理解し、相談者や被保護者に伝えることができているかを確認する必要がある。また、ケースワーカーが行う訪問調査がよりよいものとなるよう、訪問計画の立て方や訪問の仕方、確認事項などについて助言することも必要である。また、ケースワーカーが訪問に不安を抱いている場合には、査察指導員が同行することも考えられる。

### (5) ケース記録についての査察指導

ケース記録は、その世帯の実情、援助方針、保護の決定根拠などが客観的な事実によって記録され、実施機関内で共有されるものである。とくに注意すべきは、ケース記録は公文書であるため、保護の決定・実施の根拠は全てケース記録および添付書類によって明らかにされていなければならないということである。そうした記録作成の意義や目的を十分説明し、ケースワーカーが適切にケース記録を作成できているか、書きづらさを感じていることがないか、確認や助言をすることが重要である。

## (6) 他法他施策の活用、連携・協働

平成30年度社会福祉推進事業『生活保護ケースワーカーの研修のあり方に関する調査研究事業』<sup>4)</sup>で作成した研修教材『社会資源との連携・協働』では、他法他施策の活用、連携・協働について下記のように整理している。

連携とは「同じ目的を持つ者が、互いに連絡をとり、協力しあって物事を行うこと」(広辞苑 第7版)と定義されています。協働には、連携が意味する連絡・協力体制よりも、一層、被保護者の支援に関係する人びとが「一緒に取り組む」姿勢が強調された概念であり、そこには被保護者と一緒に取り組むという意味も含まれています。

そのため、連携・協働は、被保護者が課題解決に取り組んだり、生活が安心して営めるように、被保護者や被保護者を取り巻く環境に協力し合って働きかけていくことと考えられます。

近年は高齢の被保護者が増加していることもあり、医療機関や介護サービス施設・事業所などとの連携・協働は必要不可欠であり、保護の開始の際はもちろん、継続中の世帯についても、医療扶助や介護扶助の受給の有無に関係なく、医学的な判断や介護の必要性の判断などが必要となることもある。そのため、査察指導員は、ケースワーカーと連携先の「顔の見える関係づくり」が構築できるようサポートすることが重要である。

## (7) ケースワーカーの業務量の調整

ケースワーカーの担当世帯を決める際には、担当する地域の規模、被保護世帯の分布状況、交通機関の状況などと、ケースワーカーの資質、経験年数などを総合的に考慮して決定する必要がある。

また、担当地域や担当世帯の決定後も、ケースワーカーの業務状況など必要に応じて、係内で調整を行うことも重要である。さらに、係内での調整が困難な場合は、課長の関与により組織的に調整を行う必要もある。

## 第7項 ケース審査

審査とは、ケースワーカーの業務内容が法令およびそれに準拠している諸基準に照らして適正に行われているか、違法・不当の点はないかについて、事前、事後に行われる検討のことを指し、進行管理と並んで査察指導員の職務の中核をなす業務である。

ケース審査とは、保護の決定手続において行われる上記審査を指し、次の2点を重視する必要がある。

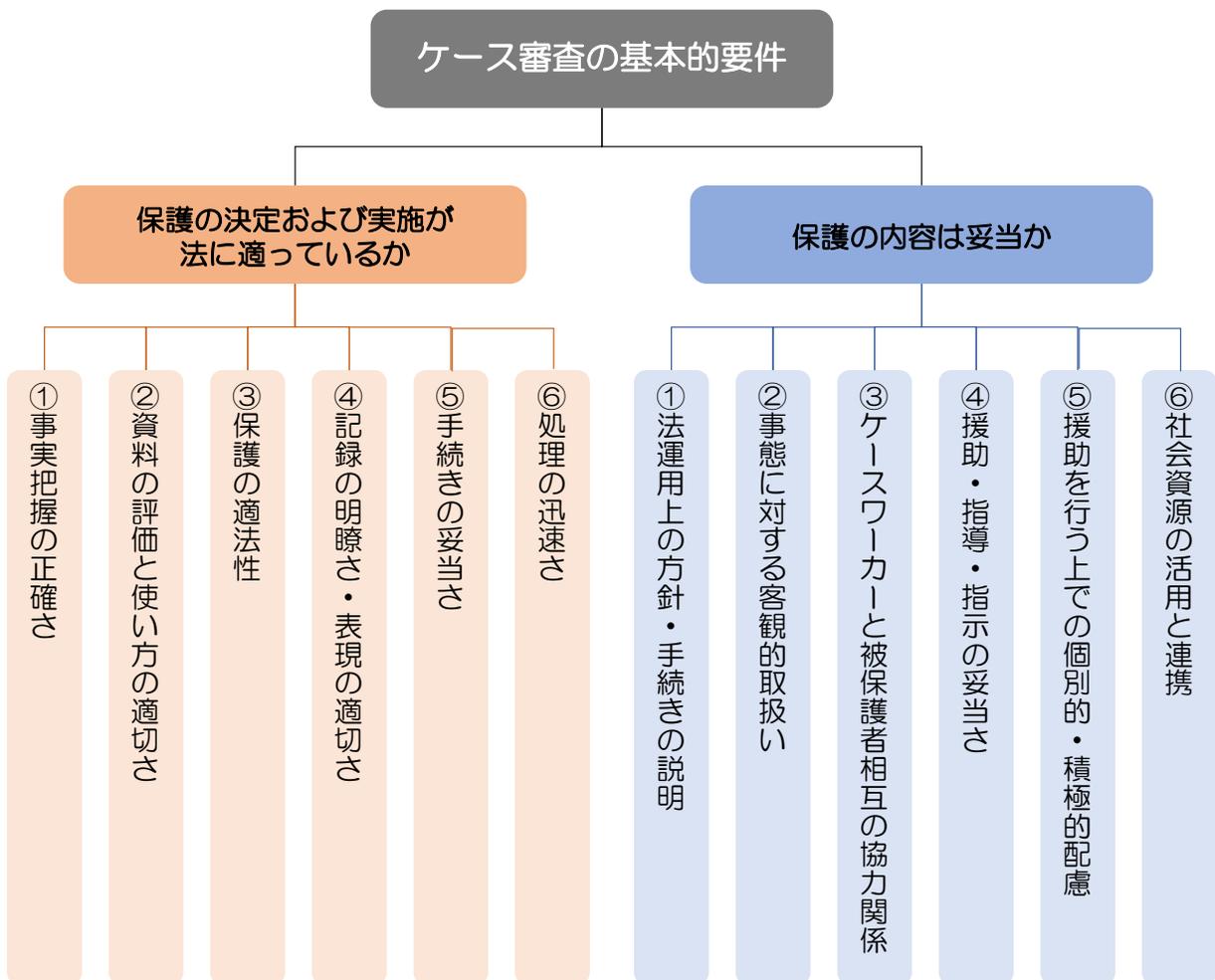
- 保護の決定が法令およびそれに準拠している諸基準、取扱指針に基づいて処理されているか
- 被保護者の人格を重んじ、生活課題の内容や性質の個別性を考慮し、かつ、自立の可能性について配慮しているか

前者は、「保護の決定および実施の適法性」を確保するための要件であり、後者は「保護の内容の妥当性」を確保するために必要な要件であるといえる。この2つの要件が満たされている場合に初めて保護が適正、妥当な取り扱いであるという判断することができる。

ケース審査の基本的要件や着眼点を図示すると下記のようになるが、これらの要件は個別的なものではなく、それぞれの要件が補完し統合されて初めて適法性・妥当性を保てることとなる。したがってケース審査にあたっては、そのことを理解し総合的な判断力をもって評価することが重要である。

またケース審査は、査察指導員の専門技術を研鑽する場面であり、その自覚をもって取り組むことが必要である。

図表 40 ケース審査の基本的要件・着眼点



ケース審査の業務遂行上の留意点は以下があげられる。

- ケース審査においては、ケースワーカーが相談者・被保護者の感情や態度にまきこまれないよう、査察指導員は常に客観的態度で対処し、公正な取扱いをすることが基本的条件である。そのため、個々のケースワーカーの経験や性格、事務処理能力などを把握しておき、ケース審査で問題が発生しないよう、検討すべき点や重視すべき点などを定め、査察指導を行うことが重要である。
- 新規相談者および複雑な課題を有すると思われるケース審査については、ケースワーカーからの説明を求め、ケースワーカー自身が抱えている問題認識を引き出し、総合的な検討を行う必要がある。さらに、ケースワーカーの創意工夫を見落さずに正しい評価を行い、ケースワーカーの意欲を育てる配慮が必要である。
- ケース審査の結果、内容が適切でない判断される場合には、ケースワーカーに対し直ちに改善を求めることが重要である。内容が適切でないことを知りながらも、ケースワーカーへの気兼ねから黙認することがないように、留意する必要がある。
- 指示した項目の中で、即日処理されないものについては、処理の状況把握と処理結果の確認もれを防ぐために、個別査察指導票などを用いて記録しておくことが重要である。

## 第4節 ケースワーカーの役割

組織においてケースワーカーは、査察指導員や課長および所長からの連続的な指導監督を受けながら、日々の生活保護業務に従事している。

ここでは、ケースワーカーが日常業務で接する機会が最も多いであろうと考えられる査察指導員との関係に主眼をおき、ケースワーカーが「組織的運営管理」においてどのような役割を果たしていくかについて整理する。

第3節で述べたとおり、査察指導は「(1)査察指導は職務を通じて行われる」「(2)査察指導はケースワーカーを支援する働きかけである」「(3)査察指導は計画性・継続性をもつ」「(4)査察指導はケースワーカーの能力を引き出し、更に発展させることをめざす」「(5)査察指導は査察指導員とケースワーカーの相互理解のもとに行われる」という5つの要素から構成されている。

ここで特筆すべきは「(5)査察指導は査察指導員とケースワーカーの相互理解のもとに行われる」という点である。査察指導は、決して「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。ケースワーカーは、査察指導員との間に協力関係や信頼関係を築き、こまめな「報告・連絡・相談」を通じて自らの置かれている状況を積極的に伝えながら業務を進めていくことが必要である。

また、実施機関によっては、査察指導員よりも長い生活保護業務経験を有する、いわゆる「ベテランケースワーカー」が配置されている場合もある。こうした職員は、自らの担当する世帯に対して援助を行うのはもちろんのこと、周囲の新任ケースワーカーや査察指導員をサポートすることも大切な役割の1つであると考えられる。生活保護業務の特性上、ケースワーカーは、新任職員であってもベテラン職員であっても同じ仕事をしており、相談も助言もしやすい。加えて、ベテランケースワーカーのもつ知見やこれまでの経験をもとに、新任ケースワーカーに対して、1つ1つの業務の目的や意味をきめ細やかに伝える（査察指導の「教育的機能」を補完する）ことも可能であると考えられる。

ベテランケースワーカーがそうした役割を担うことができれば、査察指導員の負担を軽減することにもなり、またケースワーカーの能力の向上にもつながる。

繰り返しになるが、「組織的運営管理」は、ケースワーカーの協力・協調があってこそ成り立つものである。「組織的運営管理は、実施機関に配置される職員全員の主体的な関わりによって取り組まれていくものである」ということを、折にふれて査察指導員や課長などからケースワーカーに伝えておくのも大切なことである。

## 第5節 国や本庁の役割

### 第1項 国や本庁による事務監査

国や本庁の役割の1つに、保護の実施機関の実施水準の維持・向上を目的とした生活保護法施行事務監査の実施がある。

前述の吉田<sup>1)</sup>は同書の出版年である1951年時点に、事務監査について下記のように記している。

“以上のアドミニストレイティブ・レビューは、生活保護法第二十三条に規定する事務監査に相当する。すなわち、厚生大臣は都道府県知事及び市町村長に対し、都道府県知事は市町村長に対し、それぞれその指定する官吏又は吏員をしてこの法律の施行に関する事務について監査させるべきことを規定している。これは、いわゆる「フィールド・スーパービジョン」についての規定であり、その具体的な実施方法は「アドミニストレイティブ・レビュー」である。現在厚生省社会局及び都道府県民生部（地方事務部を含む）の行っているこの事務監査は、スーパービジョンの原理原則を適用し、その方法的改善を企画することによって、アメリカにおけるフィールド・スーパービジョンに優るとも劣らない機能を発揮し得るような発展を遂げるものであることを筆者は信じて多大の興味を持っている。”

生活保護法の施行から1年しか経過していない1951年では、まだ事務監査が実施機関にどのような影響をもたらすかが明らかではなかったものの、吉田は、スーパービジョンの原理原則を適用した国・本庁による事務監査が、アメリカにおける同機能に「優るとも劣らない機能を発揮し得るような発展」を遂げることを期待していた。

そして現在においても、「厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議」における生活保護法施行事務監査の資料冒頭では、指導監査は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と示されている。

#### 第1 生活保護法施行事務監査の適正な実施について

##### 1 基本的な考え方について

生活保護法施行事務監査（以下「監査」という。）の実施に当たっては、管内実施機関の事務の執行又は会計処理の状況を検査し、その適否のみを調査する等の監査ではなく、管内実施機関において更に生活保護法（以下「法」という。）施行事務がより適正かつ効率的に運営されるよう積極的に援助・指導をする建設的な監査を行うことが必要である。

出典：厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料

## 第2項 国や本庁による支持的機能

ケースワーカーが業務において判断に困った際には、査察指導員や課長などを含めたケース診断会議などで組織的な検討が行われるが、組織として一定の判断を下すことができない場合もある。

その際、実施機関は、組織としての意向を明確にした上で本庁に相談し、相談を受けた本庁は、実施機関の意向と明確な根拠に基づき技術的助言を行う。これはいわば実施機関と本庁の間で行われる査察指導であり、実施機関の照会に対して本庁が選択肢を提示することは、「支持的機能（個別支援的機能）」であると考えられる。

前述のとおり、査察指導が「ケースワーカーとの信頼関係を前提とした協力・協調のもと」行われるものであることをふまえると、実施機関と本庁においても同様のことがいえる。

本庁による実施機関への査察指導は、実施機関の被保護者に対する「援助の力」を向上させることにつながる。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。

## 第5章

**組織的運営管理をよりよいものにするために**

---

---



## 第5章 組織的運営管理をよりよいものにするために

第5章では、第3章および第4章の内容を踏まえ、実施機関において組織的運営管理をよりよいものにするために有効であると考えられる取組を記載する。

本章に記載する取組は、検討委員が所属あるいは所管する実施機関や、本事業でヒアリング調査を実施した実施機関の取組について検討委員会で議論し、一部要点を抜き出したり、簡素化したり、実施機関が特定されないよう加工を施した上で、一例として示すものである。

### 第1節 生活保護の実施方針について

実施機関では毎年度「実施方針」が策定され、それに基づき事業計画が作成されている。職員は、年度当初に組織として策定された実施方針や事業計画に基づき、重点項目と通常業務を並行させながら生活保護業務を実施する。年度のある時点で監査が入り、取組の総点検を通して、新たに「組織の弱い点」が明らかになる。監査結果を踏まえ、重点項目と通常業務を修正する。そして「是正改善の報告」を行い、年度末まで修正結果に基づき取組を継続して実施する。そして次年度に向けて、実施方針や事業計画の策定を行う。

このように、生活保護業務はいわば大きな「PDCA サイクル」のもと、実施されていると考えられる。

第1節では、生活保護の実施方針の策定や、実施結果の振り返りなどについての取組例を掲載する。

#### 第1項 実施方針の策定

実施機関によって、どのようなプロセス（「誰が」、「どういう時期に」、「どういう場で」、「どういう内容のことを」、「どのような方法で」など）を経て実施方針を策定するかは異なる。査察指導員が文案から全て1人で作成しているところ、複数の査察指導員が連携し作成しているところ、ケースワーカーも交えたチームを構成し作成しているところなど、様々である。実施機関の規模によっても、そのプロセスは変わってくる。

実施方針は、「組織としての方向性」を定めるものであり、実施機関という組織で日々生活保護業務に従事しているケースワーカーにとっても「組織の一員として働いている」ということに立ち戻ることができる原点のようなものであると考えられる。

## 実施機関による取組

(例)「実施方針策定委員会」と「査察指導委員会」による実施方針の策定

- 監査結果に基づき、「実施方針策定委員会」で実施方針の内容を検討する。
- 「委員会」で検討した内容を、査察指導員、課長、所長で構成される「査察指導委員会」に諮り、重点事項を決め、最終決定する。
- 策定された実施方針は、職員研修で周知する。

(例) ケースワーカーを含めたチームによる実施方針の策定

- 策定した実施方針を浸透させるため、ケースワーカー主体のチームで策定する。
- 査察指導員は、様子を見ながら適宜「組織として何をすべきか」という視点のもと助言したり、課長の意見を聞き取って策定チームに伝えたり、側面支援をする。
- 実施方針の周知は、課の全体会議の中でケースワーカーが担当する。

## 本庁による取組

(例) 本庁による実施方針策定研修

- 実施方針策定の目的、業務をPDCAサイクルで進めていく必要性を伝える。
- 生活保護業務の実施方針は、法定受託事務として生活保護業務を行っていくための「設計図」であるという点を実施機関に押さえてもらえるよう伝える。

(例) 本庁による実施方針ヒアリング

- 本庁が管内実施機関に対し、実施方針策定に際しての根拠、策定プロセス、職員への共有方法についてヒアリングする。
- 年度によっては、本庁から管内実施機関に「組織的な取組として実施方針に入れてほしい内容」について依頼することもある。

## 第2項 実施方針の意識付け

日々の業務で多忙なケースワーカーが「組織の一員として業務に取り組む意識」をもち、「組織としてこの業務に注力する理由」を理解できるよう、策定した実施方針を意識づけるための様々な工夫がなされている。

### 実施機関による取組

(例) 目標や重点取り組みの確認と見える化

- ・月の目標や重点取組を朝礼で確認したり、壁に貼り出したりして徹底する。

(例) 職員会議での周知を通じた重点項目の意識付け

- ・実施方針のうち、重点目標になっているものを毎月行っている職員会議で説明し、意識付けをする。

## 第3項 実施結果の振り返り

実施方針や事業計画の結果の振り返りは、次年度の実施方針や事業計画を策定する上での根拠となる。組織として「できたこと」や「さらなる改善が必要なこと」といった、振り返りの結果を次年度の取組に活かすために、ケースワーカーが見ても分かりやすいシンプルな評価の仕組みを用いることも1つの方法である。下記のような取組を行っている実施機関がある。

### 実施機関による取組

(例) 「〇×△」での実施結果の振り返り

- ・前年度の実施方針に基づき、査察指導員が各係の取組結果を「〇×△」の3段階で評価。「〇×△」の評価をした理由や、次年度の方針についてコメントを付記し、年間計画とあわせて本庁に提出している。

## 第2節 業務の進行管理について

本報告書でこれまでも述べたとおり、業務の進行管理は、査察指導員の業務の中核をなす重要なものである。他方、進行管理の方法については実施機関や査察指導員個々の裁量に委ねられている側面もあり、「令和元年度全国生活保護査察指導に関する研究協議会」でも意見が挙げられているように（第2章参照）、査察指導員にとっては業務を進める上で難しさを感じる部分ともなっている。

査察指導員は、ケースワーカーを通して被保護者や被保護世帯の状況を理解している。だからこそ、実施機関（組織）として、適切な判断のもと生活保護を実施できるよう、日頃よりケースワーカーのことをよく理解しておくことが大切になる。

進行管理の方法は、実施機関によって様々である。査察指導員が、担当しているケースワーカーの進行管理を全て担っている場合もあれば、訪問実施率や訪問記録の回付、申請書の処理など、業務ごとに分担して進行管理をしている場合もある。また、ケースワーカーも含めた「チーム」により、組織的に進行管理に取り組んでいる実施機関もある。

どのような方法をとるにしても、最も大切なことは、ケースワーカーが安心して、適時適確に業務を遂行できることであり、進行管理においてもそのような視点をもつことが大切であるといえる。また、第3章で述べたように、「ケースワーカー個々の状況」を理解するためには、「業務の進捗状況」のみならず、体調や表情、話している時の様子、家庭のことなどプライベートな悩みや不安といった部分についても目を配り、違和感があれば声掛けをすることも大切なことである。

第2節では、ケースワーカーの状況を確認する方法や体制、訪問調査と援助方針策定の充実、ケースワーカーの業務量の調整、組織的なリスクマネジメントの観点から、進行管理の取組を記載する。

## 第1項 ケースワーカーの状況を確認する方法や体制

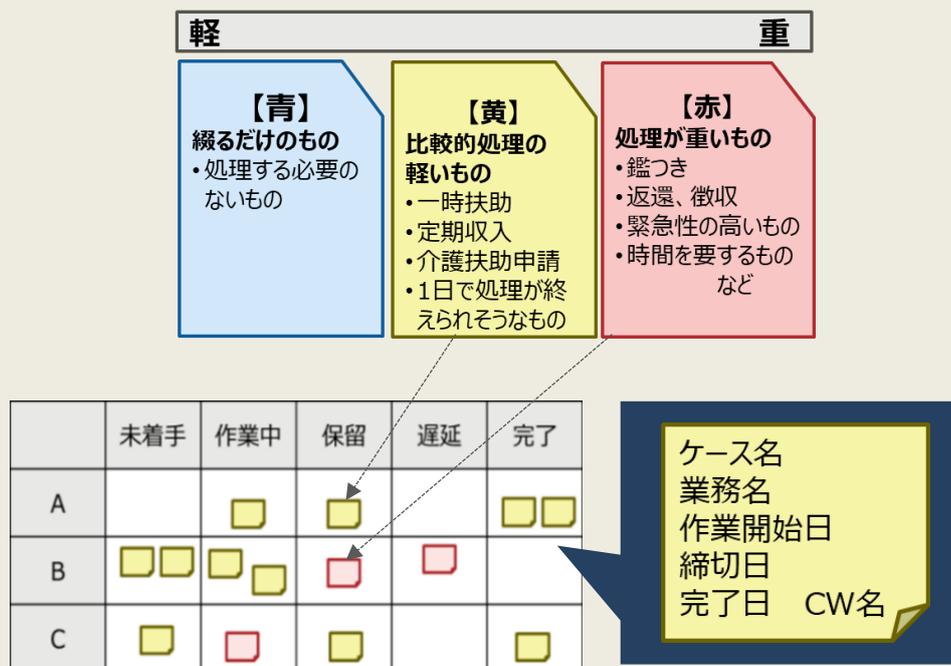
ケースワーカーの業務の進捗状況が「見える化」されることで、「抱え込んでいる業務はなにか」「処理を忘れている業務はあるか」ということが確認でき、周囲の職員がフォローしやすい状況を作ることにもできる。

処理忘れは、結果的に返還や徴収などに繋がり、むしろ事務負担の増大にも繋がりがねないリスク要因となる。職員一人ひとりが「処理忘れをしないように心がける」とことと「業務を一人で抱え込まない」ことを心がけるとともに、早期発見・早期対応が可能となるような組織的な仕組みを構築することも大切なことである。

### 実施機関による取組

(例) 書類整理のクリアファイルとタスクボードを活用した業務進捗状況の可視化

- ・ 収受した書類を、クリアファイルで処理の優先度別に分類する。
- ・ クリアファイルに対応させた色のカードに、抱えている事務作業を書き出し、執務スペースに設置した「タスクボード」に貼り、仕事量と進捗状況を可視化。
- ・ 2日に1回係ごとに行う朝礼の際に、業務の進捗や困りごとを共有する。



進行管理は主に査察指導員の業務の1つであるが、査察指導員の負担軽減と組織的なチェック体制を構築する観点から、複数の査察指導員で状況を共有することや、ケースワーカーも一緒に進行管理を行うことも有効な取組である。

#### 実施機関による取組

(例) 査察指導員全員でのケースワーカーの業務進捗状況の共有

- 毎月、全ケースワーカーの訪問数および訪問計画に対する訪問率を、査察指導員全員で共有する。
- 訪問に行けていない理由をケースワーカーに尋ね、ケースワーカー1人では対応が難しく訪問しづらい場合は査察指導員が同行している。

(例) ケースワーカーも含めた業務の進行管理

- 研修や関係機関への照会、病状調査など実施機関全体に関わる業務について、ケースワーカーを業務担当(係)として割り振り、各担当(係)がシステムから対象者を抽出するなどして、調査漏れや変更漏れが生じないように注意喚起する。
- 各担当(係)にはチームリーダーのケースワーカーがおり、重要な担当(係)は、査察指導員が監督している。
- 訪問実施率、訪問記録の回付率、病状調査の進捗率、収入認定の処理状況、申請書の処理漏れの確認などの状況は、課として毎月、「進行管理月例報告書」を作成し状況を把握。課長と副参事、査察指導員、管理係長による月例報告会で共有する。

また、業務フローを活用することも1つの方法である。フローを通して事務の流れが整理され、実施機関として対応が十分にできていないところが可視化されることに加えて、実際の業務の進行状況と照らし合わせることで、ケースワーカーが苦手意識を感じる業務や、強い負担感のある業務が何かということが明らかになる。そのような業務について、組織としてどう取り組んでいくかを検討することにも繋がっていくものと考えられる。

#### 実施機関による取組

(例) 事務処理に関するフローチャートの作成

- 若手職員が手止まりや不安を感じることなく業務内容を把握できるよう、事務処理フローチャートを作成。被保護者、ケースワーカー、システム、査察指導員の各主体が何をするかが整理されており、一部の項目は日付も記入できるようになっているため、進捗状況が一目で理解できる。

課長が関与する取組として、ケースワーカーの業務およびプライベートの状況について話し、課題があれば組織的に取り組めるよう、課長がケースワーカーに対して面談を実施している実施機関もある。

#### 実施機関による取組

(例) 課長による全ケースワーカーへの面談

- 年に1~2回、課長による全ケースワーカーへの1対1での面談がある。
- 訪問の実施状況をふまえ、とくに対応に難しさを感じているケースへの接し方などについて、課長とケースワーカーが話し合う。
- ヒアリングは面談室で行われ、家庭のことなどプライベートなことも話せる。
- ケースワーカーが思うように業務を進められていない場合の原因（慎重なのか、精神的な負担があるのか、物理的な弊害があるのか…など）も把握できる。

### 第2項 訪問調査と援助方針策定の効果的な実施

訪問調査は、生活保護業務の根幹をなすものであり、被保護者の援助方針を策定する上での根拠となるものである。

他方、訪問調査後の「ケース記録の作成」については、とくに新任ケースワーカーにとっては難しさを感じる業務の1つであり、「ケース記録の回付」については、査察指導員がその進行管理に難しさを感じる業務の1つでもある。

目的をもった「訪問調査」と、世帯状況の変化にあわせた「援助方針の策定」が一体的に行われることが、被保護者へのよりよい援助に繋がっていくと考えられるが、そのために組織として訪問調査やケース記録の作成、援助方針策定に関する手順や期間などの「決まりごと」を設けておくのも1つの方法である。

#### 実施機関による取組

(例) 記録作成まで含めた訪問計画の立て方についての意識付け

- ケース記録は、訪問日から1週間以内に回付するようルールを設けている。そのため、訪問計画を立てる際は、「ケース記録を作成する時間まで視野に入れた上で」予定を調整するよう、ケースワーカーに促している。

## 実施機関による取組

### （例）訪問調査と援助方針策定のサイクル

訪問調査は、必ず明確な目的のもと行われる。また、援助方針の策定とも密接不可分の関係にあることから、援助方針策定と訪問調査は有機的に実施される必要がある。

他方、新年度（4月）に全ケースの援助方針、年間訪問計画、訪問格付を策定することが事実上困難であるという状況を踏まえ、年度の最終訪問時の訪問記録を作成する際に、あわせて「援助方針」「訪問格付」「年間訪問計画」を策定し、査察指導員が審査する。その世帯の事情を一番よく理解しているケースワーカーが援助方針等を策定できる仕組みである。年間訪問計画と援助方針の策定を毎回行うことによる手間はあがるが、査察指導員の進行管理も、年度当初の忙しい時期ではなく、日常業務の中で行うことができるメリットもある。仕組みは下記の通り。

- ①訪問記録に加え、必ず毎回「援助方針」「訪問格付」「次回訪問月」の3点セットを記載する。「目的があって訪問した⇒訪問して状況を確認した⇒その状況に対し指導・援助した⇒課題が残った（その解決方針が援助方針）⇒だから次はいつ行く」というサイクルが自然に生まれる。
- ②当該年度の最終訪問時の記録回付時には、「援助方針」「訪問格付」「次年度訪問計画」の3点セットを記載し、決裁回付しケース審査を行う。新年度に担当ケースワーカーが変わっても、すぐにその世帯の課題や問題点を把握でき、スムーズに指導・援助ができる。

日付	ケース記録								
	家庭訪問実施 (主) 在宅、面談。								
	【記録の内容は省略】								
	<p>援助方針 (主) は通院中であるものの、稼働能力があると認められたため、就労指導を行うこととする。本人の自主的な求職活動では就労先確保は困難であると判断されるので、「生活保護受給者等就労自立促進事業」を勧奨することとする。</p> <p>訪問格付 B (年6回)</p> <p>次年度の訪問計画 4、6、8、10、12、2月</p>								
	<table border="1"> <tr> <td>課長</td> <td>課長補佐</td> <td>査察指導員</td> <td>担当</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">印</td> <td style="text-align: center;">印</td> <td style="text-align: center;">印</td> <td style="text-align: center;">印</td> </tr> </table>	課長	課長補佐	査察指導員	担当	印	印	印	印
課長	課長補佐	査察指導員	担当						
印	印	印	印						

今後の訪問目的を援助方針として策定

次年度に向け、訪問格付と訪問計画を記入しておくことで決済回付時に次年度の計画を把握できる

援助方針は、世帯状況の変化に合わせて適宜見直すことが大原則です。

### 第3項 ケースワーカーの業務量の調整

第3章でも述べたように、ケースワーカーの業務が予定通りに進まない場合、その原因を検討し、必要に応じて業務量を調整する必要がある。このとき、各ケースワーカーの抱えている業務やその進捗状況が可視化されていれば、スムーズな調整に繋がっていくと考えられる。

他方、限られた人員で業務を調整することには難しさもある。基本的に「係に配属」され、「地区別」「世帯類型別」で業務を行っているケースワーカーには「分担意識」があり、あるケースワーカーの未処理業務を別のケースワーカーに振り分けた場合、振り分けられたケースワーカーは負担が増大することにより、モチベーションが低下することなども危惧される。

こうしたリスクを軽減するためには、日ごろから実施機関において「支え合い」「助け合い」「ねぎらい」の意識を醸成しておくことも大切である。また、業務を振り分ける際に課長などが関与し、「組織的に業務調整に取り組む」体制を構築しておくことも考えられる。「できる職員」や「言いやすい職員」に業務の振り分けが偏り、その職員が疲弊してしまうといったことがないようにしなければならない。係内でどこまで調整するのか、課内でどこまで調整するのか、どこで課長などが陣頭指揮を執るのかといったことを、実施機関内で明確にしておくことも、組織運営を円滑に進めることに繋がると考えられる。

#### 実施機関による取組

##### (例) 進捗状況の可視化と助け合い

- ・課税調査の進捗状況が職員に可視化されており、処理が遅れている職員の業務を他の職員が手伝っている。皆で助け合い、活気ある職場づくりにも繋がっている。

##### (例) 新規申請処理の分担

- ・新規申請処理の際、地区担当（係）で分担することで偏りが生じないように、新規申請処理の進行管理表に基づき係間で平準化する。
- ・進行管理表はケースワーカーも確認でき、「そろそろ自分に振り分けられるな」とある程度予測しながら業務を進めている。

##### (例) 業務分担

- ・未処理の業務が発生した際、係内のケースワーカーだけではその分担を行うことが難しい場合、課長が主体となり、係を横断した分担を行うことをルール化した。
- ・業務を割り振られた職員に対しては、課長が毎月個人面談を実施し、状況を把握することとしている。

分担をスムーズに行うためにも、「状況を正しく理解しておく」ことが重要であることがわかります。

## 第4項 組織的なリスクマネジメント

30年度調査<sup>5</sup>では、実施機関を取り巻くリスクについて、下記のとおり整理されている。

図表 41 実施機関を取り巻くリスク（例）

種類	人に関するリスク	情報に関するリスク	お金に関するリスク
	気を付けたいこと	<p><b>相談者とのトラブル</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> 周囲に相談せずに抱え込み 初期対応が遅れる</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> 相手の立場を考慮しない 一方的な指導や指示</li> </ul> <p><b>行政対象暴力への対応</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> 行政組織内部では 対応に限界があることも</li> </ul> <p><b>ケースワーカーの健康</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> 体調管理</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> 過度な心の負担やストレス</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> 些細なことでも 「報告・連絡・相談」ができる職場の雰囲気づくり</li> </ul>	<p><b>被保護者の個人情報</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> 相談内容が他言されないことについて理解を得る</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> 業務で使うデータを USBに入れ職場外に持ち出す ケースファイルを持ち出す</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> 外の飲食店等で被保護者の話をする</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> ケース記録を置き忘れる</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> 匿名化せずに被保護世帯の事例を検討資料に用いる</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> 訪問時、被保護者の名前を記入した地図を持ち出し 外出先で紛失する</li> </ul> <p><b>ケースワーカーの個人情報</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> 連絡先や住まいを伝える</li> </ul>

出典：30年度調査研修教材「No.13 生活保護におけるリスクマネジメント」を一部改変

また、「リスクマネジメントをよりよく行うため」の視点として、以下のようなことが挙げられている。

1. リスクマネジメントは「**組織的な取組**」であること。  
⇒ 所長、課長、査察指導員等が、責任をもって、組織的に  
行う必要があります。
2. リスクマネジメントは「**職員個々の理解**」があり  
成り立つものであること。  
⇒ 職員個々の理解と自覚があつてこそ成り立ちます。
3. リスクマネジメントは「**業務の向上**」に資する  
重要な取組であること。  
⇒ 起こった出来事の共有と改善が業務の向上につながります。

出典：30年度調査研修教材「No.13 生活保護におけるリスクマネジメント」を一部改変

実施機関として想定されるリスクとは何か、そしてリスクが発生した際に、組織としてどのように対処するかをあらかじめ検討しておくことは重要なことである。

過去に対応した事例をもとに、実施機関内で事例集を作ることも考えられる。また、規模の小さな実施機関においては、そうしたノウハウが集積しづらい側面もあるため、本庁が管内実施機関の事例や取組を吸い上げ、事例集を作ることも有用であると考えられる。

### 本庁による取組

(例) 管内の実施機関のリスク事例の蓄積

- 管内の実施機関で様々なリスクが発生し対応した経験を踏まえ、リスクマネジメントに関するマニュアルとチェックリスト、よくある事例集を作成し、管内実施機関に配布。

### 実施機関による取組

(例) リスクマネジメントノウハウの蓄積

- 事件や事故だけでなく、苦情やクレームへの対応事案についても、課長会議や査察指導員会議など、職階ごとの会議において情報共有。問題となった事案に対して、職階ごとにどのように対処するかを共有することで、リスクマネジメントに対するノウハウを蓄積する。

(例) 被保護者への説明と記録の徹底

- 過去に記録の不備により法第 78 条の決定が無効となった事案があった。そのことを踏まえて、収入（借金も含む）の取り扱いについては、被保護者および世帯員に十分に説明するようにしている。また、ケース記録には、「（被保護者および世帯員全員の）理解が得られた」ということまで記載している。

## 第3節 ケースワーカーの育成について

### 第1項 OJTの活用

OJTは業務を通じてケースワーカーに行われる教育であり、例えば訪問調査への同行や面接への同席、ケースワーカー同士によるピアサポートが考えられる。

#### 実施機関による取組

##### (例) 新任ケースワーカーへのサポート

- ・新規配属職員に対しては、基本的に2年目職員が訪問や面接、事務処理に同席。
- ・制度改正の際には情報共有を行う。
- ・ケースワーカー1人で被保護者に対応することが難しい場合は、査察指導員が直接対応しながら、ケースワーカーと一緒に援助している。

##### (例) 自主的内部点検の活用

- ・年に1度、ケースワーカー1人あたり10ケースを選定し、別のケースワーカーが確認。新規申請の対応や複雑な収入認定など、処理に自信が持てないケースをピックアップする。
- ・異なる目線でチェックをしているため、新たな気づきもある。

##### (例) 決裁前のチェック体制の構築

- ・通常決裁の場合、査察指導員による決裁の前に、他係のケースワーカーがチェック。事務的なミスの防止ができ、職員の育成にも繋がっている。

##### (例) 生活保護手帳の意識付け

- ・生活保護手帳は、業務で必要になった箇所は確認するが、最初から最後まで目を通す機会はあまりないため、職員全員で目を通す機会を設けている。「手帳に基づき業務を遂行する」意識が根付く。

##### (例) 専門部会の運営によるケースワーカーの育成

- ・実施機関内で、「専門部会」(適正化、医療・介護、電算、自立支援、研修・年金、管理)を設立。
- ・ケースワーカーは、各部会に所属するメンバーに事務手順などを相談でき、相談を受けた部会メンバーにとっては知識の向上を図ることができる。
- ・各部会員が所内研修の講師も務める。専門部会には部会長として、経験年数の長いケースワーカーが配置。リーダーを務めることにより、モチベーションの維持や知識向上を図ることができる。部会長が運営に行き詰まることがあれば、課長に相談が寄せられる。

## 第2項 ケース検討会議・診断会議などの活用

生活保護は、組織的判断に基づいて実施される。「ケース検討会議」や「ケース診断会議」は、組織的判断を行い、その知見を蓄積する場であり、ケースワーカーを育成する場としての効果も期待できる。

こうした会議は、各種資料を用意し、一定の人数を揃えてから行うといった形式でも行われているが、いわゆる「ミニケース会議」など、綿密な準備を必要としない、ちょっとした相談の場を設けることも1つの方法である。ミニケース会議などを行うことで職場のコミュニケーションが活性化することも期待され、ケースワーカーが相談しやすい、業務を抱え込まない職場環境づくりにも繋がると考えられる。

### 実施機関による取組

(例) ケース診断会議を活用した積極的な組織的判断の実施

- ・ 組織として重要な判断が遅れたり、ケースワーカーが困難さをため込んだり、上司に相談しづらくなったりする状況を防ぐために、担当ケースワーカー、担当係長、課長補佐、課長、ケース台帳、生活保護手帳だけでケース診断会議が開催できるようにしている。

生活保護業務において、被保護者にじかに接し実態を把握しているケースワーカーの意見はとても大切なものです。ケースワーカーの努力と思いを大切にすること、会議を通じて組織的判断を積み重ねていくことが、よりよい生活保護業務を行っていくことにも繋がると考えられます。

### 第3項 研修の活用

研修は、ケースワーカーの能力を引き出し更に発展させるものとして、査察指導と並び重要であるということについて第3章で述べた。

研修を行う際は、丁寧な「計画・準備」（研修の目的、時期、場所、内容、講師など）が重要である。これは実施機関内部で行う場合も、本庁が行う場合にも同様である。研修を受講するケースワーカーが確実に知識や技術を習得できるためにも、研修の「計画・準備」は欠かせないものであるといえる。

規模の小さな実施機関で、内部で研修を実施することが難しい場合は、他地域の実施機関と合同で実施することも考えられる。日々業務で接している同じ職場の仲間との交流だけでは得られない新たな発見や、モチベーションの向上にも繋がると考えられる。また、顔の見える関係ができることで、日常業務でのちょっとした相談もしやすくなるといったメリットも生まれる。

#### 本庁による取組

（例）「生活保護手帳」の読み方研修

- ・平成30年度から、本庁が主催する研修を階層別研修と専門研修（他法講座、手帳講座）に分け、ほぼ毎月何らかの研修を実施。専門研修の「手帳講座」は、とくに1年目の新任ケースワーカーに向けたもので、手帳の項目ごとに内容を学ぶ。

（例）階層別研修

- ・「1年目」「2年目」「3年目」の階層別に、それぞれ想定される課題などに焦点を当てた研修を実施。
- ・「3年目」ケースワーカー研修では、必須項目としてロールプレイングを実施（本庁職員がコーディネートし、適宜アドバイスする）。一定のケースワーク技術が身に着く3年目にロールプレイング研修を実施することで、各自の長所・短所を客観的に見つけたり、援助技術の新たな発見や苦手な部分の解決のための糸口を見出したりすることができる。

#### 実施機関による取組

（例）近隣の実施機関や支援機関との合同研修

- ・近隣の実施機関と合同で事例検討を実施。他の実施機関がどのように判断しているかを共有してもらうことは参考になる。顔の見える関係ができていることで、日常業務で判断に迷うことが生じた際も相談しやすい。
- ・管内の実施機関合同で「援助方策検討会」という研修を実施。主催を持ち回り、援助方策に特別な配慮が必要な世帯に対する具体的な援助方針の策定から必要なサービスの提供まで、事例を持ち寄り検討している。

#### 第4項 ケースワーカーの庁内外連携のサポート

「生活保護」は、被保護者にとって、地域で生活を営んでいく上での「1つの資源」である。被保護者のよりよい生活の実現に向けては、他法他施策や地域の社会資源を活用することが欠かせない。そのため、ケースワーカーが生活保護業務を行う上では、庁内他部署や外部機関との連携、協働は欠かせないものであるといえる。

しかし、ケースワーカーははじめから他部署の職員や地域の社会資源とのネットワークを有しているわけではなく、また「ここに相談すれば解決できる」ということに気付いていない場合もある。ケースワーカーが連携、協働を円滑に進められるよう、査察指導員や課長などが地域の社会資源について情報提供したり、合同研修を企画、運営したりすることも有効な手段である。

#### 実施機関による取組

(例) 他機関との合同研修による関係づくり

- 都道府県のソーシャルワーカー協会との意見交換会を実施。地域の病院の相談員と実施機関の職員計60名程度が参加し、それぞれの取組状況などを題材にした講演、グループワークや意見交換を行っている。
- 病院の相談員とケースワーカーそれぞれの役割に対する理解や、対応が難しいケースへのアプローチなどについての理解が深まっており、日常業務でもスムーズに連携できるようになっている。

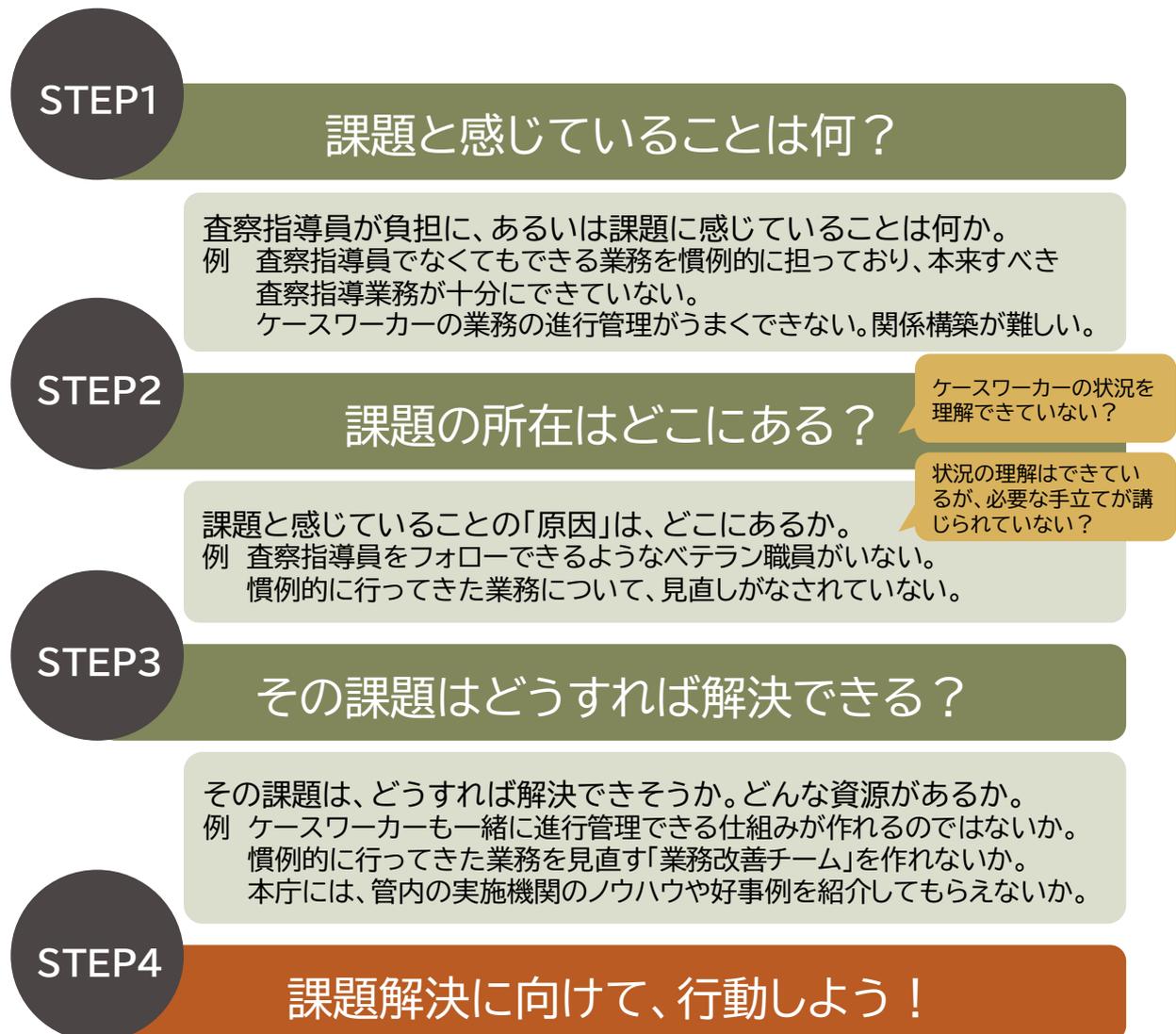
査察指導員の「ここに相談してみたらどうかな?」「確か、こういう機関があったよね」の一言で、援助がぐっと前進することもあります。担当する地域の特性や地域資源を把握し、蓄積しておくことは組織としても重要なことです。

## 参考 「組織的な取組」の推進に向けて

第5章では、組織的運営管理をよりよいものするための取組例を記載した。本報告書全体を通して述べてきたように、「組織的運営管理」は、必ずしもケースワーカーや査察指導員といった個々の取組により行われるものではなく、課長や所長も含め組織全体で行われていくべきものである。そのためには、組織で生じている問題の認識とその解決方法の検討についても、「組織的に取り組む」という姿勢をもつことが大切であるといえる。

組織で生じている問題は、多岐多様である。「進行管理がスムーズにできない」「業務負担が大きい」「ケースワーカーと査察指導員の関係構築が難しい」といった表面化している問題に対して、その原因を探り、解決に向けて行動するための道筋を立てる1つの方法(参考資料)として、下記に「課題認識～解決ステップ」を示す。

図表 42 組織で取り組む「課題認識～解決ステップ」イメージ



## 第6章

### 今後に向けた展望

---

---



## 第6章 今後に向けた展望

第6章では、保護の実施機関における組織的運営管理のあり方について検討委員会やヒアリング調査で協議を行う中で、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、今後を展望する。

### ○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。

また、第4章では、査察指導機能を発揮するために、ケースワーカーの状況や行動の背景要因をよく観察し、理解する必要性について言及した。今後は、どのような点を観察すべきかということについて具体的に検討していくことが求められる。

### ○査察指導員の育成

本事業の検討委員会やヒアリング調査では、「実施機関内部で、査察指導の目的や査察指導員の役割が明確になっていない」ということとあわせて「査察指導員を育成する仕組みがない」といった指摘もたびたび寄せられていた。

厚生労働省では、平成15年に「生活保護担当職員の資質向上に関する提言」を発信している。その中では「生活保護業務に求められる専門性」について検討がなされており、「SV業務に必要となる専門性を確認する観点表」も示された。この観点表では、業務が「保護決定・実施」と「福祉相談」の2つに大別され、さらに専門性が「考え方」「知識」「技術」の3つの観点から整理されている。ここで示されているような「専門性」を獲得するために、研修等をはじめとする人材育成の仕組みや体制をどのように構築していくか、より具体的な検討が求められる。

査察指導員の育成については、「あり方」と「やり方」の両面から検討する必要がある。

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と考えられる。加えて、(規模の大小によりとれる手段が大きく異なるという事情はあるが)実施機関内部においても、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があると考えられる。実施機関の内外で、査察指導員の研修および育成に関する機会の確保が求められる。

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、査察指導員の経験を言語化した上で蓄積していくことも有効であると考えられ

る。実施機関において、査察指導員の「判断に迷った場面」、「解決のための手段と経過（参照した資料、ケース検討会などでの協議内容や得られた助言）」や「結果（組織として行った判断）」といった経験を記録し蓄積しておくことで、後任の査察指導員やケースワーカーにとって参考となるノウハウを受け継いでいくことができる。さらにいうと、上記の事象について査察指導員自身の所感（「今思えば、あの時こうしておけばよかった」など）が付記されることで、そのノウハウはさらに生きたものになると考えられる。

## ○組織体制の充実

第2章でも述べたように、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。そのためには、人事部局に対して、生活保護制度の意義や目的について理解が得られるよう、継続的に働きかけを行うことが求められる。

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。ケースワーカーについては、事務処理と対人援助という2つの面を有する生活保護業務の過程で「危機管理能力」や「判断力」を養うことができる。査察指導員については、「危機管理能力」や「判断力」に加え、「部下を育成する力」「業務の進行管理をする力」を養うことができる。こうした力は、生活保護以外の部署においても活用できるものであり、生活保護業務を通して能力を伸ばすことが地方公務員としての総合力の向上にも繋がる。職員の育成にあたり、このような意識をもつことも重要である。

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なことである。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く、また実施機関によって有効な方法が異なる。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。

## 参考文献

- 1)吉田正宣『スーパーヴィジョン（査察指導）の概説』福祉春秋社,1951年.
- 2)厚生省社会局庶務課編『福祉事務所運営指針』全国社会福祉協議会連合会,1953年.
- 3)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』一般財団法人日本総合研究所,2018年
- 4)平成 30 年度社会福祉推進事業『生活保護ケースワーカーの研修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,2019年
- 5)田中明監修『生活保護の査察指導（試論）－現業活動の手引き－』社会福祉調査会,1975年. (本文献は、一番ヶ瀬康子・井岡勉・遠藤與一編集『戦後社会福祉基本文献集 5 社会事業講座』日本図書センター,2002年.に収められている)
  
- 6)新保美香「生活保護におけるスーパービジョンについて」山崎美貴子・遠藤與一・北川清一編著『社会福祉援助活動のパラダイム－転換期の実践理論－』相川書房,2003年.
- 7)新保美香『生活保護スーパービジョン基礎講座－ソーシャルワーカー・利用者とともに歩む社会福祉実践』全国社会福祉協議会,2005年.
- 8)岡部卓『新版 生活保護ソーシャルワーカー必携 生活保護における社会福祉実践』全国社会福祉協議会,2014年.
- 9)仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久恵監修『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規出版,2007年



# 資料編

---

---



## 資料編 ヒアリング調査の概要

### 1. ヒアリング調査の目的

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）、「組織的運営管理」の取組状況や査察指導において重視しているポイント、組織の力を高めるために必要だと思われることなどについて意見を収集した。

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。

#### 【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

### 2. 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（A）
令和元年 7 月 8 日（月）	都道府県・指定都市本庁（B）
令和元年 7 月 9 日（火）	市部福祉事務所※中核市（C）
令和元年 7 月 10 日（水）	都道府県・指定都市本庁（D）
令和元年 7 月 11 日（木）	市部福祉事務所※一般市（E）

#### (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（F）
令和元年 11 月 15 日（金）	市部福祉事務所※特別区（G）
令和元年 12 月 2 日（月）	市部福祉事務所※政令市（H）
令和元年 12 月 23 日（月）	市部福祉事務所※政令市（I）
令和元年 12 月 24 日（火）	市部福祉事務所※一般市（J）

### 3. 調査方法

訪問による聞き取り調査

## 4. ヒアリング結果

ヒアリング結果について、主に『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』の部分を中心にとりまとめる。なお、とりまとめにあたっては、実施機関および本庁の名称は出さず、発言者などが特定されないよう一部加工している。

### (1) 検討委員所属自治体へのヒアリング

#### A (市部福祉事務所※中核市)

<b>■管内の保護の動向</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>市全体の保護率は平成 26 年をピークに微減傾向にある。</li><li>平成 28 年に高齢者世帯の割合が 50%を超えて以降、年々増加している。地域特性として、市内でも障害者世帯の多い地区と、母子世帯の多い地区がある。</li></ul>
<b>■職員体制</b>
[課の体制] 課長：4名 査察指導員：13名 ケースワーカー：96名 [ケースワーカー1人あたり担当世帯数] 90世帯後半。100世帯を超えるCWもいる。 [査察指導員1人あたり担当ケースワーカー数] 7～8名 [福祉職採用] 過去に実施していたが、現在は実施していない [生活保護業務経験] 直近の傾向として、査察指導員にはケースワーカー経験者が配置されている。 [異動スパン] ケースワーカー：3～5年程度 査察指導員：5～10年程度
<b>■実施機関としての「組織的運営管理」についての考え方や取組状況</b>
<b>■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）</b> <ul style="list-style-type: none"><li>毎年1月以降、福祉事務所実施方針策定委員会を開催している。監査結果を受け、是正改善措置状況報告に記載されている事項について協議したのち、査察指導委員会に諮り重点事項を決定し、職員研修の場で全職員に周知している。</li><li>実施方針策定委員会は、担当主査（査察指導員）が先導する。職員を集めて役割分担し、実施方針の作り込みを進める。</li><li>毎年同じようなことを指摘されており、同じような実施方針になってしまう。重点項目は変わるが、なかなか指摘された事項も解消されない。取り組み方を変えるか、取組内容を変えるかという話になる。</li></ul>
<b>■査察指導業務に関して</b> <ul style="list-style-type: none"><li>査察指導員ができることは査察指導員が行い、ケースワーカーの業務負担軽減を図る工夫をしている。現業業務の進捗をリストアップなど見える化し、定期的にリストを提供し、実施漏れがないよう進行管理している。他方、業務を100%遂行させることには難しさもある。</li><li>原則として新任ケースワーカーは先輩ケースワーカー（2年目職員）のOJTを受ける。業務上疑義が生じた場合は、査察指導員などに質問し、更に不明な場合は課長に質問し、それでも解決しない場合は都道府県へ回答を求めるなど工夫している。</li><li>ケースワーカーへの同行訪問の件数については、査察指導員ごとに異なる。月に4～5件同行訪問している査察指導員もいれば、ほぼない査察指導員もいる。当然、新任ケースワーカーが訪問する場合や、相手が元暴力団員といった場合は、査察指導員が同行訪問している。ケア会議への出席についても同様である。</li><li>係によっては、先輩ケースワーカーがあまりおらずOJTが不完全であり、査察指導員</li></ul>

の負担が重くなっているところもある。そうした係は職員の疲弊につながる。

#### ■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

- ・定期的に査察指導員会議や職員研修を行い取り扱いについて平準化を図っている。しかし各担当間で認知度に濃淡があるため、一定のレベルに達するまでは繰り返し周知していかなければならない難しさがある。また、毎年新人ケースワーカーが異動してくるため、同じ内容の研修を行っていかなければ、レベルを保てない難しさがある。理想としては、査察指導員以外に、ケースワーカーの教育を担ってくれる担当者がいるとよい。
- ・当実施機関は市町村合併により3支所窓口を構えることとなったが、各支所でローカルルールが根強く残っていたことから、実施要領に即した運営の徹底やローカルルールの廃止に取り組むため、査察指導員会議を月に一回実施している。なお、急を要する場合は会議を経ず事務連絡で周知している。また、ケース診断会などの開催状況や開催内容を定期的に回覧し、確認することで統一性の担保を図っている。査察指導の内容、訪問実績、援助方針実績、資産申告実績、収入申告実績などを回覧し、係のおかれている状況を可視化することにより、指導や援助を要する係や職員の情報を共有している。
- ・毎年11月～12月ごろ、近隣福祉事務所との事例検討会を実施している。ケースワーカーが対応に苦慮している事例を持ち寄り検討。その後年明けにもう一度検討会を実施し、経過や結果を報告する。ただ、なかなかすぐに解決には至らない。

#### ■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）

- ・援助困難ケースについては、同行訪問や所内面接の同席、各関係機関との調整方法などOJTを実践し支援している。ミスなどが発覚しても頭ごなしに叱るのではなく、ミスの原因を究明し、今後に生かすことができるよう、何でも前向きに話せる職場環境をつくり、ケースワーカーが孤立しないよう工夫している。結果として、遅延や遅滞、隠ぺいを防止している。
- ・文書收受処理確認簿で申請書を管理しており、事務懈怠の防止を図っている。
- ・窓口払い理由表で窓口払いの正当性を確認している。特段理由がない場合は、窓口払いではなく口座払いにしており、不祥事案の防止に努めている。
- ・家庭訪問時に、収入があった場合は必ず申告するよう説明している。また、借金および借金返済の禁止なども説明している。申告がなされなかった場合は、返還や徴収の対象となることについて理解を得て、そのことをケース記録にも記載することを徹底している。
- ・ミスはいつ起きてもおかしくないと考えている。だからこそ、「何でも言い合える職場環境づくり」「ケースワーカーがすぐにミスを報告してくれる体制づくり」が全てであると認識している。そのための前提として、上司ががんばっている姿を見せなければ、部下はついてこない。

#### ■査察指導員として生活保護担当課長、福祉事務所長に期待すること

- ・適正人材の確保、部局横断的な他法情報の共有体制の構築、部局横断的な協力体制の構築、急遽欠員が生じた場合の人員の補充をしてほしい。
- ・なお、「部局横断的な協力体制の構築」の一環として、地域ケア会議については、呼ばれて出席することが多い。ケースワーカーからケア会議への出席について相談が寄せられた際も、「（開催時間が夜でも）時間外手当をつけるから出席しなさい」と言っている。
- ・「急遽欠員した場合の人員の補充」については、年度当初に欠員が出ることが明らかであれば、課内の職員にまんべんなく担当世帯を割り振ることができる。他方、年度の途中で欠員が出た場合、全体に割り振るのか、あるいは欠員が出た係の職員に割り振

るのかといった判断の難しさがある。

#### ■その他

- ・当市では自前で監査室を抱えていないため、客観的に自分たちの状況を把握するには国や本庁の監査を受けるしかない。自分たちに何が足りていないのかを知るには、監査はいい機会であると思っている。組織の構造的な問題を国に指摘してもらおうという監査の活用方法もあるのではないかと考えている。職員が「不祥事などの問題が起きなければ組織的な対応をとらないのか」と思っている自治体は一定数あるのではないか。

## B（都道府県・指定都市本庁）

### ■管内の保護の動向（H31.4.1現在）

- ・リーマンショック後に被保護世帯が急増したものの、景気の回復により近年は保護世帯数、保護人員数ともに減少傾向となっている。全国的な動きと同様である。
- ・被保護世帯数は、平成30年7月をピークに微減傾向を示しており、被保護人員数は、平成26年4月をピークに減少傾向が続いている。

### ■職員体制（本庁としての動向や考え方等）（H31.4.1現在）

- ・正規職員は7割近くが福祉職採用職員である。
- ・職員の異動スパンは平均5年程度。
- ・当市では必ずケースワーク業務経験のある職員を査察指導員に配置している。査察指導員が複数の区を異動することもある。また、ケースワーク業務経験者を他部署から呼び戻すこともある。
- ・生活保護担当課に限らず、福祉関係部署の人員配置については、職員の適正配置の観点から、人事当局と話ができる環境にある。
- ・生活保護行政においては、ケースワーカーの力量というよりも、課長や課長補佐、査察指導員の能力に組織が左右されるように思われる。なかんずく、組織運営においては査察指導員がその8～9割の役割を担っているのではないか。そして、その査察指導員という扇の要を活かすのが課長補佐や課長であると考えている。

### ■本庁としての「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）

- ・毎年度、当市の管内実施機関はそれぞれ、実施方針策定チームを立ち上げている。幹部職員が考える問題意識と、ケースワーカー目線で考える問題意識（査察指導員が内容を整理する）を突合せ、実施方針のたたき台を作成する。ケースワーカーの中でも、経験の長いリーダー的な存在の職員がチームを束ねている。

#### ■査察指導業務に関して

- ・組織が正常に機能するためには、職階ごとの役割分担を明確にするとともに、それぞれがそれぞれの役割をしっかりと果たしきることが不可欠であると考える。しかし、ケースワーカーが果たすべき役割は実施要領などで明確に示されているものの、査察指導員以上の職階においては明確になっていない（ケースワークが適切に行われるよう指導監督する者という位置付けのみ）。
- ・まずは、組織の「肝」である査察指導員の果たすべき役割は何かをしっかりと考え、そして、一人ひとりの査察指導員が、自分の係員であるケースワーカーに安心して全力で仕事をしてもらえるようにとの意識を持つことが大切であると考えるが、実施機関の取組状況や個別に指導できる場合は監査に限られることが多く、また、監査で指摘された個々の事例に対応した指導（対症療法的）が中心となっているところ。
- ・査察指導の3機能について言えば、優しくする、声掛けをするといった表面上の支持的機能を重視している査察指導員が多いのではないか。特に実施体制が厳しい当市においては、ケースワーカー個々の取組をつぶさに観察し「今何をすべきか」を査察指導員が見極め、的確にケースワーカーを導いていくことが必要となる。そのためには個々のケースワーカーの実情を知り、個々のケースワーカーの実情に応じた教育や業務管理を行っていくことが重要になるのだが、「管理＝束縛」という誤った認識が根強く残っていることもあり、管理の目的についてはまだまだ浸透しきっていない。こうした状況の改善を図るべく、当市では組織運営に焦点を当てた監査や各種研修の充実強化を図っている。

- ・査察指導員の3機能は基本的には並列のものだが、あえて重要なものを挙げるならば、やはり「管理的機能」であろう。ケースワーカーが思う存分業務に従事できるようにするための基盤が「支持」であり、そのためにはわかっていないことを教え、できるように「教育」しなければならない。モチベーションを含めケースワーカー個々の事情やタスクの確認など、様々な把握を行って、初めてケースワーカーを支える基盤が成り立つのであり、「管理」も「教育」もないところに「支持」は成り立たず、業務の指示をすることもできない。そうした意味でも、3つの機能は密接不可分に存在しているものだと思うし、これができて初めて本来の役割を果たしている組織と言えるのだろう。

#### ■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

- ・本市では、国の通知で示されている処理基準を除き、統一した査察指導台帳や補助簿といったツールは、トップダウンで作成することはない。ケース審査や進行管理の手法は多種多様であり、査察指導員個々によって把握の方法にも捉え方にも違いはあるだろう。画一的なものであると、むしろ使いこなすことが難しく形骸化する恐れもあることから、その人にとって最も使い勝手の良いツールを使用してもらいたいと考えている。その後、下記で示す会議などで情報共有・ツールの共有などを図り、組織力の担保のため平準化を図ることが望ましいと考える。
- ・なお、本庁が実施する生活保護法施行事務監査においては、全査察指導員に対してヒアリングを実施している。査察指導台帳の活用状況を具体的に説明させて、ケースワーカーに指示した事項と事後の措置状況の確認がとれるものであるか否か、保護費の算定漏れ、算定誤りを防ぐことができる状況であるか否かに加え、ケースワーカーの状況などについても確認している。
- ・2～3か月に一度、日々の業務において感じていることをグループ討議し、支援のあり方や業務改善につなげるための「研究協議会」が実施されている。当初は情報共有のみの場であったが、それが発展して今の形になっている。各区より1～2名の職員と本庁課数名が参加している。
- ・毎月、管内実施機関の査察指導員会議を実施しており、各実施機関における実務の課題などについて議論している。また、四半期に一度の管内実施機関の課長補佐会議では、各実施機関における課題、組織の方向性などについて議論している。課長会議は毎月実施しており、組織マネジメントや、市としての方向性などについて議論している。各職階で議論したことの最終決定機関となっている。

#### ■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）

- ・ここ数年、返還徴収などの債権管理については監査の重点事項としており、事項別監査において事例を検討するとともに、個々の取扱いについてケースワーカーや査察指導員にヒアリングを実施し「なぜこのように取り扱ったのか」「発見するための組織的な取組をどのように行っているのか」「発見してからは速やかに返還、徴収の決定を組織的に進行管理できているか」を具体的に聞き取っている。加えて、課長や課長補佐に対しては、監査で認められた事例についての考えなどを個別に聴き取り、全実施機関において適正な取扱いが推進されるよう努力している。
- ・報道などで知り得た生活保護に関する事件、事故、不祥事案については、課長会議において内容精査、分析などを行うことにより、当市で同様の事案が起こらないよう努めている。
- ・不祥事案については、業務をケースワーカー任せにしているところに原因があるのは間違いないが、返還や徴収の発生は、ある意味防ぎようがない側面もある。むしろ問題が生じたときに組織としてどう取り組むかということが重要であろうかと思う。

## C (市部福祉事務所※中核市)

### ■管内の保護の動向

- ・保護率については、リーマンショック後も、全国に先行して比較的早い時期から低下基調にある。平成 24 年度から平成 27 年度の保護廃止については、「死亡による廃止」を「就労収入増加による廃止」が上回った。
- ・県全体として有効求人倍率が高く、庁舎の目の前にハローワークがあることから十分な連携がとれていることは保護率低下の要因の 1 つであると考えられる。

### ■職員体制 (2019 年 4 月 1 日現在)

[課の体制] 本庁・4 支所 課長：8 名 査察指導員：14 名 ケースワーカー：63 名  
※係制をとっていないため、課内でケースワーカー業務へ配置する職員を調整できる。

[ケースワーカー 1 人あたり担当世帯数] 約 77 世帯

※標準数を守るよう人事当局も務めており、リーマンショックの際も、毎年 5～7 名増員していた。

[査察指導員 1 人あたり担当ケースワーカー数] 4～6 名

[福祉職採用] なし

[生活保護業務経験] 必ずケースワーカー経験者が査察指導員として配置される。(10 年以上ブランクのある職員もいる)

[異動スパン] 特に決まりはない。ベテランケースワーカーの数が減少傾向にある。

### ■実施機関としての「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)

- ・監査での指摘事項をもとに、庶務 (監査) 担当と全次長 (係長職) で内容を作成し、課長を含めた会議の場で決定している。その後、実施方針をケースワーカーに対して職員会議で説明する。
- ・月例で職員会議を実施しているが、数カ月に 1 回は重点目標になっているものについて説明し、職員の意識付けを行っている。
- ・今年度は特に訪問調査活動の状況について重点を置き管理し、業務の進捗状況は、毎月の月報で確認を行っている。

#### ■査察指導業務に関して

- ・ケース診断会議は月に 3 回定例的に、また必要に応じて随時実施している。また、ケースワーカーと担当査察指導員および課長による協議は頻繁に行われている。本庁には課長が 4 人おり、各支所も含めすぐに協議できる体制が構築できているところは、査察指導員の負担の軽減につながっていると思われる。
- ・月に 1 度、ケースワーカーの訪問率を、支所分含め全査察指導員に配布している。これまでも、訪問の進捗状況については査察指導台帳で把握していたが、なかなか訪問率が上がらない職員には指導することが難しかった。全ての査察指導員に進捗状況が配布されれば、ある程度指導しやすくなる側面もある。他方で現実問題として、なかなか訪問しづらい世帯があるので訪問の進捗管理は難しい。

#### ■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

- ・当市は、本庁に加え 4 つの支所がある。保護の変更や決定は各支所において実施されるが、開始、廃止の場合は本庁の担当課長 2 名が台帳を確認し、平準化を図っている。
- ・ケース診断会議の際は、本庁の課長と査察指導員全員が出席する。
- ・毎月の次長会議では、各支所の次長 (係長職) が集まり、協議や情報共有を行っている。

## ○「専門部会」体制

- ・事務の平準化等のため、各支所の職員を含め専門部会（適正化、医療・介護、電算、自立支援、研修・年金、債権管理部会の6つで構成）を設置。月に1度開催する部会で情報収集や人材育成などを図っている。次長（係長職）や査察指導員が部会長となり、全職員が何らかの部会に所属している。特定の部会に人材が偏らないように配慮しているが、自立支援部会は新人が多くなるなど、部会によって多少傾向はある。
- ・部会で作った資料はマニュアルとして職員に共有している。
- ・各担当（係）から1人ずつ各部会に所属することで全部会の情報が共有できる。部会の中では小チームを作っており、リーダーをつけて運営している。初歩的な内容の部会であれば、3年目ぐらいの職員でもリーダーを務めることはできる。
- ・医療介護部会、年金については、業務の煩雑さ（通知や制度改正の多さ）から、情報周知や研修が多くなる傾向にある。なお、年金については制度が複雑で理解が難しいため、指導員（嘱託職員）を3名配置することで専門性をカバーしている。

## ■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）

- ・不祥事案防止のため、所内金庫の鍵は3名しか所持していない。
- ・一時扶助申請書の受付については、補助簿を作成し査察指導員が管理している。以前は庶務担当が担当していたが、査察指導員が担当するようにしたことで、事務懈怠防止にもつながり、管理もしやすくなった。一時扶助を支給した場合は領収書を台帳に添付し、認定表に設けたチェック欄に記入している。
- ・窓口払いの縮減に取り組んでおり、窓口払いは全国平均をかなり下回っている。
- ・被保護者への支援に最も有効なのは訪問であると考えている。難しさもあるが、説明を丁寧にすることが重要である。被保護者との関係性が構築されていれば、不正受給を防止することができるのではないかと考える。

## ■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

- ・「期待すること」は現状特にならない。人員体制が整ってきていることが最大の要因であろうかと思う。ケース担当の課長が2人おり、査察指導員やケースワーカーが困難事例を直接相談できる体制があるからこそという側面はある。これがもし1課長制であれば、議会対応や事務処理をしつつ、ケースワーカーの抱える困難事例に深く介入することはできないだろう。課長が4人になり、職員体制が整ってきたことがよい循環を生んでいる。
- ・職員体制が整ってないと組織的運営管理どころではなくなり、余計に職場の状況が悪くなる。市の中で組織的な理解が得られているからこそ人員確保ができたのではないかと思っている。こういった経過をみると、生活保護部門は市の中での組織運営を上手にこなしてきたが、今後も組織を上手に動かせる人材を育成していかなければ、次の世代につながっていかない。

## ■その他

- ・配置されている期間が長くなると、職員のモチベーションは次第に下がっていく。そのため、生活保護に関する内容以外のものも含めて、特に3年目以上の職員には積極的に外部研修への参加を促している。他自治体の状況や取組を聞くことで、職員のモチベーションは上がるようだ。研修参加は手挙げ制にはしているが、職員からはなかなか手を挙げづらいということもあり、その職員にとって必要ではないかと思われるテーマの研修について、参加を呼び掛けることもある。
- ・最近では部会研修や新人研修を行う際、対人援助に関する研修を行っており、演習も取り入れている。
- ・また、部会などで職員にリーダーを任せることはモチベーションの向上には有効である。状況に応じて様々な役割を与えている。

## D（都道府県・指定都市本庁）

<b>■管内の保護の動向</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>・県全体で見ると、保護率自体は微減傾向にある。</li><li>・特に世帯別割合については、高齢世帯が50%を超えている。</li></ul>
<b>■職員体制（本庁としての動向や考え方等）</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>・郡部福祉事務所では、必ずケースワーク業務経験者を査察指導員に配置している。</li></ul>
<b>■本庁としての「組織的運営管理」についての考え方や取組状況</b>
<b>■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）</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>・年度当初に、県として管内各実施機関に対し、約1～2時間かけて「<u>実施方針ヒアリング</u>」を実施している。「<u>実施方針は組織全体で協議したものか</u>」「<u>職員一人ひとりがその内容を理解しているか</u>」といったことについても確認している。</li><li>・実施機関により、実施方針の作り込みのレベル感には大きな差がある。例えば実施方針策定チームを作って策定しているところもあれば、課内の係ごとに協議した上で策定しているところもある。実施機関によって、取組の姿勢や観点は異なる。</li><li>・管内の実施機関では月の目標や重点取り組みを朝礼で確認したり、壁に貼り出したりすることでケースワーカーへの意識付けを徹底しているところもある。</li><li>・管内の実施機関では、前年度の実施方針の評価を「○×△」で表示し、その評価をつけた根拠をコメントとして付記しているところもある。その評価をもとに、振り返りと次年度の目標設定を行っている。</li></ul>
<b>■査察指導業務に関して</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>・管内実施機関からの「<u>査察指導員は大変</u>」という声を受け止め続けてきた。「厚労省からの調査物が多い」「休職中の職員のカバーや職員からの相談対応に追われ、査察指導員の本来の役割を果たせていない」といった話が多く聞かれていた。</li><li>・査察指導員には<u>業務負担と精神的な負担（不満）</u>がある。たとえ忙しくても、ある程度職場の環境（サポート体制など）がよければ、その部分で精神的に救われる側面はあるだろう。</li><li>・理念は理念としてあるが、業務負担や精神的負担をどうするかはまた別の話である。全ての査察指導員は責任感を持っているが、<u>責任感が強ければ強いほど、自分がやらないといけない、指導したいができないというジレンマを強く感じている</u>ようだ。</li><li>・本庁として実施する査察指導員研修では、「<u>査察指導員とは何か</u>」というところを改めて認識してもらう時間を設けたいと考えている。</li><li>・査察指導員が適時にケースワーカーに指導できないことは、そのまま<u>被保護者の不利益につながる</u>。指導の時期を逸してしまったことで、被保護者は援助が必要な時に受けられない、それはつまり、住民サービスができていないということになる。</li></ul>
<b>■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</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>・当県では、「<u>巡回指導員</u>」が<u>監査のフォローや是正指導</u>を担っていることが効果をあげているのではないかと思う。本来であれば実施機関内部で行うべき部分であるかもしれないが、巡回指導員により補っている面が大きい。昨年度末、巡回指導の中で研修した内容や、管内実施機関の好事例や好取組と思われる様子をひとまとめにした「巡回ノート」をとりまとめ好評を得ている。</li></ul>
<b>■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）</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>・不正受給額が多額なものや悪質と思われるものは、<u>所長名で本庁に報告する書式</u>にしている。この書式は国の通知をもとに作成し、今年度から、以前の書式に大幅な変更を加えた。不正受給は法第78条を適用すれば終わり、という意識を変え、組織的に不</li></ul>

正受給をなくす取り組みを進めてもらう目的がある。法第 78 条適用に至る対応が組織的な判断に基づくということを示すもので、その根拠や援助方針への反映について明示するようにしている。

- ・この報告様式を作成するには、指導の方針や、再発防止に向けてどうするかといった取組を組織的に検討しなければならず、組織的な検討や判断がなければ作成できないような様式にしている。

#### ■その他

- ・管内の実施機関への監査の際は、ケースワーカーにも 1 時間程度ヒアリングしている。業務での困り事や悩みについて聞き取り、適宜アドバイスをしている。また、査察指導員の話も聞いている。査察指導員には、本庁の監査班の班長がヒアリングしている。
- ・査察指導員に対して、課長が協力的な姿勢を見せることは重要なことであると考えている。課長自身も「スーパービジョンを行う者」としての自覚をもつことが重要であると考えている。

## E (市部福祉事務所※一般市)

### ■管内の保護の動向 (H31.4時点)

- ・市全体の人口は減少傾向にあるが、保護率は増加傾向にある。高齢者人口の増加によるものではないかと思われる。

### ■職員体制

[課の体制] 課長：1名 査察指導員：4名 ケースワーカー：31名

※班を3つ(庶務、医療、介護)、チームを6つ(自主的内部点検、自立支援プログラム、就労支援対策、システム本締め、無低・ホームレス対策、適正化推進)編成し、組織的に業務を行っている。ケースワーカーは原則1つの班と2つのチームに属する。構成メンバーは毎年変わるが、業務の継続性や経験年数に応じて調整している。チームの統括は査察指導員が担う。

[ケースワーカー1人あたり担当世帯数] 80

[査察指導員1人あたり担当ケースワーカー数] 6~7名

[福祉職採用] 実施している

[生活保護業務経験] 査察指導員の経験年数は人により異なる。経験の長いケースワーカーが査察指導員の業務を補助することもある。

[異動スパン] ケースワーカー：5~6年 査察指導員：3年(早ければ1~2年)

### ■実施機関としての「組織的運営管理」についての考え方や取組状況

#### ■査察指導業務に関して

- ・月に一度、チームリーダーが集まり進捗報告を受けている。課長も同席しアドバイスをしており、課題解決に向けた検討を行っている。
- ・業務の進捗管理については、執務室に掲示しているタスクボードに付箋を貼り、朝一番に毎日2班ずつ訪問や決定、新規調査の状況を発表し、情報共有している。
- ・査察指導員については、経験年数の長短もあるが、平準的に査察指導ができていない状況にある。査察指導員が、ケースワーカーの全ての担当世帯を個別に把握することは難しく、特徴的な世帯を中心に把握していくことになる。
- ・査察指導員の立場でどこまでケースワーカーに関われるかということも課題である。細かく関わりすぎるとケースワーカーがやりづらさを感じてしまうし、遠くで見ているだけではいけない場合もある。
- ・トラブルが発生した場合、係長が対応すると、次は課長、所長、市長ときりがなくなってしまう。最終的には係長でブロックしなければならない。基本的にはケースワーカーが責任をもち困難な生じた際も対応してもらいたいと思っている。

#### ■実施機関内(班間)や近隣実施機関との業務平準化に向けた取組

- ・査察指導員の間で定例的な会議はないが、不定期に情報共有はしている。また、班(係)員同士で話すこともある。
- ・所内で査察指導員マニュアルを作成しており、また業務で使用する様式については課内で統一のものを利用している。
- ・「支援課通信」というA4・1枚の「利用者向け広報誌」を作成している。冬季加算や健康診査案内、高校生の進学案内など、時期に応じて情報提供、周知している。
- ・なかなか数値化できるものではないが、生活支援課内の雰囲気は非常によい。電話の様子などから困っていそうなケースワーカーに声をかけたり、周りの人を気にかけてりする雰囲気はできている。
- ・原則2年に1度地区担当替えがあるため、過去に担当して気になっている世帯については新しい担当ケースワーカーに状況を聞くことはある。ただ、席が離れてしまうと

直近の様子が分からないため、そうしたことも考慮した座席の配置となっている。

■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）

- ・職員の業務を可視化する取組の実施を通して、不正や問題の抱え込み防止につながっている。職員 1 人 1 人が困難ケースや不正受給をしてしまいやすいケースには気をつける、複数体制をとる、課税調査（チームリーダー会議で情報を共有）などを通して、費用返還や徴収が起きないように取り組んでいる。
- ・課税調査は、通常の業務とは別枠で取り組んでおり、調査結果や対応状況についてはケースワーカーが査察指導員に回議している。
- ・保護新規開始時には、「保護のしおり」とは別に、正しく収入申告することを促すパンフレットを被保護者に渡している。ただし、収入申告することによるメリットを前面に押し出した主旨のものにしている。収入申告に関するトラブルは多いので、しっかりと事前に説明ができていないとなかなか理解を得られない。

■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

- ・ある程度ケースワーカーに裁量を持たせ、任せることが円滑な運営につながるのではないかと考えている。この課は若い職員が率先して動いてくれる。生活保護業務の特性として、事務仕事だけではないということと、ケースワーカーはみんな同じ仕事をしているということが、この一体感を生んでいるのではないかと考えている。

■査察指導員として生活保護担当課長、福祉事務所長に期待すること

- ・査察指導員にある程度の裁量を与えてほしい。チェックや誤っているところについて指摘されるのは当然のことだと思うが、ある程度任せてもらわないと運営しづらい部分もある。査察指導員が責任を持ってケースワーカーを担当できるようにしてほしい。

## (2) 実施機関へのヒアリング

### F (郡部福祉事務所)

#### ■管内の保護の動向

- ・保護率は微減傾向にある。全国的な傾向とほぼ変わらない。
- ・保護世帯は、高齢世帯が増えており、H30年度に60%に達した。単身世帯も多い。

#### ■職員体制

[課の体制] 課長：2名 査察指導員：3名 ケースワーカー：17名

[ケースワーカー1人あたり担当世帯数] 65～74程度

[査察指導員1人あたり担当ケースワーカー数] 5～6名

[福祉職採用] なし

[生活保護業務経験] 査察指導員以上の職員は生活保護業務経験を有する。

[異動スパン] ケースワーカー：5年程度 査察指導員：2～3年

#### ■実施機関としての「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、現職員への周知方法、結果の検証）

- ・事業計画は、副所長、保護課長、査察指導員で作成。その後、全体での意見交換の結果をふまえて仕上げ、ケースワーカーに配布する。
- ・月初の全体会議で、ケースワーカーに向けて方針の周知徹底を行っている。保護費の口座振込の率といった数値目標は進捗状況を確認している。
- ・毎年11月にケース記録の総点検を行っている。
- ・事業結果は、年度末の会議で振り返っている。

##### ■査察指導業務に関して

- ・生活保護業務経験の長い人が多く、実施機関は滞りなく運営できる。被保護者が抱える問題は似ていることもあり、ある程度はケースワーカー同士が話し合い解決している。
- ・ベテランのケースワーカーを新人ケースワーカーのメンターにしており、支援の方向性を一緒に考えている。メンタルに不調のある職員もいない。

##### ■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

- ・査察指導員同士の会議は特に設けていないが、何かあればすぐ声を掛けている。
- ・月初の全体会議の前に、査察指導員以上の職員で事前打ち合わせをしている。

##### ■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）

- ・法第78条の防止に向けては、被保護者向けにチラシを配布している。
- ・郡部福祉事務所では、ケースワーカーが直接現金を扱うことがないため、構造上ケースワーカーによる詐取が起きない。保護費の支給も全て町役場を通して行う。そうした意味で、町役場との関係づくりに苦慮することはある。

##### ■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

###### <査察指導員の回答>

- ・査察指導員からケースワーカーに対して、意識的に声掛けはしている。しかし、特別意識せずとも、お互いに話せている環境ができています。日常業務の中で、困っていそうなケースワーカーがいれば声をかける。訪問から帰ってきたケースワーカーの話で、事務所が盛り上がることもある。

###### <課長の回答>

##### ○職員同士の間関係構築やコミュニケーション

- ・福祉職採用を行っておらず、専門人材がないため、知識の蓄積に時間がかかる。そうした中で、職員のやる気を引き出さないといけない。職員1人1人性格も違い、同

じ言葉では響かない。人間関係を構築することが最も大切である。

- ・業務負担が増加し、ケースワーカーが疲弊している。自分が組織の中で、どういう位置付けで仕事をしているかを理解していないケースワーカーも多いように感じる。厚生労働省に言われた通りに業務をこなすだけになっている。本来であれば、被保護者や相談者との面接時間を確保し、心をとぎほぐし、話してもらって支援を考えなければならぬが、その時間がない。職場でコミュニケーションが取れていないと同様に、被保護者ともコミュニケーションがとれていないと感じる。また、ケースワーカー同士で勉強、相談しづらい状況にもなっているように感じる。課長の立場からすると「ミニケース検討会議」などもっと積極的に取り組んでほしいが、そうしたプロセスを経ることなく係長や課長にすぐ相談が寄せられる。

#### ○教育や研修

- ・研修も必要。県でも実施しているが、実施機関としても研修を実施している。今年度からは業務で関係する機関や施設への視察見学も始めた。視察を通して、日頃調査で関わるだけではない、違った視点を入れられるようにしている。研修は、一方向的に講義を受けるのではなく、現場を見る、やる気やコミュニケーションを引き出す、促すようなものが大切だと考えている。
- ・管内の実施機関が作成した業務マニュアルをもらい、独自にリバイスしている。判断に迷った際も、マニュアルを頼り自分なりに解決できる部分はある。答えを教えてしまうとそれが当たり前になってしまい、先がない。まずは自分で判断の根拠となるものを探してもらいたいと考えている。

#### ○ケースワーカーが安心して働ける実施機関としての「判断力」

- ・公務員は法律という根拠をもとに動いているが、20 数年この業務を経験しても、初めてのケースに遭遇することもある。そのときに、実施機関として統一した考え方のもと、支援の方針を建てられることが大切である。この実施機関は副所長が柱となり、統一した考えが出せている。それができていれば、ケースワーカーも安心して働けるのではないかと。実施機関としての「判断力」につながる話であるようにも思う。前例踏襲主義ではなく、根拠を考えることが重要である。
- ・意見が言いやすい職場でなければ発展はない。結果的に通らないものであっても、頭ごなしに否定するのではなく、まずは聞くことが大切。業務に追われている時は難しさを感じながらも、極力そうできるように心がけている。

#### ■その他

- ・小さな職場にはそもそも職員が十分におらず、業務過多であっても割り振りができない。組織としては係長が最も忙しいはずである。係長の負担軽減をどのように進めていくかは悩ましい。

## G（市部福祉事務所※特別区）

### ■管内の保護の動向

- ・保護率は少しずつ減少傾向にある。
- ・相談件数は減っているが、複雑困難な内容のものが増えており、「相談が減った」という印象はあまりない。

### ■職員体制

[課の体制] 査察指導員（係長級）：15名 ケースワーカー：89名 面接相談員：10名  
課長：2名（2課で生活保護業務を担当）

1係に2～3名の査察指導員が配置され、6係体制

[ケースワーカー1人あたり担当世帯数]

1～5係：110程度

6係（住所不定者、養護老人ホーム、救護施設等入所者を担当）：70～80程度

[査察指導員1人あたり担当ケースワーカー数] 5～6名

[福祉職採用] 実施している

[生活保護業務経験] 査察指導員は全員、生活保護業務経験を有する。

生活保護業務経験10年以上のある職員が各係に1～2名配置。

[異動スパン] ケースワーカー：3～4年程度 査察指導員：2～3年

### ■実施機関としての「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、結果の検証）

- ・実施方針は、生活保護法施行事務監査の重点事項や、前年度監査での指摘事項を踏まえ作成。庶務係が現状の課題分析や前年度評価に基づき叩き台を作成し、課長および一部の係長級職員で構成される「業務調整会議」及び一部の現業員と査察指導員で構成される「事務研究会」などで検討し、前年度中に一定のものを作成。案を所内全員に周知して、年度当初から実施方針（案）に基づき生活保護法施行事務を行う。
- ・実施方針（案）作成後、本庁が実施するヒアリングが完了した後に、最終決定した実施方針を5月ごろに改めて所内全員に周知する。

#### ■査察指導業務に関して

- ・査察指導員の「3つの機能」は意識している。個々の職員が多様化し、業務経験のない人がケースワーカーとして配置される中で、保護の適正実施や支援で悩む部分には対応方針を示したり、支持したり、育ててあげたり、様々なサポートをしなければならない立場であるように思う。
- ・査察指導員は係長という立場でもあるので、対ケースワーカーのみならず、実施機関全体の問題点や、平準化をどう図るかを意識したいとも考えている。
- ・ケースワーク業務未経験者は、保護決定調書を読むことも困難だろう。当実施機関は査察指導員が全員ケースワーク業務の経験を有しており、このことは強みであると認識している。
- ・査察指導員は、ケースワーカーから「問題が起こった時」に相談されるため、いかに問題解決能力を発揮できるかが重要であると思われる。ケースワーカーと違い、俯瞰的な視点や、問題解決能力が求められる。ただ、なかなか難しい部分もある。
- ・未処理の申請書などについては、ケースワーカーが退庁時に査察指導員にファイリングしたものを提出する決まりを設けている。これにより、事務処理の漏れを未然に防止している。
- ・ケース記録がなかなか回付されないこともあるが、訪問記録は2週間以内に提出という決まりを設けている。

- ・電話や面談時に困っていそうな職員がいれば、査察指導員が声をかけたり、みんなで声をかけあったりしている。

#### ■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

- ・ケースワーカーごとの業務のばらつきで問題を引き起こすことのないよう、業務の可視化を実施。例えばファイリング方法の共通化や、簿冊のチェック、手当等変更時にチェックリストを配布するなど、組織的なチェック機能を働かせている。
- ・査察指導台帳は、平準化のため共通したものを使っている。補助簿はない。
- ・1係に複数の査察指導員がいることで、査察指導員同士（班同士）の相談もでき、ミスを防ぐための相互牽制にもなっている。相談者の問題が複雑化しており、2人以上の査察指導員で検討する体制が問題解決に向けて有効なのではないかということで、この体制になった。ただ、係長は係員の服務管理の役割もあるため、担当係員数が増えると係長の負担が増える側面もあることは確かである。一長一短である。

#### ■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）

- ・自主的内部点検は庶務係が中心に進めており、実施方針にも掲げている。チェック項目をリストアップしたものを係に配布し、各自でチェックしてもらっている。

#### ■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

##### <査察指導員の回答>

- ・他法他施策の状況も変わるため、全てを詳しく把握することは難しいが、横の情報共有が必要なのではないかと思う。ただ、その方法は難しい。きっちりやろうとすると、資料作りに追われてしまう。他課の職員に制度説明をしにきてもらうことはある。
- ・ケース検討会や被保護者に関する軽微な相談には、適宜応じている。係会でケースワーカーに悩みを共有してもらうことがあるが、状況を共有するだけでもケースワーカーはほっとできる。
- ・チーム力を高めることは大切。生活保護業務は多岐にわたっており、決して楽な仕事ではない。上の職員がそのことを理解しているのは、大切なことではないか。

##### <課長の回答>

- ・当実施機関では初めて、ケースワーカーと査察指導員の経験を有する職員が課長となった。課長自身が業務を経験していることから、ケースワーカーに対しても査察指導員に対しても厳しく見えることはある。他方、利用者の状態像がある程度理解できている者が課長職に就いていることで、職員の安心感は高まったのではないかと思う。現に職員は「問題が起きた時に話しやすい」と言ってくれている。
- ・査察指導員の連絡会でも、課長が情報発信や意見交換をしたり、「査察指導員としてあるべき姿」について常々話したりしている。査察指導員からは「怖い」と言われることもあるが、強みにしたい。
- ・職員には、困ったときに声をかけてほしい。処理が遅れたことをすぐに言えることで、手遅れにならないようにしたい。生活保護法の原理原則に即して、当たり前のことができちんとできる職場にしたい。

#### ■その他

- ・「対人援助」を評価できる指標がないことが、ずっと気がかりになっている。対人援助のスキルは他の部署でも生かすことができるのだが、行政機関の人事評価の仕組みになじまない。
- ・ジョブローテーション制度の1つに「窓口業務」が入っているため、新人がこの職場に配属されるのだが、戻ってくる人が少ない。他部署の管理職にも、ケースワーカー経験者は多くいる（「辛かった」と言っているが）。ケースワーカーとしての経験は、必ず他の部署でも役に立つものだと思う。

## H（市部福祉事務所※政令市）

### ■管内の保護の動向

- ・市内実施機関の中では、最も被保護世帯数が多い。
- ・全国平均と比較しても、母子世帯とその他世帯の割合が高くなっている。

### ■職員体制

[課の体制] 査察指導員：5名 ケースワーカー：29名 課長：1名  
副参事：1名 管理係：7名

非常勤職員：面接相談員、年金相談員、適正化推進員（警察OB）、  
生活困窮者自立相談支援事業の相談支援員

[ケースワーカー1人あたり担当世帯数] 平均 83 程度

[査察指導員1人あたり担当ケースワーカー数] 5～6名

[福祉職採用] 実施している

[生活保護業務経験] 査察指導員や係長、課長補佐は生活保護業務経験を有する。

[異動スパン] ケースワーカー：3～5年程度 査察指導員：5年

### ■実施機関としての「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、結果の検証）

- ・毎月、管理係も含め「進行管理月例報告書」（訪問実施率・訪問記録の回付率、病状調査の進捗率、収入認定の処理状況、申請書の処理漏れの確認などについて数値を算出）を作成し、課長と副参事、査察指導員5名、管理係長が出席して月例報告会を開催している。月例報告会では、気になるケースワーカーへのケアや課題事項について共有している。年度末には、一年間のまとめとなる年報を作成し、ふりかえりや次年度の課題の検討に役立てている。
- ・実施方針は、3月下旬に課長と副参事、査察指導員5名、管理係長を含めて、監査で受けた指摘事項と上記の年報をもとに現状分析し、次年度の目標を設定する。4月に査察指導員と管理係長が実施方針の原案を作成し、4月中旬には、課長と副参事、査察指導員5名、管理係長で内容を確認し、福祉事務所長である健康福祉部長の決裁を受ける。最終的に、本庁生活福祉課に提出する。その後ケースワーカーに向けて、月に1度実施している事務連絡会議の中で実施方針を説明している。

#### ■査察指導業務に関して

- ・進行管理の体制として、研修や関係機関への照会、病状調査など事務所全体に関わる業務については、ケースワーカーを業務担当（係）として割り振り、各担当（係）がシステムから対象者を抽出するなどして、調査漏れや変更漏れが生じないように注意喚起している。なお、抽出した変更予定対象者の一覧は地区担当ケースワーカーのみならず、査察指導員にも管理用に配布される。業務担当（係）は15係あり、各担当（係）のチームリーダーはケースワーカーが務める。重要な担当（係）は、査察指導員が監督している。結果的に、進行管理の全てが査察指導員のみにかかるのではなく、責任と作業を分散しつつ組織的な進行管理を行うことができています。
- ・以前よりも進行管理すべき項目が増えている。システムがあるので抽出はできても、漏れなくチェックすることは難しい。業務担当制をとることにより、ケースワーカーたちで管理できるものは管理できればと考えている。
- ・査察指導員は進行管理を行う者である一方、ケースワーカーから相談を受ける者でもある。以前は威圧的なベテラン査察指導員もいたが、ケースワーカーによる不正や事務懈怠の原因を分析すると、「査察指導員に相談できなかった」ことが1つの理由になっていた。こうした状況を良くしたいと考え取り組んでいることもあり、今の若手

職員は「査察指導員に相談しやすい」と言ってくれている。

- ・ 査察指導員は、実施機関の要。ごまかす、嘘をつくことが組織内で常態化すると、不正につながる。 査察指導員として、規範意識は高く持っている必要があると考える。また、査察指導員自身にも学ぶ姿勢が必要。学識経験者との交流会を開催したが、査察指導業務にも専門性が必要であるということ、一般行政職でも、ケースワーカーとして配属された以上はスペシャリストを目指すべきだということを教わった。ケースワーカーが「3～5年我慢すればよい」と考えていると、意欲が低下しモチベーションは下がっていく。
- ・ また、査察指導員にも「被保護者の生活をよりよくする」という視点が必要。現在は人員配置も適正に近づいており、最低生活保障に加え自立の助長も更に目指していく必要があると考えているが、やはりケースワーカー1人あたり担当ケース数80世帯は多い。事務を滞りなく行い、自立助長を手厚く行うなら40世帯程度にしてほしい。前回の監査や通知で「組織的運営管理」の必要性が示されたことを根拠に、本庁担当部局に対し人員増加を要望した。
- ・ 事務処理の効率化も更に進められるとよいと思っているが、単に「効率化により残業が少なくなってよかった」となるのではなく、効率化により生まれた時間で、対人援助を充実させるにはどうしたらよいかを考えなければならない。
- ・ 退職者が出た場合の割り振りとフォローは非常に苦勞する。ケースワーカーからは「(退職者を出した)係内で対応してほしい」という声も寄せられるが、「課全体で取り組む意識づけ」を心掛けている。退職者が担当していた分は、他のケースワーカーの理解を得て、平等に割り当てるしかない。退職者が出た係は多めに負担することにはなるが、他の係にも分散し、なんとかやりくりしている。しかし、退職者が2名以上続くと対応が追い付かない。

#### [人事評価面談]

- ・ ケースワーカーの思いは、人事評価面談や研修でのワークを通じて聞き取っている。評価項目は市として統一されたものである。主事、主任、主査となるにつれ、求められるものが変わる。組織目標に基づき、個人目標を設定している。この面談の際、職位や経験年数などを踏まえ「職員のあるべき姿」を示している。
- ・ 面談は年に4回(年度当初、中間、人事評価前、フィードバック)実施。ケースワーカー1人30分の面談で、係長にとっては負担になるが、そこでケースワーカーのメンタル面を含め、状況を把握している。また、中間面談は制度上省略することもできるが、面談機会の確保のため実施している。
- ・ 課題として感じるのは、ソーシャルワークが現行の人事評価制度になじまないこと。評価しやすいのはどうしても事務処理の進捗状況になってしまう。対人援助の部分も評価する必要があると考えるが、現状としては難しい。

#### ■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

- ・ 係をあまり意識することなく、査察指導員同士で必要に応じ相談、連携している。
- ・ 他区の実施機関の査察指導員とは、年に4回の査察指導員会議で交流しており、他区の実施機関の課長とは、毎月の課長会議で交流している。本庁担当課や各実施機関での懸案事項などの議題を持ち寄り、各区持ち回りで運営している。

#### [他区との合同新任ケースワーカー研修]

- ・ 市内全区合同で新任ケースワーカー研修を実施している。昨年より内容を刷新し、職員の困りごとや苦勞していることを共有するグループワークを行った。また、後半はコンプライアンスについての講義を行い、過去に市内で発生した事案について、発覚の経緯、事後の経過、問題点の洗い出し、事務の見直しなど事後事務の困難さについて、また、コンプライアンスを遵守することの必要性について、実際に経験した査察

指導員から講義をしてもらった。参加者からは「困難な事例やわからないことはすぐに上司に相談したい」との声が聞かれた。

- ・当実施機関では、新任ケースワーカー向けに所内研修が5回、本庁生活福祉課による研修が数回あり「年度当初の時期に研修が多すぎて内容を覚えられない」という声が聞かれたため、全区合同新任ケースワーカー研修は、配置されて半年経過し、ある程度事務のやり方や制度も理解できてきた段階で実施している。
- ・所内研修は、3年目以上の中堅職員を講師に立てている。中堅職員が自らの業務を振り返り、理解が正しいかを再確認し、それを新しい職員に体系的に説明する機会となっており、職員の成長につながっている。

#### ■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）

- ・金庫は、暗証番号や鍵で管理しており、管理系の職員以外は開けられない。緊急で窓口払いをする場合は、管理系の職員が金庫を開け被保護者に手渡している。
- ・法第61条の届出義務について、署名捺印をもらっている。世帯主が代表して署名捺印しても子どもが知らなかったということもある。届出や説明が必要な項目が多すぎる。新規開始時の説明はチェックリストを用いて実施しているが、項目が多いため、説明に時間がかかり、すべて理解していただくのは困難と感じる。

#### ■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

- ・当実施機関は職員体制が43名と大所帯であることから、係やグループを超えた職員同士は細かなコミュニケーションをとりにくい。しかし、「話しにくい」「聞きづらい」をなくすことが重要で、それができなければ事務懈怠などの負の連鎖が生まれる。係内やグループ内では査察指導員に聞きやすい雰囲気やコミュニケーションをとれる関係が必要であり、課全体としては査察指導員同士が統一した意思決定ができるように日頃から考えを合わせる努力が必要。その意味でも、査察指導員は実施機関の要と言える。
- ・実施機関としてケースワーカーが行う事務の進行管理は基本。しかし実際は、ケースワーカーの性格や得手不得手が影響する側面もある。ケースワーカーを個別支援することも重要だが、事務連絡会議の際に、課として取り組む重点事項を全体に発信・共有することも大切である。
- ・ケースワーカーは、過度のストレスを負い、メンタル面に支障が生じる可能性が高い職種であるため、査察指導員はケースワーカーをよく観察し、コミュニケーションをとり、必要なタイミングでフォローをすることが大切。電話対応が長時間に及んでいる場合や、窓口で大きな声を出された場合など、すぐに対応が必要な場面でフォローしている。また、残業が続いている職員にも声かけをしている。

#### ■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

- ・人員確保に向けて本庁担当部局へ働きかけてほしい。また、組織の見直し（係の数を増やすなど）も、積極的に働きかけてほしい。また、正職員だけでなく臨時職員も積極的に活用したいが、人材確保が難しいのが現状。
- ・ソーシャルワークと事務処理、どこでどうバランスをとるかが課題。対人援助の基本であるコミュニケーションスキルや個別支援計画の立て方、世帯類型別のアプローチのモデルなど、自立助長の部分も法や通知、研修の比重を増やしてほしい。組織としてそれが明示できないと、ケースワーカーの間に「ソーシャルワークに重きを置く人」と「事務処理に重きを置く人」という温度差が生じてしまう。査察指導員は、ソーシャルワークと事務のバランスのとれた視点をもつことが大切。
- ・生活保護制度は歴史があり、各実施機関に異なった文化が定着している部分もあるのではないかと。そうした差を平準化するための査察指導員教育をしてほしい。査察指導員がソーシャルワークを軽視し、事務処理の進行管理のみに厳しいと、訪問の現場で

行政対象暴力に巻き込まれるリスクのあるケースワーカーを救うことができない。一般行政職出身の査察指導員にとって、対人援助についてのスーパービジョンは難しい。福祉職採用のケースワーカーにとっては、想定していたようなスーパービジョンは受けられていないのではないかと思う。

- ケースワーカーは、人と話すという技術が重要になる。人とコミュニケーションを取るのが苦手、答えのある勉強は得意だが、答えが無数にありはっきりした正解がない対人援助は苦手という職員もいる。この部分は、経験やスキルが重要だが、向き不向きも大きい。査察指導員としてどのようにアドバイスするかは難しい問題。
- 実施機関の中に知識や経験が豊富な査察指導員が多くいることが望ましいが、実際は異動があり差は大きい。知識習得の助けとなるよう、保護手帳や別冊問答集、通知、各地で作成している運用事例集を電子化し検索できるようにしてほしい。

#### ■ その他

- 被保護者による不正受給は課税調査で判明することが大半だが、不正受給が発生すると、ケースワーカーは落胆する。ケースワーカーは支援をしつつ、一方では徴収金を支払うよう言わなければならない。マイナンバーカードの普及も進み、不正受給発見の精度も上がっている。できれば、即時把握できるシステムを構築してほしい。
- 現状、マイナンバー制度を活用して年金などの状況は把握できる。遡及受給で百万円単位がまとめて被保護者に入金されるケースもあるが、積極的に返還したいと思う人は少ない。であれば法第 63 条に基づく返還決定額分を実施機関が代理受領できるようにするか、いったん実施機関が全額代理受領し、返還額を差し引いた上で本人に支給するか、新たな制度を考えてほしい。
- IT の活用を積極的に推進し、スマートフォンやパソコンで利用できる新たなアプリを開発してほしい。テレビ電話や電子マネー、電子署名などでケースワーカーの負担を軽減してほしい。家庭訪問してもなかなか会えない人もおり、他人に家に上がられたくない人もいる。また、年に数回接するだけでは、顔も覚えてくれない。いくら「区役所の者です」と言っても、詐欺被害防止の意識が高まっており、信じてもらえないこともある。ケースワーカーにもタブレット端末を配布し、検索アプリ、地図アプリの活用、カメラ、電子署名、電子化された保護手帳や別冊問答集、通知など、一度の訪問で、効率的に事務が行えるようにしてほしい。

## I (市部福祉事務所※政令市)

<b>■管内の保護の動向</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>・保護率は、全国的な動きと大きく変わらない。県平均よりは高く、全国平均よりは低いという状況。</li><li>・保護世帯に占める割合は高齢者世帯が半数を占めるが、類型別で見ると障害者世帯の割合が全国平均と比較して高い。精神病院や障害者向け施設が多いという地域特性がある。</li></ul>
<b>■職員体制</b>
[課の体制] 査察指導員(係長): 3名 ケースワーカー: 20名 庶務担当: 3名 課長: 1名 課長補佐: 1名
[ケースワーカー1人あたり担当世帯数] 80~110
[査察指導員1人あたり担当ケースワーカー数] 4~8名
[福祉職採用] 実施している
[生活保護業務経験] 査察指導員はほぼケースワーカー経験者が配置されている。 ※H28~30年度は市内全ての実施機関で経験者が配置されたが、今年度はある区でケースワーカー未経験者(ただし社会福祉士の資格をもつ福祉職採用職員)が配置された。
[異動スパン] ケースワーカー: 4年程度 査察指導員: 5年程度
<b>■実施機関としての「組織的運営管理」についての考え方や取組状況</b>
<b>■事業計画および実施方針(立案の体制、現業員への周知、結果の検証)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>・査察指導員3人体制で、1人が作成し2人が検証する。内容は進行管理に関することが大半を占める。年度当初に、組織としての姿勢や目標を示すことは大切なこと。現場にいればいるほど、目の前にいる方の個別事案の解決にとらわれがちになる。仕事を俯瞰的に見る視点を養う必要があり、<u>実施方針などを通して、ケースワーカーには組織という大きな視点をもつことの方向づけをしてあげなければならないと思う。</u></li><li>・市としての組織目標に、就労支援や学習支援への取組や訪問調査の実施などが含まれる。組織目標は、市としての人事評価で使われるため振り返りにも活用できるが、生活保護の実施方針は振り返りにあまり活用できていないことに課題を感じている。</li><li>・課内会議は1~2ヶ月に一度実施しており、実施方針についても4月にケースワーカーに向けて説明はしているが、どれだけ浸透しているかは疑問である。</li><li>・例えば今年度は、就労支援、学習支援、健康管理支援の3つに取り組んでいる。<u>担当者は、各々の担当内容は理解しているが、他の担当の方向性や課題までは理解していない。</u>学習支援をとっても、<u>「全国的な動きの中で当区の位置づけや課題がどうか」という視点は持ちづらい。</u>こうした視点をもってもらうために、業務に関連するニュース記事は回覧している。若手職員があまり新聞を読まず、社会全体の動きを追っていないということから、査察指導員が新聞記事のスクラップを回覧していた時期もあった。</li></ul>
<b>■査察指導業務に関して</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>・訪問調査や課税調査、収入申告書、資産申告書、自動車保有世帯、不動産保有世帯、稼働世帯、年金請求などの各種進行管理には苦勞している。</li><li>・ケース記録については、1カ月以内には大半のものが回付されている。新任ケースワーカー研修では、<u>1週間以内に回付するよう</u>伝えている。大変なようだが、ルーティン化するのが大切である。<u>午前</u>に訪問、<u>午後</u>に記録作成というスケジュールで動けば、その日のうちに終わる。直属の係員たちには、<u>訪問当日か翌日には記録を作成するよう</u>伝えた。そして、訪問計画を作成する際には、記録を書く時間まで視野に入れて予</li></ul>

定を調整するよう言っている。ケースワーカーにはそれぞれ個性もある一方で、こうしたことはルールとしてやらなければいけないことだと考えている。

- ・事務所にいると窓口対応や電話対応の機会が頻回で事務に集中できないため、「事務集中」という仕組みを作った。執務室のバックヤードに作業スペースを確保し、庁内 LAN を引いてパソコン作業も可能としており、時間を区切って利用できるようにしている。それにより、あらかじめ入電があることが分かっている場合や、緊急時以外は電話が取り次がれず、事務作業に集中して取り組めるようになった。電話当番制も導入しているが、当番者が 2 人のため入電数に追い付いていない時もある。
- ・個人的な職場外の研究会活動も通じて積極的に知識を得て、学んだことをケースワーカーに伝えている。ただ、一般行政職員が専門的な研修やスーパーバイズを受けることなく、日々の実践だけで被保護者の行動の背景にまで思いを馳せ、的確な見立てや支援を展開できるか、疑問に思うところはある。誰にでもできる仕事ではないと思う。
- ・査察指導員には「厳しさと優しさ」どちらも必要で、バランスをとらなければならない難しさはある。しかし、査察指導員が偏ってしまうと部下も不安になる。組織が揺れてしまう。対人援助は難しい。ケースワーカーは、支援が難しい世帯にも、1 人で訪問し、帰ってくる。その難しさを、査察指導員が理解してあげられるかが大切なことである。

#### <課長の回答>

- ・人事課に対しては「生活保護は係長行政だ」と言っている。40 年勤務した経験を踏まえても、役所の中で生活保護が最も係長に左右されてしまう部署だろうと思う。

#### ○ケース診断会議（組織的判断）

- ・以前は資料を完璧に作らせ、一定人数が揃って初めてケース診断会議を開催していた。ケースワーカーにとって準備へのハードルが非常に高く、診断会議の開催自体が躊躇されていた。結果として、重要な判断が遅れる、ワーカーが困難さをため込む、上司に相談しにくくなる、といった悪循環が生じていた。そのため、「形式にこだわらず、口頭でどんどん相談において」とケースワーカーに伝え、担当ケースワーカー、担当査察指導員、課長補佐、課長、ケース台帳、生活保護手帳だけで相談ができるような仕組みを構築した。経験を積んだ上司がいるため、的確なアドバイスがもらえる。課長が悩んだり、共有が必要だと思ったりした場合は、担当以外の 2 人の査察指導員も呼ぶ。今では毎日のようにケースワーカーから相談が寄せられ、組織的判断の件数も増えた。
- ・生活保護手帳だけで判断できない、社会通念上の判断が求められるような場合もある。適正な判断ができるよう課長の判断が絶対ではないということも大切にしている。
- ・一般的には上司が「自分の中で方針を決めてから相談に来るように」と言うのだろうが、方針を決めるにも保護手帳のどこにどんな通知が書いてあるのかも全く分からず、どうしたものか困ってしまっている場合もあるだろう。上司から積極的に通知を示すなど臨機応変に対応する必要があるかと思う。
- ・ケース診断会議は、教育の場にもなる。「国はこう示しているが、中には古い考え方のももあるよね」と話をする中で、制度の目的や理念に着眼した生きたケースワークができるようになる。ケースワーカーには、実施要領を機械的、形式的に読むのではなく、個別具体的に解釈運用することを意識してもらいたいと考えている。
- ・生活保護の仕事は、被保護者に接し実態を把握しているケースワーカーの意見が一番大切である。そのケースワーカーが「これは認めるべきだ」と言うのであれば、どちらかと言えば組織として認めてあげたいと思う。ケースワーカーの努力と思いを潰さないようにしている。「ケース診断会議では、ケースワーカーが主役であり、思いが尊重されるべき」という話と、「ケース診断会議でケースワーカーが元気になれる事務所

は良い事務所」という話を研修で聞いたが、その通りであると思う。

#### ■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

- ・課長、課長補佐、査察指導員 3 名で毎朝朝礼し、情報共有している。その後必要に応じて査察指導員同士で話すこともある。係をまたいだ調整も積極的に行っている。
- ・新規申請処理は、担当地区に基づき進めるとどうしても偏りが生じてしまうため、ケースワーカーも見ることができる「進行管理表」を活用し、係間で平準化している。

#### ■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

- ・今年度は非常に良いチームができています。一方でこの職場は、1 人でも環境を崩す人がいると本当に脆い。チームワークづくりの難しさはある。
- ・以前は係によってやり方や判断が異なるという状況があり、ケースワーカーへの匿名アンケートでその実態が明らかになった。「事務や判断の標準化をしてほしい」という意見も多く寄せられた。「ケースワーカーが組織で動いていることを理解し、わからなければ相談する」職場づくりができるよう、査察指導員以上の職員が意識をもち、流れを作ることが大切だと考えている。

#### <査察指導員の回答>

- ・気軽に声をかけられる、話せる査察指導員でありたいと思う。役職者はそれぞれに、自身の経験を踏まえ「こういう上司でありたい」と思っているだろう。経験と勉強を通じて、「こういう上司でありたい」というイメージを積み上げてきた。個人的には、経験の長い人が上司になるべきだと思っている。また、人格がしっかりして、みんなから愛される人でありたい。自分自身が、様々な人との出会いを通じてこの仕事を好きになった。いつか自分のことを目標にされたり、「最初の査察指導員が自分でよかった」と言われたりしたら、本当に嬉しいだろうと思う。
- ・職場外で個人的に活動している研究会として県内の実施機関にアンケートを実施した際、査察指導員に対する評価は高かったのだが、査察指導の 3 つの機能を発揮できているかどうか重要なため、改めてアンケートをしたい。

#### <課長の回答>

- ・上司としては「お疲れさま」とか「大変だったね」の声掛けをすることが大切だと思っており、査察指導員もそのようにしてくれている。また、公務員としての高い意識や理念は持っている必要があるだろう。
- ・生活保護行政は融通がきかず、自治体としてのカラーが出せない。それを嫌がる職員も中にはいるようだ。当事務所では、平成 24 年に市内において先駆けて学習支援に取り組み始めたが、これは非常に楽しかった。自立支援プログラムは、モチベーションが上がる一つの要因になった。

#### ■査察指導員として生活保護担当課長、福祉事務所長に期待すること

- ・所長は副区長が兼務しており、業務上あまり関係することはない。
- ・課長職以上ができることは、組織運営の判断と、人事当局への働きかけである。人員不足であること、増員の必要があるということは必ず伝えている。
- ・職員の配置数は近年標準数に達しているが、育休職員の代替がなかなか補充されない。また、部分休業職員（短時間勤務）も全くカバーされない。ケースワーカー 20 名中女性は 13～4 名で推移しており、平均年齢が 29 歳と、出産や育児のピーク期である。部分休業となると、実質 0.7 人分ほどしか働けないため、部分休業者が 3 名も出れば 1 名欠員していることと同程度になる。そうした意味で、現在職員をフルタイム換算すると 16 名である。この部分については、人事当局へ働きかけを続けていく必要がある。

## J (市部福祉事務所※一般市)

### ■管内の保護の動向 (令和元年 10 月末現在)

- ・平成 26 年、リーマンショックにより保護世帯が増加。以降、近年は伸びが鈍化しているものの、増加傾向にある。県内では最も保護率が低く、必要としている人のもとに保護が行き渡っているか疑問に思う部分もある。
- ・保護世帯の特徴として、単身世帯が増加しており、世帯人員は縮小している。また、地域特性として、アルコール依存症者が多い。

### ■職員体制

[課の体制] 査察指導員 (係長) : 1 名 ケースワーカー : 3 名 経理担当 : 1 名  
課長 (兼務) : 1 名

就労支援員とレセプト点検員 : 各 1 名 (国の補助を利用した任期付き職員)

[ケースワーカー 1 人あたり担当世帯数] 60 以下

[査察指導員 1 人あたり担当ケースワーカー数] 3 名

[福祉職採用] 実施していないが、2~3 年に 1 度、一般行政職の採用区分で社会福祉士を採用している。基本的には福祉部局を中心に配属される。

[生活保護業務経験] 現課長が初めての「福祉部局の業務経験者」であり、現査察指導員 (係長) が初めての「ケースワーカー経験者」である。

[異動スパン] ケースワーカー : 2 年 11 カ月 査察指導員 : 2 年 4 カ月  
課長 : 2 年 4 カ月 所長 : 2 年 4 カ月

### ■実施機関としての「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、結果の検証)

- ・傾向分析や実施が求められている事業に基づき、課題設定および目標設定を行い、所長名で確定する。県からの指摘も踏まえ、課題をいくつかに分類している。
- ・ホームレスをはじめ緊急対応が必要な人も増えているが、現状はまだ自立支援プログラムを十分に運用できておらず、査察指導員の指示とケースワーカー個人のやり方に依拠している。生活困窮者自立支援事業の自立相談支援事業と家計改善支援事業及び学習支援は注力している。実務は委託先の社会福祉協議会が担っており、内容については生活保護担当係も一緒に検討している。就労準備支援事業が実質義務化されたが、現時点では自立相談・家計改善事業の枠組み内で対応しておりまだ事業化していない。令和 3 年度からの「正式」事業化の準備中である。
- ・実施方針は、福祉課内全体の事業方針を踏まえて査察指導員が案を作成し、ケースワーカーの意見を聞き、課長および所長の決裁を得る。以前の実施方針は全体方針との整合性が十分ではなかったのではないかと思われる。
- ・昨年より、市の人事考課の制度でケースワーカーが設定する個人目標に、実施方針を反映させている。組織の方針を踏まえ、個人目標を設定できるようにしている。
- ・実施方針策定の際に 1 年を振り返り、課題と思われることについて職員とブレインストーミングなどをして積み上げられるとよいのだろうが、現状、そこまではできていない。3 月に振り返り研修を行う予定をしており、そこで吸い上げた意見を反映できるとよいと考えている。

#### ■査察指導業務に関して

- ・当実施機関では、ケースワーカーへの「教育」に注力し、特にソーシャルワークを重視している。ケースワーカーを力づけ、自信を持って前向きに業務に取り組むためのエネルギーをつけてもらいたいと考えている。ケースワーカーが仕事で難しさを感じるのは、制度と支援方法が「分からないために自信がない」からではないことが大き

いと考えている。現実には、対人援助の価値観や倫理など専門教育を受けていない事務職を促成栽培し、対人援助のプロであるケースワーカーとして仕事をしてもらわなければならない。またこの仕事は、ケースワーク・支援のやり方の上でケースワーカー個人の裁量が大きい。それ故に「支援者の声のかけ方1つで人が変わる」点に魅力を感じ、仕事に「はまる」人も出るのではないだろうか。

- どのような職員が配置されるかは分からないが、新任者には少しでも業務の負担感を軽くするために、研修などを通してなるべく早く力をつけてもらい、意欲を持ってもらえるようにしたい。「分からないし、やりたくもない」という状況を少しでも早く脱してもらい、最低限「好きではないが、仕事をするには困らない」というところにまで到達してもらえればと思う。小規模な自治体では、ケースワークに適性のある職員が配置されても、数年で異動となってしまふ。難しいことだが、個人に左右されない組織体制を作ることが大切であると考える。
- 査察指導員自身もケースワーカー時代のことを思い出しつつ、新しいことも覚えなければならない中で、債権管理の細やかな処理などの増加し続ける事務量とソーシャルワークの質を両立させるためには、結局ケースワーカーに力をつけてもらうしかない。このため、H30年度に訪問格付基準の見直しを実施し、訪問にメリハリをつけたのだが、それにより全体の定期訪問件数が減少したため、そこで生じたエネルギーを細かな臨時訪問、研修や事務改善につぎ込んでいる。
- これまで、ケースワーカーが3人しかおらずワーカー経験のある査察指導員もいないということもあり、体系的な内部研修を実施することはできなかった。県の研修や地区の研修には積極的に出席させていたが、内部で補完できず、足元を固められていないように感じていた。そのため、昨年度の社会福祉推進事業で作成された研修教材を活用している。さらに、社会福祉士の資格を所持して配置される職員に対しては、社会福祉士のスーパーバイザーとして接しなければならないため、限られた時間の中で背景の異なる2種類のケースワーカーの育成をどう両立させるためにはどうすればよいかという点は今後も課題であり続ける。
- 訪問については、必ず2人体制で実施している。事務懈怠やトラブル防止には、2人体制で訪問することが当福祉事務所にとってのベストであると考えている。職員の負担が増加する部分もあるが、同行職員は同行するのみであるため、大きな負担にはならない。また、年に何回かは、2人同時に訪問記録を作成し、比較してみてもよいと考えている。
- あまり例のない事案が発生した際は、2人で対応できる仕事であっても意図的に大勢で対応させることがある。ケースに関連する社会福祉協議会の職員や保健師をマックやダルクに連れて行ったこともあるが、これには彼らにも経験を積んでもらうことで、チーム全体のスキルアップを狙ったことだったが、市内全体に波及効果が生じていると感じている。多忙な中、関係機関の理解と協力には感謝している。特にアルコール依存症ケースや支援困難ケースでは、OJTとして査察指導員が一連の支援の展開を実践してみせると共に、関係機関とケースワーカーを始めとするチームの顔つなぎをすることで、次のケースでは経験済みのケースワーカーが別のケースワーカーに実践を見せられるようになり、査察指導員は報告を受けてポイントを助言するだけになる（ケースワーカーと査察指導員の経験が逆転している場合は逆の流れのOJTが可能）。経験者によるOJTで、未経験者（ケースワーカー）の苦手意識は軽減できると思う。
- ケース記録は、約半数は訪問日のうちに回付される。1週間を過ぎるものは1割もなく、1ヶ月を過ぎるものはほぼない。大半のものが3~4日以内に回付される印象だが、ケースワーカーの間で既に「そういうものだ」という認識ができており、自然に

スケジュール調整もできている。また、保護利用者とケースワーカーが少ないため、経理職員を含む係員全員でケース記録の回覧・総点検ができており、平準化にもつながっている。

- ・新規申請処理は、元々法定期限を極力遵守されてきたが、この4年間は全ケースで14日以内に済ませている。事務所規模が小さく面接相談員がいないなど、申請が重なるとケースワーカーは大変だが、そのスケジュール感覚が当たり前になると問題ない。
- ・査察指導台帳はエクセル上で管理しており、特筆すべき事項や、ケースワーカーへの指示事項を記入し、備忘録という位置づけで活用している。
- ・査察指導員とケースワーカーが相互に、指示したこと、されたことの内容を忘れないよう、Excelで「指示シート」を作成した。大半のものはお互い把握しているが、気になるもの、特に重要なものはシートにして回覧している。ただこの「指示シート」も、春先は運用できるが、次第に燃え尽きて口頭指示のみになってしまう現状があり、負担にならずに継続できる方法がないか試行錯誤を続けている。

#### ■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

- ・以前より、地区内10の実施機関合同での新任ケースワーカー研修と、ケースワーカー研修（事例検討）が行われている。ケース数の少なさ故に当実施機関のケースワーカーが経験したことの少ない事例で、他の実施機関のケースワーカーがどのように判断しているかを共有させてもらうことは参考になる。
- ・生活保護行政は、「人（ケースワーカー）が全て」だと考える。研修にかかる旅費や負担金もあるが、財政担当に必要性を訴え続けてそこは可能な限り惜しまないようにしている。目先のことだけ考えて予算を削減し、教育や勉強が不十分になってしまえば、将来どうなるかは目に見えている。

#### ○近隣実施機関との合同研修

- ・今年度からは近隣の実施機関及び社会福祉協議会との合同研修を実施しているが、その理由の一つは、ケース移管のことで殺伐としたやり取りをしたくないからである。ケース＝人間であり、実施機関同士が押し付け合うことほど失礼なことはない。私たちは対人援助で仕事をして給料をもらっている。利用者の最善の利益のため、実施要領に基づき、お互いに気持ちよくやりとりしたい。こうした意味でも、近隣の実施機関と顔を合わせて研修することには意味があると考えている。合同研修を通して顔の見える関係が広がっている。
- ・公務員の特徴として「前例踏襲」ということはあるかと思う。法定受託事務である生活保護費給付事務では保護利用者の希望に沿えないこともあるが、実施要領に基づき、利用者の自立支援のために可能な給付は前例がなくとも積極的に行う必要があると考える。当実施機関が、他の実施機関に比べて特徴的な支援をしている場合もあれば、逆の場合もある。顔の見える関係が築ければ日常業務で判断に迷うことがあっても相談しやすくなり、経験を共有することで擬似体験ができ、それぞれの実施機関でよい仕事ができるようになる。
- ・社会福祉協議会に生活困窮者自立支援事業を委託しているが、生活保護相談の3～4割は、生活困窮者自立支援の相談窓口を経由してくる。最大のパートナーである社会福祉協議会の生活保護制度の知識と見極める判断能力の向上は、困窮に苦しむ市民を確実に適切に生活保護制度につなぐための生命線でもある。生活保護業務に関する研修に、社会福祉協議会にも参加を呼びかけているのにはこうした理由がある。

#### ■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

- ・生活保護は難しい仕事であるため、職場が明るくなくてはならないと思う。そのためにも、個々のケースワーカーが力をつけ、利用者と一緒に成功体験を重ねることが大切であり、ケースワーカーを育てることが起爆剤になる。また、査察指導員が暗い顔

をしてはいけなと考えている。

- ・今年11月半ば、市職員全員が参加可能な職員研修シリーズの中で、生活保護と生活困窮者自立支援制度をテーマに研修を企画したが、生活保護制度の部分はケースワーカーに講師を担当してもらった。この研修シリーズでは、過去に法制執務、会計事務、防災、環境問題など様々なテーマが取り上げられたが、今回初めて生活保護や生活困窮者自立支援制度がテーマに取り上げてもらい、制度の正しい理解をしてもらうと共に、生活保護業務の魅力や興味と意欲を持って異動希望を出してくれる職員が現れることを狙った。任意参加の研修だが、50人ほどの参加があり、ここ数年間では最高の参加者数だった。もちろんケースワーカーが制度説明をすることで、考えをまとめ、それを覚えておくことができるというメリットも狙いに含めていた。
- ・他部署との連携は重視している。子育て支援、障害、住宅など、スムーズに情報共有し、連携することができれば、支援スキルも向上し、保護利用者だけでなく市民全体の生活の質も向上すると信じている。

#### ■査察指導員として生活保護担当課長・福祉事務所長に期待する事項

##### <査察指導員の回答>

- ・今の課長も所長も、査察指導員に裁量を与えてくれている。研修などでお金はかかっても、その分業務で結果を出している。今のまま仕事をさせてくれるとありがたい。

##### <課長の回答>

- ・今の査察指導員が今後、異動でいなくなった時のことが懸念される。市として募集をしてもあまり社会福祉士の応募はなく、また人口は減少しているが保護利用者は増えているという中で、どのように体制を構築していくか。困難な状況にある人を支える人の体制が脆弱になっている。今の査察指導員がいるうちに、少しでも手を打っておきたいと考えている。

令和元年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業  
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  
報告書

令和2（2020）年3月

一般財団法人 日本総合研究所