

事業概略書

今後の福祉事務所における生活保護業務の業務負担軽減  
に関する調査研究  
P w C コンサルティング合同会社（報告書 A 4 版198頁）

事業目的

「令和元年の地方分権改革に関する提案募集」における生活保護ケースワーク業務の一部外部委託化の提案を受け、「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針（令和元年12月23日閣議決定）」において「保護の決定又は実施に関与せず、明らかに公権力の行使に当たらない」一部業務の外部委託が可能であることが明示されるとともに、委託可能とされた業務以外についても、引き続き必要な検討を行う方針が示された。本調査研究では、これを踏まえ、生活保護に関する業務の外部委託に対する基本的な考え方、外部委託が可能な業務の条件、委託先選定等における条件・留意事項等を取りまとめることを目的として実施した。

事業概要

生活保護に関する制度や法律、業務に詳しい学識経験者、行政法や労働法等の関係領域の法律に詳しい学識経験者や有識者、生活保護の実務を担う自治体職員で構成される研究会を設置し、ケースワーク業務における外部委託のあり方について議論した。議論にあたっては、生活保護に関わる業務を細分化して捉えなおし、個々の業務の特性をおさえるとともに、外部委託の活用に対し慎重な立場の意見・考え方において懸念されている事項や、類似業務を含め外部委託を活用した事例における課題や行われた配慮・工夫、得られた成果等に関し文献調査や有識者ヒアリングを行い、生活保護制度を利用する受給者に対する支援を向上させる観点から検討を行った。

今後の福祉事務所における生活保護業務の業務負担軽減に関する調査研究  
研究会 委員名簿

（50音順、敬称略）

伊藤 博	東京都福祉保健局生活福祉部保護課 課長
大内 直人	横浜市健康福祉局生活福祉部生活支援課 指導・適正化対策担当課長
菊池 馨実	早稲田大学 法学学術院 教授
座長 駒村 康平	慶應義塾大学 経済学部 教授
新保 美香	明治学院大学 社会学部 社会福祉学科 教授
津田 基子	大阪府福祉部地域福祉推進室社会援護課 課長
原田 大樹	京都大学大学院 法学研究科 教授
森田 茉莉子	森・濱田松本法律事務所 シニア・アソシエイト弁護士

## 調査研究の過程

全6回の研究会および全4回のヒアリング会を開催し、委員による議論を行った。  
 なお、研究会での議論に必要な情報として、以下のような情報の収集・整理を行った。

- ✓ 生活保護業務を取り巻く現状認識を共有するための既存統計等の整理
  - 被保護者数・被保護者像
  - 業務遂行体制、人的資源の状況
- ✓ 生活保護を取り巻く政策潮流の整理
  - 社会保障政策の潮流（主として文献サーベイ）
  - 自治体業務のアウトソーシングに関する政策潮流（有識者ヒアリング）
  - 関連制度・事業における外部委託の先行事例（自治体ヒアリング）
- ✓ 外部委託で想定される懸念事項・リスクの整理
  - これまでの議論・文献等における指摘事項の整理
  - 外部委託に慎重な考えを持つ自治体や関連団体へのヒアリング
- ✓ 生活保護に関してケースワーカーが担う業務の特性整理
  - 生活保護に係る業務プロセスの業務整理
  - 各業務プロセス毎の特性／業務負担の実態整理（先行研究サーベイ、自治体アンケート）

## 研究会／ヒアリング会の開催実績

会議	日程	議題
第1回研究会	8月5日(木) 10:00～12:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 本調査研究の概要について【問題意識等の共有】</li> <li>• 生活保護制度の実態について【現状認識の共有】</li> <li>• 生活保護業務の外部委託に関するこれまでの議論・分権における指摘事項【情報共有】</li> </ul>
第2回研究会	8月26日(木) 10:00～12:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 自治体所属委員による生活保護業務の現況報告(東京都、横浜市、大阪府)</li> <li>• 生活保護に関わる業務の詳細と業務負担について【情報共有】</li> <li>• 生活保護業務の外部委託に関する懸念事項・リスク【ディスカッション】</li> </ul>
有識者ヒアリング	10月7日(木) 14:00～15:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 自治体のアウトソースに関する経緯等について(関西学院大学 稲沢教授)</li> </ul>
第1回ヒアリング会	10月12日(火) 8:45～10:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 令和元年度地方分権改革に関する提案とその背景(千葉県市川市)</li> <li>• 自治体からみた外部委託への期待と留意点等について(東京都新宿区、福岡県福岡市)</li> </ul>
第2回ヒアリング会	11月1日(月) 13:00～14:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 外部委託をする際に検討が必要な点等について(大阪府高槻市)</li> <li>• 生活困窮者自立支援における相談支援の内容や、求められる人員・能力等(社会福祉法人一路会 市川市生活サポートセンターそら)</li> </ul>
第3回研究会	11月1日(月) 14:00～15:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 外部委託の必要性と懸念事項・リスクについて【ディスカッション】</li> </ul>
第3回ヒアリング会	11月9日(火) 15:00～16:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 生活困窮者自立支援における相談支援の内容や、求められる人員・能力等(社会福祉法人うきは市社会福祉協議会)</li> <li>• 外部委託をする際に検討が必要な点等について(全日本自治団体労働組合)</li> </ul>
第4回研究会	11月9日(火) 16:00～17:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 生活保護を取り巻く社会保障政策の潮流とケースワーク業務への影響【意見交換】</li> <li>• これまでの議論やヒアリングを踏まえた外部委託の留意点・リスク【意見交換】</li> </ul>
第5回研究会	12月6日(月) 12:15～14:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 生活保護におけるケースワーカーの役割と相談助言・自立支援の位置づけについて(新保委員)</li> <li>• ケースワーク業務のプロセスごとの特性を踏まえた外部委託の可能性と留意点【ディスカッション】</li> <li>• 外部委託を行う際の留意事項(委託先選定／モニタリング・評価／業務運営・指揮命令等)【ディスカッション】</li> </ul>
委員個別ヒアリング	12～1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 検討のとりまとめ(案)について</li> </ul>
第6回研究会	1月24日(月) 9:30～12:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 検討のとりまとめ(案)について</li> </ul>
(最終)	2～3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (メール回付・持ち回りによる委員最終調整)</li> </ul>

## 事業結果

研究会での議論を踏まえ、以下のような考え方をとりまとめた。

### 1) 基本的な考え方

- 要保護者の抱える生活課題の多様化・複雑化に対応し、要保護者に対する支援の質の確保・充実をはかる観点から、ケースワーカーが担う業務のあり方の見直しが必要となっている。
- 生活保護に関わる業務の見直しにあたっては、要保護者の生活状況や困難な状態をよりよく理解し、より適切な支援や助言を行うという、「ケースワーク」の質向上の観点から議論する必要がある。
- 特に、専門的な知識を要する問題や、多様な問題が複雑に絡んで生じている課題を解決するためには、ケースワーク業務の遂行能力とは別に、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉、教育、社会保険制度等、関連する他分野の専門知識・経験や、被保護者との信頼関係をつくるコミュニケーション能力、指導力・コーチング力、支援のためのコーディネート力等が必要となることも多く、福祉事務所以外の他機関との連携によって、それらの機関の有するケースワーカーとは異なる専門性が統合して支援に活用されることが望ましい。
- それにより、ケースワーカーがその専門性を活かして向き合うべき本来のケースワーク業務に充てられる時間を確保しやすくなることによって、生活保護における支援の質を高めることができるとともに、結果的にケースワーカーの業務負担の軽減にもつながると考えられる。

### 2) 生活保護に関わる業務の負担軽減方策の全体像

- 生活保護に関わる業務の負担軽減のための方策としては、まず、直接雇用（正規職員の増員、会計年度任用職員の活用）を増やすという考え方がある。
- また、ケースワーカーのレベルアップを通じて業務効率を高める観点から、研修等の充実、マニュアルの作成・活用等、専門性向上のための機会を増やすというアプローチや、個々のケースワーカーの能力や経験の差を補う観点から、チームアプローチにより質を確保するという考え方、行政内の他課・市役所以外の行政機関との連携や、多様な主体の参画により質の確保をはかることも考えられる。関係機関等との連携を適切に行うための会議体等を制度上明確に位置付けることも必要と考えられる。
- 単純な事務作業等の定型的な業務に関しては、ICTやAI等を活用しDX化をはかることにより業務の効率化を図ることも必要であり、国を挙げて推進すべきである。
- 生活保護に関わる業務の外部委託は、こうした方策を検討してなお業務負担の軽減が十分でないとは判断される場合の手段、また、外部機関が保有する知見を活用する方が質が高まると考える場合の手段として位置づけられるべきである。

### 3) 外部委託の活用の検討

- 本調査研究における外部委託可否の検討対象は、既に一定の措置済みとなっている「裁量性のない単純作業の事務委託」と、現行制度でも可能な「ケースワーカーに対する助言・支援の業務委託」を除き、「要保護者に対する相談や支援に関する、一定の専門性を要する支援業務」とした。
- さらに業務プロセスを細分化し、各プロセスの特性を踏まえて、生活保護の決定

または実施に直接的に関わる業務は除き、類似性の高い業務の先行事例があり、かつ、一定の業務負担軽減効果が見込める業務という観点から、①窓口初期対応業務、②助言・支援系業務、③定期訪問系業務の3つに検討対象を絞り、研究会で議論を行った。

- ②助言・支援系の業務については、自立支援プログラムの活用等により自立の助長をめざした助言・支援の外部委託を充実させていくことはあり得ると考えられる。また、③定期訪問系業務は、現行の運用を改め、被保護者の定常的な状態を知る立場にある専門機関との情報連携を効果的に行うことにより、支援の質を維持しつつ、業務負担の軽減を図ることができるものと考えられる。その際、発注者（自治体）と受託者等（外部の専門機関）、受託者等と被保護者の信頼関係の構築が効果的な情報連携を図る上での前提条件であることを認識した上で、情報連携を機能させていくことが必要不可欠である。
- 一方で、①窓口初期対応業務については、間接的にであっても保護の決定に関わるものであり、行政からの委託の形で民間事業者が関与することは望ましいとは言えない。また電話対応は内容が様々であり、電話を受けた段階で、簡易な照会であるのか、被保護者が助言・支援を求めているかを一概に判断することは難しく、会話の途中で、内容が相談に及ぶことも考えられるため、内容を予め想定し、ケースワーカー以外が対応できる質問の範囲やケースワーカーへの引き継ぎ方等、外部委託化に必要な業務の整理・仕組みの設計は難易度が高いため、現時点では望ましいとは言えず、慎重に検討する必要がある。しかし、行政からの委託とは異なる形で要保護者の相談に寄り添い、困窮からの脱却を支援・擁護（アドボケート）する立場で民間の相談機関が関わることについては可能性があると考えられる。
- 委託先の選定にあたっては、受託者の能力要件や確保すべき業務水準を設定し、価格のみでなく遂行能力や遂行プロセスの適切性を評価できる方法を選択することが必要である。この時、成果主義の考え方に偏らず、業務遂行能力が実質的にあるのかという点を確認できる仕様とする必要がある。
- 外部委託開始後は、業務の遂行状況を適切な周期でモニタリング・評価することが必要である。その際、偽装請負とならないよう留意する必要がある。直接受託者側の労働者に指揮命令が行われないことがない報告方法を予め決めておく必要がある。外部委託の終了時の報告においても、過度に成果主義的にならないよう、成果のみではなく業務遂行の状況や対応実績の報告とすることが望ましい。

#### 事業実施機関

P w C コンサルティング合同会社

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-2-1 Otemachi One タワー

03-6257-0700（代表）