

**生活保護の実施機関としての
相談・申請受付の在り方について**

提言書

**令和4年2月7日
横浜市社会福祉審議会
生活保護申請対応検証専門分科会**

目次

はじめに

1 生活保護申請対応検証専門分科会の概要	2
(1) 設置	
(2) 目的	
(3) 構成	
(4) 開催状況	
2 事案の概要及び検証方法	3
(1) 事案の概要	
(2) 検証方法	
3 事案の問題点	4
(1) 申請権の侵害	
(2) 生活保護制度に関する説明の誤り及び説明不足	
ア 住まいの確保について	
イ 所持金について	
(3) 利用者不在の相談支援	
(4) 組織的なチェック体制の不備	
4 課題の分析	8
(1) 生活保護制度に関する理解不足	
ア 申請権に関する本質的な理解の欠如	
イ 知識と情報の不足	
ウ 面接相談の役割に関する認識不足	
(2) 対人援助技術の不足によるパターンリズム	
(3) 組織としてのガバナンスとリスクマネジメントの欠如	
ア ガバナンスの欠如	
イ リスクマネジメントの欠如	
5 対策の方向性	11
(1) 生活保護制度の正確な理解と適正な運用	
(2) 対人援助技術の向上	
(3) 組織マネジメント	
6 提言	14

はじめに

社会福祉が目指すべきは、「個人の尊厳」を護ること、すなわち、誰もが自分らしく生きることを実現するための支援です。そのような生き方を阻む貧困や暴力の排除、障害や疾病による困難の除去に努めることが社会福祉職、すなわちソーシャルワーカーの使命と責務であると言えます。そのためにフォーマル、インフォーマルな社会資源を活用し、さまざまな専門職や市民の協力を得て課題を解決していくことが求められます。

このような支援を尽くしても、なお経済的に厳しい状況に置かれている方々の「最後の砦」と位置付けられているのが生活保護制度です。それゆえ、生活保護の実施機関の職員は、経済的に厳しい状態に置かれている方々に思いを馳せることが必要となります。安心して相談できる環境を整え、相談者の困りごとを傾聴しなければなりません。生活保護制度も含め、あらゆる選択肢について丁寧に、かつ適確に説明し、相談者が自ら課題の解決に向けて一歩を踏み出せるよう、共に考えていく姿勢が求められます。

生活保護制度の入り口となる面接相談は、相談者の申請意思を確認する極めて重要な場面となります。そこでは、社会福祉の基本理念である「利用者主体」が貫かれなければなりません。「権利擁護」の視点も欠かすことができません。申請を希望される方はもちろんのこと、ためらっている方にも申請手続きに向けて積極的に支援をしていくことが求められます。そして、申請に至らなかった場合においても、他の支援策を含めた選択肢を提示し、解決策を共に考えることが必要です。

この際、相談者のためにと考えることが、ご本人の意思に反した制度・サービスを勧めてしまうなど、パターンリズムに陥りやすいことには留意が必要です。面接相談の場面が、生活保護の受給要件を満たすか否かのスクリーニングになるようなことも避けなくてはなりません。

日本国憲法第 25 条、「生存権」の理念に基づく生活保護法は、第 2 条で保護請求権無差別平等の原理を定めており、生活保護を申請することは国民の当然の権利として保障しています。また、第 7 条で申請保護の原則を定め、保護は原則として要保護者等からの申請に基づき開始するものとしています。したがって、要保護者等による申請権の行使を尊重することは、生活保護の実施機関が第一に遵守すべき責務です。申請権を侵害しないことはもちろんのこと、侵害を疑われるような行為も決して許されません。そのことを肝に銘じておかなければなりません。

しかし、令和 3 年 2 月 22 日、神奈川区福祉保健センター生活支援課において、生活保護の申請意思を明確に示している相談者に対し、誤った説明を重ね、申請を受け付けず相談を終了させるという事態が起きました。

そこで、横浜市からの諮問を受けて設置された本専門分科会は、まず、なぜこのようなことが起こってしまったのかという経緯を明らかにしました。次いで、同じ過ちを繰り返さないために、組織の在り方、担当職員の意識や専門性の向上について検討し、提言をまとめました。これらの提言を実現することで、横浜市の生活保護の実施機関が、真に「個人の尊厳」を護る組織と職員となることを、改めて求めたいと思います。

令和 4 年 2 月

横浜市社会福祉審議会

生活保護申請対応検証専門分科会会長 石渡 和実

1 生活保護申請対応検証専門分科会の概要

(1) 設置

横浜市社会福祉審議会（令和3年3月29日開催）に諮問し、本専門分科会の設置が了承されました。

(2) 目的

本専門分科会は、専門的な知見を持つ外部の者を構成員として、神奈川区福祉保健センター生活支援課において令和3年2月22日に発生した生活保護申請に関する不適切な対応について事実の把握や発生要因の分析等を行い、検証から省みられた課題を踏まえて、再発防止に向けた提言を策定することを目的とします。

(3) 構成（50音順、敬称略）

石渡 和実（会長）	東洋英和女学院大学名誉教授
井上 由起子	日本社会事業大学専門職大学院教授
岡部 卓（会長職務代理者）	明治大学公共政策大学院教授
菊池 健志	社会福祉士
中村 真由美	弁護士
宮田 光明	横浜市民生委員児童委員協議会会長

(4) 開催状況

第1回	令和3年5月20日（木）	15:30～17:50	市役所会議室
第2回	8月4日（水）	15:00～19:00	同上
第3回	9月14日（火）	13:30～15:45	日本丸訓練センター会議室
第4回	11月2日（火）	15:00～17:10	同上
第5回	12月21日（火）	13:00～15:15	市研修センター会議室

2 事案の概要及び検証方法

(1) 事案の概要

令和3年2月22日、A氏（20代女性）は、神奈川区福祉保健センター生活支援課を訪れました。A氏は神奈川区内の知人宅に同居していましたが、数日前に知人宅を出ることになりました。その後は、カプセルホテル、ネットカフェ等に宿泊し、相談前日は公園で過ごしたとのことでした。相談の主訴は、アパートで生活したい、生活保護を申請したいとのことでした。

生活保護の相談及び申請受付を行う面接担当員（以下、「職員B」という）は、生活困窮者自立支援法に基づく一時生活支援事業を行う施設である「横浜市生活自立支援施設はまかせ」への入所を提案しました。

A氏は、施設への入所を希望しませんでした。そして、アパートで生活したいとの希望を伝え、生活保護の申請ができないかと尋ねました。

職員Bは、申請は可能だが、住まいが確保されていない状態のままだと、調査及び審査によっては、却下になる可能性があるとして説明しました。また、所持金が保護開始時の最低生活費を超えているため、却下になる可能性があるとも説明しました。

A氏は、事前に相談していたNPO団体の職員からは、住所がなくてもそこにいる場所で申請ができると言われたと話しました。

職員Bは、可能であれば、敷金や礼金がかからない物件等の住まいや簡易宿泊所等の一時的な宿泊先を確保したうえで、その所在地の自治体で申請するのがよいのではと説明しました。

その後も、A氏は、事前に作成した保護申請書を見せながら、申請ができないかと繰り返し尋ねました。

職員Bは、申請は可能だが、住まいが確保されていない状態のままだと却下になる可能性がある、また、申請しても保護が受けられるかどうかは別の問題であると説明を繰り返しました。

A氏は、説明がよく分からないので、弁護士やNPO団体の職員と再度相談するとして退席し、相談が終了しました。最終的に、申請書の提出には至りませんでした。

本事案の相談対応を記録した相談記録票は、後日、係長及び課長に供覧されましたが、面接相談の問題点の把握や指摘はされませんでした。

令和3年3月9日、A氏は、支援団体とともに神奈川区を訪れ、生活保護の申請を受け付けてもらえなかったとして「抗議・要望書」を提出しました。

神奈川区は、その場でA氏に謝罪しました。

(2) 検証方法

令和3年4月に神奈川区が作成した「神奈川区生活支援課における生活保護申請に対する不適切な対応に関する報告書（令和3年2月発生事例）」等の関係資料により、事案の事実を把握しました。また、本専門分科会第2回（令和3年8月4日）で、神奈川区生活支援課長及び同課生活支援担当係長からのヒアリングを実施しました。

検証にあたり、「3 事案の問題点」で、事案の事実から、何を誤ったのか、問題点を整理しました。次に、「4 課題の分析」で、問題の発生原因から、課題を分析しました。さらに、「5 対策の方向性」で、課題から、市として取り組むべき対策の方向性について検討しました。

3 事案の問題点

事案の事実から、何が誤っていたかを明確にするために、法的根拠や本来在るべき対応等を確認したうえで、問題点を以下の4点に整理しました。

(1) 申請権の侵害

相談者は、事前に作成した保護申請書を持参していました。また、口頭で何度も、保護の申請ができないかと尋ねています。このことから、相談者に申請の意思があったことは明白です。それにもかかわらず、神奈川区福祉保健センター生活支援課は、申請を受け付けませんでした。これは、申請権の侵害にあたります。

なお、相談者には居住地がなかったことから、生活保護法（以下、「法」という）第19条第1項第2号の現在地保護の規定により、相談者が訪れた神奈川区福祉保健センターが、生活保護の実施責任を負っています。

生活保護の申請権

法は、第2条で保護請求権無差別平等の原理を定めており、生活保護を申請することは国民の当然の権利として保障しています。また、第7条で申請保護の原則を定め、保護は原則として要保護者等からの申請に基づき開始するものとしています。そのため、生活保護の実施機関は、相談者の申請意思を確認し、相談者から申請意思が示された場合は、必ず申請を受け付けなければなりません。

申請を希望する方にはもちろんのこと、ためらっている方には申請を促すなど、相談者の申請権を尊重しなければなりません。相談を進めていく中では、収入や資産等の状況から受給要件を満たしていないのではないかと推測される場合もありますが、このような場合でも、相談者が申請の意思を示した場合は、必ず申請を受け付けなければなりません。相談者の申請権をコントロールすることは許されません。国からは、「保護の相談に当たっては、相談者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害していると疑われるような行為も厳に慎むこと」との通知が、繰り返し発出されています。

(2) 生活保護制度に関する説明の誤り及び説明不足

ア 住まいの確保について

相談者に対し、生活扶助の方法として、アパート等の居宅での保護が原則であること、それが難しい場合は施設での保護となることについて、説明がされていません。

また、申請時に住まいがない場合であっても、居宅生活ができると認められる者については、アパート等の設定費用及び申請後に要したビジネスホテル等の宿泊費用が支給されることについて、説明がされていません。

申請後、住まいの確保や施設入所までに日時を要する場合がありますが、住まいの有無をもって、申請を却下することはできません。この点で、説明は誤りです。

住まいがない方からの申請

法は、第 30 条で生活扶助の方法を定めており、保護は、被保護者の居宅で行うものとするとして、居宅保護の原則が示されています。住まいがない方からの申請に対し、生活保護の実施機関は、要保護者の状況に応じた保護を行う必要があります。そのため、申請を受け付けた後、保護の決定及び実施を担う地区担当員が、要保護者から生活状況等を聴取したうえで、居宅生活ができるか否かを調査し、組織的に判断します。要保護者の状況から、居宅生活を営むことは難しく生活面での支援が必要であると判断すれば、救護施設等の社会福祉施設への入所となります。ただし、入所を強制することはできません。アパート等の住まいの確保が困難で、かつ、施設入所を希望しない方には、一時的な住まいを案内することがあります。

「はまかせ」は、生活困窮者自立支援法に基づき、住むところがない方に対して一時的に宿泊する場所を提供（一時生活支援事業）するとともに、生活や健康、就労、居住場所の確保などの支援（自立相談支援事業）を実施しています。利用は、ご本人が各区福祉保健センター生活支援課を通じて申込みます。原則 3 か月（最長 6 か月）の入所期間中に、仕事を見つけて収入を得たり、保護を申請したりしたうえで、アパート等の住まいを確保して自立していく方もいます。

イ 所持金について

本来は、申請を受け付けた後、地区担当員が調査を実施し、最低生活費と収入充当額との対比により、保護の要否判定を行います。その結果をもとに、開始又は却下の決定（行政処分）を行います。

本事案については、面接担当員が、地区担当員の職務である要否判定に踏み込んで言及しています。面接担当員は、生活保護制度の説明を行いますが、要否判定を行う権限はありません。それにもかかわらず、申請を受け付ける前に要否判定に踏み込み、却下になる可能性があると言及したことは、申請権を侵害していると疑われる行為にあたります。

さらに、要否判定にかかる最低生活費の算出に、誤りがあります。正しくは、生活扶助（78,940 円が相談日時点での A 氏の基準額で、冬季加算を含む）及び医療扶助に加え、申請後、アパート等の住まいを確保できる見込みが立てば、家賃額を住宅扶助として計上します。しかしながら、相談日時点での生活扶助のみで算出した最低生活費（78,940 円）に対し、A 氏から聞き取った所持金約 9 万円が超過しているので、却下になる可能性があると言明していることは誤りです。この点でも、誤った判断及び説明をしています。

保護の要否判定

法は、第 4 条で保護の補足性の原理を、第 8 条で基準及び程度の原則を定めています。また、国通知により、「保護の要否及び程度は、原則として、当該世帯につき認定した最低生活費と認定した収入との対比によって決定すること」と示しています。

面接担当員は申請を受け付けた後、地区担当員に引き継ぎます。地区担当員は、調査の結果、月々の生活費等の基準である最低生活費と給与や年金等の収入充当額とを対比し、要否判定を行います。この際、現金や預貯金等を保有していれば、それを収入充当額に加えます。要否判定の結果、最低生活費に対して収入充当額が満たなければ保護を開始し、超過していれば却下します。

(3) 利用者不在の相談支援

相談者は、アパートで生活したい、生活保護を申請したいと、ご自身の意思を明確に表明していました。したがって、まずは、保護の申請を受け付けなければなりません。申請を受け付けたうえで、保護が決定するまでの間、どこでどう過ごすのか、相談者と一緒に考える姿勢が求められます。相談者の所持金が約9万円あったことから、ビジネスホテルやネットカフェ等に一時的に滞在することも可能でした。

しかしながら、本事案については、相談者の状態や気持ちを受け止めることができず、一方的な説明に終始し、相談を終了させています。

生活保護法と生活困窮者自立支援法との関係

生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援機関は、要保護者となるおそれが高いと判断する段階で、生活保護制度に関する情報提供等を行うことが規定されており（生活困窮者自立支援法第23条）、適時に本人が保護の申請を行えるようにしています。また、福祉事務所（生活保護の実施機関）は、被保護者が保護から脱却する際、生活困窮者に該当する場合には、生活困窮者自立支援制度についての情報提供等の措置を講ずる努力義務が設けられており（生活保護法第81条の3）、生活困窮者自立支援制度との連続的な支援を機能させていくこととしています。

このように生活保護法は「現に最低限度の生活を維持できない者」を対象とし、生活困窮者自立支援法は「最低限度の生活を維持できなくなるおそれのある者」を対象としています。そのため、生活困窮者自立支援法の対象者には生活保護受給者は含まれませんが、一時生活支援事業の利用者については、要否判定期間中の利用や医療扶助単給受給もあるため、場合によっては生活保護法の適用を認めています。

なお、ホームレス自立支援法下における対策としては、①ホームレス総合相談推進事業（巡回相談指導等事業）、②ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）、③ホームレス自立支援事業（ホームレス自立支援センター）、④ホームレス能力活用推進事業、⑤NPO（非営利組織）等民間支援団体が行う生活困窮者等支援事業などが実施されていました。このうち、平成27年4月の生活困窮者自立支援法の施行以降、②ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）と③ホームレス自立支援事業（ホームレス自立支援センター）は一時生活支援事業へ、①ホームレス総合相談推進事業（巡回相談指導等事業）は自立相談支援事業へ移行しています。

(4) 組織的なチェック体制の不備

生活保護の実施機関では、相談者個々の面接相談毎に、相談記録票を作成します。相談記録票とは、相談者の困窮状況や主訴、相談支援内容、相談結果等について記載する帳票です。面接担当員が作成後、係長及び課長が相談内容や結果を確認し、問題点等があれば対応を指示します。本事案の相談記録票には、相談の主訴として、「アパートで生活したい、生活保護を申請したい」と記載されていましたが、相談結果欄には、「申請意思なし」とされていました。相談

の主訴と結果とが結び付かず、不自然な点があります。相談記録票はその後供覧されましたが、係長及び課長は問題点を把握できず、面接担当員に指摘することを行っていませんでした。

生活保護実施機関の組織的運営管理

市の機構では、生活保護の実施機関である区福祉保健センターを指揮統括するのは、福祉保健センター担当部長です。生活保護制度及び生活困窮者自立支援制度を所管する区生活支援課を指揮統括するのは、生活支援課長です。係としては、経理事務や債権事務を担当する事務係と生活支援係とがあります。生活支援係の係員（現業員、通称ケースワーカーといわれるソーシャルワーカー（以下、「ケースワーカー」という））を直接、指導監督するのが、生活支援係の係長です。

生活支援係には、ケースワーカーとして社会福祉職が配置され、生活保護の相談及び申請受付を担う面接担当員と生活保護の決定及び実施を担う地区担当員がいます。

生活保護の実施機関においては、部長、課長、係長、ケースワーカーが、それぞれ職階に応じた役割を認識したうえで、その力を発揮していくことが求められます。部長は、実施機関として取り組むべき「生活保護法施行事務実施方針」を組織的に策定するとともに、PDCA サイクルにより実践していきます。課長は、実施機関の運営管理と生活保護業務の全体的な指導監督をします。査察指導員と呼ばれる係長は、計画性や継続性を持ちながら、ケースワーカーの指導にあたり、能力を引き出していく役割があります。このなかで、査察指導員が果たすべき査察指導機能は、極めて重要です。査察指導機能は、スーパーバイザーとしての管理的機能、教育的機能、支持的機能の3つの機能から成り立ちますが、これらをバランスよく果たしていくことが求められます。係長による査察指導機能が十分に発揮されないと、ケースワーカーは適切な助言や指導が受けられず、判断ミスにとどまらず、事務懈怠や事務ミスを犯すリスクが高まります。

4 課題の分析

事案の問題点から、組織としての課題を発見するため、発生の原因について分析しました。

(1) 生活保護制度に関する理解不足

ア 申請権に関する本質的な理解の欠如

面接担当員は、生活保護の実施機関が果たすべき使命や責務、申請権の持つ意義、住まいがない方への保護の運用等について、正確な理解ができていませんでした。住まいがない方への支援にあたっては、相談者の意向にかかわらず、「はまかぜ」への入所を提案することが最優先となっていました。生活保護については、相談者自身で一時的な住まいを設定したうえで、その自治体で申請するのがよいのではと説明しています。これは、申請権及び実施責任について、理解していないことの表れです。そのため、申請意思の捉え方を誤るとともに、適切な説明がなされず、申請権の侵害に繋がりました。

これは、今回の事案を担当した職員個人の問題ではなく、生活保護の実施機関である組織の問題として捉えなくてはなりません。

イ 知識と情報の不足

市は生活保護制度の運用にあたり、生活保護の実施機関である各区福祉保健センターに対して、国からの通知等に加え、市からも通知やマニュアルの発出、研修等により、情報の伝達を行っていますが、今後より一層伝達に努める必要があります。また、各区福祉保健センターは組織として情報の伝達方法を工夫しなければ、職員一人ひとりにまで浸透しません。

ウ 面接相談の役割に関する認識不足

面接担当員には、相談者の困りごとを受け止めたうえで、生活保護制度を含む他の選択肢についても丁寧かつ適確に説明し、保護申請の意思を確認するという重要な役割があります。

生活保護の実施機関では、要保護者から申請があった場合、通常、面接担当員から、保護の決定及び実施を担う地区担当員に引き継ぎます。地区担当員は、要保護者が保護の受給要件を満たしているかどうか、調査を実施します。調査の結果、受給要件を満たしていれば保護を開始し、満たしていなければ申請を却下します。すなわち、保護適用の可否はあくまでも申請を受け付けた後に、地区担当員の職務として判断します。本事案については、面接担当員が、誤った説明を重ねるとともに、本来地区担当員が判断すべき、受給の可否にまで踏み込んで言及してしまいました。その結果、相談者を混乱させ、相談が終了し、申請権の侵害に繋がりました。このことは、組織内の役割分担や連携の仕方に問題があったと言わざるを得ません。

なお、相談の中では、相談者から、保護適用の可能性について尋ねられることがあります。相談の中で得られた情報からのみでの判断であると断ったうえで、相談者に関する最低生活費や収入充当額の試算結果を情報として伝えることはあります。その結果、相談者自身が生活保護制度について正確に理解し、納得したうえで、申請を行わないということもありますが、慎重に対応を行うべきです。

(2) 対人援助技術の不足によるパターンリズム

生活にお困りの方からの相談の中でも、住まいがない方からの相談は、緊急性が高く、迅速かつ柔軟な対応が求められます。その日の行き先が決まらず、今後の見通しが立たないまま相談が終了すると、屋外生活を続けることを強いられるなど、リスクが増していきます。そのため、相談者の状況から判断して取り得る選択肢を提示し、相談者自身が、保護の申請を含めて適切に判断や決定を行えるような面接相談を心がけなければなりません。

社会福祉の運営実施においては、相談者や利用者の希望が必ずしも全て叶えられるわけではありません。特に、生活保護の面接相談の場面では、相談者の状況から、生活保護だけでは、相談者の課題が解決しないと思われることも多くあります。そのような場合であっても、今後の見通しを一緒に考えたうえで、相談者自身に適切な判断や決定を促せるような相談支援活動が望まれます。支援者としての経験があっても、知識や技術が更新されていなかったり、利用者主体の視点が欠けていたりすると、経験が却って、相談者の意に反した制度・サービスの利用を勧めてしまう、パターンリズムに陥ります。

本事案については、相談者の状態や思いを受け止めることができず、一方的な対応に終始してしまいました。その原因の一つとして、これまで、住まいがない方からの相談に際し、「はまかせ」への入所を提案すること一辺倒になっていました。「はまかせ」があることによって、相談者の状況を省みず、住まいに関する意向を尋ねず、生活保護の申請を含めた選択肢を示すことを行っていませんでした。この点、利用者主体の視点が欠如していると言わざるを得ません。

(3) 組織としてのガバナンスとリスクマネジメントの欠如

ア ガバナンスの欠如

ケースワーカーの意思決定へのサポートや業務のチェック等を直接担う係長が、査察指導機能を十分に発揮できるよう、部長及び課長がリーダーシップを取って組織を統率していかなければなりません。それが円滑に機能していない場合には、組織としての立て直しが求められます。

令和2年度の神奈川区は休職者が相次ぐとともに、コロナ禍による繁忙も重なりました。そのなかで十分な人員体制の確保が図られていませんでした。面接担当員として本来正規職員を3名配置するところ、1名を地区担当員に配置換えしました。会計年度任用職員を採用するなどの対応は行っていましたが、面接業務体制の不安定な状態を解消することはできませんでした。

また、面接担当員の査察指導を担っていた係長は、その他に生活保護の地区担当員及び生活困窮者自立支援の担当員の査察指導も兼務していました。さらには、普段から面接相談に関する適切な助言や指導が行われていなかったこともあり、面接担当員と十分な意思疎通がとれていませんでした。そのため、面接担当員が相談に行き詰った時に、当該係長のみならず他の係長に相談することも難しく適切な査察指導を受けることができませんでした。ケースワーカーの支援を行う組織として、査察指導を担う係長やそれを管理監督する課長、部長が十分に機能していなかったと言えます。組織としての指揮命令系統や統治など、ガバナンスが欠如していたと言わざるを得ません。

イ リスクマネジメントの欠如

本事案発生時には係長及び課長が不在でした。そのため、面接担当員は同僚に相談したものの適切な助言が行われず、申請を受け付けないまま相談を終了させてしまいました。生活保護の面接相談は、他法も含めた制度の複雑性に加え、個々の相談者の状況が多様であるため、支援の方向性について判断に迷う場面は多々あります。また、即時の判断が求められることもあります。さらに、業務の特性上、相談者と一対一の関係で相談を行っています。そのため、相談業務に直接携わる面接担当員へのフォロー体制やサポート体制について、生活保護の実施機関の長である部長及び課長が中心となり、係長及び職員を交えて日頃から具体的に確認しておくことが必要ですが、それが十分に行われていませんでした。

また、本事案の相談記録票には、相談の主訴と結果とが結び付かず不自然な点があります。相談記録票はその後供覧されましたが、係長及び課長は問題点を把握し、指摘することを行っていませんでした。問題が懸念される際の迅速な対応など、適切な業務を遂行するための体制が整備されておらず、組織としてのリスクマネジメントの視点が欠如していたと言わざるを得ません。

5 対策の方向性

「3 事案の問題点」及び「4 課題の分析」で、事案の問題点及び発生の原因について整理し、組織としての課題を明らかにしました。これらの結果を踏まえ、市として取り組むべき対策の方向性について以下で検討します。

対策の方向性については、次の3つの観点から検討しました。3点はそれぞれが関連し合っています。

問題点	課題	対策の方向性
申請権の侵害	生活保護制度、面接相談の役割に関する理解不足	制度理解と適正運用
説明の誤り・説明不足		
利用者不在の相談支援	パターナリズム	対人援助技術の向上
組織的なチェック体制の不備	ガバナンス・リスクマネジメントの欠如	組織マネジメント

(1) 生活保護制度の正確な理解と適正な運用

「生活保護制度についての正確な理解に基づき、相談者への説明を適切に行うこと」

「法令や通知等に沿って、適正に制度を運用すること」

生活保護の実施機関の職員は、保護申請権の持つ意義や生活保護制度について正確に理解し、そのことを相談者に丁寧かつ適確に説明することによって、相談者自身が申請意思の有無を的確に表明できる面接相談を実践しなければなりません。そのためには、知識や情報の習得に努め、常に最新のものに更新していかなければなりません。職員一人ひとりが研鑽に努めるのはもちろんのこと、市として、通知や問答集等の情報の発出方法について、工夫することが求められます。

生活保護制度は複雑であることに加え、機微な個人情報に触れるため相談することにためらいや困惑が生じがちです。また、金銭給付を伴うこともあり、社会福祉の分野の中でも特に支援者と利用者との立場の違いがあることに留意しなければなりません。面接担当員は、相談者の制度理解が進むように、説明方法を工夫しなければなりません。また、具体的に自身のどのような発言や態度が、相談者にとっては相談や申請のしづらさに結び付いてしまうのか、理解しなければなりません。この理解に基づく説明が不十分だと、申請権の侵害又は侵害が疑われるような行為に繋がってしまいます。市として、面接担当員向けの研修方法や内容について、工夫することが求められます。

(2) 対人援助技術の向上

「対人援助を実践するうえでの態度及び技術が備わっており、実践できていること」

区福祉保健センターを訪れる相談者の多くは、さまざまな不安を持ち相談に訪れます。面接担当員には、相談者が安心して相談できるような態度と心情に配慮した対応が求められます。

生活保護に関わる相談内容は、年々、複雑化し、多様化してきています。また、市では、生活支援課が、生活保護制度と生活困窮者自立支援制度の両方を所管しており、相談内容も多岐に渡っています。ケースワーカー（面接担当員及び地区担当員）がより良い支援を実践していくためには、査察指導員である係長を中心としたカンファレンスの実施などが必要であり、有効であると考えます。

また、生活支援課単独で問題を解決することはできません。福祉保健センターの他課はもちろんのこと、相談内容に応じて適切に関係機関・団体等と連携し、相談支援にあたっていくことが必要です。

市として、住まいのない方への相談支援にあたり、生活困窮者自立支援法に規定する「はまかせ」以外の選択肢が示せるよう、社会資源の整備を検討することが必要です。相談支援の最前線である区生活支援課において、提示できる選択肢が示せず支援が硬直化していたと言えます。施策の充実や地域ネットワークの構築に努めることが求められます。

生活支援課の使命と責務を適切に果たすためには、利用者主体や権利擁護といった社会福祉の理念を実務に落とし込んだうえで、弛まぬ努力を続け、質の高い支援を実践していかなければなりません。そのためには、OJTやOFF-JTを通じた人材育成を図ることが求められます。

(3) 組織マネジメント

「組織目標を達成するため、ガバナンスを強化すること。また、リスクマネジメントを整備すること」

生活保護の実施機関として、職階に応じた役割が果たされ、組織として確実に機能するよう、職員へのフォロー体制やサポート体制が築かれているか、また、チェック機能が働いているか、日頃からコミュニケーションを図りながら確認していくことが必要です。

相談者に寄り添った対応をするためには、職場の中で、ケースワーカーはもとより係長、課長、部長の役割についての共通認識を持つことが必要です。特に、生活保護の相談場面では、相談者の状況を的確に把握したうえで、適切な説明及び助言を行うことができないと、申請権の侵害に繋がる恐れがあります。リスクマネジメントの観点からも、ケースワーカーが孤立することなく、直属の上司はもちろんのこと、職場の中で安心して相談できる環境や体制整備が必要です。

さらには、相談記録票の点検を確実にを行うために様式の見直しなどを行い、チェック機能を強化する必要があります。あわせて、市による生活保護法施行事務指導監査等の場面を利用し、生活保護の実施機関として適正な運営が行われているか、指導する必要があります。

市ではケースワーカーの査察指導を担う生活支援系の係長は、全て社会福祉職が配置され、その多くが生活保護ケースワーカーの経験を積んでいますが、係長としての経験値や職場の状況はそれぞれ異なります。係長として査察指導機能が十分に発揮できるよう、市としての研修内容や方法を整理することが求められます。

6 提言

生活保護制度は、日本国憲法第 25 条、「生存権」の理念に基づき、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しています。本目的を実現するためには、生活保護の実施機関は、生活保護の申請を受け付けるだけという受動的な態度ではいけません。制度の趣旨を市民に広く周知することや、生活保護を必要とする方がすすんで申請を行えるよう配慮するだけでなく、生活保護が必要な方が相談窓口につながるよう積極的に取り組む責務があります。

そのうえで、生活保護の実施機関は、相談者の困りごとを受け止め、生活保護を含む制度説明を適切に行い、相談者が申請意思を的確に表明できる面接相談を心がけなければなりません。また、相談者や利用者自身が課題の解決に向けて一步を踏み出せるような相談支援活動を展開し、利用者主体の理念を実践していく使命があります。

生活保護の実施機関が、利用者主体と権利擁護とを基本とし、利用者の利益の最大化を図り、利用者が納得できるよりよい生活を送ることができるために、次のとおり提言します。

<提言①>

職員一人ひとりが、法令等を順守したうえで、市民や社会の要請に応えるため、生活支援課の使命と責務を自覚して実践すること。

この実現を視野に入れて、人材育成（提言②）及び組織マネジメント（提言③）を計画的に行うこと。

生活にお困りの方からの相談及び生活保護申請受付の適切な在り方について、市として、研修を実施する他、通知や問答集を整備するなどして、明確に指針を示すこと。あわせて、各区生活支援課の職員一人ひとりにまで、徹底して行き渡らせること。

最前線で相談支援にあたる職員が、実際の相談場面において、提示できる選択肢を広げられるよう、市として、社会資源の開発や整備とともに、関係機関・団体等との連携強化に努めること。住まいがない方からの相談に対し、生活困窮者自立支援法に規定する「はまかせ」以外の選択肢を示せるようにすること。

<提言②>

ソーシャルワークの価値としての利用者主体や権利擁護の視点を尊重し、相談や申請受付など市民にサービス提供する実際の場面で、具体化し実践できる人材育成を図ること。

生活保護の実施機関の職員は、相談者の困りごとを傾聴して受け止め、相談者の不安やステイグマの除去に努めること。そのうえで、相談者自身が申請意思の有無を的確に表明できるように、利用者主体の面接相談を実践すること。

そのために、市職員として、また、社会福祉専門職として、自立的に判断や行動ができる人材となるよう、現行の人材育成体系をさらに充実させ、より質の高い人材の育成に努めること。面接担当員研修の他、ケースワーカー向けの研修については、知識の習得にとどまらず、個々人が自らを振り返り、利用者に寄り添う実践につながるような研修を行うこと。

係長や課長については、社会福祉分野や生活保護の実施機関としての役割や機能を所内外に周知徹底するとともに、連携して支援にあたるネットワークを構築するよう努めること。

また、市として、生活支援課の管理職としての職責を果たせるよう、研修内容や方法を工夫すること。

<提言③>

ケースワーカーを含む係員、係長、課長、部長といった職階に応じて果たすべき機能が十分に発揮されるよう、管理職はリーダーシップを取ってチームを運営し、組織の責務を果たせるように努めていくこと。

生活支援課の組織目標について、毎年度作成する生活保護法施行事務実施方針等において明確にすること。常に係員、係長、課長、部長と共有化を図り、各職階の職制を明らかにし、それぞれの責務を果たすこと。特に、相談者や利用者向き合うケースワーカーが、孤立することがないように、フォロー体制やサポート体制を日頃から築いておくこと。

各区において実践できているか、市として、生活保護法施行事務指導監査等の場面で、確認を行うこと。特に、面接相談の状況を点検するとともに、有効なアドバイスや教育、管理監督を行うこと。

相談記録票について、様式の統一を図ること。確認のポイントを共有するなどして、チェック機能を有効なものとする。

市として、各区の生活支援課が十分に機能するよう、実施体制等の整備を図ること。

生活支援課の職員一人ひとりが、信頼関係に基づく風通しの良い職場づくりに努めること。

生活保護法（抜粋）

（この法律の目的）

第1条 この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

（無差別平等）

第2条 すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護（以下「保護」という。）を、無差別平等に受けることができる。

（保護の補足性）

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

2、3 （略）

（申請保護の原則）

第7条 保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基いて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる。

（基準及び程度の原則）

第8条 保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。

2 前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。

（実施機関）

第19条 都道府県知事、市長及び社会福祉法に規定する福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）を管理する町村長は、次に掲げる者に対して、この法律の定めるところにより、保護を決定し、かつ、実施しなければならない。

- 一 その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する要保護者
- 二 居住地がないか、又は明らかでない要保護者であつて、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に現在地を有するもの

2～7 (略)

(生活扶助の方法)

第 30 条 生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。ただし、これによることができないとき、これによっては保護の目的を達しがたいとき、又は被保護者が希望したときは、被保護者を救護施設、更生施設、日常生活支援住居施設若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、又は私人の家庭に養護を委託して行うことができる。

2 前項ただし書の規定は、被保護者の意に反して、入所又は養護を強制することができるものと解釈してはならない。

3 (略)

(情報提供等)

第 81 条の 3 保護の実施機関は、第 26 条の規定により保護の廃止を行うに際しては、当該保護を廃止される者が生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号）第 3 条第 1 項に規定する生活困窮者に該当する場合には、当該者に対して、同法に基づく事業又は給付金についての情報の提供、助言その他適切な措置を講ずるよう努めるものとする。

生活困窮者自立支援法（抜粋）

(情報提供等)

第 23 条 都道府県等は、第 7 条第 1 項に規定する事業及び給付金の支給並びに同条第 2 項各号に掲げる事業を行うに当たって、生活保護法第 6 条第 2 項に規定する要保護者となるおそれが高い者を把握したときは、当該者に対し、同法に基づく保護又は給付金若しくは事業についての情報の提供、助言その他適切な措置を講ずるものとする。