

生活保護業務上の職員逮捕事案に係る検証委員会

検証報告書

—市民に信頼される生活保護制度となるために—

2020（令和2）年3月26日

生活保護業務上の職員逮捕事案に係る検証委員会

目 次

はじめに	1
第1章 生活保護制度のしくみ	2
第2章 保護の動向について	3
第1 全国の保護動向	
第2 向日市の保護動向	
第3章 事案の概要	4
第4章 経緯と事実認定	5
第1 保護受給者Bの保護開始までの経緯	
第2 保護受給者Bによる不当要求行為	
1 長時間の電話対応	
2 個人的な要求対応（訪問）	
第3 地域福祉課保護援助係の業務状況	
第4 職員Aに対する他の職員の対応状況	
1 他のケースワーカー等の対応状況	
2 係長および課長の対応状況	
3 副部長および部長の対応状況	
第5 職員Aによる異動の希望	
第5章 福祉事務所の組織的運営管理の推進	12
第1 福祉事務所の実施体制	
1 福祉事務所の役割	
2 運営管理と査察指導	
3 福祉事務所の実施体制の整備	
4 向日市福祉事務所の保護の実施体制の振り返り	
5 対人援助職の専門性の確保について	
6 働きがい、やりがいのある職場づくり	
第2 生活保護制度運営の進行管理の徹底	
1 支援者を支援する支援者養成	
2 スーパービジョンの構築	
3 ケース診断会議の開催について	

4	訪問調査活動の進行管理について	
5	警察等関係機関との連携強化について	
第3	生活保護の援助関係の特性とスーパービジョン	
1	スーパービジョンの意義と目的	
2	援助関係におけるスーパービジョン	
3	実践過程への視座とスーパービジョン	
4	保護の決定とコンプライアンス	
5	対人援助サービスのスーパービジョン	
6	ケースワーカーと「感情労働」	
第6	危機管理と組織的運営管理(マネージメント)	24
第1	不当要求に対する組織的対応のあり方	
第2	不当要求に対する対応要領・法的対応	
1	不当要求か否かの判断	
2	一般的な対応要領	
3	不当要求に対する法的対応	
第3	向日市における不当要求対策	
第4	本事案について求められる対応	
第7	検証の結果	30
第1	保護の組織的運営管理の徹底と査察指導の強化	
第2	保護の実施体制の整備充実	
第3	対人援助職の専門性の確保	
第4	保護の適正実施の推進	
第5	ケース診断会議の開催	
第6	警察等関係機関との連携強化	
第7	「不当要求」に対する認識の欠如	
第8	「不当要求」に対する組織的対応	
第9	不当要求対策マニュアルの策定	
おわりに		33
参考資料		34
資料1	検証委員会委員名簿	
資料2	委員会開催状況	
資料3	関係法令・通知等(抜粋)	
資料4	生活保護業務上の職員逮捕事案に係る検証委員会設置要綱	

はじめに

－市民に信頼される生活保護制度となるために－

向日市の生活保護の適正かつ円滑な実施のためには、適正な人員配置と専門性を踏まえた保護の実施体制の整備充実が不可欠となっている。今回の事案は職員一人の逮捕事件では済まされない。本事案のおよぼす最大のリスクは、福祉サービスの利用者や家族ひいては地域における信頼を失ってしまうことである。さらに事案は、全国の福祉を担う関係職員に大きな衝撃を与え、その動機、態様などの特異性からマスメディアで取り上げられた。

また、本事案は、基礎自治体である向日市のみならず生活保護制度そのものへの信頼を根幹から揺るがしかねないものであり、全国の保護の実施機関に対する不信や偏見を助長するなど社会に与える影響は計り知れないものがある。

本事案は、真にこの生活保護制度を利用しなければならない人々の申請権を抑制させ制度利用を委縮させかねないものであり、とりわけ、現に制度の利用を余儀なくされている市民の尊厳が守られることやこれから制度を利用しなければならない方々の心情に意を配することが大切である。

向日市福祉事務所は、組織的な運営管理、危機管理の意識に欠け、ガバナンスの改革とその再認識が重要となっている。すなわち職員の個人責任のみに留まらず組織責任が厳しく問われているのであり、今後起こりうるリスクを未然に避けるための組織的な対応が急務となっている。

「生活保護業務上の職員逮捕事案に係る検証委員会」（以下「検証委員会」という。）は、事実関係をつぶさに調査し事案の実態を把握のうえ事実認定を行い、こうした手続きに万全を期したうえで事案を検証した。

調査の方法は、事案の生じた背景や要因に関する関係資料を徴収し、慎重に証拠および疎明資料を精査するとともに可能な限り関係人からの聴取を行った。聴取者は第三者の専門知識を有する委員が行い、関係人の被聴取者は同じ職場の事務職員をはじめ生活保護の事業運営にかかわる指導監督を行う立場にある職員全員を個別に招致のうえ直接聴取を行った。

市民に信頼される生活保護制度となるためには、真に保護が必要な方に必要な保護を適切に実施するという適正実施の推進が喫緊の課題となっている。

そのため検証委員会は、市民の期待に応えることのできる福祉事務所となるため事案にかかる行政上の問題および諸課題について提言するとともに、組織のリスクマネジメントを視座とした再発防止策の検討に資することを目的としてここに答申する。

第1章 生活保護制度の仕組み

健康で文化的な最低限度の生活を保障するための公的扶助制度として生活保護制度がある。日本国憲法第25条は、社会保障の理念を掲げ、国は生活に困窮するすべての国民に対して健康で文化的な最低限度の生活を保障するいわゆる生存権を保障している。その生存権を具現化する法律が生活保護法（昭和25年法律第144号）である。財源はすべて税で賄われている。生活保護法は、厚生労働省が主管する第1号法定受託事務として、地方公共団体が運営実施している。

生活保護法においては、無差別平等が掲げられており、生活困窮者の思想、信条、性別、社会的身分の優先性、差別的取り扱いをせず、また、生活困窮に陥った原因による差別も否定している。単に、生活に困窮しているかどうかという経済的状态に着目することのみで判断されるのである。1990年代以降、雇用の多様化、流動化により、非正規労働者が増加し、また、個人業務請負といった非典型的な自営業者も増加したことにより、社会保険の空洞化が顕著となっている。循環型市場経済のもとで格差はより大きくなり、失業リスクは高まり、ワーキングプアと呼ばれる低賃金労働者の裾野が広がるなか、働き方や働き方が社会問題となっている。特に若年層と女性非正規化の増加は看過できない状況にまでなっており、政策上のスキームが必要とされている。一方、高齢化による稼働所得のない年金者世帯の増加とともに、非正規化の進行は無年金者世帯や低額年金者世帯の増加に繋がる懸念され、生活保護制度への負荷は強まっている。

第2章 保護の動向について

第1 全国の保護動向

生活に困窮した人々に最低限度の生活を保障する生活保護の全国動向は、2019（平成31）年4月現在、被保護者数約208万人、約163万世帯で保護率1.65%となっており、2015（平成27）年3月をピークに減少傾向で推移している。

また、世帯の類型では、高齢化により高齢者世帯が増加傾向にある。ただし、高齢者世帯を除く母子世帯、傷病・障害者世帯、その他世帯は減少傾向にある。生活保護世帯の約55%は高齢者世帯であり、その約90%は単身世帯となっている。

この間の生活保護受給者の増加に伴って生活保護費も一貫して増加し続けており、2017（平成29）年度実績では、3兆6,611億円（国3/4と地方1/4の負担を合わせた額）で、そのうち約半分は医療扶助費が占めている。

第2 向日市の保護動向

向日市の人口は2019（平成31）年4月現在56,357人で、被保護者数638人、466世帯、保護率1.13%となっている。近年、高齢化社会に伴う高齢者世帯等の伸びが顕著で増加基調で推移している。

全国の動向とは異なり、向日市においては図1のとおり現在も引き続き、被保護者数および世帯数はいずれも増加傾向にある。

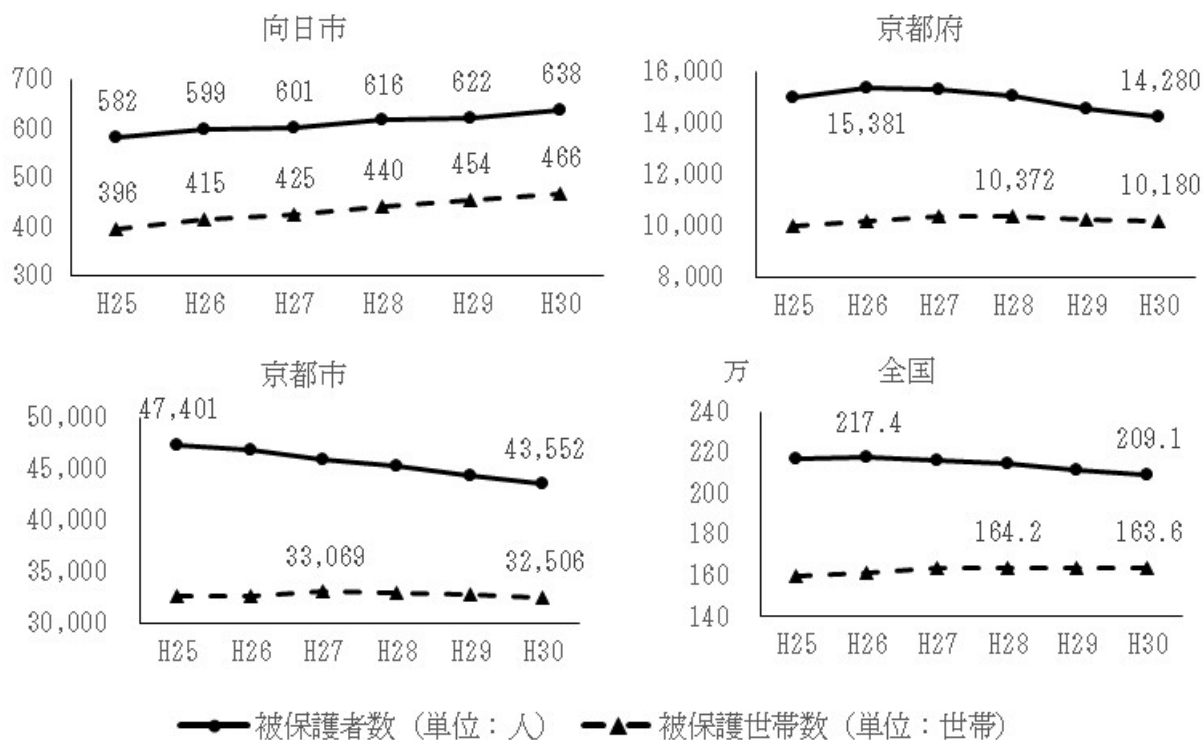


図1 向日市の保護動向（各年度末現在）

第3章 事案の概要

向日市市民サービス部地域福祉課保護援助係に所属し、生活保護のケースワーカーであった職員Aは、2019（令和元）年6月12日、自分の担当する保護受給者Bとともに、保護受給者Bと同居していた女性の遺体を隠匿し、遺棄したことを理由に逮捕され、その後、起訴された。

保護受給者Bが生活保護を申請してから事件発生に至るまでの概要は表1のとおりであるが、詳しくは第4章以降で検証する。

表1 事案の主な経緯

時 期	概 要
2018(平成30)年1月	保護受給者Bの生活保護を開始し、担当ケースワーカーが職員Aとなる
7月	査察指導員（保護援助係長）人事異動
11月	保護受給者Bから職員Aに対し長時間の電話が始まる
12月	勤務時間外にも保護受給者Bからの長時間の電話が始まる 職員Aが係長Cに警察への相談を提案する
2019(平成31)年1月	職員Aが「自己申告書」を人事課へ提出
2月	定期家庭訪問を職員A単独で実施
3月	定期家庭訪問を職員A単独で実施
2019(令和元)年5月上旬	保護受給者Bが女性と同居を開始
5月下旬	職員Aと係長Cで定期家庭訪問を実施
6月12日	保護受給者Bと職員Aが死体遺棄罪の疑いで逮捕

第4章 経緯と事実認定

第1 保護受給者Bの保護開始までの経緯

職員Aは、2015（平成27）年7月の人事異動で地域福祉課保護援助係の配属となり、現業員（以下、「ケースワーカー」という。）として生活保護業務に従事してきた。

向日市においては、ケースワーカーとして専門職（福祉職）の採用はしておらず、職員Aが所属する保護援助係のケースワーカーは、職員Aを含め、いずれも事務職の職員であった。

保護援助係においては、ケースワーカー5名体制で生活保護世帯への対応を進めていたが、2019（平成31）年1月においては、生活保護世帯数に対するケースワーカー数が不足していたため、査察指導員である係長C自らもケースワーカーを担い、個々のケースワーカーが担当する世帯数はおおむね110世帯におよぶなど、社会福祉法第16条に規定する標準数を大幅に上回る状況が続いていた。

2017（平成29）年4月以降の保護援助係の在籍者の推移は表2のとおりであり、ケースワーカーが5名を下回る時期があるほか、比較的年齢および経験年数の少ないケースワーカーによって生活保護世帯の対応が行われていた。

表2 保護援助係の在籍者の推移

	H29.4	H29.8	H30.4	H30.7	H31.1	H31.4	R元.6
【参考】保護受給者Bの保護受給期間			●H30.1.5 保護開始				R元.6.12逮捕●
市民サービス部長							
市民サービス部副部長							
地域福祉課長							
査察指導員							
係長C							
係長E	(H28.4～)						
ケースワーカー							
職員A(20歳代後半)	(H27.7～)						
(50歳代後半)	(H28.4～)	(異動)					
(40歳代後半)				(異動)			
(30歳代前半)							
(30歳代前半)	(H26.4～)						
(30歳代前半)							
(30歳代前半)	(H27.7～)			(異動)			
(30歳代前半)	(H28.4～)			(病休)			
(30歳代前半)					(異動)		
(20歳代後半)							
※年齢は令和元年6月当時のもの							
	H29.4	H29.8	H30.4	H30.7	H31.1	H31.4	R元.6
実働ケースワーカー数	5	5	5	5	4	5	5
被保護世帯数	440	445	454	459	464	466	477
ケースワーカー1人あたり世帯数	88.0	89.0	90.8	91.8	116.0	93.2	95.4

このような状況の中、2018（平成 30）年 1 月 5 日、保護受給者 B が生活保護開始の申請をし、保護受給者 B が居住する地区を担当する職員 A が保護受給者 B を担当することとなった。

第 2 保護受給者 B による不当要求行為

1 長時間の電話対応

保護受給者 B は、生活保護が開始された当初の時期においては、自らの犯罪歴や自らがかつて暴力団に所属していた旨の話をするとはあっても、職員 A に対する粗暴な言動や長時間にわたる電話はなかった。

しかし、2018（平成 30）年 11 月以降、保護受給者 B は職員 A に対し、毎日電話をかけてくるようになり、電話の時間も 1 回あたり 3 時間から 4 時間におよぶような状態が続くようになった。電話において、保護受給者 B は職員 A に対し、生活保護法上、市が支給することのできない費用の支給を求めたり、眼鏡を何本も作るよう指示をしたり、スマートフォン・アプリの使用方法を詰問したりといったことを繰り返しており、このような電話は、本事案が発生するまでの間、連日続くことになった。

職員 A は、保護受給者 B からの無理な要求に対し、「できないことはできない」と回答するなど適切に対応していたが、自らの要求を拒否された保護受給者 B は、職員 A の回答内容や回答の仕方に激高し、何度も謝罪を求めることが度々あり、電話越しに怒鳴りつけることも珍しくなかった。連日の電話において、保護受給者 B が職員 A を罵倒することも頻繁にあり、職員 A としては、できるだけ保護受給者 B を怒らせないように、保護受給者 B の感情を刺激しないように対応するようになっていった。

それでも保護受給者 B は、職員 A の対応等を強い口調で非難し続け、職員 A に対し個人的な金銭の支払要求をも繰り返し、その上で上司への相談を厳しく禁止した。このような状況が続く中で、保護受給者 B が職員 A を精神的に支配する構図が出来上がっていった。

2 個人的な要求対応（訪問）

職員 A が保護受給者 B による長時間の電話対応に疲弊する中、保護受給者 B は職員 A に対し、市の業務である定期の家庭訪問とは別に、個人的に自宅を訪問することを求めるようになった。職員 A は、市職員の立場において、保護受給者 B の個人的な訪問要求に応じる必要がないことは理解していたが、保護受給者 B の要求を拒否した場合、再び激高され、長時間の罵倒に晒されることは間違いなく、しかも、自分が他部署に異動になるまでは保護受給者 B の担当が変わる見込みもなかった。このことから、職員 A は、本来応じる必要のない保護受給者 B の個人的な要求にも応じざるを得ない状況に追い込まれた。その結果、職員 A は、週 1 回程度の割合で、市の業務とは関係なく保護受給者 B 宅を訪問することとなった。

職員Aは、係長Cに対しては、保護受給者Bにスマートフォンの使用方法を教えるために自宅を1人で訪問したことがあったことは報告していたが、継続的に週1回程度の割合で自宅訪問をさせられていることについては、係長Cや課長（当時）に報告することができていなかった。これは、係長Cや課長自身が保護受給者Bに対する対応方針を明確に示しておらず、仮に係長Cや課長に対し現状の保護受給者Bとの関係性を報告したとしても、現状が打開されることはないと言われ、職員Aが考えたためであった。

職員Aは、このような個人的な訪問要求に応じる中で、個人の携帯電話番号を伝えざるを得なくなり、金銭の支払要求や職員Aの自動車の貸し出しにも応じる状況になるなど、保護受給者Bとの間において、市の業務を離れた主従の関係が形成されていった。

第3 地域福祉課保護援助係の業務状況

保護援助係では5名のケースワーカーで生活保護世帯の対応を行っていたが、生活保護行政の経験のあるケースワーカーが少ない一方、対応すべき生活保護世帯数が多いため、ケースワーカー1人当たりの業務量が過大な状態となっていた。係長Cは過去にケースワーカーの経験のある者であったが、課長にはケースワーカーの経験がなく、また、その頃、後述する他の対応困難案件に時間を取られていたこともあり、保護援助係では、ケース記録や保護費の支給の決裁が遅滞することが常態化していた。

2018（平成30）年2月頃以降、地域福祉課や人事課等の職員の対応に対し、執拗な苦情・クレームを述べる保護受給者（保護受給者B以外の者。以下、当該保護受給者を「保護受給者D」という。）があり、保護受給者Dは、課長や係長Cを名指ししてメール等で多数回にわたりその対応を批判し、メール等に対する回答を執拗に求めるなどしていたため、課長や係長Cは保護受給者Dへの対応に相当の時間を取られていた。

保護受給者Dによる苦情・クレームは、職員が作成した文書に形式的な誤りがあったことを捉えて、誤りの理由や原因を報告するよう執拗に求めた上に、職員が理由や原因を報告すると、その報告が不適切である、改めて報告をやり直すべきであるとして、再び、市に対する多数の要求行為を繰り返すというものであった。苦情・クレームの大半はメールによるものであったが、電話や面談による苦情申立ても多数あり、職員が深夜にもおよぶ長時間の面談に応じざるを得ないこともあった。保護受給者Dから苦情申立てがある度に、課長や係長Cがその対応に追われることになり、本来の業務に十分な時間をとれないことも度々であった。保護受給者Dの苦情・クレームは、市の他の部署に対しても行われたため、他の部署に対する苦情・クレームがある度、保護受給者Dを担当する地域福祉課としては、他の部署に対してなされた苦情・クレームへの対応もせざるを得ない状況であった。

保護受給者Dの苦情・クレームは、2018（平成30）年2月頃から2019（令和元）

年6月頃にかけて連日行われており、1日に多数の苦情申立てがあることも珍しくなかった。そのため、保護受給者Bの職員Aに対する長時間の電話等の不当要求が始まった時期（2018（平成30）年11月頃）以降において、地域福祉課は、保護受給者Dと保護受給者Bという2件の対応困難案件を抱えていたことになる。

第4 職員Aに対する他の職員の対応状況

1 他のケースワーカー等の対応状況

保護援助係のケースワーカーは、同じフロア（4階）に机を並べて業務をしており、互いに電話の声が聞き取れる状況で業務を行っていたため、2018（平成30）年11月以降、職員Aが保護受給者Bの長時間の電話に付き合わされており、電話越しに大声で怒鳴られることもあるということは、地域福祉課の同じフロアにいる職員には広く知れ渡っていた。特に、保護受給者Bの声は大きいため、電話越しの保護受給者Bの声が他の職員に聞こえることもあった。

保護受給者Bが地域福祉課に電話をした際、受電した職員が女性であった場合には、保護受給者Bは受電した女性に対し、業務とは関係のない個人的な質問をしたり、卑猥な発言をするなどし、ここでも長時間の電話をしていた。そのようなこともあり、保護援助係と同じフロアにいる地域福祉課の職員で保護受給者Bを知らない者はおらず、保護受給者Bからは毎日職員A宛てに電話があり、職員Aが保護受給者Bに長時間の電話対応を余儀なくされているということも、地域福祉課の職員にとっては周知のことであった。

職員Aが保護受給者Bとの3時間から4時間にもおよぶ長電話を終えた後、周囲の他の職員が職員Aを気遣って、「大丈夫か」「どんな話だった」と声を掛けることはあった。また、係長Cが職員Aに代わって保護受給者Bと電話をすることもあったが、そのような声掛け程度では職員Aの精神的・心理的負担が解消されることはなく、保護受給者Bとの主従の関係が解消されることもなかった。係長Cからは職員Aに対し、保護受給者Bの担当を替える旨の提案もあったが、職員Aからすれば、担当替えを保護受給者Bが了解するとは思えず、また、担当を替えると他の同僚に迷惑が掛かることは明らかであったこともあり、担当替えが実現されることはなかった。

職員Aは、保護受給者Bとの長時間の電話対応により精神的にも心理的にも相当に疲弊した状況にあったが、外見上、職員Aが淡々と業務をこなすように見えたこともあってか、職員Aの保護受給者Bに対する対応を「うまくやっている」「適切に対応してくれていた」「とくに問題があるとは思わなかった」と感じていた職員も多かった。

他方、保護受給者Bの要求が明らかに異常であり、保護受給者Bの行為は不当要求に該当するとして、課長に相談をした職員もいた。また、職員Aと保護受給者Bの距離が近すぎると感じた職員が職員Aに対し、「連日の対応でしんどくないか」「大丈夫か」と声掛けをしたこともあった。しかし、いずれの職員からの声掛

けに対しても、職員Aは「大丈夫です」との回答をしていたことから、声掛けをした職員もそれ以上、職員Aと保護受給者Bの関係に深入りすることはなかった。

職員Aと保護受給者Bの関係を明らかに「異常」であると感じていた職員の多くは非常勤職員であった。これら職員は、職員Aに対し課として何らかのサポートをすべきであると感じていたが、非常勤職員という立場上、管理監督職員に対し、具体的な対応を求めるよう進言することまではできなかった。

2 係長および課長の対応状況

査察指導員である係長Cは、職員Aの業務を指導する立場の者として、職員Aが長時間の電話を終えた後には、その内容を聞いて状況の確認を行うなどしていたものの福祉事務所として、保護受給者Bに対する生活保護法に基づく保護の適正実施上の必要な指導指示等の措置を講じることの指導をしていなかった。また、係長Cは、自らも福祉事務所の指導方針を樹立する組織的対応をとらなかった。

保護受給者Bの要求がエスカレートし、電話でも罵声を浴びせられる状況となった際、係長Cと職員Aは本事案について警察に相談に行く旨の話をしたが、警察に相談した場合、かえって保護受給者Bの要求が激化し手が付けられなくなる恐れもあったことから、結果として、警察相談はされないままとなった。しかし、この時点においても、係長Cは、職員Aが保護受給者Bの個人的要求に応じざるを得ない状況に陥っており、もはや職員Aには正常な対応が困難となっている状況であることについては気が付いておらず、本事案が発生するまで、保護受給者Bが職員Aを精神的に支配する関係にあったことにも気が付いていなかった。

2019（平成31）年1月頃から同年3月末までの間、ケースワーカーのうち1名が体調不良により地域福祉課内で異動を行ったことにより、ケースワーカーが4名となった時期があった。この時期には、係長Cまでもが世帯の担当をせざるを得ない状況となり、加えて、係長Cにとっては保護受給者Dへの対応にも相当の時間を取られていた状況であったこともあり、係長Cには、職員Aの保護受給者Bへの対応には必ずしも十分な時間を割いて一緒に対応する余裕はない状態であった。

課長は、ケースワーカーとしての職務経験がないこともあってか、職員Aが長時間にわたる電話対応をしていることを特段に異常な状況であるとは認識していなかった。課長は、職員Aと同じフロアで業務をしているため、職員Aの長時間にわたる電話の状況は十分に把握していたが、係長Cや他の周囲の職員が適切に職員Aをフォローしているだろうと判断し、職員Aが保護受給者Bの案件を一人で抱え込む状況になっているとは考えていなかった。

そのため、課長は、保護受給者Bの対応ではなく、保護受給者Dへの対応を優先し、職員Aの保護受給者Bへの対応に関しては十分な組織的配慮がなされず、保護受給者Bの案件に対しては、課長から具体的な指示や対応方針が示されることはなかった。

その後、課長は、保護受給者Dの対応方法につき人事課に相談したが、その際にも保護受給者Bの対応に関しては、人事課を含む他部署に相談をすることはなかった。

3 副部長および部長の対応状況

副部長は、庁舎3階で執務をしており、職員Aらが所属する保護援助系のフロアとは異なっていたため、職員Aが長時間の電話対応を余儀なくされている状況については把握していなかった。

部長は、福祉事務所長を兼務する者として、生活保護行政全般を所管する責任者であるが、部長も主に庁舎3階で執務をし、保護援助系のフロアとは異なっていたことから、職員Aの具体的な業務の状況や保護受給者Bとの関係性までの把握はできていなかった。

保護受給者Bのケース記録は、保護開始当時の2018（平成30）年1月には部長にまで回付されていたが、その後は課長までの回付となっていた。その後に部長および副部長がケース記録を確認したのは本事案後のことであった。

部長および副部長は、保護受給者Dのクレームおよび苦情内容、職員の対応状況に関しては、個別に把握し組織としての対応を進めていたが、保護受給者Bに関しては、そもそも事案の詳細を把握しておらず、対応困難案件であるとの認識がなかった。そのため、保護受給者Bの案件については、一担当者にすべての対応が委ねられる結果となった。

第5 職員Aによる異動の希望

職員Aは、2015（平成27）年7月に地域福祉課の配属となり、以後ケースワーカーとして勤務してきたが、ケースワーカーとしての勤務後3年を迎えるにあたり、異動希望を出していた。しかし、2018（平成30）年7月の異動時期には職員Aが他部署に異動することはなかった。

2019（平成31）年1月、職員Aは、人事課に提出する「自己申告書」において、現在の職務における「仕事の量」は「多い」、「仕事の難易度」は「非常に難しい」、「異動希望」については、「現在の職場を離れたい」と記載し、その理由の一つとして、「健康上の理由」をあげた。また、「現在の職場を離れたい」としたもう一つの理由として、「その他健康や職場に関する意見等があれば記入してください」という自由記載欄に、保護受給者Bの過度な不当要求対応を念頭に、個人的関係を強要しようとするケースがあること、業務に支障が出てストレスを感じ、深夜2時から4時頃に覚醒して寝付けない状態になることが頻繁にあること、心療内科の受診を検討したが、就労できない旨の診断により仕事を休むと他のメンバーに多大な迷惑をかけてしまうこと、部署の環境自体も休職者が2名あり十分な人員体制ではなく、しっかりした人員体制を敷くことが最優先であることを記載した。

また、健康状態の欄には、「不健康」とし、「診断は受けていないが不眠が続くこ

とが多々ある」と記載した。

職員Aが自己申告書を提出したのは保護受給者Bの過度な不当要求が続く時期であり、職員Aとしては、保護受給者Bから個人的な対応を強要されるに至り、その対処に苦慮し、精神的にも心理的にも疲弊している状況の中で、人事課に対し、現在の窮境を伝えるべく自己申告書を提出した。しかし、その後において、人事課からの回答や応答はなく、職員Aが提出した自己申告書を踏まえ何らかの対応がされることはなかった。

職員Aは、課内では、ケースワーカーの経験年数が長い立場となっており、新たに配属されたケースワーカーはいずれも経験年数の浅い者であったため、他のケースワーカーに対し、自らが保護受給者Bの対応に苦慮し、業務とは無関係の個人的な対応まで強要されているといったことを具体的に相談することができなかった。職員Aとしては、係長Cや課長に相談することはあり得たが、その頃、係長Cも課長も保護受給者Dの対応に忙殺されている様子であり、また、仮に係長Cや課長に相談をしても具体的な解決が示されるとも思われなかったことから、職員Aは係長Cや課長に対し、保護受給者Bへの対応についての具体的な相談を持ち掛けることもできなかった。

職員Aが人事課に提出した自己申告書は、人事課が毎年1月に副課長級以下の一般事務職・技術職等の職員を対象に提出を求めるものであり、市独自の制度として創設されたものである。この自己申告書制度は、人事課が職員の適性或職務能力を活かすために異動の希望等を聴取することを目的とした制度として運用されていた。自己申告書の末尾に設けられた自由記載欄（「その他健康や職場に関する意見等があれば記入してください」）には、自己申告書を提出する職員のうち約半数の者が何らかの記載をしていたようであり、職員Aのように詳細な記載をする者も珍しくなかった。

人事課に提出された自己申告書は、人事課長が内容確認した上で、担当職員が集計し総務部長に報告されていたが、総務部長は集計結果は確認するが、個々の自己申告書に記載された内容までは確認しないため、職員Aの自由記載欄の記載が人事課において個別に検討され、これについての対応が協議されることはなかった。

第5章 福祉事務所の組織的運営管理の推進

第1 福祉事務所の実施体制

1 福祉事務所の役割

福祉事務所は、福祉行政の第一線の中核的現業機関として全国に設置されている。福祉サービスの増大と多様化で制度を利用する市民からは、福祉事務所の果たす機能とその役割に大きな期待が寄せられている。

福祉事務所は、生活保護関係業務や生活困窮者自立支援業務のほか、福祉各法に基づく事務や市民に対するさまざまな相談援助業務を行っている。福祉現場の最前線で要保護者¹の抱える多様なニーズに適切に対応し支援するため、単に福祉六法のみならず、各種施策、社会資源の活用を含む、きめ細かい現業活動が要請される。こうした現業活動を展開するのは、「社会福祉主事」資格を有するケースワーカーである。

福祉事務所の特徴は、①迅速性(スピード)、②直接性(アウトリーチ)、③専門性・技術性がある。これらはいずれも福祉事務所の重要な機能であり、市民サービスを展開するうえで必要不可欠なものである。これらの機能を担保するのが保護の実施体制であることは言うまでもない。

2 運営管理と査察指導

福祉事務所の運営管理を担うのは、単に査察指導員のみではない。一般的な自治体組織の所長、次長(副部長)、課長、課長代理(副課長)、係長のライン職をはじめ、理事、参事、参与、主幹、査察指導員などスタッフ職もそれぞれの職階に応じた専任事項と査察指導の役割と責任がある。福祉事務所長、次長(副部長)は、福祉事務所全体の管理運営を掌理し査察指導を担う管理者であることは当然であるが、課長職も同様に査察指導の役割と責任があるとされている。

向日市福祉事務所においては、ライン職である市民サービス部長が福祉事務所長を兼務しており、同部長は7課にもおよぶ広範な保健福祉領域を掌理する立場にある。市民サービス部副部長についても職責上は同部の部長を補佐する立場にあるとともに同部高齢介護課長(当時)を兼務する実態にある。

また、生活保護業務を所管する同部地域福祉課長は、ケースワーカー経験や査察指導員の経験がなく保護援助係以外の係も掌理する。こうした状況から本来、福祉事務所長が行うべき重要な決定や組織的判断も実質上は課長に委ねられ業務の停滞や不適正処理の一因となっている。つまり課長がよく制度運営を承知していないため査察指導員に頼らざるを得ず、初級管理職である査察指導員(係長)に多くの重要な決定実施や判断が委ねられ負荷が集中する実態にあることが明らか

¹ 生活保護法で、現に保護を受けている、受けていないにかかわらず生活保護を必要とする状態にある人をいう。

になった。

向日市の行政改革による組織のスリム化は、生活保護業務の運営管理と査察指導体制に大きな影響を与えていることが指摘される。組織上の機能不全は、それぞれの職階の業務上の役割等が手薄となり、業務の停滞のみならず不適正処理、新たな不祥事が起きやすい負の連鎖となるリスクが示唆される。

3 福祉事務所の実施体制の整備

保護の実施機関である福祉事務所の実施体制は、福祉事務所が制度創設された1950（昭和 25）年当初より生活保護制度および福祉五法の現業活動を担う支援者に対して支援することなど指導監督の機能を有する画期的な組織として構成された。

福祉事務所には、社会福祉法第 15 条に定める所長のほか、査察指導員、ケースワーカー、事務職員が配置されることが規定されている。このほか、福祉六法に定める事務²を司る老人福祉指導主事や障害者福祉司、知的障害者福祉司、母子自立支援員、家庭相談員などが配置されることとなっている。福祉事務所のケースワーカーは、福祉現場の最前線で要保護世帯の抱える多様なニーズに適切に対応し、支援するため単に福祉六法のみならず、各種施策、社会資源の活用を含む、きめ細かい現業活動が要請される。

福祉事務所の実施体制は、個々人の社会福祉主事たるケースワーカーの業務の経験や工夫と努力に待つことは当然であるが、公平性やクオリティの確保といった観点から、システムとして査察指導体制の確立とともに、査察指導の強化が極めて重要となる。

向日市福祉事務所の査察指導員は、必ずしも十分に専門性や経験があるとは言えないケースワーカーを育成し指導する立場にあり、生活保護業務のキーパーソンである。保護の適正かつ円滑な実施は、まさに査察指導員による指導監督のあり方如何にあるといっても過言ではない。これらのことを踏まえた保護の実施体制の整備を早急に推進しなければならない。

4 向日市福祉事務所の保護の実施体制の振り返り

保護の実施体制としてのケースワーカーの配置については、社会福祉法第 15 条第 1 項第 2 号に規定するケースワーカーの配置すべき標準数として規定されている。同法第 16 条第 1 項第 2 号は市部において 80 世帯に対して 1 人のケースワーカーの配置を規定している。しかしながら、向日市福祉事務所の生活保護業務のケースワーカーの実施体制は、配置すべきケースワーカーの標準数 6 名に対して 1 名が不足している。

2019（平成 31）年 1 月から 3 月までの間は、生活保護世帯数 460 世帯を超えて

² 福祉事務所を設置していない町村を管轄する都道府県福祉事務所は、福祉三法(生活保護法、児童福祉法、母子および寡婦福祉法)に定める事務を司る。

いる中で、病気休暇等でケースワーカーは4名となり、査察指導員までも世帯を担当していた。しかし、結果的にはケースワーカー1人当たりの担当世帯数は既に100世帯以上となり、なかには110世帯を担当している実態が見受けられた。本事案の発覚した2019（令和元）年6月現在は、生活保護世帯数477世帯に対してケースワーカーは5名となっており、現業経験の少ないケースワーカーを含めて全員が、ほぼ90世帯を超える生活保護世帯を担当しており、明らかに保護の実施体制の弱体化が確認された。

職員Aの担当世帯数も一時的には110世帯を超えケースワーカーの中で一番多く担当していた。また、2019（平成31）年4月末現在の京都府下の自治体のケースワーカー1人当たりの担当世帯数は78世帯であるが、向日市の場合は95世帯と突出しており、本来配置すべき標準数からの大きな逸脱が確認された。

さらにケースワーカーの配置に関しての年次の推移をみたところ、2016（平成28）年の生活保護世帯数425世帯に対してケースワーカーは5名となっているが、2017（平成29）年の生活保護世帯数440世帯、2018（平成30）年の生活保護世帯数454世帯、2019（令和元）年6月現在の生活保護世帯数477世帯と生活保護世帯は増高しているにもかかわらず、ケースワーカーは5名のままで体制が未整備のまま放置され、ケースワーカーの過重な業務となっていることが明らかになった。

このような保護の実施体制の弱体化が顕著となった結果、保護の適正実施の基本となる訪問調査活動や保護の要否にかかわるケース審査、とりわけ支援を要する市民への自立支援が適時適切に行われていないことなど多くの問題や課題を抱える不適正な実態が浮かび上がった。こうした保護の実施体制の不備により、既述の本来の福祉事務所の役割が果たされず機能不全に陥っていたことが指摘される。

保護の実施体制は、業務の性質から福祉事務所の職員間の人間関係や組織の仕組みから、ケースワーカーが抱える問題を克服するために同じ仲間や上司の助けが必要になってくる。しかしながら、向日市福祉事務所の実態は、ストレス等で体調を崩し精神疾患により休職を余儀なくされたケースワーカーの業務を残された他のケースワーカーが振り分けて担当することとなり、仲間や上司の支援は得られる状況ではなかった。

こうした逼迫した状況から、査察指導員自らも地区担当のケースワーカーを担って応援せざるを得なくなり、査察指導員の本来業務の一つであるケース審査が手薄となっていたことなど、厳しい未整備な実施体制の常態化が認められ、現場からの悲鳴のような声が上がっていた。このような保護の実施体制の不備により、負のスパイラルとなり仲間や上司との関係、組織の仕組みなどからの支援も期待されない中、ケースワーカーを孤立させますます窮地に追い込んでしまった。

5 対人援助職の専門性の確保について

ケースワーカーおよび査察指導員には基本的な専門性が要求される。その専門性を確保するためには表3のような研修や現任訓練等が考えられ人事ローテーションで配属される職員に対する能力開発が喫緊の課題となっている。

表3 コース別の能力開発プログラムの例

	階 層 別	構 成 内 容
1	【初任者コース】 専門職として基礎的な能力を担保—初心者が福祉職員として成長するためのコース	1 福祉関係職員の能力開発の必要性を理解する 2 求められる能力水準を理解する 3 自己の成長目標を設定する 4 能力開発の方法と機会を理解する 5 自己啓発・相互啓発に取り組む
2	【中堅職員コース】 中堅職員としての能力開発と後輩職員の指導	1 中堅職員に求められる能力を理解する 2 自己の課題と成長目標を設定する 3 能力開発の方法と機会を理解する 4 OJTによる後輩職員の指導に取り組む 5 自己啓発・相互啓発の効果的な進め方
3	【チームリーダーコース】 チームリーダーとしての自己成長と職場研修の推進	1 チームリーダーに求められる能力を理解する 2 自己能力の評価と成長目標を設定する 3 人材育成の意義と内容を理解する
4	【スーパービジョンコース】 中核的専門職のスーパーバイザーとして、スーパーバイザーを教育および業務運営や事業推進を管理し、支持援助することのできる人材を養成する。	1 スーパーバイザーに求められる能力を理解する 2 スーパービジョンの機能を理解する (1) 教育的機能 (2) 管理的機能 (3) 支持(援助)的機能 3 保健福祉にかかわる職業(援助活動)専門職として自己覚知する
5	【管理者コース】 人材育成環境の整備と推進組織のリスクマネジメント	1 人材育成における管理者としての役割を理解する 2 法人および組織が求める職員像を明確にする 3 人材育成の環境整備をする 4 人事考課制度と定期面接を効果的に活用する 5 管理者としての成長と自己革新を図る
	【各コースの共通的事項】 支援者に求められる適性	1 人間性への理解と洞察、多様性理解の能力の応用的活用 2 豊かな人権感覚 3 労働や福祉に関する専門知識・技能 4 専門的な「資格」 5 コミュニケーション能力

一方、その前提として一定の知識や能力等が備わっていることは当然であるが、向日市福祉事務所においては、社会福祉士や精神保健福祉士などの専門性のある有資格者が配置されていないため福祉の専門性が必ずしも担保されていない。スペシャリストの職員ではあるが基礎資格レベルの社会福祉主事の有資格者の任用配置にとどまっている。また、職務を習熟する頃には人事異動の対象となり専門性や相談支援力が蓄積されず伝承が困難となっており、相談援助力の弱体化が指摘される。

資格はその証明であり、専門職といわれる職種には資格要件が定められている。

その専門性を担保するため社会福祉士の業務独占の方向性を視野に実施体制の充実を図ることが重要とされる。特に査察指導員には、より高い専門性の担保が要請されることから、ケースワーカーの一定期間の実務経験を有し、いわゆる「3科目主事」³以外の実践力のある有資格者に限定する必要があるだろう。

向日市福祉事務所の場合、社会福祉法第15条第6項で「第1項第1号および第2号の所員は、社会福祉主事でなければならない。」と規定されている社会福祉主事は、2019（令和元）年6月現在、ケースワーカー5名のうち資格保有者は4名で1名が無資格となっており、資格者配置率は80%である。

保護の実施体制の整備充実のためには、職員の資質向上に対する不断の努力が大切であるが、社会福祉主事の有資格者の配置にとどまらず、現業業務の専門性・技術性が確保されるよう、より専門性の高い社会福祉士等の国家資格を有する職員の配置が望まれる。なお、保護の増高によりケースワーカーの配置についての確に対応できるよう常日頃から人事所管部局へ情報提供が大切である。適切な人員配置要求のために、向日市の保護動向を説明するなど計画的な保護の実施体制の整備が図られるよう万全を期す必要がある。

6 働きがい、やりがいのある職場づくり

働きがいの一つとしてケースワーカーの処遇の改善がある。厚生労働省は、ケースワーカーの困難な業務内容等について「特殊勤務手当」の措置を講じている。福祉事務所のケースワーカーの特殊勤務手当については、地方交付税の措置がある。福祉事務所のケースワーカーは、「感情労働」⁴といった慢性的に厳しいストレスにさらされる業務内容であることは組織内の職員間でもよく知られており、異動等で配属されたくないワースト1の職場とされている。向日市福祉事務所からは「現場は疲弊しきっており、精神疾患による休職者も出ている」と処遇改善の声も確認されている。記述した第1の「5対人援助職の専門性の確保について」の対人援助職である福祉専門職の配置の検討とともに、直接市民への支援を行うケースワーカーの達成感や、やりがいのある職場づくりのための一助となる「特殊勤務手当」の充実を検討すべきである。

第2 生活保護制度運営の進行管理の徹底

1 支援者を支援する支援者養成

福祉職をはじめとする保育士、看護師、教師、臨床心理士など対人援助職の職業病ともいわれる「燃え尽き(バーンアウト)」やストレスによる「精神的不健康」を防ぐためには、個人、組織の専門性を高めることが重要である。

³ 大学等において厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目のうち、3科目を履修済みであれば社会福祉主事の任用資格が認められる。そのことをいわゆる「3科目主事」という。

⁴ 生活保護のケースワーカーは、制度利用者のために自分の感情をコントロールしなければならない厳しい仕事で、これを感情労働という。

高度な感情コントロールを強いられる感情労働者は、支援者支援とともに専門性の向上によって精神的疲労や対人ストレスの軽減をめざす取組みが大切であるといわれている。ケースワーカー等の支援人材を養成する方法として、ソーシャルワーク、ケアマネジメントなど支援者を支援する支援者養成が喫緊の課題となっている。

2 スーパービジョンの構築

福祉サービスを提供する福祉事務所においては、利用者の支援を行う支援人材にスーパービジョンが必要だとの認識がされるようになってきた。

スーパーバイザーは、アドバイスを受けるスーパーバイジーとの関係性の中で支援する支援者のための支援人材の確保が要請されている。

また、スーパーバイジーは、福祉現場の第一線の「ケースワーカー」である。ケースワーカーは、社会福祉法第15条第1項第2号の規定により福祉事務所に配置される「現業を行う所員」で、「現業員」と呼ばれているが、一般的にはケースワーカーまたは地区担当員と呼ばれている。

また、「指導監督を行う所員」、「現業を行う所員」はともに「社会福祉主事」でなければならないことから、生活保護制度の運用上の役割とその実践について理解する必要がある。

福祉事務所においては、制度創設以来、支援者支援を行うことを目的とした査察指導体制が組織上確立されている。まさにこの査察指導員による査察指導体制こそがスーパービジョンである。しかし残念ながら一部の福祉事務所ではこのスーパービジョンが機能不全に陥っている。査察指導員であるスーパーバイザーは、日常的に業務として支持的、教育的、運営・管理的、評価的に関わらなければならない。とりわけスーパーバイジーに対する支持的機能は燃え尽き防止やストレスに対する調整機能としてその大切さが認識されている。こうした福祉事務所の支援者を支援する支援者養成により福祉サービスの質の高さが担保されることとなるが簡単なことではない。

3 ケース診断会議の開催について

ケース診断会議は、「事例検討会議」といわれるものではなく、保護の決定実施に関する重要事項や方針を組織の意思決定として明らかにするものである。そのため適宜、個別ケースのアセスメントを行ったうえで「ケース診断会議」を開催しなければならない。

生活保護世帯の援助方針等を明確にし、特に、今般のような事案の指導困難ケースについては、その後のケース援助に重大な影響を及ぼすことになるため、自立阻害要因を的確に把握し、ケース診断会議における検討を行う等により組織として当該保護受給者の状況に応じた必要な援助方針の樹立の徹底が要請されている。

向日市福祉事務所においては、対応困難ケースの処遇等を組織で決定するケース診断会議が開催されていないことが明らかになった。したがって、必置とされるケース診断会議の設置の趣旨、目的に照らし、早急に「ケース診断会議設置要綱」を定め、その積極的な運用を図らなければならない。

4 訪問調査活動の進行管理について

生活保護の相談援助活動は、「訪問調査」「書類調査」を実施しながら、制度利用者の生活、資産、健康などの状況を把握し、保護の要否、程度および方法を決定し、支援のための訪問計画の策定に必須なものである。また、福祉事務所の特徴とされている直接性(アウトリーチ)は、訪問調査活動において実践されている基本的な機能である。

訪問調査は、利用者である要保護者の居宅、入院先の医療機関や入所施設のほか関係機関(民生・児童委員、社会保険事務所、ハローワーク、保健所、指定介護機関、学校など)や扶養義務者などにおいて行われており、生活保護が申請されたときに行う新規訪問や、継続ケースに対して定期的に行うもの、臨時的に行うものがある。世帯の状況に応じた支援を実施するため定期的、計画的に行われ、支援に必要な訪問頻度を確保するために訪問格付け⁵が行われている。

こうした訪問調査活動により把握された内容は、速やかにケース記録で報告され決裁処理されるものである。

向日市福祉事務所においては、既述した第1の「2 運営管理と査察指導」のとおり、保護費支給の根拠とされるケース記録の決裁の大幅な遅滞や、記録そのものが記載されていないという事態が慢性的に生じ看過できないものである。

ケース記録は、当然ながら公文書と位置付けられるものであり、支援のための基礎資料として重要な役割を担っている。ケース記録といわれるものは、ケースファイルで一体的に編綴されており、保護の要否等の審査するための主に保護台帳、保護決定調書、医療扶助決定調書、介護扶助決定調書、経過記録(面接記録票、ケース記録票)、収入申告書など多くの関係資料によって構成されている。

訪問調査活動は、訪問調査計画表に基づき、まずはケースワーカーが、訪問格付けが適切であるかどうかを自己点検して見直し、次に査察指導員が、樹立された訪問計画が適切なものとなっているかなど精査する必要がある。

ケースワーカーの訪問調査活動は、ケース実態に即した必要な訪問頻度を確保するための保護の実施体制とも関連するが、査察指導員による訪問達成率など訪問調査活動の実施状況の進行管理について徹底する必要がある。

5 警察等関係機関との連携強化について

向日市福祉事務所が、2018(平成30)年1月の保護の申請段階において、保護

⁵ 被保護世帯の状況に応じた適宜適切な生活状況等の把握と自立に向けた指導を行うため、被保護世帯の実態に応じて年1回から年12回の6段階の訪問頻度を定めたもの。

受給者Bが元暴力団員であることを承知しながら、厚労省の関係通知に基づく必要書類の脱会届書および離脱を確認できる書類(絶縁状・破門状等)、誓約書(二度と暴力団活動を行わない、暴力的言動を行わない等)、自立更生計画書を徴することなく生活保護を開始決定したことが、事案の端緒となっているものと思料される。

厚生労働省社会・援護局保護課長通知平成18年3月30日付け社援保発第0330001号によれば「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」(3)「暴力団員および暴力団員であることが疑われる者への対応」の①組織的対応で「警察等の関係機関との連携を十分図るとともに、必要に応じ所長、査察指導員等幹部職員が直接対応する等、組織を挙げて取り組む必要があり、福祉事務所においては日頃からこのような組織的体制の確立に努めること」と示達されている。

本事案では、この通知が遵守されず保護の継続中においても保護受給者Bの暴力的言動が数回確認されたにも拘わらず必要な手続きの怠りが認められた。2018(平成30)年2月頃、医療機関への受診に際し、医療関係者に「殺すぞ」といった脅迫で警察沙汰になり、同年4月頃には医療機関に対する暴言等から診療を拒否されている。こうした保護受給者Bの悪質さの限度を超える言動や保護受給者としての療養態度は、保護の継続が困難となることから、文書での保護の目的達成に必要な生活保護法第28条および第27条第1項の規定による指示をすべきであったにも拘わらず、安易な口頭による助言に終始していた。さらには、同年5月頃、保護受給者Bが「暴力団員と食事を共にしている」ことを把握していながら必要な措置を講じていない。加えて、同日職員Aと係長Eとの協議においても職員Aに対して、適正実施のための適切な指導や必要な指示を行わず、査察指導員として係長E自らも必要な措置を講じていないなど必要な手続きの怠りが認められた。保護の適正な実施を図るため警察、暴力追放運動推進センター等の関係機関との連携を強化することが重要である。

第3 生活保護の援助関係の特性とスーパービジョン

1 スーパービジョンの意義と目的

生活保護の福祉実践におけるスーパーバイザーは、市長等の任命権者から補職発令⁶を受けた組織上の「査察指導員」として位置づけられ、権限に基づいて行われるという重要な役割を担っている。そのため福祉事務所における生活保護の現業事務のポイントは、査察指導員の指導監督のあり方如何にあるといわれてきたことから理解される。査察指導員は、職階上のライン職ではないが、多くの福祉事務所では係長もしくは課長代理級の相当職にあるものがライン職と併せて専

⁶ 「査察指導員」の補職は社会福祉法第15条第1項第1号の規定による「指導監督を行う所員」と同意語であり、「指導監督を行う所員」は同条第6項に「第1項第1号および第2号の所員は社会福祉主事でない」と規定されている。

門のスタッフ職としての補職により配置されている。

スーパービジョンの目的は、主として、①よき援助者の養成、②援助者の援助の質を高めること、と考えられている。その点、福祉事務所の査察指導体制の仕組みは、長年、生活保護のケースワーカーに対して、スーパービジョンを支えてきた評価されるべきシステムである。しかしながら福祉事務所の査察指導員を中心とした協力的な援助、指導過程におけるスーパービジョンは、利用者に対する相談援助のより高度な専門性の担保や理論的・価値的な体系の視点から考えると、ソーシャルワークとともにいまだセミ・プロフェッション（準専門職）にとどまっていることが指摘され課題は多い。

2 援助関係におけるスーパービジョン

生活保護運営は、生活保護制度の包括性や最低生活費の多層構造などから広範な事項にわたる複雑な過程を通して、正確かつ迅速に処理することが要請される。ケースワーカーは、面接相談から、関係先調査、ケース記録や最低生活費の算定による保護決定調書の作成、医療・介護扶助の決定、訪問調査活動、関係機関との連絡調整など複雑な事務処理を一手に引き受けている。また、ケースワーカーの業務は、制度利用者との個別な援助関係から、自立支援プログラムなど福祉事務所全体で組織的に取り組む事業まで幅広い。そのため生活保護関係業務のなかでもスーパーバイザーが果たすべき役割や機能を、生活保護の特徴や固有性を意識しながらソーシャルワーク実践の展開過程に沿って捉えることとされている。

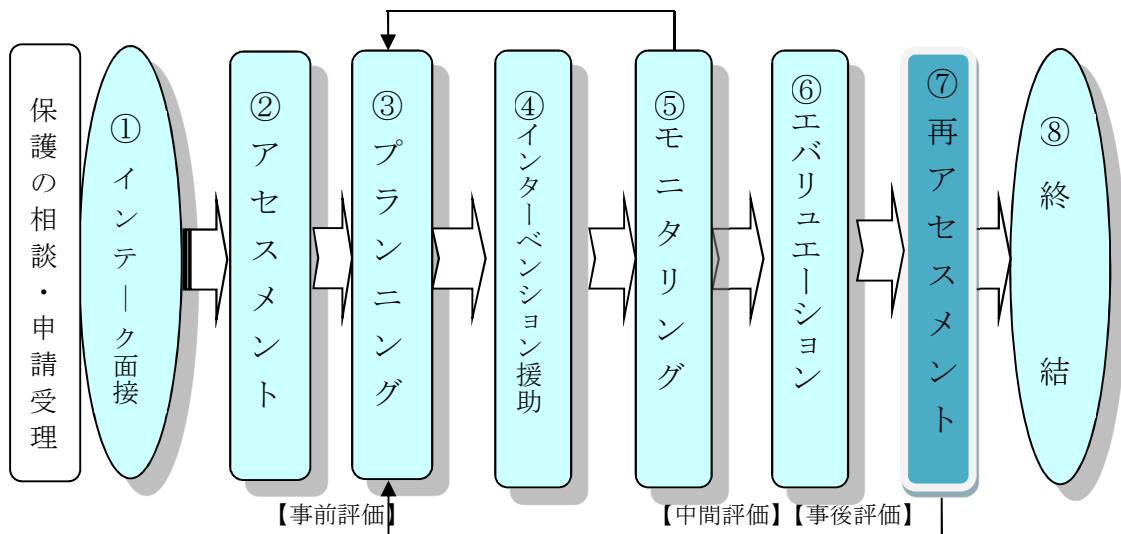
福祉事務所は、運営管理上、年度当初に実施上の基本方針として、「運営計画」および「事業計画」を樹立し、福祉事務所運営を計画的、組織的に推進しなければならない。事業計画では要保護世帯の状況に応じて、子どもの進路状況や自立支援プログラムの参加状況、年金等受給点検、介護報酬審査点検、新任ケースワーカーの受け入れから福祉専門職をめざす学生の福祉事務所実習指導、会議の運営など広範にわたる。

生活保護実践におけるスーパービジョンは、福祉サービスを利用する市民との援助関係を視座にその特性と必要とされるスーパービジョンや、ケースワーカーの主要な業務として位置付けられる訪問調査活動、支援のための援助技術、ケース記録の作成や決定実施およびケース審査上の留意事項など幅広い。スーパーバイザーは、それぞれにもっている行政経験、知識、現在の職場での実践の蓄積を生かしながら行う保護の決定および実施を推進する重要な業務を担っている。同時にケースワーカーを育て、自分自身も利用者やケースワーカーから学び成長することができるすばらしい仕事でもある。

3 実践過程への視座とスーパービジョン

保健福祉の実践においては、従来は「医学モデル」によるインテーク、社会調査、社会診断、社会的治療という過程の認識が一般的であった。今日では、「生活

モデル」という考え方にそってインテーク、アセスメント、プランニング、援助、事後評価、再アセスメント、終結の過程と捉えられるようになっている。具体的な生活保護の実践は、①インテーク(相談援助の導入にあたる受付段階)、②アセスメント(事前評価・調査や保護の要否判定を行う保護の申請段階)、③プランニング(ケース目標の設定・生活保護の決定とこれからの援助の方向付けを行う段階)、④インターベンション(介入・援助プログラムを実施する段階)、⑤モニタリング、⑥エバリュエーション(評価・援助活動の評価やプログラムおよびフォローアップの段階)、⑦再アセスメント、⑧終結(経済給付と相談援助が終結する生活保護廃止段階)の各過程に分けて考えることができる(図2参照)。



出典:道中(2006)「ケースワーカーのための面接必携」

図2 生活保護の実践過程とスーパービジョン

スーパービジョンとして、福祉事務所の保護の窓口相談から調査、決定実施までの全体像を把握しておくことは、支援を行ううえで大切なことである。このプロセスは、まず、取扱いの端緒としてのエントリーがある。生活保護を必要とする利用者だけでなく、生活保護を必ずしも必要としていない相談者や相談に来所することのできない人々に対応することから始まる。そして相談のみで終了する場合や新規申請の場合のように②のアセスメントの調査過程で保護の却下となる場合もあれば、①～⑦の過程を経て⑧の終結の運びとなり生活保護の廃止に至るケースまで、幅広い対応が必要である。

保護を必要としないと判断される「却下ケース」や「停止ケース」、「廃止ケース」についても、対象者の今後の生活が安定したものとなるよう保護の廃止に際しては国民健康保険への加入などの手続きや他法他施策等の活用の助言が必要とされる。

また、⑧の終結には、再度、生活困窮した場合の再相談・再申請についても助言するといったところまで援助の過程として含まれている。

特に、スーパービジョンの視点として、福祉事務所の迅速性、直接性、専門性・技術性といった特徴を踏まえた相談から終結までの一貫したプロセスと全体像の把握に留意しておかなければならない。生活に困っている人々への家庭訪問等による生活実態の把握、困窮の程度や急迫性などについて、ケースワーカーが世帯のニーズを把握しているかどうかや保護の要否といった決定⁷までの進捗状況について確認が必要とされるが、向日市福祉事務所の実践においては、多くの基礎的事項での不全が見受けられた。

4 保護の決定とコンプライアンス

向日市福祉事務所では、保護の申請に対する決定は、法定期間内に処理され、決定処分のお知らせに教示が明示されていることなど適正な事務処理が確認された。すなわち、保護の決定については、申請を受理してからの処理の流れと決定までの進捗状況の審査が徹底されていることが認められた。

「保護の申請受理簿」等のツールの活用により調査の進行状況や決定実施の進捗をその都度確認し、決定処理の遅延を未然に防ぐなど適正な処理が認められた。

コンプライアンスについては、保護の決定処分にかかる保護決定通知書への「決定の理由」欄への記載並びに決定に「14 日以上を要した理由」および「生活保護に関する処分における審査請求の方法等の教示」など法定上必要とされる記載事項の欠落はなく適正な事務処理が認められた。

しかしながら、保護継続中のケースについては、保護の決定の決裁のないまま保護費が支給されるなど不適正な事務処理が常態化していることが明らかになった。

5 対人援助サービスのスーパービジョン

福祉事務所における査察指導のあり方についてはいろいろな議論がある。そのスーパービジョンは、福祉事務所内部の生活保護以外の五法をはじめとする近接領域の諸制度との有機的な結びつきや関係機関との連携のもとに真に援助を必要とするクライアントに適切な支援ができるよう取り組む、いわばケースワーカーと査察指導員の協働事業である。

査察指導は、ケースワーカーの実践を指導し、ケースワーカーの育成を担う活動とされ、その能力開発や発達によるクライアントへの支援の質の向上が第一義的な目的といえる。したがって、このような現場実践における創意と工夫の蓄積から産み出された技法や、時には試行錯誤を繰り返す現実のリアリティの中から多様な方法論を通じて積み上げられた「実践知」である。貴重な実践 (Practice)

⁷ 保護の決定処分の態様は、開始、却下、変更、停止、廃止の5つの決定処分がある。保護申請を受理した場合には、法定期間内処理として生活保護法第24条の規定により14日以内に決定しなければならない。調査に日時を要する等遅れる理由がある場合には30日までに決定しなければならない。その場合には遅延理由を決定通知に記載しなければならない。

による「経験知」から、さらに理論(Theory)へと結実したものも認められている。

今日の多様な福祉需要と高度化、専門化は、福祉サービスにますますの統合性と体系性を求めつつある中で、次々と新しい方法、技術理論が開発されてきている。生活保護制度においては、要保護者の自立支援のためさまざまな自立支援プログラムが準備され関係者の弛まぬ努力で着実に推進されている。

市民への福祉サービスの窓口となる福祉事務所職員の専門性の担保や技術性の向上が必要であることは言うまでもないが、この間の向日市福祉事務所の実施体制の整備は追いつかず実施体制の弱体化が懸念されている。ケースワーカーの非専門職化や有資格率、現場経験の少なさといった問題に加えて、保護受給者の増大にともなうケースワーカーの配置数(標準数)の課題など、福祉事務所を取り巻く環境はこれまでにない厳しい。

スーパービジョンは、生活保護の決定および実施の実践を進め、要保護者の自立を支援していくうえで、ケースワーカーにとって一定の資質を担保するためにどうしても必要な教育訓練方法の一つである。

6 ケースワーカーと「感情労働」

向日市福祉事務所の第一線のフィールドでは、しばしば、無秩序と混沌の中で目前の問題解決を迫られ、その対応を模索し悪戦苦闘する姿がある。直接的に対象者とかかわるケースワーカーは、対人援助職として、高度な感情コントロールを必要とするいわゆる「感情労働」の仕事を担当している。そのため慢性的なストレスフルな状況で、心身の不全や逸脱行動の発現、精神疾患の罹患や燃え尽きてしまうことも少なくない。

理事者は、福祉マインドの視点から福祉事務所を中心とする対人援助サービスの現状と課題を再認識するとともに、要保護者への適切なサービスを提供しつつ自立への後方支援を行うため、こうした第一線の福祉現場をこれ以上疲弊させ、福祉の魅力と輝きを失わせてはならない。

ケースワーカーの業務が「感情労働」であることを再認識し、スーパービジョンとともに専門知識や専門技術を学び、専門性を身につけることによって、相手や自分の状況、組織の状況を客観的に理解することができ、その結果、ストレスをため込むことや、燃え尽きてしまうことを防ぐことも可能になる。

スーパービジョンは、福祉事務所の「組織の専門性」という観点からも運営管理に欠かせないものである。理事者は、福祉事務所の実施体制の整備と充実を図るとともに職員に対し、直接的な個別スーパービジョンにせよ、集団によるグループスーパービジョンにせよ、とにかくできるところから自発的にこうした機会に参加できるよう意を配し、保障していく体制の実現に努めることが望まれる。

第6章 危機管理と組織的運営管理(マネージメント)

第1 不当要求に対する組織的対応のあり方

市の行政運営においては、市民との信頼関係を前提とし、法令遵守の精神のもと、全体の奉仕者として公正かつ透明性の高い市民対応が求められる。市職員は、市民サービスの向上という観点に立って、市民のための質の高いサービスの提供を心掛ける必要があり、現に多くの職員においてそのような実践がなされているところと思われる。

しかし、市民の中には、市職員に対し社会的相当性を逸脱する方法で自らの要求を繰り返したり、理不尽な苦情・要求の実現を執拗に求める者があり、このような要求行為に対し職員が対応に苦慮するケースも少なからず発生している。これは、一部の自治体に限ったことではなく、全国多くの自治体においてみられる事象である。こういった要求行為は、「行政対象暴力」又は「行政に対する不当要求」と定義され、その対策ないし対応のあり方が近時議論されている。

確かに、市職員としては、一見すれば理不尽と思われる苦情や要求であっても、まずは、その内容を傾聴し、市役所として受け止めるべきところがあるのではないかという姿勢で対応することは極めて重要なことである。しかし、そのような対応が続けられた場合、かえって苦情や要求がエスカレートし、対応に多大な時間を要する結果となる場合もある。その意味では、「行政対象暴力」や「行政に対する不当要求」に分類される苦情や要求行為に対しては、一般の市民対応とは異なる対応方法で対処する必要があり、市役所としてはそのような対応を一職員に任せるのではなく、あくまでも組織全体として対応していく必要がある。

住民の中にもこのような不当要求をする者があり、それに対し、自治体は組織的に毅然と対応すべきであるとの考え方は現在広く認知されており、全国多くの自治体において、不当要求行為への対応要領に関する講習・研修が実施され、不当要求対応マニュアルが整備された上で、警察や暴力追放運動推進センター、弁護士会との連携を図っている自治体もある。

今後、行政に対する不当要求がなくなることはないと考えられる状況において、市役所としては、一定割合の不当要求は常に存在することを前提として、それに対し組織的な対応ができるような体制をあらかじめ構築しておく必要がある。これは、市職員個人が不当要求の標的となり、要求者への対応のために多大な業務を押し付けられ、異常な心理的負荷を受けてしまうという結果を回避するためだけに必要となることではなく、一部の要求者の対応のために限られた行政資源を配分しなければならないという事態を避けるためにも必要となることである。

市職員は、いかに要求者の要求態様が厳しく執拗なものであっても、法律上の根拠のない対応はしてはならず、常に毅然とした対応で明確に不当要求を拒否しなければならない。要求内容が明らかに不相当であるにもかかわらず、執拗に要求をす

ればそれが実現されるということがあってはならず、そのような行政運営は、到底公正かつ平等なものであると評価することはできない。

おそらく、多くの市職員にとって、「不当要求には決して応じてはいけない」、「不当要求は毅然と拒否しなければならない」という原則的対応は十分に理解し認識していることであると考えられる。しかし、頭で理解していることと、不当要求者を目の前にしてそれを実践できることは別次元の問題であり、実際の対応において、原則的対応を貫き通すことが極めて難しい場合があることもまた事実である。とりわけ、職員個人が標的となってしまった不当要求においては、職員個人が、組織のサポートがない状態で、不当要求を断固拒否するとの姿勢を取り続けることには大きな勇気と強い信念が必要となる。そのため、不当要求対応については、決して職員一人が対処するようなことがあってはならず、職員と不当要求者が密室で面談をしたり、協議をしたりする状況は厳に避けなければならない。不当要求の対応の基本は複数名対応、かつ組織としての対応であり、いかなる理由があっても、不当要求対応を職員個人に押し付けるようなことがあってはならない。

第2 不当要求に対する対応要領・法的対応

1 不当要求か否かの判断

不当要求か否かの判断は、不当要求対応において最初に判断が求められる事項であるが、最も判断が難しい事項でもある。職員に向けられた要求行為のうち、どこまでが正当な要求行為であり、どこからが不当要求になるのかの判断を一義的に行うことは極めて難しい。

不当要求にいう「不当」は評価的概念であり、評価には一定の幅がある以上、不当要求か否かを明確に線引きすることが難しい事案も少なくない。その一方で、およそどのような考え方に立ったとしても不当要求であるとしか言いようのない事案があるのも確かである。このように、市民による市役所に対する要求行為にはさまざまなレベルのものがある中で、不当要求か否かを判断する基準としては、①「要求内容」が相当かどうか、②「要求態様」が相当かどうかという「内容」と「態様」の二つの側面から相当性判断をした上で、全体としての社会的相当性を判定するという考え方が一般的であるとされている。

本事案についてみると、生活保護法上支給することができない物品の支給を求めることは、その内容面において「不相当」であり、かつその要求行為は、長時間にわたる電話において、恫喝や脅迫的言辞を用いる方法でなされており、その意味では要求態様も「不相当」である。保護受給者Bの一連の要求行為や職員Aに対する対応が、明確にいつどの時点で不当要求になったかを定義づけることは難しいが、遅くとも、連日、長時間の電話がかかるようになり、個人の携帯電話番号を聞き出したり、個人的な理由での訪問を求め始めた時点においては、保護受給者Bの職員Aに対する要求行為は明らかに「不当要求」に該当するものとして、組織的対応が求められる状況になっていたものと解される。

2 一般的な対応要領

いわゆる「不当要求」については、行政機関や行政職員だけがターゲットになるものではなく、一般の企業や事業主もそのターゲットになることがある。こういった事象は、近時においては、「カスタマーハラスメント」として広く知られるようになっており、そのような不当要求行為に対する対策として、不当要求に対する一般的対応要領をあらかじめ把握しておくことは極めて重要である。

不当要求に対する一般的対応要領に関しては、すでに多くの関連書籍の出版があり、全国で多くの研修会や検討会等が開催されている。そのうち、例えば、全国暴力追放運動推進センターが発行する「企業・行政対象暴力の現状と対策（2018年版）」においては、「暴力団等に対する基本的対応要領」を次のように説明している。（なお、「暴力団等」との標題がつけられているが、下記の対応要領は、必ずしも暴力団員からの要求行為に限定したものではない。）

【平素の準備】

① トップの危機管理	② 体制作り	③ 暴力団排除条項の導入	④ 警察、暴力追放運動推進センター、弁護士等との連携
<ul style="list-style-type: none">• トップ自らが、「不当な要求には絶対対応しない」という基本方針と姿勢を示し、毅然とした社風を構築していく。• 担当者が気軽に報告できる雰囲気作りを行う。	<ul style="list-style-type: none">• あらかじめ対応責任者、補助者等を指定しておき、対応マニュアル、通報手順等を定めておく。• 対応責任者は、組織を代表して対応することから、組織としての回答を準備しておく。• 対応する部屋を決めておき、録音、撮影機器等をセットしておくとともに、暴力追放ポスターや責任者講習受講修了書等を掲げておく。	<ul style="list-style-type: none">• 暴力団等反社会的勢力を排除する根拠として、「暴力団等反社会的勢力とは取引しないこと」「取引開始後反社会的勢力と判明した場合、解約すること」などの内容が盛り込まれた暴力団排除条項を契約書や約款等に導入しておく。	<ul style="list-style-type: none">• 警察や暴追センター、弁護士等との連携を保ち、事案の発生に備え担当窓口を設けておく。

出典：全国暴力追放運動推進センター

図3 暴力団等に対する基本的対応要領

【有事の対応（不当要求対応要領）】

①来訪者の チェックと 連絡	②相手方の 確認と要件の 確認	③対応場所の 選定	④対応の人数
⑤対応時間	⑥言動に 注意する	⑦書類の 作成・署名・ 押印	⑧トップは 対応させない
⑨即答や約束 はしない	⑩湯茶の接待 をしない	⑪対応内容の 記録化	⑫機を失せず 警察に通報

出典：全国暴力追放運動推進センター

図4 有事の対応（不当要求対応要領）

以上のような対応要領は、市役所における不当要求者への対応のあり方としても参照されるべきものである。不当要求は、いつ何時あるか分からない以上、【平素の準備】にあるように、組織のトップが率先して不当要求に対する組織的対応を制度化しておくことが重要である。

3 不当要求に対する法的対応

不当要求者の要求行為に対し、一般的な対応要領に基づき組織として毅然と対応したにもかかわらず、それでも要求行為が収まらないという場合、市役所としては、不当要求に対し法的措置を講ずる必要が生ずることになる。

一般的な対応手順としては、まずは、弁護士に事案を相談し、当該弁護士が市役所の代理人として、不当要求者に対し、要求行為を繰り返すことは市役所の正常な業務を阻害するものであり、かつ要求行為に応じるべき義務はないことを理由として、ただちに要求行為をやめるよう警告書を発することが考えられる。警告書の発送により要求行為が収まればそれでよいが、それでも要求行為が収まらない場合は、速やかに、裁判所に対し、面談強要禁止等を求める仮処分命令の申立てを行い、裁判所における仮処分手続の中で要求行為の禁止を求めることになる。

「面談強要禁止等を求める仮処分」とは、市民の不当要求行為等により市役所の通常業務が阻害されており、不当要求行為の差止めや中止を求める必要がある場合において、裁判所に対し、不当要求行為の差止め等を求める民事保全手続である。不当要求に対する法的対応としては、民事訴訟を提起し要求行為の差止めを求めることも可能ではあるが、一般に、訴訟による解決には審理に時間がかかるため、緊急性を要する不当要求事案については、民事訴訟の提起に先立ち、仮処分申請の申立てをするケースが多い。

実務上、自治体が申立人となった面談強要禁止等の仮処分事件はそれなりの件数が存在しており、実務上も確立された手法の一つであるといえる。仮処分手続にまで至ったケースでも、大半のケースは、仮処分手続の審理過程において事案の解決が図られている。

他方、以上の民事的対応とは別に、不当要求行為が脅迫罪、恐喝罪、強要罪、不退去罪といった刑法犯に該当する内容にまで立ち至っている場合には、刑事事件対応を平行して検討する必要がある。具体的には、所轄の警察署に対し、不当要求者の行為につき被害届を提出し、警察対応により不当要求の中止を求めるという方法である。

市役所に対する不当要求の中には、市役所にガソリンを撒いた事例や、実際に放火したという事例も存在しており、その意味において、刑事事件対応は常に念頭に置いておくべき方法の一つである。放火といった重大な犯罪に至らない場合であっても、市役所のフロアから退出しない場合は不退去罪が成立し得るし、脅迫的言辞を用いた要求に対しては脅迫罪又は恐喝罪が成立し得る。不当要求行為が民事上違法と評価されるだけでなく、犯罪行為にも該当するということは比較的多いため、不当要求対応にあたっては、常日頃からの警察との連携も極めて重要となる。

第3 向日市における不当要求対策

向日市においても、これまで、不当要求に分類される市民からの要求行為はあったと思われるが、向日市では不当要求対策マニュアルは策定されておらず、不当要求対応を主たるテーマとした研修は実施されていなかった。

正確な集計ないし統計があるわけではないが、政令市や中核市の規模の自治体においては、全国的にみても多くの自治体が不当要求対策マニュアルを整備し、不当要求があることを前提とした組織体制を構築した上で、定期的に研修等を実施しているところである。中核市以下の規模における自治体の中にも、不当要求対策を意識して組織的対応に向けた取組みを実施している自治体もある。

向日市としては、今後、他の自治体の取組状況も踏まえた不当要求対策制度を早急に構築するため、組織的対応のあり方を検討するとともに、個々の職員に対しても、研修等を通じて不当要求対策の必要性の認識を高める必要がある。

本事案は、職員であるケースワーカーが市民である生活保護受給者からの執拗な要求行為への対応に苦慮し、密接な関係を持たざるを得ない状況にまで追い込まれ、その結果として刑事事件にまで関与するに至ったという事案である。本事案は、生活保護行政の中で生じた事件ではあるものの、生活保護行政という枠組みだけで捉えるべき事象ではない。むしろ、市民による不当要求行為に対し、向日市が組織的な対応を成し得なかった結果生じた事案として受け止める必要があり、向日市は、早期に不当要求に対する組織的な対応のあり方を検討しなければならない。

第4 本事案について求められる対応

本事案に至る過程において、保護受給者Bが職員Aに対し、連日の長時間電話を繰り返し、個人的に自宅を訪問することを要求し始めた時点では、向日市としては、保護受給者Bの要求は不当要求行為であると判断し、不当要求行為への一般的対応要領に従って対応をするべきであった。

しかし、地域福祉課（保護援助係）においては、不当要求があった場合、組織としていかなる方法で対処すべきかといったことについての知識や経験がなく、実際には組織的な対応に切り替えるべきであったにもかかわらず、保護受給者Bの対応が職員A任せとなってしまう、職員Aの対応の実態や詳細な内容（保護受給者Bとの関係性）に関しても、十分な把握ができていなかった。

その当時、地域福祉課に対しては保護受給者Dによる苦情・クレームが繰り返されている状況であったが、保護受給者Dへの対応に関しては、保護受給者Dの苦情・クレームが、課長や係長Cを名指しして、課としての回答を求めるような内容であったことから、部長・副部長にも事案が共有され、一応、組織として対応する体制とはなっていた。しかし、対応の内容は、保護受給者Dの苦情・クレームに対し、常に後手後手で対応するようなものであり、保護受給者Dの苦情・クレームを毅然と拒絶するといったものではなかった。

本事案後に行われた、地域福祉課の職員に対するヒアリングの結果においては、市役所が組織として不当要求への対応をすることができていないこと、不当要求に対し、組織として毅然とした対応ができていないことを指摘する声があった。

本事案については、遅くとも、保護受給者Bからの要求・苦情が明らかに行き過ぎており相当性を欠くものであると判断した時点で、職員一人が対応する体制から複数名体制に切り替えるとともに、その内容は常に査察指導員および課長、副部長、部長といった上席者も把握する体制を構築しておくべきであった。その上で、要求・苦情がさらにエスカレートすると思われた場合には、弁護士および警察にも速やかに相談をし、いつでも対応できるよう事案を共有化しておくべきであった。しかし、本事案ではそのいずれも実行されておらず、また個々の職員にとっても、「不当要求」という言葉は知っていても、どういう場合に弁護士や警察に相談することができるのか、相談した場合、どのような対応がなされるのかといった基礎的な知識がなかった結果、誰からも、弁護士や警察へ相談がされることもなかった。

第7章 検証の結果

検証委員会による検証結果の内容の要旨は、次のとおりである。

第1 保護の組織的運営管理の徹底と査察指導の強化

向日市福祉事務所ではライン職である市民サービス部長が福祉事務所長を兼務し、同部長は7課の保健福祉領域を掌理する。同部副部長も部長を補佐し同部高齢介護課長（当時）を兼務する。また、同部地域福祉課長は、ケースワーカー経験や査察指導員の経験がなく保護援助係以外の係も掌理する。本来、福祉事務所長が行うべき重要な決定や組織的判断も実質上は課長に委ねられ業務の停滞や不適正処理など大きな支障が生じている。福祉事務所の運営管理を担うのは査察指導員のみではない。組織の所長、次長（副部長）、課長、課長代理（副課長）、係長のライン職をはじめ、主幹、査察指導員などスタッフ職もそれぞれの職階に応じた専任事項と査察指導の役割と責任がある。本事案は総じて、関係する管理監督職が組織的対応をすべきであった。早急に福祉事務所の組織的運営管理の徹底と査察指導機能の強化を図る必要が認められた。

第2 保護の実施体制の整備充実

保護の実施体制の弱体化によって、保護の適正実施の基本となる訪問調査活動や保護の要否にかかわるケース審査、市民への自立支援が適時適切に行われていないことなど多くの問題や課題を抱える不適正な実態が浮かび上がった。こうした保護の実施体制の不備により、本来の福祉事務所の役割が果たされず機能不全に陥っていたことが指摘される。福祉事務所の特徴は、①迅速性（スピード）、②直接性（アウトリーチ）、③専門性・技術性がありこれらは市民サービスを展開するうえで必要不可欠なものである。これらの機能を担保するため法令に基づく保護の実施体制の整備充実を図る必要がある。

第3 対人援助職の専門性の確保

市民への福祉サービスの窓口となる福祉事務所職員の専門性の担保や技術性の向上が必要であるということは言うまでもない。スーパービジョンの目的が、もっぱら①よき援助者の養成、②援助者の援助の質を高めることである。向日市福祉事務所のスーパービジョンが、十分でなかったことを踏まえ、利用者に対する相談援助のより高度な専門性と理論的・価値的な体系を視座として捉え直す必要がある。ケースワーカーおよび査察指導員には基本的な専門性が要求されることに鑑み、社会福祉士等の専門職の配置や職員に対する計画的な実践的研修や現任訓練等が必要であり、人事ローテーションも配意した職員に対する能力開発が喫緊の課題となっている。

第4 保護の適正実施の推進

福祉事務所として、保護受給者Bに対する生活保護法に基づく保護の適正実施上の必要な指導指示等の措置を講じることなく漫然と保護が継続されていた。また、生活保護費の支給等ケース審査が不十分で不適正な保護の運用が随所に見受けられ、福祉事務所の組織的対応が行われていなかった。

第5 ケース診断会議の開催

向日市福祉事務所においては、対応困難ケースの処遇等を組織で決定するケース診断会議が開催されていないことが明らかになった。そのため、保護受給者Bの職員Aに対する要求内容は、福祉事務所内で十分に共有されず、組織の方針が樹立されていなかった。ケース診断会議は、保護の要否の判断等の重要な決定実施に関する事項や方針を組織の意思決定として明らかにするものである。そのため適宜、個別ケースのアセスメントを行ったうえで「ケース診断会議」を開催しなければならない。

生活保護世帯の指導や援助方針等を明確にし、事案のような指導困難ケースについては、その後のケース援助に重大な影響を及ぼすことになるため、自立阻害要因を的確に把握し、ケース診断会議における検討を行う等により組織として当該生活保護受給者の状況に応じた必要な援助方針の樹立が要請されている。したがって、必置とされるケース診断会議の設置の趣旨、目的に照らし、早急に「ケース診断会議設置要綱」を定め、その積極的な運用が図られなければならない。

第6 警察等関係機関との連携強化

厚生労働省通知によれば「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」(3)「暴力団員及び暴力団員であることが疑われる者への対応」の①組織的対応で「警察等の関係機関との連携を十分図るとともに、必要に応じ所長、査察指導員等幹部職員が直接対応する等、組織を挙げて取り組む必要があり、福祉事務所においては日頃からこのような組織的体制の確立に努めること」と示達されている。

本事案では、関係通知が遵守されず保護開始当初及び保護継続中においても実施機関としての必要な手続きの不作為が認められた。保護受給者Bの医療機関への受診に際し、医療関係者に「殺すぞ」といった脅迫で警察沙汰になり、また、医療機関に対する暴言等から診療を拒否されている。保護受給者Bの悪質さの限度を超える言動や保護受給者としての療養態度は、保護の継続が困難となることから、文書での保護の目的達成に必要な生活保護法第28条および第27条第1項の規定による指示をすべきであったが、安易な口頭による助言に終始していた。さらには、「暴力団員と食事を共にしている」ことを把握していながら必要な措置を講じていない。よって保護の適正化とともに警察、暴力追放運動推進センター等の関係機関との連携を強化する必要がある。

第7 「不当要求」に対する認識の欠如

保護受給者Bが職員Aに対し、連日電話をかけてくる状況となった平成30年11月以降の保護受給者Bの職員Aに対する一連の言動及び要求行為は、明らかに「不当要求」に該当するものであり、犯罪が思料される内容であったが、向日市においては、そうした不当要求に対する基本的な認識に欠けていた。

第8 「不当要求」に対する組織的対応

保護受給者Bの不当要求については、組織的に対応すべき内容となっていたが、保護受給者Bへの対応はもっぱら職員A一人に委ねられ、組織的な対応がされることはなかった。保護受給者Bの不当要求に対し、職員A一人が対応を続けた結果、保護受給者Bが職員Aを精神的に支配する構図が出来上がり、このことが、本事案が発生する原因の一つになった。

第9 不当要求対策マニュアルの策定

向日市では不当要求対策マニュアルが策定されておらず、市職員を対象とした不当要求対策研修も実施されていないため、市職員は不当要求への対応方法に関する知識を十分に有していなかった。向日市は、早急に不当要求を組織的に対応するための体制を構築する必要がある。

おわりに

今般のような事態は、向日市福祉事務所への信頼が大きく損なわれ、生活保護制度も揺らぎかねないものである。向日市福祉事務所組織の保護の決定実施上の責任は極めて重いというほかない。このような事態を未然に防ぐには、生活保護制度運営の進行管理の徹底や福祉事務所全体の危機管理と組織的な管理運営(マネジメント)を視座とした不断の努力が必要であると認識される。そうした取組みを進めるにあたって、大切なことは職員一人ひとりが、何かあれば気軽にお互いに意見を出し合える「何でもものが言えるような雰囲気」「風通しの良い組織」が大切である。理事者自らがその必要性を認識して、意識的にそのような組織風土が醸成されるような働きかけを日常的に行う必要がある。

より質の高い「福祉サービス」を提供するためには、職員の資質向上とともに倫理観やマインドもまた必要不可欠なものである。

市民に信頼され期待に応えることのできる福祉事務所となるために答申が有効に活用されることを心から願うものである。

参 考 資 料

- 資料 1 検証委員会委員名簿
- 資料 2 委員会開催状況
- 資料 3 関係法令・通知等（抜粋）
- 資料 4 生活保護業務上の職員逮捕事案に係る検証委員会設置要綱

資料1 検証委員会委員名簿

氏名	所属等	備考
道中 隆	関西国際大学教育学部教授 法学博士 社会福祉士	令和元年10月31日就任 同日から委員長
濱 和哲	共栄法律事務所 弁護士 (大阪弁護士会)	令和元年10月31日就任
清水 広行	向日市ふるさと創生推進部長	令和元年8月7日就任 令和元年10月31日まで 委員長
水上 信之	向日市市民サービス部長	令和元年8月7日就任 令和元年12月26日退任
川本 進	向日市市民サービス部副部長	令和元年8月7日就任 令和元年12月26日退任
柴田 晶子	向日市市民サービス部 健康推進課長	令和元年8月7日就任
長谷川 琢	向日市市民サービス部 子育て支援課長	令和元年8月7日就任

(順不同)

資料2 委員会開催状況

1 設置から第三者委員就任まで

	日 時	議 題 等
第1回	令和元年8月7日(水)	経緯報告、意見交換
第2回	令和元年8月15日(木)	論点整理、意見交換
第3回	令和元年8月22日(木)	検証報告書の構成等について、意見交換、ケースワーカー面談
第4回	令和元年8月30日(金)	ケースワーカー面談について、検証報告書案について、意見交換

2 第三者委員就任後

	日 時	議 題 等
第1回	令和元年10月31日(木)	これまでの議論について、今後の議事進行について
第2回	令和元年11月14日(木)	事実検証、意見交換
第3回	令和元年11月29日(金)	関係職員ヒアリング
第4回	令和元年12月13日(金)	関係職員ヒアリング
第5回	令和元年12月26日(木)	ヒアリングの状況等について、今後の進め方及びスケジュールについて
第6回	令和2年1月16日(木)	関係職員ヒアリング
第7回	令和2年1月30日(木)	事実認定について、検証事項について
第8回	令和2年2月25日(火)	事実認定について、検証事項について
第9回	令和2年3月16日(月)	事実認定について、検証事項について 関係職員ヒアリング
第10回	令和2年3月23日(月)	事実認定について、検証事項について
第11回	令和2年3月26日(木)	検証報告書の確定について

資料3 関係法令・通知等（抜粋）

日本国憲法（昭和21年11月3日憲法）抜粋

第二十五条 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。

2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

生活保護法（昭和25年法律第144号）抜粋

（この法律の目的）

第一条 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。

（無差別平等）

第二条 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。

（最低生活）

第三条 この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。

（保護の補足性）

第四条 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 民法（明治29年法律第89号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。

3 前二項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

（申請による保護の開始及び変更）

第二十四条 保護の開始を申請する者は、厚生労働省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を保護の実施機関に提出しなければならない。ただし、当該申請書を作成することができない特別の事情があるときは、この限りではない。

一 要保護者の氏名及び住所又は居所

二 申請者が要保護者と異なるときは、申請者の氏名及び住所又は居所並びに要保護者との関係

三 保護を受けようとする理由

四 要保護者の資産及び収入の状況（生業若しくは就労又は求職活動の状況、扶養義務者の扶養の状況及び他の法律に定める扶助の状況を含む。以下同じ。）

五 その他要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な事項とし

て厚生労働省令で定める事項

- 2 前項の申請書には、要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な書類として厚生労働省令で定める書類を添付しなければならない。ただし、当該書類を添付することができない特別の事情があるときは、この限りでない。
- 3 保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもつて、これを通知しなければならない。
- 4 前項の書面には、決定の理由を付さなければならない。
- 5 第三項の通知は、申請のあつた日から14日以内にしなければならない。ただし、扶養義務者の資産及び収入の状況の調査に日時を要する場合その他特別な理由がある場合には、これを30日まで延ばすことができる。
- 6 保護の実施機関は、前項ただし書の規定により同項本文に規定する期間内に第三項の通知をしなかつたときは、同項の書面にその理由を明示しなければならない。
- 7 保護の申請をしてから30日以内に第三項の通知がないときは、申請者は、保護の実施機関が申請を却下したものとみなすことができる。
- 8 保護の実施機関は、知れたる扶養義務者が民法の規定による扶養義務を履行していないと認められる場合において、保護の開始の決定をしようとするときは、厚生労働省令で定めるところにより、あらかじめ、当該扶養義務者に対して書面をもつて厚生労働省令で定める事項を通知しなければならない。ただし、あらかじめ通知することが適当でない場合として厚生労働省令で定める場合は、この限りでない。
- 9 第一項から第七項までの規定は、第七条に規定する者からの保護の変更の申請について準用する。

10 (略)

(指導及び指示)

第二十七条 保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。

- 2 前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最小限度に止めなければならない。
- 3 第一項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。

(報告、調査及び検診)

第二十八条 保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第七十七条若しくは第七十八条(第三項を除く。次項及び次条第一項において同じ。)の規定の施行のため必要があると認めるときは、要保護者の資産及び収入の状況、健康状態その他の事項を調査するために、厚生労働省令で定めるところにより、当該要保護者に対して、報告を求め、若しくは当該職員に、当該要保護者の居住の場所に立ち入り、これらの事項を調査させ、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる。

- 2 保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第七十七条若しくは第七十八条の規定

の施行のため必要があると認めるときは、保護の開始又は変更の申請書及びその添付書類の内容を調査するために、厚生労働省令で定めるところにより、要保護者の扶養義務者若しくはその他の同居の親族又は保護の開始若しくは変更の申請の当時要保護者若しくはこれらの者であつた者に対して、報告を求めることができる。

- 3 第一項の規定によつて立入調査を行う当該職員は、厚生労働省令の定めるところにより、その身分を示す証票を携帯し、かつ、関係人の請求があるときは、これを提示しなければならない。
- 4 第一項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。
- 5 保護の実施機関は、要保護者が第一項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、若しくは立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる。

社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）抜粋

（組織）

第十五条 福祉に関する事務所には、長及び少なくとも次の所員を置かなければならない。

ただし、所の長が、その職務の遂行に支障がない場合において、自ら現業事務の指導監督を行うときは、第一号の所員を置くことを要しない。

- 一 指導監督を行う所員
- 二 現業を行う所員
- 三 事務を行う所員

2 所の長は、都道府県知事又は市町村長（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。

3 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。

4 現業を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等の事務をつかさどる。

5 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。

6 第一項第一号及び第二号の所員は、社会福祉主事でなければならない。

（所員の定数）

第十六条 所員の定数は、条例で定める。ただし、現業を行う所員の数は、各事務所につき、それぞれ次の各号に掲げる数を標準として定めるものとする。

- 一 都道府県の設置する事務所にあつては、生活保護法の適用を受ける被保護世帯（以下「被保護世帯」という。）の数が三百九十以下であるときは、六とし、被保護世帯の数が六十五を増すごとに、これに一を加えた数
- 二 市の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が二百四十以下であるときは、三とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一を加えた数
- 三 町村の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が百六十以下であるときは、二とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一を加えた数

1 生活保護行政を適正に運営するための手引について

(平成 18 年 3 月 30 日社援保発第 0330001 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

I 申請相談から保護の決定に至るまでの対応

1～4 (略)

5 暴力団員に対する生活保護の適用についての考え方

(1)～(2) (略)

(3) 暴力団員及び暴力団員であることが疑われる者への対応

① 組織的対応

保護を申請し、又は申請しようとする者（以下「申請者等」という。）が、申請相談・調査・指導の過程におけるその申立てや態度等から暴力団員であると疑われる場合（例：「過去には暴力団員であったが、現在は脱退している」と主張するものの、就労状況や生活実態等に照らして離脱の真偽が疑われる場合）には、警察等の関係官署との連携を十分図るとともに、必要に応じ所長、査察指導員等幹部職員が直接対応する等、組織を挙げて取り組む必要があり、保護の実施機関においては日頃からこのような組織的体制の確立に努めること。

また、ケースワーカーや面接相談員は、ケース診断会議等を通じて決定された保護の実施機関としての指導方針に沿って、これらのケースに対応すること。

なお、査察指導員は、必要に応じ面接に同席することや同行訪問等を行うこと等により、ケースワーカー等を支援するとともに、助言指導を積極的に行い、ケースワーカー等のみにその対応を任せることのないように留意すること。

②～③ (略)

資料 4

生活保護業務上の職員逮捕事案に係る検証委員会設置要綱

令和元年 8月 7日施行
(令和元年10月31日改正)

(目的)

第1条 令和元年6月12日に生活保護業務を担当する市職員が逮捕された事案について、行政組織上の課題を点検し、再発防止策の検討等に資するため、生活保護業務上の職員逮捕事案に係る検証委員会（以下「検証委員会」という。）を設置する。

(組織)

第2条 検証委員会は、委員長及び委員をもつて組織し、専門的知識を有する者、職員その他の市長が適当と認めるもののうちから市長が委嘱し又は任命する。

- 2 委員長は、委員の互選によって定める。
- 3 委員長は、会務を総理し、検証委員会を代表する。

(会議)

第3条 検証委員会の会議は、委員長が招集し、会議の議長となるものとする。

(庶務)

第4条 検証委員会の庶務は、地域福祉課において処理する。

(その他)

第5条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は、委員長が別に定める。

附 則

この要綱は、令和元年8月7日から施行する。

附 則

この要綱は、令和元年10月31日から施行する。