別紙3

事 業 概 略 書

福祉事務所における生活保護業務の実施体制に関する調査研究事業
一般社団法人 日本ソーシャルワーク教育学校連盟 （報告書A4版 8頁）

事 業 目 的

昨今、生活困窮をはじめとして複合化・複雑化する生活課題を抱える国民が増加している。これに伴い、支援を必要とする住民の増加等による福祉事務所の業務負担の増加が懸念されており、ソーシャルワーカーの働きやすい環境整備が急務とされている。

さらに、各自治体は包括的相談支援体制における協働の中核機能を担う必要性が指摘されており、自治体組織においても福祉保健部局の横断的な連携も含めた包括的相談体制の構築が求められている。また、具体的な援助場面における相談の背景には、個人や世帯が抱える複合的な生活課題が隠れていることも多く、適切な課題の把握と内外の組織・機関等との連携が今後益々重要になるものと考えられる。

このような状況を踏まえ本事業は、現在の生活保護業務の実施体制を把握するとともに、本調査結果を生活保護において現業員が担うべきソーシャルワークの役割や機能等のあり方、そして今後の方向性を検討するための基礎資料とすることを目的として実施したものである。

事 業 概 要

1. 検討委員会・作業部会の設置

生活保護業務に従事する職員のあり方や活用の方向性の検討並びに調査設計の論点整理等を行うため、学識経験者及び行政職員による検討委員会を設置し計3回開催した。

作業部会では、福祉事務所を対象としたアンケート調査項目の詳細の検討や集計結果の分析を行うためのヒアリングや会議、打ち合わせを計8回開催し、現状把握や課題整理を行った。また、ヒアリング調査を担当し、自治体の取組み、人員体制、ケースワーク業務のあり方、役割分担等の分析や検討を実施した。

2. 調査の実施

2-1. 生活保護業務及び人員体制等に関する実態調査

ケースワーカーの業務実態や課題を把握するとともに、業務効率化や職員の負担軽減・援助の質向上につながる取組み（業務委託、関係機関等との連携強化）等に関する実態の把握を目的として、郵送による悉皆調査（質問紙（自記式））を実施した。なお、調査結果については、社会福祉主事のあり方や活用の方向性を検討するための基礎資料とする。

調査項目については、内容の重複を避け、より詳細を把握するための項目設定を目的として、直近の「厚労省福祉事務所現況調査」及び平成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調査結果」を活用し選定を実施した。調査内容の詳細及び送付先数については以下である。

【調査対象】

全国の福祉事務所　1,247カ所（全数）、回収数858件（回収率68.8%）

【主な調査内容】
＜基本情報＞
・管内人口、世帯数、被保護世帯数、被保護人員
・業務委託状況(就労支援、レセプト点検、その他)
＜職員体制＞
・職員配置状況(職種別人数、資格保有者数、専任・兼任・非常勤の別、経験年数別人数等)
・職員採用(専門職職員採用の有無及び必要性等)
＜業務の簡素化・効率化＞
・職員の業務負担感
・職員の業務負担軽減のための取組み
＜他分野・他機関等との連携の取組み＞
・他の関係機関等との連携の状況(地域包括支援センター、社会福祉協議会、要保護児童対策地域協議会、民生・児童委員、社会福祉協議会、保健所、ハローワーク、学校、司法・警察他)
・今後、連携を強化する必要がある分野・機関等
＜業務環境の向上＞
・職員のモチベーションを高めるための取組み

2-2. 事例調査

2-1. の郵送による悉皆調査の結果を踏まえ、生活保護ケースワーカーの業務、人事管理、福祉事務所内外の組織・機関との連携状況等に関する実態や効果、課題把握のための事例収集と分析を目的としたヒアリング調査を実施した。調査結果については、今後の生活保護の役割や機能のモデルを検討するための基礎資料とする。

なお、調査対象自治体については、各福祉事務所の取組みや人口・都市規模等を勘案し、郵送による悉皆調査の結果を踏まえ、業務遂行にあたって効率的な取組みを実施していると考えられる福祉事務所を全国より抽出し選定した。調査実施先及び実施時期、調査方法及び項目については以下である。

【調査対象】
指定都市：５ヵ所
中核市：３ヵ所
一般市：４ヵ所

【調査方法及び調査項目】

各福祉事務所に検討委員会委員及び日本ソーシャルワーク教育学校連盟(以下、ソ教連)職員の2名体制で訪問し、共通のヒアリングガイドを用いて、対面式で1時間から2時間程度で聞き取りを行った。ヒアリングガイドに記載された主な調査項目は以下である。

- 生活保護業務の現状
- 現業員の負担軽減や業務の効率化のために取組んでいること
- 生活保護業務に関する人事管理上の工夫や取組んでいること
- 業務を委託している場合の具体的内容
- ケースワーカーが業務を遂行するにあたり非常勤嘱託職員の活用または外部委託によって被保護者・被保護世帯の問題解決や効果的な支援につながった具体的な事例

調査研究の過程

1．検討委員会・作業部会の設置

1－1．検討委員会

検討委員会は、以下７名（五十音順、敬称略）で構成し計３回実施した。また、web 会議を随時実施した。

氏　名	所　属
朝比奈　朋子	東京成徳大学　准教授
片山　睦彦	藤沢市福祉健康部　部長
◎渋谷　哲	淑徳大学　教授
畑　亮輔	北星学園大学　准教授
船水　浩行	東海大学　教授
巻口　徹	横浜市健康福祉局生活福祉部　部長
増田　和高	武庫川女子大学　講師

◎…本検討委員会委員長

所属及び役職は 2020 年 3 月末時点

<u>オブザーバー</u>

厚生労働省社会・援護局 保護課

課長補佐　天野　吉臣

係長　　　大沼　史英

1－2．検討委員会の開催

開催回	開催日及び場所	検討・報告内容
第１回	2019 年８月 27 日（火） 18:00～20:00 ソ教連事務局	・事業の目的及び方法、進め方等について ・アンケート調査の内容、考え方について ・ヒアリング調査の内容について
第２回	2020 年２月１日（土） 18:00～20:00 ソ教連事務局	・アンケート調査の実施状況について ・ヒアリング調査の実施について ・報告書作成について
第３回	2020 年３月 20 日（金） 18:00～20:00 日本ソーシャルワーク web 会議	・アンケート調査の結果と分析について ・ヒアリング調査の結果と分析について ・報告書案について

2．調査の実施

2-1．生活保護業務及び人員体制等に関する実態調査

その他の会議、作業委員会などの開催

会議、作業等	開催日	検討・報告内容
作業部会	2019 年 10 月 21 日（月） 22:00～24:00 Web 会議	調査項目の検討
作業部会	2019 年 10 月 31 日（木）	調査項目の検討

	22:00～24:00 Web 会議	
検討委員自治体ヒアリング（横浜市）	2019年11月12日(火) 15:00～17:30 横浜市健康福祉局	調査項目、調査票についてエキスパートチェック
作業部会	2019年11月20日(水) 22:00～翌21日1:00 Web 会議	調査項目、調査票について
検討委員自治体ヒアリング（藤沢市）及び作業部会	2019年11月25日(月) 15:00～24:00 藤沢市役所	調査項目、調査票についてエキスパートチェック及び調査票の設計
作業部会	2019年12月20日(金) 17:00～翌21日4:00 都内	調査票の設計
作業部会	2020年3月4日(水) 13:00～14:00 Web 会議	報告書の執筆に関する打ち合わせ

※この他、委員間で調査内容の検討や作業を実施

2-2. 事例調査

ヒアリング対象先及び実施日時は以下の通りである。なお、各福祉事務所に検討委員会委員及び日本ソーシャルワーク教育学校連盟職員の２名体制で訪問し、共通のヒアリングガイドを用いて、対面式で１時間から２時間程度で前出の項目についてヒアリングを実施した。

訪問先	ヒアリング実施日	本報告書 通し番号
指定都市A	2020年２月５日	1
指定都市B	2020年２月６日	2
中核市F	2020年２月10日	6
一般市Ｉ	2020年２月12日	9
一般市Ｊ	2020年２月17日	10
中核市G	2020年２月18日	7
一般市K	2020年２月18日	11
指定都市C	2020年２月20日	3
一般市L	2020年２月25日	12
中核市H	2020年２月26日	8
指定都市D	2020年２月27日	4
指定都市E	2020年２月28日	5

※ヒアリング実施順

事　業　結　果

実態調査及び事例調査の結果より、以下の点が明らかとなった。

生活保護業務及び人員体制等に関する実態調査

1. 生活保護業務を担当する職員の職種または形態について
   ① 多くの福祉事務所では、生活保護業務の大半を現業員が担当している現状がありつつも、「現業員のみ」が担当しているのか、それとも「現業員以外の職員も」担当しているのかは、業務によって特徴があった。
   ② ケースワーク業務には様々な事務作業が附随するため、これらの事務的業務を細かく切り出し、内容に応じて事務職員や正規雇用外職員が担当している福祉事務所が一定数以上存在していた。
   ③ 生活保護業務のなかでも、被保護者に関するデータの分析、保護の停止・廃止といった検討等、俯瞰的な視点から慎重に状況を判断することが求められる業務に関しては、事務職員や正規雇用外職員以上に、スーパーバイザーを含むその他の職員が担当している福祉事務所が存在していた。
   ④ 就労支援や健康管理支援に係る業務においては、現業員以外の職員がその多くを担当していた。これは、自治事務として各自治体による裁量が広く認められているため、積極的に業務の切り分けを行い、現業員の負担軽減、また正規雇用外職員や外部委託職員の活用による、専門性の高い支援の実現に取組んでいる状況があると考えられる。
   ⑤ 生活保護業務に関しては、法定受託事務として各福祉事務所で担わなければならない業務が多くある。しかし、被保護者の増加など、生活保護業務による現業員の負担が課題となっている状況がある中で、いかに現業員の負担を軽減すべきかに関する検討は喫緊の課題といえよう。このような状況において、各福祉事務所では業務の切り出し等を行うことで、現業員の負担の軽減、支援の質向上に取り組んでいることが推察された。

2. その他の回答より明らかになった点
   ① 外部資源の活用状況
   ② 現業員の負担が大きいと思われる事務または業務
   ③ 現業員の負担軽減、業務に対するモチベーション向上にむけての取組み
   ④ 職員採用および配属の状況
   ⑤ 社会福祉士、精神保健福祉士への期待、養成校との連携の状況

ヒアリング調査

1. 生活保護業務の現状、現業員の負担軽減及び業務効率化、人事管理上の工夫や取り組み、業務委託に関する状況と具体的な活用事例について

① 様々な事業の導入、監査における指摘事項の増加及び基準の厳格化への対応に加えて、多問題世帯の増加、2008 年のリーマン・ショック以後の保護世帯数の増加の影響による膨大なケースワーク業務を遂行する中で、どの自治体も苦慮しながらも業務負担軽減のための様々な試行錯誤を行っていた。業務の平準化に向けてのマニュアルや統一されたフォーマット等のツール作成に取組んでおり、これが人事異動等に伴う業務の引継ぎや進行管理、業務の負担軽減に貢献していた。

しかし、このようなマニュアル化、平準化等は、主に法定受託事務を厳格に行うという観点からなされており、「ケースワーク業務として担うべき業務、必要な資質」といった内容が明確になっていない場合にはマニュアル化・平準化の結果、低い次元で「支援レベル」が設定されてしまう懸念がある。

これとは別の観点からのシステム開発の事例が、中核市Hの「訪問・ケース記録入力査察指導簿・進行管理支援システム」である。システム開発のきっかけは厳格な給付管理であるが、すべてのワーカーのケースワークの内容と質をサポートする観点から作成されたものであり、支援方法の平準化とケースワーク業務そのものの負担軽減に繋がっていると考えられる。

② 多くの自治体で、膨大な業務負担の軽減を目的として、正規雇用外職員の雇用が進んでいた。その種類は専門領域の職員と事務補助の職員に大別されており、事務補助職員は、法定受託事務を厳格に行うための必要な補助的な事務作業を分担し、ワーカーの業務負担軽減を図っていた。専門領域の職員は、専門性の高い視点や情報を保護業務に活用できており、一定の業務負担軽減に成功していた。特に指定都市はそのスケールメリットを活かし、バリエーション豊かな専門領域の正規雇用外職員の雇用や業務委託を実施することで、重層的な支援を展開していた。

今回のヒアリング調査により、看護師や保健師等が正規雇用外職員の専門職として多くの自治体に配置されていることがわかった。健康管理支援員、医療扶助相談支援員等と自治体によって職名及び担当業務は異なっているが、適正受診や服薬管理等の医療との関連で生活支援を行っていた。医療専門職の配置は、これまでワーカーが抱えてきた「疾患に対する理解が低い」「特に精神疾患を有する方への対応に苦慮している」といった課題の解消に加え、必要な支　　援の提供にも繋がっていた。他に精神疾患等を有する受給者への対応を担う専門職として、指定都市Aでは臨床心理士が心理ケア業務嘱託員として配置されていた。

年金事務に関する担当職員も、正規雇用外職員の専門職として多くの自治体に配置されていた。職名は年金相談支援員、年金活用支援員、年金等調査担当職員等と自治体によって異なり、勤務形態も様々であった。業務内容は年金受給資格の調査や申請手続き等であり、複雑で煩雑な業務を分担し、生活保護制度の適正な運営及びワーカーの負担軽減に繋がっていた。

他に、正規雇用外職員の専門職として、特定の外国籍者に対応する相談員や通訳が配置されている自治体もあった。

就労支援に携わる職員は、すべての自治体で正規雇用外職員又は外部委託契約職員として配置されていた。正規雇用外職員は元ハローワーク職員が多く、勤務日数や勤務形態、配置されている職名、ワーカーとの連携の仕組みは自治体によって異なっていた。就労支援への取組み方法も自治体によって異なり、正規雇用外職員の就労支援員と区役所内に配置されているハローワーク職員とワーカーが連携して就労支援を行うケース、福祉事務所内に配置されている外部委託の就労支援員が就労支援を担い、別に雇用開拓員も外部委託しているケースがあった。いずれの自治体からも、単なる「就労指導」とは異なり、ハローワーク等への同行や受給者に時間をかけて丁寧に関わって信頼関係を築く等、ワーカーだけでは行うことのできない手厚い支援の正規雇用外職員が大きく寄与している事例が寄せられた。

③　外部委託は中核市１市、一般市の２市を除いて実施されていた。共通して外部委託されていたのは就労準備支援事業であった。子どもの学習支援に関する事業は５市で行っていた。こうした正規雇用外職員の積極的雇用や外部への業務委託に対して、複数の自治体から「専門領域のことは任せればよい」といったいわゆる「丸投げ」によるケースへの関与の希薄化、それに伴う専門職としてのワーカーの資質の低下が生じることへの危惧について言及がなされていた。

　また、専門領域の正規雇用外職員や業務委託先から専門的な情報や支援についての提言がもたらされた際に、これらの精査及び支援の必要性の見極めを行うため、ワーカー及びスーパーバイザーに高度な専門的知識や判断力が要求されている実態も明らかとなった。加えて、外部委託及び正規雇用外職員の積極的活用に伴い、ケースワーカーがケース全体のコーディネートを担うことの重要性が増していることについても指摘がなされた。

④　今回のヒアリング調査の対象は、指定都市５市、中核市３市、一般市４市と限られているが、正規雇用外職員の配置、採用方法や質の担保においても課題が残されていることがみえた。さらに、指定都市間と中核市間、一般市間の比較より、国の補助金が設けられている事業であっても自治体での取組み実態には差異があり、予算体制や地域の実情に加え自治体間格差が生じている可能性が示唆された。

福祉事務所におけるソーシャルワーク実習の現状と課題について

　2019(令和元)年に社会福祉士の指定科目である相談援助実習を受入れた福祉事務所は 117 ヵ所、受入れ延べ人数は 320 人であった。全回収数 858 ヵ所のうち 13.6%の福祉事務所で実習が受入れられたと考えられる。しかし、ソ教連会員校 273 校の 1 校あたりの人数は 1.19 人であり、その他の社会福祉施設へ配属された実習生数と比較すると極めて少ない状況にある。

　その一方、福祉事務所を所管する部署等の管理職からは、他にはない総合的な実習が可能である福祉事務所が実習を受入れることによる実習生側・現業員側双方のメリットが指摘されていた。人材確保の観点からも、実習受入れが自治体の魅力をＰＲする機会となり、自治体の職員採用試験の受験者数増につながるといった効果も期待される。

　また、福祉事務所へ就職を希望する学生の多くが福祉事務所での実習を経ていることから、実習受入れは熱意ある新採用職員の採用に有効な手段である。総合的な実習の機会の確保や実習受入れによる福祉事務所側のメリット、そして福祉人材の確保の観点からも、福祉事務所での実習の増加が望まれる。

　しかしながら実習施設として福祉事務所の確保が困難な理由として『社会福祉養成校の増加』『福祉事務所の職員で社会福祉士の実習指導者の用件を満たすものが少ない』『福祉事務所での相談援助業務の縮小化』『現業員の短期間による人事異動』という状況がある。このため、今以上に福祉事務所での実習受入れを数を増やすためには、福祉事務所と養成校が組織同士の継続した繋がり（例えば社会福祉士有資格者の実習指導者講習会への参加要請等）を構築し維持することが必要と考えられる。また、養成校教員が実習指導者が抱えている負担感や実習生に不足している学習内容について把握し対処することが必要である。

調 査 実 施 機 関

一般社団法人　日本ソーシャルワーク教育学校連盟
〒108-0075　東京都港区港南４丁目7-8　都漁連水産会館５階
電話:03-5495-7242　fax:03-5495-7219