

令和3年(2021年)5月17日

西宮市議会議長 澁谷 祐介 様

健康福祉常任委員会

委員長 篠原 正寛

健康福祉常任委員会施策研究テーマについて(報告)

本委員会では、令和2年7月31日開催の委員会において、「ケースワーカーの効果的な活動による生活保護行政の運用について」を年間の施策研究テーマと定め、調査・研究を
してまいりましたので、御報告申し上げます。

1 ケースワーカーの効果的な活動による生活保護行政の運用について

令和2年7月31日、令和2年8月14日、令和2年8月24日、令和2年9月10日、
令和2年10月7日、令和2年10月21日、令和2年11月4日、令和2年11月18日、
令和2年12月10日、令和2年12月21日、令和3年1月8日、令和3年1月22日、
令和3年2月5日、令和3年2月18日、令和3年3月9日、令和3年3月29日、令和
3年4月14日及び令和3年4月28日に委員会を開催し、市当局より、本市の現在の取
組状況や課題等の説明を聴取するとともに、質疑、委員間協議等を行い、意見要望を伝
えました。

当該施策研究テーマに対する各委員の個別意見は別紙のとおりです。

以 上

施策研究テーマ

「ケースワーカーの効果的な活動による
生活保護行政の運用」について

提言書

健康福祉常任委員会

(令和3年5月17日)

「ケースワーカーの効果的な活動による生活保護行政の運用」について

コロナ禍による経済へのダメージにより、今後生活困窮者が増加することは十分に予想される、と考えられた。全国的に保護申請が急増している等の報道がある中、テーマ決定の協議が行われていた令和2年7月現在で本市の場合、保護開始決定も相談自体も全く増加していないとのことであったが、このような未曾有の事態にあっては時間差で相談・申請等が一気に増加するとの予測に基づき、準備しなければならないのは必須である。

ケースワーカーの慢性的不足（担当件数の多さ）は以前から指摘されているところではあるが、コロナ要因で相談・申請等が増加するとすればいわゆる「その他の世帯」に該当し、高齢者や疾病者の被保護者に比して明らかに自立支援の可能性が高く、その特性に合わせたきめの細かい支援が必要とされる。

現在の地域割り件数一律の体制でいいのか、また生活保護行政全般に課題や問題はないのか、この時期であるからこそ分析・研究・提言し、必要な改善につながることを目指すべきと考え、委員会の総意を得て本件をテーマとした。

なお、ケースワーカーの業務や生活保護業務の内容について、議員それぞれの経験や研究に基づき一定の知識を有しているものと想定されるが、詳細について認識し、適格な提言ができるようスケジュールとしては

7～9月：本市生活保護行政現状全般についての研究（当局からの資料提供を受け、質疑を通して追加情報を求めて近年の保護措置状況を分析）

10～2月：小項目として①本市ケースワーカー業務全般に係る課題・問題点、②本市生活保護業務全般に係る課題・問題点に分け、各自が課題と考えられる項目を洗い出し、実態としてどう考えるのか当局に書面質問、書面回答を受けて疑問点をさらに書き換えて再質問、と言う過程を反復し、真の課題がどこにあるのか本来はどうあるべきかの意見交換、それらを実現させるための方法とその可能性について議論

3～5月：質疑の反復によって洗い出されたそれぞれの課題について披瀝し、その解決策について各自が考え、その内容についての委員間討議を通して提言へと進化させるというプロセスを経て本提言に至った。

最後に、当初より度重なる資料提供の要請や書面質疑でご苦勞をかけ、提言書完成まで一貫して真摯にご協力をいただいた当局担当各位に衷心より厚く御礼申し上げる次第である。

（参考：本件にかかる委員会開催日）

令和2年度

**7月31日、8月14日、8月24日、9月10日、10月7日、10月21日、11月4日、11月18日、
12月10日、12月21日、1月8日、1月22日、2月5日、2月18日、3月9日、3月29日**

令和3年度

4月14日、4月28日

提 言 1 本市CW業務全般に係る課題・問題点

以下は前書きにあるようにケースワーカー（以下CWと記す）業務について、その実態を提供資料等で確認した上、疑問に感じた点、今後に備えるために必要と考えた点を当局に書面質疑として提示し、回答を受けてさらに解消しない疑問や不足と感じた点を再質問、と言うパターンを繰り返し、最終的に煎じ詰めたCW業務全般に係る課題・問題点を挙げ、それをどのように解消するか解決策を自身の考えとして記し、提言としたものである。

委員名	項目	意見
篠原委員長	1	対象者中心主義的な対応が出来ていないのではないか。 自立もしくは就業の可能性はあるかないか、心理的に落ち着いているか、問題となるような言動があるか、など根本的な状態の違いを考慮せず、全ての対象者を一緒にして地区で分け、一律に担当させることは、一人ひとりの肌理細かい専門的対応に遅れが出る可能性がある。
	解決策	現在の地区担当制に移動経路・距離などで一定の合理性があり、全面的には変えられないということなら、前述のいわゆる対象者中心主義との折衷案として地区を一定程度広く区切り、その中で対象者夫々の特徴・特性・必要な支援内容に合わせた分割を行い、担当者を選別してみてもどうか。
	2	本市にとってCW業務の位置づけが確立されていないのではないか。 公務員の仕事・社会福祉を知る登竜門的業務として多くの若い職員が経験したほうが良いという基本原則なのか、資格者による専門職と考えて経験者をトレーニングするべきと言う基本原則なのか、また困難な事案の担当には給与手当で応えるべきなのか、現在のように業務の均一化を目指すべきなのか、等業務の基本的位置づけが確立されていない。
	解決策	「ケースワーカー業務指針」もしくはこれに変わる業務哲学を定めた指針を作成し、どのような業務の位置づけ、どのような人材が担うべき、どのような心情で業務にあたるべき、などを一定の目指すべき基本原則を定めてみることに。
佐藤副委員長	1	社会福祉法第16条では、ケースワーカー一人当たりの担当は80世帯を標準数としているが、市では一人当たり約120世帯を担当している。
	解決策	ケースワーカーを社会福祉法第16条の基準通りに増員すること。
	2	ケースワーカーは専門職であり、そのためには社会福祉士の資格を必須とすべきではないか。
解決策	社会福祉士の資格を持つ職員を採用すること。	
大迫委員	1	査察指導員(スーパーバイザー)などの指導する立場の充実、またCWに対する指導は出来ているのか？
	解決策	本市の現況は、新人CWも3分の1在籍している中で、本市のSVは社会福祉法で規定されている定数から3名不足しており、CWをサポート出来ない。ま

		ずはSVを規定人数に設置し新人を含むCWに適切な助言や経験などをしっかり話せるサポート環境が必要だと思います。
	2	個々のケースワーカーが適切に業務を遂行するための環境作りとコロナ禍での人員獲得のこれから
	解決策	<p>社会福祉法においては、80世帯に1人のCWの配置が基準となっているのに対して本市においては、現在114世帯に対して1人のCWが現況です。コロナ禍になって1年が過ぎ、これから生活保護者が増加する予想があるなかで、現時点でこの状況では厳しい未来しかありません。</p> <p>過去の実績で当局に確認したところ平成20年9月にありましたリーマンショックの後、平成20年4月には4,006件であった被保護世帯数が平成23年4月には5,015件、平成25年4月には5,591件に急増しました。このような状況から人事当局に要望した結果、平成23年4月にはSVが6名から7名に、CWが39名から45名に、平成25年4月にはCWが50名に増員しています。令和2年4月ではSVが8名、CWが52名となっているように、現況でも人事当局にプッシュ出来るようコロナの状況を調査しながら柔軟に対応出来るよう予め備えておくようにして頂きたい。</p>
かみたに委員	1	現在のCWの業務上の効果検証について
	解決策	アンケート調査や、意見交換。他市での業務比較。
	2	CWの専門性について
	解決策	福祉士などの専門職の人員増加。
	3	効率性向上策
	解決策	IT化、タブレット等の導入。
河崎委員	1	CWの量不足
	解決策	<p>4月の第2庁舎(危機管理センター)供用開始に伴い、厚生課が西館から南館に移動することが決まりました。</p> <p>これで物理的な収容人数の増加が可能になります。</p> <p>令和3年度は、会計年度任用職員の増員ですが、正規職員の増員も予算要求を続けてください。</p>
	2	CWの質向上(特に自立世帯を増加させるために)
	解決策	<p>就労支援員をはじめ、ハローワークや勤労会館を中心とする各種就労相談窓口と密な連携をとること。</p> <p>就労相談窓口「ソーシャルスポット西宮よりそい」の南館への移転は利便性と現状以上の連携強化が期待できる。</p>
	3	世帯類型格付基準表による訪問活動の活性化と、訪問活動の効果測定
	解決策	訪問達成率100%にするため、CWの量と質の強化および事務処理の負担軽減のために、IT化とその利用率のアップ、さらに会計年度任用職員等の増員での後方支援による、CWの現場第一主義の徹底に務めて下さい。
多田委員	1	経験年数が短いままの異動によって、非効率な人事サイクルが生じている。

	解決策	市役所業務や社会経験の少ない職員をCWへ配置することの見直しについて、人事当局と協議する。業務に関する専門性を高め、受給者との信頼関係の構築や関係機関・地域団体との連携を強めるには一定の期間が必要であることから、ジョブローテーションに関しても本人から異動の希望等がない限り他部署よりも長期間在籍するようにする。
	2	福祉職の適正な配置割合が示されておらず、増員を求めるための論拠がない。
	解決策	社会福祉士など有資格者の増員によって見込まれる業務改善効果を明確にした上で、人事当局との協議を行う。
山口委員	1	法定人員体制の未達成
	解決策	全庁的問題として、関係部局に法定人員体制達成するまで、増員を要望する。
	2	査察指導員（スーパーバイザー）等のレベルアップ
	解決策	査察指導員（スーパーバイザー）は、一定期間の現場経験者から登用を行う。
よつや委員	1	CW業務の過重な実態把握と軽減策
	解決策	CW個々に対する面談などから明らかにされている、担当するケース数の多さ、生活保護法第29条に基づく調査の時間的負荷など、より具体的な問題点・課題を抽出し、改善していく。また、新たにアンケート調査を一斉に行い、積極的に現場の意見を反映する。
	2	コロナ禍における、よりきめ細かな訪問調査活動
	解決策	保護申請の増加が予想されるコロナ禍において、よりきめ細かな訪問調査活動が求められる。 福祉施策の優先順位の高い課題として人員体制の充実に向けてさらに人事部門に要望する。

提 言 2 本市生活保護業務全般に係る課題・問題点

以下は同じく前書きにあるようにCW業務以外の生活保護業務全般について、その実態を提供資料等で確認した上、疑問に感じた点、今後に備えるために必要と考えた点を当局に書面質疑として提示し、回答を受けてさらに解消しない疑問や不足と感じた点を再質問、と言うパターンを繰り返し、最終的に煎じ詰めた生活保護業務全般に係る課題・問題点を挙げ、それをどのように解消するか解決策を自身の考えとして記し、提言としたものである。

委員名	項目	意見
篠原委員長	1	受給者への訪問計画100%が恒常化出来ていない（原因の整理と共有が必要）
	解決策	課として残業時間が多いわけではないのになぜ100%訪問に至らなかったのか、訪問予定に対する中間的内部チェックは行われているのか、過去からの流れとともにその原因を分析し、公表・共有し、対策を講じること。
	2	訪問の質について検討できていない可能性がある。

	解決策	対象者ごとの課題や特徴、コミュニケーションとしてうまく行ったこと、行かなかったこと等を蓄積知として共有するようデータ化し、引継ぎや担当者を決める要素、あるいは変える要素として活用してはどうか。
	3	コロナ禍、アフターコロナ対策として就労支援の具体的手法、手段に関する共有が出来ていないのではないかな。
	解決策	コロナの影響で増加したと見られる対象者の年齢及び申請に至った経緯、健康状態を総合的に勘察し、自立支援チームを編成、関係機関と協力して専門的に自立支援に特化してはどうか。
	4	業務の効率化について整理が必要。 一様のデジタル化が本当に効率的なのかどうか不明なため、現場の声を集約すること
	解決策	現場職員から合理化できると思う業務、合理化してほしいと思う業務をできるだけ多く挙げてもらい、内部検討の上、政策局などにデジタル化を申請すること。
佐藤副委員長	1	面接室は隣の声が聞こえる
	解決策	入り口がカーテンになっている。直ちの改善は難しいため、南館に移転する際はカーテンではなくドアにするべき。
	2	生活保護は国民の権利だということをもっと市民に知らせる必要がある
	解決策	生活保護は恥、恥ずかしいものという考えが市民の中に根強くある。市政ニュースやホームページ等で繰り返し、国民の権利であり生活に困っていれば誰でも申請できることを広報すべき。
	3	国保、介護、市民税、市営住宅家賃等の滞納があれば生活保護につなぐための連携
	解決策	滞納等で電話や窓口で相談があれば、話をよく聞いて困窮していれば生活保護の窓口につなぐこと。
大迫委員	1	コロナ禍の影響で受給者が急増した場合の対応
	解決策	現時点では新型コロナウイルスによる影響は少なくとも、これからのことを考え想定すれば、新型コロナウイルスの影響による生活保護の申請が急増した時に心身ともスムーズに職場復帰の選択ができるようサポートする体制作りを整えておきたい。そのためには今ある就労支援員と社協などの連携機関はもちろん、これから広域での連携機関のシミュレーションをしておくことが重要です。
	2	就労支援について
	解決策	現在も、就労意欲のレベルなどに合わせてハローワークや就労支援員と連携、職業訓練等のキャリアアップなど相談支援体制やアウトリーチにかかる自立支援事業を社会福祉協議会に委託し地域で孤立する生活困窮者の支援と工夫されていると思いますが、アウトリーチにかかる自立支援事業の密な連携内容の充実や委託先にも、1つになって応援する気持ちを持ち連携していくことが重要です。

		職業訓練等も1回や1つの職種を体験するのではなく、数回また色々なところに無理なく体験できる受講と、そのタイミングで次の職業の選択肢を本人と入念に話し合って適切にアドバイス出来るサポートが望ましいと思う。
かみたに委員	1	自立支援や問題についての他部局との連携について
	解決策	フローチャートを作成し、その流れにそって必要部局との定期的な意見交換の場を設定する。
河崎委員	1	生活保護世帯の自立世帯の増加についての世帯別対応について
	解決策	高齢者、母子、障害者、傷病、その他の世帯分類において、自立の可能性が一番高い、その他世帯に対する対応を強化工夫する必要がある。 もし、これ以上CWの増員が無理なのであれば、CWの地区担当制をある程度の地域内での世帯担当制に変えることも検討する必要があるのではないか。
多田委員	1	保護廃止に向け、より効果的な就労支援を行う必要がある。
	解決策	求人ニーズのある業種に対する職業訓練や資格取得の補助、サポート体制やインセンティブを設ける等の支援を含めた受け入れ先となる事業者の開拓強化など、就労支援員や労政課等の関係部署および委託業者と協力し、確実な就労へと結び付けていく。
	2	就労意欲が低い受給者に意欲を喚起させることに時間を要している。
	解決策	ボランティア活動など就労準備支援事業への参加に対するインセンティブを設け、中間的就労機会の提供方法における仕組みづくりを行うことで、就労意欲が低い受給者が社会への第一歩を踏み出しやすい環境を整える。
山口委員	1	訪問率 100%の未達成
	解決策	・法定人員の確保 ・地区担当制と対象者別担当制の二つの体制によりきめ細やかな支援を行う。
	2	IT化の推進
	解決策	・事務処理の見直しによる簡素化 ・訪問時にタブレット端末を用いて調査入力を行うことにより、報告業務の改善を行う
	3	自立支援の強化
	解決策	・地区担当制と対象者別担当制の二つの体制によりきめ細やかな支援を行う。 ・官民一体の切れ目ない伴走型支援の構築
よつや委員	1	CWの標準数を遵守
	解決策	他の自治体においては国が定めるCWの標準数を遵守している自治体があり、一部地方交付税交付金で補いつつ正規職員を標準数まで充足しない西宮市の現状は許されない。他の近隣中核市で標準数を達成できている自治体について、再度調査研究すべきである。
	2	会計年度任用職員が生活保護業務の一端を支える構造
	解決策	国は、生活保護CWを正規職員で担うものと定めており、「高齢者世帯の見守り支援」と限定した業務といえども本来、正規のCWがすべき業務を給与が低く長期的身分が保障されない会計年度任用職員に行わせることは、自治体と

	<p>しての責任を問われ、また、安定した生活保護事業を継続することが困難となる。正規職員の生活保護CWが担うべき業務を整理したうえで、改めて必要なCWの職員増員に注力すべきである。</p>
--	--

委員長所見（総論）

本件の研究を通して得た全体的な傾向や委員間及び当局と議論する過程で生じた公式・非公式を問わず出された話題のうち、特に強調すべきと感じた項目を付加しておく。

①CW業務の実態と今後

すでに建前と化しているCW法定数を下回りながら表面上業務が回っていること（少なくとも他市に比べて劣悪な対応との批判を受けておらず、残業時間が突出していないこと）への疑問は最後まで解消されなかった。よってここに対し、増員を求める意見も多く、同時に専門性や継続性を求める意見が多かった。ただ、単純に人数なのか効率的運用なのか、あるいは市役所業務の中でも精神的に厳しいと思われるCW業務を経験の浅い若い職員があまねく担当するのか、相応のスキルを持った者が担当するのか、様々な質疑を経ても当局に一貫した方向性があるとは感じ取れなかった。この部分に確固たる方針を示し、その方向で業務改善を図ることが求められるのではないかと。

②コロナ禍の影響を織り込んだ対策の強化

そもそも本件はコロナ禍の影響でそれ以前とは違う「その他の世帯」、つまり直前まで就業あるいは事業主であった人々の申請や相談が増加する、との前提でテーマとしたが、設定当時に比べ昨今は相談や申請に増加傾向が見られるとの説明を受けている。自力で新しい就業先を見つけられず、蓄えも底を突くと言う状況は、ある種の絶望感によって就業への意欲が減退している可能性も高い。

このような人々を立ち直らせ、就業にマッチングさせていくためには既存の「よりそい」やハローワークに通うことを奨励するだけでは不足ではないかと、との不安がある。意欲の回復と適切な就業先の斡旋、新しいスキルの習得などに特化した「部隊」を準備しておく必要性を多くの委員が感じているのだが、それは誰が担うのか、内部で既に検討されているのかなどへの確信は得られなかった。他機関横断で精神的、条件的立ち直りを支援する仕組みの早期検討が待たれる。

③生活保護業務全般の効果的改善

人数、専門性、担当割などを総合した業務改善を期待する声は多いが、市役所業務のデジタル化をどのように改善に結びつけるかも重要な要素である。業務プロセス分析と連動し、何をデジタル化することが業務の軽減につながるのか、早期に起草し、政策局等と協議することを期待したい。

健康福祉常任委員会

（委員長） 篠原 正寛 （副委員長） 佐藤 みち子

（委員）（五十音順）大迫 純司郎、かみに ゆみ、河崎 はじめ、多田 裕、山口 英治
よつや 薫