

平成 30 年 11 月 26 日

大阪市長 吉村 洋文 様

大阪市公正職務審査委員会
委員長 桂 充弘



公益通報（第 28-01-47 号・第 30-01-73 号）の対応について（勧告）

標題について、本委員会において調査及び審議を行った結果、「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」第 9 条第 2 項の規定に基づき、次のとおり改善を勧告します。

必要な措置をとられるとともに、その内容を本委員会に報告してください。

記

1 通報概要

(1) 第 28-01-47 号

平成 28 年 5 月 17 日、東住吉区役所に生活保護を申請したところ、自宅にケースワーカー、担当係長、警備員が来たが、警備員は社会福祉主事の資格がないと思われる。社会福祉法によれば、社会福祉主事の資格のない者が生活保護の業務に携われば、法律違反になる。

(2) 第 30-01-73 号

平野区役所生活支援の査察指導員について、社会福祉主事の資格を有している者が 12 名中 5 名とのことだが、資格を有していないことに問題はないのか。

2 調査結果

(1) 第 28-01-47 号の指摘について

ア 福祉局からの報告

生活保護の実施機関である各区保健福祉センターは、保護の決定又は実施のため必要があると認めるときは、要保護者の状況を調査するために、ケースワーカーに、要保護者の居住の場所に立ち入って状況調査をさせることができる。

要保護者の家庭を訪問し、要保護者を面接し、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、要保護者に対し生活指

導を行う等の事務(以下これらの事務を総じて「ケースワーク業務」という。)を実施するケースワーカー及びその指導監督をつかさどる査察指導員は、社会福祉法第19条第1項において資格を定める社会福祉主事でなければならないが、ケースワーク業務の実施の補助、支援に携わる者にまで社会福祉主事の資格が求められるものではない。

大阪市においては、生活保護制度の適正実施を推進するため、生活保護適正実施推進事業を実施している。

具体的な取組内容の一つとして、警察官OBを生活保護業務適正化対策事業非常勤嘱託職員(以下「非常勤嘱託職員」という。)として雇用し、必要に応じて、要保護者の面接への同席や訪問の同行により、適切な指導を実現するとともに要保護者の生活実態の把握を行うものがある。

この取組は、非常勤嘱託職員がケースワーク業務の実施を補助、支援するものである。

イ 東住吉区役所からの報告

平成28年5月17日、東住吉区役所に生活保護を申請した通報者の自宅にケースワーカー、担当係長(査察指導員)、非常勤嘱託職員(通報中における「警備員」は非常勤嘱託職員を指すものと解する。)が訪れた。通報指摘の非常勤嘱託職員は、ケースワーカーに同行することはあるが、ケースワーカーと生活保護受給者とのやりとりについては関わらないとの供述をしている。

なお、通報指摘の日に通報者の自宅に訪問した3名の職員はいずれも社会福祉主事の資格を有していなかったが、現在は、通報者の自宅には社会福祉主事の資格を有する職員が訪問している。

(2) 第30-01-73号の指摘について

・ 平野区役所からの報告

平成30年6月時点で、平野区役所生活支援課の査察指導員12名及びケースワーカー75名のうち、社会福祉主事の資格を有しているのは査察指導員5名及びケースワーカー58名である。

(3) 第28-01-47号及び第30-01-73号に共通する問題点について

ア 社会福祉主事について

社会福祉法第15条第1項によると、福祉に関する事務所(大阪市においては各区保健福祉センター)には長(大阪市においては各区保健福祉センター所長。以下「所長」という。)及び指導監督を行う所員(いわゆる査察指導員)、現業を行う所員(いわゆるケースワーカー)及び事務を行う所員を置かなければならないとされている。

このうち、指導監督を行う所員(査察指導員)は、所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(同条第3項)。また、現業を行う所員(ケースワーカー)は、所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（同条第4項）。

社会福祉法第15条第6項によると、指導監督を行う所員（査察指導員）及び現業を行う所員（ケースワーカー）は、社会福祉主事でないといけないとされている。また、生活保護法第21条によると、社会福祉法に定める社会福祉主事は、生活保護法の施行について、市長の事務の執行を補助するものとする規定されている。

市の社会福祉主事は、福祉に関する事務所において、生活保護法等に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務を行うことを職務とし（社会福祉法第18条第4項）、社会福祉法第19条第1項において、資格等として、市長の補助機関である職員で、年齢二十年以上の者であって、人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意があり、かつ、大学等において社会福祉に関する科目を修めて卒業した者、都道府県知事の指定する養成機関又は講習会の課程を修了した者等、同項各号に規定する要件のいずれかに該当するもののうちから任用しなければならないとされている。

イ 問題点

上記(1)及び(2)の報告内容について本委員会から両区役所に確認を行ったところ、社会福祉法第19条第1項各号記載の要件を欠いて社会福祉主事の資格を有しない者が、ケースワーカー及び査察指導員として配置され、ケースワーク業務及び同業務の指導監督を行っている現状が確認された。

そこで、本委員会において大阪市全体の状況について福祉局に対し確認を行ったところ、平成30年度、大阪市において、査察指導員の配置数170名のうち、社会福祉主事の資格を有する者（以下「有資格者」という。）は68名（配置数に占める有資格者の割合（以下「有資格者の充足率」という。）40.0%）、ケースワーカーの配置数852名のうち、有資格者は608名（同71.4%）とのことであった。

(4) 上記(3)イの問題点に対する大阪市の対応について

ア 福祉局からの報告

① 有資格者の充足率を高める取組について

有資格者の充足率が他の政令指定都市の平均より低い（平成30年度における有資格者の充足率を比較すると、大阪市における査察指導員40.0%、ケースワーカー71.4%、大阪市を除く政令指定都市平均は査察指導員96.9%、ケースワーカー90.6%）ことについては、かねてから課題として認識していた。この点については、厚生労働省事務監査で繰り返し指摘を受けているところでもある。

この間、社会福祉主事の資格を受験要件とした福祉職員の採用、資格認定通信課程受講に係る費用の負担をしたり、各区保健福祉センターに対して職員の受講を勧奨したりするなどの資格取得の支援や、社会福祉主事の資格の有無に関わらず生活保護業務に関する研修の充実を図るといった取組を行っており、こうした取組により少しずつだが有資格者の充足率は向

上している。(なお、上述の厚生労働省事務監査に対し、資格取得支援の取組や研修の実施について回答している。)

しかし、平成 30 年 4 月における大阪市の生活保護世帯数は 114,832 世帯で、大阪市を除く政令指定都市平均の 22,493 世帯と比較しても突出して多く、査察指導員とケースワーカーだけでも 1,000 名を超す要員が必要であること、これらの要員数が生活保護世帯数の動向に左右されること、人事施策との兼ね合い等があることなどから、短期間でこの課題を解決することは困難であり、継続した取組が必要と考えている。

② 国からの通知について

平成 15 年 6 月 10 日付けの厚生労働省通知では社会福祉主事の配置の在り方及びその活用について、「人事の弾力的な運用・活性化等を図る観点から、採用時及び異動時において社会福祉主事の資格（以下単に「資格」という。）を有さない者を配置することはやむを得ないものとして取り扱って差し支えないものとする。ただし、資格を有さない者を配置した場合には、資格の取得のため、速やかに社会福祉法第 19 条第 1 項第 2 号に規定する養成機関又は講習会の課程を修了させる対応を採ること。」とされている。

イ 東住吉区役所及び平野区役所からの報告

査察指導員及びケースワーカーを班分けし、各班に社会福祉主事の資格を有する福祉職員を配置して組織的に対応するとともに、資格を有しない査察指導員及びケースワーカーに対して資格の取得を促進している。

ウ 人事室からの報告

社会福祉主事の資格を有しない者が査察指導員及びケースワーカーとして配置されていること、それが社会福祉法上、適正な状態ではないことは認識している。

その解消に向けて、平成 19 年度以降、全市的に職員数の削減が進められる中でも、福祉職員の採用を行い、福祉現場の体制の確保に努めているところである。

また、職員の配置においても、生活保護に従事する職員に占める福祉職員の割合を増加させる取組を行い、平成 18 年度は 14.6%であった比率を平成 30 年度では 49.7%とする等、大阪市全体における横断的な取組を行っている。

しかしながら、実態として有資格者の充足率を満たせていないことから、平成 31 年度末に任用期間が終了する任期付職員のケースワーカーのあり方等と併せて、平成 32 年度以降の 5 年間程度で有資格者の充足率を満たすことができるよう、現在、計画の策定を行っているところである。

3 判 断

(1) 非常勤嘱託職員に関する指摘について（第 28-01-47 号）

社会福祉法によれば、査察指導員及びケースワーカーは、社会福祉主事でないけれども、ケースワーク業務の実施の補助、支援に携わる者にまで社

会福祉主事の資格が求められるものではないところ、非常勤嘱託職員の業務は、ケースワーカー等による適切な指導を実現するとともに要保護者の生活実態の把握を行うために、要保護者の面接に同席することや訪問に同行することであり、これはケースワーク業務の実施を補助、支援するものである。

また、本件において、通報指摘の非常勤嘱託職員がケースワーク業務を行った事実は認められなかった。

これらを総合すると、本件における非常勤嘱託職員に関する指摘については、違法又は不適正な事実は認められない。

なお、本件において通報指摘の日に通報者の自宅に訪問したケースワーカー及び査察指導員が社会福祉主事の資格を有していなかった点については、大阪市全体の問題として包括して後述するが（後記(2)）、現在は、通報者の自宅には社会福祉主事の資格を有する職員が訪問しているとのことであり、本件については是正等の措置がとられている。

(2) 社会福祉主事の資格を有しない者が生活保護に関する現業事務及び同事務の指導監督を行っている事実について（第 28-01-47 号、第 30-01-73 号）

上記 2 (3) によると、大阪市の生活保護実施体制において、社会福祉法第 15 条第 6 項の規定に反し、社会福祉主事の資格を有しない査察指導員及びケースワーカーを配置し、業務に従事させている事実が認められた。

この点、上記 2 (4) ア②記載のとおり、厚生労働省通知により採用時及び異動時において、社会福祉主事の資格を有しない者を査察指導員及びケースワーカーに配置することはやむを得ないものとして取り扱って差し支えないものとされている。しかし、当該通知は、配置した場合には、資格の取得のため、速やかに養成機関又は講習会の課程を修了させる対応をとることとしており、配置については許容されても、資格がないまま業務を行わせることまで許容されているとは解することはできないことから、上述の事実は違法と言わざるを得ない。

これに対して、上記 2 (4) に記載のとおり、制度所管局である福祉局及び今回調査を実施した 2 区役所並びに人事室において、本件に係る違法状態の解消に向けた取組を行っているとの報告があった。

しかし、生活保護行政を円滑かつ適正に執行する上で、家庭訪問や面接、調査、保護の必要の有無及びその種類の判断、生活指導等に当たるケースワーカー及びその指導監督を行う査察指導員の役割は非常に大きいことから、一定水準の学識を有する者に社会福祉主事としてこれらの事務に当たらせることとした社会福祉法や生活保護法の趣旨に鑑みると、大阪市において生活保護世帯数が他の政令指定都市に比べて突出して多いという現状を踏まえてもなお、他の政令指定都市に比して有資格者の充足率が低い状況が長期間継続していることは看過できない。

また、現在、有資格者の充足率を満たすような計画を策定中であるとのことであるが、その具体的な内容は示されておらず、本件に係る違法状態が確実に

解消されるとは判断できなかった。

本件について、一朝一夕には解決できるものではないことは理解するが、大阪市としての具体的な方針を速やかに明示する必要があると考える。

4 勸 告

上記3(2)に記載の判断に基づき、次の措置を平成31年3月29日までにとるよう勧告する。

大阪市長は、本件を全市的な問題としてとらえ、生活保護実施体制において、社会福祉法の趣旨を満たす査察指導員及びケースワーカーの配置(社会福祉主事の資格がない者の資格取得を含む。)についての具体的な計画を策定すること。ただし、当該計画の策定に当たっては、生活保護実施体制の水準を落とすことがないよう、また当該計画の実施期間及び内容については実行可能で合理的なものであるよう、十分な検討を行うこと。