

警察官OBの福祉事務所配置要請の撤回を求める意見書

2012年（平成24年）11月16日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 厚生労働省は、2012年3月1日に開催された厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議において警察官OB等を福祉事務所内に配置することを積極的に検討するよう求めた要請を撤回されたい。
- 2 ケースワーカーが専門性を強化し、経験を蓄積できるよう、社会福祉専門職の採用と配置にこそ補助金を使い、併せて、生活保護業務の経験の蓄積ができる人事異動の展開を全国の自治体に指示されたい。

第2 意見の理由

1 厚生労働省の要請内容

2012年3月1日、厚生労働省は、社会・援護局関係主管課長会議において、退職した警察官OB等を福祉事務所内に配置することにより、不正受給に対する告訴等の手続の円滑化、申請者等のうち暴力団員と疑われる者の早期発見などの効果が期待されるとして、不正受給対策に関する予算事業の活用、セーフティーネット支援対策等事業補助金の体制整備強化学業の活用によって、退職した警察官OB等の配置を積極的に検討し、告訴等も含めた不正受給者対策の徹底を図るよう要請した。

- 2 警察官OB等が福祉事務所において現業を行うことは社会福祉法15条6項及び生活保護法21条の趣旨に違反する

(1) 社会福祉法15条6項の趣旨及び生活保護法21条の趣旨

社会福祉法15条6項は、福祉事務所において「現業」を行う所員については社会福祉主事であればならないと規定している。

ここに、社会福祉主事が行う「現業」とは、「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」を指す（社会福祉法15条4項）。

他方、生活保護法は、社会福祉主事は、生活保護法の実施について、都道

府県知事又は市町村長の事務の執行を補助するものと定めている（生活保護法 21 条）。

このように、社会福祉法 15 条 6 項が福祉事務所において現業を行う所員を社会福祉主事に限り、生活保護法 21 条が生活保護法の実施については社会福祉主事が都道府県知事又は市町村長の事務の執行を補助するものと定めている趣旨は、具体的な生活保護事務の実施にあたっては、実施機関である都道府県又は市長村の補助者の存在が必要不可欠であり、補助者はその役割が非常に大きいものであるため、一定水準以上の社会福祉に関する学識と経験がなければ、円滑かつ適正に保護事務を処理し、生存権保障を図ることが十分に期待できないことから、補助者を社会福祉に関する専門的資格を有する社会福祉主事とすることを規定したものと解されている（桑原洋子『社会福祉法要説（第 5 版）』（有斐閣）43 頁）。

そして、このような社会福祉法 15 条 6 項の趣旨を踏まえ、同法 19 条は、社会福祉主事の資格として、「人格高潔，思慮円熟，社会福祉の増進に熱意を有し，かつ，大学教育において社会福祉に関する科目を修めて大学を卒業した者」等の要件を定めているのである。

(2) 警察官 O B 等が福祉事務所において現業を行うことは社会福祉法 15 条 6 項及び生活保護法 21 条に違反する

このような社会福祉法 15 条 6 項の趣旨に照らし、社会福祉主事の資格を有しない警察官 O B 等に福祉事務所において現業を行わせることが同条項に違反することは明らかである。すなわち、社会福祉主事の資格を有しない警察官 O B 等に福祉事務所において現業を行わせることは、「一定水準以上の社会福祉に関する学識と経験がなければ、円滑かつ適正に保護事務を処理し、生存権保障を図ることが十分に期待できない」との考慮に基づき、生活保護の実施に関する現業を行う主体を社会福祉主事に限った、社会福祉法 15 条 6 項及び生活保護法 21 条の趣旨を没却するものであり、違法と断ぜざるを得ない。

3 警察官 O B 等を福祉事務所内に配置する必要性は乏しい一方、配置による弊害が大きいこと

(1) 警察官 O B 等を福祉事務所内に配置する必要性は乏しいこと

上記のとおり、社会福祉主事の資格を有しない警察官 O B に生活保護の実施に関する現業（面接，訪問，調査等のケースワーク業務）を行わせることは社会福祉法 15 条 6 項及び生活保護法 21 条に違反し許されないから、仮

に警察官OB等を福祉事務所内に配置した場合、想定される役割は、犯罪を構成するような不正受給事例に対する刑法の適用等に関し、社会福祉主事からの相談に応じて助言を行うことや、福祉事務所内で発生するおそれのある、社会福祉主事に対する暴力等の犯罪行為を未然に防止すること等であるが、いずれの役割についても、必要に応じて、所轄の警察署に協力を求めることによってその目的を達することができるのであり、警察官OB等を福祉事務所内に常駐させる必要性は乏しい。仮に福祉事務所内に常駐させるとすれば、ほとんど日常的に所轄する業務がない職員に対し、人件費を支払うことになり、公費の無駄と言わざるを得ない。

(2) 警察官OB等を福祉事務所内に配置することによる弊害が大きいこと

これに対し、警察官OB等を福祉事務所内に配置した結果、仮に、社会福祉法15条6項及び生活保護法21条に違反して、社会福祉主事の資格を有しない警察官OB等が相談、面接、訪問等の現業を行った場合の弊害は計り知れない。

すなわち、専門性を欠いた不適切な対応により、要保護者及び被保護者の権利が侵害されるおそれがあり、とりわけ精神的に困難を抱える要保護者及び被保護者に対して回復不可能な損害を与えることが懸念される。例えば、最も先行して警察官OBを配置したとされる香川県高松市においては、警察官OBが生活保護法の理解を全く欠いた状態で、違法に保護申請者の申請を妨害した事例がある。また、2009年10月、警察官OBの職員が、生活保護の支給が遅れていることについて抗議した被保護者に対し「虫けら」「ヤカラ（理不尽な要求をするチンピラなどタチの悪い人物を意味する関西弁）」等の暴言を発言したことについて、大阪弁護士会が再発防止を求める勧告を行った事例もある。

1981年に厚生省（当時）が「生活保護の適正実施の推進について（昭和56年11月17日 社保第123号 厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知）」を発出して以降、今日に至るまで、生活保護の現場である全国の福祉事務所では、保護申請のために窓口へ来た市民に対し、「保護の適正実施」の名の下に、実際には理由にならない理由を付けて申請を行わせることなく追い返し、申請権を侵害する「水際作戦」と呼ばれる違法な窓口規制がほぼ例外なく行われているのが実情である。

当連合会は、2006年の第49回人権擁護大会決議において、このような「水際作戦」の実態を告発し、その根絶を求めるとともに、法テラス（日

本司法支援センター)に対し、弁護士による生活保護申請代理援助事業を委託し、違法な申請妨害事例の個別救済に取り組んでいるところであり、その利用実績は2011年で1782件となっている。

こうした経過の中で、本年1月以降も、札幌市白石区での40歳代姉妹の凍死・餓死、埼玉県さいたま市での60歳代の両親と30歳代の息子の餓死、東京都立川市での45歳の母親と4歳の障害児の病死・餓死、90歳代と60歳代の母娘の餓死といった痛ましい事件が連続して起きている。特に、札幌市白石区のケースは、3回も福祉事務所に生活相談に行ったのに、「懸命なる就職活動」を指示して追い返され生活保護に結びつかなかった点において、生活保護行政の在り方について強い非難が加えられるべきである。

警察官OB等が福祉事務所内に常駐すること自体が、市民の目から見ると要保護者及び被保護者に対する社会的スティグマ(恥の烙印)を助長しかねない。また、要保護者及び被保護者に対しては、申請しようとする意思を萎縮させ、現状でも2割から3割にとどまるとされる捕捉率の一層の低下を招き、餓死・孤立死が増加するおそれがある。

4 生活保護不正受給の実態を冷静に見ることが必要である

近時、生活保護の不正受給に関する報道が毎日のようにテレビや新聞に溢れ、これにより、あたかも生活保護利用者の多数が不正受給をしているかのような誤解が広がっている。

言うまでもなく、生活保護の不正受給は違法であり、許されることではなく、しかるべき対応がなされるべきであるが、その前提として、「不正受給」として論じられる事案について、その実態を、質的・量的の両側面から冷静に捉えることが必要である。

まず、質的な面でいうと、「不正受給」とされているものの中には、高校生の子どもがクラブ活動費などを捻出するためアルバイトをしていたケースで、たとえ子どものアルバイト収入であっても申告する義務があることを知らなかった場合のほか、勤労収入については一定の控除が認められることや自立更生のため収入として認定しないことができることを知らなかったために申告しなかった場合などがある。こうした場合は、制度についてケースワーカーが日頃から丁寧に説明していれば防止できる事態であり、本来、「不正受給」として分類すること自体に問題がある。

また、量的な面で見ると、たしかに、年々不正受給の件数や金額は増大しているが、平成24年3月1日付け厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資

料によれば、下記のとおり、全受給世帯数に対する割合（2%弱）や生活保護費総額に対する割合（0.4%弱）には顕著な変化はなく、近年増加した受給世帯の多くが不正受給だということではない。

平成19年度 15,979件（1.44%） 91億8299万円（0.35%）

平成20年度 18,623件（1.62%） 106億1798万円（0.39%）

平成21年度 19,726件（1.54%） 102億1470万円（0.33%）

平成22年度 25,355件（1.80%） 128億7425万円（0.38%）

5 生活保護不正受給対策は別の方法によって行うべきである

第2の1において述べた厚生労働省の要請内容すなわち警察官OB等配置の目的は、生活保護不正受給者対策にあるが、この点については、下記のように、別の方法、手段による対策をとることによって、十分可能である。

(1) 丁寧なケースワークによって不正受給は激減する

収入があった場合には、申告さえすれば、当該世帯の自立更生に資する費用が収入認定除外され得るのであるが、こうした制度については周知がほとんどなされていない。また、生活保護制度には生活上生じる様々な需要に応じて一時扶助の支給ができることが定められているが、一時扶助についても周知が十分なされているとは言い難い。このため、経常的最低生活費だけでは需要を充たすことができない事態が生じがちであることも不正受給の一つの原因となっている。

したがって、「不正受給」をなくすためには、社会福祉主事が丁寧なケースワークの中で、世帯主のみならず世帯員全員に収入の申告義務があることを被保護者に十分に理解させ、当該世帯の自立更生に資する経費について、収入認定除外を積極的に行うことを通じて、自発的に収入を申告させることが何よりも重要である。また、それと併せて、当該世帯に生じた需要を即時に把握し、一時扶助の申請を促すことも必要である。このような丁寧なケースワークがなされれば、生活保護不正受給件数は減少するはずである。

そのためにも、後述するとおり、1人のケースワーカーが約100件ものケースを抱えるような現状を改め、適正な人員配置と専門性の向上を図るところが重要である。

(2) 悪質事案等については個別に警察と連携すればよい

悪質な生活保護不正受給等が疑われるケース及び対行政暴力については、福祉事務所と警察部局が連携して、個別に所轄の警察署と連絡を取り合い対応することによって、解決すべきである。

ごく少数の悪質な不正受給者のために、警察官OBを常時福祉事務所に配置する必要性はないし、一般市民や生活保護受給者に対する相談対応にまで当たらせるというのでは、先に述べた大きな弊害が予想されるのであって、明らかに行き過ぎであるといわざるを得ない。

(3) 暴力団等の不正受給対策は組織的対応によって対処すべきである

申請者等のうち暴力団員と疑われる者の早期発見についても、福祉事務所に警察官OBがいたからといって、暴力団員かどうか判別できるわけではなく、結局は、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に、警察に対する情報提供依頼を行うという方法によって現役暴力団員としての登録がされているか否かを確認するしかない。そして、仮に暴力団員としての登録があった場合でも、離脱の意思の有無、離脱指導、急迫性の判断等、福祉事務所として行わなければならない職責がないがしろにされてはならない。

暴力団員の早期発見のために警察官OBを常時福祉事務所に配置する必要性は全くなく、各地の福祉事務所と警察とが連携をとって情報交換を行う体制を構築することによって対処すべき問題である。

6 ケースワーカーの増員と専門性の強化

(1) ケースワーカーの人員不足と専門性の欠如

厚生労働省の『平成21年福祉事務所現況調査』によれば、生活保護担当現業員（ケースワーカー）の配置標準数に対する配置状況は、89.2%であり、特に「市部」については88.2%と低くなっている。全国の福祉事務所1,242か所で、ケースワーカーの配置標準数15,560人に対し、実際の配置人員は13,881人で、1,679人が不足している。当該人員不足のために、各ケースワーカーの負担が過重となり、生活保護利用者の生活問題に十分な対応や支援を行うことができない要因となっている。

また、同調査結果によると、現業員の最低限必要とされている社会福祉主事資格の取得率は、生活保護担当現業員で74.2%、査察指導員で74.6%に過ぎない。4分の1の職員が無資格でケースワーク業務に従事しているというのであり、先に述べた社会福祉法や生活保護法の規定に違反する由々しき事態であると言わなければならない。社会福祉の専門職資格である社会福祉士資格取得率に至っては、それぞれ4.6%、3.1%、精神保健福祉士はそれぞれ0.5%、0.3%にとどまっている。多くの生活保護担当現業員が、社会福祉の専門的な知識や技術がないままに生活保護業務を担

っているのである。

さらに、生活保護担当現業員の経験年数としては、「1年未満」が25.4%、「1年以上3年未満」が37.9%、「3年以上5年未満」が20.8%であり、経験3年未満が6割を超え、5年未満が8割を超えている。全国的に、生活保護担当現業員は、3～5年で異動することが多いようで、生活保護法やその運用に精通した経験者が育たない現状がある。

したがって、生活保護担当現業員は、専門的な教育訓練を受けず、また経験を積み重ねることができない上に、人員不足の状態が多忙を極め、生活困窮者・生活保護利用者に対して十分かつ丁寧なケースワーク業務ができない状態にあると言える。

(2) 専門性の欠如に起因するケースワーカーの不安

福祉事務所の現場には、「受給者とのトラブル抑止のために警察官OBがそばにいてくれたら心強い」という声もあるようである。その背景としては、生活保護利用者の中には、障害など様々な問題を抱えており、意思疎通がうまく図れない人もいて、窓口でトラブルになることも少なくないという事情があると思われる。

しかし、先に述べたケースワーカーの人員不足と経験や専門性の欠如の現状に照らしてみれば、こうしたトラブルの多くは、ケースワーカーの高圧的な態度や力量不足から生じているものと推測される。「最後のセーフティーネット」と言われる生活保護の現場では、本来、障害や疾病、依存症などの様々な社会福祉上の問題についての高度の専門的知識や、対人対応の経験の蓄積が必要不可欠であるが、こうした専門性や経験のない職員が頭ごなしに不用意な発言をすることで生活保護利用者のプライドを傷つけ、不信を買い、問題をこじらせてしまうことが少なくないのである。

福祉事務所の現場が警察官OBを容認する背景には、職員の専門性と経験の欠如から来る、当事者対応への自信のなさがあると思われる。この点、1966年（昭和41年）から社会福祉系大学に限定した社会福祉専門職の採用を開始し、現在では生活保護の決定など行政の判断を伴う業務については100%福祉職が担当している横浜市において、今般の警察官OB導入に対し、現場の職員らから強い反対の声が上がったのは極めて示唆的である。福祉専門職としての誇りと自信があれば、福祉の現場に警察官OBが常駐する事態というのは、必要性がないばかりか、むしろ耐え難いことなのである。

いずれにせよ、職員の専門性と経験の欠如から来る、生活保護利用者との

間のトラブルを解決するために、警察官OBをいわば用心棒的に配置して、力で押さえつけようとしても、問題解決につながらないことは自明と言えよう。

(3) ケースワーカーの増員と専門性の強化こそが必要

以上述べてきたところから明らかなように、今、福祉事務所の現場に必要とされているのは、ケースワーカーの増員、社会福祉の専門職採用及び配置、生活保護業務の経験蓄積ができる人事異動の展開である。今回の警察官OBの採用については、全額国庫による補助が出ることとされており、相当の人件費が支出されることになると思われるが、同じ人件費を支出するのであれば、福祉専門職のケースワーカーの増員にこそ充てるべきである。