

# 生活保護におけるケースワーク業務の外部委託化に反対する意見書

2021年（令和3年）8月19日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

- 1 都道府県知事等から委任を受けて福祉事務所が実施している生活保護のケースワーク業務について、民間業者等への外部委託を可能とする法改正に反対する。また、厚生労働省社会・援護局保護課の令和3年3月31日付け事務連絡「保護の実施機関における業務負担軽減に向けた方策について」の速やかな撤回を求める。
- 2 ケースワーカーの業務過多という問題については、正規公務員のケースワーカーやケースワーカーを指導する査察指導員の増員・専門性確保などとともに、調査事務・徴収事務等の簡素化・効率化による負担軽減によって対応すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 はじめに

- (1) 2019年（令和元年）12月23日、政府は、「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針」において、ケースワーク業務の外部委託について、「福祉事務所の実施体制に関する調査結果や地方公共団体等の意見を踏まえつつ、現行制度で外部委託が可能な業務の範囲について令和2年度中に整理した上で、必要な措置を講ずる。」「現行制度で外部委託が困難な業務については、地方公共団体等の意見を踏まえつつ、外部委託を可能とすることについて検討し、令和3年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。」との方針を示した<sup>1</sup>（以下「本件方針」という。）。

これを受けて、厚生労働省社会・援護局保護課は、2021年（令和3年）3月31日、「保護の実施機関における業務負担軽減に向けた方策について」と題する事務連絡（以下「本件事務連絡」という。）を発出した。そこでは、「現行法において、保護の決定又は実施に関わる、いわゆる公権力の行使に当たる業務について、民間事業者への外部委託を行うことは認められない。」と

---

<sup>1</sup> 「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針」（2019年12月23日閣議決定）33頁

した上で、「保護の決定又は実施に関与せず、明らかに公権力の行使に当たらない業務」については、被保護者就労支援事業及び被保護者健康管理支援事業の全部又は一部のように外部委託が可能である旨、法に明記されている業務に限らず、「委託元と委託先との間に、作業における指揮命令系統が発生しないことを前提」に、「通知書類等に係る封入封緘や発送等の事務」、「生活保護費の返還金等に係る収納事務」等の外部委託が可能とされている。

(2) 本件方針は、千葉縣市川市等から、「生活保護の決定及び実施に関連するケースワーク業務のうち、高齢者世帯への定期的な訪問や、被保護者からの簡易な電話問い合わせなどの一部業務について外部委託化を可能とする」措置を求められたことに対する回答として閣議決定がなされたものであるが、元をたどれば、2012年4月に公表された自民党の「ケースワーカーを民間に委託し、ケースワーカーを稼働層支援に集中させる」との政策に淵源がある<sup>2</sup>。自民党が掲げた生活保護制度の見直しのうち、生活保護給付水準の10%引き下げ、ジェネリック薬の使用義務化等による医療費扶助の大幅抑制、地方自治体の調査権限の強化等の政策が、法改正等によって次々と実現されてきたことからすると、2021年度（令和3年度）中に外部委託を可能とする法改正を行う方向での結論が示される可能性がある。

しかし、生活保護におけるケースワークを外部委託化することには、以下に述べるとおり、多くの問題がある。

## 2 生活保護法の基本原理に反するものであること

(1) 生活保護法（以下「法」という。）1条は、「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。」と定める。

この点に関する法案審議時の逐条説明は、「日本国憲法第二十五条に定められている国民の権利は、（中略）国家権力の積極的な関与によって実現を保障されるべき権利」であり、「右の憲法の精神からして国民の最低限度の生活の保障は、当然に国の責務であり、そのための行政事務は国家事務でなければならない。」となっている<sup>3</sup>。このように、生活保護法の基本原理である「国家責任の原理」は憲法25条から直接導かれるものなのである。

(2) 法19条1項は、都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長を

<sup>2</sup> 「The Jimin NEWS No.160『シリーズ 自民党の政策③（生活保護）』」平成24年4月24日

<sup>3</sup> 「資料集 戦後日本の社会福祉制度Ⅰ」生活保護基本資料第5巻304頁

保護の実施機関と位置付け、本来、国がその責任においてなすべき保護に関する事務を都道府県知事等に委任し、同条4項は、保護の実施機関が「保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部を、その管理に属する行政庁に限り、委任することができる」と定め、都道府県知事等が、保護に関する事務を福祉事務所長に限り再委任できることを規定している。

法19条4項の趣旨について、法制定時の厚生省保護課長は、「(保護の実施機関が,) その職責である保護の決定、実施を能率的、効果的に行うためには、保護に関する現業事務を行う福祉事務所と一元的にすることが既に縷々述べて来た通り絶対的に必要」と述べ、「本法の保護の決定、実施についての実際の運営は、この法第19条第4項の委任の規定によつてなされるものと云つても過言ではないのであつて、本項は極めて重要な意義を有する」と繰り返しその重要性を指摘している<sup>4</sup>。

そして、「その委任事項も福祉事務所等が事務の執行、現業の処理を通じて一貫して円滑になしうるようにその全部に及ぶべき」であつて、「(中略) 对象的にも又内容的にも一切の留保をせずに委任すべきである」とし、「委任を受けた福祉事務所長等はその範囲の事務に関する限り、排他的、独占的にこれを処理する権限を有することとなり、内部におけると、外部に対するとを問わず自己の名と責任とにおいてこれを処理することができ、又処理すべき義務を負うこととなる」として、「これを更に第三者に復委任することはできない」としている<sup>5</sup>。

(3) なお、保護の決定及び実施に関する事務のうち、法78条各項の返還決定及び費用徴収等、保護の実施機関ではなく費用を支弁した市区町村の権限に係る事務については、法19条4項ではなく、地方自治法153条2項により、当該地方公共団体の長から福祉事務所長に委任されるものである。そして、地方自治法153条は、普通地方公共団体の長が、その権限に属する事務の一部を委任できるのは、「その補助機関である職員」又は「その管理に属する行政庁」と定めており、原則として、受任庁として処分権限等を行行使し得る行政庁及び補助機関として行政権限を行行使し得る行政職員のみが受任できるものとされていることから、再委任はできない。

この規定は、住民の権利義務関係等に直接、具体的な効果を及ぼす行政処分等いわゆる公権力の行使に該当する行為や行政庁の裁量的判断を必要とす

---

<sup>4</sup> 小山進次郎「改訂増補 生活保護法の解釈と運用」303頁、316頁

<sup>5</sup> 前掲4 322頁～324頁

る行政行為については、法令に基づき権限を認められた者、法令に基づきその委任を受けた行政庁及び補助機関である職員のみが執行権限を有するという法治主義による当然の理を定めたものである。

また、同条に基づく委任の可否並びに委任事務及び受任者の範囲等は、事務の性質等を勘案し、適切に判断されるべきであるとされるところ、保護の決定及び実施に関する事務については、最低生活の保障に関わり、住民の権利義務関係及び生活に重大な影響を及ぼし得る行為であり、行政庁及びその職員が責任をもって行うべき性質の事務であるといえる。

よって、上記の法19条4項に加え、地方自治法153条においても、保護の決定及び実施に関する事務については、その管理に属する行政庁に限り委任できることが明確に法定されている。民間事業者等への外部委託は、法55条の7（被保護者就労支援事業）、法55条の8（被保護者健康管理支援事業）及び法78条の3（返還額等の収納委託）が例外的に私人委託を認める場合以外は、現行法上認められておらず、上記のような事務の性質上安易に外部委託を認めるべきではない。

- (4) 社会福祉法14条1項は、都道府県及び市に福祉事務所の設置を義務付けた上、同条5、6項において、福祉事務所が生活保護法に定める事務をつかさどること、同法15条1項において、福祉事務所に「指導監督を行う所員」及び「現業を行う所員」（いわゆるケースワーカー）を置くこと、同条6項において、これらの所員は社会福祉主事でなければならないことを規定している。ここでいう「現業」とは、同条4項において、家庭訪問、面接、資産・環境等の調査、生活指導等の事務（いわゆるケースワーク業務）とされている。

また、社会福祉法19条は、「社会福祉主事は、都道府県知事又は市町村長の補助機関である職員」とし、「人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意があるものの中から任用しなければならない」としている。

これらの規定の趣旨は、ケースワーク業務に従事する現業職員（ケースワーカー）の判断が国民の生存権保障に直接影響することから、「生活保護の実務に当る補助職員は、これに相応しいところの一定水準以上の学識と経験を有する者でなければならない」としたもので、「専門社会福祉事業職員設置という世界の趨勢に必ず社会福祉主事の設置にまで発展してきた」と説明されている<sup>6</sup>。

---

<sup>6</sup> 前掲4 362頁, 363頁

(5) 以上、(2)で見たとおり、法19条4項が、「保護の決定及び実施」という保護事務の根幹部分と、家庭訪問等の現業業務（ケースワーク業務）とを、表裏一体の不可分なものとして一元的に福祉事務所に担わせることを「絶対的に必要」としているのは、それが、「健康で文化的な最低限度の生活」（憲法25条）を保障するという法の目的（法1条）を実現するために不可欠だからである。

すなわち、法は、生活の全般に係る最低生活の保障枠組みとして8種類の扶助を定めた上で、定型的給付だけでは対応できない場合のために個別の事情や需要に応じた各種加算、一時扶助、特別基準等を設けているが、これらの複雑多岐にわたる制度を駆使し、「必要即応の原則（法9条）」に則った保護を実施するためには、家庭訪問や面接等により当該利用世帯の個別事情、個別需要を把握し、これを適時に保護の決定・実施に繋げることが欠かせないのである。

また、これらの保護費の算定事務を適正に行うことが最低生活保障に必須であることが当然であるのと同様に、法27条1項に基づく指導指示、法28条1項に基づく調査、法26条、28条5項及び62条3項に基づく保護の停廃止処分、法63条の費用返還処分並びに法78条各項の費用徴収処分等についても、その前提となる判断を誤れば、現に保護を受けている者の最低生活を侵害するおそれが高い。このうち法27条1項に基づく指導指示と法28条1項に基づく調査は、「保護の決定及び実施に関する事務」そのものではないが、指導指示に従わなかったり調査を拒否したりした場合には、保護の停廃止を行うことができるとされていることからすれば(法62条3項、28条5項)、こうした不利益処分的前提となる行政指導や行政調査が適正に執行されることもまた、最低生活保障の枠組みとして重要である。そして、これらの行政指導、行政調査及び行政処分についても、被保護世帯の家庭訪問、世帯員との面接等の日常的なケースワーク業務において、当該世帯の個別事情を把握し、把握した事実を適正に評価し、適正な判断を積み重ねる中で行うことが、前提として必要である。この意味においても、公権力の行使に該当する行政処分、行政指導及び行政調査と日常的なケースワーク業務は密接不可分な関係にある。

さらに、ドメスティック・バイオレンス（DV）被害者等の女性保護業務では、着のみ着のままで避難してきた被害者が、配偶者から経済的虐待を受けるなどして困窮状態にあることが多く、緊急一時保護と同時に生活保護を

申請することが多い。この場合、同伴児も含めたDV被害者等の生存の保障と安心安全の確保のため、特に迅速な「保護の決定及び実施」が求められるのであり、そのためには、自治体内部で女性保護を担う女性相談員等と福祉事務所のケースワーカーが適時に緊密な連携を図ることが必要不可欠である。

そして、(4)で見たとおり、社会福祉法は、福祉事務所においてこうした保護に関する事務（保護の決定及び実施と現業事務の双方）を一体的に担う職員について、十分な人員と専門性を備えた公務員である社会福祉主事であればならないとすることによって、法1条が掲げる法の目的（国家による生存権保障）を実現しようとしている。

したがって、保護に関する事務のうち現業事務（ケースワーク業務）だけを切り分けて、これを外部の民間業者等に委託することは、現行生活保護法や社会福祉法が予定していないだけでなく、憲法25条に基づく国家責任の原理や最低生活保障という生活保護法の基本原理に反することとなる。ケースワーク業務を切り分けて、その一部を外部委託することもまた、ケースワーク業務の劣化をもたらすばかりか、憲法25条の生存権保障を形骸化することにつながるものであり、認めることはできない。

また、ケースワーク業務においては、秘匿性の高い個人情報的大量に収集・利用される。そもそも、生活保護に対する偏見が強い日本社会においては、生活保護を利用していること自体が秘匿性の高い情報であり、外部委託によって、これらの情報漏洩が起きることも危惧される。特に、委託業務終了後には漏洩の可能性が高まると考えられるところ、委託期間が短くなることにより受託事業者が増えれば、漏洩の危険が増していくことになる。この点からも外部委託はなされるべきではない。

(6) 本件事務連絡は、「ケースワーカーが行う一連の業務には、保護の決定又は実施に関与せず、明らかに公権力の行使に当たらない業務が相当程度存在する。」とし、保護の決定及び実施に関わる業務とこれに該当しないケースワーク業務の一部を明確に切り離せることを前提とする点において、両者に密接不可分の関連性があることを看過している。こうした考え方は、ケースワーク業務を細分化し、外部委託を徐々に進めていくことによって、ケースワーク業務の劣化をもたらすものと言わざるを得ない。

本件事務連絡で例示されている「通知書類等に係る封入封緘や発送等の事務」は、ケースワーカーによる専門的判断を要しない単純事務作業ではある

が、福祉事務所内部でアルバイトや嘱託職員を雇用することで対応すればよく、あえて、個人情報漏洩のリスクや受託事業者の選定・監理等の負担が生じる外部委託を行うメリットは見出し難い。

また、「生活保護費の返還金等に係る収納事務」については、法78条の3（2020年10月1日施行）によって、「収入の確保及び返還額を返還すべき者の便益の増進に寄与すると認める場合に限り」、コンビニエンスストア等による収納が可能とされた。しかしながら、生活圏のコンビニエンスストア等での収納を可能とすれば上記の個人情報漏洩のリスクが生じる上、「生活保護費の返還金等に係る収納事務」は、それ自体が被保護世帯の最低生活侵害を伴うものであるから、被保護世帯の状況の変化に応じて月々の返還金額を変更するなどの柔軟な対応が求められ、外部委託によって機械的事務的に行うことは本来的に不適切である。

### 3 労働者派遣法違反（偽装請負）状態を作出する危険性が高いこと

ケースワーク業務の外部委託は、派遣ではなく請負となるが、いわゆる「偽装請負」（労働者派遣事業）に該当せず、適正な請負事業と判断されるためには、①当該労働者の労働力を当該事業主が自ら直接利用すること、すなわち、当該労働者の作業の遂行について、当該事業主が直接指揮監督の全てを行うこと、②当該事業を自己の業務として相手方から独立して処理すること、すなわち、当該業務が当該事業主の業務として、その有する能力に基づき自己の責任の下に処理されることが必要である<sup>7</sup>。

この条件を満たすため、ケースワーク業務を受託した民間業者が、委託者である福祉事務所から完全に独立して業務を行えば、家庭訪問や面接等で把握した保護利用者の生活上の需要の変化を適時に保護の決定・実施に反映させることはまず不可能であるから、先に述べたとおり、国家による生存権保障という法の目的そのものが実現できなくなる。

逆に、法19条4項の趣旨を実現するため、ケースワーク業務を受託した民間業者の職員と福祉事務所のケースワーカーが緊密に連絡や意思疎通を図ろうとすれば、ケースワーカーが民間業者の職員に対して指揮命令を行う場面が当然に生じ得るので、「偽装請負」（労働者派遣法違反）となる。

偽装請負の状態の下では、ケースワーク業務を受託した民間業者の職員は、事実上、労働者派遣法上の保護を受けることができずに就労することになり、

---

<sup>7</sup> 労働者派遣事業と請負により行われる事業との区分に関する基準（昭和61年4月17日労働省告示第37号）

福祉事務所の職員になる機会もないまま、勤務を続けることを余儀なくされるおそれがある。

このように、ケースワーク業務を民間に委託し、偽装請負状態に置くことは、労働者派遣法に抵触する状態を生み出し、ケースワーク業務に従事する職員に不安定な就労を強いることになりかねない。また、高い資質を備えた職員を福祉事務所が自ら確保し養成する途を失わせることにもつながる可能性があり、生活保護行政の質の劣化を招く懸念がある。

#### 4 ケースワーカーの業務過多に対する対応策

ケースワーク業務の外部委託を推進する立場から指摘されることのある「ケースワーカーの業務過多」については、以下の方法によって対応すべきである。

##### (1) ケースワーカーの増員と専門性確保

ケースワーカーが業務過多となっているのは、社会福祉法が定める「標準数」（1人当たり都市部80世帯、郡部65世帯）に法的拘束力がなく、特に都市部を中心に、これを大幅に上回る世帯数を担当することが常態化していることによる。

そこで、当連合会が生活保護法改正要綱案（改訂版）（2019年2月14日）5項でも指摘しているとおり、「標準数」を法的拘束力のある「法定数」に戻すとともに、担当世帯数の上限をまずは、都市部60世帯、郡部40世帯とするなどして、正規公務員のケースワーカーを増員することで対応すべきである。また、ケースワーク業務の専門性の向上のため、査察指導員の増員及び配置基準の改善を図るとともに法定化を行うべきである。

また、法制定時の理念に反して現行の社会福祉主事任用資格が福祉専門職にふさわしいものとなっていないことが、現場での無用のトラブルを生み、ケースワーカーの業務負担の原因ともなっている。そこで、社会福祉主事任用資格取得の履修科目の改正、社会福祉士等の有資格者採用の推進、採用後の研修の充実、形式的な定期人事異動の廃止、高齢者福祉・児童福祉等の担当課を経てからの配置等によるケースワーカーの専門性確保にこそ、最優先で取り組むべきである。

##### (2) 調査事務・徴収事務の簡素化

膨大で厳密に過ぎる調査事務、調査事務がケースワーカーの業務過多の原因となっていることからすれば、例えば、以下のような方法でその事務負担の軽減を図るべきである。

① 年1回の「資産申告書」の一律徴収を見直す。



- ② 扶養照会は、申請者が事前に承諾し、明らかに扶養の期待可能性がある場合に限って行う。
- ③ 福祉事務所による過誤払いや悪意でない少額の不申告資産及び収入については、法63条による費用の返還として取り扱うとともに、返還決定を行わないことを原則とする。
- ④ 効率的で使いやすい生活保護システムを国が責任をもって構築する。

## 5 まとめ

以上述べてきたとおり、都道府県知事等からの委任によって福祉事務所が実施している生活保護のケースワーク業務について、民間業者等への外部委託を可能とする法改正を行うことは、憲法25条に基づく国家責任の原理や最低生活保障という生活保護法の基本原理に反するとともに、法令違反状態（いわゆる「偽装請負」）を招く危険が高いことから、反対する。

ケースワーク業務の外部委託を推進する立場から指摘されることのある「ケースワーカーの業務過多」については、正規公務員であるケースワーカー及び査察指導員の増員と専門性の確保、調査事務・徴収事務等の簡素化・効率化による負担軽減によって対応すべきである。

以上