

区は、委託専門員(14名)はあくまでも補助的な役割で、正規ケースワーカー(5名)が決定しているとの答弁を繰り返しました。

しかし・・・

- ① 保護の決定・変更にあたり必要な申請書を受理し、その内容をケース記録に記入し、保護費を算定するための保護決定調書の入力処理を行う業務
- ② 保護の決定および算定にあたり必要となる収入や資産の状況を把握するための収入申告書・資産申告書を徴取(受理)し、ケース記録作成をする業務
- ③ 保護世帯の自宅などへ訪問をするための訪問計画を作成する業務、あわせて、通常の定期的な家庭訪問を行い、その内容をケース記録として作成する業務

は、すべて委託専門員がおこなっています(下図の資料は、委員会で使用したパネルより=情報開示請求で確認した委託業務手順書)。

(3)申請書等の受理と保護費変更					
申請書、申告書、請求書、その他、各種調査表による保護の変更等					
	受給者	専門員	責任者主任	CW	査察
1	○				
2		○			
3		○			
4		○			
5			○		
6				○	
7					○
8			○		
9		○			
10		○			

3 ケースワーク補助業務					
(1)訪問実施					
	専門員	責任者主任	CW	査察	
1	○				訪問計画を作成し、生活保護システムに入力(上半期は4月、下半期は9月にそれぞれ作成)
2		○			訪問計画を確認
3			○	○	訪問計画を確認 決定
4	○				受給者に訪問予約の連絡(電話、郵便、不在票)
5	○				事前準備(徴取する申請書、確認事項、持参書類等)
6	○				予定を日報に入力
7	○				訪問実施
8	○				結果を日報入力
9	○				訪問記録を作成し供覧する(定期訪問の場合は、訪問日より3週間以内に供覧)
10		○			訪問記録確認、業務一覧作成、日報照合
11			○		起案
12				○	決裁

策定日 2010/4/1 改訂日 2012/9/1 2019/4/1 2020/4/1

また、①～③について、委託専門員が入力作成した後、その保護決定調書やケース記録について最初に「確認」を行う業務も、委託専門員（責任者主任）がおこなっています。つまり、この委託事業の対象者の保護決定・実施に必要な書類の徴取や受理業務、保護費の算定のためのシステム入力業務、対象世帯への通常の定期の家庭訪問や、そこで得た内容をケース記録に記載するすべてを、まずは委託専門員がおこなっています。

「2020年10月19日付高齢者居宅介護支援業務委託の履行評価に伴う資料の提出について」の資料の中に、H31(R1)年度の委託事業者の業務報告書があります。その中で、下記の表のとおり、保護（費）の変更決定に関わる事務処理を行なった実績が記載されていますが、例えば、「一時扶助」3234件、「収入認定」4449件、「基準変更」349件の処理など、一年間で、8000件以上もの保護決定調書の作成を委託専門員が行なっていることとなります。これは明らかに、補助業務ではなく、保護の決定に関する業務ではないのかということ指摘しました。

2. その他月末による事務処理(月末処理を伴わない重要事務処理を含む。)

(単位:件)

事務処理	4月	5月	6月	7月	8月	9月	上半期小計	10月	11月	12月	1月	2月	3月	下半期小計	合計
医療券	31	14	16	12	18	14	105	8	12	14	7	3	5	49	154
受給証明	7	10	53	28	61	64	223	19	17	7	4	10	6	63	286
一時扶助	228	274	225	327	255	247	1,556	306	233	306	256	272	305	1,678	3,234
収入認定	138	144	854	990	208	103	2,435	137	771	547	181	242	136	2,014	4,449
基準変更	26	29	24	36	22	27	164	23	33	35	26	31	37	185	349
住所変更	3	4	7	8	5	6	33	3	3	3	5	6	6	28	61
緊急保護	32	26	25	36	11	21	151	33	27	11	20	28	20	139	290
その他	158	162	150	241	169	195	1,075	624	561	501	385	330	353	2,754	3,829
合計	623	663	1,354	1,678	747	677	5,742	1,153	1,657	1,424	884	922	870	6,910	12,652

※平成30年11月28日より医療券の発行は医療・介護係で行っているため、医療券件数は移送・おむつ要否意見書の発行件数。

しかし、あくまでも決定は、区の正規ケースワーカーがおこなっているという答弁です。

では、実際にケース記録がどうなっているか…。

ケース記録とは、家庭訪問等によって調査された「保護の受給要件の確認」「生活上のニーズの確認」を記録して、保護の適正な実施を行う根拠となる重要な公文書です。例えば、高齢の利用者に認知症の傾向が見受けられた場合等には、介護保険利用も検討していくこととなり、ケース記録はそうした根拠となる非常に重要な役割をもつものです。

先程も述べたように、まず、【ケース記録作成】をするのは委託専門員で、その【ケース記録内容確認】も委託専門員（責任者主任）がおこなっています。確かに、業務手順書では、区の正規ケースワーカー（CW）のところにも【ケース記録内容、保護費算定内容確認、起案のところに】○があり、査察（係長）は【決裁】にも○がついています。

しかし…。

生活保護利用の方に協力いただき、自己開示請求で実際のケース記録も確認をしました。委託専門員が訪問した記録が下記のように書かれており、最後に【記録】した方のサインを書く欄と、【確認】した方のサインを書く欄(以前は押印欄)があります。それぞれ、黒塗りになっている部分が該当部分です。この【記録】と【確認】のそれぞれのサインも、委託専門員がおこないます。

30.11.01 訪問〈生活状況の確認〉		
・通院、生活状況確認		
・自炊し、健康管理に努めていること		
補助記録番号	2018-02	
支 援 員	主 任	ケ ー ス ワ ー カ ー

令和元年10月28日 援助方針・稼働能力見直し 援助方針の策定・見直し (高齢)

R1, 10, 28 <援助方針の見直し> 88歳高齢単身世帯 契機: 定期

【方針】  
通院を継続させて、安定した居宅生活を送れるよう支援する

記録: [黒塗り] 確認: [黒塗り]

査察指導員
石橋
2019/11/01

区は、これでも、あくまでも委託専門員が書いたものを、区の正規ケースワーカーが確認をしてサイン(押印)していると繰り返しましたが、実質、正規ケースワーカーは最後にサインをするだけ(判子を押すだけ)の役割になっている可能性が非常に高いです。

さらに、問題なのが援助方針です。援助方針の策定は、ケースワークで核となる行為です(生活保護手帳第12-4に記載)。この援助方針を最初に立てて、ケース記録に記載するのも、委託専門員がおこなっています。

生活保護での各世帯への援助方針とは、ケースワークの中心となる意思決定であり、仮に案の段階であっても、世帯の援助方針を委託職員が策定することは適当ではありません。区は、この援助方針についても、きちんと区の正規ケースワーカーが確認をして記載していると繰り返しました。しかし、「高齢者居宅介護支援運営会議議事録」を確認すると、訪問記録や援助方針について話し合われているものがあり、その中で、「今後、援助方針は2回目の訪問時にあわせて作成する」と記載されています。つまり、委託専門員が年2回おこなっている家庭訪問によって、援助方針を立てていることの裏付けとも言えます。

### 3 訪問記録記録、訪問メモ、援助方針の様式変更について (黒塗り)

#### 別紙案

- ・今後、援助方針は2回目の訪問時にあわせて作成する。
- ・ケース記録のタイトルは、「訪問」と「援助方針」で2本立てる
- ・転宅、施設入所転機等の援助方針も援助方針のみでよい。訪問時と生活状況変わっている部分があれば、転宅確認、施設入所同行訪問の記録のなか、または援助方針に現況として記載すればよい。

ここまで示しても、あくまでも委託専門員は補助業務との答弁を繰り返しました。そこで、さらに、もう一つ、ケースワーカーの仕事の核ともいえる家庭訪問について質しました。

生活保護の実施要領には、ケースワーカーの訪問計画に基づく家庭訪問については、1年間で少なくとも年2回以上実施することが義務付けられています。この定期の家庭訪問をおこなうのは、通常は社会福祉法15条4項で「現業を行う職員」= 正規ケースワーカーだけとなっています。さらに、この訪問は、「(福祉事務)所の長の指揮監督を受けて」行わなければならない(同条同項)、指揮監督は委託専門員には及びません。よって、区の正規ケースワーカーに限られます。

冒頭に確認したように、この高齢者保護係の正規ケースワーカーは5名なので、委託上限数である1650世帯を5名で割れば、1人あたり平均で330名を担当することになります(現在の委託数で割ると、1人あたり322世帯)。中には、350世帯を超えて担当している正規ケースワーカーもいました。

では、この正規ケースワーカー5名の方々が、2019年度の1年間でどの程度、家庭訪問を実施しているか…。

本来、義務付けられている年2回の訪問を委託上限の1650世帯におこなうと、年3300件の訪問が必要となります(2019年度は3239件の訪問が必要)。しかし、2019年度の正規ケースワーカーの訪問実績は「把握していない」との、驚くべき答弁でした。正規ケースワーカーの訪問計画はなく、かつ、家庭訪問状況も把握していない…。このような状況で、ずっと保護世帯に対して保護を決定し続けている状態は、それだけで不適切と言えます。

しかし、これは当然の結果とも言えます。1人の正規ケースワーカーの標準数は80世帯と定められています。しかし、平均でも330世帯を担当していれば、ケースワーク業務ができないのは当たり前です。

ケース記録、援助方針、家庭訪問の状況を確認しましたが、ケースワーカーの仕事を委託専門員がおこなっているのは間違いないと考えられ、補助業務どころか、ケースワーク業務そのものと言えます。

情報開示請求で、【事業者の自己評価報告書 キ 利用者の満足度 1 実施状況】を確認すると、「収入認定や一時扶助支給の処理などを速やかに行い遅滞なく保護費を支給している」と記載されています。ここには、補助業務とすら書かれていません。

## キ 利用者の満足度

### 1 実施状況

対象者への対応は丁寧を心がけ、収入認定や一時扶助支給の処理などを速やかに行い遅滞なく保護費を支給している。

対象者自身で困難な手続きの支援や代行、通院・退院・入所同行等、積極的に行っている。

核となる定期の家庭訪問ができていない(把握していない)、訪問しなければ援助方針も立てられません。ケース記録も書けません。これは、現行法では認められていないため、生活保護法違反、社会福祉法違反、偽装請負になります。区は、それでも委託専門員は補助業務で、区の正規ケースワーカーが決定していると繰り返し答弁をし続けましたが、どうみても、実態として、委託専門員がケースワーク業務そのものをおこなっていると言えます。

さらに、【高齢者居宅介護支援事業の実施について】の資料では、この事業の財政効果について触れています。ここに書かれているように、現在、委託している1650世帯に正規ケースワーカーをきちんと配置しようとする、【ケースワーカーの1人80世帯を基本とすれば、25名の正規職員(査察4名、ケースワーカーは21名)が必要である。しかし、本事業の実施で、区職員の配置は6名(査察1名、ケースワーカー5名=現在の体制)で業務の実施が可能となる】と記されています。ここに記載されているように、委託専門員を導入した場合、本来必要な計25名の正規職員(査察4名とケースワーカー21名)を、現在の体制(査察1名とケースワーカー5名)に減らしてよいという法的根拠は全くありません(法的根拠はないと、区も答弁しました)。

### (3) 事業の財政効果

1, 650世帯の処遇のためには、ケースワーカー1人80世帯を基本とすれば区職員25名(査察4名ケースワーカー21名)の配置が必要である。しかし本事業を実施することにより、区職員の配置は、6名(査察1名、ケースワーカー5名)で業務の実施が可能となる。

同時に、これは、これまでの答弁とも矛盾していることにもなります。区が繰り返すように、あくまでも委託専門員は補助的業務・一部の業務であって、決定は正規ケースワーカーがおこなっているため生活保護法や社会福祉法などにも違反していない、委託専門員は補助の役割としつつも、この記載では、区が自ら「区職員の配置は6名で業務実施が可能」と示しています。つまり、「委託専門員がケースワーカーの役割果たしています」と言っているのに等しいのではないのでしょうか。これは、どちらに転んでも問題だということがはっきりしたと思います。

また、専門性という観点でも、14名の委託専門員のうち、社会福祉士資格は4名、社会福祉主事任用資格は2名。全くの専門資格がない方は5名。やはり、専門職できちんとケースワーカーを配置することが必要不可欠です。

中野区は、この高齢者保護係に限らず、ケースワーカーの人員配置は、都内でも有数の劣悪状態です。脱法・違法の可能性が濃厚な委託事業を取り入れて、現在に至るまで11年間続けてきた背景には、旧区政時代の2000人体制に向けた大幅な人員削減があったからに他なりません。これを成果という方もいますが、生活保護利用者はもちろん、働く職員にもしわ寄せが広がっています。ケースワーカーの人員不足にも繋がっています。現場は必死で働いています。現場で一生懸命働いている職員さんも沢山います。この委託事業の実態も踏まえ、今後の人員配置や増員について、早急に見直し、検討をすべきです。

最後に、偽装請負の可能性について触れます。

昨年の本会議質問で偽装請負について問うた際、偽装請負にはあたらないとの答弁でした。しかし、同じ職場に、正規職員と委託職員がいて、正規職員が委託職員に直接の業務指示をすれば、その時点で偽装請負です。情報開示請求資料で、「高齢者居宅介護支援運営会議議事録」を確認しました(この会議は、中野区の高齢者保護係の係長(査察)1名、区の正規ケースワーカー5名、委託事業者の責任者と主任の計8名で構成されています)。

今年度5月26日の会議で【ケースワーカーと委託専門員それぞれの役割について】というのが議題になっています。

**【議題】**

1 CWと専門員それぞれの役割について

職員側が三名変わったため、確認を行った

・CWの役割は、専門員への指示、援助、連携を取る

・初期段階の相談はすべて一括で専門員が受ける。専門員はCWに情報を伝え、状況によってはCWが対専門員とCWは情報を共有しておく必要がある。停廃止に関わる内容、金銭管理等はCWが対応。

※専門員はずっと同じ地区を持つが、変えた方がいいのではないかと意見あり。一方、CWは専門員と違い、一人ひとりのケースを把握している訳ではないので、ずっと持っていてもらった方がいいとの声もあり。

3行目、CW(ケースワーカー)の役割は、「専門員への指示・援助・連携」と記されています。「指示」は明らかに直接の指揮命令であり、偽装請負の証拠です。この会議録は、課長まで供覧・決裁しており、課内全体として、この実態を認識していると判断せざるを得ません。

新年度予算でも、これまでと同じ委託費(約7600万円/年)が計上されていますが、働く委託専門員の雇用条件も心配です。こちらの手元にある資料(本会議質問で指摘)では、委託事業者が中野区に提出した人件費の見積もりと実際の事業報告書での人件費分には、3400万円程の大きな乖離があります。委託事業者が中抜きしているのではないかと、ワーキングプアになっているのではないかと懸念が強く残ります。この件について、区は過去の質問で指摘した際に、「調査する」と答弁しましたが、その後、ともに調査をしていないことも明らかになりました。

現行生活保護法の立法担当者(当時の厚生省保護課長)であった小山進次郎氏は、生活保護法第19条4項の趣旨について、「福祉事務所において行われるところの本法関係の現業業務(つまりケースワーク業務)と保護の決定、実施の権限との行使とを有機的に一致することをもって本法の実施、運営の効率的能率化を期し、その円滑、適正を計るということ」と説明しています。つまり、適正に保護を実施しようと思えば、ケースワーク業務と保護の決定・実施業務を一体的に福祉事務所が担う必要があり、ケースワーク業務だけを切り分けて外部委託することは法の趣旨に反すると述べています。

公務労働の人員抑制、非正規化、外部委託推進で、働く委託職員の雇用条件も悪化します。コロナ禍で一層、そのことが問題になっており政治のあり方そのものが問われています。