

## 論文

生活保護ケースワーカーの業務とは何か  
—週間業務日誌の分析から—

内田 充範

UCHIDA Mitsunori

要旨：本稿は、山口県内の生活保護ケースワーカーの週間業務日誌を分析し、生活保護法及び社会福祉法に規定された業務と比較検討を行うことで、その実態を明らかにするものである。生活保護ケースワーカーは、細分化すると21項目にも及ぶ内容の業務を遂行している。この業務内容を社会福祉法に規定されている生活保護ケースワーカー（現業員）の事務4項目に分類したところ、それぞれ「面接」44.6%、「調査」24.5%、「判断」47.9%、「指導」1%（重複計上あり）を占めていた。このことから、生活保護ケースワーカーは、生活保護の適正実施の根拠となる「調査」を目的として、被保護者及びその関係者と「面接」し、生活保護の可否を「判断」し、状況に応じて「指導」を行っていることが明らかとなった。また、それぞれの占める割合から、不正受給等に対する「指導」的業務はわずかであり、生活保護ケースワーカーは、被保護者との「面接」を基本としつつ、「調査」から得られた情報を根拠に国民の生存権の具現化である生活保護実施の可否を決定するという高度な「判断」を要する責任の重い業務を担っているといえる。

さらに、生活保護ケースワーカーの業務遂行にあたっての裁量は、最低生活の保障に関しては、法定受託事務であり「法適用の裁量」の余地はないものの、自立の助長に関しては、福祉事務所の実態に合わせた自立支援プログラムを実施していることなどから裁量を有していることを明らかにした。また、「エネルギー振り分けの裁量」に関しては、開始及び変更の申請があった場合には、決定までの時間的制約があることから裁量の余地はないものの、継続世帯への訪問については、年間及び月間予定を立てたうえで計画的に実施していることから生活保護ケースワーカーに裁量が与えられていることを明らかにした。

Key Words：生活保護ケースワーカー、業務日誌、生活保護法、社会福祉法、裁量

## I. 研究の背景と目的

生活保護制度は、1950年5月に生活保護法が現行法に改正されてから今日まで70年にわたり、憲法第25条に規定されている国民が健康で文化的な最低限度の生活を営む権利（生存権）を具現化するために実施されている。菅前総理大臣が、2021年2月「最後には生活保護がある」と国会において答弁しているように、生活保護制度は、国民生活の最後のセーフティネットであるとともに、社会保障制度の根幹をなす国民のナショナルミニマムを保障するものである。

この生活保護制度の実施機関は、生活保護法第19条に都道府県知事、市長、及び福祉事務所を設置している町村長と規定されており、その権限は福祉事務所長に委任されている。福祉事務所長の監督の下、生活保護業務の実質的实践者は、生活保護法第20条に規定されている補助機関である現業員いわゆる生活保護ケースワーカーである。生活保護ケースワーカーは、生活保護法第1条の法の目的に規定されているように、生活に困窮する国民の最低生活を保障するとともに、その自立を助長することを任務とされている。まず、法の目

的のひとつである最低生活の保障については、厚生労働大臣が定めた生活保護の基準に基づいて、最低生活基準と生活に困窮する世帯の収入(活用可能な資産を含む)とを比較して、最低生活費に不足する部分を生活保護費として支給することにより、国民の生存権の行使としての健康で文化的な最低限度の生活の保障を行っている。もうひとつの目的である自立の助長については、生活保護世帯の実態を調査し、世帯の状況に応じて適切な支援を行うことにより、生活保護受給者一人ひとりの日常生活、社会生活の自立を支援している。さらに、各人の持つストレングスを発見、助長することによって就労に結び付けば、その支援の結果として、経済的自立による生活保護からの自立が達成される。このように、生活保護ケースワーカーには、生活に困窮する国民に対する多岐にわたる業務の遂行が求められている。

本稿では、まず、生活保護ケースワーカーの業務実践に関する先行研究から、生活保護ケースワーカーに求められる役割を把握する。そのうえで、山口県内の生活保護ケースワーカーの週間業務日誌を分析し、生活保護法及び社会福祉法に規定された業務と比較検討を行うとともに、2006年当時の生活保護ケースワーカーの週間業務日誌と比較を行うことで、生活保護ケースワーカーの業務の特徴及び現代的課題を明らかにするものである。

## II. 生活保護ケースワーカーとその業務

生活保護ケースワーカーは、生活保護法第20条に規定されている現業員であるが、この現業員は社会福祉法第19条に資格等が規定されている社会福祉主事であればならないとされている。この社会福祉主事の資格は、以下のとおりである。

### 第19条 (資格等)

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、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、次

の各号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。

- 一 学校教育法(昭和二十二年法律第二十六号)に基づく大学、旧大学令(大正七年勅令第三百八十八号)に基づく大学、旧高等学校令(大正七年勅令第三百八十九号)に基づく高等学校又は旧専門学校令(明治三十六年勅令第六十一号)に基づく専門学校において、厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目を修めて卒業した者(当該科目を修めて同法に基づく専門職大学の前期課程を修了した者を含む。)
  - 二 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
  - 三 社会福祉士
  - 四 厚生労働大臣の指定する社会福祉事業従事者試験に合格した者
  - 五 前各号に掲げる者と同等以上の能力を有すると認められる者として厚生労働省令で定めるもの
- 2 前項第二号の養成機関及び講習会の指定に関し必要な事項は、政令で定める。

生活保護法(1950年改正の現行法)及び社会福祉法(1951年制定の旧社会福祉事業法)が制定された時代は、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の福祉3法時代である。特に生活保護法の実施に関しては、旧法時代補助機関であった民生委員が協力機関となり、社会福祉主事が補助機関として、生活保護の実施に携わることとなった。このような状況の中、生活保護ケースワーカーの志気は極めて高かったと木村は以下のように述べている。

昭和26年社会福祉事業法が制定されて、10月から福祉事務所が発足した。(中略) ここにおいてはじめて福祉専任者による公共機関での保護の実施というものがわが国においても事実上確立されたわけであった。

このような空気のなかに発足した福祉事務

所であり社会福祉主事であった。権利としての新しい保護の定着化に向かって担当者が奮い立たぬわけはなかった。

当時、福祉の専門家とされた担当者には、専門家とされたことによって、自ずと専門家としての自負と責任が生まれたのも当然のことであったが、単なる福祉の専門家という意識のほかに、新しい生活保護法というものを公的扶助の近代化という狭い意識でなくもっと広い、もっと高い次元で受け止めていたとさえいってよかった(木村1981: 40-41)。

このように、生活保護ケースワーカーは、社会福祉主事という専門家として、生活保護業務に従事することに対して責任とプライドを持ち、生活保護の実践を通して、日本における社会福祉の大いなる発展に寄与していくという覚悟を意識していたといえる。

さらに、小山が、「その具体的処置を掌る補助職員の判断、認定、意見等に依存することが極めて多く、その判断の如何は国民の生存権に直接影響することでもあるから、(中略)これにふさわ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こととし、これらのものをして生活保護事務に専念、習熟させ、(中略)保護事務の処理を円滑、適正ならしめることを期そうとするものである」(小山1950: 362)と述べているように、生活保護ケースワーカーは、専門職としての資質を備えたうえで、さらなる切磋琢磨に努めながら生活保護の適正実施を行うという役割を担っている。

現在、社会福祉主事の多くは、大学等において厚生労働大臣の指定する科目を修めて卒業した者であり、一部の福祉職採用者を除いて、一般行政職として採用された者である。このため、生活保護制度をはじめ、ソーシャルワーク実践(対人援助)については、生活保護ケースワーカーとして配属されてから、行政職員としての学識と経験をもとに習熟している。

社会福祉法第21条には、「生活保護法、児童福

祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法の施行に関する事務に従事する職員の素質を向上するため、都道府県知事はその所部の職員及び市町村の職員に対し、指定都市及び中核市の長はその所部の職員に対し、それぞれ必要な訓練を行わなければならない」と規定されている。本研究の協力を得た生活保護ケースワーカーの参加していた山口県生活保護担当職員研修は、この規定に基づいて、山口県が山口県社会福祉協議会社会福祉研修部に委託して実施しているものである。つまり、生活保護ケースワーカーは、実践からの体験的学びをこのような研修において振り返り、自らの体験としての理論化に努めているのである。

### Ⅲ. 研究方法

#### 1. 対象と方法

2021年9月28日、29日に開催された令和3年度山口県生活保護担当職員(第1部)研修参加者に対して、筆者が担当した「生活保護担当職員の心構えとその役割・相談援助活動」の事前課題として、1週間の業務状況シートを提出してもらった。研修参加予定者32名から提出があり、本研究への資料提供について、研修参加者には口頭により依頼し、欠席者には後日電話にて依頼した。その結果、同意を得られた29名の業務状況シートを分析の対象とした。

分析方法は、まず、29名の業務状況シートの業務内容を「継続ケース整理」「新規ケース整理」「認定替え」「業務記録」「税・年金調査」「書類整理」「資料作成」「来客対応」「電話対応」「窓口業務」「医療業務」「指導・指示」「診断会議」「査察指導員(SV)協議」「CW協議」「所内会議」「庁内会議」「外部会議(訪問)」「継続世帯訪問」「新規世帯訪問」「関係先訪問」の21の小項目に分類し、それぞれの所要時間を集計し、29名の平均時間<sup>1)</sup>、最大時間を算出し分析した。業務時間は、1日の午前を3時間30分、午後を4時間の計7.5時間(週37.5時間)とした。また、時間外勤務及び昼休み当番業務についても業務時間に加えた。

次に、生活保護ケースワーカー（現業員）の業務については、社会福祉法第15条第4項に、「現業を行う所員は、所の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①面接し、本人の資産、環境等を②調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を③判断し、本人に対し生活④指導を行う等の事務をつかさどる。」（数字は筆者による）と規定されていることから、21の小項目を「面接」「調査」「判断」「指導」の4つ<sup>2)</sup>の大項目にまとめ、これらの業務を生活保護法の条文規定と比較した。また、29名の平均時間と『生活保護ケースワーカーの専門性修得のプロセス—生活保護実践からの考察—』（内田2007）において、筆者が2006年に実施した生活保護ケースワーカーの1週間の業務状況シート調査結果の内容を比較した。

なお、丸谷は、生活保護ケースワーカーの業務に関して、「ケースワークの定義として、ケースワーカーの行うすべての業務とする最広義のものから、生活保護法とその実施要領などに基づく行為のみを指すもの、中でも、法に定められた給付以外のものに限られるとする最狭義のものまである」と述べている（丸谷2015: 422）ことから、本稿においては、最広義となるケースワーカーの行うすべての業務を対象とした。

また、秋吉は、公共政策の実施過程における地方自治体職員のうち、サービスの「現場」に位置する担当職員を政策実施論研究では、「第一線職員」とか「ストリート・レベル官僚」として注目されていると述べている（秋吉2017: 149-150）。そして、この「第一線職員」には、国が定めた規則・マニュアル<sup>3)</sup>と指示をもとに肅々と政策を実施するだけではなく、ふたつの裁量を有している。そのひとつが、どのように規則や規定を適用するかという判断をする「法適用の裁量」であり、もうひとつが、仕事に使える時間・労力というリソース（資源）に限りがあることから、どの仕事にどれだけの時間・労力を使うかという「エネルギー振り分けの裁量」であると述べている（秋吉2017:

150-151）。

よって、生活保護ケースワーカーの1週間の業務状況シートにおける21の業務内容を分析することで、生活保護ケースワーカーが、生活保護業務の遂行にあたって、この「法適用の裁量」と「エネルギー振り分けの裁量」をどの程度与えられているのかについても明らかにする。

## 1. 倫理的配慮

調査に用いた1週間の業務状況シートは、無記名としたうえで、本人同意のあったシートのみを研究対象とした。また、シートの記載事項については、生活保護ケースワーカーの業務名称のみであり、詳細な業務内容、業務の対象者である生活保護受給者や関係機関職員等の個人情報含まれていない。

## IV. 結果

調査対象とした29シートの業務日誌の集計結果は、表1のとおりである。

業務の総時間は1089.5時間であり、平均37.6時間であった。訪問に要する255時間に来客対応118.5時間及び電話対応105.5時間を加えたソーシャルワーク実践（対人援助）は479時間であり、それと同程度の事務処理時間452.5時間が必要となっている。これらのソーシャルワーク実践と事務処理との合計は、全業務時間の84.9%を占めている。電話対応については29名中25名が行っていて、平均3.6時間で1日40分程度要している。

次に、査察指導員との協議（表中のSV協議）は9人が行っていて、最大で2時間となっている。また、生活保護ケースワーカー同士によるピアスーパービジョン（表中のCW協議）は6人が行っていて、最大3.5時間となっている。さらに、被保護者に対する指導・指示等の決定を判断する診断会議を11人が行っていて、1時間から4時間を要している。このほかの所内会議を7人が行っていて、1回の所要時間は30分から2時間となっている。診断会議等の決定に基づく指導・指示業務は3人が行っていて11時間を要している。なお、

表1 週間業務日誌(29人分)の集計結果

	時間	平均	割合 (%)	最大値	2006調査
継続ケース整理	204.5	7.1	18.7	19.5	19.5
新規ケース整理	87	3.0	8.0	11.5	
認定替え	154	5.3	14.1	15.5	7
小計		15.4	40.8		26.5
業務記録	4			2	
税・年金調査	22			20.5	
書類整理	17.5			5.5	
資料作成	22.5			5.5	
来客対応	118.5	4.1	10.9	10	4.5
電話対応	105.5	3.6	9.6	8	
窓口業務	28.5			5	
医療業務	4			4	
指導・指示	11			5	
診断会議	18			4	
SV協議	14.5			2	
CW協議	14			3.5	
所内会議	7			2	1
庁内会議	2			2	
外部会議(訪問)	14			4	2
継続世帯訪問	167	5.8	15.3	17.5	7.5
新規世帯訪問	25.5			4	
関係先訪問	48.5	1.7	4.5	7	0.5
訪問計	255	8.8	23.4		10
合計	1089.5	37.6		42	42
昼休憩対応	4				0.5
時間外勤務	30	1.0	2.8	4.5	4
休暇	3				

出所) 筆者作成。

一部の福祉事務所においては、医療業務を担っている場合や窓口対応業務を担っている場合もある。窓口業務や昼休憩中の来客対応には代替の休憩時間が確保されているが、その日の業務状況によっては通常の休憩時間が確保できない場合もある。時間外勤務は11人が行っていて、0.5時間から4.5時間となっている。休暇については、4人が半日または1日取得している。

## V. 考察

本調査で得られた生活保護ケースワーカーの業務と社会福祉法第15条第4項の現業員(社会福祉主事)の業務との関係は表2のとおりである。なお、継続世帯訪問、新規世帯訪問については、業務の性質を鑑みて、「面接」と「調査」に重複計上している。

以下に、大項目とした「面接」「調査」「判断」「指導」の4業務と「その他の業務」、2006年調査との比較、実施機関及び生活保護ケースワーカーの裁量について述べる。

### 1. 面接業務

面接業務は業務全体の44.6%を占めていて、調査業務及び指導業務を行うにあたって、要保護者及びその扶養義務者並びに関係者に直接会い、または電話等により行うものである。法第27条の1に規定されている被保護者へ指導・指示を行う際や同条の2に規定されている要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をするには、面接が必要となる。このように、面接は生活保護ケースワーカーの最も基本的な業務である。このため、福祉事務所によっては、所内研修のひとつとして面接技法に関する研修を実施している例もある。しかし、面接技法は知識のみで上達するものではなく、実践の中で修得していくことになる。筆者が、内田(2007)においてインタビュー調査を実施した1年目の生活保護ケースワーカーは、前任者からの引継ぎ後、一人で訪問することになった。ある訪問時に被保護者からの要望が難しいと伝えたところ、うまく伝えることができず、前任者に間に入ってもらい何とか納得してもらえた。この経験から、できないことを伝える時こそ、相手の気持ちを考えて伝えな

表2 生活保護ケースワーカーの業務と社会福祉法第15条第4項の現業員(社会福祉主事)の業務との関係

小項目	大項目	備考
継続世帯訪問、新規世帯訪問 来客対応、窓口対応	面接	世帯訪問は面接であるとともに生活等実態調査である
継続世帯訪問、新規世帯訪問 関係先訪問(病状実態調査等)、税・年金調査	調査	関係先訪問のうち病状実態調査は医療扶助の適否とともに就労の可否の判断材料
継続ケース整理、新規ケース整理、認定替え、診断会議、SV協議、CW協議、所内会議、庁内会議、外部会議	判断	ケース整理にはケースワーカーの意見及び措置という判断が記録される
指導・指示	指導	面接による指導のほか、文書送付による指導もある
業務記録、書類整理、資料作成、窓口業務、医療業務	上記以外	筆者の判断により上記大項目から外した

※二重下線は重複項目  
出所) 筆者作成。

ければならないと身をもって知ったと語っていた。このように、面接技法については、日々の実践の中で被保護者から教えられることが多く、一朝一夕に上達するものではないと考える。

## 2. 調査業務

調査業務は継続世帯及び新規世帯への訪問調査、関係先調査、税・年金調査を合わせた267時間で全体業務の24.5%を占めている<sup>4)</sup>。この調査業務については、法第28条の「報告、調査及び検診」に規定されているように、生活保護制度が適切に実施されるために、要保護者の資産及び収入の状況、健康状態その他の事項について、要保護者に報告を求め、居住の場所に立ち入り調査を行うとされている。さらに、法第29条の「資料の提供等」に規定されているように、官公署等へ資料の閲覧・提供を求めることや銀行等に報告を求めることによって、保護の決定、実施等のために調査を実施する権限を有している。

なお、保護の実施要領には、訪問調査、関係機関調査、課税調査にわけて、その実施方法が示してある。

訪問調査には、保護の開始や変更の申請があった時の実地調査と継続世帯に対する計画的な訪問調査がある。前者については申請書等を受理した日から1週間以内に行うこととされており、後者については、在宅者の場合、少なくとも1年に2回以上計画的に訪問して本人および世帯員と面接し生活実態等を調査し、入院・入所者の場合、1年に1回以上本人と担当主治医等に面接して病状等を確認するとされている。

関係機関調査には、保護の決定実施上必要がある時に、年金事務所、公共職業安定所、事業主、保健所、指定医療機関、指定介護機関等の関係機関について、必要事項を調査するとされている。

課税調査は、被保護者の収入状況を把握するために、6月以降の課税資料の閲覧が可能となる時期に速やかに課税状況を調査し収入申告額との突合作業を実施するとされている。この業務状況シートの作成を依頼したのは、7～8月であり3

人が税年金調査を行っている。最大で20.5時間を要しているのは、生活保護ケースワーカーによる一斉の課税調査と考えられる。

## 3. 判断業務

判断業務には、継続ケース整理、新規ケース整理、認定替え、診断会議、所内会議、庁内会議、外部会議、SV協議、CW協議があり、522時間を要し全業務時間の47.9%を占めている。

新規ケース整理は、生活保護申請に対して生活保護の実施の可否を決定する業務であり、判断業務の中核をなすものである。生活保護申請があったら、1週間以内に世帯訪問をして、世帯主および世帯員と面接して聞き取り調査を行う。並行して、文書照会による扶養義務者調査及び資産状況調査並びに収入状況調査等を行い、それらの結果をもとに生活保護の要否の判定、保護の内容及び程度を決定する。

継続ケース整理は、世帯訪問等による調査の実態を記録する業務であり、保護の継続を判断する。このケース整理時には、変更申請や基準改定等による生活保護費の認定替えを同時に行うことがしばしばある。

診断会議は、法第27条の1の指導・指示の内容や法第63条の費用返還・法第78条の費用徴収の金額の決定等、生活保護の実施にかかる重要な事項について福祉事務所としての方針を決定する会議である。このため、生活保護ケースワーカー、査察指導員をはじめ、課長等の管理職に加え、実施機関より生活保護の実施権限の委任を受けている福祉事務所長も参加して行われる。

所内会議および庁内会議並びに外部会議は、被保護者の支援方針について判断をするために開催される。所内の他部署はもとより、庁内関係部署にまたがる被保護者の案件について協議をして方針を決定する。外部会議においては、被保護者の支援に関係する多職種とのカンファレンスを行うことで、共通理解の下、連携協働して支援を行うことが可能となる。

査察指導員との協議は、いわゆるスーパービ

ジョンであり、生活保護ケースワーカーが、被保護者への支援等について悩み迷う時に、支持的機能を持って、適切な判断に導くために行われる。また、生活保護ケースワーカー同士による協議は、支援における判断をする前に、先輩・同僚の意見を聞くことで判断の根拠を整理するピアスーパービジョンである。

#### 4. 指導業務

指導業務は、判断業務に基づき被保護者に対する生活保護の適正な実施のために行う業務である。今回、業務シート作成時に、業務内容の詳細についての記載を依頼していなかったが、就労指導4時間、法第27条による指導文書作成2時間、同記事作成2時間、不正受給による法第78条文書作成3時間の11時間があげられていて、全業務時間の1.0%となっている。

就労指導は、法第4条に規定されている能力活用に関して、主治医への病状実態調査の結果、就労可能と診断された被保護者に対して、公共職業安定所(ハローワーク)での求職活動をはじめ、仕事に就いてもらうために行う業務である。同行訪問による公共職業安定所職員と三者による希望職種とのマッチングなど、被保護者の意向も確認しながら就職支援を行うものである。このような就労指導をしても、被保護者が求職活動に積極的でないような場合、法第27条による指導・指示が行われる。この指導・指示は文書を伴い、一定期間を区切って、具体的な求職活動を行うよう求めるものであり、実行されない場合は、弁明の機会を設けたうえで、保護の停止、廃止が検討されることとなる。

不正受給による法第78条費用徴収に関しては、課税調査等により正しい収入申告がなされていなかったことが判明した場合など、支給した生活保護費の1.4倍以下の額を徴収するものであり、その内容を文書及び口頭にて指示するとともに、再度同様のことが繰り返されないよう厳重に指導するものである。

また、今回の業務ではあがっていなかったが、

指導・指示の代表的な業務として法第63条の費用返還義務指示がある。法第4条には保有している資産活用や保護に優先しての他法他施策の活用が要件とされている。これらの活用による収入が保護の適用に間に合わない場合は、いったん保護をして収入を得たのちに、法第63条の規定により費用返還義務が生じる。この場合も文書及び口頭による指示が行われる。

#### 5. その他の業務

面接、調査、判断、指導の4業務のほかに、業務記録、書類整理、資料作成、窓口業務、医療業務がある。業務記録は、月間の訪問予定等を立て、翌月速やかにその結果を査察指導員に報告するものである。生活保護業務には被保護者や関係機関から多くの書類が提出されていて、それらの書類整理も重要な業務である。資料作成は診断会議や福祉事務所内外のケースカンファレンス等を開催する場合の資料を作成する業務である。

また、福祉事務所によっては、窓口業務を輪番で担当している場合や医療業務を兼任している場合もあり、それら業務に一定の時間を要している。

#### 6. 2006年調査との比較

業務時間に関しては、2006年調査は新規申請処理業務がない期間であり、継続世帯訪問7.5時間に関係先訪問、外部会議、来客対応の合計14.5時間に対して、継続ケース整理19.5時間に認定替え7時間を加えると26.5時間となり、ソーシャルワーク業務より事務処理に時間を要している。これらの合計時間で全業務時間42時間中41時間を占めていて、福祉事務所内外での会議のない週であった。継続ケース整理に要する時間が今回調査の最大値である19.5時間となっているほかは、平均値に近いものとなっている。しかし、ひとつ大きな特徴として、今回調査では、電話対応に平均で3.6時間要していることがあげられる。このことについては、2006年当時に比べ携帯電話やスマートフォンが普及したこと、通話料金が安価になったことが原因と考えられる。遠方の被保護者



にとっては、福祉事務所まで足を運ぶことなく、用件を伝えることができるという利点もあり、生活保護ケースワーカーは1日平均40分程度電話対応に追われていることとなる。なお、2020年からの新型コロナウイルス感染防止対策として、一部福祉事務所では、電話による生活実態の確認を実施していることも影響していると考えられる。以上のことから、今回調査と2006年調査との比較では、電話対応に要する時間が加わったことのほかには、業務内容に大きな違いは認められなかった。

## 7. 実施機関の生活保護実施上の裁量

生活保護制度は、法第1条に、「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」と規定されていることから、本来、国が行う事務を適正な処理を確保するため例外的に、法律又はこれに基づく政令により、国に代わって地方自治体がその事務を行う法定受託事務である。つまり、事務の執行においては、法の規定に則って適正に実施するとともに、国(厚生労働省)からその実施状況について監査を受けている。よって、生活保護の実施については、法規定に加えて様々な通知により、その実施方法が決められていて地方自治体の裁量はほとんどないといえる。しかし、生活困窮者に対する「最低生活の保障」と「自立の助長」という二つの法の目的のうち、「自立の助長」は自治事務という解釈もできる。厚生労働省は、2005年3月、生活保護制度を経済的な給付(最低生活の保障)に加え、組織的に被保護世帯の自立を支援(自立の助長)する制度に転換する具体的実施手段として「自立支援プログラム」の導入推進の通知(厚生労働省2005)を発した。この「自立支援プログラム」は、実施機関ごとの被保護世帯の実態把握ののち、自立阻害要因の類型化を行い、被保護世帯の状況に合わせて各種社会資源等を活用しながら、個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施するものである。つまり、「自立支援プログラム」の実施手順はもちろん、実施の可

否自体が各実施機関の判断に委ねられている自治事務といえる。以上のことから、生活保護法のふたつの法の目的のうち、「最低生活の保障」については、実施機関の裁量の余地はないが、もうひとつの「自立の助長」については、自治事務と解釈することもでき、この「自立の助長」については、実施機関の裁量に委ねられているといえる。

## 8. 業務遂行における生活保護ケースワーカーの裁量

まず、生活保護業務遂行上の生活保護ケースワーカーの「法適用の裁量」については、実施機関に最低生活保障に関する裁量権はほとんどないと述べたとおり、生活保護ケースワーカーにもないと考えられる。現在、生活保護基準の切り下げ改定<sup>5)</sup>について、全国の都道府県知事あてに審査請求が行われているが、いずれも棄却され行政訴訟が提起されている。生活保護基準については、法第8条に厚生労働大臣の判断によるとされていて、生活保護ケースワーカーはその基準に沿って、個々の世帯の生活保護費を計算し支給している。このように、生活保護費の認定替えについては、まったく裁量の余地はない。これに対して、法第27条の指導及び指示は、「保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる」と規定されているように、いつどのような指導及び指示をどの程度行うかは、被保護者と直接面接しその生活実態を調査、把握している生活保護ケースワーカーの判断によるものであり、その裁量は大きいといえる。また、法第27条の2の相談及び助言も「保護の実施機関は、(中略)被保護者就労支援事業を行うほか、要保護者から求めがあったときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる」と規定されていることから同様に、生活保護ケースワーカーの裁量によるものといえる。以上のことから、生活保護ケースワーカーには、実施機関に裁量の余地のある自立の助長に関しては、「法適用の裁量」を有しているといえる。

次に、生活保護ケースワーカーの「エネルギー振り分けの裁量」について述べる。法第24条に、生活保護の開始及び変更の申請があると、14日以内<sup>6)</sup>に決定しなければならないと規定されているように、開始及び変更申請時の世帯訪問に関しては、優先的に実施しなければならないことから、「エネルギー振り分けの裁量」はないと考えられる。これに対して、変更申請のない継続世帯への訪問については、年度当初に樹立する支援方針に基づく年間訪問予定を立てたうえで、毎月初めに、どの世帯にどのような目的をもって訪問するか月間予定を立てて実施している。以上のことから、継続世帯への支援のための訪問に関しては、生活保護ケースワーカーに「エネルギー振り分けの裁量」が与えられているといえる。

## VI. 結論

生活保護ケースワーカーは、細分化すると21項目にも及ぶ内容の業務を遂行している。この業務内容を社会福祉法に規定されている4項目に分類したところ、それぞれ「面接」44.6%、「調査」24.5%、「判断」47.9%、「指導」1%（重複計上あり）を占めていた。このことから、生活保護ケースワーカーは、生活保護の適正実施の根拠となる「調査」を目的として、被保護者及びその関係者と「面接」し、生活保護の可否を「判断」し、状況に応じて「指導」を行っていることが明らかとなった。また、それぞれの占める割合から、不正受給等に対する「指導」的業務はわずかであり、生活保護ケースワーカーは、被保護者との「面接」を基本としつつ、「調査」から得られた情報を根拠に国民の生存権の具現化である生活保護実施の可否を決定するという高度な「判断」を要する責任の重い業務を担っているといえる。

次に、15年前の2006年調査との比較では、生活保護ケースワーカーの業務内容自体は、ほとんど変わっていないが、電話対応に要する時間が1日40分程度加わっていた。

さらに、生活保護ケースワーカーの業務遂行にあたっての裁量については、最低生活の保障に関

しての「法適用の裁量」の余地はないものの、自立の助長に関しては、裁量を有しているといえる。また、「エネルギー振り分けの裁量」に関しては、開始及び変更の申請があった場合には、決定までの時間的制約があることから、裁量の余地はないものの、継続世帯への訪問については、年間及び月間予定を立てたうえで実施していることから、生活保護ケースワーカーに裁量が与えられているといえる。

## VII. 今後の課題

最後に、本研究の限界と今後の課題を述べる。まず、本稿で示した生活保護ケースワーカーの業務内容21項目は、業務内容の記載のみを依頼したため、一部の詳細について記載のあった業務のほかは、業務目的の判別ができないことがあげられる。次に、本稿でも述べたように、ひとつの業務が複数の目的を持つ場合もあり、厳密に分類できなかったと考える。このため、研究協力いただいた生活保護ケースワーカーの方々の認識とずれがあることを否定できない。

今後、これらの課題を解決するためには、業務内容に加えて、目的等具体的な内容を調査することが求められる。そのためには、調査票に目的欄を設けるなどの工夫が必要である。また、さらなる詳細分析のためには、インタビュー調査等の質的研究を実施することで補完しなければならないと考える。

謝辞 本研究に際して、週間業務日誌の分析に同意していただいた山口県内の生活保護ケースワーカーのみな様に心より感謝の意を表します。また、研修当日、業務の都合上欠席された方々への同意確認に御協力いただいた山口県社会福祉協議会社会福祉研修部の担当者様に厚く御礼申し上げます。

## 注

1) 30時間未満の業務については、平均を算出していない。

- 2) 「面接」「調査」「判断」「指導」のいずれにも該当しない業務内容は、「その他の業務」とした。
- 3) 生活保護ケースワーカーが常に手元において自身の業務を確認している生活保護手帳には、生活保護法とともに、生活保護実施要領として各種通知文や問答が掲載されている。
- 4) 新規申請時には、銀行や保険会社、扶養義務者に対して、文書照会による調査を行っているため、新規ケース整理の中に、この調査に要する時間が含まれている。よって、実際には、267時間には、この文書照会に要した時間が加算される。
- 5) 2013年度から2015年度にかけて、生活保護基準のうち生活扶助費について、最大1割引き下げられた。さらに、2017年度から2019年度にかけて、級地区分の見直しによる生活扶助費の調整、生業扶助費の修学支援費の減額がされた。この決定に対して、各地で不服申し立てとしての審査請求が行われている。
- 6) ただし、扶養義務者調査等の調査に日時を要する場合その他特別な理由がある場合には、その理由を付したうえで、30日まで延長できる。ただし、申請者の不服申し立ての権利執行を鑑み、30日以内に決定通知できない場合は申請を却下したとみなされるため、実施機関として30日以内に決定し、通知しなければならない。
- 性修得のプロセス——生活保護実践からの考察』『山口県立大学社会福祉学部紀要』13、30-41

## 文 献

- 秋吉貴雄(2017)『入門公共政策学—社会問題を解決する「新しい知」』中公新書
- 木村孜(1981)『生活保護行政回顧』全国社会福祉協議会
- 厚生労働省(2005)『平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について』
- 小山進次郎(1950)『生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会
- 丸谷浩介(2015)「生活保護ケースワークの法的意義と限界」『季刊・社会保障研究』Vol.50No.4、422-432
- 内田充範(2007)「生活保護ケースワーカーの専門

## Examining the work of public assistance caseworkers based on an analysis of weekly work diaries

UCHIDA Mitsunori

### Abstract

This paper clarifies the work undertaken by public assistance caseworkers in Yamaguchi Prefecture by analyzing their weekly work diaries and comparing them with the work stipulated in the Public Assistance Act and the Social Welfare Act. The work of public assistance caseworkers was subdivided into 21 items. When the contents of the work were classified into the four categories of work stipulated in the Social Welfare Act, 44.6% of the work was made up of interviews; 24.5% was investigation; 47.9% was decision-making, and 1% was providing guidance. These findings indicate that public assistance caseworkers **conduct** interviews with those receiving assistance and with others connected with them, make **decisions** regarding whether to provide public assistance, and **provide guidance** according to the situation for the purpose of **investigations** that form the basis for the proper administration of public assistance. In addition, the ratio of the different aspects of their work indicates that there are only a few guidance tasks related to handling cases of fraud. Public assistance caseworkers have the heavy responsibility of having a high level of decision-making ability in deciding whether to provide public assistance as a physical manifestation of citizens' right to life, based on the information obtained from investigations related to interviews with those receiving assistance.

Furthermore, with regard to the discretionary power of public assistance caseworkers in carrying out their work, it was found that although there is no room for discretion in the application of the law in guaranteeing a minimum standard of living, as this is a legally mandated task, they do have discretion in promoting self-reliance because they implement self-reliance support programs that are tailored to the situation on the ground in individual welfare offices. In addition, although there is no room for discretion regarding how to allocate energy when dealing with applications for starting or changing assistance due to the time constraints in the process leading up to making a decision, it was found that discretion was given to caseworkers in cases where they were making visits to households receiving continuing assistance, as these were planned on a yearly and monthly basis and implemented systematically.

Keywords: Public assistance caseworker, work diary, Public Assistance Act, Social Welfare Act, discretion