

生活保護行政のあり方検討会報告書

平成 29 年 4 月 6 日

生活保護行政のあり方検討会

はじめに

平成 29 年 1 月 16 日、小田原市の生活保護担当職員が不適切な表記がされたジャンパーを着用し、10 年にわたって生活保護利用者宅を訪問、業務に従事していたという報道が全国を駆けめぐった。苦しみとともに懸命に生きようとする人たちへのこの心ない行為は、当事者のささやかな日常を傷つけ続けたことはもちろん、小田原で暮らす多くの市民の行政への不信感を深刻なものにした。いや、小田原市だけの問題ではない。全国にいる生活保護利用者、日々懸命に働くケースワーカー、人権団体など、多くの関係者を失望と落胆に追いやった。その罪は重い。

一方、小田原市役所に寄せられた声のなかには、担当職員の行為を支持するものも相当数あった。それらの大半は「納税者」の目線から出されたものであり、不正受給の徹底した取り締まりを求める声だった。

不正を許せないという心情はもっともである。だが、今回の犠牲者は、不正を行うことなく、まっとうに生きていた人たちである。それ以前に、不正を憎む心は納税者の専売特許ではない。利用者も同じ想いを抱えている。不正を取り締まることと、利用者の穏やかに生きる権利を守ることとは車の両輪である。前者が後者を傷つけてしまえば、私たちの社会はバランスを失い、信頼と同胞意識という社会の土台が根底から覆る。

本検討会の目的は、第一には、生活保護利用者の権利を守ることにある。その前提を確認したうえで、私たちが細心の注意を払ったのは、現場で働く生活保護担当職員たちの置かれた環境だった。

一番簡単で、安易な方法は、すべての責任、そして改革案を担当職員に押しつけることである。しかし、担当職員たちに対する情緒的な支持や批判のいずれかの立場に立つのでは、本当の意味で問題は解決できない。彼らがなぜこのような愚かな行為に及んだのか。組織全体には問題はなかったのか。問題が起きた背景と同時に、本来のあるべき業務にケースワーカーが専念できるための条件にもメスを入れなければならない。

私たちは人間を裁くために集まったのではない。糾弾するために集まったのでもない。今回の悲しい事件を、全国の生活保護利用者、地域で生きるすべての人びとのよりよい暮らしへの「反転攻勢」のチャンスにしたいと考えている。以下、問題や責任のありかを明らかにするだけでなく、あらゆる人間の尊厳を守り、それが組織改革、生きる価値のある社会の実現につながる可能性を示していきたい。

1 基本認識

(1) 検討会の開催に至った経緯

今回の事件に関して、小田原市はジャンパーの着用を禁止するとともに、関係職員に対する厳重注意を行った。所管副市長は、給料の10分の1を1カ月辞退した。また、市長は、市職員としての配慮を欠いた不適切な行為であり許されるものではないとの認識を示し、生活保護を利用する人びとの気持ちを傷つけ、市民との信頼関係を大きく損ねたことを謝罪した。

小田原市は、「市民の力で未来を拓く希望のまち」の実現に向け、市政の第一の課題に「いのちを大切にす小田原」を掲げ、さまざまな取り組みを進めていた。こうした経緯を踏まえ、市長は、生活保護制度への不寛容、さらには生活支援が必要な人びとへの不寛容さを小田原市が持っているというイメージが全国に発信されたことは残念であるとしつつ、この機会を、小田原市の進化の機会として受け止め、市民とともに、喜びも苦勞も分かち合いながら安心して暮らせるまちを目指していくと述べた。

以上の反省のもと、市長は、ジャンパー等の問題（以下、ジャンパー問題）を全庁的課題と位置づけ、その検証と改善方策を早急に検討するため、有識者と市職員をメンバーとする検討会を開催するよう、職員に指示を出した。こうして設置されたのが「生活保護行政のあり方検討会」である。

(2) 検討にあたっての基本的考え方

検討会の基本的スタンスとして、座長より以下の指針が示された。

今回のジャンパー問題が複雑なのは、不正受給を厳しく取り締まるべきだという納税者の声と、生活保護利用者の権利を守れという声、いわば、ふたつの正義がぶつかりあい、人間どうしの対立が深まっていく構図となっていた点であった。

だが、今回の犠牲者は、不正をまったく行っていないにもかかわらず、長期間にわたってジャンパーを着た職員の訪問を受け、屈辱的な思いをした生活保護利用者だった。彼らの声なき声に耳を澄ますこと。市職員の行為を安易に正当化しないこと。これが検討会の基本的な理解であり、議論の出発点である。

だが、ケースワーカーを非難し、とかげのしっぽ切りによって幕引きを図るわけには

いかない。ケースワーカーがなぜそのような行動を取ったのか。市役所のなかでの彼らの立場はいかなるものだったのか。生活支援課も含めた全庁的な風土、雰囲気の問題はなかったか。もしかすると、生活保護利用者に対する態度と同じような態度が別の場所で市民に向けられているかもしれない。あるいはジャンパーこそ作らなくとも、同種の問題が全国のあちこちで起きているかもしれない。

焦点はあくまでも生活保護行政のあり方だが、この問題が突破口となり、より住民目線に近い、質の高いサービスを効果的に提供する行政、納税者が納得できる社会への道筋がひらかれるのではないか。小田原市民はもとより、全国の生活保護利用者、ケースワーカー、そして多くの日本人が希望を感じられる検討会としていきたい。

以上の方針は議事録の確認をつうじて各委員によって承認された。

2 ジャンパー問題はなぜ起きたのか

以下、ジャンパー問題を、3つの時点（平成19年の傷害事件、ジャンパー等の作成、その後の10年間に）に区分したうえで、問題点を整理する。

(1) きっかけとされている平成19年の傷害事件

平成19年7月、ケースワーカーが生活保護の元利用者にカッターナイフで切りつけられる事件が起きた。この事件がジャンパー作成のきっかけとされる。

元利用者は、アパートに居住し生活保護を利用していたが、不動産業者から契約更新をしないと連絡を受けた。当初、無料低額宿泊所への入居で調整を行ったが、元利用者が結果として面接日に現れず、音信不通となり、所在不明となったため、保護の要否が判断できず生活保護の廃止を決定した。その後、元利用者は、保護費の支給日になっても支給されないため、市役所を訪れ前述の事件にいたった。

この事件を受け、組織的には、サスマタの生活保護窓口への設置、庁内保安員による庁内巡回の対処が行われた。

【問い①】当時の保護廃止決定をはじめ、援助方法は適切であったか。

契約の更新拒絶には「正当事由」がいる。転居を要するときには転居費用を支給できるし、住所不定者に居宅保護ができないわけでもない。当時の保護係にこうした知識、制度の理解があれば、必ずしも保護の廃止決定には至らなかった可能性がある。つまり

事件を防ぐこともできたかもしれない。あわせて、アンケート結果で、十分な研修を受けられていないことが見て取れることから、ケースワーカーの基礎的な知識の不足が問題点として考えられる。

【問い②】 事件を受けた組織的な対応は妥当なものだったか。

事件が起きたことの詳しい検証が全庁的になされなかったうえ、組織的な対応はサスマタと保安員設置にとどまるものであり、このことが、保護系の組織的な孤立感につながっていったと考えられる。全庁的なレベルでケースワーカーがおかれている状況改善の必要性が認識されていない。市役所で働く仲間として、保護係への眼差しに問題があったのではないか。

【問い③】 傷害事件をどう乗り越えていくか、その姿勢がいま問われている。

傷害を受けるのは、誰にとっても恐怖である。ケースワーカーが、自分たちで団結して対処していく姿勢じたいは否定されるものではない。だが一方で、10年が経過したいま、生活保護利用者の人生を大きく変えてしまったとの認識に立ち、自分たちは何を恐れて「怖い職場だ」と言い続けてきたかを考え直すときではないか。ケースワーカーの仕事が対人支援であることをあらためて確認する必要があるのではないか。

(2) なぜ不適切な表記のジャンパーを作成したのか

平成29年1月、第三者より、ケースワーカーが不適切な表現が記載されたジャンパーを着用しているとの情報を受け、事実確認が行われた。

経緯としては、日々の業務量の多さに加え、前述の傷害事件をきっかけに、職員のモチベーションの低下があったことから、不正受給を許さないというメッセージを盛り込み、職員の連帯感を高揚させるため、平成19年にジャンパーが作成された。ジャンパーに記載されている内容は、外部に向けたメッセージではなく、仕事が大変な職場であることから、自分たちの自尊心を高揚し、当時の疲労感や閉塞感を打破するための表現であった、生活保護利用者ではなく市役所全体へのメッセージであったと当時の職員は述べている。なお、現在は、ジャンパーに加え、その後発覚したポロシャツ及び関連物品についても使用が禁止されている。

【問い①】 組織的な孤立がジャンパーの作成につながったのではないか。

ジャンパーの作成について、アンケート結果では、不正受給を取り締まるという意識は弱く、「内部的結束を高めるため」が最上位を占め、傷害事件から立ち直るために自分たちだけで何とかしようとした側面が見える。組織的な対応の欠如は(1)－②で述べた通りであり、担当職員の利用者への配慮不足はもちろんだが、他部署からの孤立ゆえの保護系の団結力・使命感を維持しようとしたことが、ジャンパーを作成した要因だったのではないかと考えられる。

【問い②】 「自立」目標の難しさから、不正「摘発」を代替目標に据えたのではないか。

アンケートの結果では、ケースワーカーのやりがいは「利用者が自立したとき」がもっとも多く、一方、困難や苦勞、悩みは「援助方針の通りいかない」「利用者本人に自立する意欲がない」がもっとも多い。利用者の自立をやりがいにしていたが、その目標の達成は難しかった。だから、その未達成感を団結力で解決しようとし、不正受給を「発見」し「正す」のではなく、むしろ「摘発」することが保護系の代替的な目標となったのではないか。

【問い③】 「自立」の解釈と、「自立」と「不正」への対処のバランスは適切だったか。

自立の概念が「就労自立」「経済的自立」とせまく捉えられている。だから、社会的な自立や日常生活の自立も含めた本来の「自立」という目標からケースワーカーを遠ざけ、保護系全体の団結が自己完結型で不正受給の「摘発」の方向に向いた。『「自立」支援』と「不正」への対処両面のバランスを取るとともに、市民にひらかれた保護行政であるべきだった。その中で、当事者はもちろん、ケースワーカーの自尊感情が育てられてきたのかを問わなければ前には進めない。

【問い④】 ケースワーカーの職務の認識にズレがあるのではないか。

問題の背景に、まず不正受給を疑うところから業務が始まっている空気がある。これは、困難をかかえ、社会の偏見のなかで生きている当事者にとって、表現しがたい悲しみを生む。今回の一連の問題が、小田原市のみならず全国の利用者を傷つけ、前向きに生きようとする人間のエネルギーを奪っていることを認識し、困り果てて窓口に来た人のSOSをキャッチし、生活を守り支えていくケースワーカーの本来の職務に立ち返る必要がある。

(3) ジャンパー着用のまま利用者宅を訪問し、それが10年間続いたこと

平成19年にジャンパーが作成された当初は、職員がジャンパーを着用して、生活保護利用者宅に訪問することはあまりなかったが、平成20年以降はほとんどの職員が着用して訪問している。これは、多くの利用者が知られたくないと考えている情報、生活保護の利用を周辺住民に知らせてしまう可能性のある行為であり、不適切であることは明らかである。なお、平成20年度以降配属された職員のうち半数は、ジャンパーの記載内容について気にさえかけていなかったことがアンケート結果からもわかる。

また、平成19年に作成されたジャンパーは、10年にわたり着用され続けるとともに、ジャンパー以外にも不適切な表記がされたポロシャツ等の関連物品が作成されており、その行為に対して内部での見直しや異論が出てこなかった。

【問い①】時間の経過とともに、慣行としてジャンパーを着続けたのではないか。

アンケート結果では、ジャンパーが作成された当時は、ジャンパーの記載内容を認識し、生活保護利用者に配慮をしていたことが読み取れる。しかし、時間の経過とともに、そのことを気にする職員は少なくなり、単なるチームワークの象徴との認識にとどまり、着用し訪問することに何も違和感を持たなくなったことが問題であった。

【問い②】支援の手段と目的を混同し、不正受給「摘発」を目的としていなかったか。

(2)－②で考察した不正受給の発見は、本来、生活困窮者支援から派生したものである。つまり、手段の一つに過ぎないわけだが、ジャンパーを着用しての家庭訪問は、手段と目的の混同があったと言わざるを得ない。生活困窮者支援のための手段として不正受給を防止しようとしたのではなく、不正受給を「摘発」することが第一の目的に近い扱いになっていた可能性がある。

【問い③】利用者の視点、関係性の視点が欠如していたのではないか。

不正受給の「摘発」が目的化してしまった結果、援助を必要とする側のまなざしが弱くなり、生活困窮者や生活保護利用者との向き合い方へと意識が向かず、支援としての発想が希薄となっていたために、ジャンパーを着用して訪問することに、違和感を持たなかったと考えられる。

また、生活保護利用者から見ればケースワーカーは絶対権力者であり、一対一の関係の中で、言いたいことがうまく伝えられない、説明がわからない状況でも判断を迫られ

るという怖さがある。ジャンパーの不適切さを利用者が指摘できないのは当然であり、ケースワーカーが権力者であるという視点が欠けていたからジャンパー着用が継続したと考えられる。

【問い④】生活保護行政に対する全庁的な関心や理解が欠如していたのではないか。

10年間ジャンパーを着ている姿を見て、誰も何も発言・行動しなかったのは、全庁的に市民の生活を支えていく使命感や認識が足りなかったことと表裏一体である。アンケート結果からは、生活保護の職務が非常に過重労働なことを知りつつ、「そういう職場だから」と済まされてきた経緯が見て取れる。また、自分自身が生活保護にかかわる部署に異動することを望まないという声がとても強かったこともわかる。全庁的な関心や理解の低さが、管理監督者も含め誰もジャンパー着用を疑問視せず、保護系の孤立感をさらに高め、ジャンパーの着用が継続した要因と考えられる。

【問い⑤】10年間の組織的対応を振り返り、全庁的な支援の姿勢が問われている。

この10年間で、社会的課題が複雑化し、生活困窮者自立支援制度の運用がはじまるなど、色々なことが変わってきている。(1)－②で述べた10年前に組織的な対応がなされなかったことに加え、この10年間の状況変化に対する関心や理解の低さを反省する必要がある。ケースワーカーの置かれた状況の改善、(2)－③で述べた「自立」の概念の拡大には、全庁的な連携と協力が不可欠となる。

(4) 問題点の整理

前述の検証を踏まえ、ジャンパー等の問題を、生活保護の現場レベル、市役所全体レベル、市民全体レベルで整理する。

① 生活保護の現場レベルの問題点

(ア) 援助を必要とする側の視点の軽視、支援者としての意識の弱さ

まず、現場レベルのなかでケースワーカーに光を当てる。2-(1)で指摘された生活保護制度や法的支援等の基礎的な知識の不足に、次の(イ)で述べる、組織的な孤立感、自己完結感が重なったことで、「援助を必要とする側の視点」が軽視され、生活困窮者に対する「支援者としての意識」が弱かった。今後は、ケースワーカーの本来の業務に立ち返り、生活保護利用者の声に耳を傾け、その業務が対人支援であることを再

認識できるようにすること、支援の専門性を高めることが必要である。

(イ) 組織としての目標設定とマネジメントの失敗

次に、現場レベルのうち、保護係の問題を取りあげる。平成 19 年の傷害事件をきっかけとして深まった組織的な孤立感に、「就労自立」「経済的自立」だけに「自立」を狭く設定した状況が重なった。この結果、自己完結型の団結力で乗り越えようとする空気が強まり、目標を不正受給の「摘発」や防止に偏らせてしまった。組織としての目標設定・マネジメントの失敗である。この問題は、現場で「不正」と「自立支援」への対処の両面を抱えるケースワーカーの業務と大きく関係しており、今後、「自立」の考え方を広く取り、当事者はもちろん、ケースワーカーの自尊感情を育んでいく自立支援の取り組みをつうじ、生活保護行政を庁内にも、市民にも「ひらいていく」必要がある。

② 市役所全体レベルの問題点

(ア) 生活保護行政に対する市役所全体としての関心や理解の低さ

まずは、平成 19 年の傷害事件後、組織的にケースワーカーの置かれている状況改善がなされなかったことに立ち返る必要がある。市役所の仲間としての保護係へのまなざしを含め、生活保護行政に対する市役所全体としての関心や理解の低さの問題である。

この問題は、ケースワーカーの標準数が充足されていないことや、新採用職員や男性職員に職員配置が偏在していることにもつながり、今後、組織的な対応として、利用者に寄り添い、ケースワーカーが職務に専念できる体制をつくっていく必要がある。

加えて、傷害事件以後、自分たちは何を恐れて「怖い職場だ」と言い続けてきたかに意識を向ける必要もある。「怖い」とは「利用者は悪人だ」という理解と紙一重である。こうしたあやまった認識を断ち切り、生活保護業務の見直しとあわせて、みんなが異動したいと思える職場づくりを組織的に目指していく必要がある。

(イ) ジャンパー等の問題を生活保護行政だけの問題としない

アンケート結果で「自分たちの部署でも起こりうる」と感じている職員が非常に多かったことを考えれば、生活保護行政だけの問題とせず、同じようなこと、あるいは市民目線で見れば「おかしい」と思えることが全庁的に起きていないか、自分たちは市民を支えるためにサービスをしているのかについて、あらためて検証していく必要がある。

る。

③ 市民全体レベルの問題点

前述の検証において、市民全体レベルの問題点についての言及は少ないが、ジャンパー等の問題の本質的な解決において重要な観点となる。

(ア) 全国同様、小田原市の中にある生活保護をめぐる深い社会的な分断

ジャンパー等の問題に対し全国から寄せられた意見は多数あるが、内訳は批判と擁護が半々であり、小田原市民からの意見もほぼ同様に意見が割れている。これは、生活保護をめぐる深い社会的な分断が全国的にあり、小田原市の中だけでもそれが存在していることを意味する。この克服が大きな社会的課題となる。

(イ) みんなにとって満足できるセーフティーネットを小田原でどうつくっていくか

この問題の克服には、小田原市民にとってどんなセーフティーネットであったら合意できるかという、民主主義的な解決が欠かせない。困窮する可能性はすべての人が持つており、そのときに必要な支援を得られるセーフティーネットを、みんなにとって満足できるものとして小田原市の中でどうつくっていくか。これが市民全体に問われている。

(ウ) 実現にはお金が必要で、必要な負担を求めていくことから逃げない

提案を実現していくにはお金が必要となり、必要な負担を求めていくことが重要となる。ケースワーカーの不足にも象徴されるように、行政は追い詰められながら綱渡りをする状況であるが、それでも住民からは無駄遣いをやっているように見える。国や自治体の財政がしっかりしない限り、本当の意味での質的な改善は望めない。住民からの信頼を取り戻す努力と同時に、財源を確保する方策の問題から、市民も、政治も、行政も逃げてはいけない。

3 ひらかれた生活保護行政に向けた改善策の提案

2-(4)で整理した問題点を踏まえ、開かれた生活保護行政に向けた改善策と今後の展開について提案する。

(1) 改善策の基本的考え方

ケースワーカーと利用者の関係に焦点を合わせれば、ケースワーカーの専門性や知識の不足、性悪説に立った態度を改善しなければケースワーカーは加害者になっていく。

他方、組織のなかでケースワーカーはどのような地位に置かれていたのか。問題が起きたときに彼らが不安の声をあげ、他部局が支援する体制は整っていたか、組織のなかで彼らに向けられた眼差しはどのようなものだったのかという面から見れば、ケースワーカーも犠牲者であった側面が浮かびあがる。

現実はその両面であり、その2つを対立軸にするのではなく、その2つをどうやって改善していけるのかという問いを立てなければならない。

そこで、これまでの検証と問題点の整理を踏まえ、①利用者の権利という観点から、ケースワーカーがどのような対処をしていくのか、組織としてどのように接していくのか、②ケースワーカーの置かれている状況を、組織的問題を含めてどのように改善していくのか、この2つの観点が土台であるという認識に立ち、改善策を検討、提案する。

(2) 改善策の提案

【改善策①】 援助の専門性を高める研修や連携による学びの場の質的転換

生活保護は何のためにあるのか。ケースワーカーの仕事は何であるか。これらの基本的な考え方の理解を深め、また、そのことを体得するために、援助の専門性を高める法的知識や対人支援の研修の機会を充実する必要がある。また、全庁的な理解と支援を得るための機会・機関も不可欠である。これらの理解や支援により自然に湧き出る態度が、当事者との信頼関係の大前提である。

(ア) 外部の専門家による生活保護制度や法的支援の研修

生活保護制度や法的支援の研修には、外部の視点を取り入れ、学識経験者や法律家を含め専門の講師を招く機会を増やす。法的支援では、社会的弱者を保護する法制度の利用へのゲートキーパーの役割をしていくことが重要となる。

あわせて、人権啓発などをはじめ、全庁的な意識啓発の取組を継続する。

(イ) 外部機関等と共に学ぶ対人支援

対人支援は、NPO や市民団体、専門機関の職員や当事者を招き、風通しの良いやり取りに向けて共に学ぶ機会を設ける。また、新人ケースワーカーには、典型的な課題や困難を抱えた人へのケースワークの研修を設ける。

(ウ) 関連所管による定期的な事例検討等の機会の創設

福祉関連部局や対人支援の関連所管（生活保護、障がい、高齢、ひとり親、市民相談

等)、さらには同様の行政優位の権力関係にある税務行政、滞納整理などを中心に、定期的に業務報告や事例検討を行う機会を設ける。新人を含め現場の職員同士が話し合える場とし、事例検討などは外部のSV（スーパーバイザー）を導入するなど、多面的な視点を入れながら、問題が生じた時の組織横断的な対応の土壌を作る。

【改善策②】 利用者の視点に立った生活保護業務の見直し

ジャンパー問題の検証では、職員内での団結維持に心を奪われ、当事者とのかかわり方については意識が向かず、支援者としての意識が希薄であった。まずは、当事者の声を聴くことから始め、利用者の視点に立った生活保護業務の見直しとして、相談窓口や保護のしおりの見直しを行うとともに、援助のあり方を改善する。

（ア）当事者の声を聴く機会を設ける

ケースワーカーの業務が対人支援であることを再認識するため、当事者の声を聴く機会（無記名アンケート、ご意見箱等）を設ける。当事者側から見える制度や業務のあり方を顧みるとともに、双方の想いを理解し、信頼再構築のきっかけにしていく。

（イ）相談しやすい窓口の実現に向けた執務レイアウトの見直し

相談しやすい窓口の実現に向け、執務室のレイアウトや環境整備、面接室の増設等を行う。配置からは、業務に対する姿勢が見て取れることから、市民と職員双方の視点から配置を検討することが重要となる。

（ウ）保護のしおりの見直しをきっかけとした全庁的な再点検

利用者の視点に立った制度説明や援助に向け、保護のしおりを市民に分かりやすく自尊感情を傷つけない表記に見直す。あくまでも前提は、「受給権のある人びとに利用につながる情報を提供する」という視点である。この見直しは、市民へのフィードバックを他部局と連携して行い、全庁的な表記等の再点検にもつなげる。

（エ）不正受給が起りにくい援助

事後的な不正受給の「摘発」から不正受給が起りにくい援助に発想を変える。申告すれば利用できる各種の控除など、丁寧な制度説明や利用者のメリットについての理解を促し、信頼関係を作りながら、適正な収入申告ができるようにしていく。

（オ）専門機関（法テラスや弁護士会）との連携

利用者の支援方針や援助的な対処について自信が持てないケースなどは、法的支援のアドバイスをくれる専門的な第三者機関（法テラスや神奈川県弁護士会等）との連

携が有効である。

(カ) 生活保護申請から決定にかかる日数の短縮

生活保護申請から決定までにかかる日数は原則 14 日までとすべきことが生活保護法に定められている。30 日までに伸ばしてよいのは、「特別な理由」がある場合であるが、小田原市では 14 日を超えるケースが多数観察される。申請者は一日の暮らしに困る人たちである。日数の短縮は喫緊の課題であり、開始・廃止措置を前提とした運用にあらためるべきである。

(キ) 母子家庭への厳格な審査、辞退廃止の多さ、扶養義務者の調査の厳しさ

小田原市の保護行政では、母子世帯率（3.7%）が全国平均（6.1%）に比べて明らかに低く、年 4 回の一斉実地調査など扶養義務者への調査も厳しすぎる感がある。また、本来なら例外的にしか認められない辞退廃止数も多い。いずれもいわゆる水際作戦や就労への追い込みとの関連を予想させる。これらの数値、方針が同時にあらわれるのは、申請者・利用者に対する抜本的な態度改善の必要性を示唆している。利用者において母子家庭の割合が低い理由の検証、辞退廃止に関する運用の検証、マニュアルの整備などが必要である。

【改善策③】 利用者に寄り添い、ケースワーカーが職務に専念できる体制づくり

重視されてこなかったケースワーカーの処遇改善として、職員配置の拡充や偏在化の見直しなどを行い、利用者に寄り添い、ケースワーカーが職務に専念できる環境を整える。ここでは、これまでの庁内的な孤立感を要因とした悪循環を、組織的なケアをつうじて好循環とし、利用者への寄り添いにつなげていくことが肝要である。また、このことはどの部局でも重要な視点である。なお、ここにあげる改善策は、組織的な対応によるものだが、後述する自立支援の取組など生活保護業務のあり方の見直しに伴う現場職員の負担軽減もあわせて重要となる。

(ア) ケースワーカーの標準配置数の充足と専門職の拡充

日々の業務に追われストレスフルなケースワーカーの状況を改善するため、社会福祉法に規定する標準数を充足するよう職員を配置する。また、社会福祉士、精神保健福祉士などの有資格者の採用や適正配置とともに、職員のキャリアアップなどを考慮した人事異動を行う。

(イ) 業務のあり方と連動した職員配置の偏在化の見直し

女性職員の少なさは、職場が危険な場所であるという職員の意識の反映であり、それは性悪説が根っこにある。新採用職員の配置が多く女性職員の配置が少ないことについて、業務のあり方、利用者への考え方の見直しとあわせて検証したうえで、年齢構成のバランスのよい配置をするなど、人事異動の方法を検討する。

(ウ) ケースワーカー業務の再整理

一方では利用者への支援が要請され、他方では利用者の不正を明らかにするというふたつの業務のもと、ケースワーカーは信頼と不信のはざままで揺れ動いている。今回の事件はその均衡が失われ、後者へと傾いたことに原因の一端がある。

たとえば、租税台帳との突合なども含め、ケースワーカーの業務範囲を見直すことを検討してはどうか。むろん、この見直しが、性悪説に立った不正の「摘発」チームの設置などに結びついてはならない。これは、ケースワーカーが利用者に寄り添うという目的を前提としたうえで、不正や誤解を正すことを容易にする道を探るのが目的である。あるいは、生活保護業務を、当事者とケースワーカーの2者関係から、他部局、地域社会の人材も含めた、よりひらかれた関係を基本とするユニットへと移行させることも検討に値しよう。

これらの取り組みに際して、国の補助を活用することも検討されるべきである。

(エ) 市長・副市長の現場訪問とメッセージの発信

生活保護など、市民生活にとって重要でありながら、評価されにくい職場を市長や副市長が訪問し、メッセージを送ることが現場の励みになる。これは、市長や副市長だけでなく、幹部職員の非常に大事なサポートである。

(オ) 感情労働や惨事ストレスに対する支援

生活保護業務に限らず、全庁的に相談しやすい（話しやすい）職場環境づくりに取り組むとともに、惨事ストレスに対するカウンセリング体制等を設ける。ただし、こうしたストレスのない職場を作ることが最大の目標であることは言うまでもない。

【改善策④】「自立」の概念を広げ、組織目標として自立支援の取組を掲げる

2-(4)問題点の整理で設定した3つのレベル（生活保護の現場、市役所全体、市民全体）を貫く改善策として、「自立」の概念を広げたうえで、組織目標に本当の「自立支援」を掲げ、庁内連携や地域力を生かした自立支援プログラムに取り組む。ジャンパー等の

問題が、閉じられた中での自己完結型の団結であったことから、この取組をつうじて、当事者はもちろん、ケースワーカーの自尊感情が育まれていくことが重要である。

(ア) 現場のエネルギーが出る組織目標を立てる

現場のエネルギーが出る組織の目標として、「自立」という概念を広げ、ゴールの多段階化や多様化を前提とした、丁寧に一人ひとりを支えるというきめ細かな支援の方向性を取り入れる。これにより、職場の雰囲気、手ごたえ、達成感が変わってくる。意識改革の観点では、これを基本としつつ、生活支援課の業務を他部局に「ひらいていく」ことにもつながる。

(イ) 庁内で連携し、地域力を生かした自立支援プログラムに取り組む

自立支援プログラムについては、各地での実践例の取り込みや、小田原の市民活動の底力を生かすこと、また、既に取り組んでいる学習支援事業の大人バージョンを展開するなど、今後、小田原市民と行政が共に議論し、学び、取り組んでいく。ここでは、当事者が積極的に地域に参加できる場づくりに加え、当事者の抱えている多重的で複合的な問題への対処として、庁内連携や地域の力を借りて展開していくことが大切となる。その際、改善策①の(ウ)で示された機関の活用が有効である。

(ウ) 小田原市民が満足するセーフティーネットの実現を視野に入れる

自立支援のやり方を取り入れることにより、組織的な変化は見込まれるが、小田原市の中の社会的分断を踏まえると、その展開に不満を感じる市民が少なからずでてくることが想定される。そこで、困窮する可能性は全ての人が持っており、そのときに必要な支援を得られる、みんなが満足できるセーフティーネットの実現を視野に入れていく必要がある。また、租税台帳との突合など、ケースワーカーの業務軽減をつうじた業務の質的効率化、あるいはケースワーカーと利用者との信頼関係が生まれることで、不正受給が予防できる可能性が高まる点も丁寧に説明すべきである。

【改善策⑤】 市民にひらかれた生活保護を実現する

生活保護行政のあり方の変革において重要なことは、小田原市民と行政とが一緒になって課題解決に取り組むことであり、そこでは、市民と行政との継続的な対話、変革過程の情報公開が必要となる。こうして市民に拓かれた生活保護行政を実現するプロセスにおいて、市役所全体では、生活保護の現場を「女性も働きやすい場所」「異動したくなる職場」にしていくことを目標に据えていくことが重要である。

(ア) 生活保護行政に対する市民の理解に向けた情報発信

生活困窮者に対する生活保護などの制度利用要件の説明や、広く市民に向けた生活保護などの社会福祉に理解を求める情報発信を、広報や市民との対話の場などをつうじて定期的実施する。このことが、相談を躊躇している生活困窮者のための各種制度の利用を促すことにもつながる。

(イ) 市民の意見をくみあげ、市民目線で、市民と行政が一緒になって取り組む

改善策として提案している、保護のしおりや相談窓口の見直し、自立支援プログラムの展開など、生活保護行政のあり方の変革においては、外部の専門家の意見を聞きながら、市民の意見をくみあげ、市民目線で、市民と行政が一緒になって取り組むことが重要である。具体的取組としては、市民との協働プロジェクトの設置、窓口の対応や説明のわかりやすさなどのアンケートを取り検証することなどが考えられる。

(ウ) 生活保護の現場をみんなが異動したくなる職場にする

小田原市では、生活保護業務に従事する女性職員の比率が異常に少ない。これは、利用者への眼差しと連動している。配属希望についてのアンケート結果では、6割以上の職員は生活保護の業務を望まないとしており、市役所全体の目標として、みんなが異動したいと思える職場、女性もちゃんとそこで働け、また、働きたいと思える職場を掲げ、全庁的課題として位置づけていく必要がある。

(3) 改善策の先に見据える生活保護行政の姿

ひらかれた生活保護行政を実現していくうえでは、生活保護制度に関連することについても言及しておく必要がある。

① 現場のケースワーカーが抱える矛盾

生活保護制度は、戦後早くに整備されて以来ずっと続き、様々な理想が語られながらも、なかなか理想に近づかない制度である。この制度には、ある種、ケースワーカーに矛盾を押しつける構造となっている部分があるのではないかと考えられる。

この10年で、生活困窮者自立支援など色々なことが変わってきた。とりわけ、大きな流れとして、生活困窮者への対応は、丁寧に彼らの状況を解きほぐしながら、その人にとってのゴールは何かを探りながら進むことが重要だと考えられるようになった。このような変化のなかで、現場のケースワーカーは、前述した矛盾や分裂のはざままで仕事せ

ざるを得ない状況にあり、本当に苦しんでいる。これをどう変えていくのかは、色々な考え方があるが、ケースワーカーが本来やるべき仕事は何なのかを考え、そのために何ができるのかについて、制度的な区分け、整理も含めて考えていく方向性は守られるべきである。

② 対人社会サービスの充実による生活保護の縮小

生活保護の問題の一番厄介な点は、専門性の向上によって改善できるとはいえ、所得審査や不正の取り締まりをつうじて、人間を疑心暗鬼にしてしまうことである。医療や介護、教育などの対人社会サービスを全体的に充実していけば、じつは生活保護の必要性が減り、疑心暗鬼の領域も縮小していくという。医療扶助、介護扶助、教育扶助などが小さくなるからだ。単純に生活保護の中で完結させて、より良くしていこうという議論だけではなく、生活保護以外の制度とのバランスを考えながら、安心して生きていける社会をどこかで考えなければならない。このことは、次の「分かち合いの社会」の中で議論されるべき問題である。

(4) 改善策のフォローアップと「分かち合いの社会」創造の議論への展開

① 検討会における議論の職員や市民との共有

検討会における議論や改善方策の提案については、当報告書の提出から期間をあけずに、職員、さらには広く市民と共有する場（たとえばシンポジウムなど）を設ける。

② 生活保護行政の改善状況の検証

改善策の提案は、即実施できるものだけでなく、実施の成果に期間を要するものもある。そこで、改善策の実施について、早急に必要な検討や体制の整備を行うとともに、本報告書の提出から1年後をめどに、実施状況を検証する場を設け、さらなる改善につなげる。なお、相談者数の増加や辞退廃止数の変化、保護決定の日数など、数値的に変化の確認ができるものは、1年後の検証に際して資料を準備されたい。

③ 「分かち合いの社会」創造に向けた取組への引継ぎ

平成29年度の「分かち合いの社会」の創造に向けた取組（予定）に、検討会の議論を発展的に引継ぎ、財源論や地域との協働を含めた社会的課題への対処を検討・実践する。引き継ぐ内容は、前述の3-(2)-④-ウ、3-(3)、及び予算の執行上実施が難しいもので

あり、その他は、上記3-(4)-②の検証対象とする。とりわけ、保護決定を14日以内に行うこと、保護のしおりについて、暫定版を早急に作成しつつ、あわせて全庁的な見直しを行うことは銘記されるべきである。

4 むすび

なぜ地方自治体は存在するのか。それは人びとが生きるため、暮らすためのニーズを満たし、現在の、そして未来への不安から人間を解放するためである。なぜ行政は市民と向き合うのか。それはできないことを説明するためではなく、税を払う顧客だからでもなく、地域に生きる人間と人間のほころびをなくし、喜びと悲しみを分かち合うプラットフォームを作るためである。

生活保護利用者はみな、地域に生きる市民である。ケースワーカーはみな、市役所と利用者との信頼の結び目である。ジャンパー問題は言語道断の事件である。だが、誰かを幸せにするために誰かを非難するだけでは事態は改善しない。生活保護利用者を含めたすべての人びとが人間らしい生活を保障され、ケースワーカーを含めたすべての人びとがやりがいのある環境で働けることを目指す。私たちが幸福になる道程のために知恵を振りしぼることこそ、人間に与えられた使命であり、責任である。本報告書はこのような想いのもとにまとめられた。

今回の検討をつうじて、問題の所在、生活保護担当職員の意識改革の重要性と同時に、保護係や生活支援課だけではなく、部局内・部局間の連携、市役所の外部にある多様な主体との連携が必要であることが明らかになった。

本報告書に書かれたことをすべて実現するとすれば、担当部局や関係部局、そして市民に少なからぬ負担が生じるだろう。それゆえ、職員の標準数の充足が不可欠となるが、それが他部局の職員数削減とつながるとすれば、それは市民にとって不幸なことである。今後は財源論も含めたより厳しい議論が求められる。だが、協働と痛みの分かち合いの先には、行政への市民の不信感が大きくやわらぎ、市民の幸福が格段に増す未来が待っている。必要なのは「実行への強い意志」だけである。

最後に。今回、市職員のみなさんは、情報を惜しみなく公表してくださった。また、有識者からの追及に近い厳しい指摘に正面から向き合ってくださいました。それだけではない。ケースワーカーのみなさんも、日々の仕事に追われるなかで、外部の人間が一方的

に議論をすすめること、それを押しつけることに不安を感じておられたに違いない。

多くの人びとが、行政は「保身のために情報を隠すもの」「市民の上に立つもの」と考えている。だが、本検討会議をつうじて、人間を疑う気持ちは、人間の誠実さによって拭い去れることを私たちは知った。みなさんの残したこの足跡は、今後の生活保護行政の新しい基準のひとつとなるだろう。みなさんに心から感謝申し上げる。

戦後の生活保護行政史に新たな1ページを切りひらいたのは、市職員のみなさんのひたむきさである。だが、いまこの瞬間、これらはすべて過去のことになる。ジャンパー問題と今回の議論を跳躍板として、みなさんが小田原市で暮らす人びと、そして全国で同様の問題に苦しむ人びとへの希望の光を灯すのか。あるいは、問題の先送りによって、今回大勢の人が味わった失望を絶望に変えるのか。未来を生きる観察者たちは、みなさんのこれからを静かに見守り、そして厳しく評価を下すだろう。

つまり、この報告書は終わりではなく、はじまりなのである。生活保護制度への寛容のなさ、さらには生活支援が必要な人びとへの冷淡さが浮き彫りとされたことは、小田原市民にとって悲しいことだったに違いない。だが、私たちの提案を踏み台として、市民と行政とが作り出していく「小田原モデル」が誕生する瞬間を私たちは見届けたい。

生活保護はもちろん、税務行政や母子家庭への福祉など、さまざまな局面で同様の問題を抱えている自治体もあることだろう。小田原市の問題を対岸の火事とせず、人びとが傷つけ合う悲しい状況が一日も早く改善することを、市民と行政が手を携え合いながら、人間の幸福を追い求めるあらたな第一歩がここにはじまることを、私たちは心から願っている。未来を変えるのは未来の人間ではない。いまを生きる者たちの意志である。