

神奈川区で発生した生活保護申請対応不適切事案の再発防止に向けた取組について

令和3年2月22日、神奈川区生活支援課において、生活保護の申請意思を示された相談者に対し、申請を受け付けることなく、誤った説明を重ね、相談を終了させてしまう事案が発生しました。

これを受け、横浜市社会福祉審議会に諮問し、設置された「生活保護申請対応検証専門分科会」において議論いただき、令和4年2月7日、審議会から答申として「生活保護の実施機関としての相談・申請受付の在り方について」提言を受け取りました。

このたび、市として再発防止策をまとめましたので、御報告します。

1 事案の概要

令和3年2月22日、A様（20代女性。数日前に知人宅を出て、住まいがない状態）は、神奈川区生活支援課（以下「神奈川区」という。）を訪れました。

神奈川区は、住まいのない方への支援として、「横浜市生活自立支援施設はまかぜ」への入所を提案しましたが、A様は施設入所を希望しませんでした。そして、アパートで生活したいとの希望を伝え、事前に作成した保護申請書を見せながら、生活保護の申請ができないかと尋ねました。

神奈川区は、申請は可能だが、住まいが確保されていない状態のままだと却下になる可能性がある、また、申請しても保護が受けられるかどうかは別の問題である、と説明を繰り返しました。

A様は、説明がよく分からないので、弁護士やNPO団体の職員と再度相談するとして退席し、相談が終了しました。最終的に、申請書の提出には至りませんでした。

同年3月9日、A様は神奈川区を訪れ、生活保護の申請を受け付けてもらえなかったとして「抗議・要望書」を提出しました。神奈川区は、その場でA様に謝罪しました。

2 生活保護申請対応検証専門分科会の概要

(1) 開催経過

| | | |
|-----|------------|---------------|
| 第1回 | 令和3年5月20日 | 検証の進め方について |
| 第2回 | 令和3年8月4日 | 神奈川区関係職員ヒアリング |
| 第3回 | 令和3年9月14日 | 提言案の検討について |
| 第4回 | 令和3年11月2日 | 提言案の検討について |
| 第5回 | 令和3年12月21日 | 提言案の検討について |

(2) 分科会の構成 (50音順、敬称略)

| | |
|----------------|------------------|
| 石渡 和実 (分科会長) | 東洋英和女学院大学名誉教授 |
| 井上 由起子 | 日本社会事業大学専門職大学院教授 |
| 岡部 卓 (会長職務代理者) | 明治大学公共政策大学院教授 |
| 菊池 健志 | 社会福祉士 |
| 中村 真由美 | 弁護士 |
| 宮田 光明 | 横浜市民生委員児童委員協議会会長 |

3 提言書にまとめられた主な課題

(1) 生活保護制度に関する理解不足

生活保護の実施機関として、果たすべき使命や責務、申請権の持つ意義、住まいがない方への保護の運用等について、正確な理解ができていませんでした。そのため、申請意思の捉え方を誤るとともに、適切な説明がなされず、申請権の侵害に繋がりました。

また、面接相談においては、制度説明と申請受付を行います。受給の可否にまで踏み込んで言及してしまいました。その結果、相談者を混乱させ、相談が終了し、申請権の侵害に繋がりました。

(2) 対人援助技術の不足によるパターンリズム (※)

生活保護の面接相談の場面では、相談者の状況から、生活保護だけでは、相談者の課題が解決しないと思われることも多くあります。そのような場合であっても、今後の見通しを一緒に考えたうえで、相談者自身に適切な判断や決定を促せるような相談支援活動が望まれます。支援者としての経験があっても、知識や技術が更新されていなかったり、利用者主体の視点が欠けていたりすると、経験がかえって、相談者の意に反した制度・サービスの利用を勧めてしまう、パターンリズムに陥ります。

本事案については、相談者の状態や思いを受け止めることができず、一方的な対応に終始してしまいました。

※ パターンリズム：相手の利益のためには、本人の意向にかかわらず、生活や行動に干渉し制限を加えるべきであるとする考え方。親と子、上司と部下、医者と患者との関係などに見られる。(広辞苑)

(3) 組織としてのガバナンスとリスクマネジメントの欠如

ケースワーカーの意思決定へのサポートや業務のチェック等を直接担う係長が、その機能(「査察指導機能」という。)を十分に発揮できるよう、部長及び課長がリーダーシップを取って組織を統率していかなければなりません。それが円滑に機能していない場合には、組織としての立て直しが求められます。ケースワーカーの支援を行う組織として、査察指導機能を担う係長やそれを管理監督する課長、部長が十分に機能していなかったと言えます。

相談業務に直接携わる面接担当員へのフォロー体制やサポート体制について、部長及び課長が中心となり、係長及び職員を交えて日頃から具体的に確認しておくことが必要ですが、それが十分に行われていませんでした。また、本事案の相談記録票はその後供覧されましたが、係長及び課長は問題点を把握し、指摘することを行っていませんでした。

4 再発防止に向けた提言

前述の課題等を踏まえ、専門分科会として次の3点について提言されました。

<提言①>

職員一人ひとりが、法令等を順守したうえで、市民や社会の要請に応えるため、生活支援課の使命と責務を自覚して実践すること。

この実現を視野に入れて、人材育成（提言②）及び組織マネジメント（提言③）を計画的に行うこと。

<提言②>

ソーシャルワークの価値としての利用者主体や権利擁護の視点を尊重し、相談や申請受付など市民にサービス提供する実際の場面で、具体化し実践できる人材育成を図ること。

<提言③>

ケースワーカーを含む係員、係長、課長、部長といった職階に応じて果たすべき機能が十分に発揮されるよう、管理職はリーダーシップを取ってチームを運営し、組織の責務を果たせるように努めていくこと。

5 再発防止のための取組

「生活保護のしおり」を見直したほか、職員研修や指導監査における点検を強化する等、取り組んできました。

提言書の内容を踏まえ、本事案による教訓を風化させることのないよう、全ての職員が生活支援課の使命と責務を自覚し、組織一丸となって再発防止に取り組んでいきます。

(1) 制度の正確な理解や適正な運用

生活保護制度や関係法令等の十分な理解と正確な知識に基づく相談援助業務が行われるよう次の取組を行います。

ア 健康福祉局生活支援課は、これまで研修や通知等で周知してきた保護の申請時の取扱いや留意点を既存の本市問答集に書き加え、区生活支援課に周知します（提言①）。

イ 区生活支援課は、通知等が全ての職員まで確実に行き渡り、理解されるよう、これまでの伝達方法を見直し統一化を図るなどに取り組み、適正な運用を行います（提言①）。

ウ 各区で様式が異なっていた相談記録票は、令和4年度から使用様式を統一します。これにより、面接相談員が相談内容や対応等を漏らさず記載できるようになり、係長及び課長が、よりチェックしやすい仕組みに改善します（提言③）。

(2) 対人援助技術向上に向けた人材育成

利用者主体や権利擁護等に基づく判断や考え方、相談援助技術等の向上を図るため、次の取組を行います。

ア 健康福祉局生活支援課では、これまで、知識習得を目的とした研修を実施してきましたが、本事案を受け、昨年5月から実施した面接担当員を対象とした研修では、ロールプレイによる演習を取り入れた内容に変更しました。今後は他の研修においても、実践力を養うための内容を追加します。(提言②)。

イ 区生活支援課は、事例検討やケースカンファレンスを積極的に活用し、課全体の相談援助技術の向上に取り組みます。それに向けて、健康福祉局は、オブザーバーの参加等、仕組みづくりに取り組みます(提言②)。

(3) 支援の幅を広げるための取組

住まいがない方への個々の状況に合わせた支援の幅を広げるため、次の取組を行います。

ア 健康福祉局生活支援課では、社会資源の開発・活用を進めます。区生活支援課においては、実践的な支援を行えるようにするために、地域の関係機関や施設とのネットワークを強化します(提言①②)。

(4) 組織マネジメントの強化に向けた取組

一人ひとりが、周囲に関心を持ち、主体的にコミュニケーションを図りながら、孤立せずに安心して相談できる組織風土と風通しがよく働きやすい職場づくりを進めるとともに、組織としてのガバナンスが効くよう、次の取組を行います。

ア 市の社会福祉職・保健師人材育成ビジョンに基づき、職員Ⅰ～Ⅲ、係長、課長、部長の各職階・職位の果たすべき役割を意識して取り組みます(提言②③)。

イ 係長の育成においては、課長等による指導育成のほか、各区の取組に関する情報を18区で共有し、ノウハウを活用できる仕組みをつくります(提言③)。

ウ 生活支援課の組織目標となる実施方針は、課全体の参加のもとで策定して共有するとともに、PDCAサイクルによる着実な組織運営を推進します。健康福祉局生活支援課においても、取組状況を確認していきます(提言③)。

エ 健康福祉局が毎年度実施する区生活支援課の指導監査において、相談・申請受付の状況や再発防止のための取組状況を確認します(提言③)。