

## 第1回生活保護行政のあり方検討会 議事概要

日時	平成29年2月28日(火) 午後1時20分から3時20分
場所	小田原市役所 議会全員協議会室
出席者	【有識者】井手英策氏(座長)、猪飼周平氏、森川清氏、和久井みちる氏 【市職員】企画部副部長、行政管理課長、職員課長、市民部副部長、 福祉健康部副部長、生活支援課長 【事務局】企画政策課、福祉政策課、生活支援課 職員
議事概要	1 市長あいさつ 2 検討会の運営について 3 出席者紹介 4 意見交換(生活保護行政の状況確認、問題点の洗い出し) 5 その他
傍聴者数	報道機関:18名 一般:36名

### 1 市長あいさつ

- 皆様、本日はお忙しい中、ご出席いただきありがとうございます。生活保護行政のあり方検討会につきましては、本市の生活保護担当職員が不適切な表記が記されたジャンパーを着用し、業務に従事していたこと等を捉え、本市における生活保護行政についての検証と今後の改善方策を取りまとめるため、有識者の皆様にお集まりいただきました。
- このたびの件の問題は、不正受給の可能性があたかもすべての保護受給者にあるかのような認識をもたれる不適切な表現が記されたジャンパーを製作し、生活保護受給者を含めた市民の前で着用していた事実、そして10年にわたってこのジャンパーが着用され続け、その行為に対する内部での見直しや異論が出てこなかったことにあると考えており、生活保護制度を利用する権利を抑制することにつながるのではないかという当たり前の感覚が欠如していたと言わざるを得ません。
- そこで、このことの深い反省に立ち、生活支援の現場に携わる職員だけの問題とせず、組織全体として、市民一人ひとりに寄り添う職務を遂行するための意識付けを行うとともに、生活困窮者をとりまく諸問題の改善により一層取り組んでいかなければならないと考えております。
- 本検討会における、検証及び改善方策の内容については、私たちの日々の仕事の仕方、ケースワークの取組方、市民の皆さんとのコミュニケーションのあり方など、色々なレベルのものが提示されることになるとと思いますが、それを一つ一つ間違いなく実行に移していく。どこから見てもおかしくない、生活支援業務の体系、業務のあり方を、この機を捉えて構築してまいりたいと考

えております。

- そして、このたびの件を、小田原市全体が、「いのちを大切にする小田原」であるということをしつかりと外部に発信し、私たちの胸にも刻みつけていく、強力なモメンタムにしていかなければなりません。
- さらには、現在の高齢化の進展と相俟って、生活保護が必要な方々が増え続ける状況の中、その背景や温床となっている格差社会、分断社会、貧困化にどう対処していくのか。行政の役割として、地域に雇用の場を確保し、経済活性化への取組を進め、支援が必要な方々をお互い様の気持ちで支え合い、経済格差が貧困の連鎖に繋がる現状を断ち切っていく。このような取組を全庁的な連携のもとに進めていくことが、このたびの件に対する、より本質的な対応にもなると考えています。
- そういった背景のもとに設置した検討会でございます。有識者の皆様には、ご専門のお立場から、ご意見を十分に遠慮なく述べていただくとともに、本市職員とともに率直にご議論いただき、本市の進むべき適切な方向付けをお願いしたいと存じます。
- なお、この本検討会は、年度末までの1ヶ月あまりの非常に短い期間で集中して行うこととなります。お忙しい中、誠に恐縮ですが、なにとぞよろしくご意見申し上げ、簡単ではございますが、私のあいさつとさせていただきます。

## 2 検討会の運営について

＜資料1に基づき、検討会の運営について説明（企画部副部長）＞

## 3 出席者紹介

＜資料1に基づき、出席者について紹介（企画部副部長）＞

＜座長 井手 英策 氏 冒頭あいさつ＞

- 問題が非常に複雑とを感じるのが、一方で「不正受給は厳しく取り締まるべきだ。」という声、これは一つの正義。他方で、「生活保護受給者の権利をきちんと守らなければならない。」という声。2つの正義がぶつかり合っているのが今の状況。
- 不正受給は、納税者の皆様からすれば、無駄遣いの極み、絶対に許されないこと。そうすると「不正受給はクズだ」というジャンパーを着ている職員に対して「よくやった」という声があがる。反対に、多くの受給者が不正を働いているかのようなまちがった印象・雰囲気を作られていき、これに対し人権団体が反発の声が上げる。そうした対立の構図があるように感じる。
- 今回の犠牲者は、不正を全く行っていないにもかかわらず、長期間に渡ってあのようなジャンパーを着た職員の訪問を受け、そして屈辱的な思いを重ねた生活保護受給者の方だったのではないか。そうした方々の声なき声に耳を澄ますと同時に、市職員の行為を安易に正当化してはならない。それが議論の出発点。

- ケースワーカーを非難して、トカゲの尻尾切りのような形で幕引きを図るわけには絶対にいかない。ケースワーカーがあのような行動に走った背景にまできちんとメスを入れない限り、答えは見えてこない。
- ケースワーカーの役所の中での立場はどうだったのか、耐え難いような労働環境はなかったのか、苦しみの叫びを上げるチャンスはきちんとあったのか、あるいは生活支援課も含めた全庁的な風土や雰囲気の問題はなかったのか。
- 憶測だが、生活保護受給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のかもしれない。ジャンパーは作らなくとも、同じような問題が全国のあちこちで起きているのかもしれない。
- あくまでも生活保護行政のあり方について検討する会議だが、この問題を突破口とすると、より住民目線に近く質の高いサービスを提供する行政、あるいは納税者の皆さんが納得していただけるような社会への道筋が開かれるのではないか。
- この検討会には普通だったら行政が絶対に嫌がるような、絶対に入れたくないようなメンバーがたくさん入っており、画期的であり、このメンバーの人选それ自体に、小田原市の本気度を感じる。
- 小田原市民はもとより、全国の生活保護受給者、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ような会議としていきたい。

#### 4 意見交換

##### <有識者あいさつ>

【猪飼氏】

- 小田原市民にとってどのようなセーフティネットを張ることが望ましいのかという観点、またそのために何をすべきか、という観点から議論したい。

【森川氏】

- できるだけ生活保護バッシングが小田原市のバッシングで終わらせずに、より良い生活保護行政を実現できるように、この問題やあり方を検討していきたい。

【和久井氏】

- 生活保護の利用者は、市民の中でも一番声をあげにくい立場にある。それは小田原市に限らずどこでもそうだが、当事者目線の話聞いたことが、小田原市あるいは色々な地域の生活保護のあり方にとってよかったなと思っていただけるよう努力したい。

##### <資料説明>

【井手氏】

- ここにある資料は基本的にオープンになると考えてよいか。

【企画部副部長】

- 一部プライバシーに関わる部分はあるので、時間を要する点をご了承ください。

【井手氏】

- 基本的には公開するということですね。分かりました。

＜資料 2～4 説明（生活支援課長）、資料 5 説明（福祉健康部副部長）＞

【井手氏】

- アンケート結果が非常に面白い。①保護係に 5 年以上在籍している職員が非常に多い。②不正受給に対する意識付けではなくて、むしろ連帯感・結束力を高めようとする動機だった。③研修などの機会が十分に確保されていないと感じている人が非常に多い。④他部署の理解がないと感じる人、また他部署の人も人事異動の際に生活支援課に配属されたくないといほとんどの人が感じている。⑤ジャンパー等の問題などがどこの部署でも起こりうる。というのが分かった。

【森川氏】

- 平成 19 年の傷害事件が起こるまでに、4 つほど福祉事務所側の対応に課題がある。違う道もありえたのではないか。対応では、借地借家法に関する知識、あるいは生活保護自体に関する知識、制度の理解がきちんとなされていない。こういう基礎的な部分の理解が必要。

【猪飼氏】

- 少し大きなフレームワークの問題提起。小田原市の生活保護の課題抽出について、①生活保護担当者の次元（a.ジャンパー等を作成したこと、b.ジャンパーを着用して家庭訪問を行ったこと）、②小田原市全庁に関する次元（a.自分たちだけでなんとかしようとした、b.ジャンパーに反映されていた価値観）、③小田原市民全体に関する次元の 3 つくらいの次元があるのではないか。
- ①a：ジャンパーに反映されていた価値観が、最後のセーフティネットを担う支援者として適当であったのかという問題。仲間内でそれを着用したりするだけであれば、職務上深刻な問題でなかったかもしれない。この点における問題は、ジャンパーに反映されている価値観の是非。
- ①b：ジャンパーを着用して家庭訪問をすることが適切でなかったのは明らか。不正受給の防止は、生活困窮者に対する支援のための手段の一つに過ぎない。ジャンパーを着用して家庭訪問をしているのであれば、手段と目的の混同があった。生活困窮者の支援のための手段として不正受給の防止を図っていたのではなく、不正受給そのものが第一の目的に近い扱いになっていた可能性がある。なぜそのようなことが起きたのかの検討が必要。
- それらがケースワーカー個人や保護係の責任と単純に考えてよいかは留保が必要。ジャンパー等作成の経緯は、職務に対して情熱を取り戻そうとする活動の一環であったとされており、職務に対するサボタージュではなかったとすれば、問題は職員 1 人 1 人の問題に単純に還元はできない。
- ②a：ジャンパー作成の背後には、保護係の職員たちが傷害事件を受けて、そのショック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という面が見える。ジャンパー作成理由として、

「内部的結束を高めるため」が最上位を占めていることからわかる。とすれば、この部署が他の部署から孤立気味であったように見える。当時の傷害事件の意味を理解し、ケースワーカーたちを支えることが、全庁の対応として必要だったはず。

- ②b：人間は経済的に貧しい者よりも豊かな者の方が、清廉潔白な性質をもっていたり、道徳的に優れていたりとすることは言えない。また、保護係に異動する職員も特殊な人ではなく、普通の市職員です。とすれば、不正に対する態度も、本来小田原市のあらゆる部署において同程度であってよいはず。
- ところが、制度の不正な利用に対して、生活保護担当部署だけが突出して厳しい態度をとる文化が醸成されているように見える。とすれば、職場の設計自体に性悪説的な立場に立つことを促すような性質があった可能性がある。職場の構造に、行政の市民に対する態度に関するダブルスタンダードが醸成されるようなものがあったとすれば、それは組織設計に立ち入った改善の余地がある。
- ③：ジャンパー問題に関して小田原市に寄せられた意見は、ジャンパーに対する批判がおよそ半分、ジャンパーの文言そのものには問題なしとはしないが不正受給の取締り自体は厳正に行われるべきだといった意見を含めて擁護するものがおよそ半分。さらに、必ずしも正確ではないけれども、小田原市民に限定した場合でも、結果に大きな違いはなかった。
- 生活保護制度の運用の方針について、小田原市民の間でも意見に分断が存在している状況。現状では、生活保護の支給に関しては、どのポジションをとっても市民全体を満足させるものにならない状況であると言わざるをえない。生活保護改革に関する最大の課題は、小田原市民の間に存在する意見の分断をいかにして克服するか、にある。

#### 【和久井氏】

- アンケート結果を踏まえた問題意識が3つある。①「人権意識」、②「市民感覚とのズレや乖離」③「組織体質」。
- 人権意識は、本来のケースワーカーの職務は何なのかということのズレ。不正ありきで、来た人はまず不正受給者ではないかということから業務が始まっている空気がある。ケースワーカーの仕事は、困り果てて窓口に来た人のSOSをキャッチし、その生活を守り支えていくこと。
- 一連の流れを見ると、生活保護を利用していた人々のことを慮るコメントが残念ながら非常に少ない。小田原市の生活保護利用者のみならず、全国の利用者の人たちが傷ついている。
- 悪者ありきで自分たちのことを見ていたことは、そうでなくても色々な困難を抱えて、社会の偏見の中で生きている当事者の人たちにとっては、表現しがたい悲しい出来事。当時ケースワーカーや、現在この問題に関わっている職員にどれくらい伝わっているか。
- 当事者からすれば、相模原の殺傷事件の衝撃と今回のジャンパー事件は、質的にはまったく同じくらいのダメージ。「私たちはそういう風に思われているんだ。お荷物なんだ。いらないんだ。」ということが、どれほど前向きに生きようとするエネルギーを奪って傷つけているのかを本当に

分かってほしい。

- 「不正受給がいけない」ということと、「生活保護が必要な人はちゃんと支えていきましょう」ということは、全然対立していない。どっちの側面を強く感じているかということ。生活保護の利用者が「不正受給はいいじゃないか」と思っているわけでは決していない。
- 当事者にとってのケースワーカーは絶対権力者。一対一の関係の中で、うまく自分のことが伝えられない、説明がわからない中で、いきなりジャッジされてしまう怖さがあるので、「そのジャンパー変ですよ。」と言える当事者がいるわけがない。
- 今回も当事者の市民であるほど言えないしんどさがあると思う。本当はどう思っているかに耳を傾け、その声が聞き取れる職員感情にならなければ、何が問題だったのかは見えていかない。

【森川氏】

- アンケート結果では、「チームワーク・連帯」という言葉が印象的で、これはジャンパー製作の経緯。また、「自立」という言葉を多くのケースワーカーが使っているが、この自立という言葉が、「経済的自立・就労自立」という意味に読み取れる。
- 2004年、国の生活保護制度の在り方に関する専門委員会では、「自立支援」は、「就労自立支援」のほかに「日常生活自立支援」と「社会的自立支援」もあると示しているが、ケースワーカーがやりがいや悩みを感じるところで、「自立支援」が就労に偏っている。
- 支援している受給者がどういった生活の中で、喜びを見つけたり苦しみを感じたりしながら、それを解決していくんだという出発点ではないところで、やりがいや困難・苦勞を感じている。ケースワーカー自身も考えていかなければならないし、小田原市がどう変えていけるのかということ。
- アンケート結果では、「不正受給」もキーワードとして多かった。不正受給については、「印象操作」というと変だが、わりと単純に行われている。
- ケースワーカーの仕事は、最初に事実認定があり、そこで疾病や障がいの専門的な理解が一定程度必要。処分をする、決定をするためには生活保護制度の理解は当然であり、ほかのサービスの知識や経験を持っていなければならない。そこが一番大変。
- 不正受給に関する調査のほとんどが課税調査の突合で行われ、その作業自体は人に会わなくて済み、楽と言えば楽。もちろん、請求する請求しないという段階で受給者と対決する辛さはあるが。
- 課税台帳の突合はやらざるをえないと思うが、課税台帳の突合で不正を発見するという方向自体が変えられないかと思う。
- これは解決策とか以前の問題だが、「不正をしなくてもいいんだよ」、「不正をすればわかるんだよ」、「不正をしなくても一定の控除が受けられるんだよ」ということを、最初の段階できちんと伝えているのかという点が大事。
- 事後的に課税調査で不正が見つかった際に追及するというのであれば、最初から信頼関係がなかったのではないかと感じる。そういう部分を変えていかなければならないし、何が不正受給か

を見定めずに形式的に不正受給を認定しているところが問題。

- 不正受給とは何なのか、自立とは何なのか見定める必要がある。

【井手氏】

- ケースワーカーと利用者の関係性に焦点を当てて、ケースワーカーの専門性や能力の低さ、知識の不足、性悪説に立つような態度の問題を改善しなければならないという意味で、ケースワーカーは加害者になっていく。
- 他方で、確かにそういう面もあるが、組織の中でケースワーカーはどういう地位に置かれていたのか、問題が起きたときに他部局に頼る体制はあったのか、組織の中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。そういった面からするとある種、ケースワーカーは一種の被害者のように見えてくる。
- 現実はその両面で、その2つを対立軸にすることもなく、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ていけないといけない。

【福祉健康部副部長】

- 今回の事件を受けて当時現場にいた職員に話を聴いてみると、たしかに表現が不適切だったと言っている。ただ、当時はブレーキがかかる雰囲気じゃなかったと。10年間放置してしまったという問題もあるが、今冷静になってみれば非常に不適切なことをしてしまったと反省している。
- 当時はブレーキがかからなかったというのが、どうしてなのか考えたい。ジャンパーを作成し、訪問し、10年間着用し続けたことについて、なぜそういうことをしてしまったのかを考えなければならない。
- 一方で、当時の人員体制や組織体制の中で、他部署の職員からは経験していないと判り難いということもあり、組織的になかなか協力を得られなかったという問題がある。
- 組織の問題として、当時は「福祉政策課」として福祉健康部の筆頭課内にあり、課内では福祉政策部門と生活保護部門に分かれていた。福祉政策部門は、政策部門として総務的な動きや新規事業などを検討しており、生活保護部門まったく違う業務をしており、福祉政策課の中にあつた当時の保護担当職員は、「自分たちががんばらなければならない」という使命感、気負いもあつたと思う。

【猪飼氏】

- ジャンパーが作られた当時とその後。その後を見てみると、当時は着用して家庭訪問をする人は、最初はいなかったと聞いている。カルチャーが変わった部分があるかもしれない。
- 不正受給の件数は大幅に増えているが、生活保護受給者がより劣悪になったということではなく、一件ごとの不正受給額は小さくなり、組織的な焦点の置かれ方が、より不正を見つけていくという方向に進んでいるのかもしれない。だとすると、組織としてのカルチャーが正しい方向に進んでいるのかどうかは検討する必要がある。
- 当時の問題とその後問題は両方あって、その両方を考えていく必要がある。ケースワーカーだ

けの問題だと考えるべきではないとしているが、いずれにしても、そこは区分けをしながら考えていくことが大事になる。

【森川氏】

- ケースワーカーは5年でやっていくのは大変な仕事。私は8年間ケースワーカーをやって、やっと一人前になったなと感じている。そういう意味で難しい仕事であるし、チームでやっていかなければならない仕事。
- アンケート結果では、ケースワーカーが迷ったときの基本的な所作として、回答者の8割くらいが、上司・同僚に相談しケース会議に諮るとしている。ジャンパーを作成し士気を上げるという問題も、風通し良くしながら、ケース会議なども臨機応変にできているかということが課題になる。
- 実際に自治体が標準数を超えて人員配置をするというのは難しいかもしれないが、対人援助ということでは、昔は標準数よりもかなりゆるやかな担当件数だった。やはり、担当件数が多いと、家庭訪問をしてお話をきちんと聴くという行為自体がなかなかできない。
- 人員の配置は一人あたり80件という対応で本当に良いのか、もう少し考えなければならない。自治体側から国に要望をあげることは難しいかもしれないが、標準数に関する地方交付税をどう算定するのかなどの積み上げは必要。人員配置は、標準数を充足したからよいだろうということではないと思う。

【和久井氏】

- 不正受給について、本当に不正であれば生活保護受給者としても許してはおけないが、説明がよく分からない、説明を聴いた記憶がないということも、利用者の側からすれば実際には沢山ある。
- どちらが悪いということではなく、「起こり得ることだ」ということを前提に、ケースワーカーはもちろん、利用者もどういう制度の中で生活しているかを、きちんと分かっている必要がある。お互いに理解できるように発信し、理解できるように伝えて、分かりながらやっていくということが大切。
- 当事者同士からすれば小さな反故、言ったつもりや、忘れちゃったというレベルのものも、行政の資料になると全部不正になってしまう。不正だとカウントされれば、すごく不正件数が多いから取り締まらなければならないという雰囲気になってしまう。
- 今回、ホームページの制度説明の文章を訂正されたことは承知しているが、生活保護制度はどういう制度なのかを、今の利用者にも、これから生活保護を利用する人にも、正しく説明していくことが大切。
- これから生活保護制度のあり方を考えていく上で、「分からない言葉で説明しました」ということでは、ケースワーカーと利用者のお互いにとっても、制度を使っていない市民にとってもよくない。当たり前の行政用語が、本当に市民の目から見て理解できるのか、また、キャッチボールの丁寧さについても、これを機に検証していければ。

【井手氏】

- 「寄り添わなければいけない私」と「疑わなければならぬ私」がいる。

【猪飼氏】

- 生活保護制度のあり方が限界なのではないか。戦後早くに整備され、以来ずっと続き、理想が色々語られながらも、なかなか理想に近づかないという制度。この制度には、ある種、ケースワーカーに矛盾を押し付けるという構造をしている部分があるのではないか。それをどう変えていくのかは、色々な考え方があり得るが、そういった矛盾の中で仕事せざるを得ない状況にある。
- ケースワーカーがプロフェッショナルになる流れ、どこがゴールになるか。生活保護には自立助長という業務があるが、そこは業務としてはなかなか手が出せない。
- 一方で、コンプライアンスに近い考え方として、保護手帳をきちんと理解し、支給できるものはきちんと支給していくことが、プロフェッショナルとしての仕事だという考え方をしている自治体もある。その場合でも、生活保護受給者は、お金さえあれば暮らしが成り立っていけるかというと、単純な困窮の構造をしていない。コンプライアンスがゴールでは十分ではない。
- 今の生活保護制度は、そういった自立助長にはなかなか手が出せない姿をしている気がする。そうすると、ここで議論できるものではなくてくるが、その矛盾を小田原の職員が背負ったのではないか。

【森川氏】

- 今回の件は、全庁的な問題であるとともに、ある意味で全国的な問題でもある。
- 自治体としても色々な部署が、「税金を滞納する人は敵」みたいな考え方になっていって、市民が困っている実態を見なくなっているのではないか。それをきちんと見て、どう対応していくのかというのは、給付をしっかりとやることも、支援をするということも重ねて必要。
- そこは、ケースワーカーが矛盾を押し付けられているが、矛盾とともに給付の決定をきちんとやることと、支援をきちんとやることは、どこか重なってくる部分もあるのではないか。
- 他の部署でも色々な問題が出てきていて、「税金滞納は許さない」というジャンパーがどこかの自治体で出てきてもおかしくはない。そういった意味で、今回のジャンパーの問題はきちんと議論していかなければいけない。

【和久井氏】

- 風通しがよく市民に分かりやすい生活保護のスタイルを作るためには、利用者の皆さん、市民の皆さんからも声が出せるような形を作っていけたらと思う。今回の問題についての色々な思いも含め、「どうやったら前向きに小田原市民として生きていけるのか」という声を拾い上げる方法を模索できたらと思う。

【井手氏】

- 不正受給があることは間違いない、ゼロではない。だが、どこまでが不正なのか、不正があるのか分からないから、自分たちの生活もだんだん厳しくなる中で納税者は疑心暗鬼に陥っていく。

一方、生活保護受給者だって不正な受給を憎んでいるはずだ。それなのに、大部分の真面目な生活保護受給者があたかも不正を働いているかのように見られてしまう。この両者が不幸な状況を改善していかなければならない。そのために何をしたら良いのかということは非常に大きな問題であり、この議論の果てにそのヒントが見つかるとうい。

## 5 その他

【企画部副部長】

- 皆様からご意見、ご指摘を踏まえて検討させていただく。次回、第2会合は、3月4日（土）午後1時から、場所は市役所の大会議室。

【井手氏】

- 今回のアンケート結果の公開は、行政としてかなり勇気のいることだったと思う。それは、学者も含めた分析・研究の対象になる、あるいは状況を改善したいと思っている運動家の方にとっても非常に重要な情報になる。それは、未来永劫にわたって小田原市が批判され続ける材料を提供するかもしれないということ。
- もちろん、職員のプライバシーに配慮しなければならないので、内容は精査する必要はあるが、基本的に情報を公開するという姿勢は今後も貫いてほしい。

【企画部副部長】

- 冒頭市長からごあいさつ申し上げたなかにも、市民の皆さんの信頼を損ねたとある。プライバシーに当然配慮しつつも、基本的に情報はすべて出さなければ、市民の方や関係者の方の信頼は取り戻せないで、基本的に情報は公開していきたい。

以上