

第3章. 札幌市の生活保護の状況

1. 政令指定都市における生活保護の状況

札幌市及び他の政令指定都市における平成20年度から平成22年度までの被保護者世帯数、被保護人員数及び保護率の推移を示すと以下のとおりである(表3-1)。

これを見ると政令指定都市すべてにおいて、最近3年間で世帯数、人員数及び率は上昇しており、この傾向は政令指定都市に限ったものではなく、平成20年9月のリーマン・ショック以降の世界的な金融危機による景気低迷を反映した全国的なものである。

なお、保護率は千分率である‰(パーミル)で表記するのが一般的であり、人口1,000人当たりの被保護人員数の割合である。

(表3-1)政令指定都市別の状況 (年度平均、単位:世帯数は世帯、人員数は人、保護率は‰)

	平成20年度			平成21年度			平成22年度		
	世帯数	人員数	保護率	世帯数	人員数	保護率	世帯数	人員数	保護率
札幌市	37,135	54,562	28.7	40,701	59,530	31.3	44,485	64,644	33.8
仙台市	8,428	12,198	11.8	9,602	13,864	13.4	10,910	15,797	15.2
さいたま市	8,145	11,472	9.6	9,713	13,567	11.2	11,609	16,156	13.2
千葉市	8,954	12,852	13.6	10,283	14,402	15.1	11,738	16,097	16.8
川崎市	17,858	24,769	17.8	19,626	27,005	19.2	21,516	29,714	20.9
横浜市	38,186	51,853	14.2	42,005	57,129	15.6	46,222	63,335	17.2
相模原市	—	—	—	—	—	—	6,895	10,337	14.4
新潟市	5,833	8,316	10.2	6,463	9,142	11.3	7,130	10,058	12.4
静岡市	4,113	5,587	7.8	4,589	6,252	8.7	5,272	7,166	10.0
浜松市	2,992	3,884	4.8	3,954	5,355	6.6	4,902	6,780	8.4
名古屋市	22,605	29,448	13.2	27,905	36,198	16.0	32,424	42,248	18.7
京都市	26,886	39,659	27.0	28,531	41,999	28.6	30,309	44,449	30.3
大阪市	90,040	117,846	44.4	102,483	132,856	49.9	113,209	146,410	54.9
堺市	13,816	20,509	24.2	14,864	21,957	26.2	16,109	23,694	27.9
神戸市	27,942	40,686	26.5	29,620	42,874	27.9	31,500	45,597	29.6
岡山市	—	—	—	7,433	10,514	14.9	8,345	11,818	16.9
広島市	13,535	19,512	16.7	15,294	22,144	18.9	17,130	24,830	21.1
北九州市	12,006	15,336	15.6	14,104	18,365	18.7	16,418	21,845	22.2
福岡市	20,096	28,641	20.0	23,525	32,896	22.7	27,403	37,873	26.0

注)岡山市と相模原市は政令指定都市になってからの数値である。

次に全国と政令指定都市上位5市の平成20年度から平成22年度までの保護率の推移は次のとおりである(表3-2)。

いずれの年度も上位5市の順位に変動はない。札幌市は全国平均と比較しても2倍以上の保護率であり、政令指定都市の中でも大阪市に次いで第2位と高い水準となっている。

(表3-2)全国と政令指定都市上位5市の保護率の推移 (年度平均、単位:%)

	平成20年度	平成21年度	平成22年度
全 国	12.5	13.8	15.2
1. 大 阪 市	44.4	49.9	54.9
2. 札 幌 市	28.7	31.3	33.8
3. 京 都 市	27.0	28.6	30.3
4. 神 戸 市	26.5	27.9	29.6
5. 堺 市	24.2	25.9	27.9

2. 札幌市全体の状況

(1) 札幌市における生活保護の実施機関

都道府県及び市は、条例で福祉に関する事務所を設置することが義務付けられており(社会福祉法第14条第1項)、生活保護事務については福祉に関する事務所の権限とされている(同法第14条第6項)。

札幌市では、各区の保健福祉部を社会福祉法上の福祉に関する事務所として位置づけており(札幌市福祉に関する事務所設置条例第2条)、生活保護法の規定により市が実施する事務について、区保健福祉部長に権限を委任している(札幌市区保健福祉部長事務委任規則第1号)。

したがって、札幌市における生活保護の実施機関は区ということになる。

(2) 最近10年度の推移

札幌市における平成13年度以降最近10年度の人口並びに被保護者世帯数、被保護人員数及び保護率の推移は下記のとおりである(表3-3、3-4)。

いずれの数値も毎年度上昇しており、この傾向は平成9年11月の(株)北海道拓殖銀行の経営破たん以降の現象である。特に平成21年度と平成22年度は、保護率が30%を超えそれぞれ31.3%、33.8%となり、対前年増加率も10%近い高い率となっている。

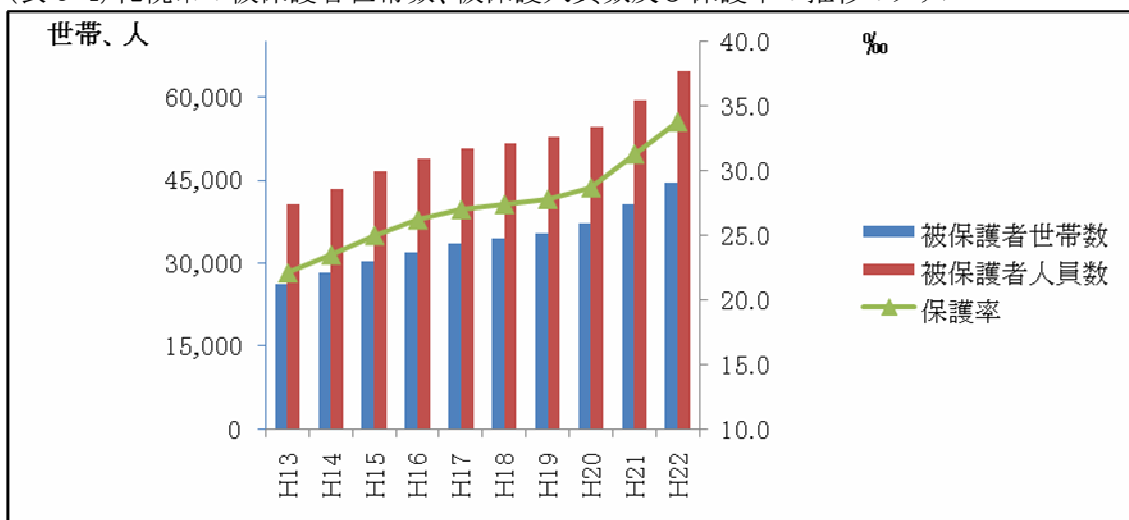
世帯数と人員数が年々増え続けている中での対前年増加率の上昇であり、ここ数年の景気悪化の影響が顕著に表れていると考えられる。

第3章. 札幌市の生活保護の状況

(表 3-3) 札幌市の人口並びに被保護者世帯数、被保護人員数及び保護率の推移
(人口は各年度4月1日時点、被保護者世帯数と被保護人員数は年度平均)

	人口 (人)	被保護者世帯数		被保護人員数		保護率 (%)
		実績(世帯)	対前年 増加率(%)	実績(人)	対前年 増加率(%)	
平成13年度	1,811,165	26,314	6.6	40,594	6.1	22.1
平成14年度	1,822,992	28,191	7.1	43,418	7.0	23.5
平成15年度	1,837,901	30,317	7.5	46,556	7.2	25.0
平成16年度	1,849,650	32,048	5.7	48,910	5.1	26.2
平成17年度	1,856,442	33,460	4.4	50,638	3.5	27.0
平成18年度	1,869,180	34,465	3.0	51,700	2.1	27.4
平成19年度	1,874,410	35,467	2.9	52,702	1.9	27.8
平成20年度	1,880,138	37,135	4.7	54,562	3.5	28.7
平成21年度	1,894,939	40,701	9.6	59,530	9.1	31.3
平成22年度	1,891,494	44,485	9.3	64,644	8.6	33.8

(表 3-4) 札幌市の被保護者世帯数、被保護人員数及び保護率の推移のグラフ



(3) 扶助の種類別の世帯人員の推移

平成20年度から平成22年度までの生活保護の世帯人員を扶助の種類別に人員の多い順に表すと以下のようなになる(表3-5)。

どの年度も順番に変化はない。住宅扶助を受けている世帯人員が最も多く平成22年度では70万人を超え、それと同じくらいの人員で生活扶助、医療扶助が続いている。教育扶助・介護扶助・生業扶助は対象者が限られることから10万人に満たず、葬祭扶助と出産扶助は千人に満たない。

(表3-5) 扶助種類別世帯人員

(年度累計、単位:人)

	平成20年度	平成21年度	平成22年度
住宅扶助	597,102	654,560	715,080
生活扶助	596,010	650,527	712,641
医療扶助	573,184	621,659	671,188
教育扶助	74,893	77,771	80,854
介護扶助	63,686	69,642	76,177
生業扶助	25,136	27,427	29,965
葬祭扶助	773	774	847
出産扶助	58	32	36
合計	654,745	714,363	775,728

(4) 世帯類型別の推移

被保護世帯は、高齢者・母子・障害者・傷病者・その他という類型別にも分けることができる(表3-6、3-7)。高齢者世帯は65歳以上の者のみで構成されているか、これらの者に18歳未満の者が加わった世帯をいい、母子世帯は死別・離別などにより配偶者がいない18歳から65歳未満の女子とその18歳未満の子のみで構成されている世帯をいう。また、障害者世帯は世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害などの心身上の障害のために働けない世帯である。さらに傷病者世帯は世帯主が入院(介護老人保健施設入所を含む)しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは世帯主が傷病のため働けない世帯である。これらのいずれにも該当しない世帯はその他の世帯に区分される。近年増加している失業による被保護者はその他世帯に含まれる。

65歳以上の高齢者世帯の絶対数自体は増加しているものの、平成20年度からその他世帯が増加に転じたため、平成21年度からは高齢者世帯の全体に占める割合は減少しているが、それでも全体の約4割を占めている。また、失業により、働くことが可能だが働けない稼働世帯の増加でその他世帯の占める割合が

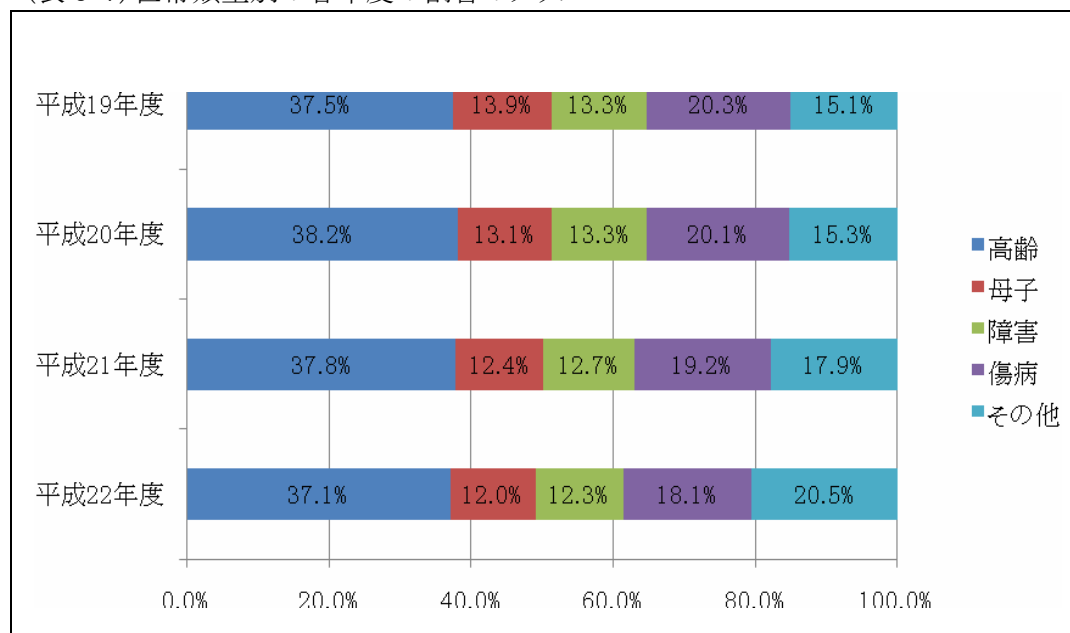
第3章 札幌市の生活保護の状況

増加しているのも近年の特徴である。その他世帯は平成22年度で2割を超え、失業者を含む多種多様な世帯が増加していることになる。

(表3-6) 世帯類型別被保護世帯の推移 (年度平均、単位:世帯)

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
高齢者	13,267	14,176	15,357	16,461
母子	4,911	4,874	5,059	5,327
障害者	4,720	4,938	5,174	5,484
傷病者	7,189	7,447	7,798	8,051
その他	5,334	5,665	7,262	9,096
総数	35,421	37,100	40,650	44,419

(表3-7) 世帯類型別の各年度の割合のグラフ



(5) 保護開始理由別の推移

新たに生活保護を開始したケースには、被保護者の背景としてどのようなものがあったのか、それをまとめた(表 3-8、3-9)。

不況を鑑みると失業の割合が増加していると想定されたが、平成 21 年度にかけて大きく増加しているものの、平成 22 年度は逆に減少に転じている。その一方で資産の消費などを要因とする開始理由が件数にしては増加している。生活保護が最後のセーフティーネットと呼ばれていることから、被保護者が自分の資力を使いつくしてから保護の申請にきてはいるのだろうが、先に述べたその他世帯の増加の一要因になっているものと考えられる。

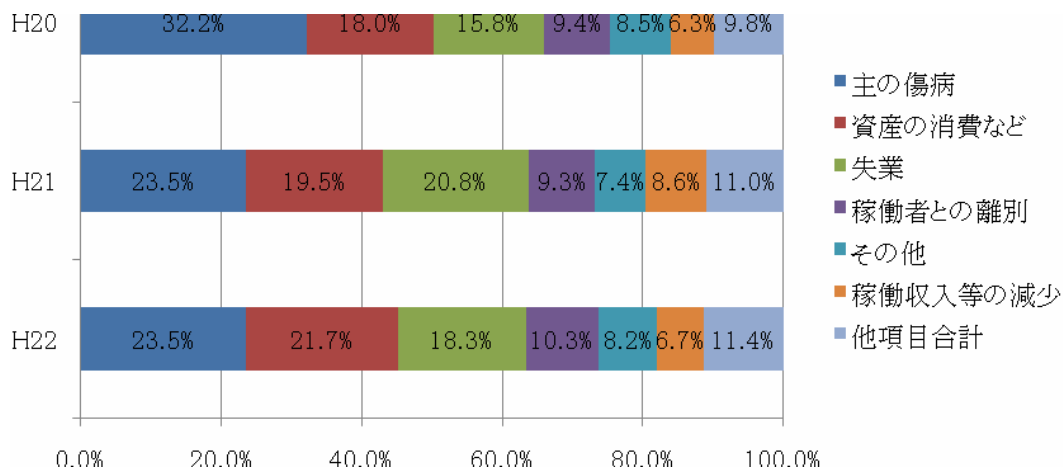
(表 3-8) 開始理由別状況の推移

(単位:世帯)

	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
主の傷病	1,888	1,773	1,711
資産の消費	1,055	1,467	1,580
失業	923	1,569	1,330
稼働者との離別	550	697	749
稼働収入等の減少	367	645	490
他管内からの転入	188	218	221
他よりの援助途絶	155	239	254
社会保険給付満了	95	234	230
世帯員の傷病	84	78	61
要介護状態	39	42	47
稼働者の死亡	16	17	14
その他(浮浪者・老齢など)	500	556	599
計	5,860	7,535	7,286

第3章 札幌市の生活保護の状況

(表 3-9) 開始理由別の推移のグラフ

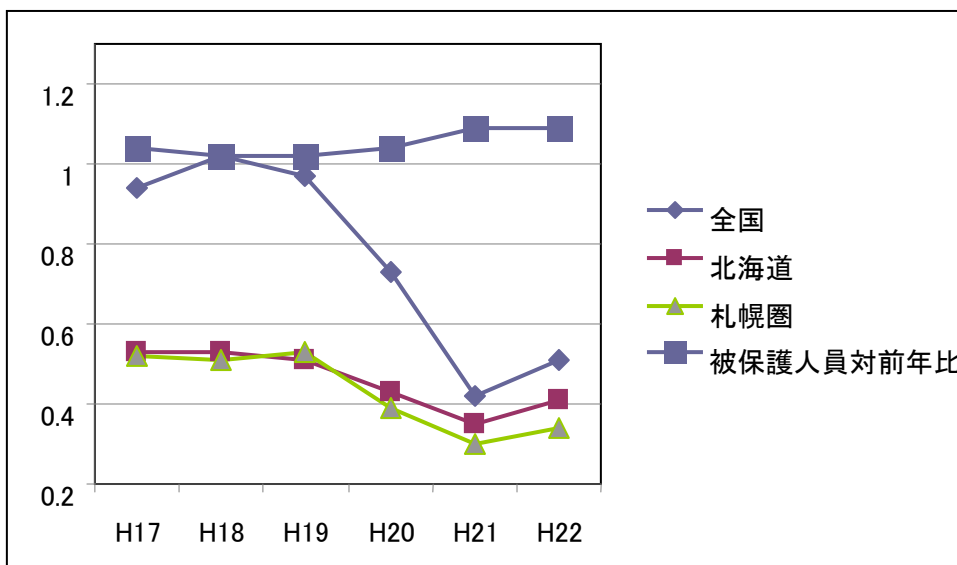


失業したから被保護者が増加しているのだろうか。そこで、全国、北海道及び札幌圏での常用有効求人倍率の推移を調べてみた(表 3-10、3-11)。

(表 3-10) 常用有効求人倍率の推移

	全国	北海道	札幌圏	被保護人員対前年比
平成 17 年度	0.94	0.53	0.52	1.04
平成 18 年度	1.02	0.53	0.51	1.02
平成 19 年度	0.97	0.51	0.53	1.02
平成 20 年度	0.73	0.43	0.39	1.04
平成 21 年度	0.42	0.35	0.30	1.09
平成 22 年度	0.51	0.41	0.34	1.09

(表 3-11) 常用有効求人倍率の推移のグラフ



被保護人員対前年比というのは、当年度被保護人員数を前年度被保護人員数で割って計算したものであり、1 を超過した場合は昨年より被保護人員が増加していることを示す。かつては、失業すれば生活保護受給者が増加するという図式が存在していたが、平成 22 年度に有効求人倍率が改善しても被保護人員対前年比は平成 21 年度と同じく 1 を超過しており、先のグラフでも明らかなおり、生活保護受給者の増加が必ずしも失業者の増加によっているとは言えず、このことが、被保護世帯の態様に変化しつつあるということを示唆している。

常用有効求人倍率でみると、北海道及び札幌圏は全国平均を下回る状況がかねてから継続しており、平成 20 年のリーマン・ショックの影響により、全国の有効求人倍率は大きく下落して北海道及び札幌圏も影響を受けたが、もともと脆弱な地域経済であったことから、その下落率は低かった。

(6) 歳出状況の推移

札幌市の歳出の内訳を見ても、平成22年度の生活保護費の決算額は1,163億円であり、歳出合計8,241億円の約14%を占めており、扶助費の増加が札幌市の財政に及ぼす影響も大きくなっている。平成20年度から平成22年度までの推移を見ても、一般会計の歳出が増加しているものの、生活保護費の増加率の方が高いため、歳出合計に占める生活保護費の割合は増してきている(表3-12)。

(表3-12)

	平成20年度	平成21年度	平成22年度
一般会計歳出合計(千円)	762,253,015	817,224,844	824,147,616
歳出の対前年増加率(%)	100.5%	107.2%	100.9%
生活保護費(千円)	96,006,308	106,803,758	116,341,653
生活保護費の対前年増加率(%)	102.8%	111.3%	108.9%
歳出に占める生活保護費の割合(%)	12.6%	13.1%	14.1%
生活保護費のうち扶助費(千円)	94,671,767	105,684,851	114,847,223

(注)上記の扶助費には施設事務費を含んでいない。

また、生活保護費のうち、施設事務費を除いて扶助種類別に支出金額の推移を示すと以下のようなになる(表3-13)。

医療扶助は、健康保険・共済組合などの加入者であれば3割を、国民健康保険加入者は保護開始時に資格を喪失するため10割全額を医療機関に支払うことになるため種類別では一番多くなる。介護扶助も介護保険制度の被保険者であれば1割を、被保険者でなければ10割全額を介護機関に支払うことになるが、金額は医療扶助より大幅に少ない。医療扶助を除けば生活扶助が一番大きい扶助である。生活保護なので当然の結果である。

(表 3-13) 扶助種類別金額内訳

(単位:千円)

	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
医療扶助	45,072,848	50,357,635	53,329,938
生活扶助	33,459,628	37,148,435	41,747,483
住宅扶助	13,572,562	15,081,670	16,656,344
介護扶助	1,310,083	1,466,395	1,499,610
教育扶助	596,982	829,481	910,152
生業扶助	509,922	651,804	537,053
葬祭扶助	144,687	145,909	160,981
出産扶助	5,051	3,518	5,658
合計	94,671,767	105,684,851	114,847,223

なお、生活保護費の予算執行状況などの分析については「第8章. 予算執行状況の分析」で記載した。

3. 札幌市各区の状況

(1) 被保護数と保護率の区別の推移

平成 20 年度から平成 22 年度までの被保護者世帯数、被保護人員数及び保護率の推移は下表のとおりである(表 3-14)。

区別にみると白石区、東区で保護率が高くなっている。平成 20 年度から平成 22 年度にかけての 3 年間で保護率がすべての区で上昇しており、その幅は 5 ポイント近くになっている。

(表 3-14) <札幌市の区別の被保護者世帯数、被保護人員数、保護率の状況>

	平成 20 年度			平成 21 年度			平成 22 年度		
	被保護 世帯	被保護 人員	保護率	被保護 世帯	被保護 人員	保護率	被保護 世帯	被保護 人員	保護率
中央区	4,493	5,475	25.7	4,987	6,155	28.4	5,523	6,850	31.1
北区	5,620	8,530	31.0	6,006	9,052	32.7	6,657	9,976	35.8
東区	6,312	9,533	37.4	6,849	10,250	40.2	7,500	11,239	43.9
白石区	5,810	8,502	41.8	6,274	9,143	44.9	6,808	9,879	48.3
厚別区	2,246	3,691	28.5	2,389	3,873	30.0	2,577	4,135	32.2
豊平区	4,115	5,833	27.8	4,658	6,596	31.3	5,302	7,460	35.2
清田区	852	1,386	12.0	1,001	1,595	13.8	1,225	1,858	15.9
南区	2,037	2,935	19.7	2,158	3,084	20.9	2,303	3,282	22.4
西区	4,069	6,039	28.9	4,304	6,361	30.4	4,593	6,724	31.8
手稲区	1,756	2,876	19.8	1,921	3,151	22.6	1,995	3,240	23.2

(2) 支給対象人員数の区別の推移

平成20年度からの保護費支給対象人員数を、平成22年度の多い順に示すと以下のようなになる(表3-15)。

表示したいずれの年度も東区が1位であり、また平成21年度までは2位だった白石区が平成22年度には北区に逆転されている。グループホームなどの開設で、北区の増加率が白石区のそれを上回った結果であると推定される。

(表3-15) 区別支給対象人員数 (年度平均、単位:人)

	平成20年度	平成21年度	平成22年度
東 区	9,583	10,295	11,239
北 区	8,093	9,084	9,976
白 石 区	8,529	9,169	9,879
豊 平 区	5,939	6,763	7,460
中 央 区	5,515	6,206	6,850
西 区	6,039	6,361	6,724
厚 別 区	3,691	3,873	4,135
南 区	2,935	3,084	3,282
手 稲 区	2,755	3,019	3,240
清 田 区	1,484	1,672	1,858
合 計	54,562	59,530	64,644

(3) 支給した扶助費の区別の推移(本庁を含む)

支給した扶助費(施設事務費を除く)について本庁を含めて区別に、平成22年度の多い順に平成20年度から示すと次のようになる(表3-16)。

実施機関別にみるとやはり東区、北区及び白石区が多くなっている。また、この表によると本庁が1位となっているが、内訳は医療扶助と介護扶助であり、どちらも本庁で一括して支払事務を行っており、本庁での集計となっているためである。なお、医療扶助と介護扶助のうち、医療機関や介護機関に直接支払うもの以外の扶助、すなわち治療材料とか移送費などは各区での支給となる。

(表3-16) 区別扶助費支給実績(全市、施設事務費は除く)

(単位:千円)

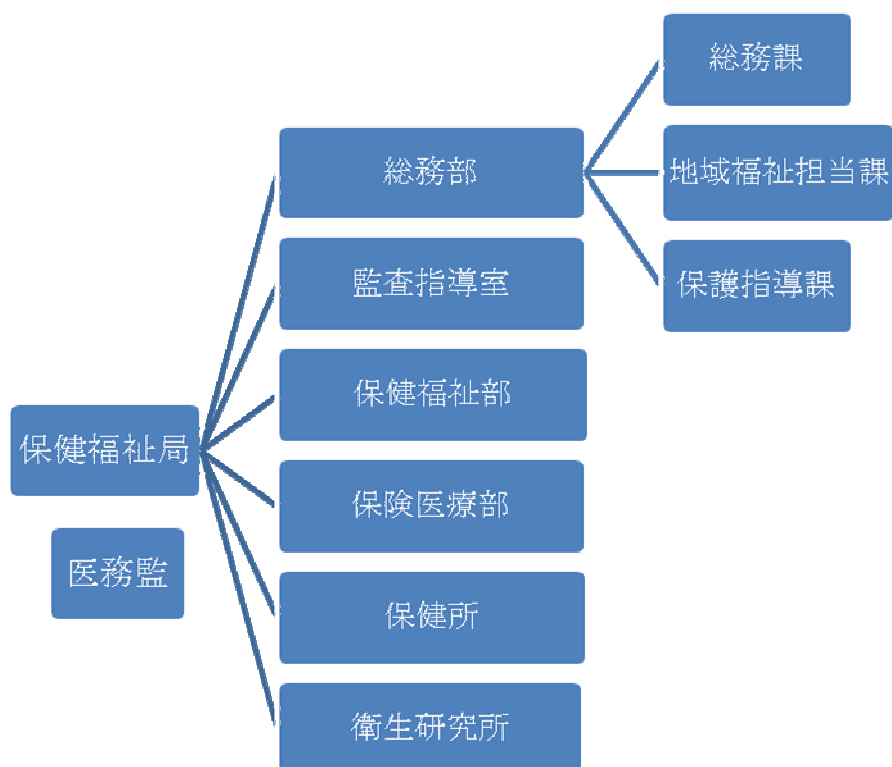
	平成20年度	平成21年度	平成22年度
本 庁	46,031,978	51,472,569	54,463,810
東 区	8,523,747	9,391,439	10,528,600
北 区	7,212,144	8,240,089	9,306,239
白 石 区	7,645,382	8,397,236	9,294,877
豊 平 区	5,597,929	6,479,699	7,274,550
中 央 区	5,463,502	6,229,298	7,014,111
西 区	5,443,273	5,841,723	6,352,223
厚 別 区	2,834,711	3,062,803	3,392,212
南 区	2,543,008	2,754,061	2,950,933
手 稲 区	2,164,861	2,390,683	2,653,852
清 田 区	1,211,228	1,425,244	1,615,810
合計	94,671,767	105,684,851	114,847,223

4. 札幌市の生活保護行政の組織と事務分掌

(1) 札幌市保健福祉局総務部保護指導課

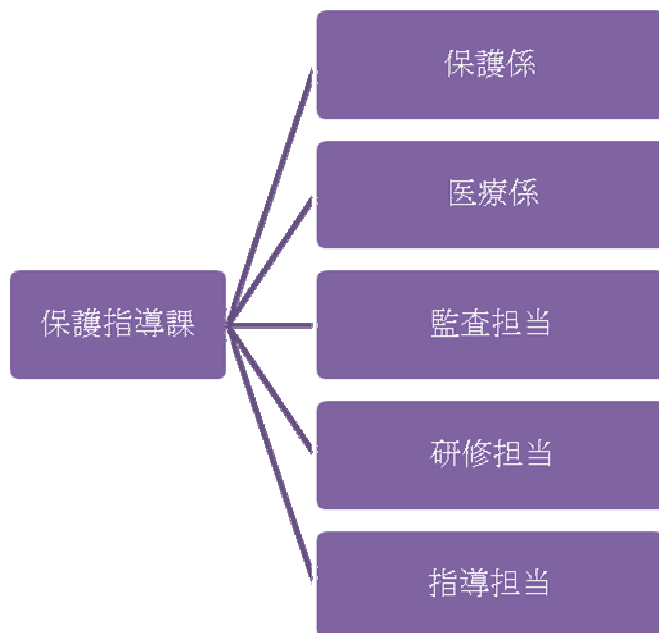
札幌市では生活保護に関する事務は実施機関である各区の保健福祉部保護課が中心に担うことになっているが、生活保護法施行事務の指導監査及び研修などを行う部署として保護指導課が本庁の保健福祉局総務部にある(表3-17)。

(表3-17)生活保護に係る本庁の組織



また、保護指導課の組織は以下のとおりである(表 3-18)。

(表 3-18)保護指導課の組織



第3章. 札幌市の生活保護の状況

保護指導課の各係の事務分掌のうち主なものは次のとおりである(表 3-19)。

(表 3-19)保護指導課の事務分掌(抜粋)

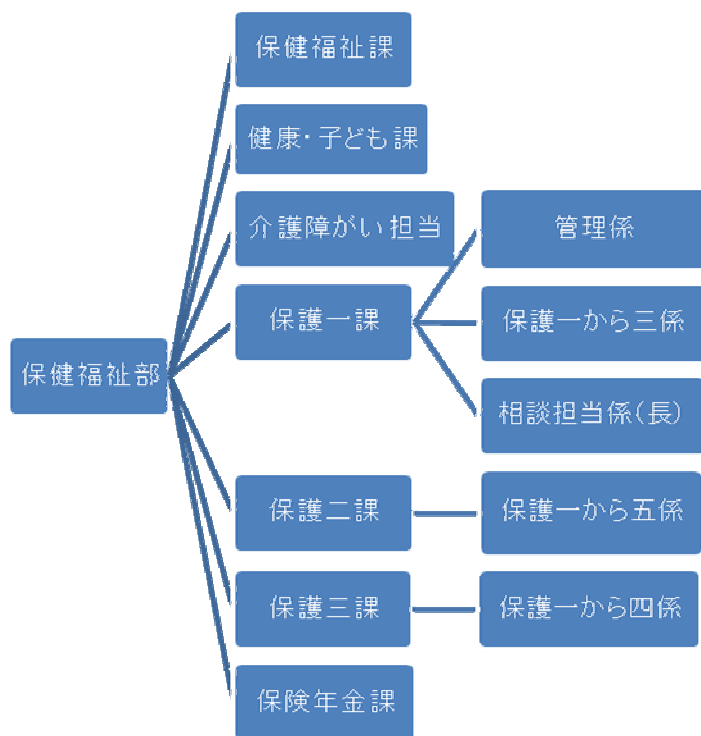
保護係	・生活保護費、事務費の経理
	・生活保護統計の作成、資料の収集、分析
	・生活保護費、事務費の予算及び決算
	・生活保護返還金に係る債権管理事務
医療係	・介護扶助、介護機関、介護報酬について
	・被保険者以外の要介護認定調査の委託
	・医療扶助、医療機関、診療報酬について
監査担当	・生活保護施行事務監査(指導課による監査)
	・厚生労働省監査
	・会計検査院検査
	・生活保護制度の実施方針
研修担当	・区生活保護関係職員の研修計画、実施の総括
指導担当	・生活保護法に係る法令及び実施要領の適用について
	・生活保護制度の運用に関する資料の収集、整備
	・生活保護費不正受給報告の審査、集計、分析
	・生活保護 OA システム

事務分掌中の生活保護 OA システムとは主に保護要否の判定に当たり、収入金額と比較すべき最低生活費を計算するためのシステムであり、「第4章. 札幌市の生活保護に係る業務分析」のところで詳細に触れることにする。また、生活保護施行事務監査については「第5章. 保護指導課による監査」において取り上げることとする。

(2)区保健福祉部保護課

実施機関である区の保護課は、札幌市 10 区すべてにある。前述のように被保護世帯数などの状況によって規模が異なるため係数に違いが生じる。北区を例に保健福祉部保護課の組織を記載すると次表のとおりである(表 3-20)。

(表 3-20)実施機関(北区)における組織



保護一課、保護二課及び保護三課の分担の目安は区内をさらに細分化した地域である連合町内会を基礎として係を設定し、係の中でさらに番地号まで細分化して決定しており、毎年5月に担当替えがある。係長はSVと呼ばれ査察指導員として、実際に実務をこなすCWの監督を行う。CWは各係に5名から7名ほどが配置されている。

保護一課に属する管理係は保護一課に限らず保護二課及び保護三課すべてに横断した業務を実施する。管理係の事務分掌と職務内容は以下のとおりである(表 3-21)。

第3章. 札幌市の生活保護の状況

(表 3-21) 管理系の事務分掌と職務内容

職務	内容
・生活保護費の支払	各扶助費の支給
・生活保護費の資金前渡	各扶助費の支給にあたり、本庁口座への資金要求(予算執行の前提)
・生活保護費経理状況の報告	生活保護費の返還金についての債権管理の状況報告
・現物給付の支払(検診料、治療材料)	医療扶助などについての現物支給
・生活保護法による医療券、介護券などの発行	医療扶助、介護扶助について受診、介護サービスの提供を受けするために、各機関へ提出するための券の発行事務
・レセプトの管理	被保護者が受診し、医療機関が請求してきた診療報酬明細書
・生活保護返還金の債権管理	生活保護法 63 条、78 条による生活保護返還金についての債権管理
・返還金徴収金代理納付	納付金相当額を区保健福祉部長が代理受領し、被保護者に代わって債権者である札幌市長に代理で納付する事務
・戸籍照会	実態調査などで被保護者の扶養照会のため、あるいはその他のために関係する自治体に戸籍照会文書を郵送、回収する事務
・廃止台帳の整理	保護を廃止した際の台帳管理
・資産照会	実態調査などで被保護者の財産状況の調査のため、金融機関や保険会社へ預貯金の有無や保険契約の有無を確認するための調査書の郵送、回収の事務

上記の職務内容のうち、相談受付から保護費支給などの業務の流れに沿った分析は「第4章. 札幌市の生活保護に係る業務分析」で、生活保護費返還金などの債権管理に関しては「第6章. 債権管理及び不納欠損処理」で詳細に取り上げている。

なお、各区における保護課への係の配置状況は以下のとおりである(表3-22)。

課と係は、被保護世帯の多い東区、北区及び白石区は保護三課までの組織となっており、係数は東区が13、北区と白石区がそれぞれ11であり、被保護世帯の数に比例して配置している。

(表3-22)各区の各課が管轄する係の数(平成22年4月21日現在)

	保護一課	保護二課	保護三課	保護四課
中央区	5	4	—	—
北区	3	4	4	—
東区	4	5	4	—
白石区	3	4	4	—
厚別区	2	3	—	—
豊平区	4	5	—	—
清田区	2	—	—	—
南区	4	—	—	—
西区	4	4	—	—
手稲区	5	—	—	—

(注)清田区・南区・手稲区は一課のみなので呼称は保護課である。平成22年度では保護四課はないが、平成23年度に東区が四課を設けており、中央区及び豊平区は三課制になっている。

5. 札幌市の生活保護行政に従事する職員の配置と勤務状況

(1) 保護指導課の職員

保護指導課の係長及び係の配置状況と、それぞれの業務の経験年数は次のとおりである(表 3-23)。なお、課長は1名で業務経験年数は1.0年である。

ここに記載した業務経験年数は、保護指導課における経験年数である。保護指導課に所属する職員は課長も含め全員が、区におけるCWなどの業務経験者である。

(表 3-23)保護指導課職員の配置状況と経験年数 (平成22年4月21日現在)

	係長(8名)		係(5名)	
	人数	経験年数	人数	経験年数
保護係	1	2.0	3	3.0、2.0、0.0
医療係	1	3.0	2	3.0、0.0
監査担当	1	2.0	—	—
研修担当	1	1.0	—	—
指導担当	4	3.0、1.0、1.0、1.0	—	—

(2) 各区の職員

管理係職員も含めた各区の平成22年度の現員数は以下のとおりである(表 3-24)。

(表 3-24)平成22年度保護課職員現員数(平成22年4月21日現在) (単位:人)

	課長	係長(SV)	相談担当係長	主査(保護)	CW	管理係長	管理係職員	合計
中央区	2	8	2	1	55	1	4	73
北区	3	11	2	1	73	1	5	96
東区	3	13	2	1	84	1	6	110
白石区	3	11	2	1	75	1	5	98
厚別区	2	5	2	0	29	1	3	42
豊平区	2	9	2	1	57	1	4	76
清田区	1	2	1	0	13	1	2	20
南区	1	4	1	1	24	1	2	34
西区	2	8	2	1	52	1	4	70
手稲区	1	4	1	1	21	1	2	31
全市	20	75	17	8	483	10	37	650

課長職は各保護課の業務の統括及び決裁業務、係長(SV)は各保護係に属するCWの業務の統括と決裁業務、相談担当係長は新規申請者の来所への相談対応を主な業務としている。

また、主査(保護)職については相談担当係長と同様の業務となっており、定数はないが、実配置している。それ以外の現員は定数にほぼ同数で配置されており、概ね先の表の各区別の扶助費、対象人員に比例している。

上記のほかに CW を支援する実施体制を確保するため非常勤などを含めた臨時職員が在籍しており、各区へは下記のように配置されている(表 3-25)。

(表 3-25)非常勤・臨時職員の配置状況

(平成 22 年 4 月 21 日現在)

職種	担当職務	配置状況
就労支援相談員(非常勤)	被保護者の職業相談、職安同行、求人情報の収集	各区1名
就労カウンセラー(非常勤)	稼働意欲が乏しい者に対する注意喚起	1名で全区担当
ホームレス相談員(非常勤)	ホームレスに対する相談、自立支援、情報収集	1名で全区担当
生活保護特別指導員(非常勤)	暴力団構成員、威圧的・脅迫的暴力行為などを行う者への対策、警察との連絡調整	2名で全区巡回
レセプト点検員(非常勤)	レセプト点検業務	2名で全区巡回
臨時職員	レセプト点検業務	各区1名
臨時職員	生活保護・住宅手当の相談業務補助(緊急雇用)	全市で12名

(3)CW の配置状況

CW の適正な配置数については CW 一人について 80 ケースという基準が社会福祉法第 16 条に示されている。札幌市では各区において基本的に地区割りで CW を配置しているが、毎年増加する被保護者世帯数に対応するため、近年は、毎年地区割りと定数の見直しを行っており、SV と CW をそれぞれ平成 20 年度は CW8 名、平成 21 年度は SV4 名と CW8 名、そして平成 22 年度は SV5 名と CW32 名の増員を実施している。しかしこれらの増員も増加する被保護者世帯数に追いつかず、担当ケース数は増えているのが現状である(表 3-26)。

社会福祉法第 16 条

(所員の定数)

所員の定数は、条例で定める。ただし、現業を行う所員の数は、各事務所につき、それぞれ次の各号に掲げる数を標準として定めるものとする。

- 一 都道府県の設置する事務所にあつては、生活保護法の適用を受ける被保護世帯(以下「被保護世帯」という。)の数が三百九十以下であるときは、六とし、被保護世帯の数が六十五を増すごとに、これに一を加えた数
- 二 市の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が二百四十以下であるときは、三とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一を加えた数
- 三 町村の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が百六十以下であるときは、二とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一を加えた数

第3章. 札幌市の生活保護の状況

(表 3-26) CW 一人当たり担当ケース数の推移

	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
CW 定数	449	457	489
4 月 1 日現在の世帯数	36,139	38,684	42,711
1CW 担当数	80.48	84.64	87.34

上表から平成 20 年度においては、この基準に近い担当ケース数であったが、平成 21 年度、平成 22 年度は形式的ではあるが CW 一人当たりの適正水準である 80 ケースを超えている。

社会福祉法で設定されている基準は家庭訪問による調査などを含めたあるべき水準であり、実際に被保護者との面会を通じたコミュニケーションはその生活保護におけるケースワークの根幹であり、本来あるべき定数が措置されていないことで、生活保護事務が満足にされているとは言い難い状況である。この点に関しては「第9章. CW へのアンケート実施結果」において、実態に触れることにする。

各区において実際の平均世帯数と CW 定数は以下のとおりである(表 3-27)。

(表 3-27) 過去3年間の区別の CW 一人当たりの平均担当ケース数

	平成 20 年度			平成 21 年度			平成 22 年度		
	平均世帯数	CW 定数	平均担当数	平均世帯数	CW 定数	平均担当数	平均世帯数	CW 定数	平均担当数
中央区	4,491	52	86.4	4,994	53	94.2	5,523	56	98.6
北区	5,317	66	80.6	6,004	66	91.0	6,657	73	91.2
東区	6,309	79	79.9	6,851	81	84.6	7,500	86	87.2
白石区	5,812	70	83.0	6,277	71	88.4	6,808	74	92.0
厚別区	2,246	28	80.2	2,389	28	85.3	2,577	29	88.9
豊平区	4,182	49	85.3	4,769	51	93.5	5,302	57	93.0
清田区	982	11	89.3	1,109	11	100.8	1,225	13	94.2
南区	2,037	23	88.6	2,158	24	89.9	2,303	25	92.1
西区	4,071	50	81.4	4,304	51	84.4	4,593	54	85.1
手稲区	1,688	21	80.4	1,846	21	87.9	1,995	22	90.7
全市	37,135	449	82.7	40,701	457	89.1	44,485	489	91.0

上記表によると平成 20 年度の東区を除いて、社会福祉法の要求する基準を満たしていないことが分かる。平成 21 年度から平成 22 年度にかけての急激な被保護者世帯の増加に対応が追いつかないということ、各区によって被保護者世

帯の構成比率が異なることにより、業務負担の程度が均一ではないが、そもそも平成20年度においてもCW一人当たり80ケースを超過している区があり、措置について時間を要するとは思われるものの、複数年において80ケースを超過している現状をみると、人材配置面においては適正な配置がなされているとは言い切れない状況である。

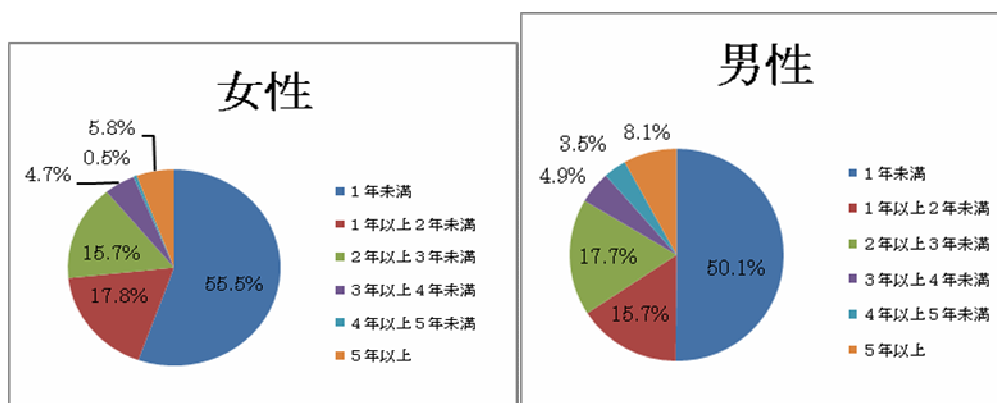
(4)CWの年齢別、業務経験別及び在課年数別分析

平成23年4月20日現在のCWを年齢別、業務経験別及び在課年数別に男性と女性に分けて割合を調べてみると次のようになる(表3-28、3-29、3-30)。

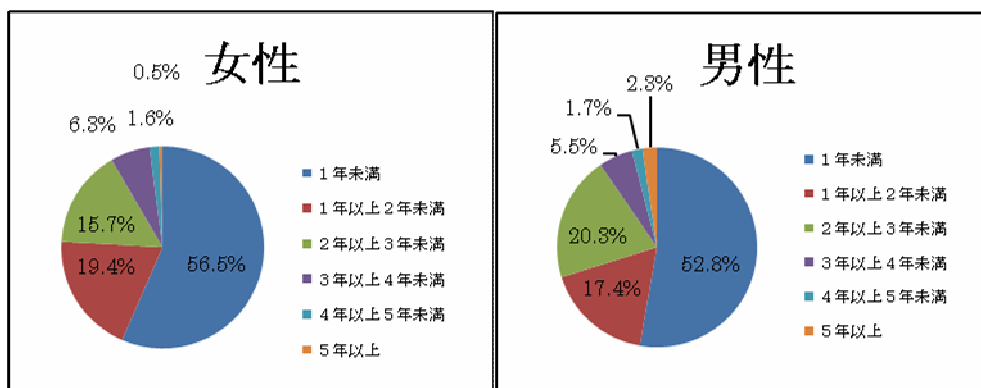
(表3-28)CWの年齢別内訳(平成23年4月20日現在)



(表3-29)CWの業務経験別内訳(平成23年4月20日現在)



(表 3-30) CW の在課年数別内訳(平成 23 年4月 20 日現在)



上記の表を分析すると、20代の職員が全体の約50%であり、かつ、保護課に配属されて1年未満のCWが男性女性とも50%以上であり、2年未満では男性が約70%、女性が約75%と高い比率を示しており、業務の中心となるべき3年以上の業務経験がある職員は女性が約10%、男性が約15%と低い割合となっている。

なお、保護課に配属されて1年未満のCWが男女とも50%以上になっているのは、平成22年度までは一般職員の4月異動の発令日は原則として21日付けであったところ、平成23年度については20日付けであったことから、平成23年4月20日現在で保護課に配属されて1年未満のCWの中には、平成22年4月21日付けで配属された実質1年間の経験を有する職員が含まれているためである。

平成22年4月21日付けで各区に配属されたCWのうち新規採用者と、既職員でもCW業務の未経験者の合計数が全体の3分の1以上を占めている(表3-31)。被保護者世帯は高齢者世帯の割合が多いので、被保護者と満足にコミュニケーションが取られているかという疑問と、複雑な保護行政に適切に対応できるかという懸念が生じる。

こうしたことから保護課への人材の配置方法を見直すのも一考であると言える。

(表3-31)新規配属のCW数

(平成22年4月21日現在)

	区全体の CW数	新規採用 職員数	転入職員数		新規採用と 未経験者計	新規と未経験 者の割合
			CW 未経験者	CW 経験者		
中央区	55	9	9		18	32.7%
北区	73	12	16		28	38.4%
東区	84	15	18		33	39.3%
白石区	75	12	10	1	22	29.3%
厚別区	29	4	5		9	31.0%
豊平区	57	13	10		23	40.4%
清田区	13	2	1	1	3	23.1%
南区	24	3	3		6	25.0%
西区	52	8	6		14	26.9%
手稲区	21	5	1	1	6	28.6%
合計	483	83	79	3	162	33.5%

(注)上記のCW経験者は移動直前の職が他区の保護課においてCWであった者である。したがって、上記未経験者の中には過去にCW業務を経験した者が含まれている可能性がある。

(5) 職員の時間外勤務と休職者の状況

① 時間外勤務の状況

各区の保護課、本庁の保護指導課における時間外手当の支給状況と前年度比は以下のとおりである(表 3-32)。やはり、業務量が多く人数も多い、東区、北区及び白石区が、時間外手当においても上位を占めている。10 区及び本庁の最近3年度の趨勢をみると、連続して前年度を上回っているのは北区と白石区だけであり、他は前年度を下回る年度がある。

平成 22 年度において、前年度比が小さいのは本庁の 0.85、次いで中央区・清田区の 0.99 であり、大きいのは豊平区の 1.50、次いで手稲区の 1.40 である。これをみると時間外手当の増減にばらつきがあることがうかがえる。

(表 3-32) 時間外手当の状況

(金額単位:千円、四捨五入)

	平成 20 年度		平成 21 年度		平成 22 年度	
	金額	前年度比	金額	前年度比	金額	前年度比
中央区	11,751	1.03	16,704	1.42	16,541	0.99
北区	14,688	1.06	15,796	1.08	17,167	1.09
東区	15,782	0.89	18,996	1.20	22,241	1.17
白石区	13,361	1.02	18,418	1.38	20,858	1.13
厚別区	4,180	0.93	5,533	1.32	6,185	1.12
豊平区	10,330	1.11	9,245	0.89	13,893	1.50
清田区	2,632	1.11	4,223	1.60	4,170	0.99
南区	4,890	0.89	5,707	1.17	7,165	1.26
西区	11,032	0.93	12,277	1.11	13,176	1.07
手稲区	4,193	0.82	4,395	1.05	6,165	1.40
区計	92,839	0.98	111,294	1.20	127,561	1.15
本庁	7,561	1.40	7,083	0.94	6,035	0.85
合計	100,400	1.00	118,377	1.18	133,596	1.13

② 休職者の状況

生活保護行政に従事する職員の休職者数は以下のとおりとなっている(表3-33)。休職者の半数以上、平成20年度と平成22年度では休職者の3分の2以上がCWであり、CWの休職理由は主に抑うつ状態あるいはうつ病である。

(表3-33)年度中の休職者

(単位:人)

	平成20年度	平成21年度	平成22年度
中 央 区	0	1	1
北 区	1	0	0
東 区	2	1	2
白 石 区	1	1	1
厚 別 区	0	0	0
豊 平 区	1	1	1
清 田 区	0	0	0
南 区	0	0	0
西 区	1	2	2
手 稲 区	0	0	0
本 庁	0	0	0
合計	6	6	7
内 CW	4	3	5

6. 改善すべき事項

(1) 指摘事項

①CWの担当ケース数について

CWが担当しているケース数が法律で定められた数を超えている。

一人のCWが担当するケース数すなわち被保護世帯数は、社会福祉法で80ケース(世帯)と定められているが、この章の「5. 札幌市の生活保護行政に従事する職員の配置と勤務状況」の「(3)CWの配置状況」における各種データで分かるとおり、保護件数の増加に伴いCWを増員しているものの、件数増に人員増が追いつかず、CW一人当たりの担当件数が増加している。

この現状を速やかに解消することは諸般の事情で困難であると思われるが、少しでも改善するための対応が必要であると考え。考えられる対応策については「(2)意見事項」に記載した。

②時間外勤務について

アンケートの結果などから、時間外勤務については、厳しい状況であると思われる。

近年は社会福祉法で示す水準であるCW一人当たり80件を超える差が拡大してきており、CWの増員も十分とは言えない状況である。さらに、CWを増員してもその共通事務を行う保護課管理系の担当者がCWに比べて増加せず、管理系職員一人当たりのCWも多くなっていることから管理系職員の業務も増加している。

また、新任や経験年数の少ないCWが増えたことで、経験の豊富なCWに比し、事務処理時間を多く要していることも考えられる。

人を相手にする難しさに加え、障害者自立支援法、介護保険制度など新たな制度が成立するとともに、既存の法制度の頻繁な改正も加わり、一層短期間での業務の習熟を困難にしている。

開始理由でみると、従来多かった「主の傷病」が減少傾向であり、「失業」が増加傾向である。また、世帯類型別では、「高齢」や「傷病」よりも「その他」(失業もこの類型に含まれる)が増加している。ある保護課係長によれば、同じ1件でも高齢者世帯の場合、訪問して話を聞いてくるのが主な内容となるが、この失業による「その他」の場合には、繰り返しの稼働指導が必要となる。しかも、最近の不況が厳しさを増す状況では、被保護者本人がいくら稼働の意欲があっても、採用の条件が極めて厳しくなっていることから、稼働指導の効果が上がらなくなっており、保護世帯数の増加以上にCWの労働時間を増加させている。

このような事情により、時間外労働時間も増加し、もともとの業務の難しさと相俟

って、職員一人一人の負担が限界を超えてきているのではないか。

財政的に非常に厳しい状況の中において、こうした業務量の増加などに対応するためには、効率的な業務執行体制を構築することなどにより、時間外勤務を縮小させることが重要であると考え。これについても考えられる対応策を「(2)意見事項」に記載した。

(2)意見事項

①人員配置方法の見直し

札幌市職員の人員配置方法を見直すことが考えられる。

札幌市において時間外勤務が比較的少ない部署から職員をCWとして異動させるのも一策である。これは保健福祉局とか区の保健福祉部の中でも検討すべきであるが、札幌市全体でも検討すべきである。

また、現在は新任や経験年数の少ないCWがかなりの割合を占めているが、この割合を少しでも減らすために、CWとして一定の経験を有する職員を募り再配置するのも、CWの負担軽減と業務効率化に一定の効果があると考えられる。

②CWの組替サイクルの見直し

地区担当替えを1年で行うのは非効率である。

ここ数年、保護世帯が急増し年度末には担当ケース数が増えるため、担当世帯数の見直しを行った結果、地区の内容が変更してしまうことや、人事異動との関係で1年で担当地区が変更になる場合など止むを得ない事情もあるが、極力地区担当は複数年にするのが効率的であると考え。

組替により前任担当者との引き継ぎやケースの状況把握などに時間を要し、逆に効率性を阻害する要因となっていると思われる。

前述のように新採用のCWが多い中で、1年での組替は職場環境に慣れることができない一つの要因になっている可能性がある。

アンケートの回答では、地区替えが1年で行われることによる弊害についての意見として、地区担当をせめて2年間継続すればケースの問題を深められるというものや、監査や調査依頼があったときに去年は違うCWが担当していた今の自分の地区の去年の状況について一件一件該当するもの選ぶ作業が大変だというものがあった。

③担当割りの是正(新人や女性への配慮)

アンケート及び追加調査の結果、比較的経験年数の浅いCWが精神的負担を抱えながら業務を行っていることが多いということがうかがえた。また女性のCWは身の危険を感じる場面にも遭遇することが分かった。さらに地区によって忙しさにばらつきが大きいようである。

新人 CW には担当させる件数を減らすとか、問題のあるケースの割当を少なくするとかの配慮が必要だと思ふし、女性の CW、特に若い女性 CW には、粗暴なケース、独り暮らしの健康な男性のケースは担当させないとか、担当させる場合には少なくとも同行での家庭訪問の徹底を図るべきである。また、単純な地区割りではなく、業務量の多寡を加味した担当割りを導入することも検討すべきである。

札幌市では CW の地区割りにおいて、それぞれの地区性や外勤のし易さ等を勘案した上で、各区の実情に応じた担当割りを行っており、また、暴力的な被保護者への対応については、既に『札幌市生活保護法実施方針』で組織的な対応を図るよう周知しているところであり、区においては、一人ではなく複数人で訪問を行うことなど、可能な範囲で配慮を行っていると説明を受けたが、アンケートの回答を勘案すると周知などが徹底されていないと思われる。

④専門化の推進

生活保護業務の特徴として、多くの関連する他法の知識が必要であるという点が挙げられる。被保護者が他の法律または制度による保障・援助などを受けられるのであればそれが優先されるため、結果的に保護費支給額の節減となり、他法他施策の活用は非常に重要である。

新任や経験年数の少ない CW だけがこれらの知識について不足しているのではなく、ある保護課係長によると、このように多くの関連する他法の改正の知識に追いつくのは、経験年数が長くても大変であるとのことであった。保護課係長 (SV・査察指導員) は職員の頃に CW を経験し、数年あるいは十数年振りに戻るケースも多いが、その場合はなおさら現行の法制に追いつくのに苦労するとのことであった。また、何人かの保護課係長からは、年金制度に詳しい者が欲しいといった意見、特に遡及年金に詳しい者がいれば便利だといった意見があった。

したがって、業務の効率化と保護費支給額の抑制のためには、各関連法制への専門化が必要であると考えられる。すべての者が関連する法令に完全に精通するのは不可能なため、関連法令毎に詳しい担当者を作ることが考えられる。これにより、支給の誤りを事前に防止し、支給誤りを事後的に修正するという事務処理も削減することが期待できる。

まず、年金など他の制度のエキスパートすなわち専門員を配置する方策が考えられる。これについては、現職の市職員だけではなく、年金事務所などの退職者を嘱託職員として雇用することも考えられる。この場合は嘱託職員の採用により新採用の CW の増員に比し職員人件費を抑える効果もある。

専門化が実現していない現時点での次善策としては、他機関・他部署との連携による情報活用が必要であり、これらの専門知識を積極的に利用すべきである。

⑤業務の共通化・標準化

時間外勤務を削減するためには、現在行っている業務について、徹底した効率化が求められる。各区が独自に行っている業務について、標準化や共通化を追求することで効率化が図られ、CW 以外の保護課職員にとっても負担軽減になり、時間外勤務の削減に繋がると思われる。これについては「第4章. 札幌市の生活保護に係る業務分析」で記載した。

⑥CW の精神的負担と肉体的負担へのケアの充実

アンケートでは、業務多忙や問題ケースとの対応が影響して、精神的に追い込まれていると思われる回答があった。また時間外勤務が増えて、それが精神的にも肉体的にも負担になっているようである。

肉体的負担の対策としては、業務の効率化による時間外勤務の削減、CW の増員による担当ケース数の軽減などが主として考えられるが、精神的負担への対策は、カウンセリング制度を導入してカウンセラーが各区を巡回するとか、産業医が定期的に相談に応じるなどが考えられる。

札幌市では、職員健康管理センターにおいて専任の精神科産業医のほか、保健師・セラピストによる支援を実施しており、職員健康管理室などにおいてメンタルヘルスに関する相談を受ける体制を構築している。また、平成 21 年度より専門スタッフによる新規採用職員に対する個別面談を実施している。このほか、各区で衛生委員会が設けられており、その中でメンタルヘルスについても取組を実施している。

このように体制は構築されているが、CW からのいくつかの回答をみるとこれが十分に機能していないことも考えられるので、各職場においては新人 CW の割合が多いといった特殊性を踏まえて、より実効性のあるものにする検討が必要であると考える。

⑦勤労意欲を高めるモチベーション

アンケートでは、働く意欲が低下していると思われる回答があり、何とか CW が勤労意欲を持ってもらう方策を講じなければならないと感じた。職員のモチベーション向上の一助とするため、表彰や給与処遇などで功績を評価する方策を検討すべきである。