

安城市事務執行適正化第三者委員会 報告書

令和6年3月15日

目次

第 1	はじめに	1
第 2	当委員会の結論	3
第 3	第三者委員会設置の目的と活動内容	4
第 4	事実認定総論	1 1
第 5	当委員会の認定した事実	1 3
第 6	今回の生活保護申請に関する安城市の不適切な対応と 生活保護行政の運用上の問題点ならびに再発防止対策	1 8
第 7	安城市の生活保護行政の組織上の問題点	3 2
第 8	外国人の人権および多文化共生の観点からの問題点ならびに 再発防止対策	4 0
第 9	再発防止に向けた提言 ー安城市が今後取り組むべき再発防止対策ー	4 5
第 1 0	安城市の職員の皆さんへ	5 1
第 1 1	あとがき	5 4
第 1 2	参考資料	5 5

報告書（完成版）

安城市事務執行適正化第三者委員会

第1 はじめに

- 1 外国人のA氏とその代理人B弁護士は、A氏が安城市の社会福祉課に生活保護の相談に来た際、初回相談時の令和4年11月1日や2回目の相談時の同月22日に安城市が生活保護の申請を受け付けなかったことを取り上げ、外国人を理由とする不当な差別があったと主張している。さらに、安城市職員が相談の際に、A氏や代理人B弁護士に対して、「国に帰ればよい」「入管や領事館に助けてもらえばよい」などの不適切な発言を繰り返したと主張し、令和4年12月27日には、愛知県弁護士会に人権侵犯救済の申立をしている。
- 2 このようなA氏と安城市との間の生活保護申請を巡るトラブルは、令和4年12月24日に毎日新聞が『「外国人に保護費出ぬ」とウソ』などと報道したことなどをきっかけに、マスコミが広く取り上げることとなった。
- 3 令和4年12月27日に、当時の安城市長が臨時記者会見を開いて、職員の暴言等の事実を否定したところ、令和5年6月21日に、「ホームレスの外国人は生活保護の対象ではない」などの安城市職員の発言を録音した音声データがマスコミに公開されるに至り、音声データの公開を受けて、安城市の新市長は、職員の不適切な発言があった事実を認め、令和5年6月22日に謝罪会見を開いた。
- 4 このような一連の騒動が、新聞、テレビなどのマスコミで大きく取り上げられ、世間が大きく注視する中で、安城市に第三者委員会が設置され、安城市の生活保護行政においてどのようなことが行われ、また、どのようなことが行われなかったのか、事実を確認し、問題があればそれを指摘すると共にその原因を究明し、その対策を提言することを委嘱された。
- 5 調査の結果、安城市が、生活保護を申請したA氏に対し、令和4年11月30日に生活保護の申請を受け付け、A氏の2回目の相談時の令和4年11月22日には、当日分の食料を現物で支給し、2週間分の食料を手配した他、生活

困窮自立支援法に基づく一時生活支援事業として、令和4年12月2日からA氏と家族をホテルに宿泊させていたことがわかった。

- 6 他方、当事者や関係者から資料を多数提出していただくと共に、関係者多数からヒアリングを重ねる中で、安城市の初期における対応、即ち、令和4年11月1日の相談や令和4年11月22日の相談における対応には疑問が残った。例えば、令和4年11月1日に生活保護の相談に来たA氏に対し、生活保護を開始しなかったのはなぜであろうか。生活に困って生活保護の相談に来たA氏が、生活保護も受けずに、そのまま相談窓口から帰ったのは、なぜであろうか。幼い子供を抱え、手元に数千円位しか現金を持っていない外国人の女性が、生活に困窮して生活保護の相談に来たのに、安城市の担当者がそのまま帰らせてしまったのは、なぜであろうか。

安城市は、結果として、A氏の生活保護の申請を受け付けたものの、生活に困って市役所に生活保護の相談に来た外国人に対して、「余りに不親切な対応」をしたという以上に、安城市の生活保護行政に問題点があったのではないかと疑問を感じた。

- 7 そこで、我々第三者委員会は、委員会の中で協議を重ねた結果、A氏とその代理人B弁護士の問題提起を、我々なりに整理し善解し、安城市職員が不適切な発言をしたかどうかという表面的な事象に囚われることなく、また、今回のA氏の生活保護申請を巡る問題点とその原因に限定せず、安城市の生活保護行政全般の問題点や原因についてまで遡って考察し、その改善策について、幅広く検討すべきではないかと考えるに至った。

- 8 また、今回のマスコミ報道を契機として、令和5年7月6日までに安城市と安城市長に対して500件を超える意見がメール等で寄せられているが、全502件のうち、今回の市や職員の対応に肯定的・好意的な意見が209件、A氏の生活保護開始に疑問や否定的な意見が126件、市の職員の対応に否定的・批判的な意見が150件、その他の意見が17件であった。

市の対応に肯定的な意見と批判的な意見が分かれる中、外国人のA氏に対する生活保護の開始に疑問や反対の意見がかなりの部分を占めていたことに、我々は正直驚いた。多くの市民が税金を使って外国人に生活保護を実施することに強い抵抗を感じているのではないか。安城市は、強い抵抗を感じている市

民に対して十分な啓発活動ができていないのではないか。我々はこの点についても大きな疑問と問題を感じた。

今回問われているのは、「外国人と共生する社会とは、どうあるべきなのか。」

「日本に居住し、日本社会の一員となっている外国人に対して、日本国民と同様に健康で文化的な生活が維持できる最低限度の生活を保障すべきではないか。」という点でもあったと考えている。看過できない重要な問題であるので、この点についても併せて検討することとした。

第2 当委員会の結論

1 安城市に不適切な対応があったと考えられる点

安城市の初期の対応において、即ち、令和4年11月1日と11月22日のA氏の生活保護の相談において、不適切な対応があったと考える。具体的には以下の点である、

- (1) 令和4年11月1日に生活保護の申請に来たA氏に対し、生活保護を開始しなかったこと。
- (2) 令和4年11月22日に生活保護の申請に来たA氏に対し、生活保護を開始しなかったこと。
- (3) A氏の相談に際し、社会福祉課の職員は、A氏が現在の住宅から退去を求められていることを理由に、居住関係が明確でなく、A氏の保有する在留カードの有効性に疑義があるとして、外国人のA氏の生活保護を受け付けなかったこと。
- (4) その際、社会福祉課の職員は、A氏のことをホームレスであるといい、ホームレスの状態にある外国人は生活保護の対象ではないという、誤った説明をしたこと。
- (5) その際、社会福祉課の職員が、外国人のA氏に対し、生活保護では外国人のA氏を助けられないという誤った説明をし、入管と領事館に相談に行くようにアドバイスしたこと。
- (6) 同じく、社会福祉課の職員が、外国人のA氏に対し、日本では助けられないので母国に帰るべきと受け止められかねない発言をしたことや、「最悪強制送還」、「在留資格の取り消し対象」等といった発言をしたこと。

2 不適切な対応の原因

- (1) 生活保護の相談を担当するケースワーカーに専門知識や相談者に寄り添う姿

勢が不足していたこと。

即ち、①外国人に対する生活保護の取り扱いに関する知識、②在留カードの有効性など在留制度に関する知識、③日本で生活する外国人の置かれた状況を理解し相談者に寄り添う姿勢が、不足していたこと。

- (2) 生活保護の相談の現場において、生活保護のケースワーカーを指導する、経験ある査察指導員が不足していたり、ケースワーカーがいつでも相談できる専門家がいなかったこと。
- (3) その結果、前例の少ない案件の判断をケースワーカー任せにして、ケースワーカーの判断を組織として検証できなかったこと。また、検証に時間がかかったこと。
- (4) 安城市社会福祉課において、生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業の担当者と生活保護の相談担当者が適切に棲み分けられていなかったこと。その結果、前者の担当者が生活保護の相談を受けてしまったこと。

3 安城市が今後取り組むべき再発防止対策（第9の中で詳述する）

- (1) 援助の専門性や質を高める研修を充実させ実施すること
- (2) 経験ある査察指導員を複数配置したり、社会福祉士や精神保健福祉士などの福祉の専門資格を有する職員を配置するなど、生活保護に関する相談体制や組織体制を整備すること
- (3) 相談現場の職員がいつでも相談できる任期付公務員の弁護士を採用すること
- (4) 通訳を相談現場に配置し積極的に活用すること
- (5) 相談窓口における相談者と職員とのやり取りを録音すること
- (6) 外国人や生活困窮者にやさしいまちづくり施策を推進すること
- (7) 市民の声を聞きながら市の改革プランを策定し、その実現度を継続的にフォローアップすること

第3 第三者委員会設置の目的と活動内容

1 第三者委員会の設置

令和5年6月27日

安城市は、不適切対応の再発防止に向けた検討を進めるため、内部対策チーム検討会を開催した。社会福祉課からの状況報告を受けた上で、令和5年9月議会にて条例を改正し、第三者委員会を設置すること、関係課が協力して再発防止策に取り組んでいくことを確認した。

令和5年9月26日

令和5年第3回安城市議会定例会において、安城市附属機関の設置に関する条例等の条例改正が議決された。

令和5年9月27日

条例施行に伴い、安城市事務執行適正化第三者委員会を設置した。

2 第三者委員会の設置目的

(1) 設置根拠

安城市附属機関の設置に関する条例（資料1．条例）

安城市事務執行適正化第三者委員会規則（資料2．規則）

(2) 設置目的

安城市の生活保護の窓口業務で発生した一連の不適切な対応について、客観的に事実関係や原因を検証し、外部からの視点に基づいた有効な再発防止策について提言をいただくことを目的に設置した（資料3．諮問書）。

3 委員構成

役職	氏名	所属及び役職
会長	ふじた さとし 藤田 哲	弁護士法人ブナの森法律事務所 所長 弁護士
副会長	たていし ひろこ 建石 真公子	法政大学 法学部 教授 専門分野：憲法、国際人権法、生命倫理
委員	しばた けいご 柴田 圭吾	一般社団法人ONE 代表理事、前豊橋市職員 社会福祉士、公認心理士
委員	やまだ そうしろう 山田 壮志郎	日本福祉大学 社会福祉学部 教授 専門分野：社会福祉学、公的扶助論

4 第三者委員会の開催内容

回	開催日	内容
---	-----	----

1	10月4日	1 辞令交付 2 市長あいさつ 3 自己紹介 4 会長の選任及び副会長の指名 5 会長あいさつ 6 諮問 7 議事 (1) 担任事務について (2) 本事案の経緯等について (3) 次回以降の議事内容及び日程について（意見交換）
2	10月25日	1 議事 (1) 関係職員へのヒアリング ・社会福祉課生活支援係 職員D ・社会福祉課福祉相談係 職員C ※2名とも令和4年11月22日に窓口対応をした職員 (2) 前回のご質問ご意見について (3) 次回以降の議事内容及び日程について（意見交換）
3	11月15日	1 議事 (1) 関係職員等へのヒアリング ・前市長 ・前福祉部長 ・安城市代理人弁護士 ・社会福祉課生活支援係 職員E ※令和4年11月30日に生活保護申請を受付した職員 ・社会福祉課生活支援係 係長 (2) 次回以降の議事内容及び日程について（意見交換）
4	11月21日	1 議事 (1) 関係職員及び相手方へのヒアリング ・社会福祉課 課長補佐 ・当事者 A氏 ・当事者 代理人B弁護士 ・11月22日の相談に同行したA氏の通訳者 (2) 次回以降の議事内容及び日程について（意見交換）

5	11月22日	1 議事 (1) 関係職員へのヒアリング ・社会福祉課 課長 ・子育て支援課 課長補佐 ・子育て支援課児童家庭係 職員F ・子育て支援課児童家庭係 職員G (2) 次回以降の議事内容及び日程について（意見交換）
6	12月 8日	1 議事 (1) ヒアリング結果を踏まえた意見交換 (2) 次回以降の議事内容及び日程について（意見交換）
7	12月12日	1 議事 (1) 関係者へのヒアリング ・社会福祉課生活支援係 職員D （2回目） ・社会福祉課福祉相談係 職員C （2回目） ※令和4年11月22日に窓口対応をした職員 ・社会福祉課生活支援係生活相談員 (2) ヒアリング結果を踏まえた意見交換 (3) 次回以降の議事内容及び日程について（意見交換）
8	12月26日	1 議事 (1) 関係者（市長及び事務局）へのヒアリング ・市長 ・経営情報課 課長 ・経営情報課 課長補佐 ・経営情報課行革・経営係 係長 ・経営情報課行革・経営係 職員 (2) ヒアリング結果を踏まえた意見交換 (3) 次回以降の議事内容及び日程について（意見交換）
9	1月17日	1 議事 報告書（案）の検討について（意見交換）
10	1月23日	1 議事 報告書（案）の検討について（意見交換）
11	1月26日	1 議事 報告書（案）の検討について（意見交換）

12	2月 7日	1 議事 報告書（案）の検討について（意見交換）
13	2月26日	1 議事 報告書（案）の検討について（意見交換）
14	3月15日	1 会長あいさつ 2 答申

※開催日の間においても、委員相互間において、メールを利用して活発に意見交換を行った。

5 当委員会の活動重点対象

- (1) A氏の生活保護手続における安城市の対応、とりわけ、令和4年11月1日と同月22日におけるA氏の相談内容と安城市の対応をできる限り忠実に再現し、担当職員とA氏及び代理人B弁護士との間で、どのようなやり取りが行われ、どのようなことがあったか、どのようなことが行われなかったかを確認する。
- (2) その上で、安城市の生活保護を所管する部署（社会福祉課）において、ミスあるいは不適切な対応があったか、なかったかを検証する。
- (3) (2) でミスあるいは不適切な対応があったとすれば、それはどのようなことに起因するのかを検討する。
- (4) (3) の原因を踏まえ、今後、同じようなミスあるいは不適切な対応が再発しないようにするためには、どのようなことが必要かを提言する。

6 当委員会の活動内容

- (1) 5の重点対象を検証し、地に足のついた建設的な提言をするためにも、まず、令和4年11月1日と同月22日の相談に関わった全ての人からヒアリングすることとした。
具体的には、A氏、A氏に同行した通訳（令和4年11月1日についてはブラジル人の知人）、代理人B弁護士、相談を担当した社会福祉課の職員全員からヒアリングすることを、重要な活動内容とした。
- (2) 令和4年11月1日と同月22日の相談日における担当職員の発言内容について、A氏及び代理人B弁護士と担当職員との見解が食い違っていたことから、双方の言い分の当否を判断するため、両日のやり取りを録音した音声データを事前に入手し、分析することとした。

代理人B弁護士と担当職員とのやり取りを録音した音声の一部がマスコミより公開されていたため、録音データが存在することはわかっていたが、その証拠価値の重要性に鑑み、全ての録音データの入手に尽力し、両日の交渉の全容を正確に把握して、どのような文脈の中で、どのような発言があったのかを正確に理解するよう努めることにした。

- (3) 令和4年11月1日と同月22日のやり取りにとどまらず、両日においてどのようなことが行われ、どのようなことが行われなかったかを理解し、安城市の社会福祉課の組織や運営内容、職員の考え方などについて問題があるかどうかを検討するために、今回の相談を担当した職員にとどまらず、当時の市長をはじめとして、福祉部長、社会福祉課の管理職員まで、幅広くヒアリングの対象とし、これまで見過ごされてきたと思われる問題点も発掘できるよう努力をすることとした。

7 当委員会が実施できたこと

- (1) 第1回委員会発足直後から、代理人B弁護士に連絡を取り、
- ア A氏、相談に同行した通訳者、代理人B弁護士のヒアリングへの協力を要請し、ヒアリング可能な日時を調整した。
 - イ その結果、A氏、令和4年11月22日の相談に同席した通訳、そして代理人B弁護士からはヒアリングに参加していただく約束を取り付けたが、11月1日の相談に同席したA氏の知人の協力は得られず、ヒアリングを実施できなかった。
 - ウ また、代理人B弁護士からは、令和4年11月22日の相談内容の一部を録音した音声データの提供を受けることができた(資料4)。ただ、その録音時間は約20分程度にすぎず、2時間余りに及ぶ全体のやり取りの数分の1しか録音されていなかった。また、令和4年11月1日の最初の相談の際のやり取りは全く録音されていないということであった。
 - エ その結果、最も重要と考えられる、令和4年11月1日の最初の相談内容については、A氏とその日の相談を担当した職員1名からヒアリングするしかなかった。
- (2) 安城市からも全面的な協力を取り付けることができ、
- ア A氏の生活保護申請に関するケース記録等の提供を受けると共に、令和4年11月1日と同月22日の相談を担当した2名の職員、前福祉部長、社会福祉課長、社会福祉課課長補佐、生活支援係長(査察指導員)、市長、前市長、市代

理人弁護士など、延べ15名からヒアリングを実施することができた。

イ なお、両日の相談内容を記録した監視カメラのデータが安城市にあったものの、その後にデータが上書きされたため、両相談日の画像が再現できなくなっていた。

ウ また、安城市の全職員1,270名を対象に、令和5年10月31日から令和5年11月10日にわたって、不適切な窓口対応を目撃したことがあるかなどのアンケートを実施した（資料5）

回答者数は642人。回答率は約51%であった。

8 当委員会が特に配慮したこと

(1) 第1に、当委員会の独立性である。

当委員会は安城市から委嘱されて成立した委員会であるが、外部の委員からなる独立の第三者委員会であるので、安城市と距離を置き、安城市からの影響を極力排除した。

ア 事務局の役割を限定的にし（その詳細については、下記（2）参照。）、ヒアリングの際に安城市事務局は立ち会わず、ヒアリング内容を録音したデータは会長において反訳作業を行い（外部業者に反訳作業を外注した）、反訳した報告書（反訳書）は第三者委員会の委員のみで共有した。

イ また、報告書作成のための委員の意見交換の場にも事務局は立ち会わず、報告書の内容に事務局が関与することは一切なかった。

ウ また、委員会開催日以外における委員間の連絡も、委員間で行い、形式的な事務連絡以外は、事務局が関わらなかった。

(2) 第2に、事務局の役割を補助的で限定的なものにした。

当委員会の事務局は、安城市役所 企画部経営情報課の職員4名から成るものであるが、事務局の役割と活動内容を以下のように補助的なものに限定した。

ア 役割

第三者委員会での審議、報告書の作成等について、独立性を保ち進めていくため、委員の日程調整、会議室の準備、資料の準備などの補助的業務のみを、事務局が担当した。

ヒアリングや委員同士の意見交換には事務局は同席せず、ヒアリングの反訳書作成についても、事務局は関わらなかった。

イ 事務局の活動内容

・ A氏及び代理人B弁護士に対する第三者委員会への協力を依頼した（令和5

年9月27日)

- ・代理人B弁護士に対して、『保存する窓口対応等のすべての音声データ』『愛知県弁護士会に申立てした人権侵犯救済申立書等（写し）』の提供を依頼した（令和5年10月6日）

- ・職員に対して、窓口対応等に関するアンケートの回答を依頼した（令和5年10月31日）

- ・『愛知県』『名古屋出入国在留管理局』『在名古屋ブラジル総領事館』『愛知県住宅供給公社』に対して、相談記録の内容確認を照会した（令和6年1月9日・10日・24日）

- ・その他、適宜以下のとおり補助的業務を実施
関係職員等にヒアリングへの出席を依頼した
第三者委員会委員の依頼に応じて、参考資料を提供した
委員の日程調整、会議室や会議資料の準備を実施した

(3) 第3に、関係者のヒアリングの際に特に配慮したこと。

ア 実際に何が起きたのかを正確に知るために、ヒアリング対象者に自由に発言してもらうべく、ヒアリングの反訳文は公開しないことを約束した。

イ A氏のヒアリングの際には、A氏の用意した通訳（令和4年11月22日の相談の際に同行したブラジル人通訳）の他に、第三者委員会で手配した日本人のポルトガル語の通訳をヒアリングに同席してもらって、A氏側の通訳の内容をチェックしてもらい、A氏が我々の質問内容を正確に理解するよう、また、A氏の回答内容を我々が正確に理解できるよう、配慮した。

なお、当委員会が手配した通訳は、愛知県弁護士会のポルトガル語の通訳として登録した通訳人名簿の中から、法廷通訳等を多数経験した日本人女性を選任した。

9 当委員会が入手した参考資料

当委員会は、代理人B弁護士や安城市から数多くの資料を入手した。このうち、公開されている資料は本報告書の末尾に添付した。

他方、公開されていない資料については、適宜報告書の中で引用した他は、末尾に添付しなかった。

第4 事実認定総論

1 本件の事実認定の難しさ

ア 安城市に生活保護の相談に来た外国人のA氏とその代理人B弁護士は、安城市の職員から、「国に帰れ」「領事館に助けてもらえばよい」などという不適切な発言があったと主張している。

イ 他方、安城市側は、「ホームレスは生活保護では助けることができない」などの不適切な発言があったことは一部認めるも、「国に帰れ」などという発言はしていないなど、不適切発言の多くを全面的に否定している。

ウ このように、双方の主張が激しく対立する中で、我々はA氏や代理人B弁護士と安城市職員とのやり取りを録音した音声データや相談直後に安城市職員が作成したA氏の生活保護申請のケース記録を入手し、これらの資料を参考にして、A氏やA氏の通訳者、代理人B弁護士の他、安城市の前市長や市側の代理人弁護士をはじめ、職員合計延べ15名から、合計5日間にわたって、合計13時間30分にわたるヒアリングを実施した。

ヒアリングの中でも不適切な発言の有無をめぐる双方の主張は激しく対立した上、カギとなる音声データも、令和4年11月1日の相談時のものは録音されておらず、令和4年11月22日の相談時においても、全2時間を超えるやり取りの中で、わずか20分程の音声データしか残っていなかった。

エ このように、客観的な証拠に制約がある中で、難しい事実認定をすることになったが、我々が認定できたのは、第5以下の時系列表に記載した事実である。

オ 人間の記憶は、その人の認知能力や記憶能力、その人の思い込みや偏見の影響を受けることから、人の証言には事実を客観的に正確に再現することが難しいという難点がある。また、記憶は時間の経過と共に薄れたり、変容していく。この点は、A氏、代理人B弁護士、A氏の通訳者のみならず、市職員についても同様にあてはまることであり、関係者のヒアリングならびにヒアリング結果の評価についても、我々が慎重に評価・検討した点である。また、本件では外国人のA氏が外国人の通訳を介して市職員の発言の趣旨を理解しており、この意味で二重にA氏の記憶が変容する可能性があった。また、令和4年11月22日の相談の際には、代理人B弁護士と市職員が双方の主張を言い合ったと考えられ、発言の細部まで冷静に記憶するのは困難ではなかったかと考えた。

カ 他方、市職員と代理人B弁護士のやり取りを録音した音声データは、わずか20分間とはいえ、相談現場で代理人B弁護士が持参したスマホの録音機能を使って、市職員との相談時のやり取りを録音したものであったこと、音声データには編集や改変の痕跡が見受けられないこと、隠し録りではなく職員の目の前にスマホが置かれ録音されたこと、したがって、職員も自らの発言が録音さ

れていることは十分わかっていたこと、などを考えると、その信用性は極めて高いものであると判断した。

このため、当委員会は、この音声データの重要性にも鑑み、代理人B弁護士に合計5回にわたって音声データの提出を要請し、代理人B弁護士から全ての音声データの提出を受けると共に、提出された音声データ以外には録音したものは一切ないことを確認している。

キ 当委員会が、結局、事実認定の柱としたのは、やり取りを録音した音声データ（資料4）と、相談直後に市職員が作成したケース記録等の客観的な証拠であった。

我々は、人間の記憶に頼って、職員の発言の細部までそのまま認定することはできなかったが、音声データやケース記録、ヒアリングの結果などから、できる限り丁寧に、職員の発言内容を分析し、その発言の一部を不適切なものと認定した。

ク このようにして、我々は、A氏や代理人B弁護士の主張する市職員の不適切な発言の全てをそのまま認定することはできなかったが、A氏や代理人B弁護士が不当に差別をされたり権利が制限されたと感じるような市職員の態度や発言があったのではないかと考えたし、今回のA氏の生活保護の相談に際しては、実際に不適切と考えられる安城市側の対応はあったと考えるに至った。

ケ 以下、我々の認定した事実を前提に、安城市の生活保護行政の問題点について、第6以下の中で、詳しく検証し、その原因と対策を検討していくことにする。

第5 当委員会の認定した事実

1 R4.11.1 A氏と通訳のA氏の知人が社会福祉課福祉相談係訪問（当初は生活支援係生活相談員が対応。途中から福祉相談係職員Cが1人で対応。）

（1）〈A氏〉の相談内容

- ・（R4.10月）夫が逮捕された。今後の収入不安。
- ・現在の住居（県営住宅）は家賃滞納で契約解除され、退居判決（R4.9月名古屋地裁岡崎支部）あり。
- ・住居を確保したい。
- ・生活保護などの支援がないか。

（2）〈福祉相談係職員C〉の対応内容

- ・外国籍であることから、居所を失う場合には（不法占拠状態で居住関係が明確でない場合）、生活保護の対象とはならない。

- ・有効な在留カードではないと考え、入管と領事館への相談を勧めた。

（以上につき、相談記録票の助言内容から。）

＊受付担当の生活支援係生活相談員が相談受付票を途中まで作成するも、A氏は未完成の相談受付票を持ち帰った。

2 R4. 11. 22 A氏とA氏の通訳者と代理人B弁護士が来庁（福祉相談係職員Cと生活支援係職員Dが2人に対応）

代理人B弁護士と市職員との間で、A氏の生活保護の申請の受付を巡って、在留カードの有効性、A氏がホームレスか否か、現住居からの明渡しを求められている外国人のA氏が生活保護の対象かどうかで、やり取りがあった。

（1）〈代理人B弁護士〉の主張内容

- ・不法占拠状態でも在留カードは有効（入管法第19条の9）。A氏について生活保護の申請を受け付けるように求めた。

（2）〈生活支援係職員D〉及び〈福祉相談係職員C〉両者の対応内容

- ・有効な在留カードか疑義があるとして、A氏の生活保護の申請を受け付けなかった。

- ・市から県に在留カードの有効性に関して照会をすることになった。

- ・A氏に入管と領事館への相談を勧めた。

（3）代理人B弁護士と生活支援係職員D・福祉相談係職員Cとのやり取りは、約2時間余にわたるが、そのやり取りの一部（約20分）を録音した音声データ等（資料4）から、市職員の以下の発言があった。

この市職員の発言の評価については、第6以下で検討する。

〈福祉相談係職員Cの発言〉

- a ルール違反（家賃不払い）で不法占拠（退去を命じる判決あり）して住んでいるのは、ホームレスではないか。
- b ホームレスだったら、生活保護では助けることができない。
- c 最悪、強制送還か何かわからないけども。
- d 契約が切れて不法占拠で住んでいる。それを理由として生活保護を申請しているのが大問題。

〈生活支援係職員Dの発言〉

- e 居所を失ってしまった外国籍の方は、基本的にはやはり自国の援助を求めてもらう。
- f 在留資格の取り消しの対象にはなっているような気がする。
- g 居住地が虚偽の状態ではないか。
- h (Aさんが今の状態で) 生き延びようと思うんだったら、お子さんに関しては、保護する施設がある。場合によっては、お子さんだけ連れていくこともあると思う。
- i 外国籍の方なので、生活保護の準用の要件に合っているかどうかの検討のところでつまづいている。

(4) 市は、A氏の生活保護の申請を受け付けなかったが、A氏に R4. 11. 22 分の食料を現物で支給した。2 週間分の食料を手配した (11. 23 食料着)。

(5) 相談後 (R4. 11. 22)、福祉相談係職員 C が愛知県地域福祉課生活保護グループに電話した。

- (県の回答)
- i) 外国人の保護は、各福祉事務所 (安城市) の判断。
 - ii) 在留カードの有効性については、入管に確認してほしい。
 - iii) 真に急迫した状況であれば、保護は可能。 (資料 6)

(6) 相談後 (R4. 11. 22)、福祉相談係職員 C が名古屋出入国在留管理局審査管理部門に電話した。

(入管の回答) 在留カードは有効。 (資料 7)

(7) 社会福祉課長と生活支援係長 (査察指導員) が、(5)・(6) の回答を聞いて、A 氏の生活保護申請を受け付けると判断した。

(8) (参考) 以前、A 氏は、社協から生活福祉資金の貸付を受けたが、滞納中の家賃を支払わなかった。

以前、市は A 氏に住宅確保給付金の申請を勧め、申請書を渡したが、A 氏は申請をしなかった。

3 R4. 11. 25 生活支援係長→代理人 B 弁護士

(1) 〈生活支援係長〉の対応内容

- ・ 県と入管からの回答を伝える。在留カード有効。生活保護を実施するかは自治体判断で可。
- ・ 急迫した状態であれば、生活保護申請の相談に来るように。
- ・ 領事館に相談してほしい。

(2) 同日ブラジル領事館から市に電話あり。

帰国支援はあるが、日本に居住するブラジル人に対する生活困窮の支援はない。(資料8)

4 R4. 11. 30 A氏が生活保護申請のため来庁 知人、通訳者、代理人B弁護士、市議会議員も同行（生活支援係長、生活支援係職員Eが対応）

〈市の対応内容〉

- ・ 生活保護申請を受け付けた。

〈A氏の要望〉

- ・ R4. 12. 5 には住宅退去・強制執行あり。
- ・ その前にライフラインが止まるおそれあり。

〈市の対応〉

- ・ R4. 12. 2 からホテルに宿泊させる（福祉相談係の一時生活支援事業として）。ホテル滞在中に新居を探すように。

〈代理人B弁護士の相談〉

- ・ 母子生活支援施設への入所ができないか。

〈市の対応〉

- ・ 子育て支援課児童家庭係が対応する。

5 R4. 12. 1 子育て支援課児童家庭係職員らがA氏の子供が通学する小学校を訪問

父兄懇談に来ていたA氏と面談。

A氏の施設（母子生活支援施設）入所の意思を確認する。A氏、母子生活支援施設に入所しないと回答。

理由： i）スマホが使えない。

ii）転校させたくない。

→A氏が自分でアパートを探して入居することになった。

6 R4. 12. 2 A氏、長男、次男が社会福祉課来庁 生活支援係職員 E、福祉相談係職員 Cが対応

一時生活支援事業の利用申請受け付け。(12. 2～12. 8) ホテルに宿泊させた。
その後、新居見つからず、12. 16 までホテルに宿泊延長。さらに R5. 1. 6 まで再延長。さらに R5. 1. 13 まで再々延長。

7 R4. 12. 2 福祉相談係職員 Cが県住宅供給公社から電話で確認

「民法 7 6 1 条により、妻にも滞納家賃の支払義務あり。」との回答があった。
(資料 9)

A氏と次男が、一時生活支援事業の利用申請受け付けのために、社会福祉課に来庁した際、県の見解を伝える (A氏にも滞納家賃の支払義務あり)。

8 R4. 12. 12 代理人 B 弁護士→安城市 内容証明郵便

A氏の生活保護申請に対する市の対応を批判、抗議。

- ・ A氏の生活保護の申請を理由なく不当に拒否した。
- ・ その際、担当職員が「入管や領事館に助けてもらえばよい」などと不適切な発言をした等。

9 R4. 12. 13 市、ケース診断会議で、Aに対し、11 月 30 日付で保護開始決定をすることとした

R4. 12. 14 市、生活保護開始決定通知 (R4. 11. 30 生活保護開始)

1 0 R4. 12. 15 A氏、A氏の通訳が社会福祉課来庁

アパートが決まらない。
母子生活支援施設の説明をするも、A氏入所希望せず。
アパートを探すとのこと。

1 1 R4. 12. 22～報道

R4. 12. 22 インターネット配信記事「国に帰ればよい」生活保護申請拒否
R4. 12. 24 毎日新聞 「外国人に保護費出ぬ」とウソ
R4. 12. 28 中日新聞 弁護士会に人権侵犯救済申し立て
「生活保護窓口で差別」

1 2 R4. 12. 27 代理人B弁護士 愛知県弁護士会に人権侵犯救済申立

A氏の生活保護申請に対する不当な拒否があった。その過程の中で、安城市職員が侮辱的かつ差別的発言をした。生活保護の申請受付後も、安城市職員から、「生活保護費から滞納家賃を返済せよ」などと言われ、精神的苦痛を与えられたとして、人権の侵害があったと主張。

1 3 R4. 12. 27 前市長臨時記者会見、担当職員の「国に帰ればよい」などの暴言等はない。

1 4 R4. 12. 28 安城市代理人弁護士→代理人B弁護士 内容証明郵便

市がA氏の生活保護申請を受け付けたこと及びその経過を説明すると共に、担当職員の「国に帰ればよい」などの暴言はなかった。

1 5 R5. 1. 5 A氏転居先決定

R5. 1. 13 A氏転居

1 6 R5. 6. 21 新聞報道及びR4. 11. 22の相談時のやり取りの音声公表される「ホームレスは生活保護不可」等

1 7 R5. 6. 22 市長臨時記者会見

市長 不適切発言認める

市長→職員全員にメール配信「安城市職員の皆様へ」

1 8 R4. 12. 22～R5. 7. 6 安城市に対して市民の声と意見が502通寄せられた（資料10）

第6 今回の生活保護申請に関する安城市の不適切な対応と生活保護行政の運用上の問題点ならびに再発防止対策

1 はじめに

- (1) 本委員会が認定した事実によれば、令和4年11月1日、A氏は次男、知人通訳とともに来庁して相談した。その際、生活困窮者自立支援法を所管する福祉相談係職員Cが対応した。福祉相談係職員Cは、A氏が家賃滞納により居住する県営住宅から退去を命じる判決が出されていることを確認した。居住関係

が明確でないため生活保護の対象となるかどうか疑問をもち、生活支援係と相談の上、結果的に生活保護の申請を受け付けるには至らず、領事館等に相談に行くよう指示した。

- (2) 同年11月22日、A氏は知人通訳および代理人B弁護士を伴って再び来庁して相談した。その際、福祉相談係職員Cおよび生活保護法を所管する生活支援係職員Dが対応した。前回相談時と同様の判断により生活保護の申請を受け付けるには至らず、居住関係の明確性および在留カードの有効性について市から関係機関に照会することとし、生活困窮者自立支援法に基づく食糧支援の対応を行った。その後の関係機関への照会を通じて、市はA氏の在留カードが有効であること、また自治体判断により保護が可能であることを確認した。
- (3) 同年11月30日にA氏の生活保護の申請を受け付け、その後の調査を経て、12月13日のケース診断会議の結果、11月30日付で保護開始決定することを確認し、12月15日に本人に伝達した。
- (4) 本章では、A氏の相談に対する市の一連の対応の問題点およびその原因について検討する。

2 初回面談時に生活保護の申請を受け付けなかったことについて

(1) 申請保護の原則と申請権の確保

ア 生活保護法第7条は、保護は要保護者の申請に基づき開始するとする申請保護の原則を規定している。これを踏まえ、厚生労働省は、「保護の相談に当たっては、相談者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害していると疑われるような行為も厳に慎むこと」を実施機関に求めている*。

*厚生事務次官通知「生活保護法による保護の実施要領について」第9（資料11）

改正生活保護法制定時の参議院厚生労働委員会附帯決議*でも、申請権侵害の事案が発生することがないようにすることが求められたが、これは、全国の福祉事務所において、申請の意思をもつ相談者に申請させないようにする、いわゆる「水際作戦」が横行しているのではないかとの懸念によるものである。

*参議院厚生労働委員会附帯決議（平成25年11月12日）（資料12）

イ また、厚生労働省通知では、多額の預貯金を保有していることが確認されるなど生活保護に該当しないことが明らかな場合や、相談者が保護の申請権を有していない場合等を除き、いかなる場合であっても相談者の保護の申請意思は確認すべきであり、また、保護に該当しないことが明らかな場合であっても、

申請権を有する者から申請の意思が表明された場合には申請書を交付することとされている*。

*厚生省社会局保護課長通知「生活保護法による保護の実施要領の取り扱いについて」第9の1（資料13）

ウ その上で、厚生省社会局長通知では、生活に困窮する外国人に対して、一般国民に対する生活保護の決定実施の取り扱いに準じて必要な保護を行うこととしている*。すなわち、外国人の生活困窮者についても、一般国民と同様に、いかなる場合であっても相談者の保護申請意思を確認し、申請の意思が表明された場合には申請書を交付することが必要である。

*厚生省社会局長通知「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」（資料14）

（2）A氏に生活保護申請の意思はあったか

ア 令和4年11月1日の相談時、A氏は結果的に生活保護の申請が認められなかったが、それはA氏に生活保護を申請する意思がなかったためであろうか。

イ この点についてA氏は、本委員会のヒアリングにおいて、11月1日の相談の目的は生活保護の申請であったこと、またその旨を職員にも伝えたと陳述した。一方、福祉相談係職員Cは、本委員会のヒアリングにおいて、11月1日の相談時にはA氏からの申請意思は確認できなかったと陳述した。

ウ しかしながら、令和4年11月1日のA氏の面接相談記録票には、A氏の相談内容として「収入が無いので生活保護など支援は無いかとのこと」と記録されている。また、同記録票には相談の結果として、11月1日の相談時にA氏に対して生活保護の対象とならないことを伝えたことが記録されている。以上のことから、安城市福祉事務所は11月1日の相談の時点でA氏に生活保護申請の意思があることを把握していたものと考えられる。

また、少なくとも令和4年11月22日の相談時には、A氏の代理人B弁護士により保護の申請意思が示されていることは明らかである。

エ なお、仮にA氏から生活保護の申請意思が明確に示されていなかったとしても、前記保護課長通知が示すように、いかなる場合も相談者の申請意思は確認すべきであり、A氏の陳述を踏まえるならば、もし市がA氏の申請意思を確認していれば、A氏から生活保護の申請意思が明確に示されたものと考えられる。

（3）A氏の生活保護の申請を受け付けなかった理由

ア では、福祉事務所がA氏の申請意思を把握していたと考えられる状況にありながら、なぜ福祉事務所は、A氏の生活保護申請を受け付けなかったのか。

イ 11月1日の面接相談記録票には「主世帯は全員が外国籍であるので、居所を失う場合には生活保護の対象とはならないことを伝えた」と記録されている。また、生活支援係職員Dは本委員会のヒアリングにおいて、保護開始できるかどうかについて疑義がある場合は申請を受理しない運用をしてきたと陳述している。したがって、福祉事務所は、外国籍で居住関係が不明確な相談者が生活保護の要件を満たすかどうかについて疑義があるため（この解釈の妥当性については後述）、A氏の申請を受け付けなかったと考えられる。

ウ しかし、行政手続法第7条は、行政庁は、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならないと定めている。これは、行政庁が諾否いずれの処分もしないまま行政指導を続ける余地をなくすため、「受理」の観念を排除し、申請に対する処分の迅速で公正な処理を確保しようとするものである*。つまり、保護開始ができるかどうかについて疑義がある場合は申請を受理しないという運用は誤りであり、申請が到達した時点で保護の要否判定に必要な調査を行わなければならないのである。

*室井力・芝池義一・浜川清・本多滝夫（2018）『コンメンタール行政法 I 【第3版】行政手続法・行政不服審査法』日本評論社

エ なお、生活に困窮して福祉事務所を訪れた相談者が生活保護を申請する意思を口頭で表示したにもかかわらず、福祉事務所がこの申請に応答せずに生活保護の審査を行わなかったことが争われた事件では、市の審査・応答義務違反と国家賠償責任が認められている（さいたま地裁平成25年2月20日判決）（資料15）。

オ また、生活保護法の運用上も、前記保護課長通知から明らかなように、生活保護に該当しないことが明らかでない限り申請の意思を確認すべきであり、申請意思が確認された場合には保護に該当しないことが明らかであっても申請書を交付すべきである。仮にA氏の居住関係が不明確で保護の要件を満たさないことが疑われたとしても、申請の意思がある場合には調査を開始した上で、保護の要件を満たさなかった場合には却下の決定をすることが、申請権侵害やその疑念を抱かれることを防ぐ上では重要である。したがって、11月1日及び22日の相談時にA氏の生活保護申請を受け付けずに調査を開始しなかった安城市の対応は不適切である。

(4) 他の相談者にも同様の対応はなされていないか

ア 「保護開始できるかどうか疑義がある場合は申請を受理しない運用をしてきた」という生活支援係職員Dの発言は、A氏の事例に限らない一般論として語られたものであった。だとすると、A氏以外の相談者に対しても同様の対応がなされてきたのではないかと疑念を持たざるを得ない。

イ 安城市社会福祉課における生活保護申請件数に占める開始件数の割合は、令和3年度が91.7%、令和4年度が88.0%、令和5年度が92.8%と高く、申請したケースのほとんどが開始されている。逆に言えば、開始されない相談のほとんどは申請に至っていないとも考えられる。したがって、「疑義がある場合は受理しない」という対応が、A氏だけでなく他の相談者にもなされていることが疑われる。

繰り返しになるが、疑義がある場合は申請を受理しないのではなく、申請の意思が示されれば速やかに調査を行い保護の可否を判断するべきである。

(5) 生活保護の申請権を侵害しないための組織体制

ア 安城市社会福祉課には、生活困窮者自立支援法を所管する福祉相談係と生活保護法を所管する生活支援係が配置されているが、相談者への一次的な対応は、生活保護の相談も含め福祉相談係が担っている。しかし実際には、A氏の事例にみられるように、一次的な対応のみならず実施要領の解釈を含めた生活保護の可否判定に深く関わる業務も福祉相談係が担っている場合がある。この点について、社会福祉課の上司の1人も、本委員会のヒアリングにおいて、本人が生活保護の申請だと言ったとしても、生活保護を所管する生活支援係に繋がずに生活困窮者自立支援法を所管する福祉相談係で話を聞くという対応になってしまっているが、生活保護の要件に該当しそうで生活保護申請の意思があるならば、生活保護法を所管する生活支援係で対応するのが正しいやり方だと思うと陳述している。

イ そもそも生活困窮者自立支援法制定時から、「生活保護に至る手前の困窮者」への支援を目的とする同法は、生活保護の「水際作戦」の手段として機能するのではないかと懸念が指摘されていた*。生活困窮者自立支援法を所管する福祉相談係が、生活保護の申請に訪れた相談者に対して保護の対象とはならないことを説明することは、生活困窮者自立支援法が生活保護法の利用を遠ざけているとの疑念を抱かせることに繋がりがかねない。

*森川清（2013）「生活困窮者自立支援法は、生活困窮者を支援するのか」

『賃金と社会保障』No.1950、4－9頁など

ウ また、生活支援係職員Dはヒアリングにおいて、「疑義がある場合は申請を受理しない」という対応の理由として、生活保護が受けられる状況にない人にまで申請に必要な書類を書かせた上で、結局受けられないということになることは、相談者にとっても好ましくなく、福祉事務所にとっても手間がかかる旨発言している。このような不適切な対応をなくすためにも、第7以下で検討するように、ケースワーカーや査察指導員の増員など、丁寧な対応が可能となるような組織体制を整備することが必要である。

エ いずれにせよ、申請権の侵害やその疑いをもたれることのないよう、申請の意思が示されれば速やかに調査を開始すること、また、それが可能となるような組織体制を整備することが必要である。

3 外国人に対する生活保護の運用について

(1) 安城市が外国人のA氏について生活保護の要件を満たさないと判断した理由

ア 11月1日の相談の結果、A氏が生活保護の申請に至らなかったことについて、同日の面接相談記録票には「主世帯は全員が外国籍であるので、居所を失う場合には生活保護の対象とはならないことを説明」「ではどこに相談したら良いかと質問あり、居所を失った外国人の対応は入国管理局や領事館となると考えられる旨を伝えた」と記録されている。

イ この対応は、厚生省社会局長通知「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」(昭和29年5月8日社発第382号、平成24年7月4日改正)(資料14)がいう以下の点を、主な根拠としている(下線当委員会)。

i) 生活に困窮する外国人で保護を受けようとするものは…保護の実施機関に対し…有効なる在留カード又は特別永住者証明書を呈示すること

ii) 要保護状態にあると認めた場合には、保護の実施機関は…都道府県知事に報告すること。保護の実施機関より報告をうけた都道府県知事は当該要保護者が、その属する国の代表部若しくは領事館又はそれらの斡旋による団体等から必要な保護又は援護を受けることができないことを確認し、その結果を保護の実施機関に通知すること。

iii) 当該外国人の身分関係、居住関係を明確にする有効なる在留カード又は特別永住者証明書を呈示しないために、実施機関が当該外国人についての生活実態の客観的事実が把握できないような場合には…急迫な状況にあつて放置することができない場合でない限り、申請却下の措置をとるべきである。

ウ 安城市福祉事務所は、上記通知に依拠して、現在の住宅からの退去命令（判決）を受けているA氏は不法占拠状態にあるため、①同住宅を居住地とする在留カードは有効とはいえず、②居住関係が明確にならないため申請を却下すべき事案に相当すると判断するとともに、③領事館やその斡旋団体による保護を受けることが優先すると判断した。

（２）判断の妥当性

しかし、当委員会は、安城市のこのような判断は不適切であったと考える。理由は、以下のとおりである。

ア 第１に、在留カードの有効性に関して、A氏は、裁判所から退去判決を受けてはいたものの、在留カードに記載のある住宅に現に居住しており、在留カードの有効性に問題はない。当委員会が名古屋出入国在留管理局に本件にかかる在留カードの有効性の解釈について問い合わせたところ、「在留カードと市町村の住民登録が一致していなくても、在留カード自体はカードの有効期間内であれば、有効と判断される」との回答があり、在留カードの有効性に問題がないことは明らかである。

イ 第２に、居住関係の明確性に関して、前記社会局長通知（資料１４）の上記 iii）の趣旨は、「居住関係を明確にすること」を保護の要件としているものではなく、「有効なる在留カードを提示すること」を要件としているものである。A氏が有効な在留カードを呈示している以上、社会局長通知が求める申請の要件を満たしていないと解釈するべきではない。

ウ なお、前記社会局長通知 iii）が示すように、仮に有効なる在留カードを呈示しなかったとしても、急迫な状況にあって放置することができない場合には、申請却下の措置をとるべきではない。

したがって、１１月１日の時点では在留カードの有効性に疑義があったとしても、A氏が急迫した状況にあるかどうか、すなわち在留カードが有効でなかったとしても保護の要件を満たす可能性がないかどうかについて踏み込んで把握する必要があったといえる。この点について社会福祉課の上司の１人も、本委員会のヒアリングにおいて、急迫した状況であれば保護の要件を満たすのであるから、１１月１日の時点で詳細な生活実態を把握しておくべきだったと陳述している。

エ 第３に、領事館への相談に関しては、社会局長通知の趣旨は、上記 ii）が示すように、領事館等からの保護や援護を受けられないことの確認を都道府県知

事に対して求めているものであって、要保護者本人に対して領事館への相談を求めているものではない。

この点について、生活支援係職員Dは、本委員会のヒアリングにおいて、A氏に対して領事館への相談を求めたのは、社会局長通知の規定のみに依拠したものでなく、生活保護法第4条第2項「他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われる」との規定に基づき、外国人については母国による保護が生活保護に優先すると考えた点にもあると陳述している。しかしながら、同項の規定は、他の法律に定める扶助が生活保護に優先することを定めたものである。領事館による援助は他の法律に定める扶助に該当するとは言い難く、領事館による援助の相談がなければ保護の要件を欠くと解釈すべきでない。

なお、生活保護法第4条第2項が「他の法律に定める扶助」とともに保護に優先すると定めている「扶養義務者による扶養」についても、「扶養義務者と相談してからでないと申請を受け付けない」とする対応や、要否判定に必要な「資料が提出されてからでないと申請を受け付けない」とする対応は、申請権の侵害にあたるおそれのある不適切な対応とされていることからすると*、領事館等への相談を保護の申請に優先させる対応は不適切である。

*前記保護課長通知第9の2及び第9の3（資料13）

オ 以上のように、11月1日および22日の相談時に、外国人に対する生活保護に関する社会局長通知を主たる根拠として生活保護の申請を認めなかった対応は、①在留カードの有効性についての判断、②居住関係の明確性に関する解釈、③領事館等への相談に関する解釈のいずれにおいても、不適切であったと判断せざるを得ない。

仮に保護の要件を満たすかどうかについて疑義があったとしても、申請意思が認められれば速やかに調査を開始した上で、要件を満たすかどうかを判断すべきであったといえる。

（3）正しい制度知識を身に着ける必要性

こうした不適切な対応がなされた要因について、生活支援係職員Dは本委員会のヒアリングにおいて、A氏の事例は退去命令が出ている外国人というきわめてレアな事案であり適切な判断ができなかったと陳述している。

たしかに今回の相談はレアケースであったかもしれないが、外国人が多く居住する安城市では今後も現れる可能性がある事例でもある。生活に困窮する外

国人が必要な支援に繋がるようにするためには、今回の事案を教訓として、ケースワーカーの全てが在留カードの有効性や社会局長通知の解釈に関して正しい知識を身に着けることが重要である。

4 相談窓口での不適切な対応・発言について

(1) 問題となった発言

ア A氏に対する安城市の一連の対応はマスコミでも批判的に報じられた。報道の中では、安城市職員による不適切な発言も紹介され、その一部の音声データもマスコミを通して公開された。マスコミで公開された音声データは一部だったが、本委員会は前後の非公開部分も含む音声データを入手して発言内容を確認した。

イ 本事案を比較的大きく取り上げた報道の一つである47NEWSの記事*では、安城市職員によって次のような発言があったと報じられている。

- ①「国に帰ればいい」（11月1日）
- ②「ホームレスだったら生活保護で助けることはできません」（11月22日）
- ③「生活保護法の中には、ホームレスの方に対する保護の規定もあるが、外国人はそれはないとなっている」（11月22日）
- ④「彼女たちがルール違反で（県営住宅を）不法占拠して住んでるから屋根があるだけでしょ。何でその実態をホームレスじゃないって言えます？」（11月22日）
- ⑤「申し訳ないけど例えば、最悪、強制送還か何か分からないけども」（11月22日）
- ⑥「在留資格の首切り対象になっているような気がする」（11月22日）

*『「ホームレスは生活保護で助けられない」相談窓口の職員が、困窮者にでたらめ発言 誤りを認めなかった安城市は半年後に一転して謝罪』（2023年7月24日付・47NEWS）

ウ このうち、11月1日の発言（①）については音声データが残っていないため確認できていないが、11月22日の発言（②～⑥）については音声データにより確認できている。このうち、②④⑤の発言については音声データがマスコミにより公開されている。なお、⑥の発言について、報道では「首切り対象」と表記されているが、音声データを確認したところ「取り消し対象」と発言していた。

(2) ホームレスは助けられないとの発言

ア 上記②の「ホームレスだったら、もう生活保護とかでは、もうごめんなさい、助けることができないので」との発言は、音声データが公開されている。

イ 厚生労働省通知*は「ホームレスに対する生活保護の適用に当たっては、居住地がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるものでない」としており、「ホームレスは生活保護で助けられない」との発言自体は誤りである。

*厚生労働省社会・援護局保護課長通知「ホームレスに対する生活保護の適用について」(平成15年7月31日・社援保発第0731001号)(資料16)

ウ ただし、②の発言は外国人の生活保護適用に関する社会局長通知の解釈をめぐる弁護士とのやり取りの中でなされたものであり、非公開部分も含めた音声データの前後の文脈からすると、職員はホームレス一般について生活保護が適用されないと発言しているわけではなく、外国人のホームレスの場合は生活保護が適用されないと発言しているものと考えられる。

つまり、外国人で居住関係が明確でない場合は申請を却下することとされているため、退去命令を受けて事実上のホームレス状態にある外国人のA氏は保護の対象とはならないというのが発言の趣旨であり、その意味では、上記③「生活保護法の中には、ホームレスの方に対する保護の規定もあるが、外国人はそれはないとなっている」との発言が、②の発言の趣旨を正確に表していると言える。

エ しかしながら、既に述べた通り社会局長通知は要保護者である外国人が在留カードを呈示しない場合には申請を却下するとしているのであり、「外国人のホームレスは生活保護で助けられない」という発言は不適切である。

(3) A氏をホームレスと呼んだ発言

ア また、上記④「彼女たちがルール違反で不法占拠して住んでるから屋根があるだけでしょ。何でその実態をホームレスじゃないって言えます？」との発言についても、音声データがマスコミで公開されている。

イ ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法第2条は、ホームレスを「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」、すなわち野宿生活をしている者と定義している。A氏は、退去命令を受けているものの県営住宅に居住しており、したがって同法が定義す

るホームレスに該当しない。

ウ ただし、同法の定義規定についてはその狭さを問題視する議論もあり、国際的な基準からすると家賃滞納により立ち退き命令を受けている者はホームレスに該当する*。

*垣田裕介（2020）「グローバル視点を交えて日本のホームレス・不安定居住を捉え直す」『大阪保険医雑誌』No. 652、34－39頁など

エ とはいえ、職員がそうした国際的な議論を踏まえてA氏をホームレスと呼んだとは考えにくく、ホームレスと呼ばれることによる心理的な影響を考慮するならば軽率な表現であったことは否定できない。ただし、ホームレスと呼ぶこと自体を過度に問題視するのは、ホームレスに対する差別を助長する危険性があることにも留意すべきである。

（４）強制送還・在留資格に関する発言

ア 上記⑤「申し訳ないけど例えば、最悪、強制送還か何か分からないけども」、⑥「在留資格の取り消し対象になっているような気がする」は、A氏の居住実態の不安定性をめぐるやり取りの中での発言である。つまり、A氏は退去命令を受けているため、保護の要件である居住関係の明確性に疑義があるとの判断の正当性を主張する根拠として、なされた発言と考えられる。

イ 「在留資格の取り消し」については、音声データのやり取りや本委員会によるヒアリング内容から考えるに、職員は、A氏は出入国管理及び難民認定法第22条の4第1項に定める在留資格の取り消し対象となると考えた。つまり、同項では、「中長期在留者が、出入国在留管理庁長官に届け出た住居地から退去した場合において、当該退去の日から90日以内に、出入国在留管理庁長官に、新住居地の届出をしないこと（届出をしないことにつき正当な理由がある場合を除く。）」や「中長期在留者が、出入国在留管理庁長官に、虚偽の住居地を届け出たこと」が判明した場合、在留資格を取り消すことと定められており、家賃滞納により県営住宅からの退去命令を受けているA氏はこのいずれかに該当するものと判断したと考えられる。「最悪、強制送還か何か分からないけども」の発言に関しても、在留資格の取り消しによって同法第24条が定める退去強制事由に該当する可能性があるかと判断したものと考えられる。

ウ しかしながら、A氏は届け出た住宅から退去しておらず、その住宅に現に居住していることからすれば、同法が定める退去強制事由に該当するとは考えにくい。そもそも、在留資格に関する判断は、出入国管理庁および法務省が行う

ものであり、福祉事務所にはその権限はない。

エ また、繰り返し述べているように、前記社会局長通知（資料１４）は在留カードを呈示しない場合の申請却下を示しているに過ぎず、生活保護の相談の際に、ケースワーカーが在留資格に関するこれらの発言をする必然性はない。日本で生活する外国人にとって、在留資格の不安定性はきわめて重要な問題である。相談支援機関は、労働や生活問題に対応していくために、まずは本人の在留資格の種類や期限を確認し、日本で在留が継続できるよう支援する必要がある*。まして、生活に困窮する外国人に対して「強制送還」「在留資格の取り消し」といったセンシティブなキーワードを投げかけることは、きわめて軽率であったと言わざるを得ない。

*自立相談支援事業従事者養成研修テキスト編集委員会編（２０１４）『生活困窮者自立支援法 自立相談支援事業従事者養成研修テキスト』中央法規、７７頁

（５）国に帰ればいいとの発言

ア 最後に、上記①「国に帰ればいい」という発言については、音声データが残っていないため客観的な確認が困難である。Ａ氏は、本委員会によるヒアリングの中で、１１月１日の相談時のやり取りについて「あなたはビザが取り消しになるからブラジルに帰らなければいけない」と言われたことを繰り返し陳述しており一定の信憑性があるが、一方で福祉相談係職員Ｃは「国に帰ればいい」との発言は一切していないと陳述している。ただし、生活支援係職員Ｄは「国に帰ればいい」との発言は否定したが、「国に帰るべきとか、そういうニュアンスのことは言っているかもしれません…日本にとどまって何とかなるのかどうかという…ところもあっての、国に帰って立て直すというような意味での発言はあったかもしれません」と陳述している。

イ 音声データがないため正確な判断はできないが、仮に「国に帰ればいい」という直接的な発言をしていなかったとしても、夫が逮捕され収入がなく、幼い子どもを抱えながら住居も追い出されそうになり、先行きが見えない中で福祉事務所に生活保護の相談に訪れた日本語が十分に話せない外国人の立場で考えると、「生活保護は受けられないので領事館や入管に相談に行くように」と言われたり、「国に帰るべきというニュアンス」のことを言われたことを、「日本では助けられないから母国に帰らなければいけない」と言われたと受け止めたとしても不合理とはいえないのではなかろうか。

(6) 滞納家賃の債務について

ア なお、本項の主題である11月1日および22日の窓口対応とは場面が異なるが、ケース記録の記述によれば、福祉相談係職員CはA氏に対して、夫による県営住宅の滞納家賃の返済義務について、次のように複数回にわたり説明している。すなわち、「滞納家賃について・・・県が主にも返済義務有りと判断した場合には、保護が決定した場合でも返済する義務はあると伝えた」（12月2日）、愛知県住宅供給公社から入電があり「仮に主が夫と離婚したとしても、婚姻関係にある間の滞納家賃であるために、直ちに債務が消滅するものでもないとのこと」（12月8日）、「滞納家賃の支払いについて・・・主にも民法上の支払責任はあるため、返済はしていくようにと通訳を通じて伝えた」（12月8日）。

イ このような説明を行った経緯は、当委員会によるヒアリングにおける福祉相談係職員Cの陳述によると次の通りである。すなわち、11月22日の相談時にA氏より夫とは離婚するつもりであるとの意思が示された。福祉相談係職員Cは、仮に離婚した場合に、夫による県営住宅の滞納家賃がどのように取り扱われるのか疑問をもち、住宅供給公社に問い合わせた。その結果、離婚したとしても婚姻関係にある間の滞納家賃の支払い債務が消滅するわけではないとの返答を住宅供給公社から受けた。その後、福祉相談係職員CはA氏に対し、離婚が成立した後も債務が残る可能性があるため督促が来た場合は可能な範囲で支払うよう伝えたとのことであった。

ウ しかしながら、相談担当者（ケースワーカー）が相談者から聞かれたわけでもない債務の取り扱いについて住宅供給公社に問い合わせ、生活保護開始後も債務が残り生活保護費から返済する必要があることを伝える必要性があったのか、ましてこの時期は一時生活支援事業を利用しながら生活保護の開始に向けて準備している段階にあり、この時期にA氏に対して開始後の債務返済について伝えることがその後の生活にいかなる不安を与えるのかについての配慮がなかったのか、疑問をもたざるを得ない。

エ そもそも生活保護費は最低限度の生活を送るための費用であり、生活保護費から滞納家賃を支払うことは最低限度の生活を送ることができなくなることを意味する。むしろケースワーカーに求められるのは、どうすれば無理なく返済ができるかを助言したり、あるいは、生活保護を受給している間の返済猶予の可能性について所管庁に相談するなど、要保護者に寄り添いながら安定的に

生活保護を開始できるよう支援することであり、少なくとも要保護者の不安を煽るような言動をすべきでない。

(7) 相談者に求められる姿勢

ア 上記の通り、A氏の相談をめぐる一連の対応において、安城市福祉事務所職員による不適切ないし軽率な発言があったことは否めない。A氏は、本委員会のヒアリングにおいて福祉事務所職員が「怖かった」と陳述している。

イ なお、令和2年12月の安城市議会では、市議会議員より福祉事務所に相談に訪れた市民の事例が紹介されている*。この事例では、元夫からDVを受け離婚し自閉症の子を育てている女性が福祉事務所に相談した際、窓口で男性職員が仁王立ちして相談できる雰囲気ではなかったこと、生活保護担当職員に2人がかりで大きな声で自分のことしか考えていないと責められたこと、養育費を息子の口座に振り込むよう元夫に連絡するよう指示されたこと、家族で協力することが大事なので息子は学校を辞めて働いてもらおうと言われたことなどを紹介している。福祉部長は「相談者に御理解いただける対応ができなかったこと」を謝罪しつつも、威圧的な態度や強要する意図はないと答弁している。この事案に関する事実関係は不明だが、本件の2年前にも福祉事務所の対応の問題点が指摘されていたことは、市として重く受け止めるべきである。

*令和2年第4回安城市議会定例会会議録（12月2日）（資料17）

ウ 福祉事務所を訪れる相談者は、様々な理由により生活に困窮し、自力での解決を試みるもうまくいかず、最後の手段として生活保護の利用を求めることがほとんどである。また、残念ながら現在の社会において、生活保護を利用することは恥ずかしいこと、後ろめたいことと受け止められることが多い。福祉事務所職員には、相談に訪れる生活困窮者がどのような思いで来所しているのかについて思いを寄せる必要がある。

また、追い詰められた精神状態で相談に訪れる生活困窮者にとって、福祉事務所職員は自身の生殺与奪を左右する圧倒的な権力をもつ者である。したがって、職員のちょっとした発言が、（たとえ職員の側にはその意識がなくとも）恐怖に感じることもある。生活困窮者の相談に応じる職員には、自らがもつ権力性を深く自覚し、相談者が相談しやすい環境をつくる必要がある。

エ 相談者の思いに寄り添うこと、相談しやすい環境をつくることは、職員数が不足していたり、経験の浅い職員が多く判断に迷った際の相談相手がいらないような、職員にとって余裕のない組織体制の中では決して生まれない。生活困窮

者の最後のセーフティネットたる福祉事務所には、その役割を果たし、市民の生存権を守ることが可能になるような職場づくりを不断に追求し続けることが求められる。組織体制上の課題と改善策については、次の第7で検討する。

第7 安城市の生活保護行政の組織上の問題点

1 前提問題として安城市の生活保護の実施状況や実施体制について

(1) 実施状況

令和5年4月当初の安城市の人口は約18万9千人、同時期の生活保護の実施状況は651世帯・771名で保護率は0.41%である。

愛知県の市部における平均生活保護受給率の0.6%（名古屋市を除く。）と比べると約0.2%ほど低い数値となっているが、近隣の知立市、刈谷市、西尾市の保護率と大きくかけ離れているわけではない。

(2) 実施体制

ア 福祉行政の組織は、福祉部に、社会福祉課、障害福祉課、高齢福祉課、国保年金課の4課が設置されている。

また、「社会福祉事務所」とは、社会福祉法第十四条第1項に「都道府県及び市（特別区を含む。）は、条例で、福祉に関する事務所を設置しなければならない。」と設置義務を定められている事務所をいい、福祉六法（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）に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務を行う行政機関のことを言う。安城市の社会福祉課が、生活保護業務を担当する安城市の社会福祉事務所である。

イ その社会福祉事務所で生活保護業務を担当する部署は、福祉部長の下、社会福祉課長、その下に社会福祉係（6名）、福祉相談係（7名）、生活支援係（11名）の3係が設けられており、生活保護業務は生活支援係が主務としている。

生活支援係には、社会福祉法第十五条第1項第1号に規定される「一 指導監督を行う所員」である査察指導員（係長）1名と「二 現業を行う所員」であるケースワーカーは8名であるが、生活保護の初回相談は生活困窮者自立支援法に基づく支援を主務としている福祉相談係が行っている。

2 現業員（ケースワーカー）の問題点

(1) 現業員とは、社会福祉法第十五条第1項第2号に定められており、生活保護

法による最低限度の生活保障と自立の助長を目的とし、生活上の困難を抱える市民を支援するためのケースワークを行い、一般的にはケースワーカーと呼ばれることが多い。

ここではできるだけ法律に基づき「現業員」と呼称するが、場面により分かりやすく「ケースワーカー」という名称も用いる場合もあるが同義語である。

現業員の主な検討事項を以下に挙げる。

- ①現業員の人数は充足しているか。
 - ②現業員の大半が異動すること等により、現業員の経験が蓄積されず現業員の経験不足によって、ケースの援助、事務処理等に支障を来していないか。
 - ③現業員は社会福祉主事資格を持って生活保護業務に従事しているか。社会福祉主事資格を有していない場合は、資格取得に努めているか。
- などである。

(2) 現業員の人数が足りているか

安城市の生活保護受給世帯数は下表に示すように令和元年度から今日まで増加はしているものの、1現業員当たりの担当世帯数は約81世帯である。

生活保護行政で地区を担当するに当たっては地理的条件や世帯類型別世帯数、訪問回数によって五段階に格付けされるそれぞれの世帯数や支援する世帯の具体的な困難度合いもあり、一概に世帯数のみをもって決めつけることはできない。

生活支援係は8名の現業員以外に、生活保護法第二十九条に基づく調査をする職員、面接や家庭訪問を補助する職員、就労支援員の3名を補助的に配置しているので、客観的には社会福祉法第十六条第2項に規定される標準数「80世帯」を大きく逸脱しておらず、数量的には対応可能な世帯数であると判断される。したがって、ケースワーカーの人数自体は足りていると判断される。

生活保護被保護世帯・人員・保護率の推移

各年度4月1日現在

項目	令和元年度	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度
被保護世帯	596	608	611	631	651
被保護人員	739	742	734	750	771
保護率(%)	3.9	3.9	3.9	4.0	4.1

在課・係年数（〇年以上～〇年未満）

令和4年4月1日現在

年数	0年	1年～2年	2年～3年	3年～4年	5年以上	計

人員	3	4	0	0	1	8
----	---	---	---	---	---	---

在職年数			令和4年4月1日現在			
年数	0～3年	3年～5年	5年～10年	10年～15年	16年～20年	計
人員	3	0	2	1	2	8

(3) ケースワーカーの経験等の問題

ア 然しながら、上の図に示した表の通り、ケースワーカーの平均在課年数は2年に届かず、1人を除けばその他のケースワーカーは3年以下の経験しか持ち得ていなかった。

採用後間もない職員も複数名おり、関係機関・庁内他部署との連携や他法他施策の活用が問われる生活保護制度において多量の業務負担が発生することを考えると、ケースワーカーの経験不足は、生活保護申請者に対する援助、支援や事務処理等に影響を及ぼしている可能性が否定できない。

イ 更に、社会福祉課においては人事異動が他の職場の異動期間より著しく短く、ケースワーカーとしての経験が十分に蓄積されていない可能性がある。

ウ なお、職員に対するヒアリングの中で、「この職場（社会福祉課）には絶対に戻りたくない。」、「全職員がこの職場（社会福祉課）を経験すれば良い。」という職員からの後ろ向きな発言があった。ケースワーカーとしての事務の大変さに加え、恒常的な残業や休日出勤を余儀なくされていることも考えると、日常の業務が大きな身体的・精神的負担となっていたことが見て取れた。

このような状況を放置することは、職場全体の士気モチベーションの低下や職業人としての意識の低下にもつながる恐れがあるので、例えば、人事異動は同じような窓口職場ばかりに異動させないことや昇格基準を明確にすることや、同一職場に戻す際は別の職責の職にすることなどで、職員が不公平感に囚われないような対策や配慮が必要であろう。研修受講機会を平等にしたり、県や他都市の手当額を参考にしながら特殊勤務手当額の見直しも、検討してはどうだろうか。

(4) 社会福祉主事と社会福祉士について

ア 社会福祉主事とは、社会福祉法第十九条に「都道府県知事又は市町村長の補助機関である職員とし、年齢十八年以上の者であつて、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、、、」と定義され、同法第十八条第4

号で社会福祉主事は「福祉に関する事務所において、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に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務を行うことを職務とする。」と業務が定められている、福祉事務所における職員の任用資格である。

また、社会福祉主事資格は査察指導員にも求められている資格である。

イ 安城市では、社会福祉主事の資格のない現業員には研修を受講させ社会福祉主事の資格を取得するように努めている。したがって、安城市においては、現業員が社会福祉主事の資格を取得するよう努めていると考えることができる。

ウ 他方、生活保護の事前相談から一部、申請行為に関わっていた福祉相談の職員には社会福祉主事資格取得が求められていない。

エ したがって、生活保護業務に携わる職員の資格については、福祉相談系の職員も含め、社会福祉主事の資格の取得に向け一層の努力を求めると共に、管理職員や人事担当課において、人事異動や任用時には資格の有無に留意し、適切な職員配置をされることを望みたい。

オ さらに、社会福祉士の採用も積極的に検討していただきたい。同法第十九条第1項第3号にある「社会福祉士」は、社会福祉士及び介護福祉士法に定められている国家資格であり、福祉の専門資格である。

1987年に制定された社会福祉士及び介護福祉士法に基づく国家資格である社会福祉士は、養成教育課程の質も量も社会福祉主事任用資格に比べて高度な社会福祉の専門資格である。社会福祉法上、査察指導員や現業員には社会福祉士資格の取得が義務付けられていないが、愛知県内も含めた全国の地方公共団体の中には、福祉職の採用にあたって社会福祉士資格の保有を必須としているところもある。

福祉事務所において不適切な対応を繰り返さないためには、ソーシャルワークの専門性を有した査察指導員や現業員を配置することが重要である。本事案を受け、今後安城市においても社会福祉士資格保有者を積極的に採用することも検討に値する。

3 査察指導員及び指導管理体制の問題点

(1) 査察指導員の役割

スーパーバイザーである査察指導員には、次のようなことができていないかが問われる。

①査察指導員の不足により生活保護の適正実施に支障を来していないか。

②査察指導員は原則として生活保護業務経験者等で、適切な助言、指導ができる者となっているか。

③査察指導機能については、現業活動の掌握体制の確保を重点とし、訪問計画の策定など計画的な訪問のための取組や訪問調査活動の実施について査察指導員が把握でき、かつ必要な助言、指導ができる体制は確保されているか。

④本事案のような前例が少ないケースが、担当者任せとなっていなかったか。

言い換えると、査察指導員には、ケース審査及び助言、指導をする力量が求められ、ケースの援助内容について、現業員に必要な助言、指導を適切に行う責務があり、特に、新任の現業員に対し、実務指導、接遇等について特別な配慮することや、現業員に助言、指導した事項、その経過及び結果について、記録、整理し、ケースワーク業務の進行も適切に管理することが求められる。

(2) 査察指導員の人数

査察指導員の人数については現業員のように社会福祉法には規定されていないが、厚生省社会局監査指導課が監修した「指導監査からみた生活保護の実務（昭和62年8月1日 財団法人 社会福祉調査会発行）」によれば、「査察指導員は、ケースワーカー7人に対し1人を配置することが適当である。」とされていることからすれば、安城市の査察指導員はケースワーカー8人に対して1人が配置されているにとどまっており、査察指導員は不足しているとまでは言えないものの、十分な数が確保されているとはいえない。

(3) 査察指導員による助言や指導が十分か

ア 査察指導員やケースワーカーからヒアリングした結果、査察指導員の職責を担う係長に、現業員（ケースワーカー）としての経験のない者が任命されていたことがわかった。その結果、ケースワーカーとしての経験の長い担当者に案件の対応や処理が任せきりになっていたことや、経験の長いケースワーカーに遠慮する意識が働き、ケースワーカーの判断や処理に査察指導員が異論を覚えることもできず、現業員に対する十分な指導や監督ができていなかったことが見て取れた。

査察指導員が、ケースワーカーの誤った解釈や対応に対して、適切な指導や監督を果たさなかったことが、今回の不適切な対応を生む一因となったと考えられる。

イ したがって、査察指導員（係長）には、現業員の経験が豊富な職員を選任す

ると共に、ケースワーカーに対する指導・監督業務を遺漏なく実行すること、さらには、1人ではなく2人以上の査察指導員を配置することにより、本事業のようなケースについて、査察指導員同士による相談や協議ができるようにすることが望ましい。

(4) 組織全体の指導・管理体制

ア なお、現業員の管理監督を全て査察指導員の責任として押しつけられてはならないと考える。福祉部長(福祉事務所長)、課長も、係長(査察指導員)の査察指導機能に課題がある場合は、査察指導員のみに担当させることなく、部長、課長においても組織の課題を認識の上、査察指導の業務の実施状況を把握し、必要な助言・指導を行わなければならないと考える。

イ この点について、具体的にA氏の生活保護申請手続き関係の書類を見ると、いくつもの不備が見受けられ、職場全体としてのチェック機能が十分に働いていなかったと考えられる。

ウ 例えば、A氏は令和4年11月30日付で、「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」(昭和29年5月8日社発第382号厚生省社会局長通知)に基づく保護申請書を提出し、安城市は同年12月14日付けで生活保護法に基づいて、保護決定し、A氏へ通知を行い、その後も生活保護法に基づいて保護変更決定と通知を重ねている。また、それら通知には愛知県知事に対して審査請求ができる旨が併せて教示されている。

エ 言うまでも無く、外国人に対する保護は、生活保護法(昭和25年法律第144号)第1条の規定によって日本国民に限定されている保護の対象を、国からの通知に基づき同法を準用して永住者、定住者等に拡大されているに過ぎない。行政不服審査法(昭和37年法律第160号)によれば、法律上の権利として保障されていない外国人に対する保護に関する決定は、審査請求は出来ないこととなっている。

安城市は生活保護法を準用した保護申請を受け付けておきながら、生活保護法に基づく保護決定を審査請求権付きで行うという誤った決定と通知を行ってしまっている。

些細な事務的な誤りかもしれないが、生活保護の開始決定を行う決裁行為は安城市決裁規程(昭和58年3月31日安城市訓令第2号)によれば福祉部長の専決事項であるので、保護決定の通知は複数の職員を経て福祉部長に至っているにも関わらず、誰一人、書類の誤りに気が付かなかったことになる。こうい

ったところにも組織としての脆弱さが見て取られる。やはり書面決裁は基本通り、期日、手順、根拠などをしっかり守り、複数者で確認を行い、誤りの無い事務執行をするべきである。

オ 社会福祉相談係に専任の係長を選任することが望ましい。

社会福祉課には管理職は課長と課長補佐の二名がいるが、課長補佐は福祉相談係の係長を兼務している。課長の職務は対外的な業務も多いので、課内への目配りや気配りを図るには福祉相談係の係長を兼務しない課長補佐を選任し、福祉相談係に専任の係長を設置するべきだと考える。

4 職員の意識の問題

(1) 生活保護の申請の受付は謙抑的という姿勢について

22日の相談に関わった職員のヒアリングの際に、「安易に保護申請を受け付けたら、後が大変なので疑義があるうちは申請を受け付けない。」という発言があった。

生活保護は申請に至らなければ、申請後に行われる調査等の業務は無くなる上、申請後に発生する市の出費も抑えられる。ヒアリングの中で、本件に限らず、相談者との遣り取りや困窮に至った経緯を怪しみ、安易に怪しい申請は受け付けないのは市民のためでもあると発言する職員もいた。

しかし、そのような姿勢は生活保護法第二条に定められた「無差別平等の原則」に反し、相談者を排除するような行為は地方公務員法第三十条に定められている「全体の奉仕者」である地方公務員としての姿勢でもなく、改めるべき点である。

(2) ケースワーカーの姿勢や態度について

ア 厳しい口調で接遇している職員の姿は幾例か目撃されている。職務に真剣に取り組んでいるが故との説明もされているようだが、一般的にケースワーカーなどが行うソーシャル業務としての相談支援はフェリックス・ポール・バイステックが「7原則」*で示しているように、相談者の相談を傾聴し、自身の感情を冷静にコントロールし、批判的にならず、相手の意思に添い、意思決定支援をするものである。

*F e l i x P . B i e s t e k フェリックス・P・バイステック（1912～1994）アメリカのキリスト教神父・司教、社会福祉学者。1957年に「The Casework Relationship」（邦訳：ケ

ースワークの原則) でソーシャルワーク現場における対人援助技術に7つの原則を唱えた。この7つの原則は「バイスティックの7原則」と呼ばれ、社会福祉分野で対人援助を行う者等に広く定着している。7原則は、①個別化の原則、②意図的感情表現の原則、③統制された情緒関与の原則、④受容の原則、⑤非審判的態度の原則、⑥自己決定の原則、⑦秘密保持の原則の7つである。

イ 本事案では、支援する側の職員の感情が昂ぶったり、パニックに陥ったり、また対象世帯について「税金を払っていない。」、「貸付を受けても返済していない。」などと好ましくない感情を抱きつつも、職業意識と折り合いを付けながら支援を続けたことを関係職員から聴き取っている。

別の職員は「前に助言したときにちゃんとしてくれていれば良かった。行政側も対応に困る中で、どうしてどうしようもなくなってから来るのだろうか。」と、批判を相談者に向けている。

そういった相談者に対する態度は「審判的」であり、相談者が過去に行った、あるいは行わなかった事象を持ち出し、「あのときちゃんとしていればこうはならなかっただろう。」と非難する発言には「必罰性」すら感じられる。

ウ 地方公務員法第三十三条によれば、地方公務員はその職の信用を傷つけたり、職員全体の不名誉となるような行為をしてはならない旨が規定されている。これらの行為を外から見たときは、先に述べた公務員の全体の奉仕者たる性格に照らし合わせると、当然に望ましくないものとして禁じられる非行行為であって、信用失墜行為と評価されかねないものである。

エ 更に、生活保護の申請行為、特に急迫時の職権による保護などについて、一般的な行政手続きとは異なる部分があることの認識も薄い。行政手続法第七条は次のように定めている。

「行政庁は、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならない、かつ、申請書の記載事項に不備がないこと、申請書に必要な書類が添付されていること、申請をすることができる期間内にされたものであることその他の法令に定められた申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに、申請をした者（以下「申請者」という。）に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求め、又は当該申請により求められた許認可等を拒否しなければならない。」と手続きに重きを置いている。申請に不備があれば申請者に戻すこととし、申請書類の手続き行為に形式を求めている。

しかし、生活保護法第7条は「要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる」とし、申請手続き等に柔

軟な姿勢で臨んでいる。それほど「急迫時」の対応は人命救済や人権尊重に重きをおいているのである。事前相談の必要性は認めつつも、支援する側は申請意思と急迫性については曖昧にせず、必ず確認しなければならないのである。安城市は、11月30日に申請を受け付ける直前まで、「急迫」についての確認と配慮は欠けていたと言わざるを得ない。

オ ここに指摘した点を改善するために、人権に関する研修やソーシャルワークスキルを高める研修を一度だけでなく、相談者に寄り添うマインド面のトレーニングを継続する必要があると考える。

第8 外国人の人権および多文化共生の観点からの問題点ならびに再発防止対策

1 外国人の人権と多文化共生について

日本に居住する外国人は、入管法の定める限定された資格に基づいて入国・滞在している。そして、日本に滞在、居住する外国人の人権は、次のように憲法、条約によって保護されている。生活保護のような社会権も、生活保護法を除いては国籍による差別はなく、国民年金も健康保険も加入できる。唯一、生活保護法だけに国籍による差別が残っているが、これも後掲のように日本が国際人権規約の社会権規約に加盟する際に、また難民条約に加盟する際に、法律を改正して国籍条項を削除することが要請されていたが、事実上、内外人平等に行われているとの政府解釈で限座に至っている。今回のA氏のような定住者をはじめ、日本に居住し労働している外国人は、日本人と同様に納税の義務があり、所得税、住民税をはじめとする各種納税を行って暮らしている。そのように市民として同じであるということは、以下の法的枠組みから理解することができる。そして、同じであるが、言語や文化が異なる人々ということは事実であるため、一つの社会で誰もが人権を保護され尊厳を尊重されて生きるためには「共生」という施策が要となる。

2 外国人に対する生活保護の法的枠組み

(1) 憲法によって外国人の人権は保護されている

日本国憲法は、人権保障について第三章「国民の権利及び義務」で保障しており、同章は外国人の人権も保障していると判例も多数学説も解釈している。例えば最高裁判所は、「憲法第三章の諸規定による基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶものと解すべき」（「マククリーン事件判

決」最高裁判所大法廷、1978年10月4日）としている。

（２）外国人の生活保護は条約によって保護されている

外国人の生活保護の法的根拠は前述のように「厚生省通知（1954年）」に基づき生活保護法の手続きの準用によって行われているが、条約の加盟時に於いて生活保護法を改正し、国籍条項をなくし外国人も含むことが要請されていた。まず1981年の難民条約の加盟にあたり、内外人平等を定める条約上の義務に関して政府は次のように説明している。すなわち、「生活保護法につきましては、昭和二十五年の制度発足以来、実質的に内外人同じ取り扱いで生活保護を実施いたしてきているわけでございます。去る国際人権規約、今回の難民条約、これにつきましても行政措置、予算上内国民と同様の待遇を致してきておるということで、条約批准に全く支障がないというふうに考えておる次第でございます」（山下眞臣政府委員、第94回衆議院法務委員会外務委員会社会労働委員会連合審査会議録第1号（昭和56（1981）年5月27日）。

３ A氏に関する生活保護申請拒否の問題点—法制度の観点から

外国人の生活保護に関する法制度においては、生活保護法に基づく保障ではないが、行政上の通知に基づく保護として70年継続してきた点、その過程で、社会権規約及び難民条約加盟の時点で、生活保護法改正の必要性は認識されていたが、事実上、内外人平等に生活保護は実施されているという理由で、条約上の義務としては改正されるべき法律は改正されないままとなった。そうした法制度に照らし、地方自治体の自治事務となった外国人の生活保護に関しては、政府は一貫して「一定の外国人に対し、人道上の観点から、生活保護法に基づく保護に準じた保護を行うという昭和二十九年通知の内容に沿った取扱いをしていただきたい」と地方自治体に政策実施を課している。実際に居住し生活している地方自治体の市役所の生活保護担当部署は、外国人にとって唯一の窓口であり、自治事務でもあることから、外国人の生活保護に関する裁量権も有していることを考慮する必要がある。

４ 「外国人との共生」政策とは

（１）どのような共生か

①法務省2022年（令和4年）6月「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」における「包摂」とは

ア 多文化共生とは一言で定義することが難しい概念である。総務省は2006

年の「多文化共生の推進に関する研究会報告書」において「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的な違いをみとめあい、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と、地域で共に生きていくことに重点を置いている。

イ 外国人との共生という課題は、戦後の日本において少しずつ変化してきている。戦後直後から80年代までは、もっぱら旧植民地出身の人々の人権問題であった。1990年代からは次第に労働者として入国したニューカマーの外国人が主流となるに従い、日系人、アジアからの労働者などの移民労働者の人権保護の問題へとシフトしてきている。移民労働者の人権問題とは、中長期にわたり日本で働き納税し生活し家族を持つ人々の権利保護の問題であり、労働者としての権利保護、子どもの教育、年金などの社会保障にいたるまで、国民とほぼ同様の生活が可能となることが求められる。すなわち、「外国人との共生」は、国民と同様の市民であるが言葉や文化の異なる人々の生命や健康、生活を保障するものでなければならない点が重要である。それには外国人が実際に生活している地方自治体の政策が重要である。

ウ 法務省は2022年（令和4年）6月、「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」を策定しているが（<https://www.moj.go.jp/isa/content/001397443.pdf>）、そのなかで共生社会のビジョンとして、外国人が「社会を共に作る一員として包摂される」社会としている。「包摂される」とはどのような「共生」だろうか。

外国人とどのような態様で共生するかについては、その問題に早くから直面してきている欧州では、様々な方法が実践されてきた。たとえば、同化（assimilation 移住先の文化や社会に同化）か、編入（insertion 個人がある一定の社会的・経済的基準に達するよう個人を支援するにとどまる）か、統合（integration 移民の文化やアイデンティティを維持したまま移住先へ統合）かなどが問われ、現在もまだ変化し模索しつつあるといえる。法務省のいう「包摂（inclusion）」は、一般的には「排除（exclusion）」の反対の考え方として、外国人が社会の特定の分野（教育、労働、福祉制度など）に積極的に参入できるようになる過程を意味しているという（World migration report 2020、p. 341.）。

さらに同ロードマップのビジョンの3は「お互いに個人の尊厳と人権を尊重し、差別や偏見なく暮らすことができる社会」と共生社会を描いている。生活困窮に関しては、ロードマップは「重点事項4」の「共生社会の基盤整備に向

けた取組」の概要に「民間支援団体の行う生活困窮している正規在留外国人に対するアウトリーチ」という項目がある。「包摂」には福祉制度も含まれていることから、支援の届かない外国人へのアウトリーチが重要である。

②安城市「第二次安城市多文化共生プラン」における「共生」は「包摂」か

安城市では、外国人市民の人口は増加傾向にあり、2024年1月1日の統計では、8,284人（人口総数の4.4%）となっている。近年のピークは、2019年の4.15%でその後、新型コロナウイルス感染症の影響で減少傾向だったが、2022年には増加に転じ、2024年には最も多く4.4%となっている。愛知県内の市町村では安城市は8番目に外国人が多く、全国的には67番目と、全国平均よりも外国人市民の人口が多い市である。

そうした現状を踏まえ、安城市では「第二次安城市多文化共生プラン だれもが安心して暮らせる 多文化のまち安城 2019-2024」が策定されている。ただこのプランには外国人が失業や生活に困窮した場合に関する具体的な取り組みや、法務省のロードマップにあった困窮した外国人に対するアウトリーチ等が明記されていない。安城市の「共生」を法務省のいう「包摂」と捉えるならば、国籍を問わず市民としての福祉をも含めた、実際に暮らし生きている人のための政策に取り組む必要がある。

（2）外国人政策から中長期定住の移民政策への転換の必要性

政府は、「専門的、技術的分野の外国人を積極的に受け入れることとする現在の外国人の受入れの在り方」は移民政策とは異なると説明してきた（衆議院第196国会平成30年3月9日内閣総理大臣安倍晋三「答弁」https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b196104.htm）。

しかし2023年、特定技能2号（家族帯同可で在留更新に制限がない）の対象分野をより広くする入管法改正により、結果として外国人労働者の永住の方向へと政策転換したと考えられ、ますます共生と包摂政策が必要となる。今回のA氏は比較的短期の定住であるが、日系人のなかには定住30年を超える人も多くなり、家族や子ども、生活等を含めた移住労働者の人権保護として考える必要も生じている。国民と同様、納税して暮らしている永住、定住外国人について、生活が困窮した場合の支援も必要であり、その点で外国人と日本人とを区別する必然性がない。

5 再び起こらないように外国人の人権や多文化共生の観点から必要なこと

ア 地方自治体の生活保護の担当者は、外国人の生活保護の実施における地方自治体の重要性を踏まえた実践が求められる。まず憲法上、外国人の一般的な社会権は保障されていること、外国人の生活保護は『厚生省通知』によって「生活保護法の取扱手続きに準じて」実施されているが、法制度としては約70年継続している給付行政であること、条約上保護の義務を課されており政府も生活保護は「内外人平等」と説明していること、地方分権後に自治事務へと転換した後も政府は一貫して外国人の生活保護の実施を自治体に推奨していること、地方自治体に裁量権があることなど、外国人の生活保護をめぐる法制度を熟知することが必須である。

イ 外国人が実際に暮らし生活し困窮の際に相談ができるのは各地方自治体である。人の生死に関わる生活保護に関する地方自治体の役割の重要性をより認識し、職務にあたることが要請されている。

ウ 入管法は縷々改正されており、また政府の外国人政策や法制度も近年短い期間で改正されている。外国人が実際に窓口に来訪する市の担当部署の担当者は、定期的に外国人に関する法制度や政策を確認し、担当者相互に共有する仕組みが必要である。

エ 外国人、特に永住者や定住者は納税や家族、労働、財産等、国民と同様の生活実態であり、失業や疾病などの生活事故のあった際の生活保護申請に関しても、国民と同じ要件で対応することが必要である。

オ「退去強制」や「強制送還」などは、入管法に基づく審査を経て法務大臣が退去強制令書を発行するもので、自治体が判断する事柄ではない。外国人にとっては、家族や職から切り離され、数年間は日本に入国できない場合もあるため非常に厳しい言葉であることを認識する必要がある。

カ 「共生」のためには、日本語修得が進むならば就職に繋がるため日本語習得やその他の職業訓練へと積極的に架橋（アウトリーチ）し、日本社会への様々な分野への「包摂」を進める方向での対応が求められている。

キ 法務省の共生のロードマップにあるように、すべての人の「個人の尊厳」が最も大切であることを、外国人の生活保護に関する対応においてより認識する必要がある。

第9 再発防止に向けた提言－安城市が今後取り組むべき再発防止対策－

(1) 援助の専門性や質を高める研修を充実させ実施すること

①外国人への対応を含む生活保護の取り扱い、在留資格などに関する知識の研修。

②貧困への理解、生活困窮者への支援における心構えに関する研修。

③外国人への対応における心構えに関する研修。

を実施すること。

ア 本事案の最大の問題点は、生活に困窮して令和4年11月1日および22日に福祉事務所を訪れたA氏の生活保護の申請が受け付けられなかったことである。その原因は、①生活保護の申請意思が示されているにもかかわらず申請書を交付しなかったこと、ないしは少なくとも申請意思の確認がなされなかったこと、②在留カードの有効性に関する解釈に誤りがあったこと、③外国人の生活保護に関する社会局長通知における居住関係の明確性に関する解釈に誤りがあったことである。

イ 生活保護法を所管する生活支援係の職員には、当然のことながら生活保護法の運用や解釈に関して正しい知識を身に付けていなければならない。また、外国籍住民を多く抱える安城市では、在留資格制度に関する知識も身に付けておく必要がある。合わせて、外国人からの生活保護の相談が多く寄せられる可能性があるため、外国人に対する生活保護の運用に関しても正しい知識を身に付ける必要がある。

対応した職員へのヒアリングによれば、退去命令を受けた外国人からの生活保護の相談が異例であったとのことだったが、しかし今後も発生しない事案とは考えられないため、本事案で不適切な生活保護の運用があったことを教訓に、再発防止に向け、生活保護法の運用、特に外国人に対する生活保護の取り扱い、在留資格制度の仕組みなど外国籍住民を取り巻く制度や環境について、正しい知識を身に付けるための研修を充実させる必要がある。

ウ 加えて、相談者にとって相談しやすい雰囲気であったのかどうか、寄り添う姿勢で相談に乗っていたかどうか、生活保護の申請を遠ざける姿勢がなかったかどうかについても改めて見つめ直す必要がある。

福祉事務所を訪れる相談者は、多くの場合、生活に困窮して自力での解決を試みようとするもうまくいかず、精神的にも追い詰められて最後の望みを託そうとして相談を訪れる。たとえ生活保護の適用が困難と思われるケースであったとしても、どうすれば生活問題を解決することができるか、ともに考え伴走する姿勢で対応する必要がある。

エ 職員へのヒアリングでは、生活保護の不正受給がないよう慎重に対応している旨の発言があった。もちろん不正受給は許されるものではないが、不正受給の防止を重視するあまり、抑制的になったり恐怖を感じさせたりするような対応があったならば、ソーシャルワークの援助関係の前提である相談者との信頼関係を構築することはできない。

今後の相談員研修においては、制度に関する正しい知識を身に着けることとともに、生活保護利用者の声を聞くこと、貧困・生活困窮状態にある人たちの置かれている状況や思いを理解すること、ソーシャルワーカーに求められる姿勢について学ぶことも求められる。

(2) 生活保護に関する相談体制や組織体制を整備すること

ア 本件は、生活保護に関する相談が、ケースワーカー任せになっていて、査察指導員（係長）による指導や監督が十分行われていなかったことにも大きな原因がある。

イ そこで、社会福祉課内で、生活保護に関する相談体制や組織体制を整備し、社会福祉課全体で、組織的な対応を行っていくことが求められる。そのためには、以下のような改善が必要である。

- ①生活保護行政に携わる職員を人員、資格を含め適正に配置すること。
- ②福祉相談係と生活支援係の役割分担を明確にすること。
- ③対応が難しい案件に関する査察指導の体制を整備すること。
- ④経験のある現業員や査察指導員を配置すること。
- ⑤現場の職員が孤立しないよう上司や査察指導員が配慮すること。
- ⑥社会福祉士等専門職を福祉事務所内に配置すること。
- ⑦課長補佐職は、係長兼務ではなく、兼務を解き、課内全体を監督しつつ、職場の統制を取れるようにすること。
- ⑧対応困難事例を社会福祉課内で集積すること。 困難事例やインシデント・アクシデント情報などを、社会福祉課内で整理し、蓄積することにより、職員の人事異動があっても、ベテランケースワーカーの経験を課内で共有することが

でき、ケースワーカーの負担軽減、孤立感の防止にもつながる。

⑨近隣市との交流研修や情報交換を行うこと。

ウ ⑤について付言すれば、査察指導員は、現業員が職場で孤立しないように配慮し、社会福祉課長は課内で生活支援係が孤立しないように配慮し、そして福祉部長は社会福祉課が庁内で孤立しないような配慮が必要である。

そのために、福祉部長、社会福祉課長は人事担当部局とともに、庁内全体の中で生活困窮部門が孤立しないように、税、住宅、水道、教育等の関連した部署と連携する横断的な組織作りを行い、有事に迅速な対応を取れるようにすることが必要である。

(3) 相談現場の職員がいつでも相談できる任期付公務員の弁護士を採用すること

現在住んでいる住居の明渡しを求められている外国人の生活保護の申請という、これまで経験したことのない相談に直面した職員は、大いに悩み、困り、対応に苦慮したため、生活保護の申請の受け付けを躊躇してしまったこともあるのではないか。

誰でも、いつでも、どこでも、法律の解釈や相談者の対応に困った時は、すぐ弁護士に相談できる体制があれば、職員は経験したことがない問題にも安心して自信を持って対応することができる。そのために、他の市町村が採用しているように、弁護士を任期付公務員として採用し、弁護士が常勤の職員として、職員の近くでいつでも必要な法的アドバイスができる環境を作ることが必要である。

ちなみに、愛知県下の地方自治体において、任期付公務員（弁護士）を採用しているのは、名古屋市、豊田市、岡崎市、豊橋市、春日井市、小牧市、長久手市、大府市、西尾市等である。

(4) 通訳を相談現場に配置し積極的に活用すること

安城市が有能で十分な数の通訳人を準備し、相談者本人や相談者に同行した通訳の会話能力に不安を感じた時は、躊躇なく、安城市の用意した通訳を相談時に同席させ、相談者の理解に遺漏がないように努めることが必要である。

そのためにも、十分な能力のある通訳を、十分な人数確保して準備することが必要である。安城市に外国人が多数居住していることを考えると、法律相談など外国人が相談に訪れることが多い場所に、あらかじめ通訳を常駐させるなどの配慮があつて然るべきである。

なお、安城市は、通訳の助力が得られるタブレット端末を、市民課や社会福祉課に配置し活用しているが、通訳を現場に常時待機させることによって、より充実した対応を取ることができると思う。

(5) 相談窓口における相談者と職員とのやり取りを録音すること

今回は、A氏の代理人B弁護士がスマホで録音した音声データが、全体の2時間分のやり取りの中の20分間程しか録音されておらず、どのようなやり取りが実際にあったかを検証するための客観的な材料が不十分であった。

相談者の人権やプライバシーに十分配慮した上で相談窓口のやり取りを録音しておけば、相談者と職員との間にどのようなやり取りがあったかを正確に記録することができ、職員の対応に問題があったかなかったかを後日検証することが可能になる。また、録音されていることを職員が意識することにより、不適切な発言や不用意な発言を自戒し、減少させることにも役立つと考えられる。

したがって、相談現場におけるやり取りを録音し、録音内容を長期保存できるシステムの採用が急務である。勿論、録音に際しては相談者の同意を取り付けることや、市において録音方法や録音データの管理などに関する規則を制定することは必要不可欠である。

(6) 外国人や生活困窮者にやさしいまちづくり施策を推進すること

① 多文化共生のまちづくりーまずは権利保護を。

多文化共生のまちづくりとは、様々な言語や文化を持つ人々が日本の社会に参入し参加し、共に生きていけることを目指す政策を意味する。どの社会においても、新しく参入する人々に対して最初は戸惑いなどの気持ちをもつ傾向が見られる。そのため、そのような新しい人々と共生するためのまちづくりとしては、行政はまず外国人に市民として「同じ権利」の保護を行うことが必要である。特に、失業や疾病、事故などにより困窮した場合において市の政策へのアクセスをより実効的にするために、ホームページなどに分かりやすい言語や方法で周知することが求められる。さらに、共生に関する市民の理解を深め生活保護等の社会保障に関する誤解を解くために、外国人の人権に関する法制度を、ホームページ等を通じて繰り返し説明することが必要である。

② 違う文化や言語であることについての理解を深める政策を。

違う言語や文化で育った人々が安城市で尊厳を持って暮らしていくためには、まず市長をはじめ市の行政担当者自身がそれぞれの文化に関する知識を深

める必要がある。さらに、共生を目指すまちづくりを進めるためには、町内会などの近隣の住民組織が理解しやすいような政策も重要である。近隣住民組織を通じて、文化や言語に関する交流や、日本の人権保護の仕組みや外国人の人権に関する周知が求められる。

③グローバルな人権保護への理解の必要性。

国際社会においては多様な国々が存在するが、文化や国の違いを超えて、一定の共通の人権を条約によって保障する制度が国連をはじめ各地域に存在する。それは国籍などを超えて個々人の尊厳を保護するという考え方に基づいており日本も加盟している。また近年ではSDGsのように環境や人権、ジェンダーなどの問題への対応も求められていることは知られている。SDGs目標10は、「人や国の不平等をなくそう」であり、外国人の人権を考えることは同時に様々な差別や偏見を見直す契機となる。そのようなグローバルな人権保護を踏まえた法務省の2022年（令和4年）6月の「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」や「第二次安城市多文化共生プラン だれもが安心して暮らせる 多文化のまち安城 2019－2024」を、様々な媒体や規格で積極的に広めることが必要である。

④外国人や貧困問題に関する専門家と市民の対話の機会を。

全国的にみても外国人市民の割合の高い安城市であることから、共生に関する市民の理解を深める一環として、外国人の権利に関する「市民会議（シンポジウム）」あるいは「サイエンス・カフェ（少人数）」のような催しを定期的開催し、困窮した人々の権利保護に詳しい専門家と市民との対話の機会をもうける事も有益であろう。特に生活が困窮した場合の生活保護を始めとする社会保障は、市民にとっても切実な問題であることから、外国人に限定せずに「生活に困窮した場合の救済」に関する啓発として定期的実施していくことによって、市民に生活に対する安心感を与え、社会の周縁になっていくことが危惧される人々に再び社会に参加していく道を示すことができる可能性もある。

⑤小中学校における多文化共生や貧困に関する教育プログラムの実施を。

外国人との共生の認識は、幼年期からの成育過程で育つことが多い。小中学校において、外国人を含めた市民が尊厳を持って暮らせるための人権について、理解を図る教育プログラムの実施が求められている。また、貧困状態にある人々の背景や心情を理解するための教育プログラムを、実施することも求められる。

(7) 市民の声を聞きながら市の改革プランを策定し、その実現度を継続的にフォローアップすること

今回の不適切な対応を2度とくり返さないために、市には、市民との距離を近くし、市民の声をより市政に反映するための施策が要請されている。

例えば、

- ①今回の報告書を市民に公表し、全市民対象のアンケートを実施するなどし、広く市民の意見を募り、安城市の社会福祉課を中心にした組織横断的なプロジェクトチームを作って、安城市の生活保護行政の改善プランを策定する。
 - ②安城市の今後の改善プランを広く市民に公開し、市民目線で改革の工程をチェックし、市民の意見を改革内容に取り込み、市民との継続的な対話を通じて、市民に開かれた、市民のための生活保護行政を実現する。
- ことなどを積極的に検討していただきたい。

(8) (参考) 職員の処分について

安城市の不適切な対応の原因は、A氏の生活保護の相談を担当した個々の職員の知識不足、認識不足にあったとはいえ、その責任を職員個人にのみ帰することはできない。

その個人のミスや不適切な対応を、市が組織としてカバーし、組織として責任ある対応ができなかった点にこそ根本的な責任があると考ええる。

したがって、今回の不適切な対応を組織として行った市の責任は免れないと考える。

不適切な対応をした安城市が、自らの責任を自覚し、自らの責任を明確にするために、どのような処分を自らに課するのが適切かを、自ら考えていただきたいと考える。

第10 安城市の職員の皆さんへ

1 「人は、間違える」

- (1) 人である以上、いつか、どこかで間違えることがあります。

この当たり前のことを、同じ仕事を続けているうちに、数多くの経験を積み、ベテランと言われるうちに、いつか忘れてしまう。仕事に対する自信が過信となり、自分の判断に間違いはないと思い込んでしまう。その思い上がりや緊張感のなさが、時に手痛いミスとなります。これは、どんな仕事にもいえることです。公務員に限らず、我々弁護士や大学教授にとっても、忘れてはならないことです。

「経験豊富な自分も間違えることがある。」この当たり前のことを、もう一度しっかり噛みしめてほしいと思います。

- (2) 「人は誰でも間違える」のであれば、職員個人のミスをバックアップする組織としての知恵や工夫が必要であることは言うまでもありません。

なぜ、個々の職員のミスを市役所全体として、組織として、カバーできなかったのか。ベテラン職員に対する遠慮があったからでしょうか。それは、自分の職責に対する責任感や自覚が不足していたからではないでしょうか。

行政の無謬性のドグマにとらわれることなく、市役所に助けを求めに来た市民や住民の方の期待を裏切り、市民や住民を苦しめることにならないよう、自分の職責をしっかりと自覚していただきたいと思います。

自分たちに足りないところがあったと自覚していただくことから、市民に優しい安城市に変わる第一歩が始まります。

2 「原点に戻ろう」

- (1) いうまでもありませんが、市役所は、地域住民に対するサービスをするところです。

生活に困って市役所に助けを求めに来た人たちに寄り添い、その人の立場に立って考えましょう。自分の発言が、どのように相手に伝わり、相手の人がそれをどのように受け止めるか考えましょう。あなたの発言を悲しく、辛く受け止めていないか考えましょう。

また、行政の一員として、自分が市民のために大きな権限を持っていることをもう一度自覚して、市民のために自らの職責を十分果たしているかを考えましょう。

- (2) そんな当たり前のことを今さらと思われる人も多いと思います。

第三者委員会の設置が決まった後、令和5年10月31日から11月10日にかけて、全職員1,270名を対象に、アンケートを実施しました。

問1は、「あなたは来客者に対し、市職員が不適切な窓口対応する場面を見たことや聞いたことはありますか？それはどのような対応状況でしたか又はどんな対応状況だったと聞いていますか？」というものです。問2は、「市職員の外国人に対する意識に問題があると感じたことはありますか？」というものでした。

回答者数642名（回答率50.6%）のうち、いずれもないという回答が548名でした（回答者中85.4%）。

市職員が窓口で不適切な対応をした場面を見たり聞いたりした人が64名（回答者中10%）、市職員の外国人に対する意識に問題があると感じたことがある人は50名（回答者中7.8%）でした。

このアンケート結果を、あなたはどのように受け止めますか。

- (3) ある職員の方からは、大要すると、以下のような意見を寄せていただいています。

「今回のブラジル人と職員とのやり取りを偶々見聞きしておりましたので、率直な意見を申し上げます。対応した職員の方は仕事ができ優秀な方だと思います。しかしながら、その職員の方は相談者を見下ろすようなものの言い方をしておりました。馬鹿にしたといいまじょうか。もし私が相談者だったらとても不快な思いをするだろうと、とても残念に思いました。」

- (4) 我々は、この意見を、普通の市民の感覚のように感じました。市の職員の方ですら、このように感じておられるのですから、窓口に来た外国人の方であれば、もっと辛い思いを抱かれたことは想像に難くありません。このようなやり取りを他の市民や住民の方が聞いておられたら、どのように感じたでしょうか。安城市は、困っている人に優しくない、親切でないと受け取ったのではないのでしょうか。これでは、とても安心して相談に行けない、困った時に助けてくれない役所だと感じたのではないのでしょうか。

- (5) もう一度、公務員を志した時の皆さんの原点に立ち戻っていただき、住民の方に顔を向けて、その声を真剣に聞いていただけませんか。

安城市の職員として採用された時に誓った「服務宣誓」を思い起こしていただきたいと思います。

あなたの前には、困っている市民の方がたくさんおみえになります。

3 「市民から頼りにされる存在に」

- (1) 今回の相談を担当したケースワーカーは、真面目で、正義感が強く、仕事熱心な方だと感じました。その職員の方でも、間違えることはあるし、職務熱心の余り、あるいは自分の素朴な正義感から、ついつい不用意に不適切なことを言ってしまうことがあるのです。

これは誰にでも起きうることです。

- (2) だからこそ、職場の皆が力を合わせて助け合うことが必要なのです。難しい案件や難しい相談者に直面した担当者を孤立させず、多くの人の知恵を寄せ集め、後から批判されることがないようにバランスの良い、適切な対応をする。今回の問題は、組織として対応することを、もう一度考えてみる良い機会になったのではないかと思います。

- (3) 行政という強い権限を持っている職場で仕事をする以上、些細なミスやほんの不注意な言動も厳しく批判されます。それは、あなたが強大な権限を持っているからです。万が一にも、あなたの持っている権限を不当に行使してはならないからです。

自分の職責をしっかり果たしても、誰も褒めてくれません。些細なミスでも厳しく批判されたり非難されます。「こんな仕事やってられない」と思いますか。多くの市民の力になって、多くの人から頼りにされる。素晴らしい仕事ではありませんか。

第11 あとがき

1 「安城市も変わってほしい」

- (1) 今回の一連の調査を通して、我々が強く感じたのは、今回の不適切な対応は安城市の生活保護行政に特有の問題ではなく、他の自治体においても今回と同様な問題は起こりうるのではないかとということでした。
- (2) 多くの自治体が同様に直面している問題に安城市がいち早く気づき、市民目線の行政に変えるチャンスが来た、と今回の件を前向きに捉えていただき、1日も早く市民目線の役所になる第1歩を踏み出していただきたいと思います。

2 「これからの行動が注目されている」

- (1) 我々が報告書を提出しただけでは、何の意味もありません。
我々の報告書をきっかけに、安城市が、自らの問題点に気づき、自覚し、自ら改善に向けた行動を具体的に実行し、成果を積み上げていってこそ、第三者委員会を設置した意味があると考えます。
- (2) 今回の不適切な対応を契機に、安城市は、既に「内部対策チーム検討会議」を立ち上げていますので、同検討会議を中心に、安城市が根本的に変わるための改善の工程表を作成し、改善作業に速やかに着手し、実行していただきたいと思います。
- (3) このような改善作業の過程は市民に公開し、市民の意見を聞きながら、市民の意見を改善内容に反映させて、市民と共に、より市民に開かれた、より市民の目線に立った、より市民に優しく親切的な行政を実現してほしいと考えます。
- (4) これからが正に正念場であり、安城市が今回の不適切な対応の問題をどこまで真剣に受け止め、自ら変わろうとしているか、社会は大いに注目しています。安城市の本気度が問われているのです。

3 市民の皆さんへ 一緒に考えましょう

今回の問題を、市民の皆さんも一緒に考えていただきたいと思います。

安城市には、8, 284名もの外国人の方が居住しています。日本の企業に勤めている外国人やその家族の方も多く住んでおられます。外国人の方は、安城市の全人口の4.4%を占めています（令和6年1月1日現在）。

外国人の方の多くは、日本人あるいは日本国籍を有している方と同様に、

企業等に勤務され、貴重な労働力として働いておられると共に、所得税や住民税などの税金を支払っておられます。

今や、日本の社会は、外国人の方の力なくては成り立たなくなっています。貴重な労働力として、我々日本人と同様に、日本に住み、日本の会社で働き、日本の社会で多くの隣人と生活しています。

このような外国人の方と一緒に、日本で生活しているということを、今一度一緒に考えていただけませんか。外国人の中にも様々な事情から職を失ったり、収入の途がなくなったりして生活に困っている人もいらっしゃると思います。生活に困っている人がいらっしゃれば、日本人であれ外国人であれ、手を差し伸べ、一緒に力を合わせてこの社会を作っていく。この当然のことを今一度一緒に考えていただけませんか。

今回の問題は、外国人と一緒に生活するということの意味を、我々に突きつけた問題でもあります。

外国人の方が、日本に愛情を持ち、いつまでも日本で生活したいと思っていただけるように、我々が何ができるかを、一緒に考えていただけませんか。

第 1 2 参考資料

別紙資料一覧表

以上