

国立市生活保護業務適正化 に関する調査検証委員会 報告書

国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会

■目次

はじめに	1
I. 国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会について	2
1 設置目的 2 委員構成 3 各回の委員会の内容	
II. 国立市において生じた生活保護の不適正な事務処理について	4
1 不適正処理の概要 2 発生した時期 3 対象となる CW の人数	
4 発覚した時期及び経緯 5 調査検証委員会の開催までの回復処理の状況	
6 対象となる世帯数及び金額 7 国立市が実施している再発防止策について	
III. 本委員会の議論	7
1 本事案の原因・課題等、再発防止策を整理、具体化にあたって重視すべき点	
(1) 仕組みづくりの重要性	
(2) 段階的かつ迅速、着実な実施	
(3) 組織への信頼感、安心感の創出	
2 本事案の原因・課題等、再発防止策をまとめるにあたり	
～現在、国立市が実施している書類の管理方法の変更に対する評価～	
3 本事案の原因・課題等、それを克服するための再発防止策について	
(1) 倫理意識の向上、コンプライアンスを確立する取り組み	
(2) 相談援助（ケースワーク）と事務のあり方を示す取り組み	
(3) 職員に対する研修、教育体制を整備する取り組み	
(4) それぞれの業務を適切に管理する仕組み、風土をつくる取り組み	
(5) 人員体制を整える取り組み	
4 上記以外の再発防止策について	
(1) 継続的に外部がフォローする体制の構築	
(2) 生活保護利用者からの意見を聞く機会の設置	
(3) 厚生労働省への意見書の提出	
IV. 国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会条例	27
V. (巻末参考) 各回の会議の資料 一式	

■はじめに

国立市で生じた、生活保護業務の不適正な事務処理は、憲法第25条第1項で規定されている、すべての国民が有する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を害する行為である。国立市は組織として、まずはこのことをしっかりと認識しなくてはならない。

一方で、国立市で生じたような不適正な事務処理は、「あってはならない」ことではあるものの、現在全国各地で生じていることでもある。こうした事態は、保護費の横領、セクハラなどのような「個人的要素」ではなく、地区担当員（ケースワーカー、以下「CW」という）、査察指導員（以下「SV」という）のオーバーワークともいえる現在の生活保護行政に原因の一端がある。その意味で、CW個人の事務処理能力の違い等はあるものの、不適正な事務処理が行われたのは、個人の資質要素よりも、生活保護行政の現状によるものであろう。

生活保護制度が法定受託事務であることから、国立市福祉事務所をはじめとする実施機関は、生活保護制度を改正することはできない。また、同機関は、地方自治体の組織内にあることから、人事や予算の制約を受ける結果、人員配置・予算配分の点で厳しい条件の下にさらされていることは否定できない。

このように生活保護制度自体が不適正な事務処理を発生させる要因を構造的に内包しているがために、何らかの予防措置を取らないと事故が生じる。このことを認識した上で、国立市という組織としてどのように対応していくのが問われている。

国立市は、本調査検証に先立って、『国立市生活保護業務の不適正処理に関する報告書』をまとめた。同報告書に記載されたとおり、この度の不適正な事務処理は複合要因により生じたものである。本調査検証委員会では、同報告書及び委員会での事務局からの説明並びに委員相互の議論を踏まえ、原因・課題等を5つの項目に整理し、それに対応する再発防止策等を以下で述べるとおりまとめた。

それらの方策はすべて「日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」生活保護法の本義を具現化するものである。

本報告書をもとに、適正に事務が行われるよう、組織的な対応を国立市が図り、他の実施機関の模範となるような生活保護行政が行われることを願ってやまない。

2019（令和元）年12月

国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会

I. 国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会について

1 委員会の設置

○設置根拠

国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会条例

○設置目的

国立市の生活保護業務における生活保護費の過支給、漏給等の不適正な事務処理について、国立市が実施した内部調査の結果を客観的かつ公正な立場から検証し、適正な事務執行に向けて再発防止策の検討及び提言を行うため、国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会（以下「本委員会」という）を設置するものである。

○所掌内容

国立市長からの諮問に応じ、次に掲げる事項について調査及び審議を行い、その結果を市長に答申すること。

- （１）生活保護不適正処理に係る内部調査の検証に関すること。
- （２）生活保護不適正処理の調査に関すること。
- （３）生活保護不適正処理の再発防止策の提言に関すること。
- （４）その他、不適正処理に関して必要な事項。

2 委員構成

氏名	所属及び役職
池谷 秀登 委員長	帝京平成大学現代ライフ学部 人間文化学科 教授
木下 武徳 職務代理	立教大学コミュニティ福祉学部 コミュニティ政策学科 教授
羽田 尚子 委員	中央大学商学部 教授
芝崎 勇介 委員	弁護士法人多摩パブリック法律事務所 弁護士
池田 希咲 委員	就労継続支援B型 F L A G S design 施設長

3 各回の委員会の内容

回	日時	場所	主な内容
第1回	8月7日(水) 19時から21時	国立市役所 会議室	・委員長の選出 ・生活保護業務の流れについて ・生活保護業務の不適正処理に関する報告書について ・執務スペースの現場確認
第2回	9月18日(水) 19時から21時	国立市役所 会議室	・原因・課題等に関する検証（現在の職員の業務の状況について／不適正な事務が生じた期間の職員、組織の状況について） ・市の報告書の考察の検証
第3回	10月29日(火) 19時から21時	国立市役所 会議室	・再発防止策に関する論点の整理（原因・課題等の考察から再発防止策に関する論点について／現在市が実施している再発防止策について） ・各委員が考える再発防止策について
第4回	11月19日(火) 19時から21時	国立市役所 会議室	・委員会の議論のまとめ ・報告書構成（案）について
第5回	12月26日(木) 18時から 19時10分	国立市役所 会議室	・国立市が実施している書類の管理方法について ・報告書（案）について

第1回会議で、国立市がまとめた『国立市生活保護業務の不適正処理に関する報告書』（以下「市報告書」という）や実際の事務の流れ等の説明を受けるとともに、執務スペースを確認し、報告書等の内容が、実際にどのように運用されているのかを確認した。

そのことを受け、第2回以降の会議において、現在の運用の評価、原因・課題等の整理、それらを踏まえた再発防止策に関する論点の抽出、具体的な再発防止策について議論を重ねた。

議論の内容は「3. 本委員会の議論」にまとめた。なお、各委員会で事務局より提出された資料は、巻末に参考資料として添付した。

Ⅱ．国立市において生じた生活保護の不適正な事務処理について

国立市において生じた生活保護の不適正な事務処理に関しては、第1回委員会において市報告書等により確認している。また、国立市が実施している再発防止策に関しては市報告書および第3回委員会での事務局の説明により報告を受けている。その内容は以下のとおりである。

なお、下記項目のうち、1～6に関しては市報告書より、7に関しては、第3回委員会資料をもとに整理したものである。

1 不適正処理の概要

生活保護業務に従事するCWが、いわゆる一時扶助に係る申請、収入の申告、法第63条・第78条に関する事務処理等を適正に処理しなかったことにより、被保護世帯への保護費の過支給及び支給漏れが生じたもの。

2 発生した時期

2013(平成25)年4月から2018(平成30)年3月まで

3 対象となるCWの人数

合 計 7人

4 発覚した時期及び経緯

2018(平成30)年3月初旬、同年3月末日に退職予定のCWから引継資料の提出を受け不適正処理の概要が判明したため、2018(平成30)年4月以降、組織的な調査を実施。組織的な調査を実施したことで、退職したCWから提出された未処理リスト以外にも、具体的な処理方法や内容の説明等の詳細な引き継ぎが無い状態で未処理書類を引き渡している事例（後任CWが日常業務を行いながら回復するには困難な事例）が多数あったことが判明した。

5 本委員会の開催までの回復処理の状況

2018(平成30)年4月に事態が発覚して以来、国立市は、4月から8月まで本件概要を調査するとともに、市議会等、外部に報告を行った。2018(平成30)年9月から個別の処理を行い、事案の回復を図るとともに、より詳細な調査・ヒアリング等を重ねた。生存しているものの連絡がつかない対象者や会社等の都合により調査が困難なものなど、時間の経過に伴い調査や処理が実務的に非常に困難な案件もあり、回復処理に時間を要した。本委員会開催時点の処理の状況は、次ページの表（「対象となる世帯数及び金額（2019(令和元)年6月10日時点）」）のとおりである。表中、支給不能となっている世帯は、被保護者が亡くなっ

ている等の理由により支給できない世帯、返還不能となった世帯は、時効や相続放棄等の理由により返還できない世帯である。

なお、国立市は、この処理によって確定した債権について、他の債権と同様に引き続き債権管理業務を行っている。

6 対象となる世帯数及び金額（2019(令和元)年 6 月 10 日時点）

事案概要		現時点 (2019 年 6 月)	処理完了			処理中
支給漏れの事案	世帯数	42 世帯 (100.0%)	42 世帯 (100.0%)	支給世帯	36 世帯	0 世帯 (0.0%)
				支給不能世帯	6 世帯	
	金額	1,695,437 円 (100.0%)	1,695,437 円 (100.0%)	支給額	1,387,539 円	0 円 (0.0%)
				支給不能額	307,898 円	
過支給の事案	世帯数	132 世帯 (100.0%)	126 世帯 (95.5%)	返還世帯	109 世帯	6 世帯 (4.5%)
				返還不能世帯	17 世帯	
	金額	46,276,619 円 (100.0%)	43,830,081 円 (94.7%)	返還額(A)	31,712,542 円	2,446,538 円 (5.3%)
				うち返還済額(B)	4,824,716 円	
				返還免除額	7,112,804 円	
				返還不能額	5,004,735 円	

7 国立市が実施している再発防止策について

本委員会において、国立市が現在再発防止策として実施していると説明を受けた内容は以下の四つの項目である。

(1) 文書管理方法の整備

2018(平成 30)年度以降、収受した申請書類等については収受方法に関わらず、一旦係共有の箱に保管し、収受担当職員が共有の箱にある申請書類等の情報を申請収受簿に記載した上で、各 CW に振り分ける形とした。申請収受簿の記載項目は、受給者番号、受給者氏名、書類の種類、対象月である。

CW が申請書類等を処理し、決裁に回付された際に S V が申請収受簿に完了チェックを入力。月の下旬に S V が申請収受簿から未処理一覧を CW 毎に出力し、未処理につい

ては処理を行うよう指導。CWが処理を完了した際は、そのことをSVに報告。SVが処理状況を随時把握し、未処理・処理漏れを防止している。

(2) 査察指導体制の整備

2018(平成30)年度から査察指導台帳を見直し、訪問状況・意見書の有効期限、SVからCWへの指導事項の履行状況等の日々の査察指導に必要な情報を一つの帳票で管理できるようにし、SV・管理職が共有している。SVが査察指導台帳を適時確認するだけでなく、管理職がCWの履行状況を確認し、業務の遅れなどを把握した際にはSVや他の職員のフォロー等、組織的な対応をとれるようマネジメントしている。

(3) システムの利用改善

2018(平成30)年度以降、順次、対応の記録をシステムに入力することとした。受給者の状況の記録がシステムに蓄積されるようになり、担当者不在時の対応の際に、紙ベースの調書ではなくデータで記録を確認することが可能となった。

また、事務負担の軽減を図ることができるシステムの機能を積極的に活用した。例えば、定型文書を作成し登録しておくことができる機能を活用し、一時扶助や収入認定処理等の定型業務に関しては、対応の記録を入力する際に、定型文書による処理を実施した。全世帯同時に保護変更決定の処理が必要な処理(例：毎年の基準改定、冬季加算、期末一時扶助等)に関しては、「一括変更」という形で一括に処理することができる機能を積極的に活用した。

(4) 意識啓発

難しい課題に組織として取り組むようSV・管理職が意識し、SV・管理職による係員との個人面談の実施や日々の声掛け等により、係員と係長職、管理職のコミュニケーションを密にとるようにしている。また係員が抱えている課題を共有するために、自らの業務の状況を周囲に発信することの大切さを係会議などの場で伝えている。周囲に業務の状況を発信することで業務が円滑に進められることや、複数の意見・アイデアを得られて、状況が好転することなどを経験できるように、意識的に係員全員の発言の場を設けている。

Ⅲ. 本委員会の議論

1 本事案の原因・課題等、再発防止策を整理、具体化にあたって重視すべき点

本委員会は、Ⅲ-3で述べるとおり、本事案の原因・課題等の議論、それを克服するための再発防止策について5つの項目に整理し、Ⅲ-4で述べるとおり、それ以外の再発防止策を3つの項目に整理している。その整理を踏まえ、それらの方策を具体化していくにあたっては、以下の3つの項目が重要となる。これらの考え方を基礎に据えた上で、それぞれの項目の対応を図っていく必要がある。

(1) 仕組みづくりの重要性

市がまとめた報告書は、不適正処理の原因を職員の意識の問題に帰してしまっている面がある。意識の問題に還元してしまうと、意識を持とうとの解決策になってしまう。しかし、そうできない環境があるから問題が生じたのである。意識ではなく、仕組みの問題に還元していかないと解決できない。例えば、周囲に自らの業務の状況に関する情報を発信しようではなく、情報を発信することができる仕組みが必要である。どのように仕組みを作れば、より良くなるのかの議論が重要である。

(2) 段階的かつ迅速、着実な実施

本委員会では、以下のとおり、本事案の原因・課題等、それを克服するための再発防止策について考えをまとめたが、それらの提言を着実に実施していくためには、計画的、段階的に実施していくことが必要である。すべての項目について、徐々に発展させていくことが求められているが、中でもⅢ-3-(1)、(2)、(3)((1)倫理意識の向上、コンプライアンスを確立する取り組み、(2)相談援助(ケースワーク)と事務のあり方を示す取り組み、(3)職員に対する研修、教育体制を整備する取り組み)に位置づけられている項目に関しては現実的にも取り組みやすいものであることから、これらをファーストステップとして着手した上で、様々な業務改善の取り組み等を順次実施し、外部への働きかけなども合わせて行っていくこととすればよい。

一方で、本委員会は業務適正化を目的とする委員会であることから、何年もかけて業務を適正化していくということは委員会の目的に即すことではない。「はじめに」で述べられているとおり、不適正な事務処理により、市民の最低生活保障を害することが生じたという事実を踏まえると、市は、ここで述べられる再発防止策をできるだけ早く実行することが求められている。職員は数年で異動する。5年も経つと、5年前何があったのかという記憶が薄れていくことになりかねない。

日常業務に追われている現状では、そこでまとめられている再発防止策のすべてを一度に実施することは難しいのが実情であろうが、できることはすぐに実行に移す必要がある。段階的かつ迅速、着実にこれらの方策を実施し、且つ定期的な点検・評価をしていかなければならない。

(3) 組織への信頼感、安心感の創出

CWは、被保護者と一对一の担当制となっている。そのため、CWは、自分が担当する被保護者に関する事務処理や対応の過程で生じた問題について、自己責任的な感情を持つことはある。これは必ずしもCWの責任とは思えない事案であっても同様である。

したがって、CW自身の「うっかり」「勘違い」「多忙さ」「判断困難」等により問題が生じた時に、SVや他のCWに「迷惑」をかけないように自己責任で解決を図ることで、長期未処理や不適正業務等が生じる可能性が高くなる。

本委員会の議論の中で、下記のとおり、原因・課題等、再発防止策を検討してきたが、これらの対応策は、CWが市、管理職、SVを信頼しなくては機能しない。どのような場合でも、CWは必ず守るということを管理職・SVが業務の場で示すべきである。市は人員体制問題の対応を通じて、CWに寄り添っていることを明らかにするべきである。

いまの職員は5年経ったら異動する可能性が高い。形式的な会議、マニュアルがあったとしても、CWに自分を守ってくれるという理解がない状況だと、また同じことが起こる。この信頼感、安心感が無ければ不適正な事務処理の防止は難しいと考えられる。

2 本事案の原因・課題等、再発防止策をまとめるにあたり

～現在、国立市が実施している書類の管理方法の変更に対する評価～

国立市がすでに実施している再発防止策のうち、本委員会において、効果のある、適切な対応であると確認されたものについては、以下のとおり考え方を整理し、本委員会の提言ではあえて項目として位置付けないこととした。

本件のような、不適正な事務処理の再発防止策を論ずる際、事務処理方法の見直しのひとつとして、書類の管理方法について検討され、その対応方法についてまとめられる例が他の自治体の検証委員会報告では多く見受けられる。

ただ、Ⅱ-7-(1)に記されているとおり、書類の収受の管理を一元化したり、処理未処理の状況を確認することができる一覧表をつくったりすることは、国立市で既に実施されている。この取り組みについては、第1回の会議での執務スペースの確認や、それぞれの会議での議論において、同様の事態を生じさせないために効果のある、適切な対応であることが確認された。本委員会はこの取り組みを妥当なものと評価している。

書類の管理方法に関しては、すでに改善されている事柄であることから、今後も適切にその対応を継続していくことを求めつつ、本委員会の提言ではあえて項目に位置づけないこととした。

3 本事案の原因・課題等、それを克服するための再発防止策について

本委員会は、本事案の原因・課題等の議論、それを踏まえた再発防止策について5つの項目に整理した。これらの項目は、それぞれ独立したものではなく、第一に原則の確立、第二に業務における組織としての方向性の明示、第三にそれらを組織内に浸透させる取り組み、第四にそれらを実際に業務として行っていくための取り組み、第五にそれらを実現することができる組織体制の整備、という一連の流れを意識したものである。以下、各項目について論じていく。

(1) 倫理意識の向上、コンプライアンスを確立する取り組み

○原因・課題等に関する議論から再発防止策に関する論点の抽出

本事案により、本来支給されるべき金額の扶助費が支払われていなかったということは、生活保護が最低生活費の保障であるという観点から捉えて、生存権を脅かす事態が生じていたことを意味する。市の報告書は、そうした事態を生じさせてしまった職員の倫理観に対する記述が薄い。コンプライアンスが適切に行われていなかったことに関する認識が重要であり、職員の倫理観・コンプライアンス意識を向上する取り組みが行われていなかったことが問題である。

再発防止策を論ずるにあたってはまず「職員の倫理意識の向上、コンプライアンスを確立する取り組みの必要性」として、生活保護制度の最も重要な最低生活保障が出来ていなかったということについて、職員の倫理観の向上と組織のコンプライアンスの確立のために、具体的にどのように取り組むべきかを考えることが重要である。

○再発防止策に関する議論

(倫理意識の向上・コンプライアンスの確立のために)

生活保護制度の最も重要な最低生活保障が出来ていなかった点を反省し、今後の取り組みを考えるにあたっては、職員が常に被保護者の立場に立ち、その権利を擁護する姿勢を保持することを、まず原則として据えなければならない。

その観点から、職員の倫理意識の向上、コンプライアンスを確立する取り組みに関しては、3つの点からの取り組みがある。第一にコンプライアンス（法令遵守）、第二に公務員としての倫理（国立市の倫理規定に基づくもの）、第三に社会福祉従事者・CWとしての倫理（人権意識、自己決定の尊重、秘密保持等）である。これら3つの点からの、それぞれの研修を通じて、改めて倫理意識の向上を図っていく。

定着させるには、定期的なフォローが必要である。CW自身が自分の状態を客観的に

捉えることができているか、管理職は個々の職員の状態を確認・把握できているのかということを、継続して確認していくことが重要である。例えば、チェックリストを活用して、管理職と職員との面談の場を定期的に設けることも考えられよう。また、不祥事が起きやすい事案等を用いた研修を設け、場面に応じた対応策を学ぶことからある種のコンプライアンスを確立することもできる。

一方で、現場での適正な手続きを確保するためにも、生活保護法の規定の解釈、運用をしっかりと学ぶことが重要である。その際、福祉の現場として、制度の間に置かれた市民をどのように支援していくのかという視点も重要である。

これらの研修は改めて場を設けるのではなく、現在行われている研修に盛り込んでいく形、日常の業務の中で常に意識づけられるような形で取り組んでいくと良い。

(CWとしての倫理規定をまとめるにあたり)

職員の自覚や意識を中心とした倫理規定にすると、その倫理規定は、ともすれば活用されないものとなってしまうかねない。

倫理規定をまとめるにあたっては、具体的に起きていること（具体的な業務内容）をもとにまとめると活用しやすいものとなる。相談援助（ケースワーク）の現場では法的根拠のない、過剰な対応を外部機関等から求められたりすることがある。また被保護者から好意を寄せられたり、過剰に嫌悪感を向けられたりすることもある。親切と思って過剰に関わってしまい、結果として、相手を困難な状況に追い込んでしまうことにもつながりかねない状況が生じることもある。そうした、実際の相談援助（ケースワーク）の時に活用することができる、具体的な判断基準となるようなものが必要である。

このような倫理規定をまとめ、共有していくことは、CWを守ることとなり、結果として被保護者を守ることにつながる。そうした積み重ねが国立市の風土となっていくと考える。

(同時に必要となる仕組みづくり)

倫理綱領等が役に立つのは、とりわけCWが葛藤状態に陥った際に、自分の行動指針になる時である。倫理観、コンプライアンスを確立することを基礎に据えることは重要なことであるが、それのみでは再発防止をすることは難しいことも事実である。

Ⅲ-3-(2) 以下で述べられている、テクニカルな知識・技術を伝達し、情報を共有する仕組みづくりも適切に行うことが求められている。

○まとめとして

(再発防止策に関する考え方)

- ・被保護者の立場に立ち、その権利を擁護するという姿勢を職員が常に保持しなければならない。
- ・倫理意識の向上、コンプライアンスを確立する取り組みが必要である。
- ・日常業務の中で、それを浸透させる取り組みが必要である。
- ・CWとしての倫理規定をまとめるにあたっては、具体的に起きていることをもとにまとめると、実際の現場対応の際に役立つ。
- ・ただ、それのみでは再発防止は難しい。テクニカルな知識・技術を伝達し、情報を共有する仕組みづくりも適切に行うことが求められている。

(再発防止策に関する具体的な取り組み)

- ・コンプライアンス（法令遵守）をまとめること。
- ・公務員としての倫理規定（国立市の倫理規定に基づくもの）をまとめること。
- ・社会福祉従事者・CWとしての倫理規定（人権意識、自己決定の尊重、秘密保持等）をまとめること（まとめるにあたっては、具体的な業務内容をもとに、CWの判断基準となる倫理規定としてまとめること）。
- ・それらを定着させるために、定期的なフォローを行うこと。

（２）相談援助（ケースワーク）と事務のあり方を示す取り組み

○原因・課題等に関する議論から再発防止策に関する論点の抽出

相談援助（ケースワーク）と事務の業務の関係については、CWに対する市のヒアリングや市の報告書でも述べられている。そこでの相談援助（ケースワーク）とは何を指すのか。人によって相談援助（ケースワーク）の意味が一致していないのではないかな。給付などの事務手続きは明確であるが、相談援助（ケースワーク）は人によって異なる。生活保護の相談援助（ケースワーク）の標準的なあり方については全国的にも議論があり、厚生労働省も明確に示しているわけではない。相談援助（ケースワーク）を行ったつもりで、仕事をした気になってしまい、事務の遅れが生じていたのではないかな。

また、記録、報告することとなる基準はあるのか。それがないまま、それぞれの判断で行われていたのではないかな。相談援助（ケースワーク）と事務処理の配分が個人に委ねられていることが問題であると言える。

一方で、相談援助（ケースワーク）ができていないので事務処理ができていなかったということも言えよう。効果的な相談援助（ケースワーク）ができれば、効率的な事務処理ができることにつながる。両者は、対立関係ではなく、相互作用として捉えるべきである。相談援助（ケースワーク）をする経験、知識がないということが問題である。

組織として一定の基準がないまま、CWそれぞれが持つイメージに基づき、相談援助（ケースワーク）をはじめとする業務を行うことにより、事務の遅れが生じてしまったことが問題であると言える。

再発防止策を論ずるにあたっては「相談援助（ケースワーク）と事務のあり方について、一定の方向性を明示し、指針や目安を示す必要性」として、国立市が考える相談援助（ケースワーク）、事務とはどのようなものを、管理職も含めた職員全体が共有して生活保護行政に取り組むためには具体的にどうすべきか、を考えることが重要である。

○再発防止策に関する議論

（相談援助（ケースワーク）と事務のあり方を示す意味）

生活保護行政は、最低生活保障としての金銭給付と、相談援助（ケースワーク）によって成り立っている。

生活保護行政の相談援助（ケースワーク）とはどのようなものか、どのような位置づけとなるのかということに関しては、金銭給付を中心とする権力的な要素を有する生活保護の相談援助（ケースワーク）と社会福祉におけるソーシャルワークとの相違という点をはじめ、学問的に議論のある問題である。

また、相談援助（ケースワーク）の標準化は、事案があまりにも多様すぎるため、ま

とめることは非常に困難である。定型化することにより漏れる事案も生じることから、一義的には、事案ごとにCWとSV、福祉事務所内全体で検討できる状況を作ることが必要である。

ただ、組織として、相談援助（ケースワーク）とはこういうものという方向性を示すことは、組織の共通認識を図るという点で必要なことである。それぞれ個別の違いはあるものの、方向性があるということは確認することができる。方向性も共有されていない組織では、新たに配属された職員は、何も示されない不安な状況の中で業務をすることとなりかねない。結果、業務に従事するモチベーションを削ぐことにもつながりかねない。

方向性を明示すること、指針や目安をリストアップすることは実施できることであり、行った方が望ましいことである。

生活保護行政は、経済的困窮をはじめとした、日常生活を営む上で発生する様々な問題に対して支援することが求められている。その中で日常生活を営む上で一定の意思決定を行うことができる方は、金銭給付を適切に行っていれば、特に支援を要しない場合もある。一方、日常生活を営む上で意思決定を行うことが困難な方は、金銭給付だけではなく、積極的な支援が必要となる。どのような場合に積極的な支援が必要となるのか、必要ではないのか、ある一定の目安・指針を示すことが必要である。

(相談援助（ケースワーク）と事務のあり方を示す具体的な取り組み)

以上の考え方を踏まえ、ここまでの作業の遂行が、国立市が考える基本的な相談援助（ケースワーク）、事務処理であることを明示するとよい。特殊な事案等についてはQ&A形式で作成し、都度ごとに職員が加筆修正していけばよい。

緊急対応の際にどのように組織でサポートしていくのが明確だと、CWの安心感につながるため、そうした要素も加えていくとよい。

オンラインマニュアル等の共有のあり方も検討の必要はあろう。訪問時に確認できるよう、ポータブル端末などの活用も考えられる。

そのためには、まず大まかな業務・事務処理マニュアルの作成が求められる。すでに多くの自治体がマニュアルを作成している。国立市が独自でゼロから作るのではなく、他自治体が作成したマニュアルを参考にし、事務の軽減を図っていく。

マニュアルと研修はセットである。こうしたことを定着させていくためにも、次の論点である研修体制の整備が重要である。

○まとめとして

(再発防止策に関する考え方)

- ・多様な事案があるため、相談援助（ケースワーク）を標準化することは難しいが、組織として相談援助（ケースワーク）とはこういうものという方向性を示すことは、組織の共通認識を図るという点で必要なことである。
- ・そのために、国立市が考える基本的な相談援助（ケースワーク）、事務処理とは何かをまとめることが必要である。
- ・CW個人の力量に帰するのではなく、組織的な課題として捉え、解決策を講じる必要がある。

(再発防止策に関する具体的な取り組み)

- ・大まかな業務をまとめた、相談援助（ケースワーク）・事務処理マニュアルを作成すること（他自治体が作成したマニュアルを参考に）。
- ・特殊な事案等については Q&A 形式で作成し、都度ごとに職員が加筆修正していくようにすること。
- ・オンライマニュアル等の活用のための、ポータブル端末の活用を検討すること。

（３）職員に対する研修、教育体制を整備する取り組み

○原因・課題等に関する議論から再発防止策に関する論点の抽出

国立市では生活保護の研修が半日程度しか行われておらず、研修が決定的に少なかったという状況を確認した。生活保護とはどのような制度か、相談援助（ケースワーク）とは何かという研修を行っていなかった。十分な研修がなければ、簡単な業務でもその都度ごとに確認をすることは時間を要し、作業が遅れることにつながる。わからない時に、忙しい同僚やＳＶに聞くことがなかなかできない。そのため業務の仕方がわからないまま業務を行ってきた。そうしたものが積み重なったことにより、今回のような問題が生じた面もあったのではないかと考える。

職員の研修、教育体制が整っていなかったことが問題であると言える。

再発防止策を論ずるにあたっては「研修、教育体制を整備する必要性」として、研修・教育体制が不十分な状況を改善し、新しく配属された職員が基礎的な知識を学び業務に取り組むための仕組み作りをどのようにすべきかを考えることが重要である。

○再発防止策に関する議論

（研修プログラムの策定）

研修には、Ⅲ-3-（１）でまとめた、倫理意識、コンプライアンスを確立するための内容を学ぶ研修と、Ⅲ-3-（２）でまとめた、相談援助（ケースワーク）と事務に関する内容を学ぶ実務的な研修の二つの種類がある。その点から、組織、管理者（ＳＶ・管理職）が必要だと考える研修項目と、担当が必要だと考える研修項目は必ずしも一致しない。研修プログラムの作成にあたっては、管理者（ＳＶ・管理職）が主導して「叩き台」を作り、担当者に示し、担当者の議論により完成させるという流れがよい。担当者にとっては、その過程自体も研修となる。

これらのことを踏まえ、新任者のための研修、中長期的な（内外の）研修プログラムをまとめることが重要である。

（新任者研修にあたって）

新任者研修では、このようにやると業務が効率よくできるなど、業務に関する技術やハウツーを学ぶことが重要である。慣れるより習った方が早い。習ってから、見てもらいながら少しやってみるということが大事である。半日程度で現場に配属となると、個々の職員の能力により事務処理の滞留が生じる可能性が高い。そのため、まずは数日間の研修を行った後、数か月を研修期間として位置づけ、フォローアップ、独自の研修体系の整備を行っていくことが必要となる。

(研修の方法)

上述の相談援助（ケースワーク）と事務のあり方の整理を踏まえて、相談援助（ケースワーク）はこのくらい、事務処理はこのくらいと整理して示し、ハンズオン型（体験型の学習）の研修にするとよい。事例に基づいて Q&A 形式でまとめていくことにより、理解しやすく、困ったときに対応しやすいものとなる。

組織でそのように対処していくと、お互い言いにくい、質問しにくい風土は自ずと改善されていくことになる。

(管理者（S V・管理職）の役割)

管理者（S V・管理職）が適切に業務の管理、業務の明確化をすることは、職員との信頼関係を強めることにつながる。研修の実施にあたっては、管理者（S V・管理職）が主導となって実施した方がよい。上述のコンプライアンスの伝達、マニュアルに基づく業務内容を明確に示し、業務の効率化・簡素化・標準化を目的とした行動を明確にする必要がある。

同時に、管理者（S V・管理職）の役割の研修も必要である。管理者（S V・管理職）として、上級職員が下級職員の相談や助言に応じるということが上級職員の役割である。日常的に、内部外部からスーパーバイズを受けられる環境の整備を図る必要もある。

また、研修は実施の義務より受講の義務の方が大事である。忙しいからこそ受講義務がないと研修を受けない。研修に行かせるのは管理職の責務として位置づける必要がある。

(参考となる研修)

東京都社会福祉協議会が実施している研修は、新任職員研修、中堅職員研修、チームリーダー研修、管理職員研修に分かれ、福祉従事者を対象に職業倫理、課題解決、リスクマネジメント、多職種連携、キャリアデザイン他、それぞれの職員に求められる役割等が体系的に構成されたカリキュラムになっている。それらも参考となろう。

(事例検討会の活用)

また、次の論点とも重なるが、定期的な事例検討会を開催し、課題・成功事例の共有化、ノウハウ等の職員同士の伝授をする機会の創出もまた、日常的な研修のひとつと位置づけ、実施することが求められる。

事例検討会を実施するにあたっては、教科書的な事例ではなく、実際にCWが支援に困難さを感じている事例を扱い、それをどう解決するのかをテーマとする事例検討を行うことがよい。そうした事例の事例検討を積み重ねていくと、CW全体の能力の向上に寄与する。

○まとめとして

(再発防止策に関する考え方)

- ・組織として、研修、教育体制を整備することが必要である。特に新任者研修を適切に行わなければならない。
- ・研修を受講させるのは管理職の責務である。
- ・事例検討会の活用も、業務の中での職員の育成の機会、研修となる。

(再発防止策に関する具体的な取り組み)

- ・新任者研修、中長期的な（内外の）研修プログラムをまとめること（特に新任者研修をまとめることが重要である）。
- ・組織として必ず研修を受けさせるようにすること。
- ・実際にCWが支援に困難さを感じている事例を扱い、それをどう解決するのかをテーマとする事例検討会を日常的な研修のひとつとして位置づけて定期的を実施すること。

（４）それぞれの業務を適切に管理する仕組み、風土をつくる取り組み

○原因・課題等に関する議論から再発防止策に関する論点の抽出

本事案の原因のひとつは、個々のCWの仕事に他人の目が入らなかったことにある。上司が忙しいなどの理由で、CWの課題を共有化できていなかった。それでは、どうすれば共有化することができるのか。市がまとめた報告書ではそのことが曖昧である。それぞれの業務の状況を共有していない組織であったことが問題である。厳しい言い方をすれば、共有化できないのは、CWの上司に対する不信感に基づいている。

ヒアリング内容を見ると、管理する側は、時間外勤務を行っているので、何とか回っていたと感じていた。一方でCW・SVは、業務があふれていたと感じていた。この認識のズレはなぜ生じたのか。異動になった時に、未処理であるということを明示した引き継ぎはなされていたのか。

組織論でも、組織文化は、人事評価等の管理がどのように行われているのかによって生じているとされる。組織づくりの課題がある。

再発防止策を論ずるにあたっては「それぞれの業務を適切に管理することができる、仕組み、風土づくりの必要性」として、職員個人が抱える問題を組織全体で把握できる仕組み作りをどのようにしていくか、業務量、重要性、処理期間等を組織的に把握し、効率化を図るにはどのようにしていくか、状況を発信する職員意識の向上だけでなく、自然に状況を発信できる仕組みをどのように作っていくか、を考えることが重要である。

○再発防止策に関する議論

（情報を共有するシステムをつくるにあたり）

生活保護制度の被保護者の中には、様々な課題を抱えた人がいて、そのために通常以上の支援や業務が必要になることがある。また、扶助費の算定は年々複雑になっており、算定が複雑な場合、関係資料が揃わずに、事務処理が進まないことも通常生じることである。

このようなことは、CWの強いストレスになるとともに、事務懈怠等の不適正な生活保護業務が発生する原因である。しかし、生活保護行政を担うにあたってこのような事案を避けることは困難である。

そうした事案に対しては、Ⅲ-3-(3)にまとめられた研修を実施することにより、相談援助（ケースワーク）と事務処理に関するCWのスキルを高めたり、関係機関と連携したりすることにより、ある程度解決することができよう。ただ、日々の業務の中で、それだけでは解決することができないことも生じる。

そこで、これらのCWの事務的、精神的負担の事案が生じたときに、SVや他のCW

に発信できるシステムが必要となる。発信の仕組み、CWが抱え込まず職場内で発信できる課の風土を作ることが重要である。

CWが抱え込まず職場内に発信できる課の風土を作るとは、課題を解決することができなくても、CWの精神的負担を軽減することができるようになり、事務処理の懈怠が生じないことにつながると考えられる。

(業務の棚卸し・業務量の調整)

仕事が滞留する時はひとりで抱え込んでいる時である。滞留しているのではない、という他人からの指摘が重要で、その際に仕事の「棚卸し」をすることが重要となる。

民間事業者などでは月1回、ファイルを確認し、いつまでにやるかを明確にしている職場もある。期限とやることを区切って明確にすることは、仕事を進める上で必要なことである。

その際、緊急を要したり、事務が滞りそうな事案を赤、何らかの留意点がある事案を黄、問題なく対応することができる事案を青と整理、色分けする方法もある。次の棚卸しの際に、赤を重点的にチェックし、黄が赤になっていないかをチェックするとよい。種類を分けることにより、対応が明確になる。

ソフトウェアの業界は、時間外勤務が多い業界であるが、その業界の調査では、期限から逆算して、1か月くらい前に、それぞれの担当がどのくらいのボリュームの業務量を持っているのかを管理する側と共有し仕事の配分を行う。そうした取り組みが求められる。

CWが1か月処理をしてみて進まなかったら、SVとCWで次の1か月処理してみる。それでも解決しなかった場合に、さらに次の1か月で課長も交えて処理するなど、期間と紐づけた処理の対応基準を設けるとよい。

(業務改善の実施)

課内で業務改善チームを設置し、業務負担の軽減、効率化、適正化を図っていく。フォーマルに設定し、働いている職員自らがつくることにより、改善することができる力をつけていくことにつながる。

CWがやりにくさを感じている業務について、CW自身による業務改善の検討が必要である。

(定期的な事例検討会の実施)

CWが支援に困難を感じている事案や事務処理等について報告し、課内全体で話し合う場を設ける。

直ちに解決手段が見つからない場合でも「困難さ」を課内で共有でき、CWのストレス対策になるとともに、現在の相談援助（ケースワーク）・事務処理の状況をSVが把握

するのが容易となり、不適正な事務が生じる可能性が低くなる。

またヒヤリハット、インシデント、事故（アクシデント）の報告を活かすことにより、効率化の工夫と標準化の取り組みにつながる。その検討により、事故が起きる前の対応となるように全体のシステムを見直すことにつながることを期待される。

できるのであれば、多職種で行う事例検討会もあるとよい。市役所の中のアイデアだけでなく、外部のアイデアも交えることにより、事例検討会はより実りのあるものとなる。

○まとめとして

（再発防止策に関する考え方）

- ・生活保護行政の特色として、事務懈怠等の不適正な生活保護業務が発生する原因となり、CWの強いストレスとなるような事案の発生を避けることは困難である。
- ・これらのCWの事務的、精神的負担が生じる事案が生じたときに、CWが抱え込まず職場内で発信できる仕組み、組織の風土を作ることが重要である。

（再発防止策に関する具体的な取り組み）

- ・業務の棚卸しを行い、組織として業務量を調整する仕組みを設けること。
- ・フォーマルに業務改善チームを設置し、業務負担の軽減、効率化、適正化を図っていくこと。
- ・CWが対応に苦慮している事案、事務処理等について報告し、課内全体で話し合う場となる定期的な事例検討会を実施すること。
- ・事故の報告を活かすことにより、効率化の工夫と標準化の取り組みにつながる仕組みをつくること。

（５）人員体制を整える取り組み

○原因・課題等に関する議論から再発防止策に関する論点の抽出

業務の問題と量の問題はリンクしている。CWひとり当たりの担当数 100 世帯は適切だったのか。社会福祉法の規定による標準世帯数は 80 世帯である。担当世帯数の設定は、自治体の裁量に属するとは言え、適正に業務が回ることがその裁量の前提である。業務が回らないのであれば、標準世帯数である 80 世帯まで担当世帯数を下げ、その上でソフト面の事務改善を図る必要があるのではないか。

業務が回らないにも関わらず、CWひとり当たりの世帯数が、標準世帯数に比して多かったことが問題である。

再発防止策を論ずるにあたっては「人員体制を整える必要性」として、仕事の量、進め方を検討する上で、社会福祉法に規定されているCWの標準数を満たしていない状況を前提に議論を進めるのではなく、国立市として標準数をどのように達成するか、を考えることが重要である。

○再発防止策に関する議論

（人員体制の見直しについて）

生活保護業務において、CWひとり当たり何世帯を担当するのが妥当であるのかを科学的に算出することは困難である。

成立時の社会福祉事業法では、市部のCWひとり当たりの担当世帯数を 80 世帯とし、それを「定数」と定めていた。その理由は、CWの人員の多少が直ちに福祉事務所の事業の成否に影響があるからとされていたからである（木村忠二郎『社会福祉事業法の解説』時事通信社、1951 年、なお著者の木村忠二郎は生活保護法制定時の厚生省社会局長）。

2000（平成 12）年に、社会福祉事業法が現行の社会福祉法に改正される中で、その 80 世帯は「標準数」と定められた。各自治体の生活保護行政の実情（面積、地域性等）を加味して当該自治体が適正な生活保護行政を行うためとの名目のもと、「標準数」と規定されたと考えられる。

国立市において不適正な事務が行われた期間は、CWひとり当たりの担当世帯数は 124 世帯から 98 世帯であった。国立市では「標準数」を超えた状況で不適正な業務が行われた以上、ひとまずはCWの担当世帯数を「標準数」として業務にあたるのが市の姿勢として必要ではないか。

また、担当世帯数が多過ぎるということは業務量が多くなりCWのストレスの原因となる。その軽減策が必要である。まずは「標準数」にして、適切に業務が回るようにすべきである。

生活保護の業務量が増えている近年の状況を踏まえると、CWひとり当たりの担当世帯数は80世帯より少なくてもよい。できるだけ早めに1CWあたりの世帯数を80世帯に近づける必要がある。

一方で「標準数」となることだけでは解決しない問題もあるのも事実である。CWが増えたら増えたで、それに慣れてしまい、他の方策を行わなければ、同様の事態が生じかねない。「標準数」にすることの意味、この間に本委員会で議論されてきたことを組織として継承していくことが必要である。

(スペシャリストの養成について)

福祉の現場で、知識、技術のある職員を育成するためには、福祉職（資格の有無ではなく、福祉現場を中心に業務を行い、キャリアを積んでいく職）採用の職員を配置していくことが必要ではないか。経験のあるCWが新任者にノウハウを伝授することができるよう、一定の経験者がいるような状態を常時維持することが求められる。

一定の経験年数のある職員が常にいて、新たな職員を育てることができる体制を構築するためにどのくらいの職員がいる必要があるのか、異動の基準をどうするのかを国立市として検討することが重要である。

日本の会社や行政組織はゼネラリストを養成していることが多い。ただ中にはスペシャリストが必要となることもある。生活保護行政をよく知っていて、その経験が豊富な人を養成することができないか。例えば、弁護士業務について、何でもできるという弁護士は、何でもできるかわりにひとつに通じているわけではない。どんな事件も人並みになってしまいがちとなる。それだけは誰よりもできるという人も一人二人必要であることから、組織として養成していくことが求められる。

○まとめとして

(再発防止策に関する考え方)

- ・国立市では「標準数」を超えた状況で不適正な業務が行われた以上、とりあえずはCWの担当世帯数を「標準数」として業務にあたることが市の姿勢として必要である。
- ・福祉現場を中心に業務を行い、キャリアを積んでいく職を組織的に養成していくことが必要である。

(再発防止策に関する具体的な取り組み)

- ・CWひとり当たりの担当世帯数を「標準数」に近づけること。
- ・福祉現場を中心に業務を行い、キャリアを積んでいく職を組織的に養成していくこと。

4 上記以外の再発防止策について

上記のとおり、本事案の原因・課題等、それを克服するための再発防止策についてまとめたが、再発防止のために、それ以外の方策を以下のとおり、3つの項目にまとめた。

(1) 継続的に外部がフォローする体制の構築

本検証委員会が提起した再発防止策が具体的にどのように実施されているのか、事後に確認することが必要ではないか。1年後、3年後に何ができていて、何ができていないのかをチェックし、それを再度業務に反映させていくことが必要である。

報告書ができた、計画ができたというだけでは、現場レベルでは何も解決しない。計画を立てたが、できなかったとすると、なぜできなかったのかということを検証していく継続的な取り組みが求められる。

本委員会は、会議形式でやっているのだから、机上の空論になっているところもあるかもしれない。再発防止策の中には、実際にやってみた際に実現が難しいものも含まれているかもしれない。そうした点を共有することにより、チェックする側と市とでお互いに改善していくことにつながる。

また、組織内だけで行くと「忙しいから仕方がない」となりがちな面があるのも事実であろう。外部からの指摘を受け、それをもとに業務を見直すことは重要なことである。

(再発防止策に関する具体的な取り組み)

- ・検証委員会を継続させ、年1回程度委員会を開催し、再発防止策の履行状況を確認する会を設けること。

(2) 生活保護利用者からの意見を聞く機会の設置

利用者に合わせたCWの支援と利用者の自発的な取り組みとの相乗効果があつてこそ、就労支援は効果的なものとなる。そのためにも、行政が一方的に施策について決めるのではなく、利用者や関係者が意見を述べたり、行政施策に参画したりして、利用者と関係者、行政等が意見を交わし、最善の策を検討していくことが重要である。

例えば、介護保険制度は、事業計画の策定過程、実際のケアプランの作成過程において当事者の意見を聞くことが制度化されているが、生活保護制度ではそういう機会がない。

特に、金銭給付を支援の中心とする生活保護行政では、CWが権力を持っている。C

Wと利用者との力関係のバランスをとるためには、当事者の意見を聞くということが必要である。当事者がどう思っているのかということは、業務改善を進める、問題を把握するための重要なツールである。組織運営・政策決定にそうした意見を反映させていくプロセスが、よりよい生活保護行政にしていくための一里塚となる。

意見については、対応等の悪い点だけではなく、良い点もあわせて聞くと、国立市として、どういうものを大事にして、相談援助（ケースワーク）をしていくのかということが見えてくる。良い点の意見は、CWの達成感につながる。良い点、悪い点、双方を尋ねるようなものと有効である。それらの意見を、CW個人ではなく、組織として受け止め、国立市の生活保護行政をよりよいものとする組織的な取り組みにつなげることができるという。

どこまでできるかという課題があるが、無記名で投稿・郵送できる窓口や担当職員の設置、2、3年に一度でも利用者の実態調査を行うなどの工夫が求められる。

いろいろな人がいるので、いろいろな手段があるとよい。その時はメールでやってみようとか、手紙でやってみようとか、その時にアクセスしやすいところにつながるという形になるとよい。利用者は相談するのが難しい、声を上げにくいということを前提に、いろいろな装置を配置することが大事である。

(再発防止策に関する具体的な取り組み)

- ・無記名で投稿・郵送できる窓口や担当職員の設置、2、3年に一度でも利用者の実態調査を行うなど、利用者のアクセスしやすさに留意して、利用者から声を聞く機会を設けること。

(3) 厚生労働省への意見書の提出

不適正な事務処理である、事務懈怠に関する新聞記事を検索すると、全国で何十もの記事がヒットする。表に出ていないことも含めるともっと多くあるだろう。

不適正な事務処理の要因には、業務手続きの量的増加・高度化・煩雑化等、生活保護実施手続き上の構造的な問題も含まれているため、業務手続きの簡略化や問題が起きにくい構造にすることも重要である。生活保護制度は法定受託事務であることから、厚生労働省による、生活保護業務の業務軽減、複雑な事務処理の簡素化の検討が必要である。問題が生じた地方自治体から厚生労働省に対して、このことを発信していくことが重要である。

(再発防止策に関する具体的な取り組み)

- ・生活保護業務の業務軽減、複雑な事務処理の簡素化の検討をするよう、厚生労働省に地方自治体から発信していくこと。

IV. 国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会条例

平成 31 年 3 月 27 日条例第 2 号

国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会条例

(設置)

第 1 条 市の生活保護業務における生活保護費の過支給、漏給等の不適正な事務処理（以下「不適正処理」という。）について、庁内で実施した内部調査の結果を客観的かつ公正な立場から検証し、適正な事務執行に向けて再発防止策の検討及び提言を行うため、国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(所掌事務)

第 2 条 委員会は、市長からの諮問に応じて、次に掲げる事項について調査及び審議を行い、その結果を市長に答申する。

- (1) 不適正処理に係る内部調査の検証に関すること。
- (2) 不適正処理の調査に関すること。
- (3) 不適正処理の再発防止策の提言に関すること。
- (4) 前 3 号に掲げるもののほか、不適正処理に関して必要な事項

(組織)

第 3 条 委員会は、委員 5 人以内をもって組織する。

2 委員は、法律、行政、福祉等に関して優れた識見を有する者のうちから、市長が委嘱する。

(任期)

第 4 条 委員の任期は、第 2 条の規定による答申のあった日をもって終了する。

(委員長)

第 5 条 委員会に委員長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 委員長は、委員会を代表し、会務を総理する。

3 委員長に事故があるとき、又は委員長が欠けたときは、委員長があらかじめ指定した委員が委員長の職務を代理する。

(会議)

第 6 条 委員会の会議は、委員長が招集し、委員長がその議長となる。

2 委員会の会議は、委員の過半数の出席がなければ、開くことができない。

(説明等の聴取等)

第7条 委員会は、必要があると認めるときは、市の職員その他の関係者に対して説明若しくは意見を聴き、又は資料の提出を求めることができる。

(守秘義務)

第8条 委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする。

(庶務)

第9条 委員会の庶務は、健康福祉部福祉総務課において処理する。

(委任)

第10条 この条例に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、市長が別に定める。

付 則

1 この条例は、平成31年4月1日から施行する。

2 国立市非常勤特別職職員の報酬および費用弁償に関する条例（昭和49年11月国立市条例第25号）の一部を次のように改正する。

第2条中第75号を第76号とし、第55号から第74号までを1号ずつ繰り下げ、第54号の次に次の1号を加える。

(55) 生活保護業務適正化に関する調査検証委員会委員

第4条中「第2条第15号から第72号まで」を「第2条第15号から第73号まで」に改める。

第5条第1項中「第2条第73号から第75号まで」を「第2条第74号から第76号まで」に改める。

別表第2中

「 地域保健福祉施策推進協議会委員	〃 9,100 円	」を
「 地域保健福祉施策推進協議会委員	〃 9,100 円	
生活保護業務適正化に関する調査検証委員会委員	〃 9,100 円	」に改める。

V.（巻末参考）各回の会議の資料 一式

第1回 国立市生活保護適正化に関する調査検証委員会

日時：2019(令和元)年8月7日(水) 19:00～

場所：国立市役所 1階 東臨時事務室

次 第

1. 開 会
2. 市長挨拶
3. 自己紹介（委員・事務局）
4. 委員長の選出
5. 生活保護業務の流れについて
6. 国立市生活保護業務の不適正処理に関する報告書 について
7. 質疑応答
8. 執務スペース確認
9. その他
10. 閉 会

以上

【配布資料】

- 資料1. 国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会条例
- 資料2. 国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会委員名簿
- 資料3. 生活保護費の算定方法、事務手続きについて
- 資料4. 関連法令
- 資料5. 国立市生活保護業務の不適正処理に関する報告書
- 資料6. 職員名簿・デスクマップ
- 資料7. 諮問書の写し

○国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会条例

平成 31 年 3 月 27 日条例第 2 号

国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会条例

(設置)

第 1 条 市の生活保護業務における生活保護費の過支給、漏給等の不適正な事務処理（以下「不適正処理」という。）について、庁内で実施した内部調査の結果を客観的かつ公正な立場から検証し、適正な事務執行に向けて再発防止策の検討及び提言を行うため、国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(所掌事務)

第 2 条 委員会は、市長からの諮問に応じて、次に掲げる事項について調査及び審議を行い、その結果を市長に答申する。

- (1) 不適正処理に係る内部調査の検証に関すること。
- (2) 不適正処理の調査に関すること。
- (3) 不適正処理の再発防止策の提言に関すること。
- (4) 前 3 号に掲げるもののほか、不適正処理に関して必要な事項

(組織)

第 3 条 委員会は、委員 5 人以内をもって組織する。

2 委員は、法律、行政、福祉等に関して優れた識見を有する者のうちから、市長が委嘱する。

(任期)

第 4 条 委員の任期は、第 2 条の規定による答申のあった日をもって終了する。

(委員長)

第 5 条 委員会に委員長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 委員長は、委員会を代表し、会務を総理する。

3 委員長に事故があるとき、又は委員長が欠けたときは、委員長があらかじめ指定した委員が委員長の職務を代理する。

(会議)

第 6 条 委員会の会議は、委員長が招集し、委員長がその議長となる。

2 委員会の会議は、委員の過半数の出席がなければ、開くことができない。

(説明等の聴取等)

第7条 委員会は、必要があると認めるときは、市の職員その他の関係者に対して説明若しくは意見を聴き、又は資料の提出を求めることができる。

(守秘義務)

第8条 委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする。

(庶務)

第9条 委員会の庶務は、健康福祉部福祉総務課において処理する。

(委任)

第10条 この条例に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、市長が別に定める。

付 則

1 この条例は、平成31年4月1日から施行する。

2 国立市非常勤特別職職員の報酬および費用弁償に関する条例（昭和49年11月国立市条例第25号）の一部を次のように改正する。

第2条中第75号を第76号とし、第55号から第74号までを1号ずつ繰り下げ、第54号の次に次の1号を加える。

(55) 生活保護業務適正化に関する調査検証委員会委員

第4条中「第2条第15号から第72号まで」を「第2条第15号から第73号まで」に改める。

第5条第1項中「第2条第73号から第75号まで」を「第2条第74号から第76号まで」に改める。

別表第2中

「	地域保健福祉施策推進協議会委員	〃 9,100 円	」を
「	地域保健福祉施策推進協議会委員	〃 9,100 円	
	生活保護業務適正化に関する調査検証委員会委員	〃 9,100 円	」に改める。

国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会委員名簿

氏名	所属及び役職
池谷 秀登氏	帝京平成大学 現代ライフ学部人間文化学科 教授
木下 武徳氏	立教大学 コミュニティ福祉学部コミュニティ政策学科 教授
羽田 尚子氏	中央大学 商学部 教授
芝崎 勇介氏	多摩パブリック法律事務所 弁護士
池田 希咲氏	就労継続支援B型 F L A G S design 施設長

収入がある方の生活保護費の算定方法について

1 保護費の決め方

生活保護費は国が定めた最低生活費（保護基準）と、その世帯の収入額を対比し、最低生活費（保護基準）に満たない部分を生活保護費で賄う仕組みです。

※収入がある場合

最低生活費（保護基準）	
世帯の収入	保護費

※収入が無い場合

最低生活費（保護基準）	
保護費	

2 保護基準とは

国が「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ために必要とする額を算定したものです。

生活保護は世帯単位 of の考えで設計されており、世帯の人数・構成員の年齢によって金額が決まります。加えて、一定の障害のある人のいる世帯や母子世帯、子どもを養育する世帯には加算額が計上されます。

また、家賃相場等の物価も算定根拠となっているため、全国を 6 区分に級地分けをしており、級地によって同じ世帯構成でも最低生活費（保護基準）は変わります。

3 収入とは

原則として就労収入（給料・給与）の他、各種年金、手当て、仕送り、保険金等あらゆるものが算定されます。ただし一部の手当て等については収入としてみなさない扱いを行うものがあります。（収入認定除外）

4 具体的な流れ

最低生活費（保護基準）が 15 万円の世帯で、年金収入が 5 万円の場合

最低生活費（保護基準）15 万円	
世帯の収入 5 万円	保護費 10 万円

このような算定となりますが、就労収入のような収入額に変動がある場合は、一旦収入が 0 円もしくは前月の収入額が継続するものとして、保護費を算定し支給します。（推定認定）

推定認定を行った場合の保護費の算定の流れ

(平成 30 年 1 月 1 日保護開始。開始時収入無し、1 月 20 日に初任給を受け取った場合)

○1 月上旬の処理

～保護開始時支給額（平成 30 年 1 月 1 日：収入額 0 円）～

最低生活費（保護基準）15 万円
保護費 15 万円（1 月 1 日支給額）

経理手続きに時間を要するため、2 月分の生活保護費については 1 月中旬までに一旦支給額を確定させる必要があります。本事例の場合 1 月中旬時点では収入がいくらになるか不明であるため、収入額 0 円として 2 月分の生活保護費が確定し 2 月 1 日に支給されます。

～2 月 1 日支給額～

最低生活費（保護基準）15 万円
保護費 15 万円（2 月 1 日支給額）

○2 月上旬の処理

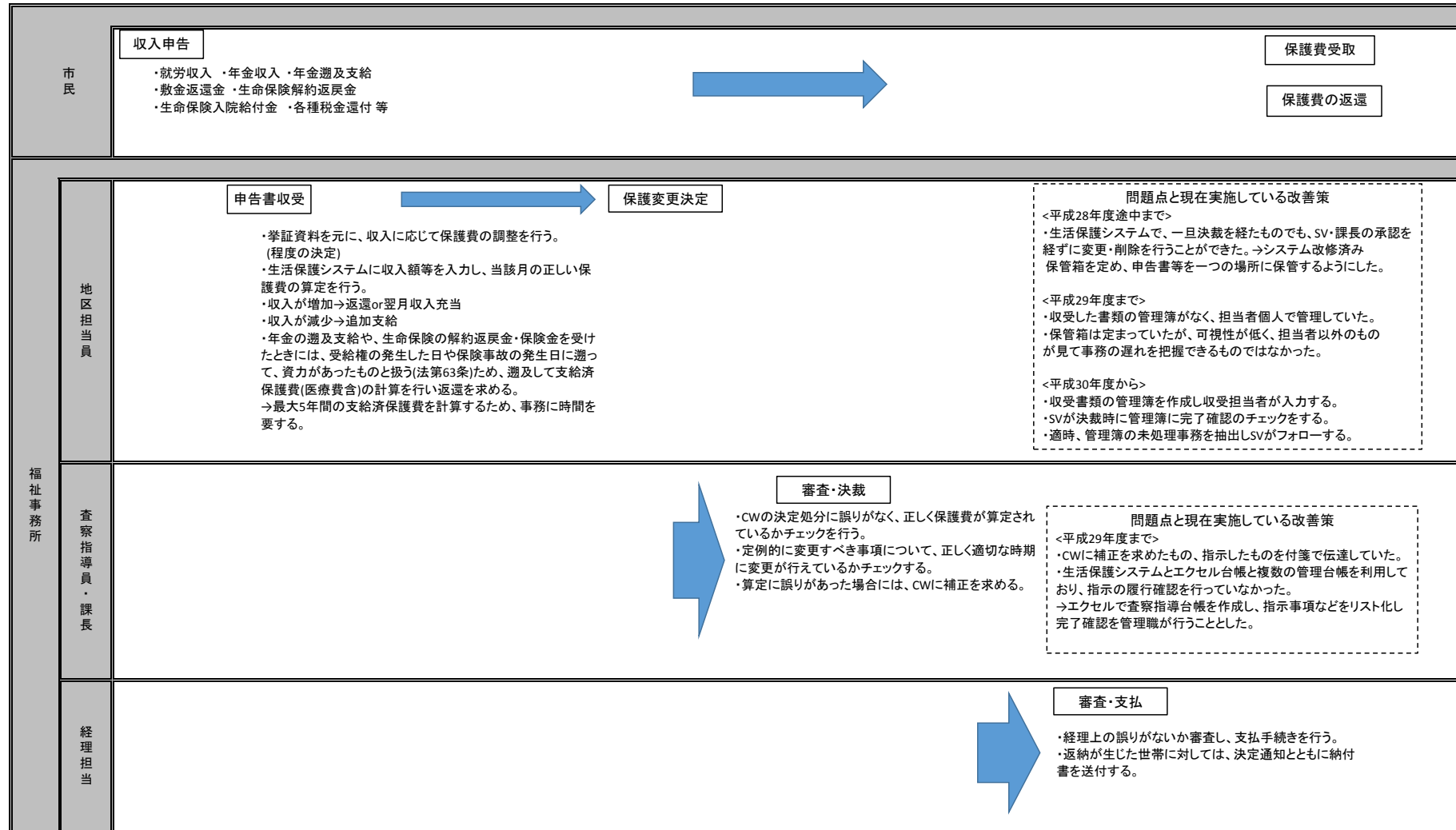
その後、当該世帯が 1 月 20 日に就労収入 10 万円を受け取った場合、次の通り保護費を算定します。この場合、1 月下旬に受け取った給与収入は 2 月分の生活費として計上するため、2 月分の生活保護費を以下の様に算定し直します。

最低生活費（保護基準）15 万円	
世帯の収入 10 万円	保護費 5 万円

このように、2 月 1 日に支給した保護費が 10 万円多かった（過支給）ことになり、この支給しすぎた保護費を返還していただくか、3 月以降の保護費に充当することになります。以降、毎月このような保護費算定の事後調整を行っていきます。

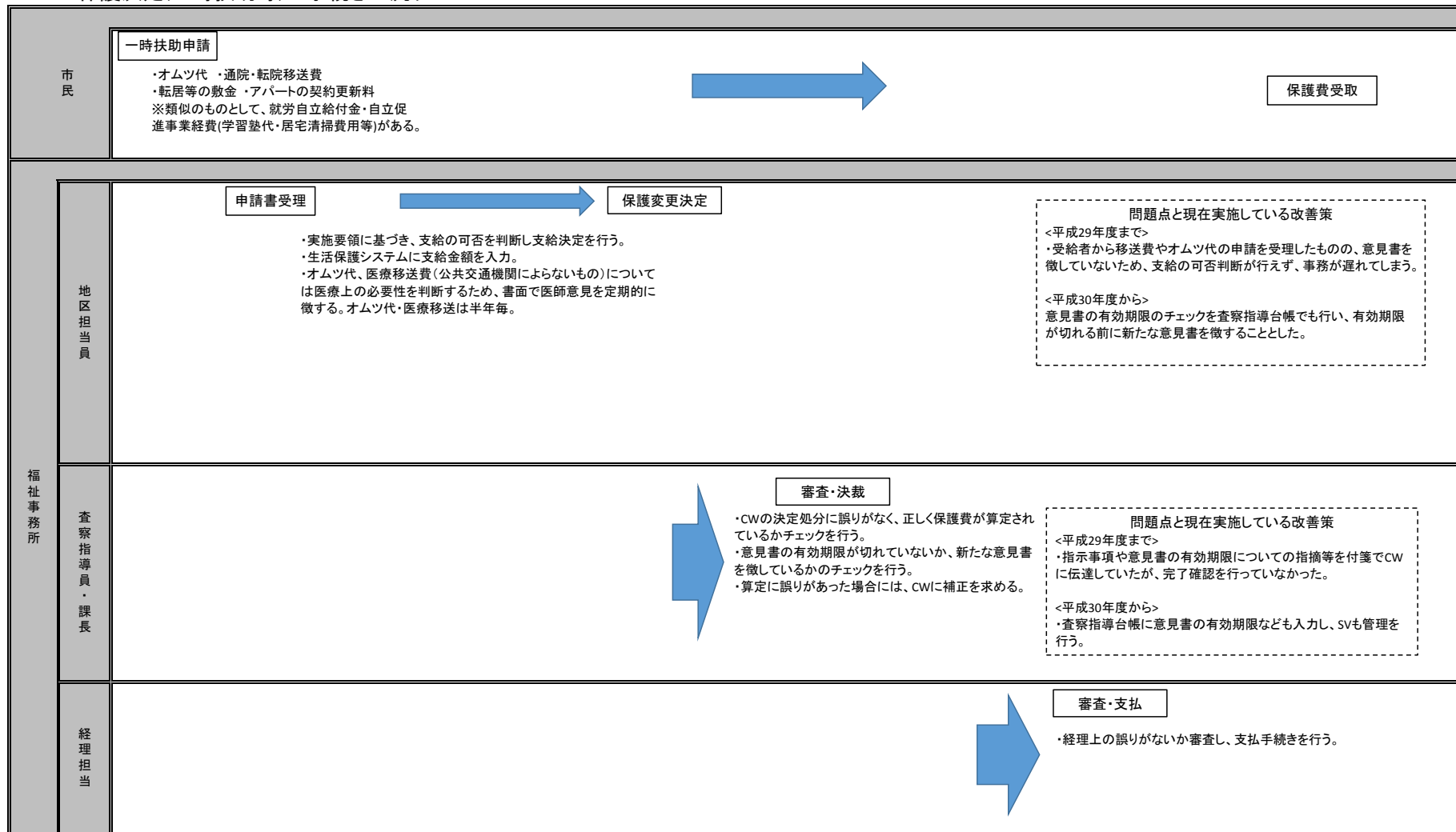
※就労収入については一部の額を生活保護費の算定上、収入としてみなさない”基礎控除”がありますが、本事例では基礎控除について考慮しておりません。

1. 保護決定(収入認定等)の手続きの流れ



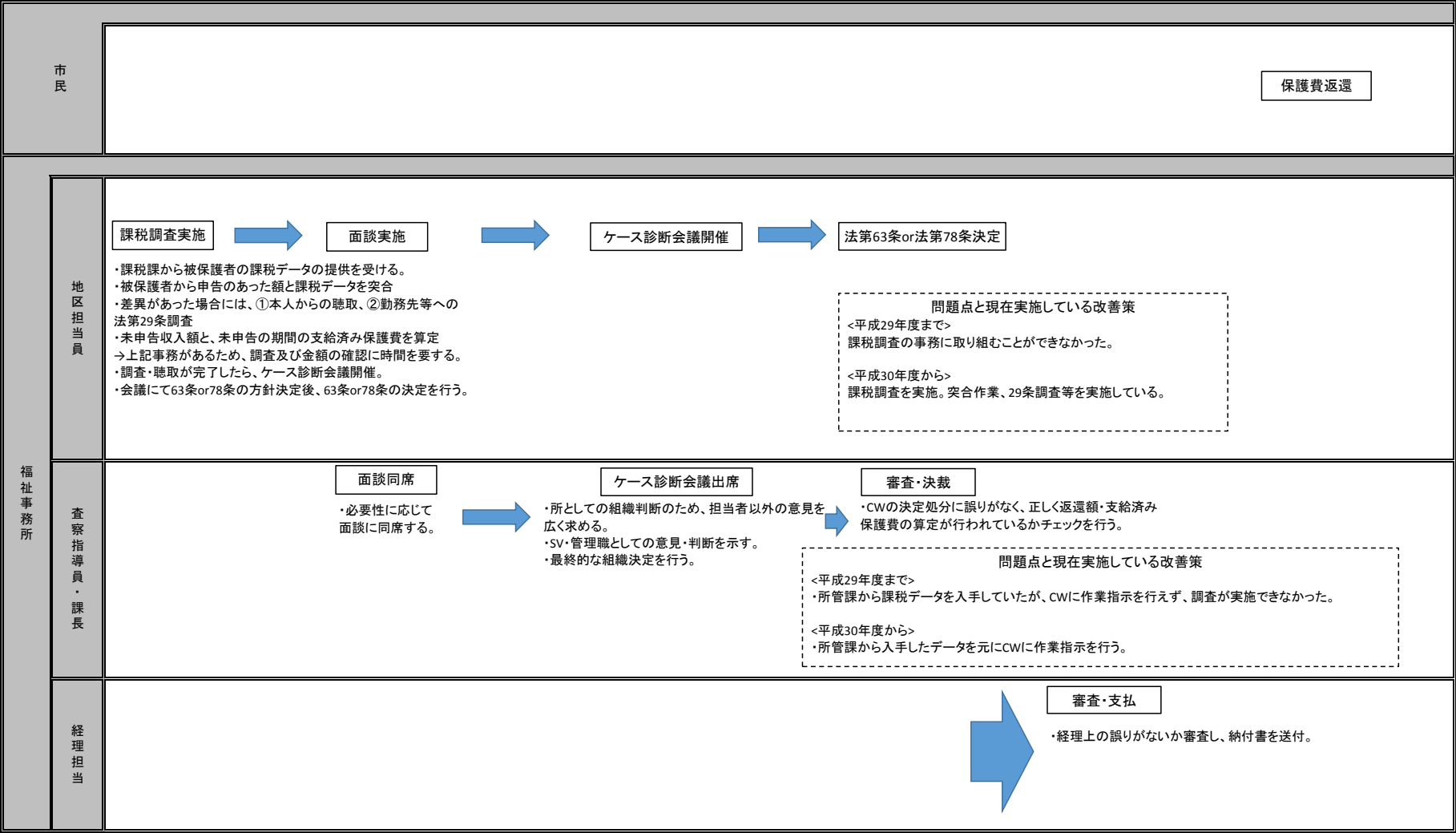
※上記、事務の流れについては、ケース記録・世帯台帳・拳証資料・決定処分に係る帳票が1冊にまとめられたケースファイルを回付している。

2. 保護決定(一時扶助等)の手続きの流れ



※上記、事務の流れについては、ケース記録・世帯台帳・拳証資料・決定処分に係る帳票が1冊にまとめられたケースファイルを回付している。

3. 課税調査を行い、返還(法第63条・法第78条)を決定する手続きの流れ



※上記、事務の流れについては、ケース記録・世帯台帳・拳証資料・決定処分に係る帳票が1冊にまとめられたケースファイルを回付している。

参考条文

(資料の提供等)

第二十九条 保護の実施機関及び福祉事務所長は、保護の決定若しくは実施又は第七十七条若しくは第七十八条の規定の施行のために必要があると認めるときは、次の各号に掲げる者の当該各号に定める事項につき、官公署、日本年金機構若しくは国民年金法(昭和三十四年法律第百四十一号)第三条第二項に規定する共済組合等(次項において「共済組合等」という。)に対し、必要な書類の閲覧若しくは資料の提供を求め、又は銀行、信託会社、次の各号に掲げる者の雇主その他の関係人に、報告を求めることができる。

- 一 要保護者又は被保護者であつた者 氏名及び住所又は居所、資産及び収入の状況、健康状態、他の保護の実施機関における保護の決定及び実施の状況その他政令で定める事項(被保護者であつた者にあつては、氏名及び住所又は居所、健康状態並びに他の保護の実施機関における保護の決定及び実施の状況を除き、保護を受けていた期間における事項に限る。)
- 二 前号に掲げる者の扶養義務者 氏名及び住所又は居所、資産及び収入の状況その他政令で定める事項(被保護者であつた者の扶養義務者にあつては、氏名及び住所又は居所を除き、当該被保護者であつた者が保護を受けていた期間における事項に限る。)
- 2 別表第一の上欄に掲げる官公署の長、日本年金機構又は共済組合等は、それぞれ同表の下欄に掲げる情報につき、保護の実施機関又は福祉事務所長から前項の規定による求めがあつたときは、速やかに、当該情報を記載し、若しくは記録した書類を閲覧させ、又は資料の提供を行うものとする。

(費用返還義務)

第六十三条 被保護者が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときは、保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村に対して、すみやかに、その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額を返還しなければならない。

第七十八条 不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の額の全部又は一部を、その者から徴収するほか、その徴収する額に百分の四十を乗じて得た額以下の金額を徴収することができる。

- 2 偽りその他不正の行為によつて医療、介護又は助産若しくは施術の給付に要する費用の支払を受けた指定医療機関、指定介護機関又は指定助産機関若しくは指定施術機関があるときは、当該費用を支弁した都道府県又は市町村の長は、その支弁した額のうち返還させるべき額をその指定医療機関、指定介護機関又は指定助産機関若しくは指定施術機関から徴収するほか、その返還させるべき額に百分の四十を乗じて得た額以下の金額を徴収することができる。
- 3 偽りその他不正な手段により就労自立給付金若しくは進学準備給付金の支給を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、就労自立給付金費又は進学準備給付金費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の額の全部又は一部を、その者から徴収するほか、その徴収する額に百分の四十を乗じて得た額以下の金額を徴収することができる。
- 4 前条第二項の規定は、前三項の規定による徴収金について準用する。

第13 その他

1 保護費の返還、徴収等

問 13- 1

不当受給に係る保護費の法第 63 条による返還又は法第 78 条による徴収の適用

(問) 収入申告が過少であったりあるいは申告を怠ったため扶助費の不当な受給が行われた場合については、法第 63 条による費用の返還として取り扱う場合と法第 78 条による徴収として取り扱う場合の二通りが考えられるが、どういう場合に法第 63 条又は法第 78 条を適用すべきか、判断の標準を示されたい。

(答) 本来、法第 63 条は、受給者の作為又は不作為により実施機関が錯誤に陥ったため扶助費の不当な支給が行われた場合に適用される条項ではなく、実施機関が、受給者に資力があることを認識しながら扶助費を支給した場合の事後調整についての規定と解すべきものである。

しかしながら、受給者に不正受給の意図があったことの立証が困難な場合等については返還額についての裁量が可能であることもあって法第 63 条が適用されているわけである。

広義の不当受給について、法第 63 条により処理するか、法第 78 条により処理するか区分は概ね次のような標準で考えるべきであろう。

① 法第 63 条によることが妥当な場合

- (a) 受給者に不当に受給しようとする意思がなかったことが立証される場合
で届出又は申告をすみやかに行わなかったことについてやむを得ない理由が認められるとき。

(b) 実施機関及び受給者が予想しなかったような収入があったことが事後になって判明したとき（判明したときに申告していればこれは、むしろ不当受給と解すべきではない）。

② 法第78条によることが妥当な場合

- (a) 届出又は申告について口頭又は文書による指示をしたにもかかわらずそれに応じなかったとき。
- (b) 届出又は申告に当たり明らかに作為を加えたとき。
- (c) 届出又は申告に当たり特段の作為を加えない場合でも、実施機関又はその職員が届出又は申告の内容等の不審について説明等を求めたにもかかわらずこれに応じず、又は虚偽の説明を行ったようなとき。
- (d) 課税調査等により、当該被保護者が提出した収入申告書又は資産申告書が虚偽であることが判明したとき。

問13-2

扶助費の遡及支給の限度及び戻入、返還の例

（問） 次に示す場合について、扶助費の戻入、返還等の取扱いを教示されたい。

- (a) 世帯員の転入等の事実が明らかとなったため、既に扶助費を支給した月の最低生活費の額を増額して認定する必要が生じたとき。
- (b) 世帯員の転出等の事実が明らかとなったため、既に扶助費を支給した月の最低生活費の額を減額して認定する必要が生じたとき。
- (c) 収入減の事実が明らかとなったため、既に算定した収入充当額が過大となったとき。
- (d) 収入増の事実が明らかとなったため、既に算定した収入充当額が過小となったとき。
- (e) 扶助費を支給したあとで当該扶助の目的が消滅したような場合（例えば、就職支度費を決定支給したあとで本人が死亡等により就職することができなくなったような場合）

（答） 1 扶助費追加支給の限度

(a)の場合どの範囲まで最低生活費の認定を事後変更していわゆる追給の措置をとるべきかが問題となる。本来転入その他最低生活費の認定変更を必要とするような事項については、収入申告と同様、受給者に届出の義務が課せられているところでもあるし、また、一旦決定された行政処分をいつまでも不確定にしておくことは妥当でないので、最低生活費の遡及変更は3か月程度（発見月からその前々月分まで）と考えるべきであろう。これは、行政処分について不服申立期間が一般に3か月とされているところからも支持される考えであるが、3か月を超えて遡及する期間の最低生活費を追加支給することは、生活保護の扶助費を生活困窮に直接的に対処する給付として考える限り妥当でないということも理由のひとつである。

2 扶助費戻入決定の遡及の限度

(b)の場合、(a)と逆に、扶助費の額を遡及変更して、過渡分を戻入する必要があるわけであるが、この場合も遡及変更の限度は3か月程度と考えるべきである。行政処分自体に安定性が要請されると同様、行政処分の相手方にとっても既に行政処分がいつまでも不確定であることは妥当でないからである。

この場合、不正受給が明らかとなった場合の取扱いに留意する必要があるほか、生活保護法においては、次のような特例がある。

すなわち、遡及変更に基づき返還すべき扶助費の額であっても、法第80条の規定に基づき返還を免除することができるわけである。既に決定支給した扶助費の額を減額変更して扶助費を返還させる場合、財務処理上は「戻入」という手続がとられるが、法第80条はそのような戻入すべき額の免除を定めたものである。

なお、法第80条は、保護廃止、停止、変更に伴う保護金品の返還命令自体の根拠となる規定ではない（保護の廃止、変更等に伴い前渡した保護金品を支弁者に返還すべきことは、民法第703条に示されたところによっている。）。

3 収入の増減が明らかとなった場合の取扱い

(c)及び(d)の場合、それぞれ(a)及び(b)と同様である。

すなわち、収入の増減が事後になって明らかとなっても何らかの調整を考えるべき範囲は3か月程度と解すべきである。

この場合の保護費支給額の事後調整の方法については、(c)のような場合で追加支給を要するときは、課第10の11にあるように収入充当額の認定を遡及変

国立市生活保護業務の 不適正処理に関する報告書

2019(令和元)年 8 月
国立市

目次

第1 不適正処理の調査について	2
1 調査の経緯及び目的	
2 調査の対象及び方法	
(1) 調査事項／ (2) 調査期間／ (3) 調査方法	
第2 不適正処理の内容について	5
1 生活保護業務の内容	
(1) 実施要領等／ (2) ケースワークと適切な事務処理の両立	
(3) 具体的な事務処理の流れ	
2 国立市の生活保護行政	
(1) 業務の位置付け／ (2) 所掌部署／ (3) 職員の状況	
(4) 被保護世帯数とCW、SV数の推移 (5) 予算／ (6) 決算額の推移	
(7) 生活保護受給世帯数の推移	
3 不適正処理の内容	
(1) 不適正処理の概要／ (2) 発生した時期／ (3) 対象となるCWの人数	
(4) 発覚した時期及び経緯／ (5) 現時点までの回復処理の状況	
(6) 対象となる世帯数及び金額 (2019(令和元)年6月10日時点)	
(7) 金額規模別の発生件数 (2019(令和元)年6月10日時点)	
(8) 事案の具体的な内容	
第3 原因と課題等	13
1 本事案に至るまでの状況として	
2 本事案の原因と課題等	
(1) 事務処理方法／ (2) 事務の進行管理／ (3) 事務の遅れの発信不足	
(4) 職員意識／ (5) 業務バランスの欠如／ (6) 適正能力の育成／ (7) 業務の執行体制	
(8) 組織マネジメント／ (9) リスクマネジメント	
(10) 生活保護制度が有する制度的要因／ (11) 生活保護制度が有する構造的要因	
(12) 小括	
第4 現在実施している再発防止策、今後について	19
1 現在実施している再発防止策について	
(1) 事務処理方法の改善／ (2) 事務の進行管理／ (3) 職員意識	
2 今後について	

第 1 不適正処理の調査について

1 調査の経緯及び目的

2018(H30)年 3 月頃、健康福祉部福祉総務課（以下「担当部署」という。）の職員 A 及び B から、市の生活保護業務に関し、本来適切に処理されるべき内容の書類等が処理されずに放置されているおそれがある旨が福祉総務課長へ報告された。2018(H30)年 3 月末に、対象職員のうち 2 名が退職する予定のため、福祉総務課長、査察指導員（以下「S V」という）により、当該地区担当員（ケースワーカー、以下「C W」という）へのヒアリングを実施。未処理の事務を一覧で提出するよう指示した。同年 3 月末、該当職員より未処理事務のリストの提出を受ける。これを受けて同年 4 月 1 日に配置された生活福祉担当課長へ引継が行われた後、市は過去 5 年間に於ける事実確認や概算金額等の調査を行った。

その結果、2013(H25)年度から 2017(H29)年度の事務処理に関し、不適正な処理が行われている事案（以下「不適正処理」という。）が存在することが判明した。具体的には、生活保護業務に従事する C W が、本来すみやかに処理すべき保護の変更申請や生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号。以下「法」という。）第 63 条、第 78 条に関する事務処理等を適正に行わなかったことにより、被保護世帯への保護費の過支給及び支給漏れが生じているもので、この時点で判明している限りにおいて対象は約 100 件、総額 1,000 万円以上の過誤が生じる可能性が予見された。

同年 6 月 6 日に本不適正処理に関する報道発表を行うとともに、19 日の国立市議会福祉保険委員会で報告した上で、さらなる内容・事実の確認のため職員による内部調査を開始した。また、同年 8 月には中間報告¹として、本事案の概要（支給漏れが 31 世帯、約 120 万円、過支給が 130 世帯、約 3,900 万円）を公表している。

その後、より詳細な調査を行うことにより全容解明を図り、個別事案を適切に処理し直すことで金額等を確定し、対象世帯への謝罪等の対応を丁寧かつ速やかに進めてきた。

内部調査、対応を踏まえ、原因、課題等の検討を行うとともに、事務的に行うことができる再発防止策を検討し、実施した（本報告書第 4 参照）。

本件に係る対象件数や金額規模、少なくとも 5 年という長期にわたり連続的に発生していたという重大性に鑑み、本調査の客観性、透明性及び再発防止策の実効性を担保するため、外部の専門家等の第三者委員（国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会）による検証を実施する。

2 調査の対象及び方法

市は、本件に関して次のとおり調査を実施し、その結果を基に内部で再発防止策について検討した。

なお、本調査に当たっては、①記録や状況の保全及び再現性という観点から過去 5 年間（2013(H25)年 4 月 1 日から 2018(H30)年 3 月 31 日まで）を対象とし、②不適正な内容であっても 2018(H30)年 3 月 31 日までに組織的に処理・回復されているものは除外すると

¹ 平成 30 年 7 月 31 日調査時における同年 3 月 31 日時点の数値を公表した。

ともに、③本調査の過程で発覚した案件も追加して対象としている。

また、より確実かつ効果的な再発防止策の検討を行うため、残された書類等の精査、退職者を含めた関係職員のヒアリング等によって、可能な限り事案の正確な把握に努めた。

(1) 調査事項

本件調査で扱う事項については、主として次に掲げるとおりである。

- ① 不適正処理に係る事実関係及び適正性の確認
- ② 不適正処理の調査に関して発生する事務処理及び市民対応
- ③ 不適正処理に係る金額等内容の確認
- ④ 不適正処理の発生原因、課題等の考察
- ⑤ 不適正処理の再発防止策の検討
- ⑥ その他、不適正処理に関して必要と認める事項

(2) 調査期間

2018(H30)年4月1日から2019(H31)年3月31日まで（ただし、2018(H30)年4月1日から同年7月31日までの間は、予備的な調査を実施）

(3) 調査方法

本件に係る調査を実施するに当たり、相談保護係にはSV2名（係長職）、CW10名（係長職1名、主事9名）が配置されていたが、既存の体制を大きく損なわないことに留意しつつ業務分担を見直し係長職1名を本件専従にするとともに、係長職1名をCWからSVへと変更し、SV2名、CW9名の執行体制に移行した。また必要に応じて現職のCWを補助的職員として調査業務に当たらせるなど、日常業務に支障がない体制で効率的に調査を実施した。

具体的には1次チェックとして、過去5年間に遡り生活保護を受給したことがある世帯（1,304世帯）を対象とし、現職のCW9名による全件調査を実施した。次に1次チェックで未処理のおそれがあるものとして抽出された354世帯をSVによる2次チェックの対象世帯とした。その後、SVによる詳細な2次チェック及び未処理事務の処理に着手した。

この間、市は、日常的には不適正処理に係る事案の再処理を行う中で、①必要に応じて再調査を実施、②金額の確定、③対象者への謝罪・説明を行うなど、できる限り早期に事案の回復が図られるよう処理を進めてきた。また、退職者を含む市職員（当時の役職者及び元CW）を対象にヒアリングを実施した。

また、先にも記したとおり、処理がなされずに明らかに書類が残っている客観的な証左以外にも、調査の過程で発覚した案件も追加して調査・処理・検討することにより、より広範かつ正確な調査を実施するよう心がけた。

第2 不適正処理の内容について

1 生活保護業務の内容

(1) 実施要領等

生活保護業務は第一種法定受託事務であるため、関係法令や国から発出される各種通知をまとめた『生活保護手帳』の遵守が求められる。

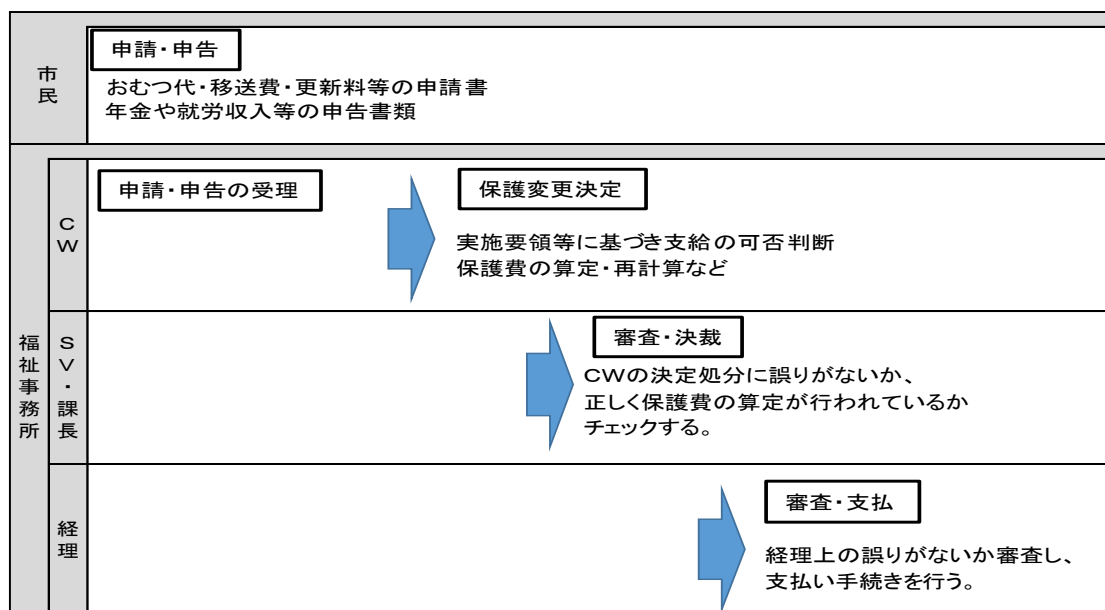
『生活保護手帳』の「はじめ」に記載されている生活保護実施の態度にも、「…保護の実施要領等を骨とし、これに肉をつけ、血を通わせ、あたたかい配慮のもとに生きた生活保護行政を行うよう、…」とあり、生活保護行政を適正に実施することは当然としつつ、市民一人ひとりについて「…性格や環境を把握理解し、それに応じた積極的な援助をたゆまず行うようつとめる…」と記されている。特に相談支援の内容は、自治体の判断に委ねられている範囲が広い。

(2) ケースワークと適切な事務処理の両立

生活保護業務は、大きく①被保護者の自立を支援するために市民に対して尊厳をもって誠実に相談援助（ケースワーク）を行うこと、②最低限度の生活（健康で文化的な生活水準）を保障するために法や実施要領等に基づき事務を適切に処理すること、に分けられる。どちらも必要不可欠、かつ相互補完的な役割を担っているため、実際の制度運用に当たっては、バランス感覚をもって業務に当たることが求められている。これらの業務遂行能力の向上を組織的に図っていく必要がある。

(3) 具体的な事務処理の流れ

生活保護制度における、保護開始決定後の事務処理は、一般的に次のような流れに沿って行われている。



2 国立市の生活保護行政

(1) 業務の位置付け

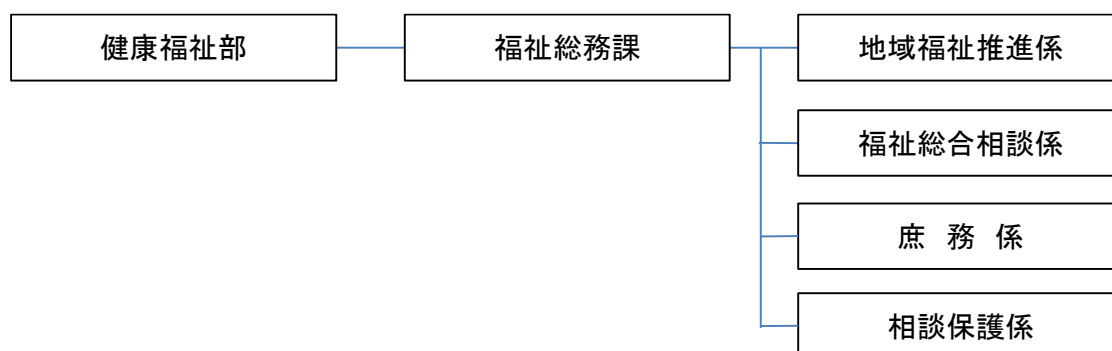
生活保護業務は、日本国憲法第 25 条に規定する理念の下、法に基づき国が執行する業務について、地方自治法第 2 条第 9 項第 1 号に規定する第 1 号法定受託事務として市が実施するものである。

(2) 所掌部署

国立市福祉事務所（以下「所」という。）は、国立市福祉事務所庶務規程第 3 条（平成 28 年 5 月 9 日訓令第 48 号）により、国立市組織条例（平成 24 年 12 月 26 日条例第 28 号）第 1 条に規定する健康福祉部及び子ども家庭部をもって所とされ、同規程第 6 条により、所長は健康福祉部長が兼務するものとされている。所の所掌事務は、国立市組織規則（昭和 53 年 3 月 31 日規則第 4 号）別表に規定する健康福祉部及び子ども家庭部の課及び係の所掌事務をもって所の課及び係の所掌事務とされ、生活保護業務は、同規則別表に基づき、健康福祉部福祉総務課庶務係及び相談保護係の所掌とされている。2013（H25）年度から 2017（H29）年度の間は、生活保護業務を福祉総務課長が所掌し、また健康福祉部は、福祉総務課、高齢者支援課、しょうがいしゃ支援課、健康増進課から構成されていた。

福祉総務課は、生活保護の業務を担う庶務係と相談保護係、それ以外の業務を担う地域福祉推進担当係と福祉総合相談係（ふくふく窓口）の 4 係を有している。

福祉総務課には、2018（H30）年 4 月 1 日付けで生活福祉担当課長が配置され、生活福祉担当課長が庶務係と相談保護係を所掌し、福祉総務課の業務のうち生活保護業務を分掌することとなった。



(3) 職員の状況

2018（H30）年 4 月 1 日時点では、庶務係及び相談保護係に 27 人が在籍している。内訳は、係長 2 人、主査 2 人、主事 11 人の計 15 人の正職員（職務内容別では、事務 3 人、SV 他 3 人、CW9 人）、嘱託員 10 人（同、事務 4 人、専門職 6 人）、臨時職員 2 人（同、事務 2 人）。なお、相談保護係の SV、CW 経験年数は、12 年目が 1 人、10 年目が 1 人、4 年目が 1 人、2 年目が 5 人、1 年目が 4 人。

(4) 被保護世帯数とCW、SV数の推移（各年3月時点の数値の推移）

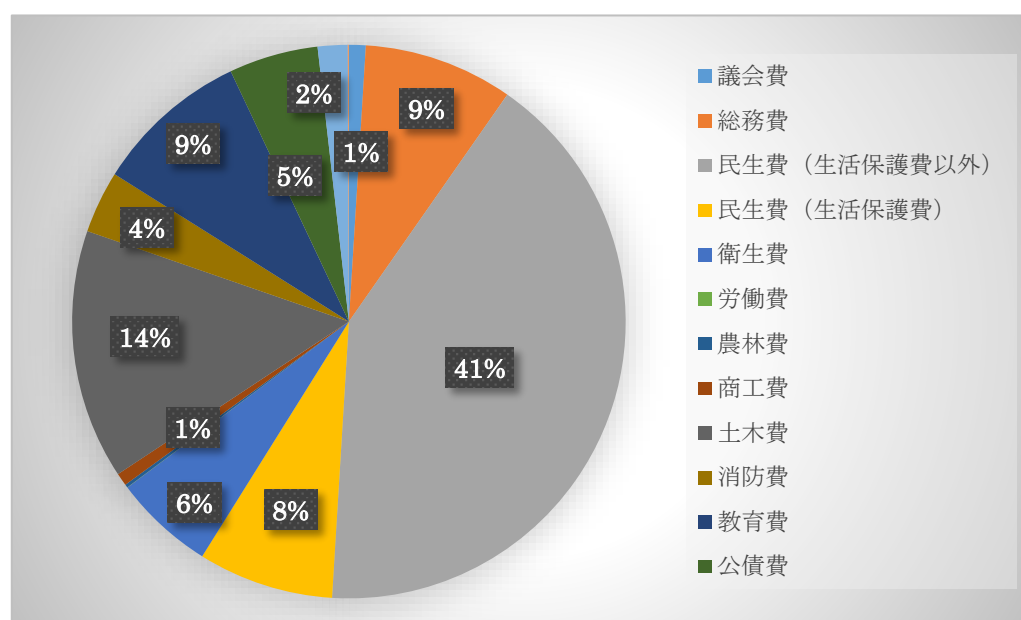
2008(H20)年から2019(H31)年の3月時点の被保護世帯数とCW、SV数の推移は以下の表のとおり（生活保護受給世帯数（世帯類型別内訳）の推移は後述）。2011(H23)年度以降、定員管理計画では、CW1人あたりの世帯数が100世帯を超えた際にCWを増やすと整理されている。

分類／年度	2008 (H20)	2009 (H21)	2010 (H22)	2011 (H23)	2012 (H24)	2013 (H25)	2014 (H26)	2015 (H27)	2016 (H28)	2017 (H29)	2018 (H30)	2019 (H31)
被保護世帯(世帯)	482	543	592	635	700	745	768	822	843	880	896	911
CW・SV等合計(人)	5	6	6	7	8	8	8	10	10	11	12	12
CW(人)	4	5	5	6	7	6	6	8	8	9	10	9
SV(人)	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
SV補佐等(人)						1	1	1				1
CWあたり世帯数	121	109	118	106	100	124	128	103	105	98	90	101
CWあたり世帯数 (SV補佐等をCWに カウントした場合)	121	109	118	106	100	106	110	91	105	98	90	91

※2013(H25)～2015(H27)のSV補佐等は、SVの負担が過大であったため、その軽減のためにSV業務を担わせた職員。2019(H31)は事務懈怠の対応に専従させた職員数。

(5) 予算

2018(H30)年度の生活保護費の予算額（総務費と扶助費を合わせた額）は約24億9,400万円で、市全体の一般会計の予算額の約8%を占めている。



(6) 決算額の推移

生活保護費の決算額の推移は次表のとおり。

2008(H20)年度からの10年間で約1.8倍に増加している。

年度	2008(H20)	2009(H21)	2010(H22)	2011(H23)
決算総額 (単位:千円)	24,020,030	25,630,200	25,436,548	25,374,037
生活保護費 (単位:千円)	1,212,713	1,424,341	1,567,084	1,662,632
決算総額に 占める比率	5.0%	5.6%	6.2%	6.6%
2008(H20)を100とした 場合の比率	100%	117%	129%	137%

年度	2012(H24)	2013(H25)	2014(H26)	2015(H27)
決算総額 (単位:千円)	26,563,103	25,660,705	28,454,195	30,572,303
生活保護費 (単位:千円)	1,775,922	1,849,241	1,960,079	2,098,510
決算総額に 占める比率	6.7%	7.2%	6.9%	6.9%
2008(H20)を100とした 場合の比率	146%	152%	162%	173%

年度	2016(H28)	2017(H29)	2018(H30)
決算総額 (単位:千円)	29,290,000	29,378,868	30,993,668
生活保護費 (単位:千円)	2,206,442	2,272,202	2,233,838
決算総額に 占める比率	7.5%	7.7%	7.2%
2008(H20)を100とした 場合の比率	182%	187%	184%

※ 2018(H30)年度の欄は決算見込みの数値

(7) 生活保護受給世帯数（世帯類型別内訳）の推移（各年3月実績の推移）

生活保護受給世帯数は、2008(H20)年と、直近の2019(H31)年を比べて、約1.9倍（482世帯から911世帯）となっている。2008(H20)年の、いわゆるリーマン・ショックの影響による急増以降も世帯の増加傾向は続いている。

	2008(H20)				2009(H21)				2010(H22)			
	数値	割合	対前年 伸び率	2008(H20) を100とした 場合の比率	数値	割合	対前年 伸び率	2008(H20) を100とした 場合の比率	数値	割合	対前年 伸び率	2008(H20) を100とした 場合の比率
世帯数	482		3.9%	100%	543		12.7%	113%	592		9.0%	123%
内訳(世帯類型別)												
高齢者世帯	206	42.7%	2.5%	100%	229	42.2%	11.2%	111%	247	41.7%	7.9%	120%
母子世帯	16	3.3%	△20.0%	100%	21	3.9%	31.3%	131%	28	4.7%	33.3%	175%
障害者世帯	74	15.4%	7.2%	100%	85	15.7%	14.9%	115%	91	15.4%	7.1%	123%
傷病者世帯	139	28.8%	9.4%	100%	160	29.5%	15.1%	115%	159	26.9%	△0.6%	114%
その他の世帯	47	9.8%	0.0%	100%	48	8.8%	2.1%	102%	67	11.3%	39.6%	143%
人数	617		4.8%	100%	679		10.0%	110%	759		11.8%	123%

	2011(H23)				2012(H24)				2013(H25)			
	数値	割合	対前年 伸び率	2008(H20) を100とした 場合の比率	数値	割合	対前年 伸び率	2008(H20) を100とした 場合の比率	数値	割合	対前年 伸び率	2008(H20) を100とした 場合の比率
世帯数	635		7.3%	132%	700		10.2%	145%	745		6.4%	155%
内訳(世帯類型別)												
高齢者世帯	254	40.0%	2.8%	123%	280	40.0%	10.2%	136%	304	40.8%	8.6%	148%
母子世帯	30	4.7%	7.1%	188%	28	4.0%	△6.7%	175%	25	3.4%	△10.7%	156%
障害者世帯	101	15.9%	11.0%	136%	103	14.7%	2.0%	139%	98	13.2%	△4.9%	132%
傷病者世帯	169	26.6%	6.3%	122%	193	27.6%	14.2%	139%	140	18.8%	△27.5%	101%
その他の世帯	81	12.8%	20.9%	172%	96	13.7%	18.5%	204%	178	23.9%	85.4%	379%
人数	810		6.7%	131%	881		8.8%	143%	933		5.9%	151%

	2014(H26)				2015(H27)				2016(H28)			
	数値	割合	対前年 伸び率	2008(H20) を100とした 場合の比率	数値	割合	対前年 伸び率	2008(H20) を100とした 場合の比率	数値	割合	対前年 伸び率	2008(H20) を100とした 場合の比率
世帯数	768		3.1%	159%	822		7.0%	171%	843		2.6%	175%
内訳(世帯類型別)												
高齢者世帯	317	41.3%	4.3%	154%	349	42.5%	10.1%	169%	372	44.1%	6.6%	181%
母子世帯	30	3.9%	20.0%	188%	33	4.0%	10.0%	206%	35	4.2%	6.1%	219%
障害者世帯	99	12.9%	1.0%	134%	98	11.9%	△1.0%	132%	96	11.4%	△2.0%	130%
傷病者世帯	135	17.6%	△3.6%	97%	188	22.9%	39.3%	135%	179	21.2%	△4.8%	129%
その他の世帯	187	24.3%	5.1%	398%	154	18.7%	△17.6%	328%	161	19.1%	4.5%	343%
人数	964		3.3%	156%	1,047		8.6%	170%	1,071		2.3%	174%

	2017(H29)				2018(H30)				2019(H31)			
	数値	割合	対前年 伸び率	2008(H20) を100とした 場合の比率	数値	割合	対前年 伸び率	2008(H20) を100とした 場合の比率	数値	割合	対前年 伸び率	2008(H20) を100とした 場合の比率
世帯数	880		4.4%	183%	896		1.8%	186%	911		1.7%	189%
内訳(世帯類型別)												
高齢者世帯	409	46.5%	9.9%	199%	407	45.4%	△0.5%	198%	409	44.9%	0.5%	199%
母子世帯	30	3.4%	△14.3%	188%	38	4.2%	26.7%	238%	41	4.5%	7.9%	256%
障害者世帯	99	11.3%	3.1%	134%	116	12.9%	17.2%	157%	124	13.6%	6.9%	168%
傷病者世帯	163	18.5%	△8.9%	117%	158	17.6%	△3.1%	114%	149	16.4%	△5.7%	107%
その他の世帯	179	20.3%	11.2%	381%	177	19.8%	△1.1%	377%	188	20.6%	6.2%	400%
人数	1,105		3.2%	179%	1,113		0.7%	180%	1,145		2.9%	186%

※2012(H24)年度から2013(H25)年度にかけて、内訳が大きく変わっている。その理由は、2014(H24)年度以前は、稼動年齢層で医療扶助を少しでも受けていた（風邪等で受けていたとしても）世帯が、すべて傷病者世帯に分類、集計されるシステムとなっていたが、2013(H25)年度以降は、CWが入力した世帯類型により集計されるようにシステムが改修されたことによる。

3 不適正処理の内容

(1) 不適正処理の概要

生活保護業務に従事するＣＷが、いわゆる一時扶助に係る申請、収入の申告、法第63条・第78条に関する事務処理等を適正に処理しなかったことにより、被保護世帯への保護費の過支給及び支給漏れが生じたもの。

(2) 発生した時期

2013(H25)年4月から2018(H30)年3月まで

(3) 対象となるＣＷの人数

合 計 7人

(4) 発覚した時期及び経緯

2018(H30)年3月初旬、同年3月末日に退職予定のＣＷから引継資料の提出を受け不適正処理の概要が判明したため、2018(H30)年4月以降、組織的な調査を実施。組織的な調査を実施したことで、退職したＣＷから提出された未処理リスト以外にも、具体的な処理方法や内容の説明等の詳細な引き継ぎが無い状態で未処理書類を引き渡している事例（後任ＣＷが日常業務を行いながら回復するには困難な事例）が多数あったことが判明した。

(5) 現時点までの回復処理の状況

2018(H30)年4月に事態が発覚して以来、4月から8月まで本件概要を調査・報告し、2018(H30)年9月から2019(R1)年6月まで、個別の処理を行い事案の回復を図るとともに、より詳細な調査・ヒアリング等を重ねてきた。生存しているものの連絡がつかない対象者や会社等の都合により調査が困難なものなど、時間の経過に伴い調査や処理が実務的に非常に困難な案件もあり、回復処理に時間を要した。現時点の処理の状況は、次ページの表（「対象となる世帯数及び金額（2019(令和元)年6月10日時点）」）のとおりである。

調査に時間を要している等の理由により、現時点においても処理中の案件があるが、対象世帯の把握はすべて終了している。処理中の額については調査等の結果により、若干変動する可能性はあるものの、規模感が大きく変わることはない。これらの件については、引き続き適切な処理を行っていく。

なお、この処理によって確定した債権については、他の債権と同様に、債権管理業務を行っていく。

(6) 対象となる世帯数及び金額 (2019(令和元)年 6 月 10 日時点)

事案概要		現時点 (2019 年 6 月)	処理完了			処理中
				内訳		
支給漏れの事案	世帯数	42 世帯 (100.0%)	42 世帯 (100.0%)	支給世帯	36 世帯	0 世帯 (0.0%)
				支給不能世帯	6 世帯	
	金額	1,695,437 円 (100.0%)	1,695,437 円 (100.0%)	支給額	1,387,539 円	0 円 (0.0%)
				支給不能額	307,898 円	
過支給の事案	世帯数	132 世帯 (100.0%)	126 世帯 (95.5%)	返還世帯	109 世帯	6 世帯 (4.5%)
				返還不能世帯	17 世帯	
	金額	46,276,619 円 (100.0%)	43,830,081 円 (94.7%)	返還額(A)	31,712,542 円	2,446,538 円 (5.3%)
				うち返還済額(B)	4,824,716 円	
				返還免除額	7,112,804 円	
				返還不能額	5,004,735 円	

(7) 金額規模別の発生件数 (2019(令和元)年 6 月 10 日時点)

金 額	世帯数	
	過支給	支給漏れ
0～100 円	4 世帯	1 世帯
101～1,000 円	1 世帯	6 世帯
1,001 円～10,000 円	17 世帯	16 世帯
10,001 円～100,000 円	49 世帯	19 世帯
100,001 円～1,000,000 円	49 世帯	6 世帯
1,000,001 円～2,000,000 円	8 世帯	0 世帯
2,000,001 円～3,000,000 円	3 世帯	0 世帯
3,000,001 円～4,000,000 円	2 世帯	0 世帯

※同一世帯で複数の事案がある場合は、それぞれの事案の金額ごとに 1 と数えている。

(8) 事案の具体的な内容

○支給漏れの主な内容

いわゆる一時扶助²に係る申請や収入申告、また各種加算等の形状などの保護費を変更すべき事由があつたにもかかわらず、これを処理せず、本来であれば対象世帯に対して支給すべき保護費を支給しなかったもの。

① 一時扶助申請の未処理…………… 27 世帯

例) 通院移送費、おむつ代等に伴うもの

② 収入申告等の未処理…………… 17 世帯

例) 就労所得、年金、相続財産等に伴うもの

③ 各種加算の未処理…………… 2 世帯

例) 障害者加算等に伴うもの

※延べ世帯数（複数の分類がある世帯は、それぞれ 1 と数えている）

○過支給の主な内容

当該世帯の収入に実際に変動があつたり変動が推定されたりした際、また資力³があつたり不実の申請等の不正な手段により保護を受けたりしたときに、必要な調査や事務等を行わなかったことで、本来であれば返還や徴収すべき金額について多く支給してしまっていたもの。

① 不当利得金⁴の未処理…………… 60 世帯

例) 就労収入に伴うもの

② 法第 63 条返還金の未処理… 55 世帯

例) 相続、年金等に伴うもの

③ 法第 78 条徴収金の未処理… 21 世帯

例) 不実の申請等、不正な手段が伴うもの

※延べ世帯数（複数の分類がある世帯は、それぞれ 1 と数えている）

² 経常的最低生活費でのやりくりが困難な臨時的な需要に対する扶助

³ 土地・家屋や生命保険の解約返戻金・定期預金等の金融資産等の資産

⁴ 生活保護費の事後的調整により発生した過払い金

第3 原因と課題等

1 本事案に至るまでの状況として

相談保護係（2008（H20）年10月までは生活福祉係）では、前任CWが異動する際に一定程度の事務の遅延や未処理、不適正な処理が発生することがあり、そうしたことが生じた場合は、後任CWが回復処理を行うことで、処理を完結させていた。

そうした状況の中で、法改正やそれに伴う実施要領の改正、東京都による指導検査での指摘・助言等から、事務処理の厳密さ・緻密さを求められるようになり、従前であれば定型業務の一環として処理できたものについても、法第63条・法第78条等に基づいた決定処分を行うなど、時間を要する複雑な処理を行うよう事務の流れが変化した。

また生活保護受給世帯数の増加等により、見守り・ケア等の個別援助に時間を要することが増え、結果として事務処理は時間外勤務で行う状況が恒常的に続くこととなった。その結果、後任CWが日常業務を行いながら前任CWの未処理の回復処理をすることが困難になりつつあった。

2016（H28）年度には、異動したCWによる規模の大きな不適正な処理が明らかとなり、正しい保護費の算定に時間と期間を要した。

これらの作業はSVや経験を積んだCWが日常業務と平行して行ったが、彼らは、日常業務に加えて新任CWの指導育成、不適正な処理の回復処理を同時に行うことから、その役割は増加の一途を辿ることとなった。

部、課、係としての問題意識の共有をし、書類箱を新たに設けて、処理中の被保護世帯から受けた（郵送等で届いた）申請書や申告書の書類等（以下「申請書等」という。）を置く場所を課として決めたり、定期的に係会議を開催したりするなど、事務処理の改善を図ったものの、組織全体として再発防止策や事務処理のフォロー体制の検討・構築等には至らなかった。相談保護係は目の前の問題への対応に終始し、その未処理、不適正処理の回復処理が2018（H30）年度まで継続していた。

2 本事案の原因、課題等

（1）事務処理方法

CWが、自身の分の申請書等を直接收受、管理していた。2016（平成28）年度の事務処理の改善により、処理中の申請書等を置く場所を課として決め、他の職員も確認できるようにしていたものの、收受する段階から確認できるものではなかった。そのため、CWが処理している申請書等の流れを、他の職員が追跡、確認できるようになっておらず、申請書等の処理が途中で滞留していても、SVや管理職は把握できなかった。

(2) 事務の進行管理

CWのケースワークをSVが確認する中で、事務的な処理を要するものがあると認識した場合、SVは生活保護システムに備わっている査察指導台帳にそのことを入力していたものの、CWの画面に表示されるだけで、履行を確認する機能が備わっておらず、CWの履行の確認まで行っていなかった。またSVがCWに対して付箋等を活用して助言や指摘をしていたものの、それが改善されないままになっていたケースが多く見られた。それらの助言や指摘をCWが履行したかどうかをSVは確認しておらず、その確認をすることができる仕組みが設けられていなかった。

(3) 状況の発信

本事案を生じさせたCWは、事務の遅れが生じていることを認識し、そのこと自体は発信していたものの、どのくらいの分量の書類を抱え、どの程度処理が遅れているのかを、現物とともに明示しておらず、課係の中で明確に発信していなかった。自身の処理の状況がどのような状態であるのかを把握できておらず、それ故にこそ、不適正な処理が生じた。

他のCW、SVも忙しく仕事をする中で、自身の状況を言い出すことができないという意識、雰囲気が生じていたという面もあったが、事務の遅れを生じさせることは、被保護者に負担を強い、市の生活保護行政の信用を毀損させることであるため、CWはそうした状況を適切に発信する責任を有している。その発信が不足していた。

(4) 職員意識

ヒアリングで、本事案を生じさせた職員は「処理をせずにこのままの状態でよいとは思っていなかった」と答えている。残業し、何とか対応しようとする一方で、どうしても遅れてしまうという事態を生じさせることとなった。

「他のCWやSVも忙しく仕事をしているので、サポートを求めることができない」「他のCWもできておらず、事務の量が多いので、遅れが少し生じるのは仕方がない」というような意識も一部で生じている。その背景に、CWの業務が、保護の決定プロセスにおいて個人の裁量が大きく、その心理的ストレスを回避するために、心理的な防衛機制が働いた可能性も考えられる。

過度な心理的負担が生じている場合は、事務量の低減、仕事の方法の改善など何らかの組織的な対応を行ったり、人材育成の観点から、ストレスを自身でコントロールできるよう育成・指導したりすることが求められるが、そうした対応が不足していた。結果、そうした諦めに似た職員意識が数年かけて組織の一部に定着することとなり、それが今回の事案発生の強化因子になっていると考えられる。

(5) 業務バランス

生活保護のCWの職務内容には、ケースワークという福祉領域の専門的な能力が必要な業務と、複雑な制度を理解しながら、遅滞なく事務を処理する能力が必要な業

務があり、どちらも重要で欠かすことのできない業務である。CWはそれらをバランスよく担わなければならない。

現時点においても、生活保護の業務は、日中にケースワークを行い、時間外勤務で事務処理を行うことが常態化している状況にある。ヒアリングからは、本事案を生じさせたCWは、事務に対する苦手意識や、業務がケースワークに偏っていたように感じられ、そのバランスを欠いている様子を窺うことができる。それぞれの事情により時間外勤務をすることができない職員は事務処理が遅れがちとなる傾向を有していた一方、また非常に多くの時間外勤務を行っていた職員も、それにより事務の遅れを取り戻そうとしていた様子が窺えるものの、それでも処理し切れていなかった。本事案を生じさせていないCWは、そのバランスが取れていた様子を窺うことができる。本事案を生じさせたCWは、意識、行動において業務バランスが欠如している状況にあった。

(6) 適正能力の育成

上記のとおり、適切に業務バランスをとることが、被保護者を支援するCWにとっては必要不可欠な能力である。それらを指導、管理するSVはそうしたCWの業務を指導監督するとともに、ケースワークをとともに行うなど、能力の育成も図っていかなくてはならない。

この間、CWとして新たに配属された職員は18名で、その内、異動により配属された職員が10名、新規で採用された職員が8名である。18名中、社会福祉士等の福祉系の資格を持つ職員が12名で、ケースワーク業務における専門性に配慮した人員配置であった一方で、病気や時間外勤務が難しい事情を抱える職員がおり、それぞれの事情により早く異動する職員が多かった。またCWを指導、管理するSVも、生活保護業務の経験年数が浅い職員が担っていた時期も生じている。

CWとして新たに配属された職員は、公益財団法人東京都福祉保健財団が行う研修等に通うものの、実務面では職場内でのOJTに頼らざるを得ない。前述のとおり、未処理案件の対応に一部のSVが忙殺される中で、CWの能力の育成、生活保護業務に必要な知識・技術の継承を組織として行うことができなかった。

(7) 業務の執行体制

ここ10年で生活保護受給世帯は急激に増加している。これに応じて、当市もCWの人員を増加させている。2011（H23）年度の定員管理計画に関する、生活保護業務所管課と定員管理計画所管課との折衝において、CW1人あたりの世帯数が100世帯を超えた際に人員を増やすと整理されており、以降も、その考え方に則した人員が配置されてきた。また、新たな被保護者支援等の事業を実施するために設けられた国都補助金に基づき、都度ごとに専門的な嘱託員の増配置は行われている。

2019（H31）年4月1日時点においても、生活保護受給世帯数は約900世帯強、CWの人数が9人であることから、CW1人あたりの平均世帯数は約100世帯であり、

これは多摩 26 市の平均値とほぼ同程度の数字である。ただ、それぞれの市の生活保護受給世帯の状況、求められる支援の形、CWの技量（知識、経験、技術等）によって、CWへの負担は大きく変わってくる。

2008（H20）年の、いわゆるリーマン・ショック以降の社会経済状況・構造の変化等により生活保護世帯数も大きく増加するとともに、生活保護を受給する世帯構成も変化している。2013（H25）年には、改正生活保護法、生活困窮者自立支援法が成立する中で、この間、事務量や求められる内容は増加の一途をたどっている。

社会福祉法上の標準数はCW1 人当たり 80 世帯とされてきたが、そうした状況の変化の中で標準数自体の妥当性も議論されている。CW1 人当たりどのくらいの生活保護受給世帯数が適切であるのか、どのような福祉事務所を目指していくのか、組織的な整理が課題である。

（8）組織マネジメント

組織マネジメントは、基本的にそれぞれの職層に応じてマネジメントの範囲が決まる。係のマネジメントは係長、課のマネジメントは課長、部のマネジメントは部長となる。これに加え、組織の構成、定員管理に関することは政策経営部、人員配置に関することは行政管理部がマネジメントし、組織全体を副市長、市長がマネジメントする。

上記のような原因等を生じさせる中で、係、課、部、国立市組織全体のマネジメントがどのようなものであったのか、それぞれの職層における整理が必要である。

この間のヒアリングによると、CWは事務が遅れているということはある程度はSVに発信しており、SVも係長職として課長に対し、CWの事務が遅れているということを発信はしていた。ただ、（3）のとおり、どのくらいの量が遅れているかを、現物とともに明示していたわけではなく、CW、SVともに正確な分量を把握することはできていない。2018（H30）年度の人事異動に伴う、抜本的な整理を経て初めて状況の深刻さを認識している。

また、管理する部、課長においても、事務の遅れは組織的なフォローが不足していたことにより生じる個人的なものであると捉えており、ある意味で個人の頑張り、SVのサポートにより何らかの解決が可能であるとの認識であった。それゆえ時間外勤務をあれだけしているのだから、業務は回っているだろうと認識し、組織として、抜本的な対策をとる必要があるとの認識に至っていない。

定員管理部門、人事部門においても、上述のとおり、2011（H23）年度に決められた形が踏襲され、国都補助金に基づく専門的な嘱託員が都度ごとに増配置されていたことから、それ以上の対応が必要との認識に至っていない。

一方で、今回の事案が発生した福祉総務課においては、福祉総務課長が地域福祉等の他施策とともに所掌しており、課長一人の所掌範囲はとても広がった。一時期は、決裁のために課長が毎週末出勤する状況も生じていた。そのため 2018（H30）年度に生活福祉担当課長が配置され、それにより、本事案が明らかとなったという面もある。

初期の段階で認識できる可能性があったのではないかと、それにより、何らかの対応措置をとることができなかったのか、それぞれのマネジメントにおける組織マネジメントの立て直しが必要である。

(9) リスクマネジメント

生活保護事務は、地方自治法に基づく法定受託事務で、実施要領等が示されている事務である。CWは、それらの内容を日々確認しながら実務を行っている。その内容は広範囲かつ膨大な量であるものの、実際の運用においては、実施機関である福祉事務所（その実務を行うCW）の裁量に委ねられる部分もある。一方、ケースワークに関しても、対人の援助技術であることから、その能力向上のためには、知識よりも、より経験が必要とされる。一朝一夕で身につくものではないが、実際の現場においては、常にその場で判断を求められる行為である。

生活保護業務は、事務、ケースワークどちらも、その内容から多分にリスクと隣り合わせにある。事務においては、被保護者からの申請行為に対する処理の遅れが今回のような事態を生じさせかねず、ケースワークにおいては、対人援助であるため、どのような状況が生じるかはその時点での状況次第となる。それぞれのリスクを適切に管理することができなければ、それがそのまま、もう一方のリスクに影響を与えることになる。

一般論としても、どのような内容がリスクとなるのか、それをどのようにマネジメントしていくのかは、ある一定の知識、経験等の積み重ねによって身につくものである。組織として、そうしたリスクマネジメントの回路が構築されていなかった。そうしたものの共有の回路をどのように組織として構築していくのが課題となる。

日ごろの情報共有、計画的な研修の実施や、風通しのよい組織風土、職員の意識づくりとともに、上述した項目の整理も必要となる。

(10) 生活保護制度が有する制度的要因

生活保護制度自体も、多摩市の第三者委員会報告書が「生活保護費の支給は、事後的な算定調整を必要とする、ある程度の漏給や過支給の発生を前提とせざるを得ない仕組みとなっている」と指摘するような仕組みを有している。

生活保護費は、月初めに、最低生活費から、それ以前の月の収入額（就労、年金等によるもの）をもとに見積もられた収入認定額を控除した額が被保護者に支給される。実際にその月に被保護者が得た収入は、生活保護費の支給後に、被保護者からの収入申告により確定されることとなる。仮にその月の生活保護費支給時に認定した収入認定額より、被保護者が得た収入から計算された収入認定額の方が多かった場合は、その分の額を、その月以降に支給される生活保護費を減らすことにより調整したり、被保護者に返還を求めたりすることとなる。このような事後的な算定調整は、事実が明らかになった段階で都度ごとに日々行われている。また、オムツ代等の一時扶助に関しても、都度ごとに申請を受け、提出された資料の確認後にその分の額を支

給することとなる。被保護者も自身の状況を適切に申告することが求められているとともに、職員は、日々細かい事務を切れ目なく適切に処理することが求められる。そのため、何らかの誤りが生じやすい要素を有している制度であると言える。職員にとっては、何らかの要因により処理が滞るような状況が発生すると、その回復が困難な状況が生じることにつながりかねない。このことを組織として改めて認識することが求められている。

(11) 生活保護制度が有する構造的要因

今回の調査を通して重要な背景・発生要因として考えられるのが、保護費を支給する側の行政側（国、都、ここでは市）と、受給する側の市民の間に存在する権力的な関係性の存在である。それは、今回の件に対する被保護者の対応に顕著に表れている。多忙なCWを思いやった向きもあるが、ほとんどの被保護者からは、市の謝罪に対し、仕方がないという反応であった。

金銭給付をその基本的な支援方法としている生活保護制度では、市の職員が意識せずとも、あるいはどんなに意識しても、そこに構造的に存在する権力的な関係性を否定することはできない。そのため被保護者の側から、本事件を発生させることとなったCWに、処理の遅れ等を言いづらい状況が形成されていたことも否めない。

受給者の様々な意味における自立支援のためには、助言、相談支援だけでなく指導的な要素を有する行為を行うことが求められる。こうした権力的な関係性が存在するという事実を、行政側がしっかりと認識し、そのことを乗り越えたところに生活保護制度が本来的に目指す支援関係が構築できるということを、常に意識しながら業務に当たることが必要である。

(12) 小括

上記で整理してきたとおり、本事案は、職員個人の問題、職員の管理の問題、組織体制の問題、業務内容に基づく問題など、複合的な要因により発生したと考えられる。ここではどの要因が最も大きいと整理することはできない。生活保護業務は、それぞれがそれぞれの論理で最適な行動をとったとしても、本事案のような事態が生じかねない業務であるということを常に念頭に置いて、対応を考えていく必要がある。

第4 現在実施している再発防止策

(1) 事務処理方法の改善

窓口、郵送、訪問時手渡し等の受取方法にかかわらず、CW以外の職員が申告書等の收受を一元管理し、共通のリストにすみやかに入力し、SVや管理職が早期にミス・処理漏れ等を発見できる形に改善した。

(2) 事務の進行管理

SVは、CWに対して行った助言、指摘をそのままにしておくことなく、適切に進行管理することを意識づけるとともに、共有可能な簡便なリストを作成し、SV相互チェック、管理職による総括チェックを行う仕組みを設けた。

(3) 状況の発信、職員意識

生活保護業務は、対人援助であることから、どのような行動が生じ、それによりどのくらいの時間を要することとなるのかはそのケースごとに異なる一方で、申請書等は毎日届き、事務は日々絶え間なく生じる。事務に基づき、金銭給付が行われることから、処理が遅れると、被保護者に負担を強いることとなる。

自分が担当する世帯の責任を持つということは大事なことであるが、事務の遅れが生じかねない状況となった際は、定例的な処理については、他のCWが協力して行うなど、それぞれのCWが抱え込むことなく、お互いに助け合いながら、対応していくことが重要である。

他の職員も忙しく仕事をしていることから、どうしても自分で何とか解決しようと意識してしまう。しかし、どうしてもできないという状況が生じることがある。「出来ない」「遅れている」ということを外に発信していくことにより、お互いに支援を行うことができる。お互い助け合うという意識が重要となる。

第5 今後について

上記の原因、課題等の整理をたたき台として、第三者委員会となる「国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会」で、原因、課題等、短期的な再発防止策、長期的な再発防止策などについて、検証、議論をしていただく。その結果をもとに、生活保護行政を立て直していくとともに、あるべき形はどのようなものであるかを念頭に、国立市の生活保護行政の指針となるようなものを考えていく。その指針に基づき、今後の国立市の生活保護行政をより良いものとなるよう、努めていくこととする。

2019(令和元)年 8 月

国立市健康福祉部

〒186-8501 国立市富士見台 2-47-1

042-576-2111(TEL)／042-576-0264(FAX)

資料 6 名簿及びデスクマップについて

1 生活保護関係職員名簿について

毎年度、実施方針・計画及び生活保護関係職員名簿を作成し、東京都に提出します。
生活保護関係職員については、生活保護の業務を行う職員全てについて記載しているため、主に被保護者の個別援助を行い、保護の決定事務を行う相談保護係と、主に経理事務・医療券・介護券の発行事務を行う庶務系の職員が対象となります。

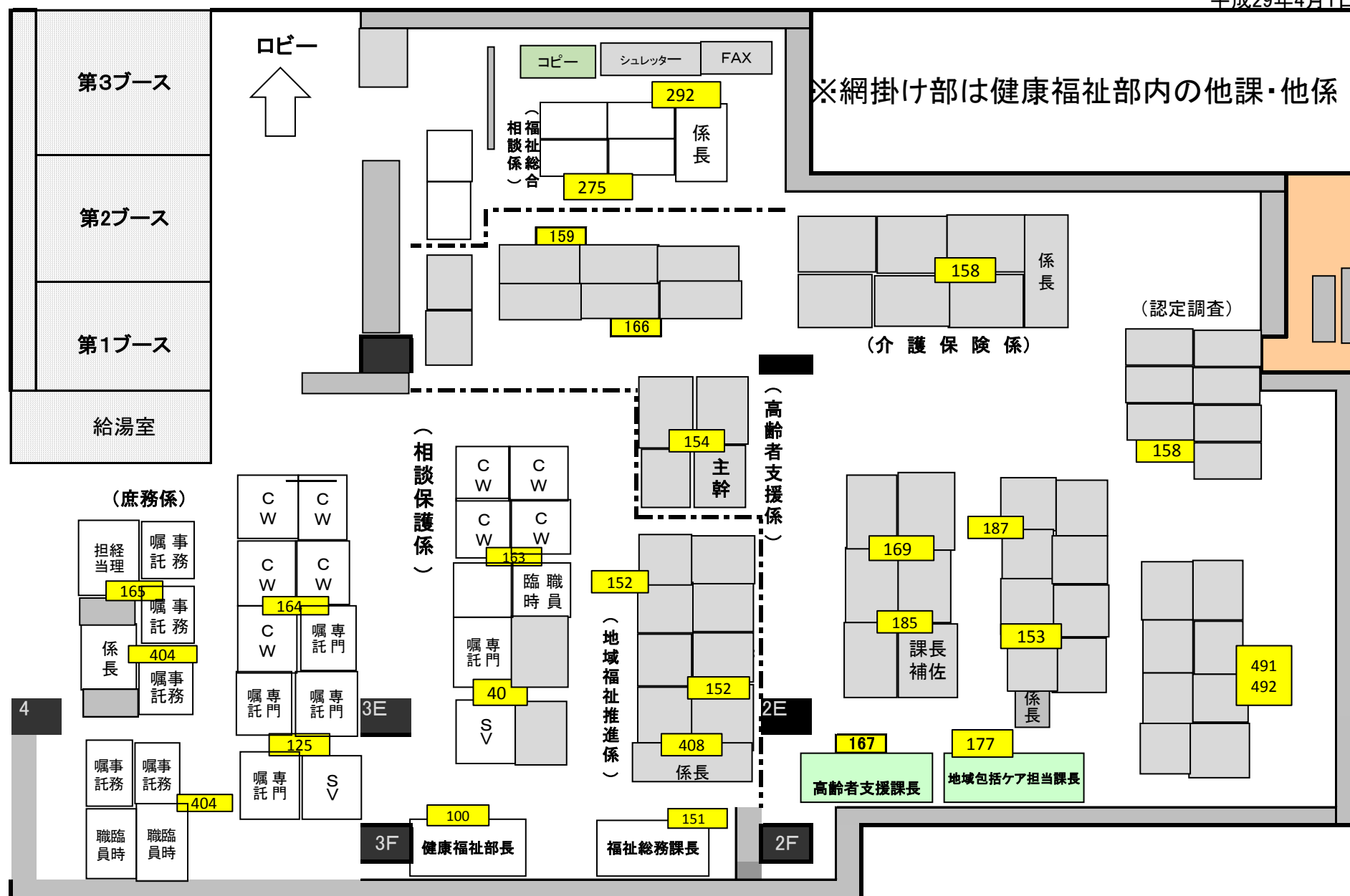
2 レイアウトについて

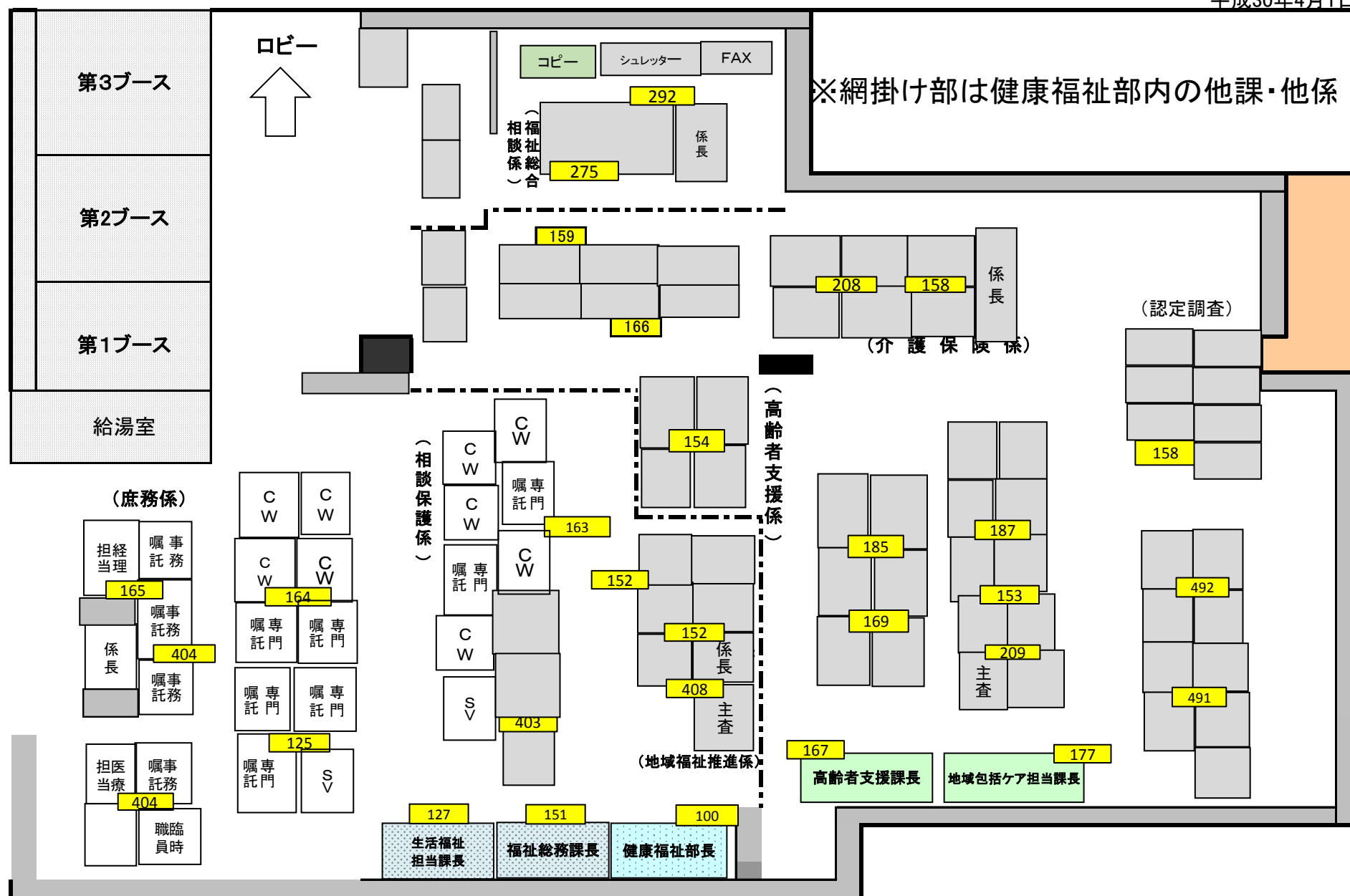
過去3ヵ年における健康福祉部福祉総務課及び高齢者支援課の執務スペースのレイアウトとなります。
生活保護業務を行っていない課・係については網掛けになっています。

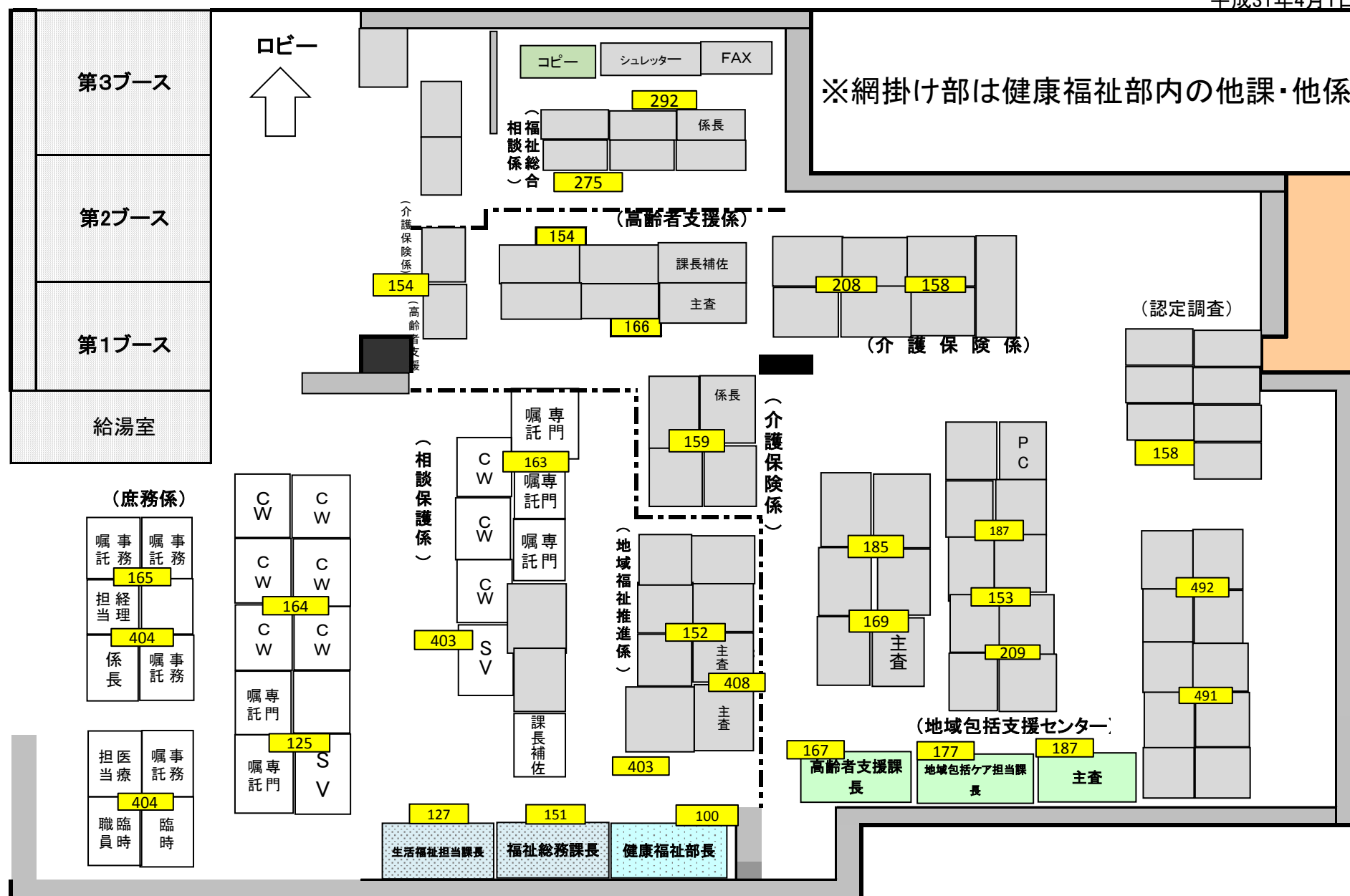
係・地区名	査察指導員 及地区担当員				担当世帯数	世帯の類型別世帯数								訪問類型別世帯数																世帯の態様											
						居宅世帯					入院所及び世帯																			稼働年齢層の者のいる世帯	稼働収入のある世帯	暴力団関連世帯	不動産保有世帯	自動車保有世帯	生命保険保有世帯	世帯分離適用世帯	法第63条適用世帯	法第78条適用世帯	自立支援医療（精神通院）世帯	都費	
	氏名	経験年数 通算年月	現地区担当 年数年月	配属一年目		高齢者世帯数	母子世帯数	障害者世帯数	傷病者世帯数	その他の世帯数	入院世帯数	保護施設 入所世帯数	介護施設 入所世帯数	その他施設 入所世帯数	一ヶ月毎	二ヶ月毎	三ヶ月毎	四ヶ月毎	六ヶ月毎	一年毎																					
	(査察指導員名)	1.5	1.5																																						
		0.9	0.1																																						
		0.8	0.8	○	53	16	3	6	9	19							8		45		28	8	0	1	0	1	0	16	3	9	4										
		4.5	4.5		100	30	2	11	21	22	6		6	2	3		11		77	9	38	10	0	1	1	4	0	10	0	18	18										
		2.5	2.5		94	31	8	10	17	27	1				5		26		63		27	23	0	1	2	2	1	6	3	37	3										
		1.8	1.8		94	24	1	13	27	26	1		2		5		7		81	1	55	14	0	4	1	5	1	16	0	32	11										
		1.5	1.5		96	20	7	11	27	31					9		21		65	1	63	13	0	2	0	3	1	9	0	29	2										
		1.0	1.0		97	36	6	8	16	27	3		1		7		8		81	1	46	11	0	0	2	6	1	7	0	23	13										
		0.5	0.5	○	114	19	4	19	38	34					6		18		89	1	77	15	0	3	2	6	1	2	0	34	1										
		0.5	0.5	○	100	30	5	16	18	21	1	1	7	1	11		17		62	10	46	9	0	0	0	2	0	4	0	32	16										
		0.1	0.1	○	106	37	6	14	18	29	1		1		1		12		91	2	49	13	0	2	0	2	0	7	0	30	6										
	CW 計 10 人																																								
係 計 11 人	13.8	13.6		854	243	42	108	191	236	13	1	17	3	47	0	128	0	654	25	0	429	116	0	14	8	31	5	77	6	244	74										
C W 一 人 平 均	1.3	1.3		95	27	4.7	12	21	26	1.4	0.1	1.9	0.3	5.2	0	14	0	73	2.8	0	48	13	0	1.6	0.9	3.4	0.6	8.6	0.7	27	8.2										
所 合 計 (人)				854	243	42	108	191	236	13	1	17	3	47	0	128	0	654	25	0	429	116	0	14	8	31	5	77	6	244	74										

係・地区名	査察指導員 及地区担当員				担当 世帯 数	世帯の類型別世帯数								訪問類型別世帯数								世帯の態様																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
						居宅世帯					入院所 及世帯											稼働年齢層の者のいる世帯	稼働収入のある世帯	暴力団 関連世帯	不動産 保有世帯	自動車 保有世帯	生命保険 保有世帯	世帯分離 適用世帯	法第63条 適用世帯	法第78条 適用世帯	自立支援医療（精神通院）世帯	都費																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																					
	高齢者世帯数	母子世帯数	障害者世帯数	傷病者世帯数		その他の世帯数	入院世帯数	保護施設入所世帯数	介護施設入所世帯数	その他施設入所世帯数	一ヶ月毎	二ヶ月毎	三ヶ月毎	四ヶ月毎	六ヶ月毎	一年毎																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																					

係・地区名	査察指導員 及地区担当員				担当 世帯 数	世帯の類型別世帯数								訪問類型別世帯数								世帯の態様											
						居宅世帯					入院所 及世帯											稼働年齢層の者のいる世帯	稼働収入のある世帯	暴力団 関連世帯	不動産 保有世帯	自動車 保有世帯	生命保険 保有世帯	世帯分離 適用世帯	法第63条 適用世帯	法第78条 適用世帯	自立支援医療（精神通院）世帯	都費	
	高齢者世帯数	母子世帯数	障害者世帯数	傷病者世帯数		その他の世帯数	入院世帯数	保護施設入所世帯数	介護施設入所世帯数	その他施設入所世帯数	一ヶ月毎	二ヶ月毎	三ヶ月毎	四ヶ月毎	六ヶ月毎	一年毎																	
	(査察指導員名)	3.6	3.6																														
	(査察指導員名)	2.10	2.2																														
	(査察指導員名)	0.4	0.4																														
		0.1	0.1	○	102	30	6	7	14	38	4	0	2	1	8	0	6	0	84	4		54	24	0	0	3	11	0	9	1	24	11	
		3.6	1.6		105	23	2	17	35	24	1	1	0	2	3	0	16	0	86	0		72	20	0	1	2	12	1	17	1	43	3	
		1.10	0.6		104	26	10	12	13	32	0	0	5	6	1	0	3	0	98	2		55	16	0	1	1	17	1	25	1	25	6	
		1.6	0.6		109	27	12	8	15	44	2	0	1	0	5	0	24	0	80	0		61	32	0	1	4	17	3	9	0	33	1	
		1.6	1.6		100	26	8	16	19	25	3	1	1	1	5	0	15	0	79	1		57	15	0	3	1	4	2	7	0	35	4	
		1.4	1.4		99	34	2	11	17	21	3	1	6	4	5	0	9	0	77	8		41	16	0	2	1	14	0	13	0	24	12	
		0.6	0.6	○	101	33	5	13	19	27	2	0	0	2	2	0	10	0	87	2		53	12	0	1	1	12	0	12	3	31	7	
		0.6	0.6	○	93	21	5	12	21	28	1	0	2	3	3	0	17	0	67	6		52	21	0	0	0	8	1	4	0	29	5	
		0.6	0.6	○	94	18	2	10	16	28	12	0	1	7	0	0	5	0	82	7		61	12	0	2	4	11	0	16	1	35	18	
	CW計（9人）			1	907	238	52	106	169	267	28	3	18	26	32	0	105	0	740	30	0	506	168	0	11	17	106	8	112	7	279	67	
	係計（12人）																																
	CW一人平均	1.12	0.86		101	26.4	5.78	11.8	18.8	29.7	3.11	0.33	2	2.89	3.56	0	11.7	0	82.2	3.33	0	56.2	18.7	0	1.22	1.89	11.8	0.89	12.4	0.78	31	7.44	







国 福 祉 発 第 183 号
令 和 元 年 8 月 7 日

国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会
委員長 様

国立市長 永 見 理 夫

諮 問 書

国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会条例第 2 条に基づき、下記事項について貴委員会のご意見を伺いたく諮問いたします。

記

1. 諮問事項

- (1) 生活保護不適正処理に係る内部調査の検証に関すること。
- (2) 生活保護不適正処理の調査に関すること。
- (3) 生活保護不適正処理の再発防止策の提言に関すること。
- (4) その他、不適正処理に関して必要な事項。

2. 諮問理由

生活保護業務における不適正処理について、庁内で実施した内部調査の結果を客観的かつ公正な立場から検証し、適正な事務執行に向けて再発防止策の検討及び提言を行う必要があるため。

以 上

第2回 国立市生活保護適正化に関する調査検証委員会

日時：2019(令和元)年9月18日(水) 19:00～

場所：国立市役所北庁舎 第7会議室

次 第

1. 開 会

2. 原因・課題等に関する検証

- (1) 現在の職員の業務の状況について
- (2) 不適正な事務が生じた期間の職員、組織の状況について
- (3) 前回の議事を踏まえた論点について

3. 原因・課題等に関する検証 ー市の報告書の考察の検証ー

- (1) 「国立市生活保護業務の不適正処理に関する報告書」の内容について

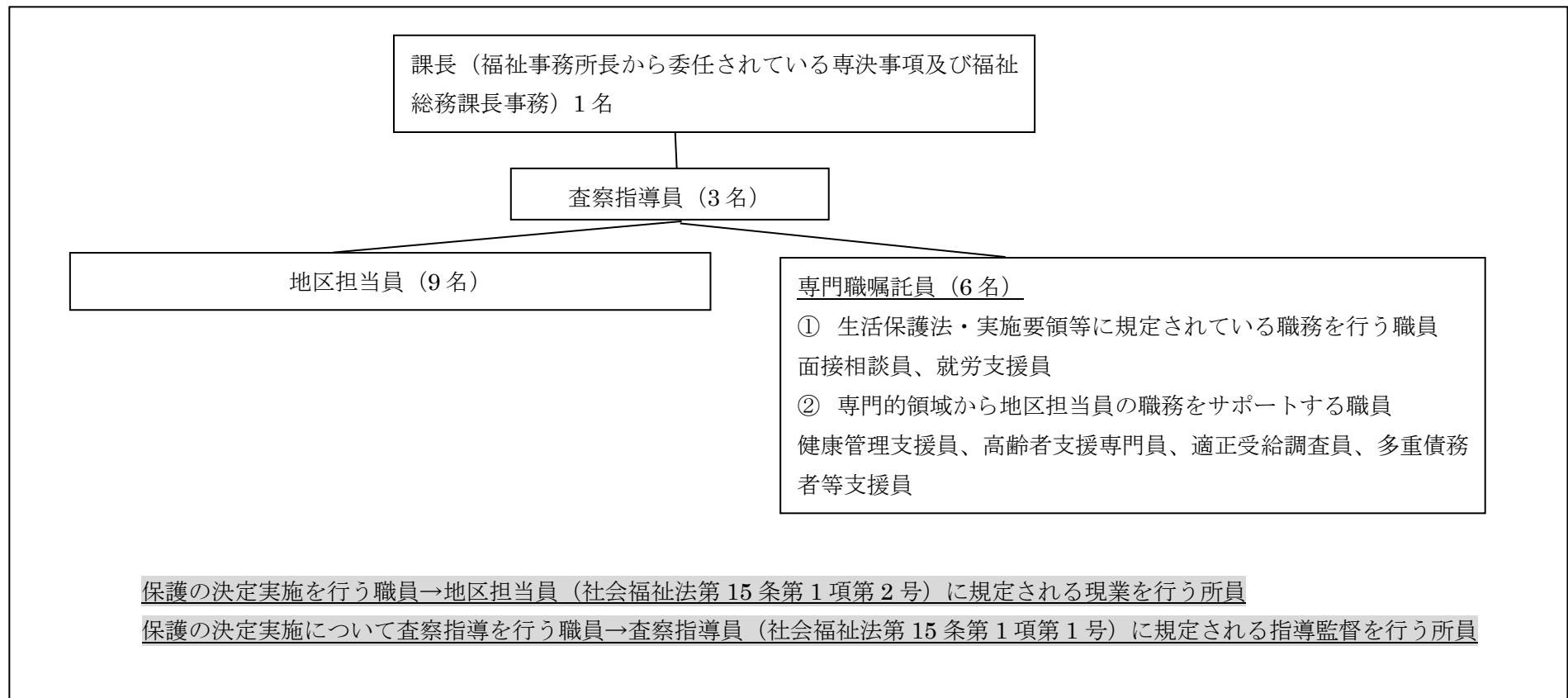
4. その他

5. 閉 会

以上

【配布資料】

- 資料1. S V、C W、専門嘱託員の業務内容
- 資料2. S V、C W、専門嘱託員に対する研修の状況
- 資料3. 職員アンケート結果のまとめ
- 資料4. ヒアリング結果のまとめ
- 資料5. 2013(H25)～2018(H30)年度の時間外勤務時間数の推移
- 資料6. 論点について



具体的な業務内容

（１） 査察指導員（SV）

社会福祉法第 15 条第 1 項第 1 号に規定される指導監督を行う所員。ケースワーカー（以下 CW という）が行う保護の開始・変更・廃止決定の審査の他、CW の訪問の履行確認、面接の同席、他係・関係機関との連絡、調整、新規相談（インテーク）の同席、援助方針の策定、係運営など。

（２） 地区担当員（CW）

社会福祉法第 15 条第 1 項第 2 号に規定される現業を行う所員。保護の開始・変更・廃止決定等、保護費の算定、保護の要否判定（保護が必要か否か国の定めた基準に照らし、計算する。）を行う。また、それに伴う調査を実施する。

被保護者の自立の助長を目的とし、生活状況の把握及び支援を行う。具体的には年 2 回以上の家庭訪問（局長通知第 12 の 1（２）に規定）、就労指導・支援の他、施設入所や入院等の際の同席や同行、ケースカンファレンスへの出席等、生活全般の支援を行う。

（３） 専門職嘱託員

① 生活保護法・実施要領に規定される職務を行う職員

（ア） 面接相談員・・・生活に困窮する相談者からの相談に応じ、相談者の状況に合わせた生活保護法以外の法や施策の活用等の助言のほか、生活保護制度の説明を行い、申請意思を確認し申請を受理する業務を行う。相談者の状況から市役所への来所が難しい場合（入院や障害等）は、訪問して面接を行うこともある。

（イ） 就労支援員・・・被保護者の就労の支援を行う。具体的には被保護者との面接を通し就労意欲を喚起すること、求職情報を提供し応募を促すこと、就職面接の受け方や履歴書の作成方法のアドバイスなど、就職活動に関する支援全般を行う。

② 専門的領域から地区担当員の職務をサポートする職員

（ア） 健康管理支援員・・・被保護者で精神疾患があるが通院が中断している、もしくは精神疾患のおそれがある者の支援の他、通院や入院はしているが、被保護者一人では医療機関との意思疎通や調整等が困難な者の通院同行やカンファレンスへの同席、入院時の付き添い等の支援を行う。

（イ） 高齢者支援員・・・被保護者のうち高齢者世帯の支援を行う。具体的には家庭訪問等を通し安否確認の他、生活における困りごとや相談等を聞き取り、地区担当員へ報告するだけでなく、ケアマネージャー等の適切なサービスに繋げる。

（ウ） 適正受給調査員・・・主に被保護者の年金受給権の調査を行う。被保護者の経歴等を確認の上、年金事務所に照会文書を送付し年金記録の調査を行う。また被保護者の親族の存否確認のため、戸籍照会等を行う。

（エ） 多重債務者等支援員・・・多重債務を抱える者等、家計管理に問題のある被保護者の家計管理支援を行う。

国立市役所福祉総務課 研修について

1. 研修の種類

主に公益財団法人東京都福祉保健財団が実施している以下の研修

(1) 福祉事務所地区担当員（新任）研修

- ・ 目的 経験 1 年未満の福祉事務所地区担当員等が、生活保護業務に携わっていく上で必要とされる基礎的知識・援助技術・心構え等を修得し、職務遂行能力の向上を図る。
- ・ 対象
 - (ア) 福祉事務所で生活保護業務に携わる経験 1 年未満の地区担当員及び面接相談員
 - (イ) 福祉事務所で生活保護業務に携わる経験 1 年未満の査察指導員で、所属長が特に推薦する職員
 - (ウ) 生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業等従事者
- ・ 内容（講師）
 - (ア) 基礎から学ぼう生活保護制度（大学教授）
 - (イ) 生活保護制度のあらましとケースワークのポイント（東京都福祉保健局保護課保護担当）
 - (ウ) 保護の決定実施（東京都福祉保健局保護課職員）
 - (エ) 廃止について（東京都福祉保健局保護課職員）
 - (オ) 生活保護受給者の自立支援（東京都福祉保健局保護課職員）
 - (カ) 対人援助の基礎知識（大学教授）
 - (キ) 被保護者とのかかわりとケース記録のあり方（都内福祉事務所査察指導員）
- ・ 出席実績 H28 年度 3 名、H29 年度 5 名、H30 年度 3 名

(2) 福祉事務所査察指導員（新任）研修

- ・ 目的 福祉事務所の査察指導員が、職務を遂行する上で必要な知識・技術等を修得することを目的とする。
- ・ 対象
 - (ア) 経験 1 年未満の福祉事務所査察指導員
 - (イ) 本研修を受講していない福祉事務所査察指導員
 - (ウ) 一部科目の受講を希望する福祉事務所査察指導員
- ・ 内容（講師）
 - (ア) 査察指導員の役割（東京都福祉保健局保護課指導担当）

- (イ) 被保護者の自立支援とは（東京都福祉保健局保護課保護担当）
- (ウ) 査察指導員の実際（都内福祉事務所査察指導員）
- (エ) 生活保護制度の現状と課題（東京都福祉保健局保護担当）
- (オ) 精神障害者の理解と援助（臨床心理士）
- (カ) 医療扶助と介護扶助の理解と実務（都内福祉事務所医療担当係長）
- (キ) アルコール等依存症者への支援について（都内福祉事務所査察指導員、当事者グループ代表者）
- (ク) 精神障害者の理解と援助について（医療機関院長）
- ・ 出席実績 H28 年度 0 名、H29 年度 1 名、H30 年度 1 名

(3) 福祉事務所地区担当員（現任）研修

- ・ 目的 地区担当員及び面接相談員として一定の経験を経た現任職員が、生活保護を巡る行政課題等についての理解を深め、職務遂行能力の一層の向上を図る。
- ・ 対象
 - (ア) 福祉事務所で生活保護行政に携わる経験 1 年以上の地区担当員及び面接相談員
- ・ 内容（講師）
 - (ア) 精神障害者への理解と援助（医療機関相談員）
- ・ 出席実績 各年度 0 名

(4) 福祉事務所査察指導員（現任）研修

- ・ 目的 福祉事務所の査察指導員が、生活保護に係る諸問題について理解を深め、職務遂行能力の一層の向上を図る。
- ・ 対象
 - (ア) 経験 1 年以上の福祉事務所査察指導員
 - (イ) 経験 1 年未満の福祉事務所査察指導員で本研修の受講を希望する者
 - (ウ) 一部科目の受講を希望する福祉事務所査察指導員
- ・ 内容（講師）
 - (ア) 困難ケース等への具体的対応（都内福祉事務所査察指導員）
 - (イ) 部下を支えるためのメンタルヘルスの知識（医師）
 - (ウ) 福祉事務所におけるスーパービジョン（大学教授）
 - (エ) 福祉事務所長からみた期待する査察指導員像（都内福祉事務所生活保護所管課長）
- ・ 出席実績 H28 年度 1 名、H29 年度 1 名、H30 年度 0 名

(5) 自立支援関係研修会（被保護精神障害者等の退院促進）

- ・ 目的 健康管理支援員、地区担当員等、被保護精神障害者の退院に直接携わる職員が退院促進について、理解を深め支援技術の修得を図る。
- ・ 対象 福祉事務所において被保護精神障害者等の退院促進に携わる職員

- ・ 内容（講師）
 - （ア）被保護精神障害者等の退院促進について（大学教授）
 - （イ）地域の社会資源を活用して（精神保健福祉士）
- ・ 出席実績 H28 年度 1 名、H29 年度 1 名、H30 年度 1 名

（６）自立支援関係研修会（被保護者健康管理支援事業：生活習慣病の重症化予防等）

- ・ 目的 健康管理支援員等、被保護者の生活習慣病予防に携わる職員の生活習慣病予防についての理解を深める。
- ・ 対象 福祉事務所において被保護者健康管理支援事業に携わる職員及び同事業の導入を検討している福祉事務所の職員
- ・ 内容（講師）
 - （ア）生活習慣病の重症化予防等について（厚生労働省援護局保護課）
- ・ 出席実績 H28 年度 1 名、H29 年度 1 名、H30 年度 1 名

（７）生活保護行政主管課長研修

- ・ 目的 生活保護の動向及び福祉事務所の今日的課題について理解を深めるとともに、福祉事務所長として、これらを踏まえた福祉事務所運営並びに職員の資質向上を図る。
- ・ 対象
 - （ア）福祉事務所長等生活保護行政主管課長
 - （イ）区市の福祉関係部課の管理職で聴講を希望する者
- ・ 内容（講師）
 - （ア）生活保護業務の事務改善-引継ぎ書とアラートリスト（都内福祉事務所生活保護担当課長）
 - （イ）福祉事務所をより良くするために-調査結果から見えてきた課題-（大学教授）
 - （ウ）生活保護施行事務の課題（東京都福祉保健局保護課長）
- ・ 出席実績 H28 年度 0 名、H29 年度 1 名、H30 年度 1 名

（８）福祉行政課題別研修

- ・ 目的 生活保護行政に携わる福祉事務所職員等を対象に、今日的な課題についての理解を深めることにより、適切な支援を行うための職務遂行能力の向上を図る。
- ・ 対象
 - （ア）福祉事務所査察指導員
 - （イ）福祉事務所地区担当員
 - （ウ）福祉事務所面接相談員
- ・ 内容
 - （ア）審査請求事例から見えてくるもの

- (イ) 精神障害者の理解及び支援について
- (ウ) 女性への援助と関係機関の連携について
- (エ) 児童への援助と関係機関の連携について
- (オ) 暴力団排除活動について
- (カ) 医療扶助の動向と適正給付について
- (キ) 移送の給付について
- (ク) 治療材料の給付について
- (ケ) 施術の適正給付について
- (コ) 介護扶助の適正給付について

・出席実績 H28 年度 5 名、H29 年度 5 名、H30 年度 2 名

(9) 福祉事務所面接相談員（生活保護担当）研修

・目的 福祉事務所の面接相談員が、福祉の諸制度や生活保護の受給要件等の取扱いについて実務的な知識を深めるとともに、具体的な援助・助言及び的確で決め細やかな対応ができるよう職務を遂行する上で必要な知識の修得を図る。

・対象

(ア) 福祉事務所の面接相談員

(イ) 面接相談員を置かない福祉事務所においては、面接相談を行う地区担当員及び査察指導員

・内容

(ア) 面接相談の基本的考え方（東京都福祉保健局保護課）

(イ) 面接相談の援助技術（大学教授）

(ウ) 面接相談の実際（都内福祉事務所面接担当係長）

(エ) 実務研究（東京都福祉保健局保護課）

・出席実績 H28 年度 3 名、H29 年度 3 名、H30 年度 3 名

2. 受講について

対象者となる職員の希望のほか、査察指導員・管理職が必要と判断した職員を推薦し受講させている。

3. その他

他に随時、病院・関係機関から研修の案内があった際には参加を検討しているが、定期的に参加している研修はない。

■ 職員アンケート結果のまとめ

1. 業務内容について

- ・ 業務範囲・量が広い。
- ・ 閉庁時間後の電話対応が必要か、業務負担軽減との兼ね合いが難しい。
- ・ 返還金の督促関係を CW 業務から外してもらいたい
- ・ 係の窓口が課内の他係の窓口と共通のため、その対応に時間がとられる。
- ・ 事務作業が多く 63 条返還金・78 条徴収決定等の事務に取り掛かることができない。
- ・ CW がすべてやりすぎている。ケースワークが手厚いと感じる。
- ・ 事務処理方法が非効率。平準化、簡素化が必要。
- ・ 会議時間が長い。

2. ケースワークについて

- ・ 自分の発言が被保護者の生活に直結するような場面があり、保護費の支給決定を含め精神的な重圧を感じてしまう。
- ・ 知識が不十分で、記憶も曖昧なまま被保護者に一人に対応し説明等を行うことは負担である。

3. 他部署との連携について

- ・ CW の負担を考慮されていない他部署からの連携の依頼が多い。
- ・ CW に受給者の全てを押し付けられることがある。例えば他の窓口で説明がうまく伝わらないから来てほしい等。
- ・ 他部署から仕事が回ってきた際に、断るべきところは断るようにしてほしい。
- ・ 部署ごとの仕事の割り振り、線引きがないため、どこまで他部署にお願いして良いかわからない。

4. 部・課について

(1) 上司について

- ・ SV の業務が多く仕事が回っていないように見える。
- ・ 急ぎの決裁等が後回しになってしまうことがある。
- ・ 仕事の回っていない職員から余裕のある職員に仕事を割り振るなど、管理をしっかりしてほしい。
- ・ 指示が曖昧で何をすれば良いかわからないことがあった。

- ・ 経験の長いワーカーの自主的なフォローで業務を回している状況は再び事務懈怠が発生する恐れがある。余裕のある職員がフォローするシステムチックな体制を作してほしい。
- ・ 事務が回っていない職員が多くいる中でケースワークの質の向上を求めることは CW に過度の負担感を覚えさせるだけではないか？

(2) 実施体制の整備について

- ・ 業務マニュアルが整備されていない。
- ・ 研修体制が整備されていない。

5. 組織について

- ・ ケースワークの質を求めるならば、適切な人員配置をしてほしい。

■ ヒアリング内容のまとめ

CWに対するもの

1. 自身の業務に関すること

- ・業務量が多かった。制度がどんどん変わり、その影響も受けた。
- ・ケースワークの記録を丁寧に書き過ぎていたり、被保護者の話を必要以上に聞いたりした部分があった。ケースワークと事務とのバランスに一番悩んでいた。

2. 状況の発信について

- ・上司等に相談してと言われても、皆忙しいので、相談しづらい雰囲気があった。

3. 能力の向上、研修について

- ・基本は前任者に聞く形で、明確な指導役はいなかった。
- ・みんな忙しいので、何かわからないことがあっても聞きづらかった。
- ・やり方がマニュアル化されているわけではなかった。
- ・レクチャーがあっても生活保護全体の枠組みのような話で、日々の業務についてまとまった説明はなく日常業務の中での OJT が中心であった。

4. 組織としての対応について

- ・CW が 8 人でなくて 15 人くらいならできたかもしれない。区部では 70～80 ケースで市部は 80～90 ケースになってしまっていることを研修等で教わった。
- ・基本的に個人の責任になるところが不安で、事務量もとても多く、ミスの点検などを組織的、システムのフォローする体制が必要だと思う。

5. CW に求められる能力について

- ・向いている人は、気持ちの切り替えが上手い人や何事にも動じない人、また日々色々なことが起こるので変化に対して耐性がある限られた時間内に対応ができる人などが挙げられると思う。逆に、感情移入する人や時間的に融通の利かない人は向いていないと思う。

S Vに対するもの

1. 職場の空気感について

- ・今回の事態が生じる前に、ある意味で事務を軽視する雰囲気、空気が生じていた面がある。

2. 事務が遅れていることに関する認識について

- ・事務が遅れている職員がいそうだとことはわかっていたが、実際に書類を見て、思っていたよりも多かった。

3. 状況の発信について

- ・CW の事務が遅れていそうだとすることは、気づいた時に歴代の課長に伝えていた。具体的にどのくらいの分量の処理が遅れているということを伝えているわけではなく、全体として遅れているということを使った。

4. CW に対する指導等について

- ・東京都の指導検査でも指摘されたが、付箋だったり、このようにすればよいという簡単なマニュアルを作って渡したりはしていたものの、後追いはしていなかった。

5. CW の仕事について

- ・ケースワークと事務の業務のバランスが上手く取れていない人もいた。

6. ひとりのCWが受け持つ世帯数について

- ・1CW あたり 100 世帯だから増えないと上司に言われた時に、1CW あたり 80 世帯にして欲しいという思いはあった。

7. 福祉総務課長の所掌範囲について

- ・福祉総務課長がひとりで、地域福祉推進係、福祉総合相談窓口係、生活保護に関する相談保護係、庶務係を所掌することは無理だろうと思った。

8. 生活保護業務の内容の変化について

- ・生活保護制度自体より、しょうがい者制度や介護保険制度などが増えて細かくなった。生活保護制度は、他法、他施策優先という原則があるので、それらの制度、施策を知らなくてはならない。

部・課長に対するもの

1. 事務が遅れていることの認識について

- ・CW の事務が遅れているということについては認識していた。それを解消するための、時間外勤務という認識であった。

2. 事務が遅れていることに対する対応について

- ・同じような事態が生じた際、CW ごとの未処理の書類を入れる箱を作って見える化を図り、溜まっていた案件を皆で協力して対応できる体制にした。

3. CW の状況について

- ・当時の CW は、以前と比較して、経験年数が少なく、福祉の専門職が多く、中途採用が多くなったことが特徴として挙げられる。専門職としては良い部分もあるが、ケースワークに注力しすぎて事務が疎かになっているように感じられた。

4. CW、SV の育成について

- ・SV が調書に付箋を貼って返す、それを処理して、CW が SV に戻すという流れだが、それが出来ていなかった SV もそこまで追っかけることはできず、課長職も管理することができていなかった。課長が SV へ指示を出すということが出来ていなかったかもしれない。

5. ひとりの CW が受け持つ世帯数について

- ・CW1 人に対して 100 世帯を超えた際に 1 人増やすということを、その線だけは譲れないと考えていた。

7. CW の資質について

- ・CW の業務は、ケースワーク、事務、ともに一定程度のレベルが必要である。やれる人が限られるのではないか。

8. 今回の事態が生じた原因、課題等について

- ・発信することができる風土、雰囲気をつくることができなかった。
- ・CW が忙しかったということが背景にはあるだろう。

■ 相談保護係（SV・CW）の時間外勤務時間数の推移

項目		年度					
		2013(H25)	2014(H26)	2015(H27)	2016(H28)	2017(H29)	2018(H30)
総時間外勤務時間数（振替等除く） 【単位：時間】	A	3407:30	3984:15	4190:45	5978:47	6125:36	5857:22
在籍職員の総勤務月数 【単位：月】	B	96	99	108	128	142	144
年度末時点の在籍職員数 【単位：人】	C	8	9	9	11	12	12
ひとり一月あたりの平均時間外勤務時間 【単位：時間】	A/B	35:29	40:14	38:48	46:42	43:08	40:40
ひとりあたりの年間時間外勤務時間（比較のための統計上の数値） 【単位：時間】	A/C	425:56	442:41	465:38	543:31	510:28	488:06

■ 課別時間外勤務時間数の推移

所 属	2013(H25)			2014(H26)			2015(H27)			2016(H28)			2017(H29)			2018(H30)		
	職員数	時間外勤務時間数	一人当たり	職員数	時間外勤務時間数	一人当たり	職員数	時間外勤務時間数	一人当たり	職員数	時間外勤務時間数	一人当たり	職員数	時間外勤務時間数	一人当たり	職員数	時間外勤務時間数	一人当たり
オンブズマン事務局													1	690:45	690:45	2	408:15	204:07
市長室	3	242:00	80:40	5	1591:30	318:18	7	1882:15	268:53	8	2034:00	254:15	8	2861:25	357:40	9	2810:15	312:15
政策経営課	8	2860:45	357:35	9	2481:45	275:45	9	2339:15	259:55	8	1254:40	156:50	8	1033:15	129:09	9	1155:49	128:25
資産活用担当										4	792:35	198:08	2	239:35	119:47	2	291:25	145:42
課税課	21	5068:45	241:22	20	6283:55	314:11	20	6715:57	335:47	22	6972:31	316:55	21	5729:22	272:49	22	5201:42	236:26
収納課	12	4637:16	386:26	12	4099:45	341:38	12	2081:50	173:29	11	1773:30	161:13	12	2162:30	180:12	13	2695:50	207:22
総務課	9	1541:15	171:15	9	2103:15	233:41	7	2785:50	397:58	7	2356:15	336:36	7	1084:43	154:57	7	675:05	96:26
建築営繕課	12	3898:00	324:50	14	3928:15	280:35	14	3091:30	220:49	15	2915:25	194:21	15	2533:20	168:53	12	1210:10	100:50
情報管理課	11	2011:40	182:52	14	3252:10	232:17	12	3841:15	320:06	10	1397:33	139:45	11	1218:15	110:45	11	969:45	88:09
職員課	7	396:00	56:34	7	734:00	104:51	7	1270:30	181:30	7	851:55	121:42	6	500:08	83:21	6	649:40	108:16
防災安全課	4	1291:15	322:48	4	893:00	223:15	4	770:05	192:31	5	1511:05	302:13	4	1106:45	276:41	5	1809:45	361:57
市民課	15	1324:40	88:18	14	1554:35	111:02	15	1459:59	97:19	15	1879:35	125:18	14	1341:00	95:47	13	1028:30	79:06
福祉総務課	17	4811:15	283:00	18	6352:15	352:54	19	6548:25	344:39	22	8010:07	364:05	24	8400:31	350:01	23	7397:07	321:36
しょうがいしゃ支援課	9	2477:30	275:16	9	3137:00	348:33	9	2844:29	316:03	9	2833:39	314:51	9	3124:04	347:07	10	2532:40	253:16
高齢者支援課	19	3516:15	185:03	20	4900:30	245:01	20	5800:53	290:02	19	5808:39	305:43	20	6178:17	308:54	21	5263:26	250:38
健康増進課 (国保、後期)	9	929:40	103:17	9	1264:35	140:30	9	1181:55	131:19	9	998:15	110:55	9	1207:25	134:09	10	1265:00	126:30
健康づくり担当 (保健センター、健康推進担当)	15	1041:55	69:27	16	2304:40	144:02	17	2340:35	137:40	15	2686:55	179:07	9	2139:05	237:40	7	617:05	88:09
児童青少年課	7	2088:45	298:23	9	3036:20	337:22	10	3563:20	356:20	10	3425:45	342:34	11	4370:00	397:16	13	3267:00	251:18
なかよし保育園	20	1603:25	80:10	20	1737:05	86:51	21	1741:00	82:54	21	1682:10	80:06	23	1648:30	71:40	22	1600:27	72:44
矢川保育園	18	1703:30	94:38	20	1495:30	74:46	21	1486:53	70:48	21	1479:35	70:27	21	1458:13	69:26	19	1311:55	69:02
西保育園	17	1574:15	92:36	19	1730:20	91:04	19	1542:20	81:10	19	1477:14	77:44	18	1428:43	79:22	20	1617:15	80:51
東保育園	21	1383:45	65:53	20	1397:55	69:53	20	1312:44	65:38	20	1247:45	62:23	19	1237:50	65:08	20	1242:55	62:08
児童館・学童保育所	13	773:25	59:29	12	964:15	80:21	12	704:29	58:42	13	503:13	38:42	13	433:00	33:18	12	299:15	24:56
子育て支援課	13	1763:00	135:36	14	1864:40	133:11	12	2685:35	223:47	12	2087:05	173:55	20	3200:42	160:02	20	5092:06	254:36
まちの振興課													9	763:30	84:50	10	732:55	73:17
生活コミュニティ課	6	220:15	36:42	6	211:15	35:12	6	158:55	26:29	5	119:45	23:57						
環境政策課	10	1037:20	103:44	9	1673:30	185:56	8	1438:44	179:50	8	1390:50	173:51	9	1527:30	169:43	9	1175:00	130:33
ごみ減量課	7	409:45	58:32	7	1064:45	152:06	7	1482:15	211:45	8	1287:55	160:59	11	2136:50	194:15	10	708:15	70:49
環境センター	3	157:50	52:36	3	139:30	46:30	3	150:50	50:16	3	116:38	38:52						
産業振興課	6	596:35	99:25	7	689:00	98:25	6	805:45	134:17	6	842:30	140:25						
都市計画課	6	1029:30	171:35	6	1787:15	297:52	6	826:44	137:47	6	421:05	70:10	5	670:30	134:06	7	1051:45	150:15
道路交通課													18	3791:25	210:38	18	2593:50	144:06
下水道課													8	584:15	73:01	6	542:00	90:20
道路下水道課	23	2348:10	102:05	23	3254:30	141:30	21	3869:11	184:14	20	4033:15	201:39						
交通課	3	1029:15	343:05	3	1013:15	337:45	3	719:45	239:55	3	386:45	128:55						
国立駅周辺整備課	3	560:00	186:40	3	975:00	325:00	5	1241:15	248:15	5	964:05	192:49	5	1020:00	204:00	4	979:50	244:57
南部地域まちづくり課	6	474:15	79:02	7	669:30	95:38	5	372:55	74:35	5	106:45	21:21	5	319:00	63:48	5	559:45	111:57
農業振興担当													3	309:55	103:18	3	233:00	77:40
会計課	4	125:00	31:15	4	293:15	73:18	4	237:30	59:22	4	180:00	45:00	4	55:50	13:57	4	48:15	12:03
教育総務課	8	1078:00	134:45	7	1012:00	144:34	8	1172:35	146:34	8	912:50	114:06	7	1044:15	149:10	7	587:15	83:53
教育指導支援課	5	1378:00	275:36	5	1128:00	225:36	5	832:50	166:34	5	1102:30	220:30	5	1104:30	220:54	6	773:15	128:52
生涯学習課	4	1895:35	473:53	3	691:45	230:35	3	841:30	280:30	3	495:45	165:15	5	954:45	190:57	5	1064:45	212:57
給食センター	15	988:00	65:52	15	872:45	58:11	14	958:15	68:26	12	915:13	76:16	12	818:15	68:11	12	752:15	62:41
公民館	6	411:30	68:35	6	650:15	108:22	6	619:45	103:17	6	465:30	77:35	6	455:55	75:59	6	356:15	59:22
中央図書館	12	245:45	20:28	11	835:50	75:59	11	862:00	78:21	10	353:10	35:19	10	553:00	55:18	10	552:30	55:15
議会事務局	4	859:15	214:48	5	1011:30	202:18	5	588:30	117:42	5	617:35	123:31	5	676:46	135:21	5	658:15	131:39
選管事務局	1	1113:45	1113:45	2	289:45	144:52	2	210:00	105:00	2	692:45	346:22	2	495:05	247:32	2	201:40	100:50
監査事務局	1	160:30	160:30	1	136:45	136:45	1	141:30	141:30	1	71:00	71:00	1	164:00	164:00	1	75:00	75:00
合計	413	63056:31	152:40	427	75506:35	176:49	425	75521:48	177:41	427	71455:17	168:31	435	72772:39	167:40	438	64058:07	146:15

※重複者3名あり

※重複者1名あり

○原因と課題に関する論点（第 1 回委員会の意見から）

1 人員配置・体制について

（第 1 回委員会の意見）

- ・報告書のなかで、当該職員が自分の困難な状況を周りに発信すべきだったという整理がなされていたが、状況を発信すれば周りの職員がサポートできる状況だったのか。
- ・職員全体がお互いに困難な状況だと認識していて、遠慮があり、言い出しにくい状況だったのではないか。
- ・国立市は 1 CW 当たり受給者数 100 世帯と整理しているということだが、これが標準数の 80 世帯に減らせば、同様のことは起きないのか。

2 経験年数と資格の有無について

（第 1 回委員会の意見）

- ・1～2 年目の職員が質問したいときに、一部の経験の長い CW や SV に質問が集中し、言い出しにくい場面が生じることや、質問の機会を失う等の問題が起きると思うが、経験年数の長い職員をバランスよく配置することの必要性・重要度についてどう考えていくか。
- ・有資格者であっても、1～2 年目の職員が実務をすぐにできるわけではない。その点でも経験者を配置することは必要と思われるが、その重要度をどう考えていくか？。
- ・他自治体を含めて統計をとった結果、法第 63 条や法第 78 条等については有資格者の有無や人数ではなく、明らかに経験年数の長い職員が多い自治体の発生件数が少なくなっている。

3 人材育成について

（第 1 回委員会の意見）

- ・研修などで実際のケースワークについて体系的に学ぶ機会を得られているか。
- ・地域の社会資源が CW に求めている役割と、実際の現場での CW のできる業務や感覚とのズレや、地域の社会資源との連携方法がわからず CW 一人が抱え込まざるを得なくなる等が、CW の負担感が増しているようだが、地域の社会資源の機能や連携方法を学ぶ研修の機会などはあるか。

4 生活保護制度の構造的な問題について

（第 1 回委員会の意見）

- ・地区担当を置くことで、責任が明確になる反面、必ずその地区で起きた問題は事務処理もケースワークも全てその担当者が処理しなければならないということになっている。
- ・生活保護費の算定方法・支給方法が事由発生後の事後的調整を前提に成り立っており、常に保護費の返還や追加支給という処理が発生している。

第3回 国立市生活保護適正化に関する調査検証委員会

日時：2019(令和元)年10月29日(火) 19:00～

場所：国立市役所3階 第1・2会議室

次 第

1. 開 会
2. 第一回調査検証委員会議事録の確認
3. 再発防止策に関する論点の整理
 - (1) 原因・課題等の考察から再発防止策に関する論点について
 - (2) 現在市が実施している再発防止策について
4. 各委員の考える再発防止策について
5. 議論
6. 閉 会

以上

【配布資料】

- 資料1. 原因・課題等の考察から再発防止策に関する論点
資料2. 現在市が実施している再発防止策について

原因・課題等の考察から再発防止策に関する論点①

○ 第2回調査検証委員会の議論から

・市がまとめた報告書の記述は、事務処理が適切に行われていなかったことによる、被保護者の権利を侵害していたことが見えにくいものになっている。本来支給されるべき額が支払われなかったということは、生活保護が最低生活費の保障であるという観点からとらえて、生存権に対する人権侵害と捉えることができる。そうした事態を生じさせてしまった、職員の倫理観に対する記述も薄い。コンプライアンスが適切に行われていなかったことに関する認識が重要である。

○ 原因・課題等

職員の倫理観、コンプライアンス意識を向上する取り組みが行われていなかったことが問題である。

○ 再発防止策に関する論点

① 倫理綱領の策定、コンプライアンスを確立する取り組みの必要性について

生活保護制度の最も重要な最低生活保障が出来ていなかったということについて、職員の倫理観の向上と組織のコンプライアンスの向上のために、具体的にどのように取り組むべきか。

○ 具体的な取り組み等の議論

原因・課題等の考察から再発防止策に関する論点②

○ 第2回調査検証委員会の議論から

・ケースワークと事務の業務の関係について、ヒアリングでも、市の報告書でも述べられている。そこでのケースワークとは何を指すのか。人によってケースワークと言っていることが一致していないのではないか。事務は明確であるが、ケースワークは人によって異なる。生活保護のケースワークの標準的なあり方については全国的にも議論があり、厚労省も明確に示しているわけではない。ケースワークとって、仕事をした気になってしまい、事務の遅れが生じていたのではないかな。

○原因・課題等

ケースワークをすることにより、事務の遅れが生じてしまったことが問題である。

○ 再発防止策に関する論点

②ケースワーク（相談援助）と事務の標準的なあり方、一定の指針を示す必要性について

国立市が考えるケースワーク（相談援助）、事務とは、どのようなものかを管理職も含めた職員全体が共有して、生活保護行政に取り組むためには、具体的にどうすべきか。

○ 具体的な取り組み等の議論

原因・課題等の考察から再発防止策に関する論点③

○ 第2回調査検証委員会の議論から

・そもそもケースワークとは何かという研修を行っているのか。新規で配属された場合に、生活保護とは何かという研修を行っているのか。簡単な業務でも都度ごとに確認をすることは時間を要し、作業が遅れることにつながる。適切な研修を行っていれば防ぐことができたのではないかと。他の自治体の例を聞いても、半日程度の研修ですぐに業務を行うということはありません。わかっていないまま業務を行い、わかっていない時に聞くことができない。そうしたものが積み重なったことにより、事故が生じた面もあったのではないかと。

○ 原因・課題等

職員の研修、教育体制が整っていなかったことが問題である。

○ 再発防止策に関する論点

③ 研修、教育体制を整備する必要性について

研修・教育体制が不十分な状況を改善し、新しく配属された職員が基礎的な知識を学び業務に取り組むための仕組み作りをどのようにすべきか。

○ 具体的な取り組み等の議論

原因・課題等の考察から再発防止策に関する論点④

○ 第2回調査検証委員会の議論から

- ・ 今回の問題の原因は、上司が忙しいなどの理由で、CWの課題を共有化できなかったことにあるのではないかと思います。
- ・ ヒアリング内容を見ると、管理する側は、時間外勤務を行っているので、何とか回っているという風に感じていた。一方で、CW、SVは、業務があふれていたと感じていた。このズレはなぜ生じたのか。
- ・ 異動になった時に、未処理であるということを明示した引き継ぎはなされていたのか。

○ 原因・課題等

それぞれの業務の状況を共有していない組織であったことが問題である。

○ 再発防止策に関する論点

④それぞれの業務を適切に管理することができる、仕組み、風土づくりの必要性について

職員個人が抱える問題を組織全体で把握できる仕組み作りをどのようにしていくか。業務量、重要性、処理期間等を組織的に把握し、効率化を図るにはどのようにしていくか。状況を発信する職員意識の向上だけでなく、自然に状況を発信できる仕組みをどのように作っていくか。

○ 具体的な取り組み等の議論

原因・課題等の考察から再発防止策に関する論点⑤

○ 第2回調査検証委員会の議論から

・業務の問題と量の問題はリンクしている。1CWあたり100世帯は適切だったのか。標準世帯は80世帯である。世帯数は、自治体の裁量であるとは言え、業務が回ることが前提である。回らないのであれば、80世帯として、その上でソフト面の事務改善を図る必要があるのではないか。

○原因・課題等

業務が回らないにも関わらずCWあたりの世帯数が、標準世帯に比して多かったことが問題である。

○ 再発防止策に関する論点

⑤人員体制の見直しの必要性について

仕事の量、進め方を検討する上で、社会福祉法に規定されている地区担当員の標準数を満たしていない状況を前提に議論を進めるのではなく、国立市として標準数の考え方をどのように整理していくべきか。

○ 具体的な取り組み等の議論

■ 現在実施している再発防止策

文書管理方法について

1. 収受方法

- ・福祉事務所では、収入申告書・一時扶助申請書・法第 29 条調査回答書等の各種申請書類等を、郵送、窓口受け取り、訪問時受け取り等の方法で、日々大量に収受している。以前は収受した申請書類等に収受印を押した後、地区担当員のデスクに置き、置かれた申請書類等の管理は地区担当員が一人で行っていた。そのため、いつ、どのような申請書類等を福祉事務所が収受しているかを組織的に把握していないだけでなく、申請書類の処理状況も地区担当員以外の職員が把握できなかった。
- ・2018（平成 30）年度以降、収受した申請書類等については収受方法に関わらず、一旦係共有 BOX に保管し、収受担当職員¹が共有 BOX にある申請書類等の情報を申請収受簿に記載した上で、各地区担当員に振り分ける形とした。申請収受簿には、受給者番号、受給者氏名、書類の種類、対象月を入力している。

2. 進行管理方法

- ・地区担当員が申請書類等を処理し、決裁が回付された際に査察指導員が申請収受簿に完了チェックを入力する。
- ・月の下旬に査察指導員が申請収受簿から未処理一覧を地区担当員毎に出力し、未処理については処理を行うよう指導する。
- ・その処理が完了した際には、報告させ処理状況を随時把握し未処理・処理漏れを防止している。

査察指導体制の整備

1. 査察指導台帳の整備

- ・以前は査察指導台帳を作成していたが、査察指導に必要な情報が入力されておらず、活用が出来ていなかった。
- ・2018（平成 30）年度から査察指導台帳を見直し、訪問状況²・意見書³の有効期限、査察指導員から地区担当員への指導事項の履行状況等の日々の査察指導に必要な情報を一つの帳票で管理できるようにし、査察指導員、管理職が共有している。

2. 進行管理方法

- ・査察指導員が査察指導台帳を適時確認するだけでなく、管理職が地区担当員の履行状況を確認し、業務の遅れなどを把握した際には査察指導員や他の職員のフォロー等、組織的な対応をとれるようマネジメントしている。

システムの利用改善

1. ケース記録について

- ・以前は、ケース記録の書式のみが定められており、ワードを利用して、地区担当員それぞれがワードに入力し印刷していたため、情報が紙ベースで管理されていた。また定型文書等も地区担当員それぞれが管理しており、係内で共有が出来ていなかった。
- ・2018（平成 30）年度以降、順次ケース記録をシステムに入力することとし、印刷したものだけでなく、受給者の状況がケース記録としてシステムに蓄積されるようになり、担当者不在に対応する際も紙ベースで記録を探す必要がなくなり、効率化に繋がっている。
- ・またシステムでケース記録を入力する際に、定型文書を作成しシステム登録できるため、一時扶助⁴や収入認定処理⁵等の定型業務については定型文書化し事務軽減を図っている。

2. 一括処理の積極的な導入について

- ・従来は全世帯同時に保護変更決定の処理が必要なもの（例：毎年の基準改定⁶、冬季加算⁷、期末一時扶助⁸等）については、システムで一括変更を行い、事務の軽減を図っていた。
- ・2019（平成 31）年度からは、これに加えて介護保険料の認定処理についても、年度当初に一括入力を行う形にし、さらなる事務軽減を図っている。

意識啓発

1. 情報の発信について

- ・職員一人一人が抱えている困難な状況について発信できていなかった。困難課題に組織として取り組むよう査察指導員・管理職が意識し、個人面談や日々の声掛け等で係員と係長職、管理職のコミュニケーションを密にとるようにしている。また係員の課題を共有するために状況を発信することの大切さを係会議などの場で伝え、状況発信することで業務が円滑に進められること、複数の意見、アイデアを得られ結果的に状況が好転することなどを経験できるように意識的に係員全員の発言の場を設けている。

以上

¹ 現在は臨時職員を専従で配置している。

² 年 2 回以上の訪問が求められている。

³ おむつ代や通院の際にタクシーを利用する等の場合に医師からの意見書が必要。

⁴ 毎月定例で支給される保護費とは別に臨時的需要に対する費用の支給、おむつ代や通院時の移送費等。

⁵ 収入がある受給者の方の毎月の保護費の再計算。

⁶ 年 1 回保護基準の改定が行われると共に 4 月 1 日現在の年齢で保護費を計算する。

⁷ 冬季の暖房費用等に対応するため保護費に上乗せ加算を行う。

⁸ 年越しのための費用として 12 月の保護費が増額される。

第4回 国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会

日時：2019(令和元)年11月19日(火) 19:00～

場所：国立市役所1階 東臨時事務室

次 第

1. 開 会
2. 第2回委員会議事録の確認
3. 委員会の議論のまとめ・報告書構成(案)・論点について
 - (1) 委員会の議論のまとめ について
 - (2) 報告書構成(案) について
 - (3) 第4回委員会の論点について
4. 第4回委員会の論点に関する各委員の意見
5. 議論
6. 閉 会

以上

【配布資料】

- 資料1. 委員会の議論のまとめ
資料2. 国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会 報告書構成(案)
資料3. 第4回委員会の論点について

委員会の議論のまとめ (1)本事案の原因・課題等、再発防止策をまとめるにあたり

- 1. 仕組みづくりの重要性

○ 委員会の議論

- ・市がまとめた報告書は、原因分析が意識のところに帰着してしまっている面がある。意識の問題に還元してしまうと、意識を持つとの解決策になってしまうが、そうできない環境があるから事故が生じた。仕組みの問題に還元していかないと解決できない。情報を発信しようではなく、自然に情報を発信することができる仕組みが必要である。どういう風に仕組みを作れば、より良くなるのかの議論が重要である。

- 2. 段階的な実施

○ 委員会の議論

- ・上記の再発防止策をすべて一度に実施することは難しい。特に日常業務に追われている現状では尚更のことである。
- ・相談援助（ケースワーク）と事務のあり方を示す取り組み、研修を通じてそれを職員に浸透させていく取り組みは現実的にもできることであるので、これらをファーストステップとして着手し、様々な業務改善の取り組み等を順次実施していくこととし、外部への働きかけなども合わせて、段階的に実施していくことが必要である。
- ・業務との兼ね合いの中で段階的に実施しないと、逆に不適正業務が生じることにもつながりかねない。

- 3. 組織への信頼感、安心感の創出

○ 委員会の議論

- ・CWは被保護者に対して担当制となっていることから、被保護者に対する事務処理や対応の問題について自己責任的な感情を持つもとはある。これは必ずしもCWの責任とは思えない事案であっても生じる。
- ・したがって、CW自身の「うっかり」「勘違い」「多忙さ」「判断困難」等により問題が生じた時に、SVや他のCWに「迷惑」をかけないように自己責任で解決を図ることで、長期未処理や不適正業務等が生じる可能性が高くなる。
- ・上記で、再発防止策を検討してきたが、これらの防止策は、CWが市、管理職、SVを信頼しなくては機能しない。どのような場合でも、CWは必ず守るということを管理職、SVは業務の場で示すべきである。市は人員体制問題の対応を通じて、CWに寄り添っていることを明らかにするべきである。
- ・いまの職員は5年経ったらすべて異動する可能性が高い。形式的な会議、マニュアルがあったとしても、CWに自分を守ってくれるという感覚がない状況だと、また同じことが起こる。この信頼感、安心感が無ければ不適正業務の防止は難しい。

- 1. 倫理意識の向上、コンプライアンスを確立する取り組み

○原因・課題等

○原因・課題等に関する議論

・市がまとめた報告書の記述は、事務処理が適切に行われていなかったことによる、被保護者の権利を侵害していたことが見えにくいものになっている。本来支給されるべき額が支払われなかったということは、生活保護が最低生活費の保障であるという観点からとらえて、生存権に対する人権侵害と捉えることができる。そうした事態を生じさせてしまった、職員の倫理観に対する記述も薄い。コンプライアンスが適切に行われていなかったことに関する認識が重要である。

○原因・課題等

職員の倫理観、コンプライアンス意識を向上する取り組みが行われていなかったことが問題である。

○再発防止策に関する論点

①倫理綱領の策定、コンプライアンスを確立する取り組みの必要性について

生活保護制度の最も重要な最低生活保障が出来ていなかったということについて、職員の倫理観の向上と組織のコンプライアンスの向上のために、具体的にどのように取り組むべきか。

○再発防止策

○再発防止策に関する議論

(倫理意識の向上・コンプライアンスの確立のために)

- ・この論点に関しては、3つの点からの取り組みがある。第1に、公務員としての倫理（国立市の倫理規定に基づくもの）、第2にコンプライアンス（法令遵守）、第3に社会福祉従事者・ケースワーカーとしての倫理（人権意識、自己決定の尊重、秘密保持等）である。これらの観点からの、それぞれの研修を通じて、改めて倫理観の向上を図っていく。
- ・これらの研修は改めて設けるのではなく、現在行われている研修をもとに、日常の業務の中で常に意識づけられるように取り組んでいく。
- ・そのためにも、定期的な定着のためのフォローが必要となる。チェックリストによる職員の意識のチェックを実施し、管理職が職員の状態を確認・把握するとともに、管理職自身もチェックリストによるチェックを定期的に行う。

(同時に必要となる仕組みづくり)

- ・倫理綱領等が役に立つのは葛藤状態の際に、自分の行動指針になる時である。倫理観、コンプライアンスを確立することを基礎に据えることは重要なことであることを踏まえつつも、それのみでは再発防止をすることは難しいことも事実である。以下で述べるような、テクニカルな知識・技術を伝達し、情報を共有する仕組みづくりも適切に行うことが求められている。

○再発防止策の考え方

- ・倫理意識の向上、コンプライアンスを確立する取り組みが必要である。
- ・日常業務の中で、それを浸透させる取り組みが必要である。
- ・ただ、それのみでは再発防止は難しい。以下で述べるような、テクニカルな知識・技術を伝達し、情報を共有する仕組みづくりも適切に行うことが求められている。

○具体的な取り組み内容

- ・第1に、公務員としての倫理（国立市の倫理規定に基づくもの）、第2にコンプライアンス（法令遵守）、第3に社会福祉従事者・ケースワーカーとしての倫理（人権意識、自己決定の尊重、秘密保持等）をまとめること。
- ・それらに関するチェックリストを設け、常に意識づける取り組みを行うこと（例えば、定例的な課や係の会議の冒頭で常に確認するなど）。
- ・管理職自身も、チェックリストにより、そうした取り組みを組織で行ったことをチェックすること。

- 2. 相談援助（ケースワーク）と事務のあり方を示す取り組み

○原因・課題等

○原因・課題等に関する議論

- ・相談援助（ケースワーク）と事務の業務の関係については、ヒアリングでも、市の報告書でも述べられている。そこでの相談援助（ケースワーク）とは何を指すのか。人によって相談援助（ケースワーク）と言っていることが一致していないのではないかと。事務は明確であるが、相談援助（ケースワーク）は人によって異なる。生活保護の相談援助（ケースワーク）の標準的なあり方については全国的にも議論があり、厚労省も明確に示しているわけではない。相談援助（ケースワーク）について、仕事をした気になってしまい、事務の遅れが生じていたのではないかと。
- ・また、記録、報告することとなる基準はあるのか。ないまま、それぞれの判断で行われていたのではないかと。
- ・相談援助（ケースワーク）と事務処理の配分が個人に委ねられていることが問題であると言える。
- ・一方で、相談援助（ケースワーク）ができていないので事務処理ができていなかったということも言えよう。効果的な相談援助（ケースワーク）ができれば、効率的な事務処理ができることにつながる。両者は、対立関係ではなく、相互作用として捉えるべきである。相談援助（ケースワーク）をする経験、知識がないということが問題である。

○原因・課題等

組織として一定の基準がないまま、CWそれぞれが持つイメージに基づき、相談援助（ケースワーク）をはじめとする業務を行うことにより、事務の遅れが生じてしまったことが問題である。

○再発防止策に関する論点

②相談援助（ケースワーク）と事務の標準的なあり方、一定の指針を示す必要性について

国立市が考える相談援助（ケースワーク）、事務とは、どのようなものを管理職も含めた職員全体が共有して、生活保護行政に取り組むためには、具体的にどうすべきか。

○再発防止策

○再発防止策に関する議論

（標準的な相談援助（ケースワーク）と事務を示す意味）

- ・生活保護行政は、最低生活保障としての金銭給付と、生活保護行政における相談援助（ケースワーク）によって成り立っている。
- ・生活保護行政の相談援助（ケースワーク）とはどのようなものか、どのような位置づけとなるのかということに関しては、金銭給付を中心とする権力的な要素を有する相談援助（ケースワーク）と社会福祉におけるソーシャルワークとの異同という点をはじめ、学問的に定説の無い問題である。
- ・また、相談援助（ケースワーク）の標準化は、ケースが多岐にわたるため、まとめることは非常に困難である。定型化することにより漏れるケースも生じることから、一義的には、事案ごとにCWとSV、福祉事務所内全体で検討できる状況を作ることが必要である。
- ・ただ、組織として、相談援助（ケースワーク）とはこういうものという方向性を示すことは、組織の共通認識を図るという点で必要なことである。ケースそれぞれ個別の違いはあるものの、方向性があるということは確認することができる。方向性も共有されていない組織では、新たに配属された職員は、何も示されない不安な状況の中で業務をすることとなり、従事するモチベーションを削ぐことにもつながりかねない。
- ・金銭給付を支援の中心とする生活保護の被保護者には、金銭給付を適切に行っていれば、特に対応を要しない方もいる。どのような場合に行政として支援が必要となるのか、必要ではないのか、ある一定の標準的な形を示すことは必要である。

（標準的な相談援助（ケースワーク）と事務を示す具体的な取り組み）

- ・その観点から、ここまでの作業の遂行が国立市が考える基本的な相談援助（ケースワーク）、事務処理であることを明示し、特殊な事案等についてはQ&A形式で作成し、都度ごとに職員が加筆修正していけばよい。
- ・緊急対応の際にどのように組織でサポートしていくかが明確だと、CWの安心感につながるため、そうした要素も加えていくとよい。
- ・オンラインマニュアル等の共有のあり方も検討の必要はあろう。訪問時に確認できるよう、ポータブル端末などの活用も考えられる。
- ・そのためには、まず大まかな業務・事務処理マニュアルの作成が求められる。すでに多くの自治体でマニュアルを作成している。国立市が独自でゼロから作るのではなく、他自治体で作成したマニュアルを参考にし、事務の軽減を図っていく。
- ・マニュアルと研修はセットである。こうしたことを定着させていくためにも、次の論点である研修体制の整備が重要である。

○再発防止策の考え方

- ・ケースが多岐であるため、相談援助（ケースワーク）を標準化することは難しいが、組織として相談援助（ケースワーク）とはこういうものという方向性を示すことは、組織の共通認識を図るという点で必要なことである。
- ・そのために、国立市が考える基本的な相談援助（ケースワーク）、事務処理をまとめることが必要である。

○具体的な取り組み内容

- ・大まかな業務をまとめた、相談援助（ケースワーク）、事務処理マニュアルを作成すること（他自治体で作成したマニュアルを参考に）。
- ・特殊な事案等についてはQ&A形式で作成し、都度ごとに職員が加筆修正していけるようにすること。
- ・オンラインマニュアル等の活用のために、ポータブル端末の活用を検討すること。

- 3. 職員に対する研修、教育する体制を整備する取り組み

○原因・課題等

○原因・課題等に関する議論

・研修が決定的に少ないことが問題である。道行きがわからないことをすることは不安である。そもそも相談援助（ケースワーク）とは何かという研修を行っているのか。新規で配属された場合に、生活保護とは何かという研修を行っているのか。簡単な業務でも都度ごとに確認をすることは時間を要し、作業が遅れることにつながる。適切な研修を行っていれば防ぐことができたのではないかと。他の自治体の例を聞いても、半日程度の研修ですぐに業務を行うということはあまり聞いたことがない。わからないまま業務を行い、わからない時に聞くことができない。そうしたものが積み重なったことにより、事故が生じた面もあったのではないかと。

○原因・課題等

職員の研修、教育体制が整っていないことが問題である。

○再発防止策に関する論点

③研修、教育体制を整備する必要性について

研修・教育体制が不十分な状況を改善し、新しく配属された職員が基礎的な知識を学び業務に取り組むための仕組み作りをどのようにすべきか。

○再発防止策

○再発防止策に関する議論

(研修プログラムの重要性)

・新任者研修の充実、中長期的な（内外の）研修プログラムをまとめることが重要である。その際、職員自らがどのような研修をしたいのかということを一括して議論して作ることも重要である。その過程自体が研修となる。

・一方で、研修は、職員との信頼関係を強めるためにも、組織的に管理職が主導となって実施した方がよい。上述のコンプライアンスの伝達、マニュアルに基づく業務内容を明確に示し、業務の効率化・簡素化・標準化を目的とした行動を明確にする必要がある。

(新任者研修にあたって)

・新任者の研修においては、まず技術を教えることが先である。このようにやると簡単にできるなど、ハウツーを教えることが重要である。慣れるより習った方が早い。習ってから、見てもらいながら少しやってみるということが大事である。半日程度で現場に配属となると、個々の職員の能力により事務処理の滞留が生じる。数日間の研修を行った後、数か月を研修期間として位置づけ、フォローアップ、独自の研修体系の整備を行っていくことが必要となる。

(研修の方法)

・上述の標準的な業務のあり方の整理を踏まえて、相談援助（ケースワーク）はこのくらい、事務処理はこのくらいと整理して示し、ハンズオン型（体験型の学習）の研修にするとよい。事例に基づいてQ&A形式でまとめていくことにより、理解しやすく、困ったときに対応しやすいものとなる。

・そのように組織で対処していくと、お互い言いにくい、質問しにくい風土は自ずと改善されていくことになる。

(管理職の役割)

・同時に、管理職の役割の研修も必要である。管理職として、上級職員が下級職員の相談や助言に応じるということが上級職員の役割である。日常的に、内部外部からスーパーバイズを受けられる環境の整備を図る必要がある。

・また、研修は実施の義務より受講の義務の方が大事である。忙しいからこそ受講義務がないと研修を受けない。研修に行かせるのは管理職の責務として位置づける必要がある。

(参考となる研修)

・東京都社会福祉協議会では、新任研修、中堅研修、指導管理職研修という三段階に分かれている。それぞれの職員に求められる役割、キャリアデザインも含めた研修、職種別の研修となっている。それらも参考となろう。

(事例検討会の活用)

・また、次の論点とも重なるが、定期的な事例検討会（支援困難事例の報告、検討会等）を開催し、課題・成功事例の共有化、ノウハウ等の職員同士の伝授をする機会の創出もまた、日常的な研修のひとつと位置づけ、実施することが求められる。

○再発防止策の考え方

・組織として、研修、教育体制を整備することが必要である。特に初任者研修を適切に行わなければならない。

・研修を受講させるのは管理職の責務である。

・事例検討会の活用も、業務の中での職員の育成の機会、研修となる。

○具体的な取り組み内容

・新任者研修、中長期的な（内外の）研修プログラムをまとめること（特に新任者研修をまとめることが重要である）。

・組織として必ず研修を受けさせるようにすること。

・事例検討会を日常的な研修のひとつとして位置づけて、定期的の実施すること。

- 4. それぞれの業務を適切に管理する仕組み、風土をつくる取り組み

○原因・課題等

○原因・課題等に関する議論

- ・今回の問題の原因は、CWの仕事に他人の目が入らなかったことにある。
- ・上司が忙しいなどの理由で、CWの課題を共有化できなかったことにあるのではないかと。どうすれば共有化することができるのか。市がまとめた報告書ではそのことが曖昧である。厳しい言い方をすれば、共有化できないのは、CWの上司に対する不信任感である。
- ・ヒアリング内容を見ると、管理する側は、時間外勤務を行っている、何とか回っているという風に感じていた。一方でCW、SVは、業務があふれていたと感じていた。このズレはなぜ生じたのか。
- ・異動になった時に、未処理であるということを明示した引き継ぎはなされていたのか。
- ・組織論でも、組織文化は、人事評価等の管理がどのように行われているのかによって生じているとされる。組織づくりの課題がある。

○原因・課題等

それぞれの業務の状況を共有していない組織であったことが問題である。

○再発防止策に関する論点

④それぞれの業務を適切に管理することができる、仕組み、風土づくりの必要性について

職員個人が抱える問題を組織全体で把握できる仕組み作りをどのようにしていくか。業務量、重要性、処理期間等を組織的に把握し、効率化を図るにはどのようにしていくか。状況を発信する職員意識の向上だけでなく、自然に状況を発信できる仕組みをどのように作っていくか。

○再発防止策

○再発防止策に関する議論

(情報を共有するシステムをつくるにあたり)

- ・生活保護行政では様々な被保護者がおり、中には生活歴や長期の貧困により予測できない事案や国立市でこれまで経験したこのないような事案などが生じる可能性がある。また、扶助費の算定が複雑な場合、被保護者や関係者の協力が得られず関係資料の提出がないため事務処理が進まないことなども生じることがある。
- ・このような事案はCWの強いストレスになるとともに、事務懈怠等の不適正な生活保護業務が発生する原因でもあるが、生活保護行政の特色としてこのような事案を避けることは困難である。
- ・これらのCWの事務的、精神的負担の事案が生じたときに、SVや他のCWに発信できるシステムが必要となる。発信の仕組み、CWが抱え込まず職場内で発信できる課の風土を作ることが重要である。
- ・CWが抱え込まず職場内で発信できる課の風土を作るとは、課題を解決することができなくても、CWの精神的負担を軽減することができるようになり、事務処理の懈怠が生じないことにつながる。

(業務の棚卸し・業務量の調整)

- ・仕事が滞留する時はひとりで抱え込んでいる時である。滞留しているのではないかと、という他人からの指摘が重要で、その際に仕事の棚卸しをすることが重要となる。
- ・自分の職場でも、月1回、ファイルをこじあけて確認し、いつまでにやるかを明確にすることをしている。期限とやることを区切って明確にすることは、仕事を進める上で重要である。
- ・ソフトウェアの業界は、時間外勤務が多い業界であるが、その業界の調査では、期限から逆算して、1か月くらい前に、それぞれの担当がどのくらいのボリュームの業務量を持っているのかを管理する側と共有し仕事の配分を行う。そうした取り組みが求められる。
- ・CWが1か月処理をしてみても進まなかったら、SVとCWで次の1か月処理してみる。それでも解決しなかった場合に、さらに次の1か月で課長も交えて処理するなど、期間と紐づけた処理の対応基準を設けてもよい。

(業務改善の実施)

- ・課内で業務改善チームを設置し、業務負担の軽減、効率化、適正化を図っていく。フォーマルに設定し、働いている職員自らがつくることにより、改善することができる力をつけていくことにつながる。
- ・CWがやりにくさを感じている業務について、CW自身による業務改善の検討が必要である。
- ・(定期的な事例検討会の実施)
- ・形式的なケース診断会議ではなく、CWが対応に苦慮しているケース、事務処理等について報告し、課内全体で話し合う場を設ける。
- ・直ちに解決手段が見つからない場合でも「困難さ」が課内で共有でき、CWのストレス対策になるとともに、現在の相談援助(ケースワーク)、事務処理の状況をSVが把握するのが容易となり、不適正な事務が生じる可能性が低くなる。
- ・またヒヤリハット、インシデント、事故の報告を活かすことにより、効率化の工夫と標準化の取り組みにつながる。その検討により、事故が起きる前の対応となるように全体のシステムを見直すことにつながる事が期待される。

○再発防止策の考え方

- ・生活保護行政の特色として、事務懈怠等の不適正な生活保護業務が発生する原因となり、CWの強いストレスとなるような事案の発生を避けることは困難である。
- ・これらのCWの事務的、精神的負担の事案が生じたときに、CWが抱え込まず職場内で発信できる仕組み、組織の風土を作ることが重要である。

○具体的な取り組み内容

- ・業務の棚卸しを行い、組織として業務量を調整する仕組みを設けること。
- ・フォーマルに業務改善チームを設置し、業務負担の軽減、効率化、適正化を図っていくこと。
- ・CWが対応に苦慮しているケース、事務処理等について報告し、課内全体で話し合う場となる定期的な事例検討会の実施すること。
- ・事故の報告を活かすことにより、効率化の工夫と標準化の取り組みにつながる仕組みをつくること。

- 5. 人員体制を整える取り組み

○原因・課題等

○原因・課題等に関する議論

・業務の問題と量の問題はリンクしている。1CWあたり100世帯は適切だったのか。標準世帯は80世帯である。世帯数は、自治体の裁量であるとは言え、業務が回ることが前提である。回らないのであれば、80世帯として、その上でソフト面の事務改善を図る必要があるのではないか。

○原因・課題等

業務が回らないにも関わらずCWあたりの世帯数が、標準世帯に比して多かったことが問題である。

○再発防止策に関する論点

⑤人員体制の見直しの必要性について

仕事の量、進め方を検討する上で、社会福祉法に規定されている地区担当員の標準数を満たしていない状況を前提に議論を進めるのではなく、国立市として標準数の考え方をどのように整理していくべきか。

○再発防止策

○再発防止策に関する議論

(人員体制の見直しについて)

- ・生活保護業務において、CWひとり当たり何世帯を担当するのが妥当であるのかを科学的に算出することは困難である。しかし成立時の社会福祉事業法では、市部のCWひとり当たりの担当世帯数について80世帯を「定数」としている。その理由は、CWの人員の多少が直ちに福祉事務所の事業の成否に影響があるからとされている（木村忠二郎『社会福祉事業法の解説』時事通信社、1951年、なお著者の木村忠二郎は生活保護法制定時の厚生省社会局長）。2000（平成12）年に、社会福祉事業法から現行の社会福祉法に改正する中で、80世帯が「標準数」となった。各自治体の生活保護行政の実情（面積、地域性等）を加味して当該自治体が適正な生活保護行政を行うために「標準数」と整理したと考えられる。
- ・不適正な業務が行われた期間は、CWひとり当たりの世帯数が124世帯から98世帯であった。国立市では「標準数」を超えた状況で不適正な業務が行われた以上、とりあえずはCWの担当世帯数を「標準数」として業務にあたるのが市の姿勢として必要ではないか。
- ・ケースの数が多すぎるということはストレスの原因となる。その軽減策が必要である。

(スペシャリストの養成について)

- ・福祉の現場で、知識、経験を積んでいく職員を育成するというためには、福祉職（資格の有無ではなく、福祉現場を中心に業務を行い、キャリアを積んでいく職）採用の職員を配置していくことが必要ではないか。経験のあるCWが新任者にノウハウを伝授することができるよう、一定の経験者がいるような状態であることが求められる。
- ・一定の経験年数のある職員が常について、新たな職員を育てることができる体制、そのためにどのくらいの職員がいる必要があるのか、異動の基準をどうするのが重要である。
- ・日本の会社や行政組織はゼネラリストを養成していることが多い。ただ中にはスペシャリストが必要となることもある。生活保護行政をよく知っていて、その経験が豊富な人を養成することができないか。例えば、弁護士について、何でもできるという人は、何でもできるかわりにひとつに通じているわけではない。どんな事件も人並みになってしまいがちとなる。それだけは誰よりもできるという人も一人二人必要であることから、組織として養成できないか。

○再発防止策の考え方

- ・国立市では「標準数」を超えた状況で不適正な業務が行われた以上、とりあえずはCWの担当世帯数を「標準数」として業務にあたるのが市の姿勢として必要である。
- ・福祉現場を中心に業務を行い、キャリアを積んでいく職を組織的に養成していくことが必要である。

○具体的な取り組み内容

- ・CWの担当世帯数を「標準数」とすること。
- ・福祉現場を中心に業務を行い、キャリアを積んでいく職を組織的に養成していくこと。

- 1. 継続的に外部委員会がフォローする体制の構築

○再発防止策

○再発防止策に関する議論

- ・本検証委員会が提起した再発防止策が具体的にどのように実施されているのか、確認することが必要ではないか。1年後、3年後に何ができていて、何ができていないのかをチェックし、それを再度業務に反映させていくことが必要である。

○具体的な取り組み内容

- ・検証委員会を継続させ、年1回程度委員会を開催し、再発防止策の履行状況を確認する会を設けること。

- 2. 生活保護利用者からの意見を聞く機会の設置

○再発防止策

○再発防止策に関する議論

- ・利用者からは、ケースワーカーの事務が行われていないということはわかっていたはずではないか。言いづらい状況があることが問題である。当事者がどう思っているのかということは、業務改善を進める、問題を把握するための重要なツールである。どこまでできるかという課題があるが、検討が必要である。
- ・無記名で投稿・郵送できる窓口や担当職員の設置、2、3年に一度でも利用者の実態調査を行うなどの工夫が求められる。

○具体的な取り組み内容

- ・無記名で投稿・郵送できる窓口や担当職員の設置、2、3年に一度でも利用者の実態調査を行うなど、利用者から声を聞く機会を設けること。

- 3. 厚生労働省への意見書の提出

○再発防止策

○再発防止策に関する議論

- ・不適正な事務処理である、事務懈怠に関する新聞記事検索をしたところ、何十もの記事がヒットした。新聞記事だけでそれだけの数である。表に出ていないことも含めるともっと多くあるだろう。生活保護制度は法定受託事務であるにも関わらず、地方自治体の福祉事務所に配置されると処分される可能性が高まるということはナンセンスな話である。
- ・業務手続の量的増加・高度化・煩雑化等、生活保護実施手続き上の構造的な問題（月をまたいだ返金手続きの煩雑化等）も含まれているため、事務手続きの簡略化や問題が起きにくい構造にすることも重要である。これは一自治体の問題の範疇を超えており、厚生労働省による、生活保護業務の業務軽減、複雑な事務処理の簡素化の検討が必要である。問題が生じた地方自治体から発信していくことが重要である。

○具体的な取り組み内容

- ・生活保護業務の業務軽減、複雑な事務処理の簡素化の検討をするよう、厚生労働省に地方自治体から発信していくこと。

■ 国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会 報告書 構成（案）

はじめに

1. 国立市において生じた生活保護の不適正な事務処理の確認

（『国立市生活保護業務の不適正処理に関する報告書 2019(令和元)年 8 月』ほか）

- （1）不適正処理の概要（2）発生した時期（3）対象となる CW の人数
- （4）発覚した時期及び経緯（5）現時点までの回復処理の状況
- （6）対象となる世帯数及び金額（7）現在市が実施している再発防止策について

2. 委員会について

- （1）設置目的（条例第 1 条）（2）構成（3）各回の委員会の内容

3. 委員会の議論

- （1）本事案の原因・課題等、再発防止策をまとめるにあたり

- 1 仕組みづくりの重要性
- 2 段階的な実施
- 3 組織への信頼感、安心感の創出

- （2）本事案の原因・課題等、それを克服するための再発防止策について

- 1 倫理綱領の策定、コンプライアンスを確立する取り組み
- 2 ケースワークと事務のあり方を示す取り組み
- 3 職員に対する研修、教育する体制を整備する取り組み
- 4 それぞれの業務を適切に管理する仕組み、風土をつくる取り組み
- 5 人員体制を整える取り組み

- （3）上記以外の再発防止策について

- 1 継続的に外部委員会がフォローする体制の構築
- 2 生活保護利用者からの意見を聞く機会の設置
- 3 厚生労働省への意見書の提出

4. 各委員より一言 ― 委員会の議論に参加して

5. 国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会条例

6. （参考）各回の会議の資料 一式

■ 第 4 回委員会の論点**○資料 1「委員会の議論のまとめ」に関する論点****(1) 本事案の原因・課題等、再発防止策をまとめるにあたり****論 点**

- ・第 3 回委員会では別紙のような内容が提示された。これらの内容についてどのように考えるか。

(2) 本事案の原因・課題等、それを克服するための再発防止策について**- 1. 倫理意識の向上、コンプライアンスを確立する取り組み****論 点**

- ・倫理綱領の策定、コンプライアンスを確立する取り組みは必要かどうか。
- ・必要とすると、どの程度の強度で、それを浸透させる取り組みをするべきか。
- ・この取り組みは短期的（～1 年）、中長期的（2 年～）、どちらの取り組みか。

- 2. 相談援助（ケースワーク）と事務のあり方を示す取り組み**論 点**

- ・相談援助（ケースワーク）、事務処理について、どの程度の標準化が必要か（不要か、方向性の共有か、より詳細な内容の共有か）。
- ・これらの取り組みは短期的（～1 年）、中長期的（2 年～）、どちらの取り組みか。

- 3. 職員に対する研修、教育する体制を整備する取り組み**論 点**

- ・研修プログラムは管理職が主導してつくった方がよいか、担当者自身が考えて作った方がよいか。
- ・具体的な研修プログラムをまとめるにあたり留意すべきことはあるか。
- ・これらの取り組みは短期的（～1 年）、中長期的（2 年～）、どちらの取り組みか。

- 4. それぞれの業務を適切に管理する仕組み、風土をつくる取り組み

論 点

- ・第3回委員会では上記のような内容が提示された。これらの取り組みについてどのように考えるか。
- ・これら以外に具体的な手法として考えられることはあるか。
- ・これらの取り組みは短期的（～1年）、中長期的（2年～）、どちらの取り組みか。

- 5. 人員体制を整える取り組み

論 点

- ・第3回委員会では別紙のような内容が提示された。これらの取り組みについてどのように考えるか。
- ・これらの取り組みは短期的（～1年）、中長期的（2年～）、どちらの取り組みか。

(3)その他の再発防止策について

論 点

- ・第3回委員会では別紙のような内容が提示された。これらの取り組みについてどのように考えるか。
- ・また、他に再発防止策はあるか。

○資料2「国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会 報告書 構成（案）」 に関する論点

論 点

- ・別紙の構成（案）をどのように考えるか。
- ・追加した方がよいところ、変更した方がよいところはあるか。

第5回 国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会

日時：2019(令和元)年12月26日(木) 18:00～

場所：国立市役所北庁舎1階 第7会議室

次 第

1. 開 会
2. 国立市が実施している書類の管理方法について
3. 報告書(案)について
 - (1) 12月5日時点報告書(案)からの修正点について
 - (2) 整理すべき論点について
4. 議論
5. 委員から一言
6. その他
7. 閉 会

以上

【配布資料】

資料1. 申請書類等の文書収受の流れ

資料2. 国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会 報告書(案)

申請書類等の文書収受の流れ

被
保
護
者
の
方

収入を得たとき・変動のあった時など
オムツの購入や通院の交通費が必要な時など



収入申告書を記入
一時扶助などの申請書を記入



作成した申請書類等を福祉事務所に提出
(持参・郵送・CW の家庭訪問時に手渡し等)



収
受
担
当
者

届いた申請書類等に収受印を押したうえで
一つの保管箱（収受 BOX）に入れる。
(収受 BOX は受付カウンターの近くに設置。)



収受担当者が別紙のとおり収受簿に情報を入力し、
申請書類等の用紙の余白に担当者名、収受番号、
ケース番号を記載し、収受済 BOX に入れる。

ケ
ー
ス
ワ
ー
カ
ー

収受済 BOX から自分が担当している方の申請
書類等を出し、各自の未処理 BOX に保管する。



自分の未処理 BOX から申請書類等を出し、処
理する。処理したものは査察指導員への決裁
に回す。



査
察
指
導
員

SV は回付された決裁を審査する際に申請書類
等の余白に記載している番号を確認し、収受
簿に完了のチェックを入れる。



定期的に収受簿の完了チェックが入っていな
い未処理リストを印刷し、処理漏れ・チェック
漏れがないかを確認する。

2020（令和2）年1月15日 答申

国立市生活保護業務適正化に関する調査検証委員会