

国立市生活保護業務の 不適正処理に関する報告書

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「SV」という）により、当該地区担当員（ケースワーカー、以下「CW」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年間にお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CW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。

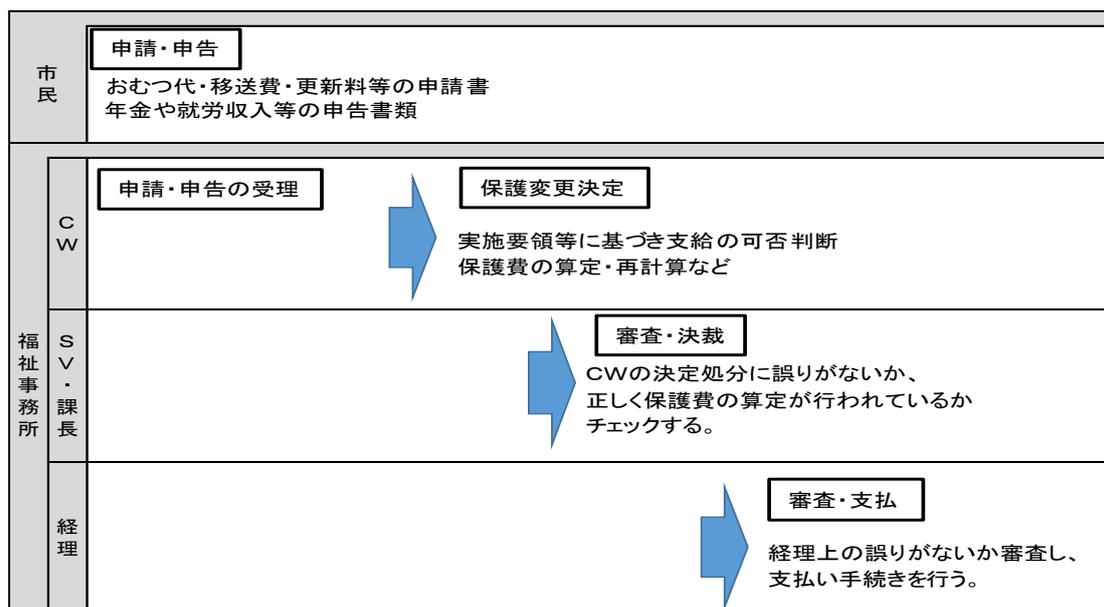
『生活保護手帳』の「はじめ」に記載されている生活保護実施の態度にも、「…保護の実施要領等を骨とし、これに肉をつけ、血を通わせ、あたたかい配慮のもとに生きた生活保護行政を行うよう、…」とあり、生活保護行政を適正に実施することは当然としつつ、市民一人ひとりについて「…性格や環境を把握理解し、それに応じた積極的な援助をたゆまず行うようつとめる…」と記されている。特に相談支援の内容は、自治体の判断に委ねられている範囲が広い。

(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

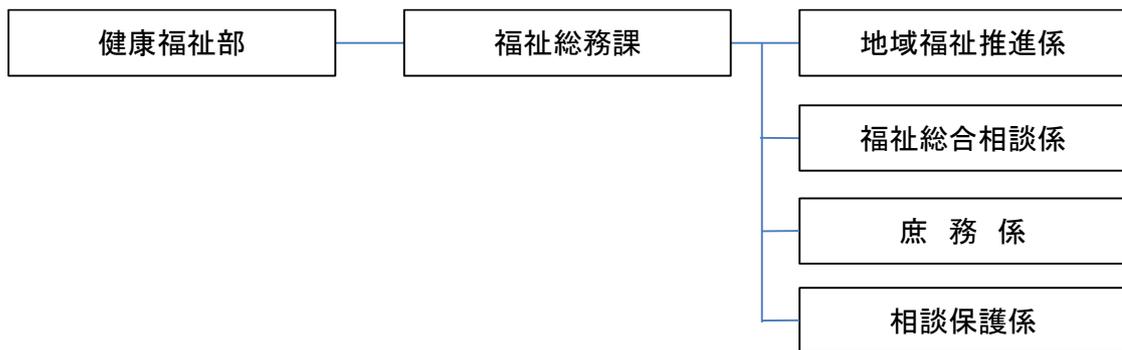
生活保護業務は、日本国憲法第 25 条に規定する理念の下、法に基づき国が執行する業務について、地方自治法第 2 条第 9 項第 1 号に規定する第 1 号法定受託事務として市が実施するものである。

(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、CW 9 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）

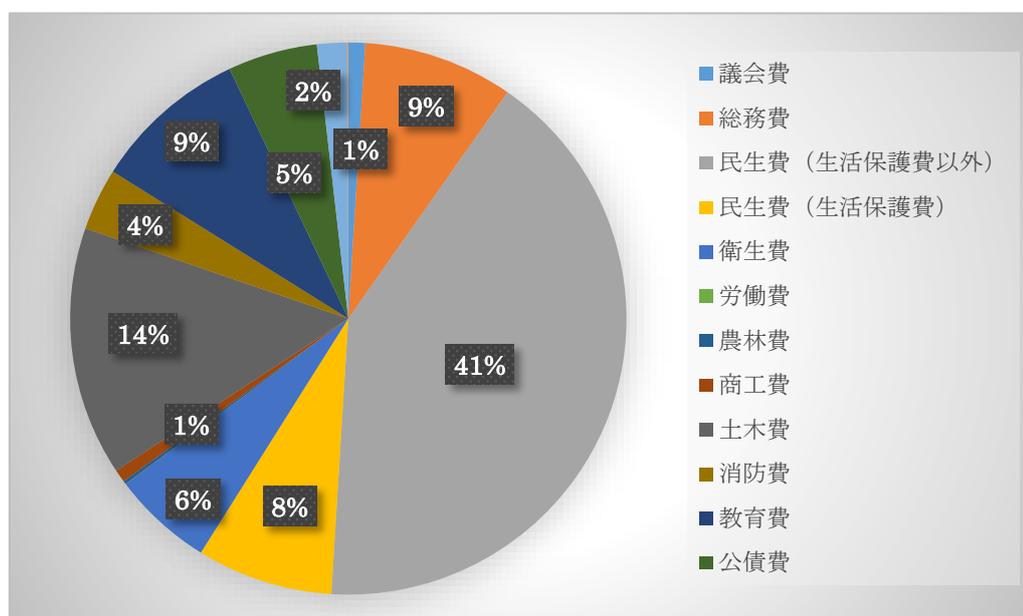
2008(H20)年から2019(H31)年の3月時点の被保護世帯数とCW、SV数の推移は以下の表のとおり（生活保護受給世帯数（世帯類型別内訳）の推移は後述）。2011(H23)年度以降、定員管理計画では、CW1人あたりの世帯数が100世帯を超えた際にCWを増やすと整理されている。

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、稼働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
			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も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のかを、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、それにより、何らかの対応措置をとることができなかつたのか、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)