

平成 25 年度

# 包括外部監査結果報告書

及びこれに添えて提出する意見

生活保護に関連する事務事業について

東大阪市包括外部監査人

公認会計士 酒井 清



## 目 次

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第1 包括外部監査の概要               | 1  |
| 【1】外部監査の種類                 | 1  |
| 【2】選定した特定の事件（監査テーマ）        | 1  |
| 1. 包括外部監査の対象               | 1  |
| 2. 監査対象期間                  | 1  |
| 【3】特定の事件（テーマ）を選定した理由       | 1  |
| 【4】監査の視点                   | 1  |
| 【5】実施した監査手続                | 2  |
| 【6】外部監査実施期間                | 2  |
| 【7】外部監査人補助者                | 2  |
| 【8】利害関係                    | 2  |
| 【9】監査の結果と意見について            | 2  |
| 1. 「監査の結果」と「意見」            | 3  |
| 2. 表記の方法                   | 3  |
| 【10】用語の説明                  | 3  |
| 第2 生活保護制度の概要               | 6  |
| 【1】生活保護制度の目的               | 6  |
| 【2】生活保護制度の基本原則             | 6  |
| 【3】生活保護制度の基本原則             | 7  |
| 【4】生活保護の種類と方法              | 7  |
| 【5】生活保護の手続の概要              | 9  |
| 【6】被保護者の権利義務               | 10 |
| 【7】生活保護の実施機関               | 12 |
| 第3 生活保護の現状                 | 14 |
| 【1】全国の動向                   | 14 |
| 【2】東大阪市の動向                 | 15 |
| 1. 生活保護の実施動向               | 15 |
| 2. 生活保護費の推移                | 15 |
| 3. 保護率の他団体比較               | 16 |
| 4. 世帯類型別構成比                | 16 |
| 5. 福祉事務所別生活保護の状況           | 18 |
| 【3】福祉事務所の実施体制              | 19 |
| 【4】東大阪市内における生活保護行政の特徴的な取組み | 20 |
| 1. 生活保護行政適正化推進本部           | 20 |

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 2. かかりつけ薬局制度.....               | 21 |
| 第4 監査の結果及び意見.....               | 22 |
| 【1】生活保護の開始手続.....               | 22 |
| 【2】支給手続.....                    | 25 |
| 【3】調査及び指導指示業務.....              | 30 |
| 【4】生活保護の停止・廃止.....              | 38 |
| 【5】医療扶助.....                    | 40 |
| 【6】住宅扶助.....                    | 46 |
| 【7】福祉事務所の執行体制.....              | 48 |
| 【8】生活保護費の返還と徴収及びその債権管理.....     | 54 |
| 【9】自立支援.....                    | 62 |
| 【10】生活保護システム.....               | 67 |
| 【11】その他.....                    | 72 |
| 第5 過年度包括外部監査指摘事項への対応状況について..... | 74 |

(注1) 報告書中の監査人による試算・推計の数値・金額は、監査人に提示のあった資料に限定して行ったもので、その数値・金額の正確性を保証するものではない。

(注2) 報告書中の表の合計は、端数処理の関係で、総数と内訳の合計とが一致しない場合がある。

(注3) 本報告書において「法」とは生活保護法のことをいう。

## 第1 包括外部監査の概要

### 【1】外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

### 【2】選定した特定の事件（監査テーマ）

#### 1. 包括外部監査の対象

生活保護に関連する事務事業について

#### 2. 監査対象期間

原則として平成24年度（必要に応じて、平成23年度以前の各年度及び平成25年度についても対象とした。）

### 【3】特定の事件（テーマ）を選定した理由

生活保護は憲法第25条の生存権の規定にその根源を置く公的扶助制度であり、「最後のセーフティーネット」として位置づけられている。すなわち、資産や能力のすべてを活用してもなお生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、その自立を促す制度である。

リーマン・ショックを契機とする経済環境の悪化や東日本大震災の発生なども影響して被保護者は年々増加し、平成24年度には200万人を突破している。むろん、真に保護を必要とする者に対して必要な保護が提供されなければならないのはもちろんのことであるが、マスコミ等で保護費の不正受給が取り上げられていることもあり、生活保護関連行政の執行状況について社会的な課題が生じているのも事実である。

東大阪市（以下、「市」という。）の平成24年度における保護率は1,000人当たり41.81人と大阪府内で大阪市及び門真市について高く、全国の中核市のなかでも函館市について高くなっている。また、平成24年度における生活保護費の決算額は約364億円となっており、その4分の3が国庫負担であることを考慮したとしても市の財政に与える影響は小さくない。こうした状況の中で、平成24年1月に市長を本部長とする生活保護行政適正化推進本部を立ち上げており、全庁一丸となって適正な事務の執行に努めている。

以上の点を総合的に勘案し、生活保護に関連する事務事業を監査テーマとし、生活保護に関連する事務事業の執行が生活保護法の原理・原則を遵守し、適正かつ厳正な保護が行われているか否かを検証することは重要性かつ適時性があり、市民の関心も高いものと考え、これを監査対象として選定した。

### 【4】監査の視点

#### 1. 事務の執行が関係する法令や条例等に準拠しているかどうか

2. 事務の執行が効率的かつ効果的に行われているかどうか
3. 事務を執行する部局の組織体制や人員配置が適切であるかどうか
4. 事務の執行にあたって庁内で十分な連携が行われているかどうか
5. 関連する事業の情報公開が適切に実施されているかどうか

#### 【5】実施した監査手続

生活保護に関する事務の執行に関して作成された関係書類を閲覧するとともに、関係部局（福祉部生活福祉室、中福祉事務所、西福祉事務所、行政管理部人事課）に対してヒアリングを行った。

また、個人情報の取扱いに留意したうえで、以下の16ケースを個別に検証した（東大阪市生活保護法施行細則で保管を義務付けられた書類等の整備状況、各種マニュアルに定められた事務の執行状況の確認など）。

- ・中福祉事務所8ケース（高齢者世帯3ケース、母子世帯1ケース、傷病世帯1ケース、その他世帯3ケース）
- ・西福祉事務所8ケース（高齢者世帯3ケース、傷病世帯1ケース、その他世帯4ケース）

#### 【6】外部監査実施期間

平成25年4月1日より平成26年3月27日まで

#### 【7】外部監査人補助者

|          |                               |
|----------|-------------------------------|
| 公認会計士    | 5名（牧野康幸、倉本正樹、山本剛史、小川健介、吉良麻里子） |
| 税理士      | 1名（高橋美代幸）                     |
| 会計士試験合格者 | 2名（黒田真吉、今井裕了）                 |
| 大学教授     | 1名（稲澤克祐）                      |

#### 【8】利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第252条の29に規定する利害関係はない。

#### 【9】監査の結果と意見について

本報告書において指摘した内容については、地方自治法第252条の38第6項の規定に基づき、一定の措置がとられることとなるが、適切な措置がとられているのかどうかを市が自ら事後的に検証することは重要である。そうした事後的な検証を容易にするために、本報告書では次のように「監査の結果」及び「意見」の記載を明確にした。

## 1. 「監査の結果」と「意見」

結論部分の記載において、地方自治法の規定に従い「監査の結果」と「意見」と見出しを付け、次のように区分した。

|       |   |
|-------|---|
| 監査の結果 | ①合規性、②3E（経済性・効率性・有効性）の観点から、是正・改善を求めるもの。                     |
| 意見    | 監査の結果には該当しないが、監査人が必要ありと判断したときに、市の組織及び運営の合理化に資するために述べる見解のこと。 |

## 2. 表記の方法

「監査の結果」と「意見」を特に端的に表現している箇所に対して下線を引いた。また、結論部分の末尾には、（ ）で「結果」（監査の結果）若しくは「意見」と明示したうえで、通番を付し、事後的に措置状況を検証しやすいようにした。

## 【10】用語の説明

本報告書には生活保護に関連した法律用語や専門用語が使用されている。その中で、特に説明が必要と思われる語句について、次のとおりとりまとめた。なお、本文中でこれらの語句を最初に使用した場合に[※]を付している。

|   | 用語      | 説明   |
|---|---------|--|
| い | 医療券     | 被保護者が医療機関を受診する際に、医療扶助を受けるために必要な給付券。原則として、あらかじめ福祉事務所で発行を受ける必要があり、指定医療機関へ持参することで自己負担無しで診察を受けることが可能となる。なお、同様のものに施術券がある。 |
|   | 医療要否意見書 | 生活保護受給中の患者が医療機関で医療を受けるにあたり、生活保護の実施機関である福祉事務所が、その患者の病状の把握等を目的として、医療機関に意見を求めるための書類。                                    |
| か | 関係先調査   | 官公署や銀行・信託会社・要保護者等の雇主など、資産及び収入の状況を確認するために法第29条の規定により行う調査。   |
| け | ケース診断会議 | 福祉事務所が保護の決定・変更や支援を行う際に、世帯が抱える自立阻害要因などの問題に対し、総合的かつ組織的に検討し、支援を決定するための会議。   |
|   | ケースワーカー | ケースワーク業務（保護申請時の調査、保護の決定、生活指導等）を行う職員の総称。本報告書では、現業員とケースワーク補助員を含めてこの用語を用いている。   |

|   |           |  |
|---|-----------|--|
|   | ケースワーク補助員 | 市における安定高齢者世帯のケースワーク業務を行う嘱託職員の呼称。業務内容は現業員と変わらないが、社会福祉法第16条第2号に定める標準数の計算には含まれない。   |
|   | 現業員       | 社会福祉法第15条第1項第2号に定める「現業を行う所員」に該当し、ケースワーク業務を行う正規職員及び任期付職員。   |
| さ | 査察指導員     | 社会福祉法第15条第1項第1号に定める「指導監督を行う所員」に該当し、ケースワーカーに対して指導監督を行う役割をもつ者。   |
| し | 重複受診      | 外来患者であって同一又は類似傷病であり診療内容も同一又は類似傷病に対してのもので2医療機関以上2ヵ月以上継続して受診していること。  |
|   | 受診状況把握対象者 | 医療扶助による外来患者であって（歯科を除く）、同一傷病について、同一月内に同一診療科目を15日以上受診している月が3ヵ月以上継続している者。   |
|   | 嘱託医協議     | 査察指導員・地区担当員（ケースワーカー）等からの要請に基づき、嘱託医が医療扶助の決定、実施に伴う専門的判断及び必要な助言指導を行うための会議。  |
| た | 他法他施策     | 「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」「児童手当法」「児童扶養手当等の支給に関する法律」「国民年金法」など、要保護者や被保護者が生活保護以外に活用可能な制度を指す。他法他施策が活用可能な場合は、それらの法律の適用が生活保護に優先する。 |
| ち | 調査依頼書     | 法第29条に基づく調査において金融機関等に対して被保護者の資産の保有状況を照会する文書。   |
| て | 定例支給      | あらかじめ定められた日に行う金銭給付の支給方法。市では、原則として毎月2日とされている。   |
| ひ | 頻回受診      | 歯科を除く外来患者であって同一傷病について、同一月内に同一診療科目を15日以上受診している月が、対象期間中に3ヵ月以上継続していること。   |
| ふ | 福祉職       | 福祉部門での相談、指導、支援、調査等の専門的業務を担う社会福祉主事などの資格を有する職員。  |
|   | 扶養義務者     | 民法第877条第1項で定められている扶養義務を有する者。扶養義務者のうち、生活保持義務関係にある者（夫婦と未成年の子）、親子関係にある者及び兄弟等のうち扶養の可能性が期待される者を重点的扶養能力調査対象者という。                       |



|   |         |  |
|---|---------|--|
|   | 扶養届書    | 生活保護の申請が行われた際に、福祉事務所が扶養義務者に対して送る文書。申請者に対する扶養の意思を確認するためのものであり、金銭による扶養のみならず精神的扶養の意思も確認する。                                  |
| ほ | 保護施設    | 法第 38 条に定める施設。被保護者を入所又は利用させ、生活扶助や医療扶助などを行うことを目的とする。  |
|   | 保護の実施要領 | 法に基づき保護を実施するにあたり、昭和 38 年 4 月 1 日付、厚生事務次官通知及び厚生省社会局長により取扱いが示された通知。随時、必要な改正が行われている。  |
| り | 臨時的支給   | 定例支給日以外に行う保護費の支給方法。定例支給後に保護費を追加支給する必要がある時に行う「臨時支給」のほか（市では月 2 回実施）、定例支給及び臨時支給以外に緊急で保護費支給の必要がある場合に行われる「緊急支給」がある。           |
| れ | レセプト点検  | 診療報酬明細書等（レセプト）は社会保険診療報酬支払基金で内容審査が行われているが、審査後に各自治体が独自の仕組みで、レセプトが福祉事務所が発行した医療券等に基づく有効な請求であるか等を再度、点検を行うこと。                  |
| A | ADL     | Activities of Daily Living（日常生活動作）の略。日常生活を送る上で普段行っている行為、動作のことであり、具体的には食事、移動、入浴等の基本的な動作を指す。どの程度自立的な生活が可能かを判定する指標として用いられる。 |
| Q | QOL     | Quality of Life（生活の質）の略。人間らしく、満足して生活しているかを評価する概念。  |

## 第2 生活保護制度の概要

### 【1】生活保護制度の目的

生活保護制度は国民の基本的人権の1つである生存権（憲法第25条）の保障を具体化したものであり、要保護者の福祉と人権を守る制度である。

憲法第25条第1項は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と規定し、また同条第2項は「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」と規定している。すなわち、憲法は国民が健康で文化的な最低限度の生活を営むことを権利として認め、その具体化を国の責務としている。

これを受けて法第1条では「この法律は、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」と規定している。すなわち生活保護制度は、憲法第25条の理念に基づき、生活に困窮している国民に対して最低生活の保障をするとともに、それらの人々の自立の助長を図ることを目的としている。

### 【2】生活保護制度の基本原則

#### 1. 国家責任の原理

この制度は、生活に困窮する国民の保護を、国がその直接の責任において実施し、単に最低限度の生活を保障するだけでなく、保護を受ける者の将来における自立の助長を図ることを目的としている（法第1条）。

#### 2. 無差別平等の原理

全ての国民は、要保護状態になった原因の如何は一切問わず、法律に定める要件を満たす限り、無差別平等に生活保護を受けることができる（法第2条）。

#### 3. 最低生活保障の原理

この制度で保障する最低生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない（法第3条）。

#### 4. 補足性の原理

保護は、利用し得る資産、能力その他あらゆるものを活用しても、なおその生活を維持できない場合にはじめて受けることができる。また、民法に定める扶養義務者<sup>[※]</sup>の扶養が生活保護に優先する（法第4条）。

### 【3】生活保護制度の基本原則

#### 1. 申請保護の原則

この制度による保護は、要保護者自身か、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請により、はじめて開始されることを原則とする。但し、急病等の急迫した状況があるときは、保護の申請がなくても、職権により必要な保護を行うことができる（法第7条）。

#### 2. 基準及び程度の原則

保護の具体的な実施にあたっては、厚生労働大臣が保護の基準を定め、要保護者の需要を基にして、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うことを原則としている。また、この基準は、国民の最低限度の生活水準を示すものであり、要保護者の年齢、世帯構成、所在地域その他保護の種類に応じ、必要な事情を考慮して定められる（法第8条）。

#### 3. 必要即応の原則

要保護者の生活は、年齢や健康状態など、その個人又は世帯の実際の必要性の相違を考慮して、有効かつ適切に行われることを原則とする（法第9条）。

#### 4. 世帯単位の原則

世帯を単位として経済生活が営まれていることから、保護の要否や程度を決定するときは、世帯を単位とすることを原則とする（法第10条）。

### 【4】生活保護の種類と方法

保護の種類は8種類であり、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して金銭又は現物給付により行われる。これらの扶助は、1つあるいは2つ以上の組合せで行われる。

#### 1. 生活扶助（法第12条、第30条、第31条）

衣食及び水光熱費その他日常生活の需要を満たすために必要な範囲で行われる扶助である。原則として被保護者の居宅において行われるとともに、1ヵ月以内分を前渡しする金銭給付により行われる。なお、居宅において行う場合の保護金品は世帯単位で計算し、世帯主又はこれに準じる者に対して交付される。

#### 2. 教育扶助（法第13条、第32条）

義務教育に伴って必要となる学用品、通学用品、学校給食について行われる扶助である。原則として金銭給付により行われ、保護金品は被保護者、その親権者若しくは

未成年後見人又は被保護者の通学する学校の校長に対して交付される。

3. 住宅扶助（法第 14 条、第 33 条）

住宅の家賃・地代、住宅の維持のための補修などについて行われる扶助である。原則として金銭給付により行われ、保護金品は世帯主又はこれに準じる者に対して交付される。

4. 医療扶助（法第 15 条、第 34 条）

診察、薬剤又は治療材料、手術、居宅における療養上の管理及びその療養に伴う看護等について行われる扶助である。原則として指定医療機関による現物給付により行われる。

5. 介護扶助（法第 15 条の 2、第 34 条の 2）

要介護又は要支援と認定された被保護者の居宅介護、福祉用具、施設介護、介護に必要な住宅改修等について行われる扶助である。原則として指定介護機関による現物給付により行われる。

6. 出産扶助（法第 16 条、第 35 条）

分娩の介助、分娩前及び分娩後の処置及び脱脂綿などの衛生用品について行われる扶助である。原則として金銭給付により行われ、保護金品は被保護者に対して交付される。

7. 生業扶助（法第 17 条、第 36 条）

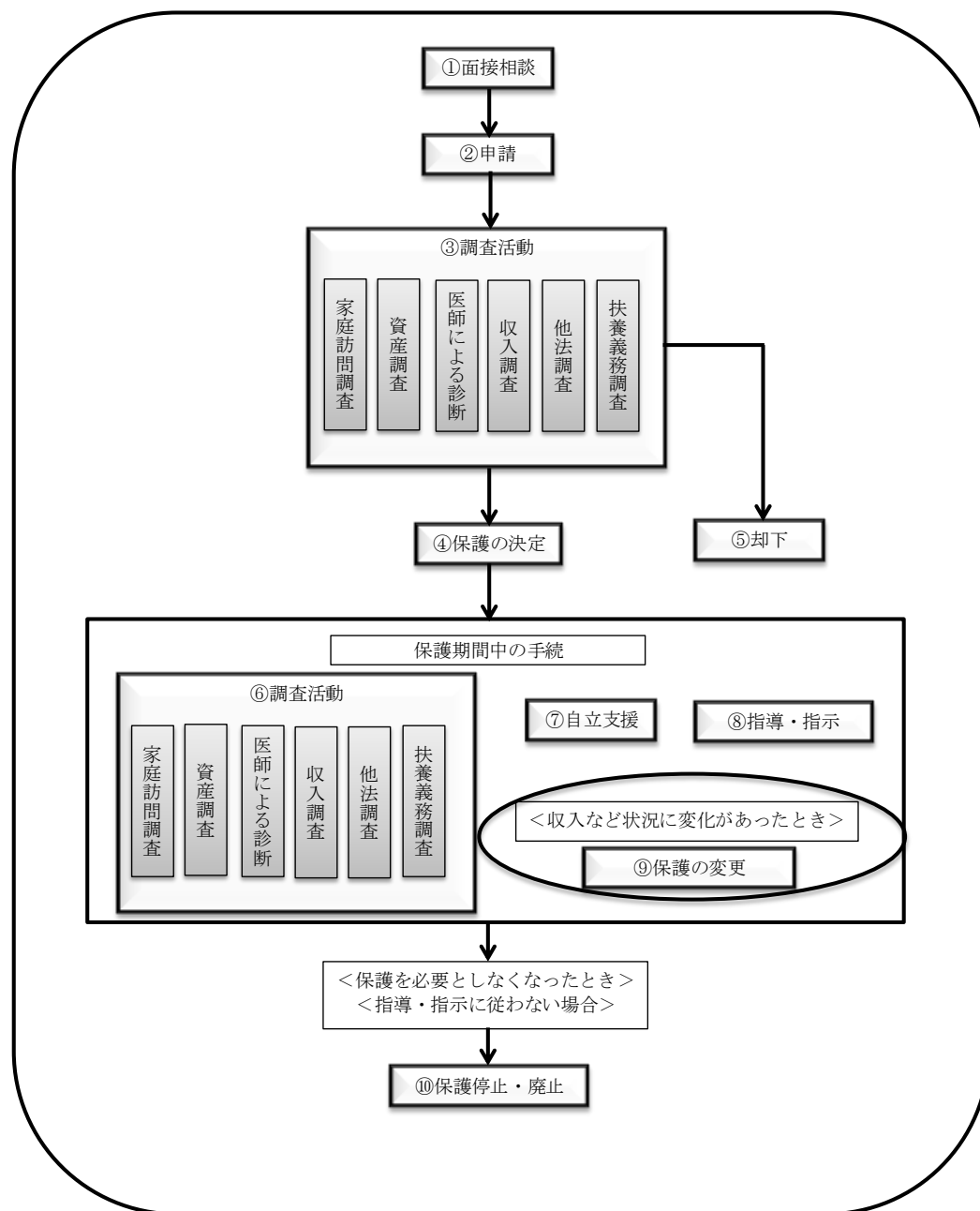
職業に就くために必要な器具又は資材の購入、技能の習得等について行われる扶助である。原則として金銭給付により行われ、保護金品は被保護者に対して交付される。なお、義務教育終了後、高等学校への就学費用は生業扶助として交付される。

8. 葬祭扶助（法第 18 条、第 37 条）

葬儀代や検案（医師の死亡診断）、遺体の運搬などについて行われる扶助である。原則として金銭給付により行われ、保護金品は葬祭を行う者に対して交付される。

## 【5】生活保護の手続の概要

生活保護に係る手続の流れを図示すると、次のようになる（なお、表中の番号は本文中で括弧書きした番号と対応している）。



生活に困窮するなどして生活保護を受けようと福祉事務所を訪れた者は、まず面接相談員と面接を行う（①）。そこでは、これまでの生活歴を把握するとともに、障害者総合支援法の活用など生活保護以外の各種福祉施策の利用可能性などを含めて様々な助言が行われる。面接相談の結果、相談者が生活保護の申請を希望した場合、「保護申請書」が提出される（②）。

申請を受理すると、申請者の資産、収入、扶養義務者、稼働能力等を調査するため関係官公署や銀行、勤務先等に照会をするほか、家庭訪問による実地調査を行う。また、医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる(③)。調査の結果、申請者の世帯収入と厚生労働大臣の定める基準によって計算された最低生活費を基準に保護の要否を判定し、申請者に書面で通知する(④ ⑤)。この通知は、原則として保護の申請のあった日から14日以内に行わなければならない(法第24条)。

保護開始後においても、必要と認めた場合には家庭訪問による実地調査、資産調査、収入調査、他法他施策<sup>[※]</sup>活用の検討、扶養義務者の調査を行うほか、医師による検診を受けるべき旨を命ずることができる(⑥)。また、被保護者の自立を促すため、就労支援などの自立支援が行われる(⑦)。なお、生活保護制度の目的を達成するため、保護の実施機関は被保護者に対して必要な指導又は指示を行うことができるとともに(⑧)、被保護者の生活状況等に変化があれば、保護の内容や保護費の金額を変更することとなる(⑨)。

収入が最低生活費を上回るなどして被保護者が保護を必要としなくなったときは、保護の実施機関は保護の停止又は廃止を決定し書面で通知しなければならない。また、指導・指示に被保護者が従わない場合も保護の停止又は廃止をすることができる(⑩)。

## 【6】被保護者の権利義務

生活に困窮している者はその困窮の程度に応じ、人としての尊厳を保つために必要な最低生活の保障と、自立し社会へ適応していくための援助を受ける権利を有している。一方で、生活保護費の財源は税金である。そのため被保護者は以下の権利を有し、義務を負う。

### 【被保護者の権利】

|                 |   |
|-----------------|---|
| 不利益変更の禁止(法第56条) | 被保護者は、正当な理由がない限り、すでに決定された保護を不利益に変更されることはない。   |
| 公課禁止(法第57条)     | 被保護者は、給与された保護金品を標準として租税やその他の公課を課せられることはない。    |
| 差押禁止(法第58条)     | 被保護者は、既に給与された保護金品又はこれを受ける権利について、差押えを受けることはない。 |

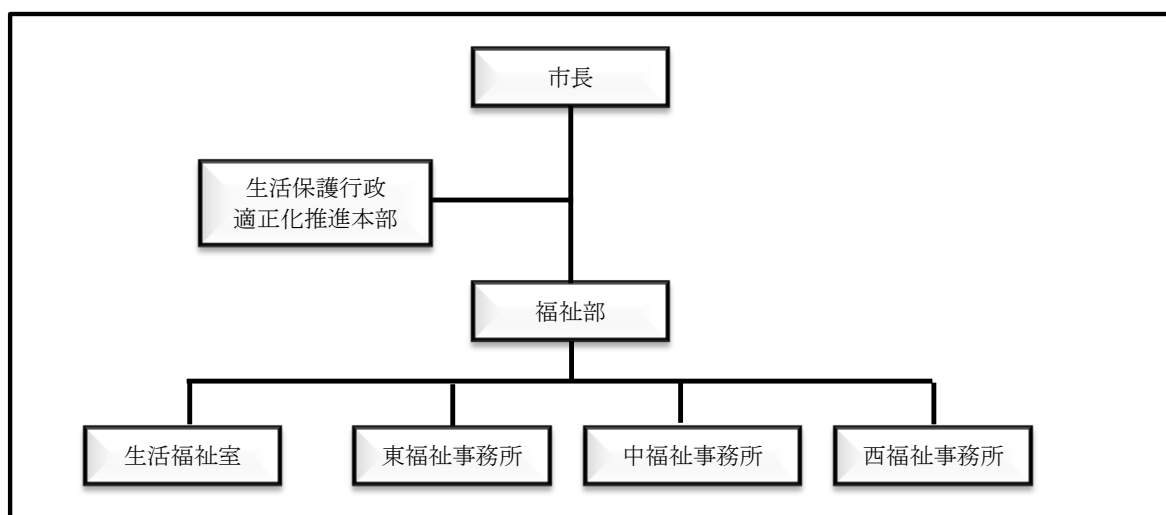
【被保護者の義務】

|                   |  |
|-------------------|--|
| 譲渡禁止（法第 59 条）     | 保護を受ける権利は、他者に譲り渡すことはできない。  |
| 生活上の義務（法第 60 条）   | 能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図るなどして、生活の維持・向上に努めなければならない。  |
| 届出の義務（法第 61 条）    | 収入や支出など、生計の状況に変動があったとき、あるいは居住地又は世帯構成に変更があったときは、速やかに実施機関等へ届け出なければならない。                        |
| 指示等に従う義務（法第 62 条） | 保護の実施機関が、被保護者に対して生活の維持・向上その他保護の目的達成に必要な指導や指示を行った場合や、適切な理由により救護施設等への入所を促した場合は、これらに従わなければならない。 |
| 費用返還義務（法第 63 条）   | 緊急性を要するなど、本来生活費に使える資力があってもかかわらず保護を受けた場合は、その金品に相当する金額の範囲内において定められた金額を返還しなければならない。             |

## 【7】生活保護の実施機関

生活保護を決定しかつ実施する機関は市長であり（法第19条）、市には福祉事務所を設置する義務がある（社会福祉法第14条第1項）。ただし、市長はその管理に属する福祉事務所長に保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部を委任することができる（法第19条第4項）。

市では東福祉事務所、中福祉事務所及び西福祉事務所の3つの福祉事務所が設置されている。これは昭和42年に旧布施市、旧河内市、旧枚岡市が合併して東大阪市となったときに、各市に設置されていた福祉事務所が引き継がれたものである。また、各福祉事務所長に生活保護に関する事務及び権限が委任されている（東大阪市福祉事務所長委任規則第2条）。なお、本庁では福祉部生活福祉室が生活保護に関する事務を所管している。さらに、平成24年1月に市長を本部長とする「生活保護行政適正化推進本部」を立ち上げ、関係部局が連携して生活保護行政の適正な執行のため課題解決に取り組んでいる。



各福祉事務所が管轄する地域の特色は次のとおりである。

### ・東福祉事務所

生駒山の麓に位置しており、中・西福祉事務所管轄と比較して被保護者の持ち家の保有率が高い。また、早くから高齢者向けの住宅が存在し、現在においても多く存在するため古くから高齢者の人口割合が高い。

### ・中福祉事務所

物流が早くから発達していたため物流倉庫などが多く存在したが、近年は倉庫が取壊しとなり、比較的広い土地を確保できることから、高齢者向け住宅の新設が多く見られる。以前は母子世帯の比率が高かったが、最近では高齢者世帯の増加が目立つ。



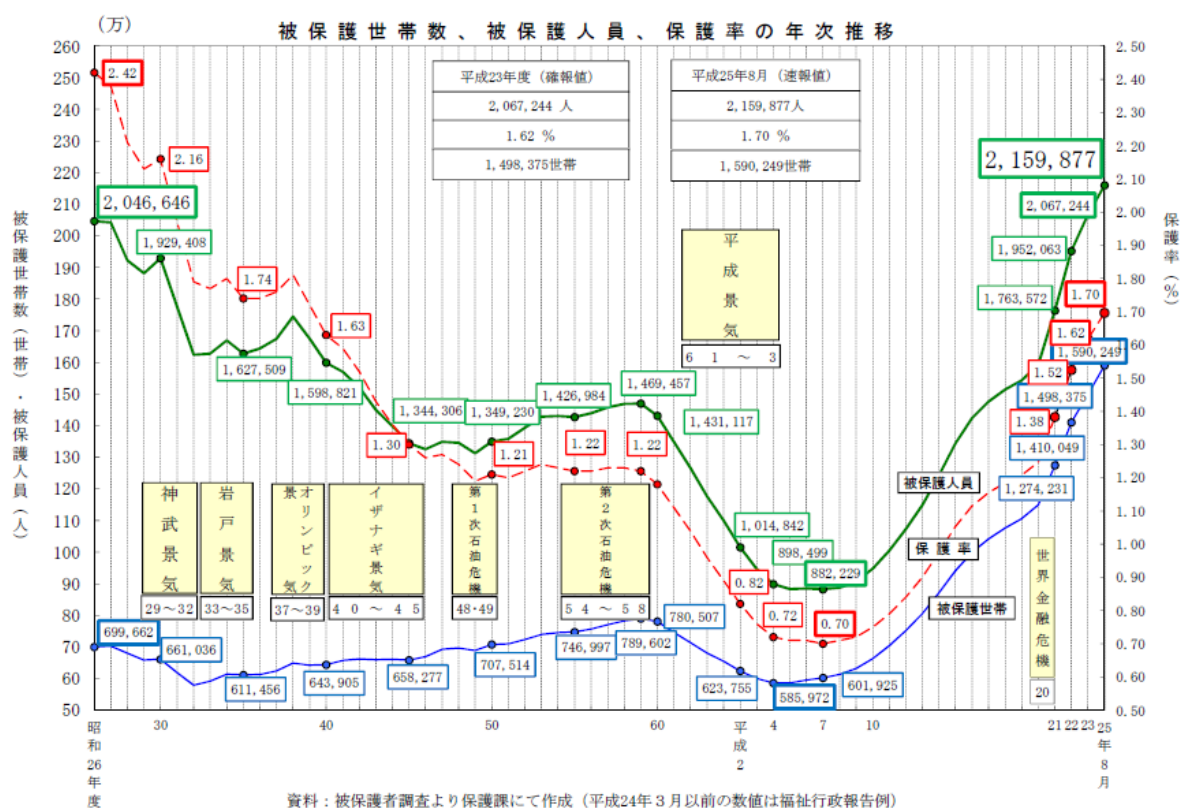
- ・西福祉事務所

大阪市と隣接しており、東・中福祉事務所管轄よりは大阪市域に近い雰囲気町並みである。3つの福祉事務所の中で被保護世帯数及び被保護人員が最も多く、全国でも有数の大規模な福祉事務所となっている。

### 第3 生活保護の現状

#### 【1】全国の動向

昭和25年5月に生活保護法が施行されて以降、そのときどきの景気に左右されつつも被保護人員及び保護率はおおむね減少傾向にあった。しかしながら、平成不況を背景として被保護人員及び保護率ともに平成8年から増加に転じ、平成20年の世界金融危機を契機にその増加率が上昇している。また、被保護世帯数も平成4年を底として増加を続けており、平成25年8月には被保護世帯数及び被保護人員ともに過去最多となっている。



出典：厚生労働省第15回社会保障審議会生活保護基準部会資料

過去5年間の生活保護の実施動向等は次のとおりである。

【被保護世帯数、被保護人員、保護率、生活保護費の推移】

| 年度     | 被保護世帯数<br>(世帯) | 被保護人員<br>(人) | 保護率<br>(%) | 生活保護費<br>(百万円) |
|--------|----------------|--------------|------------|----------------|
| 平成20年度 | 1,145,913      | 1,588,540    | 1.24       | 2,700,555      |
| 平成21年度 | 1,270,588      | 1,758,516    | 1.37       | 3,007,189      |
| 平成22年度 | 1,405,281      | 1,945,572    | 1.52       | 3,329,189      |
| 平成23年度 | 1,492,396      | 2,059,057    | 1.61       | 3,329,629      |
| 平成24年度 | 1,558,490      | 2,135,743    | 1.68       | 3,693,000      |

(注) 生活保護費について、平成20年度から平成23年度までは実績額、平成24年度は補正後予算額である。

世界金融危機を契機とした不況の影響が緩和され、平成22年度以降は被保護世帯数、被保護人員及び保護率の増加は多少緩やかとなっているものの、依然として増加を続けており平成23年度には被保護人員が200万人を超えている。

【2】東大阪市の動向

1. 生活保護の実施動向

過去5年間の生活保護の実施動向は次のとおりである。

【被保護世帯数、被保護人員、保護率の推移】

| 年度     | 被保護世帯数<br>(世帯) | 被保護人員<br>(人) | 保護率<br>(%) |
|--------|----------------|--------------|------------|
| 平成20年度 | 10,802         | 16,570       | 3.25       |
| 平成21年度 | 11,818         | 17,913       | 3.52       |
| 平成22年度 | 13,009         | 19,545       | 3.84       |
| 平成23年度 | 13,878         | 20,683       | 4.06       |
| 平成24年度 | 14,444         | 21,223       | 4.18       |

全国の推移と同様、被保護世帯数、被保護人員、保護率ともに増加傾向にあり、平成23年度には被保護人員が2万人を超えている。

2. 生活保護費の推移

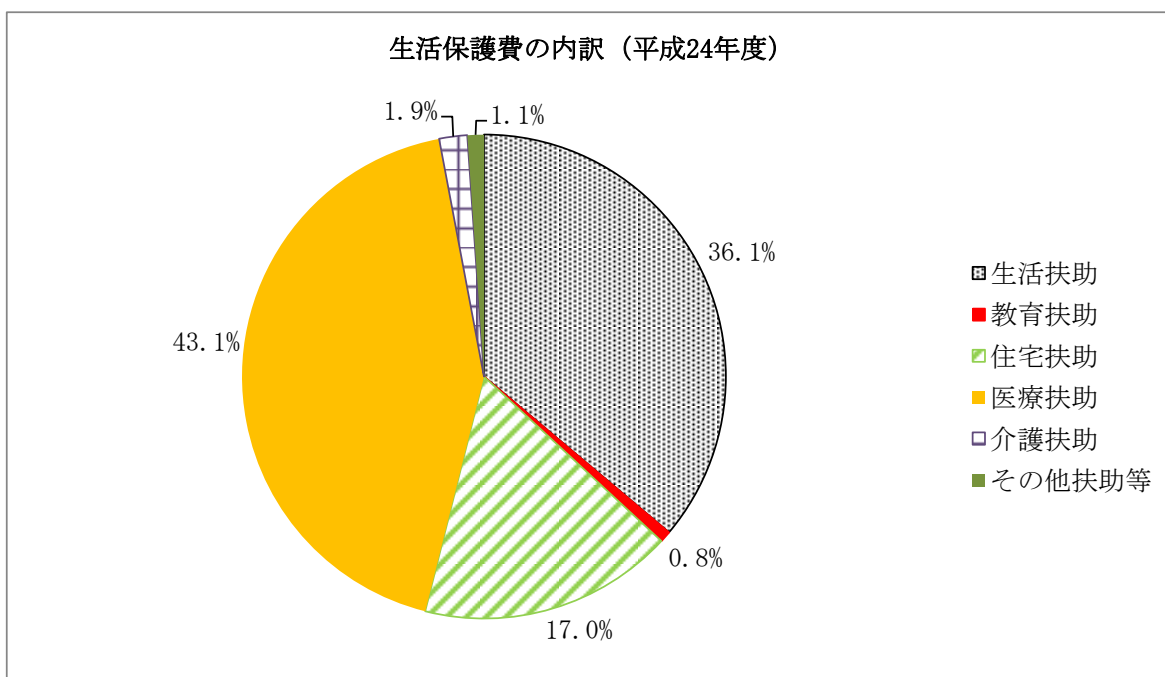
過去5年間の生活保護費の推移を、生活保護の種類ごとに表すと次のとおりとなる。

【生活保護費の推移】

(単位：千円)

| 種類       | 平成20年度      | 平成21年度      | 平成22年度      | 平成23年度      | 平成24年度      |
|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 生活扶助     | 9,713,332   | 10,769,072  | 12,208,948  | 12,782,329  | 13,158,827  |
| 教育扶助     | 179,982     | 251,267     | 274,733     | 276,040     | 276,267     |
| 住宅扶助     | 4,456,729   | 4,970,307   | 5,500,456   | 5,928,762   | 6,191,186   |
| 医療扶助     | 11,882,169  | 12,193,599  | 14,298,780  | 14,892,737  | 15,702,522  |
| 介護扶助     | 503,394     | 557,696     | 597,025     | 657,588     | 679,600     |
| その他扶助等   | 359,778     | 382,914     | 336,949     | 377,414     | 401,139     |
| 生活保護費(A) | 27,095,385  | 29,124,855  | 33,216,891  | 34,914,869  | 36,409,541  |
| 歳出総額(B)  | 173,131,751 | 180,327,089 | 180,630,288 | 187,161,717 | 192,946,437 |
| 割合%(A/B) | 15.7%       | 16.2%       | 18.4%       | 18.7%       | 18.9%       |

生活保護費は年々増加傾向にあり、市の一般会計歳出総額に占める割合も同様に増加している。また、内訳としては医療扶助、生活扶助及び住宅扶助の割合が高く、平成24年度ではそれぞれ医療扶助が43.1%、生活扶助が36.1%、住宅扶助が17.0%となっている。



### 3. 保護率の他団体比較

過去5年間の保護率を全国平均及び大阪府内各市町村の平均と比較すると次のとおりであり、東大阪市の保護率は高い水準にあることがわかる。

**【保護率の比較（全国平均、大阪府内各市町村平均）】** （単位：％）

| 区分    | 平成20年度 | 平成21年度 | 平成22年度 | 平成23年度 | 平成24年度 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 東大阪市  | 3.25   | 3.52   | 3.84   | 4.06   | 4.18   |
| 全国平均  | 1.24   | 1.37   | 1.52   | 1.61   | 1.68   |
| 大阪府平均 | 2.63   | 2.91   | 3.19   | 3.33   | 3.43   |

また、平成23年度福祉行政報告例によると、東大阪市の保護率は41市ある中核市の中でも函館市について2番目に高くなっている。

### 4. 世帯類型別構成比

被保護世帯は、年齢、障害の有無、世帯構成などにより高齢者世帯、母子世帯、障害者世帯、傷病世帯、その他世帯に区分される。これを世帯類型といい、その分類基

準は次のとおりである。

【世帯類型の分類基準】

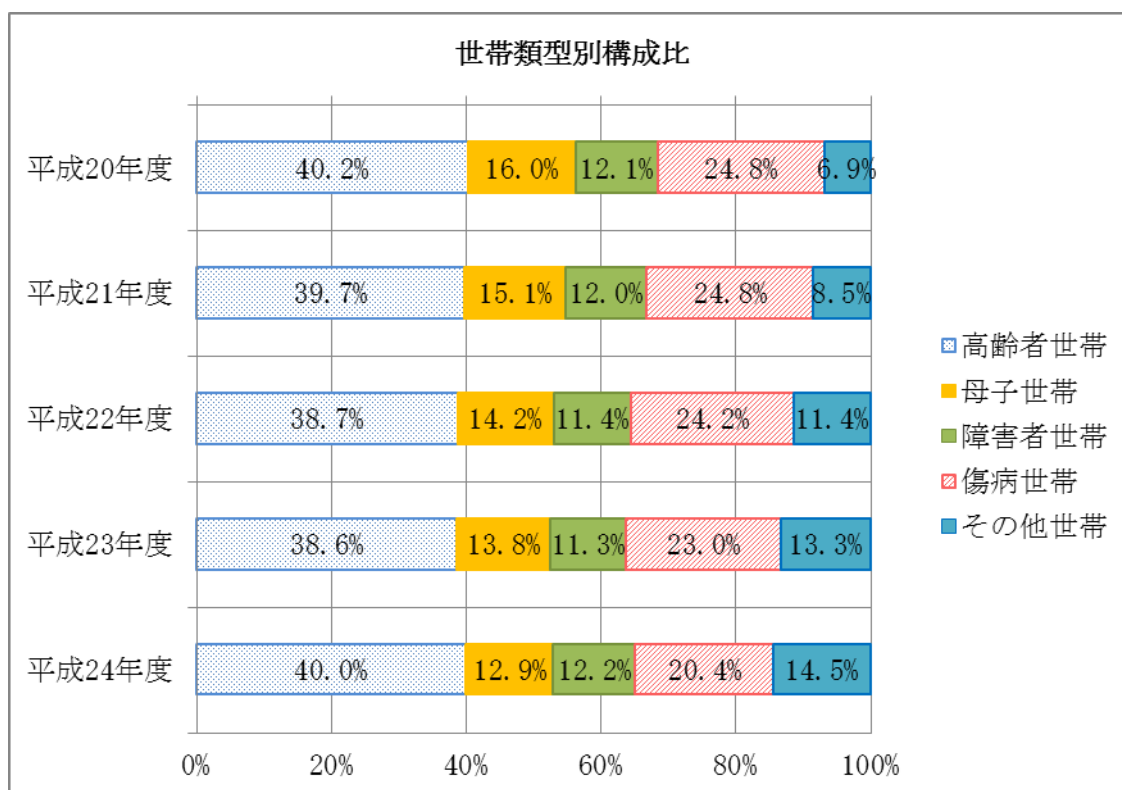
| 世帯類型  | 分類基準   |
|-------|--|
| 高齢者世帯 | 男女とも65歳以上の者で構成されている世帯か、これらの者に18歳未満の者が加わった世帯。                           |
| 母子世帯  | 現に配偶者がいない（死別、離婚、生死不明及び未婚等による）18歳から65歳未満の女子と18歳未満のその子（養子を含む）のみで構成される世帯。 |
| 障害者世帯 | 世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害等の心身上の障害のため働けない者である世帯（高齢・母子以外）。                |
| 傷病世帯  | 世帯主が入院しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは、世帯主が傷病等で働けない世帯（高齢、母子、障害以外）。            |
| その他世帯 | 上記のいずれにも属さない世帯。  |

なお、過去5年間の東大阪市の世帯類型別被保護世帯数の推移は次のとおりである。

【世帯類型別被保護世帯数の推移】

(単位：世帯)

| 年度     | 高齢者世帯 | 母子世帯  | 障害者世帯 | 傷病世帯  | その他世帯 | 合計     |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 平成20年度 | 4,347 | 1,733 | 1,307 | 2,674 | 741   | 10,802 |
| 平成21年度 | 4,694 | 1,781 | 1,413 | 2,930 | 1,000 | 11,818 |
| 平成22年度 | 5,036 | 1,853 | 1,485 | 3,154 | 1,481 | 13,009 |
| 平成23年度 | 5,363 | 1,916 | 1,570 | 3,188 | 1,841 | 13,878 |
| 平成24年度 | 5,773 | 1,870 | 1,762 | 2,949 | 2,090 | 14,444 |



従来から「高齢者世帯」の構成割合が最も高く、約4割を占めている。「その他世帯」には、稼働能力がありながらなんらかの理由により職に就けない世帯が含まれているが、経済環境の悪化を背景として他の世帯類型と比較して増加率が際立っている。

#### 5. 福祉事務所別生活保護の状況

平成24年度の各福祉事務所における生活保護の実施状況は次のとおりである。

**【福祉事務所別被保護世帯数、被保護人員、保護率の状況】**

| 福祉事務所  | 被保護世帯数<br>(世帯) | 被保護人員<br>(人) | 保護率<br>(%) | 人口(人)<br>(平成25年3月末) |
|--------|----------------|--------------|------------|---------------------|
| 東福祉事務所 | 2,262          | 3,602        | 2.85       | 126,568             |
| 中福祉事務所 | 3,718          | 5,875        | 3.59       | 163,237             |
| 西福祉事務所 | 8,464          | 11,747       | 5.40       | 218,025             |
| 合計     | 14,444         | 21,223       | 4.18       | 507,830             |

(注) 保護率は平成24年10月1日現在の推計人口を分母としているため、この表の人口をもとに計算した結果とは必ずしも一致しない。

西福祉事務所の保護率が最も高く、保護率が最も低い東福祉事務所の約1.89倍となっている。また、西福祉事務所が所管する被保護世帯数及び被保護人員数はそれぞれ東福祉事務所の3.74倍、3.26倍となっており、各福祉事務所における状況が大きく異なっている。

### 【3】福祉事務所の実施体制

第2【7】に記載のとおり、市では3つの福祉事務所に設置されており、各福祉事務所に査察指導員<sup>【※】</sup>、現業員<sup>【※】</sup>、その他職員（ケースワーク補助員<sup>【※】</sup>）が配置されている。また、生活保護行政の適正な執行のため、生活保護制度に関連する各種福祉制度の専門知識を持つ専門嘱託職員が配置されている。平成25年3月31日現在の査察指導員、現業員、その他職員及び嘱託職員の配置状況は次のとおりである。

【職員の配置状況】

（単位：人）

|            | 人員数 | 内訳     |        |        |       |
|------------|-----|--------|--------|--------|-------|
|            |     | 東福祉事務所 | 中福祉事務所 | 西福祉事務所 | 生活福祉室 |
| 査察指導員      | 25  | 4      | 6      | 15     |       |
| 現業員        |     |        |        |        |       |
| 正規職員       | 67  | 10     | 18     | 39     |       |
| 任期付職員      | 54  | 9      | 16     | 29     |       |
| その他職員      |     |        |        |        |       |
| ケースワーク補助員  | 35  | 6      | 8      | 21     |       |
| 小計         | 181 | 29     | 48     | 104    |       |
| 専門嘱託職員     |     |        |        |        |       |
| 就労指導員・支援員  | 13  | 3      | 3      | 7      | 0     |
| 介護扶助適正化推進員 | 3   | 1      | 1      | 1      | 0     |
| 医療扶助適正化推進員 | 3   | 0      | 1      | 2      | 0     |
| 退院促進等支援員   | 4   | 1      | 1      | 2      | 0     |
| 年金受給推進員    | 2   | 1      | 1      | 0      | 0     |
| 扶養義務調査員    | 7   | 2      | 2      | 3      | 0     |
| 債権管理適正化推進員 | 4   | 1      | 1      | 1      | 1     |
| 特別相談員-警察OB | 5   | 1      | 1      | 1      | 2     |
| 小計         | 41  | 10     | 11     | 17     | 3     |
| 合計         | 222 | 39     | 59     | 121    | 3     |

各福祉事務所に配置されている専門嘱託職員の職務内容は次のとおりである。

【専門嘱託職員の職務内容】

| 専門嘱託職員     | 主な職務内容   |
|------------|--|
| 就労指導員      | 稼働能力があり就労意欲も十分な被保護者の職業相談及び指導援助、稼働能力を有する被保護者の台帳等資料整備、求人情報の収集及び雇用情勢の分析、公共職業安定所等関係機関との連絡調整など                |
| 就労支援員      | 若年層や母子世帯の母など、直ちに就労することが難しいと思われる被保護者に対する職業相談や公共職業安定所等関係機関への同行、就労支援事業への連絡調整など                              |
| 介護扶助適正化推進員 | ケアプランのチェック、介護給付費公費受給者別一覧のチェック、被保護者のADL <sup>【※】</sup> 及びQOL <sup>【※】</sup> の確認、指定介護機関への調査など              |
| 医療扶助適正化推進員 | 保健衛生指導、レセプト点検 <sup>【※】</sup> 、施術券の請求の整理・分析、指定医療機関への同行、医療機関への指導援助など、ケースワーカーの補助的業務など                       |
| 退院促進等支援員   | 退院可能な精神障害者に対する退院促進、精神障害を有する被保護者に対するケースワーカー <sup>【※】</sup> の業務支援、自立支援医療等他法他施策活用の促進、その他精神障害者の支援に関する必要な事項など |
| 年金受給推進員    | 年金相談業務、被保護者の年金受給資格及び年金受給者の受給漏れの再調査業務、申請者の年金受給資格及び年金受給漏れの調査業務など   |

| 専門嘱託職員     | 主な職務内容  |
|------------|---|
| 扶養義務調査員    | 申請者又は被保護者の住民票、戸籍、戸籍附票の請求および返送後の整理、ケース記録や請求した戸籍などを基にして続柄図やケースワーカーの調査票作成の補助、扶養義務調査に必要なデータの入力作業、扶養義務者への扶養届の送付事務および返送された扶養届の整理、扶養義務調査の適切な実施に必要とする業務など |
| 債権管理適正化推進員 | 督促状につき担当ケースワーカーへ送付の連絡、分割納付の状況の確認、分割納付の進行状況の確認、一定の期間以上滞納が続いているケースの抽出など   |
| 特別相談員-警察OB | 不当要求に関する行政職員に対する相談業務、不当要求行為による被害発生時の被害状況等の調査及び警察への連絡に関する業務、不当要求行為等に対処するための研修、指導を行うことなど  |

(注) 就労指導員・支援員の人件費は大阪府の基金により賄われており、それ以外の専門嘱託員の人件費は国のセーフティネット支援対策等事業費補助金により賄われている。

#### 【4】東大阪市における生活保護行政の特徴的な取組み

##### 1. 生活保護行政適正化推進本部

生活保護行政の適正な執行のため、平成24年1月に市長を本部長とした「生活保護行政適正化推進本部」を立ち上げ、生活保護行政関係部局が連携して生活保護行政における課題解決に取り組んでいる。重点的に取り組むべき課題として以下の項目が挙げられている。

- ① 受給世帯の増加に伴う市財政負担
- ② 不正受給が起らない仕組みづくり
- ③ 不正受給・不正請求、医療扶助・介護扶助の適正化といった事案に対し、組織的に毅然とした対応
- ④ 稼働年齢層などに対する自立支援、就労支援の強化

また、平成24年9月には生活保護行政の適正実施に向けた中期計画ともいうべき「生活保護行政適正化行動計画」を策定している（取組み期間は平成24年10月から平成28年3月まで）。当該行動計画では次の7つの視点で目標が設定されている。

- ① ケースワーク業務の強化
- ② 不正受給への対応
- ③ 医療・介護扶助の適正化
- ④ 自立支援の取組み
- ⑤ 法第63条返還金・法第78条徴収金への適切な対応
- ⑥ 生活保護費の適正化に向けた取組み
- ⑦ 福祉事務所の適正な執行体制の構築



なお、「生活保護行政適正化行動計画」に基づいて「業務改善プロジェクト委員会」を平成 25 年 4 月に設置しており、プロジェクト委員会のもとに個別具体的な課題の検討を行うワーキングチームを設置している。

|                               |
|-------------------------------|
| 業務改善プロジェクト委員会に設置されているワーキングチーム |
| ・ ケースワーク業務強化・他法他施策ワーキングチーム    |
| ・ 就労・教育支援ワーキングチーム             |
| ・ 債権管理ワーキングチーム                |
| ・ 生活保護適正化ワーキングチーム             |
| ・ システム適正化ワーキングチーム             |

## 2. かかりつけ薬局制度

生活保護行政適正化行動計画の平成 25 年度からの重点項目として、被保護者の薬剤の重複処方を防止し、また過剰な薬剤摂取による健康被害を未然に防ぐため「かかりつけ薬局制度」を平成 25 年 8 月から導入している。この制度は、被保護者にとって最適な薬局をかかりつけ薬局として届出してもらい、かかりつけの薬剤師を持ってもらうことで必要な薬剤の調剤を促すものである。また、薬剤の重複処方を防止することで生活保護費の 4 割以上を占める医療扶助を適正化する効果も期待されている。

## 第4 監査の結果及び意見

### 【1】生活保護の開始手続

#### 1. 概要

生活に困窮するなどして生活保護を受ける場合、まずは福祉事務所を訪れて面接相談員による面接を受けることになる。そこでは、生活保護制度の説明を行うだけでなく、来所者のこれまでの生活歴や資産の保有状況などを聴取し、その内容を「面接記録票」に記載する。面接を受け、来所者が生活保護の申請を希望した場合、資産申告書や収入申告書などの必要書類を添付して「保護申請書」を提出することになる。

申請書の受理後、申請者の資産、収入、扶養義務者、稼働能力等を調査するため関係官公署や銀行、勤務先等に照会をするほか、家庭訪問による実地調査などを行う。調査の結果、申請者の収入が国の定める最低生活費に満たない場合には保護の開始を決定する。一方、活用可能な資産の保有が判明するなどして保護の必要性が認められなかった場合には、申請が却下されることとなる。また、生活保護を申請したものの、その後、申請者自身が申請を取り下げる場合もある。

過去5年間の相談件数等の推移及び平成24年度の保護開始時における調査の実施状況は次のとおりである。

|        | 平成20年度 | 平成21年度 | 平成22年度 | 平成23年度 | 平成24年度 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 相談件数   | 5,568  | 7,730  | 7,781  | 6,882  | 6,098  |
| 申請件数   | 1,792  | 2,578  | 2,695  | 2,553  | 2,172  |
| 保護開始件数 | 1,668  | 2,471  | 2,544  | 2,352  | 1,974  |
| 却下件数   | 124    | 107    | 151    | 201    | 198    |

|        | 関係先調査 <sup>※</sup> |       |        | 扶養義務調査 |
|--------|--------------------|-------|--------|--------|
|        | 申請件数               | 調査件数  | 延調査件数  |        |
| 東福祉事務所 | 365                | 354   | 15,821 | 641    |
| 中福祉事務所 | 587                | 558   | 18,676 | 1,160  |
| 西福祉事務所 | 1,220              | 1,187 | 32,759 | 1,793  |
| 合計     | 2,172              | 2,099 | 67,256 | 3,594  |

#### 2. 結果

##### (1) 申請者に対して申請日付を漏れなく記入するよう指導すべき

保護申請時の必要書類となる「保護申請書」を確認したところ、申請者が記載する署名欄の日付が記入されていないものが見受けられた。

法第24条において、保護の開始の申請があったときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもって、原則として14日以内に通知しなければならない旨が定められている。申請日付は当該決定を通知すべき期間の起算点となる重要な情報であるため、申請を受け付けるにあたって、申請者に日付の記入を求め

ることは必須であると考えられる。この点について生活福祉室に質問したところ、大阪府施行事務監査においても同様の指摘を受けており、記載漏れがないように確認しているとのことであった。

条文上も「申請のあった日から」とされており、「申請を受理した日から」とはされていない。よって、保護申請書の受け付けにあたっては、申請者に対して申請日付を漏れなく記入するよう指導すべきである（結果番号1）。

#### (2) 申請の意思の有無を確認し、面接記録票に記録すべき

面接記録票には、申請の意思の「あり」、「なし」を記載する欄が設けられている。平成25年3月の面接記録票を確認したところ、当該記載欄に何のチェックも入っていないものが散見された。面接相談員が面接事務を行うにあたって使用する「面接の手引き」には、「申請の意思のあり、なしについては、必ず確認のうえ、記載すること。」と記載されている。また、法第7条（申請保護の原則）において「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基づいて開始するものとする。」と定められているとおり、申請により保護手続が開始となるため、申請の有無は重要な確認事項である。

したがって、面接時において申請の意思の有無を必ず確認し、面接記録票にその記録を適切に残すべきである（結果番号2）。

#### (3) 申請時の訪問調査を要領どおりに行うべき

生活保護の申請があった場合、申請者の生活実態を把握し保護の要否及び程度を決定するため、家庭訪問による訪問調査を行う。市では訪問調査をより適切に行うために「訪問調査活動の充実実施要領」を定めており、保護申請時には、原則として申請書の受理後1週間以内に訪問調査を行うこととされている。

しかしながら、申請時の家庭訪問時期について調査したところ、初回の家庭訪問が保護申請から2週間経過した保護決定日と同日に行われているケースがあった。

申請時の家庭訪問調査は保護の要否決定に重要な影響を及ぼすことも想定されるため、当該要領に従って適時に行うべきである（結果番号3）。

### 3. 意見

#### (1) 扶養届書<sup>〔※〕</sup>の送付を行い、その調査内容を適切に記録すべき

要保護者の扶養義務者に対し扶養義務の履行について照会する文書として「扶養届書」があるが、その入手状況を確認したところ、調査すべきと思われる扶養義務者に対して扶養届書の送付が行われていないものが確認された。

生活保護制度の基本原理の一つに「補足性の原理」があり、具体的には法第4条第2項に、「民法（明治29年法律第89号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に

定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」と定められている。したがって、保護の実施要領<sup>〔※〕</sup>に沿って調査が必要と判断した扶養義務者に対しては扶養届書の送付を行い、その調査内容を適切に記録すべきである（意見番号1）。

(2) 調査依頼書<sup>〔※〕</sup>を再発送し、資産の状況を把握するよう努めるべき

法第29条による調査の調査依頼書を確認したところ、金融機関から「フリガナ無しのため調査不能」と記載されている調査依頼書があった。その後の経過を確認したところ、フリガナを記載するなどして金融機関へ再度発送がされていなかった。また、この他にも旧住所の記載漏れ（調査依頼書に記載している現住所や旧住所と一致しない限り、回答しない金融機関もあるため、旧住所を適切に記載することで、調査の効果が上がることが期待できる）や、金融機関からの回答が未了であるにもかかわらず、その理由が付記されずにそのままとなっているものもあった。

法第4条において、保護はその利用し得る資産を最低限度の生活の維持のために利用することを要件としているため、法第29条に基づく調査の進行を管理して、適切に調査を行い、その結果をもとに保護の要否を判断すべきである（意見番号2）。

また、調査依頼先となる金融機関等が適切に本人確認を行って回答できるように、調査依頼書には、フリガナ、旧姓、旧住所など、提供できうる情報を漏れなく記載すべきである（意見番号3）。

## 【2】支給手続

### 1. 概要

支給日の5日前にシステムの締め処理を実施して保護費の計算を行い、被保護者に対して保護費を支給する。支給方法は、①窓口支給、②口座振込み、③郵送の3種類であり、平成24年度における支給形態別の支給件数及び支給金額は次のとおりである。原則として口座振込みを推奨しているが、被保護者の状況を確認する機会を確保するなどさまざまな理由で窓口支給も行っている。なお、郵送とは窓口支給対象者が保護施設<sup>【※】</sup>等に入所している、又は病院に入院している場合に、保護費を現金書留で支給することである。

【定例支給における形態別支給状況（平成24年度）】 (単位：千円)

|       | 件数      | 構成比 (%) | 支給金額       | 構成比 (%) |
|-------|---------|---------|------------|---------|
| 窓口支給  | 19,525  | 11.5    | 2,360,440  | 12.7    |
| 口座振込み | 147,578 | 86.7    | 16,191,935 | 86.9    |
| 郵送    | 3,158   | 1.8     | 84,746     | 0.4     |
| 合計    | 170,261 | 100.0   | 18,637,121 | 100.0   |

窓口支給の場合、出納室からいったん福祉事務所に資金の前渡しが行われ、被保護者ごとの支給額に区分けした後、定例日に福祉事務所で現金を支給することになる。被保護者が保護費を受取りに来なかった場合、一定期間経過後に組戻し処理（システム上は定例日に保護費を支給したことになっているため、これをなかったことにする手続）を行って現金を福祉事務所に帰属させ、その後に前渡資金の精算（福祉事務所から出納室への返還手続）を行うことになる。これら現金の取扱いは福祉事務所の庶務係が行っており、査察指導員やケースワーカーが直接処理を行うことはできない。

平成23年度から平成25年度までの毎年4月における窓口定例支給件数及び支給金額は次のとおりである。

【窓口定例支給の状況（4月単月）】 (単位：千円)

|        | 平成23年度 |         | 平成24年度 |         | 平成25年度 |         |
|--------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
|        | 件数     | 支給金額    | 件数     | 支給金額    | 件数     | 支給金額    |
| 東福祉事務所 | 287    | 35,307  | 250    | 29,773  | 214    | 25,659  |
| 中福祉事務所 | 493    | 64,996  | 565    | 68,127  | 590    | 69,565  |
| 西福祉事務所 | 863    | 100,199 | 823    | 94,006  | 823    | 94,252  |
| 合計     | 1,643  | 200,502 | 1,638  | 191,906 | 1,627  | 189,476 |

なお、上記の定例支給<sup>[※]</sup>以外に臨時的支給<sup>[※]</sup>も行われている。平成 24 年度における臨時的支給の状況は次のとおりである。

【臨時的支給の状況（平成24年度）】 (単位：千円)

| 福祉事務所  | 支払方法  |         |       |         |       |         |
|--------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|
|        | 臨時    |         |       |         | 緊急    |         |
|        | 窓口    |         | 口座    |         | 窓口のみ  |         |
|        | 件数    | 金額      | 件数    | 金額      | 件数    | 金額      |
| 東福祉事務所 | 854   | 9,114   | 816   | 26,859  | 4     | 603     |
| 中福祉事務所 | 648   | 70,147  | 807   | 32,656  | 639   | 77,920  |
| 西福祉事務所 | 479   | 40,833  | 2,201 | 69,897  | 2,342 | 269,019 |
| 計      | 1,981 | 120,093 | 3,824 | 129,412 | 2,985 | 347,542 |

## 2. 結果

### (1) 未渡しとなっている現金を適切に管理すべき

窓口支給される保護費のうち被保護者が受取りに来ず未渡しとなったものは、被保護者ごとに封筒に入れたまま精算を行うまで福祉事務所で管理されている。

これら現金の管理状況について質問したところ、前渡資金精算時に市に返還する現金については実査を行うものの、それ以外の現金については実査を行っていないとのことであった（毎月の精算時には精算対象とならない現金が常に存在する。中福祉事務所を例にとると、9月2日に支給予定の保護費が未渡しとなった場合、その精算は10月半ばに行われる。当該精算対象金額については実査を行うものの、この時点では10月2日支給保護費の未渡し分も福祉事務所に保管されており、これについて実査が行われていない）。これら実査を行わない未渡し保護費の管理方法については、毎月の定例支給日に前月以前の未渡し保護費について、封筒数を点検し支給件数との一致を確かめているのみである。

福祉事務所で保管している全ての現金を一時に実査しない場合、盗難等で不足額があったとしても、実査対象外の封筒から現金を移動させることで精算すべき金額があるように操作することにより、それを発見できないリスクがある。

したがって、未渡し保護費の精算時には精算対象外となっている保護費についても、封筒数を点検する定例支給日以外のある一定時点（毎月末など）で現金出納簿残高と現金有高の照合を行うべきである（結果番号4）。なお、事務処理の便宜を考慮して封筒の数をカウントするにとどめるのであれば、複数の担当者によって現金を封入するとともに、封印を行うべきである（現状では各封筒はホッチキス止めされているのみであるため、封筒の数を数えるのみでは現金実査の代替手続として不十分である）。

### (2) 西福祉事務所の未渡し保護費を夜間金庫で保管すべき

西福祉事務所では、執務時間外は福祉事務所内の鍵付きの金庫に未渡し保護費を保管しており、夜間金庫を利用していない。理由について質問したところ、銀行の営業

時間が福祉事務所の執務時間と合わずに業務に支障が出ること、銀行までの移動中の安全が担保できないことなどが原因とのことであつた。そのため、現在は年末年始など職員が長期不在となる期間のみ警備会社に現金保管を委託している状況である。

執務時間外に福祉事務所内に多額の現金が保管されている場合、盗難や紛失等のリスクが高くなるため、現金の保管は原則として夜間金庫を利用すべきである（結果番号5）。なお、夜間金庫の利用が困難な場合は、警備会社での現金保管を全面的に導入することを検討すべきである。

### (3) 未渡しとなった保護費を財務規則に従って精算すべき

市の財務規則では前渡資金の精算に関して次のとおり定められており、「常時の費用に係るもの」に該当する保護費については原則として翌月5日までに精算することが必要である。

東大阪市財務規則第43条第1項

(前渡資金の精算)

資金前渡職員は、常時の費用に係るものについては、前月分のものを翌月5日（その日が休日に当たるときは、その日の直後の休日でない日）までに、随時の費用に係るものについては、資金交付の目的が完了した日から休日を除いて5日以内に、精算命令書に証拠書類を添えて、当該支出を命令した各部等の長に提出しなければならない。

上記規則の運用状況を確認したところ、中福祉事務所では前月分を翌月半ばに精算しており、また、西福祉事務所では翌月末や翌々月初めに精算が行われていた（具体的には、10月2日支給の保護費が未渡しとなった場合、財務規則に従えば11月5日までに精算すべきであるが、中福祉事務所では11月半ば、西福祉事務所では11月末や12月初めにそれぞれ精算されている）。

この点について担当者に質問したところ、毎月の支給日に窓口に来ることができない被保護者もあり、前渡資金の精算後に保護費の支給を求められた場合に支給手続きが煩雑になることが原因であるとのことであつた。しかしながら、長期にわたって福祉事務所で多額の現金を保有しておくことはリスク管理上も極めて問題である。

したがって、未渡しとなった保護費について財務規則の定めに従って精算すべきである（結果番号6）。なお、保護費は毎月原則として2日に支給されており、前月以前の分について規則どおりの精算をいったん実施して再度支給手続きを開始しても、被保護者の生活資金に特段の支障はないと思われる。

### (4) 事務処理のルールを遵守すべき

平成15年6月に、平成13年度以前の未渡し保護費約8百万円が東福祉事務所内の金庫に保管されていたことが判明した。また、西福祉事務所において約2百万円の保

護費が職員によって横領されていたことも判明した。市では、これらの不祥事を契機として東大阪市福祉事務所不適正事務事件再発防止対策委員会を設置し、平成 15 年 8 月 19 日に最終報告をとりまとめている。当該報告では、再発防止のための事務処理の是正及び改善策を提示している。

しかしながら、中福祉事務所及び西福祉事務所でその遵守状況について確認したところ、いずれの福祉事務所においても遵守されていない項目があった。遵守されていなかった項目は次のとおりである。

【是正及び改善策の遵守状況】

| 項目              | 改善策の概要  | 今回発見された事項  |
|-----------------|---|--|
| チェック機能の強化       | 庶務係では、主担・副担制により保護費の支払、精算及び組み戻し処理の進行状況を毎日チェックする。また、これらの相互のチェック状況の確認を上司である所次長が毎週 1 回行う。   | 中福祉事務所においては確認を行うべき事務所次長がチェック状況の確認を毎週 1 回はできていなかった。   |
| 口座振込の推進及び貸金庫の導入 | 基本的には市会計又は前渡金通帳への入金処理を当日処理とし、やむを得ない保管現金については安全性を高めるため貸金庫を導入し、事務所での保管現金を少なくする。           | 西福祉事務所では貸金庫を導入しておらず、福祉事務所内の金庫にて現金を保管していた。  |
| 庶務係の事務改善        | 日用品費及び保護費の追加支給分について、資金前渡通帳を区分し、入出金の状況と個々の支払先を明記するとともに、毎日の預金残高との照合印を押すなど現金出納簿の記帳方法を改善する。 | 中福祉事務所において、日用品費用の現金出納簿が平成 25 年 8 月 31 日で記帳が止まっており、その日から監査日（平成 25 年 11 月 11 日）時点までの現金出納簿の記入がされていない。 |
|                 | 庶務係職員の担当事務について定期的にローリングを行うなど、事務の分担を見直す。   | 中福祉事務所の庶務係においては長期的にわたり出納事務に係る定期的なローリングができていない。   |

報告書に記載されている是正・改善策の中には、庶務係職員が担当する事務の定期的なローリングなど、福祉事務所をとりまく環境の変化により実態にそぐわなくなっているものもある。しかしながら、多額の現金を取り扱う福祉事務所における現金管理の重要性はいくら強調しても強調し過ぎることではない。

実態に即した管理ルールを設けるとともに、その運用を福祉事務所に任せきりにするのではなく、生活福祉室が遵守状況を定期的にモニタリングすべきである（結果番号 7）。



### 3. 意見

#### (1) 保護費を受領していない被保護者を適時に把握し、早期の受領を促すべき

窓口支給の保護費について市の財務規則上は翌月5日までに精算することとなっている。しかしながら、支給月の翌月6日以降も保護費を取りに来る被保護者がいるため、実際の精算は規則上の期日から大幅に遅延して行われている（結果番号6参照）。

ケースワーカーは自分が担当する被保護者に対する保護費が未渡しとなっていることを庶務担当から未受領者リストがおおよそ2～3週間後に回付されるまで把握していないため、被保護者に対する連絡や早期に受領させるための指導が適時に行われていない（なお、支給日を過ぎて受領する被保護者が多いほか、臨時的支給の未受領者もいるため、庶務担当による未受領者のリストアップは支給月の月末までかかっている）。

保護費の支給が遅延することにより、福祉事務所職員が現金を取り扱うことに伴うリスク（紛失や盗難、私的流用など）が増大するとともに、何らかの事情で支給日に窓口に来ることができなかつた被保護者の状況把握が適時に行えない可能性がある。

したがって、保護費を受領していない被保護者を適時に把握する仕組みを構築するとともに、ケースワーカーは把握した被保護者に対して早期の保護費受領を促すべきである（意見番号4）。

#### (2) 保護費の口座振込支給を促進すべき

各福祉事務所の窓口での保護費の支給は毎月2日（年初の1月と年度初めの4月を除く）に行われている。

具体的には、被保護者が窓口の庶務担当に印鑑を提示のうえ、庶務担当が生活保護支給明細書の受領欄に受領印を押印し、「生活保護受給証」の登録印鑑と不整合がないか確認したうえで、保護費の入った封筒を被保護者に手渡ししている。

当該受領印は被保護者本人により押印されていないが、これは上記支給明細書には同一ページに他の被保護者の世帯主氏名や扶助費が表示されており、これが見えないようにする必要があること、また、窓口支給件数が約900件程度になる場合もあり、他の被保護者への支給状況を都度隠して受領印を求めると時間を要し、当日中に支給が完了しないことも理由のひとつであるとのことであった。

これまでのところ、支給額の過不足に係るトラブルが生じたことはなく、庶務担当者が押印することにより問題が生じたことはないとのことであるが、受領確認を目的に押印を行う趣旨からすると被保護者以外の者による押印は適切であるとはいえない。

そのため、現在窓口支給件数の削減を進めているが、引き続き口座振込への変更を促進すべきである（意見番号5）。

### 【3】調査及び指導指示業務

#### 1. 概要

保護開始後においてもケースワーカーが必要と認めた場合、被保護者の資産、収入、扶養義務者、稼働能力等の調査を行うことになる。各種調査の内容は保護開始決定時のそれと同じであり、平成24年度における調査の実施状況は次のとおりである。

【保護開始後における調査の実施状況】

(単位：件)

|        | 関係先調査 |       | 課税台帳調査 | 扶養義務調査 |
|--------|-------|-------|--------|--------|
|        | 調査件数  | 延調査件数 |        |        |
| 東福祉事務所 | 178   | 1,448 | 2,903  | 115    |
| 中福祉事務所 | 352   | 3,100 | 4,565  | 891    |
| 西福祉事務所 | 174   | 720   | 10,002 | 179    |
| 合計     | 704   | 5,268 | 17,470 | 1,185  |

(単位：件)

|        | 家庭訪問調査 |        |
|--------|--------|--------|
|        | 計画     | 実施     |
| 東福祉事務所 | 8,332  | 7,741  |
| 中福祉事務所 | 10,498 | 10,607 |
| 西福祉事務所 | 26,404 | 23,981 |
| 合計     | 45,234 | 42,329 |

なお、保護の実施機関は被保護者に対して生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示を行うことができ（法第27条）、被保護者がこれに従わない場合には保護の変更、停止又は廃止をすることができる（法第62条第1項、第3項）。平成24年度における文書による指導又は指示の実施状況は次のとおりである。

【文書による指導・指示件数】

(単位：件)

| 指導・指示内容     | 東福祉事務所 | 中福祉事務所 | 西福祉事務所 | 合計  |
|-------------|--------|--------|--------|-----|
| 就労指導指示      | 25     | 43     | 103    | 171 |
| 増収指導指示      | 2      | 9      | 2      | 13  |
| 自動車に関すること   | 14     | 22     | 11     | 47  |
| 資産の活用に関すること | 0      | 1      | 12     | 13  |
| その他         | 65     | 144    | 194    | 403 |
| 合計          | 106    | 219    | 322    | 647 |

#### 2. 結果

##### (1) 資産の保有状況を厳格に調査し、適切な処分指導を行うべき

「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和36年4月1日発社第123号厚生事務次官通知）の「第3 資産の活用」においては、最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適しない資産は、原則として処分する旨が定められている。

福祉事務所では、自動車を保有している被保護者の情報を台帳において把握しているが、処分保留のまま1年以上経過しているものが散見された。

課長問答集問第3の9-2では、『概ね6ヵ月以内に就労により保護から脱却するこ

とが確実に見込まれる者であって、保有する自動車の処分価値が小さいと判断されるものは、その処分を最長1年間保留することができる。』とされていることから、一定期間経過後には、当該問答集に沿って適切に処分指導を行うべきである(結果番号8)。

また、平成24年度に自動車の保有について「生活保護情報ホットライン」に寄せられた情報は11件あった。自動車の保有が疑われる場合は被保護者からの聞き取りを速やかに行うとともに、ナンバーが判明している場合は運輸局に調査を委託するなど、資産の保有状況を適切に調査し、当該調査の結果をケース記録票へ適切に記録すべきである。

## (2) 求職活動状況報告書を毎月提出させるべき

「就労可能な被保護者の就労及び求職状況の把握について」(平成14年3月29日社援発第0329024号厚生労働省社会・援護局長通知)においては、査察指導員やケースワーカーが被保護者の求職活動状況を把握し管理することで、適切な指導援助を行うため、稼働能力がありながら就労していない被保護者に対し「求職活動状況報告書」を毎月提出させることが定められている。しかしながら、当該報告書の入手状況を確認したところ、毎月提出を受けていないものが確認されたため、当該通知に従って毎月提出させるべきである(結果番号9)。

なお、査察指導員は、基準額改訂時や期末一時扶助支給時に全件のケースファイルを、また、保護の変更決定時に当該ケースファイルを確認するとのことであるが、現状のチェック体制において、上記のような提出漏れのケースが散見されたため、提出書類に漏れがないかを確認できる仕組みを構築する必要があると考える。

## (3) 「てびき」に従って年金調査業務を実施すべき

ケースワーク業務の一部である被保護者の年金調査業務について、平成21年度から年金受給資格の調査と受給手続の援助を専門とする年金受給推進員を配置し、ケースワーカーと連携して年金調査関係業務を行っている。年金調査活動によって被保護者の年金収入が判明した場合、その受給額分については収入認定となり保護費が削減される場合がある。

年金受給推進員が行う調査の概要、手順、方法などについては、「生活保護受給者年金受給推進事業利用のてびき」に定められており、調査の方法は次のように規定されている。

### (調査の方法)

文書による調査(ケース記録による生活歴・職歴の把握)、年金事務所への照会調査及び要保護者本人からの職歴、年金加入歴等の聴き取り調査を主な方法とする。

なお、要保護者本人からの職歴、年金加入歴等の聴き取り調査は原則として来所によるものとする。

ところが、平成25年1月から3月までの3ヵ月間については、中福祉事務所では年

金受給推進員による年金加入歴の調査が行われていなかった。「生活保護受給者年金受給推進事業利用のてびき」に従って年金調査業務を行うべきである（結果番号 10）。

なお、平成 27 年 10 月には年金強化法が施行され、現在加入歴 300 ヶ月で発生する年金の受給権が 120 ヶ月と短縮されることとなる。現在、年金を受給していない被保護者については早急に加入歴の確認を行い、施行時には速やかに年金を受給できるような体制を整備しておく必要があると考える。

(4) 重点的扶養能力調査対象者の選定に関して市の方針を定めるとともに、調査結果を適切に記録すべき

法第 4 条第 2 項によると、民法に定める扶養義務者、すなわち直系血族及び兄弟姉妹の扶養が生活保護よりも優先される。そのため、生活保護申請時や保護開始後に扶養義務者の存在が判明した場合には、扶養の意思を調査する。具体的には、まず要保護者又は被保護者からの聴取等により扶養義務者の存否、居所及び関係性について確認し、確認した扶養義務者の居所が不明の場合には戸籍調査を行う。また、扶養義務者の収入等の状況について法第 29 条による調査を実施する。そのうえで、一定の援助の見込みがある者を重点的扶養能力調査対象者とし、最低年に 1 回扶養義務者の訪問や扶養届書の送付などにより、扶養の意思を問い合わせる。

しかしながら、市では重点的扶養能力調査対象者の選定に関して一定の方針が定められておらず、ケースワーカーごとに選定水準が異なる状況にある。また、申請時には「扶養義務者の報告書」の提出を求め扶養義務者の存否・居所を確認し、扶養義務調査対象者の名前や住所等を記載する所定の様式があるものの、調査を行った結果や収入の状況、重点的扶養能力調査対象者であるかどうかを記載する欄が設けられていなかった。重点的扶養能力調査対象者の選定を適切に実施しなければ、本来必要と判断される扶養義務調査が適切に行われなくなることになる。

効果的に扶養義務調査を行うため、重点的扶養能力調査対象者に選定する一定の方針を定めるべきである（結果番号 11）。また、ケース記録票には扶養義務調査を行った結果などを記載する欄を設けるとともに、その進捗状況を適切に記録・管理すべきである（結果番号 12）。

(5) 訪問格付に従った家庭訪問を実施すべき

被保護者の実情に応じた支援を行うことによって早期の自立を促す観点から、ケースワーカーによる家庭訪問は生活保護業務の中でも特に重要な業務である。

市では、平成 21 年度に「家庭訪問実施プログラム」を策定し、訪問計画の策定、家庭訪問の実施、記録の作成の 3 つに家庭訪問のプロセスを分解するとともに各プロセスでのケースワーカーと組織（査察指導員含む）の責任を明確にすることで適切な家庭訪問の実施を促進する方針を打ち出している。

しかしながら、生活保護業務の複雑化、事務量の膨大化のなかで訪問格付に従った訪問が行われておらず、大阪府の生活保護法施行事務監査でも十分な訪問活動ができていないとの指摘を受けているところである。

平成 25 年 10 月 1 日を起点に過去 1 年間でまったく家庭訪問が実施されていない世帯数は次のとおりである。

【1年以上の長期未訪問世帯数】

| 訪問格付 | 東福祉事務所 | 中福祉事務所 | 西福祉事務所 | 合計  |
|------|--------|--------|--------|-----|
| A    | 1      | 0      | 0      | 1   |
| B    | 3      | 0      | 4      | 7   |
| C    | 7      | 4      | 28     | 39  |
| D    | 5      | 4      | 26     | 35  |
| E    | 12     | 11     | 42     | 65  |
| 合計   | 28     | 19     | 100    | 147 |

【訪問格付の概要】

| 訪問格付 | 主な対象世帯                                    | 訪問頻度        |
|------|---|-------------|
| A    | 積極的な指導により自立が見込める世帯、生活実態の把握が困難な世帯など        | 1 ヶ月に 1 回以上 |
| B    | 稼働年齢層にある者で、稼働能力の活用が十分とは認められない世帯など         | 2 ヶ月に 1 回以上 |
| C    | 生活実態や世帯状況に変動が生じる可能性がある世帯など                | 3 ヶ月に 1 回以上 |
| D    | 稼働能力の活用が十分に図られ、生活・就労状況が安定している世帯など         | 4 ヶ月に 1 回以上 |
| E    | 高齢者世帯や傷病世帯であり、生活療養態度に問題なく、特に指導援助を要さない世帯など | 6 ヶ月に 1 回以上 |
| F    | 長期入院患者または保護施設入所者からなる世帯                    | 1 年に 1 回以上  |

自主的内部点検において 6 ヶ月間未訪問となっている被保護者のリストを抽出し、3 ヶ月に一度の頻度でケースワーカーに配布している。しかし、査察指導員は長期未訪問の状況が解消されたかどうかの事後チェックはしておらず、長期にわたって未訪問となっている理由すら把握できていないケースもある。長期未訪問リストを定期的に出力するだけでなく、査察指導員によるモニタリングを行うことで、適切な訪問活動の実施に努めるべきである（結果番号 13）。また、生活福祉室でも 1 年間一度も家庭訪問を実施できていない世帯を抽出して理由を聴取するなど、2 重チェックの方法を検討すべきである（結果番号 14）。

#### (6) 必要書類の徴取や各種調査・検討を適切に行うべき

収入申告書の管理状況、医療要否意見書<sup>[※]</sup>の発行状況、家庭訪問の状況等を質問したところ、以下の事実が確認された。

- ・被保護者は傷病による生活保護受給であり就労困難と判断されるため、6ヵ月に1回半年分の収入申告書を徴取することが必要なところ、平成24年10月分の収入申告書のみが徴取されており、その前5ヵ月分の収入申告書が徴取漏れになっていた。
- ・傷病ケースであるため、定期的な病状の把握が必要なケースであるが、医療要否意見書が発行されていなかった。
- ・生活保護開始にあたり、自立支援プログラム活用検討票で稼働能力判定会議に諮る旨の記載があるが、稼働能力判定会議にかけられておらず、その理由も明らかにしていなかった。
- ・平成24年5月に保護を開始し、訪問格付は「Cランク（3ヵ月に1回訪問）」となっているが、システムに入力された家庭訪問の結果は平成24年11月29日のみであり訪問基準が遵守されていなかった。

いずれも保護開始決定後の調査、フォローが不十分な事項であり、例えば収入認定が遅延することで法第63条返還金の返還事務の負担や不納欠損が発生するリスクがある。また、訪問格付に従った家庭訪問が行われないことにより自立支援を適時適切に行えないリスクもある。

このため、要件を充足した必要書類の徴取、稼働能力判定会議での検討及び訪問格付に従った家庭訪問などを適切に行うべきである（結果番号15）。

### 3. 意見

#### (1) 法第29条調査の進捗管理を適切に行うべき

生活保護手続においては申請者の収入や資産状況の把握において、本人による申告が基本となる。しかしながら、給与明細や預金通帳等の証拠がなければ自己申告の信頼性は必ずしも高くない。そこで法第29条では、資産及び収入の状況について、銀行や雇用主等に報告を求めることができるとされている。

市では保護申請があった時点及びその後必要と認められた時点で調査を行っており、その調査先は決裁書で把握している。しかしながら、閲覧した決裁書の中に、調査の回答があったかどうかのチェックが行われていないケースがあった。

回答があったものは原本をケースファイルに綴じているものの、回答の有無を一覧で確認できなければ、後から査察指導員やケースワーカーが見たときどこまで回収が進んでいるのか直ちに把握できない。

必要な調査が漏れなく行われているかどうかを効率的に把握するため、決裁書に記載した調査先の消し込みを漏れなく行うなど、法第29条調査の進捗状況を適切に管理

すべきである（意見番号6）。

#### (2) 被保護者の申告漏れを防ぐ仕組みを構築すべき

児童扶養手当や児童手当の支給を受けている場合、当該手当は収入として認定され、保護費がその金額分削減される。

しかしながら、これらの手当の受給資格があるにもかかわらず、被保護者の中には当該手当の申請をしていない者がいる。

ケースワーカーは、被保護者の家族構成より当該手当の対象者であるか否かを容易に判断できるため、他法活用の観点から未申請の被保護者に対しては申請の指導を行う必要がある（意見番号7）。また、申請後に速やかな報告を義務付けるとともに、国民年金課と適宜連携を図るなどして、被保護者の申告漏れを防ぐ仕組みを構築すべきである（意見番号8）。

なお、現在の生活保護システムは、児童扶養手当の情報を取り込むことができないとのことであるが、システムの更新にあたっては、生活保護システムにおいても児童扶養手当や児童手当の受給状況を把握できるようにすることが望まれる。

#### (3) 訪問格付の見直しを適切に実施すべき

訪問計画に基づいた家庭訪問が実施できていない世帯の中には、そもそも訪問格付自体が適切でないケースも含まれているのではないかと思われる。訪問計画の見直しは訪問調査活動の充実実施要領によると、以下のように規定されている。

- A. 月間訪問計画策定時に査察指導員と地区担当員（ケースワーカー）で協議する。
- B. 訪問記録の決裁に査察指導員と地区担当員（ケースワーカー）で協議する。
- C. ケース診断会議<sup>※</sup>、支援検討会議等での判断による。

しかし、訪問格付の見直しには正当な理由が必要とされていることもあり、ケースワーカーが訪問格付を適時に見直ししていない可能性がある。

訪問格付の見直しが適時に行われなかったことにより、訪問頻度が過剰となり、ケースワーカーの負担となっている可能性がある一方、家庭訪問が必要な被保護者に対して適切な家庭訪問が行われていない可能性もある。真に必要な家庭訪問を計画的に実行するため、訪問格付の見直しを適切に行うべきである（意見番号9）。

また、訪問格付の見直しを行ってもなお、計画に沿った訪問が実行できない場合にはその理由を探り、長期未訪問についての改善方法を検討すべきである（意見番号10）。

#### (4) 事務マニュアルを体系化し、その可視化の改善を図るべき

生活保護の事務手続に係る各種マニュアルは存在しているが、生活保護の各局面（相談対応、保護開始前調査等）に応じた体系となっていない。これらのマニュアルは庁内のイントラネットのキャビネットに格納されているが、キャビネット内には、マニ

マニュアル以外の連絡文書等も混在しており、整理が十分に行われていなかった。

どの手続きに係るマニュアルがどこに整理されているかについて一覧形式で整備されていないため、マニュアルの重複や漏れが生じるリスクがある。また、参照したいマニュアルを見つけられなかったり、見つけるのに必要以上の時間がかかるなど事務の効率性を阻害している可能性もある。

生活保護に係る事務を有効かつ効率的に行うため、マニュアルを体系化するとともに、その可視化の改善を図るべきである（意見番号 11）。

#### (5) 援助方針の策定期間の早期化を検討すべき

生活保護制度における援助方針は、対象世帯が抱える課題に即して十分な検討を行い、具体的に策定されるべきである。しかしながら、下記のとおり過去3年間の大阪府による生活保護法施行事務監査では当該援助方針に具体性がない旨の指摘が各福祉事務所で繰り返し行われている。

#### 【過去3年間の指摘状況】

| 事務所/年度 | 平成 22 年度 | 平成 23 年度 | 平成 24 年度 |
|--------|----------|----------|----------|
| 東福祉事務所 | 指摘あり     | 指摘なし     | 指摘あり     |
| 中福祉事務所 | 指摘あり     | 指摘あり     | 指摘あり     |
| 西福祉事務所 | 指摘あり     | 指摘あり     | 指摘あり     |

被保護者への援助方針は、毎年2月から3月にかけて各福祉事務所において集中して策定されているとのことであり、具体的な援助方針が立てられていない原因のひとつと考えられる。

各福祉事務所では、対象世帯の課題に応じたより具体的な援助方針を策定すべく査察指導員による点検を重点的に行うなど対応を進めているが、時間的な制約などにより、ケースによっては具体的な援助方針を策定できないことも考えられる。

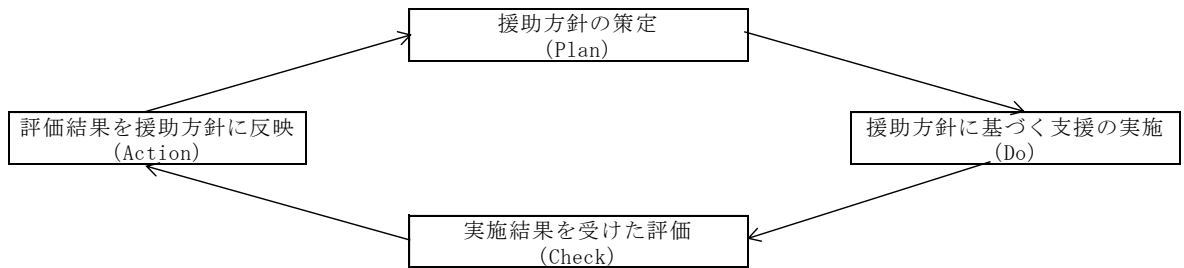
このため、2月から3月にかけて集中している援助方針の策定期間を早期化し、援助方針の検討時間を十分に確保すべきである（意見番号 12）。

#### (6) 援助方針の策定においてPDCAサイクルを確立すべき

平成23年2月17日施行の「東大阪市援助方針の樹立実施要領」によれば、援助方針は短期的な視点だけでなく、中長期的な視点に立ったものも検討するとされている。そのため、適切な援助方針を策定するためには、それまでの援助方針の適切性や、中長期的な視点による援助方針の達成状況などについて分析することが望ましい。



【援助方針の策定におけるPDCAサイクル】



しかしながら、援助方針の記載様式を閲覧したところ援助方針の事後評価に関する記載項目がないため、その達成状況や評価、反省が新たな援助方針の策定に十分反映されているかが不明であった。援助方針を記載する様式に援助方針の事後評価や進捗状況に関する記載項目を追加するなどして、PDCAサイクルを確立すべきである（意見番号13）。

## 【4】生活保護の停止・廃止

### 1. 概要

保護の実施機関は被保護者が保護を必要としなくなったときは速やかに保護の停止又は廃止を決定し、書面をもって被保護者に通知することになる（法第26条）。

「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」（昭和38年4月1日社保第34号厚生省社会局保護課長通知）によると、それぞれの運用基準は次のとおりである。

#### （1）保護の停止

- ・当該世帯における臨時的な収入の増加、最低生活費の減少等により、一時的に保護を必要としなくなった場合であって、以後において見込まれるその世帯の最低生活費及び収入の状況から判断して、おおむね6ヵ月以内に再び保護を要する状態になることが予想される時。
- ・当該世帯における定期収入の恒常的な増加、最低生活費の恒常的な減少等により、一応保護を要しなくなったと認められるがその状態が今後継続することについて、なお確実性を欠くため、若干期間その世帯の生活状況の経過を観察する必要があるとき。

#### （2）保護の廃止

- ・当該世帯における定期収入の恒常的な増加、最低生活費の恒常的な減少等により、以後特別な事由が生じないかぎり、保護を再開する必要がないと認められる時。
- ・当該世帯における収入の臨時的な増加、最低生活費の臨時的な減少等により、以後おおむね6ヵ月を越えて保護を要しない状態が継続すると認められる時。

過去5年間の保護の廃止世帯数及び平成24年度における保護廃止事由は次のとおりである。

#### 【生活保護廃止世帯数の推移】 （単位：世帯）

|       | 平成20年度 | 平成21年度 | 平成22年度 | 平成23年度 | 平成24年度 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 保護の廃止 | 1,242  | 1,386  | 1,493  | 1,553  | 1,627  |

#### 【平成24年度中の生活保護の廃止事由】

| 事由         | 世帯数   |
|------------|-------|
| 死亡         | 507   |
| 他管内への転出    | 334   |
| 稼働収入の発生・増加 | 188   |
| 保護辞退       | 131   |
| 親類縁者の引取    | 86    |
| その他        | 381   |
| 合計         | 1,627 |

## 2. 意見

### (1) 失踪を理由とする廃止の判断基準を明確にすべき

生活保護の廃止事由の一つに「失踪」があるが、何を持って失踪とするのか法令等によって定義付けはなされていない。そのため、市ではどのようなケースを失踪としているのか生活福祉室に質問をしたところ、「訪問の結果、不在が続く、郵便物が溜まっている、家主から家賃の不払い相談がある等居住実態が確認できない場合に、ケースワーカーはまず保護費支給を窓口支給に変更する。そのうえで居住実態の確認を行うが、それでも確認ができない場合には失踪と判断する」とのことであった。

生活保護が最後のセーフティーネットであることに鑑みれば、その廃止は極めて重要な手続であり、その判断は慎重に行う必要がある。

したがって、どのような事態に至った場合に保護廃止事由である失踪と判断するかについて基準を明確化するとともに、廃止の決定に至る判断の過程を明確に記録すべきである（意見番号 14）。

なお、失踪の判断にあたっては、支給を窓口にするなどの必要最小限の項目（手順）を列挙したチェックリストを使用することも一つの手法と考える。

### (2) 「生活保護廃止時確認（決定）シート」を適切に運用すべき

生活保護廃止時に説明及び確認すべき内容について被保護者に漏れなく説明しているか、また、関係機関等への連絡を確実にしているか等を確認するために「生活保護廃止時確認（決定）シート」を利用している。しかしながら、廃止ケースについて当該チェックシートを閲覧したところ、チェック欄が「未」又は空欄のままとなっているケースがあった。このような場合、当該シートだけを見ると、必要な手続が漏れているのか、手続は完了したにもかかわらずシートが更新されていないだけであるのか判断できない。その結果、本来必要な手続が適切に行われなかった可能性がある。

保護の廃止にあたって必要な説明又は確認が漏れなく行われたかどうかを確認するというシートの趣旨に鑑みれば、チェック時点では未了事項があったとしても、最終的にどういった方法で被保護者等に説明、確認を行ったのかを記載すべきである（意見番号 15）。

## 【5】医療扶助

### 1. 概要

#### (1) 医療扶助の運営体制

医療扶助の運営については厚生労働省から「生活保護法による医療扶助運営要領について」（昭和36年9月30日社発第727号厚生省社会局長通知）が発出されており、市では以下の体制を構築している。

##### ① 生活福祉室の運営体制

専任の医療扶助事務主任者1名、医系職員として5名（精神科1名、内科1名、歯科2名、施術師1名）

##### ② 福祉事務所の運営体制

査察指導員、地区担当員（現業員）、医療事務担当者、医科嘱託医1名、精神科嘱託医1名

#### (2) 医療券<sup>※</sup>の発行と医療要否意見書の徴収

医療扶助として診察、薬剤、医学的処置、手術等の給付を受けるためには、福祉事務所が発行する医療券を医療機関に提示しなければならない。医療券には被保護者名、指定医療機関等が記載されており、有効期間は1ヵ月である。

また、3ヵ月以上の通院又は入院の場合には、福祉事務所は指定医療機関に医療要否意見書の記載及びその提出を求めることになる。医療要否意見書には、指定医療機関が傷病名、主要症状及び今後の診療見込みなどを記載する欄のほか、医療の要否及び診療見込み期間について嘱託医が意見を記載する欄が設けられている。これは、医療機関が行った医療行為について、嘱託医が専門的見地から事後的にその妥当性を検討し、もって医療扶助の適正化を図ることを目的とするものである。

#### (3) レセプト点検

指定医療機関は社会保険診療報酬支払基金（以下、「基金」という。）に対して診療報酬を請求し、所要のレセプト審査を受けることになる（なお、生活保護受給世帯は医療費の自己負担がない）。

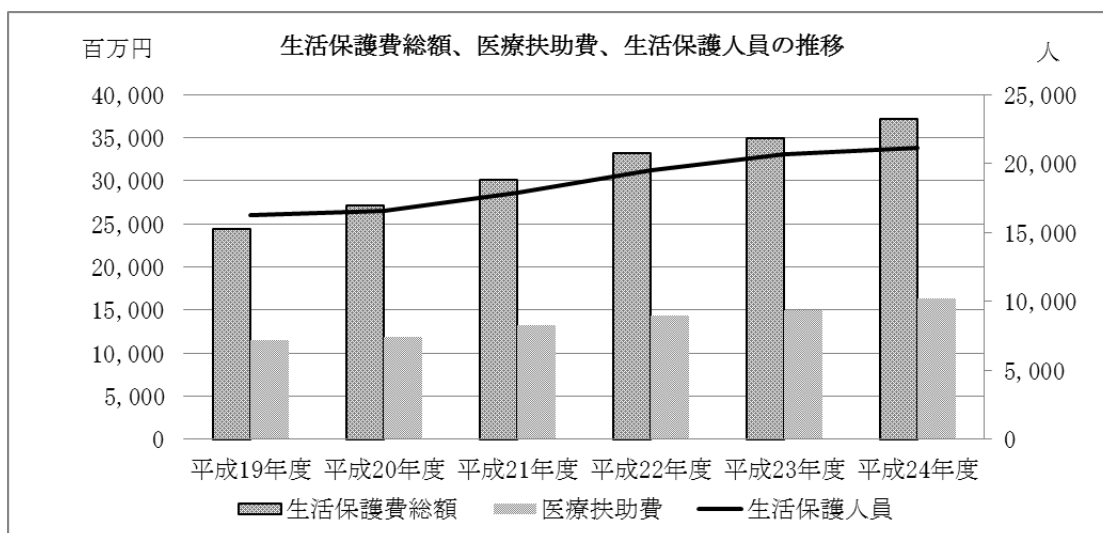
市では、基金から送付される被保護者のレセプトについて、他市のものが含まれていないか、受給者番号が誤っているものがないかといった資格審査を実施するとともに、外部業者に委託してレセプトの記載内容についても再度の確認を行っている（内容点検）。平成23年度及び平成24年度の状況は次のとおりである（なお、平成25年度からはレセプト審査のみでなく、レセプトのデータベース化や分析を委託内容に含めており、今後の活用が期待される）。

【レセプト点検の状況】

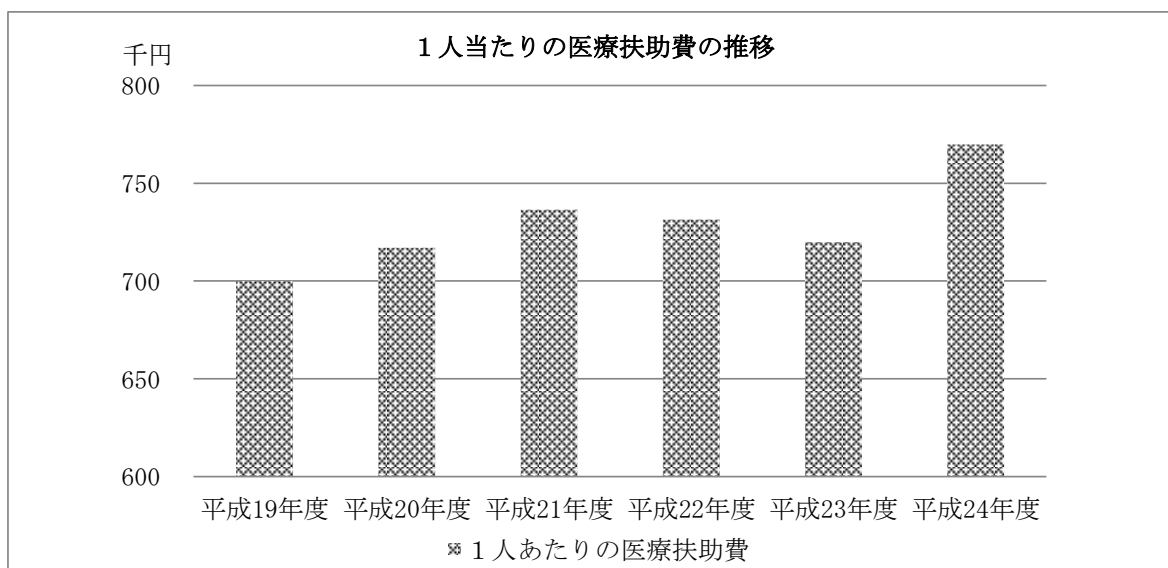
| 年度               | 平成 23 年度  | 平成 24 年度   |
|------------------|-----------|------------|
| 委託契約金額           | 2,760 千円  | 2,560 千円   |
| 内容点検対象レセプト件数 (A) | 399,318 件 | 442,889 件  |
| 再審査請求レセプト件数 (B)  | 7,736 件   | 9,454 件    |
| 再審査率 (B/A)       | 1.9%      | 2.1%       |
| 内容点検による返戻額       | 97,747 千円 | 132,579 千円 |

(4) 医療扶助費の推移

過去5年間の市における医療扶助費等の推移及び1人当たり医療扶助費の推移は次のとおりである。



生活保護人員の増加に伴い医療扶助費も増加しており、医療扶助費は生活保護費総額の4割程度を占めている。



平成23年度から平成24年度にかけて1人当たり医療扶助費が増加しているが、単価が高く、診療日数が長い入院患者が多かったことが主な要因であると考えられる。

## 2. 意見

### (1) 医療要否意見書の確認方法を見直すべき

医療要否意見書は各医療機関から提出されたものを医療担当者が取りまとめ、毎月嘱託医が福祉事務所を訪問した際に嘱託医に回付されるため、嘱託医は被保護者の単月の医療要否意見書のみを確認することになる。平成25年10月の医科及び精神科嘱託医の各福祉事務所訪問回数と医療要否意見書の閲覧枚数、閲覧時間は次のとおりである。

#### 【医科及び精神科医嘱託医の訪問回数等】

|               | 東福祉事務所 |     | 中福祉事務所 |      | 西福祉事務所 |      | 合計     |      |
|---------------|--------|-----|--------|------|--------|------|--------|------|
|               | 医科     | 精神科 | 医科     | 精神科  | 医科     | 精神科  | 医科     | 精神科  |
| 訪問回数          | 3回     | 1回  | 3回     | 1回   | 4回     | 2回   | 10回    | 4回   |
| 要否意見書<br>閲覧枚数 | 710枚   | 80枚 | 876枚   | 116枚 | 2,194枚 | 264枚 | 3,780枚 | 460枚 |
| 要否意見書<br>閲覧時間 | 180分   | 40分 | 250分   | 70分  | 400分   | 120分 | 830分   | 230分 |

嘱託医は月に数回程度福祉事務所を訪問するのみであるため、限られた時間で業務を遂行しなければならない。そのため医療の要否や診療見込み期間の妥当性を判断するために目を通すべき医療要否意見書について、1枚あたりの平均閲覧時間が医科嘱

託医で 13 秒、精神科嘱託医で 30 秒ほどしか取れていない。また、単月の医療要否意見書のみが回付されることにより、仮に被保護者の病状が変化しているにもかかわらず医療要否意見書に毎回同じ記載がされていたとしても、嘱託医がこれに気付かないリスクもある。

生活保護費に占める医療扶助費の重要性に鑑みれば、嘱託医による医療要否意見書の確認はより効果的かつ効率的に行われる必要がある。そのため、事務所の規模に応じて嘱託医の関与の程度（人、時間の増加）の見直しや過去の医療情報をタイムリーに把握できる仕組み（システム化を含む）を構築するなど、確認方法の見直しを検討すべきである（意見番号 16）。

(2) 指導対象とすべき頻回受診<sup>[※]</sup>者の適切な抽出に努めるべき

厚生労働省が公表している主要な市における「頻回受診者に対する適正受診指導について（平成 23 年度）」の結果は次のとおりである。

【頻回受診者に対する適正受診指導について（平成23年度）一部加工】

|      | 受診状況把握対象者 <sup>[※]</sup> 数 |                     | 指導対象外  |                     | 指導対象  |                     | 指導対象割合 |                     |
|------|----------------------------|---------------------|--------|---------------------|-------|---------------------|--------|---------------------|
|      |                            | うち<br>筋骨格系・<br>結合組織 |        | うち<br>筋骨格系・<br>結合組織 |       | うち<br>筋骨格系・<br>結合組織 |        | うち<br>筋骨格系・<br>結合組織 |
| 東大阪市 | 414                        | 247                 | 406    | 246                 | 8     | 1                   | 1.9%   | 0.4%                |
| 堺市   | 284                        | 145                 | 252    | 130                 | 32    | 15                  | 11.3%  | 10.3%               |
| 尼崎市  | 131                        | 22                  | 102    | 22                  | 29    | -                   | 22.1%  | 0.0%                |
| 全国合計 | 18,847                     | 10,037              | 14,574 | 7,663               | 4,273 | 2,374               | 22.7%  | 23.7%               |

「受診状況把握対象者数」に対し「指導対象」とされた受給者の割合が他市と比較して低くなっている。前述のとおり、頻回受診の要件に形式的に該当した「受診状況把握対象者」について、指導対象となるかどうかを嘱託医が傷病名や医療要否意見書、レセプト等を勘案して判断している。

各福祉事務所における頻回受診に係る毎月の協議可能時間は、東福祉事務所で医科嘱託医が 30 分、中福祉事務所で医科嘱託医が 50 分、精神科嘱託医が 20 分、西福祉事務所においては年に 4～5 回しか取れていない。

受診状況把握対象者から指導対象とすべき頻回受診者を適切に抽出しなければ、必要な指導助言が行われず、必要以上の医療扶助給付が継続されることになりかねない。

そのため、十分に時間をとって嘱託医が協議できるように、ケースワーカーが主体となって積極的に挙証資料や協議内容を持ちかける等、福祉事務所の嘱託医協議<sup>[※]</sup>に関するプロセスを見直すなどして適切な抽出に努めるべきである（意見番号 17）。

(3) 頻回受診、重複受診<sup>[※]</sup>及び向精神薬の重複処方の対象者への指導を適切に行うべき

「頻回受診者に対する適正受診指導について」(平成 14 年 3 月 22 日社援保発第 0322001 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)はその通院日数を台帳に基づき把握するとともに適正受診のための指導を行うように定めている。市では、レセプト点検業者(平成 24 年 6 月までは医療扶助適正化推進員)がレセプトから受診状況把握対象者を抽出し、指導対象とすべき頻回受診と認められるか否かを嘱託医が決定している。

各年度の受診状況把握対象者数、指導対象となる頻回受診者数及び指導の結果状況が改善された者の状況等を厚生労働省に報告することとされており、「平成 23 年度頻回受診者に対する適正受診指導結果」によると、その内容は次のとおりである。

【頻回受診者に対する適正受診指導結果 (平成 23 年度)】

| 福祉事務所  | 受診状況把握対象者数 |                     | 指導対象外 |                     | 指導対象     |                     |   |                     |
|--------|------------|---------------------|-------|---------------------|----------|---------------------|---|---------------------|
|        |            |                     |       |                     | うち改善された者 |                     |   |                     |
|        | A+B        |                     | A     |                     | B        |                     | C |                     |
|        |            | うち<br>筋骨格系・<br>結合組織 |       | うち<br>筋骨格系・<br>結合組織 |          | うち<br>筋骨格系・<br>結合組織 |   | うち<br>筋骨格系・<br>結合組織 |
| 東福祉事務所 | 73         | 41                  | 72    | 40                  | 1        | 1                   | 1 | 1                   |
| 中福祉事務所 | 135        | 95                  | 135   | 95                  | 0        | 0                   | 0 | 0                   |
| 西福祉事務所 | 206        | 111                 | 199   | 111                 | 7        | 0                   | 2 | 0                   |
| 合計     | 414        | 247                 | 406   | 246                 | 8        | 1                   | 3 | 1                   |

平成 23 年度の指導対象者 8 名のうち、指導を行ったにもかかわらず厚生労働省への報告時点で改善が認められなかった者が 5 名いた。この 5 名についてその後の改善状況を質問したところ、各福祉事務所では状況を把握していなかった。

また、重複受診や向精神薬の重複処方についても、医療事務又は看護師の資格などを持っている医療扶助適正化推進員が電子レセプトから対象者を抽出して作成したリストを各福祉事務所に回付しているが、各福祉事務所では重複受診や向精神薬の重複処方対象者に対して指導を行っているかどうかを把握しておらず、医療扶助適正化推進員によるその後のフォローアップという仕組みの構築ができていない。

重複受診や向精神薬の重複処方、頻回受診などに対する適切な指導を行うことによって医療扶助の適正化を図る観点から、これらに該当する対象者への指導状況を福祉事務所において組織的に把握するとともに、指導後の改善状況をフォローアップする仕組みを構築すべきである。(意見番号 18)。



(4) 健康管理のため指導対象となる一定の被保護者に対し、福祉事務所としての方針を明確にしたうえで、各自の医療費総額を掲示すべき

概要にも記載したとおり、被保護者は自己負担なしで医療を受けることができるため、自分自身の医療費総額を知る機会がなく、頻回受診や重複受診となってもそのことに気付いていないことも想定される。また、指定医療機関でも受診を抑制しようという意識が働かず、過剰な診療を施す可能性がある。現状では医療扶助の無理な抑制となってしまう懸念があるという福祉事務所の考えで、個人に医療費総額を提示していない（なお、現状の生活保護システムでは個人ごとの医療費総額の打ち出しはできない状況にある）。

平成 25 年 12 月の法改正により、「自ら、健康の保持及び増進に努め、また、収入、支出その他生計の状況を適切に把握すること」が被保護者の責務として位置づけられた。そのため、被保護者の取組みがより効果的なものとなるよう、ケースワーカーがレセプト管理システムを活用し、各被保護者の受診状況や医療費総額を把握し、福祉事務所の一定の方針のもと、指導が必要と思われる被保護者には受診状況と医療費総額を示すことも検討すべきである（意見番号 19）。

他の自治体ではレセプト管理システムの情報を生活保護システムに取り込み、個人ごとの医療費総額を算出し、10 月と 3 月に実施する基準額改定通知書の発送に合わせて、全ての被保護世帯に医療費総額を通知している例もある。市においても、上記自治体の取組みによる成果の状況を把握して、今後医療費総額をすべての被保護者に提示する方法を検討することも考えられる。

## 【6】住宅扶助

### 1. 概要

#### (1) 住宅扶助の内容

生活保護の受給が決定した要保護者が居宅するために必要な敷金・礼金等の準備金、家賃・間代・地代や契約更新費用、そのほか家屋の改修や補修等住宅を維持する必要があるときに行われる扶助である（法第14条）。原則として金銭給付によって行われるが、必要に応じて現物給付（宿泊施設の提供など）によって行われる。

住宅扶助費は生活保護費全体の約17%を占めており、過去5年間の推移は次のとおりである。

【住宅扶助費の推移】 (単位：千円)

|            | 平成20年度     | 平成21年度     | 平成22年度     | 平成23年度     | 平成24年度     |
|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 住宅扶助費 (A)  | 4,456,729  | 4,970,307  | 5,500,456  | 5,928,762  | 6,191,186  |
| 生活保護費計 (B) | 26,920,698 | 29,966,300 | 33,047,551 | 34,719,866 | 36,191,633 |
| 構成比率 (A/B) | 16.6%      | 16.6%      | 16.6%      | 17.1%      | 17.1%      |

#### ① 家賃・間代・地代等

「生活保護法による保護の基準」の「別表第3 住宅扶助基準」において、「家賃・間代・地代等については、基準額を超えるときは、都道府県又は指定都市若しくは中核市ごとに、厚生労働大臣が別に定める額の範囲内の額とする。」とされている。基準額は世帯員数に応じて決められており、東大阪市の場合、単身世帯は42千円、2人～6人世帯は55千円、7人以上世帯は66千円とされている（月額）。

#### ② 住宅維持費

「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会局長通知）において、住宅維持費は、被保護者が現に居住する家屋の畳、建具、水道設備、配電設備等の従属物の修理又は現に居住する家屋の補修その他維持のための経費とされている。また、ここでいう補修の規模は、社会通念上最低限度の生活にふさわしい程度とされている。

#### (2) 代理納付制度

住宅扶助費が支給される被保護世帯について、福祉事務所長による代理納付制度が認められている（法第37条の2）。これは、生活保護費のうち賃貸住宅等の家賃を支給する住宅扶助について、福祉事務所長が被保護者に代わって家主に直接家賃（住宅扶助相当額）を交付することができる制度であり、住宅費として支給した金銭が他目的に費消されてしまうのを防止することを目的とするものである。市においても、市営住宅及び府営住宅の一部において代理納付を導入している。

## 2. 意見

### (1) 府営住宅について代理納付の適用を促進すべき

府営住宅に入居している被保護者について、保護開始後に家賃が滞納となっているケースが確認された。

市では、市営住宅に入居している被保護者については原則として代理納付制度を適用しているものの、府営住宅に入居している被保護者については、その一部にしか代理納付制度を適用していない状況にある。

家賃の滞納を発生させないため、府営住宅に入居している被保護者についても代理納付制度の適用を促進すべきである（意見番号 20）。

### (2) 著しく高額な家賃を支払っている被保護者について適切に転居指導を行うべき

住宅扶助においては実際に負担している家賃のうち基準額に達するまでの金額が支給されることになる。平成 24 年度において、住宅扶助費を受給している被保護者が支払っている家賃の状況は次のとおりである。

【実際家賃の分布状況（平成24年度）】

（単位：世帯）

|           | 市営住宅 |        |        | 府営住宅 |        |        | その他   |        |        |
|-----------|------|--------|--------|------|--------|--------|-------|--------|--------|
|           | 1人世帯 | 2～6人世帯 | 7人以上世帯 | 1人世帯 | 2～6人世帯 | 7人以上世帯 | 1人世帯  | 2～6人世帯 | 7人以上世帯 |
| 基準額以内     | 426  | 166    | 1      | 340  | 294    | 3      | 7,416 | 2,918  | 13     |
| 基準額+5%以内  | 0    | 0      | 0      | 0    | 0      | 0      | 160   | 36     | 0      |
| 基準額+10%以内 | 0    | 0      | 0      | 0    | 0      | 0      | 204   | 75     | 0      |
| 基準額+15%以内 | 0    | 0      | 0      | 0    | 0      | 0      | 79    | 23     | 0      |
| 基準額+20%以内 | 0    | 0      | 0      | 0    | 0      | 0      | 155   | 24     | 0      |
| 基準額+20%超  | 0    | 0      | 0      | 0    | 0      | 0      | 288   | 78     | 1      |

実際に支払う家賃が住宅扶助基準を超過している場合、その家賃を住宅扶助で賄うことができないため、生活扶助等の他の扶助から捻出せざるを得ず、その不足分を補うため、必要な収入の申告を行わないなど、法第 78 条徴収金の発生要因になりうる素地がある。したがって、著しく基準を超過するような高額の家賃を支払っている場合は、適切に転居指導を行うべきである（意見番号 21）。

## 【7】福祉事務所の執行体制

### 1. 概要

市内に3つの福祉事務所を設置して生活保護の事務が行われているが、それを担う査察指導員、現業員及びその他職員（ケースワーク補助員）の平成24年4月及び平成25年6月時点の配置状況は次のとおりである。

#### 【職員の配置状況】

(単位：人)

| 福祉事務所名 | 基準年月    | 査察指導員 |    |       | 現業員 |     |       |       | その他       |
|--------|---------|-------|----|-------|-----|-----|-------|-------|-----------|
|        |         | 標準数   | 現員 | 過不足人員 | 標準数 | 現員  | 任期付職員 | 過不足人員 | ケースワーク補助員 |
| 東福祉事務所 | 平成24年4月 | 4     | 4  | 0     | 28  | 16  | 6     | △ 12  | 6         |
|        | 平成25年6月 | 4     | 4  | 0     | 29  | 19  | 9     | △ 10  | 8         |
| 中福祉事務所 | 平成24年4月 | 6     | 6  | 0     | 44  | 31  | 13    | △ 13  | 9         |
|        | 平成25年6月 | 7     | 6  | △ 1   | 47  | 36  | 17    | △ 11  | 9         |
| 西福祉事務所 | 平成24年4月 | 14    | 15 | 1     | 104 | 51  | 20    | △ 53  | 23        |
|        | 平成25年6月 | 15    | 15 | 0     | 106 | 74  | 29    | △ 32  | 25        |
| 市全体    | 平成24年4月 | 24    | 25 | 1     | 176 | 98  | 39    | △ 78  | 38        |
|        | 平成25年6月 | 26    | 25 | △ 1   | 182 | 129 | 55    | △ 53  | 42        |

ケースワーカーの適正な配置については、社会福祉法第16条において、市の設置する福祉事務所では、被保護世帯数80世帯当たり1名配置することを標準とする旨が定められている。平成20年10月に発生したリーマン・ショックに端を発する世界的な不況による被保護世帯の急激な増加に対応するため、平成22年度より、3年（延長あり、最長5年）の任期付職員をケースワーカーとして計画的に雇用するとともに、平成25年度にも福祉職<sup>※</sup>職員を新たに13名採用するなど実施体制の整備に努めているが、被保護世帯数も増加していることなどにより、ケースワーカーが標準数に満たない状況が続いている。

#### 社会福祉法第16条

- 一 所員の定数は、条例で定める。ただし、現業を行う所員の数は、各事務所につき、それぞれ次の各号に掲げる数を標準として定めるものとする。
- 二 市の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が二百四十以下であるときは、三とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一を加えた数

## 2. 結果

### (1) 査察指導員及び現業員には有資格者を配置すべき

各福祉事務所の査察指導員数及び現業員数は次のとおりである。

【ケースワーカー等の資格の保有状況（平成25年6月1日現在）（単位：人）】

| 福祉事務所名 | 査察指導員 |         | 現業員 |         |
|--------|-------|---------|-----|---------|
|        | 現員    | うち、無資格者 | 現員  | うち、無資格者 |
| 東福祉事務所 | 4     | 0       | 19  | 1       |
| 中福祉事務所 | 6     | 2       | 36  | 3       |
| 西福祉事務所 | 15    | 1       | 74  | 3       |
| 合計     | 25    | 3       | 129 | 7       |

社会福祉法第15条第6項において、査察指導員及び現業員は、社会福祉主事でない  
なければならないとされているが、上記表のとおり、当該資格を有していないものが10  
名いる。過去と比べると改善が図られているものの、査察指導員及び現業員の業務は  
極めて専門性が高いため、同法の趣旨に従って有資格者を配置すべきである（結果番  
号16）。

## 3. 意見

### (1) 福祉事務所事務執行体制のあり方を早急に策定すべき

市は、平成22年度以降任期付職員を随時採用し、平成25年11月末時点において、3福祉事務所合計で55名の任期付職員が在籍している。これらの任期付職員の任期は平成27年3月末までとなっており、これらの任期付職員が退職となった場合、社会福祉法第16条に規定する標準数を大きく下回ることになるのは明らかである。

この点について人事課に対して質問したところ、生活保護行政適正化推進本部会議において、任期付職員を採用した効果について総括し、その結果を受けて平成27年4月以降の職員配置計画を策定するとのことであった。なお、当該会議は平成25年度末に実施予定である。

ケースワーク業務は専門性が高く、求められるスキルも一定期間の実務経験が必要となるため、仮に継続して任期付職員を採用するのであれば、具体的な採用計画の策定に十分な時間を確保する必要がある。また、職員配置計画が示されないことにより、現在在籍する任期付職員も平成27年4月以降の雇用への不安やモチベーション低下にもつながりかねない状況である。

したがって、生活保護行政適正化推進本部会議において任期付職員を採用したこと  
による効果を総括し、平成27年4月以降の事務執行体制のあり方を早急に策定すべき  
である（意見番号22）。

(2) 西福祉事務所の今後のあり方についての検討を推進すべき

西福祉事務所が担当する平成 24 年度の生活保護世帯数は 8,464 世帯であり、東福祉事務所、中福祉事務所と比較しても、また、全国的にみても非常に大きな組織規模となっている。

【福祉事務所別被保護世帯数、被保護人員、保護率の状況】（再掲）

| 福祉事務所  | 被保護世帯数<br>(世帯) | 被保護人員<br>(人) | 保護率<br>(%) | 人口(人)<br>(平成25年3月末) |
|--------|----------------|--------------|------------|---------------------|
| 東福祉事務所 | 2,262          | 3,602        | 2.85       | 126,568             |
| 中福祉事務所 | 3,718          | 5,875        | 3.59       | 163,237             |
| 西福祉事務所 | 8,464          | 11,747       | 5.40       | 218,025             |
| 合計     | 14,444         | 21,223       | 4.18       | 507,830             |

(注) 保護率は平成24年10月1日現在の推計人口を分母としているため、この表の人口をもとに計算した結果とは必ずしも一致しない。

一般的には、被保護世帯の増加によって福祉事務所は以下の課題に直面することになると考えられる。

- ・窓口支給件数の増加により被保護者の待ち時間が長くなり負担をかけるほか、多額の現金を扱うこととなるため、盗難や横領のリスクが高くなる。
- ・医療要否意見書の閲覧枚数が多くなるため、嘱託医の負担が重くなる（現在、各福祉事務所とも嘱託医は精神科嘱託医を含め2名体制であるが、意見番号16に記載のとおり、西福祉事務所では嘱託医による医療要否意見書の閲覧枚数は月間約2千枚となっている）。
- ・査察指導員が担当するケース数が増加するため、ケースワーカーへの適切な指導とフォローアップ、保護開始後の訪問調査活動を十分に実施しにくくなる。
- ・予算の関係から正規職員の大幅な増員が難しく、任期付職員や嘱託職員への依存度が高くなる（平成25年6月でも現業員の標準数106名に対し、任期付職員は29名、ケースワーク補助員は25名である）。
- ・大規模事務所であれば十分な経験を有した職員を含むバランスの取れた配置とすべきであるがそれが実現できない。
- ・福祉事務所内の執務スペースの確保が困難となり、手狭な事務所での執務を余儀なくされ、資料の紛失等が発生するリスクが高くなる。

こうした課題を踏まえ、福祉部でも西福祉事務所のあり方の検討が行われているところであるが、福祉事務所は生活保護以外の各種福祉事務も担うこと、ケースワーカーが情報共有を行う民生委員の担当地区との関係などもあり、明確な方向性が定まっていない。

しかしながら、右肩上がりの経済成長が見込まれない中、不確実な経済環境等を背

景に被保護世帯数が急激に減少する見込みはなく、上記の課題への対応の要請は益々強くなるものと考えられる。

このため、西福祉事務所の今後のあり方について、福祉事務所の分割も含めて検討を推進すべきである（意見番号 23）。

### (3) 現業員への正規職員の配置を計画的に進めるべき

前述のとおり、社会福祉法によれば現業員 1 人当たりの標準担当ケース数は 80 とされているが、市の現状はこれを大幅に超過している。

#### 【1人当たり被保護世帯数等】 (単位：人)

|        | 現業員 | 保護世帯数  | 1人当たり被保護世帯数        |
|--------|-----|--------|--------------------|
|        | (A) | (B)    | (C) =<br>(B) ÷ (A) |
| 東福祉事務所 | 19  | 2,356  | 124.0              |
| 中福祉事務所 | 36  | 3,786  | 105.2              |
| 西福祉事務所 | 74  | 8,508  | 115.0              |
| 合計     | 129 | 14,650 | 113.6              |

市では、社会福祉主事の資格を有する嘱託職員を採用し、高齢者世帯に対して見守り支援を中心としたケースワーク業務を担当させることにより、ケースワーカーの実質的な担当ケース数を標準に近づける努力をしている（当該嘱託職員は制度上の「現業員」にカウントされないため、あくまでも制度外における実質的な対応である）。

#### 【実質的な1人当たり被保護世帯数等】 (単位：人)

|        | 現業員 | 保護世帯数  | 1人当たり被保護世帯数        | ケースワーク補助員 | 保護世帯数(高齢) | 補助員1人当たり被保護世帯数     | 人数  | 保護世帯数  | 1人当たり被保護世帯数 |
|--------|-----|--------|--------------------|-----------|-----------|--------------------|-----|--------|-------------|
|        | (D) | (E)    | (F) =<br>(E) ÷ (D) | (G)       | (H)       | (I) =<br>(H) ÷ (G) |     |        |             |
| 東福祉事務所 | 19  | 1,565  | 82.4               | 8         | 791       | 98.9               | 27  | 2,356  | 87.3        |
| 中福祉事務所 | 36  | 2,891  | 80.3               | 9         | 895       | 99.4               | 45  | 3,786  | 84.1        |
| 西福祉事務所 | 74  | 5,853  | 79.1               | 25        | 2,655     | 106.2              | 99  | 8,508  | 85.9        |
| 合計     | 129 | 10,309 | 79.9               | 42        | 4,341     | 103.4              | 171 | 14,650 | 85.7        |

その結果、下記のとおりケースワーカーに占める正規職員の割合は 43.3%となっている。

#### 【正規職員比率】

|       | 人員数 | 構成比    |
|-------|-----|--------|
| 正規職員  | 74  | 43.3%  |
| 任期付職員 | 55  | 32.2%  |
| 嘱託職員  | 42  | 24.6%  |
| 合計    | 171 | 100.0% |

ケースワーク業務は、専門性が高く、一定期間の実務経験も求められる職務であることから、現業員への正規職員の配置を計画的に進めるべきである（意見番号 24）。

(4) 専門嘱託職員との連携を深め、進行管理を行うための仕組みを構築すべき

市では、生活保護制度に関連する各種福祉制度に精通した専門嘱託職員が多数配置されている。これらの専門嘱託職員は、複雑多岐にわたるケースワーク業務を補完する重要な役割を担っている。

しかしながら、専門嘱託職員の業務内容やケースワーカーとの連携方法について十分な検討が行われていないため、ケースワーカーが専門嘱託職員の業務内容を理解しておらず、専門嘱託職員の専門性が十分に活用されていない側面がある。また、専門嘱託職員が関わるケースについて進行管理を行う職員が明確でないため、ケースワーカーの裁量によるところが大きくなっている状況である。

現状においては、福祉事務所内の意思疎通が円滑に行われておらず、また、専門嘱託職員がかかわるケースについて進行管理を行う職員がいないため、専門嘱託職員との連携を深めるべく、業務内容を整理し、適切に進行管理を行うための仕組みを構築すべきである（意見番号 25）。

(5) 事務の引継ぎに関する仕組みを構築すべき

退職や休職に際しての事務の引継ぎは後任者へある程度の時間的余裕を持って行われることが望ましい。この点につき、東大阪市職員服務規程第 10 条には事務の引継ぎについて次のように規定されている。

|   |
|---|
| 第 10 条 法令に別段の定めがあるものを除くほか、職員の退職、休職又は転勤のときは、3 日以内に目録及び説明書を作成し、担当事務を後任者に引き継がなければならない。 |
|---|

しかしながら、ケースワーク業務を行う任期付職員につき、「目録」や「説明書」が作成されないまま退職しているケースがあった。

これは、各職員へ上記規程の周知徹底がなされていないことや、退職する際には職員が事前に申し出るといった内容の制度（規程）がないことなどが原因であると考えられる。被保護者について特に留意すべき事項などが適切に引き継がれなかった場合には、ケースワーク業務が適切に遂行できなくなるリスクがある。

したがって、退職や休職をする際には職員が引継ぎを適切に行うことができる相当期間前に申し出るといった内容の規程を策定するとともに、当該規定の周知徹底を図るなど、適切な事務の引継ぎに関する仕組みを構築すべきである（意見番号 26）。



(6) 研修の内容を研修に参加しなかった者にも共有すべき

市はケースワーク業務の水準を向上させるため、生活福祉室及び研修委員会（生活福祉室と各福祉事務所の代表者により、自主的に合同内部研修を行う組織）主催の研修を行っている。平成 24 年度に実施された研修は次のとおりである。

【研修実績（平成 24 年度）】

| 研修テーマ                      | 参加者数（人） |
|----------------------------|---------|
| 新任ケースワーカー研修                | 25      |
| 生活保護行政適正化に向けた合同研修会         | 145     |
| 税基礎知識及び課税台帳調査について          | 63      |
| 年金、雇用保険・傷病手当について           | 44      |
| フォローアップ研修（開始時の説明について）      | 24      |
| 特別支援学校の施設見学について            | 30      |
| 介護保険法について                  | 52      |
| 門真市・東大阪市生活保護関係合同研修会        | 15      |
| フォローアップ研修(援助方針・年間訪問計画について) | 50      |
| 施術給付について                   | 48      |
| 不正受給事案への対応について             | 95      |
| 生活保護行政適正化行動計画策定の説明会        | 131     |

平成 25 年 6 月末時点でケースワーカーは 171 人いるため、年度中に多少の増減はあるにせよ、研修への参加者数が多いとはいえない状況にある。重要な研修に参加していない職員に対して何らのフォローも行われない場合、適切な水準の業務が行えないリスクがある。そのため、研修に参加しなかった者に対しても研修内容を周知できるような仕組みを整備することが望ましい（意見番号 27）。

具体的には、研修資料を福祉事務所のキャビネットに備置する、各福祉事務所で研修に参加した者を中心に不参加者に対する説明会の時間を設ける等、研修に参加しなかった者に対して重要な事項を共有できるような仕組みを検討すべきである。

## 【8】生活保護費の返還と徴収及びその債権管理

### 1. 概要

#### (1) 法第 63 条返還金と法第 78 条徴収金

法に基づいて支給される金銭はすべて公費負担であるため、被保護者にこれを保持させるのが妥当でない場合には、法第 63 条に基づく返還請求、法第 78 条に基づく徴収を行うことになる。法第 63 条に基づく返還金及び法第 78 条に基づく徴収金に係る債権はいずれも非強制徴収公債権とされ、これを滞納した場合であっても給与や不動産の差押え等の滞納処分を行うことはできない。

なお、平成 26 年 7 月 1 日に施行される「生活保護法の一部を改正する法律」では、法第 78 条徴収金について、本人の事前申出を前提に徴収金と保護費との相殺が認められている（法第 78 条の 2）。

#### (2) 法第 63 条による返還金

資力があるにもかかわらず急迫の事情により保護費を受給した被保護者に対して、支給した保護費の返還を求めるものである。例えば、財産を有しているが直ちに処分できないため生活保護費をいったん受給し当該財産を処分した時点でこれを返還する場合や、交通事故による補償金の支払いを受けることができた時点で保護費を返還する場合などである。なお、返還額は被保護者の資力を考慮して、資力発生以降に受給した保護費の範囲内で決定されるが、自立の観点から必要額を控除することが可能とされている。

平成 24 年度における法第 63 条返還金の発生原因は、各種年金の遡及受給が約半数を占めており、その他は、扶助費変更理由の届出の遅れや交通事故等の補償金の受領、生命保険等の入院給付金の受領などとなっている。

平成 24 年度における法第 63 条返還金の回収状況は次のとおりである。なお、滞納繰越分については、不納欠損処理があるため、調定と収入の差引きが未収金の件数及び金額と一致しない。

#### 【法第63条返還金の回収状況】

(単位：千円)

|      | 調定    |         | 収入    |         | 未収金 |         | 収入率  |
|------|-------|---------|-------|---------|-----|---------|------|
|      | 件数    | 金額      | 件数    | 金額      | 件数  | 金額      | (%)  |
| 現年   | 807   | 229,168 | 715   | 171,820 | 92  | 57,348  | 75.0 |
| 滞納繰越 | 1,236 | 379,429 | 811   | 43,012  | 393 | 314,173 | 11.3 |
| 合計   | 2,043 | 608,597 | 1,526 | 214,831 | 485 | 371,521 | 35.3 |

#### (3) 法第 78 条による徴収金

被保護者は収入等の届出義務を負っているが、収入があるにもかかわらず収入申告をしない又は虚偽の申告をするなど、不正な方法で保護を受けた場合に保護費の返還

を求めるものである。なお、返還額は法第 63 条の場合と異なり、必要最小限度の実費を除き全て返還すべきと考えられる。

平成 24 年度における法第 78 条徴収金の発生原因は、稼働収入無申告又は過少申告が過半数を占めており、各種年金等の無申告も約 1 割程度発生しているとのことである。また、発見の契機は課税調査や福祉事務所による発見など、市側の対応で発見される場合がほとんどであるが、一部住民等からの通報・投書により発見されている場合もある。

平成 24 年度における法第 78 条徴収金の回収状況は次のとおりである。なお、滞納繰越分については、不納欠損処理があるため、調定と収入の差引きが未収金の件数及び金額と一致しない。

【法第78条徴収金の回収状況】 (単位：千円)

|      | 調定    |           | 収入    |        | 未収金 |           | 収入率  |
|------|-------|-----------|-------|--------|-----|-----------|------|
|      | 件数    | 金額        | 件数    | 金額     | 件数  | 金額        | (%)  |
| 現年   | 344   | 157,917   | 279   | 19,240 | 65  | 138,677   | 12.2 |
| 滞納繰越 | 1,427 | 1,066,225 | 963   | 70,478 | 440 | 969,513   | 6.6  |
| 合計   | 1,771 | 1,224,142 | 1,242 | 89,717 | 505 | 1,108,190 | 7.3  |

#### (4) 債権管理体制

市では、生活保護費に係る返還金及び徴収金の滞納対策を喫緊の課題と認識しており、「東大阪市生活保護行政適正化行動計画」においても重点項目として以下のような取組みを計画、実施している。

- ・「生活保護費返還金・徴収金に係る事務処理マニュアル」(以下、「債権管理マニュアル」という。)の作成(平成 25 年 6 月に整備済)
- ・債権管理適正化推進員の活用(保護廃止となった滞納者については債権管理適正化推進員を活用して生活状況の把握に努め、催告事務などを実施する)
- ・未収金特別対策室との連携(債権管理ノウハウの蓄積と収納確保への取組みを推進すべく、平成 24 年 10 月から平成 25 年 9 月まで連携を強化。債権管理マニュアルの策定や各福祉事務所が保有する徴収困難な債権の回収を福祉部と共同で実施)

#### (5) 督促と催告

督促とは、期限を指定して納付を催告する行政処分であり、不服申し立ての対象となるとともに、時効中断の効果をもつ(ただし、初回の督促のみ)。

督促は督促状により行わなければならない、市の財務規則では督促について次のとおり定められている。

|      |   |
|------|---|
| 第33条 | 各部等の長は、納入義務者が納入すべき金額を納期限までに納入しないときは、納期限後20日以内に督促状により督促をしなければならない。 |
| 2    | 前項の督促状により納付させるべき期限は、督促状を発する日から少なくとも11日をおかななければならない。               |

財務規則によると、決定通知の納期限を経過しても納付がない場合、本来は納期限後 20 日以内に督促状を送付しなければならないが、返還金及び徴収金は不定期に発生するものであり、財務規則に従った厳格な事務を進めることが困難であるとの理由により、以下のスケジュールで督促状を送付することとされている（債権管理マニュアル）。

|   |
|---|
| 返還金、徴収金の確定月（納入通知の月）が 4 月～9 月分：同年の 11 月    |
| 返還金、徴収金の確定月（納入通知の月）が 10 月～翌年 3 月分：翌年の 5 月 |

催告とは、督促をしてもなお納付されない場合にさらに納付を促すための請求のことである。特に様式は定められておらず、文書、電話、訪問、呼出しなどにより行う。催告は督促とは異なり法的な根拠を持つものではなく、行政処分にもあたらない。

市では、催告の対象者を、督促状の納期限までに全額の納付がなく、滞納繰越となった者とし、分割納付誓約者や廃止ケースで催告書を 2 年連続で送付しても効果が無い者は、その効果の観点から対象外としている（債権管理マニュアル）。

#### （6）時効と不納欠損

法第 63 条返還金及び法第 78 条徴収金に係る債権の消滅時効について要約すると次のとおりである。

##### 【債権の消滅時効】

| 項目       | 内 容  | 根拠法               |
|----------|--|-------------------|
| 時効期間     | 消滅時効期間は 5 年である。                            | 地方自治法第 236 条第 1 項 |
| 時効の援用・放棄 | 非強制徴収公債権であり、時効の援用は不要であり、時効の利益を放棄することもできない。 | 地方自治法第 236 条第 2 項 |
| 時効の中断    | 地方自治法に基づく、決定通知、督促については時効中断の効果を生じる。         | 地方自治法第 236 条第 4 項 |

不納欠損とは、既に調定された歳入が徴収し得なくなったことを表示する決算上の取扱いのことである。市の財務規則第 35 条に規定されており、「徴収の権利が消滅している」債権について不納欠損することができる。具体的には、消滅時効の完成した債権や債権管理条例に基づく債権放棄をした債権が対象となる。

過去 5 年における法第 63 条返還金及び法第 78 条徴収金に係る債権の不納欠損の状況は次のとおりである（なお、平成 22 年度から不納欠損が行われているのは、平成 22 年度の厚生労働省監査及び包括外部監査の指摘を受けて滞納整理が進められたためである）。

## 【債権の不納欠損額】

(単位：千円)

|          | 平成20年度 | 平成21年度 | 平成22年度  | 平成23年度  | 平成24年度 |
|----------|--------|--------|---------|---------|--------|
| 法第63条返還金 | —      | —      | 63,144  | 64,893  | 22,244 |
| 法第78条徴収金 | —      | —      | 142,702 | 139,638 | 26,234 |
| 合計       | —      | —      | 205,847 | 204,531 | 48,478 |

## 2. 結果

## (1) 延滞金を徴収しない場合には条例で定められた免除手続を踏むべき

第63条返還金及び第78条徴収金に係るすべての債権について延滞金の徴収が行われておらず、かつ、徴収しないことについて何らの手続も行われていなかった。

この点について生活福祉室に質問したところ、納付義務者は被保護者若しくは元被保護者であり十分な支払い能力を有していないため、まずは元本の回収を優先しているとのことであった。

しかしながら、東大阪市延滞金徴収条例第3条では、「市長は、納付義務者が滞納したことについてやむを得ない事由があると認めるときは、前条に規定する延滞金の全部又は一部を免除することができる。」と定められており、免除の場合にも市長の決裁が必要なことは明らかである（平成24年度末時点で保護費に係る未収金は約14億7,900万円あるため、これに単純に同条例第2条に定める割合14.5%（年率）を乗じると年間2億円を超える延滞金が必要な手続を経ることなく放棄されていることになる）。

実質的に回収が困難であることにより延滞金を免除するのであれば、条例に定める決裁を得るべきである（結果番号17）。なお、個別の決裁件数が多数である事情を考慮すると定期的な一括決裁の検討も有用と考える。

## (2) 消滅時効が完成した返還金及び徴収金に係る債権は速やかに不納欠損すべき

上記概要で記載したとおり、法第63条返還金及び法第78条徴収金に係る債権の消滅時効は5年である。しかしながら、5年以上前に発生した債権一覧の提出を求めたところ、以下の不納欠損処理未了の債権があった（残額は千円未満を四捨五入している）。

【東福祉事務所】

| No. | 返納区分 | 決定年月日          | 最終収納年月      | 履行延期最終年月     | 残額          | 督促状  | 時効に至った理由   |
|-----|------|----------------|-------------|--------------|-------------|------|--|
| 1   | 78条  | 平成8年<br>3月29日  |             | 平成8年<br>3月   | 1,101<br>千円 | 督促なし | ケースファイルに決定調書等の写し、債権関係の折衝記録等の記載がなく、引継ぎが充分でなかったため。 |
| 2-1 | 63条  | 平成16年<br>3月29日 |             | 平成16年<br>3月  | 34<br>千円    | 督促なし | ケースファイルに決定調書等の写し、債権関係の折衝記録等の記載なく、引継ぎが充分でなかったため。  |
| 2-2 | 78条  | 平成16年<br>3月16日 |             | 平成16年<br>3月  | 666<br>千円   | 督促なし |  |
| 3   | 63条  | 平成8年<br>6月25日  | 平成12年<br>3月 | 平成19年<br>12月 | 251<br>千円   | 督促なし | ケースファイルに決定調書等の写し、債権関係の折衝記録等の記載なく、引継ぎが充分でなかったため。  |
|     |      |                |             |              | 1,441<br>千円 |      | 他、引継ぎが十分でなかったもの6世帯。                              |

【中福祉事務所】

| No. | 返納区分 | 決定年月日          | 最終収納年月      | 履行延期最終年月     | 残額          | 督促状  | 時効に至った理由                             |
|-----|------|----------------|-------------|--------------|-------------|------|--------------------------------------|
| 1-1 | 63条  | 平成15年<br>1月29日 | 平成15年<br>8月 | 平成19年<br>12月 | 2,743<br>千円 | 督促なし | 債権発生の原因が弟（世帯員）であったため世帯主が債務を認めず交渉が難航。 |
| 1-2 | 63条  | 平成16年<br>4月27日 |             | 平成21年<br>1月  | 546<br>千円   | 督促なし |                                      |
| 2   | 78条  | 平成18年<br>2月24日 |             | 平成18年<br>2月  | 726<br>千円   | 督促なし | 精神疾患のため、世帯主が債務を認めず交渉が難航。             |
| 3   | 78条  | 平成11年<br>6月24日 | 平成11年<br>9月 | 平成19年<br>12月 | 592<br>千円   | 督促なし | 薬物依存のある者で、交渉が難航。                     |
|     |      |                |             |              | 613<br>千円   |      | 他、交渉難航したもの2世帯。                       |

【西福祉事務所】

| No. | 返納区分 | 決定年月日          | 最終収納年月      | 履行延期最終年月    | 残額          | 督促          | 時効に至った理由   |
|-----|------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|
| 1-1 | 63条  | 平成6年<br>11月18日 | 平成13年<br>3月 | 平成14年<br>3月 | 67<br>千円    | 平成17年<br>2月 | 平成13年に保護廃止となり、廃止後、納付なし。その後、平成18年に保護再開するも、再開時の引継ぎが不十分であった。  |
| 1-2 | 78条  | 平成8年<br>11月8日  | 平成13年<br>3月 | 平成14年<br>3月 | 369<br>千円   | 平成17年<br>2月 |  |
| 2   | 63条  | 平成13年<br>8月23日 |             | 平成13年<br>8月 | 203<br>千円   | 督促なし        | 東福祉事務所からの移管時に、転居に伴う敷金の不正受給等、複数発生したため、当初は、78条徴収金の返納を計画どおり行っていたが、63条返還金の引継ぎが不十分であり、結果として63条について時効成立。 |
| 3   | 63条  | 平成16年<br>8月23日 |             | 平成16年<br>8月 | 3,082<br>千円 | 督促なし        | 知的障害と精神疾患があり、交渉難航。   |

法第63条返還金及び法第78条徴収金に係る債権は非強制徴収公債権であり、時効の援用は不要であり、かつ、時効の利益を放棄することもできない。したがって、消滅時効が完成して不納欠損の要件を満たす債権は、速やかに不納欠損処理すべきである（結果番号18）。

3. 意見

(1) 回収が難航又は難航が予想される債権につき福祉事務所全体での組織的対応を推進すべき

結果番号18の指摘に関連して、時効が完成するに至った要因として、納付義務者との交渉が難航したことにより、結果的に時効の完成を迎えていることが挙げられる。薬物依存のある者や脅迫など交渉の難航が予想される場合は、ケースワーカーと査察指導員の間での協議だけでなく、特別相談員（警察OB）の協力、更には福祉事務所全体として適切な対応をとることにより時効が完成することに一定の歯止めをかけることができると思われる。

したがって、交渉が難航する又は難航が予想される場合には、ケース診断会議や個別会議で早めに検討するなど、福祉事務所としての組織的対応を推進すべきである（意見番号28）。

(2) ケースワーカー交代時の債権管理の引継ぎを確実に行うべき

結果番号 18 の指摘に関連して、時効が完成するに至った要因としてケースワーカーの交代時や保護再開時に法第 63 条返還金又は法第 78 条徴収金が発生している事実が適切に引き継がれていないことが挙げられる。適切な引継ぎが行われていれば一部の債権回収も可能であったと考えられ（西福祉事務所の No. 2 のケース）、また、後任のケースワーカーが分割納付誓約を入手するなどして時効を中断することも可能であったはずである。

この点につき、平成 24 年 9 月策定の「東大阪市生活保護行政適正化行動計画」では法第 63 条返還金及び法第 78 条徴収金に係る債権の管理について、保護継続ケースはケースワーカー、保護廃止ケースは庶務係と役割分担を明確化するとともに、債権管理マニュアル等で、保護継続ケースはケースファイルで債権情報を引継ぎ、保護廃止ケースについては「債権引継シート」で残債権の引継ぎを行うことがルール化されている。今後はこれらの確実な運用が必要である（意見番号 29）。

(3) 保護継続ケースの債権に係る交渉経過記録を債権管理台帳に登録できるようシステム改修を行うべき

生活保護システムにおける債権管理台帳では、債権の発生原因（法第 63 条、法第 78 条）、債務者の住所・電話番号及び交渉経過記録などの情報が登録されているが、それらの登録・変更・閲覧権限は各福祉事務所の庶務係にのみ付与されている。

保護廃止ケースは債権管理を庶務係が行うため、交渉経過記録を債権管理台帳に登録することができる。しかしながら、保護継続ケースは債権管理を各ケースワーカーが行っているため、その交渉経過記録を債権管理台帳に登録することができず、各ケースファイルに交渉経過記録が手書きされている。

交渉経過記録を保護廃止ケース、保護継続ケースで別管理することは効果的でなく、交渉経過記録については債権管理台帳での一元管理がより適切であると考えられる。

現在、ケースワーカーにも債権管理台帳の登録・変更・閲覧権限を個別に付与できるようシステム改修を検討しているとのことであるが、速やかに対応を行うべきである（意見番号 30）。これにより、査察指導員による債権管理及びモニタリングも効果的に行えるようになると思われる。

(4) 履行の督促及び催告の頻度の増加を検討すべき

納入期日を経過した債権については適時に納入の督促、催告を実施し、その回収に努める必要がある。

しかしながら、上記概要に記載したとおり、債権管理マニュアルでは法第 63 条返還金及び法第 78 条徴収金に係る債務者に対して年 2 回の督促状の送付、年 1 回の催告書の送付を行っているのみである（例えば、4 月上旬の納入通知の場合、4 月 30 日に納



期限が到来するが、未納の場合の督促は同年 11 月まで行われたい。

この点について生活福祉室に質問したところ、督促等に要する事務手続の負担と現行の庶務の体制を考慮して、その実施時期及び頻度を定めているとのことであった。しかしながら、いったん履行が遅延した債権については、時間が経過すればするほど回収可能性が低下するのも事実である。したがって、督促等の実施頻度の増加を検討し、より効果的に督促等を行うべきである（意見番号 31）。

(5) 債権残高や回収コストを考慮したうえで、追跡調査を行うべき

債権の管理状況を確認したところ、保護廃止となった被保護世帯に対する未収債権（法第 78 条に係る徴収金）について、追跡調査が行われていないものが確認された。

生活福祉室によると、未収債権のある被保護世帯に対しては保護廃止後、戸籍調査等により居所の確認を行い、催告も行っているとのことであるが、債権残高や回収コストを考慮したうえで自宅訪問などの追跡調査を行うべきである（意見番号 32）。

## 【9】自立支援

### 1. 概要

#### (1) 自立支援制度に対する考え方

生活保護制度は国民の最低生活を保障する制度であるが、できるだけ短期間で生活保護に頼ることなく、経済的に自立した生活を送るようになることが望ましい。

しかしながら、昨今の被保護者は傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、多重債務、元ホームレス、相談できる人がいないなど多様な問題を抱えており、保護受給期間が長期にわたる場合も少なくない。他方、ケースワーカーは増加する被保護世帯に対し、指導援助のための家庭訪問が十分に行えていないのが現状である。また、ケースワーカーとしての在籍年数の短期化による経験不足から、多様化する被保護者の問題に対して支援の方法が見出せないなど、担当職員個人の努力や経験等に依存した取り組みだけでは十分な自立支援が行いにくい状況となっている。

このような状況を踏まえ、国は「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」(平成17年3月31日社援発第0331003号厚生労働省社会・援護局長通知)において、それまでの経済的給付を中心とした生活保護制度から、実施機関が組織的に被保護者の自立を支援する制度に転換することを目的として、自立支援プログラムの導入を推進することとした。同時に、「自立支援プログラム導入のための手引」(平成17年3月31日付厚生労働省社会援護局保護課長事務連絡)において自立の定義を①日常生活自立、②社会生活自立、③経済的自立の3つに整理し、経済的自立に偏らない、幅広い自立支援プログラムを用意するよう求めている。

#### ① 日常生活自立

定期的な服薬習慣など自分で自分の健康を回復・維持することや決まった時間の起床、睡眠等の規則正しい生活を行うなど、日常生活において問題なく生活を送ること。

#### ② 社会生活自立

隣人や地域の人とのあいさつや交流を行うなど、社会的なつながりや人間関係を回復・維持し、地域社会の一員として問題なく生活を送ること。

#### ③ 経済的自立

自己の能力を活用して就労し、経済的に自立した生活を送ること。就労により、生活向上に向けた意欲を増長する効果が期待できる。

#### (2) 市における自立支援プログラム

上記のような国の要請をふまえ、市では平成20年11月に各福祉事務所及び生活福祉室の職員で構成する自立支援プログラム検討委員会を発足させ、自立支援プログラムを策定した。さらに、自立支援プログラムとしては盛り込まれていないものの、就職支援について個別に事業化している。現在用意されている自立支援プログラムや自

立支援事業（以下、「自立支援プログラム等」という。）の主なものは次のとおりである。

① 家庭訪問実施プログラム

家庭訪問の活動を、(ア) 訪問計画の策定 (イ) 家庭訪問の実施 (ウ) 家庭訪問の記録と3つのプロセスに分解し業務を整理し進行管理を行う。

② 高齢年金受給権プログラム

老齢年金の受給権が発生する可能性がある被保護者の加入歴を確認し、受給可能なものについては受給申請を行う。

③ 金銭管理プログラム

金銭管理能力が乏しい若しくは金銭感覚が乏しい被保護者に対する指導と日常生活支援事業、成年後見制度の活用により円滑な支援を行う。

④ 高等学校等進学支援プログラム

中学生の高校進学への意識を高めるとともに、貸付制度の活用支援を行って円滑な進学につなげる。

⑤ 多重債務整理支援プログラム

多重債務を抱える被保護者の状況を把握し、専門機関へつなぐとともに債務整理を支援し、多重債務から起こる生活問題の解決を図る。

⑥ 就労等支援事業

多様な支援チャネルを活用し、早期の就労につなげ、生活保護からの脱却若しくは就労収入の増加につなげる。就労等支援事業は毎年内容を見直しており、平成25年度に下記(エ)から(カ)までを新たに外部委託事業として用意している。

(ア) 就労指導員の活用

稼働能力があり就労意欲も十分な被保護者に対し、ハローワークへ同行し仕事探しのサポートを行う。就労指導員は専門嘱託職員であり、ハローワークOBを採用している。平成25年3月末で5人在籍している。

(イ) 就労支援員の活用

若年層や母子家庭の母など、直ちに就労することが難しいと思われる被保護者に対し、カウンセリングの実施やハローワークへの同行、その他就労等支援事業への連絡を行い、就労が可能な状態にするサポートを行う。就労支援員は専門嘱託職員であり、キャリアカウンセラー有資格者又は就労支援の実務経験がある者を採用し

ている。平成 25 年 3 月末で 8 人在籍している。

(ウ) 稼働能力判定事業

稼働能力が明確に把握できない被保護者に対して、稼働能力判定会議にかけて稼働能力を判定する。

(エ) 就労支援カウンセリング事業

就労意欲の喚起が必要な被保護者に対し、意欲喚起のためのカウンセリングや適性診断を実施する。また、社会人基礎スキルの習得支援を行う。

(オ) 就労等支援講座事業

就労意欲はあるが、能力又は経験不足の被保護者に対し、1 ヶ月程度の座学研修や仕事マッチングを行う。

(カ) 職業開拓・マッチング事業

稼働能力や就労意欲はあるが定職に結びついていない被保護者に対し、職場開拓できた委託業者の有料職業紹介事業で仕事を斡旋している。また、委託業者が開拓した採用情報を福祉事務所に提供している。

(3) 就労・教育支援ワーキンググループ

市では査察指導員やケースワーカーの意見を取り入れ、就労等支援事業の活用手法を検討するために平成 25 年度から就労・教育支援ワーキンググループを立ち上げている。このワーキンググループは生活福祉室のみならず福祉事務所の査察指導員やケースワーカーも構成員であり、生活福祉室と各福祉事務所が一体となって就労支援の強化を目指す取組みである。

平成 25 年 7 月 11 日に第 1 回会議が行われ、就労等支援事業委託事業者との顔合わせと平成 24 年度のマッチング事業について報告が行われた。また、平成 25 年 8 月に第 2 回会議が行われ、実施される就労等支援講座事業に関し想定される参加者など事業概要について詳細な説明とディスカッションが行われた。

【就労・教育支援ワーキングチームの構成員】 (単位：人)

|         |        |   |
|---------|--------|---|
| 査察指導員   |        | 3 |
| ケースワーカー | 東福祉事務所 | 1 |
|         | 中福祉事務所 | 2 |
|         | 西福祉事務所 | 3 |
| 生活福祉室   |        | 3 |

## 2. 意見

### (1) 自立支援プログラム等を体系的に整理し、効果的に活用すべき

概要に記載したとおり、市では被保護者の自立支援を促すために様々な自立支援プログラム等が策定されている。ケースワーカーはこれらの中から自分の担当する被保護者に有効と思われるものを選択し活用することとなっており、どのようなプログラムがあるかは生活福祉室及び各福祉事務所で閲覧可能なイントラネットで確認できる。

しかしながら、そこには各プログラムの名称が記載されているのみであり、対象者や内容、目的を把握するためには個別の実施要領を見なければならず、適切な自立支援プログラムの選択が効果的・効率的に行われていない可能性がある。

自立支援プログラム等を体系的に整理し、被保護者にとって最適なプログラムを効果的に活用できるようにすべきである（意見番号 33）。

### (2) 就労指導員・支援員が行った業務の実施結果を書面に記録し、就労支援のノウハウを蓄積・共有すべき

概要に記載したとおり、就労指導員や就労支援員は嘱託職員のため数年で人が入れ替わる。就労支援の水準が担当者の入れ替わりによって変動しないようにするためにも、就労指導員・支援員が被保護者と行った面談結果や認識した課題等を書面で記録し、それらを蓄積・共有することが望ましい。

しかしながら、現在就労指導員・支援員が業務を実施するにあたって書面の作成及び保存についてルール化されておらず、メモを残している担当者もいれば残していない担当者もいる状態である。これでは担当者間で実施内容が共有されず、担当者によって業務の水準が異なってしまうリスクがある。

就労指導員・支援員による就労支援の実施内容や認識した課題等を記載する様式を策定し、保存することで就労支援に関するノウハウを蓄積・共有すべきである（意見番号 34）。

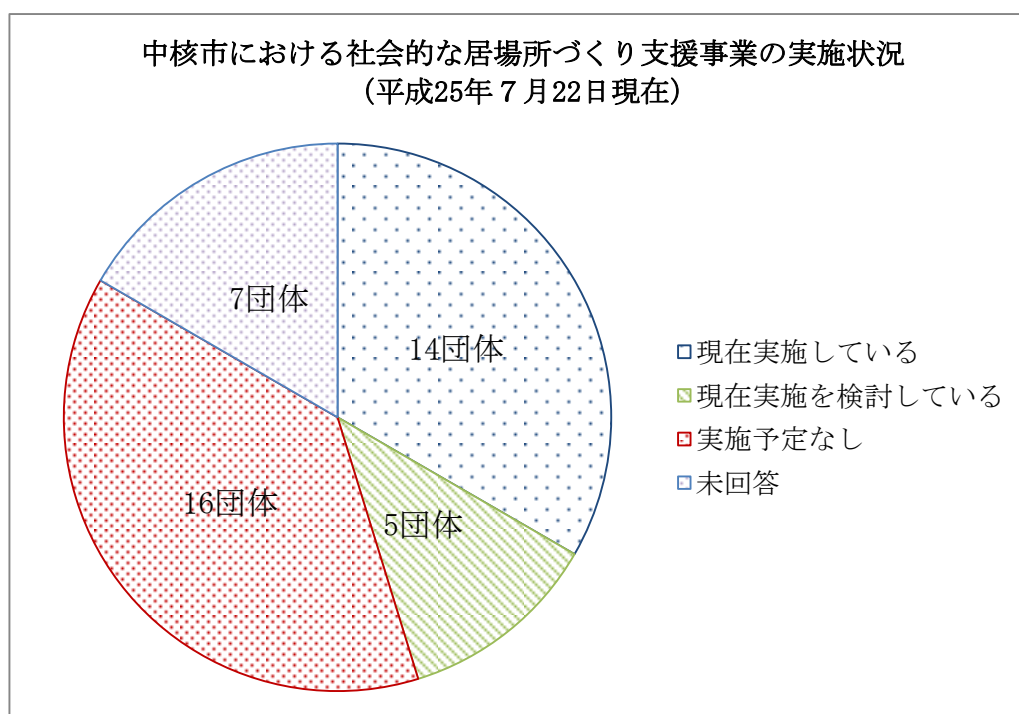
### (3) 被保護者の子どもの教育支援について関係者間の意見調整を早急に行うべき

「東大阪市生活保護行政適正化行動計画」によると、親に対する子どもの進学への動機付けや子どもが安心して勉強できる環境へのサポートといった教育支援、社会性や他者との関係をはぐくみ生活保護からの自立を促すことを、支援を行ううえでの課題として認識している。

特に、教育支援については、小学6年生や中学生の子どもがいる被保護者にアンケートを実施したほか、他市事例の調査などを行い、実施に向けた取組みを始めたものの事業化の目処がたっていない。これは、①教育委員会が行っている「放課後学習事業」（放課後に公立小中学校を開放し、子どもに自主学習の場を提供する事業）との差

別化が難しい、②被保護者の子どもだけを対象にするのは逆差別となるおそれがある、③事業化するにあたって高校進学を重視する事業とするのか、あるいは友人関係など社会性の育成を重視する事業とするのか生活福祉室内で意見が統一されていない、などの理由によるものである。しかしながら、上記アンケートの結果、教育支援があればそれを利用させたいと回答した被保護者は約90%にもものぼっており、被保護者の子どもへの教育支援に対する需要は大きい。また、厚生労働省も「社会的な居場所づくり支援事業」として、被保護者の子どもに対する学習支援、その親に対する養育・日常生活を支援する取組みに対して補助金を交付しており、中核市の約45%が利用中又は利用を検討しているとのことである。さらに、生活困窮者自立支援法（平成27年4月1日施行）及び子どもの貧困対策の推進に関する法律（平成26年1月17日施行）の成立に伴い、必須事業ではないものの、被保護者を含む生活困窮者である子どもに対する教育支援事業の取組みへの社会的期待が高まっている。

全国での高校進学率が98%を超える現在、被保護世帯の子どもにとっても高校進学は重要である。教育についての施策では教育委員会との連携も不可欠であることから、被保護世帯の子どもに対する十分な教育支援ができるよう生活福祉室内で意見を統一するとともに、教育委員会をはじめ関係者間での意見調整を早急に行うべきである（意見番号35）。



## 【10】生活保護システム

### 1. 概要

市では生活保護に関する事務を管理するため、生活保護システム (i-worker ver2. 2) を利用している。当該システムは平成 14 年 4 月に稼動を開始している。初期投資額はハード・ソフトを合わせて約 130 百万円であったが、機能変更や端末の増設などによる追加投資が行われている。平成 25 年 12 月時点での端末の設置状況は次のとおりである。

#### 【端末の設置状況】

|            | 本庁 | 東福祉事務所 | 中福祉事務所 | 西福祉事務所 |
|------------|----|--------|--------|--------|
| 使用可能端末 (台) | 5  | 29     | 49     | 94     |

保護開始決定、扶助額の決定、保護廃止、債権管理、経理処理等に関する各種事務のほか、医療扶助や介護扶助（医療券や介護券の発行手続等）に関する事務も当該システムで管理されている。導入後にシステム的大幅な設計変更は行われておらず、法令の改正による機能追加、変更が行われている程度である。

生活保護システムへは ID とパスワードによる認証でアクセス可能である。また、システム内のデータについては本庁のサーバールームに設置されているサーバーで日々バックアップが取得されている。なお、保守・管理はシステムの納入業者に委託している。これまでサーバーが一時的に稼動しない等の障害は発生しているが、扶助額の支給に関わる重大なシステム障害は発生していないとのことである。

### 2. 結果

#### (1) 「東大阪市情報セキュリティ対策基準」に従ったパスワード管理を行うべき

市では、保有する情報の取扱い及び管理方法についての遵守事項及び判断基準を「東大阪市情報セキュリティ対策基準」として策定しており、「5. 4 ID 及びパスワード等の管理」として以下の定めがある。

#### 5. 4 ID及びパスワード等の管理

##### (3) 自己の管理するパスワード（以下パスワード）の取扱い（一部、抜粋）

職員等は、パスワードに関し、次の事項を遵守しなければならない。

- ③パスワードは十分な長さとし、文字列は想像しにくいものにしなければならない。
- ⑤パスワードは定期的に、又はアクセス回数に基づいて変更し、古いパスワードを再利用してはならない。

市で利用している生活保護システムでは英数字 20 桁までのパスワード設定が可能であるが、各ユーザーのパスワード設定状況を確認したところ、1 桁や 2 桁など複雑性のないものが散見された。また、パスワードの変更状況を確認したところ、変更に関するルールがなく、定期的な変更は行われていなかった。

特に短い桁数のパスワードが長期にわたり変更されないことで、他のユーザー名で

ログインできる可能性が高くなり、生活保護に係るデータの不適切な変更やデータの漏洩等が発生するリスクがある。

「東大阪市情報セキュリティ対策基準」の規定に従って、文字列の数やパスワードの変更時期などについて具体的なルールを策定するとともに、適切に運用を行うべきである（結果番号 19）。

(2) 査察指導員やケースワーカーが作成する紙資料やエクセルファイルの管理方法を明確にすべき

各福祉事務所において、査察指導員やケースワーカーが担当ケースに関する収入申告や家庭訪問計画などを一覧で記録した紙資料やエクセルファイルを作成し管理していることが常態化している。これらの資料には個人情報が含まれるため、その管理は細心の注意が求められる。

しかしながら、これらの資料について管理ルールが明確に定められていないため、それらの管理は作成者各個人に委ねられている。エクセルファイルは外部とネットワーク接続されていない生活保護システム専用端末に保存されており、USB メモリなどの記録媒体で外部に持ち出さない限り情報漏洩するリスクは低いものの、紙資料の場合は紛失のリスクが少なくない。

新システムの導入も検討課題とされているところであるが、その際にはこれらの資料に記載されている情報をシステム上で管理できる機能を付加すべきである。また、現在個人的に作成されている紙資料やエクセルファイルについては、様式を統一できるものは統一し記載される情報に偏りがないようにするとともに、作成した資料の台帳を整備し定期的にたな卸をするなど、誰がどういった資料を作成・管理しているのかを査察指導員等の管理者が把握できるような管理ルールを明確にすべきである（結果番号 20）。

### 3. 意見

(1) 新システムの導入を早急に進めるべき

現在のシステムは数年後に更新予定とのことであるが、以下のような課題がある。

① ケースワーカーがその担当被保護世帯の保護費受給の状況を把握できない

ケースワーカーは自身の担当被保護世帯の支給決定額・予定額を入力・閲覧する権限を有しているが、保護費の受領状況（消し込み状況）の画面を閲覧する権限がないため、担当する被保護世帯が保護費を受領したかどうかをシステム上で確認することができない。

その結果、ケースワーカーは自身の担当被保護世帯が支給日に保護費を取りに来ていいるかどうかを確かめるためには個々に庶務係に問い合わせるしかなく、タイムリーに受領状況を把握することができていない（保護費未受領者の把握が遅延することに



より、適時に受給を促すことができず、多額の未渡し保護費の発生につながっている)。

② レセプト管理システムのデータを取り込むことができない

レセプト管理システムと生活保護システム（医療扶助）が別々の端末であるため、生活保護システムでは被保護者の受診状況までは確認していない。生活保護システムに電子レセプトデータを取り込むことができれば、ケースワーカーの端末で被保護者のレセプトの内容まで確認できるようになり、被保護者の病状や受診状況を把握可能となるため、被保護者の健康管理を支援する取組みの一助となると思われる。

③ 査察指導台帳画面を査察指導員とケースワーカーで共有できない

査察指導台帳は、各ケースに対する支援方針等を査察指導員がケースワーカーに指示するとともに、ケースワーカーがどのように対応したかを記録する帳票である。現行システムにおいては査察指導台帳の様式を打ち出すことができるのみであり、査察指導員による指導及びケースワーク業務の進捗管理は紙の査察指導台帳又は、個人貸与のパソコン内のエクセルで行っている。査察指導台帳をシステム管理し、査察指導員及びケースワーカーの両方からも書き込みでき、査察指導員とケースワーカーの間で査察指導台帳を共有できるようになれば、査察指導員がより効率的に指導できると思われる。

④ 各種入力項目の一覧表示ができない

全ての入力項目についてケースごとの表示しかできない。収入申告書や扶養義務調査票などの入手状況を一覧表示できるようになれば、各種調査業務の進捗管理を効率的かつ効果的に管理することが可能になる。

ケースワークに携わる人員が慢性的に不足する状況において業務の適正化を図る観点からすれば、システムを最大限有効活用することが重要である。予算的な制約はあるものの、可能な限り職員の意見を取り入れつつ、利便性の高いシステムを早期に導入すべきである（意見番号 36）。

(2) IDの管理方法をルール化するとともに、定期的にたな卸しを行うべき

市では、毎年4月の人事異動の対象者については生活保護システムへアクセスするためのIDの発行・使用制限を行っているが、それ以外のユーザーについてはIDの付与状況等を定期的に確認していない。

本庁及び福祉事務所でのIDの付与状況の確認を行ったところ、結果は次のとおりであった（平成25年11月実施）。

【東福祉事務所】

| 権限グループ名<br>(注1) | 付与者数<br>(A) | うち現在在籍<br>しない職員 (B) | B/A   |
|-----------------|-------------|---------------------|-------|
| システム管理者         | 28          | 3                   | 10.7% |
| ケースワーカー         | 20          | 1                   | 5.0%  |
| 医療・介護           | 12          | 10                  | 83.3% |
| 査察指導員・係長        | 1           | 0                   | 0.0%  |
| 庶務              | 7           | 1                   | 14.3% |
| 面接              | 3           | 0                   | 0.0%  |
| 合計              | 71          | 15                  | 21.1% |

【中福祉事務所】

| 権限グループ名<br>(注1) | 付与者数<br>(A) | うち現在在籍<br>しない職員 (B) | B/A   |
|-----------------|-------------|---------------------|-------|
| システム管理者         | 34          | 9                   | 26.5% |
| ケースワーカー         | 42          | 0                   | 0.0%  |
| 医療・介護           | 7           | 2                   | 28.6% |
| 査察指導員・係長        | 5           | 2                   | 40.0% |
| 庶務              | 10          | 5                   | 50.0% |
| 福祉管理者           | 2           | 1                   | 50.0% |
| 面接              | 4           | 1                   | 25.0% |
| 合計              | 104         | 20                  | 19.2% |

【西福祉事務所】

| 権限グループ名<br>(注1) | 付与者数<br>(A) | うち現在在籍<br>しない職員 (B) | B/A   |
|-----------------|-------------|---------------------|-------|
| システム管理者         | 34          | 8                   | 23.5% |
| ケースワーカー         | 88          | 18                  | 20.5% |
| 医療・介護           | 18          | 4                   | 22.2% |
| 査察指導員・係長        | 16          | 1                   | 6.3%  |
| 庶務              | 11          | 4                   | 36.4% |
| 福祉管理者           | 4           | 2                   | 50.0% |
| 面接              | 6           | 1                   | 16.7% |
| 生活保護システム担当 (注2) | 19          | 1                   | 5.3%  |
| 合計              | 196         | 39                  | 19.9% |

(注1) 生活保護システムでは、生活保護に係る業務内容や役職に応じて使用できるメニューが制限されており、その種類ごとに権限グループとして表示している。

(注2) 西福祉事務所は規模の大きさを考慮して、ケースワーカー権限に加えて 29 条調査での金融機関の連絡先等の情報登録権限を付与した生活保護システム担当と呼ばれる権限を個別に設定している。

すべての福祉事務所で ID の使用制限の設定漏れが見受けられ、設定されている ID の約 2 割は在籍していない職員に付与されたままとなっている。

必要なユーザーに適切な権限のみが付与されることを担保するため ID の管理方法をルール化するとともに、定期的にたな卸しを行うべきである (意見番号 37)。

なお、現在、4 月の人事異動時以外で ID の発行・使用制限の設定を行う場合、その依頼を口頭でシステム権限者に伝達している。しかしながら、伝達漏れや処理漏れが生じるリスクがあるため、所定の書面を用いて責任者の承認のもと依頼するなど変更・修正方法の改善が必要と考える。

### (3) システム管理者権限は必要最低限度とすべき

各福祉事務所では多数のシステム管理者権限が付与されている (平成 25 年 11 月時点で東福祉事務所及び中福祉事務所は 25 名、西福祉事務所は 26 名)。

システム管理者権限は、ID の発行や利用権限の設定などを行うことができるほか、ケースワーカー権限、庶務権限の一部等、広範なシステムメニューの利用が可能であり、多数のシステム管理者権限が存在することで生活保護に係るデータの不適切な変更、データの漏洩、不正行為などが発生するリスクがある。

各福祉事務所の規模も考慮しつつ、システム管理者権限は必要最低限度の担当者に付与すべきである (意見番号 38)。

### (4) 生活保護システムへのアクセスログの定期的なモニタリングを実施すべき

システムへのアクセスログは、ユーザーによるシステム操作の日時、どのような操作を実施したか等の記録であり、これを確認することによって不正ログインなどを発見することが可能である。

しかしながら、生活保護システムについては当該ログの確認が行われていない。

休日や深夜におけるログインなど、一定のアクセスログを確認し、変更履歴や変更理由などを調査することにより、不適切な操作に対する抑止機能にもなる。

したがって、生活保護システムへのアクセスログの定期的な確認のためのルールを策定するとともに、適切な運用を図るべきである (意見番号 39)。

## 【11】その他

### 1. 意見

#### (1) 生活福祉室によるモニタリングを適切に行うべき

「東大阪市生活保護行政適正化行動計画」によると、平成25年4月から福祉事務所での内部監査を実施することとされている。具体的には、査察指導員を中心に内部監査プロジェクトチームを設置し、①適正な保護、濫給・漏給の防止のため2重チェックの実施、②大阪府監査指摘事項（家庭訪問活動、扶養調査、病状把握、援助方針の策定など）の改善チェック、を行うこととされている。しかしながら、包括外部監査実施時点で内部監査は実施されていなかった。

また、中福祉事務所及び西福祉事務所に往査して実際の業務の実施状況をヒアリングした結果、福祉事務所によって業務の実施方法や上席者によるチェックの頻度・方法などに相当の差異があった。むろん各福祉事務所の置かれた状況は同一ではないため、すべての業務手順が統一されている必要はないが、各福祉事務所の業務の標準化、ベストプラクティス（参考とすべき事例）の活用等の推進を図る必要がある。

市としてのあるべき生活保護行政の水準を確保する観点から、事務の執行を福祉事務所に任せてしまうのではなく、生活福祉室として適切なモニタリングを行うべきである（意見番号40）。

#### (2) 保健師等の派遣について保健所との連携を強化すべき

市では、全庁一丸となって生活保護行政の適正化を進めるべく、平成24年1月に市長を本部長とする「東大阪市生活保護行政適正化推進本部」を設置している。そして、平成24年9月に策定された「東大阪市生活保護行政適正化計画」において、生活福祉室と関係各部局の連携強化について次のとおり記載されている。

| 連携対象部署   | 連携内容                      |
|----------|---------------------------|
| 税務部門     | 資産調査を徹底するため市民税や固定資産税の情報共有 |
| 健康部・総合病院 | 病状把握の徹底                   |
| ハローワーク   | 就労支援の早期実施                 |
| 建築部      | 市営住宅の家賃滞納情報の共有            |
| 未収金特別対策室 | 債権管理ノウハウの蓄積と収納確保          |
| 教育委員会    | 受給世帯の子どもに対する教育支援          |

関係各部局との連携状況について確認した結果、健康部（保健所）とのさらなる連携強化の余地があると思われる（国民年金課、教育委員会及び建設局などとの連携についてはそれぞれ意見番号8、35、43を参照）。

福祉事務所には医療扶助適正化推進員や介護扶助適正化推進員などの専門嘱託員が配置されているが、必ずしも高度な専門的知識を有しているとは限らない一般行政職の職員ではこれらの嘱託員と同じレベルで協議を行うことが容易ではない。他方、保健所には保健師や精神保健福祉士といった専門知識を有する職員が配属されているが、

生活保護行政との関連では個々のケースごとに必要な支援を受けているにとどまっている。

被保護者に対する保健指導の充実及び専門嘱託員の有効活用といった観点から、保健所に所属している保健師等の派遣を含め連携の強化を検討すべきである（意見番号41）。

特に保健師については、法の改正により、平成26年1月1日から受給者の健康管理を支援する取組の実施が求められている。被保護者に対する保健指導の充実を図るべく、福祉事務所と隣接する保健所との更なる連携や福祉事務所の医療担当部門への保健師等の配置を検討すべきである。

### (3) 訪問計画を早急に策定し、施設の実態把握に努めるべき

自宅での生活継続が困難となり、有料老人ホームなどの高齢者向け住宅（以下、「高齢者向け住宅」という。）に入居する被保護者が増加している。

入居している被保護者に対しては、医療・介護サービスが提供されるが、高齢者向け住宅は、昨今、社会的関心が高まってきているところである。市では、被保護者に対して適切なサービスが提供されているかどうかを把握するために、平成24年10月より高齢者向け住宅の実態調査を開始している。

しかしながら、市内におよそ70施設ある高齢者向け住宅のうち、平成25年11月末時点において調査を行ったのは7施設となっている。訪問計画を早急に策定し、まずは施設の実態把握に努めるべきである（意見番号42）。

なお、現在、実態調査は生活福祉室の職員によって行われているが、生活福祉室職員には「住宅型有料老人ホーム」や「サービス付高齢者住宅」などに対する行政指導の権限はない。したがって、実態調査の実効性を高める観点から、これらの施設に対する指導権限を有する建設局や、介護保険法に基づく施設の指導を所管する福祉部指導監査室施設課などと連携して調査を行うことを検討すべきである（意見番号43）。

## 第5 過年度包括外部監査指摘事項への対応状況について

平成22年度の包括外部監査「未収金に係る財務事務の執行について」において法第63条返還金及び法第78条徴収金に係る指摘が行われているため、その後の状況について確認を行った結果は次のとおりである（「市の取組み状況」は平成25年10月末時点の生活福祉室の回答を記載している。なお、監査の過程で回答内容が事実と明らかに異なる状況を識別していない限り、監査人のコメントは記載していない）。

### 包括外部監査による結果及び意見

#### (1) 第63条に基づく返還金の滞納防止（意見）

第63条に基づく返還金は、資力を有しているが、その資力が資金化されていないため、生活保護費を受給していた場合に発生する。この資力について、生活保護受給時においてその存在が確認できている場合や、年金の受給資格の発覚などによって、過去において資力を有していたことが判明する場合がある。

市においては資金化の時期を適切に把握するように業務を行っているが、生活保護受給時においてその資力の存在が確認できている場合であっても、資力の資金化後本人の行方不明によりその回収を逸し、滞納となっているものが存在した。

一旦滞納すると回収が困難になるという特性上、その資力の資金化する時期を事前に知り得る場合においては、ケースワーカーが調査等によりその情報を適切に入手し生活保護受給者への対応を十分に行えるような体制を構築することや、その監督を行う査察指導員等のケースワーカーに対するモニタリングを強化すること等により、滞納にならないよう十分な注意が必要である。特に高額な返還金が見込まれる場合については慎重に取り扱うべきである。

### 市の取組み状況

保護開始時にリーフレット（生活保護のしおり）を活用し、資力が発生した場合の収入申告の必要性について、説明を実施しております。平成25年6月より、未収金特別対策室の支援を受け新たに策定した「債権管理マニュアル」にて、保護受給中の世帯はケースワーカーが、廃止世帯は庶務係が担当することと役割を明確にし、効率的・効果的な運用に取り組んでいます。また、策定に合わせマニュアルの内容を周知徹底するため、すべての査察指導員及びケースワーカーを対象に複数回の研修を行いました。現在は、査察指導員体制の強化や、他法他施策の活用に向けた専門嘱託員の配置などを通じて、資力発生等の適正な把握に努めており、引き続き、適切な債権管理を行えるよう進めてまいります。

### 包括外部監査による結果及び意見

#### (2) 第78条に基づく徴収金の発生防止（意見）

生活保護受給世帯については、世帯主をはじめその世帯員全員の収入を申告する

義務を有している。その申告義務を怠り、後の調査により収入未申告や過少申告が判明した場合には第 78 条に基づく徴収金として調定することとなる。

その中でも世帯主が高校生の子の収入を知らず申告をもらすケースが多く、その世帯主としては予期せぬ徴収金が発生することとなる。それを防止するための施策として、市ではその旨を世帯主に対して周知するようにしているが、世帯員全員まで情報が伝達されることは確認できていない。

このようなケースによる第 78 条に基づく徴収金の発生を防止するよう努める必要があるため、生活保護受給世帯に対して子の収入申告義務を漏らした場合の処遇についての説明を徹底し、世帯員全員の収入を漏れなく申告していることについて世帯主に対して確認することを徹底する必要がある。

#### 市の取組み状況

収入申告義務の説明につきましては、従前から開始時、毎年 3 月、10 月及び必要な時期に応じて、世帯に収入があった場合は、必ず申告するように被保護者あて案内文を送付しています。平成 24 年 1 月からは、新たに世帯主に対し、「不正受給防止のための確認書」への署名を求め、世帯員への説明を徹底しているところです。今後は、高校就学時に、アルバイト収入の申告についてのチラシを作成するなど、世帯員に直接働きかける手法を検討して参ります。

#### 包括外部監査による結果及び意見

##### (3) 催告業務（意見）

生活保護費返還金の滞納者については、その滞納後においても生活保護を受給し続ける場合と、生活保護が廃止される場合がある。生活保護を受け続ける滞納者については、引き続きケースワーカーが訪問調査するため、ケースワーカーを通じて滞納者の状況を把握することができ、滞納者に対面で催告を行うことが可能である。しかし、生活保護が廃止になった滞納者については、ケースワーカーは訪問することがなくなり、福祉事務所からの督促状の送付によってのみ督促が行われており、電話や訪問による催告は行われていない。

生活保護の廃止の場合において、当該滞納者に対して電話や面談での催告を実施しなければ、収入率の改善は望めない。そのためには、これらの催告業務を実施できるように体制を充実させる必要がある。少なくとも回収可能性が高いと考えられる現年度分については十分な催告業務を行うべきである。

#### 市の取組み状況

平成 25 年 6 月より、未収金特別対策室の支援を受け新たに策定した「債権管理マニュアル」において、現年、滞納繰越、分割納付誓約者と区分し、督促・催告業務の実施時期をずらすなどし、効率的に行えるよう改善しました。また、平成 25 年 2 月から 9 月にかけて、保護廃止世帯の滞納者のうち、一部の徴収困難事案を生

|   |
|---|
| <p>活福祉室に引上げ、未収金特別対策室と協力し、滞納整理に努めました。さらに、体制としては、平成 24 年度よりセーフティネット補助金を活用し債権管理適正化推進員を各福祉事務所に 1 名ずつ配置し、債権管理業務に従事しているところで</p> |
| <p>監査人のコメント</p>   |
| <p>意見番号 32 に記載しているとおり、廃止世帯に対する債権管理業務が改善されているとは言いがたい状況にある。</p>   |

|  |
|--|
| <p>包括外部監査による結果及び意見</p>   |
| <p>(4) 未収金管理マニュアルの作成と不納欠損処理 (意見)</p> <p>福祉部で行われている未収金管理業務は、前述のとおり、生活保護が廃止になった滞納者に対しては督促状を発送するのみである。また、未収金管理に対するマニュアルについても作成に着手はしているものの未完成の状態であり、時効管理もできていないため、回収不能な未収金に対しても不納欠損処理はほとんど行っていない。</p> <p>平成 19 年から平成 21 年までの不納欠損処理の実績は 0 円となっている一方、未収金額は年々増加していく状態になっている。</p> <p>未収金管理業務を十分かつ適切に行うために、早急に未収金の管理マニュアルを整備し、それに基づいた督促業務を実施し、適切な収納確保に努めるべきである。また、これに伴い時効管理を適切に実施する必要がある。これらの適切な管理の結果、回収ができないと判断される債権については放棄し、時効が到来した債権については消滅を把握し、これらについては不納欠損処理を行うことによって、管理業務の省力化を図り、業務の有効性と効率性を高めるべきである。</p> |
| <p>市の取組み状況</p>   |
| <p>債権回収が困難な事案に対し、平成 22 年度と 23 年度に不納欠損処理を実施いたしました。平成 25 年 6 月より、未収金特別対策室の支援を受け策定した、債権管理マニュアルに基づき、適正な債権管理に精力的に努めています。また、平成 25 年 2 月から 9 月にかけて、各福祉事務所の保護廃止世帯のうち徴収困難ケースを 50 件程度、生活福祉室に引きあげ、未収金特別対策室の支援を受け、徴収が困難であると判断した債権については、債権放棄、不納欠損するなど、滞納整理に努めました。</p>   |
| <p>監査人のコメント</p>  |
| <p>結果番号 18 に記載しているとおり、消滅時効が完成しているにもかかわらず不納欠損処理されていない債権が発見されている。</p>  |

以 上