

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

【概要版】

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
第2	生活保護の概要	2
【1】	生活保護の手続の概要	2
【2】	東大阪市における生活保護の状況	3
第3	監査の結果及び意見のまとめ	5
【1】	保護の開始手続	5
【2】	支給手続	5
【3】	調査及び指導業務	7
【4】	医療扶助	9
【5】	福祉事務所の執行体制	10
【6】	生活保護費の返還と徴収及びその債権管理	11
【7】	自立支援	12
【8】	生活保護システム	13
【9】	その他	15
	「監査の結果及び意見」の概要一覧表	16

(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) これは報告書の概要版であり、詳細な内容については報告書を参照のこと。

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）

生活保護に関連する事務事業について

【3】 特定の事件（監査テーマ）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市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、関係部署（福

社部生活福祉室、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。

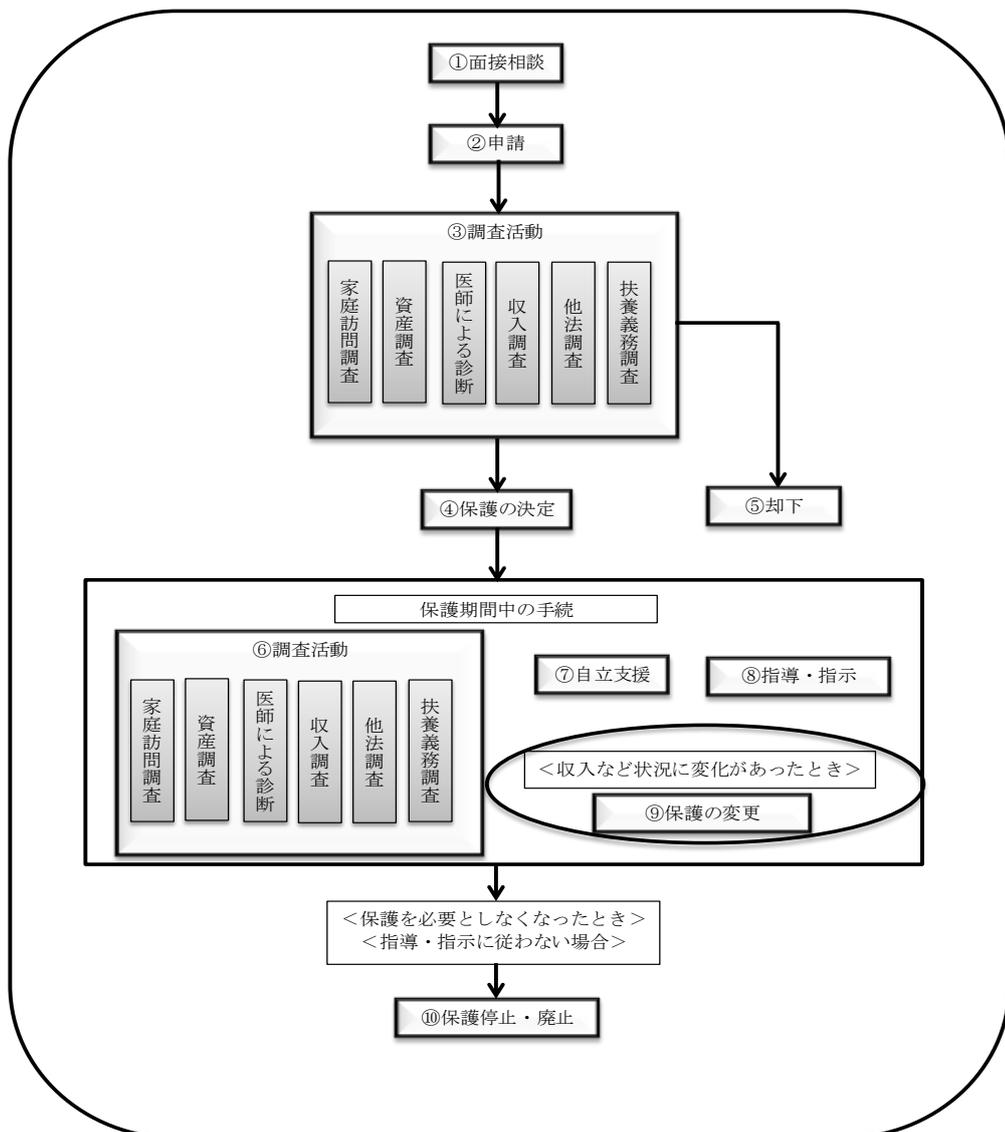
また、個人情報の取扱いに留意したうえで、以下の16ケースを個別に検証した（東大阪市生活保護法施行細則で保管を義務付けられた書類等の整備状況、各種マニュアルに定められた事務の執行状況の確認など）。

- ・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）

第2 生活保護の概要

【1】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）。

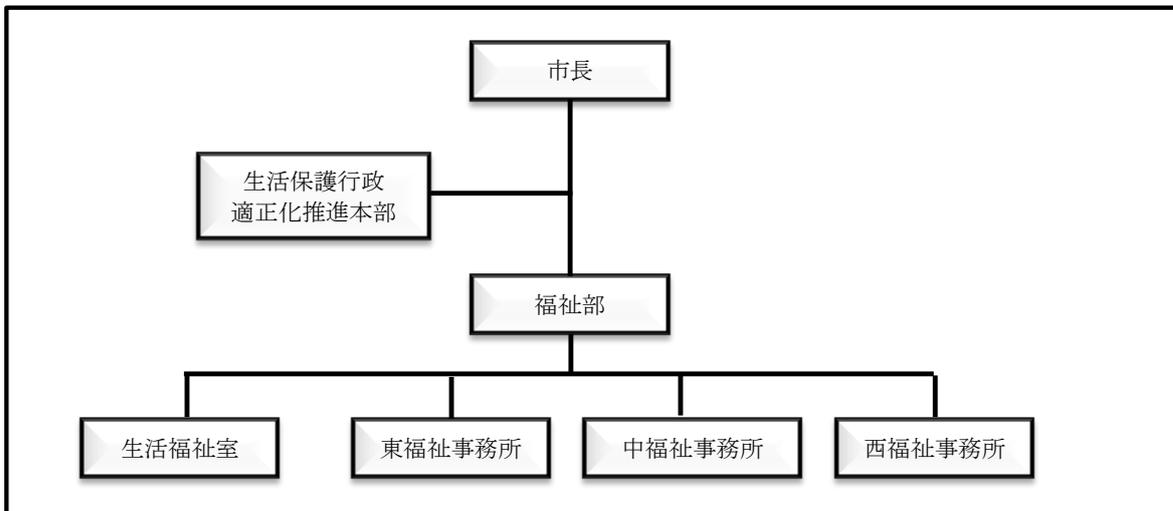
保護開始後においても、必要と認めた場合には家庭訪問による実地調査、資産調査、収入調査、他法他施策活用の検討、扶養義務者の調査を行うほか、医師による検診を受けるべき旨を命ずることができる（⑥）。また、被保護者の自立を促すため、就労支援などの自立支援が行われる（⑦）。なお、生活保護制度の目的を達成するため、保護の実施機関は被保護者に対して必要な指導又は指示を行うことができるとともに（⑧）、被保護者の生活状況等に変化があれば、保護の内容や保護費の金額を変更することとなる（⑨）。

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）。

【2】東大阪市における生活保護の状況

1. 実施機関

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。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おり、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」を立ち上げている。



2. 被保護世帯数等

平成 24 年度における生活保護の実施状況は次のとおりであり、福祉事務所によって状況が大きく異なっている。

【福祉事務所別被保護世帯数、被保護人員、保護率の状況】

福祉事務所	被保護世帯数 (世帯)	被保護人員 (人)	保護率 (%)	人口(人) (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。

3. 職員の配置状況

各福祉事務所に査察指導員、現業員、その他職員(ケースワーク補助員)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

第3 監査の結果及び意見のまとめ

【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、まずは福祉事務所で面接相談員による面接を受けることになる。来所者が生活保護の申請書を提出すると、生活保護を受給できるかどうかを判断するため、申請者の資産、収入、扶養義務者、稼働能力等の調査が行われることになる。

(2) 監査の結果及び意見

① 申請時の訪問調査を要領どおりに行うべき（結果番号3）

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。

【2】支給手続

(1) 概要

保護費は原則として口座振込みにより支給されるが、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われている。窓口支給の場合、市の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。なお、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。

(2) 監査の結果及び意見

① 未渡しとなっている現金を適切に管理すべき（結果番号4）

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手続を行うまで福祉事務所で管理されている。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が行われていない（前渡資金精算時に実査対象とならない未渡し保護費については、毎月の定例支給日に封筒数を点検し、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、福祉事務所で保管している全ての現金を毎月末などの一定時点で現金出納簿残高と照合すべきである。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。

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（結果番号5）

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いる（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）。

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。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（結果番号6）

市の財務規則によると、福祉事務所にいったん資金前渡された保護費が未渡しとなった場合、その精算は原則として翌月5日までにを行うこととされている。しかしながら、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。

毎月の支給日に窓口に来ることができない被保護者がいること、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が煩雑になること、などが原因とのことであるが、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。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 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（意見番号4）

現在利用している生活保護システムでは、ケースワーカーは自分が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確認することができない。そのため、保護費支給日の2～3週間後に庶務担当から未受領者リストが回付されるまで自分が担当する被保護世帯の保護費未受領を把握していないケースもあり、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必ずしも適切に行われているとはいえない状況にある。

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っ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。

【3】調査及び指導業務

(1) 概要

保護開始後においても必要に応じて被保護者の資産、収入、扶養義務者、稼働能力等の調査が行われる。なお、保護の実施機関は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、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。

(2) 監査の結果及び意見

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（結果番号8）

「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」によると、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しなければならない。また、生活保護行政の実務上の指針となる課長問答集問第3の9-2によると、『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。

自動車を保有している被保護者について処分保留のまま1年以上経過しているものが散見されたため、当該問答集に従って適切に処分指導を行うべきである。

② 求職活動状況報告書を毎月提出させるべき（結果番号9）

「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）によると、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、「求職活動状況報告書」が毎月提出されていないケースが確認されたため、当該通知に従って毎月提出させるべきである。

なお、査察指導員が基準額改訂時や期末一時扶助支給時にすべてのケースファイルを確認しているとのことであるが、上記のとおり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どう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 訪問格付に従った家庭訪問を実施すべき（結果番号13、14）

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。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ヵ月に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ヵ月に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ヵ月に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ヵ月に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ヵ月に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ヵ月間未訪問となっている被保護者のリストを抽出し、3ヵ月に一度の頻度でケースワーカーに配布しているが、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。

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。

④ 訪問格付の見直しを適切に実施すべき（意見番号9、10）

訪問計画に基づく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と思われる。訪問調査活動の充実実施要領によると、訪問計画策定時や訪問記録の決裁時における査察指導員とケースワーカーの協議などによって訪問計画を見直すこととされている。

しかしながら、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、訪問格付が適時に見直しされていないリスクがある。

その結果、訪問頻度が過剰となってケースワーカーの過度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。必要に応じた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。

また、訪問格付の見直しを行っても計画に従った訪問が行えない場合には、その理由を探るとともに、長期末訪問についての改善方法を検討すべきである。

⑤ 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（意見番号 11）

生活保護の事務手続に係る各種マニュアルは作成されているが、相談対応や保護開始前調査などといった生活保護の各局面に対応して体系立てられていない。また、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ュアル以外の連絡文書等も混在している状況にある。

マニュアルの体系化や整理整頓が行われていないため、マニュアルの重複や漏れが生じるリスクがあると同時に、参照したいマニュアルを探し出す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。

【4】医療扶助

（1）概要

医療扶助として診察や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。また、3ヵ月以上の通院又は入院の場合には、福祉事務所が発行する医療要否意見書に、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ことが必要となる。

（2）監査の結果及び意見

① 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提示すべき（意見番号 19）

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、受診過多となってもそのことに気付か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。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、現在は被保護者に各自の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）。

しかしながら、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。

なお、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。

【5】福祉事務所の執行体制

(1) 概要

社会福祉法第16条において、ケースワーカー1人当たりの担当被保護世帯数は80が標準とされているが、市の現状はこれを大幅に超過している状況にあり、正規職員以外にケースワーク業務に従事する任期付職員や嘱託職員が配置されている。また、福祉事務所には、各種福祉制度の専門知識を持つ専門嘱託員が配置されている。生活保護に関連する事務事業が適切に遂行されるためには、福祉事務所の執行体制の整備が不可欠である。

(2) 監査の結果及び意見

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（意見番号22）

生活保護受給者の増加に対応するため、平成22年度から任期付職員を採用し、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が、これら職員の任期は平成27年3月末までとなっている。

その後の対応について人事課に確認したところ、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。

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（意見番号23）

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】

福祉事務所	被保護世帯数 (世帯)	被保護人員 (人)	保護率 (%)	人口(人) (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、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。
- ・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。

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。

③ 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（意見番号 25）

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おり、これらの職員は、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。

【6】生活保護費の返還と徴収及びその債権管理

(1) 概要

生活保護事務に関連して発生する債権としては、法第 63 条による返還金と法第 78 条による徴収金がある。前者は、資力があるにもかかわらず急迫の事情によりいったん支給された保護

費の返還を求めるものである。これに対して後者は、虚偽の収入申告をするなど不正な方法で受領した保護費の返還を求めるものである。なお、これらはいずれも非強制徴収公債権とされ、これを滞納しても給与や不動産の差押え等はできない。また、債務者による時効の援用がなくとも消滅時効が完成し、時効利益を放棄することは認められない。

(2) 監査の結果及び意見

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（意見番号 28）

生活保護に関連する債権について消滅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ているケースが少なくない。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との協議だけでなく、特別相談員（警察 0B）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。

【7】 自立支援

(1) 概要

生活保護制度は国民の最低生活を保障するものであるが、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。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、被保護者の自立を促進するための各種事業を実施している。

(2) 監査の結果及び意見

① 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（意見番号 34）

被保護者の自立支援に携わる就労指導員や就労支援員は嘱託職員であるため数年で人が入れ替わる。就労支援の水準が担当者に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が策定されておらず、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。

【8】生活保護システム

(1) 概要

扶助額の決定や債権管理等のほか、医療扶助や介助扶助（医療券や介護券の発行手続等）など生活保護に関連する事務の多くは生活保護システム（i-worker ver2.2）を利用して行われている。当該システムは平成14年4月に稼動を開始しているが、数年後には更新予定とのことである。

(2) 監査の結果及び意見

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（結果番号19）

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」には以下の定めがある。（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。

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（結果番号20）

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記録した紙資料やエクセルファイルを作成・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が、その取扱いについて管理ルールが明確に定められていない。

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、紙

資料やエクセルファイルの管理ルールを明確にすべきである。

③ 新システムの導入を早急に進めるべき（意見番号 36）

現在利用している生活保護システムには、以下のような課題がある。

(ア) ケースワーカーが担当する被保護世帯の保護費受給の状況を把握できない

その結果、ケースワーカーによる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。

(イ) 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できていない。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。

(ウ) 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われている。査察指導員とケースワーカー双方からの書き込みを可能とするなど査察指導台帳をシステム上で運用することにより、査察指導員がより効率的に指導できるとと思われる。

(エ) 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、利便性の高いシステムを早期に導入すべきである。

④ システム管理者権限は必要最低限度とすべき（意見番号 38）

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る。

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高まるため、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。

【9】その他

(1) 監査の結果及び意見

① 生活福祉室によるモニタリングを適切に行うべき（意見番号 40）

「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が、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。

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。そのためにも、生活保護に関する事務の執行を福祉事務所に任せてしまうのではなく、市として実現すべき生活保護行政の水準を確保する観点から生活福祉室が適切なモニタリングを行うべきである。

② 訪問計画を早急に策定し、施設の実態把握に努めるべき（意見番号 42、43）

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、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。

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。

「監査の結果」及び「意見」の具体的な内容は報告書本編のとおりであり、全 63 件（うち「監査の結果」20 件、「意見」43 件）である。

「監査の結果及び意見」の概要一覧表

事業名	報告書本編第4における記載箇所	報告書本編記載頁	結果又は意見番号	監査の結果又は意見
生活保護の開始手続	【1】2.(1)	22	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
	【1】2.(2)	23	結果2	申請の意思の有無を確認し、面接記録票に記録すべき
	【1】2.(3)	23	結果3	申請時の訪問調査を要領どおりに行うべき
	【1】3.(1)	23	意見1	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
	【1】3.(2)	24	意見2,3	調査依頼書を再発送し、資産の状況を把握するよう努めるべき
支給手続	【2】2.(1)	26	結果4	未渡しとなっている現金を適切に管理すべき
	【2】2.(2)	26	結果5	西福祉事務所の未渡し保護費を夜間金庫で保管すべき
	【2】2.(3)	27	結果6	未渡しとなった保護費を財務規則に従って精算すべき
	【2】2.(4)	27	結果7	事務処理のルールを遵守すべき
	【2】3.(1)	29	意見4	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
	【2】3.(2)	29	意見5	保護費の口座振込支給を促進すべき
調査及び指導指示業務	【3】2.(1)	30	結果8	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
	【3】2.(2)	31	結果9	求職活動状況報告書を毎月提出させるべき
	【3】2.(3)	31	結果10	「てびき」に従って年金調査業務を実施すべき
	【3】2.(4)	32	結果11,12	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
	【3】2.(5)	32	結果13,14	訪問格付に従った家庭訪問を実施すべき
	【3】2.(6)	34	結果15	必要書類の徴取や各種調査・検討を適切に行うべき
	【3】3.(1)	34	意見6	法第29条調査の進捗管理を適切に行うべき
	【3】3.(2)	35	意見7,8	被保護者の申告漏れを防ぐ仕組みを構築すべき
	【3】3.(3)	35	意見9,10	訪問格付の見直しを適切に実施すべき
	【3】3.(4)	35	意見11	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
	【3】3.(5)	36	意見12	援助方針の策定期間の早期化を検討すべき
	【3】3.(6)	36	意見13	援助方針の策定においてPDCAサイクルを確立すべき
	生活保護の停止・廃止	【4】2.(1)	39	意見14
【4】2.(2)		39	意見15	「生活保護廃止時確認(決定)シート」を適切に運用すべき
医療扶助	【5】2.(1)	42	意見16	医療要否意見書の確認方法を見直すべき
	【5】2.(2)	43	意見17	指導対象とすべき頻回受診者の適切な抽出に努めるべき
	【5】2.(3)	44	意見18	頻回受診、重複受診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
	【5】2.(4)	45	意見19	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
住宅扶助	【6】2.(1)	47	意見20	府営住宅について代理納付の適用を促進すべき
	【6】2.(2)	47	意見21	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
福祉事務所の執行体制	【7】2.(1)	49	結果16	査察指導員及び現業員には有資格者を配置すべき
	【7】3.(1)	49	意見22	福祉事務所事務執行体制のあり方を早急に策定すべき
	【7】3.(2)	50	意見23	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
	【7】3.(3)	51	意見24	現業員への正規職員の配置を計画的に進めるべき
	【7】3.(4)	52	意見25	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
	【7】3.(5)	52	意見26	事務の引継ぎに関する仕組みを構築すべき
	【7】3.(6)	53	意見27	研修の内容を研修に参加しなかった者にも共有すべき

事業名	報告書本編第4における記載箇所	報告書本編記載頁	結果又は意見番号	監査の結果又は意見
生活保護費の返還と徴収及びその債権管理	【8】2.(1)	57	結果17	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
	【8】2.(2)	57	結果18	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
	【8】3.(1)	59	意見28	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
	【8】3.(2)	60	意見29	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
	【8】3.(3)	60	意見30	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
	【8】3.(4)	60	意見31	履行の督促及び催告の頻度の増加を検討すべき
自立支援	【8】3.(5)	61	意見32	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
	【9】2.(1)	65	意見33	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
	【9】2.(2)	65	意見34	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
生活保護システム	【9】2.(3)	65	意見35	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
	【10】2.(1)	67	結果19	「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
	【10】2.(2)	68	結果20	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
	【10】3.(1)	68	意見36	新システムの導入を早急に進めるべき
	【10】3.(2)	69	意見37	IDの管理方法をルール化するとともに、定期的なたな卸しを行うべき
その他	【10】3.(3)	71	意見38	システム管理者権限は必要最低限度とすべき
	【10】3.(4)	71	意見39	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
	【11】1.(1)	72	意見40	生活福祉室によるモニタリングを適切に行うべき
その他	【11】1.(2)	72	意見41	保健師等の派遣について保健所との連携を強化すべき
	【11】1.(3)	73	意見42, 43	訪問計画を早急に策定し、施設の実態把握に努めるべき

以上