

平成 26 年度

包括外部監査の結果報告書

(生活保護事業に関する事務の執行について)

八尾市包括外部監査人

公認会計士 武田 宗久

目次

第1 包括外部監査の概要	1
I. 監査の種類.....	1
II. 選定した特定の事件.....	1
III. 特定の事件を選定した理由.....	1
IV. 包括外部監査対象部局.....	2
V. 包括外部監査対象期間.....	2
VI. 包括外部監査の方法.....	2
VII. 包括外部監査人補助者.....	4
VIII. 包括外部監査期間.....	4
IX. 利害関係.....	4
X. 財務情報等.....	4
第2 生活保護制度の概要	5
I. 生活保護制度の目的.....	5
II. 生活保護法の改正.....	5
III. 生活保護制度の原則.....	6
IV. 生活保護の種類と内容.....	9
V. 生活保護の実施機関.....	11
VI. 生活保護の手続.....	13
第3 生活保護の現状	15
I. 八尾市における生活保護事業の実施体制.....	15
II. 被保護世帯数及び被保護人員数の推移.....	17
III. 生活保護率の推移比較（全国、大阪府平均及び市）.....	19
IV. 生活保護費の状況.....	20
V. 生活保護費の構成比率.....	23
VI. 被保護世帯の世帯類型別の構成比率とその推移.....	25
VII. ケースワーカーの現状.....	26

VIII. 生活保護基準.....	27
第4 監査の結果及び意見の要約.....	28
I. 監査の結果及び意見の区分.....	28
II. 監査の結果及び意見の要約.....	28
第5 監査の結果及び意見.....	33
I. 生活保護事業の実施体制	33
II. 生活保護の開始手続.....	37
III. 支給手続.....	41
IV. 生活保護開始後の調査及び指導・指示業務	45
V. 被保護者に対する訪問調査.....	50
VI. 生活保護の停止・廃止	57
VII. 医療扶助.....	60
VIII. 生活保護費の返還と徴収及びその債権管理	61
IX. 自立支援.....	70
X. 査察指導員のケースワーカー業務に係る進行管理.....	77
XI. その他（ケースファイルの保管について）	80
監査人の所感	81

第1 包括外部監査の概要

I. 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項及び八尾市外部監査契約に基づく監査に関する条例第 2 条の規定に基づく包括外部監査

II. 選定した特定の事件

生活保護事業に関する事務の執行について

III. 特定の事件を選定した理由

生活保護は、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制度である（生活保護法第 1 条）。

平成 25 年以降、景況の持ち直し傾向が見られるものの（経済産業省：平成 26 年 1～3 月期地域経済産業調査）、全国的に生活保護制度による被保護者数は増加を続けている。統計調査によると、平成 26 年 3 月における被保護者数は 217 万人となっており（厚生労働省：平成 26 年 3 月被保護者調査）、生活保護費の 4 分の 1 は地方公共団体の一般財源であることから、歳出に占める割合が大きい状況である。

八尾市においても、平成 24 年度決算では、一般会計歳出総額 956 億円のうち生活保護に関する扶助費は 139 億円に上り、市の財政に与える影響は小さくない。また、生活保護は、その性質から、給付の公正性・公平性が強く要請される場所である。そこで、八尾市では、生活保護費の約半分を占め全国的な課題となっている医療扶助（厚生労働省：平成 23 年度生活保護制度の現状等について）に対する適正な執行を行うために、レセプト点検の外部委託を実施し、また、「やおマニフェスト 2011 実行計画」における生活保護受給者の自立に向けての就労支援に取り組むなど、適正な事務の執行に務めているところである。

以上の点を総合的に勘案し、生活保護に関する事務の執行を監査テーマとし、事務の執行が法令等に従って適切に行われているか否か等を検証することは、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。

IV. 包括外部監査対象部局

健康福祉部生活福祉課の他、生活保護事業に関連する部署

V. 包括外部監査対象期間

原則として平成 25 年度とし、必要に応じて直近の状況や平成 25 年度以前も含めた。

VI. 包括外部監査の方法

1. 監査の視点

八尾市（以下、「市」という。）における生活保護事業の財務に関する事務の執行について、法令等への合规性、経済性、効率性及び有効性の視点を中心に、次の事項を監査の視点とした。

（1）生活保護事業に関する事務の合规性

- ① 事務の執行が関係する法令や条例等に準拠して適切に行われているか
- ② 生活保護の事務手続に係る各種マニュアルは整備され、運用されているか

（2）生活保護事業に関する事務の実施体制の適切性

- ① 事務を執行する部署の組織体制や人員が適切であるか
- ② 事務の執行が市内の十分な連携の下に行われているか
- ③ 関連する事業の情報管理が適切に行われているか

（3）生活保護事業に関する事務の経済性、効率性、有効性（3E）

- ① 生活保護事業に関する事務が、3Eの観点から適切に行われているか
- ② 組織体制や人材を勘案した業務フローが整備され、運用されているか

2. 主な監査手続

市における生活保護事業に関する事務の執行に対して、実施した主な監査手続は、次のとおりである。

（1）生活保護事業に関する事務の合规性

- ① 生活保護の開始、支給及び訪問調査並びに停止・廃止、返還・徴収等の各事務区分における業務内容について、法令等に準拠した事務手続が実施されていること

- を確かめるために、関係資料の閲覧と生活福祉課担当者へのヒアリングを行った。
- ② 生活保護の開始、調査、指導・指示及び訪問調査並びに停止・廃止、返還・徴収等の各事務区分における業務の実施状況及び記録の適時性・正確性等を確かめるために、サンプルとして抽出したケースファイルの閲覧とヒアリングを行った。
 - ③ 現金の取扱方法が適切かを確かめるために、前渡資金の精算時期及び精算状況を確認し、未渡現金の管理状況を確認した。また、前渡資金の精算期限にかかる伺書について、会計課にヒアリングを実施した。
 - ④ 就労支援が適切に行われていることを確かめるために、就労支援を開始したもののうちからサンプルを抽出し、ヒアリングを実施した。

(2) 生活保護事業に関する事務の実施体制の適切性

- ① 生活保護事業に関する事務の実施体制を把握するために、組織図、人員体制表を閲覧した。また、生活保護事業に関する事務に携わる人員が適正な配置数であるかを確かめるため、生活福祉課及び人事課へ、関連資料に基づいてヒアリングを行った。
- ② 査察指導員のケースワーカーに対する指導の適切性・適時性等を確かめるために、査察状況について関連資料に基づくヒアリングを実施するとともに、査察指導台帳を閲覧した。
- ③ 個人情報の取扱いが適切に行われているかを確かめるために、ケースファイルの保管場所を観察した。また、鍵の保管方法について質問し、鍵の保管場所を観察した。

(3) 生活保護事業に関する事務の経済性、効率性、有効性（3E）

- ① (1)、(2) の手続を実施するに当たり、生活保護に関する事務の経済性、効率性、有効性に資する改善点の有無の観点から、資料の閲覧、サンプリング及びヒアリング並びに観察等を実施した。

VII. 包括外部監査人補助者

公認会計士	酒井 清
公認会計士	牧野康幸
公認会計士	小室将雄
公認会計士	谷川竜也
公認会計士	福原顕憲
公認会計士	浅沼由希子
会計士試験合格者	中谷香央里
弁護士	松本好史

VIII. 包括外部監査期間

監査対象部局に対し、平成 26 年 7 月 1 日から平成 27 年 1 月 27 日までの期間で監査を実施した。

IX. 利害関係

市と包括外部監査人及び補助者との間には、地方自治法第 252 条の 28 第 3 項に定める利害関係はない。

X. 財務情報等

本報告書に記載した健康福祉部生活福祉課の財務情報等は、市の担当職員への質問及び市から提出された資料に基づき作成したものである。なお、当該財務情報等の金額等については、その表示及び率の単位未満を原則として四捨五入しており、端数の関係上、個別金額の集計値と合計欄の記載が整合しない場合がある。

第2 生活保護制度の概要

I. 生活保護制度の目的

生活保護法（以下、「法」という。）は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、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（同法第1条）。

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権利を有することを認め、具体化した制度の一つとして法が存在する。

II. 生活保護法の改正

法の一部改正法案が平成25年12月6日に成立したが、その改正の概要は、「生活保護に関する実態調査結果に基づく勧告（総務省（平成26年8月））」によると、次のとおりである。

法に基づく制度（以下、「生活保護制度」という。）については、昭和25年の旧法の全文改定により現在の制度となって以来60年以上の間、抜本的な見直しが行われておらず、i) 生活保護受給世帯が過去最高を更新し、その後も増加傾向にあること、ii) 高齢者世帯とともに失業等による生活困窮世帯（その他の世帯）の割合も増加していること、iii) 医療扶助が生活保護費の約半分を占めていること、iv) 一部の限られた事案であるが、不正受給事件が依然として起きていることなど、様々な課題が指摘されている。

こうした課題に対応するため、厚生労働省に置かれた社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会が取りまとめた報告書（平成25年1月25日）等を踏まえ、「生活保護法の一部を改正する法律」案^{*1}が平成25年10月に第185回国会に提出され、同年12月6日に成立したところである。この改正においては、支援を必要と

^{*1} 同法は、大部分が平成26年7月1日施行で、一部は同年1月1日、平成27年4月1日施行となっている。

する人に確実に保護を行うという生活保護制度の基本的な考え方は維持しつつ、i) 就労による自立の促進、ii) 健康・生活面等に着眼した支援、iii) 不正・不適正受給対策の強化等、iv) 医療扶助の適正化などに資する内容を中心に必要な規定の整備が行われた。

Ⅲ. 生活保護制度の原則

1. 生活保護制度の原理

法は、第1～4条において、生活保護の制度設計に係る原理を定めており、その内容は次のとおりである。

	原理	内容
1	この法律の目的 (第1条)	この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、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。
2	無差別平等 (第2条)	すべて国民は、法の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる。
3	最低生活 (第3条)	この法律により保障される最低限度の生活は、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。
4	保護の補足性 (第4条)	(1)保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。 (2)民法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。 (3)前2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

2. 生活保護制度の原則

法は、第7～10条において、制度運用に係る4つの原則を定めており、その内容は、次のとおりである。

	原則	内容
1	申請保護の原則 (第7条)	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いて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる。
2	基準及び程度の原則 (第8条)	(1)保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、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ものとする。 (2)前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、且つ、これをこえないものでなければならない。
3	必要即応の原則 (第9条)	保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。
4	世帯単位の原則 (第10条)	保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる。

3. 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公金である。そのため被保護者は、法により、次の権利を有し、義務を負う。

(1) 被保護者の権利

	権利	内容
1	不利益変更の禁止 (第 56 条)	被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない。
2	公課 ^{※2} 禁止 (第 57 条)	被保護者は、保護金品を標準として租税その他の公課を課せられることがない。
3	差押禁止 (第 58 条)	被保護者は、既に給与を受けた保護金品又はこれを受ける権利を差し押え ^{※3} られることがない。

(2) 義務

	義務	内容
1	譲渡禁止 (第 59 条)	保護又は就労自立給付金の支給を受ける権利は、譲り渡すことはできない。
2	生活上の義務 (第 60 条)	被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、自ら、健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図り、その他生活の維持及び向上に努めなければならない。
3	届出の義務 (第 61 条)	被保護者は、収入、支出その他生計の状況について変動があったとき、又は居住地若しくは世帯の構成に異動があったときは、すみやかに、保護の実施機関又は福祉事務所長にその旨を届け出なければならない。
4	指示等に従う義務 (第 62 条第 1 項)	被保護者は、保護の実施機関が、第 30 条第 1 項ただし書きの規定により、被保護者を救護施設、更生施設若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、若しくは私人の家庭に養護を委託して保護を行うことを決定したとき、又は第 27 条の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない。

※2 国や地方公共団体が国民に税金を課すこと。

※3 債務者が保有する特定の物または権利について、その処分を禁止すること。

5	費用返還義務 (第 63 条)	被保護者が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときは、保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村に対して、すみやかに、その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額を返還しなければならない。
---	--------------------	---

IV. 生活保護の種類と内容

生活保護の種類は、法第 11～18 条において定められる 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（世帯収入と厚生労働大臣の定める基準で計算される最低生活費を比較して、収入が最低生活費に満たない者）に対し、原則と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。

	生活保護の種類	内容
1	生活扶助 (第 12 条、第 30 条、 第 31 条)	衣食及び光熱水費その他日常生活の需要を満たすために必要なもの等について行われる。被保護者の居宅やその他の適当な施設において行われ、1 月分を限度として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、原則として世帯単位で計算し、世帯主又はこれに準ずる者に対して交付される。
2	教育扶助 (第 13 条、第 32 条)	義務教育に伴って必要な教科書その他の学用品、義務教育に伴って必要な通学用品、学校給食その他義務教育に伴って必要なものについて行われる。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長に対して交付される。
3	住宅扶助 (第 14 条、第 33 条)	住居及び住居の補修その他住宅の維持のために必要なものについて行われる。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ずる者に対して交付される。

4	医療扶助 (第 15 条、第 34 条)	診察、薬剤又は治療材料、医学的処置、手術及びその他の治療並びに施術、居宅における療養上の管理、病院又は診療所への入院及びその療養に伴う看護等について行われる。原則として現物給付により行われ、医療の給付は、指定医療機関等への委託等により行われる。保護金品は被保護者に対して交付される。
5	介護扶助 (第 15 条の 2、 第 34 条の 2)	要介護と認定された被保護者等の居宅介護、福祉用具、住宅改修、施設介護等について行われる。指定介護機関に委託し、原則として現物給付により行われ、保護金品は被保護者に対して交付される。
6	出産扶助 (第 16 条、第 35 条)	分べんの介助、分べん前及び分べん後の処置、脱脂綿、ガーゼその他衛生用品について行われる。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 (第 17 条、第 36 条)	生業に必要な資金、器具又は資料の購入、生業に必要な技能の修得、就労のために必要なものについて行われる。但し、収入を増加させ又はその自立を助長することのできる見込みのある場合に限る。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 (第 18 条、第 37 条)	検案、死体の運搬、火葬又は埋葬、納骨その他葬祭のために必要なものについて行われる。定められた範囲内で必要な額を支給する。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。

V. 生活保護の実施機関

1. 生活保護の実施機関及び対象者

生活保護の実施機関及び対象者は、法第 19 条に規定されており、その概要は次のとおりである。

実施機関・対象者		内容
実施機関	原則	保護の決定及び実施に関する事務は、都道府県知事、市長及び社会福祉法に規定する福祉事務所を管理する町村長が行う。(法第 19 条第 1 項)
	委任	保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部は、その管理に属する行政庁に限り委任することができる(法第 19 条第 4 項)。市においては、八尾市福祉事務所 ^{※4} が、その事務を実施している。
対象者	原則	保護の決定及び実施は、i) その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する要保護者、ii) 居住地がないか、又は明らかでない要保護者であって、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に現在地を有するもの、に対して行われる(法第 19 条第 1 項)。
	急迫した状況	居住地が明らかである要保護者であっても、その者が急迫した状況にあるときは、その急迫した事由が止むまでは、その者に対する保護は、上記の規定にかかわらず、その者の現在地を所管する福祉事務所を管理する都道府県知事又は市町村長が行うものとする(法第 19 条第 2 項)。

^{※4} 福祉事務所とは、社会福祉法に基づき、都道府県及び市（特別区を含む。以下同様）が条例で設置しなければならない行政庁である（社会福祉法第 14 条第 1 項）。

2. 生活保護の執行体制

福祉事務所には、原則として、長及び事務職員のほか、少なくとも次の所員を置かなければならないこととされている（社会福祉法第 15 条第 1 項）。

所員	職掌
指導監督を行う所員	指導監督を行う所員は、福祉事務所長の指揮監督を受けて、現業事務の指導監督をつかさどる。
現業を行う所員	現業を行う所員は、福祉事務所長の指揮監督を受けて、援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等の事務をつかさどる。

このうち、指導監督を行う所員（以下、「査察指導員」という。）と現業を行う職員（以下、「ケースワーカー」という。）は、社会福祉主事（「第 5. I. 生活保護の実施体制 1. 現状（1）」参照）でなければならないとされている（社会福祉法第 15 条第 6 項）。

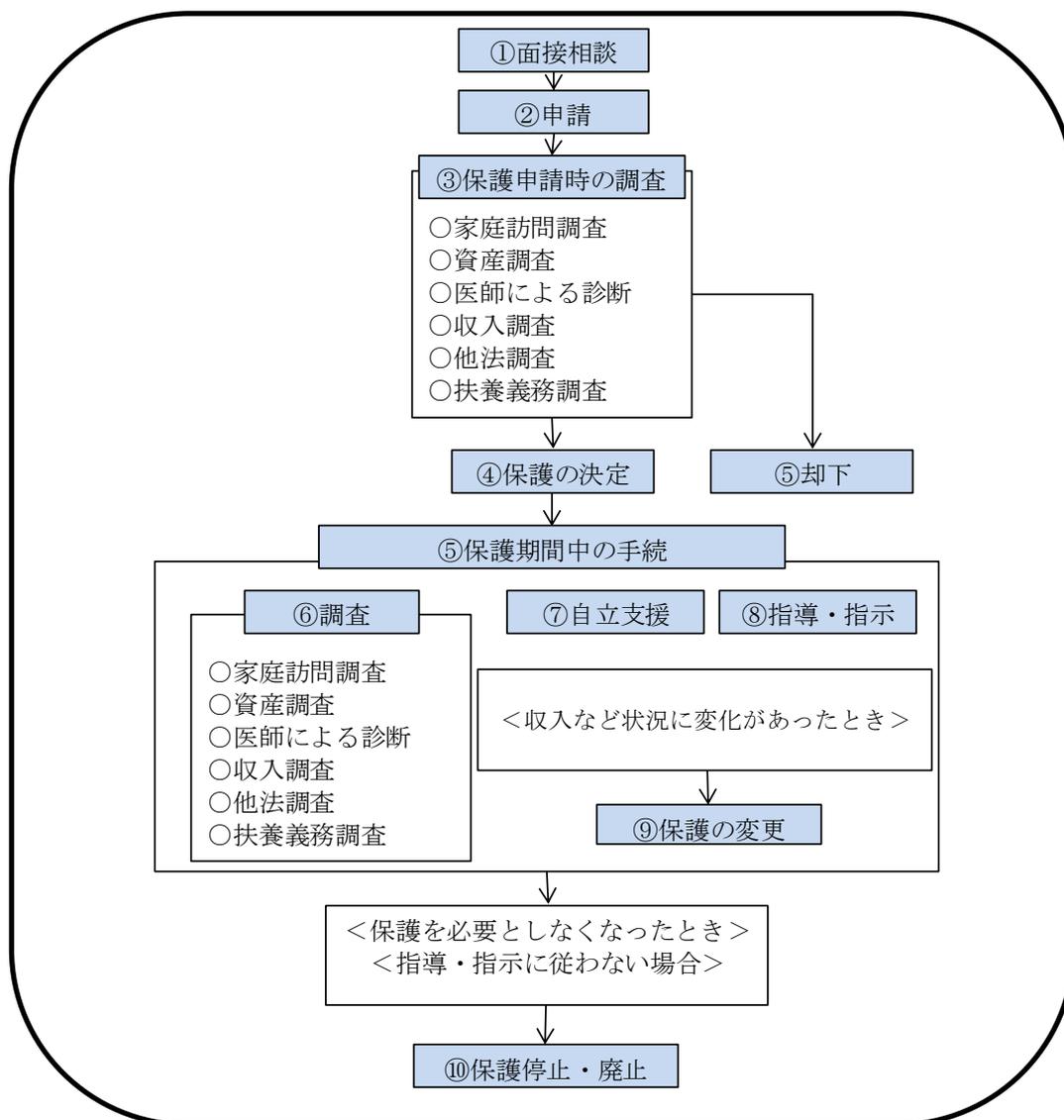
また、市の設置する福祉事務所におけるケースワーカーについては、被保護世帯の数が 240 以下であるときは、3 人とし、被保護世帯数が 80 を増すごとに、これに 1 を加えた数を標準として定数を定める旨が規定されている（社会福祉法第 16 条柱書、同条 2 号）。

なお、査察指導員については、ケースワーカー 7 名につき 1 名を配置すべきこととなっている（「社会福祉事業法の施行について（厚生事務次官通達（昭和 26 年 6 月 4 日））」）。

VI. 生活保護の手続

1. 生活保護手続の概要

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意思を表明した場合、「生活保護開始申請書」が提出される（②）。

申請を受理すると、ケースワーカーが申請者の資産、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生活保護の要否を決定し、生活保護の実施機関が申請者に書面で通知する(④ ⑤)。この通知は、原則として生活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)。

生活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、ケースワーカーなどにより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、生活保護の実施機関は、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、生活保護の内容や生活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生活保護を必要としなくなったときは、生活保護の実施機関は生活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生活保護の停止又は廃止をすることができる(⑩)。

第3 生活保護の現状

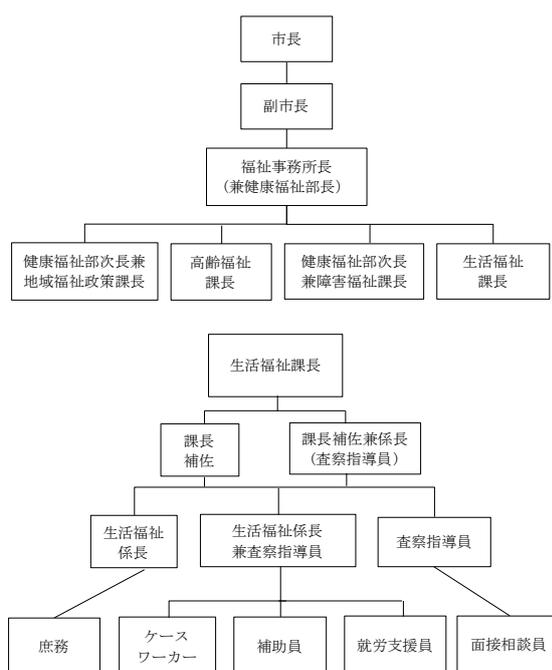
I. 八尾市における生活保護事業の実施体制

生活保護を決定し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）。また、市長はその管理に属する福祉事務所長に生活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）。市においては、「八尾市福祉事務所長に対する権限委任規則」により、市長から福祉事務所長に対して、生活保護の決定等、実施権限を委任している。

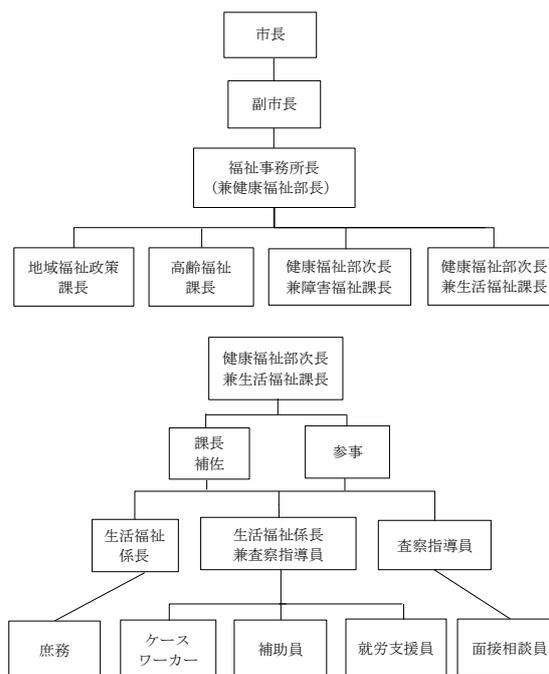
市福祉事務所の執行体制及び人員数は次のとおりである。

1. 市福祉事務所の執行体制

<平成25年4月1日現在>



<平成26年4月1日現在>



市の福祉事務所は1つであり、福祉事務所で行う生活保護事業については、生活福祉課で実施しているため、本報告書においては、福祉事務所の機能も含めて、「市」としている。

2. 人員数

市の生活保護事務に従事する職員数は、次のとおりである（嘱託医2名、中国残留邦人支援員1名を除く）。

(単位：人)

	平成25年 4月1日現在	平成26年 4月1日現在
所長	1	1
次長兼課長	-	1
課長	1	-
参事	-	1
課長補佐	1	1
課長補佐兼係長（査察指導員）	1	-
係長	1	1
係長（査察指導員）	5	6
主事（査察指導員・再任用）	2	2
庶務	5	5
ケースワーカー	41	43
補助員	(8)	(5)
面接相談員	(2)	(2)
就労支援員	(3)	(3)
合計	71	71

注1. ()書きは非常勤職員である。

2. 合計人数には非常勤職員を含めている。

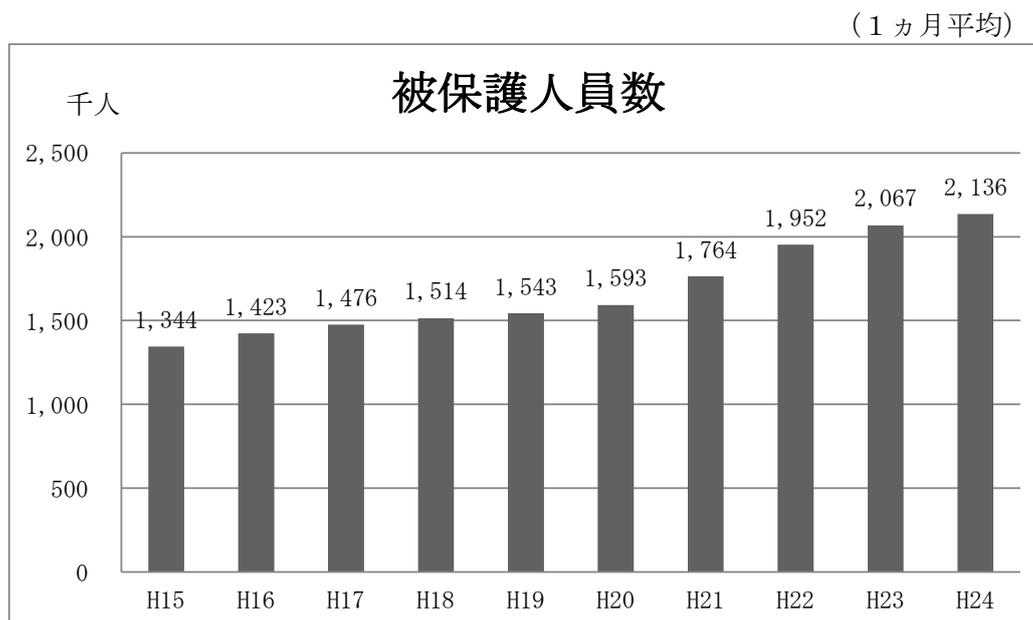
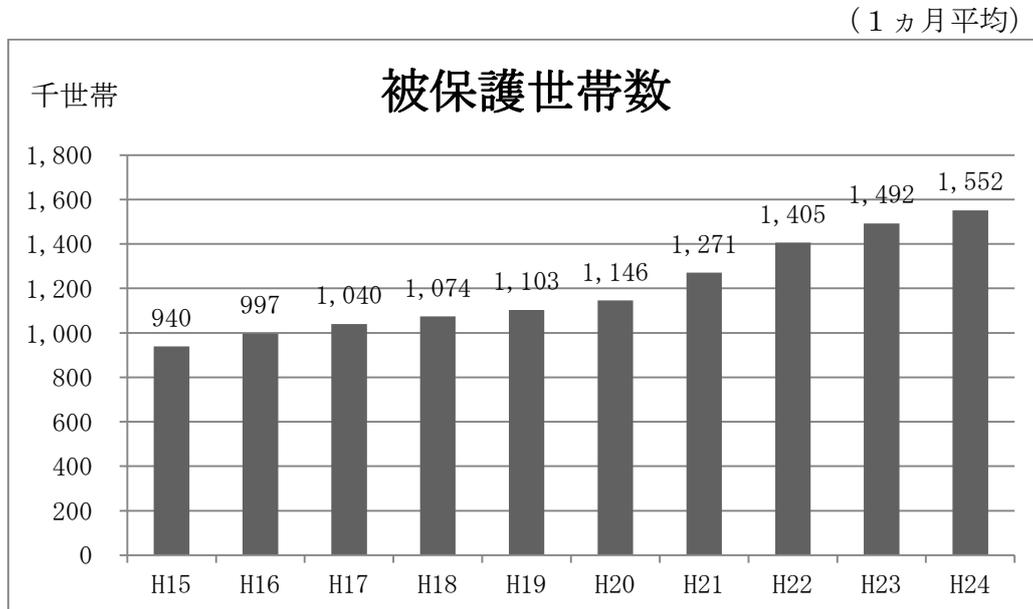
3. 補助員は高齢者の訪問等を担当している。

(市提供資料を監査人が加工)

Ⅱ. 被保護世帯数及び被保護人員数の推移

1. 全国における被保護世帯数及び被保護人員数の推移

平成 15～24 年度の 10 年間の全国における被保護世帯数及び被保護人員数の推移は、次のとおりである。



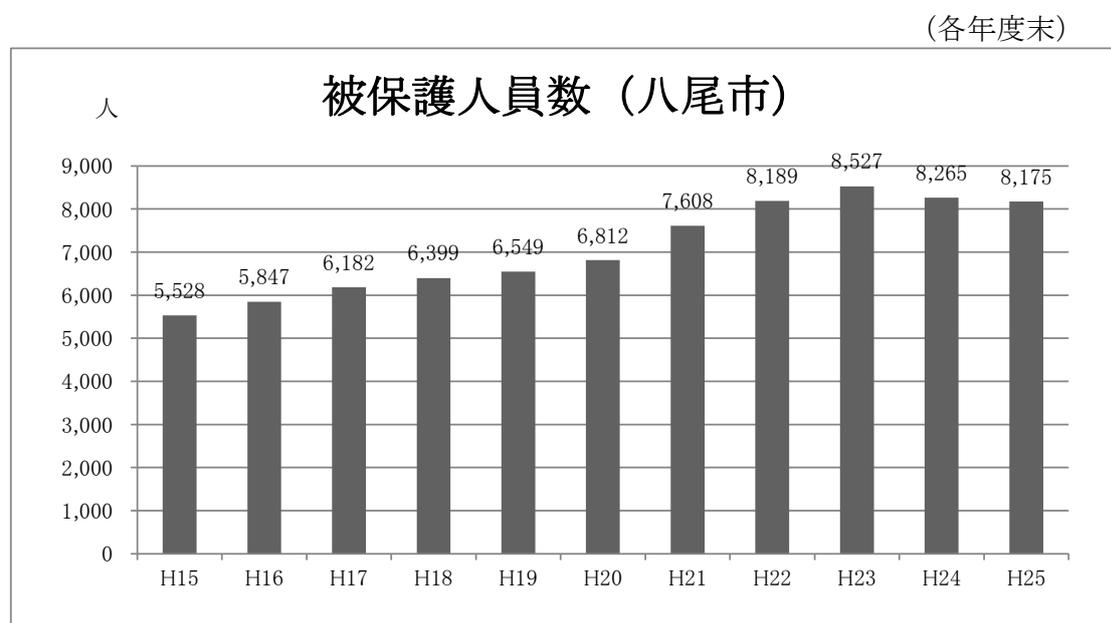
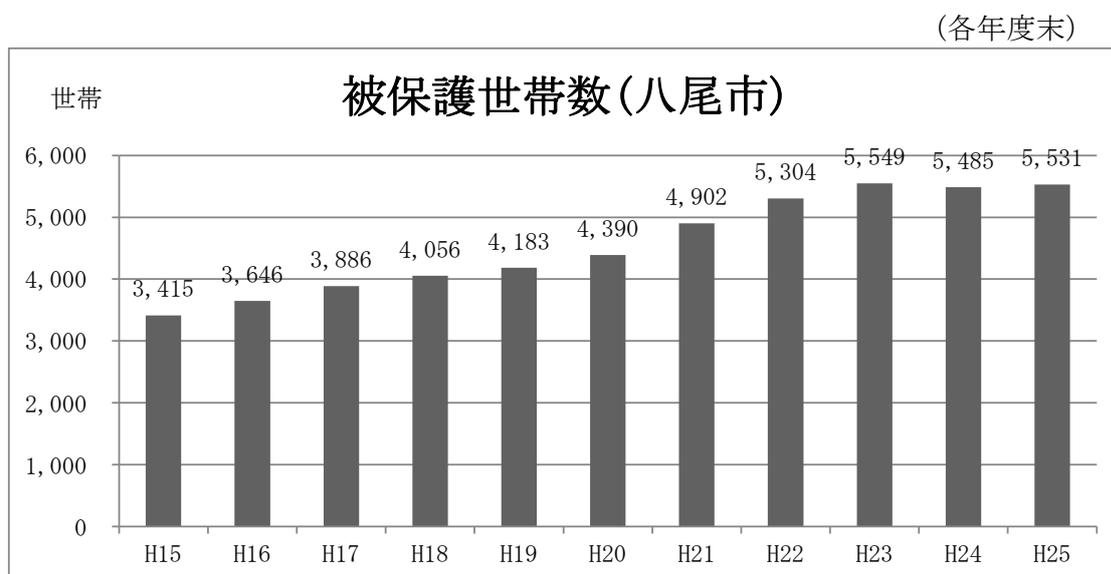
(出所：国立社会保障・人口問題研究所データ (平成 26 年 11 月 25 日更新))

昭和 25 年 5 月に法が施行されて以降、その時々々の景気に左右されつつも被保護人員数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数は平成 8 年度から増加に転じ、平成 20 年の金融危機を契機に被保護人員数が増加している。また、被保護世帯数も平成 4 年度を底として増加を続けており、平成 26 年 3 月に

は被保護世帯数は1,602,163世帯となっている。

2. 市における被保護世帯数及び被保護人員数の推移

平成15～25年度の11年間の市における被保護世帯数及び被保護人員数の推移は、次のとおりである。

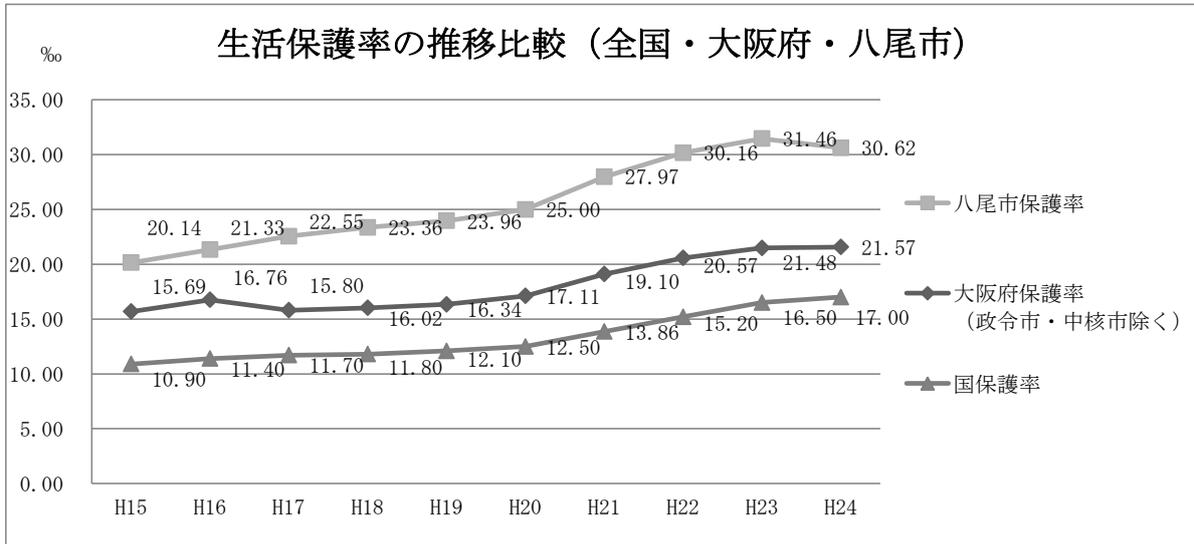


(出所：市提供資料)

平成24年度に入って経済・雇用状況が改善を見せ始めたことや、市による自立支援の努力もあり、平成23年度をピークに、被保護世帯数、被保護人員数ともに減少傾向にある。

Ⅲ. 生活保護率の推移比較（全国、大阪府平均及び市）

全国、大阪府平均（政令市・中核市を除く）及び市の平成 15～24 年度の 10 年間における生活保護率の推移は、次のとおりである。



（出所：国立社会保障・人口問題研究所データ、市提供資料）

生活保護率の減少が見られるのは市のみであるが（平成 23 年度以降）、市の生活保護率は、平成 24 年度において 30.62%で全国の生活保護率の 2 倍前後となっており、依然として高い状況である。

なお、‰は 1000 分の 1 を 1 単位とする表記方法であり、生活保護率を示す際に、通常、使用される単位である。

<市の過去 5 年間における保護率の推移>

	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
被保護人員数（人）	7,608	8,189	8,527	8,265	8,175
八尾市人口（人）	272,024	271,505	271,066	270,029	269,759
生活保護率(‰)	27.97‰	30.16‰	31.46‰	30.62‰	30.30‰

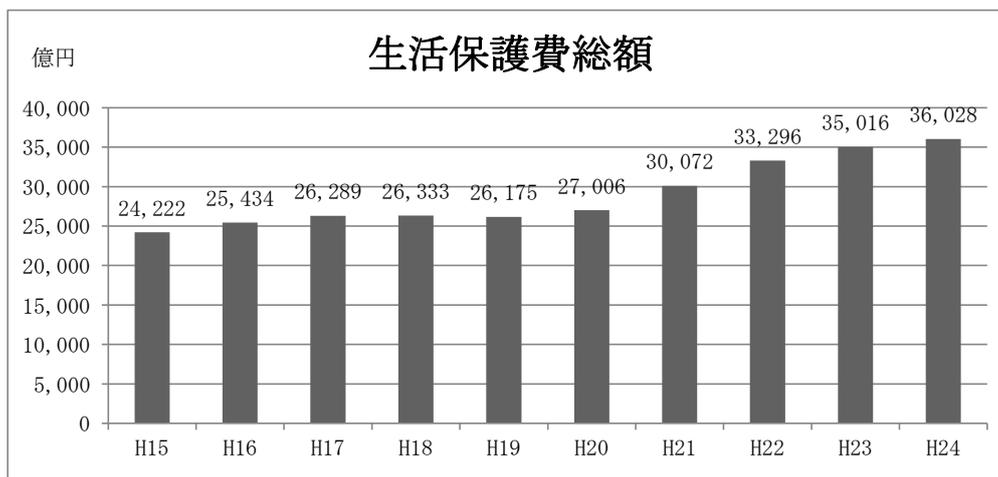
（市提供資料を監査人が加工）

IV. 生活保護費の状況

1. 全国における生活保護費の推移

(1) 生活保護費の推移

平成 15～24 年度の 10 年間の全国における生活保護費総額の推移は、次のとおりである。

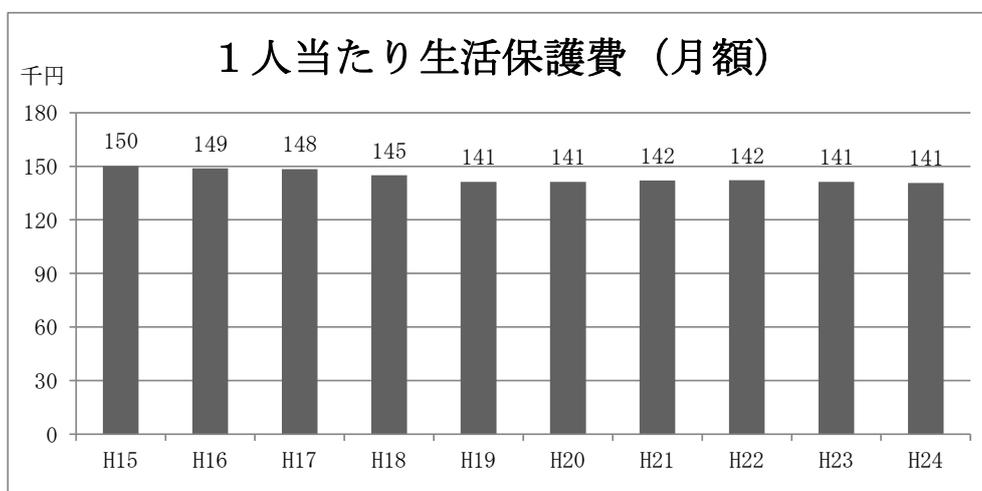


(出所：国立社会保障・人口問題研究所データ、厚生労働省「生活保護費負担金事業実績報告」)

被保護世帯数の増加を受けて、過去 10 年間は増加傾向にあり、特に金融危機の影響が現れた平成 21 年度以降、生活保護費総額は大きく増加している。

(2) 被保護人員 1 人当たり生活保護費の推移

平成 15～24 年度の 10 年間の全国における被保護人員 1 人当たり生活保護費の推移は、次のとおりである。



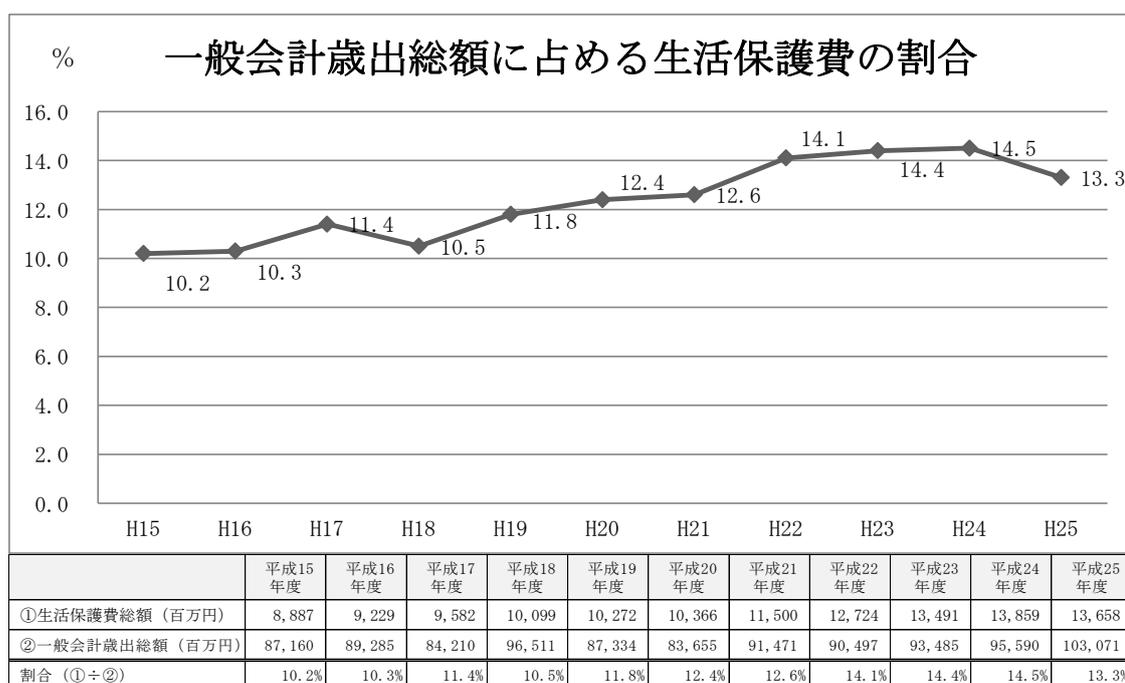
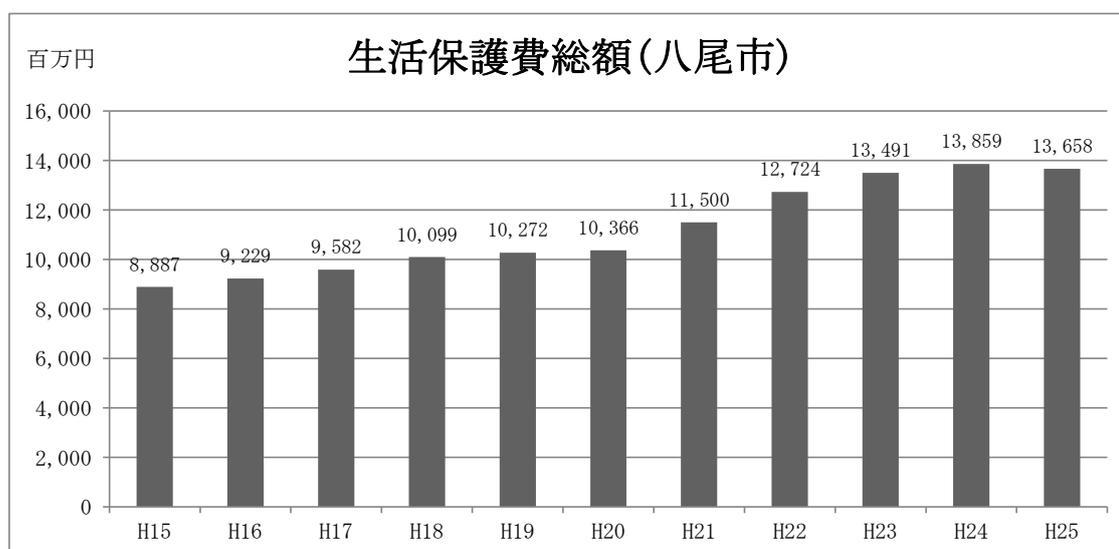
(出所：国立社会保障・人口問題研究所データ (平成 26 年 11 月 25 日更新))

継続的な支給基準の改定により、1人当たり生活保護費は減少傾向にあり、平成24年度は、平成15年度比で94%と、6%減少している。

2. 市における生活保護費の推移

(1) 生活保護費の推移

平成15～25年度の11年間における市の生活保護費総額及び一般会計歳出総額に占める生活保護費の割合の推移は、次のとおりである。



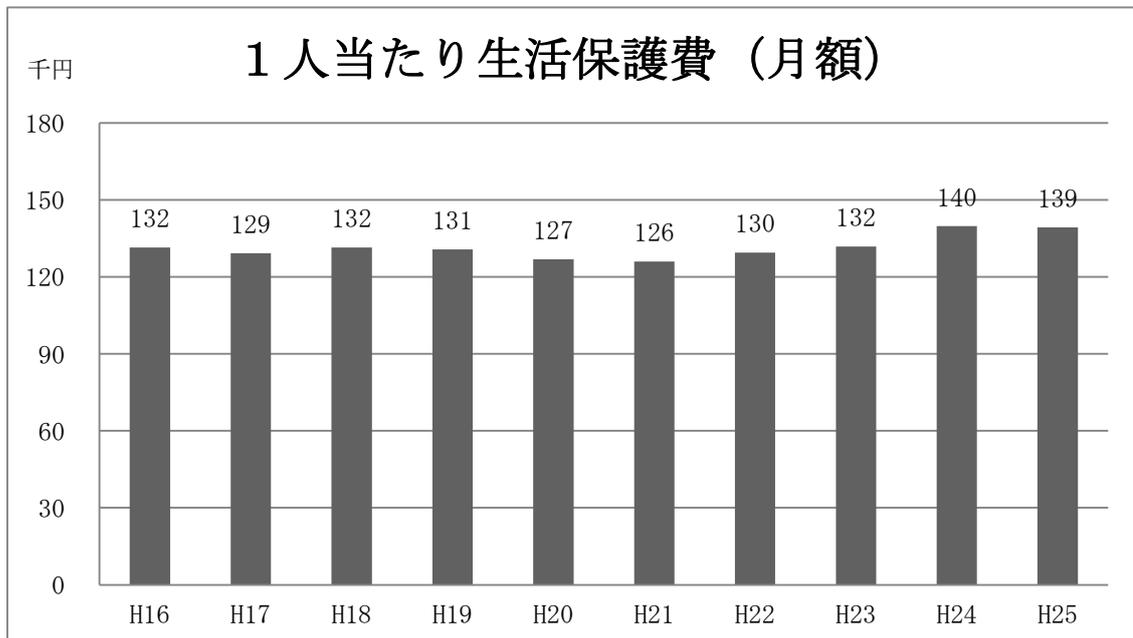
(市提供資料を監査人が加工)

生活保護費総額は、全国と同様に、平成 24 年度までの過去 10 年間は増加傾向にあったが、平成 25 年度は被保護人員減を受けて減少している。また、一般会計歳出総額に占める生活保護費の割合も同様の傾向である。

なお、生活保護費の負担は、国が 4 分の 3、市又は大阪府が 4 分の 1 である。市が負担すべき部分は、地方財政法第 11 条の 2 の規定に基づき、地方交付税により財源補償がなされている。具体的には、地方交付税法の定めるところにより地方公共団体に交付すべき地方交付税の基準財政需要額に算入することとされており、「測定単位」である国勢調査人口に被保護者数等の大小に応じて密度補正等の必要な「補正」を加え、これに法律で定められた生活保護費の単位費用を乗じた額で算定されている。

(2) 被保護人員 1 人当たり生活保護費の推移

平成 16～25 年度の 10 年間に於ける市の被保護人員 1 人当たり生活保護費は、次のとおりである。



(市提供資料を監査人が加工)

平成 21～25 年度にかけて、被保護人員一人当たり生活保護費は逡増傾向にある。

V. 生活保護費の構成比率

1. 全国における生活保護費の構成比率

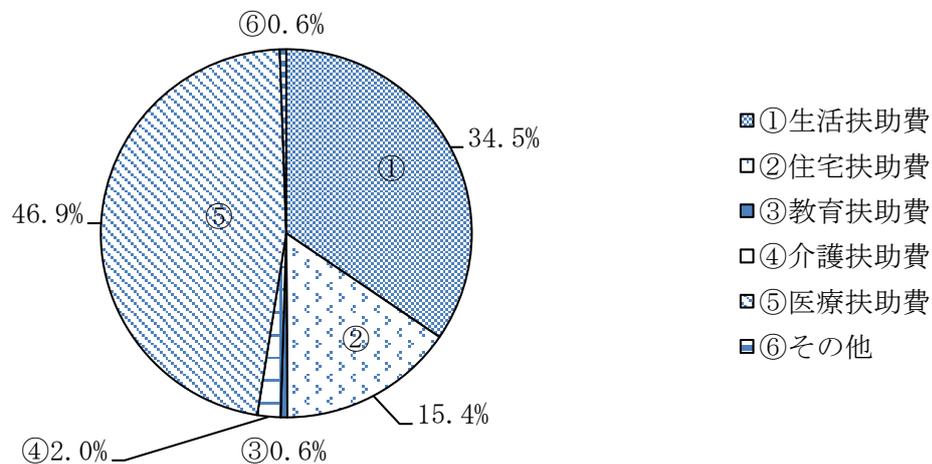
過去5年間の生活保護費を、生活保護の種類ごとに表すと次のとおりである。

【生活保護費の種類別推移】

(単位：百万円)

		平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
生活扶助費	金額	870,845	896,469	1,016,339	1,155,175	1,209,007
	構成比率	33.3%	33.2%	33.8%	34.7%	34.5%
住宅扶助費	金額	359,009	381,441	442,652	499,605	538,415
	構成比率	13.7%	14.1%	14.7%	15.0%	15.4%
教育扶助費	金額	11,794	11,845	17,043	19,920	20,490
	構成比率	0.5%	0.4%	0.6%	0.6%	0.6%
介護扶助費	金額	53,928	56,246	61,033	65,903	70,677
	構成比率	2.1%	2.1%	2.0%	2.0%	2.0%
医療扶助費	金額	1,307,404	1,339,289	1,451,474	1,570,135	1,643,231
	構成比率	49.9%	49.6%	48.3%	47.2%	46.9%
その他	金額	14,485	15,264	18,648	18,891	19,770
	構成比率	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%
	合計金額	2,617,465	2,700,554	3,007,189	3,329,629	3,501,590

生活保護費の種類別内訳（平成23年度）



(出所：国立社会保障・人口問題研究所データ（平成26年11月25日更新）)

医療扶助費、生活扶助費、住宅扶助費の割合が高く、平成23年度では医療扶助費が最も大きく46.9%、次いで生活扶助費が34.5%、住宅扶助費が15.4%となっている。

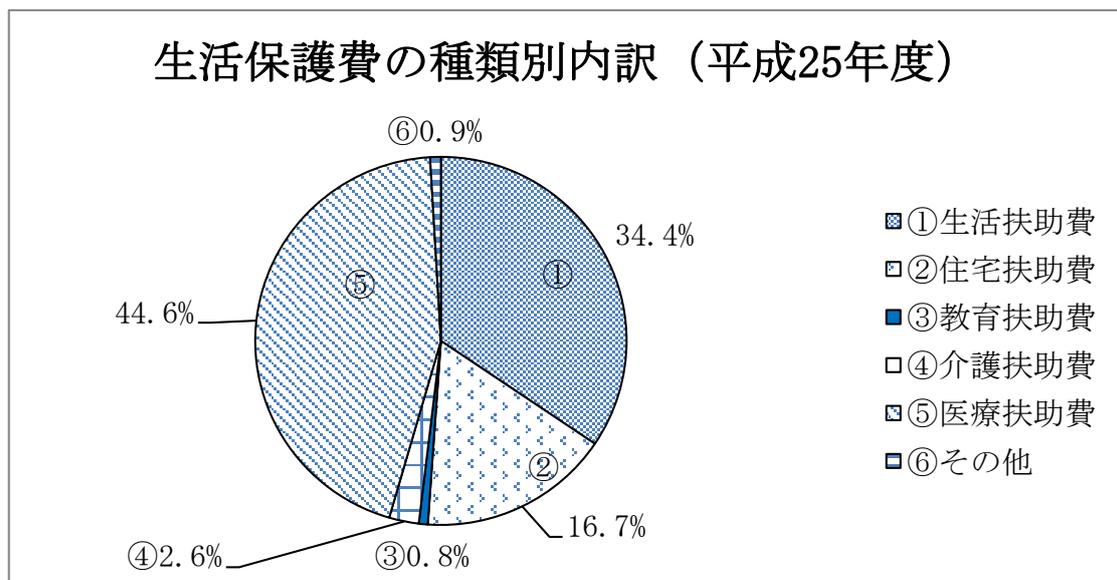
2. 市における生活保護費の構成比率

過去5年間の生活保護費を、生活保護の種類ごとに表すと次のとおりである。

【生活保護費の種類別推移】

(単位：千円)

		平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
生活扶助費	金額	4,158,385	4,780,709	5,011,796	4,983,221	4,703,405
	構成比率	36.2%	37.6%	37.1%	36.0%	34.4%
住宅扶助費	金額	1,895,986	2,085,186	2,250,083	2,297,886	2,279,302
	構成比率	16.5%	16.4%	16.7%	16.6%	16.7%
教育扶助費	金額	100,642	118,771	120,902	118,284	106,469
	構成比率	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.8%
介護扶助費	金額	247,158	284,375	315,940	339,906	353,696
	構成比率	2.1%	2.2%	2.3%	2.5%	2.6%
医療扶助費	金額	4,936,684	5,327,237	5,659,603	5,992,380	6,087,876
	構成比率	42.9%	41.9%	42.0%	43.2%	44.6%
その他	金額	161,558	127,502	132,841	127,753	127,330
	構成比率	1.4%	1.0%	1.0%	0.9%	0.9%
合計金額		11,500,413	12,723,780	13,491,165	13,859,430	13,658,078



(市提供資料を監査人が加工)

医療扶助費、生活扶助費及び住宅扶助費の割合が高いのは全国と同様であり、平成25年度では医療扶助費が最も大きく44.6%、次いで生活扶助費が34.4%、住宅扶助費が16.7%となっている。

VI. 被保護世帯の世帯類型別の構成比率とその推移

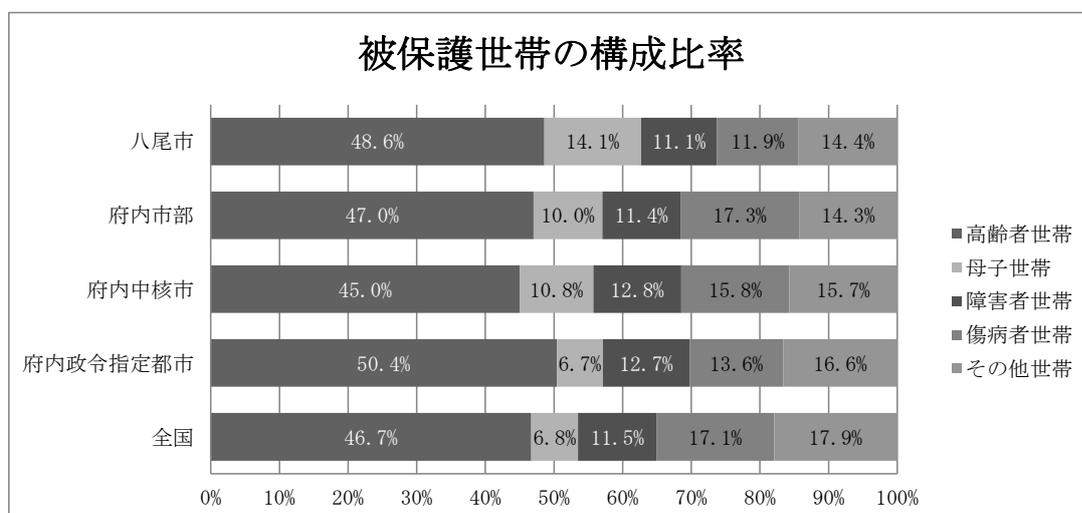
1. 世帯類型の概要

本報告書における被保護世帯の区分については、次のとおりである。

世帯類型	説明
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）
傷病者世帯	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。

2. 被保護世帯の世帯類型別の構成比率

平成 25 年度の被保護世帯の世帯類型別の構成比率を市、府内市部（政令市、中核市及び八尾市を除く）、中核市及び政令指定都市並びに全国で比較すると、次のとおりとなる。



(市提供資料及び国立社会保障・人口問題研究所データを監査人が加工)

市は全国や府下各市に比べ、母子世帯の比率が高く、傷病者世帯の比率が低い点に特徴がある。

稼働年齢層で働ける者が主に属する世帯類型である「その他世帯」の構成比率は、全国平均に比して低くなっている。

VII. ケースワーカーの現状

1. ケースワーカーの配置状況

総務省は、全国の福祉事務所から調査対象を選定し、厚生労働省「生活保護の現況と課題」のデータを活用しつつ、ケースワーカーの配置状況を調査している。この平成 26 年 8 月の調査「生活保護に関する実態調査結果報告書」によると、平成 22 年度の調査対象福祉事務所における平成 22 年 4 月 1 日現在のケースワーカー配置人数は 15,251 人、法定標準数は 16,625 人であり、充足率は 91.7%となっている。

また、この調査によれば、平成 20 年度頃から、次第に未充足機関の割合が増加しており、被保護世帯の増加に対して、ケースワーカーの配置が追いつかない福祉事務所が増加してきている。

なお、市は、平成 26 年 4 月 1 日現在において、標準ケースワーカー数 69 人に対し、配置数は 43 人であり、充足率は 62.3%となっている。（「第 5. I. 生活保護の実施体制 1. 現状」参照）

2. ケースワーカーの資格保有状況

総務省の「生活保護に関する実態調査結果報告書（平成 26 年 8 月）」によると、調査対象とした全国 102 福祉事務所において、平成 24 年 4 月 1 日現在、無資格のケースワーカーが在籍している事務所数は 68 で、少なくとも 1 名以上の無資格者が在籍する事務所の割合は 66.7%となっている。

市においては、平成 26 年 4 月 1 日現在の 43 人のケースワーカーのうち、1 人が無資格となっており、その割合は 2.3%である。

VIII. 生活保護基準

生活保護基準とは、年齢別、世帯構成別、所在地域別、その他必要な事項を考慮して国が定めた最低限度の生活を維持することができる基準のことであり、国民の生活水準に対応してこれと均衡を保つように毎年改定が行われている。

<八尾市における支給基準の一例（平成 25 年 4 月 1 日）>

	3人世帯	母子世帯(3人)	高齢夫婦	高齢単身
	男(33歳) 女(29歳) 子(4歳)	女(30歳) 子(9歳)(小4) 子(4歳)	男(68歳) 女(65歳)	(70歳以上)
生活扶助	162,170 (児)10,000	155,970 (児)20,000 (母子)25,100	121,940	77,060
住宅扶助	55,000	55,000	55,000	42,000
教育扶助		6,350		
合計	227,170	262,420	176,940	119,060

冬季加算を含めた額を10円単位で表示。

(出所：市提供資料)

第4 監査の結果及び意見の要約

I. 監査の結果及び意見の区分

本報告書での指摘の取扱いは、監査の「結果」と「意見」に区分している。

監査の結果（地方自治法第252条の37第5項）とは、「事務の執行」における合规性（適法性と正当性）の観点から是正・改善を求めるものである。監査の意見（地方自治法252条の38第2項）とは、監査の結果には該当しないが、合理性や経済性、効率性、有効性の観点から見て、不合理な事項等を発見した場合に、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である。

II. 監査の結果及び意見の要約

本報告書での監査に係る指摘の要約は、次のとおりである。

区分	結果及び意見の項目	結果及び意見の内容要約
I. 生活保護事業の実施体制		
意見1	より適切な生活保護事業執行のための体制整備について	大阪府の訪問調査基準回数に準拠した訪問を実施できていない等、人員不足が市の生活保護事業の執行にとって制約となっている。 市は、長期的にケースワーカーと査察指導員の増員を、当面は面接指導員やアルバイトの増員等、人員体制の整備を図ることが必要である。
II. 生活保護の開始手続		
結果1	ケース記録への保護決定が遅延した理由の記載漏れ	葬祭扶助の事例において、申請日から保護開始決定日までの期間が14日を超えているが、ケース記録に遅延した理由が記載されていないまま決裁されているものが発見された。 ケース記録には、保護決定が遅延した理由を記載する必要がある。
意見2	生活保護申請日の解釈に関する基準の作成及び運用について	葬祭扶助の支給に関し「生活保護開始の申請があった日」に係る各担当者の解釈が統一されていなかった。 生活保護申請日は、申請手続に係る期間の起算日となる等、重要な日付であり、申請日の基準を統一すべきである。
意見3	面接記録票への具体的内容の記載について	生活保護の相談内容等を記載する面接記録票に、他制度について説明した旨の記載があったが、どのような貸付制度についての説明を行ったかが不明なものが発見された。

		面接記録票には、他制度の説明について内容が分かるような記載をしておくことが望ましい。
Ⅲ. 支給手続		
結果 2	前渡資金の精算期限に係る伺書の廃棄年月の記載誤り及び施行日の記載漏れ	生活保護費に係る前渡資金の精算期限の延長に係る伺書は、未だ継続している案件であることから、完結していない文書扱いであるが、廃棄年月を定めていた。 完結していない文書については、完結日が到来してから、廃棄年月を記載すべきである。 また、当該伺書は、文書の効力が発生しているにもかかわらず、施行日が記載されていなかった。
意見 4	現金管理の徹底について	未渡しの現金の入った封筒は、テープで封がされていた。糊付け・封印をし、開封記録を残して、徹底した現金管理を行うべきである。 また、現金の入った封筒に貼付する名前ラベルについて、金額変更等があった場合には手書きのラベルが貼付されていた。封筒に貼付する名前ラベルは、複製防止のため生活保護システム出力のものを使用すべきである。
意見 5	前渡資金額の適正化について	平成 25 年度の前渡資金の月別返納率は平均 28.5% (15,204 千円) であり、窓口平均支給額を 100 千円とすると平均返納額で 152 世帯分となり、前渡資金は過剰と考えられる。 必要以上の現金を保有すべきでなく、保有すべき金額を適切に見積もり、縮減すべきである。
Ⅳ. 生活保護開始後の調査及び指導・指示業務		
結果 3	援助方針の見直し時期の遅延	被保護者への援助方針が 1 年間に 1 回も見直されていないものが発見された。 厚労省の局長通知に基づき、援助方針が少なくとも 1 年に 1 回は見直しできるよう、訪問時期を考慮することが必要である。
意見 6	調査記録表の扶養義務者の状況欄の適時更新について	生活保護開始時に「照会予定」等となっているが、その後の照会結果を記録していない等、扶養義務者の状況欄が更新されていないものが発見された。 扶養義務者の状況は適時に更新し、査察指導員及び管理職が、その調査の進捗状況を確認すべきである。
意見 7	調査記録表の訪問区分欄の適時更新について	被保護者の訪問区分が変更になっているが、更新されていない調査記録表が発見された。

		訪問区分は適時に更新し、査察指導員及び管理職は、その更新内容を確認する必要がある。
意見 8	収入申告書等の調査資料の保管方法の改善について	収入申告書等の調査資料は、決裁書面を整えるまで個人の机等で保管されている。紛失等のリスクを避けるため、保管用共有キャビネットでの管理等の対応が必要である。
V. 被保護者に対する訪問調査		
結果 4	定期的な訪問の未実施	計画どおりに訪問調査を行えていないものが発見され、最長では2年以上訪問調査が行われていなかった事例も発見された。 法及び国の通知に鑑みると、少なくとも1年に2回以上の訪問調査を実施すべきである。
意見 9	実行可能性のある訪問計画の策定について	市は、大阪府の訪問調査基準表に従った訪問計画を設定しているが、人員数等により、事実上、実現が困難な計画となっている。 市の実情に応じた実行可能な訪問計画を策定し、これに基づく訪問管理を行うことは、現状の訪問調査状況を改善することになる。また、訪問計画の達成には、ケースワーカーの訪問調査に対する意識の向上を図ることが必要である。
意見 10	より適切な訪問管理の実施について	ケースワーカーへの訪問調査の指導結果の顛末について、管理職や査察指導員による確認が実施されていなかった。訪問調査について、査察指導員や管理職による顛末確認を実施すべきである。 また、現在の生活保護システムでは、訪問計画と実績の一覧形式での対比ができず、顛末確認に多くの時間を要するため、システム機能の充実も検討されたい。
意見 11	被保護者の状況に係る査察指導員及び管理職への報告の徹底について	ケースワーカーは、訪問を実施した場合等に査察指導員及び管理職に結果報告をすることとなっているが、報告期限等の取り決めはなく、報告が行われていないものも発見された。 訪問を実施した場合等の結果報告期限を設け、速やかに査察指導員及び管理職へ報告することが必要である。
VI. 生活保護の停止・廃止		
結果 5	定期訪問調査の漏れ	訪問計画が立てられていたが、2年以上訪問調査が行われていなかったものが発見された。 訪問調査は優先度の高い業務と位置づけ、定期

		的に実施することが必要である。
VII. 医療扶助		
意見 12	嘱託医日誌への記載について	嘱託医日誌について、相談記録件数等の「助言・指導等」に係る項目に記入がされていないものが発見された。 実施業務の正確な把握のために、「助言・指導等」に係る項目に記入を行うことが望まれる。
VIII. 生活保護費の返還と徴収及びその債権管理		
結果 6	作成様式に関する要領の要改訂	滞納処理事務取扱要領作成後、生活保護システムが改修され、滞納処理の事務の一部はシステムにて実施しているため、実際の業務と要領が整合していない。 実際の業務に合わせて要領を改訂すべきである。
結果 7	督促状に関する要領の要改訂	滞納処理事務取扱要領によれば、納期限後 20 日以内に督促状を発送しなければならないとされているが、滞納者の事情等を考慮し、督促状を発送していないケースが発見された。 個別の事情に対応する必要があるのであれば、その場合の取扱いを規定する要領へと改訂することが必要である。
意見 13	長期分割返済を認めた債権の判断理由の明確化について	長期分割返済を行っている債権について、長期分割に対する判断過程の記録が保管されていないものが発見された。 長期分割返済を容認する場合には、判断過程を明確にし、記録して保管すべきである。
意見 14	収納率の目標値設定等、早期の債権回収について	現在分割調定を認めている債権は収納率が悪化しており、調定した債権を現年内に回収することが重要となる。 収納率の向上を図るため、債権管理チームを編成し、目標収納率を設定し、その向上を促進することが求められる。
IX. 自立支援		
意見 15	援助方針の策定 (Plan) 及び明確化について	ケース記録に被保護者の課題及びそれに対する援助方針の記載がされていない。 援助方針を定め、ケース記録に記載すべきである。
意見 16	援助方針に基づく就労支援の実施 (Do) 及びハローワークとの情報の共有化について	就労支援職員とハローワークで被保護者に対する就労支援に関する会議を行った場合の議事録を市は入手していない。 議事録の別紙には、課題や支援メニューに関する

		る記録があるので、議事録を入手し、就労支援に活かすべきである。
意見 17	就労支援の実施結果の評価 (Check)、援助方針への反映 (Action) について	就労支援実施後の、被保護者ごとの課題分析等、評価は実施されていない。 就労支援実施後には、実施結果を受けた評価を実施し、今後の援助方針へ反映すべきである。
意見 18	PDCA サイクル手法の文書化について	PDCA サイクルを実行するためには、全ケースワーカーや査察指導員が就労支援に対する共通認識を持ち、支援を行えるよう、「対象者の選定」、「支援の実施」、「支援の評価と見直し」等の手続について文書化すべきである。
X. 査察指導員のケースワーカー業務に係る進行管理		
意見 19	査察指導員のケースワーカーへの文書による指導・指示の徹底について	査察指導員がケースワーカーから相談を受けた場合、対応方針について、口頭やメモ書きで連絡を行うことが多い。 対応漏れや、将来同様の事項が発生した際に過去の対応との整合を図るため、相談・対応内容については文書としてケース記録に残しておく必要がある。
意見 20	重点的扶養能力調査の実施状況の確認について	重点的扶養能力調査について、ケースワーカー1人当たり年間30世帯以上の調査をし、4年間で被保護世帯全件について調査することとしている。調査計画の作成は任意となっており、調査の進捗管理が行えない状況である。 4年間を通じた調査計画の作成及び進捗管理を行う必要がある。
意見 21	調査手続に係る顛末管理の徹底について	査察指導員は調査手続に漏れがないか、査察指導台帳を作成して管理しているが、実施した手続の顛末の記載が行われていない。 実施した手続の顛末を査察指導台帳に記載し、調査の結果についても確認する必要がある。
X I. その他 (ケースファイルの保管について)		
意見 22	ケースファイル管理ロッカーの施錠チェックについて	終業時の施錠については、ほぼ全員が行う可能性があるが、誰が施錠を行ったかの管理が行われていない。 日々の施錠について、施錠漏れが起こらないようにする体制を構築すべきである。

第5 監査の結果及び意見

I. 生活保護事業の実施体制

1. 現状

(1) 市における法令等に基づく事務執行体制

市における生活保護事業の実施体制の概要については、次のとおりである。

福祉事務所には、社会福祉法第15条第1項等の規定に基づき、長及び少なくとも次の所員を置くこととされている。

(a) (b) の業務の指導監督を行う所員（査察指導員）

(b) 要保護者の資産、環境等を調査し、保護等の必要性を判断し、本人に生活指導等を行う業務を行う所員（現業員＝ケースワーカー）

(c) 事務を行う所員

このうち、ケースワーカーの配置数については、同法第16条において、市が設置する福祉事務所にあつては、被保護世帯が240世帯以下である場合は3人で、80世帯増すごとにこれを1人加えるなどと、ケースワーカーの定数を条例で定めるにあつての標準数が規定されている。

また、査察指導員とケースワーカーは、同法第15条第6項において、社会福祉主事であればならないとされている。社会福祉主事の任用資格については、同法第19条第1項において、大学等で厚生労働大臣が指定した科目を修めた者（同項第1号）、養成機関等の課程を修了した者（同項第2号）、社会福祉士（同項第3号）、などが規定されている。このうち、第19条第1項第1号の規定に基づく任用資格については、厚生労働大臣が34科目を指定し、これらのうちの3科目の履修が必要とされているが、34科目の中には、民法、行政法、経済学、社会学等があり、これらのみの3科目の履修によつても社会福祉主事の任用資格は得られることとなっている。

（「生活保護に関する実態調査結果に基づく勧告」総務省 平成26年8月より引用）

(2) ケースワーカー数、査察指導員数に係る現状

市の過去12年間の年度当初における被保護世帯数、ケースワーカー数及び査察指導員数の推移等は、次表のとおりである。

(単位：世帯、人)

年度	被保護世帯数 (前年度末)	① 標準 ワーカー数	② 配置 ワーカー数	不足数 (①－②)	③査察指導 員数
15	3,255	41	30	11	5
16	3,415	43	31	12	5
17	3,646	46	28	18	5
18	3,886	49	28	21	6
19	4,056	51	28	23	6
20	4,183	52	28	24	6
21	4,390	55	29	26	6
22	4,902	61	31	30	6
23	5,304	66	40	26	8
24	5,549	69	40	29	8
25	5,485	68	41	27	8
26	5,531	69	43	26	8

注 ①②③は4月1日現在の数値

(市提供資料を監査人が加工)

(1) のとおり被保護世帯数 80 ケースにつき 1 名のケースワーカーを割り当てること
が法定標準とされており、また、査察指導員のケースワーカー管理人数は 7 名を国
の標準としている。

上表によれば、平成 15 年度から平成 22 年度にかけて、継続的な不況やリーマン・
ショックの影響により、被保護世帯数が急激に増加したのに対し、ケースワーカーの
配置人数の増員が追いつかず、法定標準数と職員配置数の乖離が広がり続ける状況に
あった。

特に平成 20 年度から平成 22 年度にかけては、ケースワーカー及び査察指導員は、
増加する新規の生活保護申請への対応に追われ、業務量に比して人員数が著しく少な
い不均衡な状況であった。これに対応するため、市は、平成 23 年度に、ケースワー
カー数の不足に対する緊急対策として、任期付職員を 10 名採用した。この対策の結果
として、過去 4 年間のケースワーカー 1 人当たりのケース数は次のとおり推移してい
る。

- ・平成 23 年 3 月末現在 5,304÷31=171 ケース
- ・平成 24 年 3 月末現在 5,549÷39=142 ケース
- ・平成 25 年 3 月末現在 5,485÷41=134 ケース
- ・平成 26 年 3 月末現在 5,531÷40=138 ケース

ケースワーカー 1 人当たりのケース数は減少傾向であるものの、依然として法定標準数である 80 ケースを上回っており、基準に満たない状況である。

また、標準ケースワーカー数に対する査察指導員の標準人数は、平成 25 年度で 10 人であり、査察指導員数についても標準より 2 名不足している状況である。

(3) ケースワーカー及び査察指導員の法定標準数不足への市の対応状況

市においては、上記のとおり、ケースワーカーや査察指導員の人数について法定標準数に満たない状況となっているが、非常勤の補助員、面接相談員及び就労支援員等を配置することにより、ケースワーカーの付随業務に要する事務負担等を軽減させ、また、毎年度数名ずつ正規職員の配置数を増加させる等、ケースワーカー及び査察指導員の業務時間を確保し、その人員不足が生活保護事業へ及ぼす影響を抑えるように工夫をしている。

しかしながら、このような工夫を行っても、人員不足が生活保護事業へ及ぼす影響は、依然として残っている（「第 5. V. 被保護者に対する訪問調査」参照）。

さらに、平成 23 年度に雇用した任期付ケースワーカー職員については、最長で平成 27 年度までの任期となっており、人員補充が行われなければ、人員不足が業務へ与える影響は深刻となる。

市は、人員不足への対応として、面接相談員の募集等、継続的に人員体制整備への取組みを行っている。

例えば、過去 3 年間の 4 月 1 日における面接相談員の配置人数は、次のとおりである。

	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度
面接相談員	1 名	2 名	2 名

(市提供資料を監査人が加工)

面接相談員は毎日5名体制で実施しており、面接相談員2名の配置では、面接対応には十分な人数ではなく、査察指導員のうち2名を面接担当としているのに加え、ケースワーカー及び他の査察指導員も交替制で面接を担当している。このような状況を解消するために、市は現在、臨時職員の面接相談員を募集しているところである。平成26年10月に新たに1名の面接相談員の採用を開始し、面接相談員は平成26年11月1日現在3名となっている。

なお、面接相談員の採用に当たっては、国庫補助金の基準となる「概ね3年以上、生活保護等の実務経験を有する者」を応募条件としているとのことである。

2. 実施した手続

- 組織図、人員体制表を閲覧した。
- 生活福祉課及び人事課に実施体制を、勤怠状況等については生活福祉課に、関連資料に基づいてヒアリングを行った。

3. 意見

(1) より適切な生活保護事業執行のための体制整備について（意見1）

市におけるケースワーカー、査察指導員の配置数は、法定標準数や国の通知における人員配置基準を下回っており、大阪府の訪問回数基準に準拠した訪問を実施できていない等、人員不足が市の生活保護事業の執行にとって制約となっている。

市は、このような状況への対応として、ケースワーカーや査察指導員を増員し、体制の整備を図ってきたところではあるが、特に平成20年度以降においては、この増員で対応できる以上に被保護世帯数が増加し、法定標準数と実配置人数の差が広がっており、長期的にケースワーカーと査察指導員の増員を図るとともに、人事方針等の他方面への影響を抑えつつも、当面の実施体制の改善を図る対応が必要となる。

その一つとして、ケースワーカーの付随業務（面接相談業務や預貯金調査、戸籍調査の照会文書の発送作業、開封作業、ファイリング作業等）及び査察指導員の付随業務である面接相談業務を軽減し、個別ケースへの対応に充てる時間を増やすことが考えられる。例えば、面接相談員や事務アルバイトを増員し、ケースワーカー及び査察指導員の付随業務を軽減させることで、ケースワーカーの訪問調査や、査察指導員のケースワーカー業務に対する進行管理業務の時間を多く確保することが可能となる。

そのためには、厳しい財政事情の中ではあるが、面接相談員の募集条件を国の補助基準よりも緩和し、市単費での募集を行うことも一つの案として考えられる。また、任期付ケースワーカー職員は平成 27 年度で任用期間が終了し、人員補充を行わなければ、ケースワーカー数が大きく減少するため、その対応についても十分な事前検討を行うことが必要である。

Ⅱ. 生活保護の開始手続

1. 現状

生活に困窮するなどして生活保護を受けようとする者は、まず福祉事務所を訪れて面接相談員による面接を受ける（来所が不可能な場合は、ケースワーカーが訪問するケースもある）。面接相談員は、面接時に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。面接の結果、来所者が、生活保護の申請の意思を表明した場合、資産申告書や収入申告書、調査の同意書などの必要書類を添付して「生活保護開始申請書」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^{※5}、稼働能力等を調査するため関係官公署や銀行、保険会社に加え、必要に応じて勤務先や病院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。なお、生活保護開始時の主な調査内容等はおおりである。

※5 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。

資産関係調査		
	資産申告書の提出	保護開始時には、被保護者の資産状況を把握するため、全件提出させている。
	資産調査	保護開始時には、預貯金調査及び生命保険調査を全件実施している。
収入関係調査		
	収入申告書の提出	保護開始時には、収入状況を把握するため、全件提出させている。
	課税調査 ※6	保護開始時には、資産及び収入状況を把握するため、全件調査を行っている。
扶養関係調査		保護開始時には、扶養義務者に対して、原則として照会調査を行っている。
訪問調査		保護開始時には、速やかに被保護者に対する家庭訪問を行う。

調査の結果、申請者の収入や資産が国の定める最低生活費に満たない場合には生活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生活保護費を支給すべき基準に満たなかった場合には、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、申請者自身が自らの意思で申請を取り下げる場合もある。

生活保護は、原則として「申請主義」となっていることから、収入が少なく、国の基準を満たしている場合でも、申請者自身が申請を取り下げた場合、市は生活保護を決定できない。このような場合、申請者に対し、年金を受給できないか、各種保険は活用できないかなど、他法他施策の活用を紹介するなどの支援を行っている。

【他法他施策の事例】

他の制度	内容
生活援護資金の貸付	低所得世帯及び災害等による生活困窮者の自立更生を図るため、生活援護資金の貸し付けを行う制度。
住宅手当緊急特別措置事業	失業した方等が住まいを確保し、安心して就職活動を行うため、一定の要件を満たす場合、申請により住宅手当として家賃が支給される制度。
傷病手当	社会保険等加入者で病気等を原因として休業し、事業主から十分な報酬が受けられない場合に支給される、被保険者とその家族の生活を保障するための制度。

※6 課税状況について行われる調査のこと。

また、より困窮した場合には、必ず相談に来るように促し、生活保護を必要とする者が適切に生活保護を受けられるよう対応を図っている。

過去5年間の相談件数等の推移は次のとおりである。

	平成 21年度	平成 22年度	平成 23年度	平成 24年度	平成 25年度
相談件数	3,658	3,655	3,116	2,740	2,574
①申請受理件数	1,103	1,022	915	701	714
②取下げ件数	36	43	41	27	19
③却下件数	27	20	22	12	11
④生活保護開始件数	1,045	970	852	690	686

(出所：市提供資料)

※必ずしも各年度において、①＝②＋③＋④とならないのは、年度を越えて生活保護が開始されるケース等があるからである。

2. 実施した手続

- 生活保護申請に係る面談、保護開始時の調査内容について担当者にヒアリングした。
- 平成25年度に生活保護開始となった事例の中から10件サンプルを抽出し、ケースファイル^{※7}を閲覧した。
- 生活保護費の計算方法についてヒアリングするとともに、生活保護費の再計算（生活扶助費）をサンプリングにより実施した。

3. 結果

(1) ケース記録^{※8}への保護決定が遅延した理由の記載漏れ（結果1）

生活保護の実施機関は、保護開始の申請があったときは、生活保護の要否、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、これを通知しなければならず、

※7 被保護世帯ごとに訪問計画や収入の状況などそれぞれに係る書類（ケース記録等）をまとめたファイル。

※8 被保護世帯の状況について記録した書類。

当該通知は、申請のあった日から14日以内にしなければならない（法第24条）。

市では決定が14日を超えた場合、その理由をケース記録等に記載した上で決裁を得ることとしている。しかし、葬祭扶助を支給すべき事例において、申請日から決定日までの期間が、14日を超えているにもかかわらず、ケース記録に遅延した理由が書かれないまま決裁を得た事例があった。遅延した理由は、支給対象者の親族等の調査に時間を要したためとのことである。

当該事例は、葬祭扶助に係るものであり、本人に対する書面での通知は必要ないものの、決裁時にはケース記録に遅延した理由を記載して決裁を得るべきである。なお、現在では、理由を記載するようにしているとのことである。

4. 意見

（1）生活保護申請日の解釈に関する基準の作成及び運用について（意見2）

葬祭扶助の支給に関し「生活保護開始の申請があった日」に係る各担当者の解釈が統一されていなかった（例えば、警察から市に第1報があった日なのか、警察の調査終了後第2報があった日なのか、あるいは支給対象者の葬儀があった日なのか等）。

生活保護申請日は、申請手続きに係る期間の起算日となる等、重要な日付であるため、統一した生活保護申請日の解釈に基づき事務を執行すべきであった。

なお、市は、当該事例について担当者間での解釈を統一すべく、速やかに打合せを行い、基準に係る解釈を葬儀があった日に統一したとのことである。

（2）面接記録票^{※9}への具体的内容の記載について（意見3）

生活保護の相談内容等を記載する面接記録票に、「貸付」制度について説明した旨の記載があったが、どのような貸付制度についての説明を行ったかが不明なものが1件発見された。

面接記録票には、どの制度を説明したのか等、記載しておくことが望ましい。

※9 生活保護申請の相談内容等を記載する書類。

Ⅲ. 支給手続

1. 現状

(1) 定例支給手続について

定例支給日は毎月5日を基準に設定されており、定例支給の対象者は生活保護開始の被保護者（新規分）以外である。支給日のおよそ15～20日前に生活保護システムの締め処理を実施して生活保護費の計算を行い、被保護者に対して生活保護費を支給する。

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25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。

【定例支給における形態別支給状況（平成25年度）】

	件数	構成比	支給金額 (単位：千円)	構成比
窓口支給	3,695	5.66%	327,697	4.84%
口座振込み	61,446	94.20%	6,445,673	95.13%
郵送	87	0.13%	2,458	0.04%
合計	65,228	100.00%	6,775,828	100.00%

(市提供資料を監査人が加工)

過去3カ年の定例支給における形態別支給状況（金額比）は、次のとおりである。

	平成23年度	平成24年度	平成25年度
窓口支給	5.52%	4.76%	4.84%
口座振込み	94.42%	95.19%	95.13%
郵送	0.06%	0.05%	0.04%

(市提供資料を監査人が加工)

原則として口座振込みを推奨しているため、平成25年度における口座振込みは61,446件で、全体に占める割合は94.20%となっている。訪問調査以外において被保護者の状況を確認する機会を確保する必要がある場合等には窓口で現金支給が行われている。平成25年度における窓口支給は3,695件で、全体に占める割合は5.66%となっている。また病院へ入院している被保護者の一部は現金書留により病院に郵送し

ており、平成 25 年度の郵送は 87 件で、全体に占める割合は 0.13%となっている。

窓口支給については、現金の準備が必要なため、生活福祉課から会計課へ資金の前渡し請求を行って資金を受領し、定例支給日等に被保護者へ現金支給した後、未渡し分について精算手続を行っている。

(2) 随時支給手続について

随時支給は毎月 3 回設定されており、生活保護開始の被保護者（新規分）への支給や急を要する生活保護費の支給を行っている。

支給方法は、定例支給と同様に①窓口支給、②口座振込み、③郵送の 3 種類であり、平成 25 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。

【随時支給における形態別支給状況（平成 25 年度）】

	件数	構成比	支給金額 (単位：千円)	構成比
窓口支給	1,030	19.03%	122,568	53.64%
口座振込み	4,300	79.44%	103,615	45.35%
郵送	83	1.53%	2,308	1.01%
合計	5,413	100.00%	228,490	100.00%

(市提供資料を監査人が加工)

窓口支給の対象者は主に生活保護開始の被保護者（新規分）である。

2. 実施した手続

- 支給手続の流れとその内容について担当者にヒアリングするとともに関係書類等を閲覧した。
- 前渡資金の精算時期及び精算状況を確認した。
- 未渡現金の管理状況の確認を実施した。
- 前渡資金の精算期限に係る伺書について、会計課にヒアリングするとともに関係書類等を閲覧した。

3. 結果

(1) 前渡資金の精算期限に係る伺書の廃棄年月の記載誤り及び施行日の記載漏れ（結果 2）

八尾市財務規則第 47 条第 1 項によると、前渡資金の精算については、「毎月分のも

のを翌月 10 日までに」精算すると定められている。生活保護費の場合は定例支給日が毎月 5 日であり、翌月 10 日までに事務処理等を全て終え、前述の期間に精算することが困難であるため、会計課に対して、生活福祉課長から依頼文書（平成 22 年 4 月 1 日付）を提出し、会計課が伺書により、「翌月 10 日」から 2 ヶ月間精算期限を延長している。

伺書によれば、「文書の保存期間は、文書の完結日の属する年度の翌年度の 4 月 1 日から起算すること」との注意書きがされている。これについて、生活保護費に係る前渡資金の精算期限の延長は、未だ継続している案件であるにもかかわらず、廃棄年月を平成 28 年 4 月と定めている。完結日が決定してから廃棄年月を定める必要がある。

また、当該伺書は、文書の効力が発生しているにもかかわらず、施行日が記載されていないかった。

4. 意見

(1) 現金管理の徹底について（意見 4）

窓口支給は現金による支給であるため、現金の管理を徹底する必要がある。

平成 26 年 11 月 6 日現在における未渡しの現金の封筒について確認したところ、テープで封がなされていた。これは不正に開封された場合、テープをはがした跡に気づくため、安全であると認識していたことによる。また、封筒に貼付する名前ラベルは基本的には生活保護システムから一度しか出力されず他の者が不正を行うことができない仕組みとなっているが、金額の変更等の理由により手書きのラベルが貼付されているものが見受けられた。金額の変更があった場合には名前ラベルを手書きにせざるを得ないとのことである。

テープでの貼付けでは、仮に開封されたとしても、気づかない可能性があり、手書きの名前ラベルも許容されているため、新しい封筒を勝手に作成され、横領、盗難、紛失が発生するリスクがある。

現金の入った封筒については、一度封をした後は他の者によって開封できないよう、窓口支給日前の封詰め作業時に糊付け及び封印をし、より徹底した管理を行うべきである。また、封印した封筒を開封する場合は、その担当者を記録する等、管理を徹底すべきである。

封筒に貼付する名前ラベルについては、生活保護システムから出力されたものを使

用すべきであり、金額が変更になった際についてもラベルを生活保護システムから出力できるように生活保護システムでの対応を検討すべきである。

さらに、現金管理リスクを軽減するため、現金の封詰めから現金の保管までの一連の現金管理について、銀行等に委託することも検討すべきである。

(2) 前渡資金額の適正化について（意見5）

生活保護費の窓口支給分として、毎月受けている前渡資金の精算時における返納率は、次のとおりである。

<平成 25 年度月別前渡資金返納状況> (単位：千円)

	前渡資金	返納額	返納率
4月	52,100	14,638	28.1%
5月	55,100	16,808	30.5%
6月	54,800	14,510	26.5%
7月	52,900	15,273	28.9%
8月	52,700	10,759	20.4%
9月	52,700	11,524	21.9%
10月	52,700	14,209	27.0%
11月	53,200	9,936	18.7%
12月	58,090	15,304	26.3%
1月	54,190	21,878	40.4%
2月	51,590	19,805	38.4%
3月	50,000	17,802	35.6%
平均	53,339	15,204	28.5%

注：返納額に対応する前渡資金の額は、該当月の2ヵ月前に前渡を受けた金額である。

(市提供資料を監査人が加工)

平成 25 年度月別返納率の平均は 28.5% (15,204 千円) であり、最も高い月では 40.4% (21,878 千円) となっている。定例支給日及び随時支給日における窓口平均支給額を約 10 万円 (平成 25 年度実績額を考慮) であると考え、平均返納額で 152 世帯分、多い月では 219 世帯分となり、前渡資金は過剰であると思われる。

前渡資金の額は、過去の状況から概算金額を算出しているが、特にルールは設けられていない。また、会計課へ前渡資金の請求を行う際に提出する支出負担行為兼支出

命令書（前渡）に積算根拠資料を添付していない。

これは、新規開始の被保護者数を前渡資金請求時には把握できず、算定式等一定のルールを作成しづらいとのことである。また以前から、支出負担行為兼支出命令書（前渡）に積算根拠資料を添付する慣習がなかったとのことである。

必要以上の金額を保有することは、不正リスクが高まるおそれがあり、また資金効率の悪化を招くおそれがあるため、前渡資金については、決められたルールに則って金額を適切に見積もり、可能な限り縮減するべきである。そのために、各月の前渡資金の精算について作成されている資料を元に分析を行い、必要な前渡資金の額を算出することが必要である。例えば、新規開始の被保護者の毎月の平均金額に平均的な人数を掛け合わせ、それに季節による特殊要因や相談状況等を加味し、概算金額を求めることが考えられる。

IV. 生活保護開始後の調査及び指導・指示業務

1. 現状

生活保護においては、生活保護開始時に要保護者の資産、収入、扶養義務者、稼働能力等の調査を行うことになる。生活保護の実施機関には、要保護者の資産状況、健康状態その他の事項を調査するため、職員を要保護者の居住の場所に立ち入らせて調査をさせ、また、要保護者に対して検診の受診を命じる権限が与えられている（法第28条）。さらに、生活保護の実施機関は、要保護者や扶養義務者の資産及び収入の状況について、官公署に調査を嘱託し、又は、銀行等の機関や要保護者及び関係人等から報告を求めることもできる（法第29条）。一方、被保護者は、収入・支出その他生計の状況の変動や、居住地・世帯構成等の異動があったときは、速やかに生活保護の実施機関に届ける義務を負う（法第61条）。

生活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。各種調査の内容は生活保護開始決定時と同じであり、平成25年度における調査の実施状況は次のとおりである。

【生活保護開始後における調査の実施状況】

関係先調査		課税台帳調査件数	扶養能力調査件数
ケース数	延べ件数		
292 件	3,991 件	9,875 件	1,885 件

(市提供資料を監査人が加工)

また、市が行っている主な調査の内容は、次のとおりである。

訪問調査	訪問計画に基づいて被保護者に対して家庭訪問を行う。
資産調査	疑義が認められる場合等必要に応じて、預貯金調査及び生命保険調査を実施している。
収入関係調査	
収入申告書の提出	被保護者の収入状況に基づいて、定期的に提出するものである。
課税調査	年に1回6月～8月に全件調査を行っている。
扶養関係調査	ケースワーカー1人当たり年間30世帯以上を目標に扶養能力調査を行っている。

なお、生活保護の実施機関は被保護者に対して生活の維持、向上その他生活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生活保護の変更、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25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。

	履行期限	文書指示を行った件数	是正件数	廃止件数
年金申請指導	有	1件	1件	—
年金担保を受けないように指導	無	1件	—	—
来所指示	有	3件	1件	1件

(市提供資料を監査人が加工)

2. 実施した手続

- 生活保護開始後の調査及び指導・指示業務の内容について担当者にヒアリングするとともに関係書類を閲覧した。
- ケースファイルを10件サンプル抽出し、ケース記録の状況を確認した。

3. 結果

(1) 援助方針の見直し時期の遅延（結果3）

「厚生労働省社会援護局長通知第12-4 援助方針」によると、訪問調査や関係機関調査によって把握した要保護者の生活状況を踏まえ、個々の要保護者の自立に向けた課題を分析するとともに、それらの課題に応じた具体的な援助方針を策定することとなっている。

この通知では、援助方針は少なくとも1年に1回は見直しをするよう定めているが、ケースファイルを10件閲覧した結果、1年間に1回も見直しできていないケースが3件発見された。

援助方針の見直しができなかったのは、訪問調査が遅れたことによるとのことである。援助方針が少なくとも1年に1回は見直しできるよう、訪問時期を考慮することが必要である。

4. 意見

(1) 調査記録表の記載方法について

調査記録表とは、生活保護開始時に作成している被保護世帯の状況をまとめているものであり、被保護世帯の自立に対する考え方、民生委員の意見等、訪問区分、指導・指示事項、援助方針、その他必要事項（査察指導員の意見等）、扶養義務者の状況について記載するものとなっている。

① 扶養義務者の状況欄の適時更新について（意見6）

ケースワーカーは、生活保護開始時の要保護者に対する面談等により、その生活状況等を調査記録表に記載する。その中には、扶養義務者の状況を記載する欄が設けられており、本人申立及び照会調査で把握した「扶養義務者の状況」を記載することとなっている。

10 件のケースファイルを閲覧したところ、生活保護開始時に「照会予定」、「照会調査中」、「回答留意」と記録しているがその後の照会結果を記録していないものが5件、照会調査を行っているにも関わらず「照会調査」にチェックをつけていないものが1件発見された。

ケースワーカーは「扶養義務者の状況」欄を適時に更新し、査察指導員及び管理職は、その調査の進捗状況を確かめる必要がある。

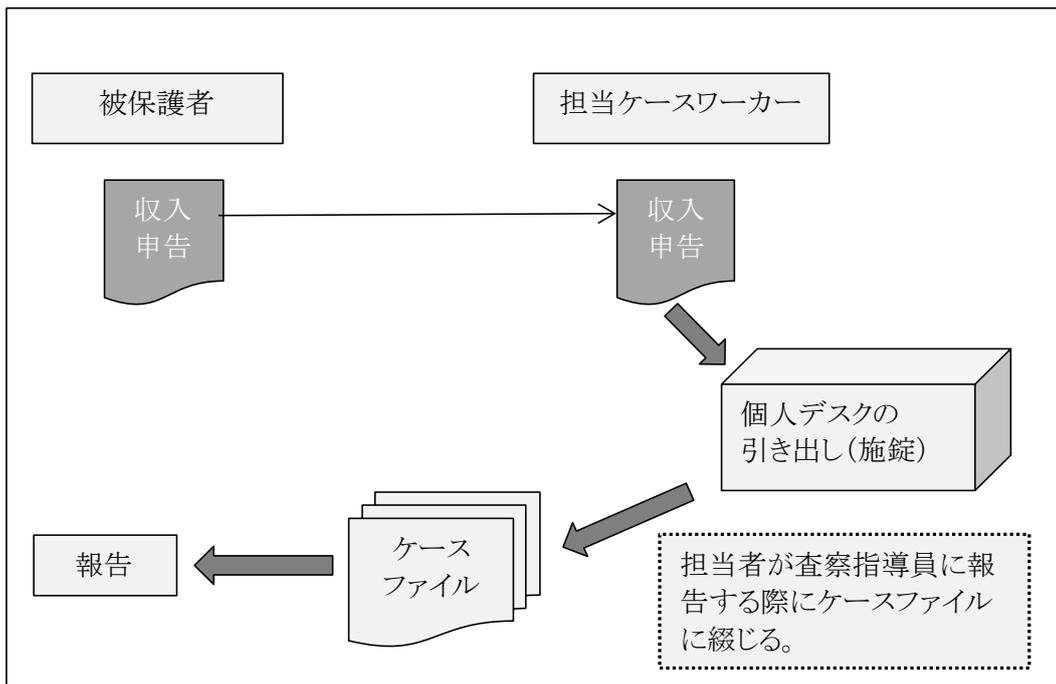
② 訪問区分欄の適時更新について（意見7）

市は、被保護者の状況について、訪問基準表に基づき訪問区分を付しており、当該基準表においては、基準ごとの訪問調査回数が設定されている。市では、生活保護開始時の訪問区分を調査記録表に記録し、生活保護継続中に区分が変更になった場合には、ケース記録の「訪問区分」欄を更新し、また、変更になった理由及び変更後の区分をケース記録の中に記載するとともに、生活保護システムでの区分変更も行うこととなっている。この点、サンプル10件中4件について、「訪問区分」欄が更新されておらず、訪問区分の変更がいつ行われたのかは、ケース記録を調べなければ分からない状態であった。

ケースワーカーは「訪問区分」欄を適時に更新し、査察指導員及び管理職は、その更新内容を確認する必要がある。

（2）収入申告書等の調査資料の保管方法の改善について（意見8）

市が入手した収入申告書等の調査資料は、決裁書面を整えるまで、担当ケースワーカーにその保管が一任されており、例えば個人の机等に保管している等の状況である。資料の保管にあたっては、個人機の施錠をすること等、管理を徹底するよう査察指導員及び管理職が注意喚起しており、これまで紛失等の事例はないとのことである。



サンプルとして任意に抽出したケースファイルを閲覧し、ヒアリングを実施した結果、平成26年7月に徴収した収入申告書を平成26年10月7日現在では、ケースファイルに添付していないものが発見された。

調査資料は、担当者が個人の机で嚴重に保管・管理しているとのことであり、これまで紛失等の事例はないとのことであるが、個人の机での管理は紛失等のリスクが高まることから、保管用の共有キャビネットで管理する等の対応が必要である。

V. 被保護者に対する訪問調査

1. 現状

(1) 訪問調査の意義と国の訪問調査に対する考え方

被保護者の生活状況を訪問により定期的に把握することは、被保護者の体調等に变化はないか、生活保護受給期間中に市に申告することなく就労による収入等を得ていないか、家族構成や扶養義務者の状況に変化はないか等、現行の受給条件が継続的に満たされているかを確認するための重要な手続である。

国は、訪問調査の重要性に鑑み、その具体的な実施の指針について次の通知を発している。

厚生労働省社会・援護局長通知（平成 26 年 4 月 25 日）

第 12

1 訪問調査

要保護者の生活状況等を把握し、援助方針に反映させることや、これに基づく自立を助長するための指導を行うことを目的として、世帯の状況に応じ、訪問を行うこと。訪問の実施にあたっては、訪問時の訪問調査目的を明確にし、それを踏まえ、年間訪問計画を策定のうえ行うこと。なお、世帯の状況に変化があると認められる等訪問計画以外に訪問することが必要である場合には、随時に訪問を行うこと。また、訪問計画は、被保護者の状況の変化等に応じ見直すこと。

(1) 申請時等の訪問

保護の開始又は変更の申請等のあった場合は、申請書等を受理した日から 1 週間以内に訪問し、実地に調査すること。

(2) 訪問計画に基づく訪問

訪問計画は、次に掲げる頻度に留意し策定すること。

ア 家庭訪問

少なくとも 1 年に 2 回以上訪問すること。

ただし、認知症対応型共同生活介護（グループホーム）を利用しており、施設管理者等により日常的に生活実態が把握され、その状況が福祉事務所に報告されている世帯については、入院入所者と同様に 1 年に 1 回以上訪問することとして差し支えない。

また、被保護者本人からの個別支援プログラムへの参加状況の報告及び個別支援プログラムを実施する関係機関等との連絡により必要な状況確認ができる場合には、その報告や連絡を 3 回目以上の家庭訪問とみなすこととして差し支えない。

イ 入院入所者訪問

(ア) 入院している患者については、少なくとも 1 年に 1 回以上、本人及び担当主治医等に面接して、その病状等を確認すること。

(イ) 生活扶助を目的とする施設若しくは介護施設に入所している者又は保護施設通所事業を利用している者については、1 年に 1 回以上訪問すること。

(3) 臨時訪問

次に掲げる場合については、臨時訪問を行うこと。

- ア 申請により保護の変更を行う場合
- イ 生業扶助により就労助成を行った場合
- ウ 水道設備、電灯設備又は家屋補修に要する経費を認定した場合（事後確認）
- エ 保護が停止されている場合
- オ その他指導若しくは、助成又は調査の必要のある場合

(2) 市における訪問調査の基準

市は、被保護者の生活状況や収入に係る実態調査等を目的として、大阪府の訪問基準に準拠した定期の訪問調査を行うこととしている。訪問基準においては、特定事項対象者、高齢、母子、障害、傷病及びその他の区分について、それぞれ基準及び訪問頻度が次表のとおり定められている。

世帯類型	基準	訪問頻度	世帯実態等による分類モデル	
特定事項別	暴力団等	A	12回以上	○暴力団関係者等であって、生活実態把握の徹底及び組織的な対応を要する世帯
	要支援			○複雑、多様な問題を有しており、積極的かつ継続的な支援を要する世帯
	要指導			○親族、地域社会等との交流がなく孤立しており、常時生活状況等の見守りや支援が必要な世帯
	援助困難			○自立意欲が乏しく就労指導や療養指導等の徹底を要する世帯
高齢	B	6回以上 4回以上	○親族、民委、地域社会との交流が疎遠であり、定期的に見守りや支援が必要な世帯 ○生活状況や療養状況に問題があり、病状把握や生活実態把握を定期的に行う必要のある世帯	
	C			
	D	3回以上 2回以上	○親族、民委、地域との交流があり社会関係、情宜関係が形成されている世帯	
	E		○長期的に他法他施策（保健福祉制度）の活用が図られており、安定した生活が確保されている世帯 ○ADL、QOLにおいて大きな問題がなく日常生活の安定性が確保されている世帯 ○既往症、病気について自己覚知があり大きな不安なく適応力、生活力を有している世帯	
母子	B	6回以上	○入院患者又は施設入所者で、療養及び健康、生活状況等に著しい変動がなく、転退院や退所の見込みが立たないと判断される世帯	
			○子の養育機能、監護力が低下しているため、定期的に生活状況を把握し、指導援助を必要とする世帯	
	C	4回以上	○子の就学状況、進学状況、就職状況等を定期的に確認し、適宜指導援助が必要な世帯	
	D	3回以上	○療養態度や生活状況等に問題があり、病状把握や生活実態把握を的確におこなう必要のある世帯 ○母子相談員や保健師等からの指導があるものの、積極的には活用されておらず、定期的な生活状況の確認が必要な世帯	
障害	B	6回以上	○子の養育状況、健康等に問題のない世帯	
	C		4回以上	○障害の状態に注意を要し、適宜指導援助を必要とする世帯 ○障害者福祉サービス等が必要であるにもかかわらず活用できていない等で、特段の指導援助が必要な世帯
	D	3回以上 2回以上	○障害福祉サービス等を利用しているが、その利用状況等について適宜把握し助言指導が必要な世帯	
	E		○現在のところ、各種のサービス利用の必要性はないが、今後活用も検討すべき世帯	
傷病	B	6回以上	○入院患者又は施設入所者で、療養及び健康、生活状況等に著しい変動が予想されない世帯	
	C		4回以上	○入院患者又は施設入所者で転退院や退所の見込みが立たないと判断される世帯
	D	3回以上 2回以上	○療養態度や生活状況等に問題があり、病状把握や生活実態把握を的確におこなう必要のある世帯	
	E		○病状に応じた就労指導が、必要な世帯	
その他	B	6回以上	○定期的な病状把握を行い、就労の可能性を検討する必要のある世帯	
			○病状に変化が見られず、療養態度も良好で生活状況にも支障がない世帯	
	C	4回以上	○入院患者又は施設入所者で療養及び健康、生活状況に著しい変動が予測されない世帯	
	D	3回以上 2回以上	○入院患者又は施設入所者で転退院や退所の見込みが立たないと判断される世帯	
E	○求職活動状況や生活状況の把握を的確に行い、適宜指導援助する必要のある世帯 ○求職活動状況を定期的に確認し、指導援助をする必要のある世帯 ○児童世帯等生活状況を常に把握する必要がある世帯			
その他	D	3回以上 2回以上	○就労実態や生活状況の把握を定期的に行い、適宜助言指導が必要な世帯	
			○生活暦、職歴等を事由とした就労阻害要因を有しているものの、生活状況は特に問題なく安定している世帯	

	①訪問調査回数 (実績)	②訪問調査回数 (計画)	③被保護 世帯数	④1世帯あたり平均 訪問調査回数 (実績：①÷③)	⑤1世帯あたり平均 訪問調査回数 (計画：②÷③)	実績の計画に対する 比率 (①÷②または ④÷⑤)
回数・世帯数	4,790	15,014	5,531	0.9	2.7	31.9%

(市提供資料を監査人が加工)

平成 25 年度における市の訪問調査回数（実績）は 4,790 回である。ただし、区分別の訪問実績は把握していない。訪問調査実績回数を被保護世帯数で除すと、1 世帯あたり平均で 0.9 回の訪問を実施している状況である。これに対し、大阪府の訪問調査基準に従った計画時の訪問調査回数は、15,014 回で 1 世帯あたり平均 2.7 回の訪問が必要である。計画の達成状況を測るため、実績の計画に対する比率を算出すると 31.9% となり、訪問回数の実績は、計画の 3 割程度という結果となった。

また、市の訪問調査回数とケースワーカー数の状況とを比較した結果は、次のとおりである（標準ケースワーカー数＝平成 26 年 3 月末現在被保護世帯数 5,531÷80＝69）。

	①実績	②計画（標準）	達成率（①÷②）
(1) 訪問調査回数（回）	4,790	15,014	31.9%
(2) ケースワーカー配置数（人）	40	69	58.0%
ケースワーカー 一人当たり訪問回数 ((1)÷(2))	119.8	217.6	55.1%

(市提供資料を監査人が加工)

訪問調査回数は、計画の 31.9% に留まるのに対し、ケースワーカー数は、法定標準数の 58.0% となっている。また、ケースワーカー 1 人当たり訪問調査回数の実績 119.8 回に対し、法定標準数のケースワーカーが市の訪問計画を達成するのに必要な 1 人当たり訪問調査回数は、217.6 回となっている。訪問調査については、個別の事情に応じて難易の差等はあるものの、ケースワーカー配置数と訪問調査回数について、単純な比例関係と仮定して比較すると、ケースワーカー配置数を法定標準数まで増員しても、訪問回数実績は 8,266 回（119.8 回×69 人）に留まり、計画訪問回数を下回ることとなる。

2. 実施した手続

- 訪問調査の実施及び訪問管理の状況について、関連資料の閲覧及び担当者へヒアリングを行った。
- 訪問調査について 10 件のサンプルを抽出し、ケースファイルを閲覧した。

3. 結果

(1) 定期的な訪問の未実施（結果 4）

サンプルとして抽出したケースファイルを閲覧した結果、計画どおりに訪問調査を行えていないケースが 10 件中 6 件見受けられた。これについて、市によると、被保護世帯数に比してケースワーカーの人数が少なく、上記訪問基準表に基づき、当初計画した訪問回数を満たすことができなかつたためとのことである。

また現在も生活保護を継続しているケースサンプルの中で訪問間隔が最長のものとしては、平成 24 年 6 月に行われた訪問調査について、平成 26 年 9 月まで、2 年以上訪問調査が行われていなかった事例が発見された。本事例は、被保護世帯の生活環境に大きな変化が生じる可能性が低い比較的安定したケースであり、訪問の優先度が相対的に低かつたため、担当ケースワーカーが訪問調査を行っていなかったうえ、査察指導員及び管理職が 9 月に実施する訪問状況のチェックにおいて、訪問指導を行っていたものの、チェック後の訪問管理ができていなかったことが原因とのことである。

さらに、今回の監査期間中に、平成 25 年度で 1 回も被保護者と「面談」を行えていない世帯数の調査を市に依頼した結果、その数は 132 世帯で、およそ全体の 2.3% であった（平成 25 年度末の受給世帯数は 5,531 世帯）。なお、平成 26 年 8 月の総務省の「生活保護に関する実態調査結果に基づく勧告」によると、1 年を通じ 1 回も面接していない事案は 2.2% となっており、八尾市とほぼ同水準である。

ただし、市の「面談」には、家庭訪問に加え、来所を求めて面談によるコミュニケーションが取れた場合も含まれており、実際に訪問調査を行った回数は、平成 25 年度で 4,790 回と、訪問実績が年度末の被保護世帯数 5,531 に満たない状態であった。

厚生労働省社会・援護局長の訪問調査に係る通知に鑑みると、どのようなケースであれ、少なくとも 1 年に 2 回以上（入院期間が 1 年以上の入院患者は少なくとも年 1 回以上）は訪問調査をすべきである。

市は、被保護世帯の生活状況を適時に把握するために、より積極的な訪問調査を実施することが必要であった。

4. 意見

(1) 実行可能性のある訪問計画の策定について（意見 9）

市では、年度の訪問計画策定において、大阪府の訪問調査基準表に従った訪問回数を設定しており、事実上、実現が困難な計画となっていると思われる。実現が困難な計画の策定は、訪問管理への効用が小さく、また、ケースワーカーの訪問意識に対しては、実現が困難であるため訪問調査を実施しなくて良い等の思考が生まれること等により、却って悪影響を与える可能性も高い。

ケースワーカーの増員が1人当たり業務量の減少をもたらすため、増員によりケースワーカーは現状より多くの訪問調査を実施できると想定されるが、人数を基礎とした単純な比例計算では、現状のケースワーカーの1人当たり訪問調査実績回数 119.8回で法定標準数 69人のケースワーカーが訪問を実施しても 8,266回であり、計画訪問回数 15,014回まで達しないことになる。

訪問計画の策定に当たっては、大阪府の訪問調査基準表による訪問調査回数は、達成しなければならない基準ではあるものの、法定標準数を配置した場合の1人当たり訪問調査回数やケースワーカーの年間訪問可能日数等を考慮して、各ケースワーカーの訪問計画を策定されたい。そして、これに従った訪問管理を実施することを検討されたい。さらに、訪問計画の達成には、ケースワーカーの訪問調査に対する意識の向上を図ることが必要である。達成可能な計画に従った訪問管理を行うことにより、現状の訪問調査状況を改善することになる。

また、訪問調査基準については、生活状況の把握などの訪問目的を達成するために考慮されたものであれば、市独自の訪問基準を設定することが可能であるので、例えば基準Aや基準Bといった多数の訪問回数を求められているケースについて、生活実態の継続的な把握が可能な範囲内で、訪問調査基準の見直しを検討されたい。

(2) より適切な訪問管理の実施について（意見 10）

市においては、大阪府の訪問調査基準表に従った訪問回数を設定した上で、9月に査察指導員及び管理職が個別の年間訪問計画表を閲覧し、計画通りの訪問が行えてい

るか、又は、少なくとも年に1回の訪問が行えているかを確認し、年度内に訪問すべきケースがあれば、担当ケースワーカーに訪問指導をしているとのことである。

しかし、平成25年度末の被保護世帯数5,531に対して、訪問調査実績が4,790回と、少なくとも741世帯は年度内に1回も訪問調査が行われていない状況であることに見られるように、査察指導員及び管理職の訪問指導の結果として、担当ケースワーカーが訪問調査を実施したかの顛末確認までは査察指導員及び管理職により実施されていない。

現在、市が利用している生活保護システムでは、計画と訪問実績の対比を一覧形式で出力できず、顛末確認には5,531世帯すべてのケース記録を再度閲覧しなければならぬが、訪問管理の顛末は重要な確認事項であり、これを確認することが必要であった。

現在、市においては生活保護システムの変更またはバージョンアップを検討中であるが、新システムでは、訪問区別の訪問実績の把握や、計画どおり訪問調査が行えていない被保護者の一覧がシステムから抽出できるようにする等、システムへの訪問管理機能の導入も検討されたい。

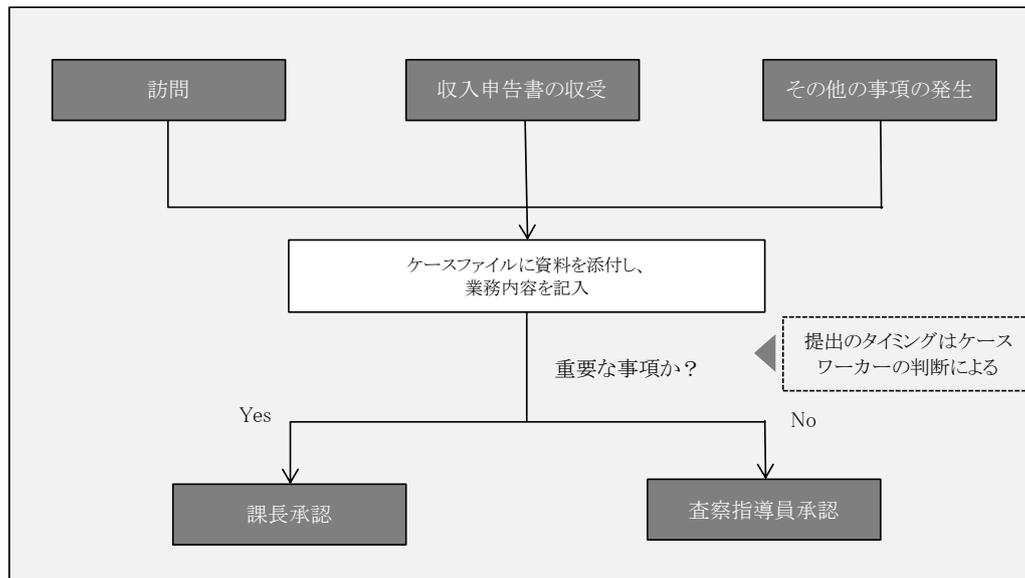
なお、現在のシステムでは、訪問状況を一覧形式で閲覧・把握することはできないが、平成27年度に予定しているシステム更新において、効果的な訪問管理を行うため、随時に訪問状況を把握できる機能を導入することを検討しているとのことである。

(3) 被保護者の状況に係る査察指導員及び管理職への報告の徹底について（意見 11）

ケースワーカーは、訪問を実施した場合、収入申告書を被保護者から提出された場合やその被保護者に関して対応すべき状況が発生した場合等は、ケースワーカーの被保護者への訪問等の結果報告を行うため、「ケースファイル」に当該資料を添付し、その内容・対応方針を記載して、査察指導員及び管理職に報告することとなっている（日常業務の範囲内であれば査察指導員まで、査察指導員が重要と判断した事項については課長までの報告）。

このケースファイルを用いた報告については、報告期限等の取り決めはなく、担当ケースワーカーが適切と判断した時期に行っている。（以上、次図参照）

<ケース管理について>



サンプルとして抽出したケース訪問記録票を閲覧した結果、平成 26 年 10 月 6 日現在で 10 件中 2 件、訪問や定期収入状況調査の記録等についての査察指導員の押印がなく、担当者からの報告がされていないと考えられるものがあった。(平成 24 年 11 月の記録、平成 26 年 4 月の記録)。本事例については、収入申告書の提出等、定型的で重要な事項の報告ではないので、後日担当者がまとめて査察指導員に提出することを予定しているとのことであった。

しかしながら、ケース訪問記録票の記録と報告は、担当者から査察指導員へ被保護者の状況を報告し、今後の対応方針についての助言と承認を受ける日常業務の基礎となるものであるから、記録後は速やかに査察指導員へ報告することが必要である。

また、適時の報告を行うために、事象が発生した日等を起算日として、報告期限を設けることが必要である。

VI. 生活保護の停止・廃止

1. 現状

生活保護の実施機関は、被保護者が生活保護を必要としなくなったときは、速やかに、生活保護の停止又は廃止を決定し、書面をもって、これを被保護者に通知しなければならない(法第 26 条)とされている。

「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) 生活保護の停止

【生活保護を停止すべき場合】

①	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。
②	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時。

過去5年間の年度末時点での生活保護停止中の者の推移は以下のとおりである。

	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度
世帯数	1	1	1	2	2
人員	1	1	1	2	2

(市提供資料を監査人が加工)

生活保護が停止されるケースはほとんどなく、市における生活保護停止となる事例は、リバースモーゲージ^{※10}により資金の貸付を受け、資金がある間は保護が停止されるというものである。

(2) 生活保護の廃止

【生活保護を廃止すべき場合】

①	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。
②	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ヵ月を超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年間の生活保護の廃止世帯数及び平成25年度における生活保護廃止事由は次のとおりである。

※10 リバースモーゲージとは、所有する土地・建物などの不動産を担保に資金を借り、死亡時に当該不動産を売却して一括返済する制度である。

【生活保護廃止世帯数の推移】

	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
生活保護の廃止	488	531	633	758	633

(市提供資料を監査人が加工)

【平成 25 年度中の生活保護の廃止事由】

事由	世帯数
辞退	193
死亡	180
他市転出等	146
その他	114
合計	633

(市提供資料を監査人が加工)

辞退が最も多くなっているが、これは、稼働収入の発生・増加等により、本人から生活保護受給の辞退があったため、生活保護の廃止を行ったものである。

2. 実施した手続

- 生活保護の停止・廃止の原因について担当者へヒアリングした。
- 平成 25 年度に停止・廃止となった事例の中から 10 件サンプルを抽出し、ケースファイルを閲覧した。

3. 結果

(1) 定期訪問調査の漏れ (結果 5)

平成 25 年度中に廃止された事例を調査したところ、以下のようなケースがあった。

平成 25 年 11 月 11 日に、近隣住民から、受給者が夜逃げしたとの通報を受けたため、11 月 12 日に臨時訪問調査を行ったが不在であった。さらに、その後、何度か臨時訪問調査を行ったものの、不在であったことから、12 月以降の生活保護費については、窓口払いに切り替えた。その後も臨時訪問を行ったものの、結局連絡が取れず、居住実態がないと判断されたため、12 月 1 日付けで生活保護の廃止が決定された。

一方で、当該ケースでは、平成 25 年 11 月 12 日に訪問を行うまでの間、前回の訪問調査が行われたのは、平成 23 年 9 月 6 日であり、訪問調査が 2 年以上の間、行われて

いなかった。長期間訪問が行われなかった原因は、担当者の引継ぎや査察指導員の進行管理が不十分であったことが考えられる。なお、訪問計画自体は立てられていた。

失踪の時期は不明であるが、定期的な訪問を行っていれば、より早い段階で失踪が確認され、生活保護の廃止手続を行えた可能性がある。ケースワーカーは、訪問調査を優先度の高い業務と位置づけ、定期的に行わなければならない。

VII. 医療扶助

1. 現状

(1) 医療扶助事務の概要

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^{※11}を指定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、有効期間は該当月末日までである。

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。

(2) レセプト（診療報酬明細書）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、生活保護受給世帯で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）。

※11 被保護者が指定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。

市では平成 26 年 7 月から、委託業者のレセプトの内容確認により適切な診療報酬への修正の結果、医療費が節減できた場合には、委託基本料に加え、成功報酬を委託業者に支払うこととしている。

2. 実施した手続

- 医療扶助の支給手続について、関連資料に基づき、担当者へヒアリングを行った。
- 医療要否意見書ファイルについて、閲覧を行った。

3. 意見

(1) 嘱託医日誌への記載について（意見 12）

嘱託医は、査察指導員、ケースワーカーからの要請に基づき医療扶助の決定、実施に伴う専門的判断及び必要な助言指導を行う（医療扶助以外の扶助において医学的判断を必要とする場合にも同様）。

嘱託医日誌は、嘱託医が実施した業務の内容を記載し、市に提出する書類である。

サンプルとして抽出した嘱託医日誌について、「意見書の審査状況」に関連する項目の記入はされているが、相談記録件数等の「助言・指導等」に係る項目に記入がなされていなかった。

実施した業務を正確に記録するために、「助言・指導等」に係る項目にも、対応件数等を記入することが望ましい。

VIII. 生活保護費の返還と徴収及びその債権管理

1. 現状

(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、不適切な生活保護費の給付を防止する必要がある。そこで、被保護者に生活保護費を支給したことが妥当でない場合、市は法第 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となる。

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^{※12}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かった。しかし、平成 26 年 7 月 1 日に施行された「生活保護法の一部を改正する法律」では、不正・不適正受給対策の強化がはかられ、当該日以後に支給された部分で法第 78 条徴収金に該当する部分については、強制徴収公債権とされた。この法律の改正を受け、本人の事前申出を前提に徴収金と生活保護費との相殺が認められており（法第 78 条の 2）、市もこの制度を活用している。

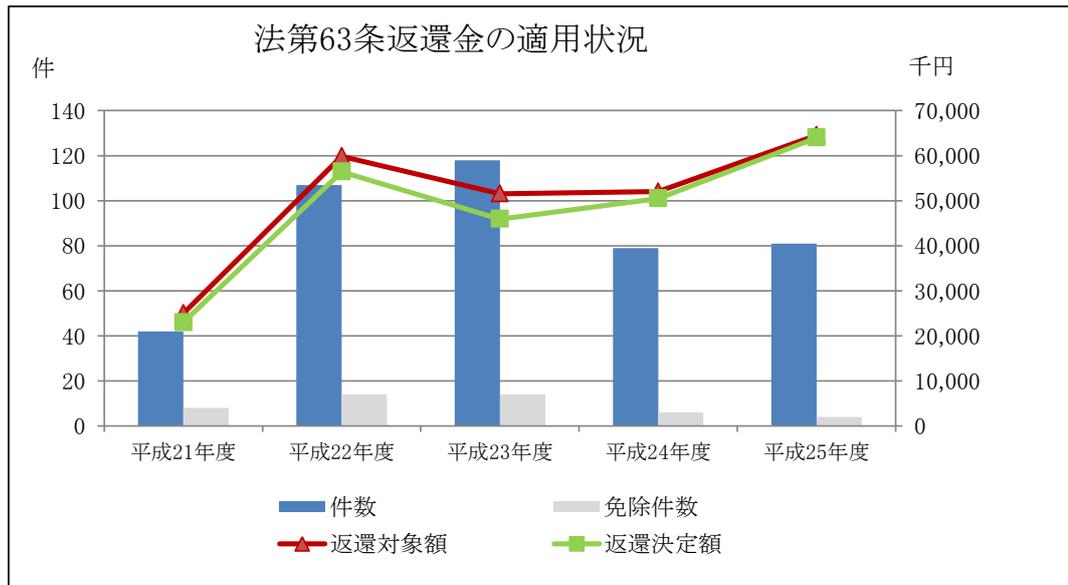
（2）法第 63 条による返還金

急迫した事情などにより、資力があるにもかかわらず生活保護費を受給した被保護者に対して、支給した生活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生活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生活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 25 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最も多く、その他は、交通事故等の補償金の受領などとなっている。

過去 5 年間の法第 63 条の適用状況は次のとおりである。過去 5 年間のうち、件数は平成 23 年度が最大となっているが、返還対象額及び返還決定額いずれも平成 25 年度が最大となっている。

※12 強制徴収公債権とは、個別の法令の根拠規定により、市が滞納債権について地方税法の例による滞納処分（給与・預貯金・不動産等の差押えや担保権の実行等）を行える債権である。非強制徴収公債権とは、強制徴収公債権とは異なり、個別の法令に根拠規定がないため、滞納処分が行えない債権である。よって、市は滞納債権について、裁判手続を通じて強制執行を行うことになる。



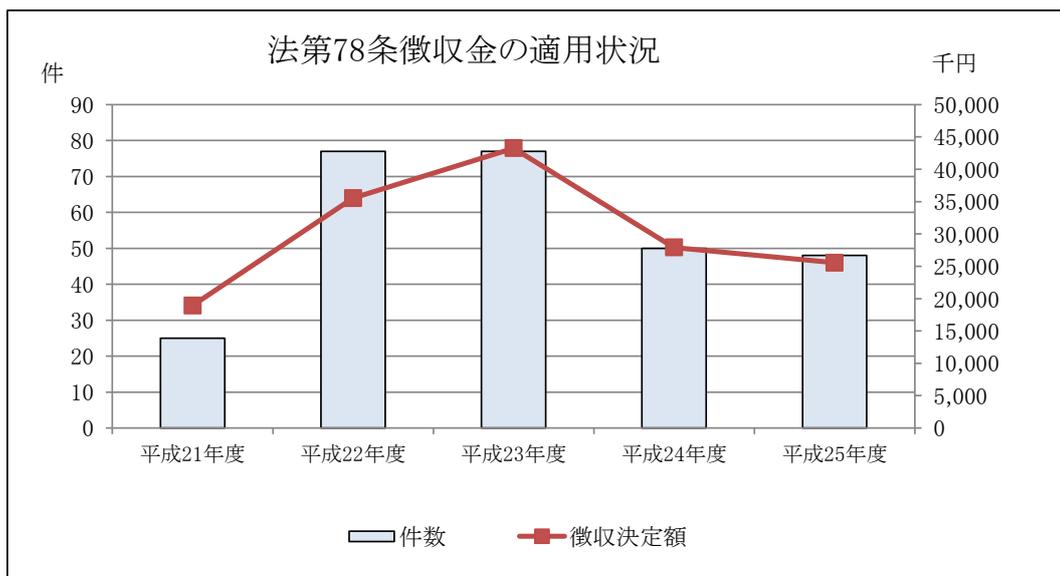
(市提供資料を監査人が加工)

(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、不正な手段で生活保護費を受領した場合には、不正に受領した生活保護費の額の全部又は一部を徴収されることになる。なお、徴収額は法第 63 条の場合と異なり、必要最小限度の実費を除き全て徴収すべきと考えられる。なお、不正受給については、単に生活保護費の徴収にとどまらず、状況によっては、法の罰則規定（法第 85 条）や刑法の規定に基づいて処罰を受けることがある。

平成 25 年度における法第 78 条徴収金の発生原因は、勤労収入未申告（世帯員含む）が大半を占めているほか、各種給付金未申告などがある。発見の契機は課税調査等で、勤労収入やその他の収入実態が発見されるなど、市の調査で発見される場合がほとんどであるが、市民からの通報・投書により発見されることもある。

過去 5 年間の法第 78 条徴収金の適用状況は次のとおりである。過去 5 年間のうちでは、件数、金額とも平成 23 年度がピークとなっており、以後はいずれも減少傾向となっている。なお、悪質なケースについては、告訴等の法的手段も取っている。



(市提供資料を監査人が加工)

(4) 収納状況について

法第 63 条返還金と法第 78 条徴収金の直近の収納状況は以下のとおりである。なお、(2)、(3) では、各法令が適用された件数及び金額を記載しているのに対して、ここでは、調定額をベースにその収入状況と収納率を記載している。明らかに全額を一括で返還できない場合は、地方自治法施行令第 171 条の 6 の規定に基づき「履行延期の特約」を行うことにより、分割して調定することができるとされているため、各条項が適用された金額と調定額とは一致しないことになる。

(単位：千円)

		平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
現年	調定額	64,505	71,902	82,123	96,423
	収入済額	61,693	66,608	76,092	83,434
	収納率	95.6%	92.6%	92.7%	86.5%
滞納繰越	調定額	1,838	4,576	9,055	13,803
	収入済額	75	335	1,048	600
	収納率	4.1%	7.3%	11.6%	4.3%
合計	調定額	66,344	76,478	91,178	110,226
	収入済額	61,768	66,943	77,140	84,035
	不納欠損額	-	479	-	-
	収納率	93.1%	87.5%	84.6%	76.2%
収入未済額		4,576	9,055	14,038	26,192

(市提供資料を監査人が加工)

平成 22 年度以降、調定額は増加傾向となっている。これは、各債権について分割調定することが容認されているため、後年度になればなるほど調定額が累積されることによるものと考えられる。なお、平成 24 年度の収入未済額 14,038 千円と平成 25 年度の滞納繰越調定額 13,803 千円とに差異があるのは、一部の債権について、ケース診断会議^{※13}により、生活保護費に係る返還金等とは考えられないことから、その根拠規定を民法 703 条（不当利得の返還義務）に変更したため、当該債権を除いたことによる。当該債権については、別途債権管理を行っている。

（5）債権管理体制

現状では、生活保護費に係る法第 63 条返還金及び法第 78 条徴収金の滞納処理に対して十分な人員を確保できていない状況である。債権管理に係る専任者がいるわけではなく、ケースワーカーが日常業務の一部として行っているため、特に生活保護がすでに廃止となっているケースについては、積極的に電話や訪問による催告を行うのが難しい状況となっている。そのような状況の中、市は「生活保護法第 63 条の規定による返還金及び同法第 78 条の規定による徴収金にかかる滞納処理事務取扱要領（以下、「滞納処理事務取扱要領」という。）」を作成し、これに沿って滞納処理事務を行い債権の回収に努めている。

（6）督促と催告

督促とは、期限を指定して納付を催促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が、市の滞納処理事務取扱要領では督促について次のとおり定められている。

^{※13}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。

- ・債務者が当初の納付期限までに納入すべき金額を納入しないときは、納期限後 20 日以内に督促状を発送しなければならない。それまでの間に、電話・口頭で催促し、又は納付書を再度郵送することは差し支えないものとする。

催告とは、債務者が納付期限までに納入すべき金額を納入しない場合に、その債務者に納入の履行を請求する行為であり、実務上は、督促状を送付してもなお納付されない場合などに実施される。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、同要領において、文書催告については以下のとおり定めている。

- ・催告は、督促状発送後 2 回までとする。
- ・1 回目の催告は、督促状の指定期限から 3 ヶ月以内に、2 回目の催告は、督促状の指定期限から 6 ヶ月以内に発送するものとする。

(7) 時効と不納欠損

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により権利を放棄することである。八尾市財務規則第 35 条に「歳入徴収者は、すでに調定をした歳入金のうち、その徴収の権利が消滅しているものについては、年度末において、不納欠損金として整理しなければならない。」と規定されており、「徴収の権利が消滅している」債権については、不納欠損処理を行わなければならない。具体的には、消滅時効の完成した債権や「八尾市債権管理条例（平成 22 年 12 月 24 日条例第 33 号）」に基づく債権放棄をした債権が対象となる。

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	根拠法令
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 ^{※14} ・ 放棄 ^{※15}	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 ^{※16}	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

なお、市が過去5年間において不納欠損処理を行ったのは、平成23年度だけとなっている。

2. 実施した手続

- 法第63条と法第78条の適用方法についてヒアリングした。
- 滞納処理事務取扱要領を閲覧した。
- 各債権の回収手続についてヒアリングし、滞納処理事務取扱要領に沿って実施されているか検討した。
- 平成25年度までに調定されている債権一覧表の中からサンプル抽出を行い、債権の回収状況についてケースファイルを閲覧しながら担当者にヒアリングした。

3. 結果

(1) 滞納処理事務取扱要領の要改訂

① 作成様式に関する要領の要改訂（結果6）

滞納処理事務取扱要領は平成14年4月1日に作成され、それ以降、当該要領に従って滞納処理の事務が行われている。しかし、平成25年以降、生活保護システムの一部

※14 時効の援用とは、時効によって利益を受ける者（債務者）が、時効の利益を受けることを意思表示することをいう。

※15 時効の放棄とは、時効によって利益を受ける者（債務者）が、時効による利益を受けることを拒否することをいう。

※16 時効の中断とは、時効の基礎となる事実状態をくつがえすような事実が生じた場合に、時効期間の進行が中断され、すでに経過した時効期間の効力が消滅すること。

の機能を新設して、回収状況を同システム内で管理しているため、当該要領で作成が定められている資料の一部については、システム内で代替する機能があるため、作成をしていないという状況のものがある。当該要領の制定後、10年以上経過しており、現状行っている処理状況と整合していないため、現状の滞納処理事務に即した要領に改訂して運用すべきである。

なお、滞納処理事務取扱要領上、作成が求められているが現在は、システム内で管理されている資料は次のとおりである。

滞納処理事務取扱要領上の要求資料	現在の管理方法
・滞納処理記録票（様式3号）	システムで記録・管理
・納付記録票（様式7号）	システムで記録・管理

② 督促状に関する要領の要改訂（結果7）

滞納処理事務取扱要領によれば、納期限後20日以内に督促状を発送しなければならないとされているが、発送されていないケースが見受けられた。

督促状を送ることにより、かえって回収が難しくなるような事例もあり、滞納者の性格等、個々の事例に応じて、柔軟に対応することが必要であるとのことから、発送の可否について決裁し、対応しているとのことであった。しかし、現在の要領では、必ず実施するという事になっているため、要領に沿って実施しなければならないことになる。一方で、個々の事例に応じて発送しないという対応が必要であれば、その場合の取扱いを規定する要領へと改訂すべきである。

4. 意見

（1）長期分割返済を認めた債権の判断理由の明確化について（意見13）

平成5年から平成43年までの長期の分割返済となっている法第78条徴収金に係る債権があった（本人の生活保護は廃止されている）。当初は、1ヵ月あたり7,000円の分割返済であったが、本人から、生活が苦しいとのことで、相談後、平成19年に、1ヵ月あたり1,500円に減額したことにより、長期の分割返済となった。なお、当該債権は、平成26年10月6日時点では、320千円である。

ケースファイルの起案書を閲覧したが、長期間にわたる返済期限が承認された判断

過程は記載されていなかった（なお、当時のケース診断会議議事録は保存期限が到来したため廃棄済みであり、そこで協議されたかどうかは不明）。

このような、長期にわたる債権については、分割返済を容認したことの判断理由やその過程をケース記録として記載し、ケースファイルに保管しておくべきである。

市は、現在では、このように、長期にわたる分割返済を原則認めておらず、要領で一定基準を設けて分割返済を認めることとしているが、滞納者の状況を勘案して少額分割返済を容認するケースもあるとのことである。少額分割返済を容認する場合には、そのように判断した理由やその過程をケース記録として明確にし、適切に引継ぎを行うべきである。

（2）収納率の目標値設定等、早期の債権回収について（意見 14）

「生活保護費国庫負担金の精算に係る適正な返還金等の債権管理について（厚生労働省（平成 22 年 10 月）」で規定されているとおり、債権が発生した場合は、速やかに、債権額の全額を調定することが基本である。しかし、明らかに全額を一括で返還できない場合は、地方自治法施行令第 171 条の 6 の規定に基づき「履行延期の特約」を行うことにより、分割して調定することができる。

現実的には、明らかに全額を一括で返還できない場合がほとんどであるため、市は多くの債権に対して分割調定を行っている。そのため、調定が未了である債権が存在することになり、その債権について、市は債権残高を把握していない。これは、国庫負担金の精算時に、未調定の債権を考慮する必要がないからである。しかし、発生主義に基づいて債権管理を行うべきであり、債権総額の推移状況を把握すべきである。

現在、総務省において地方公会計の整備促進が検討されており、発生主義による財務書類を作成し、債権管理等に活用することが考えられている。今回の監査中、調定が未了である債権について、市が平成 27 年度以降の調定額を集計した結果は次のとおりであった。今後はこのような債権についても金額を把握し、推移分析を行うことが必要と考えられる。

(平成 26 年 10 月 28 日時点で集計、単位：千円)

	5 年以内	5 年超 10 年以内	10 年超 15 年以内	15 年超 17 年以内	合計
法第 63 条返還金	10,721	5,245	1,980	408	18,354
法第 78 条徴収金	40,461	7,575	753	32	48,821
合計	51,182	12,820	2,733	440	67,175

※平成 27 年度以降、各期間で調定される予定金額である。

(市提供資料を監査人が加工)

一方で、前述の 1. 現状 (4) の表のとおり、滞納繰越された債権については、収納率が顕著に悪化している。そのため、調定した現年内に債権を回収することが重要である。平成 25 年度には、現年収納率が 90%を割り込むなど、近年収納率は低下傾向である。収納率の向上をはかるため、債権管理チームを編成し、収納率の目標値を設定し、その向上を促進する取組みを行う等の方法を検討することが求められる。

IX. 自立支援

1. 現状

(1) 全国的な動向

現在被保護者は傷病・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、生活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、ケースワーカー個人の努力や経験等に依存した取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、国は福祉事務所とハローワークの連携強化を以下のように推進してきた。

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)	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
--	--

号厚生労働省社会・援護局長通知)	とを目的として、自立支援プログラムの導入を推進。
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)	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
生活保護受給者等就労支援事業について (平成 17 年 3 月厚生労働省職業安定局長 通知)	自立支援プログラムの一環として、ハローワークが福祉事務所と連携して生活保護受給者就労支援事業を実施するよう求めている。
「福祉から就労」支援事業の実施について (平成 23 年 4 月 1 日雇児発 0401 第 20	生活保護受給者及び児童扶養手当受給者に加えて、住宅手当受給者等を対象とし、福祉施策を担う地方公共団体と雇用

<p>号・社援発 0401 第 27 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長・社会・援護局長連名通知 改正平成 24 年 3 月 30 日雇児発 0330 第 31 号・社援発 0330 第 13 号による改正まで)</p>	<p>施策を担う都道府県労働局・公共職業安定所が連携した支援チームによる一貫したサポートを展開するため、平成 23 年 4 月 1 日より「福祉から就労」支援事業を実施するよう求めている。これにより、生活保護受給者等就労支援事業は廃止。</p>
<p>生活保護受給者等就労自立促進事業の実施について (平成 25 年 3 月 29 日雇発 0329 第 30 号・社援発 0329 第 77 号生労働省雇用均等・児童家庭局長・社会・援護局長連名通知 改正平成 26 年 3 月 31 日雇児発 0331 第 7 号・社援発 0331 第 35 号による改正まで)</p>	<p>労働局・公共職業安定所と地方公共団体との協定等に基づく連携を基盤に、生活保護受給者等の就労促進を図る「福祉から就労」支援事業を発展的に解消の上、新たに生活保護受給者等就労自立促進事業を創設。 具体的には、生活保護受給者を含め広く生活困窮者を対象として、自治体にハローワークの常設窓口の設置をするなどワンストップ型の支援を全国的に整備し、生活困窮者への早期支援の徹底、休職活動状況の共有化など就労支援を抜本的に強化し、生活困窮者の就労による自立を促進。</p>

(2) 市の取り組み

市は、平成 16 年から母子世帯を対象に自立支援を行っていたが、平成 18 年度から自立支援プログラムに移行した（平成 22 年度まで）。自立支援プログラムとして、支援期間 6 ヶ月（3 ヶ月延長可能）の「就労支援プログラム」を主に稼働世帯（世帯類型別分類では「母子世帯」「その他の世帯」）に対して実施してきた。

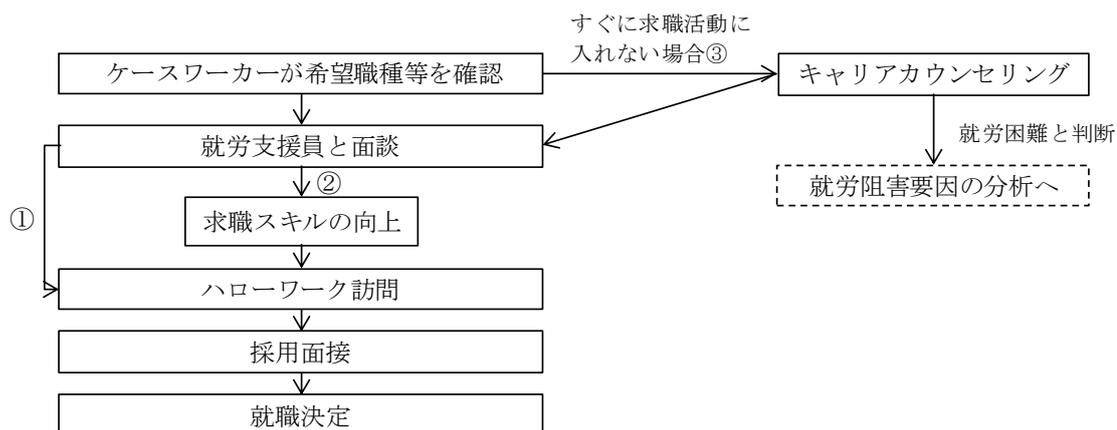
ハローワークとの連携事業として、平成 22 年度まで実施していた生活保護受給者等就労支援事業について、平成 23 年度より「福祉から就労」支援事業として開始されることとなり、平成 24 年度にハローワークと「福祉から就労」支援事業に関する協定

書を締結した。平成 25 年度からは国が「福祉から就労」支援事業を発展的に解消し、新たに「生活保護受給者等就労自立促進事業」を創設したことから、「市とハローワークとの緊密な相互連携と協働に基づく就労支援を実施することにより、市における生活保護受給者等の就職による経済的自立、住宅支援給付受給者等の早期再就職の実現を図る」ことを目的にハローワークと「生活保護受給者等就労自立促進事業に関する協定書」を締結している。協定書に基づく取組内容は以下のとおりである。

- (1) 市とハローワークとは、生活保護受給者等の就労支援に関して、両者の役割分担と相互の連携・協力の方法を明確にするとともに、生活保護受給者等の就職等に関する目標を定める。
- (2) 市とハローワークとは、毎年度、(1)の内容を具体的に示す実施計画を策定し、生活保護受給者等に対する効果的・効率的な就労支援を行う。
- (3) 市とハローワークとは、生活保護受給者等に対する就労支援の状況について、相互に情報提供し、共有化することにより、目標の達成に向けて一体的に取り組む。
- (4) 市とハローワークとは、毎年度、事業実績の把握及び評価を行い、必要な見直しを行う。

市によるハローワークと連携した就労支援のプロセスは以下のとおりである。

【就労支援員との面談・就労支援のプロセス】



(市提供資料を監査人が加工)

ハローワークと連携した就労支援のプロセスには大きく3つの方法がある。

① 就労支援員につなぎ、ハローワークと連携し、就労支援を行う方法

担当ケースワーカーは、被保護者と面談の上、過去の職歴や希望などから、希望する職種等を確認し、就労支援員へつなげる。就労支援員は元ハローワークの職員であり平成25年度は2名から3名に増員している。

被保護者が来所し、就労支援員と面談し、被保護者と就労支援員及びケースワーカーの間で、今後の就労支援の方向性を確認し、求職日程などを決定している。

ハローワーク訪問は就労支援員が同行し、ハローワークにて求職活動を行っている。その際は必要に応じてケースワーカーも同行している。また平成25年8月よりハローワークの就労支援ナビゲーターによる巡回相談を実施している。

就労支援員は採用面接に先立ち、その会社に適した履歴書の書き方や面接方法等を教示し、万全の体制で面接に挑めるよう支援し、採用面接後は被保護者から結果報告を受ける。就職に至れば、就労継続できるような環境を整えるよう支援している。また就職に至らなかった場合は、その理由等を聴取・分析し、以後の支援活動に活かすとしている。

② 求職スキル向上等のサポートを行った後、ハローワークと連携し、就労支援を行う方法

求職スキル向上として、就労支援員が本人に履歴書の書き方や面接の受け方、さらには身だしなみや面接の心構えなどの教示、ハローワークへの同行訪問日が決まればその日までに履歴書の添削など就職面接に向けた準備を行っている。

③ キャリアカウンセラー（臨床心理士）によるカウンセリング及び職業訓練により就労意欲を喚起する方法

就労経験が乏しい人や仕事が長続きしない人、あるいはなかなか就職できない人に対してカウンセリングを行い、カウンセラーが本人の性格・能力等を判断し、それに基づき、就労支援員と連携し、就職に対する自信を回復させることを目的としてカウンセリングを行っている。

市におけるハローワークと連携した就労支援における過去3年間の支援数等は、次のとおりである。

	支援数 (前年度比)	内、就労した件数 (支援数に対する割合)	内、生活保護廃止件数 (支援数に対する割合)
平成 23 年度	108	83 (76.9%)	18 (16.7%)
平成 24 年度	119 (+10.2%)	94 (79.0%)	22 (18.5%)
平成 25 年度	167 (+40.3%)	100 (59.9%)	34 (20.4%)

(市提供資料を監査人が加工)

平成 25 年度の支援数は平成 24 年度に比べて 40.3%増の 167 件であり、その内就労した件数は 100 件 (59.9%)、生活保護廃止となった件数は 34 件 (20.4%) となっている。

なお、ハローワークと連携した就労支援以外に、ケースワーカー個人が就労への働きかけを行い就労に結びつける場合もある。

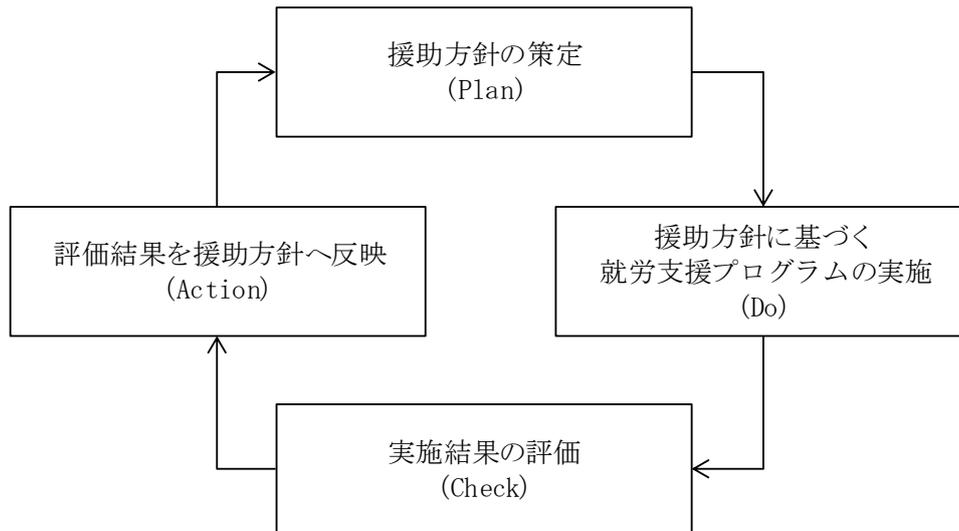
2. 実施した手続

- 自立支援の方法及び実施状況について、関連資料の閲覧及び担当者にヒアリングを行った。
- 過去 3 カ年の就労支援の実施状況を確認した。
- 平成 25 年度に就労支援を開始したもののうち 5 件サンプル抽出し、個人別就労支援記録等を閲覧した。

3. 意見

(1) PDCA サイクルの確立による就労支援のより効果的な実施について

市では平成 25 年度において就労支援数に対して就労できた割合は約 6 割となっており、就労支援の高い効果をあげているが、就労支援をより一層効果的に実施するためには、現状の課題を改善するとともに、Plan (計画)、Do (実行)、Check (評価)、Action (改善) のサイクルを確立させ、実行することによって、就労支援の内容を継続的に改善することが必要である。



① 援助方針の策定 (Plan) 及び明確化について (意見 15)

援助方針として「就労支援を行う旨」をケース記録に記載しているが、具体的に就労支援に関する被保護者の課題がどこにあって、それに対してどのように支援していくかといった方針が定められていないため、ケース記録に援助方針としてこれらの事項を記載すべきである。

② 援助方針に基づく就労支援の実施 (Do) 及びハローワークとの情報の共有化について (意見 16)

市はハローワークと協定を締結し、連携をとりながら支援を行っている。就労支援員とハローワークでケース会議を行った記録は「ケース会議記録 (議事録)」としてハローワークで保管されているが、市はコピーを入手していない。

協定書では、「市とハローワークとは、生活保護受給者等に対する就労支援の状況について、相互に情報提供し、共有化することにより、目標の達成に向けて一体的に取り組む。」とされている。「ケース会議記録 (議事録)」の別紙として課題や支援メニューに関する記録があり、今後被保護者に就労支援を行っていく上で重要となる情報である。

今後、「ケース会議記録 (議事録)」及びその別紙のコピーを入手し、情報共有し、就労支援に活かすべきである。

③ 就労支援の実施結果の評価 (Check) 、援助方針への反映 (Action) について (意見 17)

就労支援を終了し、今後どうするか (療養に専念する等) といった援助方針はケース記録に記載されているが、就労支援プログラムの実施結果を受けた評価 (課題分析

等)は実施されていない。被保護者ごとに就労に関する課題等は異なるため、被保護者ごとに課題等を分析しなければ、今後の改善を行うことは困難である。就労支援プログラム終了後には評価を実施し、評価結果を今後の援助方針へ反映すべきである。

④ PDCA サイクル手法の文書化について (意見 18)

生活保護受給者等就労自立促進事業において、市では当該事業に関する要綱等は作成されていない。PDCA サイクルを実行するためには、全てのケースワーカーや査察指導員が共通認識を持ち支援を行えるよう、「対象者の選定」、「査察指導員との協議」、「支援の実施」、「支援の評価と見直し」等の手法について文書化すべきである。

X. 査察指導員のケースワーカー業務に係る進行管理

1. 現状

(1) 査察指導員のケースワーカーによる訪問調査に係る進行管理の方法

査察指導員は、ケースワーカーが立案した年間訪問計画が、大阪府の訪問調査基準を満たしたものであるかどうか、年度当初にすべて確認している。担当ケースワーカーが、誤った訪問回数での計画立案をしている場合には、適宜修正を指導している。

また、毎月、ケースワーカーから生活保護システム出力の「月間訪問計画表」を提出させ、年度当初に立案した月別の訪問計画に沿った訪問が行われているかを確認し、特に訪問調査の重要性が高いケースについては、訪問を指導している。

さらに、毎年度9月頃に、ケースワーカーの訪問調査が、年間訪問計画に比してどの程度行われているか、最低でも訪問間隔を1年以内に抑えるように訪問調査が実施されているか、という視点から確認を行い、訪問の必要性が高いケースについてケースワーカーに訪問を指導している。

(2) 必要資料の入手状況等に係る進行管理の方法

査察指導員は、各被保護世帯について重要な事象が発生した場合等には、担当ケースワーカーから報告を受けることとなっており、その報告の過程において文書や資料の過不足を確認している。報告の過程で、入手できていない必要資料がある場合等には、不備があった旨を査察指導台帳(申請受理簿、調査状況(新規・継続)、申請受理簿(編入)、指示書発行状況等)に備忘しておき、適宜ケースワーカーに不足していた資料の入手状況等について、確認を行っている。

(3) 生活保護システムによる権限管理について

市では、生活保護システムで管理される情報の適正な取扱いを担保するために、管理職、査察指導員及びケースワーカー等が入力・変更できる項目を区分し、権限を区分している。これにより、支給処理等の重要な事務処理については、ケースワーカーがシステムへの入力内容を単独で実施・変更できないようにしている。

2. 実施した手続

- 査察指導員の査察状況についてヒアリングを実施するとともに、査察指導台帳を閲覧した。
- 生活福祉課へ、ケースワーカーの業務に係る進行管理の状況について、関連資料に基づいてヒアリングを行った。

3. 意見

(1) 査察指導員のケースワーカーへの文書による指導・指示の徹底について（意見 19）

査察指導員は、ケースワーカーから複雑又は困難な局面等について、その対応方針等の相談を受けた場合、対応方針について、口頭やメモ書きにてケースワーカーに連絡することが多いとのことである。

この点について、口頭やメモ書きによる連絡では、過去に問題となった事項の記録が残らない。また、過去に問題となった事項を記録していないため、適切な対応がされたかを確認することができず、対応漏れによるトラブルや、将来同様の事項が発生した際に過去の対応との不整合が生じるおそれがある。

このような状況を防止するために、査察指導員とケースワーカーの個別ケースにおける相談・対応内容は、ケース記録としてケースファイルに残しておく必要がある。

(2) 重点的扶養能力調査の実施状況の確認について（意見 20）

重点的扶養能力調査とは、夫婦及び未成熟の子（中学3年生以下の子）に対する親やそれ以外の親子関係にある者のうち扶養の可能性が期待される者等、重点的扶養能力調査対象者について、その扶養能力の調査及び扶養の依頼を行うことをいう。

市は、平成24年度から、4年間で被保護世帯全件について扶養能力調査を実施できるように、ケースワーカー1人当たり年間30世帯以上の調査を目標としている。

被保護世帯全件について当該調査が実施されるように進捗管理するためには、各ケースワーカーの担当ケースを一覧表形式にして、調査実施計画を立て、実施済みケースについては、一覧表で消し込みを行っていくことが必要である。

市では、年度ごとに完結する調査実施計画を立てているが、4年間を通じての計画は任意での作成となっているため、全件調査についての進捗管理が行えていない状況である。

一覧表形式による4年間を通じての調査実施計画の作成と、これを用いた査察指導員による調査の進捗管理を行う必要がある。

(3) 調査手続に係る顛末管理の徹底について（意見 21）

査察指導員は、ケースワーカーが行わなければならない調査手続に対応漏れが無いことを確認するため、査察指導台帳（申請受理簿、調査状況（新規・継続）、申請受理簿（編入）、指示書発行状況等）を作成している。例えば、ケースワーカーから生活保護申請に係る調査状況が報告された場合に、査察指導員は確認簿（「調査状況（新規・継続）」）の預金・生命保険調査、扶養調査等の予め必要とされる手続を網羅した欄を利用して、手続漏れが無いかのチェックを実施している。

この確認簿には、実施した手続の記載欄は設けられているが、その顛末を確認する欄は設けられていない。

管理番号等	調査先								扶養調査					
	社保・年金		生命保険		金融機関		・・・	備考	前夫・夫		親		・・・	
	調査	同意	調査	同意	調査	同意	・・・		母子	調査	履行	調査	履行	・・・
●●●●														
○○○○														
・・・														

▲
回収確認欄が設けられていない。

サンプルとして抽出したケースファイルを閲覧した結果、預貯金調査結果の資料が添付されていないものが発見された。追跡調査の結果、預貯金調査自体は実施しており、結果として問題は無かったが、預貯金調査の結果がケースファイル上で整理（添付）していない状況であった。

このような状況は、査察指導員による前述の確認簿に回収状況を管理する欄を設け、

その進捗状況を定期的に管理することにより防止することができたものと考えられる。

市は、査察指導員による手続の顛末確認ができるように、確認簿の様式を修正する必要がある。

また、市は、書類管理だけでなく、生活保護開始後3ヵ月における点検等、実施すべき手続の確認簿（「査察指導員点検票（3ヵ月点検）」）を作成しているが、同様に顛末の記入欄が設けられていないため、これについても顛末確認欄を設けることが必要である。

XI. その他（ケースファイルの保管について）

1. 現状

ケースファイルは個人情報が多く含まれる重要な書類であるため適切な管理が求められる。市ではケースファイルを保管するロッカーは全て鍵付きとしており、就業中は開錠された状態を認めているが、それ以外の時は施錠を行うこととしている。具体的には、始業時は担当職員が開錠し、終業時の施錠は最後に帰宅する職員が行い、就業中以外の時間は常に鍵をかけた状態としている。

2. 実施した手続

- ケースファイルの保管方法について質問し、ケースファイルの保管場所を観察した。
- 鍵の保管方法について質問し、鍵の保管場所を観察した。

3. 意見

（1）ケースファイル管理ロッカーの施錠チェックについて（意見 22）

終業時の施錠は、最後に帰宅する者が行うため、ほぼ全ての者が施錠を行う可能性がある。過去に、鍵の閉め忘れはないとのことであるが、個人情報を含め膨大な資料があり、ロッカーの数も相当数あるため、鍵の閉め忘れがないのか、あったとしてもそれが報告されていなかったり、気付いていないだけだったりする可能性がある。生活保護に関する個人情報は重要であるため、誰が最初に鍵を開け、誰が最後に施錠したかが確認できることが必要であり、日々施錠を失念しないようにする体制を構築すべきである。

監査人の所感

平成 20 年の金融危機を背景とした全国的な被保護世帯数の急増は、市においても例外ではなく、被保護世帯数に対するケースワーカー数は、社会福祉法が定める法定標準数に比し、不足数の増大を招いた。市は、任期付職員の採用等により実施体制の整備に努めているところではあるが、平成 26 年 12 月末現在において、ケースワーカー数は法定標準数を依然として下回っている状況である。

このような状況の中でも、市は、大阪府の訪問調査基準に従った訪問計画を策定しているが、現在の実施体制では、当該計画の達成が事実上困難な状況にあると思われる。達成が困難な計画の下では、ケースワーカーの訪問調査意識の向上等を図ることは難しいのではないかと考える。

現状を踏まえた訪問計画を策定し、その達成に向けて努力する体制をどう整えていくかということは、今回の包括外部監査において最も重要な検討事項の一つであった。

これについて、人員体制の整備を図ることはもとより、ケースワーカー業務の現状分析を通じた業務量等の実態把握を行い、現状の実施体制に応じた訪問計画を策定し、査察指導員及び管理職による計画の進行管理を実施することが望まれるところである。

そもそも、生活保護制度は、生活に困窮する者に対し、確実に保護を実施するとともに、被保護者に対し自立を助長することを目的としており、市は自立助長の観点から自立に向けて支援しなければならない。

自立支援について、市はハローワークと連携するなど、就労支援に積極的に取り組んでおり、一定の成果を上げている。平成 23 年度から平成 24 年度にかけて全国平均及び大阪府平均の生活保護率が増加したのに対し、市の保護率が減少に転じたことは、その結果とも考えられる。

今後は、自立支援をより効果的なものとするために、就労支援事務に係る PDCA サイクルを構築し、さらなる支援促進に取り組んでいただきたい。

また、生活保護制度は、市民にとって信頼される制度でなければならず、給付の公正性・公平性が担保されたものでなければならない。

今回の監査において、市の生活保護事務の執行上、公正性・公平性を損なうような事例は発見されなかったものの、監査の「結果」及び「意見」に記載した事項については、積極的な対応を検討していただきたい。

最後に、監査を通じて、市からは資料の提供及びヒアリング等について協力的な対

応をいただいた。ご協力いただいた健康福祉部生活福祉課の他、生活保護事業に関連する部署の方々に深く感謝を申し上げたい。

この報告書が、生活保護事業に関する事務の執行に役立つことを願っている。市には従来のやり方や慣習にとらわれることなく、さらなる業務の改善に努めていただきたい。