

平成 26 年度

包括外部監査の結果報告書
(概要版)

(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 八尾市の生活保護の現状	5
I. 生活保護手続の概要.....	5
II. 市における生活保護事業の実施体制.....	6
III. 市における被保護世帯数・生活保護費の推移等.....	7
IV. 市における生活保護費の構成比率.....	10
第3 監査の結果及び意見	11
I. 生活保護事業の実施体制.....	12
II. 生活保護の開始手続.....	15
III. 支給手続.....	16
IV. 生活保護開始後の調査及び指導・指示業務.....	18
V. 被保護者に対する訪問調査.....	20
VI. 生活保護の停止・廃止.....	24
VII. 医療扶助.....	26
VIII. 生活保護費の返還と徴収及びその債権管理.....	27

IX. 自立支援.....	29
X. 査察指導員のケースワーカー業務に係る進行管理.....	32
XI. その他（ケースファイルの保管について）	34
監査人の所感	35

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、法令等への合規性、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規性

- 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規性

- 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	福原顕憲
公認会計士	牧野康幸	公認会計士	浅沼由希子
公認会計士	小室将雄	会計士試験合格者	中谷香央里
公認会計士	谷川竜也	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。

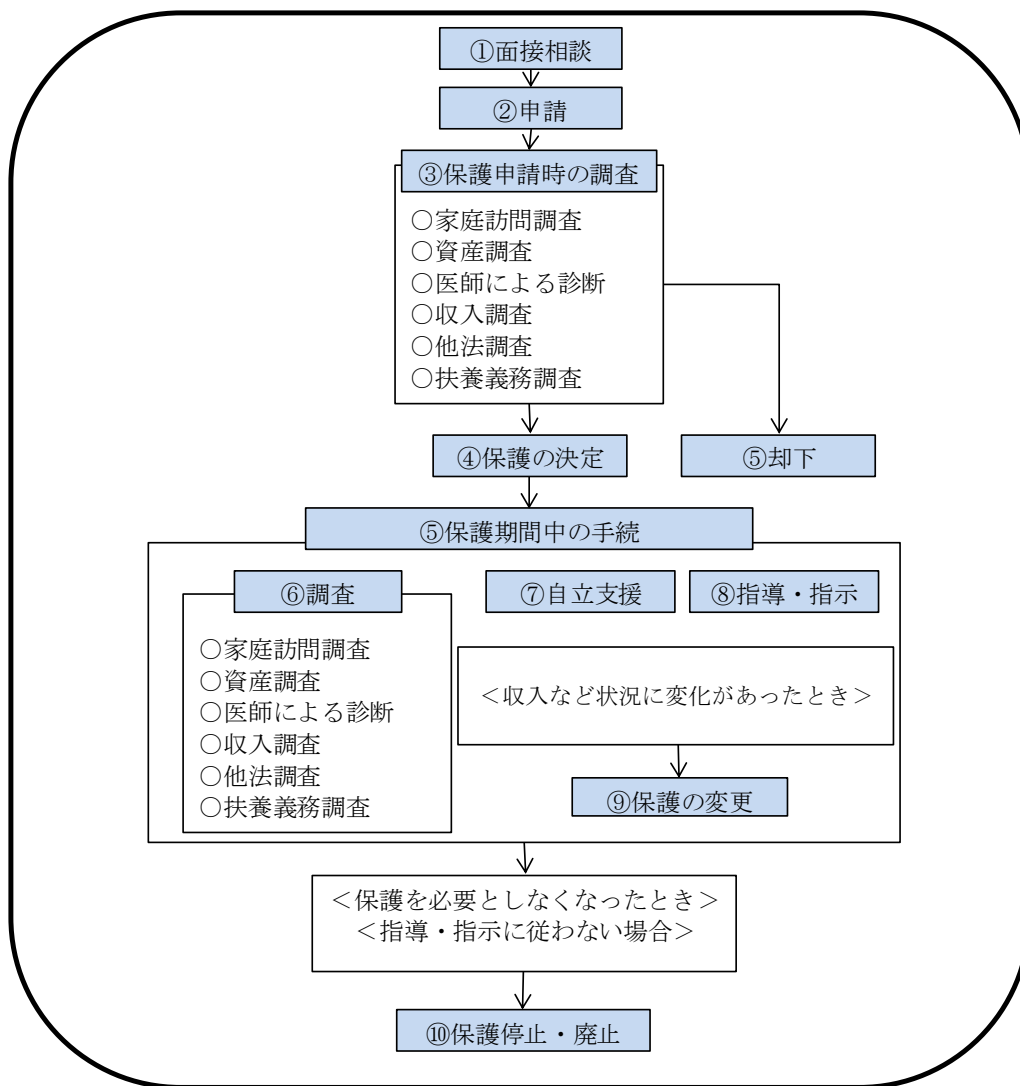
X. 財務情報等

本報告書（概要版）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 八尾市の生活保護の現状

I. 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^{※1}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

^{※1}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）。

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 (生活保護法 (以下、「法」という。) 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^{※2}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)。

Ⅱ. 市における生活保護事業の実施体制

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)。

^{※2} 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。

(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。

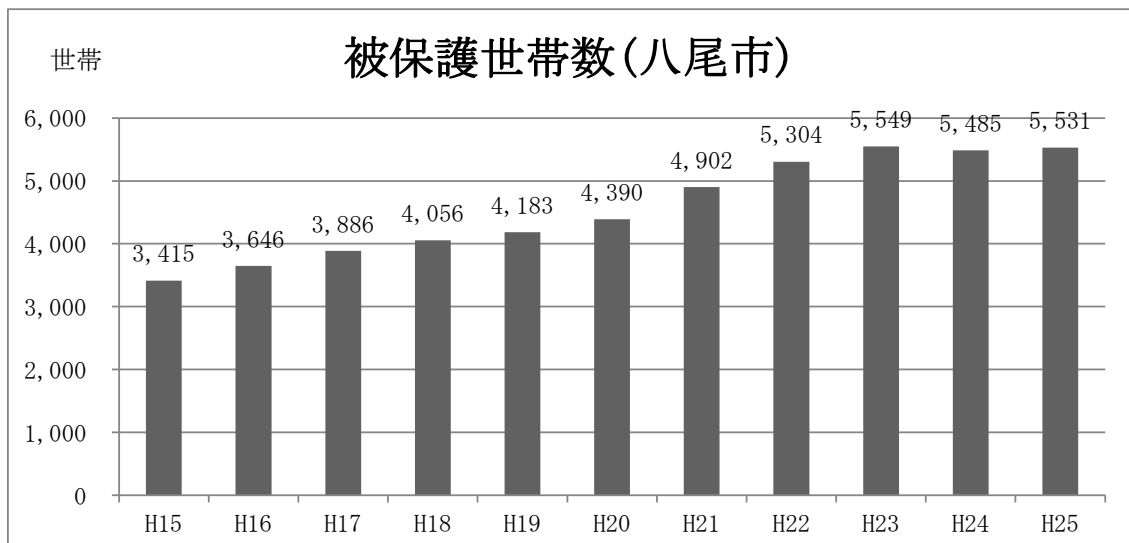
(市提供資料を監査人が加工)

Ⅲ. 市における被保護世帯数・生活保護費の推移等

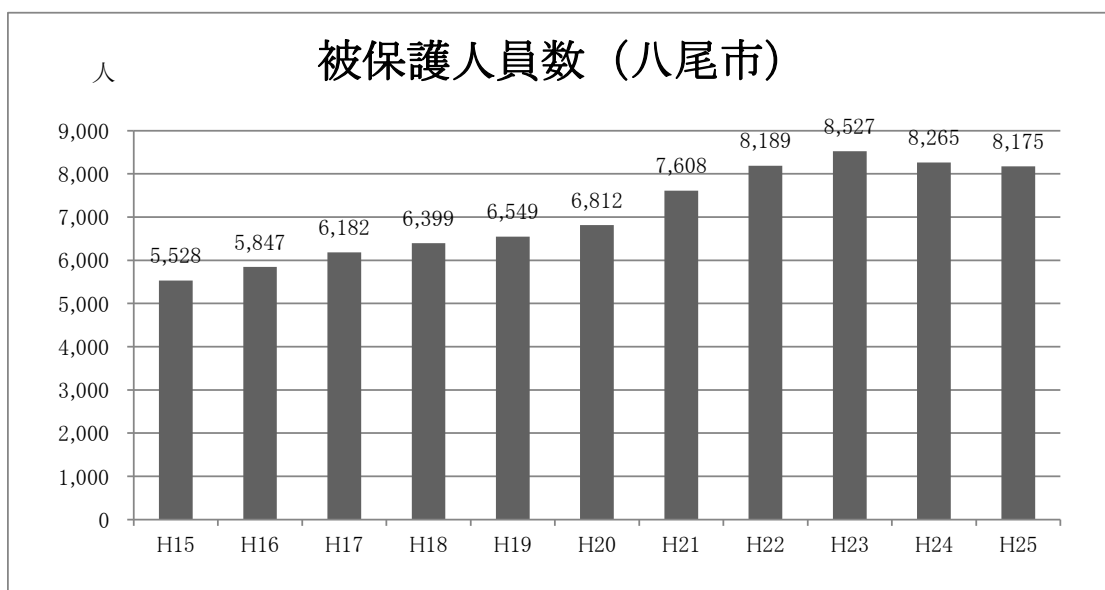
1. 被保護世帯数及び被保護人員数の推移

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。

(各年度末)



(各年度末)

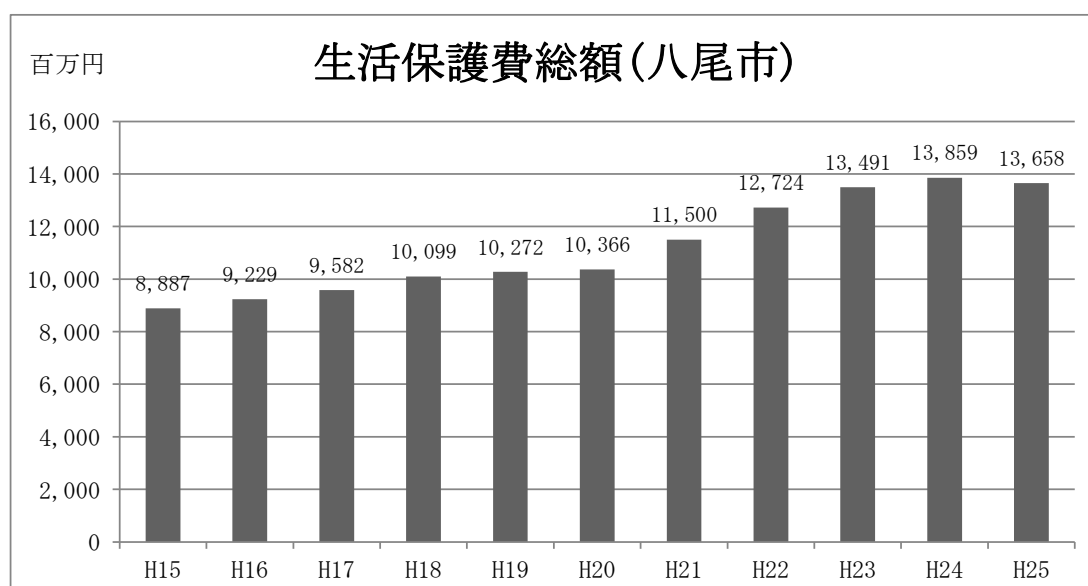


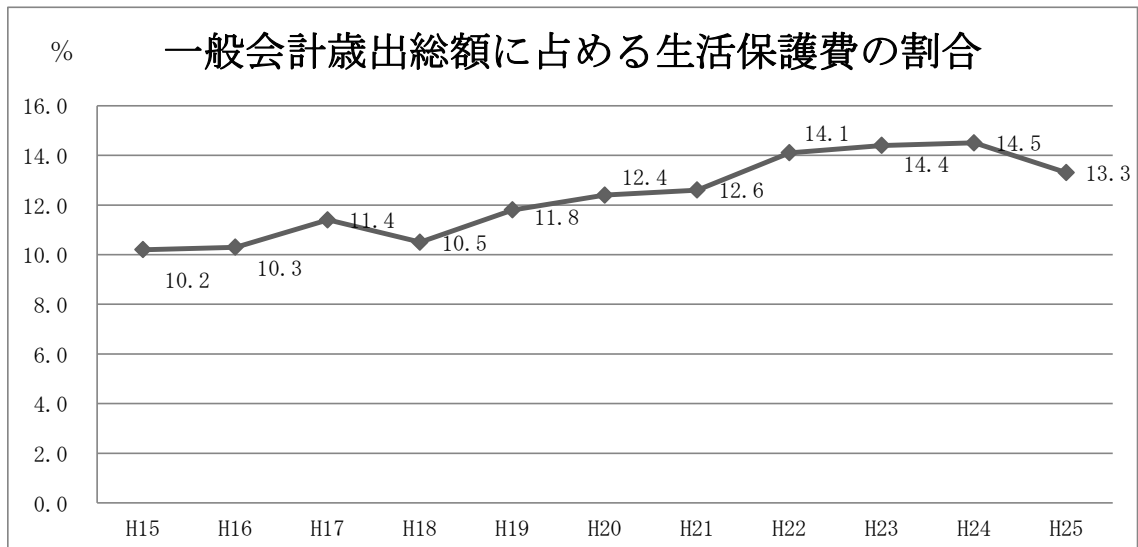
(出所：市提供資料)

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。

2. 生活保護費の推移等

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。





	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	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	平成24年度	平成25年度
①生活保護費総額(百万円)	8,887	9,229	9,582	10,099	10,272	10,366	11,500	12,724	13,491	13,859	13,658
②一般会計歳出総額(百万円)	87,160	89,285	84,210	96,511	87,334	83,655	91,471	90,497	93,485	95,590	103,071
割合(①÷②)	10.2%	10.3%	11.4%	10.5%	11.8%	12.4%	12.6%	14.1%	14.4%	14.5%	13.3%

(市提供資料を監査人が加工)

生活保護費総額は、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。

IV. 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く、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。

第3 監査の結果及び意見

<監査の結果及び意見の区分>

本報告書（概要版）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」における合規性（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。

<監査の結果及び意見の一覧>

本報告書（概要版）での監査に係る指摘の一覧は、次のとおりである。

区分	結果及び意見の項目
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
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
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
意見3	面接記録票への具体的内容の記載について
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
意見4	現金管理の徹底について
意見5	前渡資金額の適正化について
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
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
意見7	調査記録表の訪問区分欄の適時更新について
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
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

意見 9	実行可能性のある訪問計画の策定について
意見 10	より適切な訪問管理の実施について
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
VI. 生活保護の停止・廃止	
結果 5	定期訪問調査の漏れ
VII. 医療扶助	
意見 12	嘱託医日誌への記載について
VIII. 生活保護費の返還と徴収及びその債権管理	
結果 6	作成様式に関する滞納処理事務取扱要領の要改訂
結果 7	督促状に関する滞納処理事務取扱要領の要改訂
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
意見 14	収納率の目標値設定等、早期の債権回収について
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
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
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
意見 18	PDCA サイクル手法の文書化について
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
意見 20	重点的扶養能力調査の実施状況の確認について
意見 21	調査手続に係る顛末管理の徹底について
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

I. 生活保護事業の実施体制

1. 現状

(1) ケースワーカー数、査察指導員数に係る現状

社会福祉法等により、被保護世帯数 80 ケースに付き 1 名のケースワーカーを割り当てるの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。平成 15 年度から平成 22 年度にかけて、継続的な不況の影響等により、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ことを受け、市は、平成 23 年度に任期付職員を 10 名採用した。

<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>

(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)

<ケースワーカー1人当たりケース数>

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

この対策の結果として、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を上回っており、基準に満たない状況である。

また、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。

(2) 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、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るとともに、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。

また、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。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. 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ので、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。

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（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）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、福祉事務所を訪れて面接相談員による面接を受け、その結果、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、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。

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。

2. 結果

(1) ケース記録^{※3}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ないが、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ていないまま決裁を得た事例があった。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。

3. 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）。

※3 被保護世帯の状況について記録した書類。

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。

(2) 面接記録票^{※4}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。

Ⅲ. 支給手続

1. 現状

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。

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。

【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)

※4 生活保護申請の相談内容等を記載する書類。

【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	100.0%

(市提供資料を監査人が加工)

2. 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。しかし、生活保護費の場合は、財務規則上の期間内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。

3. 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。

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。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。

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、平成25年度月別平均で28.5%（15,204千円）、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。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。

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。生活保護開始後においてもケースワーカーが必要と認められた場合、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。	

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）。

2. 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、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^{※5}を10件閲覧した結果、訪問調査が遅れたことにより、1年間に1回も見直しができていないケースが3件発見された。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。

3. 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

※5 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。

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）

本人申立及び照会調査で把握した内容が記載される「扶養義務者の状況」について、10件のケースファイルを開覧したところ、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認する必要がある。

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）

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厳重に保管・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) 訪問調査の意義と市における訪問調査の基準

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変化

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。

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定められている。

なお、訪問基準については、厚生労働省社会・援護局保護課長通知 問（第12の1）において、「訪問調査については、①生活状況の把握、②保護の要否及び程度の確認、③自立助長のための助言指導などを目的として実施することが考えられるところであるが、これらの訪問目的を達成するために考慮された訪問基準であればそれに基づいて訪問計画を策定することとして差し支えない」とされている。

（2）市における訪問管理の状況及び訪問計画の実施状況の比較分析

市では、大阪府の訪問調査基準で求められる回数の訪問調査を実施するために、年間及び月間の訪問計画を作成し、計画的な訪問管理を行っている。

また、毎年9月には、査察指導員及び管理職が各担当者の訪問状況が記載された「年間訪問計画」を閲覧し、1年間を目安に訪問調査を実施していないケースを発見した場合には、担当ケースワーカーに訪問調査を指導している。

大阪府の訪問調査基準表に基づいて策定した平成25年度の訪問計画と、訪問調査実績の状況を比較分析した結果は、次のとおりである。

	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、ケースワーカーの増員により、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、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. 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っていないケースが10件中6件見受けられた。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。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。

3. 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。

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。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。

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。

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。

(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）

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。

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。

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）

また、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。

【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)

2. 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^{※6}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）。

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。

^{※6}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。

2. 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いかった。

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 条による返還金は、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。

法第 78 条による徴収金は、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、その費用の額の全部又は一部を徴収されることになる。

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。

なお、法第 63 条返還金と法第 78 条徴収金とを合わせた直近の収納状況は以下のとおりである。

(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)

2. 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(滞納処理記録票、納付記録票)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。

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。

3. 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について、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。

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。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。

(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）

1. (1) 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推進してきた。

(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、市はハローワークと連携した就労支援を行っている。

2. 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）

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。「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. 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。

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）

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 年間を通じた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 年間を通じた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。

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. 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。