

平成 29 年度

包括外部監査の結果報告書及び

これに添えて提出する意見

「生活保護事務について」

高知市包括外部監査人

弁護士 岩崎 淳司

## 包括外部監査の概要

### 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項に基づく包括外部監査

### 監査のテーマ

生活保護事務について

### 監査対象期間

平成 28 年度（自平成 28 年 4 月 1 日至平成 29 年 3 月 31 日）  
ただし、必要に応じて過年度及び平成 29 年度の一部についても。

### 監査体制

包括外部監査人 岩崎淳司（弁護士）  
外部監査人補助者 松本信乃（弁護士）  
外部監査人補助者 澤田宗佑（弁護士）

### 利害関係

外部監査人及びその補助者において、監査対象との間で利害関係はありません。

### 包括外部監査の実施期間

自平成 29 年 7 月 5 日至平成 30 年 3 月 28 日

## —目次—

第1	はじめに	1
1	どうしてこのテーマを選んだのか	1
(1)	人権保障の観点から	1
(2)	納税者の観点から	2
2	どのような視点から監査をしたか	3
(1)	合規性（適法性）	3
(2)	経済性，効率性，有効性（3E）	5
3	何を監査したか（監査の対象）	6
4	どのように監査したか（監査の方法）	6
第2	生活保護制度のあらまし	7
1	保護の基本原則	7
2	保護の実施上の原則	7
(1)	申請保護の原則	7
(2)	基準及び程度の原則	8
(3)	必要即応の原則	10
(4)	世帯単位の原則	10
3	保護の種類と範囲	10
4	被保護者の権利及び義務	11
(1)	被保護者の権利	11
(2)	被保護者の義務	12
5	保護の費用の返還と徴収	14
6	不服申立て・行政事件訴訟	15
第3	高知市における生活保護実務の概要	17
1	管内における保護の実施状況と動向（全国との比較含む）	17
2	実施体制	24
3	高知市の生活保護行政のあらまし	26
(1)	相談受付から保護開始決定まで	26
①	相談受付（福祉管理課）	26
②	面接・要否判定（生活保護相談員）	26
③	初回面接・初回訪問（ケースワーカー）	27
④	各種調査（ケースワーカー）	27
⑤	最低生活費の認定（ケースワーカー）	28
⑥	収入の認定（ケースワーカー）	29
⑦	要否判定（ケースワーカー）	29
⑧	世帯類型・ケース格付の決定（ケースワーカー）	29

⑨	援助方針の策定（ケースワーカー）	29
⑩	ケースファイルの作成（ケースワーカー）	30
⑪	開始決定（福祉事務所長）	30
(2)	保護開始決定から停止・廃止まで	30
①	定期的家庭訪問（ケースワーカー）	30
②	定期的収入認定（ケースワーカー）	30
③	医療扶助（ケースワーカー）	31
④	返還金・徴収金処理（ケースワーカー）	31
⑤	保護の停止・廃止（ケースワーカー）	32
(3)	ケースワーカー業務の支援体制	32
①	生活保護システム関係（福祉企画担当）	32
②	面接相談員（生活保護相談員）	32
③	生活保護事務支援員	32
④	暴力行為等対策員	33
⑤	就労促進員	33
⑥	就学促進員	33
⑦	生活保護調査員	33
⑧	生活保護医療等適正化推進員	33
⑨	生活保護医療相談員	33
⑩	生活保護収納管理員	34
⑪	高知市金銭管理支援業務受託者（ワーカーズコープ）	34
第4	監査（各論）	35
1	相談受付から保護開始決定まで	35
(1)	相談受付（福祉管理課）	35
(2)	面接・要否判定（生活保護相談員）	41
(3)	初回面接・初回訪問（ケースワーカー）	55
(4)	各種調査（ケースワーカー）	58
(5)	最低生活費の認定（ケースワーカー）	74
(6)	収入認定（ケースワーカー）	76
(7)	要否判定（ケースワーカー）	80
(8)	世帯類型・ケース格付の決定（ケースワーカー）	90
(9)	援助方針の策定（ケースワーカー）	94
(10)	ケースファイルの作成（ケースワーカー）	96
(11)	開始決定（福祉事務所長）	98
2	保護開始決定から停止・廃止まで	100
(1)	定期的家庭訪問（ケースワーカー）	100

(2) 定期的収入認定（ケースワーカー）	109
(3) 医療扶助（ケースワーカー，医療適正化推進員，生活保護医療相談員）	
① 医療費請求が適正に行われているかを確認するためのレセプト点検	118
② 重複受診	120
③ 頻回受診	123
④ 長期入院	130
(4) 返還金・徴収金処理（ケースワーカー）	132
① 法第 63 条返還金と法第 78 条徴収金との振り分け	132
② 返還金，徴収金の管理回収	141
(5) 保護の停止・廃止（ケースワーカー）	154
(6) その他ケース対応	163
① 家主から被保護者に対する家賃増額請求への対応	163
② 被保護者からケースワーカーに対する苦情への対応	167
3 ケースワーカー業務の支援体制	171
(1) 生活保護システム関係（福祉企画担当）	172
(2) 生活保護相談員（面接相談員）	172
(3) 生活保護事務支援員	176
(4) 暴力行為等対策員	178
(5) 就労促進員	180
(6) 就学促進員	184
(7) 生活保護調査員	188
(8) 生活保護医療等適正化推進員	192
(9) 生活保護医療相談員	195
(10) 生活保護収納管理員	198
(11) 高知市金銭管理支援業務受託者（ワーカーズコープ）	200
4 ケースワーカーの業務改善と労務改善～監査人が見たもの聞いたこと～	211
5 終わりに	225

## 第1 はじめに

### 1 どうしてこのテーマを選んだのか

#### (1) 人権保障の観点から

生活保護とは、「日本国憲法第25条の理念に基づき、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」制度です（生活保護法（以下、条文を引用する際は、「法」と表記します。）第1条）。そしてこの制度は、「すべて国民は、生活保護法の定める要件を満たす限り、生活保護法による保護を無差別平等に受けることができる」（法第2条）、としてあらゆる国民に無差別平等に適用されるとともに、「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できるものでなければならない」とされています（法第3条）。

これはまさに憲法第25条が基本的人権として保障する「健康で文化的な最低限度の生活」、つまり「生存権」を制度として法律で具体化したものです。

そうすると、生活保護制度が適切に運用されているかどうかは、生存権という基本的人権が現実に保障されているかどうか、ということとイコールの関係に立つといえます。

監査人は弁護士として日々、基本的人権と関わりを持つ業務に取り組んでいることから、生活保護制度に基本的人権の観点から切り込んでみたい、そのような考えからこのことを今年度の監査のテーマに選びました。

以上はいささか理念的な理由ですが、実際の、現実的な理由もあります。

監査人が以前担当した国選弁護事件の中に、生活保護を巡るトラブルのケースがありました。生活保護の申請に訪れた市役所の窓口でケースワーカー（社会福祉法第15条第1項第2号に規定する「現業を行う所員」を指します。）の方との意思疎通がうまくいかず、ついイライラして怒りを爆発させた、というケースです。ご本人は逮捕、勾留され裁判を受けました。監査人は、国選弁護人としてご本人の立ち直りをどのようにお手伝いしようかとあれこれ情報収集などしていく中で、たまたま生活困窮者を支援しているNPOと出会い、このNPOの力を借りることとしました。NPOの代表者が勾留中のご本人と面会し、裁判にも出てきてもらい、ご本人を支援することを証言してくれました。そのようなことも実ってご本人は無事執行猶予の付いた判決を受け、釈放されました。その後、このNPOの支援により、ご本人は無事生活保護を受けることができ、監査人の事務所にあ

いさつに来られ、保護開始決定をうれしそうに報告してくれました。天涯孤独で自己肯定感に乏しい方でした。「やっと人として認められた。」、このような感慨がみなぎっていました。

さて、この事件でご本人とケースワーカーの方との意思疎通がうまくできなかった原因としては、ご本人に軽度の知的障害が見られたことが考えられ、担当されたケースワーカーの方の対応に特段問題があったとは思えませんでした。それでもトラブルの矢面に立たされるケースワーカーの方の日々の業務はどんなものだろう、とこのとき大きな関心を持ちました。ちなみに当のケースワーカーの方はこの裁判を傍聴されていました。自らが担当したケースがこれからどうなっていくかを見守る姿が印象的でした。

この事件の弁護を通して垣間見たケースワーカーの日常業務にもっと密着してみたい、この関心が生活保護を今回の監査のテーマに選んだ実際の、現実的な理由です。もっと言えば、この事件は氷山の一角にすぎず、ケースワーカーの方々は日々大変困難な場面にさらされているのではないかと、そのことが彼ら、彼女らを疲弊させ、結果的に日常業務が停滞し、保護されるべき人が適切に保護を受けられない、という事態が発生していないか、このことに迫ってみたい、このように考えました。いわば「ケースワーカーの人権」、という問題意識です。

## (2) 納税者の観点から

さて、このように「健康で文化的な最低限度の生活を営む」という基本的人権、すなわち生存権を保障する生活保護制度は、本来国がその担い手でありますが、国はその具体的運用を都道府県・市・福祉事務所を管理する町村、において実施することとしています。このことから生活保護行政は「法定受託事務」とされます（「法定受託事務」の詳しい説明は割愛しますので、興味のある方はインターネットなどで検索してみてください。）。

今回高知「市」の包括外部監査のテーマとして生活保護を選んだのは、このように生活保護行政が法定受託事務として市の事務に属するからです。

それでは財源はどうなっているのでしょうか。生活保護というと、わかりやすく言えば、「保護費」という金銭を支給することがその主な内容ですので、当然財源が必要となります。これはその4分の3を国が、残りの4分の1を都道府県、市町村が負担することとされています。もちろんその原資は言うまでもなく、我々国民、市民が納めている税金です。

そうすると、我々が納めている税金が有効、適切に使われているかどうか

か、保護されるべき方が保護されず、保護されるべきでない方が保護されている、このような逆転現象が生じていないか、このことは納税者の観点から大きな関心事です。

このように、生活保護は、「税金の使われ方」をチェックする、という納税者の観点からも、監査のテーマにふさわしい、このように考えました。特に高知市は全国的に見ても生活保護受給世帯比率が高いとされていることからしても（のちに引用する資料では中核市の中で上位6番目とされています。）、高知市民が負担する税金の使い道をチェックすることは有意義です。

以上が今回の監査のテーマとして「生活保護」を選んだ理由です。

## 2 どのような視点から監査をしたか

### (1) 合規性（適法性）

「監査」とは、簡単に言えば人の活動がルール通りに行われているかどうかのチェックです。ルールとは難しく言えば「規範」です。もっと具体的に、そして端的に言えば「法律」です。したがって人の活動がルール通りに行われているかどうかということと言い換えるならば、「合規性」、「適法性」が備わっているか、ということになります。

このことを今回の監査に即して言うと、「人の活動」は「生活保護行政」、「生活保護業務」、ということになります。「ルール」に当たる規範、法律は「生活保護法」、ということになります。

少し難しい話をすると、「すべての行政活動は法律の定めに従わなければならない」という原則があります。これを「法律による行政の原理」といいます。行政活動を法律で縛ることによって、これを民主的にコントロールし、市民、国民の権利・利益を護ろう、という考え方です。生活保護行政を監査するということは、生活保護行政の分野においてこの「法律による行政の原理」が実現されているかどうかをチェックする、ということにほかなりません。

ただし、一口に「生活保護行政」、「生活保護業務」といってもその種類、内容は膨大であり、すべてを網羅することは到底無理です。そこで、この監査ではのちに説明するように、ケースワーカーの日常業務の、それも主なものに絞って、これを見ていくことにしました。このことは前にお話した、この監査がケースワーカーの日常業務に対する関心に端を発していることとも符合します。併せて、このケースワーカーの日常業務を支える組織的な取組についても見ていくことにしました。

ところで、「生活保護法」がここでいう「ルール」に当たるとしても、生活保護法自体は全 86 条からなるコンパクトな法律で、その条文の言葉も様々なケースに柔軟に対応できるよう、かなり抽象的になっています。

全 86 条の法律がコンパクトであることは、国の基本的なあり方を定めた日本国憲法でさえ全 103 条、犯罪と刑罰とについて定めた刑法が全 264 条、我々の日常生活の法律関係を定めた民法に至っては全 1044 条、ということ踏まえればご理解いただけると思います。

このように法律自体がコンパクトであることから、条文の言葉も勢い抽象的にならざるを得ません。例えば、冒頭に引用した法第 1 条に書かれている、「生活に困窮」という言葉一つをとっても、何をもって「生活に困窮」していると判断されるのか、このことはこの法律自体には具体的に示されていません。同じように、「必要な保護」とは何か、「最低限度の生活」とは何か、ということについても言えます。もともとこれは法律自体がコンパクトであるということだけに原因があるのではなく、「最低限度の生活」といったものが、その時々々の社会情勢などを的確に捉えて判断すべき事柄であり、あらかじめ法律の中で固定的、具体的に定めることになじまない、という事柄の本質にも原因があるといえます。

いずれにせよ、このように生活保護法の条文の言葉がかなり抽象的であるため、これを現場で実際に運用するケースワーカーがその言葉の意味を個々人で解釈しなければならぬとすると、それ自体が大変な負担です。また、個々人によって条文の言葉の意味についての解釈が異なると、同じような状況にありながら、ある人は保護が受けられある人は保護が受けられない、という不均衡が生じます。これは冒頭にお話しした「無差別平等」（法第 2 条）の建前と違ってきます。

そこでそのような事態に陥らないよう、抽象的な生活保護法の条文の言葉を具体化するための手立てが必要となってきます。このようなことから生活保護法自体、すでにその第 8 条において、「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準とし、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」として、具体的な基準の定めを厚生労働大臣に委ねています。これを受けて「生活保護法による保護の基準」が昭和 38 年 4 月 1 日厚生省告示第 158 号として定められ、238 回の改正を経て、現在は平成 28 年 3 月 31 日厚生労働省告示第 176 号として存在しています。

これは保護の基準についてのものですが、この他にも生活保護法の抽象的な条文の定めを具体化するために、「生活保護法施行令」、「生活保護法施行規則」、「生活保護法別表第 1 に規定する厚生労働省令で定める情報を

定める省令」,といった政令,省令が制定されています。各地方公共団体が制定する条例にもそのような定めがあります。

しかしこれら政令,省令,条例も生活保護法同様,想定される様々な事態を網羅することは出来ません(以下,生活保護法とこれに関連する政令,省令,条例等を併せて「生活保護法令」といいます。)

そこで,生活保護法令の抽象的な言葉を,日々刻々変動していく社会情勢を的確にとらえながら,適宜具体化していくルール,規範として,「通達」というものが存在します。「通達」とは,法律の解釈について行政組織の上位者が示す指針です。それ自体は解釈の指針であって法律でも政令,規則,条例でもありませんが,行政の現場ではこの解釈の指針に沿った法律の運用がなされていますので,実際には法律と同様の重みがあります。

このことを揶揄して,「法律による行政ならぬ通達による行政」と言われることもあります。そのことの当否は措くとして,行政の現場で通達が法律と同様の重みをもっていること,それは生活保護行政においても同様であること,このことは「事実」として承認しなければなりません。

そこで,この監査においても生活保護行政における重要なルール,規範として「通達」を取り上げ,生活保護行政,生活保護業務がこれに従っているかどうかをチェックすることとしました。

なお,「通達」も広い概念であり,その形式,形態も様々です。

本監査報告書では,「生活保護通知集」,「生活保護手帳」,「生活保護問答集」,等に示された厚生労働省等の見解をひとくくりに「通達」と呼ぶことにしています。具体的には,「厚生労働省告示」(以下「告」と表記します。),「厚生労働省事務次官通知」(以下「次」と表記します。),「厚生労働省社会・援護局長通知」(以下「局」と表記します。),「厚生労働省社会・援護局保護課長通知」(以下「課」と表記します。),また,のちに紹介する「高知市生活保護事務の手引き」に示された福祉管理課の見解もケースワーカー等,実務に従事される方への指針という意味では「通達」の性格を持ちますので,本監査ではこれも「通達」の一つに位置付けています。

## (2) 経済性, 効率性, 有効性 (3E)

もとより人権保障の観点からすれば,まずは生活保護行政が合規性,適法性を備えているかどうか問われなければなりません,他方,納税者の観点からすれば,それだけではなく,それが経済性,効率性,有効性を備えているのかも問われなければなりません。

経済性は「Economy」,効率性は「Efficiency」,有効性は「Effectiveness」と英訳されますので,この3つの頭文字をとって「3E」と呼ば

れたりします。

経済性、効率性、有効性の3つの視点は言葉だけからするとそれぞれ別個独立のようにも思えますが、非効率なものは不経済であり、有効性も認められない、というようにそれぞれが密接に関わりますので、あえて3つに分けず、場面によってはこれらを併せて「経済性」と言ったり、「効率性」と言ったり、「有効性」と言ったりします。

### 3 何を監査したか（監査の対象）

前にお話ししたように、今回「生活保護行政」を監査のテーマに選んだ理由が、ケースワーカーの日常業務に対する関心にあることから、監査の対象は主としてケースワーカーの業務とし、さらにはこれを支える職員、外部の委託業者の諸業務、としました。

また、具体的なことは後程「高知市における生活保護行政の仕組み」のところでお話ししますが、生活保護行政の最前線に立ち、その中心的役割を果たすのがケースワーカーですので、生活保護行政を監査のテーマに選ぶ以上、必然的にケースワーカーの業務が監査の対象の主たる部分を占めることになります。

### 4 どのように監査したか（監査の方法）

ケースワーカーの業務を監査の主たる対象とする以上、ケースワーカーの方々から日常業務の様子について直接お話を伺うこと、その業務の場に同席すること、そして、後程お話しする、ケースワーカーの業務が克明に書き留められたケースファイルという記録、これを閲覧、分析すること、これらが中心となりました。

そのほか、ケースワーカーの日常業務を支える職員や外部の委託業者についても同じように直接お話を伺ったり、その業務の場に同席したり、関係資料を閲覧、分析するなどしました。

## 第2 生活保護制度のあらまし

### 1 保護の基本原則

生活保護制度が「日本国憲法第25条の理念に基づ」くこと（法第1条）、すべての国民が、生活保護法による保護を「無差別平等」に受けること（法第2条）、「健康で文化的な生活水準」が保護の水準であること（法第3条）、これらについては冒頭で説明しましたので、ここでは繰り返しません。

さて、保護の基本原則の中で重要なものは、「補足性の原理」であるとされます。すなわち、法第4条は、「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」、また、「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、すべて法律による保護に優先して行われる」と定めています。

ここから導かれるのは、①資産、能力の活用、②扶養義務者の扶養優先、③他の法律による扶助優先、の三原則です。

すなわち、①保護を受けるためには、土地や家屋などの資産を最低生活維持のために活用しなければならないほか、働く能力がある人は、就労することが要件となります。のちに、ケースワーカー業務の中で資産認定、就労による収入認定などについて触れるのはこのことと関わってくるからです。

また、②民法上の扶養義務者の扶養が保護に優先します。のちに、ケースワーカー業務の中で扶養調査について触れるのは、このことと関わってくるからです。

さらに、③他の法律で定められた給付が受けられる場合、例えば児童手当法による児童手当や老人福祉法等による措置又は給付などを受けられる場合は、まずこれらの給付等を受けることとされています。このことを「他法優先の原理」といいます。のちに、ケースワーカー業務の中で他法収入の調査について触れるのは、このことと関わってくるからです。

### 2 保護の実施上の原則

#### (1) 申請保護の原則

保護は、以下の者の申請に基づき開始するものとされています（法第7条）。

- ① 保護を必要とする状態にある者（要保護者）
- ② 要保護者の扶養義務者
- ③ その他の要保護者の同居の親族

ただし、意識不明により要保護者の生存が危ぶまれるなど窮迫した状況にあるときは、福祉事務所の判断により職権で保護ができます。

このように、保護の開始が原則として申請に基づくものであるため、福祉事務所の窓口にご相談に来られた方の相談の趣旨が、単なる困りごと相談であるのか、生活保護の申請なのか、この点を正確に見極めることが必要となります。

そうして、相談の趣旨が実際には生活保護の申請であるにもかかわらず、これを困りごと相談などとして扱い、保護の開始に向けた手続をとらないようなことがあれば、それは「申請権の侵害」ということとなります。

のちほど、相談受付に関する部分でこのことに触れます。

## (2) 基準及び程度の原則（法第8条）

前に、「合規性（適法性）」の箇所でも引用した通り、法第8条は、「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準とし、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」、と定めています。

ここでいう「基準」が「最低生活費」と言われるものであり、「その者の金銭又は物品」が「収入」と言われるものです。

簡単に言えば、「**最低生活費 > 収入**」となる場合に、その**差額、不足額が保護費**として支給され、逆の場合は保護申請が却下されることとなります。

その保護費は後程説明するように、8種類の「扶助」に区分けされます。

「最低生活費」を算定するための保護の基準は、具体的にこの8種類の扶助別にその金額が定められており、また、生活水準の違いから居住地域別に定められています。高知市は「2級地の1」と定められています。

次頁にその基準を掲載します。

「収入」の認定は、「月額」によることとされており、就労に伴う収入（勤労収入、農業収入、農業以外の事業収入）をはじめ、年金、手当等の公的給付、仕送り収入などの金銭、また、農業による野菜などのうち自家で消費しているものなど、現物によるものも金銭に換算し、収入として計算します。なお、実際の収入認定に当たっては、社会保険料・所得税・通勤費等の実費控除、収入額に応じた基礎控除などを収入から差し引いて計算をします。また、例外的に収入認定から除外されるものもあります。



### (3) 必要即応の原則（法第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、有効かつ適切に行うもの」とされており、要保護者それぞれの年齢や病状など、その世帯の実情に応じて有効・適切に行うことが求められています。

「世帯の実情」に応じて保護を有効・適切に行うためには、「世帯の実情」を的確に把握していなければなりません。この、「世帯の実情」を的確に把握するための業務として重要なものがのちに触れる「家庭訪問」です。

### (4) **世帯単位**の原則（法第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」とされています。つまり、保護が必要かどうか、また、どの程度の保護が必要かの判断は、その世帯に属する者全員を対象として行います。

なお、同一世帯と認定される場合でも、働く能力があるにもかかわらず、働こうとしない者など世帯の中に保護の要件を欠く者がいる場合は、例外的にその者を「世帯分離」し、他の者について保護を行うといった対応がとられます。

このように、生活保護が世帯単位で実施されることから、世帯の認定が重要となってきます。「世帯」の認定は法律論ではなく、事実の認定です。したがって、法律上の親族かどうかではなく、生活を共にしているかどうかという実態に照らして判断されます。「生活を共にしているかどうかという実態」を見極めるためには、その生活の場に足を運ばなければなりません。ここでも、のちに触れる「家庭訪問」が重要な業務として位置づけられます。

なお、この世帯単位の原則についての理解が不十分なことが原因となって、相談窓口でトラブルが生じることがあります。このことについてものちに触れます。

## 3 保護の種類と範囲

保護の種類は次頁に掲げる通り、8つの扶助に分類されています。

この8種類の扶助は、要保護者に対しすべて支給されるわけではありません。前に説明したように、最低生活費の基準は8つの扶助について個別に定められていて、これをその世帯の収入に当てはめて各扶助の適用の有無、額を決めます。

したがって、ある者に対しては生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助など複数の扶助費が支給される場合もあり（併給）、また、医療費のみ支給

される場合もあります（単給）。のちに触れますが、葬祭費のみの支給を申請する、というケースもあります。

生活扶助	衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの
教育扶助	義務教育に伴って必要な教科書その他の学用品など
住宅扶助	住居（家賃・地代）及び補修その他住宅の維持のために必要なもの
医療扶助	診察，薬剤又は治療材料，医学的処置，手術など
介護扶助	要介護者に対する居宅介護，福祉用具の購入，住宅改修など
出産扶助	分べんの介助，分べん前及び分べん後の処置など
生業扶助	生業に必要な資金，技能の習得など
葬祭扶助	検案，死体の運搬，火葬又は埋葬など

これらの扶助は必ずしも**金銭で支給**されるわけではなく、生活扶助における布団類の支給，医療扶助（医療機関における診察，手術等），介護扶助（在宅時の介護ヘルパーによる家事支援等）など**現物で支給**されるものがあります。

のちに触れる「レセプト点検業務」は、「医療の現物支給」に関するチェック業務です。すなわち，医療扶助は，要保護者が医療機関で診察，手術等を費用負担なしで受け，その診療報酬請求が医療機関より福祉事務所になされ，これに応じて福祉事務所が医療機関に診療報酬を支払う，という方法で行われます。これが「医療の現物支給」の中身です。「レセプト点検業務」は，この現物支給が不必要，過剰になされていないかどうかをチェックする業務です。

#### 4 被保護者の権利及び義務（法第 56 条～第 62 条）

生活保護法では，被保護者の権利と義務が定められており，保護申請時や被保護者への助言・指導の際には，これらの権利義務について説明する必要があります。

##### （1）被保護者の権利

###### ① 不利益変更の禁止

「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」とされています（法第 56 条）。

逆に言えば，「正当な理由」があれば，「既に決定された保護を，不利

益に変更される」ことがあるということになります。これがのちに触れる「指導又は指示に従わなかった場合の保護の変更, 停止, 廃止」です。

## ② 公課禁止

「被保護者は、保護金品を基準として租税その他の公課を課せられない」とされています（法第 57 条）。

税金を原資として保護のために支給した金品が課税対象となるということは矛盾ですので、これは当然といえば当然のことですが、被保護者は生活困窮者ですので、現実問題として、誤って課税されるということも考えにくく、その意味ではこの規定が実際に適用されることはほとんどないのではないのでしょうか。

## ③ 差押禁止

「被保護者は、既に給付を受けた保護金品又はこれを受ける権利を差し押さえられることがない」とされています（法第 58 条）。

しかし実際には被保護者のうちかなりの方々が多重債務に陥っており、差押の不安にさいなまれています。のちに触れるように、生活保護相談員やケースワーカーがこのような被保護者の不安をくみ取って、法律専門家につなぐ取組が求められます。

## (2) 被保護者の義務

### ① 譲渡禁止

「保護又は自立給付金の支給を受ける権利は、譲り渡すことができない」とされています（法第 59 条）。

被保護者の生活の扶助のための権利ですので、これを他人に譲り渡すことができないのは当然のことです。

ただし、このような権利を他人に譲り渡すためには、この権利に対応する義務を負っている者に譲り渡すことを知らせなければなりません。これが民法の原則です（民法 467 条以下）。

生活保護の支給を受ける権利を持っている被保護者が、その支給の義務を負っている福祉事務所に対し、この権利を他人に譲り渡すことを知らせるということは、自分はやその権利を必要としないことを表明するに等しいといえますから、そのようなことをすれば保護は廃止になるはずですが。

被保護者があえてそのような自分に不利なことをすることは考えに

くいといえますので、その意味ではこの規定も実際にはほとんど適用の余地はないといえるかもしれません。

## ② 生活上の義務

「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、支出その他の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」とされています（法第 60 条）。

被保護者がこの義務を果たしているかどうかを確認するためにもたびたび登場する「家庭訪問」が重要な意味を持ちます。

また、被保護者の自助努力だけで「支出の節約を図り、その他生活の維持及び向上に努め」ることが困難な場合は、これを支援することも必要となってきます。のちに触れる NPO 法人への「金銭管理支援業務委託」はこの支援のためのシステムとして導入されたものです。

## ③ 届出の義務

「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にその旨を届け出なければならない」とされています（法第 61 条）。

前に「必要即応の原則」のところで説明したように、「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、有効かつ適切に行うもの」とされていますので、生計の状況に変動があれば保護の在り方も変わってきます。

また、これも前に「世帯単位の原則」のところで説明したように、「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」とされていますので、世帯の構成に異動があれば保護の在り方も変わってきます。

したがってこれらのことに変動、異動があった場合に被保護者がそのことを保護の実施機関などに届け出ることを義務付けられるのは当然と言えます。

また、保護の実施機関がどこになるかは、のちに触れるように被保護者の居住地によって決まりますので（実施責任）、居住地に異動があれば保護の実施機関が変わります。したがって、居住地の異動を保護の実施機関に速やかに届けなければならないのも当然のことです。のちに触れますが、居住地の異動を保護の実施機関に届けず、居住地を転々としながら、行く先々で二重三重に生活保護申請をするという悪質な事例もあ

りますので、この届出義務をいかに守ってもらうか、ということがとても重要です。

#### ④ 指示等に従う義務

保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができます（法第 27 条）。そして、「被保護者は、保護の実施機関からこれらの指導又は指示を受けたときは、これに従わなければならない」とされています（法第 62 条第 1 項）。

なお、これらの指導又は指示に従わなかった場合、保護の実施機関は弁明の機会を与えたうえで保護の変更、停止又は廃止の処分ができます。これが先に触れた「不利益変更の禁止」に対する例外です（法第 62 条第 3 項）。

このような指導、指示権限と、その権限の裏付けとなる「不利益変更処分」によって、先に触れた被保護者の「生活上の義務」が果たされるよう制度が設計されています。

のちに、このような制度が具体的に発動されているケースについても見てみます。

#### 5 保護の費用の返還と徴収

被保護者に対し保護費を過剰に支給していることが分かった場合、返還、徴収を求める必要があります。

この返還、徴収は次の 4 つに分類できます。

戻入	保護の停止、廃止、変更などに伴い保護費が過剰に支給されたことになった場合に返還させるものです。
法第 63 条返還金	被保護者が、資力がありながら、急迫の場合等を理由に保護を受けたときは、速やかにその受けた保護金品の範囲内で、保護の実施機関の定める額を返還しなければなりません。
法第 77 条徴収金	被保護者に対して民法の規定により扶養の義務を履行しなければならない者があるときは、その義務の範囲内において、保護費を支給した市長などは、その費用の全部又は一部をその者から徴収することができます。前に触れた、「扶養義務者の扶養優先」の原則が適用される場面です。
法第 78 条徴収金	不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他

	人をして受けさせた者があるときは、保護費を支給した市長などは、その費用の額の全部又は一部のほか、これに対して4割を付加した金額を徴収することができます。
--	--

保護費の過大な支給はいわば税金の浪費ですから、これを返還させ、徴収することは当然です。この返還徴収が適切になされているかどうかは納税者の視点からはとても大切です。

中でも、法第78条徴収金は「詐欺罪」（刑法第246条）にも当たるケースですので、厳正な対処が求められます。

したがって、今回の監査に当たっても返還、徴収は大きな関心対象です。後程このことについてじっくり触れます。

## 6 不服申立て・行政事件訴訟

### (1) 不服申立て

保護の決定に不服がある場合や保護が正当な理由もなく行われなかったなどの場合は、不服申立てを行うことができます。

#### ① 審査請求（行政不服審査法第4条、地方自治法第255条の2第2号、法第19条第4項、法第55条の4第2項、法第64条）

保護開始申請却下、保護の停止又は廃止などの処分不服がある者は、審査庁に対して審査請求を行うことができます。審査庁は、処分庁の処分が違法又は不当でないかを審査したうえで裁決します。

市の福祉事務所が生活保護の実施機関である場合は市が処分庁、県が審査庁となります。

申請却下などの不利益な処分を受けた者が適切に審査請求を行うことができるようにするためには、その不利益処分の理由が具体的にわかりやすく示されていることが必要です。のちに、申請却下処分における不利益処分の理由記載の在り方について、具体例を挙げながら説明します。

#### ② 再審査請求（行政不服審査法第8条、法第66条）

審査庁の裁決に不服のある者は、再審査請求を行うことができます。審査庁が県である場合、再審査庁は厚生労働省となります。

高知市の生活保護に関する処分についての再審査の例はないようです。

(2) 行政事件訴訟（行政事件訴訟法第8条，法第69条）

行政庁の処分，審査請求に対する行政庁の裁決に不服がある者は，行政事件訴訟法に基づき訴えを提起することができます。

市が生活保護の実施機関である場合は市が処分をした行政庁に当たり，県が審査請求に対する裁決をした行政庁に当たります。

高知市の生活保護に関する処分，裁決についての行政事件訴訟の例はないようです。

### 第3 高知市における生活保護実務の概要

#### 1 管内における保護の実施状況と動向（全国との比較含む）

高知市福祉事務所から提供を受けた資料を以下に引用します。

冒頭に述べた通り、高知市の保護率は全国の中核市の中で上位6番目にあります（21頁参照）。

保護費総額は横ばい、保護開始件数は減少傾向にあります。

保護費総額に占める医療扶助費の割合が5割強であることから、医療扶助費の適切な支出が課題となります。のちに触れます。

#### （1）生活保護費（各年度決算）

(単位:千円)					
扶助費等	24	25	26	27	28
生活	6,917,035	6,730,576	6,691,017	6,355,896	6,168,437
住宅	2,947,483	2,986,155	3,000,961	2,947,852	2,904,023
教育	110,745	108,983	108,782	106,176	103,436
介護	331,899	339,057	323,229	343,089	339,238
医療	10,628,518	10,711,669	10,712,770	11,203,272	10,964,297
出産	282	1,445	256	1,106	35
生業	60,959	58,526	57,136	55,212	54,315
葬祭	42,000	41,765	41,410	39,524	41,071
施設事務費	62,073	60,539	67,651	69,490	81,937
就労自立給付金 (平成26年度新規)			2,426	3,582	2,706
合計	21,100,994	21,038,715	21,005,638	21,125,199	20,659,495

※国庫負担金 7.5/10

(2) 予算規模

(単位:千円)						
扶助費等	24	25	26	27	28	29年度予算
生活	6,987,000	7,215,000	6,984,000	6,725,000	6,366,000	6,251,000
住宅	3,005,000	3,103,000	3,036,000	3,054,000	2,959,000	2,932,000
教育	111,000	110,000	113,000	115,000	105,000	107,000
介護	362,000	350,000	348,000	333,000	340,000	372,000
医療	10,870,000	10,851,000	10,943,000	11,105,000	11,155,000	11,251,000
出産	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
生業	70,000	61,000	62,000	54,000	54,000	56,000
葬祭	38,000	45,000	44,000	45,000	45,000	38,000
施設事務費	55,000	63,000	68,000	62,000	69,000	86,000
就労自立給付金 (平成26年度新規)				5,000	5,000	5,000
合 計	21,500,000	21,800,000	21,600,000	21,500,000	21,100,000	21,100,000

※国庫負担金 7.5/10

(3) 生活保護相談及び受理状況

リーマンショック後は、相談件数・受理件数ともに増加傾向にあったが、近年は減少傾向となっている。

また、高齢者世帯からの相談及び受理件数が約半数を占めている。

生活保護相談・受理状況				うち高齢者世帯			
年 度	相 談 件 数	受 理 件 数	受 理 率	相 談 件 数	受 理 件 数	受 理 率	全受理世帯 に対する高 齢者世帯の 割合
26	2,244	1,101	49.1%	850	410	48.2%	37.2%
27	2,035	1,030	50.6%	782	392	50.1%	38.1%
28	1,903	929	48.8%	702	334	47.6%	36.0%

(4) 生活保護開始及び廃止状況

開始件数は、平成22年度以降は減少傾向となっている。

年度	開始世帯	廃止世帯	世帯数増減
26	911	969	△ 58
27	889	941	△ 52
28	772	908	△ 136

(5) 保護開始理由

「稼働収入減」を理由とするものが増加し続けていたが、平成23年度以降は減少傾向である。

一方、「その他」が過半数を占める割合となっている。

年度	傷病	稼働者 死亡・離別	稼働 収入減	非稼働 収入減	その他	転入	合計
26	153 (16.8)	15 (1.6)	114 (12.5)	31 (3.4)	545 (59.9)	53 (5.8)	911 (100.0)
27	183 (20.6)	14 (1.6)	108 (12.1)	45 (5.1)	489 (55.0)	50 (5.6)	889 (100.0)
28	133 (17.2)	14 (1.8)	85 (11.0)	35 (4.5)	459 (59.5)	46 (6.0)	772 (100.0)

※ 非稼働収入とは「傷病手当、児童扶養手当、年金等の他法関係」等

※ その他とは「手持ち金の減少、預金の減少、年金担保」等

(6) 保護廃止理由

「その他」を理由とする廃止は、施設入所、年金担保明け、逮捕勾留、扶養義務者引取り等である。

高齢者世帯が多いためか「死亡・失踪」の割合が多い。

年度	傷病治癒	死亡・失踪	稼働	稼働外	その他	転出	合計
26	0 (0.0)	320 (33.0)	149 (15.4)	39 (4.0)	406 (41.9)	55 (5.7)	969 (100.0)
27	2 (0.2)	306 (32.5)	160 (17.0)	19 (2.0)	407 (43.3)	47 (5.0)	941 (100.0)
28	0 (0.0)	363 (40.0)	110 (12.1)	39 (4.3)	345 (38.0)	51 (5.6)	908 (100.0)

※ 稼働外とは「年金・手当等、補償金、資産活用」等

(7) 生活保護率及び世帯別類型

性別・年齢構成別推移

(各年度 7月末現在)

区分	26			27			28		
	男	女	計	男	女	計	男	女	計
0～5歳	231	215	446	200	224	424	169	189	358
6～14歳	455	437	892	443	429	872	431	419	850
15～64歳	2,959	3,161	6,120	2,772	3,021	5,793	2,635	2,883	5,518
65歳以上	2,125	3,319	5,444	2,243	3,364	5,607	2,310	3,411	5,721
計	5,770	7,132	12,902	5,658	7,038	12,696	5,545	6,902	12,447

※単位：人

四国4県庁所在市等比較

(各年度末現在)

年度	保護世帯	保護人員	保護率 %	他市等の保護率 ‰				
	高知市			松山市	徳島市	高松市	高知県	国
26	9,480	12,889	38.0	25.0	23.2	15.7	28.2	17.1
27	9,427	12,673	37.5	24.7	23.2	15.1	27.9	17.1
28	9,291	12,284	36.6	24.1	23.6	14.9	27.5	16.9

(注)  
国、松山市、徳島市、高松市の保護率は平成29年2月の数値

※停止世帯を除く ※平成28年度は平成29年2月の数値(暫定)

本市の世帯別類型

(各年度末現在)

年度	高齢者世帯 %	うち単身世帯	母子世帯 %	傷病世帯 %	障害世帯 %	その他世帯 %
26	4,643 (49.0)	4,288	685 (7.3)	1,305 (13.7)	1,214 (12.8)	1,633 (17.2)
27	4,804 (51.0)	4,444	642 (6.8)	1,183 (12.5)	1,274 (13.5)	1,524 (16.2)
28	4,827 (52.0)	4,471	585 (6.3)	1,085 (11.7)	1,296 (13.9)	1,498 (16.1)

高齢者世帯とその他世帯(傷病もない稼働年齢層の失業等の層)の比率が増加傾向であったが平成25年度からその他世帯の割合は減少、高齢者世帯は平成27年度に50パーセントを超える割合となった。

＜政令指定都市及び中核市の保護率＞

平成 29 年 2 月（厚生労働省）（単位 %）

政令指定都市		中 核 市					
札幌市	37.8	旭川市	38.9	岐阜市	16.2	高知市	36.6
仙台市	16.5	函館市	46.0	豊橋市	6.0	久留米市	22.2
さいたま市	16.1	青森市	30.1	豊田市	5.8	長崎市	30.6
千葉市	21.3	八戸市	19.9	岡崎市	5.3	佐世保市	21.8
横浜市	19.0	盛岡市	16.1	大津市	12.3	大分市	18.3
川崎市	21.6	秋田市	17.1	高槻市	17.5	宮崎市	22.1
相模原市	19.5	郡山市	9.8	東大阪市	39.5	鹿児島市	25.8
新潟市	14.7	いわき市	12.1	豊中市	26.3	那覇市	39.1
静岡市	12.9	宇都宮市	16.8	枚方市	19.8		
浜松市	9.3	前橋市	11.8	姫路市	16.6		
名古屋市	21.4	高崎市	9.3	西宮市	16.8		
京都市	30.7	川越市	12.8	尼崎市	40.4		
大阪市	53.4	越谷市	12.1	奈良市	21.4		
堺市	30.8	船橋市	14.4	和歌山市	25.6		
神戸市	30.9	柏 市	11.0	倉敷市	15.3		
岡山市	18.9	八王子市	17.5	福山市	14.1		
広島市	21.9	横須賀市	13.0	呉市	16.9		
北九州市	24.7	富山市	4.3	下関市	16.6		
福岡市	28.6	金沢市	9.5	高松市	14.9		
熊本市	21.9	長野市	8.5	松山市	24.1		

＜高知県速報＞平成 29 年 3 月現在

県福祉保健所	保護率	市部 福祉事務所	保護率
		高知市	36.4
安芸	27.4	室戸市	57.6
中央東	17.1	安芸市	19.5
中央西	15.8	南国市	21.1
須崎	12.8	土佐市	16.1
幡多	17.7	須崎市	31.9
郡部合計	16.9	宿毛市	16.2
県下	27.5 %	土佐清水市	15.2

	四万十市	21.2
	香南市	13.1
	香美市	13.7
	市部合計	29.9

※保護率は停止世帯を含んでいる。

<全国の動向>

	平成 28 年 3 月末現在	平成 29 年 <u>2 月末</u> 現在
被保護人員	2,164,154 人 (前年比 99.5%)	2,141,881 人 (前年比 99.1%)
被保護世帯	1,635,393 世帯 (前年比 100.8%)	1,638,944 世帯 (前年比 100.4%)
保護率	17.1 ‰	16.9 ‰
保護開始世帯数	20,429 世帯 (前年比 98.5%)	16,943 世帯 (前年比 97.0%)
保護廃止世帯数	21,228 世帯 (前年比 102.2%)	17,168 世帯 (前年比 95.8%)
申請件数	22,486 件 (前年比 97.6%)	18,009 件 (前年比 96.6%)

※被保護世帯・人員ともにほぼ横ばい傾向である。

(8) 高知市の生活保護の動向

① 高齢化の進行

本市では高齢化の進行等により、「老齢基礎年金のみでは生活ができない。」ことを理由に生活保護の申請をする高齢者が増加している。

{本市における高齢者の状況} (各年度の4月1日現在, 生保高齢者は各年度末現在)

年 度	人 口	65 歳以上 人 口	高 齢 化 率 (%)	生保高齢者世帯	うち生保単身高齢
				(生保世帯比率)	(生保世帯比率)
26	337,115	87,847	26.1	4,643 (49.0)	4,288 (45.2)
27	335,991	90,626	27.0	4,804 (51.0)	4,444 (47.1)
28	332,059	94,032	28.3	4,827 (52.0)	4,471 (48.1)

<国・高知県の高齢者の状況> (各年1月1日現在)

年	(国) 人口	(国) 65歳以上人口	(国) 高齢化率 (%)	(県) 人口	(県) 65歳以上人口	(県) 高齢化率 (%)
26	126,434,634	31,582,416	25.0	750,927	230,811	30.7
27	126,163,576	32,680,764	25.9	743,616	236,293	31.8
28	125,891,742	33,471,594	26.6	736,391	240,164	32.6

<70歳以上単身高齢者の1か月分生活保護費と国民年金との比較> (平成29年4月1日基準)

- 生活保護費 生活費 67,460円 + 住宅費 32,000円 = 99,460円
- 国民年金(老齢) 40年満額 780,100円 × 1/12 = 65,008円 差額 34,452円

② 地方の厳しい雇用情勢

都市部においては景気が回復しているが、全国と比較すると本市における雇用は依然として厳しい状況にある。(平成29年4月現在 全国平均有効求人倍率 1.34倍)

平成25年度から高知労働局との一体的実施事業による福祉事務所常設窓口を開設し就労支援の強化を図っている。



## 労働力別世帯

年 度	合 計	世帯主が働く世帯					世帯員稼働	非稼働
		常用	日雇	内職	その他	計		
平成 26 年度	9,480	938	121	17	116	1,192	280	8,008
平成 27 年度	9,427	939	129	23	132	1,223	256	7,948
平成 28 年度	9,291	953	113	22	138	1,226	235	7,830

### ③ 医療機関の集中

県内に占める高知市保健所管内の医療機関の割合は、平成 28 年 3 月末現在、50.3%と半数に達している。

このため、高齢者や重篤患者が周辺地域から転入し、保護申請に至るケースが増えている。

平成 29 年 4 月末現在の県内医療機関数

保健所名	病 院	診療所	歯科診療所	合 計 (割合%)	
安芸福祉	7	39	23	69	(6.5)
中央東	18	85	48	151	(14.2)
高知市	64	269	201	534	(50.3)
中央西	15	59	28	102	(9.6)
須 崎	8	45	24	77	(7.2)
幡 多	18	68	48	134	(12.6)
合 計	130	565	372	1,067	(100.0)

## 2 実施体制

高知市の生活保護行政は、福祉管理課、第一福祉課、第二福祉課、の三課体制となっています(以下三課を総称する場合は「福祉課」と表記します)。

従前は生活福祉課だけだったものが、平成 23 年度から福祉管理課、第一福祉課、第二福祉課が設置されています。

高知市事務分掌規則によると、各課の所掌事務、簡単に言うと担当する業務、は次の通りとなります。

なお、ケースワーカーが配置されているのは第一福祉課、第二福祉課で、福祉管理課にはケースワーカーは配置されていません。

福祉管理課	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 保護費の支給，医療券等の発行その他生活保護法による保護に関する事。</li> <li>② 生活保護法に基づく医療機関等の指定及び指導等に関する事。</li> <li>③ 保護施設の設置認可等に関する事。</li> <li>④ 生活保護つなぎ資金の交付及び償還その他生活保護つなぎ資金の貸付けに関する事。</li> <li>⑤ 中国残留邦人等に対する支援給付等に関する事。</li> <li>⑥ 生活困窮者等に対する支援等に関する事。</li> <li>⑦ 第一福祉課及び第二福祉課の庶務に関する事。</li> <li>⑧ 第一福祉課及び第二福祉課との調整並びに生活保護について他課の所管に属さない事項に関する事。</li> </ul>
第一福祉課 第二福祉課	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 生活保護法による保護に関する事（福祉管理課の所管に属するものを除く）。</li> <li>② 生活保護つなぎ資金の貸付けに関する事（福祉管理課の所管に属するものを除く）。</li> <li>③ 行旅病人及び行旅死亡人に関する事。</li> <li>④ 災害救助その他救済に関する事。</li> </ul>

以上は所掌事務つまり担当業務の側から組織を横断的に見た説明です。

今度はこの組織に所属する職員の職制，つまりポストの側から組織を見えます。次に記載した通りです。

常勤（正規）職員	<ul style="list-style-type: none"> <li>課長 3 人</li> <li>課長補佐 5 人（第一福祉課・第二福祉課各 2 人，福祉管理課 1 人）</li> <li>管理主幹（生活困窮者支援・相談担当係長事務取扱）1 人</li> <li>主幹・係長 16 人（査察指導員 13 人，管理担当 1 人，医療担当 1 人，福祉企画担当 1 人）</li> <li>ケースワーカー 84 人</li> <li>福祉管理課員 13 人</li> </ul>
臨時職員	事務補助員 14 人
非常勤職員	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活保護事務支援員 13 人</li> <li>就学促進員 3 人</li> <li>就労促進員 10 人</li> </ul>

	生活保護医療相談員 1 人 生活保護医療等適正化推進員 5 人 生活保護収納管理員 1 人 生活保護相談員 4 人 暴力行為等対策員 1 人 生活保護調査員 2 人 中国残留邦人等生活支援相談員 2 人
--	---

生活保護行政の中核を担うのは言うまでもなくケースワーカーです。

高知市の生活保護行政を担う福祉三課の業務体制は、ケースワーカーによる被保護者等に対する支援を中心に展開しており、係長である査察指導員及び管理職による進捗管理や意思決定はもちろん、のちに触れる、福祉管理課による生活保護システムの運用、債権管理等も、さらには就労支援関係や医療扶助適正化関係等の各種支援事業も、すべてケースワークの円滑な実施に向けられたものです。

### 3 高知市の生活保護行政のあらまし

ここでは、ケースワーカーの日常業務の基本的な流れに沿って高知市の生活保護行政のあらましを説明します。そしてここで説明するケースワーカーの日常業務そしてこれを支援する他の職員による各種業務、これらがまさに今回の**監査の対象**となるのです。

ここからの説明は、監査人が福祉管理課に対するヒアリングの際、同課より提供を受けた、「ケースワーカーの基本的な日常業務等について」というタイトルのレジュメ、及び福祉管理課からの口頭での説明、これらを監査人なりに理解したところをまとめたものです。

#### (1) 相談受付から保護開始決定まで

##### ① 相談受付（福祉管理課）

福祉管理課の相談窓口にて、生活に困窮した方が相談に来所（とりあえずこの時点では「相談者」と呼ぶことにします）。面接相談の申込用紙である**相談受付票**に必要事項を記載します。記載後、生活保護システムで相談受付処理を行います。

##### ② 面接・要否判定（生活保護相談員）

面接相談員が、相談者と面接。現在の生活状況や困窮の原因・経過を

聴取します。資産・収入の状況、扶養義務者の状況、他法・他施策の活用状況や活用の余地を確認し、要否の判定をします。

なお、相談者の相談の趣旨が生活保護の申請ではなく、多重債務の相談やその他親族との人間関係といった人生相談である場合も相当数あります。その場合は、適切な相談場所を紹介するなどして終了します。

相談者の相談の趣旨が生活保護の申請であったとしても、直ちに申請するのではなく、情報提供を受けたうえで家族ともよく相談して出直す、という場合もよくあり、そのような場合は後日重ねて相談に来所することとなります。

相談を経て、相談者の生活保護申請の意思が確認できれば、**ケースワーカーにつながります**。ここから先は「相談者」を「申請者」と呼ぶことにします。

### ③ 初回面接・初回訪問（ケースワーカー）

①、②で作成された相談受付票及びこれに添付された要否判定調書などの資料を基に、ケースワーカーが福祉事務所等にて申請者と初回面接を行います。

この初回面接では、ケースワーカーが改めて自ら申請者の生活歴や困窮に至った経緯を聴取し、その後の援助の参考にします。

また、初回面接後、申請者の居宅を訪問し居住実態の確認も行います。

この居宅訪問は、申請受理の日から1週間以内に行うものとされています。

### ④ 各種調査（ケースワーカー）

以上の①～③までの過程の中で得られた情報を基に、申請者について次の資産等の状況について、関係機関に問い合わせるなどして、調査をします。

これは後に述べる収入認定等の生活保護の決定のための作業です。

ア 扶養義務者の照会一戸籍等を取り寄せ、民法上の扶養義務者が判明した場合は、該当者の資力に応じ、扶養の可否について照会・交渉を行います。前に述べた「扶養義務者の扶養優先」原則に基づくものです。

イ 預貯金—金融機関に対し一括照会をかけ、有無と有の場合の残額

を調査します。前に述べた「資産（能力）の活用」の原則に基づくものです。

ウ 生命保険等—保険会社に対し一括照会をかけ，有無と有の場合の解約返戻金等を調査します。前に述べた「資産（能力）の活用」の原則に基づくものです。

エ 収入調査—本人の自主申告による他，市民税課に照会するなどして就労の有無を確認し，有の場合は本人に給与明細等の提出を求めます。就労先の協力を求めることもあります。前に述べた「（資産）能力の活用」の原則に基づくものです。後に出てくる収入認定の柱となります。

オ 年金・児童手当等の他法収入—年金事務所などに照会します。前に述べた，「他の法律による扶助優先」の原則に基づくものです。

カ 土地・建物—資産税課や法務局に照会します。前に述べた「資産（能力）の活用」の原則に基づくものです。

キ 病状調査—申請者の稼働能力（就労の可否及び程度）を医師に判定してもらいます。就労可能であれば，その後就労指導を行い，自立につなげていきます。前に述べた「（資産）能力の活用」の原則に基づくものです。

ク 自動車—陸運局などに照会します。前に述べた「資産（能力）の活用」の原則に基づくものです。

#### ⑤ 最低生活費の認定（ケースワーカー）

前に説明した「**生活保護基準**」に従い，申請者個人の状況（年齢，居宅又は入院，障害の有無等），世帯の構成（単身又は複数世帯，ひとり親世帯等）等に応じて，申請者の**世帯の最低生活費**を積み上げ，認定します。

これは，実際にその世帯で何にどのくらいの生活費がかかっているか，という現実の出費とは違います。理論的なモデルに従っていわば自動的にはじき出されるものです。

この最低生活費は，世帯員ごとの生活扶助（Ⅰ類），世帯全体での生

活扶助（Ⅱ類）、各種加算、住宅費、教育扶助費、等の合計額で構成されます。

医療扶助、介護扶助は実費、すなわち前にお話しした現物支給という形をとります。

#### ⑥ 収入の認定（ケースワーカー）

④の各種調査で明らかになった世帯全体の収入を積み上げ、その金額を認定します。この金額は最低生活費とは異なり、当然のことながらその世帯全体の現実の収入です。

扶養義務者からの仕送り等が得られる場合はこれも収入に計上します。

他方、土地・建物、有価証券、自動車等の「資産」については収入認定せず、当該世帯の自立促進のために必要と認められる場合を除き、主として売却・解約等の処分を指導し、処分によって得られた金額は、後日、資力の発生日に遡及して、法第63条返還金として、それまでに支弁した扶助費の返還を求めることとなります。のちに、具体例を紹介します。

#### ⑦ 要否判定（ケースワーカー）

以上の認定の結果、最低生活費（⑤）>収入（⑥）となる場合には「保護要」として生活保護開始に向けた手続きを続けます。

他方、最低生活費（⑤）<収入（⑥）となる場合には、「保護否」として申請の却下となります。のちに却下の具体例を紹介します。

#### ⑧ 世帯類型・ケース格付の決定（ケースワーカー）

⑦でみた要否判定の結果「保護要」とされた申請者については、その世帯の類型（高齢者、障害、傷病、母子、その他の5類型）及びケース格付（支援の必要な程度に応じてAからEまでの5段階）を決定します。

世帯類型については国が示す定義に従いますが、ケース格付の決定は、後でお話しする、高知市独自の基準に基づきなされます。この格付は、その世帯についての今後の援助の方針と密接に関連するので、次に述べる援助方針の策定と並行して行われます。

ケース格付は前にお話しした家庭訪問の頻度の目安となります。

#### ⑨ 援助方針の策定（ケースワーカー）

⑧と併せて、その世帯の自立に向けた支援の方針を決定します。

例えば、就労可能な者がいる場合は早期就労に向けた指導を、傷病のある者については定期的通院や服薬管理等の療養指導を盛り込むほか、今後利用可能となる他法他施策（年金、障害者手帳等）がある場合はこれらを明示し、当該施策の利用開始に向けて支援を行うことなどを決定します。

#### ⑩ ケースファイルの作成（ケースワーカー）

以上の①から⑨までの各種業務の過程で作成された資料、記録といういわば「成果物」が、「ケースファイル」という要保護世帯ごとの記録につづられます。

そして生活保護が開始されたのち、定期的に行われる収入認定や家庭訪問などの記録が随時これにつづられて行き、このファイルはどんどん膨らんでいきます。

#### ⑪ 開始決定（福祉事務所長）

⑩のケースファイル作成ののち、これが福祉事務所内で順次決裁を受け、最終的には申請者に対し保護開始決定通知書が交付されます。

こうして生活保護が開始されます。

### （２）保護開始決定から停止・廃止まで

#### ① 定期的家庭訪問（ケースワーカー）

保護世帯の家庭、施設、入院先等を訪問し、生活実態の確認や直近の生活状況の聴取を実施し、当該世帯の援助方針に即して必要な助言や指導を行います。

訪問の頻度は前にお話しした通り、ケース格付に応じて目安が決まっています。のちに表で示します。

訪問記録は、ケースファイルにつづられます。

#### ② 定期的収入認定（ケースワーカー）

生活保護費の支給は月単位でなされるため、ケースワーカーは翌月に支給される保護費を当月中に決定しなければなりません。

そのためには、月によって増減もある各世帯の収入、そして、世帯状況の変化に応じて変わることのある最低生活費、これらを正確に認定したうえで、後者と前者との差額である扶助費を決定していきます。

これらの認定に当たっては、被保護者から提出される収入申告書と、その裏付けとなる給与明細、年金通知書等を精査します。

③ 医療扶助（ケースワーカー）

医療扶助が「現物支給」であることは前に述べたとおりです。

その「現物支給」の流れについての説明は省略しますが、ここで大事なことは前にお話しした、不必要、過剰な現物支給をどのようにチェック、是正するか、ということです。

この観点から、重複受診（同じ傷病で複数の医療機関を受診すること）や、頻回受診（必要以上に頻繁に受診すること）をチェックし、これが見つかったときには必要な指導を行います。このことは後で詳しく触れます。

同様の観点から、医療機関の主治医に対し、定期的に被保護者の医療の要否について意見を求めています。

④ 返還金・徴収金処理（ケースワーカー）

被保護者に自動車等の資産の売却代金や各種保険の解約返戻金などの収入が発生したり、未申告の給与収入があったりした場合、それらの収入を認定せずになされた扶助費の支給は、**不必要な支給**であった、ということになります。

したがって、不必要な支給に相当する部分は被保護者から戻してもらう必要があります。

生活保護法では、そのような不必要な支給が生じた原因についての被保護者の悪質性の有無等により、法第63条に基づく返還金と法第78条に基づく徴収金とに分けて返還、徴収の方法を定めています。

このことは前に表で示した通りです。

ケースワーカーがこのような収入、したがって不必要な支給を発見した場合には、管理職も含めた**ケース診断会議**を開き、その取扱いを決定します。ケース診断会議の記録はケースファイルにつづられます。後程その具体例に触れます。

このような収入、したがって不必要な支給を発見するためにも定期的な収入申告や家庭訪問が有用であることは言うまでもありません。

ケース診断会議を経て返還、徴収が決定された事案については、ケースワーカーが当該被保護世帯に対して返還決定通知書又は徴収決定命令書を作成し、管理職の決裁を経て**債権管理部門に引き継がれます**。

なお、収入の額が大きい場合には、要否判定の上、併せて保護の**停止**や**廃止**を行う場合もあります。後程具体例に触れます。

⑤ 保護の停止・廃止（ケースワーカー）

未就労の被保護者が就労により安定的、継続的に十分な収入が得られるようになった場合や、稼働中の保護者の就労収入が安定的、継続的に増加した場合のほか④で述べたように、未申告の収入などが大きい場合に保護の停止や廃止が行われます。

このほか、被保護者が指示、指導に従わない場合などには弁明の機会を与えたうえで保護の停止、廃止が行われます。

保護の停止、廃止に当たってはケース診断会議が開かれます。

後程具体例を見ます。

(3) ケースワーカー業務の支援体制

福祉三課では、(1)と(2)とで紹介したケースワーカーの業務を側面から支援するための仕組みを次の①～⑨のとおり設けています。

このうち②～⑨は前に組織表の形で名称だけ紹介しています。また、②については相談受付後の面接・要否判定の箇所具体的な業務の内容に触れています。

① 生活保護システム関係（福祉企画担当）

福祉管理課において業者と業務委託契約を締結の上、「生活保護システム」を運用しています。

ケースワーカーは各自に配布されたパソコン上でこのシステムにログインし、世帯の状況の変更、収入認定額の変更、保護決定調書の打ち出し等、日々の業務の処理に活用しています。

② 面接相談員（生活保護相談員）

生活保護の相談や新規申請の窓口として、相談や申請に訪れた方の生活歴や資力を聴き取り、要否判定の上、ケースワーカーにつないでいます。

③ 生活保護事務支援員

主に高齢世帯についてケースワーカーの業務をバックアップし、その負担軽減を図っています。

④ 暴力行為等対策員

警察 OB を窓口でのトラブルや暴力行為等が生じた場合に備え、配置しています。具体的な活動については後程触れます。

⑤ 就労促進員

稼働能力のある被保護者のうち、特に重点的な就労支援が必要な者について、ケースワーカーからの依頼を受けて、専門的見地からの就労支援を行っています。

さらに、高知労働局と協定を締結し、これらの就労支援対象者のうち、特に就労自立の見込みのある者を対象に、生活保護受給者就労自立支援促進事業を実施しており、ハローワークのナビゲーターと連携して支援を行い、早期就労につなげています。

法第 1 条が謳う、「その自立を助長することを目的とする」ための取組です。

⑥ 就学促進員

生活保護受給世帯の子どもの学習を支援し、もって「貧困の連鎖」を断ち切るため、教員免許取得者等を就学促進員として配置し、ケースワーカーや教育関係機関と連携して世帯全体の支援に当たっています。

これも⑤同様、法第 1 条が謳う、「その自立を助長することを目的とする」ための取組です。

⑦ 生活保護調査員

他法・他施策による収入のうちでも、年金等受給権の有無の確認や、受給に至るまでの手続などについて、専門的知見からケースワーカーをバックアップするために配置されています。被保護者から委任状を得て年金裁定請求手続の代行を行うこともあります。のちに具体例を紹介します。

⑧ 生活保護医療等適正化推進員

レセプト点検等を実施し、医療扶助の適正化の場面でケースワーカーをバックアップしています。のちにその業務実態について詳しく触れます。

⑨ 生活保護医療相談員

被保護者の入院や退院に際して、扶養家族との連絡や、医療機関との連絡調整、被保護者当人の病状調査の実施等の業務を行っています。

医療機関から得られた情報はケースワーカーに還元し、ケースワーカーによる世帯の状況把握の一助に活用させるほか、緊急に入院を要する被保護者の受け入れ先となる医療機関の確保が困難な場合、ケースワーカーの相談に応じて、医療機関との調整窓口となるなどしています。のちにその業務実態について相談員からのヒアリング結果をご紹介します。

#### ⑩ 生活保護収納管理員

被保護者に対する返還金督促業務を補助します。このほか、被保護者の金銭管理支援業務をコーディネートするなどしています。この金銭管理支援業務を担っているのが次に⑪で紹介するワーカーズコープです。

生活保護収納管理員についてもその業務実態についてヒアリングをいたしましたので後に詳しく触れます。

#### ⑪ 高知市金銭管理支援業務受託者（ワーカーズコープ）

高知市では、生活費を自力で管理することが困難な被保護者について、生活費の分割交付や、公共料金等の支払代行等を行う、金銭管理支援業務をNPO法人に委託しています。

現在高知市がこの金銭管理支援業務を委託しているNPO法人は「ワーカーズコープ」という団体です。

このワーカーズコープによる金銭管理支援業務自体、とてもユニークな取組ですので、のちに詳しく触れます。

## 第4 監査

ここまではいわば総論です。ここからが各論です。

今回の監査は、第1に示したような問題意識に基づき、第2に示した生活保護制度のあらましに沿って展開されているところの、第3に示した高知市における生活保護行政、これについてケースワーカーの日常業務及びこれを支える各種支援業務が適法かどうか（合規性）、効率性、経済性、有効性を備えているかどうか（3E）、の観点から調査、分析していきました。

ここからは、各種業務ごとに、「調査・分析の方法」→「適用される規範」→「事例・事実」とこれに対する「合規性・3E判断」、概ねこの枠組み、順番で説明していきます。

### 1 相談受付から保護開始決定まで

#### (1) 相談受付（福祉管理課）

##### ① 調査・分析の方法

平成28年度分の相談受付票全件を閲覧しました。件数は1,903件でした。

##### ② 適用される規範

###### 次第9

生活保護は申請に基づき開始することを原則としており、保護の相談に当たっては、相談者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害していると疑われるような行為も厳に慎むこと。

##### ③ 事例・事実

まず、相談受付票それ自体を次頁に紹介します。

この相談受付票は、相談のあった全件について保管されています。すなわち、申請に至らなかったものも、申請に至ったのちに保護が開始されたものも、申請が却下されたものの、申請が取り下げになったものも、すべてが保管されています。後日の再相談の際に以前の相談の際の状況を参照するためとのことです。相談票末尾の「相談理由」と「不受理理由」の欄には、次々頁に掲載した一覧表の該当番号が記載される仕組みになっています。

これらは、相談の日ごとに取りまとめ、これを小さな輪ゴムでくくり、さらに1か月分を大きな輪ゴムでくくり、これらを段ボール箱で保管し

ています。段ボール箱にはいつの分が収められているかがマジックで記載されています。1日の相談件数が少ない場合、これを小さな輪ゴムでつづると相談受付票の束が反り返ってしまいます。

相談受付票はこの1枚もののみが保管されている場合もあれば、相談時のメモや相談者から出された資料、最低生活費と収入とを試算した要否判定書などがホッチキスで留められて一緒につづられている場合もあります。

ただし、相談受付票上部右側にホッチキスでこれら資料などが留められながら、資料の内部では上部左側がホッチキスで留められているケースがありました。

相談受付票

## 生活保護相談受付票

### ★生活保護の申請を希望される方

●相談には	<input type="checkbox"/> 初めて来た <input type="checkbox"/> 来たことがある	/ ( )
●生活保護を受けたことが	<input type="checkbox"/> ある <input type="checkbox"/> ない	NO. ( ~ )
現在住んでいる住所	高知市	
フリガナ		同居者の人数 本人を含めて ( )人
氏名		
生年月日	大・昭・平 年 月 日	
備考		



※ 相談者（ご本人または同居している方以外の方が来ている場合に記入）

住所	
フリガナ	相談者との続柄
氏名	親・子・兄・姉・弟・妹 その他( )

受付年月日	受付No.	面接者		
受理・相談	担当	相談理由	不受理理由	備考
	係 CW処理			
保護の種類	生・住・教・医・介・葬・移・他( )			

※ 相談受付票については、高知市福祉事務所の提供にかかる資料を引用

一覧表

相談理由	
番号	理由
1	主の傷病
2	員の傷病
3	収入減（市外居住者・ホームレス）
4	収入減（派遣切り、リストラ）
5	稼働外の収入減
6	介護境界層
7	障害自立支援境界層
8	医療保険特例措置
9	その他
10	移管
11	高齢
12	高齢（年金担保入れ）
13	母子（死別）
14	母子（生別）
15	母子（未婚・失踪等）
16	児童
17	葬祭
18	移送

受理に至らなかった理由	
番号	理由
1	生活保護基準を上回る収入がある
2	稼働能力の活用が期待できる
3	親族との話し合いを助言・指導した
4	手持ち金、生命保険等の活用が可能である
5	自動車、土地、家屋等の資産があり、処分を指導した
6	各種年金手当の申請を助言・指導した
7	各種医療手当での申請を助言・指導した
8	社会福祉協議会への相談を助言・指導した
9	各種相談機関への相談を助言・指導した
10	その他、他法・他施策の活用を助言・指導した
11	生活保護制度の説明をした
12	実施責任が異なる
99	その他

※高知市福祉事務所の提供にかかる資料を引用

#### ④ 合規性判断

相談受付票に設けられた「不受理」の欄は、「申請を受理しない」という方法により申請そのものを封じる、いわゆる「水際作戦」を連想させます。そのような「不受理」は生活保護法及び関連法規、通達等で認められているものではなく、実際に行われていれば申請権の侵害として「違法」となります。

この点、福祉管理課のヒアリングでは、「不受理と書いていますが、実際には『受理に至らなかった』という意味です」との説明がありました。確かに、前頁で紹介した「受理に至らなかった理由」を見れば、ここである「不受理」が「受理未了」、「未受理」であることは容易に理解できます。

しかしそうであれば相談受付票の該当欄には端的に「受理未了」、「未受理」の表題をつければ済む話です。これを「不受理」として表記すると、実際には「不受理」の運用がなされているのではないかと、として「保護の申請権を侵害していると疑われ」る懸念があります。

また、相談の現場でも相談受付票に「不受理」の欄があると、「不受理」の運用に心が傾きかねないのではないかと、懸念します。

このことは、次頁で紹介する、「高知市生活保護事務の手引き」（以下「市手引き」と略称します。）の抜粋と併せて考えると、是正されるべきです（合規性の観点からする指摘）。

すなわち、次頁の抜粋によれば、「生活保護申請に対する開始事務の流れ」において、明確に「申請の受理・不受理の決定をする必要があります」、「申請者（世帯）の受理・不受理を決定するため」と書かれています（抜粋資料中の太字下線は監査人）。

この手引きはケースワーカーや面接相談員のマニュアルです。マニュアルにも明確に「申請不受理」の記載があり、相談受付票にも「不受理」の欄が設けられていると、面接相談員の心理に「不受理」運用がよぎらないとも限りません。

この手引きの記載自体も是正されるべきです（合規性の観点からする指摘）。

## 生活保護新規申請に対する開始事務の流れ

生活保護の開始事務は、単に保護の可否を判定するのみに留まらず、ここで調査され明らかになった情報は、保護開始となった場合、その後のケースワークにおいて繰り返し参照される、当該世帯についての最も基礎的かつ総合的な資料となります。したがって、開始時の調査はこれを前提に、開始後をも視野に入れた広い射程で行われねばなりません。

また、開始事務においては、要保護者を取り巻くあらゆるものを調査する必要があり、生活保護業務に関わるほぼ全ての要素がここに凝縮されています。関連する他法・他施策も多岐に渡り、質・量いずれの面でも、CWにとって最も困難な作業といえます。それだけに、事務的な枝葉に囚われポイントを見失わないよう、要保護者、ひいては被保護者の自立助長に何が必要なのか、その原点を意識しつつ調査する姿勢が重要となります。

本稿は、上記のとおり広汎・複雑な開始事務のうち、ごく基本的な流れを述べておくものです。流れといっても、実際はほぼ全てが同時進行で行われるものではありませんが、調査の進捗を見失わないよう、作業の道標として役立ててください。

### 1 面接相談受付から申請受理まで

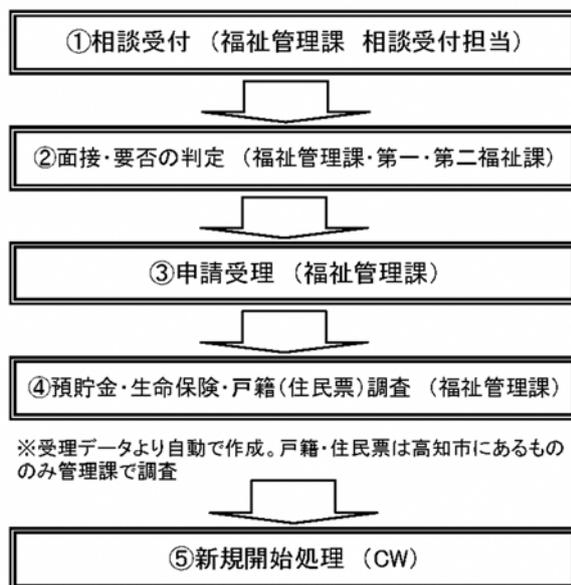
生活保護法第7条の規定により、「要保護者」、「要保護者の扶養義務者」、「要保護者の同居の親族」からの申請に基づき、保護が開始されます。

よって、上記の者が保護申請の意思がある場合には、保護の相談を行い申請の受理・不受理の決定をする必要があります。

なお、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保護の適用をする場合があります。

保護の相談から保護の開始までの一般的な流れは、次頁《相談から開始まで》のとおりです。

《相談から開始まで》



## (1) 要保護者の情報が担当 CW の手元に届くまで

### ① 相談受付 (福祉管理課)

相談窓口にて、生活に困窮した要保護者(本人もしくは親族等)が来所、面接相談の申込用紙である相談受付票に必要事項を記載します。記載後、生活保護システムで相談受付処理を行います。

### ② 面接・要否の判定 (福祉管理課)

福祉管理課の面接担当者が要保護者(申請者)と面接。現在の生活状況や困窮の原因・経過を聴取します。資産・収入の状況、扶養義務者の状況、他法・他施策の活用状況や活用の余地を確認し、要否の判定(※1)をします。

#### ※ 1 要否の判定

申請者(世帯)の受理・不受理を決定するため、聴取した内容に基づき 共有システムへのショートカット-様式等検索ライブラリー-08 新件様式の「要否判定 xls」により要否判定を行います。要否判定調書は受理の帳票と一緒に決裁に回します。

※ 高知市福祉事務所の提供にかかる資料を引用

## ⑤ 3E判断

ここで、相談受付票の管理保管方法について、3Eの観点から意見を述べます。

すなわち、前に述べた通り、相談受付票は、相談の日ごとに取りまとめ、これを小さな輪ゴムでくくられているため、1日の相談件数が少ない場合、相談受付票の束が反り返ってしまいます。その中の一部を抜き出すとすると若干手間がかかります。

また、相談受付票に資料がホッチキスで留められている場合、ホッチキスの留め方が不統一であるため、ホッチキスをいったん外さないと相談受付票と資料を閲覧できない、というケースがありました。

相談受付票を資料とともに保管する意味は、前にお話しした通り、後日同一相談者が再相談に来られた際に、以前の相談の状況を参照することにある、とされています。

そうすると、再相談の際に以前の相談受付票、資料が速やかに参照できないと非効率です。

また、段ボールに収納して保管する方法は取り出す手間がかかります。

そのような観点からすると、望ましい保管方法は、相談受付票と資料とにパンチで穴をあけ、これをファイリングし、年月日ごとにインデックスをつける、ホッチキスを使用する場合は留め方を統一する、ということになると思います（3Eの観点からする意見）。

相談受付の段階でのこのような作業は、多忙な中さらに時間をとられることとなりますが、最初にこのように整理しておく、後日の参照の際に時間が短縮できて効率が良いと思います。

## (2) 面接・要否判定（生活保護相談員）

### ① 調査・分析の方法

ア相談状況の傍聴、イ平成28年度分の相談受付票とこれに添付された資料の全件（1,903件）閲覧、ウ平成28年度分の取下げ記録全件（63件）閲覧、エ継続中ケースのファイル閲覧。

以下、事例・事実を紹介する際には、それぞれが以上のどの方法による調査・分析の過程で拾い上げられたものであるかが分かるよう、ア～エの分類に沿って整理し、かつそこに含まれる論点を事例・事実の冒頭に括弧書きの形で見出しをつけています。

### ② 適用される規範

## 局第9

### 1. 保護の相談における開始申請の取扱い

生活保護の相談があった場合には、相談者の状況を把握したうえで、他法他施策の活用等についての助言を適切に行うとともに生活保護制度の仕組みについて十分な説明を行い、保護申請の意思を確認すること。

また、保護申請の意思が確認された者に対しては、速やかに保護申請書を交付し、申請手続きについての助言を行うとともに、保護の要否判定に必要となる資料は、極力速やかに提出するよう求めること。

なお、申請者が申請書及び同意書の書面での提出が困難である場合には、申請者の口頭によって必要事項に関する陳述を聴取し、書面に記載したうえで、その内容を本人に説明し署名捺印を求めるなど申請があったことを明らかにするための対応を行うこと。

「生活保護行政を適正に運営するための手引について」（平成18年3月30日社援保発第0330001号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知 平成28年3月31日社援保発0331第2号による改正まで—以下「国手引」と略称）

#### I 申請相談から保護の決定に至るまでの対応

##### 略

#### 1 申請相談から保護の決定までの対応の概略

- (1) 保護の相談の段階から「保護のしおり」等を用いて制度の仕組みを十分に説明するとともに、他法他施策や地域の社会資源の活用等についての助言を適切に実施することが必要である。要保護者に対してはきめ細かな面接相談、申請の意思のある方への申請手続への援助指導を行うこととともに、法律上認められた保護の申請権を侵害しないことは言うまでもなく、侵害していると疑われるような行為自体も厳に慎むべきものであることに留意する。⑩

⑩これは申請前の相談段階についての規範ですが、いったん生活保護が申請されたのち、保護否といった却下相当の理由もないまま「取下げ」が強要されるようなことがあれば、結局のところ申請権の侵害を行ったと同じ状況になるため、この規範の趣旨は申請後の取下げにも妥当すると考えます。これを取下げ段階に置き換えると、「取下げの強要等、受給権を侵害していると疑われるような行為も厳に慎むこと」ということになるかと思えます。

## 次第9

生活保護は申請に基づき開始することを原則としており、保護の相談に当たっては、相談者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害していると疑われるような行為も厳に慎むこと。

保護の相談においては、個人情報に立ち入ったことを聴取する必要があることから、個々のプライバシーに配慮したきめ細やかな対応が必要であるが、生活保護が必要な者に確実に保護が実施されるためには、相談を通じて真に窮迫した状況（生存が危うい場合その他社会通念上放置し難いと認められる程度に状況が切迫している場合をいう。以下「急迫状況」という。）を的確に把握することも重要である。

このためには、手持ち金及び預貯金の保有状況、家賃、負債、水道・電気等のライフラインに係る滞納状況等、急迫状況をはじめとする生活状況を的確に把握することが必要である（る）。

—以下略—

(2) 保護の開始申請は、申請の意思表示がされたことやその意思が示された時期等を明確にすることが必要であることから、原則として申請書の提出を求めることが必要である。ただし、申請書の提出が困難である場合は、この限りではなく、要保護者の申請の意思確認について必要な援助を行うよう配慮する。

また、保護の要否判定に必要となる書類（同意書等）が揃わない場合であっても申請書は受理し、保護開始決定までの間のすみやかな提出を求める。それが困難な場合は要保護者の同意を得て実施機関が関係先から資料入手。保護の判定に必要となる書類（同意書等）が揃わない場合であっても申請書は受理し、申請から保護の決定を行うまでの間に、極力速やかに提出するよう求める。ただし、当該書類を提出することが困難である場合は、この限りではない。この場合において、保護の実施機関が収入状況に関し関係先に資料の提出を求めること等に同意する旨を記し署名捺印した書面（以下「同意書」という。）については、申請者の口頭によって必要事項に関する陳述を聴取し、書面に記載した上でその内容を本人に説明し署名捺印を求めるなどの援助を行い、その他の書類については、要保護者の可能な範囲で提出を求めることに留意する。

### ③ 事例・事実とこれに対する合規性・3E判断

#### ア 相談状況の傍聴

##### (ア) 事例・事実⑦ (世帯単位)

相談員の自己紹介を済ませた後、世帯人数を確認し、生活保護の申込みのための相談を開始することの確認がなされました。

そのうえで、相談者の資産確認のため通帳の提示が必要であること、住民票の記載にかかわらず現在一緒に生活している者とで世帯を構成すること、各個人ではなく世帯として生活保護を受給することになること、等々を丁寧に説明していました。

その過程で、相談者に同居者が存在することが確認できたことから、同居者の資産についても確認しなければならないことを説明し、今度は、その方と一緒に相談に来るよう相談員から相談者にアドバイスがありました。

相談者は、通帳の提示が今後必要になるという話を聞き、また、同居者の資産も明らかにしなければならないという話を聞いて、「通帳まで見せないかんのやったら要らん」と言い、相談は終了しました。

最後に、相談員は、生活保護のパンフレットを手渡していました。時間にして10分強でした。

##### 合規性・3E判断

相談者世帯の人数の確認、世帯単位の原則の説明、が丁寧に行われたことにより、同居者の存在が判明し、相談者はもちろん、同居者の通帳等資産を明らかにしなければならないことについても十分に説明がなされていました。保護のしおりも示されていて、国手引Ⅰ－1－(1)に即した適切な対応と思います。

##### (イ) 事例・事実⑧ (実施責任)

以前、都市部で生活保護を受けており、高知に帰郷したという相談者が来訪。

本人の希望としては、高知市で生活保護を受給したいということでした。相談者の住民票は高知市内にある一方、聞き取りの結果、1週間前からA市の実家で生活している実態が判明しました。

そのため、相談担当者から、A市に実施責任があり、高知市での申請は受け付けられないことを説明すると、相談者は大変興奮し、

声を荒げて相談担当者を非難し始めました。その後、相談担当者が「大きな声を出さないでください」と冷静に諭したところ、様子はおとなしくなったものの、高知市での申請が受け付けられないことに大変不満を抱いていました。

A市の実家で暮らしが精神的にきついうでした。

相談担当者が相談者に断って離席し、課長等とも相談した結果、調査期間が終了するまでの約3週間、再び、高知市の家で生活を続けてくれるのであれば、高知市において生活保護の申請をしてもかまわないという回答をし、相談者は、納得して相談は終了となりました。

時間にして約30分でした。

#### 合規性・3E判断

相談者の生活状況を詳細に尋ねた結果、現在の居住地が高知市ではなくA市の実家にあることを丁寧に認定しており、国手引Ⅰ-1-（1）に即した適切な対応と思います。

#### （ウ）事例・事実㉔（安全配慮）

上記イの相談担当者に相談業務の実情を伺いました。

相談スペースは狭く、相談者との距離も近い上に、防犯ブザー等もなかったことから、監査人において、不安を感じることがないか、併せて、相談者が声を荒げたときの対応が実に冷静であったため、「マニュアルに従った対処ですか」との質問もしました。

後者の、相談者が興奮した際の対応について、マニュアルもなく、日によっては、SV（係長である査察指導員）や課長が出払っているときもあるため、その際には、自分ひとりでの対応となることから不安を感じることが多いとのことでした。

また、SVや課長がいないときには、自分ひとりで、相談者への対応を決断しなければならなくなることから、心理的負担も大きいとのことでした。

#### 合規性・3E判断

相談スペースが狭く、相談者との距離も近い上に、防犯ブザー等もないこと、トラブル対応マニュアルもないこと、これらは生活保護法及び関連法規、通達等に直接抵触するものではありませんが、相談担当者の生命、身体が害されたとき、実施機関としては安全配慮義務という法律上の責任を問われることとなります。このようなコンプライアンス（法令順守）㉔の観点から、相談者の安全確保の

ためのハード、ソフトの整備がなされるべきです（合規性の観点からする指摘）。

㊸使用者は、労働契約の付随義務として、「労働者が労務提供のため設置する場所、設備もしくは器具等を使用し又は使用者の指示のもとに労務を提供する過程において、労働者の生命及び身体等を危険から保護するよう配慮すべき義務」があるとされ、使用者がこの義務の履行を怠ったことにより労働者がその生命、身体を害したときは、労働者に対しその損害を賠償する責めを負うとされています（最高裁判所昭和59年4月10日）。

このような使用者の労働契約上の付随義務を「安全配慮義務」といいます。つまり、使用者には法令上、労働者が労務を提供する過程においてその生命及び身体等を危険から保護する義務があるのです。使用者がこのような法令上の義務を順守することがすなわちコンプライアンスの要請です。

## イ 相談受付票・添付資料閲覧

### (ア) 事例・事実㊸（扶養説明）

保護制度について説明する中で扶養照会について話が及ぶと「別れた子どもに連絡がいくのか？」との質問。親・兄弟・成人した子には扶養照会が行われることを説明すると、「子どもには迷惑をかけたくない」との弁。扶養照会は扶養を強制するものではないことを説明するも、「迷惑をかけたくない」と保護申請に消極的な姿勢に。貸付金などの制度がないか聞かれたので社協を案内。併せて、生活支援相談センターのパンフレットを渡す。保護のしおりも渡そうとしたが「いらない」として面接終了。

#### 合規性・3E判断

扶養照会は義務付けられているので、せざるを得ませんが、このことが保護申請の足かせにならないよう、「迷惑をかけたくない」という相談者に対し、「扶養照会は扶養を強制するものではない」旨を説明しており、申請権の侵害と言われぬよう留意されています。次第9に即しており適切。制度の説明としても十分であり、局第9-1に照らしても適切。

### (イ) 事例・事実㊹（実施責任—現在地保護）

県外で母と2人暮らしをしていたが、諸々の事情によりそこに住めなくなり、母を置いて2年半前に出奔。各地を転々とし、最終的に高知市にたどり着いた。その後県内A市の医療機関に入院。A市

が入院時に保護を開始し、退院時に保護廃止。そこから高知市福祉事務所に来所。

相談担当者は課長とも相談の上、相談者の居住先は母宅にあるとの判断。母宅に帰られてその福祉事務所に相談をするように伝える。母宅までの旅費に関してはA市福祉事務所から出してもらえることは確認済み。しかし相談者は、母宅に帰ることを拒否。相談担当者は、係長とも相談の上、相談者の今後の生活をして行く事を考え、母宅に帰ることを1時間半かけて諭すも相談者は、拒否し自分の生き方をしたいとのことで相談にならず、結局平行線のまま面接終了。

同日17時過ぎ、相談者から連絡。母宅に帰るように決意し、旅費を生活支援相談センター（A市より支給）に受け取りに行った。

知人が中間のB市まで迎えに来てくれることになり、バスに乗ったとのこと。

#### 合規性・3E判断

結果はこれでよかったのかもしれませんが、相談者の居住先の認定過程がこれで十分と言えるか、「説得」の経過が適切であったかどうか、若干疑問が残ります。2年半前に出奔した母宅を居住先と認定してそこに帰るよう指導するのは少し酷な気がします。現在地保護を適用する余地はなかったのでしょうか。

この点、実施責任については次のような厚生労働事務次官通知があります。

#### 次第2

保護の実施責任は、要保護者の居住地又は現在地により定められるが、この場合、居住地とは、要保護者の居住事実がある場所をいうものであること。

なお、現にその場所に居住していなくても、他の場所に居住していることが一時的な便宜のためであって、一定期限の到来とともにその場所に復帰して起居を継続していくことが期待される場合等には、世帯の認定をも勘案のうえ、その場所を居住地として認定すること。

さらに、この点に関連して、次のような平成21年3月18日付厚生労働省社会・援護局保護課長通知があります。

○職や住まいを失った方々への支援の徹底について

- 1 今後の生活困窮者の増加に対応するために実施すべき事項  
(1)～(3)略

#### (4) 現在地保護の徹底

##### —前略—

このため、「住まい」のない者については、その現在地を所管する保護の実施機関が生活保護の申請を受け付けることとなる。なお、申請の後、保護を決定するに当たっては、法第30条において「生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。ただし、これによることが適当でないとき、(中略)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(後略)」とされていることから、アパートや施設などに入居していただくことになる。

また、保護の実施機関においては、相談者の意に反して他の自治体への移動を勧める行為は認められないものであり、相談を受けた現在地の実施機関が必要な支援を行われたい。

本事例は、2年半前に飛び出したきり戻っていない母宅が、「一定期限の到来とともにその場所に復帰して起居を継続していくことが期待される場合」(次第2)に該当するかどうか、微妙です。

「相談者の今後の生活をして行く事を考え、母宅に帰ることを1時間半かけて諭すも相談者は、拒否し自分の生き方をしたいとのことで相談にならず、結局平行線のまま面接は終了」という経過は、課長通知がいうところの、「相談者の意に反して他の自治体への移動を勧める行為」に該当するのではないのでしょうか。

今後同種事案に対応する場合には、「相談者の意に反して他の自治体への移動を勧め」たとの評価を受けないよう留意されることを望みます(合規性の観点からする意見)。

#### (ウ) 事例・事実⑦(法律問題)

大家より「売却したいので、年内に出て行って欲しい。」と言われたが、引っ越し費用が工面できない為、相談に来所。要否判定をすると保護否となる。収入が多い為、保護にはならないことを説明し納得してもらい、県営住宅に応募しつつ、不動産屋で条件を伝え、家を探すよう助言し面接終了。

##### 合規性・3E判断

生活保護相談というより、「生活相談」の例ですので、規範への

あてはめは必要ないでしょう。

とはいえ、単純な「生活相談」ではなく、法律問題が含まれています。大家が売却するからといって、賃料不払いもないのに直ちに立退きに応じなければならない法的根拠はありません。弁護士相談につなげてもらえれば相談者にとってベストな解決方法にたどり着いたと思われれます。

本件のように多少なりとも法律問題が絡むときは法テラス<sup>⑨</sup>などの法律機関につなぐことが望まれます。弁護士と相談担当者、ケースワーカーとの協議会、勉強会なども3Eの観点からは有用と思います（3Eの観点からする意見）。

⑨「日本司法支援センター」の略称。日本司法支援センターは法務省所管の独立行政法人であり、法律問題などを抱えた一般市民からの問い合わせ、相談を受け、その問題の解決に適した機関などを紹介するほか、同センターと契約している弁護士による無料の法律相談や、弁護士費用の援助などを行っています。

#### (エ) 事例・事実<sup>⑩</sup>（重複申請）

相談者の話などから重複申請が疑われたため、可能性のある甲県A市福祉事務所に確認したところ乙県に転出するとして廃止処理を行ったとのこと。相談者に「乙県で保護申請していないか？」と問うも「していない」の一点張り。乙県B福祉事務所に問合せをしたところ、保護申請が判明。相談者へ「保護は重複で申請は出来ない。申請をした乙県へ帰るように」と諭すが聞く耳なし。係長に同席してもらい、安定した住居に腰を据えて生活すること、乙県B福祉事務所はあなたへ保護適用すべく処理をしているのだから勝手な行動は慎むこと、今後の身の振り方を十分に考えることを告げたが「もういい」と退出された。ちなみに、丙県福祉事務所の面接担当者からも、「あちこちの福祉事務所に出没して重複受給。本年1月16日に丁県C市で1月分の扶助費を受け取っている」との情報あり。

なお、重複受給の事実までは確認できず。

#### 合規性・3E判断

粘り強く重複申請を調査している点は、国手引I-1-(1)の「生活状況を的確に把握」に沿っており、適切と思います。ただ、「法定受託事務」なのですから、全国オンラインで一括照会できるようなシステムを作ることは出来ないのでしょうか。この点、福祉

管理課の説明によると、「現在、マイナンバー制度に基づく『情報提供ネットワークシステム』が運用中。保護の受給状況も確認可能」とのことですが、個人情報を入力すれば自動的に全国一括照会できるというのではなく、一つ一つの福祉事務所に個別照会をかけなければならないということです。一歩前進ではありますが、さらに一括照会可能なシステムの構築が国に求められます。

(オ) 事例・事実④（実施責任—機関協議）

相談者はA市で妻と生活していたところ、〇〇を患い、A市内の病院に入院。その後高知市内の某病院に転院となったもの。現在のところ退院のめどはたっておらず、今後は施設入所を検討中。妻との関係は微妙。相談者の医療費の支払だけでもなんとかならないかとA市福祉保健局に相談に行ったところ「高知市内に入院しているなら高知市福祉事務所に相談に行くように」と言われたとして相談に至ったもの。

福祉管理課長とも協議の上、現時点での実施責任はA市であると判断（上記住所から入院となっていること・婚姻関係が継続していること・相談者の荷物は上記住所にあること・帰来先が消滅していないことから判断）。A市福祉保健局が当所へ相談に行くように案内したことに疑問が残るため、当所へと案内された経緯について問うと、「あちらの福祉課はじっくりと話を聞いて貰えるような雰囲気ではなかった……。立ち話の延長線のようなやり取りしかしてもらえなかった。」との弁。現状はA市に実施責任があることは明らかであるので、早急に相談に行くよう助言し面接を終えた。

**合規性・3E判断**

実施責任についての判断は適切かと思われませんが、A市に相談に行くともた高知市へと言われ、たらいまわしになる恐れがあります。

このような場合相談を受けた実施機関との実施責任のある実施機関との間で協議を持つなどしないと、意図しない申請権侵害となりかねないのではと考えます（次第9）。問答集では次のような規範が提示されています。

問2-44 実施責任をめぐる見解の対立

(問) 実施責任について実施機関の間に見解の対立がある場合の取扱いはどうしたらよいか。

(答) 実施機関の所在について、実施機関の間に見解の相違が生

じた場合は、保護の実施に空白を生じせしめないよう、双方の実施機関が協議し適切な保護の実施を行うことが必要である。協議の結果、解決が得られなかった場合は、詳細を都道府県(指定都市)本庁に報告し協議することが必要であり、それでもなお解決が得られなかった場合は、厚生労働省本省に判定を求めることが適当である。

なお、都道府県(指定都市)本庁は、実施責任の所在について協議があった場合はすみやかに判定することが必要であるが、一方のみの見解に基づき態度を決定すると事実把握が不完全となり、かえって事態が混乱する恐れもあるので、関係するすべての実施機関報告及び見解を徴した上で判定することが望ましい。

今後同種事案に対応する際には、この問答に沿った、実施機関相互の協議が望まれます(合規性の観点からする意見)。

#### (カ) 事例・事実㊦ (制度説明)

高知市出身の相談者は甲県A市の現場での作業員として稼働しており、寮生活中であるところ、一時的に仕事がなくなったことから高知に帰省。高知市内にある親戚名義の家で寝泊まりしている。手持ちが少なく「生活にゆとりが欲しいから」と主張しお金を貸してほしいとの相談。

保護制度は最低限度の生活を守るためのものであり当所はお金を貸すところではないと説明。併せて、実施責任についても触れ、保護の相談先は居住地であるA市になると案内。仕事の継続について確認すると、「新しい仕事が入ったら戻る。」とのこと。

仕事も辞めていないし、仕事を続けていく意思もあり、寮に戻るとの発言もあるためやはり実施責任はA市であると判断。

#### 合規性・3E判断

保護制度の趣旨と実施責任とについて毅然と説明されています。

国手引I-1-(1)の「制度の仕組みを十分に説明」に沿ったものであり適切です。

実施責任の判断も合理的と思います。

#### (キ) 事例・事実㊧ (使途不明金)

収入が国民年金のみの相談者。持参した通帳(記録にコピー添付)を見ると、多額の現金が一度に引き出されている。使い道を聞くが、

借金に返済したとか、知人に貸したとかの申出ではっきり言わない。本日現在の現預金が1か月分の最低生活費を上回るため、本日申請にはならないことを説明し了承を得る。

次回来所時は、通帳から引き出されたお金の使い道をはっきりし、領収書・借用書等を持ってくるように指示する。

#### 合規性・3E判断

持参した通帳を確認したうえで出金用途について必要な追求がなされています。相談日現在の現預金も確認されています。

国手引Ⅰ-1-(1)「手持ち金及び預貯金の保有状況・・・をはじめとする生活状況を的確に把握」することに努められており、適切です。

#### (ク) 事例・事実② (世帯単位, 扶養優先)

医療費が高額であるとして、相談に来所。同居の両親から生活費等ももらっている。生活保護法では、世帯で要否判定をすることを説明。結果、保護否となることを伝え、「別世帯になればいいのか？」との質問。单身になれば違ってくるが、現状のように両親が生活費を援助してくれるのであれば医療費負担有りでの保護要か若しくは、保護否となることを説明していると、大声で喚きだし、「来ても意味がなかった！！」と吐き捨て、引き止めても聞かず福祉課を辞去。その後別の部署で、市役所に対するこれまでのうっ憤等々を訴え、30分ほどで落ち着く。最後は「大声を出して申し訳なかった」と謝罪して役所を出る。

#### 合規性・3E判断

世帯で要否判定をするという原則を適切に説明。局第9-1の「生活保護制度の仕組みについて十分な説明を行い」に沿った適切な対応と思います。ただし、单身になった後のことについては、扶養義務者の扶養優先という説明をした方が同じく局第9-1の「他法他施策の活用等についての助言」の趣旨に添い、より適切だったのではないかと思います。いずれにせよ、大声で喚きだした相談者に対して冷静に対処されており適切と考えます。

#### (ケ) 事例・事実③ (虐待対応案件)

相談者は、別世帯の娘に金銭管理をされており、年金額も把握できず、困窮しているとして单身相談に来所。通帳を返してくれるよう娘に頼んでも出してくれないとのこと。

他方、後日に娘からは正確な年金額を相談者に教えないように、福祉事務所に連絡が入っていた。

その後、相談者が来所した際に、相談者に対して正確な年金額を伝え、それが最低生活費を超えていることを説明して面接終了。その後、相談担当者が居住する地区を担当する地域包括支援センターに連絡した。

#### 合規性・3E判断

相談者に対して、正確な年金額を伝え、最低生活費を超えていることから、生活保護を受給できないと回答していることは、局9-1に即した適切な対応であったと思います。

また、本件は、家族による金銭搾取による虐待が疑われるケースであったことから、地域包括支援センターにつないだことは、相談者の生活状況を改善するための素晴らしい対応であったと考えます。

このように、生活保護の申請の相談者は、困りごとを抱えているからこそ、相談に訪れます。生活保護の相談窓口から、抱えている困りごとを解決するための適切な窓口へと、相談者を導くことが出来たなら、それは、質の高い行政サービスを実現していると評価できます。

### ウ 取下記録閲覧

#### (ア) 事例・事実⑦ (解約返戻金判明)

生活保護申請の4日後、申請者より、「加入している保険の解約返戻金が〇万円支払われることが分かり、当面の間生活ができるので」との理由で取下げ申請。返戻金のコピーが記録に添付されています。

#### 合規性・3E判断

取下げ理由が申請者側の調査結果にあり、その資料も添付されていることから、取下げの意思決定に相談担当者が全く関与していないことが明らかであり、「取下げ」の強要すなわち「申請権の侵害を疑われ(次第9)」る余地はありません。

#### (イ) 事例・事実⑧ (親族照会)

収入が最低生活費を下回り要保護であることが判明している事例。

申請日翌日、申請者に連絡を取ったところ、「生活保護の申請意思はないので取り消します。」との申し出があった。理由を聞くも、「生活保護を受けたくないの」等言い、生活保護の申請の意思がない

様子であった。

申請者に申請の意思が無かったため、申請時に同行していた親族に連絡を取り、申請を申請者が取下げたいと申し出があったことを伝えると、「本人も申請に消極的であったので、本人が取下げるのであれば、仕方ありません。もう少しこちらも支援が出来ないか検討します。」と申請者が生活保護を受けるつもりが無いことを承知していた。

よって、申請者に生活保護の申請の意思が無いことから取下げ書の提出があったため、申請の取下げを行う。

#### 合規性・3E判断

本人からの申請意思無しの申し出に対しその理由を問いただし、さらには、申請に同行していた親族に本人の意思を確認するなど、取下げが真意かどうかを慎重に判断しており、「取下げの強要」すなわち申請権侵害（次第9）を疑う余地はありません。

取下げ意思が申請意思の裏返しであることからすると、取下げ意思を慎重に確認することは、申請意思の確認を求める局第9-1の趣旨にも沿うと思います。

#### (ウ) 事例・事実㊦ (ローン付き住宅)

体調不良で退職し、年金・稼働収入もなく今後の生活に困窮し、申請に至ったケース。

申請者は、ローン付きの住宅を有していたが、この住宅は、滞納状態にあり、今後支払いが一度でも滞った場合は、抵当権を実行されることとなっていた。保護が開始となれば、借金返済が禁じられることから、保護開始と同時にローン支払い停止、よって抵当権が実行されることを見込まれた。

申請者に対して、ケースワーカーが上述の説明をしたところ、住宅を手放すことは考えられず、可能なかぎりローンも支払っていきたいため、保護申請を取り下げたいとの申出があった。

#### 合規性・3E判断

取下げ自体に何ら問題はないものと考えます。

しかしながら、相談時に、生活保護相談員から、生活保護を受給することとなれば、住宅を保有し続けることは困難である旨の説明がなされていればなお良かったと思います。

相談時に説明をしていれば、そもそも、申請者は申請に至らなかった可能性が高かったと考えられます。ですので、今後は、生活保

護を申請するか否かを判断するための重要な情報は、出来る限り相談時に提供することが望ましいでしょう（3 Eの観点からする意見）。

## エ ケースファイル閲覧

### (ア) 事例・事実㉞（出張面接）

本人が高齢のため、保護申請に来所することができず、施設を通じて保護申請の意思表示。扶養義務者である子は遠方の他県に在住しているため保護申請の手続代行不可。担当が出張面接し、申請の意思表示がなされた時点での困窮が確認できたため、その時点に遡及して保護を適用。

#### 合規性・3 E判断

来所不可、親族による手続代行も不可の事案につき出張面接をしている点、局第9-1の「申請手続きの助言」の趣旨に合致し、適切と思います。

### (イ) 事例・事実㉟（実態聴き取り票）

ケースファイルに「実態聴き取り票」が挟まれていました。

「以前生活保護を受けていたが、生活保護を辞退してホームレスに。体調不良で歩くこともできなかったため、救急車を呼んで、A病院を受診。できれば親族には今の状況を伝えてほしくない（扶養照会等、してほしくない）。申請日に遡及して保護開始。

#### 合規性・3 E判断

局第9-1の「口頭によって必要事項に関する陳述を聴取し、書面に記載」が実践されている適切な事例。

## (3) 初回面接・初回訪問（ケースワーカー）

ここでは特に初回訪問に絞ってみます。

保護開始後の定期的家庭訪問についてはのちに詳しく触れます。

### ① 調査・分析の方法

継続中の案件全9,291件から、監査人が開始年度、世帯類型、格付などのバランスをとりながら抽出した97件のケースファイルを閲覧しました。

### ② 適用される規範

局第 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。—後略—

(1) 申請時等の訪問

保護の開始又は変更の申請等があった場合は、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。

高知市生活保護事務の手引き（以下「市手引き」と略称）

家賃証明書の間取りとの異同や、家財の状況をチェック。生活用品も高価なものがないか確認してきてください（局長通知第3-4）。

③ 事例・事実とこれに対する合規性・3E判断

ア 事例・事実㉞（家財道具確認）

平成29年9月8日申請，同月13日初回訪問。訪問記録によると，「(申請者) 宅に，冷蔵庫，炊飯器，IHコンロ，寝具等はあるが，洗濯機，カーテンがないことを家庭訪問時に確認」とのこと。

合規性・3E判断

期間内訪問ができており，局第12-1-(1)に適合。  
家財道具のチェックもできており，市手引きにも適合。

イ 事例・事実㉟（生活状況確認）

平成29年8月31日申請，同年9月7日初回訪問。

保護台帳に「困窮の原因と現在の生活状況」がつづられており，そこには，「(申請者) 宅は荷物が散乱しており，整理整頓が十分にできておらず，ごみの散乱は見られなかったものの，掃除は行き届いていないようであった。○症でA病院へ定期通院しており，△障害者保健福祉手帳×級を取得している。申請者は保護申請時に準備を依頼していた書類にいくつも不備があり，用意されていないものもあった。

また，面談中もこちらからの質問に数秒間置いてから反応する場面が見られた。しかしながら申請者には早期就労の意思もあり，先日1件面接に行っており，結果待ちの状態である。また，前就労先での未払い給与について，労働基準監督署に書類は送っているが，相手方が

まともに取り合わない可能性もあり、受給の可否はまだわからないとのこと。金銭受領の際の取り扱いについては説明済み」と記載。

#### 合規性・3E判断

1週間を1日過ぎていますが、このくらいであれば期間内訪問と言っていいのではないのでしょうか。局第12-1-(1)には適合すると考えます。

居宅の状況はもちろん、本人の心身の状況やこれを踏まえての就労見込みなどにも踏み込んでおり、「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」する訪問調査の趣旨(局第12-1-(1))に沿った模範的な訪問例と考えます。

#### ウ 事例・事実㉞(間取り確認)

平成29年9月14日申請、同月21日初回訪問。訪問記録には、『家賃証明書』により、申請者宅家賃20,000円、間取りは7畳×1部屋であり、家庭訪問により、7畳とは別に台所、浴室及びトイレがあることを確認し、申請者宅床面積は15㎡以上である。』と記載。

#### 合規性・3E判断

期間内訪問ができており局第12-1-(1)に適合。

家賃証明書との間取りの異同をチェックしており、市手引きにも適合。

#### ④ その他

そのほかの案件においては原則申請から1週間以内の初回家庭訪問がなされていました。

ごくまれに期間を過ぎた案件もありましたが、そのような案件でも2週間以内には初回訪問がなされていました。

なお、この後に説明する、定期的家庭訪問については詳細な訪問記録が、訪問の都度作成されていましたが、初回訪問については訪問記録が見当たらず、事例・事実㉞で見たように、「困窮の原因と現在の生活状況」という記録に、初回訪問時の視察状況と思われる事柄が記載されていました。ただ、「困窮の原因と現在の生活状況」にはケースワーカーが申請者との初回面接で聞き取ったことなども含まれているようであり、そこに記載されている事柄のうち、どの部分が初回訪問時の視察状況であるのか、判然としません。初回訪問が適切になされているかどうかの検証のためにも、初回訪問について独自の記録を作成することが望まれます

(合規性の観点からする意見)。

(4) 各種調査 (ケースワーカー)

ここでは就労収入や資産のほか、扶養義務者についての調査に着目しています。

① 調査・分析の方法

保護開始決定がなされた継続案件中、無作為抽出した 97 件のケースファイルを閲覧しました。

② 適用される規範

次第 8

収入の認定は次により行うこと。

1 収入に関する申告及び調査

(1) 要保護者が保護の開始・・・の申請をしたとき・・・に、当該被保護者の収入に関し申告を行わせること。

(2) 略

(3) 収入に関する申告は、収入を得る関係先、収入の有無、程度内訳等について行わせるものとし、保護の目的達成に必要な場合においては、上記の申告を書面で行わせること。なお、その際これらの事項を証明すべき資料があれば、必ずこれを提出させること。

(4) 収入の認定に当たっては、(1) から (3) までによるほか、当該世帯の預金、現金、動産、不動産等の資産の状況、世帯員の生活歴、技能、稼働能力等の状況、社会保険その他社会保障的施策による受給資格の有無、扶養義務者又は縁故者等からの援助及びその世帯における金銭収入等のすべてについて綿密な調査を行い、必要に応じて関係先につき調査を行う等収入源について直截に把握すること。

「生活保護行政を適正に運営するための手引について」(平成 18 年 3 月 30 日社援保発第 0330001 号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知 平成 28 年 3 月 31 日社援保発 0331 第 2 号による改正まで)

I 申請相談から保護の決定に至るまでの対応

1～3 略

4 関係先調査の実施

- (1) 略
- (2) 関係先調査と個人情報保護法及び行政機関個人情報保護法との関係について
  - ①～③略
  - ④ まとめ
    - 以上を整理すれば
    - ア 略
    - イ 資産や収入の状況等（例：預貯金、生命保険、年金、労災保険等）については、法第 29 条に基づく関係先調査を行い、これを根拠として回答（個人情報の提供）を得ることが可能である。
- 後略—
- (3) 略
- (4) 都市銀行、地方銀行、信託銀行、第二地方銀行協会加盟銀行、信用組合及び信用金庫等に対する法第 29 条第 1 項の規定に基づく調査については、「金融機関本店等に対する一括照会の実施について」（平成 24 年 9 月 14 日社援保発 0914 第 1 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）により適切に行うように留意する。
- (5) 課税調査
  - 課税調査については、・・・これを契機として不正受給と疑われるケースを発見する場合があります、保護の適正実施において重要な調査となっている。保護の実施機関においては、法第 29 条に基づく調査として、地方税等の課税状況等の調査を税務担当官署の協力を得て実施することが必要である。
- 後略—

## 局第 5

- 1 扶養義務者の存否の確認について
  - (1) 保護の申請があったときは、要保護者の扶養義務者のうち次に掲げるものの存否をすみやかに確認すること。この場合には、要保護者よりの申告によるものとし、さらに必要があるときは、戸籍謄本等により確認すること。
    - ア 絶対的扶養義務者
    - イ 相対的扶養義務者のうち次に掲げるもの

(ア) 現に当該要保護者又はその世帯に属する者を扶養している者

(イ) 過去に当該要保護者又はその世帯に属する者から扶養を受ける等特別の事情があり、かつ、扶養能力があると推測される者

(2) 略

(3) 略

## 2 扶養能力の調査について

(1) 1により把握された扶養義務者について、その職業、収入等につき要保護者その他により聴取する方法により、扶養の可能性を聴取すること。なお、調査に当たっては、金銭的な扶養の可能性のほか、被保護者に対する定期的な訪問・架電、書簡のやり取り、一時的な子どもの預かり等（以下「精神的な支援」という。）の可能性についても確認するものとする。

(2) 次に掲げる者（以下「重点的扶養能力調査対象者」という。）については、更にアからエにより扶養能力を調査すること。

① 生活保持義務関係にある者

② ①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

③ ①、②以外の、過去に当該要保護者又はその世帯に属する者から扶養を受ける等特別の事情があり、かつ扶養能力があると推測される者

ア 重点的扶養能力調査対象者が保護の実施機関の管内に居住する場合には、実地につき調査すること。

重点的扶養能力調査対象者が保護の実施機関の管外に居住する場合には、まずその者に書面により回答期限を付して照会することとし、なお回答がないときは、その者の居住地を所管する保護の実施機関に書面をもって調査依頼を行うか、又はその居住地の市町村長に照会すること。ただし、重点的扶養能力調査対象者に対して直接照会することが真に適当でない認められる場合には、まず関係機関等に対して照会を行い、なお扶養能力が明らかにならないときは、その者の居住地を所管する保護の実施機関に書面をもって調査依頼を行うか、又はその居住地の市町村長に照会すること。

なお、相当の扶養能力があると認められる場合には、管外であっても、できれば実地につき調査すること。

イ 調査は、重点的扶養能力調査対象者の世帯構成、職業、収入、課税所得及び社会保険の加入状況、要保護者についての税法上の扶養控除及び家族手当の受給並びに他の扶養履行の状況等について行うこと。

ウ アの調査依頼を受けた保護の実施機関は、原則として3週間以内に調査の上回答すること。

エ 調査に際しては、重点的扶養能力調査対象者に要保護者の生活困窮の実情をよく伝え、形式的にわたらないように留意すること。

(3) 重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者のうち扶養の可能性が期待される者については、次により扶養能力を調査すること。なお、実施機関の判断により、重点的扶養能力調査対象者に対する調査方法を援用しても差し支えない。

ア 重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者のうち扶養の可能性が期待される者への照会は、原則として書面により回答期限を付して行うこと。なお、実施機関の判断により電話連絡により行うこととしても差し支えないが、不在等により連絡が取れない場合については、再度の照会又は書面による照会を行うこと。また、電話連絡により照会した場合については、その結果及び聴取した内容をケース記録に記載するとともに、金銭的な援助が得られる場合については、その援助の内容について書面での提出を求めること。

イ 実施機関において重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者のうち扶養の可能性が期待される者に対し直接照会することが真に適当でない認められる場合には、扶養の可能性が期待できないものとして取り扱うこと。

ウ 照会の際には要保護者の生活困窮の実情をよく伝えるとともに、重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者のうち扶養の可能性が期待される者の世帯構成、職業、収入、課税所得及び社会保険の加入状況、要保護者についての税法上の扶養控除及び家族手当の受給並びに他の扶養履行の状況等の把握に努めること。

さらに、このような「通達」を受け、高知市においては「生活保護事務の手引き」において次のように調査項目ごとに照会・調査先と確認事項・留意点・申請方法とを一覧表にまとめたマニュアルを作成しています。以下に掲載します。

併せて、各種調査の中でも重要な扶養調査について高知市福祉事務所が扶養義務者に送付している扶養届ひな形も掲載します。

## 高知市生活保護事務の手引き

生活状況調査 調査・照会先一覧表

項 目		照会・調査先	確認事項・留意点・申請方法
住 民 票	市 内	中央窓口センター	申請者全員、本籍記載のあるもの 実施責任・本籍等の確認 アクセス⇒「戸籍・住民票調査」に 入力し、照会文書を出力。
	市 外	該当市町村住民票主管課	
戸 籍	市 内	中央窓口センター	扶養義務者等の氏名等の確認 戸籍の附票より住所の確認 アクセス⇒「戸籍・住民票調査」に 入力し、照会文書を出力。
	市 外	該当市町村戸籍主管課	
資 産 調 査	預 貯 金	各金融機関	同意書必要（不要な金融機関も一部あり） 福祉管理課が一括照会、必要な場合は担当 が随時照会を行う。
	生命保険・損保	生保・損保各会社	同意書必要 福祉管理課が一括照会、必要な場合は担当 が随時照会を行う。
	車両・船舶等	陸運支局・軽自動車協会	登録番号必要（不明の時は県税・市税にて 調査） 〔29条による文書照会〕
	不 動 産	該当市町村資産税主管 課・法務局・現地調査	課税台帳・名寄帳写しにて物件内容・評価 額の確認 登記簿謄本・切図・地積測量図の確認 〔公用申請書あり〕
	事業用資産 等	現地	処分価値のある物は換価処分させる
	所 得	市民税課・勤務先	所得額・勤務先 等 〔公用申請書あり〕
年 金 等	国民年金	国民年金係	記号番号・加入歴・受給権の有無・年金 額・支給開始年月日 *同意書必要 *就労歴の確認
	厚生年金	年金事務所	
	共済年金	各共済組合	
	恩 給	総務省人事・恩給局 県保健福祉課	
	労 災	労働基準監督署	
	厚生年金基金・企業年金	各厚生年金基金 企業年金連合会	記号番号・受給者・年金額・支給開始年月 日
医 療	国民健康保険	保険医療課	記号番号・被保険者氏名・被扶養者 *保護適用すれば資格喪失 記号番号 *保護適用すれば資格喪失 記号番号・被保険者氏名・被扶養者・任意 継続
	後期高齢者医療	保険医療課	
	全国健康保険管掌 健康保険（協会けんぽ）	全国健康保険協会・勤務先	
	組管管掌健康保険	各健康保険組合・勤務先	
	共済組合	共済組合	
	船員保険	全国健康保険協会	
	自立支援医療	障がい福祉課・健康増進 課・子育て給付課・病院	精神通院医療・更生医療・育成医療適用の 有無
介 護	介護保険	介護保険課	被保険者番号・介護保険料額・要介護度・ サービス利用の有無

※高知市福祉事務所の提供にかかる資料を引用

項 目		照会・調査先	確認事項・留意点・申請方法
他 法 他 施 策	身体障害者手帳	障がい福祉課	記号番号・等級・障害名
	療育手帳	療育福祉センター・障がい福祉課	障害の程度・判定年月日・次の判定年月
	精神障害者手帳	健康増進課	障害等級・手帳番号・交付日・有効期限
	雇用保険	職業安定所	記号番号・受給者・受給額・保険金 * 同意書必要
	傷病手当金	ハローワーク・全国健康保険協会等	記号番号・受給者・受給額・手当額 * 同意書必要
	児童手当	子育て給付課	記号番号・受給額・支給開始年月日
	児童扶養手当	子育て給付課	記号番号・受給額・支給開始年月日
	特別児童扶養手当	障がい福祉課	記号番号・受給額・支給開始年月日
	特別障害者手当 障害児福祉手当	障がい福祉課	記号番号・受給額・支給開始年月日
	そ の 他	扶養能力調査	扶養義務者
病 状 等		主治医	病歴・病状・治療の方法・治療の見込み期間・ 就労の可否 等

※高知市福祉事務所の提供にかかる資料を引用

扶養届ひな形

様式第18号（第4条関係）

平成 年 月 日

扶 養 届 書

高知市福祉事務所長 様

扶養義務者

住 所

氏 名

職 業

電 話

( ) -

印、

私の \_\_\_\_\_ に当たる \_\_\_\_\_ に対する扶養について次のとおり回答します。

1. これまでの交流状況(該当の番号すべてに○を付けて下さい)

1 定期的な仕送り等の援助	2 臨時的な仕送り等の援助
3 定期・不定期の訪問	4 電話や手紙のやり取り
5 まったく交流無し	

2. 今後の交流、援助について(該当の番号すべてに○を付けて下さい)

1 経済的な援助ができる(内容は3に記入)	3 定期・不定期の訪問
2 身体状態が悪くなった際などは介護できる	5 全く交流は持てない
4 電話や手紙のやり取り	

3. 今後の経済的援助について

1 経済的援助ができる

(a) 毎月定額の援助ができる。( _____ 円を _____ 年 _____ 月から)
(b) 賞与等の臨時的援助ができる。( _____ 円を _____ 月に)
(c) 同居することができる。( _____ 頃から)

2 今はできないが、将来は経済援助ができる。( \_\_\_\_\_ 頃から)

3 将来は同居を考えている。( \_\_\_\_\_ 頃から)

4 経済的援助はできない。

4. 援助できない場合、将来の見込みも含めて、理由を書いてください。

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5. 私の世帯の状況は次のとおりです。

(1) 家族人数 …… 人

(2) 健康保険 …… 健保 国保 その他

(3) 私は \_\_\_\_\_ について、①税の扶養控除を受けている。

イ. いる 口. いない

②扶養家族として、会社等から扶養手当を受けている

イ. いる 口. いない

③健康保険等へ加入させている。

イ. いる 口. いない 八. 加入させる予定

(記入上の注意) 該当するものを○でかこみ、必要事項を記入してください。

担	係
当	

扶-3

※高知市福祉事務所の提供にかかる資料を引用

### ③ 事例・事実とこれに対する合規性・3E判断

97件のケースにおいて、いずれも市手引きに沿った調査の結果が資料とともにファイルにつづられていました。具体的には、住民票、戸籍に始まり、本人からの資産申告書を受け、預貯金・生命保険については、申請者本人から提出された通帳、保険証のコピーや、調査についての申請者本人からの同意書とともに法第29条一括照会(注)の結果が、車両については、自動車所有・借用状況申告書、車検証写しが、不動産については、資産税課からの「固定資産の調査結果回答書」、「無資産証明書」、不動産全部事項証明書などが、所得については、源泉徴収票や課税証明書が、年金については、年金証書コピーのほか「年金加入状況確認調書」、「公的年金受給者名簿」、身体障害者手帳写しなどが、つづられていました。

これらの資産、年金等の調査結果のうち、特に目に留まったものを事例・事実として取り上げ、合規性・3E判断を示します。なお、97件のケースとは別に、却下記録に含まれている案件中、法第29条一括照会が功を奏した案件についても参考までに紹介し、その案件の処理について若干の問題点を指摘します(ソ 事例・事実㉞)。

扶養調査については、申請者から提出された生活保護申請書の記載や上記住民票、戸籍などの資料から判明した扶養義務者に対して送付された、前頁掲載の扶養照会書に対する回答書がケースファイルにつづられていましたが、必ずしも判明しているすべての扶養義務者に対して扶養照会書が送付されているわけではありませんでした。扶養調査のうち、特に目に留まったものについても事例・事実として取り上げ、合規性・3E判断を示します。

ちなみに、「扶養可」との回答は一つもなく、回答あるものはほぼ「自分の生活で精いっぱいのため援助できない」と、判で押したような手書きの回答でした。

#### ④ (資料の提供等)

第29条 保護の実施機関及び福祉事務所長は、保護の決定若しくは実施又は第77条若しくは第78条の規定の施行のために必要があると認めるときは、次の各号に掲げる者の当該各号に定める事項につき、官公署、日本年金機構若しくは国民年金法(昭和34年法律第141号)第3条第2項に規定する共済組合等(次項において「共済組合等」という。)に対し、必要な書類の閲覧若しくは資料の提供を求め、又は銀行、信託会社、次に掲げる者の雇主その他の関係人に、報告を求めることができる。

- 一 要保護者又は被保護者であった者 氏名及び住所又は居所、資産及び収入の状況、健康状態、他の保護の実施機関における保護の決定及び実施の状況その他政令で定める事項（被保護者であった者にあつては、氏名及び住所又は居所、健康状態並びに他の保護の実施機関における保護の決定及び実施の状況を除き、保護を受けていた期間における事項に限る。）
  - 二 前号に掲げる者の扶養義務者 氏名及び住所又は居所、資産及び収入の状況その他政令で定める事項（被保護者であった者の扶養義務者にあつては、氏名及び住所又は居所を除き、当該被保護者であった者が保護を受けていた期間における事項に限る。）
- 2 別表第1の上覧に掲げる官公署の長、日本年金機構又は共済組合等は、それぞれ同表の下欄に掲げる情報につき、保護の実施機関又は福祉事務所長からの前項の規定による求めがあつたときは、速やかに、当該情報を記載し、若しくは記録した書類を閲覧させ、又は資料の提供を行うものとする。

#### ア 事例・事実㉞（所有不動産）

「不動産管理台帳」に、申請者名義に係るA郡B町所在の家屋が記載されている。開始決定に先立つケース診断会議（㉞）においてこの資産の扱いについて協議。

ケース診断会議録によると、「この家屋は亡両親が生前暮らしていた住居であり、母の死後、未登記であったものを、申請者名義に登記を行ったもので、現在は空き家であり誰も居住していない。当該不動産については遊休資産であり、保有容認の要件に該当しないものであるため、売却処分等手続を行い資産活用に努めるよう、また、売却等により得られた金銭は返還対象となるため、法第63条に基づく通知を行う」とのこと。

#### 合規性・3E判断

次第8-1-（4）及び市手引きに従ってご本人名義の不動産を確認しており適切な調査がなされています。

さらに、当該不動産の実態に着目の上、これを遊休資産と認定し、売却処分指導することをケース診断会議㉞で決定しており、保護開始後の資産の扱いについても適切な方針が策定されています。

㉞本書31頁参照

#### イ 事例・事実㉟（遺産分割未了不動産）

被保護者から提出された資産申告書に基づき不動産全部事項証明書を取得したところ、遺産分割未了の相続財産である不動産が判明。

保護開始後、福祉事務所より被保護者に対し「生活保護法第 63 条による費用返還の義務について（通知）」と題する書面が配達証明付きで送られている。内容は、「〇〇さんは、亡夫△△さん名義の家屋の所有権持分を有しています。この不動産については、自身の所有権持分を放棄することなく、権利変動・売却等その状態に変化のあった場合には速やかに当福祉事務所に届出を行い、その指導、指示に従ってください。なお、売却等により金銭を受領したときは、生活保護法第 63 条の規定に基づき費用返還義務が生じるため、速やかに当福祉事務所に申告し、指示に従ってください。」というもの。

#### 合規性・3E判断

事例・事実㉔と同じく、次第 8-1-(4) 及び市手引きに従ってご本人名義の不動産を確認しており適切な調査がなされています。

そのうえで、売却処分による現金受領時の費用償還について指導するのみならず、本来民法上自由であるところの持分放棄についてもこれを禁止指導するなど、本人の資産活用に十分留意されています。

#### ウ 事例・事実㉕（冠婚葬祭互助会）

法第 29 条保険一括照会の結果、申請者が A 葬儀社の「冠婚葬祭互助会」に入会し、積立金を支払っていることが判明。

保有を認められないものであるため、保護開始直後、法第 27 条に基づく口頭指導（㉚）として、期限を指定の上解約するよう要請。併せて、解約返戻金については法第 63 条に基づく通知文書を発行することとした。

#### ㉚（指導及び指示）

第 27 条 保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。

2 前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最小限度に止めなければならない。

3 第 1 項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。

#### 合規性・3E判断

法第 29 条一括照会が功を奏しています。国手引 I-4-(2)-

④ーイ及び市手引きに沿った適切な調査がなされています。

そのうえで保有を否認し、解約指導並びに解約に伴う出資金受領時の費用償還も指導するなど、きめ細かい指導がなされています。

#### エ 事例・事実㊦（学資保険）

「生命保険台帳」並びに法第 29 条調査回答により、申請者が A 生命に 1 件の学資保険に加入していることが判明。解約返戻金は△円と、50 万円以下であるが、満期の時期が長男 22 歳時であるため、別冊問答集（問 3－30（原文ママ）正しくは、問 3－19）答（注）のとおり、当該学資保険の保有は認められないと判断。○月×日を期限として、満期の時期を 18 歳までとするか、解約するよう法第 27 条に基づく口頭指導を行い、解約返戻金を受領した場合の返還義務について法第 63 条に基づく通知を発行することとした（本件では指定された期限までに要保護者が学資保険を解約し、解約返戻金△円を受領したとして保険金等振込通知書等の提出があった。）。

速やかに解約指導に応じ、必要書類の提出を行っており、不正受給の意思はないものと判断され、法第 63 条に基づく処理がなされた。

#### ㊦〔保護申請時における学資保険の取扱い〕

問（第 3 の 19）保護申請時において学資保険に加入している場合においても、本通知第 3 の問 11 と同様の条件を満たす場合については、解約させないで保護を適用してよいか。

答 当該学資保険が、次の条件を満たす場合には、保護適用後、満期保険金（一時金等を含む）又は解約返戻金を受領した時点で、開始時の解約返戻金相当額について法第 63 条を適用することを前提として、解約させないで保護を適用して差し支えない。

- 1 同一世帯の構成員である子が 18 歳以下である時に、同一世帯員が満期保険金（一時金等を含む）を受け取るものであること。
- 2 満期保険金（一時金等を含む）又は満期時に解約した場合の返戻金の用途が世帯内の子の就学に要する費用に充てることを目的としたものであること。
- 3 開始時点の 1 世帯当たりの解約返戻金の額が 50 万円以下であること。

#### 合規性・3E判断

法第 29 条一括照会が功を奏しています。国手引 I－4－（2）－

④ーイ及び市手引きに沿った適切な調査がなされています。

そのうえで、見込まれる解約返戻金と満期とを問答集に当てはめ

て保有を否認し、解約及び解約返戻金についての費用償還を指導するなど、きめ細かな対応ができています。

さらに、後日実際にご本人が解約返戻金を受領した段階で不正受給の意思はないものと事実認定し、本件の費用償還について法第 78 条ではなく法第 63 条を適用するなど、事実認定、法令の適用についても的確な対応がなされています。

#### オ 事例・事実㊦ (自動車)

申請者から資産申告書とともに車検証の提出有り。その扱いについて保護開始決定に先立ちケース診断会議を開き協議。

ケース診断会議録によると、「申請者所有の自動車は低年式の軽自動車で、6 か月をめどに就労先を決定し、自立したいとの申し出とともに自立計画書の提出があり、同世帯は概ね 6 か月以内に就労により保護から脱却することが確実に見込まれることから、『次官通知第 3 の 2 - 問答集 9 - 2 答』を適用し、次官通知第 3 の 2 『現在活用されていないが、近い将来において活用されることがほぼ確実であってかつ、処分するよりも保有している方が生活維持に実効が上がる」と認められるもの』に該当するものとして、処分指導は行わず、平成〇年△月×日まで処分保留とし、お知らせ文書を送付する。なお、開始と同時に使用禁止の法第 27 条口頭指導を行う。保護開始後の自動車維持費は保護費のやりくりによってねん出するとのこと。」とのこと。

##### 合規性・3E判断

次第 8 - 1 - (4) 及び市手引きに従ってご本人名義の自動車を確認しており適切な調査がなされています。

そのうえで、当該自動車の年式や種類、ご本人の「自立計画書」などを次官通知に当てはめ、処分留保との判断をされたことは適切と考えます。

さらに、保護受給期間中の自動車使用禁止指導を行うという点も適切と考えます。

#### カ 事例・事実㊧ (養育費振込例)

申請者から提出された通帳コピーに毎月同一人物から 20,000 円の振込がある。申請者に聞いたところ、離婚した前夫からの養育費振込であることが判明。

##### 合規性・3E判断

通帳記載から養育費の振込を把握している点、局第 8 - 1 - (4)

及び市手引きに従った適切な調査です。

キ 事例・事実㊦（老齢基礎年金）

申請者のもとに送られてきていた年金に関するはがきから、本人が65歳に達した時点で老齢基礎年金の受給権が発生していることが判明。

申請者本人が統合失調症によりA病院に長期入院中であるため、裁定請求手続を行う能力が認められない。そこで、保護開始後に裁定請求手続を生活保護調査員に依頼することを援助方針に特記。

合規性・3E判断

局第8-1-(4)及び市手引きに従った調査の結果、本人の受給権が判明しており、適切と考えます。

そのうえで本人の判断能力の不足を補うために生活保護調査員へ裁定請求を依頼することを保護開始に当たっての援助方針に明記しており、手厚い対応と言えます。

ク 事例・事実㊧（児童扶養手当及び重点的扶養義務者照会）

申請者より、児童扶養手当を受給していないことを聴取したため子育て給付課で申請手続を行うよう助言していたが、同課に支給要件を満たさないとされたとのこと。同課に確認したところ、前夫が前住居であるA町宅に宿泊した経緯があること、現在も前夫が頻繁に子どもと面会していることを理由に現状では支給要件を満たさないとのことが確認される。

前夫からの養育費については、申請者からの一方的な理由で離婚しているため、申請者から前夫に対し養育費の支払いを求めない旨の誓約書を交わしているとのこと。

前夫に対しては「扶養照会中」とされている。

合規性・3E判断

児童扶養手当受給権を他の部署に照会し、不支給の理由まで確認している点、局第8-1-(4)及び市手引きに従った適切な調査がなされています。

なお、申請者は離婚の経緯から、前夫に対して養育費を請求しない旨の誓約書を入れているとのことですが、養育費請求権は子の親に対する請求権であって、これを子の両親の間で任意に放棄、処分することは民法上認められません。また、本件では前夫が頻繁に子との間で面会交流を持っているということから、前夫の扶養可能性、扶養意思

については相当程度の期待が持てます。前夫に対し扶養照会をかけていることは、前夫が「重点的扶養義務者」であることからしても極めて適切と考えます。

#### ケ 事例・事実㉞（妻の姉・兄弟に対する扶養照会）

高齢で年金収入にて生活しているとのことであり扶養照会は行わないとされた。

##### 合規性・3E判断

重点的扶養義務者以外の扶養義務者については、局第5-2-(3)が「扶養の可能性が期待される者については、次により扶養能力を調査する」としていることから、扶養の可能性が期待できないものについては扶養照会を省略してもかまわないということになります。

高齢の年金生活者というように、むしろその方自身が要保護である可能性が高い扶養義務者については扶養照会しないことも許容されると思います。

なお、効率性（3E）の観点からは、担当のケースワーカーが判断に迷わなくてよいよう、「扶養の可能性が期待できない」として扶養照会を省略することが許される類型を福祉課内で協議、決定しておくことが望まれます（3Eの観点からする意見）。

もちろん、これはあくまで省略することが「許される」類型ですので、そのように決められた類型に当たる場合でも個々のケースワーカーが気になる扶養義務者についてはそのケースワーカーの判断であえて扶養照会をかけることに何の問題もありません。福祉課内で類型化を協議、決定する場合はこの点も明確にされておいたほうが良いと思います。

#### コ 事例・事実㉟（申請者の高齢の兄弟に対する扶養照会）

存命であっても（93歳，91歳，87歳，76歳，75歳，73歳）と高齢であり、扶養照会を行わない（別冊問答集問5-1㉟）。

㉟（問）課第5の2にある「実施機関がこれらと同様と認める者」及び「要保護者の生活歴等から特別な事情があり明らかに扶養ができない者」というのは、具体的にどのような者を指すのか。

（答）前者については、例えば長期入院患者、主たる生計維持者ではない非稼働者、未成年、概ね70歳以上の高齢者などが想定される。後者については、例えば20年間音信不通である等が想定される。

#### 合規性・3E判断

年齢だけを判断要素として扶養照会を省略していますが、問5-1に照らし、問題はないと思います。

#### サ 事例・事実㊦（ホームレス申請者の姉に対する照会）

姉からの「扶養届書」には、「ここずっと体調も崩しがちで、面倒を見ることなど無理。これ以上、主人に迷惑をかけるわけにはいかない。もう今後このような通知の送付はしないでください。」と。

申請者本人も申請時の聞き取りの際、「できれば兄（原文ママ）には今の状況を伝えてほしくない（扶養照会等をしてほしくない）」と。

#### 合規性・3E判断

申請者本人の「できれば兄には今の状況を伝えてほしくない」という申請時の聞き取りの際の言葉は、兄弟に自分のみじめな姿を知らせたくない、という自然な感情と思います。それでもあえて扶養義務者に扶養照会を行えば、照会先からは本件のように「もう今後このような通知の送付はしないでください。」という反発が返ってくることは容易に想定されます。

しかし、当該扶養義務者に扶養可能性、扶養意思がないことが一見明白、という場合でもない限り、局第5-2-(3)からすれば扶養調査を省略することは困難です。

軋轢が予想される中あえて扶養照会を行った本件の対応は法令に忠実といえますが、照会を行ったケースワーカーも、照会先も後味の悪い思いをされたと思います。「補足性の原理—扶養義務者の扶養優先」からすればやむを得ないというしかないのでしょうか。扶養照会という仕組みそのものが孕む制度設計上の問題として、厚生労働省における、改善に向けての検討が望まれます。

#### シ 事例・事実㊧（重点的扶養義務者に対する照会）

長女の実父である前々夫については、「離婚後没交流となっており、関係悪化の恐れがあるため申請者からは扶養照会を行わないでほしい」旨、次女の実父である前夫については、「離婚後は養育費支払いもなく、没交流となっており、申請者からは扶養照会を行わないでほしい」旨、各申し出があったため、申請者の前々夫及び前夫に対しては扶養照会を行わないとされた。

なお、「援助方針」においては、「今後、前々夫、前夫の本世帯に対

する扶養の可能性を調査，検討していく必要がある」旨記されているが，具体的な調査，検討状況はケースファイルから明らかではない。

#### 合規性・3E判断

「離婚後没交流」，「関係悪化の恐れ」「離婚後は養育費支払いもなく」，という申請者の言葉だけで，「重点的扶養義務者」に対する扶養照会を省略するという判断は，局第5-2-(2)に照らすと不適切です。

「援助方針」において，「今後，前々夫，前夫の本世帯に対する扶養の可能性を調査，検討していく必要がある」旨記されているのはこの規範からすれば当然といえますが，この援助方針が扶養照会をしないという当初の判断とどのような関係にあるのか，ケースファイルからは明らかではありません。ケースファイルの内部でこのような重要な事柄について不整合をきたしている点は改善が求められます。

この点について，福祉管理課からの説明によると，「扶養照会により申請世帯に対する悪影響が生じることを懸念して，『申請当初の』扶養照会を保留する一方で，保護開始後の生活状況等を注視しながら，照会可能と判断された場合に，扶養照会を行う予定である旨が，明確に表現できていなかったものと思われる。」，とのことでした。そうであれば，「開始決定段階においては扶養照会を保留するが，開始決定後，適切な時期に扶養照会を行う」旨が明記されることが望まれます（合規性の観点からする意見）。

いずれにせよ，本件ではその後の具体的な調査，検討状況がケースファイルから明らかではないことが気にかかります。福祉管理課の説明にあるような，「照会可能」との判断にいまだ至っていないのであれば，定期的にその検討，判断結果をケースファイルに書きとどめておくことが望まれます（合規性の観点からする意見）。

#### ス 事例・事実②（交流状況のみ調査）

申請者の母について，申請者本人からの聞き取りにより，「訪問等により日常的な交流あり」としながら，「(母自身)生活保護受給中のため扶養照会を行わない」とされた。

#### 合規性・3E判断

扶養義務者自身が保護受給者であるため扶養照会は省略しています。そのうえで交流状況のみ申請者から聞き取っています。この点は局第1-2-(1)が，「なお，調査に当たっては，金銭的な扶養の可能性のほか，被保護者に対する定期的な訪問・架電，書簡のやり取り，一時的な子どもの預かり等（以下「精神的な支援」という。）の可能性につ

いても確認するものとする。」と定めていることを踏まえた適切な対応と考えます。

セ 事例・事実㉞（高齢の母からの扶養届）

申請者の母に対する扶養照会に対し、母から、「私も年を明けると83歳になります。月何日も病院へ行ってます。私も遠からず介護が必要になると思っています」として扶養不可の扶養届。

合規性・3E判断

事例・事実㉞で指摘したことを当てはめれば、本件は扶養照会を省略してもよいケースだったのではないかと思います。

ソ 事例・事実㉟（法第29条一括照会の結果多額の預金判明）

法第29条一括照会調査により、申請時にA金融機関に申請者名義の定期預金約200万円の保有が判明。これは申請者世帯の最低生活費（約30万円）の概ね3か月程度を大幅に上回っており、6か月以上の生計維持が見込めることから、定期預金を活用することが妥当であると判断。よって、本申請を却下。

合規性・3E判断

国手引Ⅰ-4-(2)-④-イ及び市手引きに沿った適切な調査がなされています。ただし、これだけ多額の預金を名義人本人が知らなかったとは考え難いところです。不正受給未遂の疑いが払しょくできません。そのような疑いが持たれる事案においては、不正受給意思について申請者本人から詳しく事情を聴取し、その結果いかんによっては、将来同種行為が繰り返された場合、刑事告訴等もありうる旨を教示するなど、再発防止ための毅然たる姿勢を示すことが望まれます（合規性の観点からする意見）。

(5) 最低生活費の認定（ケースワーカー）

最低生活費の認定は、前に説明したように、「生活保護基準」に従い、申請者個人の状況（年齢、居宅又は入院、障害の有無等）、世帯の構成（単身又は複数世帯、ひとり親世帯等）等の世帯類型に応じて、申請者の世帯の最低生活費を積み上げていく作業です。したがってこの場合の「適用される規範」は「生活保護の基準」そのものです（9頁参照）。

そうして、最低生活費の認定は、国が定める「生活保護の基準」にその世帯の類型を当てはめていく、という性格から、理論的にはケースワーカーの主観的判断が入る余地はないはずです。すなわち、ある世帯と別の世

帯とが、全く違う生活をしていても、世帯構成等が同一の類型に該当すれば最低生活費は同額になるはずです。

その意味では「判断の適法性」という観点からする監査の意義は乏しいと思います。

そこで、本監査においては、継続中のケースファイル 97 件を閲覧するに際し、最低生活費の認定部分はさほど注力していません。

そのうえで目に留まったケースを 1 つ紹介します。

#### 〈事例〉

申請者は祖母、叔母名義の土地に建つ未登記家屋に居住。固定資産帳で家屋の名義は申請者となっており、地代の請求も現状はないため、住宅費の計上は行わない、とされた。

まえに、最低生活費は「実際にその世帯で何にどのくらいの生活費がかかっているか、という現実の出費とは違います。理論的なモデルに従っていわば自動的にはじき出されるものです。」とお話ししましたが、住居費については若干扱いが異なります。

すなわち、住宅費については生活保護基準において、借間・アパート等の家賃に上限（住宅扶助基準）が定められています。高知市の場合、単身世帯は 32,000 円以内、6 人までの複数世帯は 42,000 円以内、7 人以上は 70,000 円、と定められています。

申請時において、要保護者の家賃を家賃証明書で確認し、上記基準額内であればその額を、基準額以上であれば基準額を最低生活費に計上します。

簡単に言えば、住宅費については基準額の範囲内の実額が計上されることとなりますから、「現実の出費」が住宅扶助費に反映されるというわけです。

このように、「現実の出費」が住宅扶助費に反映されるとすると、住宅費について「現実の出費がない」場合は、住宅費は計上されないということになるはずです。

このことは、「局第 4－7 住宅費」において、「(1) 家賃、間代、地代等」の「ア」、として次のように記載されています。すなわち、「保護の基準別表第 3 の 1 の家賃、間代、地代等は、居住する住居が借家若しくは借間であって家賃、間代等を必要とする場合、又は居住する住居が自己の所有に属し、かつ住居の所在する土地に地代等を要する場合に認定すること」。これは逆に言えば、住居の所在する土地に地代等を要しない場合は住宅費は計上されないということです。

上記事例は「局第4-7住宅費」,「(1)家賃,間代,地代等」の「ア」という規範に沿って処理した適切な対応と言えます。

当然といえば当然であり,最低生活費認定との関係ではわざわざこのような事例を紹介する意義は乏しいかもしれませんが,当然のことが当然に行われていることが「合規」たるゆえんですから,念のため紹介しました。

#### (6) 収入認定 (ケースワーカー)

収入認定は(4)の各種調査で判明した収入,手持ち金などを積算する作業ですので,(4)の各種調査に遺漏がなく,その結果の積算作業にミスがなければ正しい認定がなされていることとなります。

実際に監査人が閲覧した継続中の97件のケースファイルにおいても各種調査に基づく積算作業が適切になされていました。

そのことを前提に,目に留まった若干例を紹介し,合規性判断を示します。

##### ① 調査・分析の方法

保護開始決定がなされた継続案件中,無作為抽出した97件のケースファイルを閲覧しました。

##### ② 適用される規範

###### 次第8-2 収入額の認定

収入の認定は,月額によることとし,この場合において,収入がほぼ確実に推定できるときはその額により,そうでないときは前3箇月間程度における収入額を標準として定めた額により,数箇月若しくはそれ以上の長期間にわたって収入の実情につき観察することを適当とするときは長期間の観察の結果により,それぞれ適正に認定すること。

###### 次第8-3-(2)

###### ウ 財産収入

(ア) 田畑,家屋,機械器具等を他に利用させて得られる地代,小作料,家賃,間代,使用料等の収入については,その実際の収入額を認定すること。

(イ) 家屋の補修費,地代,機械器具等の修理費,その他(ア)の収入を上げるために必要とする経費については,最小限の額を認定すること。

次第8-3 収入として認定しないものの取扱い

(3) 次に掲げるものは、収入として認定しないこと。

エ 自立更生を目的として恵与される金銭のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられる額。

問8-46 扶養義務者からの恵与金

(問) 扶養義務者からの援助金は、その援助が当該扶養義務者について期待すべき扶養の程度を超えて行われる場合には、恵与される金銭として、取り扱ってよいとされているが、この場合、恵与される金銭に該当するものは次のいずれであるか。

毎月2万円の仕送りをしている扶養義務者に相当の臨時収入があり、被保護世帯の子どもの修学旅行に充てる費用を含めて5万円の仕送りをした場合。

(1) 毎月の仕送り2万円分は収入として認定し、3万円については期待すべき扶養の程度を超えたものとして修学旅行に要する費用としての自立計画を立てさせる。

(2) 扶養義務者に臨時収入があったのであるから期待すべき扶養の程度を超えているとは認められず、その援助金のすべてを収入として認定する。

(答) (1) により取り扱って差し支えない。なお、祝金についてもこれと同様に考えられる。

保護開始時の手持金の認定

問(第10の10-2) 保護開始時に保有する手持金はすべて収入認定しなければならないか。

答 一般世帯はもちろん被保護世帯においても繰越金を保有しているという実態及び生活費は日々均等に消費されるものではないということ等から、保護開始時に保有する金銭のうちいわゆる家計上の繰越金程度のものについては、程度の決定に当たり配慮する面がある。

したがって、健全な家計運営については自立助長を考慮し、保護の程度の決定に当たり認定すべき手持金は次によることとされたい。

なお、この取扱いは要否判定の結果保護要とされた世帯についての開始月における程度の決定上の配慮であり、要否判定、資産・収入の調査についての取扱いを変える趣旨のものではない。

1 手持金の認定

保護開始時の程度の決定に当たって認定すべき手持金は、当該世帯の最低生活費（医療扶助及び介護扶助を除く）の5割を超える額とする。

2 略

③ 事例・事実とこれに対する合規性・3E判断

ア 事例・事実㉞（手持ち金）

申請時に保有していた手持ち金 9,699 円について、最低生活費の2分の1（46,225 円）に満たないとの理由で保有が容認されている。

合規性・3E判断

まず、資産調査の段階で手持金を端数まで確認している点、調査として適切です。

その上で、当該世帯の最低生活費の5割に満たないとの判断をして保有を容認した、つまり収入認定をしなかった点は、問（第10の10-2）に照らして適切です。

手持金の収入認定は厳密には保護の要否決定段階におけるそれではなく、保護の程度決定段階におけるそれですが、便宜上ここで取り上げました。

イ 事例・事実㉟（養育費）

申請者の前夫が就労中。養育費 2 万円を手渡しで毎月〇日に手渡しで受け取ることで話が付いている。保護開始時＝保護申請時の受領分についてはその時点の手持ち金に含まれていると判断し、翌月より収入認定された。

この家庭の最低生活費は 249,850 円と認定されている。

合規性・3E判断

月額養育費については、どこまでを収入認定すべきか、通知集、手引き、問答集などを見ても明確な記載にはたどり着きませんでした。

しかし、問 8-46 を参照すれば、概ね月額 2 万円までは通常期待される扶養の程度と考え、これを収入認定することは生活保護行政実務

上差し支えないと言えそうです。

そうすると、養育費月額2万円を収入認定したことは適切と言えます。

#### ウ 事例・事実㊦（売電料）

申請者は自宅屋根にソーラーパネルを設置しており、毎月余剰電気を電力会社に売却していることが、申請者名義のA銀行入出金明細から判明。○月△日に6,528円の入金あり。よって、同日付での不就労認定がなされる。

あわせて、申請者より毎月入金ある旨の申告がなされたため、翌月以降も推計で認定を行うこととされた。

#### 合規性・3E判断

申請者名義の銀行入出金明細から売電収入を把握した調査は精緻で、適切と言えます。その上で、申請者の自己申告により翌月以降の額を推計したことも次第8-2に照らし適切と言えます。

ただし、売電の前提として申請者は自宅屋根にソーラーパネルを設置しているのですから、その設置にかかる費用は売電収入を得るための経費と言えます。これがローンで支払われている場合は毎月の売電収入から月額ローンを引いたものが毎月の収入として認定されるべきであり、そうすることが次第8-3-(2)の(イ)に沿った適切な収入認定であると考えます。

そうすると、収入認定に当たって経費控除の形跡が認められない点で、本件の収入認定にはその適法性について疑問が残ります。

この点については福祉管理課より、「ローンは借入金であり、その返済額は控除対象とならない。」との指摘を受けました。しかし、手帳では、「就労に必要な自転車等の購入費」という表題のもと、次のような問答が示されています。

問（第8の23）被保護者が就労に必要な自転車又は原動機付自転車を購入する場合、その購入額を月割にして、その収入から必要費として控除して差しつかえないか。

答 当該職業に必要不可欠な場合であって、社会通念上ふさわしい程度の購入費であり、かつ、その購入によって収入が増加すると認められるときは、通常、交通費、運搬費等として計上されるべき額の範囲内で必要経費として認定して差しつかえない。また、通勤用に使用する場合においても、通常、交通費等として計上される程度の額の範囲内で認定して差しつかえない。

これは保護開始決定後の月賦購入を想定した問答ですが、収入を得るための手段としての必要性という観点からすれば、保護開始決定前の月賦購入の場合も変わらないと思われま

そうすると、この問答の趣旨を本件に当てはめれば、ソーラーパネル購入に係る月額ローンがある場合には、売電収入からこれを控除すべきということになるのではないのでしょうか。

今後は、「保護開始決定前の物品月賦購入とこれを活用して得られた定期的収入認定との関係」について、福祉事務所と厚生労働省との間で協議した上で、同種事案への対応をすることを望みます（合規性の観点からする意見）。

## (7) 要否判定（ケースワーカー）

### ① 調査・分析の方法

保護開始決定がなされた継続案件中、無作為抽出した 97 件のケースファイルのほか、平成 28 年度分の却下記録 94 件全件を閲覧しました。以下では却下記録の中から目に留まったものを紹介します。

### ② 適用される規範

#### 次第 10

保護の要否及び程度は、原則として、当該世帯につき認定した最低生活費と第 8 によって認定した収入（以下「収入充当額」という。）との対比によって決定すること。また、保護の種類は、その収入充当額を、原則として、第 1 に衣食等の生活費に、第 2 に住宅費に、第 3 に教育費及び高等学校等への就学に必要な経費に、以下介護、医療、出産、生業（高等学校等への就学に必要な経費を除く。）、葬祭に必要な経費の順に充当させ、その不足する費用に対応してこれを定めること。

#### 局第 11-（2）

要保護者が、自らの資産能力その他扶養、他法等利用しうる資源の活用を怠り又は忌避していると認められる場合は、適切な助言指導を行うものとし、要保護者がこれに従わないときは、保護の要件を欠くものとして申請を却下すること。なお、要保護者が自らの資産、能力等の活用により最低生活の需要を満たすことができると認められる場合には、保護を要しないものとして申請を却下すること

問 10-14

決定通知書の決定理由

(問) 決定通知書の決定理由はどう記載されるべきか。

(答) 本法において、決定通知書に決定理由を付記しなければならないこととされている（法第 24 条第 4 項、第 25 条第 2 項及び第 26 条）ことは、本法の目的が国民の最低限度の生活の保障にあるところから、保護の決定が、どのような理由によって行われたものであるかを、申請者等に十分周知させることが望ましいとの趣旨によるものである。したがって、決定通知書に付記すべき理由は、そのような趣旨を満足させるものでなければならない。これを保護の決定のそれぞれについて具体的に示すことは、困難であるが、個別のケースに応じて、決定の理由を周知させるに必要かつ十分な内容であり、申請者等が容易に理解できるような表現を用いることが望ましい

(申請による保護の開始及び変更)

法第 24 条

第 3 項「保護の実施機関は、保護の開始の申請があったときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもって、これを通知しなければならない。」

第 5 項「第 3 項の通知は、申請のあった日から 14 日以内にしなければならない。ただし、扶養義務者の資産及び収入の状況の調査に日時を要する場合その他特別な理由がある場合には、これを 30 日まで延ばすことができる。」

(報告、調査及び検診)

法第 28 条

第 1 項「保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第 77 条若しくは第 78 条（中略）の規定の施行のため必要があると認めるときは、要保護者の資産及び収入の状況、健康状態その他の事項を調査するために、厚生労働省令で定めるところにより、当該要保護者に対して、報告を求め、若しくは当該職員に、当該要保護者の居住に立ち入り、これらの事項を調査させ、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医の検診を受けるべき旨を命ずることができる。」

第 5 項「保護の実施機関は、要保護者が第 1 項の規定による報告

をせず、若しくは虚偽の報告をし、若しくは立ち入り調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる。

### ③ 事例・事実とこれに対する合規性・3E判断

#### ア 事例・事実㉞（葬祭扶助申請却下）

葬祭費用合計額 310,058 円が基準額 309,410 円を超えているため葬祭扶助申請が却下となったもの。

#### 合規性・3E判断

次第 10 に見るとおり、葬祭費用も他の扶助と同様、最低生活費と収入との対比により保護の要否、程度を決めることとされており、また支給額については告別表第 8 に基準額の定めがありますが（具体的内容は省略）、これを超えた場合には一切扶助費が支給されないという法令、通達は見当りません。確かに市手引き中、「葬祭扶助」についてのマニュアルには、「注意事項」として、「葬儀店からの葬祭費用が上記基準額を超える場合は、原則支給できません（葬祭扶助は葬儀の一部を援助する制度ではないからです）」と記載されていますが、このような解釈の根拠となる法令、通達は監査人が捜したところ見当たりませんでした。

本件は、実際の葬祭費用合計額 310,058 円が基準額 309,410 円を超えているため葬祭扶助申請が却下となったものです。超過額はわずか 648 円です。わずか 648 円が超過したため、基準額 309,410 円全額不支給というのは、実際の葬儀費用が 309,410 円であった場合に 309,410 円全額が支給されることとの間に明らかかつ著しい不均衡が生じます。

そしてこの明らかかつ著しい不均衡を正当化する根拠は不明です。

このことは、例えば住居費の基準額が 32,000 円であるところ、実際の家賃が 40,000 円であるというような事案において、基準額の 32,000 円を最低生活費として計上していることとの間で整合性を欠くと思われれます。

ちなみに、市生手引き中、「生活保護新規申請に対する開始事務の流れ」についてのマニュアルでは、「住宅費」の項目において、「生活保護基準においては、借間・アパート等の家賃にも上限額（住宅扶助基準）が定められています。高知市の場合、単身世帯は 32,000 円以内、

6人までの複数世帯は42,000円以内、7人以上は50,000円以内と定めています」との記述の後に、「開始時において、要保護者の家賃を家賃証明書で確認し、上記の基準額内であればその額を、基準額以上であれば基準額を最低生活費に計上します。」との記載がなされています。

本件で葬祭費全額不支給とした本件の判断は法令の解釈を誤った違法の疑いがあります。

基準額上限である309,410円が支給されるべきではなかったのか、葬祭費についての市手引き上記記載も修正されるべきではないか、疑問が残ります。

この点について福祉管理課からは、「葬祭扶助の支給に関しては、従前から基準額を超える葬儀を行うことを認めていない。葬儀を行う費用がないからこそ申請に訪れるのであって、扶助額の範囲内での葬儀とすることが当然であるとの理由で、こうした運用としてきた経緯あり。一方で、家賃については、保護申請時に既に当該住居に居住している状況からスタートするため、転居指導と併せてやむなく支給する形となっているもので、一時的な支払いに係る葬祭扶助と同じ考え方はできない。違法であると断定する場合は、国の考え方も参考にしたい。」という指摘がありました。

本監査報告書においてこの点を直ちに違法と断定するものではありませんが、「基準額を超えた葬祭費扶助の可否」については厚生労働省の見解を仰ぎ、今後同種事案へ対応されることを望みます（合規性の観点からする意見）。

#### イ 事例・事実①（知人への貸金）

申請者が生活に困窮している原因の1つとして、平成27年12月28日にAさんから援助を受けた1,000,000円のうち450,000円をBさんに貸しており、未だに返済されていないことが挙げられているところ、借用書等の挙証資料がなく、お金を貸していると判断できない状況だったため、至急挙証資料を作成し、提出するよう求めたが、提出がなかったため、法第28条第5項の規定に基づき、申請を却下。

Aさんからの1,000,000円の援助は、本人持参のゆうちょ通帳で判明。

#### 合規性・3E判断

貸金は資産に該当するとの解釈の元、借用書等の提出を求めたのでしょうか。生活保護手帳を見てもそのような解釈指針は示されていませんでした。

端的に収入が最低生活費を下回っているかの要否判定を行い（次第10）、必要であれば開始決定を出し、その際に、「知人への貸金が返済されたときは収入申告し、法第63条に基づく返還に応じるよう」指示すればよかった事案ではないでしょうか。

貸金についての挙証資料不提出を理由に法第28条第5項に基づく却下とした判断には疑問があります。

本監査報告書においてこの点を直ちに違法と断定するものではありませんが、「開始決定段階における貸金の扱い」については厚生労働省の見解を仰ぎ、今後同種事案へ対応されることを望みます（合規性の観点からする意見）。

#### ウ 事例・事実㉞（世帯申告過怠）

申請者は1人世帯として本申請行為を行った。申請時に提出のあった「生活状況申告書」には、扶養義務者として子に係る記載はなかった。

しかしながら、申請者より聴取した生活歴においては、前夫との間に二児をもうけ養育した旨の説明があった。以上のことから、当該申告書に2人の子について追記するよう求めたところ、現在長男と同居していることが判明した。

申請者に状況を聴取すると、長男は県外にて生活していたが、離婚及び失職により居所を失い、本年〇月△日に申請者宅へ転入（別添住民基本台帳にて確認済み）したとのこと。現在は年内の就労を目処として求職中であり、就労先が見つかり次第速やかに転出する予定。なお、長男には生活保護申請の意思はない。

申請者からは、金銭管理は別個であり、住民登録上も別世帯になっているとの申し出がある。しかしながら、申請者と長男とは同一の住居に居住しており、また、生計を一にしていないと認められる根拠は何ら存しないところである。したがって、世帯単位の原則を定めた法第10条の趣旨を鑑みても、申請者と長男とは同一世帯として認定せざるを得ない。

以上のことから、申請者は保護の申請時において、住居を同一とする世帯員が存在する旨の報告を怠ったと判断し、法第28条第5項の規定に基づき、申請を却下。

なお、今後、長男も申請の意思を有するに至った場合、あるいは長男の転出後に主が困窮していた場合には、再度申請可能である旨案内している。

#### 合規性・3E判断

却下理由が法律の適用条文とこれに当てはめる前提事実とに基づき具体的に記載されており、問10-14に照らして適切と思います。

本件は、生活状況申告書に記載のなかった同居世帯員を、申請者からの聞き取りなどにより突き止め、その生活実態を正確に把握したうえで、丁寧に世帯認定をしており、調査の模範例といえます。

さらに、報告義務違反を理由に申請を却下するに当たり、法第10条の趣旨を引用するなど、「法律による行政の原理」に忠実な、模範的な判断といえます。

ちなみに、却下に際し今後の状況変化に応じた再申請の道を案内するなど、アフターケアにも余念がなく、この点でも評価できます。

#### エ 事例・事実㊦（多額の預貯金）

預貯金調査の結果、合計3,067,288円の預貯金が判明。要否判定の結果、6か月以上保護を要しない状態であることが認められるため、法第24条に基づき生活保護の申請を却下。

#### 合規性・3E判断

要否判断の説明は端的でよいと思いますが、却下理由として法第24条を挙げていることは問題と思われれます。

すなわち、法第24条、具体的にはその第3項は、「保護の実施機関は、保護の開始の申請があったときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもって、これを**通知しなければならない**」として、保護開始又は却下の通知をしなければならないことを義務付けた規定であり、これ自体に、要否の判断基準が示されているわけではないからです。

したがって、「生活保護法第24条第3項に基づき通知します」という記載であればともかく、「法第24条第3項に基づき却下する」との記載は法律の条文の引用の仕方として不適切と考えます。

ほかにも同様のケースが散見されました。今後は、条文の引用の仕方を改めるべきです（合規性の観点からする指摘）。

#### オ 事例・事実㊧（境界層該当者）

申請者より生活保護申請と併せて、介護保険について境界層該当証明に係る申請がなされた事案。

本世帯の要否判定を行ったところ、介護保険について境界層該当による減額措置適用前（介護扶助3割負担）であれば最低生活費が収入

を 39,765 円上回要保護。さらに、介護保険について**境界層該当による減額措置適用後(介護扶助 / 割負担)であっても**最低生活費が収入を 29,041 円上回り**要保護**。

しかしながら、介護保険について境界層該当による減額措置を講ずれば今後の生活が維持できると、申請者より申立書の提出があったため、境界層該当証明を行い、**申請を却下**（なお、同措置により、高額介護サービス費の給付も受けられるようになることを介護保険課にて確認済み。今後について、状況が変わり、生活に困窮すれば、生活保護の相談に来るよう助言済み。）。

#### 合規性・3E判断

介護保険について境界層該当による減額措置⑩を講ずれば今後の生活が維持できると、申請者より申立書の提出があったからといって、減額措置を講じてもなお要保護状態であれば、「法律による行政の原理」からすると、判断としては開始決定するしかないのではないのでしょうか。つまり、却下決定は「不適法」と言わざるを得ないのではないのでしょうか。

他方、却下により境界層該当証明が得られれば生活保護に頼らずとも今後の生活が維持できるということであれば、本人の自立支援という生活保護法の原理にはかなうし、生活保護原資の節約にもつながるといえます。

そもそも「法律による行政の原理」は、行政活動の法的コントロールを通じた国民の権利擁護ということに趣旨があるとされていますので、却下のうえ境界層該当証明を発行することが本人の権利擁護にかなうのであれば、変則的ではあるがこのような「便法」も許容されるというべきなのではないでしょうか。

いずれにしても、今後は、このような分かりにくい却下理由の「書き方」は問 10-14 に照らして見直されるべきです（合規性の観点からする指摘）。

⑩「境界層該当による減額措置」—医療費や介護保険における自己負担額や保険料、障害者総合支援自己負担額などを支払うことによって、生活保護が必要となる世帯（境界層）が生活保護（セーフティネット）に転落しないようにするための措置として「境界層該当措置」があります。つまり、困窮世帯からの生活保護申請を受け、「この負担額さえ引き下げれば生活保護は不要ですよ」という内容の証明（境界層該当証明）を出すことにより、困窮世帯の負担額を軽減するという仕組みです。（以上、「高知市生活保護事務の手引き」中、「15 境界層マニュアル」より）

ちなみに、平成17年9月21日付厚生労働省社会・援護保護課長通知では「境界層該当者の取扱いについて」次のとおり示されています。

1 基本的な取り扱い

(1) 境界層該当者と境界層該当措置について

以下の各号に掲げる者については、保険者により、次表で定める区分に応じた境界措置がなされることとされているため、保護を要しないこと。

—以下略—

2 境界層該当者に対する証明書等の交付 略

3 証明書等の記載

(1) 境界層該当証明書

境界層該当証明書には以下の事項を記載すること。

ア 却下に係る申請日又は保護廃止日

当該者に係る処分が却下の場合には、却下に係る申請日を、保護廃止の場合は、保護廃止日を記載すること。

イ 保護を要しない理由

境界層該当措置により何円以上の減額がなされれば、保護を要さないかを記載すること。

監査人もこの通知に示された考え方に従った却下理由の記載が適法であると考えます。

つまり、理屈をどうつけようと、「要保護」であれば「開始決定」するしかないはずなのです。最終的に、境界層該当措置を講ずれば要保護状態から脱却するというのであれば、そのことを理由に「要保護でないから申請却下」と明確に記載されるべきと考えます。

ただし、その場合でも上記通知が境界層該当証明書に記載すべき事項として指定している、「保護を要しない理由」の具体的内容、つまり、「境界層該当措置により何円以上の減額がなされれば、保護を要さないか」、を保護申請却下通知書にも記載しておくべきと考えます。

仮に、保護申請却下時点の見込みと相違して、後日境界層該当措置が講じられなかった場合、保護の再申請がなされることが考えられます。

その場合、前回の却下判断の理由が金額を特定した形で境界層該当措置とリンクさせられて記載されていれば、再申請における「争

点」が絞られ、判断が迅速かつ容易になるからです。

#### カ 事例・事実㊦（境界層該当者）

申請者より生活保護申請と併せて健康保険特例高額療養費及び標準負担額認定の境界層申請があったため、提出された平成 29 年 1 月分給与明細に基づき、下記のとおり世帯の要否判定を行った。

当該世帯については境界層該当措置を講ずる前の要否判定において最低生活費が収入を 27,974 円上回るため、保護要。さらに、健康保険特例高額療養費及び標準負担額減額認定該当措置を講じて所得区分を「区分オ」とした場合、医療費は 35,400 円となるため、それでも最低生活費が収入を 15,014 円上回り**依然として保護要**。

**しかしながら**、当該世帯は**保護申請の意思もないことから**、健康保険特例高額療養費及び標準負担額減額認定該当措置の証明を行い、申請を**却下**。

ちなみに、境界層証明書には、「上記の者及びその世帯員は、世帯の**収入が最低生活費を上回るため、生活保護が(却下)**となりましたが、却下に係る申請日及び保護を要しない理由は、下記のとおりであることを証明します。」として、「2. 保護を要しない理由 健康保険特例高額療養費及び標準負担額減額認定該当措置を講じることにより保護を要しないため」が付記されています。

#### 合規性・3E判断

事例・事実㊦と同様の問題点があると思います。

さらに本件では「保護申請の意思がない」という事実認定がなされていますが、保護申請の意思がないのであれば法律的には申請がなされていないことになるはずですので、却下の判断もできないことになるはずです。逆に言えば、却下の判断が下されたということは、その判断の対象となる「保護申請があった」ということです。「保護申請があった」ということは「保護申請の意思があった」ということです。

却下の判断と「保護申請の意思がない」という事実認定とが整合性を欠きます。

また、要否判定では健康保険特例高額療養費及び標準負担額減額認定該当措置を講じて所得区分を「区分オ」とした場合、医療費 35,400 円となるため、それでも最低生活費が収入を 15,014 円上回り依然として要保護、とされています。

それにもかかわらず、境界層証明書には、「世帯の収入が最低生活費を上回るため」と記載されています。これは明らかに事実と相違する

のではないのでしょうか。

申請者本人の申請の趣旨が実は、生活保護費受給ではなく、高額療養費及び標準負担額認定の境界層証明書取得あることからすれば、結論には何ら問題がありません。しかし、「法律による行政の原理」からすると、このような不整合な「書き方」は、問 10-14 に照らし改善されるべきです（合規性の観点からする指摘）。

キ 事例・事実㊸（境界層該当者）

申請者からは医療費の区分をⅡからⅠに下げること、生活できるとの申し出があり、医療境界層の境界層該当証明に係る申請があった。

そこで当該世帯の要否判定を行った。その結果、**国保特例高額療養費・標準負担額減額認定該当措置を講じることにより、医療費を減額すれば保護否となるので、境界層該当証明を行い、申請を却下。**

合規性・3E判断

「国保特例高額療養費・標準負担額減額認定該当措置を講じることにより、医療費を減額すれば保護否となるので、境界層該当証明を行い、申請を却下」とのこと。このような記載であれば、理解できます。

問 10-14 に照らし適切と考えます。

事例・事実㊸、㊹についてもこのような「書き方」ができなかったのか、検討が望まれます。

ただし、事例・事実㊸についての適法性判断の際に指摘させていただいたように、「医療費を減額すれば保護否」と記載するだけでなく、「医療費を〇〇円以上減額すれば」と具体的に金額を特定して記載されればより適切であったと思います。今後、事例・事実㊸、㊹と同種の事案においては、前記の記載方法に改められるべきです（合規性の観点からする指摘）。

ク 事例・事実㊺（法定期限徒過）

平成 28 年 11 月 22 日申請、平成 29 年 2 月 10 日申請却下通知。

遅延理由は「預貯金調査に日時を要したため」とされているところ、夫Aに関する法第 29 条調査結果の一番遅いものが平成 29 年 1 月 12 日回答（該当なし）、妻Bに関するそれが平成 29 年 1 月 12 日回答（該当なし）。

合規性・3E判断

預貯金調査結果の「該当なし」回答が届いてから 1 か月後の却下決定が、「預貯金調査に日時を要したため」という理由でその遅延を相当

化できるのか疑問です。

法第 24 条第 5 項に照らし不適切と考えます。

もちろん、開始決定の場合も法定期間が順守されるべきことは当然ですが、開始決定の場合、法定期間を徒過して決定が出されたとしても、扶助費の支給は「申請日以降、要保護状態であったと判断された日」に遡りますので（局第 10）、事後的ではあっても決定の遅延が経済的にはカバーされます。

これに対し却下決定が法定期間を徒過する場合は、先が見通せない不安定な状況が長期間継続した挙句の不支給決定ですので、申請者に与えた遅延の不利益はなんらカバーされません。

この点が留意されるべきと考えます。本件のような法定期間徒過を招かないよう、保護申請の日とこれを起点とした開始決定判断の進捗状況とを福祉課が常に管理把握し、担当ケースワーカーに注意喚起するよう組織的な取組がなされるべきです（合規性の観点からする指摘）。

#### （8）世帯類型・ケース格付の決定（ケースワーカー）

##### ① 調査・分析の方法

継続中の 97 件のケースファイルを閲覧しました。

##### ② 適用される規範

世帯類型・ケース格付は、この後の援助方針策定の前提となり、かつ定期的家庭訪問の頻度の目安となります。

世帯類型は「障害」、「高齢」、「母子」といったその世帯を分類する客観的、外形的な標識であり、次に示す国の基準に沿って類型化がなされます。

分 類	分類基準
高齢者世帯	男女とも 65 歳以上の者のみで構成されている世帯か、これらに 18 歳に達する日以降の最初の 3 月 31 日までの間にある者が加わった世帯。
母子世帯	死別、離別、生死不明及び未婚等により、現に配偶者がいない 65 歳未満の女子と、18 歳に達する日以降の最初の 3 月 31 日までの間にあるその子（養子を含む）のみで構成されている世帯

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 <ul style="list-style-type: none"> <li>・身体障害者手帳1, 2, 3級</li> <li>・療育手帳A1, A2, B1, B2</li> <li>・精神障害者保健福祉手帳1, 2, 3級</li> <li>・障害年金1, 2, 3級受給の者</li> </ul>
傷病者世帯	世帯主が入院（介護老人保健施設入所を含む）しているか、在宅患者加算を受けている世帯、もしくは傷病のため働くことのできない者である世帯
その他世帯	世帯主が働くことができる世帯及び上記以外の世帯

※なお、19歳以上の子どもと母親の世帯は母子世帯ではなくなるため、子どもが19歳に達する年度の4月から世帯類型の変更を行う。

他方、ケース格付は、その世帯固有の事情及びその事情に基づく指導の程度等についてAからEまで5段階にランク付けしたもので、高知市独自のランク付けです。

このランク付けが家庭訪問の頻度の目安とリンクします。「高知市生活保護事務の手引き」に掲載されているものを次に示します。

ケース格付	ケース格付定義	訪問頻度（年間）
A	強い指導を要する世帯、常時特別の配慮を要する世帯	1か月毎 (年間12回)
B	資産・他法他施策の活用について指導を要する世帯、療養態度に指導を要する世帯	2か月毎 (年間6回)
C	特に問題ないが、定期的に生活実態把握を要する世帯、稼働能力を十分に活用しており、安定した収入がある世帯	4か月毎 (年間3回)
D	世帯状況が安定しており特に変動なく、他方他施策の活用が図られている世帯	6か月毎 (年間2回)
E	1年以上の入院、入所者のみの世帯※救護施設含む⑨	12か月毎 (年間1回)

⑨高知市では救護施設として「誠和園（市営）」と「浦戸園（民営）」の2か所があります

す。監査人が閲覧した継続中の97件のケースファイルの中に1件誠和園入所のケースがありました。

なお、家庭訪問の基準については、平成27年3月31日付で厚生労働省社会・援護局保護課長通知が出されています。参考までに該当部分を引用します。

ところで、上記高知市のケース格付基準は高知市福祉課に所属するケースワーカーにとって家庭訪問が適切になされているかを判断する際の規範になりますが、さらに下記国の通知にかかる基準は、高知市のケース格付基準が適切かどうかを判断する際の規範ということになります。

監査人において両者を比較したところ、高知市のケース格付基準は国の通知にかかる基準の趣旨を踏まえたものであり、適切と判断できました。

#### ○保護の実施機関における訪問基準の作成について

—前略—今般、総務省の「生活保護に関する実態調査結果に基づく勧告」（平成26年8月）において、実施機関ごとの訪問計画水準に相違がみられ—中略—そのため、今般、全国に同一水準の訪問が策定されるよう、訪問基準の作成の考え方をすでに各実施機関が独自に定めている訪問基準を参考に、下記のとおりとりまとめたので、適正な計画の策定が行われるよう管内実施機関に対して周知方願いする。

なお、訪問基準の作成の考え方はあくまで目安として示すものであり、実際に訪問基準を作成する場合には、これを一律機械的に当てはめる必要はないが、地域の実情を踏まえつつ、必要十分な訪問調査が実施されるものとなるよう留意されたい。

#### 記

##### 1 訪問基準の作成

実施機関において訪問基準を作成する場合には、生活保護受給世帯の生活状況や助言指導の必要性、援助方針等を考慮し、以下の考え方を踏まえて作成すること。

- (1) 次のいずれかに該当する生活保護受給世帯は、1箇月又は2箇月に1回以上を目安として訪問調査を行う必要がある。
  - ア 就労阻害要因がないにもかかわらず、稼働能力の活用が不十分であるなど、積極的な助言指導を要する世帯
  - イ 生活状況や療養態度に課題があり、かつ民生委員・児童委

員や保健所，児童相談所，地域包括支援センター等の関係機関（以下「民生委員等の関係機関」という。）との関わりや扶養義務者，近隣住民等との交流がないなど，生活状況や健康状態の把握を要する世帯

ウ 資産や他法他施策の活用を怠っており助言指導を要する世帯

エ その他継続的な助言指導を要する世帯

(2) 次のいずれかに該当する生活保護受給世帯は，3箇月又は4箇月に1回以上を目安として訪問調査を行う必要がある。

ア 稼働能力の活用が不十分であったり，又は就労状況や就労収入が安定していないなど，定期的に助言指導を要する世帯（(1)アに該当する場合を除く。）

イ 民生委員等の関係機関との関わりや扶養義務者，近隣住民等との交流がほとんどなく，生活状況や健康状態等の把握を要する世帯

ウ その他定期的な助言指導を要する世帯

(3) (1)及び(2)以外の生活保護受給世帯は，6箇月に1回以上の訪問調査を行う必要がある。

ただし、「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和38年4月1日付社発第246号厚生省社会局通知。以下「局長通知」という。）第12の1の(2)において，1年に1回以上の訪問とされている生活保護受給世帯についてはこの限りでない。

—後略—

### ③ 事例・事実とこれに対する合規性・3E判断

さて，上記世帯類型分類及びケース格付基準を参照しつつ継続中の97件のケースファイルを閲覧した限りでは，世帯類型の整理もケースの格付も適切になされているように思いました。ケース格付についていうと，家庭訪問の頻度を下げて負担を軽減するために意図的に低いランクをつけているようなケースは見当たらなかったということです。

ちなみに，この後述べるケースワーカーとの面談の際に伺ったお話では，ケース格付は担当ケースワーカーが上司に相談してその判断を仰ぎながら決定しているということでした。

なお，一度決めたケース格付も世帯の実情の変更に伴って適宜変更されていくことは当然ですが，この格付変更については若干疑義を持った

ケースもあります。この点は後程触れます。

## (9) 援助方針の策定（ケースワーカー）

### ① 調査・分析の方法

保護開始決定がなされた継続案件中，無作為抽出した 97 件のケースファイルを閲覧しました。

### ② 適用される規範

#### 問 12-1

援助方針策定上の留意点

(問) 援助方針を策定するに当たってどのような点に留意したらよいか。

(答) 次の点について留意されたい。

(1) 方針の策定に当たっては要保護者の生活実態の把握と個々の要保護者の自立に向けての課題分析が必要であること。「生活実態の把握」や「病状調査」は方針決定の前段の作業であって，方針ではないので注意が必要。

(2) 方針はできるだけ具体的に記載すること。いわゆる 4文字熟語 で終わるような方針は極力避ける必要がある。「療養専念」は実施機関としての方針にすらなっていないし，「就労指導」とする場合も，具体的な指導援助の方針を記載する必要がある。

(3) 短期的な視点だけでなく，長期的な視点に立った方針も検討すること。短期的な視点とは，その世帯にとって解決しなくてはならない保護実施上の課題と，その課題の解決に向けてのアプローチの方法である。また，中長期的な視点とは，将来に向けての世帯の自立（経済的自立，社会的自立，日常生活自立）の目標と，その目標を達成するためのプロセスである。これらの両方の視点について十分，意識的に書き分けるなどの方法により明記することが望ましい。

(4) 世帯全体の方針に加え，個々の世帯員にも着目した方針を策定すること。特に，世帯内の 子ども について留意する必要がある。

(5) 多様な問題を抱えた世帯 については，ケース診断会議 等を活用して組織的な検討を行ったうえで方針を策定すること。

援助方針は組織としての方針であり，現業員がひとりで抱え込まないよう留意する必要がある。

### ③ 事例・事実とこれに対する合規性・3E判断

「援助方針」は、ケースファイルの中の「保護台帳」等に差し込まれた黄色のA4用紙1枚に記録されています。

それらの中には、「定期訪問を行い、生活状況を把握し、適宜必要な助言・指導を行う」、「扶養義務者との交流状況を把握し、適宜扶養義務履行要請を検討する」、「病状悪化しないよう定期通院を指導する」等、「4文字熟語」の連結のような定型文が多々見受けられました。

しかし、同じ用紙の「援助方針」の記載に先立つ「その他参考となる事項」の項目には当該世帯の状況が、病状や稼働能力、収入状況、扶養義務者の状況等々にわたって詳細に記載されており、これと併せて読めば「全体として」援助方針の記載は具体的であり、上記規範に沿うものと考えられました。

以下、その具体例を紹介します。いずれも申請者の健康状態や年齢を細かく把握したうえで、就労指導について「する」、「しない」を、「する」場合には「強力」に指導する等々を明記していること、健康状態に応じて通院指導にも言及されていることから、**適法**と考えます。したがって**個別の判断は省略**します。

なお、前科を有する被保護者については「反社会的行為の禁止」が「その他参考となる事項」に記載されていました。

#### ア 事例・事実㉞（増収指導せず）

稼働能力について、「就労中。月額〇万円程度の収入。抗がん剤治療中であることから、申請者の病状や年齢を考慮すると稼働能力は活用できていると判断し、増収指導は行わず就労継続を指導する」とされた事例。

併せて、被保護者の借金について、「申請者は平成7年ころから生活費のためA金融機関から借金をし、さらに、借金返済に追われたことから平成27年にB消費者金融からの借り入れを行い、残債務△万円あり。よって開始時に保護受給中の借金の禁止と借金返済の禁止について法第27条に基づく口頭指導を行う。また、上記の件について今後法テラスへ相談する意向のため動向留意する」とされた。

#### イ 事例・事実㉟（就労指導せず・病状安定指導）

就労指導について、「申請者は稼働年齢層であるが、精神障害者保健福祉手帳2級を所持しており、〇〇障害、△△のため、週1回A病院に通院し、服薬管理のため週1回同病院の訪問看護を受け、自立訓練

施設Bで週4日××のプログラムに参加している。以上の状態から、申請者に対し就労指導は行わず、定期通院や訪問看護の利用により病状安定に努めるよう指導する」とされた事例。

ウ 事例・事実㊸（強力な就労指導）

「申請者は定期通院を要する疾病等もなし。よって十分な稼働能力を有していると思われる」、として「申請者に対し強力な就労指導を行う」とされた事例。

エ 事例・事実㊹（就労指導・断酒指導）

申請者は急性〇〇のためA病院へ定期通院中。病状調査の結果、A病院主治医所見によると普通労働可。申請者に対して、通院先であるA病院へ今後も通院継続するよう指導を行い、同時に就労支援プログラムへ参加を促し、就労指導を行う。また、申請者は過度なアルコール摂取により急性〇〇を発症したため、断酒指導を行う、とされた事例。

(10) ケースファイルの作成（ケースワーカー）

ここまでの流れ、すなわち福祉管理課での相談受付から生活保護相談員による面接、ケースワーカーによる家庭訪問、各種調査を経た要否決定と援助方針作成、これら各種業務の集大成としてケースファイルが作成されます。

このケースファイルは、黒色のハードカバーのファイルで、表表紙（おもてびょうし）の裏と裏表紙（うらびょうし）の表とがそれぞれバインダーとなっており、その間の2葉（表裏4頁）にそれぞれ厚手のビニールポケットが付いています。

表表紙の裏には保護申請時の調査結果、これに基づく要否判定、援助方針、開始後の家庭訪問の記録等々、ケースワーカーの作成文書がバインダーに挟まれています。

ビニールポケットには、これら「保護台帳」や「ケース記録」に記載された事項の裏付けとなる各種資料が差し込まれています。その各種資料とは、申請者本人が記載した「保護申請書」、「収入申告書」、「法第29条一括照会回答書」、「扶養届」、「戸籍謄本」、「住民票」、「車検証」、「不動産全部事項証明書」、「課税証明書」等々です。

裏表紙の表には、「保護変更申請書」やかつていったん廃止された保護記録などがバインダーに挟まれています。「保護変更申請書」とは、例えば

通常の生活保護を受けている世帯が急病で診察や入院を必要とする事態になって、医療扶助を受けなければならないときに、医療扶助の限度で新たな生活保護を元の生活保護の変更という形で申請する場合の書類です。

いったん廃止された保護記録とは、過去に保護を受けていた世帯が、いったん就労等により自立でき、保護が廃止されたのち、新たに保護開始となった場合の、過去に保護を受けていた当時の家庭訪問等の記録です。

さて、前にもお話ししましたが、ケースファイルは保護開始後も定期的な家庭訪問や収入認定、収入認定に伴う法第 63 条返還、法第 78 条徴収等々、世帯の支援、指導の過程で取得、作成された資料、記録がどんどん追加されていきますので、日時が経つにつれ膨らんでいきます。その厚さは 7、8 センチに達するものもざらです。さらには、1 件につきそのようなファイルが 2 冊、というケースもあります。

監査人がこのケースファイルを 97 件閲覧していく中で気づいたことを 3 E の観点から一つ述べさせていただきますと、それは**記録の整理状況が必ずしも良好ではない**、ということです。

例えば、表表紙裏のバインダーに挟まっている保護台帳やケース記録は、1 枚 1 枚が綴じられることなく、そのままの状態です。裏表紙表に挟まっている資料、記録は、右綴じバインダーに挟まれているところ、その記録の一部に、左綴じの記録が挟まっている、ポケットの中の各種資料、記録は綴じられることなくばらばらの状態で差し込まれている、という状況です。

したがって、保護台帳やケース記録についていえば、これをバインダーから外すと直ちにバラバラになってしまいます。一枚一枚閲覧していく中で、前の用紙を再度めくったりしているうちに順序が入れ替わりはしないか心配でした。もちろん、一部が紛失してしまう恐れもあります。

このことはポケットに差し込まれている資料、記録についてはさらに顕著です。そもそもポケットに差し込まれている資料、記録についてはファイルによってどのような資料、どのような記録がどのような順番で並べられているのか、そのルールがなく、極めて不統一です。また、「別紙」との記載がありながら、その「別紙」が本体の文書に綴られておらず、「別紙」がどこにあるのか、ファイル内を捜さないといけない、という状況も散見されます。法文書として「別紙」は本体と一体をなすものなので、常に一緒に綴られているべきです。

右綴じバインダーに挟まっている記録、資料の中に一部左綴じ記録が挟まっていると、その部分を取り出すのにも作業が必要です。

担当のケースワーカー自身も、後日これを引き継いだケースワーカーも、

決裁点検する上司も、このようなファイルの管理状況ですと閲覧に余計な作業が必要になり、それだけ余分な労働時間が発生します。

その改善方法について一言。

公的な監査報告書において特定の企業の固有名詞を記載することは必ずしも好ましくないかもしれませんが、広く一般のオフィスで使用されているのであえて例示すると、「KOKUYO」の「TUBE FILE (ECO TWIN-R)」などを収納ファイルとして使い、各記録、資料の左余白に2か所パンチで穴をあけ、左綴じにする、記録、資料の種類ごと、用紙右側にインデックスをつける、どうしても穴をあけることがはばかれる重要な原本については、別途ポケット形状のビニールのA4サイズシートを同様に左綴じにしてそのポケットに収納する、このような工夫が望まれます。

監査人としては、以上のような措置を講ずることが最善であると考えますが、少なくとも、記録、資料等が散逸しないような方法を、福祉課において、検討するよう求めます（3Eの観点からする意見）。

#### (11) 開始決定（福祉事務所長）

(10) のケースファイル作成ののち、これが福祉事務所内で順次決裁を受け、最終的には申請者に対し保護開始決定通知書が交付されます。

さて、この保護開始決定通知については、1つ問題点があります。

それは、**いつその決定がなされたか**、がケースファイル上明らかでないということです。

この点、福祉管理課の説明によると、「生活保護の開始決定の効力は生活保護申請の日に遡るので、申請の日イコール保護の適用日とはなりませんが、決裁日（開始決定の日）は記録上残らない形になっています」、ということでした。なので、ケースファイル上は生活保護申請の日しか確認できない、ということになります。

しかし、局第10によると次のとおりです。

#### 3 保護の開始時期

保護の開始時期は、急迫保護の場合を除き、原則として、申請のあった日以降において要保護状態にあると判定された日とすること。なお、町村長経由の申請の場合には、町村長が申請書を受領した日、また管轄違いの申請があった場合には、最初の保護の実施機関が申請を受理した日を、それぞれ申請のあった日として取り扱うこと。

ここでは、「保護の開始時期＝申請日」とはされていません。「保護の開始時期＝**申請のあった日以降**」において要保護状態にあると判定された日」とされています。「申請のあった日以降」ですから、申請のあった日である場合もあればそれより後の日である場合もあるわけです。つまり、**保護の開始時期と申請日とは必然的に一致するものではない**ことが前提になっているのです。

これまで説明したように、要否判定に至るまでには、保護の申請が受け付けられた日から1週間以内のケースワーカーによる初回家庭訪問、その前後になされた各種調査、これら業務の積み重ねが予定されているわけですから、「申請のあった日その日」に要保護状態であるとの判定にまで至ることは時間的に困難を伴うはずです。そうすると、そもそも「生活保護の開始決定の効力は生活保護申請の日に遡る」という説明は不正確ではないのか、との疑問が生じます。

例えば平成29年2月1日が保護申請の日、その「申請のあった日以降である」同月14日が要保護状態にあると判定された日、同月28日が保護開始決定がなされた日、という事例を想定すると、局第10を適用すれば保護費が支給されるのは平成29年2月14日分以降となるところ、高知市福祉事務所の扱いによれば同月1日以降、というように2週間のずれが生じます。当然金額も保護費月額半額相当分の相違が生じます。当該世帯の保護費月額が例えば10万円と決定されたとすると、局第10を適用した場合に遡って支給される2月分の扶助費は5万円、これに対し高知市福祉事務所の扱いによれば10万円、という相違が生じるのです。

この点仮に、速やかな事務処理の結果、高知市福祉事務所においては例外なく申請の日に要保護状態を判定しているという実態があったとしても、つまり上記設例において、平成29年2月1日に保護申請があり同日要保護判定がなされていたとしても、その場合、申請の日とイコールの関係に立つのは、「開始決定の効力発生の日」であって、「開始決定の日」ではないはずです。すなわち、生活保護の開始決定の効力がいつ発生するか、という問題と、その開始決定自体がいつなされたか、ということとは理論的に別の問題だからです。

この点、生活保護の開始決定はいわゆる行政処分（行政行為）であるところ、行政処分（行政行為）が成立するためには、行政庁（行政機関）の意思決定が相手方に通知されることが必要とされますので（藤田宙靖著「行政法総論 I 180 頁」）、開始決定がなされた日とは、その決定が相手に通知された日、難しい説明は省略しますが、決定の通知が相手に届いた日、ということになります。

これは、法定期間順守との関係で重要な意味を持ちます。

すなわち、例えば上記設例の場合、申請から開始決定まで 59 日間経過していますので、保護申請があった場合の開始決定の最長法定期間である 30 日を超えています（法第 24 条第 5 項）。ところが、申請の日イコール開始決定の日という考え方を取ると、何ら法定期間超過はないということになります。このように、「開始決定の日」についての理解、扱い次第で法定期間超過についての理解、扱いが変わってくる可能性があります。

法律上、開始決定の日はいくまで開始決定通知が申請者に届いた日であるべきですから、上記設例の場合は法定期間超過です。

このように、事務処理期間の管理の観点からも、開始決定通知が申請者に届いた日を記録上明らかにしておく必要があります。そのためには、決定通知書を申請者に郵送する場合には配達証明付きとする、窓口で手渡しにする場合には、申請者に受領の日を記入してもらい、併せて署名捺印をもらう、という方法によるべきです（合規性の観点からする指摘）。

現に法第 63 条返還決定通知書や法第 78 条徴収決定通知書についてはいずれも申請者宛に発送された書類の控えとともに配達証明がケースファイルに「挟まれて」いました。

これに対し、開始決定通知書については配達証明や申請者の受領印はもちろん、通知書の写しそれ自体もケースファイル上には存在しませんでした。仮に開始決定通知書を全件について配達証明や受領印付きで申請者に郵送若しくは手渡しすることに、費用その他の点で実務上難点があるという事情があったとしても、決定通知書の写しがケースファイルに収納されていれば、その通知書写しには決定の日が記載されているはずですから、市内の郵便事情などを考えればそこに記載された決定の日の概ね翌日には申請者に届いた、という認定が可能であり、これにより法定期間の管理も可能になると思います。

## 2 保護開始決定から停止・廃止まで

### (1) 定期的家庭訪問（ケースワーカー）

#### ① 調査・分析の方法

保護開始決定がなされた継続案件中、無作為抽出した 97 件のケースファイルを閲覧しました。

② 適用される規範

局第 12

1 訪問調査

(1) 略

(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

世帯の状況に応じて必要な回数を訪問することとし、少なくとも 1 年に 2 回以上訪問すること。

—以下略—

[訪問調査における訪問基準の作成について]

問 (第 12 の 1) 実施機関において、被保護世帯の世帯類型や助言指導の必要性等に応じた統一的な訪問基準を作成し、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か。

答 法も調査においては、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、お見込みのとおり取り扱って差し支えない。なお、上記の訪問基準の設定を行った場合であっても、被保護者の個々の状況に応じて、適宜、必要な訪問調査の実施に留意されたい。

福祉課においては、上記国の指針を踏まえ、これをさらに具体化すべく、各被保護世帯についてケース格付を行い、格付ごとに家庭訪問頻度の目安を定めていることは前にお話しした通りです。

さらに、福祉課では世帯類型ごとに家庭訪問時の聴取内容例を定め、家庭訪問の指針としています。

高知市生活保護事務の手引きに記載されているものを次に示します。

なお、(1)～、①～の数字は手引きには記載がなく、監査人がのちの引用の便宜のために付したものです。

<世帯類型訪問時聴取内容例>

(1) 全世帯共通	①通院状況 (重複受診・治療内容等) ②生活状況の把握 ③扶養義務者との交流状況 ④資産の保有状況 (生命保険・自動車等)
-----------	--

(2) 高齢世帯	①通院状況（身体状況による介護サービスの利用申請） ②年金手続き・年金額の変更 ③介護サービスの利用状況
(3) 母子世帯	①子どもの就学状況（進学時は進学先を確認。） ②前夫との交流（養育費の可能性を探るため） ③子どもの養育状況
(4) 障害者世帯	①手帳の状況 ②身体障害者サービス利用 ③身体状況による介護サービスの利用（H501申請等）
(5) 傷病者世帯	通院状況（病状に留意）
(6) その他世帯	①就労状況（稼働能力を活用できているか） ②求職状況（就労支援プログラム参加などを探る） ③通院状況（病状調査の必要性を判断する）

### ③ 事例・事実とこれに対する合规性・3E判断

いずれのケースにおいても、前にお示ししたケース格付にしたがった定期訪問が概ね実施され、家庭訪問での聴取内容も、上記、福祉課策定の〈世帯類型訪問時聴取内容例〉という指針に沿った内容となりました。

以下では、その中でも特徴的なケースを、家庭訪問記録からいくつか抜粋しました。固有名詞の削除はもちろん、日付なども個人情報保護の観点から、「某日」としたり、実際のものに若干の修正を施したりしている場合があります。

ただし、修正した日付相互間の間隔は家庭訪問頻度が順守されているかどうかの検証のため、実際の間隔と合わせています。

また、抜粋した家庭訪問記録中、「一中略一」とあるのは、その間に、訪問頻度に沿った多数回の家庭訪問記録が介在していることを示すための注意書きです。

#### ア 事例・事実㉞（世帯類型その他，ケース格付A，未就労）

平成27年11月30日から平成29年8月31日まで16回の家庭訪問がなされているケース。平成29年8月31日時点でなお未就労。

i) 平成28年1月10日の家庭訪問

A就労促進員からの報告をもとに、被保護者の就労、求職活動への理解を確認するも、文句が多く納得のいかない様子。生活保護が支給されているからこそ、給与額や職種についてじっくり考えながら求職活動ができるが、生活保護を受けていないと仮定した場合、何が何でも働かなければ生きていけないと考えることが当然であるため、もっと積極的に面接を受けるなど、就労促進員のアドバイスを行動につなげるよう指導したが、返事はそっけなく腑に落ちない様子であった。

ii) 平成28年2月8日の家庭訪問

A就労促進員からこれ以上就労支援できないと判断された場合、当所としてはやむを得ず、稼働能力不活用として文書指示等を行っていくなど厳しい対応をしなければいけなくなる可能性もあるため、A就労促進員の支援を甘く受け止めず、覚悟をもって求職活動に取り組むよう指導し、被保護者の理解を得た。

**合規性・3E判断**

ケース格付にしたがった頻度の訪問が概ね実現できている点、局第12-1-(2)-アに沿っており、稼働能力活用活用について重ねて指導している点、＜世帯類型訪問時聴取内容例＞の(6)①に沿っています。

ただし、「A就労促進員からこれ以上就労支援できないと判断された場合、当所としてはやむを得ず、稼働能力不活用として文書指示等を行っていく」旨を申し渡してから1年以上経過してもなお未就労ということに照らせば、速やかに法第27条に基づき期限を区切った就労指導文書を出し、期限経過後も未就労であれば法第26条に基づき保護の廃止の措置を検討するべきではないかと思われまます。むしろ1年間どうしてそのような措置をとっていないのか疑問が残ります。

本事例に係るケースファイルには、「就労支援プログラム進行管理台帳」が収納されており、その中にある「就労支援上記録表」には、被保護者に対する電話や面談での就労支援状況が克明に記載されており、担当就労促進員の、「選り好み、言い訳を繰り返す、真剣に求職活動をしていない」とのコメントや、「健康状態問題なし」とのコメントも記載されています。

それにもかかわらず1年にわたり廃止はもちろん、廃止を前提とした文書による就労指導がなされていないことには「甘い対応」との指摘がなされても致し方ないのではないかと思います。

この点、問答集には次のような問答があります。

問 11-3 職業選択の自由

(問) 稼働能力のある者に職業を紹介した場合に、その職業を好まないとの理由で就労稼働しない場合、申請の却下又は停廃止の理由となるか。憲法が保障する職業選択の自由との関係についてはどうか。

(答) 稼働能力があり、その機会があるにもかかわらず、就労稼働しない場合は、一般的には法第4条第1項に規定する保護の要件としての能力の活用を欠くものであると解されるから、そのような者からの保護開始申請は却下することになり、また、その者が被保護者である場合は、実施機関はすみやかに法第27条の規定による指導指示を文書で行い、これに従わないとき（なお、法の観点からみて紹介に係る職業と同等に評価される他の職業に就くことは差し支えない。）は、保護の停廃止の処分を行うことになる。ただし、その者の身体的能力等により社会通念上客観的にその職業に就くことを期待できないような場合には、そのような職業に就くような指導指示を行うべきでないことは当然である。

なお、国民は、憲法第27条第1項により勤労義務を負っており、憲法第25条はこれを前提として国民の生存権を保障したものであるから、稼働の能力があり、その機会があるにもかかわらず、その者の能力の範囲内で紹介された職業に就くことをあえて忌避する者については、生活保護法による最低生活の保障が及ばないとしても憲法上問題はないのである。

この問答は職業紹介を前提としていますが、「稼働能力があり、その機会があるにもかかわらず、就労稼働しない場合は、一般的には法第4条第1項に規定する保護の要件としての能力の活用を欠くものであると解されるから、そのような者からの保護開始申請は却下することになり」との見解は、職業紹介がなされているかどうかにかかわらず妥当するはずです。

職業紹介の部分は主として、特定の職業の紹介を容れない要保護者に対し保護申請の却下、保護の停廃止の措置を取ることが憲法上問題ないかどうか、という論点との関係で意味を持つものであると考えます。

そうすると、本事例でも職業紹介がなされてはいないものの、文書による就労指導を経たうえでの保護停廃止は違法ではなくむしろそうすべきであると考えます。

また、仮に上記問答が特定の職業紹介を前提として初めて保護の廃止を許容する趣旨であったとした場合、そのような解釈の当否は措くとして、本事例でも速やかにしかるべき職業を紹介し、それにもかかわらず就労に至らない事実を確認したうえで保護の廃止が検討されてしかるべきと思います。

少なくとも、健康状態に問題がないにもかかわらず保護開始から1年間、真剣な求職活動がうかがわれないようなケースは、合理的な理由のない限り、法第27条に基づく口頭指導のうえ、なお改善が認められない場合は同条に基づく文書指導を行うものとし、前記指導を行わなかった場合には、これを行わなかったことについての合理的な理由を、年に一度の援助方針見直しの際に明記すべきです（合規性の観点からする指摘）。

イ 事例・事実①（世帯類型母生，ケース格付A→B，子の生育状況）

平成16年に一度廃止となり、平成20年に再度保護開始となった案件。開始時点のケース格付はA。格付に従った頻度の訪問がなされています。

・ 某日の家庭訪問

長男に歯の状態を見せてと伝えると少しは見せてくれたが奥歯の方は見せる様子なく部屋に入っていった。

合規性・3E判断

歯は衛生状態、栄養状態を反映しますので子の歯の状況を目視している点は、＜世帯類型訪問時聴取内容例＞（3）③に沿っており、適切と考えます。奥歯の方も確認できればより適切でした。

ウ 事例・事実⑦（世帯類型高齢，ケース格付E，ホーム訪問）

被保護者は以前夫とともにA町で保護を受給していたところ、夫が入院。被保護者は単身の在宅生活が困難となり、有料老人ホームに入所。その後夫が死去。

・ 某日のホーム訪問

体調を尋ねると、視線が上下に揺れてふらふらする。気持ち悪いから食事あまりとれていないとのこと。

また、他の利用者に泥棒扱いされることに気が落ち込むらしく、涙声ながら訴える。家族の交流については、先日、亡夫の納骨があったので長女が訪ねてくれたと嬉しそうに語る。

合規性・3E判断

長女の訪問状況を確認している点は<世帯類型訪問時聴取内容例> (1) ③に沿っており適切です。

ただ、被保護者が施設での生活で、他の入所者に泥棒扱いされることに気が落ち込むとこぼしている点については、施設側にそのようないわゆるいじめの有無を確認し、その事実が確認されれば施設側に善処を求め、そのような事実が確認されなければ被保護者の妄想に基づくものとして、本人の精神疾患を疑う端緒とすることができたかもしれません。今後同様の事例が生じた場合は、施設側への聞き取りを行う等、被保護者の心身の状況の把握に努めることが望まれます（「有効性」(3E)の観点からする意見）。

#### エ 事例・事実㊦（世帯類型傷病，ケース格付B，自傷行為）

重篤な怪我の治療中。精神的にもつらい思いをされている被保護者。格付に従った定期訪問とその際の通院状況確認あり。

##### i) 某日の訪問

自宅を辞去後、一階玄関にある本人郵便受けを見たところ、差し入れ口付近まで郵便物が溜まっていた。

—中略—

##### ii) i から約1年後の訪問

治療がうまくいかないことなどから自暴自棄に陥り、自殺をほのめかしながら奥の部屋へ。これを追ったところ、刃物を持ち出し「出ていけ」と繰り返しながらケースワーカーに接近。

ケースワーカーが「刃物を捨てないと出ていかない」と返すと、本人は冷静になり刃物をしまう。

—中略—

##### iii) ii から約1年後の訪問

被保護者より薬を大量に摂取し、危険な状態になってしまったが、まともに歩くこともできず病院にも行けないと、ろれつの回らない口調で電話があった。本人の生活状況を確認する目的もあり家庭訪問。

#### 合規性・3E判断

郵便受けの状況を確認している点は、本人が外出しているか、家に閉じこもっているか、という生活状況の確認につながることから<世帯類型訪問時聴取内容例> (1) ②に沿っており適切です。

ところで、本事例では被保護者がケースワーカーの面前で自傷行為に出る、という事件がありました。担当ケースワーカーは勇敢かつ冷

静にこれを制止し事なきを得ました。見事というほかありません。ただ、一歩間違えればケースワーカー自身が身体、生命を害された恐れがあります。この点、同じ公務員でも警察官であれば、「個人の生命、身体・・・の保護・・・に当たることをもってその責務とする」とされ（警察法第2条第1項）、その責務を果たすために「小型武器を所持することができる」とされていますので（同法第67条）、実力を行使してでもこのような自傷行為は阻止しなければなりませんし、それを全うするための自衛手段も与えられています。しかし、ケースワーカーにはそのような責務も、これを全うするための自衛手段もありません。

果たしてケースワーカーにここまでことをさせてよいのでしょうか。一担当者の熱意、勇気に委ねてよいのでしょうか。ケースワーカーに万一のことがあれば使用者である市は安全配慮義務を問われます。もとよりそのような法律論以前に、このように誠実なケースワーカーが職務上の事故に遭うなどということは耐えがたいことです。本監査報告書冒頭の「どうしてこのテーマを選んだか」、の部分で触れさせていただいた、「ケースワーカーの人権」の問題です。

本報告書では要点の記載にとどめていますが、この出来事はケースファイルに家庭訪問記録として詳細に記載されています。したがって上司も当然事件を把握していると思われまます。しかし、この事件を受けて、このような場合にどう対処すべきかを課内で協議した形跡は見受けられません。

監査人としては、このような場合は危険に近づかず、携帯電話で応援を頼む、あるいは端的に110番通報すべきと考えます。そうしてこのことを福祉課内で方針として周知徹底させるべきと考えます（合規性の観点からする指摘）。

さらに本事例ではその後も、大量服薬による体調急変の連絡を受けて担当ケースワーカーが自宅に急行していますが、自傷未遂前例があるのに、どうも単独で訪問しているようです。

結果的にこのときは自傷行為はなかったものの、体調急変の連絡を受けて自宅に急行したところ、刃物を持ち出される、という場面も想定できたはずでです。

このように、危険が予知される場合はケースワーカーが単独で訪問するのではなく、上司や同僚が同行すべきです。今後は、ケースワーカーが危険と判断した場合においては、単独で家庭訪問を行わないよう福祉課内で方針として周知徹底させるべきと考えます（合規性の観

点からする指摘)。

もともと、大量服薬による体調急変の電話連絡を受けるということは、このケースワーカーが被保護者から厚い信頼を寄せられていることを物語っています。「指導指示する者とされる者」ではなく、「人と人」の関係を構築しようとケースワーカーが努力された結果だと思います。

オ 事例・事実㊦(世帯類型障害, ケース格付A→C, 依存症)

被保護者が、アルコール含む依存症の治療を受けている事例。

後日施設入所に伴いケース格付変更。

・ 某日の家庭訪問

酒を飲んでいたのかと問うと、これは水であると苦笑しながら回答。ケースワーカーがグラスと、棚の上にあった日本酒の1リットル紙パックを取り上げ、水ならば捨ててよいかと被保護者に問い、了解を得たうえで台所に流した。紙パックの中は100ミリリットルも残っていなかった。

**合規性・3E判断**

飲酒状況を、日本酒入り紙パックを手取るなどして確認している点は、<世帯類型訪問時聴取内容例>(1)②に沿ったものであり適切です。

ただし、日本酒入り紙パック内の残存アルコールを本人の了承を得てその前で捨てるという行為は、禁酒指導として徹底したものであり、勇気ある態度と言えますが、被保護者の依存症と現実の飲酒などにかんがみると、トラブルに発展する危険性も懸念されます。

事例・事実㊦について指摘したように、ここまで自ら危険に近づくことは好ましくないと思います。

禁酒指導に当たっては、飲酒を確認したうえでの法第27条に基づく口頭指導、これに従わなければ文書指導、それでも従わなければ廃止、という手順を踏んだ指導にとどめるのが望ましいと思います(3Eの観点からする意見)。

カ 事例・事実㊧(世帯類型その他, ケース格付A, 心療内科通院)

保護開始からケース格付に沿った家庭訪問が実施されているが、この間の病状調査において既往の精神疾患により今後も通院加療を要する状態で、就労否との医師所見がある中、本世帯の類型、格付が「傷病C」に変更された。さらに、その後の出産により「母生C」へ。家

庭訪問において妊娠判明時、父親について尋ねたが、名前も連絡先も不明とのこと。

#### 合規性・3E判断

生まれてきた子どもの父親について尋ねることは<世帯類型訪問時聴取内容例>（1）②に沿った当然かつ適切な対応であり、「前夫との交流」に準ずる事項とも言えますので、同（3）②の点からも適切と言えます。

ただし、このケースに限らず、他にも、家庭訪問の際に被保護者の妊娠が判明するも、父親の氏名はもちろん、住所その他連絡先不明、というケースが複数見受けられました。もとより本人が父親不詳という以上、被保護者に対して子の父親がどこの誰であるかを重ねて尋ねても返ってくる答えは変わらないはずであり、それにもかかわらず同じ質問を繰り返すことはケースワーカーと被保護者との信頼関係に水を差しますので、そのような重ねての質問は控えることが賢明と思います。

しかし、本人が出産を希望し、現に出産に至っているというケースの中には、その背景に本人と子の父親との間に一定の継続的関係がある場合も含まれているのではないかと推察されます。

そのような場合には、子の父親からの扶養や場合によっては同居という事態も想定されるところです。

このような想定のもと、被保護者の妊娠、出産が判明した事例では、子の父親からの扶養や、同居、といった観点から被保護者の生活状況を家庭訪問で注意深く確認することが望まれます（3Eの観点からする意見）。

本事例を含め、単身若しくは母子世帯における被保護者の妊娠、出産のケースについて、援助方針の変更を含め、家庭訪問においてこの点が十分にケアされていないように思いました。

なお、本事例が精神疾患寛解せず就労否の状態では被保護者が妊娠かつ父親不詳、という状況のもと、ケース格付をAからCに下げられたことには疑問が残ります。ケース記録からはこの「降格」理由が明確にはうかがわれませんでした。今後は、少なくとも2段階以上「降格」させるような場合はその理由が具体的にケース記録に明記されるべきです（合規性の観点からする指摘）。

## （2）定期的収入認定（ケースワーカー）

① 調査・分析の方法

保護開始決定がなされた継続案件中，無作為抽出した 97 件のケースファイルを閲覧しました。

② 適用される規範

次第 8

収入の認定は次により行うこと。

1 収入に関する申告及び調査

(1) 要保護者が保護の開始又は変更の申請をしたときの外，次のような場合に，当該被保護者の収入に関し，申告を行わせること。

ア 実施機関において収入に関する定期又は随時の認定を行おうとするとき。

イ 当該世帯の収入に変動のあったことが推定され又は変動のあることが予想される時。

(2) 収入に変動がある時の申告については，あらかじめ被保護者に申告の要領，手続等を十分理解させ，つとめて自主的な申告を励行させること。

(3) 収入に関する申告は，収入を得る関係先，収入の有無，程度，内訳等について行わせるものとし，保護の目的達成に必要な場合においては，上記の申告を書面で行わせること。なお，その際これらの事項を証明すべき資料があれば，必ずこれを提出させること

(4) 収入の認定にあたっては，(1) から (3) までによるほか，当該世帯の預金，現金，動産，不動産等の資産の状況，世帯員の生活歴，技能，稼働能力等の状況，社会保険その他社会保障的施策による受給資格の有無，扶養義務者又は縁故者等からの援助及びその世帯における金銭収入等のすべてについて綿密な調査を行い，必要に応じて関係先につき調査を行う等収入源について直接に把握すること。

局第 8 収入認定の取扱い

1 定期収入の取扱い

(1) 勤労（被用）収入

ア 常用収入

(ア)・・・常用で勤務している者の収入については，本人

から申告させるほか、前3か月分及び当月分の見込みの基本給、勤務地手当、家族手当、超過勤務手当、各種源泉控除等の内訳を明記した給与証明を徴すること。ただし、給与証明を徴することを適当としない場合には、給与明細等をもってこれに代えても差し支えないこと。

(イ) 給与証明書の内容に不審のある場合又は証明額が同種の被用者の通常収入額と考えられる額より相当程度低いと判断される場合には、直接事業主について具体的内容を調査確認すること。

(ウ)～(エ) 略

イ 日雇収入 略

ウ 臨時又は不特定就労収入

(ア) 臨時又は不特定な就労による収入については、その地域における同様の就労状況にある者の収入の状況、その世帯の日常生活の状況等を調査したうえ、収入総額を認定すること。

(イ) 申告された就労日数又は賃金に不審のある場合は、雇主の全部又は一部について具体的内容を聞取調査し、確認すること。

—後略—

[収入申告の時期等]

問 (第8の55) 収入認定の取扱いに当たっては、次官通知第8の1において、要保護者に申告を行わせることとなっているが、申告の時期等について具体的に示されたい。

答 収入に関する申告は、法第61条により被保護者の届出義務とされていることから、次官通知第8の1の(2)により、努めて自主的な申告を励行させる必要がある。

また、収入に関する申告の時期及び回数については、実施機関において就労可能と判断される者には、就労に伴う収入の有無にかかわらず原則として毎月、実施機関において就労困難と判断される者には、少なくとも12箇月ごとに行わせること。

なお、被保護者が常用雇用されている等各月毎の収入の増減が少ない場合の収入申告書の提出は、3箇月ごとで差し支えないこと。

さらに、上記のほか、保護の決定実施に必要な場合は、その都度申告を行わせること。

[収入申告に不審がある場合の取扱い]

問（第8の25）被保護者から申告のあった収入額に不審がある場合の取扱いをどうするか。

答 申告のあった収入が、被保護者の稼働能力、就労状況、当該地域の同種の業務についての賃金水準等の客観的事実に照らし不審があり、当該申告による収入額を基礎として認定を行うことは適当でないと判断される場合であって、当該被保護者及び関係先についてさらに調査を行った結果、なお、不審を解くに足る正当な理由及び立証に欠けると認められるときは、当該地域の同種の業務及び技能に対して支払われている賃金その他について綿密な調査を行い、これを基礎に推定した収入額をもって認定して差しつかえない。

### ③ 事例・事実とこれに対する合規性・3E判断

事例・事実は上記ケースファイルからの抜粋。日付などは個人情報保護の観点から、実際のものに修正を施している場合があります。

ほとんどのケースについて、上記規範に沿って、稼働中の被保護者については毎月収入申告書が、給与明細と併せて提出されるとともに、毎年1回源泉徴収票が提出されていました。給与明細や源泉徴収票の提出のないケースについては、被保護者の同意を得たうえでケースワーカーが勤務先に法第29条に基づく照会をかけ、その回答として給与明細や賃金台帳を入手している例もありました。また、中には、収入申告書提出の際に、「収入申告書が無くなったのでください」と律儀に添え書きしている方もいました。他方、数か月遅れでまとめて数か月分を提出してきている方もありました。

就労可の無職被保護者については、ほぼ毎月求職活動状況届出書が出されていましたが、中には「求人情報誌を読む」とだけ書かれたおざなりな届出書も見受けられました。

このほか年金生活者である被保護者については毎年の年金通知書の写しが提出されていました。

以上に加え、通帳コピーなども稼働中、無職、年金生活、の如何にかかわらず適宜提出されていました。

目に留まったケースをいくつか紹介し、合規性・3E判断を示します。

#### ア 事例・事実⑦（第三者からの送金事例）

母他Cの世帯。高知市から30キロ以上離れたA市に父居住。父からは、「子どものことまで見ることは（原文ママ）できない 自分のでせいはい（原文ママ）です」との扶養届が提出されている事例。被保護者が就労支援面接を突然キャンセルしたり、連絡の取れなくなることもあるため、保護費は銀行送金から窓口手渡しに変更してある。

##### ・ 某日の家庭訪問

A市に行って父と会ってきたとのこと。父は、体調不良のため、来所することが難しいとのこと。本人口座に被保護者の父を含め、複数の人間から送金がある。被保護者は、当該通帳を取り扱っていないため、送金内容については相変わらず不明との申し出。

父から、通帳の中身について聴取し、詳細について当福祉事務所として、把握する必要があることを説明。

※この家庭訪問の日から1年半経過するも、家庭訪問記録含む本件ケースファイルにはこの送金について調査した形跡が認められない（監査人注記）。

#### 合規性・3E判断

被保護者「本人が通帳を取り扱っていない」の意味がよくわかりませんが、いずれにせよ本人の通帳に父親含む複数人からの送金履歴があるのであれば、速やかにその出どころと資金内容とを関係者に当たるなどして調査し、必要に応じて収入認定すべきです。

送金履歴を認めながら1年以上関係先調査の形跡が認められないことは次第8-1-(4)が順守されておらず、不適切と考えます。

今後は、本人名義の口座への出入金の履歴につき、収入認定の可否について疑わしい事情が発覚した場合には、詳細に調査されるべきです（合規性の観点からする指摘）。

なお、保護費の窓口手渡し支給は、家庭訪問時に不在がち、指導事項不遵守、連絡困難、といった問題ある世帯との接触を確保するためにとられる措置であり、法令、通達に直接の根拠は見当たりませんが、そもそも保護費を銀行振り込みにしなければならないという法令、通達上の根拠も見当たりませんので、このような方法も法的に問題はないと考えます。

むしろ、問題ある世帯の指導監督に、一定程度有効と思います。

#### イ 事例・事実①（給与明細と課税調査齟齬事例）

他C世帯。毎月給与明細とともに収入申告書が提出されている事例。

年1回の課税調査の結果、被保護者から提出された給与明細の年間合計額が勤務先の年間支給額に満たなかった。保護開始時、他の案件同様各種調査についての同意書徴求済み。

i) 平成26年9月30日ケース診断会議録

平成26年度課税調査において、被保護者の就労収入に未申告分(「〇〇手当」)があることが判明。被保護者からは、「これまで〇〇手当がなんなのかをよくわからず受け取っており、申告すべき収入と思わなかった」との弁であるが、当所は開始時に主に対し収入申告義務について説明している(平成26.10.30記録)。被保護者に対し、挙証資料の提出を求めていたところ、勤務先から発行してもらったと、当該資料の提出があった。これにより被保護者が当所に申告せず、「〇〇手当」を合計X円受領していることが判明した。

ii) 平成28年11月30日家庭訪問記録

平成28年度課税調査により、不一致が見つかり、これが〇〇手当の申告漏れである可能性が高いことが判明している。被保護者に対し、今後は受領次第、必ず申告するよう指導した。一中略一手当が増えると、漏れがあった場合に返還しなければならないお金も増えるため、一層申告に注意するよう指導した。

被保護者に対し、挙証資料の提出を求めていたところ、勤務先一中略一から発行された。

iii) 平成28年12月20日開催ケース診断会議録

年末調整通知書とは別に、〇〇手当を平成27.6月にY円、平成27.12月にZ円受領したとして、被保護者から収入申告書と受取に利用した封筒が遅れて提出された。被保護者曰く、申告が必要とは理解していたが、封筒を書類の山に埋もれてしまい、申告を忘れていたとのこと。反省しているとの弁であった。

なお、〇〇手当は給与と別に現金手渡しで支給され、明細書等の書類はもらえないとの申し出。

**合規性・3E判断**

定期的な課税調査が功を奏し、適切な収入認定がなされています。ただし、平成26年の未申告収入発覚時には勤務先から挙証資料の発行を受けこれを福祉事務所に提出しているのですから、平成28年の発覚時に「手当は給与と別に現金手渡しで支給され、明細書等の書類はもらえない」との申し出がなされたときに、以前は発行されたということを指摘して挙証資料の提出を強く促すなどの対応があっても良かった

たかと思います。

#### ウ 事例・事実㉞（給与明細と課税調査齟齬事例）

母生B世帯。本件も事例・事実㉞同様、毎月給与明細とともに収入申告書が提出されている事例。事例・事実㉞同様、年1回の課税調査の結果、被保護者から提出された給与明細の年間合計額が勤務先の年間支給額に満たなかった。

##### ・ 某日開催ケース診断会議録

課税調査の結果、被保護者に就労収入X円の未申告があることが判明。本人に聴取したところ、全く身に覚えがないとのこと。毎月提出している明細書の金額以上に金銭を受領したことはないとの申し出であった。就労先へ内容を照会し明らかにしたい旨説明すると、就労先へ保護受給中であることを伝えておらず、また照会をきっかけに保護受給中であることが就労先に分かれると、今後の就労に影響が出てくるため照会についてはしないでほしいとの申し出があった。また自分が認め解決するようであれば、納得はいかないが、認めるとのことであった。

##### 合規性・3E判断

毎月収入申告書と明細書とを福祉事務所に提出している被保護者が「全く身に覚えがない」と断言し、「自分が認め解決するようであれば、納得はいかないが、認める」とまで言い切る以上、未申告とされたX円の就労収入が本当に支給されていなかった可能性は高いのではないのでしょうか。勤務先の経理上のミス、場合によっては所得隠し、ということも考えられなくはありません。

このような場合、局第8－（1）－ア－（イ）に従えば、直接勤務先に確認調査すべき、ということになります。被保護者が実際に得ていない収入を収入認定するということは収入の過大計上ということになりますので、最低生活費がほぼ常に一定額であるとする、結果的には「最低生活費－収入」であるところの保護費が違法に減額されることとなります。また、権限外の領域とはいえ、公の機関である福祉事務所が結果的には勤務先の脱税を黙認する、ということにもなりかねません。何よりも、被保護者が不必要な所得税、住民税を支払うことになれば、本人を違法に困窮させることとなります。

そうすると、やはり勤務先に対して直接調査確認するのが筋、ということになります。他方、勤務先に対する福祉事務所の調査確認が入ることで被保護者が内緒にしてきた生活保護受給の事実が勤務先に知

られて今後の就労に悪影響を及ぼすとなると、被保護者の自立を阻害することになり、被保護者の「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」(法第1条)法の理念と矛盾することになります。

問8-25にあるように、被保護者の収入申告に不審がある場合、「同種の業務及び技能に対して支払われている賃金その他について綿密な調査を行い、これを基礎に推定した収入額をもって認定」する、つまり推計が求められ、かつ許されているのですから、「同種の業務」ではなく、「当該勤務先そのもの」が申告している支払額を被保護者の収入として認定することは、本事例のような場合やむを得ず許される、このように考えたいと思います。

#### エ 事例・事実㊦ (未申告就労事例)

母他C世帯。無収入と言いながら2か所でアルバイトをしていた事例。保護開始時に他の案件同様、収入等調査についての同意書徴求済み。

##### ・ 某日開催ケース診断会議録

被保護者が夜の店等で就労しているとの情報提供があったため、同人に対して就労の事実について何度か確認することで、被保護者より平成〇年△月から×月までA店とB店とで就労していたと申告有。被保護者より、法第61条届出書の提出あり。同人に対しては、夜の店等で就労収入を得ていると情報提供があったことを説明する。

なお、本来であれば以前働いていた就労先に対して、法第29条調査を行い、被保護者の就労収入額について調査を行う必要性があるも、被保護者は両就労先の関係者とは折り合いが悪く、連絡を取らないで欲しいと申し出あり。よって、関係先に当該調査を行わず、被保護者より提出のあった収入申告書をもとに、法第78条を適用することとする。

##### 合規性・3E判断

本来であれば法第29条調査を行い、被保護者の就労収入額について調査を行う必要性があるにもかかわらず、両就労先の関係者とは折り合いが悪く、連絡を取らないで欲しい」との申し出を受け、関係先への当該調査を行わず、被保護者より提出のあった収入申告書のみをもとに収入認定しています。

二点問題があります。

1点目は、局第8-1-(1)-ウ-(イ)が求めている雇主への

聞き取り確認を行っていない点。

2点目は、問第8-25に示された同種業務からの推計すら行っていない点です。

これらの調査を省略することに事例・事実④の場合のようなやむを得ない事情は見当たりません。被保護者からの、「就労先の関係者とは折り合いが悪い」との申し出のみを理由にこれら調査を省略することは正当化困難と思います。

そもそも「折り合いが悪い」のであれば法第29条調査による関係悪化をそれほど気にする必要もないといえます。このような場合に被保護者の申告のみで収入認定することは、まじめに収入申告している他の被保護者との間で不平等を生じ、生活保護制度の理念である「無差別平等」の原則（法第2条）とも矛盾することになり、不適切であると考えます。

収入等各種調査についての「同意書」も徴求済みですので、2か所の就労先に対し聞き取り等の調査をすべきでした。今後は、法第29条に基づく調査の可否を検討した上で、就労先に対し、遺漏なく同調査が行われるべきです（法規性の観点からする指摘）。

ところで、この事例では事例④、⑤と異なり「課税調査」の結果が上がってきていません。福祉管理課の一般論としての説明によると、スナック等の飲食業の場合は所得の申告が必ずしも適正になされないため、課税調査で被保護者の就労収入が捕捉できない、ということでした。本事例にもそういう事情がありそうです。

さて、この事例で未申告収入が発覚するきっかけとなったのは「情報提供」とのことです。今回の監査の1つとして高知市福祉課に所属するケースワーカー80人に対する面談調査を行った際、この、「情報提供」がしばしば話題になりました。匿名の電話が福祉課にかかってくる、「どこの誰さんがどこそで働いている」、「車に乗っている」、「パチンコしている」、「きちんと調査、指導せよ」等々の情報・意見が寄せられることがよくある、とのことでした。そうして、たいていの場合匿名の電話の主は、自身も生活保護受給者であり、他の受給者の生活状況に対して不審、不快の念を抱いてこのような密告をしてくるのかもしれませんが、とのことでした。多くの場合は情報の内容に具体性がなく、調査のしようもない、こちらから突っ込んで詳細を聞くと、情報収集に前のめりになっているようで、そのことはとりもなおさず情報の対象者が生活保護受給者であることを電話口でケースワーカーが認めるに等しい、したがってそれもできないというのが実情と

されました。

本事例はたまたま提供された情報の内容が具体的であったため、対象者本人にこれを突き付けて追及することができたようです。

### (3) 医療扶助（ケースワーカー，医療適正化推進員，生活保護医療相談員）

#### ① 医療費請求が適正に行われているかを確認するためのレセプト点検

#### ア 調査・分析の方法

レセプト点検業務を視察するとともに生活保護医療等適正化推進員からヒアリングを行いました。

#### イ 適用される規範

平成 12 年 12 月 14 日社援保発第 72 号

厚生省社会・援護局保護課長通知

「生活保護法による医療扶助の診療報酬明細書の点検について」

別紙

「診療報酬明細書等の点検事務要領」

#### 第 1 目的

診療報酬明細書，調剤報酬明細書（以下「レセプト」という。）の点検を行うことにより，生活保護法（以下「法」という。）による医療扶助費の適正な支出を図るとともに，被保護患者の適切な処遇の確保を図ることを目的とするものである。

#### 第 2 レセプトの点検

次に定めるところを標準としてレセプトを点検すること。

#### 1 資格審査

略

#### 2 内容点検

#### (1) 単月点検

#### ① 趣旨目的

すべてのレセプトについて，その内容の点検を行うこと。

本庁は，診療報酬の決定権者としての立場から，また，福祉事務所は，診療報酬を負担することとなるため，いわば保険者としての立場から積極的に点検を行う必要がある。よって，本庁と福祉事務所は相互に連携を図り，それ

それぞれの立場を十分踏まえるとともに、徒に本庁と福祉事務所で重複した点検事務を行うことなく効率的かつ効果的に点検が行えるような態勢を整えること。

② 実施方法

ア～ウ 略

エ 診療報酬明細書と調剤報酬明細書の突合

同一人について、同一月に診療報酬の請求と調剤報酬の請求があるもので、調剤報酬の請求に見合う診療報酬（処方せん料）が算定されていないもの、診療月と調剤月との間に時期的な隔たりがあるもの等相互の関係において誤り又は疑義があるもの。

ウ 事例・事実とこれに対する合规性・3E判断

(ア) 事例・事実⑦（検査体制及び実施方法について）

毎月2万件のレセプトを5人体制で検査しています。ほぼ毎日朝から夕方までかかりっきりとのことです。

基本の検査の方法は、コンピューターのシステム画面を2分割し、医療機関のレセプトと調剤薬局のレセプトを突合し（以下、「レセプトの突合」と呼ぶ。）、処方された薬が病名と一致しているか、当該病名から処方できない薬を出していないか、またその薬の量は適正かなどを確認していました。

この際、生活保護医療等適正化推進員は、「薬効・薬価リスト」等の専門書と照らし合わせながら、検査を行っていました。「薬効・薬価リスト」等の専門書には、病名とその病名から処方可能な薬及びその分量等が記載されており、その部分を参照するとのことでした。しかしながら、専門書には処方できないと記載されている薬であっても、他方で、レセプトの審査会において医師の裁量判断として処方可と判断された事例の蓄積も存在するため、専門書と審査会の判断例とを組み合わせながら、検査を行っているとのことでした。

原則、レセプトについては、全件検査となっているが、歯科については、そもそも処方される薬が痛み止め等しかないので、レセプトの突合を行っていない。また、診療報酬額も多額ではなく、歯科に関する専門知識も少ないことから、レセプトの点検を全件行えていないというのが現状とのことでした。

合规性・3E判断

医療機関レセプトと調剤薬局のレセプトとの全件突合ができている点、社援保発第72号第2-2-(1)-①、②、に沿った適切な対応と言えます。

歯科レセプトについて全件突合ができていない点は、歯科の特殊性や金額の点などからやむを得ないと考えます。

#### (イ) 事例・事実① (システムについて)

現在、高知市では、平成23年に厚生労働省が全国に配布したシステムを使用しており、レセプトは全て電子化されています。

このシステム導入前は、全て、紙媒体での作業であったことを考えると、現在は、レセプト点検の効率は格段に上がったとのことでした。

しかしながら、レセプト点検時に同時に「薬効・薬価リスト」等の専門書データを画面上で閲覧できると、更に作業の効率が上がるという意見や、病状と処方された薬の不一致のみをシステム上ではじき出し問題のありそうな事例のみ検査するということができればなお効率が良いといった意見が現場の生活保護医療等適正化推進員からは挙げられました。

ただし、医師がレセプトに記入したコメントや、蓄積された審査会例等を参照しなければ、レセプト検査を正確に行うことができないという性質上、レセプト検査を完全に自動化することはできないとのことでした。

#### 合規性・3E判断

朝から夕方まで机上で、レセプトを2分割したコンピューターの画面と、専門書との間を往復する、という労働環境はやや過重ではないかとの感があります。

完全自動化は無理としても、生活保護医療等適正化推進員の声に上がったコンピューターシステムのバージョンアップや、生活保護医療等適正化推進員の増員を図り、その負担を軽減することが望まれます。このことが、結果的には過剰な医療扶助の見落としを防止し、医療扶助費の適切な支出につながると思います(3Eの観点からする意見)。

## ② 重複受診

### ア 調査・分析の方法

レセプト縦覧点検状況を記載した、平成 28 年度分の「向精神薬の重複処方の改善状況【個別表】」を閲覧しました。

## イ 適用される規範

社援保第 72 号 課

「生活保護法による医療扶助の診療報酬明細書の点検について」—  
別紙—「診療報酬明細書等の点検事務処理要領」

第 1 略

第 2 レセプトの点検

1 略

2 内容点検

(1) 単月点検

① 略

② 実施方法

ア, イ 略

ウ 重複受診の点検

同一人について、2 以上の指定医療機関からの同一又は類似の疾病による同月分のレセプトがあるもの、同一人について多数の指定医療機関から同月分のレセプトがあるもの等療養上の指導が必要であると考えられるもの。

エ 略

(2) 縦覧点検等

① 略

② 実施方法

福祉事務所において、単月点検により特異な診療傾向が認められる指定医療機関、連続月あるいは一定期間内に重複算定できない診療内容、単月ではその適否が判断できない診療内容等に係るレセプトについて、受給者別に、概ね 3 か月以上の必要な期間にわたってレセプトを縦覧し、点検すること。なお、点検に当たっては、法による医療の給付であることから、診療内容が過剰でないか、漫然と長期にわたる診療がなされていないか等についても点検すること。

(3) 略

3 医療扶助受給者の病状把握と指導援助への活用

(1) 略

(2) —前略—その結果、医療扶助の実施につき疑義があるものに

については、受給者に対する訪問面接や主治医からの意見聴取等を行なった上、適切な処遇方針の設定を行い、就労又は療養の助言指導を行うこと。—後略—

#### ウ 事例・事実とこれに対する合規性・3E判断

##### 事例・事実（向精神薬の重複処方の改善状況【個別表】）」

これはレセプト突合の結果、重複処方が疑われる被保護者について、「受診医療機関」の名前、「処方されている向精神薬」の「医薬品名」、「使用量」、「点数」、「回数」、「使用量×回数」、「点数×回数」を記載してゆき、最後に「是正改善措置状況」を「具体的な内容」をもって記載する、という構成の台帳です。

平成28年度分は、重複処方が疑われる被保護者を59人抽出し、嘱託医協議で重複処方に当たるかどうかを判定しています。その結果、19人については重複処方に当たらないとされています。残りの40人のうち、7人については「指導を行い、すでに改善した」とされ、28人については「指導中」、5人については「保護廃止等により指導するに至らなかった」とされています。

重複診療と判定されたケースの中から特徴的なものを挙げます。

例えば、被保護者Aさんについては、X病院とY心臓・消化器内科とから「マイスリー錠10mg」を処方されていることが記載されています。是正改善措置状況の具体的な内容としては、嘱託医協議を経て重複処方と判定したうえで、このことを福祉事務所からAさんに伝え、Aさんからは福祉事務所に対し、今後Y心臓・消化器内科には行かない旨の意向が示されました。これを受けて福祉事務所からY心臓・消化器内科に対し、今後Aさんについてはこの薬を処方しないよう依頼し、同心臓・消化器内科から了承を得た、とのことが記載されています。

重複処方に当たるとされた被保護者Bさんのケースは、薬の名前が違うことから（重複処方に当たると）認識していなかった、というものであり、これについては、福祉課から医療機関の一本化を指導してBさんの了承を得た、とされています。

また、被保護者Cさんについては、4か所の重複受診が見られたため、受診先を丙診療所へ一本化するようCさんを指導したが、改善が見られなかったため、丙診療所以外の3つの医療機関に対し、Cさんについては今後医療費を福祉課が支払うことはできないと連絡しています。

中には、重複処方と判定されながら、医療機関がそのことを承知の上で、他の医療機関では眠剤として処方されている向精神薬を、この医療機関ではうつ状態改善のため処方している、と判断したうえで、被保護者の病状からはやむを得ない状況がうかがわれることなどから「指導の必要はない」と記載されたケースもありました。

指導がなされたケースでは、概ねどのケースでも、あとのからの検証が可能なレベルまで具体的な指導内容が記載されていましたが、中には、「何度電話しても電源を切っているのか通じず、娘の電話にかけても同様。家庭訪問も何回か行っているがその都度不在。連絡をするようメモを置いているが連絡がない」、「担当CW（ケースワーカー）の病気退職に伴い、具体的な指導ができていない状態。今後後任が決まり次第、指導を行う予定」、というように被保護者との接触ができていないケースもありました。

#### 合規性・3E判断

是正改善措置状況の記載は、具体的な医療機関の固有名詞を挙げつつ、その医療機関に対してどのような連絡、指導、要請を行ったか、が詳しく書かれていますので、本当にそのような連絡、指導、要請を行ったかどうかは、その医療機関に問い合わせればすぐに裏付けが取れます。前の部分で「あとのからの検証が可能なレベル」と記載したのはこの意味です。

したがって是正改善措置状況もこれについての記載も適切です。

ただし、被保護者との接触ができていないケースについては、その後どのように対応されたかについてその都度追加の記載がなされることが望まれます（3Eの観点からする意見）。

### ③ 頻回受診

#### ア 調査・分析の方法

医療担当職員からのヒアリング、継続中の97件のケースファイル閲覧、台帳等の閲覧、を実施しました。

#### イ 適用される規範

社援保発第0322001号

「別紙一頻回受診者に対する適正受診指導要綱（抄）」

##### 1 対象者

医療扶助による外来患者（歯科を除く。）であって、同一傷病に

ついて、同一月内に同一診療科目を 15 日以上受診している月が 3 か月以上続いている者（以下「受診状況把握対象者という。）。

## 2 頻回受診者の把握方法

福祉事務所においては毎月レセプトの診療実日数が 15 日以上  
の者については、・・・通院台帳を作成し、必要事項（氏名、医療  
機関名、通院回数等）を記載すること。

受診状況把握対象者について、・・・頻回受診者指導台帳を作成  
し、必要事項を記載すること。

## 3 主治医訪問及び嘱託医協議

事前嘱託医協議において主治医訪問の必要性があると判断され  
た者については、速やかに主治医訪問を行い、適正受診日数等  
を聴取すること。また、聴取した内容は指導台帳に記載すること。

主治医から聴取した意見等をもとに、頻回受診と認められるか  
否かを嘱託医と協議すること。

頻回受診者と判断された者について、指導台帳を決裁に付すと  
ともに、処遇方針の見直し（「適正受診指導」等）を行うこと。

## 4 頻回受診者に対する指導

指導台帳の決裁終了後、速やかに次の区分に応じて訪問指導を  
行うこと。

ア 受診回数の見直し等について指導する必要がある者

（ア）慰安目的で受診していると認められる者

（イ）一般課へ受診している者のうち精神的要因による頻回が考  
えられる者

（ウ）その他の者

イ 入院治療が適当である者

## 5 改善状況の確認

指導を行った月の翌月に医療機関へ前月の受診状況を電話等  
により確認し、聴取した通院日数は通院台帳に記載すること。

—中略—

改善されていない者とは、適正受診月が 3 か月以上続いていな  
い者であり、この場合、必要に応じ、法第 28 条の規定に基づく検  
診命令等を行った上、法第 27 条第 1 項の規定に基づく指導若し  
くは指示を行うこと。

なお、これに従わない場合には、福祉事務所は所定の手続きを  
経た上で、法第 62 条第 4 項に基づき保護の変更、停止、又は廃止  
を検討すること。

6 頻回受診適正化計画の策定

略

7 報告

(1) 本庁への情報提供

福祉事務所長は、指導台帳に登載されている者のうち、前年度（毎年4月診療分から翌年3月診療分まで）において頻回受診が改善された者（指導台帳で削除された者）の状況を毎年7月15日までに別紙3により本庁あて情報提供すること。

(2) 以下略

ウ 事例・事実とこれに対する合规性・3E判断

(ア) 事例・事実⑦（通院台帳）

医療担当職員からのヒアリングでは次のとおりでした。

「通院台帳は『頻回受診指導対象者名簿』という名前で年度ごとに作成、管理しています。同一傷病について、同一月内に同一医療科目を15日以上受診をしている月が3か月以上続いている被保護者をリストアップしています。年度ごとの作成、管理なので、翌年度に同一傷病について、同一月内に同一診療科目を15日以上受診している月が3か月以上なければ、その被保護者は翌年度の『頻回受診指導対象者名簿』には載りません。」

このヒアリングを踏まえて平成28年度分の「頻回受信者指導対象者名簿」を閲覧しました。社援保発第0322001号に従った形式、要領で69人が名簿に記載されていました。

たとえばAさんは2月、3月、4月については甲整形外科への通院がいずれも零回なのに、5月は22回、6月は23回、7月は22回、と「同一月内に同一診療科目を15日以上受診している月が3か月以上続いて」いました。その後8月以降翌年3月までの間は「同一月内に同一診療科目を15日以上受診している月」は見当たりませんでした。一度この状態が3か月続いたため、平成28年度の頻回受診指導対象者名簿には記載されているということです。

Aさんは8月以降翌年3月までは頻回受診の状況を脱していますが、その原因がどういうものであるか、指導、指示の結果の改善なのか、この台帳それ自体からはわかりませんでした。

このことは他の68人についても同じでした。

#### 合規性・3E判断

「頻回受診指導対象者名簿」は、形式、要領の点で社援保発第 0322001 号が求める「通院台帳」と言え、適切と言えます。もっとも、社援保発第 0322001 号 2 において求められていることではないものの、頻回受診状況が改善されたと評価できるようなケースについて、それが指導、指示によるものなのかどうか、このことを付記すれば指導・指示の実効性が検証でき、より有効と思います（3Eの観点からする意見）。

#### (イ) 事例・事実①（頻回受診者指導台帳）

医療担当職員からのヒアリングによると、次のとおりでした。

「頻回受診者指導台帳は、担当ケースワーカーによって作成されている場合と作成されていない場合とがあります。受診回数の見直し等について指導する必要がある者として社援保発第 0322001 号に掲げられているタイプのうち、『慰安目的で受診していると認められる者』は多くありません。社援保発第 0322001 号に掲げられたその他のタイプ、つまり『一般課へ受診している者のうち精神的要因による頻回が考えられる者』、『入院治療が適当である者』が、『指導若しくは指示に従わない場合には、保護の変更、停止、廃止を検討する』とされていますが、少なくとも過去5年についていえば、そのような処分に至ったケースはありません。

なぜかという、そのようなタイプの被保護者は通常高齢であり、認知機能が衰えているため、指導、指示の意味がなかなか理解できず、また、仮に処分をしたとしてもその意味を理解できず、自分で不利益処分に対する申し開きが困難だからです。

また、医療機関も診療に応じる義務があるため、このような高齢で認知機能が衰えている被保護者の受診を拒みづらく、結果的に医療機関に対する指導、指示ということもなかなか効果が上がりません。」。

#### 合規性・3E判断

頻回受診者指導台帳の作成がケースワーカーによってなされている場合となされていない場合とがあるという状況は社援保発第 0322001 号 2 に即したものとはいえ、適切ではないと思います。頻回受診者指導台帳は医療扶助費支出の適正化を図るための有効な手段ですので、全ての対象者について作成されるよう福祉課内で周知徹底されるべきです（合規性及び3Eの観点からする指摘）。

(ウ) 事例・事実㊦ (適正受診指導等)

適正受診指導の例として、継続中ケースファイルに収められていた票を紹介します。

平成 19 年 12 月 17 日 X の病状調査について  
A クリニック (甲ドクター)  
X は頻回受診傾向があったため、病状調査を行った。詳細は下記のとおりである。

記

- ・病 名 ○○症, △△症
- ・就 労 就労可
- ・通院状況 適正日数は週 2 回の通院。1 週間に 6 回通院中。頻回である。
- ・指 導 慢性の痛みに対して物理療法を中心に、痛み緩和治療を施行中。少しずつ加療回数を減らしていくことが可能と考えられる。

上記病状調査の結果、X は頻回受診と認められた。よって X に対し今後は病状に応じた通院をするよう指導を行う。ただし、12 月 14 日××周囲腫瘍を認め、この病状治療中のため、今後しばらくは多数回の処置、通院が必要であるとのことである。

合規性・3E判断

これは、主治医から適正受診日数等を聴取したうえで、頻回受診と判断し、適正受診指導についての具体的な方針を記載しており、社援保発第 0322001 号 3 に沿った対応がなされている好例です。

(エ) 事例・事実㊧ (情報提供)

「平成 28 年度頻回受診者に対する適正受診指導結果について」という名前の一覧表を閲覧しました。

次頁に掲げる通りです。

平成28年度 巡回診療者に対する適正業務指導結果について

(都道府県・市 高知市)

福祉事務所	受診未回診対象者数		主治医師等の結果、指導対象外となった者		やむを得ない理由(※)により指導が実施できない者		指導済者数		指導未済者数		うち改善された者				備考
	A 人数	うち指導済者数 占率	B 人数	うち指導済者数 占率	C 人数	うち指導済者数 占率	人数	A-B-C うち指導済者数 占率	人数	E うち指導済者数 占率	人数	F 1人当たり平均効果月数	G 1人当たり平均効果月数(効果日数)	H 1人当たり平均効果日数(効果日数)	
高知市福祉事務所	69	41	10	4	28	14	31	23	17	14	10	6.9 (69)	82.4 (824.4)	11.9	
												( )	( )		
												( )	( )		
												( )	( )		
												( )	( )		
												( )	( )		
												( )	( )		
												( )	( )		
計	69	41	10	4	28	14	31	23	17	14	10	6 (66)	82.4 (824.4)	11.9	(11.9)

※ 指導を行う前に指導対象者が入院した場合は、治療により指導対象者が選脱された場合、指導対象者が保護停止となった場合等である。

(注) 「1人当たり平均効果月数(効果日数)」及び「1人当たり平均効果日数(効果日数)」は、別表5の巡回診療者数及び「1人当たり平均効果月数(効果日数)」の算出に一致すること。

※高知市福祉事務所の提供にかかるとる資料を引用

### 合規性・3E判断

社援保発第 0322001 号 5 が求める形式，要領に従った記載がなされています。

ただし，この一覧表に記載されたデータがどこから来たものか，「頻回受診指導対象者名簿」（＝通院台帳）とのつながりが読み取れません。

そもそも，ケースワーカーによって頻回受診者指導台帳の作成状況が分かるといふことであれば，「頻回受診者に対する適正受診指導結果について」に記載された「指導実施者数」と「うち改善された者」とについての数字の正確性は保証されているかどうか疑問があります。

この点はすべてのケースワーカーが頻回受診者指導台帳を作成するように扱いを統一し(前頁指摘)，その指導台帳に基づいて頻回受診者指導対象者名簿（＝通院台帳）の個別ケース末尾に指導，指示状況と状況改善とのつながりが分かるような記載を入れるなどの工夫をされれば，「頻回受診者に対する適正受診指導結果について」に記載された「指導実施者数」と「うち改善された者」とについての数字の正確性が容易に検証でき，その信頼性が増すと思います（3E「有効性」の観点からする意見）。

#### ④ 長期入院

##### ア 調査・分析の方法

医療担当職員からのヒアリング，平成 28 年度分「実態把握対象者名簿」252 件，「長期入院アクセス」という高知市独自のシステム，の各閲覧を実施しました。

##### イ 適用される規範

<p>平成 14 年 3 月 27 日社援発第 0327028 号 改正平成 27 年 4 月 14 日社援発 0414 第 10 号 「180 日を超えて入院している患者の取り扱いについて」 (別紙) 対象病棟に 180 日を超えて入院している患者に対する医療扶助の 取り扱い</p> <p>1 受け入れ先の確保に係る事務手続</p> <p>(1) 退院後の受け入れ先の確認・把握 略</p> <p>(2) 退院後の受け入れ先の確保 対象病棟の被保護入院患者について，入院期間が 180 日を超えた時点において厚生労働大臣が定める状態等にある者に該当しない，又は該当する見込みがなことを医療機関から確認した場合には，速やかに，別紙 1 の台帳を整備した上，次の①から④までにより受け入れ先を確保するよう被保護入院患者に指導し，必要な援助を行うこと。 —以下略—</p> <p>2 医療扶助の例外的給付の手続 上記 1 の (2) の①から④までのすべてを行っても，なお退院後の受け入れ先が確保できない場合については，次に定める方法により，当該被保護入院患者に係る入院基本料等相当額を医療扶助により支給して差し支えないこと。 ただし，本取り扱いは，真にやむを得ない者に対し例外的に給付するものであることから，以下の取り扱いを厳正に行う必要があること。</p> <p>(1) 台帳の整備 別紙 2 を参考にして対象者全員について給付管理台帳を整備し，決裁に付すこと。—以下略—</p>
---

## ウ 事例・事実とこれに対する合規性・3E判断

### (ア) 事例・事実⑦（実態把握対象者名簿）

対象者の氏名，通院先，主治医の意見，嘱託医の意見，扶養義務者調査，等の欄が設けられていました。252 件のうち，69 件については扶養義務者調査についての記載が全くないもの，家族の状況についての記載はありながら，「家族の意見」や「扶養不可理由」についての記載がないものが見受けられました。

また，主治医の意見と嘱託医の意見とが異なるケースも見受けられました。福祉管理課の説明によると，両者の意見が異なる場合は原則として主治医の意見を優先するとのことでしたが，必ずしもそうになっていないケースもありました。

#### 合規性・3E判断

実態把握対象者名簿はその形式，記載内容の点において社援発第 0327028 号・第 0414 第 10 号が作成を求めている「別紙 1」（省略）の基準を満たすもので，適切と考えます。

ただし，実態把握対象者名簿の記載からは，長期入院患者の受け入れ先としての扶養義務者調査が十分になされていないように思われます。この点は必ずしも適切とは言えず，改善されるべきです（合規性の観点からする指摘）。

また，主治医と嘱託医とで意見が分かれた場合の実施機関の判断のあり方についてルールを設けることが望まれます（3Eの観点からする意見）。

### (イ) 事例・事実①（長期入院アクセス）

これは平成 24 年に導入した「長期入院アクセス」というコンピューターシステム上で管理しているもので，高知市独自のシステムです。

平成 28 年度の例外的給付該当者は 3 人でした。

社援発第 0327028 号，社援発 0414 第 10 号にある，「真にやむを得ない者」という部分については，例えば 3 人のうちの A さんについては，「現在は内服とリハビリが中心となっており，病状も落ち着いている。ただ，高齢で在宅は困難と思われる。退院後の入所先が決定するまでは例外的給付やむなし。」と記載されていました。

#### 合規性・3E判断

長期入院アクセスは，その形式，記載内容の点で社援発第 032702

8号，社援発 0414 第 10 号が作成を求めている「別紙 2」（省略）の基準を満たすものであり，適切と考えます。

長期入院アクセスの記載については，例外的給付対象者として取り扱われるための要件である，「真にやむを得ないと判断される者」かどうかの点が，具体的に書かれており適切であると思います。

#### (4) 返還金・徴収金処理（ケースワーカー）

##### ① 法第 63 条返還金と法第 78 条徴収金との振り分け

###### ア 調査・分析の方法

保護開始決定がなされた継続案件中，無作為抽出した 97 件のケースファイルを開覧する中で，返還金・徴収金が発生したケースに関するケース診断会議録がファイルに収録されているものについて，これを精査しました。

###### イ 適用される規範

問 13-1 不当受給に係る保護費の法第 63 条による返還又は法第 78 条による徴収の適用

(問) 収入申告が過少であったりあるいは申告を怠ったため扶助費の不当な支給が行われた場合については，法第 63 条による費用の返還として取り扱う場合と法第 78 条による徴収として取り扱う場合の二通りが考えられるが，どのような場合に法第 63 条又は法第 78 条を適用すべきか，判断の標準を示されたい。

(答) 本来，法第 63 条は，受給者の作為又は不作為により実施機関が錯誤に陥ったため扶助費の不当な支給が行われた場合に適用される条項ではなく，実施機関が，受給者に資力があることを認識しながら扶助費を支給した場合の事後調整についての規定と解すべきものである。しかしながら，受給者に不正受給の意図があったことの立証が困難な場合等については返還額についての裁量が可能であることもあって法第 63 条が適用されているわけである。広義の不当受給について，法第 63 条により処理するか，法第 78 条により処理するかの区分はおおむね次のような標準で考えるべきであろう。

① 法第 63 条によることが妥当な場合

(a) 受給者に不当に受給しようとする意思がなかったことが立証される場合で届出又は申告を速やかに行わなかったことについてやむを得ない理由が認められるとき。

(b) 実施機関及び受給者が予想しなかったような収入があったことが事後になって判明したとき（判明したときに申告していればこれは、むしろ不当受給と解すべきではない）。

② 法第 78 条によることが妥当な場合

(a) 届出又は申告について口頭又は文書による指示をしたにもかかわらずそれに応じなかったとき。

(b) 届出又は申告に当たり明らかに作為を加えたとき。

(c) 届出又は申告に当たり特段の作為を加えない場合でも、実施機関又はその職員が届出又は申告の内容等の不審について説明を求めたにもかかわらずこれに応じず、又は虚偽の説明を行ったようなとき。

(d) 課税調査等により、当該被保護者が提出した収入申告書又は資産申告書が虚偽であることが判明したとき。

「生活保護行政を適正に運営するための手引について」（平成 18 年 3 月 30 日社援保発第 0330001 号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知 改正平成 28 年 3 月 31 日社援保発 0331 第 2 号による改正まで）

I, II 略

III 保護受給中に収入未申告等があった場合の対応

1, 2 略

3 ケース診断会議等の開催

客観的資料の収集や本人に対する事実確認を経て、収入未申告等による不正受給の事実が確認できた時点で、所長等幹部職員を交えたケース診断会議等を開催し、不正受給であることの判断やその後の処分等について、組織として、十分に協議検討して、決定する。この際には、不正受給の内容が明らかとなるケース検討票を作成するとともに、参考資料（例：届出義務についての説明を受け理解した旨を記載した書面、不正事実の発見に至るまでの経過記録、関係先調査結果の概要、不正受給額（費用徴収すべき金額）積算書等）を整理し、会議での協議検討・決定が円滑に行われるよう工夫する。なお、不正事実の認

定に先立ち、保護の実施機関側に瑕疵等（例：届出の義務等の指導は日ごろから行っているか、収入申告書等は定期的に徴取しているか等）がないかを点検し、処分内容の検討に当たって参考とするとともに、以降の事務執行に当たり是正すべき事項は是正する。

#### ウ 事例・事実とこれに対する合规性・3E判断

精査したケース診断会議録中、上記規範及び効率性（3E）の観点から特に目に留まったものをいくつか紹介します。個人情報保護の観点から固有名詞の省略はもちろん、事案の特定につながる可能性のある事象には修正を加えています。

##### (ア) 事例・事実⑦（保険等解約）

###### i) 平成27年5月10日開催ケース診断会議録

学資保険を解約し、4月20日に解約返戻金183,440円を受領したとして保険金等振込済み通知書の提出があった。被保護者は速やかに解約指導に応じ、必要書類の提出を行っており、不正受給の意思はないものと判断する。よって法第63条を適用してその全額の返還を求める。

###### ii) 平成27年11月30日開催ケース診断会議録

平成27年10月15日にすべての医療保険契約を解約し、同月18日に当該保険の解約返戻金870円を受領したとの報告があった。

この解約返戻金額のうち、開始時の解約返戻金相当額730円は、生活保護開始時における被保護者世帯の資力と判断されるものであるため、法第63条を適用してその全額の返還を求める。

##### 合规性・3E判断

学資保険については、被保護者が速やかに解約指導に応じ、必要書類の提出を行っていることをもって、不正受給の意思はないものと判断しています。

問答①(a)において、不正受給意思を判断する要素として「届出又は申告を速やかに行わなかったことに正当な理由がない」ことを挙げていることから、逆に届出又は申告が速やかに行われているという事情は不正受給意思が否定される方向に働くものと思われま

す。その意味で本事例について不正受給意思なしと認定したことは適切と思われま

す。また、本件の保険解約がそもそも担当ケースワーカーの指導に基

づくものである以上、解約返戻金受領はケースワーカーが想定しており、そのことは当然被保護者も認識しているはずですから、被保護者がケースワーカーを欺こうという意思を持つ可能性は低く、その点からも不正受給意思なしの認定は適切と思われます。

この点、上記問答の①に(c)として、「当該収入の発生が実施機関及び受給者に予測され、この点が双方に共通の認識となっていた場合」、を追加しても良いかと思えます。もとよりこの提案は厚生労働省に対してのものであり、本監査の枠を超えるものです。医療保険の解約返戻金受領について不正受給意思を認定せず、これを法第 63 条返還金として処理したことは適切ですが、わずか 870 円、730 円のためにケース診断会議を開催することは効率性（3E）の観点からしていかがなものでしょうか。

のちに「ケースワーカーの業務改善と労務改善」の箇所ですが、高知市福祉課は圧倒的な人手不足とのことです。家庭訪問の箇所でも触れたように、困難案件は複数訪問も望まれることです。わずかな金額の処理のためにその都度福祉課の有為な人材を結集させるのは極めて非効率です。

生活保護関係法令はもちろん、通達等においても法第 63 条返還金、法第 78 条徴収金の振り分けが必要となるすべてのケースについて一律にケース診断会議の開催が義務付けられているわけではありません。この点については厚生労働省にも相談しながら、例えば「〇〇円未満のものについては特段の事情のない限りケース診断会議を省略可」、といった基準を設けることが望まれます（3Eの観点からする意見）。

#### (イ) 事例・事実①（損害賠償金受領）

##### 某日開催ケース診断会議録

被保護者に対し、交通事故による損害賠償金を受領した際には報告を行うよう指導していたところ、同人から速やかな損害賠償金受領（8,400 円）の報告があった。よって、当該損害賠償金について法第 63 条を適用し、返還を求めることとする。

##### 合規性・3E判断

これも事前の指導と速やかな報告とを踏まえて不正受給意思を認定せず、法第 63 条処理としている点、事例・事実②同様適切と思えます。

(ウ) 事例・事実㊦ (年金遡及受領, 担当者違算)

i) 平成 27 年 5 月 21 日開催ケース診断会議録

平成 26 年 2 月 20 日の被保護者 65 歳到達時に受給権が発生していた老齢基礎年金について、生活保護調査員が裁定請求を行っていたところ、平成 26 年 3 月分より受給を開始し、遡及分 198,000 円を平成 27 年 5 月に受領したと、収入申告書及び年金支払通知書の写しの提出があった。年金受領後、被保護者からは遅滞なく申告があり、不正申告の意思はない。また、当該遡及年金は過去 5 年以内の年金であるため、法第 63 条を適用し返還を求める。

ii) 平成 28 年 1 月 27 日開催ケース診断会議録

老齢基礎年金月額が実際は 16,658 円であるのに、担当ケースワーカーが収入認定の際誤ってこれを 16,583 円と 75 円少なく計算し、扶助費を過支給していたことになる。このため、当該過支給となった扶助費の取り扱いについて協議した。今回の過支給が生じた原因は、担当が資料にある年額を見間違えたことで認定額を誤ったことにあり、被保護者に過失は全くないものであるため、過支給となった扶助費 450 円については、法第 63 条を適用し、返還を求めることとする。

合規性・3E判断

年金の遡及受領が生活保護調査員の裁定請求に基づくものであること、被保護者から年金受領後遅滞なく申告があったこと、からすれば不正受給意思を認定せず法第 63 条処理としたことは当然と思われる。

なお、老齢基礎年金月額を 75 円少なく計算したために発生した過支給扶助費 450 円の扱いについて、ケース診断会議を開催している点は、870 円、730 円の扱いについてケース診断会議を開催することの非効率を指摘した事例㊦と同様の問題がありますが、本件は担当ケースワーカーの違算が扶助費過支給の原因となっている点、前記「2 不当受給対処方針の決定 (手帳「生活保護行政を適正に運営するための手引について」, 「3 ケース診断会議等の開催)」として引用した、「2 不正事実の認定に先立ち、保護の実施機関側に瑕疵等 (例: 届出の義務等の指導は日ごろから行っているか, 収入申告書等は定期的に徴取しているか等) がないかを点検し、処分内容の検討に当たって参考とするとともに、以降の事務執行に当たり是正すべき事項は是正する。」という指針が当てはまるケースですので、

以降の事務執行に当たり是正すべき事項として、あえてケース診断会議を開催する意味は十分あるといえます。その意味では、先ほど提案した、「〇〇円未満のものについては特段の事情のない限りケース診断会議を開催せず、担当ケースワーカーの個別処理に委ねる」、という基準の中の「特段の事情」ある場合に当たるものです。

(エ) 事例・事実㊸ (申告遅滞累積)

i) 平成 23 年 11 月 1 日開催ケース診断会議録

最後の給与を得てから 1 か月余りで報告がなされたことから、軽微な報告遅れと判断し、法第 63 条を適用する。

ii) 平成 28 年 3 月 27 日開催ケース診断会議録

今般の被保護者の就労収入の申告遅滞は、被保護者の「提出済みである」との勘違いにより発生したものであり、遅滞したものの申告がなされていることから、不正受給意思はなかったものと判断し、法第 63 条を適用する。

iii) 平成 29 年 3 月 7 日開催ケース診断会議録

今回速やかな申告は行われなかった。被保護者は収入申告の重要性は十分理解していたと判断する。従って、被保護者は申告義務を怠ったものであり、不正受給と判断せざるを得ず、当該就労収入申告遅延については法第 78 条を適用する。

合規性・3E判断

本件は、時期が離れているとはいえ、過去に 2 度も報告遅滞を理由に法第 63 条適用を受けている、という前歴からして 3 度目の報告遅滞を不正受給の意思ありと認定したものであり、同一人の同種行為の反復から主観面を認定するといういわば、人間の経験則に従った適切な認定がなされていると考えます。

この点についても上記問答 2 ②に(e)として、「過去に同種の申告を指摘されて法第 63 条適用を受けたことが複数回ある場合」、を追加しても良いかと思えます。もとよりこの提案も厚生労働省に対してのものであり、本監査の枠を超えるものではありません。

(オ) 事例・事実㊹ (年金額変更無申告)

被保護者は障害基礎年金を受給中。平成 23 年度年金額の改定が行われ、年金額の調査を行ったところ、同人は平成 19 年 7 月に障害年金の等級変更があり、2 級から 1 級に変更となっていることが判明した。この取り扱いについて協議。

平成 19 年 7 月から平成 23 年 5 月までの間に受け取った年金額は 3,877,876 円その間収入認定している年金額は 3,102,376 円であり、収入認定未済額が 775,500 円発生する（平成 23 年 6 月より認定額変更済み）。

被保護者に確認を行うと、同人は平成 19 年 6 月に近隣トラブルを警察に相談した際、たまたま警察の方に、病状が重いから年金等級の再申請を勧められて手続きを行ったら等級が上がった。診断書等は市役所に提出しているもので、福祉課への通知も出来ているものと思っていたとの弁。障害年金等級変更に至る経過についての話は信用できるものではなく、障害年金改定時の障害状況確認のため現況届の診断書で改定されたと思われる。被保護者は年金関係の書類の持参には速やかに応じているが、過去の収入申告書の確認を行うと、平成 19 年 11 月 8 日提出時にはすでに 1 級を受給中であるが、障害年金 2 級受給と記載し届けている。また平成 20 年 6 月 19 日提出された収入申告書にも 2 級の年金額が記入されている。

以上の状況から被保護者には不当に受給しようとする意思があったと判断する。

よって法第 78 条を適用し、当福祉事務所が支弁した金額のうち、不正に受給した金額の返還を求める。

#### 合規性・3E判断

「近隣トラブルを警察に相談しに行ったところ、病状が重いので再申請を勧められた」、という説明は不自然であり、「障害年金等級変更に至る経過についての話は信用できるものではない」として不正受給意思を認定した判断は、これも経験則に従った適切なものと考えます。

#### (カ) 事例・事実㉞（未申告就労収入：前出 115 頁事例・事実㉞）

##### ・ 某日開催ケース診断会議録

平成 25 年度課税調査の結果、被保護者に就労収入 X 円の未申告があることが判明。被保護者に聴取したところ、全く身に覚えがないとのこと。毎月提出している明細書の金額以上に金銭を受領したことはないとの申し出であった。就労先へ内容を照会し明らかにしたい旨説明すると、就労先へ保護受給中であることを伝えておらず、また照会をきっかけに保護受給中であることが就労先に分かると、今後の就労に影響が出てくるため照会についてはしないでほしいとの申し出があった。また自分が認め解決するようであれば、納得

はいかないが、認めるとのことであった。この課税調査で判明した差額の取り扱いについて協議を行った。

協議の結果、判明した差額については、被保護者は毎月適宜収入申告については報告しており、被保護者に積極的な**不正の意思があったとは判断できないが**、このことは法第4条に定める保護の**補足性**、法第8条に定める**基準及び程度原則から鑑みても不適切**と判断。被保護者の未申告就労収入については法第78条を適用し、全額を徴収する。※本ケースの被保護者は度々「収入申告書がなくなりましたのでください」と申し出ている人（監査人付記）。

#### 合規性・3E判断

本事例は監査人が事例紹介の際に付記した通り、度々「収入申告書がなくなりましたのでください」と申し出ている人であること、「全く身に覚えがない」と断言していること、「自分が認め解決するようであれば、納得はいかないが、認める」と言い切っていること、等々に照らすと、不正受給意思を認定することには大変躊躇を覚えます。

ケース診断会議でも「被保護者に積極的な不正の意思があったとは判断できない」とされています。にもかかわらず会議では、「このことは法第4条に定める保護の補足性、法第8条に定める基準及び程度原則から鑑みても不適切と判断。被保護者の未申告就労収入については法第78条を適用し、全額を徴収する。」とされました。

この判断には大いに疑問があります。不正意思があったかどうかの認定は人の内心に関する事実の問題であり、補足性、基準及び程度原則といった国の政策によって左右される事柄ではないはず

です。わかりやすく言えば、凶悪犯罪が発生した場合に、犯人が処罰されなければならないという必罰の要請と、犯人として逮捕された人が本当に罪を犯したのかどうかという事実認定とは別問題のこと

です。必罰の要請が冤罪を正当化するものではないことと同じように、補足性、基準及び程度原則が不正受給意思の擬制（あるなしにかかわらずあるものとみなすこと）を正当化するものでないことはいうまでもありません。

「不当支給」と認定された案件が法第63条の返還対象となるか、法第78条の徴収対象となるかによって、次のような差が生じます。

「生活保護行政を適正に運営するための手引について」

(平成 18 年 3 月 30 日厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

#### IV 費用返還（徴収）及び告訴等の対応

1～3 省略

#### 4 費用徴収方法

##### (1) 不正受給額の確定

—前略—法第 78 条による徴収額は、不正受給額の全額又は徴収する額にその 100 分の 40 を乗じて得た額を加算した額の範囲内で決定するものであって、法第 63 条のような保護の実施機関が徴収額から自立更生のために充てられる費用を控除する余地はない。

##### (2) 以下略

つまり、法第 63 条ではなく法第 78 条が適用されると、不当支給額に対する 4 割加算があるほか、費用控除も認められないということですので、どちらが適用されるかによって被保護者の負担は大きく変わってくるのです。さらにいえば、法第 78 条が適用されるということは、「不正受給意思あり」という「レッテル」を貼られることにほかなりません。そもそも「不正受給意思あり」ということは、「詐欺罪」（刑法第 246 条）に該当するはずですから、真実そのような不正受給意思を抱いていなかった人にとっては冤罪にほかならず、耐えがたい苦痛であり、人権侵害に当たると思われます。

この点、上記「手引について」の引用部分で省略した「3」には次のような記載があります。

#### 3 法第 78 条の適用の判断

##### (1) 法第 78 条の趣旨

—本文略—

注)「不実の申請その他不正な手段」とは、積極的に虚偽の事実を申し立てることはもちろん、消極的に事実を故意に隠ぺいすることも含まれる。刑法第 246 条にいう詐欺罪の構成要件である人を欺罔することよりも意味が広い。

この記載が、「消極的に事実を故意に隠ぺいすることは詐欺罪の構成要件である人を欺罔することには含まれない」という趣旨であればそれは刑法の解釈として不正確です。

すなわち、真実を告知すべき義務のある者がそれを告知せず何らかの財産的給付を受けた場合は詐欺罪が成立する、とするのが判例です（大審院大正 3 年 5 月 16 日、大審院昭和 4 年 3 月 7 日ほか）。「消

極的に事実を故意に隠ぺいする」とは、「真実を告知しない」と同義ですので、その者が真実を告知すべき義務を負っているのであれば、それも詐欺罪の構成要件である人を欺罔することに当たります。

この点、被保護者は収入等に変動が生じた場合、それを保護の実施機関に申請する義務を負っていますから（法第 61 条）、真実を告知すべき者と言えます。

そうすると、被保護者が故意に収入申告を怠って保護費を受給すると、それは詐欺罪を構成することになるのです。つまり、法第 78 条を適用するということは詐欺罪の認定とイコールなのです。

そのように考えると、やはりこのようなケースでの不正受給意思の認定には慎重であるべきと思います。

この点、前記問答①において、「法第 63 条によることが妥当な場合」として、「(a) 受給者に不当に受給しようとする意思がなかったことが立証される場合」を挙げていることから、法第 63 条の適用を受ける、したがって法第 78 条の適用を回避するためには不正受給意思がないことの証明が必要であるようにも読めます。しかし、「ないことの証明」は「悪魔の証明」と言われ、不可能を強いるものですから、前記問答がこのようなことを求めているとしたらそれ自体不適切です。他方、前記問答においては、①に先立つ部分で、「受給者に不正受給の意図があったことの立証が困難な場合等」に法第 63 条が適用されている、と指摘されていることから、結局のところ、この問答の趣旨とするところは、「不正受給の意図があったことの立証が困難な場合には法第 78 条は適用されない」、ということであると理解します。

そうすると、ケース診断会議で「被保護者に積極的な不正の意思があったとは判断できない」とされた以上、それは「不正受給の意図があったことの立証が困難な場合」なのですから、この問答に従って、法第 78 条ではなく、法第 63 条が適用されるべきであったと考えます（合規性の観点からする指摘）。

もちろん、法第 78 条の不正受給意図の認定に慎重であるべきということは、できるだけ法第 78 条の適用を回避すべきということではありません。過去の同種事案反復含め、状況証拠から不正受給意図を認定することができる場合には毅然とした態度でこれを認定し、法第 78 条を適用すべきです。その意味で、事例・事実㊦、㊧における不正受給意図の認定は積極的に支持します。

## ② 返還金、徴収金の管理回収

こうして法第 63 条，法第 78 条等の適用判断がなされた返還金，徴収金の管理回収についても見ていきます。

#### ア 調査・分析の方法

福祉管理課からのヒアリング，債権管理システム作動状況説明聴取等を実施しました。

#### イ 適用される規範

この点について国がどのような規範を打ち立てているか，通知集などを精査しましたが，意外にもこの分野について明確かつ具体的な規範は数多くありませんでした。

むしろ，個々のケースについて個々の実施機関の判断に委ねられている分野かもしれません。以下に紹介する規範自体にもそのことが示唆されています。

いくつかの規範を紹介します。

##### 問 13-25

「法第 78 条による費用徴収と資力との関係」

(問) いわゆる不正受給について，法第 78 条に基づいて費用を徴収すべき場合，相手方に資力がないときはどう取り扱うべきか。

(答) 法第 78 条に基づく費用の徴収は，いわば損害追徴としての性格のものであり，法第 63 条や法第 77 条に基づく費用の返還や徴収の場合と異なり，その徴収額の決定に当たり相手方の資力（徴収に応ずる能力）が考慮されるというものではない。

—中略—

そのように決定された費用徴収について，徴収の猶予を行うかあるいは最終的に徴収の免除を行うかどうかということは，地方公共団体の徴収債権についての地方自治法その他による一般的取扱いにより処理されるべきで，生活保護法には何ら規定がないものである（このことは，いったん決定された後の法第 63 条による費用返還債権や，保護の変更，廃止に伴う戻入債権についても同様である。）

なお，地方公共団体が，いわゆる不正受給について法第 78 条の発動を怠っている場合は，保護費の国庫負担に当たって当該地方公共団体に対し負担金返還措置が取られる場合がある。

「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」(平成22年社援保発1006第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知,第1次改正平成26年6月30日,第2次改正平成27年12月8日)

—前略—生活保護はその全額が公費で賄われているものであり,その返還金等の債権に係る不納欠損額は国庫負担の算定対象となっていることから,返還金等の債権を適正に管理し,その回収に努め生活保護費等国庫負担金の適切な精算をおこなうことは,制度の公平性を確保し,生活保護行政を適正に運営するうえで極めて重要である。

特に,返還金等の債権について,督促や納付指導等の適切な債権管理を行うことなく,時効の完成を以て不納欠損とすることは認められず,国庫負担金の精算対象外となることに加え,事業実績報告書に事実と異なる記載をしていた場合は返還を求めることとなるため,各実施機関においては十分に留意のうえ,条例・規則等に即した債権管理体制を整備すること。

については,下記事項に留意のうえ,生活保護行政の適正な運営に資するよう,貴管内実施機関に周知徹底願いたい。—後略—

#### 記

#### 1 国庫負担金の精算について

略

#### 2 返還金等の債権管理について

略

(1), (2) 略

#### (3) 債権管理台帳等の整備について

返還金等を確実に回収するためには,債権についての記録及び管理が重要である。債権管理台帳等,各債権の時効や実施した措置等を一覧性のある台帳等で記録・保存し,原則,経理担当において債権管理の進行状況を常に管理できるよう必要な体制を整備すること。

—後略—

(4) 略

#### (5) 督促等について

① 略

② 債権の履行期限までに履行しない債務者に対しては,地方自治法施行令に則り期限を指定して督促すること。督促しても納付されない場合は,訪問や福祉事務所への呼び出しを行

い債務を履行するよう催告を行うとともに、定期的な納付指導等を併せて行い、その経過を債権管理台帳等に記録すること。

③ 資力があるにもかかわらず、督促をした後、相当の期間を経過してもなお履行されない場合は、訴訟手続による履行請求を検討すること。

④ 生活保護法に基づく返還金等の債権に係る時効は5年とされているので、督促状の送付、一括納付の実施等による債務の承認など時効中断に必要な措置を適切に行うこと。

—後略—

⑤ 時効中断手続については、被保護者だけでなく、被保護者であった債務者や債務者が死亡した場合の相続人及び法定受遺者に対しても実施すること。

債務者が死亡した際には、すみやかに法定相続人及び法定受遺者の存否や居住地等について調査を行うとともに、死亡した債務者の債務内容及び金額等をあらかじめ伝えたくて速やかに相続の意思を確認すること。なお、遺留金品が存在していた場合は、併せてその金額等を伝えること。

債務者の居住地が不明となった場合は、すみやかに住民基本台帳の情報等をもとに調査を行い、督促や納付指導等を行うこと。なお、管外への転出が判明した場合は必要に応じて転出先の自治体へ照会し、居住地等を確認したうえで督促や納付指導等を行うこと。

上記調査及び時効中断の措置等を講じた場合は、債権管理台帳等に必ず記載し、適切に管理すること。必要な措置を行わないまま時効となり、結果として不納欠損とすることは適切な処理とは認められないことから、このような事例における不納欠損の場合には、国庫負担金精算の対象外となるので留意されたい。

「生活保護行政を適正に運営するための手引について」（平成 18 年 3 月 30 日社援保発第 0330001 号，第 5 次改正平成 28 年 3 月 31 日社援保発 0331 第 2 号）

I～III略

IV 費用返還（徴収）及び告訴等の対応

1～4略

## 5 告訴等の手順

(1) 不正受給事案につき告訴等を行うか否かの判断に当たって考慮すべき事項

ア 法第85条において処罰の対象とされている「不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせ」る行為は、法第78条により費用徴収の対象となる行為と重なり得るものであるが、法第85条や刑法各条に基づく罰則の適用は司法処分であり、法第78条に基づく行政処分とはおのずから目的を異にするものであるので、法第78条により費用の徴収を決定した場合には必ず法第85条等に定める罰則に関し告訴、告発又は被害届の提出（以下「告訴等」という。）等の措置を取らなければならないというものではない。

イ 不正受給事案を把握した場合に、告訴等の措置をとるかどうかは、個々の事例の状況に応じて保護の実施機関が判断することになるが、特に悪質な手段による不正受給の場合は、その社会的影響も考慮することが必要である。

ウ 告訴等の検討を行う際の判断に当たっては、「生活保護に関する不正事案への対応について」（平成26年4月1日社援保発0401第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）を参考にするとともに、個別事案に応じて、その構成要件該当性や悪質性等を踏まえて判断することが必要であることに留意すること。

「生活保護に関する不正事案への対応について」（平成26年4月1日社援保発0401第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）

—前略—

記

—前略—

今般、不正事案に対して告訴等を検討する際の判断基準（目安）について、既に地方自治体が独自に定めている具体的判断基準を参考に、当方で以下のとおりまとめた。

各地方自治体におかれては、公務員が職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発の義務が生じる（刑事訴訟法第239条第2項）ことにも留意しつつ、悪質な不正事案に対しては、

これらも参考にして、積極的に告訴等を含めた厳正な対応をとりたい。

なお、当該基準はあくまで目安として示すものであり、実際に告訴等を行うか否かは、当該基準によって一律機械的ではなく、個別事案に応じて、その構成要件該当性や悪質性などを踏まえて判断されるべきであることに留意されたい。

—後略—

○次のいずれかに該当するものであること

①不正受給額が高額である

(高額であることを理由に告訴等を行う基準としては、100万円以上を目安としている自治体が多い。)

②収入等に関する提出書類に意図的に虚偽を記載する、改ざんをするなど悪質な手段を講じている

③不正受給期間が長期にわたる

(長期にわたることを理由に告訴等を行う基準としては、1年以上を目安としている自治体が多い。)

④生活保護制度の趣旨に反した用途のために不正受給を行ったものである

(ギャンブル、浪費等)

⑤過去にも不正受給をした事実がある

⑥告訴等の手段をとらない場合、返還の見込みが無い(費用徴収に応じない等)

⑦その他特に悪質であると認められる事実がある

(複数の福祉事務所で重複して不正受給している等)

## ウ 事例・事実とこれに対する合規性・3E判断

### (ア) 事例・事実⑦(債権管理システムについて)

返還金、徴収金は、「返戻金・徴収金管理台帳」にアクセスに(コンピューター上のシステム)によって管理しています。債権発生時に登録を行い、督促状、催告書、時効、入金、分割納付等の管理を行っています。

この管理台帳にケースの番号を入力すると、担当ケースワーカーが、残債務を確認できるようになっていました。立ち上げ画面はこのようなになっています。

## 立ち上げ画面

The screenshot shows a software interface with the following sections:

- 入力作業 (Data Entry):** Includes buttons for '返還金入力・修正', '入金記録入力', '06 返還予定入力', '06 入金記録入力', '督促履歴入力', '公示送達(納入)入力', '納付書情報入力', '債務承認・分納契約入力', '廃止済種入付戻入力', '相対入債務者入力・修正', '備考欄入力', '督促状発行作業', '催告履歴入力', '納付書入力・発行', '納入指請中断債権', '書類送付先入力', '過去分督促', '催告書発行作業', and '交渉記録'.
- 各種データ照会 (Data Inquiry):** Includes buttons for '返還金台帳', '返還金台帳(ケース番号)', '返還金台帳(返還金ID)', '06 戻入返還金台帳', '06 63条返還金台帳', '06 78条返還金台帳', '督促履歴(返還金ID)', '時効・不納欠損一覧', and '未収金一覧メニューへ'.
- 各種データチェック (Data Check):** Includes buttons for '督促状発行必要返還金', '督促状検討必要返還金', '納入指請必要返還金', '時効到来が近い返還金', '公示送達必要督促状', '公示送達必要納入命令', '督促送達完了確認', '納入命令送達完了確認', '返還金通入金確認', '納付書郵送必要分', '入金記録入力確認', '補収書入金確認', '納付書入金確認', and '返還交渉が必要な返還金'.
- 各種印刷 (Printing):** Includes buttons for '現年度返還簿', '現年度返還簿(06除く)', '過年度返還簿', '63条督促状', '78条督促状', '戻入督促状', '63条督促公示送達一覧', '78条督促公示送達一覧', '63条納入公示送達一覧', '78条納入公示送達一覧', '戻入命令書', '課長送り補収書', 'ケース毎残高一覧', '63条催告書', '78条催告書', '戻入催告書', and '納付書・送付用紙印刷'.

※高知市福祉事務所の提供にかかる資料を引用

### 合規性・3E判断

社援保発 1006 第 1 号に示された、「時効中断措置及び納入の指導等の措置（以下「時効中断措置等」という。）を執るとともにその経過を債権管理台帳等に記録すること」という管理方法が実践されており、適切と考えます。

### (イ) 事例・事実①（債務の登録について）

生活保護の変更通知書・決定通知書に、返還金が記載されていることから、通知書に記載された金額を手作業で入力して登録作業を行うとのことでした。

変更通知書・決定通知書は、毎日発生することから、毎日この登録作業が発生するとのことでした。

### 合規性・3E判断

生活保護の変更通知書・決定通知書に記載された返還金を手作業入力で登録する作業はそれ自体高コストであるとともに、誤入力の危険があります。変更通知書・決定通知書作成時に入力した返還金額が自動的に登録されるようなシステムの導入が望まれます（3Eの観点からする意見）。

(ウ) 事例・事実㉞ (返戻金等の入金について)

入金が発生する度に、入金処理を行うとのことでした。

分割納付中に過払いが生じた際には、債務者に、了解を取った上で、他の債務への納入という形をとっているとのことでした。

なお、納付書は、四国内の金融機関で納付ができるようになっていましたが、ゆうちょ銀行には対応しておらず、四国以外に居住している債務者に対しては、手数料を債務者負担の上、指定の公金口座に振込んでもらえるようお願いしているとのことでした。

支払金融機関がないとの理由で、入金が遅れるということが、担当者としては一番悔しいとの意見もありました。

入金に関する管理は一括して、債権管理担当者が行っていました。

合規性・3E判断

保護廃止後の債務者については県外居住のケースも多々あると思いますので、ゆうちょ銀行での納付ができるようにシステムを改善して納付率を上げることが望まれます(3Eの観点からする意見)。

(エ) 事例・事実㉟ (債権管理について)

保護受給中の債務者については、担当ケースワーカーが債権管理をし、保護廃止後の債務者については、債権管理担当者が債権管理をすることとなっていました。

返還金は、例えば引越しをして家賃が下がった場合等に従前の家賃相当額と現在の家賃相当額との差額が返還金として生ずるという仕組みです。そのため、担当ケースワーカーにおいて、いつ、どのような返還金がいくら生ずるのかということについて一番把握していることから、担当ケースワーカーが管理することとなっているとのことでした。

他方、保護廃止後においては、担当ケースワーカーとの関係性は薄れてしまうことから、債権管理担当者において債権管理を行っています。毎年8月と10月に対象者に一斉に催告書を送付しており、今年からは、催告書と共に期限を付した納付書も同封しているとのことでした。

また、現在は、債権について、利息等の請求までは行っていないとのことでした。

合規性・3E判断

毎年定期かつ一斉の催告書発送は、社援保発1006第1号に示された、「期限までに債務を履行しない債務者(保護廃止となった者及び

債務者が死亡した場合の相続人等を含む。) に対して、時効中断措置及び納入の指導等の措置(以下「時効中断措置等」という。)を執るとされていることに対応する措置であり、適切と考えます。

(オ) 事例・事実④(法的回収方法)

債権の法的回収手段としては民事上の支払督促、訴訟、行政上の滞納処分、強制徴収(ただし平成26年7月1日の生活保護法改正法施行日以降に支払われた保護費又は就労自立給付金が対象)、があります。

このほか、「生活保護行政を適正に運営するための手引について」にもあるように、刑事告訴も法的回収方法に位置付けることができます。すなわち、刑事告訴それ自体は不正受給者の刑事処罰を求める手続ですが、刑事告訴を受けて被疑者、被告人の立場に立たされた不正受給者が刑事処罰を免れるため、あるいは刑の軽減のため、不正受給額の返還に応じる効果が期待できるからです。先に引用した平成26年4月1日社援保発0401第1号において、告訴等を検討する際の判断基準(目安)として、「⑥告訴等の手段をとらない場合、返還の見込みが無い(費用徴収に応じない等)」、というケースが挙げられているのも、刑事告訴が法的回収方法に位置付けられていることを示しています。

このような各種法的回収方法について、平成28年度まで、高知市福祉課には債権管理に係る専任者が配置されていなかったこともあり、どの方法を選択するかは基準は整備されていませんでした。平成29年度には専任者が配置されたことから、まだ十分ではないものの、まずは高額債権への対応から着手しつつ、基準整備に向けた取組を始めたとのことでした。

徴収については、強制徴収債権であれば国税徴収法の調査を行え、保護廃止後の債務者に対しても調査可能であるため、必然的に強制徴収債権を含む高額債務者が優先的に法的徴収の対象となっています。

法的徴収の対象となった債務者に、被徴収債権があれば、併せて支払督促等の民事手続を行うことになるとのことでした。

告訴については、各担当ケースワーカーが行うこととなっているところ、不慣れな業務ということもあり、円滑な告訴手続が行われているとは言えない状況とのことでした。現在、福祉三課職員で構成している委員会等の中で告訴手続が円滑に行えるようなマニュアル

ル作成を行っているとのことでした。

なお、福祉管理課から提供された平成 29 年 8 月 31 日時点における返還金、徴収金ケース 5,927 件のデータから、金額が 100 万円以上の法第 78 条徴収金ケースを 50 万円刻みで分類、集計すると次の通りとなります。いずれも同年 8 月 31 日時点で時効の到来していないものです。

100 万円以上 150 万円未満	112 件（うち 1,000,000 円は 1 件）
150 万円以上 200 万円未満	48 件
200 万円以上 250 万円未満	31 件
250 万円以上 300 万円未満	23 件
300 万円以上 350 万円未満	13 件
350 万円以上 400 万円未満	14 件
400 万円以上 450 万円未満	3 件
450 万円以上 500 万円未満	4 件
500 万円以上 550 万円未満	1 件（5,202,016 円）
550 万円以上 600 万円未満	4 件
600 万円以上 650 万円未満	1 件（6,000,000 円）
650 万円以上 700 万円未満	1 件（6,624,050 円）
700 万円以上 750 万円未満	1 件（7,186,194 円）
750 万円以上 800 万円未満	1 件（7,649,457 円）
合 計	257 件

さて、平成 29 年 7 月末より遡ること 1 年間の実際の法的回収手続事例等は次の通りです。

i) 支払督促

相続財産の存在を申告せず、長期にわたり不正受給を続けた事案。法第 63 条返還金 534,361 円、法第 78 条徴収金 2,894,007 円、合計 3,428,368 円について平成 29 年 7 月 28 日、高知簡易裁判所に支払督促手続申立て。

ii) 滞納処分

合計 7,449,475 円の債権について、平成 28 年 10 月 13 日、国税徴収法第 142 条捜索をかけるも、差押財産なし。

iii) 刑事告訴（i と同一事案）

生活保護を受給しながら亡母から 3,000,000 円を生前贈与され、これを原資として投資信託を申し込み、長年多額の分配金を受領したほか、亡父の相続不動産を賃貸活用し、長年多額の不動産収入を得た事案。不正受給合計額は 11,770,840 円。うち 3,223,970 円について平成 29 年 6 月 2 日、刑事告訴。

#### 合規性・3E判断

どのようなケースにどのような法的回収措置をとるかについては、国が一律の指針を示していないところですので、高知市福祉課の選択した各手段についてその適否を論ずることは差し控えますが、少なくとも刑事告訴については平成 26 年 4 月 1 日社援保発 0401 第 1 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知が、「100 万円以上」の案件を手続選択の目安としています。

そうすると、不正受給額が 11,770,840 円のケースについてうち 3,223,970 円を被害事実として刑事告訴手続が採られた iii (= i) の事例は適切ですが、前頁の表で明らかなおり、不正受給額 100 万円以上の法第 78 条徴収金案件が 257 件もあります。これらについては刑事告訴手続が検討されてよいと思います。

いずれにせよ、福祉課において、告訴すべきケースをまずは高額長期ものから優先的かつ速やかに選別し、対処することを望みます（合規性の観点からする意見）。

#### (カ) 事例・事実㊦（債権放棄について）

高知市福祉課では現在のところ債権放棄の基準は設けられていないとのことでした。

返還金等の回収が不能となった場合、国庫負担に係る 4 分の 3 部分について国に補てんを求めることはできませんが、市の負担に係る 4 分の 1 部分について、時効到来し不納欠損処分をした中で、最低年 1 回は催告等を行っていた債権について国に負担を求めることができます。したがって、高知市福祉課が無資力と判断した債務者であっても、債権放棄を行うことは困難な状況である、とのことでした。

そのうえで、相続人不存在、破産免責（ただし、強制徴収債権を除く。）等の債務者については、時効到来を待つ必要がないと思われるため、これらの状況にある債権を整理し、債権放棄基準を作成することは高知市福祉課の今後の課題とされていました。

#### 合規性・3E判断

問 13-25 において国も「徴収免除」を許容していますので、回収不能が明らかな事案を長期間管理することのコストを削減するためにも、債権放棄基準を策定することが望まれます（3Eの観点からする意見）。

#### (キ) 事例・事実㊦（時効到来による不納金欠損額）

(カ) で説明した、時効到来による不納金欠損額を平成 24 年度分から平成 28 年度分まで整理したものを次頁に掲載します。

最も少ない平成 24 年度分が 18,836,526 円、最も多い平成 28 年度分が 48,625,591 円、5 年間の平均が 32,541,375 円でした。

なお、これらの不納金欠損分のうち、高知市がいわゆる不正受給について法第 78 条の発動を怠っている、として、保護費の国庫負担に当たって国から負担金返還措置を取られた案件はない、とのことでした。

#### 合規性・3E判断

毎年 3,000 万円強もの不正受給に係る返還金、徴収金が時効到来により不納欠損処理されることは納税者の観点からは看過しがたい事態ではありますが、債務者がそもそも生活保護世帯であり、無資力が想定されることを考えると、法的回収手続がさらなる公金浪費という側面もあり、やむを得ないとも言えます。

高知市においては負担金返還措置例がないことをもってひとまず諒としなければならないのでしょうか。

不納金欠損額

資料④

○ 債権管理について

1 債権総額等について

現年度		前年度		前年度		前年度		前年度		前年度		前年度		前年度		前年度		
件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	
24年度	1,828	89,293,483	61,855,791	565	26,437,692	70,06%	67.2%	25年度	2,488	106,079,246	17,961,890	2,105	90,517,356	16.25%	19.5	7,742,469	1,910	82,774,897
25年度	2,173	100,466,904	67,905,333	748	33,161,571	66.98%	67.2%	26年度	2,597	114,848,901	14,540,291	2,234	100,308,610	17.90%	18.3	7,979,384	1,849	81,887,330
26年度	2,183	93,226,675	63,077,473	776	36,305,423	63.47%	63.47%	27年度	2,776	125,758,067	15,112,804	2,411	110,645,263	12.02%	20.0	10,855,986	2,000	89,452,644
28年度	1,945	92,131,258	56,035,924	649	36,095,334	60.92%	60.92%	28年度	2,990	140,295,014	15,432,559	2,620	124,862,455	11.00%	10.8	4,881,304	2,512	119,881,151

法第63条返還金		法第63条返還金		法第63条返還金		法第63条返還金		法第63条返還金		法第63条返還金		法第63条返還金		法第63条返還金		法第63条返還金		
件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	
24年度	749	195,922,988	131,683,495	256	64,229,493	67.2%	67.2%	24年度	920	207,155,239	25,903,173	715	181,252,066	12.50%	21	6,371,882	694	174,880,184
25年度	732	173,808,766	116,042,025	252	57,766,741	66.76%	66.76%	25年度	950	239,109,677	31,671,944	735	207,437,733	13.25%	26	9,482,922	709	197,954,806
26年度	787	164,045,046	128,038,488	276	35,836,553	78.15%	78.15%	26年度	961	255,721,547	18,224,123	831	237,497,424	7.13%	28	14,355,318	803	223,142,106
27年度	682	196,276,954	159,251,756	301	39,026,593	80.63%	80.63%	27年度	1,079	258,176,664	16,012,458	949	242,965,206	6.18%	15	4,307,739	934	218,657,467
28年度	665	185,141,730	129,660,473	245	55,481,257	70.03%	70.03%	28年度	1,235	276,664,085	17,866,178	1,079	258,817,887	6.46%	43	12,290,541	1,036	246,527,346

法第78条返還金		法第78条返還金		法第78条返還金		法第78条返還金		法第78条返還金		法第78条返還金		法第78条返還金		法第78条返還金		法第78条返還金		
件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	
24年度	275	97,567,662	8,744,846	230	88,822,816	8.96%	8.96%	24年度	655	441,696,293	31,319,571	596	410,376,682	7.09%	17	4,722,179	579	405,654,507
25年度	331	123,163,005	10,093,367	242	113,059,618	8.20%	8.20%	25年度	809	494,477,323	35,972,937	704	458,504,386	7.27%	22	11,367,967	682	447,136,419
26年度	281	72,579,957	5,911,590	206	66,668,367	8.14%	8.14%	26年度	924	560,196,037	31,544,456	829	528,651,581	5.63%	19	15,452,852	810	513,198,729
27年度	344	88,308,589	10,839,248	249	77,469,321	12.73%	12.73%	27年度	1,016	579,867,096	31,717,876	919	548,149,220	5.47%	11	13,643,591	908	534,505,629
28年度	320	95,733,027	8,031,561	254	87,701,466	8.39%	8.39%	28年度	1,157	611,974,950	31,726,742	1,043	580,248,208	5.18%	33	31,353,748	1,010	548,894,462

※法第77条返還金については実績なし

法第77条返還金		法第77条返還金		法第77条返還金		法第77条返還金		法第77条返還金		法第77条返還金		法第77条返還金		法第77条返還金		法第77条返還金		
件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	
24年度	2,852	381,784,133	202,894,132	1,071	179,490,001	52.98%	52.98%	24年度	4,043	756,930,738	74,784,634	3,416	682,146,104	9.68%	233	19,836,526	3,183	663,309,578
25年度	3,219	397,438,675	193,450,745	1,242	203,987,830	48.67%	48.67%	25年度	4,254	842,799,579	87,190,746	3,471	755,608,833	10.95%	231	28,830,278	3,240	726,778,555
26年度	3,409	336,007,899	197,197,551	1,258	138,810,348	58.69%	58.69%	26年度	4,482	930,786,485	64,308,870	3,894	866,477,615	6.91%	281	40,684,136	3,613	825,793,479
27年度	3,409	377,813,598	224,868,911	1,329	152,944,657	59.32%	59.32%	27年度	4,871	964,603,827	62,844,138	4,279	901,759,689	6.52%	226	25,790,347	4,053	876,009,342
28年度	2,950	373,006,015	193,727,958	1,148	179,278,057	51.94%	51.94%	28年度	5,382	1,028,954,029	65,025,479	4,742	963,928,550	6.32%	184	48,625,591	4,558	915,302,959

※高知市福祉事務所の提供にかかるとかかる資料を引用

## (5) 保護の停止・廃止（ケースワーカー）

### ① 調査・分析の方法

保護の停止は廃止に至る経過観察，暫定的措置であり，状況によっては保護が再開されるのに対し，廃止は確定的な保護打ち切りであり，被保護者に対する不利益の程度が大きいため，廃止に絞って調査・分析しました。

具体的な調査分析方法は，福祉管理課からのヒアリングにより平 28 年度分の廃止案件の廃止理由内訳を知るとともに，中でも「働きによる収入の増加・取得」108 件，「辞退」122 件，「指導指示違反」8 件，合計 238 件の廃止記録を閲覧しました。「働きによる収入の増加・取得」案件を閲覧したのは，要否判定が適切になされているかを見るため，「辞退」案件を閲覧したのは，ケースワーカーから「辞退」への働きかけ，強要がなされていないかを見るため（次の問（第 10 の 12-3）参照），「指導指示違反」案件を閲覧したのは，指導指示違反を理由とする廃止に際して手続が踏まれているかどうかを見るため，以上の各目的からです。

### ② 適用される規範

#### 〔保護の停止又は廃止の取り扱い基準〕

問（第 10 の 12）法第 26 条の規定により保護の停止又は廃止を行う場合の取り扱いの基準を示されたい。

答 被保護者が保護を要しなくなったときには，法第 26 条の規定により保護の停止又は廃止を行うこととなるが，保護を停止すべき場合又は廃止すべき場合は，原則として，次によられたい。

#### 1 保護を停止すべき場合

略

#### 2 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限り，保護を再開する必要がないと認められるとき。

（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 か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とき。

—以下略—

〔保護受給中の者から提出された「辞退届」の取扱い〕

問（第 10 の 12－3）保護受給中の者から「保護を辞退する」旨の意思を示した書面（以下「辞退届」という。）が提出された場合には、これに基づき保護を廃止しても差し支えないか。

答 被保護者から提出された「辞退届」が有効なものであり、かつ、保護を廃止することで直ちに急迫した状況に陥ると認められない場合には、当該保護を廃止して差し支えない。

ただし、「辞退届」が有効となるためには、それが本人の任意かつ真摯な意思に基づくものであることが必要であり、保護の実施機関が「辞退届」の提出を強要してはならないことは言うまでもなく、本人が「保護を辞退する義務がある」と誤信して提出した「辞退届」や、本人の真意によらない「辞退届」は効力を有せず、これに基づき保護の廃止をすることはできないものである。

また、「辞退届」が本人の任意かつ真摯な意思に基づいて提出された場合であっても、保護の廃止決定を行うに当たっては、例えば本人からの自立の目途を聴取するなど、保護の廃止によって直ちに急迫した状況に陥ることのないよう留意すること。

さらに、保護の廃止に際しては、国民健康保険への加入など、保護の廃止に伴い必要となる諸手続についても助言指導すること。

「生活保護行政を適正に運営するための手引について」（平成 18 年 3 月 30 日社援保発第 0330001 号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知 改正 平成 28 年 3 月 31 日 社援保発 0331 第 2 号）

I 略

II 指導指示から保護の停廃止に至るまでの対応

1 略

2 保護の変更，停止又は廃止

文書による指示を行っても正当な理由なく文書指示に従わない場合には、さらにケース診断会議に諮る等組織的に十分検討のうえ、弁明の機会を与える等法第 62 条第 4 項による所定の手続を経たうえで保護の変更，停止又は廃止を行う。

（1）予め当該処分をしようとする理由，弁明をすべき日時及び場所を通知し，弁明の機会を与える必要がある。

（2）指導指示に従わないことに対して正当な理由がない場合，又は，正当な理由がなく指定場所に来所しない場合は，

保護の変更，停止又は廃止の処分決定を行う。  
 (3) 処分は，理由をわかり易く明記したうえで書面により通知する（この場合でも，不服申立等を行うことができる旨を記載する）。  
 —以下略—

③ 事例・事実とこれに対する合规性・3E判断

まず，平成28年度分の保護廃止案件は合計908件であり，その廃止理由内訳は次頁の通りでした。

この廃止理由内訳のうち，上記の通り，「働きによる収入の増加・取得」の事例・事実，「辞退」の事例・事実，「指導指示違反」の事例・事実，について個別に見ていきます。

廃止理由内訳

1 廃止理由（生活保護システムへの入力内容から抽出）

廃止理由	件数	割合（％）
傷病治癒	0	0.00
死亡	353	38.88
失踪	10	1.10
働きによる収入の増加・取得	108	11.89
働き手の転入	2	0.22
社会保障給付金の増加	36	3.96
仕送りの増加	3	0.33
親類・縁者等の引取り	11	1.21
施設入所	23	2.53
医療費の他法負担	13	1.43
葬祭扶助単給	17	1.87
転出	51	5.62
その他	281	30.95
計	908	

2 「その他」の内訳

廃止理由（その他）	件数	割合（％）
資産活用	71	25.27
辞退	122	43.42
転出移管無	17	6.05
指導・指示の不履行による	8	2.85
逮捕・拘留	15	5.34
転出等による世帯構成員の減少による	1	0.36
年金等他法による収入の取得	6	2.14
最低生活費の減少	20	7.12
世帯合併に伴う廃止	6	2.14
葬祭扶助単給	2	0.71
婚姻	1	0.36
居住地・帰来先の喪失	10	3.56
居住実態不明	2	0.71
計	281	

※高知市福祉事務所の提供にかかる資料を引用

ア 事例・事実㉞（臨時的収入）

11月分収入申告書の提出あり。今年7月末に中古物件売買契約を1件仲介し、その手数料として平成28年11月10日に〇円を受領したとのこと。（諸経費を差し引いた）就労収入と併せた11月分収入合計額△円が本世帯の最低生活費の6か月分を超過。よって、課第10-12答2-(2)に基づき本世帯の生活保護を平成28年11月1日付で廃止する（法第26条による）。これにより生じる平成28年11月分返還金×円は戻入とする。

合規性・3E判断

問第10-12答2(2)に従った適切な判断がなされています。

イ 事例・事実㉟（継続的収入）

本世帯は5月1日より保護停止中であり、停止期間が6か月を超えた。訓練手当の受給は終了したが、繰越金により11月以降も「保護否」の状態は続く見込みであり、さらに10月～アルバイト就労を開始しているとのことで10万円程度の就労収入も見込まれ、障害厚生年金〇円/月も受給していることから、問第10-12答2(2)を適用し、11月1日付で主世帯の保護を廃止する（法第26条適用）。

合規性・3E判断

継続的収入の例ですので、問第10-12答2(2)ではなく答2(1)を適用すべきとも思われますが、6か月以上の生活安定が実質的な廃止理由と考えられることからすれば、答2(2)でも差し支えないと考えます。

ウ 事例・事実㊱（保護停止中の辞退届）

「収入の増加により、生活できるめどが立ったため、平成29年2月末日をもって生活保護を辞退します。」旨、平成29年3月13日付辞退届あり。

ケース診断会議「(世帯)主の就労収入の増加により、本世帯は1月1日付で保護停止となった。今回、主より就労収入の増加により生活できるめどが立ったため、生活保護を2月末日をもって辞退したいとの申し出があった。要否判定の結果、本世帯は1月1日付、2月1日付で保護否。主によれば2月分から3月分収入額も1月1日付収入と同程度が見込まれるとのこと。それ以降の収入額については不確定との申し出であったため、保護停止の扱いとしていた。主によれば3月1日付就労収入は2月分就労収入を超えることは確定しており、また、

収入の増加により生計維持が出来ているため、自立し保護を辞退したいとの強い意向であった。本世帯は定期収入の増加により、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、主の申告通りの収入が得られる**确实性に欠く**。よって、本世帯の生活状況の経過を観察する必要があるため、**本来ならば**本世帯の保護**停止を継続**することが望ましいと判断される。しかし、今回出来るだけ早く自立するため保護を辞退したいとの主の強い意志により辞退届が提出されており、この届は主本人の任意かつ真摯な意思に基づき提出されたものであると判断できる。また、本世帯における収入の増加が一応認められることから、保護の廃止により直ちに急迫した状況に陥ることのない場合であると認められるため、当該辞退届を受理し、問（第 10 の 12-3）に基づき 3 月 1 日付で本世帯の生活保護を辞退による廃止とする。」。

#### 合規性・3E判断

保護停止の継続を視野に入れながらも、辞退届提出に至る経緯などを慎重に吟味した結果、任意かつ真摯な辞退届であるとの判断のもと、保護廃止としており、問（第 10 の 12-3）に従った適切な対応。規範の引用も丁寧。

#### エ 事例・事実㊦（増収見込みない中での辞退届）

「自立の目処がついたため、平成 28 年 6 月末で生活保護を辞退します」旨の平成 28 年 7 月 4 日付辞退届。

ケース診断会議「(世帯) 主の一月の収入は、児童手当 10,000 円と児童扶養手当 42,000 円のみであり、現在就労による収入はない。

主の現在の手持ち金は 36,000 円程度とのこと。今後の収入についても見込みの話を繰り返すだけで、ある程度の収入が得られるようになるまで、生活保護の辞退を思いとどまるよう何度か説得を試みたが、7 月分の生活保護費を全額福祉事務所に預けるなど、保護辞退の意思は固い。よって、主の意思を尊重し、平成 28 年 7 月 1 日付で生活保護を廃止することとする。」。

#### 合規性・3E判断

ケースワーカーが何度も翻意を促したにもかかわらず、保護費を預けるなどされれば辞退届意思が任意かつ真摯であることは疑いようがありませんので、これを受けて廃止とすることは、「自立の目途」が聴取されていることと併せて、問（第 10 の 12-3）に従った適切な対応と思います。

#### オ 事例・事実㊸（健康保険加入目的の辞退）

「今後は〇〇工業での就労にて生計維持可能」として、辞退届の提出あり。

ケース診断会議「(世帯主)によれば、元請け会社の意向により、健康保険証の提示がなければ仕事に入れないため、保護を辞退して国保に加入し、就労収入により生計維持していきたいとの申立て。

保護廃止後は月給 20 から 23 万円程度の就労収入が見込めることから、保護廃止となっても生計維持は可能と判断。本来であれば、給与受領後に要否判定により保護の要否を判定すべきであるが、健康保険証を提示しないと就労不可である現状を考慮すると、当該辞退届に基づき本世帯の保護廃止とすることが自立助長につながると判断。」

#### 合規性・3E判断

問（第 10 の 12-3）では、辞退届の提出を受けて保護廃止とする場合には国民健康保険への加入について助言指導するよう求められていますが、本件は逆に被保護者が就労のため国民健康保険への加入が必要となり、そのことを理由として保護の辞退届を提出した事例です。辞退届が提出されたケースにはこのほかにも国保加入のためという事例が散見されました。もちろん、廃止理由が具体的かつ明確ですので、辞退届が任意かつ真摯であることは疑う余地がありません。

なお、辞退届を受けて廃止に至ったケースにおいては、いずれも国保加入等についての助言指導がなされていることを監査人において確認済みであることを付言します。

#### カ 事例・事実㊹（稼働能力不活用事案における弁明）

ケース診断会議「本世帯は（世帯主）主（42 歳）のみの 1 人世帯。保護開始時より本人の病状及び年齢から稼働能力を有していると判断されるが、不就労又は就労収入が少なかったため就労及び増収指導を再々行っていた。しかし、主はこれに対して誠実に履行することなく、稼働能力の活用について平成 27 年 2 月 4 日付及び平成 27 年 7 月 24 日付で法第 27 条に基づく指導を、平成 28 年 6 月 10 日付で法第 27 条に基づく文書指導を行っていたが、いずれも履行は一切なされなかった。平成 28 年 6 月 10 日付文書指導後、主は毎月ハローワークへ赴いて求人検索していたが、一度たりとも応募がされたことはなく、稼働能力を活用する意思は全く見られない。同人は稼働年齢層であり、自動車免許を所持しており資格には特段の問題はなく、また、本県の有効求人倍率は平成 27 年

9月より1倍を突破しており、稼働能力を活用する場は十分にある状況。以上から、主は稼働能力不活用であると判断される。法第62条第4項に基づき1月12日に弁明の機会を与え事情を聴取したが、特段配慮すべき事由は一切なかった。よって、法第62条第3項に基づき、本世帯の保護を廃止する。」。

#### 合規性・3E判断

国手引Ⅱ、2に従い、法第62条第4項による弁明手続を経たうえで、なお「特段配慮すべき事由は一切なかった」として稼働能力不活用を理由とする保護廃止に至っており、規範に忠実な手続がとられ適切です。稼働能力不活用の判断それ自体も適切と考えます。

#### キ 事例・事実㊦（弁明不出頭）

平成29年3月29日ケース診断会議「本世帯は、平成28年度課税台帳調査にて長男の就労収入未申告が判明し、平成28年12月21日付記録のとおり、法第78条を適用済み。本世帯より、9月1日付認定の収入申告以降、収入申告書の提出がなされておらず、平成29年1月5日付記録のとおり、平成29年1月12日までに未申告の収入について申告するよう法第27条に基づく口頭指導を実施。（世帯）主より申告なかったため、平成29年1月12日付記録のとおり平成29年1月25日までに収入申告を行うよう法第27条に基づく文書指導を実施するも、同人より申告なし。平成29年1月27日記録のとおり、平成29年2月10日に弁明の機会を設け、主に通知を送付するも来所なし。これを受け、平成29年2月15日にケース診断会議を開催し、本世帯の保護の変更・停止・廃止を検討したところ、以前に主より長男が就労開始した際に家計にお金を入れてくれるか心配との申立てがあつていたり、長女がメンタル面で不安定といった事情があることから、いったん保護停止とし、再度未申告の収入について平成29年3月10日までに申告を行うよう法第27条に基づく文書指導を実施。当該指導にも主は従わず、平成29年3月10日記録のとおり、法第62条4項に基づく弁明の機会を平成29年3月27日に付与。当該弁明の機会にも本世帯の来所が無かった。一中略—これらを総合的に判断すると、課問第11-1-3-(2)『法第78条により費用徴収の対象となるべき事実について以後改めるよう指導したにもかかわらず、これに従わなかったとき』及び、課問第11-1-3-(3)『保護の停止を行うことによっては当該指導指示に従わせることが著しく困難であると認められるとき』に該当するものと判断。就労収入未申告の対象者である主と長

男のみの保護廃止（世帯分離）も検討したが、その際には、結果として現状よりも保護費が増額する見込みであり、指導・指示違反に対する処分としてはすぐわないものと判断。また、本世帯は平成29年1月分保護費より窓口支給に変更しているが、平成29年1～2月分保護費について受領しておらず、生計維持が一定できているものと判断。以上のことから、法第62条第3項の規定に基づき廃止することはやむを得ないものと判断する。」。

弁明のための出頭要請通知は配達証明付き郵便にて発送されており、ケースファイルに都度配達記録が収められていました。

#### 合規性・3E判断

弁明の機会をたびたび付与したにもかかわらず来所がなかったのですから、保護廃止とすることは国手引Ⅱ－2－（1）－（2）の規範に忠実であり適切と言えます。

さらに本件では保護廃止後の当該世帯の生計維持にも配慮しており、この点からも適切と言えます。

#### ク 事例・事実㉞（ケースワーカーからの再三の保護辞退の提案）

被保護者には就労を継続しており、平成26年2月から、保護の停止・停止の解除を繰り返していた。

平成26年7月、担当ケースワーカーが、被保護者に対し、「今後の収入の状況によっては、また保護停止になる可能性が大きい。仕事もこのまま順調に続くようであれば、保護からの自立を考えてみてはどうか」と保護辞退の提案を行った。被保護者は、「保護辞退は検討していたが、夏場は仕事量が減るので、もう少し様子を見て欲しい」と回答した。

平成26年11月、担当ケースワーカーが、「そろそろ、以前話していたように保護からの自立を検討してはどうか」と再び、保護辞退の提案を行ったが、被保護者は、「仕事がいつまであるか、まだ不安定な状態なので、もう少し様子を見させて欲しい」と回答した。

同様のやり取りが、平成27年4月、8月にも行われ、平成28年3月に、被保護者から「長男が高校を卒業して就職が決まったことにより、被保護者と長男の就労収入により、保護を要しなくなると思われる」と連絡があったことから、保護廃止について、被保護者の長男が勤務を開始する4月以降に改めて話をする事となった。

その後、同年5月に被保護者から、長男が継続して就労していることから、家族で話し合った結果、保護から自立するという結論に至っ

たとして、辞退届が提出された。

#### 合規性・3E判断

最終的に、辞退届を提出するに至った理由は、被保護者の長男の就労により、生活保護を要しなくなったことにあることから、任意かつ真摯な意思に基づく辞退届の提出であったとして、辞退届が有効と判断したことは、適切であると考えます。

しかしながら、被保護者に長男の就労以前に、再三にわたり、生活保護からの自立を勧める担当ケースワーカーの行為は、辞退届の提出の強要行為を行ったとの疑義が残るところです。

今後、被保護者の経済状況が、保護の停止・停止の解除を繰り返すような、生活保護受給のボーダーライン上にあつたとしても、保護辞退を強要していると疑われるような指導を行うことは厳に慎むべきであると考えます（合規性の観点からする指摘）。

#### ケ 事例・事実㉞（失踪廃止）

6か月以上、家庭訪問時に被保護者の不在が続いており、音信不通の状態は、5か月以上続いている（被保護者との最後の接触は電話であった）。また、収入申告書の提出も6か月以上滞っており、さらに、窓口支給となっている生活保護費の受取りにも来所しない状態であった。そこで、被保護者に対して、福祉課に事前連絡した上で来所し、現在の生活状況について報告するよう、また、収入申告書を速やかに提出するよう、局第11-2-(4)を適用し、法第27条の規定による文書指示を行うこととしたが、指示文書を持参するも不在であり、ポストもないため、やむを得ず、玄関扉の目のつく場所に挟み込んだ。

上記文書指示に対して、回答期限を過ぎても回答がなかったことから、指導・指示違反を認定し、保護廃止処分を行うこととした。そこで、弁明の機会の付与を与える旨の通知を、再び、被保護者宅の玄関扉に挟み込んだが、連絡がなかったことから、廃止処分とした。

なお、法第27条の規定による文書指示の文書も、弁明の機会の付与を与える旨の通知文書も、一切取られた形跡はなく、法第27条文書指示以降、電気メーターも動いていなかった。

#### 合規性・3E判断

本件被保護者宅は、電気メーターも動いていない状態であったこと、指示文書等が一切取られた形跡がなかったこと等からすれば、指示文書や弁明の機会を与える旨の通知も、被保護者に到達していなかったものと考えられます。

そうすると、本件保護廃止処分の手続が適法であったかどうかは疑問が残ります。

また、行政処分の効力発生要件は、当該行政処分が処分の相手方に到達することを要するところ、本件では、特段公示等の手続をとっておらず、所在不明の者に対して、廃止処分が成立したかという点においても疑問が残ります。

生活保護行政事務に関する各種文書、特に被保護者に対する不利益処分に関する文書の、被保護者への送達に疑義あるケースの取扱いについては、厚生労働省の見解を仰ぐことが望まれます（合規性の観点からする意見）。

#### (6) その他ケース対応

以上見てきたケースワーカー業務のどの類型にも直接当てはまらないものの、監査人が97件のケースファイルを閲覧していく中で目に留まったケース対応について2つ指摘させていただきます。

##### ① 家主から被保護者に対する家賃増額請求への対応

###### ア 調査・分析の対象となった事実関係

ケース記録より抜粋「平成25年7月5日、家主から被保護者に連絡があり、現住居の家賃を8月から25,000円値上げし、月額67,000円とする旨を伝えられているとのこと。担当が家主のAさんに確認したところ、被保護者の申立は事実であり、8月からこの家賃での契約更新ができない場合は7月20日までに退去してもらうよう被保護者に告げているとの話。被保護者によると高額のため、8月以降の支払は困難なので契約更新はできないとのこと。なお、家主から被保護者への連絡は住宅賃貸借契約書の取り決め期間どおりの事前連絡を行っているため、家主から被保護者への転居費等の保障はない。よって高額家賃であること、及び局第7-4-第7の問30答13に基づき、被保護世帯の転居を承認することとする。」。

###### イ 適用される規範

上記ケース記録が引用する局第7-4-第7の問30答13とは、「生活保護法による保護の実施要領について(昭和36年4月1日厚生省発社第123号～第110次改正平成29年3月31日厚生労働省発社援0331第2号)」の「第7 最低生活費の認定」の項に収められた問答です。

具体的には次の通りです。

問 30

局長通知第7の4の(1)のカにいう「転居に際し、敷金等を必要とする場合」④とはどのような場合をいうか。

答 「転居に際し、敷金等を必要とする場合」とは、次のいずれかに該当する場合で、敷金等を必要とするときに限られるものである。

1～12 略

13 家主が相当の理由をもって立退きを要求し、又は借家契約の更新の拒絶若しくは解約の申し入れを行ったことにより、やむを得ず転居する場合。

14 以下略

④局長通知第7-4「住宅費」,「(1) 家賃, 間代, 地代等」,「カ 被保護者が転居に際し、敷金等を必要とする場合で、オに定める特別基準額以内の家賃又は間代を必要とする住居に転居するときは、オに定める特別基準額に3を乗じて得た額の範囲内において特別基準額の設定があったものとして必要な額を認定して差しつかえないこと。—以下略—」

他方、この点に関すると思われる規範として、生活保護手帳に次のような問答が設定されています。やや長くなりますが、重要と思われるので全文掲載します。

問7-98 明渡請求に応じない場合の住宅扶助

(問) 借家借間に住んでいる被保護者が賃貸借契約の期間満了等を理由に明渡請求を受けたが賃貸借契約は終了していないなどとして応じないため訴訟を提起された場合、住宅扶助の取り扱いはどうしたらよいか。

(答) 法による保護は、要保護世帯についての現実の生活困窮状態に対処して行われるものであり、設問の場合、住宅扶助の必要は認められるが、その賃貸借契約関係の存否について争いがある事例である。家賃、間代等の額を家主に支払っていないが、法令に定める正規の手続により供託している場合であれば、現に需要が存するものとして当該供託額について住宅扶助を決定して差し支えない。

裁判確定により被保護者が敗訴した場合には、当該被保護者は、賃貸契約の終了時以後、当該借家借間に不法に又は法律上の原因なくして居住していたことになり、不法行為又は不当利得による家賃、間代相当額について生活保護費により支給したことになるが、

借家借間のような継続的契約関係については違法性が高いものとは考えられない場合であり、かつ、当該借家借間の賃借権を主張したことについて相当な理由があると認められる場合には、住宅扶助を行ったとして取り扱って差し支えない。

なお、家賃、間代の増額請求に係る紛争が訴訟となり、のちに被保護者が敗訴又は和解したため遡及して増額分を支払わねばならなくなった場合は、増額後の家賃が住居の構造等から妥当であり、かつ、住宅扶助基準の範囲内であれば、家賃等が増額された時点から新家賃等による住宅扶助を行って差し支えない。

なお、借家借間の契約更新拒絶及び賃料増額請求については、借地借家法にその要件などが定められています。次の通りです。

#### 借地借家法

##### 第 26 条第 1 項

建物の賃貸借について期間の定めがある場合において、当事者が期間満了の 1 年前から 6 か月前までの間に相手方に対して更新をしない旨の通知又は条件を変更しなければ更新をしない旨の通知をしなかったときは、従前の契約と同一の条件で契約を更新したものとみなす。ただし、その期間は、定めがないものとする。

##### 第 28 条

建物の賃貸人による第 26 条第 1 項の通知・・・は、建物の賃貸人及び賃借人・・・が建物の使用を必要とする事情のほか、建物の賃貸借に関する従前の経過、建物の利用状況及び建物の現況並びに建物の賃貸人が建物の明渡しの条件として又は建物の明け渡しと引換えに建物の賃借人に対して財産上の給付をする旨の申出をした場合におけるその申出を考慮して、正当の事由があると認められる場合でなければ、することができない。

##### 第 32 条第 1 項

—前略—当事者は、将来に向かって建物の借賃の額の増減を請求することができる。

##### 同条第 2 項

建物の借賃の増額について当事者間に協議が整わないときは、その請求を受けた者は、増額を正当とする裁判が確定するまでは、相当と認める額の建物の借賃を支払うことをもって足りる。ただし、その裁判が確定した場合において、既に支払った額に不足があるときは、その不足額に年 1 割の割合による支払期後の利息を付してこ

れを支払わなければならない。

#### ウ 合規性・3E判断

本事例の担当ケースワーカーは、家主の家賃増額請求及びこれに応じない場合の更新拒絶が、局第7-4-第7の間30答13にいうところの、「家主が相当の理由をもって立退きを要求し、又は借家契約の更新の拒絶若しくは解約の申し入れを行ったことにより、やむを得ず転居する場合。」に該当する、と判断したものです。また、転居を承認したということは、これに伴って発生する敷金等について住宅扶助費が支給された、ということになります。

しかし、このような判断は適切だったのでしょうか。

ここでは2つの問題点があります。

1つ目は、家主の更新拒絶が借地借家法第26条第1項にいうところの、「期間の満了の1年前から6か月前までの間」になされているかどうか、です。ケース記録の記載からすると、7月末をもって期間が満了し、8月1日付で契約が更新されるどころ、7月に入って突然更新拒絶の通告があったようにも読めます。もし事実関係がそうだとすると、この更新拒絶は法的に無効です。したがって「相当の理由」をもってする「更新拒絶」には当たりません。この場合、契約は自動的に更新されますので、被保護者は継続して現住居に居住できることとなります。

2つ目は、月額賃料を25,000円増額することに応じないときは更新をしない旨の更新拒絶に、借地借家法第28条にいうところの「正当の事由」が認められるか、です。本事例では転居等の補償がない、つまり立退料の支払がないというのですから、「財産上の給付」はなされないわけです。本監査人の弁護士としての実務経験からすると、この事案で立退料なしの更新拒絶が法的に許容されるかどうかはかなり微妙に思います。更新拒絶が法的に許容されなければ契約は自動更新ですので、同じく被保護者は継続して現住居に居住できることとなります。

いずれの理由にせよ、仮に更新拒絶が法的に無効であれば、そもそも被保護者は転居の必要がなかったこととなります。そうすると、敷金等の住宅扶助は無駄な公金支出であったということになります。また、更新拒絶を法的に無効として被保護者が住居明渡を拒否し、訴訟に至った場合でも、更新拒否を正当化するための立退料支払いを内容とする和解が成立すればこれをもって転居に伴う敷金等が賄えること

があります。そうなれば転居に伴う住宅扶助費の加算も不要、もしくは相当程度抑制できたはずです。

他方、裁判で更新拒絶が法的に許容されず、契約が更新されたとしても、家賃の増額請求それ自体が法的に許容されるかどうかはまた別問題です。

これについても、当事者間の協議が整わなければ最終的には裁判で決着をつけることとなります。その間借家人である被保護者は従前の賃料を家主に支払う、家主がその受領を拒否するなら供託する、という対応をとることとなります。

いずれにせよ、裁判で被保護者に対して、住居からの立ち退きを命ぜざる判決が出されるか、若しくは賃料増額を許容する判決が出されるかした場合、そのことによって被保護者が支出を余儀なくされることとなった住居費については、問答集「問7-98 明渡請求に応じない場合の住宅扶助」に示された見解に従って処理すればよいこととなります。

本事例では、このような判断によらず、家主から言い渡された、賃料増額に応じない場合の更新拒絶を法的に有効と判断し、転居が承認されています。

しかし、そもそもこの法的判断の前提となる事実関係が十分に把握されていたのかどうか、借地借家法の解釈と本事例への当てはめが正確になされていたのかどうか、結果的に不必要な住宅扶助費支給となったのではないかと、疑問が残ります。

もちろん、法的判断の前提となる事実関係の把握や、借地借家法の解釈と事例への当てはめなどは、法律の専門家でないケースワーカーにとって多くの場合困難を伴うことでしょう。そうであれば、このように法律問題が絡むケースについては、前にお話しした「法テラス」の無料相談や法律扶助を使った法的対応へと被保護者を誘導することが望まれます。そのためにも、ケースワーカーに対し、「法テラス」の各種制度を周知することが望まれます（3Eの観点からする意見）。

## ② 被保護者からケースワーカーに対する苦情への対応

### ア 調査・分析の対象となった事実

ケース記録に現れた事実関係に若干の修正を加えたものを以下に記します。

記

平成 28 年 4 月 20 日，被保護者から福祉事務所係長宛てに手紙が届く。内容は、「本日担当のケースワーカーに電話をしたところ，初めから喧嘩口調での対応を受け，大変気分が悪くなりました。わずか数分の会話で最初は怒りでしたが，だんだんおびえ，脅迫された気分です。」，というもの。

平成 28 年 4 月 24 日，本件担当ケースワーカーから被保護者宛て通知文。内容は、「4 月 20 日の電話による対応を受け，大変気分が悪くなったということですが，あなたには生活保護を受ける権利があると同時に守らなければならない義務があります。あなたに毎月遅滞なく支給されている保護費は公費で賄われています。生活保護費の適正な運営に当たって，ご存知のとおり，あなたには返還すべき生活保護費が別紙のとおりあります。早急にお支払いすることをお願いします。」，というもの。

平成 28 年 6 月 10 日，被保護者が福祉課に来所。係長が対応。被保護者は「電話で話した際，いろいろときつく言われてしまい，それが怖くて担当と話すことができない。」と相談。係長からは，「担当の言い方がきつかった点については注意しておく。」と伝えた。

以上について，係長から被保護者に対して詳しい事情聴取がなされた形跡も，担当ケースワーカーの弁明を聴取した形跡も，本件についてケース診断会議が開催された形跡も，いずれもケース記録からは窺われない。

#### イ 適用される規範

本件のように被保護者から担当ケースワーカーに対する苦情が申し立てられたケースの対応について，事前防止策含め関係法令，通知に直接触れられたものは見当たりませんでした。

その上で，監査人がこの点について参考となる記載を以下に引用し，これを適用される規範と位置付けることとしました。

「生活保護の態度」（生活保護手帳巻頭）

生活保護業務に従事される各位におかれては，保護の実施要領等を骨とし，これに肉をつけ，血を通わせ，あたたかい配慮のもとに生きた生活保護行政を行うよう，特に次の諸点に留意のうえ，実施されることを期待するものである。

1～3 略

4 被保護者の立場を理解し，そのよき相談相手となるようにつとめること。

生活保護は、被保護者の自立助長を図ることをあわせ目的とするものである。被保護者の個々についてその性格や環境を把握理解し、それに応じた積極的な援助をたゆまず行うようつとめること。

5 以下略

- 「生活保護法施行事務監査の実施について」(平成12年10月25日社援第2393号 厚生省社会・援護局長通知 第14次改正 平成29年3月29日社援発0329第46号)

(別紙) 生活保護施行事務監査事項

主 眼 事 項	着 眼 事 点
1～4 略	略
5 組織的な運営 管理の推進 (1) 計画的な運営 管理の促進  (2) 査察指導機能 の充実	1～3 略 4 ケース診断会議の活用状況 (1) <u>援助困難ケースに対する援助方針の策定</u> 、法第63条の一部返還免除、法第78条の適用、新規開始及び廃止決定、暴力団員への保護の適用、自動車の保有可否の決定、法第27条による指導指示をする場合等においては、 <u>ケース診断会議に諮るなど速やかな組織的判断が行われているか。</u> —以下略—  1～3 略 4 援助困難ケースへの対応 (1) 援助困難ケースに対する指導援助は、 <u>担当者任せとなっていないか。</u> (2) 援助困難ケースについては、査察指導員が同行訪問を行う等により、その実態を把握し、適切な援助を行うよう指導されているか。 (3) 必要に応じ、関係者に <u>ケース診断会議等への参加</u> 又はケースへの同行訪問を要請しているか。

ウ 合規性判断

本事例にはいくつかの問題点が含まれています。

最終的に問われるべきは、被保護者の苦情申し立てにあるような「喧嘩口調」、「脅迫」といった事実関係が果たして存在したのかどうか、という点です。このような事実が存在していたのであれば、生活保護手帳巻頭にあるような「あたたかい配慮」や「保護者の立場を理解し、そのよき相談相手となるようにつとめる」という姿勢が担当ケースワーカーには欠けていたこととなります。

しかし、ここにたどり着くまでには事実関係の確定手続が必要です。本事例では、それがなされていません。被保護者からの苦情申し立てを受けたのちに、上司、具体的には係長が被保護者自身から詳しい事情聴取をすることも、担当ケースワーカーから弁明を聴取することもなされていません。さらに言えば、苦情申立ての宛先は福祉事務所係長であるにもかかわらず、担当ケースワーカーが直接被保護者に通知を出し、しかもその通知内容が被保護者の苦情申立てと必ずしもかみ合っていない。そうしてその後係長が被保護者に対し直接「善処」的な発言をする、という経過をたどりました。

この経過を一つ一つ詳しく見てゆきます。まず、被保護者からの苦情申立ては、「喧嘩口調」、「脅迫」、というものですが、そこには担当ケースワーカーの「具体的な発言」が全く指摘されていません。このような場合、「具体的にはどのような発言があったのですか？」と聞いていくと、相手方が口ごもってしまい、「そういわれると……。私の感じ方の問題だったかもしれません」で終わるケースがままあることは、監査人が弁護士として法廷での証人尋問などで経験しています。

つまり、被保護者から詳しく事情を聴くことで、「喧嘩口調」、「脅迫」に該当するような事実関係がなかったことが確認できたかもしれないのです。そうなってれば本件苦情申立てはそこで終了です。

次に、被保護者に対する詳しい事情聴取の結果「喧嘩口調」、「脅迫」に該当するような事実関係が浮き上がってくれば、今度はその事実関係を担当ケースワーカーに質し、その存否について本人の弁明を聴取しなければなりません。その結果、本人がこれを否定し、その弁明に具体性、合理性が認められれば、「組織として」そのような事実関係はなかった、という判断をしてその旨を被保護者に伝えなければなりません。本件では、担当ケースワーカーの弁明を聞くこともなく、被保護者に対し係長が「担当の言い方がきつかった点については注意しておく」と伝えています。担当ケースワーカーとして「喧嘩口調」、「脅迫」と言われるような言動に心当たりがなかったとすれば、この係長の言動は組織の後ろ盾をなくしてしまうものであり、本人を孤立

させてしまいます。

さらに、担当ケースワーカーが被保護者に宛てて出した通知は、「喧嘩口調」、「脅迫」との指摘に対してこれを認めることも否定することもせず、いきなり被保護者の義務の話を持ち出す、というものであり、苦情に対応していません。担当ケースワーカーとして「喧嘩口調」、「脅迫」に心当たりがあればまずは謝罪すべきであるし、それが事実無根であればこれを否定して毅然たる態度を示すべきです。そうしてそののちに被保護者の義務に話を展開させるべきです。

いずれにせよ本件対応の最も大きな問題点は、係長という上司に苦情申立てがなされたのにこれを組織として取り上げず、事実関係を精査せず、担当ケースワーカーと係長とが別々に異なる対応をしている、ということです。まさに生活保護施行事務監査事項において指摘されているように、「援助困難ケース」と位置付けてこれを「担当者任せ」とせず、「ケース診断会議」を開催して担当ケースワーカーを「参加」させて「組織的判断」をすべき事案であったと思います。今後被保護者から担当のケースワーカーに対する苦情申し立てがなされた場合には、まずはケースワーカーと係長とで情報共有、意見交換し、必要に応じてケース診断会議等を開催するなどして、組織的判断がなされるべきです（合規性の観点からする指摘）。

では、「組織的判断」とは具体的にどのようなようになされるべきか。

この点は、ここまで述べたところを整理すると、「外部から苦情申立てがなされたときはその苦情申立てに係る事実関係の存否を確認し、これが存在すると判断したときは謝罪含め早急に善処する。存在しないと判断したときは苦情申立てに対し要求拒絶等毅然とした態度を示す。」、ということになるかと思います。これは、監査人がこれまで弁護士として顧問先企業から顧客クレーム対応について相談を受けてきた中で繰り返しアドバイスし無事解決してきた経験に基づくものです。言われてみれば極めてシンプルですが、「シンプルイズベスト」です。

これは監査の守備範囲を超えるものですが、国の通知集などに追加されてはどうでしょうか。

### 3 ケースワーカー業務の支援体制

福祉三課では、ケースワーカーの業務を側面から支援するための仕組みを次の（１）から（１０）のとおり設けています。

これらは、国民の生存権を保障するケースワーカーの業務を効率性、経

済性及び有効性（3E）を持ったものとする目的で設けられているものであるので、現実にその目的に沿った運用となっているのか、問題が生じていないか、問題が生じているとすればその原因と改善策につき、調査をしました。

具体的な調査方法は、(1)については、このあと「4 ケースワーカーの業務改善と労務改善」の項目で触れる、ケースワーカー80人に対する面接調査での聞き取り、(2)から(10)については、各担当非常勤職員の中からそれぞれ1人ずつ市が選抜した職員に事前調査票を交付した上、後日、外部監査人室において、監査人及び監査補助者2人（合計3人）による同職員に対する面接調査を実施しました。面接時間はそれぞれ概ね30分ないし1時間程度でした。質問及び聴取内容は、後記(2)ないし(10)に記載したとおりです。

#### (1) 生活保護システム関係（福祉企画担当）

##### ① 調査内容

生活保護システムについては、ケースワーカーに対する面接調査でその使い勝手を聞いてみました。

##### ② 調査結果

聞かれた声は次のとおりです。

ア システムの立ち上がりが遅い、入力反応に時間がかかる。電算処理速度が上がれば業務時間は減る。

イ 生活保護システム導入以前に開始決定のあった継続案件の定期的要否判定は今でも手計算したものをワード入力するしかない。システム導入後に開始決定のあった継続案件及び新規案件については計算ソフトが使えるが、印刷ができない。この点改善されたい。

##### ③ 監査人の意見

システムの反応速度をどのように感じるかについては個人差がありますが、「遅い」という声は複数ありました。

また、要否判定が未だに手計算という状況は時代に即したものでなく、業務処理の遅滞をもたらすばかりか、計算ミスも懸念されます。

以上のことから、生活保護システムの入替えの際には、以上の2点の改善を検討いただきたい（3Eの観点からする意見）。

#### (2) 生活保護相談員（面接相談員）

##### ① 調査内容

ア 具体的な業務内容はどのようなものか（初回相談や新規申請受付

(以下合わせて初回相談という。)においてどのようなことをしているか)。

- イ 初回相談の際の平均相談時間は何時間程度か。
- ウ 初回相談の際に心がけていることはどのようなことか。
- エ 業務を通じて身の危険を感じたことがあるか。あるとすれば、どのような場面で身の危険を感じたか。そのような場面に出くわさないために必要と思う支援についてどのように考えているか。
- オ 相談者と接する中で対応に困った経験はあるか。あるとすれば、特にどのような事案で対応に困ることが多いか。
- カ 業務を通じて精神的負担を感じることはあるか。あるとすれば、どのような場面で精神的負担を感じるか。
- キ 現在の職場環境の中で改善を望む点はあるか。あるとすれば、それはどのような点か。

## ② 調査結果

### ア ①アの調査事項(初回相談時の対応)について

福祉課に対する相談を希望する者が来所した場合、受付カウンターで臨時職員がその者に受付票を渡し、必要事項を入力して生活保護相談員に渡し、相談者をブースに案内します。

生活保護相談員は、相談者の相談したい事柄を聴取し、生活保護の申請意思があれば申請書を交付します。このとき、他の制度で生活保護制度の利用よりも優先すべきもの(雇用保険、生活困窮者自立支援事業等)があれば、その制度を案内します。

生活保護制度の説明が必要な場合はリーフレットに即した説明をします。しかし実際には、制度一般の説明を求めるよりも、自分自身が直面している具体的な問題の解決策や疑問(車を持つてはいけないのか、稼働収入を得たら保護停廃止又は保護費減額となるのか、自宅を処分しなければならないのか等)を強く訴える相談者が多く来所しています。

相談者が生活保護の受給申請をすることを決意してから相談に来ていた場合は、初回の来所相談時に申請に至ることが多いものの、具体的な目的を有さず漠然とした不安を抱えて来所し相談した上、いったん帰宅して家族等と相談したい、と述べて申請まで至らない場合も少なくありません。

### イ ①イの調査事項(初回相談の平均相談時間)について

30分ないし3時間程度の幅があります。申請まで至った場合は、最低でも2時間程度はかかります。

ウ ①ウの調査事項（初回相談時の心がけ）について

生活保護相談員は、相談者が内容や程度の差はあれ、不安な気持ちを抱えて来所していること、国民一般に生活保護に対するネガティブな印象を持つ人も少なくないことを踏まえ、相談者がその不安を少しでも解消できるよう、穏やかで丁寧な説明に努めています。

エ ①エの調査事項（身の危険）について

(ア) 粗暴な言動のある相談者なのかにつき、事前に情報が得られない場合がほとんどであるので、誰が相談者であっても一定の不安を感じています。特に女性職員が男性相談者に対応するときは、一般的に相談者の方が体格や腕力の面で職員を上回るため、職員は少なからぬ恐怖感を感じています。

実際に相談者の中には、職員を怒鳴りつける人は珍しくありません。女性職員は相談者から体を触られる等のセクシュアルハラスメントの被害にも頻繁に遭っています。職員は、軽微とは言えない被害に遭った場合は上司に報告したり、その他現段階でとり得る対応をしているとのことでした。

ブースに入る人に制限はしておらず、基本的には同行した人は誰でも同席を許しています。同席を許す前には、職員が「立ち入ったことを聞きますが、よいですか。」とのみ、相談者本人に確認しています。

(イ) 危険回避の工夫としては、机の下等に緊急時のボタンを設置してほしいとの意見がありました。

また、生活保護相談員は相談ブースそのものが自分の机であり、基本的にはそのブースから動かないため、周りの職員には、外見上、生活保護相談員が相談者に対応中であるのかそうでないのかが分かりにくく、注意や配慮がしにくいとの問題点の指摘がありました。生活保護相談員の席が各ブース内に1人分ずつ配置された席に指定されていることが、生活保護相談員が他の職員に支援を要請することを阻害し、心理的な孤立感を感じる一因となっているとの指摘もありました。

オ ①オの調査事項（対応に困った経験）について

相談者が、生活保護を受給した場合は自動車の保有が認められないと思われるのに、当該相談者がどうしても自動車を保有しながら生活保護を受給したいと述べる場合、生命保険契約の解約を指導した（最低生活費の3か月分以上の返戻金があれば解約する必要がある。）にも関わらず、いったん解約すると入り直すのは大変である等と述べて抵

抗する場合、世帯認定に対する認識の食い違い（一緒に住んでいるが財布が違うので私だけ受給したい等と述べる場合）を解消することができない場合等があります。そのような場合、職員は分かりやすい説明を尽くしたうえで、理解が得られない場合は上司（係長級以上の職員）に同席を求め、同職員に改めて説明させています。

カ ①カの調査事項（精神的負担）について

生活保護相談員に対する指導を担う係長級以上の職員に病休や人事異動が頻発したことがあったため、相談者の相談等に即答できないことが頻発したことを精神的な負担と感じた旨の話がありました。

生活保護相談員は、初対面の多くの相談者に対応しなければならず、対応には多くの知識を要求されるどころ、日々生活保護手帳等で勉強し技術の向上に努めています。

キ ①キの調査事項（職場環境の改善希望）について

上記カで述べたような、生活保護相談員の指導を担う係長級以上の職員の多くが不在となるような状況が発生しないようにしてほしい、自席が独立性のあるブース内に配置されているが、他の職員の机との間に仕切りのない、一体性のある座席配置（他の職員の席とともにいわゆる「島」を形成する座席配置）とし、相談時のみブースに入ればよいようにしてほしい、との要望がありました。このうち、座席配置については、新庁舎建設に伴い、検討課題に挙げられているとのことでした。

ク その他

(ア) 生活保護相談員には現在4人の職員が配置されています。社会福祉士の有資格者又は3年以上の相談業務の経験を持つ者が採用されています。

職員の中には、週5日勤務で就業時間が午後3時45分までの者と、週4日勤務で就業時間が午後5時15分までの者がいます。

(イ) 職員は多いときは1人1日当たり10人以上の初回相談をこなしています。特に年末は至急、生活保護を受給したい旨の相談が多く寄せられています。

③ 監査人の指摘及び意見

生活保護相談員は、他の職員が目が届きにくい半個室のようなブース内で、面識のない相談者に対し至近距離で相談業務に当たっており、しばしば体を触られる等の性暴力や怒鳴られる等の精神的暴力にさらされている実情が分かりました。このような業務環境を放置することは、生活保護相談員の意欲を低下させたり、事務処理の効率性を低下させる

結果にもつながりうることは明らかと言えます。

したがって、この業務環境は至急改善する必要があります。

具体的には、可能な限り、複数の職員で相談業務に当たることが望まれるとともに（合規性の観点からする意見）、上記②エ ii 及びキに記載したように、緊急時通報ボタンの設置や座席配置の改善、相談ブースと執務室との間には、他の職員側から相談ブース内の状況を視認できる（ただし相談者側からは他の職員の執務状況は視認できないようにできるもの）材質の窓を設置すること等の方法により生活保護相談員の安全確保を図るべきです（合規性の観点からする指摘）。

### （3）生活保護事務支援員

#### ① 調査内容

ア 具体的な業務内容はどのようなものか。

イ その支援はどのようにケースワーカー業務の負担軽減につながっているか。

ウ ケースワーカーの職務との差異はあるか。あるとすれば、どの部分か。

エ どのようなケースが割り当てられているか。

オ ケースワーカーからケースを引き継ぐ場合、その引き継ぎは、どのような方法で行っているか。

カ 生活保護事務支援員となるに当たり、どのような研修を受けたか。

#### ② 調査結果

ア ①アの調査事項（業務内容）について

生活保護事務支援員である職員は、単身の高齢者世帯で、ケース格付が「D」となっている世帯のケースワーク業務を行っています。年金の請求等が終わった段階で、当該世帯を割り当てられることが多いものの、担当世帯数は面接調査対象となった職員の場合 110 世帯と、ケースワーカーと同程度の世帯数を担当しています。

ケースワーク業務の内容はケースワーカーと概ね同様ですが、高齢者世帯を担当するため、就労支援や就学支援をすることはありません。担当していた世帯に子どもが編入してきた場合は、その世帯のケースワークはケースワーカーに引き継ぎます。

イ ①イの調査事項（ケースワーカー業務の負担軽減との関連性）について

上記アに記載したとおり、単身高齢者でケース格付が「D」である世帯のケースワーク業務を担当し、職員 1 人当たりの担当世帯数も業

務内容もケースワーカーと同程度の業務を担っていることから、生活保護事務支援員の業務はケースワーカー業務の負担軽減に直結するものと評価できます。

ウ ①ウの調査事項（ケースワーカーの職務との差異）について

上記アに記載したとおり、単身の高齢者世帯でケース格付が「D」の世帯のみ担当するため、就労や就学促進を担当することはありません。また、原則として時間外勤務はしないようにしています。例外的に緊急事態への対応が必要となり時間外勤務をするときは、後日、何日かに分けて振替休暇を取得しています。週5日勤務しており、就業時間は午前9時00分～午後3時45分です。

エ ①エの調査事項（割り当てられるケースの類型）について

上記アで述べたとおり、単身の高齢者世帯で、ケース格付が「D」となっている世帯が割り当てられます。特に世帯に留意すべき問題はないという説明を受けて引継ぎを受けますが、受給者は高齢者であるので、実際には認知症を患っていたり体調が急激に悪化したりすることも少なくはありません。必要があればケース格付の変更がされることはありますが、年度途中での変更はあまり例がありません。金銭面でトラブルが多い等の場合は職員に引継ぐこともあります。

オ ①オの調査事項（ケースワーカーからの引継ぎ）について

引き継ぐ元の職員は同じ係にいるため、割当後もケースワーク業務を進めながら適宜引継ぎがされています。

カ ①カの調査事項（研修）について

職員は、新規採用職員らとともに研修を受講しています。

キ その他

(ア) 生活保護事務支援員は平成20年に最初に配置され、同年4人が採用されました。以降も採用があり、現在は13人の職員が13ある係に1人ずつ配置されています。職員は2年に1度配置換えがあります。

任期は1年であり、職員が希望すれば更新が可能です。社会保険には加入しており、昇給、退職金、ボーナスはありません。当初、有給休暇が年間10日しか認められませんでした。労働組合が交渉した結果、現在は有給休暇・夏季休暇ともに年間20日まで（契約年数による。）認められています。しかし、現在も、正職員に認められている介護休暇、育児休暇及び病気休暇は認められていません。

(イ) 夕方の時間帯に担当受給者の容体急変の連絡を受けた場合は係長か同じ係の正規職員が担当することになります。また、生活保護費

を返還するよう伝えると感情を悪化させる受給者もいるものの、そのような場合は係長とともに家庭訪問する等の工夫をしています。

(ウ) 職員によると、人間関係が良好で環境的には働きやすい職場という印象を持っていますが、物理的には執務スペースを狭く感じるとのことでした。

また、ケースワーカーのように地区担当制ではなく、「高齢者D」世帯担当制であるため、対象世帯が複数地区に分散する結果、家庭訪問時の移動（自転車を利用している。）には負担を感じるということでした。

### ③ 監査人の意見

生活保護事務支援員は、就労促進や就学促進をしないこと以外はケースワーカーとほぼ同様の業務を担っていること、担当世帯数はケースワーカーと同等であること等から、生活保護行政の中で、その業務はケースワーカーの業務そのものに匹敵する重要な位置を占めています。

しかしながら、家庭訪問先への移動にはケースワーカー以上に時間を要しているとみられる一方、ケースワーカーとは待遇に差があること等が職員の意欲に影響を与える可能性もあります。

したがって、監査人としては、家庭訪問の効率性に配慮した世帯の割り当てのあり方を検討することや待遇面におけるケースワーカーとの間の不合理な格差の有無を検証しその解消を図ることが望ましいと考えます（3Eの観点からする意見）。

## (4) 暴力行為等対策員

### ① 調査内容

ア ケースワーカーらによる対応に加えて暴力行為等対策員が被保護者と対応するのはどのような場面においてか。

イ 実際にトラブルが生じた場合の対応方法はどのようなものか。

ウ 警察に通報するのはどのようなケースか。実際に警察に通報した事例はどのような事案であったか。

### ② 調査結果

ア ①アの調査事項（被保護者に対応する場面）について

暴力行為等対策員の職員によると、対応を求められる場面における対象者（相談者等の来所者又は受給者）の中には、精神症状によって不穏状態に陥っている（疑いを含む。）人、元暴力団員等が含まれるとのことでした。

職員は、2か月に1回程度の頻度で、上記のような人が居住又は出

入りする世帯へのケースワーカーの家庭訪問に同行します。また、受給者が精神科の医療機関に措置入院又は任意入院となった際、警察及び保健所職員らとともに入院に立ち会います。

刑事裁判を傍聴することも業務として行っています。その準備として、毎日午前9時に高知地方裁判所に行き、開廷表で被告人の氏名をメモした後、登庁して生活保護システムで氏名を検索照合し、保護受給者に該当すれば担当ケースワーカーに報告して、そのケースワーカーの都合が付けば一緒に、都合が付かなければ1人で傍聴をするなどしています。

他の職員は刑事司法についての知識が不足しているため、刑事手続について教示することもあります。受給者が逮捕・勾留されると警察から福祉事務所宛てに捜査関係事項照会書が届くことが多いところ、その場合は職員が警察に問合せ勾留するか在宅で捜査するかを確認します。逮捕されたことは新聞で知ることもあります。また、受給者の居住するアパートの家主から「最近受給者を見かけない。」「前に警察が来ていた。」等と情報提供があることもあります。

県外から来た相談者を居住地へ送り返すことも担当業務であり、バス停や高知駅まで同行して送り、切符を買って渡し、改札口を通らせます。バスを利用する場合は乗車した様子まで確認し、列車を利用する場合は改札口を通過するところまで見届けています。

#### イ ①イの調査事項（トラブル発生時の対応方法）について

トラブル発生時の職員の対応方法は、まず、ブース等から来所者の大声が聞こえたらすぐに駆けつけます。来所者や家庭訪問の相手が物を壊したり、激昂し立ち上がったときはまずなだめて落ち着かせようとします。対応する相手の中には、タバコを吸いながら近づいてきて煙を顔に吹きかける人、訪問先自宅前などで最初から仁王立ちの人、ゴルフクラブを振りかざして威嚇する人等もいますが、それぞれの場面に応じ臨機応変に対応を考え、できるだけ相手が粗暴な行為に及ばないように抑止し、対応する福祉事務所職員の身の安全を図るようにしています。

応援が必要であれば総務課行政暴力担当を呼ぶこともあり、実際に粗暴な行為に及んだ場合は相手を羽交い絞めにしたり逮捕術を用いて机に伏せさせた上、警察に通報することもあります。

#### ウ ①ウの調査事項（警察に通報した例）について

概ね、2か月に1回程度は警察に通報する事案が発生しています。庁舎内で消火器を撒いた事案、終業時刻である午後5時15分を過ぎて

も退庁しなかった事案，泥酔している事案等があります。

#### エ その他

暴力行為等対策員は1人配置され，これまでいずれも，高知県警の元警察官の中から刑事課の経験者で暴力団員に接した経験が豊富な人が採用されてきました。

週5日勤務で，午前9時00分から午後3時45分までが就業時間です。

職員によると，職員はケースワーカーらに対し，「家庭訪問への同行ならいつでも行く。」と声をかけているものの，ケースワーカーは遠慮してかあまり暴力行為等対策員に協力を求めないとのことでした。

職員としては，家庭訪問は原則として複数人で行うべきと考えており，受給者らの犯罪行為を現認した場合でも，ケースワーカーには通報しにくい心情もあるようだが，まず毅然とした対応をし，その上で信頼関係を築くべきではないかと考える，とのことでした。

#### ③ 監査人の指摘及び意見

福祉事務所の職員がしばしば暴力又は暴力的言動にさらされていることは既に指摘したとおりですが，暴力行為等対策員への調査結果から，相談者や受給者の粗暴な言動の抑止と福祉事務所職員の安全の確保が生活保護行政上重要かつ深刻な課題であることがより明らかとなりました。

相談者及び受給者の粗暴な言動は，単に職員の生命身体を危険にさらすことになるのみならず，場合によっては職員に対して違法・不当な要求を受け入れさせる危険性もあります。

そのためには，暴力行為等対策員が問題発生時に即応できる体制が必要ですが，担当員は1人であるため，この担当員が休暇，入院同行，家庭訪問同行等で福祉事務所を不在にすると即応できません。そのような空白の時間帯をなくすためにも暴力行為等対策員の増員措置をとるべきです（合規性の観点からする指摘）。

また，このことと併せて，福祉事務所は，職員らの安全確保と不当要求の抑止を個々の職員の創意工夫や使命感のみに任せるのではなく，家庭訪問や相談対応は可能な限り複数の職員により行うことを職員に指示する等組織的な対策を検討することが望まれます（合規性の観点からする意見）。

#### (5) 就労促進員

##### ① 調査内容

- ア 具体的な業務内容はどのようなものか。
- イ 現在担当している要保護者数（就労促進員全員の担当合計数）は何人か。
- ウ 就労支援を行う中で難しさを感じるのはどのような場面か。
- エ 就労支援プログラムとはどのようなものか。
- オ 就労支援プログラムを組む上で工夫している点は何か。
- カ 現在の就労支援プログラムの改善点はどのような内容か。

## ② 調査結果

### ア ①アの調査事項（業務内容）について

対象者を仕事につなげるための支援を業務内容としており、支援の方法は対象者ごとに異なります。目指す収入額やその他の目標はそれぞれ異なり、職員はそれぞれの対象者の適職に就けるように最善を尽くしています。

平成 26 年からは公共職業安定所との連携も本格的に行われるようになり、対象者に同行して窓口に行くこともあります。対象者が連絡もなく待ち合わせ場所に来ないといった事態も珍しくありません。

通常は高知市本町 5 丁目 1 番 12 号高知 S T ビル 3 階にある「高知市福祉事務所就労支援窓口（ハローワーク高知）」に同行しますが、大津周辺に在住する人の他、服役経験のある人及び障害のある人は、大津にある公共職業安定所に同行し求職活動を支援します。大津の公共職業安定所の求人はそのような一般に求職活動に困難な問題を抱えた人にも開かれているからです。

本人の希望に応じて介護、電気等の職業訓練につなぐこともあります。求職者支援訓練を受けた場合、月額 10 万円が支給されます（ただし収入認定される。）。教材代は申請によって生活保護制度で給付されます。訓練費の支給のない、かつ費用のかかる他の訓練制度の利用を勧めることはありません。

### イ ①イの調査事項（担当受給者数）について

職員 1 人当たりの担当世帯は 17～18 件であり、就労促進員全体では 140～150 人を担当しています。就労支援プログラムを利用中ではあるが、実際には思うような活動ができていない人もいます。

以前は支援対象者はもっと多く、最盛期には職員 1 人当たり 25 人程度は担当していましたが、年々減少傾向となっています。職員によると、職員 1 人当たり 15 世帯程度を担当するなら動きやすい、とのことでした。

### ウ ①ウの調査事項（就労支援の難しさ）について

就労促進員制度発足（平成 23 年頃）当初は対象者の人数も多く、仕事に就くのが困難な事情も特になく人が多かったが、今はそのような阻害要因を持つ対象者が多く、その要因を取り除く、家庭全体をケアしないといけないケースが多く存在します。また、対象者の中に、徐々に高齢者・傷病者が増えてきています。

就労阻害要因とは、例えば自閉症の子を持つ母親等にとっての子どもの養育環境も含まれます。子どもを預ける先が確保できず、したがって母親は働けず、働けない以上は就労支援を終了すべきとも思われますが、母親の社会参加の意欲を継続する趣旨で仕事の話をする事、聞かせることも有益と思われる場合は、就労支援を継続することもあります。

支援が難しいケースの場合、精神保健福祉センターや子ども家庭支援センター等と連携して就労準備（入浴習慣がなく体臭が強いとか歯磨きの習慣がない等の場合は生活習慣の訓練、歯がない等の場合は治療を受けさせる、履歴書作りの指導、母子世帯に対する子どもの預け先探し等）を行うこともあります。

就労が容易な人はすぐ就労支援を卒業し戻って来ることはない一方、就労が難しかった人はいったん就職しても比較的すぐに離職し就労支援プログラムに戻ってくる傾向があります。

障害や家族等の明確な阻害要因がない場合であっても、意欲喚起が難しい場合もあります。就労しなくても生活できるため、腰が重く、社会に出る勇気が持てないという人もいます。職員によると、就労支援の対象者のうち本当に意欲を持っている人は5分の1程度ではないかとの印象を持っています。

例えば、祖父母の代から3代続けて生活保護を受給しているという場合、孫の世代にとっては、就労せずに生活していくことが日常となっているため、そのような孫に就労意欲を持たせることは相当の困難性があります。

#### エ ①エの調査事項（就労支援プログラムの内容）について

就労支援プログラムの対象者は15歳以上です。上記ウで記載したとおり、働かないことが日常であるとの意識が一旦強固なものとなってしまうと就労意欲をもつことは困難となるため、就労促進員は、就学促進員に対して、高校に進学しない子どもをすぐに就労促進員に紹介するよう促しているとのことでした。

就労支援プログラムは平成23年頃以降作成されるようになり、各プログラムは6か月で一通り終了するようになっています。

就労支援プログラムが終了するのは、対象者が就職したとき、病気になって就労不可能となったとき、高齢となり就労不能となったときです。

就労支援プログラム辞退の申し出があったからといってプログラムを終了させることはありません。対象者が就労可能であり就労支援プログラムの利用を指導されたにも関わらず、利用を拒否し続ける場合、最終的には生活保護の受給ができなくなる場合もあるためです。

一方、受給者が真実は就労の意欲を持っていないのに、就労支援プログラムの利用する旨の意思表示をした場合であっても、プログラムへの参加は認められます。

#### オ ①オの調査事項（就労支援プログラムの工夫）について

対象者の意向をよく聞くことを基本としています。就労に意欲を持たずこれを回避するために訓練受講を希望する人もいるため、希望者には無条件に訓練受講を認めるわけではありません。

必要に応じて、関係機関との連携も積極的に行っています。医療関係者等は協力的であるものの、ケースワーカーは人数が多く課をまたいでの連携になってしまう上非常に多忙であるため、十分に円滑に連携できているとは言えないこともある、との指摘がありました。

#### カ ①カの調査事項（就労支援プログラムの改善点）について

様式等プログラム自体の改善は進んでいます。

しかし、就労促進員からは、ケースワーカーが対象者を就労促進員に紹介する前段階での就労活動の動機付けのあり方には改善の余地があるのではないかと、との指摘がありました。この指摘は、就労に意欲が見られない対象者に対し、就労促進員が、「このまま就労への活動をしないと生活保護が打ち切られてしまうかもしれない。」旨伝えたところ、「なんでお前に言われなといけないのか。」等と反発された経験を踏まえたものでした。就労促進員には保護廃止の権限がないことからくる指導の限界であり、この点においてケースワーカーのより積極的な関与を期待しているとのことです。

#### キ その他

就労促進員が本格的に活動を始めたのは平成 23 年頃であり、現在は 10 人が配置されています。

就労成功で生活保護廃止に至る人は、平成 29 年は 5 件であり、この他に停止状態の人もいます。一方、廃止に至ってもまた離職して生活保護に戻ってくる人もいます。

就労促進員は、歯磨きや入浴等基本的な生活習慣の欠如が就労障害

要因となっている対象者に対して根気強く訓練をする等尽力しています。一方、やりがいについては、「就労した対象者が収入申告を持ってくる度に声をかけてくれると救われる。」旨述べています。

就労促進員からは、ケースワーカーに対して、特に精神疾患が疑われる受給者の場合、就労の可否を医師に判断してもらってから就労支援につないでもらいたい、との要望がありました。その理由は、就労促進員によると、就労促進員の立場では、病識がない対象者に受診を勧めることができず、やむを得ず、就職活動をさせ、失敗する経験をさせてから受診を促したり、精神保健福祉センターのカウンセリングで受診を勧めてもらったりした上、受診時に医師から「就労否」と言ってもらってから福祉作業所につなぐ等、無駄な時間と労力を費やす結果となるからである、とのことでした。

就労促進員からは、職場の人間関係は概ね良好で、上司にも同僚ケースワーカーにも恵まれている、との感想も述べられました。

### ③ 監査人の意見

就労促進員において、基本的な生活習慣が身につけていない等、就労阻害要因の解決に時間と労力を要する事案の増加に対応し、可能な限り就労につなげようとしている現状が分かりました。

一方、就労促進員からは、就労よりも治療を優先すべき事案が就労促進対象者として回されて来る事案や、就労意欲の喚起についてケースワーカーのより積極的な関与を求めたい事案がある等の指摘がありました。

監査人としては、ケースワーカーと就労促進員がより緊密に意思疎通を図り、各対象者の現状について情報と問題意識を共有し効果的な連携をする必要があるものと考えます。

そこで、ケースワーカーが受給者を就労促進員の支援につなぐ際及びつないだ後、ケースワーカーと就労促進員とが対象受給者についてより緊密に意思疎通を図り情報と問題意識を共有できる方法を検討するよう求めます。具体的には、就労指導への反発が予想される対象受給者については、就労指導の場に担当ケースワーカーが同席する等して、保護停廃止権限の側面から就労促進員をバックアップすることが望ましいと考えます（3Eの観点からする意見）。

## (6) 就学促進員

### ① 調査内容

ア 具体的な業務の内容はどのようなものか。

- イ 現在、就学促進員全員の担当している対象者合計数は何人か。
- ウ 就学支援をする中で難しさを感じることはあるか。あるとすればどのような場面か。
- エ 対象者の家族に対しての支援をするにはあるか。あるとすれば、支援を行う場合の支援内容はどのようなものか。

## ② 調査結果

### ア ①アの調査事項（業務内容）について

中学生の子がいる生活保護受給世帯を支援対象とし、毎年4月に、対象生徒及びその兄弟に対し高知チャレンジ塾<sup>④</sup>の案内文を送ります。申込書と返信用封筒を同封してありますので、関心のある保護者からは申込書が返送されてきます。チャレンジ塾は毎年5月から開催されます。

同塾への参加促進を目的として、対象生徒が在籍する学校への訪問、保護者に対する電話連絡、家庭訪問、保護者が来庁した際の面談等を行うこともあります。学校等で子どもとの面談をすることもあります。

この他、高知チャレンジ塾の会場を訪問することもあります。

必要に応じて保護者・兄弟への支援も行います。

子どもの就学意欲を喚起し、就学の機会を確保するため、関係機関（母子保健課、健康増進課、高知県精神保健福祉センター、補導センター等）と連携し、情報共有もしています。時にはこれら機関とともにケースカンファレンスを開催したり、これに参加したりもしています。ケースカンファレンスの開催場所は、学校又は児童自立支援施設等が多く選ばれます。カンファレンスの開催を呼びかけるのは学校、子ども家庭支援センター等であることもあれば、就学促進員であることもあります。関係機関から参加を求められて参加することもあるれば、自ら開催の情報を得て参加することもあります。

就学支援ケースの記録を作成し、必要事項を記載し、毎月最終週にその月の分をまとめて担当ケースワーカーに手渡し、決裁に回します。

就学支援ケース記録については、昨年度分は就学促進員の手元に保管していますが、それ以前はアクセスに入力されています。

問題を掘り起こす端緒はケースワーカーが見つかる場合もあれば、就学促進員が見つかる場合もあります。

④「高知チャレンジ塾」は、1人ひとりのペースに合わせて学習する学びの場です。宿題をはじめ、学習でわからないところを明らかにし、学習支援員が丁寧に個別指導することで、基礎学力の定着を図ります。学習支援員は、退職教員や地域の方、大学生たちです。市内10会場で週2回開かれ、参加は無料です。

イ ①イの調査事項（担当対象者数）について

生活保護世帯の中学生全員（303人（平成29年12月現在））が支援対象者です。職員1人当たりの担当生徒数は101人です。全員に対し、高知チャレンジ塾への勧誘をしています。保護者、兄弟児への支援については、就学促進員が3人しか配置されておらず実施が困難であるため、現段階では、まずは中学生を中心に支援し、対象生徒には高校進学をさせて自立させ、納税者になってもらうことに重心を置いています。

現在、303人の対象生徒のうち、101人がチャレンジ塾に参加しており、残り202人は参加していません（ただし、参加していない生徒全員に何らかの問題があるとまでは認識していません。）。

ウ ①ウの調査事項（就学支援の難しさ）について

チャレンジ塾に参加しない生徒の中には、何らかの問題がうかがえる生徒もいます。チャレンジ塾への参加促進をしたときに保護者らが述べた理由をまとめた不参加理由調査（年2回1、3学期終了時に調査）結果によると、学力が高いから参加する必要がない、部活が忙しいので参加できない、やる気がない等様々な理由が挙げられています。

拒否する保護者に対しては、学校の先生から保護者に働きかけをしてもらう等の対応を取ります。保護者仲間の勧め等で来るようになった子もいます。

子どもに発達障害や知的障害がうかがわれることもあります。学習障害が疑われる子がチャレンジ塾に参加している場合、他の生徒らと同部屋での学習が難しいため、別室で指導することもあります。

残念ながら、生活保護受給世帯に育った生徒の高校進学率は、生活力の低さや困窮から、一般家庭の進学率と比べると、高くはありません。

平成23年度以降、チャレンジ塾に来た生徒のうち、高校に行かなかった生徒は1～2人しかいません。ただし、進学先の高校も、夜間高校か通信制高校が多い傾向があります。

居場所を見つけられない生徒も少なくありません。

エ ①エの調査事項（家族への支援）について

保護者の中には、基本的な生活習慣が身に付いていない人もいるため、中には朝起きたら顔を洗って歯を磨くことから訓練指導をすることもあります。

オ その他

就学促進員制度が導入された平成23年に職員2人を採用し、現在は

3人が配置されています。職員には、教育現場又は子ども支援の現場経験を有する者、教員免許又は心理に関する免許等の有資格者を採用しています。

子どもの健全育成支援を図るため、関係機関とも連携しています。連携の対象となるケースは不登校や非行が見られるケースや、保護者からのネグレクトがあるケース、性的虐待等があり母子分離を図る必要があるケース等であり、児童相談所とも連携しています。

就学促進員からは、増員があれば、今担っている業務の処理がより丁寧出来る、との指摘がありました。就学促進員によると、迅速処理が求められる重大な問題が発生した場合は、当該ケースへの対応に専念せざるを得ず、支援を必要としているその他の対象生徒のケアに手が回らない結果、後者への対応が遅れたり不十分となる現状に問題を感じている、とのことでした。また、現体制では支援対象とできない小学生、高校生も支援の対象とすることができる可能性がある、とのことでした。

高知チャレンジ塾は、学校教育課（高知市教育委員会）と福祉管理課の連携事業として実施しています。

保護者と子との関係が良好でない世帯については、高知チャレンジ塾自体が子にとっての居場所となっています。高知チャレンジ塾への参加申込みは、生活保護受給世帯や低所得者世帯には限られていませんが、会場の収容人数に限界があるため、入塾を認める際は低所得者優先としています。現状では、生活保護世帯・就学援助世帯・一般世帯それぞれの出身の生徒はチャレンジ塾の塾生のそれぞれ概ね3分の1ずつを占めています。この世帯3類型によって申込書の提出先は異なる一方、どの世帯類型でも、親子で塾長の面談を受ける、名札等もつけない等の待遇に差はないため、生活保護受給世帯出身の生徒であることは、本人が言わない限り周囲には察知されないようになっています。従って、生活保護受給世帯出身の生徒と発覚する等と危惧して参加を躊躇する生徒がいる可能性は低いと言えます。

就学促進員は、週4日勤務で、終業時間は午前9時00分から午後5時15分です。時間外勤務が発生する場合は、事前に承認を得て振替休暇で対応しています。

公休日は3人で別の曜日に指定するようしており、かつ、週の初めと終わりは、かかってくる電話も多い等の理由で、3人の職員が全員揃うようになっています。

就学促進員からは、関係各機関と緊密な連携をとりつつ支援活動を

しているものの、その中で、関係各機関に対し、より積極的な対応を求めたいと思うことがある旨の悩みが聞かれました。具体的には、関係機関による児童の一時保護のタイミングが適切であったのか、また、相談者に対し関係機関が同機関の支援対象ではないことは告げているものの、適切な相談先の教示が不十分ではないか、等の疑問を感じたことがあるとのことでした。

### ③ 監査人の意見

就学促進員の業務には、生活保護受給世帯の子どもの就学及び居場所づくりを通じて社会参加を促進し、貧困の連鎖を防ぐ意義があります。

また、就学促進員の支援対象者は直接的には生活保護受給世帯に属する中学生ですが、実際には保護者や兄弟姉妹ら世帯員全員にも配慮し対応し、児童虐待等深刻な問題を抱える世帯については関係機関とも緊密に連携しなければならず、重要かつ負担の重い業務を担っているものと分かりました。

ただ、特に児童虐待や家庭内暴力等深刻な問題を抱える世帯等については、子どもの社会参加を促し貧困の連鎖を防ぐためには、福祉事務所職員のみでの対応では十分な効果を上げることは困難と言え、関係各機関それぞれの主体的かつ積極的な対応と緊密な連携が不可欠です。

監査人としては、この連携のあり方については、改善の余地があると考えます。具体的には、連携のあり方として、各ケースの現状の把握と当面の対応についての連絡や協議の場面のみならず、そのように連携して対応した各ケースの予後を報告し合い、各機関の対応が適切であったか否かの事後的な検証（いわゆる「振り返り」）の機会を持つことが望まれます（3Eの観点からする意見）。そして、その検証を各機関の対応能力の向上と問題の再発防止につなげるためには、関係各機関の対応の問題点につきお互いに率直な意見交換をすることが必要ですので、ケースワーカーや就学促進員のみでの出席で十分な効果が上がらない場合は、検証の場への管理職の職員の出席も望まれます（3Eの観点からする意見）。

## （7）生活保護調査員

### ① 調査内容

- ア 具体的な業務の内容はどのようなものか。
- イ 受給権の有無は何を端緒としてどのように確認しているか。
- ウ 裁定請求手続の代行とはどのような業務か。
- エ 被保護者の裁定請求手続の代行は、年に平均何回行うか（全調査員

の合計数で)。

オ ケースワーカーからどのような相談を受けることが多いか。

## ② 調査結果

ア ①アの調査事項(業務内容)について

当初はリバースモーゲージ<sup>㉔</sup>を含む資産調査と年金業務を兼務していましたが、現在は専ら年金業務を担っています。年金業務の対象となる年金には、老齢、障害、遺族、企業の4種類があります。特に障害年金の請求には時間がかかる(請求してから概ね6か月かかるのが通常であり、長いときは2年程度かかることもある。)ところ、担当ケースワーカーは2年で担当替えがあるため、引継ぎ等を機にその後の対応が不十分となってしまう危険性があるので、長期間同じ担当者に処理を担わせた方が適切であろうという理由で、生活保護調査員に年金業務を担当させているものです。

福祉事務所が必要とする年金業務は、社会保険労務士等の外部機関等に委託することはなく、全て生活保護調査員が行っています。

また、臨時職員は企業年金についての定型的業務の他、60歳に到達した時点での受給権の確認、年間2,000人の相談者のうちの新件調査(いわゆる法第29条調査で年金事務所へ依頼したもの)の結果に非常勤職員が必要な情報を付記したものをケースワーカーに返す等の業務を担当します。

㉔リバースモーゲージとは、所有する土地家屋などを担保として金融機関や自治体から融資を受けて、これを生活資金に充て、その返済は死亡後に担保を処分して一括してなされるという金融システムです。「リバース」とは「逆の」という意味であり、「モーゲージ」とは「担保」という意味です。これは、通常の担保(モーゲージ)が住宅などを購入する場合に設定されるのに対し、このシステムではすでに購入している住宅などに事後的に担保(モーゲージ)が設定されるという点で順序が逆(リバース)であることを表現したものです。

イ ①イの調査事項(受給権の有無を確認する端緒)について

まず年金機構から借りている端末(ネット端末)で年金番号を入力し、現状を照会します。老齢年金については、加入月数と、いわゆるカラ期間<sup>㉕</sup>の有無を戸籍と照合しながら確認しています。障害年金については、初診年月日及び初診病院を確認します。その後、初診日以前1年間の保険料の納付、20歳から初診日までの納付等の受給条件の有無を確認します。

㉕「カラ期間」とは老齢基礎年金などの受給資格期間を見る場合に、期間の計算には入れるが、年金額には反映されない期間のことで、正式な名称は「合算対

象期間」です。

合算対象期間には、(1) 昭和 61 (1986) 年 3 月以前に、国民年金に任意加入できる人が任意加入しなかった期間、(2) 平成 3 (1991) 年 3 月以前に、学生であるため国民年金に任意加入しなかった期間、(3) 昭和 36 (1961) 年 4 月以降海外に住んでいた期間、(1) ~ (3) のうち、任意加入を行い、保険料が未納となっている期間などがあります。(いずれも 20 歳以上 60 歳未満の期間)

－厚生労働省ホームページより－

#### ウ ①ウの調査事項（裁定請求手続の代行）について

生活保護調査員の裁定請求手続は、ケースワーカーに依頼されて開始されます。手続を生活保護調査員に依頼するか、本人にさせるか、の判断は全てケースワーカーが行います。依頼は年度末に集中的になされます。

依頼の後、請求権者本人から委任を受け、請求手続に着手します。

裁定請求事務の具体的な内容は難易度の高いものではなく、裁定請求書（老齢，障害，遺族，企業それぞれ種類がある）及び添付書類を揃えて請求権者本人に渡し、本人に請求受付窓口へ持って行っていただきます。

裁定を巡って紛争になるケースはあまり多くはなく、障害年金については、大抵の場合、職員が診断書のみ確認し見通しを立てることができます。

しかし、医師が診断書を書くのには時間がかかり、早くて 1 か月、遅くて 2 年程度かかります。依頼後、医師が診断書を作成するのを待ち、診断書が届き次第、直ちに申請をしています。本人面談で日常生活の情報を得、発病から現在までの経歴をまとめて申立書を作成します。申立書の作成にはさほど時間はかかりません。

#### エ ①エの調査事項（裁定手続の代行の件数）について

障害年金については年間約 30 件、老齢年金は年間約 50 件、遺族年金は年間約 50 件、企業年金は年間約 20 件の裁定手続をしています。

平成 29 年 8 月には、年金受給資格を得られる加入月数の制限が「120 月」に緩和され、今まで受給権がなかった人 3,000 件のうち、1,000 人が 120 月の条件を満たしたことを確認し、そのうち 700 件をこれまでに処理しました。ただし、残り 2,000 人の中にもいわゆるカラ期間の調査が必要な人がおり、全てを確認するまでにあと 2 ~ 3 年かかる見込みです。生活保護調査員としては、その間だけでも 1 人の増員配置を希望しているところとのことです。

#### オ ①オの調査事項（ケースワーカーから受ける相談）について

ケースワーカーからの相談事項は、年金はいつからもらえるのか、65歳になったらどうなるのか等の疑問の他、併給の可否、遺族年金受給の可否等多岐にわたります。

毎日10人以上のケースワーカーの相談に随時対応しており、その結果、時間ないし労力を費やす割合は相談業務4：書類作成等6の割合となっています。

頻度の高い相談事項については、問答集を掲示板に掲載しようとして計画中ですが、時間がなく現段階では未着手であるとのことでした。

#### カ その他

現在は非常勤職員2人と臨時職員1人を配置しています。社会保険労務士等の有資格者又は5年以上の年金窓口での経験等を持つ人を採用しています。臨時職員は1年任期で毎年交代があります。

非常勤職員には週5日勤務で就業時間が午前9時00分から午後3時45分までの者と週4日勤務で就業時間が午前9時00分から午後5時15分までの者がいます。

臨時職員の就業時間は週5日勤務で午前8時30分から午後5時15分までです。

#### ③ 監査人の意見

各年金の受給要件を確認し必要に応じて審査請求を支援する業務は、生活保護費支出の圧縮に直結する重要な業務と言えます。

生活保護調査員も指摘しているとおり、現在、平成29年4月の年金受給資格の緩和により調査が必要な案件が急増し処理が急がれている状況にあります。監査人としても、適正な生活保護行政の実施のためには、できる限り早期に受給者の年金受給資格の有無を確認し年金受給につなげることが必要と考えます。

そこで、本来必要ではない生活保護費の支出が続く事態を早期に終わらせるため、上記のように年金制度改正によって必要な確認作業が急増した場合等には、増員や職員配置・事務分担のあり方の変更等柔軟な対応をすることが望まれます（3Eの観点からする意見）。

また、ケースワーカーからのよくある質問についてのFAQを作成して福祉事務所内に掲示すれば、生活保護調査員がケースワーカーからの相談に割いている時間を圧縮し調査・裁定という本来業務に注力できるのですから、上記増員や職員配置などの工夫により、職員が早期にFAQ作成に着手できる体制を確保することが望まれます（3Eの観点からする意見）。

## (8) 生活保護医療等適正化推進員

### ① 調査内容

- ア レセプト点検業務とはどのような業務か
- イ レセプト点検業務の中で一番時間を費やすのはどのような業務か
- ウ 現在利用しているシステムの改善点があれば
- エ 業務効率化のための提案があれば。

### ② 調査結果

#### ア ①アの調査事項（レセプト点検業務の内容）について

生活保護医療等適正化推進員の業務はレセプト（保険医療機関が医療費の保険負担分を請求するために公的機関に送付する診療報酬明細書）の内容に請求誤りがないかを確認することであり，電子データの形で送られてきたレセプトをコンピューター画面に映し出して目視で確認しています。

目視確認すべきレセプトは高知市の生活保護受給者について発生した診療報酬のレセプト全件です。レセプトは患者ごとに，1日当たり100人から150人分が送付されてきます。

レセプトは，診療を担当した各医療機関で作成され，まず審査支払機関（生活保護受給世帯の場合は診療報酬支払基金。以下「基金」と言います。審査支払機関としては他に高知県国民健康保険団体連合会もあります。）に送られ，既に1次確認が行われています。1次確認の際の確認内容は，福祉事務所で行うものと同じです。

福祉事務所で目視すべきレセプトは，患者1人当たり1枚のレセプトで済む場合（外来診療で院内処方の場合，入院のみの場合）もあれば，2枚の場合（外来診療で院外処方の場合）もあります。レセプトが2枚の場合は医療機関と調剤薬局のレセプトをそれぞれ目視確認します。

請求が適正か否かは，まず，診療報酬の手引き（以下「手引き」と言います。）と薬価表（各薬剤の適応症や適正投与量，投与方法，禁忌等が書かれているもの）に記載された内容と整合するか否かで判断します。例えば湿布が処方されているが，その適応症であるはずの病名が全く記載されていない場合や，月1回しかされないはずの処置が月2回されている場合等があれば，適正でない旨の疑義が生じることになります。その場合は，次に，上記手引き等と照合した結果は適正とは判断できないものの，審査支払機関の審議会で医師の裁量の範囲内の医療行為として許されている場合に当たらないかを確認します。

基金が適正と判断したものの，福祉事務所で不適正と判断する場合

もあります。疑義があるものは診療報酬支払基金の審議会に戻し、最終的には同基金の医師が適否を判断することになります。

請求の適否を再審査することもあります。再審査は、実質的な内容を再審査する場合と、資格を再審査する（患者が生活保護受給者であるか、氏名・生年月日等と照合するもの）場合があります。内容の再審査は月当たり約 400 件あり、うち医療機関からの再審査が約 20 件あります。資格の問題で再審査するものも月当たり数十件はあります。

イ ①イの調査事項（レセプト点検業務のうち時間を費やすもの）について

レセプト確認作業の中で最も時間を費やすのは、コンピュータの画面を見ながらの作業です。また、レセプトに、あまり目にする機会がない病名や処置が記載されてあれば、その内容を手引き等で確認する必要があるため、より時間を要します。

その他、手引きの記載とは整合しないものの基金の審議会では医師の裁量の範囲内として許されている場合にあたらないかどうかを調査する場合も、確認作業に時間を要します。医師の裁量の範囲内として許される場合とは、例えば、手引きでは適応症としてA病のみ記載がある薬剤であっても、実際にはB病の治療にも効果があるため、医師の裁量を尊重して、その薬剤をB病の治療のため処方した旨の診療報酬の請求を適正と判断する場合等があります。

ウ ①ウの調査事項（システムの改善点）について

レセプトを基金に提出する際、データ上で付箋（返戻付箋）を付けられるはずであるのに、実際には付けようとしても付けられない、という事態が頻発しています。

また、ある患者の過去のレセプトの一部を見たいときに、範囲を指定することができるはずであるのに、実際には範囲の指定が反映されず、検索すると全件呼び出されてしまうため、検索結果が表示されるまでに時間がかかる、という問題があります。

現行のシステムの不具合については、メーカーに連絡しても十分な対応はしてもらえないとのことでした。

エ ①エの調査事項（業務効率化の提案）について

レセプト確認のための電子システムとしては、高知市福祉事務所で用いている現行のシステム（厚生労働省が配布したもの）の他に、基金が利用しているシステムがあります。高知市の医療等適正化推進員は、作業効率化のため、基金が利用しているシステムの利用を希望しています。その理由は、基金のシステムは、現行のシステムとは異なる

り、手引き、薬価表、算定した日等をクリック一つで呼び出すことができるため、例えばAという薬剤の適応症が手引き上、 $\alpha$ 及び $\beta$ と記載されている場合、レセプト上、病名に $\beta$ が表示されていれば、自動的に、直ちに適正との判断ができます。もちろん、レセプト上、病名に $\gamma$ 等と表示されている場合は、自動的に判断はできず、基金の審議会で医師の裁量の範囲内と認められる場合に当たるか否かの確認が必要となりますが、頻度の高い $\alpha$ 及び $\beta$ が表示されている場合の適否の判断が自動化されれば相当の時間と労力が削減でき、自動的に結論が出せない部分の確認及び検討作業に注力することが可能となるため、作業全体の効率化が期待できるとのことでした。

#### オ その他

生活保護医療等適正化推進員は、従前は業務委託をしていましたが、平成26年以降は、医療事務の経験者を非常勤職員として採用するようになりました。

現在は5人が配置され、うち1人はケアマネージャーの有資格者です。

ケアマネージャーは、生活保護受給者が介護サービスを利用している場合、そのケアプランの内容を確認し、サービス内容が過剰となっていないか、同程度のサービスを障害福祉サービスで代替できないか等を確認しています。

#### ③ 監査人の意見

生活保護医療等適正化推進員は、医療扶助の適正化に重要な貢献をする業務と言えます。しかし、職員がコンピュータの画面上で1日当たり100件～150件の患者について、1～2枚のレセプトの内容を確認し、手引き等と照合してその適否を判断する負担は軽いものではなく、不適正な請求の見落とし等の防止ため、事務作業の負担の軽減が課題と言えます。

上記②エで記載した生活保護医療等適正化推進員の指摘のとおり、手引きや薬価表の内容とレセプトとを照合し適合するものとししないものを振り分けることは複雑な判断過程は不要ですので、この部分だけでも自動化・省力化できれば、職員は他の複雑又は慎重な判断・確認作業を要する業務に注力することが可能となり、業務全体が効率化し、かつ不適正な請求の見落としの防止が期待できることとなります。

そこで、上記業務改善が可能となるような現行システムの改良又はシステムの入替えについて、それぞれの費用対効果を検討し、できる限りの効率化を図ることを求めます。具体的には、基金のシステムの導入

が望ましいと考えます（3Eの観点からする意見）。

## （9）生活保護医療相談員

### ① 調査事項

- ア 具体的な業務の内容はどのようなものか。
- イ ケースワーカーからどのような相談を受けることが多いか。
- ウ 被保護者の入院や退院に際しての扶養家族との連絡や、医療機関との連絡調整を行う中で困難に感じた事例があるか。あるとすれば、その内容はどのようなものであったか。

### ② 調査結果

#### ア ①アの調査事項（具体的な業務内容）について

生活保護医療相談員の設置目的は、社会的入院からの退院促進等による医療費の削減です。そのための具体的な業務として、ケースワーカーからの被保護者の入院に関する相談への対応、入院中の被保護者の事情に合った退院先を探すこと、被保護者のために活用できる社会資源の開拓等を行っています。

業務の中心は、180日以上長期入院者で主治医が「退院してもよい」と言う人の退院促進ですが、併せて、上記以外の被保護者であっても、ケースワーカーの依頼に応じて、入院先を探すことがあります。

退院促進の手順（iii）以下は退院できた場合は、i）退院促進の対象者の選抜（260～270人（180日以上入院者。半分以上は精神病棟、残りは医療・療養病棟への入院者）の患者の病名を把握し、各病院に病状調査を実施したり、要否意見書（主治医と嘱託医の意見両方が付いているもの）を見て判断する。これ以外に、病院から「退院させたい」と言ってくる場合もある。180日以内の患者で、ケースワーカーが相談してくる場合もある。）、ii）病状調査（入院先医療機関に対して電話でアポイントをとり、入院先に出向いて主治医に面談し、退院できる病状か否かを聴取する。担当医師の了承が前提なので、強引な要求をすることはない。この場面では嘱託医とは関わらない。病棟での看護師さんや医療ソーシャルワーカーらにも入院者の現状を確認）、iii）主治医から「帰住先があれば退院可」との回答を受領、iv）本人と家族の承諾を取得（意思の疎通が取れない人は本人には言わない。家族と連絡が取れば家族に連絡。意思確認は口頭で行う。）、v）施設入所が必要な被保護者の場合は退院後の入所先施設を探し、入所申込みをし、承諾が得られれば退院、というものです。

なお、生活保護医療相談員の業務は、退院後の帰住先を探すまでで

あり、その後の支援（介護サービスにつなぐ等）はケースワーカーの業務内容です。

イ ①イの調査事項（ケースワーカーからの相談）について

ケースワーカーからの相談件数は、この半年で5件程度でした。ただし、ケースワーカーからの相談は「至急、入院先を探してほしい。」というものなので、負担感としては重い、とのことでした。

至急の入院相談が発生するのは、介護者が入院した場合、被保護者が精神症状を悪化させて不穏状態となりトラブルを起こし、賃貸アパートからの退去を求められた場合等があります。

ウ ①ウの調査事項（困難を感じた例）について

退院促進の対象者を選抜してから、実際に退院にこぎつけるまでは2～3年程度かかることも珍しくありません。その理由は、まず、入院している本人及び家族の説得に時間を要するからであり、次に、退院後に入所する施設等の承諾を得られるまでに時間を要するからです。

生活保護医療相談員が業務の中で困難さを感じるのは、本人及び家族を説得することと、退院後の居場所を確保することです。

退院促進の対象となる長期入院者にとっては、入院先が自分の居場所であると考えているため、医療者よりも本人、家族が退院に消極的である例が多く見られます。特に、精神疾患で例えば10年間入院している患者に退院を促すと、患者がそのこと自体に強いストレスと不安を感じて病状を悪化させてしまい、医療者から「その話はやめてほしい。」と要望されることもあります。

入所する施設等を探すこと、施設の承諾を得ることに時間も要します。患者本人の同意を取り付けた後、次の入所先施設候補を探します。生活保護受給者である長期入院者の中には、家族又は親族との関係が希薄ないし悪化している人が多く、職員が家族に対し連絡を取り、退院促進への協力を依頼しても、「(患者とは) 関わり合いになりたくない。」と拒否される事態が多く発生します。そのようなケースの被保護者は、入所に際して保証人を必要とする施設には入れませんので、保証人を不要とする施設の中から、入所先を探さなければならなりません（なお、保証人を付すことを入所の条件とする施設の中にも、患者に成年後見人がいれば入所を認める対応をする施設も多く存在します。ただし、生活保護費を後見申立て費用として支出することはできないため、被保護者について成年後見申立てをすることは事実上不可能です。なお、高知市では、高齢者支援課が成年後見の市長申立てを所管していますが、生活保護受給者については市長申立てをしない

運用となっています。)

入所先の施設候補が見つかった場合には入所申込みをしますが、申込んだ後、承諾を得られるまでは、通常数か月間、場合によっては1年超の時間がかかります。入所先の承諾を待つ間に、患者の容体が急変し、退院に適さない状態となれば、それ以上は退院促進を進めることができません。

#### エ その他

生活保護医療相談員は1人が配置されており、医療機関等での医療相談員の経験者が採用されています。職員が週5日勤務で、就業時間は午前9時00分から午後3時45分です。

退院促進には数値目標は特に設定されておらず、国・県からも指導はありませんが、前年中に退院させた人数、効果額を国に報告しています。

平成24年以降、特に退院促進に取り組む、その結果を報告した際は、国及び県の担当者らから、効果額の大きさを驚かれました。しかし、近年は、長期入院者自体が減少した上、退院が困難な患者がその多くを占めるようになってきています。

平成29年6月、健康増進課が、精神障害者の地域移行促進の取組を開始し、同年10月からは、福祉課とも連携するようになりました。

#### ③ 監査人の意見

生活保護医療相談員の業務は、医療扶助等の支出削減に貢献するのみならず、長期入院患者の社会参加を促進し、障害者の人権保障、福祉の向上にも関係する重要な業務であることが分かりました。

このような重要な意義を持ちかつ負担の重い業務であるにも関わらず、現段階では1人の配置にとどまっているとのことですが、監査人としては、地域生活が可能な受給者については本人及び家族の不安を取り除き退院・退所を促進・支援する体制の充実化が必要と考えます。

そこで、職員の増員、関係各課や関係医療福祉機関との連携関係を構築する等して退院支援・促進体制の充実化を検討することが望ましいと考えます(3Eの観点からする意見)。

また、身元保証人が確保できなくても、成年後見人が選任されている患者であれば受け入れ可能との対応をしている施設があるとのことですので、成年後見人選任を通じて受け入れ可能施設を確保し、長期入院患者の退院を促進することが望まれます(3Eの観点からする意見)。そのためには、退院可能な長期入院中の生活保護受給者については、市長による成年後見申立に取り組むことが望まれます。現状これがなされて

いない背景には、費用対効果という問題意識があるものと推測されますが、そもそも、成年後見制度は、後見人が、判断能力が不十分な人を支援することにより、その権利利益を擁護するものですので、生活保護受給者についても活用の必要があるケースがあることは明らかです。そして、長期入院中の生活保護受給者について成年後見人選任を通じた退院促進が図られるなら、医療扶助費の相当程度の削減も期待できます。そこで、監査人としては高知市に対し、この費用対効果を具体的にシミュレーションするなどして、退院可能な長期入院中の生活保護者について、市長による成年後見開始申立てを前向きに検討することを望みます（3Eの観点からする意見）。

#### (10) 生活保護収納管理員

##### ① 調査内容

- ア 具体的な業務の内容はどのようなものか。
- イ ワーカーズコープの事業の実施状況につきご意見があれば教えてください。

##### ② 調査結果

###### ア ①アの調査事項（業務内容）について

業務内容の一つは、特定非営利活動法人ワーカーズコープ（生活費を自力で管理することが困難な被保護者について生活費の分割交付等を行う「金銭管理支援業務」を市が委託している法人。以下「ワーカーズコープ」と言います。）が毎月作成する報告書の内容を閲覧し、金銭管理支援業務が適正に行われているか否かを確認することです。ワーカーズコープは、約300件の金銭管理を行っており、毎月10日までに、全件について報告書を提出します。生活保護収納管理員は、それら報告書を4、5日間で全て閲覧します。また、金銭管理に関連して、報告書の確認以外に、各被保護者についてワーカーズコープの金銭管理を利用開始する際や、金銭管理計画の変更の際にも、担当ケースワーカーからの相談を受けたり、決裁文書に目を通します。

現在、ワーカーズコープが金銭管理を引き受けている件数が上限に近いと、新規で利用開始することはあまりありませんが、そのようなときでも、ケースワーカーから相談があれば事情を聞いておきます。その後、ワーカーズコープが引き受けられる状況になれば、被保護者、担当ケースワーカー、ワーカーズコープの三者で集まり、契約書に署名することになります。ただし、生活保護収納管理員はその場には立ち会わないとのことでした。

業務内容のもう一つは、被保護者に返還金が発生している場合のうち、返還されていない分の督促の補助(督促状の発送及び資料作成等)をすることです。

イ ①イの調査事項(ワーカーズコープの事業実施状況)について

ワーカーズコープの金銭管理支援業務を利用する場合、保護費振込先の預金口座はワーカーズコープが管理することになります。ワーカーズコープは、支給された保護費の中から、当面必要と思われる金額を、被保護者が管理する預金口座宛に送金するか、被保護者宛に窓口で支払います。

被保護者からは「自分のお金なので、もっと多くの保護費をまとめて手渡してほしい。」との要望はあるものの、制度趣旨に照らして全体として問題はなく、概ね順調に運用されているとのことでした。

ウ その他

生活費管理を専門的に担当する職員として1人配置しています。簿記2級以上の有資格者、金融機関等勤務の経験を有する者が採用されています。週5日勤務で、就業時間は午前9時00分から午後3時45分です。

配置当初は、被保護者による家賃の不払いが多く発生していたため、主に家賃支払いの代行を50件程度ワーカーズコープに委託していました。

③ 監査人の意見

金銭管理支援が必要な受給者が300件以上も存在し、その支援業務を委託している以上、委託先である法人の業務内容の適否を確認することは必要であり、確認業務を各ケースワーカーで分担することは非効率であるため、生活保護収納管理員がまとめてこれを行う必要性は認められます。

一方、監査人がワーカーズコープの作成する月次報告書を閲覧したところ、ワーカーズコープから福祉事務所に対する要望等が繰り返し記載されていました。この点につき、監査人が福祉事務所から事情を聞いたところ、「要望事項はケースワーカーにも伝達し、可能な限り問題が発生しないよう、また問題が拡大しないよう協議を重ね対応方法につき合意している。事態の発生を阻止することはそもそも不可能なものもあり、継続的に発生するものであるため、合意事項を確認し合うために、備忘的に、毎月月次報告書に記載してもらうようにしている。同じ内容の要望が繰り返し記載されているように見えるのは確認事項としての記載であり、福祉事務所が対応しないため繰り返し要望しているものではない

い。」とのことでした。

月次報告書の中に記載されている福祉事務所への要望事項が確認事項に過ぎず、その旨ワーカーズコープとの間で合意しているのであれば、ワーカーズコープに対し、確認事項であることが明確になる記載方法を取るよう指導することが望まれます（3Eの観点からする意見）。

(11) 高知市金銭管理支援業務受託者（ワーカーズコープ）

前にお話しした通り、高知市は生活保護受給者で生活費を適正に管理できずに生活に支障をきたしている者の金銭管理支援業務を実施することにより、被保護者の安定した生活の維持及び自立の促進を図ることを目的として、「特定非営利活動法人ワーカーズコープ」へ金銭管理支援業務を委託しています。

具体的な委託業務の内容は、高知市とワーカーズコープとの間で取り交わされた「高知市生活保護受給者金銭管理支援業務委託契約書」の別紙仕様書に次の通り記載されています。

- |   |
|---|
| <p>(1) 生活保護費、年金、各種手当等の管理<br/>高知市福祉事務所と連携し、口座振込及び現金支給された生活保護費、年金及び手当などを管理し、生活費の生活費口座への振込支給及び事務所、自宅等にて手渡しを行う。</p> <p>(2) 家賃、公共料金等の日常的な債権の支払代行<br/>家賃や光熱水費等の支払手続及び支払代行を行う。</p> <p>(3) 預貯金通帳等の預かり等の財産保全<br/>預貯金通帳、印鑑、年金証書等財産保全に必要な書類等を施錠可能な金庫等により保管する。</p> <p>(4) 日常生活費全般の管理（分割払や送金等）</p> <p>(5) 入院・入所者の日常品購入費用の支払代行</p> <p>(6) 金銭管理及び財産管理に伴う各種相談<br/>利用者から金銭管理及び財産管理について相談があった場合にケースワーカー等、福祉事務所と連携し、対象者の相談対応を行う。</p> <p>(7) 月ごとの業務月報及び対象者ごとの支援業務計画書、業務報告書、業務出納簿の作成管理</p> |
|---|

この業務委託契約について、①契約締結手続の合規性、②契約履行状況の合規性、③契約履行状況の3E、の3つの観点から監査を実施しましたので、以下個別に説明します。

① 契約締結手続の合規性

ア 随意契約とすること自体の合規性

高知市はこの契約の締結先を、競争入札の方法ではなく、随意契約の一形態である公募型プロポーザル方式により選定することを、平成28年4月20日に決定しました。委託事業予算額は2年間で37,611,000円（消費税込み）以内と見込まれました。

《適用される規範》

地方自治法施行令第167条の2（随意契約）

- 1 地方自治法第二百三十四条第二項の規定により随意契約にすることができる場合は、次に掲げる場合とする。
  - 二 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

(ア) 事例・事実〈随意契約（公募型プロポーザル方式）とする理由〉

公募型プロポーザル方式による理由について平成28年4月20日に高知市から示された説明は以下の通りでした。

本事業における業務内容については価格比較だけでなく、金銭管理事業に精通した民間事業者からの発想や企画の提案を受け、価格比較だけではなく、被保護者の安定した生活の維持や、自立促進に向けたより有効かつ費用対効果の高い内容を認める業者を選定することによって、事業効果を高めるため。

(イ) 合規性・3E判断

高知市の説明理由自体、その業務の特殊性からして合理的と言え、これを随意契約の一つである公募型プロポーザル方式によることについては、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の要件を満たすものと考えます。

イ 委託先業者選定手続の合規性

(ア) 事例・事実〈選定の経過〉

高知市は委託先業者選定を公平かつ適正に行うため、「高知市生活

保護受給者金銭管理支援業務委託プロポーザル審査委員会」を設置しました。委員会は委員長となる健康福祉部長をはじめとする、福祉部門管理職6人をもって構成され（「高知市生活保護受給者金銭管理支援業務委託プロポーザル審査委員会設置要綱」）、この委員会が、応募者の企画提案書の書面審査及び面接（プレゼンテーション）を実施し、委員会が予め作成した「プロポーザル審査基準表・採点表」に従って審査の上選考する、という方式が採られました（「高知市生活保護受給者金銭管理支援業務に係る募集要領」）。「プロポーザル審査基準表・採点表」は次頁に掲げる通りです。

本件では応募者がワーカーズコープ1人だけでした。

審査委員会はワーカーズコープについて審査、採点し、満点である1,980点（330点×6人）に対し1,384点を獲得したとしてこれを選定しました。

#### （イ）合規性・3E判断（監査人の意見・指摘）

予め審査項目、配点、評価の基準、審査の視点、を設定した審査基準表・採点表を作成し、これに沿って採点していくという方法は客観性、公平性が高く、委託先業者選定を公平かつ適正に行うために、「高知市生活保護受給者金銭管理支援業務委託プロポーザル審査委員会」を設置した趣旨にも適うといえます。

ただし、1,980点満点中、1,384点を獲得したことが選定理由とされているところ、そもそも何点獲得すれば選定されるのか、最低合格基準が設けられていません。募集要領を見てもこの点についての記載がありません。

また、本件は結果的に応募者1人でしたが、応募者が複数人の場合、単純に総合得点素点の多寡で選定するのか、この点についても募集要領には記載が見られませんでした。

今後のことを考え、一定の基準を決めてこれを公表することが望ましいと考えます（合規性の観点からする意見）。

生活保護受給者金銭管理支援業務 プロポーザル審査基準表・採点表

生活保護受給者金銭管理支援業務 プロポーザル審査基準表・採点表		採点者( )	採点
審査項目	配点	評価の基準	審査の視点
生活保護制度及び業務に関する知識・理解度		独自のノウハウがあり、実現性も高い 十分な工夫が見られる提案であった 工夫が見られず、一般的な内容であった 内容が白紙又は不十分であった	○生活保護制度及び金銭管理支援業務についての知識と理解があり支援業務方法が具体的に提案されているか。
金銭・財産管理の手法		独自のノウハウがあり、実現性も高い 十分な工夫が見られる提案であった 工夫が見られず、一般的な内容であった 内容が白紙又は不十分であった	○金銭管理・財産管理の管理、保管、台帳整備方法が具体的に提案されているか。 ○金銭管理・財産管理業務のうえで必要な安全対策が具体的に提案されているか。
被保護者(利用者)への対応		独自のノウハウがあり、実現性も高い 十分な工夫が見られる提案であった 工夫が見られず、一般的な内容であった 内容が白紙又は不十分であった	○被保護者からの金銭管理・財産管理に関する相談に対し対応できる体制が提案されているか。 ○上記相談等に対する柔軟な管理方法が提案されているか。
福祉事務所との連携体制		独自のノウハウがあり、実現性も高い 十分な工夫が見られる提案であった 工夫が見られず、一般的な内容であった 内容が白紙又は不十分であった	○福祉事務所との役割分担が理解され、連携体制が具体的に提案されているか。
組織・人員体制		要求の水準が満たされ、優れた内容である 要求する水準と一部異なるが、妥当な内容である 要求する水準と一部異なる、不備・不足が散見される 要求する水準の記述がない、または不十分な内容である	○総括責任者及び実務担当者の業務・経歴が十分であり、業務実施に適切な体制が提案されているか。
緊急時やトラブルへの対応体制		要求する水準と一部異なるが、妥当な内容である 要求する水準と一部異なる、不備・不足が散見される 要求する水準の記述がない、または不十分な内容である	○緊急時の対応や被保護者からのクレームやトラブルに対する体制や対応方法が具体的に提案されているか。
事業運営の実績		要求する水準の記述がない、または不十分な内容である 過去に同様の事業経験がある(支援者数150名～) 過去の事業経験が少なくない(支援者数50名未満)	○法人としての金銭管理業務実績が十分であるか。
個人情報保護		個人情報保護に関し、事業所の体制や取組状況が優れている 個人情報保護に関し、事業所の体制や取組に問題がない 個人情報保護に関し、事業所の体制や取組が不十分である 個人情報保護に対する事業所の体制に大きな問題がある	○個人情報保護に関する提案内容は十分であるか。 ○業務実施における個人情報保護の方策や事業所の体制や取組方針は十分であるか。
市内加 points		※加 points 項目	高知市内に本店(本社)がある場合の加 points 項目
事業費		業務予算額の90パーセント以内 業務予算額の95パーセント以内 業務予算額の100パーセント以内	業務予算額に対する業務見積額の割合
総合点			

※高知市福祉事務所の提供にかかるとかかる資料を引用

## ② 契約履行状況の合規性

### ア 調査分析の方法

ワーカーズコープと福祉管理課との定期協議会の傍聴，ワーカーズコープの事務所訪問，月次報告書閲覧，を実施しました。

### イ 適用される規範

冒頭引用した仕様書に記載された業務内容が，高知市とワーカーズコープとの間の業務委託契約においてワーカーズコープが履行を義務付けられた事柄ですので，これが，ワーカーズコープの契約履行に適用される規範となります。

### ウ 事例・事実

#### (ア) ワーカーズコープと福祉管理課との定期協議会傍聴

「高知市生活保護受給者金銭管理支援業務」定期協議会を傍聴しました。

ワーカーズコープからはA4版1枚のレジュメが提出され，このレジュメに沿って報告がなされました。

要点は次の通りです。

- ・2017年9月末現在の利用者数が310人（受託累計549人，うち終了者239人）。
- ・支援計画書に基づき生活費を自宅等に届けるものの保護者不在で二度足になる事例が見られる。
- ・通信費，特にスマートフォンの支出が月に15,000円から30,000円と多額になるケースがある。この点を指導するガイドラインはないか。（注 この点について福祉課からは，「そのようなガイドラインはありませんが，国が保護費つまり最低生活費を積算する際の資料を分析するなどすれば通信費の目安が分かり，それが指導の根拠として使えるかもしれません」との指摘がなされました）。
- ・支援計画書の有効性，適切性を定期的に検証する目的で9月よりモニタリングを開始しました。予め当所とケースワーカーで「チェックシート（別紙）」を作成し，評価等が異なる事項を重点的に協議しております。

(イ) ワーカーズコープ事業所訪問

i) 設備

金銭交付等のための窓口と相談スペースに分かれていました。

相談スペースは、受給者・ケースワーカー・ワーカーズ職員の三者で相談や協議で使われることが多いとのことでした。

ii) 通帳等の管理

ワーカーズコープにおいては、金庫において、利用者の通帳・キャッシュカードを管理していました。

しかしながら、この通帳・キャッシュカードをワーカーズコープの職員が利用することはなく、利用者の受給する生活保護費のうち、必要部分についてはワーカーズコープの銀行口座に振り替えられるようになっており、それをを用いて、利用者への金銭交付等を行っているとのことでした。

iii) 業務について

毎月、支給日になると60人超の受給者が生活保護費の受取りに来ることから、その日は大変忙しくなるとのことでした。なお、最大で6人の職員で対応しているとのことでした。

また、利用者によっては、毎日金銭を受け取りにくる者、10日に1回来る者等、利用計画に応じて様々であることから、毎日、利用者が出入りし、金銭の交付等を行っているとのことでした。

上記のような定期支出のほかに、特別な理由があるときなどは、臨時で金銭交付を行うことがあり、その際には、ケースワーカーから連絡をもらった後、利用者が直接窓口を訪れ、一時的に通帳・キャッシュカードを利用者に返して、直接銀行で利用者自身が金銭を引出し、再び通帳等を返還してもらうとの手順を行うとのことでした。

iv) 報告書等

毎月、業務報告書を作成し、提出しているとのことでした。その実物を見させてもらったところ、何千ページもありそうな分厚い報告書であって、各利用者の金銭状況や残高等が資料と共に載せられていました。詳細は次にお話しします。

ワーカーズコープにおいては、上記報告書を毎月、福祉管理課に提出し、その内容を福祉管理課職員が確認した後、請求書を提出し、毎月の委託費を受け取るとのことでした。

なお、オフィスの家賃等は、その委託費からワーカーズコープが支払っているとのことでした。

#### (ウ) 月次報告書閲覧

上記の毎月作成・提出される事業報告書（通称「月次報告書」。以下「月次報告書」と言います。）を平成29年4月分から同年6月分について閲覧しました。

「月次報告書」には、i) 業務月報、ii) 予定・実績管理表、iii) 月別預り金実績表、iv) 現金出納帳、v) 受託内容（通期）一覧、vi) 平成29年〇月度受託内容一覧の順で各書類が添付されていました。

報告書は、1月分がそれぞれA4ファイル2冊綴りで構成されており、その厚さは2冊合計で15センチほどもありました。

以下では、報告書に添付された書類の添付順序に従い、その記載内容について紹介します。

##### i) 業務月報

「高知市生活保護受給者 金銭管理支援業務月報」という表題のA4版1枚の書面に、各報告月の新規受託者（ワーカーズコープが受託している金銭管理支援業務の対象となる生活保護受給者のこと。

本来の意味からすれば「事業対象受給者」又は「受給者」と呼称すべきものですが、事業報告書では「受託者」と呼称している。）数・受託終了者数・当月末現在の受託件数等と共に、報告月の概況及び福祉事務所への要望等が記載されていました。

##### ii) 予定・実績管理表

受託者の名前、出入金の記録が一覧表形式で記載されていました。

約320件の受託者がいることから、その一覧表だけでも30頁を超える分量がありました。

##### iii) 月別預り金実績表

受託者毎に、「〇〇年〇月度 月別預り金実績表」が作成されていました。

内容は、月の入出金及び預り金残高が記載された金銭出納帳、住所・電話番号・担当ケースワーカー・預り物が記載された基本事項、被保護者に対する保護費の支払方法や金銭管理方法が記載された支援内容の3つの内容が報告されていました。

この実績表には、ワーカーズコープが預かっている通帳のコピー、ワーカーズコープが直接被保護者に現金を渡したり、被保護者に代行して施設等に現金を支払った際に作成された受領証や、ワ

ワーカーズコープが同団体名義の預金口座で預かっているお金（生活保護費）から家賃や病院、施設代等を被保護者に代行して支払送金した際の送金記録（インターネットバンキングの記録）等の写しが添付されていました。代行支払いの中には、戻入や法第 63 条返還金、法第 78 条徴収金の外、日本司法支援センター（法テラス）への法律援助立替金償還などもありました。また、被保護者から提出のあった現金受領証の中には、その余白に某消費者金融の名称と併せて「15,000 円」と記載されたものも見受けられました。

これらの部分が事業報告書の分量の大半を締めていました。

iv) 現金出納帳

2017 年〇月度四国銀行口座（預り金）出納帳（実績）、現金出納帳、金種別現金残高証明書、預金残高証明書、ワーカーズコープが高知市から受託者の生活保護費を受け取っている同団体名義の預金口座の通帳の写しとその内容です。

v) 受託内容（通期）一覧

受託が終了した受給者を含め、受託者毎に預り金の金額や、受託者の通帳等を預かっていること等について、一覧表形式で報告されていました。

vi) 平成 29 年〇月度 受託内容一覧

v) のうち当該単月分の抜粋です。

エ 合規性判断

準則である「業務内容」にしたがった契約履行状況を確認しました。

なお、定期協議会で説明のあった「チェックシート」の様式は次々頁に掲げる通りです。

ところで、月別預り金実績表に添付された資料の中で見受けられた日本司法支援センター（法テラス）への法律援助立替金償還の件については、生活保護受給者の場合、申請によって償還猶予、免除の道が開けていますので、このような記載が判明した場合には、被保護者本人に対し償還猶予、免除申請のアドバイスがなされることが望まれます。併せて、某消費者金融への返済がうかがわれる受領証記載に至っては、これが目に留まった段階で本人に詳細を尋ね、返済禁止の指導と共に法テラスなどを利用しての債務整理を促すことが望まれます。

高知市とワーカーズコープとの間で締結された、金銭管理支援業務委託契約に適用される規範として先に引用した、「別紙仕様書」には、「(6) 金銭管理及び財産管理に伴う各種相談」として、「利用者から

金銭管理及び財産管理について相談があった場合にケースワーカー等、福祉事務所と連携し、対象者の相談対応を行う」旨が記載されています。

これは「利用者から相談があった場合」を想定していますが、その趣旨はあくまで利用者の金銭管理及び財産管理についてワーカーズコープとケースワーカー、福祉事務所とが連携することにあるものと思われます。そうであれば、両者の連携が求められるのは利用者から相談があった場合のみならず、ワーカーズコープにおいて利用者の金銭管理等の問題点を発見、把握した場合にも妥当するはずです。

このように考えるなら、ワーカーズコープがそのような問題点を発見、把握した場合に、その対処方法についてワーカーズコープ単体での判断が難しければ適宜担当ケースワーカーに連絡して対処されるよう、高知市福祉事務所よりワーカーズコープに対し助言されることが望まれます（合規性の観点からする意見）。

【様式④】 金銭管理モニタリング・チェックシート

口座番号	氏名	係・CW	区分
			<input type="checkbox"/> 浪費癖 <input type="checkbox"/> 高齢者 <input type="checkbox"/> 障がい等 <input type="checkbox"/> その他

各項目につき「Yes」の場合、にチェック。( 欄はワーカーズ・欄は担当CWが記入。)

I. 支援計画開始時の対応

- 担
- 3者協議を実施した
  - 本人は制度をよく理解している。
  - 本人は積極的に取り組む意欲を示した
  - 本人は消極的対応に終始した

II. 支援計画に対する評価

- 概ね計画通り進捗している
- 年に数回程度計画変更がある
- 毎月のように計画外の対応が求められる
- しばしば計画に異議を述べ、計画遵守の意思がみられない

III. 担当CWとの連携

- 計画変更手続きは迅速に連絡・処理している。
- 保護者の重要な情報は適宜伝達し、共有されている
- 課題を認識した時、タイムリーに3者協議を行っている
- 担当者とワーカーズは連携して本人に対応している

IV. 保護者へのサポート等

- 保護者の状況は安定せず、必要に応じて3者協議を開催する
- 保護者との日常的な折衝において留意すべき事項がある
- 保護者の状況は安定しており、具体的なサポートは有効に機能する
- 家計簿等の個別支援には適切に対応できる

V. 全体的な評価と問題点（CWとの協議により確認）

- 支援計画は2年以上有効に機能しており、終了も含め見直しを行う
- 支援計画は有効に機能しているが、なお取組の継続を要する
- しばしば支援計画は続行困難な課題を抱えており、見直しを要する
- 支援計画は機能不全に陥っており、廃止を含め検討を要する

【備考欄】(主に   の評価が一致しない項目を記載)


実施日	平成 年 月 日	担当者	(自署)
-----	----------	-----	------

※高知市福祉事務所の提供にかかる資料を引用

### ③ 契約履行状況の 3 E

#### ア 調査・分析の方法

高知市福祉管理課からのヒアリング

#### イ 適用される規範

高知市「生活保護受給者金銭管理支援業務」の受託者選定に係る  
公募型プロポーザル方式

##### 【基本方針】

##### 1 本市の生活保護受給者の金銭管理における現況と課題

本市における生活保護の状況は、27年12月末現在で保護率が37.7%と、伸び率は横ばい傾向となっているが依然全国平均の2倍以上であり、中核市の中でも函館・尼崎・東大阪・旭川・那覇に次いで6番目となっている。

被保護者のうち、生活費を適正に管理できない方について、入院先やグループホーム等の入所先で現金や通帳の管理を断られるケースが増加していたことから、やむを得ずケースワーカーが行っている状況があったため、他都市の取組を参考に、平成24年度から被保護者の金銭管理業務の委託を実施してきた。

保護率は横ばい傾向であるが、金銭管理を行う身内もない高齢世帯の生活保護受給者の増加に伴い、金銭管理支援対象者は増しており、引き続き金銭管理業務を事業者に委託し、被保護者の日常生活支援及び現業員の不祥事防止・負担軽減を図っていく必要がある。

#### ウ 事例・事実

費用対効果における「効果」に関しては、従前はケースワーカーが担当していた、被保護者の各種支払に関する指導・支援や、保護費を費消してしまった者に係る緊急の対応及び再発防止の指導等、特に時間と手数を要する方々を当該事業につなぐことにより、ケースワーカーの業務負担の大幅な軽減が図られているところであり、また、支援計画に基づく金銭管理により、被保護者の安定的な生活が確保されているところでもあり、さらに、ケースワーカー自らが被保護者の金銭管理を行わざるを得ないことに伴う業務上の不正リスクの防止にも繋がっていることから、こうした非定量的な効果を数値として適切に反映させるに当たっては、若干困難な部分があると考えます。

## エ 3E判断

福祉管理課からのヒアリングのほか、合規性の箇所ですれ交わった定期協議会傍聴、事業所訪問、月次報告書閲覧の結果を踏まえると、効果が上がっていること自体は間違いないものと思われます。

また、前にお話しした通り、ワーカーズコープにおいてモニタリングを開始したことから今後はさらに踏み込んだ3Eの検証が望まれます（3Eの観点からする意見）。

## 4 ケースワーカーの業務改善と労務改善～監査人が見たもの聞いたこと～

冒頭お話ししました通り、今回の監査の原点には、「ケースワーカーの人権」、すなわち、ケースワーカーが日々直面する困難状況が彼ら、彼女らを疲弊させ、結果的に保護されるべき人が適切に保護を受けられないという状況をもたらしていないか、このことに迫ってみたい、という問題意識がありました。

この観点からケースワーカーの業務実態を調査分析するため、その職場を訪問して日常業務の様子を拝見するとともに、実働ケースワーカー全員と個別面談をしました。

以下その結果とこれを踏まえた監査人の意見とを記します。

### (1) 高知市福祉事務所

#### ① 相談スペース

新規の申請者用と受給者用とに分かれて、それぞれ4部屋存在していました。

隣の相談スペースとは壁1枚を隔てるのみであり、外からも容易に相談内容を聞き取ることが可能でした。

#### ② ファイルの管理について

ケースワーカー1人につき、常時5つほどのケースファイルを持っていました。ケースワーカーによっては、段ボールに詰めてデスク脇に置いていたり、電話の横に山積みにしていました。

また、ケースファイルが収納されている棚は、扉が開けっ放しであり、目隠し等は付いていませんでした。そのため、棚によってはその角度によって、外部からの来訪者からケースファイルの表紙を覗き見できるような状態でした。

③ その他

福祉課内は、ひっきりなしに電話が鳴っている状態でした。毎日電話当番を決めているようであり、架電があった際には当番の方々が電話を受け、スピーカーで、呼び出しを行っていました。

このやり取りがさらに、課内を騒がしくさせているように感じました。その他、来訪者の長時間にわたる怒鳴り声を現認しました。

(2) ケースワーカー面談

今回の監査に当たって、ケースワーカーの業務状況及び労務環境を把握するため、第一福祉課と第二福祉課に所属するケースワーカー計 80 人（産休・病休等で面談不可であった 4 人を除くケースワーカー全員）を対象に、面談を行いました。

面談に先立って、以下の内容の事前調査票を配布し、全員に回答頂きました。

面談は、各ケースワーカーにより記入済みの事前調査票を参考に、ケースワーカー 1 人につき、約 20 分の時間をかけて行いました。

<事前調査票>

1 現在、担当している要保護世帯数をお教えてください。 ( ) 世帯
2 上記 1 で記載した担当世帯数は、適当だと感じますか。 該当する方に○をつけてください (はい ・ いいえ)。
<u>(上記 2 で「いいえ」とお答えになった方)</u>
3—① 適当であると感じる担当世帯数はいくつですか。 ( ) 世帯
—② 担当世帯数が適当でないことで、どのような点に不都合、不安を感じますか。
—③ 多くの案件を処理するために、工夫していることはありますか。
4 日常業務の中で、一番時間を費やすのはどのような業務ですか。また、その業務時間を減らすための提案があればお教えてください。
5 日常業務を行う上で、必要な支援体制は整っていると感じますか。 また、今後、このようなサポートが欲しいという要望があればお教えてください。
6 業務を通じて、身の危険を感じたことがありますか。身の危険を感じたのは、どのような場面でしたか。また、そのような場面に出くわさないために必要だと思う支援があればお教えてください。

7	被保護者の情報の取扱いにおいて、気を付けていることはありますか。被保護者の個人情報の取扱いで悩んだ事例があればお教えてください。
8	被保護者の指導・監督が十分にできていると感じていますか。仮に、不十分であると感じている場合、その内容と原因についてお教えてください。
9	被保護世帯の自立のために実践している又は見聞きしたことがある工夫等があれば、お教えてください。また、被保護世帯の自立のために必要又はは有益と思われる施策、制度、社会資源等について、思うところがあれば、それも併せてお教えてください。
10	業務の中で、過度な精神的負担を感じたことはありますか。負担を感じたことがあるという場合は、どのような場面で感じたかお教えてください。
11	「生活保護の手引き」等のマニュアル類は活用されていますか。マニュアル類の使い勝手についての率直な感想をお教えてください。
12	業務の中で、どのような点にやりがいを感じるかお教えてください。
13	現在の職場環境の中で改善を望む点があれば、お教えてください。

以下、上記の事前調査票への回答及び監査人が実施したケースワーカーとの面談を通じて、浮かび上がってきたケースワーカーの業務と労務の問題点等を指摘し、その改善策について、提案することとします。

## ① 担当世帯数について

### ア 調査目的

高知市では、9,000を超える被保護世帯の支援を、80人のケースワーカー（休職中の職員を除く）と13人の生活保護事務支援員（高齢者の単身世帯のみを担当）（以下、「ケースワーカー等」と呼びます。）で実施しており、単純に世帯数をケースワーカー等の頭数で割ると、1人当たりの担当は約100世帯となります。

他方、国の基準における適正な担当世帯数（以下、「適正世帯数」と呼びます。）は80世帯とされています（社会福祉法第16条は、市が設置する福祉事務所においては、要保護世帯80世帯に対し1人のケースワーカーを配置するよう定めている。）。

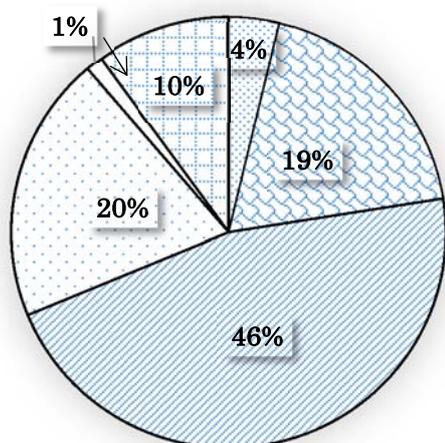
このような現状から、高知市においては、適正世帯数を大幅に超える世帯数を各ケースワーカーが担当する状態となっていることが危惧

されました。

そこで、監査人は、各ケースワーカーが現在抱える世帯数について把握し、適正世帯数を超過している現状においてどのような問題が生じているのか調査することとしました。

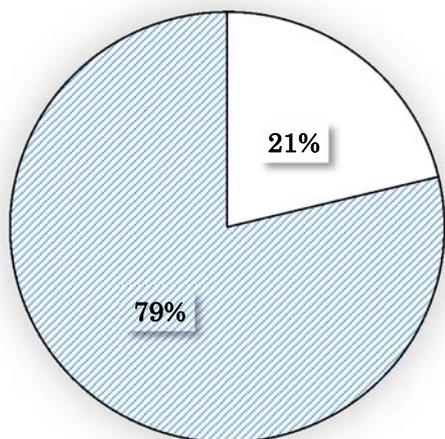
## イ 調査結果

### ケースワーカー1名当りの 担当世帯数



- 79世帯以下
- 80～89世帯
- 90～99世帯
- 100～109世帯
- 110～119世帯
- 120世帯以上

### 現在の担当世帯数は適当か



- 適当
- 適当でない（多すぎる）

80人いるケースワーカーの内、77人は、80を超える被保護世帯を担当しており、ほとんどのケースワーカーが、適正世帯数を上回る世帯数を担当している現状が浮き彫りとなりました。

さらに、25人のケースワーカーは100以上の世帯数を担当しており、約3割のケースワーカーは、国の基準を大幅に超える世帯数を担当していることも分かりました。

大多数のケースワーカーは、現状の担当世帯数が多すぎると感じており、そのことが原因で、多くの不安を抱えているようでした。

ここでは、各ケースワーカーから寄せられた不安について、紹介いたします。

- ・緊急のトラブルが生じた際に、他のケースの事務処理が遅れる。
- ・目立つ問題がない世帯に対しての目配りが不足してしまう。
- ・家庭訪問の時間が不足する。
- ・就労による自立支援など本来のケースワーク業務が行えない。
- ・担当世帯すべてを把握しきれない。
- ・きめ細やかな支援が難しく、不正受給防止まで手が回らない。
- ・全世帯の状況を把握することが困難なため、機械的な処理が増える。
- ・すべき処理を行えず、返還金を発生させてしまう。
- ・処理や調査の抜かりが発生する。
- ・被保護者と面談する時間を多くとりたいが、それができない。
- ・各種調査ができない。

上記は、今回の面談調査で得られた結果を一部抜粋したのですが、監査人は、ケースワーカーから、「抱える世帯数が多すぎて事務処理だけで業務時間が終わってしまう」との声を数多く聞きました。

ケースワーカーからの意見を集約すると大要、以下のようになります。

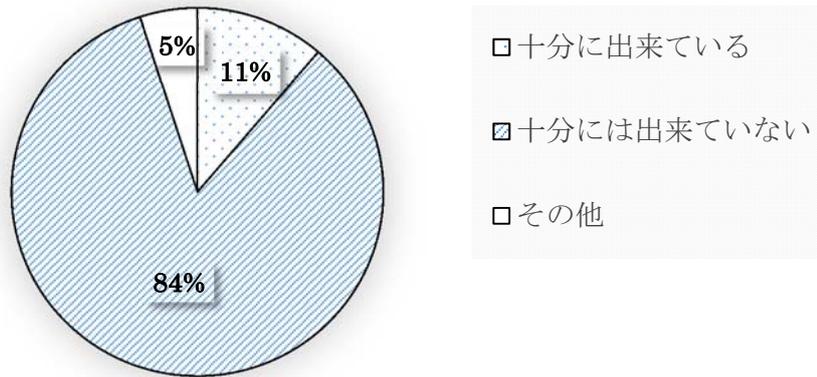
「本来であれば、各世帯の実情を把握した上で、それに応じた活動をしたい。しかしながら、業務時間のほとんどがケースファイルの作成等の事務作業に消えてしまう。結果として、画一的な対応となってしまう、問題が生じた際に対応が後手に回ってしまう。」

このような状態に陥ってしまっていることに不安を感じているケースワーカーが多いことを、面談を通じて、監査人は感じました。

また、本来であれば家庭訪問を繰り返し、被保護者との信頼関係を構築した上で、自立に向けた指導や不正受給等の監督を行っていかねばならないのに、そのような時間を取ることが出来ず、指導監督を十分に行えないことに歯がゆい思いをしているケースワーカーも多いということも感じました。

今回の調査でも、8割以上のケースワーカーが、被保護者への指導・監督が十分にできていないと感じていると回答しています。

## 被保護世帯への指導監督は出来ているか



面談の中でも、「指導した内容を都度記録し、決裁を取っていると他の事務処理が回らなくなることから、どうしても指導よりも金銭を支給するための事務が優先になってしまう」という声も聞かれました。

## ② 日常業務の中で時間を費やす業務について

### ア 調査目的

調査を通じて、ケースワーカーは、事務処理に多くの時間を割かれ、家庭訪問などの他の業務に支障を来す状態であることが分かりました。

そこで、具体的にどのような業務に時間を費やしているのか調査することとしました。

### イ 調査結果

事前調査票及び面談を通じて、「(家庭訪問の記録作成を含む) ケースファイルの作成」と「電話来客対応」に多くの時間が割かれるという声を、監査人はケースワーカーから、多く聞きました。

ですので、以下では、この2つのことについて取り上げます。

#### (ア) ケースファイルの作成

ケースファイルは、ケースワーカーの業務の記録（ケース記録）等が綴られたファイルで、全ての記録は紙媒体で保存されています。

ケース記録は、一枚の紙に複数の出来事が時系列で印字されており、記録内で決裁が必要な部分については、SVや係長、課長等の

決裁印を直接記録内に押印しています。

〈ケース記録の文例〉

28. 9. ○△	<p>主に対する法第 27 条文書指示について          前述の記録のとおり，主に対し，・・・・・・・・であるため，平成 28 年○月×△日までに当該不動産について売却手続きを行うよう，法第 27 条文章指示を行う。</p> <p style="text-align: center;">           所 課 補 係 担            長 印 長 印 佐 印 長 印 当 印         </p>
28. 10. ○△	<p>○冬季加算の認定について（別途一括決裁）          本世帯について，下記の通り冬季加算を認定する。</p> <p>記          ・ 1 1 / 1 付 冬季加算 ○○○○円 認定</p>
28. 11. ○△	<p style="text-align: center;">○家庭訪問 訪問不在          自宅を訪問するも不在。次月再度訪問する。</p> <p>・          ・          ・          ・          ・          ・          ・          ・          ・          ・</p>

このように，ケース記録は，複数の出来事を同一用紙に継ぎ足し，記録して完成します。つまり，業務に関する記録が既に印字された紙を用いて，新しい出来事を印字するという作業が発生することになります。

そのため，印字済の記録の上に重ねて新しい記録を印字してしまう，印字する部分がズレる等の失敗が頻繁に生ずるとのことでした。失敗が生じた場合，その都度，記録を作り変える，印刷をし直す

等の作業が発生してしまいます。また、決裁印が押印された部分については、やり直すことが出来ないため、厚紙の上に、普通紙に印刷した業務記録を切り貼りして、記録を作成する等の工夫をしていました。

このような、記録の保存方法については、非常に非効率であり、見直す必要があると考えます。

また、記録が紙媒体であることから、過去の記録から必要部分を探し出すことが大変で、それに時間を費やすとの意見もありました。

#### (イ) 電話来客対応

監査人が福祉管理課を初めて訪れた際、一番驚いたのは、電話がひっきりなしに鳴っているということでした。この対策として、福祉管理課では、毎日、1係から13係まで係毎に電話当番を決め、当番担当者が積極的に電話の取次ぎを行うという体制を取っています。

しかしながら、かかってくる電話の本数が多すぎるため、電話当番に当たってしまうと、電話対応に時間を取られ、業務に集中できないとのことでした。

また、後程、「オ 個人情報保護について」の部分でも触れますが、電話で「家族や知人を名乗る者からA氏の担当ケースワーカーお願いします。」と言われて取次いでしまうと、A氏が被保護者であることが判明してしまうという問題があるため、電話対応は非常に神経を使うとのことでした。

他方、来客対応については、来客窓口が明確に設けられていないため、通路に近いところに配属された係の職員ばかりが、来客対応に追われるという事態が生じているようでした。

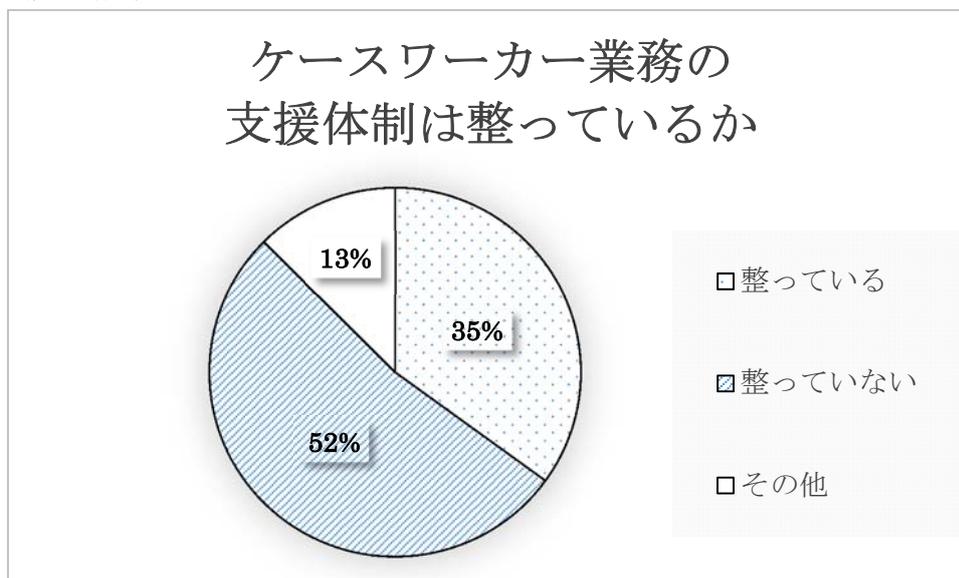
### ③ ケースワーカーの支援体制

#### ア 調査目的

「3 ケースワーカー業務の支援体制」の部分で触れたとおり、福祉課では、各種の非常勤職員を雇い、ケースワーカーの業務を支援する態勢を整えています。

そこで、現状の支援体制について、現職のケースワーカーはどのように感じているのか、不足しているサポートはあるのか等を調査することとしました。

## イ 調査結果



事前調査票及び面談の結果、約半数のケースワーカーは、現状の支援体制が十分でないと答えています。

また、現状の非常勤職員の方々のサポートには非常に助けられているものの、他分野でのサポートも欲しいという意見が多いことを、面談を通じて監査人は感じました。

特に、就労促進員や生活保護調査員に関しては、専門的知見が必要な分野についてサポートを与えてくれるものであるのに加え、例えば、就労支援プログラムを開始すれば就労についてはいったんケースワーカーの手を離れ、就労促進支援員に任せられる等、業務の負担が減ることに、支援の恩恵を感じているケースワーカーが多いように感じました。

現状、ケースワーカーは被保護世帯に係る事務を1から100までこなしているような状態ですが、その事務の中で専門性が求められるものや単純作業等を切り離して、担当の者に任せられる体制を整えば、より効率的な生活保護行政が実現できるのではないかと考えます。

例えば、ケースワーカーからは、面談中にこのような意見が出ました。

- ・ 戸籍調査担当職員が欲しい。
- ・ 郵送物の封入作業等の単純作業を頼める臨時職員が欲しい。
- ・ 電話対応の職員が欲しい。

新件を受理する際に、扶養義務者の調査等のために、各市町村に住民票や戸籍を請求し、誰が扶養義務者であるのか確定する作業を行い

ます。しかしながら、戸籍を追いかけるのは、慣れた者でなければ非常に難しい作業で、間違いも生じやすく、時間もかかります。そのような事情から、戸籍調査担当職員を置くことは、業務を効率化に役立つものであると監査人も感じます。

また、電話担当の職員についても、被保護者の個人情報聞き出してこようとする匿名の電話に対処できるというメリットもあることから、検討に値すると考えます。

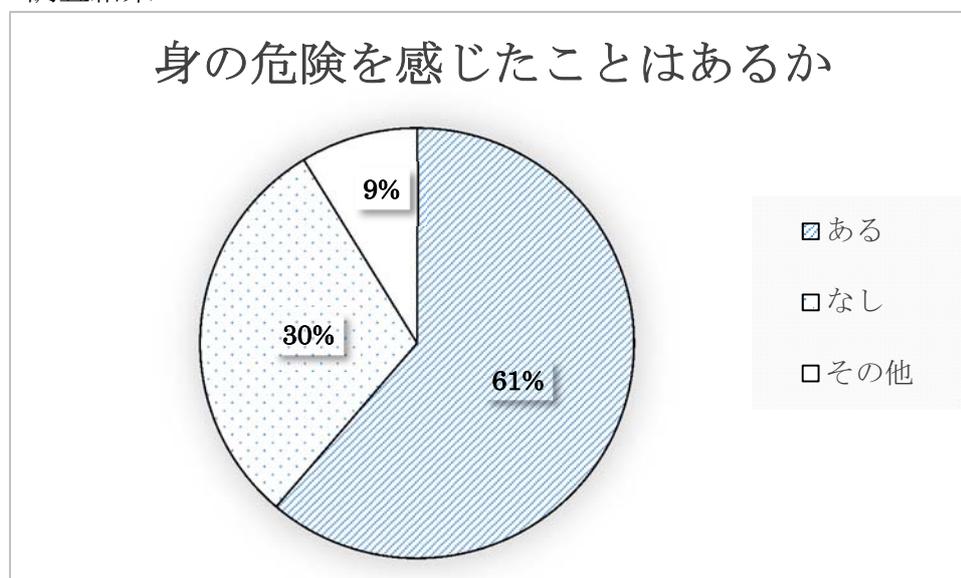
### ③ ケースワーカーが感じる身の危険

#### ア 調査目的

ケースワーカーは、日常業務の中で、相談者や被保護者と接する機会が多くあり、その中で、被保護者から危害を加えられそうになるケースも少なくないと聞きました。

そこで、ケースワーカーが危険な目に遭った経験はあるのか、具体的にどのような場面で身の危険を感じることが多いのか、また、福祉課においてそのための対策が十分にとられているのかを調査することとしました。

#### イ 調査結果



事前調査票及び面談を行った結果、6割のケースワーカーが業務を通じて身の危険を感じたことがあると回答しました。そして、そのほとんどが、家庭訪問中にそのような場面に遭遇したということでした。

ここでは、ケースワーカーが家庭訪問時にどのような危険な場面に遭遇したか、いくつかの例を紹介します。

- ・被保護者が包丁を構えて待っていた。
- ・被保護者が包丁を持ち出したことが2度ほどあった。
- ・被保護者と話している際に、頭を掴まれた。
- ・ケースワーカーとの会話中に、壁や扉を殴る、物を投げる等の威圧行為を受けた。
- ・自転車を投げつけられた。
- ・扉を閉められ、監禁される危険を感じた。
- ・傘を突き付けられ「殺すぞ」と言われた。
- ・包丁を示して「死ぬ」と言われた。
- ・包丁を示して「お前も殺してやろうか」と言われた。
- ・玄関の鍵をかけられた。
- ・車を発進させようとした瞬間に、指導内容が納得できないと車の前に立ちほだかれた。
- ・帰り際に腕をつかまれた。
- ・異性の被保護者に服を脱がれた。

以上のように、ケースワーカーは、家庭訪問において様々な危険に遭遇していることが分かります。その原因は、家庭訪問時の体制に問題があるように感じられます。

現状、高知市では、ケースワーカーが1人で、被保護者の家庭訪問を行う体制となっています。しかしながら、家庭訪問先は、被保護者の生活領域ですから、どのような危険が潜んでいるか分かりません。

危険を回避するためには、複数で家庭訪問に行く体制を整備しなければなりません。人員不足により、複数対応の体制を整えられていないのが現状です。面談の中でも、「1人で行くには怖い世帯があるが、他のケースワーカーもとても忙しそうなので同行することを頼みにくい」と言った声が聞かれました。

また、ケースワーカーは、防犯ブザー等の防犯グッズすら支給されておられません。

このような状態では、いつ、ケースワーカーが事件に巻き込まれる事態が生じても不思議ではありません。ケースワーカーの安全確保について、緊急の対策が必要です。

## ⑤ 個人情報保護

### ア 調査目的

ケースワーカーは、被保護者等につき、他人が容易に知り得ないような個人情報を詳細に知り得る立場にあり、個人情報の適正な取扱いが特に求められます。

そこで、ケースワーカーの個人情報の取扱いに関する意識について調査することとしました。

### イ 調査結果

事前調査票及び面談の結果、以下のような点について、ケースワーカーが個人情報の取扱いにおいて気を付けていることが分かりました。

- ・被保護者の情報を第三者に伝える際には必ず、被保護者に確認を取っている。
- ・病院から被保護者の家族に連絡を取りたいと言われた際にも、直接連絡先を教えず、被保護者の家族の承諾を取ってから、連絡先を伝えるようにしている。
- ・病院や関係機関から被保護者の生活歴等を尋ねられても、直接、被保護者に聞くように答え、こちらからはなるべく情報を伝えない。
- ・家庭訪問の際に、必要な情報以外は持ち出さない。
- ・家庭訪問時に普段着を着用する。
- ・被保護世帯であることが分からないように、家庭訪問先に入室するまでは名札を隠す。呼びかける時も「福祉」とは言わない。
- ・家主や親族を名乗る電話でも不用意に担当ケースワーカーにつながないようにしている。
- ・家庭訪問時に同じアパート等に要保護者がいる場合、訪問の時間をずらす。

ケースワーカーは、業務の中で知り得た個人情報を他に漏らさないということだけでなく、被保護者が生活保護を受給しているという事実が発覚しないように細心の注意をはかっていることが分かりました。

福祉事務所には、毎日、未申告の就労や車両保有についての情報提供や被保護者の家族や知人を名乗る者から連絡が多く入るとのことであるが、提供に係る情報の内容を確認したり、担当のケースワーカー

に取次いだりすれば、被保護者が保護受給中であるという事実が発覚してしまう。しかし一方で、福祉事務所から家族宛に電話した際の折り返しや扶養照会を送付された家族からの電話であったりする場合もあるため、取次ぐべきか判断するのが困難な場合も多いとの意見もありました。

### (3) 監査人の指摘・意見

調査の結果、高知市の生活保護行政は、深刻な人員不足に陥っているということが分かりました。

人員不足の影響で、ケースワーカーは、過剰な被保護世帯数を抱えることとなり、日常業務のほとんどを事務処理に追われ、家庭訪問等、被保護世帯と向き合う時間が少なくなっています。

現状の深刻な人員不足が慢性化すれば、被保護世帯の抱える困りごとを解消し、自立に向けた支援を行うというケースワーカーの本来業務が形骸化し、金銭を給付する事務を行うだけの業務へと変容してしまう危険を感じました。

この深刻な人員不足を解消するために、早急な人員の拡充が必要です。

また、早急な増員が不可能であるとしても、限られた人員配置の中で充実した業務を行えるよう業務の効率化が必要不可欠です。

以上を踏まえ、次の諸施策の実現を望みます。

#### ① 人員の拡充

高知市のケースワーカーが抱える被保護世帯数は、適正世帯数を大幅に超過しており、ケースワーカーの人員不足は深刻な状況にあります。

そこで、市においては早急に適正な人員配置を行い、ケースワーカーの増員を図ることが望まれます（合規性の観点からする意見）。

#### ② 業務の効率化の方策

業務の効率化のため、ア ケースファイルの電子化、イ 非常勤職員の増員が望まれます（3Eの観点からする意見）。

##### ア ケースファイルの電子化

ケースワーカーは、ケースファイルの作成に多くの時間が割かれていることが今回の調査で判明しました。

この原因は、ケースファイルが紙媒体で作成・保存されていることに原因があると監査人は考えます。

ケースファイルを電子化し、紙で行われてきた決裁を電子的手段で行えるようになるようシステムを構築することを提案します。

これにより、ケースファイル等の書類の保管スペース確保といった

問題も解消されます。

もっとも、ケースファイルの完全電子化には、相応の時間を要することから、段階的な電子化でもやむをえません。

#### イ 非常勤職員の増員

ケースワーカーの増員に加えて、ケースワーカーの業務の効率化のため、更なる非常勤職員枠の増員も望まれます。

ケースワーカーの業務の中には、かならずしもケースワーカーが行うことが必要不可欠でないものや、専門的知見を持つものを行った方が効率の良いものもあります。

具体的には、戸籍調査担当職、電話対応担当職、郵便事務担当職の新設を提案いたします。

#### ③ ケースワーカーの安全確保

ケースワーカーが特に家庭訪問において、多くの危険に晒されていることが、今回の調査で明らかとなりました。

そこで、必要な場合に複数で家庭訪問に対応可能な体制を整備することが望まれます（合規性の観点からする意見）。

また、各ケースワーカーには最低限の防犯用品を支給することが望まれます（合規性の観点からする意見）。

## 第5 終わりに

今回の監査は、「被保護者の生存権」と「ケースワーカーの人権」という、「人権の視点」と、「税金の使われ方」という「納税者の観点」とから、ケースファイルを中心とする資料の調査分析、ケースワーカーをはじめとする職員の方々からのヒアリング、職場の視察、等々を通じて生活保護事務の実態に迫ることに注力しました。

「人権の視点」のうち、「被保護者の生存権」の側面についていえば、まずは「申請権の侵害」と疑われる実態がないか、このことを調査しました。個々のケースについてはそのような実態はうかがわれず、むしろ、病弱等で外出困難な要保護者からの保護申請に対しては出張面談したり、いったん保護申請した要保護者から取下げの意思表示がなされたときには要保護者本人の近親者などその周辺にも真意を確認したりするなど、懇切丁寧な事務手続が行われていました。その一方で、相談受付票や手引きといったいわばシステム上に、「不受理」という、「水際作戦」を連想させるような記述があり、この点については改善を求める旨の指摘をさせていただきます。

次に保護開始後については、「申請権の侵害」の裏返しとも言える、「辞退の強要」と疑われる実態がないか、このことを調査しました。多くのケースにおいて、「辞退の強要」とは逆に、被保護者からの辞退職に対してはケースワーカーから再考が促されるなど、先行き不安定な被保護者を案ずるケースワーカーの姿が浮き彫りになりました。その一方で、「辞退の強要」を疑われるレアケースも見受けられましたので、この点については自重を求める旨の指摘をさせていただきます。

同じく「人権の視点」のうち、「ケースワーカーの人権」の側面についていえば、少なからぬケースワーカーが大なり小なり被保護者などからの暴力や暴言にさらされている実態が明らかになりました。これについては複数訪問といった組織的対応の必要性を指摘させていただきました。

「納税者の観点」からは、不必要な扶助費の支出を防止するために、要否判定や収入認定は適切に行われているか、扶助費の5割以上を占める医療扶助の運営は適切に行われているかどうか、稼働能力を活用していない被保護者に対する就労促進は適切に行われているかどうか、こういったことを調査しました。要否判定はいずれのケースにおいても適切になされていることが確認できましたが、いわゆる境界層事例においては、「要保護」と認定しながら「却下」とする、処分理由の不適切な「書き方」について改善を求める指摘をさせていただきます。収入認定については、判明している就労先に対する就労収入額調査がなされていないケー

スについて調査を尽くすべきである旨の指摘をさせていただきました。医療扶助については、頻回受診を是正するための指導台帳整備が図られるべきである旨を指摘させていただきました。併せて、レセプト点検業務を効率化するため、システム改善を図られるよう、意見を述べさせていただきました。就労促進については、長期間稼働能力を活用しない被保護者に対する文書指導とこれを経た後の保護廃止が適切に行われるべきとの指摘をさせていただきました。

同じく「納税者の観点」から、不適切な扶助費支出を事後的に是正するための法第 63 条返還、法第 78 条徴収、刑事告訴等々が適切に行われているか、このことを調査しました。法第 63 条返還と法第 78 条徴収との振り分けはほぼ適切に行われていましたが、一部、法第 78 条徴収の事実認定に疑義を生じたものがあり、この点については法第 63 条返還案件とすべきとの指摘をさせていただきました。法第 63 条返還も、法第 78 条徴収も、その振り分け、管理は適切に行われているものの、債務者の資力ゆえか、回収の実が上がりず、毎年 3,000 万円前後の不納欠損金を生じている実態が浮き彫りになりました。回収の実を上げるための手段として相応の効果が期待できる刑事告訴も、福祉課の陣容からこれまでほとんど手つかずであったことが判明しました。この点については、告訴すべきケースを、高額長期のものから優先的かつ速やかに選別し、対処されるよう意見を述べさせていただきました。

さて、今回の監査は、平成 29 年 11 月 11 日、12 日の両日、高知市において「第 4 回 生活困窮者自立支援全国研究交流大会」が開かれ、高知市福祉課のマンパワーがその事前準備はじめ大会運営にこぞって動員される中、ケースファイルをはじめとする膨大な記録の整備、80 人のケースワーカー及び 10 数人の非常勤職員の面談日程調整に尽力していただいた福祉管理課の皆様、そして、ただでさえ忙しい中を、業務と直結しない面談に時間を割いていただいたケースワーカー、非常勤職員、これらの方々の誠実なご協力があって初めて実現したものです。その誠実なご尽力、ご協力に感謝申し上げます。

あるケースワーカーの家庭訪問記録の中には、腕のいい職人でありながら、持病のため本来の職はもちろん、その他の職に就くことも困難な被保護者について、「実直な性格のようで、〇〇（持病のこと）さえなければ、人生も変わっていたのではないかと思われる」と書き記されてありました。もとより、以後の援助方針に直接結びつく記載とは思えません。ケースワーカーが「思わず漏らした一言」でしょう。しかしこれこそ、生活保護手帳巻頭にある、「保護の実施要領等を骨とし、これに肉をつけ、血を通わ

せ、あたたかい配慮のもとに」行われている「生きた生活保護行政」であると思います。80人のケースワーカー，そして10数人の非常勤職員，この方々のヒアリングにおいて，その言葉の端々に同じような「配慮」を感じました。

高知市の生活保護事務が、「生きた生活保護行政」として，これからも被保護者の生存権へ十分「配慮」され，なおかつ納税者からもより一層の支持，信頼を得られますよう，本書での指摘・意見を踏まえた改善に取り組んでいただければ幸甚です。

以上