

平成 20 年(2008 年)10 月 17 日
厚 生 委 員 会 資 料
保 健 福 祉 部 生 活 援 護 担 当

生活保護費支給に関わる現金取扱い事件に関する調査報告書

2008年10月14日

中 野 区

目 次

第 1	事件発覚の経緯及び事件の概要	1
第 2	調査の項目及び方法	1
第 3	調査結果	2
第 4	本事件についての結論	10
第 5	調査結果を受けての金銭取扱い事務の再構築に向けて	12

(資料)

別添 1 保護費等現金の取り扱いについて

別添 2 事件発覚後の経過

第1 事件発覚の経緯及び事件の概要

平成20年4月1日付の人事異動に伴い、保健福祉部生活援護分野の地区担当職員であった主事（以下「A担当主事」という。）は都市整備部に異動することとなった。これに伴い3月中旬より後任者への事務引継ぎ作業が行われていたが、A担当主事の仕事の引継ぎが進まないため、4月4日（金）17時から20時にかけて直属上司であるN地区担当係長がA担当主事に代わって事務処理を行っていた。

この際、A担当主事が担当していたケースで、入院が長引いているのにアパートが引き払われていないケースを発見した。N地区担当係長は不審に思いアパートを管理する不動産業者に確認したところ、引き払いをしておらず、家賃の支払いが滞っている旨の回答を得た。

A担当主事に家賃の支払いについて確認したところ、「家賃分については本人に代わって生活保護費を受領した後、キャビネットに入れたが、現金がどこにいったかわからなくなった。気が付いたのは随分以前であるが、どこからか出てくるのではないかと思っていた。」との申し立てがあった。

このため、生活援護分野においてA担当主事の担当したケースの事務処理内容、特に取り扱った金銭についての点検を実施した結果、上記以外のケースについても不明金が発生していることが確認された。

生活援護担当課長からの区長への事故報告を受け、区は6月23日付で庁内に経営室危機管理担当部長を委員長に経営室経営担当参事、経営室人事担当課長、経営室危機管理担当課長、管理会計室評価改善担当課長を構成委員とした調査委員会を発足し、調査を開始した。（第一次調査）

更に、7月14日から18日の間には、生活保護費支給事務全般について東京都の通常指導検査が実施された。この検査の結果、A担当主事以外の2名のケースワーカーが担当していた生活保護費支給事務について不適切な処理があったことが確認された。

この2名のケースワーカーが関与した生活保護費支給事務については、8月21・22日、27日から29日の間には特別指導検査が実施されることとなった。

区は7月31日付で、この特別指導検査に先立ち、生活援護分野のケースワーカーが平成18年・19年度に、被保護者に代わって受領した全ての生活保護費の出納状況について調査を行うこととした。（第二次調査）

第2 調査の項目及び方法

1 第一次調査について

(1) A担当主事が取り扱った生活保護費の不明金について

A担当主事がケースワーカーとして生活援護分野に在籍していた平成18・19年度の2年度において、被保護者に代わって受領した生活保護費の出納状況（平成18年度は13世帯、平成19年度は18世帯）について、関係する「保護費代理受領及び現金書留送付名簿」や金銭出納簿、ケース記録、領収書類などをもとに調査した。

なお、領収書の添付がないものについては、生活援護分野職員が分担して関係の不動産業者や家主、病院等に口頭により確認した。また、事件関係者へのヒアリングによる調査を行った。

(2) A担当主事が関わった生活保護費支給事務について

A担当主事が担当した平成18年度93件、平成19年度114件の計207件（平成18・19年度継続して担当したケースが54ケースあり総世帯数は153世帯）の全ケースについて、ケース記録をもとに生活援護分野の職員が分担して面接、電話等により生活保護費支給状況等の確認を行った。また、事件関係者及び生活援護分野職員へのヒアリングによる調査を行った。

なお、7月2日から4日の間には、A担当主事が関わった生活保護費支給事務について、東京都の特別指導検査が実施された。

2 第二次調査について

(1) ケースワーカーが被保護者に代わって受領した全ての生活保護費の出納状況について

調査は、平成18・19年度の2年度において、ケースワーカーが被保護者に代わって受領した生活保護費の出納状況について、関係する「保護費代理受領及び現金書留送付名簿」や金銭出納簿、ケース記録、福祉事務所振込み記録、領収書類などをもとに調査した。また、関係者へのヒアリングによる調査を行った。

(2) 生活保護費支給に係る金銭取扱い事務について

生活保護費支給に係る金銭取り扱い事務全般について、内規である「保護費等現金の取り扱いについて」、「保護費代理受領及び現金書留送付名簿」、金銭出納簿、ケース記録などの仕組みについて調査・検討した。また、必要に応じて関係者へのヒアリングによる調査を行った。

第3 調査結果

1 第一次調査結果

(1) A担当主事の担当した生活保護費の不明金について

調査の結果判明した本事件におけるA担当主事の取扱いに係る不明金は、平成18年度分1世帯30,000円、平成19年度分4世帯168,089円の計5世帯、198,089円である。

具体的な不明金の発生状況は下記のとおりである。

- ア 被保護者に代わって受領した居宅生活費を本来送金すべき金額より下回って送金した月があり、その差額相当分が不明となっていた。(30,000円)
- イ 入院中の被保護者の居宅生活費を被保護者に代わって受領し、家賃を不動産業者に支払うこととなっていた。しかし、不動産業者への支払いを怠り、未払い家賃相当分が不明となっていた。(67,000円)
- ウ 入院中の被保護者の生活保護費を被保護者に代わって受領し、入院日用品費については病院に送金、家賃については不動産業者に支払うこととなっていた。しかし、不動産業者への支払いを怠り、未払い家賃相当分が不明となっていた。(57,000円)
- エ 被保護者に代わって受領した入院日用品費を本来送金すべき金額を上回って送金した月、下回って送金した月があり、その差額相当分が不明となっていた。(200円)
- オ 入院中の被保護者のおむつ代を被保護者に代わって受領したが被保護者本人に送金した記録が一切ないもの、入院日用品費を本来送金すべき金額を下回って送金したするなど、様々な要因が重なり受領額が不明となっていた。(43,889円)

本事件に係る不明金はすべて被保護者が何らかの理由により本人が生活保護費を直接受領できない場合に、A担当主事が被保護者に代わって受領した生活保護費について発生していた。

なお、発生した不明金198,089円については、A担当主事が全額弁償済みである。

本来、生活保護費等金品の収受にあたっては、ケースワーカーが現金を取り扱わないことが原則（平成15年3月25日付、東京都福祉局生活福祉部指導援護課文書）であるが、被保護者の状況により現金を取り扱わざるを得ない場合が生じる実態がある。

このため、生活援護分野では別添1「保護費等現金の取り扱いについて」を内規として定め、現金を扱う場合の受領や保管の方法を定めている。

しかし、A担当主事は、被保護者に代わって受領した生活保護費について、内規で定められた保管方法を守らずに事務室内の書類キャビネットに保管し、また、生活保護費等を被保護者宅若しくは施設等に届ける場合に定められている第三者の

「確認票」や領収書等の徴収、保管を行っていなかった。

その他、A担当主事が行った保管金に関する事務処理上の問題点は次表のとおりである。

■金銭取扱いに伴うA担当主事の仕事処理上の問題点

現在の仕事処理の流れ	仕事処理上の問題点
1 ケースワーカーは生活保護費の口座振込みから窓口払いへの変更起案（紙決裁とシステム）を起こし、係長に決裁を回す。 係長は窓口払の決裁を行ったあと、調整担当に回す。調整担当は窓口払い決定入力（システム）を行う。管理担当は「支払い領収書・明細書」を抽出する。	■ 生活保護費を被保護者に代わって受領することとしたが、生活保護費の受領当日に、被保護者が来庁したケースがある。本来、被保護者に代わって受領すべきでないケースについても代わりに受領としている。
2 ケースワーカーは、1の仕事処理後、金銭代理受領簿に以下の項目について記入し係長に提出する（受領月日、担当印、世帯番号、保護者氏名、金額、理由、処理予定（書留・預かり・持参））。 係長は査察確認欄に印を押し、金銭受領をする受給者の確認を行う。 ケースワーカーはこの名簿を管理担当に持参する。	
3 管理担当は、1で打出した「支払い領収書・明細書」の金額と照合し金銭を渡す。	
4 ケースワーカーは、領収書に本人から預かっている印鑑を押し、金銭を受領する。 ケースワーカーは、金銭書留封筒に所定の事項を記入し、金銭を封入し、金銭書留送付名簿に以下の項目を記入し管理担当へ送付する。（依頼日、あて先施設名、	■ 本人から預かった印鑑で領収書に押印する処理は仕事処理として不適当。 ■ 生活保護費全額を送付せず、一部を手元で管理していた。 ■ 被保護者に代わって受領した生活保護費の使途を考慮せず、本人に全額手渡したため、食事代として宿泊所に支払う金額が

あて氏名、金額)	未払いとなった。
5 管理担当は、書留封筒の補償額と名簿の金額を照合の上、管理確認欄に確認印を押し、受け取り、発送業務を行う。	
6 直接、受給者へ持参する場合は、ヘルパーなど第三者が訪問する時間帯に行き、第三者の確認票（サインと印鑑）をもらう。 不動産など第三者にお金を支払う場合はそこで発行される領収書をもらう。支払いに行くことや、支払ったことについての記録を残す。	■ 第三者が立会ったことはなく、従って確認票を徴取していない。 ■ 住宅費を被保護者に代わって受領したものの、当該月に処理せず、翌月以降に処理している。 ■ 家賃支払いの領収書を徴取していない。また、支払いに行くことや、支払ったことについての記録を残していない。
7 金銭を受領した日に支払いが終了しない場合は、現金保管袋作成台帳（管理担当保管）に登録を行い、係長の決裁をうける。 現金保管袋を作成し、そこに金銭を保管し、管理担当の金庫に預ける。	■ 現金保管袋作成台帳に登録していない。 ■ 現金を書類キャビネットで保管していた。
8 金銭を長期間にわたって保管し、出し入れが生じる場合は、金銭出納簿を作成する。	■ 金銭出納簿を作成していない。 ■ 引継いだ金銭出納簿の記入が未処理である。 ■ 被保護者に現金を手渡しているのに、受領のサインを受けていない。
9 査察指導員は、定期的に保管の必要性の確認及び金銭出納簿と現金の確認を行う。（概ね年3回（7月・11月・3月）程度行う。）	

(2) A担当主事が関わった生活保護費支給事務について

A担当主事は、被保護者に代わって受領した生活保護費の受領・保管・支払い以外についても、職務上不適切な処理を行い、あるいは処理を行っていないものがあった。具体的な事例は下記のとおりである。

ア 被保護者から収入申告があったにもかかわらず、事務処理を放置したため保護の廃止あるいは生活保護費の減額処理が遅れたケースが2件あった。

イ 居宅基準による保護から入院基準による保護に変更されるべき被保護者の過払い金の返還事務を怠っていたケースが2件あった。

居宅基準から入院基準への変更は、1か月以上の入院が確定した時点で変更処理を行うことが基本であり、一時的に過払い金が発生することは一般的であるが、この過払い金については、福祉事務所に対する納付書による生活保護費の返還を行う必要がある。A担当主事はこの処理を行っていなかった。

ウ 本来、被保護者が宿泊している施設に支払うべきものを被保護者に手渡したため、結果として預り金不足となったケースが1件あった。

宿泊所に入所している被保護者の生活保護費については、宿泊所支払分（宿泊費・食事代）と本人支払い分（生活費）について分割して支払うことになっている。

しかし、A担当主事は、被保護者に食事代と生活費のすべてを渡してしまい、その後、当該被保護者が失踪し、食事代金を宿泊所に支払うことができなくなった。

エ 被保護者から、交通費や更新料等の保護申請を受けていながら事務処理が行われていないなどの不適正な事務処理が13件あった。うち1件では、出産時医療費の申請に関し申請書を紛失し、再申請を受けたにも関わらず再申請書も紛失し未処理のまま放置していた。

オ 地区担当のケースワーカーは、担当する被保護者をその状況に応じて、毎月1回～年1回の頻度で訪問し、訪問した場合にはその内容をケース記録として残すこととされている。

しかし、A担当主事の場合には、訪問を長期間実施していないケースや訪問の記録がないケースがあるなど、事務処理上不適切な事例が多数あった。

2 第二次調査結果

(1) ケースワーカーが被保護者に代わって受領した全ての生活保護費の出納状況について

平成18・19年度の2年度において、生活援護分野で扱った被保護者への支給生活保護費のうち、ケースワーカーが被保護者に代わって受領した世帯は1,029世帯、件数・金額は4,729件、300,183,134円であった。また、その支払い件数は8,645件にのぼった。

調査の結果、ケース記録に金銭の預かり・支払いを記録していない、支払いに際して領収書等の証拠書類を徴収・保管していない、被保護者の金銭管理を現金出納

票で行っている場合に被保護者の確認印やサインを受けていないなど不適切な事務処理を行っていたものや、既に生活保護が廃止されており支払い確認の書類が廃棄されてしまっていたものなど、様々な理由から必要な証拠書類の提出が一部不能な世帯があったが、担当ケースワーカーからのヒアリングや支払い先への問い合わせなどを行った結果、不明金が発生していると認められるケースはなかった。

(2) 生活保護費支給に係る金銭取扱い事務について

生活保護費等金品の収受にあたっては、ケースワーカーが現金を取り扱わないことが原則であるが、これについて生活援護分野では、内規により現金を扱う場合の受領や保管の方法を定めている。

しかし、本事件を調査する過程で、金銭を管理する上での「しくみ」の不備や、査察指導員を含めたケースワーカーの金銭管理に対する規律認識の欠如など、現金を扱うにとしては疑問のある体制で業務が行われている実態が浮かび上がった。問題点を大きく分けると次の点に集約することができる。

ア 内規である「保護費等現金の取り扱いについて」は、現金等の保管方法及び受領の際の手続きのみ定めており、被保護者に代わって受領するための基準、受領できる範囲、受領した金銭の支出の範囲、支出の方法などの基準などを明確に規定していないため、安易に事務処理を簡素化するために、ケースワーカーの判断により被保護者に代わって受領してしまうケースが多く見られ原則が形骸化している。（別添 1「保護費等現金の取り扱いについて」参照）

イ 「保護費等現金の取り扱いについて」により定められた保管台帳、金銭出納簿、「保護費代理受領及び現金書留送付名簿」などの帳票、台帳類が関連性を持たず別々に作成され、管理担当と各地域担当とが別々に保管するなど、「金銭の保管」と「金銭の受払い」が連動していないため、金銭の流れが一連の流れとして把握できない仕組みとなっている。

ウ 生活援護分野で生活保護事務に携わる職員が守らなければならない内規が「保護費等現金の取り扱いについて」として文書化されているにも関わらず、ケースワーカー全員に配布されておらず、職員同士の引継ぎあるいはＯＪＴで口頭により引継がれていた。このため、内規が正確に分野全体として共有されていない。

エ 金銭の受払いや証拠書類の保管に関しては、ケースワーカー任せとなっており、金銭の受払いの際に査察指導員や管理担当が行うべき金銭出納簿や「保護費代理受領及び現金書留送付名簿」での確認行為が形式的なものとなっている。

オ 被保護者に代わって受領した金銭は、現在法的には公費としての扱いを規定していないため、資金前渡など金銭を扱う際の会計事務規則その他の規定が適用されず、

管理があいまいになっている。

具体的な「保護費等現金の取り扱いについて」問題点は次表のとおりである。

■「保護費等現金の取り扱いについて」の問題点

現在の事務処理の流れ	事務処理上の問題点
1 ケースワーカーは生活保護費の窓口払いへの変更起案（紙決裁とシステム）を起こし、係長に決裁を回す。 係長は窓口払の決裁を行ったあと、調整担当にまわす。調整担当は窓口払い決定入力（システム）を行う。管理担当は「支払い領収書・明細書」を抽出する。	■ 被保護者に代わって福祉事務所が金銭を受領する法的な裏付けがない。 ■ 被保護者に代わって受領する対象となる被保護者の範囲が決められていない。
2 ケースワーカーは、1の事務処理後、金銭代理受領簿に以下の項目について記入し係長に提出する。（受領月日、担当印、世帯番号、保護者氏名、金額、理由、処理予定（書留・預かり・持参）） 係長は査察確認欄に印を押し、金銭受領をする受給者の確認を行う。 ケースワーカーはこの名簿を管理担当に持参する。	■ 金銭代理受領簿上、書留での処理以外は、その後の処理状況が把握できない。金銭出納簿や領収書、支払い確認票などの証拠書類との連携がとれていない。
3 管理担当は、1で打出した「支払い領収書・明細書」の金額と照合し金銭を渡す。	
4 ケースワーカーは、領収書に本人から預かっている印鑑を押し、金銭を受領する。 ケースワーカーは、金銭書留封筒に所定の事項を記入し、金銭を封入し、金銭書留送付名簿に以下の項目を記入し管理担当へ送付する。（依頼日、あて先施設名、あて氏名、金額）	■ 本人から預かった印鑑で領収書に押印する処理は事務処理として不適當。 ■ 金銭書留封筒による生活保護費の送付に際して、本来送金すべき金額と送付金額の確認がされていない。

5 管理担当は、書留封筒の補償額と名簿の金額を照合の上、管理確認欄に確認印を押し、受け取り、発送業務を行う。	■ 書留封筒に金銭を封入した後、管理担当が確認したのでは、確認にならない。
6 直接、受給者へ持参する場合は、ヘルパーなど第三者が訪問する時間帯に行き、第三者の確認票（サインと印鑑）をもらう。 不動産など第三者にお金を支払う場合はそこで発行される領収書をもらう。支払いに行くことや、支払ったことについての記録を残す。	■ 確認票は、係長が管理することになっているが、確認票が必ずしも徴取されていない。 ■ 領収書や確認票、金銭代理受領簿と金銭出納簿との連携が行われていない。 ■ ケース記録は、支払ったことの記録にはならない。 ■ 領収書は被保護者本人に手渡す場合がある、領収書の写し等を保管するしくみがない。
7 金銭を受領した日に支払いが終了しない場合は、現金保管袋作成台帳（管理担当保管）に登録を行い、係長の決裁を受ける。 現金保管袋を作成し、そこに金銭を保管し、管理担当の金庫に預ける。	
8 金銭を長期間にわたって保管し、出し入れが生じる場合は、金銭出納簿を作成する。	■ 金銭を預かった場合には、必ず金銭出納簿を作成する必要がある。1回の出し入れの場合に省略できることになっているため、「係長が必ず金銭の出し入れをチェックする」という姿勢がなくなっている。 ■ 金銭の出し入れを担当者のみが行っているため、誤処理、または紛失を見逃す危険性がある。
9 査察指導員は、定期的に保管の必要性の確認及び金銭出納簿と現金の確認を行う。（概ね年3回（7月・11月・3月）程度行う。）	■ 預かり金残額の確認方法が金銭出納簿と現金の確認にとどまっており、証拠書類との確認ができていない。 ■ 金銭出納簿と現金の確認も年3回であり、確認の頻度が少ない。

	■ ケースワーカーの交代による引継ぎに際しても、ケースワーカー間の引継ぎに任せ、査察指導員、または管理担当が確認するしくみがない。
--	--

第4 本事件についての結論

1 A担当主事の行為について

本事件で、生活保護費の不明金が発生した原因については、①A担当主事が着服した、②A担当主事が意図せず不明金が発生した、③他の何者かが窃取した、の三つの可能性について検討した。

(1) A担当主事による着服（業務上横領）

A担当主事は業務遂行として、被保護者に代わって受領した現金を常時、占有しており、時間的、場所的にも着服（横領）できる環境があった。しかし、不動産業者へ家賃相当分以上の支払いをしている事例や交通費、振込み手数料の立替払いをしていた事実もあること、また、業務上横領は、不法領得の意思をもって、業務上自己の占有する他人の物を不法に使用・処分する行為であって、本人からの聞き取り調査に際しては、このことを強く否定している。

(2) A担当主事が意図しない不明金の発生

本人からの聞き取り調査に際して、「仕事が忙しく事務処理が追いつかなかった。」との発言があったが、A担当主事のケース記録や関係書類を点検すると、被保護者に代わって受領した入院日用品費から意味のない金額を自己保管し残額を本人宛て送金している事例や家賃を当該月に支払わず数か月まとめて支払っている事例が見られ、この間の預り金については、金銭出納簿などの証拠書類も作成されておらず、不適切な事務処理が多々見られた。

また、不動産業者への家賃相当分以上の支払いをしている事例や交通費、振込み手数料の立替払いをしていた事実もあることから、自己所持金と預かり金を混同して管理していた。

(3) 他の何者かによる窃取

A担当主事の聞き取り調査の中で「ある時、キャビネットから家賃を入れた封筒を机の上に出したところまでは、覚えているがそれをどうしたか記憶にどうしてもない。」と答えており、その際に何者かにより卓上にあった現金を窃取された可能性もある。

このことから、A担当主事と一緒に職務を行っていた地区担当ケースワーカーを

始めとした生活援護分野所属職員への聞き取り調査を実施した。その結果、全ての職員が現金の窃取に関して否定している。また、職務時間中に他の職員や第三者が事務室内に立ち行って現金を窃取することは難しい。

以上、検討の結果、本事件はA担当主事が定められた現金の取扱いを守らず、自己所持金と預かり金とを混同して管理していたことから不明金が発生したと判断した。

2 管理監督について

(1) 前担当課長について

前担当課長は、N地区担当係長からの報告を受け、適宜A担当主事と面接し服務上の注意を与えていた状況が見られた。

しかし、金銭管理については、ヒアリングに対し「(金銭取扱いのリスクについては)非常に危惧していた。」と回答していたにも関わらず、「保護費等現金の取り扱いについて」の見直しに着手するなど、リスクを無くす、あるいは減少させる手立てを取らなかったことは、職務指導、改善を怠っていたと判断せざるを得ない。

(2) N地区担当係長について

A担当主事に対しては、生活援護分野に異動した当初からN地区担当係長が服務上、職務上の指導を適宜継続して行っていた状況が見られる。これらの指導に対して、A担当主事が有言不実行の状況が生活援護分野在籍中続いていたことも事実であると考えられる。

しかし、N地区担当係長へのヒアリングに対する回答で「仕事のやり方や出退勤については問題があったので度々注意したが、金銭管理については最低限のことなのでできている、やれると思っていた。」と回答している。

A担当主事のケースでは、決められた保管台帳を作成せず、金銭の支払いに際して必要とされる領収書等を徴さずに支払いを行っていたが、N地区担当係長は事件発覚までの2年間チェックを怠っていた。

また、あわせて内規として管理担当が管理すると決められていた保管台帳を独自の判断で自ら管理したことにより、管理担当のチェックを通らなくなったことも不明金発生の一因となった可能性があるという判断を要する。と判断せざるを得ない。

3 生活保護費支給に係る金銭取扱い事務について

上記第3の調査結果の項で述べたとおり、現行の生活援護分野における金銭管理については、内規である「保護費等現金の取り扱いについて」の「しくみ」の問題

と、ケースワーカーごとに金銭管理の方法が違い、取り決めた内規が全くと言ってよいほど守られていないという、組織全体に金銭管理に対する規律認識の欠如が見られた。

生活保護の事務を執行する上では、ケースワーカーは現金を取り扱わないことが、処理基準として定められている。しかし、現実には、被保護者の状況等により、ケースワーカーが現金を取り扱わざるを得ない実態が生じていることも事実である。

例えば、本来、家賃については被保護者が直接家主に支払うか、生活保護法第37条の2、同法施行令第3条により、区から家主へ直接代理納付されるものである。しかし、低廉なアパートは家賃を直接受取る家主や不動産業者が多く、被保護者が入院した場合など、ケースワーカーが生活保護費を受領し被保護者に代わって支払うケースが多々ある。

また、入院患者日用品費については、生活保護システムで決定された金額が、一括して各受給者へ為替送金されることとなっている。しかし、個人情報保護法の制定や郵政民営化の影響により、為替の換金に手間がかかり、金銭書留での送金を希望する病院が増え、ケースワーカーが被保護者に代わって受領するケースも増えている。

このような状況を考慮すると、現在の金銭取扱いを完全に止めてしまうことは、現実的な施策ではなく、金銭取扱いについて被保護者の要請に応じるとともに金銭管理が厳格に行えるようしくみに改善する必要がある。

本事件が発生したことを教訓として、金銭管理の事務処理のしくみを改善し、「被保護者からの受任に応えられる」しくみを再構築する必要がある、また、決めたしくみは担当職員全員が守るという組織的な対応が求められている。

第5 調査結果を受けての金銭取扱い事務の再構築に向けて

本事件は、A担当主事の不適切な事務処理と、生活援護分野全体において金銭管理の意識が欠如し決められている内規を守らず仕事を進めていたという組織としての規律認識の低下が相俟って起こったと考えられる。

今後、本件と同様の事件を起こさないためには、生活援護分野全体について、仕事を進める基本である「組織、人、仕事のしくみ」についての再構築が必要である。

1 組織整備

今回の調査を通して生活援護分野の仕事の進め方を振り返ってみると、ケースワーカー個々の能力や責任に依拠して仕事が進められており、組織として仕事を進める姿勢、仕事をチェックする体制が全くと言ってよいほど欠落していた。

もとより、ケースワーク業務は対象となる生活保護世帯の状況によりケアすべき内容が異なることは当然であり、一人ひとりのケースワーカーが責任を持って各々の被保護世帯に対して適切なケースワークを提供することが求められており、この意味では、ケースワーカーは独立して仕事を進めることが求められている。

しかし、ケースワーカーが仕事を進める上での基準や事務処理方法は、生活保護法を始めとした政令、規則、国や東京都からの通知などで定められており、これらの規定を遵守し組織として仕事を進めなければならないことは当然のことである。

また、被保護者に代わって受領した預り金も含め被保護者から預かった金銭等は私的財産とはいえ、ケースワーカーが預かった以上は中野区福祉事務所として受領して保管しているものであり、税金や保険料など他の公金と同様に厳格な金銭管理が要求され、福祉事務所としての組織的なチェック体制のもとに金銭の受払いが行われていなければならないことも当然のことである。

本件のような事件が繰り返されることのないよう、分野内の組織改正あるいは仕事の進め方や事務分担の見直しを通してケースワーカーが自信と責任を持ってケースワーク業務を遂行できる体制を整備するとともに、査察指導員を始めとした管理担当職員が、常に金銭管理を始めとしたケースワーカーの仕事の進め方をチェックし事件・事故が発生するリスク要因を可能な限り排除する体制を構築する必要がある。

2 職員配置

本事件は、生活保護受給世帯数の急増による事務量の増加に対して、職員体制が整備されていなかったことにより、指導・訓練不足や職員の能力と業務の不均衡が生じ、結果として事務処理が適正を欠き、これを是正するための管理・チェック機能も不十分だったことが要因となり、事件が発生したという側面も見られる。

社会福祉法においては、福祉事務所におけるいわゆるケースワーカー（社会福祉法では訪問調査を行う者と面接相談を行う者をあわせて「現業を行う所員」という。）の数は、区の場合、被保護世帯の数が240以下であるときは3、被保護世帯数が80を増すごとに1を加えた数が標準とされている。

中野区では、生活保護受給世帯の増加を受け、この数年生活援護分野のケースワーカーを増員してきた。しかし、平成19年8月末現在で、ケースワーカー一人あたりの生活保護受給世帯数は84.4世帯となっており、標準職員数を満たしていない現状にある。

標準職員数はあくまでも標準的な目安であり、適切な組織執行体制によって適切

な人員数が確保されていればよいものであるが、今回の事案を検討すると生活保護事務全体について十分な事務改善、組織改正を実施した上で、真に必要な職員体制を整備する必要がある。

また、ケースワークに携わる職員には、生活保護の知識のみならず、年金、健康保険、介護保険など生活保護に関係する広範な知識・経験が求められる。人事配置においては、知識・経験のある職員の配置が求められる。

更に、査察指導員は、各ケースワーカーが抱える仕事上の悩みなどについて、日常的に相談を受け、必要な知識・情報の提供、助言、カウンセリングを行い、その解決に協力することで、職員の心身の安定を図るとともに、ケースワーカーが職務に専念できる環境を整備する必要がある。

3 金銭取扱い事務のしくみ

調査開始時点において生活援護分野が定めていた金銭取扱いの内規である「保護費等現金の取り扱いについて」が、金銭を管理する上で欠陥のあるしくみであることはすでに述べたとおりである。このしくみを「金銭の受払い」と「金銭の保管」とが連動し、金銭の流れが一連の流れとして把握でき、適宜必要なチェックができる仕組みへと改善する必要がある。

また、被保護者に代わって受領した金銭については、現在法的には公費としての扱いを規定していないため、資金前渡など金銭を扱う際の会計事務規則その他の規定が適用されず、管理があいまいになっている。職員が定めたルールに基づき、組織的に対応していることからすると公的な現金の取り扱いとすべき必要がある。このためには、この事務処理により発生する文書等の保存、管理基準や現金取扱者の指定などを定め、責任の所在、処理基準、さらにリスクへの対応などを定めておくことが必要である。また、監査委員など第三者が監査を行えるしくみの制度化も必要である。

以上の点に関しては、生活援護分野から本事件の発生を受け金銭管理の事務処理を一部改善し実行に移しているとの報告があったが、下記事項を原則とした金銭取扱い事務の抜本的な再構築が必要である。このためには、事務の省力化の観点から新たな金銭管理システムの導入も視野に入れる必要がある。

- (1) 事務処理マニュアルを策定し、職員全員が認識したうえで組織的に対応する。
- (2) 代理納付制度などを積極的に活用し生活保護費の現金支払いを極力減らす。
- (3) 金銭の払出しにケースワーカーは直接関与せず、原則として管理担当が行う。
- (4) 返還金の受入れは、納入通知書・納付書による納付を徹底し、訪問先などでの現金

の受け取りは行わない。

(5) 金銭受払いに係る領収書等の証拠書類の保管を徹底する。

(6) 預かり金については金銭出納簿による管理を徹底するとともに、査察指導員や経理担当者等のチェック体制を徹底する。

なお、事務改善事項の詳細は次表のとおりである。

■金銭取扱い事務における事務改善事項の詳細

事務処理上の問題点	事務改善事項
■ 被保護者に代わって福祉事務所が金銭を受領する法的な裏付けがない。 ■ 被保護者に代わって受領する対象となる被保護者の範囲が決められていない。 ■ 本人から預かった印鑑で領収書に押印する処理は事務処理として不適当。	■ 被保護者に代わって生活保護費を受領する行為については、被保護者から福祉事務所長（又は生活援護担当課長）への委任状を取る方向で法的手続きの整備を図る。 なお、行為能力がなく親族もいない被保護者については、民生委員など第三者の立会いのもと受領手続きを開始するなど、委任状に代わる手続きを設定する。 ■ 生活保護費を被保護者に代わって受領する場合の一般的な基準を設定のうえ、受領の開始及び廃止の手続きにあたっては、基準を分野内で統一的に運用するためにも統括管理者が決定する。
■ 金銭代理受領簿上、書留での処理以外は、その後の処理状況が把握できない。金銭出納簿や領収書、支払い確認票などの証拠書類との連携がとれていない。 ■ 金銭書留封筒による保護費の送付に際して、本来送金すべき金額と送付金額の確認がされていない。 ■ 書留封筒に金銭を封入した後、管理担当が確認したのでは、確認にならない。 ■ 確認票は、係長が管理することになっているが、確認票が必ずしも徴取されていない。	■ 受領した金銭の保管及び受払いはすべて管理担当が行う。 ■ 生活援護担当課長名義の金融機関口座を設け、預かり金を一括管理する。 ■ 一の被保護世帯につき、各々金銭の受入、支払い、支払い確認まで一連の状況が確認できる金銭出納台帳を作成する。 ■ 金銭の受払いに際しては、上記台帳に必ず記載し証拠書類を保管する。 ■ 領収書等証拠書類の保管期間を定める。 ■ 金銭の受払い作業は、ケースワーカーと管理担当が共同で行う。

■ 領収書や確認票、金銭代理受領簿と金銭出納簿との連携が行われていない。 ■ ケース記録は、支払ったことの記録にはならない。 ■ 領収書は被保護者本人に手渡す場合がある、領収書の写し等を保管するしくみがない。 ■ 金銭の出し入れを担当者のみが行っているため、誤処理、または紛失を見逃す危険性がある。 ■ 預かり金残額の確認方法が金銭出納簿と現金の確認にとどまっており、証拠書類との確認ができていない。	■ 生活保護費の受入については、支払い時期を考慮し生活扶助費、住宅扶助費など扶助費の費目別に受入るなど、極力保管期間を短縮するような仕組み（システム改修も含め）を整える。 ■ ケースワーカーは管理担当から支払い金の支給を受け、支払いを行う。 ■ 家賃支払い等、代理納付制度が利用できるものは、原則として代理納付制度を利用する。 ■ 支払いについては以下のとおり扱う。 ①原則は金融機関振込、郵便小為替又は郵便書留とする。 ②現地支払いが必要な場合は、必ず領収書又はヘルパーなど第三者の支払い確認票を徴収する。 ■ ケースワーカーは、管理担当から支給された支払金の支払いが、支給の当日に終了しない場合は、管理担当への返還の処理を行う。 ■ ケース記録の作成に際しては、「いつ、誰から、いくら預かったか」、「いつ、誰に、いくら支払ったか」を必ず記入すること。
■ 金銭を預かった場合には、必ず金銭出納簿を作成する必要がある。1回の出し入れの場合に省略できることになっているため、「係長が必ず金銭の出し入れをチェックする」という姿勢がなくなっている。 ■ 金銭出納簿と現金の確認も年3回であり、確認の頻度が少ない。	■ 年1回、委任者である被保護者宛に、預り金状況報告書（金銭出納台帳の写し）を提出する。 ■ 管理担当と各ケースワーカーが共同した金銭出納台帳と預かり金残額の確認回数を増やす。

■ ケースワーカーの交代による引継ぎに 際しても、ケースワーカー間の引継ぎに 任せ、査察指導員、または管理担当が確 認するしくみがない。	
---	--

15. 保護費等現金の取り扱いについて

2005.10.20

《参考》

《平成15年3月25日付 東京都福祉局生活福祉部指導援護課からの文書より抜粋》

保護費等金品の収受に当たっては、地区担当員が現金を取り扱わないことが処理基準として定められています。しかしながら、被保護者の状況等により、地区担当員が現金を取り扱わざるを得ない実態もあります。このことに伴い下記の点に留意するようお願いします。

留意点

- 事務処理マニュアル等を策定し、組織的な対応に努める。
- 保護費の現金払いについては定期的な見直しを行い、極力減らすように努める。
- 保護費を現金で払わざるを得ない場合や預り金については複数体制を徹底し、払い出しは原則として経理担当者とする。
- 返還金については、納入通知書・納付書による納付を徹底し、訪問先等での現金の受け取りは行わない。
- 遺留金を確認する場合は複数で行い、親族・家主・民生委員等の立会いを求める。
- 預かり金については金銭出納簿による管理を行うとともに、査察指導員や経理担当者等のチェック体制を徹底する。
- 組織的な点検体制を確立する。

上記の留意点を踏まえて、中野区では下記のとおり取り扱う。

I 現金等の一時預かり・保管

本来保護受給者の財産であるので、極力預からないこと。やむを得ず預かる場合は、下記のとおりとする。ただし、この一時保管はあくまでも便宜的に行っているものなので、CW・査察指導員・管理系の協力が不可欠である。

1 保管できるもの

- ① 保護費のうち、本人・親族・MSW等が管理できないもの。
- ② 自宅引き払い等で、一時的に保管する必要のある現金・通帳・貴重品。
- ③ 保護受給者が死亡したことに伴い、相続人に引き渡すまで保管する現金・貴重品。
- ④ 預からざるを得ない返還金

2 保管方法は、下記の3方法とする。

(1) 現金で、出し入れするものは管理系の箱で保管する。(夜間は収入役室金庫)。

- ① 保管は現金のみとし、封筒に入れる。
- ② 「保管物確認票」に必要事項(すべての項目)を記入し、担当係長と管理係長の承認印をもらう ⇒ ビニール袋に入れる
- ③ 「保管台帳」に記入する
- ④ 現金の出し入れは担当が行い、現金出納簿に必ず記載する(出し入れが1回のみの場合は封筒に預かり日・金額等の必要事項を記入することでもよしとする)。保護受給者との間で受け渡しする場合は相互に確認しサインを貰うこととする。

(2) 現金以外のもの(通帳等)で、保管期間が概ね1ヶ月以内のもの、又は出し入れするものは、システム室の金庫で保管する。

- ① 封筒に入れた上で、「保管物確認票」に記入し、担当係長と管理係長の承認印をもらう。
- ② ビニール袋に入れた上で、「保管台帳」に記入する。

- ③ 出し入れは管理系の職員が行う。
- (3) 保管期間が1ヶ月を超える見込みのもの(現金及び現金以外)で出し入れをしないもの、または多額の現金は収入役室の金庫に保管し、必要な日の前日までに管理係に取り出しを依頼する。(当日急に取り出すことはできない)
- 手続きについては、上記(2)の①・②・③と同じ。

3 取り決め事項

- (1) 査察指導員は、定期的に保管の必要性の確認、及び金銭出納簿と現金の確認を行う。
概ね年3回程度行う。(7月・11月・3月)
- (2) 通帳や証書等の預かり、現金のうち返還金の一時預かりについては、預かり証を渡す。
- (3) 極力、最低限の期間・件数となるように努力する。
- (4) 保管を終了した場合は、「保管台帳」に返還日を必ず記載する。
- (5) 現金は毎日収入役室の金庫に出し入れをするので、持ち運びに嵩張ったり重くならないように、硬貨は避ける。

II CWが、保護費を本人に代わって受領する場合

保護費は本人に渡すべきものであり、CWが代理受領することは認められていない。他に手段がない場合に、非常に限定的に行うべきものであることを念頭におく。やむを得ず行う場合を想定し、各係に「保護費代理受領及び現金書留送付名簿(以下「名簿」という。)」を備える。

- (1) CWが受け取る場合は、CWは自分の係の名簿の「保護費受領時に記入」の欄に記入し、代理受領の理由・処理方法について査察指導員の了解(サイン)を得る。その上で、管理担当に保護費の支払いを依頼する。管理担当は、名簿を確認しチェックした上で、保護費を支払う。
- (2) 保護費等を現金書留で送る場合は、CWは現金書留封筒を管理担当に持ってくる時に名簿の「現金書留送付時に記入」の欄に記入する。管理担当は、現金書留封筒を預かる時に名簿と封筒をチェックする。
- (3) CWが保護費等を自宅若しくは施設等に届ける場合は、第三者(査察指導員、他のCWを含む)の立会いの下で保護費等を渡すことを原則とし、保護費等受渡確認票(以下「確認票」という。)に立会人の確認をもらう。確認票は名簿と合わせ綴じ込み、査察指導員が管理する。

このことにより、査察指導員は保護費の代理受領について把握するとともに、極力減らすように指導する。また、預かり金のチェックの時にも参考にする。

III 少額の遺留金、及び失踪に伴って預かり金が残っている場合

(1) 少額の遺留金

遺留金の取り扱いについては、「生活保護運用事例集(問6-72)単身者に対する葬祭扶助の適用」及び「同事例集(問6-73)遺留金品の処理方法」により処理すること。

遺留金の整理が終わっても残金があり、引き渡す相続人がいない場合は、管理担当に引き継ぐ。

(2) 失踪に伴って預かり金が残っている場合

本人が取りに来る可能性がある期間は、CWが保管する。取りに来る可能性がないと判断した時点で管理担当に引き継ぐ。

- (1) については発生後6ヶ月、(2)については発生後1年経過した時点で社会福祉協議会に寄付することとする。寄付にかかわる処理経過については、処理簿に記載する。

事件発覚後の経過

■平成20年4月1日(火)

○担当主事、都市整備部に異動

■4月4日(金)

○事件発覚

■4月7日(月)

○現金の紛失について担当係長が担当課長に報告。

○担当課長が担当主事と面接。

■4月8日(火)

○保健福祉部長へ事故報告。

○人事担当へ事故報告。

■4月11日(金)

○保健福祉部長に資料報告。

■4月12日(土)

○担当主事、医療機関受診。

■4月16日(水)～18日(金)

○担当主事の担当ケース再点検。不動産業者との確認作業を実施し、現金不足額を調査。

■4月28日(月)

○区長へ事故報告

■5月2日(金)

○再度の不明金調査の指示。

■5月2日(金)～6月2日(月)

○平成19年度分の不明金の調査実施(会議開催～5月9日・21日・23日、6月2日)

■6月13日(金)～20日(金)

○平成18年度分不明金の資料整理

■6月23日(月)～27日(金)

○平成18・19年度分の不明金について、生活援護分野作成調査資料の内容点検、証拠書類との突合調査

■6月27日(金)

○第1回事故調査委員会開催

■7月2日(水)～4日(金)

○東京都特別指導検査

■ 7月7日 (月)

○第2回事故調査委員会開催

■ 7月11日 (金)

○関係者へのヒアリング実施

■ 7月14日 (月) ～ 18日 (金)

○東京都通常指導検査

■ 7月17日 (木)

○本人へのヒアリング実施

■ 7月29日 (火)

○第3回事故調査委員会開催

■ 7月31日 (木)

○平成18・19年度分生活保護費の代理受領等全件調査指示

■ 8月1日 (金) ～ 9月30日 (火)

○平成18・19年度分生活保護費の代理受領等全件調査

■ 8月12日 (金)・18日 (木)

○関係者へのヒアリング実施

■ 8月21日 (木)・22日 (金)、27日 (水) ～ 29日 (金)

○東京都特別指導検査

■ 9月11日 (木)

○第4回事故調査委員会開催

■ 10月8日 (水)

○第5回事故調査委員会開催