

中区における生活保護制度運用上の課題に関する検証委員会

報告書

令和 5（2023）年 12 月

目次

1. 事案の概要	3
(1) 概要	3
(2) 主な経過	3
2. 本件事実の認定	5
(1) 被害者 A の生活保護受給の経緯	5
(2) 容疑者 C の生活保護受給の経緯	5
(3) 被害者 A と容疑者 C との関係性	5
(4) 容疑者 C から被害者 A に対する暴行事案	8
(ア) A が居住するマンション前のゴミ集積場付近	8
(イ) 中区役所面談室内	9
(ウ) A が居住するマンションの自宅前共用廊下部	9
(エ) 携帯ショップ店舗内	10
(オ) A が居住するマンションの自宅前共用廊下部	10
(カ) 居酒屋店舗内	10
(キ) 中区役所面談室内	10
(5) 区職員から被害者 A に対する暴行事案の発生	11
(6) 被害者 A の死亡事案の発生	11
(7) 不適切な対応等	12
(ア) 技能修得費（運転免許取得費用）	12
(イ) 通院移送費	14
(ウ) 係長から A に対する自費貸与	14
(エ) 係長から職員 B、A、C に対する移動費用の自費支給	15
(オ) A 宅の鍵の預かり	15
(カ) A の親族に対する対応	16
(8) 中区役所による報道機関への説明	17
3. 本件の発生要因と改善策を検討する上での基本的な視点	19
4. 本件が発生した主な要因	20
(1) 生活保護受給者の身体の安全、最低生活の維持への無関心	20
(2) 積み重なった不適切な対応の要因 - 「我流」、場当たりの、個人任せ・非組織対応	20
(ア) 不適切な対応	20
(イ) 不適切な業務執行が積み重なった要因	20
(3) 個別事件	21
(ア) 暴行	21
(イ) 技能修得費（運転免許取得費用）	21

(4) その他	22
(ア) 生活保護業務における基本業務の欠落やケースワークの基本的な手順の齟齬.....	22
(イ) 中区役所による記者レクにおける対応	22
5.改善策	23
(1) 市民の最低生活を守るべき生活保護担当職員としての意識改革と技量の抜本的向上	23
(ア) 生活保護ケースワーカーとして任用された職員への研修の抜本的な強化	23
(イ) ケースワーカーの採用、配置、異動.....	24
(2) 係長職・課長補佐職としての技能、専門性の確立	24
(3) 要支援ケースについての支援システムの構築	25
(4) 公務員として、暴力、不当要求についての対応の是正	26
(5) 適正な事務処理の確保	26
(6) コンプライアンス（法令順守）における生活保護本庁課の位置づけ	26
(7) 生活保護受給者からの意見を聞く機会の設置	27
(8) 改善策の進行管理	27
(ア) 早期の着手	27
(イ) 定期的な進行管理（モニタリング）の実施.....	27
6.検証委員会	28
(1) 開催の経過	28
(2) 委員	28
資料 1 中区における生活保護制度運用上の課題に関する検証委員会開催要綱.....	29
資料 2 関係法令・通知等.....	31

1. 事案の概要

(1) 概要

令和 4（2022）年 11 月 21 日 9 時 30 分頃、生活保護受給者 A（被害者）がマンション自室内で倒れているところを、中区役所中保健福祉総合センター生活援護課で生活保護を担当する職員 B（ケースワーカー）と隣室に居住する生活保護受給者 C（容疑者）が発見。職員 B が救急搬送を要請するも、A は亡くなられた。

令和 5（2023）年 1 月 4 日に C が A に対する暴行容疑で逮捕され、同年 5 月 22 日に傷害致死と暴行の罪で起訴された。

また、令和 5（2023）年 3 月 13 日、中区役所生活援護課の職員らが C に対し、運転免許の取得費用として生活保護費を不正に支給していた疑いがあるとして同区役所が捜索され、同 20 日に同課課長ら 4 人が背任容疑で書類送検された。また、同日、同課課長補佐が A に対する暴行容疑でも書類送検された。

以上のとおり、本件は、直接的には、生活保護受給者が他の受給者からの暴力行為によって死に至ったものと考えられるが、本委員会において検証を行った結果、その結果に至る約 2 か月の過程において、C に言われるままに A に接するなど行政として不適切な対応が積み重なった結果の事案と言える。C が A に加えた暴行への迅速な対応や、A に対する適切な支援、また C に対する行政としての組織的かつ毅然とした対応がなされていたならば、最悪の事態を防ぐことができた可能性があったと考える。

(2) 主な経過

時期		概要
令和 4 (2022) 年	4 月 1 日	・職員 B が C の担当者となる。 ・人事異動により、係長が中区に着任。
	4 月 6 日	・C に対して、職員 B と係長が生業扶助の内、技能修得費（運転免許取得費用）について説明をする。
	5 月 1 日	・職員 B が A の担当者となる。
	6 月 20 日	・C から技能修得費に係る支給申請があり、係長が受け付ける。
	10 月上旬	・隣人同士であった A と C が知り合う。
	10 月 12 日	・職員 B が、A と C それぞれから、A がお金に困っている旨の相談を受ける。
	10 月 13 日	・職員 B と A、C とが、南区内の商業施設で面談。
	10 月 18 日	・職員 B と中保健センターの精神保健福祉士（以下「職員 D」という。）が A 宅を同行訪問。C を交えて 4 名で面談。 ・訪問後、自宅マンション 1 階のゴミ集積場前で A がゴミ袋に埋もれるように倒れており、C が A を押し倒した可能性がある。
	10 月 26 日頃	・職員 B と係長、A、C が中区役所内の面談室で面談。 ・面談中、C が A に対して、1 度、拳で殴る。
	11 月 1 日	・職員 B と係長、A、C が中区内のファミリーレストランで面談。 ・職員 B から A に対して、11 月分の保護費を支給。 ・C は、A から「弁済金」の支払いを受ける。

令和4 (2022) 年	10月下旬 ～11月上旬頃	・係長がAに対し、自費で金銭を貸与。
	11月9日	・職員BとA、CがAの親族宅に訪問。
	11月10日 午前	・係長がAの自宅マンションを訪問。 ・Aの自宅前共用廊下部で、CがAに対して、1度、拳で殴る。
	11月10日 12時頃	・係長とCが光明池運転免許試験場へ訪問。 ・職員BとAが携帯ショップへ訪問。
	11月10日 14時頃	・Cが携帯ショップで合流。 ・ショップ内で、CがAに対して、1度、拳で殴る。
	11月10日 17時30分頃	・Aが自宅の鍵を紛失したため、Aと職員Bとで、鍵を捜索する。
	11月10日 20時頃	・課長補佐がAの自宅前で合流。 ・CがAに対し、課長補佐に頭を下げるよう首元を掴む。
	11月10日 20時30分頃	・CがAの小銭入れから鍵を見つける。 ・課長補佐がAに対し、左肩を掴む。その後、A宅の扉を蹴る。
	11月11日 午前	・係長がA宅の鍵を預かり、自分の机に保管する。
	11月11日 午後	・職員BがA、CとAの友人宅へ訪問し、その後居酒屋に行く。 ・居酒屋内で、CがAに対して暴行を加えた可能性がある。
	11月中旬	・職員Bと係長、A、Cが中区役所内の面談室で面談。 ・面談中、CがAに対して、1度、拳で殴る。
	11月18日	・職員BとA、CがAの親族宅に訪問。
	11月21日 9時30分頃	・自宅内で倒れているAを、職員Bが発見。
	11月21日 午後	・職員Bと係長、C、Aの親族が中区役所内の面談室で面談。 ・CはAの親族からAに対する「弁済金」の支払いを受ける。
令和5 (2023) 年	1月4日	・CがAに対する暴行容疑で逮捕。
	1月10日 15時	・中区役所として、本件に関する報道機関への説明を行う。
	3月13日	・中区役所が大阪府警察の捜索を受ける。
	3月14日	・本庁課による関係職員へのヒアリングを開始。
	3月20日	・職員Bと係長、課長補佐、課長が背任容疑等で書類送検。
	3月27日	・「中区における生活保護制度運用上の課題に関する検証委員会」を設置。

2.本件事実の認定

(注) この事実認定は、令和 5 (2023) 年 12 月 26 日時点において、傷害致死事件ではまだ公判が始まっておらず、背任事件も起訴されるかどうか不明である段階での、本検証委員会及び同事務局による関係職員への聞き取りを中心としていることに留意されたい。

(1) 被害者 A の生活保護受給の経緯

建設会社の寮で生活していたが、新型コロナウイルス感染症に罹患したことを契機として退寮することとなり、市内の他区で生活保護を申請し、現在地保護となる。

その後、住居を確保するための費用を生活保護費として受給して中区に転入。ケース移管により、中区にて生活保護を受給することとなる。

A については、C から問題点だとして指摘されるまで、家賃の滞納や金銭管理ができないというような生活課題を中区役所としては把握していない。

(2) 容疑者 C の生活保護受給の経緯

刑事施設を退所後、居住地も収入・資産もなく、頼れる親族もないことから、中区に相談し、現在地保護の上、救護施設へ一時入所となる。

施設への一時入所後、住居を確保するための費用を生活保護費として受給して自宅を構えるも、その後も収入等なく、通院先の医療機関から稼働能力がないとの意見を得ていたことから、継続して生活保護を受給することとなる。

係長に対しては、威圧的な態度で接することはなかったようだが、職員 B に対しては、大きな声を出す、職員 B の顔へ自身の顔をあと数センチのところまで近づけるといった萎縮させるような行動を複数回とっていた模様。

【問題点】

- ① C に対する生活保護開始決定については、医療機関から稼働能力がないという診断結果があったこと、また刑事施設退所後間がなく就労先等も直ちに見出すことが困難な状況であったことから、問題ない。
- ② C による職員 B に対する「萎縮させる」行動は組織として共有されるべきであった。
- ③ 福祉事務所としては、A が生活環境の基本的事項（家賃、ライフライン等）について見守りを要するケースであったと把握していたにもかかわらず、特段支援の検討を行っていなかった。

(3) 被害者 A と容疑者 C との関係性

A と C の関係は、C から係長が聞いたところによると、令和 4 (2022) 年 10 月に両者が住むマンションのエントランス付近で A が立ち小便をしているところに C が声をかけたことから始まった。

同年 10 月 12 日に A と C それぞれから職員 B に対して電話があり、A が生活保護費を消費してしまったため生活費を貸してほしいとの申し出があった。また、職員 B は、C から、「A の生活に問題があることを A の親族に連絡するも、A と関係を持つことを断られたため、A の親族の了解を得て A の金銭管理をしている」旨の説明を受けている。

翌日、職員 B は C から場所を指定され、南区内の商業施設にて C が同席する中、A と面談している。その際、A から体調が思わしくないとの話があり、職員 B は保健センターの利用を案内。一度相談をしたいとの返答があったため、調整することとなる。なおこの頃、係長は C から、「ケースワーカー

一は担当している被保護者がきちんと生活ができていないのであれば、毎日様子を見に来るべきではないのか」といった話をされたことを受け、職員 B に対して、なるべく毎日様子を見に行くよう指示。職員 B は「毎日訪問に行くこと自体、必要ではないと思っていた」が、「C に理解してもらえなかった」「埒が明かないので、訪問することになった」という。また、「(係長が C に対して) 言いなりとは思っていなかったが、そこで止めてもらうことはなかった」とも述べる。

10 月 18 日の朝、C から職員 B に対して電話があり、保健センター利用の話を進めてほしいとの依頼であった。このため、同日午前 10 時 30 分頃、職員 B が職員 D の職場に訪れ、A に対する医療機関への受診勧奨を行いたいのので、訪問に同行してほしいと依頼した。職員 D は、隣人 (C) から、家族とも疎遠で、自宅マンション前で失禁や転倒、お金の紛失があるとの情報提供があるという内容を職員 B から伝えられた。

10 月 18 日午後 1 時頃、職員 B と職員 D が A の自宅を訪問。訪問時 A は自宅前の廊下に座っていた。外にいる理由を職員 D が A に質問するも反応がなく、「鍵がないのか」と問うと頷く。職員 D が扉を確認すると施錠されていなかったため、A を促し一緒に入室した。その間、職員 B は C の部屋のインターフォンを鳴らし、C とやり取りをしていた。その後、C とともに A 宅に入室。入室時の C の様子は、土足で入ってきて、「何で、家の鍵開いてんねん」「目の前で鍵閉めたのに何で開いてんねん」と大きな声で話しており、そのまま面談に同席していた。職員 D によれば、A に対して質問するも回答は返って来ないことが多かったが、不眠と物忘れがあることや皮膚科への通院が最後の受診である旨の情報を聞くことができた。職員 D は A に対して認知症の簡易検査（長谷川式認知症スケール）の導入部分（氏名・生年月日・季節の質問、100 から 7 を引いていく計算等）を実施したが、A からは正しい回答があった。A が訴える症状の検査のため、A から同意を得て、職員 D は医療機関の初診予約をした。なお、その後、初診に必要な問診票等の書類への記入を A がせず、職員 B が何度か記入を求めているが状況は変化しなかった。受診の直前になって A から職員 B に対し、「調べられるのは嫌だ」という訴えがあったことを受け、11 月 8 日に職員 B から職員 D に電話をかけ、A が受診を拒否しているとの説明をし、職員 D が受診予定であった医療機関に連絡をして予約をキャンセルしている。

10 月 18 日の家庭訪問の際、C は職員 B と職員 D の前で A の財布や携帯電話、鍵、年金手帳が入った小さな黒いポーチを示し、「A の親族から了解を取って管理をし、食事の提供も自分がしている」という話をしていて。また、「お金を貸している」とも話しており、それを示すものとしてレシートの束を見せたとのこと。その金額は、「レンタカー代を含んで 7 万円程度」と話していた。

10 月 24 日頃から「A にテレビ台やスマートフォンを破損され、弁償してもらいたい」との主張が C からされるようになる。その後、A の就職活動を C が手伝ったという費用（ビジネスホテルの宿泊費用、食事代、レンタカー借上げ費用）も合わせて「弁済金」として要求するようになっていった。係長や職員 B は、C が A に支払いを要求する場面に幾度となく同席していたが、要求している額の総額がいくらあり、その内どの程度の額が A から支払われているのか把握はしていない。係長によれば、C からスマートフォンが壊されたという話があった際、「本当に A さんがしたんですか」と何度か尋ねると A が頷くといった反応を示すため、当時は A が次から次にいろいろと問題を起こしているという認識を持っており、C の話を鵜呑みにしていたと述べている。

10 月 26 日、係長と職員 B は、「A が金銭管理をできていない」という C の話を受け、11 月 1 日に支給する保護費をすぐに A が費消してしまったとしても、後日、少額ずつ生活費を渡せるようにするため、架空の収入額である 13,910 円を「その他収入」として認定する事務処理を行った。これにより、11 月 1 日に 103,600 円を支払い、その後 1 週間ごとに収入認定額を徐々に減額することで毎週約 4,000

円を支払う予定とした。また、当該収入認定処理の決裁を受けるにあたり、係長が持ち回り、上席には「生活費の管理上必要だということは伝えた」と述べている。職員 B は当時を振り返り、「弁済金」のことで A が困っているから「(C との) 関係を切らないといけないと感じていた」と話す。

11 月 1 日、A の生活保護費の受領をファミリーレストランで行いたい旨の主張が C からなされ、これを受けて職員 B と係長はファミリーレストランで C が同席する中、A と面談し、11 月分の生活保護費 (103,600 円) を手渡す。生活保護費を受け取った A はすぐに C に対して、「弁済金」として約 7 万円をその場で手渡す (C が A から受けた「弁済金」については、特に生活保護法における収入としての扱いをしておらず、収入認定の事務処理も収入として認定しない旨の判断もされていない。)。しかし、係長や職員 B は、「弁済金」の総額を確認しておらず、残額がいくらあるのか把握していないが、C からはまだ完済に至っていないとの主張がなされていた。このため、係長から A に対し、12 月 2 日に救護施設に入所する話や今後の支出を減らすためにスマートフォンを解約してはどうかと提案している。

11 月 4 日、C からの電話を係長が受けた。C からは「11 月 1 日に受け取った生活保護費を A が 2 日間で消費してしまった。毎日の金銭管理が必要。C が金銭管理をする。」といった主張がなされ、後日分割して支払う予定にしていた生活保護費をすぐに全額支払うよう求められたため、係長は、A が了解するのであればやむを得ない、といった返答をして、実質的に C が A の金銭を管理することを是認した。係長はヒアリングにおいて、C が A の金銭を管理することに対して「不適切であった」とした上で、当時は C が A のお節介を焼いているようにも認識をしていたと述べている。これらについて係長は、「場当たりの対応であり、全体を俯瞰して見ることができておらず、(C から) 言われるがままに押し込まれるような感じになっていた」という旨の発言をしている。

なお、11 月 10 日以降、C からは、「A が紛失した鍵を見つけたことに対する謝礼を支払ってもらいたい」との主張をしていたようであり、この件について係長は一方的な言いがかりであると感じていた。

【問題点】

① 商業施設等での面接が繰り返されたこと

10 月 13 日以降、係長、職員 B と A、C との面接場所が、商業施設 (同日)、ファミリーレストラン (11 月 1 日)、居酒屋 (11 月 11 日、後掲 (4) の (カ)) など、中区役所や利用者の居宅以外の不適切な場所で行われることが常態化した。これは、A のプライバシー保護上問題があることは明らかであり、地方公務員法 (昭和 25 年法律第 261 号) 第 34 条第 1 項に基づく守秘義務に違反する恐れがある状態であった。通常は行ってはならない面接場所である。

② A への面接に C が同席することが常態化したこと

10 月 13 日以降、係長、職員 B と A との面接には C の同席が常態化した。表面上は A の同意を前提にしているようであるが、これも、A のプライバシー保護上問題であり、①と同様に守秘義務に違反する恐れがあるばかりでなく、金銭搾取が疑われる C が A へ支給される保護費全額を把握することを意味し、金銭搾取を助長しかねない危険な行為であった。

③ C からの不当な要求に応じて、職員 B が A 宅への訪問を毎日行うことを係長が指示したこと

10 月 13 日以降、C の要求を鵜呑みにして、職員 B は自ら必要性がないと認識していた A 宅への毎日の訪問を係長の指示の下に行うことになった。

④ 不適切な 11 月保護費支給決定

CからAが金銭管理をできていないと連絡された係長は、11月分保護費について、架空の「その他収入」を認定することでその後に事実上の分割支給ができる操作を行った。この操作をしても、分割支給の目的は達せられていないが、そもそもありもしない収入を認定して保護費を操作すること自体が不適切であることは明らかである。判断能力の不十分な方に金銭管理の支援を目的とする日常生活自立支援事業等その他の方法を取るべきであった。

⑤ CによるAに対する金銭管理と金銭搾取の疑い

10月12日と18日に、CはAの親族の了解を得て金銭管理を行っていると公言している。金銭管理自体は先述のように日常生活自立支援事業等の公的な支援策を講ずべきである。金銭管理という日常生活を送る上での根幹となる能力が減退している市民に対しては、公的な立場にある社会福祉協議会の職員等がサービスを行わなければ、金銭搾取を始め不明朗な事態が発生しかねないことは明らかである。したがって、生活保護受給者の金銭管理は、たとえ本人の同意があっても任意の第三者が行うべきではない。このことを係長らが容認していたことがまずは問題である。

さらに、「弁済金」という名目で、AはCに対する自らの借金があるかのような前提で事態が推移しているが、この「弁済金」自体の信ぴょう性に疑問がある。当初レンタカー代を含んで7万円であったものが(10月18日)、テレビ台やスマートフォンの破損代、Aの求職活動をCが手伝った費用(ビジネスホテル代、食事代、レンタカー代)まで広がり(10月24日)、Aが紛失した鍵を見つけた謝礼(11月4日)まで膨らんでおり、最後の鍵発見の謝礼に至っては係長も「言いがかり」と感じるほどであった。しかし、これらの「弁済金」の裏付けはなく、係長らはCの言い分をそのまま認めた前提で行動している。さらに、10月18日にCは職員Bと職員Dに対して「Aの財布や携帯電話、鍵、年金手帳が小さな黒いポーチ」を示しており、Aが亡くなったことが分かった日である11月21日に、Cは「Cが保管していたというAの免許証や財布」を職員Bに渡している。

これら「弁済金」の状況を見ると、CはAに対して金銭搾取を行っていた疑いがあると考えざるを得ない。また、これら「弁済金」として、たとえば、Aの11月分保護費から約7万円をCに渡しているが、そのことによって、Aの生活が困窮することは明らかだが、中区役所は何も対応していない。さらに、「弁済金」としての収入は生活保護制度上、Cの収入となるはずだが、それについても何等の対応もなされていない。結局、係長らは、Cの言いなりにAの保護費の大部分がCに渡るといっては何もない結果を助長したと考えざるを得ない。

(4) 容疑者Cから被害者Aに対する暴行事案

(ア) Aが居住するマンション前のゴミ集積場付近

令和4(2022)年10月18日16時頃、職員Bと職員DがA宅で面談をした後、レンタカーを返却するというA、Cと一緒にマンションの外に出た。職員Bと職員Dはそれぞれ停めていた自転車に乗り職場の方角へこぎ出した。少し進んだところで、職員DはCが「お前はゴミやな」と言った声が聞こえたため、振り返ると、Cは同マンション前のゴミ集積場の前におり、Aが倒れてゴミ袋に埋もれるような形になっていた。Aが倒れ込む瞬間は見えていなかったため、CがAを押したか否かは判然としない。倒れ込む原因が把握できていないこともあり、職員Dは暴行があったという認識はなかった。また、同行していた職員Bはその場面を目視しておらず、記憶にもない。本件については、暴行の可能性があったに留まる。

(イ) 中区役所面談室内

令和4(2022)年10月26日頃、職員Bと係長、来所したA、Cが中区役所内の面談室で面談。面談室では、職員B・係長とA・Cがテーブルを挟んで向かい合って座っており、Cの右隣にAがいた。Aに対して、生活保護施設(救護施設)に入所する意思があるかどうかを確認していたが、Aは曖昧な返事を繰り返していた。面談中、Aの様子にいら立ったCが不意にAの左脇腹か左腕のあたりを1度拳で殴る。職員Bと係長はCに対して、「やめてください」と、テーブル越しに注意した。その時、Aが一瞬「うっ」と痛がる素振りがあったが、うずくまったりするようなことはなく、そのまま面談が続いた。

目の前にいた係長は、本事案を暴行だと警察に通報しても、Cの身柄が拘束されるのは短期間であり、その後も自身がCの対応をしなければならず、通報した結果Cの恨みを買うのは避けたいとの思いがあったと述べている。また、組織として対応すべきだとの考えには至らなかったとも述べている。さらに、当日ではなく翌日以降の面談時、Cが席を外した際に、Aに対して通報の意思を確認する趣旨で「相談した方がいいと思いますか」と問いかけたとのこと。ただ、Cに誰が言い出したのか問い詰められることを避けるため、「警察に相談」といったような分かりやすい表現を敢えて用いなかったとも述べている。

係長は、この時に警察へ通報するといった適切な対応を取らなかったことが、Aに対する暴力的な行為は容認されるとCが認識することになり、その後の度重なる暴行につながったのではないかと考えると述べている。

なお、課長補佐はヒアリングにおいて、暴行があった時か定かではないものの面談室内で「バン」と机を叩くような物音がしたため、面談室近くまで様子を見に行ったが、係長が部屋から出てきて「大丈夫」と言ったため、問題はないものと判断したことがあった旨発言している。同様の内容を課長も述べている。

【問題点】

- 係長は「Cの恨みを買う」ことを恐れ、Cの暴力行為を警察に通報せず、Aに対しても到底通報意思の確認とは言えない形ばかりの対応に終始し、上司にも報告しなかった。

(ウ) Aが居住するマンションの自宅前共用廊下部

令和4(2022)年11月10日午前、Aが携帯ショップで所有するスマートフォンの解約手続きを行うとのことで、係長がAを迎えにA宅マンションを訪問した。A宅前共用廊下部において、自宅から出てきたCが、特に声をかけることもなく真正面からAの腹部を1度拳で殴る。目撃した係長は、「そういうことはやめてください」と言った。

ヒアリングにおいて、「何の落ち度もないAに対し、Cが憂さ晴らしで暴行を加えていたのではないか」という質問に対し、係長は「そう思う」と答えている。また、「そもそも、暴行に関してどうしようとかということを考えていなかった」という内容の発言をしている。

【問題点】

- 係長は、そもそも暴行と認識しても、対応しなければならないとの考えに至っていなかった。

(エ) 携帯ショップ店舗内

令和4(2022)年11月10日14時頃、Aのスマートフォン解約手続きのため、職員BとA、Cが携帯ショップを訪れていた(係長は店舗に来るまではCに同行していたものの、その後すぐに区役所に戻った)。ショップ店員からパスワードの提示を求められた際、覚えていないと答えたAに対して、「そんなんも覚えてないんか。何もできひんな」といった旨の発言をし、椅子に座っていたCがすぐ横に立っていたAの腹部を1度拳で殴る。Aは腹部を押さえてうずくまり、椅子に座りこむ。目撃した職員BはAに「大丈夫ですか」といった言葉をかけ、AとCの間に入る形をとった。職員BはCに対する恐怖心があり、注意や通報はできなかった。

【問題点】

- 職員Bは、Cへの「恐怖心」から、注意や通報はしていない。

(オ) Aが居住するマンションの自宅前共用廊下部

令和4(2022)年11月10日17時30分頃から、携帯ショップの帰りにA宅前において、自宅の鍵をAが紛失したとのことで、Aと職員Bが長時間にわたり搜索していた。鍵を紛失した旨の報告とどのように対応するべきかという相談を電話で受けたため、20時頃、その場所に課長補佐が駆け付けた。すると、駆け付けた課長補佐に対して自宅から出てきたCが「偉いさんが来てくれたんだから頭を下げろ」といったことを言い、頭を下げるようAの首元を掴んだ。その場に居合わせた課長補佐も職員Bもその行為が暴行に該当するものだという認識がなかった。

(この後、後記(5)に続く)

(カ) 居酒屋店舗内

令和4(2022)年11月11日、職員BがA、CとAの友人宅へ訪問(友人は不在)し、その後居酒屋を訪れた。職員Bは入店を断り帰庁しようとするものの、Cが強い口調で同席を求めたため、やむを得ず同席。この際、同店舗内で、CがAに対して何らかの暴行をした可能性がある。なお、この時同席していた職員Bは居酒屋店員の「やめてください」といった声は聞いたが、実際にCがAに対してどのような暴行をしたのか現認していない。このため、Cの行為を制止することはなく、Aに警察への通報の意思を確認していない。また、Aに対し、どのような行為があったかの確認なども行っていない。

(キ) 中区役所面談室内

令和4(2022)年11月中旬、(イ)と同様に面談室では、職員B・係長とA・Cがテーブルを挟んで向かい合って座っており、Cの右隣にAがいた。Aに対して、生活保護施設(救護施設)に入所する意思があるかどうかを確認する場であり、Aは曖昧な返事を繰り返していた。面談中、Aの様子にいら立ったCが不意にAの左脇腹のあたりを1度拳で殴る。職員Bと係長はCに対して、「そういうことはやめてください」と、テーブル越しに伝えた。Aに対して「警察に相談しますか」といった明確な通報意思の確認を行っていない。

【問題点】

- CによるAへの暴力行為は度重なっているにもかかわらず、係長らは警察に通報せず、またAに

対して警察へ通報するという明確な意思確認もしていない。

(5) 区職員から被害者 A に対する暴行事案の発生

令和 4（2022）年 11 月 10 日 20 時 30 分頃、A が居住するマンションの自宅前共用廊下部で生じた事案。携帯ショップの帰りに A 宅前において、自宅の鍵を A が紛失したとのことで、A と職員 B が長時間にわたり搜索。鍵を紛失した旨の報告とどのように対応するべきかという相談を電話で受けたため、その場所に課長補佐が駆け付けた際に生じた。

鍵が見つからないため、課長補佐の指示により職員 B が開錠業者を呼んだ。開錠業者が到着して見積もりをとり、開錠する方向で話を進め、開錠業者が道具を取りに階下に降りて行った。その後すぐに C が A の持ち物を確認したところ、小銭入れから鍵が見つかる。これを受けて、C が A に向かって行こうとし、課長補佐は C が A に暴行を働くのではないかと考えたため、課長補佐は C を抱きとめる形で制止し、「僕が叱っとくから」と言ってなだめた（職員 B から当該発言についての言及はない）。

鍵が見つかったということで、課長補佐から開錠業者に謝罪して帰ってもらった後、課長補佐は A に向かって歩いていき、（課長補佐自身何を言ったのかは記憶が定かではないとするが）語気を強めて「しっかりするように」といった発言をしながら、A の左肩を掴んでゆすった。さらにその後、A 宅の扉を課長補佐が右足で蹴って非常に大きな音を立てたが、これにより A がバランスを崩して倒れ、ケガをする可能性があったと課長補佐は述べている。当時、課長補佐にこれらの行為が暴行にあたるという認識はなかった。また、課長補佐は一連の行動を C の怒りを受け止めるための演技であったとするものの、A に対して「嫌な思いをさせた」とも述べている。なお、本件においては、暴言もあったとされていたが、今回のヒアリング聴取においては事実認定には至らなかった。

本件については、防犯カメラの録画等に基づき、令和 5（2023）年 3 月 20 日に課長補佐が暴行容疑で書類送検された。

【問題点】

- ① 課長補佐の暴行は、言語道断の行為であることは当然である。
- ② 職員 B は課長補佐の行為が暴行であると認識していなかった。

(6) 被害者 A の死亡事案の発生

令和 4（2022）年 11 月 21 日午前 9 時、職場の朝礼中、職員 B に対して C から「今日は何時に来るんや」といった電話があった。A の週末の様子を C から聞くため、職員 B は C 宅を訪問。C からは「別に普段と変わりなく、日曜もご飯を食べさせた」といった報告があった。

その後、C とともに A 宅を訪問し、インターフォンを鳴らすも反応がなかった。これまでも反応がなければドアノブを回して施錠されていなければ室内に入ることがあったため、ドアノブを回した。施錠されていなかったため室内に入り、玄関先から声をかけた。A はドア側に足を向けて、上を向いて寝ている状態であった。

寝ていると思った職員 B は、A のそばまで行き、名前を呼びながら肩のあたりを押すも反応がなく、触れると冷たく感じた。このため、すぐに職場に電話をして必要な対応を相談したところ、電話に出た課長補佐から 119 に電話するよう指示を受けた。

救急隊が到着するまで、救急隊の指示のもとで職員 B は A の心臓マッサージを行った。救急隊が到着したタイミングで、C は職員 B に対して、C が保管していたという A の免許証や財布を持ってきて、

「A から預かったもの」と言って渡した。救急隊が A を見て、これ以上の措置は困難とのことで警察を呼び、死亡の確認がなされた。

【問題点】

- C による A への度重なる暴力行為という経緯があった上での死亡事案の発生であり、異常な事態だと認識できた可能性があるにもかかわらず、係長らは職員 B のみに対応を任せており、複数の職員での対応という指示を怠ったこと。

(7) 不適切な対応等

(ア) 技能修得費（運転免許取得費用）

本件については、令和 5（2023）年 3 月 20 日に課長、課長補佐、係長、職員 B が背任容疑で書類送検された。技能修得費の相談から支給事務に係る事項を時系列に沿って記載する。

令和 4（2022）年 4 月 6 日、C から自立に向けた就労のために知人からお金を借りて免許を取ってよいかという質問があり、職員 B が答えられずにいたところ、係長が技能修得費（運転免許取得費用）に係る厚生労働省通知の内容を説明した。

6 月 20 日、C が区役所を訪れて係長と面談室で面談し、堺市生活保護法施行細則（平成 8 年 3 月 29 日規則第 36 号）で定める「保護変更申請書(生業費・就職支度費・技能修得費)(様式第 10 号(乙の 8))」を提出。当該申請書には C が氏名と住所のみを記入しており、内定通知等必要事項が揃っていなかった。これについて、係長は C に対して「あなたが内定通知というのを書いて大丈夫なんやったら、もうそれは書かざるを得ないですね」といった説明をし、目の前で C が自筆で内定通知書を作成する様子を見た上で、申請書とともに同日付で受理した。内定通知書には、実在する会社名と架空の会社代表者名、C が運転免許を取得すれば雇用する旨の一文が記載されていた。また、C は既に自動車教習所に申し込んでおり、「割引キャンペーンの適用を受けるために 2～3 日以内に支払いをする必要がある」旨の説明をしていた。なお、中区役所は、当該会社の所在地や代表者名等について特に調査はしていない。

6 月 21 日、C が区役所を訪れ、係長と面談。技能修得費の補足資料として、係長は C から自動車教習所のパンフレットの提出を受ける。係長は職員 B に資料等一式を手渡し、支給手続きをするよう指示。職員 B が起案したものを係長が課長補佐、課長に持ち回って決裁を受ける。

6 月 24 日、区役所窓口で C に対して技能修得費を支給。（※この時支給したものの一部が教習所に支払われていないことを把握したため、また、当該支給が不適切なものとも考えられるため、生活保護法に基づく返還・徴収を検討している。）

8 月 8 日、C から学科効果測定費、仮運転免許申請手数料、仮運転免許交付手数料が必要であるとして、領収証等の提出があり、技能修得費として 8 月 10 日に支給する。

8 月 15 日、C から仮運転免許試験代領収証書の提出があり、当該金額を技能修得費として 8 月 16 日に支給する。（※この時支給したものは既に支給したものと重複して支給していることを把握したため、生活保護法に基づく返還・徴収を検討している。）

9 月 16 日、C より電話で「自動車教習所で卒業検定を受けることになった」との報告があり、技能修得費として検定費用を 9 月 20 日に支給する。（※この時支給したものは既に支給したものと重複して支給していることを把握したため、生活保護法に基づく返還・徴収を検討している。）

令和 4 年 9 月 27 日、C より電話で「自動車教習所で 3 回目の学科試験を受けることになった」と

の報告があり、技能修得費として試験費用を9月30日に支給する。(※実際には学科試験は1度で合格しており、また、この時支給したものは既に支給したものと重複して支給していることを把握したため、生活保護法第63条に基づき現在返還を求めているが、さらに重複したものがあることを把握したため、生活保護法に基づく返還・徴収の追加を検討している。)

9月30日、運転免許取得のために受講しなければならない講習があるとCから相談があり、光明池運転免許試験場へ受講予約のための交通費について、技能修得費として支給する。

10月3日、必要な講習は門真運転免許試験場で受講しなければならないとCから相談があり、必要な交通費を講習受講費用と併せて技能修得費として支給する。また、事前学習費用の必要性についても相談があり、当該費用について技能修得費として支給する。(※この時支給したものは実際には支払われていないことを把握したため、生活保護法第63条に基づき現在返還を求めている。)

10月5日、Cから免許取得に係る写真費用が必要であるとの訴えがあり、当該費用について技能修得費として支給する。(※この時支給したものは実際には使用されていないと判断したため、生活保護法第63条に基づき現在返還を求めている。)

11月9日、移送費と思料される技能修得関係費(資料等なし)が支給されている。(※この時支給したものは、生活保護法第63条に基づき現在返還を求めている。)

【問題点】

① 係長がCに内定通知書を偽造させていた問題

支給の発端となった内定通知書についてはCが偽造したことは明らかであり、その作成にあたっては係長の示唆のもとで行われていた。また、係長は、技能修得費の支給に係る起案を職員Bに行わせ、その後自身で課長補佐、課長に対して持ち回りで決裁を受けていたが、その際に内定通知書をCが作成したことを説明していない。ヒアリングにおいては、課長補佐は内定通知書に記載されている内容が不十分なため、申請者に対する聞き取り調査をもっとすべきであったと述べ、課長、課長補佐ともに支給にあたっての根拠資料に対する確認が不十分であったと述べている。

② 生活保護費の杜撰な支給手続き

本件支給にあたっては、同一の費用を重複して支給していた例や支給対象とするべきでないものを支給していた例があり、申請書の記載内容やケース記録の内容も十分とは言えないものであった。

また通常、生活保護費を窓口で現金により支給する場合、受給者が窓口を訪れ、保護費と引き換えに受領書へのサインもしくは押印をする。しかし、本件においては、係長もしくは係長の指示を受けた職員Bが支給する一時扶助費を入れた封筒を持ち出し、Cが要望する泉北高速鉄道深井駅で渡していたものがある。その際に必要となる受領書へのサイン等については、係長の指示を受けた職員BがCの名前を署名欄に代書していた。

これらの行為は、生活保護における支給決定に係る審査が不十分であり、また金銭支給にあたっての基本的な手順の懈怠、行政における金銭の扱いにおける基本的なルールからの逸脱であると指摘せざるを得ない。

なお、生活保護費の保健福祉総合センターの外への持ち出しについては、技能修得費のほか、11月1日にAの生活保護費の支払いをファミリーレストランで行ったことやCに対する通院移送費の支払いを含めて7回あった。また、職員Bによる署名欄への代書は10回であった。

(イ) 通院移送費

令和 4（2022）年 6 月末以降、C から係長又は職員 B が相談を受け、C が医療機関を受診する際の交通費を通院移送費として支給していた。診療報酬明細書との突合の結果、通院移送費の支給対象として通院日と、診療報酬明細書の通院日は合致しており、支給そのものが不適当だとは言えない。ただし、当該費用の支給にあたっては、本来は必要となる申請書を徴取せず、口頭による C からの申し出のみで支給手続きを行う等審査が不十分にもかかわらず支給しているものもあった。堺市生活保護法施行細則で定める「保護変更申請書（通院移送費）（様式第 10 号（乙の 9））」には、医療機関が通院日と通院回数を記入する欄があるが、本件においては職員 B が通院先の医療機関に電話で聞き取りをして通院日を確認していた。職員 B は、後日医療機関に申請書を郵送して、医療機関記入欄への記入を求めているが、回収は一部に留まっており、申請者である C が記載すべき欄は空白のままであった。また、決裁の際は、職員 B が起案したものを係長が課長補佐、課長に緊急に支払わなければならないといった説明をしながら、持ち回りで決裁を行っていた。

また、通常、生活保護費の支給にあたっては、本人の金融機関口座へ支払うこととしており、支払日は毎月 1 日と 20 日の 2 回設定されている。また、急を要する場合などに備えて、中区役所では、保健福祉総合センター窓口で現金による支給ができる日として、毎週火曜日をその日に設定している。しかし、本件においては係長が調整の中心的役割を担い、火曜日か否かを問わず、C から通院の申告があった概ね 2 日後には現金で支給していた。

さらに、前述の技能修得費と同様に、本件においても、係長もしくは係長の指示を受けた職員 B が支給する一時扶助費を入れた封筒を持ち出し、C が要望する泉北高速鉄道深井駅で渡していた。その際に必要となる受領書へのサイン等については、係長の指示を受けた職員 B が C の名前を署名欄に代書していた。

一連の行動の判断をしていた係長は、C が昼休みでも遠慮なく電話をかけ、来所面談時も自分のペースで話をし、なかなか話を切り上げることができない状況の中で、C から要求されたわけではなく、係長自身の都合で時間外勤務を避けるために事務所外での保護費の支給を行ったと述べている。

【問題点】

○ 生活保護費の杜撰な支給手続き

これらの行為は、生活保護における金銭支給にあたっての基本的な手順の懈怠、行政における金銭の扱いにおける基本的なルールからの逸脱であると指摘せざるを得ない。

(ウ) 係長から A に対する自費貸与

令和 4（2022）年 10 月下旬～11 月上旬頃、中区役所に C が A を伴って来所。面談室で係長の目の前で、C は A に対して、今すぐに 5,000 円でも 2,000 円でも（お金を）返すよう繰り返し求めている。また、C は「自分だったら、目の前に人がおったら頭を下げて借りる」といったような発言をし、これを受けて A は係長に何分間も頭を下げ続けた。

係長は頭を下げる A に対し、「やめてください」と声をかけるも A は姿勢を変えなかった。このため、係長はその場しのぎであり、貸したお金はすぐに C への返済に充てられることを予見しながらも、自分の財布から 2,000 円を A に貸与した。貸与について、係長は課長補佐や課長に相談はしていない。金銭を貸与する際、係長は A に借用書として白紙に A の名前や日付、係長から借りた旨の

内容を書かせ、自身の職場の机で保管していた。係長の記憶では、A が亡くなった翌日の 11 月 22 日に、回収見込みが無くなったため、職場のシュレッダーで借用書を処分した。

【問題点】

- 係長の「自費貸与」は、自らのポケットマネーを生活保護受給者に貸与するという支援の面での逸脱であるとともに、C による A に対する金銭的支配を間接的に助長する、その場しのぎの行為であって、許容できるものではない。

(工) 係長から職員 B、A、C に対する移動費用の自費支給

令和 4 (2022) 年 11 月 9 日、職員 B は A、C とともに A の親族宅へ、「相談する」ことを目的として家庭訪問している。訪問に同行する話が出た時点で、職員 B は係長に相談したが、係長からはタクシーで行くよう言われ、5,000 円を渡された。その後、職員 B は A、C とタクシーに同乗して A の親族宅へ訪問した。職員 B の記憶においては、詳細な金額は覚えていないが、出発場所から訪問先までの往復で 2,000 円を超えるくらいの乗車賃であり、帰庁後おつりと領収書を係長に渡した。この時のことを振り返ると、職員 B は担当世帯に係る支払処理業務を進める必要があった中、A と C のことで業務時間をかなり割いていたため、係長が配慮してくれたのだらうと考えたとのこと。なお、訪問当日、親族は不在にしており目的としていた相談には至っていない。

また、11 月 18 日にも同様に、職員 B は A、C とともに A の親族宅へ家庭訪問している。再度、職員 B が係長に相談したところ、係長が A の電車賃として小銭を職員 B に渡した。A の手持ちのお金がないことが理由であり、職員 B は渡された小銭で切符を購入して A に渡している。なお、11 月 9 日と同様に、訪問当日、親族は不在にしており目的としていた相談には至っていない。

【問題点】

- 当該「自費支給」についても、支援における方法として明らかに逸脱であるとともに、親族に対する何の「相談」での訪問なのかも分からない不明朗な A と C の行為に、職員 B を同行させたものであり、係長として C の言いなりになった結果のその場しのぎの不適切な行動と言わざるを得ない。

(オ) A 宅の鍵の預かり

令和 4 (2022) 年 11 月 10 日に A が自室の鍵を紛失した事案が生じたが、その翌日 (11 月 11 日) に C が A を伴って中区役所を訪れ、A 宅の鍵は残り 1 本しかなく、今後鍵を無くした場合に同じことになるため、区役所で A 宅の鍵を預かるよう、C が係長と職員 B に対して求めた。A も預かってほしいとの意思を示したため、係長が鍵を封筒に入れて机の中で保管することとなった。当該鍵は、A が亡くなった日に警察からの連絡を受け、係長から職員 B を通じて警察に渡した。

なお、当初、事務局の聞き取りに対して係長は、A や C から物を預かったりはしていないと答えていたが、職員 B の発言を踏まえて再度質問したところ、C から押し付けられた旨の回答がなされた。

【問題点】

- 言うまでもなく、住居の鍵は、借主が安全、安心に居宅生活を送る上で不可欠の物品であり、よほどのことがない限り、借主が管理するものである。本件では A が当然管理すべきものであって、い

わんや第三者である「C から言われて」係長が預かるなどあってはならない事態である。この点でも、係長は「C の言いなり」になっており、適切に判断することを放棄していたと言わざるを得ない。

(カ) Aの親族に対する対応

令和4(2022)年11月21日、職員BとCが自宅内で倒れているAを発見した日、Cから係長に電話があり、『弁済金』が残っているが、どうなるのか」といった問い合わせがあった。係長からは、12月の保護費はAに対して支給できないため、12月の保護費から回収することは困難である旨の説明をした。Cからは「親族から回収したい」との訴えがあり、係長は「仮に負債を身内の人が相続するのであれば、払ってもらうことは可能」という説明をした。この説明を聞いたCはAの親族と連絡を取りたいと言うため、係長は「親族の了承を得ないまま連絡先を伝えることはできない」と回答。Cからは「それであれば、親族の方に役所から聞いてもらいたい」という依頼があり、職員BからAの親族に電話をした。

職員BはAの親族に電話をかけ、Aと生前関わりのある方が連絡を取りたいと言っていると説明し、Aの親族の電話番号をCへ伝えることについて許可を得た。

CにAの親族の電話番号を伝えた後、Cから係長に再度電話があり、Aの親族が13時30分頃に役所の方に行くから、自分も同席したいといった内容であった。

同日14時頃、Aの親族が3人で区役所に来られたため、窓口の職員が面談室に案内して入室してもらった。その後、窓口の職員からCが到着したとの連絡を受け、職員Bと係長が面談室に入室したところ、Cが興奮した様子で「お前誰やねん」というような言葉をAの親族に投げかけていた。Cは事前に聞いていない人が来たり、事前に説明が無かったりしたことに対して怒りをあらわにする傾向があると思っていたため、係長はCに対して「まあまあ」と制止し、Aの親族の内、これまで関わりがないと考えられる2人に対して「後は心配ないから、もうこの場合は1回出てもらった方がよい」という説明をした。

Aの親族の内2名が面談室の外に出た後、Aの親族とC、職員B、係長で面談。すぐにCからAの親族に対して、Aに係る「弁済金」を支払うよう要求。この要求を受け、Aの親族はCに対して、11万7,500円を渡した。係長からは、後から言った・言わないにならないように領収書を作成した方がよいと提案し、職員Bに対して領収書のひな形を印刷してくるよう指示をした。職員Bが印刷をしている間、Cは係長から白紙のコピー用紙の提供を受け、またボールペンを借りて「誓約書」を作成する。職員Bが面談室に戻った際は、ちょうどCが「誓約書」を作成している最中であった。

Cによる「弁済金」の話題が済み、「誓約書」を作成している時、係長からAの葬祭に関する話題をAの親族に話した。その際に係長は、Cが同席している中でAの親族の了解を得ることなく、Aが生前、生命保険に加入していたことに触れ、「Aが(生命保険に)入っていたようだから、給付金が入るかもしれない、葬儀代の負担は心配ない」といった旨の説明をした。Aの親族から加入状況を問われたため、係長は職員Bに指示をして保険会社に電話で問い合わせをし、途中、Aの親族に電話を代わる等して確認をした。一連の話を聞いた後、Cは誓約書に「生命保険に加入しているため、最終請求を保留にする」といった内容を書き足した。同席していた係長と職員Bは誓約書の内容を確認していない。

なお、Aの親族は、この時のCの言動やそれを目の当たりしていた係長や職員Bの対応について、報道機関の取材に対して、以下のように述べている。「(区役所の面接室に)いきなりCが入ってきて『11万7500円Aに貸してある』と。『それを払ってくれ』と。何ていうか脅しかな？うちの娘と娘の旦那に対してシャドーボクシングっていうんですか？殴るようなまね。(略)娘も怖がってしまっ、とりあえず娘も出て行けと。娘の旦那に対しても出て行ってもらった。そんなしてる姿みて役所の人は何もいわないんですよ。「落ち着け」とか、普通だったら言いますやん』『一切なしですよ。役所は」(2023年2月16

日関西テレビ「報道ランナー」) ※ただし、係長らに対するヒアリングでは、当該内容に関する事実認定には至っていない。

【問題点】

- ① A が亡くなったことが判明した当日に、中区役所が C の「弁済金」の回収の場を設定し、C の個人的利益のために便宜を図るなどの行為は明らかに職務外の行為であり、異常な事態と言わなければならない。C が A の親族と対面した場でも、中区役所は C の側に立って「弁済金」の回収を援助した。係長らが適切に判断することを放棄していた場面であり、行政の責任は重大である。
- ② A が生命保険に加入していたという個人情報を C の前で親族の了解を得ることなく明かしたこと。

(8) 中区役所による報道機関への説明

本事案が生じて以降、職員 B や係長への聞き取り（事実確認）を課長が行っていた。しかし、課長は、警察による捜査が行われていたことから、課員への聞き取りが捜査の妨げになってはいけなく考え、組織としての事実確認には消極的であった。

令和 5 (2023) 年 1 月 10 日、中区役所として報道機関に対する本事案の説明を堺市役所内にて行う。実施に至る経過については、次のとおり。

- ・令和 5 (2023) 年 1 月 4 日 (水) : C が暴行容疑で逮捕された記事を受け、区役所として保健福祉総合センター所長が係長と職員 B に対する聞き取りを行う。この時点においては、記憶が曖昧である、暴行という認識はないといった内容を聞き取っていた。
- ・令和 5 (2023) 年 1 月 6 日 (金) : 係長と職員 B に対する聞き取りを進める中で、暴行に関して「C が A を一発殴った」という表現が示されたことから、当該内容を区長まで共有。従前の聞き取り内容から受け取っていた認識とは異なったため、同日午後、区長と市長とで打合せを行い、市長から 1 月 10 日 (火) の市長定例記者会見後に中区役所から報道機関に対する説明（通称；記者レク）をすよう求められる。同日夕刻、市長からの依頼を受けた区長は、副区長や保健福祉総合センター所長に対して、1 月 10 日の記者レクに向けた事案整理等を指示した。
- ・令和 5 (2023) 年 1 月 7 日 (土) ～9 日 (月・祝) : 1 月 10 日の記者レクまで開庁日がないため、土・日・祝日であった当該期間において、主に副区長と保健福祉総合センター所長が区役所に集まり、保健福祉総合センター所長が行ったこれまでの係長と職員 B に対する聞き取り内容を基にして、当事者への最終確認が行えない状態で、事案整理を行う。

暴行については、A に対する C の暴行はあったと認める一方、①当時、職員 B と係長は C の行為が暴行に該当するという認識を持っていなかった点と②C の暴行の後、A からは警察への通報の意思が明確に示されなかった点から、通報をしないといけないという考えには至らなかったという整理をした。また、聞き取った内容から A が通報の意思を示さなかったという点や各暴行は 1 回ずつであり係長が C を制止すると手を止めたという点を踏まえ、「暴行」や「殴る」といった表現は用いず、「片手こぶしで叩く」という表現とした。この時点では十分な聞き取りができていなかったこともあり、C の行動に対して、当然市職員の対応として「見過ごすことはないだろう」「制止していただろう」という考えで対応した。

A と C の関係については、保健福祉総合センター所長が係長等から聞き取りをする中で、タバコや物品のやりとりがあったことや C が A の世話をしていたと聞いていたため、一方的に搾取する・されるような関係ではないという印象を持っていた。このため、係長等から直接出たものではないが、区長を含む幹部職員らが事案整理を進める中で、2 人の関係性を説明するものとして「相互扶助」

という言葉を用いた。また、「弁済金」をめぐる金銭トラブルがあったことは聞き取っているが、その発生理由や内訳、金額については把握していない。なお、この時点では C が A の金銭管理をしていたことを聞き取れていない。

- ・令和 5（2023）年 1 月 10 日（火）：市長定例記者会見の後、区長、保健福祉総合センター所長、課長が記者レクを実施。当時把握していた限られた情報を基に区役所として説明。

3. 本件の発生要因と改善策を検討する上での基本的な視点

本件は、技能修得費の不適切な支給に始まり、C による A への複数回の暴行、A の面接に C が同席することの常態化、飲食店等での複数回の面接、C による A の金銭管理と度重なる「弁済金」の請求などの末、A が亡くなるというあってはならない事態が引き起こされた。さらに、課長補佐による A への暴行という事態も発生した。

取り返しのつかない結果を招いた本件の要因と改善策を検討する上では、以下の観点が重要である。すなわち、第 1 に、当初の段階での暴行に対する毅然とした迅速な対処（係長の振り返り）、第 2 に、C による金銭管理の排除（同ケースワーカー）、第 3 に、A と C 両者の関係の把握と A の生活実態の把握（同課長補佐）、第 4 に、A と C の切り離し（同課長）である。それぞれ、当事者自身が「本件の分岐点」として述べた、率直な反省である。

なお、今回の事案の発生を受けて、生活保護受給者に挙証資料を強く求めるような対応、あるいは各種扶助の支給に消極的になる、といった生活保護費の支給業務の後退につながることをしないよう留意すべきは当然である。

【参考】本検証委員会委員による関係職員に対する直接ヒアリングにおける各職員の振り返り

(1) 上記第 1 の点

・係長「単純にその暴行を見た段階で警察に通報するという適切な対応をとることが全てだったと思います。」

(2) 上記第 2 の点

・職員 B（ケースワーカー）「管理を任されてと言ってこられた 10 月半ば頃の時点で、受給者同士の金銭の管理は断るというか、防ぐことができているのであればこういうことにはならなかったと思っています。」

(3) 上記第 3 の点

・課長補佐「10 月 13 日、15 日。両者の接点があった時点で、どういう関係性か、なぜ応急援護資金を貸さないといけないのか、今後、どうしていくかっていうのを把握、それから援助方針と将来の見通しまで、計画を立てて、本人に伝え、その決めた援助方針をすぐに従っていけばよかった。」
「10 月 13 日の前の訪問において、被害者が生活できているかどうかというのをちゃんと把握しておくべきだった」

(4) 上記第 4 の点

・課長（A について）「居宅を構えるときには、見極めが大事ですし、初期に家庭訪問をするなり、本人との面談を重ねて、やっぱり異変がないかどうか確認すべき」、「福祉事務所に 2 人で来てって話があったんで、やっぱりその時点でもうちょっとそれぞれ引き離して、客観的に見るべきだった」

また、A の親族は、C による A に対する暴行と A の死亡について次のように述べている。「4～5 回暴行があったって聞きましたし、警察に報告でもしてくれたなら、兄貴が死ぬようなことはなかったんじゃないかなとは思ってますよ」と述べている（令和 5（2023）年 2 月 16 日関西テレビ「報道ランナー」）。

4. 本件が発生した主な要因

本検証委員会において本件を検証した結果として、中区役所において本件が発生した主な要因は、次のとおりであると考える。

(1) 生活保護受給者の身体の安全、最低生活の維持への無関心

生活保護制度は、市民の「最後のセーフティネット」として、生存権を保障する最後の砦である。その根幹は、各区の福祉事務所（保健福祉総合センター）が、生活保護法の趣旨に鑑み、生活保護受給者の最低生活を保障する責務を担っていることにある。しかし、職員による被害者への暴行は論外であるが、容疑者から被害者に対する暴行への対応はきわめて不適切であった。もし、福祉事務所内での暴行が現認された時点で、ケースワーカーや係長から上席に報告が行われ、警察への通報や福祉事務所が一体となった毅然とした対処がなされていれば、被害者の死は防げた可能性がある。

また、被害者の令和4（2022）年11月分保護費は、そのほとんどが容疑者への「弁済」に当てられ、被害者は最低生活の維持が危ぶまれた状況にあったことが容易に推認されるにもかかわらず、情報が係長までで止まっており、福祉事務所は正確な判断をすることができず、結果としてなんら対応していない。

これらの生活保護行政における基本的な視点や暴行への適切な対応の欠落により信頼を失った堺市の生活保護行政は、生活保護の原点に立ち返った「出直し」が求められている。

(2) 積み重なった不適切な対応の要因 –「我流」、場当たりの、個人任せ・非組織対応

(ア) 不適切な対応

通常的生活保護行政においては、ケースワーカーや係長だけで制度を運営しているわけではなく、組織の職階に応じた専任事項と査察指導の役割と責任がある。前述のような不適切な対応や保護費の支給は、ケースワーカーから係長（査察指導員）、課長補佐、課長への記録の回付や、各決裁の段階でチェックされるべきところであった。しかし、本件においては、ケースワーカーと係長の不適切な対応が係長止まりとなって課長補佐、課長に把握されず、また、保護費の不適切な支給決定が決裁の段階でも課長補佐、課長においては是正されず、追認され積み重なっていき、最終的には被害者がお亡くなりになるまでの間、放置された。

(イ) 不適切な業務執行が積み重なった要因

容疑者への対応が、担当係長の「自分持ち」ケースとしての対応が基本となり、ケース診断会議の開催による、ケースワーカー、係長、課長補佐、課長、所長も含めた共通認識の形成や支援方針の確認、それを踏まえた各職階の職員の役割分担等の組織的対応がなされなかった。その結果、係長の個人の判断（その判断も実施要領の趣旨や適正な行政運用の観点からいえば「我流」の解釈〔「容疑者が福祉事務所にくると面談に時間を要するので、通院移送費を福祉事務所外に持ち出して支払うなど」が多々見受けられる〕に従った、その場の「面倒」を避けるための、場当たりの対応が積み重なり、最終的には係長は容疑者の「言いなり」となって判断能力を喪失し、対応が破綻したものと考えられる。

これには、(i) そもそも市として要支援ケース（援助困難世帯）の定義がなく、同ケースに対して組織的方針に基づく組織的対応すべきとする認識が薄く、福祉事務所において、容疑者世帯が、組織として対応すべき対象として意識されることがなかったこと、(ii) その結果、容疑者への対応が事実上、係長任せとなってしまっていたこと、(iii) 係長の個人的かつ不適切な対応に対して、課長

補佐、課長の査察指導機能も弱く、その段階でのチェックも入らなかったこと、(iv) 最終的に、福祉事務所としてチェックが働くこともなかったこと、(v) 容疑者が市本庁課による監査の対象になっていなかったことから、指導機関としてのチェックも入らなかったこと等が重なり、重大な結果を招くことになった。

(3) 個別事件

(ア) 暴行

暴行が福祉事務所の面談室内で現認された場合には、容疑者の暴力行為を制止し、被害者の身の安全を守る措置を取るとともに、刑事訴訟法(昭和23年法律第131号)第239条第2項を持ち出すまでもなく、警察への通報を行わなければならない。

この点は公務員として当然の対処が行われなかった。暴力行為に対する認識が、希薄であったと指摘せざるを得ない。

(イ) 技能修得費(運転免許取得費用)

厚生省社会局長通知「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日社発第246号、以下「実施要領」という。)第7-8-(2)-ア-(キ)-bにおいては、「自動車運転免許を取得する場合(免許の取得が雇用の条件となっている等確実に就労するために必要な場合に限る。)」に最大38万円の生業扶助費(技能修得費)が支給できると規定されている。確かに同通知上は、「等」があるゆえ、必ずしも運転免許の取得が雇用の条件になっている場合だけとは限らない。ただ、当該生活保護受給者が、運転免許を取得すれば、「確実に就労する」見込み、すなわち就労に結びつく確実性が必要と考えられる。

この点を本件に即して検討するに、内定先とされている企業の代表者名が記載され会社印を押印した「運転免許の取得が採用の条件である」旨の文書や、直接もしくは申請者を通じた内定先企業の担当者への詳細な雇用条件の確認とその具体的な記録等が必要であったがそれはなされなかった。反対に、係長の示唆によって容疑者が手書きした内定通知書(メモ)を以て代えるというあつてはならない対応がなされ、それに基づき運転免許取得費用が支給された。このメモは、挙証資料としては虚偽のものであり意味をなさない。

この支給の理由について、係長は「こんな人でも仕事に就いて自立してくれたらいいな」、課長補佐は「ちゃんと(自動車教習所を)卒業できたら(略)就職の後押しにできる」、課長は「(内定通知書が)手書きであったとしても、一人親方のようなところで雇ってもらえるだろうと認識していた。」「意見書は(稼働)能力なしだが別に働いたらいいかんということはない」などと弁明があつたが、局長通知の趣旨からすれば、これらの弁明は希望的観測の域を出ず、内定通知書が出なくても、少なくとも運転免許を取得すれば確実に雇用されるという点での調査等(予定されている雇用先の担当者への雇用見込の時期、業務内容、初任給、労働条件等の確認など)によって福祉事務所としての相応の心証を得た上、その記録を具体的に明記するべきであつて、それさえもなされず、内定通知書を偽造させたというのは、あまりにも不適切であつたことは明らかである。

このような決定を行い上司に回付した係長の責任は重大である。また、係長の指示を受けたとはいえ、当該内定通知書が不適切な方法で作成されたことを知りつつ起案等の処理を行ったケースワーカーにも問題がある。さらに、内定通知書が偽造とは知らず、持ち回り決裁により審査機会が制限されていたとしても、局長通知が求めている就労の確実性に関し、就労先とされる場所への確認な

どがないまま支給を追認した課長補佐、課長にも課題があり、課長においては管理監督者としてその責任は免れない。

(4) その他

(ア) 生活保護業務における基本業務の欠落やケースワークの基本的な手順の齟齬

本件においては、(i) 両世帯のケース記録における記録自体の大幅な欠落、(ii) 技能修得費の支給における、「稼働能力なし」であるにもかかわらず、運転免許取得費用を支給するという齟齬、(iii) 被害者の判断能力判定が途中で頓挫、といった問題点があった。

これらは、ケースワーカーにおいてはコロナ禍において対面での研修機会が十分に得られなかったこともあるが、係長、課長補佐、課長においてはケースワークにおける基本的な業務である記録の意義、重要性や書き方などの不理解、ケースワークの手順等を軽視した経験主義（職員のこれまでの「経験と勘」による判断が優先する仕事のあり方）等に原因があり、基本業務やケースワークのあり方について改めて身に付けることが必要である。

(イ) 中区役所による記者レクにおける対応

令和5（2023）年1月10日に行われた中区役所による記者レクでは、容疑者の暴行を「片手こぶしで叩く」（「小突いた」程度）とか、容疑者-被害者の関係を「相互扶助」と表現するなどが市の見解として公表された。しかし、その後の市当局（本検証委員会事務局）による詳細なヒアリングを通じた調査で、容疑者の被害者への度重なる暴行が明らかになるとともに、両者の関係が金銭管理に代表されるように「支配-被支配」の関係にあったことなどが明らかになった。

この説明にあたって、当事者職員であるケースワーカー、係長に対する事実確認が、中区役所の中で十分になされないまま記者レクに至っていることも後の調査で明らかになった。時間的余裕が無い中での対応だったとはいえ、被害者が亡くなるという重大な事態を招いた本件について、重く受け止めることなく、事実関係の確認が不十分なまま報道機関への説明を行ったと判断せざるを得ない。また、生活保護の現場において生じた事案であるにも関わらず、生活保護本庁課をはじめとする関係課のスタンスは区役所に任せる程度に留まっており、本件に関して市行政のガバナンス（統治）が杜撰であったと言わざるを得ない。

5.改善策

本件において関係する容疑者、被害者及び市職員すべてが男性であり、ジェンダー構成の偏りがある中で発生した事案であった。関係職員に対するヒアリングなどから、事案の背景には①暴行について、被害者は男性であり、怪我や倒れ込むような状態ではないため「一発程度であった」と軽視されていることや②容疑者を対応していたケースワーカーや係長は男性だから、任せておいても大丈夫だろうと考えていたことといったアンコンシャス・バイアス（Unconscious Bias、無意識の偏見）の存在があったものと思料される。以下に示す改善策に取り組む際には、常にジェンダーバランスとアンコンシャス・バイアスへの考慮が前提となることをはじめに記しておく。

(1) 市民の最低生活を守るべき生活保護担当職員としての意識改革と技量の抜本的向上

(ア) 生活保護ケースワーカーとして任用された職員への研修の抜本的な強化

本件においては、生活保護費を支給した後は、福祉事務所は何も関与しないという姿勢が目立つ。過度な介入は慎むべきことではあるが、生活保護受給者が最低限度の生活を維持できているかという視点から行う適切な相談対応ができていなかった。

実施要領第 12-1 では「訪問調査」について、「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」としている。訪問調査の意味を十分理解できないままに漫然と活動するのではなく、各世帯の状況に応じた実施計画を立案し、組織として決定・取り組むことが求められる。

また、厚生労働省社会・援護局保護課長通知「生活保護問答集について」（平成 21 年 3 月 31 日事務連絡）第 11 では、生活保護の決定や実施においては、「担当職員との相互信頼関係に基づく要保護者の積極的協力を得ることによって、法の目的を最もよく具現することが可能となる」とされており、被保護者に生活上の義務や届出の義務を課すとともに、福祉事務所には「要保護者の資産状況、健康状態等を調査するため立ち入り調査及び検診命令の権限を与えている」とする。

生活保護制度における訪問調査活動の意義について、改めて福祉事務所及び本庁課とで協議し、共通の理解の上で各階層の職員において認識する機会を持ち、継続的に研修などで伝達されたい。

以上のような内容を踏まえ、実施すべき研修については、次のようなものが考えられる。

研修名	研修内容
前提としての人権研修	生活保護業務に従事する職員全員を対象として、業務に従事する上で必要不可欠な「人権の尊重」と最低生活を守るという価値観（本件のような事件を二度と起こさないという確認）を感得できる前提的な研修を早急に行う。また、当該内容の研修については、毎年継続的に取り組む。
コンプライアンス研修	ケースワーカーが業務に関する法令やリスクを学び、生活保護受給者に対する支援をよりよく改善できるようになるためのものである。上記の人権研修とセットで必須のものとすることが望ましい。
基本的・ベーシック研修 （1 年目研修）	最低限度の生活を守るという価値観に加え、生活保護の原理原則等の法令や通知、傾聴・記録の書き方等、毎年の業務スケジュール等の基本技術などを修得できる 1 週間程度の研修を配属後 3 か月以内に実施する。

応用的・アドバンス研修 (事例検討)	実施要領の理解を深める研修（裁判や審査請求事例を元に）、関係機関からの講義的研修（就労支援、依存症者への支援、子どもへの支援、ひきこもり、ヤングケアラー等の支援方法等）、ケースワークについての事例検討等の応用的な研修を 2 年目の前半期で行う。
応用的・アドバンス研修 (援助技術)	効果的な指導援助を実施していくためには、実施要領等の理解に加え、援助方針を策定するためのアセスメントや面接技法などの対人援助技術を習得することが重要となる。実施要領の研修や事例検討等と併せて実施する。
中堅研修	一定程度ケースワークに関する知識・経験が蓄積されてきた段階においては、経験の浅いケースワーカー等に対する教育的機能等を養っていくことが重要である。査察指導員からのスーパーバイズだけでなく、ケースワーカー間でのスーパーバイズを促進し、蓄積された知識・経験を積極的に活用することで、組織全体としての底上げ・活性化を目的とした研修の実施が望ましい。
ストレスマネジメント研修	本事案を含めケースワークは負担が多い業務であり、精神的に疲弊することも少なくない。精神的な疲弊は、ケースワーカー本人だけでなく、業務効率の低下等により生活保護受給者の支援そのものに影響が生じる可能性もある。精神科医や産業医等と連携し、ストレスマネジメントに係る研修を実施することが望ましい。

(イ) ケースワーカーの採用、配置、異動

生活保護制度を必要とする市民のセーフティネットとして同制度が機能するためには、ケースワーカーが重要な役割を果たすことから、社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）第 16 条に標準数として明示されている 80：1 の配置基準を一刻も早く確保することをめざして、到達目標を持った福祉職採用を推進する。さらに、ケースワーカーとしての知識と技術を蓄積するため、計画的な人材育成や本人の希望・適性に鑑みて、ケースワーカーを配置する。

(2) 係長職・課長補佐職としての技能、専門性の確立

本件においては、課長・課長補佐には係長の方が生活保護業務の従事経験が長いこと等により、遠慮や任せておけば大丈夫だろうといった放任した姿勢が見受けられる。また係長は自分任せにされたと感じながらも、業務の進め方を自身でコントロールし、必要な報告を行っていなかった。このことが、結果として、組織的対応がとれず、不当要求行為の助長につながった点があることは否めない。組織内におけるコミュニケーションの不足と各職階の役割分担が明確になされていないと感じられるため、課長と課長補佐、係長（査察指導員）の役割について、本庁課と各福祉事務所とで協議の上、早急に明示化することが必要である。

その上で、係長職は現場の「要」であり、課長補佐・課長は係長を孤立させず、バックアップするという位置づけにあることを踏まえ、①支援についての研修（法解釈等の理解増進、要支援ケースの事例検討等）や、②係運営（係会議の定例開催、リスクマネジメント等）、③ケースワーカーへの支援（教育、メンタルヘルスの管理等）を行う技量を確保する。また、ケースワーカーと同様、コンプライアンス

ス研修を必須とする。さらに、係長職、課長補佐職は生活保護等ケースワーク業務経験者から任用するなど他部署での経験も踏まえた計画的な人材配置を行い、係長が担当するケースワーカーは概ね 7 人以内とする。

(3) 要支援ケースについての支援システムの構築

本件は、要支援ケースが組織的に把握されておらず、その対応をケースワーカーと係長の各個人が担っていたことが明らかであった。検証委員会の会議にて示された資料にある「ケース診断会議開催要綱」において、どのようなケースを取り上げるべきか例示されているが、漠然としており、本事案から考察するに形骸化しており、機能していなかったと見ざるを得ない。まずは、曖昧なままとなっている要支援ケースの定義を本庁課と福祉事務所とで議論の上、共有し、その上でケース検討会議が活用されるように工夫を行うこと。次に、同様の事態を招かないためにも要支援ケースを定期的に洗い出し、その処遇を組織内で検討・共有する仕組み（システム）を構築すること。

（システムの例）

①要支援ケースについて、ケースワーカー1人あたり3～5ケースを選定する。

（例）定義例 多課題ケース、ひきこもり、依存症、出所者等支援を要するケース

②各年度末に、各ケースワーカーは、係長と担当世帯全件についてヒアリングを実施するとともに、要支援ケースの状況説明を行い、対応方針の妥当性を確認する。全件ヒアリングの中で要支援ケースとして位置づけることが妥当なケースがあった場合には新たに要支援ケースとする。要支援ケースについてはその場で支援方針を検討し、その結果を支援検討記録票に記載し、ケースファイルに綴じる。

③要支援ケースは、課長、課長補佐、係長、ケースワーカーで検討結果を共有し組織として対応方針を確認する。その後は、新年度において新たな体制で改めて当該方針を確認の上、定期的な進捗管理を行い、その結果については関係職員に報告・共有し、記録を作成する。

また、本庁課が実施する生活保護法施行事務監査において、これらの要支援ケースに係る組織的な対応状況を把握できていなかったことも課題であり、当該監査が機能していなかったとも言える。このため、監査の実施手法や個別ケース検討の抽出方法に工夫を加え、各福祉事務所の組織的対応状況を適宜把握し、必要に応じて助言・指導を行うこと。

○ケース検討会議について一般的に留意すべき点

①ケース検討会議は、いわゆるケース研究会等と違い、福祉事務所の組織としての処遇方針を決定する場であり、担当ケースワーカー等はその結論を踏まえてその後の支援にあたる必要がある。従って、会議には課長等の管理職（場合により所長を加える）が必ず出席する必要がある。

②検討すべき問題に関する資料、情報を事前に整理しておくこと。

③会議の運営は、出席者全員が積極的に意見を発表できるよう配慮すること。特に、担当ケースワーカーが応々にして被告席に座るようなことになりがちであることを考慮し、かかる事態に陥らないような会議の進行を図る必要がある。

④当該ケースの支援方針について結論を出すことは勿論、それを踏まえた具体的手順、それぞれの段階で取るべき措置及び担当者等についても決定することが重要であること。また、結論及び主たる議論、意見等は、記録として保存すること。

(4) 公務員として、暴力、不当要求についての対応の是正

職員自身が暴行することは言語道断であるが、暴行を複数回現認したにもかかわらず、保身の動機から警察への通報をせず、被害者に対しても通報の意思を確認しなかった。また、ケースワーカーが容疑者に対して恐怖心を抱いていたにもかかわらず、組織として容疑者からの要求を抑制することなく、そもそも不当要求としての認識が薄かった。

ついては、福祉事務所内で暴力行為が発生した場合のマニュアルを策定（もしくは現行規定の改正）し、警察との連携のうえ、迅速な初動対応を進める必要がある。また、不当要求と思われる場合には、生活保護受給者と福祉事務所とのやり取りを記録化し、堺市公正職務確保審査会に報告し、必要に応じ対応方針の助言を得て、それに基づき対応を行う。これらの経過は記録化し、ケースファイルに綴じることを徹底されたい。

なお、すでに生活保護業務担当者を対象として、本年 7 月に不当要求対策に係る研修を開催されたとのことであるが、今後も不当要求とは何か、また個人としてだけでなく組織としてどのように対応するべきか、継続的な学びを得る機会を持つ必要がある。また、厚生労働省社会・援護局保護課長通知「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（2006）年 3 月 30 日社援保発第 0330001 号）による不正受給案件に留まらず、ケースワーカーを威嚇する等暴力的行為又は暴力的言動が顕著であり、ケースワーカーの単独訪問活動が憂慮されるケース等に対しては、福祉事務所全体として取り組む必要があり、生活保護受給者の権利や福祉事務所業務従事者の安全を守るという観点からも警察とは更なる密接な連携が求められる。

(5) 適正な事務処理の確保

本件における技能修得費や通院移送費の支給においては、ケースワーカー等と経理担当者との間とといった組織的な相互牽制が十分に機能していなかったものと考えられる。生活保護制度においては迅速な支給が必要な場合があるが、本件におけるように、ケースワーカーによる受領書への署名の代書や福祉事務所外へ現金を持ち出して支払うことが常態化していたことは異常である。厚生労働省社会・援護局保護課長通知「現業員等による生活保護費の詐取等の不正防止等について」（平成 21（2009）年 3 月 9 日社援保発第 0309001 号）を参照すると、「保護の実施機関においては、生活保護費の支給等について適正な事務処理が必要不可欠である」ことを前提とし、「現業員の出納業務への関与の縮減を検討し、事務処理方法の見直しを図る」ことが求められている。また、平成 25（2013）年 10 月 25 日付けで堺市生活援護管理課が各福祉事務所に示した「生活保護費の詐取等不正防止のための対応について」においても「保護の決定行為者と支払行為者の完全分離の徹底」や「現業員による金銭の直接取扱いの原則禁止」とされている。これらのことに鑑み、給付における柔軟さを確保しつつも、組織的な相互牽制機能の強化が必要であるため、適正な事務処理の確保に向け、本庁課と各福祉事務所とで協議の上、早急に対策を検討されたい。

(6) コンプライアンス（法令順守）における生活保護本庁課の位置づけ

本件においては、暴行への対処や不適切な金銭管理といった課題があったことを踏まえ、堺市の生活保護行政におけるコンプライアンスが円滑に行われるような仕組みが求められている。また、準備期間がないことから、事実確認が不十分なまま報道機関への説明を行ったことは、結果的に行政としての

説明責任を果たせず、拙速な対応であったと指摘せざるを得ない。しかし、当時、事案の当事者であった中区役所だけが対応し、孤立していたようにも受け取られる。福祉事務所、特に生活保護の現場における大きな課題事案への対応において、イニシアチブをとってもおかしくない生活保護本庁課の存在が感じられない。

ついでには、生活保護本庁課において、期間を設けて行う生活保護法施行事務監査業務とは別に、日々の不当要求事案等に対して、適切な対応策を現場と一緒に検討する意識の醸成と仕組みの構築が必要である。このため、まずは当時の職員を含め、生活保護本庁課職員自身が本件を振り返り、市民のための生活保護行政であることを認識し、本報告書に示す取組に対するリーダーシップを発揮されたい。

(7) 生活保護受給者からの意見を聞く機会の設置

生活保護受給者に合わせたケースワーカーの支援と生活保護受給者による自発的な取組との相乗効果があつてこそ、生活保護法第1条にある「自立の助長」を目的とした支援は効果的なものとなる。そのためにも、行政が一方的に施策について決めるのではなく、生活保護受給者や関係者が意見を述べたり、行政施策に参画する等して、生活保護受給者と関係者、行政等が意見を交わし、最善の策を検討する機会を持つことが重要である。

特に、金銭給付を支援の中心とする生活保護行政においては、一般的に行政側が権力を持っているとされる。行政と生活保護受給者との力関係のバランスをとるためには、当事者の意見を聞くことで対等な関係であるということを再認識し、意見については、制度の課題やケースワーカー等職員の対応等の悪い点だけでなく、良い点も併せて聞くことで、生活保護行政をよりよいものとする組織的な取組につなげることができると考える。

(8) 改善策の進行管理

(ア) 早期の着手

本件の重大性に鑑み、本報告書提出の後、直ちに「いつまでに」「何をするのか」を上記の改善策ごとに明確にするとともに、必要性の高い事項等については令和5(2023)年度中に着手されたい。

(イ) 定期的な進行管理（モニタリング）の実施

各改善策の進行管理（モニタリング）については、堺市社会福祉審議会等然るべき機関に、実施状況と課題等について年1回程度報告するなど、市民的に明らかにされたい。

6.検証委員会

(1) 開催の経過

本件に関連して有識者等から広く意見を聴取し、生活保護制度運営上の課題等に関する検証を行うことを目的として、令和5（2023）年3月27日付けで「中区における生活保護制度運用上の課題に関する検証委員会要綱」を策定した。本検証委員会の開催状況は次表のとおり。

	開催時期・場所	内容
第1回	令和5（2023）年4月27日（木） フェニーチェ堺3階文化交流室	○生活保護の動向・実施体制 ○事案の概要、論点等の整理
第2回	令和5（2023）年5月25日（木） フェニーチェ堺3階文化交流室	○本事案に係る事実確認
第3回	令和5（2023）年6月29日（木） 堺市総合福祉会館3階第2研修室	○本事案に係る事実確認
第4回	令和5（2023）年7月31日（月） 堺市総合福祉会館5階大研修室	○本事案に係る事実確認 ○ヒアリング内容等の検討
令和5（2023）年9月 委員による関係職員に対する直接ヒアリング（4回）		
第5回	令和5（2023）年10月11日（水） フェニーチェ堺3階文化交流室A	○事実の評価 ○再発防止策の検討
第6回	令和5（2023）年11月16日（木） 東洋ビル4階10号室	○要因の分析と改善策の検討 ○検証報告書（案）の検討
第7回	令和5（2023）年12月26日（火） 堺市総合福祉会館5階大研修室	○検証報告書（案）の検討

(2) 委員

本検証委員会の委員は次のとおり。（五十音順）

嵯峨 嘉子（サガ ヨシコ）	大阪公立大学 現代システム科学域 教育福祉学類 准教授
普門 大輔（フモン ダイスケ）	普門法律事務所 弁護士
吉永 純（ヨシナガ アツシ）	花園大学 社会福祉学部 社会福祉学科 教授 ※本検証委員会 座長

各委員の任期：令和5（2023）年3月27日～令和6（2024）年3月31日

また、本検証委員会の開催にあたって、堺市健康福祉局生活福祉部生活援護管理課と総務局人事部人事課が事務局を担った。

資料 1 中区における生活保護制度運用上の課題に関する検証委員会開催要綱

中区における生活保護制度運用上の課題に関する検証委員会開催要綱

令和 5 年 3 月 27 日制定

令和 5 年 8 月 10 日改正

1 目 的

令和 4 年 11 月に堺市中区において生活保護受給者が暴行死した事案に関連して、有識者等から広く意見を聴取し、生活保護制度運営上の課題等に関する検証を行うため、中区における生活保護制度運用上の課題に関する検証委員会（以下「検証委員会」という。）を開催する。

2 意見を聴取する事項

- (1) 本課題に係る事実に関する事項
- (2) 本課題に係る原因究明及び再発防止策に関する事項
- (3) 生活保護制度運営上の適正性の確保等に関する事項

3 構 成

検証委員会は、次に掲げる者のうち、市長が依頼する 4 人以内の者（以下「委員」という。）をもって構成する。

- (1) 学識経験を有する者
- (2) 前号に掲げる者のほか、市長が適当と認める者

4 座 長

- (1) 検証委員会に座長を置き、委員の互選により定める。
- (2) 検証委員会の会議（以下単に「会議」という。）は、座長が進行する。
- (3) 座長に事故があるとき、又は座長が欠けたときは、あらかじめ座長の指名する委員がその職務を行う。

5 関係者の出席

市長は、必要があると認めるときは、検証委員会に関係のある者の出席を求め、その意見若しくは説明を聴き、又は資料の提出を求めることができる。

6 会議の公開

- (1) 会議は、公開するものとする。ただし、市長は、会議の内容が次の各号のいずれかに該当すると認めるとき、会議の全部又は一部を非公開とすることができる。

ア 堺市情報公開条例（平成 14 年条例第 37 号）第 7 条各号に掲げる情報について意見を聴取するとき。

イ 会議を公開することにより、公正又は円滑な意見の聴取が著しく阻害され、会議の目的が達成できないとき。

- (2) 会議を公開する場合における傍聴について必要な事項は、堺市懇話会の傍聴に関する要綱（令和 2 年制定）の定めるところによる。

7 会議録

市長は、次に掲げる事項を記録した会議録を作成しなければならない。

- (1) 会議の日時及び場所
- (2) 会議に出席した委員の氏名

(3) 会議の内容

(4) 前 3 号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事項

8 開催期間

令和 5 年 3 月 27 日から令和 6 年 3 月 31 日までの間とする。

9 庶 務

検証委員会の庶務は、健康福祉局生活福祉部生活援護管理課において行う。

資料 2 関係法令・通知等

1.生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）抜粋

（この法律の目的）

第一条 この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

（無差別平等）

第二条 すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護(以下「保護」という。)を、無差別平等に受けることができる。

（最低生活）

第三条 この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。

（保護の補足性）

第四条 保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。

2 民法(明治二十九年法律第八十九号)に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。

3 前二項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

（申請による保護の開始及び変更）

第二十四条 保護の開始を申請する者は、厚生労働省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を保護の実施機関に提出しなければならない。ただし、当該申請書を作成することができない特別の事情があるときは、この限りでない。

一 要保護者の氏名及び住所又は居所

二 申請者が要保護者と異なるときは、申請者の氏名及び住所又は居所並びに要保護者との関係

三 保護を受けようとする理由

四 要保護者の資産及び収入の状況(生業若しくは就労又は求職活動の状況、扶養義務者の扶養の状況及び他の法律に定める扶助の状況を含む。以下同じ。)

五 その他要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な事項として厚生労働省令で定める事項

2 前項の申請書には、要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な書類として厚生労働省令で定める書類を添付しなければならない。ただし、当該書類を添付することができない特別の事情があるときは、この限りでない。

3 保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、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つて、これを通知しなければならない。

4 前項の書面には、決定の理由を付さなければならない。

5 第三項の通知は、申請のあつた日から十四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、これを三十日まで延ばすことができる。

- 6 保護の実施機関は、前項ただし書の規定により同項本文に規定する期間内に第三項の通知をしなかつたときは、同項の書面にその理由を明示しなければならない。
- 7 保護の申請をしてから三十日以内に第三項の通知がないときは、申請者は、保護の実施機関が申請を却下したものとみなすことができる。
- 8 保護の実施機関は、知れたる扶養義務者が民法の規定による扶養義務を履行していないと認められる場合において、保護の開始の決定をしようとするときは、厚生労働省令で定めるところにより、あらかじめ、当該扶養義務者に対して書面をもつて厚生労働省令で定める事項を通知しなければならない。ただし、あらかじめ通知することが適当でない場合として厚生労働省令で定める場合は、この限りでない。
- 9 第一項から第七項までの規定は、第七条に規定する者からの保護の変更の申請について準用する。
- 10 保護の開始又は変更の申請は、町村長を経由してすることもできる。町村長は、申請を受け取つたときは、五日以内に、その申請に、要保護者に対する扶養義務者の有無、資産及び収入の状況その他保護に関する決定をするについて参考となるべき事項を記載した書面を添えて、これを保護の実施機関に送付しなければならない。

(相談及び助言)

第二十七条の二 保護の実施機関は、第五十五条の七第一項に規定する被保護者就労支援事業及び第五十五条の八第一項に規定する被保護者健康管理支援事業を行うほか、要保護者から求めがあつたときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる。

(報告、調査及び検診)

第二十八条 保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第七十七条若しくは第七十八条(第三項を除く。次項及び次条第一項において同じ。)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の場所に立ち入り、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師の検診を受けるべき旨を命ずることができる。

- 2 保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第七十七条若しくは第七十八条の規定の施行のため必要があると認めるときは、保護の開始又は変更の申請書及びその添付書類の内容を調査するために、厚生労働省令で定めるところにより、要保護者の扶養義務者若しくはその他の同居の親族又は保護の開始若しくは変更の申請の当時要保護者若しくはこれらの者であつた者に対して、報告を求めることができる。
- 3 第一項の規定によつて立入調査を行う当該職員は、厚生労働省令の定めるところにより、その身分を示す証票を携帯し、かつ、関係人の請求があるときは、これを提示しなければならない。
- 4 第一項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。
- 5 保護の実施機関は、要保護者が第一項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、若しくは立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師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。

2.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 日社発第 246 号厚生省社会局長通知) 抜粋

第 7-8 生業費、技能修得費及び就職支度費

(2) 技能修得費

ア 技能修得費（高等学校等就学費を除く）

(キ) (ウ) による限度額を超えて費用を必要とする場合であって、次のいずれかに該当するときは、380,000 円の範囲内において特別基準の設定があったものとして取り扱って差しつかえないこと。

この場合、給付にあたっては、必要と認められる最小限度の額を確認の上、その都度分割して給付するものとする。

ｂ 自動車運転免許を取得する場合（免許の取得が雇用の条件となっている等確実に就労するために必要な場合に限る。）

3.生活保護法による医療扶助運営要領について

(昭和 36 年 9 月 30 日社発第 727 号厚生省社会局長通知) 抜粋

第 3 医療扶助実施方式

9 移送の給付

(1) 給付方針

移送の給付については、個別にその内容を審査し、次に掲げる範囲の移送について給付を行うものとする。

また、給付については、療養に必要な最小限度の日数に限り、傷病等の状態に応じて経済的かつ合理的な経路及び交通手段によって行うものであること。

経済的かつ合理的な経路及び交通手段についての判断に当たっては、同一の病態にある当該地域の他の患者との均衡を失しないようにすること。

(2) 給付の範囲

アからクまでに掲げる場合において給付を行う。

受診する医療機関については、原則として要保護者の居住地等に比較的近距离に所在する医療機関に限るものであること。

ただし、傷病等の状態により、要保護者の居住地等に比較的近距离に所在する医療機関での対応が困難な場合は、専門的治療の必要性、治療実績、患者である被保護者と主治医との信頼関係、同一の病態にある当該地域の他の患者の受診行動等を総合的に勘案し、適切な医療機関への受診が認められる。

ア 医療機関に電車・バス等により受診する場合で、当該受診に係る交通費が必要な場合

イ 被保護者の傷病、障害等の状態により、電車・バス等の利用が著しく困難な者が医療機関に受診する際の交通費が必要な場合

ウ 検診命令により検診を受ける際に交通費が必要となる場合

エ 医師の往診等に係る交通費又は燃料費が必要となる場合

オ 負傷した患者が災害現場等から医療機関に緊急に搬送される場合

カ 離島等で疾病にかかり、又は負傷し、その症状が重篤であり、かつ、傷病が発生した場所の付近の医療機関では必要な医療が不可能であるか又は著しく困難であるため、必要な医療の提供を受けられる最寄りの医療機関に移送を行う場合

キ 移動困難な患者であって、患者の症状からみて、当該医療機関の設備等では十分な診療ができず、医師の指示により緊急に転院する場合

ク 医療の給付対象として認められている移植手術を行うために、臓器等の摘出を行う医師等の派遣及び摘出臓器等の搬送に交通費又は搬送代が必要な場合（ただし、国内搬送に限る。）

なお、福祉事務所において審査の結果、なお疑義がある場合及び上記の範囲で対応が困難な場合については、都道府県本庁に技術的助言を求めた上で、移送の給付が真に必要であると認められる場合には、給付を認めて差し支えないこと。

(3) 給付手続き

ア 給付手続きの周知

要保護者に対し、移送の給付について、その内容と原則として事前の申請や領収書等の提出が必要であることを周知すること。

イ 給付決定に関する審査

被保護者から申請があった場合、給付可否意見書（移送）により主治医の意見を確認するとともに、その内容に関する嘱託医協議及び必要に応じて検診命令を行い、福祉事務所において必要性を判断し、給付の対象となる医療機関、受診日数の程度、経路及び利用する交通機関を適正に決定すること。

ただし、医療可否意見書等により、移送を要することが明らかな場合であり、かつ、移送に要する交通費等が確実に確認できる場合は、給付可否意見書（移送）の提出を求める必要はないこと。

また、都道府県域を超える受診に係る移送や、管内で同一病態にある他の被保護者の受診に係る交通費と比較して高額である場合等、給付決定に関する審査において、被保護者の健康状態について確認する必要がある場合には、検診を受けるべき旨を命ずることができること。

なお、移送の際に利用する交通機関については、地域の実態料金や複数事業者の見積等により検討を行った上で、最も経済的な交通機関を福祉事務所において決定すること。

また、福祉事務所において給付を決定する以前に交通機関を利用した際の交通費や、福祉事務所において決定した医療機関、受診日数の程度、経路、交通機関と異なることにより生じた交通費については、原則として給付の対象にならないものであること。

ウ 事後申請の取扱い

緊急の場合等であって、事前の申請が困難なやむを得ない事由があると認められる場合であって、当該事由が消失した後速やかに申請があったときは、事後の申請であっても内容確認の上、給付を行って差し支えないこと。

エ 継続的給付の場合の手続

翌月にわたって移送の給付を必要とするときは、引き続き移送の給付を行って差し支えないが、その者が3か月を超えて移送の給付を必要とするときは、第4月分の移送を決定する前にあらかじめ給付可否意見書（移送）等を参考に、継続の可否を十分に検討すること。

ただし、被保護者の傷病等の状態により、3か月を超えて移送の給付を必要とすることが明らかである場合は、第7月分の移送を決定する前に、給付可否意見書（移送）等を参考に、継続の可否を検討することとして差し支えないこと。

(4) 費用

ア 移送に要する費用は、傷病等の状態に応じ、経済的かつ合理的な方法及び経路により移送を行ったものとして算定される最小限度の実費（医学的管理等のため付添人を必要とする場合に限り、当該付添人の日当等も含む。）

なお、身体障害者等の割引運賃が利用できる場合には、当該割引運賃を用いて算定した額とすること。

イ （略）

4.堺市生活保護法施行細則（平成 8 年規則第 36 号）抜粋

（保護の申請）

第 3 条 法第 24 条第 1 項又は第 9 項の規定による申請をしようとする者は保護申請書（様式第 10 号（甲））を、同条第 9 項の規定による申請をしようとする者は保護変更申請書（被服費）（様式第 10 号（乙の 1））、保護変更申請書（おむつ購入費）（様式第 10 号（乙の 2））、保護変更申請書（家具什器費）（様式第 10 号（乙の 3））、保護変更申請書（移送費）（様式第 10 号（乙の 4））、保護変更申請書（敷金）（様式第 10 号（乙の 5））、保護変更申請書（家屋補修・水道設備・家財処分・家財保管）・計画書（様式第 10 号（乙の 6））、保護変更申請書（出産扶助）（様式第 10 号（乙の 7））、保護変更申請書（生業費・就職支度費・技能修得費）（様式第 10 号（乙の 8））、保護変更申請書（通院移送費）（様式第 10 号（乙の 9））又は保護申請書を保健福祉総合センター所長に提出しなければならない。

2、3（略）

様式第10号(乙の9) (第3条関係)

保護変更申請書(通院移送費)

堺市 保健福祉総合センター所長 殿

生活保護法第24条第9項の規定により、保護を受けたので申請します。

申請日	年 月 日		受付印																																								
住所																																											
申請者氏名																																											
要保護者との関係																																											
要保護者																																											
申請の理由	次の理由により通院移送費が必要ですので申請します。																																										
移送費の明細	使用交通機関	乗車区間	交通費(往復)																																								
	月	通院回数	回数 計 円																																								
医療機関証明欄	通院回数証明書 通院H○印 月 <table border="1"> <tr> <td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr> <tr> <td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td></tr> <tr> <td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td></tr> <tr> <td>31</td><td colspan="9"></td></tr> </table> 上記のとおり、計 回通院したことを証明する。 医療機関名			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10																																		
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20																																		
21	22	23	24	25	26	27	28	29	30																																		
31																																											

注意

- 申請者は、太枠の中だけ記入してください。
- 通院回数証明書欄は、医療機関に記入してもらってください。

様式第10号(乙の8) (第3条関係)

保護変更申請書(生業費・就職支度費・技能修得費)

堺市 保健福祉総合センター所長 殿

生活保護法第24条第9項の規定により、保護を受けたので申請します。

申請日	年 月 日		受付印
住所			
申請者氏名			
要保護者との関係			
要保護者			
申請の理由	今般、次の理由により(生業費・就職支度費・技能修得費)を必要としますので申請します。		
生業計画の内容	生業に就く者		
	生業を行う場所		
	生業を行う時期	年 月 日から	
	仕事の内容と方法		
生業計画に必要な品目	品目	規格	単価×数量=金額
			単価 数量 金額 単価 数量 金額
			計 円 支給額 円
生業の見通し	収入を上げる時期	年 月	生業扶助支払の方法
	収入見込額(月間) 円	収入に伴う必要経費(月間) 円	差引純収入見込額(月間) 円
	収入見込額の内訳	収入に伴う必要経費の内訳	

注意

- 申請者は、太枠の中だけ記入してください。
- 計画に変更等のある場合は、直ちに福祉事務所に連絡してください。

5.社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）抜粋

（組織）

第 15 条 福祉に関する事務所には、長及び少なくとも次の所員を置かなければならない。ただし、所の長が、その職務の遂行に支障がない場合において、自ら現業事務の指導監督を行うときは、第一号の所員を置くことを要しない。

- 一 指導監督を行う所員
- 二 現業を行う所員
- 三 事務を行う所員

- 2 所の長は、都道府県知事又は市町村長(特別区の区長を含む。以下同じ。)の指揮監督を受けて、所務を掌理する。
- 3 指導監督を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、現業事務の指導監督をつかさどる。
- 4 現業を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等の事務をつかさどる。
- 5 事務を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、所の庶務をつかさどる。
- 6 第一項第一号及び第二号の所員は、社会福祉主事でなければならない。

（所員の定数）

第 16 条 所員の定数は、条例で定める。ただし、現業を行う所員の数、各事務所につき、それぞれ次の各号に掲げる数を標準として定めるものとする。

- 一 都道府県の設置する事務所にあつては、生活保護法の適用を受ける被保護世帯(以下「被保護世帯」という。)の数が三百九十以下であるときは、六とし、被保護世帯の数が六十五を増すごとに、これに一を加えた数
- 二 市の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が二百四十以下であるときは、三とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一を加えた数
- 三 町村の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が百六十以下であるときは、二とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一を加えた数