

第 7 回「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」

議事録

開催日時：令和 5 年 12 月 26 日（火）10:10～10:40

開催場所：堺市総合福祉会館 5 階 大研修室

出席委員：吉永座長（座長）、嵯峨委員、普門委員

欠席委員：なし

傍聴者：4 名

（事務局より、3 名の委員全員が出席していること、公開としていること、議事録作成のため議事を録音すること、4 名の傍聴者がおられること、配付資料の確認、委員及び事務局職員の紹介を行い、座長と議事進行を交代。）

（座長：吉永委員）

座長の吉永です。

今日は委員会としては締めくくりの予定。本年 3 月から始まった本検証委員会も本日の第 7 回検証委員会で最終報告書を提出する運びとなった。約 9 ヶ月にわたる検証も区切りを迎える見込みとなるにあたり、一言ご挨拶を申し上げる。

4 月の第 1 回検証委員会において、亡くなられた被害者への黙祷から始めたように、本件の大きな特徴は、これまでのように生活保護利用者と市の生活保護担当職員との間の事件に留まらず、生活保護利用者である加害者が同じく生活保護利用者である被害者を死に至らしめたことにある。

そして加害者による被害者への金銭的な搾取が疑われるもとで起きた事件であって、そのような加害者-被害者の関係について、生活保護の実施機関である福祉事務所が効果的な対応をするのではなく、反対に加害者の言いなりになって生活保護業務において様々な逸脱した行為が行われた。この点に本件の特徴がある。本検証委員会においても当事者の方々へのヒアリング等を行い、このことが明らかにされた。

このように、あってはならない事件がなぜ起きたのか、本報告書でも述べている点であるが、一つには関係職員が保護利用者の最低限の生活や命を守る、そういう点において無関心であったことがある。これにより、目の前で暴行が起きても、毅然とした対応をせずに警察への通報もなかった。

二つには本件のような深刻な事態に陥っているケースがあったにもかかわらず、組織として共有されず、当時の課長が後に、「こんなことになっているとは寝耳に水であった」と述べているように、本ケースが被害者への支援が必要なケースであったにもかかわらず、それがなされず、また金銭的搾取が疑われる下で、加害者と被害者との切り離しなど、非常に重要な点が見過され、係長とケースワーカーに任せられ、そこで不適切な対応が重なり、加害者の言いなりになり、そして最終的にパンクしてしまい、取り返しのつかない事態に繋がったということだと考えている。

率直に言って、こうした事態を招いた堺市の生活保護行政は報告書にも述べているが、出直しが求められるというふうに考えている。

まずは市民や生活保護利用者の命と暮らしを守るという、自治体職員としての原点、また生活保護行政の原点に立ち返っていただくことが肝要であり、そのために研修等の抜本的な強化をお願いしたい。

次に支援が必要なケースの発見など、生活保護世帯全体の洗い直しと組織的な支援を行う仕組み作りが必要である。支援が必要なケースが放置されていないか、あるいはケースワーカーや査察指導員の方々が1人で悩んで抱え込んでいないか。こういうことについて、洗い直しをし、全件にわたる見直しをしていただきたい。そして新年度を待たず、新たな支援システムの構築を行っていただきたいと切に考えている。

詳しくは報告書の説明において示されるかと思うが、以上のようなことを強調して開会の挨拶に代える。それでは事務局の方から説明をお願いします。

○案件（１） 本検証委員会報告書案の検討について （事務局）

報告書案の説明に入る前に、報告書案の7ページの上から7行目括弧内「AがCから受けた」を「CがAから受けた」へ修正する必要があると思うがいかがか。

（委員了承）

（事務局）

では、報告書案の説明に入る。

本事案は、昨年11月、中区にお住まいだった生活保護受給中の方が、隣人に暴行されてお亡くなりになったとされる事案であるが、本市生活保護行政全般にわたる問題だと捉え、健康福祉局生活援護管理課と総務局人事課が事務局となって、本検証委員会を開催した。

本件については、被害者が暴行を受けた現場に職員が同席していたことや、加害者に対して、生活保護費を不適切に支出した疑い、それから各職員が、被害者に対して暴行した疑いが持たれており、本年3月20日に中区の関係職員4名が書類送検されるなど、市民の皆様の信頼を損なう重大な事件となっていると受け止め、生活保護行政に精通されている3名の委員の皆様に検証をお願いし、本日までの約9か月の間、検証を行っていただいた。

報告書案は、1ページから2ページの目次に記載のとおり、1.事実の概要、2.本件事実の認定、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、4.本件が発生した主な要因、5.改善策という構成となっている。

今回の検証の結果については、3ページ中ほどにも記載されているとおり、直接的には生活保護受給者が他の受給者から暴行を受け、死に至ったものと考えられるが、その結果に至る約2ヶ月の過程において、中区職員が加害者に言われるままに被害者に接するなど、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、加害者が被害者に加えた暴行への迅速な対応や、被害者に対する適切な支援、

また、加害者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、最悪の事態を防ぐ可能性があったと考えられるとの評価が、検証委員会から報告されている。

次に、5 ページから 18 ページにかけて、本検証委員会の活動における事実認定が記述されている。ただし、この事実認定については、本日現在において、加害者に係る傷害致死事件ではまだ公判が始まっておらず、また背任事件も、起訴されるかが不明である段階での本検証委員会および我々事務局によるヒアリングを中心に行っていることにご留意いただきたい。

公判が始まっておらず、警察としての事実認定における被害者の直接的な死因などの把握には至っていないが、関係者からのヒアリング内容を（１）から（８）までの項目ごとに整理し、委員会として、問題と考えられることが記述されている。

事実認定について順に追うと、5 ページの（１）（２）に、被害者と加害者の生活保護受給の経緯が記載されている。ここで問題点として、加害者によるケースワーカーに対して大きな声を出す、顔を近づけるといったような、萎縮させる行動があったにもかかわらず、組織として共有がなされていなかった点などの指摘がある。

5 ページ下の方から、（３）で、被害者と容疑者の関係性といった記載があるが、金銭管理や弁済金といった主に金銭を巡る関係性を中心に記述されている。次に、7 ページの中段以降に問題点が指摘されており、この中では、商業施設など個人情報保護の観点から問題がある場所で面談していたことや、被害者の面談に加害者が同席することが常態化していたというようなこと、債権をめぐり、加害者による被害者の金銭管理及び金銭搾取の疑いがあるという指摘がある。

8 ページから、（４）加害者から被害者に対する暴行事案として、場面ごとに記述いただいている。

（ア）と（カ）については、区職員が現認しておらず、暴行があったという可能性に留まるものであるが、他の 5 件については、区役所の面談室内や、被害者の自宅前共用廊下などにおいて、職員が現認している。残念ながら同席した職員については、加害者の恨みを買うという思いや、恐怖心があったことから、警察への通報はしておらず、また明確に通報意思の確認を被害者に行っていないかった。さらに、組織内でも共有されておらず、毅然とした対応を取ることができていなかったと問題点として指摘いただいている。

11 ページ（５）、区職員から被害者の方に対する暴行事案について。当時の課長補佐が被害者の肩を掴んで揺すったという点や、被害者のご自宅の玄関扉を足で蹴ったというような点が挙げられている。このような暴力行為は言語道断である。本件については、3 月 20 日に職員が暴行容疑で書類送検をされている。

11 ページ（６）、被害者の死亡時の状況について。ここまでの経過を踏まえれば、異常な事態であるということが認識できたのではないかと指摘の上で、そうであるにもかかわらず、ケースワーカーだけに当時の対応が委ねられていたことが問題だと指摘いただいている。

12 ページから 17 ページにかけて、（７）不適切な対応等として、（ア）技能修得費（免許取得費用）の支出を巡る対応を初めとして、その他不適切と思われる生活保護の取り扱いについて記述されている。技能修得費や通院移送費の取り扱いに代表されるように、生活保護における支給決定に係る審査が不十分であるという点、また金銭支給にあたっての基本的な手順の懈怠が見られるという点、行政に

おける金銭の扱いにおいて基本的なルールから逸脱していると指摘されている。技能修得費については、本来支給する必要のなかった可能性があるとして、一部容疑者本人へ返還請求をしている。また、今後報告書の内容や、検察での判断を踏まえ、生活保護上の返還または徴収を検討していく必要があると認識している。また、ご遺族に対する対応としても、17 ページに見られるように、区役所が加害者の弁済金回収を事実上援助する面談の場を設定するなど、非常に不適切な対応であったという点が指摘されている。

17 ページ（8）において、本年 1 月 10 日に実施した、中区役所としての報道機関への説明についてであるが、1 月 4 日から 1 月 10 日までの状況について時系列で記述されており、当時は時間的余裕がなかったこともあるが、職員が暴行を目撃したのであれば、見過ごすことはないだろう、制止していただろうという推測を交え、その上で事実関係について当該職員の最終確認を経ずに、事案説明を行ったということが問題だと指摘されている。

以上が事実認定とされているものである。

次に 19 ページに検証委員会としての基本的な知見をお示しいただいている。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が必要であったこと。第 2 に、金銭管理の部分については当然排除をすべきであったこと。第 3 に、被害者と加害者の関係把握と生活実態の把握が不十分であったこと。最後に、被害者と加害者を切り離すべきであったこと。以上の観点が重要であったと記述されている。

さらに検証委員からは、本件が発生した主な要因として、20 ページの 4 で次の点が指摘されている。

1 点目は、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というものが一番大きいということ。2 点目に、業務が我流、場当たり的、個人任せ、非組織的対応となっており、それらが積み重なったものであるということ。これらの結果、起こった個別事案として、それぞれ、被害者が暴行を受けているのに通報しないなど、暴力行為に対する認識が希薄であったこと。偽造した資料をもとに、生活保護費が支給されるなど、生活保護の基本業務の欠落やケースワークの基本的な手順に齟齬、逸脱があったこと。中区が行った記者会見で、事実確認が不十分なまま記者に対して説明を行うなど、本市のガバナンスが杜撰であったことなどの厳しい指摘がある。

今後、市民の皆様の信頼回復をしていくための改善策として、23 ページ以降で提言いただいている。

1 点目は、「市民の方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」、「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」、さらには「ケースワーカーの採用、配置、異動」について。

2 点目として、ケースワーカーだけの問題という話では当然のことながら無く、「係長職・課長補佐職としての技能、専門性の確立」について。

3 点目として、座長から最も強く指摘いただいているところであるが、「要支援ケースについての支援システムの構築」。しっかりと全世帯について見直し、定期的に洗い出し、そして検討・共有する仕組みを構築されたいと指摘いただいている。特に、組織的対応が求められるケースについて、漏れがないよう把握し、対処することが重要だとのことである。

4 点目として、「公務員として、暴力、不当要求についての対応の是正」ということで、福祉事務所内

外の暴力行為を含み、暴力行為への対処を強化し、生活保護を受給されている方の権利を守るとともに、職員を守る観点も重要。そのために、警察との密接な連携が必要だと指摘いただいている。

5 点目として、「適正な事務処理の確保」について。生活保護費は、通常、事務所の外に持ち出さないものであるが、この持ち出しなどが本件においては散見された。そのため、適正な事務処理の確保に向けた検討を求められている。

6 点目として、コンプライアンス（法令遵守）について。（1 月 10 日に中区役所が）事実確認が不十分かつ、職員だったら当然しているだろうという推測を交えた報道機関への説明を行ったこと、これについては拙速な対応であったと指摘いただいた。しかし、生活保護の現場で生じた事案ということを踏まえれば、区役所だけで対応するのではなく、本庁課が区役所と一緒に事案に当たる姿勢が必要だったと指摘いただいている。区役所と本庁課とのコミュニケーションの必要性を強く感じる。

7 点目として、「生活保護受給者からの意見を聞く機会の設置」。本項目は、嵯峨委員から強く指摘いただいたところ。より良い生活保護行政の実現に向け、当事者である生活保護受給者の意見を聞く機会を持ち、当事者から学ぶ姿勢が求められていると認識している。

最後に、以上のような改善策について、進行管理を適切に行うこと、可能なものについては早期に取り組むこと、また、この報告書が出れば終わりではなく、着実な取組が求められていることを理解している。

これらの改善策の全てについて、具体的な取組を構築し、着実に実施してまいりたいと考える。

特に組織的に対応する業務システムの構築や不当要求から職員を守る組織的な対応が喫緊の課題であると認識しており、早急に取りかかりたいと考えている。

まずは生活保護世帯の状況についての総点検、また職員研修の見直し、組織的なシステム、対応としての業務システム構築のための手順策定といったものを、全区役所と協議・協力しながら、取組を進める。

当該報告書について、簡単ではあるが事務局からの説明とさせていただきます。

（座長：吉永委員）

各委員から、ご意見・ご質問等あればお願いしたい。

（普門委員）

委員の普門です。

今ご説明いただいた報告書案の内容については、座長からも説明があったように、回を重ね、本件に登場する職員の方にもヒアリングを重ねてきた。その結果がこういう報告書になったと考えている。

本件の全体像としては、やはり、後に加害者とされる人物によって、中区の生活保護の行政の現場が瓦解したというようなことではないかと考えている。最終的には強制捜査、捜索を受けるという事態にも発展してしまった。

本来は最低生活の保障、自立の助長ということで生存権を保障する部署がこういうことになってしまった。一人の人物によってそういうことが起こりうるのだということをまざまざと感じさせられたような事案だった。

本件の詳細が職員のヒアリングを通じて、だんだん判明してくる中で、こういう問題点があって、それに対する改善策という形で提言をさせていただいた。

今後の中区の生活保護行政、中区だけではなく堺市の生活保護行政、さらには全国の福祉事務所の生活保護行政にも影響を与えるような事案と考えている。

さらに、それに対する改善策ということであり、今後の行政については、非常にいろんな影響が出てくるのではないかとということも、危惧している。報告書の中でも、こういう大きい事案の改善策についての取組が行われる中で、本来の最低生活の保障という部分が、順番が逆転しないかというような危惧もある。その点については報告書でも一部入れさせていただいた。色々な改善策の取組の影響として、本来認められるべき生活保護上の権利が、例えば挙証資料を強く求められるような対応になったり、生活保護の扶助が消極的になったりということのないように、併せて取り組んでいただきたいと強く願っている。

現在も、やはり第 2 第 3 の本件と同じようなケースがあるのではないか。是非ともこの取組を実施していく堺市の生活保護行政というものを、今後とも注視したいと思っている。

(嵯峨委員)

委員の嵯峨です。

これまでの検証のプロセスに関わらせていただき、最後のコメントとして述べさせていただく。

今後、生活保護を利用されている方が、誰 1 人として尊厳を傷つけられることのないよう、その原点に立ち戻って、再発防止に努めていただきたいと強く願う。

先ほど普門委員からも指摘があったが、こうした事案が起きた後に、本来、支給されるべきである一時扶助等の支給に消極的になるといったような、いわゆるバックラッシュ、現場が萎縮することのないようにしていただきたい。

また、利用者に対して過剰に心理的負担のかかるような、挙証書類の提出を求めるといったようなことがないよう、これは本庁も含めてぜひ留意していただきたいと考える。

(座長：吉永委員)

それぞれの委員の方から貴重なご指摘いただき、感謝する。

内容についてはいかがか。

私は、報告書に全て体现されていると考えている。

(委員から質問・意見無し)

(座長：吉永委員)

特にご質問が無いようなので、今回案として今お示しされている報告書について、この会議をもって「案」を取り、(報告書として)堺市の方に提示するというところでよろしいか。

(各委員了解)

(座長：吉永委員)

それでは、案を取ったものを事務局の方でご用意いただきたい。

(座長から健康福祉局長へ報告書を手交)

(座長：吉永委員)

最後に一言、まとめをさせていただく。

本日報告書として、これまでご審議いただいた「案」をとって堺市の方にお渡しすることができた。委員の皆様方には多大な事務作業を行っていただいた。また、事務局の担当職員の皆様に心からお礼申し上げます。本日報告書に至るまで堺市当局におかれては、本件に真摯に向き合っていていただき、二度とこのような事件を起こさないという決意のもとに検証委員会を進めて来られたことを感じている。

ただ大事なのはこれからである。報告書の最後に、改善策の進行管理のところで記載しているように、改善策は多岐にわたっており、これらを円滑に行うのはそう簡単なことではないと思う。また、堺市の少なくとも生活保護関係の職員の皆さんや福祉事務所の職員の方一人ひとりがこの報告書の中心点を理解していただき、我が事として自分の生活保護行政業務に向き合っていていただきたい。これもまたそう簡単なことではないと思う。

しかし、「鉄は熱いうちに打て」という、誰もが知っていることわざがあるように、この検証委員会に向き合っていたいただいたのは二度とこのような事件を起こさない、そういう決意のもとに堺市当局としても努力をされたものだったと思う。従って年度末に向けて、直ちに具体化をお願いしたいということを切に願っている。

これをもって検証委員会としての、締めくくりとさせていただく。

(健康福祉局長)

健康福祉局長の竹下です。本検証委員会の閉会にあたりまして一言ご挨拶させていただきます。

座長をはじめ、委員の皆様におかれましては、本年4月から本日まで計7回の検証委員会にご出席いただき、また、関係職員に対しても直接ヒアリングを実施していただくなど、本事業に係る丁寧な検証や改善策のご提言をいただき、誠にありがとうございます。

第1回の検証委員会において、座長から、「残念ながら今回の事件で（堺市の生活保護行政は）地に落ちたと言わざるを得ない事態になっている」とのご発言があった。我々としても、本事業および座長のご発言を非常に重く受け止め、委員の皆様にもご協力いただき、できることから改善策を講じてきた。

そして先ほど座長から本検証委員会の報告書をいただいた。まずは、福祉行政に携わる全ての職員が、本検証結果を真摯に受け止め、市民の生活と命を守る生活保護を適切に運用する責務を負っていることを自覚すること。そして、このような痛ましい事案を二度と起こさない。皆様に信頼される生活保護行政を目指して、本市一丸となり全力で取組を進めていくので、引き続きご指導くださるよう、よろしくお願い

いします。

最後になりましたが、委員の皆様におかれては、長期間にわたり、本市のためにご尽力いただき、改めてお礼を申し上げます。

誠にありがとうございました。

(事務局)

以上をもって第 7 回会議を本検証委員会の最終回として、閉会する。

長期間にわたりご尽力いただき、ありがとうございました。

(終了)