

第 1 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 4 月 27 日（木）10:00～11:30

開催場所：フェニーチェ堺 3 階文化交流室

出席委員：吉永委員（座長）、嵯峨委員、普門委員

欠席委員：なし

傍聴者：3 名

案件（1）座長の選出について

（吉永委員を選出）

（座長：吉永委員）

ただいま座長として選出いただいた花園大学の吉永と申します。

私は 1982 年に京都市役所に就職して生活保護のケースワーカーという仕事につき、40 年になる。

本委員会の審議を進めるにあたり、若干の私の所信、思いを表明させていただく。

この事件を私はテレビで知ったが、驚きの連続であった。私の経験によっても前例がない話が続き、どうなっているのかというのが率直なところ。

ひとつめは、生活保護を利用されている方の命が奪われている。生活保護というのは生存権と言われる憲法 25 条の具体化であり、生きる権利を守る我が国の非常に素晴らしい制度だと思っている。それで命が守れなかったということが非常に残念であった。

ふたつめは、1 月の中区の記者会見をテレビで視聴したが、加害者と被害者の関係が相互扶助であるとか、暴行がいざこざの範囲であるとかについて、取り繕っているような違和感を感じざるを得なかった。これで大丈夫かというのが率直なところだった。案の定、それからいろいろな事実が明らかになってきて、3 月に背任の容疑で福祉事務所が家宅搜索され、ケースワーカーから課長まで 4 人が送検された。背任容疑は生活保護の事件ではめったにないことだし、決裁のラインが 4 人も送検というのもそうだ。理解しがたい状況であった。

さらに、その職員のうちの 1 人が被害者に暴行を加えていた。それも亡くなる 10 日前ということで、いろいろな情報を聞くと非常に衰弱されていたことが推測されるわけだが、そういう方に暴行を加えるということについては、どう受け止めたらいいいのか分からない。

私自身は堺市の生活保護行政については、この事件までは敬意を払っていた。生活保護世帯の子どもが大学進学する場合は生活保護が適用されなくなり、非常に苦しい生活になる。このことを 2016 年に堺市は行政として調査をされ、その結果を受けて国も動き、進学準備給付金という制度ができた。このような成果が生まれたことを私は非常に尊敬をしていたが、残念ながら今回の事件で、地に落ちたと言わざるを得ない事態になっているということで非常に複雑な思いである。

委員会として何をすべきかという、事実をしっかり確認するという。この事案について、どこでどう間違ったのか、命が守れなかったという点や生活保護行政における不適切な運用、あるいは不当要求への対応をいろいろな角度から検証する必要がある。

その前提として事実をしっかり踏まえて、予断と偏見なく見ていく必要があると思っている。

生活保護については、コロナは収束傾向があるが、急激な物価高騰などで期待は高まる一方だと思う。そういう市民の期待に応えて、しっかりと生活保護を運用していただき、行き届いた相談と支援のできる福祉事務所に堺市役所に生まれ変わってほしい。そのために我々が幾ばくか貢献できたら嬉しいと思う。

## 案件（２）事案の経緯等について

（事務局より資料 1～1-7 及び参考資料 1 に基づき説明）

（普門委員）

今の時点ではまだ事実関係がよく分かっていないところ。内容がまだ点の状態であり、その点もすべてではないと思っている。説明のあった事実について、何があったのかということを考えていきたい。再発防止とその前提になる原因を考えるために、事実を知りたい。刑事事件としての捜査がされている中ではあるが、今後提供が予定されている資料を確認させてもらいたい。

（事務局）

3月14日以降、中区の関係職員に聞き取りを行っているが、量が多いこともあり、この内容を現在整理している。次回以降、聞き取り内容について整理したものをご提示したい。ケース記録については、十分に記載されているとは言い難いため、聞き取り内容が資料の主なものとなってくる。

（普門委員）

関連して職員の暴行が映像上残っているという話があったが、映像は確認できるのか。

（事務局）

映像については、警察の方で捜査関係資料として保有されているものであり、我々が保有しているものではないことをご理解いただきたい。

（嵯峨委員）

事実関係をお尋ねしたい。例えば堺市職員とだけ公表されているが、具体的に職員のどなたが同席されていたのか、ということも含めて今後2回目以降になるかと思うが、確認をしていきたい。

これまでの生活保護受給の経緯、受給後にケースワーカーがどのように関わっていたのか、家庭訪問や面接時、生活上起きている異変にもう少し早い段階でケースワーカーが気付けなかったのかという素朴な、率直な疑問に答えてもらいたい。また、職員の暴行について、この日だけではなく、それ以前の段階から被害者の方に職員の側がどのような対応をとられていたのか確認したい。

この暴行事案だけではなく、通常の支援がどのようになされていて、それが記録に残されているのか、あるいは口頭でどこまで職員の間で共有されていたのか、上司まで報告されてきたのかどうか、あるいは同僚の職員の方が記録に残っていないとしても、そういった同じ職場で起きていることに対して全く知らないということがあり得るのか、そのあたりもヒアリングの結果として確認したい。

(事務局)

事実関係という点で、誰がどういう行動をとっていたのか、日常の支援でどういう関わりを持っていたのかについて、また上司への報告状況についても現在ヒアリングを実施している。

委員からお示しいただいたことを踏まえ、ヒアリング対象を広げて聞き取りをすることも検討し、改めて資料でお示ししたい。

(座長)

付け加えて率直な疑問として、加害者は非常に支援の困難な方のように見受けられる一方、被害者は、特段普通に支援していれば、このようなことにはならなかったのではないかと思う。

何か複雑な事案の場合には、事務所の中で、課長、課長補佐、係長、ケースワーカーがケース診断会議というのを随時やりながら、方針を決めて、組織として対応していくのではないか。その記録についてはケース記録に逐一残し、みんなで共有して対処・対応していくということが、厚生労働省の実施要領でも明記をされている。組織的対応というのは、現状として堺市当局の認識はいかがか。

(事務局)

今お示しいただいたとおり、課題があり、組織としての検討が必要な場合については、組織で共有を図り対応方針を決めて対処していくというのが通常の流れである。

ただ、本事案において、どこまで十分な共有ができていたのか、また当該の方に対してどのような見立てを持っていたのか、課題感を感じ取ることができていたのか、この辺りは聞き取りの中で整理をしたいと考えている。

(座長)

私は報道でしか知らないが、被害者が10キロ以上痩せていたとあり、そういうことから推測すると、食事をとれない中で加害者から金銭的な支配を受ける状況に陥っていたようにも見受けられる。

これは事実確認する必要があるが、家庭訪問は行っていたのか。

(事務局)

家庭訪問はしている。

(座長)

そうすると日々顔色が悪くなったりするなど、何か気づきはなかったのか。

(事務局)

どのような印象を持ち、日々どのような対処をしていたのか、職員へのヒアリングの中で改めて確認したい。

(普門委員)

枠組みに関する話になるが、先ほどの話でヒアリングをしているということで、回数などが掲載されているが、おそらくヒアリングした内容はドキュメントになって提供いただけると理解をしている。我々がその内容を見て議論をして、直接話が聞きたいとなった場合に、ヒアリングをすることはできるのか。また、資料 2 で今後のスケジュール案が示されている。前段は事実確認だが、これはスケジュールが決まっている話なのか、あるいはこれから議論する中でスケジュールそのものを大きく見直すことはできるのか、この点を確認したい。

(事務局)

直接ヒアリングをすることができるかどうかという点は、お求めいただければ当然調整して場を設ける。

スケジュールに関しては、案として示したものである。事案が複雑であるため、もう少し時間をかける必要があるというご意見も当然あるかと思っており、事前に各委員の皆様にも本事案をご説明した際、非常に大事な事案であるということで、丁寧に議論すべきだというご意見もいただいた。スケジュールは一旦、案としてお示したものであるため、当然見直しもあると考える。

(座長)

付け加えて、我々が調査をする際の資料の問題として、現在送検されているということで、起訴されるかは分からない。起訴されれば裁判になり、裁判は何か月かするとしたら判決が出る。司法として認定された事実が出たら、それは非常に重たいものと普通は受け止める。

一方で並行して、我々が調査をする場合に、例えば送検された理由や起訴された場合の資料について閲覧することは可能なのか。

(事務局)

その点については、警察もしくは検察との調整が必要になってくるため、努力したい。

(事務局より資料 1 及び参考資料 1、2 に基づき説明)

(嵯峨委員)

データを見せていただき、まず市としての考えをお尋ねしたい。実施体制の標準配置数について、ケースワーカーの現員数が標準数に対して、中区だと 33 人のところが 27 人であり、かつ 1 年未満の者が 7 人を占めているが、現場ではどういったことが起きていたのか。また、査察指導員の方の下につかれるケースワーカーの数について、通常 1 人の査察指導員あたり 7 人のケースワーカーが配置されるというのが標準だ

が、中区の場合は 9 人になっている。

この辺りの業務負担がどうであったか、また職員の中には社会福祉職と事務職の方がいるので、とりわけ事務職で 1 年目の方が複数いるという職場において、職員間あるいは上司の加重負担をどう評価するのか。

量的なことに加えて質的なこととして、例えばケースワーカーが個別に対応できないような場合、本件のように査察指導員が面接に同席をする、直接関わるケースがあると思うが、この同じ時期に同じような困難ケースを査察指導員が抱えていたものが他になかったのか。単に件数だけではなく、質的な対応困難事例も確認したい。

(事務局)

人員体制については、参考資料 2 の 3 ページで、左側が査察指導員、右側がケースワーカーであり、それぞれ標準数に対する充足数を記載している。ケースワーカー数については、令和 2 年からの推移を記載している。

元々堺市全体として、令和 2 年 4 月時点においてはケースワーカーが 239 人の標準数に対して 146 人の配置であったため、そこは充足が必要であるという理解のもと、少しずつ体制の拡充を図ってきた。中区では、標準数 33 人に対して 20 人であったところから、27 人になった。ただ、査察指導員については、十分に増えているという状態ではない。

また、経験年数が 1 年未満の者がかなり占めている点については、配置拡充を進めると経験年数の短い者が含まれてくるところがあるかと思う。この時、どのようなフォローアップをするのかということに関しては、研修 OJT で対応するという理解である。研修については、全区的な研修を生活援護管理課が担っている。参考資料 2 の 8 ページや 9 ページをご覧ください。この数年は、コロナ禍の影響で対面での研修の機会が難しかったこともあり、十分に研修の機会を設けることができていなかった。

最後に、査察指導員が本案件以外に困難な事案を抱えていたのかという点については、ヒアリングで確認したい。

(座長)

今の執行体制についてももう少し聞きたい。100 ケース以上を担当するのは、私の経験上やはり困難なのではないか。堺市当局として改善されてきているとのことだが、例えば 3 年後には 80:1 にするなどという計画があるのか。もう一点、査察指導員はケースワーカーよりも職階的には上であり、ケースワーカーの相談に乗るなどの業務を進めておられる。

全国的には 7 人のケースワーカーに対して 1 人の査察指導員というのが標準となっており、ケースワーカーは 1 人当たり 100 ケース担当しているから、査察指導員は 700 ケースを見なければならぬ。それだけでも非常に負担感が出てくると思う。査察指導員が困った時に相談する仕組みが必要である。ケースワーカーは、まずすぐに査察指導員に相談すると思うが、査察指導員はどうするのか。この場合の方向性はどうなるのか。

(事務局)

配置の計画については確認が必要なので、ここで明確にお答えできない。もう一点お示しいただいた査察指導員のフォローについては、本来は課長補佐が担当する部分だという理解である。

現在、7つの福祉事務所に8つの生活援護課があり、全ての課長補佐がケースワーカーや査察指導員を経験した者になっている。査察指導員に対しては、課長補佐並びに課長が相談対応していくことが通常の形だと理解している。

(事務局)

補足する。人員の計画については、元々本市の体制が非常に悪くて、政令市最下位と言われ続けてきたところがあり、ひとつの計画として令和3年度に一旦80%を達成しようということで、人員数に直すと190名であるが、この水準まで持っていくという計画があり、一旦達成をした。その後の計画は今のところなく、また今回の事案を踏まえ、本市一丸となって体制強化を重要視して人事当局と計画の方を考えていきたい。

(普門委員)

質問ではなくお願いだが、本件の事実関係から、1人のケースワーカーの経験の問題なのか、あるいは、区役所の相談室使用や査察指導員の対応までも含めた問題なのかを理解をした上で、この問題に立ち返っていきたい。先ほど嵯峨委員からもあったように、今後資料を作る際、どの方がどういう動きをしているのかが分かるように工夫してもらいたい。

(事務局)

行動の主体が誰で、どういう行動をしたのかが明確にできるようにしたい。

(普門委員)

役職とその行為が一致してないところがあるので、その辺りを明確にしてもらいたい。

(事務局)

意識して作業したいと思う。

(座長)

事実関係に若干入るが、お亡くなりになった当日の件である。参考資料1にもあるが、11万7000円を、亡くなった方の弟さんから加害者に渡し、領収書の準備などを職員が行ったという報道があり、これが後に恐喝で立件されているようだ。この11万7000円というのは、金額的には1か月の保護費ぐらいになるので非常に大きい金額だと思う。

これについては、記録上また福祉事務所の認識としてどういう扱いになっていたのか。通常は収入として認定せざるを得ないと思う。どのような扱いになっていたのか、現時点で分かる範囲で教えて欲しい。

(事務局)

本件について、立件されているか否かは把握していない。

また、収入認定か否かについては、十分な記録がないということが事実であり、結果的に収入として認定されていない可能性がある。確認を行いたい。

(座長)

また、自動車免許の取得費用について、非常に大事な制度だと思う。高校 3 年生で就職が決まったお子さんが、会社から免許を取ってくれと言われた時に支給した記憶がある。非常にまとまった金額であるため、通常は拳証資料として内定先の通知とか免許取得の必要性が分かる資料など、最低限揃えなければ支給できないと私は理解していたが、この加害者の場合はどうだったのか。中区だけがこういうやり方で支給していたのか。

(事務局)

座長からお示しのあった点については、まず支給するに足る根拠は何なのかを本来明確にし、またその方にとっての最低生活に必要なものかどうかを適切に判断して、記録を書いて支給するというのが通常行われる形である。

今回、加害者にこのような支給が行われた理由はまだ不明確であり、ある意味この支給をした根底にある部分が大きな闇の部分だと思う。現在行っているヒアリングの内容をまとめて、ケースワーカー、査察指導員、課長補佐、課長がどういう思いで、どういう話し合いがあって、何をもとに、こういう決定を行ったのかを整理した上で、検証いただきたい。

中区において類似する事案があるのではないかという点については、現在確認している段階では、大きな根拠に基づかないような支給が行われたことは把握していない。

また、他の福祉事務所においても見当たらない。ただ、監査としても確認していく必要があると思うので、中区については一時扶助に限った特別監査であるとか、また他の実施機関においても根拠に基づく支給が行われているのかという観点で確認をしていきたい。

(座長)

この免許費用の支出に関わって背任とされており、また参考資料 1 の 3 ページの真ん中あたりに、こんな証明書で上司の決裁がすんなり通って拍子抜けしたと報道されているが、信じられない言葉だと思う。

(事務局)

この点につきましては、今、関係職員にヒアリングをしている。職員によっては、この点について、発言内容

が食い違うようなところもあり、もう少し整理した上で、ご提示したい。

(普門委員)

今お話があったところは、事実認定をする上で関心のあるところ。ケース記録などでは、なかなかその部分がよく分からないため、聞き取りされている方々の話を見たいと思う。

ただ一方で、容疑者の運転免許費用について、求職活動に関連して運転免許がないことが課題だという議論をされていたという経緯はケース記録にも残っているので、生活保護法や実施要領に照らし、支給要件がどうだったのか、不当要求があったということと両立する話でもあり、それが背任というところまでいくのかということについても、検証委員会の検証のテーマになると理解をしている。

あとは、やはり 11 月 20 日、21 日という 2 日間の出来事について、ケース記録には明記がないが、第 1 発見者がケースワーカーであり、その直後に何か通帳等のやりとりがあったことや、その日に親族を呼び出して金銭の授受があったことが報道等で示されており、本件を見る上でこの 21 日に何があったのかというところの事実認定をしていかなければならない。

その上で、遡って関係が最終的にこうなったという話になっていくと思うので、ヒアリング、さらに我々の議論が検証委員会の重要な部分になると思う。

(事務局)

ご意見を十分踏まえて、ヒアリングを進めたい。

特に 11 月 21 日の出来事を時系列で整理し、何がどうだったのか、誰がどういう動きをしたのかを改めてお示ししたい。

(嵯峨委員)

違う観点で質問したい。個別ケースの話は第 2 回以降とする。仕組みについて確認したいが、いろいろな研修資料等でケースワーカー個人が解決できないような場合は上司に相談という表現が出てくる。今回の事案は上司も担当のように関与している状態だと思う。ケースワーカーからすると、自分の訴えは通らず、解決を求めても応じてくれない上司がいる場合に、別のルートとして、何らかの仕組みが役所内に必要ではないか。こういった仕組みの周知も含めて、新人研修等が必要ではないかと思う。上司への報告や組織で対応するということでは、今回の事案は防げなかった。むしろ、そこで封印されてしまったと見えるので、ケースワーカーから声を上げていくルートが必要ではないか。

また、警察への通報について、暴行場面に同席した時、本人意思を確認して通報しなかったとあるが、それは目の前で起きている。さらに、職員として身を挺して制したという表現も出てくるので、下手をすると職員自身も身の危険を感じる場面だったと思う。このような場合の対応の仕方について、役所としてはどのように想定しているのか確認したい。

(事務局)



まずケースワーカーが 1 人で孤立しないように、どのような仕組みがあるのかという質問について、業務上は査察指導員がまず支援をして支えていくという査察指導機能を活用することが挙げられるが、体制が厳しい中で査察指導員が全容把握できないため、ケースワーカーが悩んでいても放置されてしまいがちだというところがある。事務所によっては、課長補佐がケースワーカーの相談役みたいなところを自主的にやっているところもあるが、仕組みというのは今のところない。

ついては、ご意見を踏まえて、声をキャッチする、また逆に報告がないから何もしないではなく、ケースワーカーが孤立していないかどうかを把握するような仕組みを構築していきたいと思う。

もう一点、今回の事案のような、例えば暴行が実際に目の前で行われた時に、本人が通報しないで欲しいという希望があれば通報しないのか、という点であるが、私も昨年まで現場の課長をしており、似たような事案は複数回あった。

被害者の方は仕返しが怖くて何も言えないとか、その時点で精神的に支配されているように見受けられるところがあるので、まずはこちら側がしっかり味方になると安心させることが必要だと思う。その上で、行政側として暴行といった命に危険が及ぶような場面を発見した際には、行政の責任として通報すべきだと思う。もしくは通報しなくても、警察に相談して、状況を説明して警察の判断を仰ぐことなどをしっかり伝えるといった対応を取るようになる。命の危険が迫っているのに本人の意思のとおりにして、危ない目に遭わせるということは、絶対無いように取り組みたい。

(事務局)

参考として、いわゆる行政対象暴力への一般的な対応について少しお話したい。今回のケースに直接リンクするかどうか分からないが、職員に対して不当要求や恐喝的な言動があった時には、警察に通報するということで組織的な対応をしていく。総務部に大阪府警の職員が併任で来ているので、その方に相談していただく。行政対象暴力についてのマニュアルとして、対応や注意事項を記載したものを整備している。また、区役所の方には、大阪府警 OB の職員を、行政対象暴力への対応も含めて 1 名ずつ配置している。生活援護課ではないが、区役所全体ということで、何かあれば対応していく形になる。

1 点訂正したい。人員体制に関する質疑応答において、令和 3 年度に 80%を達成したという説明をしたが、正しくは令和 4 年度である。令和 4 年 4 月 1 日現在で 80%を達成した。全庁的に人員体制が厳しい中、ケースワーカーのところに重点的に配置をした。今後については、生活保護世帯の件数の増減などの状況を見ながら検討していく。委員の意見を踏まえながら検討したい。

(座長)

不当要求に対する規定は、条例化されているのか。

(事務局)

職員の対応マニュアルとして整備し、周知している。不当要求等について、継続して行われているなどといったことに対応する審査会の設置については規定している。

(座長)

今回の事案については、どうなるのか。機能したのか。

(事務局)

今回については、民・民の事案であった。

(座長)

被害者の遺族のことかもしれないが、ケースワーカーの目の前で金銭の授受があったのではないか。今回はそういった審査会上がっていないのか。

(事務局)

この話は上がってきていない。

(座長)

各区役所には警察OBの方がおられた。形はあったのに今回の事案は特段その区役所から案件とはされていない。形はあったけど、残念ながら機能しなかったと見ざるをえないと思う。認識はいかがか。

(事務局)

区役所の中での対応はこれから聞いていくところだが、確かに今回マニュアルに従った対応は特にされてなかったと考えている。

(座長)

データがあるかどうかは分からないが、堺市役所では、1年間で不当要求事案によってその委員会にかけたのは何件ぐらいか。

(事務局)

近年はない。不当要求であるとか、入札に関する要求行為などは、長い間ない状態である。

(座長)

もちろん、ない方がいい。ただ今回のように、形だけに終わっていた。このような状況は、非常に残念であり、機能していないと思わざるを得ない。

(普門委員)

配置人数が関連してくるかもしれないが、今回のケースは同じケースワーカーが被害者と加害者で同じ

であった。1 人のケースワーカーの中で二律背反するような状態で生まれたのかと思う。

また、自分が担当する自立助長の支援をする対象に対して、不当要求対応として刑事的なアクションを取らなければいけないという判断は、ケースワーカー本人では難しいのではないか。このような場合、査察指導員をはじめ組織全体で対応して、不当要求で扱おうというようなマネジメントがないと、外に出てこないのではないかと思いながら聞いていた。一般的な不当要求の問題も側面としてありながら、やはり最終的にはケースワークのあり方や、それを支える組織のあり方という話に立ち返ることになる。

(事務局)

確かにマニュアル化がなされていたとしても、使う側の意識がなければ全く意味をなさない。今回の事案についても、ケースワーカーや係長などが 1 人の人の人生をしっかり支えていこうという意識があれば、暴行を目撃すれば通報するであろうし、不当要求があれば毅然とした対応をするであろう。それが、生活保護という制度に関わる職員としての意識がどうも欠落していたのではないかと考えており、この点が一番の問題だと思っている。様々な課題を乗り越えて、現在の人生があるという 1 人 1 人の受給者にしっかり寄り添った支援、良き理解者、良き相談相手としてしっかり共に歩んでいけるような、そういった持っていない意識をしっかりと醸成していくような教育を 1 から始めなければならないと思っており、ここはしっかり取り組んでいきたい

(座長)

私も全く同感なので、よろしく願いたい。

### 案件 (3) 論点・課題の整理

(事務局から、本日の各委員意見を踏まえ、今後の論点を次の 4 点に整理し、事案の整理等を進めていく旨説明)

- ・被害者が暴行死に至るまでの中区のかかわりについて
- ・中区職員が被害者に暴行を行った経緯について
- ・生活保護費の不適切な支出の経緯について
- ・今後の危機事象への対応を含めた、望ましい生活保護制度の運用や職員の研修、監査などのあり方について

(嵯峨委員)

論点ではなく、もし可能であれば出していただきたい資料として、職員の性別、ジェンダーの部分を示してもらいたい。報道の中で一部では男性職員という表現が見られるが、必ずしも全ての職員の性別がわかる形にはなっていないので、この事案に関する職員の性別、ジェンダーと、事務所全体の職員構成の性別、特に S V 以上のデータがありましたら願いたい。

(事務局)

次回以降の会議でお示したい。

(座長)

今日の案件については、以上とする。

(事務局)

資料 2 でスケジュール案をお示したが、丁寧な議論をするべきとご指摘いただいているため、今後の状況によって見直すこととしたい。

次回については、本日のご意見を踏まえてヒアリング資料の整理を行い、お示したい。次回の会議については改めてご案内するが、開催方法についてご意見があればお聞きしたい。

(座長)

次回の会議の開催方法については、内容としてはプライバシーやセンシティブな不確定情報も含めて整理をしていく必要があるため、非公開が妥当だと思う。そういう形でのご協力をお願いしたい。

(事務局)

本会開催要綱第 6 第 1 項但し書きに基づいて非公開で開催したい。

(終了)