

桐生市生活保護業務の適正化に関する第三者委員会

報 告 書

令和7年3月28日

桐生市生活保護業務の適正化に関する第三者委員会

委員長	吉野	晶
副委員長	小竹	裕人
委員	川原	武男
委員	新木	恵一

目 次

第1章	調査の概要	
第1	第三者委員会の設置の経緯および目的	1
第2	当委員会の所掌事務	2
第3	委員会の構成	2
第4	当委員会の開催日程	4
第5	本調査の方法	5
第6	本調査の前提と限界	7
第2章	桐生市の生活保護業務の概要	
第1	当市における保護の動向	8
第2	福祉事務所の組織体制について	11
第3	保護係における職場研修および相談体制	14
第3章	保護係職員による不適切事案の概要	
第1	事案1	19
第2	事案2	19
第3	事案3	19
第4章	アンケート調査等の概要	
第1	職員アンケートの概要	20
第2	第三者委員会へ寄せられた情報提供の概要	20
第5章	内部調査の概要	
第1	在職職員に対する内部調査の概要	21
第2	退職した職員に対する内部調査の概要	21

第6章	市が実施・検討している是正改善策	
第1	面接相談	22
第2	生活保護費の管理	23
第3	届出等書対応	25
第7章	委嘱事項に対する当委員会の調査結果	
第1	はじめに	28
第2	不適切事案の原因の究明	32
第3	不適切事案以外の桐生市の生活保護業務の執行に関して	63
第4	今後の生活保護に関する事務執行のあり方	83
第5	再発防止策	84
第6	その他委員会が必要と認める事項	92
第8章	おわりに	92

別冊資料

参考資料①	15-4-1	「被保護者に対する自立支援のあり方について」
参考資料②	15-4-2	「令和6年 生活保護法等の改正について」
参考資料③	第三者委員会に提出された全資料一覧表（全8回）	

第1章 調査の概要

第1 第三者委員会の設置の経緯及び目的

令和5年12月18日の市長定例記者会見において、桐生市の生活保護業務に関して、保護費の分割支払いや、それに伴う月をまたいでの残金支払い、更には、事務手続きの不備による生活保護費の支払いの遅延など、多くの不適切な対応があったことを公表した。

これに伴い、生活保護業務において、不適切な事務処理があったことについて、内部調査チームが令和5年12月27日に設置された。その後、生活保護業務に関する不適切な事務処理及び対応について、客観的かつ公正な第三者の立場から検証を行い、その原因究明と再発防止の徹底を図るため、令和6年1月31日に第三者委員会が設置された。

要綱による設置

- ・桐生市生活保護業務の適正化に関する第三者委員会設置要綱

(令和6年1月31日施行)

令和5年12月18日に公表した生活保護に関する不適切な事務処理及び対応について、客観的かつ公正な第三者の立場から検証を行い、その原因究明と再発防止の徹底を図ることを目的に第三者委員会を設置した。速やかに委員会を組織するため、当初は要綱により設置し委員会を開催した。

条例による設置

- ・桐生市生活保護業務の適正化に関する第三者委員会設置条例

(令和6年6月20日条例第27号)

委員会の中で個人情報扱うことが想定されたことから、新たに条例を制定し、委員会を地方自治法第138条の4第3項の規定に基づく附属機関とした。

第2 当委員会の所掌事項

当委員会は、次に掲げる事項を所掌検討して、その結果を桐生市長に報告することである。

(桐生市生活保護業務の適正化に関する第三者委員会設置条例第2条)

委員会は、次に掲げる事項を所掌検討し、その結果を市長に報告する。

- ・ 不適切事案の原因の究明に関すること。
- ・ 今後の生活保護に関する事務執行のあり方に関すること。
- ・ 再発防止策に関すること。
- ・ 不適切事案以外の桐生市の生活保護業務の執行に関すること。
- ・ その他委員会が必要と認める事項

第3 委員会の構成

1 当委員会は、以下の委員から構成される。

委員長	吉野	晶	(群馬弁護士会推薦)
副委員長	小竹	裕人	(国立大学法人群馬大学推薦)
委員	川原	武男	(群馬県社会福祉協議会推薦)
委員	新木	恵一	(群馬県社会福祉士会推薦)

2 各委員の利害関係

【吉野委員長】

第3回第三者委員会で、吉野委員長が、不適切事案1に関して、自分が利害関係の立場にあるのではないかと発言があったため、第4回第三者委員会で、総務部長より本件について以下のとおり説明を行った。

吉野委員長と、事案1の受給者との関わりについては、事案1の受給者と母親との親子関係の中で、母親が高齢で自分一人では対応できないため、母親に代わり委員長が受給者への対応をしたことがあった。

しかし、その当時、委員長は受給者の生活保護費の内容について承知しておらず、事案1の生活保護の分割支給について、何も影響を与えていないことが明白であるため、引き続き公平中立な立場での検証を依頼した。

【川原委員】

第三者民間団体による生活保護費の金銭管理は、第三者委員会による検証の対象となっており、桐生市社会福祉協議会は当市の生活保護受給者の金銭管理も行っている。川原委員は群馬県社会福祉協議会会長であるが、社会福祉協議会が日常生活自立支援事業で行っている金銭管理は、社会福祉法に基づき実施されているものであり、また、川原委員は金銭管理事務に直接関わってはいないため、引き続き公平中立な立場での検証を依頼した。

第三者委員会が行った事実聴取の対象には、桐生市社会福祉協議会も含まれるが、桐生市社会福祉協議会の事実聴取では、具体的な内容に関わる聴取の間、川原委員は退席した。

その他、桐生市と委員との間には、利害関係はない。

第4 当委員会の開催日程

当委員会は、以下の日程で開催した。

	日時	場所	内容
第1回	令和6年 3月27日(金)	美喜仁桐生文化会館 スカイホールB	・委嘱状交付 ・委員長選出 ・生活保護制度及び 不適切事案の概要等
第2回	令和6年 5月24日(金)	美喜仁桐生文化会館 スカイホールB	・要望資料確認 ・追加資料の要望
第3回	令和6年 7月5日(金)	美喜仁桐生文化会館 スカイホールB	・要望資料確認 ・追加資料の要望
第4回	令和6年 8月21日(水)	美喜仁桐生文化会館 第1会議研修室	(一部非公開) ・要望資料確認 ・追加資料の要望
第5回	令和6年 10月7日(月)	美喜仁桐生文化会館 スカイホールB	(一部非公開) ・要望資料確認
第6回	令和6年 11月27日(水)	美喜仁桐生文化会館 スカイホールA	・要望資料確認 ・追加資料の要望 ・委員長からの報告
第7回	令和7年 1月24日(金)	美喜仁桐生文化会館 スカイホールB	(一部非公開) ・要望資料確認 ・追加資料の要望 ・委員長からの報告
第8回	令和7年 3月14日(金)	美喜仁桐生文化会館 スカイホールB	(一部非公開) ・要望資料確認 ・報告書(案)審議

なお、委員会については、個人情報を取り扱う必要がある場合を除き、原則として公開で行われた。

第5 本調査の方法

当委員会は、以下の方法により、調査を実施した。

1 関連資料の確認、分析

当委員会は、調査を行う上で必要な範囲で、桐生市の条例、規則、要綱、ケース記録等の確認、分析を行った。また、委員会において、桐生市の内部調査チームによる調査結果の報告、資料提供を受けたほか、桐生市（主として福祉課）に対して資料提供を依頼し、それに応じて提供された資料の確認、分析を行った。

2 アンケート調査等

(1) 職員アンケートの実施

平成22年度から令和5年度までの生活保護業務に従事したことのある職員を対象にアンケートを実施した。対象となる職員は43人であり、回答者数は39人、回答率90.7%だった。

(2) 第三者委員会に寄せられた情報提供

桐生市の生活保護行政の遂行状況を把握するため、福祉事務所職員から実際に対応されたことのある人、その場に居合わせたことのある人を対象に、情報提供をお願いするアンケートフォームを作成し、実施した。

この結果、110件の事例が投稿された。

3 関係者に対する事実聴取

当委員会は、関係者に対する直接面談による事実聴取を実施した。

- ・実施期間 令和6年10月2日から令和6年12月25日
- ・実施時間 延べ11時間15分（5日間）
- ・対象者 下記のとおり
- ・聴取結果 資料 15-2改
第三者委員会が行った事実聴取結果のとおり

日時	場所	対象者（概略）
令和6年10月2日（水） 13:30～14:30	桐生市役所内 会議室	桐生市社会福祉協議会 職員2名
10月2日（水） 14:30～15:30	桐生市役所内 会議室	社会福祉施設 施設長及び職員
10月16日（水） 13:30～14:30	桐生市役所内 会議室	事案3における当事者本人、 代理人弁護士
11月6日（水） 13:30～14:30	桐生市役所内 会議室	事案1における当事者本人、 代理人弁護士及び支援担当者
11月6日（水） 14:30～15:30	桐生市役所内 会議室	事案2における当事者本人、 代理人弁護士2名及び支援担当者
11月27日（水） 13:30～14:30	桐生市役所内 会議室	民間団体A 代表者及び代理人弁護士
11月27日（水） 14:30～15:30	桐生市役所内 会議室	民間団体B 担当者2名
12月25日（水） 13:15～14:15	美喜仁桐生文 化会館	群馬県地域生活定着支援センター 担当者2名
12月25日（水） 14:15～15:20	美喜仁桐生文 化会館	退職した幹部職員1名
12月25日（水） 15:20～17:30	美喜仁桐生文 化会館	退職した幹部職員1名

第6 本調査の前提と限界

当委員会は、令和7年（2025年）3月28日までに、「第5 本調査の方法」記載のとおり調査を行い、桐生市から提供を受けた資料、当委員会が実施した調査結果に基づき、実態の把握、検討、評価を行った。

当委員会は、上記の調査結果に基づき報告を行うものであるが、当委員会は強制的な調査権限を持つものではない。当委員会による調査は、全て関係者の任意の協力に基づき行われたものであるから、調査の範囲、方法には自ずと限界があることは指摘せざるを得ない。

仮に今後、関係機関による法令上の権限に基づく強制捜査あるいは民事訴訟における判決手続等が行われるなどし、当委員会が判断の基礎とした調査結果のなかに、事実と異なる内容が含まれることが判明した場合には、事実認定が変更される可能性があることを留保しておく。

第2章 桐生市の生活保護業務の概要

第1 当市における保護の動向

受給世帯数・人員数・保護率とも平成21年度に大きく増加し、その後、平成24年度以降減少傾向にある。保護率については、平成28年度以降、県内平均保護率を下回っている。保護開始・廃止世帯数は年度により増減しているが、開始件数は平成20年度、平成21年度に大きく増加し、平成24年度に大きく減少している。廃止事由は各年度とも死亡が最多となっている。保護世帯の世帯類型別を見ると、高齢者世帯の構成比が高く、全国平均（令和4年度55.6%）を大きく上回っている。障害者・傷病者世帯計も全国平均（令和4年度24.9%）を上回っている。母子世帯、その他世帯は全国平均（令和4年度母子4.1%・その他15.5%）を大きく下回っている。

被保護世帯数・人員数・保護率等の推移※停止中を含む

年度	世帯数 (月平均)	人員数 (月平均)	保護率 (人員数/各年10月1日人口)			開始 件数	廃止 件数
			桐生市	群馬県	全国		
H18	621	785	0.62%	0.43%	1.18%	90	84
H19	625	777	0.62%	0.44%	1.21%	72	89
H20	630	782	0.63%	0.45%	1.25%	129	65
H21	742	950	0.78%	0.53%	1.38%	191	73
H22	839	1,081	0.89%	0.61%	1.52%	178	97
H23	903	1,163	0.97%	0.66%	1.62%	129	98
H24	902	1,146	0.96%	0.69%	1.67%	84	102
H25	862	1,083	0.92%	0.72%	1.70%	71	126
H26	812	991	0.86%	0.74%	1.70%	48	92
H27	755	895	0.78%	0.75%	1.70%	45	93
H28	727	852	0.75%	0.77%	1.69%	54	68
H29	699	814	0.73%	0.77%	1.68%	45	105
H30	630	733	0.67%	0.77%	1.66%	30	90
R1	586	672	0.62%	0.77%	1.64%	46	72
R2	564	641	0.60%	0.77%	1.63%	40	66
R3	529	594	0.57%	0.77%	1.62%	27	68
R4	490	547	0.53%	0.79%	1.62%	46	79
R5	478	537	0.53%	0.80%	1.63%	87	56

廃止事由別件数

廃止事由	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R元	R2	R3	R4	R5		
1 世帯主の傷病治癒	2	3	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0		
		(1)		(1)																
2 世帯員の傷病治癒	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
				(1)																
3 死亡	25	31	27	32	54	40	47	63	31	39	31	36	32	27	37	42	35	29		
4 失踪	0	2	0	3	4	1	1	3	2	4	1	6	1	3	1	0	1	2		
5 就労収入の増加・取得	14	17	7	7	7	9	6	8	3	0	6	10	5	2	4	3	6	2		
		(1)	(1)	(6)							(5)	(7)	(2)		(2)	(1)	(5)			
6 働き手の転入	2	1	1	0	1	1	1	3	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0		
											(1)									
7 社会保障給付金の増加	8	5	4	4	3	9	2	5	8	9	8	7	6	6	2	2	4	8		
				(3)							(2)	(1)				(1)	(1)	(1)		
8 仕送り等の増加	0	3	1	2	3	2	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1		
			(1)	(1)																
9 上記以外の収入の増加※															0	1	0	0		
10 親類・縁者等の引取り	3	7	4	5	2	4	4	6	1	1	1	5	4	7	0	1	4	0		
			(1)	(4)							(1)	(2)	(1)							
11 施設入所	6	3	7	3	6	6	3	9	5	4	7	12	9	9	7	9	16	3		
12 医療費の他法負担	0	1	0	0	0	5	2	3	0	0	1	0	0	0	4	1	0	0		
						(1)														
13 世帯構成の変更※															0	0	1	0		
14 指導指示違反	1	0	1	0	0	0	7	2	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0		
							(4)													
15 逮捕・拘留等※															0	0	0	0		
16 転出	県内市	4	6	1	1	0	1	2	2	1	0	0	4	0	0	1	1	1	3	
				(1)	(1)															
					1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	
県内町村				(1)																
県外	5	3	1	1	2	0	1	1	0	0	3	2	0	2	2	2	2	0		
			(1)	(1)								(1)			(1)					
17 報告調査 検診命令 拒否※															0	0	0	0		
18 その他	14	7	10	11	13	20	25	20	33	34	7	23	33	16	8	5	7	8		
	(4)			(4)	(2)	(14)	(17)	(16)	(26)	(24)	(3)	(12)	(12)	(9)	(4)	(2)	(2)	(3)		
計	84	89	66	73	97	98	102	126	92	93	68	105	90	72	66	68	79	56		
辞退再掲	(4)	(2)	(5)	(23)	(2)	(15)	(21)	(16)	(26)	(24)	(12)	(23)	(15)	(9)	(7)	(4)	(8)	(4)		

下段 () は辞退 ※印は令和2年度より事由追加

世帯類型別世帯数・構成比の推移※停止中を含まず

年度	高齢者		母子		障害者		傷病者		その他	
	世帯数	構成比	世帯数	構成比	世帯数	構成比	世帯数	構成比	世帯数	構成比
H18	303	48.9%	14	2.2%	60	9.7%	197	31.8%	46	7.4%
H19	318	51.0%	16	2.6%	59	9.5%	188	30.2%	42	6.7%
H20	323	51.3%	15	2.4%	69	11.0%	184	29.3%	38	6.0%
H21	364	49.3%	20	2.7%	78	10.6%	220	29.8%	56	7.6%
H22	418	50.0%	24	2.9%	91	10.9%	228	27.2%	75	9.0%
H23	446	49.7%	26	2.9%	96	10.7%	241	26.9%	88	9.8%
H24	475	53.1%	24	2.7%	93	10.4%	196	21.9%	107	11.9%
H25	475	55.6%	22	2.6%	88	10.3%	171	20.0%	98	11.5%
H26	480	59.4%	14	1.7%	83	10.3%	146	18.1%	85	10.5%
H27	475	63.3%	9	1.2%	85	11.3%	108	14.4%	75	9.8%
H28	468	65.0%	8	1.0%	82	11.0%	96	14.0%	68	9.0%
H29	460	66.0%	7	1.0%	76	11.0%	83	12.0%	70	10.0%
H30	420	67.0%	7	1.0%	72	12.0%	71	11.0%	58	9.0%
R1	398	68.0%	4	1.0%	68	12.0%	69	12.0%	47	7.0%
R2	385	68.0%	3	1.0%	65	11.0%	71	13.0%	39	7.0%
R3	361	68.0%	2	1.0%	69	13.0%	67	13.0%	28	5.0%
R4	331	68.0%	2	1.0%	70	14.0%	69	14.0%	14	3.0%
R5	316	66.7%	3	0.6%	66	13.9%	75	15.8%	14	3.0%

世帯数は月平均

第2 福祉事務所の組織体制について

1 社会福祉法の規定

福祉事務所は、社会福祉法第14条以降に規定されており、福祉六法（生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法）に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務をつかさどる第一線の社会福祉行政機関であり、適切な事務が行われるよう、同法第14条から第17条に組織や所員の定数、第18条及び第19条に社会福祉主事の資格などが規定されている。

現業員（以下、「CW」とする。）は、社会福祉法で定められた「現業を行う所員」であり、その標準数は、市においては、被保護世帯数80世帯当たり1名と規定されている。また、査察指導員（以下、「SV」とする。）は、社会福祉法では「指導監督を行う所員」として規定され、現業事務の指導監督をつかさどることとされている。

CW及びSVは、社会福祉主事でなければならないとされており、その資格としては、「人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意」があるものを任用しなければならないと規定されている。

（※関係法令は後段参照）

2 保護係職員配置の現状

当市のCWは、社会福祉法が定める標準数に沿った人員配置となっている。しかし、新型コロナウイルス感染症対策業務等への応援のために減員となった時期もあり、標準数を超過してしまった時期もあった。感染防止対策のため訪問を控えていた時期でもあり、SVが補助することで対応した。

各CWは、業務等の工夫や情報共有を通し業務の適正実施に努めている。管理職によるCWへの個別支援や業務進捗管理を実施することで組織力の向上に努めている。CWは、地区担当制（CWの居住地にならないよう配慮）とし、同じ地区が長期（3年以上）に続かないように担当替えを行い、CWのモチベーションの維持・向上、被保護者との馴れ合いや不正の防止、支援の滞り防止などを図っている。また、経験年数の長いCWを班長として位置づけした班編成を組み、班内の新任CWへの教育や定期訪問

の進捗状況の確認を行い、事務の処理漏れや遅延の防止を図っている。

SVにおいては、生活保護業務の適正実施において、最も重要な役割を担っている。生活保護業務におけるSV業務には、主に次の3つの機能がある。一つ目は「支持的機能」でCWの訴えを受け止め、傾聴することである。SVは、CWが意欲的に、業務に取り組むことができるような職場環境を作っていくことが大切である。二つ目は「管理的機能」であるが、生活保護業務を適正に実施するためには、適切に業務が遂行されているかどうかを組織的に確認し、点検を行うことが必要である。SVは、CWの業務進行状況を常に確認し、相談者に対する支援が適正かつ適切に迅速に行われているか点検する必要がある。三つ目は「教育的機能」であるが、SVは、CWに対し、様々な局面での的確な指導指示を行う必要がある。生活保護業務を行う際には、各種社会保障制度や他法他施策等の社会資源に習熟しておく必要があるとともに、面接・相談時の対応技術等、対人援助に係る知識や技術を幅広く習得しておく必要がある。CWとともに学び、CWが自ら学んでいこうとする姿勢を促すことが必要である。

SV、CW、その他職員各年度別人数

年度	SV	CW	医療介護担当	経理担当	会計年度職員
H30	3人(係長1人含む)	9人	1人	1人	4人
R元	3人(係長1人含む)	8人	1人	1人	4人
R2	3人(係長1人含む)	7人	2人	1人	4人
R3	2人(係長1人含む)	6人	2人	1人	4人
R4	2人(係長1人含む)	5人	1人	1人	5人
R5	2人(係長1人含む)	6人	1人	1人	3人
R6	1人	7人	1人	1人	3人

※監査時に作成するため、H30～R4は9月30日現在、R5は10月1日現在、R6は11月30日現在の数値となっています。

CW 各年度別受持世帯数

年度		CW									合計
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	
H30	世帯	76	71	55	77	69	75	68	59	73	623
	人数	88	82	66	89	79	80	86	69	85	724
R元	世帯	79	74	70	73	68	71	74	75		584
	人数	97	85	80	81	71	75	87	89		665
R2	世帯	70	76	79	63	93	74	109			564
	人数	82	92	87	72	105	84	119			641
R3	世帯	89	88	89	97	95	73				531
	人数	101	99	103	105	107	83				598
R4	世帯	71	109	96	109	108					493
	人数	81	122	111	119	118					551
R5	世帯	77	79	73	88	72	78				467
	人数	87	91	77	101	81	87				524
R6	世帯	113	78	94	37	104	109	38			573
	人数	134	88	123	37	127	117	38			664

※監査時に作成するため、H30～R4は9月30日現在、R5は10月1日現在、

R6は11月30日現在の数値となっています。

第3 保護係における職場研修および相談体制

職員研修担当課において実施している「新採用職員研修」および「公務員倫理研修（DVD視聴研修含む）」といった職員倫理の保持に関する研修に加え、保護係においても生活保護業務についての各種研修を実施し、知識の向上を図り保護業務の適正実施に努めている。

- ・ 保護係独自の研修としては新任CWに対し係長から係業務の概要説明を行う。
- ・ 県の研修が年に数回あり、できるかぎり参加している。内容としては、県の保護担当者による厚生労働省の各種通達の周知や制度説明、また新任CWへの研修である。
- ・ 毎月事務研究会を開き情報共有や知識習得の場を設けている。
- ・ 基本的には新規相談者が来た際は、CW2名で対応する。女性の相談者の場合は女性CWが中心となって対応している。

<参考法令>

【社会福祉法抜粋】

第14条（設置）

都道府県及び市（特別区を含む。以下同じ。）は、条例で、福祉に関する事務所を設置しなければならない。

- 2 都道府県及び市は、その区域（都道府県にあっては、市及び福祉に関する事務所を設ける町村の区域を除く。）をいずれかの福祉に関する事務所の所管区域としなければならない。
- 3 町村は、条例で、その区域を所管区域とする福祉に関する事務所を設置することができる。
- 4 町村は、必要がある場合には、地方自治法の規定により一部事務組合又は広域連合を設けて、前項の事務所を設置することができる。この場合には、当該一部事務組合又は広域連合内の町村の区域をもつて、事務所の所管区域とする。
- 5 都道府県の設置する福祉に関する事務所は、生活保護法、児童福祉法及び母子及び父子並びに寡婦福祉法に定める援護又は育成の措置に関する事務のうち都道府県が処理することとされているものをつかさどるところとする。
- 6 市町村の設置する福祉に関する事務所は、生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務のうち市町村が処理することとされているもの（政令で定めるものを除く。）をつかさどるところとする。
- 7 町村の福祉に関する事務所の設置又は廃止の時期は、会計年度の始期又は終期でなければならない。
- 8 町村は、福祉に関する事務所を設置し、又は廃止するには、あらかじめ、都道府県知事に協議しなければならない。

第15条（組織）

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（※SV）
 - 二 現業を行う所員（※CW）
 - 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。

第16条（所員の定数）

所員の定数は、条例で定める。ただし、現業を行う所員の数は、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

第17条（服務）

第十五条第一項第一号及び第二号の所員は、それぞれ同条第三項又は第四項に規定する職務にのみ従事しなければならない。

ただし、その職務の遂行に支障がない場合に、これらの所員が、他の社会福祉又は保健医療に関する事務を行うことを妨げない。

第18条（設置）

都道府県、市及び福祉に関する事務所を設置する町村に、社会福祉主事を置く。

- 2 前項に規定する町村以外の町村は、社会福祉主事を置くことができる。
- 3 都道府県の社会福祉主事は、都道府県の設置する福祉に関する事務所において、生活保護法、児童福祉法及び母子及び父子並びに寡婦福祉法に定める援護又は育成の措置に関する事務を行うことを職務とする。
- 4 市及び第一項に規定する町村の社会福祉主事は、市及び同項に規定する町村に設置する福祉に関する事務所において、生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務を行うことを職務とする。
- 5 第二項の規定により置かれる社会福祉主事は、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に定める援護又は更生の措置に関する事務を行うことを職務とする。

第19条（資格等）

社会福祉主事は、都道府県知事又は市町村長の補助機関である職員とし、年齢十八年以上の者であつて、人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意があり、かつ、次の各号のいずれかに該当するもののうちから任用しなければならない。

- 一 学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）に基づく大学、旧大学令（大正七年勅令第三百八十八号）に基づく大学、旧高等学校令（大正七年勅令第三百八十九号）に基づく高等学校又は旧専門学校令（明治三十六年勅令第六十一号）に基づく専門学校において、厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目を修めて卒業した者（当該科目を修めて同法に基づく専門職大学の前期課程を修了した者を含む。）

- 二 都道府県知事の指定する養成機関又は講習会の課程を修了した者
 - 三 社会福祉士
 - 四 厚生労働大臣の指定する社会福祉事業従事者試験に合格した者
 - 五 前各号に掲げる者と同等以上の能力を有すると認められる者として厚生労働省令で定めるもの
- 2 前項第二号の養成機関及び講習会の指定に関し必要な事項は、政令で定める。

第3章 保護係職員による不適切事案の概要

第1 事案1

受給者に、口頭で同意を受け、毎日来所を求め、1日1,000円を基本に保護費を分割で渡すこと、必要に応じ追加で渡すことを説明した上で、残金を金庫で保管していた。また、来所にあわせ、ハローワークの求職活動を指導していた。「本人は分割を同意していない、求職活動を条件だと認識していた」と報道された。

第2 事案2

受給者に、口頭で同意を受け、毎週来所を求め、本人必要額を基本とし保護費を分割で渡し、残額を金庫で保管していた。「本人は同意していない、必要な支出ができなかった」と報道された。

第3 事案3

生活保護支給決定の際、9月・10月分を決定すべきところを、10月分の支給を決定しなかった。その後、10月分の支給決定については、11月分の支給決定とともに約2～3週間遅延した。9月分の保護費支給は支給決定から約3週間後、10月・11月分の支給は本来支給決定すべき日から約1か月後となった。受給者からは、決定通知書を受け取っていないこと、また、9月分保護費の受領印を押していないことの申し出があった。担当CWは8月に申請者本人が保護相談に来所した際、本人の意思で保護申請をしなかったと認識していたが、「受給者は担当者から生活保護を実施できないと言われ申請できず9月に弁護士同席で申請できたとの認識であったこと」が報道された。

第4章 当委員会によるアンケート調査等の概要

第1 職員アンケートの概要

職員を対象としたアンケートについては、第5回会議において内部調査チームによるヒアリング結果報告書（退職者）総括の中に、「厳しい指導をした管理職がいた」との内容があった。このことについて、現職職員からも事実聴取としてアンケートを行った。質問は全2問。

事実聴取実施方法；書面によるアンケート方式

- ・実施期間 令和6年11月27日から令和6年12月6日
- ・対象人数 平成22年度から令和5年度までの生活保護業務に従事したことがある職員43人（回答者数39人）
- ・聴取結果 資料 15-2改
第三者委員会が行った事実聴取結果のとおり

第2 第三者委員会に寄せられた情報提供の概要

桐生市の生活保護行政の遂行状況を把握するため、福祉事務所職員から実際に対応されたことのある人、その場に居合わせたことのある人を対象に、情報提供をお願いするアンケートフォームを作成し、実施した。

事実聴取実施方法；アンケートフォーム方式

- ・回答期間 令和7年1月6日から令和7年1月24日
- ・回答件数 115件
- ・聴取結果 資料 15-3
第三者委員会へ寄せられた情報提供の概要のとおり

第5章 内部調査の概要

第1 在職職員に対する内部調査の概要

実施方法；対面によるヒアリング方式

- ・実施期間 令和6年5月20日から令和6年7月10日
- ・実施時間 延べ28時間40分（15日間）
- ・対象人数 43人
平成22年から令和5年度に生活保護業務に従事していたことのある職員を対象とした。
- ・聴取結果 資料 13-1
不適正な生活保護業務に対する内部調査報告書のとおり

第2 退職した職員に対する内部調査の概要

実施方法；対面によるヒアリング方式

- ・実施期間 令和6年7月18日から7月26日まで
- ・実施時間 延べ5時間（3日間）
- ・対象者 5人
平成26年度から令和5年度までの10年間において保健福祉部長もしくは福祉課長を経験したことのある元職員を対象とした。
- ・聴取結果 資料 13-3
桐生市生活保護の適正化に関するヒアリング結果報告書（退職者）総括のとおり

第6章 市が実施・検討している是正改善策

委員会の中で、市から群馬県による特別監査や市の自己点検を踏まえて、既に実施・検討している是正改善策が次のとおり説明され、確認を行った。

第1 面接相談

1 面接相談時の対応について

相談者の困窮状況について、収入・手持金・預貯金がない、食事を摂取していない、水道・電気等のライフラインが止められているなど、急迫状況にないかの詳細な聴取を徹底できていなかった。

【是正改善策】

- ・面接相談に際しては、必ず群馬県発行の「生活保護のしおり」を使って制度説明を行い、保護申請に条件があると誤解されるような制度説明や助言等、申請権の侵害が疑われるような行為など相談者に誤解されることのないよう丁寧に制度説明を行うようにした。
- ・「開始時チェックシート」を新たに作成し、相談時に制度の説明漏れがないように確認するとともに、相談者が窮迫状況にないか、詳細な聴取を行うことを徹底した。
- ・取下げの申し出があった際は、慎重に検討するよう助言し、本人の意思が固い時は将来の見通しがあるか、今後の生活に問題ないか等を聞き取ることを徹底した。

2 制度の周知について

保護申請に条件があると誤解されるような制度説明や助言等、申請権の侵害が疑われるような行為があった。保護のしおりやホームページ等においても適切な制度周知ができていなかった。

【是正改善策】

- ・「生活保護のしおり」及び「生活保護法による保護開始申請書」を窓口に置き、市民がいつでも手に取れるようにした。
- ・市ホームページの「生活保護制度」に関するページについて、閲覧者に分かりやすいよう詳細な説明を加えた。

3 相談内容の記録について

相談者からの相談内容、助言した内容、生活困窮の状況及び申請意思の有無等、面接相談において必要な内容が面接相談記録票に記録されていない事例があった。

【是正改善策】

- ・「相談受付票」の見直しを行い、身体状況欄、申請の意思確認欄、ケースワーカー確認欄を追加した。
- ・保護申請に至らなかった場合は、双方に記録を残すため「相談受付票」の写しを相談者に交付するとともに、申請意思がないことの再確認を徹底した。また、支援が必要と考えられる場合は、速やかに関係機関と協議することとした。
- ・「面接記録票」は原則翌日までに回付することとし、課長、係長及び査察指導員が記録内容を精査して、聞き取り内容や助言に漏れや誤りがないことの確認を徹底した。
- ・相談者からの相談内容、助言した内容、生活困窮の状況及び申請意思の有無等、面接相談において必要な内容を漏れなく聴取し、面接相談記録票やケース記録等に記載することを係内で徹底した。

第2 生活保護費の管理

1 生活保護費の支給方法について

生活保護費を当月中に全額を支払っていないケースがあったほか、被保護者に対する対面指導等不適切な理由での分割支給や過度な分割支給があった。また、生活保護費支給の口座振込が徹底されず、返還金（法第63条、法第78条等）の徴収についても、納付書払い又は公金振替が徹底できていなかった。

【是正改善策】

- ・分割支給は行わないこととし、前渡しによる当月中の全額支払いを厳守することを徹底した。
- ・窓口支給者をチェックし、預貯金口座を作れないなど特別な理由以外は口座振込で支給することをした。口座振込を徹底するため、口座支給へ

切り替えができないか、毎月、定例支給のタイミングで係長及び査察指導員が確認することとした。

- ・返還金の徴収については、本人による納付書払いに変更し、本人が同意する場合は必要な手続を行った上で天引きによる徴収を行うこととした。

2 支給に係る事務処理について

生活保護費の支給等に当たって、本人の同意なく書類に押印することが、あった。会計処理について、市の会計規則等に沿って、適切に行われていなかった。また、管理職による管理が徹底できていなかった。

【是正改善策】

- ・被保護者からやむを得ない理由での依頼があった場合を除き、職員が書類に押印することのないよう徹底した。
- ・現金支給する際は、経理担当者がケースワーカー同席のもと支給を行い、本人から押印または自署を受けることを徹底している。また、桐生市財務規則に準拠した保護費支給マニュアルを作成し、運用を始めた。

3 金庫及び現金の管理について

未支給分の生活保護費や被保護者から、預かった現金を所内の金庫に保管していたケースがあった。

【是正改善策】

- ・課内一時保管金庫の鍵は、係長が管理することとし、係長が週1回、出納履歴及び金庫の残金を確認することとした。
- ・課内での随時支給の資金前渡金現金管理を廃止し、都度、資金前渡口座から引き出す方法に変更し、現金を扱う機会を縮減した。

第3 届出等諸対応

1 扶養届について

本人の了承なしに、第三者が代筆した扶養届が、受理されていたケースがあった。また、扶養義務者の世帯状況や収入状況等を踏まえた実現可能な仕送り額の確認ができておらず、扶養義務者からの金銭的な援助について、扶養届において「不足分」や「不足額」と記入していた。

【是正改善策】

- ・扶養届の受理にあたっては、扶養義務者本人に記載してもらうことを徹底している。また、扶養義務者本人が記入できない場合については、扶養義務者の意向を口頭聴取し、記録に残すことを徹底した。
- ・扶養義務者から扶養届を受理する際は、扶養義務者へ制度上の説明を丁寧に行い、無理な支援は求めず、世帯状況や収入状況等について具体的に記載をしてもらい、実現可能な仕送り額や仕送り方法を確認することを徹底した。
- ・扶養義務者から引取りに関する扶養届を受理する際は、世帯状況や収入状況等について、できるだけ詳しく記載してもらい、確認することを徹底した。
- ・仕送りに至った経緯をケース診断会議で報告するとともに、ケース記録へ記載することを徹底した。

2 金銭管理指導について

家計改善のために家計簿を提出させることについて、その理由を明確化せず、書面での本人の同意を得ていなかった。第三者による金銭管理について、本人の意思や利用の経緯が記録されていなかった。

【是正改善策】

- ・家計改善のための家計簿の作成については助言のみとし、提出は求めず、本人から希望があった場合にのみ内容確認を行うことを徹底した。
- ・第三者による金銭管理は、適切な制度説明を行い、本人から希望があった場合のみ、金銭管理団体の紹介を行うことを徹底した。

3 廃止時の確認について

保護廃止に際しては、その後に安定した生活を送ることができるかの確認ができていない事例があった。

【是正改善策】

- ・保護廃止に際しては、その後に安定した生活を送ることができるか、生活の目途をよく聞き取りをして確認するようにし、生活に困った際はいつでも再相談に応じる旨の説明を徹底した。
- ・辞退による保護廃止者に対し、「生活保護のしおり」及び「生活保護法による保護開始申請書」を配付することを徹底した。

4 その他総括的改善策

(1) 要保護者の権利尊重について

面接相談から生活保護廃止に至るまで、要保護者の権利を尊重した対応の徹底ができていなかった。

【是正改善策】

- ・全係員が要保護者の立場に寄り添った、より丁寧なケースワークを実践し要保護者の権利を尊重した対応を徹底した。
- ・福祉事務所長をはじめ所員が一丸となって、法令を遵守した適正かつ市民に寄り添った生活保護業務を遂行していける環境づくりに鋭意取り組む。

(2) 事務処理のルール化とチェック体制について

規程の整備やチェックリストによる確認の徹底ができていなかった。

【是正改善策】

- ・福祉事務所長は、改善措置が実施されているかの状況把握のため係会議の結果報告を確認することとした。
- ・適正な生活保護業務が実施できるよう「生活保護事務処理の手引き」を作成し、日常業務や事務引継ぎ時において活用する。
- ・必要な規程の洗い出しを行い、順次、整備する。
- ・整備したチェックリスト等については、年1回は確認を行い、必要に

応じて改定する。

(3) 業務体制の整備について

【是正改善策】

- ・女性職員を2名配置し女性相談者がより相談しやすい体制を構築した。うち、1名は社会福祉士資格を有し、専門スキルを生かした業務遂行ができるようになった。
- ・過去からの監査指摘事項を職員が速やかに確認できるよう整理してデータ化し、年度初めの業務説明や事務引継ぎ、事務研究会等を通じ、誤った処理や不適切な対応が起こらないよう業務環境を整える。

(4) 事務処理能力の維持・向上について

要保護者の権利尊重に関する研修の企画実施や他機関が実施する研修の受講ができていなかった。

【是正改善策】

- ・改善すべき事項を重点項目として掲げ、定期的に係内会議での共通認識化を図った。
- ・生活保護手帳の「生活保護実施の態度」を常に見えるところに掲げ、毎月の会議で参加者全員が読み上げ、態度の徹底を図った。
- ・これまで参加している群馬県主催の研修に加え、新たに厚生労働省主催の研修や市町村アカデミー等の生活保護研修を受講した。今後についても各種研修会・会議に参加して先進自治体等との情報交換を行い、生活保護業務に係る最新の知見を収集・習得し、職場内で共有する。
- ・人権についての専門家を講師とした動画研修、面接相談のDVD研修を企画し、管理職を含めた生活保護業務関係全職員が参加した。
- ・日々の業務の中から生活保護制度の理解に努め、各職員の自己研鑽を奨励し、小グループ研究による事例の詳細な検討に努める。

第7章 委嘱事項に対する当委員会の調査結果

第1 はじめに

1 所掌事務等

当委員会は、桐生市生活保護業務の適正化に関する第三者委員会設置条例（以下「設置条例」と略記する。）第1条「客観的かつ公正な第三者の立場から検証を行い、その原因究明と再発防止の徹底を図ること及び桐生市の生活保護業務の執行全般について検証を行うことを目的」としている点を踏まえ、設置条例第2条により定められた次の各事項について検討し、その結果を市長に報告することを所掌事務としている。

- (1) 不適切事案の原因の究明に関すること。
- (2) 今後の生活保護に関する事務執行のあり方に関すること。
- (3) 再発防止策に関すること。
- (4) 不適切事案以外の桐生市の生活保護業務の執行に関すること。
- (5) その他委員会が必要と認める事項

以下では、上記（1）不適切事案の原因の究明、同（4）不適切事案以外の桐生市の生活保護業務の執行に関すること、同（2）今後の生活保護に関する事務執行のあり方に関すること、同（3）再発防止策に関することの順に検討し、終わりに（5）その他委員会が必要と認める事項についても触れることとする。

なお、資料等においては、桐生市福祉事務所、保護係等の様々な表現があるところであるが、第7章においては、生活保護法による保護実施機関として桐生市福祉事務所との表記を用いることとし、現業員をCW（ケースワーカー）、査察指導員（SVと表記することもある。）、福祉事務所長（保健福祉部長と表記することもある。）等社会福祉法が定める用語を基本として用いることとした（CW、SVなどの総体として「職員」という表記を用いる部分もある。）。

また、生活保護法の規定では、生活保護を受けている市民について「被保護者」、現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある市民を「要保護者」としているため、法文の規定等を引用する場合にはその文言を用いるが、法文の規定等の引用をする場合

以外について、第7章においては、現に生活保護を受けている市民については、憲法25条の理念、生活保護法で定められた生活保護の権利性といった点を考慮し、また他の福祉分野において行政から福祉サービスを受ける者を「利用者」と呼称している点を加味し、被保護者という法律用語ではなく「生活保護利用者」という表現を用いることを基本としている。なお、「受給者」といった表現は好ましくないものと考え、資料等からの引用箇所を除いて、原則として用いない。

2 検討、検証に当たって依拠すべき法令解釈等

桐生市における生活保護に関する事務執行の在り方を検討するうえで当委員会が参照することになる、生活保護に関する法令等の規定内容をまず確認しておく。

(1) 生活保護の実施機関

生活保護法は、「日本国憲法25条に規定する理念に基づき、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」と規定して(生活保護法1条)、生活保護の実施に関する国家責任を明らかにしている。そして、同法19条1項は、その保護実施機関として「市長」を掲げ、同条4項において「その管理に属する行政庁」、すなわち社会福祉法14条1項により市に設置が義務付けられている福祉事務所に保護実施が委任されている(社会福祉法14条6項)。

したがって、桐生市福祉事務所は、桐生市における生活保護実施機関であり(桐生市福祉事務所長には、桐生市保健福祉部長が任命されている。第1回議事録p14)、生活保護法、生活保護法施行令、生活保護法施行規則、これらの行政解釈である通知等のほか桐生市生活保護法施行細則に従った法令執行を行う(法定受託事務。地方自治法2条9項1号)。

(2) 相談事務を所掌する福祉事務所

桐生市福祉事務所は、生活保護を利用しているかどうかを問わず生活保護法による保護を必要とする市民(生活保護法6条2項が定める「要

保護者」である。) に対し、その市民の「自立を助長するために」相談に応じ、必要な助言をすることができる（生活保護法27条の2。地方自治法2条8項の自治事務にあたる。）。

社会福祉法15条4項は、CWについて、「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」ものとしており、生活保護法27条の2とともに、CWが行うケースワークについての法的な論拠となるものと考えられる。

(3) 「自立の助長」＝自立支援の重要性

このように法令等の規定を確認すれば、生活保護の実施機関である桐生市福祉事務所は、生活保護を実施する中でのあらゆる場面において、「自立の助長」を目的として事務執行をすることが求められていることが明らかである。

そのため、生活保護法が目的とする「自立の助長」の概念を誤って理解することは避けなければならない。

生活保護法成立当時においては、公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応した生活を営むことができるよう助け育てていくことと理解されていた（復刻版「改訂増補生活保護法の解釈と運用」厚生省社会局保護課長小山進次郎著 p 94 参照）。つまり、経済的自立が主体と理解されていたのである。

もっとも、現在においては、社会保障審議会 生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第15回、令和4年（2022年）6月17日実施）における「資料2 被保護者に対する自立支援のあり方について（参考資料①15-4-1）」にまとめられている通り、経済的自立にとどまらない「自立支援プログラム」の導入が促されている（一部事業は、令和6年中の改正生活保護法の施行によって必須化等されている。）。

その趣旨は、平成16年（2004年）12月15日付の生活保護制度の在り方に関する専門委員会が公表した報告書（参考資料①15-

4-1 p 3で引用される部分参照)の内容を受けたものとなっている。同報告書では、自立の助長について「自立支援」と現代的な表現に置き換えたうえで、『社会福祉法の基本理念にある「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味』することが確認されている。そのうえで自立支援の在り方について、『就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援(日常生活自立支援)や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援(社会生活自立支援)をも含むもの』であるとしている。

同報告書にある自立支援の在り方の実現を目指すため、厚生労働省は、各生活保護実施機関に対し、「生活保護制度について、経済的な給付に加え、組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換するため、その具体的実施手段として「自立支援プログラム」の導入を推進」する旨の通知(2005年3月31日付「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について(厚生労働省社会・援護局長通知)」)を発出し、以後も継続して自立支援プログラム導入を求めている

(参考資料①15-4-1p7で引用されている部分参照)。

したがって、生活保護の実施機関である桐生市福祉事務所は、組織的に、就労による経済的な自立の支援にとどまらず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援(日常生活自立支援)や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援(社会生活自立支援)をも目的として事務執行をすることが求められている(なお、令和7年4月1日施行の生活保護法改正内容も参照されたい。2024年9月6日付厚生労働省社会・援護局保護課作成「令和6年生活保護法等の改正について」参考資料②15-4-2参照)。

第2 不適切事案の原因の究明

1 事案1について

(1) 桐生市福祉事務所による報告内容

第1回委員会で報告された事案1及び事案2に関する桐生市福祉事務所の報告内容は、当該生活保護利用者の生活保護費について分割給付とすることについて口頭での同意を得ていたというものであった

(資料4)。

また、事案1では毎日来所を求めることについても口頭での同意を得ていたとし、毎日の来所に合わせてハローワークでの求職活動を行うよう、指導していたというものであった(資料4)。

そのうえで、毎日の来所、支払いに条件を付しているかのような誤解を与えた点、金庫での金銭保管を不適切だったとし、金庫での金銭保管に問題意識がなかったことや、分割支払いについて同意を得たことを書面化していなかったことが問題点だと分析した旨の報告があった

(資料4)。

なお、この報告内容は、令和5年12月18日付で桐生市として公表しているものと同様であるが、桐生市福祉事務所内での調査結果であって、桐生市としての調査を経たものではないことが説明された

(第1回議事録p30)。

(2) 当委員会による事実調査

事案1本人に協力を得て事実聴取を行った(資料15-2改、第1)。その結果、概ね次のような事実関係を聴取できた。同人のケース記録についても開示を受け、照合をするなどした。

ア 生活保護申請時点の事情

2023年7月26日、事案1の当事者は、支援担当者と生活保護申請のために、事前連絡の上、窓口に出向いた。

しかし、同支援者の同席を認めるか否か、同席したうえで支援担当者の発言を認めるか否かをめぐり桐生市福祉事務所の否定的対応のために、支援担当者が群馬県に逐一電話確認をする等で時間を要した。その後支援者同席のもとで保護申請をするにいたった。

イ 生活保護開始決定後の事情（分割支給）

申請後、桐生市福祉事務所から生活保護決定があったという連絡を受け、2023年8月18日に出向いた。その際、古い借金が話題になり、すでに消滅時効期間が過ぎている状況があり、保護費から借金を返すことはないということを伝えたが、CWから「様子見で1日1,000円を現金で払う」という話をされた。この点については、桐生市福祉事務所として決定した内容を伝えるというだけで、こちらの了解をもらうという対応ではなかった。そういうものなのかと思い、従わざるを得なかった。

自分には、糖尿病のほか膝の痛みがある状況だったが、「ハローワークに毎日行って、（求職活動状況・収入申告書という書面に）ハンコを押してもらわないと1日1,000円は支払えない」、「（調子が悪くてハローワークに行けないとしても、行かない場合に）1日1,000円は出せない。まとめて出ることもない。」とCWから言われた。また、自宅から毎日ハローワークに通う（そのあと桐生市福祉事務所の窓口に出向く。）にはバスに乗るしか交通手段がないが、CWからバスの定期券6,000円を自分の所持金から購入するよう言われた（ケース記録には、事案1本人が提出した生計費の支出資料として、おびただしい数のレシートが添付され、日々の購入品の個別名称や個別金額の詳細をすべてCWに報告していることが認められた。その中には、保護開始当初に購入したバス回数券6,000円の領収書も確認できた。）。

翌月になれば、前月分の生活保護費のうち、まだ手渡されていない残りの金額を渡してもらえと思っていたが、渡してもらえなかったし、CWから残金分を渡すという話もなかった。結局、司法書士に同席してもらった2023年10月になるまで清算されることがなかった（ケース記録の付属書類のなかに、A4サイズの白紙が複数枚存在し、そこには、『生活費として1,000円などを受け

取った』旨の筆記による記載と受領した日付の記載（連日の日付が書かれている）のほか、本人が記載した署名、本人による捺印が、受領日毎に、上段から下段へ連続して記載されている。当該記載を追ってみても、翌月の支給日までに前月分の未交付金額について清算払いがされた旨の記載はなかった。。

ウ 生活保護利用中の事情

保護開始後、指示に従ってハローワークに毎日出向き、その足で桐生市福祉事務所に行き、1日につき1,000円ずつ保護費をもらっていたものの、1日1,000円ではきついという話をCWにしたことがあった。しかし、CWから「生活保護を切めることは、いつでもできる」という内容の話をされ取り合ってもらえなかった。

また、毎日求職活動をしている中で、「このまま仕事に就かないのであれば、生活保護をやめる可能性がある」という話までCWからされたことがある（ケース記録では、2023年9月11日に至るまで毎日ハローワークで求職活動をしていた記録が存在するが、同日付と考えられる生活保護法27条1項に基づく指導指示書が存在し、そこでは「定期的かつ頻繁にハローワークに通い求職活動を行うとともに、その日のうちに福祉事務所に来所し求職活動の報告を行うこと」という指導内容が記載されている。）。

害虫駆除など日常生活の困りごとをCWに相談しても取り合ってもらえないことも経験しており、生活保護をあきらめさせたいのだろうと感じた。

(3) 当委員会としての見解（原因の究明）

ア 生活保護申請時の事情（支援担当者の同席等）

一般に、生活保護の申請のために相談に訪れた市民が同伴者とともに窓口に来所した場合、個人情報に立ち入った内容を聴取する必要があることから、そのプライバシーに配慮したきめ細やかな対応が福祉事務所に求められる（生活保護行政を適正に運営するための手引資料10-1-3-2改p672参照。以下「手引」と略記する。）。

そのため、要保護者（生活保護法6条2項）にあたりうる市民本人のみではなく、第三者が同席することに福祉事務所として懸念点が生じることは理解ができる。

また、不用意に第三者の介入を招くことによる手続の混乱等を回避する必要性も理解できるところである。

もともと、要保護者（市民）本人が抱えている生活上の課題等について、本人だけが的確にとりまとめてCWに対し要領よく伝達できるとは限らない。手引（資料10-1-3-2改p673）においても、各種相談員、水道・電気事業者等関係機関とも連絡・連携することが求められており、その際に本人からの同意書を徴求する扱いとなっていることは周知のとおりである。

このような運用があることを踏まえれば、生活保護の申請にあたっての同伴者（第三者）が同席する場合について、本人の抱える社会生活上の困難な問題点を同伴者が把握しており、それをCWに対して端的に情報提供することができる立場にあることを確認することのほか、本人が同伴者の同席を承諾していることを確認することで、前記の懸念点等を払拭することが可能ということが出来る。

そうすると、要保護者（市民）が、自ら同伴者を伴って窓口に来所している状況がある場合には、CWは、本人に対し、当該同伴者がどのような目的で同席しているのか（福祉関係者等として本人の支援をしている等）といった点を確認し、その同席目的に照らし本人の社会生活上の困難な問題点を的確に知り、伝達することができる立場にあるか否かを確認すること、そして、プライバシーに立ち入った事実聴取を行う際に当該同伴者の同席を続けることについて、本人が承諾しているのかどうかの意思確認をすることといった対応をすることにより、同伴者の窓口での同席相談を許諾できるかどうか判断することが容易にできるものと考えられる。

事案1においても、本人が支援担当者とともに事前連絡の上で窓口に来所しており、本人に対して支援担当者が同席する目的を確認することは容易であったと考えられる。また、支援担当者であることから

本人の要保護状況に関する情報提供を、的確にCWに説明することができる立場にあることも容易に確認できたと考えられる。加えて、プライバシーに立ち入った事情聴取を行う際に、当該支援担当者が同席を続けることについて、本人が承諾しているかどうか、本人の意思確認を行うことも容易であった（事前連絡があった点からは、そのような承諾があることも推定できる。）。

そうすると、事案1においては、保護申請のために来所した事案1本人の支援担当者の同席を認めるかどうか、同席したとして支援担当者の発言を認めるかどうかという点について、CWが前記のような意思確認等の手続を怠っていることが認められる。

また、当該支援担当者の同席を認めるかどうか、同席したうえで発言を認めるかどうかといった点で、時間を費やしている実情は、桐生市福祉事務所全体で容易に把握できる状況にあったと考えられるから、必要な意思確認等をせずに、いたずらに当該支援担当者の同席や発言を阻害する対応を組織的に容認していたといえ、桐生市福祉事務所が適切な対応をとっていたと評価することはできない（資料10-1-3-3改 生活保護法施行事務監査事項「7（1）面接相談」の項目のうち、「2（1）」参照。）。

そうすると、事案1において、支援担当者において、CWによる支援担当者の同席等に関する否定的対応に対処するため、群馬県に逐一確認の電話を入れざるを得なくなった事態は、好ましいものでも芳しいものでなかったことが明らかである。事案1本人がそのようなCWの対応と、そのCWの対応を是正しない桐生市福祉事務所の姿勢を目の当たりにしたことを想起すれば、桐生市福祉事務所が自分の生活保護相談（しかも事前に連絡していた。）に対して、否定的な態度をとっていると事案1本人が受け止めることを、容易に推測することができるからである。

したがって、福祉事務所が保護の申請権を侵害していると疑われる行為を、厳に慎まなければならないものとされていることを踏まえると（資料10-1-3-3改 生活保護法施行事務監査事項「7（1）」

面接相談」の項目のうち、「2（6）」参照。）、事案1に関する生活保護申請時の事情（支援担当者の同席や発言に対する否定的対応）は、事案1本人の保護申請権を侵害していると疑われる行為であったものと言わざるを得ない。

桐生市福祉事務所が、事案1本人の生活保護申請時において、支援担当者の同席や発言に対する否定的な態度をとり、申請権を侵害していると疑われる行為を行った原因は、すでに検討した通り、第三者の同席を拒否するという結論を先行させてしまい、事案1本人の承諾の有無を確認する対応や、当該支援担当者が要保護者に関する事情を、的確に把握できる立場にあるのか否かといった点を、確認する姿勢を持たないままであったことにある。

それは、桐生市福祉事務所が保護申請時における要保護者の申請権を尊重する対応をとることに重点を置いていたとは言えない、組織的対応の不備に原因があると考えられる。

イ 生活保護開始決定後の事情（分割支給の合意等）

法令等を確認しても、生活保護費の支給方法について、これを分割して生活保護利用者に交付することを禁じる規定は探知できなかった。

生活保護利用者が抱える社会生活上の困難に関する事情は、各人によって種々のものがあることが考えられる。そのため、生活保護法の目的である自立の助長、すなわち自立を支援する視点から、真にやむを得ない事情が認められる場合において、保護費を分割支給する例外的対応をとることはあり得るものと考えられる（生活保護法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、有効且つ適切に行うものとする。」との規定を参照されたい。）。

もっとも、そのような真にやむを得ない事情が認められる例外的事案であっても、生活保護法8条1項（「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。)」及び同条2項（「前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。）」に違反することは、法律違反となり許されない（同法31条2項が「生活扶助のための保護金品は、一月分以内を限度として前渡するものとする。但し、これによりがたいときは、一月分をこえて前渡することができる。」としている点も同様の趣旨であると考えられる。）。

したがって、福祉事務所として真にやむを得ない例外的事情に応じた分割支給を計画する場合には、その例外事情に応じた適切な分割頻度（毎週、半月など）に留めることや、当月分の保護費について当月中に全額が支給となるよう適切な分割金額の設定及び分割支給計画を策定することが求められるものといえる（生活保護法31条2項「前渡」の実現）。

加えて、福祉事務所は、面談相談時において要保護者に対し、制度趣旨を正しく理解してもらうよう十分に説明を行うことや、懇切丁寧な対応をすることが求められるから（資料10-1-3-3改、生活保護法施行事務監査事項「7（1）面談相談」に関する2（1）等参照）、生活保護利用者の抱える社会生活上の困難を踏まえて真にやむを得ない事情から、分割支給という例外的手法を実施する場合においては、その例外的手法の実施目的が、生活保護法の制度趣旨に沿った真にやむを得ない事情に基づくものであることの説明のほか、その実施目的を達するために策定した具体的計画（適切な範囲での分割頻度、分割金額を交付する旨のもの）を記した書面を示すなどして生活保護費の分割支給の手法を説明することが求められ、さらに、分割支給を受けることとなる生活保護利用者本人から当該具体的計画に基づく分割支給について、書面による明確な同意を得ることが求められるものと考えられる（事案1より事後に発せられたものであるが、資料9-7-1の通知もこれと同趣旨のものであると考えられる。）。

事案1においては、桐生市福祉事務所は、保護決定当初から、平日

毎日という過度な分割頻度、かつ、1日あたり1,000円という過小な金額にとどめた保護費の分割支給計画を策定していたものと考えられる。

もっとも、事案1本人の抱える社会的困難を踏まえた自立支援のため、そのような分割支給計画が、生活保護法の制度趣旨に適合する真にやむを得ない事情があることを示すケース記録等の記載は見出せない。

確かに、事案1本人の借財に関する事実関係の存在をCWが意識していたことがわかれるものの、支給することとなる保護費を借金の返済に充てないようにしなければならない旨の説明が、丁寧にCWからなされていた事情を見出すことができず、かつ、その説明を受けてもなお、事案1本人が保護費を借財返済に充ててしまう具体的な懸念が、保護決定当初から存在していたことを基礎づける事実関係の記載は、ケース記録等には見当たらない。

そうすると、事案1については、分割支給計画（生活保護費を支給開始当初から1日あたり1,000円ずつの連日の分割支給とするもの）が、真にやむを得ない事情に基づく例外的事案であったと判断することはできない。

かえって、事案1本人がその当時、要保護状態であったという客観的な事情をも踏まえれば、真に自由な判断（分割支給を拒絶する意思表示を行う自由な判断）が可能であったということが、難しい状況であったことが明らかであるといえるほか、当委員会が事案1本人から事実聴取をする中では、「様子見で」とは言われたものの、分割支給となる理由をCWから説明されておらず、保護を受けるためには、桐生市福祉事務所の提案に反対できない状況であったとの認識のほか、当月中に受け取れない生活保護費の扱いについて、説明を受けていない旨の認識が示されている。

この点についてケース記録等にあたっては、そのような過度に頻回にわたる分割支給や、1日あたり1,000円という些少な金額にとどめる支給額を選択することが、生活保護法の目的である自立支援の

ために真にやむを得ないものであることを、事案1本人に対して説明していたことが確認できなかった。

また、1日1,000円ずつの分割支給を行うだけでは、(通信費等必要費の実費を別途支給するとしても)当月分の生活保護費全額を、当月中に事案1本人に交付しきれない事態が生じる危険がある。これは、単純な計算によって判明する事情であった。

もっとも、桐生市福祉事務所は、1日1,000円ずつの分割支給に伴って、当月内に渡し切らない未支給金が生じないための対応策を、分割支給計画のなかで講じていた事情は、記録上で見出すことができない。

そうすると、桐生市福祉事務所が組織としてこれを立案していないのであるから、1日1,000円ずつの分割支給に伴って生じる、当月分の保護費の未支給金をどう取り扱うのかという点について、事案1本人に対してCWが説明をしなかったことが認められる。

以上の検討を行ったところによれば、事案1本人から同意を得るための前提として必要である桐生市福祉事務所から行うべき説明が、欠落していると言わざるを得ないのは前記の通りであるから、口頭での同意を得ていたという福祉事務所の認識は、合理性のあるものとは評価することができない。

念のため、有効な口頭での合意が成立しうる事情があったといえるのかどうかを検討する。

まず、保護実施機関である桐生市福祉事務所としては、1日あたり1,000円の分割支給額を、平日に連日交付するという分割支給計画では、最低限度の生活を保障することにつながらず、生活保護法1条の趣旨に反するおそれがあるものであることを認識すべきであったことが指摘できる。

そうすると、桐生市福祉事務所としては、組織として、同法1条の趣旨に立ち返って、そのような過度の分割頻度と些少な分割金額による保護費の分割支給計画の策定を、回避する選択をすることが求められていたものと考えられる。

それにもかかわらず、桐生市福祉事務所は、事案1本人に対し、1か月分の生活保護費の支給決定を行いつつ、過度な分割頻度で1回あたり些少な分割金額を交付するにとどめる分割支給計画（前記のとおり本来回避すべき内容のものである。）を策定したが、その際、1か月分の支給決定額全額を当月内のうちに事案1本人に交付しきれない未支給金が生じることとなる事実を、当該分割支給計画において考慮しなかったか、あるいは、過小に評価し、生活保護利用者である事案1本人が、被る不利益を組織的に是認していたものと考えざるを得ない。

そうすると、桐生市福祉事務所が事案1本人に対して立案した保護費分割支給計画は、1か月分の保護費を当月内に渡し切らないことを前提とする不合理なものと評価せざるを得ず、生活保護法8条2項による基準額を下回る保護金品の支給しか行わないことを、組織的に決定したという内実をもつものと評価せざるを得ない。

よって、当該分割支給計画を策定した組織的な判断は、生活保護法3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。」）及び同法8条2項に違反するものと言わざるを得ない。

したがって、最低基準を下回る給付を内容とする分割支給計画は、生活保護法違反であるばかりか、憲法25条の趣旨にも合致しないものであって、その計画実施を提案する桐生市福祉事務所の意思表示そのものが有効な法律効果を持つものであったとは評価しがたい。そのため、当該法令違反の内実を持つ分割支給計画について、それを受け入れる旨の意思表示が事案1本人から桐生市福祉事務所に対してなされていたか否かを問題とするまでもなく、有効な口頭での合意が成立しうる事情がなかったものと判断せざるを得ない。

以上、検討したところによれば、事案1本人との間での口頭の同意が存在していたかどうかは、本質的な問題ではないと考えられる。事案1において過度に頻回かつ過小な金額の分割支給計画が策定さ

れて実施された原因は、分割支給が極めて例外的な手法であり、真にやむを得ない事由が必要であるという認識が、桐生市福祉事務所という組織の中に存在しなかったことに求められるほか、生活保護法8条2項等違反と評価できる違法な分割支給計画の策定を桐生市福祉事務所が組織的に許容していたことにある。

ウ 生活保護利用中の事情（毎日の求職活動）

事案1について、桐生市福祉事務所は、本人が受診する医師に意見書を求めたところ、就労可能という回答を得ていたことから、就労指導の一環として、分割支給となる保護費受領のために窓口来所をすることにあわせて、桐生市役所に隣接するハローワークでの毎日の求職活動を指導していた趣旨であったとし、それを超えて分割支給となる保護費の支払いに条件を付しているかのような誤解を与えた点を不適切であったと説明した（資料4）。

しかし、当委員会が事案1本人から事情を聴取したところによれば、糖尿病のほか膝の痛みがある状況があったということであり、稼働能力に関する桐生市福祉事務所の判断に対し、事案1本人が一定の疑義を抱いていたことがうかがわれる。

一般に、福祉事務所には、就労阻害要因を的確に把握し、就労意欲の助長、生活習慣の形成等の必要な指導援助を行うことが求められる（生活保護法施行事務監査事項「20個別具体的な指導援助の状況」に関する4（1）等参照。資料10-1-3-3改）。

これは、生活保護法4条1項（「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。」）に基づき、生活保護利用者が有する稼働能力を活用することが求められることに由来する、重要な指導援助である（生活保護法27条1項「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。」との規定に基づくものである。）。

そして、稼働年齢層の者が稼働能力を生活保護法4条1項が求める程度に活用しているのかどうかは、①稼働能力の有無、②稼働能力を活用する意思の有無、③稼働能力を活用する就労の場の存否により判断し、必要に応じケース診断会議や稼働能力判定会議等により組織的に検討することが求められる（生活保護法施行事務監査事項「20個別具体的な指導援助の状況」に関する5（1）ア参照。資料10-1-3-3）。

また、稼働能力の活用に関する指導内容としては、就労・求職状況管理台帳を整備して、その対象者に対して、求職活動状況・収入申告書を「毎月」提出させてその内容を把握し、必要な指導を行うことが福祉事務所に求められている（生活保護法施行事務監査事項「20個別具体的な指導援助の状況」に関する5（1）ウ参照。資料10-1-3-3）。

もっとも、福祉事務所による生活保護利用者に対する指導は、「被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない（生活保護法27条2項）」うえ、同法27条1項による指導が可能であるからといって「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（同法27条3項）」。常に生活保護法の制度趣旨を正確に理解してもらうための丁寧な説明を欠かすことができないものと言える（生活保護法施行事務監査事項「7（1）面談相談」に関する2（1）等参照。資料10-1-3-3改）。

そこで、事案1についてみると、桐生市福祉事務所は、求職活動状況・収入申告書の提出を、毎月ではなく「毎日」という過剰頻度で提出させる例外的指導を導入することを組織として決定しているが、ケース記録等を見ても、事案1本人について、なぜ「毎日」ハローワークの窓口で求職活動を実施しなければならないのかという点に関する具体的な理由に関する記載は見当たらない。

本来、その例外的な頻度での指導を採用することについて、事案1本人の稼働能力の程度に合致しているのかどうか、事案1本人の稼働能力を活用する意思の支援に適しているのか、さらに事案1本人の稼

働能力を活用するための就労の場を得るために、連日ハローワークへ訪問することが、求人の実情（連日ハローワークにおいて求職活動をするほど求人数や職種が豊富であること等）に適合しているのか等具体的事情がケース記録等に記載されていなければならないところ、その記載が見当たらないのである。

以上のような事実関係を踏まえると、事案1本人に対する求職指導（毎日ハローワークを訪問して求職活動を行うもの）は、桐生市福祉事務所が組織として是認していたものの、事案1本人の稼働能力に適合しているかどうか不明であり、稼働能力活用のための自立支援として適切なものであったかも不明である。しかも、連日という過剰な頻度で求職活動を行うよう求める指導が、事案1本人の稼働能力を活用する就労の場につながる適切な指導であったことを認める事情も見出すことができない（例えば、なぜ週に一度の求職活動では不十分であるのかがわからない）。そうすると、事案1本人の稼働能力活用のための求職指導であることを前提としても、桐生市福祉事務所の組織的判断は、生活保護法27条2項（「被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない」）に違反することが濃厚なものであったと言わざるを得ない。

これらの事情を踏まえると、必要最小限度を超え、生活保護法27条2項のおそれが高い求職活動指導を、事案1本人が受け入れてこれに従い、毎日ハローワークを訪問し、かつ、1日当たり1,000円に分割された保護費を毎日受領していた事実が存在することになる。

この点については、桐生市福祉事務所としては、分割支給となる保護費の支払いに条件を付しているかのような誤解を与えた点を不適切であったと説明した（資料4）。

この点について、当委員会が行った事案1本人からの事実聴取では、事案1本人は、「求職活動状況・収入申告書」にハローワークで求職活動をして印鑑を押印してもらうことが、1日1,000円の分割支給を交付する条件であるとの説明を、CWから受けた旨の認識が示されている（つまり、桐生市福祉事務所が説明する誤解は事実と異なる

という認識である。)

一般に、生活保護法27条3項は、「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」と規定しており、CWによる指導等を生活保護利用者に強制することはできない。生活保護利用者は、生活保護開始決定により、生活保護費を受給できる法律上の地位を獲得していることは動かしがたいところであるから、窓口支給の対象者に対して保護費を支給するにあたって、何らかの条件を付けているような誤解を与える取扱いは、厳に慎むべきという要請が働くのである(資料9-7-1第5項参照)。

そこで事案1のケース記録等を見ると、「求職活動状況・収入申告書」には、ハローワークにおける求職活動を連日行っていたことを示す押印が存在しているほか、当該押印日に応答して、A4サイズの白紙には、分割して支給された1日1,000円にあたる保護費を、事案1本人が受領した旨の署名押印等も認められる。

また、本人が毎日提出していた求職活動状況・収入申告書の記載を見ると、必要最小限度を超え、違法であることが濃厚な就労指導にもかかわらず、事案1本人が、その指導を誠実に遵守している事情が明らかである。

ところが、2023年9月11日付と思われる指導指示書(生活保護法27条1項)では、「定期的かつ頻繁にハローワークに通い求職活動を行うとともに、その日のうちに福祉事務所に来所し求職活動の報告を行うこと」という指導内容が記載されており、この指導書の記載は、事案1本人について、あたかもCWの口頭での就労指導に従わない状況があったかのような誤った記載となっている。少なくとも、CWによる口頭での就労指導を、事案1本人が実践してきた事実を適切に評価していないことが明らかである。

そうすると、桐生市福祉事務所は、その求職活動実績を積極評価しないばかりか、あたかも口頭での指導に事案1本人が従わず、連日の求職活動を怠っていたことを前提として、生活保護法27条1項に基づく前記指導指示書を発する旨を、組織的に決定して事案1本人に交

付したと認めざるを得ない。

この決定に関連して、そのころ、事案1本人がCWに対して、1日1,000円の分割支給ではつらいことを述べていたことや、それに関連して、事案1本人が感情的な行動を一時的にとった事情があったことがうかがわれるが（同指示書の他の指示事項の記載参照）、そのことと、求職活動を怠っていたかのような誤った事実を前提とする、前記指導指示書の発出することとは、まったく関連性が認められない。

事案1本人の感情的行動を戒めるために、前記指導指示書を発出していたとすれば、指導指示事項違反を理由とする生活保護の停止、ないし廃止（生活保護法62条1項及び同条3項）の不安を、事案1本人に与えるかのような行政行為があったことがうかがわれることになるが、当委員会が行った事案1本人からの事実聴取の結果のなかでも、CWから「生活保護を切るとはいつでもできる」という内容の話をされたことや、毎日求職活動を続けている中で、「このまま仕事に就かないのであれば、生活保護をやめる可能性がある」という話までCWからされたと、事案1本人が述べていたところを勘案すれば、同指導指示書を発出した目的が、指導指示に従って稼働能力を活用できるように自立を支援することよりも、指導指示違反を理由とする生活保護の停廃止の不安をあたえることに重きを置いていたものと、事案1本人が受け止めざるを得ないようなものであった可能性が高いと、言わざるを得ない。

そうすると、毎日の求職活動を指導する桐生市福祉事務所の組織的対応は、前記事案1本人の稼働能力の活用という自立支援の目的ではなく、それを逸脱した他の目的があったことを推測せざるを得ないし、連日のハローワークを訪問しての求職活動を、強制されていると認識したとしてもやむを得ないものと認められる。

したがって、桐生市福祉事務所による事案1本人に対して行われた就労指導、すなわち、毎日ハローワークを訪問して、求職活動をするよう求める就労指導が、前記の通り、事案1本人の稼働能力活用に関する必要最小限度の範囲を超えた違法のおそれが高い指導であった

ことも併せてみれば、桐生市福祉事務所の当該就労指導は、1日1,000円に分割支給される保護費の窓口支給にあたって、毎日ハローワークを訪問して、求職活動をすることを条件としていた旨の認識を招く取り扱いであったと言わざるを得ず、かつ、そのような認識を事案1本人が抱いていたことをも踏まえると、保護費を得るために毎日の求職活動を、事案1本人の意思に反して強制していたものとして、生活保護法27条3項に違反するおそれの高い組織的な指導態度であったと認められる。

以上検討したように、桐生市福祉事務所が事案1本人に対して、生活保護法27条2項及び同条3項の双方に違反するおそれが高い指導指示(稼働能力活用のための指導)を行っていた原因は、一つには、桐生市福祉事務所が組織として、生活保護法27条1項による指導指示には生活保護利用者の自由を尊重して、必要の最少限度に止めなければならないという限界があること(生活保護法27条2項。これは行政権力の行使にあたっての普遍的な制約原理(比例原則)である。)の認識が欠けていた点にあるといえる。

あわせて、桐生市福祉事務所が、生活保護利用者の稼働能力の活用という視点を過剰に重視するあまり、合理性のある指導指示の論拠(稼働能力の存否、稼働能力活用の意思の存否、稼働能力活用の場の存否等の組織的検討)が不明確なまま、保護費の分割支給(事案1について違法があることは前記の通り)と抱き合わせに、過剰とも言える就労指導を実施していた事実を、組織として問題視することができず、あるいは、認識していても、過小評価して是正することができなかったことにあると考えられる。

エ 生活保護利用中の事情(相談対応)について

事案1本人からの事実聴取によれば、害虫駆除など日常生活の困りごとを、CWに相談しても取り合ってもらえないことを経験しており、生活保護をあきらめさせたいのだろうと感じた、というのである。

CWが生活保護利用者本人の資産、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

等の事務を担っており（社会福祉法15条4項）、かつ、要保護者から求めがあったときは、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、必要な助言をする事務（生活保護法27条の2）を担っていることは言うまでもない。ここで規定されている「自立の助長」という目的については、単に経済的自立を支援することにとどまらず、それぞれの被保護者の能力や、その抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど、社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも目的としているのであって、このことはこの章の冒頭ですでに、確認した通りである（社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第15回、令和4年（2022年）6月17日実施）における「資料2 被保護者に対する自立支援のあり方について（参考資料①15-4-1）」参照）。

そうすると、CWが要保護者からの相談に応じ助言する職務については、保護申請時に限られず、生活歴、職歴、病歴、家庭環境、地域との関係等を的確に把握することが求められ（生活保護法施行事務監査事項「7（1）面談相談」2（3）参照。資料10-1-3-3改）、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の確認も、的確に行われるべきことが求められるものと考えられるのであって（生活保護法施行事務監査事項「7（1）面談相談」2（5）参照。資料10-1-3-3改）、生活保護利用者の日常生活の困りごとに関する相談を受けることは、自立の助長に必要な助言を行う前提としての、生活の実情という重要な情報に触れる契機となると考えられるところである。

仮に、事案1本人の困りごとに対して、CWが親身になって相談に応じていたのであれば、取り合ってもらえなかったという感想を事案1本人が抱くことは稀なように思われ、ましてや、CWが生活保護を受けさせたくないと考えているとの受け止めを事案1本人が抱くことはないものと考えられる。

そうすると、CWの相談対応については、少なくとも自立の助長という法の趣旨に適合しない不十分さが存在したことは認めざるを得ないものといえる。このような自立の助長につながらない不十分な相談対応が生じた原因は、CWの個人の責任に矮小化されるものではなく、桐生市福祉事務所が組織として、自立の助長に必要な助言を行うために、生活保護利用者の困りごと相談を積極的に取り扱うこと、そのなかで信頼関係を築くことのほか、生活実態の実情をつぶさに把握していくことが望ましいという体制を構築できていなかったことにあると考えられる。

2 事案2について

(1) 桐生市福祉事務所からの説明内容

事案2に関する報告内容は、当該生活保護利用者の生活保護費について分割給付とすることについて、口頭での同意を得ていたというものであった(資料4)。もともと、分割支払いについて同意を得たことを、書面化していなかったことが問題点だと分析した旨の報告があった(資料4)。

なお、この報告内容は、桐生市福祉事務所内での調査結果であって、桐生市としての調査を経たものではないことが説明された(第1回議事録p30)。

(2) 当委員会による調査結果

事案2本人に協力を得て事実聴取を行った(資料15-2改)。その結果、概ね次のような事実関係を聴取でき、ケース記録を確認することができた。

ア 生活保護の申請は、支援担当者の同席を得て、比較的スムーズに進んだと思う。

イ 保護決定が出たという連絡を受けて福祉事務所に出向いたとき、1日1,000円の計算のもとでの1週間分として、週に一度7,000円ずつの保護費を支給するという話をされた。その理由として、一度に全額支給すると、すぐに全額を使ってしまい、生活に支

障が出る人がいるから、全額一括支給で支障が生じないのかどうかを確認するためだという趣旨の話をされた。自分自身の浪費癖などが具体的に問題にされたわけではなく、一般論としての話だった。こちらの了解を求めるような説明ではなかったほか、それが生活保護のルールなのだと、受け取ったので従わざるを得なかった。

ウ 翌月の保護費支給までの間に、渡し切れない前月分の保護費をどう取り扱うかということについて、CWから説明を受けたことはない（ケース記録の付属書類のなかに、A4サイズの白紙が複数枚存在し、金員を受領した日付、金額のほか、本人が記載した署名、本人による捺印が、受領日毎に、連続して記載されている。支給開始翌月の支給日までに前月分の不交付金額について清算払いがされた旨の記載はない。）。

エ 窓ガラス破損、給湯器故障など、修繕をしなければ日常生活に支障が生じる状況があったが、それを相談してもCWには対応してもらえなかった。

(3) 当委員会としての見解（原因の究明）

ア 生活保護申請時の事情（支援者の同席等）

事案2本人からの事実聴取結果は、事案1におけるものと異なり、支援担当者が同席しての保護申請であったにもかかわらず、特段の問題が生起していないというものだった。

生活保護法2条は「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を、無差別平等に受けることができる。」と規定している。これについては、旧法の下では素行不良者や生計の維持に努めない者について、保護を受ける地位の欠格者として扱われていた点を改めたものと位置づけられ、要保護者であれば、誰でも生活保護を受けることができるのであって、生活保護が恩恵的な施しではない国民の権利であるほか、保護を要するに立ち至った原因のいかんによらず、保護が受けられること、また、誰かが優先的に保護を受けることもなく、保護を受けるについて、差別的に取り扱われることもないことが、規定されているものと解釈されている（以上の解釈につ

いて、復刻版「改訂増補生活保護法の解釈と運用」厚生省社会局保護課長小山進次郎著 p 106～114 参照)。

事案2本人と事案1本人との事実聴取結果を対比すると、生活保護申請時に、支援者の同席等を是認するかどうかをめぐって、桐生市福祉事務所は、何の合理的な理由も見いだせない恣意的な差別的取り扱いを、していたと言わざるを得ないことが明らかである。

これは、生活保護法2条に違反することが濃厚なものであり、速やかに是正されなければならない。

このような差別的取り扱いが是認されていた原因は、桐生市福祉事務所が組織として、生活保護法2条の理念を正しく理解しておらず、その理念を実現しなければならないことの、認識に欠けていたからというほかはない。

イ 生活保護決定時の事情（分割支給）について

事案2本人からの事実聴取によれば、CWは1週間当たり7,000円という分割支給を実施する理由として、事案2本人の個別事情ではなく、抽象的な事情を挙げるにとどまっていたという。そして、ケース記録を見ても、分割支給という例外的支給方法を採用しなければならない、真にやむを得ない事由の存在についての記載は見出すことができない。そうすると、分割支給とすることが、真にやむを得ない例外的な事情であることを、CWが事案2本人に対して、分割支給開始前に説明をしていたと認めることができない。

また、事案2本人からの事実聴取によれば、分割支給となる理由をCWから明確に説明されないなかで、保護費を得るためには、桐生市福祉事務所の提案に反対できない状況であったとの認識が示されている。確かに事案2本人は、当時、窮迫状況下で保護費の分割支給を拒否することが難しい客観的状況であったことが認められるから、分割支給に異を唱えることが難しいものであったということが出来る。

加えて、事案2における分割支給の頻度については、事案1と比較すると緩やかなものとなっている点が認められるものの、分割支給額

については事案1と同様の問題（1日当たり1,000円であって、当月分の生活保護費を当月中に前渡ししきることができないという問題）が生起する分割支給計画であることに変わりがない。

すなわち、このような分割支給計画は、事案1で検討した通り、最低生活費を下回る保護費を支給するという生活保護法8条2項に違反し、同法3条に違反するおそれが高いものであるのに、その違法な分割支給計画を、桐生市福祉事務所が組織として策定したものと云わざるを得ない。

よって、桐生市福祉事務所が策定した当該分割支給の計画は、生活保護法8条2項等に違反し、憲法25条の趣旨にも合致しない最低基準を下回る給付を前提とする意思表示なのであって、その意思表示に有効性を認めることは難しい。したがって、有効な法律効果を伴わない分割支給計画を受け入れる旨の意思表示が、事案2本人から桐生市福祉事務所に対してなされていたか否かを問題とするまでもなく、有効な口頭での合意が成立しうる事情は認めることはできないものと考えられる。

したがって、事案1において検討した結果と同様に、事案2についても、同意を得る前提となる事情説明が欠落しているうえ、事案2本人が、その当時保護状態であったという客観的な事情をも踏まえれば、真に自由な判断（分割支給を拒絶する意思表示を行う自由な判断）が可能な状況下であったということが難しいと言わざるを得ないほか、そもそも提案している分割支給計画そのものが、生活保護法8条2項等に違反し、有効なものと認められないため、口頭での同意の存否やその文書化の有無は、事案2についての本質的な問題ではないと認めざるを得ない。

以上検討したところによれば、口頭の同意の存在があるかどうか、それを書面化していたかどうかという点の究明に積極的な意味を見出すことはできず、事案2における生活保護法8条2項違反等の分割支給が実施された原因は、事案1と同様の桐生市福祉事務所の組織体制にあると言わなければならない。

ウ 生活保護利用中の事情（相談対応）について

事案2本人からの事実聴取によれば、窓ガラス破損、給湯器故障などで困っており、この修繕をしなければ日常生活に支障が生じる状況があったが、それを相談してもCWには対応してもらえなかったという。

これは、自立の助長のための相談と助言を行う生活保護法27条の2の趣旨にそぐわない相談対応があったことを指摘するものである。

このような指摘を事案2本人が行う原因は、事案1で指摘したのと同様、桐生市福祉事務所が組織として、自立の助長のための指導を行う前提として、生活保護利用者の困りごと相談を積極的に取り扱うこと、そのなかで信頼関係を築くことのほか、生活実態の実情をつぶさに把握していくことが望ましいという体制を構築できていなかったことにあると考えられる。

3 事案3について

(1) 桐生市福祉事務所による報告内容

第1回委員会で報告された事案3に関する内容は、支給決定をなすべき時期に行わず遅延した、決定が遅延しただけでなく、保護費の支給も遅延したが、それは担当CWの誤った認識によるものであり、係長、課長も決裁時の確認を怠っていたことの報告があった

(第2回議事録p24参照)。

また、保護申請に関するCWの認識は、事案3当事者の意思で保護申請をしなかったと認識していたというもので食い違いがあったという報告があった。さらに、福祉事務所に保管されていた認印を、本人が保護費を受領するより前に受領簿に押印していた等の報告があった

(資料4)。

(2) 当委員会による調査結果

事案3の当事者に協力を得て事実聴取を行った(資料15-2改)。

その結果、概ね次のような事実関係を聴取でき、ケース記録を確認することができた。

ア 生活保護申請時の事情（申請権の侵害）

弁護士の助言を受けて2023年8月上旬に生活保護の申請をしようと窓口に出向いた。しかし、事情があって同居していた親族と別居していたところ、別居前の住居地に自分の荷物が残されていることの指摘を受け、生活保護は受けられない旨の説明を受けた。その後、再び弁護士に相談し、同年9月26日になって保護申請をすることができた。

イ 生活保護開始時の事情（保護決定通知遅延、保護費交付遅延）

2023年10月末ころに、生活保護決定があったという連絡をCWから受けたが、自分としては、生活保護費が銀行口座への振り込みになるものと思っていた。同年11月上旬ころにはATMで口座への振込がないかどうかを確認していたが、振り込みがないままだった。

結局、同年11月17日に福祉事務所に出向いたときに、同年9月分の保護費を現金で受領した。受領した際に、受領したことを書類に書いたことはなく、署名や押印をしたこともない。その日に保護決定通知書を受け取ったという記憶はない。

ウ 生活保護利用中の事情（保護決定の遅延、保護費交付遅延）

2023年11月27日に窓口へ訪問（弁護士と司法書士が同席）し、同年10月分の保護費と同年11月分の保護費について、このときに現金で支給された。受領した際に、受領したことを書類に書いたことはなく、署名や押印をしたこともない。

エ 生活保護利用中の事情（受領簿への押印）

上記同日、9月分の生活保護決定通知を受領したことがないと指摘したところ、11月17日に手渡しで交付したはずだとCWから言われた（しかし、同年12月20日には、不交付だった可能性があるとして、改めて9月分の交付を受けた。）。

さらに、弁護士と司法書士が9月分の保護費の受領の記録を示すようCWに求めたところ、長い時間待たされた後に受領簿が示された。同年10月27日付の受領印が押印されていたが、自分が押印したことのないもので、印影も自分が使う印鑑とは違っていた（なお、同年

1 1月17日に保護費を受領したのであり、同年10月27日に保護費を受領していないことはケース記録上も明らかである。)

オ ケース記録から確認出来た事実関係

2023年10月27日、保護決定となった旨をCWが電話連絡したこと、同月30日に福祉事務所で9月分を現金支給する予定との記載がある。もっとも、同日来所時に支給されるべき10月分を交付する旨の記載はない。

同年10月30日に、事案3当事者が来所していない旨の記載はあるが、再度連絡をした事実の記載はなく、来所がなかった事情も確認されていた記載がなく、同年11月14日に、事案3当事者から保護費が振り込まれていないという電話連絡を受けるまで、何らかの対応をしたことに関する記載はない。

同年11月17日の来所した記録があるが、同年9月分を現金支給したことの記述はない。年金生活者支援給付金振込通知書を受領した旨の記載がある。同年11月24日、同年10月分及び11月分の保護費の支払いが可能になったとCWが連絡した旨の記載があるほか、同月27日の来所時にそれらを支給する旨の記載がある。

(3) 当委員会としての見解（原因の究明）

ア 生活保護申請時の事情（申請権の侵害）について

資料10-1-3-3改（生活保護法施行事務監査事項「6（1）面接相談」のうち2（5）参照）によれば、面接相談時には、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、いわゆる急迫性の確認を的確に行わなければならないほか、『相談者に対し、「居住地がなければ保護申請できない」、「稼働年齢層は保護申請できない」、「自動車や不動産を処分しなければ申請できない」等の誤った説明を行ったり、扶養が保護の要件であるかのように説明するなど、保護の申請権を侵害するような行為及び申請権を侵害していると疑われるような行為』を、厳に慎むことが求められることがわかる（資料10-1-3-3改 生活保護法施行事務監査事項「6（1）面接相談」のうち2（6）参照）。

当委員会による事実聴取では、「DV被害相談を弁護士に行い、弁護士の助言を受けて2023年8月上旬に生活保護の申請をしようとした。しかし、別居前の住居地に自分の荷物が残されていることの指摘を受け、生活保護は受けられない旨の説明を受けた。」旨の説明を行っており、先行して弁護士に相談したうえで窓口に出向いたというのであるから、2023年8月上旬に事案3当事者が窓口に向かったのが初回相談であることが認められる（しかし、ケース記録等を見ると、2023年9月26日が初回相談として記載されており、それ以前の相談記録は見当たらない。）。

そして、同年8月上旬において、保護申請に至らなかった事実関係については、桐生市福祉事務所も、事案3当事者も同様の認識であるが、桐生市福祉事務所の説明では、事案3当事者の意思で保護申請をしなかったものという（資料4）。

そこで、初回相談時に保護申請に至らなかったことが、事案3当事者の意思に基づくものであったのかどうかを検討する。

ケース記録の相談内容欄には、同居親族からの嫌がらせを受けて以前の住居地を追い出された旨の記載があるから、事案3当事者がDV被害相談を弁護士にしている事情があったという説明内容と一致することが認められる。そうすると、同居親族のもとに一部荷物を置いてきてしまったことが合理的に推測されるどころ、その点についてCWから「別居前の住居地に自分の荷物が残されていることの指摘を受け」たとの、事案3当事者の説明は不合理なものとは認められない。

また、事案3当事者の属性（日本語での意思伝達が不十分な可能性）を考慮すれば、生活保護法に関する知識が不十分であることが推測され、CWからその旨の指摘を受けたからこそ、来所目的であった生活保護申請をしなかったと考えるのが合理的である。

そして、2023年8月上旬ころの相談記録が、ケース記録等に見当たらないため、「生活保護は受けられない旨の説明を受けた」という事案3当事者の説明内容を否定する事実を、記録上見出すことができない。

そうすると、事案3当事者の説明内容にあるCWからの発言内容を、前提に検討することとなるが、従前の住居地から追い出されたという事情があるため、従前の住居地に事案3当事者の荷物があつたとしても、別居親族と事案3当事者とが同一世帯と考えることは不合理であるし、そのほかの観点でも、CWによる前記発言内容は、保護申請の妨げとなる事情の指摘ではないことが明らかである。

そうすると、CWが誤った説明を行ったことが認められ、少なくとも、事案3当事者の保護の申請権（生活保護法2条及び同法7条参照）を、侵害するような行為、あるいは申請権を侵害していると疑われるような行為が行われていたことは認めることができ、その結果として、事案3当事者が生活保護申請をすることができなかつたと考えられる。

したがって、桐生市福祉事務所の説明内容（事案3当事者の意思で保護申請をしなかつたと認識していたというもの）を是認することは、難しい。

こうした事態が生じた原因は、桐生市福祉事務所において、「保護のしおり」の活用等を活用し、相談内容に応じた懇切丁寧な対応が行われているかどうかという点に、組織的な関心が向いておらず、相談者に対して、保護申請の意思の有無を確認することの重要性を、軽んじてしまっていた点にあると考えられる。

また、相談者の申請意思や急迫状況、相談者からの相談内容や、それに対する助言内容、申請に至らなかつた経緯等が確実に面接記録票等に記載されているかどうかを、桐生市福祉事務所が組織的に確認する体制（生活保護法施行事務監査事項「7（1）面接相談」のうちの2（9）参照。資料10-1-3-3改）が、存在していなかつたことも要因になっていると考えられる。

イ 生活保護開始時の事情（保護決定通知遅延、保護費交付遅延）

生活保護法24条3項は、保護開始決定・却下決定に関する通知を書面で行うことを要求し、その通知が、申請者に到達するまでの時間的な制限を設けている（資料8-50）。すなわち、同法24条5項

は、保護決定（却下決定）を申請があった日から14日以内にしなければならない義務を定め、「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」に限って、これを30日まで延ばすことができるとしている。しかし、30日を超える場合は許容されていない（同法7項参照。同項の規定により保護申請者は審査請求を行うことができることになる。）。また、同法6項は、保護申請から14日以内に保護決定（却下決定）通知をしなかったときは、その理由を決定通知に明示しなければならないと規定しており、その例外を許容していない。

事案3においては、2023年9月26日が保護開始の時期（申請日）であり、その9月分に関する保護決定通知を、事案3当事者に交付した時期については、桐生市福祉事務所の認識（同年11月17日に交付した。）と事案3当事者の認識（同日に交付されておらず、同年12月20日によろやく交付された。）に齟齬がある。しかし、その認識の齟齬は、事案3については重要な点ではない。

重要なのは、桐生市福祉事務所の認識（同年11月17日に交付）を前提としても、生活保護法24条5項但書が「特別の理由」がある場合に限って許容している30日以内の決定書面交付期限（同年10月26日まで）を徒過している違法があることである。

また、次の事情も見過ごすことができない。桐生市福祉事務所では、保護決定があると生活保護利用者に電話連絡をして、窓口に来所してもらったうえで保護決定書を交付し、現金で最初の保護費を支給するのが通例であったところ（第3回議事録p21）、これを前提に事案3のケース記録の記載を見ると、2023年10月27日になり、よろやく保護決定となった旨をCWが電話連絡したこと、同月30日に福祉事務所で9月分を現金で支給する予定との記載が認められる。この記載は、生活保護法24条5項但書が定める、例外的な期間である30日以内の保護決定書の交付義務（同年10月26日まで）を、まったく遵守していない旨を平然と明記していることにほかならない。

しかし、それが同法24条5項違反である点の言及もなく、同法違反に関して、上司らは何らの指摘もせず、指導を行った形跡もない。しかも、事案3当事者の手元にある2023年10月25日付「保護決定通知書（控え）」（これは、同年12月20日に事案3当事者にCWが交付したものである。）をみると、「この決定書が申請受理後14日を経過した理由」として「病状調査による」と一言書かれているのみである。確かに、ケース診断会議記録票「ケース診断会議の状況」欄に「外来病状調査の遅れによる」との記載があるが、同記録票「病状」欄には、事案3本人について月一回通院治療中のクリニックがあることの記載があることが認められる。

しかし、事案3本人の属性として療育手帳の交付を受けた重度の障害者（「療育手帳」の交付があることが同記録票に明示されているところ、同手帳の記載内容は、日常生活において常時介護を必要とする者であることが明らかである。）であることが明示されている。

つまり、外来通院状況の調査をするまでもなく、事案3本人の稼働能力は認められないことが明白なのであって、外来通院状況の調査結果が要保護状態か否かの判断に影響を及ぼすことは考えられない。

したがって、「この決定書が申請受理後14日を経過した理由」として「病状調査による」と記載しているとしても、それは、生活保護法24条6項が義務付けている理由の明示義務の履行と評価することが難しい。それにもかかわらず当該理由記載の合理性等について、ケース記録には桐生市福祉事務所の組織として問題視された経過がまったく存在しない。

さらに、事例3では保護決定通知だけでなく、保護費の支給も遅延していた。これは、生活保護法8条1項及び同条2項そして同法31条2項に違反する対応と言わざるを得ない。しかしながら、2023年10月30日のケース記録の記載には「9月分扶助費支給の約束日であったが来所はなかった」と記載があるだけで他に何らの言及もなく、すでに大幅に遅延している保護費の支給に関して、CWはもちろん、その記載を見た桐生市福祉事務所の組織全体が、まったく問題意

識を持っていなかったことが認められるのである。

以上検討したように、生活保護開始時における保護決定通知書の交付遅延及び保護費支給遅延は、生活保護法に違反する事務執行である。

このような法令違反等が生じた原因は、桐生市福祉事務所が、組織として、保護決定通知の交付に時間制限があることを過小評価し、その時間制限を遵守することの重要性を認識せず、また、保護費が生活保護利用者の最低限度の生活の需要を満たす不可欠なものであることを、軽視していた結果、保護費交付を遅延しても問題にすらしないう点にあったことが明らかである。法令遵守という根本的かつ基礎的な問題意識が欠落しており、それへの対応能力も構築されていなかったことは、桐生市福祉事務所の組織としての問題であり、早急に是正されなければならない。

ウ 生活保護利用中の事情（保護決定の遅延、保護費交付遅延）

2023年11月24日付のケース記録には「10月分と11月分の扶助費の支払が可能になったことを報告」と記載がある。

これは、同年11月17日に事案3当事者が来所した際には、すでに10月分扶助費も、11月分扶助費も、決定を経て支給しなければならない状況であったのに、それが実施されず支給が大幅に遅延していたこと（生活保護法に違反する事態）を示している。

しかし、そのような重大問題であることに言及する記載がないうえ、桐生市福祉事務所の組織全体としても、このような大幅な支給遅延（生活保護法に違反する事態）をまったく問題視せず、そのまま放任していることは極めて大きな問題である。

確かに、同年11月17日のケース記録には「今日持ってきた…年金生活者支援給付金振込通知書により支援給付金の正確な金額が確認できたため、10月分と11月分扶助費の正確な支給額が決定できるようになった旨を伝えた」との記述がある。

しかし、これは10月分及び11月分の保護決定の遅延、保護費交付遅延の理由とならない、不合理な記述であると言わなければならない。10月分、11月分の扶助費は、年金生活者支援給付金振込通知

書がCWの手元になくとも算定でき、保護決定することも支給することもできる。単に、保護決定後にCWが年金生活者支援給付金振込通知書を入手した時点で、保護変更決定を行えばよいだけのことである。

それにもかかわらず、このケース記録の記述には、生活保護法に違反する大幅な支給遅延をしている点への問題意識をうかがわせる記述がなく、かつ、その記述を見た桐生市福祉事務所の組織全体としても、決定遅延、支給遅延という生活保護法違反の事態をまったく問題視していない。

明らかに、生活保護法8条2項、そして生活保護法31条2項本文「生活扶助のための保護金品は、一月分以内を限度として前渡するものとする。(強調箇所は当委員会による注記)」との規定に違反する行為を放置していたのであって、決して許されるべきことではない。

事案3にみられる生活保護利用中の保護決定遅延及び保護費支給遅延の問題は、保護決定が遅延し、保護費支給が遅延して生活保護法31条2項違反が生じても、誰も問題にしないという体制にあることが明らかといえる。

エ 生活保護利用中の事情（受領簿への押印）

事案3において、当該生活保護利用者の事前の承諾もなく、事後の説明もなく、CWが、福祉事務所内に保管されていた認印（同姓のもの）を用いて、受領簿に押印して処理していたことが説明された（第2回議事録p25～26）。

事案3当事者からの事実聴取でも、受領簿への押印行為そのものをしておらず、受領簿に保護費を受領した旨日付が2023年10月27日とあるが、これがまったくの架空の日付であることは、動かしがたい。

当委員会としては、事案3におけるこのような印鑑の無断利用行為、架空の日付の記載に驚きを禁じ得ない。

生活保護利用者の姓と、同一の印影の認印に関する無断利用行為について、まず検討すると、内部調査チームの調査により、桐生市福祉事務所において保管されていた認印の数が1948本に上り、印鑑入

れ用の印鑑箱が11箱も存在していたことが分かったが、そのこと自体が、非常に驚愕すべきことであると考えている

(第3回議事録p22)。

なぜ認印を保管しておく必要があったのかという点の質疑により、生活保護利用者が印鑑を持参していない時の利用、事務処理の簡便化をするための利用という事情が明らかになったほか(第1回議事録p29)、職員からの聞き取り結果によれば、受領印押印のための生活保護利用者の来庁負担軽減とか、CWの負担軽減にかなうものとする職員のいたことや、先輩職員から保管認印を利用した処理方法を教えられた若い職員が、その通りの処理をしていた実態が報告されたところであり(資料13-1p2)、問題意識を抱くどころか、利便性等を優先し、それを誰も咎めない桐生市福祉事務所の体制の問題点が浮き彫りになった。

このような桐生市福祉事務所の不正常的な実態が形成された時期については、内部調査チームによれば、少なくとも平成元年度ころには2~3箱の認印が保管されていたようであり、平成26年度の厚生労働省監査をきっかけに保管していた認印に集約がなされ、現在のような保管状況になったというのであるから(資料13-1、第4回議事録p29)、桐生市福祉事務所が組織的に認印を保管し利用してきた実態が明らかになったといえる。

また、職員からの聞き取り結果によれば、保管認印の使用が多くなった契機として、生活保護法第63条や同法第78条に基づく返還金を活保護費から徴収する際に受領印として使用したことが大きかったとの実情などが報告されたが(資料13-1p2)、同法63条や同法78条が、いわゆる不適正な受給を是正するための返還金の取り扱いを定めるものであるところ、その際に、桐生市福祉事務所では組織として、保管している認印を利用することを是認していたことを示しており、長期にわたって不正常的な事態が維持され、自浄機能が不全に陥っていたと指摘せざるを得ない(第4回議事録p38参照)。

このように、桐生市福祉事務所が組織として大量の認印を保管して

いることを問題視せず、その認印を利用している実情を知りつつ、それを組織として容認してきたことが、CWによるモラル低下を助長し、事案3における印鑑冒用の原因となったものと考えられる。

次に、保護費の受領実態がない日に、あたかも保護費を受領した旨の架空の日付の記載がなされていた点について検討すると、桐生市福祉事務所では、極めて例外的であるはずの保護費分割支給事案が多数存在しており、その分割支給の手法として、保護費全額が一括して支給されたことを示す受領簿を作成することが一般化していた実情が認められる（この点の詳細は後述する。）。

そのため、保護費の受領実態がない日に、あたかも保護費を受領した旨の架空の日付の記載がなされた原因は、桐生市福祉事務所において、組織として、公金の厳格な取り扱いに関する規範意識が崩壊しており、実態を反映しない架空の金銭授受を示す受領簿の作成を問題視しないばかりか、それを是正しようとする機運すら生じない、極めて不正常的な組織体制に陥っていたことが原因であると指摘せざるを得ない。

第3 不適切事案以外の桐生市の生活保護業務の執行に関して

1 保護費の分割支給に関する問題

(1) 分割支給に関するケース記録上の不記載

すでに事案1及び事案2において検討した通り、保護費の分割支給には、真にやむを得ない事由が要求される場所であるが、桐生市福祉事務所では、その真にやむを得ない事由の存否が意識されておらず、分割支給の手法が取り入れられていた問題点を指摘した。また、桐生市福祉事務所では、保護費分割支給を行う計画に1か月分を当月以内に渡し切らないという違法要素を含むものだったという問題点も指摘した。

これらに加えて他の問題点があることも課題として以下に検討する。

まず、桐生市福祉事務所では、ケース記録外の別の場所で、担当CWがその分割支給に関する書類を保管しており、ケース記録と一体になっていなかったことが説明された（第2回議事録p32）。

生活保護という個人情報の中でもセンシティブ情報として特に注意をもって取得、保管、管理そして廃棄がなされるべきものに関し、桐生市福祉事務所内における取り扱いに不備があったことを示していると言わざるを得ない。生活保護利用者に関する諸情報は、組織としてのチェック体制が機能する形での保管管理体制の整備が強く求められるものといえる。

また、分割支給（資料1 1-1-3）を実施している件数14件のうち、内部調査の結果によれば、ケース記録上で分割支給が判明するものが1件しかなかったこと判明している（資料1 3-1）。これについて、桐生市福祉事務所は、分割支給が日々の指導の一環であったことからケース記録への記載が省略されることについて、意図的なものではなかった旨の説明があった（第1回議事録 p 37）。

これに関連した内部調査チームの調査によれば、分割支給が策定される理由は、アルコール依存やギャンブル依存などによる浪費癖があり、生活保護費をもらうとすぐに使ってしまうことから生活指導のために行っていた事例が最も多く、その他、公共料金、家賃等に滞納があり、返済のために本人との相談により行っていた事例、引きこもりを防止するため外出機会の創出のために行っていた事例などがあった旨の報告がされたとおりである（資料1 3-1 p 3）。

しかし、前記14例中9例は当初からの分割支給であるところ（第2回議事録 p 15）、生活保護利用者の生活習慣に課題があり、真にやむを得ない事由があるものとして分割支給計画を策定することになるとしても、保護開始直後から分割支給となるのは整合性に欠けないかという疑義が示されたほか（第2回議事録 p 15）、ケース診断会議の記録には、内部調査チームの調査で聞き取った事情に関する具体的な記載が見当たらなかったのである（第2回議事録 p 9。群馬県の特別監査結果（資料1 4-1-1）でも同様）。

保護費の分割支給という例外的支給方法を採用する場合には「要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」で

あることが求められ（生活保護法8条2項）、自立の助長という生活保護法の目的に適合する真にやむを得ない事情が必要なのであるから、その旨の記載がケース記録に残っていないことそのものが、行政執行の透明性を確保する見地から極めて問題であったと言わなければならない。

また、分割支給をするという判断は、査察指導員以上の職位にある者が指示していたことが判明しており（群馬県による特別監査結果である資料14-1-1参照）、14件中13件の分割支給事案においてケース記録上の記載がなかったという客観的事実を踏まえると、少なくとも、桐生市福祉事務所が、組織的に、分割支給に関する事実関係の不記載を問題にしていなかったことが強くうかがわれるものと考えざるを得ない。

そして、後述する分割支給事案における保護費の取り扱いの法令違反の点や、保護費の現金受領に関する受領簿記載事実の架空性を踏まえると、法令違反をしている公金取り扱いの実態が、群馬県による定期監査等によって露呈することを未然に防ぐ意図のもと、組織的に分割支給事案についてケース記録中の記載を行わなかったのではないかという疑念が生じることは避けがたい。

しかし、その疑念を取り払うことができる確証を、当委員会の調査で得ることができなかったのは極めて残念なことである。

一般に、生活保護業務の執行過程の適法性に関しては、各福祉事務所がケース記録の記載を援用して、積極的に証明できるものと考えられる。ところが、桐生市福祉事務所においては、ケース記録に適法性を実証できる記載が欠落している以上、前記の疑念を払拭できないのは、桐生市福祉事務所の組織的対応が不十分であったことに起因するものであるから、いたしかたのないところであり、桐生市福祉事務所が厳しい批判にさらされることもやむを得ないものと言わざるを得ない。

そうすると、桐生市福祉事務所が組織として、行政執行の透明性、説明可能性といった点に重点を置くことをせず、ケース記録等の記載の不十分性を是正する機会を逸し、放置してきたものと言わざるを得ないから、これらの点に関する組織体制の再構築が喫緊の課題といえる。

(2) 分割支給の原資である金銭の取り扱いの問題

保護費を分割支給する場合、生活保護利用者に手渡す前の保護費は
どう管理していたのかという点について、桐生市福祉事務所は、福祉事
務所内の手提げ金庫に「私的な金銭」として保管していたとの説明を
した（第1回議事録 p 28）。「私的な金銭」の指す意味合いが不明瞭で
あったため、桐生市福祉事務所における公金である保護費の取り扱いに
ついて確認すると、窓口での保護費の現金支給に関しては受領簿が作成
され、公的な記録となることが説明された。

しかし、保護費の分割支給事案においては、分割支給がある都度、現
金の受領簿を作成している事実がない。そのうえ、分割支給実態とは
異なり、公的記録である受領簿上では、生活保護利用者に対して保護費
を一括して全額支給したものとして作成されていること（つまり架空の
内容の記載をしていたということ）の説明があった。

加えて、その受領簿に記載された受領日は、実際に保護費全額を交付
する実態がないことから、まったくの任意の日付（つまり架空の日付と
いうこと）が記入されていたことの説明もあった（第4回議事録 p 26
～28）。このような架空の受領事実及び架空の日付の記載は、経理担
当者によってなされており、かつそれが引き継ぎ事項として継続され
ていたことも明らかとなった（資料14-1-3）。

言うまでもないことであるが、ケース記録に分割支給の記載がなく、
かつ、保護費一括受領が記された受領簿の記載（それは架空のものであ
る。）がある以上、群馬県等の監査によっても、分割支給があった事実
を把握することができない。

しかし、ここで明らかになった事実は、単に監査逃れができるという
意味合いがあるにとどまらない。市民あるいは国民から納付された税金
を原資とする公金の取り扱いについて、公的記録に架空事実を、架空で
あることを承知の上で書き入れる職員の存在と、その取扱いを是認する
桐生市福祉事務所の組織的不正である。当委員会としては、このような
取り扱いが漫然と継続されていたことに強い驚きを禁じ得ない。

これは、架空の事実を公的記録に記載することによって、公的な記録全体の信用性を著しく失墜させる重大な結果を招くことは敢えて指摘するまでもないことである。

これらの重大な点に関して何らの問題意識も抱くことができなかつた桐生市福祉事務所の組織体制は、極めて未熟なものであり、強く批判されなければならない。

直ちにこのような組織的不正が是正されなければならないことは当然のことであるが、この不正は、当委員会による調査のみでは対処することが不可能な問題であると指摘せざるを得ない。

さらに、桐生市福祉事務所では、非常時払いあるいは緊急性のある金銭給付に備えて、福祉事務所内に現金を保管管理していたことが説明された（群馬県との意見交換の場では、他の福祉事務所ではあまり一般的ではないという（資料14-1-3参照））。そのため、桐生市福祉事務所内には、令和5年度当時、手提げ金庫が1個ではなく3個あり、非常時払い等のための金庫とは区別された一つの金庫が「私的な金銭」の保管管理のために用いられていたことが判明した

（第3回議事録p15）。

経理担当者は、「私的な金銭」が保管される手提げ金庫の存在は把握していたものの、金庫内に封筒を用いて分別管理されていた現金の現実の変動状況やその正確性について把握していなかったところ（第4回議事録p24～25）、当該金庫内の複数人分の未支給保護費の総額が最大額53万円超となった時期もあったというのである

（第4回議事録p23～24。資料11-1-2改）。

群馬県による特別監査の結果としても、分割支給をするという判断は査察指導員以上の職位にある者が指示していたものの、分割支給を実際を実施するための金銭管理はCWに任せており上席による管理監督がなかったことが認められる（資料14-1-1、14-1-3参照）。

当委員会の調査で明らかになった桐生市福祉事務所における金銭管理の実態は、当委員会の各委員が非常に強い衝撃をもって受け止めることになった。明らかになった実態は、金銭を管理していた、と評価する

ことができない極めて杜撰なものであることに間違いがない。

また、桐生市福祉事務所が「私的」な金銭の保管（第2回議事録p20参照）と表現する理由も、いったん保護費全額が生活保護利用者に支給された旨の架空の記載を桐生市福祉事務所自らが作出していることから、未交付部分の保護費を公金として取り扱うことができなかったというだけのことであって、合理性のない説明に過ぎないものと指摘せざるを得ない。

加えて、生活保護利用者との間で、いつ、いくらを、どのように保管管理するのかという約束のもとで、生活保護利用者の個別合意を得てその未交付額を預かっていた事実が存在するものでもないから、「保管」するに足りる合理的な論拠も見出すことができない。桐生市福祉事務所が生活保護法の規定に違反して保護費の一部を不支給としていた実態があるということであって、その実態を率直に見つめなおして是正しようとする誠実な姿勢に欠ける合理性のない弁明というほかはない。

厚生労働省社会・援護局保護課長名の「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」（資料12-1-2）では、現業員等ケースワーカーの事務の範囲、保護金品の支給、返還金の管理、現業員等ケースワーカーの現金の取り扱い手順、決裁基準を明確にした事務処理規程を整備する、とされていたものの、桐生福祉事務所ではそれが整備されていなかった（第2回議事録p18及び資料14-1-3）。

このような規定整備の脱漏があったほか、桐生市福祉事務所における前記の金銭の取り扱いが、桐生市財務規則（資料11-1-5）に違反するものであることはもちろんのことであり（第4回議事録p28）、そもそも市民から私的に金銭を預かる行為であったという弁明そのものが地方自治法235条の4第2項に違反するものであった（群馬県の特別監査結果に関する資料14-1-1末尾頁）。

以上指摘した課題は、いずれも極めて深刻で、桐生市福祉事務所の組織的責任として極めて重大なものである。是正が直ちに行われなければならないものであることはいうまでもないが、当委員会による調査のみでは対処することが不可能な問題であると指摘せざるを得ない。

(3) 当月分の保護費全額を交付しない問題点について

保護決定がなされており分割支給の方法によっていた場合、当月分の保護費全額を当月内に渡し切らず、翌月に未支給金を持ち越すことは、不適切だとの認識が福祉事務所から示された（第2回議事録p10）。

しかし、不適切という評価は適当ではないと考えられる。

事案1及び事案2において検討したように、生活保護利用者は保護決定により保護費（生活保護法8条2項により定まるもの）を得る法律上の地位を確定的に取得しているのであるから、一か月分の保護費に関する決定がなされているにもかかわらず、翌月に未支給金を持ち越したことは、決定された一か月分の保護費を下回る金額だけしか支給していなかったことにならざるを得ない。これは、生活保護法8条2項違反であり、また同法31条2項に違反するものであるから、法令違反にあたる行為だという認識を示すのが適切だったと考えられる。

加えて、当月分の保護費全額を支給せずに一部を持ち越す理由を調査した内部調査チームの調査によれば、生活保護利用者がアパートを退去する時の清掃費を貯めるために満額支給しなかった事例、公共料金や携帯電話料金の滞納返済のために満額支給しなかった事例などのほか、分割支給の金額ありきで考えていたため結果として月額に満たなかった事例が報告されている（資料13-1p3）。また、桐生市福祉事務所では、生活保護利用者のアパート退去時の清掃費用を保護費の一部不支給という手法で桐生市福祉事務所内の手提げ金庫に預かる運用が、一般的な運用であったことも報告された（第4回議事録p36）。

そもそも、ここで挙げられた各費用支出が（事前に）予想される場合において、生活保護費のなかでのやりくりによって対応可能なものであるのか否か、あるいは、住宅扶助の一時金として対応可能なものであるのかといった点を生活保護利用者に対して説明することが、まず必要であり、そのような説明を経たうえで、生活保護利用者の生活の実情を踏まえて、生活保護利用者自身が支給された保護費のなかでやりくりをすることが可能である場合に、臨時の支出に備えて蓄えるのか、否かを指導し、同意を得るべきものである。そのような説明も、同意も

なく、単に分割支給の手法を採用し、当月分の保護費全額を支給せずの一部を持ち越して桐生市福祉事務所の手提げ金庫に預かる行為は、一か月分の保護費を渡し切らない違法行為（生活保護法31条2項違反。資料14-1-1末尾頁）、最低基準を下回る保護金品しか給付しない違法（同法8条2項違反）であると言わなければならない。

ここで示した問題点は、桐生市福祉事務所が生活保護利用者の権利（保護費の支給を受けることができる地位）を重要視しないか、過小評価し、最低基準を下回る保護金品の給付では要保護状態が解消されない事態を軽視してきた結果というほかはなく、桐生市福祉事務所の組織的体制の改善なしに是正をすることはできないものである。

2 保護者数・保護率の減少が顕著であったことについて

(1) 桐生市福祉事務所としての認識

桐生市福祉事務所では、平成23年、同24年あたりまでは群馬県平均値を上回る保護率であったが、それが急激に減少している事情があることから、その分析を求めてきた（資料3、第1回議事録p20）。

この点については、内部調査チームによる調査では、職員へのヒアリングを実施し、生活保護申請権の行使を阻害する相談対応の有無や、上司から保護件数を抑制する趣旨の指示の有無等を確認する旨の調査方針が示された（第1回議事録p34）。その結果としては、上司から保護件数や新規申請を抑えるよう指示を受けたと答えた職員はいなかった旨の報告がなされた（資料13-1p4）。また、退職した課長、部長からの聞き取り調査が副市長及び総務部長によって実施されたが、当該指示の存在はうかがわれなかった（資料13-3）。

かえって、平成24年度ころからは、自立に向けた就労支援や年金受給手続に関する対応の強化をするとともに、他法他施策の活用を徹底する取り組みを続けたことの効果（生活保護の適正化）や、高齢者の死亡などが積み重なって、保護世帯数が減っていったと考える職員が多くいたとのことが判明した（資料13-1p4）。

この動きに関連して、厳しい指導の存在が示唆されたことから（資料

13-3)、職員からの追加事情聴取（アンケート）が実施された。その結果としては、上司からの職員への厳しい指導（要保護者に対するものではない）の存在は確かに存在していたことがわかった。

もっとも、その指導についての評価は二分され、適正な法執行のため必要な範囲だったとする積極的な評価を指摘する意見と拮抗して、否定的な評価、すなわち生活保護開始決定時の決裁慣行が職員にとっては負担だったという意見、ハラスメントまがいの上司の対応があったという指摘、生活保護開始とならない対応を推奨するかのような雰囲気をも具体的に指摘するものが、積極的な評価意見と同等数みられた（資料15-2第5職員からの事実聴取）。加えて、CWから要保護者への指導の厳しさの存在も調査結果として判明しているところ、要保護者への厳しい指導については、不適切なものという消極的評価が6割を占めていたものの、他方で適正な法執行のために必要な範囲にとどまっていたという積極的な意見も相当数見られた（資料15-2改 第5職員からの事実聴取）。

このように、同じ事象に対する職員の評価が二分される事情があるためか、桐生市福祉事務所としては、保護世帯数が群馬県平均の推移状況と反比例するように大きく減少していることに関して、明確な理由が分析できない状況であった（第4回議事録p38）。確かに、当委員会としても、退職幹部職員に事実聴取をする中では、要保護者の申請権を侵害するような、保護件数や新規保護申請を抑える趣旨の指示を出していたとの認識を表明する者はおらず、そのほかに、桐生市福祉事務所が組織的に新規保護件数を低い水準に抑えるよう、積極的に相談業務の中で対処していたと認められる事情までは見当たらなかった（資料15-2改 第5職員からの事実聴取）。

このような桐生市福祉事務所の職員の認識を前提とする限り、桐生市福祉事務所での保護世帯数、保護率は、群馬県の他市と類似する傾向（増加傾向）を示さず、減少の一途をたどっていた事実は存在するものの、それは、職員による生活保護の適正化（自立支援や年金受給等への対応、他法他施策の活用等）が進められたためと分析することになる。

もつとも、生活保護法の適正な執行の帰結として、保護世帯数が群馬県平均の推移状況と反比例するように大きく減少しているのだとすると、他方で増加傾向にある群馬県内の他の福祉事務所での法執行状況が、適正に行われていない可能性があるということになってしまいそうである。しかし、この帰結には直ちに賛同しがたい。

すでに検討済みの事案1～3における桐生市福祉事務所の実情や、前記の通り保護費の分割支給などの実情は、残念ながら桐生市福祉事務所による生活保護法の執行が適正なものであったとは言い難いことを示すものと言わざるを得ないためである。

(2) 非課税世帯数の推移、保護申請に至らない事情の検討

そこで、当委員会としては、群馬県内の平均的保護世帯数、保護率の半減事情に関する調査は、桐生市福祉事務所の職員の認識に基づくものに留まるだけでは不十分であると考え、客観的な情報から読み取れる事実がないかさらに検討を進めることとした。

まず、桐生市における非課税世帯数の割合を示した資料（資料9－4－1）がある。非課税世帯には、生活が困窮する母子世帯、高齢者世帯のほか、稼働能力があるその他世帯が含まれているところ、桐生市においては、ここ数年間は30%を超える水準で横ばいかやや増加傾向にあるといえ、生活困窮に至る潜在的な可能性を有する世帯数そのものが減少傾向にあるものではないことがわかる。

次に、生活保護相談のみで生活保護申請に至らなかった件数に関する資料（資料9－3－5）を検討する。この資料をもとに、高齢者世帯、その他世帯、母子世帯のみを抽出して一覧表にすると、次の表のとおりである。

相談のみで申請に至らなかった件数（世帯類型別件数）

世帯類型	平成30年	令和元年	令和2年	令和3年	令和4年
全体	114	91	49	50	26
高齢者	38	38	21	21	9
その他	47	47	23	23	10
母子	2	2	0	1	3

これによれば、桐生市福祉事務所では、もともと母子世帯については、相談件数が少ない傾向にあるが（第2回議事録p38、第5回議事録p23）、高齢者世帯やその他世帯は、窓口に来訪して相談している生活困窮者が一定程度存在していたものの、生活保護申請に至っていなかった事実を確認することができるものといえる。

そのうえで、生活保護世帯に占める高齢者世帯、障害者世帯、母子世帯、その他世帯、そして桐生市における非課税世帯と生活保護世帯に関する資料を見ると（資料9-4-1）、保護世帯数の推移は、高齢者世帯も障害者世帯も横ばいかむしろ増えている傾向がある中で、母子世帯とその他世帯（ここにはいわゆる稼働能力を有する世帯が含まれ得る。）がかなり減少する傾向にあることが把握できた（第5回議事録p22）。

生活保護を受ける母子世帯の減少率は、特段の理由がないということであるが、他市に比べて非常に高い減少率となっている実情があり（資料9-2-2、第2回議事録p35）、桐生市では、すべての母子世帯数に占める生活保護世帯の割合が著しく少ない割合にとどまっている実情がある（例えば、令和2年の母子世帯数561世帯に対し、保護の世帯は3件であるから、1%を優に下回っている。）。前橋市や高崎市においては、すべての母子世帯数に占める生活保護世帯の割合が5%程度を占めていることと対比すると、極めて不十分な捕捉率にとどまっている可能性が高いことが推察される。

また、その他世帯（稼働能力のある世帯が含まれる）の推移（平成24年は107件、令和4年は14件と大きく減少）は、全国的にみられるその他世帯の件数が増加している傾向に相反する状況であり（第2回議事録p35～36）、引きこもり等など働きたいが思うように働けない世帯の増加が社会的に課題とされる状況とも整合しない（第2回議事録p37～38）。そして、その他世帯について、相談があったものの生活保護申請に至らなかった件数が、高齢者世帯と並んで多数を占めている実情は（資料9-4-1）、やはり要保護者に対する生活保護制度の適用が不十分なものとなっていることをうかがわせる。

さらに、当委員会が実施した群馬県地域生活定着支援センターからの事実聴取結果（資料15-2改、第4参照）を見ると、桐生市福祉事務所が他の福祉関係機関等との連携体制を阻害するような姿勢であったと非難されてもやむを得ない事情がうかがわれ、本来、福祉関係者相互の連携によって窮迫困窮状態にある要保護者の発見、保護決定がなされるべきところ、それに逆行していると評価されてもやむを得ない消極的な対応を桐生市福祉事務所が行っていたことが推察される。

この点に関連して、群馬県による特別監査の実施結果を見ると、面接相談記録票についての厳しい指摘がある。面談相談記録票は、それが保護申請に至らなかった相談者への対応状況を確認することができる唯一の記録であるにもかかわらず、相談者の手持ち金、預貯金、食事摂取状況、ライフライン等の窮迫状況が記録できていないのである（資料14-1-1）。それ以外にも、面談相談記録票の記載からは、窮迫困窮状態の記載があることがわかる（相談者が最低生活費以下の収入状況であること、手持ち金や預貯金が僅少であること、病気やケガで就労不能であること、そのほか家賃や税金の滞納があること等）にもかかわらず、結果として生活保護申請に至らなかった理由が記録上読み取れない事案があるというのである（資料14-1-1）。

このような事実関係から、群馬県の特別監査の指摘として、急迫状況にも関わらず保護申請に至らない事案がある、あるいは要保護状態であるのに保護申請に条件があると誤解させるような桐生市福祉事務所の対応の存在など、要保護者の申請権の侵害が疑われる事案が多数あるとされ、それが生活保護世帯の減少の要因の一つであるとの指摘がされており、極めて重い指摘となっている（資料14-1-1末尾頁）。

当委員会としても、すでに見た客観的な資料や本来連携をとるべき地域生活定着支援センターへの対応の問題点を前提にすると、桐生市福祉事務所における生活保護行政の執行が適正化されたことが保護世帯数や保護率が大きく減少した要因ととらえることは難しく、むしろ、困窮した桐生市民に対する漏給を生じている可能性が考えられるのではないかといった問題点があるように考えられる（第5回議事録p24）。

(3) 保護率減少事由の一つとしての相談業務の問題点

以上検討したところを踏まえると、桐生市福祉事務所では、平成23年、同24年あたりまでは群馬県平均値を上回る保護率であったが、それが急激に減少している事情があるところ（資料3）、その要因は、桐生市福祉事務所が、生活保護法27条の2に基づく「要保護者から求めがあったときは、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」という相談業務の事務執行が不十分であったことに求められるといえる。

面談相談記録票において、相談者が要保護状態にあるかどうか把握することが不十分であり、あるいは、相談者が窮迫困窮状態であるにもかかわらず、生活保護申請に至らない事情が不明瞭なものとなっていたというのであるから、桐生市福祉事務所が組織としてそのような面談相談記録票の不備を把握することが可能であったのに看過し、あるいは、把握していたにもかかわらず是正することができなかったことで、群馬県の特別監査の指摘にあるように保護申請権の侵害が疑われる状況が生じてしまったものと考えざるを得ない。

したがって、相談業務のなかで保護申請権の侵害が疑われる事情が存在したことが保護率減少事由の一つの原因であったと指摘せざるを得ない。この問題点は、桐生市福祉事務所が、「自立の助長」すなわち自立支援の目的を担っている役割を十分に担えていなかった点を直視し、他の福祉関係機関等との連携も図りつつ、要保護者からの相談業務を適正に運用、実施する組織的体制の改善をしなければ是正することはできないといえる。

(4) 保護率減少事由のひとつとしての境界層却下の問題点

桐生市福祉事務所では、平成23年、同24年あたりまでは群馬県平均値を上回る保護率であったが、それが急激に減少している事情があるところ（資料3）、桐生市福祉事務所における生活保護業務全体の説明がなされた時点で、廃止、却下に関する特徴が指摘されていた（第1回議事録p17など。死亡による廃止、就労収入の増加など群馬県内12市の生活保護率動向比較した資料9-6参照）。

そして、桐生市福祉事務所における却下理由の特徴としては境界層却下（資料9-3-2）が最も多い割合を占めていた（第1回議事録p19）。境界層措置を適用する場合には、生活保護申請を却下することとなるが、その理由として家族からの仕送りが前提となる場合があり、そこに問題が潜んでいる可能性があるとの指摘があった（第2回議事録p40）。確かに、桐生市福祉事務所における境界層却下事案においては、本人の年金以外に親族からの扶養があるという事情をもとにしているケースが多く、そのような事情は他の福祉事務所ではほとんど見られないということも判明した（資料14-1-3）。

福祉事務所から提出された資料（9-3-6改）では、扶養親族からの仕送りが理由となる境界層却下事案が多数見受けられ、その仕送り額の記載が1円単位の細かい記載になっているものや、月額5万円等扶養額として相応に高額になっているものが見受けられた（実際の扶養届には【不足額】との記載があることも判明している。）。扶養親族からの仕送りについて、境界層却下となった後に実際に記載されている通りの送金実績が確認できたかという点について質疑が及んだが、却下となっていることから仕送りの実施の有無を桐生市福祉事務所は確認しておらず、1年ごとに現況を確認する際にも、実際の仕送り実績を確認することはなかったとのことだった（第4回議事録p13）。

この点に関連して、境界層措置適用事案において、扶養届が扶養義務者に代わって施設職員が作成していた点について報告があり（資料9-3-8）、当委員会でもその事案の資料を基に、扶養届がなされた当時、要保護者が入所していた施設職員からの直接の事実聴取を行った際にもその経過が確認できた（資料15-2改、第3参照）。この聴取結果によれば、当該施設職員は、桐生市福祉事務所から「扶養届」を初めて提出するよう求められ、どのように記載するのか問い合わせたところ、仕送り額に「不足額」という文言等を記入するように指示を受けてその通りに記載し、扶養届を提出する立場にある親族とは、連絡を試みても連絡を取ることができない状態であることは知っていたが、「利用者に不利益がないように」という思いで扶養届を作成の上、付箋紙を貼付し、

同付箋紙に代行して作成した旨を明示し、そのまま福祉課に提出したというものだった。

これについて、桐生市福祉事務所からの提出資料（資料9-3-8）においても、「H30.4.25 生活保護申請。施設職員が代筆した「扶養義務者行方不明」と記載された扶養届を受理。境界層措置適用。不足額／月5,217円。預貯金262,238円。」との記載があることが確認できた。桐生市福祉事務所からの説明では、境界層措置の申請手続においては、扶養の実態によらず、扶養届を添付させる必要があるという誤ったCWの認識があった旨の報告がなされた（第4回議事録p16）。

また、桐生市福祉事務所では、境界層却下事案に関しては、調査事項の調査やケース診断会議などが一般的な保護申請と比較して簡略化され、すべて書面決裁だったことが判明した（第4回議事録p15）。

そもそも群馬県の特別監査結果によれば、境界層却下事案について、扶養届の仕送り額が「不足分」とされており実際に仕送り可能な金額が確認できないものが多数あるほか、扶養義務者の世帯状況や収入状況等の記載が欠けており仕送りの可能性・実現性を把握したことが確認できないものが多数ある等の指摘があった（資料14-1-1）。桐生市福祉事務所は、施設料を負担していた親族の方が、その負担をできる限り減らしたい旨の話があり、その中で、福祉事務所が計算する必要額（不足額）を提案して、扶養届を得て、境界層却下をしていたという運用があった点を説明し、その運用が、群馬県の特別監査による指摘を受ける中で誤っていたことを確認し、反省しているとのことであった（第4回議事録p14）。

これらの事実関係を踏まえると、これまでの境界層却下事案においては、仕送りの強要が疑われるものや仕送りの実態が把握できない事案が多数あるといわなければならない、そのため、不適切な境界層却下事案の増大があったことがうかがわれ、それが保護世帯や保護率の減少の要因の一つとなっているもの言わなければならない（資料14-1-1末尾頁も同様の指摘である。）。

この問題点は、桐生市福祉事務所が、組織として、扶養義務者の扶養意思、扶養の実現可能性に関する事実確認の必要性を意識していなかったこと、つまり、扶養義務者による扶養が実際に行われるかどうかが必要保護者本人の最低限度の生活が確保されるかに直結する重要な問題であることに対する興味関心が希薄であったことにあり、境界層却下の運用が適正でなかったことにあると言わざるを得ない。

なお、この扶養届に関連する問題は、保護決定時にも存在する。群馬県の特別監査結果によれば、保護開始決定時から、提出されている扶養親族からの扶養届の内容について、仕送りの実態に見合うものであるかどうかを把握できる記載がないまま、扶養届通りの収入認定をしている事案があると指摘されている（資料14-1-1）。この点も、境界層却下に伴う場面と同様に、扶養親族による仕送りの実現可能性について、桐生市福祉事務所が関心を抱いていなかったことの表れである。要保護者としては、実体のない仕送りについて収入認定がなされることにより、生活扶助費として支給される金額等が減少する不利益があり、仕送りが扶養届通りに実施されていなければ、生活保護法8条2項の最低基準に満たない生活を強いられる結論になってしまうことは、指摘するまでもない。保護開始決定時における、扶養親族からの仕送りについての収入認定の在り方も、境界層却下における場面と同様に、桐生市福祉事務所の組織的な対応改善が求められるところである（そのほかにも、扶養届の書式について国が示したものとほぼ同一の形状（第5回議事録p15）との説明であったが、当委員会が確認したところでは、国が示した書式に付加されている部分があり、その付加部分が生活保護法の趣旨を実現する上で必要なものか否か、改善可能性がないかといった検討の余地があるものと考えられる。）。

（5）桐生市福祉事務所での保護世帯数、保護率減少の原因

以上検討した通り、桐生市福祉事務所での生活保護法の適正な執行の帰結として保護世帯数が群馬県平均の推移状況と反比例するように大きく減少しているものとは理解することが難しく、むしろ、母子世帯の捕捉率の不十分性、その他世帯などへの相談業務のなかで保護申請権の

侵害が疑われる事情の存在、扶養届の実情を軽んじた境界層却下事案の増大や保護決定時の収入認定の存在といった複合的な要因が合わせて存在していたことがその原因であると理解することが自然なことであるように考えられる。

3 金銭管理団体の関与について

群馬県の特別監査結果によれば、生活保護開始時から第三者による金銭管理が行われているがそれが本人の希望に基づくものであるか確認できない事案が指摘されている（資料14-1-1、資料14-1-3）。

令和6年4月25日付「要保護者の生活状況の把握及び居住の安定の支援等の対応について（資料9-7-5）」という通知がなされ、そこでは、保護費の適正な支払いについての記載があるところ、「保護費（生活扶助等）の支払いは、法に基づき、原則として、生活保護受給世帯の世帯主又はこれに準ずる者に対して行う必要があり、福祉事務所において適切に対応すること。」とされ、「例えば、居宅における生活保護受給世帯の世帯主が第三者と金銭管理契約を締結している場合であっても、それをもって保護費の支払先を当該第三者とすることにはならない」との例示がある。

また、「保護費の支払いを受ける被保護者が第三者と金銭管理契約を締結している場合であって、当該被保護者からの聞き取りなどにより、当該被保護者が契約の必要性や内容を十分に理解しないで締結していると認める場合には、当該被保護者がその意に反して保護費を受け取ることができない状況にあることも考えられることから、そういった状況がないかなどを確認し…当該被保護者の自立を阻害する状況にあることを把握した場合には、前記1にあるように必要な支援を適切に行うこと。」とされ、これに基づいて、桐生市福祉事務所から、第三者民間団体による金銭管理を利用している生活保護利用者に対し、適切に金銭管理がされているかどうかの聞き取りが実施された（第6回議事録 p 6）。

そして、桐生市福祉事務所では、令和6年4月以降、第三者による金銭管理は、適切な制度説明を行い本人からの希望があった場合のみ、紹介を行うようにしたと説明され、その結果、実際に金銭管理を希望する世帯が

存在しなかったことの報告があった（第5回議事録 p 7）。

当委員会が金銭管理団体から行った事実聴取結果（資料15-2改、第2参照）によれば、各金銭管理団体ともそれぞれの内部的な方式に従って、生活保護利用者の個別の同意を得つつ運用してきた実情を述べていたところであるが、すでに実施されている金銭管理団体との契約が解約に至った事例の件数も複数報告された点や（資料9-7-4）、過去5年間分と比較した場合に、令和6年になってから金銭管理団体を活用するケース自体が大幅に減少していることが明らかであるから、これまで金銭管理契約が締結されていた事案について、本人の意思がどれほど尊重されていたと言えるのかという点に疑義が生じているものといえる（第6回議事録 p 9）。

なお、当委員会としては、生活保護利用者の自立支援の観点から、金銭管理団体を活用する場面が有用な事例があることを念頭に、そのような場合には、通知（資料9-7-5）に基づいて、生活保護利用者への説明を十分に実施し、理解を得たうえでの適正な運用を望むところである。

その際特に、保護費については本人の口座に送金して支給している扱いではあるが（第7回議事録 p 11）、金銭管理団体からの事情聴取結果（資料15-2改、第2参照）を踏まえると、いずれも、本人名義の金融機関口座の通帳、キャッシュカードを生活保護利用者本人から預託してもらう方式を採用しているようであるから、ともすると生活保護利用者が保護費を受け取ることができない状況にあるとの受け止め方につながっている可能性が考えられ、この点について桐生市福祉事務所そして金銭管理団体の双方による一層の配慮が求められていることを指摘したい。

4 人員配置、研修、人材育成の問題点

本報告書では、繰り返し桐生市福祉事務所の組織体制の問題点を述べてきたが、その根幹をたどると、S Vで生活保護の実務経験がない人がいる（第2回議事録p 49）といった桐生市福祉事務所の人員配置、研修そして人材育成の問題を挙げざるを得ない（第1回議事録p 20、資料10-1-2）。

令和6年度になってからの大幅な件数増加が存在することを踏まえると（資料9-4-3-2）、桐生市福祉事務所にはその需要にこたえることができるだけの、充実した人員配置（増員）が求められることを指摘したい。

また、女性CWの確保に課題があるが（第2回議事録p 48）、当委員会による調査継続期間中に、女性CW2名が新たに配置され、社会福祉士の有資格者もいるようになったという点は評価に値するといえる（第5回議事録p 6）。そのほかにも、就労指導を行う相談員の補助的立場に警察官OBの職員を配置している等専門的領域との不整合が生じている点を解消すべき要請もあるものといえ、今後について、専門性の確保の徹底、有資格者についての配置の必要性を踏まえ（第2回議事録p 50）、そのような方向性に沿った人員配置が実行されることが望まれる。そのなかでも、事案1ないし事案3そして既述の各問題点を通覧してみると、生活保護法の趣旨、目的、理念という基本的な視点を桐生市福祉事務所内で共有し、要保護者の自立支援のために行うケースワークの実践の在り方といった専門的な知見を拡充する必要性が高いといえ、今後とも専門性に配慮した人事配置、人材育成を行うべきだといえる。

また、桐生市福祉事務所としての研修に関する実情の改善状況が報告され（資料10-2-2）、これまでは研修結果が生活保護業務に反映されているかどうかを確認、検証するような作業が行われていなかったが（第1回議事録p 21）、群馬県による特別監査の指摘事項に対する是正内容として、福祉事務所内で事例検討会の実施方法を改善して、情報共有を行う体制を整えることとなったのは好ましいことである（資料14-1-2別添2、第5回議事録p 8、同p 12）。研修への参加により他の福祉事

務所の状況等の情報交換ができたことの意義が確認されたほか、桐生市福祉事務所における対応状況を他の福祉事務所と比較することができたという好影響が報告されたうえ（第6回議事録p 11～16）、課題を抱えているケースについては、課長、係長、査察指導員、担当CWというような形で組織的に対応して課題を解決するための対応を検討していることも確認できた（第5回議事録p 20）。個々の職員に対する他の職員による支援、組織としての支援を充実させることは、事案1ないし事案3のような事態を防ぐために極めて有効なものと考えられるところである。

さらに、研修などによって得た知識を生かすには、マニュアルを導入するだけでなく、その運用が適正になされているかどうかを、チェックする組織的な体制の整備が必要であると指摘されている（第5回議事録p 8）。これまで、保護のしおりの改定（群馬県と同じ内容のもの利用）があったこと（第5回議事録p 10）、生活保護開始申請書の窓口への備え置きが令和6年12月から実施されていること（第5回議事録p 10）、相談時の個室対応が可能になったこと（第5回議事録p 10）、面談相談受付票の書式変更が報告されるなどしたが（第5回議事録p 9）、より根本的な視点として、相談窓口でのCWの姿勢が相談者に寄り添うものになっているかどうかを振り返ってチェックする項目の追加を検討してはどうかという指摘があったように（第5回議事録p 19）運用面での適性を組織的に確保する方策がさらに検討されるべきものと言える（一部取り入れた改定案は、資料8-8改参照）。

第4 今後の生活保護に関する事務執行のあり方

桐生市福祉事務所は、毎年実施される群馬県による監査に関する指摘事項（資料14-2、14-2-2）に対して、個別ケースの対応として是正改善を行っていたものの、指摘を受けた事項に関する情報共有が組織的には行われておらず、組織的対応、仕組みの問題点という対処に至っていなかった点を反省しているという報告を行った（第5回議事録p37）。

確かに、指摘事項に沿って、桐生市福祉事務所が組織としてその是正に取り組んでいれば、事案1ないし事案3の生起が未然に防げたのではないかと考えられる。

また、事案1、事案2そして事案3のいずれの事例についても、当事者は、生活保護申請のために窓口に来所しており、桐生市福祉事務所から誤った指導を受けることはないという信頼のもとに行動していたと考えられる。そのため、それぞれがCWの対応に疑問を持ったとしても、それを受け入れざるを得ない力関係が働いていたことも共通しているといえる。

それを前提として、桐生市福祉事務所に対しては、市民からの信頼を裏切らない対応、そして、困窮状況や力関係の差から桐生市福祉事務所の対応を受け入れざるを得ないという市民側の受け止めかたを意識した丁寧な対応の必要性が求められたところである（第6回議事録p31～33）。

生活保護利用者の立場に寄り添った丁寧なケースワークを行い、是正改善を図るという方針の説明が桐生市福祉事務所からなされたところであるが（資料13-4、第5回議事録p37）、このことこそが、桐生市福祉事務所としての今後の生活保護に関する事務執行のあり方の基本となるものと考えられる。

なお、桐生市福祉事務所において、生活保護手帳の最初に記載されている「生活保護実施態度」という部分を折に触れて都度復唱する対応をとっていることであるが（第5回議事録p21）、生活保護利用者の立場に寄り添った丁寧なケースワークを行うという意味では啓発的な内容であるから、生活保護利用者の立場に寄り添うという基本を維持、継続するために、都度復唱して原点に回帰することを各職員が意識する機会を設けることは、重要な意味があると考えられる（資料14-1-2別添2の欄外「※印」参照）。

第5 再発防止策

1 はじめに

当委員会は、第1回会議に出席した桐生市長から、「本市の生活保護行政を生まれ変わらせ、そして市民の信頼回復のため、ぜひ委員の皆様方には、それぞれのお立場で忌憚のないご意見、ご指摘を」との要望をいただいた（第1回議事録p4）。

そもそも、群馬県による平成30年から令和5年までの監査後の指摘事項（資料14-2及び資料14-2-2）を見る限り、桐生市福祉事務所がその指摘事項を真摯に受け止め、制度趣旨に沿った適正な運用を組織として心がけ、適正化を図っていたら、本報告書で指摘する事項が大幅に減少していたこと、あるいは、そもそも組織対応が適正化することによって事案1ないし事案3の発生すら未然に防げた可能性も認められることは、すでに指摘した通りである。

また、事案1ないし事案3に関しては、すでに本報告書の中で検討をし、その原因についてもできる限り詳細な指摘をした。これらの事案における複数の法令違反等の問題に関する指摘とその原因に関する報告を前提に再発防止策を提起するとすれば、桐生市福祉事務所そのものの組織的な対応を、法令等に従った執行体制とするように刷新すること以外には考えられない。

そうすると、生活保護法の目的、制度趣旨、特に自立の助長（自立支援）に関する考え方について、桐生市福祉事務所が、組織として、これらを実践する姿勢を、対内的にも対外的にも明確に表明し、その表明した姿勢を組織的に実践していく過程を、経時的に対内的・対外的に情報共有・公表し、行政機関としての市民への説明責任を果たしていく必要があるといえ、それが最大の再発防止策であると考えられる。

2 考えられる具体的な再発防止策

(1) 当委員会に寄せられた情報提供について

当委員会に寄せられた情報提供の概要について、個人情報に配慮しつつ、その詳細を公表することとしたのは、寄せられた情報の重みに応

えるためのものである（資料15-3）。

もちろん、その情報提供内容は、無記名の情報であることから、提供された情報の一つ一つの信憑性については限界があるという理解を前提にしているが、それをもってしても、当委員会としては寄せられた情報の内容、分量の双方について、相当程度強い衝撃をもって受け止めざるをえないものであった。寄せられた情報提供の内容を分析すると、生活保護申請時における桐生市福祉事務所の対応、生活保護利用者に対しての桐生市福祉事務所の対応そして保護廃止（辞退、却下）に関する桐生市福祉事務所の対応のいずれの場面においても、相対する市民への公務員による言動として通常想定されるものとは程遠い内容が多数寄せられていると理解している。

そして、寄せられた情報提供内容のほとんどに共通するのは、職員による言動が要保護者・相談者に寄り添う姿勢がなく、それと乖離したものとなっているという批判であり、かつ、職員による対応が常識的・社会的に求められる公務員としての言動とかけ離れているという非難である。この批判、非難は、個々の職員の対応そのものの問題という範囲を超えて、それを容認、放置していた桐生市福祉事務所の組織的体制への批判、非難であるという認識を持たなければならない。情報提供を呼びかけていた期間が非常に短期間であったにもかかわらず、100件を超える情報提供が寄せられたということが示しているのは、桐生市福祉事務所の行政執行の在り方への市民等の関心の高さの現れであると考えられる。

そのため、桐生市福祉事務所は、当委員会への情報提供が多数寄せられた事実を、市民等による行政監視の警鐘として、重く受け止めるべきだと考える。

当委員会としては、情報提供が多数寄せられた理由について、桐生市福祉事務所の生活保護行政が生活保護法の理念に立ち返って市民からの信頼にこたえられるようになってほしいという強い要望が存在するためであると受け止めている。その要望に応えるためには、相当程度踏み込んだ再発防止策の提示が必要なものと考えられる。

(2) 適正な窓口対応体制を構築するための録音（録画）

すでに何度か触れてきたように、面接相談記録票の不十分な記載、生活保護利用者からの相談対応のケース記録上の不十分な記載、そして生活保護利用者への自立支援の対応等に関するケース記録の不十分な記載の問題は、桐生市福祉事務所における行政事務執行の適法性を説明するうえで大きな問題を孕んでいる。面接相談記録票等の必要書類に、必要事項が目的に応じて十分に記載されるよう桐生市福祉事務所の組織的対応の抜本的改善を図らなければならないことは、ここまでに繰り返し指摘してきたところである。これも一つの再発防止策であるが、より直截に、より実効性がある再発防止策として、すべての窓口相談の録音（録画）、すべての電話対応についての録音を実施するという再発防止策を提案したい。

それは、桐生市福祉事務所における行政手続過程が不透明で可視化されておらず、生活保護行政の説明責任を果たすことができていない状況を打開するためには、窓口対応や電話対応について、全件録音をする（可能であれば対面相談の状況を録画する）施策を導入するのが、再発防止策として極めて有効であると考えられるからである（事案3のケース記録等には、録音内容を逐語的に文字にして記録化していた資料が存在しており、録音をすることは、実務的に可能であると考えられる。）。

録音（録画）にあたっては、要保護者・相談者のプライバシーへの配慮が重要であることはもちろんであるが、相談内容を明瞭に記録化し、また、自立援助のための助言内容も明瞭に記録化することができることによって、桐生市福祉事務所と要保護者・相談者との認識のずれを避けることができ、また、事実関係の有無をめぐる無用の行き違いを根本的に解消することができるといった利点を、要保護者・相談者に伝えて積極的に承諾を得たうえで、録音（録画）を実践することが可能であると考えられる。

また、録音（録画）記録は、桐生市福祉事務所の窓口対応の業務の改善と質の向上を確保するうえでも意義のあるものと考えられる。そして、その記録は、要保護者・相談者側にとっても意味がある記録となるから、

録音（録画）内容を必要に応じて行政側と市民側とが共有できるような方策（疑義があった場合はその場で再生して確認する等）を取り入れ、双方の共通認識を組み立てることに役立てることができるとも考えられる（別途、録音（録画）媒体の取り扱いに関する内部規定を整備し、その保管、管理、廃棄に関する準則を明瞭にする必要がある。）。

加えて、桐生市福祉事務所としても、例えば事案1や事案2にあった口頭での合意の存否といった事実関係に関する明瞭な立証資料を確保することができるうえ、近時問題が顕在化していると言われる行政機関に対する市民からの不条理な要求等への対応のひとつとして（民間企業におけるカスタマーハラスメント対策と同様の課題である。）、相談内容を明瞭に記録化することが実効性のある対応の一つになることが考えられる（警察OB職員に依拠するよりも、費用対効果の高い実効性が得られるものと考えられる。）。

すでに桐生市福祉事務所からは、生活保護利用者の立場に寄り添った丁寧なケースワークを行い、是正改善を図るという方針の説明がなされたところである（資料13-4、第5回議事録p37）。面談相談内容や電話対応のすべてを録音（録画）するという再発防止策は、明確にされた桐生市福祉事務所の対外的な決意表明について、実行に移したことを明瞭にする意味でも有益である。

（3）生活保護利用者等を支援する体制の整備

事案1（害虫駆除相談を取り合ってもらえなかったというもの）及び事案2（窓ガラス破損や給湯器故障の相談を取り合ってもらえなかったというもの）は、ともに生活保護利用中の生活保護利用者への相談支援体制に大きな疑義を投げかけるものであったことはすでに検討した通りである。

このまま生活保護利用者の困惑状況（CWが取り合ってくれないという状況）に何らの手当ても施さないとすれば、それは生活保護法27条の2の趣旨に適合しないことが明らかである。

そこで、困惑する生活保護利用者を救済するための方法を桐生市福祉事務所が提供することが再発防止策として必要であると考えられる。

例えば、生活保護利用者が担当CWに相談をしても問題解決につながる助言を得られなかったと感じた場合、あるいは担当CWにより生活保護法が目的とする自立支援につながらない対応をされたと感じた場合などに、担当外のCWや査察指導員に対して、その対応の適否を確認するためにセカンドオピニオンを聞ける体制を作ることが再発防止策として検討に値するものといえる。

この再発防止策が桐生市福祉事務所内だけにとどまるものであって、実効性を確保することが十分にできない可能性をも考えると、(生活保護行政に関わらず、福祉事務所が取り扱う業務全般を対象とすることになるかもしれないが)生活保護利用者が抱いた疑問点や理解の不十分さを助けるための包括的なサポートを行う部門を立ち上げ、そのサポート役を担う職員が同行して、生活保護利用者の抱える困難な状況を、本人とともにCWに相談するような体制を整備することも再発防止策として有効であると考ええる。

(4) 適正な事務執行を実現するための人事交流、透明性の確保等

当委員会の検討過程において、すでに述べた通り、桐生市福祉事務所における研修参加と研修結果の共有等による効用が確認された。桐生市福祉事務所の各職員が研修に参加することは、生活保護法の理念に基づく基本的な在り方を再認識する有効な契機となるものであると同時に、桐生市福祉事務所以外の他の福祉事務所での生活保護業務の取り扱い、課題といった情報を知り、桐生市福祉事務所のその時々での立ち位置を確認できる有用な場となるところである。

このような効用を最大化し、桐生市福祉事務所における再発防止策として機能させるためには、桐生市福祉事務所の外部の者の関与の手法を導入することが、再発防止策として効果的であると、当委員会は考えている。

そのための手法として、例えば、群馬県の生活保護担当部局からの職員ないし群馬県内の中核市の福祉事務所職員を一定期間桐生市福祉事務所に派遣してもらい、桐生市福祉事務所が生活保護法の理念に立ち返った生活保護業務を遂行することについて、適切な助言、指導を継続的

に受けることができる体制を整えることが考えられる。また、例えば、桐生市福祉事務所の職員を、群馬県内の中核市の福祉事務所に一定期間派遣し、当該福祉事務所での生活保護業務を実践したうえで、その経験等を桐生市福祉事務所に持ち帰って共有する体制を整えることも必要と考えられる。このような人事交流の実現を、再発防止策の一つとして提案する。

もちろん、この人事交流を実践するためには、他の自治体との協議、調整が必要であるから、桐生市福祉事務所単独で実行しうる他の再発防止策と対比すれば、手続的な障壁があるものと心得ている。

しかし、当委員会がこれまで述べてきた桐生市福祉事務所の組織体制の変革の必要性を踏まえると、桐生市福祉事務所の外部からの専門的かつ実践的な指導、助言を積極的に取り入れることが求められるのはやむを得ないものであり、それほど現状が深刻であることに理解を得たいと考えている。

さらに、当委員会としては、上記の通り外部からの視点を桐生市福祉事務所での業務に取り入れるため、当委員会がここまで検討してきた第三者委員会に類似する体制、例えば、桐生市福祉事務所の生活保護業務執行に関する継続的な外部的視点からの監視体制（恒常的なもの）の導入を実現するよう、再発防止策の一つとして提案する。

生活保護利用者の立場に寄り添った丁寧なケースワークを行い、是正改善を図るという方針の説明が桐生市福祉事務所からなされたところであるが（資料13-4、第5回議事録p37）、それは、桐生市福祉事務所が組織として、生活保護法の目的、制度趣旨、特に自立の助長（自立支援）といった理念を実践する姿勢を対内的にも対外的にも明確に表明したものとして当委員会は受け止めている。そうであれば、その表明した姿勢を組織的に実践していく過程を、経時的に、そして対外的に情報公開し、行政機関としての市民への説明責任を果たしていく必要があることはすでに述べたとおりである。その説明責任を果たすための手法の一つとして、当委員会のような外部的な視点を活用することが非常に有用であると考えられる。

例えば、生活保護行政の健全化のための道程を記す五か年計画のようなものを桐生市福祉事務所で策定し（必要に応じて再計画等も検討に値する。）、その計画に沿った健全化を示す指標を自主的に提起し、その指標到達を目指した実践を進め、それを検証、検討するための審議会ないしそれに類する会議体を設置することが考えられる。その会議体では、前記健全化指標の到達過程や実情を検証、検討するとともに、毎年実施される群馬県による監査の指摘事項やその改善過程を含めて検証し、検討することが想定される。その会議体の構成委員としては、有識者のほか、桐生市民（有権者）から無作為抽出する市民委員複数名、可能であれば生活保護利用者当事者を含めて選定することが必要であると考えられる。そして、審議内容や資料を公開し、行政執行過程を透明化しつつ、行政としての説明責任を果たしていくことが再発防止策の一つとして考えられる。あるいは、コンプライアンス委員会のような桐生市福祉事務所の生活保護業務を外部から監査する会議体を創立し、当分の間、桐生市福祉事務所としての業務改善の取組や生活保護利用者・相談者向けアンケートを実施する等によりその結果を公表して、行政執行過程を透明化しつつ、行政としての説明責任を果たしていくことも再発防止策の一つであるといえる。

- (5) 職員の正義感を育み、自浄作用につなげるための公益通報制度の運用
職員に対するアンケート結果や当委員会に寄せられた情報提供（資料15-3）の中に桐生市職員によるものが見受けられるところ、桐生市職員としての素朴な正義感は、組織内部の自浄作用を発揮させるうえでも尊重されるべきものである。

職員間の通報に関し、これまでも人材育成課が窓口となって対応してきたところではあるが、職員が内部通報できるよう桐生市職員の公益通報への対応手続に関する要綱の整備を進める方針が示され（第5回議事録p41）、令和6年12月1日には事務処理要綱が制定された。これについては、何かおかしいと職員が感じた際に適宜情報を寄せてもらえるよう柔軟に制度を運用していくことや、通報者は保護されるといった点を周知していくことも報告された（資料12-3、第6回議事録p18

～19)。

そのうえで、このような制度の整備にとどまらず、日常的な業務遂行の中でも、上司・部下という関係性に固着せず、桐生市民のために桐生市の行政をどのように執行していくことが望ましいのかという意識のもとで意見を交換できる職場環境を整える重要性も指摘された（第6回議事録p21～22）。

これまでの検討過程で創立された上記内部通報制度については、生活保護法に関する行政執行の問題領域だけに留まらない領域を所掌するものであるが、桐生市福祉事務所における今般の事態の再発を防止するうえでも十分に機能するものと考えられる。

桐生市福祉事務所が、生活保護利用者の立場に寄り添った丁寧なケースワークを行い、是正改善を図るという方針を説明しているから（資料13-4、第5回議事録p37）、その実践を求められているところ、内部通報制度は、その実践の妨げになる内部的な支障を取り払うために、そして桐生市福祉事務所（あるいは他の桐生市役所）職員の法令遵守を旨とする公務員としての適切な正義感を養うために、またその適切な正義感を奪わないために、柔軟に運用されることが求められる。そうすることで、今回桐生市福祉事務所で生じたような重大な事態を生じる前の段階で、適切な内部通報制度の利用により、組織内部の自浄作用を発揮できるものとするところができるといえ、有効な再発防止策の一つとして提案する。

3 桐生市福祉事務所が市民の信頼を回復するために

当委員会として、考えられる再発防止策を複数示したところであるが、桐生市福祉事務所が桐生市民からの信頼を回復するために取り組むべき課題は、残念ながら多くあるものと言わなければならない。

目の前にある課題の一つ一つを丁寧に取り上げ、短期的な課題、長期的に取り組む課題を桐生市福祉事務所が組織として共有したうえで、生活保護利用者の立場に寄り添った丁寧なケースワークを行い、是正改善を図るという方針の説明に沿って（資料13-4、第5回議事録p37）、桐生市

福祉事務所が組織として、これらを実践する姿勢を対内的にも対外的にも明確に表明し、その表明した姿勢を組織的に実践していく過程を、経時的に対内的・対外的に情報共有・公表し、行政機関としての市民への説明責任を果たし、市民の信頼を回復することができるよう期待する。

第6 その他委員会が必要と認める事項

当委員会に寄せられた情報提供（資料15-3）の内容、あるいは、近時になって報道された桐生市福祉事務所における生活保護行政の不適切さがうかがわれる事例を踏まえると、生活保護行政をめぐる課題がいまだに存在していることがうかがわれる。当委員会が提示した再発防止策を実践するだけでなく、これらの課題の改善に取り組む姿勢を市民に示していただきたいと考えている。

第8章 おわりに

当委員会は、設置条例第6条第4項に基づき、設置条例第2条の規定による検証および再発防止策の提言を行うために本報告書を作成し、当委員会の会議の議決を経て、本報告書を市長へ提出する。

以上

