

第4章・札幌市の生活保護に係る業務分析

1. 業務分析の実施内容

(1) 業務分析の対象

生活保護に関する業務分析は、選定した区の保護課及び本庁の保護指導課における実地調査、札幌市で共通して使用している電算システムとその関連システムの状況の検討及び各区が毎年度策定している実施方針の内容の検討により実施した。

(2) 対象区の選定

保護の取扱い件数が多い区には様々な態様の具体例が多いと思われることから、実地調査の対象区は、被保護者世帯数が多く、支出扶助費が多額で保護率も高い東区、北区及び白石区の3区を選定した(「第3章・札幌市の生活保護の状況」の「3.札幌市各区の状況」を参照)。

(3) 実地調査の方法

実施した手続

3区での実地調査では業務フローのヒアリングとウォークスルーを行った。ウォークスルーとは、財務諸表監査において内部統制の整備状況を評価する際に実施する監査手続の一つであり、取引の発生から財務報告までの一連のプロセスで処理される帳票・記録を追跡し、業務が適正に実施されているかどうかを、実際に作成された書類や帳票類、システムを利用しているのであれば当該システムの画面などを確かめることによって検討する方法である。

これにより、3区間での業務の違いが分かり、効率化が図れる業務の検討にあたっては、間違いの発生が予想されるチェックポイントに対して、その間違いをどのように防止・発見する体制を構築しているかということ把握できる。また、業務のフローを事務手続の始まりから終わりまで追いかけることから、フロー全体の把握が比較的容易であるため有用な方法であると判断した。

この他、帳票間の照合、証憑突合、計算調べ、再実施、文書閲覧、比較・趨勢・比率などの分析、現物確認、現場視察などの手続を実施した。

具体的な内容

(選定した3区での実施内容)

生活保護に関する相談・申請から決定、扶助費の計算と支給、保護の停止・廃止、訪問調査・資産調査・収入調査・自立支援などの業務について、生活保

護の世帯類型別(高齢者・母子・障害者・傷病者・その他)の保護台帳(当該ケースに係るあらゆる資料(生活保護開始申請書・面接記録票・実態調査書・ケース記録・援助方針票・収入申告書など)が綴られたファイル)により、3区間での規程・マニュアル・書類などの違いに着眼して調査した。なお扶助の種類のうち生活扶助、住宅扶助、医療扶助及び介護扶助以外の扶助、すなわち、教育扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助については、金額が小さいので調査の対象から除外した。

実地調査ではこのほか、自主的内部点検に関する書類、課内会議の議事録、契約や支出に係る伺書などの文書を閲覧し、債権管理についても実施状況を検討した。

さらに、保護台帳(保護廃止になった分の台帳を含む)の保管状況、金券類(小切手・郵便切手・タクシーチケット・ウイズユーカードなど)の受払残高管理状況と保管状況、預金通帳・銀行印など重要物の金庫での保管状況の現場視察を行った。

(保護指導課での実施内容)

保護指導課における実地調査では、主に生活保護法施行事務監査に関する書類、各種統計資料及び全市の担当者会議の議事録などを閲覧するとともに、生活保護費に関する予算執行状況の分析を行った。

次に、生活保護行政に関する札幌市独自の電算システムである生活保護 OA システムについても、その構築から現在までの改修や機能追加の状況、現在の稼働状況、他のシステムとの連携などを調査し、効率化の観点から改善すべき点がないかを検討した。

さらに、各区で毎年度策定している生活保護の実施方針の内容を検討した。これはその年度における生活保護実施の重点目標や数値目標を定めたもので、生活保護に関する業務の基本となるものである。各区が策定した実施方針を保護指導課から入手し、その内容を比較検討した。選定した3区については特に詳細に検討した。

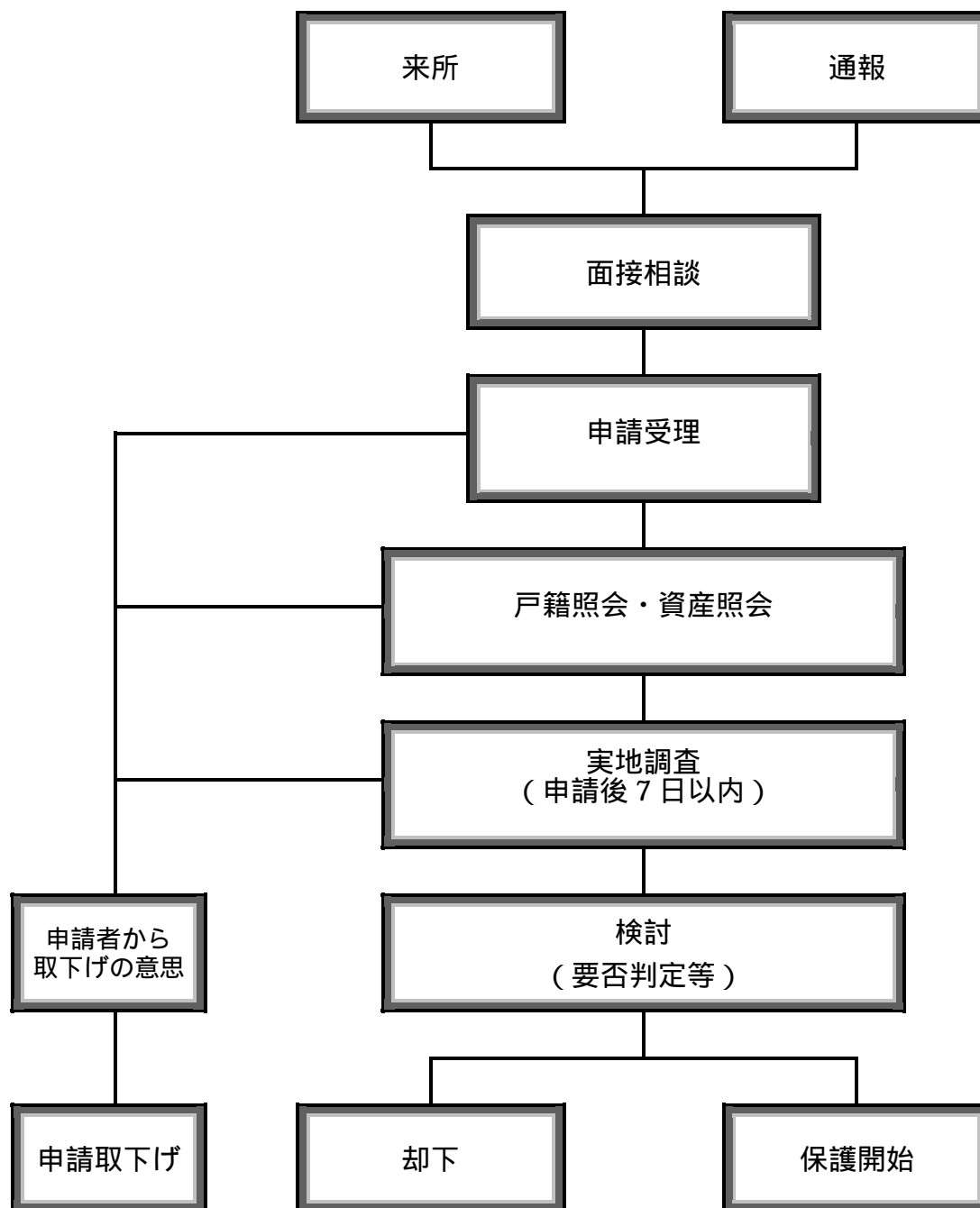
(4)他の章での記載

上記で行った調査や検討のうち、保護指導課が行った監査の内容については「第5章・保護指導課による監査」で、債権管理に関しては「第6章・債権管理及び不納欠損処理」で、関係文書の閲覧内容と結果については「第7章・関係文書の閲覧」で、予算執行状況に関しては「第8章・予算執行状況の分析」で記載した。

2. 実地調査

(1) 相談から申請受理・保護開始決定(却下・取下げ)までのフローチャート

申請から保護開始までの流れを示すと以下のようになる。これは、札幌市保健福祉局総務部保護指導課が作成した「生活保護事務 標準事務処理要領(新任現業員必携)」の平成20年度改定版による業務フローである。



(2) 相談から申請受理・保護開始決定(却下・取下げ)までの手続

来所・通報・面接相談

札幌市の場合、各区が保護実施機関となっており、区の保護課の相談担当者が、どうして生活保護を受けなければ生活が成り立たない状況に至ったのかを聴取し、「面接受付票」に記載する。ただし、面接時はメモをとり、面接終了後「面接受付票」をエクセルで作成する(紙の様式もあるがあまり使われていない)。「面接受付票」に記載した内容は「面接記録票」及び「民生委員意見書」に転写される。なお、申請がない場合、「面接記録票」及び「民生委員意見書」(のデータ)は、破棄される。

申請者が初めて区の保護課に相談に来た場合、相談担当係が個室ブースに案内して聞き取りを実施する。ほとんどの場合本人だけが来所するため、相談担当者と1対1で対応することが多い。

聞き取る内容はどういう事由で生活困窮になったのかが中心であり、病気、リストラ、離婚によるものなど様々な事由がある。一通り生活困窮の事由を聞いた後に相談員は、来訪者の財産状況や扶養親族の有無などを聞き出し、他法他施策の利用の可否を検討する。生活保護は最後のセーフティネットであり、財産の費消や扶養可否の検討を行い、そして適用可能な他の法制度による諸施策をすべて適用して、それでもなお生活困窮の状況が解消できない場合について、この保護制度を適用することになっている。

生活保護の相談があった場合は、保護制度の説明を行う。申請の意思があるかどうかを確認しながら、必要となる申請書類(「生活保護開始申請書」、「資産申告書」、「収入申告書」、「扶養義務者届」、「同意書」)の記入の説明を行うとともに、必要書類(預金通帳のコピー、保険証、年金手帳、障害者手帳、過去3ヶ月分の給与明細、保険証書、車検証など)のうち用意可能なものの提出を依頼する。

「生活保護開始申請書」、「資産申告書」及び「収入申告書」に世帯全員分の必要事項を記入する。「同意書」には収入や資産などについて保護課が関係先に問い合わせ照会することへの承諾意思が記載される。

通報による場合には、通報を受けた担当者が「通報票」を作成し、できる限り事情聴取することになっている。通報は病院や民生委員からなされる場合が多く、該当者からの聞き取りはCWが実施して「面接受付票」を作成する。「通報票」と「面接受付票」は回覧資料となる。

申請

相談担当者は、ケースごとの「面接受付票」を1日分取りまとめ、来所申請・相

談・通報がそれぞれ何件あったかを確認して「面接受付日計表」を作成して、翌日の回覧に備える。「面接受付日計表」には「面接受付票」のみを添付し、相談担当係長が課長及びSVに回付する。SVは担当地区の「面接受付票」の内容を確認する。申請があった場合は、相談担当係長が「面接記録票」及び「保護開始申請書」などを地区担当のSVに回付し、SVが書類を確認した後、地区担当CWに渡される。一CW当たりの新規申請の受付の件数は多くて月4件ぐらいであり、一時的に新規申請の持ち件数が増えると、他のCWと新規開始事務を分担している。

「面接受付票」は、申請の有無にかかわらず相談担当係長に返却され綴られる。

戸籍照会・資産照会

申請者の「面接記録票」及び「保護開始申請書」などがCWに渡されると、CWは生活保護OAシステム(以下「OAシステム」という。)上で戸籍照会、資産照会を開始する。担当CWの仕事はここから始まることになる。生活保護に関する業務を行うこのOAシステムは、平成元年に札幌市が独自に外注で構築したシステムであり、それ以降必要に応じて改修や機能追加が行われており、その端末はすべての区役所の保護課に設置されている。

戸籍照会には本人はもとより、本人の扶養義務者(本人を扶養する義務のある者)の調査も含まれている。資産照会は各金融機関に対して申請者の預貯金口座の有無と、有る場合には当該預貯金の残高、各保険会社に対して申請者の保険契約の有無と、有る場合には当該契約の内容の確認を行うものである。

具体的には戸籍照会の場合、申請者が申告した本籍地が誤っていないかを住民基本台帳の端末により確認する。確認後、OAシステムに本籍・戸籍筆頭者などを入力し、戸籍謄本及びその附票の送付依頼についての伺書を出力する。出力した伺書は課長のバーコード決裁を経た上で、本籍地の市町村に送付する。札幌市内であれば自区の戸籍住民課に持参して請求を行い、遅くとも3日以内に、札幌市外であれば10日ほどで回答がある。

資産照会の場合は、OAシステム上で「資産伺い書兼回答結果処理簿」を作成し、申請者が提出した同意書をスキャナーで読み込ませたコピーを添付して、課長決裁を受ける。決裁後管理係が集約して資産照会を行う。回答があるとCWは申請者の申告内容と一致しているかを確認し、回答結果を「資産伺い書兼回答結果処理簿」に手書きする。

なお、本来は申請を受理した翌日から14日以内に保護要否の通知を行わなければならない(法第24条第3項)、特別な理由がある場合でもその期間を30日までしか延長することができない(法第24条第3項但し書)。しかし、戸籍照会や資産照会には最長で3ヶ月を要する場合があることから、すべての回答が揃う前に

保護開始の要否が決定されることになる。

通知期間を延長できる特別な理由としては、要否の判断にかかる収入の状況が不明であった場合、生活実態が確認できなかった場合などが挙げられる。

実態調査

戸籍照会及び資産照会の手続き開始後、CW は申請者の実態調査のため、家庭訪問を行う必要がある。家庭訪問は申請を受理した日から1週間以内に行うことになっている。申請者の中には電話が止められている者もいるため、その場合には、相談来所時に事前に訪問日時の取り決めをしておく必要がある。

申請受理後最初の家庭訪問における聴取は、調査が容易であれば1時間ほど、複雑であれば3時間に及ぶ場合もある。この聴取では、保護歴、生活歴、加入している社会保険・国民年金、稼働状況、病院の受診歴などを確認する。

特に生活歴の聴取は申請者の生活状況の把握に有効であるため特に時間をかけて行う必要があり、また家庭訪問は生活状況を目視で確認することができるので重要であり、実態調査は家庭訪問が基本となっている。

聞き取りと視認を実施しながら、「実態調査書」に生活歴、世帯主及び世帯員の状況、資産の状況とその活用の有無、他法他施策の活用状況、扶養義務者の状況、住居の状況などを詳細に記録する。

この家庭訪問の後に、CW は「実態調査書」を整理し、「ケース記録」及び「援助方針票」を作成する（「援助方針票」は全市共通のものではない）。「ケース記録」「援助方針票」にも申請者が抱える問題点、どのような指導をして援助していくか、他法他施策の活用や決定した訪問格付け（訪問格付けについては後述する）を記入する。「ケース記録」は保護開始後にも被保護者の最新の情報を入手した場合、随時追加記載を行う。「援助方針票」にも、年1回年度末近くに実施されるケース総点検において、援助方針の見直しにより訪問格付けが変更となる場合があるので、その旨記載する。

世帯認定・保護開始決定

上記の実態調査の結果、収集した世帯の情報をOAシステムに入力し、必要に応じて最低生活費と収入の状況を入力して、OAシステムにおいて保護費の計算を行い、最低生活費に収入が満たなければ差額を扶助することとなる。OAシステムには保護費の計算の基礎となる「生活保護法による保護の基準表」（例えば、世帯員の年齢や人数により決められる基準額等）の情報がマスターとして登録されているので、被保護者の年齢などを入力するだけで、最低生活費の計算は自動的になされる。したがって、保護費を支給するか否かの要否判定は機械的に行われるが、保護費の計算のチェックはCWが実施し、決裁時に係長も行う。計算チェック後に、OAシステムから「保護決定調書」を出力し、保護要となったケースについて、CWは保護開始の決裁書類をとりまとめる。

保護開始決定の決裁に必要な書類は、申請者提出書類、実態調査書、ケース記録、援助方針票、戸籍謄本、民生委員の意見書ほか各拳証書類であり、これらを取りまとめて係長、課長、部長の決裁を受けるが、支給開始の決裁は課長がハンディターミナルで保護決定調書のバーコードを読み取ることによってなされる。保護開始時において、バーコードの読み取りがされていなければ保護費が支給されない。未決裁リストが出力されるが、これにより毎月の保護費の決定作業の際にバーコード決裁が漏れていないか確認している。

却下・取り下げ

却下は、保護を要しないと判定した場合の措置であり、高額療養費などの特例的措置、境界層該当によるものもある。

生活保護に該当しない者であっても、申請意思が表明された場合には申請書を交付し、記入された申請書を受理し、受理後の却下となる。その他申請してきたのに調査に協力しないケース(訪問を拒否する、実態調査に応じないなど)があり、30日ルール of 適用可否で検討する。30日経過後も保護の実施機関は、必要な調査を行い、開始または却下を決定しなければならない。保護課は、申請から30日を経過する特別な理由がある場合には、理由を明示して予め申請者に通知しなければならない。申請から30日を経過しても、その通知がないときには、申請者は申請が却下されたものとみなして、法的な手続きを行うことができる。却下の場合には却下ケースとして1冊の台帳にまとめて各人の資料が編綴される。

高額療養費などの特例的措置による却下は、要否判定の際に、高額療養費を一般(70歳未満の場合)の額80,100円で判定した場合には保護要となるが、非課税世帯の額35,400円で判定すれば保護否となる場合には、申請を却下することにより高額療養費の特例的措置を受けられることができる。却下決定通知書に「国保特例高額療養費該当」「国保特例標準負担額減額該当」と記載され、申請者に対して却下通知書をもってすみやかに減額申請するよう指導することとなる。

境界層該当による却下には介護保険法によるものと障害者自立支援法によるものがある。介護保険法によるものは、申請時点での介護に関する費用で判定すると保護要となるが、減額されれば保護否となる申請者に対して境界層該当者として却下し、「境界層該当証明書」などを発行し、減額手続をさせる。

障害者自立支援法によるものは、同法により障害者福祉サービス、自立支援医療及び補装具を利用する者から生活保護の申請があった場合に、要否判定を行うと、保護要となるが、利用料及び食事など実費負担額について減額もしくは免除する措置が取られることによって保護否となる場合には、境界層該当者として却下し、「障害者自立支援法における境界層該当証明書」などを発行し、減

額手続をさせる。

申請者から申請取下げの意思表示があった場合は取り下げとして処理する。「保護取下申請書」に申請を取り下げる趣旨と理由を記載させ、提出させる。提出を受けたCWは申請者から受理した書類一式の写しを保管し、原本は申請者に返却する。

(3) 支給の手続

保護費の計算

上記の保護開始決定以外に、保護費の計算は翌月1日の支給に際して、当月の15日前後が締切日となる。締日には仮締めと本締めがある。仮締めと本締めについてはCWなどの担当者レベルでの作業内容は同じであり、本締めが変更事務の最終作業となっているが、できる限り仮締めで作業内容を完結させている。例えば、保護受給者からの収入申告が仮締めで間に合わないケースがあり、その際には見込みで実施することもある(詳細は後述)。

窓口支給

窓口支給は、通常は生活保護費の1回目の支給や何らかの理由で被保護者が窓口支給を選択した場合などに発生する。管理係において保護費計算の仮締めの毎月20日前後までに「係長口座用資金前渡金の支出負担行為伺」及び「支出命令簿」を作成する(「支出命令簿」は全市共通のものではない)。例えば、北区の場合であれば必要額の目安は5千万円から6千万円程度で財務システムの端末で処理し、支出負担行為は保健福祉課との合議で行うが、支出命令は経理担当課である保健福祉課が決裁を行っている。

毎月25日前後に翌月支給の扶助費のうち窓口支給分の「保護決定通知書」を被保護者宛に発送する。日々においても窓口支給のケースは北区の場合、1日当たり約25件ある。

被保護者が通知書を持って保護費を取りに来た場合、窓口支給して良いかどうかの確認を担当CWが行う。窓口支給に問題ないと決裁されれば、被保護者は管理係のところに行き、計算された金額の小切手を受領する。この際、管理係はOAシステムで「生活保護費支給調書」を出力し、本人の持参した通知書番号を記入して確認し、小切手の受領印をもらう。その「生活保護費支給調書」は、係長までの決裁がされる。支給調書には支給した小切手No.が記載される。

被保護者は当該小切手を区に出張所を設けている金融機関(北洋銀行)の窓口で現金化する。

日締めの処理としては、管理係担当が小切手控の枚数と支給調書の枚数の一致を確認し、「現金出納簿」に記載して、課長までの決裁を受ける。翌月1日の

支給日から7日以内に係長口座用資金前渡精算処理を行う。「資金前渡精算書」を作成し、出納簿の預金残高の一致を確認し出納簿を精算書に添付して決裁を受ける。金融機関からの当座勘定照合表が到着次第出納簿との照合を行う。

口座振込

生活保護費の支給はほとんどが口座振込で行われる。口座振込の場合には、管理係の担当者が毎月12日前後に資金前渡金支出手続を行う。手続は窓口支給の場合と同様であり、口座振込額を前年度同月の実績と前月の伸び率から見積もって伺いを行う。

本締め終了後、OAシステムで口座振込データを作成し送信を行う。送信の締め切りは本締めの2日後であり、データは札幌市のサーバーに転送され、本庁の保護指導課が取り出す。保護指導課から北洋銀行札幌市役所支店へ各区の口座振込データを引き渡す。引き渡しの翌日に区部長口座に資金前渡金が入金される。支給日の前日までに口座取り消しが発生した場合、区保護課から北洋銀行札幌市役所支店へ連絡し、支店が取り消し処理を行う。振込データは当該支店から各金融機関へ支給日前日の夕方送付される。支給日になって、各金融機関から各受給者の口座へ振込ができない場合は、口座振込不能処理を行う。

この処理では当該支店が受給者の各金融機関の振込口座への送金額について全区保護課の振込データを取りまとめ、支給日から7日以内に精算の手続を行う。現金出納簿の締めと銀行残高との確認は、窓口支給の場合と同様の手続である。

(4) 訪問調査活動

訪問調査活動は、ケースワークの基本であり、業務遂行上最も重要な活動である。申請時も勿論だが、保護開始となってからも継続的に被保護者とのコミュニケーションを図ることによって、当該ケースの世帯状況に変化があったときに、情報を収集して、今後のケースの方向性を検討することになる。

訪問調査は、稼働指導が可能なケースであれば、その頻度を増すことによって就労・自立の実現を図ることができる場合もあるので、そのようなケースについては訪問頻度を多く設定している。

札幌市では、ケースに応じて訪問格付けを設定している。この格付けは保護開始時に決定されるが、開始後にも世帯員の状況の変化があればその都度見直すことになっている。状況に変化がない場合でも年度末近くのケース総点検で見直しがされる。

ケース総点検はすべてのケースについて見直しをするものであり、年明けから年

度末にかけて実施される。総点検は各課の係の中で、担当 CW が係長にケースの説明をする方法で行われるが、必要であれば課長も同席する。

また、総点検の結果、すべてのケースについて、援助方針に変更があれば「援助方針票」に記載して、課長の決裁を受ける。

なお、札幌市の生活保護実施方針に基づき北区が定めているケース格付基準及び支援の着眼点等は以下のとおりである(表 4-1)。格付けを ABC の3つに分類し、ケースの実態に応じて面接や家庭訪問の頻度、支援の着眼点を定めている。

(表 4-1) ケース格付基準及び支援の着眼点等

格付け (分類)	北区格付 統計要件	面接頻度 基準	家庭訪問 最低基準	分類基準(支援の着眼点)
A	A (A12)	年 12 回	年 6 回以上	稼働指導を援助方針とする世帯(就労可能でありながら就労していない者のいる世帯)で、短期間に集中的な支援を行うことによって就労・自立の実現が可能な世帯等
	A' (A6)	年 6 回	年 3 回以上	転職(増収含む)や稼働指導のうち、条件・制約等について考慮の余地がある世帯、また稼働能力の活用以外で解決すべき重点的な課題のある世帯等
B	B (B4)	年 4 回	年 2 回以上	(A、C 以外の世帯)
C	C (C2)	年 2 回	年 2 回	経済給付を主として処遇することで足りる世帯 (例)日常生活に留意すれば足りる高齢者世帯、治療が見込めない障害・傷病により稼働不可の者で安否確認の問題がない世帯
	C' (C1)	年 1 回	年 1 回	単身者等で長期に医療機関又は社会福祉施設に入院又は入所している世帯

(注)1 面接頻度は、家庭訪問、来所面接、関係先訪問を総じたものである。

(注)2 求職活動中の者については、毎月の収入申告書及び求職活動報告書の提出を厳重に指導し、確実に履行させる。

(5) 諸変更

入院基準の変更

被保護者が入院した場合、OAシステム上“入院”区分に変更する必要がある。入院期間中は入院患者日用品費以外の生活扶助費を支給する必要がないにも係わらず OA システム上“居宅”区分のままにしていると、居住している基準で生活扶助費が支給されて過支給となってしまうからである。

入院の事実の把握については医療機関から連絡がある場合と被保護者から連絡がある場合がある。前者は、医療機関自身が入院医療券の手続を早く開始したいためなどの理由による連絡であり、入院後遅滞なく CW になされる。医療機関からの連絡がない場合もあり、その場合は被保護者からの申し出に基づき医療機関に確認することになる。

入院基準の変更を要する場合に、CW は OA システム上で生活扶助を入院の基準に変更入力し、保護決定調書を出力し、課長が決裁時に同調書のバーコードをハンディターミナルで読み取ることで保護費の額が変更となる。

一方で、CW が OA システム上で医療機関や入院日などを入力する(医療登録)と医療決定調書が出力されるが、同調書にはバーコードはなく、課長が決裁欄に決裁印を押印する。

OA システム上の基準の変更は入院見込期間が1ヶ月未満か1ヶ月以上かによる。1ヶ月未満の場合、基準の変更を要しない。1ヶ月以上の場合、月の初日に入院の場合当日から基準の変更を行い、2日以降に入院の場合翌月1日付で基準の変更を行う。基準の変更により過支給が生じる場合、被保護者に確認のうえ、返納金の支払方法を決め、返納金収入認定もしくは戻入処置をとる。返納金収入認定の場合6ヶ月まで分割で認定することが可能であり、当該分割状況を OA システムに反映させ、保護決定調書で決裁を受ける。戻入処置の場合「扶助費戻入伺書」を作成し、納付書を添付して受給者に渡し金融機関に向いて納付させる。

厚生労働省ではこちらの方法が原則としているが、被保護者の利便性、回収可能性及び事務の効率性の観点からは、返納金収入認定の方が優れており、実務上も収入認定がほとんどである。

退院の場合、被保護者本人及び医療機関から連絡がある。退院後別の病院に通院する場合は入院していた病院から今後通院する病院への連絡もある。

世帯人員増減の基準変更

世帯からの転出入があった場合には、受給者から「世帯の異動等申告書」の提出を受ける。氏名、人員増減となった月日、転出入理由、転出入先を調査する。ケース記録には転出年月日、過支給額の返済方法及び金額などを記載す

る。ケース記録の作成は基準変更処理と同時のことが多い。

収入の増減

就労に伴う収入は毎月変動することが想定されるため、認定の方法は見込認定と実額認定がある。見込認定には前3ヶ月の平均によってその額を求める方法がある。毎月の実績額の変動が大きい場合には、最初は見込額で「保護決定調書」による決裁を受け、その後実績額が確定したとき改めて、実績額で「保護決定調書」による決裁を受ける。毎月の実績額が落ち着いてくると、前3ヶ月の平均額で、今後3ヶ月間の支給額とみなすことができる。この場合は「保護決定調書」はその都度は作成せず、最初の月だけ作成される。

3ヶ月平均認定のケースにおいては、以下の業務フローとなっている。

受給者より毎月、「給与明細書」と「収入(無収入)申告書」の提出を受け、CWが日付入りの受付印を押印する。上記資料に基づき、前3ヶ月分の給与金額などを入力し、OAシステム処理により「稼働収入3ヶ月収入平均認定」を出力する。実収入額とのかい離が大きい場合は、過支給額または追給額が生じる。

実額認定のケースは、受給者からの申告額により「保護決定調書」による決裁を受け、実額が決定した月に、実額と申告額の差額調整をして再び「保護決定調書」による決裁を受ける。過支給の時は、返納金収入認定として処理する。

そのほかに特別控除認定があり、年に2回、就労している受給者に対して認定されるものである。「特別控除認定調書」を出力するが、毎月の収入額などの基礎データの入力は不要であり、年間特別控除限度額は年間収入により自動計算される。「特別控除認定調書」に基づいて「保護決定調書」に入力し、決裁を受ける。一月の認定額には限度があるため、これを超えた分は翌月以降の認定となり、その都度「保護決定調書」を作成する。認定がなくなる月にも特別控除削減として「保護決定調書」を作成する。

ケース移管・受理

ケース移管は担当区から市内担当地域外他区に転居する場合が該当する。手続としては、被保護者から、世帯の「異動申告書」、「家賃証明書」(新住居)、「生活保護申請書」(移送費、敷金、不動産仲介料等が必要な場合)を提出させる。ケース記録の上、決定調書、各種連絡票(国保、税務、民生委員、必要に応じ住宅課など宛)を出力し、添付する。区外に移管する場合、さらにレセプト3ヶ月分の写しを添付する。

ケース受理は他区から担当区への転居あるいは担当地区が変わる区内の転居であり、ケース台帳など一式を受け取る手続きを行う。

(6)生活扶助と住宅扶助

生活扶助

衣食その他日常生活に必要なものの扶助であり、個人の食費・被服費・移送費、世帯共通の光熱水費・家具什器費などである。障害者・母子などには加算がある。生活扶助についてはOAシステムで自動計算される。

生活保護法による保護の基準表においては第一類、第二類がその中心となる。第一類は年齢ごとの基準額、第二類は人員ごとの基準額であり、この第二類には冬季加算がある。

札幌市が当てはまる級地区分1級地2の基準額は、例えば、3人世帯で世帯主が47歳の女性、その他の世帯員が17歳と16歳であった場合には、第一類の基準では41歳から59歳が36,460円、12歳から19歳が40,190円であるから、生活扶助費 = 36,460円 + 40,190円 × 2 = 116,840円となる。また、これに加えて18歳までの児童がいる世帯は母子加算に該当し、児童2人の場合には25,100円が加算されるため、第一類と加算の合計は141,940円となる。第二類の基準では3人世帯であるから、50,890円が該当するので、最低生活費としての生活扶助合計は月額192,830円となる。

生活扶助の一例として引越しに要する荷物の運搬に係る移送費がある。手続としては、受給者より「生活保護変更申請書」と引越業者3社の「見積書」が提出される。CWは3社の見積のうち最低金額を支給決定した旨などをケース記録に記載する。OAシステムに入力し、それを出力した「保護決定調書」に課長決裁(バーコード決裁)を受ける。受給者からの要望に応じて窓口支給または振込で支給する場合と業者に直接振り込む場合がある。

住宅扶助

家賃や地代のほか、賃借契約更新時の費用、家屋の改修や補修、さらに転居時の敷金・仲介手数料などである。

生活保護法による保護の基準表においては、住宅扶助のうち家賃に相当する部分については人数により上限額が決められており、札幌市では上記3人世帯の場合には住宅扶助は46,000円以内ということになる。

住宅扶助の一例として敷金の支給がある。手続としては、受給者より「生活保護申請書」及び「家賃証明書」の提出を受ける。CWはケース記録に、転居の旨、金額、敷金の返戻の有無、支給限度額内であることの確認などを記載する。家賃・地代に対する住宅扶助は毎月の生活費に計上して支給しているが、改修費や敷金などについては、臨時的に決裁を受け個別に支給している。

(7) 医療扶助と介護扶助

医療扶助

医療扶助とは、診察、医学的処置、治療材料などの範囲内において行われるもので、原則として医療行為などの現物給付により行われるものである。

一般の被保険者(患者)の場合、「健康保険被保険者証」を提示して医療機関の診療を受けるが、被保護者の場合は、福祉事務所が交付する「医療券」を医療機関に提出し医療を受けることとなる。

医療券交付までの基本的な事務の流れとしては、被保護者からの診療や医学的処置などのための医療機関受診に係る申請に基づき、OA システムにて医療券などの発行を行うための医療登録を行い「医療決定調書」に決裁を受け、医療券を交付することとしている。なお、被保護者の体調によっては来所することができない場合もあるため、その際は電話での申請を受け、後日直接医療機関に医療券を送付する旨、医療機関へ電話で連絡を行っている。

また、医療登録は、医療券の発行が診療の給付が月の中途を始期または終期とする場合以外は月を単位となされているため、外来の場合は通院開始日から最終通院日の属する月の末日、入院の場合は入院日から退院日で行うこととしている。

次に治療材料であるが、被保護者が治療のためメガネ、歩行用補助杖、装具などの治療材料が必要な場合は現物給付により扶助される。

基本的な事務の流れとしては、被保護者より治療のため装具が必要である旨の記載がなされた「保護変更申請書」の提出を受け、CW は「給付可否意見書」を交付する。

被保護者は医療機関を受診した際、上記意見書に医師の意見を記載してもらう。医師の判断が要であれば、業者から見積書を取り業者も意見書に捺印する。被保護者は医師及び業者の捺印がある意見書をCWに提出する。CWは記載された内容に基づき、その要否を実施機関医と協議し、その結果についてケース記録に記載して、「保護決定調書」を作成し、課長決裁を受ける。この決裁後、管理係の医療事務担当者が押印し、即時「治療材料券」を発行し、「受領書」と合わせて業者に送付する。同時に「治療材料請求書管理簿」に記載する。業者より上記「治療材料券」と「受領書」が返送される。

次に移送費であるが、件数としては移送費の中で最も多いのが通院に要する移送費(交通費)である。この通院に要する移送費はバス、地下鉄などの公共交通を利用する場合とタクシーを利用する場合の2通りがある。基本的な事務の流れは、被保護者から通院のための交通費について支給してほしい旨、記載された「保護変更申請書」を受け、被保護者に「給付可否意見書」を交付する。被保護者は、医療機関から「給付可否意見書」に主治医意見などを記載してもらい、

これをCWに提出する。これを受けたCWは、給付の必要性・交通手段・経路などを検討し、その結果をケース記録し、OAシステム処理後、課長決裁を受ける。検討の結果、給付を要すると決定した場合は、改めて、「保護変更申請書」を交付する。被保護者は交付された申請書を医療機関に提出し、医療機関に通院日を記載してもらいそれをCWに提出する。CWは提出された申請書の内容を確認し、OAシステムにて決定調書を作成の上、課長決裁を受ける。

なお、通院に要する移送費を決定する場合、被保護者が通う医療機関が比較的近距離かどうか特に留意しているとのことである。これは、滝川市の生活保護費不正受給事件(実態は札幌市居住であるにも係わらず、滝川市から札幌市の北海道大学付属病院に通院するという名目で多額の通院移送費を不正に受給した事件)以降、給付範囲などの要件が明確されたこともあり、特に留意しているとのことであった。

介護扶助

介護扶助とは、介護保険制度の保険給付の対象となる居宅介護、施設介護などの介護サービスの範囲内で行われるもので、医療扶助同様、原則として現物給付により行われる。

介護保険は40歳以上の者が加入している医療保険または年金から介護保険料を支払い、介護サービスを利用した場合には原則として1割が自己負担となる。被保護者が介護保険制度の被保険者である場合は、当該1割の自己負担が介護扶助として給付され、被保護者が介護保険の被保険者ではない場合には全額が介護扶助として給付される。

介護保険制度の被保険者が40歳以上65歳未満か、あるいは65歳以上かで、介護サービスを利用できる条件が異なっている。40歳以上65歳未満の者のうち、医療保険に加入していない被保護者は介護保険の被保険者とならないため、生活保護では独自の制度を設けている。以下65歳以上の者は介護保険の第1号被保険者、40歳以上65歳未満で医療保険に加入しているものは第2号被保険者、被保険者以外の者についてはH番号受給者と記載する。

第1号及び第2号被保険者に該当する者は各区保健福祉課に介護認定調査に係る申請をする。申請後、保健福祉課の職員または在宅福祉サービス協会の職員が被保険者宅を訪問し、認定調査を行うとともに、主治医から意見書を徴取する。認定依頼のための書類をそろえて、介護認定審査会で認定審査が行われる。この審査には約1ヶ月を要し、その結果は保健福祉課から被保険者へ通知されるとともに、国民健康保険団体連合会(以下「国保連」という。)へも異動連絡票が送られる。国保連では事業所から請求があった介護報酬の審査・支払事務を市町村に代わって行っており、各保険者(ここでは各区保健福祉課)が介護サービス利用者の要介護状態や認定有効期間などを国保連へ連絡

する必要がある。認定結果を受け、実際に介護サービスを利用する場合は被保険者は保護課 CW を通じて介護扶助を申請する。保護課では指定介護機関による利用開始かの確認を行い、居宅サービスを利用する場合は、要介護度に応じて居宅介護支援事業所か地域包括支援センターのケアマネージャーにケアプランの作成を依頼する。その後提出があったケアプランの写しをもとに、サービス利用事業所宛に「介護券」を発行する。発行もれがないかどうかは、毎月、管理係が「介護給付費公費受給者別一覧表」を出力して、各 CW が適時にチェックしている。

H 番号受給者の場合には、介護扶助を利用する前に、他法他施策における同等のサービスが利用可能かどうかを検討する。原則として、H 番号受給者が介護扶助を利用する場合は、他法他施策において賄えない不足分について対応することとなるためである。実際に介護サービスを利用する場合は被保護者から保護課の CW に要介護認定に係る申請があり、CW から在宅福祉サービス協会へ認定調査と主治医意見書徴取依頼が行われる。以降は第 1、2 号被保険者の取扱いと同様で、介護認定審査会の審査結果が保健福祉課から保護課 CW に通知されるので、その結果について被保護者へ通知するとともに、居宅介護サービスの利用の希望があれば、要介護度に応じて、居宅介護支援事業所か地域包括支援センターへケアプラン作成依頼を行う。

(8) 停止と廃止

停止

世帯における臨時的収入の増加、最低生活費の減少などにより、保護を必要としなくなった場合に、それが一時的なものであり概ね 6 ヶ月以内に再び保護を要する状態になることが予想されるときには保護の停止措置を行う。

指示等に従う義務違反(稼働指導に従わない場合など)による停止の場合には、訪問や面接の際に口頭での指導が前提となる。指示書を出しても指示に従わない場合には、課長・係長などと協議を行う。

停止が決まれば実態調査の結果をケース記録し、OA システムに入力し、「保護決定調書」出力後課長のバーコード決裁を受けて「保護停止決定通知書」により通知するとともに、医療機関などに停止の旨を連絡する。

廃止

収入の増加、最低生活費の減少などにより保護を要しなくなった場合、この状態が概ね 6 ヶ月超と見込まれる場合は保護の廃止措置を行う。廃止する理由を具体的にケース記録し、OA システムに入力し、「保護決定調書」出力後課長のバーコード決裁を受けて「保護廃止通知書」を送付するとともに、停止の場合と

同じく廃止の旨を医療機関などに連絡する。

廃止扱いとなると、後日再申請があった場合には、実態調査・資産照会など一連の業務を初めからやり直す必要がある。

稼働指導などに従わない場合は、停止と同様に弁明の機会を与えた上で廃止することができる。これを職権廃止という。

実際は停止とするか廃止にするかは判断が分かれる。求職活動や自動車処分などの期限付き指示書を交付しても指導に従わない状況が続いている場合、一旦停止にしてから指導を継続し、それでも従わない場合に廃止することもある。

3. 生活保護 OA システム

(1) システムの概要

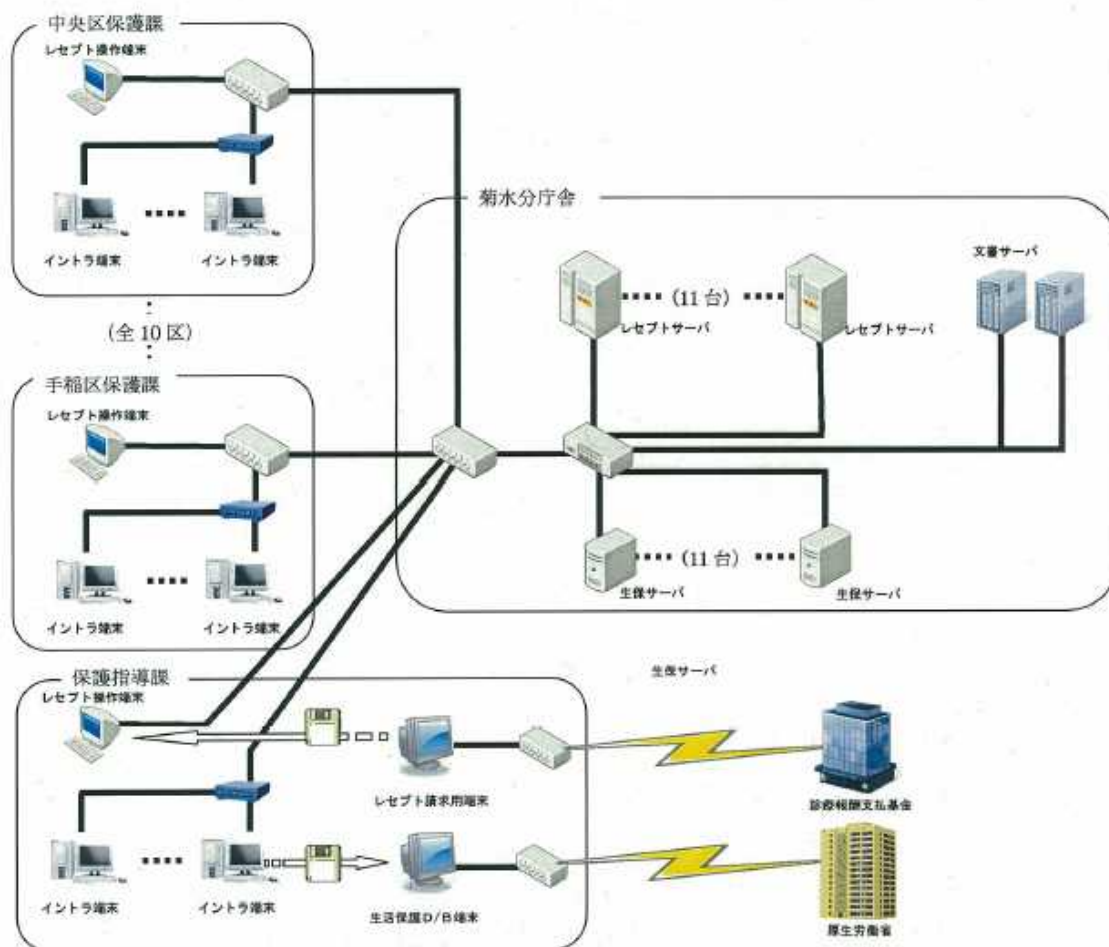
生活保護 OA システムが生活保護業務で利用されている基本システムである。

生活保護 OA システム以外に、レセプトシステム及び債権管理システムが業務に利用されているが、レセプトシステムは保護指導課及び保護課において医療費の確認などに利用されており、また、債権管理システムは生活保護実施の過程で発生した返還金・徴収金などの債権を管理するシステムであり、詳細については第6章で触れることにする。

生活保護 OA システムで実施する業務は、生活保護における事務のほぼすべてに及ぶ。CW の手許管理資料や小切手などの現物の事務を除き、保護の決定・変更・廃止は、当該システム上の処理により行われる。

システムの構成としては菊水分庁舎において札幌市全区分のサーバーが設置されており、各区の保護課に置かれている端末がイントラネットで結ばれている。

システムの鳥瞰図は下記のとおりである。



なお、現在生活保護 OA システムには端末アクセス時間の制限(8時45分から17時15分まで)がある。ただし、各区が業務の進行状況により自らの権限でアクセス時間を延長可能であるが、土曜日、日曜日及び祝祭日は使えない。また、ライセンスの関係で CW 全員にはアクセス権限が付与されていないのが現状である。それとこのシステムでは、被保護者の情報を綴りこむ保護台帳のサイズに合わせ、使用する紙は B5 判のフォームである。

(2) システムの改修

生活保護 OA システムは平成元年4月に本稼働となったが、その後機能拡張の必要があればシステム改修で対応してきた。保護指導課では過去のシステム改修や機能追加の履歴を記録した書類は作成していない。今回この報告書を作成するにあたり、過去の改修などの履歴を調査してもらった。なお、OA 機器故障とか生保 OA 不具合に関する記録簿(発生日時・場所・事象・対処結果など)、すなわち保守に関する履歴としては、システム開発会社が作成した「生活保護システム保守一覧」がある。

過去のシステム改修や機能追加は、具体的には以下のように行われてきた。

平成5年4月(第二次システム本稼働)

- ・プログラム言語の変更
- ・課長バーコード決裁の導入
- ・窓口支給バ-コード決裁の導入
- ・帳票の日本語化
- ・例月一括処理
- ・一時扶助決定の独立化

平成12年4月(第三次システム本稼働)

- ・資産照会
- ・戸籍照会
- ・査察指導簿
- ・窓口支給時の小切手印刷
- ・意見書 OCR
- ・窓口払いの再構築
- ・他法要件の履歴管理
- ・医療一括再構築
- ・特別控除の再構築
- ・介護保険対応

平成14年4月

- ・端末の PC (LAN) 化
平成 15 年 4 月
- ・端末のイントラ統合
平成 16 年 8 月
- ・債権代理納付
平成 20 年 4 月
- ・支援給付
平成 21 年 2 月
- ・家主代理納付

このシステムの当初の主眼は保護費を計算することのみであったが、改修に改修を重ねる中でも、業務相互のチェック機能やシステム内データの参照機能までも完全に調整することはできず、現状の業務からは、非効率な面が多くあるのが現状である。

(3) 他のシステムとの連携

生活保護の業務に関連するシステムとしては、同じ保健福祉部に属する保健福祉課の「保健福祉総合システム」がある。

保健福祉総合システムでは、高齢者福祉、障害者福祉、児童・母子福祉、医療助成(老人、乳幼児等)、介護保険、保健に関する各種業務を行っている。

このシステムにも生活保護の有無の情報を反映する必要がある。というのは介護保険料の算定に影響を及ぼすことがあるためである。被保護者であれば、最も安い保険料が適用になるが、そうでなければ当然通常の基準が適用となるからである。また、本来は有料だが、被保護者であれば無料になる福祉サービスがあり、その取扱いにも影響する。

保健福祉総合システムの機能の一つに共通管理システム機能というものがあり、関連システムである住民記録、税務、国民健康保険、生活保護の各システムと連携できるようになっている。ただし、このデータ連携は、完全に自動で行われるものではないため、作業がもれる場合や、実施のタイミングがずれる場合がある。

また、被保護者について介護保険料は第1段階という最も安い保険料が適用されるが、被保護者でないにも係わらず最も安い保険料となっている事例が発見されたため、平成23年度は保健福祉総合システムデータ全般と生活保護受給者データを機械上で突合し、生活保護受給者のデータを特定した上で、データ上確認をしており、食い違いが生じた部分について、理由を調査中である。

これも非効率な一面であるが、札幌市としては、生活保護受給者のみを対象とする保護課職員が、広く一般市民の福祉情報を見られる状態にあるというのは、

情報共有による業務効率化といったメリットよりも、個人情報の使用の観点からも問題があるというデメリットの方が大きいと考えた結果、連携させていないと思われる。しかし、同じ保健福祉局、保健福祉部に属する業務に関する情報であれば、個人情報保護の観点より、業務効率化を優先しても特に問題はないと考える。

なお、札幌市では、平成20年度の「札幌市汎用電子計算機システム検討委員会」からの提言を踏まえ、平成22年度より「新基幹系情報システムの再構築事業」を実施している。

このシステム再構築は、従来は各システム間(住民記録システム、国民健康保険システム、税務システム、保健福祉総合システム)のデータ連携が効率的に行われなかったところ、各システムを共通した基盤フレームワーク上に乗せることでシステム間の連携、開発効率を向上させることを目指している。

生活保護OAシステムは、今のところ公式には上記の新基幹系情報システムの計画対象には含まれてないため、今後の検討が期待される。

4. 実施方針

札幌市の各区では、毎年度生活保護実施方針を策定している。これは、生活保護行政を効率的かつ効果的に行うために不可欠のものとして、実施方針の策定が厚生労働省から義務付けられているからである。すなわち、厚生労働省では社会・援護局保護課長名により平成17年3月29日付で「保護の実施機関における生活保護業務の実施方針の策定について」を通知して実施方針の策定を要求している。

札幌市では実施方針の標準となる「札幌市生活保護法実施方針」を策定し、また平成23年度の区における実施方針の基本となる「平成23年度区保健福祉部実施方針の策定について」を通知している。これらが上記厚生労働省社会・援護局保護課長通知の考え方に準拠していることが重要であり、また、同様に各区が策定した平成23年度生活保護実施方針が上記の方針や通知と照らして必要かつ十分でなければならない。

この検討を行うにはまず厚生労働省の通知を理解する必要がある。

(1) 厚生労働省の通知

生活保護制度を管轄する厚生労働省では、各実施機関に対して、毎年度「生活保護業務実施方針」を策定することを求めている。その趣旨は、効率的かつ効果的な業務運営を行うためには、適切な計画を策定し、その計画に沿って業務を実施し、その結果を評価して、計画の見直しを行うことが必要なためである。

従来から「生活保護運営方針」の策定は義務付けられていたが、内容が形骸化している状況が見受けられたことから、この実施方針を策定することとしたものである。

この通知には実施方針の策定方法などが記載されており、要約すると以下のようになる。

- | |
|--|
| <p>1. 実施機関における現状及び課題の把握
 地域の状況を客観的資料などに基づいて分析し、対応すべき課題を整理すること
 前年度の監査指摘事項などを踏まえ、実施機関の抱える問題点を分析し、その問題点の要因を把握すること
 前年度に実施した業務の取組の結果を評価・分析し、改善を図る事項の有無について検証すること</p> <p>2. 実施方針の策定
 上記1で把握した現状を踏まえ、毎年度、生活保護業務の実施について、実施機関が進むべき方向、取り組むべき事項、問題点についての改善の方向、自立支援プログラムの導入などを内容とする生活保護の実施の方針を定めること
 実施方針は、早急な改善や対応が必要な事項を中心に策定すること
 問題が生じている要因の改善に向け取り組む内容が明らかになるよう、具体的な手順や方法を、できるだけ取組の効果を測定する数値目標を設定して盛り込むこと
 査察指導員や現業員代表者で構成する策定委員会などによって原案を作成し、これを実施機関の長以下関係職員の参加のもとに十分討議し、実施機関の決定事項として現</p> |
|--|

<p>業員などに周知徹底させ、実効性のあるものにすること</p> <p>3. 事業計画の策定及び取組の実施 月別あるいは四半期毎に、具体的な取組の内容及び実施時期を明らかにするための事業計画を策定すること 事業実施にあたっては、適宜進行状況の確認を行い、必要に応じて計画の見直しを行うなど確実な事業実施に努めること</p> <p>4. 結果評価 実施した結果及び効果を集約するとともに、取組内容の評価及び問題点の分析を行うこと 評価の結果、改善が必要な事項については、次年度の実施方針に反映させること</p>
--

(2) 札幌市の実施方針等

札幌市では、区における実施方針の標準とすべきものとして「札幌市生活保護法実施方針」を策定しており、この方針の「組織的運営管理の推進、1組織的運営管理の充実、(1)実施方針の策定と推進」の中で以下のように厚生労働省の通知と同様の趣旨の定めがある。

<p>組織的運営管理の推進</p> <p>1 組織的運営管理の充実</p> <p>(1) 実施方針の策定と推進</p> <ul style="list-style-type: none"> 管内の特徴、問題点、保護動向等を的確に把握、分析したうえ、前年度監査指摘事項を踏まえた実施機関における運営上の問題点をも勘案し、具体的な業務実施方針、事業計画、実施要領等を策定し推進する。 実施方針には、取組内容に対する具体的な手順、手法と共に、効果測定のための指標として数値目標を設定する。また取組内容の評価、問題点の分析を行い、その結果を次年度の実施方針の策定に反映させる。 実施方針は、策定委員会、部内会議等を経るなど全担当員が参画しうる方法によって策定し、また部内研修に活用するなどしてその周知を徹底する。 策定された実施方針、特に重点事業の進捗状況等について適時確認・検証し、円滑な推進を図る。

また、札幌市では保健福祉局総務部長が毎年度各区保健福祉部長宛に、策定する実施方針の留意事項を通知している。平成23年度の実施方針策定に係る通知は平成22年11月25日に「平成23年度区保健福祉部実施方針の策定について」として行っている。

この通知を要約抜粋すると以下のようなになる。

<p>1 実施方針策定にあたっての考え方</p> <p>(1) 札幌市生活保護法実施方針を区実施方針の標準とし、区内の保護動向、地域事情、運営体制上の課題及び指導監査での改善是正事項等を検討のうえ策定すること</p> <p>(2) 実施方針は業務の具体的指針であることを勘案し、実質的な活用のため、各種事業の実施要領等について定めるなど、実務に配慮すること また、策定には委員会の開催、課・係会議での検討など全職員の参画に配慮すること</p> <p>(3) 札幌市として取り組むべき共通課題</p> <p>基本的に取り組む課題</p> <p>ア 稼働阻害要因のない者に対する積極的な支援</p> <p>イ 病状把握に基づく稼働可否の検討の推進</p> <p>ウ 子の父(母)及び老親の子に対する扶養義務調査の徹底 更なる向上に向けて取り組む課題(関係機関からの指導・助言等)</p> <p>ア 医療・介護扶助における他法他施策の活用(自立支援医療・更生医療)</p> <p>イ 不正受給の未然防止と収入調査後の適正な措置</p>
--

ウ 組織的判断におけるケース診断会議の実効性のある活用及び会議を基にした職員研修の充実(具体的なケース診断会議要領等を作成し添付すること) 2 重点事業の設定 前年度の事業結果を検証のうえ、区の特性に於じた事業を設定すること 3 自主的内部点検 自主的内部点検については、事務的な処理に関する点検を主眼とし、適宜必要な項目を選定すること 4 適正化対策事業 全市共通の問題について適正な運営を確保するため、現行の適正化対策事業実施要領に基づき次の事業を設定すること (1) 暴力団関係世帯点検及び関係機関連携事業 (2) 自動車保有世帯調査指導事業 5 数値目標の設定 業務・事業の効果を具体的に測定する指標として、数値目標を設定すること

各区ではこれらを基に区独自の「生活保護実施方針」を毎年度策定している。各区の職員はこの実施方針を重要視して普段の業務に利用している。

(3) 札幌市の実施方針等の妥当性

上記(1)と(2)の内容をチェックリスト方式で整理すると以下のようになる(表4-2、4-3)。

(表4-2)厚生労働省の通知チェックリスト

現状及び課題の把握	地域の状況を分析して対応すべき課題を整理しているか
	前年度の監査指摘事項を踏まえて問題点を分析して要因を把握しているか
実施方針の策定	進むべき方向が記載されているか
	取り組むべき事項が記載されているか
	現在抱えている問題点についての改善の方向が記載されているか
	自立支援プログラムの導入について記載されているか
	早急な改善や対応が必要な事項を中心に行っているか
	具体的な手順や方法が記載されているか
	取組の効果を測定できる数値目標を設定しているか
	策定委員会等が原案を作成しているか
	実施機関の長以下関係職員が十分討議しているか
	実施機関の決定事項として現職員等に周知徹底しているか
事業計画の策定及び取組の実施	月別又は四半期毎に事業計画が策定されているか
	事業計画は取り組む重点事項・取組内容・実施時期が分かるようになっているか
	適宜進行状況の確認を行っているか
	必要に応じ計画の見直しを行っているか
結果評価	実施した結果及び効果を集約しているか
	取組内容の評価及び問題点の分析を行っているか
	改善が必要な事項は次年度の実施方針に反映されているか

(表 4-3) 札幌市の平成 23 年度実施方針チェックリスト

取り組むべき共通課題	稼働阻害要因のない者に対する積極的な支援を課題としているか
	病状把握に基づく稼働可否の検討の推進を課題としているか
	子の父(母)及び老親の子に対する扶養義務調査の徹底を課題としているか
	医療・介護扶助における他法他施策の活用を課題としているか
	不正受給の未然防止と収入調査後の適正な措置を課題としているか
	組織的判断におけるケース診断会議の実効性のある活用及び会議を基にした職員研修の充実を課題としているか
重点事業の設定	区の特性に応じた事業を設定しているか
自主的内部点検	事務的な処理に関する点検を主眼とし適宜必要な項目を選定しているか
適正化対策事業	暴力団関係世帯点検及び関係機関との連携事業を行うことにしているか
	自動車保有世帯調査指導事業を行うことにしているか
数値目標の設定	業務・事業の効果を具体的に測定する指標として数値目標を設定しているか

上記札幌市の平成 23 年度区保健福祉部実施方針の項目は、共通課題や適正化対策事業が具体的に示されており、また、厚生労働省の通知を逸脱しているものはなかった。

(4) 各区における実施方針の妥当性

次に、札幌市各区が策定した平成23年度生活保実施方針において、重点事業と数値目標がどうなっているか調べてみた(表4-4)。

(表4-4) 各区の平成23年度重点事業と数値目標

	重点事業	数値目標
中央区	誤支給防止対策	誤支給全件是正
	精神障がいの他法活用	精神障がいの他法活用未確認ゼロ件
北区	積極的な就労支援と稼働指導	病状把握実施率 100%
	組織力の向上及び危機管理体制の強化	扶養義務照会実施率 100%
東区	訪問調査活動の徹底	月間訪問率 120%以上
	世帯の実態に即した指導・援助	月間訪問計画達成率 85%以上
	係及び課における研修等の充実	
	被保護者の受診状況把握と医療扶助の適正実施	
白石区	訪問調査活動等の適正実施	面接機会(訪問面接・来所面接)の確保 100%
厚別区	効果的な訪問調査活動の実施	格付に応じた訪問頻度達成率 100%
	就労ボランティア体験事業の試行実施	
豊平区	訪問活動推進事業	月間訪問計画の訪問達成率 75%
	病状照会推進事業	
	基本的事務の正確な処理の徹底	
清田区	訪問活動	訪問計画の75%以上達成(訪問格付Aケースは100%達成)
	不正防止	
	就労支援	就労支援プログラム参加者の就労実現達成率 50%
	病状把握	上半期での病状把握達成率 90%
	適正医療	
	危機管理	
	事務検討(事務処理・要領等の見直し)	
南区	訪問調査活動等の適正実施	月間訪問・来所面接達成率 100%
西区	訪問調査活動の充実	訪問調査活動達成率 100%
	稼働年齢層に対する病状把握	病状把握率 100%
手稲区	訪問活動推進事業	訪問計画の100%達成
	進路決定(中学・高校)を控えた生徒がいる世帯への重点訪問	世帯訪問 100%・しおり交付 100%・対象学年生徒本人面談 70%

重点事業をみると、訪問調査活動の充実、病状把握の徹底（医療扶助の適正実施）を掲げている区が多い。この実施方針の重点事業は保護指導課による監査によって過去に指摘された事項を踏まえたうえで設定されたものである。

このうち、訪問調査活動については、保護指導課の監査でもその低調な活動が指摘されている区が多く、訪問調査活動の充実を掲げ、数値目標を設定しているが、区によって計算式が異なっている。

例えば、西区での訪問調査活動達成率は以下の算式となっている。

$$\frac{(\text{月間定期訪問実績数} + \text{月間定期外訪問実績数} + \text{来所面接} + \text{関係機関訪問})}{(\text{月間定期訪問計画数})}$$

また、東区では、月間訪問率と月間訪問計画達成率を数値目標として設定している。月間訪問率は既存と新規を分けて把握しており、以下の算式となっている。

$$\frac{\{\text{既存}(\text{家庭訪問} + \text{来所面接} + \text{不在} + \text{関係先訪問}) + \text{新規}(\text{家庭訪問} + \text{関係先訪問})\}}{(\text{総ケース} \times 4)}$$

この算式では不在の場合と関係先訪問も含めていることから、実際の訪問割合を算出するため、別途月間訪問計画達成率を設定している。

$$\frac{\text{既存}(\text{家庭訪問} + \text{来所面接})}{\text{訪問計画}}$$

このように、区によって計画の達成度合いを計算する方法が異なっていたり、病状把握率 100%とか、扶養義務照会実施率 100%とか、100%が当然の数値を目標にしている区もあつたり、目標達成の難易度がまちまちである。

これは、札幌市の場合、生活保護の決定等に関する事務は、市長から各区保健福祉部長に委任しており、各区保健福祉部が自主的に事務を行うこととしているからである。

(5) 北区、東区及び白石区の実施方針の比較

往査した3つの区の保護課が策定した「平成23年度 生活保護実施方針」を比較してみたところ、下記のとおりであった(表4-5)。

(表4-5) 北区、東区及び白石区の実施方針比較表

		北区	東区	白石区	
重点目標					
自主的内部点検					
数値目標	病状把握実施率		-	-	
	扶養義務照会実施率		-	-	
	月間訪問率	-		-	
	月間訪問計画達成率	-		-	
	面接機会の確保	-	-		
各種要領	訪問調査活動実施指針(要領)				
	ケース格付基準表				
	訪問計画実施状況表				
	月別保有ケース・訪問状況報告表	-	-		
	ケース診断会議要領				
	次席ミーティング要領		-	-	
	ケース総点検実施要領				
	保護課職員研修要領				
	危機管理対応要領	-		-	
	MSWプロジェクト委員会運営要領	-		-	
	他法他施策の活用				
	適正化対策事業			-	-
	その他	新規申請に係る処理の流れ		-	-
世帯類型と稼働に係る援助方針			-	-	
弁明の機会			-	-	
公用車使用に係る留意事項			-	-	
稼働年齢層に対する病状把握		-		-	
稼働指導及び転職・増収指導		-		-	
扶養義務調査		-		-	
事例の情報共有			-	-	

上記3区で比較すると、各種要領においては、訪問調査活動や他法他施策の活動などケースワークの基本となる業務については実施方針の記載に盛り込ま

れている。

また、東区での MSW プロジェクトとは、見て (Mite)、すぐ (Sugu)、分かる (Wakaru) の頭文字から取った名称で、保護課業務改善マニュアルをデータベース化するプロジェクトであり、新任の CW が業務に行き詰ったときに参照することで実務に役立てている。

5. 改善すべき事項

(1) 指摘事項

指摘事項はない。

(2) 意見事項

マニュアルの統一化

生活保護業務に係る全区共通の要領やマニュアルなどには、保護指導課が作成した「標準事務処理要領」、「札幌市生活保護法実施方針」、「生活保護OA 処理マニュアル」などがある。一方で、区が生活保護の実施機関になっていることから、それぞれで要領や実務マニュアルなどを作成している。保護指導課でも要領やマニュアルを作成し、区でも作成するのは二度手間となり非常に非効率であると考え、CW が他の区に異動した場合に、異動先の区が独自に定めた要領・マニュアルなどを最初から読んで理解する必要があり、この点でも非効率である。

区がそれぞれで対応していることから、区によって取り扱いが異なる業務が多くある。例えば、最も端的な例として、就労収入(給与)の見込認定がある。支給される生活保護費は、最低生活費から総収入を差し引いて算定されるが、就労収入の認定の方法には、見込認定と実額認定がある。見込認定した際に、翌月の実額との差額がたとえ少額でも全額その差額分を認定(実額認定)している区と、一定の基準を決めて、当該基準以内の差額は実額認定しない区がある。さらには、同じ区内で各係間でも異なる処理がされている場合もあった。就労収入に限らず、現在では「その他世帯」の受給者が増えていることから、受給者も多様化しつつあり、この点でも各区、各係で処理に差が出ている可能性がある。

また、実務例について各区内の情報共有で完結してしまっているものがあり、本来全市で共有し、対応を共通にすべき事項が他の区に伝わっていない可能性がある。

このため、保護指導課の指導機能を強く発揮して全市統一のマニュアルを作成し、各実施機関が統一した基準によって迅速かつ的確に事務処理を行えるように再考すべきと考える。

アンケート結果からも、保護指導課は各区で行われている生活保護行政を全面的にバックアップするものでなければ、現場のCWの負担は減らないと感じた。

東区ではMSWにより知識、事例の集積の作業が行われており、これを各区でも見ることができて参考にすることが多いとのことである。この東区のMSWを保護指導課が改良して、全市の唯一の共通マニュアルにすることも考えられる。

マニュアルの充実化

マニュアルなどを統一し整理すべきと思われる点としては、以下のようなことが挙げられる。

◆ 実務例の収録を増やす

生活保護事務は、生活保護法や関連法令など、膨大なルールに則って遂行しなければならない上、個々の人間の多様なケースに対応しなければならないことから、CWの判断に資する実務例を多く掲載すべきである。この点、生活保護は文字通り、個々のケースに対応するものであり、マニュアル化は必要ない、あるいは不可能ではないかとのSVの意見もあった。しかし、現に保護指導課の監査において、援助方針が不明確であるなどの指摘も多いことからすれば、やはり、実務例を充実すべきである。これにより、判断に要する時間の軽減につながると考えられる。

◆ 他法他施策の共通チェックシート作成

生活保護を実施するに際し、他法他施策(雇用保険法、障害者自立支援法など)による援助が可能であれば、他法他施策の方が優先される。この他法他施策につき、各区共通のチェックシートを整備すべきである。

現状、各区の「実施方針」には記載されている区と記載されていない区がある。また、北区では独自にチェックシートを作成し、保護決定調書の添付資料としていたが、他法他施策の法改正には追いついていないとのことであった。

前述したとおり、他法他施策は改定が頻繁であり、より詳細な知識が必要とされることを鑑みると、経験者にとっても非常に難しい事務であり、保護指導課の監査において他法他施策の検討もれの指摘が多いこと、各区の「実施方針」で重要ポイントとして挙げられていることからすれば、他法他施策の検討は重要であると考えられる。

また、保護指導課の監査において、CWに対し、病名や処方された薬から他法他施策が適用できないか確認してみてもどうかというアドバイスの記載もあった。上記の実務例を多くすべきという点とも関係するが、病名、症状と他法他施策との対応表、早見表などを作成し、適切な運用を行って保護費低減を図るべきである。

業務の有効性と効率性

業務の有効性に関しては、生活保護OAシステム処理結果の出力帳票であり、保護支給金額を左右する「保護決定調書」の挙証書類(添付資料)との照合、決裁が中心となる。そのほか係長は、判断の基礎である「ケース記録」を査閲・承認し、「査察指導簿」によりCWの業務を指導・監督するなどの内部統制手段がある。

業務の効率性に関しては、前述したマニュアルの統一化及び充実化が大きな

役割を果たすと考えられる。

生活保護事務の特性として、例えば、母子加算の在宅者か入院患者かによって加算額が変わるように、構造的に加算と加算削除がセットで行われる項目があるため、加算項目の認定もれや削除もれがミスの発生しやすいポイントとなる。

もし、ミスが発生したならば、事後の修正の処理に時間がかかり、これにより時間外手当が生じれば不要な支出となってしまう。また、内部的には事後に修正したとしても、納得のいかない被保護者が返還に応じない場合には、返還金の未収の原因となってしまう。

このように業務の有効性が損なわれるならば、業務の効率性や財政の健全性も阻害される。一方、業務の効率が悪くなれば多忙になり、正確な仕事ができなくなって業務の有効性も阻害される。このように業務の有効性と効率性双方の確保が重要である。

業務の有効性・効率性を高めるための方策として、下記のような項目が挙げられる。

- ◆ 決裁手続の見直し及び決裁権限の移譲

保護課の書類は膨大なケース件数を処理するため決裁が多すぎ、課長や係長の負担になっているとも考えられるので、決裁手続や決裁権限の見直しを検討すべきである。

- ◆ 「業務管理表(入力予定表)」の有効活用及び統一化

CWの手許管理資料に「業務管理表」または「入力予定表」と呼ばれている資料がある。この「業務管理表(入力予定表)」は、札幌市生活保護事務の正式な帳票ではないが、多くのCWが作成し利用している資料である。入退院、就労に伴う収入の増減など、変更の処理を行う機会が多いが、どの月に変更の処理を行う必要があるといった入力管理や、業務の進捗状況の管理に利用されている。CWに入力もれ防止の手段は何か尋ねたところ、この「業務管理表(入力予定表)」が個々のCWの入力もれ防止の最大の内部統制とのことであった。

保護担当者の意識においては、援助方針をどうするか、いかなる指導を行うかが判断を要する問題であるため、これらの記載がある「ケース記録」は手厚く査閲されているが、「業務管理表(入力予定表)」は係長にはあまり査閲されていない。しかし、これを係長も査閲することが入力もれ防止に有効であると思われる。

「業務管理表(入力予定表)」はパソコンの共有フォルダに格納されており、係長もこの管理表を見ることができるが、フォルダ内のものが作業中のものか完成したものか明確でないということもあり、チェックまたは確認は行っていないとのことであった。しかし、この管理表が保護費の計算変更という大きな役割を果たしている以上、管理者もチェックすることが望ましいと考える。

また、現在この資料は、CWの個人的な管理資料であり、各CWが使いやすいように個々にアレンジしているとのことであるが、これを統一化することも効率化に繋

がと思われるので検討すべきである。

◆ 帳簿等の作成省略

現在実際に作成されている帳表(主として手書きの帳表)について、その必要性、作成頻度などを調査し、システム上の帳表で代用できるものは作成を省略し、あるいは作成頻度を見直すことで事務を省力化し業務負担を軽減することができると考えられるので、検討すべきである。

◆ 廃止台帳索引簿の電子化と統一化

白石区では、廃止台帳索引簿を手書きで作成しているが、保存や検索のことを考える電子ファイルで作成するのが効率的である。なお、北区と東区はこの索引簿をエクセルファイルで作成している。

索引簿の項目は白石区では五十音ごとに氏名・廃止番号(年度ごとの連番)・地区名・廃止年月日であり、東区は年度(廃止年度)・箱(保管する箱の番号)・番号(廃止した年度の連番)・廃止番号(廃止年度-箱番号-廃止した年度の連番)・50音(あいうえお)・地区名(被保護者の住居地域)・番号(ケース番号)・氏名(被保護者名)・開始日(保護開始年月日)・廃止日(保護廃止年月日)・廃止理由(廃止台帳に記載されている理由)であり、北区では廃止時に付される整理番号・保存箱番号・ケース番号・氏名・開始年月日・廃止年月日となっている。これらについては、必要最小限の項目にして効率化すべきであると考ええる。

◆ 小切手発行控えの取扱い

扶助費を窓口で支給するのに使用する小切手の発行控えの利用方法がまちまちである。白石区では控えに日付・金額・渡し先を手書きしているが、北区と東区では控への記入はなく、支給台帳に小切手番号を記入して対応関係を明確にしている。発行控えにわざわざ日付や金額などを手書きしなくても対応関係が分かるのであれば、北区や東区のやり方で十分であると考ええる。

実施方針における目標設定

各区では、毎年度「生活保護実施方針」を作成している。この名称からすると方針や重点目標のみが記載されているようにも思えるが、実際には、留意すべきポイントに特化した実務マニュアルの内容も多く含んでいる。また、各区のものを比較すると、方針や重点目標、目標数値の比重が高い区と実務マニュアルの比重が高い区がある。

厚生労働省では実施方針を策定する趣旨を、効率的かつ効果的な業務運営を行うためとしている。このことから、実施方針の中には業務効率化の視点での取り組みや目標を毎年度入れることを必須とし、成功例は他の区でも取り入れることとして、効率化を追求し続けることが大切だと考える。現在策定されている各区の実施方針は、何かの業務を確実に実施するとか、基本的事務を正確に行うとか業務の適正実施だけが記載されているが、業務の効率化そのものを追求する

視点がない。業務を適正に実施するとともに結果として作業の効率化に繋がる取り組みや目標を設定するのも重要であるとする。

資産照会をする対象金融機関の見直し

資産照会の対象にする金融機関の範囲は、金融業界の変化及び被保護者の態様に応じて見直しを行うべきである。近年はサブプライムローン問題に端を発する世界的な金融市場の混乱のもとで被保護者は比較的若い単身その他世帯が増加していることからこれは有用であるとする。

システムに関する事項

システムの連携や全般的なシステムの構築、操作に関する問題として下記が挙げられる。

- ◆ 「保健福祉総合システム」との連携
保健福祉総合情報システムとのさらなる連携がなされれば、介護保険の取扱いや福祉サービスの取扱いなどに関して、適時適切な対応ができ、有効であるとする。
- ◆ 「保健福祉総合システム」以外の関連システムとの連携
生活保護行政の効率化のために、「保健福祉総合システム」以外の関連システムとの連携も検討すべきである。
- ◆ OAシステムでのアクセス権限付与
ライセンスの関係でCW全員へのアクセス権限付与がなされていない。ライセンスをCW全員に付与することにより、業務は効率的に行えるとする。
- ◆ 過去の改修履歴
システムに関して、過去に行った仕様変更・機能追加などの改修履歴(金額や相手先も)が存在しない。過去の履歴は今後のシステム再構築の参考にもなるものと思われるので必要であるとする。