

平成26年3月31日

河内長野市長 芝田 啓治 様

河内長野市生活保護費不正支出事件外部調査委員会

委員長 新 倉 明

生活保護費不正支出事件について（中間答申）

本委員会は、平成25年11月21日に河内長野市長から「生活保護費不正支出事件について」諮問を受け、これまで計16回にわたり会議を開催し、市の内部調査や検証結果、刑事告訴の内容、生活保護システムなどの説明を受け、また当時の状況などについて直接関係者から聴取を行うなどして、3名の委員による慎重な審議を重ねてきた。本日、ここに中間答申として取りまとめたので、報告します。

生活保護費不正支出事件について

中間答申

平成26年3月31日

河内長野市生活保護費不正支出事件外部調査委員会

はじめに

河内長野市地域福祉部生活福祉課元職員（懲戒免職。以下「本件元職員」という。）による生活保護費の着服横領事件が発覚し、平成24年10月4日、不正事案の全容の究明と再発防止策の策定を目的に、同市副市長を長とする生活保護費不正支出調査等委員会（以下「内部調査委員会」という。）が設置され、内部調査が開始された。河内長野市長は、これに加えて、第三者の視点から、同市から独立して本件事件を調査、検証、審議することを目的として当委員会を設置することとし、我々委員が受任した。

当委員会は、河内長野市長からの諮問を受け、平成25年11月21日、第1回委員会を開催した以後、平成26年3月27日までの間、16回にわたって委員会を開催し、本件事件に関わる同市地域福祉部生活福祉課等の見分をはじめ、生活保護法関係法令、生活保護費支給に係る関連書類、生活保護費不適正支出に関する河内長野市議会特別委員会の検討資料等の関係資料を入手して検討するとともに、生活保護行政を所管していた元保健福祉部長ら関係者のヒアリング等を行ってきた。

当委員会は、本年3月31日までに答申するように諮問されていたが、内部調査委員会の調査が現在なお継続されており、また、当委員会に追加の諮問もなされたことから、最終答申するまでに至らない状況である。しかし、河内長野市の生活保護行政の改革、改善に資するためには、できるだけ早期に方向性だけは示す必要があると判断し、当委員会の調査の結果について中間の答申をすることとした。

今後、追加諮問事項を含め、引き続き調査、検証及び審議をしていき、本中間答申について寄せられた意見等も踏まえ、最終答申をしたいと考えている。

第1章 諮問事項（1）について

本件事件の経緯、背景その他事実関係の解明に関すること

第1 本件発覚の経緯

1 本件元職員の経歴等

本件元職員は、平成5年4月1日、河内長野市事務職員に採用され、水道局に配属された後、平成13年10月1日、保健福祉部福祉総務課（現生活福祉課）に配置換えとなり、平成23年4月1日、都市建設部まちづくり推進室に配置換えとなるまで、社会福祉法に定める現業を行う所員であるケースワーカーとして生活保護費支給や生活保護費受給者の支援を担当していただけでなく、生活福祉課が導入している電算システムである生活保護システムのシステム担当であった上、平成17年7月ころから平成19年3月までの間及び平成21年1月から平成23年3月までの間、経理事務の職務をも担当していた。

2 発覚の経緯等

- (1) 生活福祉課において、平成23年4月、記録上支給されたことになっていた葬儀費用について葬儀会社から市に未払いであるとして請求が来たり、生活保護システム上の集計表を見たところ、既に生活保護を廃止していた受給者に平成23年3月に生活扶助として4297万162円、住宅扶助として814万5722円合計5111万5884円が支給されたこととなっていたり、同年5月下旬、会計課から平成22年度の資金前渡金3件が未精算と指摘があり、本件元職員に連絡したところ、本件元職員が、精算に必要な領収書を保管していて、それを使って精算処理をしたり、平成24年2月、生活保護システムの生活保護支給台帳をみると、毎月支給しても年に12回にしかならないのに、13回おむつ代の支給が決定され支給されていたり、定例支給について、同一ケース番号で、同一月に銀行振込分と生活福祉課窓口払い分が存在し、その窓口払いの担当者が本件元職員になっていることなど生活保護費支給について、多くの不審な事務処理が行われていることが発覚した。
- (2) 河内長野市では、平成24年10月4日、これらの不審な状況を受けて副市長を長として内部調査委員会を設置して調査を開始した。

その調査の過程で、本件元職員による生活保護費の着服横領の疑いが濃厚となり、河内長野警察署に相談しながら、継続調査を行った。その結果、平成25年10月時点で、本件職員による生活保護費の不正支出は、1,326件、2億6634万6285円であることが判明した。
- (3) 河内長野市長は、平成25年10月4日河内長野警察署長に対し、本件元職員を業務上横領により告訴をし、同月21日、本件元職員が同罪により逮捕され、同年11月11日、大阪地方裁判所堺支部に起訴され、刑事裁判が継続中である。

また、現在も内部調査委員会において、不正支出の詳細を調査継続中である。

第2 本件不正支出の手口等

1 定例支給（毎月定期的に支給される生活保護費）について

(1) 定例支給における着服横領の手口

- ① 本件元職員が定例支給において生活保護費を横領する手段に用いたのは、生活福祉課での「窓口払」であった。
- ② 本件元職員は、生活保護システム上、虚偽の保護決定調書を入力すると、虚偽の保護決定調書記載どおりの生活保護費の支給手続きができることになるのを悪用し、システム担当として同システムのすべての分野にアクセスすることができたことから、生活保護システム上、虚偽の保護決定調書を作成し、本来は主幹兼査察指導員等決定権者だけしかアクセスできない決裁管

理分野にアクセスし、虚偽の保護決定調書に支給決定入力を行った。

- ③ その上で、本件元職員は、経理事務担当として生活保護システム上、虚偽の保護決定調書による支給額を含めた水増しした翌月の生活保護費支給額の経理処理を行い、その結果に基づき、財務会計システムを用いて支出負担行為書、支出命令書を作成してプリントアウトし、生活福祉課長等の決裁を受け、会計課に回して虚偽の保護決定調書記載の生活保護費を含めた「窓口払」用の現金を受け取った。その後、受給者ごとに現金を支給用封筒に入れ、虚偽の保護決定調書に相当する生活保護費については、本件元職員が担当する受給者として保管し、これを着服して横領した。

(2) 着服横領の発覚を免れた方法

生活福祉課の窓口で受給者に支給した際に用いる受給者の領収書は、「生活保護費支給内訳書」の受給者名義の受領印欄に押印する方法で領収書としていた。この内訳書は、ケースワーカー別に、プリントアウトされることから、本件元職員は、虚偽の保護決定調書を作成する際に、本件元職員担当の受給者として処理されるようにし、これに保管していた550本余りの多数の判子の中から同一氏名の判子を用いて押印するなどして、水増し分の領収書を偽造し、これを正規の受領印のある他のケースワーカーの生活保護費支給内訳書とともに、生活福祉課長等の決裁や会計課に回付する精算書の添付資料として提出することにより、不正発覚を免れていた。

2 追加支給（定例支給以外に支給される生活保護費）

(1) 追加支給における着服横領の手口

- ① 追加支給用の資金前渡金は、会計課から生活福祉課長名義の前渡金管理口座に振り替え入金され、経理事務担当が、預金通帳、キャッシュカード及び登録印を保管し、必要な都度通帳及びキャッシュカードを使って現金を引き出していた。同口座から現金を引き出した後は、通帳に記帳された出金金額欄の横に受給者名をメモするだけで、主幹兼査察指導員や生活福祉課長の検認を受けることはなかった。
- ② 本件元職員は、生活保護システム上で、虚偽の保護決定調書を作成し、決定入力をした後、削除するか、あるいは、虚偽の保護決定調書を作成することもないまま、正規の追加支給分に紛れて、前渡金管理口座から現金を不正に出金し、これを着服横領していた。

(2) 着服横領の発覚を免れた方法

- ① 本件元職員は、書き損じたときの予備に必要であるなどと称して、日ごろから、ケースワーカーに金額等を白地とした領収書用紙に受給者の受領

印を押印させたものを複数枚もらってくるように指示し、これを不正支出に係る偽の領収書として利用したり、保管していた前記550本余りの判子を利用してこの領収書を偽造し、精算書に添付して発覚を防いでいた。

- ② また、追加支給に充てられる前渡金管理口座の入出金は、生活保護システムと連動していなかったことから、本件元職員は、保護決定調書を作成せずに着服横領した不正支出額を随時あるいはまとめて入力して生活保護システム上の支給金額と実際支出した金額である財務会計システムの支給額とを合致させて発覚を防いでいた。

第3 本件の原因及び問題点

1 システム担当と経理事務担当の兼務の問題

- (1) システム担当は、本来、生活保護システムの保守、改善を担当し、生活保護システム上、すべての分野にアクセスができ、また入力もできた。
- (2) システム担当と経理事務担当を兼務することは、生活保護システム上、虚偽の保護決定調書を作成し、決定決裁の入力を行い、保護決定がなされたようにし、その上で、定例支給であれば会計課から現金を受け取ることができ、追加支給であれば、前渡金管理口座から現金を引き出すことができた。また、追加支給については、現金を引き出して横領した後、生活保護システム上、虚偽の保護決定調書等を作成するなどすれば、その不正が発覚するのを防ぐことができた。

このように、本件元職員は、システム担当と経理事務担当を兼務していたことを悪用して、ほしいままに生活保護費の不正支出を行ってこれを着服横領し、事後的にもシステム利用権限を悪用して不正発覚を免れていたものである。

- (3) このような権限を与えられていたシステム担当と経理事務担当とを一人に兼務させていたことが、本件を惹起した最大の原因だと認められた。

2 生活福祉課経理部門における決裁の問題

- (1) 生活福祉課では、保護決定がなされた後の支給手続である経理事務については、会計課に対する支出行為負担書、支出命令書、精算書の決裁が行われていたただけである。

定例支給の支出負担行為書、支出命令書の決裁に際して、添付される資料は、銀行振込では、「保護費口座振替明細書」、生活福祉課の窓口での現金払いについては、「保護費支給内訳書」の各一覧表が添付されるだけで、受給者の保護決定調書と一覧表の支給額とを逐一对比することはおよそ困難であり、その一覧表の中に虚偽の支給が紛れ込んでいても、見つけることは不可能な状態で

あった。

追加支給に係る前渡資金については、何らの資料も添付せず、翌月に予測される支給金額を記載した支出負担行為書、支出命令書の決裁を受けるだけであった。そのため、決裁は、形式的にならざるを得ない状態であった。

- (2) また、定例支給、追加支給を問わず、資金前渡金の精算をしなければならないが、精算書には、支給総額を記載した精算書と受給者の領収書が添付されるだけである。しかも、定例支給の領収書は、一覧表形式で、受領印欄に判が押されているだけであり、追加支給の領収書は、単票として手書きされているが、受給者が受領印欄に押印するだけであり、偽造された領収書を見破ることは不可能に近い状態であった。
- (3) 他方、前渡金管理口座の通帳及びキャッシュカードは、本来生活福祉課長が管理することになっているが、当時の生活福祉課長は、通帳及びキャッシュカード等の管理を経理事務担当に任せ、生活福祉課長自らも、また、主幹兼査察指導員も同通帳を見たり、前渡金管理口座の出金状況の報告を求めることもなかった。
- (4) このように、生活福祉課では、生活保護費の現金支給手続きに対する点検、決裁はないに等しい状況であった。このことが、本件元職員が生活保護費支給名目に現金を着服横領することができた大きな原因の一つになったと認められる。

3 人員配置等の問題

(1) 管理監督者の問題

当時の生活福祉課長においては、主幹兼査察指導員や経理事務担当職員を信頼すると称して、前渡金管理口座の通帳を確認したこともなく、およそ、経理に関する管理監督機能を果たしていなかった。

また、当時の主幹兼査察指導員は、多忙を極める中、経理決裁も行うということが常態化し、本件元職員について、職務に熱心で、仕事ができるとして信頼し、本来主幹兼査察指導員が行うべき生活保護システム上の保護決定調書の決定入力も行わせ、主幹兼査察指導員の決裁を通じた管理監督が行われていなかった。

このように、管理監督者がその職責を果たさなかったことが、本件を生じさせた大きな温床であったと認められた。

(2) 主幹兼査察指導員の問題

平成11年4月から平成20年9月まで主幹兼査察指導員をしていた職員は、精神的な体調を崩し病気休暇を取らざるをえなくなり、平成11年10月

からケースワーカーをしていた職員に主幹兼査察指導員の発令をして引き継がせたが、前任者と同様に精神的な体調を崩し病気休暇を取得せざるをえなくなった。2代続いて主幹兼査察指導員が精神的な体調を崩して病気休暇を取らざるを得なかったことは、異常であり、個人の問題と言うより、主幹兼査察指導員の職務が激務であることを示しており、これも、本件の誘因となったと思われる。

(3) ケースワーカーの問題

平成21年4月当時、各ケースワーカーはおおむね110件から120件のケースを担当しており、かなり加重な業務量であったと思われる。

生活福祉課は、経理事務担当が休職してアルバイト職員が補充されるだけの状況下で、本件元職員に、システム担当と経理事務担当を兼務させ、しかも、事実上、ケースワーカーとして処遇困難ケースも担当させることで、多忙な業務を処理していこうとしたことが窺え、ケースワーカーの人員不足も本件元職員任せにすることとなった原因になり、本件の誘因になったと思われる。

4 職場の環境の問題

当時の生活福祉課長において課内職員の勤務状況を十分に把握していなかった上、主幹兼査察指導員において、課長に対する信頼がなく、本件元職員が配置換えになった平成23年4月以降、職員が、生活保護システム上、不審な経理処理を見つけながら、生活福祉課長に報告しなかったり、報告しても生活福祉課長から何ら指示がなかったりとしたことに端的に表れているように、報告、相談、連絡が徹底せず、風通しの悪い職場環境であったと認められ、また、生活福祉課において他人名義の多数の判子を保管していることに違和感を覚え、些細なことでも、不審な点については、その原因を徹底的に調査・解明して、その対策をとるという職場の雰囲気でもなかった。これらのことが、有能と評価されていた本件元職員を増長させ被害を増大させた遠因となっていると思われる。

第2章 諮問事項(2)について

再発防止策の提言に関すること

第1 河内長野市が本件発覚後採った措置

1 経理事務担当と電算システム担当の分離

平成23年4月に、経理事務担当であった産前産後休暇・育児休業（以下「産休育休」という。）の職員が職場に復帰したことから、本件元職員が行っていた経理事務担当と電算システム担当との兼務が解消された。

2 現業員と経理事務担当の分離

産休育休の職員が職場復帰したことにより、経理事務担当として従前どおり専従することとなったことで、経理事務担当が事実上でもケースを担当することがなくなり、解消された。

3 口座振込による支払いの奨励

定例支給及び追加支給ともに、口座振込による支払いを奨励し、現金による随時払いを縮減した。その結果、生活福祉課窓口払いが、月平均件数及び月平均支給金額について、平成22年度には115件、約1600万円であったのが、平成25年4月から10月までは22件、約198万円に減少した。

4 追加支給の定例化

従前の追加支給は、大半が随時払いであったところ、これを毎月3回（おおむね5日、15日、25日）に分けて支給することとした。

5 資金前渡金による随時払いの適正化

前渡金管理口座からの現金出金に用いるキャッシュカード等を生活福祉課長が保管し、随時払いを行う際に、経理事務担当がキャッシュカード等を借り受けて出金することでチェック機能を働かせるとともに、上記の追加支給の定例化により、現金出金による随時払いを極力縮減することとした。

6 経理事務担当管理職の配置

平成25年4月に、管理職である主幹（同年11月から参事）を設けて経理担当事務の管理をすることとし、管理職レベルでも現業と経理事務の分離を行った。

7 手書き領収書の廃止

追加支給の領収書について、受給者ごとの単票式の領収書を生活保護システムで作成・プリントアウトして用いることとし、生活保護システムで支給を決定入力しなければ、領収書をプリントアウトできなくなり、この限りで生活保護システムと追加支給とがリンクするようにした。

8 資金前渡金の精算の際の添付資料の充実化

追加支給用の資金前渡金の精算の際、決裁資料として領収書に加えて、生活保護システムで保護決定の決裁を了した後にプリントアウトすることができる支給決定通知書、前渡金管理口座通帳等の各写しを添付させ、現金支給の適正について審査して決裁することとした。

9 弁護士による全職員に対するコンプライアンス研修の実施

河内長野市は、全職員を対象として、平成25年11月19日から同年12月6日までの間に6回に分けて弁護士による特別研修「コンプライアンス研修」を実施するとともに、受講した職員から受講レポートを徴した。

第2 河内長野市が採った措置に対する当委員会の意見

- 1 本件元職員は、システム担当と経理事務担当を兼ねていたことを悪用して生活福祉課窓口払いにおける現金を着服横領していたことから、その原因となったシステム担当と経理事務担当を形式上も実質上も分離し、また、ケースワーカーが経理事務担当を兼ねることは不正の温床となるので、それも分離したことは、原因の一部を取り除くことになり、評価できる。
- 2 現金による支給を縮減するため、定例支給、追加支給ともに口座振込による支給を奨励し、「窓口払」による現金支給を減少させたこと、追加支給を月3回に定例化して随時払いを減らし、これらにより、前渡金管理口座から出金する追加支給を月に20件程度に減少させたことは、不正の介在する余地を減少させていると評価できる。
- 3 前渡金管理口座から現金を引き出す際、生活福祉課長からその保管するキャッシュカード等を借り受けることとし、さらに、主幹兼査察指導員とは別に経理担当管理職を置き、精算書には、生活保護システムで作成した領収書及び支給決定通知書等の写しを添付することにより、支給内容を実質的に決裁できるようにしたことも評価できる。
- 4 河内長野市全職員に対する特別研修も、生活福祉課職員だけでなく、全市を挙げてコンプライアンス意識を向上させることになり、評価できる。

第3 当委員会の提言

河内長野市においては、本件発覚後、上記のとおり措置を講じており、それぞれ評価できるところであるが、なお、以下のとおりの措置を講じることを提言する。

1 決裁制度の意義の自覚と実践

当時の生活福祉課長及び主幹兼査察指導員は、部下職員を信頼し任せていたと述べるが、それは、管理者として、決裁制度の本来の目的を理解せず、管理者としての自覚が欠如していたことに他ならない。

決裁は、部下職員が上司に対し判断を求めてきたとき、上司において、部下職員の判断の適法性、妥当性及び過誤の有無をチェックする制度である。決裁制度は、元々部下職員が不正をしていないかをはじめとして過誤をしていないかを見ることを眼目としており、誤解をおそれずに言えば、上司の部下職員に対する不信に基づく制度である。

決裁する立場の者と決裁を受ける立場の者との間に信頼関係がなければ、同じ職場でともに仕事ができないことや上司が部下職員に仕事を任すことができないのも確かである。

しかし、その信頼関係と決裁制度とは別のものである。部下職員を信頼しつつ、部下職員が不正や過誤を犯していないかチェックするのが決裁制度である。

改めて決裁権者は、決裁制度の意義を再確認し、効果的な決裁を心がけるようにすることが必要である。

2 生活福祉課業務を組織的に対応して処理する体制の構築

本件元職員においては、ほぼ連日午後10時以降まで残業することが常態化しており、人事課から是正が指摘されていたにもかかわらず、生活福祉課長等は、形式的にこれを少なくするよう指示するにとどまり、何らの抜本的解決を図ろうとした形跡が認められない。

職員を管理すべき立場にある者として、部下の業務実態等を日ごろから把握し、改善をすべき点を具体的に指導し、あるいは一部の職員に業務が集中した場合には、その一部を他の職員に割り振るなど組織的に業務負担の平準化を図るべきである。そうすることによって、他の職員によるチェックも可能となる。

管理職としては、生活福祉課内の状況や職員の抱える業務の実情を把握するため、生活福祉課全体でミーティングを開催するとか、あるいは、職員を幾つかのグループに分けてミーティングを行うなどして、日ごろから生活福祉課及び部下職員が抱える問題を理解し、それを共有化して組織的に速やかに対応できるようにすべきである。

3 電算システムの改良

(1) 保護決定と支出のシステム化

現在の生活保護システムは、保護決定がなされれば、その後は、適正に支給手続きがなされるものとして、支給した月日、内容等を入力するシステムになっていない。したがって、支給された生活保護費が保護決定に基づいて支給されたものかをチェックできないシステムとなっている。この点、支給決定と支給手続きとが連動し、チェックできるシステムに改良すべきである。

(2) 入力履歴の保存機能の充実化

生活保護システムに入力履歴を保存し、誰が、何時、どのような操作をしたか事後的にでも検証できるようにすべきである。

4 内部監査制度の充実化

現金を扱う生活福祉課に対して個別に行う小規模の内部監査を充実させるべきである。例えば、前渡金管理口座、保管用の鞆の内容物等について、四半期に一度とか、他部署の管理職が監査を実施するという方法も考えられる。

5 職員の研修の充実化

(1) 職員の研修において、本件を教訓として生かした具体的なコンプライアンス

教育を実施するなどして継続的に職員のモラルの向上を図る必要がある。

- (2) 職員の採用後5年、10年、15年、20年とある程度の期間において研修を実施し、それぞれの段階に合わせた公務員としての自覚、職場組織における立場及び役割の自覚を促し、今後必要とされるスキルの向上の機会を設けるのも一つの研修のあり方と思われる。また、主幹、課長、部長といった階層ごとに、各階層に必要とされるスキル等の研修を実施するなど横断的な研修の充実強化も一つの研修のあり方と思われる。