

桐生市生活保護行政が真に生まれ変わるために

「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」（２０２５年３月２８日）について
の見解と要望

２０２５年６月５日 桐生市生活保護違法事件全国調査団
問い合わせ先 〒160-0022 東京都新宿区新宿5-12-15 K A T Oビル3階
全国生活と健康を守る会連合会内
電話 03-3354-7431 F A X 03-3354-7435

【目 次】

はじめに

1 第三者委員会報告書について

(1) 報告内容、結果の検討

- ア 不適切事案と分割支給について ～三事例は氷山の一角
- イ 保護者数・保護率の減少が顕著であったこと
- ウ 金銭管理団体の関与等

(2) 報告書の評価

2 今後の課題

(1) 第三者委員会への市民からの情報提供のフォローをはじめとする被害事例の救済

- ア 第三者委員会へ寄せられた情報提供
- イ 情報提供の内容
- ウ 情報提供の特徴
- エ 緊急に救済等のフォローが必要

(2) 委員会で不十分な検討で終った課題や未検討項目についての調査の実施

- ア 委員会調査では不十分だった課題
- イ 委員会では未検討に終わった課題

(3) 報告書「再発防止策」の確実な実施

- ア 再発防止策を計画、実施する上での基本的スタンス
- イ 報告書が提案する再発防止策をはじめとする改善・改革策の着実な実施

おわりに

はじめに

２０２３年１１月に発覚した、生活保護費の「分割・一部支給事件」（生活保護費を１日１０００円に分割支給して渡し、その月に支給すべき保護費を下回る金額しか支給せず、残金は福祉事務所の金庫にとどめていたことが生活保護法違反として問題とされた事件）について、約１年にわたり検証してきた桐生市生活保護業務の適正化に関する第三者委員会（以下「委員会」という。）の報告書が２０２５年３月２８日に市長に提出された。当調査団は、本事件を、憲法で保障された生存権の具体化である生活保護制度を違法に歪め、桐生市民の生存権を侵害する

事件であるとの認識の下に、2024年4月から、情報開示により収集した桐生市の生活保護行政に関する公文書等による分析を基にした要望書を桐生市に提出するとともに、緊急集会の開催、委員会の傍聴やその報告、被害者からの聴き取り、それらを基にした桐生市への要望書の提出などの行動を積み重ねてきた。本見解と要望は、桐生市生活保護行政が、違法行為を重ねてきた積年の「うみ」を出し切り、真に生まれ変わるために、報告書への調査団としての見解を示すとともに、残された課題を明らかにするものである。

1 第三者委員会報告書について（カッコ内は報告書の該当頁。資料1参照）

（1）報告内容、結果の検討

ア 不適切事案と分割支給について ～三事例は氷山の一角

委員会が不適切事案三事案（一日1000円支給等の分割支給、当月に全額支給せず福祉事務所に残額を「保管」等）が生活保護法3条、8条、31条等に照らしていずれも違法と断じたことは当然とはいえ高く評価する（41、52、59等）。特に、3つ目の事案（保護費の一部支給）にかかわって、ケースワーカー（以下「CW」という。）が架空の日付に、本人のものでない認印を使用した保護費受領印が架空の押印であったこと、それらが「多数存在」していることが「驚愕」をもって認定された（61、63）。

保護費の分割支給についても、その判断が査察指導員（以下「SV」という。）以上の職位にある者の指示によるものであったことが明らかにされ、ケース記録に記載されたのは14件中わずか1件であるのは不正行為隠しのためであったのではないかと疑念が表明された（65）。また分割支給についての金銭管理はCW任せとなっていた（67）。これらの行為が「組織的不正」（66）であって、地方自治法等に違反し（68）、生活保護法違反であることも確認された（70）。報告書は、これらの要因について、生活保護利用者の権利を過小評価し、要保護状態での放置を軽視した結果とし、「桐生市福祉事務所の組織的体制の改善なしに是生」できないと断じた（70）。

報告書の以上の認定は、三事案を中心としての検証に基づくものではあるものの、違法行為が、幹部職員の指示のもとに組織的に行われたと認定した。違法行為が組織的に多数にのぼっていると認定されたことは、検証事案が「氷山の一角」であることを示すものである（ちなみに認印は市に1,948本保管され、86世帯に使用された。委員会第1回議事録）。

イ 保護者数・保護率の減少が顕著であったこと（いわゆる「10年半減」問題）

報告書は「（「10年半減」は適正な法執行の帰結とはいえず）「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要因である」（78-79）と結論付けた。

桐生市の保護世帯、率の急減が、保護利用人員、保護率についての国や県内他都市と明らかに異なる傾向である点や、桐生市の非課税世帯等の量（30%。72）、母子世帯数から見た捕捉率（0.5%。73）からの検討、そして境界層措置の悪用や、扶養援助のカラ認定等の違法運用の指摘（77）など詳細な検討はなされている。ただ一方で、生活保護業務の「適正化」の結果と考える現場職員が半数近くを占めたアンケート結果に押されてか（71）、申請権侵害については「疑い」という評価にとどまっている。この点では、報告書公表時に市長自ら「（「10年半減」

について）申請権の侵害が生じていたことが大きな要因であった」と申請権侵害を明確に認めていることを併せて考えれば、「10年半減」の要因は、「申請権侵害を大きな要因とする複合的要因」と考えるべきである。ただ、二度と申請権侵害を起こさないためには、市内部調査で出された「生活保護開始決定時の決裁慣行」（71）や「生活保護開始としない対応を推奨するかなのような雰囲気」（同）の原因についてさらに調査を要する。

ウ 金銭管理団体の関与等

この問題は、桐生市福祉事務所の紹介によって、保護利用者の同意なしに、社協という公的団体を含む金銭管理団体が行政に代わって分割支給を事実上行い、保護費の「保管」も行われたという問題である。2023年11月に桐生市の生活保護について不正常的な事態が発覚して以降、主要な問題の一つであった。

しかし、この問題について、委員会は金銭管理団体からの事情聴取だけしか行わず、利用者（被害者）からの聴取を行わないまま、その内容も「本人の意思がどれほど尊重されていたといえるのか」という点に疑義（80）程度の表面的なものであった。報告もわずか2頁である。不適切三事案や分割支給、「10年半減」問題についての調査と比べても極めて不十分と指摘せざるを得ない。

エ 委員会では検証されなかったその他の問題点（資料2参照）

当調査団としては、以上の問題点以外にも、①保護辞退による保護廃止数の多さ、②施設入所による保護廃止数の多さ、③家計簿提出を保護継続の条件としていた問題、④通院移送費の異常な少なさ、⑤警察官OBの多さと業務内容の検証等を要求していたが、いずれも検証されないままである。

（2）報告書の評価

以上の通り、本報告書は、不適切三事例や保護費の分割支給問題について違法性と桐生市の組織的なものであったことを認定し、「10年半減」問題についても、市長コメントと併せればその原因が申請権侵害をはじめとする複合的問題が原因であったことを認定したことは高く評価できるものである。

しかしながら、直接の検討が三事例に留まったという限界や、金銭管理団体等の関与など未検討事項も多いことを踏まえると、本報告は、桐生市生活保護行政が生まれ変わるスタート台にやっと立ったことを示すと評価できるものの、この報告書を生かすも殺すも、それは桐生市の生活保護行政の今後の改革にかかっていると考えざるを得ない。

差し当たり、今後は、第一に、不適切三事例のような運用による被害が広範に存在していることが想定されることから（前掲第三者委員会への情報提供は一つの例）、その迅速な救済が求められること、第二に、検証が不十分だった項目や未検討項目についての検証を続けることとともに、第三に、報告に示された再発防止策等の着実な実施が必要である。

2 今後の課題（資料2参照）

（1）第三者委員会への市民からの情報提供のフォローをはじめとする被害事例の救済

ア 第三者委員会へ寄せられた情報提供（2025年1月6日-同年1月24日実施。100件超の情報が寄

せられ、生活保護に関する100件が公表された。2025年3月14日第8回第三者委員会会議資料¹⁾ 1
なお、これら情報提供は、委員会として真偽の調査を経たものではないが、桐生市生活保護行政の実態をしめすものとして極めて重要である。

この情報提供について、報告書は再発防止策の冒頭に、その内容は、保護申請時、利用時、廃止時において「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のとは程遠い内容が多数寄せられている」(85)と評価し、「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」(85)とした上で、「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」(85)とした。

イ 情報提供の内容（多い順）※100件の分類は複数チェックでカウント

水際作戦（25件）、暴言・威圧的言辞・恫喝（25件）、分割支給・一部支給（12件）、金銭管理団体（9件）、他市への転居要求・桐生への転入拒否（9件）、出せる給付を出さない・違法な説明・廃止（9件、うち通院交通費2件）、扶養の強要・扶養援助のカラ認定（7件）、就労の強要（5件）、家計簿、レシートの要求（5件）、辞退届の強要（3件）、家族全員を福祉事務所に連れてくるよう要求（2件）。【別掲】投稿者中市職員分（6件）

ウ 情報提供の特徴

委員会で検討された事項と重なる事項もあるが、「水際作戦」、「暴言・威圧的言辞・恫喝」がそれぞれ4分の1を占めている。また、委員会で十分に検討されていない「金銭管理団体」や、未検討で終わった「他市への転居要求・桐生への転入拒否」、通院交通費を含む「出せる給付を出さない・違法な説明・廃止」、「辞退届の強要」などが注目される。

桐生市生活保護行政から受けた非道な仕打ちへの怨嗟の声が堰を切ったように出てきたという印象である。提供された暴言等を瞥見するだけでも、およそ要保護者を市民として扱っていない。また上記の「手口」が組み合わされて人権侵害が行われている（例えば、分割支給と家計簿、金銭管理団体の一体化等）。それらが違法行為という自覚なく、「自分が法」「保護利用者を減らすためには何をやっても容認される」といわんばかりに行政が行われていた。これらは職員の投稿からも裏付けられる。

エ 緊急に救済等のフォローが必要

真偽について確認されていないとはいえ、各情報の具体性や、対応した市職員の実名の適示が相当に上ること（18件24名）、市職員からのものが6件あることなどから考えて情報提供には相当の真実性がうかがわれる。委員会での未検討項目に関わる情報も少なくないことから考えても、これらの情報提供者等を念頭においた市主催の緊急生活相談会等を開催し、保護申請相談などによる救済を最大限行うべきである。

（2）委員会で不十分な検討で終わった課題や未検討項目についての調査の実施

ア 委員会調査では不十分だった課題

- ① 保護申請権の侵害に関わっては、「生活保護開始決定時の決裁慣行」(71)や「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」(同)の原因や組織的指示等の解明。
- ② 金銭管理団体による被害者からの聴き取り等の調査による実態解明

イ 委員会では未検討に終わった課題

①保護辞退による保護廃止数の多さ、②施設入所による保護廃止数の多さ、③家計簿提出を保護継続の条件としていた問題、④通院移送費の異常な少なさ、⑤警察官OBの多さと業務内容の検証

(3) 報告書「再発防止策」の確実な実施

ア 再発防止策を計画、実施する上での基本的スタンス

報告書は再発防止策の冒頭で、再発防止策は「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」(84)と強調する。情報提供に示された「自らが法」と言わんばかりの傲慢な考え方の一掃が再発防止策の大前提であることを市は肝に銘じなければならない。

イ 報告書が提案する再発防止策をはじめとする改善・改革策の着実な実施

- ①情報提供の要望に応えること (85)
- ②すべての窓口相談の録音、録画 (86)
- ③生活保護利用者等を支援する体制の整備（セカンドオピニオンを聴ける体制を作る。福祉事務所外に「包括的なサポートを行う部門」を作る）(88)
- ④「生活保護行政の健全化のための道程を記す五か年計画」を策定し、その指標到達の検証のために審議会、会議体を設置する。会議体には複数の市民委員、「生活保護利用当事者を含めて選定する」(90)
- ⑤公益通報制度の運用 (91)
- ⑥警察官OBを保護担当部門に配置しないこと（本調査団追加）

ウ 生活保護業務を外部から監視、監査する体制、組織の確立

- ①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な視点からの監視体制（恒常的なもの）の導入」(89)。
- ②「コンプライアンス委員会」等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、生活保護利用者アンケート等を実施する(90)。

おわりに

私たち調査団のメンバーには、生活保護行政において発生した死亡事件や違法事案について、古くは2006年の北九州市（3年続けて生活保護を受けられなかったこと等による死亡事例が発生した。北九州市では翌2007年に新市長のもとで検証委員会が設置されいずれの死亡事案も不適切と認定され、生活保護行政は正常化へ向かった）、2012年の札幌市（40代の女性が仕事がないとして福祉事務所に3回相談に行ったが就労の努力を求められ生活保護を受けられずに病死し、同居の妹は凍死した）への調査の時から関わってきた者も含まれている。しかし、今回の桐生市における、生活困窮市民へのあからさまな暴言や差別的言辭の常態化や、驚愕するばかりの、手の込んだ複合的な違法運用（1日1000円の分割支給、月の保護費全額を支給せず留め置く、境界層該当措置の悪用、扶養援助のカラ認定による保護廃止等）をし

らない。報告書もいうようにこれらの「手口」が保護利用者の「10年半減」に帰結した。

報告書が強調するように、これら根深い運用の改善改革には、市を挙げての取り組みを要すると考えられる。前述のように、報告書は、桐生市生活保護行政が生まれ変わるスタート台にやっと立ったことを示すと評価できるものの、この報告書を生かすも殺すも、桐生市の生活保護行政の今後の改革にかかっている。私たちは、民間組織として引き続き桐生市生活保護行政を監視していくことを表明して報告書に対する見解とする。

¹ この情報提供は、第三者委員会が、2025年1月6日から同年1月24日まで、広く外部からの生活保護に関する情報提供を求める専用メールフォームを開設して行われた。専用メールフォームの冒頭には、吉野委員長の名前で「桐生市の生活保護行政の業務遂行状況について、みなさまが、直接目にしたこと、居合わせた場で実際に聞いたことなど、ご自身の実際の経験を踏まえて、情報のご提供をお願いしたいと考えております。ご協力をお願いいたします」と依頼趣旨が述べられ、「市の職員には絶対に見せないの、実体験を教えてほしい」という異例の呼びかけが付されていた。第三者委員会の検証においては、不適切事例の当事者や、市役所職員からのアンケートなどは行われたが、広く利用者も含む市民からの情報提供を求めたのは初めてであった。