

障害者福祉課における事務処理要領決定手続等にかかる調査報告

(平成 22 年 4 月)

区政運営における行政手続きの見直しと適正化を図る緊急対策会議

第1 区政運営における行政手続きの見直しと適正化を図る緊急対策会議の結論（改善措置）

障害者福祉課における障害者自立支援法（平成17年法律第123号）に基づく障害福祉サービスの不適切な取扱いにかかる事実経過を踏まえ、今後、区における要綱、要領、マニュアル、指針等その名称を問わず事務処理手順（以下「内規」という。）の制定及び改正を行う場合には、以下のとおり取り扱うものとする。

- 1 区民の権利義務に関する記載がある内規を新たに定めようとする場合又は内規に区民の権利義務に関する記載を加えようとする場合若しくは内規中、区民の権利義務に関する記載部分を改正しようとする場合には、事前に部経営会議に諮るものとする。
- 2 前項の場合で、当該区民の権利義務に関する記載について、部間相互の調整を必要とする事案の場合については、部の経営会議に諮るほか、調整会議における協議を要するものとする。

第2 事案の概要

障害者福祉課において、平成21年9月1日付け21新福障相第5206号「新宿区介護給付等支給決定基準と介護保険との適用に関する事務処理要領」（以下「新要領」という。）を課長決定で定め、同年10月1日から、障害者自立支援法に基づく障害福祉サービスについて、65歳以上の障害者からの新規申請を受け付けないこととしたことにより、区民に対し不適切な対応を行ったというものである。

第3 区政運営における行政手続きの見直しと適正化を図る緊急対策会議における調査

1 本事案に係る調査の対象事項

障害者福祉課における新要領の決定に至る手続、本事案における窓口対応及び取材対応について、調査を行った。

なお、この報告書に記載した役職名等は、平成22年3月31日時点のものである。

2 調査の経過

区政運営における行政手続きの見直しと適正化を図る緊急対策会議（以下「適正化緊急対策会議」という。）は、本事案について以下のとおり調査した。

年月日	調査経過
平成22年2月3日	第1回適正化緊急対策会議（障害者福祉課に対する調査内容を協議）
平成22年2月5日	障害者福祉課に対し、関係書類提出及び経過説明書作成指示
平成22年2月22日	第2回適正化緊急対策会議（提出資料の確認、関係職員ヒアリング方法等を協議）

平成22年2月23日 ～ 同25日	管理職を除く関係職員へのヒアリング実施
平成22年2月26日	第3回適正化緊急対策会議(ヒアリング実施状況経過の確認等)
平成22年3月10日	関係管理職へのヒアリング及び補充ヒアリング実施
平成22年3月19日	第4回適正化緊急対策会議(ヒアリング結果確認及び原因分析)
平成22年3月30日	第5回適正化緊急対策会議(原因分析及び報告案作成方針検討)
平成22年4月2日	第6回適正化緊急対策会議(報告書案検討)
平成22年4月9日	第7回適正化緊急対策会議(報告書最終確認・決定)

第4 調査結果(認定した事実)

適正化緊急対策会議は、障害者福祉課から提出された経過説明書等関係書類の検討、さらに障害者福祉課在籍職員へのヒアリング等を行った上、これらを総合して本件事案に係る各事務処理について事実確認を行った。

適正化緊急対策会議において認定した本件事案に係る事実経過等は、以下のとおりである。

- 1 国から通知された平成19年3月28日付け障企発第0328002号、障障発第0328002号「障害者自立支援法に基づく自立支援給付と介護保険制度との適用関係等について」(以下「平成19年通知」という。)において、「介護保険サービスを一律に優先させ、これにより必要な支援を受けることができるか否かを一概に判断することは困難であることから、障害福祉サービスの種類や利用者の状況に応じて当該サービスに相当する介護保険サービスを特定し、一律に当該介護保険サービスを優先的に利用するものとはしないこととする。したがって、市町村において、申請に係る障害福祉サービスの利用に関する具体的な内容(利用意向)を聴き取りにより把握した上で、申請者が必要としている支援内容を介護保険サービスにより受けることが可能か否かを適切に判断すること。」とされた。
- 2 障害者福祉課相談支援係では、国による新制度への特別措置等への対応を優先したことにより、平成19年通知への対応について、十分な検討が進められず、結論に至らぬまま懸案事項としての状態が続いていた。
- 3 平成21年6月頃、障害者団体から、現に障害者自立支援法によるサービスを受けている者が平成21年10月に65歳に到達するが、そうすると介護保険サービスが優先されることとなり、サービス内容が低下するのではないかと趣旨の相談を受け、平成19年通知への対応を明確にしなければ、現実に影響が生じる見込みが具体的に出たため、平成18年11月1日付け18新福障相第6062号「平成18年度新宿区介護給付等支給決定基準に基づく介護保険との適用に関する事務処理要領」(以下「旧要領」という。)の見直しを至急行う必要に迫られた。
- 4 障害者福祉課相談支援係では、見直しに当たって、旧要領に基づき障害福祉サービスの支給可否を行っていることから、4点の課題(国から通知された平成12年3月24日付け障企第16号、障障第8号「介護保険制度と障害者施策との適用関係等について」

を準用し、対象者を重度の身体障害者に限定し、知的、精神は対象としていない。平成19年通知においては65歳以降に身体障害者手帳の交付を受けた者を対象としていることから対象者が増加する。特定疾病に該当する場合、介護保険サービスの提供の種類によっては、生活保護世帯に提供されるサービスより、サービスに不足が生じる場合がある。(単年度の旧要領を引続き準用している。)があると認識し、これらの解消を図るものとした。

平成21年6月～7月頃、相談支援係長は、上記認識に基づき作成した原案を在席する個別担当(ケースワーカー)に配布し、意見があれば出すように指示した。

しかし、特に意見が出されなかったことから、原案を8月5日の係長会において説明し意見を求めることとした。

5 平成21年8月5日開催の係長会において、相談支援係の原案に対して、次の2点の指摘がなされた。

(1) 法や国通知以上の制限を区で行うのは問題がある。

(2) 対象者増を理由に制限をすることは検討の方向が違う。事務量に即した人員や効率化を検討すべきである。また、本当にその懸念が具体的にあるのであれば、他区においても問題が生じているはずである。

この指摘を受け、相談支援係で再度検討することとなった。

6 相談支援係において、相談支援係長が、再度資料を配布し、意見があれば出すよう指示をする形で協議されたが、職員から特に意見は出されなかった。

この再検討においては、係長会で指摘された点を特に検討することなく、平成19年通知をそのまま解釈すると、審査会件数や支給決定事務件数等が膨大に増加すると考えられることから、窓口主管係として、対象者を限定する必要性が高いと判断し、原案を修正することなく係長会において再度説明することとした。

7 平成21年8月19日開催の係長会において、原案に変更がないため課題が解消されていないこと、対象増の根拠が明確でないこと等意見が出された。しかし、係長会は情報共有の場であり、決定機関ではないことなどから、この件については課長の判断によるものとなった。

8 障害者福祉課長は、相談支援係長から原案のまま起案しても良いか確認をされた際に、明確な指示を行わなかった。そのため相談支援係長は改正案を起案し、平成21年9月1日付けで障害者福祉課長が決定し、同年10月1日から新要領を施行することとした。

9 平成21年11月6日、障害福祉サービスの上乗せを希望している区民からの相談に対して、加齢に伴って生ずる心身上の変化は除く旨を規定した新要領の運用として、10月から65歳以上の障害者からの新規申請に応じられない旨を説明した。その後、平成22年1月25日、同月26日にも同様の説明をした。

10 この取扱いについて、平成22年2月1日にTBSテレビの取材を受けた。障害者福祉課長は、今回の区の対応は間違っていたこと。取扱いを変更した理由は、平成19年の通知に対応するためであり、上乗せの希望者が増え、対応できなくなるかもしれないということ、無条件に受けると財政上大変であるため、年齢で制限したこと。検討過程の内部協議では、国の通知以上の縛りを区で行うことを心配したが、その心

配が現実となったこと。課長として意思決定するとき心配であったこと。今後、申請があった場合は対応していくこと。以上の趣旨を説明した。

- 11 平成22年2月2日に、TBSテレビにより、新宿区において内規に基づき誤った対応をしていた旨が報道された。

第5 原因及び講ずべき措置

今回の事案は、様々な段階で立ち止まり、見直すチャンスがあったにもかかわらず、そのいずれの機会も逸してしまったことにより生じている。その原因として、職員の基本に立ち返る意識の薄さ、職務遂行時の課題意識の薄さ、不十分なチェック機能、組織内コミュニケーションの不足等が遠因としてあることは否定できない。そのため、職員における法令等の確認の徹底や意識改革等の措置を講じることとするが、最大の原因は、各段階において管理職の適切なリーダーシップが発揮されていなかったことにある。この点を踏まえて、以下の措置を講じるものとする。

1 内部統制機能の活性化

「事務処理要領」は、本来、区内部における職員の事務処理手続きを定めるものであり、その範囲を超えて区民の権利行使そのものに制限をかけようとする事自体が問題であり、今回の事案を踏まえると、さらに内部統制を確かなものとする必要がある。

区では、平成13年4月1日の政策経営会議及び区政運営会議の設置に伴い、社会経済状況や区民ニーズの変化を捉え、区政の基本方針に基づき各部が中期的に対応すべき政策課題等を検討するとともに、具体化に向けた方策等について部内の検討、調整を図ることを目的とし、各部に管理職を構成員とする部経営会議を設置している。部経営会議は、より効率的、迅速に課題に対処する庁内分権の内部組織として機能してきたところである。

区民の権利に影響する問題は、障害者福祉課だけの判断ではなく、福祉部経営会議において検討すべき事案であるにもかかわらず、福祉部経営会議で検討されることなく課長決定により処理されている。各部経営会議の開催及び運営は部長の指示によるところとされているが、各課長からの報告又は相談が部長に上がらないと、本来部経営会議に諮るべきものが見過ごされる可能性は否定できない。

そこで、部経営会議を活用し、部長や複数の管理職の目を通すことにより行政手続の適正化を図るものとし、今後、制定又は改正する内規に区民の権利義務に関する記載のあるものは、必ず部経営会議に諮るべきことを明確にしておく必要がある。

以上の点から、今回の事案を踏まえ、今後の区政運営における行政手続の見直しとして、結論のとおり対応を図ることとした。

2 障害者福祉課の組織運営の見直し

区政運営における行政手続の見直しのほか、障害者福祉課の組織運営における改善措置として、以下の取組みを行う。

(1) 法令等の確認の徹底

地方公務員法第32条には、法令等及び上司の職務上の命令に従う義務が規定されている。

職員は日頃の職務遂行に当たっては、常に基本に立ち返り、自己の職務の根拠となっている法令等がどのようなものかを十分理解する必要がある。

また、法令等の知識は単に自己の職務にかかる直接の根拠法令等だけでなく、行政手続条例や事案決定規程など区政運営における基本的な例規についても十分理解する必要がある。特に、行政手続条例は、処分、行政指導及び届出に関する手続きについて、行政運営における公正の確保や透明性の向上を図るとともに、区民の権利利益の保護を図ることを目的としている。窓口業務の遂行や内規の制定等においても、この条例の趣旨の理解、徹底が求められる。

そのためには、障害者福祉課において、常勤職員だけでなく、非常勤職員も対象として、基本的な例規に関する緊急研修を実施するものとする。

(2) 職員の意識改革

職員は、常に自己の仕事の進め方に問題はないか見直す習慣を身につけることが大切である。さらに、年度途中で区民の権利が制限される方向で事務処理を見直すことに対する疑念を持つべきであり、また、区民や報道機関から区の取扱いが誤っているのではないかと指摘を受けた場合には、区の事務処理に本当に問題がないか立ち止まって見直す意識を持つべきである。

そのためには、自己啓発を促すだけでなく、個々の事例において、それが、区民にとってどのような影響があるかを具体的に想像する力を養成する必要がある。

具体的な事実関係から問題点を抽出し、それを係員全員の共通認識に高めるためOJTを実施するとともに、日頃の事務処理の中で、区の対応がおかしいとの指摘や苦情を受けたときは、事務改善の好機だとの意識を徹底させることとする。

また、福祉部において今回の事案に対応するために設置した「障害者福祉サービス上乘せ対応調整会」を発展させ、関係課の職員同士が横断的に調整、協議を行うことのできる検討連絡会を設置し、関係課職員が相互に刺激しあえる環境を整備する。

(3) チェック機能の健全化

事務の進行管理を確実なものとするために、新たに業務を始めるときは、係長、管理職は業務の進行管理のために、年次計画書等の作成を職員に徹底させるとともに、係長、管理職が定期的に確認を行うこととする。

また、業務遂行上止むを得ず係長自身が起案者となる場合は、他の係長級職員により相互チェックを行い、決定しようとする事案内容について十分に確認させることとする。

(4) 相談支援係における良好なコミュニケーションの確立

職務上の課題解決には、必要な情報が、適時適切に組織内で共有され、その情報を基にした十分な検討が行われることが不可欠である。特に都合の悪い情報ほど早く共有される必要がある。

様々な職種・雇用形態からなる相談支援係においては、係員が一丸となって課題解決に向かうために、一人でも多くの職員が係会に参加できるよう、時間外だけでなく、勤務時間内にも係会を開催するなどの工夫を行うとともに、係長は職員個々に発言を求め、聞いているだけの職員を無くすよう係運営を図るものとする。