

平成 30 年度
大分市包括外部監査報告書
「生活保護等に関する事業について」

平成 31 年 3 月
大分市包括外部監査人
公認会計士 首藤 慶史

目次

第1部	外部監査の概要	1
第1.	外部監査の種類	1
第2.	選定した特定の事件（テーマ）	1
第3.	監査対象年度	1
第4.	監査対象部局	1
第5.	監査実施期間	1
第6.	特定の事件として選定した理由	1
第7.	監査の着眼点	2
第8.	主な監査手続	2
第9.	監査従事者の資格及び氏名	2
第10.	利害関係	2
第2部	生活保護制度の概要	5
第1.	生活保護制度の目的	5
第2.	生活保護制度の基本原則と基本原則	5
1.	基本原則	5
2.	基本原則	6
第3.	保護の種類	8
第4.	被保護者の権利と義務	9
1.	被保護者の権利	9
2.	被保護者の義務	10
第5.	保護の費用の返還と徴収	11
第6.	行政不服申立て	12
第3部	生活保護の状況	13
第1.	全国の生活保護の状況	13
1.	被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移	13
2.	世帯類型別の被保護世帯数と構成割合の推移	14
3.	生活保護費負担金(事業費ベース)実績額の推移	15
第2.	大分市の生活保護の状況	16
1.	被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移	16
2.	地区別の被保護世帯数、被保護人員、保護率	17
3.	世帯類型別の被保護世帯数と構成割合の推移	18
4.	生活保護費及び構成割合の推移	19
第3.	大分市における生活保護に関する事務の概要	21
1.	組織・実施体制	21

2.	生活保護の申請から決定までの流れ	21
第4部.	生活保護に関する事務の執行	24
第1.	制度の周知	24
第2.	面接相談	24
1.	面接相談の概要	24
2.	大分市の状況	25
3.	面接について	26
4.	面接相談に係る資料の編綴について	27
5.	面接相談の対応について	29
6.	施行細則第2条第2項に掲げる書類の管理について	29
第3.	保護申請	31
1.	保護申請について	31
2.	法外援護費及びつなぎ資金について	34
3.	現金管理について	35
第4.	開始時調査	36
1.	開始時調査の概要	36
2.	開始時における訪問調査	36
3.	資産及び収入の調査	37
4.	扶養義務調査	39
第5.	保護の決定	44
1.	保護開始について	44
2.	申請の取下げについて	46
3.	申請の却下について	47
第6.	開始後の調査・指導	48
1.	不正受給案件	48
2.	援助方針の策定	54
3.	訪問調査	57
4.	収入・資産の把握	61
5.	自動車保有	68
6.	不動産保有	71
7.	学資保険	76
8.	債務整理	77
第7.	生活保護費	84
1.	大分市における生活保護費の過去5年間の推移	84
2.	保護の種類と内容	84
3.	収入認定	87

4.	生活保護費の支給手続	87
第 8.	保護の停止・廃止	89
1.	概要	89
2.	大分市の状況	89
3.	保護の停止または廃止の取扱基準	90
4.	事務の取扱基準について	92
5.	停止・廃止に係る書面の交付について	94
第 9.	費用の返還及び徴収	96
1.	概要	96
2.	適用判断の標準について	97
3.	費用返還額・費用徴収額の決定	98
4.	大分市における返還金・徴収金の管理	98
5.	大分市における法第 63 条の費用返還金の状況	105
6.	大分市における法第 78 条徴収金の状況	108
7.	未収債権管理及び不納欠損処理	109
8.	戻入手続について	110
第 10.	生活に困窮する外国人に対する生活保護	111
第 11.	課税調査	115
1.	制度の概要	115
2.	市県民税調査の方法	115
3.	軽自動車調査について	116
4.	調査の実施スケジュール	117
第 12.	保護施設	119
1.	保護施設の種類	119
2.	大分県の保護施設	119
3.	大分市が救護施設の保護施設事務費を負担する理由	120
4.	大分市の救護施設措置費の状況	120
第 13.	ケース診断会議と文書による指導指示	122
1.	ケース診断会議の概要	122
2.	ケース診断会議の開催状況	123
3.	指導及び指示の概要	123
4.	大分市における文書による指導指示	125
第 14.	全体的なケースファイルのレビューの状況	127
1.	ケースファイルのサンプル抽出方法	127
2.	ケースファイルのレビュー結果等	127
第 5 部.	医療扶助に関する事務の執行	131

1.	医療扶助の概要	131
2.	受診と医療扶助の手続	133
3.	医療担当班の運営体制	135
4.	嘱託医	136
5.	大分市医療扶助審議会	137
6.	レセプトチェック	138
7.	医療扶助費の状況の詳細	139
8.	長期入院患者の実態把握及びその対応	142
9.	長期外来患者の実態把握及びその対応	145
10.	頻回受診の実態把握及びその対応	149
11.	向精神薬重複処方の実態把握及びその対応	153
12.	後発医薬品の実態把握及び使用促進の取組みについて	154
13.	あん摩・マッサージについて	155
14.	指定医療機関の個別指導	157
第6部.	生活保護に関連するその他の支出等	159
第1.	生活保護費の検討（第4部から第5部で検討済の内容を除く。）	159
1.	使用料及び賃借料	159
2.	扶助費	160
第2.	その他	161
1.	管外への公用車による旅行	161
第7部.	中国残留邦人等支援事業に関する事務の執行	162
第1.	制度の概要	162
1.	制度の目的	162
2.	支援制度について	162
3.	大分市の中国残留邦人等に対する支援金等について	163
第8部.	生活困窮者自立支援事業に関する事務の執行	168
第1.	制度創設の背景	168
第2.	制度の概要	169
第3.	大分市における生活困窮者自立支援事業の体制	170
第4.	大分市における生活困窮者自立支援事業の内容と実績	171
1.	自立相談支援事業	171
2.	住居確保給付金の支給	172
3.	就労準備支援事業	174
4.	家計相談支援事業	174
5.	子どもの学習支援事業	175
6.	生活困窮者自立支援対策連絡調整会議	176

第9部. ケースワーカーに対するアンケート調査.....	181
第1. アンケート調査の概要.....	181
第2. アンケート調査の結果.....	186
1. アンケート調査の回答の概要.....	186
2. アンケート調査の回答結果.....	187
第3. アンケート調査の結果に基づく監査意見等.....	201
第10部. これからの生活保護行政についての一考察（おわりに）	205

第1部 外部監査の概要

第1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項の規定に基づく包括外部監査

第2. 選定した特定の事件（テーマ）

生活保護等に関する事業について

第3. 監査対象年度

平成29年度（平成29年4月1日から平成30年3月31日まで）。ただし、必要に応じて過年度まで遡及するとともに、平成30年度の一部についても監査の対象とした。

第4. 監査対象部局

福祉保健部 生活福祉課、福祉保健課

第5. 監査実施期間

平成30年7月16日から平成31年3月31日まで

第6. 特定の事件として選定した理由

福祉施策のうち生活保護制度については、健康で文化的な最低限度の生活を保障するために憲法第25条で規定されている生存権に基づく重要な制度である。生活保護は生活困窮者に公平に援助することが重要である一方、その財源は税金等によって賄われることから、当該制度の公平かつ適正な運用が求められるところである。

大分市では、平成20年以降、金融危機等による景気悪化の影響を受け、生活保護の相談・申請件数が増加し、被保護人員も増加傾向となった一方、近年はいずれもほぼ横ばいで推移しているものの、被保護世帯数については微増傾向が続いている状況にあり、生活保護費は平成29年度予算額で156億円と一般会計の当初予算額1,785億円の約8.7%を占める重要なものとなっている。また近年の少子高齢化社会や、将来において見込まれる本格的な人口減少社会の到来を見据えると、福祉施策の果たす役割が今後更に大きくなるものと想定されるが、近年では生活困窮者への自立や就労支援など、新たな課題も生じているところである。

このように被保護者や生活困窮者の自立・就労支援の制度は、福祉施策の目的を実現するための重要な事業領域であるといえ、公平で適正な運用はもとより、効率的かつ効果的に施策を推進していくことは大きな課題であるといえる。

以上から、生活保護等に関する事業については、これまで包括外部監査で実施されていない点も勘案すると監査を実施する意義が大きいものと認められるため、平成 30 年度の包括外部監査における特定の事件として選定した。

第 7. 監査の着眼点

- (1) 生活保護等に関する事務の執行は、法令等の規定に準拠して適正に行われているか。
- (2) 生活保護等に関する事務の執行について、より経済的、効率的かつ有効に実施するための改善点や提言がないか。

第 8. 主な監査手続

- (1) 関連する法令・条例・規則等の閲覧
- (2) 財務事務及び組織運営等についての概要把握及び関連書類の閲覧
- (3) ケースファイルの閲覧
- (4) 生活保護に関する相談、申請、開始時の調査、決定の事務の検討
- (5) 生活保護に関する指導指示や開始後の調査等の事務の検討
- (6) 生活保護に関する停止、廃止の事務の検討
- (7) 生活保護費の支出負担行為の決定や支出事務の検討
- (8) 生活保護費の費用返還及び徴収、ならびに未収債権管理等の事務の検討
- (9) 医療扶助に関する事務の検討
- (10) 福祉事務所の現地視察
- (11) 生活困窮者に対する就労・自立支援事業の事務の検討
- (12) 中国残留邦人等支援事業の事務の検討
- (13) その他、監査の実施過程において必要と認めた手続

第 9. 監査従事者の資格及び氏名

区分	資格	氏名
包括外部監査人	公 認 会 計 士	首 藤 慶 史
補 助 者	公 認 会 計 士	川 野 武 志
補 助 者	公 認 会 計 士	藤 嶋 司
補 助 者	公 認 会 計 士	中 間 葉 月

第 10. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

【本報告書における記載内容の注意事項】

・「外部監査の結果」と「意見」

「外部監査の結果」…地方自治法第 252 条の 37 第 5 項に規定する外部監査の結果である。

「意見」…地方自治法第 252 条の 38 第 2 項の規定に基づき、大分市の組織及び運営の合理化に資するため、外部監査の結果に関する報告に添えて提出する意見である。

・略称

本報告書で用いている略称は次のとおりである。

略称	正式名称及び内容等
法	生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）のこと。 日本国憲法第 25 条に規定する理念に基き、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して制定されている。
施行令	生活保護法施行令（昭和 25 年政令第 148 号）のこと。 生活保護法の規定に基づき、保護の実施機関や法で定める規定の特例、文言の読替え等が定められている。
施行規則	生活保護法施行規則（昭和 25 年厚生省令第 21 号）のこと。 法及び施行令の規定に基づく保護の申請、扶養義務者に対する通知等に関し、より個別具体的に文言が定められている。
基準	生活保護法による保護の基準（昭和 38 年厚生省告示第 158 号）のこと。 法令の定めに基づき、具体的な保護の基準等、地域の級地区分が定められている。
次官通知	生活保護法による保護の実施要領について（昭和 36 年厚生省発社第 123 号 厚生事務次官通知）のこと。 法令等の規定に基づき、保護の実施等に関する包括的な取扱い指針等を定めている。
局長通知	生活保護法による保護の実施要領について（昭和 38 年社発第 246 号 厚生省社会局長通知）のこと。 次官通知の定めをより詳細に規定し、具体的な事務の抛り所を定めている。
課長通知	生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて（昭和 38 年社保第 34 号 厚生省社会局長保護課長通知）のこと。 法令、次官通知、局長通知に基づく具体的な判断の基礎を Q & A の形式で逐条解説し、より詳細な事務の抛り所を明示している。
施行細則	大分市生活保護法施行細則（平成 9 年規則第 77 号）のこと。 法、施行令及び施行規則の施行に関して、大分市で生活保護の事務執行を行うための必要な事項が定められている。

・監査実施及び報告書作成における適用法令等

当該監査の実施及び本報告書の作成に当たっては、特段の記載がない限り、平成 30 年 3 月 31 日現在の法令等に基づいている。

- ・ 端数処理

報告書の数値は、原則として単位未満の端数を切り捨てて表示しているため、表中の総額と内訳の合計が一致しない場合がある。

公表されている資料等を使用している場合には、原則としてその数値をそのまま使用している。そのため、端数処理が不明確な場合もある。

- ・ 報告書の数値等の出典

報告書の数値等は、原則として大分市が公表している資料、あるいは監査対象とした組織から入手した資料を用いている。その場合には数値等の出典は明示していない。

ただし、大分市以外が公表している資料あるいは監査対象とした組織から入手した資料以外の数値等を用いたもの、他の地方公共団体等の数値等を表示したものについては、その出典を明示している。

第2部 生活保護制度の概要

第1. 生活保護制度の目的

法は、憲法によって保障される「生存権」を実現するためのひとつとして制定されたものであり、法第1条に「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、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。」と明記されている。

憲法第25条では、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」としている。

生活保護制度は、単に生活に困窮している国民に対して最低限度の生活を保障することだけでなく、さらに積極的にそれらの人々の自立の助長を図ることを目的としている。

第2. 生活保護制度の基本原則と基本原則

法は、生活保護制度を運用するための4つの基本原則と具体的に実施する4つの基本原則を明記している。

基本原則(法第1条～4条)

- 1 国家責任による最低限度の保障の原理
- 2 保護請求権の無差別平等の原理
- 3 健康で文化的な最低限度の生活保障の原理
- 4 保護の補足性の原理

基本原則(法第7条～10条)

- 1 申請保護の原則
- 2 基準及び程度の原則
- 3 必要即応の原則
- 4 世帯単位 of 原則

1. 基本原則

(1) 国家責任による最低保障の原理(法第1条)

この法律は、日本国憲法第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。

この原理は、法の目的の最も根本的な原理であり、生活に困窮する国民の保護を、国がその直接の責任において実施すべき旨を規定している。

また、単に生活困窮者の最低限度の生活を保障するだけでなく、積極的に保護を受ける者の将来における自立の助長を図ることを目的としている。

(2) 保護請求権の無差別平等の原理(法第2条)

すべての国民は、法に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。

この原理は、保護の受給資格や受給内容について差別的な取扱いをしないというものであり、性別、社会的身分はもとより、生活困窮に陥った原因のいかに問わず、生活に困窮しているかどうかという経済状態に着目して保護を行うものである。

(3) 健康で文化的な最低限度の生活保障の原理（法第3条）

法で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。

この原理は、憲法第25条第1項による生存権の対象が単なる最低限度の生活ではなく、健康で文化的な最低限度の生活であることから、法第1条が最低限度の生活を保障することのみを規定しており、これだけでは生活保護法が憲法の趣旨を反映したとは言えないため、最低生活が健康的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としているものである。

(4) 保護の補足性の原理（法第4条）

- ① 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。
- ② 民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。
- ③ 前2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

これらの原理は、各自が持てる能力、資産、その他の法律等に応じて最善の努力をしてもなお最低生活を営めない場合に初めて保護を受けられることを規定している。

2. 基本原則

(1) 申請保護の原則（法第7条）

保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基いて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても必要な保護を行うことができる。

この原則は、生活に困窮する国民は法律上保護を請求する権利が保障されているが、法は申請行為を前提として権利の実現を図るものである。ただし、要保護者が急迫状態の場合は福祉事務所が職権において必要な保護を行うことができる。

(2) 基準及び程度の原則（法第8条）

① 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。

② 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って、且つ、これをこえないものでなければならない。

この原則は、保護を具体的に実施する場合、どのような対象者にどの程度の保護を必要とするかを判断する基準がなければ、国民に対する最低生活を無差別平等に保障することができないため、厚生労働大臣の定める基準で要保護者の需要を基に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行うこととしている。

(3) 必要即応の原則（法第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。

この原則は、保護が、要保護者の年齢別、健康状態など個々の実情を考慮した上で有効且つ適正に行われることとしている。

(4) 世帯単位の原則（法第10条）

保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる。

この原則は、保護の請求権は個々にあるものの、保護の要否及び程度の判定は世帯単位で判定することとしている。

なお、生活保護制度における「世帯」は、主に生計の同一性に着目して判断している。

第3. 保護の種類

生活保護の扶助は次の8種類に分類される。

(1) 生活扶助

衣食、その他日常生活の需要（基準生活費）を満たすための必要なもので、他に移送費などが支給される。

基準生活費はⅠ類（個人の経費）とⅡ類（世帯の経費）の合計で算定される。

なお、生活扶助は世帯単位で計算し原則世帯主に金銭給付する。

(2) 教育扶助

義務教育に伴って必要な教材、通学用品、給食費などを支給する。

なお、給食費などについては学校長に支給をすることができる。

(3) 住宅扶助

家賃、地代、補修、その他住宅の維持に必要な費用を支給する。

なお、家賃については代理納付ができる。

(4) 医療扶助

病気や怪我などの治療を必要とするときに原則現物給付する。

- ・ 指定医療機関等における診療費、薬剤又は治療材料の購入費
- ・ 移送費、施術のための費用

(5) 介護扶助

介護サービスを受けるために必要な費用を原則現物給付する。

- ・ 居宅介護、福祉用具、住宅改修又は施設介護に係る費用
- ・ 移送費

(6) 出産扶助

出産のための必要な費用で、原則金銭給付する。

- ・ 分べんの介助
- ・ 分べん前及び分べん後の処置
- ・ 脱脂綿、ガーゼその他の衛生材料

(7) 生業扶助

要保護者の稼働能力を引き出し、それを助長することによって、その者の自立を図る場合に金銭給付する。

- ・ 生業に必要な資金、器具又は資料
- ・ 生業に必要な技能の習得
- ・ 就労のために必要なもの
- ・ 高校等就学費

(8) 葬祭扶助

葬祭に必要な費用を金銭給付する。

第4. 被保護者の権利と義務

被保護者は、保護受給するにあたり、3つの権利と4つの義務が定められている。

権利

- 1 不利益変更の禁止（法第56条）
- 2 公課禁止（法第57条）
- 3 差押禁止（法第58条）

義務

- 1 譲渡禁止（法第59条）
- 2 生活上の義務（法第60条）
- 3 届出の義務（法第61条）
- 4 指示等に従う義務（法第62条）

1. 被保護者の権利

(1) 不利益変更の禁止（法第56条）

被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない。

この権利は、保護を受けることを国民の権利とした以上、一度決定された保護を保護の実施機関の恣意によって変更してはならないとともに、保護の決定及び実施を慎重且つ適正にすることである。

(2) 公課禁止（法第57条）

被保護者は、保護金品を標準として租税その他の公課を課せられることがない。

この権利は、保護金品を課税の対象にすることは、最低限度の生活の需要を満たすことができなくなるため、保護金品への租税、その他の公課を課すことを禁止し、被保護者の最低限度の生活を保障することである。

(3) 差押禁止（法第58条）

被保護者は、すでに給付を受けた保護金品又はこれを受ける権利を差し押えられることがない。

この権利は、公課禁止が公権力との関係における保護金品に対する保障に対し、主として民事上の債権債務関係における保護金品に対する保障を行うものである。

2. 被保護者の義務

(1) 譲渡禁止（法第59条）

保護又は就労自立給付金の支給を受ける権利は、譲り渡すことができない。

この義務は、被保護者が保護を受ける権利を不相当な対価で第三者に譲渡することで、最低限度の生活を保障し、自立を助長する目的が達成されなくなることにより、保護を受ける権利が帰属上の一身専属権であることを明確にしたものである。

(2) 生活上の義務（法第60条）

被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、自ら、健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他の生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図り、その他生活の維持及び向上に努めなければならない。

この義務は、最低生活の保障と自立の助長という制度の目的を実現するために稼働能力を活用し、保護金品の浪費を抑えるべきであるとして、被保護者の生活上の義務を定めたものである。

(3) 届出の義務（法第61条）

被保護者は、収入、支出その他生計の状況について変動があったとき、又は居住地若しくは世帯の構成に異動があったときは、すみやかに、保護の実施機関又は福祉事務所長にその旨を届け出なければならない。

この義務は、保護の実施機関による適正な保護を実施するため、被保護者自らも必要事項を自発的に届けさせることにより、適正な保護の実施を円滑に進めさせようとするものである。

(4) 指示等に従う義務（法第62条）

- ① 被保護者は、保護の実施機関が、法第30条第1項ただし書の規定により、被保護者を救護施設、更生施設、若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、若しくは私人の家庭に養護を委託して保護を行うことを決定したとき、又は法第27条の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、

これに従わなければならない。

- ② 保護施設を利用する被保護者は、法第 46 条の規定に定められたその保護施設の管理規程に従わなければならない。
- ③ 保護の実施機関は、被保護者が前 2 項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。
- ④ 保護の実施機関は、前項の規定により保護の変更、停止又は廃止の処分をする場合には、当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない。この場合においては、あらかじめ、当該処分をしようとする理由、弁明をすべき日時及び場所を通知しなければならない。
- ⑤ 第 3 項の規定による処分については、行政手続法第 3 章の規定は、適用しない。

この義務は、保護の実施機関による保護の決定及び実施が、円滑かつ適正に行われるよう、被保護者に対してこれに協力する義務や義務に違反した場合の処分を記しているが、処分によって被保護者に多大な不利益を被らせることのないように留意しなければならない。

第 5. 保護の費用の返還と徴収

(1) 資力がありながら保護を受けた場合の費用の返還（法第 6 3 条）

被保護者が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときは、保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村に対して、すみやかに、その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額を返還しなければならない。

生活保護は、生活困窮者があらゆるものを活用してもなお最低限度の生活を維持できない場合に限り行われるのが原則である。しかし、急迫など、資産があってもすぐには活用できない場合には一旦必要な保護を行ない、後に資産活用ができるようになった場合費用を返還させるものである。

(2) 不正受給の費用徴収（法第 7 8 条）

不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる。

収入があるにもかかわらず申告をしなかった場合等、不正に保護費を受給した場合の費用徴収を定めたものである。

また、特に悪質と見なされる場合は、詐欺罪の疑いで告訴を検討する場合もある。

（なお、同条の規定を要約して記載している。）

第 6. 行政不服申立て

審査庁（法第 6 4 条）から再審査請求（法第 6 6 条）

生活保護を受けることは国民の権利であることから、当然受けられるはずの保護が正当な理由もなく行われなかった場合などには、行政上の不服申立てを行うことができる。

その場合、都道府県知事に対して行う「審査請求」と、この審査請求の判断についてさらに不服がある場合は厚生労働大臣に対して行う「再審査請求」が出来ることとなっている。

（なお、同条の規定を要約して記載している。）

第3部 生活保護の状況

第1. 全国の生活保護の状況

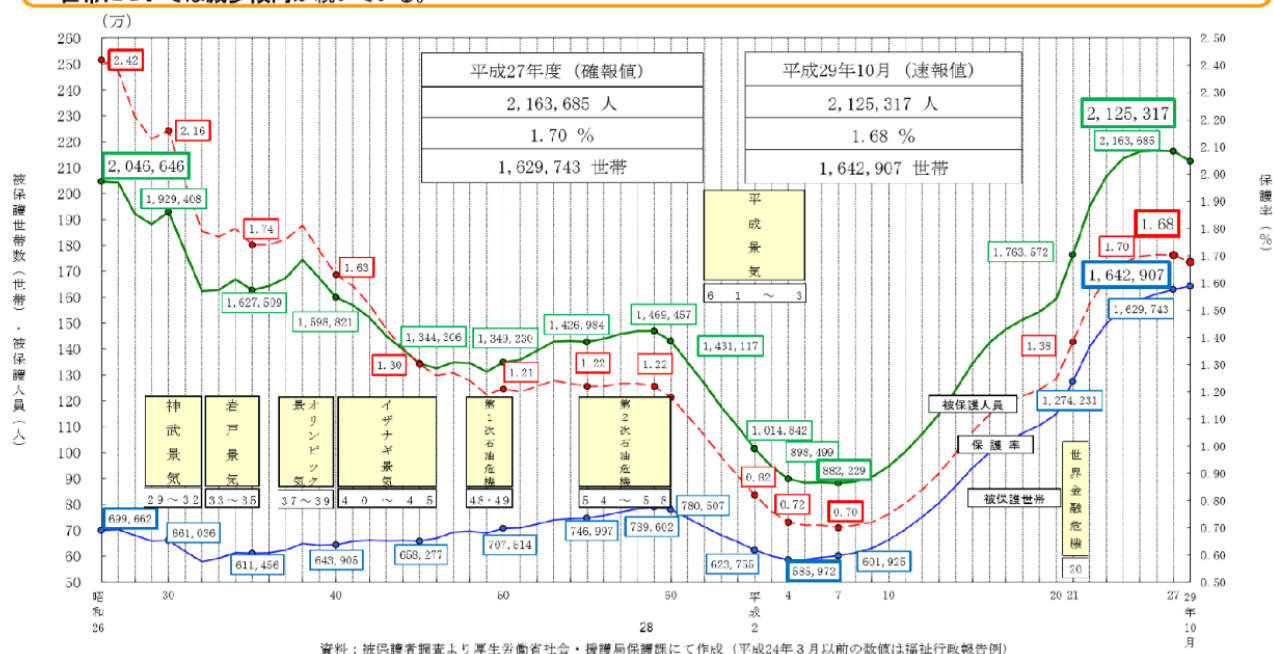
1. 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移

全国の被保護世帯数、被保護人員、保護率（人口100人当）の年次推移は、次の表（厚生労働省資料）のとおりである。

被保護者数は、平成27年3月をピークに減少に転じ、平成29年10月（速報値）時点では約212万人であり、同時点での生活保護受給世帯数は約164万世帯であって、高齢者世帯（特に単身世帯）の増加により、世帯全体数は増加しているものの、高齢者世帯以外の世帯については減少傾向が続いている。

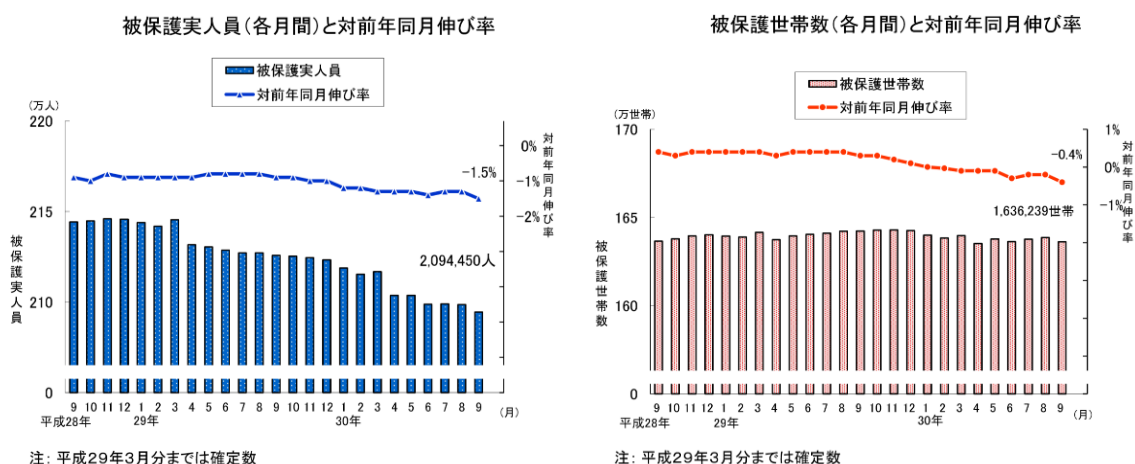
被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移

- 生活保護受給者数は約213万人。平成27年3月をピークに減少に転じた。
- 生活保護受給世帯数は約164万世帯。高齢者世帯の増加により、世帯全体は増加しているが、高齢者世帯以外の世帯については減少傾向が続いている。



平成30年12月5日に公表された生活保護の被保護者調査（平成30年9月分概数）の結果によれば、被保護者数は2,094,450人、生活保護受給世帯数は1,636,239世帯、保護率は1.66%となっている。

なお、被保護者調査とは、厚生労働省が、法に基づく保護を受けている世帯及び保護を受けていた世帯の保護の受給状況を把握し、生活保護制度及び厚生労働行政の企画運営に必要な基礎資料を得ることを目的として実施する調査のことをいう。



2. 世帯類型別の被保護世帯数と構成割合の推移

全国の世帯類型別の被保護世帯数と構成割合の推移は、次の表（厚生労働省資料）のとおりである。平成19年から平成20年にかけての世界金融危機後、特に稼働年齢層と考えられる「その他の世帯」の割合が大きく増加した。現在は「その他の世帯」は減少傾向となっているが、「高齢者世帯」は増加傾向にある。被保護者調査（平成30年9月分概数）の結果によれば、高齢者世帯数は、880,336世帯（構成割合54.1%）、単身高齢者世帯数としては、803,315世帯（構成割合49.4%）となっている。

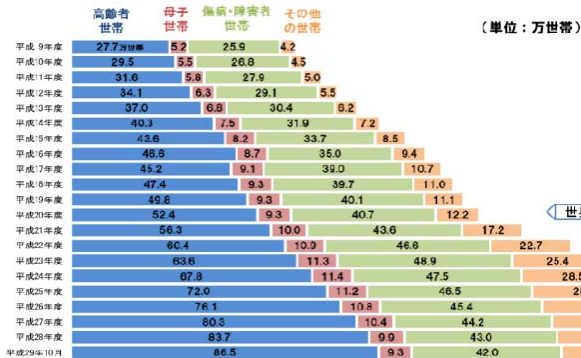
世帯類型の定義については、次のとおりである。

- (1) 高齢者世帯：男女とも65歳以上（平成17年3月以前は、男65歳以上、女60歳以上）の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯
- (2) 母子世帯：死亡・離別・生死不明及び未婚等により現に配偶者がいない65歳未満（平成17年3月以前は、18歳以上60歳未満）の女子と18歳未満のその子（養子を含む）のみで構成されている世帯
- (3) 障害者世帯：世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害等の心身上の障害のために働けない者である世帯
- (4) 傷病者世帯：世帯主が入院（介護老人保健施設入所を含む）しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは世帯主が傷病のため働けない者である世帯
- (5) その他世帯：上記（1）から（4）以外の世帯

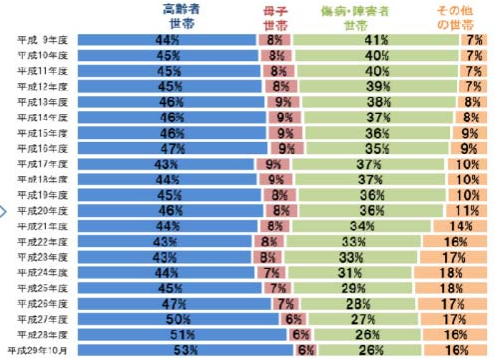
世帯類型別の保護世帯数と構成割合の推移

世界金融危機後、「その他の世帯」の割合が大きく上昇した。近年、景気回復等の影響により「高齢者世帯」以外の世帯は減少傾向となっているが、「高齢者世帯」は増加傾向にある。

■ 世帯類型別の生活保護受給世帯数の推移



■ 世帯類型別の構成割合の推移



【資料】平成23年度以前は福祉行政報告例、平成24年度以降は被保護者調査（平成28年度以降は速報値）注：世 ※高齢者世帯の90.7%が単身世帯（平成28年度（概数））。
 帯数は各年度の1か月平均であり、保護停止中の世帯は含まない。

世帯類型の定義

- 高齢者世帯：男女とも65歳以上（平成17年3月以前は、男65歳以上、女60歳以上）の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯
- 母子世帯：死別・離別・生死不明及び未婚等により親に配偶者がいない65歳未満（平成17年3月以前は、18歳以上60歳未満）の女子と18歳未満のその子（養子を含む。）のみで構成されている世帯
- 障害者世帯：世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害等の心身の障害のため働けない者である世帯
- 傷病者世帯：世帯主が入院（介護老人保健施設入所を含む。）しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは世帯主が傷病のため働けない者である世帯
- その他の世帯：上記以外の世帯

3. 生活保護費負担金（事業費ベース）実績額の推移

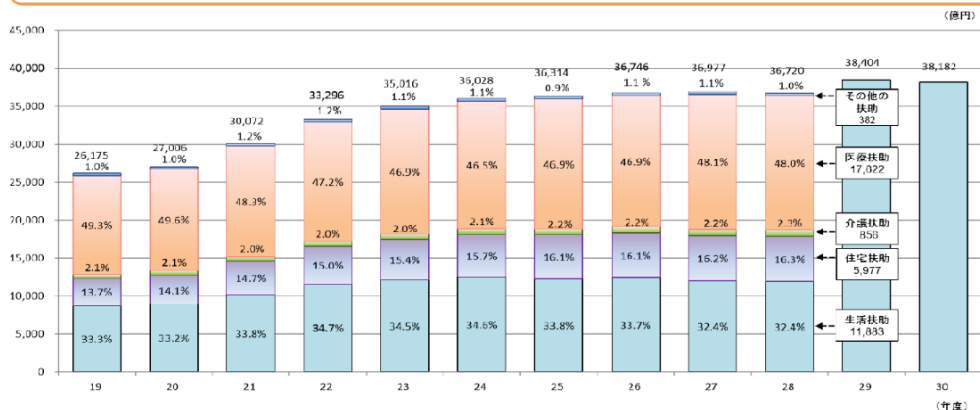
国の生活保護費負担金の推移（平成28年度までは実績額、平成29年度は補正後予算額、平成30年度は当初予算額）は、次の表（厚生労働省資料）のとおりである。

国の生活保護費負担金は、平成18年度が2.6兆円であったものが、平成27年度においては3.6兆円と10年間で38%増加し、平成30年度当初予算で3.8兆円と引き続き増加傾向にある。

平成28年度の生活保護費負担金の構成割合は、医療扶助が48.0%と約半分を占め、生活扶助が32.4%とこれに続き、住宅扶助が16.3%、介護扶助が2.3%、その他扶助が1.0%となっている。

生活保護費負担金（事業費ベース）実績額の推移

- 生活保護費負担金（事業費ベース）は3.8兆円（平成30年度当初予算）。
- 実績額の約半分は医療扶助。



資料：生活保護費負担金事業実績報告

- ※1 施設事務費を除く
- ※2 平成28年度までは実績額（28年度は暫定値）、29年度は補正後予算額、30年度は当初予算額（案）
- ※3 国と地方における負担割合については、図3/4、地方1/4

第2. 大分市の生活保護の状況

1. 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移

大分市における平成30年11月30日現在の被保護世帯数は6,911世帯、被保護人員は8,549人、保護率は17.85%となっている。

(なお、保護率については、大分市提供情報を正確に記載するため、一部については単位として「‰」（パーミル・1000分の1）を採用しており、「％」はこれを四捨五入した数値である。)

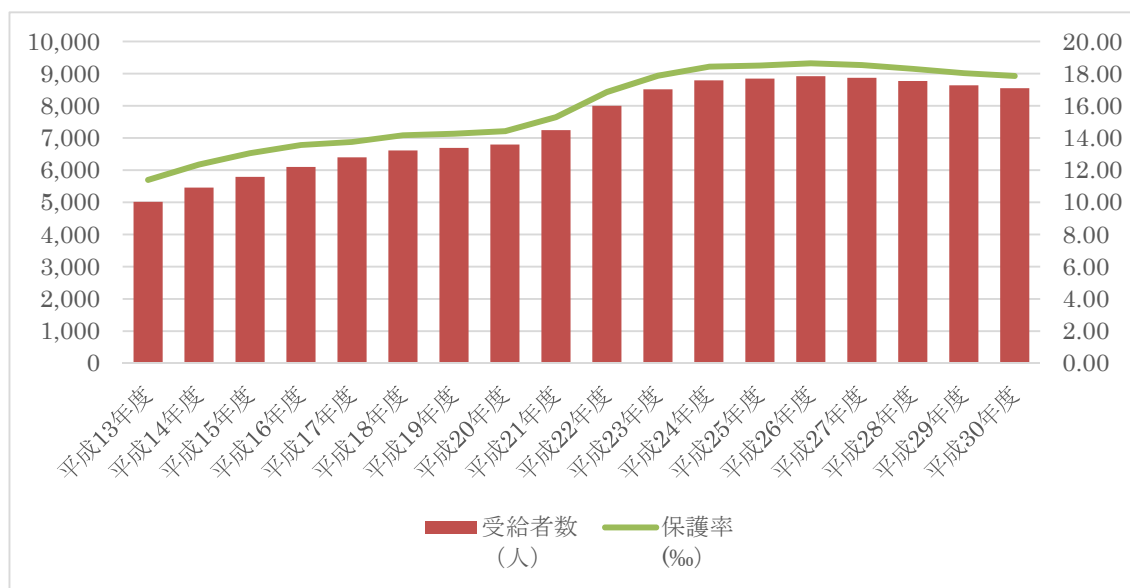
大分市における被保護世帯数、被保護人員及び保護率は、昭和51年度に年平均保護率13.37‰と底を打った後増加を続け、昭和60年度には保護率22.04‰でピークに達している。その後昭和61年8月からの適正実施の推進及び他法・他施策の活用により減少を続けたが、平成8年度の保護率9.17‰を境に再び増加に転じている。特に平成20年以降は金融危機による景気悪化の影響を受け、生活保護の相談・申請件数が増加し、被保護人員も増加を続けたが、近年はほぼ横ばいで推移している。(月別の被保護世帯数・被保護人員・保護率の最小値は、平成8年5月の2,568世帯、3,880人、9.05‰)

大分市における平成13年度以降の被保護世帯数、被保護人員及び保護率の年次推移は、次のとおりである。

(各年度末の集計値)			
年度	世帯数 (世帯)	受給者数 (人)	保護率 (‰)
平成13年度	3,355	5,019	11.40
平成14年度	3,650	5,460	12.35
平成15年度	3,918	5,791	13.06
平成16年度	4,133	6,103	13.57
平成17年度	4,446	6,399	13.76
平成18年度	4,647	6,615	14.17
平成19年度	4,769	6,694	14.26
平成20年度	4,900	6,800	14.42
平成21年度	5,289	7,245	15.30
平成22年度	5,855	8,004	16.86
平成23年度	6,270	8,514	17.88
平成24年度	6,526	8,795	18.43
平成25年度	6,667	8,846	18.50
平成26年度	6,801	8,920	18.64
平成27年度	6,890	8,873	18.53
平成28年度	6,927	8,772	18.30
平成29年度	6,914	8,641	18.03
平成30年度 (11月末現在)	6,911	8,549	17.85

(出典：大分市の生活保護の動向)

大分市における被保護人員及び保護率の推移



(平成 25 年度以降の大分市、大分県及び全国の保護率の推移)

(単位：‰)

年度	大分市	大分県	全国
平成25年度	18.5	17.3	17.0
平成26年度	18.6	17.4	17.0
平成27年度	18.5	17.4	17.0
平成28年度	18.3	17.5	16.9
平成29年度	18.0	17.1	16.8
平成30年度 (11月末現在)	17.9	17.1	16.6

(出典：大分市の生活保護の動向、厚生労働省 被保護者調査)

大分市では、平成 13 年度以降の 16 年間で、被保護世帯数が 105%、被保護人員が 70%、保護率が 56%増加しており、平成 23 年以降はやや落ち着いてきている。全国でも、被保護人員は平成 27 年 3 月をピークに減少に転じ、被保護世帯数についても高齢者世帯以外の世帯については減少傾向が続き同様の推移となっている。保護率については全国及び大分県の水準を若干上回る状況にある。

2. 地区別の被保護世帯数、被保護人員、保護率

平成 30 年 9 月 1 日現在、大分市の人口は 478,873 人（地区別人口については、平成 29 年 8 月 31 日現在）であって、被保護世帯数は 6,932 世帯、被保護人員は 8,567 人、保護率は 17.9‰となっており、大分市内の各地区別の地区人口、被保護世帯数、被保護人員、保護率は次のとおりである。

地区	地区人口 (人)	被保護世帯数 (世帯)	被保護人員 (人)	保護率 (%)
大分	205,300	4,001	5,020	24.5
大南	27,319	213	232	8.5
植田	79,080	724	900	11.4
野津原	4,380	76	85	19.4
明野	24,410	212	295	12.1
鶴崎	77,873	647	817	10.5
大在	28,671	447	533	18.6
坂ノ市	19,509	140	174	8.9
佐賀関	8,623	102	137	15.9
その他	3,708	370	374	
総計	478,873	6,932	8,567	17.9

(出典：地区別世帯数等)

※ その他には大分市外の施設入所者や入院患者が含まれている。

3. 世帯類型別の被保護世帯数と構成割合の推移

大分市の平成25年度以降の世帯類型別の被保護世帯数と構成割合の推移については、次のとおりである。全国と同じく高齢者世帯数の増加傾向がみられ、平成30年11月30日現在で高齢者世帯数は3,863世帯（構成割合56.3%）となっている。なお、平成25年度と比した場合の高齢者世帯数全体の増加率は27.0%（うち単身者世帯数の増加率は29.6%）となっており、高齢者世帯数、特に単身者世帯数の増加傾向は今後も続くものと推測される。

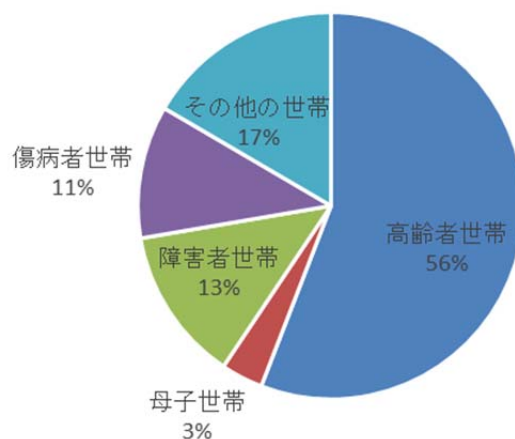
(大分市の世帯類型別の被保護世帯数と構成割合の推移)

年度	世帯類型別被保護世帯数									
	(上段は構成比(%))									
	高齢者 世帯		母子 世帯	障害者 世帯		傷病者 世帯		その他 の世帯		停止 世帯
	(再掲)		(再掲)	(再掲)		(再掲)		(再掲)		(再掲)
	単身世帯		単身世帯	単身世帯		単身世帯		単身世帯		単身世帯
	(世帯)	(世帯)	(世帯)	(世帯)	(世帯)	(世帯)	(世帯)	(世帯)	(世帯)	合 計 (世帯)
平成25年度	(45.9) 3,040	(41.4) 2,740	(5.1) 341	(11.8) 783	(9.9) 659	(15.9) 1,053	(13.2) 874	(21.3) 1,409	(13.9) 924	(78.4) 40 5,198
平成26年度	(48.5) 3,278	(44.0) 2,973	(4.9) 332	(12.2) 826	(10.4) 701	(14.5) 980	(12.1) 821	(19.9) 1,347	(12.9) 869	(79.3) 38 5,365
平成27年度	(50.6) 3,464	(46.1) 3,155	(4.7) 319	(12.4) 847	(10.6) 729	(13.2) 904	(11.2) 767	(19.2) 1,313	(12.5) 853	(80.4) 44 5,504
平成28年度	(53.1) 3,654	(48.8) 3,358	(4.4) 300	(12.2) 838	(10.6) 729	(12.7) 877	(10.8) 744	(17.7) 1,217	(11.5) 790	(81.6) 40 5,621
平成29年度	(55.3) 3,772	(50.8) 3,464	(3.9) 263	(12.6) 861	(11.1) 754	(12.2) 834	(10.3) 706	(16.8) 1,148	(11.1) 759	(83.3) 37 5,684
平成30年度 (11月末現在)	(56.3) 3,863	(51.8) 3,552	(3.5) 243	(13.0) 892	(11.4) 781	(11.2) 768	(9.5) 651	(16.0) 1,095	(10.6) 730	(83.3) 51 5,715

(注) 各年度の世帯数は、当該年度の月末における世帯数の平均値を記載している。

(出典：大分市の生活保護の動向)

平成30年度における構成比



4. 生活保護費及び構成割合の推移

大分市の平成 25 年度以降の生活保護費及びその構成割合の推移は次の各表のとおりである。生活保護費総額で、平成 25 年度が 152 億 8,082 万円であったものが、平成 29 年度においては 151 億 1029 万円と 5 年間の増減率は△1.1%であり、5 年間を通してほぼ横ばいであった。

平成 29 年度の生活保護費の構成割合は、医療扶助が 53.4%と約半分を占め、生活扶助が 30.3%とこれに続き、住宅扶助が 12.7%、介護扶助が 2.9%であり、全国の現状とほぼ同様の割合となっている。

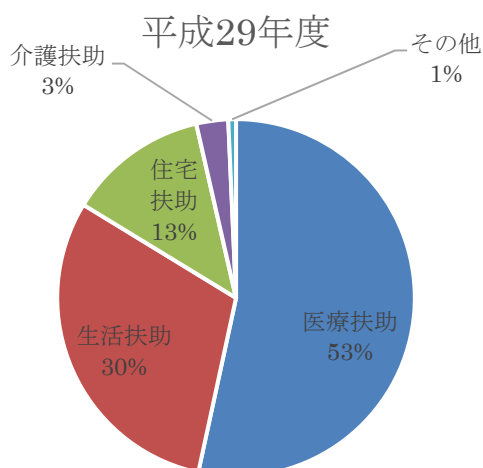
生活保護費の内訳の推移（各扶助別の人員、金額、構成）

（単位：千円、人）

		平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度
生活扶助	延人員	94,911	95,893	94,332	92,954	91,194
	金額	4,918,686	5,002,997	4,806,926	4,727,050	4,582,100
	構成比（％）	32.2%	32.2%	31.5%	31.2%	30.3%
住宅扶助	延人員	92,728	93,986	93,798	92,703	91,102
	金額	1,887,896	1,942,043	1,961,621	1,938,140	1,918,985
	構成比（％）	12.4%	12.5%	12.8%	12.8%	12.7%
教育扶助	延人員	6,295	6,026	5,597	5,077	4,627
	金額	72,855	71,635	66,113	60,430	55,155
	構成比（％）	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%
介護扶助	延人員	16,202	17,576	18,838	20,357	21,100
	金額	308,478	334,745	377,459	412,819	434,308
	構成比（％）	2.0%	2.2%	2.5%	2.7%	2.9%
医療扶助	延人員	86,107	87,901	87,107	87,004	86,336
	金額	8,045,188	8,110,139	8,022,362	7,949,597	8,068,861
	構成比（％）	52.6%	52.3%	52.5%	52.5%	53.4%
出産扶助	延人員	2	2	2	4	2
	金額	310	374	815	1,011	722
	構成比（％）	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
生業扶助	延人員	2,459	2,204	1,925	2,070	2,062
	金額	33,317	32,620	26,920	31,269	30,689
	構成比（％）	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
葬祭扶助	延人員	80	113	86	105	103
	金額	14,097	19,405	18,933	17,159	17,067
	構成比（％）	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
就労自立 給付金	延人員		18	44	35	46
	金額		1,285	2,275	2,224	2,406
	構成比（％）		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
合計	延人員	298,784	303,719	301,729	300,309	296,572
	金額	15,280,827	15,515,243	15,283,424	15,139,699	15,110,293
	構成比（％）	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

（出典：決算に係る主要な施策の成果に関する説明書）

（平成29年度生活保護費の構成割合）



第3. 大分市における生活保護に関する事務の概要

1. 組織・実施体制

大分市において生活保護の実施を直接担当する部署は、大分市福祉事務所生活福祉課、生活福祉東部事務所及び生活福祉西部事務所であり、所在地等の概要は次のとおりである。

- 生活福祉課（以下、当該福祉事務所を「本庁」とする。）

〒870-8504 大分市荷揚町2番31号

電話：097-537-5706

- 生活福祉東部事務所（以下、「東部事務所」とする。）

〒870-0103 大分市東鶴崎1丁目2番3号（鶴崎市民行政センター3階）

電話：097-527-2104

- 生活福祉西部事務所（以下、「西部事務所」とする。）

〒870-1155 大分市玉沢743-2（植田市民行政センター2階）

電話：097-541-1254

また、平成30年4月1日現在における組織体制は、次のとおりである。

本庁

	合計
課長	1名
政策監	1名
庶務担当班	11名
医療担当班	18名
保護第1担当班	11名
保護第2担当班	11名
保護第3担当班	8名
保護第4担当班	7名
保護第5担当班	8名
本庁 計	76名

東部事務所

	合計
所長	1名
東部保護第1担当班	9名
東部保護第2担当班	12名
東部事務所 計	22名

西部事務所

	合計
所長	1名
西部保護第1担当班	9名
西部保護第2担当班	9名
西部事務所 計	19名

2. 生活保護の申請から決定までの流れ

大分市における相談、新規申請から保護決定までの手続の概略及び事務処理の進め方は、次のとおりである。

保 護 の 相 談 者



- | | |
|--------|--------------------------------------|
| 受
付 | ① 来 訪 用 件 の 確 認
② 面 接 相 談 員 に 連 絡 |
|--------|--------------------------------------|



- | | | |
|------------------|-------------------------|--|
| 面
接
相
談 | (面
接
相
談
員) | ① 相 談 内 容 の 聴 取
② 受 給 要 件 等 の 説 明
③ 申 請 意 思 の 確 認
④ 申 請 書 (一 式) の 交 付
⑤ 面 接 記 録 票 の 作 成
⑥ 面 接 受 付 簿 整 理 |
|------------------|-------------------------|--|

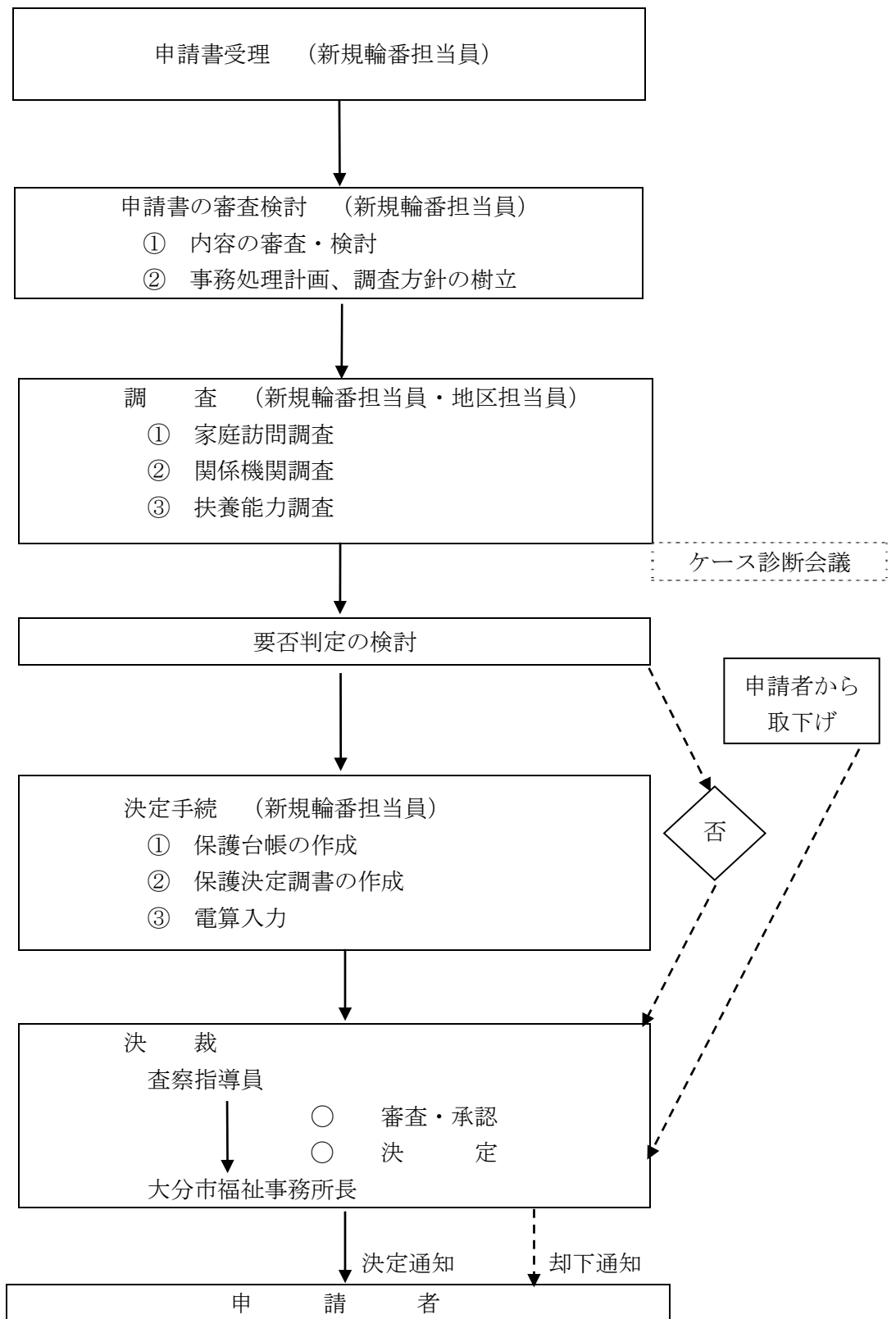


- | | | |
|--------|--|--|
| 申
請 | (面
接
相
談
員)
(庶
務
担
当
班) | ① 申 請 書 の 受 理
② 地 区 担 当 班 に 連 絡
③ 保 護 申 請 書 受 理 簿 に 記 載
④ 申 請 書 を 査 察 指 導 員 に 回 付 |
|--------|--|--|



- | | | |
|--------------------------------------|-------------------------|---|
| 申
請
者
の
審
査
検
討 | (査
察
指
導
員) | ① 新 規 保 護 申 請 書 処 理 簿 に 記 載
② 内 容 審 査 ・ 検 討
③ 新 規 輪 番 担 当 員 に 交 付
④ 処 理 状 況 の 把 握 ・ 指 導 等
⑤ 必 要 に 応 じ て 福 祉 事 務 所 長 ・ 課 長 に 報 告 |
|--------------------------------------|-------------------------|---|





第4部．生活保護に関する事務の執行

第1．制度の周知

大分市においては、主にホームページにおいて次のような表記により、生活保護の制度の広報を行っている。

(ホームページから抜粋)

病気や失業その他の事情により、自力ではどうしても生活できなくなった方に対し、自立できるまでの間、最低限度の生活を保障し、自立を援助するために生活保護の制度があります。困っている状況や程度に応じて、健康で文化的な生活ができるように、また、一日でも早く自分たちの力で生活できるように援助していくことを目的としています。

このことから、生活保護を受けようとする方は、次のことについて自分たちの力で生活できるよう努力する必要があります。

- 働ける方は自分の能力に応じて働き、収入を得る。
- 資産（預金・不動産等）を生活維持のために活用する。
- 年金・恩給・各種手当など他の法律や制度で受けられる給付等は全て受ける。
- 扶養義務者（親子・兄弟等）の援助をできる限り受ける。

これらのことを十分努力してもなお生活できないときに、はじめてその不足分について生活保護で援助することになります。生活保護費は、国で定められた基準により算定された最低生活費とその世帯の収入を比較して、その世帯の収入の方が少ない場合についてのみ、その不足分を補うために支給されます。

生活保護の相談につきましては下記窓口にて承っておりますので、生活に困窮するのであれば、ご相談ください（ここにいう「下記窓口」とは、前述した、「第3 1. 組織・実施体制」の各福祉事務所のことをいう）。

その他、各福祉事務所に来所した方には、「～生活保護の申請にあたって～」を説明し、相談の上、申請の意思がある場合には、保護申請書等一式の書類を手渡している。

第2．面接相談

1. 面接相談の概要

生活保護制度について、生活保護を受けることを希望する方は、その内容や受給要件等の知識を有しない場合が少なくない。したがって、生活保護の申請は、福祉事務所において、事前の面接相談を実施したうえでなされることが多い。

面接相談の目的は主として下記3つがあげられる。

- (1) 生活保護の目的・要件・権利義務を相談者にわかりやすく説明し、申請の意思を確認すること。

- (2) 生活保護申請の意思を有する者に申請書及び関係書類を交付し、具体的な手続き指導を行うこと。
- (3) 生活保護要件に該当しない場合でも、相談者が自分の能力に応じた問題解決を図れるよう、他法他施策の説明や関係機関への連絡等の手助けを行うこと。

面接相談によって、面接相談者が生活保護の申請を行う意思があれば、生活保護申請書を交付し、適切な援助指導を行う。資産や収入がある場合で一定の要件に該当する場合には、生活保護が受けられない可能性があることを伝え、うやむやに交付することとしている。この場合、法律上認められた保護の申請権を侵害しないことは言うまでもなく、侵害していると疑われるような行為自体も慎むべきであるとされている。

また、面接相談者には後述のとおり、様々な理由で来所する者が多いが、中には将来の不安に対する漠然とした相談や、そもそも制度趣旨を知りたい等の場合もある。来所者のうち、保護申請の意思がない場合においては、申請書の交付に至らない場合も見受けられる。

面接相談の手続きの流れは次のとおりである。

- (1) 相談者との面接は面接室において行う。
- (2) 議員や各種団体等の役員、または知人、友人が善意で同行しているときは、プライバシーに関することまで質問することを説明し、相談者に同席を許可するかどうかを確認のうえ判断する。
また、相談に来所できない事情のある場合は状況に応じ、原則として地区担当員とともに必要な場所（病院等）で面接相談に当たる。
- (3) 相談者の生活状況、相談内容について聴取し需要を把握する。
- (4) 相談内容が生活保護以外の場合、または他法他施策の活用により生活保護に該当しない場合はその理由を説明し、関係先との連絡、照会に努め、必要な手続きについて助言を行なう。
- (5) 法の趣旨及び保護を受けることができる要件についてわかりやすく説明し、申請意思の確認にあたっては、相談者の訴えと保護基準、世帯の収入状況、他法他施策等との関係を具体的に検討して確認する。
- (6) 保護申請意思を有するものについては、申請書を交付し、申請手続を説明するとともに本庁・東部事務所・西部事務所での申請書の受理（支所では受付けない）により保護の請求権が発生することを説明する。
- (7) 相談内容については面接記録票を作成し、面接受付簿に記入後決裁を受ける。併せて、生活保護システムの面接相談登録を行う。

2. 大分市の状況

大分市における平成 29 年度における面接相談の件数は延べ 1,252 件であり、うち申

請に至った件数は 757 件、保護開始に至った件数は 662 件である。過去 6 年の状況は下記のとおりである。

(単位:件)

年度	面接 相談 総数	対前年 度比	(再掲) 法外援護を 除く件数 A	処理状況							
				申請書			申請処理状況				
				交付 B	交付率 B/A	受理	取下げ	却下	開始 C	開始率 C/A	廃止
24	1,957	90.4	1,902	1,160	61.0	963	112	50	825	43.4	596
25	1,764	90.1	1,736	964	55.5	863	92	33	781	45.0	670
26	1,543	87.5	1,515	985	65.0	844	81	46	767	50.6	663
27	1,527	99.0	1,505	1,000	66.4	808	70	38	735	48.8	667
28	1,320	86.4	1,293	930	71.9	764	62	36	708	54.8	679
29	1,252	94.8	1,236	879	71.1	757	61	59	662	53.6	712

面接総数は年々減少傾向にある。これは景気回復及び就労率の改善により、所得が上昇傾向にあるためであるとのことである。

過去 6 年の理由別の面接相談数は下記のとおりである。

(単位:件)										
年度	理由別面接相談数									合計
	主の 傷病	世帯員 の傷病	離婚	生 計 中心者の 死亡	収 入 援助減	老 齢	生活 相談	その他	法外 援護	
24	687	65	56	12	493	119	318	152	55	1,957
25	617	35	60	21	528	100	245	130	28	1,764
26	551	24	58	4	290	115	298	175	28	1,543
27	521	38	55	7	285	160	327	112	22	1,527
28	527	24	44	4	260	224	113	97	27	1,320
29	396	31	27	16	279	211	163	113	16	1,252

相談内容別の要因を確認すると、確かに生活相談や収入援助減による相談は減ってきているのがわかる。一方で少子高齢化における高齢者の相談の増加が顕著であることがわかる。

3. 面接について

面接は、本庁に 4 名、東部事務所に 1 名、西部事務所に 1 名配置された面接相談員が実施することとしており、通常は順番に 1 名が対応する。

面接相談員は過去ケースワーカーを経験した者や、警察 O B が担当となっている。

本庁での面接は面接ブースで実施される。面接ブースは 5 室用意され、パーテーションで区切られ、上部は空いている。面接が重複する場合は、面接相談者が多数でなければ、1 室間をあけて利用することとしている。

なお、救急搬送された者については、新規輪番担当員が病院を訪問し面接する場合もある。

東部事務所及び西部事務所では、面接ブースは 2 室用意されていたが、構造は本庁と同様である。

(監査手続)

面接相談員等のヒアリングにより、面接がマニュアルどおりに行われているか、面接に適した環境でなされているかどうかを検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘

すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

・面接ブースのあり方について

生活保護に係る面接については、そのプライバシーや個人情報が厳重に守られている必要があるが、本庁、西部事務所及び東部事務所の面接ブースは完全に情報が漏れないように遮断されているとはいいいがたい。

生活保護に係る相談は個人にとって繊細なものであり、面接相談者からその置かれた状況、立場を包み隠さず話してもらう必要があるため、安全対策を考慮したうえで専用のスペースを設けることが望ましい。【意見1】

・面接マニュアル等の活用について

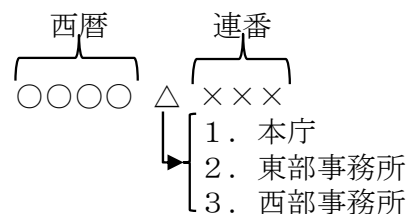
面接担当職員の任期は約1年と非常に短く、嘱託の担当者についても数年と比較的短い。

面接相談者はすでに生活に困窮している場合が多く、その状況を把握し、適切な対処の下で申請指導等を行うのは重要な役割であり、他法・他施策も含めて、様々な情報・知識が必要となってくる。生活保護の面接相談の適切な実施のためにも、面接マニュアル等の活用を行い、業務標準化の推進を図ることが望ましい。【意見2】

4. 面接相談に係る資料の編綴について

面接相談員は本庁に4名、東部事務所に1名、西部事務所に1名の面接相談員が実施することとしており、通常は順番に1名が対応する。

面接相談が行われた場合、すべての人において面接記録票が作成され、次のとおり付番された8桁のナンバーによって連番管理されている。



また、面接後の結果によって、下記の方法によりファイリングしている。

- (1) 相談のみ（申請書未交付）・・・面接記録票（相談のみ）ファイル
- (2) 申請書交付まで・・・・・・未申請面接記録（申請書交付分）ファイル
- (3) 取下・却下・・・・・・取下・却下綴りファイル
- (4) 保護開始・・・・・・各ケースファイル

上記（1）（2）の面接記録票は顛末ごとにファイリングし日付順に編綴され保管されている。

取下・却下綴りファイルについては、その事実の発生日ごとに連番管理されているが、再申請後開始に至る場合は、ケースファイルに綴じることから、すべてが当該ファイルに編綴されているわけではない。

面接相談員により作成された面接記録票は、査察指導員、上席者が承認し、承認日付の押印を行うことになっている。

なお東部事務所及び西部事務所では、（１）（２）を分類せずにまとめて、かな順に綴じている。

（監査手続）

平成 29 年度における面接記録票（相談のみ）ファイル、未申請面接記録（申請書交付分）ファイル、取下・却下綴りファイル 1～8 が適切に編綴管理されているかどうかを検討した。

（外部監査の結果）

・面接記録票（相談のみ）ファイルのファイリングについて

面接記録票（相談のみ）ファイルに、申請書を実際に交付している相談者の面接記録票が編綴されていたため、適切とはいえない。【結果 1】

面接記録票（相談のみ）ファイルのうち 4 件について、申請書を実際に交付している相談者の面接記録票が編綴されていた。

生活保護申請書を交付し、実際の申請がある際、その対応にて申請書交付時の情報を直ちに確認できるようにしておく必要があるほか、ケースファイルに面接記録票を編綴する必要がある、あるべきファイルにない場合、その管理実務が非効率になってしまう。

面接記録票の編綴・保管は、注意深く確認しつつ適切に行うべきである。

・面接記録の決裁日付の記載について

面接記録票（相談のみ）ファイルにて、面接日が平成 29 年 8 月 25 日に対し、課長承認日が平成 30 年 8 月 28 日となっている面接記録票があったが、担当者に事実を確認したところ、正しい承認日は平成 29 年 8 月 28 日であった。

施行細則に規定のある重要な文書であり、その承認日は重要な意味を持つことから、日付の記載にあたっては細心の注意を図る必要がある。【結果 2】

5. 面接相談の対応について

面接相談員は白紙の面接記録票をもとに相談者に漏れなくヒアリングを実施し記載し、その後システムに入力する。

申請書自体は、原則管轄する事務所で受理することとなっていることから、まず氏名、住所を確認し、必要あれば管轄の事務所を案内することとしている。

確認事項は下記の通りである。

- ・相談の原因、内容
- ・要保護者の状況
- ・扶養義務者の状況
- ・資産、負債の状況
- ・他法他施策 他

最終的に保護申請の意思があるか、申請書を交付したか、自立相談支援事業を受ける意思があるかどうかについても確認し、明記する。

(監査手続)

平成 29 年度における面接記録票（相談のみ）ファイル、未申請面接記録（申請書交付分）ファイル、取下・却下綴りファイル 1～8 を閲覧及び担当者に対する質問により、面接記録票の記載が十分になされているか、申請意思の確認は十分になされているか、申請権を侵害又は侵害していると疑われるような行為はなされていないかについて監査した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

6. 施行細則第 2 条第 2 項に掲げる書類の管理について

施行細則第 2 条第 2 項では下記の書類を作成し、常にその記載事項について整理しておかなければならないと規定している。

- (1) 受付簿（様式第 4 号）
- (2) ケース番号索引簿（様式第 5 号）
- (3) ケース番号登載簿（様式第 6 号）
- (4) 保護申請書受理簿（様式第 7 号）
- (5) 不服申立書処理簿（様式第 8 号）

うち（４）については、受理月日、申請文書受理番号、申請人の氏名、住所、申請の種類、指導員受領印、処理状況（開始、変更、却下、その他）、起案日、決裁日、施

行日を記載するものとなっている。

(監査手続)

施行細則第2条第2項の様式が、法令に従って適切に整理記録されているかどうかを調査した。

(外部監査の結果)

・取下、却下となった場合の担当者の押印

取下、却下となっている場合に担当者の押印がない場合が散見されたことから、漏れなく押印されたい。【結果3】

・日付の記載

保護申請書受理簿については、実際に生活保護を開始した申請人の開始日付の記載がなかった。またすべてのケースにおいて起案日、決裁日、施行日の日付がなかった。所定の日付の記載は漏れなく行われたい。【結果4】

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

・業務効率化のための当該簿冊の管理方法の見直し

担当者に対するヒアリング及びシステムの管理方法を確認したところ、いずれの資料についても当該情報はシステムにて管理されており、各日付、担当者等、生活保護申請受理簿と同様の情報は漏れなく確認できた。

その他の資料についても、そもそも紙を主体にした運用を前提とした細則になっているが、システムにより効率的かつ有効な運用が可能であるならば、紙媒体との重複管理は改め、実態に即して細則を見直し、当該管理業務を効率化すべきと考える。

【意見3】

第3. 保護申請

1. 保護申請について

(1) 概要

法第7条は「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基いて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときには、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる。」と定めている。つまり、生活保護は申請に基づき開始することを原則とする「申請保護の原則」である。

したがって、法第24条では、「保護の開始を申請する者（以下、「申請者」という。）は、厚生労働省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を保護の実施機関に提出しなければならない。ただし、当該申請書を作成することができない特別の事情があるときは、この限りでない。」とし、施行細則第4条の様式第9号にて保護申請書を定めている。

- ① 要保護者の氏名及び住所又は居所
- ② 申請者が要保護者と異なるときは、申請者の氏名及び住所又は居所並びに要保護者との関係
- ③ 保護を受けようとする理由
- ④ 要保護者の資産及び収入の状況
- ⑤ その他要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な事項として厚生労働省令で定める事項

また、法第24条第2項では、「申請書には、要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な書類として厚生労働省令で定める書類を添付しなければならない」とし、施行細則にて下記（2）の資料を定めている。

保護の申請があったときは、法第24条第3項「保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもって、これを通知しなければならない。」と定め、同第4項にて「前項の書面には、決定の理由を付さなければならない。」としている。

(2) 保護申請時の書類について

施行細則第4条において、保護申請にあたって必要な書類は次のとおりと定められている。

- ・保護申請書（様式第9号）
- ・資産申告書（様式第12号）
- ・収入申告書（様式第13号）
- ・同意書（様式第14号）
- ・給与証明書（様式第15号）
- ・農業収入明細書（様式第16号）
- ・家賃（地代）証明書（様式第17号）

・扶養義務者の申告書（様式第 18 号）

（監査手続）

平成 29 年度に保護を開始したケースファイルのうち、サンプル 21 件を抽出し、保護申請にあたって必要な書類がそろっているか、申請書類に必要な事項が記載されているかについてレビューした。

（外部監査の結果）

・保護申請書の記載の網羅性と担当者の押印

保護申請書には日付を記載する箇所が 2 か所あり、1 つは交付日、1 つは申請者の申請日である。保護申請者が記載する欄における日付の記載はあるが、申請書交付日の日付記載がないものがサンプル中 17 件、また担当者の押印がないものが 1 件発見された。

保護申請書自体は法で定められた保護の開始を決定する上で重要な書類であり、交付日は保護決定後に適切に当該申請書が交付されたことを確認するうえで重要な情報であることから、記載すべき事項はもれなく記載し、担当者は確実に押印をしておく必要がある。

【結果 5】

「保護申請書」は要保護者本人の申請による家族の状況や申請理由や生活状況申立書等、保護開始の基となる最も重要な書類であるが、その交付日に記載のないもの、申請者の申請日のないもの、担当者による押印がないものが見受けられた。

交付日は保護決定後に適切に当該申請書が交付されたことを確認するうえで重要な情報であり、担当者による押印は担当者が記載内容について一次的な確認をしたことを担保する証となるため、漏れなく記載し、適切に押印する必要があるものとする。

（包括外部監査の結果に添えて提出する意見）

・申請前の重要な支出の確認と証拠書類の徴求

受付相談の約 2 週間前に預金を約 107 万円引出していたことに関して、申立書により親族に対する借入返済に 78 万円充てたためとの説明であったものの、証拠書類等の特段の提示はなく、当該支出の裏付けは不明確である。もし当該金額が手許にあるとすれば保護開始可能となる基準を上回る現金保有となることから、一定の重要性が認められる資金取引については、より踏み込んだ証拠書類の提示を求めることも一案である。【意見 4】

本件事例の被保護者は、保護開始前の受付相談時の約 2 週間前である 10 月 6 日に預金を約 107 万円引出している。この資金用途については聴取が行われており、そのうち、78 万円を姉への借金返済に充てたとの申立書が記載され提出されているが、これを裏付ける特段の証拠書類は確認できない。

申立書の真正性について考察するに、この被保護者の姉は神奈川県横浜市に在住

しているが、預金からの現金引出がなされている以上、振込でない可能性が想定され、まして神奈川まで持参、またはそのために姉が大分に来訪するのは現実的とはいえないうえ、現金書留は限度額が50万円であることなどを総合的に勘案すると、申立て内容が真正であると首肯できる可能性が乏しいと思料される。

このようなケースでは、申立て内容を裏付ける客観的証拠の提示を求めるべきであり、もしこれが虚偽であり手許資金として保有しているとすれば、保護開始可能となる基準を上回る現金保有となり、保護開始決定の判断が覆される可能性が懸念されるものである。

よって、保護申請の相談や開始前調査手続において、本件のように重要な支出が確認、または申立てされた場合には、その支出内容についてその事実を裏付ける書類の提出を求めることが相当であると考えられる。

・代筆による保護申請を承認した根拠の明確化とその証拠のあり方

申請時点においてやむを得ず代筆が必要となる場合、本人の意思に基づく申請と認められるかどうか、あるいは急迫した状況にあるため、実施機関の職権により保護を開始するののかといった判断根拠を明確にするため、保護開始に至った意思決定プロセスについて挙証責任を果たすに足る証拠のあり方を検討し、組織として画一的な運用を図る必要があると考える。【意見5】

今回検討したケースでは、被保護者がアルツハイマー型認知症であることから、本人に十分な意思能力がない場合で、急迫した状況にあると認められる場合には、代筆者による保護申請が職権により容認されるものとなる。また、保護申請にあたっては、被保護者の症状等の個別具体的事情から代筆がやむを得ない場合もあり得るため、代筆自体が一律否定されるものではないが、代筆者による記載内容の正確性と帰責性を確保するためにも、代筆が必要と認められる場合には、代理権の範囲で本人の意思で記載した申請書と同等の法律行為と認められるかどうか、そうでない場合は実施機関の責務として急迫した状況にあるため、職権で保護を開始したかどうかが問題になるが、その点では必ずしも明確になっていないと思料される。本人の意思に基づく申請と認められるかどうかの判断根拠を明確にするとともに、代筆者の申請者との関係など一定の挙証するに足る書類や証拠のあり方を明確にし、画一的な運用を図る必要があると考える。

この件に関連し、代理人による保護の申請については、「生活保護問答集(2017)について(平成21年3月31日 厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡)」問9-2に次のように記載されているため参考に付記する。

(問) 代理人による保護の申請は認められるか。

(答) 民法における代理とは、代理人が、代理権の範囲で、代理人自身の判断でいかなる法律行為をするかを決め、意思表示を行うものとされている。これに対して生活保護の申請は、本人の意思に基づくものであることを大原則としている。このことは、仮に要保護状態にあったとしても生活保護の申請をするか、しないかの判断を行うのはあくま

で本人であるということを意味しており、代理人が判断すべきものではない。また、要保護者本人に十分な意思能力がない場合にあって、急迫した状況にあると認められる場合には法第 25 条の規定により、実施機関は職権をもって保護の種類、程度及び方法を決定し、保護を開始しなくてはならないこととなっている。

以上のことから代理人による保護申請はなじまないものと解することができる。

なお、本人が自らの意思で記載した申請書を代理人が持参した場合については、これは代理ではなく、使者として捉えるべきであり、そこで行われた申請は有効になるので留意が必要である。

2. 法外援護費及びつなぎ資金について

(1) 概要

法外援護費とは、現行制度による援護（生活保護等）を受けられず、緊急かつ一時的に生命維持が困難な状況にある世帯に対し、生活保護申請から生活保護開始の間に限り、その世帯の生活維持と安定を図ることを目的とした資金のことをいう。法外援護費は、基本的に大分市社会福祉協議会が窓口となっているが、当協議会が執務時間外により対応できない場合は、大分市が貸し出している。

一方、つなぎ資金とは、被保護者が、保護費を受給しているにも関わらず、生活に困窮し、窮迫する状況により出費を要するもの等に対し、法による保護費が支給されるまでの期間における暫定的援護措置として貸し付ける資金をいう。

(2) 法外援護費とつなぎ資金の比較

つなぎ資金と法外援護費の主な違いは下記のとおりである。

	つなぎ資金	法外援護費
対象者	被保護者に対する貸付	保護申請者及び生活保護適用対象外の生活困窮者に対する貸付
資金管理	大分市社会福祉協議会理事名義の通帳にて、生活福祉課が管理。 東部事務所・西部事務所においては、貸付枠を各 10 万円とし、残金を本庁が管理する。	毎年度当初に大分市社会福祉協議会から運用必要額を現金受領する。 この際、生活福祉課は受領証を作成し、相手先に交付する。 貸付枠は、本庁 60 万円、東部事務所・西部事務所は各 30 万円としている。
実績報告	毎年事業年度終了後、速やかに貸付簿の写し及び実績報告書を作成し、大分市社会福祉協議会に市が報告する。	年度末日に保管する現金を大分市社会福祉協議会へ渡し、貸付簿の写しにて実績を市が報告する。
貸付事務	① 担当ケースワーカーは貸付希望者に借用証を記入させ、課長決裁を受ける。 ② 決裁後、管理担当者に借用証	① 担当ケースワーカーは貸付希望者に借用証を記入させ、課長決裁を受ける。 ② 決裁後、管理担当者に借用証

	を渡し、現金を受け取り貸付希望者に渡す。	を渡し、現金を受け取り貸付希望者に渡す。
回収事務	① 直近の保護支給日に、保護費天引きとする。 ② 直近保護費支給日において、現金回収し、管理担当者へ渡す。その際、領収証を交付する。	① 保護費初回支給日に、現金を回収し、管理担当者へ渡す。その際、領収証を交付する。 ② 社会福祉協議会での貸付利用者は支給段階で速やかに回収する。 ③ 申請却下及び取下げ時には、未回収金の回収に努め、速やかに管理担当者へ報告する。

(監査手続)

法外援護費及びつなぎ資金の出納手続が適切になされているかどうかについて、関連証憑及び担当者への質問により確認を実施した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・西部事務所における現金残高と出納簿の不一致

平成 30 年 10 月 11 日に西部事務所において、現金残高と出納簿の一致を確認した時点で差異が発見された。

事務所長が休日である 10 月 3 日に、査察指導員の承認のもと法外援護費を支出しており、担当者が当該法外援護費借用証を事務所長に提出するのを失念していたとのことである。

結果として出納簿を更新することで現金残高と一致したものの、決裁押印欄には事務所長の押印がなされており、事後承認となっていることから、今後このようなことがないように適時に事務対応する必要がある。【意見 6】

3. 現金管理について

法外援護費及びつなぎ資金に係る現金については、本庁では庶務担当者、東部事務所及び西部事務所では、事務所長が管理している。

それぞれの資金について出納簿を作成し、常に現金残高及び出納簿残高が一致するように管理するとともに、貸付時及び最低でも月に 1 度、現金残高と出納簿残高が一致していることを確認している。

(監査手続)

各事務所にて現金残高の実査を実施し、出納簿残高と現金残高が一致していることを確認した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

第4. 開始時調査

1. 開始時調査の概要

保護の実施機関は、保護の受給要件（法第4条）を満たしているかどうかを判断するため、要保護者から必要な書類を提出させる。

そして、要保護者の資産および収入の状況、健康状態その他の事項を調査するために、当該要保護者に対して報告を求め、若しくは当該職員が居住の場所に立ち入り、これらの事項を調査させ、又は当該要保護者に対して、指定する医師等の検診を受けべき旨を命ずることができる（法第28条）

また、資産、収入等が不明な時には、保護の決定または実施のために必要がある場合に、要保護者の氏名及び住所又は居所、資産及び収入の状況、生業もしくは就労又は求職活動の状況、扶養義務者の扶養の状況、他の法律に定める扶助の状況、健康状態、他の保護の実施機関における保護の決定及び実施の状況並びに支出の状況（以下「資産及び収入の状況等」という。）について、官公署、日本年金機構若しくは共済組合等（以下「官公署等」という。）に対し、必要な書類の閲覧若しくは資料の提供を求め、又は関係人に対し報告を求めるため法第29条に基づく調査（以下「法第29条調査」という。）を実施することができる。

また、能力活用の確認が必要と認められる要保護者には法第28条に基づく検診命令を実施し、要件の確認の審査を徹底する。

2. 開始時における訪問調査

保護の実施機関は、必要即応の原則（法第9条）を踏まえた適正な保護の決定及び実施を行うため、申請時における困窮申し立ての事実や世帯員の生活状況等の保護の要否、種類、程度及び方法の決定に関する必要な事実と根拠を把握することを目的として、要保護者世帯等を訪問して実地での調査を実施する。

保護の開始または変更の申請等のあった場合には、申請書等を受理した日から1週間以内に訪問し、実地に調査しなければならない（実施要領）。

(監査手続)

保護の申請があった場合に、申請書を受理した日から1週間以内に訪問調査が実施されているか、実施されていない場合に合理的な理由があるかどうかについて、平成29年度に保護申請のあったケースファイルからサンプルとして20件を抽出し、適切に実施されているかどうかを検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

3. 資産及び収入の調査

保護の実施機関は、保護の決定のため必要があると認めるときは、要保護者の資産及び収入の状況を調査するために、要保護者に対して報告を求めることができる（法第28条）。

次官通知によれば、最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適しない資産は、次の場合を除き、原則として処分のうえ、最低限度の生活の維持のために活用させなければならない。なお、資産の活用は売却を原則とするが、これによりがたい時は当該資産の貸与によって収益を上げる等活用の方法を考慮することとされている。

- (1) その資産が現実には最低限度の生活の維持のために活用されており、かつ処分するよりも保有している方が生活維持及び自立の助長に実効があがっているもの。
- (2) 現在活用されてはいないが、近い将来において活用されることがほぼ確実であって、かつ、処分するよりも保有している方が生活維持に実効があがると認められるもの。
- (3) 処分することができないか、又は著しく困難なもの。
- (4) 売却代金よりも売却に要する経費が高いもの。
- (5) 社会通念上処分させることを適当としないもの。

(監査手続)

ケースファイルの閲覧および担当者に対する質問により、最低生活を行うにあたってその所有または利用を容認しない資産の所有がないか、または所有の判断が合理的かどうかについて検討を行った。

(外部監査の結果)

- ・保護の開始時に自動車の処分指導を行ったが是正されないケース

保護の開始時に自動車を保有しており、早期の売却を前提に保護を開始していたが、再三の指導にも関わらず、自動車を保有し続け、保護費からローンの支払いを継続し、無断で車検を実施しているケースがあり、法令等に照らし適当とはいえない。

【結果6】

本件では、当該車両の保有について身体障がい者の子どもの送迎に必要とのことであったが、市はケース診断会議や口頭指示等何度も行っており、必要な手続は行われていたと認められる。しかしながら、資産価値の高い車両の保有を継続し、ローンを保護費から支弁することで資産形成につながることの必然性は希薄であることから、その保有条件をことごとく破る姿勢の継続については、看過されるべきではなく、毅然とした対応も検討する必要がある。

保護費の支給は、被保護者が生活する上で必要最低限度の支出であり、資産形成のための支出ではない以上、文書指導等の適切な再度の対応と確実な是正の確認を早期に実施する等、直ちに適切な措置を講ずるべきである。

・保護費を貯蓄して多額の預金を保有しているケース

保護を開始した後、最低生活費の3か月分の預金保有であれば容認しているが、6か月分を超える場合は停止廃止することが相当であるものの、容認しているケースがあり、法令等に照らし適当とはいえない。【結果7】

平成26年11月7日時点で、預貯金が増加したため保護を辞退するとの申し出があったが、預金残高は十数年の保護の節約の蓄積であり、その時点で2,249,259円と約20か月分の生活が実施できる残高であった。

確かに、大分市における生活保護の手引きによれば、自助の努力によって蓄積した資金をもって一律に保護の廃止とはしないものとしており、おおむね最低生活費の3か月分であれば容認しているが、6か月分を超える預金の保有の場合には停止廃止にすることとしている。

この場合、預金残高が20か月分になるまで市が認識できないなら、保護費の過剰支給となりうる結果をもたらすため、年に1回行われる資産申告で適時に把握されていない点では問題があり、自助の生活自立の趣旨が減殺されることにもなりかねない。

原則に立ち返り、このようなケースでは資産申告等による把握のもと、辞退による廃止が行われる前に、本来は保護の停止または廃止の対応を行うことが相当である。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

・法第29条調査における預金及び生命保険の調査先の選定

法第29条調査における預金及び生命保険の調査先については、固定化することなく、各年度の状況に応じて調査対象の範囲を広げるなど、適宜見直しを行うことが望ましい。【意見7】

法第29条調査における預金の調査先については、大分に本店を持つ銀行・信用組合・信用金庫や、地方銀行の大分支店を持つ当該先を主な調査先とし、保護申請者の出身地や前居住先がある場合には当該地域の地方銀行を調査先とするなど一定の対応は図られている。

一方で、都市銀行の大分支店やネット系銀行についても銀行預金の調査先とすることを再考する余地があると考えられる。

生命保険の調査先についても、主要な生命保険会社に対する調査は概ね行われていると認められるものの、一部の保険会社は調査先とされていない状況にある。

むやみに調査対象範囲を広げすぎると事務が煩雑となるだけでなく、開始時調査に要する日数がより長い期間必要になる可能性もあることから、対象の拡大による事務コスト増と実施する有効性との比較衡量にはなるが、上述したような観点から、現状の照会先だけでなく、一定の範囲の金融機関等も調査の対象とすべきかどうかを再検討し、適時にその範囲の見直しを行うことが望まれる。

- ・法第 29 条調査書発行伺い（保険）の未回収先の顛末の記載

19 社の保険会社に対して保険契約の有無の照会を行ったものの、6 社からの返答ないにもかかわらず、そのフォローの記載がない事例が見受けられた。顛末の記載は全て行うことが必要である。【意見 8】

- ・保護開始後の預金調査

【結果 7】にみられるような事由に対処するためには、定期的な預金口座の照会調査が本来は望まれるところである。しかしながら、保護申請時の預金調査のほかは、収入申告もれなど一定の事由に起因する場合を除いては、保護開始後に預金調査が行われることはない。

預金調査は多大なる事務負担を伴うことから、事務の煩雑さや効率性に対する一定の配慮は必要になるものの、このような事由に対処するためには資産申告の正当性の担保が必要とされることを認識すべき事例である。

事務の効率性との比較衡量になるが、例えば保護開始後、3～5 年に 1 回は預金調査をするなどの工夫を検討する余地があると考ええる。【意見 9】

4. 扶養義務調査

民法には扶養義務の規定があり、生活保護制度も民法で定められている扶養義務の履行が生活保護の運用よりも優先されるため、扶養義務者による援助を受けても、なおかつ生活に支障を来す場合に初めて生活保護が適用される。扶養義務調査も補足性の原則の一環として必要な手続となっている。

大分市では、生活保護の趣旨に鑑みて、当該実務に関する取り決めに加え、担当者から聴取した内容をまとめると、以下の手順で行うこととされている。

（１）扶養義務者の存否

保護の申請があった時には、下記①②を要保護者からの聴取、必要あるときは戸籍謄本等により確認する。

- ① 絶対的扶養義務者（親、子、祖父母、孫等の直系血族、兄弟姉妹、配偶者）

- ② 相対的扶養義務者（そのほか三親等以内の親族）のうち一定の者
- i. 現に当該要保護者又はその世帯に属するものを扶養している者
 - ii. 過去に当該要保護者又はその世帯に属する者から扶養を受ける等特別の事情があり、かつ、扶養能力があると推測される者

（２） 扶養能力の調査

扶養義務者の調査により把握された扶養義務者について、その職業、収入等につき要保護者その他により聴取する等の方法により、扶養の可能性を聴取する。調査に当たっては、金銭的な扶養の可能性のほか、精神的な支援の可能性についても確認する。

① 新規申請の場合

- ア 重点的扶養能力調査対象者については、原則として扶養届書を提出させる。
- i) 生活保持義務関係にある者
 - ii) i) 以外の親子関係にある者のうち扶養の可能性が期待される者
 - iii) i) ii) 以外の過去に当該要保護者またはその世帯に属するものから扶養を受ける等の特別の事情があり、かつ、扶養能力があると推測される者
- イ ア以外の扶養義務者（祖父母や兄弟など）のうち扶養の可能性が期待される者についても、原則として扶養届書を提出させる必要があるが、電話連絡により照会を行い、結果をケースファイルに記載することとしても差支えない。ただし、金銭的な援助が得られる場合については、扶養届書を提出させる。
- ウ 上記ア、イ以外の扶養義務者については、提出させないものとする。

上記ア、イの扶養義務者であっても、直接照会することが真に適当でないと認められる一定の者（※）については、その理由をケースファイルに記入することをもって、提出させないものとして取り扱うことができる。

ただし、当該扶養義務者が重点的扶養能力調査対象者である場合は、民生委員、親族等からも情報収集を行うことが望ましい。

※ 一定の者

- ・ 重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者で、扶養の可能性が期待できない者
- ・ 被保護者、施設入所者、刑務所収監者
- ・ 生活歴等から特別な事情で扶養できない者
- ・ 夫の暴力から逃れた母子の夫等、自立阻害者

② 継続ケースの場合

- ア 重点的扶養能力調査対象者については、毎年扶養届出を提出させる。
- イ 重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者のうち、扶養の可能性が期待されるものについては、４年に１回扶養届書を提出させる。

(3) 扶養届書の内容及び取扱い

大分市においては、「扶養照会書」(施行細則様式第 19 号)という書面を送付し、同書「(別紙) 扶養届書」にて扶養義務者からの回答を得ることとしている。

「(別紙) 扶養届書」には、精神的な支援の可否・金銭的な援助の可否・扶養義務者の世帯や資産状況等が回答項目として記載されている。

(監査手続)

定められている調査手順により、被保護者の扶養義務者の把握が適正になされているかどうかについて、平成 29 年度に保護受給中のケースのうち 20 件について、ケースファイルの閲覧のほか、担当者に対するヒアリングにより適切性等を検討した。

(外部監査の結果)

・扶養義務者に係る調査の取扱い方針の記載の網羅性

「扶養義務者に係る調査の取扱い方針」の記載事項は漏れなく記載する必要がある。また扶養義務者履行通知書発行伺いには返送日の記載があるが不送達による返戻が事実であり、書類間の齟齬がないように正確に記載すべきである。【結果 8】

「扶養義務者に係る調査の取扱い方針」には被保護者世帯の被保護者それぞれについて、「続柄」「生年月日」「連絡先・住所」「電話番号」の情報と共に「照会年月日」「照会回答年月日」「援助の可否」「次回照会年度」「照会しない根拠」が記載される書式となっているが、サンプル抽出のうえ検討したケース記録の多くで記載漏れとなっている状況であった。

上記方針に基づき、「扶養届書」を扶養義務者に送付し、基本的には一度送付して返送がなければ、それ以上の送付はしないこととしているため、返送がなければその旨を記載する必要があると考える。

上記以外にも扶養義務者が既に死亡しているケースについて、その旨の記載がされずに空欄となったままのもの、「調査中」との記載がされたままとなっているもの、「照会年月日」「回答年月日」の記載が全くないもの等が見受けられたため、ケースワーカー間の引継ぎ等を考慮しても当該照会時に業務完了しておくべきであり、記載事項については漏れなく記載する必要がある。

異なる事例においては、調査の取扱い方針では「あて所なしで返送」と記載し、扶養義務者履行通知書発行伺いでは 7 月 21 日に回答との記載となっているが、実際はあて所なしで返送されているのが事実となっている。

書類には正確な記載を行い、書類間での記載に齟齬がないようにされたい。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・保護申請者の長男に対する扶養届書未回収のままの保護開始決定

保護の開始決定がなされた事例の中で、44歳と稼働世代である保護申請者の長男からの扶養届書が未回答で援助の可否が明らかになっていない状況があり、早期に現地調査を行うことが望ましい。【意見10】

本件の保護申請者は76歳、長男が当時44歳（昭和48年生まれ）であり、同氏に扶養義務者照会が行われているものの、扶養届書が未回答のまま、すなわち扶養義務者の援助の可否を明らかにしないまま、保護の開始決定をしている事例である。

この扶養照会が未回答となっている長男は、大分市内に在住しており、他の姉弟は高齢で年金生活者のため不可、長女は回答あるも東京在住で失業中のため、支援不可となっていることからして、長男からの援助の可否の回答は稼働世代であることから重要であり、その扶養届書が未回答のままで援助の可否が明らかになっていない状況があり、早期に現地調査を行うことが望ましい。援助の推進が図られる可能性も十分考えられることから、重要な扶養届書の提出の重要性を再度認識し、適切に事務執行する必要がある。

- ・扶養義務者照会における未回答者に対するフォロー

扶養義務者に対し、扶養届書を送付したが一定期間回答がなかった場合に、保護台帳での記載がなく、その後の状況のフォローがなされていないケースが散見された。

生活保護は、民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助はすべてこの法律による保護に優先して行われるものであり、扶養能力がある者からの援助の可能性について手続を止めることで失することは、当該趣旨に反することとなる。

扶養義務者の状況については、一定時期を設けて再度もれなく確認できる体制を整えるべきと考える。【意見11】

- ・扶養届書の記載日欄の不存在

扶養義務照会手続で照会した者から回収する「扶養届書」に記載日欄がない。受信した際に生活福祉課の受信日の押印はあるものの、届者の記載日を明確にするため、扶養届書には記載日または届出日欄を設けることが望ましい。【意見12】

- ・扶養届書提出者のうちの複数人が同一の筆跡である場合の対応

保護申請者の扶養義務調査対象者である同氏の姉弟3名の筆跡がいずれも完全に同一であるケースが見受けられた。文書の記入ができないなどの理由がある場合、代筆であることを確認の上、その旨を明記するなど一定の対応を図ることが望ましい。

【意見13】

- ・扶養義務者履行通知書発行伺いの送付リストの訂正

扶養義務者履行通知書発行伺いの送付リストの訂正を行う場合には、単に取消線を付すのではなく、誰がどの時点でなぜ送付対象から外したのかを明確にするため、訂正者の訂正印を付したうえで、除外した理由を明記する必要がある。【意見 1 4】

保護申請者の姉に対し扶養義務者履行通知書の送付対象としていったん履行通知書発行伺いの書面に印字されているが、ボールペンでの一本線で削除されている。

この方法による修正では、当該履行通知書を発行したが送付しなかったのか、そもそも発行しなかったのか、決裁された後に削除したのか、決裁前の削除なのか、といった事実を把握するのが困難で、誰がどの時点でなぜ送付対象から外したのかが判然としない。

取消線の上には削除した者の訂正印、なぜ削除するかの顛末を記載することが望ましい。

- ・扶養義務者に係る調査の取扱い方針と扶養届書の編綴方法

「扶養義務者に係る調査の取扱い方針」の書面にて、「扶養義務者の申告書」に基づく扶養義務者に対する照会の可否、照会した者からの回答と援助の可否をフォローしている。現在は、「扶養届書」は「扶養義務者履行通知者発行伺い」と一緒に編綴されており、特段の弊害があるわけではないが、ケースファイルの一覧性を確保するために、「扶養義務者に係る調査の取扱い方針」の箇所併せて扶養届書を一緒に編綴し、一覧性を確保することも一案である。【意見 1 5】

- ・高齢者に対する扶養照会について

「扶養義務者に係る調査の取扱い方針」において、「照会しない根拠」として、高齢者（おおむね 70 歳以上）であれば生活保護手帳別冊問答集で扶養義務履行が期待できない者の判断基準を援用して照会不要としているようであるが、民法上は絶対的扶養義務者に該当するうえ、相当の資産を有するなど、70 歳以上であっても扶養の可能性はあると考えられるため、一律照会不要とするのではなく、個別具体的な判断を経て照会の可否について検討することが望ましい。【意見 1 6】

- ・申請者が離婚した元夫の戸籍調査と扶養照会について

保護の申請者の元夫の戸籍調査の形跡が確認できず、扶養義務者の調査対象となっていない事例が見受けられた。子の人数の記載も書類間で齟齬があり明確でない側面があり、少なくとも援助の可能性等を明確にするために扶養義務者の調査対象にはすべきである。【意見 1 7】

（４） 実地調査について

重点的扶養能力調査対象者のうち、大分市内に居住する者については、新規申請時に実地調査を行うこととされており、また、市外に居住する者のうち相当の扶養能力があると認められる者についても、可能な限り実地調査を行う。

継続ケースの場合は、新たに扶養の可能性が出てきた場合など異動が認められた場合には、必要に応じて実地調査を行う。

(監査手続)

重点的扶養能力対象者に対して実地調査がなされているかどうかについて、関連書類の閲覧及び担当者へのヒアリングにより検討した。

(外部監査の結果)

・重点的扶養能力調査対象者に対する実地調査

市では、重点的扶養能力調査対象者に対する実地調査は実施されておらず、書面による回答を得ることとしているが、実施要領による規定が実地調査を要求している以上、実地調査を一律行わないとするのは、相当とは言えない。【結果 9】

市では、重点的扶養能力調査対象者に対する実地調査は実施されておらず、書面による回答を得ることとしている。

確かに管内の重点的扶養能力調査対象者すべてに実地調査を実施することは、非常に困難な手続ではあるが、生活保護対象者の実情や生活保護の内容を説明することで、書面では支援不可となる重点的扶養能力調査対象者からの支援がなされる可能性も考えられる。

実施要領の規定が実地調査を要求している以上、実地調査を一律行わないことは相当と認められないため、少なくとも個々の状況に応じて、実地調査の是非を検討し、実地調査を省略することと判断した場合はその旨およびその理由をケースファイルに明記すべきである。

第 5. 保護の決定

1. 保護開始について

保護の申請がなされたときは、保護の要否等を決定し、申請者に対して保護決定（変更）通知書（施行細則様式第 20 号）をもって、これを通知しなければならない（法第 24 条第 3 項）、その通知は、申請のあった日から 14 日以内にしなければならない（法第 24 条第 5 項）。

これは生活保護を申請する人は生活困窮状態にある人であることから、早期に生活困窮状態を解消するために、速やかに保護を決定し、これを申請者に通知する必要がある。

例外的に、同項ただし書にて「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は、これを 30 日まで延ばすことができる。」と定めている。この場合には通知書に理由を明示しなければならない。

(監査手続)

保護決定通知書の閲覧により、保護申請から処理までの期限が守られているか、また守られていない場合は合理的な理由が付記されているかどうかを検討した。

(外部監査の結果)

・保護決定通知期限の不遵守

法定の保護決定通知の期限を遵守し、超過した場合の理由を丁寧に付記すべきである。また、法定期限を超えないよう通知の事務手続は速やかに実施すべきである。

【結果 10】

保護決定通知書の通知が 14 日を経過する場合の理由として、ほとんどすべてに「調査に日時を要したため」と記載されている。

調査に日時を要することは、保護実施機関だけでなく、被保護者も当然知りうることであり、個別に具体的な理由を明確に記載することが望ましい。

サンプルのうち 2 件については通知までに 30 日を超えていたが、その理由の記載がなかった。ケースファイルによればいずれも所内協議によって保護が必要と判断された日から、通知の発送まで 1 週間以上経過したことにより 30 日を超えていることから、事務手続を速やかに実施することで、法に従った期限に通知することが可能だったと考えられる。

保護開始決定の通知義務は可及的速やかに実施するために、通知の完了確認管理を確実に行う必要がある。

・保護決定通知書控えの決裁年月日の記載の徹底

生活保護の開始を決定したことを関係各所に通知する意思決定の礎となる開始決定の決裁年月日欄が明記されていないため、当該日付が判然としないケースが数件見受けられる。決裁を行った日が開始決定の意思決定の証跡となり重要であることから確実に記載する必要がある。【結果 11】

・関連課宛て保護決定通知書の非通知

東部事務所において、保護停止となる保護決定通知書のうち、大分市役所内の関連課宛ての通知書原紙がケースファイルに編綴され、実際には通知されていないことから不適切である。【結果 12】

平成 30 年 8 月 6 日に決裁された同 9 月 1 日付で保護停止となる保護決定通知書のうち、

- ・ 国保年金課長
- ・ 国保年金課国民年金室長
- ・ 長寿福祉課長
- ・ 障害福祉課長
- ・ 納税課長
- ・ 資産税課長

宛ての原紙がケースファイルに編綴されており、原紙の通知が必要であるにもかかわらず実際には通知されていない事例があったことから、事務の脱漏がないように留意されたい。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・ 開始時における保護決定通知書の控えのケースファイルへの編綴

サンプリングによりケースファイルを閲覧したところ、開始時における保護決定通知書(控)がケースファイルに編綴されていない事例が見受けられた。

保護決定通知書は、保護決定が適法に行われ、生活保護の開始を被保護者に伝えるための重要な文書である。また、申請者に対して決定を通知した事実、延長の場合には保護決定通知書にその理由を記載したことを記録化することで、保護開始決定の証跡が明確になり、ケースファイルの網羅的な編綴に資することとなる。

したがって、開始時における保護決定通知書(控)はケースファイルに必ず編綴しておく必要がある。【意見 1 8】

2. 申請の取下げについて

(1) 概要

申請者は、その意思を取り下げることができる。申請が取り下げられると、申請に対する応答義務がなくなり、決定がなされないこととなる。

生活保護は、原則として申請主義をとっているため、申請が取り下げられると、生活保護を受けること自体ができなくなってしまう。したがって、取下げの形をした生活保護の拒絶があってはならない。また、法に定める要件を満たせばだれでも保護が受けられる制度なので、実施機関が取下げを強制することはあってはならない。このように、申請の取下げについては、それが問題とならないか慎重にみる必要がある。

(2) 大分市の状況

大分市における平成 29 年度の取下げ件数は、61 件であった。このうち再度申請し保護決定が出たものは 11 件となっている。

取下げ事由の主なものは、申請前に再就職が決まったものが 13 件、他法他施策を考慮した結果、生活保護に至らなかったものが 19 件、扶養親族の援助を受けることができたものが 3 件等となっている。

(3) 取下げの内部手続

- ① 保護申請書受理後の家庭訪問、資産調査等で活用可能な資産がないか、扶養義務者からの援助が受けられないかを再確認する。
- ② 活用可能な資産があることが明らかである場合や利用可能な他制度があることが明らかな場合は、取下げを行う等、資産活用後に申請した場合を具体的に説明した上で、保護の適用について詳しく説明する。
- ③ 要否判定の結果、保護が却下となる見通しが高い場合も、ケースワーカーは要否判定の内容を具体的に説明した上で、保護の適用について詳しく説明する。
- ④ 説明の結果、取下げの意志が明らかな場合は、原則として文書で確認を得た上で、ケースワーカーは申請取下げの調書を作成し、上席者の決裁を取っている。
- ⑤ 取下書は、取下・却下綴りに編綴する。

(監査手続)

取下げの内部手続が適切になされているかどうかについて、担当者へのヒアリング及び記録の編綴の有無を検討した。

申請者に取下げの任意性が確保されているかどうかについて、担当者へのヒアリング及び取下・却下綴りの閲覧にて検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

3. 申請の却下について

(1) 概要

生活保護の申請を受け、調査した結果、保護要件を満たさないと判断された場合は、申請が取り下げられない限り、期限内に申請を却下しなければならない。

なお、却下の決定について不服があるものは、処分があったことを知った日の翌日から起算して3か月以内に、大分県知事に審査請求を求めるとされている。

保護の却下通知書には理由を記載する必要がある（法第24条第4項、第25条第2項及び第26条）。そして理由の記載の程度は、保護の却下がどのような理由により行われたのか申請者等に十分周知させることが望ましい。具体的な基準を示すことは困難であるが、個別のケースに応じて、却下の理由を周知させるに必要なかつ十分な内容であり、申請者等が容易に理解できるような表現を用いることが望ましいとされている（生活保護手帳別冊問答集）。

(2) 大分市の却下数及びその理由

平成 29 年度、生活保護申請が却下されたのは、全部で 59 件であった。そのうち、利用可能な制度がある又は収入が十分であるとして申請が却下されたのは 28 件、介護保険制度の境界層に属するため生活保護の申請及びその却下手続が必要であるケースが 7 件等となっていた。

なお、平成 29 年度中に、不服申立はなされていない。

平成 29 年度に却下となったケース 59 件のうち、ケース診断会議の議事録が綴られていたのは 4 件だった。この件につきヒアリングを行ったところ、十分な収入がある場合や、利用可能な他の制度があるため、保護開始決定が認められない可能性が高いケースについては、ケース診断会議を開かずに決裁手続の中でその適否を判断することとしている。

(監査手続)

却下までの判断が妥当であるか、期間内にその判断がなされているか、平成 29 年度に却下となった 59 件について、却下までの経過を確認した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

第 6. 開始後の調査・指導

法第 4 条に規定された保護の補足性によれば、「保護は、生活に困窮する者がその利用しうる資産、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」としている。

そのため、保護開始決定後においては、被保護者が自らの力で日本国憲法第 25 条に規定される「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ことができるように指導していくことが必要であり、その過程における調査を適切に実施することが求められる。

上記調査を適切に実施するため、保護開始決定後において被保護者の個別具体的な事情に即した適切な援助方針を策定するとともに、被保護者の生活実態を把握するために訪問調査を行い、併せて収入・資産等を把握し、必要な指導を行うこととされている。

1. 不正受給案件

(1) 不正受給と加算措置の適用の概要

保護の補足性の原理に従えば、各被保護者が持てる能力、資産、その他の法律等に応じて最善の努力をしてもなお最低限度の生活を営むことができない場合に初めて生

活保護の受給が認められうるものであり、当該保護費は国（４分の３）及び大分市（４分の１）の負担、すなわち国民及び大分市民の税金から賄われていることからしても、適切な調査及び収入・資産等の把握を行い、結果として保護費の不正受給案件が発生しないよう細心の注意を払わなければならない。

しかしながら、保護費の不正受給案件は毎年度様々な形で存在しており、大分市においても平成 29 年度で延べ 142 件あり、このうち 8 件は同一の被保護者によるものであることから 134 人が不正受給をしたこととなる。当該 142 件を不正受給の内容ごとに分類すると以下のとおりであり、稼働収入の無申告及び過少申告が全体の約 6 割を占めていることがわかる。なお、このうち告訴及び詐欺罪の認定にまで至ったケースはないとのことであった。

不正内容	件数
稼働収入の無申告	68
各種年金及び福祉各法に基づく給付の無申告	28
稼働収入の過小申告	13
その他(収入関係)	11
その他(移送費等)	7
任意保険等の無申告	6
交通事故に係わる収入の無申告	3
住宅扶助	3
資産収入の無申告	2
労災補償金等の無申告	1
合計	142

また、大分市では「生活保護費の不正受給に対する徴収金への加算判断要領」（以下、「加算判断要領」とする。）を設けており、次の①～⑦の判断基準に該当する場合には、「生活保護費の費用返還及び費用徴収決定の取扱いについて」（平成 24 年社援保発第 0723 第 1 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）を踏まえ、不正受給に対する徴収金への加算措置を適用することとしている。

- ① 収入申告書等の提出書類に意図的に虚偽の記載をする、又は偽造、改ざんするなど不正が悪質、巧妙である。
- ② 過去に保護費の不正受給を行ったこと、又は必要な調査に協力しないなどの状況がある。
- ③ 不正受給期間が長期（１年以上）にわたる。
- ④ 不正受給金額が多額（概ね 100 万円以上）である。
- ⑤ 不正受給により得た保護費の使途が、遊興費、資産等の購入、負債への弁済、暴力団を利用する行為、禁止薬物等の購入など社会通念上又は保護制度の趣旨に照らし適正を欠く。
- ⑥ 不正受給事実を認めない。
- ⑦ その他特に悪質であると認められる事実がある。

さらに、上記により加算措置を適用することが妥当であると判断したときの加算率の算定については、加算判断要領によるものとし、当該加算措置の決定の前にケース診断会議において総合的な検討を行うこととしている。大分市によれば、平成 29 年度において上記加算措置が適用されたケースは 2 件あったとのことである。

なお、大分市では、市民等から被保護者による不正受給等に関する情報提供があった場合は、基本的には担当ケースワーカーが対応、不在であれば別のケースワーカーが対応し、後日担当ケースワーカーに内容を伝達する。担当ケースワーカーは、提供された情報をケース記録票に記入し、その情報の正否を訪問調査や関係機関への照会等により確認する。

(2) 不正受給案件の内容等について

閲覧した 5 件（延べ 8 件）のケース記録の内訳は、

- ・稼働収入の無申告 4 件
- ・交通事故に係る保険金収入の無申告 2 件
- ・資産収入の無申告 1 件
- ・遺産相続金の無申告 1 件

であり、うち 2 件（延べ 4 件）は結果的に保護廃止となっていた。

不正受給発覚の契機は、ほとんどが市民税調査もしくは市民税調査をきっかけとした預貯金調査であり、不正受給の多くは平成 29 年度中にかかるものである。多くのケースは認識の過程に大きな問題はなかったものと判断した。しかし、本来であれば本人が「収入申告書」及び「資産申告書」により適切に申告すべきものであるため、「収入申告書」及び「資産申告書」徴収の際のケースワーカーによるより強固な指導指示が望まれるところである（当該結果については、「第 11 課税調査」の項で記載）。

そして、市の認識の過程に問題があったと考えられるケースとして、資産収入の無申告事例があった。このケースでは、平成 15 年の保護開始時に本人より N T T からの敷地料収入が 10 年に一度ある旨の申告があったが、実際には 3 年に一度支払われていたという事例である。（後述の【結果 13】参照）。

また、加算措置が適用されたケースは、入院給付金を無申告で平成 17 年 7 月から平成 29 年 1 月にわたって合計 10,742,241 円を受領しており、このうち消滅時効である 5 年を経過していない 8,257,696 円について、受領日から発覚日までの保護費 6,784,488 円について、加算率 40/100 を適用していた（但し、法改正適用前の平成 26 年 7 月 1 日以前の収入額 949,048 円については加算なし）。また、残額の 1,473,208 円については法第 63 条返還対象としている。このケースは、収入申告書の虚偽記載にあたり、不正受給期間 1 年以上、かつ、不正受給した入院保険金が遊興費等社会通念上不適正な使途であることから、40/100 とした加算率は加算判断要領に従った適切なものである。

一方で、10 年以上の長期に渡って不正受給が繰り返されていたことに気付くことができなかった要因については、①預金・保険契約・年金に関する「29 条調査書発行伺い」による照会は保護申請時だけに限られること、②保護費を入金する預金通帳を含め、保有しているすべての預金口座について保護開始後に入出金履歴の把握がされる

ことはなく、③保護開始後の「収入申告書」及び「資産申告書」の申告内容については基本的に客観的な外部情報との照合等を行われなかったことが考えられる。

また、市民等からの被保護者による不正受給等に関する情報提供があったケース記録を閲覧したところ、情報提供を受けて担当ケースワーカーが本人への聴取及び関係機関への照会等を適切に行っている。

(監査手続)

保護費の不正受給として5件（延べ8件）のケース記録を閲覧し、不正受給を認識する過程が適切であったか、また、当該不正受給についてより早期に認識できる可能性がなかったのかどうかについて検討した。さらに、加算措置が適用された2件のうち、1件のケース記録を閲覧し、加算率の算定が前述した加算判断要領に従って適切に行われているかどうかについて検討した。

また、市民等からの被保護者による不正受給等に関する情報提供があったケース記録を閲覧し、その後の対応が適切になされているかどうかについて検討した。

(外部監査の結果)

・NTTからの敷地料の無申告に関する事務

NTTからの敷地料の無申告について、被保護者からの供述の真偽に関する実態の把握や業者への確認が不十分であり、事務の改善が必要である。【結果13】

ケース記録票の「特記事項」にもその旨と収入認定に留意する旨の記載があるものの、申請時点での直近の受領日から10年を経過した時点においてもケース記録票には本人に収入の有無を確認した形跡はなかった。平成27年4月の記録では「敷地料収入がないことを確認。支給された場合は遅滞なく当福祉事務所まで申告するよう指導」との記載があるものの、実際には平成24年10月及び平成27年12月にそれぞれ9,000円の受領があり、無申告であった。その後平成30年2月に再度本人に聴取したところ受領が判明し、初めてNTTに対して調査を行っている事例である。

当初本人からの申告があった時点でNTTに対して10年に一度という契約内容の真偽について確認していれば、上記不正受給は早期に認識できたはずである。また、NTTが基地局等で占有する場合に当該所有者に対して支払う敷地料は3年分を支払うという実務を把握していれば、収入があるという事実を合理的に補足できることから、生活福祉課で当該実務を理解している者がいるならば、その情報を担当者に教育または情報の共有化が十分できていなかったことになる。

本件は金額的には僅少であるものの、金額の多寡に関わらず本人による申告内容の真偽について、より慎重かつ客観的に確認する必要があったものとする。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・不正受給者に関する定期的な「29 条調査書発行伺い」について

例えば、年に 2 回以上入退院を繰り返している被保護者を対象として、不正受給を未然に防止する観点から、法第 29 条調査を定期的実施するなど、当該手続の対象とする要件の更なる拡大が望まれる。【意見 19】

また、保護開始後の「収入申告書」及び「資産申告書」の申告内容については基本的に本人による申告を正として、客観的な外部情報との照合等は行われていないが、これについても一定の要件を設定して、定期的に外部情報との照合を行うことが望ましい。【意見 20】

預金通帳についても保護費が入金される口座以外も含めた全保有口座について定期的に提出を求め、その内容についてレビューすることが望ましい。【意見 21】

上記外部監査の結果に記載のとおり、現在大分市では預金・保険契約・年金に関する「29 条調査書発行伺い」による照会は保護申請時に限って行われ、その後は被保護者本人の自己申告による「収入申告書」及び「資産申告書」によっている。

不正受給のうち、年金や任意保険による収入無申告については、「29 条調査書発行伺い」による照会で確認することができる。保護受給全世帯に対して毎年照会を行うことは事務処理上の煩雑さから考えても現実的ではないものの、保護受給期間が長期に亘る者、過去に不正受給をしたことがある者や頻繁に入退院を繰り返している者など、一定の要件を設定し、その要件にあたる者については、「29 条調査書発行伺い」にて定期的に照会することは実務上も可能であり、不正受給者の捕捉につながる有効な方法であると考えことから、その是非や要件・方法について検討することが望ましい。

なお、上記に関連して、「生活保護問答集（2017）について（平成 21 年 3 月 31 日 厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡）」問 3-25-4 資産の申告の確認方法に次のように記載されているので参考に記載する。

(問) 資産の申告は書面で行い、挙証資料がある場合には、その提出を求めることとなっているが、課第 3 の 13 による保護受給中における資産の申告の場合、挙証資料の徴取を省略してよい。

(答) 当該世帯が当該月に受給する保護費及び年金手当等収入の合算額を除いた預貯金等の額が 1 か月の最低生活費（医療扶助及び介護扶助を除く。）以内の預貯金等の場合は、挙証資料を目視で確認するとともに、その使用目的を十分に聴取し、ケース記録に書き留める等の確認を行うことをもって資料の徴取とすることで差し支えない。

なお、資産申告の確認に当たっては、必要に応じて訪問調査時や個室に案内して行うなど個々のプライバシーに配慮して行うことに留意することはいうまでもない。

・通報内容等に対して必要に応じた立入調査権の行使の検討

偽装離婚の可能性が高いとの告発文書が市に送付された事例で、本人にその内容を確認するという対応を採っているが事実の確認につながるとは考えにくく、法第 28 条の規定に基づく立入調査権の行使を検討することも必要である。【意見 2 2】

本件は、偽装離婚の疑いがあり、通報者は不正受給案件である旨の告発を行っている。元夫は、被保護者本人の申告によると月 1 回の交流であるとしているが、双方が離婚した後もなお週に 2～3 回被保護者宅に訪問しており、手渡しでの支援は継続しているとの主張が、被保護者が居住している集合住宅の住民 4 名連名による告発文に記載されていた。

この件に対し、平成 30 年 8 月告発文受理後の記録によると、課内協議の結果、今後訪問時に受給者本人に抗議文の内容を確認することとした対応であった。法の規定においても報告を求めることは一義的な対応としては正しく理解できるところであるが、通報内容が正しい場合であっても本人がそのまま認めるとは一般的には考えにくいところである。

よって、慎重に協議検討する必要はあるものの、このような事例に対しては、法第 28 条第 1 項及び第 3 項を適用して、被保護者宅に立ち入る調査権を行使して、当該情報の真偽を確認することも必要と思料される。

・通報内容等に関する情報の共有化

各ケースワーカーがケース記録票に通報内容や不正受給案件の情報を記載するのみならず、全ケースワーカーが共有できるように、提供された情報を整理・記載した通報受信報告書等、組織的に共有化したナレッジベースを作成し、ケースワーカーが実務に活用できるような体制にすることが望ましい。【意見 2 3】

上述のとおり、現在大分市では市民等から被保護者による不正受給等に関する情報提供があった場合は、担当ケースワーカーがそれぞれ個別に対応することとされており、提供された情報の内容やその確認結果については、各担当ケースワーカーが把握するに留まっている。

生活福祉課に聴取したところ、不正受給のパターンはある程度いくつかに集約できるとのことであり、同様の不正受給のケースについて発見に至った経緯や対処方法についてケースワーカー間での情報共有を図ることで、より早期の不正受給の発見に繋がる可能性が高いものと考えられる。また、ケースワーカーにとっても、過去発生した同様の事例への対応についての参考にもなるものと考えられる。

また、前述の N T T の敷地料の無申告事例などの実務事例についても、担当ケースワーカーの認識に留めることなく、従事しているケースワーカー全体が当該情報を共有化できるような組織的な仕掛けが望まれるところである。

よって、各ケースワーカーがケース記録票に通報内容や不正受給案件の情報を記載するのみならず、全ケースワーカーが当該情報を共有できるように、提供された情報を整理・記載した通報受信報告書や有用事例集のような形で、組織的に共有化

したナレッジベースを作成し、ケースワーカーが実務に活用できるよう組織的な対応と体制づくりを行うことで有効なナレッジマネジメントを展開するように工夫することが望ましい。

2. 援助方針の策定

保護が開始されると、当該被保護者に対する援助方針を策定することとなり、この援助方針に関しては局長通知第 12 の 4 において、援助方針に次のように記載されている。

(1) 援助方針の策定

訪問調査や関係機関調査によって把握した被保護者の生活状況を踏まえ、個々の被保護者の自立に向けた課題を分析するとともに、それらの課題に応じた具体的な援助方針を策定すること。また、策定した援助方針については、原則として被保護者本人に説明し、理解を得るよう努めること。

(2) 援助方針の評価と見直し

被保護世帯に対する指導援助の結果を適宜適切な時期に評価し、援助方針の見直しを行うこと。

援助方針の見直しは、世帯の状況等の変動にあわせて行うほか、世帯の状況等に変動がない場合であっても少なくとも年に 1 回以上行うこと。

また、「生活保護問答集（2017）について（平成 21 年 3 月 31 日 厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡）」問 12－1 援助方針策定上の留意点に次のように記載されている。

（問）援助方針を策定するに当たってどのような点に留意したらよいか。

（答）次の点について留意されたい。

- ① 方針の策定に当たっては要保護者の生活実態の把握と個々の要保護者の自立に向けての課題分析が必要であること。

「生活実態の把握」や「病状調査」は方針決定の前段の作業であって、方針ではないので注意が必要である。

- ② 方針はできるだけ具体的に記載すること。

いわゆる 4 文字熟語で終わるような方針は極力避ける必要がある。「療養専念」は実施機関としての方針にすらなっていないし、「就労指導」とする場合も、具体的な指導援助の方針を記載する必要がある。

- ③ 短期的な視点だけでなく、中長期的な視点に立った方針も検討すること。

短期的な視点とは、その世帯にとって解決しなくてはならない保護実施上の課題と、その課題の解決に向けてのアプローチの方法である。また、中長期的な視点とは、将来に向けての世帯の自立（経済的自立、社会生活自立、日常生活自立）

の目標と、その目標を達成するためのプロセスである。これらの両方の視点について十分、意識的に書き分けるなどの方法により明記することが望ましい。

- ④ 世帯全体の方針に加え、個々の世帯員にも着目した方針を策定すること。
特に、世帯内の子どもについて留意する必要がある。
- ⑤ 多様な問題を抱えた世帯については、ケース診断会議等を活用して組織的な検討を行ったうえで方針を策定すること。
援助方針は組織としての方針であり、ケースワーカーがひとりで抱え込まないよう留意する必要がある。

生活福祉課に聴取したところ、同課では各ケースワーカーが保護開始決定の際に援助方針を策定し、当該記録をシステムの専用の項目に入力して当該項目が反映された用紙を出力してケースファイルに編綴している。その後、少なくとも年に1回（大分市では年度初めの4月1日に）見直しを行っている。

ケース記録票の中に「援助方針」として、被保護者の状況に応じておおむね1～3つの援助方針が記載され、あわせて標準訪問頻度を定めるケース格付けと世帯類型が記載されている。

（3）援助方針に係る事務の状況

平成29年度保護開始案件のうち、無作為に抽出した21件のケース記録について検討した結果、いずれのケースについても援助方針が漏れなく記載されており、年1回（大分市では原則として年度初めの4月1日に実施）以上見直しがされていた。

一方で、その内容については、担当ケースワーカーによって記載の精度や深度が異なり、被保護者の実情に沿った個別具体的な援助方針が記載されているものもあったが、「適職への就労を指導する」、「より密に交流を促進する」、「交流継続」、「転居指導」といったような抽象的な表現も多く見受けられた。

さらに、上述の問答にある被保護者への援助方針の説明と理解について生活福祉課に質問を実施したところ、本来であれば年度初めの援助方針見直しの際に被保護者本人に説明し、理解を得るよう努めるべきであるが、実際には「保護のしおり」を交付し、生活保護に関わる権利及び義務等について説明するに留まっているケースが多いとの回答であった。実際にケース記録のほとんどが「「保護のしおり」を交付し、生活保護に関わる権利、義務について説明を実施した。」との記載が一律になされている状況にある。

この点については、大分県により毎年実施されている生活保護法施行事務監査においても、平成29年度に「適切な援助方針の策定について」として「個々の世帯員の課題に応じた具体的な援助方針が策定されていない事例」として同様の内容が是正又は改善すべき事項として挙げられているところである。

（監査手続）

平成29年度保護開始案件のうち、無作為に21件のケース記録を抽出し、上記の通達及び問答集に沿った取扱いが適切になされているかどうかを検討した。

(外部監査の結果)

・ケース格付けの変更の妥当性について

平成 29 年度までのケース格付けは A であったが、平成 30 年 4 月に援助方針が変更となり C とされた事例が見受けられたが、ケース記録の内容からは、どうしてケース格付けが A から C に変更されたのかが判然としない。

実際、子どもの小学校入学、本人の入院、子の入院などで、頻繁に被保護者とコミュニケーションを取る必要性が認められる状況で、健康状態にも不安がある点や子の健全育成という観点からも当該ケース格付けの変更は疑問の残るところである。

【結果 1 4】

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

・援助方針の策定と記載方法について

援助方針の策定とケースファイルへの記載の方法については、被保護者の実情に沿った個別具体的な援助方針をより明確に表現し、ケースワーカーによってばらつきがないような策定と記載方法の精度や深度の統一化が望まれる。【意見 2 4】

上記外部監査の結果に記載のとおり、担当ケースワーカーによって記載の精度が異なり、全体として被保護者の実情に沿った個別具体的な援助方針が記載されているとは言い難い状況にある。

これは、前述の問答集の援助方針策定上の留意点に従ったものとは言えず、各ケースワーカーへの援助方針策定の際の留意点の更なる徹底と、ケースワーカー間での記載の精度の統一化が望まれる。

ケースワーカー間での記載の精度の統一化については、例えば援助方針の記載マニュアル等を設けることやケースワーカーを対象とした研修の機会を定期的に設けることも一案である。

・援助方針の被保護者への説明と理解について

援助方針見直しの際に被保護者本人に説明し、理解を得るよう努めるべきであるが、そのことがケース記録には残されていない状況にあり改善が必要である。

【意見 2 5】

生活福祉課に援助方針の被保護者への説明と理解について聴取したところ、実際には説明そのものが行われていないケースもあり、説明が行われている場合でも、そのことをあらためてケース記録には残していないとのことであった。説明そのものが行われていない場合はもちろん、単に記録が漏れている場合でも、援助方針を説明して理解を得た旨の記載が明確に確認できないことには変わらない。

援助方針は、補足性の原理からも被保護者の自立を促すための重要な方針であり、被保護者の実情に即した具体的な方針があって初めてその意義があるものと考えられる。また、たとえケースワーカーが的確な援助方針を策定した場合でも、被保護者自身への説明と理解がなければ、形骸化した援助方針になりかねない。

援助方針の被保護者への説明と理解については、努力義務としての規定ではあるものの、援助方針の重要性からしても、被保護者に説明を行った旨及び被保護者が当該援助方針に理解した旨を明確に記載して、事後的に検証できるようにする必要があると考える。

- ・ 高齢者世帯に対する就労指導について

65 歳以上の被保護者（高齢者世帯）に対しては、健康上の問題も特段ない場合には、就労に関する援助方針の策定を検討する余地がある。【意見 2 6】

現在、大分市では基本的に 65 歳までの就労可能な被保護者に対して、就労指導を行っている。一方で、65 歳以上の被保護者（高齢者世帯）に対しては、健康上の問題も特段なく、保護申請書からも就労の意思が感じられるようなケースであっても就労に関する援助方針を策定していないと見受けられるケースがあった。

生活保護制度が創設された時代とは少しずつ社会背景も変化している中で、長寿社会、生涯現役社会が進んでおり、世間では 65 歳を超えても就労し、その一部を自らの生活資金としている人も多くいる。このような時代背景を鑑みても、形式的に 65 歳という年齢で判断するのではなく、本人の健康状態、就労意思や過去の就労実績なども勘案して、就労を促す援助方針を策定することが望ましい。

- ・ 不正受給履歴のある被保護者のケース格付け

東部事務所における被保護者で不正受給の経緯があった者の援助方針について、ケース格付けが「D」とされている事例が見受けられた。形式基準でのあてはめでは理解できるものの、不正受給があった経緯を考慮すると実質的な重要性も考慮してケース格付けを上げることも検討の余地があると考えられる。【意見 2 7】

3. 訪問調査

（1）訪問調査の概要

法第 28 条第 1 項の一環として、被保護者につき、保護の要否及びその程度の確認、自立を助長するための助言指導を行うこと、さらには援助方針の実行状況の確認や見直し等を目的として、当該世帯の状況に応じて、適切な頻度の訪問調査を行うこととされている。

また、局長通知第 12-1 において、「訪問調査」とは、「要保護者の生活状況等を把握し、援助方針に反映させることや、これに基づく自立を助長するための指導を行うことを目的として、世帯の状況に応じ、訪問を行うこと。訪問の実施にあたっては、訪問時の訪問調査目的を明確にし、それを踏まえ、年間訪問計画を策定のうえ行うこ

と。なお、世帯の状況に変化があると認められる等訪問計画以外に訪問することが必要である場合には、随時に訪問を行うこと。また、訪問計画は被保護者の状況の変化等に応じ見直すこと。」とされている。

被保護者の実情に応じた支援を行うことによって早期自立を促す観点から、ケースワーカーによる家庭訪問は生活保護業務の中でも特に重要である。

大分市では、訪問計画を世帯区分ごとの特性により以下のとおりA～Fに区分している。

訪問格付 世帯類型		A	B	C
高齢者 世帯				
母子 世帯		- 生活態度が母としての立場を著しく逸脱している者 - 子の教育に問題がある者 - 性癖が悪い者 - 生活設計能力が著しく劣り生活が阻害されている者	- 生活態度が母としての立場を逸脱している者 - 生活設計能力が劣り生活が阻害されている者	- 夫の行方不明、その他家庭内の情誼関係が破壊され常に生活実態の把握を要する者 - 母の健康状態、世帯員の構成等から稼働可能と認め就労指導中の者
障害者 世帯		- 単身の障害者で常時介護を要するが介護者のいない者 - 心身の障害のため生活設計能力が著しく劣り、常に生活実態の把握を必要とする者	他法の給付を受けた直後または新規に就職した者	- 障害が固定しないため、生活実態、障害状態の把握を必要とする者 - 障害のため生活能力が劣り、本人社会性が阻害されるおそれがある者
傷病者 世帯		- 検診命令を要する者 - 療養上について実施機関、医療機関の指導にしたがわない者	検診命令により援助方針を決定して1年以内の者	- 外泊のひんばんな者 - 交通事故その他事故による傷病者 - 療養指導を要する者
その他の 世帯	常時勤労 世帯	月間の稼働日数が常に少なく日数の増加を図る必要のある者	収入の変動が著しい者	雇用業種よりみて常に就労条件、勤務状態の把握を必要とする者
	日雇就労 世帯	月間の稼働日数が常に低く日数の増加が必要な者	- 絶えず勤務先が変わり、そのため収入に変動がある者 - 月間の稼働日数の変動が著しい者	就労状態よりみて常に就労条件、勤務状態の把握を必要とする者
	内職就労 世帯		- 臨時的、季節的内職のため就業日数、収益の変動が著しい者 - 理由なしに月によって収入に変動がある者	病弱、家事、その他の理由で月間就労日数及び収入状況が不安定な者
	その他の 就労世帯	就業実績が極端に低く収入の増加を図る必要がある者	転職あつせん、生活指導等により稼働の向上を図る必要がある者	- 季節によって月間収入に著しい変動が生じると認められる者 - 農業稼働者で農閑期に他の職種に就労している者
	無就労 世帯	【就労支援事業対象外の者】 - 稼働能力があると認められるが働いていない者（要件欠如分離含む） - 失業中又は求職中の者 - 休職中の者	【就労支援事業対象の者】 - 稼働能力があると認められるが働いていない者（要件欠如分離含む） - 失業中又は求職中の者 - 休職中の者	- 稼働年齢層であるが病気がちのため働いていない者 - 年間を通じて働いたり、働かなかったりする者 - 病気、家事等と称して働いていない者
標準訪問頻度		毎月1回以上訪問	2ヵ月に1回以上訪問	3ヵ月に1回以上訪問

訪問格付 世帯類型		D	E	F
高齢者 世帯		・生活状況把握の必要性がある者 で介護サービスを受けていない世帯	・現状維持より他の方法がなく、介護 サービスのうち訪問系サービスを受け ている世帯	・単身で1年以上にわたる長期入院者 ・施設入所者 ・リバースモゲージ適用中の者
母子 世帯		・母子の健康状態、世帯構成、子の年 齢、保育等の状況からみて当面現状より 他に方法がない者		
障害者 世帯		・不安定な就労状態にある者 ・障害が固定しており、稼働能力のない 者	・在宅の障害者であるが安定した援助、 介護を受けており、現状維持より 他に方法がない者	・単身で1年以上にわたる長期入院者 ・施設入所者
傷病者 世帯		・長期入院で医療機関との連携を要する 者 ・単身入院で扶養の不確実、不明確な者		・世帯全員入院中で病状その他からみて 現状維持より他に方法のない者 ・単身で1年以上にわたる長期入院者 ・施設入所者
その他の 世帯	常時勤労 世帯	・収入に変動が少なく就労状態が安定し ている者		
	日雇就労 世帯	・勤務先が一定し、収入の変動が少ない 者		
	内職就労 世帯	・季節的に収入のバランスが保持され、 収入の変動が少ない者 ・納入先が一定し、収入が安定している 者		
	その他の 就労世帯	・平均した収入を得ており、同種の収入状 態と比較し適当と認められる者		
	無就労 世帯	・世帯員全員が稼働能力のない者		
標準訪問頻度		4ヵ月に1回以上訪問	6ヵ月に1回以上訪問	1年に1回以上訪問

大分市では、上記訪問計画の世帯分類基準表に基づき、年度初めの4月1日に「2. 援助方針」の見直しと同時に訪問格付けについても見直しを行っており、援助方針同様に査察指導員及び上席者の意見を反映したうえで最終決定される。

なお、訪問調査における訪問基準の策定については、課長通知において、以下のよう
に述べられている。

【訪問調査における訪問基準の策定について】

問 （第12の1）実施機関において、被保護世帯の世帯類型や助言指導の必要性等に応じた統一的な訪問基準を作成し、それに基づいて訪問計画を策定することとして差しつかえないか。

答 訪問調査については、①生活状況の把握、②保護の要否及び程度の確認、③自立助長のための助言指導などを目的として実施することが考えられるところであるが、これらの訪問目的を達成するために考慮された訪問基準であれば、お見込みのとおり取り扱って差しつかえない。なお、上記の訪問基準の設定を行った場合であっても、被保護者の個々の状況に応じて、適宜、必要な訪問調査の実施に留意されたい。

実際に訪問計画に沿った訪問調査がなされたかどうかについては、生活保護システ

ムから年に1回「ケース訪問計画表」を出力し、査察指導員にリストを渡したうえで未訪問となっている世帯に関しては班ごとに訪問をすすめる等の対応をしている。「ケース訪問計画表」は、ケース格付けに応じて訪問すべき月の「計画」欄に○印が付され、実際に訪問調査を行ったら当該月の「実績」欄に○印が付されることで訪問実績を網羅的に把握できるようになっている。

「ケース訪問計画表」の活用について生活福祉課によれば、平成29年度までは各班にその利用方法や記述方法が一任されており、生活福祉課として全世帯を一括管理できるものではなく、上席者による承認を客観的に確認することができなかったとのことであった。この点について、平成29年度の厚生労働省による監査の指摘も受けて、平成30年度以降は新たに「査察指導台帳」を作成している。「査察指導台帳」には上記「ケース訪問計画表」を基本として、訪問計画及び実績に加えて、訪問記事の確認日や「収入申告書」等徴した書類名とその確認日を記載することとしている。さらに、「査察指導台帳」は4か月毎に年3回、上席者の承認印を受けることになっている。

(2) 訪問調査の状況

平成29年度保護開始案件のうち、無作為に抽出した21件のケース記録について検討したところ、いずれのケースについても訪問格付けは適切に行われており、年1回（大分市では原則として年度初めの4月1日に実施）以上見直しがなされていた。

実際に訪問格付けに沿った訪問調査の状況については、概ね適切に行われていたが、一部訪問頻度どおりに行われていないと捉えられかねないケースが見受けられた。具体的には、訪問格付けC（3か月に1回以上訪問）であるにも関わらず、4月3日に訪問後、次回訪問は8月7日となっており、4か月以上の間隔が空いた事例が見受けられている。

また、訪問調査時に被保護者不在のため、置手紙をしたまま、以後訪問格付けに従った訪問調査がなされていない事例も見受けられた。この事例では、その数日後に被保護者が来庁し、必要書類を徴求しているものの、10月27日の訪問以来、翌年1月27日に置手紙をし、同月30日に被保護者が来庁した後は4月18日まで訪問調査が行われていない状況であった。置手紙をした場合や被保護者が来庁した場合の取扱いについては、置手紙をすることは必要としても、被保護者が来庁のうえ面接した場合であっても訪問調査をしたことにはならないという結果となる。

(監査手続)

平成29年度保護開始案件のうち、無作為に21件のケース記録を抽出し、保護開始決定時の訪問格付けは適切であるか、実際に訪問格付けに沿った訪問調査がされているか、また訪問格付けの見直しが少なくとも年1回以上なされているかどうかについて検討した。

また、平成29年度までに使用されていた「ケース訪問計画表」と平成30年度以降新たに作成された「査察指導台帳」を閲覧し、訪問実績が適時に把握されていること、平成30年度分については上席者による承認が適切に行われているかどうかについて検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘す

べき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・ 訪問調査の適切な実施について

被保護者本人との直接の面接を通じて、健康状態、居住の事実や生活の実態を把握するため、形式的な訪問とならないように訪問格付けに沿った訪問調査が適切に行われることが必要である。【意見 28】

「(2) 訪問調査の状況」に記載のとおり、訪問格付けに沿った訪問調査が適切に行われていないと思われるケースが見受けられた。

訪問調査の意義は、被保護者本人との直接の面接を通じて健康状態や現在の状況を把握することの他、直接住居へ訪問することにより居住の事実や生活実態等を把握することであり、来庁による本人との面接では得られない情報を得る重要な機会である。

よって、単に訪問頻度を遵守するための形式的な訪問は意義に乏しく、少なくとも前回訪問時から起算した頻度での訪問調査を行うべきと考える。

また、訪問調査時に被保護者不在の場合には、訪問計画に沿った訪問調査ができるような対策を講じるべきであると考えます。そのために、例えばケースワーカーから事前に電話連絡をし、次回の面談予定日を決めておくこと等が考えられる。これについては、次回の面談予定日を決めてしまうと居住実態の有無や無申告就労の可能性など実際の生活状況を正確に把握できないおそれがあるとの考え方もあると思われるが、少なくとも不在連絡票を置くことを継続するよりは、次回の面談予定日を決めておく方が被保護者の実態把握には有用であると考えられ、訪問調査時に不在がちな被保護者の場合には検討する余地がある。

4. 収入・資産の把握

(1) 収入・資産把握の概要

法第 60 条において、「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、自ら、健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図り、その他生活の維持及び向上に努めなければならない。」として生活上の義務が規定され、合わせて法第 61 条において、「被保護者は、収入、支出その他生計の状況について変動があったときは、すみやかに、保護の実施機関又は福祉事務所にその旨を届け出なければならない。」として届出の義務が規定されている。

また、法第 4 条第 1 項において、「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。」と規定されており、生活保護を受けるにあたって資産を保有している者は、第一にその資産を活用することが求められている。

これを受けて、第 4. 開始時調査 3. 資産及び収入の調査の項に記載のとおり次官

通知「第3 資産の活用」の定めがある。

被保護者は、収入及び資産の申告をそれぞれ「収入申告書」及び「資産申告書」によって行うこととなっている。その頻度については、収入に関する申告については、保護の実施機関において就労可能と判断される者は、収入の有無にかかわらず毎月、長期入院患者等の一定の者は6か月ごと、それ以外の場合は3か月ごとの申告を行うこととしている。また、資産に関する申告については、課長通知により少なくとも12か月ごとに行わせることとなっている。

そして、法第29条の規定により、保護の実施機関及び福祉事務所長は、保護の実施に必要があると認めるときは、被保護者の資産及び収入の状況等について、官公署等に資料の提供や報告を求めることができることとなっている。さらに、年金や保険金の受給権といった稼働収入以外の収入の把握のため、年金・保険金等の受給権の有無及び受給金額についても必要に応じて、年金事務所・保険会社等の各関係先へ照会することとなっており、大分市においては、現在主要銀行7行・主要保険会社19社・年金事務所に対してそれぞれ照会を行い、「29条調査書発行伺い」にてその状況を管理している。

(2) 収入・資産申告の状況

抽出したケース記録では、保護開始時に漏れなく「収入申告書」及び「資産申告書」が提出され、その後も被保護者の稼働能力の有無に応じて適切な頻度で「収入申告書」がおおむね提出されていた。しかし、一部のケース記録で「収入申告書」の記載年月日の記載がないものがあったため、それらについて適切な頻度で提出がされたのかについて検討することはできなかった。さらに、被保護者による押印がなされていないケースも数件あった。さらに、生活保護費支給額に影響はないものの、その記載事項について一部内容に誤りがあるものがあった。

また、「資産申告書」については、少なくとも12か月ごとに行わせることとなったのは平成27年4月1日以降であり、その期間に関しては、おおむね適切に提出されていた。しかし、上記「収入申告書」同様に一部のケース記録で「資産申告書」の記載年月日のないものがあったため、それらについて適切な頻度で提出がされたのかについて検討することはできなかった。さらに、被保護者による押印がなされていないケースも数件あった。

「29条調査書発行伺い」については、漏れなく関係機関への照会が行われているものの、その顛末について記載のないものが多数見受けられた。

(監査手続)

平成29年度保護開始案件のうち、無作為に21件のケース記録を抽出し、収入申告書及び資産申告書が適切な頻度で提出されているか、「29条調査書発行伺い」により適切に調査が実施されているかどうかについて検討した。

(外部監査の結果)

--

・収入申告書の正確な記載

「収入申告書」の記載事項は、被保護者の申告によることが原則であるから、被保護者自らが主体的かつ正確に記載し、原則として修正も本人が行う必要がある。

【結果 1 5】

「収入申告書」は本人の申請による世帯の総収入について具体的に把握するのに重要な書類であるが、そのうち「恩給、年金等による収入」の収入内容について正確に記載されていないものが見受けられた。

今回発見されたケースでは、担当ケースワーカーによる収入内容の記載誤り（金額は正）であったため、生活保護費の算定に影響するものではないが、「収入申告書」の収入内容や金額を基に生活保護費の算定がなされることから、記載の正確性を確保する必要があるものとする。

また、中には被保護者の収入申告書の記載が行われていないものについて、担当ケースワーカーが補充記載していたり、被保護者の修正によらず担当ケースワーカーが修正を行っていたりするケースも見受けられた。さらに、平成 30 年 1 月以降の収入申告書において、平成 29 年 12 月（9 月分）以降に受給資格期間短縮により受給開始となった年金収入について「有」との記載はなされているが、その収入額の記載がなされていないケースもある。

被保護者が自身の収入申告を行うことが義務付けられているものであり、保護費の決定に重要な影響をもたらすものであることから、本人が主体的に申告を行うことを徹底する必要がある。本人の同意のもとでやむを得ず職権で修正を行う場合には、その経過及び顛末を確実に明記する必要があると思われる。

・収入・資産申告書の記載日の補充と押印

「収入申告書」及び「資産申告書」には記載した年月日を記入し、被保護者の押印を漏れなく徴する必要がある。【結果 1 6】

「収入申告書」及び「資産申告書」に申請年月日のないもの、また、被保護者本人の押印がないものが数件見受けられた。

「収入申告書」は被保護者の就労状況に応じた頻度での提出が求められており、「資産申告書」についても少なくとも 12 か月ごとの提出が求められているため、記載年月日については正確性を期す必要がある。

事例の中には、平成 30 年 1 月に提出すべき平成 29 年 10 月から 12 月分の収入申告書が平成 30 年 4 月 18 日に提出されており、提出が遅延している事例がある。

また、平成 29 年 4 月から 6 月分の収入申告書の日付が、平成 17 年 7 月 2 日と記載されているケースがある。おそらく西暦の下二桁を記載したと思われるが、書式は「平成」と和暦であるため、きちんと平成 29 年と記載すべきである。本来は提出時にケースワーカーがチェックし、編綴する前に訂正を求めるべきである。

さらに、当該書類記載日付の訂正に訂正印が付されていないケースも見受けられる。また、被保護者本人による申告であることを客観的に挙証するためにも漏れなく押印を求める必要がある。

・収入申告書の著しい提出遅延

西部事務所における被保護者の事例で、平成 29 年 4 月から 6 月、同 10 月から 12 月分の収入申告書の提出が平成 30 年 8 月 31 日となっているため、提出が遅延しているほか、全体的に収入申告書の提出が遅れ気味である。

収入認定の事務の遅れにつながる可能性があり、遅滞なく提出を求められたい。

【結果 17】

同様に、外国人の被保護者においては、平成 29 年 1 月から 12 月までの 4 四半期の収入申告が、適時に提出されず、1 年分をまとめて平成 29 年 12 月 28 日に提出されているケースも確認されており、遅滞なく提出を求められたい。

・収入申告書における収入の記載漏れ

外国人の被保護者の事例で、平成 29 年 2 月 9 日に提出された平成 28 年 10 月分から 12 月分までの収入申告書に、働いて得た収入の記載がない。同様に、平成 29 年 4 月 12 日に提出された収入申告書のうち、平成 29 年 1 月分の収入申告書に働いて得た収入額の記載がもれている。

この対象となるそれぞれの月の収入申告は別紙でなされているものの、当該収入申告書が様式行為としての制度の正となる申告であるため、保護費の決定決議のうえでは実態的には問題ないものの、確実に収入額を記載するように指導する必要がある。

【結果 18】

・「29 条調査書発行伺い」の顛末の記載

「29 条調査書発行伺い」について顛末を漏れなく記載する必要がある。【結果 19】

「29 条調査書発行伺い」により主要な銀行・保険・年金について照会し、収入認定すべきものがないかどうかについて把握しており、照会後に相手先ごとに手書きで顛末を記載しているが、その記載がされていないものが見受けられた。

確認相手先ごとに返送までに要する期間が異なり、管理することに事務上の煩雑さはあるものの、ケースワーカー間の引継ぎ等を考慮して顛末については漏れなく記載する必要がある。

・施設入所前に居住していた賃貸住宅の敷金等返戻金額証明書の未徴求

被保護者が、施設に入所する前の賃貸住宅において敷金 9 万円を預託していたが、当該敷金の返戻の有無を確かめるための敷金等返戻金額証明書を徴求しておらず、収入認定の可能性のあることから適切とは言えない。【結果 2 0】

東部事務所における被保護者は、従前の賃貸住宅を退去し、施設に入所した。その施設の入所・退所にかかる敷金等返戻金額証明書を入手しているが、家賃月額 3 万円を預かって、月中の退所により 1.2 万円の日割り家賃負担が正当となるため、1.8 万円が返戻されたのであるが、この退所にかかる敷金等返戻金額証明書を業者が誤って敷金等返戻額欄に記載したものとみられることから、当該返戻額は最低生活費の中から支弁した住宅費の戻りとして収入認定しないことは正しいといえる。

しかし、平成 15 年から施設に入るまでに入居していた前住居である賃貸住宅の預託敷金 9 万円について、返戻の有無を調査する必要があるが把握されていないうえ、当該敷金の返戻の有無を確かめるための敷金等返戻金額証明書を徴求しておらず、返戻がある場合には収入認定の可能性のあることから適切とは言えない。

・収入申告書の未徴求

東部事務所における被保護者が、本人死亡により平成 29 年 9 月に廃止となっているが、受給者は当時 92 歳の高齢であるものの廃止までの収入申告書の提出を求める必要があるが、平成 29 年 3 月分までしか徴求できていない。本人申告による提出事務が遅れていたため死亡後に収受することができなくなったものと思料され、適時に提出を求めるよう改善することが必要である。【結果 2 1】

・年金の認定変更に伴う法第 63 条適用のケース診断会議後の返還請求事務の遅延

この被保護者は、平成 30 年 3 月に平成 28 年 8 月から平成 29 年 5 月までの老齢厚生年金の認定変更による第 63 条適用による費用返還があった。この決議は平成 29 年 10 月 16 日開催のケース診断会議で決定しているが、この生活保護費費用返還請求にかかる決裁と通知が平成 30 年 3 月 12 日と半年以上事務が遅延している。【結果 2 2】

・経年変動しない農業収入の認定額

西部事務所における農業収入のある被保護者の高齢の同居家族の野菜収入にかかる収入認定に関して、平成 25 年 4 月 1 日以降、同氏の野菜収入の認定額が 20,360 円で全く変更がないため明らかに不自然である。これに関する収入申告書の提出が確認できないものの、当該申告書の提出を求めている点や、何の疑いもなく同額を収入認定しているのは明らかにあるべき事務を怠っている。保護費の決定に影響するばかりか、かなりの高齢であることから既に野菜収入が発生する状況ではない可能性も考えられ、もっと被保護者に寄り添った適切な事務を行うよう早急に改善する必要がある。【結果 2 3】

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・徴求事務適用前の受給者に対する収入申告にかかる定期的な啓発

平成 30 年 3 月に平成 28 年 8 月から平成 29 年 5 月までの老齢厚生年金の認定変更があった被保護者につき、平成 29 年 10 月受給分からの 65 歳到達に伴い増額となった年金収入無申告があったことから、不正に受給した保護費について法第 78 条を適用し、費用徴収することとなった。

徴求事務適用前の受給者に対する収入申告の意識が低い事例である。収入申告義務について、定期的な啓発を行うとともに、一定期間経過ごとに当該説明を行い、本人から確認書を徴求することも一案である。また、法第 27 条に基づく文書指導指示を行うことも一案である。【意見 2 9】

- ・自動車保有容認の場合の使用状況の把握

自動車保有容認後の実際の使用状況の把握は、各ケースワーカーに任されており、使用している様式も統一的なものは存在しないため、適時かつ適切な使用状況の把握を行い、一定の方法により使用状況の記録を確実に行うことが望まれる。

【意見 3 0】

- ・過去に保有していた預金口座が資産申告に記載されていない場合の対応

保護の申請段階で存在していた「みずほ銀行」の残高が、直近の資産申告書に記載がされていない。申告漏れであるかどうかの真偽を確認するため、口座の継続保有の可否、口座解約の場合にはその証拠を被保護者から入手することが望まれる。

【意見 3 1】

- ・諸収入の可能性に対する預金調査等の対応の検討

被保護者に諸収入の可能性が把握された場合で収入申告にその内容が含まれていない場合、本人の申述に信憑性があるかどうか疑問がある場合も考えられるが、適正に確定申告されていなければ市民税調査でも捕捉できない可能性があるため、必要に応じて預金調査等の実施を検討することが望ましい。【意見 3 2】

保護台帳に諸収入の可能性の記載がある被保護者の事例があった。本人からの申述とその後の聞き取りから、聞き取り調査は概ね適切になされていると思われるが、本人の申述がすぐに翻る傾向にあり、その信憑性については確かに疑問に残るところも理解できる。またある時は、「不動産仲介で成果が出るかもしれない。」ある時は「海外関係の事業で一時金が振り込まれる。」「長年の研究で特許が取れたので、近いうちに大金が振り込まれる。」など妄言に近い印象を抱くことも理解できるところである。

ただ、収入申告書を適正に収受しているとはいえ、諸収入の内容によっては本人が適正に確定申告していなければ、市民税の課税調査によっても捕捉できない可能性も懸念される。

したがって、本件のようなケースでは本人から適宜預金通帳の写しの提出を確実に受けるか、必要に応じて預金調査を行うことも検討の余地がある。

- ・シルバー人材センターで稼働した収入無申告とその確実な捕捉のための検討

シルバー人材センターで労働しても、給与として取り扱っておらず、現状では「労働の分配に対する業務委託対価」として、所得税法上の支払調書の記載対象にもなっていない。確定申告されないと、給与支払報告書が提出されないことから市民税調査でも補足できず、収入無申告となった。収入の補足が困難であるものの、当該事例に対する適時適切な収入の捕捉に関する対応方法を検討すべきである。【意見 33】

東部事務所における被保護者の事例である。シルバー人材センターで労働した場合、給与ではなく「労働の分配に対する業務委託対価」として、所得税法上の支払調書の記載対象にもならないことから、現状では雑所得の扱いとなる。これが確定申告されないと、給与支払報告書が提出されないことから市民税調査でも補足できないもので、結果として収入無申告となった。

本来はシルバー人材センターで労働する場合、本人の危険負担のもと一定の業務を完成することを約する委託契約ではなく、本来は一定の指揮命令や管理監督のもとで日時の労働提供を約する日雇いの雇用契約に該当すると思料される。

その場合、「労働の分配に対する業務委託対価」ではなく、本来は「給与の支払い」に該当し、源泉徴収票の作成と給与支払報告書の作成が必要ではないかと思われる。この点、支払者が当該対価の契約の考え方を変えない限りは、当該収入の捕捉は困難であることには変わりなく、被保護者本人の申告の意思に依存せざるを得ないのが現状といえる。

被保護者の収入申告方式を採用しているとはいえ、市としても当該収入の事実がある場合、被保護者が無申告の場合であっても、その事実を捕捉するための対応方法を検討し、適時適切な同様の収入の捕捉のあり方について検討されたい。

- ・農業収入認定調書の年度・作成日の記載と調書の確認印の押印

農業収入認定調書に、収入認定の基準日が記載されているが、平成 30 年 1 月 1 日とすべきところ、平成 29 年と打ち間違いをしている。

当該調書には、年度や収入認定の対象期間などを明記することが望ましい。また、認定調書の作成者印も査閲印もないため、作成者や上席者のレビューの状況を確認できない。【意見 3 4】

5. 自動車保有

補足性の原理（法第 4 条第 1 項）からして、被保護者世帯の資産の保有が認められるか否かについて、自動車保有の問題がある。

自動車の保有については、主に事業用品として保有する場合と生活用品として保有する場合とがあるものと考えられ、それぞれ以下の通達がある。

（１）事業用品として保有する場合

局長通知 第 3 資産の活用 3 事業用品に次の記載がある。

次のいずれにも該当するものは、保有を認めること。ただし、処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められるものは、この限りでない。

- ① 事業用設備、事業用機械器具、商品、家畜であつて、営業種目、地理的条件等から判断して、これらの物の保有が当該地域の低所得世帯との均衡を失することにならないと認められる程度のものであること。
- ② 当該世帯の世帯員が現に最低生活維持のために利用しているものであるか、又は当該世帯の世帯員若しくは当該世帯の世帯員となるものが、おおむね 1 年以内（事業用設備については 3 年以内）に利用することにより世帯の収入増加に著しく貢献するようなもの。

（２）生活用品として保有する場合

課長通知 問 第 3 の 9 [通勤用自動車保有] に次の記載がある。

次のいずれかに該当する場合であつて、自動車による以外に通勤する方法が全くないか、又は通勤することがきわめて困難であり、かつ、その保有が社会的に適当と認められるときは、通勤用自動車の保有を認めてよい。

- ① 障害者が自動車により通勤する場合
- ② 公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する者等が自動車により通勤する場合
- ③ 公共交通機関の利用が著しく困難な地域にある勤務先に自動車により通勤する場合
- ④ 深夜勤務等の業務に従事している者が自動車により通勤する場合

ただし、②、③及び④については、次のいずれにも該当する場合に限るものとする。

- ・ 世帯状況からみて、自動車による通勤がやむを得ないものであり、かつ、当該勤務が当該世帯の自立の助長に役立っていると認められること。
- ・ 当該地域の自動車の普及率を勘案して、自動車を保有しない低所得世帯との均衡を失しないものであること。
- ・ 自動車の処分価値が小さく、通勤に必要な範囲の自動車と認められるものであること。
- ・ 当該勤務に伴う収入が自動車の維持費を大きく上回ること。

上記通知に示されているとおり、被保護者による自動車の保有は、用途が通勤用又は通院等に限定され、かつ、公共交通機関の利用が著しく困難な地域に該当する場合や障がい者が利用する場合等、厳しく制限されている。そのため、保護の申請時点で保有の許されない自動車を保有している者に対しては、保護の開始時点で、当該自動車の処分が指導又は指示され、保護の開始後において、自動車の処分が実行されたかどうかを確認し、処分されていない場合は引き続き指導指示が行われる。

大分市によれば、平成 29 年度において自動車の保有が容認されたケースは 11 件あり、過去 3 年度の保有理由ごとの容認件数は以下のとおりである（複数の理由がある場合は、主な理由にて計上している）。これによれば、被保護者全体に占める自動車保有が容認されるケースはかなり少なく、障がい者による利用等、やむを得ない理由により生活用品として保有を容認するケースが多いことが分かる。

		(単位:世帯)		
		平成27年度	平成28年度	平成29年度
事業用品として保有	事業に利用するため	1	1	1
	世帯の収入増加に著しく貢献するため	1	1	1
生活用品として保有	障がいがあるため	5	5	3
	通院に必要であるため	4	6	4
	公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する等の理由により就労に必要であるため	1	0	2
	合計	12	13	11
大分市における被保護者世帯数		6,890	6,927	6,914
自動車保有容認世帯数割合		0.2%	0.2%	0.2%

なお、大分市によれば、自動車保有の容認・否認の判断にあたっては、申請時にケース診断会議が開催されるが、開始時に保有容認としたのち自動車の買換え等がない限り、改めてケース診断会議が開かれることはないとのことである。保有容認後の状況については、ケースワーカーがその保有理由となっている事項について確認することで自動車保有を継続的に容認できるかについて判断しており、あわせてその用途から想定される走行距離を計算し、実際に自動車のメーター記録を確認することで、想定値と実測値に大きな乖離がないことを確認しているとのことである。

(監査手続)

平成 29 年度における保護案件のうち、自動車保有容認となっている 11 件のうち、無作為に 3 件のケース記録を抽出し、上記通達に沿った保有容認となっているか、保有の容認にあたって開催されるケース診断会議が適切に検討されているか、また保有が容認された場合には当該自動車は自賠責保険・任意保険に加入の有無及び車検証の提出状況について検討した。

(外部監査の結果)

・車両保有容認後のケース記録

保有容認後の状況について「ケース記録票」に適切に記載する必要がある。

【結果 2 4】

閲覧したサンプルのうち、保有容認後の状況について確認したと思われる記録を客観的に確認することはできないケースがあった。また、自動車のメーター記録についても、保有容認後の状況についての記録を客観的に確認することはできなかった。

さらにこのうちの 1 件については、保有から 1 年以上経過した後に交通事故の報告を契機として、目的外使用が発覚しており、その後も担当ケースワーカーからの指導のみをもって引き続き自動車の保有を容認しているという状況であった。上記ケースにおいては、例えば自動車のメーター記録を定期的に確認していれば、もっと早い段階で不正使用に気付くことはできた可能性はある。

そもそも被保護者の自動車保有は認められないことが大原則であり、保有を容認する以上はその状況について厳格に管理する必要がある。さらに、現状での大分市における自動車保有容認世帯数も 11 世帯（被保護者世帯数に占める割合は約 0.2%）と少なく、実務上の負担も大きいとは考えられず、保有容認後の状況について「ケース記録票」に適切に記載する必要がある。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

・自動車使用状況の把握について

自動車保有容認後の実際の使用状況の把握は、各ケースワーカーに任されており、使用している様式も統一的なものは存在しないため、適時かつ適切な使用状況の把握を行い、一定の方法により使用状況の記録を確実に行うことが望まれる。

【意見 3 5】

前述のとおり、現在大分市では自動車保有後の使用状況について、月毎に走行距離を申告させる「自動車利用実績報告書」や日毎に走行距離を申告させる「運転日誌」を使用して目的に沿った利用がなされていることが確認されていたものがあつた一方で、使用状況を把握できる書類がないケースもあつた。

生活福祉課によれば、自動車保有容認後の実際の使用状況の把握は、各ケースワーカーに任されており、使用している様式も統一的なものは存在しないとのことであつた。

自動車保有にあたって申請時に容認した保有理由とその目的以外の利用は公平性の観点からも絶対になされてはならないものであり、保有容認後の自動車使用状況については適切に把握すべきである。また、その把握にあたっては使用する書式を統一化することが望ましいと考える。

- ・不正使用発覚後の指導の在り方について

自動車の目的外使用、つまり文書指導指示に違反する場合には、自動車の処分や保護の停止を検討する必要性が生じることになるため、その後の状況把握を継続的にを行い、指導指示内容が遵守されているかどうかを組織的にフォローする体制とすることが望ましい。【意見 3 6】

前述のとおり、保有容認後に不正使用が発覚したケースがあったが、「ケース記録票」においては「自家用車の目的外使用について担当より厳しく指導を行う」として、文書指導を行い「二度と同様のことがないように強く指導した。」としているものの、その後特段の状況確認はされていない。

本来は被保護者の自動車保有は認められないことが大原則である。この大原則の例外として保有を容認されているのであるから、目的外使用、つまり文書指導指示に違反する場合には、自動車の処分や保護の停止を検討する必要性が生じることになるため、その後の状況把握を継続的に行う必要がある。

また、このケースでは自動車の不正使用発覚の数年後に市民税調査で就労の事実も発覚しており、法第 78 条適用となっている。自動車の不正使用に限ったことではないが、不正が発覚した被保護者に対しては、その時点での文書及び口頭による指導のみならず、その後より厳格な対応を図るよう定期的かつ継続的な状況確認により、文書指導指示内容が遵守されているかどうかを組織的にフォローする体制とすることが望まれる。

- ・ローン債務のある自動車保有について

ローン債務のある車両保有については、最低生活費の中から残債返済を支弁することになりかねないことから、当該ローンの支払予定表の提示を求め、適切な指導を行う必要がある。【意見 3 7】

外国人である被保護者の世帯の事例で、平成 28 年 3 月に登録しているが、所有者は信販会社のローンによる所有権留保の状況にあり、中古車購入についてローンを組んで購入していることが分かる。これは世帯員廃止後の購入であり、再度保護世帯に転入したことから、運転の禁止について法第 27 条指導を行っている。この車両価値は僅少と思われ、その残債額との兼ね合いで生じうる資産活用による法第 63 条適用以前に、最低生活費の中から残債返済を支弁することになりかねないことが問題である。

よって、支払予定表の提示を求め、適切な指導を行う必要がある。

なお、平成 30 年 11 月付の登録事項等証明書によると、有効期間の満了する日が平成 30 年 3 月となっていることから、車検・自動車賠償責任保険切れと推察され、この点からも運転禁止の徹底も図られたい。

6. 不動産保有

補足性の原理（法第 4 条第 1 項）からして、被保護世帯の資産の保有が認められるか

否かについて、不動産保有の問題がある。

不動産の保有については、主に土地と家屋とがあるものと考えられ、それぞれ以下の局長通知がある。

(1) 土地

① 宅地

次に掲げるものは、保有を認めること。ただし、処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められるものは、この限りでない。

また、要保護世帯向け不動産担保型生活資金（※）の利用が可能なものについては、当該貸付資金の利用によってこれを活用させること。

(ア) 当該世帯の居住の用に供される家屋に付属した土地で、建築基準法第52条及び第53条に規定する必要な面積のもの

(イ) 農業その他の事業の用に供される土地で、事業遂行上必要最小限度の面積のもの

② 田畑

次のいずれにも該当するものは、保有を認めること。ただし、処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められるものは、この限りでない。

(ア) 当該地域の農家の平均耕作面積、当該世帯の稼働人員等から判断して適当と認められるものであること。

(イ) 当該世帯の世帯員が現に耕作しているものであるか、又は当該世帯の世帯員若しくは当該世帯の世帯員となる者がおおむね3年以内に耕作することにより世帯の収入増加に著しく貢献するようなものであること。

③ 山林及び原野

次のいずれにも該当するものは、保有を認めること。ただし、処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められるものは、この限りでない。

(ア) 事業用(植林事業を除く。)又は薪炭の自給用若しくは採草地用として必要なものであって、当該地域の低所得世帯との均衡を失することにならないと認められる面積のもの。

(イ) 当該世帯の世帯員が現に最低生活維持のために利用しているものであるか、又は当該世帯員若しくは当該世帯の世帯員となる者がおおむね3年以内に利用することにより世帯の収入増加に著しく貢献するようなものであること。

(2) 家屋

① 当該世帯の居住の用に供される家屋保有を認めること。

ただし、処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められるものは、この限りでない。

また、要保護世帯向け不動産担保型生活資金（※）の利用が可能なものについては、当該貸付資金の利用によってこれを活用させること。

なお、保有を認められるものであっても、当該世帯の人員、構成等から判断して、部屋数に余裕があると認められる場合は、間貸しにより活用させること。

② その他の家屋

(ア) 事業の用に供される家屋で、営業種別、地理的条件等から判断して、その家屋の保有が当該地域の低所得世帯との均衡を失することにならないと認められる規模のものは、保有を認めること。ただし、処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められるものは、この限りでない。

(イ) 貸家は、保有を認めないこと。ただし、当該世帯の要保護推定期間(おおむね3年以内とする。)における家賃の合計が売却代金よりも多いと認められる場合は、保有を認め、貸家として活用させること。

平成29年度における保護案件のうち、不動産の保有が容認されているケースは143件、否認されているケースは281件であった。生活福祉課によれば、自動車保有の場合とは異なり、不動産保有の可否についてケース診断会議で議題に挙がることはなく、ケースワーカーが個別に判断しており、大分市独自のマニュアル等は特に設けられていない。

※ 不動産担保型生活資金は「リバースモーゲージ (Reverse Mortgage)」と言われるものである。リバースモーゲージは、住宅ローン的一种で、自宅を担保に老後資金を調達する手法である。住宅を取得する際、不足資金を金融機関から一括して借入れ、毎月一定額ずつ返済するのが普通の住宅ローンであるが(フォワード・ローン)、リバースモーゲージはすでに保有している住宅を担保に毎月一定額の融資を受けるローンで、返済はせず借入者の死亡時に住宅を処分して返済資金にあてるものである(逆住宅ローン)。通常、高齢者が持ち家を担保に年金式に融資を受ける場合に活用される。返済なしのローンなので、住宅という実物資産を資金化する手法として、高齢化社会で不可欠の金融商品といわれている。毎月、年金式に融資を受けるだけでなく、必要なときに一時金として融資を受けることも可能な融資方法である。

(監査手続)

平成29年度における保護案件のうち、不動産保有容認となっている143件のうち、無作為に6件のケース記録を抽出し、上記通知に沿った保有容認となっているか、保有が容認された場合には当該不動産に関する外部資料として固定資産税課税台帳兼名寄帳及び不動産登記簿謄本を入手しているか、リバースモーゲージ適用対象の可否について適切に検討されているか、リバースモーゲージ適用対象となった不動産についてその後の進捗管理が適切に行われているかについて検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・見積書や請求書の作成等日付について

後述する【事例 3】に関して「不動産鑑定費用の請求について（通知）」「不動産鑑定事務所からの鑑定費用請求書」及びその「見積書」について、請求書の大分市への着信日がスタンプにより平成 30 年 3 月 26 日であることを確認できるほかは、文書の作成日が明らかでなく、見積書については大分市への文書着信日も確認できないことから、これらの日付を明確にするように事務執行すべきである。【意見 3 8】

- ・登記の事実の確認について

後述の【事例 3】に関して、リバースモーゲージの契約が成立すると、融資に伴い不動産の根抵当権が設定されるが、当該事実を客観的に明らかにするために、当該不動産に係る全部事項証明書を念のため徴求することが望ましい。【意見 3 9】

- ・相続財産を入手する可能性と法第 63 条適用の可能性の明記について

保護申請者の父が逝去して間もない場合、この申請者は不動産等の相続財産を入手する可能性がある点とそれに伴う法第 63 条適用の可能性をケースファイルに明記して重要な要点としたうえで、顛末までしっかりとフォローするような運用を心掛けたい。【意見 4 0】

本件申請者は、直前の平成 30 年 2 月 25 日に父が逝去して間もなく、同 3 月 1 日に保護の申請を行っている。

従来からこの亡くなった父と同居していた居宅には申請者の兄夫妻が戻ってくることとなっており、申請者はこの家から出て、賃貸物件に新たに入居するとしている。

本件では当面の保護の必要性があると認められるため、保護の開始決定を行ったことは理解できるものの、今後の相続の可能性についての記載と、それに基づく法 63 条適用の可能性の記載がケースファイルに見当たらない。

相続財産を入手する可能性とそれに伴う法第 63 条適用の可能性をきっちりと明記したうえで、一定期間経過後に法第 29 条に基づく調査の一環で、一定の調査と提出協力、例えば遺産分割協議書の入手などを行うことで、分割遺産の入手の有無等についてフォローし顛末を確認するような運用を心掛けたい。

- ・不動産保有に関するマニュアル等の策定及び活用について

要保護者が不動産を所有している場合の対応についてマニュアル等が特に設けられていないため、ケースワーカーによって事務の進め方等にばらつきがあり、要保護者に対する画一的な対応が不十分であるため、当該マニュアル等の策定及び活用を図りたい。【意見 4 1】

前述のとおり、不動産保有の可否について、ケースワーカーが個別に判断している現状である。要保護者が不動産を所有している場合の対応についてマニュアル等が特に設けられていないため、ケースワーカーの判断に拠るところが大きく、要保

護者に対して本来必要とされる画一的な対応が必ずしもできていない。

また、不動産保有容認後の対応についてケース記録を閲覧したところ、保有を認める旨や、リバースモーゲージの適用対象であるとの記載があるのみで、手続等を具体的に指導した内容やリバースモーゲージの適用完了に向けた進捗状況について具体的に記載されているものは見受けられなかった。

よって、所有不動産に対する保有の認否基準、活用手法、手続、指導方法等を記したマニュアルを作成し、ケースワーカーの画一的な対応が可能になるように工夫することが望ましい。さらに、事務が迅速かつ早期に進行するため、リバースモーゲージに係るチェックリストや進捗管理票を策定し、活用することで、画一的かつ円滑な進捗を図ることが有用と考えられる。

なお、個々のケースワーカーで対応に苦慮するケース等については、ケース診断会議を開催することを検討し、組織的に判断することが望ましいと考える。

・リバースモーゲージ適用対象の進捗の遅れ

リバースモーゲージ適用対象の事例のうち、適用が決まった後の進捗管理が適切に行われていないため、完了まで1年以上経過するというものが見受けられ、当該関係者との密なコミュニケーションなど事務の在り方を改善する必要がある。

【意見 4 2】

抽出したケース記録はいずれも通達に沿った保有要件を満たしており、外部資料として固定資産税課税台帳兼名寄帳及び不動産登記簿謄本も徴されていた。また、リバースモーゲージ適用対象の可否について適切に検討（6件のうち3件についてリバースモーゲージ適用対象として判断されていた）されているものの、3件いずれの事例も以下のとおりその後の進捗管理が適切に行われているとは言えない状況にあり、事務の進め方、とりわけ当該関係者とのコミュニケーションのあり方を改善し、できるだけ早期かつ円滑に進めていく必要がある。

【事例 1】

リバースモーゲージの活用にあたって、当該不動産の名義変更が必要であるものの、名義人から名義変更について検討する旨の回答を得たまま、連絡先を取得できず、1年以上が経過している事例である。

以後、名義人からの連絡はなく、ケース記録票にも「全く連絡はないとのこと。一切会ってもいないとのこと。今後、建物名義の件で話があった時は、必ず当課へ報告するように伝えた」との記載があるのみで、その後被保護者に聴取していることもケース記録票からは判然としない。援助方針にも「今後の動向に留意し、被保護者名義に変更があれば、リバースモーゲージの活用を行う」との記載があるのみであり、具体的な方策に関する記載はない。

【事例 2】

リバースモーゲージ対象者であり、社会福祉協議会に申請書送付後に建物の一部が登記未了であり、手続が進められないことが判明した。その後、被保護者に登記の手続をするように指示しているもののその後1年以上が経過している事例である。

ケース記録票によれば、建物の測定を依頼している土地家屋調査士の仕事が忙しく登記が完了しないとのことであるが、当初予定よりも大幅に遅れているにも関わらず、被保護者に連絡を取るよう促すのみで直接土地家屋調査士に連絡を取るというような対応はしておらず、特記事項にも「現在、土地家屋調査士に建物の登記を依頼中」との記載があるのみであり、具体的な方策に関する記載はない。

【事例 3】

リバースモーゲージ対象者であり、生活保護開始の日は平成 29 年 8 月（決裁日は同 9 月）となっている。

申請者の姉弟と子からリバースモーゲージの同意書を入手した日付は平成 29 年 9 月 29 日から 10 月 1 日であり、この文書の最も遅い着信日は同 10 月 4 日となっている。

次に、要保護世帯向けリバースモーゲージの借入申込にあたり、貸付け審査に提出することについての同意書が申請者から同 10 月 17 日に提出され、大分市福祉事務所長は同 10 月 18 日に当該資金貸付対象世帯に該当する通知書を本人に交付している。

それから社会福祉法人大分県社会福祉協議会から、同 12 月 5 日付で当該貸付の事前審査結果が通知され、借入申込書・成年後見人の登記事項証明書の提出が求められ、成年後見人から大分市に対し、同 12 月 8 日にこれらの書類が提出されている。

一方、貸付け額等の審査に必要な不動産鑑定評価書は、平成 30 年 3 月 1 日とその約 4 か月後に提出された。

その結果、平成 30 年 6 月 7 日によりやく「継続的金銭消費貸借契約及び根抵当権等設定契約証書」が締結され、大分市への当該文書の着信日は同 6 月 21 日となっている。

本件では申請者の印鑑登録に関する逡巡があるほか、申込から特に不動産鑑定までの日をかなり要している。このように当該手続の期間の長期化は、保護期間の伸長につながると思われ、円滑に事務が執行されるよう改善が必要である。

7. 学資保険

前述の「4. 収入・資産の把握」にあたって、学資保険については、「生活保護問答集（2017）について（平成 21 年 3 月 31 日 厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡）」において「第 3 資産の活用」の中で独立した項として「2 学資保険」の項が設けられている等、その活用については慎重な取扱いが求められる。

また、以下のとおり課長通知 問第 3 の 19 及び第 3 の 20 に学資保険の取扱いに関する通達がある。

（1）保護申請時における学資保険の取扱い

保護申請時において学資保険に加入している場合、当該学資保険が、次の条件を満たす場合には、保護適用後、満期保険金（一時金等を含む）または解約返戻金を受領した時点で、開始時の解約返戻金相当額について法第 63 条を適用することを前提として、解約させないで保護を適用して差し支えないとされている。

- ① 同一世帯の構成員である子が 18 歳以下であるときに、同一世帯員が満期保険金（一時金等を含む）を受け取るものであること。
- ② 満期保険金（一時金等を含む）または満期前に解約した場合の返戻金の使途が世帯内の子の就学に要する費用にあててを目的としたものであること。
- ③ 開始時点の 1 世帯あたりの解約返戻金額が 50 万円以下であること。

（２）保護受給中における学資保険の満期保険金または解約返戻金の取扱い

保護受給中に学資保険の満期保険金（一時金等を含む）または解約返戻金を受領した場合、開始時の解約返戻金相当額については、法第 63 条を適用して返還を求めることとなるが、一定の就学等の費用に充てられる額の範囲内で、返還を要しないものとして差し支えないとされ、開始時の解約返戻金相当額以外については、使用目的が生活保護の趣旨目的に反しない場合については、収入認定の除外対象として取り扱い、当該収入があてられる経費については、保護費の支給または就労に伴う必要経費控除の必要がないとされている。

なお、平成 29 年度中、学資保険の満期返戻金または解約返戻金の全部または一部を収入認定した事例がなかったため、監査手続を省略している。

8. 債務整理

法の大原則を定めた第 1 条に「この法律は、日本国憲法第 25 条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮する全ての国民に対し、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。」とある以上、被保護者に支給された保護費を債務の返済に充てることは、その目的を阻害するものであり認められない。

そのため、保護申請時に被保護者に債務が存在する場合には、債務整理を指導して自立を助長するようにしなければならない。一次的な債務整理の方法としては、債権者との個別の交渉の他、借金返済が可能になるように支払い方法や金額について金融機関に交渉する任意整理等が考えられ、住民税・国民健康保険税・固定資産税といった税金関係に関してはその多くが保護受給中の徴収の猶予が認められていることから、その手続を進めるように助言すること等が考えられる。

これらによっても債務整理が難しい場合には、最終手段として自己破産といった法的整理となるものと考えられるが、そのような場合には法テラス（正式名称は日本司法支援センター）を活用することが考えられる。法テラスは、国の法務省管轄の機関として、金銭的余裕のない者を対象として法律援助を目的として設立された機関であり、債務整理など各種の事件、法律相談について弁護士費用などの援助をしている。具体的には、被保護者の自己破産に係る申立費用・裁判所予納金・成功報酬といった法テラスが立て替えた費用につき、事件終了まで返済が自動的に猶予され、かつ、事件終了時においても被保護者である場合には、その返済が免除されることとなっている。

前述のとおり、早期の自立を助長するという観点からは、自己破産申立には一定の有用性があるが、一方で自己破産により失うものも多くあるため、被保護者の個別の状況把握とそれに応じた最善の選択が可能となるようにケースワーカーが橋渡しとしての役割を担うことが重要になると考えられる。

なお、自己破産の申立をしない場合であっても、債務整理が難しい場合に被保護者が法テラスに相談することで、例えば、

- ・貸金業者からの督促がストップする
- ・借金を減額及び整理するための適切な方法を提示してくれる
- ・手続上の書類作成などを代行してもらえる
- ・過払い金があるかどうか調査してもらえる

等といった援助を受けられる可能性があるため、上記同様にケースワーカーによる橋渡しとしての役割が重要となってくる。

大分市においては、上記を踏まえたうえで、債務整理が必要と考えられる被保護者については、基本的に法テラスへの相談をすすめることとしている。法テラスの他の相談窓口としては、九州財務局大分財務事務所に設けられている多重債務相談窓口があるが、最終的には弁護士への相談は法テラスで行われるものであるもので、大分市としては基本的には直接法テラスへ繋ぐこととしているとのことであった。

なお、大分市においては、現在多重債務者に対する個別支援プログラムや多重債務者対策事業は行われていない。

(監査手続)

任意に抽出したケース記録を個別検討する中で、多重債務となっているケースについて債務整理の対応が適切に行われているか、また、必要があれば破産手続等の情報提供が適切に行われているかどうかについて、ケース記録を閲覧することによって検討した。

(外部監査の結果)

・債務整理のフォローと顛末の記載

多重債務や相当の債務残高を有している事例について、ケース記録を閲覧したところ、債務の把握については資産申告等により適切に行われているものの、その後の債務整理についての助言、経過及び顛末の把握については十分とはいえないケースが散見されたため、改善が必要である。【結果 2 5】

・受給した保護費からの債務の返済

保護申請当初の資産申告により、相当の債務残高を有していることが認識されている場合に、債務整理の方法によらず、その後の顛末が明確でないまま、その後の資産申告での債務残高が減少または消滅している事例が見受けられるが、受給した保護費の中から債務の返済を行っていると思料されるため妥当とは言えない。【結果 2 6】

多重債務や相当の債務残高を有している事例について、ケース記録を閲覧すると、債務の把握については当初の資産申告等により適切に行われているものの、その後の債務整理についての助言はある程度行われているものの、債務整理に関する経過及び顛末の把握については十分なフォローと顛末の把握がなされていない場合が多く見受けられている。

被保護者の自立の促進のためには、保護決定段階における債務の存在は重要な情報であり、債務整理を促し、整理完了までの経過を把握し、顛末までしっかりと把握することは重要な責務であるといえる。もし債務整理を行うことなく、経過の把握を怠れば、結果として債務の返済が保護費の中から支弁されることにもつながりかねない。すなわち保護費の中から債務の返済を行うことは決して認められないのに、それを看過することにつながるという結果をもたらしてしまう。

【事例 1】

保護申請時に国民健康保険税・アパートの家賃・病院への医療費・給与の前借りを合わせて 100 万円以上の債務があるケースにおいて、ケース記録に「保護開始後各債権者と被保護者と協議させ、返済方法を報告させることとする。」とあり、保護開始時に各債権者との返済方法が記載されているものの、翌年度の特記事項に「申請時に保有していた負債については返済方法等について解決済」との記載を最後にその後の返済に関する顛末の記載等は見受けられなかった。また、保護申請後に記載されている返済方法についても、具体的な金額等に基づく返済計画ではなく、抽象的なものであった。

そもそも、このようなケースで債務整理の方法によることなく、受給する保護費の中から返済を許容することについては、法の趣旨に照らし疑問が残るところである。

【事例 2】

銀行に 127,539 円の債務があるが、月 5 千円の返済を継続している。法テラスでの負債整理を助言する、とケースファイルに記載があるが、それにとどまっており、経過や顛末の把握が不十分なまま結果として保護費からの返済が継続していることになっており、法の趣旨に照らし適切とは言えない。

【事例 3】

東部事務所において、本件の被保護者は保有している債務のうち2件の金融債務を整理したが、銀行及び信販会社に対しては、毎月それぞれ2千円及び5千円の返済を行っている。直近で勤労収入があるものの保護費を受給している以上、保護費からの返済が継続することになり、法の趣旨に照らし適切とは言えない。

【事例4】

西部事務所の被保護者は、申請時における平成6年11月の資産申告書によると、複数の信販会社から200万円の借入れがあると申告しているものの、保護台帳にはさらに50万円の農協からの借入れがあると記載されており、資産申告書の記載と異なっていた。また、負債についての聞き取り記録はなされているものの、債務整理については保護台帳に特段の記載はない。

また、平成9年8月の定期訪問の際に、借入金残高を把握しているが、借入残高は1,572,161円に減少している。しかし、保護費で返済していることについて、ケース記録に特段の記載はない。

これに対し、直近の平成29年10月の資産申告書によると、負債はゼロとなっている

これでは、実際に債務整理を行ったのか、保護費の中から返済を継続し結果的に完済となったのかも判然とせず、経過の把握と顛末管理が不適切である。

【事例5】

西部事務所の被保護者の事例である。申請時点で資産申告書によると負債なしとなっている。しかし、ある銀行の普通預金口座が247,233円の借越しも、通帳記入日は平成10年のものとなっているが、この分について保護台帳に一切の記載がされていない。

一方直近の保護台帳によると平成29年1月の信販会社からの催告書により115,519円の借入損害金債務があり、2か月に1回1万円ずつ返済を行っているとのことである。この分は、上記の銀行の借越残高の代位弁済をした保証会社に対する遅延損害金と思われる。

いずれにしても、保護費の中から返済することは認められていないにもかかわらず、保護台帳には債務整理指導の記録や経過の把握は特段行われていないため、適切な経過の把握のもと、必要に応じて債務整理についての指導性を発揮する必要がある。

【事例6】

外国人の被保護者の事例である。平成21年1月の督促状によると、899,496円の債務残高（遅延損害金等を含む）となっているところ、平成23年1月の同金額は791,000円となっているが、最後に支払った日は平成19年6月となっており、過払い金により遅延損害金の減額の決定がなされたのかどうかなど、なぜ減少しているのか把握されていない。平成23年1月の東京簡易裁判所からの支払督促に対しては、法テラスを利用するように伝え、確かに相談に行っているとのケース記録の記載は確認できるものの、その後の顛末の記載がないため、免責を受けたかどうか不明である。

- ・保護受給期間中における債務整理のための弁護士報酬の支払

前述した【事例3】の被保護者は、債務整理のための専門家報酬と思料される弁護士報酬を毎月17千円支払っている。保護費を受給しているという状況では、最低生活費の中から当該報酬を支弁することになりかねず、好ましいと言えない。【結果27】

- ・重要な債務の存在とその変遷についての不十分な把握と顛末管理の欠如

被保護者が負う重要な負債の存在は、その生活に重大な影響を及ぼすことや、新規の借入れや返済を行うこと自体が厳に禁止されている点から考慮しても、もっと被保護者に寄り添って負債の存在やその変遷などの実態把握に努めるとともに、債務整理の助言指導のみならず、顛末までしっかりと確認を行うべきである。【結果28】

当初の保護申請時点の被保護者の債務の存在とその変遷、直近の状況の変化に十分寄り添えていないと認められる事例である。以下は、その状況である。

被保護者が平成29年10月に提出した資産申告書によると、消費者金融からの借入れ債務が100万円あるとの申告があった。

この点につき、担当ケースワーカーは、同月末に本人に事実確認を行ったところ、保護開始前からの負債であるとの回答があったことで、法テラスを利用し、債務整理するよう助言している。

助言自体は適切ともいえるが、そもそも保護開始からの負債ということに対する聞き取りや事実確認と把握が不十分である。

同氏は、当初の保護開始が平成14年9月で、平成15年3月に申し出による辞退で廃止になっている。この際の資産申告書によると、確かに消費者金融からの借入が200万円存在している。その際には、ケース格付けBで、負債があるため自己破産について検討させる旨の処遇方針が明記されているが、当該受給期間中のケース記録には、当該負債のやり取りについての明記は一切認められない。

その後、平成18年7月に再度保護申請に至り、その際の資産申告書に記載されている負債は、友人からの借入れ10万円となっている。この点について、当該申請時の保護台帳の当初記載によると、負債は要保護者に確認したうえで「無」と記載されている。すなわち、資産申告書に記載された友人からの借入れの確認をしていないだけでなく、平成14年の当初申請時の負債200万円の顛末や自己破産申請の有無を確認していない一連の対応は、申請者の過去からの状況などに照らすと適切とは言えない。

そして、平成29年10月の借入れ100万円の存在が保護申請前からという申し出に対して、申請時に把握した内容と大きな矛盾がある点について、認識が不十分で疑問

に思わない点からしても、資産申告書における債務の存在に対する対応にあまりに関心で問題があると思われる。

重要な負債の存在は、被保護者の生活に重大な影響を及ぼすことや、新規の借入れや保護費の中から返済を行うこと自体が厳に禁止されている点から考慮しても、もっとケースの負債の存在の有無や、その変遷などの経過や実態把握に努めるとともに、保護開始時点の債務整理についての助言指導のみならず、整理の顛末までしっかりと把握する必要があるということに関して継続的に留意されたい。

（上記とは別の同等な事例）

保護開始時点の負債 115 万円（複数の信販会社）の記載に対し、保護台帳等に当該負債に関する取扱い、経過や顛末について何ら記載がない。

また開始時点の状況にかかわらず、平成 29 年 9 月に提出された資産申告書には「約 32 年前、大分県保証協会より 100 万円借用しましたが、20 年間請求はありません」との記載のもと申告されているが、

- ・ 保護開始前の申請時の負債内容との矛盾
- ・ 大分県保証協会から直接借入れすることは通常考えられない
- ・ 金融機関からの借入れで 20 年間請求がないことなどありえない

という点から勘案しても、記載内容は意味が不明な点があり、本来は実態的な内容を確認する必要があると捉えるべきところであるが、特に疑問を持つことなく、当該内容について特段触れられていない。

（包括外部監査の結果に添えて提出する意見）

- ・ ケースワーカーの基礎的な法律知識の習得について

被保護者に寄り添った債務整理のための適切な助言や基礎的な情報の提供を行うことは、債務整理による自立のための一助として重要性があることから、ケースワーカーが基本的な当該領域の基本的な法律や制度知識を習得する機会を設けることが望ましい。【意見 4 3】

前述のとおり、ケースワーカーによる助言やその後の状況把握は非常に重要であり、個別の状況によっては自己破産申立も視野に入れた検討が必要となってくるものとする。一方で、自己破産申立といった法的な手続に対して、要保護者および被保護者が十分な知識を持ち合わせているとは考えにくく、たとえケースワーカーが法律相談を促したとしても、相談に出向かない場合や相談を受けたもののその後の連絡を絶つ場合等様々なケースが想定される。

このようなことも踏まえたうえで、被保護者に適切な指導をするためには、まずはケースワーカー自身が法律相談の方法や破産手続申立における費用負担といった法律扶助の仕組みそのものについての情報や正確な知識を持ち合わせていることがより望ましいといえる。

この点について、生活福祉課に聴取したところ、現状ではそのような機会は特設設けられず、ケースワーカーそれぞれの個別の判断とこれまでの経験によっているとのことであったが、被保護者に寄り添った適切な助言や基礎的な情報の提供を行

うことは債務整理による自立のための一助として重要性があることから、例えばケースワーカーが基本的な当該領域の基本的な法律や制度知識を習得することができるよう研修を受ける機会を定期的に設ける等することが望ましいものと考え

第7. 生活保護費

1. 大分市における生活保護費の過去5年間の推移

大分市における生活保護費の過去5年間の推移は、20ページに記載しているとおりである。

生活保護制度は、厚生労働大臣が定めた最低限度の生活を保障する基準（最低生活費）に従って扶助され、大分市は平成29年度実績で、総額151億円、生活扶助費45億円、住宅扶助費19億円、教育扶助費5千万円、介護扶助費4億円、医療扶助費80億円、出産扶助費72万円、生業扶助費3千万円、葬祭扶助費1千万円の扶助を行っており、医療扶助が53%、生活扶助が30%、住宅扶助が12%と医療扶助、生活扶助、住宅扶助で全体の96%以上を占める状況である。

世帯、人員別の各扶助の状況は次表のとおりである。

(単位：世帯、人)

項目 年度	生活扶助		住宅扶助		教育扶助		介護扶助		医療扶助		出産扶助		生業扶助		葬祭扶助		合計	
	世帯数	人員	世帯数	人員	世帯数	人員	世帯数	人員	世帯数	人員	世帯数	人員	世帯数	人員	世帯数	人員	世帯数	人員
平成24年	69,462	94,959	67,394	91,942	4,465	6,783	14,107	14,532	69,363	85,850	6	6	2,599	2,893	77	77	227,473	297,042
平成25年	70,673	94,911	69,143	92,728	4,229	6,295	15,700	16,202	70,330	86,107	2	2	2,200	2,459	80	80	232,357	298,784
平成26年	72,314	95,893	70,964	93,986	4,026	6,026	17,092	17,576	72,309	87,901	2	2	2,000	2,204	113	113	238,820	303,701
平成27年	72,652	94,332	72,261	93,798	3,742	5,597	18,314	18,838	72,843	87,107	2	2	1,774	1,925	86	86	241,674	301,685
平成28年	72,816	92,954	72,844	92,703	3,420	5,077	19,809	20,357	73,704	87,004	4	4	1,897	2,070	105	105	244,599	300,274
平成29年	72,372	91,194	72,581	91,102	3,087	4,627	20,456	21,100	73,747	86,336	2	2	1,826	2,062	103	103	244,174	296,526

(注) 上表は延べ世帯数及び延べ人員数を記載している。

平成20年以降は金融危機による景気悪化の影響を受け、生活保護の相談・申請件数が増加し、被保護世帯数・被保護人員も増加を続けていたが、近年は横ばいで推移している。

平成30年3月31日現在の世帯類型別構成比では、高齢者世帯3,867世帯(56.5%)の割合が最も高く、次いでその他世帯1,101世帯(16.1%)、傷病者世帯776世帯(11.3%)となっており、保護の要因が多様化していることを反映している。

2. 保護の種類と内容

保護の種類は、第2部「第3 保護の種類」に記載している。

(1) 生活扶助

大分市における平成30年3月31日現在の生活扶助の被保護世帯数及び保護人員は、6,037世帯、7,569人である。

- ・ 衣食その他日常生活の需要を充たすために必要な費用

標準3人世帯の(冬季加算を除く)最低生活費は次表のとおりである。

	基準生活費					児 童 養 育 加 算	住 宅 費 (家 賃 等) (限 度 額)	最低 生活費	
	第 1 類 の 費 用 (食 費 等)			第 2 類 の 費 用 (光熱水費等)	第 1 類×通減率 + 第 2 類				生活扶助 基準額
	夫 (33才)	妻 (29才)	子 (4 才)						
A 基準額①	37,710	37,710	24,680	49,900	A <u>150,000</u>	$\frac{0}{3}$	10,000	38,000	183,000
B 基準額②	34,740	34,740	27,090	53,480	B 134,115.95	135,000			
A x 0.9					A x 0.9 <u>135,000</u>	$\frac{3}{3}$			
※10円未満切り上げ									

※10円未満切り上げ

生活扶助基準額の計算方法は次のとおりである。

$$\text{生活扶助基準額(平成29年度)} = A \times 0/3 + B \times 3/3$$

(上記計算で算出した基準額を1円未満切り捨ての後、10円未満切り上げ)

A = 第1類(世帯員全員の基準額①合計) × 通減率① + 第2類(基準額①)

B = 第1類(世帯員全員の基準額②合計) × 通減率② + 第2類(基準額②)

<BがAに0.9を乗じた額より少ない場合は、Aに0.9を乗じた額をBの額とする>

(2) 教育扶助

大分市における平成30年3月31日現在の教育扶助の被保護世帯数及び保護人員は、255世帯、392人である。

① 学校教育費

小学校 各学年とも 2,880 円

中学校 各学年とも 5,040 円

② 学習支援費

小学校 各学年とも 2,630 円

中学校 各学年とも 4,450 円

③ 教材代

正規の教材として学校長又は教育委員会が指定するものの購入に必要な額

④ 学校給食費

保護者が負担すべき給食費の額

⑤ 通学のための交通費

通学に必要な最小限の額

(3) 住宅扶助

大分市における平成30年3月31日現在の住宅扶助の被保護世帯数及び保護人員は、6,035世帯、7,542人である。

① 家賃・間代等(限度額)

単身 29,000 円 2人 35,000 円、3～5人 38,000 円

6人 41,000 円 7人以上 45,000 円

※ 世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められる

場合や住宅等の床面積が、15 m²以下の場合はこの限りではない。

- ② 家屋補修その他住宅の維持のため必要な費用 120,000 円以内

(4) 医療扶助

大分市における平成 30 年 3 月 31 日現在の医療扶助の被保護世帯数及び保護人員は、6,149 世帯、7,213 人である。

- ① 指定医療機関等における診療費、薬剤・治療材料の購入費
- ② 施術費
- ③ 移送費

(5) 介護扶助

大分市における平成 30 年 3 月 31 日現在の介護扶助の被保護世帯数及び保護人員は、1,718 世帯、1,773 人である。

- ① 居宅又は施設において、介護サービスを受ける費用
- ② 福祉用具購入費
- ③ 住宅改修費
- ④ 移送費

(6) 出産扶助

大分市における平成 29 年度の出産扶助の被保護世帯数及び保護人員は、2 世帯、2 人である。

- ① 分娩介助費
 - 施設分娩の場合 293,000 円以内
 - 居宅分娩の場合 262,000 円以内
- ② 衛生材料費 5,700 円以内

(7) 生業扶助

大分市における平成 30 年 3 月 31 日現在の生業扶助の被保護世帯数及び保護人員は、173 世帯、209 人である。

- ① 生業に必要な資金、器具代又は資料代 46,000 円以内
- ② 生業に必要な技能の習得費 78,000 円以内
- ③ 高校等就学費
- ④ 就職支度金

(8) 葬祭扶助

大分市における平成 29 年度の葬祭扶助の被保護世帯数及び保護人員は、103 世帯、103 人である

- ① 検案料
- ② 死体の運搬料
- ③ 火葬又は埋葬料
- ④ その他葬祭に必要な費用

葬祭扶助の額は、大人の場合、①～④を合計して 206,000 円以内となっている。

3. 収入認定

勤労収入・農業収入・自営収入・恩給・年金等の収入・その他の収入がある場合、基準額で算定された最低生活費から収入額を差し引いた保護費を被保護者に支給する。

上記の収入がある被保護者は、定期的に収入申告書並びに給与明細等の収入金額の判明する資料をケースワーカーに提出する。ケースワーカーは、資料を基に保護決定調書を作成し、扶助額を決定する。

(監査手続)

サンプルで抽出したケースについて、保護費を決定する保護決定調書において正しく最低生活費から控除する収入額が決定されているかどうか、またその収入額の認定においては収入申告書、給与明細等に基づいて正しく決定されているかどうかについて検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

4. 生活保護費の支給手続

生活保護費の支給には、毎月同様の保護費を支給する場合の定例支給と臨時的な支給を行う随時支給がある。それぞれの支給フローは以下のとおりである。

(1) 定例支給

- ① ケースワーカーが最終入力日までに随時システム入力を行う。
- ② 最終入力日後に経理担当者が決定調書等の帳票を打ち出す（支給データの決定）。
- ③ 保護金品の支給

(ア) 口座振込による支給（病院送金等を含む。）

- (i) 支給日の4日前（開庁日）までに口座振り込み用データをフロッピーディスクにて大分銀行へ渡す。
- (ii) 大分銀行から各金融機関へ振込情報を送り振込の準備をする。
- (iii) 支給日に振込む。

(イ) 本庁による窓口支給

- (i) 支給額の封入（密封）は大分銀行大分市役所出張所（以下「出張所」という。）に業務委託して行う。
- (ii) 担当ケースワーカーは来庁した被保護者の印鑑を確認し、生活保護費受領書（以下「受領証」という。）を交付する。なお、持参した印鑑が受領証に押印した印鑑と異なる場合は、事情を確認し新たな受領印とするため受領証に押印する。
- (iii) 被保護者は出張所に受領証と受領印を提出し、生活保護費を受領する。
- (iv) 被保護者は受領証を担当ケースワーカーに返却する。
- (v) 月毎に精算する。

(ウ) 東部事務所及び西部事務所による窓口支給

- (i) 東部事務所及び西部事務所の所長及び査察指導員（以下「所長等」という。）は支給日前日に庶務担当者とともに出張所で事前に提出した支給明細書と支給封筒を確認し、窓口支給分を受領する。その際、庶務担当者は生活福祉東西事務所支給分受領確認書（以下「確認書」という。）に受領件数及び担当者氏名を記載し押印する。
- (ii) 所長等は受領した支給封筒を専用ケースに入れ施錠し、東部事務所及び西部事務所に持ち帰り金庫に保管する。
- (iii) 担当ケースワーカーは来庁した被保護者の印鑑を確認し、持参した印鑑が受領証に押印した印鑑と異なる場合は、事情を確認し新たな受領印とするため受領書に押印する。
- (iv) 担当ケースワーカーは被保護者の承諾をうけ、印鑑を預かり、受領証とともに所長等に提出する。
- (v) 所長等は受領証、支給明細書及び封筒を確認し、支給明細書に押印し、被保護者に印鑑を返却し、生活保護費を支給する
- (vi) 所長等の2人以上で支給できなかった封筒と支給明細書を確認し、専用ケースに支給明細書と未支給の封筒を入れ、施錠し本庁に持参する。
- (vii) 庶務担当者及び所長等は専用ケースを施錠したまま、出張所に持参する。
- (viii) 庶務担当者及び所長等は出張所長立会いのもと、専用ケースを開錠し、支給明細書と残封筒の確認を行い、確認書に返却件数及び担当者氏名を記載する。また、残封筒は出張所内で開封し、未支給額の確認を行う。

○窓口払いの精算

未支給分の生活保護費については出張所が市口座に戻入する。

(2) 随時支給

- ① ケースワーカーが随時システム入力を行う。
- ② 保護金品の支給

(ア) 小切手による随時支給

- (i) 月毎に資金前渡により、出張所の生活福祉課長当座預金口座に入金する。

- (ii) 被保護者が来課して受け取りを行う際に、庶務担当者が小切手を作成し受領印を押印した後、ケースワーカーに小切手を渡す。
- (iii) ケースワーカーが被保護者に小切手により保護費を支給する。
- (iv) 被保護者は出張所で現金に換金する。
- (v) 月毎に精算する。

(イ) 現金による随時支給事務の流れ

- (i) 月毎に資金前渡により、出張所の東部事務所及び西部事務所の所長普通預金口座に入金する。
- (ii) ケースワーカーが事前に東部事務所及び西部事務所の所長に随時支給分を報告する。
- (iii) 東部事務所及び西部事務所の所長が支給日までに口座より引き出し封入、金庫に保管する。
- (iv) 被保護者が来課して受け取りを行う際に受領印を押印した後、東部事務所及び西部事務所の所長がケースワーカーに封入済保護費を渡す。
- (v) 東部事務所及び西部事務所の所長とケースワーカーが被保護者に保護費を支給する。
- (vi) 月毎に精算する。

(監査手続)

本庁、東部事務所及び西部事務所において、各支給事務の流れが適正に行われているかどうかについて、再実施も含めて関連書類等の検討を行った。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

第8. 保護の停止・廃止

1. 概要

保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなったときは、速やかに、保護の停止又は廃止を決定し、書面をもって、これを被保護者に通知しなければならない（法第26条）。生活保護は国が最低限度の生活保障をするものであることから（法第1条）、保護の必要性がなくなった場合にはかかる措置が講じられることとなる。

2. 大分市の状況

大分市における過去5年間の廃止状況は下記のとおりである。近年廃止数が増加しているが、これは死亡世帯の増加及び景気の回復による就業者の増加によるものである。

(単位:件)

世帯類型	傷病治癒		死亡	失踪	稼働収入増加	働き手の転入	社会保険給付金増加	仕送り等増加	親類縁者引取	施設入所	医療費他法負担	管外への転出	その他	合計
	主傷病治癒	世帯員治癒												
平成25年度	0	0	242	15	123	0	32	1	38	4	3	55	157	670
平成26年度	1	0	260	11	120	2	24	5	44	1	4	54	137	663
平成27年度	0	0	263	21	125	5	24	3	41	1	6	53	125	667
平成28年度	1	0	287	13	130	1	28	3	42	7	1	38	128	679
平成29年度	0	0	325	19	139	1	22	1	24	8	8	48	117	712

大分市における平成25年度から平成29年度の停止の状況は下記のとおりである。

(単位:件)

	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度
停止数	40	38	44	40	37

大分市における平成25年度から平成29年度の辞退の状況は下記のとおりである。

(単位:件)

	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度
辞退数	87	62	44	70	42

3. 保護の停止または廃止の取扱基準

生活保護は、生活保護費を受給する権利であると同時に義務も課せられていることから、「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」にて、次のとおり法第26条、第28条第5項、第62条第3項により保護を停止すべき場合又は廃止すべき場合の取扱いの基準が定められている。

(1) 法第26条の場合（収入の増加や最低生活費の減少等の場合）

① 保護を停止する場合

(ア) 当該世帯における臨時的な収入の増加、最低生活費の減少等により、一時的に保護を必要としなくなった場合であって、おおむね6か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。

なお、この場合には、以後において見込まれる当該世帯の最低生活費及び収入充当額に基づき、停止期間（原則として日を単位とする。）をあらかじめ定める。

(イ) 当該世帯における定期収入の恒常的な増加、最低生活費の恒常的な減少等により、一応保護を要しなくなったと認められるがその状態が今後継続することについて、なお確実性を欠くため、若干期間その世帯の生活状況の経過を観察する必要があるとき。

② 保護を廃止する場合

(ア) 当該世帯における定期収入の恒常的な増加、最低生活費の恒常的な減少等により、以後特別な事由が生じないかぎり、保護を再開する必要がないと認められるとき。

(イ) 当該世帯における臨時的な収入の増加、最低生活費の減少等により、以後おお

むね6か月を超えて保護を要しない状態が継続すると認められるとき。

(2) 法第28条第5項の場合（検診命令に従わない場合）

① 保護を停止する場合

保護の変更申請に伴い必要な検診命令に従わない場合は当該変更申請を却下し、被保護者が特定費用の必要性の有無判断に必要な検診命令に従わない場合は最低生活費の算定に際し当該費用を計上しないこととするが、これらによりがたい場合は、保護を停止する。

② 保護を廃止する場合

- (ア) 保護を停止した後、再度の検診命令を行い、なおこの命令に従わないときは、保護を廃止する。
- (イ) 最近1年以内において当該検診命令違反のほか、文書による指導指示に対する違反、立入調査拒否若しくは検診命令違反があったとき。
- (ウ) 停止によっては、当該被保護者をして検診命令に従わせることが著しく困難であると認められるとき。

(3) 法第62条第3項の場合（文書による指導指示に従わない場合）

法第27条による指導指示は、口頭により直接当該被保護者に対して行うことを原則とするが、これによって目的を達せられなかったとき、または目的が達せられないと認められるとき、及びその他の事由で口頭によりがたいときは、文書による指導指示を行うこととする。当該被保護者が文書による指導指示に従わなかったときは、保護の変更、停止又は廃止を行う。

① 保護を停止する場合

当該指導指示の内容が比較的軽微な場合は、適当と認められる限度で保護の変更を行うが、それが適当でない場合は、保護を停止する。

② 保護を廃止する場合

- (ア) 保護を停止した後においても引き続き指導指示に従わないでいる場合において、さらに書面による指導指示が行われても、なお従わない場合は保護を廃止する。
- (イ) 上記(ア)の規定にかかわらず、次に該当するときは保護を廃止することができる。
 - (i) 最近1年以内において当該指導指示違反のほか、文書による指導指示に対する違反、立入調査拒否若しくは検診命令違反があったとき。

- (ii) 法第 78 条により費用徴収の対象となるべき事実について以後改めるように指導指示したにもかかわらず、これに従わなかったとき。
- (iii) 保護の停止を行うことによって当該指導指示に従わせることが著しく困難であると認められるとき。

(監査手続)

平成 29 年度の廃止ケースファイルのうちサンプルにて 20 件を抽出し、関係書類の閲覧及び担当者への質問により、停止及び廃止の判断が適切になされているかどうかを検討する。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

4. 事務の取扱基準について

停止又は廃止の事務の取扱基準は、「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」等に定められている。

(1) 法第 27 条（文書による指導指示）違反の場合

一定期間、口頭による指導指示を行ったにもかかわらず、目的が達成されなかったとき、又は達成されないと認められるときに文書による指導指示を行う。さらに、法第 27 条に基づく文書による指示を行っても正当な理由なく文書指示に従わない場合には、ケース診断会議に諮る等組織的に十分検討のうえ、弁明の機会を与える等、法第 62 条第 4 項による所定の手続を経たうえで、保護の変更、停止又は廃止を行う。

- ① 保護の実施機関は、保護の変更、停止又は廃止の処分をする場合には、当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない。この場合においては、あらかじめ、当該処分をしようとする理由、弁明をすべき日時及び場所を通知しなければならない。
- ② 指導指示に従わないことに対して正当な理由がない場合、又は、正当な理由がなく指定場所に来所しない場合は、保護の変更、停止又は廃止の処分決定を行う。特に期限を定め、その期限までに指導指示内容が履行されなかったことを理由として保護の停廃止を検討する場合には、単に期限が到来したことだけをもって判断するのではなく、期限までの間の指導指示に対する被保護者への取り組み状況や保護の実施機関における援助状況を十分に検討することが必要である。
- ③ 処分は、理由をわかりやすく明記した上で書面により通知する（この場合でも、不服申立等を行うことができる旨を記載する）。
- ④ 保護の変更、停止又は廃止の処分をする場合には、当該処分を決定した日から適用することを原則とする。

(2) 法第 28 条第 1 項（資産・収入、健康状態の報告、調査等）違反の場合

- ① 法第 28 条第 1 項の規定に反して報告がない場合や立入調査を拒む場合等に、直ちに法第 28 条第 5 項の規定により保護の変更、停止又は廃止をしなければならないということではなく、保護の決定実施上必要な調査である旨を被保護者に説明するとともに、法第 27 条により指導指示を行うなど、的確に状況を把握するための所要の措置を講じ、それでもなお正当な理由なく報告が行われない等、実施機関において停止するに相当の理由があるとき行う（上記（1）を参照）。
- ② 緊急に対応することが必要な場合など個別の事案においては、法第 28 条第 5 項の規定により保護の変更、停止又は廃止を行うことを否定するものではない。

(3) 法第 26 条（保護の停止及び廃止）の場合

法第 26 条の規定により保護の停止又は廃止を行う場合は、保護を要しなくなった日から行うことを原則とする。

ただし、当該保護を要しなくなった日の属する月が、保護の停止又は廃止を決定した日の属する月の 3 か月以前であるときは、保護を要しなくなった日まで遡及して保護の停廃止を行うことなく、保護を要しなくなった日から 3 か月までの間にかかる保護費用については、法第 63 条又は法第 78 条の規定により費用を徴収することとし、前々月の初日をもって保護の停廃止を行う。

(4) 「辞退届」の取扱い

- ① 被保護者から提出された「辞退届」が有効なものであり、かつ、保護を廃止することで直ちに急迫した状況に陥ると認められない場合には、当該保護を廃止することができる。ただし、「辞退届」が有効となるためには、それが本人の任意かつ真摯な意思に基づくものであることが必要である（その提出を、保護の実施機関が強要してはならないことは言うまでもない）。
- ② 「辞退届」が本人の任意かつ真摯な意思に基づいて提出された場合であっても、保護の決定を行うに当たっては、例えば本人から自立の目途を聴取するなど、保護の廃止によって直ちに急迫した状況に陥ることのないように留意する。
- ③ 保護の廃止に際しては、国民健康保険への加入など、保護の廃止に伴い必要となる諸手続についても助言指導する。

(監査手続)

停止及び廃止に係る事務手続が取扱基準に従い適切になされているかどうかについて、平成 29 年度に停止または廃止したケースファイルの閲覧及び担当者に対する質問を実施した。

辞退届に対する取扱いが適切になされているかどうかについて担当者に対する質問及びケースファイルの閲覧にて検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

・ 辞退届の受領印

辞退届に対する対応及び状況判断は概ね適切であったが、1 ケースについて辞退届の受領印が1 年前の日付になっていた。辞退届を受け取った日を示す重要な日付であるため、過誤のないように慎重に日付を確認し押印する必要がある。【意見 4 4】

5. 停止・廃止に係る書面の交付について

福祉事務所長は法第 26 条の規定により保護の停止もしくは廃止の決定を行ったときは、保護の決定（変更）通知書（様式第 20 号）を被保護者に交付することとしている。（施行細則第 6 条）

また、福祉事務所長は、被保護者が指導及び指示に従わなかったことを原因として法第 62 条第 3 項の規定に基づく保護の停止、又は廃止を行おうとするときは、弁明通知書（様式第 24 号）をもって、当該処分を行おうとする理由、弁明すべき日時及び場所を当該被保護者に対し、当該弁明をすべき日前 14 日までに通知することとしている（施行細則第 8 条第 2 項）。

(監査手続)

保護廃止通知書についてサンプルにより 20 件を抽出し、保護廃止手続が適切に実施されているかどうか、また、弁明通知に関する事務手続が適切になされているかどうかを検討した。

(外部監査の結果)

・ 保護廃止通知書の通知の徹底

保護廃止通知書についてサンプルにより 20 件を抽出し閲覧したところ、保護の廃止に係る保護廃止通知書の通知が、外部監査手続の資料依頼日となっているケースが 2 件あった。担当者に確認したところ、保護者に通知がなされていなかったとのことである。

当該通知は、保護の有無を被保護者に知らしめる重要な書類であるため、法令に従った処理の実施が求められる。【結果 2 9】

・ 弁明通知書の送付日

弁明通知書を確認したところ、弁明の日付が平成 30 年 8 月 24 日に対し、その通知書の送付日が平成 30 年 8 月 17 日と 1 週間前であった。生活保護の廃止は、一方的に実施するのではなく、保護者の弁明の機会を与えることとしており、施行細則第 8 条第 2 項では、保護者の弁明の準備のために弁明日時の 14 日前までに通知すべきとしている。今回のように 1 週間前の通知ではその準備も日程調整も困難になる可能性があり、施行細則が定める規則に反する。

生活保護の廃止に係る手続は、保護者の権利が守られるよう、弁明の機会のための適切な期間を遵守する必要がある。【結果 3 0】

・ 一時扶助の支払等証憑の未提出

保護の開始にあたって一時扶助が行われているが、一時扶助認定された支払の事実を証明する領収証等の徴求が行われておらず、実際に申請どおり購入等が行われているか、支出が事実に基づくものが不明確なままとなっており不適切である。

【結果 3 1】

・ 保護開始直後の保護廃止と一時扶助に対する法第 78 条返還の適用

この被保護者は、保護開始年月日は平成 29 年 12 月に対し、保護廃止年月日は平成 30 年 2 月である事例であったが、上記の一時扶助を含めた保護費の支給については事実上の詐欺が疑われる事例であるが、法第 78 条が適用されておらず、本来は徴収金決議が必要な事例といえる。【結果 3 2】

本件は、保護開始直後の保護廃止の事例であり、保護開始年月日は平成 29 年 12 月、保護廃止年月日は平成 30 年 2 月となっている。

保護開始にあたっては、住居関連費や生活用品を支弁できないことから、次の一時扶助が認定されている。

- ・ 一時扶助（敷金等） 147,933 円（うち敷金 29,000 円）
- ・ 一時扶助（家具什器等） 29,280 円
- ・ 一時扶助（布団等） 16,664 円

しかし、当該一時扶助の対応する実際の敷金等の支払、家具・家財用品の支出の事実を証明する領収証等の証憑は編綴されておらず、未回収となっている。

よって、一時扶助した保護費は不正受給された可能性が高く、事実上の詐欺に当たる可能性が懸念されるところである。しかし本件について、市は法第 78 条に基づく徴収金の決議を行っておらず、適切とは言えない。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・保護廃止通知書控えの編綴

サンプリングによるケースファイルを閲覧したところ、保護廃止通知書（控）はケースファイルに編綴されていない場合が見受けられた。

保護廃止通知書は、保護廃止が適法に行われ、生活保護の廃止を被保護者に伝えるための重要な文書である。また、申請者に対して決定を通知した事実、延長の場合には決定（変更）通知書にその理由を記載したことを記録化することで、事後の手の過誤の防止や不服申し立ての際の証拠となりうる。

したがって、保護廃止（変更）通知書（控）はケースファイルに必ず編綴しておく必要がある。【意見 4 5】

- ・保護決定通知書の性別の記載誤り

東部事務所の被保護者が死亡に至り廃止となったケースで、本人は女性であるのに表記が男性と記載されていた。死亡のケースで本人や扶養義務者にその文書は交付されないものの、異なるケースでは失礼に当たることから、十分に気を付けて文書作成を行う必要がある。【意見 4 6】

- ・法第 63 条返還金の完納の適用台帳の未編綴

西部事務所の被保護者に対して行われた平成 24 年 8 月 15 日付で法第 63 条に基づく費用返還請求 1,429,849 円について、「63 条・78 条適用台帳（完納）」が編綴されておらず、完納の確認に関するケースファイルに関連書類の一覧性が確保されていないため、もれなく法第 63 条返還金の完納にかかる文書を編綴されたい。

【意見 4 7】

第 9. 費用の返還及び徴収

1. 概要

(1) 法第 63 条に基づく費用返還について

法第 63 条では、「被保護者が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときは、保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村に対して、すみやかに、その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額を返還しなければならない。」としている。

法第 63 条は、資力はあるが、これが直ちに最低生活のために活用できない事情にある要保護者に対して保護を行い、資力が換金されるなど最低生活に充当できるように

なった段階で既に支給した保護金品との調整を図るために、当該被保護者に返還を求めるものである。

(2) 法第 78 条に基づく費用徴収について

法第 78 条第 1 項では、「不実の申請その他不正な手段により保護を受け、または他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の額の全部又は一部を、その者から徴収するほか、その徴収する額に 100 分の 40 を乗じて得た額以下の金額を徴収することができる。」としている。

不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者は、刑法該当条文（詐欺等）又は法第 85 条の規定によって処罰される。しかし、これだけでは保護金品に対する損失は補填されないため、係る不正行為により不正に保護を受けた者から生活保護費又は就労自立給付金を費用徴収させるよう法第 78 条が規定されている。

(3) 戻入金（返納金）について

戻入金とは、歳出の調整事務であり、出納閉鎖期間を過ぎても未納の場合は、返納金となり歳入の事務になる。

返納金になると、返還金・徴収金と同様の適正な債権管理が必要になり、また分割納付が可能となる。

2. 適用判断の標準について

(1) 法第 63 条に基づく費用返還を行うことが妥当な場合

- ① 受給者に不当に受給しようとする意思がなかったことが立証される場合で、保護の実施機関への届出や申告をすみやかに行わなかったことについてやむを得ない理由が認められるとき。
- ② 実施機関及び受給者が予想しなかったような収入があったことが事後になって判明したとき。
- ③ 受給者に不正受給の意図があったことの立証が困難なとき。
- ④ 資力があるにも関わらず、調査不十分のため資力なしとして保護を行ったとき。

(2) 法第 78 条に基づく費用徴収を行うことが妥当な場合

- ① 届出又は申告について口頭又は文書による指示をしたにもかかわらずこれに応じなかったとき。
- ② 届出又は申告に当たり明らかに作為を加えたとき。
- ③ 届出又は申告に当たり特段の作為を加えない場合でも、実施機関又はその職員が届出又は申告の内容等の不審について説明等を求めたにもかかわらずこれに応じず、又は虚偽の説明を行ったようなとき。

- ④ 課税調査等により、当該被保護者が提出した収入申告書又は資産申告書が虚偽であると判明したとき。

3. 費用返還額・費用徴収額の決定

大分市では、ケース診断会議を実施し、費用返還額及び費用徴収額を決定する。

(1) 法第 63 条に基づく費用返還額の決定

原則として、当該資力を限度として支給した保護金品の全額とすべきである。ただし、全額を返還対象とすることによって当該被保護世帯の自立が著しく阻害されると認められる場合は、一定の範囲の額を返還額から控除して差し支えないとしている。

控除可能なものは例えば次のとおりである。

- ① 盗難等の不可抗力による消失した額（事実が証明されるものに限る）。
- ② 家屋補修、生業等の一時的経費であって、保護（変更）の申請があれば保護費の支給を行うと実施機関が判断する範囲のものに充てられた額（保護基準額以内の額に限る）。
- ③ 当該世帯の自立更生のためのやむを得ない用途にあてられたものであって、地域住民との均衡を考慮し、社会通念上容認される程度として実施機関が認めた額。
- ④ 当該収入があったことを契機に世帯が保護から脱却する場合にあっては、今後の生活設計等から判断して当該世帯の自立更生のために真に必要と実施機関が認めた額。

(2) 法第 78 条に基づく費用徴収額の決定

費用徴収額の決定は、保護の実施機関ではなく、保護費又は就労自立給付金を支弁した都道府県又は市町村の長が一方的に行うものであり、さらに法第 78 条に基づく徴収額は、不正受給額の全額をその者から徴収するほか、その徴収する額にその 100 分の 40 を乗じて得た額を加算した額の範囲内で決定するものであって、法第 63 条のような実施機関が徴収額から自立更生のために充てられる費用を控除する余地はないとされている。

4. 大分市における返還金・徴収金の管理

(1) 返還金・徴収金の決定事務（発見～納付書送付）

市民税調査や預貯金調査等で保護費の過支給を発見したら、まずはその収入額が確定できる資料の収集を行う。（具体的には、給与明細や年金の振込通知書など）併せて、必要経費や自立更生費等の認定に必要な資料収集も行う。

次に、資料に基づき返還額・収入認定額の算定を行い、ケース診断会議に諮り返還額の決定を行う。

返還決定の決裁後は発送漏れを防ぐため、庶務担当班にて“通知書”と“納付書”を一括発送する。

発送後、決裁書類を担当ケースワーカーに返還するので、返還決定に関する書類をまとめてケースファイルに綴じて管理を行う。

法第 78 条の徴収金は、所得税等の必要最小限の実費を除き全額が徴収の対象となるが、法第 63 条の返還金は、必要経費や自立更生費等を返還額から一部控除できる場合がある。控除した結果、返還額がない場合もあるが、その場合であっても必ず 0 円の決定を行う必要がある。

返還決定時に必要な資料は下記のとおりである。

- ・生活保護費費用返還請求について（伺）
- ・生活保護費費用返還請求について（通知）
- ・徴収金は「徴収金支払い計画書」（※一括で口座引きする場合のみ）
- ・法第 63 条（法第 78 条）の適用状況
- ・ケース診断会議記録票の写し（挙証資料不要）
- ・法第 78 条の 2 に係る申出書（日付記入有）（※徴収金のみ）

（２） 完納

決定の後、対象者が完納した場合は、庶務担当班から完納台帳が配布され、完納台帳をケースファイルに編綴する。

（３） 分納誓約（分割納付）について

一括での納付が不可能な場合は、分納誓約書を徴する。

なお、分納誓約書は“債務の承認”にあたり、時効中断の効果がある重要な行為である為、必ず本人から徴する。

また、納付計画の変更を行う場合も分納誓約書を徴する。

分納誓約時の決裁時の書類

- ・分納誓約書（日付は費用返還決定日以降）
- ・徴収金は「徴収金支払い計画書」（※口座引きする場合のみ）
- ・納付計画票
- ・返還金台帳（最新のものを両面印刷）

決裁後は庶務担当班にて納付書を一括発送する。

なお、徴収金で毎月口座引きをしている場合は領収済みの納付書を発送する。

（４） 債権管理について

完納とならない場合は未収債権となり、完納または消滅時効の成立等債権の消滅まで継続的かつ適正な債権管理を行う必要がある。

なお、厚生労働省の定める適切な債権管理は下記のとおりである。

- ・延滞した際に必ず督促状を発送する。

- ・少なくとも1年に1回は催告（催告状、電話、面接等）を実施する。
- ・廃止者や死亡者は、住所調査や相続人調査を実施し、催告を行う。
- ・以上の記録・挙証資料を必ず残すこと。

（５） 納入の通知

生活保護費の返還金・徴収金が発生した場合には、納入義務者（債務者）に対して納入の通知（以下、決定通知）をしなければならない（地方自治法第231条）。そのため、決定通知および納付書は必ず郵送することとする。

また、返還の決定通知は、行政処分に該当し不服申立ての対象になる。債務者に通知をしてはじめて債権が確定し、その確定をもって債務者に請求することが可能になる。発送漏れを防ぐため、決定通知書及び納付書はすべて庶務担当班で一括発送している。

（６） 督促

督促とは、納期限まで納付がない場合に、督促状によってその納付を促す行為である。

地方自治法第231条の3において、「決定通知による納期限までに納付されない場合には、督促をしなければならない」と規定されており、原則として納期限後20日以内に「督促状」によって行わなければならない。

初回に限り時効中断の効果があり、適正な債権管理には必須事項である。

- 毎月15日頃 ⇒ 庶務担当班にて前月末が納期限の未納者のリスト（督促対象者）を抽出。各査察指導員に報告。
- 毎月20日頃 ⇒ 庶務担当班にて完納していない対象者の督促状を起案。決裁後、納付書と共に庶務担当班にて一括発送する。

時効中断の際の要点は次のとおりである。

- ・ 督促による時効中断の効力は最初の1回のみとされている。
- ・ 基本的に到達しないと効力がなく（※到達主義）、届かない場合は公示送達が必要。
- ・ 返送された場合は、庶務担当班から担当ケースワーカーに住所調査を依頼し、新住所が判明した場合は、庶務担当班から督促状を再発送する。
- ・ 住所不明の場合は庶務担当班にて一括して公示送達を行う。

（７） 催告

催告とは、督促をしてもなお納付されない場合に、更に納付を促すための請求のことであり、一般的には文書、電話、訪問、呼出し、などの催告を行う。

法的な根拠をもつものではなく、処分でもないが、催告を実施していなければ債権を放置しているとみなされることから、適正な債権管理や未収金の回収に繋がるととても大切な事務である。

債務履行を促すと共に、不履行の原因を探ることも重要である。

(8) 催告状（一斉発送）

全ての未納者を対象に毎年1回10月に庶務担当班にて一括発送する。分納中で計画的に納付している場合も、完納していない場合は催告状を発送する。

- 毎年10月 ⇒庶務担当班にて対象者を抽出。各班にリストを配布。
決裁後、催告状を庶務担当班にて一括発送。

(9) 電話・訪問等

毎年12月～1月に実施の未収金徴収対策強化月間や、その都度必要に応じて電話や訪問等の催告を行う。なお、訪問での催告は生活状況の観察が出来る利点があるが、不在が多い等により効率が悪いという欠点もあるため、まずは電話からの催告が効率的である。

電話・訪問時における留意点は次のとおりである。

- ・ 「電話したけど繋がらなかった」「訪問したけど不在であった」等、直接債務者と接触できずに、納付指導できなかった場合は催告したことにならない。
- ・ 対応者が債務者ではない可能性があるため、必ず対応者の確認を行う。
- ・ 訪問時は分納誓約書を持参し、可能であれば分納誓約書（債務の承認行為）を徴する。
- ・ 催告を行った都度必ず記録に残す必要がある。

(10) 廃止ケースの場合

生活保護が廃止となった場合も、受給中と同様に完納に向けた事務を行い、また記録を残していく必要がある。

なお、徴収金で生活保護費より口座引きをしている受給者が廃止となった場合は、納付書を発行する必要があるため、必ず庶務担当班まで連絡する。

廃止の場合における事務の主な留意点は次のとおりである。

- ・ ファイルの背表紙を赤く塗る。このケースファイルは債権に関する情報が含まれていることから、ファイルは完納または不納欠損後5年間が経過するまで廃棄しない。よって通常の廃止ファイルと区別し保存する。
- ・ 廃止後の催告等の記録については、ケース記録ではなく、未収金の調査内容登録に記録する。

(11) 債務者死亡の場合

債務者の死亡が判明した場合、債務は相続人に相続されるため、死亡以後は相続人に対して請求を行う。

債務者が死亡したら、相続人である配偶者・子ども・孫・親・祖父母・兄弟姉妹を必ず調査し把握することとする。

相続人が判明したら、必ず相続人に債務の説明を行い、併せて催告を行う。

相続人が相続放棄した場合は必ず「相続放棄申述書」を徴することとする。提出が無い場合は家庭裁判所に相続放棄申述の有無の照会を行う。

相続人がいない場合は、その記録を保存する。

財産が残されている場合は、相続財産管理人に対して請求を行う必要がある。

財産も残っていない場合はここで終了となる（庶務担当班に移管する）。

(12) 行方不明の場合

郵便物が返送される場合や、違う住民が住んでいる場合は行方不明の可能性がある。

その場合は、再度住所調査（住民票や戸籍の附票を取得）をし、新しい住所が判明した場合は、その住所に催告状を発送する。

それでも、催告書が返送された場合は、封筒ごとファイルに綴じて、今後は1年に1回住所調査を行うこととする。

(13) 差押（強制徴収債権）

差押とは、滞納者の財産処分を制限し換価できる状態におく強制処分をいう。徴収金が納期限までに納付されず、督促状を発しても完納されない場合には、職員が自力執行権によって滞納処分を行い、強制的に債権の実現を図ることとなる。

ただし、被保護者、元被保護者に関して相応の財産がなければ可能性は低い。

(14) 法的措置等（非強制徴収公債権）

「非強制徴収公債権」において地方自治法施行令で、督促後なお履行されないときは、法的措置等を行う旨の規定がある。

「強制徴収ができる公債権」は、地方税の滞納処分の例により処分できる等の法的根拠があるが、「非強制徴収公債権」については、それとは異なり、裁判所を通じて債権を回収していくこととする。自治体職員自らが差押等を行なうことができない。

強制徴収公債権とは、地方税の滞納処分の例により強制徴収ができる債権のことをいい、平成26年7月の法改正以後の不正受給分にかかる法第78条の徴収金が該当する。

一方、非強制徴収公債権とは、強制徴収を行うことができず、民事執行法による強制執行が必要な債権のことをいい、法第63条の返還金、平成26年7月の法改正前の法第78条徴収金、返納金が該当する。

(15) 徴収停止

債権管理においては破産や、相続人がいない場合等、事実上徴収不可能・困難な事案が存在した場合にその取立てをしないことができる。そのような状況となった場合は庶務担当班が対応する。

なお、平成26年7月の法改正後の法第78条に基づく徴収金は破産の場合でも請求し続ける必要がある。

(16) 債権放棄

債権放棄とは、債権者の一方的な意思表示により、債務を消滅させること。消滅時効の完成を待たずして債権が消滅する。

なお、債権放棄は、地方自治法第 96 条により議会の議決を要する重要な案件であるが、大分市では、大分市債権管理条例第 15 条において議会への報告をしなければならない旨を規定している。債権が消滅状態にある理由を明確に整理する必要や、放棄に至るまで適正な債権管理が必要である。

(17) 時効

保護費の返還請求をする権利は、公法上の債権であり、地方自治法第 236 条第 1 項により 5 年で時効により消滅する。民法に基づく私法上の債権と異なり、時効の援用を要せず、また、その利益を放棄することができず、絶対的に消滅する。したがって、時効により消滅した債権については、以後請求することができない。債務者が誤って支払ってしまった場合も還付する必要がある。

そこで、適正な債権管理には時効の中断処置を適宜行うことが必要となる。時効の中断とは時効の進行が止まり、新たな時効が始まることである。

(18) 時効中断事由

督促は、最初の督促に限って、時効中断の効力が生じる（地方自治法第 236 条第 4 項）。

承認は、納付（一部納付も含む）や分割納付申請書等の提出も時効中断の効力が生じる（民法第 147 条）。

破産手続き時の債権の届出についても時効の中断に該当する。

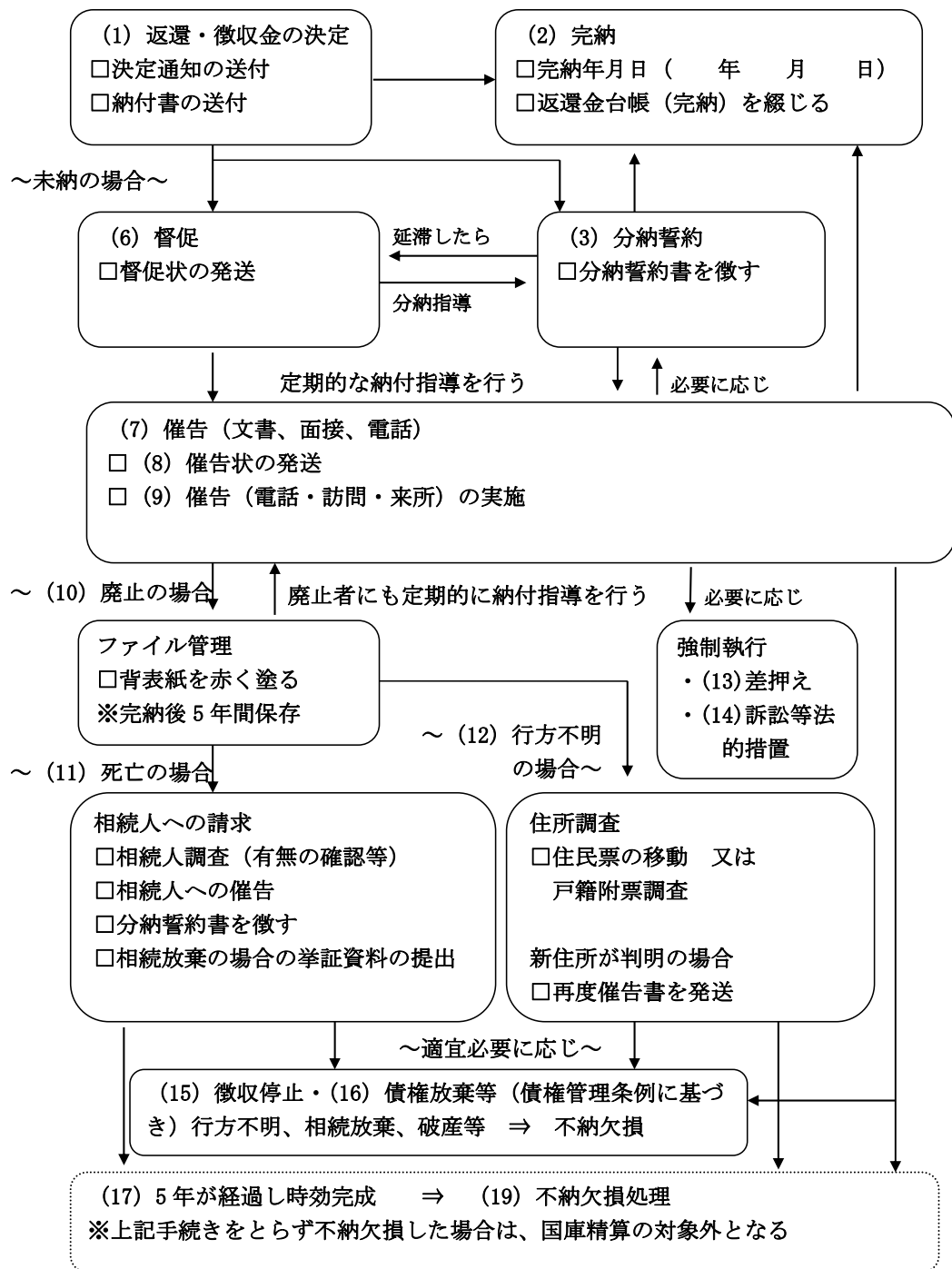
(19) 不納欠損処理

不納欠損については、地方自治法等による規定はないが、調定した歳入が徴収できなくなったことを表示する市内部の決算処理となる。

時効の完成や債権放棄によって債権が消滅し徴収不能になった場合に次年度に調定を繰り越さない会計上の措置のことをいう。

不納欠損処理については庶務担当班にて年度末に行う。

大分市における返還金・徴収金の管理フロー図（標準の例）



5. 大分市における法第 63 条の費用返還金の状況

大分市における過去 3 年の法第 63 条の適用状況は下記のとおりである。

(平成27年度)

理由別	適用 件数	左の内訳										
		全額返還				一部返還						
		件数	返還対象 (返還決定)額	返還済額	分割返還 対象件数	件数	返還対象額	返還免除額	返還決定額	返還済額	分割返還 対象件数	0円返還
		件	円	円	件	件	円	円	円	円	件	返還対象額 (免除額)
扶助費算定誤り (①収入認定漏れ)	17	17	1,058,181	938,121	13	0	0	0	0	0	0	0
扶助費算定誤り (②認定変更漏れ)	32	32	2,208,660	1,954,660	16	0	0	0	0	0	0	0
扶助費算定誤り (③計算誤り)	10	10	223,757	182,403	3	0	0	0	0	0	0	0
各種年金の遡及適用	91	89	42,032,729	41,705,379	8	2	3,724,141	649,488	3,074,653	77,097	0	0
生命保険の解約返戻金	20	20	1,418,197	1,418,197	1	0	0	0	0	0	0	0
資産売却	29	25	4,198,445	4,156,245	1	4	7,640,558	3,551,442	4,089,116	4,089,116	1	0
交通事故等の補償金	40	7	5,685,732	4,709,714	3	31	4,024,572	1,303,973	2,720,599	1,863,757	5	2
扶助費算定誤り	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
介護保険償還金	22	22	1,030,918	1,030,918	0	0	0	0	0	0	0	0
雇用保険給付金	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
入院給付金	14	1	340,000	340,000	1	13	3,201,003	138,400	3,062,603	1,912,976	6	0
高額医療費償還金	30	30	1,258,584	1,258,584	2	0	0	0	0	0	0	0
その他健康保険給付金	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
各種手当および受給	1	1	279,972	279,972	1	0	0	0	0	0	0	0
厚生年金脱退手当金	1	1	15,016	15,016	0	0	0	0	0	0	0	0
生命保険 死亡保険金	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
移転補償金	12	3	1,232,315	1,232,315	0	9	3,219,108	1,721,015	1,498,093	1,180,152	2	0
敷金払戻金	1	0	0	0	0	1	68,400	57,240	11,160	11,160	0	0
遺産相続金	16	11	13,684,416	13,684,416	3	5	8,034,567	610,000	7,424,567	7,424,567	0	0
その他一時的収入	42	37	2,869,519	2,204,367	4	5	972,585	239,866	732,719	707,961	1	0
年金担保による借入れ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
自己負担額	1	1	115,750	0	0	0	0	0	0	0	0	0
就労収入の届出遅れ・漏れ	12	9	120,005	120,005	2	3	163,557	68,817	94,740	74,740	2	0
就労外収入の届出遅れ・漏れ	12	12	1,141,699	1,120,203	3	0	0	0	0	0	0	0
異動の届出遅れ・漏れ	7	7	626,420	522,000	4	0	0	0	0	0	0	0
保護の変更等に伴う保護費過支給額	25	24	3,170,969	1,343,724	12	1	38,500	8,324	30,176	30,176	1	0
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
計	435	359	82,711,284	78,216,239	77	74	31,086,991	8,348,565	22,738,426	17,371,702	18	2

(平成28年度)

理由別	適用 件数	左の内訳										
		全額返還				一部返還						
		件数	返還対象 (返還決定) 額	返還済額	分割返還 対象件数	件数	返還対象額	返還免除額	返還決定額	返還済額	分割返還 対象件数	0円返還
		件	円	円	件	件	円	円	円	円	件	返還対象額 (免除額)
扶助費算定誤り (①収入認定漏れ)	10	9	1,202,483	686,699	8	1	566,230	110,200	456,030	196,030	1	0
扶助費算定誤り (②認定変更漏れ)	43	43	3,625,797	2,706,046	30	0	0	0	0	0	0	0
扶助費算定誤り (③計算誤り)	9	9	1,267,421	714,873	6	0	0	0	0	0	0	0
各種年金の遡及適用	71	68	39,779,322	37,084,845	17	3	5,860,120	2,532,710	3,327,410	3,327,410	0	0
生命保険の解約返戻金	29	29	4,145,659	4,097,522	4	0	0	0	0	0	0	0
資産売却	19	14	2,131,855	2,131,855	2	5	4,249,400	384,022	3,865,378	3,865,378	0	0
交通事故等の補償金	47	4	8,076,980	8,038,980	1	43	13,276,695	2,102,178	11,174,517	8,120,549	17	0
扶助費算定誤り	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
介護保険償還金	16	16	1,345,302	1,345,302	0	0	0	0	0	0	0	0
雇用保険給付金	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
入院給付金	6	0	0	0	0	6	710,948	143,705	567,243	475,243	0	0
高額医療費償還金	17	17	822,420	790,125	1	0	0	0	0	0	0	0
その他健康保険給付金	5	4	654,269	654,269	1	1	392,000	16,000	376,000	376,000	1	0
各種手当および受給	3	3	713,710	713,710	0	0	0	0	0	0	0	0
厚生年金脱退手当金	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
生命保険 死亡保険金	1	1	330,889	330,889	0	0	0	0	0	0	0	0
移転補償金	9	0	0	0	0	8	2,650,400	1,237,137	1,413,263	1,053,193	4	1
敷金払戻金	3	2	226,000	160,000	2	1	78,000	25,700	52,300	52,300	1	0
遺産相続金	12	5	1,979,072	1,876,952	1	7	8,538,801	1,813,367	6,725,434	6,497,993	2	0
その他一時的収入	24	21	1,441,126	1,441,126	4	3	86,538	24,000	62,538	62,538	0	0
年金担保による借入れ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
自己負担額	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
就労収入の届出遅れ・漏れ	10	7	315,185	258,092	5	3	448,069	53,608	394,461	382,461	1	0
就労外収入の届出遅れ・漏れ	3	3	403,948	403,948	0	0	0	0	0	0	0	0
異動の届出遅れ・漏れ	14	14	1,684,877	1,107,955	7	0	0	0	0	0	0	0
保護の変更等に伴う保護費過支給額	18	16	2,817,107	1,937,393	7	2	210,812	56,307	154,505	154,505	2	0
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
計	369	285	72,963,422	66,480,581	96	83	37,068,013	8,498,934	28,569,079	24,563,600	29	1

(平成29年度)														
理由別	適用件数	左の内訳												
		全額返還				一部返還								0円返還
		件数	返還対象 (返還決定)額	返還済額	分割返還 対象件数	件数	返還対象額	返還免除額	返還決定額	返還済額	分割返還 対象件数	件数	返還対象額 (免除額)	
		件	円	円	件	件	円	円	円	円	件	件	円	
扶助費算定誤り（①収入認定漏れ）	12	11	3,870,941	615,585	4	1	54,405	19,018	35,387	35,387	0	0	0	0
扶助費算定誤り（②認定変更漏れ）	19	18	1,320,350	870,316	10	1	91,160	6,160	85,000	85,000	1	0	0	0
扶助費算定誤り（③計算誤り）	7	7	451,008	379,008	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
各種年金の遡及適用	144	140	88,494,054	80,799,387	35	4	8,078,296	2,750,806	5,327,490	5,327,490	0	0	0	0
生命保険の解約返戻金	19	19	1,654,655	1,414,957	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
資産売却	13	11	18,741,501	18,701,501	1	2	684,193	194,015	490,178	490,178	0	0	0	0
交通事故等の補償金	26	8	1,481,802	1,218,794	3	18	11,773,130	982,162	10,790,968	10,205,685	4	0	0	0
扶助費算定誤り	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
介護保険償還金	9	9	342,255	342,255	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
雇用保険給付金	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
入院給付金	15	2	368,500	351,500	1	13	4,682,208	212,680	4,469,528	2,938,880	2	0	0	0
高額医療費償還金	14	14	589,215	589,215	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
その他健康保険給付金	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
各種手当調及受給	2	1	107,685	107,685	0	1	308,000	118,800	189,200	0	0	0	0	0
厚生年金脱退手当金	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
生命保険 死亡保険金	1	0	0	0	0	1	748,810	8,000	740,810	740,810	0	0	0	0
移転補償金	20	2	92,000	67,000	1	15	4,951,765	3,076,736	1,875,029	1,172,029	6	4	753,464	
敷金払戻金	4	2	97,068	97,068	2	2	135,200	14,540	120,660	120,660	1	0	0	0
遺産相続金	9	4	1,376,998	1,103,619	1	5	5,583,920	574,356	5,009,564	2,522,564	0	0	0	0
その他一時的収入	33	30	1,913,301	1,334,226	5	3	282,398	223,148	59,250	59,250	0	0	0	0
年金担保による借入れ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
自己負担額	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
就労収入の届出遅れ・漏れ	9	6	289,390	270,830	2	3	672,075	223,062	449,013	94,200	2	0	0	0
就労外収入の届出遅れ・漏れ	14	13	1,688,433	1,688,433	6	1	100,000	8,000	92,000	92,000	0	0	0	0
異動の届出遅れ・漏れ	2	2	1,087,271	503,346	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
保護の変更等に伴う保護費過支給額	38	38	4,017,106	1,930,805	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
計	410	337	127,983,533	112,385,530	102	70	38,145,560	8,411,483	29,734,077	23,884,133	16	4	753,464	

(監査手続)

法第 63 条適用関係ファイル及びケースファイルの閲覧ならびに担当者に対する質問を実施し、被保護者に対し法第 63 条を適用することが正しいかどうか、また法第 63 条適用に係る事務手続が適切になされているかどうかを検討した。

(外部監査の結果)

・費用返還請求を決裁する時期

生活保護費費用返還請求はケース診断会議の後決裁されるべきである。

【結果 3 3】

法第 63 条案件は、保護費の過剰支給であるため、その回収は早期に実施することが望ましい。平成 29 年度におけるケース診断会議後、生活保護費費用返還請求の決裁による法第 63 条設定までの期間は下記のとおりである。

経過月数	1月以内	2か月	3か月	4か月	5か月	6か月	7か月	8か月	9か月	10か月	11か月	12か月	前日付	総計
件数	338	52	2	4	2	3	3	2	1	1	1	1	1	410

(出典：平成29年度債権別出納額)

平成 29 年度においては、おおむね 2 か月以内に費用返還決定となっているが、うち 1 件について、ケース診断会議前に費用返還請求の決裁がなされている。

費用返還請求については、保護者の生活に著しく影響を与えるものであり、適切な判断及び決裁過程を経て決定される必要がある。

・費用返還請求を実施する時期

生活保護費費用返還請求は、ケース診断会議後直ちに実施すべきである。

【結果 3 4】

法第 63 条の適用に係るケース診断会議から、生活保護費費用返還請求まで 1 年以上も事務手続きを怠っているケースもある。

結果として資力がある時点での回収が遅延し、不納欠損となる可能性を自ら高めることとなっていることから、ケース診断会議後は直ちに費用返還請求に係る決裁を直ちに実施するべきである。

・法第 63 条適用のケース記録における記載金額不突合

外国人である被保護者が収受する賠償金の収入認定による法第 63 条適用の決裁文書に関して、「賠償金 28,032 円から自立更生費を引き、8,000 円を除外した残額 62,000 円を法第 63 条適用で一括返還させる」との記載があるが、金額が全く突合しないものであるにもかかわらず、上席者の確認印が押されており、事務が不適切である。

【結果 3 5】

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

・費用返還の合理的な回収スケジュール

法第 63 条の費用返還金の回収スケジュールは返済が現実的かつ回収可能性の高いもので、ほぼ全額の回収が合理的に実行可能な範囲となるような合意となることで、結果として不納欠損とならないような返済計画となるよう留意が必要である。【意見 4 8】

法第 63 条適用時点で資力がない場合、被保護者と相談の上、分割返済することを合意し、債務の承認及び納付誓約書を取り交わすこととしている。

ここで該当者が高齢にも関わらず返済スケジュールが下記のとおり非現実的であり、結果として回収不能となり、不納欠損となることが示唆されるケースが散見された。

(例)

未納金額 289,343 円

- ・平成 30 年 2 月から平成 34 年 12 月まで 1,000 円
- ・平成 35 年 1 月 230,343 円

実際に返済ができる範囲の金額で分割返済の合意を行うことはやむを得ない場合もあり、一定の配慮のもと返済計画を定めることは現実的な判断で理解できるものの、この例のように原則として5年以内で最終的に完済とならないどころか、大半の金額が5年後も未回収となるようなスケジュールを計画することは望ましいといえないため、返済計画はより慎重かつ回収可能性の高いものとなるように、納得性のある説明のもとで被保護者と合意するような努力と改善が必要と考える。

6. 大分市における法第 78 条徴収金の状況

大分市における過去 3 年の法第 78 条の適用状況は次のとおりである。

(単位:「件」「円」)

理由別	平成27年度			平成28年度			平成29年度		
	適用 件数	費用徴収 決定額	うち 返還済額	適用 件数	費用徴収 決定額	うち 返還済額	適用 件数	費用徴収 決定額	うち 返還済額
稼働収入の無申告	76	16,020,112	6,325,323	91	25,973,344	7,783,094	67	22,036,246	2,420,614
稼働収入の過少申告	10	2,471,966	957,614	20	3,178,121	899,198	13	1,463,726	394,025
労災補償金等の無申告	3	253,449	130,032	0	0	0	1	18,990	18,990
任意保険金等の無申告	9	2,038,591	898,251	5	543,604	320,965	6	17,292,516	158,000
各種年金及び福祉各法に基づく給付の無申告	37	8,721,219	3,866,787	43	13,342,353	5,206,896	28	3,534,658	1,169,650
預貯金等の無申告	0	0	0	0	0	0	0	0	0
資産収入の無申告	4	1,436,600	1,436,600	1	416,071	115,000	2	335,445	39,000
交通事故に係る収入の無申告	3	2,475,520	702,980	2	1,308,240	310,000	3	687,713	296,000
その他の収入(稼働収入以外)	21	8,333,661	3,072,052	15	4,624,990	1,287,599	12	4,923,693	2,820,814
住宅扶助の不正	10	2,089,400	1,013,900	1	149,548	149,548	3	412,466	75,400
その他(移送費等)の不正	13	3,547,290	804,540	8	287,216	110,226	7	358,622	182,742
重複受給	0	0	0	0	0	0	0	0	0
世帯員の増減、転居、無届	2	745,014	175,800	2	363,584	141,000	0	0	0
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0
計	188	48,132,822	19,383,879	188	50,187,071	16,323,526	142	51,064,075	7,575,235

(監査手続)

法第 78 条適用関係ファイル及びケースファイルの閲覧ならびに担当者に対する質問を実施し、被保護者に対し法第 78 条を適用することが正しいかどうか、また法第 78 条適用に係る事務手続が適切になされているかどうかを検討した。

(外部監査の結果)

- ・費用徴収金支払い計画書の訂正

費用徴収金支払い計画書における日付、金額の訂正は必ず本人の合意のもと訂正印を押印すべきである。【結果 3 6】

債権の承認及び法第78条の2の規定による保護金品等を徴収金の納入に充てる旨の申出書に添付する費用徴収金支払い計画書を確認したところ、金額及び日付の訂正がなされているにもかかわらず、それを認めるための訂正印が押印されていない。いずれも債務の返済に係る重要な事項であり、本人の知らないところで訂正がなされるべきではない。

訂正が必要な場合は、必ず本人の意思に基づき、本人の訂正印を徴すべきである。

・入院等保険金の法第78条徴収金の未認定

被保護者本人が契約者・被保険者である生命保険について、入院等保険金が平成24年から平成26年にわたり支給されているが、預金調査で本人への振込確認ができないことを理由として、法第78条徴収金の対象となる収入として認定されていない事例があり、法令の規定に照らし適切とは言えない。【結果37】

東部事務所における被保護者本人が契約者・被保険者である生命保険について、入院等保険金が平成24年から平成26年にわたり支給されていることを把握しているにもかかわらず、把握している範囲の預金調査において本人への振込確認ができないことから収入の事実が不明確であることを理由に、法第78条徴収金の対象となる収入として認定されていない事例があり、法令の規定に照らし適切とは言えない。

法第29条の保険調査の際に保険料の振込口座の回答を求めたり、別途意見として記載しているとおり、ネット系銀行など預金調査を拡大したりするなどの対処方法を検討することも一案である。

7. 未収債権管理及び不納欠損処理

(1) 各年度における返還金、徴収金及び返納金の不納欠損処理額

(単位：件、円)

年度	第63条返還金		第78条徴収金		返納金		計	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
平成25年度	53	8,349,651	67	11,806,109	2	116,711	122	20,272,471
平成26年度	35	2,537,320	51	9,147,323	7	307,946	93	11,992,589
平成27年度	25	4,536,272	16	4,763,047	7	382,464	48	9,681,783
平成28年度	67	5,728,157	65	12,347,555	16	744,779	148	18,820,491
平成29年度	40	5,405,373	57	7,726,195	26	1,573,274	123	14,704,842
計	220	26,556,773	256	45,790,229	58	3,125,174	534	75,472,176

(2) 今年度実施した不納欠損処理額の発生年度別内訳

(単位：件、円)

発生年度	件数	金額
平成16年度	2	100,000
平成17年度	1	14,000
平成18年度	1	5,000
平成19年度	1	15,000
平成20年度	1	10,000
平成21年度	1	13,548
平成22年度	2	90,000
平成23年度	4	220,000
平成24年度	110	14,237,294
合計	123	14,704,842

(監査手続)

法第 63 条適用関係書、法第 78 条適用関係書、「63・78 不納欠損処分関係書」及び該当ケースファイルを閲覧し、不納欠損処理が適切になされているかどうかを検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

8. 戻入手続について

生活保護費の過支給に伴い発生した返納金について、6月1日付で返納金調書を作成し、課長の決裁を受ける。

そのうえで、被保護者との間で生活保護費より納入することを確約した依頼書を取り交わす。一括による納付が難しい場合は債務の承認及び納付誓約書により、分割納付することとしている。

また、一定期間経過後、現在の状況を保護者と共有するために、当該残高を示した催告書を送付することとしている。

なお、返納金の発生金額及び回収状況については、返納金適用関係書ファイルによって管理されている。

(監査手続)

返納金適用関係書ファイル、各ケースファイルの閲覧及び担当者への質問により、返納金の処理が適切になされているかどうかを検討した。

(外部監査の結果)

- ・ 法第 63 条返還金を不納欠損処理した場合の債務者への通知

法第 63 条返還金を不納欠損処理した場合は、その放棄した事実を債務者に通知する必要がある。【結果 38】

大分市債権管理条例施行規則第 5 条第 2 項では、市長は非強制徴収債権を放棄したときは、その旨を当該債権に係る債務者に通知するものとする規定している。

担当者に確認したところ、非強制徴収債権である法第 63 条返還金を一定の事由に基づき不納欠損処理する場合、当該債務者に対する通知は行っていないため、規定に違反しているといえることから、法第 63 条返還金を放棄により不納欠損処理した場合は、その放棄した事実を債務者に通知する必要がある。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・ 返還金に係る被保護者の適時な把握と適切な対応

返還金の発生を防止するためにも、被保護者死亡が見込まれる状況を把握した場合は、関係者と連絡をとり、状況に応じた判断をすることが望ましい。

【意見 49】

西部事務所にて被保護者の死亡（平成 30 年 6 月 13 日）により廃止したケースがあったが、病院搬送時に「最悪の場合、亡くなる可能性もある。」と病院から報告があったことで近い先で死亡の可能性のあることを把握していたにも関わらず、この被保護者の関係者に対する確認は 1 か月後の平成 30 年 7 月 17 日に行われていた。そのため、7 月分の生活保護費はすでに支給済となり、生活保護費の返還手続が必要となっていたが、監査手続実施時点で未回収となっていた。

先方からの連絡がなかったことを理由としているが、病院からの報告が死亡日の前にあったことを考えると、せめて 7 月の支給手続開始前に確認をとっていれば、返還手続の発生や返還金未納の状況は未然に防げたはずである。

提供または把握された情報に基づき、適切な対応を行うことで余計な事務負担はなくなることから、状況に応じた判断をすべきである事例と考える。

第 10. 生活に困窮する外国人に対する生活保護

「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」局長通知（昭和 29 年 5 月 8 日 社発第 382 号）によると、生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置については、法第 1 条により、外国人は法の適用対象とならないが、生活に困窮する外国人に対しては一般国民に対する生活保護の決定実施の取扱いに準じて必要と認める保護を行うこととされている。

したがって、在留カードや特別永住者証明書の呈示を求められるなど特定の書類の提出や手続を除いては、一般国民に準じたほぼ同様の生活保護の事務が適用されることとなる（以下、「外国人の被保護者」とする）。

そのため、監査の結果及び意見の記載に当たっては、それぞれの保護の事務に関連付けてそれぞれの箇所記載することとし、当該関連付けが困難な監査の結果及び意見はこの項に記載するものとする。

（監査手続）

平成 29 年度に生活保護費を受給している外国人の被保護者から任意に 10 件を抽出し、そのケースファイルを通査して、生活保護の事務が適正になされているかどうかを検討した。

（外部監査の結果）

・ 渡航前の申述書面の適用様式の誤り

外国人の被保護者は祖国の父が亡くなり、平成 30 年 9 月 6 日から平成 30 年 10 月 25 日まで一時帰国している。この渡航に際し、異動届（第 22 号様式）が、出国・帰国で計 2 通提出されているが、いずれも事後報告であるうえ、海外渡航の申述書面として適用する様式としては事務の取扱いを誤っていると思われる。【結果 39】

・ 渡航前の申述書面の未提出

外国人の被保護者から渡航に先立ち、渡航先（宿泊先）、渡航目的及び日程並びに費用及びその捻出方法等について記載した書面の提出を受ける必要があるが、渡航後にパスポートの写しの提供を受けているだけであるため、正しい事務の取扱いがなされていない。【結果 40】

「被保護者が海外に渡航した場合の取扱いについて」課長通知（平成 20 年 4 月 1 日 社援保発第 040006 号）によると、次のとおり規定している。

- 1 実施機関は、被保護者から渡航に先立ち、渡航先（宿泊先）、渡航目的及び日程並びに費用及びその捻出方法等について記載した書面を提出させること
- 2 渡航費用について収入認定を行う必要がないものと判断された場合
実施期間は、被保護者に対し、帰国後速やかに渡航内容を改めて報告するようあらかじめ指導すること。

また渡航前に「海外旅行保険」等に参加するよう指導すること。

と記載されているが、当該渡航前の申述書面の徴求が行われておらず、事後的に、渡航期間の確認のためにパスポートの写しの提出を求めているだけである。また、海外旅行保険の加入指導や確認の形跡が確認できない。

・約半月の渡航での保護停止の取扱いの是非

外国人の被保護者の渡航期間が7月24日から8月9日である場合に「保護の停止」という取扱いを行っているが、本来は「保護の継続」として取り扱い、渡航費について収入認定の是非を検討することが相当であると思料され、事務の取扱いが疑問である。

【結果41】

上記の課長通知によると、「被保護者が、一時的かつ短期に海外へ渡航した場合であって引き続き国内に居住の場所を有している場合は、海外へ渡航したことのみにもって生活保護を停廃止することはできない。」と明記されている。

また「大分市 生活保護の手引き」の「(問7-3) [中国帰国者の一時帰国の取扱い]」に準じた取扱いをすると、本件のように1か月以内の短期の渡航の場合は「保護の継続」と取り扱うものと整理されている点から、本件の取扱いは規定と異なる運用がされていると思料される。

よって、本件は「保護の継続」として取り扱い、渡航費について収入認定の是非を検討することが相当であると判断される。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

・渡航費用を収入認定しなくても差し支えない具体的な事例の明確化

課長通知第10の19に定める「渡航費用を収入認定しなくても差し支えないケース」の中では明示されていないものの、例えば一定年数ごとの祖国への帰省については、親族の墓参に準ずるものとして、渡航費用を収入認定しないことを「保護の手引き」などで明確化して取り扱うことも一案である。【意見50】

被保護者が外国人である本件の場合、7月24日から8月9日の渡航で「子どもの夏休みに合わせて帰省」とケースファイルに記載されている。この点につき、本件の渡航に際して発生する渡航費用を収入認定するかどうか問題になる。

課長通知第10の19に定める「渡航費用を収入認定しなくても差し支えないケース」では、

- ・親族の冠婚葬祭、危篤の場合及び墓参
- ・修学旅行
- ・公的機関が主催する文化・スポーツ等の国際的な大会への参加（選抜又は招待された場合に限る。）

と規定されているが、本件の渡航が上記には一義的には該当せず、実質的な判断で上記に準ずる取扱いをして差し支えないかが判然としない。

この点に関しては、本件の被保護者保護台帳の記録を遡ってレビューしたところ、過去 10 年間で祖国へ帰省したという記録がないことから、上記の例示に準じて渡航費用を収入認定しないという取扱いをした場合であっても規定趣旨から逸脱するものではなく実態的な判断としては許容して差し支えないと思われる。当該判断基礎を組織的に明確化するためにも、一定年数ごとの帰省については、上記課長通知の例示に準ずるものとして、渡航費用を収入認定しない事例に当たることを大分市の「保護の手引き」などにおいて、一定の方法で明確化することも一案である。

- ・ ケースファイルにおける子からの主訴に対するフォローの記載

外国人の被保護者で母である本人の長男から「家でごはんを食べていない。」との主訴があり、スクールソーシャルワーカーが本件で来所し、本人と面談できないため、今後調査を進めていくうえで情報提供を依頼するとの記載が平成 27 年 7 月にあった。その後、本件については、母本人と面談または電話連絡により確認を行ったと思われるが、当該記載がなく、当該主訴について改善されたかどうかの顛末が分からない。子の健全育成に影響する重要な内容であるため、改善状況などの顛末については確実に把握しケースファイルに記載を行う必要がある。【意見 5 1】

- ・ 5 年経過廃棄文書のあり方の再検討

外国人である被保護者の前述した結果「法第 63 条適用の決裁文書における記載金額不突合」に関連して、本件のケース記録においては当該内容に関し「ケース診断会議記録参照」と記載されているが、当該記録やその関連書類は 5 年経過したものとして廃棄処理されており、内容を確認できなかった。

ケースファイルに編綴する文書のうち、ケース診断会議記録や法第 27 条の指導指示書、法第 63 条・78 条適用文書については過去的意思決定や被保護者の履歴を確認するうえで重要な書類であることから、廃棄することは実質的に好ましくなく、期間経過による廃棄の取扱いのあり方については再検討の余地がある。【意見 5 2】

- ・ 被保護者の新生児に係る 1 か月検診受診料の扶助等の制度の検討

外国人の被保護者世帯の本件においては、新生児 1 か月検診受診料の扶助等の制度的な手当てがなされていないため、現行規定では一義的に一時扶助では支給できないことになっている。この件につき、国が補助金を交付することを検討していると聞いているが、新生児 1 か月検診などは産後の母親にとっても新生児にとっても重要な検診であり、これを最低生活費の中で被保護者が支弁するのは非常に酷なことである。

国庫補助等の制度の手当てがなされるまでは、できるだけ被保護者に寄り添う対応を図るため、大分市として内規で定めるかどうかなどを検討し、統一的な見解のもとで扶助の可否について明確化することが望まれる。【意見 5 3】

第 1 1. 課税調査

1. 制度の概要

被保護者の収入の状況を客観的に把握するため、毎年 6 月以降、課税資料の閲覧が可能となる時期に速やかに税務担当部署の協力を得て、被保護者に対する課税の状況を調査し、収入申告額との突合を実施することになっている。それにより不正受給の早期発見が可能となり、生活保護行政の適正な運営が図られることになる。

ただし、課税資料で把握できない無申告等の収入については発見が難しく、被保護者からの収入申告に頼らざるを得ない側面もある。

課長通知の「課税調査の徹底及び早期実施について」において、下記事項(一部抜粋、箇条書き)に留意するよう求められている。

- (1) 課税調査を 6 月以降速やかに実施し、それを調査資料に明記すること。
- (2) 調査の結果、無申告の収入が判明した場合、速やかに当該事由を確認し、現在も継続して収入がある場合には、当該収入について遅くとも 8 月分の保護費に反映させる迅速な認定処理を行うこと。
- (3) 課税調査の実施漏れや実施の遅れ等を防ぐため、主に査察指導員による進管理や課税調査の点検等、課税調査を的確に行う体制を整備すること。
- (4) 調査対象は、調査対象期間において生活保護を受給していた者全員とし、管外転出者や保護廃止となった者であっても調査対象とすること。

なお、大分市では同じ時期に軽自動車保有調査も併せて実施している。

2. 市県民税調査の方法

(1) 調査(閲覧)方法

担当者コードと住民票個人番号を生活福祉課電算システムより磁気媒体に抽出し、それを基に個人市民税システム上で検索を行い、担当者、被保護者ごと市民税データを生活保護システムに取り込む。

なお、担当者は、個人番号の誤り等で出力されない事例や、他人のデータが出力される事例もあることから、逐次、補足調査を行う。

また、市外に住民票のある者についても、当該市町村に課税情報の提出協力を求め調査を行う。

この調査対象者は、平成 29 年度中に保護を受給したすべての者で、住民票が市外にある者、世帯分離中の者、平成 29 年度及び平成 30 年度中に保護の停止・廃止の場合も調査対象としている(死亡・転出者の場合も含む)。

(2) 市県民税賦課台帳調査の結果登録手順

担当ケースワーカーは、市県民税賦課台帳に稼働収入・その他収入がある者について調査を行う。

① 課税調査確認票にて「適正」・「再調査」の判別を行い、(生活保護システム) 税突合処理にて「適正完了」「再調査」の登録を行う。

② 特に問題の無かった「適正完了」は、連動して(生活保護システム) 調査結果登録が「適正完了」と登録される。

③ 「再調査」対象者は、課税調査確認票で「課税資料の収入額」と「収入申告額」との対比により差額が生じている者全てとなる。(差額原因が明確で適正に処理されている者等は、再調査対象者から除くこと。なお、収入認定額より少ない課税収入額の場合などは、安易に適正扱いせず、原因を明確にする。)

※ この時点では(生活保護システム) 調査結果登録は、連動して「再調査」と登録される。

④ 再調査は市民税課にて補足調査(閲覧)を行い、調査結果を(生活保護システム) 調査結果登録にて「適正完了」「78条」「63条」等修正登録を行う。

⑤ 現年度も収入が継続している場合は、定例入力にて収入認定後、調査結果登録に修正入力を行う。

※ 調査の段階で現年の収入認定が必要な者が判明し遡及処理できる場合は、基本的に法第63・78条適用額に含めずに3か月遡及した収入認定を行う。

※ 上記収入認定は、可能な範囲で8月分保護費に反映させる。

上記の処理を踏まえ、各班の査察指導員は、再調査対象者の処理状況について、「適正」「78条」「63条」「収入認定」等、課税調査進行管理表により逐次進捗状況等を確認している。

3. 軽自動車調査について

(1) 調査(閲覧)方法

担当者コードと住民票個人番号を生活福祉課電算システムから磁気媒体に抽出し、それを基に軽自動車課税システム上で検索を行い、担当者ごとに関係帳票(軽自動車保有状況調書)を情報政策課で出力したものを受け取る。

なお、担当者は、個人番号の誤り等で出力されない事例や、他人のデータが出力される事例もあることから、市県民税調査と同様、逐次、補足調査を行う。

調査対象者 … 7月1日現在保護を受給しているすべての者

調査車両 … 軽自動車(二輪は除く)

二輪の小型自動車(排気量が250cc超)

軽自動車(排気量が125cc超250cc以下)

原動機付自転車

(2) 軽自税調査管理表(軽自動車賦課台帳調査結果表)記入方法

担当ケースワーカーは、軽自動車保有状況調書に記載がある者について調査を行う。

- ① 調査対象者数は、市県民税調査と同数とする。
- ② 保有状況は、軽自動車保有状況調書に記載された全ての件数を記入する。
なお、7月1日以前の保護廃止の者、軽自動車税が課税されていない場合を除く（身体障がい者等に対する減免車両、二輪車を含む）。
- ③ 保有容認状況は軽自動車保有状況調書に記載された中で保有容認されているすべての件数を記入する。なお、7月1日以前の保護廃止者は除く。
また、125cc未満の二輪車も保有容認件数に含め、保有容認したものは、任意保険の加入等の指導をする。
- ④ 再調査は、今回の調査で新たに判明した処分対象の件数のみを記入する。
- ⑤ その他は、軽自動車保有状況調査票に記載された中で前年から引き続き処分対象としている件数を記入する。
- ⑥ 再調査処理状況については、「再調査」「その他」に計上されたすべての「ケース番号」「被保護者名」「車種」を記入する。

上記の処理を踏まえ、各班の査察指導員は、再調査処理状況を常に確認し、「廃車・名義変更」「売却済」「処分不能」「未措置」等に分類整理する。

4. 調査の実施スケジュール

(1) 事前作業

4月1日	個人情報目的外利用申請（市民税課） 個人情報目的外利用申請（税制課）
～6月30日	市民税データ取込み及び帳票作成依頼…市県民税及び軽自動車税（情報政策課）
7月1日	被保護者の担当者コードと住民票個人番号をフロッピーディスクに抽出、情報政策課に提出 市民税・軽自動車税関係データ生活保護システム取込み

(2) 調査

7月9日 ～8月31日	（担当ケースワーカー） 課税調査確認票・軽自動車保有状況調書を出力する。 ⇒ 手順 ①税突合処理入力・適正分結果登録 ②市・県民税（18日～）及び軽自動車税補足調査 ③調査結果登録：課税調査確認票…結果登録 ④軽自税調査管理表…作成 ※調査の段階で今年度の継続収入が判明した場合、8月分保護費に反映させている（収入認定）。 （各班査察指導員） 課税調査進行管理表にて進捗状況を確認する。
----------------	--

(3) 提出

7月9日 ～8月31日	(担当ケースワーカー) 以下を各班査察指導員に提出する。 ◇課税調査進行管理表 ◇課税調査確認票 ◇軽自動車保有状況調書 ◇軽自税調査管理表
～10月31日	(担当ケースワーカー) 不正受給者等について調査を行い不正受給額の決定・ケース診断会議の開催・処分の決定を行う。 市県民税賦課台帳調査により判明した法63条・78条適用状況、効果表を作成し、各班査察指導員に提出する。
11月1日	(各班査察指導員) 市県民税賦課台帳調査により判明した法63条・78条適用状況、効果票(班集計)を作成し、課税調査担当査察指導員に提出する。
11月20日	年度収入等に関する調査徹底事業成果報告
11月30日	事業終了

(監査手続)

課税調査が法令及び実施要項に従って適切になされているかについて、課税調査ファイルやケースファイルを閲覧し、担当者に対して質問を実施することにより検討した。

(外部監査の結果)

・課税調査結果のフォローとチェック体制の厳格化

課税調査の結果のフォローは必ず実施し、継続的な不正就労が起きないように被保護者の収入申告義務の徹底と内部での事務手続やチェック体制をより厳格化する必要がある。

【結果42】

平成27年7月23日、平成28年7月29日にて調査の結果が適正でなかったにもかかわらず、給与明細書の提出や勤務先への確認を怠っていた事例があった。担当者交代後に行われた平成29年7月4日の課税調査にて調査結果が適正でないことを受けて、過去の不正就労分を改めて返還金徴収することとなったものである。

この被保護者は、過去にも不正就労に係る文書での指導指示を受けており、今回の不正就労は極めて悪質なものであるにも関わらず、担当者の手続上の不備により、合計3年も不正就労を看過していたものである。これは当該担当者だけでなく、生活福祉課全体のチェック体制にも問題があるといえる。一義的には被保護者の申告主義を採用していることから、正当な申告義務を怠っているという点で被保護者側に重大な問題があるものの、内部の手続や管理体制の不備という理由で、加算金を科さないこととなっている。

課税調査の実施及びフォローについては、生活福祉課全体の課題として取り組むべき問題であり、このような事例が発生しないようにするために、継続的な不正就労が起きないように被保護者の収入申告義務という法令遵守意識の涵養と徹底に取り組む

だけでなく、課税調査の実施及びフォローと差異に関する適切なコーチングやチェック体制のあり方を確認し、より厳格な体制整備とその実施を行う必要がある。

第 1 2. 保護施設

1. 保護施設の種類

法第 38 条に保護施設の種類が次のとおり規定されている。

(1) 救護施設

身体上又は精神上著しい障害があるために日常生活を営むことが困難な要保護者を入所させて、生活扶助を行うことを目的とする施設である。

(2) 更生施設

身体上又は精神上の理由により養護及び生活指導を必要とする要保護者を入所させて、生活扶助を行うことを目的とする施設である。

(3) 医療保護施設

医療を必要とする要保護者に対して、医療の給付を行うことを目的とする施設である。

(4) 授産施設

身体上若しくは精神上の理由又は世帯の事情により就業能力の限られている要保護者に対して、就労又は技能の修得のために必要な機会及び便宜を与えて、その自立を助長することを目的とする施設である。

(5) 宿所提供施設

住居のない要保護者の世帯に対して、住宅扶助を行うことを目的とする施設である。

2. 大分県の保護施設

保護施設のうち、大分県にあるものは上記のうち「救護施設」のみ 2 施設となっている。当該施設は次のとおりである。

- ・社会福祉法人 大分県社会福祉事業団 大分県溪泉寮 : 大分県速見郡日出町藤原 4617 番地
- ・社会福祉法人 大分県光明寮 : 大分県豊後大野市三重町玉田 1515 番地

救護施設は、身体や精神に障がいがあり、経済的な問題も含めて日常生活をおくるのが困難な人たちが、健康に安心して生活するための施設である。他の障がい者福祉施設と異なり、身体障がい・知的障がい・精神障がいといった障がいの種類によって対象が規定さ

れておらず、実際に、救護施設には、身体障がいのある人（視覚障がい、聴覚障がい、肢体不自由など）、知的障がいのある人、精神障がいのある人、それらの障がいを重複して持つ人、アルコール依存症の人、ホームレスの人など、多様な人が生活している。

3. 大分市が救護施設の保護施設事務費を負担する理由

前述のとおり、救護施設は法第 38 条の規定を根拠とする保護施設であり、社会福祉法における第 1 種社会福祉事業となっている。

大分県の救護施設は大分市内に所在していないものの、「生活保護法による保護施設事務費及び委託事務費の支弁基準について」（次官通知 平成 20 年 3 月 31 日 発社援第 0331011 号）に定める保護施設事務費を各施設に支払っている。

それは法に定める要保護者の実施責任に基づくものであり、生活扶助を行うために他救護施設・更生施設に要保護者を入所若しくは入所委託した場合、介護扶助を介護老人福祉施設に委託して行う場合の特例として、施設入所保護等の特例による保護の実施責任の所在は、「入所若しくは入所委託前の居住地又は現在地の福祉事務所」と定められていることから、入所前に大分市で生活保護の適用を受けている要保護者が当該施設に入所した場合、大分市に当該者に係る実施責任があることになる。

そのため、該当する要保護者に係る当該保護施設事務費については、大分市が負担しなければならない。

4. 大分市の救護施設措置費の状況

平成 29 年度における大分市の救護施設措置費の状況は次のとおりである。

	大分県 湧泉寮		大分県 光明寮	
	人員	金額(円)	人員	金額(円)
H29.4	16	2,513,192	12	2,355,777
H29.5	16	2,536,230	12	2,357,280
H29.6	16	2,536,230	11	2,160,840
H29.7	17	2,704,710	11	2,125,597
H29.8	17	2,704,710	12	2,337,222
H29.9	16	2,536,230	11	2,160,840
H29.10	16	2,474,669	11	2,160,840
H29.11	16	2,509,539	11	2,160,840
H29.12	15	2,420,900	11	2,052,216
H30.1	15	2,420,900	11	2,155,699
H30.2	15	2,253,142	11	2,138,826
H30.3	15	2,533,270	11	2,181,548
差額	16	25,180	13	286,700
一時			1	12,824
合計	206	30,168,902	149	26,647,049
計			355	56,815,951

(監査手続)

平成 29 年度の救護施設措置費につき、保護施設事務費の請求金額が前述した支弁基

準に従い正しく計算され請求されているかどうかなどについて、2施設からの保護施設事務費請求書をサンプルで突合し、その事務の状況について検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

・保護施設事務費差額精算の誤り

施設事務費が請求もれや計算誤りによって、本来支払うべき当該事務費差額が少額ながらも過少請求となっている。請求事務自体は、各保護施設が主体的に責任を持って実施すべきではあるが、大分市としても、原則として計算調べをするなど、規定の保護施設事務費が適切に支出されるように事務を執行されることが望ましい。【意見54】

平成30年2月に改定の「平成29年度保護施設事務費支弁基準額（月額）設定状況表」に基づいて、平成29年4月1日から改定料金が遡及適用となることから、平成30年3月分の保護施設事務費請求に当たっては、改定前後の差額精算が必要となる。

このうち、あるべき施設事務費が請求もれや計算誤りによって、本来支払うべき当該事務費差額が少額ながらも次のとおり過少請求となっている。

- ・ 湊泉寮 A氏分 平成29年4月から11月まで8か月分に月額差額単価90円を乗じた720円が請求不足。
- ・ 光明寮 B氏分 平成29年8月から平成30年2月まで7か月分に月額差額単価2,350円を乗じた16,450円とすべきところ、11,750円での請求となっているため、当該差額の4,700円が請求不足。

請求事務自体は、各保護施設が主体的に責任を持って実施すべきではあるが、大分市としても、原則として計算調べをするなどチェックで請求額の適正性を補完するように心がけ、規定の保護施設事務費が適切に支出されるように事務を執行されることが望ましい。

第 13. ケース診断会議と文書による指導指示

1. ケース診断会議の概要

大分市においては、被保護者の複雑な問題や困難な問題がある場合の援助方針等を審査検討しその取扱いの妥当性を図るため、「生活保護に係るケース診断会議運営管理要領」（平成 11 年 9 月 1 日施行 平成 23 年 4 月 1 日改定）の規定に基づいてケース診断会議を開催することとしている。

「生活保護に係るケース診断会議運営管理要領」では次のとおり規定されている。

（１）目的

ケース診断会議は、保護の決定実施にあたり、複雑困難な問題を有するケースについての処遇方針、措置内容等について総合的に審査検討し、ケース処遇の充実を図るとともに、福祉事務所としてのケース取扱いの妥当性を確保することにある。

（２）対象

会議の対象として取りあげるケースは、次の各号の一に該当するものとし、担当する査察指導員及び担当者が協議して決定する。

- ① 処遇上専門的判断を必要とするケース
- ② 処遇上専門機関の協力を必要とするケース
- ③ 総合的かつ多面的検討と措置を必要とするケース
- ④ 法第 63 条又は第 78 条適用措置決定が必要なケース
- ⑤ その他ケースの内容が複雑、困難であるため、援助方針の確立及び処遇の実施に際して、福祉事務所として統一した方針を策定する必要があるケース

（３）会議の構成員

生活福祉課長、生活福祉課の専任の政策監又は参事、東部事務所長及び西部事務所長、各査察指導員、ケースワーカー及び庶務担当班長をもって構成する。

（４）処遇の推進

決定された処遇方針、措置内容等の実施は、当該ケースワーカーが行い、査察指導員等が進行管理する。

なお、関係機関等の協力を必要とするものについては、文書又は口頭により要請するものとする。

2. ケース診断会議の開催状況

大分市における過去3年のケース診断会議の開催状況は次のとおりである。

	ケース診断会議の必要性	平成27年度	平成28年度	平成29年度
①	処遇上専門的判断	0件	0件	0件
②	処遇上専門機関の協力	0件	0件	0件
③	総合的かつ多面的検討と措置	0件	0件	0件
④	法第63条又は第78条適用措置決定	624件	599件	580件
⑤	その他	109件	131件	122件
	合計	733件	730件	702件

(監査手続)

平成29年度のケース診断会議の開催状況を把握し、サンプル抽出で監査の対象としたケースファイルにおけるケース診断会議の開催と判断過程ならびにその審査結果について、その妥当性や事務の状況について検討した。

(外部監査の結果)

- ・ケース診断会議記録のケースファイル編綴もれ

通信制高校就学のための生業扶助が可能かどうかについて、保護台帳には平成30年8月29日のケース診断会議で取扱いを決定し、扶助は不可となった旨の記載があるが、その会議記録が編綴されていない。ケースファイルには、組織的な意思決定の証跡であるケース診断会議記録を編綴することになっており、編綴漏れとなっているため、ファイルの一覧性に欠ける結果となっていることから、事務の改善が必要である。

【結果43】

3. 指導及び指示の概要

法第27条においては次のとおり「指導及び指示」について定めている。

- (1) 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。
- (2) 前項の指導又は指示は、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。
- (3) 第1項の規定は、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。

また、局長通知第11においては、助言指導について次のとおり定めている。

(1) 保護申請時における助言指導

(記載省略)

(2) 保護受給中における指導指示

- ① 保護受給中の者については、随時(1)と同様の助言、指導を行うほか、特に次のような場合においては、必要に応じて法第27条による指導指示を行うこと。
- (ア) 傷病その他の理由により離職し、または就職していなかった者が傷病の回復等により就労(そのために必要な訓練等につくことを含む。)を可能とするに至ったとき。
 - (イ) 義務教育の終了または傷病者の介護もしくは乳児等の養育にあたることを要しなくなったため就労が可能となったとき。
 - (ウ) 現に就労の機会を得ていながら、本人の稼働能力、同種の就労者の収入状況等からみて、十分な収入を得ているものとは認めがたいとき。
 - (エ) 内職等により少額かつ不安定な収入を得ている者について、健康状態の回復、世帯の事情の改善等により転職等が可能となるとき。
 - (オ) 就労中であった者が労働争議参加等のために現に就労収入を得ていないとき。
 - (カ) (ア)から(オ)までに掲げる場合のほか、資産、扶養、他法他施策による措置等の活用を怠り、又は忌避していると認められるとき。
 - (キ) 次官通知第8の1(収入に関する申告及び調査)による収入に関する申告及び局長通知第3(資産に関する申告及び調査)による資産に関する申告を行わないとき。
 - (ク) 世帯の変動等に関する法第61条の届出の義務を怠り、このため保護の決定実施が困難になり、又は困難になるおそれがあるとき。
 - (ケ) 主治医の意見に基づき、入院、転院又は退院が必要であると認められるとき。
 - (コ) 施設に入所させ、又は退所させる必要があると認められるとき。
 - (サ) 施設入所者が施設の管理規程に従わないため、施設運営上困難を生じている旨当該施設長から届出があったとき。
 - (シ) (キ)から(サ)までに掲げる場合のほか最低生活の維持向上又は健康の保持等に努めていない等被保護者としての義務を怠っていると認められるとき。
 - (ス) その他、保護の目的を達成するため、又は保護の決定実施を行うため、特に必要があると認められるとき。
- (途中、省略)

- ② 法第 27 条による指導指示は、口頭により直接当該被保護者（これによりがたい場合は、当該世帯主）に対して行うことを原則とするが、これによって目的を達せられなかったとき、または目的を達せられないと認められるとき、及びその他の事由で口頭によりがたいときは、文書による指導指示を行うこととする。被保護者が文書による指導指示に従わなかったときは、必要に応じて法第 62 条により所定の手続を経たうえ当該世帯又は当該被保護者に対する保護の変更、停止又は廃止を行うこと。

以上のように、指導指示が必要なときは口頭によることが原則であるが、口頭によって目的を達成できない、または目的を達成できないと認められるとき、及び口頭によりがたいときは、文書による指導指示を行うこととされている。

4. 大分市における文書による指導指示

大分市における平成 29 年度の「生活保護法第 27 条による指示について」文書で実施したケースは、23 件であった。

その目的別の内訳は次のとおりで、年金担保による借入れの禁止が 10 件と最も多かった。

	指示の目的	件数
1	年金担保による借入れの禁止	10
2	届出の義務	5
3	運転の禁止（自動車の売却処分を含む。）	4
4	適正な申告	1
5	居住地に戻ることに	1
6	就労	1
7	弁明通知書	1
	(合計)	23

(監査手続)

平成 29 年度の指導指示書交付処理簿の指示内容を把握し、サンプル抽出で監査の対象としたケースファイルにおける文書指導指示の交付状況の合規性や当該指示内容の改善のフォロー状況等について検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・ ケース診断会議の決定に従った文書による指導指示の不実行

過年度の事例であるが、平成 21 年 10 月 15 日開催のケース診断会議において、収入無申告による法第 78 条費用返還の適用を決定し、それに併せて法第 27 条による文書指導指示を行うとしているが、指導指示書が編綴されておらず、ケース記録の状況からも実際の文書による指導指示を行っていないと推定され不適切である。重要な事務の執行が脱漏するのは担当者に任せきりで査察指導員のミドルマネジメントによる業務進捗管理が不十分であるものといえ、事務の改善が必要である。【意見 5 5】

- ・ 指導指示書交付処理簿の記載と口頭による指導指示の網羅的な管理

現状における指導指示書交付処理簿の記載は、実際に法第 27 条に基づく当該文書を実際に交付した場合に、その文書番号、件名、交付年月日等を記載するものとなっているが、口頭による指導指示の内容を網羅的に一覧性のある形式で取り纏め、当該指導指示の業務の有効性と効率性を高める管理手法について検討されたい。

【意見 5 6】

現状における指導指示書交付処理簿の記載は、実際に法第 27 条に基づく当該文書を実際に交付した場合に、その文書番号、件名、交付年月日等を記載するものとなっている。

しかし、本来、法第 27 条による指導指示は局長通知第 11 によると、前述のとおり口頭により直接当該被保護者に対して行うことを原則としており、文書による指導指示は、口頭による指導指示で目的を達せられなかったとき、または目的を達せられないと認められるとき、その他の事由で口頭によりがたいときに行うものとされている。

実際、大分市でも、口頭による指導指示を原則とし、上記の文書交付事由に該当する場合に、文書による指導指示を行うこととしているが、文書による指導指示のみを処理簿等の総括管理の記載の対象としている。

口頭による指導指示の内容は、それぞれのケースファイルにおける保護台帳にその旨が記載されるのみで、福祉事務所全体での法第 27 条に基づく指導指示内容を網羅的に一定の形式で取りまとめることはなされていないことから、当該指導指示内容に関する一覧性に欠けることになりかねない。

したがって、口頭による指導指示の内容についても、網羅的に一覧性のある形式で取り纏め、当該指導指示の業務の有効性と効率性を高める管理手法について検討されたい。

第14. 全体的なケースファイルのレビューの状況

1. ケースファイルのサンプル抽出方法

平成29年度に生活保護費の受給の実績がある被保護者のケースファイル7,560レコードの中から下記に記載する一定の基準で任意に抽出し、レビューの対象としたケースファイル数は次のとおりである。

福祉事務所	平成29年度中 開始サンプル (*)	平成29年度中 継続サンプル (*)	平成29年度中 廃止サンプル (*)	合計
本庁	80	78	78	236
東部事務所	30	28	30	88
西部事務所	26	26	24	76
合計	136	132	132	400

＊ 平成29年度中開始サンプルとは、平成29年度中に新たに保護開始決定となったケースのサンプル抽出分をいい、平成29年度中継続サンプルとは、平成28年度以前に保護が既に開始されており、平成29年度中も保護が継続しているケースのサンプル抽出分をいう。また、平成29年度中廃止サンプルとは、平成29年度中に保護の廃止が決定となったケースのサンプル抽出分をいう。

上記のサンプル抽出に当たって考慮した事項は次のとおりである。

- ・ 福祉事務所別のケース数を考慮して抽出
- ・ 担当しているケースワーカーからできるだけ均等に抽出
- ・ 世帯類型が重ならないように考慮して抽出

なお、上記には、例えば不正受給案件、自動車保有など、他の項の検討のために別途抽出したケースファイルは含めていない。

2. ケースファイルのレビュー結果等

ケースファイルには、保護の開始前の相談、申請、開始前の手続、保護の決定、生活保護費の決定、収入や資産申告、訪問のケース記録、各種扶助の決定など、被保護者が保護の開始に至る前から保護の継続、停止、廃止に至るまでの関連書類が網羅的に編綴されている。

ケースファイルのレビューを実施した監査の結果等の記載は、それぞれの項に関連する内容については、当該箇所記載している。よって、当該ケースファイルのレビューによる結果や意見の記載は、項目を立てている内容については、それぞれの記載箇所を参照されたい。

個別の項目に記載することが相当と判断した以外の関連付けが明確でない項目については、この箇所では監査の結果と意見を記載することとした。

(外部監査の結果)

- ・被保護者に対する通知文書の決裁日及び通知の施行日欄の記載

法第 63 条（費用返還義務）の適用について（通知）及び生命保険保有容認通知書の交付について（通知）の双方の書類で、その通知の可否を意思決定した証跡となる決裁日欄、そして当該文書の通知を実施した日付を明確にする施行日欄の記載がないケースが見受けられた。これらの事実を明確にするため、もれなく確実に記載されたい。

【結果 4 4】

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・一時扶助支給等一覧表の取扱いの統一化

「一時扶助支給等一覧表」の活用方法、画一的な取扱いについて再検討することが望ましい。【意見 5 7】

大分市ではケースファイルの見開きに「一時扶助支給等一覧表」を作成・貼り付けし、定例的な給付以外で被保護者が受けた一時的な金銭給付について一括して把握できるようにしている。一時的な金銭給付とは、具体的には例えば生活費における被服費・家具什器・配電設備費・家財保管料・移送費、住宅費における敷金・住宅維持費、その他メガネやコルセット等の医療費に該当するもの等がある。

今回サンプル抽出したケースの中で、上記一時扶助を受けているにも関わらず、その記載がされていないものが見受けられた。

そのため、「一時扶助支給等一覧表」自体の存在意義について再度検討し、その活用方法を検討することが望ましい。また、ケースファイルの見開きに「一時扶助支給等一覧表」をそもそも貼付していない場合も散見されることから、事務の取扱いを統一化することが望ましく、重要性に乏しいのであれば事務処理の簡便化から当該様式の廃止も視野に入れ、画一的な取扱いにする必要があるものとする。

- ・保護開始点検処理票等の取扱いの統一化

「保護開始点検処理票」「初回支給時点検処理票」「ケース移管時点検処理票」がケースファイルによってあるケースとないケースが混在しており、いま一度取扱いの統一化を図ることが望ましい。【意見 5 8】

「保護開始点検処理票」「初回支給時点検処理票」「ケース移管時点検処理票」は前述の「一時扶助支給等一覧表」と同様にケースファイルの見開きに貼付し、作成されているケースがあるものとなないものが混在している状況にある。保護開始点検処理票を用いて、保護開始時における業務点検の総括的吟味を行い、必要なプロセスや業務の脱漏を防ぐ必要があることから、業務チェックリストとして活用し、業務品質の画一性を保持することも一定の有用性があるとも考えられる。

これらを業務チェックリストとして活用するか否かを再度検討し、異なる業務プ

ロセスで担保される場合には、事務処理の簡便化から供用廃止を明確化するなど画一的な取扱いをする必要があり、当該決定に応じて業務に必要なケースファイルの書類添付の実務を統一化することが望ましい。

なお、監査実施後の平成 30 年 10 月 30 日開催の第 5 回事務改善委員会において、開始・移管に係る処理票はチェック後に廃棄し、停止は停止解除のチェックまで保管するが、停止後廃止になった場合は破棄する旨決定し、統一化を図り運用開始することとしていることを付言する。

- ・文書受信時の受信印の確実な押印について

扶養届書や法第 29 条調査の回答書が福祉事務所で受信された場合、文書の受信の事実とその日付を明確にするため受信スタンプが押されるが、適切に押されていないため、担当課欄と受信日付欄を判読できない事例が散見されるため、当該事実の証跡を明確に残すため、判読できる状態で確実に押印されたい。【意見 5 9】

同旨の事例として、過年度であるが、保護変更申請書（敷金等）及び転居にかかる契約費用明細書兼請求書、ならびに家賃（地代）証明書、そして保護変更申請書（生活移送費）が、いずれも申請者の書類作成日付は平成 25 年 12 月となっているが、生活福祉課における受信印の日付が平成 26 年 12 月と 1 年後となっている。

1 年後に入手したとは考えにくいと思われるが、スタンプの日付を誤ると受渡しが行われた日次を誤導することになるため、間違いのないように留意する必要がある。

- ・葬祭扶助のケースファイルへの記載について

大きく過年度の事象ではあるが、保護台帳に平成 22 年 10 月に逝去した当該被保護者の兄の葬祭扶助に関する記載がケースファイルになされていないため、確実に記載する必要がある。【意見 6 0】

- ・預金の引出手数料に関する助言について

限られた生活保護費の中で預金の引出手数料が頻繁にかかる状況は経済的に好ましいとは言えないため、個別の事情を勘案しつつも、被保護者に一定の助言を行うことも一案である。【意見 6 1】

サンプル抽出したケースの中で、預金に入金された生活保護費を数日に一度の頻度で少額ずつ引き出しており、そのたびに引出手数料が掛かっているケースが見受けられた。

この点についてケースワーカーに何らかの対応をされているのかについて質問したところ、担当ケースワーカーによって対応の有無やその方法は様々であるとのことであった。

被保護者の中には高齢や居住地の事情により引出手数料の掛からない方法での引出しが困難である場合、また一度に多額を引き出してしまうと短期間で費消してしまうおそれから、少額ずつ引き出すようにしている場合等、それぞれに個別の事情があるものと想定されるため一律に否定すべきものではない。一方で、生活保護

費の本来の趣旨・目的から鑑みると、本来は引出手数料については積極的に削減し、本来の生活の用に充当すべきものであると考える。

そのため、消費の性向など個別の事情により現金引出の仕方の助言をしている場合もあるため、一概に画一的な対応は好ましくない場合も想定されるが、預金の引出手数料の状況を把握した場合には、担当ケースワーカーの個別判断に関わらず引出手数料の経済性に関する一定の助言などを行うことも一案である。

- ・ 高校生の子女の労働従事と教育面の影響に関する助言等

被保護者の高校生の子女が遠方の高校に通いながらアルバイトを行い、生計の一助（ただし、基本的に収入認定となる。）となるよう真摯に労働する姿勢はある側面では好感が持てるといえるが、高校生という立場は学業を最優先することが一義ともいえることから、ケースワーカーからの一定の助言指導を行うことで両者のバランスを図るように伝達することも検討の余地がある。【意見 6 2】

- ・ 火災による補償金の収受の可能性の顛末確認

被保護者が居住していたアパートで平成 29 年 8 月に発生した火災により新住居に転居している。このケースに対して、貸主から補償金・見舞金等の支給が確認されていない。支払があった場合は適正に申告するように指導しているとして援助方針に記載されているものの、その後の顛末が明確でないため、事実関係を確認する必要があると思われる。【意見 6 3】

本件については、被保護者が居住していたアパートに関する失火責任と賠償関係について、ケースファイルの援助方針欄に記載があるものの、当該事実関係の把握と聴取が不十分であると思われる。この失火責任が明確化されないと、家財等の動産や転居に係る費用の補償金が支払われる可能性の整理ができない。失火したのが借主たる被保護者であれば借家人賠償の話となり補償金の可能性は著しく低いが、それ以外の場合には火災による補償金が支払われる可能性が考えられることから、事実関係の把握を行い、補償金の受取の可能性と顛末を明確にしておく必要があると思われる。

- ・ 電話を持たない被保護者に対する福祉電話活用の勧奨

被保護者の中にはもとより固定電話・携帯電話の別にかかわらず、電話を持たないケースや、一定の事情により電話回線・携帯電話の契約をできない場合が見受けられる。この場合、ケースワーカーが被保護者と連絡を取ることも容易でなく、事務等の効率性に影響することも想定されるため、「福祉電話（注）」の制度の活用により、電話を持たない一定の被保護者が電話を保有するように働きかけを行うことも一案である。【意見 6 4】

（注） 「福祉電話」は、大分市福祉保健部長寿福祉課が主管課で実施している制度で、65 歳以上で電話のない所得税非課税のひとり暮らし高齢者に電話を貸与し、設置費と基本料金、月額 300 円までの通話料金を補助するものである。

第5部. 医療扶助に関する事務の執行

1. 医療扶助の概要

(1) 医療扶助の実績

平成29年度の大分市の医療扶助の実績は次のとおりである。

平成29年度医療扶助実施状況

区分	福祉事務所数	医科				歯科		調剤		訪問看護		計	
		入院		入院外								(ア)	
		件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
診療報酬	1 か所	件	円	件	円	件	円	件	円	件	円	件	円
		10,241	4,824,834,082	99,468	1,651,383,904	11,630	226,974,296	74,503	1,254,493,878	671	72,610,762	196,513	8,030,296,922

区分	診療料検査料 (検診命令除く)	治療材料	施設	訪問看護	施術	移送	検診		診療費 (非指定医療機関)	その他	計 (イ)	支出額合計 (ア+イ)
							検診料	文書料				
福祉事務所 分	件数	0	583	0	936	(332) 77	11,193	39	940	0	910	14,678
	金額	0	15,683,280	0	1,289,997	6,510,910	8,112,110	666,830	4,255,584	0	2,045,813	38,564,524
	1件当たり 金額	0	26,901	0	1,378	84,557	725	17,098	4,527	0	2,248	2,627

医療扶助総額 8,068 百万円は、大分市の平成29年度の一般会計歳出額 172,997 百万円の 4.6% に上る金額である。また、生活保護費総額 15,167 百万円の 53.1% に上る金額である。

その中でも、入院医療に関する支出が 4,824 百万円、入院外医療に関する支出が 1,651 百万円、調剤に関する支出が 1,254 百万円という状況で、入院医療に関する支出が突出している状況である。

(2) 医療扶助の範囲

医療扶助は、次に掲げる事項の範囲で行われる（法第15条）。

- ① 診察
- ② 薬剤又は治療材料
- ③ 医学的処置、手術及びその他の治療並びに施術
- ④ 居宅における療養上の管理及びその療養に伴う世話その他の看護
- ⑤ 病院又は診療所への入院及びその療養に伴う世話その他の看護
- ⑥ 移送

(3) 他法公費医療の優先活用

法第4条には、他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行わなければならないことと定められており、他の法律によって給付される公費負担医療制度は法（医療扶助）に優先されることとなる（保護の補足性の原理）。

活用すべき他法他施策は以下の法令等がある。

- ① 健康保険法（社会保険法）
- ② 国民健康保険法
- ③ 高齢者の医療の確保に関する法律

- ④ 介護保険法
- ⑤ 感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律
- ⑥ 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（以下「障害者総合支援法」という。）
 - （ア）自立支援医療（更生医療・育成医療・精神通院医療）
 - （イ）補装具の交付・修理及び日常生活用具の給付
- ⑦ 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（以下「精神保健福祉法」という。）
- ⑧ 児童福祉法
- ⑨ 母子保健法
- ⑩ 母体保護法
- ⑪ 原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律
- ⑫ 学校保健安全法
- ⑬ 難病の患者に対する医療等に関する法律（以下「難病法」という。）

（４） 医療扶助の国、県、大分市の負担割合

法における、国・県・大分市の負担割合は次のように定められている。

- ・生活保護法（法第 73 条第 1 項第 1 号、第 75 条第 1 項第 1 号） 国 3/4 市 1/4
- ・自立支援（精神通院医療） 国 1/2 県 1/2
- ・自立支援医療（更生医療・育成医療） 国 1/2 県 1/4 市 1/4
- ・特定医療費（指定難病） 国 1/2 県 1/2

（５） 生活保護指定医療機関

大分市内の平成 30 年 4 月 1 日現在の生活保護指定医療機関数は以下の 1,130 施設である。

指定医療機関	生活保護 指定医療機関数
病院	52
診療所	348
歯科	202
訪問看護	43
薬局	234
柔道整復	147
あん摩・マッサージ	43
はり・きゅう	61
計	1,130

（監査手続）

指定医療機関の有効期間の確認を実施した。

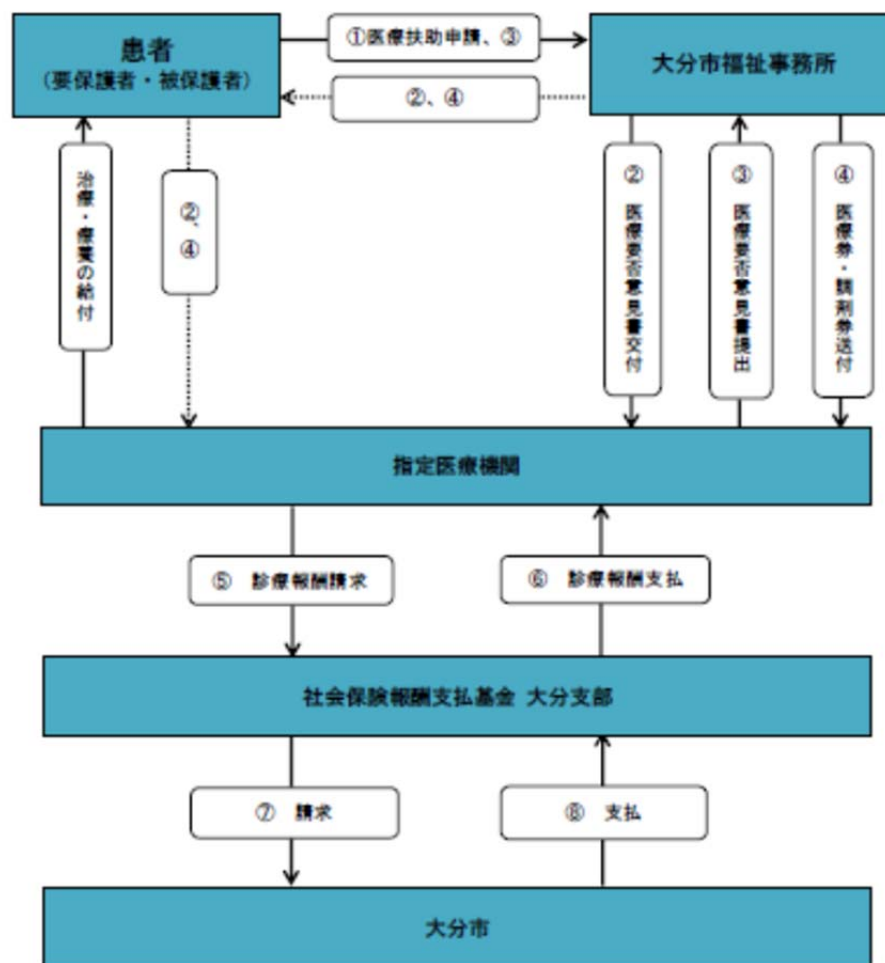
（外部監査の結果）

- ・指定医療機関の指定申請書の未提出

法第49条の3による指定更新申請書が提出されていない医療機関が8件存在した。今後は、定期的に有効期間を確認し、長期間の未提出の状況を未然に防ぐ仕組みの構築が必要と考えられる。【結果45】

2. 受診と医療扶助の手続

医療扶助における受診の手続は次のとおりである。



※患者の収入等によって、本人支払額(自己負担額)が生じる場合があります。

(1) 医療扶助の申請

医療扶助を受けようとする者は、医療機関に行く前に福祉事務所長に対してその旨の申請をする必要がある。申請すると、医療各給付要否意見書、あるいは医療券が交付される。被保護者は、来院時に、それらの書類を窓口で提示し受療する。

ただし、大分市福祉事務所では、被保護者の負担軽減を図るため、原則として被保護者本人が窓口で提示すべき医療券を直接福祉事務所から医療機関へ交付する方

法をとっている。事前に、医療機関へ受診したい旨を被保護者が地区担当員（ケースワーカー）へ電話連絡をし、医療機関を受診している。

（２）医療の要否の確認

医療扶助（治療材料及び施術、移送を含む。）の決定や継続を検討するために、医療要否意見書等（以下「各給付要否意見書」という。）の提出を求めることがある。医療機関は、被保護者が各給付要否意見書を持参した場合、あるいは福祉事務所から送付されてきた場合、必要事項を記載し、速やかに福祉事務所へ提出する。福祉事務所長は、提出された各給付要否意見書を嘱託医と検討し、医療の要否、他法（例えば「障害者総合支援法」、「精神保健福祉法」及び、「難病法」など。）の適用等について確認したうえで医療扶助の決定を行う。

医療扶助の決定後は、決定に基づき原則３か月（最長６か月）まで医療券を発行する。福祉事務所では、嘱託医による各給付要否意見書の審査を経て医療扶助を決定しているので、継続して医療が必要と判断される場合には各給付要否意見書の再度の提出が必要となる。

（３）医療券の発行

医療扶助が決定された場合は、福祉事務所から医療の種類（入院、入院外、歯科、調剤）に応じて、生活保護法医療券・調剤券（以下「医療券等」という。）が発行される。医療券等は暦月を単位として発行され、継続的な治療が必要と判断された場合の医療券及び被保護者が診療依頼証を提示して受診した場合の医療券等は、毎月２５日前後に福祉事務所から一括送付される。福祉事務所は、医療券等とともに送付票兼受領票を同封し、医療機関は必要事項を記載の上、福祉事務所へ返送する。

（監査手続）

医療扶助の申請と医療券等の交付手続が適正になされているかどうかを把握するため、各給付要否意見書の確認状況や医療券等の発行状況等を書類の閲覧及び担当者による質問により検討した。

・大分市生活保護診療依頼証の適切な運用

「大分市生活保護診療依頼証（土・日、祝日、時間外）」の適切な運用が必要である。緊急時などの例外を除き、原則どおり、医療扶助を受けようとする者は、医療機関に行く前に福祉事務所長に対してその旨を申請し、各給付要否意見書、あるいは医療券の交付を受け、被保護者は、それらの書類を医療機関の窓口で提示し受療する運用を検討すべきである。【意見６５】

医療扶助を受けようとする者は、医療機関に行く前に福祉事務所長に対してその旨を申請し、申請をすると、各給付要否意見書、あるいは医療券が交付され、被保護者は、来院時に、それらの書類を窓口で提示し受療することが原則であるが、大分市では「大分市生活保護診療依頼証（土・日、祝日、時間外）」を被保護者へあらかじめ

渡しており、土・日、祝日、時間外以外の時も、それを医療機関へ提示すれば医療機関は被保護者として窓口負担なしで診療を受けるという状況が見受けられる。

(参考：大分市生活保護診療依頼証)

大分市生活保護(土・日曜、祝日、時間外)		ケース番号		世帯員	対象者の氏名	生年月日	続柄	担当者
診療依頼証		023156	1	大分 太郎	526.11.1	526.11.1	医療従事者	佐藤
住所		023156	2	大分 花子	526.11.2	526.11.2	医療従事者	佐藤
氏名								
公費負担者番号		12444014						
福祉事務所印		大分市福祉事務所所長印						
交付年月日		平成30年10月3日						
交付番号		23156 担当者 佐藤						
社会保険		記号番号						
資格確認		平成30年 1月～3月 4月～6月 7月～9月 10月～12月						
		平成31年 1月～3月 4月～6月 7月～9月 10月～12月						

指定医療機関へのお願い	診療依頼証使用上の注意事項
1. この依頼証を窓口へ提出した者は、生活保護法による医療扶助対象者です。土・日曜、祝日、時間外で急病のため受診したい旨申し出がありましたら、対象者及び資格確認を承認のうえ診療をお願いします。 (検印は3ヵ月ごとに行なっています。) 2. 診療しましたら誠に恐れますが、翌日下記連絡先へ連絡をお願いします。医療費は月末又は月初めにお届けいたします。 3. 診療しましたら、この依頼証は本人にお返しください。 4. なお不明な点がありましたら生活福祉課へおたずねください。 ・連絡先 大分市福祉事務所生活福祉課 ☎097-534-6111 FAX 097-533-7818 生活福祉東部事務所 ☎097-527-2104・2106 生活福祉西部事務所 ☎097-541-1254・1259 後発医薬品(ジェネリック医薬品)の原則使用をお願いします 薬の処方を受ける場合、医師が後発医薬品への変更を認めていない場合を除き、原則として後発医薬品の使用をお願いします。	1. この依頼証は土・日曜、祝日、時間外で急病の時にだけ使用してください。 (健康保険証を持っている方は、一緒に窓口へ提出して下さい。) 2. この依頼証は大分市内の生活保護指定医療機関のみ使用できます。 3. この依頼証で診療を受けたときは、翌日必ず電話などにより生活福祉課へ連絡してください。 4. この依頼証は3ヵ月に1回検印を受けてください。 (検印のないものは使用できません。) 5. この依頼証に書かれている家族等に変動があったとき、又は紛失したときは、ただちに届け出てください。 6. この依頼証は他人に譲ったり又は使用させてはなりません。不正使用になります。 7. 生活保護が停止、廃止となったときは、ただちに返してください。 8. この依頼証を停止、廃止後に使用したり、不正に使用したときは、費用の返還を求められたり、法により罰せられることがあります。

3. 医療担当班の運営体制

18 名を医療担当班として配置し、医療扶助の適正化等のための体制を構築し、関連業務を遂行している。

(平成 30 年 4 月 1 日現在)

職務	業務内容	人員数(名)
査察指導員	班の総括	1
ケースワーカー	入院・入所・地区担当	6
医療・介護担当	医療扶助・介護扶助事務担当	2
嘱託職員	医療・介護扶助適正化、健康管理支援	5
臨時職員	所管職員の業務補助	4
計		18

平成 30 年度からは、介護扶助適正化担当、健康管理支援担当の嘱託職員を 1 名ずつ増員し、医療、介護の適正化への取り組み体制を強化している。

4. 嘱託医

大分市は一般嘱託医 1 名、精神科嘱託医 1 名計 2 名を大分市連合医師会の推薦により任期 1 年で委嘱している。両嘱託医は、毎週 2 時間ほど福祉事務所生活福祉課で勤務し、①査察指導員、ケースワーカー等からの要請に基づく医療扶助の決定、実施にともなう専門的判断及び必要な指導、②検診書、各給付可否意見書等の審査と内容検討及び医学的判断、他法活用等必要な指導を行っている。

嘱託医の各給付可否意見書審査実績は次表のとおりである。

(一般嘱託医)

年度	各給付可否意見書 (件)				
	入院	外来	計	承認	不承認
平成 27 年度	789	23,338	24,127	24,127	0
平成 28 年度	669	22,632	23,301	23,301	0
平成 29 年度	661	22,566	23,227	23,227	0
計	2,119	68,536	70,655	70,655	0

(精神科嘱託医)

年度	各給付可否意見書 (件)				
	入院	外来	計	承認	不承認
平成 27 年度	746	4,528	5,274	5,274	0
平成 28 年度	700	3,469	4,169	4,169	0
平成 29 年度	869	2,465	3,334	3,334	0
計	2,315	10,462	12,777	12,777	0

(監査手続)

嘱託医の可否意見書審査による内容検討や指導等の状況について、関連書類の閲覧及び担当者に対する質問により検討を行った。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

・医療可否意見書の承認、不承認欄

一般嘱託医が医療扶助の決定、実施にともなう専門的判断及び必要な助言指導を行うために提出させている「医療可否意見書」の様式には、承認、不承認の欄が設けられているが、嘱託医は助言指導を行うにとどまり、医療扶助の決定、実施はケースワーカーが行っているため、「医療可否意見書」の承認、不承認の欄は削除する必要があると考えられる。【意見 6 6】

5. 大分市医療扶助審議会

医療扶助の適正な実施を図るため、大分市医療扶助審議会条例（平成8年12月18日）に基づき、大分市医療扶助審議会（以下「審議会」という。）を設置している。審議会は、市長の諮問に応じ、入院の要否、訪問看護の要否、在宅患者加算等各種給付の要否等について調査審議し、その結果を市長に答申する機能を有する。

平成29年度の審議会委員は以下の8名であるが、平成29年度の開催実績はなく、制度発足以来開催されたことはない。

区分	役職名	推薦母体	専門科目
学識経験者	大分医療センター院長	—	外科
学識経験者	大分赤十字病院院長	—	呼吸器外科
指定医療機関の医師	帆秋病院院長	県精神病院協会	精神・神経科
指定医療機関の医師	大分市医師会立アルメイダ病院院長	大分市医師会	外科
指定医療機関の医師	貞永産婦人科医院院長	大分市医師会	産婦人科
指定医療機関の医師	国東整形外科院長	大分郡市医師会	整形外科
指定医療機関の医師	緑ヶ丘保養園院長	大分東医師会	精神科
大分市職員	大分市保健所長	—	—

（監査手続）

大分市医療扶助審議会の開催状況を把握し、その存在意義や機能について検討と考察を実施した。

（外部監査の結果）

・大分市医療扶助審議会の形骸化

大分市医療扶助審議会は平成8年12月の制度開始以来、1度も開催されたことがなく、事実上、形骸化している。審議会制定の意義を再検討し、当該条例の制度そのものを見直したうえで有効に機能するためのあり方について、早期に検討されたい。

【結果46】

大分市医療扶助審議会は平成8年12月の制度開始以来、1度も開催されたことがなく、事実上、形骸化している。審議会は嘱託医が判断に迷う場合に開催されることがとされているが、これまでの間、開催実績はない。

開催実績がないのであれば、審議会の所掌事務を現状のニーズに適応する形で見直して審議会制度を存続させるか、必要がなければ廃止すべきか検討しなければならない。ただし、当該制度自体は本来有用なものであるから、医療扶助の審査機能をより有効に担保するための制度や体制となるよう、同旨の一定の機能を維持したうえで、実効性のある医療扶助審議の制度を再構築されたい。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

・大分市医療扶助審議会の構成のあり方

大分市医療扶助審議会はすべて医師で構成されているが、大分市医療扶助審議会条例第3条が学識経験者、大分市職員を組織に加えた趣旨は、社会通念も踏まえた豊かで幅広い知見に基づく判断を行うためのものと考えられる。その趣旨からは、医療関係者以外の例えば、大学教授、弁護士、会社経営者等の学識経験者を加えることで、社会を代表する見識や意見を取り入れることが望ましいと考える。【意見67】

6. レセプトチェック

前述のとおり大分市生活福祉課医療担当班には、医療扶助適正化を目的として医療事務の経験、資格を有する嘱託職員を3名配置しており、支払基金がチェックしたレセプトを大分市独自の視点で再チェックを行っている。

ここでのチェックの主要な観点は、他法優先の原則を徹底すべく精神通院医療、更生医療、指定難病等の他法を適用すべきケースについて他法の活用を行ったり、システムを利用して医療費の請求要件を充たさないと思われるケースについて再審査請求を行ったりするなどである。

精神通院医療、指定難病の場合は他法を優先することで、国、県、大分市の費用負担割合の関係から、大分市にとって負担が軽減されることとなるため、レセプト点検の重要な機能となっている。

再審査依頼実績（平成29年度分）は次のとおりである。

基金審査 決定枚数	資格点検 対象総数	再審査(過誤) 依頼件数	再審査(過誤)審査結果額	
			件数	金額(円)
196,729	198,513	4,961	2,632	108,572,400

(監査手続)

社会保険診療報酬支払基金大分支部長との契約書及び伺い書をレビューした。また、支払基金への再審査依頼、再審査の結果通知等の記録をレビューし、再審査が適切に行われているかどうかを検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

7. 医療扶助費の状況の詳細

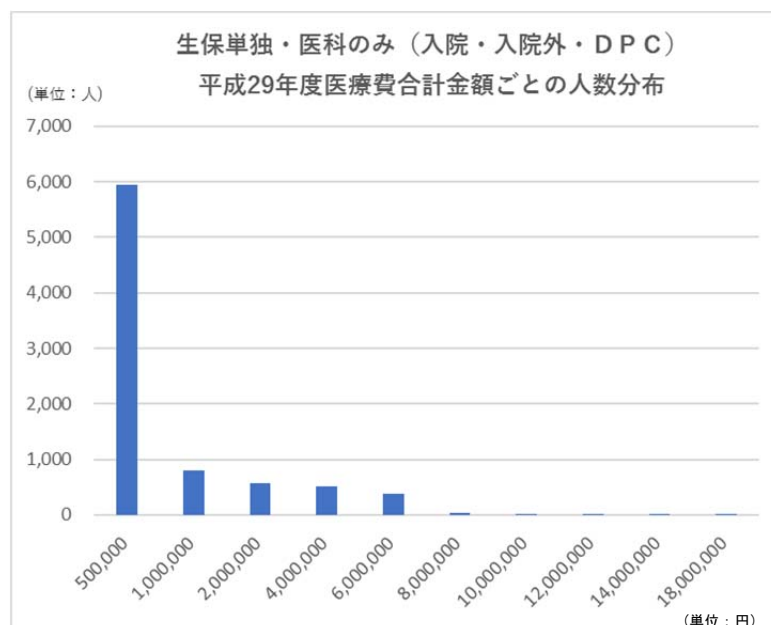
(1) 平成 29 年度の医療扶助費の実態把握

医療扶助単独・医科のみ(入院・入院外・DPC)平成 29 年度合計金額 86,122,765,930 円の被保護者ごとの分布は以下のとおりである。

被保護者の数は、8,289 人で、医療扶助を利用した被保護者一人当たり医療費は平均で 738,662 円である。

利用金額の分布は、次のとおりであり、0～50 万円までの被保護者が最も多く 5,941 人、100 万円までが 793 人、100 万円超 200 万円までが 578 人と金額が高くなるにつれて人数は減少している。しかし、1 千万円超の被保護者が 15 人おり、最高額は 17,229,940 円であった。

医療費の金額 (円)	人数 (人)	累積率
0 ～ 500,000	5,941	71.67%
～ 1,000,000	793	81.24%
～ 2,000,000	578	88.21%
～ 4,000,000	517	94.45%
～ 6,000,000	380	99.03%
～ 8,000,000	43	99.55%
～ 10,000,000	22	99.82%
～ 12,000,000	9	99.93%
～ 14,000,000	5	99.99%
～ 18,000,000	1	100.00%



(2) 平成 29 年度の医療扶助費の実態把握

平成 29 年度の医療扶助単独・医科のみ（入院・入院外・D P C）の 8,289 人のうち、上位 10 人とランダムに 15 人、計 25 人のレセプトを確認した。25 サンプルの患者の概要は以下のとおりである。

順位 *1	生年 *2	平成 29 年度 の医療費 (千円)	入院/ 入院外	主病、主な治療等 *3
1	昭 29 年	17,229	入院	進行非小細胞肺がん 癌免疫療法を平成 28 年 9 月から実施
2	昭 20 年	13,877	入院	脳腫瘍、肺がん 放射線治療 肺がん手術 抗悪性腫瘍剤（点滴）
3	昭 22 年	12,908	入院	回腸出血、大腸憩室症、末期腎不全、急性呼吸不全 回復期リハ病棟入院 人工腎臓（透析）
4	昭 14 年	12,689	入院	脳梗塞、大腸がん 脳血管リハビリ
5	昭 19 年	12,365	入院	パーキンソン症候群（主） 肺がん手術（29 年 7 月） 抗悪性腫瘍剤（点滴）
6	昭 7 年	12,312	入院	急性膿皮症 手術 2 回 リハビリ D P C 病院間の入退院を繰り返す。
7	昭 22 年	11,516	入院	リンパ腫 癌免疫療法実施（平成 29 年 9 月～平成 30 年 3 月） 平成 30 年 3 月死亡
8	昭 19 年	11,129	入院	特発性くも膜下出血 D P C 病院、回復期リハビリ病棟
9	昭 31 年	11,125	入院	ヘルニア 食道がん手術 D P C 病院、精神病院入退院 リハビリなど
10	昭 26 年	11,095	入院	心臓疾患、脳出血 脳血管リハビリ 胃潰瘍手術 早期胃がん 胃がん手術 癌患者リハビリ 呼吸器リハビリ 難病リハビリ
23	昭 23 年	9,125	入院	肺がん D P C 病院 化学療法 肺がんリハビリ
36	昭 17 年	8,244	入院	腎不全（透析） シャント手術

				心臓手術
48	昭 27 年	7, 224	入院	心筋梗塞 ペースメーカー手術 心臓ステント手術 など
62	昭 17 年	6, 795	入院	肺炎入院 地域包括ケア病棟入院 呼吸器リハビリなど 平成 30 年 1 月死亡
86	昭 17 年	5, 931	入院	精神疾患 精神科特殊疾患病棟へ 平成 23 年より入院継続
87	昭 23 年	5, 931	入院	精神疾患 精神科特殊疾患病棟へ 平成 19 年より入院継続
88	昭 11 年	5, 931	入院	精神疾患 精神科特殊疾患病棟へ 平成 24 年より入院継続
162	昭 14 年	4, 870	入院	精神疾患 精神療養病棟へ 昭和 59 年より入院継続
163	昭 24 年	4, 870	入院	精神疾患 精神療養病棟へ 平成 28 年より入院継続
164	昭 24 年	4, 870	入院	精神疾患 精神療養病棟へ 平成 4 年より入院継続
539	昭 9 年	3, 632	入院	平成 30 年 2 月脊髄腫瘍摘出手術にて入院など
972	昭 14 年	2, 018	入院	リウマチによる緊急入院
1407	昭 23 年	1, 151	入院 /入院外	入院期間を除く全期間訪問診療受診 足の骨折にて入院など
1809	昭 44 年	776	入院	椎間板ヘルニア手術など
2185	昭 26 年	561	入院外	年間を通じた訪問診療など

＊1 平成 29 年度の医療扶助単独・医科のみ 8, 289 人の中での医療費順位である。

＊2 「昭」とは昭和のことである。

＊3 D P C : D P C とは、Diagnosis Procedure Combination(診断群分類別包括評価)の略称。診療報酬の算定の際に、診療行為ごと計算する従来の「出来高払い方式」とは異なり、入院患者の病名・病状・治療行為を基にして厚生労働省が定めた 1 日当たりの金額からなる「包括評価分」(投薬・注射・処置・入院料等)と「出来高評価分」(手術・麻酔・リハビリ・指導料等)を組み合わせて計算する方式。D P C 病院では、短期間に高度な医療を行うことから比較的高額な入院費用が発生する。その一方、診療報酬制度上、在院日数が長期になると診療報酬が減額される。

(監査手続)

上記 25 件のサンプルについて、ケースファイル及びレセプトを閲覧し、担当者に質問を行って医療扶助の内容について検討を実施した。

(外部監査の結果)

- ・医療可否意見書の未提出または提出の遅延

医療可否意見書の提出がない事例や入院、治療開始から長期間未提出でその間に数百万円の高額医療が行われているケースが散見された。医療可否意見書はタイムリーに漏れなく提出させるべきである。【結果 4 7】

- ・転院時の医療可否意見書の未提出

「入院患者が転院する場合の事務手続」として医療扶助運営要領には、「転院を認める場合、転院先医療機関から、医療可否意見書等の提出を求め、あらためて入院承認期間を設定したうえ医療扶助の変更決定を行うことになる。」と定めているが、これに違反して転院時の医療可否意見書等の提出がないケースがあった。【結果 4 8】

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・頻回転院に関するより厳格な判断

サンプルの中に D P C 病院間の転院を繰り返している事例があり、頻回の転院のみならず、転院先の妥当性、必要性についてより厳格に判断する必要がある。

【意見 6 8】

8. 長期入院患者の実態把握及びその対応

いわゆる社会的入院患者の存在を是正するためには、長期入院患者の実態を常時把握することが適切な医療扶助を行う上で重要であるという観点から、長期入院患者の実態把握を恒常的に行い、当該患者に対する積極的かつ適切な処遇の確保を行う必要があるとされる。

この点については、「医療扶助における長期入院患者の実態把握について」（昭和 45 4 月 1 日付社保第 72 号厚生労働省社会局保護課長通知）が出されており、「長期入院患者実態把握実施要領」では次のとおり規定されている。

(1) 目的

長期入院患者の状況を把握し、実態に即した適切な措置を講ずることにより、これら患者の処遇の充実に努めることを目的とする。

(2) 対象

医療扶助による入院患者であって、その入院期間が 180 日を超える（他法又は自費

による入院期間を含む。以下同じ。)者とする。

(3) 検討時期

入院期間が 180 日を超えた時点とする。

(4) 実施主体

福祉事務所及び都道府県(指定都市及び中核市を含む。以下同じ。)本庁生活保護
主管課(以下「本庁」という。)とする。

(5) 実施方法

① 準備作業

地区担当員は、入院継続 180 日を超えた時点及び 180 日を越えて引き続き入院
を必要と認められた者については、その後 6 か月を経過した時点ごとに様式 1 に
準じ実態把握対象者名簿を整備し、当該患者に係る直近の医療要否意見書及び過
去 6 か月分の診療報酬明細書等を準備すること。

② 書面検討

(ア) 嘱託医は、①により準備された医療要否意見書及び診療報酬明細書等に基
づき、当該患者にかかわる今後の処遇方針を定めるうえにおいて (i) 医療
扶助による入院継続の必要があるもの、(ii) 入院継続の必要性について主治
医等の意見を聞く必要があるものに分類するための検討を行なうこと。なお、
精神疾患による入院患者について、嘱託医による検討が困難である場合は、
精神科業務委託医師又は本庁精神科嘱託医が検討すること。

(イ) 嘱託医から意見を聴取した結果について、実態把握対象者名簿に記入する
こと。

③ 実地検討

(ア) 主治医等との連絡

(i) 地区担当員は、「実態把握対象者名簿」に登載された患者のうち②
(ア) (ii) に該当する者について様式 2 に準じ調査票を準備すると
ともに、主治医又は退院支援を担う者(退院調整部門の看護師又は社会
福祉士等。以下「主治医等」という。)と連絡をとり、当該患者の処遇
上必要な事項について意見を聞くこと。なお、必要に応じて福祉事務所
嘱託医又は精神科業務委託医師の同行訪問を求めること。

(ii) 主治医等との意見を聞いた結果、入院の必要がないことが明らかと
なったものについてはその旨を、入院継続を要するものについては、主
治医等の見解をそれぞれ実態把握対象者名簿及び調査票に記入するこ
と。

(イ) 地区担当員による実態把握

主治医等の意見を聞いた結果、医療扶助による入院継続を要しないこと
が明らかになったものについて、地区担当員は速やかに、当該患者及び家
族を訪問し、実態を把握するものとし、退院に伴い必要な措置の状況等を
実態把握対象者名簿及び調査票に記入すること。

(ウ) 退院に伴う措置等

(イ)による実態把握の結果に基づき、当該患者の退院を阻害している要因の解消を図り、実態に即した方法により、適切な退院指導を行なうこと。なお、この場合、退院に伴い必要な措置、例えば本法による家賃、敷金、介護料等の認定、施設入所、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（結核に係るもの。）、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律等他法への移替措置、介護を要する者に対するホームヘルパーの派遣等関連制度の活用、円滑な家族関係の回復についての指導等を当該患者の実態に即した方法により積極的に行なうこと。

④ 措置状況の確認

福祉事務所長は、実態把握対象者の状況及び検討経過、措置結果等について管内の状況を常時把握しておくこと。

(6) 結果の報告

- ① 福祉事務所長は、毎年3月31日現在における実態把握対象者名簿に登載されたものの状況を別紙様式3により本庁に情報提供願いたいこと。
- ② 生活福祉課は、①の結果をとりまとめ、別紙様式3により毎年4月末までに本職あて情報提供願いたいこと。

(7) 福祉事務所に対する指導等

本庁は、管内福祉事務所の指導監査時等において、実態把握対象者の状況、措置結果等について確認するとともに、適切な指導及び援助を行うこと。

さらに、長期入院患者実態把握実施要領においては、次のように規定されている。

- ① 入院継続180日を超えた時点（180日を超えて引き続き入院を必要と認められた者については、その後6か月を経過した時点ごと）に実態把握対象者名簿を整備し、直近の各給付要否意見書及び過去6か月分の診療報酬明細書等を準備する。
- ② 嘱託医協議を実施し、入院継続の必要があるものと入院継続の必要性について主治医等の意見を聞く必要があるものに分類する。
- ③ 主治医等の意見を聞く必要があるものについては、調査票を準備するとともに、主治医等に連絡をとり、処遇上必要な事項について意見を聞く。
主治医等の意見を聞いた結果、医療扶助による入院継続を要しないことが明らかになったものについて、当該患者及び家族を訪問し、実態を把握し、適切な退院指導を行う。

(監査手続)

長期入院患者の状況を把握するために、平成29年度に大分市が厚生労働省に提出した次の書類に基づき担当者へヒアリングを実施した。

また、平成29年4月分、12月分の長期入院対象選定リスト（実態把握対象者名簿）、嘱託医書面検討対象者名簿、調査票、実態把握対象者名簿、入院要否意見書を相互に検討し、長期入院患者として検討すべき対象者の漏れの有無、手続の適切性、調査票における入院の必要な理由等を検討した。

なお、下表のとおり、入院より180日超の患者で、入院から6か月目ごとに行うこととなっている書類検討を行った患者が720名で、そのうち247名については嘱託医が入院の可否の検討を要するものとして、調査票にて主治医へ入院の可否の照会検討を行い、18件が主治医から医療扶助による入院が必要はないと判断されていた。この18名のうち13名については、施設や居宅保護にて退院ができたが、5名については施設等の引受先がなく入院が継続している状況にあった。

様式3

都道府県市名 大分市

1 書類検討及び措置状況

(単位:人)

		(1) 書 類 換 討 総 数 (入院百八十日を超えた患者数)	(2) (1)た もの うち 主治 医等 と意 見調 整を行 っ た	(3) (2)が ない とされ た者 による 入院の 必要 a (a=b+c)	(4) (3) の うち 措 置 状 況						(5) (3)の うち 未措 置の 患者 数 c
					退 院 又 は 移 替 え 等						
					小 計 b	居 宅 保 護	施 設 入 所 A	他 法 へ の 移 替		そ の 他	
感 染 症 の 予 防 及 び 感 染 に 関 係 する 患 者 に 対 す る 法 律 （ 結 核 に 係 る も の ）	福 祉 に 関 及 す る 精 神 障 害 者										
計		720	247	18	13	2	8	0	0	3	5
今回報告分に 係る状況	小計	720	247	11	9	2	7	0	0	0	2
	結核	0	0	0	0	0	0	0		0	0
	精神疾患	660	219	6	4	1	3			0	2
	その他の 疾病	60	28	5	5	1	4			0	0
前回報告分中 未措置となっ ていた者	小計			7	4	0	1	0	0	3	3
	結核			0	0	0	0	0		0	0
	精神疾患			6	3	0	0			3	3
	その他の 疾病			1	1	0	1			0	0

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・嘱託医による指定医療機関に出向し検討する制度の活用

大分市では、嘱託医が指定医療機関に出向いて実地に検討した事例は認められないことから、嘱託医が書面による判断が困難な場合や指定医療機関に意見を聴取または説明を要求する必要があると認められる場合には、嘱託医は実地検討を必要に応じて実施することが望ましい。【意見69】

9. 長期外来患者の実態把握及びその対応

長期外来患者の状況を把握し、実態に即した適切な措置を講ずることにより、これら患者の処遇の充実を図るとともに適正な保護の実施を確保することを目的として、国は

「医療扶助における長期外来患者の実態把握について」（昭和 46 年 4 月 1 日社保第 59 号）を制定している。

上記を踏まえ制定された「長期外来患者実態把握実施要領」は次のとおりである。

（１） 目的

長期外来患者の状況を把握し、実態に即した適切な措置を講ずることにより、これら患者の処遇の充実を図るとともに適正な保護の実施を確保することを目的とする。

（２） 対象

医療扶助による外来患者であって、同一疾病により、１年以上（他法又は自費による外来受療期間を含む。以下同じ。）継続して受療している者とする。

（３） 検討時期

受療期間が１年を経過した後、昭和 42 年 6 月 1 日社保第 117 号厚生省社会局長通知「医療扶助運営体制の強化について」（以下「局長通知」という。）の(1)の規定による直近の訪問を行なった時点とする。

（４） 実施方法

① 処遇方針の決定

- （ア） 従来どおり医療扶助による外来治療の継続を必要とし、とくに指導等を要しない者。
- （イ） 処遇方針が決定された者には、今後の措置、指導又は援助の内容を勘案し、おおむね次の標準により整理区分すること。
 - （i） 従来どおり医療扶助による外来治療の継続を必要とし、とくに指導等を要しない者
 - （ii） 外来治療の継続を必要とし、かつ、受療に関する指導、援助等の措置を要する者
 - （iii） 入院治療を適当とする者

② 台帳の整備

①の（ア）に基づく処遇方針が決定された者のうち①の（イ）の（ii）及び（iii）に該当する者については、その者の指導及び措置の内容並びに結果等を具体的に記載した「長期外来患者指導台帳」（別紙様式 1）を整備すること。

③ 指導及び措置

②による台帳に登載された者については、①の（ア）による処遇方針が効果的に実現されるよう訪問指導等局長通知 2 の(1)に定める所要の措置を講ずること。

なお、介護等の世話を要すると認められるものについては、患者の状態及び家族の状態等を十分把握したうえ、家族への指導を行なうとともに、ホームヘルパーの派遣等の関連制度の活用を考慮すること。

④ 指導及び措置状況の確認

福祉事務所長は、必要に応じ、経過観察のための会議を行ない、所要の処理(処遇方針の変更、指導台帳からの除外整理等)を行なうこと。

⑤ 台帳未登載の者の取扱い

②による台帳に登載されなかった者については、事情変更等があった場合、速やかに当該台帳に登載し、所要の指導等を行なうこと。

(5) 結果の報告

① 福祉事務所長は、毎年3月31日現在における台帳に登載されたものの状況を別紙様式2により都道府県(指定都市及び中核市を含む。以下同じ。)本庁生活保護主管課(以下「本庁」という。)に情報提供願いたいこと。

② 本庁は、①の結果をとりまとめ、別紙様式2により毎年4月30日までに本職あて情報提供願いたいこと。

(6) 福祉事務所に対する指導等

本庁は、管内福祉事務所の指導監査時等において、台帳の状況、指導及び措置結果等について確認するとともに、適切な指導及び援助を行うこと。

長期外来患者実態把握実施要領に基づき、長期外来患者の状況を把握し、実態に即した適切な対応を講ずること。

医療扶助による外来患者であって、同一疾病により、1年以上継続して受療している者に対し、訪問所見、直近の各給付要否意見書、過去の診療報酬明細書等の基礎資料に基づき処遇方針を検討し、①特に指導等を要しない者、②受療に関する指導、援助等の措置を要する者、③入院治療を適当とする者に、整理区分する。②③に該当する者については、長期外来患者指導台帳を整備し、指導及び措置を講ずる。

(監査手続)

「医療扶助における長期外来患者の実態把握について」(昭和46年4月1日社保第59号)に従った処理を行っているかどうかを関連書類の閲覧及び担当者に対する質問等で検討した。

なお、大分市の平成29年度の長期外来患者の状況は次表のとおりであった。

医療扶助による外来患者であって、同一疾病により1年以上(他法又は自費による外来受療期間を含む。)継続受療している者が、1,699人存在し、地区担当員、嘱託医(または精神科業務委託医師)及び査察指導員が、訪問所見及び当該患者にかかる直近の各給付要否意見書及び過去の診療報酬明細書等の基礎資料に基づき当該患者にかかる処遇方針を検討のうえ具体的処遇内容を決定した人数である。

このうち、外来治療の継続を必要とし、かつ、受療に関する指導、援助等の措置を要する者が15名で、11名が療養態度の指導を要する者、4名が介護等の世話を要する者である。

残り 1,684 名については、従来どおり医療扶助による外来治療の継続を必要とし、特に指導等を要しない者であった、という状況を示している。

	一 て 年 以 上 引 外 来 患 者 受 療 し た 者 の 数	長期外来患者実態把握実施要領4の(1)に基づき処遇方針が決定された者										指導及び措置した結果の状況									
		総 数	台帳に登録された者の状況								従 来 に 続 指 導 を 受 け た 者 の 数	療 養 態 度 の 指 導 を し た 者 の 数	患 者 の 回 復 に 上 つ た 者 の 数	就 業 指 導 を し た 者 の 数	指 導 結 果 を し た 者 の 数	そ の 他 の 指 導 を し た 者 の 数	入 院				
			総 数	外来治療の継続を必要とし、かつ受療に 関する指導、援助等の措置を要する者				入 院 す る 者 の 数	そ の 他 の 者 の 数	入 院 連 絡 措 置 に 中 づ い る 者 の 数							入 院 の 措 置 が と れ た 者 の 数				
				療 養 態 度 の 指 導 を し た 者 の 数	家 族 の 問 題 に 関 する 指 導 を し た 者 の 数	介 護 等 の 世 話 を し た 者 の 数	治 療 と 稼 働 を 両 立 た せ る 者 の 数														
計	1,699	1,699	15	15	11	0	4	0	0	0	1,684	11	11	0	0	0	0	0	0		
結 核	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
精 神 疾 患	66	66	2	2	2	0	0	0	0	0	64	2	2	0	0	0	0	0	0		
その他の疾病	1,633	1,633	13	13	9	0	4	0	0	0	1,620	9	9	0	0	0	0	0	0		

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・ 外来受診期間が超長期の患者に対する嘱託医からの適正受診の指導援助

次表のとおり、長期外来患者の医療扶助を継続している年数と人数の状況を見ると 10 年超、30 年超の外来患者も存在していることから、主治医訪問等により適正受診の指導援助を行うことが望ましい。【意見 7 0】

長期外来患者の年数と人数

年数（年）	人数（人）	年数（年）	人数（人）	年数（年）	人数（人）
0	25	13	6	26	0
1	100	14	2	27	1
2	59	15	2	28	0
3	56	16	5	29	0
4	33	17	1	30	0
5	30	18	3	31	0
6	22	19	1	32	0
7	22	20	1	33	0
8	19	21	1	34	1
9	9	22	0	35	1
10	14	23	1	合計	437
11	13	24	1		
12	8	25	0		

10. 頻回受診の実態把握及びその対応

同一傷病について、同一月内に同一診療科目を15日以上受診している月が3か月以上続いている者(以下「受診状況把握対象者」という。)について、主治医訪問等により適正な受診回数を把握した上で、適正受診に関する指導援助を行い、これら患者の処遇の充実に努めるとともに適正な保護の実施を確保することを目的として、国は「頻回受診者に対する適正受診指導について」(平成14年3月22日 社援保発第0322001号)を設けている。

大分市はこれに従い、頻回受診者の実態把握、指導等を行うとともに、下記のとおり「頻回受診者に対する適正受診指導要綱」に基づいて事務執行している。

(1) 趣旨目的

医療扶助による外来患者について、診療日数が過度に多い者(以下「頻回受診者」という。)について、主治医訪問等により適正な受診回数を把握した上で、適正受診に関する指導援助を行い、これら患者の処遇の充実に努めるとともに適正な保護の実施を確保することを目的とするものである。

(2) 対象者

医療扶助による外来患者(歯科を除く。)であって、受診状況把握対象者。

(3) 頻回受診者の把握方法

① 受診状況把握対象者の選定と通院台帳への記載

福祉事務所においては、毎月レセプト(連名簿を含む。)の診療実日数が15日以上の方について、別紙1を参考にして通院台帳を作成し、必要事項(氏名、医療機関名、通院回数等)を記載すること。なおこの場合、通院台帳は世帯ごとに作成すること。

② 頻回受診者指導台帳の作成

受診状況把握対象者について、別紙2を参考にして頻回受診者指導台帳(以下「指導台帳」という。)を作成し、必要事項を記載すること。

③ 事前嘱託医協議

受診状況把握対象者について、頻回受診と認められるか否かを嘱託医協議し、その協議結果を指導台帳に記載すること。また、主治医訪問を行う場合には、その際の留意点(聴取ポイント等)及び嘱託医の同行訪問の必要性についても嘱託医と十分協議すること。

④ 主治医訪問及び嘱託医協議

(ア) 主治医訪問

事前嘱託医協議において主治医訪問の必要性があると判断された者については、速やかに主治医訪問を行い、適正受診日数等を聴取すること。また、聴取した内容は指導台帳に記載すること。

(イ) 嘱託医協議

主治医から聴取した意見等をもとに、頻回受診と認められるか否かを嘱託医と協議すること。

(ウ) 指導台帳の決裁及び処遇方針の見直し

頻回受診者と判断された者について、指導台帳を決裁に付すとともに、処遇方針の見直し(「適正受診指導」等)を行うこと。

⑤ 頻回受診者に対する指導

(ア) 指導方法

指導台帳の決裁終了後、速やかに次の区分に応じて訪問指導を行うこと。

(i) 受診回数の見直し等について指導する必要がある者

(ア) 慰安目的で受診していると認められる者

(イ) 一般科へ受診している者のうち精神的要因による頻回が考えられる者

(ウ) その他の者

(ii) 入院治療が適当である者

(イ) 保健師の同行訪問

福祉事務所は保健所や市町村等と連携を密にし、保健師の円滑な派遣など、有機的な連携体制の確立を図るとともに、必要な事項を適宜情報提供すること。

また、保健師に対して、対象者の受診状況や世帯状況等に関する十分な事前説明を行うとともに、対象者に係るプライバシーの保護に十分留意させること。

⑥ 改善状況の確認

(ア) 方法

指導を行った月の翌月に医療機関へ前月の受診状況を電話等により確認し、聴取した通院日数は通院台帳に記載すること。なお、療養態度等直接主治医に確認する必要がある者の場合については、主治医訪問を行い、主治医から意見を聴取すること。また、患者本人に適正受診の必要性を自覚させるため、前月の受診状況を福祉事務所へ書面により毎月報告させること。

(イ) 改善された者

改善された者とは、必要と判断された通院日数以下の月(以下「適正受診月」という。)が3か月続いた者であり、この間の通院日数は(ア)により確認の上、通院台帳に記載すること。

(ウ) 改善されていない者

改善されていない者とは、適正受診月が3か月続いていない者であり、この場合、必要に応じ、法第28条の規定に基づく検診命令等を行った上、法第27条第1項の規定に基づく指導若しくは指示を行うこと。なお、これに従わない場合には、福祉事務所は所定の手続きを経たうえで、法第62条第4項に基づき保護の変更、停止又は廃止を検討すること。

⑦ 頻回受診適正化計画の策定

頻回受診者の適正受診指導の実施等にあたっては、別紙 5 に基づき、福祉事務所を設置する地方自治体ごとに実施にかかる計画を策定すること。なお、計画については、前年度 4 月末までに策定するものとし、策定にあたっては、これまでの取組や取組による改善実績を踏まえ、毎年度見直しを行うこと。

ただし、前年度 2 月審査分レセプトまでの指導台帳の記載人数から、主治医訪問等の結果、指導対象外となった者を除いた人数が 5 人未満である自治体においては、計画の策定は要しないこと。また、都道府県本庁は管内の地方自治体の策定状況について、別紙 6 により毎年 5 月末までに厚生労働省社会・援護局保護課あて情報提供すること。

⑧ 報告

(ア) 本庁への情報提供

福祉事務所長は、指導台帳に登載されている者のうち、前年度(毎年 4 月診療分から翌年 3 月診療分まで)において頻回受診が改善された者(指導台帳で削除された者)の状況を毎年 7 月 15 日までに別紙 3 により本庁あて情報提供すること。

(イ) 厚生労働省への情報提供

本庁は、上記の結果をとりまとめ、別紙 4 により毎年 7 月末日までに厚生労働省社会・援護局保護課あて情報提供すること。

⑨ 本庁の福祉事務所に対する指導監査

本庁は、福祉事務所に対する生活保護法施行事務監査において、頻回受診者に対する指導援助の状況を確認すること。なお、当該適正受診指導が未実施である福祉事務所、又は実施方法に問題のある福祉事務所に対しては、適切に実施できない背景として、どのような問題があるかなど、原因をよく踏まえた上で、適切な指導・助言を行うこと。

⑩ その他

具体的な事務処理方法等については、本要綱に定めるもののほか、別添「頻回受診者に対する適正受診指導のためのガイドライン」を定めるものとする。

(監査手続)

平成 29 年度頻回受診者に対する適正受診指導結果についてレビューし、その作成の前提になる調査、指導内容についてヒアリング等を行った。

大分市の平成 29 年度の頻回受診対象者(医療扶助による外来患者(歯科を除く。))であって、受診状況把握対象者の状況は次表のとおりである。

平成 29 年度の受診状況把握対象者は 33 名で、主治医訪問等の結果指導対象外となった者が 2 名、やむを得ない理由により指導が実施できていない者 21 名でこれらを除く 10 名が指導対象者である。そのうち 3 名が指導により改善されたという状況である。

1 総括表

受診状況把握対象者数 (指導台帳の記載人数)	主治医訪問等の結果、 指導対象外となった者	やむを得ない理由(※) により指導が実施できない者	指導対象者数	指導実施者数	
					うち改善された者 (「2 受診指導結果」の記載人数)
33 (26)	2 (1)	21 (17)	10 (8)	10 (8)	3 (3)

慢性的な傷病の場合、数か月に1回の診察にて長期的な処方も認められているにもかかわらず、下記の患者は、同日再診、夜間早朝に度重なって受診している。一般的な市民は度重なる受診は再診料の負担を抑えるため受診頻度を抑えるよう努力するが、被保護者は医療扶助により保護されているためその誘因が働かない状況とも見て取れる。

本来、被保護者は、医療機関を受診する際は、大分市福祉事務所へ保護変更申請書を提出し、福祉事務所は指定医療機関へ医療各給付要否意見書を交付し、指定医療機関は医療各給付要否意見書を提出し、福祉事務所が医療券等を送付するという手続を経てから診察を受けることが原則であるが、実際には被保護者、医療機関は「大分市生活保護診療依頼証(土・日曜、祝日、時間外)」を持参することで代替している状況がしばしば見受けられる。

医療扶助の本来のあり方から鑑みると、被保護者が必ずしも受診する必要があるような場合など、安易な医療扶助を援用しようとするというモラルハザード(倫理観の欠如)に一定の制限を加えるためにも、今一度原則的な運用を厳格に適用するよう改善することが望ましい。

(頻回受診者の例)

A氏

平成29年8月

傷病名：糖尿病(主) 心房細動(主) 高血圧症 難治性再発性逆流性食道炎、
変形性腰椎症

再診 23回 1,678点 (16,780円)

再診 20回 (73点×20回=1,460点 14,600円)

同日再診 3回 (73点×3回=219点 2,190円)

再診(夜間・早朝等)加算 (50点×1回=50点 500円)

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

11. 向精神薬重複処方の実態把握及びその対応

「生活保護法の医療扶助の適正な運営について」（平成 23 年 3 月 31 日社援保発 0331 第 5 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）を踏まえて、「生活保護法の医療扶助における向精神薬の重複処方の適正化等について」（平成 28 年 3 月 31 日社援保発 0331 第 12 号）では、次のように規定されている。

（１）医療扶助の給付と精神通院医療の給付の間における向精神薬の重複処方への対応について

① 対象者の把握等

福祉事務所は、生活保護等版レセプト管理システムを活用し、診療報酬明細書のうち、麻薬及び向精神薬取締法第 50 条の 9 に定める第 1 種向精神薬の記載があるレセプトを抽出・把握する。

② 精神通院医療の支給認定の有無の確認

福祉事務所は、①で把握されたレセプトに係る生活保護受給者について、生活保護基幹システムを活用する等により、精神通院医療の支給認定の有無について確認を行う。

③ 都道府県等自立支援医療担当部局への照会

福祉事務所は、②で精神通院医療の支給認定を受けていることが確認された生活保護受給者について、法第 29 条第 1 項第 1 号に基づき、都道府県または指定都市の自立支援医療担当部局に対し、①の抽出を行った当月分の精神通院医療において向精神薬が処方されていないかについて照会を行う。

④ 精神通院医療において向精神薬の処方があった者への対応

③の照会の結果、医療扶助の給付と精神通院医療の給付の間において向精神薬の重複処方があったことが判明した生活保護受給者に関し、福祉事務所は、医療扶助における向精神薬の処方について、嘱託医への協議及び主治医等への確認を行い、不適切な処方であったことが判明した場合は、当該生活保護受給者に対し、適正受診指導を行うとともに、必要に応じ、適正受診指導の結果等について医療機関に対して情報提供を行う。

⑤ 確認の頻度

年 1 回以上の確認を行うこと。

（２）精神通院医療の優先活用の徹底について

① 対象者の把握等

福祉事務所は、生活保護等版レセプト管理システムを活用し、レセプトのうち、精神科デイケア、精神科ナイトケア及び精神科デイナイトケアの記載があるレセプトを抽出把握する。

② 精神通院医療の支給認定の有無の確認

福祉事務所は、①で把握されたレセプトに係る生活保護受給者について、生活保護基幹システムを活用する等により、精神通院医療の支給認定の有無について確認を行う。

③ 精神通院医療の優先活用の検討

福祉事務所は、②において、精神通院医療の支給認定を受けていることが確認

された生活保護受給者に対し、精神通院医療により受診するよう指示する。一方、精神通院医療の支給認定を受けていない事が確認された生活保護受給者について、福祉事務所は、精神通院医療の適用の可能性について、嘱託医への協議及び主治医等への確認を行い、精神通院医療の適用の可能性のある者に対しては、直ちに適用に向けた申請指導を行う。

④ 確認の頻度

おおむね3か月毎を目安に上記の確認を行うこと。

(監査手続)

「生活保護法の医療扶助の適正な運営について」（平成23年3月31日社援保発0331第5号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）、「生活保護法の医療扶助における向精神薬の重複処方の適正化等について」（平成28年3月31日社援保発0331第12号）に従った処理を行っているかどうかについて関連書類をレビューし、担当者には是正改善措置状況等を中心にヒアリング等を実施した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

12. 後発医薬品の実態把握及び使用促進の取組みについて

政府は患者負担の軽減や医療保険財政の改善の観点等から後発医薬品の使用促進に取り組んでおり、生活保護の医療扶助においても後発医薬品の使用促進を図ることを周知徹底する目的で「生活保護の医療扶助における後発医薬品に関する取扱いについて」（平成25年5月16日社援保発0516第1号）を厚生労働省が通知している。

この中で、生活保護における使用割合の目標について、「2017年央までに75%、2017年央において、医療全体の目標の達成時期の状況を踏まえ、80%以上とする時期について、2018年度とすることを基本として、具体的に決定する。」とされている。

大分市では、平成27年11月9日に生活保護法指定医療機関宛に「生活保護法の医療扶助における後発医薬品に関する取組みについて（依頼）」を発し、大分市のホームページでも生活保護法指定医療機関、薬局、被保護者それぞれ宛の啓発のパンフレット等を掲載し、後発医薬品の使用促進に取り組んでいる。

平成30年3月現在の使用状況は以下のとおりで、厚生労働省が目標とする75%は達成しており、次の目標である80%へ取り組んでいる状況にある。

平成30年3月診療分 後発医薬品使用量

種別	総調剤量(点)	後発調剤量(点)	使用率
院内処方	270,549.91	173,050.16	63.9%
院外処方	1,220,887.68	989,264.26	81.0%
合計	1,491,437.59	1,162,314.42	77.9%

ジェネリック医薬品について

Q. どんなお薬なの？
後発医薬品は、ジェネリック医薬品とも呼ばれ、先発医薬品と同じ有効成分を同じ量含む薬です。

Q. 効き目や安全性は大丈夫？
先発医薬品と品質や効き目、安全性が同等であることを厳正に審査したものですので、安心して使うことができます。

Q. みんな使っているの？
先発医薬品よりも低価格なため、医療の質を落とすことなく、医療費の削減につなげることができます。欧米では幅広く使われていて、日本でも、行政や医療保険など国全体で普及促進に取り組んでいます。

Q. 生活保護では使われているの？
医師が専門的な判断に基づいて、ジェネリック医薬品の使用を認めている場合は、生活保護を受けている方にもジェネリック医薬品を使用していただいています。国全体でもジェネリック医薬品の普及促進に取り組んでいます。生活保護を受けている方は、調剤のうち6割以上がジェネリック医薬品となっています。

ジェネリック医薬品について、わからないことや不安があるときは、福祉事務所や医師または薬剤師に相談しましょう。

【大分市福祉事務所の連絡先】

☐ 生活福祉課
保護第 班 担当：
〒870-8504 大分市荷揚町2番31号
電話 代表 (097) 534-6111 (内線)

☐ 生活福祉東部事務所
保護第 班 担当：
〒870-0103 大分市東鶴崎1丁目2番3号
電話 (097) 527-2104 ・ 527-2106

☐ 生活福祉西部事務所
保護第 班 担当：
〒870-1155 大分市大字玉沢743番地の2
電話 代表 (097) 541-1254 ・ 541-1259

☐ 生活福祉課 医療担当班
〒870-8504 大分市荷揚町2番31号
電話 代表 (097) 534-6111 (内線 1452)

* 次の団体でも後発医薬品に関する一般的なご質問にお答えします。

- ・独立行政法人 医薬品医療機器総合機構
Pharm くすり相談 TEL 03-3506-9457
- ・公益社団法人 日本薬剤師会(火・金)
消費者くすり相談窓口 TEL 03-3353-2251
- ・日本ジェネリック製薬協会
TEL 03-3279-1890
- ・一般社団法人日本ジェネリック医薬品学会
TEL 03-3438-1073

生活保護を受給している皆さまへ

ジェネリック医薬品の使用をお願いします。

生活保護受給者の方が病院などを利用したとき、治療費や薬代などは、医療扶助の適用により、皆様への請求は原則的ではありません。

ジェネリック医薬品の使用については、国全体で普及促進に取り組んでいるものの、生活保護受給者の方の普及がまだ遅れていますので、ご協力をお願いします。

大分市
厚生労働省

(監査手続)

後発医薬品の実態把握及びその使用促進の取組みについて、厚生労働省の通知や大分市で採用している当該方法に対するヒアリングを実施するとともに現在の進捗状況を検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

13. あん摩・マッサージについて

あん摩・マッサージは、あん摩・マッサージの施術を受けようとする患者の症状が投薬その他の治療によって効果なく、あん摩・マッサージの施術が絶対不可欠である場合に限り認められるものである。単なる肩こり又は慰安のためにする施術は認められていない。

(施術料)

- | | |
|-------------------|---------------|
| (1) マッサージを行った場合 | 1 局所につき 285 円 |
| (2) 温罨法を併施した場合 | 1 回につき 80 円加算 |
| (3) 変形徒手矯正術を行った場合 | 1 肢につき 575 円 |

(往療料) 患者 1 人 1 回につき 1,800 円

往療距離が片道 2 キロメートルを超え 8 キロメートルまでの場合については、2 キロメートル又はその端数を増すごとに、所定金額に 770 円を加算し、片道 8 キロメートルを超えた場合は、一律 2,310 円を加算する。

往療料は、歩行困難等、真に安静を必要とするやむを得ない理由等により通所して治療を受けることが困難な場合に、患家の求めに応じて患家に赴き施術を行った場合に支給できる。

これらをまとめると、下表の往療料が発生することになる。

往療距離	往療料
～2キロまで	1,800円
2キロ超4キロまで	2,570円
4キロ超6キロまで	3,340円
6キロ超8キロまで	4,110円
8キロ超	4,110円

(監査手続)

あん摩マッサージ 各給付要否意見書・支払関係書類綴りをレビューし、関連法規との照合や計算突合等を実施した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・往療料が比較的多額なあん摩・マッサージの施術

多額の往療料を要する居宅から遠い施術所を選択して施術を受けることは一般的には選択しないことが通常であり、より近接地に選択しうる施術所があるなど一定の合理性が認められる場合には、一定の対応を検討する余地がある。【意見 7 1】

下表のとおり抽出した 5 件のサンプルのあん摩・マッサージ支払額のうち往療料の割合は 63%にのぼり、マッサージ本来の金額より大幅に多額である状況の原因は、施術所から家までの距離が遠い場所でも躊躇なく選択する者がいることや、一般的かつ経済合理的な選択を超えて往療料の体系が設定されている点も影響しているようにも思われる。

施術所から居宅までの距離については、片道 16 キロメートルを超える場合の往療料は往療を必要とする必然性がある場合以外は認められないとされているものの、16 キロ以内であれば被保護者の意向にて施術者を選択できる状況にある。現行制度上は問題がないものとして取り扱うことはやむを得ないところであるが、被保護者の守られるべき生活は最低限度の生活であるのにもかかわらず、世間一般の金銭感覚からはこれだけ多額の往療料を払ってあん摩・マッサージを受けることが最低限度の生活といえるのか疑問を差し挟む余地があり、より近接地に選択しうる施術所があるなど一定の合理性が認められる場合には、一定の対応を検討する余地があると思料される。

	マッサージ (円)	比率	その他 治療費 (円)	比率	往療料 (円)	比率	合計 (円)	施術所から 被保護者宅 までの距離
A	7,695	25.0%	0	0.0%	23,130	75.0%	30,825	4km
B	2,565	5.1%	20,700	41.2%	26,980	53.7%	50,245	4.94km
C	2,565	5.1%	20,700	41.2%	26,980	53.7%	50,245	6.33km
D	4,560	11.0%	10,080	24.4%	26,720	64.6%	41,360	12km
E	12,825	25.7%	0	0.0%	36,990	74.3%	49,815	10km

・移送費に関する近接地の受診規定の往療料への適用検討

往療料の規定は前述したとおりであるが、「移送費」については、「受診する医療機関については、原則として要保護者の居住地等に比較的近距离に所在する医療機関に限るものであること。」と規定されている。当該制度趣旨を敷衍すると、あん摩・マッサージについても同様の趣旨で一定の制約を設ける規定の制定は検討の余地があると考ええる。上位法令の規定を逸脱しない範囲で一定の制度上の手当てを行うことを検討し、保護費の適正化に向けた対応を検討することが望ましい。【意見 7 2】

14. 指定医療機関の個別指導

大分市では、被保護者に対する援助の充実と自立助長に資するため、法による医療の給付が適正に行われるよう制度の趣旨、医療扶助に関する事務取扱等の周知を図ることを目的として、法による指定医療機関に対する個別指導を行うため、大分市生活保護法による指定医療機関個別指導実施要領を規定している。

対象医療機関は以下のとおりである。

- (1) 社会保険診療報酬支払基金、実施機関、被保護者等から診療内容又は診療報酬の請求その他医療扶助の実施に関する情報の提供があり、指導が必要と認められた指定医療機関
- (2) 診療報酬明細書審査状況等により、指導の必要が認められる指定医療機関
- (3) 委託患者数の多い指定医療機関
- (4) 患者の取扱い上、指導が必要と認められる指定医療機関
- (5) 福祉事務所と指定医療機関との相互協力体制が確保できず、指導が必要と認められる指定医療機関
- (6) 前年度に行った指導の結果、特に是正状況の確認を要する指定医療機関
- (7) 新たに開設された指定医療機関
- (8) その他、特に指導が必要と認められる指定医療機関

(監査手続)

平成 29 年度の生活保護法指定医療機関に対する指導についての報告結果をレビューした。

具体的には、平成 29 年度の生活保護法指定医療機関に対する指導は医療機関（大分共立病院、佐賀関病院、大分三愛メディカルセンター）に対して、福祉保健課社会福祉担当班、生活福祉課医療担当班が実地による懇談指導を行っていた。また、指導内容は、

他法（更生医療）の申請、頻回転院、頻回受診、向精神薬等の重複、長期にわたる運動器リハビリテーション、時間外、休日受診の加算等については是正を促すものであることを確認した。

（外部監査の結果）

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

第6部. 生活保護に関連するその他の支出等

第1. 生活保護費の検討（第4部から第5部で検討済の内容を除く。）

1. 使用料及び賃借料

平成29年度の内訳は次のとおりである。

細節	金額（円）
コンピュータ機器等借上料	20,619,360
公用車リース料	697,248
会場等使用料	5,280
合計	21,321,888

（コンピュータ機器等借上料の検討）

契約方法：一般競争入札

委託先：富士通リース㈱九州支社

契約期間：平成26年4月1日～平成31年3月31日

契約金額：100,233,000円

変更後：103,096,800円

変更となった理由は、消費税等の率が5%から8%に変更になったことに伴うものである。

契約に基づく債務負担行為による平成29年度単年度賃借料：20,619,360円

（監査手続）

賃借料の基礎である「生活保護システム」に係る契約事務が法令等に準拠して適切に行われているかどうかにつき契約関係書類等ファイルをレビューすることによって検討した。

（外部監査の結果）

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

（包括外部監査の結果に添えて提出する意見）

- ・保守実績報告書の編綴

生活保護システムの賃借料にかかる保守実績報告書が、当該契約書関係の簿冊に編綴されていないため一覧性に欠けることから、同一の簿冊に編綴することが望ましい。

【意見73】

2. 扶助費

平成 29 年度の内訳は次のとおりである。

細節	金額（円）
生活扶助費	4,582,100,481
住宅扶助費	1,918,984,879
教育扶助費	55,155,290
介護扶助費	434,307,780
医療扶助費	8,068,861,446
出産扶助費	722,190
生業扶助費	30,688,876
葬祭扶助費	17,066,408
小計	15,107,887,350
救護施設措置費 ※	56,815,951
就労自立給付金	2,406,428
合計	15,167,109,729
上記の財源内訳 国庫支出金	11,470,804,288
一般財源	3,520,533,501
その他	175,771,940

※ 第3部 第12. 保護施設の項で検討している。

（監査手続）

各扶助費の支出の基礎となる「支出負担行為決議書」「生活保護費支給内訳書」をサンプルでレビューし、支出負担行為の決議が適正に行われているかどうか、支給内訳書において県外の者への支出負担行為については適切な実施責任のもと行われているかどうかについて検討した。

生活扶助費については支出負担行為決議を「定例口座」「定例窓口」の別で、住宅扶助費については代理納付先の別で、介護給付費については介護給付費、同総合事業の別で、医療扶助費については、毎月の診療報酬概算分は「医療本月請求分（概算）」と「前月分精算過不足額」により、また「治療材料」「施術料」「検診命令」等の別で正しく支出負担行為の決議がなされているかどうか等を検討した。

なお、それぞれの具体的な支出負担の基礎となる事業実施や事務執行の内容の検討については、第4部から第5部の各項で検討しているため、それぞれの記載箇所を参照されたい。

（外部監査の結果）

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・支給内訳書上での民間住宅代理納付に関する文言表記の統一

生活保護費支給内訳書において、「民間住宅代理納付」「民間代理納付」「民間代理」と異なる表記が用いられていたが、これらは全て同じ意味であることが判明している。軽微ではあるが、文言が異なると形態等が異なると誤導する可能性があるため、表記方法及び民間住宅代理納付の依頼書の形式を統一することが望ましい。

【意見 7 4】

第 2. その他

1. 管外への公用車による旅行

(監査手続)

東部及び西部事務所において、旅行命令簿及び公用車使用(予約)簿をレビューした。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・管外への引継ぎのための旅行

平成 29 年 12 月に豊後高田市(豊肥福社会禾樹)へ転居確認に 2 人で行っている。ケース移管であるが実施責任は大分市が継続する必要があるため、入居施設である豊後高田に確認に行く必要があったケースであるが、移管引継ぎ担当者(医療担当ケースワーカーへの引継ぎ)同士での旅行でないことから、その業務の有効性は疑問の残るところであり、引継ぎの担当者同士で日程調整をできるだけ行い、転居確認と引継ぎを同時に行えるように調整することが望ましい。【意見 7 5】

第7部. 中国残留邦人等支援事業に関する事務の執行

第1. 制度の概要

中国残留邦人等の円滑な帰国の促進並びに永住帰国した中国残留邦人等及び特定配偶者の自立の支援に関する法律（平成6年法律第30号）（以下、「中残法」という。）の規定に基づき、大分市においては、大分市特定中国残留邦人等に対する支援給付の実施等に関する規則（平成20年3月31日規則第32号）（以下、「中残実施規則」という。）が定められている。

1. 制度の目的

中残法第1条に次のとおり規定されている。

この法律は、今次の大戦に起因して生じた混乱等により本邦に引き揚げることができず引き続き本邦以外の地域に居住することを余儀なくされた中国残留邦人等及びそのような境遇にあった中国残留邦人等と長年にわたり労苦を共にしてきた特定配偶者の置かれている事情に鑑み、中国残留邦人等の円滑な帰国を促進するとともに、永住帰国した中国残留邦人等及び特定配偶者の自立の支援を行うことを目的とする。

2. 支援制度について

（1）中国残留邦人等の方々の特別な事情

中国残留邦人等は、戦後の混乱による肉親との離別などで日本に引き上げる機会を失い、中国、樺太(からふと)、ロシアなどの旧ソ連地域に長い期間残留を余儀なくされた日本人である。

ようやく日本に帰国したときには、すでに年齢を重ね中高年となり、日本の教育も受けることができず、日本語の習得には大変な困難があった。言葉が不自由なため就労も思うようにはいかず、安定した職も得られないことが少なくなかった。

また、戦後の高度経済成長期に国外にいたことにより、他の日本人とは異なり、その恩恵を受けることができなかったという背景がある。

このため、帰国後も懸命な努力をしてもなお老後の備えが不十分で、多くの人が生活保護に頼って生活をしており、また、言葉が不自由なため地域社会に溶け込めなかったというような特別な事情がある。

（2）現在の支援策

（1）の事情を背景に、従来の支援策を改善し、現在の支援策を実施するための法律が、平成19年の臨時国会で衆議院・参議院とも全会一致により成立し、平成20年4月から支援が開始された。

（3）支援給付の目的

支援給付は、中国残留邦人等本人とその特定配偶者の生活の安定を目的として、その世帯の必要に応じて生活支援、住宅支援、医療支援、介護支援などを行うこと

により、安心して生活するための制度である。

支援給付の仕組みは、法律により生活保護の例によることとされているが、支援給付は、一部で生活保護とは大きく異なる取扱いがなされている、独自の制度となっている。

(4) 生活保護と異なる主な支援策

① 平成 20 年 4 月から開始された支援

- ・ 国が保険料を負担して納付することにより、満額の老齢基礎年金等を支給
- ・ 満額の老齢基礎年金等の支給を受けてもなお生活の安定が図れない場合、従来の生活保護に代わり支援給付を支給

② 平成 26 年 10 月から開始された支援

中国残留邦人等の方が亡くなられた後に、支援給付を受けている特定配偶者に対して、配偶者支援金を支給

(5) 支援給付の対象者

支援給付の対象となる方々は中残法に基づき以下のように定められている。

- ① 「満額の老齢基礎年金等の支給」の対象となる者で、世帯の収入が一定の基準に満たない者
- ② 平成 20 年 4 月 1 日前に 60 歳以上で死亡した中国残留邦人等の配偶者で、生活保護を受給していた者

(6) 支援給付の対象とならない配偶者

- ① 平成 26 年 10 月 1 日に、支援給付を受けていない配偶者(特定配偶者を除く)
- ② 中国残留邦人等と婚姻した日が、平成 26 年 10 月 1 日以後である配偶者
- ③ 中国残留邦人等が死亡し、別の中国残留邦人等と再婚した配偶者で、再婚した日が平成 26 年 10 月 1 日以後である場合
- ④ 平成 26 年 10 月 1 日より前に中国残留邦人等と離婚して、その後同じ中国残留邦人等と復縁した配偶者で、復縁した日が平成 26 年 10 月 1 日以後である場合
- ⑤ 中国残留邦人等が死亡し、中国残留邦人等以外の者と再婚した配偶者

3. 大分市の中国残留邦人等に対する支援金等について

平成 29 年度における大分市の中国残留邦人等に対する支援給付金等の発生状況は次のとおりである。

・ 扶助費	生活支援給付金	対象 22 世帯	48,483,541 円
・ 扶助費	配偶者支援金	対象 2 世帯	1,039,056 円

(監査手続)

平成 29 年度の中国残留邦人等に対する支援給付金等の相手先からサンプル 5 世帯を抽出し、ケースファイルをレビューし、法令等に基づき適切に事務が執行されているかどうかについて検討した。

(外部監査の結果)

・被支援者記録票に編綴されている同意書の様式

被支援者記録票に編綴されている「同意書」の様式は「様式第 7 号（別添 3）」と表記されているが、中残実施規則において定められている様式 7 は、「葬祭支援給付申請書」であり、同意書は「様式第 10 号」と定められていることから、規定と実務で用いている当該書類の様式の取扱いが異なっている。【結果 4 9】

・自立更生費に係る自立更生計画書提出の要否

ケース診断会議で、移転補償金の収入認定に際し、自立更生費として認める予定の内容とその金額を明示することなく、自立再生計画の提出を省略できることとし、後日領収書の提示により自立更生の額を確定する旨の決定がなされているが、自立更生のための具体的な内容及びその額を明示した計画書を徴することにより自立更生費の審査が初めて成立するといえるため、自立更生計画書は事前に徴取することが相当である。

【結果 5 0】

平成 26 年 8 月開催のケース診断会議で、公営住宅の建替えにより被支援者に支給される 178 千円の移転補償金の収入認定に際し、自立更生費として認める予定の内容とその金額を明示することなく、「支援給付受給者の負担軽減を図るため、担当へ購入物品を事前に相談することをもって、自立再生計画の提出を省略できることとし、後日領収書の提示により、自立更生の額を確定することとしたい。」とする班見解どおりに決裁されている。

しかしながら、自立更生のための具体的な内容及びその額を明示して自立更生計画書を徴することにより初めて審査が成立すると思料されるため、この決定の取扱いが正しいかどうかについては疑問が残るところである。

なお、同じ被支援者について、平成 28 年の移転補償金受給の際の自立更生費については、自立更生計画書が提出されている点では適正なものである。

・ 自立更生計画書の提出時期とその対象となる自立更生費の支出時期

自立更生計画書の提出前に、その対象となる自立更生費を既に支出する場合、計画書がもはや計画でなく事実上の事後承諾となってしまうことから、本来は計画書提出後に自立更生費の対象となる支出を行うべきである。【結果 5 1】

公営住宅の建替えにより、被支援者は転居となったことから移転補償金が 192 千円支給されたが、これに伴って、引越し費用と買換える洗濯機を自立更生費としたい旨の自立更生計画書が平成 28 年 12 月 19 日に提出されている。

しかし、前者の引越し費用 64,800 円は 11 月 25 日、洗濯機は 12 月 12 日にそれぞれ支払済みとなっており、計画書が計画とはいえないものとなっている。

収入額から控除できるという趣旨からは、計画書の提出後に支出して初めて自立更生費として認められると解釈すべきで改善が必要である。

・ 自立更生計画書の代理作成と押印もれ

前記した自立更生計画書は、本人の筆跡と明らかに異なっており、第三者が代筆、または代理作成された可能性が高い。この文書は少なくとも本人の押印がないことから、原則として計画書作成者である申請者の自署押印を求める必要がある。【結果 5 2】

・ 自立更生費として認められたものの領収証等

自立更生計画書に記載し自立更生費として認められたものの領収証等が編綴されておらず、被支援者記録票にも確認した記録がなされていない。計画どおり購入された事実を確認しないと、収入認定が変更となる事由であることから、計画どおり支出され、自立更生に資するものであるかどうかの事実関係は確実に確認されたい。【結果 5 3】

・ 市民税調査用の電算出力調査書データの書き換え

市民税調査用の電算出力調査書データが、修正テープによって手書きで書き換えられており、電算上のデータと収入申告やその根拠資料との確認を行う手続の意義が損なわれることから、電算出力された課税データを書き換えしてはならない。【結果 5 4】

当該被支援者に係る市民税調査を平成 29 年 7 月に行い、収入認定の適正性の確認を行っているが、その市民税調査用の電算出力調査書データが、修正テープによって手書きで書き換えられている。

本来は市民税課における電算上のデータと、収入申告やその根拠資料との突合確認を行うものであるから、電算出力された課税データを書き換えすることは当該手続の意味がなくなってしまうものである。双方のデータとの相違があれば、その相違内容については別紙等を作成し、差異の内容を明確に疎明する必要がある。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・中国残留邦人等の被支援者記録票における援助方針の明記

中国残留邦人等の支援に当たっては、被支援者記録票に援助方針が明記されていない。原則として中国残留邦人等に関する法令等については読替えにより法による保護とみなして適用することとしていることから、要支援者の生活状況等を踏まえ、援助方針を策定し、その援助方針のもとに支援を継続することが望ましいため、法における取扱いと同様に援助方針を明記することが望ましい。【意見 7 6】

前述の中残法及び大分市の中残実施規則に定めがない事項について、同規則で、
第 10 条 この規則に定めるもののほか、支援給付及び配偶者支援金については、大分市生活保護法施行細則（平成 9 年大分市規則第 77 号）の規定の例により実施するものとする。

と規定しているほか、

第 11 条 支援給付及び配偶者支援金については、支援給付及び配偶者支援金を保護法による保護とみなして、他の規則の規定を適用する。

として、他の規則の読替えを法による保護とみなして適用することとしている。

よって、保護に係る局長通知第 12 4 援助方針の規定のとおり、要支援者の生活状況等を踏まえ、援助方針を策定し、その援助方針のもとに支援を継続することが望ましいことになることから、当該要支援者についても援助方針を明記して支援することが望ましい。

- ・収入申告書の鉛筆による記載

平成 29 年 6 月に提出された収入申告書は、収入記載欄が鉛筆書きされており、ペン等で記載されていない場合は原則として再提出を求められたい。もし鉛筆書きによると、自筆による当初の申告を第三者が容易に書き換えることが可能であるため、ペン等による記載が必要である。【意見 7 7】

- ・2 か月超に亘る海外渡航の取扱い

海外渡航は概ね 2 か月程度までとされているが、2 か月を超過すると渡航費用の収入認定や支援給付停止等の手続変更が必要になる可能性がある。課内協議にて、今回に限り、やむを得ない事情があったと判断し容認としている。しかし、判断が容易でない事案であることから、ケース診断会議における審査等、意思決定過程をより明確にすることが望ましいほか、法第 27 条による指導指示書の交付を検討する余地があると思料される。【意見 7 8】

被支援者の妻の中国帰国に関して、平成 26 年 6 月 14 日から平成 26 年 8 月 12

日を渡航期間とする海外渡航連絡票が提出されていたものの、実際の帰国は8月19日となった。この点につき、チケットが取れなかったとの申し出ということであったが、課内協議にて、今回に限りやむを得ない事情があったと判断し容認としている。

海外渡航は概ね2か月程度までとされているが、2か月を超過すると渡航費用の収入認定や支援給付停止等の手続変更が必要になる可能性がある点で難しい判断が求められる事案であるといえる。

よって、判断が容易でない事案であることから、ケース診断会議における審査等、意思決定過程をより明確化することが望ましいと考えられるほか、本件は法第27条による指導指示書の交付の検討も一考の余地があると思料される。

第8部．生活困窮者自立支援事業に関する事務の執行

第1．制度創設の背景

法では、「最低限度の生活の保障」とともに、生活に困窮するすべての国民の「自立を助長すること」を目的としている。また、法第4条に規定された保護の補足性によれば、「保護は、生活に困窮する者がその利用しうる資産、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」としており、就労可能な被保護者については、稼働能力の十分な活用が求められるとともに、保護の実施機関は、これらの者の就労・求職状況を把握し、その者の自立助長を図るため適切な指導を行う必要がある。

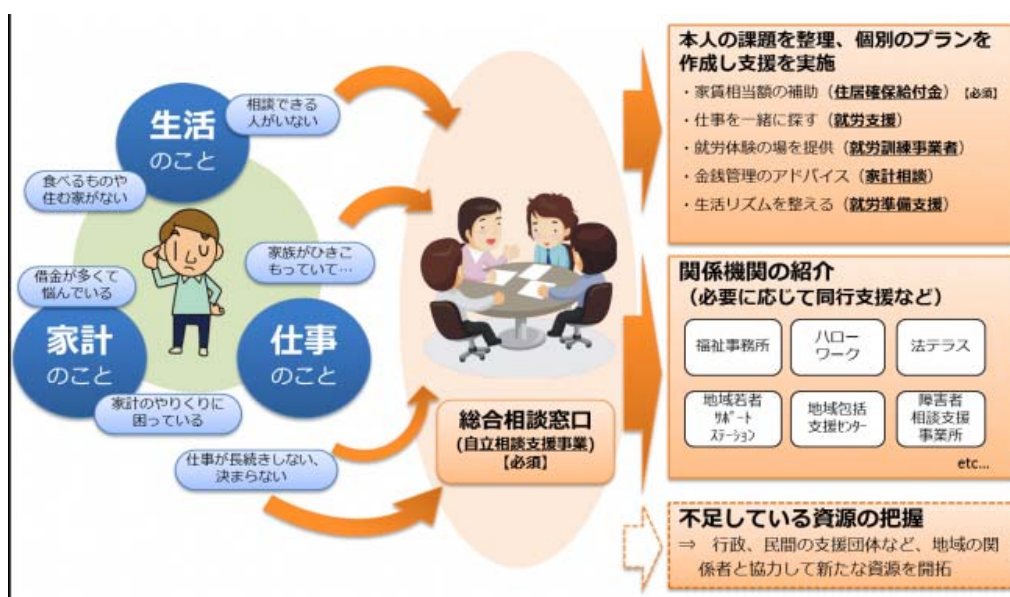
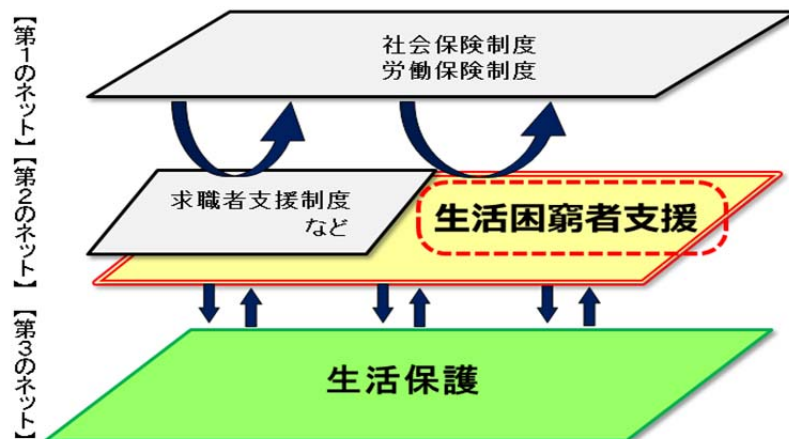
一方、社会経済環境面においては、1990年代半ばから雇用形態や世帯構造の変化により、現役世代を含めて生活困窮者の増大が顕著になってきており、この傾向はリーマンショック後にさらに加速した。これにより、稼働年齢層を含む被保護者は増加し、非正規雇用労働者や年収200万円以下の世帯など、生活困窮に至るリスクの高い層も増加してきている。

さらには、被保護世帯主の約25%が被保護世帯の出身であるという、いわゆる「貧困の連鎖」といった事態も生じており、生活困窮が広がる中で、家族などとの繋がりがなくなり孤立する人や、低所得であるが故に家族をつくることができず、年金などの老後の蓄えをする余力のないまま単身で高齢期を迎えていく人も増えている。

このような社会経済環境の変化に伴う生活困窮者や被保護者の増大により、幅広い制度の見直しや人々の生活を重層的に支えるセーフティネットの構築が必要となり、生活困窮者の自立を促進するためには、最後のセーフティネットである生活保護制度の自立助長機能の強化に加え、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者を支援する、いわゆる第2のセーフティネットの充実・強化が求められるようになった。

しかしながら、これまでの就労支援・自立支援は自治体によって異なり、各分野でバラバラに実施されている状況であり、さらに財源も充分ではないという状況であったため、全国的に一体的な制度設計が望まれた。

これを受けて、全国において生活困窮者の自立に向けた支援が確実かつ適切に実施されるよう、生活困窮者自立支援制度の創設が企図され、平成25年12月に「生活保護法の一部を改正する法律」とともに「生活困窮者自立支援法」が制定され、平成27年4月から全国（福祉事務所を設置する自治体）で施行されることとなった。



第2. 制度の概要

生活困窮者自立支援制度は、生活保護の手前の段階にある生活困窮者の自立の促進を図るため、生活保護等の相談窓口である福祉事務所を設置する自治体が実施主体となって、各種事業を実施するものである。

これらの事業は、必ず行わなければならない「必須事業」と、地域の実情に応じて行うかどうかの判断ができる「任意事業」に区分される。

必須事業には「自立相談支援事業」と「住居確保給付金の支給」がある。このうち、「自立相談支援事業」は制度の中核的な存在であり、総合的な相談窓口として生活困窮者からの相談に包括的に応じ、自立に向けた支援計画を作成するとともに、計画に基づき継続的な支援を行うほか、関係機関との連絡調整等を行うものである。また、「住居確保給付金の支給」は離職等により経済的に困窮し、住居を失った、またはそのおそれが高い者に対し、安定した住居の確保と就労自立ができるように期限付きで家賃相当額を支給するものである。

また、任意事業には「就労準備支援事業」、「家計相談支援事業」、「子どもの学習支援事業」などがある。このうち、「就労準備支援事業」は就労にあたっての準備ができていない者に対し、就労意欲の喚起や、その前提となる動機付けも行いつつ、一般就労に向けた基礎能力の形成など、当該生活困窮者の状況に応じたいくつかの段階を設け、期間を定め実施する事業である。また、「家計相談支援事業」は、家計に課題を抱える者に対して、家計支援計画の作成、家計表の作成等を通じた家計管理の支援、必要に応じ貸付のあっせん等を行う事業、「子どもの学習支援事業」は、被保護世帯の子どもを含む生活困窮世帯の子どもに対する学習支援や居場所づくり、養育に関する保護者への助言などを行う事業である。

この制度の対象となるのは、生活困窮者自立支援法第2条に規定されているとおり「現に生活に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」とされている。具体的には、現在生活保護を受給していないものの生活保護に至る可能性のある者で、自立が見込まれる者が対象となる。例えば、失業者、多重債務者、ホームレス、ニート、障がい疑われる者、矯正施設を出所した者といった様々な者が対象者となる可能性があり、このような複合的な課題を抱え、これまで「制度の狭間」に置かれてきた者への対応が重要となってくる。

この制度により経済的困窮そのものに対するアプローチを図るとともに、その背後にある社会的孤立などの課題にアプローチすることで「制度の狭間」をつくらないことが重要であり、経済的な問題のみならず、心身・家庭の問題など様々な課題を抱えた生活困窮者に寄り添いながら、自立した生活を築けるまで支援し続けていくことをこの制度の目的としている。

第3. 大分市における生活困窮者自立支援事業の体制

大分市では、生活困窮者自立支援法に基づく事務については、生活福祉課庶務担当班が担当しており、基本的に参事補（兼務）と担当者の2名で対応することとしている。

また、平成26年7月には、生活困窮者自立支援法に基づいて、大分市自立生活支援センターが設置されており、社会福祉法人大分市社会福祉協議会に生活困窮者に対する自立相談支援事業の委託を行っており、同センターにおける人員は次のとおりである。

- | | | |
|----------|-----|---|
| ・主任相談支援員 | 1名 | （相談業務全体をマネジメントし、困難な事例への対応や他の支援員への指導を行う。） |
| ・相談支援員 | 6名 | （生活困窮者から相談を受け、課題の分析やプランの作成、包括的な支援の実施を行う。必要に応じて訪問支援なども行う。） |
| ・就労支援員 | 2名 | （ハローワークや協力企業などと連携して、職業訓練や就職支援、職業紹介など就労に関する支援を行う） |
| ・事務員 | 1名 | |
| （合計） | 10名 | |

第4. 大分市における生活困窮者自立支援事業の内容と実績

第2. 制度の概要に記載した事業のうち、大分市では必須事業である「自立相談支援事業」「住居確保給付金の支給」のほか、任意事業として「就労準備支援事業」「家計相談支援事業」「子どもの学習支援事業（平成28年度から）」を行っている。

住宅確保給付金の支給を除く全ての事業は外部委託しており、制度開始後のそれぞれの事業にかかる年度ごとの委託料及び国庫負担の割合は以下のとおりである。

(単位:千円)

事業費	平成27年度 (決算)	平成28年度 (決算)	平成29年度 (決算)	平成29年度における委託先	国庫負担 割合
全体	55,968	54,668	58,181		
内委託料	53,145	53,233	57,448		
自立相談支援事業	44,078	36,636	37,044	社会福祉法人 大分市社会福祉協議会	4分の3
就労準備支援事業	7,498	7,498	7,498	㈱アソウ・ヒューマニーセンター	3分の2
家計相談支援事業	1,569	2,743	3,176	グリーンコープ生活協同組合おおいた	2分の1
認定就労訓練事業者開拓・育成事業	—	405	—		2分の1
子どもの学習支援事業	—	5,951	9,730	グリーンコープ生活協同組合おおいた	2分の1

また、大分市では大分市自立生活支援センターが主体となって、毎月ハローワークや青少年自立支援センターといった関係機関及び各事業の委託先を集めて、支援調整会議を開催している。支援調整会議では、新規支援プランの検討や支援プランの評価を「相談受付・申込票」「インテーク・アセスメントシート」「支援経過記録シート」を使用しながら相談者ごとに具体的に行っており、各関係機関との連絡調整が図られている。

1. 自立相談支援事業

生活に困窮している人が生活保護に陥らないために、その前の段階で早く自立できるように、専門の相談支援員が相談に応じ、寄り添いながら支援を行い、本人のペースで自立した生活が送れるようになるまで、関係機関（行政、ハローワーク、青少年自立支援センター等）と連携し、支援する制度であり、生活困窮者自立支援制度の中核となる事業である。

当該自立のための相談をすることができるのは、被保護者以外で、生活に困窮していて、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある人（生活困窮者）である。具体的には経済的な問題で生活に困っている人、失業した後再就職先がなかなか決まらない人、引きこもりやニートなどの課題を抱えている生活困窮者を対象に大分市自立生活支援センターが無料で相談を受け付け、支援プランの策定や見守り、その他の制度を紹介したりするなど、この制度を紹介することなどを行っている。

大分市では、上記事業を社会福祉法人大分市社会福祉協議会に年間 37,044,000 円で委託しており、社会福祉法人大分市社会福祉協議会は毎月具体的な取組内容を記載した「月次実績報告書」を提出している。「月次実績報告書」によれば、自立相談支援事業の基本業務である相談支援及び必要資料の収集の他、支援調整会議や随時支援調整会議の開催、他自治体への現地視察、各種セミナーへの参加等幅広い業務が行われていた。加えて、市民への周知業務として、社会福祉法人大分市社会福祉協議会ホームページ、J:COM 大分ケーブルテレコム・パンフレット・校（地）区社協連絡会議による事業周知等も行われていた。

また、制度開始後の相談内容の内訳、年代別相談件数及び相談件数と就労等により自立に至った人数の実績は次のとおりである。

自立相談支援機関への相談内容 (複数回答あり)	平成27年度			平成28年度			平成29年度		
	件数	月平均	割合	件数	月平均	割合	件数	月平均	割合
収入・生活費	337	28.1	29.3%	364	30.3	32.2%	430	35.8	32.6%
病気・健康・障害・介護	149	12.4	12.9%	114	9.5	10.1%	108	9.0	8.2%
住居・家賃やローンの支払い	223	18.6	19.4%	173	14.4	15.3%	262	21.8	19.8%
仕事探し、就職への不安等	173	14.4	15.0%	150	12.5	13.3%	145	12.1	11.0%
税金や公共料金等債務の支払い	122	10.2	10.6%	109	9.1	9.6%	136	11.3	10.3%
家族関係・人間関係	53	4.4	4.6%	76	6.3	6.7%	60	5.0	4.5%
ひきこもり・不登校・子育て	36	3	3.1%	36	3.0	3.2%	31	2.6	2.3%
地域との関係	15	1.3	1.3%	12	1.0	1.1%	16	1.3	1.2%
DV・虐待	6	0.5	0.5%	13	1.1	1.1%	14	1.2	1.1%
その他	37	3.1	3.2%	84	7.0	7.4%	119	9.9	9.0%
計	1,151	95.9	100.0%	1,131	94.3	100.0%	1,321	110.1	100.0%

年代別相談実件数	平成27年度			平成28年度			平成29年度		
	件数	月平均	割合	件数	月平均	割合	件数	月平均	割合
～29歳	47	3.9	8.1%	47	3.9	7.5%	44	3.7	5.8%
30～39歳	66	5.5	11.3%	75	6.3	11.9%	62	5.2	8.2%
40～49歳	116	9.7	19.9%	109	9.1	19.8%	117	9.8	15.5%
50～59歳	88	7.3	15.1%	86	7.2	13.7%	73	6.1	9.7%
60～69歳	74	6.2	12.7%	110	9.2	17.5%	61	5.1	8.1%
70歳～	78	6.5	13.4%	72	6.0	11.4%	71	5.9	9.4%
不明	114	9.5	19.6%	131	10.9	20.8%	327	27.3	43.3%
計	583	48.6	100.0%	630	52.5	100.0%	755	62.9	100.0%

	平成27年度		平成28年度		平成29年度	
	年間	月平均	年間	月平均	年間	月平均
新規相談件数(件)	583	48.6	630	52.5	755	62.9
うち関係機関からの紹介による相談件数(件)	111	9.3	137	11.4	147	12.3
就労等で自立に至った人(人)	24	2.0	44	3.7	34	2.8
自立に至った人の割合(%)	4.1%		7.0%		4.5%	

上表からも分かるように制度開始以降、新規相談件数の増加と共に自立に至った人数も少しずつ増加してきてはいるものの、自立に至った人の全体に占める割合は5%前後と低い状況が続いている。

2. 住居確保給付金の支給

離職等により経済的に困窮し、住居を失った、またはそのおそれの高い者に対し、安定した住居の確保と就労自立ができるよう、期限付きで家賃相当額を支給する事業である。

当該事業の支給対象者及び支給要件その他は、以下のとおりとされている。

(1) 支給対象者

- ・離職後2年以内で、かつ65歳未満の者
- ・世帯の生計を維持している者

(2) 支給要件

- ・収入要件…申請月の世帯収入合計額が基準額（市民税均等割の非課税限度額の1/12）＋家賃額以下（ただし、家賃額は生活保護の住宅扶助基準額が上限）
- ・資産要件…基準額×6（ただし100万円を超えない額）以下

(3) 主な就職活動要件

- ・自立相談支援機関の支援員による面接（月4回以上）
- ・ハローワークでの職業相談（月2回以上）
- ・原則週1回以上の求人先への応募 等

(4) 支給期間

原則3か月間（ただし、一定の要件を満たす場合3か月ごとに延長可能であるが、最長9か月間となっている。）

(5) 支給額

賃貸住宅の家賃額（上限額は住宅扶助基準額）

(6) 再支給の要件

常用就職の後、解雇された場合又はその他事業主の都合による離職に限る。

(7) 受付・支給決定について

自立相談支援機関で受付を行い、支給の決定は大分市が判断する。

上記のとおり、有期の代理納付という仕組みの中で生活保護に至らないためのセーフティネットとして効果を発揮し、自立相談支援事業や就労準備支援事業との組み合わせにより更なる効果を発揮することを目指す事業である。

また、制度開始後の新規申請件数と決定件数及び支給額の実績は以下のとおりである。なお、平成27年度は前制度の住宅支援給付金が含まれている。

	平成27年度		平成28年度		平成29年度	
		月平均		月平均		月平均
新規申請件数	20	1.7	12	1.0	6	0.5
決定件数	18	1.5	12	1.0	5	0.4
支給額(円)	2,723,700	226,975	1,264,000	105,333	616,800	51,400
利用期間延べ月数	86		39		19	
	1件あたり平均4.8月		1件あたり平均3.3月		1件あたり平均3.8月	

3. 就労準備支援事業

一般就労に向けた生活習慣の確立、社会参加能力の形成、就労体験、履歴書の書き方等の支援を行う事業である。また、直ちに一般就労が困難な場合でも、就労意欲の喚起や、その前提となる動機付けも行いつつ、一般就労に向けた基礎能力の形成など、当該生活困窮者の状況に応じたいくつかの段階を設け、最大1年間の実施期間を定めて実施されている。

当該事業の対象者は、65歳未満で、次のいずれかに該当する者とされている。

(1) 次のいずれにも該当する者

- ・申請日の属する月の世帯収入の額が、基準額＋住宅扶助基準額以下である
- ・世帯の保有する預貯金の額が、基準額に6を乗じて得た額以下である

※基準額：市民税均等割の非課税限度額×1/12

住宅扶助基準額：生活保護の住宅扶助基準額

(2) (1)に準ずる者として、市長が必要であると認めた者

大分市では、上記事業を株式会社アソウ・ヒューマニーセンター大分支店に被保護者就労準備支援事業と一体的に年間14,995,584円で委託しており、株式会社アソウ・ヒューマニーセンター大分支店は支援開始者・支援者数・支援終了者数を記載した「月次実績表」と相談者ごとに月次での支援状況を記載した「進行管理表」を毎月提出している。

また、制度開始後の支援者数及び就労による自立者数の実績は以下のとおりである。

	平成27年度			平成28年度			平成29年度		
	件数	月平均	割合	件数	月平均	割合	件数	月平均	割合
新規利用件数	11	0.9		18	1.5		21	1.8	
前年度からの継続件数	8			10			10		
利用終了件数	9	0.8		18	1.5		19	1.6	
就労支援員に引継	3	0.3	33.4%	1	0.1	5.6%	0	0.0	0.0%
一般就労	0	0.0	0.0%	6	0.5	33.3%	5	0.4	26.3%
支援期間満了	2	0.2	22.2%	2	0.2	11.1%	2	0.2	10.5%
他制度の活用	2	0.2	22.2%	2	0.2	11%	7	0.6	36.8%
辞退	1	0.1	11.1%	7	0.6	38.9%	4	0.3	21.1%
その他	1	0.1	11.1%	0	0.0	0.0%	1	0.1	5.3%

上表からも分かるように制度開始以降、利用件数の増加と共に一般就労による利用終了件数が少しずつ増加してきている。

4. 家計相談支援事業

自立相談支援事業での相談の結果、家計の収支バランスが崩れている、滞納や負債があるなど、家計管理に課題がある方の相談を家計相談支援員が受け、相談者が自ら家計を管理できるように支援する事業である。具体的には、家計の収支等に関する課

題の評価・分析、家計支援計画の作成、必要に応じて債務整理の支援や家計再建資金貸付のあっせん等を行っており、家計の再生に向けた具体的な方針を立てることで、相談者自らが家計管理をできるよう支援を行っている。

大分市では、上記事業をグリーンコープ生活協同組合おおいたに年間 3,175,632 円で委託しており、グリーンコープ生活協同組合おおいたは新規受付人数・アセスメント終了者数・家計再生プラン策定者数・新規支援開始者数・支援者数・支援終了者数・フォローアップ対象者数を記載した「月次実績表」と相談者ごとに月次での支援状況と貸付の有無を記載した「進行管理表」を毎月提出している。

また、制度開始後の支援者数及び自立者数の実績は以下のとおりである。

	平成27年度			平成28年度			平成29年度		
	件数	月平均	割合	件数	月平均	割合	件数	月平均	割合
新規利用件数	16	1.3		15	1.3		13	1.1	
前年度からの継続件数	1			16			7		
利用終了件数	1	0.1		24	2.0		12	1.0	
自立	1	0.1	100%	23	1.9	95.8%	10	0.8	83.3%
その他	0	0.0	0%	1	0.1	4.2%	2	0.2	16.7%
初回面接を行うも利用に至らなかった件数	13	1.1		7	0.6		2	0.2	

上表からも分かるように、制度開始以降、利用件数の増加と共に初回面接を行ったものの制度の利用に至らなかった件数は減少し、利用終了件数のほとんどが自立によるものとなっており、一定の効果を上げているものと評価できる。

5. 子どもの学習支援事業

平成 28 年度から開始した事業であり、貧困の連鎖の解消に向けて小学 4 年生～中学 3 年生（平成 28 年度は中学生のみ）を養育する生活保護受給世帯の親及びその子に対し訪問をし、相談支援と状況調査を行うこととしている。

具体的には対象世帯に以下の支援を実施することを事業内容としている。

（１）子どもに対する支援

個別の進路相談や進学に向けた悩みを解消するための助言等を行う。

（２）親に対する支援

子どもの養育に必要な知識、進学に必要な公的支援等の情報提供を行う。

（３）世帯の状況調査

対象者宅を訪問し、生活環境等、世代を超えて貧困が生じる原因を探る。

大分市では、上記事業をグリーンコープ生活協同組合おおいたに年間 9,730,000 円で委託しており、グリーンコープ生活協同組合おおいたは、訪問名簿、事業の実施状

況等をまとめた事業報告と調査内容の報告等をまとめた支援対象者の状況について毎月「月次報告書」として翌月 10 日までに報告することとしており、月次報告書を年度で集計した「実績報告書」を年度末までに報告することとなっている。

さらに、グリーンコープ生活協同組合おおいたは訪問にあわせて保護者と子どもそれぞれに対してアンケート調査を実施しており、年度末にアンケート結果の「まとめ報告」と「アンケート分析」を大分市に報告している。平成 28 年度及び平成 29 年度に実施された実際のアンケート項目及び上記「まとめ報告」「アンケート分析」を閲覧したところ、単にアンケート結果を集計するだけにとどまらず、文部科学省公表の「学校基本調査」や国立大学法人お茶の水女子大学が実施した調査研究資料等の内容にも触れ、調査結果と比較することにより、多様な視点から当該事業の今後の在り方や支援方法について報告されていた。

また、事業開始以降の調査対象件数及び調査アンケートの実施結果は以下のとおりになっている。

	平成28年度(8月～3月)				平成29年度(7月～3月)			
	保護者	割合	子ども	割合	保護者	割合	子ども	割合
調査対象件数	144		171		220		295	
調査できた件数	117	81.3%	135	78.9%	185	84.1%	237	80.3%
調査できなかった件数	27	18.8%	36	21.1%	35	15.9%	58	19.7%

保護者・子どもそれぞれが気になっていること（※複数回答あり）

(件)	平成28年度(8月～3月)	
	保護者	子ども
成績・進学	111	19
子どもの養育	98	
健康状態	82	12
友だち関係	72	11
不登校	67	12
家族・親族関係	36	4
障害	3	
その他	17	2

※平成29年度は集計なし。

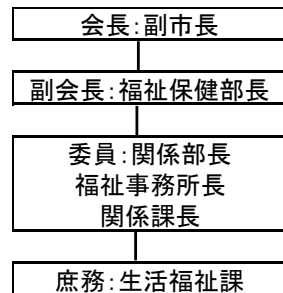
上表からも分かるように、制度開始以降、調査対象件数の増加と共に調査できた件数及び割合も増加している。また、調査時におけるアンケートの回収率もおおむね 8 割程度とのことであり、一定の効果を上げているものと評価できる。

6. 生活困窮者自立支援対策連絡調整会議

生活困窮者自立支援法の施行にあたり、生活困窮者が抱える複合的な問題に対し、包括的かつ継続的な支援を各部局が連携して行う体制を構築するため、大分市生活困

窮者自立支援対策連絡調整会議が設置されている。

連絡調整会議では、生活困窮者の自立促進及び生活再建の支援に関して、①生活困窮者自立支援に係る関係部局の連携及び協力に関すること、②生活困窮者自立支援制度の啓発に関すること、③その他生活困窮者の自立促進及び生活再建のために市長が必要と認める事項について協議する。なお、組織体制は以下のとおりである。



大分市では、制度開始から3年程度しか経過していない生活困窮者自立支援制度について知ってもらうことで、来庁する市民の中で当該制度を活用することにより自立を図ることができる可能性のある市民を生活保護に至る前段階で早期に発見し支援することを目的として、毎年1回関係部局を集めて連絡調整会議を開催している。

平成29年度における連絡調整会議は10部23課（平成30年度は9部22課）を対象としており、関係課に対して発見又は気付きの場と想定される協力依頼を具体的に挙げ、生活困窮者と思われる人を発見したり、相談を受けたら、まずは大分市自立生活支援センターにつなぐこととその後の連携に対する協力要請をしている。

連絡調整会議では、平成27年度以降回を重ねるごとに、具体的な事例を紹介する（平成28年度）、窓口担当者に実際の対応例について話してもらう（平成29年度）等その内容にも工夫が図られており、庁内への周知が図られた結果、下記のとおり庁内関係課からの紹介件数は年々増加している。

庁内関係各課からの紹介件数	平成27年度			平成28年度			平成29年度		
	件数	月平均	割合	件数	月平均	割合	件数	月平均	割合
子育て支援課	9	0.8	19.1%	21	1.8	24.7%	38	3.2	29.9%
生活福祉課	19	1.6	40.4%	18	1.5	21.2%	29	2.4	22.8%
国保年金課	3	0.3	6.4%	11	0.9	12.9%	7	0.6	5.5%
保健所	3	0.3	6.4%	6	0.5	7.1%	4	0.3	3.1%
障害福祉課	2	0.2	4.3%	4	0.3	4.7%	4	0.3	3.1%
教育委員会 (スクールソーシャルワーカー・学校含む)	0	0.0	0.0%	5	0.4	5.9%	14	1.2	11.0%
支所・出張所	4	0.3	8.5%	2	0.2	2.4%	3	0.3	2.4%
納税課	1	0.1	2.1%	2	0.2	2.4%	2	0.2	1.6%
市民相談室	1	0.1	2.1%	2	0.2	2.4%	5	0.4	3.9%
住宅課	2	0.2	4.3%	1	0.1	1.2%	6	0.5	4.7%
長寿福祉課	0	0.0	0.0%	1	0.1	1.2%	3	0.3	2.4%
福祉保健課	0	0.0	0.0%	0	0.0	0.0%	1	0.1	0.8%
その他	3	0.3	6.4%	12	1.0	14.1%	11	0.9	8.7%
計	47	3.9	100.0%	85	7.1	100.0%	127	10.6	100.0%

大分市としては、今後も関係課との連携を強化し、被保護者や生活困窮に至るリス

クの高い層の増加を踏まえ、生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るとともに、生活保護から脱却した人が再び生活保護に頼ることのないようにすることを目指し、そのためには生活保護制度の見直しと生活困窮者対策の一体実施が不可欠なものであると考えている。

(監査手続)

生活困窮者自立支援制度の各事業にかかる委託契約事務について、関係諸法令等に準拠して正しく処理されているか、また、委託契約は適切かつ効果的なものであるか監査を実施した。具体的には、平成 29 年度に契約した当該業務委託契約について、施行伺、業務委託設計書、入札調書、契約書、支出負担行為決議書等の契約の閲覧により検討した。

また、生活困窮者自立相談支援事業支援調整会議の議事録及びそれぞれの委託先である社会福祉法人大分市社会福祉協議会・株式会社 アソウ・ヒューマニーセンター大分支店・グリーンコープ生活協同組合おおいたからの月次の報告書等を閲覧し、生活困窮者自立支援制度の法令等に沿った事務が行われているか、また事業が効果的かつ効率的に実施されているかどうかについて検討した。

住居確保給付金の支給については、平成 29 年度において支給決定された 5 件について、住居確保給付金支給決定通知書、支出負担行為決議書の閲覧により検討した。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、法令等に従い適切に処理されているものと判断され、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

・自立に至らなかった理由の把握について

相談には来たものの自立に至らなかったケースについて、その要因の把握と分析を行い、自立相談支援事業の在り方や事業の有効性につなげていくために、事務執行の手法をより工夫し、今後の支援体制等に継続的に活かしていくように改善することが望ましい。【意見 7 9】

上述のとおり、自立相談支援事業は生活困窮者自立支援制度の中核となる事業であり、その最終目標は生活困窮者が自立した生活が送れるようになることである。

一方で、新規相談件数のうち就労等により自立に至った人の割合は、事業開始後 3 年間を通じて、おおむね 5 % 前後で推移しており、数値としては低いものとなっている。就労等による自立に至らなかったことをもって、この事業そのものの意義を直接的に判断すべきではないものの、少なくとも自立に至らなかった経緯や要因について把握・分析し、今後の支援体制に活かしていく必要はある。

この点について、生活福祉課に聴取したところ、現状は生活保護の就労支援により自立した者が生活保護を受給していた平均期間と前年度の 1 人当たりの平均扶助額から当該事業の効果額の把握はしているものの、個別での要因の把握や分析は特段行われていないとのことであった。

そのため、相談には来たものの自立に至らなかったケースについて、その要因の把握と分析を行い、当該事業の在り方や今後の展望について検討する際に役立てることが望ましいと考える。

・生活困窮者自立支援事業に対するPDCAサイクルの構築について

大分市が生活困窮者自立支援事業のグランドデザインの策定を主体的に実施し、委託先に明示するとともに、実績報告や分析結果報告を有効に活用するための有効な把握と分析を行い、今後に活かしていけるようなPDCAサイクルを構築すべきである。

【意見 8 0】

市では現在生活困窮者自立支援事業の全てについてそれぞれ委託を行っているが、事業開始にあたって市としての当該事業に対するマスタープラン等の包括的なビジョン・ミッション・目標・戦略等が提示されておらず、「仕様書」に記載された基本的な事業内容以外については各委託先に一任されている現状にある。

また、各委託先からは毎月実績についての報告書の提出があり、加えて子どもの学習支援事業については詳細な分析結果も記載されたアンケート結果についての報告があるものの、大分市においては、その分析結果の十分な検討や今後のアクションへの活用は特段行われていない。このように、生活困窮者自立支援事業全体としての意義について大分市としての評価が十分に行われておらず、有効なPDCAサイクルを構築し、計画、実行に基づく報告を評価して、その結果を気づきとして蓄積して、それ以降の改善実行などのアクションプランにローリングするなど、有効なマネジメントサイクルとなるように工夫する必要がある。

・生活困窮者自立支援対策連絡調整会議のさらなる活用について

より有効な生活困窮者自立支援策の強化を図るためには、関係部局が広く集まる連絡調整会議を貴重な機会と捉え、生活福祉課からの一方的な制度説明に留まることなく、関係部局からの意見集約とその更なる活用に結びつけるような有効な情報交換と検討・協議の場に深化していくことで、生活困窮者自立支援策がより実効性のあるものになるような有効な会議となることが望まれる。【意見 8 1】

生活困窮者自立支援対策連絡調整会議の議事録は必ず作成する必要がある。

【意見 8 2】

連絡調整会議の実施にあたっては、参加する関係部局に事前に「生活困窮者自立支援制度に関するアンケート」を実施し、大分市自立生活支援センターへの紹介の有無や事例、メリットやデメリット、その他広く意見等を記載したものを回収し、当該アンケート結果の分析を基に、各年度で会議の内容にも工夫がなされており評価できる。一方で、連絡調整会議そのものの進行表はあるものの、質疑応答についての議事録等は特段残されていない、もしくは質疑応答自体が全くなかった年度もあった。

潜在的な生活困窮者を早期に発見し、生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るためには、関係課が広く集まる連絡調整会議を貴重な機会と捉え、生活福祉課か

らの一方的な制度説明に留まることなく、関係部局から広く意見を集約できるようさらなる活用が望まれる。また、連絡調整会議においてなされた質疑応答については漏れなく議事録を作成し、関係課から寄せられた意見を活用し、全庁的な今後の対応に活用することが望まれる。

第1. アンケート調査の概要

アンケートの概要は次のとおりである（原紙のまま）。

回答日	平成 30 年 月 日	氏 名		性別	男 ・ 女
事務所	本 庁・東 部・西 部	所属班		年齢	歳

- | No. | 質問事項 | 回答欄 |
|-----|--|--|
| ① | ケースワーカーとしての経験年数（過去からの累計期間）を教えてください。 | 約 年 か月 |
| ② | ケースワーカーとして配属された時、どのような方法や研修で、業務上で必要な知識を学び経験を積みましたか（複数回答可）。 | (ア) 研修受講
(イ) 生活保護手帳・別冊問答集の熟読
(ウ) O J T （業務上の習熟等）
(エ) 業務外での個人的な学習
(オ) その他（ ） |
| ③ | 定期的に研修等を受講していますか。
（(ア)～(ウ)は複数回答可） | (ア) 福祉保健部（生活福祉課）が指定する外部研修
(イ) 福祉保健部（生活福祉課）が主催する内部研修
(ウ) 個人での受講（メディア研修を含む。）
(エ) 過去には受講したが、近年は受けていない
(オ) 受けていない。 |
| ④ | 今後ケースワーカーに必要な知識や実務を習得するために、大分市としてあったら良いと思われる研修等の制 | |

	度について教えてください。	
⑤	ケースの担当数を教えてください。	件
⑥	ご担当のケース数について、どのよう に感じていますか。	(ア) 多い (イ) やや多い (ウ) 適正 (エ) やや少ない (オ) 少ない
⑦	ケースワーカーの仕事にやりがいを感じますか。	(ア) やりがいがある (イ) やりがいを感じることが多い (ウ) やりがいはあるが、できればたくない (エ) やりがいを感じない（または、たくない） (オ) 分からない（または、どちらともいえない）
⑧	⑦と感ずるのはどのような時ですか。	
⑨	1 か月当りの平均残業時間は概ね何時間ですか。	約 時間
⑩	残業時間が多くなる時期や傾向があれば教えてください。	
⑪	保護申請から保護開始・却下までの事務で最も時間を要する事務はどのようなものですか。	(ア) 保護台帳の作成 (イ) 法第 29 条調査 (ウ) 扶養義務者の調査 (エ) その他 ()
⑫	保護申請から 14 日以内に処理できない割合はどれくらいですか。	約 割
⑬	保護申請から 14 日以内に処理できない理由はなぜですか。	(ア) 法第 29 条調査に時間を要す (イ) 資産調査に時間を要す (ウ) 扶養義務者の調査に時間を要す (エ) 稼働能力判定や活用確認に時間を要す (オ) その他 ()
⑭	訪問調査など外部での業務と内部で	外部業務 約 割 : 内部業務 約 割

	の業務のおよその割合を教えてください。	
⑮	1日あたりの訪問調査の件数はどれくらいですか。	約 件／日
⑯	訪問調査を行った時、実際に保護対象者と面談できない場合はどれくらいありますか。	約 割
⑰	訪問後、ケース記録を保護台帳に記入（入力）する時期はいつですか。	当日 ・ 概ね 日後 ・ 概ね （ex 1月分など）をまとめて記入
⑱	被保護者の直接の訪問以外で外出する必要があるとき、相手方や目的はどのような場合ですか。	(ア) 主治医に対する聴取・確認等 (イ) 民生委員に対する聴取・確認等 (ウ) 被保護者の生活実態の把握 (エ) その他（ ）
⑲	不正受給に関する住民等からの通報があるなど、不正受給が疑われるような場合には、被保護者からの聞き取り以外に行うことはありますか。	(ア) ない (イ) ある （行うこと） ・ ・ ・
⑳	29条調査、訪問調査、収入申告と市民税調査などの所定の手続をもってしても実態把握が困難なため、結果として不正受給となってしまうおそれを感じることはありますか。感じる時の理由は何ですか。	(ア) 特に感じない (イ) 感じることもある （感じる理由） (i) たんす預金など現金の捕捉が困難 (ii) （ ）などの資産の補足が困難 (iii) 所得税・市民税申告されない所得の捕捉が困難 (iv) 他者からの経済援助の可能性（疑い） (v) その他（ ）
㉑	口頭による指導指示の改善状況はどのように管理されていますか。	(ア) ケース記録にて管理 (イ) 個人のエクセル等のドキュメントにて管理 (ウ) 顛末までフォローできていない

		(エ) その他 ()
②②	27 条に基づく文書指示の改善状況はどのように管理されていますか。	(ア) ケース記録にて管理 (イ) 個人のエクセル等のドキュメントにて管理 (ウ) 査察指導員に任せる (エ) 顛末までフォローできていない (オ) その他 ()
②③	医療扶助・介護扶助で口頭指示したケースはありますか。ある場合の内容はどのようなケースですか。	(ア) ない (イ) ある (ある場合の内容) 頻回受診 ・ 重複受診 ・ 遠方医療機関受診 ・ ジェネリック処方 ・ 自立支援医療取得 ・ その他 ()
②④	頻回受診・重複受診している被保護者の病状を把握していますか。	(ア) 把握している (イ) 把握していないこともある (ウ) 把握していない
②⑤	その他医療扶助・介護扶助で問題と思われるケースはありますか。	(ア) ない (イ) ある (問題と思われるケース) ・ ・ ・
②⑥	医療要否意見書の記載に空欄等の不備があり、主治医に問い合わせたケースはありますか。	(ア) よくある (イ) たまにある (ウ) ほとんどない (エ) ない
②⑦	被保護者の病状や稼働能力判定について、嘱託医に相談したケースは何件ありますか。	件
②⑧	稼働対象年齢かつ稼働能力がある方	(ア) 求職活動中

	のうち、実際に働いていない場合、主な理由は何ですか。	(イ) 傷病 (ロ) 勤労意欲がない (エ) その他 ()
②⑨	健康診査結果を入手して被保護者の生活習慣や食事面の指導をしたケースはありますか。	(ア) よくある (イ) たまにある (ロ) ほとんどない (エ) ない
③⑩	被保護者と面接をしていて、強いストレスを抱いたり、身の危険を感じたり、恐怖を感じたりしたことはありますか。ある場合は、その内容を教えてください。	(ア) ない (イ) ある (内容)
③⑪	上記の時、査察指導員ほか上席者に報告しましたか。	(ア) している (イ) しなかったことがある (ロ) していない
③⑫	報告しなかった、できなかった理由はありますか。	
③⑬	その他、生活保護事務等の業務を行っていて、人に打ち明けられない悩みや問題などがあれば教えてください。	
③⑭	生活保護事務等を行っていて、上記で ご回答いただいた事項のほか、 ・制度の課題・問題点 ・組織運営の課題・問題点 ・業務の効率化や有効な業務執行 などの観点でお気づきの点がありましたらご教示をお願いいたします。	

(回答欄が不足する場合は、適宜別紙等でご回答いただいて差し支えありません。)

第2. アンケート調査の結果

1. アンケート調査の回答の概要

アンケート調査の対象としたケースワーカーの数は、67 名である。

福祉事務所	班	人数（人）
本 庁	保護第 1 班	7
	保護第 2 班	7
	保護第 3 班	6
	保護第 4 班	6
	保護第 5 班	7
	医療班	6
	（小計）	39
東 部	保護第 1 班	7
	保護第 2 班	8
	（小計）	15
西 部	保護第 1 班	7
	保護第 2 班	6
	（小計）	13
計		67

（1）性別

性別	人数（人）
男	38
女	6
回答なし	13
計	57

（アンケート回答率） 57 人／67 人＝85.1%

（2）福祉事務所別

事務所	回答者／対象者（人）
本 庁	22／39
東 部	9／15
西 部	10／13
回答なし	16／－
計	57／67

（3）世代別

性別	人数（人）
20 歳代	15
30 歳代	11
40 歳代	4
50 歳代	－
60 歳代	3
回答なし	24
計	57

2. アンケート調査の回答結果

(1) ① ケースワーカーとしての経験年数（過去からの累計期間）を教えてください。

期間	人数（人）	構成比（％）
～ 6 か月	9	16
6 か月～ 1 年	8	14
1 年 ～ 2 年	15	26
2 年 ～ 3 年	14	25
3 年 ～ 4 年	4	7
4 年 ～ 5 年	1	2
5 年超	4	7
回答なし	2	4
計	57	100

※ 「期間」のうち、左側の期間を超、右側の期間を以下として集計した。

構成比は回答者に対する当該人数の比率であり、％未満を四捨五入して表示しており、構成比の合計が 100％にならないことがある（以下、同じ）。

現状では、人事ローテーションの都合などがあり、経験年数が比較的短いケースワーカーが多い状況にある。そのため、ケースワーカーの個の資質も重要な要素の一部であるが、人事ローテーションにより経験がない、または経験年数の浅いケースワーカーに対する組織的な教育やノウハウの醸成と共有化により、ケースワーカーの業務品質管理を始め、業務の効率性及び有効性を担保する組織的な工夫が求められる。【意見 8 3 参照】

(2) ② ケースワーカーとして配属された時、どのような方法や研修で、業務上で必要な知識を学び経験を積みましたか（複数回答可）。

期間	延べ回答人数（人）
研修受講	52
生活保護手帳・別冊問答集の熟読	44
O J T（業務上の習熟等）	40
業務外での個人的な学習	8
計	144

※ 「その他」欄にはいくつかの回答があったが、記載内容から、O J Tに含まれるものとして取り扱っている。

(3) ③ 定期的に研修等を受講していますか（複数回答可）。

期間	延べ回答人数（人）
福祉保健部（生活福祉課）が指定する外部研修	22
福祉保健部（生活福祉課）が主催する内部研修	46
個人での受講（メディア研修を含む。）	—
過去には受講したが、近年は受けていない。	4
受けていない。	3
計	75

「過去には受講したが、近年は受けていない。」ケースワーカーが4名、とりわけ研修未受講者が3名いるという回答は気になるところである。

内部研修に参加したケースワーカーが多数いることからしても、事情等があり研修に参加できなかった未受講者の受講機会や、当該研修をメディアに記録し受講する機会を創出するなど、研修の組織的な運営方法に工夫の余地がある。

(4) ④ 今後ケースワーカーに必要な知識や実務を習得するために、大分市としてあったら良いと思われる研修等の制度について教えてください。

- ・ 担当として現場に出る前の事前研修（新規の受付方や事務処理など）
- ・ 他法他施策（2件）
- ・ ケース別対応事例
- ・ 業務の優先度
- ・ 返還金の関係
- ・ 福祉や税などの制度を幅広く学べるような研修（3件）
- ・ 他市町村とのグループワーク研修
- ・ 経験豊富な講師による講義と関連するロールプレイング

【意見84参照】

質問趣旨と異なるものの、下記の現状や意見も当該箇所に記載されていた。

- ・ 業務多忙により研修を受ける時間がとれない。
- ・ 研修に行き事務所を空けると業務が滞るため、研修受講が負担となっている。
- ・ 人事異動が一括であるため厳しいことは理解しているが、1か月間は前任者とダブル担当制にするなど、よりOJTを充実させるべきである。

(5) ⑤ ケースの担当数を教えてください。

担当世帯数	人数（人）	構成比（％）
～ 90	1	2
91 ～ 100	8	14
101 ～ 110	23	40
111 ～ 120	9	16
121 以上	8	14
回答なし	8	14
計	57	100

現状では、上記の回答があったケースワーカーが担当しているケース数の平均は約111世帯（最大数150、最小数90）となっている。

前述のとおり、平成30年9月1日現在の被保護世帯数は6,932世帯となっており、社会福祉法第16条第2号で定める「現業を行う所員の数」（市の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が240以下であるときは、3とし、被保護世帯数が80を増すごとに、これに1を加えた数）を計算すると、法令上のケースワーカーの標準数は87名となる。同日現在の実際のケースワーカー数は、67名となっており、ケースワーカーの配置数が20名不足している。

【意見86参照】

(6) ⑥ ご担当のケース数について、どのように感じていますか。

摘要	人数 (人)	構成比 (%)
多い	33	58
やや多い	17	30
適正	3	5
やや少ない	1	2
少ない	0	—
回答なし	3	5
計	57	100

(5) の状況に関連して、ケースワーカーが担当しているケース数の実感も同様であり、多い、やや多いと感じている比率は回答実数ベースで約 88% となっており、数値が示すと通りの負担感があることが分かる。

(7) ⑦ ケースワーカーの仕事にやりがいを感じますか。

摘要	人数 (人)	構成比 (%)
やりがいがある	2	4
やりがいを感じる人が多い	8	14
やりがいはあるが、できればしたくない	15	26
やりがいを感じない (または、したくない)	21	37
分からない (または、どちらともいえない)	10	18
回答なし	1	2
計	57	100

(8) ⑧ ⑦と感じるのはどのような時ですか。

(7) の質問⑦と感じる場合の内容は、概ね次のとおりである。

(やりがいを感じる時)

- ・ 受給者から感謝の念が示されたとき (4 件)
- ・ 受給者が自立したとき (3 件)
- ・ 問題を抱える被保護者と信頼関係が構築できたとき (2 件)
- ・ 人が困っていることの解決に少しでもつながったとき
- ・ 適切な支援を行い、生活が安定したとき
- ・ 新規の被保護者のケースファイルを作り上げたとき
- ・ ケース診断会議の開催等で大きな問題が解決に至ったとき
- ・ 病気等で最低限の生活を送ることが困難な人を援助できるとき
- ・ 子どもが進学して、頑張るといつてくれたとき

(やりがいを感じない、またはこの業務をしたくない理由)

- ・ 支援や説明に対する理解がない (6 件)。
- ・ クレームや理不尽なことを言われる (5 件)。
- ・ 悪質なケースや処遇困難なケースの対応が必要になる (4 件)。

- ・ 常時やりがいを感じない（3件）。
- ・ 自立につながる支援につながらない場合が多い（3件）。
- ・ 業務、特に事務作業に追われ、現場作業に手が回らない（3件）。
- ・ 保護費をもらえることが当たり前だと勘違いしている場合がある（2件）。
- ・ 不衛生な現場に行くことが多い。
- ・ 不正受給の可能性が高くても証明のしようがなく、もどかしさを感じる。
- ・ ケース数が多いため、一人ひとりに時間をとることが困難である。
- ・ 経験年数が短く、業務対応が遅れがちになる。
- ・ 精神疾患のケースの対応に難しさを感じる。
- ・ 女性だからと見下した発言をされる。
- ・ 男性の部屋に訪問するのは怖い。

(9) ⑨ 1か月当りの平均残業時間は概ね何時間ですか。

残業時間（時間）	人数（人）	構成比（%）
残業なし	16	28
1 ～ 10	18	32
11 ～ 20	12	21
21 ～ 30	3	5
30 以上	2	4
回答なし	6	11
計	57	100

残業がやや恒常的とみられるケースワーカーもいるが、残業時間の状況に大きな問題はないと思われる。

(10) ⑩ 残業時間が多くなる時期や傾向があれば教えてください。

- ・ 年末や年度末（ファイルの締め）（22件）
- ・ 被保護者の問題対応や転居対応など突発的な場合の対処（4件）
- ・ 家族の関係で物理的に残業できない、または残業しない（3件）
- ・ 新規申請の間隔が短い時（3件）
- ・ 業務量過多（3件）
- ・ 定列入力時期（2件）
- ・ 人事異動時（2件）
- ・ 制度や基準の変更時
- ・ 秋以降

残業理由は、概ね臨時的な要因や季節的な要因が多いものと思われる。

(11) ⑪ 保護申請から保護開始・却下までの事務で最も時間を要する事務はどのようなものですか。

業務内容	延べ回答人数（人）
保護台帳の作成	32
法第29条調査	23
扶養義務者の調査	9

その他	3
計	67

(その他の回答内容)

- ・ その世帯の問題点の把握とその解決に添った援助方針をたてること。
- ・ 申請者からの聴取、指導
- ・ 他法他施策の調査

(12) ⑫ 保護申請から 14 日以内に処理できない割合はどれくらいですか。

割合 (%)	人数 (人)	構成比 (%)
なし	0	—
0 ～ 10	3	5
10 ～ 20	2	4
20 ～ 30	0	—
30 ～ 40	0	—
40 ～ 50	5	9
50 ～ 60	2	4
60 ～ 70	5	9
70 ～ 80	11	19
80 ～ 90	12	22
90 ～ 100	15	26
回答なし	2	4
計	57	100

※ 「割合」は、左側の割合超、右側の割合以下として集計した。

上表から分かるとおり、全体の約 3 分の 2 のケースワーカーにおいて、80%以上となっている（70%超 80%以下は、全て 80%の回答者である）。

そして、全体の約 4 分の 1 のケースワーカーが、全ての保護申請者について、決定まで 14 日以内に処理できない旨の回答をしている（90%超 100%以下は、全て 100%の回答者である）。

さらに、全てを同じく 14 日以内に処理しているケースワーカーはいないという回答を得ていることから、当該スケジュール短縮化に向けた明示的な取組みを継続的に行う必要がある。【意見 8 7 参照】

(13) ⑬ 保護申請から 14 日以内に処理できない理由はなぜですか。

業務内容	延べ回答人数 (人)
法第 29 条調査に時間を要す	41
資産調査に時間を要す	11
扶養義務者の調査に時間を要す	23
稼働能力判定や活用確認に時間を要す	17
その他	5
計	97

(その他の回答内容)

- ・ 忙しくて申請だけに集中できない。
- ・ 他の業務との兼ね合いでやむを得ず優先順位を落とすことがある。

- ・ 他法他施策の調査に時間を要する。
- ・ 書式が煩雑である。
- ・ 病院等への照会に時間を要する。

(14) ⑭ 訪問調査など外部での業務と内部での業務のおよその割合を教えてください。

外部業務の割合	人数（人）	構成比（％）
ゼロ	1	2
1 割	8	14
2 割	15	26
3 割	17	30
4 割	6	11
5 割	4	7
6 割	0	—
7 割	0	—
8 割	2	4
9 割	0	—
全て	0	—
回答なし	4	7
計	57	100

※ 「内部業務」の割合は、外部業務の差引数とする。

(15) ⑮ 1日あたりの訪問調査の件数はどれくらいですか。

件数	人数（人）	構成比（％）
1	15	26
2	7	12
3	3	5
4	—	—
5	2	4
6	1	2
7	0	—
8	0	—
9	0	—
10 以上	18	32
回答なし	11	19
計	57	100

1日あたりの訪問件数の最多回答の訪問件数は、1日あたり10件以上となっている。この回答結果は、訪問調査で外出する日の1日あたり訪問調査の件数で回答したと思われる場合と、就業1日あたりの平均訪問調査件数として回答した場合とが混在すると思われる。質問趣旨を明確にするため、回答方法が限定される表現にすべきであったが、当該回答者の多数が無記名であったため、この表の集計基礎の追加手続は省略した。

(16) ⑯ 訪問調査を行った時、実際に保護対象者と面談できない場合はどれくらいありますか。

面談できない割合	人数（人）	構成比（％）
----------	-------	--------

ゼロ	3	5
1 割	3	5
2 割	6	11
3 割	21	37
4 割	6	11
5 割	8	14
6 割	2	4
7 割	0	—
8 割	1	2
9 割	1	2
全て	0	—
回答なし	6	11
計	57	100

訪問調査では、ケースワーカーのうち3割程度が被保護者と半分以上の確率で訪問できないケースがあるということになる。事前連絡して訪問することが適切でない目的の場合もあることから、ある程度はやむを得ないものの、これだけ訪問時に面談できないと業務の効率性に支障が出ることになるが、被保護者の都合もあるため難しい問題である。

- (17) ⑰ 訪問後、ケース記録を保護台帳に記入（入力）する時期はいつですか。

記入時期	人数（人）	構成比（％）
当日	25	44
1 日後	8	19
2 日後	4	7
3 日後	2	4
4 日後	0	—
5 日後	0	—
6 日後	0	—
7 日後～	10	18
回答なし	8	14
計	57	100

上表から、ケースワーカーは訪問後、3分の2程度は当日又は翌日に保護台帳に記入又は入力しているが、特に1週間以上経ってまとめて記入しているケースワーカーがいることは気になるところである。【意見88参照】

- (18) ⑱ 被保護者の直接の訪問以外で外出する必要があるとき、相手方や目的はどのような場合ですか。

業務内容	延べ回答人数（人）
主治医に対する聴取・確認等	23
民生委員に対する聴取・確認等	8
被保護者の生活実態の把握	28
その他	16
計	91

(その他の回答内容)

- ・ 被保護者以外へ訪問した経験がない
- ・ 施設職員等への聴取など
- ・ 関連機関との担当者会議
- ・ 地域包括支援センター等関係機関との面談
- ・ 婦人相談所・児童相談所等の関係機関
- ・ 障害福祉サービスや介護サービスの担当者会議
- ・ 匿名の情報提供に基づく張り込み

(19) ⑨ 不正受給に関する住民等からの通報があるなど、不正受給が疑われるような場合には、被保護者からの聞き取り以外に行うことはありますか。

有無	人数（人）	構成比（％）
ない	5	9
ある	46	81
回答なし	6	11
計	57	100

(ある場合に実施する内容等)

- ・ 法第 29 条調査（25 件）
- ・ 民生委員への聞き取り（3 件）
- ・ 勤務先に電話する（3 件）
- ・ 車や職場の張り込み（2 件）
- ・ 各種調査（自動車の登録等）や警察等への照会（3 件）
- ・ 受給者に近い関係者に受給者の近況を訪ねる。（2 件）
- ・ 生活福祉課へ来課要請
- ・ 不正受給が疑われる事例の経験がそもそもない。 など

(20) ⑩ 29 条調査、訪問調査、収入申告と市民税調査などの所定の手続をもってしても実態把握が困難なため、結果として不正受給となってしまうおそれを感じることはありますか。感じる時の理由は何ですか。

有無	人数（人）	構成比（％）
特に感じない	3	5
感じることもある	47	82
回答なし	7	12
計	57	100

有無	延べ人数（人）
たんす預金など現金の捕捉が困難	23
資産申告されない資産の補足が困難	6
所得税・市民税申告されない所得の捕捉が困難	40
他者からの経済援助の可能性(疑い)	26
その他	2
回答なし	7
計	104

(その他の回答内容)

- ・ 窃盗により不正入手する資産保有の疑い など

現行の法令等に基づく生活保護行政の仕組みで、正当で合理的な業務を適切に行っても捕捉することが困難と想定される内容についてアンケートでケースワーカーに質問したが、実務に向き合っているケースワーカーは、現状の枠組みにおける行政手続をもってしても捕捉することが困難な事由について、日常的に感じることがあることを裏付ける回答結果となっている。もしこのような事実が存するとするならば、真に保護すべき者との公平性を失う結果になりかねないという点で制度的な限界を示唆するものである。特に回答が多かった内容を踏まえて、不正受給につながるおそれのあるケースは次のとおりと考えられる。

- ・ 資産申告内容のうち法第 29 条調査、自動車や不動産調査は所定の手続で捕捉することが可能であるが、現金保有状況については原則として本人の資産申告に依存するしかなく、いわゆるたんす預金など居宅内の現金保有を捕捉したり、その可能性を立証したりすることは極めて困難である。
- ・ 被保護者の収入申告に記載されず、市民税調査をもってしてもその真正性を補完することができないような収入無申告の存在、すなわち正当な所得の確定申告手続を行っていないというモラルハザード（法規範意識や倫理観の欠如）が存在するケースにおいては、当該無申告の所得を捕捉することは困難である。この捕捉のためには、源泉徴収票や支払調書等の所得税法上の手続を正当に行う給与支払者等の手続の適正化や、税務当局等の所得無申告者の所得更正手続による捕捉など、他法に基づく適正化の実施がより望まれるところである。
- ・ 扶養義務者照会手続時の回答に反して、親族から経済援助を実際は受けているケース、また離婚した相手方から手渡しにより養育費を収受しているケースなどにおいては、当該経済援助を合理的に捕捉することには限界がある。
- ・ いわゆる偽装離婚のケースについては、住民からの告発事例も確認しており、不正受給につながるものが疑われるケースも存在する。

(21) ⑪ 口頭による指導指示の改善状況はどのように管理されていますか。

管理方法	人数（人）	構成比（％）
ケース記録にて管理	52	91
個人のエクセル等のドキュメントにて管理	1	2
顛末までフォローできていない	1	2
回答なし	3	5
計	57	100

上記のとおり、ケースワーカーは口頭による指導指示の改善状況の管理はケース記録にて行われていると回答しているが、既述の意見にもあるとおり、指導指示の内容が改善されたかどうかの顛末が不明確な場合も多く見受けられることから、1名回答があった「顛末までフォローできていない」ことや、それがケース記録で改善状況が明示されていないケースについて改善が必要である。

(22) ② 法第 27 条に基づく文書指示の改善状況はどのように管理されていますか。

管理方法	延べ人数 (人)
ケース記録にて管理	56
個人のエクセル等のドキュメントにて管理	1
査察指導員に任せる	0
顛末までフォローできていない	1
その他 (文書指示の経験がない)	2
回答なし	2
計	62

※ 計が 57 名となっていないのは、複数回答者がいたため。

(23) ③ 医療扶助・介護扶助で口頭指示したケースはありますか。ある場合の内容はどのようなケースですか。

有無	人数 (人)	構成比 (%)
ない	20	35
ある	36	63
回答なし	1	2
計	57	100

(ある場合の内容)

- ・ 重複受診 (24 件)
- ・ 自立支援医療取得 (22 件)
- ・ 頻回受診 (12 件)
- ・ ジェネリック処方 (5 件)
- ・ 遠方医療機関受診 (3 件)
- ・ 難病の申請指導 (1 件)

(24) ④ 頻回受診・重複受診している要保護者の病状を把握していますか。

有無	人数 (人)	構成比 (%)
把握している	22	39
把握していないこともある	28	49
把握していない	1	2
回答なし	6	11
計	57	100

(25) ⑤ その他医療扶助・介護扶助で問題と思われるケースはありますか。

有無	人数 (人)	構成比 (%)
ない	36	63
ある	15	26
回答なし	6	11
計	57	100

(問題があると思われるケースの内容)

- ・ 病院受診、介護が必要と思われるが拒否される場合（2件）
- ・ 自己負担がないのですぐ受診する。（2件）
- ・ 1 か月を超えないように無理やり退院するケース
- ・ 重症化するまで受診したがない。（医療費の増加）
- ・ 医師が入院させようとする事例が見受けられる（入院の必要はないと思われるケース）。
- ・ デイサービスで特に何もせずとも病院に連れていかれて医療費算定される。
- ・ アルコール依存による重複受診のケース
- ・ ドクターと会わないといけないなど、必要のないと思われる医療機関への受診
- ・ 生活が苦しくなっているから入院するケース（食事が出るうえ、1 か月に満たない場合は基準変更を行わないため。）
- ・ 治療材料（メガネ等）の扶助時期
- ・ 頻回受診を抑制しづらい。
- ・ 予防医療を強制させるべきで、日々の不摂生が医療費の増加を招いている事例が散見される。
- ・ 主治医、看護師らとの間のトラブル。
- ・ 過剰服薬
- ・ 非協力的な指定医療機関が存在する。
- ・ 重複受診を制限しているためセカンドオピニオンの希望に添いづらく病名の判断が遅れることがある。

これらの記載内容の多くは重要な示唆に富むアンケート上の意見であるが、とりわけ「予防医療を強制させるべきで、日々の不摂生が医療費の増加を招いている事例が散見される。」という意見は、非常に重要であると思われる。

ケースファイルをレビューしたところ、被保護者の大半が病院にかかっており、健康状態に全く問題がないケースはあまり見受けられない。もちろん、状況によって三者三様であり、先天性のものや後発的でもやむを得ない事由などで病気等と闘うことを余儀なくされるケースもあるとは思われる。

一方で、日常的な生活そのものを健康的に過ごすための心がけや生活習慣が不適切であるために病気となるケースも多く存在すると思料される。つまり、日常的な生活における重要な要素である「規則正しい健全な生活リズム」としての、

- ・ 栄養バランスの取れた食事
- ・ 衛生的な住環境
- ・ 十分な睡眠
- ・ 適度な運動

といった「予防医療」の生活の基礎が整っていないケースが多い可能性が想定される。

「予防医療」としてとりわけ重要な食生活については、三食取っていないケースや偏食などによって、適切な栄養バランスで食事を摂取できていないために、病気になるリスクを抱えるような生活を送っていることが懸念される。つまり生きる上で最も重要な一つであるといえる適切な食事によって、健康を保持するための「医食同源」といえる生活を送っていないことで、心身両面の健康が阻害されている可能性は十分に考えられるところである。適度な運動習慣を心掛けるという点などについても、被保

護者に寄り添って、適切で有効な指導や情報提供を行うことも、行政に期待される責務の一つであると考える。

よって、保健所など他の部課等との連携により健康面の指導性を発揮するために、ケースワーカーがこの意識を持ち実行していくことも重要ではないだろうか。ケース記録をレビューしても、そのような指導や情報提供の記載はほとんど見受けられないことから、今後の生活保護行政で取り組むべき大きな課題の一つとして認識し、根気強く必要な情報提供と指導性を発揮することが切に望まれる。【意見 8 9 参照】

- (26) ②⑥ 医療可否意見書の記載に空欄等の不備があり、主治医に問い合わせたケースはありますか。

有無	人数（人）	構成比（％）
よくある	1	2
たまにある	34	60
ほとんどない	14	25
ない	7	12
回答なし	1	2
計	57	100

半数以上のケースワーカーが、医療可否意見書の記載に空欄等の不備があり、主治医に問い合わせていると回答している。業務遅延の要因の一つともなりえることから、医療機関に対して、ケースワーカー単位ではなく組織として、記載不備がないようにするための包括的な依頼を行うことも一案である。

- (27) ②⑦ 被保護者の病状や稼働能力判定について、嘱託医に相談したケースは何件ありますか。

件数	人数（人）	構成比（％）
なし	32	56
1 件	3	5
2 件	5	9
3 件	4	7
4 件	1	2
5 件	2	4
6 件	0	—
7 件	1	2
8 件以上	2	4
回答なし	7	12
計	57	100

- (28) ②⑧ 稼働対象年齢かつ稼働能力がある方のうち、実際に働いていない場合、主な理由は何ですか。

有無	延べ人数（人）
求職活動中	18
傷病	23
勤労意欲がない	31
その他	3

回答なし	7
計	82

(その他の内容)

- ・ 就労するために必要な知識や技能の習得の必要性
- ・ 精神疾患が疑われるため就労困難なケース
- ・ 子育ての途上

回答内容のうち、「勤労意欲がない」と回答したケースが 31 件あることは問題である。健康面で問題なければ、稼働年齢であれば自立の方向に向かうべきであるにもかかわらず、多くのケースワーカーが当該回答をしていることは、当該対象者については生活保護が自立のための礎となっていない事例が見受けられることを自覚しているという証左である。当該被保護者をいかに就労等による自立に導くための支援を行っていくか、その努力が無ならず、人口減少社会の中で貴重な社会の労働の担い手となるべく、発展的な方向となるように導くことは大きな使命である。

- (29) ㉨ 健康診査結果を入手して被保護者の生活習慣や食事面の指導をしたケースはありますか。

有無	人数 (人)	構成比 (%)
よくある	1	2
たまにある	16	28
ほとんどない	16	28
ない	16	28
回答なし	8	14
計	57	100

ケースワーカーが生活習慣や食事面の指導性を発揮することも期待されるところであるが、現実的には半数以上はほとんど指導等を行うことはないのが現実である。意見等については (25) で記載した内容を参照されたい。

- (30) ㉩ 要保護者と面接をしていて、強いストレスを抱いたり、身の危険を感じたり、恐怖を感じたりしたことはありますか。ある場合は、その内容を教えてください。

有無	人数 (人)	構成比 (%)
ない	10	18
ある	37	65
回答なし	10	18
計	57	100

(具体的な内容)

- ・ 口頭指導等の際に恫喝された。(10 件)
- ・ こちらの話の内容に耳を貸さない、又は理解しようとししない。(5 件)
- ・ 飲酒等していて大声を出された。(4 件)
- ・ 刃物等の凶器を見せられて脅された。(4 件)
- ・ 相手が何を言っているのか分からない。(2 件)
- ・ 性的な言葉を使うなど、セクハラをする人がある。(2 件)

- ・ 不衛生な部屋での面会を余儀なくされる。(2件)
- ・ 前科がある者との面接
- ・ 悪びれる様子もなく自分のわがままを押し通そうとしてくる。
- ・ 口論になる。
- ・ 延々と話をされ、動けなくなる。
- ・ 要保護者が訪問時に同席していた親族に暴力をふるいだす。
- ・ 自殺をほのめかされる。

(31) ③① 上記の時、査察指導員ほか上席者に報告しましたか。

有無	人数(人)	構成比(%)
している	30	53
しなかったことがある	9	16
していない	3	5
回答なし	15	26
計	57	100

(32) ③② 報告しなかった、できなかった理由はありますか。

- ・ よくあるため報告しなかった。(2件)
- ・ 報告しても解決が難しい。
- ・ 報告する必要性がない。
- ・ 報告しても理解してもらえないとは思わない。
- ・ 仕事だからやむを得ないと受け入れている。

(33) ③③ その他、生活保護事務等の業務を行っていて、人に打ち明けられない悩みや問題などがあれば教えてください。

- ・ 業務多忙につき、心身のストレスなど感じる事が多々ある。
- ・ 被保護者が就労している店舗等の利用をしづらくなった。
- ・ 稼働能力のある者は簡単に仕事をやめてしまう。
- ・ 被保護者との対応などを考えすぎて、夜眠れない時がある。
- ・ 査察指導員と被保護者との狭間で対応に苦慮することが多い。

(34) ③④ 生活保護事務等を行っていて、上記でご回答いただいた事項のほか、制度の課題・問題点、組織運営の課題・問題点、業務の効率化や有効な業務執行などの観点でお気づきの点がありましたらご教示をお願いいたします。

- ・ 査察指導員、ケースワーカーともに増員が必要である。(12件)
- ・ 開始時の調査だけを行う担当を作る、又は保護業務の一部を外部委託するなど、新たな業務担当の設置や職務分掌の工夫を行うことで、現業の負担を軽減できる。
- ・ ケースワークに真剣に取り組むほど業務が増える仕組みであり、業務増加により業務遂行のモチベーションの維持が困難である。
- ・ 指導に従わない者に対し、最終的に廃止するまでの過程が大変であり、仮に廃止できても再度申請されたら今までの苦労がほとんど意味をなくさなくなるため、指導する意欲が削がれてしまう。

- ・ タブレット端末等の導入で、訪問時に過去の状況確認ができるような環境構築が望ましい。
- ・ 現行のシステムが複雑で、理解しづらい。
- ・ 東部・西部事務所のみ、何かあると本庁に行かなければならない。事務所で決裁等が終わる権限の拡大が望ましい。
- ・ ケースワーカーが担当するケース数を減らし、被保護者の実情に寄り添った指導・支援をより深くできるようにした方が良い。

第3. アンケート調査の結果に基づく監査意見等

アンケート調査を行った結果及び意見は下記のとおりである。

(外部監査の結果)

監査を実施した結果、既に「第3部 生活保護に関する事務の執行」において記載済の結果を除き、特段指摘すべき事項はなかった。

(包括外部監査の結果に添えて提出する意見)

- ・ 組織的なノウハウの醸成と共有化による業務品質等管理

人事ローテーションの都合などがあり、経験年数が比較的短いケースワーカーが多い状況にある。そのため、ケースワーカーの個の資質も重要な要素の一部であるが、人事ローテーションにより着任した、生活保護行政事務の経験がない、または経験年数の浅いケースワーカーに対しては、組織的な教育やノウハウの醸成と共有化により、ケースワーカーの業務品質管理を始め、業務の効率性及び有効性を担保する組織的な工夫がより求められる。【意見83】

- ・ 研修機会創出の工夫

「過去には受講したが、近年は受けていない。」ケースワーカーが4名、とりわけ研修未受講者が3名いるという回答があり、業務事情等があり内部研修等に参加できなかった未受講者の受講機会を確保するため、例えば当該研修を録画等でメディアに記録し受講する機会を創出するなど、研修の組織的な運営方法に工夫の余地がある。【意見84】

- ・ 研修内容の拡充と充実した研修計画の立案

業務の法規範の準拠性、効率性、有効性を担保するため、現業の法規理解や実務に係る研修はもとより、更にそれを応用した研修や、生活保護行政に関連した法規や関連行政知識の習得の機会の拡充を図ることが望ましい。また充実した研修の年間計画を事前に立案して、そのスケジュールに合わせて業務調整を図り、積極的に研修参加することで研鑽を積むことが望ましい。【意見85】

今後の研修計画立案にあたって、現在行われている研修のほか、次の研修内容も有用であると考えられるため、検討することが望まれる。

- ・ 他法他施策（38 法令との関連性や留意事項など）
- ・ ケース別対応事例
- ・ 業務の優先度の付け方（業務エフォートの配分など）
- ・ 返還金の関係（複雑な法第 63 条、法第 78 条関係）
- ・ 福祉や税などの制度を幅広く学べるような研修（他の部課との連携開催）
- ・ 他市町村とのグループワーク研修（他の市町村との連携開催）
- ・ 経験豊富な講師による講義と関連するロールプレイング など

・ ケースワーカーの慢性的な不足

ケースワーカー数は法令の規定で示されている標準数より 20 名不足しており、その結果、1 ケースワーカーの担当する被保護者世帯数は本来 80 であるべきところ、約 103 ケースとなっており、ケースワーカーの不足が慢性化しているため、ケースワーカーの拡充が必要である。【意見 8 6】

前述のとおり、平成 30 年 9 月 1 日現在の被保護世帯数は 6,932 世帯となっており、社会福祉法第 16 条第 2 号で定める「現業を行う所員の数」（およそ 1 ケースワーカー当たり被保護者世帯数、つまりケース数は 80 世帯が標準である。）を計算すると、法令上のケースワーカーの標準数は 87 名であるところ、同日現在の実際のケースワーカー数は、67 名となっており、ケースワーカーの配置数が 20 名不足している。

業務を担う職員数の課題は市全体が抱える人的資源の制約に基づくものであり、総務部を中心として、最適な組織編制や職員配置に真摯に取り組まれ、日常的に苦慮されたうえで決定していることは理解できることである。

しかし、上記のように慢性的なケースワーカー不足の状況が継続すると、後述する保護開始までの所要日数の短縮など日常業務の遅延や業務品質の低下、被保護者の自立へ向けたその実態に寄り添った有効な支援が行えない、などの弊害が生じるおそれがあり、適切な人員配置が必要である。

前述した研修などのオフ J T の拡充や組織的な業務品質管理の拡充などの計画的な取組みに加え、段階的に人員の拡充を行うことも必要な状態である。

・ 保護申請から保護決定までの短縮化に向けたマネジメント

保護申請から保護決定までの法定所要日数 14 日はほとんど遵守されていない状況にあることから、事務の迅速化のほか、関連機関の協力を得て、早期化に向けた現状分析とその改善アプローチを策定し、P D C A サイクルを回すことによって改善への道筋と継続的な努力、検証、改善実行を行っていくことが必要である。【意見 8 7】

・ ケース記録整理の遅れに対する業務完了の徹底とミドルマネジメント

被保護者への訪問後、1週間以上経ってまとめて保護台帳に記録しているケースワーカーが2割近くいることは改善が必要な状況である。ケースワーカーの適時な業務完了の徹底はもとより、訪問計画に従い、査察指導員が迅速に業務完了するように助言とレビュー機能を働かせるなど、より有効なミドルマネジメントの発揮が望まれる。【意見88】

ケースワーカーは訪問後、3分の2程度は当日又は翌日に保護台帳に記入又は入力しているものと認められるが、1週間以上経ってまとめて記入しているケースワーカーが2割近くいることは改善が必要な状況といえる。仮に訪問後、1週間以上経過して訪問調査等の記録を行うとしても、日々の出来事を全て正確には必ずしも想起できない可能性も考えられる。

本人の日常的な適時の業務完了の意識の徹底が第一に重要であるが、査察指導員は日常的に所管ケースワーカーの訪問等行動計画を把握しているはずであり、査察指導員が所掌の事務を適時に完了するようコーチングし、レビュー未実施に関する業務確認など、レビュー機能を働かせるといった有効なミドルマネジメントにより、小さいサイクルの業務完了を確認するなどのより工夫した指導性の発揮が望まれる。

- ・ 予防医療のための行政上の積極的な啓発と具体的な取組み

被保護者が病気等のない健康的な生活を送り、自立促進への取組みの実効性を担保することで医療費等の生活保護費を節減していくためには「予防医療」を充実させることがとりわけ重要である。その実現に向け、保健所など他の部課等との連携により、被保護者への健康面の指導性を発揮するために、まずケースワーカーがこの意識を持ち、啓発を行うとともに具体的に取組みを積極的に実行していくことが重要であり、根気強く健康保持や病状改善のための必要な情報提供と指導性の発揮を行うことは、今後の生活保護行政で取り組むべき大きな課題の一つである。【意見89】

当該意見の詳細の記述については、第2（25）を参照されたい。

- ・ ケースワーカーに対するケア体制について

生活保護を取り扱うケースワーカーは業務上のストレスを受けることが多いものと認められ、相対的に心理的負荷が大きい業務遂行を必要とされているといえる。よって、ケースワーカーに対しては、定期的に上席者や産業医等との面談を行うほか、メンタルヘルスケアの日常的なサポートなど、個別に特別な配慮のあるメンタル面を中心としたケア体制をより充実することが望ましい。【意見90】

サンプル抽出したケースの中で、「保護台帳」における「援助方針」の記載の中に「脅迫めいた言動が見られるため、対応時には十分注意を払うこと」との記載があるケースがあった。また、被保護者が保護決定後に自殺により死亡し、親族がその要因について担当ケースワーカーによるものだと主張してきたというケースがあった。

このようなケースにおいては、事実の如何に関わらず担当ケースワーカーに相当

な心理的負担が掛かるものと思われる一方で、班ごとの会議などケースワーカー同士の情報共有する機会は設けられているものの、現状では個人的なケアについては特段実施されていないとのことである。

また、前述のアンケート調査の結果（30）（33）にみられるとおり、恫喝される場合、凶器等で脅迫めいた行動をとられる場合、女性ケースワーカーにあってはセクハラ被害を受けたとする主訴も現に確認されている。

全庁的には市職員のメンタルヘルスケアが実施されているものの、生活保護を取り扱うケースワーカーは常時、保護申請者や被保護者と面接等が必要であるうえ、上述の内容を現に受けた場合には、相対的に心理的負荷が大きい業務に従事しているものと考えられる。

よって、ケースワーカーに対しては、定期的な上席者や産業医等との面談を行うほか、メンタルヘルスケアの日常的なサポートなど、個別に特別な配慮のあるメンタル面を中心としたケア体制をより充実することが望ましい。

- ・ ケースワーカーの一部業務の分離や分掌の見直しの工夫

ケースワーカーの増員対応という考え方のみならず、開始時の調査だけを行う担当を作る、又はアウトソーシング可能な領域の生活保護業務の一部の外部委託を行うなど、新たな業務担当の設置、事務分掌の見直しと工夫を行うことで、ケースワーカーの現業の負担を軽減できる可能性があり、これからの組織や業務のあり方を再検討することも有用と考えられる。【意見 9 1】

- ・ 生活保護システムにおける情報の有効な活用

タブレット端末等の導入とともに、生活保護システムからの連携が可能な業務系の閲覧機能や情報系領域について、訪問時に過去の状況確認ができるようなシステム等の環境構築を行うことで、業務の効率性や有効性がより高まるような工夫を検討することも一案である。【意見 9 2】

第10部. これからの生活保護行政についての一考察（おわりに）

今の日本、そして今後の日本、大分を考えると、次の問題を避けて通ることはできないと一般的には考えられている。

- ・人口減少社会と生産年齢人口の減少
- ・平均余命伸長による高齢化率の上昇
- ・年金、医療費や介護給付費を中心とした社会保障費の増大
- ・生活保護を要する世帯数の増加

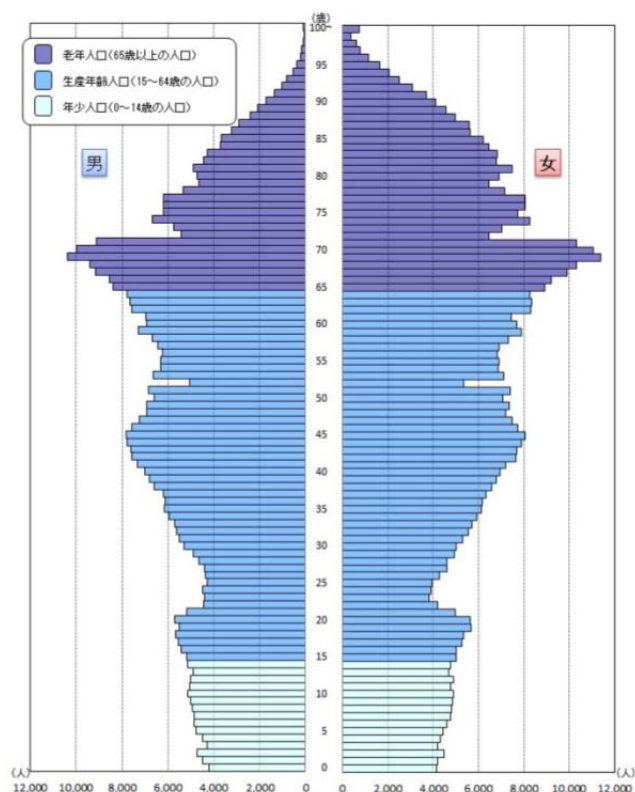
これらは、将来推計により合理的に見込まれている日本や大分の未来である。

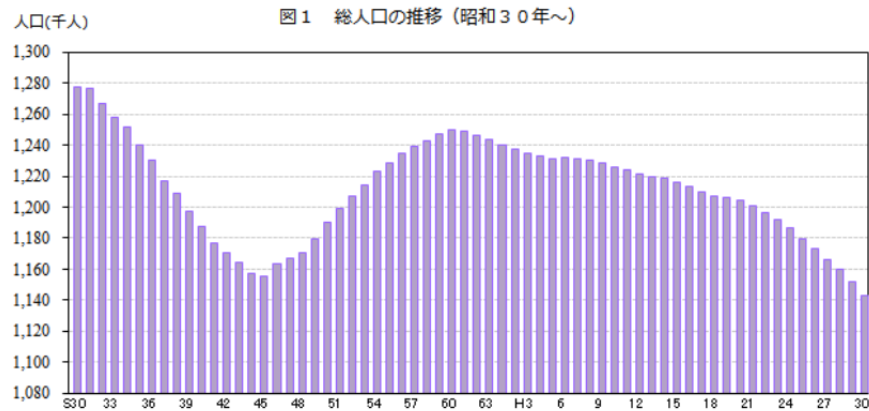
そして、過去よりも現在、現在よりも将来の方が、より少ない生産年齢人口（稼働世代）でより多くの高齢者を支え、社会保障費を負担しなければならないことを意味している。

このようなマクロ的な環境は、1990年代における政府の少子化検討等の議論においてもある程度予測されていたことであり、行政の財務執行が現年賦課方式で行われていることの弊害の一つでもある。

人口推計や行財政の構造的な考察は本題から外れるため、本件ではこれ以上論ずることはしないが、いずれにせよ、少子高齢化社会の進展は、現在よりも将来の方がより顕著となることは明白な状況にある。近年の傾向にみられるとおり、被保護世帯数は高齢者世帯が増加の一途を辿り、大分市では平成27年度以降の高齢者世帯の保護世帯構成比は50%を超え、今後も更に増加することが見込まれている。

大分県の人口ピラミッドと、その人口の経年推移の状況は次のとおりとなっている。





（出典：大分県のホームページ「平成30年版 大分県の人口推計報告」）

これらのことを踏まえると、高齢化率のさらなる上昇は、生活保護費の過半を占める医療扶助の増加、そして介護扶助の増加が確実に見込まれることを意味しており、年金受給開始年齢の引き上げや基礎年金減額が行われると、高齢者の要保護世帯の増加も見込まれることから、生活扶助等の増加の可能性も高まることになる。

ここで生活保護の制度を改めて見直すと、既述のとおり、日本国憲法第25条で規定されている「生存権」を保障するための制度であり、困窮する全ての国民に対して必要な保護を行って、その最低限度の文化的な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ものである。

憲法第25条では「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と記載されているが、「健康」でなければ文化的な生活を送ることが難しく、更に自立を助長することも難しくなるといえる。

平均余命が伸長し、より健康で元気な高齢者が増加すれば、稼働世代の年齢そのものが伸長する可能性もあるが、稼働世代にあっては、生活に困窮したため生活保護を受給せざるを得ない状況になっても、健康であれば自立の促進が見込まれるうえ、今後の稼働年齢の減少社会においては、貴重な労働の担い手となることも期待される。

そのためには、これまで検討してきた生活保護行政における事務の合法規性、公平性、効率性等の観点はもちろん重要な要素であることに疑いの余地もないが、今後は被保護者をより心身ともに健康な状態に導くための情報提供・助言や手助けをしつつ、健康な日々を迎えることで自立につなげていくという取組みを推進することがより重要になってくると考える。

仮に労働の担い手となれない高齢者世代であっても、より健康的な状態で日々を過ごすことができるならば、医療や介護扶助の抑制につながる側面もある。

つまり「予防医療」の推進による、健康寿命の延伸を図ることが今後より重要な行政上の課題となっていくと思われる。もちろんこれは生活保護行政に限った話ではなく、保護を要しない自立した者においても同様である。そして、その推進には医療費等の削減効果を減殺するだけの費用を要する可能性もあるのは事実である。しかし、健康であることは、国民一人ひとりの文化的な幸福の追求につながることが期待され、自立の促進に寄与する可能性は高いと考える。

被保護者にあつては、病院等にかかっている事例が多く見受けられ、健康状態が芳しくないために自立につながっていないケースがあることから、より健康な状態に導くために、他の機関との連携を図りつつ、ケースワーカー等がより被保護者に寄り添った情報提供、助言、指導を併せて行っていくことで、単なる訪問だけでなく有用なコミュニケーションにより業務の有効性を図っていくことも重要なミッションであると考えている。

被保護者により寄り添う支援を行いつつ、ケースワーカー自らが健康増進の取組みに対する意識を持ち、その指導性を発揮することなどを通じて、現在生活保護を受給している人の生活が改善し、より自立につながっていくような業務を遂行するためにも、人員上の手当てを図ることや組織的な対応を推進していくことが健康で文化的な生活に寄与していくものと期待している。

以 上