

函館市監査公表第3号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第5項の規定に基づき，包括外部監査人室田則之から次の報告書の提出があったので，同法第252条の38第3項の規定により，これを公表する。

なお，当該報告書は，函館市監査事務局に備え縦覧に供する。

令和2年3月31日

函館市監査委員 小 野 浩

函館市監査委員 本 間 裕 邦

函館市監査委員 板 倉 一 幸

函館市監査委員 藤 井 辰 吉

令和元年度包括外部監査結果報告書

令和元年度
包括外部監査結果報告書

令和2年3月

函館市包括外部監査人

弁護士 室田 則之

目 次

第1章	外部監査の概要	1
第1	監査の種類	1
第2	監査のテーマ	1
第3	テーマの選定理由	1
第4	監査の視点	2
第5	監査の方法	2
第6	監査の実施期間および対象期間	3
第7	包括外部監査人および補助者	4
第8	利害関係	4
第9	指摘・意見	4
1	定 義	4
2	一 覧	4
第2章	生活保護制度の概要	12
第1	生活保護制度の目的	12
第2	保護の基本原則	12
第3	保護の基本原則	13
第4	保護の種類、範囲および方法	14
第5	最低生活費と保護基準	17
第6	被保護者の権利および義務	21
第7	保護の費用の返還と徴収	22
第8	不服申立ておよび行政事件訴訟	23
第3章	全国との比較でみる函館市の生活保護の現状	25
第1	全国の生活保護の現状	25
1	被保護人員・被保護世帯数・保護率	25
2	世帯類型別の被保護世帯数と構成割合の推移	27
3	生活保護負担金の推移	29
第2	函館市の生活保護の現状	31
1	被保護人員・被保護世帯数・保護率	31
2	世帯類型別の被保護世帯数・構成割合の推移	35
3	生活保護費および構成割合の推移	36

第3章	函館市の生活保護の特徴と監査の視点	38
1	全国有数の保護率の高さ	38
2	高齢化の急激な進行	38
3	地理的・社会的要因	38
4	保護率・捕捉率と監査の視点	39
第4章	函館市における生活保護に関する事務の概要	41
第1	組織・体制	41
第2	生活保護に関する手続、事務の流れ	47
第5章	函館市の生活保護に関する事務の執行について	48
第1	住民に対する生活保護制度の周知	50
第2	面接相談	59
第3	生活保護の申請	74
第4	開始時調査	85
1	訪問調査	85
2	収入および資産の調査	86
3	扶養能力調査	90
第5	保護の決定	98
1	保護の開始	98
2	申請の却下	100
3	申請の取下げ	108
第6	開始後の調査とケースワーク	113
1	援助方針	113
2	訪問調査	117
3	収入および資産の把握	124
4	課税調査	129
5	年金調査	131
6	自動車の保有	134
7	不動産の保有	144
8	生命保険・学資保険	148
9	債務の整理	152
第7	指導指示	156
第8	保護の停止および廃止	160
第9	保護費の返還および徴収	171

第10	債権管理	184
第11	不正受給対策	193
第12	ケース診断会議	198
第13	就労支援・自立支援および生活困窮者自立支援	203
1	就労支援・自立支援、生活困窮者自立支援の概要	203
2	函館市における就労支援・自立支援の状況	207
3	函館市における生活困窮者自立支援の状況	217
第14	不服申立	225
第15	組織体制	227
1	ケースワーカー、査察指導員の人員面について	227
2	ケースワーカーに対するアンケート調査とヒアリング	234
3	ケースワーカーおよび査察指導員のメンタルヘルス	245
4	ケースワーカーのサポート体制等について	247
5	監査の結果	249
第6章	函館市の医療扶助に関する事務の執行について	253
第1	医療扶助の概要	253
第2	函館市における医療扶助の実施状況	259
1	医療扶助にかかる人員体制について	259
2	レセプト点検業務について	262
3	嘱託医について	267
4	長期入院患者について	270
5	長期外来患者について	273
6	頻回受診について	276
7	頻回転院について	279
8	向精神薬重複処方について	282
9	後発医薬品について	284
10	通院移送費について	287
11	医療扶助関係書類のケース記録への編綴について	291
第7章	おわりに	292

第1章 外部監査の概要

第1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項および函館市外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条に基づく包括外部監査

第2 監査のテーマ

生活保護に関する事務の執行について

第3 テーマの選定理由

- 1 生活保護制度は、憲法第25条の理念に基づき、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、健康で文化的な最低限度の生活を保障する制度である。
わが国の社会における最後のセーフティネットであり、その社会的重要性は極めて高い。
- 2 函館市における平成29年度の生活保護の状況をみると、被保護人員は1万2066人、被保護世帯数は9421世帯、保護率（総人口に占める被保護者数の割合）は45.8%（パーミル・千分率）であり、全国平均の16.8%、全道の30.5%を大きく上回っているだけでなく、中核市の中で最も高く、政令指定都市・中核市を合わせても52.4%の大阪市に次いで全国で2番目に高いという状況にある（数値は厚生労働省の被保護者調査における2017年9月値による）。
- 3 また、函館市における生活保護費は、平成29年度決算額で約208億円であり、一般会計決算額約1386億円の約15%を占めており、保護費の4分の3が国庫負担金で賄われるとはいえ、市の財政に与える影響も大きい。
- 4 近年保護費の不正受給問題が取り沙汰され、平成26年には生活保護法が不正・不適正受給対策の強化等を主たる改正内容として一部改正され、生活保護基準の引き下げも続いている状況にあるが、生活保護の受給は市民の権利であり、最後のセーフティネットとしての重要性を考慮すると、市民の権利が適正に実現されているか否かという観点からの検証も重要である。
- 5 函館市の包括外部監査においては、平成19年度にテーマのひとつとして生活保護が取り上げられているが、既に12年を経過しており、その間に上記の生活保護法改正が行われたことなどに鑑みて、生活保護に関する

事務が関係諸法令に準拠して適正に執行されているか、また、経済性・効率性・有効性の観点から適切に行われているかを監査することは、市民の関心も高く意義が大きいと考えられることから、監査の対象として選定した。

第4 監査の視点

1 合規性（適法性）および正当性

まず第一に、生活保護に関連する事務および業務は、生活保護法をはじめとする関連諸法令・諸規程に基づき、適法かつ公平公正に行われているかを検討する。

2 経済性、効率性、有効性（いわゆる3E）

次に、生活保護に関連する事務および業務は、計画性をもって経済的、効率的かつ実効性のあるものとして有効に実施されているかの点も重要である。

3 納税者の視点

函館市の生活保護に要する費用（保護費）は、その4分の3を国が、残りの4分の1を函館市が負担することとされており、その原資は言うまでもなく国民・市民が納めている税金である。

納税者が納めている税金が有効かつ適切に使われているかどうか、保護されるべき市民が保護されず、保護されるべきでない者が保護されるといふ逆転現象が生じていないか、ということは納税者の視点から重大な関心事であり、この視点を欠いてはならない。

4 利用者および制度にかかわる労働者の視点

しかしながら、本監査のテーマは一般市民が利用者（被保護者）である生活保護に関する制度およびその事務であるから、3Eの観点や納税者の視点を重視しすぎると制度の利用者をおきざりにするおそれがある。

市民の権利擁護に携わる弁護士の立場で本監査にあたるについては、住民の福祉の増進の観点から、生活保護制度の利用者である函館市民の権利が正当に実現されているかという点と、加えて生活保護制度を支える現業員（一般にケースワーカーと呼ばれる）など函館市職員の労働環境等を含む人権の問題も重視することとした。

第5 監査の方法

1 全体レクチャー

監査対象である生活保護関連業務の全体像を把握する目的で、令和元年

6月27日および7月1日に担当課員によるレクチャーを実施した。

2 ヒアリングなど

8月20日、21日および29日に各課担当者にヒアリングを行なった。

また、8月に生活保護の現業を担うケースワーカー全員を対象としてアンケート調査を行ない、12月3日にケースワーカーを対象とする個別ヒアリングを行った。

その他、随時、函館市役所監査人室等において資料の確認や閲覧を行い、書面・メール等により、個別に事項確認を行った。

3 ヒアリングの対象

ヒアリングを実施した対象は以下のとおりである。

① 函館市福祉事務所

生活支援第1課

生活支援第2課

湯川福祉課

亀田福祉課

② アンケート調査において監査人との面談を承諾していただいたケースワーカー12名

4 ケース記録の閲覧

令和元年9月から令和2年1月にかけて、延べ15日間にわたり、函館市本庁、湯川支所および亀田支所において、面接記録票100通、ケース記録367件分、不正受給担当者業務記録、ケース診断会議記録簿などを閲覧した。

5 意見交換

ケースワーカーの労働条件および労働環境について、労働組合の意見を本監査に生かすため、12月4日に、函館市職員労働組合との間で、意見交換を行った。

第6 監査の実施期間および対象期間

1 実施期間

令和元年6月1日から令和2年3月31日

2 対象期間

原則として平成30年度とするが、必要に応じて令和元年度および平成29年度以前の年度も対象とした。

第7 包括外部監査人および補助者

包括外部監査人	室 田 則 之	(弁 護 士)
同 補助者	田 中 綾太郎	(弁 護 士)
同 補助者	百 合 拡 泰	(弁 護 士)
同 補助者	湯 淺 弥	(社会福祉士)

第8 利害関係

包括外部監査の対象としたテーマにつき、函館市と包括外部監査人および同補助者との間には、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。

第9 指摘・意見

1 定 義

本報告書において監査の結果として述べる「指摘」および「意見」の定義は、それぞれ次のとおりである。

① 指 摘

今後、函館市において措置が必要であると認められる事項。

主に、合規性（法令、条例、規則、規程、要綱等に抵触する事項）の観点から改善の必要があると判断した事項。

一部、経済性・効率性・有効性に関する事項についても、著しく重要性が高いと判断するもの。

② 意 見

「指摘」には該当しないが、経済性・効率性・有効性の視点から施策や事務事業の運営の合理化のため、もしくは住民の福祉の増進のため、監査人として改善を要望するものであり、函館市がこの意見を受けて、何らかの対応を行うことを期待するもの。

2 一 覧

本報告書において監査の結果として述べた「指摘」および「意見」の内容は、次ページからの表のとおりである。

その詳細および理由は、各該当ページを参照されたい。

区分	指摘および意見の内容	頁数
第5章	函館市の生活保護に関する事務の執行について	
第1	住民に対する生活保護制度の周知	
指摘1	パンフレットの内容について より生活困窮者に寄り添った簡易なパンフレットを作成し、相談や申請に対して萎縮的效果を与えないような工夫をすることを求める。	56
指摘2	パンフレットの備置について パンフレットを窓口等に備置し、市民が生活保護の制度を認知する機会を広げるよう求める。	57
意見1	ホームページの記載内容について ホームページの記載内容について、生活保護制度の利用を考えている市民や生活に困窮する市民に寄り添った構成・内容とすることを求める。	57
第2	面接相談	
指摘3	申請書等の交付について 面接相談の際に申請の意思を示した者すべてに対して、申請書および必要な書類を交付することを励行されたい。	70
意見2	面談相談における聴取や面接記録票の記載の在り方について 面接相談の際に急迫状態の判断に必要な事項の聴取およびその記録化を励行し、面接相談の適正な実施が事後的に検証可能となるように努めるとともに、面接相談における聴取事項や面接記録票の具体的記載については、福祉事務所全体で統一的な運用を行うことを検討されたい。	71
意見3	面談相談の運用について 面接相談において把握された個別具体的な事情から、速やかな保護の申請の必要性が認められる相談者に対しては、より積極的に保護の申請を働きかける運用を行われたい。	71
意見4	「生活保護のしおり」について 「生活保護のしおり」の具体的内容を検討して改訂を行い、面接相談の際には同しおりを相談者に必ず手渡して説明・助言されることを励行されたい。	72
第4	開始時調査	
意見5	2 収入および資産の調査 申請者の債務について、より意識的な調査・指導等を行うことを	90

	検討されたい。	
意見 6	3 扶養能力調査 戸籍調査について、当該調査を専門に担当する職員を採用するなどの方法で、適正な調査の実現、職員の業務負担の軽減、職務の効率化を図られたい。	96
指摘 4	重点的扶養能力調査対象者に対して、必要な実地調査を実施するなど、扶養能力調査を適正に実施されたい。	96
第5 保護の決定		
意見 7	1 保護の開始 申請から決定まで14日以内に処理を行うことを励行し、やむを得ず決定に15日以上を要する事案については、必ず遅延連絡書の送付を行うこととされたい。	100
意見 8	保護開始決定日およびその通知日がケース記録上明らかとなるよう、保護開始決定通知書の写し等をケース記録へ編綴することを検討されたい。	100
意見 9	2 申請の却下 要否判定において、手持金・預貯金の取り扱いを保険解約返戻金の取り扱いと同様にし、2、3ヶ月後に再度の申請が予想される事案を却下しない運用を検討されたい。	107
意見 10	保護実施機関の事務処理上の瑕疵により申請者が不安定な立場に置かれることのないよう、関連部署との連携を強化されたい。	107
意見 11	却下決定日およびその通知日がケース記録上明らかとなるよう、保護申請却下通知書の写し等をケース記録へ編綴することを検討されたい。	108
意見 12	却下事案について、積極的にケース診断会議を実施することを検討されたい。	108
意見 13	3 申請の取下げ 保護実施機関において詳細な事実確認・調査を行い、丁寧な説明を行ったうえで申請者本人が任意かつ真摯な意思に基づいて取下げがなされたことが事後的に検証可能となるよう、ケース記録上に記載すべき事実を検討されたい。	111
意見 14	取下げ事案について、積極的にケース診断会議を実施することを検討されたい。	112
第6 開始後の調査とケースワーク		

指摘 5	1 援助方針 援助方針の見直しを年1回以上確実に行われたい。	116
指摘 6	策定した援助方針を要保護者に十分に説明し理解を得るよう努めるとともに、援助方針の説明を要保護者に行った旨をケース記録票に明記されたい。	116
意見 15	援助方針シートの記載は、「援助方針策定マニュアル」にしたがった記載方法によることを徹底されたい。	117
意見 16	2 訪問調査 訪問調査について、訪問計画数や訪問実績数が正確に把握できる体制を構築されたい。	123
意見 17	訪問格付にしたがった訪問調査を実施するよう徹底されたい。	123
意見 18	ケースワーカーの家庭訪問が安全に行えるよう、組織的な対応体制を検討されたい。	123
意見 19	訪問調査の実施に際しては、原則として事前連絡を行わずに訪問することを励行されたい。	124
指摘 7	3 収入および資産の把握 被保護者の押印のみがある収入申告書の事前徴取は厳に慎み、また、収入申告書への年月日の記載や受付印の押印は確実に行われるべきである。	127
指摘 8	資産申告書を最低12か月に1回以上の頻度で徴取することを徹底されたい。	128
意見 20	ケースワーカーは収入および資産調査で得られた結果を十分に把握し、適宜必要な処置をとることとされたい。	128
意見 21	6 自動車の保有 自動車の保有否認ケースにおいて、被保護者が合理的な理由もなく処分に応じない場合には、保護の停止や廃止を視野に入れた適切な指導指示を行うべきである。	142
意見 22	自動車の保有・処分留保が問題となるケースにおいて、当該自動車の車検証、自賠責保険証書、任意保険証書の各写し等がすぐに確認できる保管方法を検討されたい。	143
意見 23	自動車の保有や処分保留の可否の判断に際しては、「自動車保有審査表」等の様式を作成するとともに、同表によりケース診断会議に諮ることとし、また、同表については、ケース記録やケース診断会議議事録に編綴・添付するべきである。	143

意見 24	9 債務の整理 債務整理について被保護者に対する働きかけを継続するとともに、被保護者の負債の状況のみならず債務整理の進捗や結果についても十分な調査を行い、適切な援助方針の策定に反映されたい。	154
第8 保護の停止および廃止		
指摘 9	法第62条第4項における弁明の機会の日時は、当該被保護者が通知を受領してから2週間以後となるよう設定することを徹底されたい。	169
意見 25	働きによる収入の増加・取得を理由として、保護の廃止決定を行う場合は、要保護状態の解消が継続することの確実性に関しても十分な調査・検討を行われたい。	170
意見 26	辞退を理由とする廃止手続に関しては、直ちに急迫した状況に陥ると認められる場合に当たらないと判断するに至った事情についても十分に聴取したうえでケース記録に明記し、可能な限り判断の基礎となる資料の添付等を行うよう努められたい。また、国民健康保険や国民年金への加入等の諸手続に関する助言を行ったことをケース記録に明記されたい。	170
第9 保護費の返還および徴収		
指摘 10	収入申告の必要性および義務に関する確認書面は、不備のないものの提出を受け、保管するよう留意されたい。	183
指摘 11	法第63条返還金に関する返還金額の認定にあたっては、過誤がないよう留意されたい。	183
指摘 12	「生活保護実務マニュアル」が、法第63条および第78条の適用基準に関して、法第63条を適用する場合のひとつとして、「b受給者が不当に受給しようとする意図のなかったことを立証したとき」と定めていることは、法の解釈を誤った記載内容であり、訂正されたい。	183
第10 債権管理		
意見 27	国庫負担金の交付が確実に受けられる適切な債権管理が可能となるよう、平成30年度からの新しい債権管理台帳や事務処理要領を十分に活用されるとともに、債権管理担当職員の体制についても検討し、債権管理体制の確立に努められたい。	191
意見 28	生活保護システム内の「法63条返還金管理台帳」、「法78条返	191

	還金管理台帳」(債権管理台帳)の活用を前提としたうえで、ケース記録における債権管理関係資料の保管方法を統一化し、債権管理業務の効率性を高められたい。	
第 11 不正受給対策について		
意見 29	特に悪質な不正受給ケースに対する告訴・告発が円滑に行えるよう、告訴・告発が可能となるケース記録の整備や福祉事務所の組織的対応を十分に行うよう努められたい。	197
意見 30	不正受給担当の市民通報等についての情報管理のあり方として、対象者ごとの記録を作成することを検討されたい。	197
第 12 ケース診断会議		
指摘 13	福祉事務所長は、ケース診断会議運営要領において原則的な構成員とされている以上、重要なケースについては、ケース診断会議に出席し、組織全体としての審査検討を行うべきである。もし運営要領が実情にそぐわないのであれば、これを改正すべきである。	200
意見 31	ケース診断会議に付議する対象ケースの選定は、おおむね適正に行われていると考えるが、申請却下ケースや申請取下げケースについても、重要なものは診断会議に付議して審査検討することが望ましい。	201
指摘 14	ケース診断会議記録書は、ケース記録に確実に編綴し、担当ケースワーカーが診断会議における議論状況等を容易に確認できるようにするべきである。	201
意見 32	ケース診断会議における結論もしくは決定事項のうち重要なものについては、福祉事務所内の査察指導員およびケースワーカー全員に周知すべきであり、その基準や方法について運営要領等に明記することが望ましい。	202
第 13 就労支援・自立支援および生活困窮者自立支援		
意見 33	就労支援・自立支援に関する施策のうち、就労支援プログラムは、内容および実績ともに高く評価できるが、就労支援以外の自立支援プログラムについては、いずれも実施要綱を整備しているにもかかわらず、平成30年度は年金調査支援プログラム以外実施されていなかった。プログラム実施が可能な人員を配置するか、担当ケースワーカーの日常的なケースワークの充実により対応するのであれば、プログラムの廃止も検討すべきである。	222

意見 34	就労自立給付金および進学準備給付金については、インセンティブ効果を発揮させるため、支給対象となりうる被保護者に対して可能な限り早期に周知するよう努められたい。また、就労自立給付金については、保護廃止に伴って税・社会保険料等の負担が生じることによる脱却直後の不安定な生活を支える意義もあることから、申請が確実に行われるよう、さらなる丁寧な説明および助言等の支援をされたい。	222
意見 35	生活困窮者自立支援に関する事業は、事業開始以降おおむね適正かつ順調に実施されていると認められるが、自立相談支援事業については、将来的には専用の受付窓口や相談室の設置など、相談者がよりアクセスしやすい設備体制を整えることが望まれる。また、子どもの学習支援事業は、貧困の連鎖を断ち切るために重要な事業であり、さらなる内容の充実と適切な委託先の選定に努められたい。	223
第 15 組織体制		
指摘 15	速やかに、法律が定める標準数に達するまで、ケースワーカーの人数を増員し、それに伴い査察指導員の人数も増員すべきである。	249
指摘 16	ケースワーカーの社会福祉主事任用資格保有率を高めるために、採用および配属の在り方を見直すとともに、社会福祉士および精神保健福祉士の配属も進めるべきである。	250
意見 36	ケースワーカーの業務の効率化のため、サポート体制の強化、特に専門職員の増員や、分業化を検討することが望ましい。また、将来的にはケース記録の電子化についても検討されたい。	251
意見 37	福祉事務所としての組織的な対応の徹底と処理の統一のために、より一層のマニュアル類・様式類の充実を図られたい。また、そのための体制作りについても再検討されたい。	251
第 6 章 函館市の医療扶助に関する事務の執行について		
第 2 函館市における医療扶助の実施状況		
意見 38	1 医療扶助にかかる人員体制について 函館市福祉事務所における医療扶助についての人員配置は、おおむね国の配置基準に沿って行われており、その職分や連携のあり方についても適切に定められているが、医療扶助に関しては、生活保護財政に大きく影響するものであるうえ、何より被保護者の	262

	保護と自立助長に密接にかかわることから、高齢化の進行による医療扶助事務の増大に対処するため、質・量ともにより充実した人員配置に努められたい。	
意見 39	2 レセプト点検業務について 函館市福祉事務所におけるレセプト点検業務は、委託による業務と所内の職員による業務ともに適正に実施されており、費用対効果の面においても十分な成果を上げていると認められる。今後も適正な実施と効果を維持するために、委託業者の適正な選定と、担当職員の労働条件の改善や人員の補充等によるチェック体制の継続を図られたい。	267
指摘 17	3 嘱託医について 嘱託医の執務の状況と内容を正確に把握できるよう、嘱託医執務日誌に執務時間や検討結果を確実に記載すべきである。	269
意見 40	嘱託医が要否意見書確認および嘱託医協議について十分な検討時間を確保し、その職務を十全に行うことができるよう、執務時間や報酬の見直しを行い、場合によっては増員も検討されたい。	270
意見 41	9 後発医薬品について 函館市の医療扶助における後発医薬品使用促進の取組みは、めざましい数量シェアの伸びに結びついており、高く評価できる。今後においても、周知のための努力と地道な働きかけを含む取組みを継続することにより、後発医薬品使用の数量シェアの維持向上に努められたい。	287
意見 42	1 1 医療扶助関係書類のケース記録への編綴について 医療要否意見書や医療給付要否意見書、医療扶助検討票等の医療扶助に関する書類は、ケース記録に確実に編綴し、適切に管理するよう努められたい。	291

第2章 生活保護制度の概要

第1 生活保護制度の目的

憲法は、第25条第1項において、「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。」と定め、「生存権」を国民の基本的人権のひとつとして保障するとともに、同条第2項において「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、国民に健康で文化的な最低限度の生活を保障することが国の義務であることを宣明している。

この憲法によって保障される生存権を実現するための制度のひとつとして制定されたのが生活保護法（以下、「法」という）であり、その第1条において「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。」と定めて、生活に困窮している国民に対して最低限度の生活の保障のみならず、さらに積極的にそれらの人々の自立を助長することをも生活保護制度の目的であることを明らかにしている。

したがって、生活保護制度は、生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じた保護を実施し健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、就労指導や就労支援などにより被保護者の自立を助長する制度であるといえる。

第2 保護の基本原則

法は、生活保護制度について、以下のとおり、第1条ないし第4条において4つの基本原則を定めており、第5条において「この法律の解釈及び運用は、すべてこの原理に基いてされなければならない。」と規定している。

1 国家責任の原理（法第1条）

生活保護制度は、国がその直接の責任において、生活に困窮するすべての国民に対し、最低限度の生活保障と自立の助長を図る制度であることを定めている。

2 無差別平等の原理（法第2条）

すべての国民は、生活保護法の定める要件を満たす限り、生活困窮に陥った原因の如何にかかわらず、無差別平等に生活保護を受けることができる。

3 **最低生活保障の原理（法第3条）**

生活保護制度で保障する最低限度の生活は、憲法第25条の生存権の保障を実現するものとして、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。

4 **補足性の原理（法第4条）**

生活保護は、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、また、民法に定める扶養義務者の扶養及びその他の法律に定める扶助は、すべて生活保護法による保護に優先して行われるものとする。

第3 保護の基本原則

法は、保護の実施について、以下のとおり、第7条ないし第10条において、4つの基本原則を定めている。

1 **申請保護の原則（法第7条）**

保護は、以下の者の申請に基づき開始されることを原則とする。

- ① 保護を必要とする状態にある者（要保護者）
- ② 要保護者の扶養義務者
- ③ その他の要保護者の同居の親族

ただし、保護の実施機関は、要保護者が急病等の急迫した状況があるときは、保護の申請がなくても、職権によっ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）**

保護の具体的な実施にあたっては、国民に対して最低限度の生活を無差別平等に保障するため、厚生労働大臣が定めた保護の基準により測定した要保護者の需要を基にして、その者の金銭また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ことを原則としている。

この基準は、要保護者の年齢、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なければならない。かつ、これを超えないものでなければならない。

この基準で算定される「最低生活費」と「収入」を比較して、収入が最低生活費に満たない場合（「最低生活費」>「収入」となる場合）に、最低生活費から収入を差し引いた差額が保護費として支給されることになる。

この「最低生活費」を算定するための保護の基準は、後に述べる8種類の扶助別にその金額が定められており、また、生活水準の違いから居住地別に定められている。

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、健康状態等の個人または世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効かつ適切に行われることを原則とする。

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ことを原則とする。

これは、生活困窮という状態は、世帯に属する個々人の問題ではなく、当該個々人が属する世帯全体の問題として把握されるべきであるとの社会通念に基づくものである。

なお、世帯を単位として保護を実施することが困難あるいは相当でない場合には、世帯分離の上で、個人を単位として保護を実施することができる。

第4 保護の種類、範囲および方法

1 生活保護の種類（法第11条）

生活保護の種類は、次の8種類の扶助であり、要保護者の必要に応じ、単給（1種類の扶助だけ受ける場合）または併給（2種類以上の扶助を同時に受ける場合）として行われる。

① **生活扶助（法第12条）**

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（法第13条）**

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（法第14条）**

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（法第15条）**

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（法第15条の2）**

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（法第16条）

出産のために必要な費用で、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（法第17条）

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修得
- ・就労のために必要なもの
- ・高校等就学費

⑧ 葬祭扶助（法第18条）

葬祭に必要な費用を金銭給付する。

2 生活保護の方法

(1) 生活扶助の方法

生活扶助は、被保護者の居宅において行うことを原則とする。ただし、これによることができないとき、これによっては保護の目的を達しがたいとき、または被保護者が希望したときは、被保護者を救護施設、更生施設もしくはその他の適当な施設に入所させ、もしくはこれらの施設に入所を委託し、または私人の家庭に養護を委託して行うことができる（法第30条）。

生活扶助は、金銭給付によって行うことを原則とする。ただし、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によって行うことができる（法第31条）。

(2) その他の扶助の方法

教育扶助（法第32条）、住宅扶助（法第33条）、出産扶助（法第35条）、生業扶助（法第36条）および葬祭扶助（法第37条）は、いずれも生活扶助と同様に、金銭給付によって行うことを原則とし、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によって行うことができる。

一方、医療扶助（法第34条）および介護扶助（法第34条の2）は、

いずれも現物給付によって行うことを原則とし、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、金銭給付によって行うことができる。

第5 最低生活費と保護基準

最低生活費を計算する尺度となる保護基準は、厚生労働大臣により、要保護者の年齢、世帯構成、所在地等の事情を考慮して8種類の扶助別に定められている。

生活保護基準については、度々見直しがされており、最近では平成25年8月から3年間をかけておおむね生活扶助基準を引き下げる方向で見直しがなされたほか、平成30年10月から3年間をかけて同様の見直しがなされている。

最低保護費の体系、平成30年10月の基準見直し後の各種扶助・各種加算の概要および生活保護制度における生活扶助基準額の算出方法は、次の各表（いずれも厚生労働省作成の資料から転載）のとおりである。

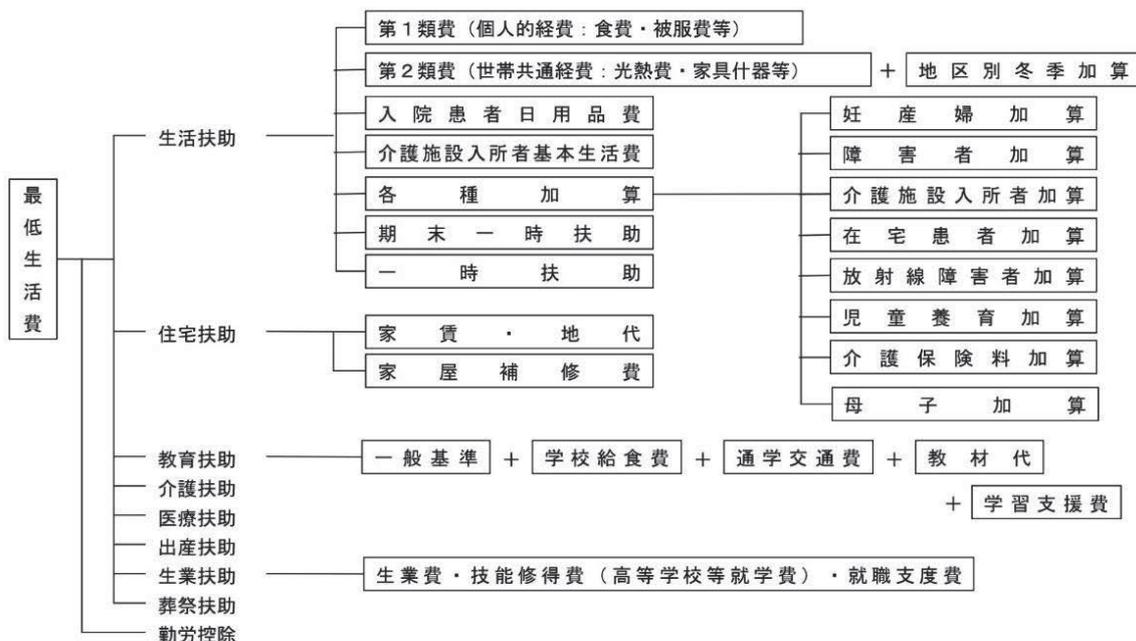
また、生活保護の基準は、厚生労働大臣が地域の生活様式や物価等を考慮して定める級地区分表によって、市町村単位で6段階に分けられている。この級地区分表による生活保護基準の地域格差の平準化を「級地制度」という。

函館市は「2級地の1」であり、6段階のうち上から3段階目である。

最低生活費について

【最低生活費の体系】

最低生活費を計算する尺度となる保護基準は、厚生労働大臣が、要保護者の年齢、世帯構成、所在地等の事情を考慮して扶助別に（8種類）に定める。

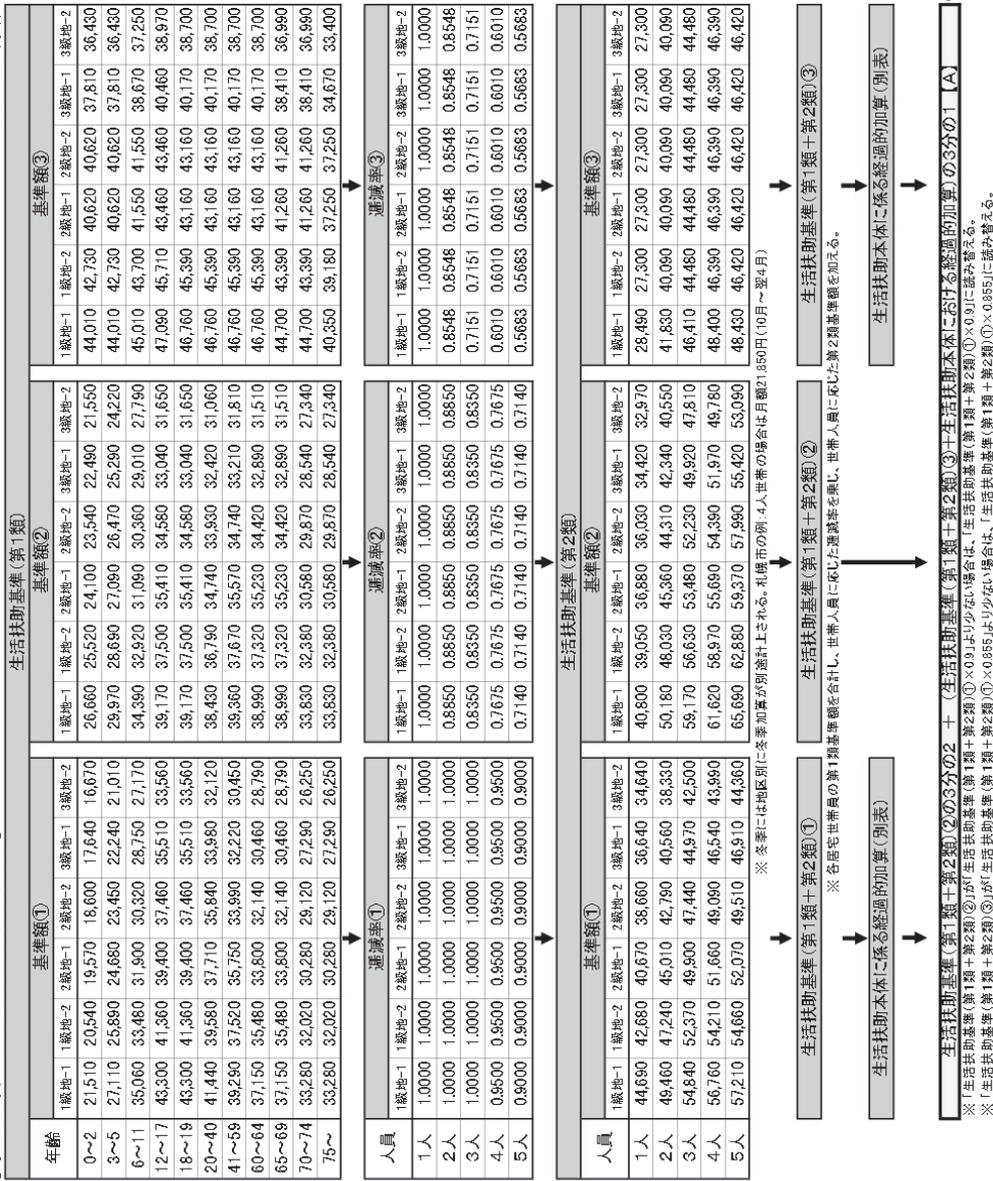


○各種扶助・加算の概要（平成30年10月）			（月額）	
種 類	概 要		平成30年10月基準額（1級地-1の場合）	
生活扶助	第1類費	基本的な日常生活費のうち、食費や被服費など個人単位でかかる経費を補填するものとして支給	年齢別に設定（世帯人員別に減減率を設定）	
	第2類費	基本的な日常生活費のうち、水道光熱費や家具什器費など世帯単位でかかる経費を補填するものとして支給	世帯人員別に設定	
	冬季加算	冬季において増加する暖房費等の経費を補填するものとして、10月から4月のうち地域に応じて5ヶ月から7ヶ月間支給	世帯人員別、地区別に設定 VI区（東京都など）の3人世帯の場合：4,160円	
	入院患者日用品費	病院等に入院している被保護者に対し、身の回り品等の日常生活費を補填するものとして支給	2万2,680円	
	介護施設入所者基本生活費	介護施設に入所している被保護者に対し、利用者が施設に支払う身の回り品等の必需的な日常生活費を補填するものとして支給（例：歯ブラシ、下着、寝衣等）	9,690円以内	
	加算	妊産婦加算	妊産婦（妊娠中及び産後6か月以内）である被保護者に対し、追加的に必要となる栄養補給等の経費を補填するものとして支給	妊娠6か月未満の場合：8,960円 妊娠6か月以上の場合：1万3,530円 産 後の場合：8,320円
		母子加算	ひとり親世帯のかりかみ経費（ひとり親世帯がふたり親世帯と同等の生活水準を保つために必要となる費用）を補填するものとして、ひとり親（母子世帯・父子世帯等）に対し支給	子ども1人の場合：2万1,400円 ※ 3段階施行の1年目（平成30年10月～平成31年9月）の金額
		障害者加算	障害者である被保護者に対し、追加的に必要となる居住環境の改善のための費用や点字新聞などの雑費等の経費を補填するものとして支給	身体障害者障害等級1・2級の場合：2万6,310円 3級の場合：1万7,530円
		介護施設入所者加算	介護施設に入所している被保護者に対し、理美容品等の裁量的経費を補填するものとして支給（例：嗜好品、教養娯楽費等）	9,690円
		在宅患者加算	在宅で療養に専念している患者（結核又は3ヶ月以上の治療を要するもの）である被保護者に対し、追加的に必要となる栄養補給等のための経費を補填するものとして支給	1万3,020円
		放射線障害者加算	放射能による負傷、疾病の患者である被保護者に対し、追加的に必要となる栄養補給等のための経費を補填するものとして支給	現罹患者の場合：4万3,120円元罹患者の場合：2万1,560円
		児童養育加算	児童の養育者である被保護者に対し、子どもの健全育成費用（学校外活動費用）を補填するものとして支給	18歳までの子ども1人につき1万円 （3歳未満等の場合：1万3,300円） ※ 3歳未満等については、3段階施行の1年目（平成30年10月～平成31年9月）の金額
		介護保険料加算	介護保険の第1号被保険者である被保護者に対し、納付すべき介護保険料に相当する経費を補填するものとして支給	実費
	期末一時扶助	年末において増加する食費や雑費等の経費を補填するものとして支給	単身世帯の場合：1万3,890円	
一時扶助	保護開始、出生、入学時などの際に、被服費や家具什器等の物資がなく、緊急やむを得ない場合に必要経費を補填するものとして支給	費目毎に設定 （被服費、家具什器費、移送費、入学準備金、その他）		
住宅扶助	家賃、間代等	借家借間に居住する被保護者に対し、家賃等や転居時の敷金、契約更新料などを補填するものとして支給	実費（地域に応じて上限額を設定） 東京23区の場合：5万3,700円（単身世帯）、6万4,000円（2人世帯）、6万9,800円（3～5人世帯）	
	住宅維持費	居住する家屋の補修や、畳、建具等の従属物の修理、豪雪地域においては雪囲い、雪下ろし等に必要な経費を補填するものとして、必要を要すると認定された場合のみ支給（補修規模は、社会通念上最低限度の生活にふさわしい程度）	年額12万2,000円	
教育扶助	小学生、中学生に対し、義務教育にかかる必要な学用品費や教材代、給食費等を補填するものとして支給（※ 修学旅行代は文部科学省の就学援助制度から支給）	基 準 額（月額）：小学校等2,600円、中学校等5,000円教材代、学校給食費、交通費；実費 学習支援費（クラブ活動費）（年額） ；実費（小学校等上限額 1万5,700円以内、中学校等上限額 5万8,700円以内）		
介護扶助	介護保険サービスの利用にかかる経費を補填するものとして支給	原則現物給付		
医療扶助	病院等における医療サービスの利用にかかる経費を補填するもの	原則現物給付		
出産扶助	出産に伴い必要となる分娩助や検査、室料などの経費を補填するものとして支給	施設分娩の場合：実費（上限額29万5,000円以内）居宅分娩の場合：実費（上限額29万9,000円以内）		
生業扶助	生業費	生計の維持を目的とする小規模の事業を営むための資金又は生業を行うための器具、資料代の経費を補填するものとして支給	実費（上限額4万6,000円以内）	
	技能修得費	生計の維持に役立つ生業につために必要な技能を修得するための授業料、教材代等の経費を補填するものとして支給	実費（上限額8万円以内） （※ 以下の場合には38万円以内で実費） ・生計維持に役立つ生業に付くため専修学校等で技能を修得し、自立助長に資することが確実に見込まれる場合 ・免許取得が雇用条件である等確実に就労に必要な場合に限って、自動車運転免許を修得する場合 ・雇用保険の教育訓練給付金の対象となる厚労大臣が指定する講座を受講し、自立助長に効果的と認められる場合（原則講座修了によって自立助長に効果的な公的資格が得られるものに限る）	
		高等学校等就学費	高校生に対し、高等学校教育にかかる必要な学用品費や教材代、交通費等を補填するものとして支給（※ 修学旅行代は文部科学省の高校生等奨学給付金の活用やアルバイトなどにより負担。）	基 本 額（月額）：5,200円教材代・交通費；実費 学習支援費（クラブ活動費）（年額）：実費（上限額8万3,000円以内） など
	就職支度費	就職が確定した者に対し、就職のために直接必要となる洋服代、履物等の購入経費、就職の確定した者が初任給が支給されるまでの通勤費を補填するものとして、必要な場合に支給。	3万1,000円以内	
葬祭扶助	葬祭に伴い必要となる葬祭料や読経料などの経費を補填するものとして支給	大人の場合：実費（上限額20万6,000円以内）小人の場合：実費（上限額16万4,800円以内）		
勤労控除	基礎控除	就労に伴い定期的に生じる就労関連経費を補填するとともに、就労意欲の助長を促進するため、就労収入の一部を手元に残すもの	就労収入額に応じて設定（全額控除額1万5,000円）	
	新規就労控除	新たに継続性のある職業に従事した者に対し、新たに就労に就いたことに伴う就労関連経費を補填するもの	1万1,300円	
	未成年者控除	就労している未成年者に対し、就労意欲を促し世帯の自立助長を図るため、就労収入の一部を手元に残すもの	1万1,400円	

○ 生活保護制度における生活扶助基準額の算出方法(平成30年10月)

【最低生活費 = A + B + C + D + E + F】

(単位:円/月額)



※ 冬季には地区別に冬季加算が別途計上される。札幌市の例 4人世帯の場合月額は21,850円(10月~翌4月)

※ 各居宅世帯員の第1類基準額を合計し、世帯人員にのじた選減率を乗じ、世帯人員にのじた第2類基準額を加える。

生活扶助基準(第1類+第2類)×0.9より少ない場合は、生活扶助基準(第1類+第2類)×0.9に読み替える。

生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855より少ない場合は、「生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855」に読み替える。

生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855より少ない場合は、「生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855」に読み替える。

生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855より少ない場合は、「生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855」に読み替える。

生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855より少ない場合は、「生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855」に読み替える。

生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855より少ない場合は、「生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855」に読み替える。

生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855より少ない場合は、「生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855」に読み替える。

生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855より少ない場合は、「生活扶助基準(第1類+第2類)×0.855」に読み替える。

加算額【B】			
障害者	1級地	2級地	3級地
身体障害者障害程度等級1:2級に該当する者等	26,310	24,470	22,630
身体障害者障害程度等級3:3級に該当する者等	17,530	16,310	15,090
母子世帯等	21,400	19,800	18,400
児童1人の場合	24,200	22,400	20,800
3人以上の児童1人につき加える額	1,600	1,500	1,400
児童を養育する場合	13,300(児童1人につき)	10,000(児童1人につき)	13,300(児童1人につき)
3歳未満の場合	10,000(児童1人につき)	10,000(児童1人につき)	13,300(児童1人につき)
3歳以上19歳までの場合	13,300(児童1人につき)	13,300(児童1人につき)	13,300(児童1人につき)

- ①該当者がいるときだけ、その分を加える。
- ②入院患者、施設入所者は金額が異なる場合がある。
- ③このほか、「妊産婦」などが入っている場合は、別途妊産婦加算等がある。
- ④児童とは、18歳になる日以後の最初の3月31日までの者。
- ⑤障害者加算と母子加算は併給できない。

※ 一定の要件を満たす「母子世帯等」及び「児童を養育する場合」には、別途給付的加算(別表)がある。

住宅扶助基準【C】			
実際に支払っている家賃・地代	1級地	2級地	3級地
東京都の例(単身の場合)、基準額の範囲内で家賃相当が支給される。	53,700	45,000	40,900

※ 東京都の例(単身の場合)、基準額の範囲内で家賃相当が支給される。

教育扶助基準、高等学校等就学費【D】			
基準額	小学生	中学生	高校生
このほか必要に応じ、教材費・クラブ活動費・入学金(高校生の場合)などの実費が計上される。	2,600	5,000	5,200

※ このほか必要に応じ、教材費・クラブ活動費・入学金(高校生の場合)などの実費が計上される。

介護扶助基準【E】

居室介護等にかかった介護費の平均月額

医療扶助基準【F】

診療等にかかった医療費の平均月額

最低生活費認定額

※ このほか、出産、葬祭などがある場合は、これらの経費の一定額がさらに加えられる。

(別表)

(1)生活扶助本体に係る経過的加算

年齢	単身世帯		
	1級地-1	2級地-1	3級地-1
0～2	0	0	0
3～5	0	0	0
6～11	0	0	0
12～17	400	0	0
18～19	730	100	0
20～40	100	0	0
41～59	910	200	0
60～64	560	0	0
65～69	2,620	1,370	0
70～74	0	0	0
75～	2,060	1,380	0

(単位:円/月額)

年齢	2人世帯		
	1級地-1	2級地-1	3級地-1
0～2	0	0	0
3～5	0	0	0
6～11	0	0	0
12～17	0	0	0
18～19	0	0	0
20～40	0	0	0
41～59	0	0	0
60～64	0	0	0
65～69	0	0	0
70～74	0	0	0
75～	0	0	0

年齢	3人世帯		
	1級地-1	2級地-1	3級地-1
0～2	0	0	0
3～5	0	0	0
6～11	0	0	0
12～17	0	0	0
18～19	0	0	0
20～40	0	0	0
41～59	1,060	530	0
60～64	920	450	0
65～69	2,240	1,890	560
70～74	0	0	0
75～	1,250	780	0

年齢	4人世帯		
	1級地-1	2級地-1	3級地-1
0～2	4,460	3,500	1,090
3～5	2,330	2,310	1,890
6～11	0	0	0
12～17	0	0	0
18～19	0	0	0
20～40	0	0	0
41～59	0	0	0
60～64	760	820	420
65～69	760	820	420
70～74	140	100	0
75～	140	100	560

年齢	5人世帯		
	1級地-1	2級地-1	3級地-1
0～2	4,230	4,080	3,640
3～5	2,170	2,110	1,740
6～11	0	0	0
12～17	0	0	0
18～19	0	0	0
20～40	0	0	0
41～59	0	0	590
60～64	560	620	270
65～69	560	620	270
70～74	100	0	400
75～	100	0	410

(2)「母子世帯等」に係る経過的加算

○ 3人以上の世帯であって、児童が1人のみの場合

年齢	3人世帯		
	1級地-1	2級地-1	3級地-1
0歳以上5歳までの場合	1,090	1,090	0
6歳以上11歳までの場合	1,090	1,090	0
12歳以上14歳までの場合	1,090	1,090	910
15歳以上17歳までの場合	0	0	0
18歳以上20歳未満の場合	1,090	1,090	910

年齢	4人世帯		
	1級地-1	2級地-1	3級地-1
0歳以上2歳までの場合	1,090	1,090	1,050
3歳以上14歳までの場合	1,090	1,090	1,050
15歳以上17歳までの場合	0	0	0
18歳以上20歳未満の場合	1,090	1,090	1,050

年齢	5人世帯以上		
	1級地-1	2級地-1	3級地-1
0歳以上14歳までの場合	1,090	1,090	1,050
15歳以上17歳までの場合	0	0	0
18歳以上20歳未満の場合	1,090	1,090	1,050

①該当者がいるときだけ、その分を加える。

※このほか児童が入院している等の一定の要件を満たす場合にも、別途加算される。

(3)「児童を養育する場合」に係る経過的加算

年齢	3人以下の世帯であって、3歳未満の児童が入院している等の場合		
	1級地-1	2級地-1	3級地-1
3歳未満の場合	950(児童1人につき)		
4人世帯以上	950(児童1人につき)		
3歳未満の児童がいる場合	950(児童1人につき)		
3歳以上の児童が3歳から小学生修了前1の児童がいる場合	950(児童1人につき)		

①該当者がいるときだけ、その分を加える。

①世帯構成に合わせて、世帯員の該当する年齢別・級地別の加算額を加える。

②世帯構成には、入院患者、施設入所者は世帯人員数に含まれないので、加算しない。

第6 被保護者の権利および義務

生活保護は最低限度の生活を維持するために国民の権利として行われるものであるが、一方でその費用はすべて国民の税金によって賄われるものであることから、被保護者には一定の義務が課せられている。

生活保護法は、以下のとおり第56条ないし第62条において被保護者の権利および義務を定めている。

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。

(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。保護金品が、最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつこれを超えない基準（法第8条第2項）に基づいて給付されるものであることによる。

(3) 差押禁止（法第58条）

被保護者は、既に給与を受けた保護金品またはこれを受ける権利を差し押さえられることがない。

2 被保護者の義務

(1) 譲渡禁止（法第59条）

被保護者は、保護または就労自立給付金の支給を受ける権利は、譲渡することができない。

(2) 生活上の義務（法第60条）

補足性の原理（法第4条）に基づき、被保護者には、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義務が課せられている。

(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、または居住地もしくは世帯の構成に異動があったときは、速やかに、保護の実施機関または福祉事務所にその旨を届け出なければならない。

(4) 指示等に従う義務（法第62条）

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または指示をすることができる（法第27条第1項）。被保護者は、保護の実施機関から必要な指導または指示を受け

たときは、これに従わなければならない、被保護者がこれに従わないときは、保護の実施機関は、保護の変更、停止または廃止をすることができる。

なお、保護の実施機関が、被保護者が指示等に従う義務に違反したことにより保護の変更、停止または廃止の処分をする場合には、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た上で、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（法第62条第4項）。

この義務は、保護の実施機関による保護の決定および実施が、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定めているが、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7 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63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 扶養義務者からの費用等の徴収（法第77条）

扶養義務者が十分な扶養能力を有しながら扶養をしなかった場合などには、その扶養義務者の義務の範囲内で、保護のために要した費用の全部または一部を、当該扶養義務者から徴収することができる。

3 不正受給による費用等の徴収（法第78条）

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。

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、罰則規定である法第85条あるいは刑法の詐欺罪等の規定に基づ

き処罰されることがあり、保護の実施機関において告訴を検討する場合もある。

第8 不服申立ておよび行政事件訴訟

1 不服申立て

生活保護は最低限度の生活を維持するために国民の権利として行われるものであることから、保護の決定に不服がある場合や保護が正当な理由なく行われなかった場合などの救済として、不服申立てを行うことができる。

(1) 審査請求

生活保護開始申請の却下・開始、保護の変更・停止または廃止、法第63条の決定等の処分不服がある者は、審査庁である都道府県知事(市町村の設置する福祉事務所の処分については、行政不服審査法第4条の「特別の定め」である法第64条により都道府県知事となる。)に対して行政不服審査法に基づく審査請求を行うことができる(行政不服審査法第2条、地方自治法第255条の2第2号)。

審査請求期間は、処分があったことを知った日の翌日から起算して3月以内が原則である(行政不服審査法第18条第1項)。審査庁は、処分庁の処分が違法または不当でないかを審査したうえで裁決する。

なお、法第77条および78条の決定については、保護の決定・実施に関する処分ではないので、審査庁は、直近行政庁として福祉事務所に委任している保護の実施機関である(行政不服審査法第4条。市町村の設置する福祉事務所の処分については市町村長となる。)

(2) 再審査請求

審査庁の裁決に不服のある者は、再審査請求を行うことができる(行政不服審査法第8条、法第66条)。審査庁が都道府県知事である場合、再審査庁は厚生労働大臣となる。

2 行政事件訴訟

行政庁の処分や審査請求に対する行政庁の裁決に不服がある者は、行政事件訴訟法に基づき裁判所に訴えを提起することができる。

生活保護の申請に対し却下決定がなされた場合などでは、行政事件訴訟の4類型のうちの抗告訴訟として、この処分の取消訴訟を提起することができる(行政事件訴訟法第3条第2項、同法第8条)。

また、平成16年の行政事件訴訟法改正により、義務付け訴訟が法定されたため、「いくらいくらの保護費を支払え」とか、「なにになに処分をせよ」という形態の訴訟も可能であり(同法第3条第6項、第37条の2、

第37条の3)、緊急の必要がある場合には、仮の義務付けを求めることもできる(同法第37条の5第1項)。

処分の取消訴訟を提起するには、まず当該処分について審査請求に対する裁決を経なければならない(同法第8条、法第69条)。ただし、審査請求をして50日以内に裁決がないときは、審査請求が棄却されたものとみなすことができ(法65条2項)、取消訴訟を提起することができる。

取消訴訟の出訴期間は、裁決があったことを知った日から6ヶ月、裁決の日から1年である(行政事件訴訟法第14条)。

第3章 全国との比較でみる函館市の生活保護の現状

第1 全国の生活保護の現状

1 被保護人員・被保護世帯数・保護率

厚生労働省の被保護者調査によれば、全国の生活保護受給者数は、2019年5月756人（平成30年12月分概数）であり、バブル経済が崩壊した後平成7年ころから急激に上昇を続け、平成27年3月にピークを迎えた後に減少に転じ、引き続き減少傾向にある。

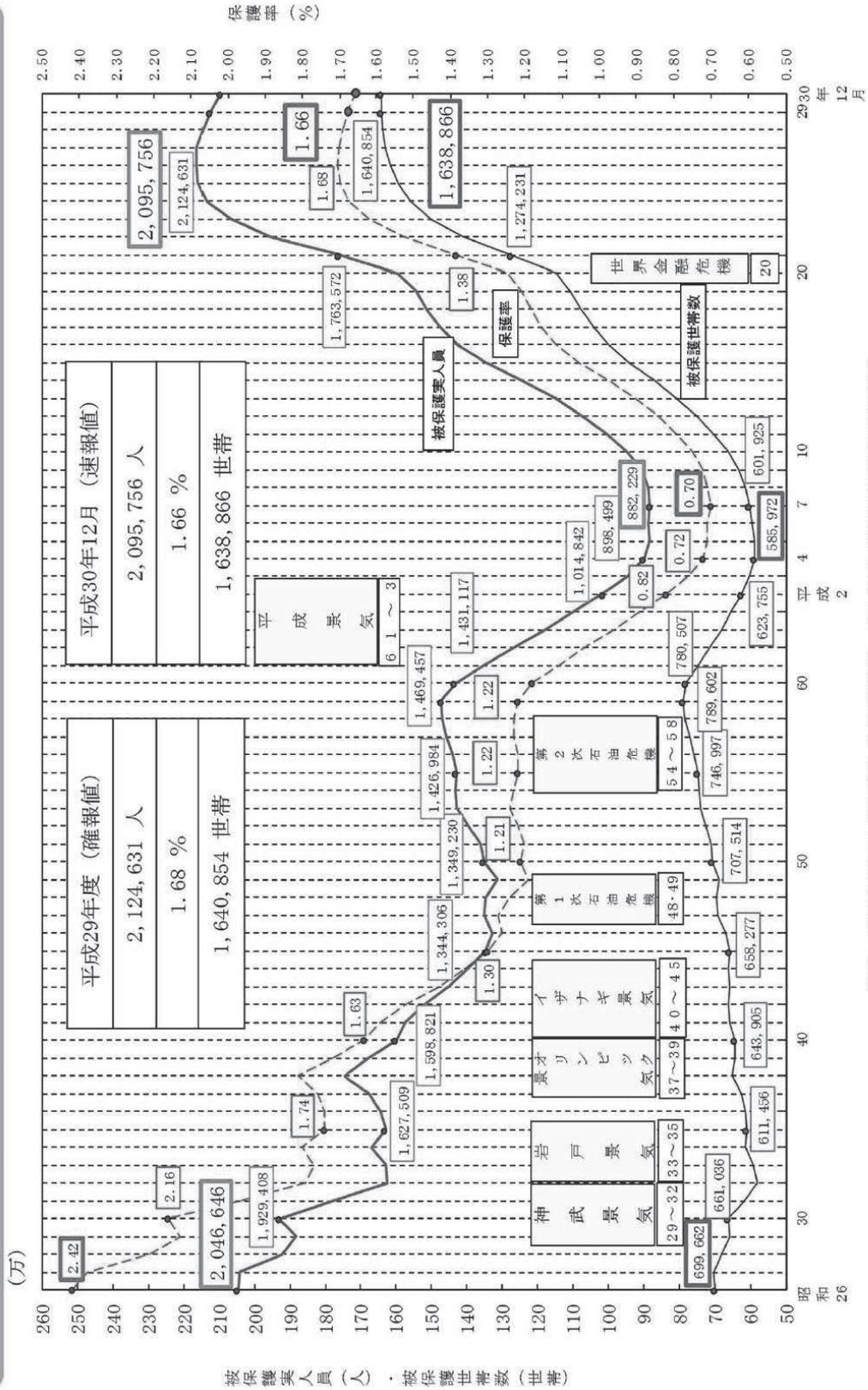
同時点での生活保護受給世帯数は163万8866世帯であって、受給者数と同様の推移を経て、ここ数年ほぼ横ばいに近い状況が続いている。

また、保護率（総人口に占める被保護者数の割合）は16.6%（パーミル。人口千人当たりの人数）であり、平成7年に7.0%と底を打った後は上昇の一途であったが、平成に入ってからピークである平成25年度から27年度の17.0%から若干減少傾向にある。

昭和26年からの被保護世帯数、被保護人員、保護率（人口百人当たり）の年次推移は、次ページの表のとおりである（厚生労働省作成の資料より転載）。

被保護人員、保護率、被保護世帯数の年次推移

○ 生活保護受給者数は約210万人(平成30年12月・速報値)となっており、平成27年3月をピークに減少に転じ、引き続き減少傾向にある。



資料：被保護者調査 月次調査 (厚生労働省) (平成23年度以前は福祉行政報告例)

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保護世帯数と構成割合の推移は、次ページの表（厚生労働省作成の資料より転載）のとおりである。

これによると、稼働年齢層と考えられる「その他の世帯」の割合が、平成19年から平成20年にかけてのリーマン・ショック（世界金融危機）後に大きく増加し、それ以前は10%程度であった構成割合が18%まで増加したが、現在は減少傾向となっている。

他方、高齢化社会の進展に伴い、「高齢者世帯」は増加傾向にある。被保護者調査の結果（平成30年12月概数）によれば、高齢者世帯数は、88万1915世帯（構成割合54.1%）、うち単身者世帯数は、80万5417世帯（構成割合49.4%）となっている。

なお、世帯類型の定義は、次のとおりである。

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

障害者世帯

世帯主が障害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

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

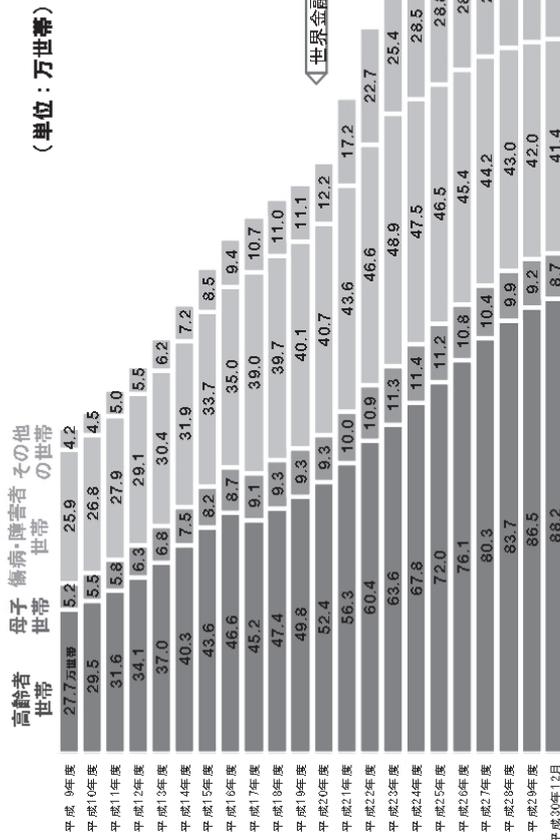
その他世帯

上記4類型以外の世帯

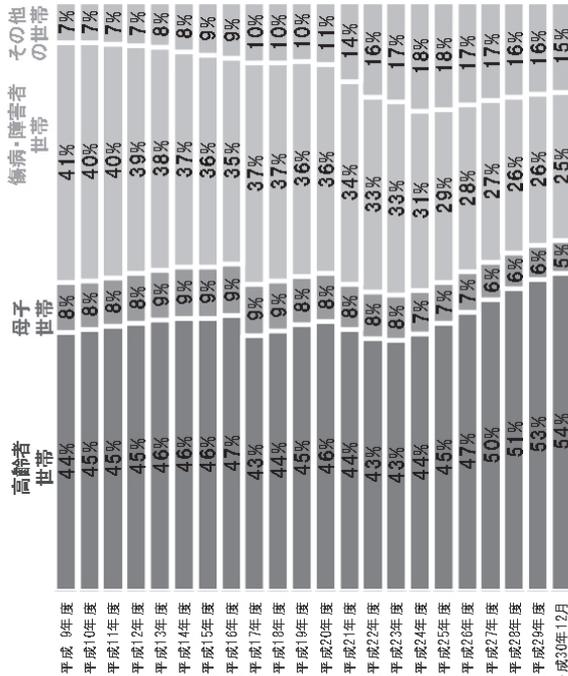
世帯類型別の保護世帯数と構成割合の推移

○ 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



注：世帯数は各年度の1か月平均であり、保護停止中の世帯は含まない。

資料：被保護者調査 月次調査（厚生労働省）（平成23年度以前は福祉行政報告例）※平成30年12月は速報値

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
- 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 生活保護負担金の推移

生活保護費負担金とは、都道府県または市町村（特別区を含む。）が、生活に困窮する者に対して、最低限度の生活を保障するために、その困窮の程度に応じて必要な保護を行う場合に、その費用の一部を国が負担するもので、国庫負担率は4分の3であり、次の計算式により算出される。

$$\begin{array}{ccccccc} \boxed{\text{費用の額}} & - & \boxed{\text{返還金等の調定額}} & + & \boxed{\text{不納欠損額}} & = & \boxed{\text{国庫負担対象事業費}} \\ & & & & & & \\ & & \boxed{\text{国庫負担対象事業費}} & \times & \boxed{\text{国庫負担率(3/4)}} & = & \boxed{\text{負担金の交付額}} \end{array}$$

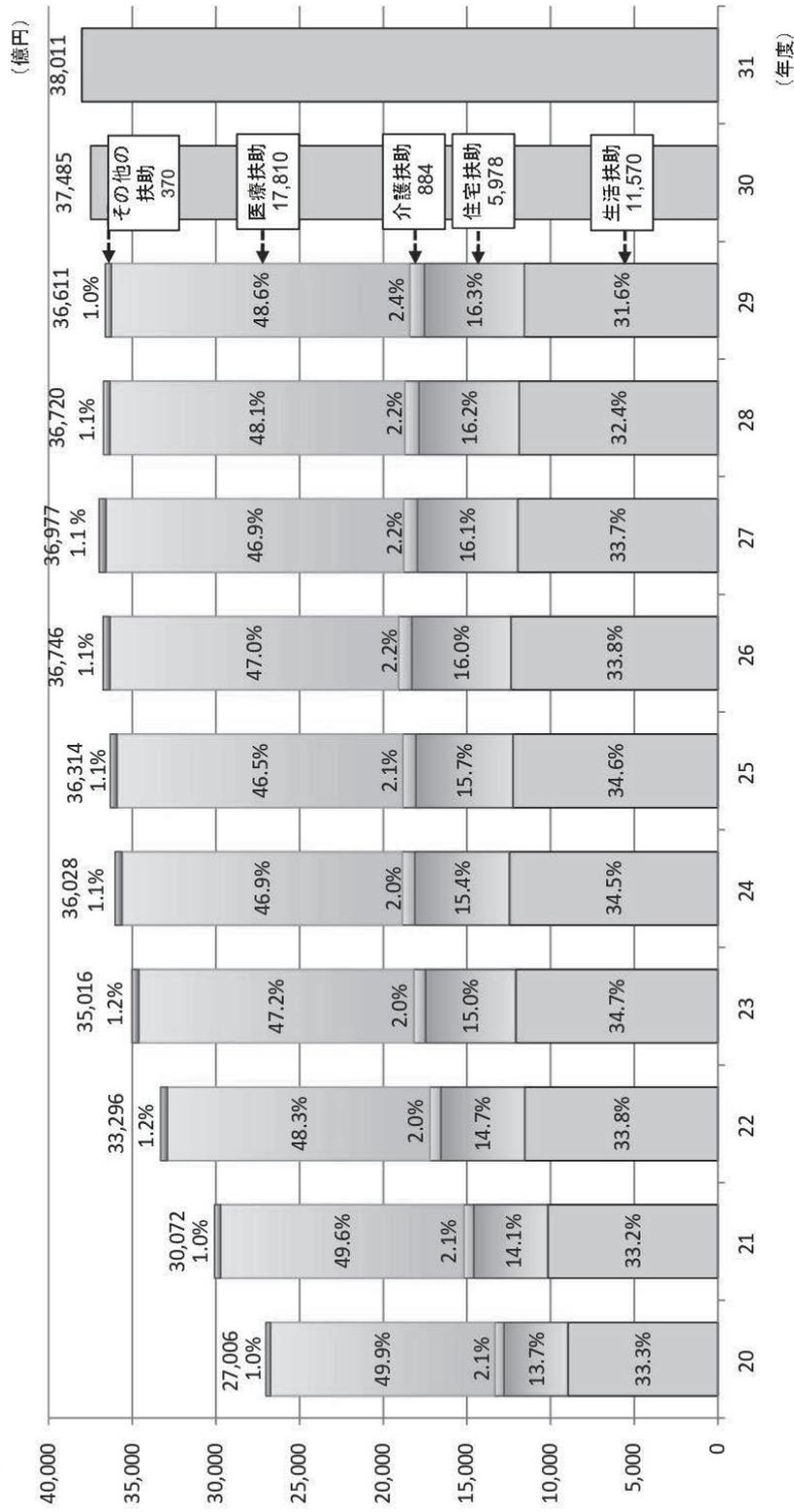
平成20年度以降の国の生活保護費負担金（事業費ベース）の推移は、次ページの表（厚生労働省資料より転載）のとおりである。

これによると、平成20年度が約2.7兆円（実績額）であったものが、平成27年度においては約3.7兆円と7年間で37%増加し、平成31年度当初予算で約3.8兆円と引き続き増加傾向にある。

生活保護費負担金の構成割合についてみると、平成29年度（実績額）では医療扶助が48.6%、生活扶助が31.6%とこれに続き、住宅扶助が16.3%、介護扶助が2.4%、その他の扶助が1.0%となっており、実績額の約半分を医療扶助が占めている。

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31年度当初予算案)。
- 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29年度までは実績額(29年度は暫定値)、30年度は補正後予算額、31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、国3/4、地方1/4

第2 函館市の生活保護の現状

1 被保護人員・被保護世帯数・保護率

平成30年9月末日現在、函館市の人口は25万9500人、世帯数は14万2743世帯であり、被保護人員は1万1802人、被保護世帯数は9339世帯、保護率は45.4%となっている（数値は被保護者調査による平成30年9月分概数）。

昭和60年度からの函館市の被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移は、次ページの表（函館市提供資料から抜粋）および同表から監査人が作成した次々ページのグラフのとおりであり、いずれの数値も平成7年度を底、平成25年度から27年度をピークとして、全国の状況とほぼ同様の推移を経ている。

特に、函館市の保護率の推移をみると、昭和年間の保護率30%台から、平成に入って20%台に減少していたが、バブル経済崩壊後の平成7年度の24.4%を底として上昇に転じ、平成20年度に40%、平成23年度に45%を超え、平成25年度から27年度の47%超がピークとなっている。その後は若干減少傾向にはあるものの、現在でも45%を維持しており、全国的にも極めて高い水準にある。

参考として、都道府県別・指定都市別・中核市別の保護率をまとめた表を34ページに掲げる（厚生労働省作成の資料から抜粋。保護率は、%表記である。）。

この資料によれば、平成30年12月時点で、函館市の保護率は44.9%であり、全国平均の16.6%、全道平均の30.2%を大きく上回っているだけでなく、中核市の中では最も高く、政令指定都市・中核市を合わせても51.3%の大阪市に次いで全国で2番目に高いという状況にある。

また、都道府県別では北海道の保護率が大阪府に次いで全国で2番目に高く、指定都市別でも札幌市が大阪市に次いで全国2番目、中核市別で旭川市が全国5番目であり、北海道における生活保護率も全国的にみて相当高いことが理解できる。

函館市の被保護人員・被保護世帯数・保護率の推移

年 度	人 口 (人)	被保護人員 (人)	被保護世帯数 (世帯)	保 護 率 (‰)		
				函館市	全 国	全 道
昭和60	320,431	10,652	5,527	33.2	11.8	21.3
61	318,315	10,778	5,574	33.9	11.1	21.0
62	315,130	10,596	5,536	33.6	10.4	20.6
63	312,771	10,163	5,446	32.5	9.6	19.8
平成元	311,234	9,645	5,325	31.0	8.9	19.0
2	309,830	9,004	5,113	29.1	8.2	17.9
3	308,289	8,342	4,919	27.1	8.2	16.9
4	306,465	7,893	4,783	25.8	7.2	16.1
5	304,286	7,628	4,713	25.1	7.1	15.6
6	302,135	7,435	4,669	24.6	7.1	15.5
7	300,400	7,337	4,643	24.4	7.0	15.3
8	297,552	7,412	4,685	24.9	7.1	15.3
9	294,788	7,555	4,819	25.6	7.2	15.6
10	292,827	7,974	5,088	27.2	7.5	16.5
11	291,034	8,503	5,392	29.2	7.9	17.4
12	289,354	8,958	5,703	31.0	8.4	18.4
13	287,742	9,283	5,986	32.3	9.0	19.4
14	286,181	9,793	6,378	34.2	9.8	20.6
15	284,201	10,370	6,794	36.5	10.5	21.9
16	299,821	11,074	7,307	36.9	11.1	21.1
17	297,280	11,161	7,471	37.5	11.6	23.5
18	293,883	11,267	7,647	38.3	11.8	24.0
19	290,572	11,299	7,783	38.9	12.1	24.6
20	287,194	11,533	8,019	40.2	12.5	25.4
21	284,546	11,924	8,366	41.9	13.8	27.1
22	282,089	12,423	8,804	44.0	15.2	28.8
23	279,515	12,720	9,101	45.5	16.2	30.2
24	277,725	13,005	9,384	46.8	16.7	31.3
25	275,139	13,001	9,523	47.3	17.0	31.6
26	272,146	12,914	9,594	47.5	17.0	31.4
27	269,079	12,640	9,595	47.0	17.0	31.3
28	266,139	12,312	9,511	46.3	16.9	30.9
29	263,101	12,075	9,435	45.9	16.7	30.5
30	259,500	11,847	9,371	45.7	16.6	30.1

注)1 保護率は千分率である。

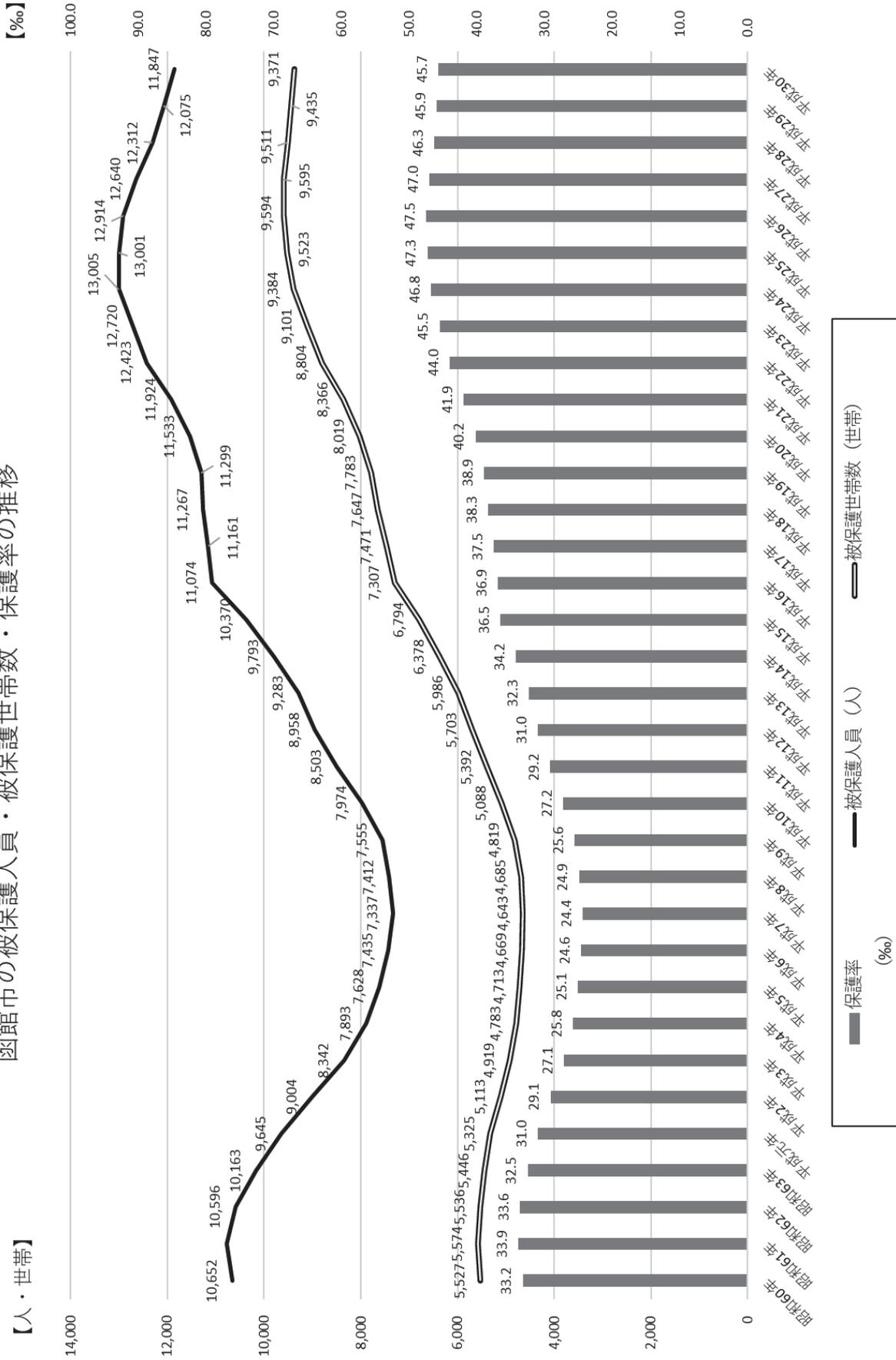
2 人口は、各年度9月末現在住民基本台帳による。

平成24年度7月以降の人口は、函館市住民基本台帳(外国人住民を含む)による。

3 保護人員、保護世帯は各年度月平均である。

4 30年度の全国の保護率はH31年3月数値。

函館市の被保護人員・被保護世帯数・保護率の推移



都道府県・指定都市・中核市別保護率（平成30年12月時点）

○全国平均保護率：1.66%（1.25%）

○都道府県別保護率

上位10都道府県	
	保護率 (%)
大阪府	3.21 (2.65)
北海道	3.02 (2.55)
高知県	2.67 (2.27)
沖縄県	2.60 (1.77)
福岡県	2.45 (1.96)
青森県	2.31 (1.80)
京都府	2.23 (1.97)
東京都	2.10 (1.62)
長崎県	2.09 (1.70)
兵庫県	1.89 (1.47)

下位10都道府県	
	保護率 (%)
静岡県	0.85 (0.47)
島根県	0.84 (0.64)
滋賀県	0.79 (0.59)
群馬県	0.77 (0.45)
山形県	0.71 (0.45)
石川県	0.63 (0.47)
岐阜県	0.59 (0.34)
長野県	0.53 (0.35)
福井県	0.53 (0.30)
富山県	0.34 (0.24)

○指定都市別保護率

保護率 (%)	
大阪市	5.13 (4.44)
札幌市	3.69 (2.89)
堺市	3.06 (2.45)
神戸市	2.99 (2.65)
京都市	2.97 (2.70)
福岡市	2.78 (1.99)
北九州市	2.43 (1.56)
千葉市	2.15 (1.36)
熊本市	2.08 (1.58)
名古屋市	2.07 (1.31)
広島市	2.07 (1.67)
川崎市	2.05 (1.78)
相模原市	1.94 (1.03)
横浜市	1.87 (1.42)
岡山市	1.84 (1.38)
仙台市	1.67 (1.18)
さいたま市	1.54 (0.96)
新潟市	1.49 (1.02)
静岡市	1.32 (0.79)
浜松市	0.90 (0.48)

○中核市別保護率

上位10市	
	保護率 (%)
函館市	4.49 (4.02)
那覇市	4.03 -
尼崎市	4.02 -
東大阪市	3.81 (3.27)
旭川市	3.71 (3.35)
高知市	3.56 (3.03)
青森市	3.00 (2.36)
長崎市	2.98 (2.30)
八尾市	2.90 -
和歌山市	2.60 (1.86)

下位10市	
	保護率 (%)
柏市	1.10 (0.61)
福島市	1.03 -
郡山市	1.00 (0.71)
高崎市	0.94 -
金沢市	0.91 (0.65)
長野市	0.88 (0.48)
豊田市	0.55 (0.33)
豊橋市	0.55 (0.39)
岡崎市	0.53 (0.29)
富山市	0.47 (0.31)

注1：指定都市及び中核市数値は再掲

注2：括弧内は10年前（平成20年度）の保護率

2 世帯類型別の被保護世帯数・構成割合の推移

函館市の平成20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、次の表のとおりである（函館市提供資料から抜粋）。

全国と同じく高齢者世帯数の増加傾向が顕著であり、平成30年度の高齢者世帯数は5,193世帯（構成割合55.5%）となっている。そのうち高齢者単身世帯数は4,753世帯で高齢者世帯の約91%を占めている。

平成26年度以降、高齢者世帯の構成割合は毎年約2%増加し続けることからして、高齢者世帯数、特に単身者世帯数の増加傾向は今後とも続くものと推測される。

他の世帯類型についても、構成割合は全国とほぼ同様の傾向を示しており、母子世帯、傷病・障害者世帯およびその他世帯はいずれも減少傾向にある。

なお、稼働世帯（稼働している者がいる世帯）の数および稼働率（被保護世帯全体のうち稼働世帯の割合）についても表に示したが、稼働率は13～15%程度で推移しており、変動は小さい。

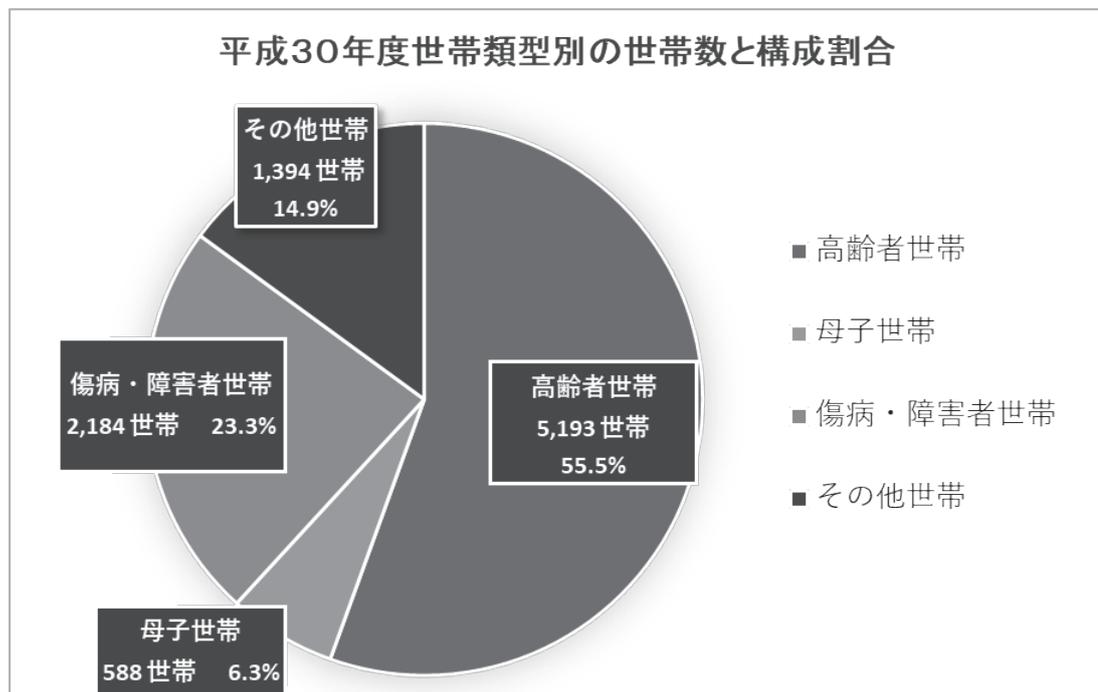
函館市の世帯類型別の保護世帯数・構成割合の推移

年度	世帯類型								稼働世帯	
	高齢者世帯		母子世帯		傷病・障害者世帯		その他世帯			
	世帯数 (世帯)	構成比 (%)	世帯数 (世帯)	構成比 (%)	世帯数 (世帯)	構成比 (%)	世帯数 (世帯)	構成比 (%)	世帯数 (世帯)	稼働率 (%)
平成20	3,436	42.9	1,119	14.0	2,410	30.0	1,051	13.1	1,207	15.1
平成21	3,575	42.8	1,088	13.0	2,444	29.2	1,254	15.0	1,227	14.7
平成22	3,736	42.5	1,071	12.2	3,042	34.5	951	10.8	1,219	13.9
平成23	3,870	42.6	1,025	11.3	3,412	37.5	787	8.7	1,347	14.8
平成24	4,095	43.7	987	10.5	2,543	27.2	1,749	18.7	1,279	13.6
平成25	4,374	46.0	921	9.7	2,523	26.5	1,693	17.8	1,314	13.8
平成26	4,569	47.7	868	9.1	2,554	26.6	1,594	16.6	1,394	14.5
平成27	4,781	49.9	779	8.1	2,495	26.0	1,531	16.0	1,437	15.0
平成28	4,926	51.9	694	7.3	2,375	25.0	1,501	15.8	1,453	15.3
平成29	5,078	53.9	640	6.8	2,255	23.9	1,448	15.4	1,408	14.9
平成30	5,193	55.5	588	6.3	2,184	23.3	1,394	14.9	1,392	14.9

注)1 世帯数は各年度月平均である。

2 世帯類型の構成比は、端数処理の関係上必ずしも100にならない。

平成30年度の世帯類型別の世帯数と構成割合をグラフ化して示す。



3 生活保護費および構成割合の推移

函館市の平成26年度以降の生活保護費およびその構成割合の推移は次の表のとおりである（函館市提供資料から抜粋）。

保護費総額（施設事務費を含む）は、保護率がピークを示した平成25年度から27年度で210億円を超えていたが、平成28年度から210億円を若干下回る程度に減少し、平成30年度においては約204億円となっており、横ばい傾向は今後も続くものと考えられる。

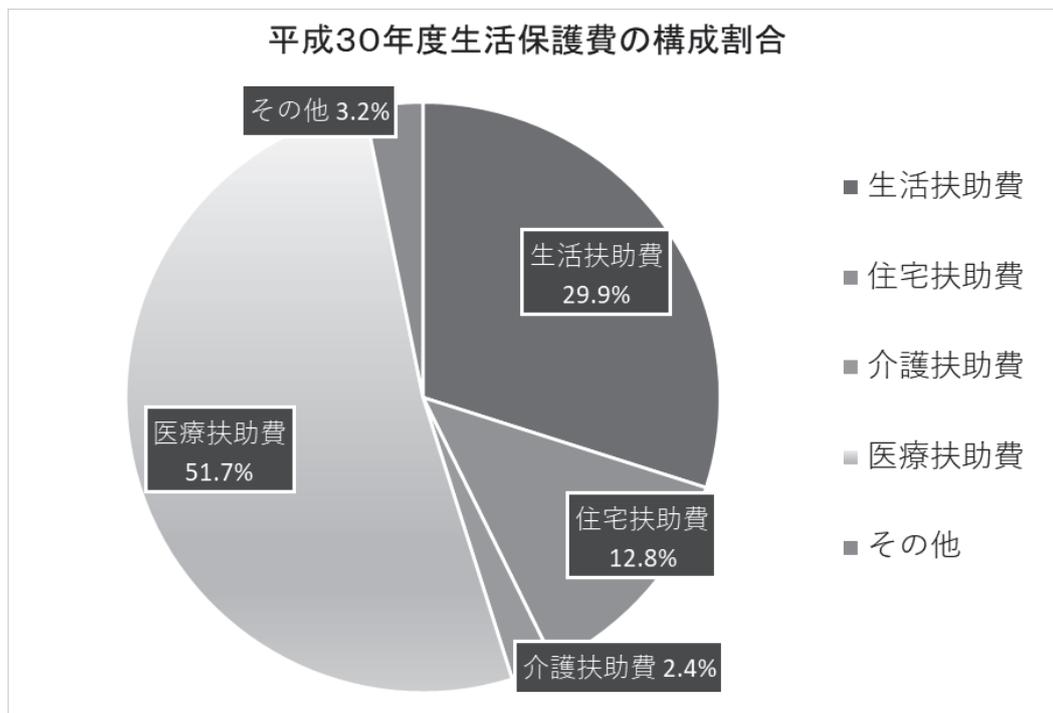
平成30年度の生活保護費の構成割合は、医療扶助が51.7%と半分以上を占めており、全国よりも割合が高くなっている。医療扶助は平成27年度から50%を超えており、さらに増加傾向にある。

その他は、生活扶助が30.0%とこれに続き、住宅扶助が12.8%、介護扶助が2.4%であり、住宅扶助の割合が低いほかは全国の現状とほぼ同様の割合となっている。

函館市の生活保護費および構成割合の推移

区 分	平成26年度		平成27年度		平成28年度		平成29年度		平成30年度	
	決 算 額 (円)	構 成 比 (%)								
生活扶助費	7,499,844,181	34.8	6,790,959,594	32.0	6,688,090,163	31.9	6,422,000,103	30.8	6,123,604,497	30.0
住宅扶助費	2,662,419,672	12.3	2,656,578,382	12.5	2,642,234,235	12.6	2,625,671,574	12.6	2,617,896,337	12.8
教育扶助費	136,998,241	0.6	126,186,071	0.6	116,427,252	0.6	107,354,898	0.5	84,894,190	0.4
介護扶助費	458,787,939	2.1	448,100,877	2.1	433,851,170	2.1	485,488,484	2.3	493,116,986	2.4
医療扶助費	10,305,231,765	47.7	10,675,424,605	50.3	10,527,608,208	50.2	10,684,810,023	51.3	10,573,352,028	51.7
出産扶助費	271,220	0.0	367,516	0.0	500,708	0.0	1,191,794	0.0	670,664	0.0
生業扶助費	76,599,723	0.4	71,181,874	0.3	53,789,035	0.3	50,658,458	0.2	44,644,072	0.2
葬祭扶助費	39,869,468	0.2	38,419,106	0.2	36,023,070	0.2	41,173,135	0.2	52,475,880	0.3
冬季薪炭費	1,637,839	0.0	1,770	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
施設事務費	414,979,725	1.9	434,882,589	2.0	443,591,074	2.1	431,497,046	2.1	453,328,292	2.2
就労自立給付金	1,648,873	0.0	5,092,975	0.0	3,317,197	0.0	4,332,307	0.0	5,205,780	0.0
進学準備給付金									5,200,000	0.0
保 護 費 総 額	21,598,288,646	100.0	21,247,195,359	100.0	20,945,432,112	100.0	20,854,177,822	100.0	20,454,388,726	100.0

平成30年度の生活保護費の構成割合をグラフ化して示す。



第3 函館市の生活保護の特徴と監査の視点

1 全国有数の保護率の高さ

すでに述べたとおり、函館市の保護率は、全国的にも極めて高い水準にあり、平成30年12月現在で44.9%という函館市の保護率は、全国平均の16.6%、全道平均の30.2%を大きく上回っているだけでなく、中核市の中では最高、政令指定都市・中核市を合わせても全国で2番目に高い状況にある。

このような全国有数の保護率の高さは、様々な要因によるものと思われるが、監査人の立場でその要因を検討したうえで、監査における視点を明確にしたい。

2 高齢化の急激な進行

保護率の高さの大きな要因としてまず考慮されるべきことは、函館市における高齢化の急激な進行である。

わが国における高齢化率（総人口に占める65歳以上の割合）は、少子高齢化の進展により顕著に上昇しているが、函館市においては全国の状況をはるかに上回るスピードで上昇を続けている。

函館市における平成30年末時点の高齢化率は、34.7%であり、全国の28.1%、北海道全体の31.1%を大きく上回っている（数値は、平成31年1月1日現在の住民基本台帳人口に基づくもので、北海道ホームページによる。）。

そして、函館市の推計によれば、令和2年には35.5%、令和7年には37.2%と、今後も上昇が続くと予測されている（第8次函館市高齢者保健福祉計画・第7期函館市介護保険事業計画における推計）。

このように高齢化が進行している状況においては、生活保護を受給する高齢者世帯、特に単身高齢者世帯の増加は避けられないだけでなく、その多くが稼働年齢層を超えていることから、経済的自立の助長は相当困難であり、保護率の高さは今後も続くことが想定される。

3 地理的・社会的要因

道南圏（ここでは北海道の支庁である渡島総合振興局と檜山振興局の所管区域をいう。）は、総面積約6566平方キロメートル（長崎県と佐賀県を合わせた面積にほぼ匹敵する）、総人口46万5677人であるところ、現在の市町村数は2市16町であり、平成18年2月に上磯町と大野町が合併して北斗市となるまでは、市は函館市のみであった。

道南圏の中心都市である函館市は、人口25万5609人と圏域の総人口の半分以上を占めており、また、圏域の最南端に位置しており、もう一

つの市である北斗市も函館市に隣接していて、同市の人口は函館市の5分の1弱である。

このような地理的条件により、様々な社会資源、特に医療機関や社会福祉施設が函館市に集中している状況にあるため、高齢者世帯や傷病世帯がより高度な医療等を求めて周辺地域から移転し、保護申請に至るケースも多いと考えられる。

また、全国、特に都市部と比較すると、函館市における雇用情勢は依然として厳しい状況にある。指標のひとつとして、平成30年度の有効求人倍率をみると、ハローワーク函館管内は1.03であり、全国の1.46、全道の1.17に比べて低い状況が続いている（数値は厚生労働省北海道労働局ホームページの「安定所別月間有効求人倍率（常用）の推移」から引用。）。

したがって、就労による自立の促進が難しいことも保護率の高さにつながっていることが考えられる。

4 保護率・捕捉率と監査の視点

函館市の保護率の高さを、どのように評価すべきか。

上記した要因等からしてやむを得ないものとみる考え方と、逆に異常な高さであり是正していくべきものとみる考え方もありうる。

ここで検討しなければならないのは生活保護の「捕捉率」である。

捕捉率とは、制度の利用資格がある者のうち現に利用できている者が占める割合のことであり、定義や対象世帯によって変わってくるため一概にはいえないが、様々な研究者の推計によれば、わが国の生活保護の捕捉率は概ね20%前後にとどまるとされており、海外の公的扶助制度の捕捉率よりもかなり低いといわれている。

厚生労働省が平成22年4月9日に公表した「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」においても、低所得世帯に対する被保護世帯数の割合は、推計の元とした調査結果により幅があるが、所得のみの判定で15.3～29.6%、資産を考慮した判定で32.1～87.4%と推計されており、また、厚生労働省が平成30年11月に公表した生活保護基準以下の低所得世帯数に対する被保護世帯数の割合の国民生活基礎調査に基づく推計では、所得のみの判定で22.6%、資産を考慮した場合で43.3%であった。

つまり、生活保護基準未満の低所得世帯のうち、80%前後、少なく見積もっても半数以上が生活保護を利用していないと考えられ、これでは生活保護は貧困対策の機能を持つ公的扶助の役割を果たしているとは到底認

められない。

函館市の保護率の高さは、捕捉率との関係でみた場合には、未だ不十分ではあるが、生活保護に関する事務が適正に行われ、受給する権利がある世帯が相当程度捕捉されており、市民の最低限の権利保障が機能している結果であると評価することができる。

ただし、この評価が可能な前提条件としては、被保護者の個別状況を把握したうえで自立の助長を促すケースワークが十分に行われていることや、適切な収入認定、保護費の半分以上を占める医療扶助の適正化、不正・不適正受給等に対する対応等がしっかりとされていることが必要であり、本監査においては、生活保護に関する事務の適正や被保護者の権利の保障とともに、このような視点を重視しつつ検討していきたい。

第4章 函館市における生活保護に関する事務の概要

第1 組織・体制

- 1 函館市における生活保護の実施主体は、函館市福祉事務所である。

函館市福祉事務所において生活保護に関する具体的な事務を担当する部署は、生活支援第1課、生活支援第2課、湯川福祉課および亀田福祉課である。

このほか、平成16年12月の合併により函館市に編入となった戸井町・恵山町・楸法華村・南茅部町の地域にある戸井支所、恵山支所、楸法華支所および南茅部支所にはそれぞれ福祉課が設置されており、生活保護要保護者の相談に関すること、生活保護金品の交付ならびに就労自立給付金および進学準備給付金に関することおよび社会福祉の現業に関することを分掌事務としているが、これら4つの支所の所管地域内における要保護者の保護、すなわち、要保護者等からの相談や申請の受理、申請の審査・決定、保護開始後のケースワークなどの事務についてはすべて湯川福祉課が所管している。

- 2 したがって、以下では、函館市役所本庁に所在する福祉事務所生活支援第1課、生活支援第2課（これらをまとめて「本庁」等と記載することもある）、湯川福祉課および亀田福祉課の事務について監査を行う。
- 3 生活支援第1課および第2課は函館市役所本庁内にあり、上記合併前の旧函館市地域のうち、湯川福祉課および亀田福祉課所管管内以外の地域を所管する。

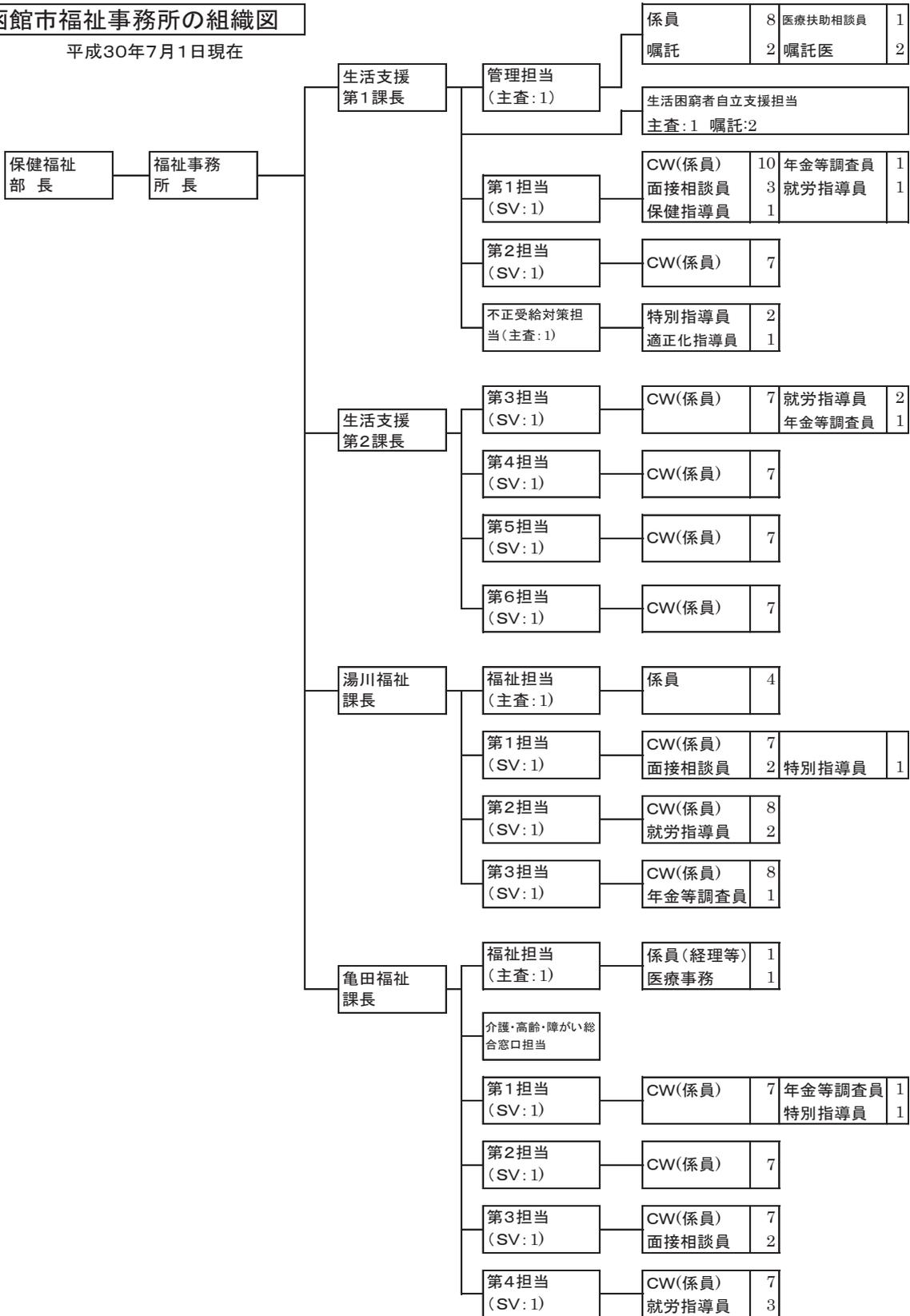
湯川福祉課は、湯川支所内にあり、湯川支所の所管管内に加え、上述のように、戸井支所、恵山支所、楸法華支所および南茅部支所所管管内を所管する。

亀田福祉課は、亀田支所内にあり、亀田支所の所管管内を所管する。

- 4 函館市福祉事務所各課の平成30年7月1日現在の組織および体制は、次ページのとおりである。

函館市福祉事務所の組織図

平成30年7月1日現在



注) 1 生活保護関係の職員のみを抜粋。数字は職員数。

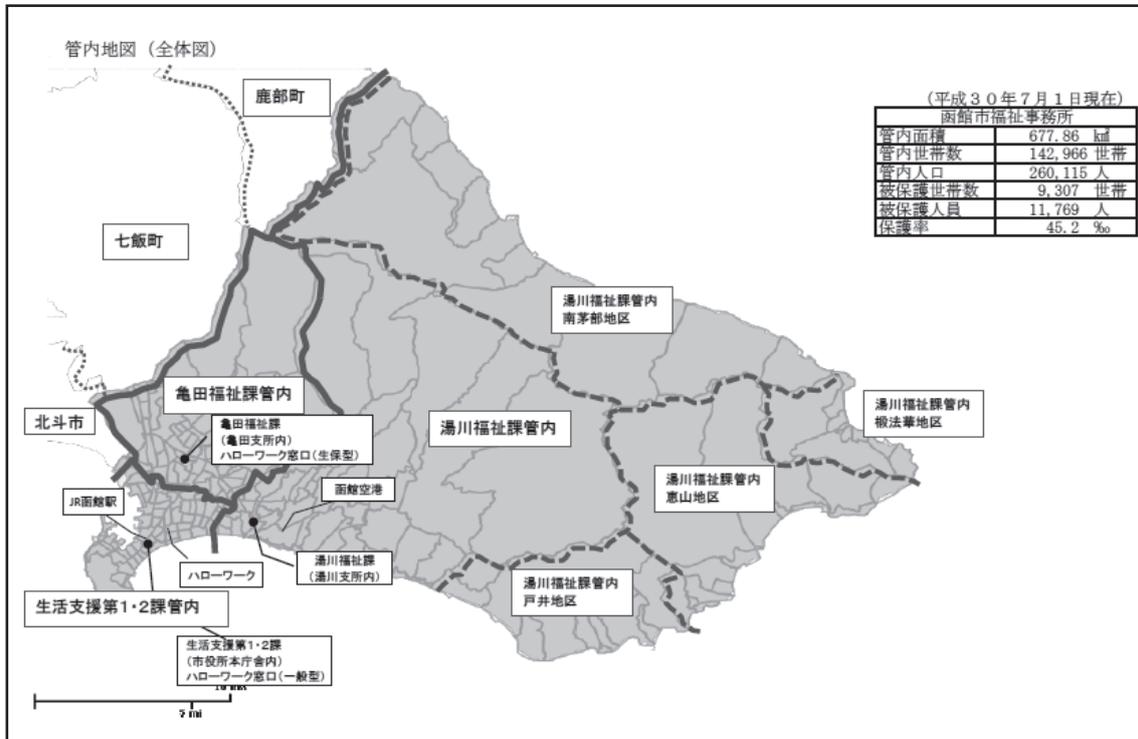
2 SVは査察指導員、CWはケースワーカーの略。

5 各課の具体的な事務分掌は、次のとおりである（函館市事務分掌規則、函館市福祉事務所事務分掌規則による）。

課	具体的事務分掌
生活支援第1課	<ul style="list-style-type: none"> ・生活保護要保護者の保護に関する事 ・就労自立給付金および進学準備給付金に関する事 ・生活保護金品の交付ならびに就労自立給付金および進学準備給付金の支給に関する事 ・生活保護の医療券に関する事 ・社会福祉統計に関する事 ・社会福祉の現業に関する事
生活支援第2課	<ul style="list-style-type: none"> ・生活保護要保護者の保護に関する事 ・就労自立給付金および進学準備給付金に関する事 ・社会福祉の現業に関する事
湯川福祉課	湯川支所および銭亀沢支所の所管区域内における次の事項 <ul style="list-style-type: none"> ・生活保護要保護者の保護に関する事 ・就労自立給付金および進学準備給付金に関する事 ・生活保護金品の交付ならびに就労自立給付金および進学準備給付金の支給に関する事 ・生活保護の医療券に関する事 ・社会福祉の現業に関する事
	戸井支所、恵山支所、椴法華支所および南茅部支所の所管区域内に関する次の事項 <ul style="list-style-type: none"> ・生活保護要保護者の保護に関する事 ・就労自立給付金および進学準備給付金に関する事 ・生活保護の医療券に関する事
亀田福祉課	亀田支所の所管区域内における次の事項 <ul style="list-style-type: none"> ・生活保護要保護者の保護に関する事 ・就労自立給付金および進学準備給付金に関する事 ・生活保護金品の交付ならびに就労自立給付金および進学準備給付金の支給に関する事 ・生活保護の医療券に関する事 ・社会福祉の現業に関する事
戸井福祉課 恵山福祉課 椴法華福祉課 南茅部福祉課	各支所の所管区域内における次の事項 <ul style="list-style-type: none"> ・生活保護要保護者の相談に関する事 ・生活保護金品の交付ならびに就労自立給付金および進学準備給付金の支給に関する事 ・社会福祉の現業に関する事

6 函館市福祉事務所および各課の具体的な所管地域を図示すると、次のとおりである。

① 函館市福祉事務所管内全体図



② 生活支援第1課・第2課



③ 湯川福祉課

※ 戸井地区・恵山地区・楳法華地区・南茅部地区については①図参照



④ 亀田福祉課



(以上の各図は函館市提供)

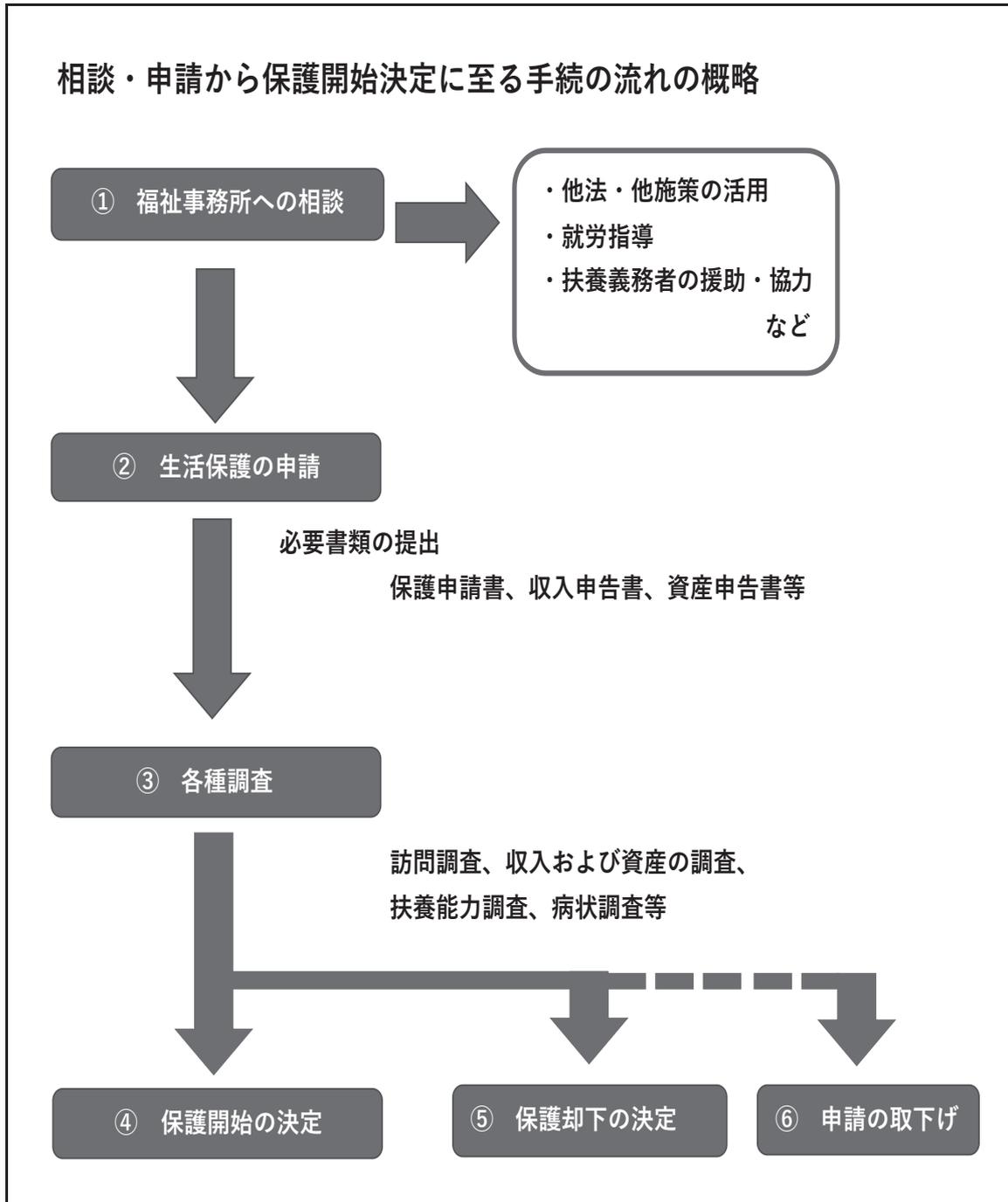
7 平成30年7月1日現在の函館市福祉事務所における担当課管内別の保護世帯数・被保護人員・保護率は、次のとおりである。

担 当 課	世帯数 (世帯)	人 口 (人)	被保護世帯数 (世帯)	被保護人員 (人)	保護率 (%)
生活支援第1・2課	46,714	79,027	3,962	4,966	62.8
湯川福祉課	35,649	65,163	2,487	3,082	47.3
うち 戸井地域	1,356	2,657	79	91	34.2
恵山地域	1,567	2,966	75	92	31
椴法華地域	454	915	22	23	25.1
南茅部地域	2,468	5,159	97	117	22.7
亀田福祉課	60,603	115,925	2,797	3,660	31.6
合 計	142,966	260,115	9,307	11,769	45.2

(函館市から提供を受けた資料から監査人作成)

第2 生活保護に関する手続、事務の流れ

生活に困窮している市民が、福祉事務所へと相談し、生活保護開始に至る手続の一般的な流れの概略は、次のとおりである。



(監査人作成)

第5章 函館市の生活保護に関する事務の執行について

本章では、まず生活保護開始に至る手続きの流れに沿う形で、函館市の生活保護に関する事務の執行を監査し、引き続き、保護開始後の生活保護に関する事務について監査する。

本章において監査の際に特に重視した視点は次のとおりである。

【生活保護開始に至る手続の流れ】

福祉事務所への相談は、生活に困窮している市民が、生活保護制度の利用に踏み出すための第一歩である。

市民が福祉事務所へ相談するためには、まず、その前提として市民が生活保護制度を認識していることが必要である。

したがって、第1では、市民に対して生活保護制度の周知がどのようになされているかを監査した。

ここでは、特に生活保護制度の利用者である函館市民の権利が正当に実現されているかという市民の視点を重視して監査を行った。この視点は第2の面接相談についても同様である。

続く第3から第5まで、すなわち生活保護の申請、申請を受けての各種調査、そして保護の開始決定の各場面では、生活保護の申請が阻害されるような事情が存在していないか、という利用者の視点とともに、適切な調査、決定がなされているか、保護されるべき市民が保護されず、保護されるべきでない者が保護されるという逆転現象が生じていないか、という納税者の視点も重視しながら監査を行った。

第5では、保護開始の決定のほか、申請の却下および取り下げも取り扱う。申請の却下については、申請者の権利が正当に実現されているかという市民の視点と納税者の視点をともに重視し、適正な判断がなされているかどうかを監査した。

申請の取り下げについては、特に市民の視点から、保護の申請の取り下げが申請者の任意かつ真摯な意思に基づくものとなっているかを中心に監査を行った。

【生活保護開始決定後の事務について】

生活保護開始決定後になされる各種事務については、納税者が納めている税金が有効かつ適切に使われているかどうか、保護が必要な者に適切な保護がなされているかという納税者の視点と、利用者（被保護者）

の権利義務が正当に実現されているかという利用者の視点、さらに生活保護の事務を実際に支えている現業員などの函館市職員の人権の視点のいずれもが等しく重要な監査の視点である。

このような視点から、第6および第7では保護開始後になされる調査や指導指示について監査した。

さらに、保護の停止や廃止についての第8では、保護の必要のない者が保護を受け保護されるべき市民が保護されないというような逆転現象が生じていないかという点にとりわけ着目して監査した。

生活保護制度の財政面の事務が適正に執行されているかについて、第9では費用の返還・徴収を、第10では債権管理を監査した。

第11では、特に納税者の視点から重要となる不正受給に関して、適切な対策がとられているかに着目して監査した。

第12では、生活保護の各場面における組織的な決定が適正になされているかという観点から、ケース診断会議について独立して取り上げた。

さらに、生活保護受給者に対する自立の助長が適正になされているかどうかについて、第13で就労支援・自立支援に加えこれと密接に関連する生活困窮者自立支援に対する取り組みを監査した。

第14の不服申立では、不服申立事案を通じて、函館市福祉事務所の生活保護の事務が適正になされているかどうかを確認した。

第15の組織体制は、特に生活保護の具体的な事務を実際に支えているケースワーカーなどの函館市職員の人権の視点を重視して検討した。

なお、本章以下に掲載する表およびグラフは、特に注記のない限り、函館市福祉事務所から提供を受けた資料およびデータに基づき、監査人が作成したものである。

第1 住民に対する生活保護制度の周知

1 生活保護制度の周知の必要性について

生活保護は、申請保護の原則に基づく制度である。

すなわち、保護は、要保護者その扶養義務者またはその他の同居の親族の申請に基づいて開始することが原則とされている（生活保護法第7条本文）。そして、例外的に保護を要する者が急迫した状況にあるときには、保護を実施する機関において、その者から保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる（同条但書）とされている。

つまり、保護を要する者に対して生活保護が開始されるために、原則として、その者が能動的、自発的に生活保護の申請を行わなければならない。したがって、自発的な申請が行われるための前提として、まず、地域住民に対して、生活保護の制度の存在やその具体的内容などが、十分に周知されていなければならない。

2 関係法令等

生活保護制度の周知については、次の通達がある。

【生活保護法による保護の実施要領について】

（昭和38年4月1日 社発第246号

厚生労働省社会局長通知

（一部抜粋）

第9 保護の開始申請等

（略）

2 要保護者の発見・把握

要保護者を発見し適切な保護を実施するため、生活困窮者に関する情報が保護の実施機関の窓口につながるよう、住民に対する生活保護制度の周知に努めるとともに、保健福祉関係部局や社会保険・水道・住宅担当部局等の関係機関及び民生委員・児童委員との連絡・連携を図ること。

3 函館市の状況

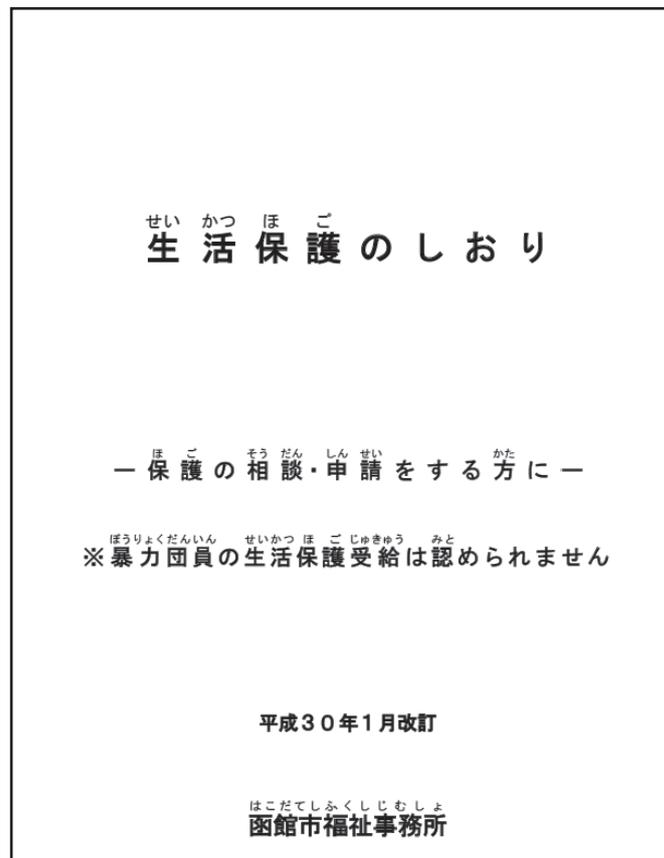
地域住民に対する生活保護制度の周知が十分かつ効率的に実施されているかについて、生活保護制度に関する周知広報の状況について担当者からのヒアリングを実施するとともに、パンフレット等の提供を求め、生活支援第1課・第2課、湯川福祉課および亀田福祉課の窓口の状況を確認して監査を行った。

(1) パンフレット等の紙媒体について～「生活保護のしおり」

- ① 函館市福祉事務所では、独自のパンフレットとして「生活保護のしおり」と題するパンフレット（全11ページ）を作成しており、監査時点のものは平成30年1月に改訂がなされたものである。
- ② 同パンフレットは、表紙に「－保護の相談・申請をする方に－」と記載されており、生活保護に関する情報を求める地域住民や生活保護の申請を検討している地域住民を名宛人として作成されたものである。
- ③ 同パンフレットは、漢字にはふりがなが振られ、文字も読みやすさに配慮した大きなフォントを使用しているなど、形式面からは、同パンフレットを手にする者へ情報を提供したいとの配慮が認められる。
- ④ しかし、同パンフレットの実質的な記載内容には次のような問題がある。

ア 表紙の記載

「生活保護のしおり」の表紙には、「※暴力団員の生活保護受給は認められません」と大書されている。



暴力団員に対する生活保護受給が原則として認められないこと

は事実であるが、地域住民の多くは暴力団ないしは反社会的勢力とは無関係の生活を送っているのであるから、一般市民が手にするパンフレットの表紙にこのような記載をすることは、きわめて不適切である。

保護実施機関が、地域住民に対して生活保護制度を周知する情報提供の第一歩である「生活保護のしおり」の表紙におけるこのような文言の記載は、生活保護制度が暴力団員に悪用されるような制度なのではないかといった懸念を生じさせるおそれがあり、その必要性、相当性には疑問がある。

イ 文書全体の構成

生活保護のしおりの文書構成は、次の目次のとおりである。

もく じ	
目 次	
第1	はじめに ----- P 1
第2	生活保護受給のための基本的要件 ----- P 2 <small>せいかつほ ごじゅきゆう きほんてきようけん</small>
第3	生活保護の種類 ----- P 3 <small>せいかつほ ごしゅるい</small>
第4	生活保護のしくみ ----- P 4 <small>せいかつほ ご</small>
第5	生活保護が決定されるまでに聞くことや 提出してもらう書類など ----- P 5～P 6 <small>せいかつほ ご けつてい き ていしゅつ しよるい</small>
第6	生活保護制度における主な資産の取扱い --- P 7～P 10 <small>せいかつほ ごせいど おも しさん とりあつか</small>
第7	生活保護が決定されるまでの期間 ----- P 11 <small>せいかつほ ご けつてい きかん</small>

「第1 はじめに」では、本しおりが生活保護の制度説明のためのものであり、生活保護制度が憲法により保障される生存権に基づくものであることなどが記載され、福祉事務所へ遠慮なく相談するよう述べられている。

しかし、その後続く実質的な本文たる「第2 生活保護受給のための基本的要件」は、「あなた自身の生活を守るためには家族皆が力を合わせ、できる限り努力することが必要です。」という第1文からはじまり、就労や資産活用、制度活用についての記載がなされ、その後「第3 生活保護の種類」、「第4 生活保護のしくみ」、「第5 生活保護が決定されるまでに聞くことや提出してもらう書類など」と生活保護制度の具体的な説明がなされている。

生活保護受給のための基本的な要件についての説明それ自体は必要なものであるが、冒頭に強く自助努力を求めるような本文書の構成は、生活保護の制度に初めて触れる生活困窮者に対して生活保護制度の活用、相談についての萎縮的効果をもたらすおそれが高いものといえる。

⑤ パンフレットの活用に関する問題

本庁、湯川福祉課、亀田福祉課のいずれの窓口にも、本パンフレットは備置されておらず、窓口を訪れた地域住民が、職員に声を掛けずに本パンフレットを手にすることができる状態にはなかった。

⑥ その他の紙媒体等

生活保護受給決定がなされた被保護者に対しては、「生活保護受給中の皆さんへ(簡易版)」と題されたパンフレットが用意されており、同パンフレットが交付されているが、相談段階において活用できるパンフレットは、この「生活保護のしおり」のみである。

その他、チラシやポスターなどによる広報周知活動は実施されていない。

(2) ホームページによる広報について

函館市では、同市ホームページに「生活保護 | 生活保護制度」と題するページを設置し、生活保護制度の概要、手続の流れ、相談申請窓口の案内を実施している。ホームページの最新更新日は2014年6月13日である。

ホームページでも「生活保護のしおり」と同様、冒頭の「生活保護について」欄には、「※暴力団員の生活保護受給は認められていません!」と強調した記載がなされている。生活保護の制度の説明に先立ってこのような記載を行うことについての問題点は、「生活保護のしおり」と同様である。

実際のホームページの記載は次のとおりである。

[生活保護について](#) | [生活保護とは](#) | [生活保護を受けるには](#) | [種類](#) | [手続き](#) | [しくみ](#) | [生活保護の相談](#)

生活保護について

※暴力団員の生活保護受給は認められていません！

生活保護とは

生活保護は、生活を維持するためにあらゆる努力をしても、病気になったり、障がいのため働けなくなったりなど、様々な理由で、生活費や医療費に困窮している方に、一定の基準に従って最低限度の生活を保障し、自立に向けて支援する制度です。

生活保護を受けるには

支援にあたっては、その利用しうる資産（動産・不動産）・稼働能力・健康保険・年金など、あらゆるものを活用することを要件として行われます。また、扶養義務者による扶養や、他の制度による給付などは、生活保護法による保護に優先します。

1 能力の活用

働ける人は能力に応じて働いてください。
また、仕事に就いていない人は、求職活動をしてください。

2 資産の活用

不動産や預貯金、生命保険などは、生活のために活用してください。

3 扶養義務者からの援助

親子兄弟などからの援助を受けるように努めてください。

4 他の法律による給付の優先

年金や手当（雇用保険・児童扶養手当 等）など、他の法律等により給付を受けられるものがあれば、まずその給付を受けてください。

5 その他あらゆるものの活用

そのほか生活に役立つものがあれば、その全てを活用してください。

生活保護の種類

生活保護には次の8種類の扶助があり、国が定める基準の範囲内で支給されます。

- 生活扶助 食費、医療費、電気、ガス、水道代など
- 教育扶助 小・中学生に必要な学用品・給食費など
- 住宅扶助 家賃代、地代など
- 医療扶助 医療費
- 介護扶助 介護費
- 出産扶助 出産に必要な費用
- 生業扶助 仕事に就くために必要な費用や、高等学校に就学するための費用
- 葬祭扶助 葬式に必要な費用

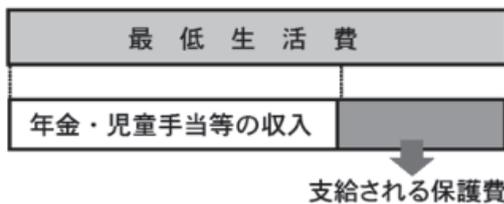
生活保護の手続き

相談	保護の申請	保護費の支給
<ul style="list-style-type: none"> 生活保護制度の説明 (保護要件の確認) 生活福祉資金、障がい者施設等各種の社会保障施策活用可否の検討 	<ul style="list-style-type: none"> 預貯金、保険、不動産等の資産調査 扶養義務者による扶養の可否の調査 年金等の社会保障給付、就労収入等の調査 就労の可能性の調査 	<ul style="list-style-type: none"> 最低生活費から収入を引いた額を支給 世帯の実態に応じた訪問調査 収入、資産等の届出の受理、定期的な課税台帳との照合の実施 就労の可能性のある者への就労指導

※「相談」と「保護の申請」は同時に行えます

生活保護のしくみ

国が定める基準に基づくあなたの世帯の最低生活費と、世帯全員の1カ月の収入の合計を比較して、生活保護の要否が判定されます。収入としては、就労による収入、年金等社会保障の給付、親族による援助等を認定します。



生活保護の相談・申請

生活に困窮されている方は、以下の窓口で生活保護の相談を実施していますので、お住まいの地域の担当窓口においでください。なお、地域の民生委員に事前に相談のうえ来所されても結構です。

	電話	住所	担当エリア	
函館市福祉事務所	生活支援第1課	0138-21-3285	函館市東雲町4番13号 (市役所本庁舎2階)	本庁管内の方
	湯川福祉課	0138-57-6170	函館市湯川町2丁目40番13号 (湯川支所内)	湯川支所・銭亀沢支所・ 東部4支所管内の方
	亀田福祉課	0138-45-5483	函館市美原1丁目26番8号 (亀田支所内)	亀田支所管内の方

・各管内の町名（函館市の町名のページ）

相談時間 午前8時45分から午後5時30分まで（正午から午後1時まで、昼休みとなっています）

※生活保護の申請ができるのは、生活保護を受けようとする本人、もしくはその家族が扶養義務者、その他同居の親族の方です。生活保護申請には、本人および申請者の印鑑をご持参ください。

※ご相談の際は、下記のものをご用意いただくと、より具体的な相談ができます。

1. 世帯の収入がわかるもの（給与明細や預貯金通帳など）
2. 年金の通知書や加入している生命保険の証書など
3. 健康保険証や介護保険証など

※次に該当する方は、原則として保護は受けられません。

1. 暴力団員の方
2. 過去に年金担保貸付を受けながら保護を受給し、再度の借入をし、保護申請をした方

4 監査の結果

- (1) より生活困窮者に寄り添った簡易なパンフレットを作成し、相談や申請に対して萎縮的效果を与えないような工夫をすることを求める。

【指摘1】

函館市福祉事務所が作成している「生活保護のしおり」は、漢字にふりがなを付し、文字フォントも大きく見やすいものを使うなど、読む者に対する配慮がなされており、この点については一定の評価がなされるべきものとはいえる。

しかし、わざわざ表紙に「※暴力団員の生活保護受給は認められません」と大書することは、本パンフレットを手にする一般市民に生活保護制度に対する誤解を与えかねず、また、申請や相談に対しても萎縮的な効果をもたらすおそれがあるものである。一般市民に向けられたパンフレットの表紙としては不適切であり、暴力団員の生活保護受給が原則として認められないことについては、必要に応じて本文中に記載をすれば足りるものである。

また、文書全体の構成についても、生活保護制度によって生活困窮の状態から離脱することが憲法25条の定める生存権に基づいて認められる権利であることが冒頭に記載されており、その権利性について配慮がなされてはいるものの、生活保護が認められるには、どの程度の経済状態であればよいのか、どのような計算によって保護費が定められるのかというような生活困窮者にとって一番先に知りたい情報よりも先に自助努力を訴えながら生活保護の要件を記載するなどしている。このような文書全体の構成は、自助努力が不足しているのではないかと思いついた生活困窮者が本来なすべき面接相談や申請を躊躇することにつながりかねない。

実際の申請のほとんどは面接相談員との相談を経ていることからすれば、相談以前に交付することを前提としたパンフレットでは、まず生活に困窮している市民が、自身の生活状況に照らして生活保護に関する相談をすることが適当なのだと思うような情報、相談につながるような内容を優先的に記載すべきである。

そのような情報であれば、A4用紙1枚程度で十分であろうし、市民がどのような情報を知りたいと考えているのかについては、厚生労働省のホームページにおける生活保護に関するQ&Aなどが参考になろう。

まず生活に困窮している市民に適切な情報を提供することを第一とし、生活困窮者が相談や申請を行うことを躊躇しないような内容の簡易

なパンフレットを作成することを強く求める。

(2) パンフレットを窓口等に備置し、市民が生活保護の制度を認知する機会を広げるよう求める。【指摘2】

地域住民の中には、実際に直接相談員との相談をする前に生活保護に関する知識・情報を得たい、職員に声を掛けたくない、いきなり対面での相談をすることには抵抗があるなど、面接相談を行うことなく函館市における生活保護の制度の知識・情報を得たいという者も少なからず存在するはずである。

また、生活に困窮する市民の中には、経済的理由からインターネットへのアクセスができなかったり、高齢であって情報機器の取り扱いに不慣れな者、インターネットに関する知識を全く有さない者なども少なからず存在することが考えられ、函館市ホームページ内での情報提供だけでは不十分であることは明らかである。

しかも、函館市福祉事務所は、生活保護の制度を周知するパンフレットとして「生活保護のしおり」を作成しているにも関わらず、これを窓口に備え置いていないというのが現状である。もっとも、「生活保護のしおり」の内容面や記載については、上述のような問題がある。

上記指摘で指摘したようなより簡易で手に取りやすいパンフレットを作成したうえで当該パンフレットを窓口や庁舎内のパンフレット置場等に備置し、窓口を訪れた地域住民が自由に手に取ることができる状態とすべきである。

市民に対して情報を提供するパンフレット類が窓口に備置されていないという現状は、住民に対する生活保護制度の周知という観点から不相当であり、「住民に対する生活保護制度の周知に努める」ことを求める上記通知との関係からも、速やかに改善することが求められるものである。

(3) ホームページの記載内容について、生活保護制度の利用を考えている市民、生活に困窮する市民に寄り添った構成・内容とすることを求める。

【意見1】

函館市ホームページ内の生活保護に関するページでも、「生活保護のしおり」の表紙同様、冒頭の「生活保護について」欄に「※暴力団員の生活保護受給は認められていません!」との記載がなされているほか、続く「生活保護とは」でも自助努力を強調するような内容となっている。

このような構成や記載内容によって、生活に困窮する市民が相談や申請を行うことを躊躇するおそれがあることは、「生活保護のしおり」と同様である。

ホームページについても、生活に困窮する市民が窓口での相談や申請を行うことを躊躇しないよう、構成や記載内容を工夫することを求める。

第2 面接相談

1 面接相談の基本的な考え方

生活保護は申請保護の原則をとっているため、その多くのケースでは生活保護の申請を検討している者との事前の面接相談がなされる。

面接相談の目的は、生活保護の目的や要件、権利義務などを相談者に対してわかりやすく説明をすること、相談者の申請の意思を確認すること、申請意思を有する者に申請書や必要な関係書類を交付して手続指導を行うこと、その場で申請をしたい相談者の申請を受け付けることなどである。

また、生活保護制度の要件に該当せず、生活保護の申請にはつながらないようなケースであっても、相談者の生活上の課題や問題の解決につながるように、他法や他施策を説明したり、関係各部署や機関へつなげることもまた、面接相談の目的に含まれているものである。

2 関係通知等

面接相談に関連しては、以下の通知が発せられている。

【生活保護法による保護の実施要領について】

(昭和38年4月1日 社発第246号)

厚生省社会局長通知

(一部抜粋)

第9 保護の開始申請等

1 保護の相談における開始申請の取扱い

生活保護の相談があった場合には、相談者の状況を把握したうえで、他法他施策の活用等についての助言を適切に行うとともに生活保護制度の仕組みについて十分な説明を行い、保護申請の意思を確認すること。

また、保護申請の意思が確認された者に対しては、速やかに保護申請書を交付し、申請手続きについての助言を行うとともに、保護の要否判定に必要な資料は、極力速やかに提出するよう求めること。

【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4月1日 社保第34号)

厚生省社会局保護課長通知

(一部抜粋)

第9 保護の開始申請等

問1 生活保護の面接相談においては、保護の申請意思はいかなる場合にも確認しなくてはならないのか。

答 相談者の保護の申請意思は、例えば、多額の預貯金を保有していることが確認されるなど生活保護に該当しないことが明らかな場合や、相談者が要保護者の知人であるなど保護の申請権を有していない場合等を除き確認すべきものである。なお、保護に該当しないことが明らかな場合であっても、申請権を有する者から申請の意思が表明された場合には申請書を交付すること。

【生活保護行政を適正に運営するための手引きについて】

(平成18年3月30日 社援保発第0330001号

厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

(一部抜粋)

I 申請相談から保護の決定に至るまでの対応

実施機関の来訪者に対する面接相談や保護の申請時においては、懇切丁寧に法の趣旨や制度概要を説明するとともに、他法他施策について専門的な立場からの助言を行う等適切な援助を行うことが必要である。

(中略)

1 申請相談から保護の決定までの対応の概略

保護の相談の段階から「保護のしおり」等を用いて制度の仕組みを十分に説明するとともに、他法他施策や地域の社会資源の活用等についての助言を適切に実施することが必要である。要保護者に対してはきめ細かな面接相談、申請の意思のある方への申請手続への援助指導を行うこととともに、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現に慎むべきものであることに留意する。

3 函館市の状況

(1) 面接相談に関する監査は、函館市福祉事務所に対して、各相談所における面接相談員の人員配置、面接相談件数の状況、相談・申請・開始件数等の各種資料の提供を求めたほか、各課の面接相談場所の視察や面接記録票の閲覧、ケースワーカーからのヒアリング等も実施した。

面接記録票については、平成30年度において、相談のみで終了し保護申請に至らなかった事案979件の中から全100件(本庁38件、湯川福祉課24件、亀田福祉課38件)を抽出して閲覧を実施した。

(2) 面接相談員の体制

函館市福祉事務所全体の面接相談員の人数は、平成26年度から平成30年度まで7名である。これらの面接相談員は、いずれも嘱託職員である。

面接相談員は、生活保護の現業や福祉事務の経験を経て、定年退職後に嘱託職員として採用されている。嘱託職員については、「函館市生活保護支援業務嘱託職員業務要綱」が定められている。

この7名の面接相談員は、生活支援第1課・生活支援第2課（本庁）に3名、湯川福祉課と亀田福祉課にそれぞれ2名が配置されている。

面接相談は、これらの面接相談員が実施することが原則となっているが、相談者が多く訪れた場合などには在庁するケースワーカーが対応することもあり、年度初めに相談対応を行う担当ケースワーカーをあらかじめ決めておくこともあるとのことである。

(3) 面接場所

面接の場所については、本庁、湯川福祉課、亀田福祉課のいずれにも複数の個室ブースが用意されている。

個室ブースの具体的な状況については、各課において異なる運用がなされている。

本庁では、個室のドアは閉めず、暖簾による目隠しをすることで、相談中の異変に他の職員が気づきやすいようにしている。湯川福祉課および亀田福祉課では、個室にドアがあるが、パーティションが天井までつながっておらず空間が空いているため、相談中に大音声が発せられたときなどに他の職員が気づくことができるようになっている。

面接相談では、相談者から個別具体的な生活状況の聴取を行うことになるため、相談者のプライバシーに配慮する必要性は高い。

他方で、相談において相談者が激昂してしまうような場合に面接相談員の安全を図る必要性も同様に高いものである。

したがって、面接相談は、プライバシー保護と職員の安全の双方の観点から、完全な密室ではないがある程度プライバシーが守られるような空間で実施されることが望ましい。

本庁、湯川福祉課、亀田福祉課は、いずれも、相談室内で異変等が生じた場合に他の職員が気づくことができるような構造をとりながらも利用者のプライバシーに相当程度配慮した構造となっており、面接相談場所として妥当なものと考えられる。

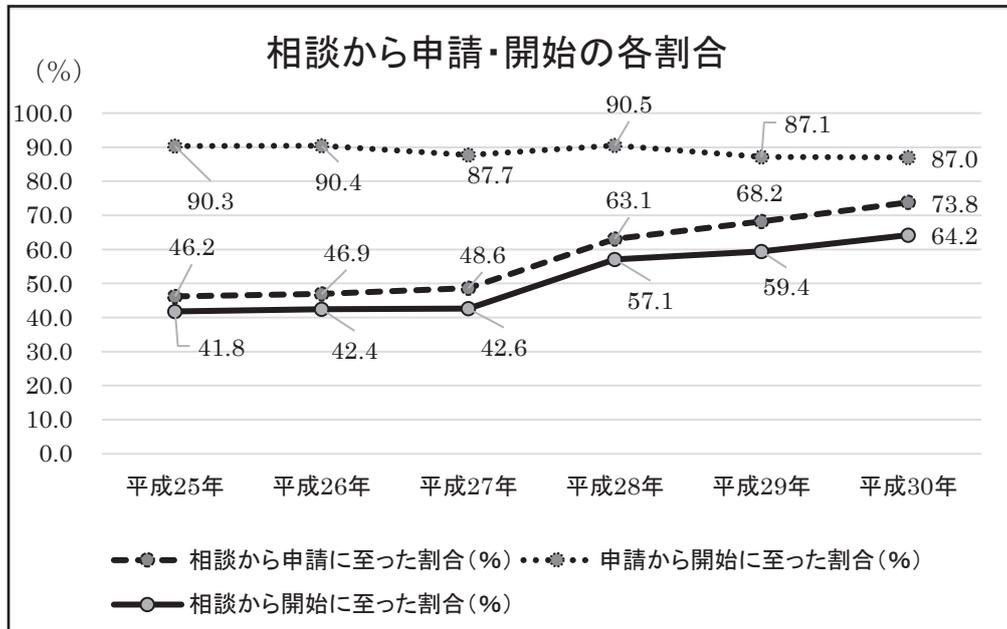
(4) 相談件数の推移

函館市福祉事務所全体の面接相談、申請、開始決定の件数および各割合についての平成25年度から平成30年度までの間の推移は、次の表のとおりである。

年度（平成）	25年	26年	27年	28年	29年	30年
面接相談延べ数（件）	2,307	2,289	2,326	2,269	2,112	2,067
面接相談実数（件）	2,275	2,249	2,290	1,746	1,572	1,527
申請数（件）	1,052	1,055	1,113	1,102	1,072	1,127
開始数（件）	950	954	976	997	934	980
相談から申請に至った割合（%）	46.2	46.9	48.6	63.1	68.2	73.8
申請から開始に至った割合（%）	90.3	90.4	87.7	90.5	87.1	87.0
相談から開始に至った割合（%）	41.8	42.4	42.6	57.1	59.4	64.2

函館市福祉事務所における面接相談の延べ件数および実件数はやや減少傾向にある一方、生活保護の新規申請件数は横ばいかやや増加の傾向にあり、保護開始件数も同様の傾向がみられる。

面接相談から申請等に至った割合の相関関係をグラフに表すと、次のとおりである。



このグラフをみると、面接相談から生活保護の申請に至った割合および面接相談から生活保護の開始に至った割合が明らかに増加している傾

向が認められる。他方で、生活保護の申請から開始に至った割合はわずかながら減少傾向にある。

面接相談から生活保護の申請や開始に結び付いたケースの割合が増加していることは、生活保護の申請をより広く受け付けようという保護実施機関の姿勢の現れとして評価でき、かつて「水際作戦」等と呼ばれていた市民の申請意思を妨げるような対応がとられてはいないことを推認させるものといえる。そして、申請から開始に至ったケースの割合がわずかながらも減少しているのは、このように広く申請を受け付けたうえで適正な判断を行った結果とも考えられる。

(5) 面接相談の具体的な内容

面接相談の具体的な内容について担当課からのヒアリングを実施したところ、その内容は次のとおりであった。

面接相談にあたっては、相談者の主訴に十分に時間を確保し、他制度についての助言も積極的に行うようにしており、申請意思を十分確認し、申請意思がある場合には、その場で申請してもらうことを原則と考えている。

相談者の中には、転居を予定しており、転居先での申請を検討している人や、湯川福祉課や亀田福祉課の所管地域に居住しているが本庁に相談に来る人などもおり、これらが相談のみで終了しているケースに含まれるとのことである。

特に保護の急迫性について、ホームレス状態であるかどうかや衣食住に逼迫した問題がないか（ライフライン料金の支払状況、手持金等）を聴取の重要なポイントとして考えているとのことであった。

保護の受給要件等の制度の趣旨等が記載された「生活保護のしおり」については、基本的には相談者全てに配布することになっているが、必要のない人には渡していない。

これらの各留意事項は、面接相談の趣旨に照らして求められる適切な対応である。

このような面接相談が実際に実施されているかどうかについて、面接記録票を閲覧して検討した。

(6) 面接記録票の書式

閲覧を実施した平成30年度の面接記録票は、生活保護制度の基幹管理電算システムである「ふれあい」と連携したものである。

面接記録票には、住所氏名、世帯構成といった基本情報のほか、

①急迫性の判断要素として

ア 預貯金・現金の保有状況

イ ライフラインの停止・滞納状況

ウ 国民健康保険等の滞納状況等

が個別に記載できるようになっている。また、

②他法・他施策の状況として、国民年金、児童手当等の受給状況

③資産の状況

④扶養義務者

等の記載欄に加え、面接の具体的な内容についての自由記載欄や相談員の所見欄が用意されている。

さらに、そのほかの重要な記載事項として

⑤制度説明の実施の有無およびその際の「生活保護のしおり」の配布状況

⑥申請意思の有無

⑦申請書その他の書類の交付状況

⑧緊急処理の必要性の有無

がチェックできるようになっている。

なお、函館市生活保護法施行細則第2条（1）別紙第1号様式として定められた面接記録票はこれらのすべての項目が自由記載方式となっており、書式そのもののブラッシュアップが計られていることが確認できた。

閲覧対象となった面接記録票の書式を、次ページに掲載する。

なお、面接記録票については、函館市生活保護法施行細則第2条において、必要な事項を記載したうえで備置することが定められている。

【函館市生活保護法細則第2条】

(一部抜粋)

市長は、被保護者について、次の各号に掲げる帳簿を当該各号に定める様式により備え、必要な事項を記載しておくものとする。

(1) 面接記録票 別紙第1号様式

(7) 面接記録票の記載状況

① 本庁の面接記録票の閲覧

本庁については、全38件の面接記録票を閲覧した。

ア 面接記録票の記載状況等

㉑急迫性の判断要素となる預貯金・現金等の保有状況、ライフラインの停止・滞納状況、国民健康保険等の滞納状況や、㉒他法・他施策の状況についてはおおむね記入がなされており、ライフラインについて記入がなされていないものは施設入所中の者や本人以外の相談であるなど、記入がなされていないことに合理的理由が認められるものがほとんどであった。

したがって、本庁の面接相談については、これらの情報と面接の内容、相談員の所見欄に記載された情報等によって、面接相談の段階で急迫性の確認がなされているということが検証可能な状態であった。

他方で、㉓資産の状況については、あまり十分な記入はなく、㉔扶養義務者についての記載は全くなされていない。

㉕「生活保護のしおり」の配布状況に関しては、申請の意思を有する相談者に対して制度の説明を実施して「生活保護のしおり」を交付したケースはわずか5件であり、申請意思のない者のケースと合わせても、「生活保護のしおり」が交付された相談は9件にとどまっていた。

㉖申請の意思の確認および㉗申請書その他の書類の交付状況については、申請者が申請の意思を有していると判断された23件の全件に対して、保護の申請書、同意書、資産申告書、収入申告書等の書類が交付されていた。

面接記録票の記載はおおむね正確になされており、所見欄等に照らしてチェック項目の記載誤りと考えられるものが2件ほど見受けられる程度であった。

イ 面接相談の具体的内容

面接内容や所見欄の記載からは、面接相談において、生活保護の申請を阻害するような内容のものは見受けられず、むしろ制度利用に逡巡する相談者に対しては再来所を促す等、相談者の目線に立った相談が実施されていることがうかがわれるものが多く見受けられた一方、必要即応の原則からすれば、相談の時点で申請を促し、申請を受理することを検討すべき事案が3件ほど見受けられた。

② 湯川福祉課の面接記録票

湯川福祉課については、全24件の面接記録票を閲覧した。

ア 面接記録票の記載状況等

③急迫状態の判断要素たる預貯金・現金等の保有状況、ライフラインの停止・滞納状況及び国民健康保険等の滞納状況については、おおむねその内容を確認の上で記載がなされていたが、預貯金・現金等の保有状況について未聴取のものが少なからず散見された。

④他法・他施策の状況については一定程度記載がなされていたが、⑤資産の状況について十分な記載はなく、⑥扶養義務者についての記載は全くなされていない。

⑦「生活保護のしおり」の配布状況については、制度説明に際して交付されたのは1件にとどまっている。

さらに、⑧申請意思ありとのチェックがなされていた事案は1件のみであった。

⑨申請書その他の書類の交付についてみると、申請意思ありとされた者には申請書、同意書、資産申告書、収入申告書、扶養義務者申立書といった必要書類を交付していた。

なお、相談の時点では申請の意思がないとされた相談者や申請をするかどうか迷っている相談者のうち7件についても、同様に申請書や必要書類を交付していたことが確認できた。

相談員の所見欄、面接内容については、おおむね詳細かつ具体的な記載がなされていた。

イ 面接相談の具体的な内容

湯川福祉課では、閲覧を実施した24件中、申請の意思を有するとされたケースがわずか1件であった。これは、申請の意思を有するとされたケースが38件中23件であった本庁や38件中34件であった亀田福祉課とは大きく異なっている。湯川福祉課は相談者の申請の意思の有無の判断が極めて制限的であり、他方、亀田福祉課では広くその意思を認めているように見受けられる。

申請の意思の有無の判断について、本庁、湯川福祉課、亀田福祉課のそれぞれの間で異なる考え方がなされていること、すなわち福祉事務所全体での統一的な解釈運用がなされていないことが認められた。

湯川福祉課でも、相談員の所見欄等に記載された事情等に照らせば、必要即応の原則からその場での申請を促して申請を受理するこ

とを検討すべきと考えられる事案が4件ほど見受けられた。

また、高齢の相談者等に対して医療機関への相談、他の部署への相談を助言しているケースについては、相談者の年齢に応じて、面接相談員が直接連絡を取る等、より丁寧な対応支援を行う余地があったのではないかと思われるものがあった。

③ 亀田福祉課の面接記録票について

亀田福祉課については、全38件の面接記録票を閲覧した。

ア 面接記録票の記載状況等

㊤急迫状態の判断要素たる預貯金・現金等の保有状況、ライフラインの停止・滞納状況および国民健康保険等の滞納状況の記載についていうと、預貯金・現金等の保有状況、ライフラインの停止・滞納状況および国民健康保険等の滞納状況の各情報がすべて記載されていた面接記録票はわずか1件のみであった。

そのほかに預貯金・現金等の保有状況について記載があった1件を除く残りすべての面接記録票では、これらの記載が全くなく、完全に空欄の状態であった。

さらに、面接内容の記載欄や面接員の所見欄の記載からも、相談者が急迫状況にまでは至っていないことが確認できるような情報は、ほとんど記載されていない状態であった。

したがって、亀田福祉課における面接相談については、当該相談者が急迫状態にある者として、その場での申請を促してこれを受理する、あるいは職権での開始を検討すべき必要性がなかったかどうかについて、事後的な検証を行うことが極めて困難な状況であった。

㊦他法・他施策の状況については一定程度記載がなされていたが、㊧資産の状況については十分な記載がなく、㊨扶養義務者についての記載は全くなされていない。

㊩「生活保護のしおり」の配布状況については、制度説明に際してて交付されたのは10件にとどまっている。

全38件のうち、㊪申請の意思ありとのチェックがなされていたものは34件であった。

㊫申請書その他の書類の交付状況については、面接記録票の記載内容が不正確であるため（所見欄には申請書の交付の事実が記載されているが交付書類欄にはチェックがなされていないなど）確定的な認定はできないものの、申請の意思ありとされた34件のうち18件については、保護の申請書、同意書、資産申告書、収入申告書、

扶養義務者申立書等の書類が交付されていた。

また、面接員の所見欄の記載等から全体的に判断すると実際には相談者に対して申請書を交付するにとどまり、その後の再相談が予定されているケースであるにもかかわらず、申請書を受理した旨のチェックがなされているものが6件存在した。

イ 面接相談の具体的内容

上述のように、亀田福祉課の面接記録票には急迫状況の判断に必要な情報が十分に記載されておらず、手持ち金の確認もなされていない。

それに加え、本庁および湯川福祉課と比べ、面接員の所見欄の記載も多くは非常に概括的なものにとどまっている。

したがって、記載内容からその当否を判断することは困難ではあるが、再相談来所を指示しているものの中には、相談者の手持ち金を確認したうえで、必要即応の原則から、その場での申請を促して申請を受理することを検討すべきであったのではないかと思料される事案が少なくとも4件ほど見受けられた。

④ 面接記録票の閲覧のまとめ

本庁、湯川福祉課、亀田福祉課の相互の間で、面接記録票の記載内容に有意な差異が存在していた。

特に、亀田福祉課の面接記録票は、最も重視されてしかるべき、急迫状態の判断のための要素に関する記載が全くなされておらず、この点について聴取を行ったか否かも不明なものが多い。また、申請書類の交付や申請書の受理に関する記載内容に矛盾が生じていたり、自由記載欄も概括的に過ぎる傾向があった。

他方、湯川福祉課では、急迫状態の判断のための要素については十分な聴取確認が行われていることが認められる一方で、申請意思を有するとされたケースがわずか1件にとどまっており、他の課との間で、相談者の申請意思の解釈に違いがあると認められる。

湯川福祉課および亀田福祉課に共通する問題点は、申請の意思を有する者の相談であるにもかかわらず申請書の交付がなされていないものが多く存在するという点である。

また、すべての課に共通して、面接相談の際に「生活保護のしおり」等が十分に活用されていない状況が認められた。

面接記録票の記載ぶりから、相当程度丁寧な面接相談の実施がなされていることがうかがわれる湯川福祉課においても「生活保護のしお

り」を交付したケースはわずか1件にとどまっており、面接相談の際には生活保護のしおりを交付することが原則であるとするヒアリング内容と現場での運用との乖離は大きい。

面接相談の際に「生活保護のしおり」が活用されていないという事実は、このしおりが面接相談の現場においても使い勝手が良くない、相談者に対する説明のアイテムとして効果的な内容となっていないということをおろそかにしているものである。

全体をとおして、保護申請の意思を有する者に対して、生活保護を申請する権利を侵害するような相談対応をしているケースや同権利を侵害していることが疑われるようなケースは見受けられなかった。

4 監査の結果

(1) 面接相談の際に申請の意思を示した者すべてに対して、申請書および必要な書類を交付することを励行されたい。【指摘3】

申請の意思を有している者に対し、申請書を交付することは、面接相談の重要な目的の一つである。申請書を速やかに交付することは、申請の意思を有する者が申請手続を行うことを容易にするものであり、保護されるべき者をできるだけ早く保護するという観点から重要である。

申請書の交付について、「生活保護による保護の実施要領について」(昭和38年4月1日社発第246号)は、保護の申請の意思が確認された者に対して、速やかに保護申請書を交付して申請手続についての助言を行わなければならないとし、また、「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4月1日 社保第34号)においても「保護に該当しないことが明らかな場合であっても、申請権を有する者から申請の意思が表明された場合には申請書を交付すること」とされており、これらの通知は、保護実施機関に対して、申請の意思を有する者に対して速やかに申請書を交付することを要請している。

ところが、面接記録票の閲覧の結果、申請の意思を有している者に対して申請書を交付していない事案が数多く存在したことは、通知に反する運用であり、速やかに是正が求められる。

なお、通知は申請書についてのみ定めているが、申請書を速やかに交付することの趣旨に照らせば、申請書と同時に収入申告書や資産申告書、同意書といった最低限必要となる添付書類も同時に交付すべきであるといえるが、申請書を交付しているケースについては、必要書類も同時に交付するという運用がなされていた。かかる運用は相談者の便宜に沿っ

た適切なものであり、これまでどおりの運用を継続されたい。

- (2) 面接相談の際に急迫状態の判断に必要な事項の聴取およびその記録化を励行し、面接相談の適正な実施が事後的に検証可能となるように努めるとともに、面接相談における聴取事項や面接記録票の具体的記載については、福祉事務所全体で統一的な運用を行うことを検討されたい。

【意見2】

相談者が急迫状態になかったこと、すなわち、その場での保護申請を促して申請を受理したり、職権による保護を検討すべき必要性がなかったことを事後的に検証することができない面接記録票が数多く存在している。

面接相談においては、単に相談者の任意の申請の意思の有無を確認して、相談者の申請の意思を妨げるような対応を取らないというだけでなく、保護実施機関として、自ら積極的に相談者の急迫性の有無について確認を行い、相談者に対して丁寧に適切な説明や指導を行うこともまた必要なことであり、このような確認を実際に行ったかどうかを事後的に検証可能としておくことが、適正な生活保護事務の執行を担保するうえで重要である。

現在使用されている面接記録票の様式それ自体は、必要十分な情報を集約できる内容となっているため、これを十分に活用し、急迫性の検討要素については必ず確認・記載を行い、申請に至らなかった相談についてもその理由や経緯などについて、所見欄に具体的に記載をすることが望まれる。

また、今回の面接記録票の閲覧を通じて、特に相談者の申請意思の有無については、湯川福祉課と本庁および亀田福祉課との間で大きな解釈運用の差異が存在することが認められた。

このような運用の差異は、職員の内部異動において、本来不必要な事務作業の負担となり得る。これは、職員の事務効率の観点からは避けるべきものである。また、統一的な解釈がなされていないことは事後的な検証作業の妨げともなるものである。

したがって、申請意思の有無の判断基準および面接記録票への記載内容とその程度等について、福祉事務所全体で統一的な運用を行うことを検討されたい。

- (3) 面接相談において把握された個別具体的な事情から、速やかな保護の申請の必要性が認められる相談者に対しては、より積極的に保護の申請を働きかける運用を行われたい。【意見3】

預貯金・現金等の手持ち金がほとんどなく、就労のあてもなく援助してくれる親族等もないというような相談者、すなわち生活状況の困窮の程度が著しく急迫性が認められる相談者については、可能な限り速やかに申請手続を行うことを促し、申請を受理することもまた、保護の実施機関には要請されている（例えば、生活保護法による保護の実施要領について・昭和38年4月1日社発第246号厚生労働省社会局長通知第9の2 要保護者の発見・把握）。

面接相談票の閲覧においても、個別具体的な事情に照らして、面接相談員から相談者に対して制度利用についてより積極的な働きかけをなすべきであったと考えられる事案がいくつか認められたほか、手持ち金の多寡を確認したうえで、申請のための再度の来所ではなく、その場での申請を促すことが相当であったのではないかと考えられる事案もあった。

このような事案について、より積極的な働きかけを行うことは、保護実施機関として本来なすべきことであり、必要即応の原則に適うものである。

真に保護を必要とする市民が速やかに制度を利用することができるよう、積極的な面接相談の運用を行われたい。

- (4) 「生活保護のしおり」の具体的内容を検討して改訂を行い、面接相談の際には同しおりを相談者に必ず手渡して説明・助言されることを励行されたい。【意見4】

「生活保護のしおり」について、その記載内容や表記の在り方に問題があり、改訂の必要性が高いことはすでに指摘したとおりである。

さらに、面接相談においても、申請の意思を有する者に対して「生活保護のしおり」を渡すことが原則であるとの説明と実際の運用との間には大きな乖離があり、「生活保護のしおり」の十分な活用がなされていないことが認められた。

前記した「生活保護行政を適正に運営するための手引」（平成18年3月30日社援保発第0330001号）でも、保護の相談の段階から「保護のしおり」等を用いて制度の仕組みを十分に説明することが必要であるとされている。

面接相談では、必要な情報を過不足なく聴取したうえで、相談者の急迫状態の程度によっては、相談者の自発的な意思を阻害しないような形で保護制度の利用を促すといったことが必要となる。これらの相談は決して容易なものではなく、高度な面接技法を要するものである。

「生活保護のしおり」が面接相談の際に面接相談員にとって利用しや

すいツール、相談者にとってわかりやすい資料となることは、個別の面接相談における相談員の事務負担を軽減し、一層充実した面接相談を可能にするものである。

このような観点からも「生活保護のしおり」を改訂し、面接相談の際に活用して、要保護者の発見・把握、制度利用の促進につながる充実した面接相談が実現できる環境を整えられたい。

第3 生活保護の申請

1 申請の方法

生活保護の申請は、保護申請書のほか、必要書類を添付して行われることが原則である。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（法第24条第1項但書）とされ、口頭でもすることができる。

2 関係法令・通知等

生活保護の申請段階における事務の執行のあり方については、前述した生活保護法、生活保護法施行規則のほか、次の通知が存在している。

【生活保護法第24条】

保護の開始を申請する者は、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。

一 要保護者の氏名及び住所又は居所

二 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

三 保護を受けようとする理由

四 要保護者の資産及び収入の状況（生業若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及び他の法律に定める扶助の状況を含む。以下同じ。）

五 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

2 前項の申請書には、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。ただし、当該書類を添付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。

【生活保護法施行規則第1条】

生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号。以下「法」という。）第二十四条第一項（同条第九項において準用する場合を含む。次項において同じ。）の規定による保護の開始の申請は、保護の開始を申請する者（以下「申請者」という。）の居住地又は現在地の保護の実施機関に対して行うものとする。

2 保護の実施機関は、法第二十四条第一項の規定による保護の開始の申請について、申請者が申請する意思を表明しているときは、当該申請が速やかに行われるよう必要な援助を行わなければならない。

3 法第二十四条第一項第五号（同条第九項において準用する場合を含む。）の厚生

労働省令で定める事項は、次の各号に掲げる事項とする。

- 一 要保護者の性別及び生年月日
- 二 その他必要な事項

【生活保護法による保護の実施要領について】

(昭和36年4月1日 厚生省社発第123号
厚生事務次官通知)
(一部抜粋)

第9 保護の開始申請等

生活保護は申請に基づき開始することを原則としており、保護の相談に当たっては、相談者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害していると疑われるような行為も現に慎むこと。

【生活保護法による保護の実施要領について】

(昭和38年4月1日 社発第246号
厚生省社会局長通知)
(一部抜粋)

第9 保護の開始申請等

1 保護の相談における開始申請の取扱い

生活保護の相談があった場合には、相談者の状況を把握したうえで、他法他施策の活用等についての助言を適切に行うとともに生活保護制度の仕組みについて十分な説明を行い、保護申請の意思を確認すること。

また、保護申請の意思が確認された者に対しては、速やかに保護申請書を交付し、申請手続きについての助言を行うとともに、保護の要否判定に必要となる資料は、極力速やかに提出するよう求めること。

なお、申請者が申請書及び同意書の書面での提出が困難である場合には、申請者の口頭によって必要事項に関する陳述を聴取し、書面に記載したうえで、その内容を本人に説明し署名捺印を求めるなど、申請があったことを明らかにするための対応を行うこと。

3 函館市の状況

函館市では、申請にあたって、保護申請書のほか、基本的な書類として資産申告書、収入申告書および同意書の添付を求めているほか、事案に応じて、家族全員の預金通帳、過去3か月間の給与証明書、健康保険証、身体障害者手帳・療育手帳・精神障害者保健福祉手帳、介護保険被保険者証、

借家・アパートの賃貸契約書（家賃・地代の台帳）、土地建物の登記簿謄本、各種年金証書、児童扶養手当証書・特別児童扶養手当証書・児童手当の通知書、生命保険証書などを添付書類として申請者に求めている。

以下は、函館市福祉事務所で実際に使用している保護申請書、資産申告書、収入申告書および同意書の書式である。

【生活保護法による保護申請書】

生活保護法による保護申請書(開始・変更)										福祉事務所 受付年月日	
現住所						住み始めた時期				大正 昭和 平成 令和	
本籍地						年 月					
家 族 の 状 況	人員	(ふりがな) 氏 名	個人番号	続柄	性別	年齢	生年月日	学 歴	職 業	健康状態	注 1 申請者と保護を受けようとする者が異なる場合には、別紙書類は保護を受けようとする者が記入して下さい。 2 変更申請の場合は、変更にかかる事項のみ記入して下さい。
	1			世帯主							
	2										
	3										
	4										
	5										
	6										
	7										
	8										
家族のうち別なところに住んでいる者が あるときはその名前と住んでいるところ											
扶 養 状 況 務 者 の	世帯主または 家族との関係	氏 名				住 所			援助の有無		
保護の開始または変更を必要とする理由(具体的に記入して下さい。)											
上記のとおり相違ないので、生活保護法による保護を申請します。											
令和 年 月 日											
函館市福祉事務所長 様 申請者 住所または住居 氏 名 保護を受けようとする者との関係											
記載上の注意 備考 変更申請の場合は、変更に係る事項のみ記載してください。 注意 不実の申請をして不正に保護を受けた場合、生活保護法第85条第1項または刑法の規定によって 処罰されることがあります。											

【資産申告書】

3 生命保険等

区分	種別	契約先	契約金	月額保険料
生命保険	有・無			
その他の保険	有・無			

4 その他の資産

自動車 (自動2輪を含む)	有・無	使用状況 使用 未使用	所有者氏名	車種	排気量	年式
	品名					
貴金属	有・無					
その他	有・無					1カラーテレビ 2冷蔵庫 3電話 4ステレオ 5電子レンジ 6クーラー 7ビデオ 8ピアノ 9エレキトーン 10毛皮 11その他()

5 債権および債務

区分	金額	貸付先または借入先
債権 (貸付)	有・無	
債務 (借入)	有・無	

記載上の注意

- この申告書は、保護を受けようとする者(受けている者)が記載してください。
- 資産の種類ごとにその有無について○で囲んでください。
- 有を○で囲んだ資産については、次のおり記載してください。
 - 同じ種類の資産を複数保有している場合は、そのすべてを記載してください。
 - 有価証券は、「株券、国債」等と記載し、その評価額算額は、現在売却した場合のおよその金額を記載してください。
 - その他高価なものがあれば品名を記載してください。
- 書き切れない場合は、余白または別紙に記載してください。
 注意 不実の申告をして不正に生活保護を受けた場合、生活保護法第85条第1項または刑法の規定によって処罰されることがあります。

資産申告書

福祉事務所 受付年月日	
----------------	--

函館市福祉事務所長 様
 住所 函館市 町 丁目 番 号
 令和 年 月 日
 申告者 氏名 〇〇

私の世帯の資産の保有状況は、次のとおり相違ありません。

1 不動産

土地	区分	面積	所有者氏名	所在地	抵当権	
						有・無
(1) 宅地	有・無				有・無	
(2) 田畑	有・無				有・無	
(3) 山林その他	有・無				有・無	
建物	区分	延べ面積	所有者氏名	所在地	抵当権	
						有・無
	(1) 自家	有・無				有・無
	(2) 貸家・貸間	有・無			(家賃収入 円)	有・無
(3) その他	有・無				有・無	

2 現金、預貯金および有価証券

現金	預貯金	有価証券	円	
			預金先	口座番号
有・無	有・無		口座名義	預貯金額
			種別	評価額算額
			面積	

【収入申告書】

3. 仕送りによる収入(前3月間の合計を記載してください。)

区分	内容	仕送りした者の氏名
仕送りによる収入	円	
現物による収入	米(kg) 野菜 魚介 (もらったものを○で囲んでください。)	

4. その他の収入

区分	内容	収入
生命保険等の給付金		円
財産収入 (土地または家屋の賃貸料)		円
自給収入 (米、野菜、魚介等)		円
その他	補償金等収入	円
	その他臨時的収入	円

5. 資産の取得

種別	内容(取得年月日等)	見込額
		円

6. 働いて得た収入がない者(義務教育終了前の者は、記載する必要はありません。)

氏名	働いて得た収入のない理由

記載上の注意

- この申告書は、保護を受けようとする者(受けている者が記載してください)。
 - 「1. 働いて得た収入は、給与、日雇、内職、農業、事業等による収入の種類ごとに記載してください。
 - 農業収入については、前1年間の総収入のみを当月分の欄に記載してください。
 - 「1. 働いて得た収入の必要経費欄には、収入を得るために必要な交通費、材料代、仕入代、社会保険等の総額を記載してください。
 - 「2. 恩給、年金等による収入」、「3. 仕送りによる収入」および「4. その他の収入」は、それらの収入がある場合に記載してください。
 - 書ききれない場合は、余白または別紙に記載してください。
 - 勤務先の給与証明書、各種保険支払証明書等証明書の取れる収入については、それを添付してください。
 - 資産や収入状況等が変動した場合は、この申告書に記載して必ず提出してください。
- 注意 不正の申告をして不正に保護を受けた場合、生活保護法第85条第1項または刑法の規定によって処罰される場合があります。

収入申告書

函館市福祉事務所長様
 令和 年 月 日
 住所 函館市 町 丁目 番 号
 申告者 氏名 印

私の世帯の総収入は、次のとおり相違ありません。

1. 働いて得た収入

働いている者の氏名	仕事の内容 勤め先(会社名)等	区分	当月分 (見込額)	前3月分	
				()月分	()月分 ()月分
	収入				
	必要経費①				
	就労日数				
	就労状況 (給与支払日)		時給単価または日給 1日の就労時間		
	収入				
	必要経費②				
	就労日数				
	就労状況 (給与支払日)		時給単価または日給 1日の就労時間		
	収入				
	必要経費③				
	就労日数				
	就労状況 (給与支払日)		時給単価または日給 1日の就労時間		
必要経費 (前月分)	①				
主な内容	②				
	③				

2. 恩給、年金等による収入(受けているものを○で囲んでください。)

氏名	種別	月額	年額
国民年金	厚生年金	円	円
傷病手当金	その他()	円	円
	児童手当	円	円
	児童扶養手当	円	円
	特別児童扶養手当	円	円
	雇用保険	円	円

【同意書】

福祉事務所 受付年月日	
----------------	--

同意書

生活保護法（以下「法」という。）による保護の決定もしくは実施または法第77条もしくは第78条（第3項を除く。）の規定の施行のために必要があるときは、私および私の世帯員（以下「私等」という。）の以下に掲げる事項につき、貴福祉事務所が官公署、日本年金機構もしくは共済組合等（以下「官公署等」という。）に対し、必要な書類の閲覧もしくは資料の提供を求め、または銀行、信託会社、私等の雇主その他の関係人（以下「銀行等」という。）に報告を求め、または同意します。

また、貴福祉事務所の調査または報告要求に対し官公署等または銀行等が報告することについて、私等が同意している旨を官公署等または銀行等に伝えて備えます。

- 1 氏名および住所または居所
- 2 資産および収入の状況（生業もしくは就労または求職活動の状況、扶養義務者の扶養の状況および他の法律に定める扶助の状況を含む。）
- 3 健康状態
- 4 他の保護の実施機関における保護の決定および実施の状況
- 5 支出の状況

※ 被保護者でなくなつた後にあつては、第1項、第3項および第4項に掲げる事項を除き、保護を受けていた期間における事項に限る。

西海市福祉事務所長 様
 令和 年 月 日
 住所
 氏名
 (旧姓)
 世帯員氏名
 印
 印
 印
 印
 印

4 保護申請段階に対する監査

- (1) 保護申請段階において最も問題となるのは、生活保護の申請の意思を有している者に対して、保護実施機関が保護を申請する権利を侵害するような行為や権利侵害が疑われるような行為を行っていないかどうかである。

この点については、面接相談に関する前記第2において監査を行い、権利侵害行為や権利侵害を疑わせるような行為は認められないことを確認している。

- (2) その他申請受理段階で問題となりうる事柄

- ① 現に住居を有しない要保護者について住居がないことを理由にその申請を却下したり、取下げを強制するようなことはあってはならない。

この点については、各ケース記録の閲覧やヒアリングにおいて問題となる事案は見受けられず、適正な運用がなされているものである。

- ② 外国人の保護申請について

生活保護制度は日本国民を対象とした制度であることから、無国籍

者を含む外国人は生活保護法の適用対象外とされる。

ただし、適法に日本に滞在し、その活動に制約を受けることのない永住者、定住者等の在留資格を有する外国人については、当分の間、生活保護法による保護等に準ずる取り扱いがなされることとなっている。

函館市においては、平成30年度に15世帯21人が生活保護を受給している。

これらの申請受理状況、生活保護事務について資料の提供を受けたうえでヒアリングを実施したが、特段問題は見受けられなかった。

③ 暴力団員からの保護申請について

ア 意義・関連通知

暴力団員は、本来は正当に就労できる能力を有すると認められ、稼働能力の活用要件を満たさないことや、何らかの違法・不当な収入を得ている蓋然性が高いがこれに対する収入・資産調査が事実上困難であり、要保護性の判断がなしえないことなどから、生活保護の適用については厳正な対応が求められる。

したがって、暴力団員からの保護申請については、急迫状況にあると認められない限りは、その申請を却下することが求められている。

また、保護受給中に被保護者が暴力団員であると判明した場合には、保護の廃止を検討することが要請されている。

これらの点について、以下の通知がある。

【暴力団員に対する生活保護の適用について】

(平成18年3月30日 社援保発第0330002号

厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

(一部抜粋)

反社会的行為により市民生活の安全と平穏を脅かす暴力団員に対して生活保護を適用することは、国民の生活保護制度に対する信頼を揺るがすばかりでなく、結果的に公費である保護費が暴力団の資金源となり、暴力団の維持存続に利用されるおそれも生じることとなり、社会正義の上でも極めて大きな問題である。このため、暴力団員に対する生活保護の適用については、厳正な対応を行い、市民の理解と支持が得られるようにする必要がある。

(中略)

1 基本方針

生活保護法(昭和25年法律第144号。以下「法」という。)第2条は「すべて国民

は、この法律の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」とし、保護を受けるに当たっては、保護を要する状態に至った原因や社会的身分等により優先的・差別的に取り扱われることがないことを規定している（無差別平等の原則）が、いかなる者であっても、保護を受けるためには、法第4条に定める補足性の要件、すなわち資産、収入、稼働能力その他あらゆるものを活用するという要件を満たすことが必要であり、申請者が保護の要件を満たしていない場合に保護の申請を却下することは、無差別平等の原則と矛盾するものではない。

ここで、そもそも暴力団員（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年5月15日法律第77号。以下「暴力団対策法」という。）第2条第6号に規定する「暴力団員」をいう。）は、集団的に又は常習的に暴力団活動（暴力団対策法第2条第1号に規定する暴力的不法行為等をいう。）に従事することにより違法・不当な収入を得ている蓋然性が極めて高いことから、暴力団員については、保護の要件の判断に当たり、

(1) 本来は正当に就労できる能力を有すると認められることから、稼働能力の活用要件を満たさない

(2) 暴力団活動を通じて得られる違法・不当な収入について本人が福祉事務所に対して申告することは期待できないことに加え、このような収入については一般に犯罪の発覚や没収を免れるために隠匿が図られ、又は資金源としてその属する暴力団に移転されるものであるため、福祉事務所による生活実態の把握や法第29条に基づく資産等調査によってこれを発見・把握することは困難であることから、資産・収入の活用要件を満たしていると判断することができないが、これは申請者が暴力団員であることに帰因するものである

と認められることから、保護の要件を満たさないものとして、急迫した状況（生存が危うい場合その他社会通念上放置し難いと認められる程度に状況が切迫している場合をいう。以下「急迫状況」という。）にある場合を除き、申請を却下することとする。

また、保護受給中に、被保護者が暴力団員であることが判明した場合にも、同様の考えに基づき保護の廃止を検討する。

イ 函館市の状況

函館市における暴力団関係者からの申請対応の状況を確認するため、函館市から暴力団関係者の状況について資料の提供を求め、ヒアリングを実施した。

(ア) 「暴力団関連ケースの対応要領」の策定

函館市では、暴力団関連ケースについては、ケースワーカー等の福祉事務所職員が対応に苦慮する事例が多いことなどから、適

切かつ厳正な対応のために「暴力団関連ケースの対応要領」を定めている。

同要領では、上記通知の基本方針を受け、対応については福祉事務所として組織的に行うものとし、生活保護適正実施指導業務に係る特別指導員の配置を定め、特別指導員が、査察指導員、ケースワーカー等と一体となって暴力団関係者等の要保護者に関わる自立促進を図り、生活保護の適正実施を行うこととするなど、具体的な対応方法を定めている。

(イ) 新規相談時の対応等

函館市では、新規保護申請において暴力団員であることが疑われる者については暴力団該当性調査等の厳格な審査を行い、暴力団員であるとの確認がなされた場合には申請を却下するという対応をとっている。

具体的には、まず、新規相談において、パンフレットを用いた説明などで、暴力団員に対しては急迫状況を除いて生活保護の支給ができないことを説明している。

また、暴力団員であることが確認された者に対しては、国および道の指導により何らかの収入があると見なされ、保護の対象とならない者とされていることを説明するとしている。

説明の際に用いられるパンフレットである「生活保護のしおり」の表紙には「暴力団員の生活保護受給は認められません」と大書されていることはすでに指摘したとおりである。このような記載方法が、市民一般向けのパンフレットの表紙として不適當であることはすでに述べたとおりであるが、これは反面、函館市が暴力団員による保護申請に対して非常に厳格な姿勢で臨んでいることの表れともいえる。

(ウ) 申請受理後の調査

申請受理の段階において、刺青がある、「指つめ」がある、粗暴な言動があるといった事情から暴力団該当性が疑われる者に対しては暴力団該当性照会を実施している。

また、新規保護申請に限ることなく、元暴力団員については、保護開始から5年間について同様の照会を実施している。

この暴力団該当性照会は、特別指導員が警察に調査を依頼し、捜査機関が有している情報について警察からの口頭での回答を得るという方法で行っている。

(エ) 暴力団該当性調査の状況

平成26年度から平成30年度までの間の、函館市における暴力団該当性照会の件数と照会結果は次のとおりである。下記件数は、新規申請段階における照会および受給中の元暴力団員に対する照会を合わせたものである。

年度(平成)	26年	27年	28年	29年	30年
照会件数	74	70	83	83	64
該当	4	3	1	0	0
該当せず	70	67	82	83	84

暴力団該当性照会の件数は平成26年度から平成28年度にかけて増加傾向であり、照会の結果、暴力団員に該当するとの回答が得られたケースも存在した。

しかし、平成29年度から平成30年度にかけては照会件数自体が減少傾向にあり、暴力団員に該当するとの回答は0件で推移している。

これは、暴力団員が原則として生活保護を受給できないということが周知されてきたことのあらわれともいえる。

(オ) 元暴力団員の受給状況

函館市における平成26年度から平成30年度までの間の元暴力団員である保護受給者数は次のとおりである。暴力団員が生活保護を受給しているケースは認められない。

年度(平成)	26年	27年	28年	29年	30年
人数	21	30	29	32	25

(カ) 函館市の具体的な対応例

① 元暴力団員について、指導指示不履行として保護廃止とした事案

被保護者は元暴力団員であり、申請時に保有していた車両について使用禁止および車両処分を指導した上での保護開始であった。

被保護者は、保護開始後も車両を処分することなく使用を継続し、これに対する文書指示指導にも従わず、また、収入についても収入申告の意思がなかったことから、指導指示不履行を理由に保護を廃止するに至ったケースである。

② 暴力団員からの保護申請を却下した事案

保護申請を受けて暴力団該当性照会を実施したところ、警察から暴力団員であるとの回答を受け、申請を却下した事案である。

その後、保護申請却下取消を求める行政訴訟を提起されたが、福祉事務所の判断に誤りはないという内容で判決が確定した。

(キ) その他

暴力団該当性について、ホットラインや市民からの情報提供がなされた場合には、特別指導員が個別に調査を実施するなどしており、十分な対応がなされていることが確認できた。

ウ 監査の結果

監査においては、暴力団員の生活保護申請に対する函館市の対応は適切であり、個別事案に対する対応も問題となるような点は認められなかった。

第4 開始時調査

保護実施機関は、申請を受理した後、申請者に対する訪問調査、申請者の収入および資産の調査、扶養義務能力調査などの各種調査を実施したうえで、保護の要否、程度、方法等を決定することになる。

以下、各種調査について、訪問調査、収入および資産の調査、扶養義務能力調査の順に監査する。

1 訪問調査

(1) 訪問調査の意義・通知等

生活保護実施機関は、適正な保護の決定や実施を行うため、申請時において要保護者世帯や施設等を訪問して実地調査を行う。

この訪問調査では、申請時における生活困窮の事実や世帯員の生活状況等、生活保護の要否、種類、程度や方法を決定するにあたって必要な事実を把握することが目的である。

この点については、次の通知がある。

【生活保護法による保護の実施要領について】

(昭和38年4月1日 社発第246号

厚生省社会局長通知)

(一部抜粋)

第12 訪問調査等

1 訪問調査

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。

(1) 申請時等の訪問

保護の開始又は変更の申請等のあった場合は、申請書等を受理した日から1週間以内に訪問し、実地に調査すること。

この通知を受け、函館市福祉事務所が作成している生活保護実務マニュアルでは、開始時の家庭訪問（実地調査）は必ず申請受理後7日以内に実施することと定められている。

函館市福祉事務所では、訪問調査を含む新規調査については、申請者

の居住地域を受け持つケースワーカーが輪番制によって担当している。
したがって、訪問調査はケースワーカーが実施し、同一のケースワーカーが後述の各種調査も実施することになる。

(2) 函館市における状況

開始時の訪問調査の実施状況について、担当課からヒアリングを実施した。

また、平成30年度に保護開始決定がなされたケース全563件から50件、平成29年度以前に保護開始決定がなされ現在受給中のケース全8243件から30件をそれぞれ無作為抽出の上、閲覧を行った（これを以下「受給中ケース記録サンプル調査」という。）。

監査事項としては、調査内容が事案に応じた適切なものとなっているか、調査が遅滞なく行われているかを中心に確認を行った。

申請から訪問時調査日までの期間について、全市的な資料は入手できなかったが、上記ケース記録の閲覧を通じて確認した範囲では、申請から訪問調査までの期間が7日を徒過したケースは見受けられなかった。

また、訪問調査は申請の翌日か翌々日に実施されているケースが大多数であり、調査への着手は速やかに行われていることが認められた。

訪問時調査における聴取事項等は、おおむねケース記録に詳細かつ具体的記載がなされていた。

訪問時調査は適切になされていると認められた。

2 収入および資産の調査

(1) 収入や資産を調査する必要性

生活保護は、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、民法に定める扶養義務者の扶養およ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されている（生活保護法第4条。保護の補足性）。すなわち、保護の要否等を決定するにあたっては、まず、申請者の収入や資産を調査して、申請者の生活の困窮という事実や、活用されうる収入および資産の存否を確認することが前提となる。

したがって、生活保護の申請を受理した保護実施機関は、訪問調査を行うほか、収入や資産の調査を行う必要がある。

(2) 関係通知等

収入および資産の調査については、生活保護法に調査に関する各条項が存するほか、次の通知がある。

【生活保護法第28条第1項】

(報告、調査及び検診)

保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第七十七条若しくは第七十八条（第三項を除く。次項及び次条第一項において同じ。）の規定の施行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、健康状態その他の事項を調査するために、厚生労働省令で定めるところにより、当該要保護者に対して、報告を求め、若しくは当該職員に、当該要保護者の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、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる。

【生活保護法第29条第1項】

(資料の提供等)

保護の実施機関及び福祉事務所長は、保護の決定若しくは実施又は第七十七条若しくは第七十八条の規定の施行のために必要があると認めるときは、次の各号に掲げる者の当該各号に定める事項につき、官公署、日本年金機構若しくは国民年金法（昭和三十四年法律第百四十一号）第三条第二項に規定する共済組合等（次項において「共済組合等」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、又は銀行、信託会社、次の各号に掲げる者の雇主その他の関係人に、報告を求めることができる。

- 一 要保護者又は被保護者であつた者 氏名及び住所又は居所、資産及び収入の状況、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その他政令で定める事項（被保護者であつた者にあつては、氏名及び住所又は居所、健康状態並びに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を除き、保護を受けていた期間における事項に限る。）
- 二 前号に掲げる者の扶養義務者 氏名及び住所又は居所、資産及び収入の状況その他政令で定める事項（被保護者であつた者の扶養義務者にあつては、氏名及び住所又は居所を除き、当該被保護者であつた者が保護を受けていた期間における事項に限る。）

【生活保護の適正実施の推進について】

平成26年7月1日改正（昭和56年11月17日 社保第123号
厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知）
(一部抜粋)

資産の保有状況、収入状況その他の保護の決定に必要な事項の調査把握をより確実にするため、保護の新規申請時または申請後速やかに申請者等に対し次の措置を講ずること

ア 資産の保有状況については、土地、建物、預貯金、自動車等の保有状況、生命保険の加入状況等資産の種類ごとに克明に記入したうえ、当該記入内容が事実と相違ない旨附記し署名捺印した書面の提出を求めること。また、保護の実施機関が資産の保有状況に関し関係先に資料の提供を求めること等について同意する旨を記し署名捺印した書面を申請者等から提出させることや訪問調査等により事実の的確な把握に努めること。

イ 収入状況については、勤労収入、年金、仕送り、保険金等その収入の種類ごとに克明に記入したうえ、当該記入内容が事実と相違ない旨附記し署名捺印した書面、当該記入内容を証明するに足る資料の提出を求めること。また、保護の実施機関が収入状況に関し関係先に資料の提供を求めること等について同意する旨を記し署名捺印した書面を申請者から提出させることや訪問調査等により事実の的確な把握に努めること。

ウ 就労や求職活動の状況、健康状態、支出の状況等についても、保護の実施期間が関係先に資料の提供を求めること等について同意する旨を記し署名捺印した書面を申請者等から提出させることや訪問調査等により事実の的確な把握に努めること。

エ 訪問調査及び提出資料によってもなお資産の保有状況、収入状況その他の保護の決定に必要な事項に不明な点が残る場合には、必要に応じ官公署、日本年金機構若しくは国民年金法第3条第2項に規定する共済組合等に対し、必要な書類の閲覧若しくは資料の提供を求め、又は金融機関、保険会社、雇用主等の関係先に報告を求めるとともに関係官署と連携を図ることにより、事実の的確な把握に努めること。

(3) 函館市の状況

① 函館市福祉事務所では保護の申請にあたって、保護開始申請書に資産申告書、収入申告書のほか、官公署等に対する調査または報告要求に関する同意書を添付するものとしている。その様式は前に掲げた。

そして、函館市福祉事務所では、保護の申請の受理後速やかに、生活保護法第29条1項に基づく調査として、函館市生活保護法施行細則第5条の2により、別紙第22号様式の2の書式「生活保護法第29条第1項の規定に基づく調査について（依頼）」を用いて、金融機関、生命保険会社、年金事務所等への照会を実施している。金融機関や生命保険会社については、複数の金融機関、生命保険会社に一括照

会をかけることで調査漏れを防止しており、調査の結果については、それぞれ一覧表が作成される。

これらの照会作業も新規調査を担当することになったケースワーカーが行っている。

② これらの開始段階における収入および資産調査の実施状況について、担当課からヒアリングを実施したほか、受給中ケース記録サンプル調査を実施した。

③ 具体的な状況

申請時の資産申告書、収入申告書、同意書はケース記録に編綴されており、これらの書類を徴していることが検証できないようなケース記録は見受けられなかった。

開始段階の年金、預貯金や生命保険に関する法29条第1項に基づく調査については、おおむね申請の翌日か翌々日には照会が開始されており、照会回答結果についてもケース記録に具体的内容が記載されたうえで一覧表等がケース記録に編綴されていた。

不動産の保有等についても、固定資産台帳での確認を原則としており、確認がなされていることが事後的に検証できるよう、ケース記録に書類が編綴されていた。

しかし、平成29年度までに開始された事案の中では、

ア 開始時の資産調査の具体的な結果が、数年後にケースが移管されて担当者が変更されるまでの間、ケース記録票に記載されないままとなっていたもの

イ ケース記録票の訪問調査の記載欄からは申請者から債務の存在について聴取が行われたことが認められ、通帳にも金融機関からの引き落とし等借金の存在がうかがわれる状況であるにもかかわらず、資産申告書の債務の欄に記載がないものが存在した。

また、平成30年度に開始された事案の中にも

ウ 訪問調査の際に申請者が債務の存在を申告しているにもかかわらず債務について積極的な調査を実施せず、法テラスを利用した債務整理を案内するもその後の経緯については記録がないもの

エ 資産申告書に債務の記載があるが疎明資料が全く添付されていないもの

オ 無年金との申告であったためか、年金調査に関する記録が編綴されていないもの

などが存在した。

(4) 監査の結果

申請者の債務について、より意識的な調査・指導等を行うことを検討されたい。【意見5】

ケース記録の閲覧全体を通じて、開始時における収入・資産の調査はおおむね適正に実施されていることが確認された。

もっとも、申請者の債務については、上述のように十分な調査把握が行われていないものが散見されている。

受給者の生活再建、自立助長を実現させるためには、まず申請の段階で受給者が負っている債務を整理することが必要不可欠である。

申請の段階から申請者の経済生活上の課題を把握し、問題の解決に向けて適切な指導を継続的に行っていくことは生活保護事務にとっては重要な課題である。

かかる観点からも、申請者の債務の存在およびその具体的な内容を十分把握し、くらし安心課への情報提供や協働による債務整理への誘導等を積極的に行うことを検討されたい。

3 扶養能力調査

(1) 扶養能力調査の意義

生活保護の要否等を決定するにあたって、保護実施機関は訪問調査、収入および資産の調査のほか、扶養能力調査を実施して、要保護者の扶養義務者の存否および扶養能力の有無を調査しなければならない。

これは、生活保護の補足性の原則（生活保護法第4条第2項）の要請である。

(2) 関係通知等

扶養能力調査については、次の通知がある。

【生活保護法による保護の実施要領について】

(昭和38年4月1日 社発第246号

厚生省社会局長通知)

(一部抜粋)

第5 扶養義務の取扱い

1 扶養義務者の存否の確認について

(1) 保護の申請があったときは、要保護者の扶養義務者のうち次に掲げるものの存否をすみやかに確認すること。この場合には、要保護者よりの申告によるものとし、さらに必要があるときは、戸籍謄本等により確認すること。

ア 絶対的扶養義務者。

イ 相対的扶養義務者のうち次に掲げるもの。

(ア) 現に当該要保護者又はその世帯に属する者を扶養している者。

(イ) 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) 扶養義務者の範囲は、次表のとおりであること。

親等表 (略)

(3) 扶養義務者としての「兄弟姉妹」とは、父母の一方のみを同じくするものを含むものであること。

2 扶養能力の調査について

(1) 1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、扶養の可能性を調査すること。なお、調査にあたっては、金銭的な扶養の可能性のほか、被保護者に対する定期的な訪問・架電、書簡のやり取り、一時的な子どもの預かり等（以下「精神的な支援」という。）の可能性についても確認するものとする。

(2) 次に掲げる者（以下「重点的扶養能力調査対象者」という。）については、更にアからエにより扶養能力を調査すること。

① 生活保持義務関係にある者

② ①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

③ ①、②以外の、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

ア 重点的扶養能力調査対象者が保護の実施機関の管内に居住する場合には、実地につき調査すること。

重点的扶養能力調査対象者が保護の実施機関の管外に居住する場合には、まずその者に書面により回答期限を付して照会することとし、期限までに回答がないときは、再度期限を付して照会を行うこととし、なお回答がないときは、その者の居住地を所管する保護の実施機関に書面をもって調査依頼を行うか、又はその居住地の市町村長に照会すること。ただし、重点的扶養能力調査対象者に対して直接照会することが真に適当でない認められる場合には、まず関係機関等に対して照会を行い、なお扶養能力が明らかにならないときは、その者の居住地を所管する保護の実施機関に書面をもって調査依頼を行うか、又はその居住地の市町村長に照会すること。

なお、相当の扶養能力があると認められる場合には、管外であっても、できれば実地につき調査すること。

イ 調査は、重点的扶養能力調査対象者の世帯構成、職業、収入、課税所得及び社会保険の加入状況、要保護者についての税法上の扶養控除及び家族手当の受給並びに他の扶養履行の状況等について行うこと。

ウ アの調査依頼を受けた保護の実施機関は、原則として3週間以内に調査の上回答すること。

エ 調査に際しては、重点的扶養能力調査対象者に要保護者の生活困窮の実情をよく伝え、形式的にわたらないよう留意すること。

(3) 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者については、次により扶養能力を調査すること。なお、実施機関の判断により、重点的扶養能力調査対象者に対する調査方法を援用しても差しつかえない。

ア 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者への照会は、原則として書面により回答期限を付して行うこと。なお、実施機関の判断により電話連絡により行うこととしても差しつかえないが、不在等により連絡が取れない場合については、再度の照会又は書面による照会を行うこと。また、電話連絡により照会した場合については、その結果及び聴取した内容をケース記録に記載するとともに、金銭的な援助が得られる場合については、その援助の内容について書面での提出を求めること。

イ 実施機関において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者に対して直接照会することが真に適当でない認められる場合には、扶養の可能性が期待できないものとして取り扱うこと。

ウ 照会の際には要保護者の生活困窮の実情をよく伝えるとともに、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者の世帯構成、職業、収入、課税所得及び社会保険の加入状況、要保護者についての税法上の扶養控除及び家族手当の受給並びに他の扶養履行の状況等の把握に努めること。

(4) 扶養の程度及び方法の認定は、実情に即し、実効のあがるように行うものとし、扶養義務者の了解を得られるよう努めること。この場合、扶養においては要保護者と扶養義務者との関係が一義的であるので、要保護者をして直接扶養義務者への依頼に努めさせるよう指導すること。

(5) 扶養の程度は、次の標準によること。

ア 生活保持義務関係（第1の2の(4)のイ、同(5)のイ若しくはエ又は同(8)に該当することによって世帯分離された者に対する生活保持義務関係を除く。）においては、扶養義務者の最低生活費を超過する部分

イ 第1の2の(4)のイ、同(5)のイ若しくはエ又は同(8)に該当することによって世帯分離された者に対する生活保持義務関係並びに直系血族（生

活保持義務関係にある者を除く。)兄弟姉妹及び相対的扶養義務者の関係(以下「生活扶助義務関係」という。)においては、社会通念上それらの者にふさわしいと認められる程度の生活を損わない限度

(6) 扶養の程度の認定に当たっては、次の事項に留意すること。

ア 扶養義務者が生計中心者であるかどうか等その世帯内における地位等を考慮すること。

イ 重点的扶養能力調査対象者以外の者が要保護者を引き取ってすでになんらかの援助を行っていた場合は、その事情を考慮すること。

(3) 函館市の状況

① 函館市福祉事務所では、上記通知を受け、扶養能力調査について、扶養能力調査実施要領を定めている。

同通知および要領は、重点的扶養能力調査対象者とされた者については、同人が管内に居住する場合には原則として実地調査とする旨定めている。

この重点的扶養能力調査対象者とは、

① 生活保持義務関係にある者

② ①以外の親子関係にある者のうち、扶養の可能性が期待できる者

③ ①②以外の過去に当該保護者また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

のことであり、①の生活保持義務とは、夫婦相互の間の扶養義務と親の未成熟の子に対する扶養義務のことである。

扶養能力調査の前提として、扶養義務者の存否およびその住所を戸籍謄本等によって確認する作業が必要となる。戸籍謄本の取得作業、扶養義務者等に対する照会等も、新規調査担当のケースワーカーが単独で行っている。

② 扶養能力調査の実施状況について、担当課からヒアリングを実施し資料の提供を求めたほか、受給中ケース記録サンプル調査を実施した。

ア 戸籍調査の状況等

まず、戸籍調査の開始時期に遅れているケースはなく、いずれも申請日当日かその数日以内に調査を開始していた。

さらに、戸籍謄本等による扶養義務者の確定についても、ほとんどのケースにおいて、必要十分な戸籍謄本等の取得を行っているこ

とが認められた。

ただし、ケース記録に戸籍謄本が1通しか編綴されていないケース、必要十分な戸籍謄本を取得しているもののケース記録に編綴することなく、記録末尾の封筒に入れたままとなっているケースがそれぞれ1件ずつ見受けられた。

イ 扶養能力調査の実態について

各ケース記録には、扶養能力調査の実施状況が個別具体的に記載されており、扶養能力調査がおおむね適正に実施されていることが確認できた。

もともと、扶養義務者に対する照会の結果がケース記録上明らかとならないものや、文書照会に対して未回答であったものについての再照会を実施していないケースが散見された。

ウ 扶養能力調査対象者に対する調査

平成30年度開始ケースにおける扶養能力調査の状況は次のとおりとなっている。

扶養能力調査対象者数は次のとおりである。

開始世帯数（実数）	977
扶養義務者数（延べ人数）	3,311
聴取等の方法による扶養の可能性を検討した人数	3,223
直接照会が適当でない又は扶養義務の履行が期待できない者の人数	2,658
扶養能力調査対象者数	565

上記表のうち、直接照会が適当でない・扶養義務の履行が期待できない者の理由別内訳は、次のとおりである。

理 由	人 数
1. 高齢（年金受給者）であり、援助が期待できないため	743
2. 児童あるいは未成年の学生であり、援助が期待できないため	63
3. 長期入院中であるため	11
4. DVを受けた世帯のため	44
5. 生活保護受給中のため	232
6. 全く交流がなく今後も援助の見込みがないため（20年間）	176
7. 長期交流疎遠で今後も援助の見込みがないため（10年間）	551
8. 調査することにより自立助長の妨げになる恐れがあるため	85

9. 主たる生計維持者でない非稼働者で援助が期待できないため	48
10. 仕送り額が妥当	10
11. 障害者であり援助が期待できないため	14
12. 福祉施設・障害者更生施設に入所中のため	24
13. 国外在住のため	2
14. 収監中	5
15. 消息、住所不明	22
16. 保護廃止から開始までの期間が短いため	8
17. 住宅ローンを抱え援助困難	36
18. 1～17に該当するものが全くなく、経済的理由により援助困難	584
合 計	2,658

上記により調査対象となった者に対する調査の状況は次のとおりである（①ないし③が重点的扶養能力調査対象者である。）。

	調査対象者総数	管 内					管 外				
		調査対象者数	実地調査	文書照会	未回答	再照会	調査対象者数	実地調査	文書照会	未回答	再照会
① 生活保持義務関係の者（夫婦、未成熟の子の親）	9	6	1	5	2	2	3	0	3	0	0
② ①以外の扶養の可能性が期待できる親子関係の者	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
③ 特別な事情かつ扶養能力があると推測される者	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
④ 重点的扶養能力調査対象者以外の者	556	294	12	282	48	28	262	0	262	50	17
計	565	300	13	287	50	30	265	0	265	50	17

このように、函館市においては、多くの扶養能力調査対象者に対する調査は、実地調査以外の方法によっている。

本来実地調査の対象となるべき管内に在住する重点的扶養能力調査対象者6名のうち、実地調査を実施したのは1名にとどまっている。

文書照会に対して未回答であった者についての再照会は、重点的扶養能力調査対象者以外の者については管内については48件中20件が再照会未了、管外については50件中33件が未了であり、照会確認は徹底されていない。

(4) 監査の結果

- ① 戸籍調査について、当該調査を専門に担当する職員を採用するなどの方法で、適正な調査の実現、職員の業務負担の軽減、職務の効率化を図られたい。【意見6】

扶養能力調査の前提として扶養義務者を把握するための戸籍調査作業は、非常に煩雑であり、専門性が高い業務である。これを新規案件担当のケースワーカーが一人で責任をもって実施しなければならないというのは大きな負担となり、担当事案のケースワークといった日常業務への影響も大きいものといえる。

戸籍調査業務のような専門性が高い業務については、抜本的な対応としてはこれを専門とする職員を雇用することが考えられる。また、戸籍調査業務を含む調査業務を得意とする職員に対して新規案件を傾斜配点するなどの内部的な工夫も、福祉事務所の業務全体の効率が高まり、個々のケースワーカーの業務上の負担が軽減され、ケースワーカーの本来業務たる個別のケースワークの充実を図ることにつながるものである。

適正な調査の実現、職員の業務負担の軽減、業務の効率化といった諸観点から、戸籍調査業務を含む調査業務の在り方についての検討を求めたい。

- ② 重点的扶養能力調査対象者に対して、必要な実地調査を実施するなど、扶養能力調査を適正に実施されたい。【指摘4】

扶養能力調査においてなされる扶養義務者に対する調査は、その調査を行うことそれ自体によって、被保護者と扶養義務者との人間関係を悪化させてしまうといったリスクをはらんだ、非常にセンシティブな業務である。

したがって、直接照会を行うことが適切ではない事案が相当程度存在していることは十分首肯できる。

しかし、照会を行うべきかどうか十分な検討を経たうえで一旦調査を行うこととした対象者については、扶養能力調査実施要領にしたがった調査を行うことが原則である。

しかし、函館市福祉事務所では、平成30年度において実地調査を行うべき重点的扶養能力調査対象者が6名であったにもかかわらず、そのうち1名に実地調査を実施したのみであった。

これは、上記した扶養能力調査について定めた通知および自ら定めた扶養能力調査実施要領に反するものであり、不適当な運用であ

ることを指摘せざるを得ない。

また、重点的扶養能力調査対象者以外の者に対する文書照会についても、未回答であるにもかかわらず再照会を行っていないものが多く存在していた。

もちろん、実地調査のため訪問したが面会を拒まれ、結果として実地調査ではなく文書照会とせざるを得ないという場合や、度重なる文書照会に対しても未回答であるというようなケースもあり得よう。そのような事情があるのであれば、その旨を記録化するなどして適正な調査を実施した事実を事後的に検証可能な形で残されるよう検討されたい。

第5 保護の決定

1 保護の開始

(1) 申請から決定までの期間について

速やかな保護の開始または却下の決定がなされることは、申請者が法的に不安定な立場に置かれる期間を可及的に短縮するものであり、極めて重要である。

そこで、生活保護法は、保護の開始または却下の決定については、14日以内に申請者に対して書面をもって通知すべきことを定めている。

なお、調査に日時を要する等特別な理由がある場合には、これを30日まで延長することが認められている。

30日以内に通知がなされなかった場合には、申請者は保護実施機関が申請を却下したものとして、不服申し立てを行うことができる。

【生活保護法第24条】

保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、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。

2 前項の書面には、決定の理由を附さなければならない。

3 第1項の通知は、申請のあつた日から14日以内にしなければならない。但し、扶養義務者の資産状況の調査に日時を要する等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。この場合には、同項の書面にその理由を明示しなければならない。

4 保護の申請をしてから30日以内に第1項の通知がないときは、申請者は、保護の実施機関が申請を却下したものとみなすことができる。

(以下略)

(2) 函館市の状況

① 保護の開始または却下の決定が法定期間内に行われることは、申請者の法的安定の観点から極めて重要である。これは、保護実施機関による決定が開始決定であるか却下決定であるかに関わらない。なぜなら、却下決定がなされた場合には、申請者は当該決定に対する不服申立手続を行うことができるようになるからである。

したがって、法定期間内に決定がなされているかどうか、14日を超えた場合に遅延連絡書が送付されているかどうか等を確認することとした。

函館市福祉事務所から、平成25年度から平成30年度までの間

の処理日数データの提供を受け、ヒアリングを行ったほか、受給中ケース記録サンプル調査も実施した。

② 開始・却下件数に要した期間の推移

平成25年度から平成30年度までの間における申請から開始・却下決定までに要した期間は次のとおりである。

	年度(平成)	25年	26年	27年	28年	29年	30年
件 数 (件)	申請数	1,052	1,055	1,113	1,102	1,072	1,127
	14日以内	982	1,001	1,016	998	882	981
	15日以上30日以内	65	51	92	110	163	131
	31日以上	5	3	5	13	3	3
割 合 (%)	14日以内	93.3	94.9	91.3	90.6	82.3	87
	15日以上30日以内	6.2	4.8	8.3	10	15.2	11.6
	31日以上	0.5	0.3	0.5	1.3	0.3	0.3

これをみると、平成28年度以降平成30年度まで、申請から決定までの間に15日以上を要した件数が全体の1割を超えていること、平成25年と平成30年とを比較するとその割合が2倍近く増加していることがわかる。

申請から決定までの間に15日以上を要したものについて、そのほとんどは新規調査未了を理由とするものである。

また、31日以上を要したものもわずかながら存在するが、これについては、申請者の調査忌避や入院等のケースであるとの説明を受けた。

平成30年度に申請から決定までの間に15日以上を要した事案は134件であるが、遅延連絡書が発出されたのは58件(本庁18件、湯川福祉課11件、亀田福祉課29件)にとどまっていた。

③ また、ケース記録の閲覧では、保護開始決定がなされた日の特定に困難を来たすものが多く存在した。具体的には、ケース記録に開始決定通知書の写しが編綴されておらず、通知書案のみが添付されているものが多く、当該通知書案に起案日の記載はあるものの、実際に決裁がなされ、申請者に通知書が発送された日が明確にならないという状況である。

(3) 監査の結果

- ① 申請から決定まで14日以内に処理を行うことを励行し、やむを得ず決定に15日以上を要する事案については、必ず遅延連絡書の送付を行うこととされたい。【意見7】

申請者の法的地位の安定性、心理的不安の解消の観点からは、法令の要請である14日以内の処理が強く求められる。

適正な保護の実施のため新規調査に一定の時間を要さざるを得ないケースが存在することそれ自体は首肯できるところであるが、その場合には、速やかに遅延連絡書を発出し、進捗の状況を申請者に伝達することが必要である。このことは、保護開始決定がなされたときに決定の効力が申請時に遡及するという法的な効果とは関わりのないことである。

申請者の心理的不安に寄り添い、迅速な処理がなされるよう求めるものである。

- ② 保護開始決定日およびその通知日がケース記録上明らかとなるよう、保護開始決定通知書の写し等をケース記録へ編綴することを検討されたい。【意見8】

保護の開始は、開始決定がなされたときにその効力が申請日に遡及することになる。そのため、保護開始決定がいつであったのかについては一見すると重要な情報ではないとも思われがちである。しかし、上述のように、保護開始決定は申請から14日以内に処理することが法令上求められているのであり、これが適切に行われていたかどうかは、事後的に検証することが容易でなければならず、また、審査請求期間の起算日との関係でも重要である。

申請者が不安定な立場に置かれていなかったこと、保護実施機関として適切な事務処理を実施していたことが事後的に容易に検証可能となるよう、保護開始決定書の写しをケース記録に編綴する運用を検討されたい。

2 申請の却下

(1) 概説

保護の実施機関は、保護の開始の申請があったときは、保護の要否、種類、程度および方法を決定し、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（生活保護法第24条第3項）。

したがって、保護の実施機関は、保護の開始の申請についてこれが保

護開始要件を満たさない場合には、申請の取下げがなされない限り、申請を却下する旨通知しなければならない。

申請の却下については、却下の理由が相当であるか、すなわち、当該申請が保護開始要件を満たさないものであるかどうかの問題となる。

(2) 函館市の状況

- ① 函館市福祉事務所から平成25年度から平成30年度までの間の申請の却下に関する資料の提供を受け、関連事項についてヒアリングを実施した。

さらに平成30年度になされた申請却下案件合計91件のケース記録をすべて閲覧し、却下の理由、要否判定の内容、却下通知書の記載内容等を確認し、却下理由が相当であるか、個別具体的な監査を行った。

- ② 却下件数の推移、却下の理由

函館市における平成25年度から平成30年度の申請の却下件数の推移は、次のとおりである。

年度(平成)	25年	26年	27年	28年	29年	30年
申請件数(件)	1,052	1,055	1,113	1,102	1,072	1,127
開始件数(件)	950	954	976	997	934	980
却下件数(件)	47	40	40	76	71	91
却下の割合(%)	4.9	4.2	4.1	7.6	7.6	9.3

申請件数全体からみた却下の割合は、平成27年度まで減少傾向であったが平成28年からは増加に転じており、平成30年度では9.3%となっている。

申請の却下の理由は、大別して

- ㊦ 要保護状態にない
- ㊧ 境界層該当
- ㊨ 世帯認定によるもの
- ㊩ 転出
- ㊪ 調査忌避

の5類型に区別される。

㊦要保護状態にない、という理由は、世帯収入が最低生活費を上回る状態にあることである。

㊧境界層該当とは、現在適用されている利用者負担や介護保険料を負担すると生活保護が必要となる介護保険サービス利用者が、それより低い基準の利用者負担や介護保険料を適用すれば生活保護を

必要としなくなる場合に、函館市が申請を却下し、「境界層該当証明書」を発行するものである。

境界層該当証明書が発行されることにより、具体的には、

- ・介護保険料の滞納があっても給付制限（給付額減額）が行われない
- ・介護保険施設における居住費・滞在費の負担限度額がより低い段階になる
- ・介護保険施設における食費の負担限度額がより低い段階になる
- ・高額介護サービス費を算出する際の負担上限額の限度が下がる
- ・介護保険料の所得段階がより低い段階になる

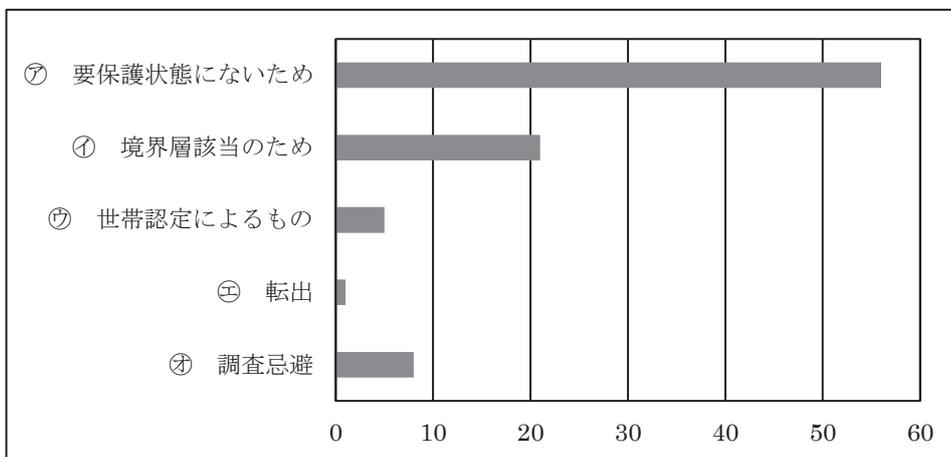
といった措置がとられることになる。より低い利用者負担や介護保険料の基準が適用されることによって介護保険サービスの利用者負担が軽減されるため、世帯収入が最低生活費を上回り、生活保護の受給に至らないこととなる。

㊦世帯認定によるものとは、生活保護が世帯に対してなされるものであるところ、認定された世帯全体で要否判断を行うと要保護状態にないということである。

㊧転出とは、申請から決定までの間に、申請者が他自治体に転出した場合のことである。

㊨調査忌避とは、申請者が実地調査を拒むため、要否判定に必要な調査がなしえない場合である。

平成30年度の申請却下案件をこれら類型別に整理すると、最も多いのは㊦要保護状態にないため（56件）であり、次に㊩境界層該当のため（21件）、㊨調査忌避（8件）、㊦世帯認定によるもの（5件）、㊧転出（1件）と続いている。



③ ケース記録の閲覧結果

閲覧対象としたケース記録 91 件の内訳は、本庁が 52 件、湯川福祉課 23 件、亀田福祉課 16 件であった。

ア ケース記録の編綴状況

却下理由を問わず、ケース記録の多くには申請者に実際に送付された却下通知書原本の写しが添付されておらず、却下通知書案に日付が記入されていないものも散見された。

イ 個別具体的な内容について

閲覧の結果、おおむね、却下の理由は相当なものであり、適正な判断がなされていたが、問題があると考えるケースを詳述する。

④ 要保護状態にないとされる事案

要否判定は、1 か月を単位として行われるとされており、判定時においてその翌月には要保護状態となることが具体的に想定される場合であっても却下決定がなされるという運用がとられている。

そのため、要保護状態にはないとして却下されたケースの中には、唯一の収入である年金収入と手持金（現金および預貯金）を収入充当額として最低生活費と比較すると収入が最低生活費を上回るが、手持金は 2～3 か月程度で費消されてしまうような金額にすぎず、年金収入と最低生活費と比較すれば、収入が最低生活費を大きく下回るという事案がいくつも見受けられた。

ところで、函館市福祉事務所における保護の要否の判定においては、手持金の全額を収入として取り扱うとされている一方で、保護開始時の保護の程度の決定にあたっては、手持金のうち最低生活費の 5 割を超える額を収入として取り扱うとされている。

また、保護申請時の保険解約返戻金については、最低生活費の 3 か月程度以内であれば、保護を開始した上で、返戻金に対して 63 条に基づく処理を行うことが可能であるとされている。

保険の解約返戻金に関するこの運用は、平成 16 年 5 月 18 日実施の厚生労働省第 11 回社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会において「保護開始時の手持ち金及び保険の取り扱い」として示されている。

具体的には、

○保険の解約返戻金は、資産として活用させるのが原則。

ただし、

(1) 返戻金が少額（最低生活費の概ね3ヶ月程度が目安）

(2) 保険料額が当該地域の一般世帯との均衡を失しない（最低生活費の概ね1割程度以下が目安）

場合には、保護適用後保険金または解約返戻金を受領した時点で生活保護法第63条を適用することを条件に、解約させないで保護を適用して差し支えない。

と説明されており、函館市生活保護実務マニュアルにも同趣旨の記載がなされている。

関連する通知としては、次のものがある。

【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4月1日 社保第34号

厚生省社会局保護課長通知)

(一部抜粋)

第3 資産の活用

問11 保護申請時において保険に加入しており、解約すれば返戻金のある場合は、すべて解約させるべきか。

答 保険の解約返戻金は、資産として活用させるのが原則である。ただし、返戻金が少額であり、かつ、保険料額が当該地域の一般世帯との均衡を失しない場合に限り、保護適用後保険金又は解約返戻金を受領した時点で法第63条を適用することを条件に解約させないで保護を適用して差しつかえない。

現在の函館市福祉事務所では、上述のように要否判定の段階においては、手持金（現金および預貯金）と保険解約返戻金は区別して取り扱われており、手持金はすべて収入に充当されている。

しかし、はたして、手持金、特に預貯金と解約返戻金を区別して取り扱うことは合理的なのか、真に保護されるべき者が保護されていない状況になっているのではないかという問題意識から、以下具体的に検討する。なお、説明の便宜のため、最低生活費や収入充当額については簡略化する。

たとえば、唯一の年金収入が月額3万円、手持金（預貯金および現金）が15万円、最低生活費が10万円という申請者を想定する。

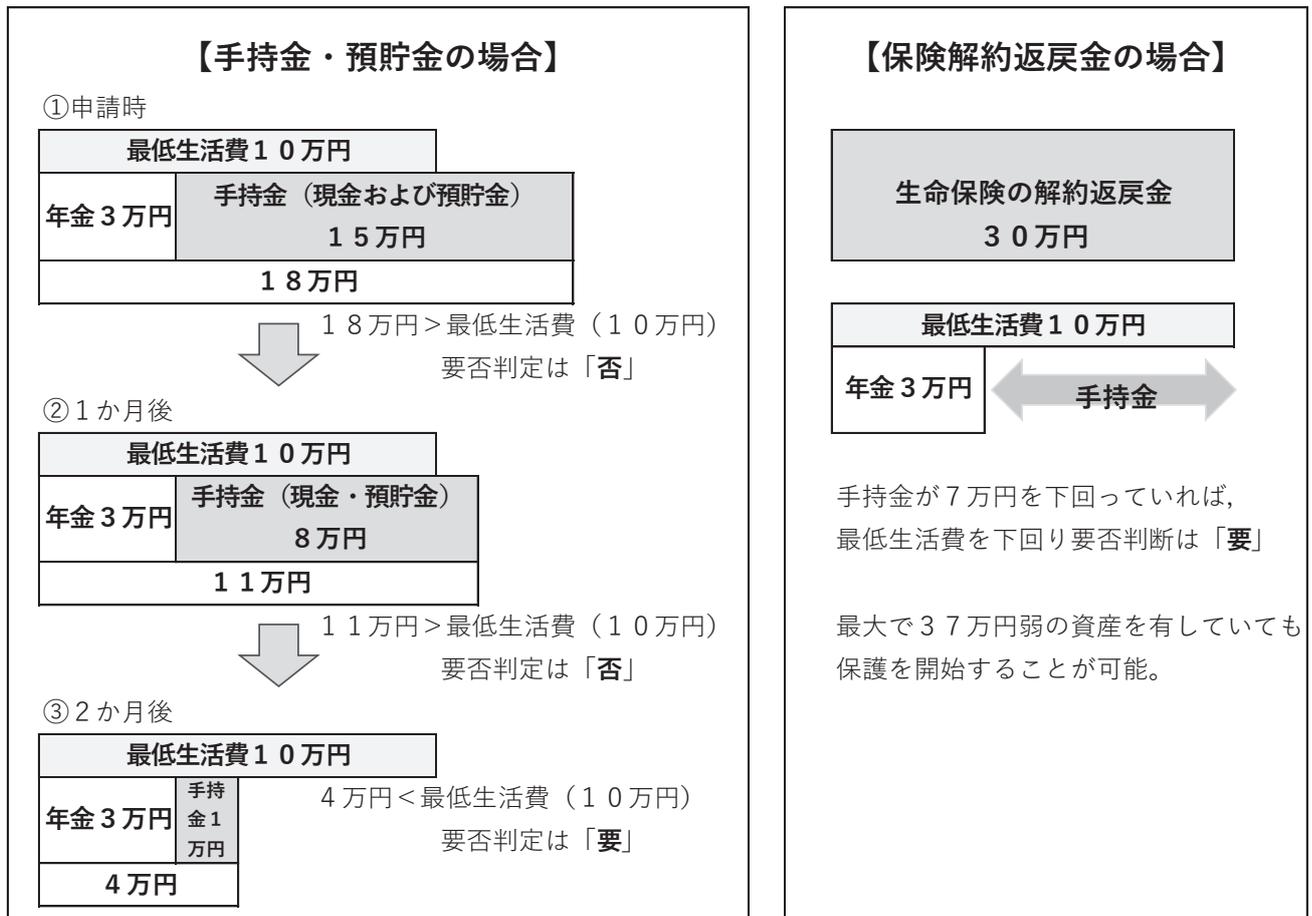
現在の運用に照らして要否判定を行うと、最低生活費が10万円であるのに対して、収入充当額は、年金収入および手持金の合

計額である18万円となる。

したがって、収入充当額が最低生活費を上回るため、要否判定は「否」となる。

しかし、年金収入は最低生活費を7万円も下回る低額であるため、申請時に保有している手持金・預貯金は、2か月も待つことなく費消されてしまう。

すなわち、この申請者は今回申請が却下されても2か月以内には生活に困窮する状態に至り、あらためて申請をすることになる。



他方で、申請者が預貯金ではなく生命保険解約返戻金を受け取りうる立場にあったとしたらどうか。例えば生命保険解約返戻金が最低生活費の3か月分(30万円)程度の金額であったならば、保護それ自体は開始されることになり、その後実際に保険解約返戻金が入金された後に63条に基づく処理をすることになる。

つまり、現在の函館市福祉事務所の運用によれば、一方はその資産が現金や預貯金を合わせても15万円しかないにもかかわらず保護の申請が却下され、他方はその倍以上の資産を保険の解

約返戻金という形で有しているにもかかわらず、すぐに保護の手續が開始され得ることになるのである。

しかし、保険の解約返戻金は、保険契約者の解約の意思表示がなされれば、速やかに契約者に返金手續がなされるものであり、現実には、預貯金とその性質に大きな違いはない。

そうであれば、保険解約返戻金であればより大きな金額であっても速やかに保護が開始され、預貯金の場合にはすぐにあらためて申請を行わなければならないであろうことが明白であっても却下しなければならない、という取扱いの差異は甚だ不合理なものといえ、市民の権利の実現の観点からは問題のある運用といえる。

また、現在の運用は、2～3ヶ月後に再度申請を行うことになる申請者の不利益に加え、申請を受理し各種調査を実施した上で却下決定を行った事案について、2～3ヶ月後に再び申請がなされた場合に同種の調査を行わなければならないという生活保護事務の煩瑣も生じさせることにもなる。

このような運用については、見直しを前提とした検討をすべきと考える。

⑧ 境界層該当による却下を取り消し、あらためて保護申請を却下した事案

境界層に該当することを理由として保護申請を却下して、境界層該当証明書を発行した後に、函館市介護保険課から誤計算の指摘を受け改めて審査したところ、境界層に該当しないとの結果になったため、境界層該当証明及び却下決定を取り消したうえで、あらためて申請却下決定を行ったというケースがあった。

申請から最終的な却下決定まで1か月以上を要しており、申請者の法的地位の安定性や手續上の負担の点から問題のあるケースである。

境界層該当性判断については、介護保険制度等の知識も必要であるため、判断に際して専門部署との連携を行う等、申請者に不利益をもたらす過誤が生じないような体制作りが必要といえる。

⑨ 却下決定について、多くの事案でケース診断会議が実施されていないこと

函館市福祉事務所では、新規申請や複雑、困難な問題を有するケースに対して、福祉事務所として総合的な見地から審査・検討

を行って具体的な処遇方針を樹立し、保護の適正実施を図ることを目的として、ケース診断会議を実施し、同会議の運営については「ケース診断会議運営要領」を定めている。

同要領には、会議として扱う対象ケースとして「新規申請のうち生活保護の要件に問題があると思われるもの」が定められている（要領3 対象ケース(3)）。

新規申請の却下は、まさに生活保護の要件に問題がある事案である。

しかしながら、今回のケース記録の閲覧の中では、却下に際してケース診断会議が実施されたケースはわずか数件であった。

(3) 監査の結果

- ① 要否判定において、手持金・預貯金の取り扱いを保険解約返戻金の取り扱いと同様にし、2、3ヶ月後に再度の申請が予想される事案を却下しない運用を検討されたい。【意見9】

要否判定において、手持金・預貯金のすべてを収入として取り扱う（保険解約返戻金と異なる取り扱いをする）という函館市福祉事務所の運用は、それ自体が誤りというものではない。

しかし、かかる運用の結果、当該手持金が保険解約返戻金であった場合に比べ、決定的な差異が生じていることもまた事実である。

すべてのケースにおいて、手持金・預貯金を保険解約返戻金と同様に取り扱いする必要まではないが、申請から数ヶ月中にあらためて申請が必要となる蓋然性が高いケースについては、ケース診断会議を実施してその蓋然性の高さを検討したうえで解約返戻金の場合と同様に保護を適用し、手持金・預貯金については収入認定を行うことは、申請を何度も行わなければならないという申請者の不利益を解消することとなり、申請者の権利擁護の観点から重要なことである。

さらに、短い期間内に何度も事務手続や調査等を実施しなければならないという事務の煩瑣を解消するという点で業務の効率化にもつながるものである。

このような運用の在り方について、前向きに検討されたい。

- ② 保護実施機関の事務処理上の瑕疵により申請者が不安定な立場に置かれることのないよう、関連部署との連携を強化されたい。

【意見10】

上記②のケースは、保護実施機関の事務処理上の過誤によって、申請者が不当に不安定な立場に置かれたものである。

境界層該当認定は、生活保護事務と介護保険制度の重なり合う領域である。介護保険制度を担当する関連部署との連携・協働によるチェック体制を構築することにより、かかる事務処理上の過誤は回避することが可能と考えられることから、積極的な連携の強化を求める。

- ③ 却下決定日およびその通知日がケース記録上明らかとなるよう、保護申請却下通知書の写し等をケース記録へ編綴することを検討されたい。【意見11】

保護の却下は、申請者に対する重要な不利益処分であり、審査請求の対象となるケースが十分考えられるところ、ケース記録の多くには申請者に実際に送付された却下通知書原本の写しが添付されておらず、却下通知書案に日付が記入されていないものも散見された。

却下決定およびその通知日がケース記録上容易に確認できるよう、保護開始決定書の写しをケース記録に編綴する運用を検討されたい。

- ④ 却下事案について、積極的にケース診断会議を実施することを検討されたい。【意見12】

本監査において、却下決定に際してケース診断会議を実施した事案はわずか数件であった。

却下決定は申請者にとって不利益処分であり、これに対しては保護実施機関の組織的な慎重な判断がなされるべきである。

さらに、却下決定が不服申し立ての対象となるという観点からも、保護実施機関において適正な判断手続を履践していたことをケース診断会議録等に残しておくことは有用である。

したがって、却下決定をなすべき事案については、積極的にケース診断会議を実施することを検討されたい。

3 申請の取下げ

(1) 概説

生活保護は申請保護の原則（生活保護法第7条本文）に基づいており、申請者が任意に申請を取下げた場合には、保護実施機関において申請に対する応答義務がなくなるため、開始・却下決定はなされないことになる。

申請の取下げは、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り、取下げにおいて、保護実施機関からの働きかけ等があってはならないことは当然であるし、いったん申請意思を確認して申

請を受理している以上、保護実施機関において本人の任意かつ真摯な意思に基づくことを十分確認することが必要である。

(2) 函館市の状況

- ① 函館市福祉事務所から平成26年度から平成30年度の申請の取下げに関する資料の提供を受け、関連事項についてヒアリングを実施した。

さらに平成30年度の申請取下げ案件全52件のうち51件のケース記録（1ケースについては閲覧時には記録が保管されていなかったため）を閲覧精査し、取下げの理由・経緯、取下書の記載内容等を確認し、取下げが本人の任意かつ真摯な意思に基づくものであるかどうか、個別具体的な監査を行った。

- ② 申請の取下げ件数の推移および取下げの理由

函館市の平成26年度から平成30年度までの間の申請の取り下げ件数の推移は、次のとおりである。

年度(平成)	26年	27年	28年	29年	30年
申請件数	1,055	1,113	1,102	1,072	1,127
開始件数	954	976	997	934	980
取下げ件数	61	85	53	53	52
取下の割合(%)	5.8	7.6	4.8	4.9	4.8

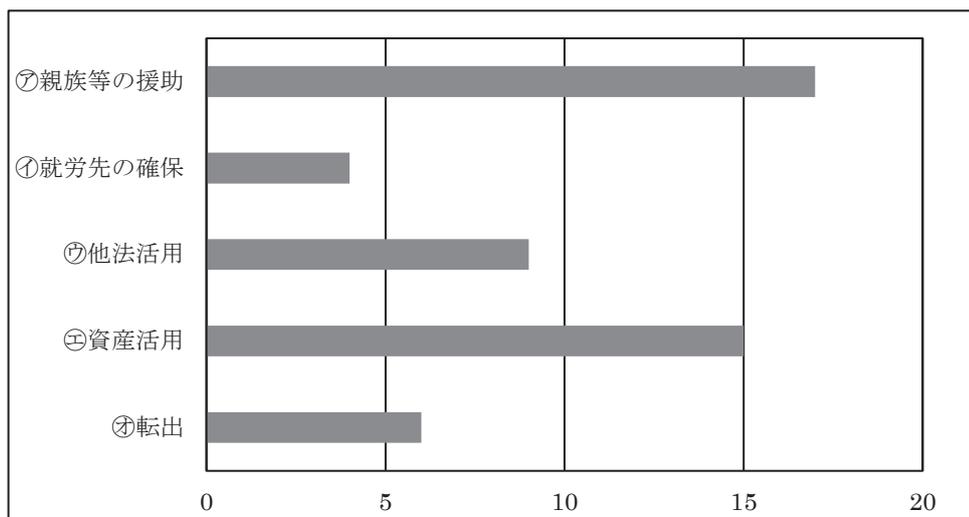
申請件数全体からみた取下げの割合は、約5%程度で推移しており、大きな変動は見られない。

取下げの理由は、大別して

- ㊶ 親族等の援助により生活可能となったため
- ㊷ 就労先の確保によって生活可能となったため
- ㊸ 他法・他施策の活用により生活可能となったため
- ㊹ 資産活用により生活可能となったため
- ㊺ 転出することになったため

の5類型に整理される。

平成30年度の申請取下げ案件をこれら類型別に整理すると、最も多いのは㊶親族等の援助により生活可能となったため（17件）であり、次に㊹資産活用（15件）、㊸他法活用（9件）、㊺転出（6件）、㊷就労先の確保（4件）となっている。



③ ケース記録の閲覧結果

閲覧対象としたケース記録51件の内訳は、本庁が27件、湯川福祉課13件、亀田福祉課11件であった。

ア 取下書の徴収状況

申請者による自筆の取下書は全ての案件について記録に編綴されていた。したがって、形式的には、申請者の任意かつ真摯な意思による取り下げの事実が担保されているといえる。

もっとも、閲覧全件のうち2件については、取下書の年月日欄に記載がなく、受付印によって作成提出日を確認することが可能というものがあつた。

また、取下げに際して、ケース診断会議を実施している事案は確認できなかった。

イ 個別ケースについて

以下、閲覧を行った各ケースのうち、問題のあるケースを抽出する。

① 親族等の援助により生活可能になったとされるケース

申請後に出稼ぎ中であつた長男が戻ってくることになったため、同人の援助によって生活が可能となったとの理由から取下げを行ったケースである。

申請時において申請者の収入が最低生活費を下回っており要保護状態であるケースであるにもかかわらず、ケース記録票には戻ってくる長男の収入額等の記載が全くなく、ケース記録には具体的な疎明資料も編綴されていなかった。そのため、客観的な経済状況に裏付けられた任意かつ真摯な意思に基づく取下げであ

ることが担保されているとは認められなかった。

なお、親族からの援助申出があったことを理由とする同様のケースにおいて、具体的な援助額がケース記録上明らかでないケースがもう1件あった。

⑤ 説明が不十分と考えられるケース

申請者名義の自宅土地建物を有する申請者であり、同不動産の資産活用をしたくない、現在は医療介護を利用していないので生活維持が可能であるとの理由により取下げをした事案である。

同事案は要否判断において収入が最低生活費を大きく下回っており、申請者夫婦も高齢で就労困難な年齢であった。

申請者世帯の生活困窮状態が継続することは明らかである一方、所有している不動産は自宅であり、必ずしも所有が否認されるようなものではないようであった。

申請者の年齢や生活の困窮状態に照らせば、不動産の資産活用の要請などについてより丁寧に説明を行うなどして、取下げを翻意するよう働きかけを行うべき事案とも考えられる。

(3) 監査の結果

① 保護実施機関において詳細な事実確認・調査を行い、丁寧な説明を行ったうえで申請者本人が任意かつ真摯な意思に基づいて取下げがなされたことが事後的に検証可能となるよう、ケース記録上に記載すべき事実を検討されたい。【意見13】

上記に抽出した各事案に共通する問題として、保護実施機関である函館市福祉事務所が申請者に対して具体的にどのような説明を行ったのか、取下書を受領する前提としてどのような事実確認を行ったのかがケース記録上明確に記載されておらず、申請者が十分な情報に基づいて任意かつ真摯な意思に基づいて取り下げをしたといえるかわからないということが指摘される。

親族からの援助が得られるというケースであれば、それによって生活が困窮しない状況に至ったことが明らかとなるよう、援助見込額や同額を加算した場合の要否判定結果等を記録しておく必要性は高い。

説明が不十分と考えられるケースについては、保護実施機関としてどのような説明をしたのか、これについて申請者が十分理解したのかどうか事後的に検証可能な形で記録化をしておくことが必要である。

いずれについても、適正な生活保護事務の執行が事後的に検証可能な記録化、という観点からのケース記録の記載方法を検討されたい。

② 取下げ事案について、積極的にケース診断会議を実施することを検討されたい。【意見14】

取下げが申請者の任意かつ真摯な意思に基づくものであるためには、申請者が任意の判断を行う前提として保護実施機関による十分な情報提供や説明がなされなければならない。

真に保護されるべき者が保護されないといった事態を発生させないためにも、特に客観的には保護の要件を満たしているケースについては取下げがなされる前にケース診断会議を実施して、保護実施機関としてなすべき対応を再度検討確認するようにされたい。

第6 開始後の調査とケースワーク

1 援助方針

(1) 援助方針策定の意義・関係法令等

生活保護法第1条は、最低限度の生活を保障することとともに、被保護者の「自立を助長すること」を生活保護法の目的として定めている。

この自立の助長が効果的に行われるためには、保護実施機関として、保護者が抱える課題を具体的に把握した上で、具体的にどのような援助がふさわしいかを検討する必要があるだけでなく、被保護者と問題意識を共有するべく、その理解を得ておくことが望ましい。

また、被保護者の抱える課題は、その生活状況に伴い変化していくものであるから、援助方針もまた、被保護者の生活状況の変化、課題の変化に応じて適時適切に見直しが必要とならなければならない。

援助方針は、ケースワーカーによるケースワークの基本となるものであり、上記の観点から、援助方針について以下の通知が定められている。

【生活保護法による保護の実施要領について】

(昭和38年4月1日 社発第246号)

厚生省社会局長通知)

(一部抜粋)

第12 訪問調査等

(中略)

4 援助方針

(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要保護者の生活状況を踏まえ、個々の要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、原則として要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。

(2) 函館市の状況

函館市福祉事務所から援助方針に関する資料の提供を受けてヒアリ

② 援助方針策定マニュアルについて

ヒアリングの結果、函館市福祉事務所が作成した「援助方針策定マニュアル」の存在が明らかとなり、これを閲覧した。

同マニュアルには、援助方針とその策定の流れ、重要となる「アセスメント」、「援助目標の設定」、「援助方針の策定」、「援助方針の評価」に関して章立てて説明がなされており、非常に理解しやすいものとなっていた。

また、適宜、先に照会した援助方針シートへの記載例も示されており、ケースワーカーが実際の業務を行うにあたって、非常に有用なものとの印象も受けた。

③ ケース記録閲覧結果

ア 平成30年度保護開始ケース記録50件の全てに援助方針シートが綴られており、また、平成29年度までの保護開始ケース記録30件に関しても、援助方針に関する記録がケース記録に綴られていた。

また、記載された援助方針が、抽象的・不明確と感じられたケースも特に存在しなかった。

イ しかし、援助方針の見直しが、援助方針の策定や変更後1年以上経過した後に行われているものが散見された。

また、援助方針の要保護者に対する説明に関して、ケース記録票に記載されていないために、要保護者への説明の有無を確認できないケースも散見された。

ウ 援助方針策定マニュアルには、以下のとおり、援助方針の記載方法が示されている。

(2) 援助方針の記載方法について

援助方針の記載については、次のとおりとすること。

【記載例】

援助方針	備考
→当所が実施する「社会参加訓練プログラム」への参加により	H20.12.1目標達成により削除 ※①
母死亡後の引きこもりがちな状態からの脱却を支援する。	
・主の希望する介護関連での就労へ向け、生業扶助により町社協主催の介護員養成研修を受講、訪問介護員2級の資格取得を目指す。 ※②	H20.12.1 追加 ※②

※① 策定した援助方針の変更等に伴い、援助方針を変更する必要がある場合は、削除する援助方針に取り消しラインを引き、その旨を「備考」欄に年月日とともに記載すること。

※② また、援助方針については、「援助方針」欄の空欄に記載し、「備考」欄に策定年月日を記載すること。

これによれば、援助方針を削除した場合には備考にその旨と年月日を記載することになっているが、単に援助方針を二重線で抹消しているだけで、備考欄に何ら記載がないものがあった。

(3) 監査の結果

① 援助方針の見直しを年1回以上確実に行われたい。【指摘5】

ケース記録閲覧の中で、援助方針の見直しが1年以内に行われていないケースが散見された。

要保護者に対する自立助長を効果的に行うためには、当該要保護者の生活現状の変化に応じた課題を把握する必要がある。

上記通知も当該観点から、「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」としており、1年に1回以上の援助方針の見直しは確実に実施されるべきである。

被保護世帯に対する指導援助の結果を適切に評価し、少なくとも年に1回以上は援助方針の見直しをすべてのケースにおいて実施することを励行されたい。

② 策定した援助方針を要保護者に十分に説明し理解を得るよう努めるとともに、援助方針の説明を要保護者に行った旨をケース記録票に明記されたい。【指摘6】

前述のとおり、被保護者に対する援助方針の説明を実施したことがケース記録からは確認できないケースが存在した。

援助方針を要保護者に対して説明し、理解を得るよう努めることは、自立助長の効果を高めるためにも必須であり、上記通知においても、「策定した援助方針については、原則として要保護者本人に説明し、理解を得るよう努めること。」と定められている。

さらに、福祉事務所が作成した援助方針策定マニュアルでは、「援助方針の内容について、原則として要保護者本人に説明するとともに、その旨をケース記録すること」と定められており、要保護者に対して援助方針の内容を説明することだけでなく、ケース記録票に要保護者に対して説明した旨を記載することとして、説明がなされたこと等を事後的に検証できるようにすることを求めている。

援助方針が適時適切に見直されることだけでなく、当初の援助方針や見直しがなされた援助方針について被保護者に十分な説明がなされることは上記通知の要請であり、原則としてすべてのケースにおいて実施されたい。また、十分な説明がなされ、それに対して被保

護者が理解をしたことを事後的に検証できるよう、ケース記録票への記載も励行されたい。

③ 援助方針シートの記載は、「援助方針策定マニュアル」にしたがった記載方法によることを徹底されたい。【意見15】

援助方針マニュアルが、援助方針を抹消した場合にその旨と年月日の記載を必要としている趣旨は、抹消の際に変更された援助方針の変更年月日とリンクづけることで、その新たな援助方針に関し、少なくとも1年に1回の定期的な見直しを行うためであるものと考えられる。

前述した単に援助方針を二重線で抹消したのみでは、援助方針がいつの時点で変更されたかのか明らかとならず、見直しの有無に関する簡易かつ迅速なチェックができないことになり、ケースワークに支障を来たすおそれもある。

適切なケースワークの実現の観点から、「援助方針策定マニュアル」に定められた援助方針シートの記載方法を徹底するよう努められたい。

2 訪問調査

(1) 訪問調査の意義等

被保護者の生活状況を把握することの重要性は、先の援助方針の策定の場面でも触れたところである。

また、被保護者の世帯状況の把握、実際の生活状況に照らした収入や資産状況の観察、不正受給事由の発見等の点でも、ケースワーカーの訪問調査は、重要な役割を果たす。

訪問調査に関しては、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4月1日社発246号厚生省社会局通知）が存在し、要約すると、①要保護者の生活状況等を把握し、援助方針に反映させるとともに、これに基づく自立助長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、②訪問の実施にあたっては訪問時の調査目的を明確にした年間訪問計画を策定すること、③必要がある場合は訪問計画以外であっても随時訪問を行うこと、④訪問計画は、被保護者の状況の変化に応じ見直すこと等が必要とされている。

この通知を受け、函館市福祉事務所が策定した生活保護実務マニュアルには、訪問調査の意義や訪問計画の趣旨、訪問の方法などが定められている。訪問の方法については、家庭訪問が被保護者の正確な生活状況

の把握をも目的とすることから、基本的には事前の連絡を行うことなく訪問することとされている。

(2) 函館市の状況

① 函館市福祉事務所から、訪問調査数の実績に関する資料の提供を受けるとともに、訪問調査数の管理のあり方や現在行われている訪問調査の状況に関してヒアリングを行った。また、ケースワーカーに対するアンケート調査およびヒアリングを行い、受給中ケース記録サンプル調査も実施した。

② 訪問調査数の管理について

函館市福祉事務所では、先の通知にしたがい、訪問調査に関する年間訪問計画を作成している。

そして、当該計画が確実に実施されているかを検討するため、各ケースワーカーに対して、「訪問計画統括表」による報告を求めている。

その書式等は以下のとおりであり、ケースワーカーは、当該書面に、保護世帯数管理担当主査から配布される集計表の数を前提に、訪問活動計画数、面接不能数、訪問活動実績数等を記載し、毎月5日頃までに決裁を得ることとなっている。

年 月		課長		主査		担当			
		A	B	C	D	E	F	計	
担 当 数	世帯数								
	世帯人員								
計 画 数									
世 帯 数									
訪 問 活 動		当月分	前月分	2ヶ月前分	3ヶ月前分	4ヶ月前分	5ヶ月前分	計	日数
	A								
	B								
	C								
	D								
	E								
	F								
	新規								
計									
実 施 数 (実 績)									
面 接 不 能 数									
被保護者訪問									
関係先訪問									
民生委員 医療機関 その他									
在宅 不在 翌月分 在宅 不在 種別 件数									
主査同行 日数									
「その他」の種別									
A-介護関連施設									
B-扶養義務者宅									
C-自立支援プログラム関係									
D-警察署									
E-裁判所									
F-救護施設									
G-職業安定所									
H-DVシェルター									
I-雇用主									
J-就労等意欲喚起事業関連									
K-保護観察所									
L-家主									
M-年金機構									
N-身障施設									
O-学校									
P-社協									
Q-刑務所または少年院									
R-保健所									
S-その他									
措置状況		廃止	停止	再開	転入	輪番新規受入	転出	輪番新規引渡	
申請処理状況		前月繰越	申請受理	開始	却下	取下	翌月繰越		

③ 訪問調査の状況全般について

平成27年度から平成30年度までの家庭訪問数は次の表のとおりである。

年度（対象期間）	計画数	実施数	SV同行数	SV同行割合
H27（H26.10～H27.10）	27,678	29,946	374	1.2%
H28（H27.9～H28.8）	30,319	31,805	348	1.1%
H29（H28.5～H29.3）	27,976	31,410	347	1.1%
H30（H29.7～H30.6）	27,134	26,673	234	0.9%

注)SVは査察指導員を指し、SV同行件数は実施数のうち査察指導員が同行した件数である。

この表の数値は函館市福祉事務所から提供を受けたデータから記載しているが、年度により対象期間や各月の計画数・実績数が異なっていた（例えば、平成27年度の同年10月の計画数が2,757件であるのに対し、平成28年度の平成27年10月の計画数は2,279件と記載されている等）。正確な確定値の提供を求めたが、現状では算出は難しいとのことであった。

平成28年度から徐々に訪問計画数が減少しているが、その理由は世帯類型の変化、すなわち、全体的に高齢世帯の格付C世帯（3か月に1回以上）やD世帯（4か月に1回以上）の比率が増えてきたため、それに伴い訪問計画数も減少しているとのことであった。

また、平成30年度を除く各年度において、訪問計画数に比べ訪問実績数が多い理由は、ケースワーカーが家庭訪問を行ったが留守の際に再訪問を行った結果も算入しているためとのことであった。

④ 訪問格付基準表

函館市福祉事務所では、被保護世帯の状況等に応じて、適切な定時訪問調査が行えるよう、次ページに示す訪問格付基準表を作成している。

訪問格付基準表								
訪問格付	訪問回数	分類基準	ケースの分類					その他世帯
			共通課題	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病世帯	
A	毎月1回以上	常時実態を把握し、組織的対応のほか重点的に指導援助を要する世帯	<ul style="list-style-type: none"> 稼働能力などの能力活用にあたり、就労阻害要因がないにもかかわらず活用していない世帯、活用が不十分な世帯 資産、他法、他施策の活用、扶養義務者による扶養義務履行について、問題があり、早期の措置が必要な世帯 指導指示に対し忌避若しくは拒否的対応が見られるなど、生活態度、療養態度等に問題があり、常時指導を要する世帯 頻回不在等により、的確に生活実態等を把握できていない世帯 保健・医療・福祉等の関係機関との連携の結果、常時の指導・支援を要する世帯 児童虐待、DV等で生命不安が懸念される世帯 自立助長選定世帯 保護停止世帯 暴力関係ケース 	<ul style="list-style-type: none"> 介護ができる者がいない世帯で、常時介護を要する状態にあって、在宅生活が困難な者、又は困難になりつつある者のいる世帯で、在宅介護福祉サービス（以下、在宅サービス）を要するが活用に至っておらず、介護機関等との連携を必要とし、かつ近隣に有力な扶養義務者がいないなど、常時日常生活の把握が必要な世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 稼働能力、生活態度、養育能力について、保護の適正実施及び自立助長上重要な問題が重複・錯綜しているため、常時、生活実態の把握及び指導・援助が必要な世帯 虐待・養育放棄等、児童の養育・健全育成面で著しい問題があり、常時、生活実態の把握、及び指導・援助が必要な世帯 (児童世帯) 生計中心者の生活態度等に問題があり、常時、指導を要する世帯 就学態度等に問題があり、常時指導を要する世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 介護ができる者がいない世帯で、常時介護を要する状態にあって、在宅生活が困難な者、又は困難になりつつある者のいる世帯で、在宅介護福祉サービス（以下、在宅サービス）を要するが活用に至っておらず、介護機関等との連携を必要とし、かつ近隣に有力な扶養義務者がいないなど、常時、日常生活の把握が必要な世帯 社会不適応等により、生活上の困難があり、常時問題対応を把握し、常時指導・援助等を要する世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 多受診又は病状変化が多く、また、療養態度に著しい問題があり、常時、病状・生活状況の把握及び指導・援助等が必要な世帯 療養態度をはじめ、他にも重要な問題が重複・錯綜し、常時、指導、助言を要する世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 稼働能力促進者
B	2箇月に1回以上	Aケース以外で、課題等についての一定の改善や解決に向け、継続的な状況把握と指導援助を要する世帯	<ul style="list-style-type: none"> 稼働能力の活用について、継続的に指導を要する世帯（稼働能力促進者） 日常生活に問題を抱え、十分な援助が得られていない世帯 A格付の共通課題の各項目を有し、早期に課題の解消が見込まれない世帯であるが、その状況について継続的な把握と指導・援助を要する世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 半身あるいは一方が介護を要する状態にあって、十分な在宅サービスの活用に至っていないため、継続的に日常生活を把握し、指導を要する世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 稼働能力促進者 (児童世帯) 生計中心者の生活態度等に問題はないが、近隣に適切な監視者がいない世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 稼働能力促進者（世帯員のみ） 半身あるいは一方が不十分なながらも在宅サービスの活用が図られており、継続的に日常生活の把握が必要な世帯 保有する能力の活用について、継続的に指導を要する世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 稼働能力促進者（世帯員のみ） 傷病により著しい健康不安があり、かつ扶養義務者・地域との交流が希薄なため、継続的に日常生活を把握し、指導を要する世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 稼働能力促進者
C	3箇月に1回以上	A、Bケース以外で課題等について重要性、緊急性はないが、一定の指導援助等を定期的に要する世帯	<ul style="list-style-type: none"> 現に就労中だが、増収、転職指導をすべきと判断される世帯 ある程度の就労阻害要因があるが、就労指導を要する世帯 医療機関受診者で、指導にもかかわらず長期間改善されない世帯 住送り収入のある世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 病状等に変動が少ないが、生活態度、健康状態について定期的に生活実態を把握し、指導・助言を要する世帯 扶養義務者や地域との交流が希薄なため、生活が孤立している世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 現に就労中だが、稼働能力の活用が不十分と認められ、転職・増収が主たる指導事項となっている世帯 ある程度の就労阻害要因は認められるが、就労指導を要する世帯 (児童世帯) 生計中心者の生活態度等に問題なく、近隣に適切な監視者がいる世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 障害は固定しており、生活態度、健康状態について定期的な実態把握と指導・助言を要する世帯 扶養義務者や地域との交流が希薄なため、生活が孤立している世帯 世帯員は、現に就労中だが、増収、転職指導をすべきと判断される世帯 世帯員は、ある程度の就労阻害要因があるが、就労指導を要する世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 療養態度に問題があり、定期的に病状把握を要する世帯 頻回受診者で、指導にもかかわらず、長期に改善が認められない世帯 世帯員は、現に就労中だが、増収、転職指導をすべきと判断される世帯 世帯員は、ある程度の就労阻害要因があるが、就労指導を要する世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 現に就労中だが、稼働能力の活用が不十分と認められ、転職・増収が主たる指導事項となっている世帯 ある程度の就労阻害要因は認められるが、就労指導を要する世帯
D	4箇月に1回以上	A、Bケース以外で課題等について軽易な指導援助を必要とする世帯	<ul style="list-style-type: none"> A上記以外のケースで課題等について、軽易な指導援助を必要とする世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 必要な在宅サービスを十分に利用している世帯、又は必要に応じて在宅サービスと近隣の扶養義務者等による援助・世話を受けている世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 母子の養育態度、子供の就学態度等に問題がなく、生活状況の把握と定期的な指導・助言を要する世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 必要な在宅サービスを十分に利用している世帯、又は必要に応じて在宅サービスと近隣の扶養義務者等による援助・世話を受けている世帯 障害の程度から、就労（福祉的就労含む）の可能性がある世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 療養態度等に問題はないが、定期的に病状把握を必要とする世帯 就労阻害要因が明確になっており、早期の自立が見込まれないため、定期的に生活実態を把握し、指導・助言を要する世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 稼働能力を十分に活用している、又は就労阻害要因が明確になっており、早期の自立が見込まれないため、定期的に生活実態を把握し、指導・助言を要する世帯
E	6箇月に1回以上	C、Dケースに類するケースで、特別な指導援助等も必要なく、生活全般において極めて安定した世帯	<ul style="list-style-type: none"> 主たる訪問目的が、生活状況の再確認や安否確認にある世帯 生活全般、養育面に心配はみられず、申告・届出の義務も履行されており、特別な指導事項なく自立意欲も旺盛な世帯 傷病・障害等により長期に稼働困難と確認され、当面の生活不安もなく、特別な指導事項のない世帯 稼働能力を十分に活用しており、他に特別な指導事項のない世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 生活・健康等の面で問題なく、特別な指導も不要で、安否確認が主たる訪問目的の世帯 扶養義務者の援助、在宅サービス等により生活不安が解消されており、生活状況確認が主な訪問目的の世帯 高齢者下宿（グループホーム含む）等に入居しており、特別な指導・援助も要しない世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 稼働能力を十分に活用し、生活態度、養育面等において問題なく、当面特別な指導事項もない極めて安定した世帯 就労阻害要件が明確になっており、その阻害要因も当分の間解消することが困難と認められ、生活態度、養育面においても問題なく、当面特別な指導事項もない極めて安定した世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 自力又は扶養義務者の援助や在宅サービスの利用により、極めて生活が安定し、当面安否確認が主たる訪問目的となっている世帯 障害の程度からも稼働能力を十分に活用し、特別な指導事項のない世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 生活不安や特別な指導事項もなく、長期にわたる稼働困難が確認されている世帯 	
F	12箇月に1回以上	長期の入院又は施設入所している世帯で、長期にわたり保護の継続を要する世帯	<ul style="list-style-type: none"> 長期の入院又は施設入所している世帯（介護施設含む） 老人、重度の心身障害者等の世帯分離した世帯で、出身世帯の監視、介護のある世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 医療機関、高齢者施設（ケアハウス含む）、生活保護施設、介護入所施設に入院・入所している世帯 		<ul style="list-style-type: none"> 医療機関、施設等に入院・入所している世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 医療機関、施設等に入院・入所している世帯 	

⑤ 訪問調査の実情

ア 同行訪問について

先に示した表によると、査察指導員の同行率は、実績数の1%前後という状況であった。

ヒアリングにおいて、訪問調査における査察指導員の同行に関する基準の有無を確認したところ、具体的な同行の基準等はなく、個々の事案ごとに判断しており、他機関との連携が必要な場面では、必ず同行することになっているとのことであった。

ケースワーカーのヒアリングでは、同行の求めやすさが課・係によって違うこと、同行のための調整が大変であることなどが確認された。

イ 危険対応、女性ケースワーカーの訪問時における同行基準

訪問調査は、ケースワーカーが被保護者の自宅で直接対面して行うため、場合によっては、ケースワーカー自身が身体等の危険に晒される可能性が否定できない。特に女性ケースワーカーからは単身男性宅への訪問は危険性ととも心理的抵抗が大きいと考えられる。ケースワーカーに対するアンケートでも、全71名の回答中35名、すなわち約半数が、日常業務の中で身の危険を感じたことがあると回答している。

ヒアリングにおいて、危険対応マニュアルの存在や女性ケースワーカーの同行基準等の有無を確認したところ、いずれも存在しないとのことであった。

担当者によれば、世帯の特性や状況を念頭に担当の振分けの際に配慮することや、事案に応じて警察官OBである不正受給担当の特別指導員の有効活用を周知することで対応しているとのことであったが、ケースワーカーのヒアリングでは特別指導員の職務は不正受給対策が主であり、忙しそうで頼みづらいとの声もあった。

ウ 単身女子・母子世帯への訪問

男性ケースワーカーのヒアリングにおいて、「単身女子・母子世帯への家庭訪問には特に注意を払っている。」との内容があった。

担当者のヒアリングでは、複数対応が理想ということは了解しているが、現在の人員体制では対応するのは難しく、事案によっては、女性保健師である保健指導員の同行を求める、女性ケースワーカーの同行を求める等の方法により、個別に対応をしているとのことであった。

エ 訪問の際の事前連絡

福祉事務所が策定した生活保護実務マニュアルでは、訪問方法について、「訪問は、基本的に約束をせずに行うこと。」とし「被保護者が通常の訪問時間帯で面接困難な勤務内容の仕事をしている場合、転居先確認の場合など以外には約束をせずに訪問をすること」と定めている。これはあらかじめ被保護者に連絡をして日程調整をしたうえで訪問調査をすれば、被保護者に準備期間を与えることになり、正確な生活実態把握につながらないからである。

しかし、ケース記録の閲覧やケースワーカーのヒアリングの結果、実際には、上記の例外的事情がないケースであっても、不在の事態を避けるために事前連絡による日程調整を行ったうえで訪問調査を実施する場合があることが認められた。

⑥ ケース記録閲覧結果

ア 訪問調査を実施するには、先に示した訪問格付表にしたがい、被保護世帯を格付けする必要があるが、当該格付け自体は全件につき適切に行われていた。

イ 格付け変更の遅延

ただし、訪問格付けの変更が遅いと思われるケースがあった。

これは、従来は訪問格付がC（3か月に1回）であったものがD（4か月に1回）に変更されたものであるが、格付の変更の直接的な理由は、医師により就労不可との判断がなされたことによるものであった。しかし、この医師の判断は、格付け変更のおよそ8か月以前になされており、その時点において訪問格付けの変更が可能であったものであり、より早期の変更をなすべきケースといえる。

ウ 格付けにしたがった訪問調査の不実施

おおむね格付けにしたがった定期的な訪問調査が実施されていたが、以下のケースについては、不在等の事情がないのに格付けにしたがった訪問が実施されていないであった。

① 格付D世帯（4か月に1回）につき、2回目から3回目の訪問の間が5か月以上空いていたケース

② 格付D世帯（4か月に1回）につき、平成30年12月18日に転居を確認した後、10か月以上訪問調査が行われていなかったケース

③ 格付E世帯（6か月に1回）につき、平成29年2月7日の次の訪問が同年8月28日となっているケース

(3) 監査の結果

① 訪問調査について、訪問計画数や訪問実績数が正確に把握できる体制を構築されたい。【意見16】

適宜適切な家庭訪問が実施されるためには、福祉事務所として、訪問計画数や訪問実績数を正確に把握しておく必要がある。

さらに、実際に格付けにしたがった訪問が履践されているかをチェックするためには、当該データが適時に算出できる体制を整えておくべきである。

正確な年度ごとの訪問計画数・訪問実績数を算出できない情報管理体制には適切な計画の策定および事後的な検証の面から問題があり、改善に努められたい。

② 訪問格付にしたがった訪問調査を実施するよう徹底されたい。【意見17】

平成30年度の家庭訪問数に関するデータによれば、訪問実績数が訪問計画数に達していなかった。また、格付にしたがった定期的家庭訪問が実施できていないケースも散見された。

訪問計画数は、訪問格付にしたがって算出される数字であって、訪問実績数がこれを下回っているということは、訪問格付にしたがった訪問調査の実施がなされていないということを意味する。

定期的な家庭訪問の重要性と、世帯の状況に応じた訪問を行うことを求める前記した通知の内容からして、訪問格付にしたがった訪問調査の実施を徹底されたい。

③ ケースワーカーの家庭訪問が安全に行えるよう、組織的な対応体制を検討されたい。【意見18】

ケースワーカーの訪問調査は、被保護者と実際に対面して行うため、様々な危険と隣り合わせの状況であるということがケースワーカーに対するアンケートやヒアリングで確認された。

ケースワーカーが安心して日常の業務に取り組むことができる環境を整えることは、ケースワーカーの人権の観点から極めて重要である。また、ケースワーカーが不安なく日常のケースワークに取り組むことができる環境は、適切なケースワークの実現につながるものであって、被保護者の自立助長にもつながるものである。

考えられるすべての事態を想定することは困難であるとはいえ、少なくとも一般的な危機回避・対応マニュアルの整備や、同行訪問の基準を作成し統一的な運用を行うなどの組織的な対応が望まれる。また、

査察指導員や特別指導員等との同行訪問が容易に可能となるような組織体制を目指すことも検討されたい。

④ 訪問調査の実施に際しては、原則として事前連絡を行わずに訪問することを励行されたい。【意見19】

訪問調査は、被保護者の正確な生活状態の実態の把握のために実施されるものである。

生活保護実務マニュアルが定める例外的な事情以外のケースにおいて、日程調整により訪問調査を効率化するために事前連絡を行うことは、訪問調査の趣旨・目的に照らして避けるべきである。不正受給事案において、居住実態を隠ぺいするために事前連絡を強く求めていたケースも認められた。

基本的に事前連絡を行うことなく家庭訪問を実施することを励行されたい。

3 収入および資産の把握

(1) 収入および資産の調査と生活保護の補足性

生活保護法第4条第1項は、被保護者の最低限度の生活を維持するために、利用しうる資産、能力その他のあらゆるものを活用することが必要である旨定めている（補足性の原則）。

したがって、利用可能な収入や資産は被保護者の最低限度の生活を維持するために活用がなされなければならない。このような活用の前提として、保護の実施機関は、被保護者の収入や資産等を的確に把握しておく必要がある。

収入や資産は変動するものであるから、保護開始時の調査とともに、本章の開始後の調査もまた重要になる。

(2) 関係通知

保護受給中の収入および資産の調査については、次の通知がある。

【生活保護法による保護の実施要領について】

(昭和38年4月1日 社発第246号

厚生省社会局長通知)

(一部抜粋)

第3 資産の活用

(中略) また、要保護者からの資産に関する申告は、資産の有無、程度、内訳等について行わせるものとし、上記の申告を書面で行わせること。なお、その際これらの事項を証する資料がある場合には、提出を求めること。

【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4月1日 社保第34号

厚生省社会局保護課長通知)

(一部抜粋)

第3 資産の活用

(中略)

問13 局第3(※)において、要保護者に資産の申告を行わせることとなっているが、保護受給中の申告の時期等について具体的に示されたい。

答 被保護者の現金、預金、動産、不動産等の資産に関する申告の時期及び回数については、少なくとも12箇月ごとに行わせることとし、申告の内容に不審がある場合には必要に応じて関係先について調査を行うこと。

この場合、不動産の保有状況については、固定資産税納税通知書がある場合は写しを提出させるとともに、必要がある場合は、更に訪問調査等により的確に把握すること。

なお、保護の実施機関において関係機関の協力等により被保護者の保有不動産の状況を的確に把握できる場合には、必ずしも被保護者から申告を行わせる必要はないこと。

おって、不動産を取得又は処分したときの申告については、予め被保護者に申告の義務があることを十分に理解させ、速やかに申告を行わせること。

※ 「局第3」とは、上記局長通知「生活保護法による保護の実施要領について」の第3のことを示す(監査人注)

【生活保護行政を適正に運営するための手引について】

(平成18年3月30日 社援保発第0330001号

厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

(平成30年9月28日改正)

(一部抜粋)

I 申請相談から保護の決定に至るまでの対応

3 収入申告等の徴収

保護の実施機関は、要保護者に対して保護の決定または実施に必要な場合は、法第28条により報告を求め、法第29条により要保護者の資産及び収入の状況等について調査し把握することが重要である。また、被保護者から正当な理由なく報告が行われない等の場合には、法第27条により指導指示を行

うなどの確に状況を把握するために所要の措置を講じる必要がある。

(1) 収入申告は、原則として文書により行わせる必要がある。収入申告書には収入の種類、金額又は求職活動の状況等を正確に記載させるとともに、その内容を挙証する給与明細書又は求職状況報告書等の添付が必要である。また、収入申告書様式の中に挙証資料の添付、虚偽申告の禁止及び指定期日までの提出義務等を注記しておき、被保護者にあらかじめ周知しておくことにも留意する。

(2) 収入申告書の提出回数は、保護の実施機関において就労可能と判断される者には、就労に伴う収入の有無にかかわらず毎月（常用雇用されている等毎月ごとの収入の増減が少ない場合は3か月ごとで差し支えない）、実施機関において就労困難と判断される者には、最低12か月に1回は申告させる必要がある。なお、高齢者世帯や単身入院世帯等でも、年金の繰上げ受給、仕送り収入、資産売却収入等がある場合が考えられるので、最低12か月に1回は徴取する必要がある。

稼働年齢層の者がいる場合等で、再三の指示にもかかわらず収入申告書の提出等に応じないため、保護の要否判定あるいは保護の程度の決定ができない場合には、ケース診断会議で処遇方針を決定し、それに基づき申告するよう改めて口頭で指示し、一定期間経過しても、申告しない場合には、法第27条により文書指示し、それでもなお従わない場合には、所要の手続を経て保護の変更、停廃止を検討することとなる。

(3) 徴取した収入申告書の内容については、訪問調査（居宅・関係先等）、課税調査との突合、本人の能力、健康状態、就労状況、世帯事情、地域の慣行、地場賃金の水準を参考に検討し、その内容に不審のある場合又は申告額が同種の通常の収入額と考えられる額より、相当程度低いと判断される場合には、事業主等の関係先調査等を実施し、疑義を残したまま処理することのないようにする。

(4) 資産申告書は、保護開始時に資産の保有状況を正確に記載させるとともに、その内容を挙証する関係書類の添付が必要である。また、保護受給中の資産申告書の提出回数は最低12箇月に1回は徴取する必要がある。申告の内容に不審がある場合には関係先に対して調査を行うこと。特に不動産の保有状況については、不動産評価額の評価替（3年毎）の際に申告させ、扶養義務者の死亡に伴う相続、土地の転売等必要がある場合は、世帯訪問調査、扶養義務調査等により把握する必要がある。

(3) 函館市の状況

保護受給中の収入および資産の調査の状況について、受給中ケース記録サンプル調査を実施した。

保護開始時の収入および資産調査の監査結果と一部共通するところであるが、以下のような問題があった。

① 資産申告書の徴取に関する問題ケース

平成30年8月8日に開始決定がされたケースにつき、既に12か月を経過している閲覧時点においても、新たな資産申告書が綴られていないケースがあった。

② 収入申告書の徴取に関する問題ケース

収入申告書については、下記のようなケースがあった。

ア 提出された申告書のうち8通に年月日の記載がないケース

イ 被保護者名義の押印のみがなされた収入申告書（その他は空欄）が2通、ケース記録に挟まっている状態のケース

ウ 被保護者名義の押印のみがなされた収入申告書（その他は空欄）が3通、ケース記録末尾の袋に入っていたケース

エ 「平成26年5月30日付」の収入申告書に「平成28年5月27日」の受付印が押されているケース

③ 処理に問題のあるケース

監査人が平成30年度に法63条決定がされたケースを閲覧したところ、次のケースがあった。

ア 被保護者から平成29年1月31日に収入申告書と年金通知の提出があったものの、これを見過ごし、収入認定を怠ったため、法63条決定を行ったケース

イ 平成30年5月21日時点で生命保険解約返戻金があることが判明していたにも関わらず、確認が同年12月3日となってしまったため、同年12月17日に至って法63条決定を行ったケース

これらは、いずれも収入申告書等の書類の提出や返戻金の存在が確認された段階で速やかに処理を行うことが可能であったケースである。

(4) 監査の結果

① 被保護者の押印のみがある収入申告書の事前徴取は厳に慎み、また、収入申告書への年月日の記載や受付印の押印は確実に行われるべきである。【指摘7】

収入申告書は、資産活用の根拠となるべき重要な資料であり、また、事後的には、法78条の不正受給を基礎づける根拠資料ともなりうる

ものである。

そのような観点からみれば、いつの時点で当該申告書が提出されたのかという点もまた非常に重要なポイントとなる。

したがって、徴取される収入申告書には、被保護者による正確な提出年月日の記載がなされる必要があり、また、正確な受付期日を示す保護実施機関による受付印の押印も必須のものである。

ケース記録の閲覧において、被保護者の押印のみがなされた収入申告書が事前に徴取されているものが確認されたが、これはのちに被保護者ではなくケースワーカーが収入申告書を記載作成することを可能にするものであり、このような運用が極めて不適切であることは明らかである。

被保護者の押印のみがある収入申告書を事前に徴取することは厳に慎み、収入申告書の徴取にあたっては作成年月日の記載等を十分確認の上受領し、受付日が明らかになるよう受付印を押印することを励行されたい。

② **資産申告書を最低12か月に1回以上の頻度で徴取することを徹底されたい。【指摘8】**

上記の厚生労働省通知では、資産申告書は、いかなる世帯状況においても、最低12か月に1回は徴取すべきと定められている。

資産申告書の適時適切な徴取およびその内容の精査確認は、適正な生活保護事務の執行に欠かせない重要な手続事務である。

資産申告書について、どのような世帯状況であっても最低12か月に1回以上の頻度で徴取しなければならないことについてあらためて徹底をなされたい。

③ **ケースワーカーは収入および資産調査で得られた結果を十分に把握し、遅滞なく必要な処置をとることとされたい。【意見20】**

年金収入や解約返戻金に関する調査それ自体は適正になされていたにも関わらず、その後適時に処理を行うことができなかつたため、本来なすべき収入認定ができず、事後的に法63条による処理をすることとなったケースが認められた。

このようなケースでは、被保護者は本来不必要な対応を余儀なくされるものであるし、事後的な処理となることで事務が煩雑化することにもつながるものである。

被保護者の自立助長のための適正な生活保護事務の実施、本来的ケースワークに注力するための不必要な事務の削減という観点から、調

査活動の目的趣旨を十分理解し、調査の結果を適時適切に事務処理に反映させることができるよう努められたい。

4 課税調査

(1) 課税調査の意義

課税調査は、被保護者の未申告収入の有無を調査するものである。

給与・賞与等を支払った事業者等は、支払った給与額・賞与額等について、従業員が居住する市町村（課税担当課）に報告している。そこで、福祉事務所は、年に1度、課税担当課に報告のあった給与額・賞与額等と被保護者から福祉事務所に申告のあった収入額を対比して、差異がないかを調査している。双方の額の間には差異が生じた場合は、さらなる調査を行い、未申告収入の有無について確認することになる。

かかる課税調査は、被保護者の収入を正確に把握して資産活用につながる機能を有するとともに、いわゆる不正受給の発見にもつながる機能を有し、極めて重要なものといえる。

(2) 関係通知

課税調査については、次の通知がある。

【生活保護法による保護の実施要領について】

(昭和38年4月1日 社発第246号)

厚生省社会局長通知

(一部抜粋)

第12 訪問調査等

3 課税調査

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、税務担当官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作業を実施すること。

【生活保護行政を適正に運営するための手引について】

(平成18年3月30日 社援保発第0330001号)

厚生労働省社会・援護局保護課長通知

(平成30年9月28日改正)

(一部抜粋)

I 申請相談から保護の決定に至るまでの対応

4 関係先調査の実施

(5) 課税調査

課税調査については、年1回実施することとしており、これを契機として不正受給と疑われるケースを発見する場合があります、保護の適正実施において重要な調査となっている。保護の実施機関においては、法第29条に基づく調査として、地方税等の課税状況等の調査を税務担当官署の協力を得て実施することが必要である。

また、保護の実施機関において保護費の不正受給事案を把握した場合には、未申告収入等について適切な税務処理が行われていない可能性もあるので、適宜税務上の取扱いについて税務担当官署へ連絡することについても考慮する。

(3) 函館市の状況

課税調査の実施状況や調査結果等を把握するため、平成26年度から平成30年度までの関係資料の提供を求めるとともに、担当者からヒアリングを行った。

① 函館市における課税調査の概要

函館市福祉事務所では、適正化対策事業「収入調査」として課税調査を実施しており、「適正化対策事業『収入調査』実施要領」、「収入調査要領」を定めている。

同要領には、具体的な事務処理の手順や、収入申告と課税額との間に不一致が生じた場合の対応等が具体的に定められている。

② 課税調査の具体的状況等

平成26年度から平成30年度までの調査対象者数や実施数および調査結果は次の表のとおりである。

年度 (平成)	調査 対象者数	調査 実施数	調査結果			
			問題なし	問題あり		
				78条適用	その他	年度内 処理未了
26	14,943	14,943	14,782	161	0	0
27	14,034	14,034	13,865	169	0	11
28	14,614	14,614	14,457	134	11	12
29	17,248	17,248	17,091	131	26	0
30	13,870	13,870	13,734	99	37	0

調査対象者について、その全件について調査を実施している。

なお、上記表の数値のうち、平成29年度の「調査対象者数」が他の年度と比べて多いのは、システム上の抽出条件の変更によりダブルカウントがなされているケースがあったことによるものであり、平成30年度以降はシステムの抽出条件についてプログラムを変更し、平成28年度以前同様の集計となっている。

また、平成28年度以降、「調査結果」の「問題あり」のうち、「その他」にカウントされる事案が発生しているところ、これは不正受給には該当しないが、法第63条返還金決定および収入認定とした分である。

具体的な課税調査の作業は、まず、市民税情報が揃う毎年6月ころに、市民税課税と収入申告書の突合を行い、突合の結果、差異が生じたものについては、詳細な資料の確認や事業所への照会を行い、年度内に不正受給案件であるか否かを確定させているとのことである。

被保護者に継続して収入がある場合は遅くとも8月分の保護費に収入認定する対応を行うため、入力を7月末までに、調製を8月中に行う取組みをしているが、勤労収入によるものは少なく、年金収入を原因とするものが多いということがヒアリングでの聴取から確認された。

課税調査の具体的な実施の状況については、対象となる全件に対して適切な時期に実施されている。

(4) 監査の結果

函館市における課税調査は適正に行われていることが認められ、特に意見はない。

5 年金調査

(1) 年金調査の意義

年金は被保護者の収入であり、被保護者の資産活用、適正な生活保護費の認定の観点から、保護実施機関は、被保護者の年金についても正確に把握していなければならない。

また、年金の受給権が発生しているにも関わらず申請等を行っていない対象者に関しては、年金の請求をすることによって生活保護費を受給せずとも最低限度の生活を営むことができるようになる可能性もあり、いわゆる他法優先の原則からしても、年金調査は重要なものとなる。

このような観点から、実施機関においては、年金の受給権の有無及び受給金額について年金事務所等の関係先調査等により確認することが必

要とされており、また、必要に応じて裁定請求手続の援助等を行っている。

(2) 函館市の状況

年金調査の実施状況を把握するため、資料の提供を受け、担当者からヒアリングを行った。

① 年金調査の人員体制

函館市福祉事務所では、平成23年度以前は各担当ケースワーカーが年金に関する調査を行っていたが、業務の専門性と分業化の観点から、平成24年度から年金等調査員を配置して専門的に調査を行なうこととし、平成30年度は各課に1名ずつ合計4名の年金等調査員を嘱託職員として採用している。

年金等調査員に関しては、「函館市生活保護年金等調査員業務要綱」が定められており、被保護者の年金受給資格の調査および把握、年金裁定請求にかかる指導および支援等を職務としている。

ヒアリングでは、ケースワーカーとの明確な役割分担は定めておらず、現状は、年金受給権の調査から裁定請求手続の援助まで、委任状を徴取するなどして、全面的に年金等調査員が実施しているとのことであった。

② 年金調査の実施状況

ア 老齢年金について

老齢基礎年金については、被保護者のうち60歳以上で老齢年金を受給していない者を調査対象者として抽出し、年金等調査員が調査を実施して受給権の有無の確認を行っている。受給開始が可能になった時点を見逃さず、確実に受給につなげることを目的としつつ、事案によっては繰り下げ支給の手続支援につなげることも視野に入れて調査を実施している。

イ 障害年金について

被保護者のうち障害者手帳を有している者で障害年金を受給していない者を調査対象者として抽出し、調査を実施して受給権の有無の確認を行っている。

③ 調査の実績

平成30年6月時点における年金調査の実績は以下のとおりであり、対象者の把握、調査および確認は十分に行われており、申請に関する指導も実施されている状況が確認できた。

ア 老齢年金

対 象	(人)
60 歳以上で老齢年金を受給していない者(B+C+D+E)	2,048
納付・免除期間が不足している者(B)	1,047
申請中又は申請を指導している者(C)	82
受給権の有無を確認していない者(D)	0
その他(E)	919
※その他(E)の内訳 厚生年金の受給権はあるが報酬比例部分の支給開始年齢が段階的に引き下げられていることからまだ受給できない者 53 人、65 歳未満で国民年金のみ受給権があるもの 21 人、障害年金または遺族年金のみ受給している者 845 人	

イ 障害年金

対象／手帳の種類	身体障害者 手帳 (人)	精神障害者保健 福祉手帳 (人)	療育手帳 (人)
障害手帳を有している者で障害年金を受給していない者(B+C+D+E+F)	593	581	42
納付要件を満たさない者(B)	284	316	0
障害の程度により要件を満たさない者(C)	66	149	5
申請中又は申請を指導している者(D)	15	43	7
受給権の有無を確認中の者(E)	21	16	2
その他(F)	207	57	28
※その他(F)の内訳 既に 65 歳を超えているため事後重症請求ができなく障害認定日請求が技術的に不可能である者 243 人、初診時の医療機関が既に閉院し、関係書類の取得ができなく、さらにはその状況を証言できる関係者も存在しない者 9 人、他年金の方が高い者 15 人、20 歳未満の者 24 人、老齢基礎年金の繰上支給を受けている者 1 人			

④ 年金調査支援プログラムに基づく調査

函館市福祉事務所では、年金未受給の被保護者を年金受給に結び付けるため、自立支援プログラムの一環として、「年金調査支援プログラム」を実施している。

プログラムの対象者は、次の者である。

- ・ 職歴、病歴、婚姻歴および過去の保護受給歴などにより年金加入歴等および年金の受給額に疑義がある被保護者
- ・ 心身の状態および過去の年金加入歴から障害年金を受給できる可

能性がある被保護者

プログラムの内容は、担当ケースワーカーおよび年金等調査員が対象者に対する再調査や、市民部国保年金課、日本年金機構年金事務所、医療機関に対し調査・相談等を行うものである。

平成30年度と同プログラム参加者数は1872名、達成者数（調査が終了した者の数）は1291名であった。

⑤ 年金生活者支援給付金の把握

なお、令和元年10月から支給開始となる年金生活者支援給付金は、生活保護受給者を含む、収入や所得が一定基準額以下の者に対し、生活の支援を図ることを目的として、年金に上乗せして支給されるものであるが、当然のことながら収入認定の対象となる。

年金等調査員が対象者を抽出した上、ケースワーカーに伝達し、対応を行っていくとのことであった。

(3) 監査の結果

函館市における年金調査は適正に行われていることが認められ、特に意見はない

6 自動車の保有

(1) 自動車の保有についての考え方・関係通知等

自動車は被保護者の資産であり、他の資産同様に、補足性の原理との調整が問題となる。

① 自動車の保有が認められる場合

自動車は、原則として売却等の処分による資産活用が求められる。しかし、下記の通知のとおり、最低限度の生活維持のために活用され、かつ、処分するよりも保有している方が生活維持および自立の助長に役立つと認められる一定の場合、典型的には、事業用品である場合、通勤に不可欠である場合、障がい者が使用する場合などには保有が認められることがある。

ア 事業用品としての自動車について次の通知がある。

【生活保護法による保護の実施要領について】

(昭和38年4月1日 社発246号)

厚生省社会局通知

(一部抜粋)

第3 資産の活用

3 事業用品

次のいずれに該当するものは、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、家畜であって、営業種目、地理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もの。

イ 通勤に不可欠である場合や、障がい者の利用のために自動車の保有が認められるケースについては、次の通知がある。

【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4月1日 社保34号)

厚生省社会局保護課長通知

(一部抜粋)

第3 資産の活用

問9 次のいずれかに該当する場合であって、自動車による以外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認められるときは、次官通知第3の5にいう「社会通念上処分させることを相当としないもの」として通勤用自動車の保有を認めてよいか。

- 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

答 お見込みのとおりである。

なお、2、3及び4については、次のいずれに該当する場合に限るものとする。

- (1) 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。
- (2) 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。

(3) 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。

(4) 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。

問 1 2 次のいずれかに該当する場合は自動車の保有を認めてよいか。

1 障害者（児）が通院、通所、通学（以下「通院等」という。）のために自動車を必要とする場合

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が通院等のために自動車を必要とする場合

答 次のいずれかに該当し、かつ、その保有が社会的に相当と認められるときは、次官通知第3の5にいう「社会通念上処分させることを相当としないもの」としてその保有を認めて差しつかえない。

1 障害（児）者が通院等のために自動車を必要とする場合であって、次のいずれにも該当する場合

(1) 障害（児）者の通院等のために定期的に自動車を利用されることが明らかかな場合であること。

(2) 当該者の障害の状況により利用し得る公共交通機関が全くないか又は公共交通機関を利用することが著しく困難であって、他法他施策による送迎サービス、扶養義務者等による送迎、医療機関等の行う送迎サービスの活用が困難であり、また、タクシーでの移送に比べ自動車での通院が、地域の実態に照らし、社会通念上妥当であると判断される等、自動車により通院等を行うことが真にやむを得ない状況であることが明らかに認められること。

(3) 自動車の処分価値が小さく、又は構造上身体障害者用に改造してあるものであって、通院等に必要最小限のもの（排気量がおおむね2000CC以下）であること。

(4) 自動車の維持に要する費用（ガソリン代を除く。）が他からの援助（維持費に充てることを特定したものに限る。）、他施策の活用等により、確実にまかなわれる見通しがあること。

(5) 障害者自身が運転する場合又は専ら障害（児）者の通院等のために生計同一者若しくは常時介護者が運転する場合であること。

なお、以上のいずれかの要件に該当しない場合であっても、その保有を認めることが真に必要であるとする特段の事情があるときは、その保有の容認につき厚生労働大臣に情報提供すること。

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が通院等のために自動車を必要とする場合であって、次のいずれにも該当する場合

- (1) 当該者の通院等のために定期的に自動車を利用されることが明らかな場合であること。
- (2) 他法他施策による送迎サービス、扶養義務者等による送迎、医療機関等の行う送迎サービスの活用が困難であり、また、タクシーでの移送に比べ自動車での通院が、地域の実態に照らし、社会通念上妥当であると判断される等、自動車により通院等を行うことが真にやむを得ない状況であることが明らかに認められること。
- (3) 自動車の処分価値が小さく、通院等に必要最小限のもの（排気量がおおむね2000CC以下）であること。
- (4) 自動車の維持に要する費用（ガソリン代を除く。）が他からの援助（維持費に充てることを特定したものに限る。）、他施策の活用等により、確実にまかなわれる見通しがあること。
- (5) 当該者自身が運転する場合又は当該者の通院等のために生計同一者若しくは常時介護者が運転する場合であること。

② 処分保留について

このように、被保護者が自動車を保有できる場合は限定されており、要件を満たさない場合は、その保有が認められない以上、売却等の処分指導を行うことになる。

しかし、例えば、疾病等により保護を受けたものの、早期に就労を再開し、保護の脱却が見込まれる者に対してまで処分指導を行うことは、逆にその自立を阻害することにもつながりかねない。

このような観点から、下記の通知が存在し、福祉事務所には自動車の処分指導を留保することが認められている。

ただし、当該判断は自動車の使用を認めるものではなく、下記通知のとおり、例外的な場合を除いて、使用自体は禁止されることになる。

【生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて】

(同上)

問9の2 通勤用自動車については、現に就労中の者にしか認められていないが、保護の開始申請時においては失業や傷病により就労を中断しているが、就労を再開する際には通勤に自動車を利用することが見込まれる場合であっても、保有している自動車は処分させなくてはならないのか。

答 概ね6か月以内に就労により保護から脱却することが確実に見込まれる者であって、保有する自動車の処分価値が小さいと判断されるものについては、

次官通知第3の2「現在活用されていないが、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」に該当するものとして、処分指導を行わないものとして差し支えない。ただし、維持費の捻出が困難な場合についてはこの限りではない。

なお、処分指導はあくまで保留されているものであり、当該求職活動期間中に車の使用を認める趣旨ではないので、予め文書により「自動車の使用は認められない」旨を通知するなど、対象者には十分な説明・指導を行うこと。ただし、公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住している者については、求職活動に必要な場合に限り、当該自動車の使用を認めて差し支えない。

また、期限到来後自立に至らなかった場合については、通勤用の自動車の保有要件を満たす者が通勤用に使用している場合を除き、速やかに処分指導を行うこと。

(2) 函館市の状況

函館市福祉事務所における自動車の保有に関する状況を把握するため、平成30年度分の自動車保有状況に関する資料や平成30年度以降令和元年5月1日までに保護が開始されたケースのうち、保有否認ケースのその後の処理状況についての資料の提供を求め、確認した。

また、受給中ケース記録サンプル調査に加え、停止ケース記録30件、廃止ケース記録39件とケース診断会議議事録331件分の閲覧を行った。

- ① 平成30年度末における被保護者の自動車の保有状況は次の表のとおりである。

容認		処分保留	否認	合計
①事業用	1	2	1	25
②公共交通機関が利用困難な場合等の通勤用	9			
③障害者の通院等	12			
④公共交通機関が利用困難な場合等の通院用	0			
合計	22			

25件中22件が自動車の保有を容認されており、そのうち、障がい者の通院等を理由とするものが最も多く認められている。

- ② 平成30年度以降に保護が開始されたもののうち、自動車の保有が否認されたケースのその後の処理状況については以下のとおりであ

った。

全6件のうち、資料作成時である令和元年5月1日現在において売却等最終処分がなされているものは1件のみであった。

保護開始年月日	処理状況	備考
平成30年9月11日	廃車処分予定	指導中
平成30年9月18日	令和元年8月1日付廃止	他管内へ転出
平成30年10月16日	売却	文書指示済み
平成30年10月26日	債務整理完了後処分予定	債務整理中
平成31年1月11日	売却処分予定	指導中
平成31年4月4日	債務整理完了後処分予定	債務整理中

(令和元年5月1日現在)

- ③ ケース記録等の閲覧を通じて確認できた事項は次のとおりである。
- ア 自動車検査証の写し、自賠責保険・任意保険への加入確認
自動車検査証の写しに関しては、全件につき記録に綴られていた。
しかし、ケース記録には任意保険加入ありと記載されているが、保険証券のコピー等が添付されておらず確認ができないケースがあった。
 - イ 保有の判断におけるケース診断会議の有無
閲覧したケース記録の全件について、ケース診断会議が実施されていた。
 - ウ 保有容認要件の判断について
閲覧を行ったケース記録の全件について、その判断に問題はなかった。保有が容認された具体例をいくつか示す。
(ア) ケース1 (通勤用自動車)

自宅から2.1km離れたコンビニエンスストアへの通勤用自動車の保有が問題となった。勤務時間は午前6時からであり、その時間に間に合う公共交通機関なし。当該コンビニエンスストアにおける月収は約9万円。被保護者は手術をして身体の機能に問題が生じているが、店主はそれを考慮しても雇い続けると言っている。

当該ケースについては、保有との判断は妥当であったと考えられる。被保護者の月収が約9万円と比較的高いことに加え、被保護者の身体状況からして、近隣のコンビニエンスストアで同様の月収を確保することが難しいことが、要件充当のポイントとなっ

たものと考えられる。

(イ) ケース 2 (通勤用自動車)

67歳の男性につき、約4km離れた魚市場に通勤するための通勤用自動車の保有が問題となった。保有が容認されたが、原則使用を禁止(雨天等の荒天時のみ使用可能、それ以外は自転車で通勤)とされていたところ、最終的には、福祉事務所の「年末までに車を使用しない仕事に移るか、職場近隣へ転居すること」との法27条文書指示にしたがい、車両を売却するに至っている。

被保護者の年齢や魚市場の出勤時間からして保有容認の判断は是認でき、荒天時のみ使用を認めたことも適切と考えられた。

(ウ) ケース 3 (障害者用自動車)

障がいのある子どもの通院用として保有を検討されたケースである。当該障がいの特性として排尿行為の緊急性が高く、公共交通機関が利用できないことや当該排尿行為については被保護者自身しか行えないことが保有を容認する事情として挙げられている。

その他、タクシーを使用した場合の料金との比較検討も適切に行われており、保有を認めるのは妥当と考えられた。

(エ) ケース 4 (障害者用自動車)

障がいのある子どもの通院用、通所用として保有を検討されたケースである。

このケースでは、車両保険や車税等の維持費を被保護者の母や兄が負担することを調査・聴取しており、その他の要件も満たしていたため、保有を認める判断は妥当と考えられた。

エ 処分保留案件に関する要件の判断について

処分保留とされたケースの全件について、その判断に問題はなかった。具体例は以下のとおりである。

(ア) ケース 1

ヘルパーの職業訓練に参加しており、2か月後に修了、その後就職見込みである。

訓練への参加状況からしても、概ね6か月以内に就労により保護から脱却することが確実に見込まれる者と判断し、かつ、車両の処分価値も低いために処分保留と判断した。

(イ) ケース 2

被保護者は下半身不随の状況であるが、本人の就労意欲が極め

て高い。車両が平成12年式であることに加え、身障者用に改造してあるため、車両の処分価値も低いとして、処分保留の判断をしている。

なお、このケースでは、被保護者が常時車イスを使用している状況であるにも関わらず、その居住地が坂の上にあることに鑑み、上記処分保留の判断のほか、就職活動用に車両を使用することも認めている。

オ 否認ケースにおける処分指導の状況

自動車の保有が否認されたケースにおいてその後どのような処分指導が行われたかについて確認をしたが、全件につき問題はなかった。以下、具体例を紹介する。

(ア) ケース1

平成29年9月に保護開始となったが、被保護者が終始処分指導にしたがわなかったケースである。

福祉事務所では、法27条に基づく口頭指示（車両の使用禁止と処分）を繰り返し行っていたが被保護者は当該指示にしたがわず、その後に法27条文書指示を行った。

それでも改善が認められなかったため、法62条第4項に基づく弁明機会の付与を経て、生活保護の停止決定をした。

その後、福祉事務所では、被保護者が要保護状態にあることに変わりはなかったため、訪問格付をA（1か月に1回）に切り替え、定期的に車両使用についての状況を確認していたが、被保護者に車両使用を断念する意思が認められなかったため、最終的には生活保護を廃止している。

被保護者の利益のために、停止後、被保護者の翻意を促してきたことも含め、福祉事務所の対応には問題がない事案であった。

(イ) ケース2

被保護世帯は複数人の子どもがいる母子世帯であるところ、そのうちの1人の子どもの通院用として保有が問題となり、否認と判断されたケースである。

当該ケースでは、法27条口頭指示・文書指導が定期的に繰り返されているが、ケース記録の閲覧時までには生活保護の停止や廃止が行われていなかった。

もともと、被保護世帯が病気を抱えた子どもを含む母子世帯である状況に鑑みれば、ある程度の期間をかけて指導を行っていく

必要性が高い事案であると認められた。

カ 自動車保有審査表

(ア) 生活保護実務マニュアルには、自動車の保有の可否に関して、「保有の可否については、あらかじめ『自動車保有審査表』によりケース診断会議に諮る必要がある。」と記載されていた。

そこで、自動車保有審査表についてヒアリングしたところ、福祉事務所内で自動車保有審査表に関する様式等は用意しておらず、先に示した各通知の保有要件等の検討ができていれば、文書方式や表方式のいずれでも問題ないものと扱っているとのことであった。

(イ) ケース診断会議議事録を閲覧した際には、確かに、自動車の保有要件や処分留保要件に関する表形式のチェックシート（「通勤用自動車の保有に係る検討表」、「保有自動車の更新に係る検討表」、「身体障害者の通院用自動車の保有に係る検討表」）が綴られているケースと綴られていないケースがあった。

当該表形式のチェックシートはいずれもA4サイズ用の紙であり、左方に各通知による要件が羅列してあり、右方には当該要件に関する事案へのあてはめが記載されていた。

当該表形式のチェックシートが綴られているケースでは、判断結果に至った経緯や理由が明確かつ容易に把握できる状況であった。

(3) 監査の結果

- ① 自動車の保有否認ケースにおいて、被保護者が合理的な理由もなく処分に応じない場合には、保護の停止や廃止を視野に入れた適切な指導指示を行うべきである。【意見21】

平成30年度以降令和元年5月1日までに保護が開始され、かつ自動車の保有が否認されたケース6件において、処分が既に終了している件数は1件にすぎなかった。

処分が進まない理由としては、例えば、債務整理中の車両については担保権が設定されており、債務者（被保護者）の自由な処分が許されないなど合理的な理由が考えられる。

また、前述のケースのとおり、被保護世帯が、病気を抱えた子どもを含む母子世帯であるなど、保護の停廃止を行うために慎重な判断が必要となる場合もある。

しかし、そのような合理的理由や事情がなく保有が否認されるケー

スでは、補足性の原理における資産活用としても、また、保有を許されない被保護者による自動車の使用を防ぐためにも、自動車を早急に処分させる必要がある。

合理的な理由もなく処分指導に応じない被保護者に対しては、保護の停廃止を視野に入れた適切な指導指示を行った上、自動車の早急な処分につなげるべきである。

- ② 自動車の保有・処分留保が問題となるケースにおいて、当該自動車の車検証、自賠責保険証書、任意保険証書の各写し等がすぐに確認できる保管方法を検討されたい。【意見22】

ケース記録を閲覧した際には、この3点が速やかに確認できる編綴方法がとられておらず、個々のケースワーカーによってバラバラな処理がされているため、確認するのに時間を要した。

上記3点の写しは、自動車の処分価値や維持費の判断をするために必要かつ有用な書類であり、確認が必要な場合に即時に確認できる保管体制が望ましい。

ケース記録への編綴方法を統一するだけでなく、例えば目次を設ける等その確認が即時にできる保管方法を検討するべきである。

- ③ 自動車の保有や処分保留の可否の判断に際しては、「自動車保有審査表」等の様式を作成するとともに、同表によりケース診断会議に諮ることとし、また、同表については、ケース記録やケース診断会議議事録に編綴・添付するべきである。【意見23】

福祉事務所が策定した生活保護実務マニュアルにおいては、自動車保有可否の判断は必ずケース診断会議に諮ることとされ、その際には、自動車保有審査表によることと定められている。

ヒアリングでは文書方式でも問題はないとの回答であったが、策定したマニュアルに上記定めがある以上、やはり表形式の様式を使用すべきであり、担当ケースワーカーが任意で作成したと認められるチェックシートは、判断結果に至った経緯や理由が明確かつ容易に把握できる内容であった。

また、ケースワーカーの業務負担を軽減するためにも、福祉事務所において「自動車保有審査表」もしくはチェックシートの様式を作成しておくことが望ましい。

さらに、「自動車保有審査表」をケース記録やケース診断会議議事録に編綴・添付することは、福祉事務所の慎重な判断を事後的に検証可能とする機能も有するため、この点も励行されたい。

7 不動産の保有

(1) 不動産の保有・処分に関する通知等

被保護者名義の不動産は重要な資産であり、補足性の原理との関係から、当該不動産を速やかに処分すべきか、あるいは、その保有を認めたくえで活用すべきなのか、その調整が問題となる。

この点に関しては、次のような通知がある。

【生活保護法による保護の実施要領について】

(昭和38年4月1日 社発第246号)

厚生省社会局長通知

(一部抜粋)

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（生活福祉資金貸付制度要綱に基づく「要保護世帯向け不動産担保型生活資金」をいう。以下同じ。）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。

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。

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。

(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。

(2) 要保護世帯向け不動産担保型生活資金

要保護世帯向け不動産担保型生活資金（リバースモーゲージ）とは、要保護状況にある高齢者世帯につき、その居住用不動産を担保にして、生活資金を貸し付ける制度である。

資産活用の一環として、当該制度が利用できる場合は当該制度が優先的に活用されることになる。

もっとも、当該貸付に関しては次の通知が存在し、要件を満たした場合にのみ利用できることになっている。

【生活福祉資金の貸付けについて】

(平成21年7月28日 厚生労働省発社援0728第9号

厚生労働事務次官通知)

(一部抜粋)

第4 資金の種類

資金の種類は、次の4種類とする。

1～3 略

4 不動産担保型生活資金

(1) 略

(2) 要保護世帯向け不動産担保型生活資金

一定の居住用不動産を有し、将来にわたりその住居を所有し、又は住み続けることを希望する要保護の高齢者世帯であって、次のいずれにも該当する世帯に対し、当該不動産を担保として生活費を貸し付ける資金

ア 借入申込者が単独で概ね500万円以上の資産価値の居住用不動産（借入申込者の配偶者とともに連帯して資金の貸付けを受けようとする場合に限り、当該配偶者と共有している不動産を含む。）を所有していること

イ 借入申込者が所有している居住用不動産に賃借権等の利用権及び抵当権等の担保権が設定されていないこと

ウ 借入申込者及び配偶者が原則として65歳以上であること

エ 借入申込者の属する世帯が、本制度を利用しなければ、生活保護の受給を要することとなる要保護者世帯であると保護の実施機関（生活保護法第19条第4項に規定する保護の実施機関をいう。以下同じ。）が認めた世帯であること

(3) 函館市の状況

- ① 被保護世帯の不動産保有状況や要保護世帯向け不動産担保型生活資金（リバースモーゲージ）の活用状況を把握するため、関係する資料の提供を受け、担当者に対するヒアリングを行った。また、受給中ケース記録サンプル調査を実施した。
- ② 函館市福祉事務所は不動産保有台帳を整備して被保護世帯の不動産保有状況を管理しているところ、平成27年度から平成30年度における不動産保有台帳の登載件数は、次の表のとおりである。

年 度	保有容認件数	保有否認件数	登載件数合計
平成 27 年度	684	162	846
平成 28 年度	758	174	932
平成 29 年度	447	141	588
平成 30 年度	824	173	997

保有を容認されているケースが圧倒的に多いことがわかる。

不動産を保有している世帯は高齢世帯が多く、居住用不動産としての保有を認められる例が非常に多いものと考えられる。

- ③ 平成 27 年度から平成 30 年度の各年度末における要保護世帯向け不動産担保型生活資金の実施状況については、次のとおりである。

年 度	対象世帯数	貸付決定	非該当 (廃止含む)	未決定 (次年度繰越)
平成 27 年度	11	10	1	1
平成 28 年度	17	10	6	1
平成 29 年度	11	4	7	0
平成 30 年度	7	5	2	0

不動産の保有容認ケース等と比べ、不動産担保型生活資金の活用状況の件数が極めて少ない。

これは、上記の通知にも示されているように、リバースモーゲージの適用要件として居住用不動産の価値が 500 万円以上の資産価値を有する必要があるところ、函館市ではこれに当てはまる事案自体が少なく、そもそも貸付対象とならないケースが圧倒的に多いことに起因するものである。

- ④ ケース記録等の閲覧を通じて確認できた事項は次のとおりである。不動産の処分価値等を検討するにあたっては、名寄帳や不動産登記簿謄本の写し等により、当該被保護世帯の不動産所有状況を正確に把握する必要があるが、すべてのケース記録で名寄帳や不動産登記簿謄本の写し等が綴られていた。

保有容認の要件の判断については特に問題となるケースは見受けられなかった。

被保護者が 71 歳の高齢者で、隣市の畑を有していた事案に関し、被保護者が廃農し年金のみで生活していること、畑の面積が 350 平

方メートルを超え、固定資産評価額も120万円以上であることから保有を否認されたケースがあったが、これは先の通知に則した判断であり、やむを得ないものである。

否認ケースにおける処分指導の状況についても適切に行われている。

なお、保有が否認されているにもかかわらず長期間にわたって処分がなされていないケースの典型例としては、被保護者本人が施設等に入所していて、不動産の処分を行うことができる親族等がいないため処分ができない状態が継続しているケースや、原野等現実的な換価が困難な土地であるため処分ができていないケースなどがある。これらのケースについては、処分が速やかになしえないことを保護の停止や廃止に結びつけるべきものではなく、対応も適切なものであった。

(4) 監査の結果

函館市における被保護者の不動産保有に関する対応は、適正に行われていることが認められ、特に意見はない。

8 生命保険・学資保険

(1) 生命保険などの取扱い

生命保険や学資保険をはじめとした保険等もまた資産であり、補足性の原理からすれば、解約返戻金等が存在する場合は、まずは解約のうえ資産活用を求めるのが原則である。

したがって、保険等については、保護の申請段階で必ず調査がなされているが、下記の通知のとおり、一定の要件を満たした場合には、保険を解約しないことが認められている。

【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4月1日 社保34号)

厚生省社会局保護課長通知)

(一部抜粋)

第3 資産の活用

問11 保護申請時において保険に加入しており、解約すれば返戻金のある場合は、すべて解約させるべきか。

答 保険の解約返戻金は、資産として活用させるのが原則である。ただし、返戻金が少額であり、かつ、保険料額が当該地域の一般世帯との均衡を失しない場合に限り、保護適用後保険金又は解約返戻金を受領した時点で法第63条を適用することを条件に解約させないで保護を適用して差しつかえない。

問19 保護申請時において学資保険に加入している場合においても、本通知第3の問11と同様の条件を満たす場合については、解約させないで保護を適用してよいか。

答 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）又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。

- 1 同一世帯の構成員である子が18歳以下である時に、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）又は満期前に解約した場合の返戻金の用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 開始時点の一世帯あたりの解約返戻金の額が50万円以下であること。

ただし、学資保険については、一般の生命保険とは異なる取り扱いがなされる。

まず、上記の通知にしたがえば、学資保険であっても、満期保険金や解約返戻金を受け取った際には法63条が適用されることにより保護費の返還が求められ、受け取った満期保険金や解約返戻金は収入と認定され、保護費の減額変更等も可能ということになる。

これに対し、最高裁判所は、被保護者が生活保護を受給しながら月々3000円の学資保険の保険料を支払っていたところ、受領した50万円の学資保険の満期返戻金の一部を収入認定し、生活保護費減額の変更処分を行ったという事案について、

- ① 生活保護法による保護を受けている者が趣旨目的にかなった目的と態様で保護金品又はその者の金銭若しくは物品を原資としてした貯蓄等は、そもそも補足性の原理が働く「資産」とはいえず、
- ② 受給した満期保険金が同法の趣旨に反する使われ方をしたことがうかがわれない事情の下では、

上記処分は違法であると判断し（最高裁第3小法廷平成16年3月16日判決）、生活保護の趣旨目的にかなった目的と態様で保護金品等を原資とする貯蓄等は返還を要せず、また、収入除外認定されることを明らかにした。

この判決を受けて、厚生労働省は平成17年3月に上記課長通知を改正し、学資保険に関する満期保険金（一時金を含む）または解約返戻金については、一定の範囲内で返還を要しないものであることを明確化した。

【生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて】

（平成17年3月31日改正）

（一部抜粋）

第3 資産の活用

問20 保護受給中に学資保険の満期保険金（一時金等を含む）又は解約返戻金を受領した場合について高等学校等就学費との関係も踏まえて取扱いを示されたい。

答 満期保険金等を受領した場合、開始時の解約返戻金相当額については、法第63条を適用し返還を求めることとなるが、本通知第8の問40の（2）のオに定める就学等の費用にあてられる額の範囲内で、返還を要しないものとして差しつかえない。なお、この場合、高等学校等就学費の支給対象とならない経費（学習塾費等を含む。）及び高等学校等就学費の基準額又は学習支援費でまかないきれない経費であって、その者の就学のために必要な最小限度の額にあてられる場合については、高等学校等就学費は基準額どおり計上しても差しつかえない。

開始時の解約返戻金相当額以外については、「保護費のやり繰りによって生じた預貯金等の取扱い」と同様に、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、保護費の支給又は就労に伴う必要経費控除の必要がないものであること。なお、この取扱いは、保有を認められた他の保険についても同様である。

第8 収入の認定

問40 局長通知第8の2の（3）及び（4）にいう自立更生のための用途に供される額の認定は、どのような基準によるべきか。

答 被保護世帯の自立更生のための用途に供されるものとしては、次に掲げる経費にあてられる額を認めるものとする。これによりがたい特別の事情がある場合は、厚生労働大臣に情報提供すること。

（1） 一略一

(2) (1) に掲げるもののほか、実施機関が当該被保護世帯の構成、世帯員の稼働能力その他の事情を考慮し、次に掲げる限度内において立てさせた自立更生計画の遂行に要する経費

ア～エ 略

オ 当該経費が、就学等にあてられる場合は、次に掲げる額

(ア) 当該経費が幼稚園等での就園にあてられる場合は、入園料及び保育料その他就園のために必要と認められる最小限度の額

(イ) 当該経費が義務教育を受けている児童の就学にあてられる場合は、入学の支度、学習図書、運動用具等の購入、珠算課外学習、学習塾費等、修学旅行参加等就学に伴って社会通念上必要と認められる用途にあてられる最小限度の実費額

(ウ) 当該経費が高等学校等、夜間大学又は技能修得費（高等学校等就学費を除く）の対象となる専修学校若しくは各種学校での就学にあてられる場合は、入学の支度及び就学のために必要と認められる最小限度の額（高等学校等の就学のために必要と認められる最小限度の額については、学習塾費等を含む。貸付金については、原則として、高等学校等就学費の支給対象とならない経費（学習塾費等を含む。）及び高等学校等就学費の基準額でまかないきれない経費であって、その者の就学のために必要な最小限度の額にあてられる場合に限る。）

(エ) 当該経費が大学等への就学後に要する費用にあてられる場合は、授業料や生活費その他就学のために必要と認められる最小限度の額（当該取扱いは、大学等への就学後に要する費用にあてることを目的とした貸付金や恵与金を当該大学等に就学する者が高等学校等在学中に受ける場合に限る。）

(2) 函館市の状況

以上の通知等をふまえ、一般の生命保険については開始時に調査がなされておりその調査内容、取扱い等に問題が見受けられなかったことから、ここでは特に学資保険の取扱いに関して問題となる処理がされていないかという点につき、受給中ケース記録サンプル調査を実施した。

平成17年の通知の改正から10年以上経過して運用が確立されているものと考えられ、学資保険の保有についての判断が不当と思われるケースや、満期返戻金等について不当に返還を求めたケース、不当な収入認定を行ったケースは存在せず、問題となるような処理は見受けられな

かった。

(3) 監査の結果

函館市における被保護者の生命保険・学資保険等に関する対応は適正に行われていることが認められ、特に意見はない。

9 債務の整理

(1) 債務の支払禁止

生活保護法は、被保護者に対する最低限度の生活を保障することを目的としており、法第8条に定めるとおり、保護は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で行われるものである。したがって、生活保護費としては、生活を営む上で必要な範囲で支給され、余剰は一切ないということになるため、生活保護費で借金の返済をすることはできない。

日常生活に必要な費用を切り詰めて借金の返済に充てるとしても、結局のところは生活保護費の目的外の使用であり、許されるものではなく、生活保護費で借金の返済をしたことが明らかになれば、生活保護費の不正受給として生活保護の停止または廃止となりうるし、既に受給した生活保護費の返還が求められることにもなる。

このように、生活保護費から借金等の債務の弁済を行うことは許されない。

なお、借金等の弁済を禁じた直接の規定等は存在しないが、下記のローン付住宅保有に関する通知のとおり、生活保護費から借金等の債務の弁済を行うことは許されないことは自明である。

【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4月1日 社保34号)

厚生省社会局保護課長通知)

(一部抜粋)

問14 ローン付住宅を保有している者から保護の申請があったが、どのように取り扱うべきか。

答 ローンにより取得した住宅で、ローン完済前のものを保有している者を保護した場合には、結果として生活に充てるべき保護費からローンの返済を行うこととなるので、原則として保護の適用は行うべきではない。

(2) 債務整理

被保護者はこのように借金の返済が禁止されるが、借金をそのまま放

置しておいたとしても、債務はなくなるわけではない。

そこで、被保護者の生活保護からの脱却を見据えた自立助長の観点からは、被保護者が自己破産など債務を法的に整理する手続を行うことが求められ、保護実施機関としてもこれを援助していくことが求められる。もともと、債務整理には、法的な知識が必要となるため、一般的には被保護者自身が弁護士や司法書士等の関係者に依頼をすることになる。したがって、保護実施機関としては、被保護者をこれらの法的専門家につなぐという役割が期待される。

(3) 函館市の状況

① 生活保護の申請を行う者や被保護者が福祉事務所に提出する資産申告書には、「負債」の項目が設けられており、開始時又は定期的に行われる資産申告書の提出を通じて、被保護者の負債状況を把握することができるようになっている。

② 受給中ケース記録サンプル調査において資産申告書の記載状況やケースワークの具体的内容を確認し、福祉事務所における被保護者の負債の把握状況や債務整理に関する被保護者への働きかけを監査した。

③ 被保護者の負債の把握状況について

次のとおり、負債の処理状況に関しての調査が不十分と思われるケースや負債に関する資料収集が不足しているケースが存在した。

ア ケース1

法テラス・くらし安心課への相談を助言しており、破産免責決定許可決定を確認しているが、負債に関する資料等の編綴がなく、負債に関する積極的な調査をしているかが疑問に思われるケース。

イ ケース2

くらし安心課を通じ、自己破産を行うことになったことや共有名義不動産があるために管財事件となったことの記載はあるが、自己破産に関する資料を徴しておらず、状況把握が不足していると思われるケース。

ウ ケース3

受給の相談段階で、特定の金融業者の名前が出ていたにも関わらず、資産申告書の負債欄に記載がなく、また、その他の資料の添付等がないケース。

エ ケース4

資産申告書の「負債」欄に、被保護者が具体的な借入先と借入金

金額の記載をしているにも関わらず、当該借入先（金融業者）から発行された請求書等が全く綴られていないケース。

④ 債務整理に関する被保護者への働きかけ

函館市では、借金問題に関する相談窓口として「くらし安心課」があり、同課では、専任の職員が相談者の事情を丁寧に聞き取りし、ケースによっては弁護士や司法書士などの専門機関に同行して引き継ぐなど、問題解決と生活再建に向けた支援を行っている。

また、函館市には日本司法支援センター（法テラス）函館地方事務所があり、被保護者に対しての法律相談援助や自己破産等の代理援助を行っており、生活保護受給者については基本的に費用の自己負担は生じない扱いとなっている。

ケース記録を閲覧した限りでは、ケースワーカーはいずれも「くらし安心課」や法テラスへの相談を助言しており、被保護者に対する働きかけについては特に問題はないと認められた。

（４）監査の結果

債務整理について被保護者に対する働きかけを継続するとともに、被保護者の負債の状況のみならず債務整理の進捗や結果についても十分な調査を行い、適切な援助方針の策定に反映されたい。【意見 24】

被保護者が保護費を債務の弁済に供することは、当該被保護者の最低限度の生活を脅かすものとなる。また、被保護者の中には、後に収入認定されることをおそれ、借金の存在自体を隠したり、あるいは、債務整理の状況等について虚偽の報告をしたりする者も少なくないと想定される。

このような状況においては、福祉事務所による負債調査とともに、負債の処理状況に関する調査・確認もまた十分に行われる必要があるところである。

さらに、債務の法的整理の進捗や結果は、援助方針の見直しや被保護者の生活保護からの脱却に直接関連する重要なことがらであり、十分な把握が必要である。

受給中ケース記録サンプル調査の結果からも、くらし安心課への誘導等の働きかけについては十分になされているといえる一方、債務整理の結果把握についてはいまだ不十分といえる。

債務の現状を把握し、債務の整理に向けた適切な誘導を行うとともに、債務整理の進捗や結果についても十分調査把握し、適時適切な援助方針

の策定に反映されたい。

第7 指導指示

1 意義および関係法令等

生活保護法第27条第1項は、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または指示をすることができるものと定めている。

また、同法第62条第1項には、被保護者が指導指示に従う義務を負うものと定められており、同条第3項には、当該義務に反する場合は保護の変更、停止または廃止をすることができる旨が定められている。

このように法第27条第1項に基づく指導指示は、保護の変更、停止や廃止といった重大な処分につながるものである。

そのため、生活保護法施行規則第19条は、法第62条第3項に規定する保護の実施機関の権限は、法第27条第1項の規定により保護の実施機関が書面によって行った指導指示に、被保護者が従わなかつた場合でなければ行使してはならない、と定めている。

また、厚生労働省は、社会局長通知において次のとおり定めている。

【生活保護法による保護の実施要領について】

(昭和38年4月1日 社発246号

厚生省社会局通知)

(一部抜粋)

第11 保護決定実施上の指導指示及び検診命令

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、指導を行なうほか、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なうこと。

—中略—

(2)・(3) —略—

(4) 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)に対して行な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なうこととする。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、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、停止又は廃止を行なうこと。

すなわち、法27条による指導指示は、口頭によるものと文書によるものがあり、口頭による指導指示が原則であり、これにより目的が達せられ

なかった場合等に文書による指導指示が行われるものであり、保護の変更、停止または廃止は、文書による指導指示が行われたことを要件とするものである。

2 函館市の状況

法27条に基づく指導指示の状況を把握するべく、資料の提供を受け、ヒアリングにおいて函館市福祉事務所における被保護者に対する指導指示の在り方についての説明を受けた。また、受給中ケース記録サンプル調査のほか平成30年度の指導指示不履行による廃止ケース14件の閲覧を行い、指導指示の実際の状況を確認した。

平成27年度から平成30年度における法27条に基づく文書による指導指示の件数および理由は、次ページの表のとおりであり、平成29年度から件数自体が減少してきていることがみてとれる。

ヒアリングにおける担当者の説明によれば、函館市では、下記のとおり、段階的な指導指示を行うことを励行しているところ、一般的な口頭による助言指導（担当ケースワーカーがケースワークの中で日常的に行うもの）や法27条に基づく口頭による指導指示をもって目的が達成できているケースが増加しているため、法27条に基づく文書による指導指示の減少につながっているとのことであった。

なお、実務において、ケース記録中に、一般的な口頭による助言指導を行った記載がない場合には、法27条に基づく口頭による指導指示ができない取扱いをしているとのことである。

【段階的指導指示】

- ① 一般的な口頭による助言指導
↓（目的不達成）
- ② 法27条に基づく口頭による指導指示
↓（目的不達成）
- ③ 法27条に基づく文書による指導指示

法27条に基づく文書による指導指示は、生活保護の変更や停廃止といった重大な処分に直結するものであり、被保護者に対する最後通告といった性質があることは否定できない。

また、口頭による指導指示で目的が達成できるのであれば、それで十分であり、上記局長通知において口頭による指導指示を原則としていることから、口頭による指導指示等を優先させることには十分な理由がある。

【法27条文書指導指示の件数および理由】

指導指示の理由	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度
新規開始ケース	0	0	0	0
援助困難ケース	0	0	0	0
個別援助	7	4	6	10
法63条返還	0	0	0	0
法77条徴収	0	0	0	0
法78条徴収	51	49	43	30
就労指導	31	30	8	4
自動車に関すること	56	61	40	36
日常生活に関すること	11	8	7	2
資産活用	20	44	28	14
家庭訪問拒否	0	0	1	1
居住実態	18	16	10	10
法第60条に掲げる義務に関すること	0	2	0	0
検診命令	2	0	0	0
自動車の保有に関すること	17	13	8	6
届出義務不履行	142	149	100	22
自動車免許の取得	1	0	1	0
停止中の者に対する処遇	1	7	1	0
資格取得に関すること	1	1	0	1
合 計	358	384	253	136

悪質な事案等に関しては、上記局長通知に基づき、口頭による指導指示では「目的を達せられないと認められるとき」に該当するとして、躊躇なく法27条による文書指導指示を行い、早急に生活保護の停廃止等につなげることも可能であることに留意しておく必要があるが、基本的には函館市の上記取扱いは妥当なものである。

また、ケース記録の閲覧により指導指示の実際の状況を確認したが、口頭による指導指示を行ったうえで文書による指導指示がなされており、指導指示文書の内容はいずれも明確かつ具体的に記載されていた。また、履行期限を付した指導指示や一定期間をおいて複数回にわたり指導指示を行うなどしたうえで廃止の判断を行っているケースも多く、函館市における指導指示は適正に行われていると認められた。

第8 保護の停止および廃止

1 総論および関係法令等

生活保護の実務では、複数の原因による生活保護の停止・廃止が認められる。実務上取り扱われることが多い類型は、収入の増加・取得を理由とする停止・廃止、指導指示違反を理由とする停止・廃止、辞退届を理由とする廃止である。

(1) 働きによる収入の増加・取得を理由とする停止・廃止

生活保護法第26条前段は、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、書面をもって被保護者に通知しなければならないと定めており、収入の増加や取得により被保護者が要保護状態を脱した場合における生活保護の停止・廃止を定めている。

もつとも、仮に、要保護者が一時的に勤労等による収入を得て、要保護状態を脱したとしても、その状態が継続しなければ、被保護者の生活がまた最低限度以下のものに逆戻りする危険がある。

このような観点から、保護の停止・廃止の判断は慎重に行われる必要があるが、厚生労働省は、この点に関して、次の通知を発出しており、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は停止とし、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は廃止とする取扱いの基準を定めている。

【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4月1日 社保34号)

厚生省社会局保護課長通知)

(一部抜粋)

第10 保護の決定

問12 法第26条の規定により保護の停止又は廃止を行なう場合の取扱いの基準を示されたい。

答 被保護者が保護を要しなくなったときには、法第26条の規定により保護の停止又は廃止を行なうこととなるが、保護を停止すべき場合又は廃止すべき場合は、原則として、次によられたい。

1 保護を停止すべき場合

(1) 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、以後において見込まれるその世帯の最低生活費及び収入の状況から判断して、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こと。

- (2) 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 保護を廃止すべき場合

- (1) 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。
- (2) 当該世帯における収入の臨時的な増加、最低生活費の臨時的な減少等により、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。

なお、以上の場合における保護の停止又は廃止は保護を要しなくなった日から行な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なうことなく、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の費用について、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なうこと。

(2) 指導指示違反を理由とする停止・廃止

生活保護法第62条3項は、被保護者が必要な指導または指示にしたがわない場合において、保護の停止や廃止をすることができるものとし、指導指示違反を理由とした保護の停止・廃止について定めている。

もともと、指導指示違反を理由とする停止・廃止は、要保護状態を脱していないにも関わらず生活保護を停止・廃止するものであり、被保護者にとっては重大な不利益処分となる。

このような観点から、被保護者に対しては十分な防御の機会が与えられなければならない。同法62条第4項は、被保護者に対して弁明の機会を与え、また、あらかじめ処分の理由や弁明の日時や場所を通知する必要があるものと定めている。

この点に関しても、次の通知により具体化されている。

【生活保護行政を適正に運営するための手引きについて】

(平成18年3月30日 社援保発第0330001号

社会・援護局保護課長通知)

(一部抜粋)

2 保護の変更、停止又は廃止

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、さらに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) 予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、弁明の機会を与える必要がある。
- (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。
- (3) 処分は、理由をわかり易く明記したうえで書面により通知する（この場合でも、不服申立て等を行うことができる旨を記載する）。

なお、指導指示に従わないことを理由として保護を廃止された者が、廃止後間もなく再度保護申請を行った場合においては、保護廃止に至った理由が解消されているかどうかを勘案したうえで保護の適用について判断し、保護廃止に至った理由が解消されていない場合は、保護の要件を満たさないものとして、申請を却下して差し支えない。

なお、弁明の機会の期日設定について、弁明の機会付与通知との間におくべき期間を具体的に定めた通知等は存在しないが、函館市福祉事務所では、実務マニュアルにおいて、被保護者が通知を受領してから最短でも2週間後に設定する必要があると定めている。

【生活保護実務マニュアル】 125ページ

(2) 法第62条弁明

法第27条文書指示を行ったにもかかわらず、改善が見られない場合には保護の変更、停止又は廃止の処分を行うことになるが、その場合被保護者に対してまず法第62条に基づく弁明の機会を与える必要がある。

弁明において正当な理由がみられない場合については所内による協議の上、当該被保護者に対する保護の変更、停止または廃止の処分を行う。

弁明の機会を与える場合には、当該被保護者に対して処分をしようとする理由、弁明すべき日時及び場所を予め通知しなければならない。

なお、弁明の機会の日時設定は当該被保護者に通知した日から最短でも2週間後に設定する必要がある（文書の発行日から2週間ではない）。

（3） 辞退を理由とする廃止

被保護者が生活保護の受給を辞退したいとの意思を示した場合は、その意思を尊重して保護の廃止が行われることになる。

しかし、当該意思が誤った認識に基づく場合や、辞退意思が真意であっても、廃止により著しく困窮した状態におかれる場合も想定される。

このような観点から、その見極めは慎重に行われるべきであり、次の通知が定められている。

【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4月1日 社保34号

厚生省社会局保護課長通知）

（一部抜粋）

第10 保護の決定

問12の3 保護受給中の者から「保護を辞退する」旨の意思を示した書面（以下「辞退届」という。）が提出された場合には、これに基づき保護を廃止しても差し支えないか。

答 被保護者からが提出された「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、当該保護を廃止して差し支えない。

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り、保護の実施機関が「辞退届」の提出を強要してはならないことは言うまでもなく、本人が「保護を辞退する義務がある」と誤信して提出した「辞退届」や、本人の真意によらない「辞退届」は効力を有せず、これに基づき保護を廃止することはできないものである。

また、「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、保護の廃止決定を行うに当たっては、例えば本人から自立の途を聴取するなど、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留意すること。

さらに、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こと。

2 函館市の状況

監査では、保護の停止・廃止の状況を把握するため、函館市福祉事務所から平成27年度から平成30年度までの件数、理由別内訳等の資料を求め、ヒアリングを行った。

また、平成30年度に保護の廃止が行われたケースのうち、死亡や葬祭単給を理由とするものを除外したのから無作為抽出した39件のケース記録と、指導指示違反を理由とした全14件のケース記録を閲覧し、平成30年度に保護の停止が行われたケース全46件のケース記録を閲覧した。

(1) 停止・廃止の件数、理由別内訳

- ① 保護の停止に関しては、生活保護法施行事務監査の提出書類となっていないこともあり、件数、理由別内訳のデータを整理していないとのことであった。

もともと、平成30年度に停止されたケースの件数、理由別内訳は電算システムを利用して把握可能であり、以下のとおりであった。

理 由	件 数
失踪	9
累積金増加	5
夏基準による要否判断	4
逮捕勾留・労役場留置等	21
指導指示違反	3
収入増加	2
辞退希望	1
その他	1
合 計	46

注)「夏基準による要否判断」とは、加算のある冬季期間には要保護状態となるが、加算がない期間は要保護状態が解消されるために生活保護が停止されるケースを指す。

- ② 保護の廃止に関する、平成27年度から平成30年度までの件数、理由別内訳は、次の表のとおりである。

いずれの年度においても、死亡を理由とする廃止件数が一番多く、それに引き続き、働きによる収入の増加・取得を理由とする廃止件数

が多い。

なお、指導指示違反による廃止は、その他に分類されていたため、その件数を内書きした。また、(うち辞退)とは、当該理由に分類されたもののうち、辞退届が提出されたものの件数である。

理 由	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度
傷病治癒	3	0	4	1
死亡	316	343	350	381
失踪	29	7	6	6
働きによる収入の増加・取得 (うち辞退)	198 (79)	193 (72)	144 (57)	154 (52)
働き手の転入 (うち辞退)	6 (1)	6 (0)	6 (0)	3 (0)
社会保障給付金の増加 (うち辞退)	49 (3)	54 (6)	50 (4)	45 (4)
仕送り等の増加 (うち辞退)	5 (0)	5 (1)	16 (3)	4 (1)
親類縁者等の引取り (うち辞退)	101 (1)	82 (5)	69 (0)	73 (1)
施設入所 (うち辞退)	22 (1)	24 (0)	17 (0)	13 (0)
医療費の他法負担 (うち辞退)	20 (0)	7 (0)	8 (0)	8 (1)
ケース移管	87	98	74	80
その他 (うち指導指示違反) (うち辞退)	223 (32) (20)	255 (45) (4)	236 (27) (0)	267 (14) (1)
合 計	1,059	1,074	980	1,035

(2) 停止ケース記録の閲覧結果

- ① 全 46 件中、ほとんどのケースについて、停止の判断については問題なく、まず停止として、その後の生活状況の経過を観察して廃止とする慎重な取扱いがなされているケースも多かった。
- ② また、次のケースでは、福祉事務所は妥当な判断をしたものと評価できた。

被保護者は、障害年金を受給しながら不規則なアルバイトをしており、アルバイトにおいて車の運転をしていることなどから、任意かつ真摯な意思に基づく保護の辞退届が出されたものの、生活保護要否判定では「要」であること等からケース診断会議を開催した結果、停止として、半年間経過をみたうえで、約半年後再度ケース診断会議を開催しこれを廃止としている。

たとえ、任意かつ真摯な意思に基づく辞退届が出されたとしても、要否判定上「要」である場合は、ケース診断会議を重ね慎重に対応を図るべきである。不正受給の可能性も否定できない事案のように、慎重を期して利用者の自立助長を支援する取り組み方であり評価できる。

- ③ 累積金増加を理由として生活保護を停止したケースにおいて、より早い時期に生活保護の停止を行うことができたと考えられるケースがあった。停止時の累積金は86万円に及んでおり、累積金増加の状況の把握が不十分であったために停止が遅れ、実質的には保護費が過支給状態となっていた時期が長引いていたと評価できるケースである。

(3) 廃止ケース記録の閲覧結果

① 働きによる収入の増加・取得を理由とする廃止

ア 閲覧した39件中9件が該当し、8件については特に問題はないものと判断した。

イ 被保護者が精神疾患を有し、転職を繰り返している状況下で、就労開始後初めての給料となる4月分の給与のみを前提に保護を廃止したケースがあった。生活保護を廃止するのは早急であり、停止にとどめるべきではなかったかと考えられた。

働きによる収入の増加・取得を理由として生活保護の廃止を行うためには、「定期収入の恒常的な増加」の存在のみならず、「要保護状態の解消が継続することの確実性」が必要とされているが、被保護者の疾患や転職を繰り返しているといった特性からすれば、仕事が長続きしないことも考えられ、保護を停止して経過を観察する必要がある事案と思われた。

② 指導指示違反を理由とする廃止

ア 内訳

平成30年度における指導指示違反による廃止全14件の内容別内訳は、以下のとおりである。

指導指示違反の内容	件数
稼働能力不活用	1
訪問忌避	1
自動車の保有・使用	4
収入未申告	4
居住実態	3
来所指示違反	1
合計	14

イ 閲覧した14件は、口頭による指導指示を経て文書による指導指示がなされており、指導指示の内容は必要かつ具体的で、弁明の機会付与通知書（以下、弁明通知という。）には予定処分や理由の詳細が記載されており、ケース診断会議も全件について開催されており、保護の廃止の判断についても、特に問題はなかった。

ウ 法62条の弁明期日と弁明通知の関係

弁明の機会の期日設定について、函館市福祉事務所では、実務マニュアルにおいて、被保護者が弁明通知を受領してから最短でも2週間後に設定する必要があると定めていることは前述のとおりである。

しかし、閲覧した14件中、次の6件においては、当該期間が守られていなかった（被保護者の失踪等により、弁明通知の郵送や手交が実質的に不可能な事例は予め除いている）。

①	6月9日に弁明通知手渡し。弁明期日は6月18日。
②	弁明通知は1月8日付。弁明期日は1月15日。
③	弁明通知は10月5日付。弁明期日は10月12日。
④	9月13日に弁明通知手渡し。弁明期日は9月13日。
⑤	2月1日に弁明通知受領。弁明期日は2月14日。
⑥	2月18日に弁明通知手渡し。弁明期日は2月26日。

また、ケース記録に添付等された弁明通知の写しに、日付が記載されず、日付入りの課長決裁印のみが押されていたケースもあった。

③ 辞退を理由とする廃止

閲覧した39件中9件が該当したところ、全てのケースにおいて、被保護者本人自筆の辞退届が編綴され、ケース診断会議の開催が行われており、この点についての問題はなかった。

ア しかし、保護の廃止に際して当該世帯の国民健康保険や国民年金への加入等の諸手続について助言する必要があるところ、ケース記録からは、当該助言が行われたのか否かが読み取れないケースがあった。

イ また、被保護者が精神疾患を有していることに加え、8万円あるとされる貯金に関する資料がケース記録に綴られておらず、本人の任意かつ真摯な辞退意思の存在について、懐疑的にならざるを得ないケースもあった。

ウ さらに、先に示した通知においては、保護の廃止にあたっては本人から自立の目途を聴取する等により、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留意することが必要とされているところ、下記のケース1のとおり、ケース記録上の記録からも十分に留意されていると評価できる事案もあれば、下記のケース2～ケース4のように、ケース記録上からの記載のみでは不十分との印象を受ける事案もあった。

(ア) ケース1

給与を得られる見込みがたったとして辞退の申出があったものの、平成30年度の医療扶助検討では就労「不可」となっている。

ケース診断会議では、①次回給与日まで生活可能な所持金があるか、②社会保険に加入できているか、③就職の継続が可能かどうかの3点について確認ができる場合に廃止を認めるとされた。

しかし、被保護者から、他県への出稼ぎに赴くことになるため、早急に辞退したいとの電話があり、ケースワーカーは、①会社側は生活保護が廃止になれば給与の前借りが可能と話していること、②1月までは国民健康保険であるが、2月からは社会保険に加入できること、③他県で勤務することになるが、会社側が滞在場所や朝夕の食事を用意することを聴取した。

もともと、ケースワーカーは、就職の継続自体は未定であるため、少なくとも初回の給与を受け取った後まで待つはどうかと話したが、被保護者は頑なに即時の辞退を希望したため、やむなくこれに応じることにした。

(イ) ケース2

就労を理由として辞退の申し出はあったものの、要否判定では「要」と判断され、要保護状態の解消には至っていない。

ケース診断会議では、入居先より食事が提供されること、就労により収入が見込まれることで、急迫事態に陥らないと判断し、保護廃止とした。

確実な収入が確認されておらず、最低限度の生活が担保できる事実確認がない中での見込みによる廃止とも考えられる事案であり、少なくとも停止により一定期間経過を観察すべきケースと考えられる。

(ウ) ケース 3

就労により要否判定では要保護状態は脱していると認められるものの、最低生活費との差額は2万円弱である。

保護費が出ないのであればという理由で辞退届を提出したが、脳梗塞の既往歴があり、定期検査や高血圧の定期受診も欠かせない状況にあり、冬季加算なども考えると最低生活費との差は安定した生活を担保するものとは認められないケースであり、記録からはこれらについての十分な検討がなされたとは読み取れず、停止として一定期間経過をみるべきと考えられた。

(エ) ケース 4

世帯主である母の給与が増加し、今後娘が進学し、実習による勤労収入が見込めるとして辞退届が出された。

ケース会議では、要否判定は「要」（母の勤労収入では最低生活費より2万円程度低い）であるが、娘の勤労収入により窮迫した状態に陥らないと判断し、辞退を認め廃止としたが、娘の収入見込みについての確認や裏付資料はなく、停止により経過をみるべき事案と考えられた。

3 監査の結果

- (1) 法第62条第4項における弁明の機会の日時は、当該被保護者が通知を受領してから2週間以後となるよう設定することを徹底されたい。

【指摘9】

指導指示違反による停止・廃止について、法第62条第4項における弁明の機会の日時は、被保護者が十分な防御の準備ができるように設定される必要があり、函館市は、このような観点から、被保護者が通知を受領してから2週間以後に設定するとマニュアルで規定したものと考えられる。

しかし、ケース記録の閲覧において、このルールが守られていないケースが相当数認められた。

内規で定めたルールは遵守されるべきであり、場合によっては、適正手続を経ていないとして、保護の廃止の効力にも影響を与えかねないため、十分な留意が必要である。

- (2) 働きによる収入の増加・取得を理由として、保護の廃止決定を行う場合は、要保護状態の解消が継続することの確実性に関しても十分な調査・検討を行われたい。【意見 25】

被保護世帯に「定期収入の恒常的な増加」が認められたとしても、被保護者の特性から、要保護状態の解消の継続が確実とまでは認められないケースも存在する。

このような場合は、通知にしたがい、まず保護の停止を選択してその後の状況を確認したうえで廃止決定を行うべきであり、十分な事実調査と検討を行い、慎重な判断をされることが望まれる。

- (3) 辞退を理由とする廃止手続に関しては、直ちに急迫した状況に陥ると認められる場合に当たらないと判断するに至った事情についても十分に聴取したうえでケース記録に明記し、可能な限り判断の基礎となる資料の添付等を行うよう努められたい。また、国民健康保険や国民年金への加入等の諸手続に関する助言を行ったことをケース記録に明記されたい。【意見 26】

辞退を理由とする廃止ケースの検討においてみたとおりに、直ちに急迫した状況に陥ると認められる場合に当たらないと判断するに至った事情の聴取や、判断の基礎となる資料の添付が不十分なケースが散見された。

少なくとも、世帯収入が最低生活費を下回る事案においては、上記事情の聴取を十分に行い、ケース記録に明記することが必要であり、後の検証に耐えられるよう、判断の基礎となった資料を備えておくことが望ましい。

また、廃止後の諸手続に関する助言が適切に行われたか否かが、ケース記録上明確でない例も散見されたため、記録を確実にを行うよう努められたい。

第9 保護費の返還および徴収

1 生活保護における保護費の返還および徴収

第2章の第7「保護の費用の返還と徴収」においてもふれたとおり、生活保護の実施においては、被保護者等に対して、保護に要した費用の返還および徴収を求める債権が発生することがある。

(1) 法第63条による返還金

急迫の場合や資産が直ちに活用できない等の事情がある者について、保護を応急的に行った場合に、事後においてその費用の返還を求める債権である。

(2) 法第77条による徴収金

被保護者に対して扶養の義務を履行しなければならない者が存在したときに、該当者に対して、保護費の返還を求める債権である。

(3) 法第78条による徴収金

不実の申請その他不正な手段により保護を受けた者または受けさせた者からその費用の全部または一部を徴収する債権である。

不正受給事案に適用されるもので、平成26年の生活保護法一部改正により、この債権については40%を上乗せして徴収することが可能となり、また国税徴収法の例による滞納処分が可能となり強制徴収ができる債権となった。

(4) 生活保護戻入金

保護費の変更または廃止の決定に伴い、前渡しした保護金品に過支給額が生じた場合等にその返納を求める債権である。

本項では、生活保護の実務において特に問題となる法第63条返還金および法第78条徴収金について検討する。なお、法第77条徴収金については、これまで函館市福祉事務所において適用された例はない。

2 法第63条返還金と法第78条徴収金についての関係法令等

(1) 法第63条と法第78条の適用基準について

法第63条返還金は、被保護者に資産等を活用できない事情があるため保護費を支給した場合のいわば事後調整として返還を求めるものであり、懲罰的な意味を含まない。

他方、法第78条返還金は、不正受給をした被保護者に対し懲罰的にその費用を徴収するものであり、根本的に性質を異にするもので、そのことは平成26年の法改正によりさらに明確となった。

すなわち、法78条徴収金は、被保護者等に不正に受給しようとする意思（故意）が認められることを要件とする。

したがって、その立証の可否により、法第78条返還金ではなく法第63条返還金を選択せざるを得ない場合もありうる。

両者の適用基準に関しては、次の通知が存在する。

【生活保護行政を適正に運営するための手引について】

（平成18年3月30日 社援保発第0330001号

厚生労働省社会・援護局保護課長通知）

（一部抜粋）

IV 費用返還（徴収）及び告訴等の対応

4 法第78条の適用の判断

（2）法第78条の適用

ア 不正受給かどうかの判断は、事実確認の調査を行ったうえで、不正受給の事実が確認できた時点で所長等幹部職員を交えたケース診断会議等で十分協議検討し、その処理方法等を決定する。

イ 会議では、費用返還（法第63条）又は費用徴収（法第78条）の検討を行うとともに、保護の要否判定を行う。

ウ 法78条によることが妥当であると考えられるものは、具体的には以下の状況が認められるような場合である。

（ア）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それに応じなかったとき

（イ）届出又は申告に当たり明らかに作為を加えたとき

（ウ）届出又は申告に当たり特段の作為を加えない場合でも、保護の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

（エ）課税調査等により、当該被保護者が提出した収入申告等の内容が虚偽であることが判明したとき

○ したがって、例えば被保護者が届出又は申告を怠ったことに故意が認められる場合は、保護の実施機関が社会通念上妥当な注意を払えば容易に発見できる程度のものであっても法第63条でなく法78条を適用すべきである。

○ また、費消したという本人の申立のみで安易に法63条を適用し、不正額の一部を返還免除するような安易な取扱いは厳に慎むべきものである。

また、次の通知では、不正受給の故意の立証に関して、収入申告の義務の説明をしたことおよびその内容を理解していることを、保護の実施機関と被保護世帯との間で明確にする必要があるとし、収入申告の必要性や義務に関する確認書面（別添2の様式。次ページに掲げる）を徴収しておくことを求めている。

【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7月23日 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）

（一部抜粋）

3 法第78条に基づく費用徴収決定について

（1）届出又は申告の徹底について

—前略—

法78条の適用にあたって最も留意すべき点は、被保護者等に不当又は不正に受給しようとする意思があったことについての立証の可否であり、立証を困難にしているものの原因は、被保護者世帯に対する収入申告の義務についての説明が保護の実施機関によって十分になされていない、あるいは説明を行ったとしても当該被保護世帯が理解したことについて、事後になってケース診断会議等によっても確認できないといったこと等にあると考えられる。

このような事態を未然に防止し、法第78条の適用を厳格に実施するためにも、収入申告の義務の説明をしたこと及びその内容を理解していることを、保護の実施機関と被保護世帯との間で明確にする必要がある。

よって、別添2の様式を用いて、保護の実施機関が当該被保護世帯に対し、収入申告の必要性及び義務について説明を行ったことや当該被保護者とその説明（収入に変動があった場合、すみやかに保護の実施機関に申告することや、申告等を怠った場合は、法78条の適用を受け、全額費用徴収されること等）を理解したことを保護の実施機関と被保護者世帯とで共有し明確にすること。

（2）返還または徴収する金額

法63条返還金については、世帯が保護から脱却する場合であって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保護の実施機関が認めた額（以下、「自立更生費」という。）等一定の金額を控除することが認められている。この自立更生費の認定については、実施機関に対し慎重な判断が要求されている。

別添 2

生活保護法第61条に基づく収入の申告について (確認)

(チェック欄)

- 生活保護法第61条に基づき、自分の世帯の収入について、福祉事務所長に申告する義務があること。
- 世帯主だけではなく、働ける年齢の者が世帯にいる場合、その者の収入についても福祉事務所長に申告する義務があること。高校生などの未成年が就労(アルバイトも含む)で得た収入についても申告する義務があること。
- 不実の申告があった場合は、生活保護法第78条に基づき、得た収入の全額を徴収されるものであること。不正をしようとする意思がなくても、申告漏れが度重なる場合は「不実の申告」と福祉事務所に判断される場合があること。
- そのため、世帯全体の収入に変動があった場合、すみやかに福祉事務所に申告すること。

以上のことにつきまして、貴福祉事務所担当 _____ 氏より説明を受け、理解しました。

平成 年 月 日

住 所
氏 名

印

福祉事務所長 殿

(参考) 生活保護法

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つたとき、又は居住地若しくは世帯の構成に異動があつたときは、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。

第78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。

他方、法78条徴収金については、自立更生費等が控除される余地はないこととなっている。

これらの点については、次の通知が発せられている。

【生活保護行政を適正に運営するための手引について】

(平成18年3月30日 社援保発第0330001号

厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

IV 費用返還（徴収）及び告訴等の対応

2 法第63条の適用の判断

(2) 費用返還額の決定

費用返還額については、原則として当該資力を限度して支給した保護金品の全額を返還額とすべきであるが、こうした取扱いを行うことが当該世帯の自立を著しく阻害すると認められるような場合については、実施要領等に定める範囲においてそれぞれの額を本来の要返還額から控除して返還額と決定する取扱いとして差し支えないこととしているので、ケースの実態を的確に把握し、場合によってはケース診断会議を活用したうえ、必要な措置を講じる。

なお、返還額から控除する額の認定に当たっては、「生活保護の費用返還及び費用徴収の決定について」（「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7月23日社援保発第0723第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）別添1の様式を活用するなどして、認定に当たっての保護の実施機関の判断を明確にしておくことが必要である。

4 法第78条の適用の判断

(4) 不正受給額の確定

法第78条に基づく返還額の決定は、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78条による徴収額は、不正受給額の全額又は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63条のように保護の実施機関が徴収額から自立更生のために充てられた費用を控除する余地はない。

(3) 分割納付

生活保護法には、法63条返還金・法78条徴収金の分割納付に関する規定は存在しない。次の通知のとおり、分割納付等に関しては、地方自治法その他一般的な取扱いにより処理される。

【生活保護行政を適正に運営するための手引について】

(平成18年3月30日 社援保発第0330001号

厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

(一部抜粋)

IV 費用返還（徴収）及び告訴等の対応

4 法第78条の適用の判断

(4) 不正受給額の確定

(参考)

問 いわゆる不正受給について、法78条に基づいて費用を徴収すべき場合、相手方に資力がないときはどう取り扱うべきか。

答 (一部略)

以上のような趣旨から、法78条に基づく費用の徴収は、相手が方の資力にかかわらず決定されるべきものである。

そのように決定された費用徴収について、徴収の猶予を行うかあるいは最終的に徴収の免除を行うかどうかということは、地方公共団体の徴収債権についての地方自治法その他による一般的な取扱いにより処理されるべきで、生活保護法には何ら規定がないものである。(このことは、一旦決定された後の法63条による費用返還債権や、保護の変更、停廃止に伴う戻入債権についても同様である。)

なお、地方公共団体がいわゆる不正受給について法78条の発動を怠っている場合は、保護費の国庫負担に当たって当該地方公共団体に対し負担金返還措置がとられる場合がある。

分割納付に関しては、函館市福祉事務所の「生活保護実務マニュアル」に下記の記載がある(一部抜粋)。

③ 分割納付

(1) 法78条徴収金について、既に消費済みであり、一括での納付が困難である場合には、被保護者からの保護金品等との調整をしてほしい旨、申し出た場合は、申出書に必要事項を記載してもらい提出を求めること。

返済可能な月額の上限は、単身世帯5,000円程度、複数世帯10,000円程度とする。

また、加算額相当分(他人介護加算および介護保険料加算は除く。)を上限に加えて差し支えないこと。

被保護者に収入が有る場合でも、住宅扶助、教育扶助が一部でも支給さ

れている場合でも、保護支給額が徴収金以上である場合は、徴収することができること。

上記のことに留意し、世帯主と協議の上、分割納付計画書を作成すること。

分割回数については、60回程度であるため、60回以内で支払完了できない場合、最終月（60回目）で残額全てを認定し、当該月が近くなったところで再度分割の決定を行うこと。

(2) 分割の回数や1月当たりの金額について特に規定はないが、5年（60回）以内の給付を目安としており、徴収金であるという側面からも不必要に長期の分割や不当に安い金額での決定とならないよう生活の維持に支障のない範囲で決定する。

なお、金額が大きく5年以内での完済が困難な場合には、一度分割の最終月（60回目）が残額全てを認定し、当該月が近くなったところで再度分割の決定を行ってもよい。

法63条返還金についてはその性質上、原則分割納付とならないが、必要があれば同様に扱って差し支えない。

※ 返還金、徴収金について納付を決定した月、あるいは最後に納付された月から5年間納付がなければ、不納欠損として扱われ納付義務が消滅することから、決定後は納付状況について留意すること。

(4) ケース診断会議の開催

法第63条返還金・法第78条徴収金の決定のいずれについても、一律にケース診断会議等の開催が必要とされているわけではないが、法63条返還金については上述のとおり自立更生費等の控除額を定める場合には必要に応じて開催すべきものとされ、また、法78条徴収金については、次の通知のとおり、一定の場合にケース診断会議等の組織的関与が必要であるとされている。

【生活保護行政を適正に運営するための手引について】

(平成18年3月30日 社援保発第0330001号

厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

(一部抜粋)

Ⅲ 保護受給中に収入未申告等があった場合の対応

3 ケース診断会議等の開催

客観的資料の収集や本人に対する事実確認を経て、収入未申告等による

不正受給の事実が確認できた時点で、所長等幹部職員を交えたケース診断会議等を開催し、不正受給であることの判断やその後の処分等について、組織として、十分に協議検討して、決定する。(以下略)

3 函館市の現状

監査では、函館市福祉事務所から、法第63条返還金および法第78条徴収金についての資料提供を受け、ヒアリングを行った。

また、受給中ケース記録サンプル調査に加え、平成30年度における法第63条適用ケース707件のうち無作為に抽出した40件および法第78条適用ケース141件のうち無作為に抽出した20件を閲覧した。

(1) 法63条返還金の状況

- ① 平成26年度から平成30年度までの決定件数および返還決定金額は、次の表のとおりである。

いずれの年度も1億円を超える金額が発生しており、資料によればいずれの年度も各種年金の遡及受給が大部分を占めていた。

年度	件数(件)	返還対象額(円)	返還決定金額(円)
平成26年度	389	150,919,076	150,459,826
平成27年度	501	145,651,762	145,418,542
平成28年度	536	198,961,108	198,888,776
平成29年度	579	204,154,693	203,574,854
平成30年度	707	177,077,652	175,979,880

- ② 平成30年度における主な理由別の決定件数および返還決定額、返還済額は、次の表のとおりである。

なお、前述のとおり、法63条返還金については、自立更生額等の一部費用の控除が可能であるため、当該控除がない場合を「全額返還」として、控除を認めた場合を「一部返還」として、それぞれまとめている。

平成30年度の返還決定額合計1億7597万9880円のうち、返還済額は合計1億4091万1681円であり、返還率は80%である。

(ア) 全額返還

理由別	件数 (件)	返還対象額 返還決定額 (円)	返還済額 (円)
各種年金の遡及受給	442	135,253,230	117,502,718
保険の解約返戻金	46	3,522,787	2,949,368
資産売却	5	5,918,855	5,918,855
交通事故の補償金	9	3,507,795	3,507,795
介護保険償還金	7	113,496	90,967
雇用保険給付金	0	0	0
入院給付金	1	116,000	3,000
高額療養費償還金	11	558,347	558,347
扶助算定誤り	89	6,316,663	2,167,584
その他	85	16,700,285	4,647,540
合計	695	172,007,458	137,346,444

(イ) 一部返還

理由別	件数 (件)	返還対象額 (円)	返還免除額 (円)	返還決定額 (円)	返還済額 (円)
各種年金の遡及受給	1	326,351	160,138	166,213	166,213
保険の解約返戻金	0	0	0	0	0
資産売却	1	731,749	25,704	706,045	706,045
交通事故の補償金	3	213,210	60,110	153,100	71,900
介護保険償還金	0	0	0	0	0
雇用保険給付金	0	0	0	0	0
入院給付金	0	0	0	0	0
高額療養費償還金	1	40,102	10,778	29,324	0
扶助算定誤り	0	0	0	0	0
その他	6	3,758,782	0	2,917,740	2,591,755
合計	12	5,070,194	1,097,772	3,972,422	3,565,237

注) 返還免除額の内訳は、自立更生費と必要経費である。

(2) 法78条徴収金の状況

① 平成26年度から平成30年度までの決定件数および徴収決定額

は、次の表のとおりである。

平成27年度、平成28年度には1億円を超えていた金額が、平成29年度以降は5000万円台となっており、減少傾向にあることが認められる。

年 度	件 数 (件)	徴収決定額 (円)
平成 26 年度	206	61,243,376
平成 27 年度	289	112,534,213
平成 28 年度	262	111,389,626
平成 29 年度	216	59,980,581
平成 30 年度	141	54,918,856

- ② 平成30年度における主な理由別の決定件数および徴収決定額、返還済額は、次の表のとおりである。

稼働収入の無申告による徴収金額が圧倒的に大きい割合を占めている。

理由別	適用件数 (件)	徴収決定額 (円)	徴収済額 (円)
年金収入未申告	20	5,424,870	161,157
交通費の無申告	1	212,800	0
稼働収入の無申告	65	20,484,121	912,358
稼働収入の過小申告	15	1,694,189	132,089
借入金無申告	10	4,752,301	171,000
複数事由での収入無申告	10	10,032,833	143,000
仕送り収入の無申告	5	453,350	91,000
送金収入の無申告	9	3,574,369	71,000
任意保険等の無申告	1	614,300	90,000
土地使用料の無申告	1	6,476,220	0
インターネット取引関係収入未申告	1	19,420	0
慰留金収入無申告	1	1,006,163	0
賠償金の無申告	1	50,000	5,000
転居費用の無申告	1	123,920	0
合 計	141	54,918,856	1,776,604

平成30年度の徴収決定額合計5491万8856円のうち、徴収済額は合計177万6604円であり、徴収率は3.2%と低い。

(3) ケース記録の閲覧結果

① ケース診断会議の開催状況、法第63条・法第78条の決定後の指導状況や分割納付の在り方に関しては、全件につき特に問題は認められなかったが、次の点について問題が認められた。

② 確認書面の不備

収入申告の必要性および義務に関する確認書面（前掲の「生活保護法第61条に基づく収入の申告について（確認）」）に関する不備が少なからず認められた。

すなわち、複数のケースにおいて、チェック欄に被保護者によるチェックが入っていない、記載年月日の記載がない、受付印の押印がない等の不備があり、不備がなければ法第63条の返還金額が変わっていたかもしれないケースもあった。

③ 法78条の適用に疑義がもたれたケース

ア ケース記録に「(世帯) 主の企業年金の認定について、主に対し毎年12月に支給されているが、12分割の額が毎月認定されているものを、本年(平成28年)より支給月での一括認定としたい。」との記載があったが、平成29年6月にケースワーカーが変更されたところ、新しいケースワーカーは、当該記載を見落としたためか、平成29年12月に収入認定を行わなかった。

翌年の課税調査により、平成29年12月に企業年金約8000円が支給されていたことが明らかになり、後日78条決定を行った。

本ケースにおいては、確かに被保護者の収入未申告も認められるが、引継ぎが十分になされるか、新しい担当ケースワーカーが記録を読み込んでさえいれば、収入申告を指導して収入認定できた事案であり、法第78条を適用するのは問題がある。

イ 課税調査により4000円弱の差異が発覚したところ、被保護者はクリーニング店で就労しているが、市内の別店舗に応援に行った際の別途収入であり、給与明細はもらったが、失念していたと主張していた。ケース診断会議を開催して就労収入未申告として法第78条決定がなされた。

しかし、イレギュラーな収入であり、かつ忘れるのもやむを得ない額であることからして、忘れていたという被保護者の主張を否定できる事情がない以上、不正受給の故意までは認められないとして、

法第63条により処理すべき事案と考えられる。

④ 法63条返還金の返還金額の認定に問題があるケース

被保護者が昭和60年分から平成29年分までの企業年金総額約25万円を遡及受給したケースについて、このうち5年間分だけ遡って法第63条返還決定を行い、約4万円を一括で支払させた。

この結果、被保護者には、残金と手持金の合計約47万円の資産が認められることとなり、8か月程度の生活維持が可能として保護を廃止された。

企業年金のうち5年間分のみ法第63条を適用した理由はケース記録に記載がなく不明であるが、おそらく法第63条返還金請求権の消滅時効期間が5年であることを意識されたものと推測される。しかし、消滅するのは、法第63条による決定をした日より5年間以上前に受け取った生活保護費の返還請求権であり、被保護者に発生した年金収入ではない。

したがって、被保護者が法63条決定前の5年間に25万円以上の保護費を受給していたのは明らかであるため、企業年金全額が法第63条返還の対象となると解すべきであるから、5年分に限って同返還の対象とした上記決定は誤りであり、保護の廃止にも問題があったと認められる。

⑤ 法63条返還決定の遅延および廃止処理の遅延があったケース

平成30年5月2日に保護開始した被保護者が、同年7月に生命保険解約返戻金約245万円を受け取っていたことが同年12月に判明したとして、12月17日に平成30年5月から11月分までの保護費総額約61万円について法第63条決定がなされ、12月1日付で要否判定「否」となり廃止決定がなされたケースである。

しかし、生命保険照会の結果によれば、平成30年5月21日の時点で、上記返戻金の存在が判明していたのであるから、解約指導を行うことで、より早く法第63条決定および廃止の処理ができたと認められる。

なお、このケースでは、決定書写しなど63条処理関係書類がケース記録に綴られておらず、ファイルの中間に挟まっていた。

(4) 生活保護実務マニュアルの記載内容について

函館市福祉事務所作成の「生活保護実務マニュアル」は、118ページの「(5) 法第63条および第78条の適用基準」において、法第63条を適用する場合のひとつとして、「b 受給者が不当に受給しようとする

る意図のなかったことを立証したとき」と定めている。

しかし、法第78条は、不正受給について故意があったということを積極的要件としているのであるから、すべての事情を総合して被保護者に故意があったと認められない以上、同条の適用が認められないことになると解釈すべきであり、被保護者の側が「故意がなかったこと」の立証責任を負担することはあり得ない。

4 監査の結果

(1) 収入申告の必要性および義務に関する確認書面は、不備のないものの提出を受け、保管するよう留意されたい。【指摘 10】

収入申告の必要性および義務に関する確認書面について、複数のケースにおいて、チェック欄に被保護者によるチェックが入っていない、記載年月日の記載がない、受付印の押印がない等の不備が見受けられた。

同書面は、厚生労働省通知が、法第78条徴収における故意の立証に備えることを目的として、その活用を強く求めているものである。

同書面の不備を理由に法第78条の発動を怠った場合には、保護費の国庫負担に当たって当該地方公共団体に対し負担金返還措置がとられる可能性もあることから、当該書面に不備がないよう、特に注意されたい。

(2) 法第63条返還金に関する返還金額の認定にあたっては、過誤がないよう留意されたい。【指摘 11】

上記3(3)④のケースでは、法第63条返還金に関する返還金額の認定を誤ったために、返還金額を過少に評価するに至っている。

その結果として、被保護者の保護を廃止する事態となっており、被保護者に対して再度保護申請を強いるという負担を課す結果を招いている。

このような事態とならないよう、返還金額の認定にあたって過誤がないよう留意されたい。

(3) 「生活保護実務マニュアル」が、法第63条および第78条の適用基準に関して、法第63条を適用する場合のひとつとして、「b 受給者が不当に受給しようとする意図のなかったことを立証したとき」と定めていることは、法の解釈を誤った記載内容であり、訂正されたい。【指摘 12】

前述のとおり、被保護者の側が「故意がなかったこと」の立証責任を負担することはあり得ず、法の解釈を誤った記載であるため、訂正が必要である。

第10 債権管理

1 生活保護の実施により生じる債権と消滅時効

既に述べたように、生活保護の実施により、被保護者等に対して次のような債権が発生する。

- ① 法第63条による返還金債権
- ② 法第77条による徴収金債権
- ③ 法第78条による徴収金債権
- ④ 生活保護戻入金債権

これらの債権については、地方自治法第236条の規定により、原則その履行期限から5年で時効により消滅することになる。この時効は絶対的消滅時効であり、時効成立に援用を要せず、債務者が時効の利益を放棄しても徴収できない。

【地方自治法】

(金銭債権の消滅時効)

第236条 金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利は、時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか、5年間これを行なわないときは、時効により消滅する。普通地方公共団体に対する権利で、金銭の給付を目的とするものについても、また同様とする。

2 金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利の時効による消滅については、法律に特別の定めがある場合を除くほか、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ないものとする。普通地方公共団体に対する権利で、金銭の給付を目的とするものについても、また同様とする。

3 金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利について、消滅時効の中断、停止その他の事項（前項に規定する事項を除く。）に関し、適用すべき法律の規定がないときは、民法（明治29年法律第89号）の規定を準用する。普通地方公共団体に対する権利で、金銭の給付を目的とするものについても、また同様とする。

4 法令の規定により普通地方公共団体がする納入の通知及び督促は、民法第153条（前項において準用する場合を含む。）の規定にかかわらず、時効中断の効力を有する。

なお、上記各債権の消滅時効の起算点は、原則として、次のとおりである。

①法63条による返還金	資力があるにも関わらず保護を受けた日の翌日
②法77条による徴収金	扶養義務者に扶養能力がありながら保護を受けた日の翌日
③法78条による徴収金	福祉事務所等が不正受給の事実を知った日の翌日
④生活保護戻入金	過支給が生じる変更のあった日の翌日

また、返還金等の債権については、次の事由により消滅時効の中断が認められている。

中断事由としては、債務の承認（一部弁済等）や訴訟による履行請求、差押え等といった民法に根拠をおくもののほか、地方自治法第236条第4項における納入の通知や督促が存在する。

当然のことながら、各債権の消滅を防ぐことは重要な手続であり、消滅時効の中断手続は、督促や催告、納入指導とともに重要な債権管理業務である。

2 不納欠損と生活保護費等負担金

時効により消滅した債権は、返還や徴収を断念すべきものとして不納欠損として処理されることになる。

ただし、不納欠損として処理されたとしても、都道府県や市町村がその全額の負担を強いられるわけではない。

すなわち、第3章の第1の3「生活保護費負担金」でふれたとおり、一定の金額については、国から交付金を得られることとなっている。

$\boxed{\text{費用の額}} - \boxed{\text{返還金等の調定額}} + \boxed{\text{不納欠損額}} = \boxed{\text{国庫負担対象事業費}}$
$\boxed{\text{国庫負担対象事業費}} \times \boxed{\text{国庫負担率 (3/4)}} = \boxed{\text{負担金の交付額}}$

3 函館市の債権管理の状況

監査では、函館市福祉事務所における債権管理の人員体制、債権の納入状況および不納欠損処理の状況を確認するべく、担当者からヒアリングを行い、資料や各種データの提供を受けた。

(1) 債権管理に関する人員体制等

函館市は、平成30年度、生活支援第1課内に管理担当として、主査1名、係員（正職員）8名、嘱託職員2名を配置しているが、このうち債権管理担当は2人の係員（正職員）と1人の嘱託職員が行っている。

ただし、正職員は管理担当として他の業務も行うため、2人で1人工であり、専任は1人の嘱託職員のみであり、フルタイム勤務ではないため0.75人工であるとのことであった。

また、債権管理については、これまでマニュアルや要領は存在しなかったが、生活支援第1課において平成30年10月に「生活保護返還金等にかかる事務処理要領」を作成している。その経過や内容については、後に述べる。

(2) 函館市における平成26年度から30年度の法第63条および法第78条債権にかかる収納状況は、次の表のとおりである。

なお、件数や金額が先に示した各年度における決定件数や決定額と異なるのは、各債権の多くは分割納付により納付されることから、当該年度の歳入として調定される件数および調定額は前年度以前の分を含むためである。

法第63条債権の収入率は80%前後で推移しているが、法第78条債権の収入率はほぼ20%台であり、平成30年度は15.7%と低い。

【法第63条債権】

年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
件数	575件	669件	717件	747件	875件
調定額(円)	149,210,073	144,822,069	207,702,080	193,247,725	187,019,538
収入額(円)	118,248,397	120,231,846	172,938,085	172,374,755	146,776,391
未済額(円)	30,961,676	24,590,223	34,763,995	20,872,970	40,243,147
収入率	79.2%	83.0%	83.3%	89.2%	78.5%

【法第78条債権】

年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
件数	505件	586件	595件	566件	482件
調定額(円)	79,028,563	69,572,425	68,113,495	69,748,596	97,235,998
収入額(円)	22,442,232	18,737,832	22,647,084	16,600,474	15,300,403
未済額(円)	56,586,331	50,834,593	45,466,411	53,148,122	81,935,595
収入率	28.4%	26.9%	33.2%	23.8%	15.7%

(3) 函館市における平成26年度から30年度の不納欠損額は、次の表のとおりである。

法第78条徴収金についての不納欠損額が8割前後で大半を占めている。

(単位:円)

年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
63条返還金	11,348,060	10,367,670	6,276,603	9,702,399	17,126,995
78条徴収金	48,682,010	29,500,066	30,160,031	47,394,299	29,334,715
その他	0	0	1,649,570	1,021,761	856,204
合計	60,030,070	39,867,736	38,086,204	58,118,459	47,317,914

注)その他は、医療機関による医療扶助の返還である。

また、平成30年度における不納欠損の理由別内訳は、次のとおりである。

不納欠損の理由	件数(件)	金額(円)
住民基本台帳の記載住所に居住実態がなく、調査の結果転出先不明のもの	62	6,936,721
再三の催促に回答もなく生活実態等を調査中であつたが時効完成に至つたもの	252	23,620,846
他市町村転出者で再三の催促にも回答がないもの	72	4,772,612
その他	92	11,987,735
本人死亡後、相続人等を調査している途中で時効完成に至つたもの	91	11,131,531
医療機関による医療扶助の返還	1	856,204
合計	478	47,317,914

(4) 平成27年度会計検査院実地検査

平成27年度に会計検査院の実地検査が不納欠損と債権管理を検査事項として実施されたが、平成29年度に至って、返還金等債権の時効中断措置等が執られておらず、適時適切な債権管理が行われていなかったとの指摘を受けた。

その結果、函館市は平成23年度から平成25年度までに交付された生活保護費等負担金の一部である合計9262万7822円の金員の返還を求められる事態となった。

会計検査院の指摘内容は、返還金等債権に対して時効中断措置および適切な納入指導等の措置を執らないまま消滅時効が成立した場合は、適時適切な債権管理を行っていたとは認められず、これに係る不納欠損額

は国庫負担の対象から除かれるとするものであり、函館市では、個別債権についての債権管理台帳の作成、督促状の送付や催告書の送付、保護廃止者の居住地把握および相続人調査等が不十分であったことが、不適切な債権管理との評価につながったとのことであった。

なお、会計検査院は全国の多数の自治体について同様の实地検査を行っており、函館市と同年度に同様の指摘を受けて生活保護費等負担金の返還を求められた自治体は、13都道府県の26事業主体、返還金額は7億7944万円余りに及んでいる。

(5) 平成30年度の生活保護費等負担金

本来、不納欠損は、国庫負担対象事業費に計上され、基本的には不納欠損額の4分の3の額につき、生活保護費等負担金として、国庫から交付を受けられるべきものである。

しかし、ヒアリングによれば、函館市では監査対象年度である平成30年度はもちろんのこと、現在に至っても、不納欠損額を国庫負担対象事業費に計上できない状況にあるとのことであった。

その理由は、上記の会計検査院实地検査の指摘によれば、不納欠損額を国庫負担対象事業費に計上するには、少なくとも消滅時効期間である5年間、継続して適切な債権管理を行っている必要があることとなるが、函館市が債権管理体制の見直しを行ったのは平成29年度の指摘以降であるため、現時点でも適切な債権管理を行ったとされる期間が不足しているためである。

したがって、平成30年度においては、約4731万円の不納欠損額が国庫負担対象事業費に算入できず、その4分の3である約3548万円について国庫から交付を受けられていないと認められた。

ヒアリングでは、今後、適切な債権管理が行えたと評価できる不納欠損が確認でき次第、国庫負担対象事業費に計上していく方針とのことであった。

(6) 債権管理体制の見直し

このような事態を受け、函館市福祉事務所では、債権管理体制の見直しを行っている。

具体的には、①平成30年10月に「生活保護費返還金等に係る事務処理要領」を作成して、債権管理についての事務処理や事務分掌を明確にし、また、②生活保護システム「ふれあい」内の、これまで利用していなかった法63条返還金管理台帳、法78条返還金管理台帳（以下、「債権管理台帳」とする。）を活用して債権管理を行うこととし、これま

で不十分であった督促状や催告書の送付も適切に行うようにしたとのことであった。

① 「生活保護費返還金等に係る事務処理要領」

提供を受け閲覧したところ、法63条返還金、法78条徴収金、生活保護戻入金という生活保護実務で実際に取り扱う債権の内容が具体的に記載されており、各種の手続に関しても、「返還金の決定に係る事務処理」、「納入通知書の送達と収納管理」、「分割納付」、「納入方法」、「督促状の送達」、「催告書の送達」などとセクションごとに、管理担当とケースワーカーの役割分担を明確にし、それぞれ必要にして十分な記載がなされているものであった。

同要領に基づく債権管理の流れについても、次ページのフロー図が作成添付されている。

② 債権管理台帳

生活保護システム内のデータを印刷したものの提供を受け、閲覧した。

台帳は、法63条返還金に関するものと法78条徴収金に関するものの2パターンがあり、それぞれ「法63条返還金管理台帳」、「法78条返還金管理台帳」と題された1ページ目には、返還金番号、ケース番号、世帯類型、世帯主氏名、住所および電話、保護の状況（開始、停止、廃止）を記載する欄があった。

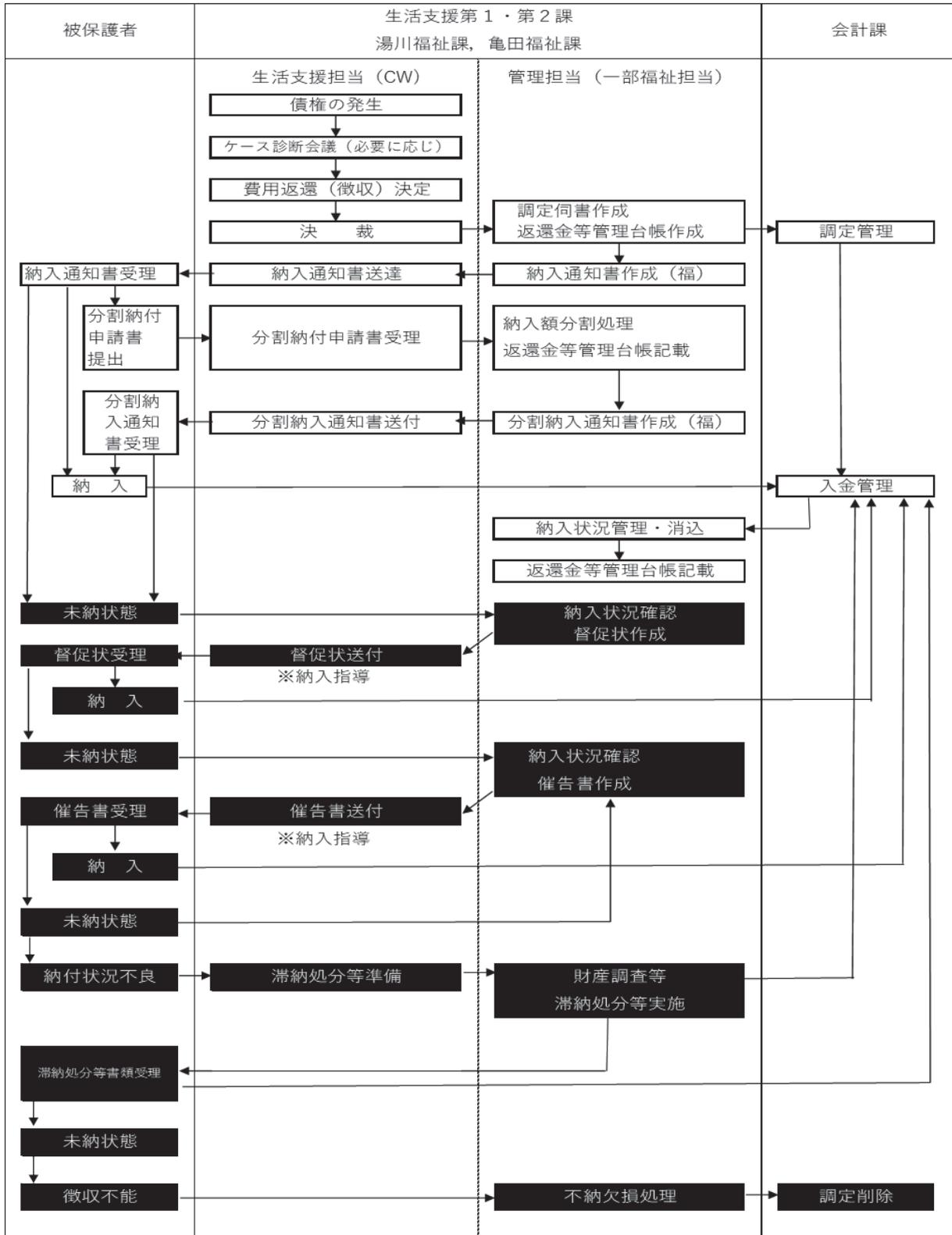
同ページ内には、「返還金（徴収金）発生の概要」として、返還（徴収）決定年月日、返還（徴収）対象額、返還（徴収）決定額、返還（徴収）済額、返還（徴収）残額が記載される欄がある。

2ページ目以降は、「返還金（徴収金）管理台帳」と題された頁となっており、「履行期限」、「収納金額」、「未納金額」、「収納年月日」といった分割納付の状況を明らかにするための記載欄のほか、当該分割納付に関する「督促状発行年月日」、「催告書発行年月日」といった、督促状や催告書の送付状況を明らかにするための記載欄があった。

さらに、引き続き「交渉記録等」と題された頁があり、対象者との交渉状況を記載する欄もあった。

全体を通じて、債権管理に必要な事項はすべて網羅されており、適宜、記載・記入をしていけば、十分な債権管理を行える様式となっているものと認められた。

債権管理に係るフロー図



- ※ 滞納者との交渉の内容は各CWおよび管理担当が必要に応じて返還金管理台帳へ入力する。
- ※ 滞納処分等は、督促状や催告書送達後必要に応じ検討するため、必ずしも上記フローの順とはならない。
また、未納状態にあるもの全てに関し滞納処分等を検討するものではない。
- ※ (福) は、福祉担当でも実施する事務

(7) ケース記録への債権管理関係資料の編綴について

現に保護受給中のケースについては、担当ケースワーカーが債権管理業務の多くを担っているが、監査人が行ったケース記録の閲覧において、債権管理に関する資料の整備について、次の状況が認められた。

- ① 法第63条返還金調書や法第78条徴収金調書の写しがケース記録に綴られず、ファイル末尾の袋に入れられているケースが非常に多かった。
- ② さらに、分割納付計画書の写しがケース記録内に存在しない例が多く、納付に関する領収書の写しについてもケース記録に綴っていない例も多かった。

現状では、生活保護実務マニュアルにはこれらの資料の編綴に関する記載はなく、ケース記録にどのような債権管理関係資料をどのように綴るか、すなわち資料の保管・編綴方法の統一が図られていないと認められ、このような状況では、ケース記録のみからでは返還金等債権の納付状況を把握することができず、債権管理上支障が生ずるおそれがある。

4 監査の結果

- (1) 国庫負担金の交付が確実に受けられる適切な債権管理が可能となるよう、平成30年度からの新しい債権管理台帳や事務処理要領を十分に活用されるとともに、債権管理担当職員の体制についても検討し、債権管理体制の確立に努められたい。【意見27】

不十分な債権管理体制が原因となり、平成29年度に合計9262万7822円を国庫に返金する事態となったことに加え、平成30年度も本来であれば国庫から交付されるべき3500万円余りの金額の交付を受けられなかったことは、市の財政に与える影響も大きく、二度と同じ事態が生じてはならない。

新しい債権管理台帳や事務処理要領は十分に充実したものと認められ、その活用が望まれるが、債権管理担当が行う債権管理業務は取り扱う件数や作成すべき書類も多く、さらに財産調査や、督促、滞納処分、時効中断に関する業務等その職務内容も多岐にわたるため、専従する職員が嘱託職員1名という体制の可否についても検討され、債権管理体制の確立と収入率の向上に努められたい。

- (2) 生活保護システム内の「法63条返還金管理台帳」、「法78条返還金管理台帳」(債権管理台帳)の活用を前提としたうえで、ケース記録における債権管理関係資料の保管方法を統一化し、債権管理業務の効率性を高められたい。【意見28】

生活保護システム内の機能を利用した新しい債権管理台帳は、充実した内容であり、十分に活用されるべきものである。

保護受給中ケースの債権管理にあたる担当ケースワーカーにとっても、この債権管理台帳を利用して日々の債権管理にあたるのが効率的であると考えられるため、ケース記録における債権管理関係資料の保管方法を見直して統一化し、債権管理業務の効率性をさらに高められたい。

第 11 不正受給対策

1 意義と法改正

生活保護は、困窮の程度に応じ必要な保護を行い、被保護者の最低限度の生活を保障する制度であるため、不正・不適正受給は制度趣旨に著しく反するものであり、厳格に忌避されなければならない。

収入があるのに申告をしなかったり、虚偽の申告などによって生活保護費を受け取ることが不正受給、また自動車の使用や生活態度に問題がある場合などが不適正受給である。

しかし、残念ながら、保護費の不正・不適正受給の事案は、いずれの自治体にも存在しているのが現実であり、国は、平成 26 年の生活保護法一部改正により、不正・不適正受給対策の強化を図った。

その主な内容は、次のとおりである。

- ・福祉事務所の調査権限を拡大し、就労活動等に関する事項を調査可能とするとともに、官公署の回答義務を創設した（法第 29 条）。
- ・不正受給の罰金額の上限を 30 万円から 100 万円に引き上げた（法第 85 条）。
- ・不正受給に係る徴収金について、40%を上乗せして徴収することを可能とし（法第 78 条）、国税徴収法の例による徴収ができることとし（法第 78 条第 4 項）、本人の事前申出を前提に保護費と相殺できることとした（法第 78 条の 2 第 1 項）。
- ・福祉事務所が必要と認めた場合には、その必要な限度で、扶養義務者に対して報告を求めることを可能とした（法第 28 条第 2 項）。

2 函館市の現状

不正受給にかかる法 78 条徴収金の状況については、既に詳述したため、ここでは不正受給に対する函館市の人員体制や具体的対策についてみる。

監査にあたっては、担当者から人員体制や不正受給対策の内容について資料の提供を受け、ヒアリングを行った。また、市民通報に対する対応や告訴告発の状況について資料の提供を受け、平成 30 年度の不正受給担当の業務記録全てを閲覧した。

(1) 人員体制について

函館市は、平成 30 年度、生活支援第 1 課内に不正受給対策担当として、主査 1 名、特別指導員（嘱託職員）2 名、適正化指導員（嘱託職員）1 名を配置し、また、湯川福祉課および亀田福祉課に各 1 名の特別指導員を配置して、不正・不適正受給の調査・対応を行うとともに、悪質な事案に対する刑事告訴告発の検討や不正受給の再発防止などの取り組み

を行っている。なお、令和元年度からは適正化指導員は配置されていない。

特別指導員は、「生活保護適正実施推進指導業務に係る嘱託職員業務要綱」によって、警察官退職者等から採用するものとされており、平成25年度からいずれも警察官OBが配属されている。

その職務は、不正受給に関する市民からの通報の受理、世帯の生活実態調査、関係機関への調査や情報収集、告訴告発に関することなどであり、問題のあるケースについてケースワーカーと同行訪問を行うことも多い。

(2) 市民通報への対応

ア 実績

平成28年度から30年度における市民通報の状況とその対応結果は、以下のとおりである。

【不正受給に関する市民からの通報件数】

年度	平成26	平成27	平成28	平成29	平成30
ホットライン	151	24	11	6	11
電話	140	182	192	203	183
来所	15	20	9	2	6
文書	13	13	5	15	6
メール	14	6	16	25	11
市民の声	3	5	4	5	3
その他	9	3	5	8	1
合計	345	253	242	264	221

【通報内容別の件数】

年度	平成26	平成27	平成28	平成29	平成30
要保護者	0	0	0	0	0
無届・就労	65	44	42	26	27
就労外収入無届	14	16	19	16	10
居住実態	82	72	61	70	52
車の所有・使用	90	67	68	58	52
資産の虚偽申告	1	1	0	0	1
その他	93	53	52	94	79
合計	345	253	242	264	221

【通報内容別の処分件数】

年 度	平成26	平成27	平成28	平成29	平成30
要保護者	0	0	0	0	0
無届・就労	7	9	3	10	3
就労外収入無届	2	51	97	65	46
居住実態	22	56	32	25	25
車の所有・使用	61	61	65	40	54
資産の虚偽申告	0	0	0	0	0
その他	10	3	1	19	9
合 計	102	180	198	159	137

【処分内容件数】

年 度	平成26	平成27	平成28	平成29	平成30
口頭指示	31	59	52	30	52
文書指示	28	56	94	70	32
停止	1	64	5	17	29
廃止	42	0	47	42	19
その他	0	1	0	0	5
合 計	102	180	198	159	137

通報件数は、年々減少傾向にあるが、通報内容は、無届・就労、就労外収入無届、居住実態および車の所有・使用に関する通報が多い。

通報に基づく処分の内容をみると、通報のほとんどが、指導指示や停止・廃止に結びついていることが認められる。

(3) 生活保護適正化ホットライン

上記表の「ホットライン」とは、函館市が平成26年4月から設置した「生活保護適正化ホットライン」との名称の専用電話回線のことである（以下、「ホットライン」という。）。

ホットラインに対する通報数は、上記表のとおり、設置初年度は150件を超えたが、近年減少傾向にある。

担当者によれば、事柄の性質上、当該ホットラインを積極的にPRすることは難しく、函館市ホームページに掲載しているのみであり、現在の実績もひと月に1件程度になっているとのことであった。

納税者の視点からすれば、不正受給防止につながるホットラインに関

する広報・PRは積極的に行うべきであるとも考えられるが、ホットラインの広報・PRは、いわば市民による被保護者に対する監視ないしそれに類似する仕組みを奨励することにつながりかねないものであり、また、広報・PRにふれた市民に対して、被保護者に対する否定的なイメージ（いわゆるスティグマ）を与えかねないものである。

このような観点からすれば、函館市がホットラインの積極的な広報・PRを差し控えることはやむを得ないと評価される。

(4) 業務記録

不正受給担当では、市民からの通報内容や調査内容を「業務記録」と題した日報形式で記録している。

内容としては、「情報提供」と「調査」が分けて記載されている。

「情報提供」の部分では、通報の対象の特性（氏名、年齢、性別、住所）のほか、通報内容（無届就労、就労外収入無届、居住実態、車の所有・使用、資産の虚偽申告等）が具体的に記載されている。

一方、「調査」に関しては、例えば、車の所有・使用であれば、調査の結果得られた情報（車種や車のナンバー等）のほか、現地確認を行った結果や担当ケースワーカーへの引継ぎの状況なども記載されている。

平成30年度の業務記録を閲覧したところ、特別指導員が日常的に、また早朝や執務時間終了後にも、現地確認に出向いていることが詳細に記録されており、苦勞されている状況が確認できた。

また、市民からの通報の確度は高く、また、例えば車の所有・使用や居住実態に関する通報に基づき調査を行なったところ無届就労が発覚するなど、通報を端緒として通報とは異なる内容の不正が発覚することや、複数の事項での指導指示等に結びつく例も多いことが確認された。

(5) 告訴・告発について

不正受給事案のうち、特に悪質なケースについては、罰則規定である法第85条あるいは刑法の詐欺罪等の規定に基づき処罰されることがあり、保護の実施機関において告訴・告発を検討する場合もある。

函館市では、平成24年に告訴を行ったケースが1件あるのみであり、過去5年間における告訴・告発例はないとのことであった。

担当者の説明によれば、不正受給ケースの全件につき告訴・告発を検討しているものの、断念する例が多く、ケース記録への記載の程度や福祉事務所の対応が不十分であったために厳しいと判断して告訴・告発を見送る判断をすることもあったとのことであった。

3 監査の結果

- (1) 特に悪質な不正受給ケースに対する告訴・告発が円滑に行えるよう、告訴・告発が可能となるケース記録の整備や福祉事務所の組織的対応を十分に行うよう努められたい。【意見 29】

告訴・告発による刑事事件としての立件は、不正受給を抑止する効果も大きいのであるから、福祉事務所側の準備不足が原因で告訴・告発が見送られることは避けるべきである。

極めて悪質な事案が発見された場合は、躊躇なく告訴告発ができるよう、収入申告等に関する指導指示の適正な実施と記録化に努め、関係書類の確実な編綴などケース記録の整備や、告訴・告発に向けての福祉事務所としての組織的対応を十分に行われたい。

- (2) 不正受給担当の市民通報等についての情報管理のあり方として、対象者ごとの記録を作成することを検討されたい。【意見 30】

不正受給担当が作成する業務記録は日報形式となっており、同一対象者に対する「情報提供」が複数の日報に何度も記載されており、「調査」の状況が重複して記載されている状況であった。

市民通報等の情報を対象者ごとに記録する通報受信報告書を作成し、対応方針や調査の状況・結果等を簡潔に記載する形式をとれば、当該対象者に対する情報を集約することが可能であり、一覧性が向上して業務の効率化が図られるものと思われるので、検討されたい。

第12 ケース診断会議

1 目的

函館市福祉事務所では、保護の決定および実施にあたり、特に複雑、困難な問題を有するケースについての援助方針、措置内容等について検討審査する組織として、「ケース診断会議運営要領」(以下、「運営要領」という。)を定め、ケース診断会議を設置している。

運営要領によれば、ケース診断会議は、「暴力団等反社会的行為を行うおそれのある者からの新規申請および複雑、困難な問題を有するケースに対して、福祉事務所として総合的な見地から審査・検討を行って具体的な処遇方針を樹立し、保護の適正実施を図ること」を目的としている。

2 構成員および運営

運営要領の定めは次のとおりである。

- (1) 会議は、所長、課長、係長、査察指導員、主査（面接）および担当員により構成する。対象ケースの問題点の内容によっては、必要に応じ福祉関係職員その他関係者の出席を求める。
- (2) 会議は、必要に応じ課長が招集し、係長等の進行により各参加者の意見交換を十分行って検討したうえで処遇方針を樹立し、その具体的な指導・指示の決定事項を明確にする。
- (3) 会議の中で得られた具体的な処遇方針および指導・指示の決定事項については、「ケース診断会議記録書」により決裁を得、「ケース診断会議記録簿」および保護台帳に編綴して保存する。

3 対象ケース

運営要領によれば、会議として扱う対象ケースは、次のとおりである。

- ① 暴力団等反社会的行為のある者から新規申請されたもの
- ② 新規申請のうち内容が複雑な問題をかかえているもの
- ③ 新規申請のうち生活保護の要件に問題があると思われるもの
- ④ 特に能力活用が不十分であると思われるケース
- ⑤ 処遇上専門的判断を必要とし、関係機関等の協力を必要とするケース
- ⑥ 保護の要件を欠く疑いのある者等法27条による指導・指示を必要とするケース
- ⑦ 土地・家屋の保有の容認あるいは活用の方策について判断が困難なケース
- ⑧ 法第63条または法第78条の適用について検討を要するケース
- ⑨ 法第63条に基づく決定に当たって、その一部または全部の返還免除について検討を要するケース

- ⑩ その他、ケースの内容が複雑かつ困難な問題を抱え、処遇方針の樹立および処遇の実施が困難であるため総合的な検討を必要とするケース

4 直近5年間の状況

平成26年度から30年度までの開催回数、検討ケース数、理由別検討数は、次の表のとおりである。

年 度	開 催 回 数 合 計		検 討 数 合 計		理 由 別 検 討 数																										
					ケース援助に関すること			費用返還に関すること			指導指示に関すること							その他													
					新規開始ケース	援助困難ケース	個別援助	63条返還	77条徴収	78条徴収	27条文書指導指示							検診命令	自動車保有要件に関すること	辞退廃止	指導指示違反による廃止	原動機付き自転車の保有要件に関すること	不正受給に対する処遇	無届就労	届け出義務不履行	自動車免許取得の可否	停止中の者に対する処遇	資格取得に関すること	指導指示違反による停止	世帯分離	暴力団関係
											就労指導	自動車に関すること	日常生活に関すること	資産活用	家庭訪問拒否	居住実態	法第60条に掲げる義務に関すること														
回	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	件	
平成26年度	370	429	23	3	9	1	0	182	2	13	1	7	1	5	0	1	29	107	33	0	5	0	1	2	3	1	0	0	0	0	
平成27年度	408	483	8	1	11	1	0	254	4	12	1	3	2	3	1	0	14	122	32	0	1	0	0	1	3	0	6	1	2		
平成28年度	430	580	14	9	12	16	0	247	13	21	12	4	0	12	0	0	29	115	64	0	1	2	7	1	1	0	0	0	0		
平成29年度	298	338	13	1	13	4	0	170	0	12	1	9	0	5	0	0	13	66	19	1	1	2	5	0	3	0	0	0	0		
平成30年度	288	331	6	3	15	34	0	140	1	5	6	3	2	3	0	0	21	64	14	0	0	0	5	0	8	1	0	0	0		

5 運営状況および検討内容

ケース診断会議は必要な都度随時開催されており、傍聴は時間の関係上かなわなかったため、平成30年度の検討ケース331件分のケース診断会議記録簿を閲覧して、運営状況および検討内容を確認した。

(1) 開催状況および出席者

平成30年度の開催回数は288回、検討数は331件であり、出席者は、少なくとも担当課長（本庁においては生活支援第1課、第2課の両課長が同時に出席する場合も多かった。）、担当査察指導員、担当ケースワーカーが出席して開催されていた。しかし、平成30年度は、運営要領において構成員とされている所長が出席した会議はなかった。

(2) 検討ケースについて

理由別にみると、「費用返還に関する事」のうち78条徴収が140件と多く、平成30年度の78条適用件数が141件であることから、ほとんどのケースが診断会議に付議されていたと認められる。他方、63条返還は34件であり、同年度の63条適用件数707件の5%弱にとどまっている。

次に、「指導指示に関する事」が合計20件、「その他」が113件となっているが、「その他」のうち辞退廃止が64件、指導指示違反による廃止が14件と多い。平成30年度に廃止決定がなされたケースのうち、辞退届が提出されたものが60件、指導指示違反によるものが14件であり、辞退ケースおよび指導指示違反ケースのほとんどがケース診断会議で検討されている。

なお、「ケース援助に関する事」は、新規開始ケース6件、援助困難ケース3件、個別援助15件の合計24件と少ない。

(3) 記録書の記載内容および保存方法

ケース診断会議記録書は、議題、検討内容、結果について十分に記録されており、その原本は決裁のうえケース診断会議記録簿に適正に編綴されていた。

しかし、運営要領の定めによれば、記録書は保護台帳にも編綴する扱となっているが、多数のケース記録を閲覧した結果では、記録書の写しがケース記録に編綴されている場合が多かったものの、編綴されておらずケース記録内の「ケース記録票」にその内容が転記されているものや、会議の結論のみを記載しているものも散見された。また、ケース記録に綴られておらず、他の文書に混在してファイル末尾の袋に雑然と入れられている例もあった。

5 監査の結果

(1) 福祉事務所長は、ケース診断会議運営要領において原則的な構成員とされている以上、重要なケースについては、ケース診断会議に出席し、組織全体としての審査検討を行うべきである。もし運営要領が実情にそぐわないのであれば、これを改正すべきである。【指摘13】

現行の運営要領の定めによれば、所長はケース診断会議の原則的な構成員とされているが、平成30年度のケース診断会議記録簿を閲覧した範囲では、所長が出席した会議はなかった。

ケース診断会議の開催回数が非常に多く、かつ適宜開催で緊急に招集することも多いこと、湯川・亀田福祉課においても開催されている実情

からして、もちろん所長がすべての会議に出席することは非現実的と思われるが、複雑・困難な問題を有するケースを福祉事務所として総合的な見地から組織的に審査検討するという会議設置の目的からして、例えば審査請求等の不服申立の可能性があるような特に重要なケースについては、所長も出席して審査検討することが望ましいと考える。

したがって、実情にあわせて運営要領を改正し、重要ケースについては所長が出席することができるとの定めに改めるべきである。

なお、現行の運営要領は平成17年から改正されておらず、構成員の職名等の用語や、現在は廃止されている様式集を引用していること等、改正すべき点が多いと思われることを付言する。

- (2) ケース診断会議に付議する対象ケースの選定は、おおむね適正に行われていると考えるが、申請却下ケースや申請取下げケースについても、重要なものは診断会議に付議して審査検討することが望ましい。

【意見 31】

78条徴収ケースや辞退届が提出された廃止ケース、さらには指導指示違反による廃止ケースなど、重要ケースのほとんどがケース診断会議で検討されており、ケース診断会議に付議する対象ケースの選定は、おおむね適正に行われていると考える。

しかし、運営要領の定めでは、新規申請のうち、内容が複雑な問題をかかえているものや、生活保護の要件に問題があると思われるものが対象ケースとされているところ、平成30年度に申請を却下したケースは91件、申請が取り下げとなったケースは51件あり、全件のケース記録を閲覧したが、診断会議に付議されたケースは数件であった。

特に申請却下ケースは、審査請求等の不服申立の対象となる場合も多く、また、取下げケースは辞退による廃止と同様に慎重な検討を要する場合があり、いずれも福祉事務所としての組織的判断を示しておく必要性が高いものであるから、要否判定や世帯認定、取下げにより窮迫状況に陥る可能性について若干なりとも問題があるケースについては、診断会議に付議して審査検討することが望ましい。

- (3) ケース診断会議記録書は、ケース記録に確実に編綴し、担当ケースワーカーが診断会議における議論状況等を容易に確認できるようにするべきである。**【指摘 14】**

運営要領によれば、ケース診断会議記録書は記録簿および保護台帳（ケース記録）にも編綴する扱いとなっているが、ケース記録閲覧の結果では、記録書の写しが編綴されておらずケース記録内の「ケース記録

票」にその内容が転記されているものや、会議の結論のみを記載しているものも散見された。

ケースワーカーの地区担当替えが2年で行われていることからすれば、案件を引き継いだケースワーカーが過去の経緯や議論状況、判断根拠を容易に確認して理解することができるよう、ケース記録への編綴を徹底するべきである。

- (4) ケース診断会議における結論もしくは決定事項のうち重要なものについては、福祉事務所内の査察指導員およびケースワーカー全員に周知すべきであり、その基準や方法について運営要領等に明記することが望ましい。**【意見 32】**

ケース診断会議は、福祉事務所としての組織的な検討および判断の場であり、その結論もしくは決定事項のうち組織的対応が必要な重要性の高いものは、なるべく早期に、通知文やメール送信等の簡易な方法によっても、査察指導員およびケースワーカー全員に周知してフィードバックすべきものとする。

したがって、そのための基準や周知の方法についても、運営要領等に規定を設けておくことが望ましい。

第13 就労支援・自立支援および生活困窮者自立支援

本項においては、函館市福祉事務所で行われている生活保護における就労支援・自立支援に関する施策と、これと密接に関連する生活困窮者自立支援に関する施策を併せて検討する。

1 就労支援・自立支援、生活困窮者自立支援の概要

(1) 根拠法令等

① 就労支援・自立支援

生活保護法は、「最低限度の生活の保障」と「自立の助長」を生活保護の目的としており、法第4条第1項では、「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。」としていわゆる生活保護の補足性を定めている。

したがって、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。

厚生労働省は「就労可能な被保護者の就労及び求職状況の把握について」（平成14年3月29日社援発第0329024号社会・援護局長通知）を発し、保護の実施機関は、就労可能な被保護者の就労・求職状況を被保護者との信頼関係のもとにおいて的確に把握し、その者の自立助長を図るため適切な指導援助を行う必要があるとして、収入や求職活動状況の申告の徹底、就労・求職状況の調査、申告を行わない者に対する対応などを求めている。

その後、厚生労働省は、「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」（平成17年3月31日社援発第0331003号厚生労働省社会・援護局長通知）を発し、生活保護制度について、経済的給付を中心とする現在の生活保護制度から、実施機関が組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換することを目的として、自立支援プログラムの推進を図ることとなった。

同通知によれば、自立支援プログラムとは、実施機関が管内の被保護世帯全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容及び実施手順等を定め、これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施するものである。

また、自立支援プログラムは、就労自立のためのプログラムのみならず、日常生活自立及び社会生活自立を目指すプログラムを幅広く用

意し、被保護者の抱える多様な課題に対応できるようにする必要がある、としている。

【平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について】

(平成17年3月31日 社援発第0331003号

厚生労働省社会・援護局長通知)

(一部抜粋)

今般、生活保護制度について、経済的な給付に加え、組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換するため、その具体的実施手段として「自立支援プログラム」の導入を推進していくこととしたので、平成17年度においては、別紙の諸点に留意しつつ、自立支援プログラムによる自立支援に積極的に取り組まれるとともに、都道府県におかれては管内実施機関に周知願いたい。

(別紙)

平成17年度における自立支援プログラムの基本方針

第1 自立支援プログラム導入の趣旨

- 今日の被保護世帯は、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、多重債務、元ホームレス、相談に乗ってくれる人がいないため社会的なきずなが希薄であるなど多様な問題を抱えており、また、保護受給期間が長期にわたる場合も少なくない。

一方、実施機関においてはこれまでも担当職員が被保護世帯の自立支援に取り組んできたところであるが、被保護世帯の抱える問題の複雑化と被保護世帯数の増加により、担当職員個人の努力や経験等に依存した取組だけでは、十分な支援が行えない状況となっている。

このような状況を踏まえ、経済的給付を中心とする現在の生活保護制度から、実施機関が組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換することを目的として、自立支援プログラムの導入を推進していくこととしたものである。

- 自立支援プログラムとは、実施機関が管内の被保護世帯全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容及び実施手順等を定め、これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施するものである。

個々の担当職員の努力により培われた経験や他の実施機関での取組の事例等を具体的な自立支援の内容や手順等に反映させていくことにより、こうした経験等を組織全体として共有することが可能となり、自立支援の組織的対応や効率化につながるものと考えられる。

なお、全ての被保護者は、自立に向けて克服すべき何らかの課題を抱えているものと考えられ、またこうした課題も多様なものと考えられる。このため、自立支援プログラムは、就労による経済的自立（以下「就労自立」という。）のためのプログラムのみならず、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送ること（以下「日常生活自立」という。）、及び社会的なつながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送ること（以下「社会生活自立」という。）を目指すプログラムを幅広く用意し、被保護者の抱える多様な課題に対応できるようにする必要がある。

② 生活困窮者自立支援

国は、生活保護に至っていない生活困窮者に対する「第2のセーフティネット」を全国的に拡充し、包括的な支援体系を創設することを目的として、平成25年に生活保護法の改正と合わせ、生活困窮者自立支援法（以下、自立支援法という。）を制定し、平成27年4月1日から施行した。その背景には、次のような状況があった。

- ・生活保護受給者数が平成23年に過去最高を更新して以降増加傾向が続き、リーマンショック後、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ていること。
- ・高齢化により「高齢者世帯」が増加傾向にあること。
- ・生活保護受給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が必要であり、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であること。

自立支援法は、生活保護受給者に至っていない「生活困窮者」すなわち「現に経済的に困窮し、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」（同法第3条第1項）を対象として、市および福祉事務所を置く町村が主体となって（同法第4条第1項）、次の各支援事業を実施することを定めている（同法第3条第2～第7項）。

ア 生活困窮者自立相談支援事業

就労の支援その他、自立に関する相談を受け、認定就労訓練事業の斡旋を行い、支援計画を作成する。

イ 生活困窮者住居確保給付金の支給

経済的に困窮し住宅の所有権を失う、または賃貸住宅の家賃の支

払いが困難になった者の住居の確保を支援する。

ウ 生活困窮者就労準備支援事業

雇用による就労が著しく困難な者に一定の期間に限り就労に必要な訓練を行う。

エ 生活困窮者家計改善支援事業

生活困窮者の家計に関する問題につき相談を受け、支出の節約に関する指導、資金の貸付を行う。

オ 生活困窮者一時生活支援事業

一定の住居を持たない困窮者に対して宿泊場所の提供等を行う。

カ 子どもの学習・生活支援事業

生活困窮家庭の子供に対する学習支援や保護者への進学助言を実施する。

これらの事業のうち、アおよびイが必須事業であり、その余は任意事業である。必須事業の国の負担は4分の3、その余の事業は3分の2または2分の1とされている。

【生活困窮者自立支援法】

(平成25年法律第105号)

(一部抜粋)

(目的)

第一条 この法律は、生活困窮者自立相談支援事業の実施、生活困窮者住居確保給付金の支給その他の生活困窮者に対する自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ることを目的とする。

(基本理念)

第二条 生活困窮者に対する自立の支援は、生活困窮者の尊厳の保持を図りつつ、生活困窮者の就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立の状況その他の状況に応じて、包括的かつ早期に行われなければならない。

2 生活困窮者に対する自立の支援は、地域における福祉、就労、教育、住宅その他の生活困窮者に対する支援に関する業務を行う関係機関（以下単に「関係機関」という。）及び民間団体との緊密な連携その他必要な支援体制の整備に配慮して行われなければならない。

(定義)

第三条 この法律において「生活困窮者」とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、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をいう。 —以下略—

③ 就労支援・自立支援と生活困窮者自立支援の関係

自立支援法に基づく自立相談支援事業の相談者について、生活保護が必要であると判断される場合には、福祉事務所と連携を図りながら適切に生活保護につなぐことが必要である。同時に、生活保護から脱却した者等が必要に応じて自立支援法に基づく事業を利用することも考えられるため、本人への継続的な支援という観点も踏まえ、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度とを連続的に機能させていくことが重要である。

厚生労働省は、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携について通知を発し、自立相談支援機関と福祉事務所とが緊密に連携をして、円滑な移行等に支障が出ないように事前の調整やフォローアップなどを求めるとともに、支援を必要とする生活困窮者、生活保護受給者に対し、継続的な支援が可能となるよう、両制度に基づく事業等を併せて実施することが重要である、としている（「生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携について」平成27年3月27日社援保発0327第1号）。

2 函館市における就労支援・自立支援の状況

(1) 人員体制

函館市福祉事務所では、就労支援員を8名配置している。各課の内訳は、生活支援第1課に1名、同第2課に2名、湯川福祉課に2名、亀田福祉課に3名となっている（いずれも嘱託職員）。

函館市生活保護就労指導員業務要綱が定められており、その職務は、被保護者を対象に、就職活動にかかる相談・指導、職業訓練等による職業能力の開発および社会貢献活動等の参加、その他自立の助長を図るうえで必要と認められる業務を行うこととされている。

(2) 就労支援プログラムの内容

函館市では、「就労支援促進計画」を策定し、就労支援事業として、①生活保護受給者等就労自立促進事業、②被保護者就労支援事業および③被保護者就労支援準備事業の3事業を実施しており、その概要は次のとおりである。

① 生活保護受給者等 就労自立促進事業	福祉事務所とハローワーク等の間で協定を締結し、就職支援ナビゲーターによる支援を中心に各種就労支援を実施するもの。
② 被保護者就労支援事業	福祉事務所に配置された就労支援員が、ハローワークへの同行訪問、履歴書の書き方指導などによる就労支援を実施するもの。
③ 就労準備支援事業	一般就労に向けた準備として、就労意欲の喚起や日常生活習慣の改善を、計画的かつ一貫して指導するもの。

以下、函館市における各事業の具体的な取組の内容をみていく。

① 生活保護受給者等就労自立促進事業

函館市では、従前からハローワーク函館と連携して本事業を行ってきたが、さらに連携を強化し、対象者の自立に向けたワンストップ型の就労支援サービスを提供するため、平成27年10月から亀田福祉課に「ジョブファインかめだ」を設置し、求人情報検索機を2台設置して、常駐する函館公共職業安定所の相談員が市の就労支援員や担当ケースワーカーらと連携しながら求人情報の提供や就労に向けたアドバイスを行って就労に結び付けている。

② 被保護者就労支援事業

函館市では、被保護者に対し、就労指導員がマンツーマンで担当し、ハローワークへの同行訪問、履歴書の書き方指導などによる就労支援を行っている。

①および②の事業に関し、「就労支援プログラム参加終了者」の記録綴りを確認したが、それぞれに参加者の同意書・就労指導記録が綴られ、マンツーマンによる支援の具体的状況が記載されていた。

参加者は稼働年齢層である10代から60代まで幅広い年齢層にわたっており、10回を超える面接の結果就労した事例も散見され、朝起きることや身だしなみなどの細部に至るまで生活指導や具体的な就労支援が行われており、細かな支援内容とその結果を確認することができた。

③ 就労準備支援事業

函館市においては平成23年度から、「就労等意欲喚起プログラム」として事業展開され、被保護者だけでなく平成28年度からは生活困窮者も対象としている。

平成29年度から、事業名称を「就労準備支援事業」に変更するとともに、公募型プロポーザルにより委託先事業者を選定し、事業委託により実施されており、委託先事業者は事業開始当初よりNPO法人ワーカーズコープ茜となっている。

ア 事業の目的

社会参加活動や就労体験を通じて、生活の立て直し、自尊心の回復、主労意欲の喚起等を図り、就労支援プログラムへの参加誘導の推進と引きこもりの解消等を行い生活保護世帯の自立を図るものである。

イ 対象者

- ・ 就労を阻害する要因が少ない未就労の生活保護受給者
- ・ 生活自立支援法の相談者で、自立のために本事業参加が必要と判断されたもの

ウ 事業実績

平成28年度から30年度の事業実績は、次の表のとおりである。

年 度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度
事業費(決算額)	13,236 千円	11,093 千円	13,191 千円
参加登録者数(実人数)	44 名	38 名	52 名
就労体験等に至ったもの	17 名	19 名	24 名
就労プログラム移行者	1 名	1 名	2 名
就職決定者(当該年度内)	5 名	1 名	7 名

事業開始の平成23年度から平成30年度の就職者数は合計44名である。

エ 本事業の体制

函館市に当該事業を担当する業務担当員を1名配置し、NPO法人ワーカーズコープ茜に委託され、下記人員により実施されている。

区分	備考
統括責任者	常勤 運営責任者 社会福祉主事
就労準備支援員	常勤 業務担当員 社会福祉士
職業開拓員	非常勤 職業開拓員
事務員	非常勤 事務員

オ 支援の概要

支援は、おおむね次の流れに従って行われる。

○生活保護：ケースワーカーによる対象者選定
生活困窮者自立支援対象者からの選定

↓ (参加確認の同意)

○事業者による個別面談・カウンセリング

↓

○参加者の状況に応じた目標や支援内容等を盛り込んだ「支援計画」の作成（対象者の状況に応じて下記プログラムへ参加）

↓

↓

就労準備プログラム

- ・ヒアリング
(就労職種・就労時間等)
- ・セミナー等の開催
- ・就労受入事業所における就労体験
(報酬型体験)



日常・社会生活力向上プログラム

- ・個別カウンセリングの継続
- ・グループワーク
- ・ボランティア活動
- * 就労準備プログラムへの移行やより適した社会資源につなぐことを目的とする

↓

○調整会議の開催

一定期間就労体験をした参加者に対し、中間就労や一般就労等の引継ぎ等について協議する。(年2回程度)

カ 事業内容

概ね概要で示した流れに沿って事業が行われている。

平成30年度の本事業の参加者は52名（うち2名は生活困窮者）であり、参加者は10代から60代までと幅広い年齢層にわたっており、軽度の障がいを持つ者から就労阻害要因がない者まで幅広い。

加えて、就労ができていない原因・理由は、引きこもりがちな者、社会性に乏しい者、日常生活が自立していないもの、就労意欲が著しく乏しいもの等様々な要因がある。

これらから、本事業においては前身である「就労等意欲喚起プログラム」の名のとおり、就労以前にある対象者個々が抱える問題に対する支援から段階を追って取り組まなければならない、この支援に足る専門性を持った実施体制が必要となっている。

第1段階	日常生活自立支援…生活習慣の形成を目的とする。 (生活リズムの改善、食事・健康面の指導)
第2段階	社会生活自立支援…社会能力の形成を目的とする。 (所内での軽作業を通じて、責任感やコミュニケーション能力の向上)
第3段階	就労自立支援…就労体験を通し就労に向けたスキルの習得等を目的とする。 (無報酬の就労体験の他、より就労意欲が高まるよう工賃の支払が伴う就労体験を実施)
引きこもりの者に対しては、電話や訪問による面談のほかに、図書館などの公共施設等に同行する外出支援等を実施	

(本事業の事業評価書【事業概要】より抜粋)

また、本事業における就労体験受入れを検討した事業所は93か所にのぼり、67か所の事業所から受入れの了承を得ているほか、対象者の状況に合わせてのカウンセリング、多岐にわたるボランティア参加等の活動がなされている。

(3) 就労支援プログラムの実績

平成30年度における就労支援プログラム3事業の実績は、生活保護受給者の関係では、次の表のとおりである。

事業		参加者数	就労・増収した者	就労・増収した者の割合	保護廃止に至った者	保護廃止に至った者の割合
①	生活保護受給者等 就労自立促進事業	365人	216人	59.2%	15人	4.1%
②	被保護者就労支援事業	180人	104人	57.8%	4人	2.2%
③	被保護者就労支援準備事業	50人	7人	14.0%	0人	0%
合計		595人	327人	55.0%	19人	3.2%

事業の結果、就労・増収した者の割合は50%を超えており、3.2%が保護廃止に至っている。

なお、平成30年度の3事業の事業対象者は595人であり、稼働年齢層の者に対し病状調査を行い、調査結果を基に就労可能者点検表を作

成し、就労可能と判断された者を事業対象者としている。したがって、事業参加率は100%である。

次に、平成31年4月1日現在の就労支援の実施状況をみると、次の表のとおりである。

平成31年4月1日現在の就労支援の実施状況

(人)

被保護人員	稼働年齢層の者（長期入院・入所者を除く）	就労支援中の者	就労支援を行っていない者							
			計	就労中	小計	未就労				
						障害	傷病	育児・看病・介護	その他	日常・社会生活自立が必要
11,648	4,361	287	4,074	1,435	2,639	138	1,982	80	321	118

稼働年齢層の者から、就労中の者および障害・傷病等の理由により未就労の者を除いた287人に就労支援が実施されている。なお、傷病により就労支援を行っていない者は1982人であるが、全員について1年以内に病状調査が行われている。

(4) 就労支援以外の自立支援プログラム

函館市は、平成30年度において、就労支援以外の自立支援プログラム（函館市の独自プログラム）として、以下の5つのプログラムを、それぞれ実施要綱を定めて整備している。

- ① 年金調査支援プログラム
- ② 生活保護高齢者生活支援プログラム
- ③ 生活保護母子世帯自立支援プログラム
- ④ 生活保護債務債権支援プログラム
- ⑤ 生活保護子ども健全育成プログラム

各支援プログラムの概要は次のとおりである。

① 年金調査支援プログラム

被保護者のうち、年金を受給していない者について、過去の職歴、病歴、婚姻歴等の調査および裁定請求を通じて支援し、年金受給に結びつけるもの。

60歳以上で老齢年金を受給していない者、身体・知的・精神の障害がある者を対象とする。

平成30年度実施状況は、参加者1872名、達成者（年金調査が終了した者）1291名である。

② 生活保護高齢者生活支援プログラム

社会との交流が乏しく健康を損なうおそれのある高齢者に対し、訪問による安否確認、各種福祉サービス等の利用の支援を行い、日常生活および社会生活の自立の助長を図るもの。

在宅の高齢者のみで構成される保護世帯のうち、閉じこもり傾向にあり扶養義務者・近隣との交流に乏しく、心身の状況等から健康を損なうおそれがあると判断される者を対象とする。

平成26年度から、実施なし。

③ 生活保護母子世帯自立支援プログラム

就労可能な母子世帯の母である者について、子の養育、日常生活上の諸問題その他就労を妨げている要因を解消するための支援を行うもの。

就労していない稼働年齢層(16～64歳)の母子世帯の母および現在就労中だが増収のための就労支援を希望する母子家庭の母を対象とする。

平成26年度から28年度は、実施なし。平成29年度は参加者38名であったが、平成30年度は実施なし。

④ 生活保護債務整理支援プログラム

債務を抱えている者について、法テラス等への相談を通じて債務整理を進めるために必要な支援を行い、債務問題の解決を図るもの。

債務をかかえる被保護者で債務整理の検討がされていない者を対象とする。

平成26年度から、実施なし。

⑤ 生活保護子ども健全育成プログラム

乳幼児期から高等学校等卒業までの子どもがいる世帯に対し、継続的で一貫性のある支援を行うことで、子どもの社会性を育み自立意欲を高めることを目的として、次の支援を行うもの。

(1) 乳幼児期においては、対象世帯の養育状況を確認し、保健所や保育所等からの情報を十分に活用し、必要に応じて保健指導員の助言・同行訪問を行う。

(2) 小学校に通学している児童がいる世帯に対しては、通学状況等を家庭訪問時に聞き取り把握する。また、必要に応じて学校と連携を図り、欠席日数や学力について確認する。

(3) 中学校に通学している生徒がいる世帯に対しては、高等学校等への進学時における高等学校等就学費について十分に説明し、家庭訪問時に進路について確認する。

(4) 高等学校等に通学している生徒がいる世帯に対しては、制度の趣旨を十分に説明し、自立に向けた努力を怠らないよう助言する。また専門学校、大学等へ進学する場合について、世帯状況に合った説明を行う。

平成26年度から28年度までは28～45名の参加者があったが、平成29年度から、実績なし。

これらのプログラムの平成28年度から30年度の実施状況は次のとおりであり、平成30年度に実施されているのは、「年金調査支援プログラム」のみである。

自立支援プログラム名	平成28年度	平成29年度	平成30年度
ア 年金調査支援プログラム	実施	実施	実施
イ 生活保護高齢者生活支援プログラム	実施なし	実施なし	実施なし
ウ 生活保護母子世帯自立支援プログラム	実施なし	実施	実施なし
エ 生活保護債務支援プログラム	実施なし	実施なし	実施なし
オ 生活保護子ども健全育成プログラム	実施	実施なし	実施なし

(5) 就労自立給付金および進学準備給付金

近年の生活保護法の改正により創設された自立支援に関わる2つの給付金制度についてみていく。

① 就労自立給付金

ア 目的および関係法令

生活保護から脱却すると、税・社会保険料等の負担が生じることを踏まえ、生活保護を脱却するためのインセンティブを強化するとともに、脱却直後の不安定な生活を支え、再度保護に至ることを防止するため、平成25年の生活保護法の一部改正により、生活保護受給者の就労による自立の促進を図ることを目的として、安定した職業に就いたこと等により、保護を必要としなくなった者に対して、就労自立給付金を支給する制度が創設された（法第55条の4）。

この制度は、平成26年7月1日から実施されており、厚生労働省は、「生活保護法による就労自立給付金の支給について」（平成2

6年4月25日社援発0425第3号厚生労働省社会・援護局長通知)を発して、適正かつ有効な実施を求めている。

その後、平成30年には、「生活保護法による就労自立給付金の支給についての一部改正について」(平成30年9月4日社援発0904第6号厚生労働省社会・援護局長通知)によって、新たに最低給付額を設定し、就職後すぐに保護脱却となるような就労収入の仮想積立期間がない者も新たに給付対象とするなど、より効果的・効率的なインセンティブを発揮できる内容に支給内容が見直され、同年10月1日から適用された。

イ 支給の要件

安定した職業に就いたこと等により、被保護世帯が保護を必要としなくなったと福祉事務所が認めた場合。ただし、給付金の支給を受けた日から起算して3年を経過しない被保護者に対しては、原則として支給しない

ウ 給付金の支給方法・算定方法

支給対象者の申請に基づき、保護廃止月から起算して前6か月間の収入充当額(就労収入から勤労控除・必要経費等を控除した額)に10%を乗じた額を最低給付額(単身世帯2万円、複数世帯3万円)に上乗せし、世帯を単位として、保護廃止時に一括して支給する。

給付金の上限は、単身世帯の場合10万円、複数世帯の場合15万円である。(なお、算定方法は平成30年10月の見直し後のものである。)

エ 函館市における支給実績

制度創設の平成26年度から平成30年度までの支給実績は、次の表のとおりである。

年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
件数	18件	55件	43件	53件	72件
支給額	1,648,873円	5,092,975円	3,317,197円	4,332,307円	5,205,780円

平成29年度および30年度における、就労により保護廃止となった世帯に対する支給率は、次のとおりである。

年 度	就労により保護廃止となった世帯数	就労自立給付金を支給した世帯数	就労自立給付金を支給しなかった世帯数	支給率
平成29年度	144	51	93	35.4%
平成30年度	154	72	82	46.8%

支給しなかった世帯について、不支給の理由は、次のとおりである。

年 度	辞退届による保護辞退	就労が決まり、給与支給前に廃止・転出廃止	前回廃止から3年経過していない	懇切丁寧に説明するも申請なし
平成29年度	57	12	1	23
平成30年度	52	7	4	19

② 進学準備給付金

ア 子どもの貧困と貧困の連鎖

生活保護世帯の子どもの高校進学率は全世帯平均に近づいているものの、大学等の高等教育への進学には依然として高いハードルが存在している。

全国状況をみると、生活保護世帯の子どもの大学等進学率は、内閣府のまとめによれば平成29年4月時点で35.3%であり、全世帯の73.0%と比較して大きく下回っている。函館市においては、平成29年度が19.7%、30年度が30.7%であり、全国平均よりも低い状況にある。

生活保護世帯の子どもの大学等に進学する場合には、世帯分離の扱いがなされ、子どもは生活保護から外れなければならないが、そのような状況においても向学心をもって努力しようとする子どもは数多く存在する。

いわゆる貧困の世代間連鎖、すなわち貧困が世代を超えて、親から子へと受け継がれてしまうことを断ち切り、生活保護世帯の子どもの自立を助長するためには、大学等の高等教育への進学を支援していくことが有効であると考えられる。

イ 目的および関係法令等

平成30年の生活保護法一部改正により、生活保護世帯の子どもの大学等への進学の支援を図ることを目的として、大学等に進学した者に対して、進学の際の新生活立ち上げの費用として、進学準備

給付金を支給する制度が創設された（法第55条の5）。

また、大学等に進学すると世帯分離の取り扱いになるが、平成30年度から、進学後も転居せずに引き続き出身世帯から通学する場合に住宅扶助費を減額しない扱いとされた。

進学準備給付金制度は、平成30年1月1日から実施され、厚生労働省は、「生活保護法による進学準備給付金の支給について」（平成30年6月8日社援発0608第6号厚生労働省社会・援護局長通知）を発して、適正かつ有効な実施を求めている。

ウ 支給対象者

生活保護世帯の子どものうち、当該年度の前年度の3月に高等学校等（全日制・定時制・高等専門学校等を含む）を卒業し、当該年度の4月に大学等（短大・専修学校・専門学校等を含む）に進学する者。

エ 給付金の支給方法・支給額

支給対象者の申請に基づき、家族と住んでいる自宅から通学する者には10万円、転居し下宿等から通学する者には30万円を支給する。

オ 函館市における支給実績

制度創設の平成30年度の支給実績は、29件に対し、支給額合計520万円であった。

3 函館市における生活困窮者自立支援の状況

(1) 人員体制

函館市福祉事務所では、平成30年度は、生活支援第1課に生活困窮者自立支援担当として、主任相談支援員（主査）1名、相談支援員（嘱託職員）2名が配置されている。（なお、令和元年度は正職員の相談支援員1名が増員されている）。

(2) 支援事業の内容

函館市では、自立支援法に基づく支援事業として、次の5つの事業を実施している。

- ① 自立相談支援事業
- ② 住居確保給付金
- ③ 就労支援準備事業
- ④ 就労訓練事業
- ⑤ 子どもの学習支援事業

なお、③就労支援準備事業と④就労訓練事業は、生活保護の就労支援プログラムの中で併せ実施されている。

その余の事業の概要・実績等は、以下のとおりである。

① 自立相談支援事業

ア 事業概要

相談支援員が相談内容に基づき、問題点を整理しながらどのような支援が必要かを相談者と一緒に考え、必要に応じ具体的な支援プランを作成し、就労支援や各種制度の活用についてアドバイスを行うものである。

イ 対象者

函館市内在住で、経済的に困窮または社会的に孤立しているなど、就労支援等の自立へ向けた支援を希望する者である。

ウ 事業内容

全国的に社会福祉協議会やNPO法人等に委託している自治体が多いが、函館市では前述した人員を配置して、直営で実施している。

相談者は、電話または函館市生活支援課窓口に直接来所して、自立支援担当者が対応し相談を行う。

担当者は、相談者の生活の状況や課題を分析・評価して、必要に応じ支援プランを作成し、各種制度の活用についてのアドバイスを行い、支援プランに基づきハローワークなどの関係機関と連携しながら、就労支援など問題の解決に向けた支援を行う。

なお、相談場所は生活支援課にて生活保護の面接相談を実施する相談室と兼用であり、パーティションおよびのれんで仕切られた部屋を利用している。

エ 実績

事業開始の平成27年度から30年度の新規相談件数などの実績は、次の表のとおりである。

年 度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
新規相談受付件数	277	175	235	207
延べ相談件数	869	896	841	1,122
プラン作成件数	31	30	37	63
就職決定者数	17	18	20	38

以下、平成30年度の事業内容を詳しくみていく。

対応・相談結果	件数
①情報提供・相談対応のみで終了	94
②他制度・他機関等へのつなぎ	62
③本人未同意、同意に向けて取り組む	13
④継続支援し、プラン策定へ	38
合計	207

207件のうち、来所が197件、電話が100件であった。

また、継続分を含む延べ相談件数は、1122件であった。

上の表①の主な情報提供内容は、次のとおりである。

情報提供内容	件数	情報提供内容	件数
生活保護	21	母子福祉資金貸付	3
住居確保給付金	22	賃貸不動産情報	4
生活福祉資金貸付	12	無料定額診療	3
就労支援	6	くらしのお困りごと	20
学習支援	6	無料相談	
引きこもり支援	7	その他	12
		合計	116

②の引継ぎ先は、次のとおりである。

引継ぎ先	件数	引継ぎ先	件数
生活保護	40	国保年金課	1
社会福祉協議会	17	住宅公社	1
くらし安心課	4	地域包括支援センター	1
障がい保健福祉課	1	不動産業者	1
子育て支援課	5	一時生活支援施設	1
納税課	2	合計	74

③の支援予定内容は、次のとおりである。

支援予定内容	件数	支援予定内容	件数
生活保護	1	住居確保給付金	6
就労支援	11	市営住宅減免	1
引きこもり支援	2	生活福祉資金貸付	1
求人情報	1	合計	23

④の支援内容は、次のとおりである。

支援内容	件数	支援内容	件数
住宅確保給付金	18	就労準備支援	1
就労支援	28	学習支援	8
引きこもり支援	1	生活福祉資金貸付	3
		合 計	59

また、主な相談の経緯は、次のとおりである。

相談の経緯	件数	割合
パンフレット等の発行物を見て	48	23.19%
未確認・不明	34	16.43%
ホームページを見て	31	14.98%
社会福祉協議会からの紹介	20	9.66%
くらし安心課からの紹介	19	9.18%
生活支援課からの紹介	16	7.73%
子育て支援課からの紹介	9	4.35%

② 住居確保給付金

ア 事業概要

離職等により住居を失ったまたは失うおそれのある者に対し、求職活動や収入および資産が基準以下であることを要件として家賃相当の給付金を支給するものである。

イ 対象者

離職等により住居を失ったまたは失うおそれがある65歳未満の者であって、求職活動を行うこと、収入および資産が一定水準以下であること。

ウ 事業内容

下記の金額を上限として、賃借する住宅の賃料月額を支給する。

- ・ 1人世帯 3万円
- ・ 2人世帯 3万6000円
- ・ 3～5人世帯 3万9000円

支給期間は、原則3カ月で、一定の条件を満たした場合は、最大9カ月受給することができ、支給方法は、住宅の貸主または貸主から委託を受けた事業者の口座へ振り込む。

エ 実績

事業開始の平成27年度から30年度の支給実績は、次の表のとおりである。

年 度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
件 数	35件	54件	39件	75件
支給額	1,117,700円	1,755,380円	1,271,700円	2,497,000円

③ 子どもの学習支援事業

ア 事業概要

経済的な事情により塾などに通えない生活困窮者世帯の中学生を対象に高校受験のための進学支援や、学校の勉強の復習、学びなおしの支援をするほか、子どもが安心して通える居場所の提供を行う。

イ 対象者

生活保護世帯および生活困窮世帯の中学1～3年生。

ウ 事業内容

平成28年度の事業開始に際し、公募型プロポーザルにより委託先事業者を選定し、その後は随意契約での事業委託により実施されており、委託先事業者は事業開始当初よりファーストナレッジ株式会社である。

実施場所は、同社の函館五稜郭校（函館市本町）、昭和タウンプラザ校（函館市昭和1丁目）、函館本通校（函館市本通2丁目）の市内3か所である。

週1回、講師1名に対し生徒3名による個別指導を基本とし、居場所機能として授業日以外の日も自習室を解放し、五稜郭校に隣接する教会で実施している「子ども食堂」との連携なども行われている。

スタッフは、運営責任者1名、業務担当員6名、学習支援員53名（一般・学生）である。

エ 実績

平成30年度の委託費決算額は、999万9642円であり、参加者実績は52名である（内訳は、中学1年13名、中学2年16名、中学3年23名）。

中学3年のうち中途辞退者6名を除いた17名全員が高校へ進学している。

4 監査の結果

- (1) 就労支援・自立支援に関する施策のうち、就労支援プログラムは、内容および実績ともに高く評価できるが、就労支援以外の自立支援プログラムについては、いずれも実施要綱を整備しているにもかかわらず、平成30年度は年金調査支援プログラム以外実施されていなかった。プログラム実施が可能な人員を配置するか、担当ケースワーカーの日常的なケースワークの充実により対応するのであれば、プログラムの廃止も検討すべきである。【意見 33】

生活保護法の目的からして、就労支援および自立支援に関する施策は、単に就労に至った者や保護廃止に至った者の数のみに焦点化して評価すべきではなく、日常生活自立および社会生活自立など広い意味での「自立支援」として評価されるべきである。

これらの観点から、就労支援プログラムについては、事業の実績だけでなく、生活保護受給者等就労自立促進事業におけるハローワークとの連携の状況や、被保護者就労支援事業を直営でマンツーマンの支援として実施していること、さらに就労準備支援事業での細やかな支援などは高く評価できる。

しかし、就労支援以外の自立支援プログラムについては、いずれも実施要綱を整備しているにもかかわらず、平成30年度において実施されているのは「年金調査支援プログラム」のみであった。

担当すべき職員の一時欠員など、実施されない理由には様々なものがあると推察されるが、ヒアリング等で具体的に確認できたのは、通常の業務の中でこれら自立支援プログラムにまで手が回らないという切実な声であった。

自立の助長という生活保護法の目的に適うべく、プログラム実施が可能な人員を配置するのが本則であるが、実施されていない自立支援プログラムの支援内容は、担当ケースワーカーが日常的なケースワークの中で行う支援と重なる部分が大きいと認められるため、個別ケースワークの充実により対応していく方向を指向するのであれば、プログラムを廃止することも視野に入れて検討されるべきである。

- (2) 就労自立給付金および進学準備給付金については、インセンティブ効果を発揮させるため、支給対象となりうる被保護者に対して可能な限り早期に周知するよう努められたい。また、就労自立給付金については、保護廃止に伴って税・社会保険料等の負担が生じることによる脱却直後

の不安定な生活を支える意義もあることから、申請が確実に行われるよう、さらなる丁寧な説明および助言等の支援をされたい。【意見 34】

就労自立給付金および進学準備給付金の創設は、保護からの脱却や将来の自立のための進学の意欲を誘因するインセンティブの強化という意義を有するものであるから、その効果を十全に発揮させるためには、支給対象となりうる被保護者に対し、できる限り早期に周知することが望ましい。

例えば、近く傷病が治癒する見込みで就労の意欲を示し始めている者や、高校に進学した時点で将来の進学について漠然とでも思い描き始めた子ども等に早めに制度を周知し、インセンティブの強化に努められたい。

また、函館市における就労自立給付金の支給状況をみると、未だ支給率は低く、懇切丁寧に説明しても申請がされない例も多い。

同給付金には、保護廃止に伴って税・社会保険料等の負担が生ずることをふまえ、保護脱却直後の不安定な生活を支えて再度保護に至ることを防止する意義もあることを考えれば、支給要件に該当する者には原則支給されることが望ましい。

特に、平成30年の支給内容の見直しにより、就労や増収によって保護が廃止となった者が申請すれば一定額以上を原則受給できることとなったこともふまえて、支給対象者に対し、給付金の申請等についてさらなる丁寧な説明や助言、申請手続の支援を行うよう努められたい。

- (3) 生活困窮者自立支援に関する事業は、事業開始以降おおむね適正かつ順調に実施されていると認められるが、自立相談支援事業については、将来的には専用の受付窓口や相談室の設置など、相談者がよりアクセスしやすい設備体制を整えることが望まれる。また、子どもの学習支援事業は、貧困の連鎖を断ち切るために重要な事業であり、さらなる内容の充実と適切な委託先の選定に努められたい。【意見 35】

函館市における生活困窮者自立支援に関する事業、特に自立相談支援事業については、広範囲にわたる対象者に対し、適切に支援がなされていることが確認できた。相談にあたっての相談受付・申込票、インタビュー・アセスメントには、細やかな記載があり、他の支援機関への引継ぎや具体的な支援が行われていることも確認でき、適正に実施されていると評価できた。

ただし、生活に困窮している人に対し、生活保護受給に至る前の段階で、自立に向けた支援を行うことによって、課題がより複雑化・深刻化する前に自立の促進を図るという自立支援法の趣旨からすれば、自立相談支援事業の窓口は相談者が生活保護の相談よりも気軽にアクセスできる窓口であることが望ましい。

函館市の現状は、生活保護と区別されない同一の窓口および対応設備となっており、自立相談支援事業が民間委託により行われている自治体と比較すれば、アクセスに際しての心理的負担は大きいと思われる。

将来的には、専用の受付窓口やプライバシーに配慮した相談室を設置するなど、相談者がよりアクセスしやすい設備体制を整えることが望まれる。

また、貧困の連鎖を断ち切るためには、生活保護世帯の子どもに対する学習支援と就学支援が必要不可欠であることはいうまでもない。

子どもの学習支援事業は、そのために極めて重要な事業であるところ、平成30年の法改正により大学等への進学費用として進学準備給付金を支給する制度が創設されたこともふまえて、事業対象者の拡大等さらなる内容の充実と適切な委託先の選定に努められることを希望する。

第14 不服申立

1 生活保護の申請の却下や保護の停止・廃止、法63条、法78条の決定等の処分不服があるときには、市民は北海道知事（法78条については函館市長）に対して、行政不服審査法に基づく審査請求をすることができる（行政不服審査法第2条等）。これには、保護の申請を行い30日以内に通知を受けなかった場合も含まれる。

さらに審査庁の裁決に不服がある者は再審査請求を行うことができる。

また、行政庁の処分、審査請求に対する行政庁の裁決に不服がある者は行政事件訴訟法に基づいて裁判所に訴えを提起することもできる。

ここでは、平成27年度から平成30年度までの審査請求の対象およびその結果等や行政事件訴訟の内容等について函館市から資料の開示を受け、担当部署のヒアリングを実施した。

各不服申立の対象となった処分の具体的内容、申立理由および審査結果等を精査し、事務の適正を監査した。

2 審査請求の状況

函館市福祉事務所の処分等に対する平成27年度から平成30年度までの間の審査請求不服申立の状況は次のとおりである。

年度 (平成)	件数	処分の内容					結果		
		保護決定 処分	保護停止・ 廃止処分	法第63条 処分	法第78条 処分	そ の 他	認容	棄却	却下
27	2			1		1		1	1
28	2	1			1		1	1	
29	4	2	1			1		2	2
30	1				1		1		

函館市における不服申立の件数は多くなく、いずれの事案についても、審査請求の概要や処理結果等が把握できるように記録の管理がなされていた。

不服審査の申立理由や審査庁の処分結果等からは、函館市の生活保護事務の実施の適正の問題をうかがわせるようなものは見受けられなかった。

なお、平成28年度の法78条に基づく処分についての審査請求および平成30年度と同請求については、いずれも処分が取り消されるべき旨の

函館市長の裁決がなされたが、係る不服申立、裁決を反映し、受給者に配布するパンフレットの記載内容をより丁寧なものにしたり、法61条の説明をより丁寧に行うことなど日常業務に反映させていることがヒアリングで明らかになった。

このように不服申立を日常の事務に反映させることは、より適正な生活保護事務の執行に資するものであるといえ、評価すべき姿勢である。

3 行政事件訴訟の状況

行政訴訟を提訴された事案は平成29年度に2件であった。

- (1) 家具什器費（暖房器具および照明器具）の申請却下処分について北海道に対して審査請求をしたが50日経過しても裁決がなされないことから行政事件として提訴されたものであるが、福祉事務所があらためて家庭訪問を実施して確認のうえ、家事什器費を支給するという対応を行ったことにより原告が訴えを取下げ、行政訴訟としては終了している。具体的状況から、却下決定それ自体の判断は適切なものであったといえる。

なお、北海道知事に対する審査請求について、法定期間内に裁決がなされることはほとんどなく、本件はそのために申請者が行政訴訟を提起したという事情がある。審査請求に対する裁決の遅延の常態化は極めて由々しき問題であるが、北海道の行為は本監査の対象ではないことから、この点についての指摘・意見は行わない。

- (2) 保護申請の却下処分の取消しを求める行政訴訟が提起されたが、第1審・第2審ともに福祉事務所の処分が適法かつ正当なものであるとの判断がなされており、平成30年2月に上告が棄却されている。

いずれの事案についても、事案の具体的内容から、函館市福祉事務所としては適切な事務処理がなされていたものと認められる。

第15 組織体制

1 ケースワーカー、査察指導員の人員面について

(1) 関係法規

生活保護行政を適切に行うためには、保護の実施機関側に数的にも質的にも適切な人員が配置されていなければならない。

現行法上、福祉事務所員の人員配置や資格については、生活保護法ではなく社会福祉法において規定されており、その定めは次のとおりである。(函館市の福祉事務所に関係しない部分は、一部省略した。)

【社会福祉法第15条】

- 1 福祉に関する事務所には、長及び少なくとも次の所員を置かなければならない。ただし、所の長が、その職務の遂行に支障がない場合において、自ら現業事務の指導監督を行うときは、第一号の所員を置くことを要しない。
 - 一 指導監督を行う所員
 - 二 現業を行う所員
 - 三 事務を行う所員
- 2 所の長は、都道府県知事又は市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）の指揮監督を受けて、所務を掌理する。
- 3 指導監督を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、現業事務の指導監督をつかさどる。
- 4 現業を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等の事務をつかさどる。
- 5 事務を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、所の庶務をつかさどる。
- 6 第一項第一号及び第二号の所員は、社会福祉主事であらなければならない。

【社会福祉法第16条】

所員の定数は、条例で定める。ただし、現業を行う所員の数は、各事務所につき、それぞれ次の各号に掲げる数を標準として定めるものとする。

- 一 都道府県の設置する事務所にあつては、生活保護法の適用を受ける被保護世帯（以下「被保護世帯」という。）の数が三百九十以下であるときは、六とし、被保護世帯の数が六十五を増すごとに、これに一を加えた数
- 二 市の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が二百四十以下であるときは、三とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一を加えた数
- 三 町村の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が百六十以下であると

きは、二とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一を加えた数

【社会福祉法第17条】

第十五条第一項第一号及び第二号の所員は、それぞれ同条第三項又は第四項に規定する職務にのみ従事しなければならない。ただし、その職務の遂行に支障がない場合に、これらの所員が、他の社会福祉又は保健医療に関する事務を行うことを妨げない。

【社会福祉法第18条】

1 都道府県、市及び福祉に関する事務所を設置する町村に、社会福祉主事を置く。

(中略)

4 市及び第一項に規定する町村の社会福祉主事は、市及び同項に規定する町村に設置する福祉に関する事務所において、生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務を行うことを職務とする。

【社会福祉法第19条】

1 社会福祉主事は、都道府県知事又は市町村長の補助機関である職員とし、年齢二十年以上の者であつて、人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意があり、かつ、次の各号のいずれかに該当するもののうちから任用しなければならない。

一 学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）に基づく大学、旧大学令（大正七年勅令第三百八十八号）に基づく大学、旧高等学校令（大正七年勅令第三百八十九号）に基づく高等学校又は旧専門学校令（明治三十六年勅令第六十一号）に基づく専門学校において、厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目を修めて卒業した者

二 都道府県知事の指定する養成機関又は講習会の課程を修了した者

三 社会福祉士

四 厚生労働大臣の指定する社会福祉事業従事者試験に合格した者

五 前各号に掲げる者と同等以上の能力を有すると認められる者として厚生労働省令で定めるもの

2 前項第二号の養成機関及び講習会の指定に関し必要な事項は、政令で定める。

すなわち、生活保護の実施機関である福祉事務所には、所長のほか、「現業を行う所員」（以下、「ケースワーカー」という。）と「指導監督を行う所員」（以下、「査察指導員」という。）および「事務を行う所員」を置かなければならないとされている。

ケースワーカーおよび査察指導員は、いずれも社会福祉主事であればならない。

ケースワーカーの定数は、市が設置する福祉事務所では被保護世帯80世帯当たり1名を置くことを標準としている。この配置基準は、かつては法定の最低数であったが、平成12年度施行の地方分権一括法によって、標準数という位置付けに改められた。

なお、査察指導員の配置基準に関する規定は現行法にはなく、通達(昭和26年6月4日厚生事務次官通達「社会福祉事業法の施行について」第三の二)で、ケースワーカー7人につき査察指導員1人を配置するものとしている。

(2) 函館市の現状

① 現在の人員

函館市福祉事務所には、本庁に生活支援第1課と生活支援第2課が、湯川支所に湯川福祉課が、亀田支所に亀田福祉課が置かれており、4課に計13担当(係)があり、査察指導員は各担当の主査を拝命している。

平成30年7月1日現在の査察指導員とケースワーカーの人数は、次の表のとおりである。

(単位:人)

課	担当	査察指導員(主査)	ケースワーカー
生活支援第1課	第1担当	1	10
	第2担当	1	7
生活支援第2課	第3担当	1	7
	第4担当	1	7
	第5担当	1	7
	第6担当	1	7
湯川福祉課	第1担当	1	7
	第2担当	1	8
	第3担当	1	8
亀田福祉課	第1担当	1	7
	第2担当	1	7
	第3担当	1	7
	第4担当	1	7
合計	13担当	13	96

② 人数推移と過不足の状況

函館市における平成24年度から30年度までのケースワーカーおよび査察指導員の人数推移と、標準数に対する過不足の状況は、次の表のとおりである。

ケースワーカー・査察指導員の人数推移と標準数に対する過不足の状況

年度	平成24年度			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			平成30年度		
区分	SV	CW (正)	CW (嘱)	SV	CW (正)	CW (嘱)	CW (再)	SV	CW (正)	CW (嘱)	CW (再)	SV	CW (正)	CW (再)									
生活支援第1課	2	14	5	2	14	3	2	2	14	1	4	2	14	5	2	13	5	2	13	5	2	13	4
生活支援第2課	3	28		3	29			3	28			4	28		4	28		4	28		4	28	
湯川福祉課	3	23		3	24			3	24			3	24		3	24		3	24		3	23	
亀田福祉課	3	25		3	26			3	27			4	28		4	29		4	28		4	28	
全課合計(A)	11	90	5	11	93	3	2	11	93	1	4	13	94	5	13	94	5	13	93	5	13	92	4
被保護世帯数	9,384			9,523				9,594				9,595			9,511			9,435			9,371		
標準数(B)	17	117		17	119			17	120			17	120		17	119		17	118		17	117	
過不足(A-B)	-6	-22		-6	-21			-6	-22			-4	-21		-4	-20		-4	-20		-4	-21	
CW(正)に対する過不足		-27			-26				-27				-26			-25			-25				-25

注)1 SVは査察指導員、CWはケースワーカーの略。(正)は正職員、(嘱)は嘱託職員、(再)は退職後再任用職員の略。

2 人数は、各年度4月1日現在。

ケースワーカー・査察指導員ともに、国の定める標準数を大きく下回っている。平成30年度のケースワーカーの標準数に対する配置率は、再任用職員を含めて82.1%、正職員のみでは78.6%であり、査察指導員の標準数に対する配置率は76.5%である。

なお、この表におけるケースワーカーの嘱託職員および退職後再任用職員は、常勤（フルタイム勤務）ではないため、国の標準数の計算にはカウントされない扱いとなっている。

③ 担当世帯数

平成26年度から30年度におけるケースワーカー1人当たりの担当被保護世帯数は、次の表のとおりである。

(単位:世帯)

年度	生活支援第1課	生活支援第2課	湯川福祉課	亀田福祉課	全課合計
26	99.1	95.6	95.0	98.0	96.8
27	95.7	95.1	95.3	98.1	96.1
28	98.9	95.6	92.9	95.5	95.5
29	95.9	91.7	92.8	98.0	94.5
30	99.1	94.5	97.2	97.9	96.9

函館市によれば、高齢者世帯が多いなどの函館市の状況を考慮したうえで、函館市職員労働組合との労使合意により、ケースワーカー1人当たりの担当世帯数を、平成14年度からは85世帯、平成19年度からは90世帯、平成24年からは95世帯として配置しているとの説明であり、各年度当初には前年度の3月1日時点における被保護世帯総数に基づいて、この労使合意に従った職員配置を行っているとのことであった。

上記表は、各年度における生活保護法施行事務監査の監査直近月(監査日程により変動する)の時点でのデータを基に作成しているため、被保護世帯総数の増減により、年度当初の数値とは一致しない。

④ 査察指導員の担当ケースワーカー数

査察指導員1人当たりの担当ケースワーカー数は、次の表のとおりであり、国の定める標準数を上回る状況が続いている

(単位:人)

年度	生活支援第1課	生活支援第2課	湯川福祉課	亀田福祉課	全課合計
26	9.5	9.3	8.0	9.0	8.9
27	9.5	7.0	8.0	7.0	7.6
28	9.0	7.0	8.0	7.3	7.6
29	9.0	7.3	8.0	7.0	7.6
30	8.5	7.0	7.7	7.0	7.4

⑤ 資格と経験

ケースワーカーのうち、社会福祉主事の任用資格を有する者の人数とその割合は、次の表のとおりである。

有資格者の割合は60%前後である。

年度	全ケースワーカー数(人)	有資格者数(人)	有資格者の割合(%)
26	98	59	60.2
27	99	57	57.6
28	99	58	58.6
29	99	58	58.6
30	96	58	60.4

注) 有資格者のうち、社会福祉士は平成26年度～29年度1名、平成30年度2名。
 その他はすべて社会福祉主事。

査察指導員のうち、社会福祉主事の資格を有する者の人数とその割合は、次の表のとおりである。

年 度	全査察指導員数(人)	有資格者数(人)	有資格者の割合(%)
26	11	7	63.6
27	13	11	84.6
28	13	12	92.3
29	13	11	84.6
30	13	11	84.6

注) 有資格者は、すべて社会福祉主事。

ケースワーカーの現職経験年数とその割合は、次の表のとおりである。総員の70%前後が経験年数3年未満となっている。

(単位:人)

年 度	経験年数1年未満		1年以上3年未満		3年以上		合 計
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	
26	25	25.5%	46	46.9%	27	27.6%	98
27	21	21.2%	46	46.5%	32	32.3%	99
28	27	27.3%	46	46.5%	26	26.3%	99
29	28	28.3%	45	45.5%	26	26.3%	99
30	16	16.7%	51	53.1%	29	30.2%	96

査察指導員の現職経験年数とその割合は、次の表のとおりである。

(単位:人)

年 度	経験年数1年未満		1年以上3年未満		3年以上		合 計
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	
26	2	18.2%	4	36.4%	5	45.5%	11
27	7	53.8%	2	15.4%	4	30.8%	13

28	2	15.4%	6	46.2%	5	38.5%	13
29	2	15.4%	6	46.2%	5	38.5%	13
30	3	23.1%	4	30.8%	6	46.2%	13

また、査察指導員の過去の現業経験年数とその割合は、次の表のとおりであり、全ての査察指導員に現業の経験があり、未経験の査察指導員はいない。

(単位:人)

年 度	経験年数1年未満		1年以上3年未満		3年以上		合 計
26	0	0.0%	0	0.0%	11	100.0%	11
27	0	0.0%	0	0.0%	13	100.0%	13
28	0	0.0%	0	0.0%	13	100.0%	13
29	0	0.0%	1	7.7%	12	92.3%	13
30	0	0.0%	1	7.7%	12	92.3%	13

(3) 全国の状況

厚生労働省が平成28年10月に実施した福祉事務所人員体制調査による全国の状況は、次のとおりである（生活保護担当の査察指導員およびケースワーカーに限定した数値である）。

ケースワーカー（常勤）の標準数に対する配置状況（配置率）は、総数で90.4%、郡部で103.5%、市部で89.5%である（標準数は、被保護世帯数に対し、郡部福祉事務所は65：1、市部福祉事務所は80：1でそれぞれ算定）。

また、この調査における標準数と配置人員の全国数値から割り返すと、市部におけるケースワーカー1人当たりの担当被保護世帯数は、全国平均で89.4世帯となる。

次に、資格（社会福祉主事、社会福祉士、精神保健福祉士の3資格。精神保健福祉士は、社会福祉法施行規則第1条の2第1号により、社会福祉法第19条第1項第5号に規定する厚生労働省令で定める者にあたり、社会福祉主事任用資格がある。）の取得状況をみると、査察指導員では3資格の取得率合計で93.1%、ケースワーカーでは同じく97.9%であり、社会福祉主事資格に限ってみると査察指導員の取得率は82.7%、ケースワーカーの取得率は82.0%である。

査察指導員の経験年数は、1年未満が25.3%、1年以上3年未満が40.5%、3年以上5年未満が19.0%、5年以上が15.2%である。

ケースワーカー（常勤）の経験年数は、1年未満が23.6%、1年以上3年未満が38.0%、3年以上5年未満が20.7%、5年以上が17.7%となっている。

全国の状況と比較すると、函館市においては、ケースワーカーの標準数に対する配置数・充足率がかなり低く、1人当たり担当世帯数が多くなっており、またケースワーカーの資格取得率も極めて低く、経験年数も3年未満の者の割合が高いことがわかる

2 ケースワーカーに対するアンケート調査とヒアリング

(1) アンケートとヒアリングの方法

これまで組織体制に関する数字のみをみてきたが、組織体制について検証するためには、実際に現業業務を行っているケースワーカーが日常の業務負担や労働環境についてどのような実感を持っているのかを把握する必要があると考え、令和元年8月に函館市福祉事務所所属のケースワーカー全員を対象にアンケート調査を実施した。

アンケートの質問項目は次ページのとおりであり、回答は原則匿名とし、封筒に封をしたうえで提出されるようお願いした。

回収結果は次の表のとおりであり、95名中71名から回答があり、回収率は74.7%であった。

所属課	CW数	回答数	回答率
生活支援第1課	17	12	70.6%
生活支援第2課	27	17	63.0%
湯川福祉課	23	23	100.0%
亀田福祉課	28	19	67.8%
合計	95	71	74.7%

また、アンケートにおいて監査人による面談に協力いただけると回答されたケースワーカー14名のうち、病休者と休暇取得者を除く12名に対し、令和元年12月3日にヒアリングを行った。

2019年度包括外部監査アンケート用紙

以下の質問にお答えください。

1	あなたの所属を教えてください。例) 生活支援第1課第1係	()課 第()係
2	現在、あなたが担当している要保護世帯数を教えてください。	()世帯
3	現在、あなたが担当している要保護者の人数を教えてください。	()人
4	上記2, 3で記載していただいた担当世帯数・人数は適当と感じていらっしゃいますか？	はい・いいえ
<p>上記4で「いいえ」とお答えいただいた方は「5」へお進み下さい。「はい」とお答えいただいた方は「7」へお進み下さい。</p>		
5	適当であると感じる世帯数・人数はどの程度ですか？	()世帯 ()人
6	<p>担当世帯数・人数が適当ではないことで、どのような不都合や問題点、不安などがありますか？自由にご記載下さい。</p>	
7	<p>日常業務の中で、もっとも時間を要するのはどのような業務でしょうか？その業務では特にどのような点にご苦労されていますか？</p>	
8	<p>より効率的な業務の観点から改善を望まれる点がありましたら教えてください。</p>	
9	<p>日常業務の中で身の危険を感じたことはありますか？具体的にはどのような状況で危険を感じたか教えてください。</p>	
10	<p>ケースワーカーの業務全般を通じて（日常業務、職場環境、支援体制、各種事業等）、お感じのことについて、どのようなことでも結構ですので自由にご記載ください。</p>	
11	包括外部監査人による面談にご協力いただけますでしょうか？	はい・いいえ
<p>上記「11」で「はい」とお答えいただいた方は、差し支え無ければお名前をご記入ください。</p>		
お名前		

ご協力ありがとうございました。

(2) アンケートの結果

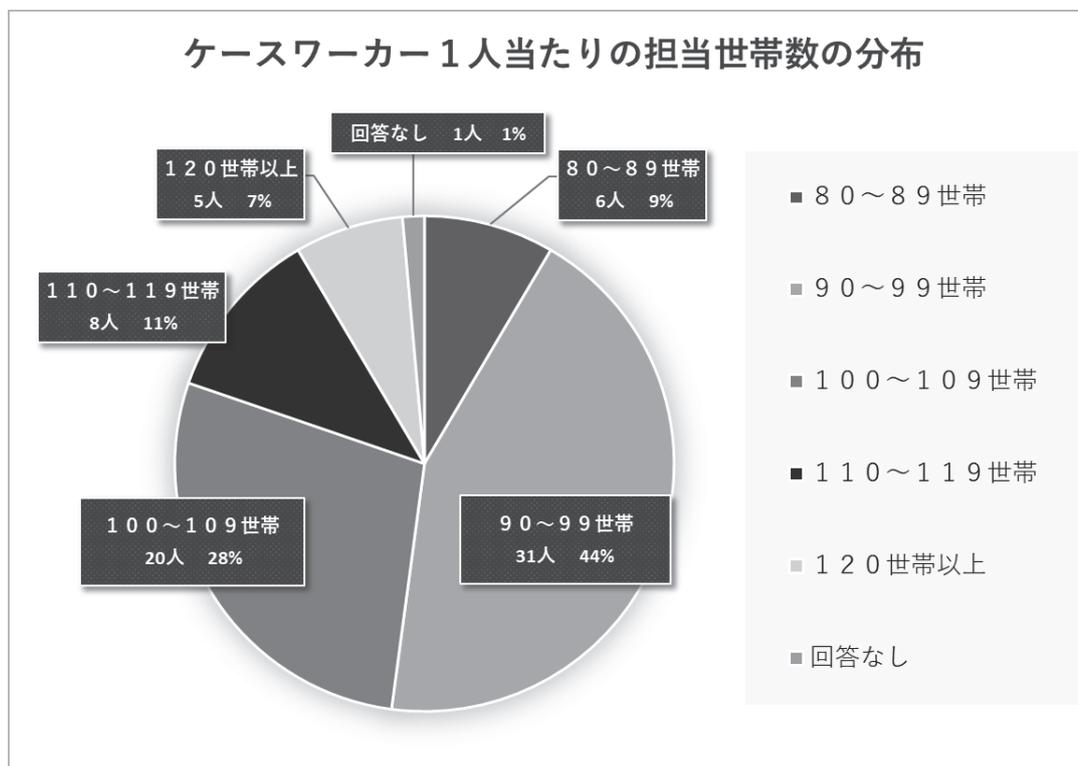
質問事項2、3 担当している被保護世帯数および被保護者人数

(各課および全体の平均)

部署	世帯数	人数
本庁第1課	109.82	129.55
本庁第2課	101.82	125.88
湯川福祉課	101.30	126.17
亀田福祉課	96.05	123.42
全体	101.34	125.89

担当世帯数は、全体の平均数で100世帯を超えており、総世帯数と配属数から計算した数値よりも高くなっている。担当世帯数が多いケースワーカーの回答が多かった可能性もあるが、後述するメンタルヘルス障害による病休者の影響も無視できないと考える。

担当世帯数の分布をグラフ化すると次のとおりである。90世帯から109世帯との回答が、51人であり、全体の約72%を占めている。また、110世帯以上との回答が13人であり、約18%に及んでいる。



質問事項4 担当世帯数および人数を適当と感じているか。

(人)

部署	適当	不適當	無回答
本庁第1課	5	7	0
本庁第2課	0	17	0
湯川福祉課	1	21	1
亀田福祉課	5	13	1
全体	11	58	2

回答者の81%が不適當と感じており、いずれも多すぎるとの回答であった。

質問事項5 適当と感じる担当世帯数および人数

(各課および全体の平均)

部署	世帯数	人数
本庁第1課	95.09	109.09
本庁第2課	81.32	99.00
湯川福祉課	82.93	103.83
亀田福祉課	83.41	105.71
全体	84.67	103.95

全体の平均数で約85世帯、104人程度が適当であると感じている。

質問事項6 担当世帯数・人数が適当でないことによる不都合、問題点、不安等

種々の回答があったが、要約すると「業務の増大により、きめ細やかなケースワークができない、業務遅滞やミスが生じる」との回答が多かった。

また、「業務をこなすには時間外勤務や休日出勤をせざるを得ない。」、「業務をこなしても終わらない不都合、時間外まで業務が終わらないのではないかという不安がある」等の回答からすると、担当者の精神衛生面にも影響が懸念される。

質問事項7 日常業務の中でもっとも時間を要する業務等

それぞれのケースワーカーの感想ということもあり、多種多様な

回答があった。

具体的な回答で特に多かったものは以下のとおりである。

- ・家庭訪問（24人が回答）
- ・困難事案への対応（9人が回答）
- ・ケース記録の記載や綴り（9人が回答）

質問事項8 より効率的な業務の観点から改善を見込まれる点

人員の増大や担当世帯数および人数の削減を求める声が圧倒的に多い（14人が回答）。

その他、専門職員の配置等による分業化や、業務内容および分担の見直しを求める声も多かった。

また、次のとおり、業務環境に対する改善要求もあった。

- ・各自が使用するパソコンにおいてもインターネットやメールを使用させてほしい。
- ・生活保護システム「ふれあい」が使いづらい。
- ・パソコン増設、事務椅子の適正化、プリンターなどPC周辺機器の充実をしてほしい。
- ・台帳や過去書類の電子化。

質問事項9 日常業務の中で危険を感じたことの有無

(人)

部署	ある	ない	無回答
本庁第1課	6	5	1
本庁第2課	8	6	3
湯川福祉課	11	9	3
亀田福祉課	10	6	3
全体	35	26	10

約半数が危険を感じた経験があると回答している。

威嚇や恫喝を受けたり、暴言や怒声を浴びせられるとの回答が多いが、包丁を持って追いかけられた、錯乱状態になり包丁を持ち出された、包丁をちらつかせられた、包丁を持って背後に立たれたなどの刃物に関わる危険な事例も多い。

また、物をぶつけられた、軟禁のようなことをされた、取っ組み合いになった、いきなり物を投げつけられ胸ぐらをつかまれて振り

回されたなどの例もある。

質問事項10 ケースワーカーの業務全般を通じて感じること(自由記載)

以下、項目ごとに整理して、ケースワーカーの生の声を記す。

業務の広範さ、大変さ

- ・ 仕事の内容が広すぎて、皆さんが思う以上にケースワーカーの仕事は大変です。
- ・ ケースワーカーは何でも屋ではありません。
- ・ 内容が多岐に渡り、専門的業務も多いため、仕事は大変。
- ・ 業務はケースの日常生活全般にわたるため、他部局や関係機関から無理難題を押し付けられることが多く、何もかも押し付けられる。
- ・ 毎年業務量が増加している。
- ・ 業務の多忙化が進んでおり、ケースワーカーも査察指導員も大変そうであり、全体的にサポートや業務の軽減化が必要。
- ・ 担当制であるため1人にかかる負担が大きい。
- ・ 業務の種類も多く、どこまでがケースワーカーの仕事かわからなくなる。
- ・ ケース数が多く手が回らないため、事件・事故が多発している。
- ・ 担当する世帯数よりも世帯が抱える課題数によってケースワーカーの負担は変化する。
- ・ 市民からの生活保護受給者への苦情窓口のようになっていて対応が難しい。

増員の要求

- ・ マンパワーの充実がまず必要。
- ・ とにかくケースワーカー等の人員を増やして欲しい。
- ・ ケースワーカーを増員すべき。
- ・ とにかく人員不足であり、ケースワーカーの増員を。

組織的な取り組み

- ・ 業務全般に対して組織的取り組みが希薄。業務の分担や内容、管理体制について組織的取り組みを強めるべき。
- ・ ケースワーカーが独自のやり方で仕事をしている部分があるため、統一感がない。それぞれのケースワーカーがより効率的な業務方法でより良い支援方法を持っていると思うので、良いものを抽出し、業務に反映していけたらと感じている。
- ・ 課、係による考え方の相違がある。

- ・ケースワーカーの仕事の進行状況を把握していく支援体制が必要。
- ・様式等が各支所・本庁で未だまとまっていないため、様式を統一してほしい。

メンタルヘルスの問題

- ・毎年のように精神疾患により病氣療養休暇をとらざるを得ないケースワーカーもあり、市長にはケースワーカーの苦しい現状を把握して欲しい。
- ・孤独感にさいなまれることがあるので、複数の職員でバックアップする体制が望まれる。
- ・きちんと仕事をするためには心身の健康や家庭、生活等を犠牲にするしかない。
- ・精神を病む者も多いが、業務が多く、上役のサポートもうまくいってない。人員増は無理でもサポート体制をもう少し考えて欲しい。
- ・毎日、毎日不安でいっぱいです。
- ・業務をこなせなくなったケースワーカーの仕事を他のケースワーカーがサポートすることで対応可能なはずだが、退職者の担当分の上乗せ、日々増える業務に疲弊しており福祉事務所全体で危機感を覚えている。

残業について

- ・時間外手当が一部のみに対応で、サービス残業も常態化しており、疲弊に拍車をかけている。
- ・時間外手当がなく、連日サービス残業。
- ・本庁・湯川・亀田で同じ業務を行っているが、待遇に差がある（残業代の有無）。

職場環境

- ・職場環境はよいと思う。
- ・とても楽しく仕事できています。ただ、仕事が遅い人ほど残業してお金をもらえるのは平等ではない気がします。
- ・相談しやすい職場環境づくりが一番大事。
- ・他の課と比較して全員が同じ仕事をしているため、周りに相談しやすいことや判断に迷う案件もケース診断会議で解決を図れるところは気に入っている。やりがいがあるが、庁内では人事関係、予算関係で優先順位を低く見られているような気がする。
- ・職場が夏熱く、冬寒い。

業務の改善

- ・非効率的な業務プロセス等が多いように思えるので、より一層効率化をはかってほしい。
- ・女性ケースワーカーに対する担当地区を男性とは別に考えて欲しい（例えば、高齢者のみなど）。
- ・元暴力団関係者への訪問には警察OBが同行する等配慮が欲しい。
- ・ケースワーカーの身体の保護。訪問によって病気感染のリスクに晒されている場合がある。
- ・保護台帳の電子化。
- ・ケースワーカー28名に対し公用車4台であり、台数を増やして欲しい。
- ・冬場のバスによる訪問の許可とバス代の給付を望みます。
- ・パソコン増設、環境整備を迅速にやって欲しい。

(3) ヒアリングの結果

前述のとおり、ケースワーカー12名から、1人20～30分程度のヒアリングを行った結果、多岐にわたる意見があったが、主な内容を項目ごとに整理して記載する。

担当世帯数、増員の要求

- ・担当世帯数は114世帯であるが、85世帯くらいが適当と思う。
- ・担当世帯数は現在112世帯だが、業務量過多のためケースワーカー本来業務が不十分になる。80世帯くらいが適当と思う。
- ・アンケート時には90世帯だったが、自然増と退職者分のカバーで97世帯となった。よりきめ細かいケースワーク対応をするためには、80世帯程度が適正ではないか。
- ・担当世帯はアンケート時114世帯であったが、退職者の担当分の割り振りで15件増えていたのが元に戻り、現在は97世帯となった。それでも個々の世帯に十分な対応がとることができない。
- ・担当世帯数は現在103世帯だが一時期退職者があり、113世帯だった。業務回すので精一杯で、きめ細かい個別の対応が困難である。80～85世帯が適当と思う。
- ・被保護者が多く、支援体制を適切にしていける必要があるため、ケースワーカーの増員が必要。
- ・人数を増やす、それができないとしても効率化が必要。事務処理の統一、ベテラン職員等のノウハウの共有や業務上必要なデータの共有化を。

業務の広範さ、大変さ

- ・新規調査が月1、2件回ってくるので、その負担が重く、時間がかかる。
- ・毎日のように電話してきたり、来所される被保護者がおり、担当職員だけで対応ができないので係全員が輪番制で対応しているが、時間がかかり、日常業務が滞ってしまう。
- ・内部の調査ものに時間が追われ、本来のケースワークができない。
- ・個々の世帯に応じた適切な援助方針を定めるためには一定の時間を割かなければならないが、そこまでじっくり見てられない。
- ・前任のケースワーカーが未処理の案件の残務整理に時間を割かれるというところが多々ある。
- ・訪問調査では、約束しても会ってくれず、不在連絡票を投函しても折り返しが無い。時間がないわけではないのに会えず、負担となってくる。
- ・家庭訪問の拒否が多い。指示に従わないからと言って切ることもできない。電話かけてから来てくださいというケースや、17:30以降に帰宅するため夜しか会えないケースもままある。
- ・担当世帯数は99世帯だが、一般世帯や母子家庭が多く、稼働世帯が約30世帯と多いため、事務処理量は相当多い。指導多いところ、世帯人数多いところは業務量が増えて大変であり、家庭訪問も不在が多く、夜間になってしまうところも2、3世帯ある

事務処理の負担

- ・台帳に書類を綴るのが大変であり、手間だし時間も掛かる。ケース記録票への記載は、パソコンで入力、プリントアウトして、紙で切り貼りしている。ケース記録の電子化が望ましい。
- ・事務処理は、必要な作業が次から次にでてきて、日々追われているという感覚がある。
- ・業務過多で時間外まで業務が終わらないのではないかという不安がある。

組織的な取り組み

- ・事件移管されたときに、他の課が違う取り扱いをしていて、福祉事務所全体で統一したものがない。
- ・課ごと、係ごとの取り扱いの不統一を是正すべきである。
- ・マニュアルがそもそもない。やり方全部バラバラ、というところが問題。移管・引継ぎの際に苦労する。
- ・問題ケースの分散化等ができていない。
- ・課によって、係によっての処理の違いがあり、本来統一しなければならないところを、上司の我流で行っている。

- ・各課でやり方のばらつきが多いので、どれが効率的か、という観点から整理したほうがよいのではないか。
- ・福祉事務所全体としての組織的な取り組みが希薄であり、上から引っ張ってほしいというところがあるが、若手は若手で意識をもってやっている。
- ・マニュアルの定期的な改定をしてほしい。毎年制度変更があるのに、前回作っているのは平成27年4月バージョンである。福祉事務所には「マニュアル編集委員」（各課から査察指導員＋ケースワーカーの2人ずつ）もいるが、通常業務があるので、委員だけでは十分な改訂は無理ではないか？

メンタルヘルスの問題

- ・休職者が毎年出ている。査察指導員でも休職した人がいる。
- ・メンタル不調の職員は以前よりは減っているが、カバーしている人の負担が過重になって体調を崩す例もある。
- ・休職者のフォローを「係」の中でのみ行い、いきなり15世帯増えるようなことがある。処遇困難ケースの押し付け合いもままある。

資格と適性

- ・ケースワーカーは、精神障がいを持っている人とも接しなければならないが、専門の勉強もしていない。ちゃんと対応できる人を配置すべきではないか。
- ・社会福祉主事資格を昨年取得したが、知識が増え、現場対応にも役立っている。
- ・社会福祉主事の資格を現職に就いた後2年前に取得したが、福祉の流れが理解でき、考え方が変わった。支援に対する考え方が深まった。

やりがい感

- ・やりがいを感じる事……ない。
- ・就労し、自立して、というと少しは良かったと思うが、やりがいあるな、ということはない。
- ・自分のおかげで…といわれた時はやりがいを感じる。人生経験という点でも勉強になる。
- ・就労支援で収入増、廃止というのが一番やりがいを感じる。

残業について

- ・残業は、自主的にサービス残業になっているのが現状。
- ・以前は帰宅8時が当たり前だったが、最近はおきらめて帰るようになった。ほとんどサービス残業である。
- ・担当ケース数が多く、日中ケース対応に追われ、事務処理が遅れ、サービス残業が慢性化している。
- ・時間外の家庭訪問とかは残業をつけてくれるが、外の人より件数少ない自分が残業とは言いにくい。残るのは、自分の仕事の仕方が悪いんだな、と思っている。

- ・新規調査には、時間がかかる・通常業務ではない、ということで時間外手当がつくが、その他はほとんどサービス残業であり、常態化している。
- ・年度当初地区が変更になったときは残業はどうしても発生する。サービス残業となる。

危険を感じたこと

- ・女性の被保護者にアポなしで訪問調査に行ったところ、不満を持たれてクレームを受け上司等対応してもらっていたが、エスカレートし、ヤクザに頼んで殺してやると脅迫され、警察に相談したが、現在でももめている。
- ・精神病のある方に包丁を持って背後に立たれた。別に害意はないのだけど、怖い。
- ・どこのエリアにも1件くらいゴミ屋敷の家があり、家の中まで上がれないケースもあって衛生状態悪い。マスク、スリッパを持参する。
- ・市民通報により自動車の運転について指導した被保護者から包丁で刺されそうになった。女性ケースワーカーが胸を触られたなどの例もある。

職場環境・事務機器など

- ・そもそも職場スペースが狭い。台帳収納ロッカーが足りず、平積みまでしている状況であり、作業スペースも足りない。紙ベースの台帳が良いのかどうか。
- ・文書保管場所が圧倒的に少なく、どんどんたまっていく。
- ・キャビネットに台帳すべてをしまうことができない。
- ・事務椅子もキャスター付きでない椅子だったため、廃棄になる椅子をもらって使っている。
- ・プリンターが少ない。1台壊れて、その後補充がない。配置のバランスも悪い。
- ・昨年は、インターネットにつながっているパソコンが係に1台になってしまった。ネット検索等が手間になり、スマホ検索もやりづらい。
- ・訪問調査用携帯電話は、係に1台であり、他の人が持っていくと使えないので、台数を増やしてほしい。
- ・「ふれあい」の使い勝手は、システム上、数字上独特な処理をしてしまうことがある。引き継ぎ時に見逃すなどしていると不要な63条返還等が生じる。端末不足は解消された（一人1台に）が、処理速度が遅い。

サポート体制・分業化など

- ・問題ケースや受給者とうまくいっていないようなケースでは査察指導員との同行訪問を行っているが、その調整が大変であり、通常の家計訪問より時間がかかる。
- ・警察官OBの特別指導員は、不正受給、ホームレス調査等がメインのため、新規ならともかく、家計訪問の際随時というの頼みにくい。
- ・元暴力団員や薬物使用者等の同行訪問は、気兼ねなく依頼できている。
- ・本庁では同行訪問は取りやすい（人による。査察指導員次第、というところも。)

- ・年々増加する業務量を見直し、業務の効率化を進めるべき。資産調査や照会などケースワーカーが必ずしもやらなくてよい業務を担当する職員が欲しい。
- ・ケースワーカーが扱う業務の種類が多すぎるので、分担して統一できるところを統一し、分業化したほうが良い。具体的には、29条調査（金融機関、戸籍）、台帳管理などの簡単な事務作業や誰がやっても同じ作業については臨時職員に分担させる。
- ・分業化の必要性…例えば戸籍に特化している職員はそれ専門とか、職員の個性・能力を生かすという観点から必要ではないか。

業務の改善

- ・ケース記録の電子化、電子決裁化は、他の自治体で行っているところもあり、できないことはないと思う。
- ・介護保険、年金、児童扶養手当等、市の他部署の他法情報の共有化の取り組みができていない。他の市町村では、バッチ処理により一括で処理しているところもある。
- ・高齢、施設入所など問題のない世帯への支援を簡素化し、1人のケースワーカーに130世帯とか傾斜配点で持たせる。第1課では施設だけ担当させるなど傾斜掛けてやっていて、うまくいっている。
- ・介護保険料、児童扶養手当など市の他の部署でデータを持っているので、システム上、データをバッチ処理により自動更新できるようにして欲しい。
- ・若手職員を中心に検討会を作っており、業務時間外に検討している。

このヒアリングを通じて、ケースワーカーの皆さんの業務負担の重さと疲弊感を実感することができたが、職務に取り組む真摯な姿勢、特に若手職員の前向きな姿勢と活動状況に、今後の生活保護行政について期待を持つこともできた。

4 ケースワーカーおよび査察指導員のメンタルヘルス

アンケートやヒアリングの結果から、ケースワーカーは、業務が年々その範囲も量も増大しているうえ、担当する被保護世帯数の多さから、日々の業務をしながらも、多大な負担感と不安感に苛まれていることが窺える。そのような中で心身を正常に保てないケースワーカーも発生している。

(1) 函館市の現状

そこで、函館市福祉事務所所属のケースワーカーおよび査察指導員について、直近5年間におけるメンタルヘルス障害による長期（1か月以

上) 病休者の人数および休職期間を確認したところ、函館市から文書保存期間との関係から直近3年度分の回答を得たので、表を掲げる。

年度	人数	区分	所属	氏名	病休期間	病休日数	休職期間	休職日数
平成29年度	3	CW	生活支援第1課	A	H29.9.5~H29.12.3	90	H29.12.4~H30.2.28	87
		CW	湯川福祉課	B			H29.1.10~H30.2.28	81
		SV	生活支援第2課	C	H29.8.31~H29.11.2	90	H29.11.29~H30.2.2	92
平成30年度	2	CW	生活支援第1課	A			H31.2.1~R1.3.31	59
		CW	生活支援第2課	D	H30.4.10~H30.7.8	90	H30.7.9~H31.1.31	207
令和元年度	3	CW	生活支援第1課	A			R1.4.1~R1.5.31	61
		CW	生活支援第2課	E	R1.5.20~R1.8.17	90	R1.8.18~R1.11.30	105
		CW	亀田福祉課	F	R1.5.31~R1.8.28	90	R1.8.29~R1.11.30	94

注) 区分のCWはケースワーカー、SVは査察指導員の略。

これによれば、直近3年間においては毎年度2~3名が病休もしくは休職となっており、ケースワーカーおよび査察指導員の総数に占める割合は、年平均で2.44%となる。

病休・求職の日数も相当長期間となっている。

長期病休者が出た場合、その者の担当世帯をどのようにして処理しているか確認したところ、年度途中での増員は行えないため、病休者の担当世帯をまず所属する担当(係)内で割り振り、それでも不足する場合には所属する課内で余裕のある職員に割り振って処理するとのことであった。

(2) 全国との比較

一般財団法人地方公務員安全衛生推進協会が平成29年度に全国約75万人の地方公務員を対象に調査した結果をまとめた地方公務員健康状況等の現況によれば、平成29年度のメンタルヘルス障害(精神および行動の障害)による長期病休者(疾病などにより休業30日以上または1か月以上の療養者)は、10万人率で1409.3人となっている。

上記函館市の割合を10万人率に置き換えれば2440人となり、格段にその割合が高い。

ケースワーカーのメンタルヘルスについては、関連要因ややりがい感との関係を含めて、様々な研究がなされているが、担当世帯数はその主要な要因と考えられており、ケースワーカー1人当たりの担当ケース数

が90を超える場合は、援助を振り返る余裕もなく、援助関係づくりや援助方針の設定も困難になっていることが指摘されている。また、担当世帯が多いほど「やりがい感」が低い傾向にあり、支援者自らが仕事のやりがい感を感じることは、受給者のQOLの向上を図るうえでも重要であるとの指摘は強く首肯できる。

函館市におけるケースワーカー1人当たりの担当世帯数は、計算上の平均で96世帯を超えているうえ、アンケート結果の平均では100世帯を超える実態にあり、メンタルヘルスの観点からも改善が必要と認められた。

5 ケースワーカーのサポート体制等について

(1) ケースワーカーのサポート体制

平成30年度には、函館市福祉事務所に、初回の面接相談を行う面接相談員7名のほか、医療扶助相談員が1名、保健指導員が1名、年金等調査員が4名、就労指導員が8名、特別調査員が4名、適正化指導員が1名配属されている（令和元年度は適正化指導員の配属はない。）。

これらの職員は、既にそれぞれの関係項目で述べたとおり、初回の面接相談を担当して申請があればケースワーカーへの引継ぎを行い、家庭訪問における同行訪問や専門的見地からの保健指導・就労指導、不正受給の通報受付や調査、年金調査やレセプト点検などの職務を行って、ケースワーカーの業務を支援している。

(2) 業務に関するマニュアル

函館市福祉事務所においてケースワーカー等の業務に関し作成しているマニュアルや要領としては、次のものがある。

① 生活保護実務マニュアル

平成29年10月改訂。生活保護制度全般に関するケースワーカーの事務処理手法等についてフローチャートなどを用いて説明しているもので、総ページ数180ページ。

② 困難事例・特異動向者対応マニュアル

平成23年3月改訂。①のマニュアルの別冊として位置づけられており、被保護者の安否確認や変死、被保護者が事件を起こした場合や夜間の呼集など特殊困難な事例に対する取扱いについて説明しており、36ページ。

③ 援助方針策定マニュアル

平成29年4月作成のもので、16ページ。

- ④ 暴力団関連ケースの対応要領
平成17年4月改訂のもので、3ページ。
- ⑤ 扶養能力調査実施要領
作成日不明、3ページ。

これらのマニュアルについては、各課から査察指導員1名およびケースワーカー1名ずつ、合計8名のマニュアル編集委員を任命し、作成および改訂を行っているとのことであった。

各マニュアルの内容を点検したところ、①は制度全般を網羅する大部なものであるが、項目によって濃淡が大きく、問題点が生ずるたびに継ぎ接ぎのような形で改訂されてきたことが窺えるものである。例えば、新任ケースワーカーがまず直面するであろうケース記録の綴り方ひとつをみても、「保護台帳の綴り方（参考資料）」という形で1ページの表があるのみで、必要な書類を網羅しているものではなく（運営要領において保護台帳への編綴が必要とされているケース診断会議記録書の記載もない）、参考例の域を出ないものであり、各担当者の処理の迷いや不統一の原因になりかねない。また、平成29年10月改訂であるにもかかわらず、平成26年度から実施されている就労自立給付金について触れられていないなど、必要なアップデートが行われていない。

②は特殊事例の取り扱いについて相当詳細に解説しており、③は援助方針の策定について実践的かつ具体的に記載されているが、④・⑤については①の実務マニュアルに取り込んで一体化することで足りる程度のものであり、現に⑤は取り込まれている。

また、査察指導に関するマニュアルは整備されていない。

監査人が気になったのは、監査開始当初に函館市に対し要領・マニュアル・手引き類の提出を求めたにもかかわらず、6月の全体レクチャー時に提出されたのは①の実務マニュアルのみであり、その後資料や閲覧したケース記録の記載などから他のマニュアルの存在が窺われたため、特定して提供を求めた結果、五月雨式に他のマニュアル等が提出されたことである。また、ケースワーカーヒアリングにおいてマニュアルの定期的な改訂を要望していた方が、最新の改定は平成27年10月と認識していた。

このような状況では、ケースワーカーに対し、マニュアル類が全て遺漏なく交付されているか否か、疑問を持たざるを得なかった。

5 監査の結果

(1) 速やかに、法律が定める標準数に達するまで、ケースワーカーの人数を増員し、それに伴い査察指導員の人数も増員すべきである。【指摘 15】

生活保護制度の適正な実務運用と効果的なケースワークを実現するためには、まずケースワーカーに十分な人員を確保することが必要である。

函館市では、生活保護の現業を担当するケースワーカーの人数が、社会福祉法第16条が求める標準数を大きく下回っており、しかも、その状態が長期にわたって継続し、常態化しているといえる。そのため、法律上ケースワーカーとしてはカウントされない嘱託職員・再任用職員を含めても、相当程度の実人員不足数が生じている状態と認められる。

このように常態化した人員不足は、必然的に、個々のケースワーカーの業務の量的な過重性をもたらしており、事務負担のために十分なケースワークが行えない状況にあることがみてとれる。

加えて、元来ケースワーカー業務には専門性や対人関係の困難性など質的な過重性が認められることを併せ考えれば、ケースワーカーに精神的にも大きな負担がかかり、メンタルヘルス不調の大きな要因となるものである。

現に、函館市においてもケースワーカーの長期病休者が毎年のように発生しており、その担当世帯が他に割り振られることにより、さらに業務負担が増加することになり、また新たな休職者が生まれるリスクも否定できない。

そして、ケースワーカーの心身両面の健康が、生活保護に関する事務の円滑な執行と、直接の支援対象である生活保護受給者への支援の質に大きく影響することは明らかであり、加えて、人員不足や経験の不足は、不正受給の見過ごしにもつながるおそれもある。

したがって、速やかに、法律が規定する標準数に達するまで、ケースワーカーの人数を増員すべきであるし、それに伴い、査察指導員の人数も増員する必要がある。

なお、ケースワーカー増員の必要性については、函館市の平成19年度包括外部監査報告書においても強く指摘されていた。

同報告書によれば平成20年2月1日当時の函館市の被保護世帯数は7773世帯、ケースワーカー数は83人、ケースワーカー1人当たりの担当被保護世帯数は93.7世帯であった。これを、平成30年9月1日現在の被保護世帯数9339世帯、ケースワーカー数96人、担

当被保護世帯数97.2世帯と比較すると、被保護世帯数が20%増加しているのに対しケースワーカー数は15.7%しか増加しておらず、1人当たり担当被保護世帯数は3.5世帯増加しており、改善されるどころか、さらに悪化しているといえる。

福祉事務所では、平成29年から労使間で構成する「生活保護ケースワーカー検討委員会」を設けて、これまでに4回開催し、課題の洗い出しや改善に向けた方策を検討しているものの、未だ人事当局への具体的な提案等には至っていない。

函館市の早急な対応を望むとともに、福祉事務所内においても業務検討委員会等の組織を設置して本格的に検討したうえで、積極的に人事当局へ提案するなどの工夫を試みることも望まれる。

(2) ケースワーカーの社会福祉主事任用資格保有率を高めるために、採用および配属の在り方を見直すとともに、社会福祉士および精神保健福祉士の配属も進めるべきである。【指摘16】

生活保護制度の適正な実務運用と効果的なケースワークを実現するためには、人員面だけでなく、ケースワーカーの専門性を高めることも必要である。

函館市では、社会福祉法第15条第6項によりケースワーカーに要求される社会福祉主事の任用資格保有率は約60%前後で推移しており、80%を超えている全国との比較でも極端に低い状況にあり、法律の定め反する状態が継続している。

函館市は、無資格者への対応として、年2回の新任職員研修の実施のほか、社会福祉主事資格認定通信課程（公務員）の受講を勧めており、同過程の受講者は平成29年度4人、平成30年度4人、令和元年度2人となっている。受講期間は1年間であり、受講料および面接授業受講のための旅費については資格取得事業として予算化し市が支出している。

このように研修によって専門性を高めることや、資格取得を勧めることはもちろん重要であるが、ケースワーカーの日常業務の負担の重さや3年程度で異動となることなどを考えれば配属後に資格を取得することは容易ではなく、採用や配属の段階での配慮がなければ資格保有率は目にみえて向上しないと考える。

したがって、ケースワーカーの採用および配属にあたっては、社会福祉主事資格保有者を積極的に充てることが必要であり、加えて全国的にケースワーカーへの登用が増加しつつある社会福祉士および精神保健福祉士の有資格者の配属も進めるべきである。

- (3) ケースワーカーの業務の効率化のため、サポート体制の強化、特に専門職員の増員や、分業化を検討することが望ましい。また、将来的にはケース記録の電子化についても検討されたい。【意見 36】

指摘15において述べたとおり、本則的には正職員であるケースワーカーの増員が図られるべきであるが、函館市の財政事情からは相当の時間を要するとも考えられるため、増員の推進と並行してケースワーカーのサポート体制の強化が図られるべきである。

既に述べたとおり、現在でも、函館市福祉事務所におけるケースワーカーのサポート体制は効果を上げていることが認められるが、ケースワーカーの業務の中には、必ずしもケースワーカーが行うことが不可欠でないものや、専門知識を持つ職員が行った方が効率的であるものもある。

例えば法29条に基づく調査や扶養照会、それに伴う郵便事務を行う職員や、電話対応を主として行う職員、戸籍調査を専門的に担当する職員などを増員することで、ケースワーカーの負担は相当軽減され、本来のきめ細やかなケースワークに割く時間が確保できることになると考える。

また、現状でも部分的に、訪問格付F（12か月に1回以上訪問）の長期入院・施設入所世帯のみを担当させるケースワーカーを置くといった工夫はなされているが、例えば、多くのケースワーカーが負担に感じている新規調査を専門に担当するケースワーカーを置くなどの分業化を進めていくことも、業務の効率化に役立つと考える。

また、ケース記録の作成・綴りといった事務作業もケースワーカーの負担となっていることや、職場の狭さや記録保管場所が絶対的に不足している実情にあることからすれば、決裁方法との関連で未だ難しい面はあるが、将来的にはケース記録の電子化や電子決裁の導入も検討されることが望まれる。

- (4) 福祉事務所としての組織的な対応の徹底と処理の統一のために、より一層のマニュアル類・様式類の充実を図られたい。また、そのための体制作りについても再検討されたい。【意見 37】

ケースワーカーのアンケートおよびヒアリングにおいて数多く寄せられた意見が、福祉事務所全体としての組織的な対応の不足と事務処理の不統一である。課や係によって考え方や処理の違いがあり、本来統一しなければならないところを、独自の方法で行っており、移管や引継ぎの際に苦労されていることも窺える。

組織としてケースワーカーを支えることが充実したケースワークの

実現のために不可欠であり、また、経験の浅いケースワーカーが処理に迷わないためにも、マニュアル類・様式類を充実して、ケース援助方法や事務処理方法を統一することが望ましく、業務の効率性という観点からも必要である。

現状では、日常業務で手一杯の状況の中でマニュアル編集委員が改訂作業を行うにも限界があると考えられるため、マニュアル類の改訂のための組織を再検討し、毎年のように変化する制度や他法他施策の定めなどにも対応できる体制作りを実現することが望ましいし、このことが福祉事務所内でのノウハウや経験を共有・継承することにつながるはずである。

第6章 函館市の医療扶助に関する事務の執行について

第1 医療扶助の概要

1 医療扶助の概況と基本法令等

わが国における総医療費は平成30年に4兆2千600億円を超え、2年連続で最高額を更新している。

生活保護においてもその受給者の約8割以上が何らかの疾病により医療機関を受診しており、医療を必要とする生活保護受給者は多く、生活保護における医療費、いわゆる医療扶助費は、全国的にみると平成29年度において生活保護費全体の約5割（48%）の約1兆7800億円を占め、生活保護受給者の高齢化等に伴い、増加傾向にある。

医療扶助は、生活保護法第15条に定められ実施されている。

平成28年度の医療扶助における65歳以上の医療扶助年齢階級別の決定点数をみると、医療扶助費の63.6%を65歳以上の高齢者の医療費が占めている（厚生労働省「生活保護費負担金事業実績報告書」「医療扶助実態調査」）。

なお、生活保護受給世帯は、国民健康保険や後期高齢者医療の加入対象から外れるため、医療扶助費はその全額が保護費負担である。

また、生活保護受給者が医療機関を利用する際は、医療扶助として現物給付の形態（法第34条1項）をとっており、原則として生活保護受給者による窓口払いはない。

【生活保護法第15条】

医療扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 診察
- 二 薬剤又は治療材料
- 三 医学的処置、手術及びその他の治療並びに施術
- 四 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
- 五 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
- 六 移送

【生活保護法第34条1項】

医療扶助は、現物給付によつて行うものとする。但し、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、金銭給付によつて行うことができる。

その他、医療扶助の実施にあたっては「生活保護法による医療扶助運営要領について」(昭和36年9月30日社発727号、厚生省社会局長通知)に基づき、

- ・適正かつ円滑な実施
- ・公正妥当な取り扱い
- ・関係機関相互の緊密な協力提携
- ・被保護者および指定医療機関等に対して十分な指導、連絡または協力依頼をすること

等が定められ、医療扶助の実施への万全が期されている。

【生活保護法による医療扶助運営要領について】

(昭和36年9月30日 社発第727号

厚生省社会局長通知)

(一部抜粋)

第一 医療扶助運営方針

- 1 この運営要領は、生活保護法（第四の2及び3を除き、以下「法」という。）による医療扶助の適正な実施を図るため、都道府県知事（指定都市及び中核市の市長を含む。第七を除き、以下同じ。）、実施機関等の行なうべき事務を規定するとともに、事務処理の要領を示したものであって、都道府県知事、実施機関等は、医療扶助の実施に際して、生活保護に関する法令、告示および通知に基づくほか、この運営要領によって事務を処理し、もって適正かつ円滑な実施を期すること。
- 2 生活保護制度は、国民の最低生活保障の最終の拠り所としての役割を果たしているものであるが、疾病が貧困の主たる原因の一つとなっている現状にかんがみて、特に、医療扶助の実施については、ひとり医療扶助の見地のみならず、生活保護全般の見地から、制度の基本原則および原則に基づき公正妥当な取扱いを行なうよう留意すること。
- 3 医療扶助の実施にあたって、便宜上、社会保険等の他制度に準じて取扱いをしている点があるが、生活保護制度は、国民の最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これをこえないものでなければならないという原則において、他制度と基本的な差異があることに留意して、実施の適正を期すること。
- 4 医療扶助関係事務を円滑適確に遂行できるよう、その事務体制の確立に万全を期するとともに、その事務処理にあたっては、関係機関相互の緊密な協力提携に留意すること。
- 5 医療扶助の実施にあたっては、福祉事務所と被保護者との関係のほか、医療扶助の特質から、指定医療機関等との関係が必然かつひん繁に生ずるが、これらの関係が相互信頼の基礎の上に立たない限り、到底医療扶助の適正な実施を確保すること

ができないので、被保護者および指定医療機関等に対して、十分な指導、連絡または協力依頼を行なうこと。

- 6 この運営要領の内容は、全国統一的事務処理の関係から厳格に守られることが要請されるが、実施機関の問題および各種様式（各給付券の様式並びに治療材料費及び施術料の請求明細書の様式の全部並びにその他の様式中の指定医療機関等の記載にかかる部分を除く。）の採用等については、この運営要領を基として都道府県（指定都市及び中核市を含む。第二の2の（1）から（7）までの以外の部分、第三の4の（6）及び第七を除き、以下同じ。）又は実施機関等の実情に即して、適宜実施して差しつかえないので、いたずらに機械的实施に陥ることなく、創意工夫と良識を生かして事務処理の万全を期すること。

2 医療扶助に関連する生活保護法等の改正の経過

生活保護に限らず、社会保障費における医療費の伸びは年々増加傾向にある。加えて、生活保護における医療扶助は現物給付として支給され、原則、窓口での医療費の支払いがないことから、医療扶助受給者においては、生活保護における医療扶助が適正に運用されることが求められる。

このような観点から、厚生労働省は、医療扶助について適正な運営を図るべく、上記の局長通知を頻繁に改正するほか、多数の社会・援護局保護課長通知等を発出しており、その主なものは以下のとおりである。

- ・「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年4月1日社保第72号）
- ・「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）
- ・「生活保護法による医療扶助の診療報酬明細書の点検について」
（平成12年12月14日社援保第72号）
- ・「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）
- ・「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）
- ・「医療扶助における転院を行う場合の対応及び頻回転院患者の実態把握について」（平成26年8月20日社援保発0820第1号）

また、平成23年度からは、より効率的に医療扶助の適正な運営が図られるべく、各自治体で「生活保護等版レセプト管理システム」が導入された。具体的には、レセプト点検を実施して、疑義が生じたレセプトにつき支払基金に再審査請求を行うなど、長期入院、長期外来、頻回受診などの

被保護者に着目したデータを抽出し、ケースワーカーによる通院指導や生活指導に結びつけられたりするようになった。

さらに、平成26年には、医療扶助の分野においても、生活保護法の一部改正がなされた。

具体的には、不正な医療機関に対して厳正な対処を行うべく、指定医療機関の指定要件および指定取消要件を明確化し（法第49条の2、第51条）、無制限であった指定の有効期間を6年間の期限（更新あり）にされるとともに、国（地方厚生局）による指導等も実施できるようにされた（法第50条、第84条の4）。

また、医療扶助においては、医療保険に比べて後発医薬品（ジェネリック）の使用割合が低かったため、医師または歯科医師が医学的知見に基づき使用を認めたものについては、「被保護者に対し、可能な限り後発医薬品の使用を促すことによりその給付を行うよう努めるものとする」として後発医薬品の使用の促進を法律上明確化した（法第34条3項）。

その後、平成30年にも生活保護法を一部改正し、医療扶助における後発医薬品の使用が原則化された（平成30年10月1日から施行）。

3 函館市における医療扶助の概要

函館市における平成26年度から30年度までの生活保護費総額、医療扶助費の決算額と、保護費総額に占める医療扶助費の構成割合の推移は、次の表のとおりである。

保護費総額が減少傾向にある中、医療扶助費はここ数年ほぼ横ばいで推移しており、医療扶助費の構成割合は増加傾向が続いている。

函館市の生活保護費総額と医療扶助費、構成割合の推移

年 度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
保護費総額(決算額・円)	21,598,288,646	21,247,195,359	20,945,432,112	20,854,177,822	20,454,388,726
医療扶助費(決算額・円)	10,305,231,765	10,675,424,605	10,527,608,208	10,684,810,023	10,573,352,028
医療扶助費の構成割合	47.7%	50.3%	50.2%	51.3%	51.7%
参考・全国の構成割合	47.0%	46.9%	48.1%	48.6%	確定値未発表

注)1 函館市の数値は、函館市提供資料より抜粋。保護費総額には施設事務費を含む。

2 全国の数値は、厚生労働省資料より抜粋。生活保護費負担金に対する医療扶助の構成割合であり、構成割合の計算上の負担金総額には施設事務費は含まれていない。

また、参考として全国の構成割合の数値も掲げたが、確認が可能である

平成29年度までで比較すると、保護費総額に占める函館市の医療扶助費の割合は、全国平均より高めに推移している傾向がみられる。

次に、生活保護被保護人員総数に占める医療扶助受給者の割合（医療扶助率）の推移は、次の表のとおりであり、90%前後のほぼ横ばいで経過している。

参考として全国の医療扶助率の数値も掲げたが、函館市の医療扶助率は、全国平均より5ポイント前後高い傾向がみられる。

函館市の生活保護人員と医療扶助受給人員、医療扶助率の推移

年 度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
被 保 護 人 員(人)	12,914	12,640	12,312	12,075	11,847
医療扶助受給人員(人)	11,460	11,410	10,895	10,553	10,421
医療扶助率	88.7%	90.3%	88.5%	87.4%	88.0%
参考・全国の医療扶助率	81.4%	82.1%	82.5%	83.1%	83.6%

注)1 函館市の数値は、函館市提供資料より抜粋。各年度月平均である。

- 2 全国の数値は、厚生労働省の被保護者調査の結果より抜粋。
平成26年度から29年度までの数値は、1か月平均の確定値。平成30年度の数値は平成30年12月分概数により計算。

函館市の平成29年度および30年度における医療扶助の延べ人員数を、入院と入院外および一般と精神の区分ごとにまとめると、次のとおりである。

なお、精神病による入院外の人員数が少ないのは、自立支援医療（精神通院医療）の対象となる精神病による通院治療については、医療費はすべて他法他施策による負担となることによる。

(単位：人)

区 分	平成29年度			平成30年度		
	一 般 (精神病以外)	精神病	合 計	一 般 (精神病以外)	精神病	合 計
入 院	4,355	3,325	7,680	4,238	3,506	7,744
入 院 外	117,203	1,747	118,950	115,139	2,168	117,307
合 計	121,558	5,072	126,630	119,377	5,674	125,051

次に、厚生労働省の平成29年および30年の医療扶助実態調査（平成29年と平成30年の各年において、福祉事務所保管の6月基金審査分

(4・5月診療分)の診療報酬明細書および調剤報酬明細書を対象として調査したもの)の結果から、医療扶助における入院・入院外の1件当たりの日数と診療報酬の点数について、函館市と全国とを比較した表を掲げる。

函館市は、入院の1日あたり点数が全国より高く、その他の数値は全国より低くなっている。

		平成29年		平成30年	
		1件当たりの日数	1件当たりの点数	1件当たりの日数	1件当たりの点数
入院	函館市	20.2	49,669	19.3	49,777
	全国	20.7	48,399	20.6	49,290
入院外	函館市	1.8	1,579	1.7	1,583
	全国	2.0	1,759	2.0	1,785

- 4 これまでみてきたように、わが国における社会保障費の動向に沿い、生活保護制度における「医療扶助の適正化」も強く求められている状況にある。

とりわけ函館市においては、生活保護費に占める医療扶助費の割合や医療扶助率が全国の平均と比して高い状態にあることから、医療扶助が適正に実施されているか否かは、生活保護制度の実施にあたり極めて重要な課題である。

しかしながら、いうまでもなく「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」は「適正な医療を受ける権利」なくしては実現できないものであるとともに、被保護者の自立を助長するためにも大きな意義を有するものであるから、医療扶助については短絡的にその抑制の観点からのみみるべきものではない。

これらの観点を踏まえて、函館市における医療扶助を検討したい。

第2 函館市における医療扶助の実施状況

1 医療扶助にかかる人員体制について

(1) 医療扶助運営要領の定め

医療扶助は、先にふれた「生活保護法における医療扶助運営要領について」(昭和36年9月30日社発第727号厚生省社会局長通知)に基づき運営されている。

この通知において、「医療扶助適正化」に適う人員配置並びに各業務が定められているほか、福祉事務所内において査察指導員・地区担当員・嘱託医・医療事務担当者が緊密な連携を保って実施されることが求められており、別紙第一号で「医療係等の行うべき職務内容」が定められている。

【生活保護法による医療扶助運営要領について】

(一部抜粋)

第二 医療扶助運営体制

医療扶助関係事務を円滑かつ適切に実施できるよう、次の運営体制を標準として、その事務処理体制を整備すること。

1 都道府県、指定都市及び中核市の本庁関係

(1) 医療係

都道府県本庁(指定都市及び中核市にあつては市本庁とする。以下同じ。)主管課においては、専任の医療係を設置し、または医療扶助事務主任者を置く等万全の体制を整えること。

医療係等の行なうべき事務は、おおむね別紙第一号の1の(1)のとおりであるが、(2)に規定する医系職員、精神科嘱託医、他の係員または他の関係部課と密接な連絡を図らしめ、医療扶助の実施に遺漏のないよう留意せしめること。

(2) 医系職員

都道府県本庁主管課においては、専任の医系職員(医師等、医療に関する専門的な知識を有する職員をいう。以下同じ。)一名以上を配置すること。

医系職員の行なうべき事務の主なものは、おおむね別紙第一号の1の(2)のとおりであるが、これらのほか生活保護実施面においては医療関係の専門的判断を要する場合も少なくないので、医療係はもとより、他の関係係員等と緊密な連携を図らしめるほか、生活保護実施上の問題点につき積極的な指導助言を行なうよう留意せしめるとともに、医療関係面につき、他の関係部課および関係機関等との密接な連絡協調につき配慮せしめること。

(3) 精神科嘱託医

医系職員の行なうべき事務のうち、精神科医療に関する事務を行なわせるた

め、適当な精神科専門医を一名以上嘱託医として委嘱すること。

2 福祉事務所関係

医療扶助は、他の扶助と異なり、診療の要否、程度の判定等専門的判断を要する特殊性をもつものではあるが、他面、生活扶助、その他の扶助とならび被保護者の生活を保障するとともに、その自立を助長するための意義を有するものである。したがって、他の扶助における現業活動と遊離して行なわれるべきものではなく、これと緊密な連けいを保って実施するよう、その運営体制の確立に万全を期すること。

なお、保護の実施機関は、生活保護制度について理解のある医師のうちから嘱託医（一年ごとに更新することとするが、特別の理由がない限り、再任を妨げるものではないこと。また、精神科医療に関する事務を行わせるため、一般の嘱託医に加え、原則として、精神科嘱託医を設置すること。）を委嘱し、及び事務を行なう所員のうちから、医療扶助関係事務を担当する者（以下「医療事務担当者」という。）を定めること。

おって、医療扶助の実施に関し、各職種の担当すべき事務については、次に掲げるもののほか、別紙第一号に示すところによること。

(1) 査察指導員

査察指導員は、医療扶助の現状を常に把握し、査察指導計画を策定し、地区担当員、嘱託医等との組織的連けいに努める等医療扶助適正実施の推進を図ること。

(2) 地区担当員

地区担当員は、その担当する被保護世帯に関する医療扶助の決定、実施にあたりるとともに、査察指導員、嘱託医等との組織的な連けいに努めること。

(3) 嘱託医

嘱託医は、査察指導員、地区担当員等からの要請に基づき医療扶助の決定、実施にともなう専門的判断及び必要な助言指導を行なうこと。なお、医療扶助以外の扶助において医学的判断を必要とする場合にも同様とすること。

(4) 医療事務担当者

医療事務担当者は、医療扶助の円滑な実施を図るため必要な事務を処理すること。

(2) 函館市の状況

函館市福祉事務所は、医療事務担当者として、生活支援第1課管理係に医療事務担当者2名（主任1名、嘱託1名）を、湯川福祉課に医療事務を主に担当する主任1名、亀田福祉課に医療事務担当者1名（嘱託）

を配置しているほか、生活支援第1課管理係に医療扶助相談指導員1名（嘱託）を配置している。

また、嘱託医として2名の医師（一般医1名、精神科医1名）を委嘱している。嘱託医については後に別項で取りあげる。

なお、上記運営要領では、中核市本庁において専任の医系職員の配置が求められているが、函館市は中核市移行に際し検討したものの、医師等の医系職員を専任で配置することは難しく、嘱託医にそれに近い役割を担ってもらうことになったとのことであり、他の中核市においてもほとんど同様の状況である。

医療扶助相談指導員については、「函館市生活保護医療扶助相談指導員業務要綱」が定められて、平成25年度から配置されている。薬剤師、看護師、社会福祉士の資格を有する者もしくはこれに準ずる業務経験がある者を任用する。現在は、医療事務の経験が豊富な方が任用されている。その職務は、被保護者の薬剤の使用状況の確認、後発医薬品の使用促進に関する助言、相談および関係機関との連絡調整に関することや、被保護者の医療機関の適正受診に関することとされており、後述するレセプト点検業務などにその経験が生かされているとのことである。

また、運営体制について、「適正で効果的な実施を図るための職分」として、生活保護実施マニュアルにおいて、次のとおり定めている。

- 査察指導員
医療扶助の現状を把握して地区担当員、嘱託医、医療事務担当者と組織的連携に努め、適正実施の推進を図るため、問題の分析を推進し、地区担当員に必要な指導を行う。その結果についてのケース記録の確認、医療機関との連絡・調整、嘱託医の効果的活用にあたる。
- 地区担当員
担当する要保護世帯に関する医療扶助の要否・程度の判定のための調査、決定手続き（医療券発行も含む）、生活指導等にあたるとともに、査察指導員および嘱託医と連携し、決定処理にあたる。また、これらの事務を行うのに必要な各絵付要否意見書ならびにレセプトの検討を行う。指定医療機関等との連絡調整を行う。
- 嘱託医
査察指導員、地区担当員からの要請に基づき、専門的判断のもとに、必要な助言指導を行う。
- 医療事務担当者

査察指導員、地区担当員、嘱託医の職務を行うための資料の整備、医療機関との連絡調整、各種要否意見書、医療券の発行、医療費支払事務、再審査等請求、医療機関の指定・廃止等の事務処理を行う。

(3) 監査の結果

函館市福祉事務所における医療扶助についての人員配置は、おおむね国の配置基準に沿って行われており、その職分や連携のあり方についても適切に定められているが、医療扶助に関しては、生活保護財政に大きく影響するものであるうえ、何より被保護者の保護と自立助長に密接にかかわることから、高齢化の進行による医療扶助事務の増大に対処するため、質・量ともにより充実した人員配置に努められたい。【意見 38】

2 レセプト点検業務について

(1) 意義

レセプト点検とは、医療扶助費の適正な支出を図るとともに、被保護患者の適切な処遇の確保を図ることを目的として、医療扶助についての診療報酬明細書、調剤報酬明細書(レセプト)の点検を行うことであり、これにより疑義が生じたレセプトにつき支払基金に再審査請求を行うほか、長期入院、長期外来、頻回受診などの被保護者に着目したデータを抽出し、ケースワーカーによる通院指導や生活指導に結びつけることができる。

古くは紙媒体での点検が行われていたが、平成23年度からは、より効率的に医療扶助の適正な運営を図るために、各自治体で「生活保護等版レセプト管理システム」が導入され、レセプトはすべて電子化されている。

レセプト点検について厚生労働省は、「生活保護法による医療扶助の診療報酬明細書の点検について」(平成12年12月14日社援保第72号、社会・援護局保護課長通知)を発し、その別紙において「診療報酬明細書等の点検事務処理要領」を定めており、その内容は次のとおりである。

【生活保護法による医療扶助の診療報酬明細書の点検について】

(平成12年12月14日 社援保発第72号

厚生省社会・援護局保護課長通知)

(一部抜粋)

別 紙

診療報酬明細書等の点検事務処理要領

第1 目的

診療報酬明細書、調剤報酬明細書（以下「レセプト」という。）の点検を行うことにより、生活保護法（以下「法」という。）による医療扶助費の適正な支出を図るとともに、被保護患者の適切な処遇の確保を図ることを目的とするものである。

第2 レセプトの点検

次に定めるところを標準としてレセプトを点検すること。

1 資格審査

(1) 趣旨目的

—前略—

このため、診療報酬支払基金から送付されたレセプトについて、当該レセプトが、福祉事務所が発行した医療券、調剤券に基づく有効なレセプトであるか否かを審査（資格審査）するものであること。

(2) 実施方法等 —略—

2 内容点検

(1) 単月点検

① 趣旨目的

すべてのレセプトについて、その内容の点検を行うこと。

本庁は、診療報酬の決定権者としての立場から、また、福祉事務所は、診療報酬を負担することとなるため、いわば保険者としての立場から積極的に点検を行う必要がある。よって、本庁と福祉事務所は相互に連携を図り、それぞれの立場を十分踏まえるとともに、徒に本庁と福祉事務所で重複した点検事務を行うことなく効率的かつ効果的に点検が行えるような体制を整えること。

② 実施方法

ア 診療報酬、調剤報酬等の算定方法、算定点数の点検

—以下略—

イ 重複請求の点検

(ア) 同一指定医療機関から、同一人について同月分のレセプトが2枚以上重複して請求されているもの。

(イ) 旧総合病院において、同一疾病で2科以上にわたって初診料が算定されているもの、診療継続中に他の疾病が発生したのに初診料が算定されているもの等診療報酬が重複して請求されているもの。

ウ 重複受診の点検

同一人について、2以上の指定医療機関からの同一又は類似の疾病による同月分のレセプトがあるもの、同一人について多数の指定医療機関から同月分のレセプトがあるもの等療養上の指導が必要であると考えられるもの。

エ 診療報酬明細書と調剤報酬明細書の突合

同一人について、同一月に診療報酬の請求と調剤報酬の請求があるもので、調剤報酬の請求に見合う診療報酬（処方せん料）が算定されていないもの、診療月と調剤月との間に時期的な隔りがあるもの等相互の関係において誤り又は疑義があるもの。

(2) 縦覧点検等

① 複数月のレセプトを審査することにより、単月のレセプトの点検では確認できない項目等について、点検・確認するものであること。

② 実施方法

福祉事務所において、単月点検により特異な診療傾向が認められる指定医療機関、連続月あるいは一定期間内に重複算定できない診療内容、単月ではその適否が判断できない診療内容等に係るレセプトについて、受給者別に、概ね3か月以上の必要な期間にわたってレセプトを縦覧し、点検すること。なお、点検に当たっては、法による医療の給付であることから、診療内容が過剰でないか、漫然と長期にわたる診療がなされていないか等についても点検すること。

(3) 過誤調整

上記(1)及び(2)の点検の結果、請求内容等に疑義が生じた場合、必要に応じて指定医療機関等に照会の上、過誤調整をすべきものについては、所要の措置を講ずること。

3 医療扶助受給者の病状把握と指導援助への活用

(1) 趣旨目的

レセプトの点検は、診療報酬の支払の適正を期するだけでなく、医療扶助受給者の処遇方針を決定する上で重要な判断材料となる病状把握に資することから、主治医・嘱託医との連携を図り、受給者に対する指導援助に積極的に活用すること。

(2) 実施方法

—前略—

その結果、医療扶助の実施につき疑義があるものについては、受給者に対する訪問面接や主治医からの意見聴取等を行なった上、適切な処遇方針の

設定を行い、就労又は療養の助言指導を行うこと。—後略—

また、厚生労働省は、平成23年4月から電子レセプトが本格運用されるに際し、「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日社援保発第0331号、社会・援護局保護課長通知）を発し、医療関連情報の指導援助への活用およびレセプト点検の徹底を求めており、その内容は次のとおりである。

【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 社援保発第0331号

厚生省社会・援護局保護課長通知

（一部抜粋）

1 医療関連情報の指導援助への活用及びレセプト点検の徹底

福祉事務所においては、電子レセプトの活用により、診療日数、診療内容及び受診医療機関等の医療関連情報を効率的に管理することができるようになることから、個々の被保護者の病状及び受診状況等を的確に把握することに努め、必要かつ適切な受診が行われるよう被保護者に対する助言・指導を行うこと。

また、資格点検における医療券の有効性をはじめ、医療扶助受給資格の有無については、電子レセプトと医療券の発行に関する情報との突合を徹底するとともに、連続月あるいは一定期間内のレセプトに対し診療内容を点検する縦覧点検においては、当該被保護者ごとのレセプト抽出（紐付け）等が効率的に実施できることから、対象となる全てのレセプトについて縦覧点検を実施するなど本庁及び福祉事務所において、実効性のある適正な点検体制を整えること。

（2）函館市の状況

函館市福祉事務所は、レセプト点検業務の一部を業務委託し、その余を所内職員において実施している。

具体的には、レセプト点検業務のうち内容点検の多くの部分（診療報酬・調剤報酬等の算定方法、算定点数の点検、単月点検、突合点検、縦覧点検、重複点検）および再審査等請求にかかる事務処理を株式会社大正オーディット札幌支店に業務委託している。

他方、点検業務のうち資格審査（当該レセプトが、福祉事務所が発行した医療券、調剤券に基づく有効なレセプトであるか否かを審査するもの）および内容点検の一部（重複請求）については、生活支援第1課管理係の医療事務担当、主として医療扶助相談指導員（嘱託職員）が実施

している。また、委託業務に関しても同職員がチェック機能を果たしているとのことだった。

レセプト点検の業務委託契約は、毎年度入札を実施し、落札した業者との間で締結され、委託料については、生活保護総務費のうちの「生活保護適正化対策事業費」内の診療報酬明細書点検業務委託料として予算化され、支出されており、平成28年度から30年度の委託料の決算額は次の表のとおりである。

年 度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
委託料	2,011,770 円	2,721,600 円	2,462,400 円

平成28年度から30年度におけるレセプト点検の実施状況とその結果としての過誤調整の状況は次の表のとおりである。

レセプト点検実施状況

年 度	点検実施者	レセプト 総枚数	内容点検 対象枚数	点検レセプト枚数		点検実施率
				資格審査	内容点検	
平成28年度	函館市福祉事務所	307,410		307,410		100%
	(株)大正オーデイト		286,414		286,414	100%
平成29年度	函館市福祉事務所	305,770		305,770		100%
	(株)大正オーデイト		283,231		283,231	100%
平成30年度	函館市福祉事務所	302,283		302,283		100%
	(株)大正オーデイト		281,393		281,393	100%

注) 内容点検対象枚数とは、レセプト総枚数から連名簿分及び資格審査による返戻分を除いた枚数

レセプト点検による過誤調整額

年 度	資格審査		内容点検		過誤調整額
	件数(件)	金額(円)	件数(件)	金額(円)	金額(円)
平成28年度	592	29,587,382	454	13,162,370	42,749,752
平成29年度	516	19,287,028	2,563	6,150,525	25,437,553
平成30年度	327	17,438,843	1,723	5,379,541	22,818,384

点検実施率は、各年度とも100%を達成しており、点検による効果額と評価することができる過誤調整額は、資格審査によるもの、内容点検によるものともに、相当額に及んでいることが認められる。

また、電子レセプトシステムは、第三者加害行為の確認、通院実績の確認、健康管理支援やケースワークへの活用のほか、医療機関個別指導の基礎資料、後発医薬品使用確認のためにも役立っているとのことである。

(3) 監査の結果

函館市福祉事務所におけるレセプト点検業務は、委託による業務と所内の職員による業務ともに適正に実施されており、費用対効果の面においても十分な成果を上げていると認められる。今後も適正な実施と効果を維持するために、委託業者の適正な選定と、担当職員の労働条件の改善や人員の補充等によるチェック体制の継続を図られたい。【意見 39】

診療報酬全般にわたり、過剰・過誤診療は後を絶たないところである。加えて生活保護制度そのものに他法優先が求められるだけに、とりわけ自立支援医療による更生医療・障害者総合支援法等医療扶助など、より優先されるべき制度の活用に結びつけるべく、レセプト点検業務によるチェック機能は不可欠である。また、長期入院・重複診療・後発医薬品の利用等もレセプト点検により確認ができるものが多い。

函館市におけるレセプト点検業務は、委託による業務と職員による業務のバランスがとれ、ともに適正に実施されており、委託料を大きく上回る過誤調整による減額が認められるなど、費用対効果の面においても十分な成果を上げている。

しかし、年間30万枚を超えるレセプトの点検を嘱託職員である医療扶助相談指導員が主として行っており、フルタイム勤務でないことを考えれば、その負担は大きく、代替がきかない状況にあることも認められる。

今後も適正な実施と効果を維持するためには、委託業者の適正な選定とともに、担当職員の労働条件の改善、さらにはノウハウの承継を図るための人員の補充等を行い、チェック体制の継続性を担保することが望まれる。

3 嘱託医について

(1) 嘱託医の委嘱および職務内容

嘱託医は、先にふれた「生活保護法における医療扶助運営要領について」に定められているとおり、生活保護制度について理解のある医師のうちから1年更新で委嘱され、主として医療扶助に関する各申請書および各給付要否意見書等の内容検討をその職務内容とするものである。

函館市福祉事務所は、2名の医師を嘱託医として委嘱しており、その専門分野は、一般医は麻酔科、精神医は精神科である。

函館市からの1年毎の委嘱により任命されており、委嘱にあたっては嘱託医本人並びにその所属長宛に文書が函館市長より発せられている。

委嘱内容は、次のとおりである。

- ① 医療扶助に係る各申請書および各給付可否意見書の内容検討
- ② 要保護者についての調査、指導または検診
- ③ 診療報酬明細書および訪問看護療養費明細書の内容検討
- ④ 医療扶助以外の扶助についての専門的判断および必要な助言

執務時間は、一般医は週1回、精神医は2週に1回、いずれも1時間程度とされている。報酬は1回の勤務ごとに定額が定められている。

(2) 嘱託医の執務状況の現状

嘱託医の具体的な執務状況について、資料の提出を受け、担当課のヒアリングを行い、平成30年度の「嘱託医執務日誌」（各課ごとにまとめられている）のすべてを閲覧して監査を行った。

平成28年度から30年度における嘱託医の主たる職務である要否意見書確認件数および嘱託医協議件数の推移は、次の表のとおりである。

年度	一般医		精神医	
	要否意見書確認件数	嘱託医協議件数	要否意見書確認件数	嘱託医協議件数
28	35,122	1,258	984	1,756
29	35,682	1,196	853	1,858
30	36,149	992	998	1,858

要否意見書とは、医療扶助を行う必要があるか否かを判断するため、指定医療機関に記載・提出してもらう書面であり、その内容を嘱託医が確認して意見を述べるものである。その種類は、①医療要否意見書（入院外、入院）、②精神疾患入院要否意見書、③給付要否意見書（移送、治療材料、検診命令、施術）、④訪問看護要否意見書などがある。

また、嘱託医協議とは、就労可否等の医療扶助検討、頻回受診、長期入院等について担当ケースワーカーの求めにより協議を行い、意見を述べるものである。これら要否意見書確認・嘱託医協議は医療扶助の適正化のみならず、被保護者の生活全般にわたっての支援・指導において重要なものである。

平成30年度の合計件数は、精神医は3000件弱であるが、一般医では3万7000件を超えており、一般医の同年度の執務回数は48回

であるから、1回平均774件となる。なお、精神科医による要否意見書の確認件数が、一般医に対し極端に少ないのは、精神科通院については、自立支援医療が適用になり、医療扶助の対象から外れるためである。

平成30年度の一般医の執務日のうち、1日の件数が最も多かった10月23日における要否意見書確認件数は1721件、嘱託医協議件数は111件、合計1832件であった。

次に、ヒアリングにおいて確認した嘱託医の執務状況は、福祉事務所内の4課併せて同一日に行われており、事前に必要書類を取りまとめて送付したうえで、嘱託医の勤務先病院に担当者が出向いて実施され、執務時間はおよそ1時間程度との説明であった。

また、地区担当ケースワーカーが個別ケースについて協議・相談する場合は、嘱託医担当者が嘱託医に週に1度訪問するときには同行するか、個別に嘱託医にアポイントをとり協議に行くこともあり、個別に協議に行く場合には執務日誌にはカウントされていないとのことであった。

ところが、平成30年度の執務日誌には、執務時間の欄が設けられているものの、そのすべてにおいて執務時間の記載がなかった。

さらに、執務日誌には、要否意見書の検討総数欄と検討結果欄が設けられており（検討結果欄内には、判定として承認・不承認・保留の欄があり、それぞれに件数を記載する）、双方の欄に数を記入することにより検討状況が把握できる形式になっているところ、亀田福祉課の執務日誌には、検討総数欄の数の記載はあるものの、検討結果欄は2日分を除きすべて空白で数の記載がなかった。

加えて、要否意見書の確認総数3万6149件に対する検討結果（上記のとおり未記載のものがあるが）をみると、「不承認」が5件、「保留」が27件あるのみであり、その余はすべて「承認」であった。この確認件数に対する「不承認」の少なさについて担当課にヒアリングしたところ、生活支援課において生活保護指定医療機関に対し年に1回勉強会を開催しており、要否意見書の記載について周知しており、以前よりも主治医による要否意見書の記載については改善がみられていることによるものではないかとの回答であった。

（3）監査の結果

① 嘱託医の執務の状況と内容を正確に把握できるよう、嘱託医執務日誌に執務時間や検討結果を確実に記載すべきである。【指摘17】

医療扶助のみならず生活保護の実施全般にわたり嘱託医の担う役割は重要であり、ケースワーカーや査察指導員との密接な連携が求め

られることは明らかであるから、嘱託医の執務状況については、これを正確に把握したうえで、その改善に努めていくことが必要である。

しかし、そのための記録である嘱託医執務日誌には、執務時間の記載がなく、検討結果の多くの数値の記載もなかった。また、地区担当ケースワーカーによる個別事案における嘱託医との協議についても執務日誌には反映されていない。

嘱託医の執務の状況およびその内容が正確に把握できるよう、少なくとも執務日誌には執務時間や検討結果を確実に記載すべきである。

② 嘱託医が要否意見書確認および嘱託医協議について十分な検討時間を確保し、その職務を十全に行うことができるよう、執務時間や報酬の見直しを行い、場合によっては増員も検討されたい。【意見 40】

嘱託医の主たる職務である要否意見書確認および嘱託医協議の件数は、特に一般医において、1回あたり平均700件を超えており、多い日には1800件を超える件数を検討しなければならない現状にある。

嘱託医は現状2名とも勤務医であり、事前に検討資料が送付されているとはいえ、日常の医療業務を抱えながらこれだけの職務を行うことは客観的にみて過大であり、十分な検討時間を確保できているかは疑問が残るところである。

したがって、嘱託医がその職務を十全に行うことができるよう、執務時間や報酬算定方法の見直しを行うか、今後も職務が増大する傾向が続くようであれば、増員についても検討されることが望まれる。

4 長期入院患者について

(1) 長期入院患者の実態把握の必要性

厚生労働省は、「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年4月1日社保第72号社会局保護課長通知)を発し、「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なう上で重要である」として、医療扶助により同一疾病にて180日以上入院している者を長期入院患者とし、その実態を把握し、実態に即した適切な措置を講ずることを求め、その実施要領を定めている。

【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年4月1日 社保第72号

厚生省社会局保護課長通知)

(一部抜粋)

別紙

長期入院患者実態把握実施要領

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を図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つて、その入院期間が百八十日を超える（他法又は自費による入院期間を含む。以下同じ。）の者とする。

3 検討時期

入院期間が百八十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、入院継続百八十日を超えた時点及び百八十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、その後六か月を経過した時点ごとに当該患者に係る直近の要否意見書及び過去六か月分の診療報酬明細書等を準備すること。

（2）書面検討

嘱託医は、（1）により準備された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①医療扶助による入院継続の必要があるもの②入院継続の必要性について主治医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。

（3）実態把握対象者名簿の整備

（2）による書面検討の結果、主治医の意見を聞く必要があると認められるものについては、様式1に準じ実態把握対象者名簿を整備すること。

（4）実地検討

ア 主治医との連絡

（ア）地区担当員は、「実態把握対象者名簿」に登載された患者について調査票（様式2）を準備するとともに、主治医と連絡をとり、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。

（イ）主治医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、主治医の見解をそれぞれ調査票に記入すること。

イ 地区担当員による実態把握

主治医訪問の結果、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、地区担当員はすみやかに、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、結核予防法、精神衛生法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。

(2) 函館市の現状

監査においては、上記実施要領に基づき作成している長期入院患者実態把握対象者名簿の閲覧およびヒアリングにより現状を確認した。

函館市では、上記実施要領に定める実施方法に基づき作業が行われていた。

まず、レセプト点検業務委託先のシステム並びに生活保護管理システム「ふれあい」にて対象者を抽出し、長期入院患者実態把握対象者名簿を整備している。この名簿には、対象者の氏名、年齢、入院先、入院開始日、入院期間、傷病名・主病名並びに4病名まで、調査日、嘱託医意見、入院要否等が記載できるようになっており、これをもとに、嘱託医の書面検討を行っている。

平成30年度における長期入院患者の実態把握と書面検討の状況は、次の表のとおりである。

入院期間が180日超える患者が323名であり、そのすべてにおいて嘱託医による書面検討を行っており、その延べ回数は414回で、1人につき複数回の検討を行っている例もあり、検討の結果、主治医の意見を聞くなどの実地検討の必要がある者は認められなかったことが確認できた。

区 分	入院期間が 180日を超 えた患者数 (人)	嘱託医による 書面検討を 実施した者 (人)	書面検討の結果		主治医の意見を 聞く必要があると 認められた者 (人)
			書面検討を 実施した延べ 回数 (回)	1人当り の検討回数 (回)	
精神疾患	244	244	301	1.23	0
その他の疾患	79	79	113	1.43	0
合 計	323	323	414	1.28	0

また、ヒアリングにおいても、長期入院患者については、嘱託医の職務においてとりわけ丁寧に検討されているとのことであった。

(3) 監査の結果

現在の診療報酬制度では、入院医療の必要性が低い患者側の事情により長期にわたり入院している者への対応を図るため、180日を超える入院については入院基本料の15%が減額される取り扱いとなっていることから、社会的入院などの長期入院はそもそも減少していると思われる。

函館市における長期入院患者の実態把握およびこれに基づく措置に問題は認められず、特に意見はない。

5 長期外来患者について

(1) 長期外来患者の実態把握の必要性

厚生労働省は、「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号社会局保護課長通知)を発して、同一疾病により1年以上継続して受療している者を長期外来患者とし、その実態を把握し、主治医の意見を尊重しつつ実態に即応した適切な処遇を講ずることを求め、その実施要領を定めている。

【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)

厚生省社会局保護課長通知)

(一部抜粋)

(別紙)

長期外来患者実態把握実施要領

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つて、同一疾病により、一年以上（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

受療期間が一年を経過した後、昭和四十二年六月一日社保第一一七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。）1の（1）の規定による直近の訪問を行なつた時点とする。

4 実施方法

（1）処遇方針の決定

ア 地区担当員、嘱託医（又は精神科業務委託医師）及び査察指導員は、訪問所見及び当該患者にかかる直近の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すること。

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。

（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）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

（ウ）入院治療を適当とする者

（2）台帳の整備

（1）のイに基づき処遇方針が決定された者のうち（1）のイの（イ）及び（ウ）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）のイ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つた者については、事情変更等があつた場合、速やかに当該台帳に登載し、所要の指導等を行なうこと。

(2) 函館市の現状

監査においては、上記実施要領に基づき作成している長期外来患者指導台帳の閲覧およびヒアリングにより現状を確認した。

函館市においては、上記実施要領に基づき、電子レセプトシステムで同一疾病により1年以上継続受診している方のデータを抽出し、生活保護システム「ふれあい」の受給者情報データと結合して、長期外来患者指導台帳を整備している。

そして、実施要領に定める①処遇方針の決定、②台帳の整備、③指導および措置が担当ケースワーカー等により実施されている。

平成30年度においては、長期外来患者は4597人であり、そのすべてについて処遇方針が決定されている。

処遇方針の内訳は、①従来どおり外来治療を継続し、特に指導等を要しない者が4336人、②外来治療の継続を必要とし、受療に関する指導・援助等の措置を要する者が258人、③入院治療を適当とする者が3人とされており、①を除く261人が長期外来患者指導台帳に記載されていた。同台帳には、処遇方針の他、地区担当ケースワーカー名、医療機関、傷病名、初診日、通院期間等が記載されている。

同台帳に記載された者に対する指導および措置の結果の状況は、次の表のとおりである。

治療と稼働が両立できる者	253名
うち就労指導援助中の者	39名
うち指導援助した結果、就労した者	214名
その他の指導援助をした者	5名
入院措置がとられた者	3名
合 計	261名

(3) 監査の結果

長期外来患者の実態把握とこれに対する処遇の結果を確認したが、指導および措置により長期患者患者のうち約4.7%が就労に至っていた。

担当ケースワーカーによる対象者への働きかけや、就労支援プログラム等との連携等が背景にあると考えられ、評価できる数値と考える。

函館市における長期外来患者の実態把握およびこれに基づく措置には問題は認められず、特に意見はない。

6 頻回受診について

(1) 頻回受診者に対する適正受診指導の必要性

厚生労働省は、「頻回受診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号社会・援護局保護課長通知）を発して、通院日数が治療に必要な範囲を超えて過度に多い者を頻回受診者とし、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、これら患者の支援の充実に図るとともに適正な保護の実施を確保することを求め、その指導要綱を定めている。

【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
社会・援護局保護課長通知
(一部抜粋)

(別紙)

頻回受診者に対する適正受診指導要綱

1 趣旨目的

医療扶助による外来患者について、通院日数が治療に必要な範囲を超えて過度に多い者（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、これら患者の支援の充実に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ものである。

2 頻回受診の指導対象者の把握方法

(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、頻回受診の指導対象者を把握するため、受診状況の把握を行う月（以下「把握月」という。）を設定する。把握月については、一年のうち、例えば6月、9月、12月、3月等、少なくとも6月を含めた4月設定すること。なお、必要に応じて、把握月を4月以上設定して差し支えない。

把握月のレセプト（連名簿を含む。）により、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者を抽出し、そのうち、把握月の通院日数と把握月の前月及び前々月の通院日数の合計が40日以上になる者（以下「受診状況把握対象者」という。）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。

(注) 体制が整わない自治体においては、平成30年度末までの間は従来の対象者

を受診状況把握対象者として差し支えない。その場合は、従来の「頻回受診者に対する適正受診指導要綱」に基づき適正受診指導等を実施すること。

(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、嘱託医に協議し、その協議の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

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。

(5) 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。

(6) 頻回受診の指導対象者(頻回受診者)

受診状況把握対象者のうち、初診月である者及び短期的・集中的な治療を行う者を除き、治療にあたった医師や嘱託医が必要以上の受診と認めた者を頻回受診の指導対象者(以下「頻回受診者」という。)とする。

(7) 通院台帳及び指導台帳の決裁並びに援助方針の見直し

頻回受診者と判断された者について、通院台帳及び指導台帳を決裁に付すとともに、援助方針の見直し(援助方針として「適正受診指導」等を記載)を行うこと。

3 頻回受診者に対する指導

(1) 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。

ア 受診回数の見直し等について指導する必要がある者

(ア) 注射を打ってもらおうと気分がいいなど、いわゆる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、精神疾患や認知機能に課題があるなどの精神的要因による頻回受診が考えられる者

(ウ) 医師の指示が理解できていないこと等による頻回受診が考えられる者

(エ) その他の者

イ 入院治療が適当である者

(2) 保健師等の同行訪問

福祉事務所は保健所や市町村等と連携を密にし、保健師等の円滑な派遣など、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、保健師等に対して、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。

(2) 函館市の現状

監査においては、上記指導要綱に基づき作成された頻回受診者通院台帳・指導台帳の閲覧およびヒアリングにより現状を確認した。

函館市では、電子レセプトシステムにより、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頻回受診者を抽出し、通院台帳および指導台帳を整備している。

平成30年度における頻回受診者の指導台帳記載人数およびこれに対する指導状況は、次の表のとおりである。

指導台帳 の 記載人数	嘱託医協議 の結果、指 導対象外と なった人数	主治医訪問 等の結果、 指導対象と なった人数	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	うち適正		
					受診指導 を行った者	うち改善 された者	うち未改善・ 指導中の者
23	15	4	1	3	3	2	1

上記指導要綱に基づく頻回受診に対する対応については、「生活保護実務マニュアル」153ページ以下にも実施の手順がフローチャートを交えて説明されている。地区担当ケースワーカーは次の手順によって適正受診指導を実施している。

- ① 事前嘱託医協議
- ② 事前協議結果報告
- ③ 主治医聴取
- ④ 嘱託医協議
- ⑤ 適正受診指導

平成30年度の指導台帳に記載された23人うち、事前嘱託医協議の結果指導対象外となった者は15人、さらに主治医訪問聴取の結果指導対象外となった者は4人、やむを得ない理由により指導が実施できない者は1人であった。

その結果、適正受診指導対象者数は3人であり、そのすべてに「適正受診指導」が行われ、改善者数2人となっており、未改善の者については指導中であった。

ヒアリングでは、実際に地区担当ケースワーカーが、マニュアルに沿った経緯を踏みながら、その対象者に対し、査察指導員が同行のうえ、適正受診指導を行っていることが確認できた。

(3) 監査の結果

頻回受診者の実態把握およびこれに基づく適正受診指導については、問題は認められず、特に意見はない。

7 頻回転院について

(1) 頻回転院患者に対する適正受診指導の必要性

厚生労働省は、「医療扶助における転院を行う場合の対応及び頻回転院患者の実態把握について」(平成26年8月20日社援保発0820第1号社会・援護局保護課長通知)を発して、生活保護受給中の入院患者が転院を行う場合には、転院の必要性について福祉事務所が嘱託医に協議しつつ事前に検討を行うことを求めるとともに、短期間に転院を繰り返し行っている者を頻回転院患者とし、主治医訪問等により、患者の状態を確認し、適切な支援を確保することを求め、その実施要領を定めている。

【医療扶助における転院を行う場合の対応及び頻回転院患者の実態把握について】
(平成26年8月20日 社援保発0820第1号
社会・援護局保護課長通知)
(一部抜粋)

(別紙)

頻回転院患者実態把握実施要領

1 目的

医療扶助による入院患者について、短期間に転院を繰り返し行っている者について、主治医訪問等により、当該患者の状態を確認するとともに、適切な支援を確保することを目的とする。

2 対象者

各年度における医療扶助による入院患者であって、90日間に居宅に戻ることなく2回以上続けて転院があった者とする。

3 実施主体

福祉事務所及び都道府県等本庁とする。

4 実施方法

(1) 準備作業

地区担当員は、2の対象に該当した時点において、様式1に準じ実態把握対象者名簿を整備し、直近の転院について、転院前に嘱託医に協議する等、転院の必要性の検討が行われていないケースについては、書面検討のため、当該患者の入院に係る要否意見書及び入院期間中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)により準備された要否意見書及び診療報酬明細書等に基づき、当該患者の今後の援助方針を定める上において、①入院中の医療機関における入院継続が適切であるもの又は入院の必要性のないもの、②入院中の医療機関における入院継続の必要性について主治医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うこと。

なお、嘱託医が標榜していない診療科の診療が行われているなど、当該嘱託医による検討が困難である場合は、業務委託医師又は本庁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 主治医との連絡

(ア) 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②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、主治医と連絡をとり、当該患者の支援において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等と同行訪問すること。

(イ) 主治医の意見を聞いた結果、他の医療機関への転院が適切であること又は転院の必要性のないことが明らかとなったものについてはその旨を、入院中の医療機関において入院継続を要するものについては、主治医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

主治医の意見を聞いた結果、過去の診療歴から他の医療機関における診療が望ましいものについては、転院先の調整を行うこと。また、入院の必要性のないものについては、速やかに当該患者及び家族を訪問し、実態を把握すること。

なお、転院又は退院に伴う必要な措置の状況等については、実態把握対象者名簿及び調査票に記入すること。

ウ 転院・退院に伴う措置等

イによる実態把握の結果に基づき、転院や退院のために必要な措置を行うこと。また、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うこと。

なお、退院の場合、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うこと。

(4) 実態把握対象者名簿掲載者が転院を行った場合

実態把握対象者名簿掲載者が転院前の事前検討が行われないうまま、再度転院を行った場合には、(1) から (3) までの手順により、対応を行うこと。

(5) 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。

(2) 函館市の現状

監査においては、上記実施要領に基づき整備している頻回転院実態把握対象者名簿の閲覧およびヒアリングにより現状を確認した。

指定医療機関から転院事由発生連絡票が福祉事務所宛ファックスされる、又は、担当ケースワーカーが聞き取った内容を転院事由連絡票に記載し福祉事務所宛提出されることにより対象者名簿が整備されている。

平成30年度の頻回転院患者の実態把握の状況は、次の表のとおりである。

90日間連続して入院している者であって、その間2回以上転院があった者 (A)	Aのうち直近の転院について、嘱託医に協議する等転院の必要性の検討を転院前に行った者	Aのうち直近の転院について、嘱託医に協議する等転院の必要性の検討を転院前に行われなかった者 (B)	Bのうち嘱託医等による検討結果、入院中の医療機関における入院継続が適切であるとされた者
	41人	13人	13人
54人			

頻回転院実態把握対象者54人のうち、嘱託医協議等により転院前の検討がなされたのは41人であった。その他の13人については、事前検討はなされなかったが、転院後の嘱託医による検討の結果、転院が適

切であることが確認されている。

主な転院事由は、精神科から一般病院又はその逆、一般病院より必要な検査目的等での他病院への転院であり、被保護者の治療上必要なものであった。

(3) 監査の結果

頻回転院患者の実態把握および転院の必要性の検討状況については、問題は認められず、特に意見はない。

8 向精神薬重複処方について

(1) 向精神薬重複処方の適正化の必要性

平成22年に生活保護受給者が向精神薬を営利目的で大量に入手し所持していた事案が発覚したことから、厚生労働省は調査を実施したうえ、「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号社会・援護局保護課長通知）を発して、向精神薬等における適正受診の徹底を図ることを求めている。

【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号第5号
厚生労働省社会・援護局保護課長通知)
(一部抜粋)

2 向精神薬等における適正受診の徹底

福祉事務所においては、電子レセプトの活用により、被保護者が同一薬を複数の医療機関から重複して処方されていないか確認を徹底するとともに、向精神薬の処方については、処方した診療科名、処方量・種類等についての確に実態把握を行うこと。さらに、その情報を本庁と福祉事務所において共有することにより、連携した対応が図られるよう努めること。

不適切と認められる事例を把握した上で、適正受診に向けた改善指導を実施するためには主治医等医療機関の協力が不可欠であることから、「生活保護受給者による向精神薬の営利目的所持について」（平成22年7月27日付社援保発0727号第1号）を踏まえて、必要に応じて、本庁から管内医療機関に対し、向精神薬の処方に関する協力依頼を行うとともに、複数の医療機関から重複して向精神薬を処方されている場合や定められた用量を超えた処方がされていると認められる場合には、主治医等への確認や医療機関と協力して適正受診指導の徹底を図ること。

また、レセプト点検については従前のレセプト点検においても、同一疾病で複数の医療機関に受診している重複受診の点検を依頼していたところであるが、複数の医療機関から向精神薬を重複して処方されている不適切な事案が判明したことを

踏まえ、向精神薬の重複処方の観点からも点検を実施すること。

さらに、厚生労働省は、「生活保護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号社会・援護局保護課長通知)を発しており、その概略は次のとおりである。

【生活保護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
社会・援護局保護課長通知)
(一部抜粋)

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、生活保護法第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、適性受診指導を行うとともに、必要に応じ、適性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) 函館市の現状

監査では、提供を受けた資料並びにヒアリングにて状況を把握した。

函館市では、上記各通知に基づき、医療扶助相談指導員が年に数回、電子レセプトシステムにより抽出作業を行って向精神薬重複処方の事案を把握する。

その後、適正受診指導として、担当ケースワーカーから事実関係について生活保護利用者に確認して指導するほか、医療機関にもその処方内容の必要性・妥当性等を確認し、必要に応じて診療や処方の調整を依頼している。

適正受診指導後は、数ヶ月にわたりレセプトで状況を確認し、残薬に関してもケースワーカーが適宜確認しているとのことである。

(3) 監査の結果

問題は認められず、特に意見はない。

9 後発医薬品について

(1) 後発医薬品の使用促進の状況

先に述べたとおり、国は、平成26年の生活保護法一部改正により、医療扶助においては、医師または歯科医師が医学的知見に基づき使用を認めたものについては、可能な限り後発医薬品の使用を促すことによりその給付を行うよう努めるものとするとして規定し、後発医薬品の使用の促進を法律上明確化した（法第34条第3項）。

さらに、平成30年にも同項を改正し、医療扶助における後発医薬品の使用を原則化し、平成30年10月1日から施行された。現行規定は次のとおりである。

【生活保護法第34条第3項】

3 前項に規定する医療の給付のうち、医療を担当する医師又は歯科医師が医学的知見に基づき後発医薬品（医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律（昭和三十五年法律第百四十五号）第十四条又は第十九条の二の規定による製造販売の承認を受けた医薬品のうち、同法第十四条の四第一項各号に掲げる医薬品と有効成分、分量、用法、用量、効能及び効果が同一性を有すると認められたものであって厚生労働省令で定めるものをいう。以下この項において同じ。）を使用することができるものと認めたものについては、原則として、後発医薬品によりその給付を行うものとする。

これらの法改正以前から、厚生労働省は、「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号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)を発し、電子レセプトの活用により後発医薬品のある先発医薬品を使用している被保護者の把握と被保護者への後発医薬品の使用に対する理解への取組を促していた。

【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号

厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

(一部抜粋)

3 後発医薬品の使用促進

後発医薬品の使用促進については、「生活保護法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20年社援保発第0430001号)を踏まえ取り扱うこととしているが、福祉事務所においては、電子レセプトの活用により、後発医薬品のある先発医薬品を使用している被保護者を的確に把握すること。

その上で、後発医薬品のある先発医薬品を長期間漫然と、又は多品目にわたり使用している被保護者に対しては、個別に面談を行い、必要に応じて差額通知(当該患者が実際に使用している先発医薬品を後発薬品に切り替えた場合の医療費削減額を記載して通知)を用いて具体的な助言を実施するなど、後発医薬品の使用に関する被保護者の理解が得られるよう取組を講じること。

その後、厚生労働省は、「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号社会・援護局保護課長通知)を発し、さらに、平成30年の後発医薬品使用原則化に際し、「生活保護の医療扶助における後発医薬品の使用促進について」(平成30年9月28日社援保発0928第6号社会・援護局保護課長通知)を発し、後発医薬品の使用促進の周知徹底を図っている。

なお、国は、「経済財政運営と改革の基本方針2017」(平成29年6月9日閣議決定)において、2020年(令和2年)9月までに、医療全体で後発薬品の使用割合(以下、数量シェアという)を80%以上とする目標を定め、できる限り早期に達成できるよう、更なる使用促進策を検討するとしている。

(2) 函館市の現状

函館市における後発医薬品の使用促進への取り組みについて、資料の提供を受け、ヒアリング等において状況の確認を行った。

平成28年度から30年度の年度末である各3月診療分の函館市の医療扶助における後発医薬品の数量シェアは、次の表のとおりである。

時 点	平成28年3月	平成29年3月	平成30年3月	平成31年3月
数量シェア	63.63%	70.01%	73.03%	88.24%

数量シェアは年々伸びていたが、平成30年10月の使用原則化の直後から80%を超えており、令和元年6月では数量シェア88.44%となっている。

ちなみに、厚生労働省が公表する毎年度2回の保険者別の後発医薬品の数量シェアによれば、函館市の国民健康保険の平成31年3月診療分の数量シェアは76.9%である。

また、ここ数年における全国の医療全体の数量シェアと函館市における医療扶助の数量シェアの推移を厚生労働省の資料と函館市の資料から得た数値で比較すると、次のとおりである。

時 点	平成28年9月	平成29年9月	平成30年9月
全国の数量シェア(医療全体)	56.2%	65.8%	72.5%
函館市の医療扶助数量シェア	62.0%	70.8%	75.9%

函館市の医療扶助における数量シェアは、全国的にみても、函館市の国民健康保険と比較しても高い。

この数量シェアの高さの要因についてヒアリングしたところ、平成30年の使用原則化の3年ほど前から担当ケースワーカーに意識的に指導し、保護開始時や家庭訪問の折々に保護受給者に対する働きかけを強化してきたとのことであった。

また、函館市は平成27年度に、ジェネリック医薬品の利用を啓発する案内（希望シールが添付されている）を作成し、現在も被保護者に配布して活用されているので、次ページに掲載する。

加えて、平成30年10月の後発医薬品の使用原則化の際には、全受給者にリーフレットを送付してその後個別に指導し、病院・薬局・介護施設等にもリーフレットを送付し、原則化の協力を要請している。

本監査で実施したケース記録の閲覧においても、ほとんどのケースにおいて後発医薬品の利用について被保護者に推奨する働きかけを行っている担当ケースワーカーの活動をみる事ができた。

数量シェアのめざましい伸びは、函館市の上記の周知努力と、担当ケースワーカーによる地道な取組みによるものとみることができる。



(3) 監査の結果

函館市の医療扶助における後発医薬品使用促進の取組みは、めざましい数量シェアの伸びに結びついており、高く評価できる。今後においても、周知のための努力と地道な働きかけを含む取組みを継続することにより、後発医薬品使用の数量シェアの維持向上に努められたい。

【意見 41】

10 通院移送費について

(1) 通院移送費の適正化の必要性

医療扶助における通院移送費については、平成19年に北海道滝川市において巨額な通院移送費の不正受給があったことや、給付の範囲等について各自治体によって取扱いが様々であったことなどから、厚生労働省は、平成20年に「生活保護法による医療扶助運営要領について」の一部改正を行い、移送費の給付範囲の明確化を図っている（平成20年4月1日社援発第0401005号社会・援護局長通知）。

さらに、平成22年にも医療扶助運営要領の一部改正を行い、改めて給付範囲および給付手続き等の取扱いの徹底を図るよう通知した（平成22年3月12日社援発0312第1号社会・援護局長通知）。

現行の「生活保護法による医療扶助運営要領について」における通院移送費に関する定めは、次のとおりである。

第3 医療扶助实施方式

9 移送の給付

(1) 給付方針

移送の給付については、個別にその内容を審査し、次に掲げる範囲の移送について給付を行うものとする。

また、給付については、療養に必要な最小限度の日数に限り、傷病等の状態に応じて経済的かつ合理的な経路及び交通手段によって行うものであること。

経済的かつ合理的な経路及び交通手段についての判断に当たっては、同一の病態にある当該地域の他の患者との均衡を失しないようにすること。

(2) 給付の範囲

アからクまでに掲げる場合において給付を行う。

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。

ただし、傷病等の状態により、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での対応が困難な場合は、専門的治療の必要性、治療実績、患者である被保護者と主治医との信頼関係、同一の病態にある当該地域の他の患者の受診行動等を総合的に勘案し、適切な医療機関への受診が認められる。

ア 医療機関に電車・バス等により受診する場合で、当該受診に係る交通費が必要な場合

イ 被保護者の傷病、障害等の状態により、電車・バス等の利用が著しく困難な者が医療機関に受診する際の交通費が必要な場合

ウ 検診命令により検診を受ける際に交通費が必要となる場合

エ 医師の往診等に係る交通費又は燃料費が必要となる場合

オ 負傷した患者が災害現場等から医療機関に緊急に搬送される場合

カ 離島等で疾病にかかり、又は負傷し、その症状が重篤であり、かつ、傷病が発生した場所の付近の医療機関では必要な医療が不可能であるか又は著しく困難であるため、必要な医療の提供を受けられる最寄りの医療機関に移送を行う場合

キ 移動困難な患者であって、患者の症状からみて、当該医療機関の設備等では十分な診療ができず、医師の指示により緊急に転院する場合

ク 医療の給付対象として認められている移植手術を行うために、臓器等の摘出を行う医師等の派遣及び摘出臓器等の搬送に交通費又は搬送代が必要な場合（ただし、国内搬送に限る。）

なお、福祉事務所において審査の結果、なお疑義がある場合及び上記の範囲で対応が困難な場合については、都道府県本庁に技術的助言を求めた上で、移送の給付が真に必要であると認められる場合には、給付を認めて差し支えないこと。

(3) 給付手続き

ア 給付手続きの周知

要保護者に対し、移送の給付について、その内容と原則として事前の申請や領収書等の提出が必要であることを周知すること。

イ 給付決定に関する審査

被保護者から申請があった場合、給付要否意見書（移送）により主治医の意見を確認するとともに、その内容に関する嘱託医協議及び必要に応じて検診命令を行い、福祉事務所において必要性を判断し、給付の対象となる医療機関、受診日数の程度、経路及び利用する交通機関を適正に決定すること。

ただし、医療要否意見書等により、移送を要することが明らかな場合であり、かつ、移送に要する交通費等が確実に確認できる場合は、給付要否意見書（移送）の提出を求める必要はないこと。

なお、移送の際に利用する交通機関については、地域の実態料金や複数事業者の見積等により検討を行った上で、最も経済的な交通機関を福祉事務所において決定すること。

また、福祉事務所において給付を決定する以前に交通機関を利用した際の交通費や、福祉事務所において決定した医療機関、受診日数の程度、経路、交通機関と異なることにより生じた交通費については、原則として給付の対象にならないものであること。

ウ 事後申請の取扱い

緊急の場合等であって、事前の申請が困難なやむを得ない事由があると認められる場合であって、当該事由が消失した後速やかに申請があったときは、事後の申請であっても内容確認の上、給付を行って差し支えないこと。

エ 継続的給付の場合の手続

翌月にわたって移送の給付を必要とするときは、引き続き移送の給付を行って差し支えないが、その者が3か月を超えて移送の給付を必要とするときは、第4月分の移送を決定する前にあらかじめ給付要否意見書（移送）等を参考に、継続の要否を十分に検討すること。

ただし、被保護者の傷病等の状態により、3か月を超えて移送の給付を必要とすることが明らかであり、かつ、電車・バス等の公共交通機関を利用している場合は、第7月分の移送を決定する前に、給付要否意見書（移送）等を参考に、継続の要否を検討することとして差し支えないこと。

(4) 費用

ア 移送に要する費用は、傷病等の状態に応じ、経済的かつ合理的な方法及び経路により移送を行ったものとして算定される最小限度の実費（医学的管理等のため付添人を必要とする場合に限り、当該付添人の日当等も含む。）

なお、身体障害者等の割引運賃が利用できる場合には、当該割引運賃を用いて算定した額とすること。

イ 当該料金の算定にあたっては、領収書、複数業者の見積書、地域の実態料金等の挙証資料に基づき、額の決定を行うこと。

(2) 函館市の現状

監査においては、資料の提供を受け、ヒアリングにおいて現状の確認を行った。

函館市は、「生活保護実務マニュアル」の146～148ページで通院移送費の取り扱いについて次のように定めているほか、留意事項として、タクシーの領収書は機械発行によるものを提出させること、バスの交通利用証、タクシーの身障者割引や往復割引の活用など細かな事項を定め、フローチャートやケース記録への記載例なども掲載している。

・受給者からの申請に基づき、傷病手当を提出させるとともに、給付可否意見書により主治医の意見を確認する。

↓

・主治医意見をもとに嘱託医と協議する。

↓

・最短ルートの交通費を検索。運賃の適否を判断する。

↓

・通院移送費点検表を作成し、医療機関・交通手段・通院日数・費用についてケース記録を行い、決裁を得る。

↓

・認定に際しては医療扶助移送費支給申請書の通院日数と、嘱託医協議での適正日数に差異が生じていないか判断する。（緊急的な傷病での通院増等、やむを得ないと判断される場合は、適宜協議を行い、可否を判断する）

通院移送費の支給状況について、資料により確認したが、公共交通機関以外を用いた理由や身体障害者等割引の利用状況、給付可否意見書の徴取や嘱託医協議の実施、確認書類などについて詳細に記録されており、

適切に処理されていることが確認できた。

ヒアリングやケース記録の閲覧においては、通院移送費の認定作業はかなり煩雑なものであり、その作業がケースワーカーの負担となっていることも感じられたが、担当ケースワーカーがマニュアルに沿って給付手続並びに確認を行っていることが確認できた。

(3) 監査の結果

問題は認められず、特に意見はない。

11 医療扶助関係書類のケース記録への編綴について

(1) ケース記録への編綴の状況

医療要否意見書や医療給付要否意見書、医療扶助検討票等の医療扶助に関する書類は、ケース記録に編綴する扱いとなっており、「生活保護実務マニュアル」32ページの「保護台帳の綴り方」によれば、事実の発生順にまとめて綴ること、医療扶助検討票は裏表紙側にまとめて綴ることが求められている。

しかし、受給中ケース記録サンプル調査の結果では、医療扶助関係書類がケース記録に綴られていない例、ケース記録末尾の袋に雑然と入れられていた例、必要な主治医の押印がない書類が綴られていた例などが散見された。

(2) 監査の結果

医療要否意見書や医療給付要否意見書、医療扶助検討票等の医療扶助に関する書類は、ケース記録に確実に編綴し、適切に管理するよう努められたい。**【意見 42】**

医療扶助に関する書類は、保護が長期化すると膨大なものになっており、物理的に綴るのが大変である等の諸事情も理解できるが、適正な医療扶助が行われていることの資料となるものであり、被保護者への支援にあたって重要なものであるから、ケース記録に確実に編綴し、適切に管理することが望まれる。

第7章 おわりに

本監査においては、函館市における生活保護に関する事務について、全国有数の保護率の高さという現実をふまえて、納税者としての市民、制度の利用者としての市民、制度に関わる労働者としての市民のそれぞれの視点を重視しながら、制度、体制、運用を監査し、細やかな運用のあり方についても可能な限り意見を述べたつもりである。

憲法第25条の理念に基づき制定された生活保護法は、わずか86条により構成されるコンパクトな法律であり、施行令や施行規則に加え、厚生労働省の告示や通知といった通達類に委ねられている部分が大きいため、その引用は必要最低限にしたつもりであるが、相当の紙幅をとらざるを得ず、読みにくいものとなっているとすればご容赦いただきたい。

監査を終えて、函館市における生活保護は、限られた人員体制の中でも概ね適正に運営されており、捕捉率が極めて低いわが国の状況の中で、その保護率の高さは生存権という市民の最低限の権利保障が機能している現れとして評価できる、というのが率直な感想である。

しかし、現実には、この状況はケースワーカーをはじめとする職員の方々の献身的な努力に支えられているということも、重く受け止めている。

函館市福祉事務所における人員体制の改善と業務の組織化・効率化が速やかに行われることを強く希望する。本監査で述べた数多くの指摘や意見のほとんどは、それにより解消されるはずである。

昨年の高齢者福祉事務の監査に引き続き、弁護士と社会福祉士とで監査チームを組み、二つの異なる専門職の視点から、長期間にわたって議論を行ってきたが、互いの問題意識と視点を共有できたことは、監査を進めるうえで大きな支えとなった。

おわりに、函館市における生活保護に関する事務は増大の一途であり、その中で日常の激務をこなしながら、本監査に真摯に対応いただいた函館市福祉事務所関係各課の方々ならびにご多忙にもかかわらずアンケートやヒアリングに応じていただいたケースワーカーの方々に深く感謝するとともに、今後の函館市の生活保護事務が、真の意味での最後のセーフティネットとして、さらに充実していくことを願ってやまない。