

平成16年度包括外部監査報告書要旨

テーマ「生活保護に関する事務の執行等について」

弁護士 小林 裕彦

第1 生活保護

1 生活保護の現状

平成6年度以降、生活保護費は年々増加しており、平成15年度は143億7,466万7千円（平成6年度の1.51倍）

平成6年度以降、被保護世帯数、被保護人員も年々増加

平成15年度の被保護世帯数は5,668世帯（平成6年度の1.32倍）

平成15年度の被保護人員は9,001人（平成6年度の1.35倍）

保護率（年度平均）も平成7年度以降年々増加しており、平成15年度は14.2パーミル

岡山市の平成15年度の保護率は、全国平均の10.5パーミル、岡山県の9.2パーミルを上回っている。

2 生活保護費の返還、徴収等（不正不当受給等）

増加傾向にあり、平成15年度は過去最高の1億4,764万5千円（520件）

平成6年度から平成15年度までの間の収入率（現年分）は、52.80パーセント

不正受給（法第78条の徴収）は、平成6年度から平成15年度までの合計が3億2,932万4千円（450件）、平成15年度は2,572万8千円（48件）

平成6年度から平成15年度までの不正受給の収入率（現年分）は11.5パーセント、平成15年度は13.1パーセント

3 被保護世帯の収入調査

世帯に給与等の収入がある769件のケースにつき、収入調査が適正に行われているか否かの監査を行った。

このうち、申告収入をさらに調査する必要があると考えられた件数は73件（9.5パーセント）

収入調査については、課税情報が出される6月中に実施されていなかった。

この収入調査の遅さと杜撰さが、長期間にわたる不正不当受給の温床となっていると考える。

なお、不正受給（法第78条の徴収）について、不正受給期間が1年以上にわたっているケースは、平成6年度から平成15年度までの間に103件（不正受給金額合計は1億1,464万4千円）

収入調査については、課税情報が出される6月中に完了すべきである。

このためには、法第29条の調査嘱託・報告請求権に対する回答義務についての立法上の手当が必要であるから、岡山市は厚生労働省に対して、この点に関する法改正を要求すべきである。

4 被保護者が不動産を保有するケース

平成6年度から平成15年度までの間の不動産保有ケース199件につき、監査を行った。その結果、法第63条を適用すべき（保有を否認すべき）又はその適用を検討すべきと認められるケースは20件（10.1パーセント）あった。

法第4条第1項及び同条第2項の補足性の原理（生活保護は生活困窮者が利用し得る資産、能力、その他あらゆるものを活用することを要件とし、扶養義務者の扶養その他法律に定める扶助は、すべて生活保護法に優先して行われるべきとする原理）からすれば、不動産保有ケースについては、長期生活支援資金の借入を優先すべきであるとともに、厚生労働省はこの資金の借入の要件の緩和を検討すべきである。

5 扶養義務者の扶養が問題となるケース

扶養義務者の年収が800万円以上あるケースは、20件あった。

このうち、法第77条第1項（扶養義務者へ保護費の請求を行うこと）を適用すべき又はその適用を検討すべきであると認められるケースは12件（60.0パーセント）あった。

法第77条第1項の適用は、平成8年度以降はわずか4件

補足性の原理からすれば、扶養義務者に対しては、より積極的に扶養照会を行い、扶養能力のある扶養義務者との間で、扶養料につき協議が整わないとき又は協議ができないときは、積極的に法第77条第2項により家庭裁判所へ申立てを行うべきであり、厚生労働省もその申立ての明確な基準を作るべきである。

6 訪問状況

ケース分類及び現業活動基準により、ケースをAからEに格付けして、訪問調査の基準を設けている。

このうち、Aケースは、世帯員の日常生活の行動に特に問題があるとか、稼働能力を十分活用していないとか、稼働の実態把握が困難であるなどの理由から、年間12回以上程度訪問することとされているケースで、年度途中のものを除いた件数は170件あった。

この170件のうち、151件を監査した。

しかし、この151件のうち、年度中6回以下の訪問しかないケースは103件（68.2パーセント）、年度中3回以下の訪問しか行っていないケースは65件（43.0パーセント）もあった。

訪問基準の見直しと基準の徹底を図るとともに、ケースワーカーの訪問調査への意識を高めるための施策とスキルアップのための施策を講ずるべきである。

7 福祉事務所の体制の整備

不正不当受給に対する迅速な対応、被保護世帯の自立助長に向けた充実した訪問調査の実現等のため、査察指導員、ケースワーカーの定数を法定基準へ増員すること（査察指導員9人 12人、ケースワーカー65人 70人）は不可欠かつ急務であるとともに、福祉事務所における分業制と生活福祉係の増設、嘱託職員（生活支援相談員、就労支援相談員）のなお一層の積極的活用を実現すべきである。

8 国庫負担金

生活保護費の4分の3は国庫負担金

国庫負担金の計算は、厚生労働省の通達によると、生活保護費から法第63条の返還金、法第78条の徴収金等の調定額を差し引き、これらの不納欠損処理を加えた金額を基準として、その4分の3を乗じて算出される。

しかし、このやり方だと、法第63条の調定へのインセンティブが湧かないし、生活保護法施行令第10条第1項の解釈にも合致しない。

厚生労働省は、生活保護費から法第63条の実際の返還額、法第78条の実際の徴収額等を控除した金額を基準として国庫負担金を計算するというシステムに通達を変更すべきである。

国庫負担率の3分の2の引下げは、法定受託事務としての性格、生活保護費の増加、地方自治体に保護費の圧縮の手段がないこと、地方自治体の財政の悪化を招くことなどから妥当ではないと考える。

法第63条の返還金、法第78条の徴収金等の未収金は、3億2,348万385円で、このうち時効消滅していると考えられる債権は1億2,851万1,828円（39.7パーセント）

岡山市は、平成13年度から不納欠損処理を行っているが、今後さらに積極的に不納欠損処理を行っていくべきである。

岡山市は、悪質な不正受給者等については、今後、法的手続により債権回収を図るべきであり、そのためには、法第63条の返還金、法第78条の徴収金等の訴訟提起等は市長の専決処分とする旨の市長の専決処分事項の改正の議決を行うべきである。

9 生活保護費をめぐるその他の問題

生活保護費の増加については、生活保護費の約5割を占める医療扶助費にもメスを入れるべきであり、厚生労働省は、生活保護世帯の国民健康保険の加入の義務付けを検討すべきである。

また、厚生労働省は、不正受給を行った者や指導指示に従わない者に対し、保護費の減額ができる旨の生活保護法の改正も検討すべきである。

一方、岡山市においては、生活保護行政におけるコンプライアンスの実現に向けて、弁護士等の専門家を交えて、生活保護制度及びその運用の改善に向けた検討を行うべきである。

第2 貸付金

1 母子寡婦福祉資金貸付金

平成15年度末の累積未償還金は、1億5,103万9,746円

償還率は、81.5パーセント

時効の援用により時効消滅する可能性があると考えられる平成5年度以前の債権は3,214万3,145円(21.3パーセント)

しかし、不納欠損処理がなされておらず、その手続規定もない。岡山市母子及び寡婦福祉法施行細則において、不納欠損処理の手続の策定を検討すべきである。

また、今後さらに積極的に債権回収を行うことを検討するとともに、償還のために多額のコストがかかることを踏まえ、採算性を考慮した上で、債権回収会社に債権回収の委託を行うことの採否を検討すべきである。

さらに、機動的な債権回収を可能とするため、本貸付金の訴訟提起等を市長の専決処分とする旨の改正の議決を行うべきである。

本貸付金の基金の3分の2は、国から地方公共団体への貸付金となっている(平成15年度末で国の岡山市への貸付金は、6億3,530万2千円)

今後、岡山市は一般財源から基金への繰入金も必要になる可能性があることに加え、人件費の負担もある。厚生労働省は、貸付金から補助金等へのシステムの転換、人件費等の補助を検討すべきであり、岡山市もそれを要求すべきである。

2 小口資金貸付金

昭和45年に創設された岡山市独自の貸付制度

平成15年度末の累積未償還金は、4,884万4,170円

償還率は、87.46パーセント

ただし、通常貸付の平成15年度分の償還率は、65.8パーセントにまで低下している。

時効の援用により時効消滅する可能性があると考えられる平成5年度以降の債権は、3,469万4,010円(71.0パーセント)

償還額に比べ、効率の悪い償還コストがかかっている。

本貸付制度が創設された当時は、現在ほど小口金融が発達していなかったが、現在では多様の金融制度があること、貸付制度と類似の制度がない地方自治体も相当数存在すること、本制度と類似の内容の生活福祉資金貸付金制度も存在すること、効率の悪い償還コストがかかることから、利用件数が少ない特別貸付の廃止等制度の合理化、制度実施コストの低減を検討するとともに、債権回収業務の債権回収業者への委託も検討すべきである。

3 高齢者住宅整備資金貸付金

昭和49年度に制度創設

平成9年度に新規貸付を廃止

平成15年度末の累積未償還金は、4,290万5,411円

時効の援用により消滅時効する可能性があると考えられる平成5年度以前の債権

は、2,997万5,396円(70.1パーセント)

1件当たりの貸付金額が概ね100万円以上であること、借受人には少なくとも建物があること、連帯保証人の資産の調査も行われていることから、本貸付金は法的手続により回収が図れた制度であった。

担当課が平成9年2月以降、滞納者に督促状を出していない。

債権管理が問題

機動的な債権回収を可能にするため、本貸付金の訴訟提起等を市長の専決処分とする旨の改正の議決を行うべきである。

早急に法的手続を採り、消滅時効が援用された債権については、不納欠損処理を行い、残債権については、債権回収会社へ売却することを検討して、本貸付制度の精算を早期に実現すべきである。

4 障害者住宅整備資金貸付金

昭和50年度に制度創設

平成7年度に新規貸付を廃止

平成15年度末の累積未償還金は、1,186万6,765円

時効の援用により時効消滅する可能性があると考えられる平成5年度以前の債権は、799万8,874円(67.4パーセント)

この貸付金制度も、高齢者住宅整備資金貸付金と同様、法的手続により回収が図れた制度であった。

債権管理が問題

機動的な債権回収を可能にするため、本貸付金の訴訟提起等を市長の専決処分とする旨の改正の議決を行うべきである。

早期に法的手続を採り、消滅時効が援用された債権については、不納欠損処理を行い、残債権については、債権回収会社へ売却することを検討して、本貸付制度の精算を早期に実現すべきである。

5 結論

福祉目的の貸付金については、その目的と債権回収が相容れない性格があることを踏まえ、制度を効率的に運用していく責任が行政にはあると考える。

監査の対象は「氷山の一角」にすぎないが、行政の貸付金には債権回収が困難な面が生じやすいこと、回収業務に多大な人件費コストがかかるという根本的な問題があることにかんがみ、岡山市は部局の枠を超えた債権の一元的かつ効率的な管理を検討すべきである。

第3 岡山市心身障害者保険扶養制度

1 概要

昭和42年9月1日に岡山市が独自に創設した制度

心身に障害のある人を扶養している保護者が、生存中に毎月一定額の負担金(保

険料)を納めていることにより、その保護者が死亡又は重度障害者となった場合、当該障害者に一定額の年金(当初は月2万円だったが、昭和49年9月から月3万円)を支給するという制度

平成2年度以降新規加入を廃止

平成2年度には基金残高がなくなった。

2 平成16年度以降の岡山市の支出の見込み

平成16年度以降の加入者負担金見込み合計は6,516万1千円

平成16年度以降の支給年金額の見込みは80億3,397万6千円(加入者負担金の123.3倍)

平成16年度以降の岡山市一般財源からの繰入金の見込みは79億9,171万5千円

具体例を挙げると、負担金が1万2,000円であるが、障害者が平成17年3月までに、1,255万円を受給済みで、それ以後も1,440万円の年金を受給する見込みであるものや、負担金が60万7,100円であるが、障害者が平成17年3月までに1,100万円を受給済みで、それ以降も2,640万円の年金を受給する見込みであるもの等負担金と年金受給額のアンバランスは極めて大きいものである。確かに、福祉政策ではあるが、本制度に加入していない者とのアンバランスも極めて大きくなっており、不合理である。

負担金と支給年金のアンバランスのため、岡山市は今後も多額の財政支出を行わざるを得ない結果となっている。

3 平成16年10月31日現在の年金受給者

これらの者について、加入者負担金の合計は、9,897万8千円

そして、これらの者につき、平成17年3月までの年金受給額は14億4,808万円、平成17年4月以降の年金受給見込額は31億464万円

これらの合計45億5,272万円は負担金の46.0倍

負担金と支給年金とのアンバランスが大きい。

4 制度の破綻の原因

制度創設時の収支の見込みが不適切で見通しが甘かったこと、昭和49年7月9日に年金を月2万円から月3万円に引き上げた根拠が不合理であること、新規加入の廃止時期が遅れたことなどが原因

5 結論

岡山市独自の「自信作」であった本制度は「失敗」の可能性があると考えられるから、年金額を月3万円から月2万円に早急に引き下げるべきである。

岡山市は、国の制度に先駆けた独自の施策をこれまで以上に積極的に押し進めていき、地域の実情に応じた個性を発揮すべきである。

また、岡山市は、本制度の教訓を今後の他の施策や制度の立案、見直し等の際に生かすべきである。