

つくば市監査公表第6号

住民監査請求の監査結果について

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定に基づき監査を実施しましたので、同項の規定によりその監査の結果を公表します。

令和6年(2024年)9月27日

つくば市監査委員 高 橋 博 之

つくば市監査委員 沖 田 浩

つくば市監査委員 小久保 貴 史

第1 請求の内容

1 請求人

(略)

2 請求人の代理人（以下「代理人」とします。）

請求人は、令和6年（2024年）9月2日付けで、陳述及び事務手続について代理人に委任する旨の書面を提出されました。

（略）

3 請求書の提出日

令和6年（2024年）7月29日

4 請求書等の内容

請求人から提出された請求書及び同請求書に添付された事実を証する書面（令和6年（2024年）7月19日付けプレスリリース「生活保護に係る扶助費の誤った支給について」（以下「本件プレスリリース」とします。））の内容は、別添1のとおりです。

5 請求の要旨

本件請求は、請求人が、令和元年度から令和6年度までに福祉部社会福祉課（以下「社会福祉課」とします。）が行った生活保護に係る扶助費について、①障害年金裁定請求に要する診断書料の上限額を超えた支給、②障害者加算の誤認定及び③重度障害者加算の誤認定による公金の支出は、地方自治法その他法令等に違反する違法なものであるとして、地方自治法第242条第1項の規定に基づき、これらの決裁に関与した同課課長、同課課長補佐及び同課生活保護担当係長並びにこれらの職員を監督する立場にあるつくば市長（以下「対象職員等」とします。）に対し、前記①から③までの行為に伴う誤支給額の市に対する支払を勧告することを求めているものと解しました。さらに、前記①から③までの行為に関し、本件プレスリリース後に新たに誤支給が判明した場合においても、同様の措置を講ずべきことを求めているものと解しました。

第2 要件審査

令和6年(2024年)8月2日に要件審査を行い、本件請求が地方自治法第242条所定の要件を備えているものと認め、監査を実施することを決定しました。

なお、同法第242条第2項に「当該行為のあつた日又は終わつた日から一年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定されています。請求人は、財務会計行為から1年以上経過している正当な理由について、本件プレスリリースを契機に本件事案について知ったことによると主張しています。本件請求は、市内部における不適正な事務処理によるものであり、生活保護の被保護者のプライバシーに属する秘匿性の高い情報であることなども考慮すると、相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて本件請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることはできなかったといえることから、請求人が本件プレスリリースがあるまでその内容を知らなかったことはやむを得ないものといえます。そして、本件プレスリリースから10日後に本件請求を行っていることから、同法第242条第2項ただし書の「正当な理由がある」ものと認め、本件請求を受理しました。

なお、以下の月日については、特段の記載がない場合を除き、令和6年(2024年)の月日とします。

第3 監査の実施

本件請求について、地方自治法第242条第5項の規定に基づき、次のとおり監査を行いました。

1 監査対象事項

社会福祉課が行った生活保護に係る、次の「(4)今後の追加公表」を反映させた(1)から(3)までに掲げる行為に係る扶助費の支出について、違法・不当な公金の支出に当たるか否か、違法・不当であるとした場合は、それに対して損害賠償請求することを勧告すべきか否かについて監査対象事項としました。

- (1) 障害年金裁定請求に要する診断書料の上限額を超えた支給（以下「本件誤支給①」とします。）

件数5件 過支給総額60,550円

（うち、5年の消滅時効により返還の請求ができない額15,510円）

- (2) 障害者加算の誤認定による支給（以下「本件誤支給②」とします。）

誤認定20件 過支給総額13,600,994円

（うち、5年の消滅時効により返還の請求ができない額3,960,186円）

- (3) 重度障害者加算の誤認定による支給（以下「本件誤支給③」とします。）

誤認定5件 過支給総額1,148,550円

- (4) 今後の追加公表

本件プレスリリース後に、前記(1)から(3)までに関し追加公表される誤支給等

2 監査対象課

社会福祉課を監査対象課としました。

3 請求人等の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設け、9月6日に請求人及び代理人から「つくば市職員措置請求書追加資

料」(別添2)(以下「追加資料」とします。)の提出を受け、同日に代理人から陳述の聴取を行いました。

なお、請求人の陳述とは、地方自治法の趣旨によると、請求の要旨を捕足し、あるいはこれに関する新証拠を提出するにとどまるものとされていることから、追加資料「2の(1)のⅠ障害年金裁定請求に要する診断書料の上限額を超えた支給」における「自立支援医療等のための診断書料」に係る部分及び追加資料「2の(1)のⅣ今後の追加公表」については、本監査の対象外としました。

代理人が陳述時に本件請求の要旨を補足した内容は、大要、次のとおりです。

- (1) 障害年金裁定請求に要する診断書料について、令和元年度から令和5年度途中までで、一時扶助積立額一覧表では計24件、382,540円がある旨のこと。
- (2) 検診命令を発出していないにもかかわらず、6,090円を超える額だけを誤支給としている法的根拠はないこと。
- (3) 障害者加算の誤認定について、令和元年度に会計検査院から指摘を受けたものの改善されていないこと。
- (4) 「令和2年1月28日係員会議 会議報告書」において、「現時点で加算を取り消すことなどはしなくてよい」との記録が件数増加につながった可能性があること。
- (5) 「令和4年11月29日ケース診断会議記録票」には、障害者加算(イ)について、職員により障害者加算の誤りが指摘され、改善策も具体的に示されていたこと。
- (6) 重度障害者加算の誤認定について修正されたのち、返還について未検討となっていること。

なお、請求人及び代理人から提出された追加資料の添付は一部省略しました。

4 弁明書の提出及び聴取

社会福祉課から書面（令和6年(2024年)8月30日付け6つくば社第3499号。以下「8月30日付け弁明書」とします(別添3)。）を受け、9月6日に関係職員から聴取を行いました。その後、事件訂正請求書（令和6年(2024年)9月10日付け6社第5657号(別添4)）、9月17日に社会福祉課から前記第3の3の(1)から(6)までに係る「弁明書」（令和6年(2024年)9月17日付け6社第5883号(別添5)）の提出を受けました。

なお、8月30日付け弁明書に添えられていた資料1から資料6までの添付は省略しました。

関係職員からの聴取内容

(1) 本件誤支給①、本件誤支給②及び本件誤支給③（以下「本件各誤支給」とします。）に係る関係職員からの聴取内容については、次の(2)から(5)までに記載するほか、「第4の2から4までの本来取られるべき手続及び実際に行っていた手続」に含めて記載しました。

(2) 令和元年度の会計検査院からの指摘について

障害者加算の疑義について、何らかの文書による指示があるものと認識していたが、その後も文書による指示はなく、口頭による指摘についても、管理職がその後の対応について係員に指示していなかったため、誤りを是正できず、引継ぎもされていませんでした。

(3) 8月30日付け弁明書にある「生活保護法第63条に基づく返還命令とその回収状況により当市の損害が生じたと認められる場合」とは具体的にどのような場合かについて

生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」とします。）第63条に基づく返還事務の完了と、国庫負担金の返還額の確定により損害額が確定すると考えているとのことでした。

(4) 消滅時効が完成した分のうち国庫負担金分（4分の3分）の返還に係る確認状況と市負担分（4分の1分）について

国庫負担金返還の可否については、茨城県を通じて国に確認中とのことでした。

市負担分については、損害が生じたと認められる場合には、対象職員等の重過失の有無等の要件を踏まえ、賠償責任を検討するとのことでした。

(5) 再発防止策について

関係法令の確認、解釈や処理を確実に行うこと、監督職員による点検の徹底、マニュアルやチェックリストの作成、生活保護制度の理解を深めるための係員会議やケース診断会議などでの勉強会実施、研修体制強化、人員の要望など、再発防止に努めていきたいとのことでした。

第4 監査によって確認した事実

請求人及び代理人からの提出書面並びに代理人の陳述、社会福祉課からの提出書面及び関係職員からの聴取並びに監査委員の調査により、次の事実を認めました。

1 誤支給の額について

市は、令和6年(2024年)1月及び2月に行われた、茨城県から生活保護に係る扶助費についての状況確認において、現時点で確認できる生活保護世帯の支給状況を確認した結果、本件誤支給①については5件、過支給総額60,550円（消滅時効分15,510円）、本件誤支給②については20件、過支給総額13,600,994円（消滅時効分3,960,186円）、確認中のものが3件、本件誤支給③については5件、過支給総額1,148,550円の誤りがあったことが判明したとして、本件プレスリリースにおいて、誤支給分については、対象者に対し、法に基づいて返還等の対応を検討していく旨を発表しました。

その後、8月30日付け弁明書と事件訂正請求書により、

(1) 本件誤支給①

件数 5 件 過支給総額60,550円

(うち、5年の消滅時効により返還の請求ができない額15,510円)

(2) 本件誤支給②

誤認定22件 過支給総額14,616,219円

(うち、5年の消滅時効により返還の請求ができない額4,397,526円)

(3) 本件誤支給③

誤認定 5 件 過支給総額1,356,870円

に訂正されました（本件誤支給①について訂正はありませんでしたが、本書作成時点の金額等を分かりやすくするために記載しています。）。

2 本件誤支給①について

(1) 本来取られるべき手続

厚生労働省社会・援護局保護課長通知「生活保護問答集について」（平成21年3月31日事務連絡。以下「生活保護問答集」とします。）第8「収入の認定」の2「就労に伴う収入以外の収入」問8-27〔年金受給のための診断書の費用〕には、障害基礎年金受給のため、その申請書に添付する診断書を被保護者が自費で診断を受けて作成した場合の費用について、受給資格の証明のために必要とした費用として、当該障害基礎年金を初めて受給した際における収入認定に当たって、その診断書作成に要した費用を控除すべきことや、障害者加算等の認定に関しては検診命令を行って差し支えないとされています。

厚生省社会局長通知「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和38年4月1日社発第246号。以下「本件局長通知」とします。）第11「保護決定実施上の指導指示及び検診命令」には、4「検診命令」(1)「検診を命ずべき場合」について、イ「障害者加算その他の認定に関し検診が必要と認められるとき。」とし、(3)「検診命令書の発行」について、「(1)により検診を受け

るべき旨を命じようとするときは、検診を受けるべき者に検診命令書を発行して行なうものとする。」とし、(5)「検診料の支払」について、ただし書に「検診結果を施行細則準則に定める様式以外の書面により作成する必要があると認められるときは、検診料のほかに4,720円の範囲内（ただし、障害認定に係るものについては6,090円の範囲内）で特別基準の設定があったものとして必要な額を認定して差し支えない。」としています。

法第4条第1項に、「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、同条第2項に「民法(明治二十九年法律第八十九号)に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」と定められています。また、厚生事務次官通知「生活保護法による保護の実施要領について」(昭和36年4月1日厚生省発社第123号)第6に、「他の法律又は制度による保障、援助等を受けることができる者又は受けることができると推定される者については、極力その利用に努めさせること。」として他法他施策の活用が定められています。

これにより、年金やひとり親家庭の児童扶養手当など、生活保護制度以外で支給を受けられるものがある場合は、まずその手続を進めるよう指導することになります。そのため、障害年金の受給権がある方については、障害年金を請求するよう指導することになりますが、障害年金を請求するための診断書料は、被保護者が全額自己負担するか、市が検診命令書を発行し、診断書料として支給できる上限額（6,090円）の範囲内で医療機関へ支払い、それを超える額について被保護者が自己負担するかのいずれかになります。障害年金受給が決定され、支給が開始された際には、自己負担した診断書料を障害年金裁定のための必要経費として初回の年金収入から控除して収入認定することにより、自己負担分は相殺できることを確認しました。

(2) 実際に行っていた手続

本件誤支給①については、誤支給となったのはいずれも精神障害のある方で、障害年金の受給要件を満たしていたため、障害年金受給の見込みがあるとして、障害年金裁定請求を進めるよう指導していました。しかしながら、請求に必要な診断書について、診断書料が捻出できず障害年金の請求ができないと相談があった場合に限り、その都度、ケース診断会議に諮って決定の上、自己負担分を一時扶助費として決定し支給していました。これは、障害年金受給が決定し、支給が開始された際に、障害年金裁定のための必要経費として自己負担分を控除するか、裁定結果が出る前に自己負担分を一時扶助により支給するかの違いであり、裁量で運用を変更できると誤認していたことによるものです。しかし、障害年金裁定請求の審査の結果、却下となった場合は、一時扶助として支給した額は返還されないまま誤支給となっていました。

3 本件誤支給②について

(1) 本来取られるべき手続

法第8条第1項により、厚生労働大臣の定める「生活保護法による保護の基準」（昭和38年厚生省告示第158号。以下「保護基準」とします。）においては、同法第11条第1項各号に掲げられている各種の扶助ごとに基準が定められており、このうち別表第1（生活扶助基準）では、基準生活費（同表第1章）に加えて支給を行う加算の種別及び額等を定め、同表第2章の2では、障害者加算について定めています。

また、障害者加算について、本件局長通知第7「最低生活費の認定」の2「一般生活費」(2)「加算」エ「障害者加算」(ア)では、障害の程度の判定は、原則として身体障害者手帳、国民年金証書、特別児童扶養手当証書又は福祉手当認定通知書（以下「国民年金証書等」とします。）に基づき行う旨を定め、

同(イ)では、国民年金証書等を所持していない者については、障害の程度の判定は、保護の実施機関の指定する医師の診断書その他障害の程度が確認できる書類に基づき行う旨を定めています。

また、厚生省社会局保護課長通知「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」（昭和38年4月1日社保第34号。以下「昭和38年課長通知」とします。）問65では、局長通知第7の2の(2)のエの(イ)にいう「障害の程度が確認できる書類」には、「精神障害者保健福祉手帳が含まれるものと解して差し支えないか。」との問いに対し、「精神障害者保健福祉手帳の交付年月日又は更新年月日が障害の原因となった傷病について初めて医師の診療を受けた後1年6月を経過している場合に限り、お見込みのとおり取り扱って差し支えない。」としています。

なお、厚生省社会・援護局保護課長通知「精神障害者保健福祉手帳による障害者加算の障害の程度の判定について（通知）」（平成7年9月27日社援保第218号。以下「平成7年課長通知」とします。）には、精神障害者保健福祉手帳（以下「手帳」とします。）の制度が平成7年10月1日から実施されることに伴い、昭和38年課長通知に問65を加える旨の改正が行われたことや、昭和38年課長通知及び厚生省社会局保護課長通知「生活保護法による保護における障害者加算等の認定について」（昭和40年5月14日社保第284号）の改正の要点が記載されています。

精神障害のある方の障害者加算の認定に係る障害の程度の判定は、障害年金の受給権の有無により要件が変わり、受給権がない方は、障害の原因となった傷病について初めて医師の診療を受けた日（以下「初診日」とします。）から1年6月経過後に交付又は更新した手帳の等級を基に障害者加算を認定することができます。一方、受給権がある方は、障害の程度の判定は、原則として障害年金に係る国民年金証書等により行いますが、手帳を所持している方が障害年金の裁定を請求中であり、かつ、初診日から1年6月経過後に

交付又は更新した手帳を所持している場合に限り、障害年金の裁定が行われるまでの間は手帳の等級を基に障害者加算を認定することができることを確認しました。

(2) 実際行っていた手続

本件誤支給②については、障害年金の受給権がある方について、障害年金の裁定を請求せずに手帳を所持していることにより加算していたケースが16件、障害年金の受給権がない方について、交付年月日が初診日から1年6月経過していない手帳により加算していたケースが6件ありました。

この要因として、手帳の等級及び交付又は更新年月日、障害年金の受給権の有無などの要件が多岐にわたることにより、障害者加算に関する認識が誤っていたことや、業務を行うに当たり身近な手引書として使用している生活保護手帳や生活保護手帳別冊問答集に平成7年課長通知が掲載されていなかったことも一因として挙げられます。

4 本件誤支給③について

(1) 本来取られるべき手続

保護基準の別表第1（生活扶助基準）第2章の2「障害者加算」(3)で、「特別児童扶養手当等の支給に関する法律施行令別表第1に定める程度の障害の状態にあるため、日常生活において常時の介護を必要とする者」については、別途加算を算定すると定められています。同施行令別表第1には、重度の障害の状態が10項目定められており、そのいずれかに該当する場合にのみ重度障害者加算を認定することができることを確認しました。

(2) 実際に行っていた手続

本件誤支給③については、「特別児童扶養手当等の支給に関する法律施行令別表第1に定める程度の障害の状態」にある要件として、特別児童扶養手当を受給していれば、別表第1の障害の状態に該当しているものと誤認し、誤

って重度障害者加算を認定したことにより、誤支給となりました。

5 返還についての生活保護法等の仕組み

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

また、厚生労働省社会・援護局保護課長通知「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0723第1号。以下「平成24年課長通知」とします。）の1の(1)には、「全額を返還対象とすることによって当該被保護世帯の自立が著しく阻害されると認められる場合は」、一定の範囲の額を返還額から控除することが可能としています。また、確定した返還額についても分割納付により対応することも可能としています。

6 返還に向けた市の具体的な取組

8月30日付け弁明書によると、本件各誤支給を踏まえた市の対応として、社会福祉課は、対象世帯に対する経緯等の説明及び謝罪をするとともに、誤支給分について法第63条に基づく返還を進める予定であり、これらの対応の際には、平成24年課長通知等の関係法令・通達を踏まえつつ、必要に応じて茨城県から助言を得るとともに他の自治体における取扱例を参照し、適切に対応するとしています。その際、①本件各誤支給額は法第63条に基づき費用返還していただくこと及び返還時に、全額を返還額とすることが自立を著しく阻害すると認められる場合には、平成24年課長通知に定める範囲の額を返還額から控除しても差し支えないことを説明し、②本件各誤支給期間の自立を阻害すると認められる額について、控除費目及び領収書等の提出を依頼するとしています。また、前記②に関連する参考資料として、「自立更生のために充てられる費目(例)」を

必要に応じて対象世帯に提示するとしており、返還に向けて、被保護者の生活を圧迫しないよう丁寧な対応について検討しています。

第5 判断

1 判断の理由

(1) 本件各誤支給が、違法・不当な公金の支出に当たるか否かについて

ア 本件誤支給①について

障害年金裁定請求に要する診断書料については、第4の2の(1)に記載したとおり、生活保護問答集に基づき控除するものです。この通知に定めのない方法により決定したものは、前記通知の定め反するものといえます。

イ 本件誤支給②について

障害者加算については、第4の3の(1)に記載したとおり、本件局長通知第7の2の(2)エ(ア)等に基づき認定することができます。これらの通知の定めからすると、手帳の交付年月日又は更新年月日が初診日から1年6月を経過している手帳を所持しているが障害年金裁定請求をしていない場合又は手帳の交付年月日又は更新年月日が初診日から1年6月を経過していない手帳により障害者加算の認定をすることは、本件局長通知等の定め反するものといえます。

ウ 本件誤支給③について

第4の4の(1)に記載したとおり、重度障害者加算の対象は、保護基準の別表第1（生活扶助基準）の第2章2(3)で、「特別児童扶養手当等の支給に関する法律施行令別表第1に定める程度の障害の状態にあるため、日常生活において常時の介護を必要とする者」と定めています。この法令の定めからすると、特別児童扶養手当を受給していることをもって認定することは、前記法令の定め反するものといえます。

エ 以上のとおり、本件各誤支給については、法令やこれに関連する通知等の定めに従うべきにもかかわらず、本来支出されるべきでなかった生活保護費の支出を生じさせたことが認められるので、これを原因としてされた公金の支出も違法・不当な行為に当たると判断しました。

(2) 損害賠償請求することを勧告すべきか否かについて

ア 請求人は、請求書1の(3)に記載する理由により、本件各誤支給の総額について市の損害が発生しているという趣旨の主張をしています。

イ 法の誤認定による損害については、法第63条に費用返還義務が規定されていること、大阪地方裁判所平成30年4月20日判決において、保護基準の適用誤りについても、同条に基づく返還命令の対象となり得るものと解されていることから、法の規定に基づく回復を第一義的に行われるべきと考えるところ、現在、市では、本件各誤支給について、対象世帯に対する経緯等の説明及び謝罪をするとともに、誤支給分について法第63条に基づく返還を進めているところと認められます。

したがって、本件各誤支給に係る市の損害については、法第63条に基づく返還命令とその回収状況によって確定されるものであり、この手続はまだ完了していないことから、市の損害が確定していないといえます。

よって、市の損害が確定していない現時点においては、他の要件を検討するまでもなく対象職員等に対する損害賠償請求権は客観的に成立していないと判断します。

ウ なお、本件各誤支給の消滅時効が完成した分のうち、国庫負担金分(4分の3分)については、現在、市では、茨城県を通じて国に対し返還の要否を確認しているところであり、市の損害はまだ確定していないことから、損害賠償請求権は成立していないといえます。

エ また、本件各誤支給の消滅時効が完成した分のうち、市負担分(4分の1分)については、市は「損害が生じたと認められる場合には、本件各誤

支給に係る対象職員等の重過失(地方自治法第243条の2の8第1項)の有無等の要件を踏まえ、地方自治法第243条の2の8第3項の賠償責任も検討する」と主張していることから、前記イ及びウの損害が確定した後、併せて職員の損害賠償責任を検討することが妥当であると判断しました。

2 結論

以上検討してきたように、本件各誤支給は、違法・不当な公金の支出に当たります。しかしながら、生活保護にかかる扶助費の誤支給による損害については、法の規定に基づく回復を第一義的に考えるべきところ、市は返還に向け適切な対応を進めていることが認められること、市の損害が生じたと認められる場合には、対象職員等の賠償責任も検討すると主張していることから、市の損害が確定後、総合的に職員の損害賠償責任を判断すべきと考えます。

以上のことから、本件請求には理由がないものとし、これを棄却します。

第6 監査意見

請求人の請求は「棄却」と決定しましたが、監査委員としても請求人が措置を求める内容は理解するところです。

市が生活保護に係る障害者加算等の認定等を誤り、生活保護費を過大に支給したということは事実であり、そのことにより、市民の市政に対する信頼を大きく損ねたといえます。

そこで、市に対し、以下のことを要望します。

今後は、被保護者の自立を阻害することのないよう丁寧かつ迅速に返還手続を進めるとともに、損害の発生が認められた場合には、消滅時効完成分も含め、総合的に賠償責任の検討を行い、市民からの信頼回復に全力を傾けられることを求めます。

また、今回の事案の発生については、生活保護に係る業務の複雑さや業務量

の多さなども要因として考えられますので、関係法令の確認を徹底し、解釈や処理を正確に行うとともに、監督職員による点検を徹底する体制整備の構築を求めます。併せて、統一的な手順で正確な業務遂行ができるよう事務処理マニュアルを整備するとともに、制度の理解を深めるため、外部機関への研修に積極的に参加させるなど、再発防止対策の検討をお願いします。

さらに、課内における職員間の意思疎通が図られるよう様々な機会を通してコミュニケーションの充実を図り、より良い職場環境の醸成に努めてください。

最後に、本件請求後においても、新たに不適正な事務処理が明らかになっており、二度とこのような事案を起こすことのないよう、生活保護業務全般について、法令等にのっとり事務処理が行われているか、生活保護費の支給は適正かなど再点検の実施を検討し、不適正な事務を一掃するという覚悟を持って今後の業務に取り組んでいただけるよう要望します。