

請求人 省略

赤磐市監査委員 本庄 司郎
赤磐市監査委員 原田 素代

赤磐市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

令和 3 年 5 月 17 日付けで、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づき提出された赤磐市職員措置請求書について、監査した結果を同条第 5 項の規定により下記のとおり通知します。

記

第 1 監査の請求

- 1 請求人 請求人の住所、氏名
省略
- 2 請求書の提出 令和 3 年 5 月 17 日

3 請求の要旨（原文のまま記載）

第 1 請求の趣旨

一 社会福祉事務所の地方自治法第 138 条の 2 違反による公金不当支出

地方自治法第 138 条の 2 では「普通地方公共団体の執行機関は、条例、予算その他議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく事務を自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」と定めており、執行機関が、その権限に属する事務を管理し及びその執行するに当たってのよるべき根本基準を規定している。

生活に困窮する外国人に対する生活扶助要件等は「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」（昭和 29 年 5 月 8 日付け社発第 382 号厚生省社会局長通知）以下「厚生省通知」という。）に基づき、生活保護法（昭和 25 年 5 月 4 日法律第 144 号）に準拠しているが、厚生省通知は、国による「技術的助言」にとどまるものであり、当然、地方公共団体が行う行政措置の法的な根拠とすることはできない。

生活に困窮する外国人に対して、憲法や生活保護法に生活保護支給を禁止する明文の規定はないことから、地方自治法第 232 条の 2 の規定を根拠として、寄付又は補助として支給するしかない。

しかし、令和 3 年 1 月 19 日、同年 2 月 18 日、本市の厚生文教常任委員会（令和 2 年 10 月までは厚生常任委員会）の一般会計予算の審査において、また過年度の委員会においても、外国人の生活保護受給世帯数、厚生省通知支給決定要件の確認、収入未済額、不納欠損額、債権放棄等についての質疑を踏まえて決定を行っていない。社会福祉事務所による自由裁量行為の濫用に伴う不当支出であり、地方自治法第 138 条の 2 違反である。

二 社会福祉事務所の社会権規約第9条違反、人種差別撤廃条約第1条1項違反、地方自治法第1条の2違反による公金不当支出

経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会の社会権規約（昭和54年9月21日発効）第9条の法解釈として、一般的意見第19（平成19年11月23日採択）では「Ⅲ締結国義務、B具体的な法的義務、3充足の義務、49促進する義務は、締結国が、特に農村及び都市部の貧しい地域、又は言語的及びその他少数者に、社会保障スキームへのアクセスに関する適切な教育及び社会認識が存在することを確保するための措置をとることを求める。」と定めている。（社会権規約第9条は、事実証明書（2）の パラグラフ49を参照）

地方自治法第1条の2は「地方公共団体は、住民の福祉を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と定めており、生活に困窮する者に対して、福祉的給付を実施することは、地域住民全体の生活困窮者を減少させることに資することになる。

生活保護の扶助は、生活扶助、住宅扶助、医療扶助、教育扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の8項目あるが、通年及び今回の新型コロナウイルスに伴う収入減、過去のリーマンショック時の収入減に際し、一般会計予算の審査において、項目別の扶助要否、住民の生活保護アクセス方法等は審議はされていない。

生活保護法第4条2項では「民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」と定めているが、外国人に対しては実質扶養義務はなく、日本人に不平等な規定となっている。

外国人は、本国の法が未熟あるいは大陸法とコモンローとの差異、宗教、文化の違いにより、義務認識は日本人と大きく違う。多くの外国人は日本人より、返済意識は少なく返還金・徴収金の時効及び債権放棄の頻度は高くなる。（事実証明（8）を参照）

社会福祉事務所は、扶養義務を背負った日本人に対し、市民参加の生活扶助研修会や定期的な広報紙への記事転載等による生活扶助知識の向上を図らず、社会保障へのアクセス確保を故意に抑制している。絶対数の多い日本人に対し、社会保障アクセスを抑制すると格段に扶助費の支出を低減維持させることができるためである。社会福祉事務所は、これを利用し、一般会計、款：民生費、項：生活保護費に外国人の生活保護に係る予算を含め議員に問題意識を持たせないよう審議させ、更に外国人の返還金及び徴収金の債権放棄をオープンにしないよう議会に報告していない。これらの行為は、日本人扶助費の抑制と外国人扶助費の先取り優先支出であるが、合理性を欠いた社会福祉事務所による日本人差別の不当な支出である。社会保障へのアクセス抑制は社会権規約第9条違反、合理性を欠いた支出は人種差別撤廃条約（平成8年1月14日発効）第1条1項違反及び地方自治法第1条の2違反である。債権放棄を議会に報告していないのは、地方自治法第96条10項違反である。（人種差別撤廃条約は、事実証明（3）を参照）

三 請求に係る事実

（1）平成16年 山陽町、赤坂町、熊山町及び吉井町合併協議会の調整協議

協議当時、生活保護システムは未導入である。電算部会及び福祉部会において、協定協議項目に生活保護債権の取扱いがなく、合併を機に管理が複雑な外国人被保護者の個別ファイルが、「未収金を残し、延長をせずに廃棄」、「未収債権を残したまま保護廃止後、5年で廃棄」とする公金徴収を怠る違法な行為が、それぞれ継続となっている疑義がある。

（2）合併以後の外国人生活保護審議

平成25年の厚生常任委員会会議録から令和3年厚生文教常任委員会会議録を確認する限り、一

度も外国人生活保護の議論はない。また、本市は合併以後、会計検査院の選択的検査対象となっていない。認定要件（在留資格、保有資産等の確認）、未収債権及び不納欠損額の扶助費事務事業の処理が確認されていないため、不当な公金支給を継続している疑義がある。

（３）債権の発生と回収及び不納欠損処理

本市監査委員による「赤磐市各会計歳入歳出決算審査意見書」の生活保護費返還金未収金の状況及び「決算書：雑入」の不能欠損額、生活保護費返還金（収入済額）は、以下のとおりである。

年度	未収金	収入済額	不能欠損額
平成 25 年	0 円	1,380,122 円	0 円
平成 26 年	815,034 円	554,638 円	0 円
平成 27 年	766,404 円	1,369,580 円	0 円
平成 28 年	8,176,010 円	1,414,669 円	0 円
平成 29 年	7,520,800 円	5,166,372 円	0 円
平成 30 年	7,127,240 円	1,818,581 円	0 円
令和 01 年	6,916,980 円	984,579 円	0 円

不納欠損額が毎年 0 円とあり得ない状況で監査されている。これは、前年度からの繰越し債権額、当年度発生した債権額、当年度の回収額、過年度分の回収額、当年度の不能欠損額、次年度への繰越し債権額とに区分せず、財産の管理を怠る不当な財務会計上の行為である。過年度の債権取消しや繰越し調停額誤りを恣意的に変更し、適正な債権回収を怠っている疑いがある。

（４）債権管理について

完納とならない場合は未収債権となり、完納または消滅時効の成立等債権の消滅まで継続的かつ適正な債権管理を行う必要がある。なお、厚生労働省の定める適切な債権管理は下記のとおりである。

- ・延滞した際に必ず督促状を発送する。
- ・少なくとも 1 年に 1 回は催告（催告状、電話、面接等）を実施する。
- ・廃止者や死亡者は、住所調査や相続人調査を実施し、催告を行う。
- ・以上の記録拳証資料を必ず残すこと。

平成 25 年の厚生常任委員会会議録から令和 3 年厚生文教常任委員会会議録、平成 27 年度から令和 2 年度までの「赤磐市各会計歳入歳出決算審査意見書」を確認末う限り、債権管理の議論及び説明は見当たらない。適正な財産の管理が実施されていない疑義がある。

（５）生活保護法第 66 条、77 条、78 条の債権放棄

債務放棄は、消滅時効の完成を待たずして債権が消滅する行為であるが、地方自治法第 96 条により議会の議決を要する重要な案件である。しかしながら本市では、債権管理条例はない。また、制定されている赤磐市財務規則（平成 17 年 3 月 7 日）には、生活保護法第 66 条、77 条、78 条に伴う非強制公債権及び私債権の議会報告は規定されていない。

（６）令和 3 年 4 月 8 日及び 4 月 27 日の社会福祉課課長、財務課課長との面談で以下の事が判明している。

ア. 外国人に対する生活保護支給規則や要綱はない（制定予定もない）。現在、①生活保護法の申請様式により審査を行い、生活保護法の決定通知様式を用いている。②県への領事館保護要請確認は行っていない。また、「朝鮮人は、領事館保護要請は不要である」との回答を得た。③本市において過去より「外国人からの異議申し立て」はなく、有れば検討するとのこと。

①については、厚生省通知を根拠とした申請及び決定ではなく、生活保護法を根拠とする公権

力の行使であって、申請外国人の権利義務ないし法律上の地位に影響すを及ぼす法的効果を有するものといふことができ、処分性を有する。また、②は「厚生省通知」の規定を遵守しておらず、③は「厚生省通知」では外国人の異議申し立てはできないことになっており、生活保護法の規定に基づく処置である。

よって、書類上においても行政措置上においても生活保護法に基づくものであり、不当な財務会計上の契約の締結又は履行である。なお、②の後段については、戦前から日本に住んでいた朝鮮人、台湾人が対象であるため、2世以降に対し、直近の厚生省通知改定（平成24年7月4日社援発0704第4号厚生労働省社会・援護局長通知）から一度も、領事館保護要請確認を行わず支給しているならば、財務会計上の行為として、公金の徴収を怠る事実となっている。この場合の被保護者は、世系となるため人種差別撤廃条約第1条1項違反である。

イ. 出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）以下「入管法」という。）第5条3項を知らないと思われる。

ウ. 人種差別撤廃条約第1条1項と2項、社会権規約第9条を知らないと思われる。

エ. 扶養義務者の照会確認及び上陸又は出生以後に保有した通称名預金口座確認の措置は、回答がなかった。また、本国への渡航確認の実施も回答がなかった。

日本国内の扶養義務親族確認を行っていない可能性がある。扶養義務親族が判明した場合でも、照会しない根拠として「高齢者」とし一律扶養照会不要としている可能性がある。返還金・徴収金を持つ外国人が死亡した場合の相続人請求を避けるために、故意に扶養義務親族確認を行っていない可能性がある。前段は、生活保護法第77条による徴収金、後段は、同法78条の徴収金を見逃す行為であり、公金の徴収を怠っている疑義がある。

また、通名預金口座については、上陸又は出生後に居住していた全ての自治体に対し、通名を確認し、金融機関への照会調査を行うが、実施していない可能性がある。本国への渡航については、現金ハンドキャリーができるが、厚生労働省社会・援護局課の「被保護者が海外に渡航した場合の取扱いについて（平成20年4月1日社援保発第0401006号）」の渡航前確認及び渡航後の金融機関への照会調査を行っていない可能性がある。本国に帰国後、VISA/JCBのデビットカードや国際キャッシュカードでも出金可能で、電話も国際ローミング契約すれば海外使用できるため長期に渡る不正支給を見逃している可能性がある。これは、生活保護法第78条の徴収金を見逃す行為であり、公金の徴収を怠っている疑義がある。

オ. 返還金又は徴収金が生じている外国人の無断出国に対する収入未済額、不納欠損額処理扱い方法を決めていないと思われる。（長期に渡る収容センター入所時又は拘留後の強制出国時も同じ）

(7) 本市の住民生活保護知識と生活保護基準未満の世帯

I. 住民への聞き取り

多くの住民に聞いたところ、以下の知識が殆どである。（ ）内は、本来住民が保持すべき知識を示す。

ア. 外国人は、生活保護をもらえないはずだ。若しくは、もらっているのを聞いたことがない。

イ. 家があったらもらえないと人から聞いた。

（原則として保有が認められるが、処分価値が利用価値に比べ著しく大きい場合は処分を検討する。ここでいう「処分価値が利用価値に比べ著しく大きい場合」とは、おおむね標準3人世帯の生活扶助基準額、住宅扶助特別基準額を加えた額の10年分相当の約2400万円とされている。）

ウ. 若しくは、車をもっていたらもらえないと聞いた。

（事業用、公共交通機関の利用が困難な場合の通勤・通院・通学用については保有が認められる

場合がある。ただし、事業用については処分価値が利用価値に比して著しく大きくないもの、通勤・通院・通学用については、処分価値が小さいもの（15万円程度）に限る。）

エ. もらえたらいいけど、どうしても親戚や近所に恥ずかしい。

オ. 年金に足しては、もらえないのと違うか？

（イメージとしては、生活保護費は、各自の平均医療費、租税等と合算であり、年金収入等との差額分が扶助可能である。）

カ. 生活扶助の講習会なんか聞いたことない。

II. 本市の生活保護基準未満の低所得世帯数と高齢者低所得世帯数の推定

厚生労働省社会・援護局「生活保護基準未満の低所得世帯数の推定について（平成22年4月9日）」により、日本人配偶者の混合世帯及び日本国籍留保者は無いものとして、本市の状況を推定すると令和元年時点での貯蓄残高が生活保護費1か月未満の日本人低所得世帯が890世帯あり、同年被保護世帯実績数89世帯との乖離が801世帯ある。国立社会保障・人口問題研究所の2018年推計の世帯数データから上記、日本人低所得890世帯の高齢者世帯を求めると、65歳以上世帯が339、70歳以上世帯が172の合計511世帯となる。この511世帯のうち、被保護世帯を除いた世帯については、本市が行っている困窮者自立支援事業よりも、生活扶助、住宅扶助、医療扶助、教育扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の8項目社会保障アクセス教育が必要であるが社会福祉事務所は行っていない。（事実証明5、6、7参照）

本市住民の生活保護知識は乏しく、「生活保護は恥」という社会的スティグマの解消がされていない。社会福祉事務所は、どの程度の生活保護基準未満の低所得世帯数が存在するか簡単にわかるはずであるが、就労と家計の見直しアドバイス事業しか実施しておらず、これらは「社会保障へのアクセス確保」及び「住民の福祉を図る」とするところの社会権規約第9条と地方自治法第1条の2の遵守義務を果たしていない。

四 本市の損害

- (1) 厚生省通知の規定内容を逸脱した外国人への不当支給
- (2) 領事館保護要請の怠りによる外国人への不当支給
- (3) 外国人保護申請における扶養義務者の調査怠りに伴う不当支給
- (4) 外国人への支給を優先するために日本人生活扶助の抑制工作をした不当支給
- (5) 合併以後の未収金回収の怠り及び不適切な債権管理による債権放棄により生じた公金の損失
- (6) 上陸及び出生以後に取得した通名口座の支給開始及び渡航後の残高見過ごしによる返還金の損失

五 措置請求

不当な支出を防止するため以下の措置を請求する。

- (1) 日本人と外国人の親族扶養義務に不平等があること、在留資格のうち定住者は、返還金又は徴収金が発生した場合に無断出国し不納欠損額が生じやすいこと、社会権規約第9条の社会保障促進から生じる生活保護捕捉率の変化があること。これらが判断できる状態にすることが合理性のある支出のベースとなる。外国籍取得日本人や日本国籍留保中の日本人も存在することから、予算説明書には、夫婦とも日本国籍、夫婦とも外国籍、夫婦どちらかが外国籍の混合世帯の3種区別した被保護世帯数と人数の記載を請求する。また、前年度からの繰越し債権額、当年度発生した債権額、当年度の回収額、過年度分の回収額、当年度の不能欠損額、次年度への繰越し債権額とに区分した予算説明書の改定を行い審議することを請求する。合わせて、住民が閲覧できるよう請求する。（事実証明（9）加藤厚生大臣記者会見参照）

(2) 現在支給中の外国人に限度措置（120歳上限支給）を設け、移行期間3年程度以後は、相手国との相互主義（principle of reciprocity）による支給とすれば、憲法、条約、生活保護法、入管法、入管特例法、地方自治法に違反せず適正な支給とすることができる。相手国との相互主義福祉施策を請求する。

(3) アイデンティティに留意し、日本国籍の取得を促す補助金制度等を構築し、平等の受給要件下での公平な生活扶助福祉が提供（支出）できるよう請求する。

但し、要綱や条例により、外国人生活保護支給を定めている自治体があるが、入管法（上陸の拒否）第5条3項では「貧困者、放浪者等で生活上国又は地方公共団体の負担となるおそれのあるもの」と定めていること（これは在留更新時にも考慮される）及び外国人の親族扶養問題が解決されていないこととの整合性が取れない。（事実証明書（1）を参照）又、厚生省通知に規定されている特別永住者は「世系」であり、本市が支給対象として規定すると人種差別撤廃条約第1条1項の違反となる。更に、要綱及び規則又は条例を定めると処分性が発生することになる。住民投票の賛否を問うレベルであって、外国人生活保護支給の要綱及び規則又は条例を定めないよう請求する。

(4) 定期的な生活扶助研修会の実施や本市ホームページ及び広報並びに自治会を通じて「親類やご近所に気遣いせずご相談ください」、「持ち家や車があってもご相談ください」、「生活扶助は8項目福祉です個別にご相談ください」等の生活保護における正しい知識と社会認識を住民に持たせ、住民の生活扶助へのアクセスを確保し、生活保護捕捉率の向上となるよう請求する。

(5) 外国人と日本人との公平性を確保した、債権管理条例の制定をし、非強制公債権及び私債権の有の額又は無し（0円）を議会に報告するよう請求する。

六 事実証明書（省略）

4 要件審査

監査の実施に当たり、本件措置請求について、法第242条の要件審査を実施した。

(1) 「生活保護法に基づく生活保護費と厚生省通知に基づく生活に困窮する外国人に対する生活保護費とを区別して議会で審議していないことをもって、不当な公金の支出である。」との主張は、住民監査請求の制度の対象となる個別具体的な財務会計上の行為の是正を求めるものではないと考えられることから、監査の対象には当たらないと判断する。

(2) 「社会保障へのアクセス抑制は社会権規約第9条違反、合理性を欠いた社会福祉事務所による日本人差別の不当な支出は人種差別撤廃条約（平成8年1月14日発効）第1条1項違反及び地方自治法第1条の2違反である。」との主張は、住民監査請求の制度の対象となる個別具体的な財務会計上の行為の是正を求めるものではないと考えられることから、監査の対象には当たらないと判断する。

(3) 「本市が実施している生活に困窮する外国人に対する生活保護費の支出は不当である。」との主張については、要件を具備していると認められた。

(4) 「生活保護費返還金未収金について、回収及び不納欠損処理により公金の回収に怠る事実がある。」との主張については、要件を具備していると認められた。

第2 請求の受理

本件請求は、その一部において法第242条に定める要件を具備しているものと認め、令和3年5月20日に受理した。

なお、本件請求については、令和3年5月17日付けで収受したものである。

第3 監査の実施

1 監査の対象

(1) 監査対象事項

本市が実施している生活に困窮する外国人に対する生活保護費の支出は不当であるか及び生活保護費返還金未収金について回収及び不納欠損処理により公金の回収に怠る事実があるかどうかを、監査対象事項とする。

なお、生活保護費の支出については、法第242条第2項に請求は当該行為のあった日又は終わった日から1年以内のものとするとされているため、令和2年5月から令和3年4月分を対象とした。

(2) 監査対象部局 本庁 保健福祉部 社会福祉事務所 社会福祉課

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定により、請求人に対し、令和3年5月26日に証拠の提出及び陳述の機会を与え、本件請求の補足説明を行った。

3 監査対象部局に対する事情聴取

令和3年6月8日に、監査対象部局の関係職員から事情を聴取し、調査を行った。

第4 監査の結果

監査委員の事実関係の確認結果及び判断については、以下のとおりである。

1 事実関係の確認

(1) 生活に困窮する外国人に対する生活保護費の支出について

ア 「生活に困窮する外国人への不当な支給を行っている。」との主張について、赤磐市における外国人に対する生活保護費の支出は、「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」（昭和29年5月8日付け社発第382号厚生省社会局長通知）に基づき生活保護法による生活保護の措置に準じて実施している。支給申請の取扱において、外国人については、在留カード又は特別永住者証明書の提示を求め確認し、朝鮮人及び台湾人以外である場合には、県知事へ報告する。扶養義務者への照会、預貯金や不動産等の資産保有状況の照会など調査や確認は生活保護法と同様の取扱を行っており、生活に困窮する外国人に対して不当な支給を行っている事実がないことが確認された。

(2) 生活保護費返還金未収金の回収及び不納欠損処理について

ア 「不納欠損額が毎年0円とあり得ない状況で監査されている。これは、前年度からの繰越し債権額、当年度発生した債権額、当年度の回収額、過年度分の回収額、当年度の不納欠損額、次年度への繰越し債権額とに区分せず、財産の管理を怠る不当な財務会計上の行為である。過年度の債権取消しや繰越し調定額誤りを恣意的に変更し、適正な債権回収を怠っている疑いがある。」との主張について、時効の更新、未収金の回収など適正に債権管理を行っており、不納欠損もないということが確認された。

2 監査委員の判断

(1) 「生活保護法に基づく生活保護費と厚生省通知に基づく生活に困窮する外国人に対する生活保護費とを区別して議会で審議していないことをもって、不当な公金の支出である。」との主張は、住

民監査請求の制度の対象となる個別具体的な財務会計上の行為の是正を求めるものではないと考えられることから、監査の対象には当たらないと判断するので、却下する。

(2) 「社会保障へのアクセス抑制は社会権規約第 9 条違反、合理性を欠いた社会福祉事務所による日本人差別の不当な支出は人種差別撤廃条約（平成 8 年 1 月 14 日発効）第 1 条 1 項違反及び地方自治法第 1 条の 2 違反である。」との主張は、住民監査請求の制度の対象となる個別具体的な財務会計上の行為の是正を求めるものではないと考えられることから、監査の対象には当たらないと判断するので、却下する。

(3) 「本市が実施している外国人に対する生活保護費の支出は不当である。」との主張について。

ア まず、生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置については、生活保護法が外国人に対して生活保護費を支出すること自体を否定するものではないため、法第232条の2の規定を根拠として、それぞれの地方公共団体が行っているものである。法第1条の2では、「地方公共団体は、住民の福祉を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と定めており、人道上の観点から、生活に困窮する一定の外国人に対して、生活保護の措置を実施することは、地域住民の生活困窮者を減少させることになり、法第1条の2に規定する地方公共団体の役割にかなうものであることから、合理的な裁量の範囲内であり、かつ、公益上の必要も認められると考えられる。

イ 次に、本市がそれぞれの外国人の申請に基づいて行っている生活保護費の支出については、「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」（昭和 29 年 5 月 8 日付け社発第 382 号厚生省社会局長通知）に基づき、生活保護法による生活保護の決定実施の取扱に準じて行っており、個別の決定に不当は認められない。

(4) 生活保護費返還金未収金について回収及び不納欠損処理により公金の回収に怠る事実があるかどうかについては、適正に債権管理を行っており、不納欠損もなく、怠る事実は認められない。

3 結論

本市が、それぞれの外国人の申請に基づいて行っている生活保護費の支出は、生活保護法による生活保護の決定実施の取扱に準じて行っており、個別の決定に不当は認められない。

生活保護費返還金未収金について回収及び不納欠損処理により公金の回収に怠る事実があるかどうかについては、適正に債権管理を行っており、不納欠損もなく、怠る事実は認められない。

よって、本件措置請求のうち監査対象事項とした部分については、理由がないものと判断し、請求を棄却する。

第5 意見

本件請求における監査委員の判断は、以上のとおりであるが、監査委員としては、今回の監査を通じ、法第 199 条第 10 項の規定に基づき、以下のとおり意見を述べるものである。

生活保護法に基づく生活保護及び生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置については、市民の信頼に応え、理解が得られるよう、引き続き適正な事務執行に努めるよう要望する。