

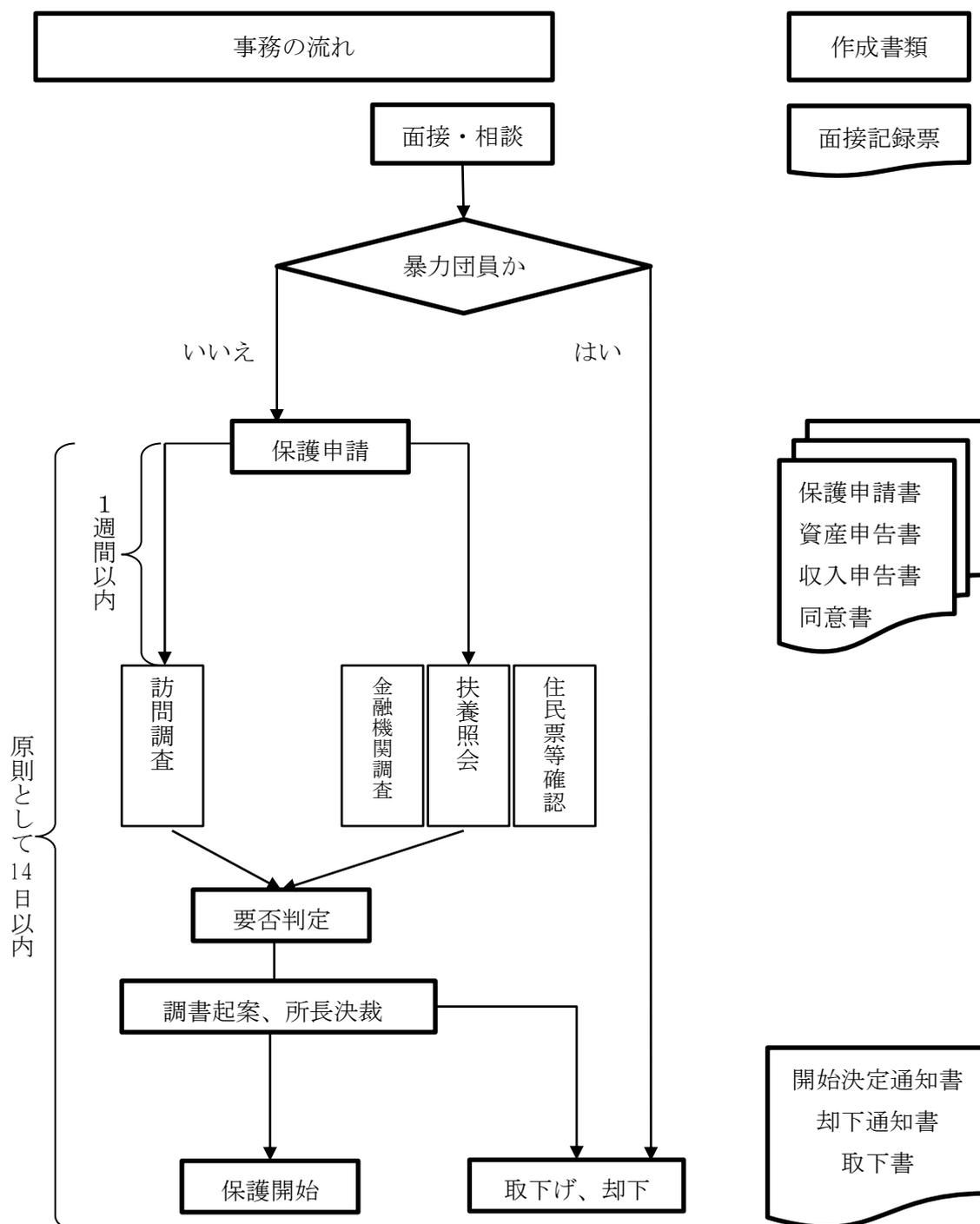
第3章 生活保護に関する監査結果及び意見

第1節 生活保護の申請時の事務手続

1 面接相談から保護開始、却下等までの流れ

生活保護の面接相談、保護申請から保護開始、却下等までの事務の流れと、作成して保管されている書類の流れを示すと以下のとおりである。

[面接・保護申請から保護決定等までのフローチャート]



[1] 面接相談

I. 概要

市民が様々な理由で生活困窮状態に陥ってしまい、生活保護を受ける場合には、福祉事務所を訪れて生活状況について相談することとなる。相談の際に担当するのは福祉事務所の面接相談員である。

相談は原則として市役所の面談室で行うが、電話での相談や病院の入院者・施設等の入所者に対して出張して相談する場合もある。面接相談員は相談者の相談内容に応じて生活保護制度以外にも他法他施策の説明を行い、生活保護制度の概要について説明する。面接相談員は相談者の申請の意思の有無を確認し、保護申請書を徴取する。

生活保護制度が「最後のセーフティネット」としての機能を十分有効に果たすためには、真に保護を必要とする者が適正かつ速やかに生活保護を受給できなければならない。そのため、面接相談や保護の申請時において、面接相談員は適切な助言指導を行うことが求められる。また、相談者の困窮状況、生活状況等の聞き取りは、真に保護が必要か否かを判定するために大変重要である。

さらに、面接相談時に本人の経歴、家族構成、生活歴、生活困窮に至った要因、保有資産の状況、負債、取引がある金融機関や保険会社などを十分に聞き取ることが、生活保護に係る訪問調査、初動調査、財産調査、扶養調査を効率的かつ効果的に行うことに資する。

面接相談は天津市福祉事務所が作成した「保護のしおり」を活用して、生活保護制度の概要、権利及び義務、生活保護の手のしかた、他の制度等の活用の可否などを説明し、相談にあたる。相談終了後、面接相談員は生活保護システムを用いて「面接記録票」を作成する。

平成 25 年度の相談件数は 1,608 件である。一年間の開庁日数が約 240 日として計算すると一日あたり約 6.7 件、一人あたり約 2.2 件の面接相談をしている。天津市福祉事務所では 3 名の嘱託職員が面接相談に対応している。3 名以上の相談者が同時に重なった場合は、生活福祉課のケースワーカーが相談に対応することもある。そのため面接相談者が長時間待つことなく面接相談を行うことができる体制となっている。

II. 意見

1. 面接相談用マニュアルの整備

面接相談は、生活保護の手続きの第一段階であり保護の要否の判定には大変重要である。天津市福祉事務所では、面接相談用のマニュアルが整備されていないため、生活歴、資産状況、家族構成等の聴取する内容は面接相談員によって偏りが見られ、また面接相談票の記載内容・記載方法が面接相談員によりばらつきが見られる。

面接相談用のマニュアルを整備し、必ず聴取すべき内容、ケースにより聴取すべき内容等を整理し、面接相談員による聞き取り内容、面接相談票の記載事項の偏りを是正すべきである。

2. 面接相談時の個人情報保護

大津市福祉事務所では面接相談に同席する人数は 2 名までとしている。面接相談時には親族以外の者等が同席しているケースがあるが、その同席者の氏名、住所、相談者との関係が面接記録票に記載されていない。

面接相談時には、相談者の生活歴や困窮状況を詳細に聞き取らなければならず、個人情報については、細心の注意を払う必要がある。そのため、相談者と同席者が双方とも相談に同席することを認めたことを証する書類に署名をしてもらい保存すべきである。また面接相談票に同席した者の住所と氏名を記録すべきである。

[2] 保護申請

I. 概要

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

保護申請時には、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、要保護者の氏名及び住所又は居所、生活保護を受けようとする理由を記載する「保護申請書」、不動産、現金、預金、有価証券等、生命保険、自動車、貴金属等の資産及び負債を記入する「資産申告書」、当月及び前三か月間の世帯の就労収入額、就労日数、年金等の就労以外の金額、働けない理由を記入する「収入申告書」を提出する。

上記「保護申請書」、「資産申告書」、「収入申告書」に記載すべき記載事項は生活保護法及び厚生労働省令により定められている。この他に金融機関等への調査に対する「同意書」、保有している銀行口座の通帳のコピー等を添付する。

保護申請があった場合、その申請者は担当することとなるケースワーカーに分担される。担当ケースワーカーは、金融機関への照会、扶養義務者への照会、住民票の確認、必要である場合は戸籍謄本の確認、要保護者宅への訪問調査を行い、保護の要否及び保護の程度を決定し、保護決定通知書、却下通知書を申請者へ通知する。また、申請者の意思により保護申請の取下げをすることもある。

保護申請があったときは、法第 24 条第 3 項「保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもって、これを通知しなければならない。」と定められている。また同条 4 項に「前項の書面には、決定の理由を付さなければならない。」ことが定められ、さらに同条 5 項に「第 3 項の通知は申請のあった日から 14 日以内にしなければならない。ただし、扶養義務者の資産及び収入の状況の調査に日数を要する場合その他特別な理由がある場合には、これを 30 日まで延ばすことができる。」と定められている。

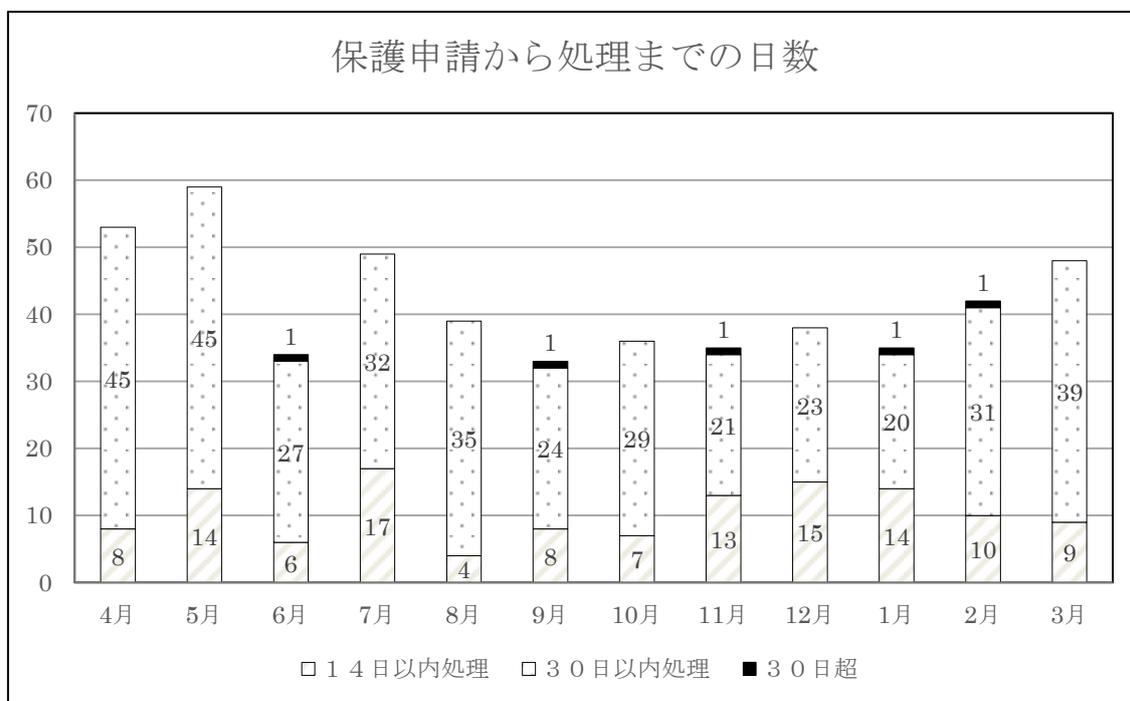
保護申請書、資産申告書、収入申告書、調査のための同意書等を提出してから 30 日以内に通知がない場合は、保護の実施機関が申請を却下したものとみなすことができる。

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」（以下、実施要領という。）では「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厳に慎むこと。」とされ、要保護状態にある者の申請権を適正に確保することとされている。

相談記録票のうち平成 25 年 4 月分及び 5 月分合計 310 件、平成 25 年度に却下されたケース 23 件、取下げたケース 33 件を確認した結果、申請時に所持金が最低生活費を上回っている等、明らかに要保護状態でない者であっても申請の意思がある者からは保護申請書を受理している。これらのことから、相談者の申請権を侵害するような事例は認められなかった。

[平成 25 年度月別の保護申請から処理までの日数]

(件)



II. 監査結果

1. 保護決定通知までの日数

法第 24 条第 3 項「第 1 項の通知は、申請のあった日から 14 日以内にしなければならない。但し、扶養義務者の資産状況の調査に日数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、同項の書面に理由を明示しなければならない」と定められている。

平成 25 年度の保護申請件数は 497 件、そのうち 14 日以内に処理できた件数は 121 件、15 日以上 30 日以内に処理した件数は 371 件、30 日を超過した件数は 5 件あった。

生活保護法で定められているとおり、原則として申請のあった日から14日以内、扶養義務者の資産状況の調査に日数を要する等特別な理由がある場合でも30日以内に通知すべきである。

また、申請者に送付する通知書の「14日以内に通知できない理由」欄はすべて空欄であった。生活保護法に定められたとおり申請者に対する書類には14日以内に通知できなかった理由を明示すべきである。

III. 意見

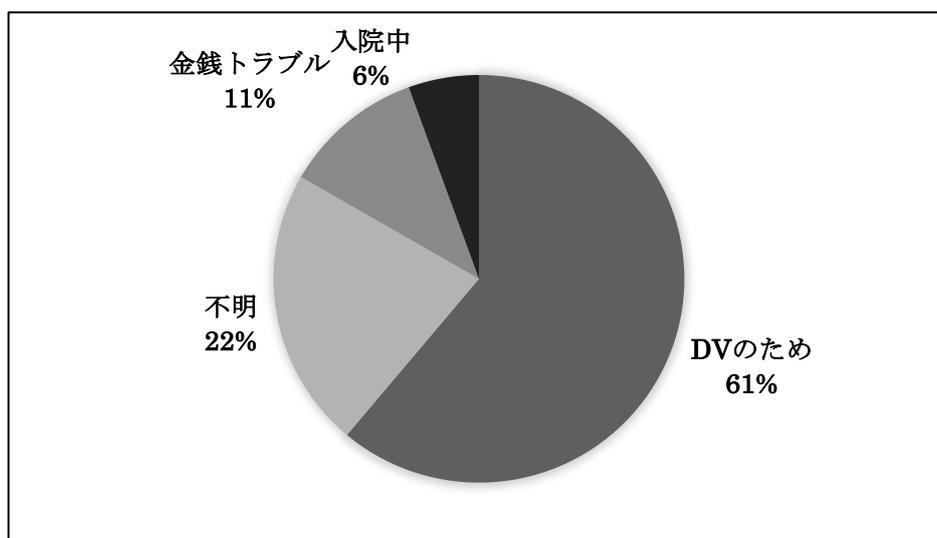
1. 多重受給の防止について

大津市に住民登録をしていない被保護者は35ケースあった。次の表は大津市に住民登録をしていない理由の内訳である。約61%のケースがドメスティックバイオレンスからの退避者であり、その大半が退避施設から大津市に移ってきたケースである。大津市に住民登録をしていない理由が不明のケースは約22%である。そのうち複数のケースで過去に複数の福祉事務所で保護歴及び保護の廃止歴があった。

大津市以外で生活保護を受給している若しくは過去に受給していたことは、本人が申告しなければ把握できない。原則的には居住地である住民登録地が保護の実施機関であるが、ホームレス等の住所不定者やドメスティックバイオレンスからの退避者等様々な理由で住民票を移すことが出来ない者は、例えば他の市町村で保護を受けており、大津市でも重複して保護申請をしたとしても要件を満たす限り保護を開始することとなる。この結果、複数の福祉事務所で生活保護を支給してしまう危険性があり、全国では多重受給していた被保護者が逮捕、起訴されたことも報道されている。

これを防止するために、少なくとも大津市に住民登録していない被保護者については住民票の登録地に保護の有無を確認すべきである。

[大津市に住民登録していない理由の内訳]



[3] 要件調査

I. 概要

生活保護の新規申請があった場合、担当するケースワーカーは、提出された保護申請書、収入申告書、資産申告書、調査のための同意書に基づいて保護の決定のための調査を行う。金融機関に預貯金等の調査、生命保険会社に加入保険の調査を文書で行っている。これに並行して市役所内では住民票、必要と認めた場合には戸籍謄本を取得し、扶養義務者の有無を調査する。また、国民健康保険の加入状況、児童手当の受給状況を調査する。他には資産税課に対して不動産の保有状況を確認している。さらに、被保護者の居所へケースワーカーが訪問し生活状況を確認する。

これらの結果を基に申請者の保護の要否、保護の程度を決定する。

II. 意見

1. 暴力団員でないことの確認について

厚生労働省通知「暴力団員に対する生活保護の適用について」によると、「そもそも暴力団員は、集団的に又は常習的に暴力団活動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」ため保護の要件の判断に当たり、本来は正当に就労できる能力があると認められるため、稼働能力の活用要件を満たさない。さらに暴力団活動によって得られる収入を福祉事務所に対して申告することが期待できず、このような収入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・収入の活用条件を満たしていると判断することができない。

これらのことから原則として暴力団員に対し生活保護は適用しないとされている。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は保護の廃止を検討することとされている。

大津市福祉事務所では、暴力団員であるかどうかの警察に対する照会の要否は、担当した面接相談員又はケースワーカーがその相談者又は申請者の相談時の言動、態度、入れ墨、指の欠損状況を見て総合的に判断している。大津市福祉事務所としては保護申請時に申請者全員に暴力団であるかを口頭で確認することは難しいとのことである。

厚生労働省通知では暴力団員であることが疑われる者への対応は警察と連携を図ることとされ、大津市福祉事務所の対応に誤りはない。

しかし対応が丁寧な者でも暴力団員である可能性は否定できない。保護開始後に暴力団員と判明した場合、それまでの保護費を回収することは容易ではないし、また効率的ではない。大津市の住宅課では市営住宅への入居希望者全員について暴力団員であるかどうかを県警に確認している。大津市福祉事務所でも新規保護申請者全員について暴力団員でないことの照会を行うことを検討されたい。

[4] 申請時における訪問調査

I. 概要

保護の開始又は変更の申請があった場合は、要保護者の生活状況等を把握し、援助方針に反映させることや、これに基づく自立を助長するための指導を行うことを目的として、訪問調査を行う。申請時には必ず実地で行うこととされている。

II. 監査結果

1. 申請から訪問調査までの日数

厚生労働省通知の保護の実施要領には「保護の開始又は変更の申請等のあった場合には、申請書等を受理した日から1週間以内に訪問し、実地に調査すること。」とあるが、抽出したサンプルケース40件の内1週間を超えたケースが8件ある。その理由は明らかにされておらず、1週間を超えた件数も把握されていない。ケースワーカーに行ったアンケートの結果によると、「被保護者の都合のため」や「ケースワーカーが多忙なため」との回答であった。申請時の訪問調査は保護の要否に重要な影響を与える判断材料となるため、実施要領どおり1週間以内に行うべきである。

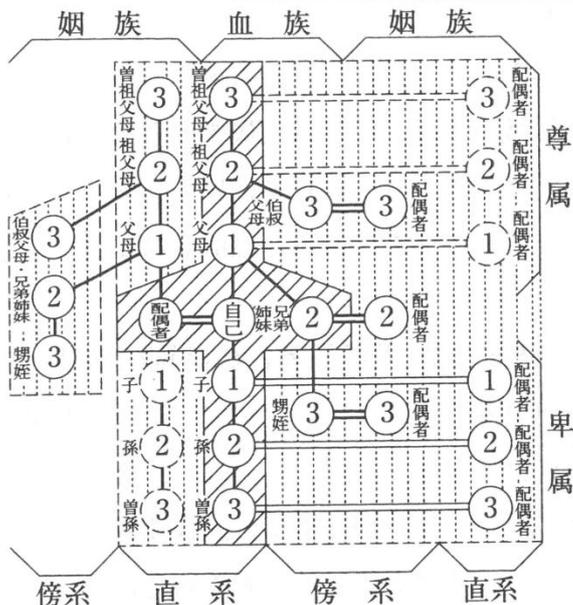
[5] 扶養調査

I. 概要

法第4条第2項は「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。

保護の申請があった時は、要保護者の扶養義務者の存在を確認し、要保護者に扶養義務者がある場合には、生活保護の受給に優先して扶養義務者に扶養及びその他の支援を求めよう指導しなければならない。また「保護の実施要領」には、保護の申請があったときは、要保護者の申告及び戸籍謄本等により、絶対的扶養義務者及び相対的扶養義務者のうち、現に要保護者又はその世帯に属する者を扶養している者若しくは過去に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の存否を確認することとなっている。

[絶対的扶養義務者と相対的扶養義務者の範囲]



注 絶対的扶養義務者（民法第877条第1項）
 相対的扶養義務者（民法第877条第2項）
 ① 配偶者は、継親の場合等であること。
 子①は、先夫の子、後妻の連れ子等である。

なお、平成 26 年 7 月施行の生活保護法の改正により扶養義務者が民法の規定による扶養義務を履行していないと認められる場合において、保護の開始を決定しようとするときは、あらかじめ扶養義務者に対して、申請者の氏名及び保護の開始の申請があった日を書面で通知しなければならないこととなった。

II. 監査結果

1. 初動時の扶養調査について

大津市福祉事務所では、申請者から受領した「扶養届」に基づき扶養能力の調査を書面で行っている。抽出したサンプルケース 40 件のうち 19 件が、扶養義務者を把握していながら扶養調査を行わずに保護を開始している。その理由は、「疎遠のため」、「居所不明のため」、「申請者が照会を拒否したため」、「DV から逃げてきたため」及び理由不明である。

実施要領には「扶養義務の履行が期待できない者に対する調査の方法」で直接照会することが適当でない場合は、検討結果及び判定について、保護台帳等に明確に記載する必要がある旨定められている。しかし、誰に、いつ、どのような方法で照会したのか、また誰に、なぜ照会しなかったのかが明らかにされているケースは抽出したサンプルケース 40 件の内 7 件に止まった。実施要領どおりに扶養調査を適正に行い、実施状況が明らかになるように、保護台帳等に明記すべきである。

2. 扶養義務者の把握について

実施要領には、保護の申請があったときには、要保護者の扶養義務者のうち絶対的扶養義務者、相対的扶養義務者のうち一定の要件に当てはまる者の存否を速やかに確認することとなっている。しかし、「扶養届」の記載が不十分である。例えば連絡先が不明であるケースについて、上記の者の存否が確認できないケースが抽出したサンプルケース40件の内13件あった。またこの場合は戸籍謄本等により確認すべき旨定められているが戸籍謄本さえも取得していないケースがあった。

扶養義務は生活保護に優先するものであるため、実施要領どおり戸籍謄本等により扶養義務者の存否の確認を行うべきである。

3. 保護開始後の扶養調査について

扶養能力の調査を書面にて行ったが回答を得ていない扶養義務者が多数いる。また、扶養能力の調査は保護申請時のみ行っているだけであり、その後扶養義務者に接触を図っていない。保護の実施要領では重点的扶養能力調査対象者に係る扶養能力及び扶養の履行状況の調査は年1回程度行うこととされている。

扶養能力調査の未回答者には再度書面や電話連絡等により接触し確実に扶養能力の調査に協力を求めるべきである。また、定期的に扶養義務者に接触を図り、扶養能力の変動の把握に努め、扶養できる状態になった者には扶養するよう指導すべきである。

[6] 所得等調査

I. 概要

法第29条は「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のために必要があると認めるときは、要保護者又は被保護者であった者又はその扶養義務者の資産及び収入の状況につき、官公署、日本年金機構若しくは国民年金法(昭和34年法律第141号)第3条第2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。」と定めている。

これに基づき保護の開始の申請があった場合、保護の要否を判断するために所得等の調査を行う。天津市福祉事務所では都市銀行、地方銀行、信用金庫、ゆうちょ銀行など天津市福祉事務所の地元地域に本店、支店がある16機関、簡易保険、共済、生命保険会社など合わせて16機関に文書で申請者の預貯金の有無と残高、保険の加入の有無、加入内容を調査している。実際に照会文書を送付する作業は嘱託職員が行っている。

II. 意見

1. 照会先について

現在法第 29 条調査の照会先は天津市周辺の金融機関と一部のネット銀行である。従前から存在する店舗型の金融機関であっても居所と全く異なった本支店に口座を開設することが可能であり、ほとんどの金融機関でインターネットバンキングのサービスを提供している。また、最近の傾向として利便性の向上などの理由から無店舗型のネット銀行や証券会社に口座を持っている者も多い。さらに、ネットバンキングを利用しがちな若年層の被保護者も増加している。

これらの状況を考慮して、照会先を固定化することなく、利用されている金融機関の現状や不正受給に利用された金融機関を分析、検討し、現在は照会することとなっていない他のネット銀行や証券会社を加えることを検討すべきである。

2. 資産調査の方法

金融機関への照会は地元の銀行及び生命保険会社に対して、嘱託職員が行っている。抽出したサンプルケースでは保護申請時に照会先とされていない銀行のキャッシュカードをコピーしているにもかかわらず、その銀行に対して照会していなかった。

また、現状では照会日現在の残高のみを調査している。仮に保護申請直前に預金を引き出して残高を少なくし、毎回入金後すぐに引き出す者の場合、照会日の残高だけでは真に保護が必要な状態であるか確認できない。

申請時に提示があった通帳以外の銀行口座が照会や本人の申告により確認できた場合には残高の照会だけではなく、少なくとも 1 年間の取引履歴を確認すべきである。

3. 不動産調査

他の市町村の不動産の所有調査が行われていないため、天津市以外に不動産を所有していても要保護者が資産申告書で申告しなければ把握できない。天津市以外に不動産の所有が確認できた場合には処分が必要となるので、本籍地などの市町村には不動産の保有を確認することが望ましい。

4. 自動車等の保有状況調査

被保護者は原則として自動車及び 125cc 以上の二輪車の保有、運転が認められていないが、自動車及び 125cc 以上の二輪車の保有状況調査が行われていない。保護世帯の家族名義も含めて軽自動車と二輪車については天津市へ、自動車は陸運局へ保有の有無を照会、確認することが望ましい。

第2節 保護費の支給

[1] 金銭の管理

I. 概要

1. 取り扱う現金の種類と性質

大津市福祉事務所で取り扱う現金は被保護者へ支給する扶助費と、急迫している生活困窮者への貸付金である福祉資金、所持金がなくなった者に隣接市までの交通費を支給する法外扶助費がある。

福祉資金制度は社会福祉協議会から年間50万円を預かり、生活に困窮し急迫状態にある者に対し原則として2万円、最大4万まで無担保、無利子で一時的に資金を貸し出すものである。

法外扶助は行旅途中に所持金の消費又は紛失等の事情により、目的地あるいは帰宅に要する旅費等が皆無になった場合に隣接市までの交通費を支給するものである。資金は社会福祉協議会から年間20万円を預かり、これに充てている。

扶助費は公金、福祉資金及び法外扶助費は準公金とされている。

2. 支給手続

前月の20日頃までに各ケースワーカーが担当する被保護者の生活保護費の計算を行い、生活保護システムに入力する。

↓

生活保護システムにより被保護者ごとに扶助費の算定をした「保護決定調書」を印刷して係長、課長補佐、課長までの決裁を受ける。

↓

課長まで決裁を受けた「保護決定調書」をケース台帳とともに庶務係に回付する。

↓

庶務係では、扶助費の計算、金額、支給日が正しいかをチェックして生活保護システムで入力を行い、「保護決定(変更)通知書」を印刷。

↓

支給明細書を各ケースワーカーに回覧し、主担当、副担当が確認して確認欄に押印し、庶務係に返す。

↓

庶務係では回収した支給明細書で誤りなどがいないかを確認し、生活保護システムの締め処理を行う。

↓

保護決定調書を各担当ケースワーカーに渡す。→決定調書決裁後随時、被保護者へ送付している。

↓

庶務係でこれらの確認作業を経たうえで「支出負担行為兼支出命令書」を作成して庶務係長、課長補佐、課長の決裁を受ける。この時、被保護者の口座に出納室から直接払い込む「出納払い」と様々な理由でこれが出来ない被保護者に現金で支払う「前渡資金」は別々に「支出負担行為兼支出命令書」を作成して決裁を受ける。

↓

作成した「支出負担行為兼支出命令書」と支払いデータを支払日の 5 営業日前までに出納室に引き継ぐ。

↓

出納室は支払いデータに基づいて「出納払い」分は被保護者の口座に振り込む。

↓

前渡資金用の現金を引き出して、全額被保護者の口座に振り込むもの、一部を口座に振り込むもの、全額被保護者が受け取りに来るものに分ける。

↓

扶助費を被保護者に支給し、被保護者から領収書を受領する。

↓

被保護者から受領した領収書又は被保護者に振り込んだ際の振込票の控えを庶務係に回付する。

↓

庶務係は各ケースワーカーから回収した領収書又は振込票の金額、氏名を確認し、まとめて「支給明細書」の各被保護者の欄に貼付する。

↓

庶務係で「精算書」を作成し、庶務係長、課長補佐、課長の決裁を受ける。

↓

「精算書」と領収書又は振込票を貼付した「支払明細書」を出納室に回付する。

↓

出納室の担当者、係長、次長の決裁を受け精算手続きが完了する。

3. 被保護者への扶助費の支給方法

大津市役所では生活保護費の定例支給日は原則として毎月 4 日である。その他に概ね月に 3 回追加支給日を設けている。

支給方法は、口座振込、窓口での現金支給、現金書留での現金支給の 3 種類である。約 9 割の者が口座振込での支給となっており、その他の者が窓口での現金支給及び現金書留での現金支給である。

平成 25 年度口座振込の扶助費の金額及び件数

(単位：千円、件)

	金額	件数
平成 25 年 4 月	229,130	2,887
5 月	228,600	2,898
6 月	228,008	2,904
7 月	230,828	2,930
8 月	228,587	2,949
9 月	231,655	2,968
10 月	233,318	2,982
11 月	241,416	2,986
12 月	280,225	3,002
平成 26 年 1 月	241,488	2,981
2 月	240,122	2,972
3 月	242,468	2,957
合計	2,855,852	35,416

平成 25 年度現金扱いの扶助費の金額及び件数

(単位：千円、件)

	定例支給日		追加支給日 1		追加支給日 2		追加支給日 3		追加支給日 4	
	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数
4 月	24,663	248	6,657	70	2,294	41	5,774	96		
5 月	21,569	249	5,550	57	4,288	61	5,693	91		
6 月	25,058	260	9,536	88	3,794	67	5,157	66		
7 月	23,174	254	7,477	88	3,279	51	6,822	78		
8 月	22,283	257	6,996	91	3,277	52	4,601	72		
9 月	21,416	242	5,779	95	87	1	3,452	55	4,403	66
10 月	23,647	248	7,172	80	6,496	90	5,452	78		
11 月	25,910	261	5,676	81	3,120	54	4,917	75		
12 月	31,478	297	4,384	67	4,178	56	5,832	71	132	1
1 月	26,058	278	6,393	78	3,262	62	7,446	90		
2 月	27,356	297	7,020	84	1,843	49	5,265	69		
3 月	26,741	295	8,640	108	7,040	95				
合計	299,358	3,186	81,286	987	42,964	679	60,416	841	4,536	67

4. 現金支給対象者への現金を渡すまでの作業

平成 26 年 9 月 3 日に実際に現金の取り扱い作業に立ち会った。

まず、定例支給日の前日に庶務係の職員が現金を引き出しに行く。その後、会議室に鍵をかけて庶務係職員 3 名、各係 1 名ずつの計 7 名で仕分け作業を行う。

担当ケースワーカーごとに青い袋に入れられた現金を取り出し、机に並べた受給者ごとの封筒の上に置いていく。それを他の職員が金額の確認を行ったうえ封をする。これらの

うち、その後の作業等が必要なく翌日にそのまま支給できるものについては出納室の大金庫に保管する。それ以外のものは各担当係長に渡される。

5. 現金仕分け後の処理

各担当係長はこれらを被保護者に支給する現金支給分とその他の現金に仕分ける。仕分けの理由は主に、

- ・受給者の同意を得て返納金を差し引き、差し引いたものを振込むもの
- ・福祉資金の返済金があるもの
- ・家賃等を直接家主に振込、残額を現金支給するもので委任払い手続きが未了のもの
- ・一括で支払うとすぐに現金を使ってしまうため分割して支給するもの

である。その後各係長が、返納金の納付及び被保護者の口座への振込の手続きを行う。

6. 前渡資金として引き出した現金の管理

各係長は定例支給日の前日、追加支給日に上記の作業が終了後、生活福祉課のサーバーに保存されている「資金前渡受払補助簿」と名付けられた現金出納帳に出金の入力をしていく。入金の入力は支給日前日に庶務係の担当者が行う。

現金は氏名及び金額が記載された受給者ごとの封筒に入れられている。これを担当ケースワーカーごとにまとめて、袋に入れる。ケースワーカーごとにまとめられた袋は手提げ金庫に入れて、大津市福祉事務所内で保管されている。土日祝日及び夜間は別途保管されている。

7. 現金支給の理由

申請後一回目の保護費の支給は、原則として窓口支給で行う。この際に再度、生活保護制度の概要、生活保護者の権利及び義務について説明するためである。

二回目以降の保護費を現金支給している者は、下記のとおり様々な理由による。

- ・定期的に就労指導しなければならないため窓口で現金を受領するため来所した際に就労指導する者
- ・生活指導しなければならないため窓口で現金を受領するため来所した際に生活指導する者
- ・生活状況を確認しなければならないため窓口で現金を受領するため来所した際に生活状況を確認する者
- ・元暴力団員で口座が使用できない者
- ・素行に問題がある者
- ・現金支給を希望する者
- ・訪問してもなかなか会えない者
- ・現金の管理を自ら行えないため分割して支給する者
- ・銀行口座を持っていない者
- ・病院等に入院している者
- ・返納金を扶助費から差し引きする者

等である。

8. 返還金等預り金受払簿

様々な理由により、被保護者に支給した保護費の返還を受けなければならない場合がある。また、1か月分の保護費をまとめて渡すと計画的に使用できずに次の保護費の支給日までの生活費に困窮してしまう被保護者がいる。このような理由で一度支給した保護費を一時的に生活福祉課で預かり管理する必要がある。

この場合、生活福祉課のサーバーに保存されている「返還金等預り金受払簿」に入力して管理している。

[月別返還金等預り金残高]

(単位：千円)

	保護1係	保護2係	保護3係	保護4係	合計
平成25年4月	909	41	473	546	1,971
5月	630	0	374	156	1,161
6月	1,133	203	599	159	2,096
7月	1,300	340	336	36	2,014
8月	1,077	421	386	189	2,074
9月	62	58	781	120	1,023
10月	516	53	185	312	1,067
11月	196	459	294	327	1,277
12月	456	389	460	424	1,730
平成26年1月	349	134	157	239	881
2月	186	454	434	1,024	2,101
3月	658	424	445	140	1,668

9. 現金の実査

毎月末には経理担当者が、翌月の初めには課長と庶務係長が「資金前渡受払補助簿」及び「返還金等預り金受払簿」と実際に手提げ金庫に保管されている現金有高が一致しているかを確認している。

具体的な手続きとしては、各被保護者ごとに封筒に入れられている現金をケースワーカーごとに作成されている「資金前渡受払補助簿」及び「返還金等預り金受払簿」の残高と合致しているか確認し、課長が確認の印鑑を押印している。

10. 支給手続き上の内部統制の検討

保護決定調書は、担当ケースワーカー、査察指導員、課長補佐、課長が目を通し決裁する。その後庶務係の担当者が生活保護システムに入力するため、最低でも5人の目を通ることとなる。

① 廃止したケース番号を使用して不正行為を行うことができるか

生活保護が廃止されると保護廃止の調書を作成して課長まで決裁を受けたうえ庶務係で

廃止の確定の入力をする。廃止の入力がされるとそのケースの番号を使って保護費支給入力できない仕組みになっているため困難である。

② 大津市内の人物を被保護者として不正行為を行うことができるか

仮に大津市内の実在する人物に対して生活保護の支給手続きを行うと、個人コード、世帯コードと関連付けられ国民健康保険、市民税などの他の課との不整合が発生するため、実在する人物、架空の人物共に困難である。

③ 大津市外の人物を被保護者として不正行為を行うことができるか

個人コード、世帯コードがないため、庶務係で強制附番をして生活保護番号を取得しなければならない。この場合保育課、介護課、健康長寿課、福祉政策課、障害福祉課の各課に連絡が行き不整合が発生するため、実在する人物、架空の人物共に困難である。

④ その他

担当ケースワーカーは通常1年ごとに交代することとしている。そのため何らかの不正があった場合、引き継ぎ作業の際に発覚することになる。

II. 監査手続

現金の仕分け作業、保護費の支給、現金実査作業の現場に立会い視察した。

III. 意見

1. 保護費からの控除

法第58条は「被保護者は、既に給付を受けた保護金品又はこれを受ける権利を差し押さえられることがない。」と定めている。さらに民法第510条は「債権が差押えを禁じたものであるときは、その債務者は、相殺をもって債権者に対抗することができない。」と定められている。つまり、生活保護費は差し押さえたり、相殺したりすることが出来ないということである。ただし、平成26年7月からは不正受給に係る徴収金について、本人の事前申出を前提に保護費と相殺することができることとなった。

大津市福祉事務所では、返還金についてはすでに口座振替を行っている者もいるが、福祉資金や法第63条及び法第78条に係る返還金がある者、水道・ガス料金等の滞納者のうち、一部の者については「前渡資金」扱いとし、引き出した現金から福祉資金や返還金を返済し、水道・ガス料金等の滞納分を支払い、残額を本人口座に振り込むという方法を採用している。この時被保護者から受領する領収書の金額は福祉資金や返還金を差し引く前の金額である。

このような手続は、実質的には相殺と同様であるばかりではなく、現金の取り扱いのリスクもある。

返還金、福祉資金の返済、水道・ガス料金の滞納等がある被保護者のうち可能な者については、できるだけ「出納払い」で全額を被保護者に振り込んだうえで自動振替を利用して、返済・返還又は支払いをするようにすることが望ましい。

2. 預り金の保管

毎月末時点で被保護者から預かっている現金が約 100 万円前後ある。これらの大半は被保護者 1 人当たり数万円であり、預かっている期間も 1 か月以内である。しかし、中には 1 人の被保護者から 100 万円超の現金を預かっている事例があった。その理由は、被保護者が相続人となる相続が発生しているが遺産分割の証拠となる資料の提出がなく、被保護者の返還額が確定できないため、概算で福祉事務所が返還金を預かっているとのことである。

この現金を手提げ金庫に入れ、毎日市役所内を運搬すること、執務時間中は福祉子ども部内に保管することは盗難や紛失のリスクが大きい。このように日々出し入れする必要がない現金は出納室の大金庫に保管するなど、リスクの低減方法の検討をすべきである。

3. 現金の取り扱いマニュアルについて

公金である扶助費については大津市財務規則が適用される。また、準公金である福祉資金及び法外扶助費については大津市が策定した準公金事務処理要領がある。さらに生活福祉課で毎年度策定している「前渡資金」取扱いマニュアル（扶助費の支給）、「窓口収納金」取扱いマニュアル（生活保護費返還金）、「前渡資金」取扱いマニュアル（郵便切手、収入印紙等）、「旅行死亡人遺留金」取扱いマニュアル（歳入・歳出外）「市社協福祉資金」取扱いマニュアル、「市社協法外扶助費」取扱いマニュアルがある。これに基づき、課長、係長、担当者の役割分担がされている。

しかし、ケースワーカーに行ったアンケート結果によると、これらのマニュアルの存在を知っていると回答したケースワーカーは 24 人中 12 人とどまった。そのうち、このマニュアルを読んだことがあると回答したケースワーカーはわずか 3 人であった。

生活福祉課で策定している各種取扱いマニュアルの存在を生活福祉課の職員はほぼ認知していないといえる。生活福祉課は市の他の部署に比べて現金を取り扱わなければならない部署であるため、取扱いマニュアルの存在及び内容を研修や会議等の機会に周知徹底すべきである。

4. 現金の実査

現状では現金の実査を月に 1 度しているのみである。扶助費の支給日は定例支給が月 1 回、その他追給日が月 3 回ある。福祉資金の貸し出しおよび回収、法外扶助費の支出は随時ある。そのため、扶助費の現金の実査は少なくとも定例支給日、追給日に行うことが望ましい。

5. 現金出納簿

「資金前渡受払補助簿」という現金出納簿をエクセルファイルで作成し市役所のサーバーに保存しているが、生活福祉課の職員であれば誰でもアクセスできてしまう。バックアップも取られていない。「資金前渡受払補助簿」ファイルにはセキュリティーをかけ、定められた職員のみアクセスできるように設定すべきである。

[2] 医療扶助

I. 概要

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、診察、薬剤又は治療材料、医学的処置、手術及びその他の治療並びに施術、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、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、移送にかかる費用を給付する(法第 15 条)。

従って、被保護者は生活福祉課が発行する診療依頼書を医療機関等に提示することで、基本的に無償にて医療の現物給付を受けることができる。

1. 医療扶助運営体制

医療扶助の実施に際しては、制度の基本原理及び原則に基づいて公正妥当な取扱いを行うよう留意し、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、これを超えないものでなければならないという原則に立ち、生活保護に関する法令、告示および通知に基づくほか、医療扶助運営要領によって事務を処理し、もって適正かつ円滑に実施しなければならない。

厚生省社会局通知による医療扶助運営要領によると、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ってはいるが、生活扶助、その他の扶助と並んで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しているため、他の扶助における現業活動と遊離して行われるべきものではなく、緊密な連携を保って実施していけるよう、その運営体制の確立に万全を期することとされている。当要領によると、各職種の担当すべき事務は次表のように掲げられている。大津市は、医療係を 1 人配置し、内科医と精神科医を 1 人ずつ嘱託医として委嘱し、医療事務担当者は配置していない。

医療扶助運営要領による運営体制

職	大津市の配置人数	担当すべき事務	行うべき主な職務内容
医療係	1	他と密接な連絡を図り、医療扶助の実施に遺漏のないよう留意する。	医療扶助運営台帳、実施書類および手続書類の作成、整備および保存。 関係機関との連絡調整。 医療扶助関係統計分析。 医療機関等の指定。 指定医療機関に対する指導及び検査。 など
査察指導員	4	医療扶助の現状を常に把握、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携に努める等医療扶助適正実施の推進を図る。	管内医療扶助の現状把握と問題点の分析。 地区担当員の指導とその効果の確認。 指定医療機関、管内町村等に対する連絡調整の総括。
地区担当員 (ケースワーカー)	29	その担当する被保護世帯に関する医療扶助の決定、実施にあたりとともに、査察指導員、嘱託医等との組織的な連携に努める。	医療扶助の要否判定並びに開始、変更、停止及び廃止に係る調査等の事務。 入院外の患者を訪問して行う通院指導及び生活指導。 入院患者を訪問して行う生活指導。 上記事務を行うのに必要な各給付要否意見書等並びに診療報酬明細書及び訪問看護療養費明細書の検討。 指定医療機関、管内町村等との連絡調整。
嘱託医	2	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う。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も同様。	各申請書及び各給付要否意見書等の内容検討。 要保護者についての調査、指導又は検診。 診療報酬明細書及び訪問看護療養費明細書の検討。 医療扶助以外の扶助についての専門的判断及び必要な助言指導。
医療事務担当者	0	医療扶助の円滑な実施を図るため必要な事務を処理。	地区担当員、嘱託医等に協力し、問題点の検討資料を整備する等の事務。 医療機関等に対する一般的事項についての連絡。 診療報酬請求明細書等の検討。 など

2. 医療扶助の状況

平成 25 年度における大津市の扶助費 6,567,726 千円のうち医療扶助費は 2,960,922 千円で約 45%を占めており、扶助費の中で最大の費目となっている。医療扶助を受給しているのは 41,169 人であり、被保護者全人員 49,777 人の約 83%となっている。

このように医療扶助は生活保護の扶助費の中で最大の費目であり、適正な実施に努めなければならない。平成 25 年 12 月、及び平成 26 年 6 月成立の生活保護法の改正を受け、厚生労働省においても医療扶助の適正な実施について具体的な対応を保護の実施機関に求めている。

大津市における医療扶助費推移

	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
生活保護費合計(千円)	6,246,665	6,334,486	6,567,726
内医療扶助費(千円)	2,889,249	2,857,751	2,960,922
支出比率 (%)	46.25	45.11	45.08
延世帯数(世帯)	28,589	29,658	31,206
延人員(人)	38,489	39,680	41,169
一人当たり医療扶助費(千円)	75	72	71

3. 診療にかかる事務の流れ

被保護者が医療扶助に基づき医療機関を受診する際は、生活福祉課又は各支所で保護変更申請書(傷病届)を記入して診療依頼書を医療機関に提出することで可能となっており、その時点で病状及び理由欄の記載内容等を検討することはない。その後医療係がその届を基に医療券を指定医療機関へ発行し、被保護者の受診後、指定医療機関は診療報酬を支払基金に請求し、支払基金は診療報酬明細書(以下、レセプトという。)を審査後、大津市へ審査済みレセプトを電子データで送信する。

4. レセプト点検

福祉事務所が電子レセプトを受領するのは受診後 2 か月経過後となっており、嘱託医・ケースワーカー・レセプト点検員が、それぞれレセプトを点検することになっている。平成 25 年度にレセプト点検を行い、再審査してレセプトを返戻した金額は次表のとおりである。

(単位：千円、件)

資格点検		内容点検		その他(件数不明)	合計
調整金額	件数	調整金額	件数	調整金額	調整金額
△61,202	1,165	△13,488	187	△31,626	△106,317

5. 嘱託医

嘱託医として内科医と精神科医の2人に委嘱しており、レセプトの内容検討以外にも次表のような業務を委嘱しており、レセプトの内容検討時は電子レセプトシステムが搭載されているパソコン端末を操作しながら作業に当たっている。勤務後は嘱託医日誌を作成することとなっているが、平成26年3月分の嘱託医日誌を閲覧すると検討した件数を主に書き入れてあるのみで、指導・指示該当者及び内容欄に具体的記載はない。

また、平成25年度の勤務報告書には、勤務した日の記入はあるが、時間数欄は空欄となっており、平成25年12月から平成26年3月までの嘱託医日誌で勤務時間を確認すると次のとおりであった。

- (1) 内科医の勤務日数16日のうち、2時間勤務したのが3日、残りの13日は1時間半以下であった。
- (2) 精神科医の所定勤務日数は月1回であるが、実際は月2回あるいは3回勤務しており、時間数を合計すると3時間程度にはなっていた。ただ、勤務報告書には月1日勤務と記載されており、事実と相違していた。

	通算勤務年数	所定勤務時間・日数	職務内容
内科医	5年	2時間程度・週1回	医療扶助に関する各種申請書及び要否意見書等の内容検討 要保護者に対する調査、指導又は検診 診療報酬明細書等の内容検討 医療扶助以外の扶助についての専門的判断及び助言指導
精神科医	約20年	3時間程度・月1回	精神医療扶助に関する各種申請書及び要否意見書等の内容検討 精神疾患の要保護者についての調査、指導又は検診 診療報酬明細書等の内容検討 医療扶助以外の扶助についての専門的判断及び助言指導

6. ケースワーカー

ケースワーカーは、電子レセプトデータ搭載のパソコンからレセプトをエクセル変換したファイルを各自のパソコンで見ることで点検を行っており、レセプト点検員からのチェック事項、頻回受診、精神科受診、自己負担額、社会保険等資格を点検し、点検済みであることやチェック事項の回答をエクセルファイルに入力してレセプト点検員へ返戻している。

7. 診療報酬明細書点検員

大津市は、医療事務担当者を配置していないが、診療報酬明細書点検等充実事業実施概要を定め、診療報酬の適正な支払を確保するとともに、被保護者の受診内容を的確に把握し、適切な処遇を行うため、レセプトの点検を実施することになっている。レセプトの資格審査及び内容審査等を適正に実施するため、当該業務に精通した専任の点検員(レセプト点検員)を嘱託職員にて配置することとし、現在担当している職員は平成 18 年から引き続いて業務に当たっている。

業務内容

- ①レセプトの資格審査、内容点検を行う。
- ②レセプトの点検は毎月行い、合わせて縦覧点検を行う。
- ③レセプト点検により、診療報酬の請求内容及び被保護者の受診態度、病状に疑義が生じた場合には、抽出し確認を行う。
- ④点検において、誤りが発見された場合は、直ちに所定の過誤調整の手続を行う。
- ⑤再審査請求を行うことが適当と認められるものについては、社会保険診療報酬支払基金に対してレセプトを添付して再審査請求する。
- ⑥調剤報酬明細書とレセプトを突合し、算定誤り等のものを点検・抽出する。
- ⑦医療扶助にかかる専門的な知識を基にしたケースワーカーへの助言

平成 23 年度からは基本的に紙レセプトではなく電子データにてレセプトが提供され、厚生労働省により点検・分析ソフトも導入されているため、パソコンにて点検し易くなっており、傷病名や薬剤名をキーワードとして抽出する方法等、様々な方法での点検が可能となっており、ソフトのバージョンアップも適宜行われている。レセプト点検員は、1 日当たり 7 時間 30 分の週 4 日で、平成 18 年から引き続いて勤務しており、業務については慣れている印象を受けた。しかし、事業実施概要に報告義務の条項が無いためか、レセプトの資格審査や内容点検、縦覧点検等の全ての業務において検討内容、検討結果や対処状況等を記した書類を作成・保存していないため、業務の状況を客観的に検証することはできなかった。

平成 23 年 12 月に厚生労働省社会・援護局保護課が配布した「医療扶助適正化に関する電子レセプト活用マニュアル」には、詳細に使用方法や分析方法が記載されており、医療係やレセプト点検員は必要に応じて適宜活用しているとのことであるが、管内の医療費等の分析や指定医療機関に着目した分析等については全く行っていない。

8. 頻回受診

厚生労働省は、医療扶助による外来患者(歯科を除く)であって、同一傷病について、同一月内に同一診療科目を 15 日以上受診している月が 3 か月以上続いている者(受診状況把握対象者)を対象に、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うよう「頻回受診者に対する適正受診指導要綱」を定めており、大津市は前

年度において頻回受診が改善された者の状況を滋賀県へ報告することになっている。

当要綱の概要は次のとおりである。

- ・毎月レセプトの診療実日数が 15 日以上の方について、通院台帳(氏名、医療機関名、通院回数等記載)を作成する。
- ・受診状況把握対象者について、頻回受診者指導台帳(主たる傷病名、事前嘱託医協議結果、主治医からの聴取内容、処遇方針等記載)を作成する。
- ・受診状況把握対象者について、頻回受診と認められるか否かを嘱託医と協議し、その結果を指導台帳へ記載する。
- ・主治医訪問の必要性があると判断される者については、速やかに主治医訪問を行い、適正受診日等を聴取し、指導台帳に記載する。
- ・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。
- ・頻回受診と判断された者について、指導台帳に決裁に付すとともに、処遇方針の見直しを行う。
- ・指導台帳の決裁終了後、速やかに訪問指導を行う。
- ・改善状況を確認するため、医療機関へ毎月受診状況の確認し、被保護者本人からも書面により前月受診状況を毎月報告させる。
- ・改善されていない者については、検診命令等を行ったうえ、指導若しくは指示を行う。
- ・これに従わない場合、所定の手続きを経たうえで、保護の変更、停止又は廃止を検討する。

大津市は、滋賀県へ頻回受診者に対する適正受診指導結果を報告しているが、その結果の基になる当要綱で作成すべきとされている書類(通院台帳、頻回受診者指導台帳、被保護者からの前月受診状況報告書)を作成・保存していない。特に頻回受診者指導台帳が作成されておらず、主治医訪問や嘱託医協議を行ったかどうか、またその内容の記録がないため、受診状況把握対象者のうち頻回受診者であるかどうかの判断をどのように下したかが不明であった。

さらに、頻回受診者に対して適正指導ができているかを確認するためケース記録票 3 件を確認したが、ケースワーカーが頻回受診中の訪問調査時に、症状の確認、受診状況の確認、受診理由の聴取や頻回受診の是正指示を行ったという記載は 3 件とも記録されておらず、指導が行われていたとは考え難い状況であった。

II. 監査結果

1. 組織的運営体制の強化

査察指導員は、管内医療扶助の現状把握と問題点の分析等が職務内容の 1 つとして挙げられている。しかし、医療扶助に関しては医療係やレセプト点検員任せにしていることが多く、現状把握と問題点の分析については時間的余裕も無く行えていない。また、医療係

についてもレセプト点検についてはレセプト点検員任せになっており、点検内容を積極的には把握しておらず、医療扶助に関する統計的分析結果を監査人が依頼しても分析できていないということで資料はほとんど提示されなかった。

また、調査票回答結果により判明したケースで、ある被保護者の医療扶助で平成 26 年 5 月から毎月 200 千円が請求されており、レセプト点検員が、診療回数が多いため内容を確認しなければいけないとして、10 月にケースワーカーへ連絡後調査を開始しているが、12 月現在未だ対処できていない状況であった。さらに、この案件については査察指導員も医療係も把握しておらず、組織的な連携が取れていないことが浮き彫りになった。

医療扶助の適正な実施を図るためにも、各担当者は運営要領を今一度確認し、医療扶助関係事務を円滑かつ適切に実施できるよう組織的連携に努めるべきである。

2. レセプト点検における管理資料の作成

毎月、社会保険診療報酬支払基金から送られてくるレセプトは電子データであり、専用のソフトを使用することで様々な方式での点検が可能となっている。レセプト点検員はこの専用ソフトを操作しながら各種点検業務を行い、誤り等を発見した場合にそれぞれ対処しているとのことであったが、点検結果等が書類に保存されていないため業務内容を客観的に確認できなかった。

当業務は医療扶助の適正化を目的として、レセプト点検員が、医療係、嘱託医やケースワーカー等と連携して総合的に行うべきものである。その業務内容や進行状況等については医療係並びに査察指導員が把握して適宜指示をする。レセプト点検員は、資格審査で誤りが発見された被保護者一覧表、その訂正内容、処理状況等を記した書類や診療日数、診療内容、診療点数等に疑義が生じた被保護者一覧表、嘱託医との協議内容、対処方法等を記した書類といったものを適宜作成したうえで医療係に報告すべきである。

3. 頻回受診者に対する指導

大津市は、頻回受診者に対する適正受診指導結果、人工透析療法に係る自立支援医療の適用状況や向精神薬の重複処方状況を滋賀県へ報告することになっているが、特に頻回受診者に対する適正受診指導結果については、要綱に定められている通院台帳と頻回受診者指導台帳を作成していない。被保護者の医療に関する処遇の充実を図るとともに適正な生活保護の実施を確保するために、要綱に基づいた書類作成、主治医訪問や嘱託医協議を行って、大津市福祉事務所として適正受診に関する指導援助を行っていくべきである。

4. 医療扶助適正化に向けたケースワーカーの役割

他の扶助と同様に、医療扶助は、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、これを超えないものが原則であり、また、生活保護扶助費の中で最大の費目であることから、支出については的確に対応すべきである。また、医療扶助の適正な実施のために、関係事務を円滑的確に遂行できるよう、その事務体制の確立に万全を期すべきである。

具体的には、ケースワーカーが普段訪問調査した際に、被保護者の病状や通院状況等を把握し、主治医や嘱託医等と連携して被保護者へ通院指導や生活指導を行っていくことが必要であるが、確認したケース記録票等にはこのような活動記録はほとんど見受けられなかった。現状においては、医療扶助の適正化を行う積極的な活動が行われていないため、ケースワーカーは医療扶助に関連する職務内容を再確認されたい。

III. 意見

1. 嘱託医の勤務体制

嘱託医の所定勤務日数と時間数が実働と異なっており、雇用契約を見直す等の対応をすべきである。また、勤務報告書が適正に記入されておらず、正確な実勤務日数や勤務時間数を記入すべきである。

2. 嘱託医による指導内容の記録

嘱託医は医療扶助の決定、実施にともなう専門的判断及び必要な助言指導を行っており、具体的にはレセプトの内容検討や、医療要否意見書を審査するといった業務に携わっている。嘱託医が口頭で指導や指示した内容をレセプト点検員が把握して対応しているとのことであるが、確認した嘱託医日誌には指導・指示該当者及び内容欄の記載が無く、実際に指導や指示があったのか否かを客観的に確認することはできなかった。レセプト点検員も一連の業務において記録・保存している書類がないことから、医療係や査察指導員も内容を確認することができない状況であり、組織的な連携を行うためにも嘱託医の指導・指示内容については記録と保存をすべきである。

特に嘱託医による被保護者の稼働能力判定は重要な項目であり、ケースワーカーが被保護者の援助方針を決めるに当たっても重要な判断材料である。ケース記録票等に嘱託医の意見や協議内容等も記載すべきである。

3. レセプト点検の充実化

大津市診療報酬明細書点検等充実事業のうち、診療報酬の請求内容及び被保護者の受診態度、病状に疑義が生じた場合には抽出し確認を行うこととされており、また向精神薬の重複と頻回受診については、滋賀県から報告書の提出を求められていることもあり、抽出を行い、各ケースワーカーが被保護者への病状確認や受診指導を行っている。しかし、それら以外にも重複受診や重複投薬の抽出や指定医療機関に着目した分析等多様な抽出が専用ソフトにおいては可能となっているが、これらのデータを活用して被保護者の受診内容を的確に把握して適切な処遇を行うことはされていない。医療扶助の適正化を実現するためにも積極的なレセプト点検等の充実化が必要である。そのために、医療事務担当者を置くことも検討されたい。

4. 主治医との連携

被保護者の病状を的確に把握することは各ケースワーカーにとって重要業務であり、そ

のために主治医を訪問しヒアリングすることが必要な場合も少なからずある。しかし、実際にケースワーカーが主治医を訪問することは少なく、主治医意見書やレセプト、嘱託医の意見を聞いて判断している状況である。主治医意見書は記載項目が限られているうえ、記載内容に不備がある場合も多く、的確に被保護者の病状を把握するためにも、主治医との連携を積極的に行うべきである。特に稼働年齢である被保護者における就労の可否については大変重要な項目であり、記載がない場合や記載内容に疑義がある場合には必ず確認を行い、聴取した内容をケース記録票等に記入すべきである。

5. 指定医療機関等に対する対応

大津市は医療扶助による医療を委託する医療機関等をその申請を得て指定することになっているが、申請書等を受理するのみで医療機関等に対してその後遵守すべき項目などを記載した書類等を交付していない。横浜市では、「生活保護法 指定医療機関・指定施術者のしおり」と題し、生活保護制度のあらまし、医療扶助の内容、指定医療機関に対する指導及び検査、指定医療機関・指定施術者の遵守事項や指定医療機関の協力が不可欠な事項について記載した書類を配布している。

医療扶助の適正化を実現するため、指定医療機関等に対して生活保護法への理解を求め、諸手続きの内容や指定医療機関に対する指導及び検査、遵守すべき事項等を記載した書類等を交付して周知し、指定医療機関との緊密な協力関係を図る必要がある。

6. 通院移送費のレセプトとの照合

被保護者は、通院したときに通院証明書に押印してもらうことで、その回数に応じて最短経路に基づく運賃である通院移送費を請求する。ケースワーカーは、その通院移送費にかかる通院経路や通院回数が適切かどうかをレセプト等により点検しなければならない。しかし、調査票結果回答によると、全く確認していないケースワーカーが1人、部分的に確認したケースワーカーが11人であり、263件について通院回数とレセプト等を照合していなかった。ケースワーカーは、必ず通院回数をレセプト等でも照合し、医療扶助の適正化に努められたい。

[3] 住宅扶助

I. 概要

1. 住宅扶助の金額

法第 14 条は「住宅扶助は、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。」と定めている。「左に掲げる事項」とは住宅、補修その他住宅の維持のために必要なものである。

具体的には、要保護者が居住するために必要な権利金・礼金・不動産手数料、家賃・間代・地代及び契約更新費用、火災保険料、保証人がいない場合の保証料である。また、住宅の修理又は補修その他維持に要する費用である。

住宅扶助は原則として金銭給付によって行われるが、金銭給付が出来ない時や、金銭給付が適当でないときには、宿泊施設を利用させるか、宿所提供施設に委託して給付することが生活保護法に定められている。

住宅扶助費は「生活保護法の保護の基準」（厚生省告示第 158 号）により以下のとおり定められている。

	家賃・間代・地代等の額（月額）	補修等住宅維持費の額（年額）
一般基準	13,000 円以内	119,000 円以内

特別基準額として家賃、間代、地代等については、当該費用が上記の額を超えるときは、都道府県、指定都市、中核市ごとに、厚生労働大臣が別に定める額（限度額）の範囲内の額とする。ただし、限度額によりがたい家賃、間代、地代等であって、世帯員数、世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められるものについては、限度額に 1.3 を乗じて得た額（7 人以上の世帯については、この額にさらに 1.2 を乗じて得た額）の範囲内において、特別基準の設定があったものとして、必要な額を認定することができる。

中核市である大津市の場合は以下のとおりである。

	単身世帯	2 人から 6 人世帯	7 人以上の世帯
住宅扶助額（月額）	41,000 円	53,000 円	63,000 円

例えば、単身世帯で 50,000 円の家賃の物件に居住していたとすると、住宅扶助費としては 41,000 円が認定されることとなる。

なお、月の途中で保護開始、変更、停止、廃止又は被保護者が真にやむを得ない事情により月の途中で転居した場合は、上記 1 か月分の家賃、間代、地代等の基準内で必要な額を認定する。

敷金・礼金等は被保護者が、病院・施設から退院・退所するに際して帰住する住居がない場合や、退職等により社宅から転居する場合など、転居に際して敷金や礼金、火災保険料等を必要とする場合は、厚生労働省社会・援護局長通知で定める額の 3 倍の範囲内で認定することができる。

契約更新料等は被保護者が居住する借家、借間の契約更新等に際し、契約更新料や更新手数料、火災保険料等を必要とする場合は、必要な額を認定することができる。

大津市の過去3年間の生活保護費合計、住宅扶助費、支出比率は次のとおりである。

(単位：千円)

	平成23年度	平成24年度	平成25年度
生活保護費合計	6,246,665	6,334,486	6,567,726
内住宅扶助費	1,003,352	1,051,378	1,118,745
支出比率	16.06%	16.60%	17.03%

2. 市営住宅への入居

大津市の市営住宅への入居資格は7つの要件を満たした者に限られている。そのうち生活保護制度と関係する要件は「現に住宅に困窮していることが明らか」であるかである。

住宅扶助基準額の家賃の物件に居住している者は「現に住宅に困窮していることが明らか」ではないため、市営住宅に転居することが出来ないのが現状である。

3. 大津市福祉事務所の状況

今回の包括外部監査において、住宅扶助基準額以上の賃貸物件に居住している被保護世帯の数を把握する必要があるため、いわゆる「高額家賃」の者の世帯数のデータを確認したが、大津市福祉事務所として高額家賃の被保護者を把握していないということであった。そのため、各ケースワーカーに担当している被保護者のうち高額家賃の者を確認してもらった。その結果、高額家賃の被保護者は85件であると回答を得た。

II. 意見

1. 住宅扶助額の認定について

住宅扶助額の認定に当たっては、賃貸契約書の写しの提出を受けて金額を確認して認定している。賃貸契約書がない場合は「家賃等証明書」を家主に発行してもらい家賃等の金額を確認している。抽出したサンプルケースの内、被保護者の兄弟に家賃を支払っており、その金額は「家賃等証明書」で確認しているケースがあった。近親者からの賃貸の場合、例えば実際の家賃額よりも多く証明金額を記載することも容易であるため、正しいものであるのか他のケースより慎重に判断すべきである。またこのケースでは被保護者の兄弟からの賃貸であるため、その賃貸料を免除してもらうように指導するなどして扶養義務を履行させられるように指導すべきある。

2. 高額家賃の者の管理と対応

住宅扶助額は実際に支払っている家賃額のうち基準金額までの金額が支給される。基準金額を超える部分については、生活扶助等の他の扶助や収入で負担しなければならない。そのため、高額家賃の被保護者には、適切に転居指導を行わなければならない。しかし、

大津市福祉事務所として高額家賃の被保護者の件数や基準金額からの超過額などを把握しておらず、担当するケースワーカーに個別に聞き取らなければ高額家賃の被保護者を把握できない。

各ケースワーカーに個別に聞き取って高額家賃の者を確認したところ大津市の被保護者のうち、基準額を上回る家賃の物件に居住している世帯は85世帯である。その中からサンプルケース48件を無作為に抽出して確認したところ、転居指導記録が確認できたものは20件であった。この20件の中には5年以上前に転居指導した記録がある被保護者を含む。

適切に継続的に転居指導を行っている被保護者は2件のみである。高額家賃の者は生活費に使うことができる金額が減少するため例えば収入を申告しないなどの不正につながる危険性が考えられ、実際の不正事案にも高額家賃の者は多い。

高額家賃の者は福祉事務所として把握・管理し、適切に転居指導をすべきである。

[全85件の高額家賃の被保護者のうち抽出したサンプル48件の基準以上の家賃の居所に居住している年数]

	1年以内	2年以内	3年以内	4年以内	5年以内	5年超
件数	10	2	8	4	2	22

[全85件の高額家賃の被保護者のうち抽出したサンプル48件の支給されている住宅扶助額と実際家賃との差額]

基準金額との差額	5千円以内	1万円以内	1万5千円以内	2万円以内	2万5千円以内	3万円以内	3万円超
件数	15	13	8	3	3	3	3

3. 共益費の取り扱いについて

集合住宅等では、共用部分の電灯代、水道料が家賃に含まれている場合もあり、共益費として別に支払う必要がある。このような場合、保護の実施要領によれば家賃に含まれている共益費部分や家賃とは別に支払う共益費は住宅扶助として認定しない。すなわち、被保護者は他の保護費から共益費を支払うこととなる。そのようなケースでは生活費に使うことができる金額が減少するため例えば収入を申告しないなどの不正につながる危険性が考えられるため、共益費が高額であると思われる場合には、家賃と共益費を合算で検討した上で、高額家賃とならないような物件に居住するように指導すべきである。

4. 市営住宅への入居について

被保護者が市営住宅に入居するためには「現に住宅に困窮していることが明らか」という要件を満たす必要があり、住宅扶助の基準額以内の家賃の被保護者は「現に住宅に困窮していないため」市営住宅に入居することが出来ない。

しかし住宅扶助費の基準額以上の家賃を支払っている者は市営住宅の入居資格があり、就労等の収入により生活保護が廃止される者については、現在は住宅扶助の基準額以内の家賃の被保護者であっても入居資格があると認められる。

このような事実を生活福祉課の担当職員が十分に把握しておらず、被保護者は市営住宅への転居が不可能であると認識されているため、被保護者に対し市営住宅への転居指導がなされていない。平成 25 年度に市営住宅に入居した被保護世帯はわずか 1 件である。

住宅課と生活福祉課は十分に連携して保護から脱却しようとする被保護者に対し市営住宅の活用を促すようにすべきである。

[4] 葬祭扶助

I. 概要

葬祭扶助とは、検案、死体の運搬、火葬又は埋葬、納骨その他葬祭のために必要なものを扶助する保護費であり、親族の葬祭を行うにあたり困窮のため最低限度の生活を維持することが出来ない者に対して支給する場合と、死者の葬祭を行う扶養義務者がいないときに民生委員や入所施設の長といった第三者へ支給する場合とがある。

大津市が支出している葬祭扶助の過去 3 年間における推移はほぼ横ばいであり、平成 25 年度においては 56 件で 9,955 千円となっている。被保護者が死亡した場合、その者の葬祭を行う扶養義務者がいない場合、その遺留金品があれば、葬祭を行う費用に充当することになっている。

	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
生活保護費合計(千円)	6,246,665	6,334,486	6,567,726
内葬祭扶助費(千円)	10,054	8,976	9,955
支出比率 (%)	0.16	0.14	0.15
延世帯数(世帯)	56	44	56
延人員(人)	56	44	56

1. 葬祭扶助支給までの事務

被保護者が死亡した場合、連絡を受けたケースワーカーは扶養義務者へ死亡届出書の提出と葬祭を行うように依頼することになる。しかし、その者の葬祭を行う扶養義務者がいない場合は、民生委員等の第三者が葬祭を行い、後に添付書類とともに葬祭扶助申請書を提出することで、葬祭扶助を受給することになる。なお、その死者の遺留の金銭及び有価証券を保護費に充て、なお足りないときは、遺留の物品を売却してその代金をこれに充てることができる」とされている。

2. 葬祭扶助の現況

平成 25 年度においては 56 件の葬祭扶助が支給されており、遺留金品もなく葬祭扶助費上限額相当の 201 千円が支給されているのは 23 件(約 41%)であった。無作為に抽出した 9 件について確認したところ次のような状況であった。

	死亡者	葬祭行う者	扶助費(千円)	遺留金品	備考
1	被保護者	民生委員	201	なし	
2	被保護者	民生委員	193	あり	別居の兄がいるが、葬祭困難として民生委員葬を行う。通帳(残高 3,000 円)と切手は兄へ送付している。
3	母	被保護者	14	あり	母親の葬祭
4	被保護者	民生委員	126	あり	別居の子供がいるにもかかわらず民生委員葬を行う。
5	被保護者	民生委員	201	なし	別居の息子がいるが、葬祭できないとして民生委員葬を行う。通帳はあるが持ち金はない。
6	被保護者	民生委員	47	あり	別居の妹がいるが、葬祭できないとして民生委員葬を行う。
7	被保護者	民生委員	201	なし	別居の息子がいるが、葬祭できないとして民生委員葬を行う。
8	被保護者	被保護者	201	なし	母親が死亡し息子が葬祭を行う。
9	被保護者	被保護者	200	なし	死亡者の内妻の弟である被保護者が葬祭を行う。

扶養義務者がいるにもかかわらず、葬祭できないと聞いたケースワーカーが民生委員に依頼し葬祭を行っているケースが多く、葬祭料の請求金額はほとんど葬祭扶助上限金額の201千円であった。さらに、葬祭扶助申請書の記載事項のうち、葬祭を行うために必要な金額欄の検案料や死体運搬料等の内訳金額や遺留金品措置状況欄が空欄あるいは詳細な記入がないもの、死亡診断書等の添付書類がないもの、葬儀社からの請求書の内容が一式となっており個々の業務と金額が不明なものが多数見受けられた。

II. 監査結果

1. 申請書と添付書類の不備

民生委員が行う葬祭が多く、その際民生委員が葬祭扶助の申請書に記入し必要書類を添付して大津市福祉事務所へ提出することとされている。しかし、申請書の記載内容には不備が多く、必要書類が添付されていないものも多く見受けられた。大津市福祉事務所は提出された申請書をよく確認し、記入されていないあるいは詳細な記入がない項目については、申請者に確認するとともに必要書類も全て提出させてから葬祭扶助を支給すべきである。

また、葬祭を行うために必要な金額の内訳項目それぞれの請求金額を確認し、金額が妥当であるか、葬祭扶助で支給できない請求がないか等の検証も必要である。さらに、遺留金品については葬祭扶助に充てることができる重要な内容であり、厳格な対応と確認を行

うべきである。

2. 遺留金品の処理

確認したケース 9 件のうち、4 件しか遺留金品を葬祭扶助に充てていないうえ、金銭にて遺留されていたケースしか葬祭扶助に充てていなかった。金銭以外で遺留金品があったのは、通帳と切手ぐらいであり、物品について記載されているケースは全くなかった。遺留金品は葬祭扶助に充てることができるため、例えば通帳については死亡前後に引き出し等がないかを確認するなど詳細な確認と記録を行い、かつその遺留金品の処理についても記録を確実に残すべきである。

また、扶養義務者がいるにもかかわらず民生委員による葬祭を行っているケースで、通帳等に残高があるにもかかわらず葬祭扶助に充てることなく扶養義務者へ渡しているケースがあったが、遺留金品は葬祭扶助に充てるべきである。

III. 意見

1. 扶養義務者がいる場合の対応

確認したケース 9 件のうち、扶養義務者がいるにもかかわらず民生委員にて葬祭を行って葬祭扶助を支給しているケースは 5 件もあった。ケースワーカーが扶養義務者へ連絡し、聞き取った結果、葬祭を行えないとの回答のためとしている。本来であればその扶養義務者が葬祭を行えないほどの生活状況であるのかといった詳細な聞き取りや面談等も必要であるとも思われるが、時間的余裕がないために民生委員による葬祭を行っている面も見受けられる。しかし、ケースワーカーが電話で扶養義務者と話をしただけで、安易に民生委員に依頼して葬祭を行うようなことは避けるべきであり、査察指導員とともに扶養義務者へ葬祭の段取りや諸費用等も含めて丁寧に説明依頼し、扶養義務者への理解を求めて慎重に判断すべきである。