

大 監 第 6 1 号

平成 26 年 12 月 11 日

大阪市監査委員	貴 納 順 二
同	阪 井 千鶴子
同	石 原 信 幸
同	松 崎 孔

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成26年10月16日付けであなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第4項の規定により次のとおり通知します。

記

第1 請求の受付

1 請求の要旨

- (1) 平成19年度において、大阪市東住吉区役所保健福祉課生活支援グループが平野区で福祉事業を運営している特定非営利活動法人理事長に対して、承認し支給した生活保護費の他人介護料金850,000円を不正に受給したことに対しての、調査ならびに処分を行わず進展していないことは大阪市に返金されるべき税金の未回収ならびに詐欺罪にも問われるべき事案を放置している。
- (2) 大阪市東住吉区保健福祉センター所長より平成26年7月30日付け大東住生保第391号「公益通報の取り扱いについて（通知）」を頂きました。文中には「いただきました情報につきましては、生活保護法に定められた調査権が行使できる限り、最大限実情の把握に努め、調査の結果、不正の事実が判明した場合は、必要な措置をとっております。」とありましたので、平成26年8月5日に不正受給を立証するための詳細情報を郵送し、また、質疑において調査協力等を申し出ましたが、調査中、審議中との返答だけであり、調査の実態はなく放置しているのが、実状であることは可能な生活保護費の他人介護料金850,000円の不正受給の返還に対する職務放棄、違反であるとともに、犯罪黙止でもある。
- (3) ア 返金されるべき不正に受給した生活保護費の他人介護料金850,000円を特定非営利活動法人から未だ返金されていない。

イ 詐欺罪にも問うべき事案を黙止していることは、大阪市政の生活保護費にかかわる不正受給撲滅に対する生活保護適正化に向けた適正化推進チーム、不正受給調査専任チームの活動の検証とは相反する行為であり、市民の大阪市政への信頼を損なうとともに法制度を軽視することで犯罪が増加する。

(4) ア 大阪市が特定非営利活動法人理事長に対して速やかに不正に受給した生活保護費の他人介護料金850,000円を請求し返還させる。

イ 大阪市が調査権等を行行使するとともに関係機関と協力して特定非営利活動法人理事長の犯罪行為を立件して処置する。

(監査委員注記：請求の要旨は、原則として請求人が提出した監査請求書の原文のままを記載し、事実証明書の内容は省略した。)

2 請求の受理

請求人は上記請求の要旨のとおり、本市が福祉事業を運営している特定非営利活動法人（以下「法人」という。）理事長に対して、承認し支給した生活保護費の他人介護料金 850,000 円を不正に受給したことについて本市に返還させるよう求めているところ、監査委員は本件請求を、平成 19 年度に本市が被保護者に対して支給した生活保護費の他人介護料金 850,000 円を、法人理事長が受領したことについて、公益通報により市に訴えているにもかかわらず、調査の実態がなくその状況を放置していることが、財産（債権）の管理を怠る事実にあたるとして住民監査請求がなされたものと解し、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

平成19年度に本市が法人に支出した生活保護費の他人介護料について、同法人による不正受給により生じた債権について、本市職員が違法不当に財産（債権）の管理を怠る事実があるかどうか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成26年11月17日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、2007年度特定非営利活動に係る事業会計収支計算書の提出があった。

請求人からは、請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は次のとおりである。

- ・法人の違法性を示す1つが他人介護事案であるが、東住吉区保健福祉センターは、この件について話ができないということである。
- ・たくさんの人が不正を確認しているにもかかわらず、本市は調査をしていない。

3 監査対象区及び局の陳述（6頁に詳述）

東住吉区及び福祉局を監査対象区及び局とし、平成26年11月19日に東住吉区保健福祉センター所長及び福祉局生活保護制度担当部長並びに関係職員より陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 他人介護の制度について

ア 他人介護料

生活保護法第1条では、国が生活に困窮するすべての国民に対し必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとされており、その内容は、同法第11条第1項に定める生活扶助等の8つの扶助からなる。

上記の扶助について、生活保護法による保護の基準(以下「保護基準」という。)(昭和38年厚生省告示第158号)及び生活保護法による保護の実施要領について(以下「保護実施要領」という。)(昭和38年社発第246号厚生省社会局長通知)において、基準額や加算額が定められており、次のとおり限度額内において他人介護料が加算される(金額は平成26年度のもの)。

保護基準別表第1第2章の2(5)では、介護人を付けるための費用を要する場合においては、別に、69,520円の範囲内において必要な額を算定するものとするとしている。

保護実施要領の第7の2(2)加算におけるエの障害者加算(オ)では、介護人をつけるための費用が、保護基準別表第1第2章の2(5)によりがたい場合であって、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に定める程度の障がいの状態にあり、日常起居動作に著しい障がいのため真に他人による介護を要すると認められるときは、104,290円の範囲内において当該年度の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つかえないこととされている。

また、上記の加算によってもなお介護人をつけるための費用が不足する場合は、厚生労働大臣に情報提供し、必要と認められれば、本市においては、月額169,100円を限度として他人介護料を支給できる。

なお、他人介護料を受給する要件としては、単に介護を必要とするだけでは足りず、次のとおり定められている。

介護扶助と障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく自立支援給付との適用関係等について（平成19年社援保発第0329004号厚労省保護課長通知）において、他人介護料の算定は、在宅の被保護者が、介護保険給付、介護扶助及び介護給付費等によるサービスを利用可能限度まで利用し、それでもなお、介護需要が満たされない場合において、家族以外の者から介護を受けることを支援するために行うものであることとされている。

法令等には、他人介護における介護提供者の資格、要件等は定められておらず、個人であるか、事業者であるかも定められてはいない。

介護を受けるにあたって、被保護者は介護提供者と契約を結び、支給された他人介護料を介護提供者へ支払う。

イ 生活状況の確認

保護実施要領により、訪問計画に基づく家庭訪問については、少なくとも1年に2回以上訪問することとされ、生活状況の把握や自立助長のための助言指導などを目的に実施する。

他人介護料を算定している世帯については、他人介護の実施状況を聞き取り、支給された他人介護料が提供された介護サービスの対価として、契約した相手に支払われたことを確認するため、生活保護の実施機関（各区保健福祉センター）へ領収書の提出を求めている。

(2) 生活保護費の不正受給の対応等

生活保護法第 29 条では、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又は同法第 77 条若しくは第 78 条の規定の施行のために必要があると認めるときは、要保護者等の氏名及び住所又は居所、資産及び収入の状況、健康状態等について、官公署等に対し、必要な書類の閲覧若しくは資料の提供を求め、又は銀行、信託会社、要保護者等の雇主その他の関係人に報告を求めることができるとされている。また、不正受給が確認された場合は、同法第 78 条により徴収することとなっている。なお、保護の実施機関及び福祉事務所長は、事業所等に対して、同法第 29 条により報告を求めることはできるが、官公署以外の事業所等に回答義務はなく、同法第 28 条により要保護者の居住の場所に立ち入ることができるが、事業所等に対する立入権限はない。

一方、本市の平成 24 年 4 月の生活保護適正化担当者会議資料の「区適正化担当の業務について」では、事業者が関与するような不正受給には、実施機関である区保健福祉センターと福祉局が連携して、状況把握や不正に関与した者への聴き取りや警察への相談等を行うこととされている。

(3) 個人情報保護条例

大阪市個人情報保護条例（平成7年条例第11号。以下「保護条例」という。）第2条第1項に、実施機関には監査委員も含まれること、また、個人情報とは、生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるものをいうとされている。

また、第6条第3項に、実施機関は、個人情報を収集しようとするときは、本人から収集しなければならない。ただし、法令等に定めがあるときは、この限りでないとされている。

さらに、第10条第1項に、実施機関は、事務の目的の範囲を超えて保有個人情報を当該実施機関の内部で利用し、又は保有個人情報を当該実施機関以外のものに提供してはならない。ただし、法令等に定めがあるときは、この限りでないとされている。

(4) 大阪市情報公開条例

大阪市情報公開条例（平成13年条例第3号。以下「公開条例」という。）第2条に実施機関には、監査委員も含まれ、第7条に、実施機関は、公開請求があつたときは、公開請求に係る公文書に個人に関する情報（第1号）等が記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該公文書を公開しなければならないとされている。

また、本市情報公開条例解釈・運用の手引きには、個人情報の保護法益は、個人の正当な権利利益であり、その中核をなすのは、個人のプライバシーである。特定の個人が識別され得る情報を公開すると、一般的にプライバシーを中心とする個人の正当な権利利益が害されるおそれがあることから、個人のプライバシーに関する情報であると明らかに判別できる場合はもとより、個人のプライバシーに関する情報であると推認できる場合も含めて、個人に関する一切の情報は原則として非公開としたとされている。

なお、個人に関する情報とは、個人の人格や私生活に関する情報に限らず、個人の知的創作物に関する情報、組織体の構成員としての個人の活動に関する情報、その他個人との関連性を有するすべての情報を意味し、具体的には、氏名、住所、本籍など戸籍的事項に関する情報、疾病、障がいなど心身に関する情報、資産、収入など財産に関する情報、家庭状況、社会的活動状況に関する情報等がこれに該当するとされている。

さらに、公開請求は、何人でも行うことができ、公開請求者のいかににかかわらず、一律に非公開情報を適用することとしていることから、公開請求者が自己に関する個人情報の公開を請求した場合であっても、本人以外のものからの公開請求と同様に取り扱うことになるとされている。

2 監査対象区、局の陳述

(1) 東住吉区保健福祉センター

今回の住民監査請求は、生活保護受給者個人に対する生活保護費の障害者加算である他人介護料について、他人介護の介護提供者である法人がサービスの提供が十分でないにも関わらず、生活保護受給者から他人介護料を不正に得ており、本市がこの生活保護費に対する不正受給を調査せず、返還請求権を行使しないことにより損害を放置しているとして、当該法人に対して返還請求権を行使するよう、並びに犯罪行為を立件して処置するよう求められている。

住民監査請求に先立ち、「不正受給に対しての社内告発」という法人内部の人物からの内部告発を、平成26年5月26日付けで受理した。

これを受けて、東住吉区保健福祉センターから通報者に対し、平成26年7月30日付けで通知をした。

その内容は、社内告発を情報提供として受け付けるとともに、生活保護法に定められた調査権の行使の結果、不正の事実が判明した場合は、必要な措置をとること、及び特定の個人に係る生活保護受給の有無をはじめとした個人情報、保護条例等により開示できない、というものである。

その後、大阪市長あて平成26年9月30日付け公文書公開請求により、7月30日付け通知に係る当センターにおける調査状況、審議議事録、調査結果、必要な措置の写しの交付請求があった。

本公開請求に対して、大阪市長から公開請求者に対し、平成26年10月9日付けで公開請求拒否決定を通知した。

その理由は、当該公文書が存在しているか否かを答えることにより、特定の個人の生活保護の受給の有無、特定の法人における生活保護の不正請求の有無、本市が実施する生活保護の不正請求に係る調査の状況等、公開条例に規定する個人情報、法人等情報、事務事業遂行情報という非公開情報を公開することとなるため、公開請求を拒否する、というものである。

今回の住民監査請求について、平成26年5月26日に受理した社内告発と不正があったとされる年度の指摘が異なっていること、当センターへ郵送したとされる詳細情報が実際に受理した文書と異なるなどの差異があるが、本件に係る当センターの見解としては、他人介護料は、介護を必要とする個人を支給対象としているが、本請求は、個人の介護契約の締結先となっている法人が、他人介護料を不正に受給しているとしていることから、この請求について、当センターが他人介護料の調査を行ったかどうかを申し述べることは、特定される個人が生活保護受給者であるかどうかを明らかにすることになる。

このような理由で、本請求に係る陳述は、請求人の主張にある調査実施の有無の認否、及び不正事実の認否について、すべて個人の権利利益を害するおそれがある

ことから、個人情報に関する内容は差し控える。

(2) 福祉局

生活保護制度に係る他人介護料の制度の概要及び支給手続きについて説明する。生活保護法に係る事務については、法定受託事務であり、その事務処理方法は政省令や厚生労働省の通知により定められている。本市においても、国の示す基準や通知に基づいて適切に事務を進めている。

他人介護料は、生活保護法に基づく、生活扶助の障害者加算のひとつであり、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に定める重度の障害の状態にあり、日常起居動作に著しい障がいのため、真に他人による介護が必要と認められるときは、厚生労働大臣の承認を得たうえで、平成26年度では、特別基準169,100円以内を設定できることになっている。

また、他人介護料の認定にあたっては、厚生労働省保護課長通知に基づき手続きを行うことになっている。

認定から支給までの具体的な流れとしては、まず、生活保護を受給している障がい者本人が、事前に自ら選んだ介護提供者とサービス内容等に関する契約を結ぶこととなる。

契約を行った後に、契約書等審査に必要な書類を添えて各区保健福祉センターに申請を行い、各区保健福祉センターでは、担当ケースワーカーが、障がい名、障がい等級、障がいの状況、障害者総合支援法等による介護の状況を書類等で確認する。

また、生活の状況、特別基準設定の必要性、扶養義務者等からの援助の可能性等について、家庭訪問等による聞き取り調査を行う。

各区保健福祉センターは、申請書、添付資料及び調査結果に基づいて、必要性を確認したうえで福祉局に協議する。

福祉局では、契約書その他の必要書類を確認したうえで、厚生労働大臣あてに当該資料を提供し、承認を得ることになる。

大臣承認後、各区保健福祉センターで他人介護料の支給に係る保護決定を行い、承認額を生活保護受給者に金銭給付する。

毎月の生活扶助費に加算して支給された他人介護料は、生活保護受給者自らが介護提供者に支払うこととなる。

次に、支給後の履行確認であるが、各区保健福祉センターでは、担当ケースワーカーが生活保護受給者の生活状況を把握するために定期的な家庭訪問を行っている。

他人介護料の申請があった場合も必要性に関する調査を行うが、支給決定後も、引き続き家庭訪問等を通じ生活保護受給者の生活状況を調査し、本人からの聞き取りを行いながらサービスの提供が適切に行われ、日常生活に支障がないこ

との確認を行っている。

さらに、各区保健福祉センターでは、支給された他人介護料が介護提供者に支払われたことを確認するため、領収書の提出を求めている。

生活保護受給者に何らかの経済的被害や権利侵害等の相談があった場合は、担当ケースワーカーが事案に応じて適切に対応を行っている。

今後とも、真に保護を必要としている人には適切に保護を実施し、市民の信頼に応えられるよう生活保護の適正な業務執行に努める。

3 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象区、局の説明に基づき、本件請求において、次のように判断する。

(1) 本件請求において、請求人は、平成 19 年度において、東住吉区役所は福祉事業を運営している法人理事長が、承認し支給した個人に対する生活保護費の他人介護料金 850,000 円を不正に受給したことに対して、調査ならびに処分を行わず進展していないことは大阪市に返金されるべき税金の未回収並びに詐欺罪にも問われるべき事案を放置している旨主張する。

(2) 一方、東住吉区は、不正受給に対しての通報者に対しては、情報提供として受け付けるとともに、生活保護法に定められた調査権の行使の結果、不正の事実が判明した場合は、必要な措置をとること、及び特定の個人に係る生活保護受給の有無をはじめとした個人情報、保護条例等により開示できない旨回答している。

他人介護料は、介護を必要とする個人を支給対象としている。本請求は、個人の介護契約の締結先となっている法人が、他人介護料を不正に受給しているとしている。この請求について、当センターが他人介護料の調査を行ったかどうかを述べることは、特定される個人が生活保護受給者であるかどうかを明らかにすることになる。

このような理由で、本請求にかかる陳述は、請求人の主張にある調査実施の有無の認否、及び不正事実の認否については、すべて個人の権利利益を害するおそれがあることから、個人情報に関する内容については差し控える旨主張する。

また、福祉局は、生活保護制度にかかる他人介護料の制度の概要及び支給手続きについて説明する旨主張する。

(3) 本件で検討すべき問題点は、以下の3点である。

第1に、一般論として、監査委員が個人情報を含む資料を監査対象区（局）に求めること及び監査対象区（局）が監査委員に提出することは、保護条例に抵触するかである。

この点、保護条例第6条第3項では、実施機関は、個人情報を収集しようとする

るときは、本人から収集しなければならないとされているところ、法令等に定めがあるときに該当するときは、この限りでないとしている。

また、保護条例第 10 条第 1 項では、実施機関は、事務の目的の範囲を超えて保有個人情報を当該実施機関の内部で利用し、又は保有個人情報を当該実施機関以外のものに提供してはならないとされているところ、法令等に定めがあるときは、この限りでないとしている。

よって、一般論として、監査委員が、法第 242 条に基づき、住民監査請求の監査対象区（局）に対して資料の提出を求め、また、監査対象区（局）が保有情報をその事務の目的の範囲を超えて監査委員に資料を提出したとしても保護条例上は問題ないと解される。

なお、本市総務局行政部公開制度担当から、一般論として、保護条例第 10 条第 1 項に規定する実施機関である監査委員が、監査対象区（局）から提出を受けた資料を、事務の目的の範囲内で利用する限りにおいては問題ないと回答を得ている。

そうすると、監査委員が監査請求内容の一部となっている個人情報を含む関係書類を監査対象区（局）に求め、監査対象区（局）から必要な情報（文書を含む。）の提供を監査委員が受けることについては、問題がない。

第 2 に、特定個人の生活保護の受給の有無という個人情報が含まれた本件監査請求において、監査結果を請求人に通知することが、保護条例に抵触するか否かについてである。

この点、一般論として、監査請求内容に特定個人の生活保護の受給の有無という個人情報が含まれていた場合、仮に、請求内容の調査に着手すれば、請求人に監査結果を通知しなければならないが、調査を行うということは請求に書かれた特定個人が生活保護を受給していることが前提となるため、調査を行ったと通知するだけで、当該特定個人が生活保護受給者であるという個人情報を請求人に提供することとなる。

保護条例第 10 条第 1 項では、実施機関は、事務の目的の範囲を超えて保有個人情報を当該実施機関の内部で利用し、又は保有個人情報を当該実施機関以外のものに提供してはならないとされている。

また、公開条例第 7 条では、実施機関は、公開請求があつたときは、公開請求に係る公文書に個人に関する情報等を除き、公開請求者に対し、当該公文書を公開しなければならないとされており、個人に関する情報が含まれる場合は、公開しないことが規定されている。

よって、住民監査請求について、調査結果を請求人に通知する行為そのものが、個人情報の提供の制限を規定する保護条例第 10 条第 1 項に抵触することとなるの

で、調査結果を通知することはできない。

第3に、一般論として、本市の生活保護の不正受給対応方針が適切か否かについてである。

この点、本市の平成24年4月の生活保護適正化担当者会議資料の「区適正化担当の業務について」では、事業者が関与するような不正受給には、実施機関である区保健福祉センターと福祉局が連携して、状況把握や不正に関与した者への聴き取りや警察への相談等を行うこととされている。

事業者に対しては、任意の協力要請ではあるものの、本市の不正受給対応方針は、現状では主に聴き取りとされており、客観的な資料の確認を求めるものとはなっておらず、対応方針としては適切なものとは認められない。任意の協力要請であっても、客観的な資料の提出を求めて、聴き取った内容の確認を行うべきである。

- (4) 以上、監査委員が監査請求内容の一部となっている個人情報を含む書類を監査対象区(局)に求め、必要な情報(文書を含む。)の提供を受けることについては、問題はないが、生活保護の加算である他人介護料の受給の有無は、個人情報に該当するから、本件請求には、個人情報が含まれていることになり、個人情報に係る調査の有無を記載した監査結果を請求人に通知することはできない。

したがって、生活保護の加算である他人介護料の受給の有無は、個人情報に該当し、請求人が主張する平成19年度に本市が法人に支出した生活保護費の他人介護料について、法人による不正受給に該当するかどうかの判断を示すことができないため、本件請求は、法第242条第1項に規定する違法性若しくは不当性がある場合に該当しない。

よって、本市職員に財産(債権)の管理を怠る事実があるとする請求人の主張には理由がないと判断せざるを得ない。

4 結 論

以上の判断により、請求人の主張には理由がない。