

平成 21 年 12 月 21 日

大阪市長 平 松 邦 夫 様

大阪市公正職務審査委員会
委員長 辻 公 雄

公益通報（第 21 - 01 - 122 号）の対応について（勧告）

標題について、本委員会において調査及び審議を行った結果、「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」第 9 条第 1 項の規定に基づき、次のとおり改善を勧告します。
直ちに、必要な措置をとられるとともに、その内容を本委員会に報告してください。

記

1 通報概要

『財務会計システム導入以前の債権については、個別の債務者名が不明なものがある。ケースファイルの保存年限は、生活保護廃止後 5 年となっているが、その際に未収債権が存在する債務者のケースファイルも併せて廃棄している場合がある。債権を 60 回払いにすることを健康福祉局から指導されているが、最初から 60 回を超えた分割を認めているものがある。また、60 回払いの場合、初回から 59 回までは分割額を計上し、最後の 1 回に残額全てを計上し、5 年目に残額を再分割することになっているが、実際には 5 年目に最終残高が計上されることはない。そのため、本来の債権額と調定が乖離し、多額の隠れ債権が発生している。本庁の未収金対策では、システムから催告状が出力されることになっているが、既に生活保護を廃止されているケースについては、催告状が送付されていない。』

2 調査結果

本件について、健康福祉局及び各区保健福祉センターからの報告等により、次の事実が確認できた。

(1) 生活保護に係る未収債権について

生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号。以下「法」という。）に基づき地方公共団体が被保護者に対して有する債権については、各種のものがあるが、本件通報で指摘されている法第 63 条及び第 78 条について調査した。

法第 63 条は、「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。」と規定している。

生活保護の開始時点では、資力が無かったが、後日、交通事故保険金・年金・失業保険・生命保険等の給付金により、資力が生じたような場合には、同条に基づき、収入が判明した段階で返還金額を確定して、当該被保護者に費用返還請求を行うこととしている。

法第 78 条は、「不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる。」と規定している。

大阪市では、給与、年金、保険金等により収入があるにもかかわらず、これを隠匿して不正に保護を受給したこと等が判明した場合に、返還金額を確定して、当該被保護者に費用返還請求を行うこととしている。

これらの債権は、公法上の債権であることから、地方自治法第 236 条第 1 項の規定により、権利を行使し得る時から 5 年間これを行わないときは時効により消滅する。また、同条第 2 項の規定により、時効の援用が不要とされていることから、前項の消滅時効は、法律上の中断措置がなされない限り、5 年間の期間徒過により当然に完成する。

(2) 被保護者のケースファイルの廃棄について

大阪市健康福祉局では、平成 18 年 2 月の時点で、被保護者が 10 万人を超えており、被保護者の増加に伴って、扶助費の給付及び事務取扱量が飛躍的に増大し、経理担当者が扱う債権管理の件数も増加し、複雑化してきたことに対応するため、「生活保護経理事務マニュアル」を作成し、同年 5 月から実施した。

これにより、経理事務の合理化、効率化を図るとともに、債権管理の統一化、適正化を図った。

しかしながら、この「生活保護経理事務マニュアル」が作成・実施される以前については、明確な債権管理の統ルールがなく、各実施機関（24 区役所保健福祉センター、更生相談所及び緊急入院保護業務センターをいう。以下同じ。）において区々の取扱いであった。

そのため、少なくとも 11 の区役所保健福祉センターにおいて、債権回収がされず未収債権が残ったままの被保護者に関する書類（ケースファイル）が、通常のケースファイルの文書保存年限である保護廃止後 5 年で廃棄されていた。

さらに、財務会計システム（平成 11 年 4 月）が導入される以前のものについては、個別の債権者名が不明となっている場合もある。

いずれの場合も、既に廃棄されたケースファイルに係る未収債権の件数・金額は証拠収集の限界もあり、現時点では不明である。

(3) 未収債権の分割納付について

未収債権の分割納付の方法については、各実施機関とも、健康福祉局が作成した「生活保護経理事務マニュアル」に概ね則って、以下の要領で行っていた。

生活保護に係る債権が発生した場合には、速やかに債権額的全額を調定（債権額を決定し、これを歳入として予算に計上すること。以下同じ。）することが基本である。

しかし、被保護者の状況から明らかに全額を一括返済できないときは、地方自治法施行令第 171 条の 6（履行延期の特約）の規定に基づき、分割して調定することができる。消滅時効が 5 年であるから、分割回数は 60 回・5 年以内が妥当とされている。しかし、一部の実施機関では、最初から 60 回・5 年を超える分割納付を認めている事例があった。

また、債権が高額である場合、均等割りでは、毎月の返済が困難と認められる場合には、59 回までを低額な均等返済額とし、最終回の 60 回目に残額全部を返済するという分割納付を健康福祉局は容認している。例えば、100 万円の債権であれば、1 から 59 回までを 1 万円、60 回目に 41 万円返済という分割納付を全ての実施機関で採用している。

調定年度については、各実施機関とも、健康福祉局の指導に従い、債権額全額ではなく、当該年度の分割納付額を調定している。上の例で言えば、初年度は 100 万円ではなく、12 万円のみを調定している。

この分割調定の評価については、「3 判断」の部分で詳述する。

(4) 催告及びその後の時効中断措置について

「生活保護経理事務マニュアル」では、被保護者が納入期限までに納入しないときは、納期限後 20 日以内に「督促状」を送付し、「督促状」の指定期限から相当の期間が経過しても履行されない場合には、「催告状」を送付し、それでも応じないときは、簡易裁判所による支払督促、小額裁判、訴訟提起、差押え、仮差押え等の時効中断措置をとるとともに、強制力のある法的な債権回収に努めるとされている。

実務的には、「生活保護システム」により、年 5 回（4 月、6 月、9 月、12 月、3 月）前月までの未収金に対する「催告状」が発行されており、債務者、債務内容等を確認の上、「催告状」を債務者へ発送する必要がある。

しかし、少なくとも 17 の実施機関において、保護廃止後のケースについては、転居先の住所が不明、業務量の増大による担当職員の繁忙等により、不完全にしか送付されていなかった。

(5) 不納欠損処分について

不納欠損処分とは、時効等により債権が消滅した場合や徴収不能により債権放棄をした場合に行われる地方自治法上の会計処理手続であり、決算上の不納欠損額として処理計上される。

大阪市における生活保護に係る債権の過去 5 年間の不納欠損処分の状況は、次表のとおりである。全件消滅時効の完成によるものであり、平成 20 年度決算では、4,375 件、約 7 億 8 千万円にも達している。

	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度
件数	0	0	3	0	4,375
金額(円)	0	0	618,880	0	779,949,904

（注）不納欠損処分の会計処理を行っていない年度については、件数・金額を 0 と表記している。

3 判 断

以上の確認できた事実に対して、検討を行ったところ、次のとおり判断するに至った。

- (1) 大阪市における生活保護費は、高齢化の進展等や経済情勢により生活保護受給者が毎年増加を続け、平成 21 年 10 月には約 10 万世帯、13 万 4,000 人の被保護者がかかえていることから、平成 10 年度決算では 1,297 億円であったものが、平成 20 年度決算では 2,382 億円と 10 年間で約 2 倍に急増し、非常に多額の公費が費やされている。

こうした中、大阪市では、保護費の全額国庫負担を国に要望するなど、生活保護制度の適正なあり方について、プロジェクトチームを編成して検討を進めている。

- (2) 本件通報で指摘された法第 63 条及び第 78 条に基づく返還金等は、資力を有する被保護者が急迫により、または不正、不実により給付された公金であり、本来保護費として支給されるべきものでなかったものである。

大阪市の非常に厳しい財政状況だけでなく、全額税金で運営されている生活保護制度に対する市民の信頼を確保し、適正に収入申告を行っている被保護者よりも不誠実な被保護者が有利にならないよう被保護者間の公平性を確保する観点からも、返還金等の未収債権の調定及び回収を確実に行うことが何よりも重要である。

- (3) 「生活保護経理事務マニュアル」の作成・実施以前には、少なくとも 11 の区役所保健福祉センターにおいて、債権回収がされず未収債権が残ったままの被保護者に関する書類（ケースファイル）が、通常のケースファイルの文書保存年限である保護廃止後 5 年で廃棄されていたこと及び財務会計システム（平成 11 年 4 月）が導入される以前のものについては、個別の債権者名が不明となっている場合もあることが、実施機関からの報告書により明らかになったことは、極めて遺憾である。

- (4) 未収債権の分割納付については、すべての実施機関が健康福祉局の指導により、初回から低額の均等払いにしつつ、最終納期に残額全額を計上し、5 年目の繰越調定時に再分割するという事務処理を実施している。

この分割方法は、法的に違法とはいえないが、以下のような問題点がある。

生活保護費は、その 4 分の 3 を国が負担し、4 分の 1 を地方公共団体が負担するが、国からの負担金の交付額は次の計算式により算定される。

$(\text{費用の額} - \text{返還金等の調定額} + \text{不納欠損額}) \times 4 \text{ 分の } 3$

したがって、当該年度に返済される見込みのない返還金等の全額を調定額とすれば、国からの負担金が少なくなり、大阪市の負担金が増大することから、当該年度の分割納付額を調定する取扱いを、健康福祉局は各実施機関に指導している。（先の 100 万円 60 回分納であれば、初年度の 12 万円のみを調定）

各実施機関に対する聴き取り調査によれば、健康福祉局からは、この調定方法は、厚生労働省等の了承を得ており、問題ないとしている。

厚生労働省の平成 18 年 3 月 2 日の生活保護関係全国係長会議資料では、「債権が発生した場合は速やかに、債権額の全額を調定することが基本である」としつつ、明らかに全額を一括返済できない場合に限り、先の 100 万円 60 回分納であれば、初年度の 12 万円のみを調定を例示の上、履行延期の特約を行うことを認めている。

この分割方法をとる場合には、地方自治法に基づき自治体において適切に納入指導

や時効中断措置等の債権管理が行われていることが前提となる。

各実施機関からの回答等からは、債務者の資力や返済能力を十分に考慮せずに上記のような分納を認める履行延期の特約を行っていた事例が認められた。

安易にこのような分納処理を行うことが常態化してしまえば、資力ある債務者の返済意欲を低下させ、計画的な債権回収が困難になるだけでなく、実施機関の職員に債権管理の意識が希薄となり、結果として、さらなる不納欠損により、大阪市の債権が時効消滅により失われかねない。

したがって、危機意識をもって適切に納入指導や時効中断措置等の債権管理を行うよう実施機関に周知徹底する必要がある。

- (5) 大阪市の生活保護返還金等の平成 20 年度決算（出納閉鎖期間である平成 21 年 5 月 31 日までに収入されたものを含む。）では、調定額 5,444,639,530 円（A）に対して、収入額 1,884,786,161 円（B）、不納欠損額 779,949,904 円（C）となっており、差し引き 2,779,903,465 円（93,362 件）の未収金（ $D = A - B - C$ ）がある。

また、この未収金とは別に、平成 21 年度以降に調定される額として、少なくとも 30 億円を超える債権（E）が存在しているとの報告を健康福祉局から受けている。

これらの未収債権（ $F = D + E$ ）の回収促進や時効中断措置をとるなど、適切な債権管理を行うため、「生活保護システム」により、年 5 回（4 月、6 月、9 月、12 月、3 月）前月までの未収金に対する「催告状」が発行され、債務者、債務内容等を確認の上、「催告状」を債務者へ発送する必要があるにもかかわらず、少なくとも 17 の実施機関において、保護廃止後のケースについては、転居先の住所が不明、業務量の増大による担当職員の繁忙等により、不完全にしか送付されていなかったことは極めて遺憾である。

民法 153 条の規定により、「六箇月以内に、裁判上の請求、支払督促の申立て、和解の申立て、民事調停法 若しくは家事審判法 による調停の申立て、破産手続参加、再生手続参加、更生手続参加、差押え、仮差押え又は仮処分」を行えば、催告は時効中断の効力を生じることから、債務者が督促に応じない場合には、直ちに催告状を送付することは、債権管理の基本である。

特に、5 年もの長期にわたる分割納付の承認を行っている場合、分納願（債務承認）の特約事項として、分割弁済額の履行を一度でも怠ったときは、期限の利益を喪失し、直ちに未払い金全額の支払いを行う記載があるが、判例上、期限の利益喪失特約がある場合において債権者が残債務全額の弁済を求める旨の意思表示をしたときは、当初の分割納期ごとではなく、その時から残金全額についての消滅時効が進行する（最高裁判所昭和 42 年 6 月 23 日判決）ことに十分留意して、適切に時効中断措置を取る必要がある。

保護廃止後の住所変更等の把握や死亡した者の相続人の調査が困難との実施機関からの回答があったが、住民基本台帳法及び戸籍法による公用請求等により、債務者の住所や債務の継承者を調査することも可能であり、催告書の送付を怠っていた理由とはならない。

激増する被保護者に対して実施機関の職員数が不足している、繁忙である等の事情

については、汲むべき要素はある。また、大阪市では、平松市長を委員長として、「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」を編成し、未収債権の問題についても取り組もうとしていることは評価できる。

しかしながら、現状では、健康福祉局が作成した「平成 20 年度具体策」で述べられている、「時効の期限や収納状況等の管理及び督促状等の債権管理業務について確実に実施する。」「生活保護が廃止となったケースについて、死亡の場合は相続人調査、行方不明の場合は居住調査を行うなど、債務者調査を行い、執行停止などの必要な処理を行う」という方針やマニュアルが、現場の各実施機関の職員に徹底されず、調査結果のとおり、実際にはこれが行われてなかったことが問題なのである。

債権回収に際して、催告を的確に行わず、それに引き続く裁判上の請求、差押、仮差押又は仮処分、承認などの法的な時効中断措置を取らず、漫然と期間を徒過し、約 7 億 8 千万円もの公金たる債権を時効消滅により不納欠損処分をしている現実は重く受け止めるべきではない。さらに、来年度時効消滅を迎える平成 17 年度以前賦課分 35,557 件、1,123,969,000 円について、早急に催告状の送付やその後の時効中断措置を実施しなければ、これらの未収債権が不納欠損処分予備軍となっていることを肝に銘じるべきである。

4 勧告

上記判断に基づき、生活保護に係る未収債権の管理について、次のとおり改善されるよう勧告を行う。

- (1) 全実施機関における未収債権額の調査を行い、その全貌を把握した上で、催告状の送付、その後の時効中断措置の実施など、適切な債権管理を行うこと
- (2) 組織的な債権回収システムの構築に努めること
- (3) 安易な不納欠損処分が生じないよう、未収債権の分割納付及び調定のあり方を再度検討すること