

法外援護

【301】法外援護

【着眼点】緊急性のある事業で、個別ケースについて妥当な結論が得られているか。

ここがポイント

入手可能な資料が限られている場合も検討過程を明らかにする。

【概要】

1. 法外援護の趣旨

生活保護法に基づく公的扶助以外に、よりいっそうの自立更生の助長と、生活意欲の向上をはかるため、法律に基づく援護のほか、各種の援護施策が行われている。母子家庭自立支援給付金事業や入浴券支給事務等がある。

ここでは平成22年度で最も支給実績の大きい住宅喪失者に対する住宅手当緊急特別措置事業を検討する。

2. 住宅手当緊急特別措置事業

1) 目的

離職者であって就労能力及び就労意欲のある者のうち、住宅を喪失している者又は喪失するおそれのある者に対し、住宅手当を支給することにより、これらの者の住宅及び就労機会の確保に向けた支援を行うことを目的とする。

2) 内容

世帯収入に応じて、支給対象者が賃借する住宅の賃料月額（単身世帯は53,700円、複数世帯は69,800円）を原則6ヶ月間（一定条件の下最大3ヶ月延長可能）支給する。

3) 対象者

以下のいずれにも該当する者

- ① 平成19年10月1日以降に離職した者
- ② 離職前等に世帯の主たる生計維持者であった者
- ③ 就労能力及び常用就職の意欲があり、公共職業安定所への求職申込みを行うこと又は現に行っている者
- ④ 住宅を喪失している者又は喪失するおそれがある者
- ⑤ 申請者又は生計同一者のいずれもが、申請者が居住可能な住宅を所有していないこと

- ⑥ 申請月の世帯収入の合計額が以下の金額であること

単身世帯	84,000円に住宅の一月当たりの家賃額 (53,700円を上限とする)を加算した額以下
2人世帯	172,000円以下
3人以上世帯	172,000万円に住宅の一月当たりの家賃額 (69,800円を上限とする)を加算した額以下
- ⑦ 申請世帯の預貯金の合計が単身世帯は50万円以下、複数世帯は100万円以下であること
- ⑧ 国の住居等困窮離職者等に対する雇用施策による貸付又は給付、自治体を実施する類似の貸付又は給付等を申請者又は世帯人が受けていないこと
- ⑨ 暴力団員ではないこと

3. 対象者の義務

実施要綱4条2項によれば、常用就職に向けた就職活動を誠実に履行してしなければならない。

- ① 毎月1回以上、公共職業安定所で職業相談を受けること
- ② 毎月2回以上、支援員による面接等の支援を受けること
- ③ 原則週1回以上、求人先に応募を行うか、または求人先の面接を受けること

4. 支給期間

実施要綱第5条によれば、支給期間は原則6カ月間が限度であるが、常用就職に向けた就職活動を誠実に履行している者については、3ヶ月を限度に支給期間を延長できる。

5. 申請関係書類の保存状況

大森生活福祉課で平成22年度に住宅手当を支給したケースについてサンプル調査したところ、申請者の住宅手当支給申請書、建物賃貸借契約書を除き審査に要した各種書類、例えば本人確認書類、収入証明、金融機関の通帳コピー等を全て破棄して存在しないとのことである。

【意見】

1. 審査に要した書類の明確な保存に定めはないが、短期に処分することは以下の観点から不適切である。

- ① 前年度の予算支出に係る証憑で、予算執行の適否を判断できないこと。
- ② 個人情報保護の観点から書類の処分について、明確な記録が残っていない。

2. 延長を認める基準を明確にするよう検討されたい。

支給期間を6ヶ月から9ヶ月に延長を認められたケースについて必ずしも上記判断基準を満たしていない場合もあり、延長を認める基準が明確でない。担当者の主観によらない一定の基準を各課で共有することが、申請者の公平な処遇上必要である。検討されたい。

3. 審査に要する書類等をより明確にすべく検討願いたい。

本制度は緊急措置として立案されたものであり、審査に当たっても必要書類が十分に提出されない中で審査が進められているケースも目立つ。例えば、預貯金の合計が単身世帯は50万円以下、複数世帯は100万円以下であることという条件があるが、金融機関の取引状況を精査することは行われず、提出された通帳コピーで当該審査を行っている。

緊急性を重視し対象者の住宅確保、就労機会の確保に支援を目的とすれば、やむを得ない点もあると思料するが、今後恒久的な制度として継続するのであれば実効性のある審査が行える仕組みを取り込んでいく必要がある。検討されたい。

資産管理

【401】資産管理の状況

【着眼点】資産管理が有効になされているか。

ここがポイント

被保護者の所有不動産は要重点管理すること

【概要】

1. 次官通知の処理

補足性の原則に照らして、所有又は利用を容認するに適しない資産は、次の場合を除き、原則として売却等により処分の上、最低限度の生活の維持のため活用させることになっている。

- ① その資産が現実には最低限度の生活維持のため活用されており、かつ、処分するよりも保有している方が生活維持及び自立の助長に実効があがっているもの
- ② 現在活用されてはいないが、近い将来において活用されることがほぼ確実であつて、かつ、処分するよりも保有している方が生活維持に実効があると認められるもの
- ③ 処分することができないか、又は著しく困難なもの
- ④ 売却代金よりも売却に要する経費が高いもの
- ⑤ 社会通念上処分させることを適当としないもの

2. 厚生労働省社会・援護局長通知の処理

資産保有の限度及び資産活用の具体的取扱いは、(図表1)のように定められている。

3. 資産管理の重要性

2. で保有の限度を超える資産であっても、1. ③処分することができないか、又は著しく困難なもの、④売却代金よりも売却に要する経費が高いもの、⑤社会通念上処分させることを適当としないもの、のいずれかに該当するものは保有が認められている。

しかし、当初は保有を認めていても、その後の利用状況、所有状況の変更や、資産価値の変動により保有の条件を満たさなくなってしまう場合がある。その場合には、保護の実施機関は被保護者に資産活用を指導しなければならない。

このためには、保護の実施機関は常日頃から被保護者が所有している資産について情報収集しておく必要がある。なお、不動産の保有状況については、定期的に申告を行わせるとともに、必要がある場合は更に訪問調査等を行うことになっている。

(図表 1)

資産の種類		保有容認の要件	備考
土地	宅地	(1)当該世帯の居住に用いる家屋に付属した土地で建築基準法第52条・53条に規定する必要な面積 (2)農業その他の事業の用に供される土地で、事業遂行上必要最小限度の面積	処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められるものは保有が認められない。
家屋	居住用家屋	当該世帯の居住の用に供される家屋(保有を認められるものであっても部屋数に余裕があると認められるときは間貸しにより活用させること)	大きいと認められるものは保有が認められない。
	その他の家屋	(1)事業用家屋で、営業種別・地理的条件等から判断して当該地域の低所得世帯との均衡を失することにならないと認められる規模のもの (2)貸家で、当該世帯の要保護推定期間(おおむね3年内)における家賃の合計が売却代金よりも、多いと認められるもの	
事業用品		(1)事業用設備、事業用機械器具、商品、家畜であって、営業種別・地理的条件等から判断して当該地域の低所得世帯との均衡を失することにならないもの (2)世帯員が現に利用しているか、又はおおむね1年以内(事業用設備については3年以内)に利用することにより、世帯収入増加に著しく貢献するようなもの	
生活用品	家具什器及び衣類寝具	当該世帯の人員、構成等から判断して利用の必要があると認められる品目及び数量	
	趣味装飾品	処分価値の小さいもの	
	貴金属及び債券	(保有は認められない)	
	その他の物品	(1)処分価値の小さいもの (2)(1)以外の物品で、当該世帯の人員、構成等から判断して利用の必要があり、かつその保有を認めても当該地域の一般世帯との均衡を失することにならないと認められるもの	

出典：生活保護手帳 別冊問答集2011

4. 過去の東京都の指導検査

過去の東京都による生活保護法施行事務指導検査では、「保有を容認した不動産の評価替が定期的に行われていない。不動産評価替毎に処分価値を把握し、適切な処分指

導すべきである。」との指摘を受けている。

以上の東京都の指摘を受けて、各生活福祉課では平成23年度生活保護事務月別事業計画で「資産台帳の整備と点検」をすることとしている。

5. 資産調査の実態調査

各生活福祉課にて、資産台帳（不動産保有リスト、自動車・バイク保有リスト、生命保険保有リスト）を閲覧し、不動産の評価替が定期的に行われているかどうか、適切な指導処分かがなされているどうか確認した。

（大森生活福祉課）

月別事業計画では大森生活福祉課の「資産台帳の整備と点検」は8月に実施することになっている。

- （1）平成23年度の（係別作成）不動産保有者リストを閲覧したところ、係によって大きく異なるが、評価額が未記入であったり、評価年度が古かったり又は不明（空欄）が目立っていたりと、資産台帳としての内容が不十分である。当然、適切な指導処分は望めない。査察担当者からは、リストの内容が乏しいので今後は充実させて、ケースワーカーへの管理を徹底したいとの意見があった。
- （2）平成23年度の（係別作成）自動車・バイク保有者リストを閲覧したところ、保有を認めていないにもかかわらず、保有継続しているケースが2件あった。
- （3）平成23年度の（係別作成）生命保険リストを閲覧したところ、月3万円弱の定期付終身保険を継続している被保護者が存在した。保有を認めていないため、保護開始時から現在まで解約指導中である。

（調布生活福祉課）

月別事業計画では調布生活福祉課の「資産台帳の整備と点検」は11月に実施することになっている。

- （1）調布生活福祉課では、過去、平成18年度に不動産保有リストを作成し、それ以降平成23年度まで作成していなかった。平成23年度に新たに作成した不動産保有者リストを閲覧したところ評価額の欄が無かった。また、登記簿謄本が取られていないケースが散見された。当然、適切な指導処分は望めない。査察指導員によると、今後、登記簿謄本、固定資産税評価証明書を入手し直して、リストを充実させる予定とのことである。

また、売却指導中のケースもあるが、指導以上のことを生活福祉課としてするのは困難との回答を得た。

(2) 平成23年度の自動車・バイク保有者リストを閲覧したところ、保有を認めていないにもかかわらず、車を保有継続している受給者が2件あった。査察指導員から地区担当員へは指導しているとのことである。

(3) 生命保険保有リストは作成していない。

(蒲田生活福祉課)

月別事業計画では蒲田生活福祉課の「資産台帳の整備と点検」は10月に実施することになっている。

(1) 平成23年度の(係別作成の)不動産保有者リストを閲覧したところ、係によって異なるが、評価額が未記入、評価年度が古い又は不明(空欄)、入居しているマンションの全体の土地評価額をそのまま記載している等があった。

(2) 平成23年度の(係別作成の)自動車・バイク保有者リストを閲覧したところ、保有を認めていないにもかかわらず保有継続しているケースが3件あった。

否認された者が保有を継続した場合、まず口頭で売却指導をする。口頭指導に従わない場合には文書指示をし、さらに、文書指示にも従わない場合は保護廃止になる。ただ、本3件のうち2件(ケース1 年式不明車検切れ 羽田空港付近放置、ケース2 平成5年式車検切れ 自宅内保管)は、廃車費用が捻出できずに車を放置しているケースであり、蒲田生活福祉課としては廃車費用も発生するので口頭指導以上のことはしていないとのことである。

(3) 生命保険保有リストは作成していない。

(糀谷・羽田生活福祉課)

月別事業計画では糀谷・羽田生活福祉課の「資産台帳の整備と点検」は11月に実施することになっている。

(1) 平成23年度の不動産保有者リストを閲覧したところ、評価額が未記入、評価年度が不明、面積が不明等のケースが散見された。平成24年度に改めて作成したいとのことである。

(2) 平成23年度の自動車・バイク保有者リストを閲覧したところ、保有を認めていないにもかかわらず、保有継続しているケースが1件あるも、譲渡手続中である。

(3) 生命保険保有リストは作成している。

【意見】

不動産、自動車・バイク、生命保険については、資産台帳で管理すべきである。

1. 不動産保有リストの整備

そのうち不動産保有リストで管理すべき情報には、①被保護者の年齢、②利用状況、③登記情報（種類、所在地、面積、所有者（主との関係）、担保の状況、調査年度）、④評価額、⑤評価年度、⑥保有の認否、⑦不動産担保型生活資金貸付制度の利用可否である。

しかし、今回調査した不動産保有リストには、評価額の欄自体がないもの、空欄が目立つもの、登記簿謄本を入手していないもの 等があり、不動産の管理として不十分である。

なお、不動産保有リスト上で管理する不動産は土地、建物のみで借地権は含まれていなかった。借地権は一般的に流通性もあり財産的価値も高いことを考えれば、土地、建物と同様にリスト上で管理すべきである。なお、大田区の地域性から、かなり被保護者が借地権を保有している。

また、不動産保有リスト上、被保護者が居住していないにもかかわらず、被保護者とその親族等で不動産を共有しているケースが散見された。共有物件を売却するには共有者全員の同意が必要で、それが無いと、被保護者の持分しか売却することができない。このため、通常、共有物件を第三者へ売却するのは困難であろう。

被保護者が居住していない共有物件の場合には、共有物件となった理由、現状の居住者、賃料の有無、賃料の入金状況を把握し、正確な保護費算定に役立てられたい。

また、可能であれば、被保護者の持分を他の共有者に買い取ってもらうよう提案してはどうだろうか。

さらに、リスト上、不動産所有者欄が被保護者の亡き親又は亡き夫というケースが散見された。相続することとなった不動産については、無断で善意の第三者に転売されるのを防ぐためにも適正に登記するよう指導する必要がある。また、保有を認められない不動産の場合には、早急に活用又は処分をするよう被保護者に促すべきである。

2. 自動車・バイク保有リストの整備

自動車・バイク保有リストには、保有を否認されているにもかかわらず保有を継続しているケースが多々あり、口頭で処分指導中である。ただ、廃車費用が捻出できずに放置しているケースがほとんどである。特に、保険料や駐車場代が毎月発生するようなケースについては、文書指示等の更なる指導を求めたい。

3. 生命保険保有リストの整備等

生命保険保有リストを作成しているのは大森生活福祉課及び糶谷・羽田生活福祉課だった。今後、作成していない生活福祉課はリストを作成し、適切な指導をされたい。

また、大森生活福祉課では保有を認めていないにもかかわらず3万円弱の定期付終身保険を継続している被保護者がいる。終身保険などの貯蓄性が強い保険は保有を認められておらず、さらに、保険料も一般世帯との均衡を失っている。何故月3万円弱の保険料が支出できるのか調査されたい。

4. 資産台帳を用いた指導

資産台帳は、査察指導員が形式上作成しているだけで、それが資産活用の指導に用いられていない。今後は、資産台帳に基づき、査察指導員はケースワーカーに対し実態に応じた適切な指導を徹底されたい。

5. 資産調査員の活用の必要性

ヒアリングした大半の査察指導員及びケースワーカーは不動産実務に精通していないので、不動産の管理には限界がある。本来であれば、不動産の管理ができるよう研修等で人材育成をすればよいのであるが、現状の人事ローテーションを考えるとそれは望めない。【402】で述べる資産調査員制度を活用するのが現実的な対応であると思われるので検討されたい。

【402】資産調査員の活用

【着眼点】資産調査員の主たる業務効果はどのようなものか

ここがポイント

高い費用対効果があり今後も活用が望まれる

【概要】

1. 資産調査員の業務

大田区では、大田区資産調査員設置要綱に基づき平成22年4月から、生活保護受給者の年金等の受給権やその他資産を専門的に調査する資産調査員を生活福祉課に設置している。

調査員は、生活福祉課長の指揮監督のもと、次の職務を行うことになっている。

- ① 生活保護受給者の年金等の受給権やその他の資産状況を調査すること
- ② 年金等の受給手続の同行及び援助を行うこと
- ③ 職員への年金等社会保険制度に関する情報提供及び助言等を行うこと
- ④ 前3号に掲げる業務に付帯する事務

2. 年金制度について

我が国の年金制度は国民年金、厚生年金、共済年金、国民年金基金等に分かれ、その種類も老齢年金、障害年金、遺族年金等に分かれていて大変複雑である。

この複雑さにより、本来、年金の受給資格があるにも拘らず受給を逃している方が多いのは周知のとおりである。

3. 年金の受給資格の判断

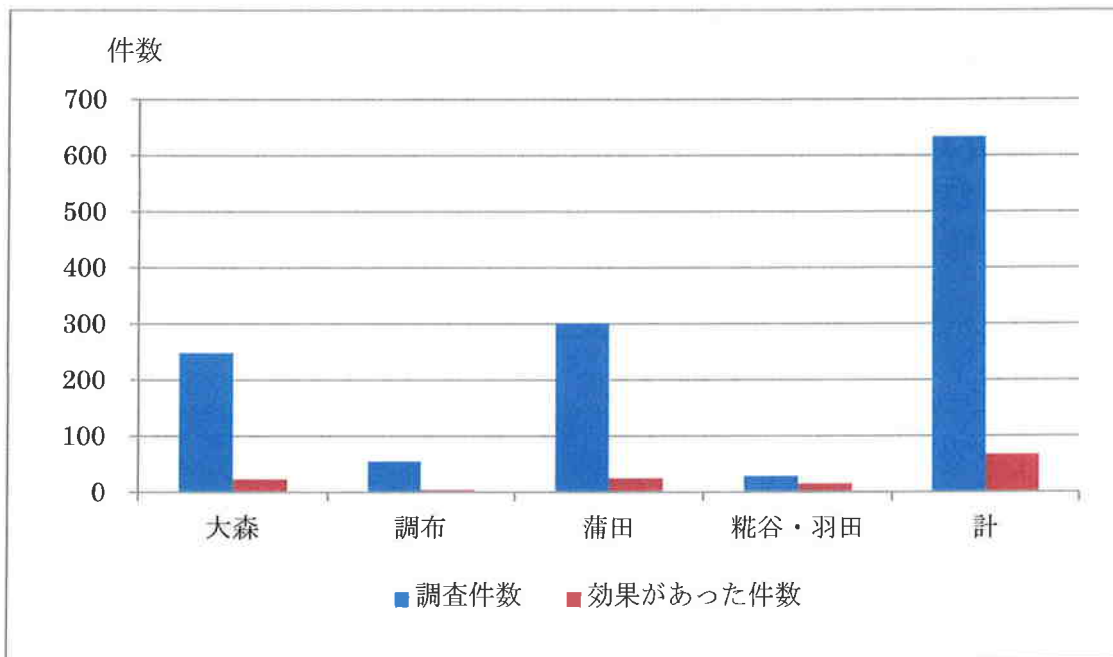
保護申請時には、ケースワーカーは、申請者年金の受給資格があるか否か調査、判断する必要があるが、当然、この複雑な年金制度を熟知の上で判断はなされなければならない。

しかし、年金の専門家でないケースワーカーに、ましてや、生活保護実務経験の浅いケースワーカーが多い状況下でこのような調査、判断を要求すること困難であり、年金収入の失念の可能性もある。

そこで、資産調査員を現状では、年金に特化した非常勤職員として雇用している。

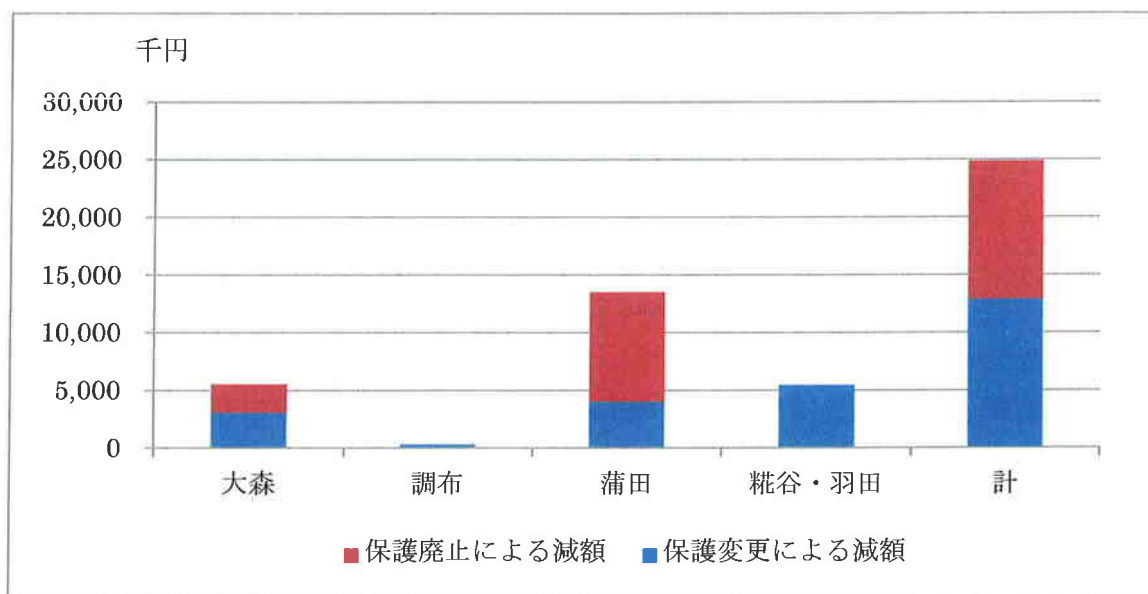
4. 資産調査員の効果分析

平成22年度、資産調査員が年金調査した件数及びその調査によって保護変更・廃止となり効果のあった件数は以下のとおりである。



注) 区から提供された資料に基づいて作成している。糀谷・羽田生活福祉課の調査件数(29件)について他の生活福祉課と比較して異常が認められたので確認したところ、これは集計方法が他生活福祉課と異なっているため少なくなっている。実際は、これよりかなり多くの件数を調査している。但し、正確な調査件数が不明なので、区からの提出データをそのまま使用する。

また、保護変更・廃止になったことによる保護費減額効果は以下のとおりである。

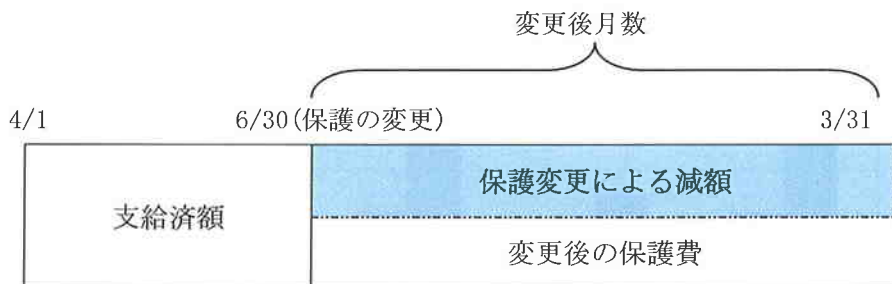


参考

上記の効果額及び結果は以下のように算出している。

- ① 保護を継続している者については、以下のように効果額を算出した。

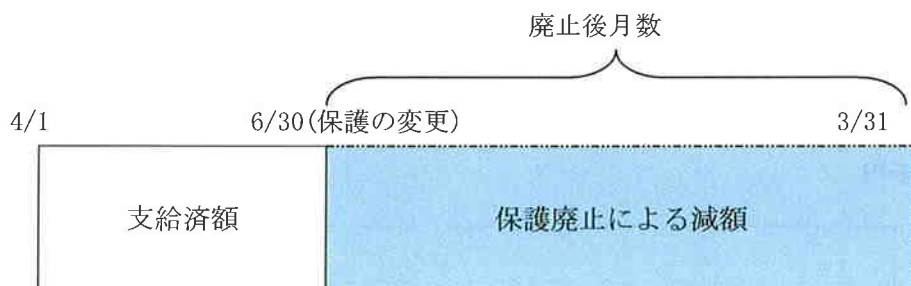
効果額＝保護変更による減額（当事業の結果、収入増加で保護の変更を行い、事業実施年度において減額となった保護費の額。）



※変更後月数＝例えば6月15日に保護変更とした場合は7月～3月までの9か月とする。

- ② 保護を廃止した者については、以下のように効果額を算出した。

効果額＝保護廃止による減額（当事業の結果、収入増加によって保護の廃止を行い、事業実施年度において減額となった保護費の額。）



※廃止後月数＝例えば6月15日に保護廃止とした場合は7月～3月までの9か月とする。

5. 資産調査員の実態調査

設置要綱上、調査員は年金やその他の資産状況を調査することになっているが、現状では年金調査に特化している。

蒲田生活福祉課では、直接、資産調査員から資産調査の現状を、他生活福祉課では査察指導員から資産調査員の現状及び待遇を聴取した。その結果は以下のとおりである。

(蒲田生活福祉課及び調布生活福祉課)

大田区内の資産調査員は現在2名体制で、蒲田生活福祉課及び調布生活福祉課担当と大森生活福祉課及び糶谷・羽田生活福祉課担当に分かれる。

蒲田生活福祉課及び調布生活福祉課は年金事務所OBが担当している。蒲田生活福

社課に週3日、調布生活福祉課に週1日来所し、申請者、被保護者の年金受給資格について調査している。平成22年度の報酬月額合計は2,388千円（通勤手当除く）であった。

調査員の主な業務は、①平成22年4月以降の保護開始ケースについては、申請時に受給資格の有無、②それ以前のケースについては、主に年金受給開始直前の被保護者を対象に受給資格の有無を確認することである。年金事務所へ出向くことが多く、これに時間を取られ大変忙しい。他の資産の調査もしたいが、年金のみで手一杯であるとのことである。

(大森生活福祉課及び糶谷・羽田生活福祉課)

大森生活福祉課及び糶谷・羽田生活福祉課も年金事務所OBが担当している。大森生活福祉課、糶谷・羽田生活福祉課にそれぞれ週2日来所し、申請者、被保護者の年金受給資格について調査している。平成22年度報酬は2,388千円（通勤手当除く）であった。

査察指導員からは、年金の資産調査員だけでなく、不動産に精通した資産調査員の要望がある。件数は多くないので常駐する必要はないが、相談、必要な調査をして欲しいとのことである。

【意見】

1. 資産調査員への報酬額と効果の比較

平成22年度の資産調査員2名への報酬月額合計は4,777千円（通勤手当除く）であった。

これに対し、資産調査員の年金調査により保護変更・廃止になった保護費の削減額は24,867千円である。なお、この保護費の削減額には、年金調査で発見された過去の年金の法第63条返還金及び法第78条徴収金等は含んでいない。返還金、徴収金等の金額は不明であるが、これらを含めて考えるとさらに費用対効果は大きくなる。

費用対効果を考慮して、資産調査員の配置を検討されたい。

2. 資産調査員の業務について

被保護者が所有する不動産については管理が十分になされておらず、適切な指導処分も行われていない。この原因は、地区担当員や査察指導員の不動産知識不足もあるが、不動産実務の特殊性・複雑性・専門性にある。

不動産は1件当りの金額も大きいので、これを適切に指導処分できれば大きな保護費の削減が期待できる。資産調査員制度では、調査の対象を年金だけでなくその他の資産も認めていることから、年金に特化している資産調査員と並行して不動産実務に精通した者に調査を依頼することを検討されたい。