

浜松市監査委員告示第 10 号

平成 26 年 9 月 10 日に提出された浜松市職員措置請求書（以下「本件措置請求」という。）について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「自治法」という。）第 242 条第 4 項の規定に基づき、監査した結果を次のとおり公表する。

平成 26 年 11 月 4 日

浜松市監査委員	鈴木	充
浜松市監査委員	木村	幸弘
浜松市監査委員	桜井	祐一
浜松市監査委員	松下	正行

第 1 監査の請求

1 請求人

（省略）

2 請求書の提出日

平成 26 年 9 月 10 日

3 請求の趣旨

請求人から提出された浜松市職員措置請求書及び事実証明書に記載された事項に基づく請求の趣旨は次のとおりである。（請求人に関する事項を除き、請求書原文のとおり）

当市における外国人に対する保護措置に関する監査請求

地方自治法（昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号。以下「地自法」という。）242 条 1 項の規定に基づき、下記のとおり監査を請求する。

なお、同条 5 項の規定により、貴職ら監査委員による監査及び勧告が本請求から 60 日以内に為されないときは、遅滞なく、また、係る監査の結果若しくは勧告が妥当でないものと当方こと監査請求人において認めるときは、相当な準備期間の後、同法 242 条の 2 第 1 項の規定に基づき、訴訟を提起する。

## 第1 請求の趣旨

当市長及び担当職員が、「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」と題する通知（昭和29年5月8日付け社発第382号厚生省社会局長通知。疎第1号文書。これを改正または改定する通知を含む。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。以下「生保法」という。）による保護の例に準じ、当市における、日本国籍を有しない者（以下「外国人」という。）に対して事実上の保護を行っている行政措置（以下「準生活保護措置」という。）は、違法かつ違憲であって、係る措置において平成25年7月乃至同26年6月中外国人に交付された金員は、不当な公金の支出又は債務その他の義務の負担（以下「不当債務履行」という。）というべきであるから、斯様な措置を直ちに廃止する等の是正を講じ、また、不当債務履行により被った当市における損害を補填するため、当該交付を受けた外国人に返還を求める等必要な措置を講ずるべきである。但し、係る外国人の厚生に鑑み、3ヶ月程度の移行期間を設け、及び適当な移行措置を行うべきである。

## 第2 請求の理由

### 1 請求に係る事実

- 一 生活保護は、日本国憲法（昭和21年11月3日憲法）25条1項がすべての国民に対し保障する「健康的で文化的な最低限度の生活を営む権利」を確立するため、生保法により行われているものであって、同項及び同法2条の規定からすれば、その対象はすべて（の）国民である。（最高裁判所平成24年（行ヒ）第45号平成26年7月18日最高裁判所第二小法廷判決）
- 二 言うまでもないが、憲法10条により国籍法（昭和25年5月4日法律第147号）において日本国民とされている者（日本国籍を有するものを含む。）が、前項にいう『国民』である。
- 三 然しながら、厚生省通知により、『生活保護法（以下単に「法」という。）第1条により、外国人は法の適用対象とならないのであるが、当分の間、生活に困窮する外国人に対しては一般国民に対する生活保護の決定実施の取扱いに準じて左の手續により必要と認める保護を行うこと。』（第1第1項柱書本文）などとする、生活に困窮する外国人に対する準生活保護措置についての取扱要領及び手續が整理された旨が周知され、これを踏まえ、当市ほか地方公共団体においては、『法律上の権利として保障したものではなく、単に一方的な行政措置によつて』（同通知第4問7答）準生活保護措置を行なってきたところである。

なお、当初の厚生省通知は、昭和57年1月4日社保第1号厚生省社会局長通知により改正され（疎第2号証）、その後更に改正ののち、直近で平成24年7月4日社発第0704第4号厚生労働省社会・援護局長通知により改正された（疎第3号証）。

四 前号の取扱いは、当時の経済状況に鑑みて、正しく『当分の間』講じられる措置としては妥当であったやも知れぬが、法令の根拠を有さない行政措置を漫然と何ら立法措置を為さないままに今日まで継続してきたことは、もはや本来の生活保護の対象である国民に対する背信というべきである。

## 2 請求に係る当市の状況

一 本件請求の対象となり得る平成 25 年度 7 月乃至 3 月及び平成 26 年度 4 月乃至 6 月の準生活保護措置による保護の支給総額（以下「請求対象準生活保護措置支給総額」という。）は推定『12 億 3340 万 4098 円』であり、支給対象者は延べ『9666 人』である。（疎第 4 号証乃至同第 29 号証）

すなわち、本請求に先立ち、市長に対し公文書開示請求を行ったところ、月別の準生活保護措置による保護の支給総額（以下「月別準生活保護措置支給総額」という。）は取りまとめていないから公文書が存在しないが、月別の当該保護による受給者数（以下「月別準生活保護措置受給者数」という。）及び準生活保護措置と生活保護による支給総額（以下「月別保護措置支給総額」という。）についてはこれを把握する公文書が存在する、とのことであり、準生活保護措置においても平均支給額は生活保護によるものとおよそ同等であるとのことであったから、次のように請求対象準生活保護措置支給総額を算出した。

イ 準生活保護措置及び生活保護をいう保護措置における支給平均額

年度月	保護措置支給総額	受給者数	支給平均額
平成 25 年度 7 月	1040181062	7354	141444. 2
同 8 月	798863621	7366	108452. 8
同 9 月	954024826	7347	129852. 2
同 10 月	899539181	7368	122087. 2
同 11 月	968621887	7339	131982. 8
同 12 月	1032759178	7365	140225. 2
同 1 月	914118250	7393	123646. 4
同 2 月	915868771	7422	123399. 1
同 3 月	947447324	7397	128085. 3
平成 26 年度 4 月	864738142	7350	117651. 4
同 5 月	985081912	7367	133715. 4
同 6 月	963261616	7380	130523. 2

ロ 月別準生活保護措置支給総額

年度月	支給平均額	外国人受給者数	月別準生活保護措置支給額
平成 25 年度 7 月	141444.2	837	118388842
同 8 月	108452.8	822	89148234
同 9 月	129852.2	811	105310212
同 10 月	122087.2	812	99134882
同 11 月	131982.8	802	105850218
同 12 月	140225.2	804	112741124
同 1 月	123646.4	802	99164457
同 2 月	123399.1	810	99953342
同 3 月	128085.3	795	101827852
平成 26 年度 4 月	117651.4	785	92356386
同 5 月	133715.4	789	105501510
同 6 月	130523.2	797	104027033

※四捨五入により、準生活保護措置支給総額は端数が一致しない場合がある。

ハ 請求対象準生活保護措置支給総額

12 億 3340 万 4098 円

- 一 係る請求対象準生活保護措置支給額は概算であるから、上述のとおり推定とする。
- 二 前号の保護の支給は、平成 25 年度一般会計予算において承認されておらず、また生活保護と区別されていない（疎第 31 号証及び同 32 号証）。これは、同 26 年度一般会計予算においても同様であるものと推定する。加えて、当市の条例及び規則において準生活保護措置に関する規定は存在しない。

3 総括

- 一 よって、前項第 1 号に記載する保護の支給は法的な理由がなく、地自法 138 条の 2 に違反し、違法若しくは不当であるから、地自法 242 条 1 項に規定する事由のあるものというべきであり、斯様な準生活保護措置を直ちに廃止する等の是正を講じ、また、不当債務履行により被った当市における損害を補填するため、当該支給を受けた外国人に返還を求める等必要な措置を講ずるよう趣旨のとおり請求する。
- 二 ただし、前号の是正及び所要の措置を講ずるに当たっては、準生活保護措置の対象となっていた者が生活困窮者であることには変わらないのであるから、その厚生に鑑みて、3 ヶ月程度の移行期間を設けるべきである。また、今後準生活保護措置を行う場合には、条例において適切な立法措置を講ずべきことを議会に対し勧告するべきである。

### 第3 地自法 242 条 2 項について

第2 第2 項第1 号に記載する公文書開示請求には、平成 26 年 8 月 7 日付けで決定が為されたが（同日付け浜健福第 258 号）、監査請求人による手数料の納付、貴市健康福祉部福祉総務課担当職員または出納担当者による当該納付の確認に期間を要し、同月 29 日にして開示を受けたところである。

本請求にあたっては、当該開示文書たる疎第 4 号証乃至同第 31 号証を徴する必要がある、開示に所要した期間は相当なものであったから、本請求において平成 25 年 7 月乃至同 26 年 6 月の準生活保護措置に係る請求を行うにつき、正当な理由のあるものというべきである。

よって、標記規定ただし書きに当たる。

### 第4 地自法施行令 172 条及び同施則 13 条について

1 地自法施行令（昭和 22 年 5 月 3 日政令第 16 号）172 条 1 項は、地自法 242 条 1 項の規定による請求をその要旨を記載した文書、具体的に同令同条 2 項により地自法施行規則（昭和 22 年 5 月 3 日内務省令第 29 号）13 条に定める別記様式で調整した書面を以てしなければならない、と規定するが、当該政令の規定は地自法附則 21 条の規定に基づくものであり、義務を課すものであるところ、これは内閣法（昭和 22 年 1 月 16 日法律第 5 号）11 条に違反するから、無効である。

2 本請求は、地自法 242 条所定の事項を具備した本書面によって行うものであるから、これを不適法として却下するときは、当然前項についても争う。

### 第5 疎明方法

- 1 疎第 1 号証 「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」と題する通知（昭和 29 年 5 月 8 日付け社発第 382 号厚生省社会局長通知）
- 2 疎第 2 号証 昭和 57 年 1 月 4 日社保第 1 号厚生省社会局長通知
- 3 疎第 3 号証 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
- 4 疎第 4 号証乃至同第 17 号証 月別生活保護費及び支援給付費経理状況報告書
- 5 疎第 18 号証乃至 29 号証 月別被保護世帯数及び被保護人員
- 5 疎第 30 号証 準生活保護措置に係る平成 25 年度一般会計予算書
- 6 疎第 31 号証 準生活保護措置に係る平成 25 年度一般会計予算説明資料

### 第6 監査請求人

- 1 氏名 \_\_\_\_\_
- 2 住所 \_\_\_\_\_
- 3 電話 \_\_\_\_\_

以上

#### 4 要件審査

監査の実施に当たり、本件措置請求が、自治法第 242 条の要件に適合しているか否かについて審査を行った。

日本国籍を有しない者（以下「外国人」という。）に対して事実上の保護を行っている行政措置（以下「準生活保護措置」という。）は、違法かつ違憲であると主張し、生活保護行政の制度そのものに疑問を呈している部分については、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ものと判断する。

ただし、本市が実施している準生活保護措置が、自治法第 138 条の 2 に違反し、違法又は不当であるとの主張については、違法又は不当な公金の支出があったものとして、返還を求めるもので、適格性があると認められた。

#### 5 請求の受理

本件措置請求は、前項のとおり、その一部について自治法第 242 条の所定の要件を具備しているものと認め、平成 26 年 10 月 2 日に受理することとした。

### 第 2 監査の実施

#### 1 監査対象事項

本市が実施している準生活保護措置が自治法第 138 条の 2 に違反し、違法又は不当であるかどうかを、監査対象事項とする。

#### 2 監査対象機関

健康福祉部 福祉総務課  
中区役所 社会福祉課（中区福祉事務所）

#### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第 242 条第 6 項の規定により、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、欠席するとの回答があったため陳述は行われなかった。

### 第 3 監査の結果

本件措置請求のうち、外国人に対して事実上の保護を行っている行政措置が違法かつ違憲であると主張し、生活保護行政の制度そのものに疑問を呈している部分については、却下する。

本市が実施している準生活保護措置が、自治法第 138 条の 2 に違反し、違法又は不当であるので、廃止する等の是正措置を講じ、当該支給を受けた外国人に返還を求める等必要な措置を講じるよう求める請求については、理由がないので棄却する。

#### 1 住民監査請求の制度の対象でないと認め、次のとおり判断する。

準生活保護措置は、違法かつ違憲であると主張し、生活保護行政の制度そのものに

疑問を呈している部分については、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ものと判断し却下する。

2 本件措置請求について、その一部について適格性があると認め、監査及び確認した事実に基づき、次のとおり判断する。

(1) 請求の要旨

準生活保護措置は「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」と題する通知（昭和29年5月8日付け社発第382号厚生省社会局長通知。疎第1号文書。これを改正又は改定する通知を含む。以下「厚生省通知」という。）に基づき、単に一方的な行政措置として行われており、法令の根拠を有さない行政措置を漫然と継続している。

平成25年度一般会計予算において承認されておらず、生活保護と区分されていない。加えて、条例及び規則において準生活保護措置に関する規定が存在しない。よって保護の支給は法的な理由がなく、自治法第138条の2に違反し、違法又は不当である。

そこで、準生活保護措置を直ちに廃止する等の是正措置を講じ、当該支給を受けた外国人に返還を求める等必要な措置を講じるよう請求する。

(2) 判断理由

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たものである。

そこで以下、請求者の請求について判断する。

準生活保護措置は厚生省通知に基づき、単に一方的な行政措置として行われており、法令の根拠を有さない行政措置を漫然と継続している。加えて条例及び規則において準生活保護措置に関する規定が存在しないとの主張について、厚生省通知の有効性、取扱いについて以下のとおり国の考えが示されている。

参議院に提出された質問第198号「外国人の生活保護に関する質問趣意書」（平成21年6月5日）とこれに対する「答弁書」（平成21年6月16日）及び衆議院に提出された質問第102号「生活保護制度における外国人の取扱いに関する質問趣意書」（平成23年12月7日）とこれに対する「答弁書」（平成23年12月16日）によれば、「厚生省通知については現在も有効である。」また、「厚生省通知は、地方公共団体に法的な義務を課するものではないが、厚生労働省としては、一定の外国人に対し、人

道上の観点から、生活保護法に基づく保護に準じた保護を行うという本通知の主旨に鑑み、地方公共団体に本通知の内容に沿った取扱いをしていただきたいと考えている。」との回答がされている。

厚生省通知は、現在、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。

しかし、生活に困窮する外国人に対して、準生活保護措置を行う法的根拠としては憲法や生活保護法にこれを禁止する明文の規定はなく、本件行政措置は自治法第232条の2の規定を根拠として、それぞれの地方公共団体に認められた公益性の判断により、寄附又は補助として行っているものである。

この公益性の判断に当たっては、国における外国人に対する準生活保護措置に係る予算や国会の衆参議院における質問趣意書に対する答弁書の「人道上の観点から、生活保護法に基づく保護に準じた保護を行う。」との主旨に鑑み、また本市における浜松市議会厚生保健委員会での質疑等を踏まえ、準生活保護措置の決定を行ったものであり、まったくの自由裁量行為ではなく客観的にも公益上必要と認められる措置であるといえる。

さらに、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、生活に困窮する一定の外国人に対して、自治法に基づく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から、準生活保護措置を実施することは自治法第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り、合理的な裁量の範囲内であるといえる。

本市では、自治法第232条の2に基づく自治事務として、国の通知を基準に、それぞれの申請に係る個別の決裁行為により行っており、請求者の厚生省通知に基づき、単に一方的な行政措置を漫然と行っている、さらに条例及び規則において準生活保護措置に関する規定が存在しないから違法又は不当な公金の支出である、という主張は当たらない。

平成25年度一般会計予算において承認されておらず、生活保護と区別されていないとの主張について、準生活保護措置による保護の支給に係る予算は、平成25年第1回浜松市議会定例会において、自治法第211条第1項の規定により平成25年度浜松市一般会計予算書に、同条第2項に定める平成25年度浜松市一般会計予算説明書を添えて提出され、平成25年3月13日開催の浜松市議会厚生保健委員会（以下「厚生保健委員会」という。）に付託され審査の後、平成25年3月22日開催の本会議で可決されたものであり、予算費目は一般会計、款：民生費、項：生活保護費、目：生活保護運営費、節：扶助費である。

準生活保護措置による保護の支給に係る予算の支出に関しては、予算説明書内に

記載されたこの予算費目の範囲内での執行であると認められることから、議会にて承認されたものであると考えられる。また、平成 26 年度浜松市一般会計予算についても同様である。

さらに、平成 24 年 3 月 13 日開催の厚生保健委員会に付託された、平成 24 年度浜松市一般会計予算の審査において、外国人の生活保護受給世帯数について質疑が交わされており、この委員会の結果は、平成 24 年 3 月 23 日開催の平成 24 年第 1 回浜松市議会定例会において報告がされている。

これは少なくとも平成 24 年度浜松市一般会計予算の審議の時点においては、一般会計、款：民生費、項：生活保護費の中には準生活保護措置に係る予算が含まれていることが広く認知されていたと考えられる。

よって準生活保護措置による保護の支給に係る予算については、議会で承認されているものであり、自治法第 138 条の 2 に違反していない。

また、生活保護費と区別されていない、旨主張するが、区別する合理的な理由もなく、区別されていないことは予算の計上の問題であり、違法とはいえない。

以上のことから、予算の承認がされ、また、その中に準生活保護措置に係る予算が含まれていることは明らかであり、自治法第 138 条の 2 に違反し、違法又は不当であるとの主張は、その前提を欠くこととなり、根拠がないものといわざるをえない。

### 3 結論

本市の実施している準生活保護措置は、国の通知を基準として、それぞれの申請に係る個別の決裁行為により行われており違法又は不当とは認められない。このため、本件行政措置は、違法又は不当な公金の支出ではなく、市に損害が生じているとは認められず、当該交付を受けた外国人に返還を求める必要もない。

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。