

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく監査請求について、監査を行ったので、同条第 4 項の規定により、その結果を次のとおり公表する。

令和 8 年 2 月 10 日

茨城県監査委員	半 村 登
同	黒 部 博 英
同	澤 田 勝
同	田 中 美 和

第 1 住民監査請求の内容

1 請求人

茨城県牛久市 鈴木 尊仁

2 請求人代理人

東京都渋谷区神山町 24-5-102 中森 承ノ介

（委任期間 令和 7 年 12 月 25 日から一切の手續が完了する日まで）

3 茨城県職員措置請求書の提出

令和 7 年 12 月 9 日

4 請求の概要

請求人提出の「茨城県職員措置請求書」（以下「措置請求書」という。）による請求（以下「本件請求」という。）の概要は、次のとおりである。

なお、措置請求書の原文に即して記載したが、項目番号は本編に合わせて調整した。

また、事実証明書の記載は省略した。

（1）請求の趣旨

地方自治法第 242 条第 1 項第 3 号の規定に基づき、下記のとおり住民監査を請

求し、茨城県知事が、つくば市に対する生活保護費負担金の返還請求権を適切に行使していない「財産の管理を怠る事実」について監査のうえ、是正措置を講ずるよう勧告されたい。

(2) 請求の対象となる行為・不作為

ア つくば市が、生活保護法第28条に基づく検診命令を発出することなく、障害年金申請等に必要な診断書料その他の文書料を、一時扶助として生活保護費から支給していた違法な事務処理（以下「本件違法支出」）。

イ 上記違法支出のうち、生活保護法第19条第2項（現在地保護）が適用される被保護者分について、同法第73条第1項第1号に基づく生活保護費負担金として茨城県がつくば市に県費を交付していた行為。

ウ 令和6年度に実施された茨城県によるつくば市生活保護法施行事務監査（以下「県特別監査」という。）における調査結果を踏まえ、翌令和7年度監査結果通知書において、本件違法支出が令和元年度以降500件超に及ぶことが明らかになったにもかかわらず、茨城県知事がつくば市に対する過払い負担金の返還請求や交付決定の遡及的取消し等の措置を講じていない不作為。

(3) 事実経過（概要）

ア 検診命令を経ない診断書料支給の存在

つくば市福祉事務所では、令和6年1月16日以前、障害年金申請等に必要な診断書料について、本来必要な生活保護法第28条の検診命令を発出せず、一時扶助として現金支給する運用が恒常的に行われていた。つくば市が茨城県へ提出した「令和7年度生活保護法施行事務監査資料」には、以下のとおり明記されており、市自身が過去運用の不適正を認めている。「障害年金申請のための診断書料についての検診命令の取扱い等について、一時扶助による支給運用から、令和6年1月16日以降、保護の実施要領及び別冊問答集に基づく検診命令による運用に是正した。」

イ 令和元年度以降の不適切支出が500件超

令和6年度の県特別監査において、茨城県はつくば市に対し、一時扶助による文書料支給状況の資料提出を求め、つくば市はこれに応じた。その調査内容を踏まえ翌年度に作成された「令和七年度 監査結果通知書」には、以下のとおり記載されている。

「局長通知第11-4-5等の関係通知に基づかない文書料の支給については、令和元年度以降の事例が500件を超過していたことが新たに認められ、令和6年度に行われた調査が不十分であると言わざるを得ない。」

ウ つくば市議会での公式認定（令和7年9月 請願特別委員会）

山中委員が「診断命令書が出ないと診断書料を払えない運用になっているは

ずだが、それができていなかったというのが500件ではないか。」と質したのに対し、中村社会福祉課長は「その運用誤りが500件である」と答弁した。したがって、500件超とは単なる文書料ではなく、「検診命令なしで診断書料等を一時扶助として支給した件数」であることが市の公式見解として確定した。同課長はさらに、前年度の資料を県に提出したこと、県から「関係通知に基づかない支給」と認定されたこと、「500件超」という件数は県が市提出資料を基に算出したものと考えたと説明している。

エ 法73条適用かつ検診命令欠如の具体例（端緒資料）

情報公開請求により入手した資料から、以下の3ケースについて、「令和元年～令和五年の間に生活保護法第19条第2項（現在地保護）の適用歴がある」かつ「同期間に検診命令を経ずに診断書料が一時扶助で支給されていた」ことが確認された。

・ ケース番号31485 ・ ケース番号32956 ・ ケース番号33908

これらは、「73条対象者にも検診命令なき診断書料支給が存在した」ことを示す現物資料であり、500件超の中に多数の73条該当事案が含まれることを強く推認させる端緒資料である。支給日と73条適用期間の完全一致は行政調査により容易に確認可能であり、住民側が特定できない部分こそ監査委員が調査すべき領域である。

オ 市内部の情報秘匿・矮小化の疑い

中村課長は議会で、「業務の運用手続が誤っていたことは市長に報告したが、500件という件数は報告していなかった」と答弁した。つくば市が令和6年7月に公表した報告書には、文書料誤支給を十数件と記載し、500件超の事実を全く記載していない。市内部で本件が意図的に矮小化され、市民・市長に伝えられていなかったことが推認される。

カ 令和7年12月議会における県の不作為の明確化

山中議員の「500件超の不適切支給は返還すべきではないか」との質問に対し、根本福祉部長は、「現時点で県からは、返還対応や事務処理を全てやり直すような指示ではなく、『支出根拠（支出環境）を明確にしておくこと』との指示を受けている。」と答弁した。これは、県が現時点まで返還請求等の是正措置を全く講じていないことを、市の答弁を通じて事実上認めたものである。

（4）違法・不当と考える理由

ア 本件違法支出の違法性

診断書料は本来、行政が行う調査費用であり、検診命令（生活保護法第28条）が必要である。検診命令なしの一時扶助処理は法的根拠のない公金支出であり、つくば市自身が令和6年1月16日に是正していることから、過去運用が違法で

あったことは自認されている。

イ 73条対象分に県負担金が実際に含まれていること

前記3ケース(31485・32956・33908)は、73条対象者に対し検診命令なし診断書料が支給されていた事例であり、その期間に交付された県負担金には違法支出が含まれた可能性が極めて高い。これらは、73条該当者にも違法支出があるという「端緒」であり、500件超の中に同様の事案が多数存在することを推認させる「サンプル」として重要である。これは監査委員が全件調査すべき合理的理由となる。

ウ 違法支出に基づく県負担金は不当利得であり返還請求が必要

違法支出を前提に算定された負担金に法的根拠はなく、県はつくば市に返還を求める義務を負う。つくば市は県監査に対し虚偽説明を行っていたと報道されており、善意受領者とは到底いえないため、信義則上も返還義務は免れない。さらに本件は「違法な支出に基づく返還請求」であり、行政裁量の範囲にとどまらず、裁量の限界を超えた不作為として違法性が認められる。行政庁が違法な補助金・負担金の交付決定を行った場合には、当該交付決定を遡及的に取消し、不当利得として返還請求を行う義務を負うとする最高裁判例(最判昭和62年9月10日等)に照らしても、本件返還請求権は法的に確立している。

エ 茨城県知事の不作為は「財産の管理を怠る事実」に該当

県は令和6年度監査で本件違法支出を知り得る立場にあり、令和7年12月議会では、返還請求等の具体的措置が一切講じられていないことが明らかとなった。これは県が返還請求権という財産を行使せず放置している状態であり、地方自治法第242条第1項第3号にいう「財産の管理を怠る事実」に該当する。また不作為は現在も継続しており、1年期間制限の適用はない。

オ 金額・対象者の個別特定について

住民側では500件超のケース番号・金額・73条該当の有無を特定することは不可能であるが、つくば市は県に当該資料一式を提出しており、県も把握している。よって監査委員が調査権限を行使すれば容易に特定可能である。住民監査請求制度は、住民に完全立証を求める制度ではなく、「違法・不当の疑い」を提示し、監査機能を喚起する制度であり、本件はその要因を十分に満たしている。

(5) 監査委員に求める措置

ア つくば市が令和元年度以降に支出した診断書料等のうち、(ア)検診命令を経ずに一時扶助として支給されたもの、(イ)その中で生活保護法第19条第2項(現在地保護)に該当するもの、をつくば市から県に提出済みの資料及び生活保護システムデータにより精査し、茨城県が交付した負担金額を特定すること。特に31485・32956・33908と同種の事案が他に存在するかを重点的に調査すること。

イ 特定された負担金について、茨城県知事がつくば市に対し、遡及的な交付決定取消し及び不当利得返還請求を行うよう勧告すること。また、つくば市の虚偽説明等を踏まえ、信義則上の時効援用制限や任意返還協議など回復措置を検討させること。

ウ 検診命令の運用及び文書料支給事務が県内市町村で適切に行われているかを点検し、必要な指導監督体制を強化すること。

エ 監査結果及び是正措置の実施状況を県民に公表すること。

(6) 事実証明書

ア つくば市「令和7年度生活保護法施行事務監査資料」該当部分

イ 茨城県による特別監査および令和七年度監査結果通知書の該当部分

ウ 500件超不適切支給に関する報道記事

エ 令和7年9月つくば市議会請願特別委員会議事録（質疑応答部分）

オ 令和7年12月つくば市議会議事録（根本福祉部長答弁部分）

カ ケース番号31485・32956・33908の関連資料（個人情報マスキング済）

キ 生活保護法第28条・第73条等の法令

第2 請求の受理

本件請求が地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条に規定する法定要件を備えているか、監査委員が審査を行った結果、令和7年12月22日、法定要件を満たしていると判断して、請求を受理することを決定した。

なお、請求人はつくば市の「令和元年度以降の不適切支出が500件超」存在し、「その期間に交付された県負担金には違法支出が含まれた可能性が極めて高い」旨主張しており、請求の対象となる財務会計上の行為を個別的、具体的に適示しているとまではいえない。

しかし、令和6年度のつくば市の生活保護被保護世帯は、月平均で約1,100世帯であり、そのうち県負担金の対象となる生活保護法第73条該当被保護世帯が約50世帯（割合約4.5%）であることを踏まえれば、500件超の中に、請求の対象となる事案が含まれる蓋然性が高いことから、本件請求は、監査委員が違法性、不当性の有無を判断し得る程度には財務会計上の行為を特定しているものと判断した。

第3 監査の実施

1 証拠の提出及び陳述

自治法第242条第7項の規定に基づき、令和8年1月9日に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、陳述がなされた。

陳述の要旨は次のとおりであった。

なお、新たな証拠の提出はなかった。

(陳述の要旨)

- (1) 行政の仕事は、正確さと公平さが土台である。その土台が揺らぐと、結局は現場職員も、住民の方々も、どちらも損をする。今回の件は、その「土台」の話だと捉えている。
- (2) 生活保護業務において、法令や通知で前提とされる手続きを欠いた支出が、長期・多数にわたり生じていた疑いがあること、そしてその疑いを前提に県が把握し得た情報があるにもかかわらず、県としての回復・是正が十分に検討されたのかが外から見えない。
- (3) 憶測で「ストーリー」を作って語ることは避けたいと思っている。だからこそ文書とデータに基づく確認が必要だと考えている。
- (4) 住民監査請求は、市民が全てを特定し尽くして結論まで出す制度ではなく、監査権限によって事実関係を明らかにし、適正な財務処理へ戻すための制度だと理解している。市民側で把握できない部分、例えば、対象の全件特定や、支出と交付の突合、金額確定などは、監査権限のもとで確認できる領域である。そこを丁寧に確認していただきたい。
- (5) 県内全福祉事務所へ行政文書開示請求をして、その都度県へ住民監査請求を行うのは現実的ではない。どうか本件を契機として、県内全福祉事務所の再点検を強くお願いしたい。
- (6) 「内部の努力」も否定しないが、限界があると感じる局面もあった。だからこそ、外部の手続きの中で、客観的に検証されることに意味があると考えている。

2 監査対象事項

本件請求において摘示された、つくば市に対する生活保護費負担金について、茨城県知事が返還請求権を行使していない「財産の管理を怠る事実」が存するか否かを監査対象事項とした。

3 監査対象機関

福祉部福祉人材・指導課（以下「福祉人材・指導課」という。）を監査対象機関と

した。

4 監査対象機関への監査内容

福祉人材・指導課に対して、以下の監査事項に関する説明聴取を行うとともに関係書類を確認し、その結果を分析整理した。

(監査事項)

- (1) つくば市に対して支出した生活保護費負担金について、「県の返還請求権」の存在の有無、ある場合にはその内容（金額等）
- (2) つくば市に対して生活保護費負担金を支出するまでの一連の流れ、及び、当該手続に係る法令等の定め（根拠）
- (3) (1) で「県の返還請求権」が存在する場合、県が返還請求権を行使しない理由・根拠

5 監査対象機関の見解

請求人の主張に対して、監査の中で聴取した福祉人材・指導課の見解は次のとおりである。

- (1) 請求人による上記「第1 4 請求の概要 (3) 事実経過 (概要) ア 検診命令を経ない診断書料支給の存在」の主張について

検診命令を経ない診断書料支給の存在については、つくば市が茨城県に提出した「令和7年度生活保護法施行事務監査資料」に記載のある内容であるため認める。

- (2) 請求人による上記「第1 4 請求の概要 (3) 事実経過 (概要) イ 令和元年度以降の不適切支出が500件超」の主張について

令和元年度以降の不適切支出が500件超であった事実について、令和7年度に実施した事務監査の結果通知における記載内容については、これを認める。

なお、令和7年度につくば市に対して実施した生活保護法施行事務監査の際に提出を求めた資料（令和元年度から令和5年度まで）をもとに整理した結果、不適切な支出と認めた件数は543件である。

- (3) 請求人による上記「第1 4 請求の概要 (3) 事実経過 (概要) ウ つくば市議会での公式認定（令和7年9月 請願特別委員会）」の主張について

つくば市議会での公式認定（令和7年9月請願特別委員会）については不知。

- (4) 請求人による上記「第1 4 請求の概要 (3) 事実経過 (概要) エ 法73条適用かつ検診命令欠如の具体例（端緒資料）」の主張について

請求人が情報公開請求により入手した資料から、「令和元年～令和五年の間に法

第 19 条第 2 項（現在地保護）の適用歴がある」かつ「同期間に検診命令を経ずに診断書料が一時扶助で支給されていた」ことが確認されたとの記載があるが、添付されている資料のみで生活保護法第 28 条に基づく検診命令を経ずに診断書料が一時扶助で支給されたことの事実確認はできないものとする。

また、ケース番号 31485、32956 及び 33908 の 3 ケースについて、生活保護法第 73 条の適用期間があったことは認められたが、生活保護法第 73 条の適用を受けた期間内において、正規手続を経ずに診断書料が一時扶助で支給された事実は認められなかった。

（５）請求人による上記「第 1 ４ 請求の概要 （３）事実経過（概要） オ 市内部の情報秘匿・矮小化の疑い」の主張について

つくば市議会の答弁については、不知。

また、「つくば市が令和 6 年 7 月に公表した報告書には、文書料誤支給を十数件と記載し、500 件超の事実を全く記載していない。」ことの主張について、この「報告書」は、つくば市福祉部が令和 7 年 6 月に公表した「生活保護業務等の不適切な事務処理に関する報告書」と思われるが、これについては、つくば市福祉部自らが作成し公表したものであり、県は作成に際し関与していない。

（６）請求人による上記「第 1 ４ 請求の概要 （３）事実経過（概要） カ 令和 7 年 12 月議会における県の不作為の明確化」の主張について

つくば市議会における答弁を行った事実については、不知。

ただし、つくば市根本福祉部長が発言した「現時点で県からは、返還対応や事務処理を全てやり直すような指示ではなく」とあるが、県からつくば市に対し、返還対応や事務処理をすべてやり直すことを否定する指示は行っていない。

また、「県が現時点まで返還請求権等の是正措置を全く講じていないこと」とあるが、生活保護法第 73 条により県が市に支払う生活保護費負担金の返還請求を指すのであれば争う。その理由・根拠については（12）のとおり。

（７）請求人による上記「第 1 ４ 請求の概要 （４）違法・不当と考える理由 ア 本件違法支出の違法性」の主張について

「検診命令なしの一時扶助処理は法的根拠のない公金支出であり、つくば市自身が令和 6 年 1 月 16 日に是正していることから、過去運用が違法であったことは自認されている。」とあるが、当該公金支出の違法性については争う。その理由・根拠については（12）のとおり。

（８）請求人による上記「第 1 ４ 請求の概要 （４）違法・不当と考える理由 イ 73 条対象分に県負担金が実際に含まれていること」の主張について

「前記 3 ケース」において、「その期間に交付された県負担金には違法支出が含まれていた可能性が極めて高い」との主張であるが、上記（４）に記載のとおり、

この３ケースについては該当事例ではなかった。

(9) 請求人による上記「第１ ４ 請求の概要 (4) 違法・不当と考える理由 ウ 違法支出に基づく県負担金は不当利得であり返還請求が必要」の主張について

「違法支出を前提に算出された負担金に法的根拠はなく、県はつくば市に返還を求める義務を負う。」「善意受領者とは到底いえないため、信義則上も返還義務は免れない。」との主張であるが、これについて争う。その理由・根拠については(12)のとおり。

また、「最高裁判例（最判昭和 62 年 9 月 10 日）」については不知。

(10) 請求人による上記「第１ ４ 請求の概要 (4) 違法・不当と考える理由 エ 茨城県知事の不作为は「財産の管理を怠る事実」に該当」の主張について

「県は令和 6 年度監査で本件違法支出を知り得る立場にあり、これは県が返還請求権という財産を行使せず放置している状態であり、自治法第 242 条第 1 項第 3 号にいう「財産の管理を怠る事実」に該当する」との主張であるが、これについては争う。その理由・根拠については(12)のとおり。

(11) 請求人による上記「第１ ４ 請求の概要 (4) 違法・不当と考える理由 オ 金額・対象者の個別特定について」の主張について

「500 件超のケース番号・金額・法 73 条該当の有無を特定することは不可能であるが、つくば市は県に当該資料一式を提出しており、県も把握している。」との主張については、生活保護法第 73 条該当の有無等を確認した。

(12) 県が返還請求権を行使しない理由・根拠

つくば市が行った不適切な支出件数 543 件のうち、県負担ケースが適用された 7 件の一時扶助の支出に関し、現状においてつくば市は、当該支出の前提となる被保護者に対する一時扶助の支給決定処分を取り消すこと等をしておらず、また、被保護者から一時扶助の返還を受けていない。

行政処分については、権限を有する行政庁によって取り消されるまで、有効な処分として取扱われるのであって、一時扶助の支給決定処分を取り消す権限を有するつくば市によって当該処分が取り消されておらず、かつ、一時扶助が被保護者から返還されていない現状においては、つくば市が上記 7 件の一時扶助を支出したという県負担額の前提となる実績に何ら変更はない。

以上のとおり、上記 7 件の一時扶助に関して、県負担金の前提となるつくば市の支出の実績に変わりがないのであるから県負担額として決定した金額を変更すべき理由はなく、また、県負担額の変更を行っていないことから、県のつくば市に対する生活保護費負担金の支出が法律上の原因を欠いているとはいえず、県は、つくば市に対して、「返還請求権」を有していない。

なお、仮に、上記 7 件の一時扶助に係る支給決定処分について、重大かつ明白な

瑕疵のある行政行為であって無効であり、当該処分に基づく一時扶助の支給が違法であると判断される場合であっても、上記同様に、つくば市において、被保護者から一時扶助の返還を受けるまで、県のつくば市に対する生活保護費負担金の支出が法律上の原因を欠いているとはいえず、県は、つくば市に対して、「返還請求権」を有していないと考えるが、そもそも本件においては、上記7件の一時扶助に係る支給決定処分について、下記ア～ウの観点から、診断書料の支給要件あるいは診断書を取得する目的に反していないことから、重大かつ明白な瑕疵のある行政行為とはいえない。

ア 仮に処理基準に則した手続（検診命令等により受診し、診断書料は福祉事務所から医療機関への支払）に拠ったとしても、本件は診断書料が支給される場合に該当しており、かつ、一時扶助として支給された額は、診断書料として支給される額の範囲内である。

イ 実際に被保護者から医療機関に診断書料が支払われていること、被保護者においては、診断書の取得をもとに、障害年金の受給や精神障害者保健福祉手帳の取得ができていることから、正規の手続同様の効果が生じている。

ウ つくば市は被保護者に対し自費で受診するよう指導し、医療機関が被保護者に対し発行した領収書等をつくば市に提出を求めた上で、診断書料の支払を被保護者に行ったものであり、つくば市において処理基準に則していない事務処理を行ったことについて、被保護者に非はなく、被保護者が福祉事務所の意向に反して障害年金の裁定請求等の目的によらず診断書を取得したわけではない。

第4 監査によって確認した事実

監査の結果、確認した事項は、以下のとおりである。

1 つくば市による「検診命令を経ない不適切な診断書料支給」について

（1）正規手続について

ア 検診命令が必要となる診断書料支給の手続について

生活保護法において「保護の実施機関」（同法第19条の規定による保護を行うべき者のことであり、本件請求においてはつくば市福祉事務所が該当する。）は、「保護の決定若しくは実施又は第77条若しくは第78条の規定の施行のため必要があると認めるときは、要保護者の資産及び収入の状況、健康状態その他の事項を調査するために、厚生労働省令で定めるところにより、当該要保護者に対して、報告を求め、若しくは当該職員に、当該要保護者の居住の場所に立ち入り、これらの事項を調査させ、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の

指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる。」

（第 28 条）とされており、「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和 38 年 4 月 1 日社発第 246 号厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。）の「第 11 保護決定実務上の指導指示及び検診命令」の 4（3）において「検診を受けるべき旨を命じようとするときは、検診を受けるべき者に検診命令書を発行して行うものとする。」とされている。

また、局長通知「第 11 保護決定実務上の指導指示及び検診命令」の 4（5）において、「検診結果を施行細則準則に定める様式以外の書面により作成する必要があると認められる場合は、検診料のほかに 4720 円の範囲内（ただし、障害認定に係るものについては 6090 円の範囲内）で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支えない。」とされ、診断書料について福祉事務所（社会福祉法第 14 条に基づき県や市が設置する福祉に関する事務所をいう。本件請求においてはつくば市福祉事務所が該当する。）が検診を行った医師等に支払うこととされている。

具体的な手続としては、福祉事務所が検診命令書を要保護者に発行し、要保護者が検診命令に従い医療機関を受診する。その後、検診を行った医師等からの請求に基づき、検診を行った医師等に福祉事務所が診断書料を支払うこととなる。

また、当該診断書料の対象となるのは、障害者加算その他の認定に関し検診が必要と認められる場合や障害基礎年金の受給のための裁定請求（年金の受給権を有する者がその支払いを請求すること。）に必要となる診断書の費用、身体障害者手帳の交付申請、精神障害者保健福祉手帳の交付申請・更新等に必要となる診断書の費用である。

イ 検診命令を必ずしも要しない診断書料支給の手続について

上記アの局長通知とは別に、「生活保護法による医療扶助運営要領について」（昭和 36 年 9 月 30 日社発第 727 号厚生省社会局長通知。以下「医療扶助運営要領」という。）の「第 7 精神医療取扱要領」の 2 において、「福祉事務所長は、生活保護法による医療扶助の申請があった場合において、当該要保護者が精神通院医療の対象となる入院外医療を必要とする精神障害及び精神障害に付随する軽易な傷病を有する者であると思われるときは、直ちに精神通院医療の支給認定の申請手続を行うよう指導すること。」とされており、その申請のために要する診断書作成及び手続協力のための費用については、3000 円以内の額を、診断を行った医療機関の請求に基づき、医療扶助費として当該医療機関に福祉事務所が支払って差し支えないこととされている。

また、「難病の患者に対する医療等に関する法律」（平成 26 年法律第 50 号）

第5条に規定する特定医療費（以下「特定医療費」という。）についても、「医療扶助運営要領」に基づき、福祉事務所は、要保護者が特定医療費の対象となる医療を必要とする指定難病の患者であると思われるときは、当該要保護者に難病指定医による診断を受けるよう指導する。このとき、特定医療費の支給認定に係る申請に要する診断書（臨床調査個人票）の作成及び手続協力のための費用について、福祉事務所は、医療機関の請求に基づき、5000円以内の額を医療扶助費として当該医療機関に支払って差し支えないとされている。

これらの場合、要保護者に対する検診命令書の発行は必ずしも要しない。

ウ 「局長通知」及び「医療扶助運営要領」の位置づけ

生活保護法に規定する検診命令（第28条第1項）等の事務は、県、市が処理することとされている第1号法定受託事務（自治法第2条第9項第1号）であり、国は、県や市が当該法定受託事務を処理するにあたり、よるべき基準（「処理基準」）を定めることができるとされている（同法245条の9第1項及び第3項）。

「局長通知」及び「医療扶助運営要領」は当該「処理基準」に該当し、保護の実施機関による検診命令の具体の手続や、検診料等の負担等については、法令上直接の規定がなく、これら「処理基準」に規定されている。

（2）つくば市における不適切な取扱いについて

つくば市は、本来「検診命令が必要となる診断書料支給の手続」（1（1）ア）のとおり行うべきところ、検診命令書を発行することなく申請書に添付する診断書を要保護者に自費で取得させ、要した費用について、医療機関が発行した領収書をもとに、「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和36年4月1日厚生省発社第123号厚生事務次官通知。以下「次官通知」という。）第7の2に規定する臨時的最低生活費（一時扶助費。以下「一時扶助」という。）として要保護者に支給していたことが、福祉人材・指導課による生活保護法施行事務監査において確認された。（当該事務監査については次項2に記載）

なお、一時扶助については、次官通知「第7 最低生活費の認定」の2において「臨時的最低生活費（一時扶助費）は、次に掲げる特別の需要のある者について、最低生活に必要な不可欠な物資を欠いていると認められる場合であって、それらの物資を支給しなければならない緊急やむを得ない場合に限り、別に定めるところにより、臨時的に認定するものであること」とされ、具体には、「出生、入学、入退院等による臨時的な特別需要」、「日常生活の用を弁ずることのできない長期療養者について臨時的に生じた特別需要」、「新たに保護開始する際等に最低生活の基盤となる物資を欠いている場合の特別需要」が定められており、診断書料の支給費用は一時扶助には含まれていない。

また、「検診命令を必ずしも要しない診断書料支給の手続」(1 (1) イ)については、つくば市は、医療扶助として医療機関の請求に基づき当該医療機関に支払うところ、要保護者が市や県に提出する精神通院医療の支給認定等に係る申請書に添付する診断書を要保護者に自費で取得させ、要した費用について、医療機関が発行した領収書をもとに、一時扶助として要保護者に支給していた。

今回、令和7年度に県がつくば市に対して実施した生活保護法施行事務監査後に市から提出された資料(令和元年度から令和5年度まで)をもとに確認した結果、不適切な支出は543件、その内訳については、「検診命令が必要となる診断書料支給の手続」(1 (1) ア)によらない不適切な支出が224件、「検診命令を必ずしも要しない診断書料支給の手続」(1 (1) イ)によらない不適切な支出が319件であった。

2 つくば市による「検診命令を経ない不適切な診断書料支給」が判明した経緯について

- (1) 令和5年12月 県民から県福祉部福祉政策課(現福祉人材・指導課)に対し、つくば市が「検診命令を経ない診断書料支給」等を行っている旨の通報。
- (2) 令和6年2月 福祉政策課(現福祉人材・指導課)がつくば市に対し実地での調査(生活保護法に基づく監査(※1)には該当しない)を実施。つくば市より検証が済んでいないとの回答があり、追って報告を要求。
- (3) 令和6年5月 つくば市から福祉人材・指導課に対して「検診命令を経ない不適切な診断書料支給」(障害年金の請求に係る診断書料を一時扶助として支出)があった旨の報告。
- (4) 令和6年7月 福祉人材・指導課がつくば市に対する一般監査を実施。同月つくば市に監査結果を通知(監査の受検体制や事前準備が不十分であり、組織の運営管理体制が整備されていない旨指摘。不適切な取扱いが発生した要因等について回答を指示)。
- (5) 令和6年8月 福祉人材・指導課がつくば市に対する特別監査を実施(一般監査におけるつくば市の対応及びつくば市からの一般監査の結果(上記(4))に対する改善報告の内容がそれぞれ不十分であったため)。
- (6) 令和6年11月 福祉人材・指導課がつくば市に対する再度の特別監査を実施(8月の特別監査(上記(5))では確認が不十分であったため)。翌月に福祉人材・指導課がつくば市に監査結果を通知。
- (7) 令和6年11月 つくば市が福祉人材・指導課に、一般監査の結果(上記(4))の改善報告書(最終版)を提出。
- (8) 令和7年3月 つくば市が福祉人材・指導課に特別監査の結果に対する改善報告書を提出。

- (9) 令和7年7月 福祉人材・指導課がつくば市に対する一般監査を実施。翌月に福祉人材・指導課がつくば市に監査結果を通知(500件を超える事案が不適切な取扱いであったことに係る指摘等)。

(※1) 生活保護法に基づく監査

生活保護法第23条において、「厚生労働大臣は都道府県知事及び市町村長の行うこの法律の施行に関する事務について、都道府県知事は市町村長の行うこの法律の施行に関する事務について、その指定する職員に、その監査を行わせなければならない。」と規定されている。

この規定を受け、「生活保護法施行事務監査の実施について」(平成12年10月25日社援第2393号厚生省社会・援護局長通知)において事務監査の類型及び実施方式等が定められ、年間の計画に基づき、原則として管内の全ての福祉事務所に対し、県は実地により年1回の「一般監査」や必要に応じた「特別監査」を行うこととされている。

3 県がつくば市に対して生活保護費負担金を支出するまでの一連の流れ及び当該手続に係る法令等の定めについて

(1) 生活保護費負担金について

生活保護法では、市が保護の実施に要する費用(保護費)等を支弁しなければならない(第70条)とされ、この市が支弁した保護費等については、4分の3は国が負担しなければならない(第75条)とされている。そのため、市が負担するのは残りの4分の1となる。

しかし、居住地がないか又は明らかでない被保護者(※2)に対して市が支弁した保護費等については、県がその費用の4分の1を負担しなければならない(第73条)とされており、この場合、市の負担はない。

本県においては、生活保護法第73条に該当し県が市に生活保護費負担金を支払う県費負担適用ケースが新たに生じた場合、福祉人材・指導課が作成した「生活保護実務のてびき(令和7年10月改訂。以下「てびき」という。)の規定に基づき、市は県に協議を行い、県はその認定を行う。

なお、「てびき」によれば、県が市に生活保護費負担金を支払う対象となるケースについては、「居住地がないか又は明らかでない被保護者(生活保護法第19条第1項第2号)」、「入院中(介護老人保健施設も含む)の被保護者で居住地のない者(局長通知第2の1(1)、(3))」、「救護施設、介護老人福祉施設、養護老人ホーム、又は特別養護老人ホーム入所者で、入所前に居住地がなく現在地により保護が適用される者(生活保護法第19条第3項、第84条の3)」等とされている。

(※2) 「被保護者」と「要保護者」について

「被保護者」とは、現に保護を受けている者をいい、「要保護者」とは、現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある者をいう（生活保護法第6条）。

(2) 県費負担適用ケースに係る市の協議・報告及び県の認定の手続について

「てびき」に以下のとおり規定されている。

市は新たに県費負担適用ケースに該当すると判断されるケースが生じた場合、県に協議する。

協議を受けた県は、県費負担適用ケースに該当する場合には、認定し、各四半期の終了後、認定日等を記して市に通知し、該当しない場合には、その理由を付して市に通知する。

(3) 県から市への生活保護費負担金の支払いについて

県は、県費負担適用ケースの該当となった被保護者について、適用されている期間に市が被保護者に対し支弁した保護費等を対象に、市からの請求に基づき、生活保護費負担金を四半期ごとに市に支払う。

4 つくば市の「不適切な診断書料支給」に係る県費支出件数等について

本件請求においては請求人が主張する「不当利得請求権」の対象となる可能性がある県費支出の金額が確定していないことから、請求人が主張する、つくば市の「不適切な診断書料支給」に係る県負担金の額について確認した。

その結果、つくば市の不適切な取扱いにおいて県費負担適用ケースに該当するのは、6世帯、7件であり、これらについてつくば市に支出された県負担金は7,385円であることが判明した。

なお、当該県負担金の額は、正規手続を経たものとして算定される額と同じである。

また、内訳として、本来「検診命令が必要となる診断書料支給の手続」(1(1)ア)によるべきだったものは4件(受給者1～4)、「検診命令を必ずしも要しない診断書料支給の手続」(1(1)イ)によるべきだったものは3件(受給者5～7)である。

- ・ 受給者1 診断書料支給額：6,090円 支給日：令和3年3月5日
県費負担適用期間：平成19年4月1日から令和6年3月3日まで
県費負担金支払日：令和3年9月30日（令和3年度第1四半期分）
- ・ 受給者2 診断書料支給額：5,840円 支給日：令和3年9月3日
県費負担適用期間：令和2年11月27日から令和3年12月1日まで
県費負担金支払日：令和4年3月31日（令和3年度第3四半期分）
- ・ 受給者3 診断書料支給額：4,950円 支給日：令和3年1月5日

- 県費負担適用期間：昭和 63 年 1 月 31 日から令和 6 年 9 月 1 日まで
県費負担金支払日：令和 3 年 5 月 26 日（令和 2 年度第 4 四半期分）
- ・受給者 4 診断書料支給額：4,860 円 支給日：令和元年 10 月 15 日
県費負担適用期間：平成 25 年 1 月 25 日から令和 6 年 3 月 29 日まで
県費負担金支払日：令和 2 年 3 月 16 日（令和元年度第 3 四半期分）
 - ・受給者 5 診断書料支給額：3,000 円 支給日：令和 3 年 3 月 16 日
県費負担適用期間：令和 2 年 11 月 27 日から令和 3 年 12 月 1 日まで
県費負担金支払日：令和 3 年 9 月 30 日（令和 3 年度第 1 四半期分）
（受給者 2 と同一世帯）
 - ・受給者 6 診断書料支給額：2,420 円 支給日：令和 2 年 6 月 24 日
県費負担適用期間：平成 28 年 4 月 6 日から令和 2 年 11 月 5 日まで
県費負担金支払日：令和 3 年 3 月 19 日（令和 2 年度第 2 四半期分）
 - ・受給者 7 診断書料支給額：2,380 円 支給日：令和元年 6 月 5 日
県費負担適用期間：平成 31 年 3 月 7 日から令和 2 年 6 月 10 日まで
県費負担金支払日：令和元年 12 月 16 日（令和元年度第 2 四半期分）

診断書料支給額合計 29,540 円となり、うち県負担金は 4 分の 1 であることから 7,385 円となる。

なお、請求人が「73 条対象者にも検診命令なき診断書料支給が存在した」ことを示す現物資料」と主張する 3 ケース（第 1（3）エ）については、被保護者に生活保護法第 73 条が適用される期間はあったものの、診断書料の支給日は期間外であり、当該ケースに係る診断書料には県費が含まれておらず、今回判明した 6 世帯、7 件には含まれていない。

第 5 判断

監査対象機関への説明聴取及び関係書類等の調査により確認した事実に基づき、次のとおり判断する。

1 判断の前提事実

本件は、つくば市が一時扶助の支給決定処分（行政処分。以下「本件決定処分」という。）に基づいて「一時扶助費」を支出し、当該支出のうち生活保護法第 73 条に該当する部分として、県が 7,385 円を市に負担金として支払ったが、つくば市の本件決定処分は自治法第 245 条の 9 第 1 項及び第 3 号の規定に基づき国が定めた「処理基準」所定の手続に反していたものである。

このことに対し、請求人は、つくば市の支出は違法なものとして、この違法支出

に基づく県負担金の支出について、県が不当利得返還請求権を行使しないことは「財産の管理を怠る事実」に該当する旨主張していると解される。

2 行政処分の「公定力」の考え方に基づく検討

- (1) 判例によると、「行政処分は、たとえ違法であつても、その違法が重大かつ明白で当該処分を当然無効ならしめるものと認むべき場合を除いては、適法に取り消されない限り完全にその効力を有する」（昭和 30 年 12 月 26 日 最高裁判所第三小法廷 判決）とされる。
- (2) これを踏まえると、つくば市による本件決定処分が「処理基準」に反する手続によるものであったことは争いのない事実ではあるものの、当該処分がたとえ違法であったとしても、その違法が重大かつ明白で処分を当然に無効ならしめるものと認めるべき場合を除いては、本件決定処分が適法に取り消されるまでは、有効な行政処分として扱わなければならない、県が支払った負担金は有効な本件決定処分を前提として支払われたものとして扱わなければならないこととなる。
- (3) そのため、本件決定処分のうち県負担金の対象となる手続が、仮に違法であった場合に、その違法が重大かつ明白であり、処分を当然に無効ならしめるものと認めるべき場合に該当するのか、以下、検討する。

本件決定処分のうち、県負担金の対象となる手続において、つくば市は、「処理基準（局長通知）」によらず、検診命令書を発行することなく、要保護者に対し自費で受診するよう指導し、医療機関が要保護者に対し発行した領収書を市に提出を求めたうえで、診断書料の支払いを要保護者に対し行っていた。

結果的に、医療機関に対する診断書料を市が負担していることについては、正規の手続と同じであり、市が、要保護者の精神障害者保健福祉手帳の取得等のために必要と判断した、医療機関による診断書の発行もなされていた。

なお、県負担金の対象となる手続においては、「処理基準（医療扶助運営要領）」により、必ずしも検診命令を要しないものも含まれるが、この場合でも、つくば市は当該「処理基準（医療扶助運営要領）」に反し、要保護者に診断書料を立替払いさせていたものの、結果的に医療機関に対する診断書料を市が負担していることは正規の手続と同じであり、市が必要と判断した、医療機関による診断書の発行もされていた。

そうすると、つくば市の本件決定処分のうち県負担金の対象となるものが仮に違法であったとしても、その違法が重大かつ明白であったとは認められない。

- (4) 以上のことから、県は、本件決定処分が適法に取り消されていない現時点においては、本件決定処分のうち県負担金の対象となるものを有効なものとして扱わざるを得ないのであり、従って、有効な行政処分を前提とする市の支出を対象として県が支出した県負担金については、「法律上の原因」（法的根拠）に基づいて

支出されたものであって、請求人が主張するような、県のつくば市に対する負担金相当額の不当利得返還請求権は存在しない。

3 結論

よって、その余の争点について判断するまでもなく、本件請求には理由がないものと判断し、これを棄却する。

第6 意見

本件請求についての判断（監査結果）は以上のとおりであるが、監査委員としての意見を付記する。

生活保護法第23条の規定に基づき、県知事は市長の行う法の施行に関する事務について、その指定する職員に監査を行わせなければならないとされ、法定受託事務として位置付けられている「生活保護法施行事務監査」を毎年度実施しているところ、つくば市において今回のような不適切な取扱いが長期間続いていたことを監査で確認できなかったことは大変遺憾である。

今後はこのようなことがないように、県は、「生活保護法施行事務監査」のあり方について国ともよく協議し、つくば市をはじめ、それ以外も含めた福祉事務所に対し指導を徹底されたい。