



監査結果報告書

宝 監 第 8 5 号
平成24年(2012年) 3月26日

宝塚市長 中 川 智 子 様

宝塚市監査委員 井 上 芳 治
同 山 本 敬 子

随時監査（健康福祉部）の結果について（報告）

地方自治法第199条第5項の規定に基づき行いました標記の監査結果を、同条第9項の規定に基づき、次のとおり報告します。

第1 監査の種類

随 時 監 査（地方自治法第199条第5項）

第2 監査の目的及び趣旨

生活保護申請から支給までの間に生活保護申請者が緊急に必要とする費用に対するつなぎ資金貸付事業について、その財源である、からたち基金と呼称されている金銭（以下「からたち基金」という。）を市の予算に計上せず運用していることが総計予算主義に反するのではないかとの質疑が平成23年12月市議会定例会でなされたことを受けて、随時監査を実施しました。

なお、徳田逸男委員については、平成15年7月1日から平成19年3月31日までの間、健康福祉部長であり、本件監査について利害関係がありますので、地方自治法第199条の2の規定により除斥しました。

第3 監査の対象

生活援護課がからたち基金によって実施する資金貸付に係る事業

第4 監査の期間

予備調査 平成24年1月13日～平成24年3月16日

本 監 査 平成24年3月16日

第5 監査の概要

市担当部局である健康福祉部から提出された貸付事業の関係諸帳簿と証拠書類との照合、宝塚市社会福祉協議会（以下「協議会」という。）から提供を受けた参考資料の内容確認、市及び協議会の関係職員からの事情聴取等により、監査を実施しました。

監査に際し、健康福祉部に対し、からたち基金に関して現存する文書すべての提出を求めましたが、監査結果を判断するために必要な書類としては、(1)平成19年度以降の返済済みの者に係る受領書（貸付を証する書類）の一部、(2)未返済の者に係る受領書（貸付を証する書類）、(3)平成17年度以降の出納簿、(4)生活援護課長が名義人である預金通帳、(5)兵庫県下の他市状況が記載された文書が提出されたにとどまっています。

第6 監査の結果

1 総計予算主義違反について

歳入歳出予算に計上せずに、からたち基金を生活保護申請者又は被保護者が緊急に必要なとする費用に対するつなぎ資金として貸付していることについて、沿革等に遡り当該基金の性格を検討した結果、歳計現金には該当せず、総計予算主義の原則には違反していないものと判断します。

2 出納事務の正確性等について

現存する文書類を調査した範囲においては、金銭の出納自体はおおむね適正に行われていましたが、事務の遂行過程には若干の問題点がありました。

第7 事実の認定

関係職員からの事情聴取及び調査に基づき、次のとおり事実を確認しました。

1 からたち基金による貸付に係る歴史的経緯

(1) 共同募金及び協議会の歴史

からたち基金は、その財源が歳入予算に計上されておらず、募金を原資としていますが、その募金について協議会が関与しているため、まず、からたち基金の性格を導き出すのに必要な限りで、共同募金の歴史及び協議会の歴史を概観します（中央共同募金会、協議会のホームページ及び宝塚市社会福祉協議会50年史（平成16年発行。「以下50年史」という。）から抜粋加工して作成）。

ア 昭和22年（1947年）に共同募金が創設され、第1回共同募金運動が11月25日から12月25日まで間、41県で実施された。

イ 昭和26年（1951年）に社会福祉事業法施行により共同募金が制度化され、また、NHK歳末たすけあい運動が初めて行われ、共同募金会が義援金の受入れと配分を担当した。

ウ 昭和29年（1954年）に、協議会が発足し、市役所内に事務所を開設した。昭和31年（1956年）に共同募金会宝塚支部の事務を開始した。

エ 昭和34年（1959年）に、歳末たすけあい募金が共同募金の一環となり、募金期間が現行の3か月となった。

オ 昭和42年（1967年）、協議会は専任職員3人を雇用した。

カ 昭和43年（1968年）に、協議会は、社会福祉法人の認可を取得し、宝塚市から人件費の補助を受け、日本赤十字社事務、宝塚市愛の持ち寄り運動協会*1（以下「運動協会」という。）事務等の業務を宝塚市から事務移管された。また、事務所を宝塚市老人福祉センターへ臨時移転した。

- キ 昭和47年(1972年)、協議会は、宝塚市からの職員派遣受入れを開始した。
- ク 昭和49年(1974年) 協議会は南口再開発ビルB棟4階へ事務所を移転した。
- ケ 昭和56年(1981年)に、町村組織の強化を図るため、中央共同募金会が「改正支会分会規程案・会則準則案」等を提示した。
- コ 昭和60年(1985年)に、協議会は、宝塚市総合福祉センター管理を宝塚市から受託し、事務所を宝塚市総合福祉センターへ移転した。
- サ 平成4年(1992年)、運動協会が廃止された。^{※2}
- シ 平成12年(2000年)に、社会福祉法(旧社会福祉事業法)が施行され、共同募金の目的に新たに「地域福祉の推進」が付け加えられた。
- ス 平成19年(2007年)以降、中央共同募金会は、寄附が地域づくりの活動に循環する組織の整備のために、支会・分会を共同募金委員会に変更することを勧めている(兵庫県共同募金会宝塚支部はそれに先立ち、平成14年に宝塚市共同募金委員会に名称変更している。)
- セ 平成22年(2010年)、中央共同募金会が、「共同募金運動要綱」改正及び「共同募金助成方針」作成など改革推進のための基盤整備を実施した。

※1 カに記載した運動協会について、協議会保存の昭和62年度文書中に協会会則と役員名簿(昭和62年11月1日至昭和64年10月31日)の写しが綴られていました。それによると、運動協会は「市民相互の隣人愛の啓発推進を図り生活困窮者の愛護と更正の助長に寄与する」ことを目的として、昭和35年11月1日に発足しています。会員団体は、協議会、宝塚市自治会連合会、宝塚市民生児童委員連合会、宝塚市婦人連合会及び長尾山地区婦人会であり、宝塚市は後援団体とされています。事務所は協議会内に置くとされており、事務局を置くとの規定もありますが、協議会が事務局であるとの明文の規定はありません。事業として、市民に対する社会の啓蒙指導、歳末時における金品の持ち寄り推進の実施、被保護者への慰問激励の実施、生活困窮者への慰問激励の実施、保護施設等への収容者の慰問激励の実施、被保護世帯及び母子家庭児童の慰安激励並びに援護の実施、独居老人並びにねたきり老人の慰問激励の実施、その他特に救護を必要とする援護の実施を行うこととしています。昭和62年以降の役員として、会長に宝塚市長、会員団体の地区会長等12人、中学校校長会会長、小学校校長会会長が名を連ねています。

※2 平成4年に運動協会が廃止された理由については、市関係職員から「運動協会が実施する募金については、社会福祉法第112条に規定する共同募金でありながら、任意団体が事業を実施しているのは不適切との指摘があり、当該募金を共同募金として運営することとし、当該協会を廃止したものである。」旨の、協議会関係職員から「このときの経緯等が記された書類は現存していないため詳細は不

明であるが、社会福祉に関して公的に募金活動が認められているのは共同募金だけであるため、任意団体である運動協会が大規模な募金活動をするのはふさわしくないという指摘があり、兵庫県共同募金会宝塚支部に共同募金事業が移管されたとのことである。」旨の説明を受けました。

(2) 共同募金の法律上の意義

(1)で概観した共同募金の法律上の意義について更に敷衍すると以下のとおりです。

共同募金は社会福祉事業法にその根拠を有していますが、同法は、社会福祉事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする法律と相まって、社会福祉事業が公明かつ適正に行われることを確保し、もって社会福祉の増進に資することを目的として、昭和26年に制定され、幾多の改正がなされていますが、平成12年からは、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉の推進もその視野に入れ、名称も社会福祉法と改称され現在に至っています。

共同募金について、制定当初は法律の1章を、現在は1章中の1節が割かれていますが、ア 共同募金の定義、イ 共同募金会の位置付け、ウ 共同募金の性格、エ 共同募金の配分等の基本的規定は、立法当初からほとんど変更されていません。すなわち、ア 共同募金は、都道府県の区域を単位として、毎年一回、厚生労働大臣の定める期間内に限ってあまねく行う寄附金の募集であって、その寄附金をその区域内において社会福祉事業、更生保護事業その他の社会福祉を目的とする事業を経営する者(国及び地方公共団体を除く。)に配分することを目的とする、とされており、配分先から国及び地方公共団体は除かれています。イ 共同募金を行う事業は、第一種社会福祉事業と位置付けられており、共同募金事業を行うことを目的として設立される社会福祉法人を共同募金会と称し、共同募金会以外の者は、共同募金事業を行ってはならない、とされ、共同募金会及びその連合会以外の者は、その名称中に、「共同募金会」又はこれと紛らわしい文字を用いてはならない、とされています。また、共同募金会設立に当たっては、所轄庁の認可が必要です。ウ 共同募金は、寄附者の自発的な協力を基礎とするものでなければならない、とされています。エ 共同募金は、社会福祉を目的とする事業を経営する者以外の者に配分してはならず、また、国及び地方公共団体は、寄附金の配分について干渉してはならない、とされています。

(3) 現行の共同募金の概要

現行の共同募金には、「一般募金(広域・地域)」と「歳末たすけあい募金(地域歳末・NHK歳末)」があり、実施期間、実施範囲、配分対象等は次表のとおりです(社会福祉法人 兵庫県共同募金会 ホームページから引用)。

共同募金の種類	一般募金 (広域・地域)	歳末たすけあい募金	
		地域歳末	NHK歳末
目的	区域内（＝兵庫県における地域福祉の推進を図ること (社会福祉法第112条)		
実施期間	10/1 ～ 12/31	12/1 ～ 12/31	12/1 ～ 12/25
実施範囲	兵庫県域	市区町域	全国（受付は各都道府県）
実施・運動 推進主体	兵庫県共同募金会	兵庫県共同募金会 兵庫県社会福祉協議会 市区郡町社会福祉協議会 など	日本放送協会 中央共同募金会 NHK厚生文化事業団
募金の管理	兵庫県共同募金会	兵庫県共同募金会	兵庫県共同募金会
配分対象	社会福祉協議会 社会福祉施設・団体 ボランティア団体・NPO 災害準備金の積立	社会福祉協議会	社会福祉団体 社会福祉施設連盟 小規模作業所 更生保護施設 など
開始年度	昭和22（1947）年	昭和34（1959）年	昭和26（1951）年

(4) 現行の共同募金配分の仕組み

現行の共同募金配分の仕組みは以下のとおりです。

ア 事業者（社会福祉協議会、社会福祉施設、社会福祉団体等）が事業計画を策定し、毎年度4月頃から、都道府県共同募金会へ募金の配分申請を行う。

イ 都道府県共同募金会に設置されている配分委員会が配分計画を策定し、都道府県共同募金会の理事会・評議員会で目標額が決定される。

ウ 10月1日から12月31日までの間に一般募金、12月1日から12月31日までの間に歳末たすけあい募金が行われ、各地方自治体の社会福祉協議会が事務局となっている共同募金委員会（従前は都道府県共同募金会の支会）が取りまとめ、都道府県共同募金会が集約し、配分の決定を行い、事業者に配分する。

エ 事業者は事業計画に基づき事業を実施し、完了（精算）報告を行う。

(5) 昭和30年代の協議会と宝塚市福祉事務所の関係等

宝塚市の市制が施行され、また協議会が発足した当時の協議会と宝塚市福祉事務所（以下「福祉事務所」という。）の関係は50年史によれば次のようであり、未分化の状態であったことが窺えます。

「町村時代は、川辺郡と武庫郡であったから兵庫県の武川（ブセン）地方事務所が、生活保護法等福祉関係のことを担当していた。市になれば、県からはなれて、市が福祉に関する事務所を設置しなければならないので良元村民生課長であった、岡田千太郎氏が、初代の宝塚市福祉事務所長兼宝塚市社会福祉協議会事務局長になった。組織としては、二係であり、良元村から来た北田保護係長の元に福祉主事として、尼崎・伊丹両福祉事務所から来た、中本・前田氏と良元村の千代氏、関学大の社会事業科出身の中島女史と私であり、庶務係長は、宝塚町出身の山縣係長と前田・北脇の両氏の総勢10名であった。職員全員が社会福祉協議会職員を兼ねており、共同募金会や民生・児童委員協議会、白菊会（婦人共励会）、遺族会を始め、福祉関係のことは、何でもやっていた。当時の福祉事務所は、現在の小浜小学校に隣接した旧宝塚町役場であり、一階が水道局、二階が教育委員会と福祉事務所であった。」（元宝塚市助役 岩下光頌氏 p40）

また、50年史には、共同募金と全国社会福祉協議会の関係についての記述も見られます。

「創立当時の社協は、①コミュニティ・オーガニゼーション（住民組織化活動）の総合的推進を図る組織②公私の社会福祉と、これに関連する専門家、専門機関、団体、住民によって構成される公共性の高い民間組織③共同募金と表裏一体の関係を保有④社会福祉の総合的、全国的系統的組織という特徴を持っていました。」（p16）

(6) からたち基金の原資の変遷について

ア 平成4年度に運動協会が廃止されるまでは、以下のとおり福祉事務所から運動協会の事務局である協議会に対し、文書により依頼が行われていました（協議会に保存されていた昭和57年度、昭和58年度及び昭和59年度文書による。）。

(ア) 昭和58年度は、4月5日付けで厚生課長の私印が押印された「昭和57年度運動協会予算のからたち基金の支給について（ご依頼）」と題する文書が福祉事務所参事福祉総務課長事務取扱あてに事務連絡として出されています。内容は「みだしのことについて、下記のとおり支給申請くださいますようお願い申し上げます。記 1 支給依頼額 ¥ 100,000円」というものです。

(イ) (ア) の文書を受け、4月7日付けで福祉事務所長事務代行福祉事務所参事名の職印が押印され、宝福総第4号の文書記号が付された「愛の持ち寄り運動協会からの払い出しについて（依頼）」と題する文書が運動協会長あてに出されています。内容は「標記のことについて、厚生課長とも協議の結果、次のとおり払い出し下さるよう依頼します。記 1 払い出し要望額 100,000円 2 払い出し理由 からたち基金として 3 払い出し先 厚生課長」というものです。この文書には4月7日付けの協議会の收受印が押されており、局長までの簡易決裁がなされています。

- (ウ) 昭和57年度は、文面は(イ)と同一で福祉事務所長の私印が押印された5月14日付け宝福総第49号の文書のみ保存されていました。
- (エ) 昭和59年度は、4月27日付けで福祉事務所長名の職印が押印され、宝福厚第146号の文書記号が付された「愛の持ち寄り運動協会からの払い出しについて(依頼)」と題する文書が運動協会長あてに出されています。内容は「標記のことについて、次のとおり払い出し下さるよう依頼します。記 1 払い出し希望額 100,000円 2 払い出し理由 昭和59年度分からたち基金として 3 払い出し希望日 昭和59年5月1日 4 払い出し先 福祉事務所厚生課」というものです。(イ)及び(ウ)の文書と異なり、文書記号が福祉総務課ではなく、厚生課の記号であり、払い出し希望日が依頼日と直近となっていることから、福祉総務課の合議がなされていない可能性があります。また、この文書には協議会職員の手書きメモで「からたち基金の支出明細がもらえるものなら提出してもらってはどうか。毎年、募集にあたる打合せ会では「この基金は、いったい何にどう使っているのか」の質問があり、「この基金は市にまかせている。」では通らない気がします。○○←明細を提出して下さいそうです。△△」との記載(※○○及び△△は協議会担当者の姓)があります。

明細として、5月4日付けで厚生課長の私印が押印され、宝福厚第175号の文書記号が付された「昭和59年度からたち基金にかかる資金運用計画について」と題する文書が運動協会長あてに出されています。内容は「みだしの件について下記により使用予定いたしておりますのでここに報告いたします。記 1 昭和59年度資金運用計画表 浮浪者交通費 @500円×100人=50,000 パン代 @200円×50人=10,000 浮浪者緊急移送用高速代 @700円×10回=7,000 行旅病人医療費 @11,000円×3人=33,000 合計100,000」というものです。

また、5月17日付けで福祉事務所長名の職印が押印され、宝福厚第261号の文書記号が付された「愛の持ち寄り運動協会からの払い出しについて(依頼)」と題する文書が運動協会長あてに出されています。内容は「標記のことについて、次のとおり払い出し下さるよう依頼します。記 1 払い出し希望額 200,000円 2 払い出し理由 からたち基金 特別資金として 3 払い出し希望日 昭和59年5月25日 4 払い出し先 福祉事務所厚生課」というものです。

なお、当時の運動協会決算書によると、からたち基金以外にも生活保護世帯への各種の援助のための施策がなされています(次の図表参照)が、すべてからたち基金と同様の形式の文書が福祉事務所長名で運動協会長あてに出されています。

(単位 円)

	生活保護世帯慰問金	生活保護世帯児童お年玉	生活保護法による入院患者慰問金	からたち基金	生活保護世帯入学児童学用品・学生服	生活保護世帯児童夏期制服	生活保護世帯夏期慰問金	生活保護世帯小・中学生生徒卒業旅行費給付	生活保護関係の配分額	配分金の合計額	生活保護関係の配分額の占める割合	
昭和	55	965,000	478,000	255,000	100,000	593,000	138,000	832,500	258,000	3,619,500	8,203,710	0.44
	56											
	57	1,050,000	400,000	183,000	100,000	463,000	220,000	766,500	345,000	3,527,500	7,938,100	0.44
	58	1,140,000	480,000	240,000	100,000	710,000	250,000	892,500	270,000	4,082,500	8,229,500	0.50
	59											
	60	1,260,000	550,000	245,000	200,000	690,000	450,000	1,350,000	380,000	5,125,000	10,269,000	0.50
	61	633,500	462,500		200,000	573,000	300,000	800,000	377,000	3,346,000	10,869,830	0.31
	62	1,449,000	427,500		200,000	556,000	300,000	818,000	431,000	4,181,500	11,013,800	0.38
	63	1,421,000	362,500		300,000	453,000	225,000	844,000	344,000	3,949,500	10,880,826	0.36
平成	1	1,540,000	325,000		200,000	538,000	300,000	880,000	341,000	4,124,000	11,518,000	0.36
	2	1,501,500	270,000		200,000	320,000	150,000	852,000	316,000	3,609,500	10,530,048	0.34
	3											
	4	1,456,000	247,500		200,000	250,000				2,153,500	7,393,798	0.29
	5	2,670,500	247,500		200,000	358,000			326,000	3,802,000	9,093,185	0.42
	6	2,722,500	250,000		200,000	805,000			934,000	4,911,500	10,719,920	0.46
	7											
	8	3,202,500	287,500		185,240	655,000			349,000	4,679,240	11,861,965	0.39
	9	2,763,000	160,000		96,660	427,000			358,000	3,804,660	10,520,743	0.36
	10	1,488,000	162,000		46,230					1,696,230	9,433,358	0.18
	11											
	12		208,000		115,000					323,000	10,121,361	0.03
	13		250,000		200,000					450,000	8,162,199	0.06
	14		280,000		200,000					480,000	10,437,167	0.05
	15											
	16				200,000					200,000	11,194,830	0.02
	17				200,000					200,000	9,955,802	0.02
	18				150,000					150,000	8,042,090	0.02
	19				150,000					150,000	9,976,757	0.02
	20				150,000					150,000	10,378,544	0.01
	21				150,000					150,000	9,839,486	0.02

※昭和58年度、昭和60年度及び平成元年度は決算書が保存されていなかったため、保存されていた予算書の数値を用いた。また、斜線の年度は、決算書、予算書ともに保存されていなかった。

イ 次に、運動協会が廃止された平成4年度以降については、福祉事務所から共同募金会宝塚支部の事務局であり、兵庫県共同募金会から歳末たすけあい募金の配分を受けた協議会に対して同様の依頼を行い、資金の提供を受けています。

協議会に保存されていた平成17年度から平成21年度までの依頼文は、福祉事務所長名で、文書記号はないものの、職印が押印され、「歳末たすけあい愛の持ちより運動募金からの払い出しについて」と題され、協議会理事長あてに出されています。

依頼金額は、平成17年度が20万円、平成18年度から平成21年度までは15万円で、依頼時期は11月から翌年2月までとアの時期に比べ遅くなっており、いずれも生活援護課長名義の口座に振り込むよう依頼しています。

なお、文書確認できる平成17年度以降は、年度末に精算報告を行っていますが、2の(4)エに記載するように、返済不能分の補填のため全額を使っており、アの(エ)の明細に記載された使途とは異なっています。

ウ ア及びイから、いずれの時期についても、福祉事務所長からの依頼文書は協議会事務局が処理していますが、平成3年度以前は運動協会長あてに、平成4年度以降は協議会理事長あてに出されており、からたち基金の原資が変遷していることがわかります。

2 からたち基金による貸付に係る事務の内容

(1) 貸付の概要

福祉事務所は、昭和55年度以降平成21年度まで、年度によっては46,230円から30万円までの金銭の提供を受け、生活保護申請者又は被保護者（以下「被保護者等」という。）に対する貸付のために使用していました（1の(6)アの表）。昭和54年度以前も金額は不明ですが同様の貸付を行っており、この貸付の原資である金銭を福祉事務所ではからたち基金と称しています。

からたち基金の現在高（平成23年12月末）は、貸付中の金額 2,267,447円を除き、986,247円となっており、このように多額の金銭が保管されていることについては、精算が行われていなかった時代の未清算の金銭が積み上げられたものなのか、昭和54年度以前に多額の資金移動があったのか現存する書類では確認できませんでした。

(2) 貸付基準

からたち基金による貸付事務については、従来、基準がなく、貸付の必要性については生活保護担当課長が判断していましたが、制度見直しにより平成23年5月10日付けで「宝塚市生活保護費つなぎ資金貸付要綱」が制定され、基準が明確化されました。要綱の目的及び貸付条件は下記のとおりで、貸付条件は先例を条文化したものです。

ア 目的（要綱第1条）

行旅人及び生活保護法に規定する最低生活を維持できない者が、からたち基金を原資とした生活保護費つなぎ資金を貸し付けすることによって、行旅人の帰宅や最低生活を維持することを目的とする。

イ 貸付条件（要綱第4条）

貸付を行う場合の条件は次の各号に定めるとおりとする。

- (1) 生活保護申請中の者であって、生活保護費の支給までの間、最低生活が維持できない場合
- (2) 生活保護の申請中又は申請の意思を有する居宅を喪失している者が、生活保護費の支給までに、居宅を確保する必要がある場合、又は施設入所等までの間、宿泊をさせる必要がある場合
- (3) 生活保護受給者であって、生活保護制度における一時扶助等を支給する場合であって、財務規則上、支給が間に合わない場合
- (4) 生活保護受給者であって、生活保護制度における一時扶助等を支給するには要件を欠くために、利用できないが、該当事案が、その世帯の自立更正に真に有用であると福祉事務所長が認める場合
- (5) 生活保護受給者であって、疾病等の起因により、生活費が枯渇し、最低生活

が維持できない場合

- (6) 認知症等の疾病により、市長申し立てによる後見が必要であるが、後見を行うまでの間、当該人の預貯金等を利用できないために最低生活が維持できないが、小額の貸付があれば生活保護の受給を免れる場合
- (7) その他、福祉事務所長が最低生活を維持できない状況にあり、他の方法によることができない場合

ウ 具体的な貸付件数

平成23年5月10日から平成24年2月末日までの要綱第4条の該当号別の貸付件数は下記のとおりとの報告が担当課からあり、随時監査の契機となった「生活保護申請から支給までの間に生活保護申請者が緊急に必要とする費用に対するつなぎ資金」は、貸付目的の一部にすぎないことが判明しました。

号	1号	2号	3号	4号	5号	6号	7号	合計
件数	91	13	61	3	100	0	0	268

(3) 貸付事務の流れ

ア 平成21年度以前の事務処理の流れ

関係職員から「平成21年度以前は、貸付決定については、原則として、必要額についてはケースワーカーの見立てをもとに、査察指導員又は課長と協議し、額を決定することとしていた。借入金からの返済については経理担当が協力を行うが、実務も含め、現金管理、出入金の管理、基金への繰入れ等は課長が直接行っていた。」旨の説明を受けました。また、当時の課長からも同様の説明を受けました。

イ 平成22年度以後の事務処理改善点

関係職員から「平成22年度においては、公益通報があったため、その結果が出るまでの間は、原則現状維持の事務取扱いとしたが、貸付基準について先例によっていたものを類型化し、明文化の検討を行うとともに、ケースワーカーに対して、事務手続の再周知を行い、同一人が繰り返しての借入を防止するための指導を行わせることにより、事務手続の適正化に努めた。また、新たにかたち基金の経理担当を設け、平成22年4月1日からの出納を担当させることにより、経理面での正確さを担保した。なお、事務改善が命じられた平成23年1月19日以降は、これに加えて、1月20日から貸付金の現金での運用を中止し、その都度必要額を預金通帳から出入金する方法に切り替えるとともに、事務処理について平成23年5月10日付けで「宝塚市生活保護費つなぎ資金貸付要綱」を制定した。」旨の説明を受けました。

(4) からたち基金の管理

からたち基金については、つなぎ資金貸付申請があった場合、即日貸し付ける必要があるため、従来はある程度の現金を金庫に保管し、残額を預金管理していました。したがって、基金の管理は、銀行預金、金庫の現金、貸付金の3種類の形態での管理となります。

しかしながら、平成17年度から22年度の各年度末における預金額（銀行預金）、小口現金（金庫の現金）及び貸付残高を担当部局に問うたところ「平成21年度以前については、貸付金の出入金状況のみの確認がなされていたこと、随時、返済済み借用書（受領書）等の書類が破棄されてきたことから、当該年度末ごとのそれぞれの金額については、現時点では特定できない状況です。」との回答がありました。銀行預金、金庫の現金の保管はきちんとされているものの、貸付金については貸付金全体を管理する台帳等を作成していないため、時点時点における全体の貸付残高がきちんと把握できず、基金全体の状況が不明確な状況にありました。

なお、平成23年12月末現在の基金状況は下記のとおりです。

貸付残高	2,267,447円
通帳残高	979,976円
小口現金残額	6,271円
合 計	3,253,694円

ア 受領書（借用書）

(7) 受領書（借用書）の内容

つなぎ資金の貸付を受ける場合、受領書（借用書）に年月日、住所、氏名、借りる額、返済方法等を記載の上、借り受けます。担当者は返済があった場合、この受領書に返済内容を記入するので、これを見れば、個人単位での貸付、返済内容がわかります。ただし、以前は、返済済の受領書（借用書）は随時破棄されたため、返済済みの古い書類は存在しません。また、前述のとおり、貸付金全体を管理する台帳は作成していないので、時点時点における全体の貸付残高は不明です。

(4) 必要事項の記入漏れ等について

書類を確認したところ、必要事項の記入漏れ、押印漏れ等が相当数存在しました。

イ 出納簿

金庫に保管している現金と銀行預金の出納簿で、入出金ごとに記入しています。

出納簿の記入に誤りがないか、出納簿と預金通帳を照合したところ、平成17年度から21年度においては、貸出又は返還の入出金ごとにきちんと差引を記入して

いるものの、件数が多い場合はある程度まとめて預金に入出金していること、また、預金利子については出納簿に長期間未記入等があり、出納簿の個別データは必ずしも記帳された金額と一致していませんでした。

また、平成22年4月1日から平成23年1月31日までについては、出納簿に記載されている預金額と通帳の記帳額は一致していますが、平成23年2月、3月は現金と銀行預金の合計額だけが記入されていて明細が記入されていないので確認できませんでした（基本的に現金は端数だけにして預金へ移動したとのことである。）。

以上のとおり、出納簿と通帳の照合を行った結果、明細等が確認できない部分があるものの、基本的に現金の入出金についてはきちんと記入されていました。

主な時点における出納簿の記載額

(単位：円)

年月日	金庫	預金	合計
H17. 3. 23	447,724	4,147	451,871
H17. 3. 29	293,028	704,147	997,175
H18. 3. 31	266,533	604,147	870,680
H19. 3. 30	213,408	894,195	1,107,603
H20. 3. 31	411,742	1,194,125	1,605,867
H21. 3. 31	445,809	1,031,220	1,477,029
H22. 3. 31	573,633	681,589	1,255,222
H23. 1. 28	476	602,863	603,339
H23. 3. 31	—	—	36,227

ウ 通帳の管理

通帳は金庫内で保管しており、きちんと管理されていました。ただし、名義が平成17年度から21年度まで在任した前の課長の名義のまま変更されていませんでした。変更していない理由については、「制度の見直しの最中であり、そのまま変更せずにいた。」旨の説明を受けました。

エ 返済不能分の処理

(ア) 返済不能分の判断

関係職員から「平成21年度までは原則として借受者が失踪又は死亡した場合は返済不能と判断し、貸付額から欠損扱いとしていた。欠損扱いとした返済不能分については、その額の一部を毎年度、市社会福祉協議会に返済不能分として報告し、共同募金を原資とした資金（からたち基金）で欠損処理した金額を穴埋めしていた。ただし、平成22年度からは共同募金を原資とした資金での穴埋め処理はしていない。」旨の説明を受けました。

(4) 精算報告書

上記の穴埋めした内容については、市から協議会へ精算報告という形で収支を報告していますが、平成17年度から21年度までの状況は次表のとおりです。

からたち基金の収支(精算報告書による)

(単位 円)

	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
歳末助け合い愛の持ち寄り運動からの収入	200,000 (A)	150,000 (A)	150,000 (A)	150,000 (A)	150,000 (A)
生活保護者等への貸付金で回収不能になったもの	207,750 (B)	150,000 (B)	150,000 (B)	150,000 (B)	150,000 (B)
(1) 行旅によるもの(交通費)	24,500 49件	15,000 30件	11,500 23件	17,500 35件	13,000 26件
(2) 死亡によるもの	53,250 1件	66,256 3件	75,750 2件	0 0件	75,000 1件
(3) 行方不明によるもの	130,000 2件	68,744 2件	62,750 1件	132,500 5件	62,000 2件
差引 (A)-(B)	△ 7,750	0	0	0	0

(5) 兵庫県下の状況

年度は不明ですが最近のものと思われる担当課保管の県資料によると、つなぎ資金貸付制度について把握している県下の市の状況は下記のとおりです。

ア 制度の有無

有 15市

無 11市

イ 貸付制度の実施主体

社会福祉協議会 9市

市 3市

市・社会福祉協議会の両方 2市

民生児童委員協議会 1市

なお、県資料では、実施主体が市のうち、2市(宝塚市、伊丹市)が「社会福祉協議会からの預り資金による貸付実施」と整理されています。

(6) 今後の制度運用

関係職員から「平成24年4月1日からは現在のからたち基金については市社会福祉協議会に引継ぎ(返還)し、新たに市費を財源とした市事業「生活保護費つなぎ資金貸付事業」として運用する。事業の運用については、平成24年4月1日から施行される「宝塚市生活保護費つなぎ資金貸付実施要綱」をもとに実施する。貸付内容も、生活保護費が支給されるまでの間の扶助費の立替分のみとし、一括返済を原則とする。このため、からたち基金で実施していた行旅人への貸付は行わないこととする。」旨の説明を受けました。

第8 理由

1 総計予算主義違反について

地方自治法第210条は「一会計年度における一切の収入及び支出は、すべてこれを歳入歳出予算に編入しなければならない」と総計予算主義の原則を規定しており、地方公共団体の行う事務で金銭を伴うものについては、その支払の財源となるものを歳入予算に、各般の需要を満たすための支払を歳出予算に計上しなければならない、とされています。

他方、地方公共団体の職員は本来的地方公共団体の事務のみならず、広範な行政需要に応えるため、地方公共団体の処理すべき事務と密接な関係を有する団体が事務処理体制が不十分であるなどの場合、その事務局として出納を伴う事務を行ったり、地方公共団体が構成員となっている団体の現金を取り扱ったり、小中学校の現場で教材、給食費など実費を徴収し、その出納事務を行っています。これらの金銭は準公金と呼ばれており、これら準公金に係る収入支出は当該地方公共団体の歳入歳出予算には計上されません。

以上を前提として、宝塚市のこれまでのからたち基金の取扱いが総計予算主義に反するかどうかについて検討します。

からたち基金は、昭和30年代から現在に至るまで、生活保護担当課長の管理下において連綿と被保護者等の緊急避難的な資金需要に応えるために、本市職員によって使用されていた金銭ですが、第7に記載する事実を踏まえ、その性格を分析します。

- (1) 第7の1(1)に記載したように、協議会は昭和31年から兵庫県共同募金会の宝塚支部として現在まで活動しています。他方、宝塚市内には、昭和35年から、運動協会という歳末たすけあい募金を収集し、社会的弱者に各種給付等を行うための任意団体が存在していました。

昭和43年に協議会が市から運動協会の事務の移管を受けた後は、協議会は兵庫県共同募金会宝塚支部の事務と、運動協会の事務局としての事務を同時に行うこととなり、運動協会が廃止される前年度の平成3年度まで、この状態が続いていました。

運動協会が廃止されるまでの福祉事務所と協議会の関係について、市関係職員から「任意団体である運動協会が、自治会や婦人会、一般市民の方から集めた募金を、主として被保護世帯に対する慰問や激励に関する事業や被保護世帯、児童施設等各福祉施設入所者の方や一人親家庭の子どもたちへの激励に関する事業に使用していたが、各福祉施設入所者等への慰問金等の配布については、運動協会の事務局である協議会ではなく、市のケースワーカーが行っていた。」旨の説明を受けました。

上述の市関係職員の説明では、募金活動を協議会が、慰問金等の配布を市が行い、両者は役割分担をしていたとのことですが、第7の1(1)カで確認したところから、運動

協会発足当初は、市が事務局であり、したがって、募金活動も慰問金等の配布も運動協会の事務局としての市が行っていたと考えられます。いずれにしても、第7の1(5)で確認したとおり、協議会と福祉事務所とは未分化であり、一体的な組織であったことから、両者が共同して運動協会の事務局の立場で運動協会が行うべき事務を行っていたものと考えられます。

運動協会は、第7の1(1)※1で確認したとおり、募金活動のためだけの団体ではなく、社会的弱者に対する施策の実施主体でしたが、市内各種団体に構成されており、現実の施策の実施に際しては、福祉事務所及び協議会職員がその活動を担っていたものと考えられます。したがって、福祉事務所及び協議会の職員による募金活動や福祉事務所職員による慰問金等の配布については、福祉事務所及び協議会の本来の事務ではなく、運動協会事務局の事務であったと解されます。

からたち基金を含むすべての給付原資について、第7の1(6)アで確認したとおり、福祉事務所長から運動協会会長あてに払出し依頼があり、あたかも金銭の所有権が市に移ったかのような印象が生じますが、他方、(イ)及び(ウ)の文書において「厚生課長とも協議の結果」と記載があること、払出し先が生活保護担当課長である厚生課長となっていること、福祉事務所が運動協会の事務局であったこと、(ウ)の文書においては職印ではなく私印が押印されていること等を併せ考えると、これらの書面については、給付原資を市に帰属させようとの主旨の書面ではなく、運動協会の施策実施に必要な資金の割振りを運動協会内部で決定する必要があるため作成された書面にすぎないと考えざるを得ません。

以上のことから、慰問金等の配付のために福祉事務所職員が取り扱っていた金銭は、運動協会に属する金銭を、配付が終了するまでの間、生活保護担当課長が一時的に保有していた金銭、すなわち準公金であると考えるのが妥当であり、からたち基金については、貸付であるため、その保有期間が長期にわたっているもののその性格は変わらないものと考えます。

- (2) 平成4年度に運動協会が廃止された理由については、市及び協議会関係職員から第7の1(1)※2記載のとおり説明を受けましたが、昭和35年の発足以来の募金活動が、共同募金会の組織拡大とともに法律との整合性が問われることとなり、その活動を停止せざるを得ないことになったものと考えられます。

運動協会が廃止され、市が積極的に関与していた当該協会が募金活動を行わなくなったことにより、共同募金会以外の者は共同募金事業を行ってはならない、と定めた社会福祉事業法第72条第3項（現行社会福祉法第113条第3項）の規定に抵触するおそれは解消されたものの、運動協会廃止後は、協議会は兵庫県共同募金会宝塚支部としての活動のみを行うこととなり、その配分について国又は地方公共団体を除外する社会福祉事業法第71条（現行社会福祉法第112条）の規定の適用を直接受ける事態となりました。

第7の1(6)アの表にみるとおり、協議会は、兵庫県共同募金会宝塚支部としての立場で、順次、福祉事務所を通じての生活保護者に対する各種給付の実施に要する資金への地域歳末たすけあい募金の充当を縮小して、平成16年度以降は、からたち基金のみが福祉事務所への資金移動として残されています。

からたち基金による被保護者等への貸付は、必要度の高い代替性のない制度であり、第7の2(5)で確認したとおり、現在においても社会福祉協議会や市が実施している県下自治体が多数あります。

この資金移動について、協議会関係職員から「募金主体が変わり、主旨が変更されたことから被保護世帯に対する法外援助の払出しは順次なくなり、からたち基金への払出しのみが残っていた。認識としては、移行前と同様に基金原資への補填助成という認識である。」旨の説明を受けました。

確かに、第7の1(6)イで確認したとおり、この時点でのからたち基金についても福祉事務所長から協議会理事長あてに払出し依頼がされており、また、協議会の決算上は事業支出とされ、協議会としてはからたち基金への補填のための助成金であるとの認識ですが、(1)で述べたこの基金の沿革上の位置付けを考慮し、社会福祉法に適合させようとするれば、運動協会という別団体の事務局という立場ではないものの、事務分掌で定まった市の組織としての福祉事務所としてではなく、貸付のために福祉事務所の生活保護担当課長が一時的に保有する金銭、すなわち準公金であると解すべきだと考えます。

更に、仮にからたち基金が市の所有に属する金銭、すなわち公金であるという前提に立てば、貸付は、市の事業ということになりますが、市の事業であれば、わずか2~3百万円の資金を外部の団体から調達するということは非常に考えにくいところです。また、調達された資金が市の歳入であるとするれば、負担金、補助金又は寄附金のいずれかと考えられますが、いずれにしても公金たる収入金の管理を生活保護担当課長1人に行わせることは考えられません。また、いずれの収入であっても現場の長の文書でやりとりするはずがありません。これらは、準公金という観念上のものからくる行為であって、到底公金の取扱いではありません。また、協議会に対して資金の供給を受けている額は、第7の2(4)エ(イ)で確認したとおり、返済不能分と一致(平成17年度は返済不能分の方が7,750円多い。)しており、それは、その返済不能分が協議会の負担に属するものという考えによるものであるとみられます。寄附金であったとすれば、精算報告を協議会に対して行うことも必要ではありません。このように考えると、貸付事業自体が、協議会の事業であるとみるほうが自然ともいえます。

このような側面からも、貸付の原資は準公金とみるほうが、合理的であり、社会福祉法の理念にも適っているものと考えます。

以上、(1)及び(2)のとおり、からたち基金については、平成3年度以前も平成4年度以降も準公金と解すべきであり、歳計現金ではないため、総計予算主義の適用は受けないものと判断します。

2 出納事務の正確性等について

準公金であっても市職員が取り扱う以上、その取扱いが適正に行われることの重要性が認識され、近時、その取扱いに係る訓令、要綱等を制定している団体が漸増しており、本市においても学校事務徴収金の取扱いについて、平成23年4月1日に宝塚市立学校園徴収金取扱要綱を制定しています。

このような観点から、からたち基金による貸付事務の内容を検討すると、第7の2(4)で確認したとおり、確認した書類の範囲内において横領等市職員による不正行為がなかったことはもちろん、過去から返済不能分として処理された金銭の貸付のうち受領書等が保存されていない部分については不正行為がなかったことを明らかにすることはできないものの、現行の事務処理過程から推定して、不正行為が行われたことはなかったものと考えます。

しかしながら、事務処理については、(1)貸付基準及び返済基準が明確でないこと、(2)時点時点の貸付残高の全体を直ちに把握できる仕組みとなっていないこと、(3)受領書等の文書の保存年限を定めていないこと等、法令、条例、規則等の適用を受ける市の本来の事務に比べて精緻さを欠く面があったことは否めません。

第9 市長に対する意見・要望

被保護者等へのつなぎ資金貸付については、その公益性から市が公金を投入して行うことが妥当であると判断され、平成24年度からは貸付金及びその返済金を歳入歳出予算に計上することとされました。今後は、正真正銘の公金として、貸付基準等を整備し、法令、市の財務規則等に則った取扱いを行い、公金が適正かつ有効に活用されるように事務処理を行ってください。

また、現在福祉事務所が保管している金銭については、協議会が有効活用を図るとのことですが、市は、平成24年度以降もからたち基金による貸付金に係る返済金を収受しなければならず、新たに行うこととなった事務と分別して事務処理する必要があり、この返済金の取扱いについても遺漏なきを期することが望まれます。