

平成27年12月4日

請求人 様

川西市監査委員 塩川芳則

川西市監査委員 岩本吉志子

川西市監査委員 鈴木光義

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

地方自治法第242条第1項の規定により、平成27年10月8日付で提出のありました住民監査請求について、同条第4項の規定に基づき監査した結果を、別紙のとおり通知します。

# 住民監査請求に係る監査結果報告書

## 第1 請求人

住 所  
氏 名

## 第2 請求の受理

本請求書は平成 27 年 10 月 8 日付で提出があり、要件審査の結果、所要の法定要件を具備しているものと認め、同年 10 月 13 日に受理した。

## 第3 請求の要旨

提出された請求の要旨（請求書等を要約）は、以下のとおりである。

### 1 主張事実

請求人は昨年の秋ごろ、図書館で手に取った書籍の情報から、生活保護受給世帯に対して水道料金の減免を行っている自治体があることを知った。そこで、川西市上下水道局に問い合わせたところ、「当市でも従前から減免措置を行っており、あなたが生活保護受給者の開始となった平成 21 年 6 月から大家である に対して減免措置を行っており、今も継続中である。」との回答があった。

後日、市上下水道局に出向き、なぜ大家に対して減免措置を行っているのか尋ねると、「当該減免制度は給水契約者と受給者が同一の場合を基本とするものの、賃貸集合住宅等で所有者が給水契約者である場合も適用している。いずれにせよ、減免の適用は給水契約者となると考えており、当該建物についても給水契約者である が適用者となる。」との回答を受けた。

水道料金の減免については、川西市水道事業給水条例第 35 条（料金、手数料等の減免）で「管理者は、公益上その他特別の理由があると認めたときは、この条例により納付しなければならない料金又は手数料その他の費用を軽減又は免除することができる。」とあり、これを受けて、同施行規程第 15 条（料金の減免）「条例第 35 条の規定により料金を減免する場合及び減免額は、次に掲げるとおりとする。」と規定されている。

同施行規程第 15 条によると、「生活扶助を受けている者が属している世帯」が対象で、「使用料の減免を受けようとする者は、使用料減免申請書を管理者に提出」し、管理者が「使用料減免決定書により申請者に通知する」という手続きとなっている。つまり、生活保護受給者が減免申請し、管理者が決定書を受給者に通知するということである。なお、川西市下水道条例第 20 条及び同施行規程第 16 条にも同様の規定がある。

ところが、「生活扶助を受けている者が属している世帯に係る水道料金・下水道使用料減免取扱要綱」では、減免の申請及び決定の通知の対象者は川西市福祉事務所長となっている。ちなみに、平成 9 年 4 月 1 日施行の要綱では、減免の対象者は「生活扶助の適用を受けている世帯」であり、申請は「減免を受けようとする者」であり、決定は「申請者宛にその旨を通知するもの」となっている。

前述のように、請求人は水道料金に減免制度があることを知らなかった。生活支援室

が作成している生活保護のしおりにはそのような記述はなかったが、今春発行の新しいしおりには生活扶助の項に「光熱水費等」とある。従前のものには、「光熱費など」という記載しかない。広報や上下水道局のホームページにも記載がない。上記のとおり、請求人はこの減免制度そのものを知らされていなかったため、減免申請をしていないし、決定通知も受け取っていない。しかし、なぜ家主が減免を受けていたのか、そもそも家主には減免を受ける理由がない。

このことについては、川西市議会の宮坂満貴子議員が27年3月及び6月議会で一般質問を行い、制度的不備を指摘している。そこで明らかになったことは、福祉事務所長が申請を行い、給水契約が大家となっていて各戸の子メーターもない場合は大家の水道料金が減免対象となっていること。しかも、本当の減免対象者には何の通知もなく、減免の効果が及んでいるかどうかも把握されていないということである。同議員は「長年その大家さんに対して不当利益を供与してきたという問題があるんですが・・・」と質問している。この点については、6月議会でも取り上げられ、上下水道局長は、大家は、「善意の第三者」であり、不当利得には当たらないのではないかと認識している。」「その大家に対して減免を取りやめた、いわゆる差額ですよ、その分について遡及して請求することができるかということにつきましては、研究をしていかなければならないと認識はしております。」と答弁している。

同じ6月議会において上下水道局長は、大家が子メーターを設置していない集合住宅等については減免制度を打ち切る、「その対象は9物件、14世帯」だと述べ、規程や要綱を書き換える必要もないと主張している。しかし、条例・規程・要綱はすべて昨年4月1日に改定されており、それ以前に減免制度の不備を是正する必要を察知し、不都合な事実（不当利得の供与等）を消し去ろうとしたものと考えられる。

上下水道局長は、「賃貸集合住宅等で、大家が所持しており、集合住宅等で子メーターを設置している入居者に関しても、以前ご指摘のように減免効果が及んでいない可能性がありますので、・・・」とも答弁している。これは自らの怠慢を自覚していたことを吐露するものであり、意識的な不正行為と言うほかない。

私が情報公開請求で得た「上下水道使用料等減免申請書」には、平成21年6月16日付で、福祉事務所長から水道事業管理者宛であり、減免対象者は請求人となっている。水道使用者欄に家主と手書きで記入されているのは、上下水道局職員によるものと思われる。ちなみに、決定日は6月4日に遡って記入されている。決定通知は開示されておらず、存在しないものとされている。

以上の事実から明らかなことは、生活保護世帯への上下水道料金減免制度には重大な欠陥があり、大家に不当利得を与えるものとなっている。しかも、制度を逸脱して福祉事務所長と上下水道局長が便宜的な手続きを行って完結させている。福祉事務所長も上下水道局長も減免対象者を無視し、本来の制度の目的を裏切っている。公序良俗に反する行為と言わねばならない。

地方自治法第2条には「14.地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」という規定がある。上下水道局長は規程や要綱を恣意的に解釈、運用し、書き換え、漫然と家主に利益供与を続けた。ここには重大な瑕疵があり、この利益供与は公益上のいかなる理由もない、違法・不当な利益供与である。

川西市上下水道事業管理者は、地方自治法第2条及び川西市水道事業給水条例第35条、同下水道条例第20条に違反して供与した家主への上下水道料金減免について、その全額の返還を請求しなければならない。請求人は月額3,000円の水道料金を家主に払い続けているので、平成21年6月から今日までその金額は225,000円になる。請求人を含めて対象者は少なくとも14世帯、実数はもっと多いと思われるので、上下水道事業管理者は、実態を精査し、大家に対する不当利得供与となった金額の返還を求めなければならない。もしくは、不正と知りつつ漫然と事務処理を職員にさせてきた上下水道事業管理者がその責を負い、大家と共同で返還しなければならない。

なお、返還された金額は正当な受益者、本来の減免対象者に支払わなければならないことは言うまでもない。また、子メーターのない給水契約に係る減免廃止とされているが、そのような公平性を欠く措置は許されるものではない。

#### 〔事実証明書〕

- ・川西市水道事業給水条例施行規程・川西市下水道条例施行規程
- ・生活扶助を受けている者が属している世帯に係る水道料金・下水道使用料減免取扱要綱
- ・生活保護のしおり
- ・川西市議会（定例会）会議録・平成27年第1回及び第3回
- ・上下水道使用料金等減免申請書（平成21年6月16日）
- ・公文書公開決定通知書（平成27年9月4日）
- ・上下水道局から請求人あて通知（平成27年6月29日・9月18日）

## 2 措置請求内容

- (1) 家主への上下水道料金減免について、請求人を含め同様の対象者の実態を精査し、家主に対し不当利得の供与となった金額の返還を求めること。もしくは、不正と知りつつ漫然と事務処理を職員にさせてきた上下水道事業管理者がその責を負い、家主と共同で返還すること。
- (2) 上記(1)により返還された金額については、正当な受益者である本来の減免対象者に支払うこと。
- (3) 子メーターのない給水契約に係る減免措置の廃止は、公平性を欠く措置であり、許されるものではない。

## 第4 監査の実施

### 1 監査対象事項

請求人から提出された請求書及び事実証明書の内容から、下記事項を監査対象として監査を実施した。

- (1) 請求人が居住する集合住宅に係る給水契約者（家主）への水道料金等の減免行為は、家主への不当利得供与に当たるため家主から返還を求めること、あるいは、当該減免行為は、減免手続きの不備等により上下水道局に損害を与えていることから上下水道事業管

理者にその損害額を補填させることについて

- (2) 当該請求事案と同様の事例についての実態を精査し、家主もしくは上下水道事業管理者から返還された金額を本来の受益者である請求人及び減免対象者に対して支払うことについて
- (3) 本請求事案のように集合住宅等での子メーターのない給水契約に係る減免措置の廃止は、公平性を欠く措置であることについて

なお、地方自治法（以下、「法」という。）第242条第2項本文により、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為は、原則、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときはこれを行うことができないと規定されている。この趣旨は、地方公共団体の機関、職員の行為である以上、財務会計上の非違がたとえ存在したとしても、住民がこれを長期間争いうる状態にしておくことは、法的安定性の見地から好ましくないとの考えによるものである。

本請求の内容は、家主に対する水道料金等の減免が、家主の不当利得、もしくは、誤った減免処理により上下水道局に損害を与えていることから、家主、上下水道事業管理者に対して、請求人に係る減免行為が開始された平成21年6月以降の減免額を市に返還するよう求めているものであり、請求の内容から、法第242条第1項に定める住民監査請求の対象となる財務会計上の行為のうち、「公金の賦課、徴収を怠る事実」、若しくは、「財産の管理を怠る事実」に該当すると考えられる。

上記のとおり、住民監査請求の対象となる事項は、原則、1年の期間制限が適用されることになるが、怠る事実を請求事由とする場合に限っては、この期間制限が適用されないとされている。しかし、この怠る事実を請求事由としている場合においても、最高裁（昭和62年2月20日）判例によると、「財産の管理を怠る事実があるとして法242条第1項の規定による住民監査請求があつた場合に、右監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基いて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条第2項の規定を適用すべきものと解するのが相当である。」と判示している。

これを本請求事案に当てはめると、例えば、地方税の滞納額に対して何ら対策を講じていない場合などの不作為に係る請求理由ではなく、減免行為という財務会計上の行為そのものを請求理由としているのであるから、「当該行為が違法、無効であることに基いて発生する実体法上の請求権の不行使」をもって財産の管理を怠るとしている場合に該当すると考えられ、請求の発生原因たる当該減免行為のあった日又は終わった日を基準として法第242条第2項本文の規定を適用すべきものと考えられる。

また、同条同項ただし書規定により、「正当な理由」があると認められる場合は、監査請求期限を超えた監査請求が適法であるとされるが、最高裁（昭和63年4月22日）判例によると、財務会計上の行為が秘密裡にされた場合における正当な理由があるかどうかの判断については、「特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求したかどうかによって判断すべきもの」

とし、秘密裡に行われていた支出が明確になった時点から4か月余を経過して提出された監査請求について、正当な理由があるとは認められないと判示している。

これを本請求事案に当てはめると、減免手続きは、条例等に定められており、請求人が関知しないところで行われているという実態があるものの、当該手続きが秘密裡に行われていたとは言えず、また、請求書冒頭に記載のとおり、請求人本人は、昨年の秋頃に当該減免行為を知っていることになり、「知った時から相当期間内」には監査請求を行っていないことになる。

以上のことから、本請求における監査対象となる「減免行為」については、法第242条第2項本文の1年以内とする期間制限が適用されると解釈し、監査を実施した。

## 2 監査対象部局

上下水道局経営企画室営業課  
健康福祉部生活支援室

## 3 請求人の陳述及び証拠の提出

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、陳述の機会を平成27年11月10日に設けたが、請求人の都合により陳述は行わなかった。

なお、本請求書の提出以降、証拠として下記の資料が提出されている。

平成27年10月28日付郵送にて提出補完資料

- ・神戸新聞の住民監査請求の関連記事（平成27年10月21日朝刊）
- ・請求人から上下水道局宛ての回答依頼書（平成27年2月17日）
- ・上下水道局から請求人宛ての回答書（平成27年3月3日）

平成27年10月29日付郵送にて提出住民監査請求の要旨の補足説明及び参考資料

- ・請求人から津田市議宛ての手紙（平成27年4月16日）
- ・上下水道局のホームページ（平成27年3月27日）
- ・個人情報開示請求書（平成27年8月24日）（申請書と決定書の2通を請求）
- ・請求人から水道局宛ての回答依頼書（平成27年9月10日）（上記の決定書が存在しないということを受けて請求したもの）

平成27年11月10日付郵送にて提出住民監査請求の要旨の補足説明文

## 4 関係職員からの事情聴取等

監査対象部局に対して、関係書類の提出を求めるとともに、平成27年11月10日に上下水道局長、同局経営企画室長、同局同室営業課長、健康福祉部長、同部生活支援室長、同部同室主幹等の出席を求め、当該請求内容に関する事情聴取を行った。

## 5 監査の期間

平成27年10月13日から同年12月1日まで

## 第5 監査の結果

本件請求に係る監査の結果、監査委員合議により、次のとおり決定した。

当該請求に係る減免制度の適用により、水道料金及び下水道使用料の減免額のうち、平成26年度4期分から27年度第2期分の減免合計額27,540円の損害が生じていると認められるため、上下水道局は、平成28年1月31日までに上記損害額を補填する必要な措置を講ずること。なお、その余の請求は認めない。

監査対象事項の概要及びその判断理由については、以下のとおりである。

### 1 監査対象事項等の概要（事実認定等）

#### (1) 水道料金・下水道使用料の所管部局

請求人の生活保護受給が決定した平成21年度当時、水道料金は水道局（地方公営企業・水道事業管理者設置）が所管し、下水道使用料は市長部局である土木部下水道室が所管していた。その後、23年4月1日に水道局と土木部下水道室が統合して上下水道局（地方公営企業・上下水道事業管理者設置）が組織され、以降、上下水道局が水道料金と下水道使用料の双方を所管している。

なお、下水道使用料は、原則、水道の使用水量をもとに算定するため、昭和49年の公共下水道供用開始の時点から、水道部門が下水道部門の委託を受けて水道料金と同時に下水道使用料を徴収していた（一部の土木部下水道室での独自徴収分を除く）。

#### (2) 集合住宅等における上下水道料金の算定方法

水道料金は、原則、2か月毎のメーター検針で計量した使用水量をもとに算定する水量料金と基本料金（メーター口径別）の合計額を2か月毎に請求している。下水道使用料は、基本料金及び汚水量に応じて算定した水量料金の合計額を水道料金と同時に請求しており、汚水量の算定は、水道水を使用した場合、水道の使用水量としている。

集合住宅等における水道使用の契約形態は、親メーターにより使用水量を算定する方法、各戸数ごとに均等使用水量として算定する方法（世帯数認定）の二通りから、契約者が選択できることになっている。

親メーターにより料金算定する場合（本請求事案の場合）

複数世帯が入居しているが、親メーターの使用水量により、上下水道料金をまとめて算定する方法で、集合住宅を一戸建ての場合と同様に算定する方法である。水道料金は、設置された市メーターの口径による基本料金と同メーターにより計量された水量料金の合計額を請求し、下水道使用料についても、基本料金と水道メーターにより計量された水量料金の合計額を請求する。本請求事案に係る集合住宅の請求方法は、この算定方法となっている。

世帯数認定の方法により料金算定する場合

複数の世帯が入居しており、親メーターが設置されているが、上記の方法によらず、世帯数認定の方法により、各世帯の基本料金等を算定する方法である。

世帯数認定の場合、水道料金の基本料金は、設置された市メーター（親メーター）の口径ではなく、口径 20 mmの基本料金を部屋数分算定するとともに、水量料金は上記のメーターにより計量された使用水量を各部屋均等とみなして算定している。下水道使用料も同様に、基本料金を部屋数分算定し、水量料金は上記メーターにより計量された使用水量を各部屋均等とみなして算定している。

### (3) 生活扶助世帯に対する上下水道料金の減免制度

生活扶助世帯に対する水道料金等の減免目的

水道料金については、昭和 51 年度の料金改定において、南部及び北部の各水道料金が大幅な改定率となったため、市長の諮問機関である水道事業経営審議会の答申に基づき、生活困窮者の救済の観点から、基本料金の減免措置を開始している。その後、昭和 57 年度に南部・北部・民営水道を含めて南部料金に統一された水道料金が、昭和 61 年度に 22.7%の改定率となるなど、度重なる料金改定による社会的配慮から水量料金の減免措置が追加され、以降、現在まで基本料金と 2 か月 20 m<sup>3</sup>までの水量料金を減免している。下水道使用料は、昭和 49 年度の公共下水道供用開始時から水道部門に徴収を委託するとともに、減免についても、水道料金の減免制度に整合させた形で生活保護減免を行っているもので、現在、基本料金と 2 か月 20 m<sup>3</sup>までの減免を行っている。

その後、平成 16 年度の水道事業経営審議会では、「生活保護減免は、合理的な範囲にとどめるべきである」とする答申が出ているが、これを受けて、生活保護減免制度を継続する一方で、年次的に減免適用範囲等の一部見直しを行っている。

なお、生活保護費については、厚生労働大臣が定める基準で計算される最低生活費と収入を比較して、収入が最低生活費に満たない場合に、最低生活費から収入を差し引いた差額が支給されている。生活保護費には、生活扶助・住宅扶助・教育扶助・介護扶助・医療扶助・出産扶助・生業扶助・葬祭扶助の 8 種類があり、世帯の状況に応じて必要な扶助が行われ、そのうち、生活扶助費は、日常生活に必要な費用を算定したもので、基準額は、「（第 1 類）食費等の個人的費用」と「（第 2 類）光熱水費等の世帯共通費用」を合算して算出されている。

以上のように、生活扶助費の算定には、水道料金等の光熱水費が含まれているが、その算定方法については、最低生活に必要な物資を積み上げ、その購入金額を合算する方法ではなく、水準均衡方式（一般世帯の生活水準の変動に対応するという観点から、翌年度の国民の民間最終消費支出の伸び率を基礎とし、さらに前年度までの一般世帯の消費支出水準の実績などとの調整を行うことで、生活扶助基準の改定率を決定する）が採用されており、生活扶助費第 2 類の基準額に、水道代等の各実費相当額がどの程度、算入されているのかは明確になっていない。

水道料金・下水道使用料の減免に係る関係条例・規則等（別紙資料参照）

水道料金・下水道使用料の生活保護減免に関連する規定は、次のとおりである。

なお、請求人が生活保護の受給決定を受けた平成 21 年 6 月当時から本請求書が提出された 27 年 10 月までの間に、市水道事業給水条例施行規程、市下水道条例施行規程及び減免取扱要綱等の内容が一部変更されている。



(水道料金)

- ア 市水道事業給水条例第 35 条
- イ 市水道事業給水条例施行規程第 14 条の 2 ( ~平成 26 年 3 月 31 日 )
- ウ 同上 第 15 条 (平成 26 年 4 月 1 日 ~ )
- エ 生活扶助世帯に係る水道料金減免取扱要綱 ( ~平成 25 年 3 月 31 日 )
- オ 生活扶助を受けている者が属している世帯に係る水道料金・下水道使用料減免取扱要綱 (平成 25 年 4 月 1 日 ~ )

(下水道使用料)

- カ 市下水道条例第 20 条 (平成 23 年 4 月 1 日一部改正)
- キ 市下水道条例施行規則第 17 条 ( ~平成 23 年 3 月 31 日 )
- ク 市下水道条例施行規程第 16 条 (平成 23 年 4 月 1 日 ~ )
- ( 減免要綱については、上記オと同じ・平成 25 年 4 月 1 日 ~ )

生活保護減免の根拠及び減免額に関する規定内容

現在の生活扶助世帯に対する水道料金の減免については、市水道事業給水条例第 35 条の「公益上その他特別の理由があると認めるときに軽減又は免除できる」の規定を受け、同条例施行規程第 15 条第 1 項により、「生活保護法の規定により生活扶助を受けている者が属している世帯」を対象として、「条例第 26 条の基本料金並びに水量料金のうち第 1 段及び第 2 段の料金相当額に 100 分の 108 を乗じて得た額」を減免すると規定している。

一方、現在の生活扶助世帯に対する下水道使用料の減免については、市下水道条例第 20 条の「公益上その他特別の理由があると認めるものに対して減免できる」とする規定を受け、同条例施行規程第 16 条第 1 項第 1 号により、「生活保護法の規定により生活扶助を受けている者が属している世帯」を対象として、「基本料金及び水量料金のうち第 1 段の料金相当額に 100 分の 108 を乗じて得た額」を減免すると規定している。

関係規程等における減免申請及び減免決定に関する規定内容

ア 減免申請

現在の生活扶助世帯に対する水道料金の減免手続きについては、市水道事業給水条例施行規程 (平成 24 年 7 月 1 日一部改正) 第 15 条第 2 項で「使用料の減免を受けようとする者は、使用料減免申請書を管理者に提出しなければならない。」、同条第 3 項で「管理者は、前項の申請があったときは、その可否を決定し、使用料減免決定書により申請者に通知するものとする。」と規定している。

一方、現在の下水道使用料の減免手続きは、市下水道条例施行規程第 16 条第 2 項で「減免を受けようとする者は、使用料減免申請書を管理者に提出しなければならない。」、同条第 3 項で「管理者は、前項の申請があったときは、その可否を決定し、使用料減免決定書により申請者に通知するものとする。」と規定している。

さらに、水道料金と下水道使用料の減免取扱の詳細な内容を定めた「生活扶

助を受けている者が属している世帯に係る水道料金・下水道使用料減免取扱要綱（25年4月1日施行・以下、「新減免要綱」という。）第3条では、「生活扶助を受けている者が属している世帯において、川西市福祉事務所長は開始・廃止・停止等を決定した場合、上下水道使用料金等減免申請書を川西市上下水道事業管理者に提出しなければならない。」、同要綱第4条で、「管理者は、減免の可否を決定し、川西市福祉事務所長に通知するものとする」と規定している。

従って、水道及び下水道に係る各条例施行規程上、減免申請は、「減免を受けようとする者」が申請すると規定されているのに対し、新減免要綱では、「市福祉事務所長」が申請すると規定されている〔なお、新減免要綱施行前の「生活扶助世帯に係る水道料金減免取扱要綱（以下「旧減免要綱」という。）では、第3条で、「減免を受けようとする者は、市福祉事務所長が証明した基本料金等減免申請書により申請しなければならない」と規定していた〕。

#### イ 減免決定

減免決定後の通知について、新減免要綱（平成25年4月1日施行）では、第4条で「減免の可否を決定し、川西市福祉事務所長に通知するものとする。」と規定しているが、改正前の旧減免要綱（25年3月31日以前）第4条では、「減免を決定した場合は、申請者宛にその旨を通知するものとする。」と規定していた。

#### 生活保護受給決定時における実際の減免手続き

健康福祉部生活支援室において生活保護受給を決定した者の水道料金・下水道使用料の減免に関する実際の手続きについては、次のとおりとなっている。

#### ア 減免申請

減免申請については、新減免要綱施行時（平成25年4月1日）以降、規定どおりに市福祉事務所長から上下水道事業管理者に提出している。なお、21年6月当時においても、旧減免要綱で、申請者は減免を受けようとする者と規定されていたが、受給者本人が申請するのではなく、市福祉事務所長が減免対象者（生活保護受給者）を指定したうえで、当時の市水道事業管理者に申請していた。

#### イ 減免決定通知

減免申請に対する減免決定通知について、上下水道局は、新減免要綱施行時（平成25年4月1日）以降は、市福祉事務所長に対して減免決定を通知しているが、それ以前の旧減免要綱時の申請分については、申請者である市福祉事務所長に対して減免決定の通知は行っていない。

上下水道局は、本請求事案のように、上下水道使用者と給水契約者とが異なる場合、生活保護受給者（以下、「受給者」という。）に係る個人情報保護の観点から、減免決定後、実際の減免対象者である給水契約者（家主）に対して、減免を適用している旨の通知は一切行っていない。

#### (4) 本請求事案における減免手続等

##### 本請求事案の減免手続

請求人は、平成 21 年 6 月 4 日付で生活保護受給の決定を受けている。この決定を受けて、請求人に係る水道料金等の減免申請については、市福祉事務所長が申請人となり、同年 6 月 16 日付で水道事業管理者に提出されている。なお、当時、下水道使用料の所管は、市長部局の土木部下水道室であったが、従来から、下水道使用料の徴収事務については、水道局が受託していたことから、下水道使用料の減免手続きについても、水道局が受託し、「上下水道使用料金等減免申請書」として、水道事業管理者に提出している。

減免申請書では、減免（生活保護）対象者氏名及び水道使用者氏名欄に請求人の氏名を記載して申請しており、水道局は、減免決定に際し、その申請書の水道使用者氏名欄及び給水装置場所欄には、それぞれ手書きで家主である法人名を記載している。また、減免申請に対する減免決定通知は、申請者である市福祉事務所長には出されていない。

##### 本請求事案の減免額

水道局では、減免申請の受理後、局内での決裁を受けて、平成 21 年 6 月 17 日付で減免決定を行い、請求人が居住する集合住宅の家主に対して、親メーターの使用水量をもとに、21 年度 3 期分から、水道料金は旧市水道事業給水条例施行規程第 14 条の 2 改正後の新市水道事業給水条例施行規程では第 15 条第 1 項の規定、下水道使用料は市下水道条例施行規則第 17 条（23 年 4 月制定の同施行規程第 16 条第 1 項）の規定により減免額を控除した後の水道料金・下水道使用料を請求している。

家主への水道料金等の請求に際しては、他の事例と同様に個人情報保護の観点から、水道料金等に係る生活保護減免を行っていることは知らせておらず、請求書の内容についても、減免後の料金のみを記載して請求している。

なお、請求人に係る水道等使用料の家主への減免措置については、27 年 8・9 月検針分（27 年度 3 期分）から廃止している。

家主に対する、監査対象となる減免額は、次表のとおりである。

期別	請求日	収納日	水道料金等減免額（円）		
			水道料金	下水道使用料	合計額
26年度4期分	26.10.20	26.11.13	3,024	2,484	5,508
26年度5期分	26.12.18	27.1.15	3,024	2,484	5,508
26年度6期分	27.2.18	27.3.10	3,024	2,484	5,508
27年度1期分	27.4.20	27.5.13	3,024	2,484	5,508
27年度2期分	27.6.18	27.7.8	3,024	2,484	5,508
合 計			15,120	12,420	27,540

## (5) 生活保護担当からの生活保護受給者に対する減免制度の説明状況

請求人が生活保護の受給決定を受けた平成 21 年 6 月当時、生活保護受給開始者に対しては、生活支援課（現生活支援室）の職員が、当時の「生活保護のしおり」に基づいて、生活保護の内容等について説明している。生活保護のしおりでは、生活扶助費の内訳について、「衣食や光熱費などの日常の暮らしの費用」と記載されているのみで、水道料金等の減免制度についての記載はされていない。その他制度に関する情報等については、職員が各受給者の事情に応じて、適宜、説明を行っていたとし、水道料金の減免制度等について説明を行っていたかどうかについては、個々の場合で異なっていると述べている。

請求人の場合についてみると、生活保護担当の職員からは、請求人に対して「生活保護のしおり」に基づいた説明を行ったとしているものの、水道料金等に関する減免制度についての説明を行ったかどうかについては明確になっていない。また、水道料金等の減免手続は、請求人本人からではなく市福祉事務所長から水道局に提出されており、申請及び減免決定に関することについても、生活保護担当から請求人へは特に説明を行っていない。

なお、27 年 5 月からの新受給決定者に対しては、新たに作成した「生活保護のしおり」における生活扶助費の説明の中で、生活扶助について、「世帯人員別に基準が定められている光熱水費等の世帯共通の費用（第 2 類）」と記載するとともに、各担当窓口への手続きの中で、「6. その他（ウ）水道料金減免制度 生活保護受給中の方については、上下水道料金の一部が減免される制度があります（給水契約によって減免されない場合があります）。」と記載している。

## 2 判断

- (1) 請求人が居住する集合住宅に係る給水契約者（家主）への水道料金等の減免行為は、家主への不当利得供与に当たるため家主から返還を求め、あるいは、当該減免行為は、減免手続きの不備等により市上下水道局に損害を与えていることから市上下水道事業管理者にその損害額を補填させることについて

生活扶助世帯に対する水道料金等の減免制度は、生活保護（生活扶助）費の中に光熱水費が含まれていることを前提に、更に生活困窮者における生活費の負担軽減を図るといった観点から設けられたものである。制度の趣旨から、受給者の属する世帯に減免効果が及ぶことが必要であるため、上下水道使用の契約形態においては、原則として、一戸建てや各戸検針を行う集合住宅の場合など、上下水道使用者（受給者）と給水契約者が一致する場合などに限って適用することを想定した制度と考えられる。

しかし、上下水道局（以下、「局」という。）では、当該制度の運用に当たり、可能な限り減免の適用範囲を広くするという考えから、本請求事案のように、集合住宅等で子メーターが設置されておらず、親メーターの計量をもって家主に水道料金等を請求する場合など、実際の水道使用者と給水契約者が異なる場合においても、減免制度を適用してきている。局としては、給水契約者には減免内容を伝えないも

の、生活保護担当（現生活支援室）が、生活保護受給決定者に各届出等の説明を行う中で水道料金等に係る減免制度についても説明を行っているとの前提で、受給者から減免適用を受けている家主に対して水道料金等の減額を働きかけることにより、その効果が受給者にまで及ぶことを想定した制度運用を行っているものである。

本請求事案に係る平成 21 年 6 月当時の減免申請から決定までの手続きをみると、生活保護受給の決定後、減免申請については、請求人本人からではなく、市福祉事務所長から局に申請を行い、この申請を受けて局が減免を決定しているが、その結果については、申請者である市福祉事務所長には通知されていない（通知を出しているのは 25 年 4 月以降からである）。局が減免適用後の水道料金等を請求する際、家主に対しては、請求額を通知するだけで、受給者の個人情報保護の観点から、減免適用の有無、減免対象となる居住者名や減免額など減免に係る一切の情報を知らせていない。

一方、当時の生活保護担当は、生活保護決定時に請求人に対し、生活保護のしおりをもとに各届出等の説明を行っているが、そのしおりには、水道等減免制度は記載されていなかった。請求人は、当時、生活保護担当職員から水道減免についての説明は受けていないと主張しており、生活支援室も、当時の担当職員が明確な説明を行ったかどうかについては記録に残っていないとしている（請求人が、この件について局への相談等をきっかけとして 27 年 5 月に改訂された生活保護のしおりの中では、水道料金減免制度の記載がされている）。

以上のように、本請求事案の場合、局から減免適用者である家主には、減免適用の内容を一切知らせておらず、また、請求人に対しても、生活保護担当職員から減免制度について十分な説明を行ったかどうかについても明確になっていない。

このような状況から判断すると、請求人から家主に対して減免相当額の減額についての働きかけを行うことは、困難であったと推察される。また、受給者が減免制度を知った段階において、家主に働きかける場合においても、本来、家主と交渉の上で返還してもらうべき金額については、居住する部屋の子メーターが設置されておらず具体的な使用水量が認定できないこと、局から給水契約者に対する基本料金の請求が親メーター分のみであり受給者として減免効果の対象とすべき基本料金の取扱いが不明確になっていること、更に、同じ集合住宅に 2 世帯以上の受給者がいる場合でも、給水契約者から徴収している 1 世帯分しか減免できないなどの問題点があり、受給者本人に及ぶべき減免相当額の確定が困難であったと考えられる。これらを考慮すると、減免の効果が当然に受給者に及ぶことは考えにくく、事案によっては、交渉に応じてもらえないような場合も考えられることから、減免対象者を拡大した制度運用が、多くの矛盾点を抱えていたことは明らかである。

事実、局においても、本請求と同様の事例においては、受給者に減免効果を及ぼすことが困難と判断し、22 年度中において新規の減免措置を認めないことに方針を改めるとともに、本請求人との間で減免に関するやり取りを行う中で、更に、27 年 8・9 月検針分からは本請求事案を含む同様の減免分全件について、その減免措置を廃止する運用変更を行っている。局としては、本請求事案のような場合、減免効果が確実に受給者に及ぶ制度運用となっていないことから、その効果が家主に留まってしまい、結果的に局に減免相当額の損害を与える可能性があったことは十分認識

していたといえるが、22年度中において、新規減免を認めないこととした時点でも、本請求事案も含め過去に減免決定している事案については減免を継続し、問題を先送りにしていたといえる。

以上から、局として、当該減免制度において、より多くの受給者について減免効果を波及させようとした意図は理解できるものの、本請求事案については、結果的には受給者にその効果が及ばず、当該請求に係る減免制度の適用により、局に減免相当額の損害が生じていると認められるため、制度運用を続けてきた局は、損害額を補填する必要な措置を講ずることが妥当であると判断する。

次に、請求人は、上下水道事業管理者による損害補填のほかに、減免行為は家主への不当利益の供与であり、家主に対して損害額の返還を求めるよう主張しているが、当該減免行為は、関係する条例、規則等の規定に基づく制度運用として行われているもので、法律上の原因行為に基づくものである。また、家主からすれば、当該減免申請等の手続きには一切加わっておらず、その減免決定の結果についても関知する状況になく、ただ単に請求額として納入通知書を受けて支払っているもので、当該請求・支払のなかで減免適用の有無について確認すべき状況にもなく、仮に、受給者からの価格交渉の申し出を受けたとしても、道義的な面は別として、必ずその交渉に応ずべき立場にあったとは認められないことを考慮すると、家主が不当利益を享受したとまではいえないと判断する。

(2) 当該請求事案と同様の事例についての実態を精査し、家主もしくは市上下水道事業管理者から返還された金額を本来の受益者である請求人及び減免対象者に対して支払うことについて

請求人は、本請求も含め同様の減免事例が少なくとも14世帯あるとして、その内容を精査し、家主、もしくは上下水道事業管理者に対して、その減免相当額を局に返還するよう求めるとともに、その返還額を、正当な受益者である受給者に対して支払うことを主張している。

水道料金等の減免制度そのものは、上記(1)に記載のとおり、その効果が受給者まで及ばない可能性が認められる場合においても減免を適用しており、制度運用上の不備があるのは明らかである。そして、請求人に係る減免適用の場合は、結果としてその効果が家主に留まっていることから、制度の目的を達しておらず、局に損害が生じている状態になっているといえる。しかし、制度運用上の問題があるものの、請求人と同様の減免適用事例においても、家主が受給者からの申し出に応じて、価格交渉に応じている場合なども想定され、結果として局の損害となっているかどうかについては、個々の事例について検証し判断する必要がある。

しかし、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為について、最高裁の判例(平成2年6月5日最高裁判決)では、「当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要する」と判示している。これを本請求事案に当てはめると、請求人は、請求人と同様の減免適用をしている事例について、包括的に

監査を要求しているが、制度運用上の不備はあるものの、個々の事例について、減免効果が受給者に及んでいないとする具体的な違法性、不当性の内容を指摘したものであるのではないので、住民監査請求の対象となる請求事項としては、不適当であると判断した。

さらに、家主からの不当利得の返還、あるいは、局に損害を与えたとして上下水道事業管理者に返還を求めた額を、本来の受益者である請求人に対して支払うことを求める主張についてであるが、そもそも住民監査請求の趣旨は、地方公共団体が被った損害の予防、補填を目的とするものであることから、請求人に対して支払わなければならないという主張は、住民監査請求の趣旨には該当しない。

また、今回の事案は、減免を適用したことの妥当性が問題となっている事案であり、減免効果が受給者に及んでいないとして局の損害を認めることと、その損害額を受益者が受け取るべき減免効果額であると解して受給者に支払うこととは別問題である。

局の損害額というのは、減免すべきでない事案に対して減免を適用したということであり、局の損害額がすなわち受給者の受益相当額であるとする請求人の主張は採用することができない。

### (3) 本請求事案のように集合住宅等での子メーターのない給水契約に係る減免措置の廃止は公平性を欠く措置であることについて

上記(1)で記載したとおり、局は、集合住宅等で、世帯数認定による料金算定を行わず、親メーターの水量で料金算定する場合については、制度の矛盾点等を考慮して、平成 22 年度途中から新規の減免措置を行っておらず、27 年 8・9 月検針分からは、22 年度以前の減免決定分についても全件、減免措置を廃止している。

当該減免制度の目的は、生活困窮者の生活費負担軽減であり、制度の趣旨からすれば、全ての受給者に対して減免措置を適用することが望ましいものの、全ての事例について一律的に減免適用すべき性質のものではなく、減免制度を適用するかどうかについては、あくまでも、局が、確実に受給者に減免効果が及ぶかどうかを事案ごとに検討して、合理的な裁量権の範囲のなかで判断すべき事項である。

住民監査請求の趣旨は、(2)で述べたとおりであり、上記の減免措置を廃止したことにより、局に損害を与えているとは言えないので、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為には該当せず、請求人の主張は採用することができない。

## 3 結論

上記判断のとおり、請求人の主張の一部について理由があると認められることから、法第 242 条第 4 項の規定に基づき、監査の結果に記載のとおり勧告する。

(付記)

水道料金等の減免制度は、より広い範囲にその効果をもたらすことを意図として、制度運用を行ってきたところであるが、その適用に当たっては、個々の事例に応じて、生活保護受給者にその効果が及ぶかどうかを考慮して、合理的な範囲に限定して制度運用すべきである。

本請求事案など、上下水道使用者と給水契約者が異なる場合などは、個人情報保護、具体的な受益額の算定、家主との交渉等の問題点等について把握していたものの、現行制度を放置していたことは問題であり、早急に制度運用の見直しを図る必要がある。

また、生活保護における生活扶助費には、光熱水費が含まれており、更に生活保護減免を行うことは、二重給付ともとれる状況であることから、生活保護減免の妥当性、本来の制度のあり方等についても慎重に検討されたい。



## 別紙資料（減免関係規定・抜粋）

本請求に係る水道料金・下水道使用料の減免申請が処理された平成 21 年 6 月当時（ ）と、本請求書提出時（ ）における規定内容を記載している。

### 1 市水道事業給水条例（減免申請時 と本件請求時 とで改正なし）

（料金、手数料等の減免）

第 35 条 管理者は、公益上その他特別の理由があると認めるときは、この条例により納付しなければならない料金又は手数料その他の費用を軽減又は免除することができる。

### 2 市水道事業給水条例施行規程

平成 21 年 6 月

（料金の減免）

第 14 条の 2 管理者は、生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）に定める生活扶助世帯に係る料金について、世帯主の申請により条例第 26 条の基本料金並びに水量料金のうち第 1 段及び第 2 段の料金相当額に 100 分の 105 を乗じて得た額（1 円未満の端数が生じたときは、これを切り捨てた額）を免除することができる。

平成 27 年 10 月

（料金の減免）

第 15 条 条例第 35 条の規定により料金を減免する場合及び減免額は、次に掲げるとおりとする。

- (1) 生活保護法(昭和 25 年法律第 144 号)の規定により生活扶助を受けている者が属している世帯の場合 条例第 26 条の基本料金並びに水量料金のうち第 1 段及び第 2 段の料金相当額に 100 分の 108 を乗じて得た額。ただし、当該額に 1 円未満の端数が生じたときは、これを切り捨てた額
  - (2) 計量した使用水量が漏水等のため通常の使用水量と著しく相違する場合において、管理者が必要と認める場合 管理者が別に定める基準により算定した額
  - (3) 前 2 号に掲げるもののほか、管理者が特に減免の必要があると認める場合 その都度管理者が定める額
- 2 前項の規定により使用料の減免を受けようとする者は、使用料減免申請書を管理者に提出しなければならない。
- 3 管理者は、前項の申請があったときは、その可否を決定し、使用料減免決定書により申請者に通知するものとする。
- 4 前 2 項の規定にかかわらず、管理者が特に定める場合は、この限りでない。

### 3 生活扶助世帯に係る水道料金減免取扱要綱・生活扶助を受けている者が属している世帯に係る水道料金・下水道使用料減免取扱要綱

平成 21 年 6 月（生活扶助世帯に係る水道料金減免取扱要綱・25 年 3 月 31 日廃止）

（目的）

第 1 条 この要綱は、川西市水道事業給水条例施行規程第 14 条の 2 の規定により、生活扶助世帯に係る料金を減免することに伴い、その取扱いについて細目を定めること

を目的とする。

(減免の対象)

第2条 減免の対象者は生活保護法に定める生活扶助の適用を受けている世帯とする。

(申請)

第3条 減免を受けようとする者は、生活扶助の適用を受けている世帯に該当することを市福祉事務所長が証明した基本料金等減免申請書により申請しなければならない。

(決定)

第4条 前条の申請により減免を決定した場合は、申請者宛にその旨を通知するものとする。

(減免の開始)

第5条 減免の開始は、申請のあった日にかかる水道料金調定月区分をもって行う。

(減免額)

第6条 減免する額は、1か月につき別表の基本料金及び水量料金の合計額に100分の105を乗じて得た額とする。ただし、1円未満の端数が生じたときは、これを切り捨てるものとする。

2 前項の別表による給水装置の形態に関わらず生活扶助を受けているものが他の世帯と同居している場合、当該世帯にかかる基本料金等について減免する。

(異動等)

第7条 生活扶助世帯について異動(変更、廃止)があった場合は、その異動日の次回調定月区分から打ち切るものとする。

別表(第6条関係)

給水装置	基本料金	水量料金
専用給水装置	メータ口径20mm以下の基本料金相当額	水量料金のうち第1段及び第2段の料金相当額
川西市水道事業給水条例第28条第4項により料金計算するもの	メータ口径20mm以下の基本料金相当額に当該給水装置を構成する生活扶助世帯数を乗じて得た額	各世帯の使用水量は均等に使用したものとみなし、その内扶助世帯については、水量料金のうち第1段及び第2段の料金相当額
共用給水装置(当該給水装置を構成する世帯の中に生活扶助世帯がある場合)	メータ口径20mm以下の基本料金相当額	同上

平成27年10月(生活扶助を受けている者が属している世帯に係る水道料金・下水道使用料減免取扱要綱・25年4月1日施行)

(目的)

第1条 この要綱は、川西市水道事業給水条例(昭和34年条例第18号)第35条及び川西市水道事業給水条例施行規程(昭和49年水道事業管理規程第5号)第15条第1項第1号並びに川西市下水道条例(昭和49年条例第27号)第20条及び川西市下水

道条例施行規程(平成23年上下水道事業管理規程第7号)第16条第1項第1号の規定に基づき、生活扶助を受けている者が属している世帯に係る水道料金及び下水道使用料を減免することについて必要な事項を定めることを目的とする。

(減免の対象)

第2条 減免の対象者は生活保護法(昭和25年法律第144号)の規定により、生活扶助を受けている者が属している世帯とする。

(減免の申請)

第3条 生活扶助を受けている者が属している世帯において、川西市福祉事務所長は開始・廃止・停止等の決定をした場合、上下水道使用料金等減免申請書を川西市上下水道事業管理者(以下「管理者」という。)に提出しなければならない。

(決定の通知)

第4条 管理者は、前条の申請があった場合は、内容を確認の上、減免の可否を決定し、川西市福祉事務所長に通知するものとする。

(減免の適用)

第5条 減免の適用となる期は、川西市福祉事務所長が決定した日に係る調定月区分をもって行う。

(減免額)

第6条 減免する額は、生活扶助を受けている者が属している世帯(他の世帯と同居している場合にあつては、当該世帯)に対し、1箇月につき別表の基本料金及び水量料金の合計額に100分の108を乗じて得た額とする。ただし、1円未満の端数が生じたときは、これを切り捨てるものとする。

別表(第6条関係)

給水装置	基本料金	水量料金
専用給水装置	メーター口径20mm以下の基本料金相当額	水量料金のうち第1段及び第2段(下水道使用料は第1段)の料金相当額
共用給水装置(当該給水装置を構成する世帯の中に生活扶助世帯がある場合)	メーター口径20mm以下の基本料金相当額	水量料金のうち第1段及び第2段(下水道使用料は第1段)の料金相当額
川西市水道事業給水条例第28条第4項により料金計算するもの	メーター口径20mm以下の基本料金相当額に当該給水装置を構成する生活扶助世帯数を乗じて得た額	各世帯の使用水量は均等に使用したものとみなし、その内扶助世帯については、水量料金のうち第1段及び第2段(下水道使用料は第1段)の料金相当額
川西市下水道条例第14条第2項第2号により料金計算するもの	基本料金相当額	水量料金のうち第1段の料金相当額

備考 共用給水装置に係る減免にあつては、複数世帯が居住している場合でも、当該生活扶助世帯1世帯分に限る。

#### 4 市下水道条例

平成 21 年 6 月

(使用料の減免)

第 20 条 市長は、公益上その他特別の理由があると認める者に対しては、使用料を減免することができる。

平成 27 年 6 月

(使用料の減免)

第 20 条 管理者は、公益上その他特別の理由があると認める者に対しては、使用料を減免することができる。

#### 5 市下水道条例施行規則・市下水道条例施行規程

平成 21 年度（下水道条例施行規則・平成 23 年 3 月 31 日廃止）

(使用料の減免)

第 17 条 条例第 20 条の規定により使用料を減免する場合及びその減免額は、次の各号に定めるところによる。

- (1) 生活保護法(昭和 25 年法律第 144 号)の規定により生活扶助を受けている者が属している世帯の場合 基本料金及び水量料金のうち第 1 段の料金相当額に 100 分の 105 を乗じて得た額。ただし、この額に 1 円未満の端数が生じたときは、これを切り捨てた額
  - (2) 水道水の使用水量が漏水等のため排除汚水量と著しく相違する場合において、市長が必要と認める場合 市長が別に定める基準により算定した額
  - (3) その他市長が特に減免の必要があると認める場合 その都度市長が定める額
- 2 前項の規定により使用料の減免を受けようとする者は、使用料減免申請書を市長に提出しなければならない。
- 3 市長は前項の申請があつたときは、その可否を決定し使用料減免決定書により申請者に通知するものとする。

平成 27 年 10 月（市下水道条例施行規程・平成 23 年 4 月 1 日施行）

(使用料の減免)

第 16 条 条例第 20 条の規定により使用料を減免する場合及びその減免額は、次に掲げるところによる。

- (1) 生活保護法(昭和 25 年法律第 144 号)の規定により生活扶助を受けている者が属している世帯の場合 基本料金及び水量料金のうち第 1 段の料金相当額に 100 分の 108 を乗じて得た額。ただし、この額に 1 円未満の端数が生じたときは、これを切り捨てた額
  - (2) 水道水の使用水量が漏水等のため排除汚水量と著しく相違する場合において、管理者が必要と認める場合 管理者が別に定める基準により算定した額
  - (3) 前 2 号に掲げるもののほか、管理者が特に減免の必要があると認める場合 その都度管理者が定める額
- 2 前項の規定により使用料の減免を受けようとする者は、使用料減免申請書を管理者に提出しなければならない。
- 3 管理者は、前項の申請があつたときは、その可否を決定し、使用料減免決定書によ

り申請者に通知するものとする。

4 前2項の規定にかかわらず、管理者が特に定める場合は、この限りでない。

(注)第16条第4項は、平成24年7月1日追加