

諮問番号：令和元年度諮問第1号

答申番号：令和元年度川行審答申第3号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求に係る処分のうち、費用徴収の額が677,186円を超える部分については取り消し、その余の部分については棄却されるべきとする審査庁の判断は、妥当である。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

処分庁が審査請求人に対して行った生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）第78条第1項の規定に基づく費用徴収決定処分を取り消し、法第63条に基づく処分を求める。

(2) 審査請求の理由

ア 開店資金は出資者から店舗改装及び機器購入のために提供されたものであり、生活資金ではない。

イ 審査請求人は、保護費を詐取したのではなく、報告義務を怠っていたのであって、極めて悪質と認定されることは耐えられないし、処分として重過ぎる。

ウ 平成28年6月に店舗の賃貸借契約を結ぶ以前に開業資金が入っていたとするのは、処分庁がそういう解釈をしたからで、そのような推測を基に処分がされている。

エ 売上げについて、各月の黒字赤字をきちんと見ながら、この月は無収入、この月は収入があつて余剰分は次の月の収入としたというような子細な説明が一切なく、紋切り型で処分がされている。

オ 返還の対象に医療費があるのは分かるが、そうすると、本来保険診療を受けられる権利はどこに行くのか。担当者の法律の文言の理解によって、この期間無保険状態になっている。

2 審査庁の見解

(1) 裁決についての考え方

本件審査請求に係る処分のうち、費用徴収の額が677,186円を超

える部分については、本件審査請求に理由があるから、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第46条第1項の規定により取り消されるべきであり、その余の部分については、理由がないから、同法第45条第2項の規定により棄却されるべきである。

（2）理由

ア 本件審査請求の争点

（ア）開業資金は、収入認定の対象となり、法第61条に基づく申告義務の対象となるか（争点1）。

（イ）未申告の収入がありながら保護費を受給したことが「不実の申請その他不正な手段」（法第78条第1項）により保護を受けたものといえるか（争点2）。

（ウ）費用徴収の額の算定は適正に行われたか（争点3）。

イ 争点1について

法第61条は、被保護者に収入の変動があった際の申告義務を定めている。

本件における居酒屋の売上げについては、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。）の「就労に伴う収入」のうち、「農業以外の事業（自営）収入」に該当するものであり、審査請求人がその申告義務があることを知りながらこれを行わなかったことに争いはない。

一方、開業資金については、審査請求人は「居酒屋経営の出資金という認識であった」と主張している。

しかし、本件居酒屋については、審査請求人個人の経済活動として考えられるところ、個人の経済活動に出資金として第三者からの出資を受け入れる余地はないのであって、審査請求人が店舗の会計上開業資金を借入金として処理していることなどを踏まえると、開業資金は、返還時期の定めのない借入金と評価すべきものである。

将来返還を行う借入金についても、当該借入れによって、被保護者の最低限度の生活を維持するために活用可能な資産は増加するのであるから、原則として収入認定の対象とすべきである。

本件では、開業資金及び追加借入金は開業準備経費等及び店舗改装費に充てたことが認められるが、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。）は、たとえ自立更正を目的とするものであった

としても、貸付けを受けるに際しては「保護の実施機関の事前の承認」を求めているのであって、審査請求人が処分庁から事前の承認を得た事実が認められない以上、開業資金及び追加借入金は、収入認定から除外される対象となる借入金には当たらないと解するのが相当である。

したがって、開業資金及び追加借入金は、店舗の売上げに係る就労収入と同様に、保護費から控除されるべき収入認定の対象となり、法第61条に基づく申告義務の対象となるものである。

ウ 争点2について

法第78条第1項は、被保護者の行為が、生活保護制度の悪用と評価できる場合に適用すべきであり、そうでない場合には法第63条を適用すべきものと解する。

この点、法第78条を適用することが妥当であると考えられる場合として、生活保護行政を適正に運営するための手引について（平成18年3月30日社援保発第0330001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下「平成18年保護課長通知」という。）等が掲げる適用基準1は「届出又は申告について口頭又は文書による指示をしたにもかかわらずそれに応じなかったとき」としている。

就労収入及び借入金がありながら、その内容を記載せずに収入無収入申告書を処分庁に提出した審査請求人の行為は、その主観的事情を含めて考慮しても、適用基準1に該当するものといえる。

したがって、本件における収入の未申告は上記適用基準1に該当するため、審査請求人の行為は、法第78条第1項を適用すべき生活保護制度の悪用と評価できる行為に当たり、審査請求人は、同項の「不実の申請その他不正な手段」により保護を受けたものといえる。

エ 争点3について

(ア) 費用徴収の額の算定の期間について

被保護者が受給した特定の期間の保護について不正受給に当たるとして費用徴収をするためには、不正な手段と当該保護費の受給との間に、因果関係があることを要する。

審理関係人の主張や、処分庁から開業資金の入金時期に係る具体的な資料の提出がないこと等から判断すると、開業資金を生活保護の認定年月日である平成28年5月17日の収入と認定したことについては処分庁の判断に合理的な根拠がなく、本件の開業資金の未申告と平成28年5月分の保護費の受給との間に因果関係があると認めることはできない。

したがって、費用徴収の額の算定につき、不正受給の期間の始期を平成28年5月からとした処分庁の決定は、適法であるとはいえず、本件処分の費用徴収の額（769,494円）のうち、677,186円（769,494円から平成28年5月分の保護費92,308円を除いた額）を超える部分は、違法であるといわざるを得ない。

(イ) 医療扶助費に係る徴収額の算定について

審査請求人は、保護の開始日において被保護者となり、国民健康保険の被保険者の資格を喪失したため（国民健康保険法（昭和33年法律第192号）第8条第2項）、保護が廃止されるまでの間、国民健康保険を利用することはできないのであって、保険者に対し、保護の受給期間内に受けた医療に係る医療費の負担を求めることはできない。そうすると、保護の受給期間内に支給された医療扶助費については、国民健康保険の自己負担分を考慮せず、その全額を費用徴収することとなる。

したがって、審査請求人の上記主張には理由がない。

オ 小括

審査請求人は、法第61条に基づく申告義務に違反していることが認められ、本件における収入の未申告は、法第78条第1項を適用すべき生活保護制度の悪用と評価できる行為に当たる。

したがって、審査請求人は、同項の「不実の申請その他不正な手段」により保護を受けたものといえるものであって、その費用は法第63条を適用することにより返還を求めるものではない。

しかしながら、費用徴収の額の算定につき、不正受給の期間の始期を平成28年5月からとし、同月分の保護費を不正受給額として費用徴収の額に含めて本件処分を決定したことについては、違法であるといわざるを得ない。

第3 審理員意見書の要旨

1 裁決についての考え方

本件処分のうち、費用徴収の額が677,186円を超える部分については、本件審査請求に理由があるから、行政不服審査法第46条第1項の規定により取り消されるべきであり、その余の部分については、理由がないから、同法第45条第2項の規定により棄却されるべきである。

2 理由

上記第2 2 (2) と同様

第4 調査審議の経過

令和元年 5月29日 諮問の受付
同年 6月26日 第1回審議
同年 7月30日 口頭意見陳述、第2回審議
同年 8月21日 第3回審議

第5 審査会の判断の理由

1 審理手続の適正性について

本件審査請求の審理手続は、適正であると認められる。

2 審査会の判断について

(1) 争点1について

法第61条は、被保護者に「収入、支出その他の生計の状況について変動があったとき」には「すみやかに、保護の実施機関又は福祉事務所長にその旨を届け出なければならない」と定めて、収入の変動の申告義務を定めている。

本件における居酒屋の売上げについては、次官通知の「就労に伴う収入」のうち、「農業以外の事業（自営）収入」に該当するものであり、審査請求人がその申告義務があることを知りながらこれを行わなかったこと、そしてその収入が収入認定されることに争いはない。

一方、本件開業資金については、審査請求人は「居酒屋経営の出資金という認識であった」と主張している。

これに対して、審理員意見書においては、出資金は「個人の経済活動に出資金として第三者からの出資を受け入れる余地はない」としている。この点、個人であっても匿名組合契約により出資金を受け入れることはできるが、出資金は事業に対する投資であり、利益を得たときの分配方法等が定まっていなければ、出資金とはいえない。そのため、口頭意見陳述において審査請求人に本件開業資金について確認を行ったところ、本件開業資金を受け取る際に契約書等は作成しておらず、利益を得た際にもどのように分配するかという口頭の約束もしていないとのことであった。

また、口頭意見陳述において、本件開業資金の返済については、返済期限を定めていないこと、一部の開業資金は返済の必要はないとの申し出があることを確認した。

これらのことや、審査請求人が店舗の会計上開業資金を借入金として処理していることを踏まえると、本件開業資金は、出資金とはいえず、一部は返還時期の定めのない借入金、一部は贈与と評価すべきものである。したがって、この開業資金の受領も、法第61条の定める収入の変動として、申告義務の対象となる。

次に、本件開業資金が返還時期の定めのない借入金又は贈与であったとして、収入認定の対象となるかが問題となるが、審査請求人の主張によると、審査請求人は、本件開業資金について処分庁への申告義務があることを認識しつつも、収入認定されることについては認めていないことがうかがわれる（なお、追加借入金についても、本件開業資金と同様の性格を持つものとして併せて検討する。）。

この点、法は、「その利用し得る資産、能力その他あらゆるもの」（法第4条第1項）、及び「その者の金品又は物品」（法第8条第1項）についてその範囲を特に限定していないため、借入金又は贈与についても、被保護者の最低限度の生活を維持するために活用可能な資産に含まれることから、原則として収入認定の対象とすべきである。

もっとも金銭給付等の全てを収入として認定することは、法の目的である自立助長の観点や社会通念上適当でない場合も生じ得る。局長通知も、自立更正のために充てられることにより収入として認定しないものとして「事業の開始又は継続、就労及び技能習得のための貸付資金」を挙げており、本件開業資金及び追加借入金の一部はこれに当たるものとして、審査請求人の自立更正を図るために使用されたと考えることも可能である。

しかし、局長通知は、そのような収入認定されない貸付けを受けるに際しては「保護の実施機関の事前の承認」を求めており、本件においてはそのような事前の承認を得た事実が認められない以上、本件開業資金及び追加借入金は、収入認定から除外される対象となる貸付資金には当たらないと解するのが相当である。

以上によれば、本件開業資金及び追加借入金は、法第61条に基づく申告義務の対象となり、かつ保護費から控除されるべき収入認定の対象となる。

(2) 争点2について

審査請求人は、未申告の借入金及び就労収入がありながら毎月保護費を受給していたのであるから、法第61条に基づく申告義務に違反していることが認められるが、申告義務違反があったのみでは法第78条第

1 項の要件に該当するといえないことは法の文言上明らかである。

この点、法第 78 条第 1 項は、「不実の申請その他不正な手段」による保護費の受給に対しては、その受給額を徴収すること等により、不正受給を防止しようとしているものと解されるのに対し、法第 63 条は、被保護者に資力があるにもかかわらず、保護の実施機関が資力がないと誤認して保護を決定し、又は過大な保護費を支給した場合等の返還義務について定めた趣旨と解される。そうすると、被保護者に未申告の収入があり、保護費が過支給となった場合において、被保護者の行為が不正受給と評価できる場合は法第 78 条第 1 項を適用すべきであり、そうでない場合は法第 63 条を適用すべきものと解される。

そして、被保護者の行為が、不正受給と評価できる行為に当たるかどうかを判断するに当たっては、平成 18 年保護課長通知等が法第 78 条を適用することが妥当であると考えられる場合を示しており、その適用基準の一つとして「届出又は申告について口頭又は文書による指示をしたにもかかわらずそれに応じなかったとき」を挙げている。

本件においては、処分庁の担当者が、初回分の保護費を支給する際に、審査請求人に対し、生活保護を受けたときの権利及び義務について説明しており、審査請求人は、説明内容を理解した旨の書面に署名押印をしている。当該説明については、その内容を理解していなかったとする特段の主張が審査請求人からなされていないことからすれば、上記の説明をもって、「口頭又は文書による指示をした」と認められ、就労収入があったにもかかわらず、年金収入のみを記載して収入無収入申告書を処分庁に提出した行為は、上記適用基準に該当するものである。

また、本件開業資金及び追加借入金についても、世帯員以外の援助や仕送り、借入金等を申告する必要がある旨の説明を受けていながら（「生活保護の大事なお知らせ」4 頁）、それらを記載しないで収入無収入申告書を処分庁に提出した行為は、上記適用基準に該当する。

以上のことから、審査請求人の行為は、法第 78 条第 1 項を適用すべき生活保護費の不正受給と評価できる行為に当たり、審査請求人は、同項の「不実の申請その他不正な手段」により保護を受けたものといえる。

(3) 争点 3 について

ア 費用徴収の額の算定の期間について

被保護者が受給した特定の期間の保護費について不正受給に当たるとして費用徴収をするためには、「不実の申請その他の不正な手段」と当該保護費の受給との間に、因果関係があることを要する。

本件では、処分庁は、開業資金については、平成28年5月17日の収入と認定し、平成28年5月分から平成30年1月分までの保護費の合計額を不正受給額として費用徴収する旨決定しているが、初回分の保護費の支給を受けた平成28年6月2日時点においては居酒屋は開業しておらず、その売上げに係る就労収入はないため、同日より前に開業資金の提供を実際に受けていたかどうか問題となる。

この点、処分庁は、「入金時期は把握していない。」と述べるとともに、平成28年6月24日付けでなされた店舗の賃貸借契約等の時点で資金が必要であったと考えられたことから、生活保護の開始後約1か月の間にいくらかの資金を調達したと考え、同年5月の収入として、同月分からの費用徴収を決定した旨を主張している。

一方、審査請求人は、平成28年5月に本件開業資金が入っていたとしたのは処分庁がそう解釈したからである旨を主張し、審査請求人の提出した資料からは、少なくとも同年6月20日には本件開業資金の一部が審査請求人の手元にあったことが認められる。

このような審理関係人の主張や、処分庁から本件開業資金の入金時期に係る具体的な資料の提出がないこと等から判断すると、本件開業資金を生活保護の認定年月日である平成28年5月17日の収入と認定したことについては処分庁の判断に合理的な根拠がなく、本件開業資金の未申告と平成28年5月分の保護費の受給との間に因果関係があると認めることはできない。

したがって、費用徴収の額の算定につき、不正受給の期間の始期を平成28年5月からとした処分庁の決定は、適法であるとはいえず、本件処分の費用徴収の額(769,494円)のうち、677,186円(769,494円から平成28年5月分の保護費92,308円を除いた額)を超える部分は、違法であるといわざるを得ない。

イ 医療扶助費に係る徴収額の算定について

処分庁は、不正受給期間中の医療扶助費を含めた支給額の全額を不正受給額としている。

このことについて、審査請求人は、医療費の返還額は、国民健康保険の自己負担分となるべきであって、全額返還は返還額過多となる旨主張している。

しかし、生活保護を受けている世帯に属する者は、国民健康保険の被保険者としめない旨規定されているところ(国民健康保険法第6条第9号)、審査請求人は、保護の開始日において被保護者となり、国民健康

保険の被保険者の資格を喪失したため（国民健康保険法第8条第2項）、保護が廃止されるまでの間、国民健康保険を利用することはできないのであって、保護が廃止されるまでの間、保険者に対し、保護の受給期間内に受けた医療に係る医療費の負担を求めることはできない。そうすると、保護の受給期間内に支給された医療扶助費について、それが不正受給であった場合には、国民健康保険の自己負担分を考慮せず、その全額を費用徴収することが原則となると解される。

また、審査請求人は、医療扶助費に係る徴収額の算定について、口頭意見陳述において、次のとおり主張している。

国民健康保険法第6条第9号は、国民健康保険の被保険者としな
い者から「保護を停止されている世帯」を除外する旨規定している
ところ、審査請求人は生活保護を受けている世帯に属する者であ
ったが、保護費を不正に受給したものとして、保護費の返還を命
ぜられている結果、その間は生活保護を受けていたとはいえ、実
質的には遡って生活保護が停止されていることになるから、同
号の「保護を停止されている世帯」に属する者に該当するもので
ある。そうすると、その間は遡って国民健康保険被保険者とみ
なされるべきである。

この主張については、審査請求人が保護費の返還を命ぜられた期間
は国民健康保険法第6条第9号の「保護を停止されている世帯」に
属する者に該当していたといえるかが問題となると考えられると
ころ、生活保護法第26条は、「保護の実施機関は、被保護者が保
護を必要としなくなつたときは、速やかに、保護の停止又は廃止
を決定」することとしている。この「被保護者が保護を必要とし
なくなつたとき」とは、当該世帯の収入の増加等により、被保
護者が自立して生活していける状態になったときを指し、法第7
8条の規定により支給された保護費の費用徴収の決定がされたか
らといって遡って保護の停止又は廃止がなされるものではない。

本件においては、審査請求人の生活保護は平成30年5月1日付け
で廃止されている。この点について、処分庁の記録によると、平
成30年5月23日に本人から生活保護の辞退の申出があったこと
から、保護の廃止について協議を行った結果、①審査請求人の保
護の要否判定は、同年4月の収入で考えると要となるが、平成2
9年度の平均就労収入を考慮すると生計維持は可能であり、直
ちに急迫した状況に陥ると認められないこと、②辞退について、
本人の任意かつ真摯な意思に基づくものであり、有効なものと
認められること、との判断により保護の廃

止を決定したとされている。

したがって、審査請求人の生活保護は、平成30年5月1日より前に遡って停止又は廃止されたものではなく、保護が廃止された平成30年5月1日までは国民健康保険法第6条第9号の「保護を受けている世帯に属する者」に該当するため、遡って国民健康保険の被保険者とみなされるといえることはできない。このように解したとしても、審査請求人は、生活保護受給期間中は、実際に医療扶助を受けて医療サービスを受給できていたのであるから、国民皆保険制度の趣旨に反するとはいえない。

以上のことから、審査請求人の上記主張には理由がない。

(4) 小括

以上をまとめると、審査請求人は、法第61条に基づく申告義務に違反していることが認められ、本件における収入の未申告は、法第78条第1項を適用すべき不正受給と評価せざるを得ない。したがって、審査請求人は、同項の「不実の申請その他不正な手段」により保護を受けたものであって、その費用は法第63条を適用することにより返還を求めるべきものとはいえない。

しかしながら、費用徴収の額の算定につき、不正受給の期間の始期を平成28年5月からとし、同月分の保護費を不正受給額として費用徴収の額に含めて本件処分を決定したことについては、違法であるといわざるを得ない。

川崎市行政不服審査会

委員（部会長）	人	見	剛
委員	高	岡	香
委員	田	所	美佳