

岡崎市長 内田 康宏 様

岡崎市行政不服審査会

会長 中 根 克 弘

生活保護法第78条の規定に基づく処分に係る審査請求について

(答申)

平成29年6月16日付け29長第523号で諮問のあった件について、次のとおり答申する。

第1 審査会の結論

本件審査請求は棄却すべきであるとの審査庁の判断は、妥当である。

第2 事案の概要

岡崎市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）から生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）による保護を受けている審査請求人が、平成26年5月から平成28年11月までの間、競艇による払戻金収入29万1330円を得たにもかかわらず、同期間中の毎月の収入申告書に当該収入を記載せず、処分庁に対しこの事実を申告しなかった。法第29条に基づく預貯金調査によりこの事実を把握した処分庁が、競艇による収入について申告を怠ったことを理由に、当該額について、法第78条に基づく生活保護費の返還決定処分（平成28年12月5日付け28岡福生第701号。以下「本件処分」という。）を行ったところ、平成29年3月3日、審査請求人が、岡崎市長に対し、本件処分を不服とする審査請求を行ったものである。

第3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張は、本件処分は、競艇による配当金を収入として認定しているが、配当金を得るためには、舟券を購入しなければならず、舟券購入代を収入から差し引くべきである、というものである。

第4 処分庁の主張の要旨

処分庁の主張は、次の理由により、本件は法及び実施要領に基づき適切に処理し、決定した処分である、というものである。

1 法第78条の徴収金に関しては、「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。）第13の23において、「各種控除を適用することは適当ではなく、必要最小限の実費を除き、全て徴収の対象とすべき」と規定されている。

- 2 舟券の購入費は、ギャンブルによる遊興のための費用であり、必要最小限の実費には該当しないものと解され、次官通知第8の3で規定されている認定指針においても、舟券の購入費を認定除外できる項目はないことから、本件では配当金収入そのものを徴収額とするほかないと判断される。
- 3 また、「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。）第8の1の認定指針においても、勤労収入、農業収入、農業以外の事業収入、恩給、年金等以外の収入は、その他の収入として「その全額を当該月の収入として認定すること」と規定されており、控除は認められない。

第5 審理員意見書の要旨

審理員意見書は、次の理由により、本件審査請求には理由がないから、棄却されるべきである、としている。

- 1 本件に係る法令等の規定について
 - (1) 法第29条の規定によると、保護の実施機関及び福祉事務所長は、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に必要があると認めるときは、要保護者又は被保護者であった者及びその扶養義務者の資産及び収入の状況等につき、官公署等に対し必要な書類の閲覧若しくは資料の提供を求め、又は銀行、信託会社、要保護者又は被保護者であった者及びその扶養義務者の雇主その他の関係人に、報告を求めることができるとされている。
 - (2) 法第61条の規定によると、被保護者は、収入、支出その他生計の状況について変動があったとき、又は居住地若しくは世帯の構成に異動があったときは、速やかに、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されている。
 - (3) 法第78条の規定によると、不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の額の全部又は一部を、その者から徴収することができることとされている。
 - (4) 次官通知第13の23によると、法第78条を適用する場合は、法による「保護の実施要領に定める収入認定の規定は、収入状況について適正に届出が行われたことを前提として適用されるものである。したがって、意図的に事実を隠蔽したり、収入の届出を行わず、不正に保護を受給し

た者に対しては、各種控除を適用することは適当ではなく、必要最小限の実費を除き、全て徴収の対象とすべきである。」とされている。また、次官通知「第8 収入の認定」の「3 認定指針」によると、「(5) その他の必要経費」として、「次の経費については、真に必要やむを得ないものに限り、必要な最小限度の額を認定して差し支えないこと」とされ、「出かせぎ、行商、船舶乗組、寄宿等に要する一般生活費又は住宅費の実費」等7項目が掲げられているが、舟券の購入費が該当する項目はない。

(5) 局長通知「第8 収入認定の取扱い」の「1 定期収入の取扱い」によると、収入の区分として、①勤労（被用）収入、②農業収入、③農業以外の事業（自営）収入、④恩給、年金等の収入、⑤その他の収入があり、⑤その他の収入については、①から④までに「該当する収入以外の収入はその全額を当該月の収入として認定すること」とされている。

2 舟券の購入費を収入から控除すべきか否かについて

舟券の購入費は、ギャンブルによる遊興のための費用であるから、次官通知第13の23における必要最小限の実費とは認められない。

さらに、舟券の購入費は、次官通知第8の3の認定指針において、必要経費として収入から控除できる項目には当たらず、また、競艇の配当金は、局長通知第8の1の取扱いにおいても、①から④までの収入区分のいずれにも該当せず、⑤その他の収入の区分に該当し、「その全額を当該月の収入として認定すること」とされ、控除は認められないことから、配当金収入そのものを徴収額とすることに誤りは認められない。

したがって、舟券の購入費を控除せず、競艇の配当金の全額を収入認定した上で行った本件処分は、法令の規定及びその解釈に従い適正になされたものであり、何ら違法又は不当な点は存在しない。

3 上記以外の違法性又は不当性についての検討

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

第6 審査庁の裁決についての考え方

審査庁は、本件審査請求は棄却すべきであり、その理由は、審理員意見書に記載のとおりとしている。

第7 調査審議の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

平成29年6月16日 諮問書の受理

平成29年7月14日 第1回調査審議

平成29年7月27日 処分庁に対し調査実施

平成29年8月4日 処分庁から上記調査の回答書を受領

平成29年8月24日 第2回調査審議

平成29年9月29日 第3回調査審議

平成29年12月1日 第4回調査審議

第8 審査会の判断

当審査会の判断理由は、次のとおりである。

1 前提事実

上記第1ないし第7は、審査請求人、処分庁及び審理員の用語のとおり、競艇の「配当金」と記載したが、以下、モーターボート競走法（昭和26年法律第242号）第15条の「払戻金」の用語を使用する。また、勝舟投票券については、同法第2条第5項の略語と同様に「舟券」の用語を使用する。

(1) 保護開始について

審査請求人は、平成26年3月12日、生活保護申請し、同月25日、保護開始決定を受けた。

(2) 審査請求人の収入申告状況について

ア 審査請求人は、平成26年6月2日付けで同年5月分の収入申告書を提出した。同書には、競艇の払戻金の記載はない。

それ以降、平成26年7月から平成28年12月にかけて、前月分の収入申告書を提出した（ただし、平成28年3月分については同月31日付けで収入申告書を提出）。

イ 収入申告書は、「1. 働いて得た収入」、「2. 恩給・年金等による収入」、「3. 仕送りによる収入（仕送りによる収入、現物による収入）」、「4. その他の収入（生命保険等の給付金、財産収入、その他）」の欄が設けられている。

「4. その他の収入」欄には、「有・無」欄が設けられている。

「有・無」欄の右側には、上から「生命保険金等の給付金」、「財産収入（土地・家屋の賃貸料等）」、「その他」の欄に区分けされ、それぞれの収入の「内容」と「収入」額を記載する欄が設けられている。

ウ 収入申告書には、記入上の注意として、以下の記載がある。

（ア）「2 2～4の収入は、その有無について○で囲んでください。

有を○で囲んだ収入については、その右欄にも記入して下さい。」

（イ）「5 不実の申告をして不正に保護を受けた場合、生活保護法第85条又は刑法の規定によって処罰されることがあります。」

エ 審査請求人は、平成26年5月分から平成28年11月分まで、毎月（計31か月分）収入申告書を処分庁に提出した。そのうち、2か月分（平成27年4月1日付け同年3月分及び平成28年6月3日付け同年5月分

の収入申告書)については、「働いて得た収入」のみに収入額の記載があり、「恩給、年金等による収入」、「仕送りによる収入」及び「その他の収入」は一切記載がない。また、残りの29か月分については、「働いて得た収入」にのみ収入額の記載があり、「恩給、年金等による収入」、「仕送りによる収入」及び「その他の収入」は「無」との記載がある。

(3) 審査請求人の競艇による払戻金取得状況

審査請求人は、平成26年5月から平成27年11月までの間、別表のとおり、競艇により払戻金を取得した。なお、平成27年5月及び同年12月から平成28年11月までの間については、審査請求人が競艇により払戻金を取得した事実は確認できない。

2 法第78条第1項の要件該当性に関する判断

(1) 処分庁は、平成26年5月から平成28年11月までの期間について、競艇による収入があるにもかかわらず、その収入を偽り、同期間の毎月の収入申告書に競艇による収入を記載せずに、虚偽の申告を行ったことが、事実を故意に隠蔽したとして「不実の申請その他不正な手段により保護を受け」た者に該当すると主張している（平成29年8月4日付け調査実施における回答書の提出について（回答））。

そこで、審査請求人が「不実の申請その他不正な手段により保護を受け」たといえるかについて検討する。

(2) 「不実の申請その他不正な手段により保護を受け」たといえるか

ア 「不実の申請その他不正な手段により保護を受け」の要件の解釈に当たっては、法の原理・原則を踏まえる必要がある。

そもそも法は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的としている（法第1条）。

そこで、生活に困窮する者がその利用し得る資産、能力その他あらゆるものをその最低限度の生活の維持のために活用することを保護の要件とし（法第4条第1項）、いわゆる「補足性の原則」を規定している。補足性の原則とは、自力で最低生活を維持できない場合に保護が行われることをいう。

また、保護は、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行われるものであり、最低限度の生活需要を満たすのに十分であって、かつ、これを超えないものでなければならないとされ、厚生労働大臣の定めた基準（生活保護法による保護の基準・昭和38年4月1日厚生省告示第158号）により最低生活費を計算

することとされている（法第8条）。

このように最低限度の生活の需要を満たすに足るだけの収入のない場合にのみ保護が行われるのであるから、最低生活費（最低限度の生活の需要を満たすために必要な費用）と収入を比較して、その者の収入だけでは、最低生活費に満たないときに、はじめて保護が行われるのである（生活保護法の解釈と実務・栃木弁護士会編・ぎょうせい、21ページ参照）。

イ このような補足性の原則に照らした保護の適正な運営を図るために、保護の実施機関には、被保護者の資産状況等の調査権限が与えられている（法第28条、第29条）。

しかし、上記実施機関の調査のみでは、被保護者の生活状態を正確に把握することは困難である。

そこで、法は、被保護者が、収入、支出その他生計の状況について変動があったとき、又は居住地若しくは世帯の構成に異動があったときは、速やかに、保護の実施機関等にその旨を届け出なければならないとし、被保護者に上記事項の届出義務を課して保護の円滑な実施を図っている（法第61条）。

加えて、不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができるとしているのである（法第78条第1項）。

ウ このような法の規定及び趣旨を踏まえると、申告の対象となる「収入、支出その他生計の状況」（法第61条）は、以下のとおり考えるべきである。

すなわち、保護の要否や保護費の適否を判断するためには、被保護者の資産状況や生計の状況を正確に把握する必要がある。したがって、被保護者は、申告対象期間に得た収入など一切を申告することが求められる。

そして、上述のとおり最低生活費（最低限度の生活の需要を満たすために必要な費用）と収入を比較して、その者の収入だけでは、最低生活費に満たないときに、はじめて保護が行われる。したがって、被保護者により一切の収入が申告され、これをもとに、処分庁が、収入から控除すべき経費がある場合はこれを控除した上で、最低生活費から収入を差し引くことによって保護費を認定することが法の要請と考えられる。

そうすると、被保護者として申告すべき「収入、支出その他生計の状況」の「収入」（法第61条）は、その一部又は全部が経費として控

除されるべきか否かを考慮せずに、申告対象期間に得たおよそ全ての収入の有無及び数量を指すものと考えられる。

エ また、被保護者の正確な資産状況の認定を妨げる面では、本来申告すべき事実を申告しないことと、積極的に虚偽の事実を申告することとの間に相違はない。

したがって、法第78条第1項にいう「不実の申請その他不正な手段」とは、積極的に虚偽の事実を申告することのみならず、本来申告すべき事実を消極的に申告しないことも含まれると解するのが相当である。

オ そうだとすると、申告対象期間に得たおよそ全ての収入について積極的に虚偽の申告をした場合や消極的に申告しなかった場合には、「不実の申請その他不正な手段」に該当すると考えられる。

(3) 以上を前提に本件について検討する。

審査請求人は、平成26年5月から平成27年11月までの間、同年5月を除き、競艇による払戻金を得ていた。

上述のとおり、被保護者は収入申告に際し当該期間中に得たおよそ全ての収入を申告する義務がある。したがって、審査請求人は、競艇により得られた払戻金を、収入申告書の「4. その他の収入」の「その他」に該当するものとして申告すべき義務があった。

そうであるにもかかわらず、審査請求人は、平成26年6月提出の同年5月分の収入申告書から平成27年12月提出の同年11月分の収入申告書までのうち、平成27年4月1日付け（同年3月分）収入申告書を除いて、全て「4. その他の収入」の「有・無」欄の「無」に○印を付けている。これは、払戻金を得た事実が確認できない平成27年5月分の収入を除き、積極的に虚偽の事実を申告しているといえる。

また、平成27年4月1日付け（同年3月分）収入申告書には、「4. その他の収入」の「有・無」欄に○印を付けておらず、その欄の右に設けられた「その他」の収入の「内容」欄及び「収入」欄にも、競艇の払戻金を記載していない。これは消極的に事実を申告していないといえる。

また、当該払戻金を得ていた事実は、後に処分庁が実施した預貯金調査により判明したことが確認できる。

これらの事情からすると、審査請求人は、競艇による払戻金があった事実を申告すべきであったにもかかわらず、収入申告書の「4. その他の収入」が無いとして積極的に虚偽の申告をし、また、競艇の払戻金を一切申告せずに隠蔽することにより、「不実の申請その他不正な手段により保護を受け」（法第78条第1項）たものと言わざるを得ない。

なお、平成27年5月及び同年12月から平成28年11月までの間について

は、審査請求人が競艇により払戻金を得ていた事実は確認できないので、当該期間に提出された収入申告書によって、積極的に虚偽の事実を申告した、又は消極的に事実を申告していないとは言えず、当該期間の払戻金の収入に関しては「不実の申請その他不正な手段により保護を受け」たとは言えない。

- (4) 以上によれば、処分庁が「不実の申請その他不正な手段により保護を受け」たとして法第78条第1項の規定を適用したことは、適法かつ妥当である。

3 徴収金額の妥当性について

- (1) 審査請求人は、本件処分が競艇による払戻金を収入として認定するに当たり、払戻金を得るために必要な舟券の購入代を収入から差し引くべきである、と主張している。

法第78条第1項は、その「費用」の全部又は一部を、その者から徴収することができる」と規定しているところ、競艇による払戻金を収入として認定し、申告をすべきであったのにもかかわらず申告をしなかった払戻金全額を徴収の対象となる「費用」と解すべきか、それとも払戻金から舟券の購入費を経費として控除した残額を徴収の対象となる「費用」と解すべきか問題となる。

- (2) 上述のとおり、法による保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件とし（法第4条第1項）、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行われるものであり、最低限度の生活需要を満たすのに十分であって、かつ、これを超えないものでなければならない（法第8条）。

したがって、法第4条第1項にいう「その利用し得る資産、能力その他あらゆるもの」及び法第8条第1項にいう「その者の金銭又は物品」とは、被保護者が、その最低限度の生活を維持するために活用することができる一切の財産的価値を有するものを含むと解される。

- (3) もっとも、上記のように補足性の原則を貫徹し、生活保護世帯に対する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から、あるいは社会通念上適当でない場合も生じ得るところである。

そのような場合、補足性の原則について一定の例外が設けられて収入から除外されることもある。例えば、最高裁平成16年3月16日判決は、「生活保護法の趣旨目的にかなった目的と態様で保護金品等を原資としてされた貯蓄等は、収入認定の対象とすべき資産には当たらない」と判断している。

また、上述のとおり、法は自立助長も目的としていることから、例えば自立助長のために一定の経費を要して稼働収入を得た場合に収入を得るために必要最小限度の経費を全く考慮せずに、全額を収入として認定して、最低生活費から収入を控除した不足分を保護費として支給することは、かえって法の目的を損なうし、社会通念上も適当とはいえない。

そこで、最低限度の生活の保障と自立を助長するという法の趣旨目的（法第1条）に照らしてみても当該収入を得るために必要最小限度の経費といえるものに限って、当該収入から控除した上で、最低生活費に不足する保護費を算定すべきであると考えられる。

実際に、判断の統一性、被保護者間の公平の観点から、次官通知及び局長通知により、収入として認定する場合の具体的指針や収入として認定しない一定の公的扶助や貸付金等を定めている。また、各収入に対応して収入認定から除外できる必要最小限度の額の経費を定めている。上述した補足性の原則の趣旨や一定範囲でその例外を設ける必要性を勘案すれば、このような取扱いには相応の合理性があるというべきである。

(4) 以上を前提に本件について検討する。

ア 法は、「その利用し得る資産、能力その他あらゆるもの」及び「その者の金銭又は物品」について特に限定をしておらず、競艇による払戻金についても、これを得たことにより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。

また、法の趣旨目的に照らしても、競艇の払戻金が収入認定の対象とすべき資産から除外する必要性も窺えない。

したがって、競艇による払戻金は収入として認定する対象とすべきである。

実際に、次官通知及び局長通知によっても、収入認定から除外される対象として明記されていない。

イ では、舟券の購入費を経費として控除することが認められるか。

上述した最低限度の生活の保障と自立を助長するという法の趣旨目的（法第1条）や被保護者が常に能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならないとされていること（法第60条）などに照らして、保護費から舟券の購入費を支出すること自体の適否の問題はここではさて置くとしても、本件の舟券の購入費はあくまで遊興費であるにすぎず、法の目的である最低限度の生活を維持するために必要最小限度の経費とは言い難いし、被保護者の自立を助長するものとも到底言うことはできない。

実際に、次官通知及び局長通知においても、舟券の購入費は収入認定から除外できる必要最小限度の額の経費として明記されていない。

ウ 以上によれば、競艇による払戻金は、その全額が、法第4条第1項の「利用し得る資産」ないし法第8条第1項の「その者の金銭」に該当すると考えられる。

また、舟券の購入費は、収入から控除すべき経費にも該当しないと考えられる。

よって、競艇による払戻金全額が保護費から控除されるべき収入認定の対象となるというべきであるから、競艇による払戻金の全額を徴収の対象となる「費用」として本件処分を行ったことに、違法又は不当な点はない。

4 審査請求に係る審理手続について

本件審査請求に係る審理手続について、違法又は不当な点は認められない。

5 結論

よって、本件審査請求には、理由がないと認められるから、当審査会は、第1記載のとおり判断する。

6 付記

なお、上記結論には影響を及ぼさないが、今後、処分庁において同様の処分を行うに当たり、次の2点を付言する。

(1) 処分理由の提示について

ア 行政庁は、不利益処分をする場合には、その名宛人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない（行政手続法（平成5年法律第88号）第14条第1項）とされているところ、その趣旨は、行政庁の判断の慎重及び合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立ての便宜を与えるものであるから、具体的には、不利益処分の根拠条項、処分要件に該当するその原因となる事実及び処分基準が定められ公表されている場合には当該処分基準の適用関係を明示する必要があると考えられる。

イ これを本件処分についてみると、処分の通知書において、「平成28年（平成26年の誤記と思われる。）5月から平成28年11月までの競艇による収入について申告を怠ったため、生活保護法第78条の規定に基づき…」と処分理由が記載されているのみであり、法第78条のどの項を適用したのか、どの処分要件にどの具体的事実が該当したのかについて、前記の行政手続法の規定の趣旨を満たす十分な記載がされているとは言い難い。

ウ 本件においては、(2)において指摘する処分通知書の記載の正確性を含めて検討しても、理由の提示に関する瑕疵が本件処分を取り消さなければならないほどであるとまでは言えないが、理由の提示としては

不十分であると思われるので、この点について検討し、その結果を今後行う処分に活かされたい。

(2) 処分通知書の記載の正確性について

本件処分の通知書には、「1 返還対象期間」として「平成26年5月から平成28年11月」と記載があり、また、上述のとおり、処分の理由として「平成28年5月から平成28年11月までの競艇による収入について申告を怠ったため、生活保護法第78条の規定に基づき…」と記載がある。しかしながら、平成27年5月及び同年12月から平成28年11月までの期間については、競艇による収入があった事実が確認できておらず、同期間については、競艇による収入について申告を怠ったとは言えない。(1)イで指摘した「平成28年5月」とあるのが「平成26年5月」の誤記であると推察されることとも合わせ、当該記載内容は不正確であると思われるので、不利益処分という処分の性質を踏まえ、処分の通知に当たっては、正確な記載となるよう留意されたい。

なお、返還対象期間に平成27年5月及び同年12月から平成28年11月までの期間が含まれることが適切であるのかどうかについても検討されたい。

以 上

別表 略