

## 判例評釈

## 〔社会保障判例研究〕

東京社会保障判例検討会

勤労収入についての適正な届出をせず不正に保護を受けた者に対する生活保護法78条に基づく費用徴収額決定に係る徴収額の算定に当たり、基礎控除の額に相当する額を控除しないことの適否

(最三小判平成30年12月18日民集72巻6号1158頁)

林 健太郎

## I. 事案の概要

(1) 上告人 Y 市（一審・被告、二審・被控訴人）は普通地方公共団体である。Y 市の長は生活保護法（平成25年法律104号による改正前のもの。以下、特に断らない限り「法」という。）19条に基づく保護の実施機関として、生活保護の決定および実施に係る事務を実施する者である。処分行政庁（Y 市福祉事務所長）は、生活保護の開始及び変更、ならびに法78条に基づく費用徴収等に関する権限について、Y 市長から委任を受けている。

被上告人 X（原告、控訴人）は、Y 市の住民であった者である。X は平成17年10月26日から平成23年2月1日付けで A を世帯分離する措置（以下、「本件世帯分離」という。）が採られるまでの間は長男 A と同居しており、X を世帯主とし A を同一世帯員として生活保護を受けていた。その後は X が単独で生活保護を受けていたものの、X が市外に転居するに至ったことから、平成23年3月8日付けで X に対する生活保護は廃止された。

(2) A は、平成21年6月1日から、賃金を翌月払とする条件で就労を開始していたものの、X は A の就労の事実を知りながら、その旨を処分行政庁に届け出ていなかった。Y 市長は、平成22年7月頃より A の勤務先に対する調査を行い、平成21年6月分（同年7月10日支払分）から平成22年9月分（同年10月10日支払分）

にかけての就労収入の額を把握した。それによれば、平成21年7月から平成22年8月までの間に、Aは合計233万9,835円の勤労収入（以下、「本件勤労収入」という。）を得ていたにもかかわらず、Xの世帯については、本件勤労収入がないものとして、同期間に合計242万1,640円の保護費（生活扶助、住宅扶助及び一時扶助）が支給されていた。

なお、本件勤労収入は、就労経費（所得税額合計26万4,360円）は控除されているものの、基礎控除額（38万4,080円）については控除されていない金額であった。基礎控除とは、昭和36年4月1日付け厚生事務次官通知「生活保護法による保護の実施要領について」第8—3—（4）に基づき、保護の実施機関が、保護受給世帯の収入を認定する際に、被保護者の収入金額、居住地、同一世帯中で勤労収入等を得る者の数等によって定められた額を、届出がされた収入金額から控除する取扱いであり、勤労に伴って増加する生活需要を補填することにより労働力の再生産を図るとともに、勤労意欲の助長と自立助長を図ろうとするものである。

（3）処分行政庁は、Aの勤労収入を把握した後、平成22年10月26日付けで、以下の内容の扶助費支給決定処分を行った（以下、「本件変更決定」という。）。すなわち、同決定は、①平成22年8月分（同年9月10日支払分）及び9月分（同年10月10日支払分）の就労収入につき、（就労経費だけでなく基礎控除額を控除した上で）平成22年11月分から平成23年3月分の保護費の算定において、事後的に分割収入充当を行うとともに、②Aの平成22年10月分以降の就労収入の見込額を月額16万9,238円と認定し、そこから基礎控除（2万8,090円）及び就労経費（1万1,500円）をいずれも見込額として控除した額12万9,648円をXの最低生活費から控除することを内容とするものであった。ただし、②については、Aの実際の収入額は、平成22年10月分の就労収入が18万1,100円（見込額との差額1万1,862円）、同年11月分の就労収入が17万7,306円（見込額との差額8,068円）であった。

（4）処分行政庁は、Xに対し、平成23年2月1日付けで、AをX世帯から分離する旨の保護変更決定を行った（以下、「本件世帯分離」という。）。その後、Xが市外に転居するに至ったことから、処分行政庁は、平成23年3月8日付けでAに対する生活保護を廃止した。

（5）処分行政庁は、Aが本件勤労収入を得ていたにもかかわらず、Xがその届出をしなかったため不正受給額が生じたとして、平成24年2月7日付けで、Xに対し、法78条に基づき、費用徴収額を235万9,765円とする費用徴収額決定（以下、「本件徴収額決定」という。）を行った。上記費用徴収額の内訳は、平成21年7月から平成22年8月にかかるAの本件勤労収入233万9,835円（上記（2））及びAが平成22年10月分と同年11月分に得た実際の就労収入額と見込収入額との差額（合

計1万9,930円：上記（3）②の合計である。

（6）Xは、平成22年11月25日付けで、大阪府知事に対し本件変更決定についての審査請求を行ったものの、平成23年10月11日付けで棄却採決を受けた。続いて、Xは平成23年11月10日付けで、厚生労働大臣に対し本件変更決定についての再審査請求を行ったものの、平成24年7月17日付けで棄却採決を受けた。

Xは、Yに対し、①本件変更決定について、処分行政庁は世帯分離義務があったにもかかわらずそれを怠ったのであるから、Aの就労収入をX世帯の収入と認定したことは違法であるとして、本件変更決定の取消しを求めるとともに、②本件徴収額決定につき、(a) Xは法78条所定の「不正な手段」により保護を受けたわけではないこと、(b) 処分行政庁が世帯分離義務を果たしていれば、Aの就労収入が収入充当されることはなかったこと、(c) 仮に世帯分離義務を怠った違法がなかったとしても、Aの就労収入から控除すべき基礎控除額及び就労経費（所得税額）のうち、就労経費のみを控除し、基礎控除額を控除しなかったこと、(d) 就労収入が保護費を超える部分の額については、そもそもその月の保護費の受給がないことから不正受給額に当たらないにもかかわらず、それを算入したこと、(e) Aの平成22年11月分及び12月分の就労収入につき、実際額が見込額を超える部分を本件徴収額決定に算入したこと、(f) 本件徴収額決定は、不正受給額の全部を徴収額として決定した点で、Yはその与えられた裁量権の範囲を逸脱または濫用したものであること、などを理由として、本件徴収額決定の取消しを求めて提訴した。

（7）原々審（大阪地判平成26年10月10日民集72巻6号1175頁）は、本件変更決定につき、「Aの…就労収入をXの世帯の収入に算入して保護の要否及び程度を決定することが、同一世帯員の自立の助長を阻害する等の特段の事情があるということとはできず、Aの「就労収入をXの世帯収入と認定することに違法はない」から適法である、本件徴収額決定については「Xは、本来申告すべきAの就労の事実を故意に告げなかったものと認められるから、Xが、Aの就労開始後も従前と同様の保護…を受け続けていたことは、『不正の手段』により保護を受けた場合に当た」り、処分行政庁が「法78条に基づく費用徴収額を235万9,765円…としたことは相当であり、他に本件徴収額決定が違法であるというべき事情も認められない」から適法であるとして、上記（6）①及び②の点について、いずれもXの請求を棄却した。

（8）これに対し、原審（大阪高判平成29年3月17日民集72巻6号1189頁）は、本件変更決定につき、Xが「Aの就労等について報告したことはなかった」のであるから、少なくとも平成23年2月1日以前には処分行政庁に「Xについて、法10条ただし書〔世帯単位の原則の例外——報告者注〕所定の事由を認定することは

困難であったというべきであり、処分行政庁に、A を X 世帯から分離すべき義務の違反があったということはできない」として、「平成22年 8 月分…から同年 12 月分…までの A の就労収入を X 世帯の収入と認定したことについて、違法はない」とした。他方で、本件徴収額決定については、同決定が「X が平成21年 7 月分から平成22年 8 月分までの保護費…として、…受給した合計242万1,640円のうち235万9,765円を X が不正な手段により受けた保護費であるとし、同額を不正受給額（不正な手段により受けた保護費の額）として認定して領収額を決定したもの」であるとした上で、X の主張のうち上記（6）②（c）及び（e）については違法が認められるとして、以下のような理由により、本件徴収額決定の取消しを求める請求を一部認容した。

<1>法78条は「不正な手段により保護を受けた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、不正な手段により受けた保護費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」旨を定めているところ、「不正受給額とは、上記の『不正な手段により受けた保護費の額』であるから、被保護者が受給した特定の保護費について、不正受給額に当たるというためには、不正な手段と当該保護費との間に、因果関係があることを要する。すなわち、不正な手段により本来受給できる額を超えて余分に受給した保護費の額…が不正受給額に当たる。／そうすると、不正受給額は、『〔1〕 X が受給した保護費の額』と『〔2〕 X が不正な手段を用いることがなかったと仮定した場合、すなわち、本件において X が届出義務を遵守し A の就労収入につき必要な届出をしたと仮定した場合に受給できる保護費の額』との差額」であり、X が届出義務を遵守していたとすれば「X が受給できる当該月の保護費の額は、当該月の X 世帯の最低生活費の額から、収入充当額（当該月に支払いを受ける A の就労収入の額から、就労経費（所得税額）を控除し、さらに、基礎控除額を控除した残額…）を差し引いた残額」となるから、「不正受給額の認定において、基礎控除額を就労経費（所得税額）と区別して『長男の就労収入の額』から控除しないとすることに合理的根拠はない」。したがって、「本件徴収額決定が、…不正な手段により X が受けた保護費の額（不正受給額）を認定するに当たって、A の就労収入の額（合計260万4,195円）から、就労経費（所得税額合計26万4,360円）のみならず基礎控除額（38万4,080円）も控除すべきであったのに、上記基礎控除額を控除しなかったこと、そのため、基礎控除相当額（38万4,080円）を不正受給額の一部として認定したことは、違法というべきである」。

<2>「被保護者が受給した特定の保護費について、不正受給額に当たるというためには、不正な手段と当該保護費との間に、因果関係があることを要し、不正な手段により本来受給できる額を超えて余分に受給した保護費の額…が不正受給

額に当たるといふべきである」ところ、「Xが『平成22年10月分（同年11月10日支払分）及び11月分（同年12月10日支払分）のAの就労収入』について届出をしないことという『不正な手段』により本来受給できる額を超えて余分に受給する可能性がある保護費は、平成22年11月分以降の保護費に限られることが明らかであり、上記『不正な手段』が用いられる前にすでに支給済の保護費である『Xが平成21年7月分から平成22年8月分までの保護費として受給した合計242万1,640円の保護費』について、上記『不正な手段』による不正受給額と認めることはできない」。したがって、「本件徴収額決定が、不正受給額を認定するに当たって、平成22年10月分及び11月分の長男の就労収入のうち一部（1万9,930円）に相当する額を不正受給額の一部として認定したことは、違法である」。

これを受けて、Yが上記<1>の争点について、上告受理申立をした。<sup>(1)</sup>

## II. 判旨（破棄自判）

（附番は評者によるものである。）

（1）①生活保護「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、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、最低限度の生活の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ぬ（法4条1項、8条）。そして、法は、被保護者に対し、収入、支出その他生計の状況について変動があったときは、速やかに、保護の実施機関等にその旨を届け出ることを義務付ける（法61条）などして、上記のような保護の制度の前提が守られるようにしている。

②法78条も、保護の制度をその悪用から守ることを目的として、所定の徴収権を付与する趣旨の規定と解されるから、被保護者とその収入の状況を偽って不正に保護を受けた場合には、当該収入のうち被保護者とその最低限度の生活の維持のために活用すべきであった部分に相当する額は、広く同条に基づく徴収の対象

---

（1） 本件事件の最高裁判決の調査官解説（三宅知三郎「勤労収入についての適正な届出をせず不正に保護を受けた者に対する生活保護法（平成25年法律第104号による改正前のもの）78条に基づく費用徴収額決定に係る徴収額の算定に当たり基礎控除の額に相当する額を控除しないことの適否」法曹時報第72巻6号1182頁及び1197頁（注1））によれば、Y側の上告受理申立て理由は「基礎控除相当額を徴収することが違法である」とされた部分についてその変更を求めるものであり、これに対しXもまた、原々審以来の保護変更決定の取消請求に関して上告及び上告受理申立てをしていた。しかしながら、後者については、第三小法廷がこれを上告棄却決定と上告不受理決定をしたため、本文のような審理対象となったようである。

となるものと解すべきである」。

(2) 「勤労収入は、本来、被保護者が、その最低限度の生活の維持のために活用すべきものである。そして、基礎控除は、被保護者が勤労収入を適正に届け出た場合において、勤労収入に係る額の一部を収入の認定から除外するという運用上の取扱いであるところ、上記のとおり、保護は、保護受給世帯における収入、支出その他生計の状況についての適正な届出を踏まえて実施されるべきものであるから、そのような届出をせずに、不正に保護を受けた場合にまで基礎控除の額に相当する額を被保護者に保持させるべきものとはいえず、これを法78条に基づく徴収の対象とすることが同条の上記趣旨に照らし許されないものではない」。

「したがって、勤労収入についての適正な届出をせずに不正に保護を受けた者に対する法78条徴収額の算定に当たり、当該勤労収入に対応する基礎控除の額に相当する額を控除しないことが違法であるとはいえない」。

(3) 「これを本件についてみると、Xは、同一世帯の構成員であるAの勤労収入についての適正な届出をせずに不正に保護を受けたのであるから」、処分行政庁が「本件徴収額決定に係る徴収額の算定に当たり、本件基礎控除額に相当する額を控除しなかったことが違法であるということとはできない」。そして、「前記事実関係等の下においては、他に本件徴収額決定のうち本件基礎控除額に相当する額を徴収する部分を違法とすべき事情は見当たらず、同部分は適法というべきであるから、同部分に係る取消請求は棄却すべきである」。

### III. 検討

結論・判旨に疑問がある。

#### 1. 本判決の意義<sup>(2)</sup>

(1) 本件は、生活保護法(平成25年法律104号による改正前のもの。以下、同法を指す場合には単に「法」と略称する。)78条に基づく費用徴収額決定に係る徴収額の算定に当たり、基礎控除の額に相当する額を控除しないことの適法性が争われた事案である。本最高裁判決(以下、「本判決」という。)は、「本件徴収額決定に係る徴収額の算定に当たり、本件基礎控除額に相当する額を控除しなかったことが

---

(2) 本判決の評釈類として、我妻章如「判批」ジュリ1532号10-11頁、朝田とも子「判批」法セ771号129頁、江原勲＝榎本洋一「判批」判自449号4-9頁、前田雅子「判批」民商法雑誌155巻5号79-94頁、板垣勝彦「判批」判時2424号185-9頁、佐伯裕二「判批」ジュリ臨増1544号36-7頁、三宅知三郎「解説」ジュリ1540号79-84頁、前掲注1)三宅知三郎「解説」1179-1200頁がある。

違法であるということではできない」として、かかる徴収額の算定方法を結論として適法（違法ではない）と評価したものである。

（２）本判決は法78条に関連する事案としては初めての最高裁判決である。本判決の判断の意義は次の点に認められる。第一に、同条の趣旨について、収入等申告義務を規定する法61条とともに、法4条1項（保護の補足性の原理）及び法8条（基準及び程度原則）、すなわち保護の補足性という生活保護制度の前提をその「悪用から守ることを目的」としたものであるという理解を明示した点である。第二に、法78条による徴収額算定に当たって、その徴収対象とし得る範囲に係る解釈（判旨（１））とその範囲内で何を徴収対象とするかの決定に係る解釈（判旨（２））とを分けることで、法78条に基づく徴収額の決定に関し、行政庁に一定の裁量権が与えられることを明らかにした点である。すなわち本判決は、前者については、「被保護者がその収入の状況を偽って不正に保護を受けた場合」には「被保護者がその最低限度の生活の維持のために活用すべきであった部分に相当する額」が対象範囲となることを示す。そして後者について、法78条に基づく徴収権者は上記範囲内において、実際の徴収額の算定に当たって何を徴収額の対象とするのかが別途問題となり得ることを明らかにした。第三に、以上の判断の下で、勤労収入についての適正な届出をせず不正に保護を受けた者に対する法78条に基づく徴収額の算定において、基礎控除額相当額を控除しないことも原則として違法ではないことを明らかにしたこと、逆に言えば例外的に違法とされる場合があることを示している点も注目される。本件は、「被保護者がその収入の状況を偽って不正に保護を受けた場合」という限定はあるものの、法78条に関する事案として基礎控除額相当額の控除の不適用の違法性が問われた初めての事例であり、最高裁判決として、法78条に基づく費用徴収に当たって基礎控除額相当額の控除は行わなくて良いとしていた行政実務の運用<sup>(3)</sup>を基本的に肯定した点にも意義がある。

（３）本判決の判示を改めて整理すれば、被保護者が収入の状況を偽ったという「不正な手段」によって保護を受けたことを前提に、①「最低限度の生活の維持のために活用すべきであった部分」を範囲として、その限りにおいて徴収の対象範囲とすることが出来るとした上で（判旨（１）に相当する部分）、②かかる徴収の対象範囲内において、徴収額の算定に際して基礎控除に相当する部分を控除し

(3) 厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡「生活保護問答集について」（以下、「問答集」という。）問13-22（『生活保護手帳別冊問答集2019年度版』中央法規、2019年、440頁）は、法78条の徴収については「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」としていた。

ないことは違法とは言えないと評価しつつ(判旨(2)に相当する部分)、③本件の事実関係においては、基礎控除部分を徴収の対象とすることも許される(違法ではない)と判断した(判旨(3)に相当する部分)、と整理できる。以下、上記判旨の流れに沿って評釈を行い、その上で本判決の射程を検討していきたい。

## 2. 法78条に基づく費用徴収の対象範囲について——判旨(1)

(1) 判旨(1)で議論されているのは、法78条に基づき、徴収権者が費用徴収の対象とすることのできる範囲の問題である。同条の条文に即して言えば、「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」のうち「その費用の額の全部又は一部」を巡る解釈問題である。文言を単純に読めば、「その費用の額の全部又は一部」は「保護費」の「額の全部又は一部」と解されるものの(法70条1号イも参照)、それが果たして、支給された保護費のうち①「不正」の内容に関わりなく、支給された保護費の全部分を対象範囲とする——「不正」が行われて支給された保護費はその「不正」との関係を問わず全て徴収できる——のか、②「不正」に“関わりのある”範囲内での保護費と理解するか、また、②の場合にはさらに、“関わりのある”範囲をどのように評価するのかということが、ここでの問題である。

(2) まず、①と②いずれの解釈を採るかについて、行政解釈は法78条にいう「『その費用の全部』とは、支給した保護費の全額が不正受給である場合を言い、『その費用の一部』とは、支給した保護費のうち一部が不正受給である場合を言う」とし、②の理解を採る<sup>(4)</sup>。また、原審も含む本判決以前の裁判例は、すぐ後でも見るように、不正な手段の間に因果関係のある保護費であると理解していたから、②の理解を採っていたといえよう<sup>(5)</sup>。

問題は、「不正」に“関わりのある”範囲をどう画するかである。本件の原審判決は、法78条にいう「その費用」を「不正な手段により受けた保護費」(ないし「不正受給額」と読み替え、「被保護者が受給した特定の保護費について、不正受給額に当たるというためには、不正な手段と当該保護費との間に、因果関係があることを要する」とし、「不正な手段により本来受給できる額を超えて余分

(4) 「問答集」問13-26、前掲注3) 440頁。なお、この点を明示的に議論した学説は、管見の限り存在しない。

(5) 本件原審判決のほか、大阪地判平成30年3月28日判自442号90頁は「法78条に基づく費用徴収は、…不正な手段と因果関係がある保護費の全額を徴収するべき旨を定めているものというべきである」とする。

に受給した保護費の額」、つまり、実際に被保護者が受給した保護費と「不正な手段を用いることがなかったと仮定した場合…に受給できる保護費の額」との差額が不正受給額に当たるとする解釈を示す（前記Ⅰ．（８）＜１＞参照）。かかる原審判決の判断は、法78条の文言解釈そのものから導かれたものではなく、同条の法的性質を不法行為の特則として理解した上で、「不正」に「関わりのある」範囲は「不正な手段」と因果関係のある「保護費」（行政庁の被った「損害」として画定できるという解釈論を示したと評することができる。

これに対し本判決は、生活保護法全体の構造から同条の趣旨を導いた上で、「当該収入のうち被保護者がその最低限度の生活の維持のために活用すべきであった部分に相当する額は、広く同条に基づく徴収の対象となるものと解すべき」という解釈を示す（前記Ⅱ．（１）②）。これは、「不正」に“関わりのある”範囲を巡る解釈として、“因果関係”によりそれを画そうと試みる原審判決の判断を否定する意味を持つ判示である。本判決が法78条の解釈を巡って、その徴収対象とし得る範囲に係る解釈（判旨（１））とその範囲内で何を徴収対象とするかの決定に係る解釈（判旨（２））とを明確に分けて判示した意図も、上記原審判決の判断の論理を否定しなければならなかったというところにあったものと推察される。

（３） それでは、本判決の理解する法78条の趣旨については、どのように評価することができるか。これまでの裁判例には、不正受給の「防止」を目的とした条文であるとして解するもの、特殊な不当利得返還請求権を付与した条文であるとして解するもの、届出義務（法61条）の履行を担保することをも目的としているとするものなどが<sup>(7)</sup>見られ、問題となる事案の性格によって異なる見解が示されていた。また、学説は、「そもそも保護を受給する資格がないにもかかわらず不正の手段によって保護を受けた場合、そのいわば損失を回復することを目的とした規定であ

（６） 札幌地判平成16年11月25日裁判所ウェブサイト参照。また、東京地判平成29年6月28日判例集不登載は、法「78条に基づく徴収は、保護費の不正流出による損失でのん補という趣旨のほかに、不正受給に対する制裁としての性質をも有するものであることを否定することができない、とする。

（７） 仙台高判平成17年11月30日裁判所ウェブサイトは、「法78条に基づく費用徴収の根底には、被保護者等に対する不当利得返還請求権又は不法行為に基づく損害賠償請求権と同様の趣旨があるというべき」との見解を示す。また、東京地判平成27年10月29日判例集不登載も法78条に基づく「徴収金支払請求権は私法上の不当利得返還請求権の実質を有する債権である」としている。

（８） 札幌地判平成22年4月26日判例集不登載参照。これに対し、横浜地判平成27年3月11日判例地方自治408号34頁は、「届出義務違反があったのみでは同法78条の要件に該当すると言えないことは文言上明ら「ママ」である」とする。

る」という理解のほか、<sup>(9)</sup>生活保護法78条を例示しつつ、「不正利得の徴収は、民法の不当利得の返還請求に類する行政上の措置であ」とする見解が見られていた。<sup>(10)</sup>これら学説はおおむね、保護費支弁者の損失の回復、ないしその裏面としての被保護者の利得を返還させることを認める——不当利得の返還を行政処分によって行う——点にその趣旨を見出した上で、「損失」ないし「利得」の範囲で徴収を認める解釈論を示すものであったといえる。<sup>(11)</sup>

これに対し本判決は、法78条の文理に拘泥せずに、また、民法上の不当利得あるいは不法行為の特則規定として理解することもなく、生活保護法全体の構造から同条の趣旨を導く点に特徴がある。すなわち本判決は、まず、保護の補足性の原理（法4条1項）及び保護の程度の原則（法8条）に言及しつつ、被保護者の収入等届出義務（法61条）などは、「上記のような保護の制度の前提」、すなわち法4条1項及び法8条を守るためのものと理解した上で（以上、判旨①部分）、法78条「も」、「保護の制度をその悪用から守ることを目的として、所定の徴収権を付与する趣旨の規定」であるという趣旨の理解を示す（判旨②前段部分）。「保護の制度をその悪用から守る」という説示も注目されるものの、そこで重視されているのは、法61条や法78条が、保護の制度の前提である法4条1項（「保護は、…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」とすること）及び法8条（「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う」ものであること）、すなわち保護の補足性を守るために存在するという趣旨理解であろう。その上で本判決は、かかる趣旨の理解から、法78条で徴収対象とし得る範囲について、「当該収入のうち被保護者がその最低限度の生活の維持のために活用すべきであった部分に相当する額は、広く同条に基づく徴収の対象となるものと解すべき」という結論を導き出している（判旨（1）②）。「当該収入のうち被保護者がその最低限度の生活の維持のために活用すべきであった部分に相当する額」とは「不正」なく申告すべき額を意味するから、結果として本判決は、法78条の意義を——「被保護者がその収入の状況を偽って不正に保護を受けた場合」という限定は付されているも

(9) 良永彌太郎「公的扶助費用の法関係」日本社会保障法学会編『住居保障法・公的扶助法』法律文化社、2001年、300頁。

(10) 堀勝洋『社会保障法総論〔第二版〕』東京大学出版会、2004年、299頁。

(11) 本判決後に公表された、前田雅子「社会保障における不正利得の徴収」法と政治（関西学院大学）第71巻2号88頁は、法78条の趣旨・法的性質は「不正受給に起因する利得の返還、換言すると、ここでは原状回復としての給付主体（保護費支弁者）に生じた損失の補填であり、その意味で同条は、行政処分によって金銭納付義務を課す形で不当利得の返還を実現する特則である」という理解を示した上で、「返還すべき『受けた利益』（民法704条参照）が…不正受給額に当たるのであって、これが78条に基づく徴収…の対象になる」とする。

のの——、保護費の支弁主体（法78条の徴収権者）に実際に生じた「損害」あるいは「損失」の徴収を根拠づけることを超えて、生活保護制度の「不正」な利用に対する是正を実現する規定として理解したことになる。

（4）このような解釈は、本件がまさにそうであったように、保護費の支弁主体に実際に生じた「損害」あるいは「損失」の額以上の徴収を可能にする根拠を提供することになる。というのも、本判決のいう「被保護者がその最低限度の生活の維持のために活用すべきであった部分に相当する額」は「不正」なく申告すべきに当たるところ、適正に申告をしていれば被保護者の申告する収入には各種控除が適用されることになるから、支弁額（保護費支給額）はその分大きくなる。これに対し、「不正」なく申告すべき額をそのまま徴収対象範囲に出来るとするならば、各種控除適用前の額を前提に算定される支弁額は前者よりも小さいにもかかわらず、その申告すべきであった収入の全てを徴収対象にしてしまうことが可能になるからである。

しかしながら、評者は、法78条の徴収対象範囲を保護費の支弁主体（法78条の徴収権者）に実際に生じた「損害」あるいは「損失」の額を超えて、「不正」なく申告すべきであった部分に相当する額を徴収額の対象範囲とする解釈には首肯できない。なぜなら、ここで実際に生じた「損害」あるいは「損失」の補填以上に徴収を認める論拠は「不正」な生活保護制度の利用への是正（正しくやり直させる）措置ないし制裁に見出すほかないと思われるものの、「不正」と評価される行為には別途法85条で行政上の刑事罰が設けられており、それとは別の実質的な金銭負担（不利益処分）を課す可能性を、文理からは直ちに明らかではない解釈で認めるべきではないと考えるからである。この判旨（1）の解釈はあくまで徴収対象とし得る範囲を巡る判断であり、これが直ちに決定すべき徴収額の対象になるわけではないものの——それゆえ、判旨（2）及び（3）で行われる徴収権者の裁量権の統制が問題になる（後述3参照）——、保護費の支弁主体から見れば実際に生じた「損害」あるいは「損失」以上の徴収を可能にする法解釈には首肯できない。

評者は、不正に対する制裁及びそれをサンクションとする届出義務の適正な履行の確保という機能は法85条によって実現されるべきであり、法78条はあくまで

（12） 法78条に基づく費用徴収決定については予め防御権を行使する機会が存在しないことに留意すべきである。すなわち、生活保護法には法78条の費用徴収決定の前段階で聴聞や弁明の機会の付与を保障する条文はないほか、行政手続法上の事前の意見陳述のための手続（同法13条1項）も、法78条の費用徴収決定が同条2項4号の適用除外の例に当たるから、適用されない。

（13） 行政解釈では、法85条の刑事罰は法78条と構成要件では一致しつつも、前者は「特に悪

行政庁に生じた「損害」あるいは「損失」の範囲内で、不正な手段によって生じた過支給の費用を行政処分によって徴収するための規定として——私法上の不法行為に基づく損害賠償請求権あるいは不当利得返還請求権を行政処分によって発生させる規定として——理解すべきであって、その範囲の限りで徴収を命じることが出来ると解すべきであると考ええる。そして、行政庁に実際に生じた「損害」あるいは「損失」の範囲は、不正な手段との間に因果関係の認められる範囲として画することが適切であろう（したがって、原審判決の判断が妥当である）。ゆえに、法78条の趣旨解釈から徴収対象範囲を広範に認める本判決の判断には疑問がある。

### 3. 基礎控除相当額を控除しないことの適法性——判旨（2）及び判旨（3）

（1）前述したように、本判決の判断の特徴は、法78条による徴収額算定に当たり、その徴収対象とする範囲に係る解釈（判旨（1）に相当）とその範囲内で何を徴収対象とするかの決定に係る解釈（判旨（2）・（3）に相当）とを明示的に分けた点にある。これを分けて考える意義は、同条が徴収権者に対して、その許容される対象範囲のうち、どの部分を徴収の対象とするかの決定につき一定の裁量権を認める条文であることを明確にしたことに認められよう。それゆえ、判旨（2）が基礎控除相当額を控除しないことについてその適法性を述べる文脈は、勤労収入が「本来、被保護者が、最低限度の生活の維持のために活用すべきもの」であるという判旨（1）の範囲内に位置することを確認した上で、法78条の徴収額決定にあたり基礎控除相当額を控除せずその対象としたことが裁量権の逸脱・濫用の違法と評価できるか、というものである。問題は、このような徴収額算定対象決定の裁量権限にいかなる統制が及ぼされるか、ということである。

（2）法78条の徴収額算定に係る行政庁の裁量権の内容を巡るこれまでの裁判例

---

質な手段による不正受給の場合」に用いられるべきであるとして、「法78条により費用の徴収を決定した場合に必ず法85条に定める罰則に関し告発等の措置を取らなければならないというものではない」という見解が示されている（「問答集」問13-26、前掲注3）443頁）。しかし元来、立法案担当者の説明によれば、法78条は「〔解説執筆当時—引用者注〕集团的、計画的な制度悪用の企図の少くないことにも鑑み法85条においてかかる者に対して刑罰を以て臨むことを定めると共に、本条によりその費用を強制徴収し得ることを定め」たものだとされ、この記述からは両者が並列的に理解されているように読めることを踏まえると（小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』全国社会福祉協議会1951年、822-3頁）、「不正」に対する制裁としての機能は法85条に担わせるべきであり、法78条は「不正受給」により生じた損失の補填を行うために行政庁に徴収権を付与する条文として理解すべきであろう（なお、同文献、864頁に見られる法85条の罰金刑の場合における罰金の取り扱いの記述では、法78条の「費用の徴収は行政上の瑕疵を是正する措置」であると端的に述べている。）。

においては、そもそも法78条徴収額の算定にあたって行政庁に裁量の余地が認められるか、認められるとしても、被保護者の諸事情や問題となる費目について、何をどの程度考慮する必要があるかについて、確たる見解が示されているわけではない。

まず、同条の徴収額算定に係る行政庁の裁量権一般について言及したものとして、例えば、大阪地判平成30年3月28日判例地方自治442号90頁は、法78条は「同条に基づく費用の徴収を行うか否か及びその範囲について都道府県又は市町村の長に裁量の余地を与えておらず、当該長において、当該者から、不正な手段と因果関係がある保護費の全額を徴収するべき旨を定めているものというべき」として、行政庁の裁量の余地を否定し、不正受給に係る全額を徴収することを求めるものであるとしている。また、被保護者の資力の考慮に限った判示ではあるものの、札幌地判平成20年2月4日裁判所ウェブサイトは、法63条の費用返還及び法77条の費用徴収規定と対比して、法78条の費用徴収においては、被保護者の資力を考慮する必要はないとしていた。<sup>(14)</sup>これに対し、仙台高判平成17年11月30日裁判所ウェブサイトは、地方自治法242条の2第1項4号に基づく住民訴訟（4号訴訟）という特殊な文脈での説示ではあるものの、法78条の費用徴収規定には「被保護者の困窮状態、不正の程度等によっては、全額を徴収するのが適当でない場合がある」として、徴収額算定に係る行政庁の裁量の余地を認めていた。

これらの裁判例に加え、法78条の徴収額算定にあたり考慮すべき内容について争われた事案もわずかながら存在するところ、東京地判平成29年6月28日判例集不登載は、徴収決定の際に必要な経費を考慮しなかったことについて、行政庁の裁量の余地を前提としつつも「必要経費を控除せずに徴収額を決定することにも相応の合理性がないとはいえない」としているのに対し、横浜地判平成27年3月11日判自408号34頁は、徴収額の決定にあたっては、届出をしなかった収入の用途を検討対象とすべきである、という判断を示している。このように、徴収額の算定に当たって何をどのように考慮すべきかについてもまた、確たる見解が示されているわけではなかった。

法78条による徴収対象とする範囲に係る解釈とその範囲内で何を徴収対象とするかの決定に係る解釈とを分けた本判決の判断枠組みに従うとすれば、一般論として言えば、許容される範囲内において何を徴収対象とするにつき、裁量権の逸脱・濫用を評価する審査基準をどのように設定するか、その上でどのような点

---

(14) 行政解釈も「法78条に基づく費用の徴収は、いわば損害追徴としての性格のものであり、法第63条や法第77条に基づく費用の返還や徴収と異なり、その徴収額の決定に当たり相手方の資力（徴収に応ずる能力）が考慮されるというものではない」とする（「問答集」問13-25、前掲注5）442頁）。

をどの程度考慮するかどうかは今後問題となる<sup>(15)</sup>。評者としては、徴収額の算定に当たっては法の基本原理(法1~4条)に反する決定がなされるべきではなく、特に最低生活保障や自立の助長(法1条)に反する決定となっていないかどうかの考慮は不可欠であり(法5条も参照。当然「資力」も考慮の対象となる)、裁量権の逸脱・濫用の判断においてはこれらの点に適切な重み付けがなされるべきである<sup>(16)</sup>と考える。したがって、法78条の算定対象の決定に際しても、それが最低生活保障や自立の助長という法目的から見て不適切な決定がなされていないかどうかは慎重に審査されるべきである。

(3) そこで、基礎控除相当額を控除しなかったことの違法性を考える際には、どのような検討が必要であろうか。本判決は、基礎控除が勤労収入を適正に届け出た場合に行われる運用上の取扱いであり、届出をせずに不正に保護を受けた場合にまで基礎控除の額に相当する額を被保護者に保持させるべきとは言えないことを理由に、「基礎控除の額に相当する額を…法78条に基づく徴収の対象とすることが同条の上記趣旨に照らし許されないものではない」と判断する。

まず、適正な届出を行なっておらず「不正」に保護を受けたことが理由付けとされることは、前述のように法78条に「不正」な生活保護制度の利用への是正措置<sup>(17)</sup>ないし制裁の趣旨を読み込むことに反対する評者の立場からすれば疑問が残る。

(15) 本判決は、「基礎控除相当額を徴収すること」の違法性のみが上告審の対象であったことから(前掲注1)参照)、裁量権に関する審査の基準を示さずに上記論点の審査を行なっているものと解される。これに対し原審判決は、法78条に基づく費用徴収の「権限の行使が…社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を超え又はその濫用があったものとして違法となる」という一応の基準を示し、行政庁に幅広い裁量を認めた上で、届け出なかった収入を活用することが客観的に困難と言える状況にあったか、当該収入から利益を得ていたか(本件では得ていなかった)、世帯を分離すべき状況にあったか、返還を命じられることによって最低限度の生活を送ることが困難となるおそれがあるかどうかを検討し、全て否定した。

(16) これに対し、行政解釈は、法78条の権限は保護費を支弁した都道府県又は市町村長に付与されるもので、保護の実施機関として費用返還を求める法63条の場合と異なり、保護の実施に当たって求められる考慮事項を斟酌する必要はないという説明をしている(「問答集」問13-25、前掲注5)442頁)。しかしながら、多くの評者が指摘するように(例えば、前掲注2)前田雅子「判批」91頁、板垣勝彦「判批」188頁)、法63条であっても法78条であっても、法の基本原理に反する解釈・運用(法5条)が許されないことは言うまでもないであろう。

(17) 行政解釈(「問答集」問13-23、前掲注5)440頁)も、法78条の徴収については「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

それでは、基礎控除の適用は「運用上の取扱い」と言い切れるだろうか。そして、かかる理由付けから、法78条徴収額の算定にあたり基礎控除相当額を控除しない決定は違法ではないと言えるだろうか。たしかに、基礎控除は法形式上、法8条に基づき厚生労働大臣が定める「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）には位置付けられておらず、厚生労働省の通知（昭和36年4月1日付け厚生事務次官通知「生活保護法による保護の実施要領について」）上に位置付けられているものであるから、保護基準が法規命令として外部効果を持つものに対し<sup>(18)</sup>、上記通知が外部効果を持つとは直ちには考えられないであろう。したがって、法令上の位置付けという点から見れば、たしかに「運用上の取扱い」との評価も可能である。こうした「運用上の取扱い」という評価は、基礎控除相当額を徴収対象とすることが判旨（1）の示す法78条の趣旨には反しない、という結論を当然に導こう。

しかしながら、基礎控除は単に収入認定の際の恩恵として認められたものではなく、少なくともその一部には「勤労に伴う必要経費」を考慮するという性格が認められるほか、そこに認められる「自立の助長」に資するという要請も、法の目的の観点から正当性を持つものである。加えて、保護基準の変遷を巡る歴史研究の成果によれば、最低生活水準を具体化するものとされる前記「生活保護法による保護の基準」も改定を経るに従って、そのみで最低生活を実現するものではなく、保護基準改定とは別に「保護の実施要領」等の改定を通じた運用上の措置として現実の最低生活の有り様に対応してきたことが明らかにされている。このように考えるならば、法形式上「運用上の取扱い」に過ぎないという理由づけはその違法性を否定するにあたり決定的な理由とは言えず、法目的である最低生活保障及び自立助長との関係から基礎控除の法的性格を評価した上で、少なくと

る」とするが、控除適用の可否に関して、それが法78条にいう「不正な手段」に該当することを理由とすべきでないとする。

(18) 加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子『社会保障法（第7版）』有斐閣、2019年、389頁（前田雅子執筆部分）。なお、原審は、Y側が法78条徴収額算定の際に基礎控除相当額を控除しない取扱いの根拠として持ち出す「問答集」（問13-23、前掲注5）440-1頁）について、それが法規ではなく行政規則に過ぎないものであり、合理的な根拠が示されていないとして、Y側の主張を採用していない。

(19) 岩永理恵『生活保護は最低生活をどう構想したか』ミネルヴァ書房、2011年、さしあたり290-3頁を参照。勤労に伴う基礎控除（勤労控除）は、それが「必要即応」の要請（法9条）によるものか、「自立の助長」の要請（法1条）によるものか揺らいできた歴史があり（特に290-3頁、99-101、124-6、238-242頁）、とりわけ前者に依拠する——「必要即応」としての対応は、それが法8条によっては基準化できない個別の必要に応答すること、すなわち最低生活の一部として現に必要が存在し、それに対応する必要があると考えられたことを意味する——「建前」がなければ基礎控除が創設できなかったことには留意すべきである。

も基礎控除相当額を全て徴収対象としてしまうという決定は違法とすべきであったと考える。したがって、判旨(2)も疑問である。

(4) 判旨(3)は、以上の基礎控除の適用を巡る一般論を踏まえた、本件への当てはめ部分である。ここでは、処分行政庁が「本件徴収額決定に係る徴収額の算定に当たり、本件基礎控除額に相当する額を控除しなかったことが違法であるということとはできない」とする結論とともに、「前記事実関係等の下においては、他に本件徴収額決定のうち本件基礎控除額に相当する額を徴収する部分を違法とすべき事情は見当たらないことが示されている。明示的には言及していないものの、原審判決で取り上げられた諸事情(前掲注15)参照)により違法性を基礎付けることは出来ないと考えられたと解される。

上記判示によれば、事実関係次第では「基礎控除額に相当する額を徴収する」ことを違法とし得る余地が残されているように読める。とはいえ、ここで考慮される諸事情は、法78条徴収額算定一般に関するものではなく、あくまで「基礎控除額に相当する額を徴収する」ことのみを違法とし得る諸事情である。判旨(2)において、すでに一般論として基礎控除額に相当する額を控除しなかったことについての違法性を否定している中で、さらに違法性を肯定する事情としてどのようなものが考えられるのか判然としないが、少なくとも本件の場合、基礎控除の不適用の違法性を基礎づける固有の事情は特に主張・立証されていない。判旨(1)及び(2)の判断を前提とする限り、こうした結論になろう。

#### 4. おわりに

(1) 法78条は平成25年法律第104号により改正され、徴収額の4割の範囲内での加算金の徴収が認められるようになった(改正後の法78条1項)。しかし、加算金は同条前段の徴収額の一定割合として算定されることになるから、徴収額がいかなる考慮に基づき算定されるのかは変わらず問題となり、その文言にもほとんど変化がないことに鑑みれば、本判決の示す徴収額の算定範囲及びその範囲内での算定対象の決定のあり方<sup>(20)</sup>を巡る判示部分(判旨(1)及び(2))の解釈は変わらず妥当するものと解される。加算金の規定<sup>(21)</sup>が加わったことにより同条全体の制裁的な性格がより明確になったと言えるものの、それゆえに却って(加算金の算定

(20) ただし、理論的に言えば、法78条1項の徴収額に関わる部分(前段)と徴収額に基づき算定される加算金に関わる部分(後段)との関係を如何に解するかが問題となる。私見は、同改正により加算金部分が「不正」に対する是正ないし制裁の機能を有することになったと考え、徴収金部分については、実際に生じた「損失」ないし被保護者の「利得」額を徴収の対象範囲にすべきとの解釈がますます妥当すると考える(前記2.(2)及び(3)を参照)。

基礎ともなる）徴収額算定のあり方を巡る行政裁量の統制が今後ますます重要な課題になる。<sup>(22)</sup>

本判決で争われたのは「基礎控除の額に相当する額を控除しないこと」の適法性であり、法78条に基づく徴収額算定に係る裁量権行使のあり方一般について具体的な審査基準や考慮要素を示すものではなく、裁量権行使の統制の具体的なあり方は今後の事案の蓄積と議論に委ねられる。もっとも、「被保護者がその最低限度の生活の維持のために活用すべきであった部分に相当する額は、広く同条に基づく徴収の対象となる」という判断の下、基礎控除は勤労収入を適正に届け出た場合に行われる運用上の取扱いであるとして、それを控除せずに徴収対象とすることを是認する本判決の判断を前提にするならば、法8条に基づき厚生労働大臣が定める保護基準（昭和38年4月1日厚生省告示第158号）に位置付けられていない各種控除については、本判決と同様に、それを控除せずに徴収対象とすることを是認する判断がなされるものと解される。<sup>(23)</sup>

(2) また、本判決の射程を考える上では、本判決が、勤労収入についての届出をせずに保護を受けたことについて法78条にいう「不正な手段」であるという評価を前提とした判断であることに注意する必要がある。したがって、法78条（1項）にいう「不実の申請その他不正の手段」には様々な類型が考えられるところ、同条（同項）に係る費用徴収の事案全てにおいて本判決の結論が当てはまるものではなく、まずはその前提として、収入等の未申告が問題となる事実関係の

(21) 笠木映里ほか『社会保障法』有斐閣、2018年、497頁〔嵩さやか執筆部分〕参照。

(22) なお、改正後の法78条1項の徴収決定の適法性が問題となった、東京地判平成29年5月25日判例集不登載は、加算金部分に関して、「法が当該加算金の額の算定に係る基準や考慮すべき事情等について何ら定めを置いていないことに照らせば、不実の申請その他不正な手段により保護を受けた者に対して保護費を徴収する際の加算の可否及びその金額の決定に当たっては、被保護者の状況、不正受給に係る期間及び行為の内容や態様、不正受給発覚後の対応等の諸事情を踏まえた個別具体的な判断を要する」とした上で、「上記の加算をすることができるのは、被保護者が申告書等の提出書類に意図的に虚偽の記載をし若しくは偽造や改ざんをするなど不正行為の態様が悪質ないし巧妙であるとき、被保護者につき過去に保護費の不正受給を繰り返し行い若しくは必要な調査に協力しないなどの状況があるとき、又は被保護者による不正受給機関が長期にわたるものであるときなどに限られるものというべきである…」として、加算金部分の徴収決定に関する裁量統制を問題にしている。同判決は、加算金部分につき「不正受給に対する徴収金への加算が不正な手段により保護費を受給した者に対する行政上の秩序罰としての性質を有するものである」として、「行政上の秩序罰としての性質を有する」ことを明確に指摘しているのも興味深い。

(23) すでに東京地判平成31年2月14日判例集不登載は、本判決を引用しながら、臨時的収入について次官通知上で認められている一部分の控除の取扱いに関して、それを法78条の徴収額の算定にあたり控除しなかったことに違法はないとしている。

下でそれが「不正な手段」であると評価されるかが今後も重要な論点であり続ける。また、本判決は、法78条の費用徴収の範囲に関する一般論として「最低限度の生活の維持のために活用すべきであった部分」を費用徴収の対象とし得ると判断したものではなく、これも「勤労収入についての適正な届出をせず不正に保護を受けた」場合に限られる。とはいえ、例年、不正受給の不正内容のうち、稼働収入の無・過小申告の占める割合が5割を超えており、その意味で本判決は行政実務にも大きな影響を持つと考えられよう<sup>(24)</sup>。

※本研究は JSPS 科研費20K02302の助成を受けたものである。

---

(24) 厚生労働省「生活保護制度について」([https://www.mhlw.go.jp/topics/2020/01/dl/9\\_shakaiengo-03.pdf](https://www.mhlw.go.jp/topics/2020/01/dl/9_shakaiengo-03.pdf), 最終閲覧日2021年12月24日) 22頁図表を参照。