

諮問番号：令和4年度諮問第18号

答申番号：令和5年度答申第2号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法(平成26年法律第68号)第45条第2項の規定により棄却されるべきである、との審査庁の意見は妥当である。

第2 審査請求に至る経過

- 1 審査請求人は、年月日生れの女性であり、平成25年7月8日、神戸市を住居として処分庁である神戸市福祉事務所長(。以下「処分庁」という。)に保護申請を行ったところ、処分庁は、同月24日付け神第号保護開始決定通知書により保護開始決定処分を行った(以下「平成25年度保護処分」という。)
- 2 処分庁は、平成30年1月17日、審査請求人から生活保護辞退の申し出があり、同月22日付け神第号保護廃止決定通知書により保護廃止決定処分を行った。
- 3 審査請求人は、令和2年5月11日、神戸市
を住居として処分庁に保護再申請を行ったところ、処分庁は、同月20日付け神第号保護開始決定通知書により保護開始決定処分を行った。
- 4 処分庁は、令和2年8月12日、同日付け神第号生活保護費徴収通知書により、生活保護受給者である審査請求人に対し、無申告による稼働収入があったとして、生活保護法(昭和25年法律第144号。

以下「法」という。)第78条に基づき、平成27年10月1日から平成29年7月31日まで実施した保護の費用のうち、438,240円を徴収する旨の処分(以下「令和2年度徴収処分」という。)をした。

- 5 審査請求人は、令和2年11月5日、審査庁に令和2年度徴収処分を取り消す、との裁決を求める審査請求をした。
- 6 審査庁は、令和3年12月2日、上記5の審査請求について、令和2年度徴収処分に係る理由の提示が不十分であることを理由として、同処分を取り消すとの裁決を行った。
- 7 処分庁は、令和4年4月18日、同日付神[]シ第[]号生活保護費徴収通知書により、生活保護受給者である審査請求人に対し、未申告の個人名の入金を得ていたとして、法第78条に基づき、平成29年5月1日から同年7月31日まで実施した保護の費用のうち、75,905円を徴収する旨の処分(以下「本件処分」という。)をした。
- 8 審査請求人は、令和4年6月16日、本件処分を取り消す、との裁決を求めて審査請求をした。

第3 審査関係人の主張等の要旨

1 審査請求人の主張

- (1) 審査請求人は、以下のとおり、平成29年5月1日から同年7月31日までの生活保護利用期間中に、担当のケースワーカー(以下「担当職員」という。)に対し、審査請求人名義の口座の通帳を提出し、稼働収入を申告していたから、収入認定できなかったのは処分庁の過誤によるものであるから、「収入について処分庁へ申告がな」とする納付理由は事実誤認である。

ア 担当職員は、収入申告時などに、審査請求人が有していた口座[]銀行・[]銀行)の通帳の写しを作成していた。

本件では、審査請求人名義の[]銀行の口座に、審査請求人の稼働収入の入金が平成29年5月2日から同年7月3日まで確認

されるが、当該期間中にも、当時の担当職員ら（記録上は、氏、氏、氏と思料される。）は、審査請求人の通帳の写しを作成し（なお、平成29年11月27日付け資産申告書の添付資料には、平成28年12月28日から平成29年11月1日までの銀行の口座写しが存在している。）、かつ平成29年6月28日、同年11月27日にそれぞれ、収入申告時に、審査請求人の口座を調査し、審査請求人に収入申告の指導をする機会を有しながら、悉く、審査請求人の同口座への入金的事实を看過し続け、審査請求人が生活保護を辞退した後、再度、保護申請に至った際に、通帳を確認して、ようやく入金の存在を認識したという事案である。

イ この点、東京地方裁判所平成29年2月1日判決によれば、担当ケースワーカーの過誤により、生活保護費の過支給がされた後の法63条の収入認定処分がなされる場合は、「本件過支給費用の返還を義務づけることとなる処分が、処分行政庁側の過誤を被保護者である原告の負担に転嫁する一面を持つことは否定できず、本件過支給費用の返還額の決定に当たっては、損害の公平な分担という見地から、上記の過誤にかかる職員に対する損害賠償請求権の成否やこれを前提とした当該職員による過支給費用の全部または一部の負担の可否についての検討が不可欠であるものというべきである」と判示されている。

ウ 本件は、上述のとおり、審査請求人が、担当職員に対し、審査請求人が有していた通帳を提出し、担当職員は審査請求人の通帳の写しを作成しており、収入申告をすべきであることを容易に指導できた事案であり、審査請求人の稼働収入の申告がなされなかったのは、担当職員の長期にわたる調査懈怠によるものである（処分庁が平成29年11月27日に確認した審査請求人の通帳には、当該期間中の全ての入金が確認される。）。

したがって、そもそも、担当職員の過誤により過支給が発生した

本件では、過支給を行い続けた担当職員の過誤行為に基づく処分
行政庁における全部または一部の負担が検討されるべき事案であ
る。

それにもかかわらず、法63条に基づく収入認定に基づく返還請求
手続によることなく、繰り返し、収入認定業務を懈怠し続けた処分
行政庁において、当該収入を確認し得た時点から約5年もの期間
が経過した後に、審査請求人に対して収入資料の提出を求め、期間
経過のために応じられなかった審査請求人に対し、「収入申告や内
容の根拠となる資料提出がなかった」ことを理由に、法63条ではな
く、法78条による徴収手続を選択したことも法令の選択を誤った
ものである。

そして、上述の判決のとおり、法63条に基づく返還請求手続をと
ることも、担当職員の過誤により発生した過支給である以上、処分
庁の裁量権を逸脱した処分となるため違法である。

(2) 処分庁の主張に対する反論

ア 処分庁の過支給手続の過誤に関する点

(7) 処分庁は、「平成27年11月16日の訪問時にて審査請求人より通
帳の写しを受理し、確認した内容では個人名の入金について確認
することは出来なかった。」として、審査請求人から提出のあっ
た通帳等で入金の確認ができなかった期間があったことを理由
に、処分庁の過誤行為はないと主張する。

しかし、審査請求人が平成25年7月に生活保護の申請に至った
際には、処分庁は、審査請求人名義に係る [] 銀行口座及び
[] 銀行口座の存在を確認していた。ところが、処分庁は、
その後、平成29年11月27日に至るまで、4年以上にわたり、以下
のとおり、本件において対象とされる収入が発生していた期間中、
約2年間の5度の収入認定の機会において、審査請求人の収入申
告書による年金収入等の調査を行うのみで、処分庁が覚知してい

た審査請求人名義の口座を確認することを悉く怠り続けた(なお、実際には、処分庁は、審査請求人の保護開始からは4年半の長期にわたり、一度も審査請求人に対して通帳の提示を指示しなかった。)

- ・平成28年1月21日(平成27年6月分から平成27年11月分)
- ・平成28年7月1日(平成27年12月分から平成28年5月分)
- ・平成29年3月9日(平成28年6月分から平成28年11月分)
- ・平成29年6月28日(平成28年12月分から平成29年5月分)
- ・平成29年11月27日(平成29年6月分から平成29年11月分)

(イ) 収入認定業務においては、生活保護利用者の収入申告によるだけで足りるものではないことは言うまでもなく、「実施機関において収入に関する定期又は随時の認定を行なおうとするとき」には、利用者の申告によるほか、実施主体の福祉事務所の担当の職員により、「当該世帯の預金…等のすべてについて綿密な調査を行ない、必要に応じて関係先につき調査を行なう等収入源について直接に把握すること。」と規定されている(法による保護の実施要領・第8・1(1)及び(4))。

これは、利用者にとって生活保護業務においては、いかなる入金が収入として認定されるのか判別が困難であるから、一次的には利用者の申告によることとするが、終局的には福祉事務所において後見的に職権で調査を行う義務があることを明定したものである。

したがって、処分庁の担当職員が悉く、以上の要領に反し、約2年間の5度の収入認定の機会において、審査請求人の収入申告書に依存した収入調査しかしておらず、申請時に覚知していた口座の確認を懈怠し続け、審査請求人の収入の確認ができず、適時の収入申告の指導を行うことができなかったことは明らかである。

(ウ) 以上のとおり、処分庁が、収入申告書による調査を行なっていたことを理由に過誤を否定することは許されず、その長期にわたる職務懈怠行為を、審査請求人の申告義務違反に全て転嫁し、法78条の適用を正当化しようとする点でも処分庁の主張は厚労省の通知に違背するものである。

なお、処分庁は、本件処分について、「生活保護問答集について」(平成21年3月31日付け厚労省社会・援護局保護課長事務連絡。以下「問答集」という。)により正当化を試みているが、処分庁は、神戸地判平成30年2月9日により、生活保護利用者が収入申告をしなかったことのみを理由とした安易な法78条に基づく処分は違法である旨、指摘を受けており、本件処分は、処分庁が、司法からの指摘を受けながらも、その後の反省を行わないまま、漫然と法78条処分を繰り返している点で極めて重大な事件である。

すなわち、上掲の判決は、法78条について、「法は、被保護者に未申告の収入がある場合でも、当該未申告が不正手段によるものではないときに関する直接の定めを置いていない」ため、法63条について「受給者に不正受給の意図があったことの立証が困難な場合等について、同条を適用する」運用がうかがわれると指摘した上で、法63条は「被保護者に資力があるにもかかわらず、実施機関が調査不十分のために資力がないと誤認して保護を決定しまたは過大な保護を支給した場合の返還義務についても定め趣旨と解される」と判示している。

さらに、上掲の判決は、「法78条1項の趣旨、同項と法63条の要件及び効果の差異、特に、法78条1項の要件と刑罰法規である法85条1項本文の構成要件とが同一文言によって規定されていることからすれば、法78条1項は、被保護者の収入未申告等の行為が、生活保護制度の悪用と評価できる行為に当たる場合にのみ

適用すべきであり、そうでない場合には、法63条を適用すべきものと解するのが相当である。」と判示した上で、「生活保護制度の悪用と評価できる行為に当たる場合」とは、「申告等による明らかに作為を加えた場合や、保護の実施機関またはその職員から申告等の不審について説明を求められたにもかかわらず、これに応じず、または虚偽の説明を行ったような場合のように、行為そのものが持つ不正な性質が明確で…届出または申告について口頭または文書による指示をしたにもかかわらず、これに応じなかった場合や保護の実施機関の課税調査等により当該被保護者が提出した収入申告書の内容が虚偽であることが判明したときのように、行為そのものが持つ不正な性質が明確とはいえないものについては、当該行為が行われた際に具体的状況は行為者の目的等の主観的事情をも判断要素として考慮に入れて、当該行為が法78条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と言えるかどうかを客観的に判断すべき」として、結局、収入申告書に記載せず、申告をしなかった未申告事案について、明らかに作為を加えたり虚偽の説明をしたものではなく、故意に隠蔽し、保護を不正に受給する意図があったとまでは認められないため、生活保護制度の悪用と評価することはできないと結論している。

(I) したがって、本件処分は、容易に確認しうる収入調査を怠り続けた処分庁の過誤を適切に考慮しないまま、不定期な収入に関する審査請求人の申告義務違反のみを理由として法78条を適用した点で極めて恣意的な処分であり、上述の判決に照らしても、違法というほかないものである。

イ 審査請求人は虚偽の申告を行っていないこと

処分庁は、「処分庁は、審査請求人に対し「生活保護制度に関する確認について」(以下「確認書」という。)にて、収入申告義務等について説明し、審査請求人は確認書の内容を確認、理解した旨に

ついて署名捺印しており、平成27年10月6日から平成29年7月3日まで入金があったにも関わらず、収入は年金のみであると虚偽の申告をしていた。」と主張する。しかし、処分庁の主張には論理の飛躍がある。

生活保護利用者が収入申告をしなかったことのみを理由とした安易な法78条に基づく処分は違法であることは前項で述べたとおりであり、確認書に記載のある事項に違反したことをもって直ちに法78条の処分ができるものではない（処分庁の主張する平成25年7月8日付の確認書にも、「もし、あなたが必要な届出をしなかったり、事実と違った申請や届出をして、不正に保護を受けた場合は、福祉事務所長が定めた金額の保護費を返還しなければならないこと」と記載されるとおり、あくまで、収入申告がなされなかったという事実にとどまらず、処分庁からの通帳の提出を拒んだり、保護開始後に新たに口座を作成して収入を隠蔽するなど、殊更に不正な手段により収入が申告がされなかったという事実が必要である。）

したがって、審査請求人が、処分庁の通帳の提出指導に背いていたこともなく、過去に同様の収入に関する申告の指導を受けていたこともない本件において、審査請求人が「不正に」収入を申告しなかったという事実は生じようがなく、「不正」の要件を欠くにもかかわらず、法78条が適用された本件処分は違法である。

ウ 結論

以上のとおり、本件処分の違法は明確であるから、本件処分は速やかに取り消されるべきである。

(3) 審理員意見書に対する主張

ア 審理員意見は、法78条第1項の「不実の申請その他不正な手段」とは、消極的に本来申告すべき事実を申告しないことも含まれるとした上で、不正受給の意思として「申告義務の対象となる収入が

発生しているにもかかわらず、これを怠っていることの認識が必要」との認識に基づき、本件の判断に至っている。

すなわち、審理員は、処分庁が審査請求人に対する平成25年7月8日付確認書の署名押印の上、提出した事実をもって、本件給与収入が申告義務の対象となることを認識していたから、不正受給の意思を認定するに至ったものであるが、これは法における解釈を誤ったものである。

イ 高砂市長に対する令和3年3月1日裁決では、法78条第1項の「不実の申請その他不正な手段」と認定する場合には、届出義務違反（法61条）のみでは足りず、「届け出るべき収入があることを認識しながら、ことさらこれを隠して保護を受給したような場合が相当する」と解している。

また、かかる裁決の前提となったのは、横浜地判平成27年3月11日や神戸地判平成30年2月9日などの裁判例であるが、重要な点は、「届出義務違反」と「不実の申請」を峻別し、後者を「未申告に対する客観的事実の認識があったとは認められるものの、これを故意に隠蔽し、保護を不正に受給する意図があった」場合に限定することを求めていることにある。

ウ 本件においては、審理員も認めるように、「審査請求人が平成29年11月27日付収入申告書と同日に処分庁に提出した資産申告書には、平成28年12月から平成29年11月1日までの期間の入出金履歴が印字された 銀行の普通預金通帳が添付されており、そこには本件給与収入の入金履歴が印字されていることから、…本件給与収入の存在を覚知し、審査請求人に申告を指導することができた」。

よって、本件では、実際に、収入申告において、処分庁に対し、本件給与収入を確認できる口座の通帳写しを提供しているのであるから、審査請求人には客観的には届出義務に反する行為はあっ

たかもしれないが、処分庁に対し、本件給与収入を「隠蔽し、保護を不正に受給する意図があった」とは到底みとめられるものではない（特に、意見書中に、「処分庁の担当者が本件預金通帳に印字された取引履歴を注意深く調査していれば本件給与収入の存在を覚知し審査請求人に申告を指導することができた可能性がある」という事情が存在するが、審査請求人に不正受給の意思が認められる）…以上は、上記事情により本件処分が違法または不当という評価を受けることはないと解される」という指摘は、審査請求人が提出した収入資料に関する処分庁の収入認定業務の懈怠を認めながら、処分庁に収入資料を提出した審査請求人にのみ不利益を課すものであって、福祉事務所における調査業務に与える影響は大きく、改められる必要がある。）。

この点で、審理員意見は、法における「届出義務違反」と「不正な手段」における不正受給の意図に関する解釈を混同したまま、意見を述べていることが明らかであって、審査会において、改めて適切に判断されるべきであるから、以上のとおり、指摘する次第である。

そして、本件において、処分庁が法78条第1項を適用したことは、法の解釈を誤ったものであるから、本件処分は取り消されなければならない。

2 審査庁の見解

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法第45条第2項の規定により棄却されるべきである。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法第45条第2項の規定により棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 法第78条第1項の適用要件を満たすか

ア 法第78条第1項の適用要件

法第78条第1項の「不実の申請その他不正な手段」とは、積極的な虚偽の申告をする場合に限られず、消極的に本来申告すべき事実を申告しないことも含まれると解されている。

また、被保護者が「不実の申請その他不正な手段」により保護を受けたというためには、被保護者に不正受給の意思、すなわち、申告義務の対象となる収入が発生しているにもかかわらずこれを怠っていることの認識が必要と解される。

イ 審査請求人の給与収入の不申告

審査請求人は、「」から、平成29年5月2日に26,145円、同月11日に15,000円、同年6月1日に2,390円、同月22日に20,000円及び同年7月3日に12,370円の合計75,905円の給与を受け取っていた（以下「本件給与収入」という）。

ところが、審査請求人は、本件給与収入を処分庁に申告しなかった。この点、審査請求人は、平成29年6月28日付け及び11月27日付けで各収入申告書を処分庁に提出したが、同年5月分、6月分及び7月分の「総収入」に金額を記入しなかっただけでなく、同年11月27日付けの収入申告書については「勤め先・会社名・仕事内容」欄では「無」に、「働けない理由」欄では「(2)老齢」にそれぞれ丸印を入れており、同人は、単なる不申告にとどまらず、積極的に虚偽の申告を行っていたことが認められる。

ウ 審査請求人の不正受給の意思の有無

(7) 審査請求人は、本件給与収入が客観的には申告義務の対象であることは認めているが、担当者から指導を受けなかったことから、申告義務の対象となる収入に該当するという認識に至らなかった主張しており、これは不正受給の意思を否認する趣旨

と解される。

(イ) しかしながら、審査請求人は、法第61条に基づき、収入の状況について変動があったときは、速やかに処分庁に申告する義務を負っているところ、平成25年度保護処分に先立ち、申告義務を負う場合について「③働くようになるときや、仕事を変わったりやめたりするとき」、「④給与・年金・手当・仕送りなどの収入の有無や、保険金・補償金などの臨時収入があるとき（高校生のアルバイト収入や借入金なども含みます。）」及び「⑤給与・年金・手当・仕送りなどの収入が増えたり減ったりするとき」と明記された平成25年7月8日付け確認書に署名・押印のうえ処分庁に提出していたことからすると、本件給与収入が申告義務の対象となることについて認識していたことは明らかであり、審査請求人には不正受給の意思が認められる。

(ウ) この点、確かに、審査請求人が平成29年11月27日付け収入申告書と同日に処分庁に提出した資産申告書には、平成28年12月28日から平成29年11月1日までの期間の入出金履歴が印字された 銀行の普通預金通帳（以下「本件預金通帳」という。）が添付されており、そこには本件給与収入の入金履歴が印字されていることから、処分庁の担当者がこれを注意深く調査していれば、本件給与収入の存在を覚知し、審査請求人に申告を指導することができた可能性はある。

しかしながら、元々、一般的には給与収入が申告義務の対象外であると認識することについて合理的な根拠は見出しがたい。例えば、審査請求人から本件預金通帳の提出を受けたこと以外に、担当者が審査請求人に対し本件給与収入が申告義務の対象とならないとの誤解を招くような言動を積極的に行ったという事情は認められないから、担当者が本件預金通帳の取引履歴から本件給与収入の存在を知りえたにもかかわらず、特段これについて

指導をしなかったという事情が認められるからといって、審査請求人において本件給与収入が申告義務の対象外であると誤解したとまでは認められない。

(2) 法第78条第1項を適用したことの当否

ア 前述のとおり、本件処分は法第78条第1項の適用要件を充たしている。

イ この点、問答集問13-1では、次のような場合は法第63条によることが妥当であるという考え方が示されている。

(a) 受給者に不当に受給しようとする意図がなかったことが立証される場合で届出又は申告をすみやかに行わなかったことについてやむを得ない理由が認められるとき。

(b) 実施機関及び受給者が予想しなかったような収入があったことが事後になって判明したとき（判明したときに申告していればこれは、むしろ不当受給と解すべきではない）。

しかしながら、前述のように審査請求人には不正受給の意思が認められるため、上記(a)の場合には該当しない。また、自らの労働の対価である給与収入が「予想しなかった収入」とは言えず、上記(b)にも該当しないから、処分庁において、法第63条ではなく、法第78条第1項を適用して本件処分を行ったことが違法または不当とは言えない。

ウ 本件には、前述のとおり、処分庁の担当者が本件預金通帳に印字された取引履歴を注意深く調査していれば、本件給与収入の存在を覚知し、審査請求人に申告を指導することができた可能性があるという事情が存在するが、審査請求人に不正受給の意思が認められ、法第78条第1項所定の要件を充たす以上は、上記事情により本件処分が違法または不当という評価を受けることはないと解される。

なお、審査請求人が引用する東京地裁平成29年2月1日判決は、

被保護者が児童扶養手当に係る認定書を提出して収入として申告していたにも関わらず、福祉事務所の職員の明らかな過誤により収入として認定する処理をせずに約1年3ヶ月の期間にわたり過支給がなされたケースについて法第63条による返還決定が行われた事案であり、被保護者が収入申告をしていた等の点において、本件とは事案を異にすることから、上記結論を左右するものではない。

(3) 結論

以上のとおり、本件処分は適法であり、他に取消しに値する不当な点も認められない。

第5 調査審議の経過

令和5年2月21日 第1回審議

令和5年3月28日 第2回審議

令和5年4月28日 第3回審議

令和5年5月26日 第4回審議

第6 審査会の判断

1 法第78条第1項の該当性

- (1) 法第78条第1項の「不実の申請その他不正な手段」とは、「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」（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）によれば、積極的に虚偽の事実を申し立てることはもちろん、消極的に事実を故意に隠蔽することも含まれる。

また、被保護者が「不実の申請その他不正な手段」により保護を受けたというためには、被保護者に不正受給の意思、すなわち、申告義務の対象となる収入が発生しているにもかかわらず申告を怠っていることの認識が必要である。

(2) 審査請求人の給与収入の不申告

審査請求人は、本件処分に係る給与収入を処分庁に申告しなかったが、当審査会としても、当該不申告は、単なる不申告にとどまらず、積極的に虚偽の申告を行っていたことが認められるとした処分庁の判断は相当である、と判断した。理由については、第4-2(1)イ記載の審理員の意見と同旨であるから、これを引用する。

(3) 審査請求人の不正受給の意思の有無

審査請求人は、本件処分に係る給与収入が、客観的には申告義務の対象であることは認めるものの、申告義務の対象となる収入に該当するという認識に至らなかったことを理由として、不正受給の意思を否認しているが、当審査会としても、審査請求人には不正受給の意思が認められるとした処分庁の判断は相当である、と判断した。理由については、第4-2(1)ウ記載の審理員の意見と同旨であるから、これを引用する。

2 法第78条第1項を適用したことの当否

審査請求人は、担当職員に対し、審査請求人が有していた本件処分に係る給与収入の入金記録が記載された通帳を提出していたこと及び処分庁には職権で入金に係る調査を行う義務があったにも関わらず、当該調査を行わなかったこと等の理由から、処分庁が法78条第1項を適用したことは、法の解釈を誤ったものであると主張する。しかし、審査請求人に不正受給の意思が認められ、法第78条第1項所定の要件を充たす以上は、審査会としても、上記事情により本件処分が違法または不当とはいえ、審査請求人の主張に理由はない、と判断した。理由については、第4-2(2)記載の審理員の意見と同旨であるから、これを引用する。

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。

4 結論

よって、本件処分は違法又は不当であるとはいえないから、本件審査

請求は、棄却されるべきである。

神戸市行政不服審査会

会 長 水 谷 恭 子

委 員 興 津 征 雄

委 員 大 原 雅 之

委 員 西 上 治