

横浜市行政不服審査会答申
(第12号)

平成29年6月27日

横浜市行政不服審査会

1 審査会の結論

平成 23 年 11 月から平成 26 年 4 月までに支弁した保護費に係る生活保護費用徴収金決定処分は取り消されるべきであり、平成 26 年 9 月から平成 27 年 2 月までに支弁した保護費に係る生活保護費用徴収金決定処分は徴収額を 9,010 円と決定するとの内容に変更すべきであるとの審査庁の判断は、結論として妥当である。

2 事案の概要

審査請求人は、戸塚福祉保健センター長（以下「処分庁」という。）に対して、平成 23 年 11 月から平成 26 年 4 月までの間、個人や企業から審査請求人名義の銀行口座に計 4 回入金された合計 34,175 円について、収入として申告しなかった。

そのため、処分庁は、平成 28 年 10 月 14 日、34,175 円を未認定の収入充当額と決定し、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 項の規定に基づき、当該未認定の収入充当額と同額の支弁した保護費を徴収する生活保護費用徴収金決定処分（以下「本件処分 1」という。）を行った。

また、審査請求人は、平成 26 年 9 月から平成 27 年 2 月までの間についても、同様に、個人や企業から審査請求人名義の銀行口座に計 4 回入金された合計 32,790 円について、収入として申告しなかった。

そのため、処分庁は、平成 28 年 10 月 14 日、32,790 円を未認定の収入充当額と決定し、同項の規定に基づき、当該未認定の収入充当額と同額の支弁した保護費を徴収する生活保護費用徴収金決定処分（以下「本件処分 2」という。）を行った。

本件は、審査請求人が、本件処分 1 及び本件処分 2 の取消しを求めてそれぞれ審査請求を行った事案である。

3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人が、審査請求書及び反論書において主張している本件処分 1 及び本件処分 2 に対する主張は、次のように要約される。

(1) 本件処分 1 及び本件処分 2 に係る収入は、ネットオークションによる動産

処分の収入、ネットショッピングの返金又は立替金に係る入金（以下「ネットオークション等による収入」という。）であり、いずれも申告すべき収入には該当しない。

- (2) 処分庁は、審査請求人に対して、申告すべき収入についての説明を怠り、審査請求人の確認に対しても明確な指導をしなかった。審査請求人は、処分庁の不十分な指導によって、当時、本件処分1及び本件処分2に係る収入全てが収入申告の対象であるとの認識を持つことができなかつたのであり、未申告であったのは「不実な申告」に該当しない。よって、本件処分1及び本件処分2は違法である。

4 処分庁の主張の要旨

処分庁が、弁明書において主張している本件処分1及び本件処分2に対する主張は、次のように要約される。

- (1) 「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）第8-3-(2)-エ-(イ)において、「不動産又は動産の処分による収入、保険金その他の臨時的収入については、その額が世帯合算額8,000円（月額）をこえる場合、そのこえる額を収入として認定すること」とされている。

したがって、生活物品等の売却代金は、動産の処分による収入として、収入認定の対象になるから、本件処分1及び本件処分2に係る収入は、いずれも申告すべき収入に該当する。

- (2) 処分庁は、平成19年9月15日に審査請求人に対して生活保護開始決定をして以後、「不正受給にならないためのハンドブック」を用いる（平成26年10月15日説明時）等して再三にわたって法第61条に定める届出及び履行について説明を行っており、審査請求人は、全ての収入を申告する義務があることを認識していた。

したがって、審査請求人が申告しなかったことは、「不実の申請」に該当する。

- (3) 「生活保護手帳別冊問答集2016」問13-23では、法第78条を適用する場合において「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である」とされている。処分庁は、適切な

手続により本件処分1及び本件処分2を決定しており、徴収決定額に誤りは無い。よって、本件処分1及び本件処分2は適法かつ妥当である。

- (4) 法第78条に基づく生活保護費用徴収金返還決定は、当該決定をした時点で生活保護費用返還請求権が発生するものであって、審査請求人の破産免責決定後に当該決定をしている以上、本件処分1に基づく生活保護費返還請求権は、破産債権に該当せず、適法である。

5 審査庁の裁決についての判断及び理由の要旨

(1) 判断

本件処分1は取り消されるべきであり、本件処分2は徴収額を9,010円と決定するとの内容に変更すべきである。

(2) 理由の要旨

審査庁は、判断理由を審理員意見書「6 判断理由」のとおりとしており、その要旨は次のとおりである。

ア 法第61条の規定に基づく申告すべき収入

被保護者が、法第61条の規定に基づき届出の義務を負う「収入」は、現実に増加している金銭等であれば、その種類や原因のいかんは問わず（ただし、保護費は除く。）、保護実施機関によって収入認定されないものや控除の対象となるものも含んだ概念であると解すべきである。

イ 法第78条第1項の要件

客観的にみて審査請求人は、届出義務に違反しているが、届出義務違反があったことのみでは、法第78条第1項の要件に該当するとはいえない。

法第78条第1項の「不実の申請その他不正な手段」とは、積極的に虚偽の事実を申告することのみならず、消極的に本来申告すべき事実を隠匿することも含まれると解される。

ウ 本件における処分庁の説明と審査請求人の認識

審査請求人は、平成19年8月15日の生活保護開始決定以後、処分庁からは、ネットオークションによる収入は、売値が買値を超える場合に収入申告の対象となる旨の説明を受けたとの主張を繰り返し述べていることや仮定の話として「ネットオークションによる収入があったらどう

なるのか」との質問を処分庁に対して行っていることからすると、平成 19 年頃からネットオークション等による収入の申告の要否について注意を払っていたものと認められる。

そうすると、審査請求人は、ネットオークション等による収入が申告すべき収入に該当することを全く認識し得なかったと認めるのは相当ではないから、法第 78 条第 1 項の「不実の申請その他の不正な手段」により保護を受けたといえる。

しかしながら、処分庁は、平成 19 年から平成 22 年までの間、収入申告の必要性について概括的に説明、指導したにとどまる。審査請求人は、動産処分による収入は、売値が買値を超える場合にのみ収入申告の対象となる旨の説明を受けたと認識しているようであって、処分庁がこれを把握し、審査請求人に対して、処分価格の多寡や利益が出ているかどうかにかかわらず、ネットオークション等による収入は、全て動産処分による収入その他の臨時的収入として届け出る義務を負うことを明確に指導した様子は窺えない。

処分庁は、平成 26 年 10 月 15 日、「不正受給にならないためのハンドブック」により収入申告について説明し、遅くともこの時点において、審査請求人は、ネットオークション等による収入は申告すべき収入であることを明確に認識するに至ったと認めるのが相当である。

したがって、同日前においては、処分庁による申告すべき収入についての説明が十分ではないから、審査請求人がネットオークション等による収入を申告しなかったことが強い非難に値するとまではいえず、また、平成 28 年になってから本件処分 1 及び本件処分 2 をすることは審査請求人に酷と考えられるから、同日前に係る本件処分 1 及び本件処分 2 は、適法であっても妥当とはいえない。

エ 破産開始決定及び免責決定後に本件処分 1 をしたことの適法性及び妥当性

(1) のとおり、本件処分 1 は取り消されるべきであるから、判断の必要はない。

オ 本件処分 1 及び本件処分 2 の適法性及び妥当性

本件処分 1 及び本件処分 2 は、いずれも適法であるが、平成 26 年 10

月 15 日前の収入に係る本件処分 1 及び本件処分 2 は妥当ではないから、(1)のとおり裁決すべきである。

6 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) 法第 61 条の規定に基づき申告すべき収入について

審査請求人は、ネットオークション等による収入について申告すべき収入には該当しないと主張するので、法第 61 条の規定に基づく届出の義務について、まずは検討する。

法第 61 条は「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、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」と定めるが、本件のような、ネットオークション等による収入が、同条の「収入」に当たるかどうかは法の規定上、必ずしも明らかとはいえない。

この点、法第 4 条第 1 項は「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て行われる」こと、第 8 条第 1 項は「保護は厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、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とする」ことを定め、「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いない。そして、保護実施機関による収入の認定は、被保護者の収入の実態を把握し、これを基にして収入充当額を決定するという過程によることとされ、運用上の原則としても被保護者に対して、収入に関する申告を行わせることとしている。加えて、収入申告の内容について疑問が生じる場合等には、保護実施機関としてその事実関係について内容審査はもちろんのこと、関係先への照会等を通じて妥当性を明らかにすることとされていることからすれば（生活保護手帳別冊問答集 2016 第 8 収入の認定）、法第 61 条の規定に基づく届出の義務の主たる目的は、最低生活保障水準の実質的平等を確保するために、事実たる収入をありのままに把握ことであると解するのが相当である。

このような法第 61 条の目的からすれば、被保護者が同条の規定に基づき

届出の義務を負う「収入」は、現実に増加している金銭等であれば、その種類や原因のいかんは一切問わず（ただし、保護費は除く。）、保護実施機関によって結果として収入認定されないものや控除の対象となるものも含んだ概念であると解すべきである。

そして、「不動産又は動産の処分による収入、保険金その他の臨時的収入については、その額が世帯合算額 8,000 円（月額）をこえる場合、そのこえる額を収入として認定する」とされているが、この通知内容をどのように取り扱い、収入として認定するかは、保護実施機関が判断すべきものと解するのが相当であり、被保護者が当該判断を行う理由もない。

したがって、被保護者は、保護費以外のあらゆる収入について、同条の規定により届出の義務を負うから、処分価値の小さい趣味嗜好品その他の物品であって被保護者が保有することが容認される資産たる動産であっても、これを処分した場合には、これによる利益があるかどうかにかかわらず、その売却代金を動産処分による収入として届け出る義務を負うこととなる。

以上を踏まえ、本件についてみると、審査請求人は、ネットオークション等による収入は売却益が生じていないこと、ネットショッピングの返金であることなどを理由として、申告すべき収入に該当しない旨主張するが、その主張の当否にかかわらず、現実に金銭が増加しているのであるから、本件処分 1 及び本件処分 2 に係る収入は、法第 61 条の規定に基づき、申告の義務を負う収入に該当するものといえる。

(2) 法第 78 条の規定を適用する適法性及び妥当性

ア 法第 78 条第 1 項の要件

本件処分 1 及び本件処分 2 に係る収入は、法第 61 条の規定に基づき、保護実施機関に対して、届出の義務を負う収入であることは、(1)のとおりであるから、審査請求人は、客観的にみて、当該届出の義務に違反していることが認められる。

しかしながら、法第 78 条第 1 項は、その要件として「不実の申請その他不正な手段により保護を受け…た者があるとき」と定めているから、法第 61 条の規定に基づく届出の義務に違反することのみでは、法第 78 条第 1 項の要件に該当するといえないことは文言上明らかである。

したがって、以下、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検討する。

審査請求人の主張によれば、本件処分1及び本件処分2に係る収入は、ネットオークションによる動産処分の収入、ネットショッピングの返金又は立替金に係る入金 of のいずれかということとなるが、審査請求人は、本件において、ネットオークションによる動産処分の収入については、売値が買値を超える場合にのみ収入申告の対象となる旨の指示を受けたと一貫して主張していることが認められる。

また、処分庁は、本件処分1及び本件処分2に係る収入の事実を把握した後、審査請求人から提出された資料により、収入の性質がネットショッピングの返金であるものや、立替金に係る入金であるものと確認したものについては、同項の規定に基づく支弁した保護費の徴収決定をしていないことが認められる。そうすると、仮に審査請求人が、本件処分1及び本件処分2に係る収入の全部又は一部がネットショッピングの返金であるものや立替金に係る入金であることが、処分庁に対して資料を提出することで挙証されていたとしたら、保護費を減額する事情として扱われず、これに相当する保護を受けられたといえることができる。

このような本件の経過に照らせば、確かに動産処分による収入その他の臨時的収入も収入として申告する義務を免れないものであるとはいえ、少なくとも本件処分1及び本件処分2に係る収入については、これを申告せずに保護を受けたことをもって直ちに「不実の申請その他不正な手段により」保護を受けたと断ずるのは審査請求人にとって酷といえるべきである。

もっとも、同項の「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、消極的に本来申告すべき事実を隠匿することも含まれると解されるから、審査請求人が、本件処分1及び本件処分2に係る収入について、動産処分による収入その他の臨時的収入として申告義務があることを認識していたと認められる場合には、「不実の申請その他不正な手段により」保護を受けたと解すべきである。

この点、保護実施機関による指示がなくても被保護者において届出の義務があることを認識していたと認められる場合は別として、通常は、保護実施機関が、審査請求人に対して、申告すべき収入について指示す

ることによって、審査請求人はこれを認識するものである。

そうすると、保護実施機関による指示は、審査請求人が理解できるような指示内容を可能な限り明確にすべきであるから、生活保護制度全般にわたり様々な事柄が含まれている「保護のしおり」を交付しただけでは指示内容が明確であるとはいえないし、保護実施機関が指示をしたというからには、指示された内容を審査請求人が理解していなければならないと解するのが相当である。

イ 本件における処分庁の説明と審査請求人の認識

本件においては、処分庁は、審査請求人の生活保護開始決定後、最初の保護費支給日である平成19年9月5日において、あらゆる収入を申告するように説明するだけで（処分庁は「保護のしおり」を交付したかも不明と述べている。）、審査請求人に対して、処分価格の多寡や利益が生じているかどうかにかかわらず、ネットオークション等による収入は、全て動産処分による収入その他の臨時的収入として届け出る義務を負うことを明確に指示した様子は窺えない。また、収入申告に用いる収入申告書（生活保護法施行細則（昭和31年10月横浜市規則第79号）第3号様式）には、形式的にはネットオークション等による収入を申告する記載欄はない。

また、平成25年11月18日、審査請求人から仮定の話として「ネットオークションによる収入があったらどうなるのか」との質問があったが、これに対しても、処分庁は、電話で単に「申告が必要」と答えるだけで、処分価格の多寡や利益が生じているかどうかにかかわらず、申告が必要であることを明確に指示した様子は窺えない。

このような経過に照らすと、処分庁は、生活保護開始決定後、審査請求人に対して、生活保護制度の一般的な説明はしているものの、ネットオークション等による収入について申告が必要であることについては、概括的な説明をしたにとどまるといわざるを得ず、審査請求人が認識し得る程度に指示したと認めることはできない。

一方で、処分庁は、平成26年10月15日には、届出の義務に関する配布物である「不正受給にならないためのハンドブック」を用いて、全ての収入について正確かつ速やかに収入申告するよう指示し、その際、審

査請求人は「まずい」と思うところがあったと述べていることが認められる。そして、同日以後、審査請求人は、同日前におけるネットオークション等による収入について、資料とともに自ら申告していることからすれば、遅くとも、この時点において、審査請求人は、ネットオークション等による収入は申告すべき収入であって、申告しないことがすなわち不正に保護費を受給することとなると明確に認識するに至ったと認めるのが相当である。

ウ 本件処分1及び本件処分2の適法性及び妥当性

したがって、平成26年10月15日前においては、審査請求人がこれを申告せずに保護費を受給し続けたことをもって法第78条第1項にいう「不実の申請その他不正な手段により」保護を受けたとまではいえないから、かかる部分については、要件を欠き違法といわざるを得ない。

同日以後にかかる部分（本件処分2の一部）については、違法又は不当な事由は認められず、この場合、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解されるから、かかる部分については、その全額が徴収の対象となる。

エ 破産開始決定及び免責決定後に本件処分1をしたことの適法性及び妥当性

ウのとおり、本件処分1は取り消されるべきであるから、判断の必要はない。

オ 結語

以上のとおりであるから、平成26年10月15日前の収入を処分の対象としている本件処分1は、取り消されるべきである。また、同日前の収入及び同日以後の収入を処分の対象としている本件処分2は、同日以後の収入のみ処分の対象とすべきである。

(3) 審理員の審理手続

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

(4) 結論

以上のとおりであるから、5の審査庁の裁決についての判断は、結論として妥当である。

《 参 考 1 》

審理員の審理手続の経過

年 月 日	審 理 手 続 の 経 過
平成 28 年 12 月 1 日	・ 審査請求書（副本）送付及び弁明書の提出等依頼
平成 28 年 12 月 21 日	・ 弁明書の受理
平成 28 年 12 月 26 日	・ 弁明書（副本）の送付及び反論書の提出等依頼
平成 29 年 1 月 26 日	・ 反論書受理
平成 29 年 2 月 10 日	・ 書類その他の物件の提出
平成 29 年 2 月 20 日	・ 反論書（副本）送付 ・ 物件提出のお知らせ
平成 29 年 2 月 28 日	・ 質問書の送付
平成 29 年 3 月 17 日	・ 質問書回答受理
平成 29 年 5 月 18 日	・ 審理手続の終結
平成 29 年 5 月 24 日	・ 審理員意見書の提出

《 参 考 2 》

審査会の調査審議の経過

年 月 日	調 査 審 議 の 経 過
平成 29 年 5 月 24 日	・ 審査庁から諮問書及び事件記録等の写し受理 ・ 調査審議
平成 29 年 6 月 21 日	・ 調査審議
平成 29 年 6 月 27 日	・ 調査審議