

生活保護法63条の「徴収」と「天引き」の「改正」法運用に関する提言書

2018年11月17日

自由法曹団

2017年開会の第196回通常国会において「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律」（以下単に「改正」法という）が成立し、現実に施行・運用が始められた。

「改正」法は、「生活困窮者の自立」を強調し、生活保護の利用から速やかに脱却させることをうたい文句にしている。しかしわが国では、生活保護の利用率・補足率ともに諸外国に比べて極端に低く¹、生活保護を利用すべき者が保護を利用できていない実態がある。自由法曹団はこのような立法が、貧困の実態を直視是正することなく、そのまま施行されれば社会保障の向上・増進を国の責務とする憲法25条に悖ると強く批判してきた。

特に「改正」法の中でもっとも喫緊な問題は、生活保護法（以下、単に「法」という。）63条をめぐり、全国で違法な決定が横行している運用の実態がすでに存在しているにかかわらず、さらにこれに輪をかけて生活保護の利用者（以下、単に「利用者」という。）を追い詰める条項が新たに設けられたことである。「改正」法77条の2が法63条の費用返還請求を国税徴収法の例により行われることになった点、また「改正」法78条の2が保護費からの天引きを許すものとした点である。

以下、違法な決定が横行する法63条の運用の現状と問題点を述べ、それに基づいて「改正」法の上記2点の運用上、行政として最低限配慮し、遵守しなければならない、いくつかの提言をする。

第1 違法な決定が横行する法63条の運用の現状

1 法の趣旨に背く「全額の返還」を原則とする通達

法63条²は、急迫の場合等において資力がある利用者が保護を受けた場合、

1 生活保護問題対策全国会議編（2018年）「『生活保護法』から『生活保障法』へ」（明石書店）によれば、日本の利用率1.68%・捕捉率10.8%（2017年）は、欧米諸国の利用率4～11%・捕捉率48～139%と比較して顕著に低い。

2 法63条は、「被保護者が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときは、保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村に対して、すみやかに、その受け

実施機関の定める額を返還しなければならない、と決めている。この条文の趣旨は、立法当時の責任者である小山進次郎が説明したところによれば、保護の開始後に資力があつたと判明した場合に、「決定自体はそのまま有効なものとしておき、ただ、費用の関係だけは相手方に資力もあることだから、可能な限度で徴収」する、「全額を返還させることが不可能、或いは不適當な場合もあるうから、額の決定を被保護者の状況を知悉しうる保護の実施機関の裁量に委ねた」ものである³。

すなわち、利用者に資力があることが判明し、そのことに帰責性がない場合でも、利用者の生活保障や自立の促進という法の目的に照らし、保護行政にあたる者が個々の利用者の生活状況や自立に資する事柄等に配慮した弾力的・合理的な裁量を行うことにより、費用返還を求めるか否か、及び求める場合の返還額を決めようとするものであり、その立場は司法からも支持されてきたものである。なお、ここで言う「自立」は、保護からの脱却を意味するものではなく、あらゆる人間的側面における何らかの自立を意味する、極めて広い概念である。

しかし行政は、平成24年7月23日付け社援保発第0723第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知（以下、「24年通知」という。）に見られるように、「原則、（収入）全額を返還対象とすること。ただし全額を返還対象とすることによって、当該保護世帯の自立が著しく阻害される場合には、（いわゆる自立更生費と福祉事務所が認める金額）を返還額から控除して差し支えない」としてきた。これは法の趣旨解釈に背き、原則と例外を転換し、かつ弾

た保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額を返還しなければならない。」と定める。24年通知は、「被保護者に不当に受給しようとする意思がなかったことが立証され、やむを得ない理由が認められるとき」などに法63条を適用すべきとしている。総務省行政評価局（2014年）「生活保護に関する実態調査結果報告書」によれば、調査で確認できた平成24年度の法63条に基づく返還金の調定額は約39億円にのぼる（165頁）。

例えば、生活保護の開始後に、所有していた不動産の売却代金を受け取ったり、交通事故の賠償金を受け取ったりしたときに、それまでに受けていた保護費の返還を求めるために、法63条が用いられている。

3 小山進次郎著「生活保護法の解釈と運用（改訂増補版）」（1975年）は、法63条の趣旨を「『急迫の事由がある場合』にはその時、その場の状況に応じて必要な保護が行われるし、又場合によっては調査不十分のため資格なきにかかわらず、資格ありと誤認し保護を行うこともある。このような場合に先に行われた保護ではその状況下においては正当だと認められたのであるから、処分自体はそのまま有効なものとして置き、ただ費用の関係だけは相手方に資力もあることだから、可能な限度で徴収しておきたいという場合がある。本条はこのよう

力的・合理的な裁量の行使も抑制して、利用者の生活保障と自立を軽視する運用を打ち出すものである。

この施策は貧困を自己責任とみなし、憲法25条に背いて公的な保障（公助）を後退させようとすることに熱心な最近の国による政策傾向の所産である。そして人員や研修の不足、不適切に知識も経験も乏しい者を配置するという保護行政の問題点を放置し続けようとする自治体の姿勢と一体となつてすすめられている。このことに関しては、先に発表した自由法曹団の「生活保護行政のあり方の抜本的な是正を求める緊急提言書」（以下、「緊急提言書」という。）で詳細に批判し、その抜本的な是正を提言しているところである。

以下に法63条の運用実態を明らかにするが、そのために「生活保護裁決データベース」⁴に摘録されている法63条に関連する裁決例に適宜に基づきながら述べていくことにする。

2 違法な決定が横行する法63条の運用実態

法63条の返還決定を行うにあたっては、本来多様な利用者の実情に照らし、まず資力・収入の有無やその発生時点等を適切に認定し、次に必要経費の控除等を考慮したうえで、自立更生費等を控除する、といった手間のかかる資料収集と複雑な判断を行うといった過程を経なければならない。その過程を適切に実践していくために、保護利用者の資力・収入の詳細や、利用者の生活状況・自立に資する経済的な条件その他の資源を考察し、そのうえで広範・詳細な法令知識を働かせる経験と技術が求められることになり、人員不足・技量不足等に悩む保護実施機関にとって真に容易な作業ではない。

裁決例で法63条の運用上違法な決定が多く見られるのは、全額返還を原則とする24年通知の影響のみならず、複雑で丁寧な判定作業に耐え得ない職場環境等にもよる。

以下にいくつかの類型に区別して現在の状態とその問題点を紹介する。

（1）取扱いの説明を懈怠しながら、事前の相談がないことを理由に自立更生費等の控除を認めない返還決定

先に述べたように法63条に基づく返還決定の実施は、本来福祉事務所職員

必要に応ずる規定である。」（649頁）と説明している。

4 本提言書では、吉永純・花園大学社会福祉学部社会福祉学科教授が2017年4月1日に公開した、2006年度～2015年度に全国で出された生活保護裁決6500件余りのうち、注目される約500件の裁決を取り上げたデータベース（<http://seihodb.jp/>）が掲示・分析する法63条関連の裁決例のうち、2012年7月以降のものを取り上げた。

の担う重要な職責であるが、彼らの上記主体的、客観的な条件からして、これを適切に、スムーズに行うことは容易でない。まして利用者がこの複雑な制度を理解することはほとんど不可能であるといつてよい。そもそも自己が得た収入を費消する前に、福祉事務所に相談するというようなことを想定することは、一般社会の経験に照らし極めて稀であるといわなければならない。さらに利用者に対する自立更生費等に関する扱いの説明が事前になければ、利用者が適切に返還することを想定することもおよそできない⁵。

この点24年通知は、遡及して受給した年金収入にかかる自立更生費等について、保護の実施機関がその旨を利用者に説明しておくことを求めている。ところが、各地の福祉事務所等がそのような説明を事前に行わないことが少なくないのが実際である。

そうして事前の相談の必要性を知らずに収入を費消してしまった利用者に対し、事前の相談がないことを理由として、自立更生費の控除を認めず、全額の返還を求める事案が見られる（鹿児島県2013年12月17日裁決、山口県2014年2月20日裁決）。

これは、主客を転倒する論理であって、利用者に対する説明が懈怠されている現状こそ是正されなければならない。

（2）利用者の生活状況等の調査、生活保障と自立促進の検討をしない全額の返還決定

法63条に基づく返還決定を行うにあたっては、具体的な利用者の生活状況や資産・収入、自立に資する用途の有無等の調査を十分に行ったうえで、返還決定が利用者の生活を損なわないか、自立を阻害しないかといった点の具体的な検討をしなければならない⁶。

しかし、そのような調査・検討をまったく行わずに、あるいは杜撰な調査・

5 山口県2014年2月20日裁決は、「自立更生費の取扱いについて、決定庁が被保護者世帯に説明していなければ、生活保護制度を熟知していない当該被保護者が事前に相談することは困難である」等と指摘している。

6 東京地方裁判所平成29年2月1日判決は、福祉事務所が利用者の「資産や収入の状況、その今後の見通し、本件過支給費用の費消の状況等の諸事情を具体的に調査し、本件過支給費用の全部又は一部の返還をたとえ分割による方法によってでも求めることが、原告に対する最低限度の生活の保障の趣旨に実質的に反することとなるおそれがあるか否か、原告及びその世帯の自立を阻害することとなるおそれがあるか否か等についての具体的な検討」なしに行った過大支給分全額の返還決定を「法の目的や社会通念に照らして著しく妥当性を欠く」と指摘して取り消している。

検討により自立更生費を認めずに収入額全額の返還決定を行う事案が多数見られる（兵庫県2012年10月3日裁決、宮城県2012年12月28日裁決、茨城県2013年6月3日裁決、岡山県2014年3月6日裁決、宮城県2014年4月24日裁決、熊本県2014年5月8日裁決、埼玉県2015年2月19日裁決、大阪府2015年7月22日裁決）。

全額の返還を当然視し、具体的な利用者の生活状況や資力、自立に資する用途の有無等の調査を懈怠しがちな運用の実情を改め、自立更生費の的確な把握が徹底されなければならない。

（3）事実認定、法令の解釈・適用の誤り等による過大な返還決定

各地の裁決例において様々な事実認定の誤り、法令解釈・適用の誤りにより過大な返還決定を行い、利用者を困惑に追い込む例が多数見られる。

例えば、

- ①預金名義から利用者が活用できる資産と即断したことの誤りを指摘するもの（千葉県2014年3月18日裁決、宮城県2015年7月1日裁決⁷、大阪府2016年1月19日裁決）がある。十分な調査にもとづき慎重な判断が求められるのである。
- ②資力発生時点の解釈の誤りを指摘するもの（和歌山県2013年4月1日裁決、長野県2015年5月29日裁決、和歌山県2015年7月21日裁決）がある。法令の正確な理解と調査が不十分なために生じた誤りである。
- ③必要経費等を認めなかった解釈の誤りを指摘するもの（茨城県2012年9月14日裁決⁸、鳥取県2015年3月26日裁決⁹、滋賀県2015年

7 宮城県2015年7月1日裁決は、「本来であれば、通帳、キャッシュカード及び印鑑を管理する者並びに保護の申請に当たって資産として申告を行わなかった理由を請求人（利用者）に確認するなどした上で、請求人の利用し得る資産であるかを判断し、本件決定を決定すべきであったところ、単に未申告口座が請求人の名義であることのみをもって請求人の利用し得る資産と認定し、本件決定を行ったものであり、確認が不十分なままなされた瑕疵あるものであったと、認めざるを得ない。」と述べ、決定を取り消している。

8 茨城県2012年9月14日裁決は、支給を受けた企業年金を国民年金の受給権を得るための任意加入保険金の支払に充てたいと利用者が要望したにもかかわらず、その検討をせず行った全額の返還決定を、次官通知に背いて必要経費を認めなかったものとして取り消している。

9 鳥取県2015年3月27日裁決は、火災に遭い家財道具を失った利用者に支払われた保険金につき、代わりの生活必需品の購入費用を必要経費と認めずに行った全額の返還決定を違法と判断して取り消している。

4月6日裁決¹⁰、大阪府2015年9月16日裁決¹¹、埼玉県2015年9月17日裁決)がある。不合理・過度に制限的な必要経費の認定は、生活保護の利用に抑制的な行政のありかたに促されている傾向に拠るところが少なくない。

④自立更生費等の認定を誤ったことを指摘するもの(埼玉県2013年6月13日裁決、沖縄県2013年12月24日裁決、熊本県2013年7月11日裁決¹²、鳥取県・2015年3月3日裁決¹³、京都府2015年3月27日裁決¹⁴、愛知県2016年2月3日裁決)がある。自立更生の概念そのものを狭く解釈していこうとする解釈態度は、却って生活の破綻と自立の阻害を導きやすく、根本的には是正されるべきである。

⑤保護に要した費用以上の返還を求めた誤りを指摘するもの(東京都2014年12月17日裁決¹⁵、神奈川県2013年4月26日裁決¹⁶)。単純な

10 滋賀県2015年4月6日裁決は、保険会社から支払われた交通事故による損害賠償金につき、①次官通知が世帯合算額8000円(月額)をこえる額を収入として認定するものとしていることを看過し、また②交渉に要した診断書や明細書の発行費用・弁護士報酬等を必要経費として認めなかった全額の返還決定を取り消している。なお、装具代を自立更生費と認めなかったことについても、「著しく不合理」と批判している。

11 大阪府2015年9月16日裁決は、年金の裁定請求のために必要な戸籍の証明書の発行費用につき、「領収書等の提出がなかったため」必要経費と認めなかった返還決定を「妥当性を欠く」と批判して取り消している。

12 熊本県2013年7月11日裁決は、視覚障害が進行している利用者が障害年金からパソコンの購入を希望したにもかかわらず、これを自立更生費と認めなかった返還決定につき、「視覚障害を抱える請求人(利用者)の行動はかなり制限されてくるものと考えられ、パソコンの操作方法を習得し、…社会参加の機会も確保していくことは請求人にとっての自立につながる…視覚障害が進行している事実を鑑みれば、早い段階でパソコンの操作方法を習得しなければより習得が困難になるであろうことは容易に理解でき、また、パソコンを取得しなければ習得の時間が限られてしまう…決定庁の判断は妥当性を欠く」として、決定を取り消している。

13 鳥取県2015年3月3日裁決は、事理弁識能力を欠く利用者が成年後見人を通じて行い得た障害基礎年金につき、成年後見人に対する報酬を自立更生費と認めずに行った返還決定を「明らかに不当」と批判して取り消している。

14 京都府2015年3月27日裁決は、交通事故による損害賠償のうち、任意保険から保険金等の申告を行わなかったことが不正受給にあたることを口実に、適切に申告を行った政府自動車損害保障事業による損害填補金についても自立更生費を認めないとした返還決定を「考慮に入れるべきでない事項を過重に評価したもので合理性がない」として取り消している。

15 東京都2014年12月17日裁決は、「決定がなされた時点で未到来の」保護に要した費用の返還を求める決定を取り消している。

16 神奈川県2013年4月26日裁決は、施設を退所した利用者がアパートへの転居を希望

誤り、もしくは意に沿わない利用者の保護を抑制しようとする権力的な対応の例である。

⑥収入と認定したことの誤り等を指摘するもの（栃木県2013年7月9日裁決¹⁷、埼玉県2013年12月2日裁決、沖縄県2013年12月17日裁決）等がある。収入認定の杜撰さ・不当さが表れる例である。

（4）小括

以上のとおり、法63条に基づく返還決定について、必要な説明、調査・検討を懈怠し、あるいはその多様さ・複雑さ故の事実認定の誤り、あるいは法令の解釈・適用を誤る決定が全国各地で相次いでいる。24年通知から安易に全額の返還を当然視し、利用者に対する説明や調査・検討を疎かにして機械的に全額の返還を決定する態度等が多くの背景にある。

ここでの指摘は限られた裁決例によるものに過ぎず、これ以外に今のところ把握できていない多くの裁決例があることが容易に想定できる。利用者は、その抱える困難による経済的精神的な余裕のなさに加え、保護実施機関に生死を握られている従属的な立場からして、不服申立をすることは困難であり、審査請求に及ぶのはごく少ない例であり、その裏に表面化していない圧倒的に多くの違法な決定が争われないままになっていることも十分に推定できる。保護行政の衝にあたる者は、このことをしっかりと肝に銘ずる必要がある。

第2 改正法及びその運用の問題点

1 改正法の概要

（1）法63条に基づく費用返還を「国税徴収法の例による」ものとする法77条の2

改正法77条の2は、法63条に基づく費用返還請求について、租税と同様の徴収手続きを行えろとし、破産手続でも免責されない債権と位置づけた。

している状況のなか、利用者からの連絡に不備があったことを口実に、退所日に遡及して保護を廃止し、遡及期間に対応する保護費の返還を請求した返還決定につき、同金員の戻入の記載がある決定通知が有効ならば戻入に加えて返還請求を行ったことになり看過できず、戻入の記載が誤記載ならば法8条に基づき廃止日までの保護費が支給されなければならないとして、決定を取り消している。

17 栃木県2013年7月9日裁決は、保護開始時に抵当権が設定された不動産を所有していた利用者に対し、被担保債権の弁済を求められた利用者が不動産を任意売却したことをとらえて行った返還決定につき、売却代金が弁済等に充てられて残っていない状況のため資力の発生が認められないとして、「決定は違法、不当」と批判して取り消している。

政府参考人の国会答弁¹⁸によれば、「いわゆる破産管財人によるへんば行為の否認権の行使の対象となって、他の債権に優先して福祉事務所が回収することができない事例が生じているとされたことを踏まえ」て「改正」したとされている。

なお、行政の過誤による過大支給のために生じた費用返還に関しては、法77条の2を適用しない方向の省令を検討しているとの国会答弁があった。

(2) 費用返還につき、保護費からの天引きを認める法78条の2

法78条の2は、法77条の2に基づく徴収につき、①利用者から申出があり、②保護の実施機関が生活の維持に支障がないと認めた場合には、利用者へ支給される保護費から天引きできるとした。

その理由として、政府は「生活保護費の給付は全額公費で賄われており、公費を負担する国民の制度に対する信頼を確保するためにも、生活保護費に係る返還金債権について確実に徴収するということは必要」であると答弁した。

(3) 法の本質に背く改正法

法63条は、利用者の生活保障と自立の促進という法の目的を受けて、利用者に資力があっても、その生活と自立に配慮して返還を求めず、あるいは相当な返還額を定めようとするものであり、生活保護の返還は租税徴収とは性質を全く異にする。破産に至っても免責せず、利用者を追い詰めるような「確実な徴収」は生活保護が本来予定するものではない。また保護費からの天引きは、利用者に保護費以下＝最低限度の生活以下の生活を強いるものであって（法8条1項¹⁹参照）、法の趣旨にまったく反する。「改正」法は、そもそも法の趣旨と本質的に相容れないが、施行にあたっては少なくとも、利用者の生活保障と自立の促進という目的に反する事態が生じないよう十分に配慮した細心の運用が求められる。

厚生労働省は、「改正」法を受けて、生活保護法施行規則（以下、単に「施行規則」という。）を改正し、また、24年通知を改正するものとし、その運

18 第196回通常国会・参議院厚生労働委員会会議録第14号（平成30年5月22日）

19 法8条1項は「保護は、…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。」と定める。すなわち、生活保護基準は、憲法25条がすべての国民に保障する「健康で文化的な最低限度の生活」の基準であって、保護費からの天引きにより同基準を下回る生活を強いることは、憲法25条が保障する生存権を侵害するものである。

用を打ち出しているが、その内容は違法な決定が全国各地で相次ぐ実態を無視するもので、行政による違法な権利侵害の続発が強く懸念されるものである。以下詳述する。

2 想定される運用と問題点

(1) 法63条解釈による違法決定の頻発する実態を見ない施行規則の改正

「改正」法77条の2が「国税徴収法の例」によることの例外として「徴収することが適当でないときとして厚生労働省令で定めるとき」と定めたことを受け、施行規則は「保護の実施機関の責めに帰すべき事由によって、保護金品を交付すべきでないにもかかわらず、保護金品の交付が行われたために、被保護者が資力を有することとなったとき」（22条の3）には徴収は適当でないとする規定を新設した。

しかし安易かつ杜撰に過大な返還決定・裁決例が全国各地で数多く生じている実態のもとで、「徴収することが適当でないとき」を福祉事務所の過誤による過大払いの場合に限定することは極めて不十分である。法63条の返還決定を「国税徴収法の例」により行うことは、声を上げられない利用者に対する違法な権利侵害を強行して、利用者の泣き寝入りを招く事態を現出すること必至である。

(2) 福祉事務所の過誤を看過した「徴収」の虞れ

改正後の24年通知は、上記施行規則22条の3の運用について、「具体的には、被保護者から適時に収入申告書等が提出されていたにもかかわらずこれを保護費の算定に適時に反映できなかった場合、保護の実施機関が実施要領に定められた調査を適切に行わなかったことにより保護の程度の決定を誤った場合等」と説明する。

しかし、先述したとおり、全国各地で違法な決定・返還決定が横行している実態が利用者からの審査請求等により、ようやく明らかになっていることを考えれば、福祉事務所と一体の立場にある自治体が、収入申告書等を適時に反映して徴収決定を行ったか、諸調査を適切に行ったか、といった事柄を真剣に自己点検したうえで、「国税徴収法の例」による徴収を控えると言うようなことは到底考えられない。福祉事務所の過誤を看過した徴収がなされる危険が大きい。

また改正後の24年通知が「全額の返還」「確実に徴収」の原則を「国民の制度に対する信頼」というような誤った発想で合理化したことや現場での「全額の返還」に偏した運用実態に鑑みれば、被保護者からの収入申告書等の提出

が「適時」でなかったこと等と言い掛かりをつけて、福祉事務所の過誤があった場合でも「実施機関に責めに帰すべき事由」がないとして不当に扱われるおそれは到底払拭できない。

(3) 天引きの事実上の強制を許す取扱い

改正後の24年通知は、「改正」法78条の2の保護費からの天引きにつき「様式を参考に当該申出の趣旨及び取り扱いについて説明し、必要事項を記載させた書面の提出を求める」としている。しかし、通知が示す様式というのは、①一定の月から保護費のうち一定金額の天引きを申し出る旨と、②「申出の撤回又は申出内容の変更を行わない限りにおいて、本申出に基づき、徴収金を全て納付するまで保護金品等から支払いに充てる」ことを記載することに過ぎない。

そもそも、ケースワーカーは、利用者にとって「権力者」というべき立場にあり、利用者がケースワーカーに異を唱えたり疑問を差し挟むことは事実上至難である。また利用者の個性も様々で、ケースワーカーの説明を理解する能力・意欲に乏しい者も少なくないのが実際であって、ケースワーカーの問題のある指示をそのまま素直に受け入れてしまうこともある（横浜地方裁判所川崎支部・平成27年3月11日判決参照²⁰）。利用者がケースワーカーの指示に盲従してしまうのが実態である。

加えて、この様式には申出が利用者の任意に委ねられるとされたり、自由に拒否できるといったことが明記されていない。この様式による説明がケースワーカーからなされれば、立場の弱い利用者としては、それに従った「申出」をせざるを得ない。さらに「申出の撤回」「申出内容の変更」があり得ることの記載はあるが、それがいかなる場合に行えるものかどうかは、利用者はまったく理解できない。天引きする金額の限度・水準について何も触れられておらず、利用者はケースワーカーから提示された金額が適切か否かも事実上判断できない。結局、改正後の24年通知が示す様式の書面を示された利用者は、ケースワーカーから提示された金額について「徴収金を全て納付するまで」天引きされ続けるという結果になること必至である。

改正後の24年通知は「申出書の提出は任意の意思に基づくものであり、提出を強制するものではないことに十分留意」としているものの、それを担保する方策をまったく示しておらず、単なる建前に墮すおそれが高いと言わざるを得ない。

20 緊急提言書7頁以下参照

(4) 利用者による申出の撤回、変更を事実上拒否することを許す取扱い

改正後の24年通知は、「申出後に被保護者から当該の申出の取消について意思表示がされた場合は、その旨を記載した書面等の提出を求めた上で、申出の取消しを認める」と言うが、申出の場合と異なり、様式には取消等の様式は提示されておらず、説明内容等にも何ら触れるところがない。

しかし先述した利用者とケースワーカーの支配従属の力関係の現実等に照らして、利用者が自発的に申出の取消等を申し出るとは容易でない。また返還金の「確実な徴収」と制度に対する「国民的な信頼」が声高に強調されているところでは、ケースワーカーが利用者の申し出を受けた場合でも、担当者が相当なもの認めない限り、利用者の撤回・変更が認められず、事実上無視ないし拒否されるような事態が生ずることも十分に想定しうる。また拒否でないとしても、ケースワーカーが納得しがたい撤回、変更の意思表示を速やかにその行政措置のうえに反映しないこともあり得るし、事実上利用者に撤回、変更の意思表示の撤回を迫るといった懸念もある。

少なくとも、ケースワーカーが保護費からの天引きの申出を受けるにあたって、その申出は自由に、いつでも撤回、変更できることを明らかにしたうえで行われる必要があり、そのことを明記した書面が交付されなければならない。また撤回、変更の意思表示があった場合は常にそれを受領し、直ちに保護行政のうえに具体化し反映しなければならない旨の運用をすべきである。

(5) 利用者の生活実態を軽視し、過大な天引きを許す取扱い

改正後の24年通知²¹は、保護費からの天引きの要件の一つである「生活の維持に支障がない」場合について、「単身世帯であれば5000円程度、複数世帯であれば10000円程度を『上限の目安』』としている。この通知は、上記の「上限の目安」を、従前「上限」としていたことから改定したものであって、天引き額の制限を緩和する方向を示している。また、「生活の維持に支障がないとする徴収金額については、.....領収書・レシートなど家計状況や生

21 平成25年の生活保護法改正により、いわゆる不正受給に関する法78条が改正され、また78条の2が新設され、国税徴収法の例による徴収と保護費からの天引きが許されることになった。そのもとでの24年通知は、「単身世帯であれば5000円程度、複数世帯であれば10000円程度を上限と」するものとし、後述する「上限額への加算」等を上限に加えて差し支えないものとしていた。

「改正」法及び改正後の24年通知は、利用者に帰責性のない場合である法63条の費用返還についても、不正受給の場合と同様に厳格な取り扱いを行うものとしている。

活状況について可能な限り把握するとともに、.....当該費保護世帯の自立の助長についても十分配慮し保護の実施機関にて個別に判断すること」として、家計の把握を領収書やレシート等の「証拠」により把握すべきとしているに過ぎない。さらに、天引き額が利用者の「生活の維持に支障がない」と判断するに至るプロセスについて、具体的には何らの言及がなく、判断基準が示されていない。

しかし先に述べたとおり、法63条の返還決定を巡っては、「『原則』全額の返還」とする厚生労働省が示した指針のため、現場では全額返還が当然視され、利用者の実態等の調査・検討すら行わない等の違法な決定が横行している。このような実態のなかで、日常生活で保存の意識のないことが当たり前の「領収書・レシート」等といった「証拠」を偏重した「利用者の生活実態」の把握・理解が励行されるときには、形式的な調査・検討により利用者が必要とする生活費は少なく把握され、「返還額＝上限額」を当然視する過大な天引きが行われる危険は極めて高い。

24年通知による「全額の返還」を原則とする運用を取りやめ、利用者の生活保障や自立の促進といった法の目的を尊重し、実態に即した弾力的な運用を行うべきである。現場の判断を優先し、法の目的に沿った柔軟な運用を認めることがない限り、利用者の実態を無視した過大な天引きが行われ、さまざまな弊害が生じるであろうことは目に見えている。

(6) 児童養育加算等の趣旨を没却する上限額への「加算」等の考慮

24年通知は、「加算.....の計上されている世帯の加算額相当分、就労収入のある世帯の就労収入に係わる控除額（必要経費を除く）相当分を、上限額の目安に加えて差し支えないものとする」としている。児童養育加算をはじめとする「加算」や就労収入の「控除」等を上限額に加算して構わないとして、さらに高い上限を設定することを許容するものである。

しかし児童養育加算をはじめとする諸「加算」は、子どもの養育における特別な需要に応じる等の趣旨に基づくものである。それを返還に充てさせることは、利用者世帯の困窮、「子どもの貧困」を招き、ひいては「貧困の連鎖」をいっそう悪化させるものである。

同様に就労収入の「控除」は、利用者が円滑に働く上で必要であるが「必要経費」と認められない支出（例えば、職場の親睦会費等）をまかなう機能を有している。それにもかかわらず、それを返還に充てさせることは、利用者の働きづらさにつながり、却って利用者の自立を損なう。

先に述べた24年通知の示す単身者・5000円等の上限額は、生活扶助費

の額に照らし相当に高額であって、それだけで「生活の維持の支障」が強く懸念される水準である。さらに上限を引き上げるとは利用者の生活維持に支障をきたし、自立を損なうことは明らかであって法の根本的な趣旨に背く結果となる。

第3 改正法に最低限求められる運用の提言

改正法がこのまま施行されれば、違法な返還決定が利用者に押しつけられる結果となる。また、上限の天引きを当然視する過大な天引きが実質的に強制され、何の帰責性もない利用者が最低生活以下の困窮に苦しめられる等の事態が懸念される。このような深刻な事態を避けるべく、改正法の運用に最低限求められる運用を以下提言する。

1 「全額の返還」を原則とする通知の抜本的改正

第1に、24年通知による「原則、（収入の）全額を返還対象とする」旨の現在の運用を、多様な利用者の実態に即して、その生活改善や自立促進につながる費用の控除を積極的・柔軟に認める運用に改めることが必要である。

現在の運用は、法63条の趣旨に背くばかりか、現場が「全額返還」を当然視し、利用者に自立更生費等の説明をせず、あるいは利用者の生活実態等の調査・検討を経ずに全額の返還を決定する等の違法な決定を大量に生んでいる。今後これに加えて保護費からの天引きの要件である「生活の維持に支障がない」か否かの判断においても、「全額返還」の結論ありきの不当な運用が行われ、利用者の家計状況や生活状況の調査・検討が適切に行われない事態が強く懸念される。

法63条の趣旨に沿って、自立更生費等を積極的・柔軟に認める運用に直ちに改正すべきである。

2 保護実施体制の抜本的な是正

行政において「標準数」すら満たさない人員不足や、知識・経験の乏しい職員が多いという不適切な配置、研修の不十分、他の部署から支援を受けられない職場の孤立といった福祉事務所の今日的状況が、違法な決定が続発する背景となっている。保護実施機関の職場体制を抜本的に是正するために、必要な予算措置等が速やかに実施されなければならない。

少なくとも、「標準数」の充足や一定割合の社会福祉士の有資格者の配置、一定の研修等を要件化し、それを満たさない福祉事務所には改正法による徴収・天引きを認めないものとし、職場体制の抜本的な是正を促すべきである。

3 保護費からの天引きについて

(1) 申出の任意性等の担保

保護費からの天引きにあたり、利用者の申出の任意性を担保するために、ケースワーカーが行ってはならない対応の例を具体的に24年通知に明記すべきである。

また、少なくとも、「保護費からの天引きを申し出るか否かは自由であり、理由なしに拒否してよいこと」、「断っても生活保護において不利益を受けることはないこと」、「申出の撤回、内容変更も自由であり、理由なしに、いつでも申し出ることができること」が、生活保護利用者に十分理解される形で説明されなければならない、その旨の書面が利用者に確実に交付されることが必要である。

また、精神疾患やそれに至らなくとも十分な理解能力、判断能力を持たないと疑われる利用者については、申出の前提を欠くものであり、保護費からの天引きを行わない旨が明記されるべきである。

(2) 生活の維持に支障が生じないことの慎重な判断等

「生活の維持に支障がない」旨の判断においては、利用者の家計状況、生活状況の現実や、利用者の自立促進に資する事柄等を、利用者に対する家庭訪問を重ねる等により、十分な時間をかけて全体的に調査することが最低限必要であって、その調査項目や留意事項を具体的に24年通知に盛り込むべきである。

また、外部の有識者等も参画させる形でケース診断会議を行い、その決定等の合理性・客観性を確保する手段を講じるべきであり、その旨を24年通知に盛り込むとともに、必要な予算措置等を講じるべきである。

そして、天引き額の上限は、法63条が利用者に帰責性のない場合に適用されることに照らし、最低でも単身者・5000円等を相当下回る「上限」額が設定されるべきである。

(3) 天引き期間を半年程度に限定すること

生活には不断の変化がある。ある時点で保護費からの天引きがあっても生活の維持に支障がないと判断されても、その後の事情の変化等により生活の維持に支障が生じたり、利用者の自立が阻害されたりすることがある。

そもそも、長期にわたる保護費からの天引きは、明らかに利用者の生存権を侵害するものであり許されない。

保護費からの天引きは、あらかじめ期間を定めて行い、期間経過後はあらためて利用者からの申出と、利用者の生活状況等の調査・検討を要するものとして取り扱うべきである。その期間の上限は、半年程度が適切であると考えられる。

以上