

自立支援に配慮した 生活保護返還金の徴収実務

S A K 法律事務所 弁護士 金岡 宏樹

1 はじめに

生活保護法（以下、「法」という）がめざすものは、生活困窮者に対する最低限度の生活の保障とその自立助長です（法1条）。

他方、生活保護費は国民の税金から支出されるものである以上、支給すべきでないにもかかわらず支払われた生活保護費は返還を求めることになります。これが生活保護返還金ですが、ただ回収すればよいというものではなく、返還額の決定や徴収の各段階において生活保護の制度趣旨を踏まえ適切に行う必要があります。

2 返還金の種類と返還決定

(1) 返還金についての概観

① 返還金の種類

法に基づく返還金は、大きく①戻入金②法63条に基づく返還金（以下、「法63条返還金」という）③法78条に基づく徴収金（以下、「法78条徴収金」という）の3つに分類されます。これら各返還金（以下、総称して「返還金等」という）の性質は下表のとおりです。

② 返還決定にあたっての姿勢

返還金の種類の決定にあたっては、各返還金の性質を踏まえつつ決定根拠の立証の可否や有無等も考慮していくこととなります。

返還金額の決定においても、機械的に金額を認定するのではなく、自立更生の視点から控除・免除といった減額可能性を常に意識するとともに、

一方で法78条徴収金では秩序罰としての課徴金の要否も慎重に検討することが肝要です。

ここで重要なのは、回収の「適正実施」の視点と「自立更生」の視点は両立するものであり、それぞれ分けて考える必要があるということです。

(2) 戻入金（法80条参照）

① 法律上の性質

戻入金は、保護の変更等の結果生ずる過払金であり、法律上の性質は民法703条に定める不当利得返還請求権です。また、強制徴収のためには民事執行法に基づく手続が必要な非強制徴収公債権です。

② 返還決定の相手方

保護費の支給を受けた受給者が不当利得における「受益者」（民法703条参照）であり返還決定の相手方となります。法80条も「消費し、又は喪失した被保護者」として受給者であることを前提としています。

③ 返還の範囲

原則として過払額全額ですが、「やむを得ない事由があると認めるとき」（法80条）は全額ないし一部の免除が可能です。この「やむを得ない事由」の有無の解釈運用は被保護者の自立更生に資するかどうかの観点から柔軟に行うべきです。

(3) 法63条返還金

① 法律上の性質

ア 資力があっても直ちに活用できない場合や急迫の場合に、ひとまず保護を行い、資力

	債権の性質	免除	控除	加算金
戻入金	非強制徴収	○（法80条）	○	×
法63条返還金	非強制徴収／強制徴収	×	○（法63条）	×
法78条徴収金	強制徴収／非強制徴収	×	×	○（法78条②）

筆者作成



金岡 宏樹 (かなおか ひろき)

弁護士 SAK法律事務所パートナー

2001年4月に名古屋市役所に入庁し、ケースワーカーとして2004年3月まで生活保護事務に従事。2008年12月弁護士登録(新第61期)後、2013年7月から2016年3月まで弁護士登録を継続しながら衆議院議員の政策担当秘書に就任。現在は経験を活かして自治体職員対象の生活保護法の研修や地方議会での公職選挙法に関する研修の講師を多数務める。また、弁護士有志による「自治体支援弁護士プロジェクトチーム」に所属し、自治体の債権管理に関する相談対応や研修講師、自治体の代理人としての債権回収活動にも取り組む。著書として「自治体債権回収のための裁判手続マニュアル・改正民法対応版」(ぎょうせい 2020年・共著)、「自治体議員の公職選挙法との付き合い方」(第一法規 2022年)がある。

が活用できる状態になった時点で補足性の原則(法4条)から、資力の限度で費用(保護費)の返還を求めるもので、本質的には不当利得返還請求権の性質を有しています。戻入金と異なり、もとの保護決定を変更・取消しない点で特徴があります。

この法63条返還金は、法改正により、返還対象となる保護費の支給時期や次項の決定がある場合で下表のとおり性質が異なっています。

イ 法77条の2第1項の決定について

平成30年10月1日以降に支弁した保護費の法63条返還金のうち、自治体の長が別途法77条の2第1項による決定をしたもの(以下、「法77条の2徴収金」という)は強制徴収公債権となります。この決定は自治体の長に裁量があります。

なお、同条項かつ書き及び生活保護法施行規則22条の3により、いわゆる過誤支給の場合が対象から除外されています。

② どのような場合に発生するか(要件)

法は、条文上a「急迫の場合等」に、b「資力があるにもかかわらず、保護を受けた」ことを挙げています。

ア a「急迫の場合等」

「急迫の場合」とは最低生活の維持にあたり差し迫った状況にあること、すなわち資産を生計のために活用する暇がないことを指しています。

「等」は急迫の場合以外の事由を指しますが、限定がありません。厚生労働省は「調査の不十分のため資力があるにもかかわらず、資力なしと誤認した場合あるいは保護の実施機関が保護の程度を誤って、不当に決定をした場合」、いわゆる過誤支給の場合も「等」にあたるとしています。

過誤支給の例としては、参考資料に掲載の保護課長通知(以下、「24年課長通知」という)にて、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や、保護の実施機関が実施要領等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を挙げています。

イ b「資力があるにもかかわらず、保護を受けた」

(ア)「資力がある」とは?

「資力」とはプラスの財産や債権等のことをいい、「資力がある」とは財産や債権等を活用・行使できる状態にあったことです。財産が換価・回収不可能であったり、抽象的な権利にすぎない場合は、「資力がある」とはいえません。「資力がある」といえるかは、換価可能性(存在の確実性、権利の内容の確定性、支払・回収の可能性)を総合考慮して判断することになります。

(イ)「資力がある」といえる時点は?

対象となる保護費の支給時期		～平成30年9月30日	平成30年10月1日～
返還金の性質	原則	非強制徴収公債権	
	法77条の2第1項の徴収決定がある場合	－(適用無し)	強制徴収公債権
保護費からの天引き(法78条の2第1項)		－(適用無し)	法77条の2第1項の徴収決定がある場合は可

筆者作成

当該財産を具体的に活用し、または権利を行使しようとするときに「資力がある」とされる時点になります。たとえば、保有する財産を売却できる時点で「資力がある」といえることになります。一方、債権などの権利は、行使しても直ちに支払や履行がない場合もあるため、それが客観的に確実性を有するに至ったと判断されるときが「資力がある」時点とされています。

(ウ) 具体例

- ・貸金返還請求権、不当利得返還請求権、損害賠償請求権等…権利確定時
- ・交通事故の自賠責保険…請求可能時(傷害: 事故時、後遺障害: 等級認定時、死亡: 事故時)
- ・交通事故の任意保険…示談成立日
- ・年金…支給事由の発生日
- ・生命保険の給付金…給付要件充足時(死亡保険金: 死亡時、入院・障害給付金: 対象事由発生日)
- ・相続財産…被相続人死亡時
- ・遺留分…遺留分侵害額請求時
- ・失業給付金…支給対象期間該当日
- ・離婚慰謝料・財産分与…内容確定時

③ 返還決定の相手方

ア 「被保護者」、すなわち現に保護を受けている者です(法6条第1項)。被保護者が家族等複数である場合は、世帯単位の原則から世帯構成員全員が返還義務者となります。

イ 返還決定の相手方(名宛人)について、国は世帯単位の原則から世帯主に対して法63条返還決定をすれば世帯全員に効果が及び、世帯員に対しても徴収ができると考えているようです。ただ、返還決定が行政処分である以上、各世帯員毎に返還決定と告知が必要との考え方もあります。

④ 返還を求める範囲

ア 返還金額の考え方

原則として資力を限度として支給した保護金品の全額です。しかし、生活保護の目的が被保護者の自立更生にもあることから、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を著しく阻害する場合には、一定のものにつき対象額から控除が可能とされています。自立支援の観点からは、この控除を積極的に検討・実施することが大切です。裁判例や裁決などでも、控除の可否等を検討することなく全額の返還を決定したことについて裁量権の逸脱濫用があったとして取り消された事例もあります。

イ 控除の考え方

控除の考え方は、基本的には保護費算定の際に収入認定をする場合の「収入認定除外」や「必要費の控除」と同様です。ただし、保護開始時点で資力を有していた場合は、必要経費を除き実際の受給全額を返還の対象とすべきであり、収入認定の際に認められる控除等は適用されません。

ウ 控除事由とその額

法63条返還金決定の際に認められる控除の事由としては以下のものがあります。

①必要経費

勤労控除やその他の収入の性質に応じた控除です。代表的なものとして公租公課や国民年金任意加入保険料など、参考資料に掲載の厚生事務次官通知第8の3(5)に該当する必要経費がこれにあたります。ただし、真にやむを得ずかつ必要最小限度の額に限られます。

②一時的経費

家屋補修、生業等の一次的な経費で、もし申請があれば保護費の支給を行うと判断される範囲のものにあてられた額です。

③収入認定除外

厚生事務次官通知第8の3(3)により収入認定除外とされるものですが、実施機関に対し事前の相談が必要です。

この認定にあたっては、特に「自立更生のための用途に供される額」、「就労や早期の保護脱却に資する経費」の点を重点的に意識することが肝要です。

④自立更生費の控除

当該世帯の自立更生のためのやむを得ない用途にあてられたものであって、地域住民との均衡を考慮し、社会通念上容認される程度として実施機関が認めた額を控除できます。

⑤保護脱却による自立更生費の控除

当該収入があったことを契機に世帯が保護から脱却する場合にあっては、今後の生活設計等から判断して当該世帯の自立更生のために真に必要と実施機関が認めた額を控除できます。

法63条返還金では、収入認定の場合と異なり④、⑤で追加的に自立更生費の控除を認めています。実施機関には自立助長の観点から自立更生費の認定の裁量が認められていることを意識して返還金額を決定することが求められます。

(4) 法78条徴収金

① 法律上の性質

法78条徴収金は、不正な手段による保護費支給(不正受給)による損害の追徴であり、民法709条の不法行為に基づく損害賠償請求に類似するものです。ただし過失は含まれません。

法78条徴収金の法的性質は法改正により、

	旧法78条徴収金	新法78条徴収金
対象保護費の支給時期	～平成26年6月30日	平成26年7月1日～
徴収金の性質	非強制徴収公債権	強制徴収公債権
・保護費からの天引き（法78条の2第1項） ・課徴金（法78条2項）	－（適用無し）	適用可

筆者作成

上表のとおり返還対象となる保護費の支給時期ごとに異なっています。

② どのような場合に発生するか（要件）

ア 条文上の要件

「不実の申請その他不正な手段により」保護費の支給を受けたことです。

「不実」とは、嘘をついたり事実を誤認させたりするなど積極的に虚偽の事実を構成することのほか、本来申告すべき事実があるのに申告しないといった消極的に真実を隠蔽することも含まれます。

「その他不正の手段」とは、医療券を他人に貸与して診療を受けさせるといった「不実」と同視できるような詐欺的・正当性を欠く行為をいいます。

イ 書かれざる要件

「不正受給」といえるためには法の条文に書かれざる要件として以下のような行為者の主観的要素（行為者の内面的要素）が必要になります。

（ア）不正受給の意図

そもそも、受給者に不正の意図がなければ「不正受給」とはいえません。この意図を立証できなければいくら怪しい事情があっても法63条返還金の問題となります。その意味で不正受給の意図の存否は法78条徴収金と法63条返還金の分水嶺といえるでしょう。

24年課長通知では以下の基準に該当するものについては不正受給の意図があることを前提として徴収決定をするよう求めています。

- ① 文書口頭指示に被保護者が応じなかったとき
- ② 届出・申告にあたり明らかに作為を加えたとき
- ③ 説明を求めて応じず、虚偽の説明をしたとき
- ④ 課税調査により、収入申告が虚偽であることが判明したとき

（イ）収入申告義務の認識

収入隠蔽や過少申告などによる不正受給の場合、不正に受給する意図の前提として行為者に収入申告の義務の認識があることが必要です。

近時の生活保護実務では、生活保護申請時に収入申告確認書に署名押印させて義務の確

認をすることもありますが、これだけで不正受給時に確実に収入申告義務の認識があったといえるものではありません。被保護者が書面の意味内容を理解していなかったり、内容を失念していたりする可能性もあるからです。事案ごとに認識があったかどうか慎重に認定することが必要です。

③ 徴収決定の相手方

条文上、「保護を受け、又は他人をして受けさせた者」（「その者」）から徴収するとされています。

「保護を受け…た者」とは、不実の申請その他不正な手段で保護を受けた本人です。また、「他人をして受けさせた者」は、不実の申請その他不正な手段で第三者に保護を受けさせた者を指し、自身が第三者に対する保護により利益を受けたことは要求されていません。

④ 徴収をする範囲

ア 不正受給をした「その費用の額の全部又は一部」が徴収の対象です。「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いい、「不正受給した保護費のうち一部を返還させる」ではありません。不正受給分は全額返還です。

イ 特に不正が悪質・巧妙である場合に、徴収額の最大40%までの課徴金を付加できます。

課徴金の加算は義務ではありません。加算するかどうかは概ね1年以上の不正受給が目安とされますが、被徴収者に相応の負担を課すものであり、不正受給の理由や経緯などを詳細に調査し、要否や加算額を総合的に考慮して判断しましょう。なお、加算が妥当なものとして、24年課長通知では以下のような例が挙げられています。

- ・提出書類への意図的な虚偽記載、偽造、改ざん等不正が悪質・巧妙
- ・過去に不正受給の繰り返し、必要な調査への非協力等
- ・不正受給期間が長期にわたる

3 返還金等の徴収手続と実務

（1）返還金の判明（返還金・徴収金の特定）

返還金等の存在が判明したとき、その種類に応じて、返還・徴収対象者に対し適切に返還決定等を行うことになります。

まず、どの返還金等に該当するかは前記第2の要件に従って判断することになります。

次に、返還決定の名宛人たる対象者（以下、「債務者」という）ですが、戻入金や法63条返還金であれば被保護者、法78条徴収金であれば保護を受けた者ないし受けさせた者となります。

(2) 返還金等を決定したら調定をする

① 調定（地方自治法231条）は必須

返還金等の決定を行った場合、調定をしなければなりません。異なる種類の返還金等が混在する場合は、それぞれを区別して調定を行います。

② 調定の方法

歳入すべき債権が発生している以上、その全額を調定し、全額納付または全額債権放棄まで、毎年繰り越すこととなります。また、一括決定（一括調定）した場合、その後に履行延期の処分や申出による保護費からの徴収（法78条の2）とした場合も一括調定を変更すべきではありません。

年度や納期ごとの調定も、厚生労働省は「分割して調定できる」としており、可能と考えられます。最初から分割返還決定（分割調定）をする場合は、納期到来ごとに個別に調定することも可能です。

(3) 納付通知と督促

調定後の納付通知発付は法令上の義務であり（地方自治法231条）、納期限までに支払われない場合には督促も必要です（地方自治法231条の3第1項）。一括返還・徴収の決定後、履行延期の処分や申出による保護費からの徴収（法78条の2）、換価の猶予処分等を行う場合であっても、納期限を過ぎれば督促状を必ず出しましょう。

一方で、納付通知や督促の発付をした事実の証拠化として、写しの作成やケース記録に通知の日付等を記載しておくことも大切です。

(4) 納付の緩和措置（「分割払い」の方法等）

債務者が返還金等を一時に返済できない場合に納付の緩和措置として分割払い（分納）をさせることが実務上よくみられます。

① 法外での分納

分納誓約書等を提出させ、事実上の分納の取扱いをすることがあります。それ自体は違法ではなく簡易な方法として用いられることが多いですが、基準がなく公平性に欠けるうえ、際限のない分割納付となるおそれもあり、できる限り避けることが望ましいといえます。

② 戻入金、旧法78条徴収金、法63条返還金（以下、「非強制徴収返還金」という）の緩和措置

履行延期の特約・処分（地方自治法施行令171条の6）により分割納付が可能です。「特約又は

処分」なので法的には申請がなくともできますが、行政処分である以上債務者への告知が必要です。

返還期間に制限はありませんが、あまり長い期間は債務者の自立更生を阻害するおそれもあり考えものです。

③ 新法78条徴収金、法77条の2徴収金（以下、「強制徴収返還金」という）の緩和措置 ア 換価の猶予処分（国税徴収法151条、151条の2）

原則1年間、やむを得ない理由があればさらに1年延長して分割納付とすることができます（国税徴収法151条1項、152条3項、国税通則法46条7項）。

ただし、債務額50万円以上の場合は原則として担保が必要となります（国税徴収法152条3項、国税通則法46条5項）。

最大2年間の分割後なお徴収し得ない場合、一括納付か、滞納処分（差押え）か、滞納処分の停止（国税徴収法153条）の選択肢しかありませんが、実態は、ほとんどが生活窮迫のおそれにより後述の滞納処分の停止となると思われま

イ 申出による保護費からの徴収（法78条の2第1項）

いわゆる「保護費からの天引き」であり、債務者の申出により保護費から毎月徴収金を徴収でき、返還期間・回数にも制限がありません。

この申出は、書面で行うことが必要で、かつ申出はあくまで任意の意思に基づくものでなければなりません。

なお、申出の取消しは債務者の一方的な意思表示のみで可能です。

天引き額は「生活の維持に支障がない」（法78条の2第1項）範囲でなければならず、24年課長通知では単身世帯月額5,000円、複数世帯は1万円を上限の目安としています。

(5) 生活保護廃止後の「分割払い」

生活保護が廃止された後の「分割払い」は、債務者に対する保護費の支給がないため強制徴収返還金で保護費からの天引きができないこと以外、前記(4)と同様です。

(6) 強制徴収手続

債務者が返還金等の支払をしない場合、最終的に強制執行手続による取り立ても検討しなければなりません。

非強制徴収返還金では、民事訴訟手続（支払督促、裁判、民事執行等）を経なければなりませんので、コストや手間と回収可能性のバランスを考える必要があります。

強制徴収返還金では、国税徴収法の滞納処分手

続（国税徴収法47条以下）により、いきなり財産を差し押さえて換価することができます（法77条の2第2項、78条第4項）。

ただ、返還金等の債務者は、資力が乏しく強制徴収手続を執る実益がないことが多いと思われます。

4 返還金等の消滅

返還金等が完納されることが理想ですが、それ以外の理由により消滅することがあります。

(1) 債権放棄・免除や滞納処分の停止などによる消滅

① 非強制徴収返還金

以下の方法により、債権（権利）放棄や債務免除が可能です。

- a 地方自治法96条1項10号に基づく議会承認による権利（債権）放棄
- b 地方自治法施行令171条の7による履行延期の処分から10年経過しても無資力で弁済できる見込みがない場合の債務の免除
- c 債権管理条例に基づく生活困窮の状態かこれに準じる状態にある者に対する自治体の長の専決による債権放棄

② 強制徴収返還金

換価の猶予による分割納付が完了しなかった場合や、滞納処分の執行をすることができる財産がないとき、滞納処分の執行等によってその生活を著しく窮迫させるおそれがあるときなどに滞納処分の停止ができます（国税徴収法153条1項）。この停止から3年経過後に債権が消滅します（同条4項）。

(2) 消滅時効

一定期間の経過により債権が消滅する消滅時効は、公債権の場合、強制・非強制を問わず行使できるときから5年であり、援用を経ることなく債権が絶対的に消滅します（地方自治法236条）。

返還金等の時効期間の起算点は、返還対象となる保護費の支給日の翌日から始まります。5年の期間中、納入通知や督促状の送達（地方自治法236条4項）、支払、分納誓約（民法152条）、確定判決等（民法147条2項）があれば、期間がリセットされ当該事由の翌日より再度起算が始まります（時効の更新）。

なお、催告書（督促状を除く）や仮差押等は時効の完成を猶予するだけで、時効の更新の効果はありません（民法150条1項、149条1号）ので注意しましょう。

(3) 破産と免責

非強制徴収返還金では、破産手続で免責決定が確定すると原則として免責され（破産法253条）、債務者の支払義務はなくなります。

ただし、免責は債務の請求ができなくなるだけで債務が「消滅」するわけではないため、「消滅」

には別途債権放棄の手続が必要です。

強制徴収返還金は、租税等と同じく非免責債権（破産法253条1項1号）のため、債務者が破産免責を受けても引き続き徴収することができます。もっとも、実際に回収できるかどうかは別です。

5 自立支援と返還金等

(1) 【原則】法令に従い、返還・徴収をする

まずは返還金等の徴収を確実に進めることが原則です。漫然と放置し時効消滅となれば、国庫負担金精算対象外となったり、地方自治法242条の「怠る事実」としての責任追及があったりする可能性もあります。

(2) 【配慮】対象者の生活実態・自立更生に配慮した決定・徴収を心がける

一方で、全額の返還を求めないことが対象者の自立更生に資する場合があります。対象者の生活状況や自立更生の可能性等に配慮し、返還の免除や控除の活用を図りましょう。

返還金等の回収が困難な場合に無理して強制執行や滞納処分に及んでも空振り・費用倒れのおそれもあります。このような場合は積極的に債務免除や放棄などを活用すべきです。このことが結果的に対象者の早期の経済的再生にもつながります。

(3) 【工夫】日頃からの丁寧な説明と相談

生活保護の仕組みは一般には分かりにくく、制度や収入申告の義務が理解されていないことが多く見られます。返還金等の発生防止のためにも、日頃から制度や収入申告等について啓蒙をしましょう。

また、多重債務が、返済のための就労・借入れ等による返還金等の遠因となることもありますので、債務整理や破産手続等の助言も有効です。

日頃からの啓蒙や助言が、被保護者等の自立助長と福祉事務所の負担軽減につながることを意識して、日々の職務に取り組んでいただくことを願っています。

【おもな参考文献・資料等】

- 中央法規出版株式会社 生活保護手帳 2022年度版
- 中央法規出版株式会社 生活保護手帳 別冊問答集 2022年度版
- 昭和36年4月1日 厚生省発社第123号「生活保護法による保護の実施要領について」
- 平成24年7月23日 社援保発0723第1号「生活保護費の費用返還及び費用徴収決定の取扱いについて」
- 福岡地方裁判所平成26年2月28日判決（賃金と社会保障1615・1616号90頁）
- 東京高等裁判所令和2年6月8日判決（判例タイムズ1478号31頁）
- 生活保護裁決データベース（<https://seihodb.jp/>）