

諮問日：平成30年3月19日（諮問第7号）

答申日：平成30年10月23日（答申第5号）

事件名：生活保護費返還決定についての審査請求事件

答 申 書

第1 審査会の結論

〇〇市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人に対して平成29年2月8日付けで行った生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）第63条の規定に基づく生活保護費返還決定（以下「本件処分」という。）は、理由の付記に誤りがあり、処分の全部を取り消すべきである。

第2 事案の概要

- 1 平成24年7月17日、処分庁は、審査請求人に対する保護を開始した。
- 2 平成26年9月19日、審査請求人は、99,036円の携帯電話を24回分割払いで購入した。
- 3 平成27年11月16日、審査請求人は、138,564円のタブレットを24回分割払いで購入した。
- 4 平成28年9月11日、審査請求人は、タブレットを売却し、同月13日、決済代金89,701円を受領した。
- 5 平成28年9月18日、審査請求人は、携帯電話を売却し、同月26日、決済代金59,701円を受領した。
- 6 平成28年10月8日、処分庁は、審査請求人から資産申告書および添付資料を受領し、未申告内容が認められたため、その取扱いを説明した。
- 7 平成29年2月8日、処分庁は、審査請求人に対し、法第63条に基づき、平成28年9月に複数回ネットオークションで所有する携帯電話等を売却し、246,571円を得たことから、これを生活保護法上の収入とみなし、処分庁がネットオークションシステム利用料として算出した21,301円および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日付け厚生省発社第123号厚生事務次官通知（以下「次官通知」という。））に定める控除額8,000円を差し引いた、217,270円

について本件処分を行い、審査請求人に通知した。

- 8 平成 29 年 3 月 7 日、審査請求人は、滋賀県知事（以下「審査庁」という。）に対し、本件処分を取り消すとの裁決を求める審査請求をした。

第 3 関係する法令等の規定

- 1 法第 1 条は、日本国憲法第 25 条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的としている。
- 2 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としている。
- 3 法第 31 条第 1 項は、生活扶助は、金銭給付によって行うものとされており、ただし、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によって行うことができるとしている。
- 4 法第 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または市町村に対して、すみやかに、その受け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している。
- 5 行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）第 14 条第 1 項は、行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならないとし、同条第 3 項は、不利益処分を書面でするときは、その理由は、書面により示さなければならないとしている。
- 6 次官通知第 8-3-(2)エー (イ) は、不動産または動産の処分による収入、保険金その他の臨時的収入（（3）のオ、カまたはキに該当する額は除く。）については、その額（受領するために交通費等を必要とする場合は、その必要経費の額を控除した額とする。）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している。

第 4 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

- (1) 生活保護費返還決定通知書には、審査請求人が平成 28 年 9 月にネットオーク

ションにて携帯電話等を売却しており、その売却代金は生活保護法上の収入と認定し、控除後の21万7,270円を返還対象とするというものであるが、収入と認定した判断は誤っており、売却代金全額が収入と認定されているのは不当で、仕入れ対価が経費として控除されていない。

- (2) 生活保護受給以前から所有している物品を売却した場合であればともかく審査請求人が売却した物品は携帯電話、iPad、機械部品であるが、いずれも受給後に生活保護費で購入したものであり、保有を認められた資産を活用したに過ぎない。生活保護費で購入した物品を売却した場合にその金額の返還を求められるとなると、実質的には生活保護費を減額したことと同様であり、最低限の生活が困難となることは明白であり、法第2条、第8条に反し、ひいては法第1条の目的も達成できないという重大な問題を生じる。

したがって、収入と認定されるのは売却したことで利益が生じた部分に限られるべきであり、仕入れ対価は当然に控除されるべきである。

審査請求人が購入に要した費用は合計26万1,312円で、売却代金合計24万6,571円を上回っており利益は生じておらず、収入はない。

- (3) 審査請求人は、何度かネットオークションで物品を売却しているのであり、自営業として行っていたと評価できるが、自営収入については、必要経費として原材料費や仕入代を控除することと生活保護手帳に明記されているにもかかわらず、ネットオークションのシステム利用料と8,000円の控除しかなされていない。
- (4) 審査請求人は、日々の食事にも困るような生活を行っており、20万円以上の一括返金などできるはずがなく、このような生活状況を十分知っていながら一括返金を求めており、不当というほかない。
- (5) 処分庁は、分割返還に応じているから不当性はないと主張するが、分割であろうと返還を強いられる以上、最低限の生活保障が損なわれることは言うまでもない。

2 処分庁の主張

審査請求人は、平成28年9月に複数回インターネットオークションで所有する携帯電話等（以下「携帯電話等」という。）を売却し、246,571円を得たが、その売却代金は、動産の処分による収入であり、生活保護法上の取扱いは、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（中略）については、その額（受領するために交通費等を必要とする場合は、その必要経費の額を控除した額とする。）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認定すること。」と定められている。

また、生活保護法による保護の実施要領について（昭和38年4月1日付け厚生省社発第246号厚生省社会局長通知（以下「局長通知」という。））第8-1(5)において、「(1)から(4)までに該当する収入以外の収入はその全額を当該月の収

入として認定すること。」と定められている。

平成 28 年 10 月 8 日に請求人より提出のあった資産申告書および添付資料によると、合計 246,571 円の入金が確認できた。

一方、請求人は各落札価格の 8.64%をシステム利用料として支払う必要があることから、その合計金額 21,301 円を必要経費として認定し、次官通知に定める金額 8,000 円を控除した金額、217,270 円を法第 63 条に基づく返還金として決定した。

第 5 審理員意見書の要旨

1 意見の趣旨

本件審査請求に係る処分は、行政不服審査法第 46 条第 1 項の規定により、取り消されるべきである。

2 理由

(1) 本件処分の適法性についての判断

ア 前提となる売却された物品の購入時期について

審査請求人が売却した携帯電話は保護開始後の平成 26 年 9 月 19 日（当該日付について審理員意見書記載の「第 2 事案の概要」においては「平成 26 年 9 月 19 日」と、「第 4 理由」においては「平成 26 年 9 月 16 日」と記載されているが、甲第 2 号証からすると平成 26 年 9 月 19 日が正しい日付と思われる。）に 99,036 円の 24 回分割払いで購入されたものであること（甲第 2 および 13 号証）、また、審査請求人が売却したタブレットは保護開始後の平成 27 年 11 月 16 日に 138,564 円の 24 回分割払いで購入されたものであること（甲第 3 および 9 号証）は認められ、その他の審査請求人が売却した物品（甲第 10、11、12、14、15 および 16 号証）については審査請求人が売却した物品である旨主張する物品（甲第 4 号証）と一致しておらず、その購入時期は不明である。

イ 法第 63 条の要件充足性について

(ア) 法第 63 条は、被保護者が保護の補足性の原則（法第 4 条第 1 項）に反して資力があるにもかかわらず保護を受けた場合に、保護の決定の効力そのものは維持したままで、被保護者に対し、その受け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が裁量的に定める額を返還する義務を課する行為であり、同条の規定は、被保護者が「資力があるにもかかわらず」保護を受けたものであるときに、適用されるものである。また、ここでいう法第 63 条にいう「資力」とは、法第 4 条第 1 項にいう「資産、能力その他あらゆるもの」と同様のものと解せられる。

(イ) 本件では、保護受給中に割賦販売により購入した携帯電話およびタブレットを売却したものであり、これにより「資産」を有することとなったか

が問題となる。

この点、生活保護制度は、「最低限の生活を保障する」とともに、「自立を助長する」ことを目的としているところであり（法第1条）、生活保護は、原則として金銭給付により支給されるが（法第31条）、生活保護の趣旨に反しない範囲で、支給された金銭を、そのまま生活費として消費するのみではなく、貯蓄や保険を付する等して、自立をすることも認められ得るものである。

生活保護の運用の指針となる、保護の実施要領の資産の活用に関する規定を検討するに、保護費のやりくりにより生じた預金について、保有を認め（保護の実施要領第3の問18）、おおむね6か月以内に再び保護を要する状態になることが予想されるような場合に至るまでは保護の停止を行わないこととしている。また、被保護者が、保護開始時に生命保険等を有していた場合であっても、開始時の解約返戻金相当額以外の額については、その使用目的が生活保護の趣旨に反しない限り収入認定の除外対象として取扱う旨規定している（保護の実施要領第3の問20）。

これらの預金や生命保険の取扱いとの均衡からみても、被保護者が保護受給中に購入した物品の売却により、一定額の預金を有することとなったとしても、生活保護の趣旨に反しない目的に使用される限りにおいては、補足性の原則に反した資産を有したと考えるべきでない。

また、実質的にみても、被保護者は生活保護受給中においては現金または預金の保有額が小さくなるため日常生活において割賦販売を利用せざるを得ない場面がありうる。生活保護受給中に、割賦販売を利用して購入した物品について、割賦代金を控除せず、売却代金を法第63条による返還の対象とする場合には、売却代金は被保護者の手元に残らない反面、割賦債務のみが被保護者に残る結果、既に保護状態にある被保護者の生活状況はより困窮状態に陥ることとなり、生活保護の目的である自立の助長の目的を達することは不可能となる。

本件では、審査請求人は携帯電話およびタブレット等の売却により、合計217,270円を取得することとなったものの、その預金残高も13万円台を上回ることはなかったものであり（甲第5号証）、当面の間、再び保護を要することのないような状態に至ったものではなく、審理員からの質問権の行使に対する回答書からすれば、これらの預金は、生活費に使用されたものであり、審査請求人が、補足性の原則に反するような資産を有したとはいえない。

(ウ) したがって、本件処分の対象となる携帯電話およびタブレットのネットオークション決済代金の入金により、審査請求人が「資力がある」状態であったと認めることはできず、本件処分が法第63条の要件を満たしていたとは認められない。また、携帯電話およびタブレット以外のネットオー

クシオン決済代金の入金についても、処分に先だって、売却された目的物の内容、その購入時期、売却代金の使途等について確認を行ったうえで、法第 63 条の要件充足性を判断すべきである。

(2) 処分庁の弁明に関する検討

ア 次官通知第 8-3-(2)エー(イ)に関する弁明について

(ア) 処分庁は、動産の処分による収入であり、次官通知第 8-3-(2)エー(イ)において「不動産又は動産の処分による収入については、その額（受領するために交通費等を必要とする場合は、その必要額を控除した額とする。）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認定すること。」（丙第 1 号証）と定められており、ネットオークション利用料 21,301 円および 8,000 円の 29,301 円を控除した旨主張する。たしかに、本件売却代金が収入充当額として認定しうるものといえる場合には、これを収入充当額として認定されなかった場合に比して、収入充当額相当分が最低生活費を上回るとして、当該世帯主は当該保護金品について「資力があるにもかかわらず」保護を受けたものであるとの考え方も成り立ち得る。そこで、本件ネットオークション決済代金を収入として認定し得るかを検討する。

(イ) この点、次官通知第 8 の 3 は、収入認定についての指針を定めているところ、勤労収入については、社会保険料、所得税、労働組合費、通勤費等の実費の額を必要経費としてとして収入総額から控除し（同ア）、自営収入については、小作料、農業災害補償法による掛け金、雇人費、農機具の修理費、少額農具の購入費、納屋の修理費、水利組合費、肥料代、種苗代、薬剤費等についてその実際費用額を必要経費として収入総額から控除し（同イ）、農業以外の事業収入については、店舗の家賃、地代、機械器具の修理費、店舗の修理費、原材料費、仕入れ代、交通費、運搬費等の諸経費についてその実際必要額を必要経費として収入総額から控除（同ウ）するなどの方針を定めており、収入認定の基本的な考え方としては、総収入からこれを生じるために必要な経費を差し引いた、終局的に被保護者の手元に残り利用可能な額を収入認定額としている。

(ウ) 上記のような、収入認定の基本的な考え方に則して解釈すれば、物品の売却についての収入は、売却代金から購入価格を控除した値上がり益部分を収入認定額と見るのが自然であるところ、次官通知第 8-3-(2)エー(イ)は、保護開始時に既に不動産または動産を所有していたが売却できないまま保護を開始したような法第 63 条が適用される典型的場面に関する方針を定めたものと考えられ、本件のように生活保護受給中に割賦販売により物品を購入しこれを売却した場合にまで、杓子定規に同方針を適用することが適当とはいえない。

(エ) したがって、次官通知第 8-3-(2)エー(イ)を適用してネットオークシ

ョン利用料 21,301 円および 8,000 円の 29,301 円のみ控除が妥当である旨の処分庁の弁明は採用できない。

(オ) 補足

なお、本件における審理員の意見は上記のとおりであるが、処分庁の主張するネットオークション利用料の控除については、審査請求人の利用するネットオークションのシステムにおいては落札価格からシステム利用料相当額が差し引かれたうえで出品者に決済代金が入金されるものと推測されることからすると、法第 63 条による返還決定が認められる事案においても、インターネットオークションの決済代金の入金額からさらにシステム利用料を控除することが適当かについては慎重に検討を要するものと考ええる。

イ 問答集問 13-1 に関する弁明について

処分庁は、法第 63 条の要件充足性についての審理員からの追加弁明の要求に対し、問答集問 13-1（乙第 11 号証）を引用し、法第 63 条の適用は妥当である旨弁明する。

しかしながら、問答集問 13-1 は、法第 78 条の要件を満たすことが疑われるまたは適用ができる場面において法第 63 条と法第 78 条のいずれによることが適当かについての指針を定めたものにすぎず、法第 63 条を適用するには、同条の要件を満たす必要があり、これらの法第 63 条の適用そのものが争われている本件において、問答集問 13-1 による指針は本件処分が適法であることの理由にならない。

したがって、問答集問 13-1 を引用し、法第 63 条の適用は妥当である旨の処分庁の弁明は採用できない。

(3) よって、本件処分は法第 63 条の要件を欠く違法があり、行政不服審査法第 46 条第 1 項の規定により、取り消されるべきである。

第 6 審査庁の裁決の考え方

1 主文

本件審査請求を棄却する。

2 諮問理由

審査庁は、以下の理由により原処分の維持が妥当であると考え、棄却すべきであると考えることから、行政不服審査会への諮問を行った。

(1) 収入の取扱いについて

保護受給中に保護費のやりくりにより購入した物品を売却し、収入を得たものの、その収入により当面の間、保護を要しない状態にまで至らなかった場合、補足性の原則に反する資産を有したとして、収入認定を行うこととなる。また、次官通知第 8-3-(2)エー(イ)は、保護開始時にその取扱いが限定されるもの

ではないものである。

なお、これらの収入の取扱いについては、審査庁が厚生労働省に確認しているところである。

(2) 審査請求人が業として売買を行っているとは評価できないことについて

審査請求人は、本件の売却収入を「自営収入」とであると主張しているが、審査庁において証拠書類を確認したところ、乙第6号証において「自分の所有物を売却して収入になるのは納得できない」（平成28年11月22日記録）であるとか、「当初に就労収入以外の収入申告の必要性を聞いていない」（平成29年1月26日記録）といった記載があり、このような状況から審査請求人が業として売買を行っているとの評価はできない。

(3) その他

処分庁における処分決定過程において、明白な瑕疵は認められない。

第7 審査会の判断

1 審理員の審理手続について

本件審査請求については、審査請求人に対する「弁明書の送付および反論書等の提出について」の通知、「反論書（最終）の提出について」の通知および「審理手続の終結等について」の通知など、審理員による審理手続は適正に行われたものと認められる。

2 審査会の判断理由について

(1) 行政手続法上の違法について

ア 行政手続法第14条第1項は、行政庁は、不利益処分をする場合には、その名宛人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならないとしている。

イ 同項の規定に基づく理由付記については、最高裁判所平成23年6月7日第三小法廷判決（民集65巻4号2081頁）によれば、「不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される」とし、「同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである」とされている。

ウ これを本件処分についてみると、生活保護費の返還を求めるに当たっては、当該返還の根拠となる収入の事実等について示すのでなければ、その理由を

適法に提示したものとはいえないと解すべきであるところ、本件処分に係る保護停止決定通知書においては、返還決定理由を「平成 29 年 9 月に複数回ネットオークションで所有する携帯電話等を売却し」としているものの、事案の概要 4 および 5 にあるとおり、審査請求人は、平成 28 年 9 月に携帯電話等を売却したものであることから、処分の前提となる事実の記載について、明らかな誤りがあると言わざるを得ない。

したがって、本件処分における理由付記は、行政手続法第 14 条第 1 項の要求する理由付記に誤りがあり、違法なものとして取消しを免れない。

(2) 実体法上の判断について

本件においては、2 (1) のとおり、行政手続法上の違法があり、処分の取消しを免れないものであるが、以下、審査請求人が主張している実体法上の違法、不当があるかについても判断する。

ア 審査請求人は、生活保護費で購入した物品を売却した場合にその金額の返還を求められることは、実質的には生活保護費を減額したと同様であり、購入に要した費用が売却代金を上回ることから、収入を得ておらず、仕入れ対価を控除せずに収入認定することは不当である旨、主張している。

イ このことについて、次官通知第 8-3-(1)ウ-(イ)では、農業以外の事業（自営）収入については、「農業以外の事業収入を得るための必要経費は、(4)によるほか、その事業に必要な経費として店舗の家賃、地代、機械器具の修理費、店舗の修理費、原材料費、仕入代、交通費、運搬費等の諸経費についてその実際必要額を認定すること。」とされ、仕入れ代がその必要経費として示されている。

一方、局長通知第 8-1-(1)から(4)までに該当しない収入は、同通知 8-1(5)の「その他の収入」に該当し、当該収入の算定については、次官通知第 8-3-(2)エ-(イ)において受領するための交通費等のみが控除すべき必要経費として示されている。このことから、本件収入が自営収入と認められない場合には、売却代金が購入経費を下回っていたとしても、収入の全額が収入認定されることとなる。

ウ 次に、審査請求人は、何度かネットオークションで物品を売却しており、自営業として売却を行っていたと評価できるにもかかわらず、自営業について明記されている必要経費としての仕入れ代金の控除がなされていないことが不当であると主張している。

エ 本件において、審査請求人は、処分庁に対して、「ネットオークションを利用した経緯は、電話等の支払いがぎりぎり金が入り用であった」旨を主張している。そして、「収入（無収入）申告書」においても、収入を得ているという記載は見受けられない。このような状況から、審査請求人が携帯電話等を売却した行為は、自営業として売却を行ったものではないとみることが相当である。

オ これらのことから、審査請求人が当該携帯電話等を売却して得た代金は、農業以外の事業（自営）収入に該当せず、自己が所有する動産を売却して得た収入であって、次官通知第8-3-(2)エ-(イ)にいう「動産の処分による収入」に該当するものと認められ、携帯電話等を購入した費用は、同(イ)にいう「受領するために交通費等を必要とする場合」の交通費に該当しない以上は、売却代金が購入費用を下回っているか否かにかかわらず、また、当該購入費用が生活保護費により支弁されているか否かにかかわらず、必要経費として認めることはできないというべきである。

カ 一方、審理員意見書では、預金や生命保険の取扱いとの均衡からみて、被保護者が保護受給中に購入した物品の売却により一定額の預金を有することになったとしても、生活保護の趣旨に反しない目的に使用される限りは、補足性の原則に反した資産を有したと考えるべきではないとしている。また、実質的に、割賦販売を利用して購入した物品について、割賦代金を控除せず、売却代金を法第63条による返還対象とする場合は、割賦債務のみが被保護者に残る結果、既に保護状態にある被保護者の生活状況はより困窮状態に陥ることとなり、生活保護の目的である自立の助長の目的を達することは不可能であるとしている。

以上のような判断を前提として、審理員意見書では、次官通知第8-3の記述について、収入認定の基本的な考え方としては、総収入からこれを生じるために必要な経費を差し引いた、終局的に被保護者の手元に残り利用可能な額を収入認定額としていると解した上で、物品の売却についての収入は、売却代金から購入額を控除した値上がり益部分を収入認定額とするべきとしている。

キ しかしながら、法第63条および当該規定に係る通知等によれば、収入認定の考え方は上記オのとおりであって、値上がり益部分を収入認定額とすべきとする審理員意見書において示された判断は、直接その根拠を見出すことができず、法定受託事務である本件においては、その主張を採ることはできない。

ク したがって、当該収入をその他の収入として認定した処分庁および審査庁の判断は妥当であると認められる。

3 付言

(1) 理由付記の誤りを理由とする速やかな処分の取消しについて

本件においては、理由付記の誤りは審査請求書において指摘されていることから、審査請求書を受領した時点において、処分庁は当該誤りを把握すべきであったことは明らかである。このため、処分庁は、審査請求書を受領し、確認した後は、速やかに本件処分を取り消して、改めて処分をすべきであったと考えられる。

(2) 審査請求人の資力を考慮した返還方法の決定について

審査請求人は、日々の食事にも困るような生活を行っており、20万円以上の一括返金などできるはずがなく、このような生活状況を十分知っていながら一括返金を求めることが不当である旨、主張している。

処分庁は、返還方法を決定するに当たっては、上記のような主張もあることから、審査請求人の資力を勘案し、同人の自立更生を達することができるよう、その方法が過酷なものとならない方法となるように御配慮をお願いしたい。

4 結論

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第8 審査会の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成30年3月19日	・審査庁から諮問を受けた。
平成30年5月1日	・審査庁から主張書面の提出を受けた。
平成30年5月8日 (第1回審査会)	・審査会事務局から事案の説明を受けた。 ・審査庁から処分庁の決定について口頭説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
平成30年6月21日 (第2回審査会)	・答申案の審議を行った。
平成30年9月19日 (第3回審査会)	・答申案の審議を行った。

滋賀県行政不服審査会第二部会

委員（部会長） 羽座岡 広宣

委員 須藤 陽子

委員 辻 恵子