

「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案」から生活保護法第77条の2、同法第78条の2の削除を求める意見書

2018（平成30）年5月8日

東京弁護士会 会長 安井 規雄

第1 意見の趣旨

第196回国会に提出された「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案」について、同法律案から生活保護法第77条の2の新設及び同法第78条の2の改正（同法第77条の2に関する部分）を削除するよう、強く求める。

第2 意見の理由

1 本法律案中の生活保護法第77条の2及び同法第78条の2の概要

内閣は、2018（平成30）年2月9日、厚生労働省の所管に係る「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案」（以下、「本法律案」という。）を国会に提出した。

本法律案には、生活保護法（以下、「法」という。）の改正があり、法第77条の2（以下、「改正法案第77条の2」という。）の新設と法第78条の2（ただし、改正法案第77条の2に関する部分。以下、「改正法案第78条の2」という。）の改正が含まれている。改正法案第77条の2では、法第63条に基づく費用返還請求権（以下、「63条債権」という。）について、第1項において「保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村の長は、第63条の保護の実施機関の定める額の全部又は一部をその者から徴収することができる。」とした上で、第2項において「前項の規定による徴収金は、この法

律に別段の定めがある場合を除き、国税徴収の例により徴収することができる。」とする。また、改正法案第78条の2は、現在、不実の申請その他不正な手段により保護を利用した者等に支払った保護費の返還（徴収）についてのみ適用されている、保護利用者の申し出によって給付される保護費から徴収金の天引きすることができる旨の規定を、63条債権についての徴収にも拡大して適用する内容となっている。

## 2 国税徴収の例による徴収は不当利得を本質とする63条債権にそぐわない

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又は市町村に対して、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。」と規定する。資力のある者に対しても、急迫の場合に保護を行うことがあるほか（法第4条第3項）、本人の生活状況が困窮していて、保護の実施機関の調査が十分でない段階で保護が必要だと判断せざるをえず、そのため本来保護を利用することのできない者に対して保護を行わざるをえないこともありうる。これらの場合、不実の申請その他不正な手段により保護を利用した場合（法第78条第1項参照）とは異なり、それまで保護を行った処分自体は正当なものであるが、その資力が現実に活用可能な状態になれば、保護は遡って取り消されるべきものとなる。しかし、生活保護では現物給付により医療費等を支給していることから、保護の全部または一部を取り消すと、医療機関に対する支払いも取り消され、保護の実施機関は医療機関等から返還を受け、医療機関等が保護利用者に請求しなければならなくなる。そこで、法律関係を簡明にするため、これらの処分はそのまま適法・有効とした上で、公平の観点から、本来受給し得なかった保護費相当額について保護利用者に返還を求めることとした規定が法第63条である。したがって、63条債権は、不当利得返還請求権の性質を有する（東京地方裁判所平成22年10月27日判決等参照）。

したがって、現行法上、63条債権の強制執行は、公平の原理に基づく民事上のルールに則って、民事執行法の規定に従い、民事訴訟の確定判決などの債務名義に基づいて行わなければならない。

これに対し、国税の徴収は、国税徴収法に基づく滞納処分の制度によって、行政が司法手続によらずに財産権（憲法第29条）を侵害することを容認するものである。これによって、行政は強力な徴収権（自力執行権、一般的優先権）を手にする。このような性質を有する国税の徴収と同様の方法によって徴収することが許されるものは、私債権と異なって、賦課の基準が一律で行政の徴収権に争いが生じる余地がなく、徴収事務の大量性、反復性から煩雑な手続きを要求するのが困難であって、かつ、行政に過失がなく、支払義務者に悪質性が認められるなど、租税の滞納と同様に強力なペナルティーを行政が一方的に課すことが許容される特別な場合に限られるというべきである。63条債権は、後述のようにその存否や範囲に争いが生ずることが多く、また、調査不十分など行政の過失が認められる場合もあり、さらに不正受給のように保護利用者に悪質性が認められる場合とは異なることから、司法手続によらずに行政が強制的に徴収することは許容されないというべきである。

このように、63条債権について、国税徴収の例による徴収を認めることは、不当利得返還請求権の性質にそぐわず、認められるべきではない。

### 3 医療扶助について健康保険を用いた場合との不公平性

資力はあるものの当面は資力を活用できない者が医療を受けた場合、生活保護を利用する方法のほか、生活保護を利用せずに健康保険を用いて医療機関に自己負担分の支払猶予を求めるという方法もありうる。このような場合、医療費を滞納したとすると、生活保護の場合には行政による強制的な徴収が認められ、医療機関に支払猶予を求めた場合には民事執行法によらなければ強制執行はできないこととなる。

医療費という民事的な請求権が、保護を利用したとたん、行政による強制的

な徴収権に転化しうるといふのは、もともとの医療費の性質にそぐわない。このような取り扱いの相違は、行政と医療機関との間で不公平を生じることとなる上、債務者である患者との関係でも相違を認める合理性を見出しがたい（なお、生活保護においては、医療費については、法第63条による返還額を医療費の全額とし、患者に10割負担させるという運用がなされており、その不公平・不合理はますます拡大する。）。このような不公平・不合理は、もともと不当利得の法理によって民事的に処理すべきものを国税徴収の例によることとして、行政に強力な徴収権を与えることによって生じる。

#### 4 法第63条による保護費返還の柔軟な取り扱いを硬直化させる

63条債権は、家財道具や介護用品の購入等その世帯の自立更生に資する使途に充てられるのであれば柔軟に返還免除が認められ得る（生活保護手帳別冊問答集問13-5）。

また、本来の法第63条の適用の場面ではないが、保護の実施機関の過失によって過支給されたものについて、現に資力がないにも関わらず、法第63条に基づいて返還決定されることがある。

保護の実施機関が返還免除や過失等についての検討をすることなく安易に全額返還決定する例もあるが、かかる返還決定を違法とする裁判例も多数存在する（大阪高裁平成25年11月13日判決、福岡地裁平成26年2月28日判決、福岡地裁平成26年3月11日判決、東京地裁平成29年2月1日判決等）。

安易に強力な徴収権を与えることは、柔軟な取り扱いをするべきケースについて争いが生じても、審査請求や訴訟における判断を待つことなく、容赦のない徴収を行うことを可能にするもので、法第63条による保護費返還の取り扱いを今以上に硬直化させる弊害を生むことが懸念される。

また、本件改正が成立・施行されれば、上記のような違法な返還決定が是正されないまま、保護利用者は本来返還する必要のない保護費の返還を事実上強

制されることになり、その不利益は甚大である。

#### 5 破産法上の財団債権とすることは妥当でない

「国税徴収の例により徴収することができる」ということは、63条債権が財団債権とされることとなり、破産債権に先立って弁済されることとなる（破産法第97条第4号、第148条第1項第3号、第151条）。

前記第2項で示したとおり、63条債権は、実質的に不当利得返還請求権である。

前記第3項で示したとおり、医療費を例にとると、本来的に医療費であって破産債権に過ぎないものが、生活保護を適用して保護の実施機関が医療機関に対し医療費の支払いをして、同医療費について改正法案第77条の2に基づく処分がなされると、財団債権に転ずることとなる。

このように医療費を実質的に立て替えて支払った場合に、債権者平等原則を曲げてまで他の債権者に対して抜け駆け的に弁済を許容すべき立法事実はないというべきである。

#### 6 破産法上の非免責債権とすることは妥当でない

また、「国税徴収の例により徴収することができる」ということは、63条債権については、破産法上の非免責債権（破産法第97条第4号、第253条第1項第1号）となる。このため、保護利用者が、破産法に基づいて破産開始決定を受け、その後、免責許可決定を受けたとしても免責の効果を受けることができず、引き続き支払わなければならないことになる。

非免責債権を拡大させることは、破産者の経済的更生を阻害することにつながりかねないので、慎重でなければならない。

非免責債権には、破産者に悪質性がある場合や、他の債務者との関係で著しい不公平性が認められるものが多い。租税債権が非免責債権であることは、税負担の公平性を維持するために必要であるが、63条債権のように税の負担と性質が全く異なるものを同列に扱うのはそぐわない。

平成25年改正によって新設された法第78条第4項は、不正受給に関する徴収債権（以下、「78条債権」という。）について、本法律案と同様に「国税徴収の例により徴収することができる」とし、非免責債権となっているが、78条債権の性質も63条債権とは大きく異なる。

78条債権は、債務者に不正受給という落ち度がある点で、非免責債権である「悪意で加えた不法行為に基づく損害賠償請求権」（破産法第253条第1項第2号）に類似していることから、非免責債権とすることに一定の合理性があるともいえる。しかし、63条債権には、そのような悪質性は認められない。

#### 7 強制徴収の適用除外が本法律案では不明確である

改正法案第77条の2は、厚生労働省令によって適用除外のケースを定めることができるとしている。

これは、これまで述べたように、63条債権について、一律に強制的徴収権を認めると不都合が生じることから、これを調整しようとする趣旨に出たものと解される。

しかし、行政による財産権の侵害を許容する強制的な徴収権を与えるか否かが、厚生労働省令に委ねられることは、法律による行政の原則に反するほか、租税について適用される租税法律主義（憲法第84条）との均衡から考えても妥当でなく、委任立法の限界を超える疑いが強い。

そもそも、厚生労働省令で適用除外を設けることによって調整しなければならないような徴収権を与えるべきではないのである。

#### 8 改正法案第78条の2は天引きの事実上の強制につながる

保護費は差押禁止であるから（法第58条）、相殺も許容されない。改正法案第78条の2によって、63条債権についても、天引きの申し出があれば、保護費からの徴収、すなわち実質的に相殺が認められることとなる。しかし、天引きの申し出の規定は、実務において濫用され、事実上強制されるおそれ大きい。

天引きが事実上強制されれば、生活費のやりくりに必要な余裕がないのに、返済を続けなければならず、保護利用者が憲法第25条で保障された健康で文化的な最低限度の生活の水準を維持できなくなるおそれ大きい。

現に、78条債権については、福祉事務所が保護利用者に法第78条の2の申出を迫り、保護利用者がこれを拒否できずに申出を余儀なくされ、保護費からの返還金の天引きが事実上強制されるという事例があった。改正法案第78条の2によって、このような濫用が63条債権の返還にも拡大し、保護利用者の生活再建がますます困難になることが予想される。

また、前述のように法第63条による全額返還が適当でないと考えられるケースについては、天引きを事実上強制することによって全額回収されてしまう事態が頻発することが懸念される。

さらに、63条債権は保護の利用自体は正当であったと考えられるのであるから、このような厳しい返還方法は行政法の比例原則にも反し、許されないというべきである。債務者の資力があるときに返還を求めるべきものであり、その資力が現実に活用できるようになった場合に返還を求めるという法第63条の本来の趣旨に適う。

## 9 結論

よって、63条債権を国税徴収債権と同様の扱いとし、破産法上の非免責債権とする改正法案第77条の2の新設、63条債権を生活保護費からの天引きを認める改正法案第78条の2の改正（同法第77条の2に関する部分）は、保護利用者の権利を侵害するものであるから、本法律案から削除されるべきである。

以上