

諮問庁（審査庁）：大阪市長
諮問日：令和４年11月16日
諮問番号：令和４年度諮問第６号

答申書

答申日：令和５年３月28日
答申番号：令和４年度答申第12号

大阪市長 松井一郎様

大阪市行政不服審査会
会長 榊原和穂

生活保護法（昭和25年法律第144号）第78条第１項に基づく徴収金決定に係る令和４年４月７日付け審査請求についての上記審査庁の行政不服審査法第43条第１項の規定に基づく諮問に対し、次のとおり答申する。

第１ 結論

- ・ 本件審査請求は棄却されるべきである。
- ・ 下記第９に記載のとおり、本件で問題となったポイントやギフト券等の収入としての取扱いについては、判断基準を定立するとともに、被保護者に適切に説明することが望まれる。（付言）

第２ 事案の概要

本件は、大阪市〇区保健福祉センター所長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人が収入申告すべき収入を故意に申告しなかったとして、令和４年２月２日付けで生活保護法（以下「法」という。）第78条第１項に基づき審査請求人に対して行った徴収金決定（以下「本件処分」という。）に対し、審査請求人が、不正受給の意図がない等と主張して、処分の取消しを求める事案である。

なお、処分庁は、審査請求人に対し、本件処分と同一の事実に基づき、令和３年３月11日付けで徴収金決定（以下「前処分」という。）を行っており、当該処分については、「決定理由を修正するため」との理由で、令和３年９月10日付けで職権による取消しを行っている。

第３ 事実関係

１ 関係法令等の定め（本件処分に係る根拠法令等）

（１）生活保護法

法（関係部分を抜粋し、[] 内に所要の注記等をした。なお、本件処分と前処分との間で改正法が施行されているが、引用条文に変更はない。）では、以下のように規

定されている。

第1条（この法律の目的）

この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、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、その自立を援助することを目的とする。

第2条（無差別平等）

すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護（以下「保護」という。）を、無差別平等に受けることができる。

第3条（最低生活）

この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。

第4条（保護の補足性）

第1項 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。

第5条（この法律の解釈及び運用）

前4条に規定するところは、この法律の基本原則であって、この法律の解釈及び運用は、すべてこの原則に基いてされなければならない。

第27条（指導及び指示）

第1項 保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。

第2項 前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。

第3項 第1項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。

第61条（届出の義務）

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つたとき、又は居住地若しくは世帯の構成に異動があつたときは、すみやかに、保護の実施機関又は福祉事務所にその旨を届け出なければならない。

第62条（指示等に従う義務）

第1項 被保護者は、保護の実施機関が、〔中略〕第27条の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない。

第63条（費用返還義務）

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。

第78条〔費用等の徴収〕

第1項 不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の額の全部又は一部を、その者から徴収するほか、その徴収する額に100分の40を

乗じて得た額以下の金額を徴収することができる。

第85条（罰則）

第1項 不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者は、3年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。ただし、刑法（明治40年法律第45号）に正条があるときは、刑法による。

(2) 生活保護法による保護の実施要領について

地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の9第1項及び第3項の規定による処理基準として、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。以下「次官通知」という。）が示され、以下のよう定められている。

第8-3-(2)-イ 仕送り、贈与等による収入

(ア) 他からの仕送り、贈与等による金銭であって社会通念上収入として認定することを適当としないもののほかは、すべて認定すること。

(イ) 他からの仕送り、贈与等による主食、野菜又は魚介は、その仕送り、贈与等を受けた量について、農業収入又は農業以外の事業収入の認定の例により金銭に換算した額を認定すること。

(ウ) (ア)又は(イ)の収入を得るために必要な経費としてこれを受領するための交通費等を必要とする場合は、その実際必要額を認定すること。

第8-3-(3) 次に掲げるものは、収入として認定しないこと。

ア 社会事業団体その他（地方公共団体及びその長を除く。）から被保険者に対して臨時的に恵与された慈善的性質を有する金銭であって、社会通念上収入として認定することが適当でないもの

〔以下略〕

(3) 生活保護行政を適正に運営するための手引について

厚生労働省の通知として、生活保護行政を適正に運営するための手引について（平成18年3月30日社援保発第0330001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）があり、以下のように記載されている。

IV-4-(1)の注

「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し立てることはもちろん、消極的に事実を故意に隠蔽することにも含まれる。刑法第246条にいう詐欺罪の構成要件である人を欺罔することよりも意味が広い。〔以下略〕

(4) 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

厚生労働省の通知として、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（平成24年7月23日社援保発0723第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下「課長通知」という。）があり、以下のように記載されている。

3 法第78条に基づく費用徴収決定について

法第63条は、本来、資力はあるが、これが直ちに最低生活のために活用できない事情にある要保護者に対して保護を行い、資力が換金されるなど最低生活に充当できるようになった段階で既に支給した保護金品との調整を図るために、当該被保護者に返還を求めるものであり、被保護者の作為又は不作為により保護の実

施機関が錯誤に陥ったため扶助費の不当な支給が行われた場合に適用される条項ではない。

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る場合で、保護の実施機関への届出又は申告をすみやかに行わなかったことについてやむを得ない理由が認められるときや、保護の実施機関及び被保護者が予想しなかったような収入があったことが事後になって判明したとき等は法第63条の適用が妥当であるが、法第78条の条項を適用する際の基準は次に掲げるものとし、当該基準に該当すると判断される場合は、法第78条に基づく費用徴収決定をすみやかに行うこと。

- ① 保護の実施機関が被保護者に対し、届出又は申告について口頭又は文書による指示をしたにもかかわらず被保護者がこれに応じなかったとき
- ② 届出又は申告に当たり明らかに作為を加えたとき
- ③ 届出又は申告に当たり特段の作為を加えない場合でも、保護の実施機関又はその職員が届出又は申告の内容等の不審について説明等を求めたにもかかわらずこれに応じず、又は虚偽の説明を行ったようなとき
- ④ 課税調査等により、当該被保護者が提出した収入申告書が虚偽であることが判明したとき

(5) 生活保護問答集について

生活保護問答集について（平成21年3月31日付け厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡。以下「問答集」という。）において、以下のような問答が示されている。

問8-29-2 商品券・電子マネー・ポイント等の取扱いについて

（問）キャッシュレス化など商慣習が多様化する中で、現金と同様に使用できる商品券、電子マネー、ポイント等を贈与等されたことを把握した場合は、どのように取り扱うのか。

（答）現金と同様に使用できるものは現金と同様に扱うものである。

例えば、他からの仕送りや贈与等の性格を有するものであれば、次官通知第8の3の(2)のイにより社会通念上収入として認定することを適当としないもののほかはすべて収入として認定することが適当である。

なお、商品の購入の際に付与されるポイント等、店舗や企業の割引やサービスの一環としての性格を有するものについては、収入として認定しないこととして差し支えない。

2 処分内容及び理由

処分庁は、本件処分の決定通知書によれば、「〇〇さんについて、生活保護開始時に収入があった際には申告しなければならないと説明を受けた上で同意していたにも関わらず、平成29年5月から平成31年2月までの期間において、『〇〇ポイント』を『〇〇ギフト券』に交換して得た収入（計135回、506,000円相当）について故意に申告せず、保護を受けました。これは生活保護法第61条の届出義務に違反しており、別紙に示す期間に支給を受けた保護費の一部については、同法第78条に規定する『不実の申請その他不正な手段により保護を受けた』ことに該当するため、同条に基づき平成29年5月から平成31年3月に支給した保護費2,383,330円のうち、506,000円につい

て費用徴収決定します。」(別紙省略。なお、別紙において、平成29年5月から平成31年3月の期間の月ごとの「保護費支給額」、「故意に申告せずに得た収入額」、「〇〇ギフト券への交換回数」、「徴収対象額」が列記されている。)との理由で、本件処分を行った(なお、根拠条文は、第1項であると思われるが、決定通知書には「生活保護法第78条」とのみ記載されている。)

なお、前処分の決定通知書では、「法第29条調査の結果、〇〇さんが、2017年5月より2019年2月までの期間において、『〇〇ポイント』を『〇〇ギフト券』(計506,000円相当)に交換取得していましたが、無申告であることが判明しました。つきましては、当該ギフト券を収入認定し、法第78条の規定により、保護費の返還決定を行います。」との理由が付されている。

3 審理員による審理手続及び調査審議の経過

令和4年4月7日、審査請求人は、行政不服審査法第2条に基づいて、本件処分に対する審査請求を行った。

令和4年4月20日、審理員が指名された。

令和4年6月2日、処分庁より弁明書が提出された。

令和4年7月6日、審査請求人より、反論書が提出された。

令和4年7月29日、処分庁より再弁明書が提出された。

令和4年10月3日、審理員より審理員意見書が提出された。

令和5年1月13日、当審査会において審議を行った。

令和5年2月14日、当審査会において審議を行った。

令和5年3月23日、当審査会において審議を行った。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理段階における審理関係人の主張

(1) 審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張は、本件処分の取消しを求める、というものであり、その理由は以下の2点である。

- ・再処分が違法であること(以下「主張①」とする。)

行政手続法第14条第1項本文において、不利益処分をする場合にその理由を示されなければならないとされているのは、行政庁の判断と合理性を担保してその恣意を抑制することにあり、処分理由を示す時期が処分と「同時に」とされていることからすると、処分時に示された理由が不十分であった場合、処分後に理由を追完しても瑕疵が治癒されるものではない。

この点、最高裁は、昭和47年12月5日判決において、「更正における附記理由不備の瑕疵は、後日これに対する審査裁決において処分の具体的根拠が明らかにされたとしても、それにより治癒されるものではない」と判示し、平成4年12月10日判決において、「後日、実施機関の補助職員によって、被上告人に対し口頭で非開示理由の説明がされたとしても、それによって、付記理由不備の瑕疵が治癒されたものということとはできない」と判示されており、その理由として、前者の判決において、「処分そのものの慎重、合理性を確保する目的に沿わないばかりでなく、処分

の相手方としても、審査裁決によってはじめて具体的な処分根拠を知らされたのでは、それ以前の審査手続において十分な不服理由を主張することができないという不利益を免れない」と指摘している。

仮に、本件のように、不利益処分について、提示すべき理由が不十分であるとして審査請求がなされた場合に、当該処分を取り消し、改めて理由を補充した同じ内容の処分（再処分）ができるとすると、最初の処分に係る審査請求の手続中に理由を補充することが許されないことと結論が異なることになり、著しい不均衡が生じる。

また、仮に、本件のような再処分が許されるとすると、最初の処分において、とりえず抽象的な（いい加減な）理由を提示しておいて、その後に審査請求等でその処分の違法性が争われた場合に、当該処分を取り消して、改めて詳細な理由を付して再処分をすればいいということになり、そうであれば、「行政庁の判断の慎重と合理性」は担保されず、行政庁の判断の「恣意」を抑制することもできない。

本件処分は、処分庁が、理由不備が明らかな令和3年3月11日付け処分について、後日、詳細な理由を付して再処分をすることを予定として取り消したうえで、改めて理由を補充してなされたものであって、結局のところ、令和3年3月11日付け処分と同じ処分であり、その処分と「同時に」理由が示されていないこととなるから、行政手続法第14条第1項本文に反し違法である。

また、審査請求人の上記主張について、処分庁は弁明書で何らの弁明もできていない。処分庁の主張は、提出された資料によると、詳細な理由を付して再処分することを目的としてその処分を取り消すのは違法であるが、審査請求等を契機として、当該処分について再検討を行う中で、理由付記が不十分であったとして当該処分を取り消し、改めて当該処分の適法性について検討を行ったうえでしかるべき理由付記を行い新たな処分を実施することは違法ではない、というものと考えられるが、かかる主張の論拠もよくわからず、また、詳細な理由を付して再処分することを目的としてその処分を取り消したのではない、ということにしておけば、再処分が適法となってしまう、脱法と言うほかない。

・審査請求人には不正受給の意図がないこと（以下「主張②」とする。）

審査請求人は、生活保護受給中に〇〇ポイントを取得した事実はあり、その一部を〇〇ギフト券に交換したことも、詳細は判然としないものの記憶している。

しかしながら、処分庁の担当ケースワーカーによる審査請求人への収入申告義務に関する説明が極めて不十分なものであり、働いてお金をもらったり、親から仕送りでお金をもらったりしたら報告するように、という程度の説明しか受けておらず、一定額が控除されることとなっている、といった説明は皆無であった。

この点、審査請求人が、〇〇ポイントの一部を交換して〇〇ギフト券を取得したときに、それを申告の要する収入と考えなかったとしても無理はなく、また、収入申告義務や控除の概要について説明を受けていたならば、収入申告をしたうえで、基礎控除を受け、その収入の全額を取得するという方法を選んでいたはずであり、交換時期も基礎控除の額を勘案して調整するのが合理的な行動と言える。さらに、〇〇ギフト券を交換する過程は、すべて電子的な情報伝達手段を用いて行われてお

り、事業者のサーバー上に記録が残る、といった事情は、審査請求人はわかっていることであるから、当該交換による収入を処分庁に秘匿し、不正に保護費を受給しようと考えていたとは認められない。

(2) 処分庁の主張の要旨

まず、処分庁は、本件処分の適法性・妥当性について、以下のように主張している。

・本件処分の適法性・妥当性について

処分庁は、審査請求人は、生活保護開始時に、生活保護のしおりにより、収入申告義務を含む生活保護制度全般についての説明を処分庁から受けており、そのことにつき署名押印しており、さらに、「生活保護法第61条に基づく収入の申告について（確認）」により、同書記載の内容について、処分庁より説明を受け理解したことにつき署名押印しているとおり、収入があった際には申告をしなければならないと説明を受けたうえで、その内容を理解している旨署名押印していたにもかかわらず、平成26年4月10日の保護開始以降の〇〇ポイントを〇〇ギフト券へ交換したことによる収入について、申告せず、生活保護を受給していたのであるから、法第61条の届出義務に反している。

そして、〇〇ポイントを〇〇ギフト券に交換したことにより得た収入に関しては、現金と同様に使用できるものであるから現金と同様に取り扱うものとし、かつ、処分庁が行った法第29条に基づく照会の回答結果により判明したものであるから、処分庁として、課長通知3-④の「課税調査等により、当該被保護者が提出した収入申告書が虚偽であることが判明したとき」に該当し、法第78条の条項を適用すべきと判断し徴収金決定を行うこととしたものであり、本件処分は、法に則った適正な処分であると主張している。

また、審査請求人の主張①と主張②については、以下の通り、弁明を行っている。

・主張①について

審査請求人は、本件処分と前処分について、結局のところ「同じ処分であり、その処分と『同時に』理由を示されていないこととなるから、行政手続法14条1項本文に反し違法である」と主張するが、処分庁において、前処分について再検討を行ったうえで、理由付記が不十分であったとしてこれを取り消し、改めて徴収金決定処分を行うことの適法性について検討を行ったうえで、しかるべき理由付記を行い、先行処分とは別の新たな処分として本件処分を行ったものであるから、違法な点は存しない。

処分庁が先行する行政処分の取り消し後に新たな行政処分を行うことは、行政庁に認められた権限の範囲内の行為である。

・主張②について

審査請求人は、「一般に、『収入』とは就労したことの対価として受領する給与や報酬が主たるものとして観念される」として、〇〇ポイントにより〇〇ギフト券を取得したとしても、それが申告を要する収入と考えなかったとしても無理はないと主張する。

しかしながら、審査請求人に対し、生活保護開始の際に交付し、その内容を説明

している生活保護のしおりにおいて「保護費以外の収入があればどんな収入でも、詳しく、正しく、すみやかに届けてください」と記載があり、また、審査請求人が提出している収入申告書においても、収入は就労収入に限らず、私的収入など様々な種類の収入を列記していることを踏まえれば、申告義務のある収入が就労収入に限らず、本件のような〇〇ギフト券の取得も含まれることは認識していたと言える。

2 審理段階における論点整理

審理員意見書によれば、審理員は、①〇〇ギフト券の取得が申告すべき収入に当たるか（論点①）、②審査請求人が収入を故意に隠蔽したかどうか（論点②）、③前処分を取消し本件処分を行ったことが行政手続法第14条第1項違反にあたるか（論点③）が論点と考え、それらの点について検討を行っている。

3 審理員意見の理由

上記2の検討の結果、審理員意見書によれば、以下のように判断している。

・審理段階における論点①について

〇〇ギフト券の取得によって、審査請求人において、最低限度の生活を維持するために活用可能な資産は増加するのであって、また、社会通念上収入として認定することを適当としないものとはいえないことから、収入認定の対象とすべきである。

・審理段階における論点②について

証拠から、審査請求人は、何らかの収入があれば、処分庁に申告しなければならないことを認識していたと認められる。

審査請求人は、〇〇ギフト券を取得していたことについては、収入申告書に記載せず、平成29年4月から平成31年3月までの期間に就労収入やその他収入が無いことを処分庁に申告し、平成29年5月から令和2年8月にかけてほとんど毎月、しかも月によっては当月中に複数回にわたり、反復継続的に計506,000円もの〇〇ギフト券をポイント交換により取得していたにもかかわらず、令和2年9月29日に処分庁の担当者が審査請求人に対し、聞き取りを行った際には、自身が獲得したポイントは、〇〇の利用延長料金にすべて消費しており、ポイントを換金できることは知っているが、一度も換金したことはない、というように〇〇ギフト券の取得を秘匿し、虚偽の説明をし、さらに、令和3年1月7日に処分庁の担当者が請求人に対し、〇〇ポイントの消費についての認識を確認した際も、〇〇ポイントの取得消費について全く記憶がない、との申出をし、結果として、処分庁の調査によって、審査請求人が提出した収入申告書が虚偽であって、審査請求人が収入を得ていたことが判明したのである。

以上の経過から、〇〇ギフト券の取得による収入を処分庁に申告しないまま保護を受けていたことは、本来申告すべき事実を隠匿し、不正な手段により保護を受けていたといわざるを得ない。

・審理段階における論点③について

本件処分は、決定通知書の決定理由において、処分庁が法第78条に規定する「不実の申請その他不正な手段により保護を受けた」ことに該当すると判断した理由や対象となる収入の内容及び内訳が記載されており、処分と同時に、その理由を提示したと言えることから、行政手続法第14条第1項違反はないというべきである。

第5 調査審議における審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

調査審議において、審査請求人から新たな主張はなされていない。

2 審査庁の主張の要旨

審査庁は、裁決についての考え方及びその理由として、「審理員の意見に同じ」との意見を付して諮問している。

第6 論点整理

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つたとき、又は居住地若しくは世帯の構成に異動があつたときは、すみやかに、保護の実施機関又は福祉事務所にその旨を届け出なければならない。」と規定し、被保護者に収入申告義務を課しているが、申告すべき「収入」の意義については解釈に委ねられており、処分庁が本件処分を行う理由とした〇〇ポイントの交換により得た〇〇ギフト券が申告すべき「収入」に該当するかが、まず、問題となる（論点1）。

次に、法第78条第1項は、「不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の額の全部又は一部を、その者から徴収するほか、その徴収する額に百分の四十を乗じて得た額以下の金額を徴収することができる。」と規定しているが、同じく返還を求める法第63条との関係で、本件審査請求人の行為が、「不実の申請その他不正な手段により保護を受け」に該当するかが問題となる（論点2）。

最後に、審査請求人は、処分庁が前処分を取り消して本件処分を行っている点をもって、行政手続法第14条第1項違反を主張しており、本件において、審査請求人が主張するような手続的瑕疵が認められるかが問題となる（論点3）。

第7 答申の理由

1 認定した事実

審理関係人及び審査庁から提出された証拠や審査会にて行った職権調査から、以下の事実が認められる。なお、事実記載の後ろの「【】」内には、当該事実についての証拠を記載している。

(1) 平成26年4月10日、処分庁は、審査請求人に対し、法第24条第3項に基づき、世帯主の傷病を理由として、保護を開始した【審査請求人に係る「保護台帳」（平成26年4月18日作成）】。

(2) 平成26年4月17日、審査請求人は、「生活保護のしおり」を受領した【審査請求人が作成した「受領書」】。なお、審査請求人作成の受領書には、審査請求人の署名・押印がなされており、審査請求人が受領した「生活保護のしおり」（平成24年4月1日版）には、「保護費以外の収入があればどんな収入でも、詳しく、正しく、すみやかに『収入申告書』により届出てください。」、「3 仕送り、贈与等の収入／（例）（略）／○ 米、野菜等現物による仕送り／（以下略）」との記載がある【審査請求人が作成した「受領書」、「生活保護のしおり」（平成24年4月1日版）】。

- (3) 平成26年9月2日、処分庁担当者が審査請求人に対し、収入申告義務について説明を行った。その際に、審査請求人が処分庁に提出した書面には、「生活保護法第61条に基づき、自分の世帯の収入について、保健福祉センター所長に申告する義務があること。」等について、保健福祉センター担当者より説明を受け理解した旨の記載があり、審査請求人の署名・押印がなされている【審査請求人が処分庁に対して提出した「生活保護法第61条に基づく収入の申告について（確認）」】。
- (4) 平成29年7月3日、審査請求人は、処分庁に、平成29年4、5、6月分の働いて得た収入を0円と記載し、「3 仕送り、養育費、財産収入（生命保険等の給付金・解約返戻金等）、その他の私的収入」は「無」に○をした収入申告書を提出した【平成29年7月3日付け審査請求人提出「収入申告書」】。
- (5) 平成30年4月6日、審査請求人は、処分庁に、平成29年7、8、9月分の働いて得た収入を0円と記載し、「3 仕送り、養育費、財産収入（生命保険等の給付金・解約返戻金等）、その他の私的収入」は「無」に○をした収入申告書、平成29年10、11、12月分の働いて得た収入を0円と記載し、「3 仕送り、養育費、財産収入（生命保険等の給付金・解約返戻金等）、その他の私的収入」は「無」に○をした収入申告書、平成30年1、2、3月分の働いて得た収入を0円と記載し、「3 仕送り、養育費、財産収入（生命保険等の給付金・解約返戻金等）、その他の私的収入」は「無」に○をした収入申告書の3通を提出した【処分庁が平成30年4月6日に受理した審査請求人提出「収入申告書」3通】。
- (6) 平成30年7月2日、審査請求人は、処分庁に、平成30年4、5、6月分の働いて得た収入を0円と記載し、「3 仕送り、養育費、財産収入（生命保険等の給付金・解約返戻金等）、その他の私的収入」は「無」に○をした収入申告書を提出した【平成30年6月29日付け審査請求人提出「収入申告書」】。
- (7) 平成30年10月18日、審査請求人は、処分庁に、平成30年7、8、9月分の働いて得た収入を0円と記載し、「3 仕送り、養育費、財産収入（生命保険等の給付金・解約返戻金等）、その他の私的収入」は「無」に○をした収入申告書を提出した【処分庁が平成30年10月18日に受理した審査請求人提出「収入申告書」】。
- (8) 平成31年4月3日、審査請求人は、処分庁に、平成31年1、2、3月分の働いて得た収入を0円と記載し、「3 仕送り、養育費、財産収入（生命保険等の給付金・解約返戻金等）、その他の私的収入」は「無」に○をした収入申告書を提出した【平成31年4月3日付け審査請求人提出「収入申告書」】。
- (9) 令和元年11月12日、審査請求人は、処分庁に、平成30年10、11、12月分の働いて得た収入を0円と記載し、「3 仕送り、養育費、財産収入（生命保険等の給付金・解約返戻金等）、その他の私的収入」は「無」に○をした収入申告書を提出した【処分庁が令和元年11月12日に受理した審査請求人提出「収入申告書」】。
- (10) 令和2年8月31日、処分庁は、動画配信サイト「〇〇」の運営会社である株式会社〇〇に対し、審査請求人の〇〇ポイント等収入の記録について、法第29条に基づく照会を行った【令和2年8月31日付け株式会社〇〇あて「生活保護法第29条に基づく調査について（依頼）」】。
- (11) 令和2年9月28日、処分庁は、株式会社〇〇より、同年8月31日付けの法第29条

に基づく照会に対する回答を受領した【ケース記録票（適正化担当）】。当該回答には、審査請求人が、平成29年5月から令和2年8月までの期間に、合計1,134,787の〇〇ポイントを獲得していることが記載されている【令和2年9月18日付け「生活保護法第29条に基づく調査について（回答）」】。

(12) 上記(11)を受けて、令和2年9月29日、処分庁担当者が、審査請求人への聴取を行った。その際、審査請求人は、〇〇を日常的に利用している旨認めただうえで、「〇〇ポイント運営会社からユーザーに対してポイント付与システムがあり、自身が獲得したポイントは、すべて、〇〇利用延長料金として消費しており、ポイントが換金できることは知っているが、一度も換金したことがない」旨の弁明を行った【ケース記録票】。

(13) 同日、処分庁は、株式会社〇〇に対し、審査請求人が獲得した〇〇ポイントの利用履歴（現金に交換、アイテムに交換、ギフト券・ポイントに交換、延長チケットに交換、期限切れで失効等一切の利用履歴）について、法第29条に基づく照会を行った【令和2年9月29日付け株式会社〇〇あて「生活保護法第29条に基づく調査について（依頼）」】。

(14) 令和2年11月11日、処分庁は、株式会社〇〇より、同年9月29日付けの法第29条に基づく照会に対する回答を受領した。当該回答には、審査請求人が平成29年5月から令和2年8月までの期間に、〇〇ポイントを〇〇ギフト券、配信アイテム及び〇〇に交換していることが記録されている。そのうち、〇〇ギフト券への交換は、平成29年5月から平成31年2月の間に506,000ポイント分行われており（この間の一連の交換について以下「本件交換」という。）、〇〇ギフト券への交換は1ポイント＝1円分の〇〇ギフト券であると認められるので、506,000円分となる【令和2年11月9日付け生活保護法第29条に基づく調査における回答】。なお、平成31年3月29日の12時をもって、〇〇ポイントから〇〇ギフト券への直接の交換が終了し【〇〇サイトでのお知らせ】、以降については、配信アイテムへの交換のほか〇〇へ交換が散見され、記録上の〇〇への最終交換日は令和2年8月19日で2,179〇〇ポイント分である。

(15) 上記(14)を受けて、令和3年1月7日、処分庁担当者が、審査請求人に、電話での聴取を行った。その際、審査請求人は、〇〇ポイントの取得消費について全く記憶がないこと、ポイントの未申告は故意ではない旨の弁明を行った【ケース記録票】。

(16) 令和3年3月11日、審査請求人に対し、前処分が行われた【「返還金・徴収金決定書」決定】。

(17) 令和3年9月10日、処分庁は、職権により、上記(16)記載の令和3年3月11日付け徴収金決定を取り消した【令和3年9月10日付け「返還金・徴収金取消決定書」】。

(18) 令和4年2月2日、審査請求人に対し、本件処分が行われた【令和4年2月2日付け「返還金・徴収金決定書」】。

(19) 〇〇のサイトの紹介には、「〇〇は、（中略）ライブ配信サービスです。（中略）に応じてポイントがもらえます。」との記載がある【令和5年3月23日時点：〇〇】。

(20) 〇〇のサービス利用規約のうち「個別規約（〇〇）」（令和4年4月1日改定）第15条（ポイントの扱い）1.には、「ユーザーは自ら保有しているポイントを別

途当社の定めるところに従い商品券の交換等に利用できるものとします。」との記載がある【令和5年2月10日時点の〇〇の「サービス利用規約」】。

2 論点に対する判断

(1) 論点1について

ア 法は、「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。」ことを基本原理の一つとしている（法4条第1項、第5条）のであるから、被保護者の資産、能力その他あらゆるものは、その呼称のいかんを問わず、その最低限度の生活の維持のために活用されるべきことを原則とするものと解すべきである。

イ ここで、本件において問題となっている収入は、〇〇ポイントの交換により得た〇〇ギフト券である。

そして、〇〇ギフト券は、〇〇会社およびその関連会社が〇〇において提供する対象商品およびサービスの購入に利用できるものであるところ、〇〇の会社概要の説明によれば、〇〇においては、「書籍、CD、DVD、ソフトウェア、ゲーム、家電&カメラ、ホーム&キッチン、おもちゃ&ホビー、食品&飲料&酒類、日用品、医薬品、ビューティー、ベビー&マタニティ、ペット用品、ファッション」などに係る商品の購入が可能であると謳われている。

このことから、生活に必要な衣食の面では、最低限度の生活の維持に資するという点で現金と遜色ないと言えるものである。

なお、第3、1、(5)の記載の通り、問答集においても、「キャッシュレス化など商慣習が多様化する中で、現金と同様に使用できる商品券、電子マネー、ポイント等を贈与等されたことを把握した場合は、どのように取り扱うのか。」との問いに対し、「現金と同様に使用できるものは現金と同様に扱うものである」との回答が示されているところである。

ウ また、審査請求人は、〇〇において動画配信を行い、その結果、〇〇の運営会社より付与された〇〇ポイントを〇〇ギフト券に交換する方法で、同ギフト券を入手したという経緯がある。そこで、〇〇ポイントの付与の仕組みについて、審査会において、当該運営会社のサイトの利用規約を確認したところ、当該ポイントは、動画等配信のランキング及び配信されている動画等を視聴している者から応援の意図で提供される「投げ銭」によって動画等配信者が入手できるものであるとのことである（上記1、(19)、(20)）。

そうであれば結局のところ、当該ポイントを交換して得た〇〇ギフト券は、勤労収入と言えるかはともかく、審査請求人が自己の動画配信活動の対価として取得したものということができる。

エ このような取得経緯であること、及び、〇〇ギフト券が現金と同様に扱われることをあわせ考えると、〇〇ポイントから〇〇ギフト券への交換がなされた時点で、社会通念上、収入として認定することが適当であると言える。

(2) 論点2について

ア 「不実の申請その他不正な手段により保護を受け」に該当するか否かについて

は、本件と同じく未申告の収入（ボランティアに対する謝礼等）があるとして生活保護法第78条第1項に基づき徴収決定がなされた事案である神戸地裁平成28年（行ウ）第30号同30年2月9日判決・賃金と社会保障1740号17頁において、規範が示されているところである。

それによれば、「法第78条第1項の趣旨は、保護の不正受給を防止し、生活保護制度が悪用されることを防止しようとすることにありと解される。そして、同項が適用されると、当該不正受給額の全部が必要的に徴収される上、その4割以下の額が制裁として徴収され得ることに加え、犯罪として懲役刑を科される可能性もあるものである。これに対し、法第63条は、『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』の返還で足り、裁量により、当該未申告分の収入の一部の返還で足りるものとされている。／このような法第78条第1項の趣旨、同項と法第63条の要件及び効果の差異、特に、法第78条第1項の要件と刑罰法規である法第85条第1項本文の構成要件とが同一文言によって規定されていることからすれば、法第78条第1項は、被保護者の収入未申告等の行為が、生活保護制度の悪用と評価できる行為に当たる場合にのみ適用すべきであり、そうでない場合には、法第63条を適用すべきものと解するのが相当である。そして、被保護者の収入未申告等の行為が前記のように評価できる行為に当たるかどうかは、申告等に当たり明らかに作為を加えた場合や、保護の実施機関又はその職員から申告等の不審について説明を求められたにもかかわらずこれに応じず、又は虚偽の説明を行ったような場合のように、行為そのものが持つ不正な性質が明確で、前記のとおりの評価が直ちにできる行為がある一方、届出又は申告について口頭又は文書による指示をしたにもかかわらずこれに応じなかった場合や、保護の実施機関の課税調査等により、当該被保護者が提出した収入申告書の内容が虚偽であることが判明したときのように、行為そのものが持つ不正な性質が明確とはいえないものについては、当該行為が行われた際の具体的状況や、行為者の目的等の主観的事実をも判断要素として考慮に入れて、当該行為が法第78条第1項を適用すべき生活保護制度の悪用と評価できる行為といえるかどうかを客観的に判断すべきものと解するのが相当である。」と判示されている。

イ 上記を踏まえ、本件の収入未申告（上記1、(4)から(9)）が法第78条第1項の適用に値すると言えるためには、そもそも、未申告者に収入申告義務の認識が必要であることから、下記ウにおいて、審査請求人に収入申告義務の認識があったか否かを検討し、次に、エにおいて、処分庁が主張するように、課長通知2-④「課税調査等により、当該被保護者が提出した収入申告書が虚偽であることが判明したとき」に該当するか否かを検討し、最後に、オにおいて、不正に受給しようとする意思が認められるか否かについて検討する。

ウ 収入申告義務の認識の有無について

まず、審査請求人が収入申告義務について認識していたか否かについて検討すると、審査請求人は、上記1、(2)の通り、平成26年4月17日に、「生活保護のしおり」を受け取るとともに、上記1、(3)の通り、同年9月2日に、処分庁の担当者から収入申告義務についての説明を受けたことが認められる。そして、当該「生

活保護のしおり」には、「保護費以外の収入があればどんな収入でも、詳しく、正しく、すみやかに『収入申告書』により届出てください。」との記載が認められるところである（上記１、（２））。よって、最初に〇〇ギフト券への交換を行った平成29年５月時点では、審査請求人には、なんらかの収入があれば収入申告の必要があることの認識があったとの処分庁の認定に不合理な点は認められない。

次に、審査請求人に収入申告義務の認識があったとして、審査請求人が本件交換により得た〇〇ギフト券について収入申告すべき収入に該当すると認識していたかが問題となる。

この点、審査請求人は、「一般に、『収入』とは就労したことの対価として受領する給与や報酬が主たるものとして観念されるが、審査請求人は『〇〇』（動画や音声を配信したり視聴したりできるサービス）を利用し、ライブ映像を配信した際に、その映像を視聴する者から、いわば『投げ銭』としての『〇〇ポイント』を取得し、その一部を『〇〇ギフト券』に交換していたのであって、典型的な就労形態とは大いに異なっていた。よって、審査請求人が『〇〇ギフト券』を取得したとしても、それを、申告を要する『収入』と考えなかったとしても無理はない。」と主張しているところである。

しかし、「収入」については、「生活保護のしおり」では、「米、野菜等現物による仕送り」も収入に該当する旨明記されており（上記１、（２））、就労したことの対価以外のものも「収入」になり得ることや、上記２、（１）で述べている通り、「収入」が「現金」に限られないことも明らかである（なお、「生活保護のしおり」の記載については、後記第９において指摘するように、ポイントやギフト券等の収入該当性についてより具体的に記載することが望ましいと考える。）。また、本件交換により得た〇〇ギフト券はいずれも、審査請求人が動画配信の対価として得たものであり、今般、動画配信を主たる職業とし、それによって生計を立てている事例も珍しいものではないことから、社会通念上、その対価が収入認定の対象から除外されている恵与金等（次官通知第８、３、（３）、ア以下参照）とは見做されないことは認識できたはずである。そして、〇〇ポイントを〇〇ギフト券に交換した時点において、現金と同様に使用できるものを取得する意思があったものと認められる。よって、審査請求人には、〇〇ギフト券へ交換するタイミングで収入申告が必要になるとの認識はあったと考えられる。

以上から、平成29年５月時点において、審査請求人には、〇〇における動画配信によって獲得した〇〇ポイントを交換して得た〇〇ギフト券が収入申告すべき収入に該当する旨の認識はあったと言える。

エ 課長通知２－④の該当性について

次に、課長通知２－④の該当性について検討すると、審査請求人が提出した平成29年７月３日付けの平成29年４月から６月分の収入申告書において、「１ 働いて得た収入」の５月分の「総収入」は０円と記載されており、「３ 仕送り、養育費、財産収入（生命保険等の給付金・解約返戻金等）、その他の私的収入」については、無に〇がつけられている（上記１、（４））。同様の記載については、上記１、（５）から（９）の通り、審査請求人が提出した平成31年４月３日付けの収入

申告書における平成31年3月分まで認められるところである（以下これらをあわせて「本件未申告」という。）。

また、本件交換の事実、処分庁による法第29条に基づく調査により判明したという点については、上記1、(11)及び(14)の通り認められるところである。

そして、上記ウで検討したとおり、審査請求人には、これらの収入申告を行った時点で、本件交換により得た〇〇ギフト券が収入申告すべき収入であるとの認識も認められるところである。

よって、課長通知2-④「課税調査等により、当該被保護者が提出した収入申告書が虚偽であることが判明したとき」に該当するとした処分庁の判断に不合理な点は認められない。

オ 不正に受給しようとする意思が認められるか否かについて

最後に、審査請求人の目的等の主観的事実について検討する。

本件未申告の発覚後、処分庁担当者から審査請求人に対して、令和2年9月29日と令和3年1月7日の2度にわたって聴取が行われている。審査請求人は、1回目の聴取時には、「自身が獲得したポイントは、すべて、〇〇利用延長料金として消費し」た旨の弁明を（上記1、(12)）、2回目の聴取時には、「各種ポイントの取得消費について、全く記憶がない」旨の弁明を行っている（上記1、(15)）。しかし、審査請求人が〇〇ギフト券への交換を行ったのは、1度や2度ではなく、平成29年5月から平成31年2月の間断続的に行われており、その総額も506,000円分と決して少額ではない。また、〇〇ギフト券ではないが、〇〇（審査会において確認したところ、各銀行への現金交換、電子マネー、商品券、ポイント、商品、募金などに交換可能なポイントであったようであるが、現在は存在せず、詳細は不明である。）への交換は聴取日のおよそ1か月前の令和2年8月19日に2,179〇〇ポイント分行われていることが認められる（なお、〇〇への交換は総計315,481〇〇ポイント分である。上記1、(14)。）。

このような多数回・多額の交換行為について、それらの記憶が一切ないことは通常考えがたい。

よって、審査請求人の当該発言は、本件交換の事実を隠蔽するためにとった発言と評価した処分庁の判断に不合理な点は認められない。

カ まとめ

以上、審査請求人の目的等の主観的事実をも判断要素として総合的に考慮すると次のとおりである。

審査請求人は、遅くとも平成29年5月以降、〇〇における動画配信により、商品券等に交換可能な〇〇ポイントを獲得し（平成29年5月から令和2年8月までの総計1,134,787ポイント）、貯めたポイントを平成29年5月から平成31年2月の間、断続的に〇〇ギフト券へ交換をしていた。

それにもかかわらず、本件交換の事実が認められる平成29年5月から平成31年2月分の収入申告において、収入申告をすべき収入があると認識していたにもかかわらず収入なしとして虚偽の申告をしたことが認められる。加えて、法第29条に基づく調査による当該交換の発覚後においても、「自身が獲得したポイントは、

すべて、〇〇利用延長料金として消費して」いるとか、「〇〇ポイントの取得消費について全く記憶がな」く、「ポイントの未申告は故意ではない」といった弁明を行うなど、本件交換があった事実を隠蔽しようとしたものと認められる。

よって、結論として、課長通知 2-④「課税調査等により、当該被保護者が提出した収入申告書が虚偽であることが判明したとき」に該当し、保護費を不正に受給しようとする意思をもって、申告すべき収入を申告していなかったことが認められるとした処分庁の判断に不合理な点は認められない。

(3) 論点 3 について

前処分は、「法第29条調査の結果、〇〇さんが、2017年5月より2019年2月までの期間において、『〇〇ポイント』を『〇〇ギフト券』（計506,000円相当）に交換取得していましたが、無申告であることが判明しました。つきましては、当該ギフト券を収入認定し、法第78条の規定により、保護費の返還決定を行います。」との理由を付したうえでなされており、本件処分は、処分庁自身が、当該理由が不十分と考え、前処分を自ら取消し、より詳細な理由を付してなされたものである。

このように、行政庁が瑕疵ある行政行為の効力を遡及的に失わせて、正しい法律関係を回復させるために職権取消しを行うことは一般的に認められるものであり、また、職権取消し後に再度処分を行うことも当然に予定されているものである。

この点、審査請求人は、「最初の処分において、とりあえず抽象的な（いい加減な）理由を提示しておいて、その後に審査請求等でその処分の違法性が争われた場合に、当該処分を取り消して、改めて詳細な理由を付して再処分をすればいいということになり、そうであれば、『行政庁の判断の慎重と合理性』は担保されず、行政庁の判断の『恣意』を抑制することもできない」と主張する。

しかし、上記の通り、前処分には、期間や総額を明示する等一応の具体的な理由が付されており、処分庁に審査請求人が主張するようなあえて抽象的な理由とする意図があったとは認められない。

以上より、本件処分について、行政手続法第14条第1項に違反するような手続的瑕疵は認められない。

第8 まとめ

以上の点から、本件審査請求は棄却されるべきである。

よって、結論記載のとおり答申する。

第9 付言

本件における〇〇ポイントの交換によって得た〇〇ギフト券が申告すべき「収入」に該当することは、上記第7、2、(1)において述べたとおりである。

しかし、あらゆるポイントや商品券と名の付くものが「収入」に該当するのか、その限界は、処分庁が被保護者への説明に用いている「生活保護のしおり」からは判然としないところである。

この点、職権にて行った審査庁説明において、審査庁に確認したところ、「個別のポイントにつきましては、どこまでそれが現金と同様に使えるものなのかっていうこ

とが判断基準になってくる」とのことであった。

ただ、商品の購入の際に付与されるポイントは現金と同様に使えるにもかかわらず（例えば、〇〇ポイントは、〇〇サイトにおける商品の購入において貯まり、〇〇サイトでの商品の購入の際に1ポイント＝1円分として利用可能である。）、第3、1、(5)の通り、厚生労働省の見解としては、「収入として認定しないこととして差し支えない」とされている。

よって、ポイントや商品券が「収入」に該当するか否かを判断するにあたっては、それを得るに至った経緯についても、判断基準として考慮に入れるべきである（本答申においても、第7、2、(1)の通り、その点も考慮に入れて判断を行っている。）。

そこで、審査庁においては、まず、こういった類のポイントやギフト券が申告すべき「収入」に該当するのかについて、それを得るに至った経緯も踏まえ、その基準を定立するべきである。

また、例えば、何円相当分まで貯まったら「資産」としての活用が求められるのかなど、ポイントやギフト券等が一定程度貯まった場合の取扱いについてもあらかじめ示されるべきである。

その上で、当該基準や取扱いを「生活保護のしおり」に記載するとともに、被保護者に対して丁寧に説明を行うことが望ましいと考える。

なお、審査会において、他都市における「しおり」の記載状況の調査をしたところ、ポイント等の取扱いについて明記している実施機関もあることが確認できた。例えば、横浜市の「生活保護のしおり」（2022年度版）では、「借入金（知人・親族からの借金、カードローン、キャッシング等）や、現金と同様に使用できる商品券、電子マネー、ポイント（商品を購入した際に付くポイント等を除く）も、収入とみなします。」と記載されており、今後、審査庁において「生活保護のしおり」の見直しをされる際の参考にされたい。

大阪市行政不服審査会総務第2部会

委員（部会長） 榊原和穂

委員 畠田健治

委員 海道俊明