

令和 2 年 6 月 9 日現在

機関番号：32511

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2019

課題番号：16K04180

研究課題名（和文）生活保護不正受給の実証的研究—不正受給の実態と福祉事務所実施体制の検証—

研究課題名（英文）An Experimental Study on illegal receipts of public assistance in Japan

研究代表者

池谷 秀登（IKETANI, HIDETO）

帝京平成大学・現代ライフ学部・教授

研究者番号：70609627

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は生活保護不正受給の実態を検証することにより、生活保護不正受給をめぐる問題点を明らかにすることである。東京都内にあるすべての福祉事務所を対象に、情報公開制度等を活用して行政資料を入手し分析、検討をおこなった。これらの成果については、7件の論文を雑誌に掲載し、研究会での報告をおこなうとともに、図書を2冊刊行することができた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

厚生労働省により生活保護の不正受給件数、金額等は増加傾向にあることが報告されているが、不正受給の原因及び福祉事務所の決定についての詳細な研究はこれまで行われていない。そこで東京都内の全福祉事務所について情報公開制度を活用し、実施体制、不正受給に対する福祉事務所の判断方法等について実証的な研究を行った。

この結果、福祉事務所により不正受給の判断方法が異なることや、厚生労働省の示す全国共通の不正受給の判断基準に沿わない不正の認定もされていた。また不正受給の認定率の福祉事務所間の差が大きく最高で23.3倍の開きが生じていること等が解明された。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study was to clarify the problem of illegal receipts of public assistance in Japan. In the course of this study, I made use of the administrative materials concerning illegal receipts of public assistance, by exercising the right to request for administrative information against all Welfare Offices in Tokyo, and analyzed them. As a result of such study, I published 7 papers in relevant journals, reported to several study groups, and published 2 books

研究分野：社会科学

キーワード：生活保護 不正受給 実施要領 実施体制 福祉事務所 ケースワーカー ケース診断会議 課税調査

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

#### (1) 生活保護不正受給を取り上げる意義

近年生活保護受給者の増加が著しく、それに伴い生活保護の不正受給も増加傾向にあるとの指摘がある。確かに不正受給件数、金額等の推移をみると平成 21 年度では 19,726 件約 102 億円であったが、平成 25 年度では 43,230 件約 186 億円となっている(厚生労働省社会・援護局「社会・援護局関係主管課長会議資料平成 27 年 3 月 9 日」)。

しかし、不正受給の内容は厚生労働省により全国の件数、金額と類型化された内訳が公表されているものの、その詳しい内容はわからない。これは不正受給であるとの判断及び決定は福祉事務所により行われるが、不正に至る原因や被保護者の状況、福祉事務所が不正と認定した根拠や判断の妥当性が検証できないからである。したがって、不正受給は本当に増加しているのかとの疑問が生じることになる。

そこで、本研究は福祉事務所の実施体制とともに、不正受給の内容、福祉事務所が不正受給と判断した理由等を明らかにすることで、生活保護行政のあり方に示唆を与えるものである。

#### (2) 不正受給の実態と不正受給認定の判断の解明

生活保護の不正受給の認定とは生活保護法第 78 条に基づく費用徴収の決定であることから、その判断は福祉事務所内の判断で決まる。したがって、福祉事務所が不正受給とした決定の妥当性を福祉事務所以外の第三者が検証することは困難であり、これまでされていない。また不正受給が刑事事件とされたものは全体の 0.2% 程度に過ぎないことから、司法による不正受給の判断もほとんど行われておらず、刑事事件の有罪数も不明となっている。

このことから、福祉事務所が不正受給と認定していたものが、真に不正受給であるのかという疑問が常に生じている(下村幸仁「不正受給ケースに対する民主的挑戦」尾藤廣喜他編著『生活保護法の挑戦』(高管出版 2000 年) 273 頁以下。日弁連生活保護問題緊急対策委員会『生活保護法的支援ハンドブック』(民事法研究会 2008 年) 99 頁)。また、不正受給の事例には申告義務を知らない高校生のアルバイト収入があるとの指摘もされている(尾藤廣喜「生活保護バッシングを超えて」(『現代思想 40 - 11』 73 頁)。大阪弁護士会貧困・生活再建問題対策本部『生活保護利用者をめぐる法律相談』(新日本法規 2014) 41 ~ 42 頁)。このように、生活保護行政の不正受給の判断の実態がわからないことから、様々な憶測が生じている。

さらに、福祉事務所が不正受給と認定したものが審査請求において知事裁決で取消しがされ(太田伸二「高校生のアルバイト収入未申告に対する生活保護法第 78 条に基づく費用徴収決定を取り消す裁決」『賃金と社会保障』1624 号 53 ~ 67 頁。) 裁判により福祉事務所の不正受給の判断、決定が否定される事例も生じており(横浜地方裁判所平成 27 年 3 月 11 日判決) 福祉事務所による不正受給の判断方法自体が妥当であるのかという疑問も生じている。したがって、福祉事務所がどのような判断で不正受給と認定したのかについての解明が必要となる。

そこで、福祉事務所が不正の認定にあたってどのような基準で判断を行ったのかを実証的に検証することが、適正な生活保護行政を行う上で不可欠なものと考えられる。

### 2. 研究の目的

本研究の目的は、増加傾向にあるといわれている生活保護不正受給について福祉事務所による不正の認定とその判断を行政内部の資料を基に実証的に検証することにより、生活保護不正受給をめぐる問題点を明らかにすることを目的としたものである。

厚生労働省により全国の不正受給件数、金額等は表されているものの、個別の不正受給の原因、その内容についての正確な分析は行われていない。そこで、不正受給に至る原因、経過と福祉事務所が不正と認定した判断方法とその実施体制について、情報公開制度等を活用し行政報告、統計資料、会議資料、決裁資料等を基に実証的に検証を行うことで、生活保護行政の不正受給認定の実態を明らかにし、生活保護行政のあり方に示唆を与えるものである。

### 3. 研究の方法

(1) 生活保護行政における不正受給の判断基準についての経過、変遷を文献を中心に分析するとともに、裁判例による不正受給の判断を検討することで、現在行われている福祉事務所による不正受給の認定の判断の妥当性を分析、検討した。

(2) 情報公開制度等により東京都内の全福祉事務所の 2 年度分の不正受給件数、不正金額、類型等とともにケースワーカー、査察指導員の配置状況、経験年数、資格の有無、被保護世帯数等の実施体制等についての調査を行ない、東京都内の全福祉事務所の不正受給認定の概要を把握すると共に福祉事務所の実施体制についての分析、検討を行った。

(3) 東京都内の福祉事務所を設置している自治体全てに対して、2 年度分の法 78 条決定にあたってのケース診断会議録および添付資料、平成 24 年度以降の生活保護不正受給に関わる被害届、告訴状及びその原義、生活保護法第 78 条決定にあたっての自治体独自マニュアル、申し合わせ事項、生活保護不正受給防止のための自治体独自マニュアル、について情報公開制度等に基づき請求を行い、開示された各資料に基づき福祉事務所毎の不正受給認定方法等について分析、検討を行った。

### 4. 研究成果

以上の調査研究を通じた研究成果は次の通りである。

- ( 1 ) 生活保護行政における不正受給決定の判断基準の変遷を明らかにした。
- ( 2 ) 生活保護法第 78 条決定にあたっての自治体独自マニュアル、不正受給防止のための自治体独自マニュアルは作成されていない福祉事務所が多いことがわかった。このことは、当該地域にふさわしい不正受給の防止施策が作られていない可能性がある。
- ( 3 ) 不正受給の認定率が高い福祉事務所では、被保護者に不正の意図があることの証明や、被保護者の不正の意図の有無の判断が行われていないなど、厚生労働省(保護課)の示す不正受給の判断基準に沿わない内容で不正受給と認定している場合があり、不正受給の判断自体に疑問がある事案があることを明らかにした。
- ( 4 ) 不正受給の認定(生活保護法第 78 条の決定)方法が福祉事務所により異なる場合が生じていることが判明した。このことは同様の事例であっても福祉事務所により不正か否かの判断が異なる可能性がある。
- ( 5 ) 不正受給の決定(認定)では、認定率が一番高い福祉事務所は 3.74%、一番低い福祉事務所は 0.16%であることから都内福祉事務所間に 23.3 倍の差が生じていることを明らかにした。
- ( 6 ) 不正受給の認定率の高低と、ケースワーカーの担当世帯数、資格の有無の関連はみられないが、ケースワーカーの経験年数と不正受給の認定率の高低は関連している可能性が認められた。この場合、経験年数の高いケースワーカーの割合が多い福祉事務所では不正受給の割合は少ない傾向にあった。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計7件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 池谷秀登	4. 巻 1740
2. 論文標題 生活保護法第78条の決定における「不正受給」の意図の判断	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 4-16
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 池谷秀登	4. 巻 757
2. 論文標題 生活保護ケースワーカーの専門性	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 生活と福祉	6. 最初と最後の頁 22-25
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 池谷秀登	4. 巻 748
2. 論文標題 収入未申告と不正受給の判断	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 生活と福祉	6. 最初と最後の頁 22～25
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 池谷秀登	4. 巻 717
2. 論文標題 生活保護自立支援プログラム導入時の議論と到達点 三つの自立が生活保護行政に与えた影響	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 大原社会問題研究所雑誌	6. 最初と最後の頁 29～45
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） doi/10.15002/00021398	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 池谷秀登	4. 巻 1719
2. 論文標題 生活保護不正受給と福祉事務所の実施体制 実施体制と不正受給発生の関連性について	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 4～22
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 池谷秀登	4. 巻 130号
2. 論文標題 生活保護の到達点と諸課題	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 社会福祉研究	6. 最初と最後の頁 41～49
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 池谷秀登	4. 巻 53巻
2. 論文標題 生活保護と外国人	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 社会事業史研究	6. 最初と最後の頁 27～43
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 池谷秀登
2. 発表標題 生活保護法第78条に基づく費用徴収金決定処分取消請求事件
3. 学会等名 東京社会保障判例検討会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 池谷秀登
2. 発表標題 生活保護不正受給の認定についてー生活保護法第78条決定のケース診断会議録からの検討ー
3. 学会等名 東京社会保障法研究会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 池谷秀登
2. 発表標題 東京都内の生活保護不正受給認定の状況
3. 学会等名 東京社会保障法研究会
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 池谷秀登	4. 発行年 2020年
2. 出版社 全国社会福祉協議会	5. 総ページ数 157
3. 書名 生活保護ケースワーカーのあなたへ	

1. 著者名 池谷秀登	4. 発行年 2017年
2. 出版社 日本加除出版株式会社	5. 総ページ数 361
3. 書名 生活保護ハンドブック「生活保護手帳」を読みとくために	

〔産業財産権〕

〔その他〕

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----