

令和元年6月7日現在

機関番号：37111

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K17006

研究課題名(和文) 公的扶助の不正受給防止策における「受給者保護」の視角に関する比較法的研究

研究課題名(英文) Fraud versus Minimum Life Security in Social Assistance

研究代表者

山下 慎一 (Yamashita, Shin'ichi)

福岡大学・法学部・准教授

研究者番号：10631509

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：公的扶助給付を不正に受給した者は、当該公的扶助給付について、返還を求められ、あるいは不正受給額以上の徴収金を徴収されたりする。そのこと自体は当然のようにも思われるが、他方で、公的扶助給付は最低生活を保障するという機能を期待されている。そうすると、不正受給者がサンクションを受ける場合、最低生活保障の機能が害される。それは当然なのか、そこでもなお受給者の最低生活保障の権利を論ずる余地はないのか、というのがも問題関心であった。

研究の結果、不正受給の局面においても、過度の返還請求や徴収は許されないことが分かったが、それは十分な権利保障とは言えない。背景には、公的扶助と労働義務の関係がある。

研究成果の学術的意義や社会的意義

第一に、本研究の学術的意義は、以下のようなものである。日本において、生活保護の不正受給に対するサンクション、ないし公的扶助給付そのものが、労働の観念ないし労働義務に影響を受けていることが明らかになった。このことは、働き方が多様化する時代の公的扶助の在り方に関する基礎研究に繋がる。

第二に、本研究の社会的意義は、次のようなものである。本研究は、生活保護の不正受給者は「罰」を受けて当然でしょ、という「常識」について、その常識が生活保護の機能そのものと矛盾することを示した。また、本研究は、上記第一との関連で、将来的により働き方に中立な社会保障法の構築をもたらす可能性がある。

研究成果の概要(英文)：In social assistance law, recipients' misbehavior could lead to a sanction such as suspension, termination, or reduction of benefits. It seems natural. However, social assistance law is expected to give people minimum life security. Sanctioning comes into collision with the law's expected role. My preoccupation is the protection of a right to minimum life in fraudulent or dishonest receipt of social assistance benefits.

As a result of study, I found that in most case courts decide excessive sanction unlawful. But it's not enough to protect a right to minimum life. We must study the fundamental theory that attempts to establish relationships between social assistance and the duty for work.

研究分野：社会保障法

キーワード：生活保護 労働義務と生存権 最低生活保障 保護費の返還・徴収

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

(1) 社会保障を制度論的に分類した場合、その一角を占める公的扶助は、「社会的に最低限度の生活を維持できない生活困窮者に対して、国がその責任において直接給付を行うことによって最低限度の生活を可能にする制度」(西村健一郎『社会保障法』(有斐閣、2003年)491頁)である。

公的扶助は、税を財源とする仕組みであるがゆえに、受給者以外の国民が、「自分たちが受給者の生活を支えているのだ」という観念を抱きやすい(このことは、自らの保険料拠出を受給要件とする社会保険との対比によれば分かりやすい)。これに起因して、公的扶助受給者に対する一般の目は厳しいものになりがちである。特に、そこに「不正受給」が存在する(あるいは疑われる)場合、他の「適正な」受給者を巻き込み、時には公的扶助制度そのものの存在さえも敵視するような、世論による激しい非難が生じることがある。

つまり、不正受給は、違法な公金支出という財政上の問題を生じることもちろん、時にはその件数・額の多寡の問題を超えて、公的扶助制度及びその受給者に対するリスクとなり得る。

(2) 公的扶助給付を不正に受給した者は、当該公的扶助給付について、返還を求められたり、あるいは不正受給額以上の徴収金を徴収されたりする。そのこと自体は当然のようにも思われるが、他方で、公的扶助給付は最低生活を保障するという機能を期待されている。そうすると、不正受給者がサンクションを受ける場合、最低生活保障の機能が害される。それは当然なのか、そこでもなお受給者の最低生活保障の権利を論ずる余地はないのか、というのが問題関心であった。

(3) 従前の研究においては、不正受給を防止することが(サンクションの回避等によって)受給者の保護にも資する、という視角が欠けていたように感じられる。そこで、不正受給防止策の追及による違法な公金支出の阻止という議論自体は先行研究と共有しつつ、そこに対して、公的扶助の最低生活保障機能を重視し、受給者を保護するための不正受給対策という視点も付け加える必要があるのではないかと、とのイギリス法に由来する着想が、研究開始時の背景であった。

2. 研究の目的

(1) 公的扶助制度の法構造を明らかにする。すなわち、公的扶助制度においては、行政による一定の行動が、法的にどのように位置づけられるかが解明されていない。そのような基礎的な検討なしには、そもそも不正受給のサンクションがどのように法的に位置づけられるかすら明らかにできない。

より具体的に言えば、「不正受給」と一口に言っても、受給者の過失によるもの、故意によるもの、福祉事務所側の過失によるもの、制度上避けることができないようなものまで、多種多様なものが含まれている。それらがどのような機序によって生ずるのかを、生活保護法の法的仕組みの中に一つ一つ位置づける作業がまずもって要求される。

つづいて、それら多様な「不正受給」に対して、実務は生活保護法のどの条文によって対応しているのか、裁判所はそのような対応をどう評価しているのか、理論的・体系的に考えて、それらは正当であると言えるのか、ということを確認する作業が必要である。

(2) 事前の予測としては、多様な「不正受給」を、実務上、被保護者の故意/過失、福祉事務所の過誤、その他といった事情に基づき、行政が個別事案を多様なルートに振り分けて問題を解決しようとしているのではないかと考えられた。そうすると、行政による事実の認識や評価、ルートの振り分け、そして当該ルートの選択が正当である前提での具体的な返還・徴収額、これらの各段階において、被保護者側と行政の間で紛争の原因が生じてしまい、それらが裁判所によって審査されるという構造になる。その場合、被保護者はもとより、行政ないし裁判所にとっても、多大なコストが要求されることになる。そのことがいかに非効率であるかを明らかにすることが目指された。

(3) 日本の生活保護法において不正受給が発生する要因の一つに、稼働収入の無申告や過少申告がある。この背景には、受給者(被保護者)自身が収入等に係る申告の義務を負うという制度の建付けがある。

しかしながら、申告義務を受給者本人に負わせるという制度設計は、決してありうる唯一の選択肢ではない。イギリスの公的扶助(ユニバーサルクレジット)においては、情報技術を活用することによって、受給者自身の自己申告を極小化・例外化し、それによって、稼働収入の無申告や過少申告を、制度的に排除しようとしている。そしてこのことは、不正受給の発生を抑制することによって、結果的に、不正受給額の返還によって受給者が最低生活ラインを割り込むという現象が生じることを回避することにつながっている。

本研究にとっては、上記のような制度設計自体が大変興味深い。しかしながら、そこで止まっているのは十分な比較法研究とは言い難い。というのも、イギリスのように社会保障法制がすぐに改廃される国(日本も同様である)においては、ある一定の時期において、ある一定の興味深い法律が設けられているとしても、それはすぐに改廃されるのであるから、その仕組みを紹介するだけでは、「でもその法律すぐに変わったよね?」ということになり、研究としての十分な説得力を持たないためである。つまり、比較法研究としては、そのような法律(制度設計)の背景に一貫して底流する(法律自体がこころろ変わったとしても、容易には変わらない)「法理」のようなものがあるか、ということまで突き詰めて考える必要がある。そのような法

理を探究することが、本研究の重要な目的であった。

(4) 上記(1)から(3)を達成した上で、不正受給に起因する、法律上の原因なき公費支出やその徴収コスト等を最大限削減しつつ、同時に不正受給回避による受給者ら自身の利益が最大化するような理論を明らかにすること、さらには当該理論を、憲法的な価値によって、法理レベルで基礎づけることが、本研究の終局的な目的であった。

3. 研究の方法

(1) 研究の方法として、比較法研究を念頭に置いた。すなわち上記でも言及したとおり、イギリスは近時、公的扶助制度の改革を実施したが、その主要な動機の1つに不正受給(あるいは過誤払い; fraud and error)対策の向上があったためである。イギリスは、不正受給を可能な限り事前に防止する制度設計を志向しており、その結果として、受給者保護の効果(最低生活保障機能の最大化)が発生している。

また、ここで言う比較法研究は、単に歴史の一時点における法制度の紹介のみに留まるものでは不十分である、ということも上述のとおりである。すなわち、法制度の変遷の背景に一貫して流れる法理念があるのか否か、それは具体的にどのような内容か、ということ等を常に意識しながら、イギリス法を検討する必要がある。

(2) 他方で、国内公的扶助(生活保護)法に関しても、そもそもその法構造を明らかにすることから始める必要があった。というのも、上記2(1)のとおり、研究開始段階ではそのこと自体が明らかとは言い難かったからである。

そのため、国内公的扶助法の歴史を遡って、各法において、不正受給に対してどのようなサンクションが設けられていたかを検討し、その背景にはどのような法理があったかを探究する、という歴史的研究の手法も必要であった。

4. 研究成果

(1) 国内公的扶助(生活保護)法の法構造について、いわゆる不正受給とその事後処理に関する条文に、法63条、法78条、および法80条などが挙げられるが、それらがすべて異なる法理に由来しているということが明らかになった。

すなわち、法80条は民法上の不当利得返還請求との関係を規定したものであり、他方で、法63条は保護変更決定をしないままでの(すなわち不当利得法理とは異質の)特別な返還義務規定である。さらに、法78条は、63条と同様の法的性質を有しながらも、よりサンクションとしての意味合いを強く有するものである。これらの成果は、すでに原稿として提出済みで、近時刊行予定の生活保護法コンメンタール(仮)において公表される。

(2) 上記の研究過程で、生活保護の法構造を他の社会保障各法と比較しつつ明らかにした。それによって、法定代理受領、あるいは福祉契約のような、社会保障法領域特有の法概念を、民法等との関係において検討することができた。それらの法概念を、通説とは異なる切り口において論じた成果が、下記5の 、 、 の各論文である。

(3) 上記1のとおり、生活保護の、しかも不正受給に関わるような論点には、国民の法意識が強く関わる。社会保障法における国民の法意識を、租税を財源とする公的扶助と、保険料を財源とする社会保険(介護保険)との対比において把握しようとした成果が、下記 である。同資料では、介護保険のような保険料財源の制度ですら、利用者の権利意識が高いとは言い難いことが示された。同時に、このような状況で、生活保護の不正受給者の権利保障を理論として打ち立てることは、大変困難であろうことが明らかになった。

(4) 上記の各成果から、不正受給はもとより、そもそも現行の国内生活保護法体系、さらには社会保障体系全体が、「勤労」、あるいは、(労働法が対象とする意味での)「労働」という観念に強く影響を受けているのではないかと、この仮説にたどり着いた。

すなわち、労働による自助を前提とする社会保障法体系においては、公的扶助はそもそも例外かつ異質のものであり、そこにおいて権利保障を論じる試み自体が、すでに一定の不利な位置づけからのスタートを余儀なくされる、という仮説である。このことを裏付けるために、近時ベーシックインカムの実験を実施したフィンランドの文献を大量に入手して検討を進めた。しかしながら、これは未だ論文として公表できる程度には達していない。ただし、当該研究の過程で、ある意味において社会保障法に関わる国際的な標準を定めるとも言える国際条約を検討した。その成果は、下記5の として結実した。

(5) 上記(4)との関連で、国内の公的扶助以外の社会保障法に関して、そもそも「(雇用)労働」と「自営業」ですら、法体系として大きな隔りがあることを研究した成果が、下記 である。このことは、公的扶助法が、社会保障法においていかに異質であるか(そしてそこにおいて権利保障 しかも不正受給者の 論ずることがいかに困難であるか)ということ等を逆照射的に明らかにするための作業であった。

(6) 比較法研究については、イギリス法を研究対象とすることの困難性が、上記3(1)記載の「法理念」を明らかにするという点において如実に表れた。

すなわち、イギリスには日本のように社会保障法学のみを専攻するような研究者が、いたとしてもごくわずかで、社会保障法の基本書も、Wikeley, ogus & Barent, *The Law of Social Security*(OUP, 2005)を最後にして出されていない(その後に出されたのは、Kluwer による事典的な書籍(*Social security law in the United Kingdom*)の第1版と第2版程度である)。

そして、研究スタイルとしても、どちらかというとな政策的な観点による研究や制度論が主であり、法理念への探求のような論考は稀である。このような状況下において、日本人が、イギリス法を外から眺めて、その法制度の変遷の背後にある法理念のようなものを掴まえることは非常に困難である（別の言葉で言えば、そのような行いは非常に傲慢で、自己（自国）中心的な視点の上には成り立ちえないもののように感じられる）。仮にこれを何とか行ったとしても、自らの立てた仮説がどれほどイギリス法の実相を正確に捉えているのかを批判的に検証することができない。

もちろん、比較法研究をする上では、そのようなことは（そしてそれに対する批判があり得ることも）承知の上で、ありもしないかもしれない法理念をそれでも探求すべきなのかもしれないが、そのような研究手法が正当なものとなることができなかつた（他方で、誰が何と言っても自分の視点ではイギリスにこういう法理があるように見える、というところまでイギリス法研究を突き詰めることができれば、それはそれで成立し得るのであるが、たった3年の研究期間においてそこまで研究を突き詰めることは到底不可能である）。本研究におけるこの経験は、比較法研究というものがいかに困難であるかを心底痛感する非常に重要な契機となった。

しかし他方で、それがイギリス公的扶助法に通底するとまで言い切ることはとてもできないが、イギリスの公的扶助法においては、いかに受給者に対して労働を促進するか、という観点が歴史上の多くの地点で見え隠れする、という印象が研究の過程で得られた。そうすると、むしろ稼働収入の申告義務を受給者に負わせずに不正受給を予防するという現在の制度設計は、受給者が不正受給に陥ることから保護するという観点よりはむしろ、受給者が労働へと移行する上での障壁を可能な限り除去する（無職の受給者が就労した場合に、就労した事実やその賃金額等を当局に申告する手間・面倒が生じることが、受給者にとって就労への障壁にもなり得るのであり、そのような手間・面倒を排除することは、受給者の就労をより容易なものとする）、という観点から説明する方が、うまく行くような感覚である。

そして奇しくも、イギリス公的扶助法体系が「労働」という観念に影響を受けているのではないかと仮説は、上記(4)において国内公的扶助（生活保護）法体系について感じられた仮説と軌を一にすることとなった。

(7) 以上、本研究の成果は、当初想定していたよりもはるかに幅広いものとなった。かくして本研究は、公的扶助については社会保障と労働の関係という、学術的に見てより本質的な、そして（近時の働き方の多様化を見るに）社会的な影響力もより広大な研究へと、フェーズを移すこととなる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 8件)

山下 慎一、社会保障法と国際法規、社会保障法研究、9号、2019、印刷中

山下 慎一、自営業者「Jリーガー」は第二の人生に夢を見るか？、フットボール批評、24号、2019、78-89

山下 慎一、福祉契約上の応諾義務違反における締約強制と契約自由 子ども・子育て支援法33条1項を例として、福岡大学法学論叢、63巻3号、2018、705-742

山下 慎一、自動車運転免許の返納等と「移動の自由」の保障、JP総研リサーチ、43号、2018年、36-45

山下 慎一、精神障害の業務起因性といじめ・6か月の評価期間、週刊社会保障、2980号、2018年、48-53

山下 慎一、資料：要介護認定に関する審査請求の実態、福岡大学法学論叢、62巻3号、2017年、819-834

山下 慎一、障害者総合支援法における「法定代理受領」をめぐる法律関係、福岡大学法学論叢、61巻3号、2016年、795-831

山下 慎一、障害者総合支援法上の法定代理受領とサービス事業者の債権 社会保障法学の観点から、金融法務事情、2053号、2016年、36-44

〔学会発表〕(計 0件)

〔図書〕(計 0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年：
国内外の別：

取得状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等
なし

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名：
ローマ字氏名：
所属研究機関名：
部局名：
職名：
研究者番号（8桁）：

(2) 研究協力者

研究協力者氏名：
ローマ字氏名：

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。