

いわゆる生活保護法63条返還債権について非免責債権化
し保護費からの天引き徴収を可能とする生活保護法改正案
に反対する意見書

2018年（平成30年）5月2日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

第196回通常国会に提出された「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」3条の生活保護法の一部を改正する条項（以下「生活保護法改正案」又は「改正案」という。）のうち、次の改正部分は、いずれも削除されるべきである。

- 1 いわゆる生活保護法63条の返還債権について、これを「国税徴収の例により徴収することができる」ものとする生活保護改正案77条の2第2項
- 2 同返還債権について、生活保護費からの天引きを可能にする生活保護法改正案78条の2

第2 意見の理由

1 改正案の概要

生活保護法63条において規定する返還債権（以下「63条返還債権」という。）に関して、改正案が第196回通常国会に提出されている。

(1) 生活保護法63条は、費用返還義務として、「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。」と規定しており、具体的には、遊休不動産などの換金困難な資産が保護利用後に現金化された際、その間受けていた保護費を返還する場合や、生活保護費の過誤払い（いわゆる払い過ぎ）のときに、払い過ぎた生活保護費を返還する場合などがあたるとされている。いずれも、不当利得返還請求権の性格を有する債権（東京地裁平成22年10月27日判決参照）である。

(2) 改正案によれば、生活保護法77条の2が新設され、1項では、「急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けた者があるとき（徴

収することが適当でないときとして厚生労働省令で定めるときを除く。)は、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。」、2項では、「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。」とされている。

かかる法改正がなされれば、63条返還債権は、「国税徴収の例により徴収することができる」こととなるため、生活保護法78条が定める不正受給に関する徴収債権(以下「78条徴収債権」という。)と同様に、条文上は預貯金差押え等の滞納処分が可能となるようにも見え、破産・免責手続においても返済義務を免れることがなくなる(破産法97条4号、253条1項1号。非免責債権化)。

- (3) また、改正案の生活保護法78条の2は、「保護の実施機関は、被保護者が、保護金品(金銭給付によって行うものに限る。)の交付を受ける前に、(略)当該保護金品の一部を、第77条の2第1項又は前条第1項の規定により保護費を支弁した都道府県又は市町村の長が徴収することができる徴収金の納入に充てる旨を申し出た場合において、保護の実施機関が当該被保護者の生活の維持に支障がないと認めたときは、(略)当該被保護者に対して保護金品を交付する際に当該申出に係る徴収金を徴収することができる。」と規定する(下線=改正部分)。

かかる法改正がなされれば、63条返還債権についても、78条徴収債権と同様に、生活保護利用者からの申出による保護費からの天引き徴収が可能となる。

2 63条返還債権の法的性質と財団債権性について

破産法148条1項3号は、「破産手続開始前の原因に基づいて生じた租税等の請求権(略)であつて、破産手続開始当時、まだ納期限の到来していないもの又は納期限から一年(略)を経過していないもの」を財団債権としている。

破産手続開始前の原因に基づいて生じた租税等の請求権は、本来、優先的破産債権にすぎない。ただ、「国家の財政的基礎である租税収入の確保を図る必要性」(法務省民事局参事官室編「倒産法制に関する改正検討事項補足説明」『別冊NBL No. 46 倒産法制に関する改正検討課題』96頁、1998年)から、例外的に財団債権に格上げされているものである。

しかしながら、不当利得返還請求権の性格を有する63条返還債権について、「国家の財政的基礎である租税収入の確保を図る必要性」を認めることはでき

ない。

したがって、63条返還債権について、「国税徴収の例により徴収することができる」債権として、財団債権性を認めることは、実質的には債権者の公平を害するものであり、倒産法の公序に反するものであって、認めることはできない。

3 2013年の生活保護法改正について

78条徴収債権を定める生活保護法78条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（略）ことができる。」と規定している。

かかる78条徴収債権に関しては、2013年の生活保護法改正により、「国税徴収の例により徴収することができる。」とする78条4項が追加され、財団債権化され、非免責債権化された。上記2で述べたとおり、租税債権が破産法253条1項1号によって財団債権とされている理由が国庫の収入確保という徴税政策上の要求に基づくことからすると、そもそも78条徴収債権を租税債権と同視する改正さえも問題があるものであった。

4 63条返還債権の法的性質と免責制度について

63条返還債権が「国税徴収の例により徴収することができる」こととなれば、それにより当然に非免責債権となる（破産法253条1項1号）。

ところで、破産法における免責制度の目的は「債務者について経済生活の再生の機会の確保を図ること」（同法1条）であり、債権者による債権の請求から解放することによって、債務者の経済的再生を図り、人間の尊厳を確保するためのものであるから、「不誠実な行為を行っていない破産者については、その再生のために積極的に免責を付与すべきもの」とされている。「債務負担の原因や動機を問わず、自己の支払能力を超えた債務を負担する者を債務負担から解放し、その経済的再生を図ることは、当該債務者やその家族の利益だけではなく、社会公共の利益から見ても正当なもの」だからである（伊藤真『破産法・民事再生法〔第3版〕』704頁）。

同法253条が非免責債権を限定列挙しているのもかかる趣旨を踏まえていると解されることに鑑みても、免責の効果が及ばない非免責債権を新たに創設することには慎重さが求められ、その合理性や必要性が厳格に問われなければならない（当連合会の2008年（平成20年）6月19日付け「破産法253条の解釈についての意見書」参照）。

破産法成立時における衆議院法務委員会での2004年（平成16年）5月21日付け附帯決議6項も、「免責手続については、本法が債務者について経済生活の再生の機会の確保を図ることを目的としていることに鑑み、債務者保護の観点から適正な運用が行われるよう周知に努めること」として、非免責債権の拡大について慎重な態度を求めている。

63条返還債権は、前述のとおり不当利得返還請求権の性格を有するものであって、基本的には債務者に全く不誠実な行為がない場合であるから、これを非免責債権化することは、「不誠実な行為を行っていない破産者については、その再生のために積極的に免責を付与する」という免責制度の趣旨に真っ向から反するものであって、78条徴収債権を非免責債権化する以上に問題があり、このような免責制度の根幹にかかわる変更を行うことは、破産法の免責制度の趣旨を没却することにつながりかねない。

5 63条返還債権に関する運用の実態と懸念される事項

本来、63条返還債権は、実務上全額返還とされている78条徴収債権とは異なり、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性質のものである（生活保護手帳別冊問答集問13-5）。

ところが、実務の現状としては、福祉事務所がこうした返還免除の検討をすることなく安易に全額の返還決定をする例が多く、かかる返還決定を違法と断ずる裁判例も多数存在する（大阪高裁平成25年12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）。

本来は違法というべき63条返還決定が、実際に問題視されて是正されているのは氷山の一角であると考えられる。今回の法改正が実現すれば、違法な63条返還決定が是正されないまま、滞納処分により預貯金を差し押さえられたり、63条返還債権について生活保護費からの天引きを強引に承諾させられたりするなど、返還を違法に強制される事態が頻発することが懸念される。

無論、生活保護利用者に対して、生活保護費の累積によって形成された現金を差し押さえる等の滞納処分を行うことは、禁止されている。また、保護費が振り込まれた後の預貯金債権を差し押さえる等の滞納処分を行えば、差押えが違法とされることがある。そもそも、生活保護法58条は保護受給権のみならず「既に給与を受けた保護金品」の差押えも禁止しているからである。また、広島高裁松江支部平成25年11月27日判決は、当日に児童手当が振り込ま

れることを認識しながら、その大部分が児童手当によって形成された預金債権を差し押さえることは実質的に差押禁止債権である児童手当受給権を差し押さえたのと変わりがなく違法としているからである。加えて、保有を認められた居住用不動産や通院・通勤のための自動車に対する差押えも、生活保護利用者の生存権保障の観点から許されないものと解すべきである。

また、改正案で、天引きできるのは、生活保護利用者が「保護金品の一部」を「徴収金の納入に充てる旨を申し出た場合」において、「保護の実施機関が当該被保護者の生活の維持に支障がないと認めたとき」に限られる。

しかしながら、児童手当に関してではあるが上記裁判例に見られるように、現に違法な差押えが行われている。また、厚生労働省自身認めるように、生活保護は、利用者が福祉事務所によって生活保護の支給を受けるという関係にあり、福祉事務所が生活の扶助を決定する権限を持っており、保護の実施機関と生活保護利用者は必ずしも同じ力関係にあるわけではなく、実質的に公平性が担保できない。このため、上記懸念されるような事態が現実化するおそれがある。そうなれば、生活保護利用者は、本来返す必要のない保護費の返還を強いられるばかりでなく、差押えや保護費からの天引き徴収等によって、健康で文化的な最低限度の生活を保障するために支給される保護費を返還・徴収されるのであるから、憲法25条1項が規定する、健康で文化的な最低限度の生活を営むことすらできなくなるおそれがある。それだけでなく、生活保護利用者は、破産・免責手続を経ても、本来返す必要のない保護費の返還を強いられ、経済生活の再生の機会を得られないことになる。

このような運用を許せば、健康で文化的な最低限度を保障するために支給される保護費を返還・徴収されることになり、生活保護利用者の生存権はたやすく侵害されることとなるのであって、これを助長するような生活保護法改正案は、憲法25条に違反するものと言わざるを得ない。

6 まとめ

以上のとおり、63条返還債権を「国税徴収の例により徴収することができる」ものとして非免責債権化し、保護費からの天引き徴収を可能とする生活保護法改正案77条の2第2項及び78条の2は、破産免責制度の根幹に反するとともに、生活保護利用者の生存権を侵害する重大な危険をはらむものであるから、削除されるべきである。

以上