

イギリスにおける過支給の公的扶助給付の返還方法

丸谷, 浩介
九州大学大学院法学研究院 : 教授

<https://doi.org/10.15017/2547358>

出版情報 : 法政研究. 86 (3), pp.149-176, 2019-12-18. Hosei Gakkai (Institute for Law and Politics) Kyushu University

バージョン :

権利関係 :

イギリスにおける過支給の公的扶助給付の返還方法

丸谷浩介

論 説

- 一 問題の所在
- 二 イギリスにおける過誤払いの状況
 - (一) 過誤払いの状況
 - (二) ユニバーサル・クレジットの過誤払いの状況
 - (三) 住宅手当の過支給状況
 - (四) 本稿における問題の限定
- 三 イギリスにおける公的扶助給付過誤払調整の概要
 - (一) 過支給返還の法的構造
 - (二) 返還方法に関する法の定め
 - (三) コモンローによる過支給の返還
- 四 返還額の決定
 - (一) 返還額の確定

- (二) 過支給返還を可能にするための証拠
 - (三) 過支給期間における給付決定の補正と変更
 - (四) 過支給額の資産充当性
 - (五) 破産による返還額の限定
- 五 過支給返還手続き
- (一) 社会保障給付の調整
 - (二) 賃金等控除
- 六 おわりに

一 問題の所在⁽¹⁾

規律密度の低い社会保障法分野では、社会保障法行政を担う行政機関の裁量が広いことはよく知られている。法律学では、法律の趣旨目的を実現するために行政裁量をいかに統制すべきか、という論点から、そのありかたを論じてきた。

二〇〇八年のリーマンショックを契機として、生活保護法に関する法的紛争が増えている。その内容分析は他稿に譲るとしても、法律上支給すべきであった保護費と実際に支給された保護費との齟齬をめぐる問題、つまり生活保護法六三条にいう費用返還、そして同法七八条による費用徴収に関する紛争が、審査請求レベルでも、取消訴訟レベルでも増大している。その類型としては費用返還ないし費用徴収の要件該当性の是非が争われるものと、返還すべき・あるいは徴収されるべき費用の決定に関するものが多いように思われる。そしてこの分野に関しては解釈論の精緻化が進んで司法における解決が図られつつある。⁽³⁾

これらの問題関心は、資力の発生時期や返還額決定に関する考慮事項に集中しており、要返還額の決定そのものに収斂する。問題は、これら費用返還ないし費用徴収がいったん決定したとしても、どのようにして費用を返還ないし徴収するのかという方法論に関する議論が不足していることにある。

費用返還ないし徴収決定を受けて費用を支払う義務を負うのは、多くの場合被保護者である（扶養義務者がそれを間接的に負担することはあるだろうが、ここでは論じない）。費用返還決定がなされた場合、被保護者の返還すべき費用は収入認定された収入か、保護費を原資として返還・徴収せざるを得ない。もとより生活保護法は厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基として保護基準を定め（八条一項）、実際の必要の相違を考慮して有効且つ適切に行う（法九条）ものであるが、保障される最低限度の生活は、健康で文化的な水準を維持することができるものでなければ（法三条）、それを下回る生活を強いることは最低限度の生活を保障するという法の目的（法一条）に反するだ

けでなく、違憲性を帯びた行政行為となる。それ故、本来ならば費用徴収・返還が違法な行政処分との評価を受けるのが本来のあり方である。これに加え、保護金品等を標準として租税その他の公課を課すこと（法五七条）、既に受けた保護金品等を受ける権利を差し押さえること（法五八条）がそれぞれ禁止されていることから、費用返還・徴収する場合であっても、自力執行権を持たないので保護の実施機関が一方的に費用を徴収・返還させることは許されない。そのため、まず被保護者と保護の実施機関との間で協議により返還金額を確定させ、その後返還義務者が返還しない場合には、通常の民事債権と同様に、民事訴訟法や民事執行法の規定に従い、裁判所の手続を踏んで回収する必要がある。

しかしこれに転機をもたらしたのが二〇一八（平成三〇）年の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、つまり生活保護法改正法である。同法三条は、生活保護法改正につきいわゆる生活保護法六三条の返還債権について「国税徴収の例により徴収することができる（生活保護法七七条の二）」旨、そして費用返還・費用徴収の両方について「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るときは、厚生労働省令で定めるところにより、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」、つまり保護費から徴収金・返還金を天引きすることができる旨定めた。これらの措置は被保護者と実施機関との合意なく天引きを可能にするものであり、日弁連もその問題を指摘しているところである。そしてこの改正により生活保護法の徴収金・返還金が破産法上の非免責債権とされ、破産法における債務者の経済生活の再生の機会を図ること（破産法一条）の機会を奪いかねないことが指摘されている。

そもそも生活保護法では徴収・返還額の決定について「保護の実施機関の定める額（法六三条）」「その費用の額の全部又は一部（法七八条一項）」と定めるだけで、額の決定だけでなく、徴収・返還の期間、その方法などについて何も定めておらず、行政庁の裁量に委ねられている。もともと、被保護者と保護の実施機関との間で、協議により期間や頻度、一度ずつの徴収・返還額、収入や支出の見込みを予見した猶予、繰上げ徴収・返還といった返還方法について合

意がなされれば、その合意に基づき履行されるであろう。この場合には被保護者の意思表示が真意に基づいているのであればたちまち被保護者が急迫状態に陥ることは少ないであろう。しかし、二〇一八年改正法では当事者の合意を得る機会が保障されているとはいえず、行政機関が一方的に費用徴収・返還の期間と一回当たり金額を定めることも、「生活に支障がないと認め」られる限りは適法な措置となる。そうすると、被保護者の現実の生活を無視した決定が行われたいという保障はない。

もつとも、現行法でも実務レベルでは法六三条等による費用徴収・返還額決定とその方法については、一定の配慮を行う。その基準になっているのは法四条三項にいう「急迫した事由」が発生しないように配慮することである。ただ同条項における「急迫（法四条三項、一九条二項）」、「特に急迫（法一九条六項）」については法律上その定義が置かれておらず、裁判例でも「単に生活に困窮しているだけでなく、生存が危うくされるとか、その他社会通念上放置し難いと認められる程度に状況が切迫している場合」（那覇市生活保護開始義務付け訴訟・那覇地判平二三・八・一七賃社一五一号六二頁）とするだけで、具体的指標なり判断基準を示しているわけではない。この点、そもそも急迫性の基準を示すということは、裁判所が憲法で保障された最低限度の生活水準を下回る急迫性（ないし「特に急迫」性）を承認することにつながり、違憲立法を迫認することにほかならない結果になることを回避するためであったように思われる。いずれにせよ、費用徴収・返還についてはその方法、一回当たりの上限設定等について、日本ではほとんど何も議論していないに等しい。

これに対し、イギリスでも同様の問題は生じている。イギリスの社会保障法分野で生じた法的紛争は、審判所や司法裁判所での紛争解決を通じてその後の同種の問題解決に資する基準が設定され、それが行政上の手引きとなり、そして制定法になる、という循環がある。公的扶助分野における費用返還についても同様に、新しい紛争類型が生じた場合の司法判断が制定法を創造する機能を有している。そこで本稿は、イギリスにおける公的扶助の過誤給付について、その

なかでも費用返還の方法を確認することで、わが国の立法政策指針に新たな視座を与えるものである。

二 イギリスにおける過誤払いの状況

(一) 過誤払いの状況

労働年金省によると、二〇一八―一九年度に社会保障給付のうち過支給 (overpaid) となった金額は四一億ポンドであり、給付総額の二・二％にあたる(二〇一〇―二〇一一年度における過支給総額は三二億ポンドで対給付費の二・一％相当であった)。(5) 過支給返還の回収をすることができなかったのが三〇億ポンドで、社会保障給付のうち一・六％は過支給となった。

過少支給 (underpaid) となったのが二〇億ポンドであり、同じく給付総額の一・一％にあたる。

過支給と過少支給の金額や割合などはこの三年程度僅かながら上昇しており、調査史上過去最大の規模になった。

過誤払いの発生原因を別にこれを見ると、不正受給 (fraud overpayments) が給付総額のうち一・二％、受給者の過誤を原因とするものが給付総額のうち〇・六％、行政上の過誤を原因とするものが給付総額のうち〇・四％であった。注目すべきなのが過誤払いの半分以上を占める不正受給の割合が上昇していることであり、二〇〇五―〇六年の〇・五％程度から倍増している。

過少支給は受給者の過誤を原因とするものが〇・七％、行政上の過誤によるものが〇・六％となっている。こちらはここ三年程度目立った動きはない。

給付別に過誤払い状況をみると次の通りである。

給付	支出 (億ポンド)	過支給割合	過支給金額 (億ポンド)	過少支給割合	過少支給額 (億ポンド)
住宅手当	208	6.4%	13.4	1.6%	3.4
雇用支援手当	148	4.0%	6.0	3.2%	4.7
年金クレジット	52	5.0%	2.6	2.7%	1.4
求職者手当	13	6.5%	0.9	1.3%	0.2
ユニバーサル・クレジット	80 (確定分)	8.6%	6.7	1.3%	1.0
自立支援手当	106	3.5%	3.7	3.8%	4.0
合計 (他の給付を含む)	1,835	2.2%	41	1.1%	20

表一 過誤払いの状況（2018-19年度）：資料出所 DWP

この表一からもわかるように、一般的な公的扶助給付であるユニバーサル・クレジット（日本でいう生活保護法の生活扶助相当）と住宅手当（日本でいう生活保護法の住宅扶助相当）の過支給が際立って高い。そこで次にユニバーサル・クレジットと住宅手当の過支給の給付状況をみておこう。⁶⁾

（二）ユニバーサル・クレジットの過誤払いの状況

ユニバーサル・クレジットをめぐる過誤払い、とりわけ過支給は過去最大規模となっている。過支給となった原因は所得（賃金額）の申告、資産申告、住宅費申告、受給要件該当申告に関する事項が上位五位を占め、これらの理由が過支給理由全体の九割を占めている。ユニバーサル・クレジットは資力調査を伴う給付であるので正確な所得や資産調査が要求される。特に近年は資産申告の不正申告を原因とする不正受給が急増している。

もつとも、過支給となった原因が受給者以外に帰責することもある。たとえば、事業主が申告した賃金額が実際と異なっていた場合や、借家の貸主が家賃を正確に申告していない場合などである。ただこれらについては受給者の不正申告もあり得るのであって、統計上いづれが多いのかは判断できない。

これに対して受給者の過誤は無視できるに近いほど少ない。これにはユニバーサル・クレジットの申請手続きと給付過程での所得調査、つまり事業主（使用者）が所得法上の義務に基づいて歳入関税庁に毎月送信する所得データが労働年金省と共有され、稼働取

入申告がオンライン上で完結していることがその要因であるように思われる。⁷⁾

しかしながらオンラインで完結するのは使用者が労働者に対して支払う賃金に限られるのであって、それ以外の第三者からの恵与金、一時的な収入（それが所得を構成するか、それとも資産を構成するかは法律問題である）などのすべてをオンラインで把握できているわけではない。どうしても行政機関が所得のすべてを把握できるわけではないから、どうしても過誤払いの問題が発生することは避けられない。

(三) 住宅手当の過支給状況

住宅手当の過支給はかつてないほど増大している。住宅手当は稼働年齢層と年金受給者層のいずれも対象とする普遍的な制度であって、予算規模もかなり大きい。特に住宅手当は稼働年齢層に対する社会保障給付予算の七三％を支出しており、過誤給付は無視できない規模である。とりわけ稼働年齢層の住宅給付過誤払いは対支出額で七・六％であり、年金受給者の住宅手当過誤払い四・一％と比べると高い割合である。

住宅手当過誤払の原因となっているのは、所得や賃金額の不正申告にある。原因発生別に見ると不正受給が四・三％、受給者の過誤によるものが一・八％、行政上の過誤が〇・四％であるが、不正受給が多いのが所得や賃金額の不正申告にある。不正申告全体から見てもその理由の三分の二がこの類型にあたる。

これに対し、過少支給となっているのが一・七％であり、その原因は受給者の申告ミスによるものが一・二％、行政機関の過誤が〇・四％となっている。

（四）本稿における問題の限定

過誤払には過支給と過少支給があるが、過少支給は先行する行政処分を取り消した上で追加支給をすればよい。この結果、過少支給は受給者の利益処分となることが多く、問題になりにくい。そこで過少支給については法律上特段の定めがなくとも問題が解決されている。

これに対して過支給は受給者に返還義務を課することが少なくなく、結局は受給者へ不利益を強いる。そうすると、行政府の判断を信頼して行動してきた市民への影響は甚大である。他方で行政府も違法な行政処分を適法状態に回復することが法行政の基本的機能である。そこでこのような問題を解決すべく過支給に関する判例法が形成され、立法が整備されてきた。そこで以下では過少支給については検討から除外し、過支給に限定して検討する。

問題は給付の種類である。住宅手当に関する過支給は看過できない。しかし、日本にはこれに匹敵する社会保障給付が存在しないのであり（あえて比較すると生活保護法による住宅扶助（生活保護法一四条、三三条）であろうが、その社会的影響は全く異なる）、比較対象となるものがない。そこで本稿では、特に断りがない限りはユニバーサル・クレジットの過支給に関する費用返還について検討することにしよう。

三 イギリスにおける公的扶助給付過誤払調整の概要

（一）過支給返還の法的構造

過支給返還の手続等は、法律上の根拠があつて行われるものと法律上に特段の根拠を持たずにコモンローで解決され

説
論
るものがある。ここではまず法律上の根拠があるものについて、その構造を確認しておこう。

ユニバーサル・クレジットの過支給返還に関する法律上の根拠としては、一九九二年社会保障管理運営法 (Social Security Administration Act 1992) とそれを改正する一九九六年社会保障 (過支給) 法 (Social Security (Overpayments) Act 1996)、個別の給付に関しては二〇一二年福祉改革法 (Welfare Reform Act 2012) などがある。そしてこれらの法律が詳細を委任しているのが法規命令たる規則であり、二〇一三年社会保障 (過支給及び返還) 規則 (The Social Security (Overpayments and Recovery) Regulations) などがある。なお、一九八六年社会保障法 (Social Security Act 1986) 第五三条にも過支給返還に関する規定があったが、九二年法第七条によって改正され、現在は九二年法の適用下にある。また、八六年法施行前の事例についても八六年法の遡及効を受けずに法の適用がなされない。これらの結果、給付の発生時期を問わず一九九二年社会保障管理運営法の適用を受けることになる。

(二) 返還方法に関する法の定め

過支給給付の返還について基本的な事項を定めるのは一九九二年社会保障管理運営法七一条である。同条は概略、次のように定めている。

対象となる過支給は、過支給が発生した原因について受給者に詐欺の故意があるか否かを問わない。受給者が結果として事実と異なる意思表示をしたことで過支給が生じた場合、その表示意思が重大な事実の偽り、開示不能、立証不能のいずれであるかを問わず、本条の適用を受ける。過支給の発生原因が受給者側に帰責するときには本条の適用を受ける。

国務大臣 (Secretary of State) は、過支給が生じたとき、受給者が事実を告知していれば本来給付しなくてもよかつた給付額との差額を回収する権利を取得する。⁸⁾

国務大臣は過支給が発生していると判断される、あるいは過支給給付を受けたと思料される者について、その者に係る過支給金額を決定するとともに、その者に生じた過支給期間を特定しなければならない。¹⁰⁾

何らかの社会保障給付に関する受給者、またはその代理人の銀行口座等に社会保障給付の入金があった場合、国務大臣は、受給者等と合意がなくても当該返還金を銀行口座から徴収する権利を取得する。ただし、当事者がそれを拒む特段の意思表示をなした場合にはその限りでない。¹¹⁾

国務大臣は過支給の返還について、過払いが生じた社会保障給付と同種の給付について、後続する給付から過払い額を控除して支給し、社会保障給付内部での内払い調整をすることができる。これは過払いが生じた給付からの内払い調整に止まらず、他の種類の社会保障給付からの控除をすることもできる。

過払い額の返還については、過払いを受けた受給者本人からの返還が原則であるが、第三者が有している債務からの返還もすることができる。国務大臣は、受給者からの返還金額が確定し、現実にその金額を回収することができる段階になったとき、当該金額を受給者に係る賃金額から控除して回収することができる権利を取得する。しかしそれは全額でなく、規則で定める一部の金銭については返還を命じることができない。¹²⁾ 配偶者のうち一方に生じた過支給は、当該他方配偶者に対して返還を命じることができる。¹³⁾

ユニバーサル・クレジットの受給者は、原則として労働能力がある者であつて、求職中か在職中の者である。実際に稼働しつつユニバーサル・クレジットを受けている者も多く、その賃金から控除することが確実な回収を可能にする。これら手続の具体的な返還方法は規則に委任されている。¹⁴⁾ 委任の内容は次の通りである。

一) 徴収すべき過支給金返還義務を負う受給者と雇用関係にある使用者に対し、雇用関係に関する事項について、国務大臣がその情報を求めることができること。

二) 受給者は、使用者の変更に関する事項を国務大臣へ開示すべきこと。

(三) 使用者は支払うべき賃金から当該回収額を控除し、使用者が当該金銭を国務大臣に納付すること。

(四) 使用者は賃金額から回収額を控除した旨の記録をしておくこと。

(五) 受給者と使用者との間で雇用関係がなくなった場合、その旨を使用者に通知させること。

(六) これらを遵守しない者の行為は刑法上の罪を構成することがある、等である。

また、同法一一五C条⁽¹⁵⁾では過失により (negligently) 事実と異なる情報や証拠を提示し、それより社会保障給付の過誤払を生じさせ、刑法上の訴追を受けていない場合には民事罰 (civil penalty) を課すことができ、同法一一五A条⁽¹⁶⁾で行政罰を課すことができる旨定めている。

これらの規定によると、返還方法は①返還の対象となつて返還処分決定以降も受給している社会保障給付との調整、②社会保障給付を得ているか否かを問わない賃金等からの控除、③裁判所による履行強制⁽¹⁷⁾、④後続する社会保障給付額との調整⁽¹⁸⁾によることができる。

(二) コモンローによる過支給の返還

社会保障法では受給者に帰責事由がある場合の返還義務について包括的に定めている。それ故に受給者に帰責事由がない場合には社会保障立法にしたがつて過支給給付を返還させることができない。

受給者に帰責事由がない類型としては、給付行政を担当する者の事務上の手続きミス、過支給の原因が第三者によるもの、現在は廃止されている旧法に基づく給付を受けている場合、本来給付されるべき支給日前に支給された場合、受給者死亡後の第三者に対する直接払いがこれにあたる。

とりわけ問題になるのが事務上の手続きミスである。労働年金省やその他関連機関の職員による手続きミスは、それ

自体が一九九二年社会保障管理運営法第七条に定める過誤払には該当しない。同条は受給者に帰責事由がある場合の規定だからである。しかし実務上は行政上のミスであっても受給者に帰責事由がある場合の解決方法を準用して同様の処理をしてきた。立法によらずに費用を返還させるためには個別に返還に関する契約を締結し、その履行を待つほかにない。しかしそれは実務上の混乱を招くだろう。そこで受給者に責任がなく行政庁の事務上のミスで生じた過支給について、法律や契約に基づかず⁹に翌支給分から過支給分を自動的に控除するとの取扱いをしてきたのであった。

もっとも、本来このような過支給は返還方法が法に規定がない以上、同条を適用して返還させることはできないはずである。そして返還についての契約をしていない以上、コモンローによっても返還させることもできないことになろう。この結果、行政機関に帰責事由がある場合の返還は、受給者の良心に委ねるほかないのであるが、実際は強制的に返還させていたのである。

この点について争われたのが二〇一〇年の最高裁判所判決である。¹⁰この訴訟で問題となったのは、二〇〇七―〇八年度に生じた四〇〇万ポンド（約六億円）を超える大規模な行政機関の事務上のミスの原因とする過支給の返還であった。本来は受給者の過失等を原因とする過支給返還に関する規定である一九九二年法七一条を準用し、社会保障給付からこれを控除する取扱いを行った。労働年金省大臣は、この取扱いは不当利得返還請求権を有しているというコモンロー上の権利であると主張した。この取扱いが不当であるとしてChild Poverty Action Groupがテストケースで訴えたのが本件である。原告CPAGは、仮に一九九二年社会保障管理運営法七一条を準用する場合に、その根拠がコモンロー上の不当利得返還請求権に求めることができるとするならば、その理由づけを敷衍した場合、法に基づき正しく受給することができた金銭についても、コモンロー上、いつでもその強制的な返還が認められてしまう余地を残すと危惧したのであった。

控訴院は原告の訴えを認め、コモンローの適用を排除した。しかし一九九二年社会保障管理運営法七一条は確かに労働年金省大臣に帰責事由がある場合の規定ではないということだけを認めたのであって、それがない以上は同条の準用

をするのが適切であると判断したのであった。労働年金省はこれを不服として最高裁判所に上告した。最高裁判所は上告を棄却し、控訴院の判断を支持した。

最高裁判所は、一九九二年社会保障管理運営法七一条が労働年金省大臣に帰責事由がある場合の規定を置いていないのは、同法がそもそも法律に基づき正しい給付をすることが法律上の義務なのであるから、正しい事実認定を行って正しい法の解釈をしていけば行政が誤ることはない。それ故に、行政機関に帰責事由があつて誤つた行政を行ったことの対応についての規定を設けていないのである、と指摘した。社会保障給付が行政機関の権限の一部として支給された場合、その給付額の決定もまたその権限に含まれる以上、その過誤を改めることも行政機関の権限に属することであり、これを適法な給付状態に回復することもまたその権限に属する事柄である。それ故に返還方法も受給者側に帰責事由がある場合の法に従つて適法に行われなければならない、コモンローの支配するところではない旨判示したのであった。つまり、行政機関にミスがあつてその返還方法について特段の定めがない場合であつても、コモンローの適用を排除し、受給者に帰責事由のある一九九二年社会保障管理運営法七一条の規定を準用することを認めたのである。

しかしこの理由づけは、給付行政を担う行政機関側にミスがある場合にしか適用できない。つまり、過支給の原因が第三者によるもの、現在は廃止されている旧法に基づく給付を受けている場合、本来給付されるべき支給日前に支給された場合、受給者死亡後の第三者に対する直接払いの場合には一九九二年社会保障管理運営法七一条の規定について直接間接を問わず適用することができない。給付決定者と過誤の帰責主体が異なるからである。そこで過支給の原因が第三者による場合の解決方法は委任された規則でその解決を定めることとして、その他の原因についてはコモンローで処理することになったのである。そうすると、この分野においてコモンローが適用される範囲は極めて限定的な状況に限られることになる。

四 返還額の決定

(一) 返還額の確定

過支給が生じていたとしてもその額はいくらになるのか、過支給額の確定方法は社会保障立法で定められていない。基本的な考え方は、発生した過支給額の全額を返還させるということである。そのためには受給者に不実表示や開示不履行、あるいは不完全告知の事実があったことを行政庁が立証できれば、過支給の時期とその時期に支給すべきであった所定の給付額、そして実際に支給された金額の差額の全部を返還させることになる。しかしこの事実認定は労働年金省大臣の裁量行為なのであって、受給者が裁量権濫用を主張する事例が少なくなかった。そこで審判所がたびたびこの問題を審査してきたのである。結局は、全額返還を前提に、過支給額の確定に関する事実認定の問題に転化したのである。

もっとも、立証責任が労働年金省大臣にあるとはいえず、その立証を構成する事実は両当事者のもとにある。総じて言えば、この点は蓋然性の問題（Balance of probabilities）として扱われてきた。⁽²⁰⁾ 結局は、過支給総額の算定に関する適正手続とられたか、それが両当事者に保障されたかということが重視される。⁽²¹⁾ そうすると結局はどのような証拠を提示すべきであるか、その事実をどのように評価するかが問題となる。

(二) 過支給返還を可能にするための証拠

労働年金省大臣は、過支給を決定するにあたって、法で求められた過支給となる事実のすべてについて証拠を提示しなければならぬ。この証拠は文書によるものでなければならず、審判所は書証をもとに審査することになる。⁽²²⁾ 立証の

説
論
過程でさらなる書証が必要となったときはその提出が認められる。⁽²³⁾ これらの場合、問題となるのは証拠の紛失と刑事事件の証拠の取扱いである。

証拠書類を紛失したとしても、審判所などは事実を推定していずれかに有利な事実を作るようなことはしない。申請書類を紛失した場合であれば、審判所は客観的資料から申請書を可能な限り再構成する。これをもとにどのような原因で過支給が生じたか、生じた過支給額がどの程度になるのかを推定して判断する。⁽²⁴⁾

刑事事件との関係では、有罪判決の証拠となった資料について過支給給付額決定にあたって無視することはできない。当初の過支給給付発生時に提出あるいは採用されなかった事実関係につき、過支給が発生していたと思料される時期に生じていた有罪判決で採用された事実を元に判定される。したがって、その時期に生じたと言われた過支給がなかったということの立証責任は、受給者側に転換される。⁽²⁵⁾

(三) 過支給期間における給付決定の補正と変更

書証によって過支給期間に生じた過支給額が確定した後も、後の追加書証等により過支給額の補正 (revision) や変更 (supersession) がなされることがある。もともと、一九九二年社会保障管理運営法七一条が対象としている過支給の返還額は、一旦決定した支給額をその上限とする。これは、当初の誤った支給額が発生していることを前提に、その支給資格自体を取り消すのではなくて、いったん誤った決定に有効性を与えた上で調整をするという立場を採用しているからである。そうすると、この過支給額決定に関する調査段階において得られた新たな証拠により、本来ならば支給資格を取得していないにもかかわらず支給していたことが判明した場合、つまり当初の支給権が発生する余地がない場合にはどうなるか。⁽²⁶⁾

一般的には、受給資格決定と給付額決定を別の法律行為とみる。そして後者だけが同法七一条の守備範囲になる。そうすると、七一条を根拠にして受給資格決定を取り消すことはできないはずである。この問題が扱われたのがA M事件⁽²⁷⁾である。この事件は、フルタイムで仕事をしている者と婚姻あるいは婚姻と同視しうる配偶関係で生活している場合には所得補助を受給することができないとのルールの下、A氏が婚姻の事実を秘匿して一九九九年から所得補助を受給していたことが判明し、二〇〇六年に受給資格を取り消したものである。この取消処分につきA氏は審判を申し立てたが棄却され、確定した。その後労働年金省大臣がA氏に対して支給した三八、〇〇〇ポンドの返還を求めたところ、その取消しを求めてA氏が審判を申し立てたのがこの事例である。労働年金省大臣は事実関係が取消処分と同じであるのに追加の主張を行わなかった。これに関してWickett判事は、取消し事件と過支給返還事件が別事件であることを前提に、後者である本件につき原告の訴えを認めた。この判決は、同じ事案では同じ証拠を用いることができるとの原則の例外を示したということができる。この方法では、受給者が資格決定とは別に過支給給付額の決定に際して追加主張をすることが可能となり、自らに有利な主張をすることができる。もともと、受給者の主張が認められたとしても資格決定の取消しが覆るわけではない。

さらにこの問題は別の問題を惹起させる。出訴期間の問題である。つまり、資格決定と過支給決定を別の行為として把握し、二つの行政行為について実質的には後続する過支給額決定行為における判断が重要だとすれば、先行する資格決定に関する出訴期間を徒過しているので資格決定に関する審査を提起していなくても、過支給額決定について審査を申し立てることができるのか、ということである。この判決からすると、過支給額決定に関する通知を受けたときが出訴期間の起算点になりそうであるが、裁判所はそうみていない。同判決では受給資格決定に係る出訴期間の起算点が、実質的には過支給額決定と同視し得るものであって、両者は受給資格決定の起算点によるものとした。この論点ではない⁽²⁸⁾くつかの裁判例がこれと同じ結論を支持している。

もつとも、資格決定と返還額決定が同じ事実関係にあつても、その処分に係る情報提供は十分になされなければならぬ。二〇〇三年の *Anuljiva* 事件貴族院判決⁽²⁸⁾は移民事件の文脈において、行政の判断の誤りを正すためには、たとえそれが技術的な問題を抱えているとしても、当事者にとって判断に必要な情報を提供することが法システムの基本であることを定式化した。これを受け、社会保障法分野でも二〇一〇年の北アイルランド *Hamilton* 事件控訴院判決⁽²⁹⁾が受給資格決定に関する通知とは別に、過支給額決定に関する通知についても情報の必要を認めた。これに続いたインングランドの裁判所でも *Hamilton* 事件の趣旨が継承され、いくつかの判例がこれを引用している⁽³⁰⁾。

(四) 過支給額の資産充当性

もつとも、過支給額自体が確定したとしても全額を返還対象とすべきかどうかは別の問題である。

ユニバーサル・クレジットをはじめとするミーンズテスト付き給付の給付額は、所定の給付水準から受給者とその家族が一定期間内に得た所得の全額を控除した金額となるのが原則である。日本でいうところの生活保護法四条一項の補足性の原理である。

他方で、法所定の金額までは資産として保有させることができる。そうすると、一定の時期に得られた金銭が所得であると評価された場合には給付額がその分減ることになるし、資産であると評価された場合には保有することができる範囲までミーンズテスト給付の給付額に影響を与えない。しかし、ある金銭が所得に該当するのかが資産に該当するのかが判然としないことが多い。特に、給付決定時点で資産該当としたものを後になって所得該当との判断に変更した場合、給付決定から所得該当との変更決定までに支給した金銭は、結果的に過支給給付となってしまう。もしも受給者が変更決定を受けたならば、受給者は当該金銭を返還しなければならないことになるので、著しく法的安定性を欠く結果を生

じる。

そこで規則七条は、この取扱いを誤って三か月以上が経過したとき、最後の三か月分についてはユニバーサル・クレジット等の算定について全額収入認定して返還を命じ、三か月を超える部分については当該過支給が資産を構成することとして改めて給付額を算定し直すことにしている。³³⁾

ここで三か月を超える部分がわかりにくいのが、次のようなことである。つまり、ユニバーサル・クレジットの受給者は無条件に六、〇〇〇ポンドの現金を保有することを認めている。³⁴⁾これは同時に六、〇〇〇ポンドまでの資産を資力調査から控除するということを意味している。ただ、これを超えて一切の保有を認めないわけではなく、一六、〇〇〇ポンドまでは条件付きでの保有を認める。その条件というのが、六、〇〇〇ポンドを超える二五〇ポンドごとに、毎月四、三五ポンドの所得（タリフ所得と呼ばれる）があつたものとみなすことである。たとえば、現に一〇、〇〇〇ポンド（約一五〇万円）の預金がある者がユニバーサル・クレジットを利用する場合には、六、〇〇〇ポンドを超える四、〇〇〇ポンドにつき毎月六九・六ポンドの所得があつたものとみなして（四、〇〇〇÷二五〇×四、三五＝六九・五）ユニバーサル・クレジットを減額するというものである。

この場合、一〇、〇〇〇ポンドの資産を有して一月から一〇月までユニバーサル・クレジットを受けていた者が毎月平均すると一〇ポンド何らかの収入を得ていたとする。一月の給付決定ではその一〇ポンドが資産にあたるものだと決定したけれども、一〇月になって所得であるとの決定に変更した場合にどうするか、ということになる。なお、資産の発生が定期的だとしてもその期間は一三週を下回ってはならず、一三週に満たない間隔での資産発生は所得該当性が検討される。³⁵⁾

この規則によると、八月から一〇月までの三か月分については所得として認定するけれども、一月から七月までの分は資産認定する。もともと一月から七月分までは資産認定をしたので返還対象とはせず、結果的に八月から一〇月分ま

での三か月分である三〇ポンドだけを返還対象とする、ということになる。

(五) 破産による返還額の限定

制定法ではいくつかの場合に返還方法について所得等からの控除が認められている。しかしこれは一旦決定した返還額の全額を返還させることを前提に、返還方法決定の問題として処理されているに過ぎない。つまり、具体的な返還総額の決定にあたって、社会保障立法は何も定めていないのに等しいのである。

この問題が先鋭化するのが破産法との関係である。日本法では生活保護法六三条による費用返還につき、かつては免責債権とされていたので破産した場合には返還義務が生じないものとされてきた。しかし二〇一八年の生活保護法改正において同法七七条の第二項で「国税徴収の例により徴収することができる」旨の改正をしたため、同法六三条にいう費用返還が非免責債権化されたというのは既に述べた通りである。⁽³⁶⁾ イギリスには破産法や社会保障立法に過支給給付が免責債権か非免責債権かの規定がなかったので、コモンローに委ねられていた。

この問題が最初に取り扱われたのがSteele事件⁽³⁷⁾である。Steele氏は一九九九年一月から求職者手当を受給していたが、二〇〇一年九月に破産宣告を受けた。労働年金省大臣は二〇〇二年三月にSteele氏に対して過支給となつている求職者手当の返還を決定し、翌支給分からの控除を決定した。これに対しSteele氏が破産宣告を受ける前に相当する求職者手当分は免責債権にあたるから返還義務がないことを主張した。裁判所は破産宣告を受ける前後で債務の性質が変化することに着目し、一九九二年社会保障管理運営法七一条の決定を受ける前にかかる債務は存在せず、破産宣告以前に生じていた過支給は免責債権にあたるから返還義務がないとした。

この判断は二〇〇七年の判決⁽³⁸⁾でも維持された。所得補助を受けていたBatting氏は、一九九四年七月に過支給決定

を受けた。一九九五年六月に破産宣告を受け、一九九八年六月には免責決定を受けた。労働年金省大臣はこの事例が Steele 事件とは先後関係が逆になるから破産法の適用外であるとして給付から過支給分を控除し続けた。裁判所は当該過支給分が一九八六年破産法³⁹⁾にいう免責債権にあたるとして、控除分の無効を宣言した。

この判断は最高裁でも維持された。二〇一一年の Payne 等事件⁴⁰⁾で最高裁は二〇〇七年の Balding 控訴院判決を支持した。Payne 氏は、二〇〇七年七月に社会基金から緊急時貸付けを受けたが、二〇〇九年八月に一九八六年破産法にいう債務救済命令 (Debt Relief Order) により弁済猶予決定を受けた。それでも労働年金省大臣は過支給給付について所得補助からの控除を続け、その後二〇一〇年八月に Balding 氏が免責決定を受けたという事案である。最高裁は当該過支給給付分が免責債権にあたるとして返還を無効とした。この判決により、免責決定だけでなく債務救済命令に係る過支給分も免責債権として取り扱われるようになり、労働年金省大臣が返還を求めることができなくなった。

五 過支給返還手続き

(一) 社会保障給付の調整

ユニバーサル・クレジットに関する過支給返還手続きについて、規則は次のように定めている。⁴¹⁾

返還されるべき金銭をユニバーサル・クレジットの支給額から調整するとき、ユニバーサル・クレジットの一支給期につき扶助基準の五％に一定の乗数を乗じた割合に相当する金額を上限として、ユニバーサル・クレジットから調整して支給することができる。この乗数は過支給の原因に応じて定められており、五％の八倍を調整することができるのが受給者に過支給に関する欺罔の意思や不正の意思がある場合であつて、五倍調整することができるのが賃金額に関する

不正申告の場合、その他の場合は三倍を調整することができる。

これに対し、給付決定を担う自庁取消の場合には一支払期の上限規制がなく、全額を返還させることができる。規則一六条⁽¹²⁾では、当初の支給決定が無効 (reverse)、変更 (varied)、改定 (revise)、破棄 (superseded) されたときには、当初の決定から無効決定等に係る期間に支給されたユニバーサル・クレジットについて、無効決定等以降に支給される給付から調整すると定めている。つまり、裁量の余地なく自動的に過支給分を返還させるといふ効果を生じさせるのである。

(二) 賃金等控除

過支給給付は、それを受領した者を使用する使用者を通じて賃金から当該金額を控除することができる。規則では、国務大臣が使用者に対して過支給給付を受けている者を使用する使用者に対して賃金額から控除すべきことを告知し、使用者はこれに従う義務を負う (もつとも、新規事業所や一〇人未満を使用する小規模事業所は対象外である)⁽¹³⁾。賃金から控除することができるのは総賃金額から所得税、第一種国民保険料などを控除したネット賃金のうち六〇%を超える部分に限定されている。この告知には被控除者の国民保険番号、控除すべき金額のほか、控除可能な額 (ネット賃金の六〇%を超える部分) についての情報を含む⁽¹⁴⁾。

控除することができる賃金は労働の対償とは限らない。労働の対償である賃金と共に使用者を経由して支払われる年金等もその対象である。ただしこの場合の「年金等」には法律に基づく社会保障給付、障害を給付事由とする私保険、一九九三年年金制度法に基づく保障最低年金額、二〇〇二年タックスクレジット法に基づく就労タックスクレジットは含まず、企業年金等が対象となる。また、英国 (United Kingdom) 外で得た賃金についても対象外である⁽¹⁵⁾。

使用者から控除される金額は賃金の支払い方法と賃金額に応じて決まっている。例えば週給制の場合、週給一〇〇ポ

賃金日払い	賃金週払い	賃金月払い	控除割合	行政罰の控除割合
£15以下	£100以下	£430以下	0%	5%
£15.01～23	£100.01～160	£430.01～690	3%	6%
£23.01～32	£160.01～220	£690.01～950	5%	10%
£32.01～39	£220.01～270	£950.01～1160	7%	14%
£39.01～54	£270.01～375	£1160.01～1615	11%	22%
£54.01～75	£375.01～520	£1615.01～2240	15%	30%
£75.01以上	£520.01以上	£2240.01以上	20%	40%

表二 賃金等控除割合（筆者作成）

ンド以下の場合には賃金からの控除が認められないが、週給二二〇ポンド以上二七〇ポンド未満の場合はネット賃金の七％を、五二〇ポンド以上ではネット賃金の二〇％を控除することができる。同様に、月給制の場合も月給四三〇ポンドを下回る場合には賃金から控除してはならないが、一、一六〇ポンド以上一、六一五ポンド未満ではネット賃金の一一％を、二、二四〇ポンド以上の賃金に対しては二〇％を控除する。そして控除総額が過支給額と同じになれば、賃金控除が終了する。⁽¹⁶⁾ なお、裁判所により行政罰が課される場合にはこれよりも高率の返還割合となる。

賃金から控除した使用者は、その記録と共に毎月一九日に国務大臣等の機関へ当該控除額を納付しなければならない。⁽¹⁷⁾ ただ、他の規則、たとえば一九九二年養育費（徴収及び執行）規則による賃金控除が先行している場合にはそちらが先行し、合算しネット賃金の六〇％を超える部分は過支給返還額として控除することができない。⁽¹⁸⁾

ここで社会保障給付の調整と賃金控除の関係に触れておこう。ある人の収入がユニバーサル・クレジットと賃金から構成されていると仮定する。この人に生じた過支給の返済額は次の図一のように算定される。賃金総額から税と国民保険料部分を差し引いたネット賃金（手取り賃金）のうち、最低でも六〇％は手元に残る。ネット賃金の四〇％部分についても、表二の割合で一支払期あたりの返還額上限が決定される。そして、ユニバーサル・クレジットから返還すべき金額については、過払い原因に応じた割合で一支払期あたりの上限額が設定され、最高返還額でもユニバーサル・クレジットの六〇％は残ることになる。つまり、日本の破産法のような視点から自由財産を残すことが法律上明らかになっていることが特徴的

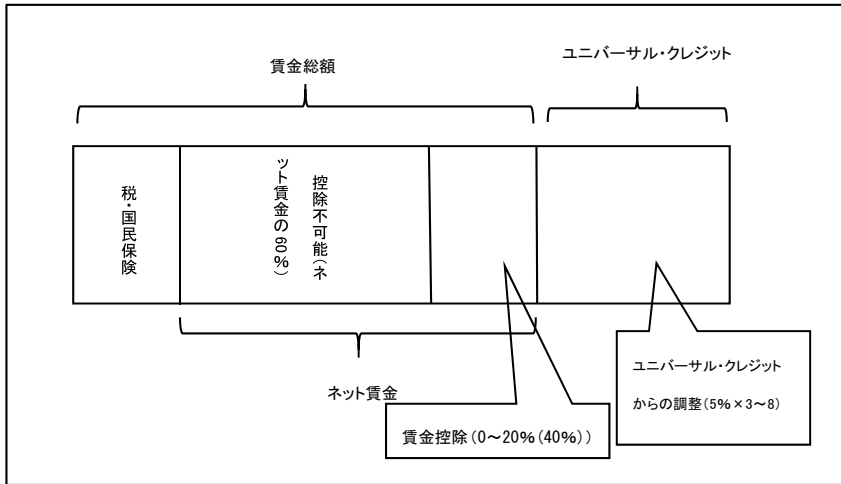


図1 賃金とユニバーサル・クレジットの返還 (筆者作成)

である⁽⁴⁹⁾

六 おわりに

日本法の状況に照らし、イギリス法の特徴を踏まえると次の三点を指摘しておきたい。

第一は、過支給の返還に関する立法上の手当がなされていることから、返還額の決定、返還方法の決定、返還の履行確保について、行政機関と返還者との間での予測可能性が高いということである。ただ、すべての局面を法律で規定しているわけではないので裁量判断が残ることは避けがたい。ただ、その法的判断は立法趣旨から演繹されるのであるから、無用な紛争を防止することができる。

第二は、返還額の確定方法である。過支給額を確定させたとしても、それが即返還額になるのではない。一部の過払い分を資産認定することにより、資産保有限度額まで保有が認められる。日本法では保有資産限度が不明確であるためこのような処理を行うことができないので問題が先鋭化するのに対し、イギリス法ではこの仕組みが受給者のバッファになっている。破産による非免責債権も同様であ

る。ただ、この反面で自立更生費に関する返還免除のようなものがないために、柔軟な方法でこれに対処しているともいえる。

第三が、返還方法である。日本法では当事者の合意によらなければ国税徴収の例により徴収することとされているが、実際の返還手続について特段の定めを置いていない。イギリス法では賃金や社会保障給付から調整する方法と、その場合の限度額についても法定化されている。この点も当事者の予測可能性を高めるのに資する。

だからといってすぐに日本法でも導入せよ、というわけにはいかない。同じ法現象に関する処理であつても、イギリス法の仕組みに固有の解決方法がなされる。保有資産などはその典型例であろう。そしてイギリス法には給付のキャップ制といった、日本法を取り巻く状況とはまったく異なる状況にあるのだから、議論は慎重でなければならぬ。それでも成文法としての生存権規定がないイギリスで、返還時に生活が困窮することを防ぐための手立てがあることを見ると、日本法において「急迫した事由」だけが制約原理になっている点には、再考の余地があろう。

(1) 本稿はJSPS科研費16K03347の助成を受けた研究の一部である。

(2) この論点に関する業績として、前田雅子「生活保護法六三条に基づく費用返還」法と政治六九巻三三号（二〇一八年）一頁、丸谷浩介「生活保護法六三条による費用返還」週刊社会保障二七一〇号（二〇一三年）四四頁、同「生活保護法六三条費用返還における調査義務」賃金と社会保障一五八八号（二〇一三年）四七頁、稲森公嘉「生活保護費の過払いと費用返還の方法」週刊社会保障二七八一号（二〇一四年）五〇頁など。

(3) ここ数年に限っても、過誤支給生活保護費返還処分取消請求訴訟・東京地判平二九・二・一賃社一六八〇号三三頁、生活保護法六三条の規定に基づく費用返還請求処分取消請求事件・東京地判平二九・九・二一・LEX/DB3563925、生活保護法六三条に基づく費用返還決定処分取消請求事件・熊本地判平三〇・三・三〇・LEX/DB3560251、返還額決定処分取消請求事件・大阪地判平三〇・四・二〇裁判所サイト、などがある。

(4) 日本弁護士連合会「いわゆる生活保護法六三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」二〇一八（平成三〇）年五月二日。
- (5) DWP, “Fraud and Error in the Benefit System 2018/19, Estimates”, (2019.3.12) <https://www.gov.uk/government/collections/fraud-and-error-in-the-benefit-system> (2019.05.26)
- (6) 山下慎一「公的扶助の不正受給防止に関する比較法的考察」イギリスのユニバーサル・クレジットにおける情報技術の活用を例として」福岡大学法学論叢六〇巻三号（二〇一五年）三六九—四〇三頁は不正受給対策の側面からイギリス法における過誤給付（山下の整理では不正受給と過誤払）の対策と抑制策を検討する。
- (7) 山下前掲注（6）二五—二六頁では「個人の自己申告の果たす役割を例外化・極小化することによって、この申告の入り込む余地を排除」しようとする。
- (8) Paul Stagg, *Overpayments and Recovery of Social Security Benefits: A Guide to Advice and Representation*, Legal Action Group, 1996, p8.
- (9) Social Security Administration Act 1992 s.71 (1), as amended Social Security (Overpayments) Act 1996 s.1 (2).
- (10) Social Security Administration Act 1992 s.71 (2), as amended Social Security (Overpayments) Act 1996 s.1 (2).
- (11) Social Security Administration Act 1992 s.71 (4).
- (12) Social Security Administration Act 1992 s.71 (5A), as amended Social Security (Overpayments) Act 1996 s.1 (4).
- (13) Social Security Administration Act 1992 s.71 (9).
- (14) Social Security Administration Act 1992 s.71 (9C).
- (15) Social Security Administration Act 1992 s.115C, as amended by Welfare Reform Act 2012 s.116.
- (16) Social Security Administration Act 1992 s.115A.
- (17) Social Security Administration Act 1992 s. 71ZF, County Courts Act 1984 s.85.
- (18) Social Security Administration Act 1992 s.71ZB (7) as added by Welfare Reform Act 2012 s.105 (1).
- (19) *The Child Poverty Action Group v Secretary of State for Work and Pensions* (2010) UKSC 54.
- (20) *CS/336/1993*.
- (21) *CIS/442/1992*.
- (22) *C1/06-07/IS*, *CIS/1462/2006*.
- (23) Regulation of Investigatory Powers Act 2000.
- (24) *CG/3049/2002*.

- (25) *AM v Secretary of State for Work and Pensions (DLA)* [2013] UKUT 94 (AAC).
- (26) 前田掲掲注 (2) は日本法における「J」の問題を詳細に扱う。
- (27) *Secretary of State for Work and Pensions v AM* [2010] UKUT 428 (AAC).
- (28) *KJ v Secretary of State for Work and Pensions (DLA)* [2010] UKUT 452 (ACC).
- (29) *R v Secretary of State for the Home Department, ex p. Amufrieva* [2003] UKHL 36.
- (30) *Hamilton v Department for Social Development* [2010] NICCA 46.
- (31) *Secretary of State for Work and Pensions v Deane* [2010] EWCA Civ 699.
- (32) *DK v Secretary of State for Work and Pensions (JS)* [2011] UKUT (AAC), *Secretary of State for Work and Pensions v AD (JS)* [2011] UKUT 184, *LL v Secretary of State for Work and Pensions (JS)* [2011] UKUT 208.
- (33) *The Social Security (Overpayments and Recovery) Regulations 2013 Reg 7.*
- (34) *Welfare Reform Act 2012 s.5 (1) (a), 5 (2) (a).*
- (35) *Social Security (Payments on account, Overpayments and Recovery) Regulations 1988, Reg 14 (1).*
- (36) 「国税徴収法又は国税徴収の例による徴収するものとの定めを請求権」は租税収入確保という政策目的から免責されない（破産法一四八条一項三号、同法九七条四号、一五三条一項十号、九八条一項、国税徴収法八条。なお、生活保護法七八条による費用徴収は従前からそのような取扱いられた（生保七八条四項）。
- (37) *R (Steele) v Birmingham City Council* [2005] EWCA Civ 1824.
- (38) *R (Balding) v Secretary of State for Work and Pensions* [2007] EWCA Civ 1327.
- (39) *Insolvency Act 1986 s.382 (4).*
- (40) *Secretary of State for Work and Pensions v Payne and Another* [2011] UKSC 60.
- (41) *The Social Security (Overpayments and Recovery) Regulations 2013 Reg 11.*
- (42) *The Social Security (Overpayments and Recovery) Regulations 2013 Reg 16.*
- (43) *The Social Security (Overpayments and Recovery) Regulations 2013 Reg 18, Sch.1.*
- (44) *The Social Security (Overpayments and Recovery) Regulations 2013 Reg 19, Sch.21.*
- (45) *The Social Security (Overpayments and Recovery) Regulations 2013 Reg 17.*
- (46) *The Social Security (Overpayments and Recovery) Regulations 2013 Reg 20.*
- (47) *The Social Security (Overpayments and Recovery) Regulations 2013 Reg 22.*

(48) The Social Security (Overpayments and Recovery) Regulations 2013 Reg 29.

(49) 日本の生活保護法は憲法で保障された健康で文化的な最低限度の生活を営むためのものであるが、そこから法六三条に基づく費用返還、法七八条に基づく費用徴収が行われる。この限度は法四条三項にいう急迫状態に該当するか否かを判断基準として運用されているが、憲法上の趣旨から疑問である。最低限度の生活水準以下の急迫状態の基準設定行為にほかならないからである。