

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 —

山下 慎 一*

はじめに

- I. 日本の生活保護法における問題状況
 - II. ユニバーサルクレジットによる不正受給対策
 - III. 比較法的考察
- おわりに

はじめに

(1) 社会保障を制度論的に分類するとすれば、そこには社会保険、社会手当、社会福祉、そして公的扶助という4つの仕組みを見出すことができる。これらのうち公的扶助は、「通常、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」¹である。日本においては、公的扶助の中

*福岡大学法学部講師

¹ 西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003年）491頁。

心的な役割は生活保護法によって担われており、同法は、「憲法25条1項の「健康で文化的な最低限度の生活」を直接具現化する」、「最後のセーフティネット」の役割を果たしている²。

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はもちろん、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。

当然ながら、生活保護法は、保護費用の返還請求や徴収、刑罰といった不正受給に対するサンクションを備え、また行政に調査権限を与えるなどして、不正受給を防ぐ手立てを設けている。さらに、2013年に実施された生活保護法改正は、不（適）正受給対策の強化という意味合いも有していた。しかしながら、日本において生活保護法の用意するような手立てが、公的扶助における不正受給防止策の唯一のあり方ではない。そうすると、日本とは全く異なる見地に基づく法制度を参照することによって、日本の法制度の利点や問題点、改善すべき点を明らかにする作業が有用であるように感じられる。

（2）本稿の叙述は以下の流れによる。まず、日本における生活保護の仕組みを概観し、不正受給件数のうちの半数に上る「稼働収入の無申告・過少申告」に照準を絞ったうえで、生活保護の不正受給に関する法的な問題点を

² 菊池馨実『社会保障法』（有斐閣、2014年）203頁。

析出する（Ⅰ）。つづいて、不正受給対策強化を一つの推進力として近時大きな改革を遂げたイギリスの公的扶助給付（ユニバーサルクレジット）を概観したうえで、同制度の備える不正受給対策を、特に情報技術の活用に着目しつつ検討する（Ⅱ）。最後に、日本とイギリスにおける不正受給対策をモデル的に対比し、いわゆるマイナンバー法をも視野に入れつつ、不正受給防止に向けた法政策選択の視角を提示する（Ⅲ）。

Ⅰ．日本の生活保護法における問題状況

1．生活保護法・概観

（1）生活保護法（以下、Ⅰにおいては法という）1条から4条において、生活保護制度の基本原則が明らかにされている。これらのうち、本稿との関係において特に重要なのは、法4条の補足性の原理である。

補足性の原理は、さまざまな手段を尽くしても生活が立ち行かない市民に対して、生活保護制度が最後の拠り所として発動する制度であること、および当該市民が健康で文化的な生活を送るために不足する部分を補充する限度においてのみ給付が実施されることを意味する³。当該市民に対する生活保護給付実施の必要性の判定のために、法は実施機関による資産および収入状況、健康状態の調査等の権限（法28条1項）を用意している。

（2）保護を受けようとする者は、居住地を管轄する福祉事務所に、生活保護の受給申請をする⁴。本人が保護を受けられるか否か、受けられるとして具体的にどれだけの金額を受給できるかは、厚生労働大臣の定める生活保

³ 補足性の原理の説明に関し、生活自己責任原則を援用する見解もあるが、これに対しては説得的な批判がある（加藤智章ほか『社会保障法』（有斐閣、第6版、2015年）374頁〔前田雅子〕）。

護基準（法8条1項）に従って認定された当人の最低生活費と、当人の収入を比較することによって決定される。つまり、当人の収入が、認定された最低生活費を上回っている場合には、保護を受けることはできず、反対に、当人の収入が最低生活費を下回っている場合には、最低生活費と当人の収入との差額（下回っている分）を、保護費として受給することができる。

この際、当人の収入額について行政機関が確定する行為を、収入認定という⁵。収入認定は原則として1か月を単位として実施され、ここでいう収入には、勤労収入をはじめ、親族らによる仕送り、恩給・年金収入、臨時的収入等、取得された金品すべてが含まれる⁶。

（3）続いて、生活保護の財源関係についてであるが、生活保護の実施にかかる費用には、保護費、保護施設事務費、委託事務費、設備費、人件費、行政事務費などが含まれる（法70条、71条）。これらの費用について、まず市町村や都道府県が、保護にかかる費用の全額を支弁しなければならない（法70条・71条本文）。そしてその上で、国が、市町村および都道府県が支弁した費用の4分の3を負担する義務を負う（法75条1項）。結果として、地方公共団体が4分の1を最終的に負担することとなる。

2. 生活保護に関する統計

生活保護法における不正受給の件数や金額、内容等については、厚生労働省作成の統計資料が公表されている（データとしては若干古いものの、不正受給の傾向を知る上では有益である）。

この資料の指し示す事柄のうち、量的観点から注目すべきは、保護受給世

⁴ 以下、（2）における記述は、特に断りのない限り、加藤ほか・前掲注（3）385-393頁〔前田〕、菊池馨実編『ブリッジブック社会保障法』（信山社、2014年）246-251頁〔高嶋淳子〕に依拠している。

⁵ 西村・前掲注（1）518頁。

⁶ 西村・前掲注（1）518頁。

不正受給の状況

不正受給件数は毎年増加しており、そのうち5割強は稼働収入の無申告や過少申告

(1) 不正受給件数、金額等の推移

年度	不正受給件数	金額	1件当たりの金額	
			千円	件
19	15,979	9,182,994	575	12
20	18,623	10,617,982	570	26
21	19,726	10,214,704	518	23
22	25,355	12,874,256	508	52
23	(※1) 35,568	(※2) 17,312,999	487	60

(※1) 全生活保護受給世帯数に占める不正受給件数の割合は2.4%（平成23年度）
 (※2) 保護費総額に占める不正受給額の割合は0.5%（平成23年度）
 (注) 生活保護法施行事務監査の実施結果報告を集計したもの。

(2) 不正受給の内容

内 訳	平成23年度	
	実数	構成比
稼働収入の無申告	16,038	45.1%
稼働収入の過小申告	3,403	9.6%
各種年金等の無申告	8,821	24.8%
保険金等の無申告	1,325	3.7%
預貯金等の無申告	688	1.9%
交通事故に係る収入の無申告	527	1.5%
その他	4,766	13.4%
計	35,568	100.0%

(注) 生活保護法施行事務監査の実施結果報告を集計したもの。

（出典：厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護制度の概要等について」平成24年10月4日第14回社会保障審議会生活保護基準部会資料（2）14頁。）

帯に占める不正受給件数の割合は2.4%に過ぎないこと、保護費全体に占める不正受給額の割合は0.5%に満たないことである（上掲資料※1、※2）。ただし先述のように、これは生活保護における不正受給の問題が些末なものであることを決して意味しない⁷。内容面では、稼働収入の無申告・過少申告によるものが、不正受給件数のうち併せて50%強を占めている点が特に注目しう。多岐にわたる不正受給の要因のすべてに対して、本稿において検討を加えることは困難であるため、本稿においては、検討対象をこの「稼働収入の無申告・過少申告」に限定することとする。

つづいて、ここにいる稼働収入の無申告・過少申告は、いかにして法律上

⁷ また、「不正受給」という語をどの範囲にまで用いるかは重要な問題であるが、本稿においてこの問題に深く立ち入ることはできないため、受給者の主観的側面や違法性の強弱に関わらず、広く不正受給の語を用いることとする。この点につき、参照、阿部和光『生活保護の法的課題』（成文堂、2012年）280-281頁。

不正受給を生ぜしめ、そしてそれに対して法はいかなる対応を予定しているのかを確認する。

3. 生活保護法における不正受給

(1) 先述のとおり、生活保護では、まず当該世帯の「最低生活費」が算定され、その額から当該世帯の有する「資力」の額を差し引いて得られた額が、保護費として支給される。つまり、(意図的な／意図せざる)稼働収入の無申告・過少申告は、「資力」として差し引かれる額を過少にし、それにより、保護費として支給される額を過大にする。よってこのことは、保護の補足性(法4条)の観点から実体的な問題を生ずる⁸。

さらに、法61条においては、「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……は、すみやかに、……その旨を届け出なければならぬ」旨が定められる。同条は、例えば法60条(生活上の義務)のような「法的効力のない訓示規定」ではなく、被保護者に法的義務を負わせる規定であると解される⁹。また、この届出は収入の認定・保護の決定の基礎となるものであるため¹⁰、正確な内容であるべきことが含意されよう。よって、稼働収入の無申告・過少申告は、被保護者の行為との関係においては、当該法的義務に違反するものと考えられる。

それでは、不正受給に関して、法はどのような対応を予定しているのか。これについては、不正受給の事前防止のための施策、および不正受給が生じた後の事後的な対処に関する施策の2つをさしあたり区別することができよう(ただし後述のとおり、これら事前・事後の区分けは相対的なものである)。

⁸ 以上の説明につき、稲森公嘉「生活保護費の過払いと費用返還の決定」週刊社会保障2781号(2014年)54頁。

⁹ 菊池・前掲注(2)233頁。

¹⁰ 参照、小山進次郎『生活保護の解釈と運用』(中央社会福祉協議会、改訂増補、1951年)643頁。

前者として、福祉事務所が実施する調査に関する規定があり、後者には、保護費用の返還請求ないし徴収に関する規定および罰則（刑事罰）を定めた規定などがある¹¹。以下では、これら両者について、2013年法改正にも言及しつつ検討したい（ただし本稿では、刑事罰を直接の検討対象とはしない）。

（2）まず前者、すなわち不正受給の事前防止のための施策については、2013年法改正によって福祉事務所の調査権限（法29条）が強化された点が特に注目に値しよう。同条は、官公署や共済組合、あるいは銀行、要保護者らの雇主等に対して、要保護者らに関する必要な情報の提供・報告を求めることができるとする規定である。改正前の対象は、要保護者の資産および収入状況についてのみであったが、改正によって、新たに健康状態等に加え、「政令で定める事項」として「支出の状況」（法施行令2条の2）が加えられた。このような調査対象事項拡大の趣旨の一つに、保護費支給の適正化の確保が挙げられている¹²（ただしこの規定は、不正受給の事後的対処も視野に入れる点に注意が必要である）。

（3）つづいて後者、すなわち不正受給発生後の事後的な施策のうち、保護費用の徴収（返還）にかかる条文について検討する。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」た者に対して、行政庁が「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」旨を定める（後半部分は2013年法改正で附加）。裁判例（高松高判平21・11・30）によると、同条の適用対象には「積極的に虚偽の事実を申請することはもちろん、消極的に故意に事実を告げないことも含まれる」¹³。また、行政解釈は、法

¹¹ なお、ここでは就労自立給付金（法55条の4）に関しては考えない。

¹² 黒田有志弥「生活困窮者に対する支援の現状と課題——2013年生活保護法改正及び生活困窮者自立支援法について」論究ジュリスト11号（2014年）68頁。

¹³ 生活保護法の立案担当者（小山・前掲注（10）823頁）、および札幌地判平20・2・4も同旨。

78条の適用に際しては不正受給額の全額を徴収すべきもので、実施機関に裁量の余地はないとする¹⁴。

2013年改正により、これらの徴収金は、国税徴収の例により徴収可能となった（法78条4項）。さらに同改正によって、法78条1項による徴収金の確実な徴収を担保するため、徴収金と交付前の保護費とを調整（相殺）することができるとの規定が置かれた。すなわち、被保護者の申出があり、生活に支障がないと認められれば、保護の実施機関は、保護費から徴収金の額を差し引いて、残額を被保護者に給付することができる（法78条の2）。

（5）第一義的には、上記の法78条が不正受給に対する対応を定めたものと解される。しかしながら、本来的には不正受給とは無関係な規定であるはずの法63条が¹⁵、実務上、不正受給（の疑われる）事案において活用されている¹⁶。同条における費用返還の額の決定に当たっては保護の実施機関に裁量が存するが、裁判例（福岡地判平26・2・28）によると、これは「被保護者の自立及び更生を助長するという生活保護制度の目的」から説明される。この額の決定においては、被保護者の自立に与える影響やすでに消費した用途「を考慮することなく返還額を定めた処分については裁量権の逸脱または

¹⁴ 『生活保護手帳 別冊問答集 2015』（中央法規、2015年）425頁。これに対して、裁判例（仙台地判平17・6・30）は、「被保護者の困窮状態や不正の程度等の事情によっては、徴収額をその費用の一部に限る余地がある場合を考慮した規定と解される」とする。また、保護の実施機関にこのような裁量が認められるとする場合、被保護者の状況を考慮すべき義務があるかという点が別途問題となろう。この点、裁判例（札幌地判平20・2・4）によると、法78条の費用徴収は「財政支出の適正という見地」に基づく「損害追徴」の性格を持つため、「保護の目的達成という見地からの配慮の要請は必ずしも強くはなく、徴収額の決定に当たっても、被保護者の資力を考慮することを要しない」とされている。同判決を批判するものとして、加藤ほか・前掲注（3）414頁〔前田〕。

¹⁵ 法63条による費用返還について検討した論考として、丸谷浩介「生活保護法63条による費用返還」週刊社会保障2710号（2013年）44頁。

¹⁶ 『生活保護手帳』・前掲注（14）401頁。つまり法63条の適用場面は、「今日では、被保護者の側に届出漏れがあった場合を含んでいる」と言えよう（稲森・前掲注（8）52頁）。

濫用があり、違法となる」¹⁷と言えよう。

4. 現行制度の構造と問題点

（1）以上のように、生活保護法は、稼働収入の状況にかかる申告の法的義務を、個々の被保護者が負うことを軸とした仕組みを設けている。ここでは、補足性の原理に基づく給付額の正確な決定にあたって、被保護者が正確な自己申告を行うことが不可欠の条件となる。しかし、被保護者の正確な自己申告を担保する方途は、保護の実施機関による個別的な調査権限や、刑事罰（そのうちの抑止力の側面）などにとどまる。つまり、生活保護法においては、不正受給を事前に防止するための措置が相対的に少なく、現に発生した不正受給に対してどのように対処するかに重点が置かれた制度設計になっている、との評価が可能であるように思われる。そして、不正受給発生後の対応については、被保護者の主観面が、対応のルートを分ける重要な基準となっていた。

（2）第一に、被保護者が、故意により（不正受給の意図をもって）「稼働収入の無申告・過少申告」を冒した場合についてである。この場合、保護費徴収に関して法78条が適用される。同条の適用において、行政解釈に従えば、不正受給額の全額が徴収に服することとなり、ここでは行政は違法な公金支出を免れる（徴収にかかるコストを行政が負担するのみ）。これに対して、裁判例の一部や学説が主張するように、法78条の適用において被保護者の資力等の状況を勘案した上で徴収額を決定すべきという立場に立てば、徴収にかかるコストと併せて、徴収に服さない部分の（法律上の根拠のない支出たる）保護費を、行政が負担することとなる。

また、被保護者の観点からは、同条によって最大40%上乘せされた徴収金

¹⁷ 加藤ほか・前掲注（3）413頁〔前田〕。

を科せられる可能性がある。この場合、徴収金支払いによって、被保護者の生活水準が最低生活基準を割り込む恐れがあり、このことは、被保護者の不正受給意図の存在を考慮してもなお、理論的には問題となり得る。

(3) 第二に、被保護者が過失によって（不正受給の意図なく）、稼働能力の申告を適法に行わなかった場合（不正受給の意図が存在したことの立証が困難な場合を含む）である。この場合には法63条が適用され、被保護者の状況に応じて返還額が決定されることとなる。そうすると、全額返還決定がなされる場合を除いては、行政が、（徴収等のコストと併せて）法律上の根拠のない支出としての保護費相当額を負担することとなる。

被保護者としては、やはり保護費の（一部）返還によって生活水準が最低生活基準を割り込む恐れがあるところ、被保護者に不正受給の意図が存在しない本類型においては、このことは重要な課題となろう。

また、第一と第二の両類型に共通する要素として、不正受給が顕在化しない場合には、国家及び地方公共団体が、法律上の根拠なき支出による財政的なコストを負担することとなる。さらに、不正受給の存在による公的扶助制度の信頼への打撃・不正受給に関係のない被保護者に対する云われなき批判といった、非金銭的なコストも生じよう。

(4) 以上のような、日本における生活保護法と不正受給との関係については、さらに次のように分析することができるかもしれない。

不正受給を事前に防止するための措置が相対的に乏しい生活保護法においては、現に生じた不正受給に対してどのように対処するかがむしろ重要な問題となる。行政としては、不正受給が生じた場合、過払金を徴収ないし返還請求することが前提となる。ただしここで、不正受給発生の態様（受給者の不正受給意図）に応じて、全額徴収か一部返還かが決定される（被保護者の不正受給意図に対する調査や資料収集等を経て、この両者の区分を実行すること自体、行政にとってはコストであろう）。この際、不正受給意図なき受

給者に対しては一定の配慮が存する（あるいは結果として生ずる）が、意図ある受給者においては、（行政解釈による限り）配慮は存在しない。その結果、前者においては一部返還の責を負う限度において、後者においては全体として、生活保護法における「最低生活保障機能」が害される（過払い金の返還によって最低限度の生活を割り込む場面が生じる）こととなる。

つづいて、ここまで検討してきた日本の問題状況を念頭に置きつつ、イギリスに視点を転ずることとしたい。

Ⅱ. ユニバーサルクレジットによる不正受給対策

1. イギリスの公的扶助・概観

（1）戦後イギリス¹⁸の公的扶助の中核的な制度は、1948年国民扶助法による国民扶助、1966年社会保障省法による補足給付、1986年社会保障法による所得補助と推移してきた。

これらのうち所得補助は、それまでの公的扶助給付とは異なり、就労能力のない者に限って給付を行うこととした。そのため、同制度の導入によって、イギリスの公的扶助制度はカテゴリカルな性格を持つこととなり（「包括的な公的扶助制度の解体」¹⁹）、受給者のカテゴリー（年齢層、稼働能力の有無、就労の有無等）に応じた多数の公的扶助制度が新たに導入されることになった。しかしそのことは、公的扶助制度の複雑化をもたらし、市民にとっても行政にとっても多くの不都合を生じさせることとなった。

（2）2010年7月、イギリス政府の発行した議会討議資料²⁰によって、所得

¹⁸ 本稿で言うイギリスは、特に断らない限りイングランドおよびウェールズを指す。

¹⁹ 所道彦「イギリスの公的扶助制度の展開と課題」埋橋孝文編『福祉+α④ 生活保護』（ミネルヴァ書房、2013年）196頁。

補助制度を中心とした当時の公的扶助制度の問題点として、①制度維持のための財政支出が制御不能ほど上昇していること（給付額自体の上昇、労働年金省・歳入関税庁・地方自治体という複数の行政主体による重疊的・非効率的な運営、年間52億ポンドにも上る不正受給と過誤払い(fraud and error)に起因)、②受給者の制度への依存率が高く貧困が改善されないこと（労働するよりも受給し続けた方が「割が良い」ため）が指摘された²¹。その上で当該資料は、これらの問題の核心にあるのは当制度における就労インセンティブの乏しさ、および制度が複雑過ぎることの2点であると結論付けた²²。

当該資料に対する多方面からの応答を検討したうえで、同年11月に政府は公的扶助制度の改革にかかる白書²³（政府の改革案を示した議会討議資料）を公表した。当該白書に沿って導入された新たな公的扶助給付が、ユニバーサルクレジット（Universal Credit）である²⁴。ユニバーサルクレジットの導入によって、複数の行政主体によって運営されていた乱立的な公的扶助制度を労働年金省の所管する同制度に統一し、制度の複雑性と重疊的な行政運営の解消、運営の効率化が目指された。さらに白書は、ユニバーサルクレジット導入によるインパクトとして、①単一的な給付漸減率（single taper rate）の導入などによって、給付のみを受け続けるよりも、少しでも勤労所得を得たほうが、受給者にとって常に割が良い制度設計とする（make work pay）ことで、就労インセンティブが上昇すること、②受給要件を満たしながら給付請求をしていない市民が発見されやすくなり、捕捉率が上昇すること、③

²⁰ Department for Work and Pensions, *21st Century Welfare* (2010, Cm 7913).

²¹ *Id.*, pp.8-10.

²² *Id.*, pp.10-16.

²³ Department for Work and Pensions, White Paper *Universal Credit: welfare that works* (2010, Cm 7957).

²⁴ ユニバーサルクレジットの導入の経緯等について、主としてその財源に着目しつつ概説する邦語文献として、平部康子「イギリスにおける社会保障給付と財源の統合化」海外社会保障研究179号（2012年）29頁以下。

不正受給や過誤払を防止・発見することが容易になることなどを挙げている²⁵。本稿の問題関心は、主としてこれらのうち③不正受給・過誤払対策に向けられるが、そこでは情報技術が非常に重要な役割を果たしている。

ユニバーサルクレジットにおける情報技術の活用というアイデアは、決して唐突なものではなく、イギリス行政における情報技術活用に関する十数年間の議論の大きな流れの中に位置づけられる。よって、この流れについて瞥見しておく必要がある。

2. イギリス行政および労働年金省における「デジタル戦略」

(1) 1998年のブレア労働党政権下で発行された「包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review)」において、重要な公共サービスに効率目標を設定して行政の無駄と非効率を根絶することが宣言され、同時に、すべての行政サービスについて、2008年までにオンラインでのアクセスを可能とするという目標が設定された²⁶。2004年には、これに続く包括的歳出見直しが発行され、公共部門の支出抑制策の一例として、社会保障給付における情報技術の活用が提案された。その後、情報技術の活用に関する検討が続けられ、2006年には、大蔵省が、情報技術の発展によって行政サービスの提供・受領における革命的な発展が可能となったと指摘した。

2010年に成立した保守党・自由民主党の連立政権下では、財政赤字の削減のため、公共部門における効率性向上への圧力がより強まった。同年、インターネットの事業家であるマーサ・レーン・フォックスが、内閣府から、当時のイギリス行政のウェブ・ポータルサイトであったダイレクトガヴ (Di-

²⁵ DWP, *supra* note 23, pp.50-60.

²⁶ 以下、(1)における叙述は、特に注記のない限り John Seddon and Brendan O'Donovan, *The Achilles' heel of scale service design in social security administration: The case of the United Kingdom's Universal Credit*, INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY REVIEW, vol.66 (2013), pp 7-8 に依拠している。

rectgov) についての調査報告を委託された。報告書において同氏は、行政サービス提供の方法をデジタル方式 (digital channels) に移行することにより巨額の支出抑制が可能となると指摘した²⁷。同氏の報告書やそれを支持する内閣府の応答には、「デジタル方式のみによるサービス (digital only services - 前者)」や「デジタル原則 (Digital by Default - 後者)」²⁸という考え方が登場する。

もちろん、同報告書以前の長年にわたって、行政内部の事務処理部門においては情報技術が活用されてきた (例えばタックスクレジット等において、以前から労働年金省と歳入関税庁は情報の共有を行っていた)。さらに、原則化ではなく選択制という観点からは、労働年金省はすでに、2009年に求職者給付制度において選択制のオンラインによる申請を導入していた。これらに対して、上記の「デジタル原則」は行政と市民との相互関係に焦点を当てた点²⁹、さらにその「原則」化を主張した点において、革新的であった。

(2) また、イギリスにおいて情報技術の活用が顕著な分野の一つとして、税法の領域、とくに給与所得の源泉徴収制度を挙げることができよう³⁰。

イギリスにおいては、1944年に現在のような源泉徴収 (Pay-As-You-

²⁷ Martha Lane Fox, *Directgov 2010 and Beyond: Revolution Not Evolution - Letter from Martha Lane Fox to Francis Maude* (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60993/Martha_20Lane_20Fox_s_20letter_20to_20Francis_20Maude_2014th_20Oct_202010.pdf). (2015年9月10日閲覧)

²⁸ Cabinet office, *Press release: Digital by default proposed for government services* (<https://www.gov.uk/government/news/digital-by-default-proposed-for-government-services>) (2015年9月10日閲覧)。

²⁹ Simeon J. Yates *et al.* (2015), 'Digital-by-default': reinforcing exclusion through technology (http://www.social-policy.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/39_yates-et-al.pdf) (2015年9月10日閲覧)。

³⁰ 以下、(3)における叙述は、特に注記のない限り Rosa Michaelson, *Is Agile the Answer? The Case of UK Universal Credit*, in YOGESH K. DWIVEDI *et al.* (ed.), *GRAND SUCCESSES AND FAILURE IN IT: PUBLIC AND PRIVATE SECTORS* (Springer, 2013), pp.298-302に依拠している。

Earn)³¹制度が導入され³²、それによって、事業主（使用者）がその雇用する労働者（納税義務を負う者）に支払うべき給与の一部から所得税額を天引きして、国家に納付するという仕組みが作られた（制度の法的枠組みについては下記4にて詳述）。この際、使用者が天引きすべき所得税額を計算するための基準（PAYE Codes）が存在するが、この基準の適用による計算額は一種の見積り所得税額であるため³³、課税期間終了後の年度末調整（annual reconciliation process）が必要となり、「過大または過少徴収が生じやすい」³⁴という難点があった。さらに、源泉徴収制度導入当時とは異なり、現代では労働者が長い間同じ職に居続けるというよりも頻繁に職を変えるケースが増加し、このこともまた源泉徴収の過誤徴収を誘発する要因となった。よって、基準適用による年度末調整を回避すること、および労働者の現況を即時に把握することを目的として、2010年に新たな情報技術としての「即時情報（Real Time Information）」計画の源泉徴収制度への導入が提案され、2012年から試験的に運用されることとなった。この即時情報計画によると、雇用に関する個人の詳細情報が、即時情報システム（Real-Time Information system）というデータ倉庫（data warehouse）に蓄えられる。

源泉徴収制度における即時情報システムの導入は、かなり厳しい時間的スケジュールで実行に移された。大蔵省は、その理由の一つとして、ユニバーサルクレジットの給付制度構築にあたって同システムの導入が重要であったことを指摘する³⁵。後述のとおり、実際に同システムはユニバーサルクレジット

³¹ イギリスにおける所得税の源泉徴収制度に関する論考として、横山直子「イギリスの所得税におけるPAYEシステムの特徴」経済情報学論集21号（2005年）83頁、岩崎政明「イギリスの源泉徴収制度——PAYE制度を中心として」税研153号（2010年）55頁など参照。

³² これに対し、源泉徴収の原型は1803年に開始されたという。岩崎・前掲注（31）55頁。

³³ 参照、岩崎・前掲注（31）57頁。

³⁴ 岩崎・前掲注（31）55頁。

³⁵ Treasury, *Sixteenth Report: Administration and effectiveness of HM Revenue and Customs* (2011), para. 93.

トの給付（および不正受給対策）において非常に重要な役割を果たしている。続いて、ユニバーサルクレジットの制度を概観したうえで、情報技術が具体的にどのように活用されているかを確認する。

3. ユニバーサルクレジットの概観

(1) ユニバーサルクレジットは、2012年福祉改革法（Welfare Reform Act 2012；以下、Ⅱにおいては法という）に規定されている³⁶。このユニバーサルクレジットの導入によって、所得補助のほか、所得調査付求職者給付、所得関連雇用支援給付、住宅手当、カウンセラタックスクレジット、チャイルドタックスクレジットおよびワーキングタックスクレジットが廃止される（法33条1項）。すなわち、ユニバーサルクレジットは、所得補助の導入によってカテゴリー化された公的扶助給付を、再び単一化するという意味において「ユニバーサル」であると言えよう。

(2) ユニバーサルクレジットの受給権は、請求者（claimant）が18歳以上であること、国家年金クレジットの受給資格年齢に達していないこと、イギリスに居住していること、現在通学していないこと、請求者が受給中に遵守すべき事柄を定めた請求者誓約（claimant commitment）を受け入れること、資産制限（現在は16,000ポンド³⁷）を超過していないことのすべてを満たした場合に発生する（法3条、4条1項、14条）。

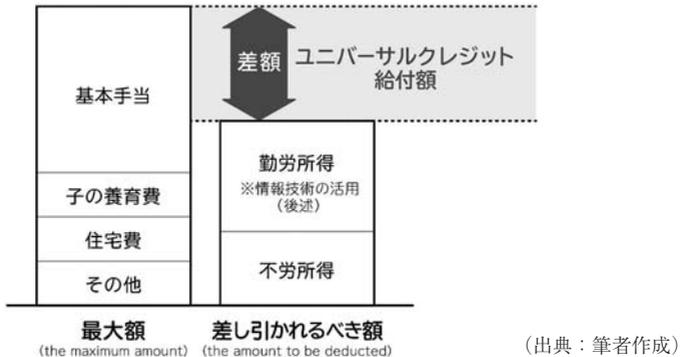
同法のもとでの給付額の計算は、「最大額（the maximum amount）」から「差し引かれるべき額（the amount to be deducted）」を差し引き、その差額を給付するという方式である（法8条1項）。最大額は、請求者の状況から客観的に決定される基本手当、子の養育費、住宅費およびその他特定のニー

³⁶ ただし、現在は旧来の給付制度からの移行期間であり、試験計画（Pilot Schemes；法41条）として、一部の地域・属性において同法が施行されているにとどまる。

³⁷ 2013年ユニバーサルクレジット規則（後出）18条。

ズに対応する費用からなり（同条2項）、差し引かれるべき額は、勤労所得（earned income）と不労所得（unearned income）からなる（同条3項）。勤労所得の定義については、2013年ユニバーサルクレジット規則（Universal Credit Regulations 2013；以下単に規則という）52条に定めがある。同条によると、勤労所得の中には、雇用契約（contract of service）のもとでの雇用（employment）から得られた報酬や利得をはじめとして、あらゆる有給の労働から得られた報酬や利得が含まれる。

このような仕組みは具体的には、下図のように表すことができよう。



(3) ユニバーサルクレジットにおいては、行政サービスの効率化に向けた情報技術の活用が中核的な特徴の一つであるとされる³⁸。この情報技術の活用は、給付システムの端緒から登場する。すなわち、当該給付を受給しようとする者は、基本的には請求（claim）をする必要があるのであるが（法2条）、ユニバーサルクレジット（請求・給付）規則³⁹（以下、請求・給付規則という）8条1項により、この請求は原則として電気通信（electric commu-

³⁸ DWP, *supra* note 23, pp.32-40.

³⁹ 正式名称は、Universal Credit, Personal Independence Payment, Jobseeker's Allowance, and Employment and Support Allowance (Claims and Payments) Regulations 2013 (SI 2013/380)。

nication) の手段によって行わなければならない、同条2項により、大臣所定の場合のみ例外的に電話での請求が認められるに止まる⁴⁰。

このような情報技術の活用は、ユニバーサルクレジット制度の各箇所に表示される。続いて、この情報技術の活用と、本稿の主たる問題関心である不正受給対策との関係を検討したい。

4. 不正受給対策としての情報技術の活用

(1) そもそも従前の公的扶助制度において、年間52億ポンドもの不正受給と過誤払いが生じていた要因として、白書は以下の4点を指摘した。すなわち、①複雑かつ断片化された制度のせいで、行政が誤りを生じると同時に、市民が異なった制度ごとに異なった状況申告をすることができる、②資力調査 (Means-testing) において、収入状況等の申告を市民自身に依存しており、そのことが不正受給と過誤払の余地を生み出している、③労働が割に合わない、不正受給の動機づけが高まる、④行政職員が、仕事を最大限効率化するためのIT設備を有しておらず、訓練も受けていない⁴¹。これらのうち①・④については、ユニバーサルクレジットの導入による給付の統一化、システムや管轄省庁の単一化によって対処され、③については、働くことが「割にあう」ような給付制度を設計することで回避される。これらに対し、本稿の主たる関心は上記②への対策に向けられる。

白書によると、不正受給と過誤払の最大の原因の一つが、収入状況の申告にかかる誤った報告 (misreport) であり、それらには意図的で詐欺的なものと、制度の複雑さによる偶発的なものがあるという⁴²。そこで、申請者の

⁴⁰ 電気通信による請求を原則化したことは、ユニバーサルクレジットにおける「デジタル原則」(上述)の表れであると言えよう。DWP, *supra* note 23, p.38; JOHN MESHER *et al.*, SOCIAL SECURITY LEGISLATION 2013/14 VOLUME V UNIVERSAL CREDIT (Sweet & Maxwell, 2014), p.435.

⁴¹ DWP, *supra* note 23, p.42.

⁴² *Id.*, p.43.

収入状況の確認を、紙媒体を用いた市民による自己申告に頼るのではなく、情報技術の活用によるべきことが主張される⁴³。このことは、不正受給と過誤払の減少に資するのみならず、市民にとっても、収入状況にかかる長い書類を欠く手間から解放される点で有益であるとされる⁴⁴。

（2）上記のような白書の意図は、労働年金省と歳入関税庁がそれぞれ有する情報を互いに共有すること（法127条）を前提として、所得税の源泉徴収制度における即時情報システム（上述）とユニバーサルクレジットの仕組みを連携させることにより、次のように具体化されている。

まず、源泉徴収制度は下記のようなものである。すなわち、2003年所得税（源泉徴収）規則（Income Tax (Pay As You Earn) Regulations 2003；以下、源泉徴収規則という）2A条によると、2013年10月以降はほとんどの使用者（労働者を雇用する事業主）が「即時情報使用者（Real Time Information employer）」とされる。即時情報使用者は、源泉徴収規則67B条により、その雇用する被用者に対する賃金支払時あるいはそれ以前に、歳入税関庁に対して、所定の情報を記載した申告書（return）を、電気通信の手法によって送信しなければならない。同規則附則A1によると、申告書に含まれるべき所定の情報とは、被用者（すなわちユニバーサルクレジットとの関係における請求者）の氏名、生年月日、性別、国民保険番号（不明の場合は住所）、賃金総額、源泉徴収額などである。使用者は、提出した申告書の記載の不備に気付いた場合には、次の申告書において正確な情報を提出すべき義務を負う（源泉徴収規則67E条5項）。

使用者は当然、被用者から天引きした所得税を、歳入関税庁に納税する義務を負い（同規則67G条）、納付期限は、税の計算期間終了後17日以内である（同規則69条1項a号；電気通信の方法による納付の場合。それ以外の

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

方法による場合は14日以内（同b号）。なお、税の計算期間は、基本的に当月6日から始まり翌月5日で終わる1ヶ月間である（同規則2条）。

使用者が申告書提出義務に違反した場合には、当該使用者は罰金刑を受けることとなる⁴⁵。罰金刑の内容は、義務違反にかかる申告書に係る被用者の人数によって異なっており、9人以下の場合100ポンド、10-49人なら200ポンド、50-249人なら300ポンド、250人以上なら400ポンドである（源泉徴収規則67I条）。

（3）以上のような、源泉徴収制度における即時情報システムが、次のような形でユニバーサルクレジットの制度と結びついている。

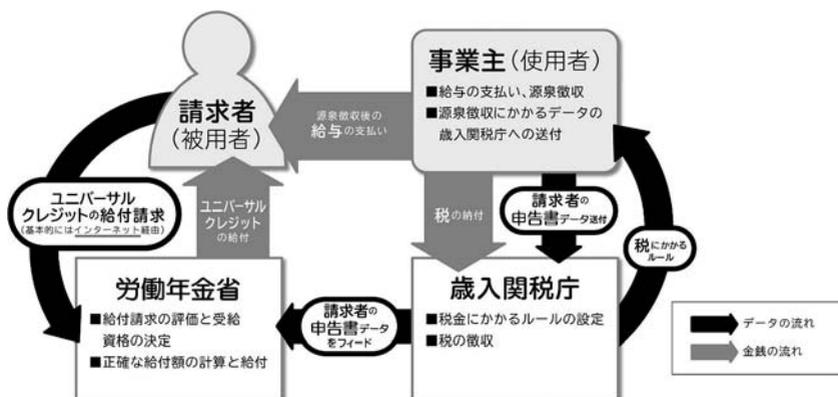
規則61条1項によると、請求者が、源泉徴収規則のもとで所得税の天引き（deduction）や還付（repayment）を受けるような賃金を有しており、なおかつ当該源泉徴収や還付をすべき者が「即時情報使用者」である場合には、支給者のユニバーサルクレジット給付額の計算における勤労所得は、源泉徴収規則によって歳入関税庁に提出された申告書の情報に基づいて決定される。すなわち、使用者が電気通信の方法によって歳入関税庁に提出した申告書データ（上述のとおり賃金に関するデータが含まれる）が、ユニバーサルクレジットの給付主体である労働年金省に送信・共有されるため、請求者自身は労働年金省に対して賃金額の変更等にかかる申告を行う必要がない。当該情報によって請求者の賃金額の増減が明らかになった場合、労働年金大臣による変更決定を経ることなく、ユニバーサルクレジットの給付額が変更される（1992年社会保障行政法（以下、社会保障行政法）159D条）⁴⁶。また、即時情報使用者が情報を送信する義務を怠った場合には、請求者本人が、労働年金大臣の要求に従って情報を提供しなければならない（規則61条2項）。

ここまで論じてきた、源泉徴収制度における即時情報システムとユニバー

⁴⁵ Finance Act 2009, s. 106 and para. 6 C(1) of sched. 55.

⁴⁶ なお、この点については参照、MESHER *et al.*, *supra* note 40, p.175.

サルクレジット制度との関連を図にまとめれば、次のようになる。



(出典：Department for Work and Pensions, White Paper *Universal Credit: welfare that works* (2010, Cm 7957), p.35, figure 9をもとに筆者作成。)

上記のような勤労所得の計算における源泉徴収情報の利用は、ユニバーサルクレジットの重要な特徴の一つである。このシステム導入の結果として、請求者自身が直接に勤労所得を申告する「自己申告 (self-reporting)」方式は、例外的な位置づけに後退する^{47 48}。

(4) また、上記のような仕組みの存在にもかかわらず不正受給が現実には生じた場合にとられる手続は、下記のとおりである。

不正受給を原因とするユニバーサルクレジットの過払金について、行政庁は返還請求をすることができる (社会保障行政法71ZB条)。同条によって規定される返還請求の方法は、ユニバーサルクレジットをはじめとする多くの給付に対して適用される、新たな枠組みによるものである。この枠組みによれば、過払金は常に (always, automatically) 返還請求の対象となる (こ

⁴⁷ MESHER *et al.*, *supra* note 40, p.175.

⁴⁸ なお、上記の説明は被用者たる請求者について該当するものであり、自営業者に関しては当てはまらない。ユニバーサルクレジットにおける自営業者の位置づけについて検討する論考として、丸谷浩介「公的扶助法における自営業者の位置付け」週刊社会保障2821号 (2015年) 50頁。

れに対して、国家年金クレジット等の一定の給付にのみ適用される旧来の枠組み（法71条）では、重要な事実に関する情報の不提出や不実表示が存在し、それによって過払が生じたなどの一定の場合にのみ返還請求が実施可能であった⁴⁹。

返還請求は、①ユニバーサルクレジットの給付の減額（同71ZC条）および②稼働収入からの減額（同71ZD条）の方法により実施される。まず、①給付の減額については、不正受給の態様と請求者の稼働収入状況によって減額可能な率が分かれている（40%以下、25%以下、15%以下⁵⁰）。次に、②稼働収入からの減額であるが、この実施に際しては、まず減額を受ける者およびその使用者に対して通告書（notice）が送られる（返還請求規則19条）。通知書を受けた使用者は、賃金の減額の内容を本人に知らせたうえ（同21条）、賃金支払日に賃金減額を実施する義務を負う（同20条2項）。徴収した金銭は、翌月19日までに行政当局に納付しなければならない（同22条1項）。減額率は、本人の手取り賃金額によって異なる（返還請求規則20条3項b号および同附則2別表B）。使用者の義務違反には罰金が科せられる（同30条）。

なお、当該過払いが、給付を受けた者以外の者の不実表示（misrepresentation）あるいは重要な事実の不提出（いずれの場合も悪意か否かを問わない）の結果として生じた場合、過払い給付を受けた者の代わりに、当該不実表示等を行った者に対して返還請求がなされる（返還請求規則4条6項）。

（5）続いて、不正受給に関する罰則等の仕組みを概観する（なおここでは刑法上の刑罰に関する直接の議論には立ち入らない）。法に定める義務違反があった場合には、違法行為の責を負うこととなる（社会保障行政法113

⁴⁹ この点に関しては、参照、MARK ROWLAND and ROBIN WHITE, SOCIAL SECURITY LEGISLATION 2014/15 VOLUME III ADMINISTRATION, ADJUDICATION AND THE EUROPEAN DIMENSION (Sweet & Maxwell, 2014), pp.52-53.

⁵⁰ 2013年社会保障（過払い・返還請求）規則（social security (overpayments and recovery) regulations 2013；以下、返還請求規則）11条2項・3項・4項および規則22条1項b号。

条1項b号)。不正確な情報の提出や、提出すべき情報の不提出等は、不正受給対策の一環として2012年に新たに導入された民事罰（Civil penalty）の適用対象となる⁵¹。また、不正受給に関する有罪判決や警告を受けた場合には、一定期間、受給資格が停止される（2001年社会保障不正法（Social Security Fraud Act2001）6B条および7条）⁵²。

5. 情報技術活用に対する批判

（1）以上のとおり、ユニバーサルクレジットにおいては情報技術が重要な役割を果たしているのであるが、情報技術を活用するという選択に対して、いくつかの観点から批判が生じている。

第一に、ユニバーサルクレジットにおける情報技術活用の成功のいかんは、大規模なコンピュータシステムをうまく構築できるかにかかっているが、過去のイギリス行政における大規模な情報技術活用計画にかかる統計データから見る限り、その成功の見込みはかなり低いとする見解がある⁵³。これに対して政府は、過去の計画の失敗は情報技術の導入方法に起因しているのであり、それらはシステム導入に「アジャイル方式（Agile method）」⁵⁴を採用す

⁵¹ すなわち、前者につき、ある人が過失によって（negligently）、不正確な供述や説明、情報の提出を行い、当該情報を訂正するための合理的な手順を踏まず、それによって過払いが生じた場合において、当該過払いについて違法の告発や警告を受けていないか同115A条の通告を受けていれば、民事罰として50ポンドの制裁金が課される（同115C条1-2項、および2012年社会保障（民事罰）規則2条）。また後者の、提出すべき情報の不提出（同115D条1項）および重要な状況の変化の非通知（同115D条2項）に関しても、基本的には同様である。

⁵² ただし、ユニバーサルクレジットについては、受給資格停止期間中においても、一定の割合で減額された給付を受けることができる（同法6B条5A項・7条2A項、および2001年社会保障（給付喪失）規則（Social Security（Loss of Benefit）Regulations 2001）3ZB条）。

⁵³ Seddon and O'Donovan, *supra* note 26, p.9.

⁵⁴ アジャイル方式とは、プログラマーやソフトウェア開発者らによって提唱されたシステム構築の手法である。当該方式は、①プロセスやツールではなく個人とその相互作用に、②文書ではなくソフトウェアに、③顧客との交渉ではなく協力に、④計画遂行ではなく変化への適応に、より強く焦点を当てる。参照、Michaelson, *supra* note 30, p.296.

ることで乗り越えられる、と主張する⁵⁵。このような政府の主張に対する再反論として、アジャイル方式それ自体に対する批判⁵⁶、およびアジャイル方式はユニバーサルクレジットのような大規模な行政システムには適さないのではないかという疑義⁵⁷が提出されている。さらに、もし情報技術活用のシステムがうまく導入できたとしても、ユニバーサルクレジットのような、運用や法の解釈に非常に幅のある分野にはコンピュータ利用自体が向いていない、という主張⁵⁸もある。

(2) つづいて、公的扶助の受給者の特性に着目した批判がみられる。ある研究では、常時家庭においてインターネットを利用できる環境にある人は70%程度で、残り30%に含まれるのは、多くの場合、高齢者や失業者、健康に問題を持つ人などの、社会保障受給者であることが指摘されている⁵⁹。ここにはもちろん、制度からの排除や不平等の危険が含まれる。さらに、このような人々を制度に包摂するには、個別的な、対面 (face-to-face) での支援が不可欠になり、その結果、情報技術の活用によって当初想定されていたようなコスト減は不可能となる⁶⁰。そうすると結局、社会保障における情報技術の活用によるデメリットを最も強く受けるのは、最も弱い立場にある人々、すなわち社会保障受給者である、とする主張⁶¹が多く目につく。

このような批判は、主として受給者が実施すべき手続におけるインターネット利用の原則化に向けられていると考えられ、本稿の検討対象であるユニバーサルクレジットの給付額計算における情報技術活用（ここでは特に受

⁵⁵ Michaelson, *supra* note 30, p.296.

⁵⁶ Seddon and O'Donovan, *supra* note 26, p.10.

⁵⁷ Michaelson, *supra* note 30, p.306.

⁵⁸ Seddon and O'Donovan, *supra* note 26, p.10.

⁵⁹ Yates *et al.*, *supra* note 29.

⁶⁰ Yates *et al.*, *supra* note 29.

⁶¹ Michaelson, *supra* note 30, p.306.

給者がインターネットを利用した手続を実施する必要がない）を念頭に置いたものではないように思われる。しかしながら、使用者（事業主）から（歳入関税庁を経由して）労働年金省に、自己に関するどのようなデータが送られているかを受給者が知るための制度設計等において、受給者の視点はなお重要性を有すると言えよう。

（3）三点目は、システム導入にかかる莫大な予算である⁶²。ユニバーサルクレジットにおける IT システム等のために労働年金省が締結した契約は、アクセントゥア (Accenture) 社との 5 億ポンドの 7 年契約、IBM 社との 2012 年から 2018 年までの 5 億 2500 万ポンドの契約、HP 社との 1 億ポンドの契約、またキャップジェミニ (Capgemini) 社との年間 500 万ポンドから 1 千万ポンドの 7 年契約などである。さらに、歳入関税庁における即時情報システム導入に対する費用や、当該システムに対応するために多くの事業主が費やした費用を考慮すると、その総額はさらに上昇しよう。

不正受給防止策との関係からすると、システム導入がうまくいくか、うまくいったとして不正受給対策としての費用対効果がいかなるものであったか、との観点からの批判が注目される。ユニバーサルクレジットがまだ試験計画の実施の段階であり、不正受給に関する統計も発表されていないため、現時点では検討できないが、この問題は今後の重要な論点となろう。

6. 小括——イギリスにおける不正受給対策の特徴

（1）イギリスにおいても、従前の公的扶助において、（意図的な／意図せざる）稼得収入の誤った申告が不正受給（および過誤払）の一大要因となっていた。ここにおいてイギリスの新たな公的扶助制度は、個々の受給者に対して正確な申告を求めるという方向ではなく、むしろ個人の自己申告の果た

⁶² 以下、この点に関しては Michaelson, *supra* note 30, pp.300-304.

す役割を例外化・極小化することによって、誤申告の入り込む余地を排除する方向を選択した。具体的には、(受給者を雇用し賃金を支払う)使用者が所得税法上作成義務を負う、賃金等に関する申告書データを、歳入関税庁と労働年金省が共有することによって、ユニバーサルクレジットの給付額を(しばしば信頼性に欠ける受給者の自己申告によらずに)自動的に計算する仕組みとした。そこでは、情報通信の技術が不可欠な役割を果たしていた。

(2) イギリスの制度においては、請求者の不正受給の意図の有無にかかわらず、稼働収入の無申告・過少申告が発生する余地がかなりの程度限定されよう。上述のとおり、請求者を雇用する事業主(使用者)が所得税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るシステムが採られたことにより、そもそも請求者の自己申告が求められる場面が例外的な場合に限られるためである。この例外的な場面とは、使用者が上記データを送信しない場合であり、ここにおいて初めて、請求者は、労働年金大臣から個別具体的な申告書提出義務を負わされることとなる。ここでは、稼働収入の無申告・過少申告が発生する余地が生じるが、その機会自体(ひいては不正受給の総量)が、上記の仕組みによってかなりの程度減じることが期待される。その際、使用者が源泉徴収に際して正確な申告書を提出することが、制度が正確に作動するうえでの前提となっている。この正確な申告書の提出は、罰則によって担保されているものの、それは基本的にはあくまで所得税法上の義務であるため、請求者の義務(の一部)が使用者に転嫁されているという評価はあたらないと思われる。

以上のように、稼働収入の無申告・過少申告の余地自体が限定されることによって不正受給・過誤払が減少するとすれば、不正受給に対する徴収等にかかる行政コストも削減され、法律上の原因のない支出としての不正受給相当額を国家財政が負担することも減少する。また、請求者としては、返還請求を受けることによって最低生活基準を割り込むことを避けられる。

（３）ただし、上記のような仕組みにもかかわらず、（例外的にはあれ）請求者本人に自己申告の義務が生じることにより、意図的な・意図せざる稼働収入の無申告・過少申告の余地が生じ、一定程度の不正受給・過誤払が引き起こされることは避けがたい。ここでは、請求者の主観面のいかんにかかわらず、過払額が基本的には全額、返還請求に服することとされる。そうすると、国家財政上は、（理論的には）法律上の理由のない支出はすべて避けられることとなろう。また、返還請求の方法において、稼働収入からの返還金徴収が選択可能である。この際、使用者が、請求者の賃金から一定額を天引きして労働年金省に納付する義務を負う（当該義務の違反に対しては罰金を科せられる）。ここでは、使用者は、所得税法上の義務とは異なる、純然たる公的扶助法上の義務を負わされていると評価できよう。

（４）また、ユニバーサルクレジットが上記のようなシステムを採用したことに起因して生ずるコストも存在する。まず、情報技術を活用したシステム導入にかかるコストである。ここには莫大な費用が投じられており、導入がうまくいったとしても、費用対効果の面で意味があるかどうかについて疑問の余地がある。さらに、そもそもシステムの導入自体がうまくいくかどうかに関して、専門家が強い疑義を呈していた。もしシステムが正常に作動しなかった場合には、それに対処するための追加的なコスト（システム修復や、個別の面談・調査等の費用）が生じることになる。

（５）以上、ここまで検討した、稼働収入の無申告・過少申告による不正受給に対処するうえでのイギリスの特徴は、次の諸点に存すると言えよう。すなわち、①情報技術の活用、②税法との連携、③使用者（事業主）の制度への組み込み、④請求者による自己申告の例外化である。これら①から④により、不正受給・過誤払が生じる余地が制度上大幅に排除され、行政は法律上の理由のない過払による財政的コストおよび徴収等によるコストを、請求者は返還金支払による最低基準を割り込む事態を、大部分避けられる。また、

このように可能な限り不正受給を事前に予防しようとする制度設計によって、（過払い金の返還によって最低生活を割り込むことが事前に・大量に防がれる）受給者保護の効果が生じている。他方で、実際に過払いが生じた場合には、国家としては基本的に全額返還請求を実施することにより、法律上の理由のない過払いによる財政的コストをゼロ化できる。つまり、受給者保護の観点は、事前に（不正受給予防の時点で）尽くされており、過払金返還請求等の事後調整の局面においては、当該観点は登場しない。

Ⅲ. 比較法的考察

1. 2つの異なる制度設計——「事後調整」と「事前防止」

（1）日本——「事後調整」モデル

日本とイギリスとで、公的扶助の資産調査との関係で問題を生ぜしめていた大きな要因は共通していた。すなわち稼得収入の無申告・過少申告である。しかしながら、両国において採られる対処方法は対照的である。

日本においては、主として不正受給発生後の処理に着目した制度運営がなされている。すなわち、不正受給が発生した場合、受給者の主観的態様に応じて、それに対処するルートが分かれる。まず、故意による不正受給の場合には、行政解釈による限りその全額が徴収の対象となり、行政が違法な支出をカバーできる一方で、被保護者は徴収金支払によって最低生活を割り込む（ここでは保護費と徴収金の調整の仕組みも用意される）。他方、過失による不正受給の場合には、被保護者の状況に応じた額の返還請求が実施される。ここでは、被保護者は返還請求に服する額の限度で最低生活を割り込む危険を負い、反対に行政は、返還請求を実施しない額の限度で、違法な財政支出の存在を甘受することとなる。すなわち、被保護者の主観面に応じて、受給

者保護の観点が発現するか否かが決定され、これが発現した場合には、受給者と行政との間で、どちらがどのようなコストを負担するかが配分される。

このように、不正受給発生後に、受給者保護の必要性や、行政と受給者の間の負担の配分を決定するような制度設計は、「事後調整」モデルと表現することが可能かもしれない。

（2）イギリス——「事前防止」モデル

他方、イギリスは、情報通信技術を活用し、税法上の所得税源泉徴収システムを利用することで、使用者・歳入関税庁をも組み込みつつ、公的扶助の正確な決定を担保する仕組みを形成している。これによって、受給者による（しばしば信頼性に欠ける）自己申告の果たす役割を後景に退かせ、稼得収入の無申告・過少申告が生じる余地を可能な限り制度上排除しようとしている。この結果、不正受給による違法な支出や、過払い給付の徴収等にかかる行政コストといった財政的コストの極小化が企図されるとともに、受給者の観点からも、過払金の返還請求を受けることで最低生活基準を割り込む危険性が事前に避けられる。ただし、これにもかかわらず現実に発生した不正受給に対しては、原則として全額が返還請求に服することとなる。

ユニバーサルクレジットにおいて導入されている上記の仕組みは、（日本のように不正受給の発見とそれに対する調整を前提とする制度ではなく）稼得収入の無申告・過少申告による不正受給が生じる余地を、そもそもシステム上排除しようとする点において、「事前防止」モデルと呼ぶことができよう。そこでは、受給者保護の観点が事後の個別的調整の場面において登場するのではなく、事前に制度として存在している。

ただし、日本における行政の立入調査権限拡大等の措置や、罰則の強化（抑止力としての側面）は、事前防止のための措置とも評価可能であり、他方でイギリスにおいても、過払給付の返還請求をはじめとする事後調整の規定が存在していることには注意が必要である。

2. 法政策選択の視角——不正受給・情報技術・マイナンバー

(1) マイナンバー制度の活用の可能性

イギリスにおける事前防止モデルの採用においては、情報技術の活用が重要な役割を果たしていた。これに対して日本においても、いわゆるマイナンバー法との関係で、生活保護制度が情報技術の影響を受ける可能性がある⁶³。現時点では、マイナンバー制度が生活保護（あるいは広く社会保障）制度に対して、具体的にどのような変容をもたらすかについては定かではない。この点、収入状況の無申告・過少申告から生ずる不正受給を排除するために、情報技術とマイナンバー制度を活用しようとする場合、そこには少なくとも下記の3つの制度設計の方向性があり得よう。

第1に、現行生活保護法における、被保護者の所得状況の変動に関する自己申告の法的義務（法61条）を中心とした制度設計を維持しつつ、何らかの事情によって不正受給が疑われるに至った被保護者についてのみ、当人の収入に関する情報を照会（担当機関間で共有）し、自己申告の内容と突き合わせることにより、不正受給を発見するという制度設計があり得る（①個別照会型）。第2は、同じく自己申告原則は維持しつつ、全被保護者について、収入に関する情報を担当機関間で共有し、それらを自己申告の内容と突き合わせて、給付額の計算・決定や不正受給探知をするという制度設計である（②自己申告・情報共有併用型）。第3に、全被保護者について、基本的には収入に関する共有情報のみによって所得額を計算し、被保護者による自己申告は情報共有が不可能な場合等の例外的な状況においてのみ要求されるという制度設計があり得よう（③情報共有〔イギリス〕型）。

⁶³ マイナンバー制度に関しては、参照、「特集 マイナンバー制度の展望」都市問題105巻11号（2014年）53-110頁、「特集 マイナンバー法と実務への影響」ジュリスト1457号（2013年）11-66頁、「特集「マイナンバー制度」への期待と課題——税制と税務への影響——」税研29巻2号（2013年）21-51頁。

以下、これら3つの方向性について、本稿のこれまでの検討で得られた視
点をもとにして、法政策としての妥当性・合理性を検討したい。

（2）個別照会型の検討

まず、①個別照会型については、以下のとおりの指摘ができよう。

この①個別照会型は、上記のとおり、第一義的には個々の被保護者に報告
義務を負わせたうえで、個別的な情報照会により不正受給発見の正確性を向
上し、同時に行政コストを幾分削減するという効果を生じるのであり、その
点で、従前の事後調整モデルの強化という方向性に止まる。そのため、抜本
的な情報共有システム導入にかかるコストは不要であり、現行制度から最も
移行しやすいものと言えよう。また、不正受給の疑いのある一定の被保護者
に関してのみ、個別に情報を照会する点は、全被保護者情報の包括的な共有
を前提とする②自己申告・情報共有併用型および③情報共有〔イギリス〕型
とは決定的に異なっており、被保護者のプライバシー保護という観点からは
優位であろう。ただし、不正受給発見・調整の端緒が個別的レベルに止まり、
事前防止モデルのように収入状況の無申告・過少申告が制度的に予防される
ことにはならないため、不正受給対策として劇的な効果を生ずることは期待
できない。この点につき、①個別照会型において不正受給発見機能を強化し
ようとする場合には、不正受給の可能性を発見する端緒として利用可能な権
限の強化（法28条1項の立入調査の権限がすぐに想起されよう）が必要であ
るため、被保護者の生活への介入がより強くなる恐れがある。そうすると、
ここではプライバシーの問題が（②・③型における情報共有とは別の形にお
いて）提起される点に注意せねばならない⁶⁴。

また、（現行制度と同じく）事後の調整において受給者保護の観点と財政
の原理の対抗が生ぜざるを得ない。ただし、①個別照会型を採用して事後調

⁶⁴ 菊池・前掲注（2）222頁は、同項の「調査が過度にわたる場合、要保護者のプライバシーとの兼ね合いで問題が生じ得る」と指摘する。

整モデルに止まりつつ、下記のように、事前防止モデルの利点の一部を取り込むことも不可能ではない。

まず、事前防止モデルによる被保護者への利点を重視する立場からは、以下のような指摘が可能である。事後調整の局面、すなわち法78条1項および法63条との関係で、無申告・過少申告により過大に給付された保護費のうち、すでに被保護者が費消した金銭の返還は求めず、現に存する金銭のみの返還を要求するという解釈・実務が確立すれば、被保護者が過払い金の返還によって最低生活を割り込むことがなくなり、現象面で事前防止モデルの利点のうち1つに近づく。しかしながらこの場合、被保護者が費消した分の（違法な支出たる）金銭は、公費が負担することになろう（結果として、事前防止モデルの利点のうちの他方が害される）。さらにこのような解釈・実務は、被保護者に対して、収入状況等の申告漏れは多少あっても良い、という誤ったメッセージを与えかねない。事後調整モデルにおいては、被保護者の自己申告が原理的重要性を有することに鑑みれば、このような誤解は制度自体を揺るがす欠陥につながりかねない。

他方で、事後調整モデルを採りつつ、不正受給による公費への侵害防止を重視する立場からは、被保護者の故意・過失を問わず、すべての過払い金は全額返還請求するという運用を徹底するという方針が考えられよう。ただしここでは、すでに費消した過払金についても被保護者が返還義務を負うことにより、返還期間における最低生活保障とのかい離が深刻に生じ、事前防止モデルのメリットとして掲げられる受給者保護の結果は全く失われる（むしろ現行の事後調整モデルよりも後退する）。イギリスにおいては、事前に、不正受給を制度的に防止するシステムが設けられることで受給者保護の結果が生じており、それが事後的な調整の局面における全額返還請求を正当化しているとも見うる点に再度注意を向ける必要があろう。

（3）情報共有を前提とする2型の検討

続いて、②自己申告・情報共有併用型および③情報共有〔イギリス〕型については、次のような分析が可能である。

これらの類型においては、上記①個別照会型と比して、情報共有に関するシステム導入のコストが高額になることが予測される。不正受給額が年額52億ポンドに上っていたイギリスと、170億円前後（平成23年度）であった日本の差異を考慮すると、日本においてシステムの導入に費やすことが妥当と考える費用に関しても、財政的な観点のみによる限り、自ずと限度が生じよう（不正受給による財政負担を減少させるための費用が、不正受給（見込）額よりも高額であるような制度設計は、財政的には矛盾であろう）。他方で、財政的観点のほかに、〔a〕「生活保護への信頼・国民の公平感確保」や、イギリスにおいて見られたような不正受給事前防止による〔b〕「受給者保護」の結果が組み合わせられれば、システムの導入に費やされる費用がさらに増大しても、（少なくとも理論的には）一定の正当化が可能と思われる。

この点、まず②自己申告・情報共有併用型を検討すると、（当該共有データが正確なものである限り——マイナンバー制度導入の趣旨からは当然、共有データが正確であり、自己申告よりも信頼性が高いことが含意されよう——）共有データのみで給付額の決定が可能であり、受給者による自己申告は、本来的には、給付額の決定の局面では不要である。そうすると、このような制度設計の効果は、データ共有のみによって達成されるところの不正受給の余地の排除・正確な給付の確保という目的を超えて、あえて、正しく自己申告をしていない者（あるいは不正受給を犯す危険のある「悪しき」被保護者）を発見して（あるいは掘り起こして）、しかるべきサンクションを加える、という意味を附加する点にあると言えよう。その意味で、この制度設計は〔a〕「生活保護への信頼・国民の公平感確保」の徹底という意図にはよく合致するものであるようにも思われる。しかし、実質的な二度手間であ

り、照合作業などのための財政的コストも余分にかけたうえで「不正受給者の発見」に固執するという選択は、正当化困難であるように感じられる。

結局、この②自己申告・情報共有併用型は、情報共有における重要な利点と考えられる「事前防止」の機能を放棄しており、従前の「事後調整」モデルの延長線上に位置している（その点において、外見上の差異にもかかわらず、②自己申告・情報共有併用型は、上記①個別照会型のバリエーションに属する）と評価可能である。

（４）情報共有〔イギリス〕型の優位性

そうすると、情報共有を志向する場合には、受給者の自己申告を例外化し、[b]「受給者保護」の結果が併せて生じるような選択肢（③情報共有〔イギリス〕型）が、法政策として優位であると言えよう。ここでは、不正受給の原因としての過少申告・無申告が事前に排除されることから、[a]「生活保護への信頼・国民の公平感確保」も相当程度達成可能と思われる。

（５）使用者の組み込み

なお、上記①から③の制度設計に際して、使用者（事業主）をどの程度まで制度に組み込むかという点が別途問題となり得る。イギリスの議論を念頭におけば、使用者の税法上の義務履行を単純に利用するのみに止めるのか、生活保護給付額の計算との関係において正確な申告書を作成する義務を、生活保護法上の（追加的な）義務として負わせるのか、さらには不正受給が生じた場合に保護費の徴収（賃金からの天引きと保護の実施機関への納付）についてまで制度参加を求めるのか、といった選択の幅があり得よう。ここでは、なぜ使用者にそのような負担を強いることが可能なのかという規範的根拠が探求される必要もあろう。

おわりに

（１）本稿においては、公的扶助給付における不正受給の防止について、日本とイギリスの施策を比較し、両者をモデル化することで、日本の議論状況に対して比較法的な示唆を得ることが目指された。すなわち、日本においては、現在に至るまで、不正受給が発生したのちに、それによって生じたコストをいかに調整していくかという観点に力点が置かれており（「事後調整モデル」）、これに対して近年のイギリスは、不正受給を可能な限り事前に排除する制度形成を志向してきた（「事前防止モデル」）。本稿の主たる主張は、日本の生活保護法において情報技術を活用した制度構築を志向する際には、イギリスの「事前防止モデル」が示すように、行政コストの削減のみではなく、公的扶助の最低生活保障機能が要請する「受給者保護」の最大化も追及されなければならない、という点に存する。

（２）しかしながら、本稿には、不十分にしか、あるいはまったく検討を加えることのできなかつた重要な論点がある。それらは、情報共有に関するプライバシーの観点からの検討、および日本とイギリスの行政機構の差異を視野に入れた検討（歳入関税庁と労働年金省の関係性など）である。これらはいずれも本稿の分析や主張の成否にかかわる本質的な問題点であり、今後更なる検討を期したい。