

生活保護法における「受給」概念の不確定性

—特例貸付および保護費追加給付をめぐる行政法・福祉法上の構造的空白—

2026年8月6日

1. 問題の所在

「生活保護を受給している」という表現は、行政の窓口においても、各種申込書の記載欄においても、日常的に用いられている。しかし、生活保護法は「受給」という語について、何らの定義規定も置いていない。

同法が定義するのは、次の二つの概念のみである。

第六条 この法律において「被保護者」とは、現に保護を受けている者をいう。

2 この法律において「要保護者」とは、現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある者をいう。

また、保護の終了に関しては、次のとおり「停止」と「廃止」という二つの異なる措置が規定されている。

第二十六条 保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなったときは、速やかに、保護の停止又は廃止を決定し、書面をもって、これを被保護者に通知しなければならない。（後段略）

ここで直ちに問題となるのは、「保護の停止」の状態に置かれた者が、「受給している」のか、「受給していない」のかという点である。停止とは、就労収入の増加等により当面保護費の支給を要しなくなった場合に採られる措置であり、保護費の支給は行われないが、保護そのものは廃止されていない。すなわち、法第六条の文言に照らせば、扶助を現に受けていないという点では「現に保護を受けている者」に当たらないとも読めるが、他方で福祉事務所の管理上はなお被保護者としての扱いが継続している。

この二義性は、平時には表面化しない。停止という状態は本来、保護の再開もしくは廃止に至るまでの経過的な位置づけにすぎないからである。しかし、この語の解釈いかんによって金銭給付の可否や返還義務の有無が左右される場面に置かれたとき、定義の不在は、制度の利用者に対して直接の不利益をもたらす構造的なリスクとして現れる。

本稿は、特定の実施機関の運用を論難することを目的とするものではない。以下では、まず設例によりこの問題の所在を具体化し（第2章）、次いで令和7年最高裁判決を契機として現在進行中の保護費追加給付において同じ問題が全国規模で再現されている実態を、自治体の公表資料に基づいて示す（第3章・第4章）。

2. 設例——「停止」は「受給」か

本章に述べる事案は、論点を具体化するために構成した設例であり、特定の個人または実施機関の事案を記述したものではない。

以下のような事案を想定する。当事者をA氏とする。

A氏は、かつて生活保護を利用していたが、就労先を得て収入を得るに至ったため、福祉事務所は保護の停止を決定した。停止後、A氏に対する生活扶助および医療扶助の支給は行われていない。その後、新型コロナウイルス感染症の影響により収入が減少したことから、A氏は社会福祉協議会が実施する生活福祉資金の特例貸付を申し込

んだ。申込書には「生活保護を受給していない」旨の条件確認欄があり、A氏は、現に扶助の支給を受けていないという認識に基づき、これにチェックを付して貸付を受けた。

後日、実施機関は、貸付時点においてA氏が生活保護の停止状態にあったこと、すなわち保護は廃止されていないことを理由に、A氏の記載は虚偽であるとして、貸付金の一括返還を求めた。

2.1 A氏の記載は「虚偽」といえるか

虚偽とは、客観的事実に反する記載をいう。したがって、A氏の記載が虚偽に当たるか否かは、「生活保護を受給している」という文言が、停止中の状態を含むか否かによって決まる。ところが第1章に述べたとおり、この文言の意味を確定する法令上の定義は存在しない。

文理に即して考えれば、A氏が現に扶助の支給を受けていなかったことは事実であり、支給を受けていない者が「受給していない」と記載することは、通常の日本語の用法として自然である。他方、実施機関の側の理解、すなわち保護が廃止されていない以上は被保護者としての地位が継続しており、これを「受給している」状態と捉える解釈も、法第六条の「現に保護を受けている者」の読み方として成り立ち得る。

すなわち、ここで生じているのは事実に関する争いではなく、定義の欠落した文言をめぐる解釈の対立である。双方の理解がいずれも成り立ち得る以上、一方の解釈を前提として他方を「虚偽」と断ずることは、論理的に成立しない。

2.2 欺罔の故意の不存在

詐欺罪（刑法第246条）の成立には、相手方を欺いて財物を交付させる意思、すなわち欺罔の故意を要する。また民事上の不法行為責任についても、故意または過失が要件となる。

この点、A氏が申込みの時点で「停止と廃止は法的に区別され、停止中はおもに被保護者に当たる」という行政実務上の区分を認識していたと認めるに足りる事情は、設例上存在しない。そもそも、当該文言の意味内容が法令上確定していない以上、A氏がその「正しい意味」を認識したうえであえて反する記載をした、という構成自体が成り立たない。認識の対象となるべき確定した意味が存在しないからである。

したがって、A氏の記載をもって欺罔の故意を認定することはできない。

2.3 条項使用者不利の原則

契約解釈の一般的な法理として、契約条項の文言に複数の解釈の余地がある場合、その条項を作成した当事者に不利に解釈すべきであるとする考え方がある。これは民法典に明文の規定が置かれたものではなく、判例および学説上の解釈準則として承認されてきたものである。

平成29年民法改正の過程では、定型約款に関する明確性の原則を明文化することが検討されたが、最終的に明文の規定は設けられなかった。したがって本原則を「民法上の明文の一般原則」として援用することは適切でない。

本設例において、「生活保護を受給していない」という条件確認欄の文言を作成したのは貸付の実施主体であり、申込者であるA氏ではない。停止中の者を対象に含める趣旨であれば、「保護が廃止されている場合を除き」等の限定を付すことは容易であったにもかかわらず、そのような文言上の手当ては講じられていない。

この不明確さから生ずる不利益を、文言の作成に関与していない申込者の側に負担させることは、上記の解釈準則に照らして相当でない。

3. 制度の現在地——最高裁判決と保護費追加給付

第2章に示した論点は、過去の一時期に限られた問題ではない。現在、全国規模で実施されている保護費の追加給付において、同一の構造が再び現れている。

3.1 令和7年6月27日最高裁判決

厚生労働大臣は、平成25年から平成27年にかけて、生活保護法による保護の基準のうち生活扶助基準の改定を行い、各福祉事務所長はこれに基づく保護変更決定を行った。この改定の適法性が争われた訴訟について、最高裁判所第三小法廷は令和7年6月27日、いわゆるデフレ調整に係る厚生労働大臣の判断の過程および手続に過誤、欠落があったとして、これを違法と判断し、保護費の減額処分を取り消した。

本判決は、憲法第25条違反を正面から認定したいわゆる違憲判決ではなく、判断過程審査の手法により裁量権の逸脱・濫用を認定した違法判断である。また、国家賠償請求に係る部分は退けられている。この点は正確に区別して理解する必要がある。

3.2 保護費の追加給付

この判決を受け、厚生労働省は社会保障審議会生活保護基準部会の下に専門委員会を設置して対応を検討し、従来の水準と新たな水準との差額について、保護費の追加給付を行うこととした。対象は、平成25年8月から平成30年9月までの間に生活保護を受給したことがある全ての世帯、および平成30年10月から令和8年3月までの間に一定期間の入院・入所、障害者加算の算定、期末一時扶助の算定等があった世帯であり、対象世帯数は全国で約300万世帯と見込まれている。

支給手続は、次の二分構造をとる。

① 保護受給中の世帯については、現に受給している自治体において追加給付を行うため、原則として申出の手続を要しない。

② 現に保護を受給していない世帯については、当時保護を受給していた自治体に対し、当時の世帯主から申出を行う必要がある。申出の受付期間は、令和8年8月1日から令和9年7月31日までとされている。

3.3 二分構造に内在する問題

ここで、第1章に述べた定義の欠落が、そのまま実務上の帰結をもたらす。すなわち、「保護停止中」の世帯は、上記①「保護受給中の世帯」と②「現に保護を受給していない世帯」のいずれに属するのかという問題である。

厚生労働省が開設する相談センターの案内、および対象者向けの案内文書を確認する限り、この点について明示的な整理は示されていない。①に属するのであれば、当事者は何もしなくとも給付を受けられる。②に属するのであれば、期間内に自ら申出を行わなければ給付を受けられない。両者の帰結は決定的に異なるにもかかわらず、その振り分けの基準が、定義規定を欠いた「受給」という語に委ねられている。

4. 自治体の公表資料にみる取扱いの現状

前章に述べた問題が実務上どのように現れているかを確認するため、追加給付に関する各自治体の公表資料について調査を行った。全国8地域ブロックから32の自治体（都道府県・政令指定都市・中核市・特別区・一般市）を抽出し、「保護停止中」の世帯の取扱いに関する記載の有無および内容を、次の5区分により整理した。

区分	内容	該当数
A	「停止中」を「受給中」に含め、職権処理（申出不要）と明記	3 自治体
B	「受給中以外」を申出必要と定義（停止中が含まれると解される）	1 自治体
C	対象であることは明記するが、申出の要否は明示せず	2 自治体
D	「廃止」のみに言及し、「停止」への言及なし	20 自治体
E	取扱いの詳細が未公表または確認できず	6 自治体

調査の結果、「停止中」の世帯を「受給中」に含めて職権により処理する旨を明記していたのは、32自治体のうち3自治体にとどまった。他方、1自治体は「受給中以外」の者を申出が必要な側として定義しており、文言上は停止中の世帯がこれに含まれると解される。残る大多数の自治体は、「保護廃止世帯」についてのみ言及し、「停止」という状態への言及を欠いていた。

4.1 自治体別一覧

「記載内容」欄は各自治体の公表資料における表現を要約したものであり、原文の引用ではない。「出典」欄は確認したドメインを示す（詳細URLは第6章に掲げる）。

地域	自治体	区分	「停止中」世帯の取扱いに関する記載内容（要約）	出典
北海道	札幌市	E	「受給中」は自動、「非受給世帯」は詳細を今後案内、停止の明記なし	city.sapporo.jp
東北	仙台市	E	対象世帯を「受給したことがある世帯」と定義、停止・廃止の区分記載なし	city.sendai.jp
東北	新潟市	D	「生活保護廃止世帯への追加給付に関する詳細は調整中」、停止の言及なし	city.niigata.lg.jp
東北	福島県	E	対象世帯の定義のみ、停止・廃止の手続区分は確認できず	pref.fukushima.lg.jp
関東	さいたま市	E	対象世帯の定義のみ、停止・廃止の手続区分は確認できず	city.saitama.lg.jp
関東	ふじみ野市（埼玉県）	A	「生活保護受給中の世帯(停止中の世帯を含む)」に決定通知・給付済と明記	city.fujimino.saitama.jp
関東	八王子市	D	「利用されていた、または現在利用している世帯」が対象、停止の明記なし	city.hachioji.tokyo.jp
関東	千葉市	D	「現在、受給していない世帯も条件に当てはまれば対象」、停止の明記なし	city.chiba.jp
関東	吉川市（埼玉県）	E	準備中との案内のみ、停止・廃止の区分記載なし	city.yoshikawa.saitama.jp
関東	川口市（埼玉県）	A	「川口市の生活保護を受給中または停止中の世帯」は申出不要と明記。廃止世帯は別途フローチャートで要否判定	city.kawaguchi.lg.jp
関東	川崎市	D	「受給していた世帯、または現在も受給している世帯」、停止の明記なし	city.kawasaki.jp
関東	杉並区	D	「現在受給していない世帯(保護廃止世帯)」と括弧書き、停止への言及なし	city.suginami.tokyo.jp

地域	自治体	区分	「停止中」世帯の取扱いに関する記載内容（要約）	出典
関東	横浜市	D	「利用されている方、既に廃止された方も含む」、停止への個別言及なし	city.yokohama.lg.jp
関東	江戸川区	D	「現在保護を受けていない世帯(保護廃止世帯)は申出」、停止への言及なし	city.edogawa.tokyo.jp
関東	江東区	D	「現在受給されていない方も対象だが申出が必要」、停止への言及なし	city.koto.lg.jp
関東	豊島区	D	「受給中の世帯」への支給時期のみ案内、停止・廃止の記載未確認	city.toshima.lg.jp
中部	名古屋市	D	「受給したことがある世帯」を対象と定義、停止への言及は確認できず	city.nagoya.jp
中部	愛知県	D	「受給されていないが条件に当てはまる世帯も対象」、停止への個別言及なし	pref.aichi.jp
中部	静岡県	C	「保護停止中の世帯や保護廃止済みの世帯であっても対象」と明記するが、申出要否は「廃止」の場合のみ具体的に案内	pref.shizuoka.jp
近畿	京都市	D	「受給歴があり現在廃止の世帯」の申出受付を案内、停止への言及なし	city.kyoto.lg.jp
近畿	京都府	D	「受給されている、または受給されていた世帯」、停止への個別言及なし	pref.kyoto.jp
近畿	大阪市	D	「保護廃止世帯における申出書の記載方法」を案内、停止への言及なし	city.osaka.lg.jp
近畿	枚方市（大阪府）	B	「生活保護受給中以外の方は申出後に給付」と定義。中国残留邦人等支援給付では「停廃止世帯も含む」と別途明記あり	city.hirakata.osaka.jp
近畿	河内長野市（大阪府）	D	「過去に受給していた方(現在は廃止)は申出が必要」、停止への言及なし	city.kawachinagano.lg.jp
近畿	神戸市	D	受給世帯を対象と案内、停止への個別言及は確認できず	city.kobe.lg.jp
中国	広島市	D	「受給中の世帯」と「受給していない世帯」の二分のみ、停止への言及なし	city.hiroshima.lg.jp
四国	高松市	D	「現在は受給していない世帯(廃止世帯)」と定義、停止への言及なし	city.takamatsu.kagawa.jp
九州	大分市	D	「現在、受けていない世帯(保護廃止世帯)」と定義、停止への言及なし	city.oita.oita.jp
九州	熊本市	D	「受給していた世帯、または現在も受給している世帯」、停止の明記なし	city.kumamoto.jp
九州	熊本県	A	「生活保護を受給中(停止中含む)または受給していた世帯」と明記	pref.kumamoto.jp
九州	福岡県	C	「保護停止中の世帯や保護廃止済みの世帯であっても対象」と明記するが、申出要否は「廃止世帯であるなどの場合」との表現にとどまる	pref.fukuoka.lg.jp
九州	鹿児島市	E	制度実施は確認できるが、停止・廃止の取扱いの詳細記載は未確認	city.kagoshima.lg.jp

4.2 調査結果の評価

上記の結果から、少なくとも次の二点を指摘することができる。

第一に、「停止中」の世帯を「受給中」として扱う自治体と、「受給中以外」として扱うと解される自治体とが現に併存している。同一の制度、同一の国の通知に基づく事務でありながら、「受給」という語の指す範囲について、実施主体の間で統一的な理解が形成されていない。

第二に、大多数の自治体の案内は「停止」という状態に言及していない。もっとも、この沈黙が実務上の取扱いの相違を反映したものであるのか、あるいは実務上は概ね共通の取扱いがなされており、単に対外的な案内においてこの場合分けまで記述されていないにすぎないのかは、公表資料のみからは判別できない。この点については、断定を避けるべきである。

ただし、いずれであるとしても、当事者の側から見た帰結は変わらない。自らが申出を要する立場にあるのか否かを、公表されている案内から判断できない状態が生じていることに違いはないからである。

5. 結論および提言

生活保護法は「被保護者」および「要保護者」を定義し、「保護の停止」と「保護の廃止」を区別して規定する一方、日常的に用いられる「受給」という語については何らの定義も置いていない。本稿が検討したのは、この定義の欠落が、単なる用語法上の問題にとどまらず、現実の金銭給付の可否を左右する局面において、制度の利用者に不利益をもたらす構造を有しているという点である。

第2章の設例が示すのは、この語の解釈が対立した場合、当事者が「虚偽の記載をした者」として扱われる可能性があるということである。第3章および第4章が示すのは、同じ語の不確定性が、約300万世帯を対象とする現在進行中の給付事務においても解消されていないということである。

とりわけ第3章に述べた二分構造の下では、「停止中」の世帯が自らを①の側と誤認して申出を行わなかった場合、令和9年7月31日の受付期限の経過により、受給し得た追加給付を受けられないまま終わる事態が構造的に生じ得る。これは、いずれかの実施機関の不適切な運用によって生ずる問題ではなく、振り分けの基準となる語が定義されていないことに起因する問題である。

以上を踏まえ、次の三点を提言する。

第一に、保護費の追加給付に関し、「保護停止中」の世帯が申出を要する対象に含まれるか否かについて、国において明示的な整理を示し、これを各実施機関および対象者に対して周知すべきである。対象者にとって、この一点は給付を受けられるか否かを直接左右する事項である。

第二に、行政機関または公費を財源とする事業の実施主体が用いる申込書等において、「生活保護を受給していない」等の記載を求める場合には、停止中の者を含むか否かを文言上明示すべきである。本稿の設例に示したような解釈の対立は、条項の作成段階における文言の手当てによって回避することが可能である。

第三に、より根本的には、生活保護法における「受給」概念について、立法または通知等により、その指す範囲を明確にすることが検討されるべきである。定義規定を欠いたまま、この語が制度の内外で権利義務の分岐点として用いられ続けることは、制度の利用者に対して、予測可能性を欠いた地位を強いるものである。

6. 出典

6.1 制度に関する一次資料

資料名	URL
最高裁判決 報道発表（厚生労働省）	https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_59214.html
最高裁判決を踏まえた保護費の追加給付相談センター（厚生労働省）	https://tsuikakyufu-sodancenter.mhlw.go.jp/
追加給付の対象となる方へのご案内（厚生労働省チラシPDF）	https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/001708553.pdf
現在生活保護を受給されていない世帯の申出受付期間が決まりました（厚生労働省）	https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_74654.html

6.2 自治体別出典（第4章の表に対応）

自治体	区分	URL
札幌市	E	https://www.city.sapporo.jp/hokenfukushi/hoshi-bosyu/2026saikousaituikakyuuu.html
仙台市	E	https://www.city.sendai.jp/hogoshien/kurashi/tetsuzuki/sekatsu/sekatsu/hogo_tsuikakyufu.html
新潟市	D	https://www.city.niigata.lg.jp/iryo/kenfuku/seikatsuhogo/somuw120260304.html
福島県	E	https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/21025a/saikousai-tuikakyufu.html
さいたま市	E	https://www.city.saitama.lg.jp/002/003/008/p128838.html
ふじみ野市（埼玉県）	A	https://www.city.fujimino.saitama.jp/soshikiichiran/seikatsufukushi/hogo1kakari/16314.html
八王子市	D	https://www.city.hachioji.tokyo.jp/kurashi/welfare/007/003/p037664.html
千葉市	D	https://www.city.chiba.jp/hokenfukushi/hogo/saikousaihannketutuikakyuuu.html
吉川市（埼玉県）	E	https://www.city.yoshikawa.saitama.jp/index.cfm/24,118909,235.html
川口市（埼玉県）	A	https://www.city.kawaguchi.lg.jp/soshiki/01070/020/2/50489.html
川崎市	D	https://www.city.kawasaki.jp/350/page/0000185033.html
杉並区	D	https://www.city.suginami.tokyo.jp/s042/25999.html
横浜市	D	https://www.city.yokohama.lg.jp/kenko-iryo-fukushi/fukushi-kaigo/seikatsu/20260226tsuika.html
江戸川区	D	https://www.city.edogawa.tokyo.jp/e091/kenko/fukushikaigo/sekatsuhogo/saikosaihanketsu.html
江東区	D	https://www.city.koto.lg.jp/250201/fukushi/sekatsu/hogo/tuikasikyuu.html
豊島区	D	https://www.city.toshima.lg.jp/604/2604201039.html
名古屋市	D	https://www.city.nagoya.jp/kenkofukushi/fukushi/1051323/1051326.html
愛知県	D	https://www.pref.aichi.jp/soshiki/chiikifukushi/0000033850.html
静岡県	C	https://www.pref.shizuoka.jp/kenkofukushi/shakaifukushi/seikatsuhogo/1081929.html
京都市	D	https://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000356697.html
京都府	D	https://www.pref.kyoto.jp/seikatsuhogo/tsuikakyuuufu.html
大阪市	D	https://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000673763.html
枚方市（大阪府）	B	https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000045/45365/08_20260212shimin.pdf
河内長野市（大阪府）	D	https://www.city.kawachinagano.lg.jp/soshiki/12/122133.html
神戸市	D	https://www.city.kobe.lg.jp/a38463/hogotuikakyuuu.html
広島市	D	https://www.city.hiroshima.lg.jp/living/fukushi-kaigo/1021239/1048807.html

自治体	区分	URL
高松市	D	https://www.city.takamatsu.kagawa.jp/smph/kurashi/kenkou/seikatsuhogo/hogo_tsuikakyufu.html
大分市	D	https://www.city.oita.oita.jp/o090/saikousai.html
熊本市	D	https://www.city.kumamoto.jp/kiji00370628/index.html
熊本県	A	https://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/34/266053.html
福岡県	C	https://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/seikatuhogokijun.html
鹿児島市	E	https://www.city.kagoshima.lg.jp/kenkofukushi/fukushi/hogo1/kenko/fukushi/hogo/sedo.html

7. 調査の方法および限界

第4章の調査は、2026年8月6日時点における各自治体の公表資料の検索によるものである。全国8地域ブロックから32の自治体を抽出したものであり、悉皆調査ではない。日本全国の市区町村数および都道府県数に照らせば、本調査が確認し得たのはその一部にとどまる。

本稿に掲載していない自治体について、「停止中」への言及がないと述べる趣旨ではない。また、掲載した自治体についても、記載内容は調査時点のものであり、追加給付に係る申出受付の開始等に伴い、各自治体の公表資料は随時更新されている。

第4章の区分は、各自治体の公表資料における記載の有無および内容に基づくものであり、各実施機関における実際の事務処理を確認したものではない。第4章2節に述べたとおり、記載の欠落が取扱いの相違を意味するか否かについては、公表資料のみから判断することはできない。