

答 申

審査請求人（以下「請求人」という。）が提起した生活保護法（以下「法」という。）25条2項の規定に基づく各保護変更決定処分に係る各審査請求及び法63条の規定に基づく返還金額決定処分に係る審査請求について、審査庁から諮問があったので、次のとおり答申する。

第1 審査会の結論

本件各審査請求について、〇〇福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が、請求人に対し、平成30年12月12日付けの通知書で行った法25条2項の規定に基づく保護変更決定処分（以下「本件処分1」という。）及び同月21日付けの通知書で行った法63条の規定に基づく返還金額決定処分（以下「本件処分2」という。）に係る審査請求については、いずれも棄却すべきであり、平成31年1月21日付けの通知書で行った法25条2項の規定に基づく保護変更決定処分（以下「本件処分3」といい、本件処分1及び本件処分2と併せて、以下「本件各処分」という。）については、取り消すべきである。

第2 審査請求の趣旨

本件各審査請求の趣旨は、処分庁が請求人に対して行った本件各処分について、それぞれの取消しを求めるものである。

第3 請求人の主張の要旨

請求人は、おおむね以下の理由により、本件各処分は違法又は不当であると主張する。

本件各処分は、いずれも担当者が「4か月に一度、児童扶養手当支給額の報告が届くが、その際に収入として認定する作業に漏れが生じたため」という〇〇福祉事務所の職員の過誤により過支給とな

った生活保護費を返還すべき額とする旨の決定である。

この点、東京地方裁判所平成29年2月1日判決（以下「地裁判決」という。）によれば、このような福祉事務所の職員の過誤により過支給となった生活保護費の全額を返還すべき額とする旨の決定は、①当該決定に至る過程で、福祉事務所において、当該決定当時の被保護者の資産や収入の状況、その今後の見通し、過支給に係る生活保護費の費消の状況等の諸事情を具体的に調査し、その結果を踏まえて、当該生活保護費の全部又は一部の返還をたとえ分割による方法によってでも求めることが、被保護者に対する最低限度の生活の保障の趣旨に実質的に反することとなるおそれがあるか否か、被保護者及びその世帯の自立を阻害することとなるおそれがあるか否か等についての具体的な検討をしなかった、②専ら福祉事務所の職員の過誤により相当額に上る生活保護費の過支給がされたのに、当該決定に当たり、過誤に係る職員に対する損害賠償請求権の成否やこれを前提とした当該職員による過支給費用の全部又は一部の負担の可否についての検討がされなかった等の事情の下では、当該決定は、福祉事務所長に与えられた裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したものとして違法であるとされている。

本件各処分においても、請求人の資産や収入の状況等検討すべき諸事情についての具体的な事実の基礎を欠き、また、判断の過程において過誤に係る職員に対する損害賠償請求権の成否等の考慮すべき事情を考慮しないことにより、その内容が法の目的や社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものと認められるから、処分庁に与えられた裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして、違法というべきである。

第4 審理員意見書の結論

本件各審査請求はいずれも理由がないから、行政不服審査法45条2項の規定を適用して棄却すべきである。

第5 調査審議の経過

審査会は本件諮問について、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
令和 元年 9月19日	諮問
令和 元年11月15日	審議（第39回第1部会）
令和 元年12月16日	審議（第40回第1部会）
令和 2年 1月20日	審議（第41回第1部会）
令和 2年 2月21日	審議（第42回第1部会）
令和 2年 3月16日	審議（第43回第1部会）
令和 2年 6月23日	審議（第44回第1部会）
令和 2年 7月27日	審議（第45回第1部会）

第6 審査会の判断の理由

審査会は、請求人の主張、審理員意見書等を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

1 法令等の定め

(1) 保護の補足性及び保護の基準について

法4条1項によれば、保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われるとされている。

また、法8条1項によれば、保護は、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、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとするとしてされており、保護費は、上記保護の基準に従って、要保護者各々について具体的に決定されるものである。

(2) 収入の認定について

ア 「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和36年4月1日付厚生省発社第123号厚生事務次官通知）の第8・

3・(2)・ア・(ア)によれば、恩給、年金、失業保険金その他の公の給付については、その実際の受給額を認定することとされている。

イ 「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和38年4月1日付社発第246号厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。）の第8・1・(4)・アによれば、恩給法、国民年金法、児童扶養手当法等による給付で、6か月以内の期間ごとに支給される年金又は手当については、実際の受給額を原則として受給月から次回の受給月の前月までの各月に分割して収入認定することとされている。

ウ なお、上記ア及びイの各通知はいずれも、地方自治法245条の9第1項及び3項の規定に基づく処理基準である。

(3) 職権による保護の変更について

ア 法25条2項によれば、保護の実施機関は、常に、被保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めるときは、速やかに、職権をもつてその決定を行い、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならないとされている。

イ そして、保護の実施機関の誤りにより保護費の不足又は過払が生じた場合であっても、実施機関が誤りの発見後に再算定を行い、遡及的に正しい扶助額に変更する決定をすることは可能であるが、一般に、最低生活費の遡及変更は、3か月程度（発見月からその前々月分まで）とされ（平成21年3月31日付厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡「生活保護問答集について」（以下「問答集」という。）問13-2・答2）、また、扶助費支給額の変更決定を行えば生ずることとなる返納額（確認月からその前々月分までの分に限る。）を、次回支給月以後の収入充当額として計上してさしつかえない（この場合、最低生活費又は収入充当額の認定変更に基づく扶助費支給額の遡及変更決定処分を行うことなく、前記取扱いの趣旨を明示した

通知を發して、次回支給月以後の扶助費支給額決定処分を行えば足りるものである。)とされている(局長通知第10・2・(8))。

また、返納額を収入充当額として計上するのは、必ず次回支給月1回でなければならぬわけではなく、「事情に応じて1回又は数回に分割して計上すべきである。」(問答集問13-3・答)とされている。

なお、問答集は、生活保護制度の具体的な運用・取扱いについて問答形式により明らかにするものであり、実務の適切な遂行に資するものとして、その内容も当該記載については妥当なものであると認められる。

ウ したがって、保護費の過払の期間が上記の期間内(発見月からその前々月分まで)であれば、分割して収入充当ができるが、当該期間を超えている場合は、過払された保護費相当額を法63条の「資力」として認定する方法によるべきこととなる。

(4) 法63条の規定に基づく費用返還義務について

ア 法63条の趣旨について

法63条は、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、速やかに、保護を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が定める額を返還しなければならない旨規定している。

そして、法63条の規定は、被保護者に対して最低限度の生活を保障するという保護の補足性の原則に反して保護費が支給された場合に、支給した保護費の返還を求め、もって生活保護制度の趣旨を全うしようとするものであって、上記「急迫の場合等」には、調査不十分のため資力があるにもかかわらず、資力なしと誤認して保護を決定した場合、保護の実施機関が保護の程度の決定を誤って、不当に高額の決定をした場合等が含まれると解される(東京高等裁判所平成25年4月22日判決

(裁判所ウェブサイト掲載判例)、小山進次郎著「改定増補生活保護法の解釈と運用(復刻版)」649頁)。

イ 費用返還義務の範囲について

(ア) 法63条は、本来、資力はあるが、これが直ちに最低生活のために活用できない事情にある場合にとりあえず保護を行い、資力が換金されるなど最低生活に充当できるようになった段階で既に支給した保護金品との調整を図ろうとするものであり、原則として、当該資力を限度として支給した保護金品の全額を返還額とすべきであるとされている(問答集問13-5・答(1))。

(イ) 「生活保護費の費用返還及び費用徴収決定の取扱いについて」(平成24年7月23日社援保発0723第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下「課長通知」という。)の1・(1)によれば、法63条に基づく費用返還の取扱いについて、「法63条に基づく費用返還については、原則、全額を返還対象とすること」とされているが、「ただし、全額を返還対象とすることによって当該被保護世帯の自立が著しく阻害されると認められる場合は、次に定める範囲の額を返還額から控除して差し支えない」として、①から⑥までの控除を認めることができる場合(以下「自立更生免除」という。)を挙げている。そのうちの④においては、「当該世帯の自立更生のためのやむを得ない用途に充てられたものであって、地域住民との均衡を考慮し、社会通念上容認される程度として実施機関が認めた額」とされている(なお、問答集問13-5・答(2)も同旨)。

(ウ) なお、東京都福祉保健局生活福祉部保護課が作成した「生活保護運用事例集2017」によれば、「法63条においては、返還額の決定が被保護世帯の状況に応じた実施機関の合理的な裁量に委ねられている」とした上で、「②誤って加算

を計上した場合等、保護の遡及変更可能期間を超えた期間についての適用」の場合は、自立更生免除は「本来支給すべきでなかったもので返還を求めるべきであり、考慮の幅は狭いと考えることが妥当である」としている（問11-9の回答）。

(5) 法80条の規定に基づく返還の免除について

法80条は、保護の実施機関は、保護の変更、廃止又は停止に伴い、前渡した保護金品の全部又は一部を返還させるべき場合において、これを消費し、又は喪失した被保護者に、やむを得ない事情があると認めるときは、これを返還させないことができるものと規定している。

問答集によれば、法80条は、保護の変更、廃止又は停止に伴い、前渡した保護金品の全部又は一部を財務処理上「戻入」すべき返還額の免除に係る規定であって、当該返還義務は、民法703条（不当利得の返還義務）により生じるものであるとされ。一方、法63条の規定は、資力があるにもかかわらず保護を受けた者があるときに、特別に費用返還義務を定めたものであり、両者の返還義務は異質なものであるとされている（問答集問13-17・答）。

2 これを本件についてみると、以下のとおりである。

(1) 保護費の過支給について

請求人は、平成30年4月10日に、請求人の子に係る児童扶養手当を受給し、同年6月13日に処分庁に対し、同手当として月額35,600円の収入がある旨を申告する収入申告書を提出しており、同手当は収入として認定すべきものであるから、処分庁は、同日以降すみやかに児童扶養手当を収入認定すべきであったといえる（1・(2)）。

しかし、処分庁は、この収入認定をしないまま、本来の要保護性の程度に比して過大に保護費を支給し続けていた。

(2) 本件処分1について

処分庁は、(1)の児童扶養手当について、収入認定漏れに気が付いたことから、平成30年12月12日付けで、平成31年1月1日を保護変更年月日として、児童扶養手当の1か月分に当たる42,500円を同月以降収入として認定するとともに、過支給となっている保護費の一部9,060円を併せて同月分の収入として認定し、充当する保護変更決定処分を行ったことが認められる。

どの時点まで保護変更により収入認定できるかの点について、遡及変更の限度は3か月程度と考えられるべきであるとされているところ（上記1・(3)・イ）、本件処分1は、収入認定漏れの発見月の前々月である平成30年10月から発見月である同年12月までの過支給に当たる額114,060円（請求人の子に係る同年6月分ないし8月分の児童扶養手当計114,060円に相当する額）について、一部9,060円を収入充当するものであるから、前記1の法令等の定めに基づいてなされたものであり、違法又は不当とすべき点を認めることはできない。

(3) 本件処分3について

処分庁は、平成31年1月21日付けで、同年2月1日を保護変更年月日として、過支給となっている保護費の一部105,000円を収入認定し、同月以降、5,000円を充当する旨の保護変更決定処分を行ったことが認められる。

本件処分3は、収入認定漏れの発見月の前々月（遡及変更できる限度）である平成30年10月から発見月である同年12月までの過支給に当たる額114,060円について、そのうちの一部105,000円を分割して収入認定（各月5,000円）し、充当するものであるから、前記1の法令等の定めに基づいてなされたものであり、違法又は不当とすべき点を認めることはできない。

(4) 本件処分2について

ア 法63条の規定の適用について

処分庁は、平成30年12月21日付けで、遡及変更による手段を採ることができない同年5月1日から同年9月30日までの支給済保護費の額178,360円（請求人の子に係る同年1月分ないし5月分の児童扶養手当計178,360円に相当する額）について、法63条の規定に基づき、返還金額を決定したことが認められる。

法63条の規定は、被保護者に対して最低限度の生活を保障するという保護の補足性の原則に反して保護費が支給された場合に、支給した保護費の返還を求め、もって生活保護制度の趣旨を全うしようとするものであり、法63条の「急迫の場合等」には、保護の実施機関が保護の程度の決定を誤って、不当に高額の設定をした場合等が含まれると解される（上記1・(4)・ア）ことからすれば、処分庁が法63条の規定を適用して本件処分2を行ったことには、違法・不当な点はないものということができる。

イ 返還義務の範囲について

法63条の規定に基づく返還義務の範囲は、原則として、当該資力を限度として支給した保護金品の全額を返還額とすべきであるとされている（上記1・(4)・イ・(ア)）が、課長通知によれば、保護金品の全額を返還額とすることが当該世帯の自立を著しく阻害すると認められるような場合については、自立更生免除の取扱いとして差し支えないとされていることから、以下、この点について検討する。

担当職員は、平成30年12月13日、請求人の自宅を訪問し、資産申告書及び通帳の写しにより、請求人の資産状況を具体的に確認するとともに、今後の支出予定について、早急に買い替えが必要なものはない旨を聞き取り、また、過支給に係る

保護費は、生活費として消費済みであることを確認した上で、平成31年1月からの収入認定と、予定される法63条に基づく返還金は平成31年3月から納付書払い3,000円ずつ分割返納が可能なことも説明したことが認められる。

そして、処分庁は、自立更生免除について検討し、請求人の生活状況等の確認の結果、課長通知1・(1)・①から⑥までの控除を認めることができる場合に該当せず、分割による返納であれば請求人世帯の自立が著しく阻害されることはないと判断して、本件処分2を行ったものと認められる。

そうすると、本件処分2は、課長通知に則り、適正になされたものといえることができる。

ウ 返還金額の算定について

本件処分2は、平成30年5月1日から同年9月30日までの支給済保護費（請求人の子に係る同年1月分ないし5月分の児童扶養手当に相当する額）の範囲内において、返還金額が算定されており、違算等も認められない。

エ 以上によれば、本件処分2は、前記1の法令等の定めに基づいてなされたものであり、違法又は不当とすべき点を認めることはできない。

3 請求人の主張についての検討

(1) 本件各処分における裁量権の適否

請求人は、第3のとおり、本件各処分は、地裁判決が示した各事情を考慮しない著しく妥当性を欠くものであるから、処分庁に与えられた裁量権の範囲を逸脱又は濫用した違法な処分である旨主張する。

ところで、地裁判決は、法63条の返還金額決定処分に関するものであるから、本件各処分のうち、本件処分1及び3は法63条に基づくものではなく、保護変更決定により行われた本件各処分に違法又は不当な点がないことは上記2のとおりであるから、

請求人の主張には理由がない。そこで、以下、本件処分2について、検討することにする。

法63条は、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けた被保護者に対し、その受けた保護金品に相当する金額の全額を一律に義務付けるのではなく、その金額の範囲内において「保護の実施機関の定める額」の返還をしなければならないと規定している。これは、法の目的が、生活に困窮する国民に対し、最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することにあること（法1条）に鑑み、保護金品の全額を返還金額とすることが、被保護者の自立を著しく阻害すると認められる場合もあることから、法63条に基づく返還金額の決定については、被保護者の資産の状況等につき調査等をする権限（法28条及び29条）を有する保護の実施機関の合理的な裁量に委ねられているものと解される。

したがって、法63条に基づく返還金額の決定に当たり、保護の実施機関が、被保護者の資産及び収入の状況等を確認し、自立更生免除についても十分検討した上、保護金品の全部又は一部を返還金額と決定することは、合理的な裁量権の行使であって、違法又は不当な点はない。

これを本件処分2についてみると、処分庁は、請求人から資産及び収入の状況等を確認するとともに、自立更生免除についても十分検討の上、保護金品の全額を返還金額として決定しており（2・(4)・イ）、これは合理的な裁量権の行使と認められる。

なお、請求人が主張の根拠としている地裁判決の判断は、保護の実施機関が被保護者の資産及び収入の状況等を確認せず、自立更生免除についても十分検討しないまま、被保護者に全額返還を求めた、個別具体的事例に関するものであり、本件とは事案が異なる。

したがって、請求人の主張には理由がない。

(2) 反論書における主張

ア 請求人は、担当者が平成30年12月13日に請求人の自宅を訪問した際、書面や資料を見せられることなく一方的に説明をし、各月の生活保護費が具体的にいくらになるかについての説明がなかったことから、請求人は、これまで支払われていた生活保護費（18万円ほど）から月8千円の返還をするのだと認識し、了承をしてしまったものであり、処分庁による自立更生免除の検討は不十分である旨主張する。

この点、担当職員の側からすれば、児童扶養手当の収入認定漏れがあったことから、今後の保護費は、児童扶養手当の月額相当分が毎月収入認定される（その結果、保護費がこれまでより減額される）ことは、通常想定されうることであり、それに加えて、過支給の保護費に係る収入認定及び返還金が生じることについての説明をしていたものと考えられる。しかし、請求人の側からすれば、従来受け取っていた保護費からどの程度減額されるかが関心事であることから、過払金等が生じたことによつて、収入認定されるべき児童扶養手当の月額相当分についての認識が欠けたことも十分考えられることである（本件処分1に係る処分通知書を受けた後の請求人の対応は、その可能性をうかがわせるものである。）。

しかし、仮に担当職員と請求人の認識に上記のようなずれがあったとしても、処分庁は、請求人の資産状況として、平成30年12月10日時点で、現金25,316円及び預貯金217,081円を保有していること、今後の支出予定として、早急に買い替えるものはないこと等を確認し、本件処分1及び本件処分3による収入認定（各月5,000円。平成31年1月分のみ9,060円）を踏まえ、法63条に基づく返還金について、納付書払い3,000円ずつ分割返納可能であることを請求人に示した上で、本件処分2を行っているのであるから、

自立更生免除の検討が不十分であるとはいえない。

したがって、請求人の主張には理由がない。

イ また、請求人は、本件各処分はその経緯から一体のものであり、担当者が平成30年12月13日に請求人に説明等をした際には、本件処分1は既に決定されていたのであるから、本件各処分は、自立更生免除について十分検討したものといえない違法又は不当な処分である旨主張する。

しかし、児童扶養手当の収入認定漏れを同一の原因とするものの、本件各処分はその内容が異なるものである上、本件処分1及び本件処分3と、本件処分2とでは、法律の根拠が異なるものであるから、本件各処分が一体のものであるということはいえない。

そして、自立更生免除が問題となるのは、法63条の規定に基づく本件処分2のみであるところ、本件処分2において、自立更生免除の検討が不十分であるとはいえないことは上記アで述べたとおりである。

したがって、請求人の主張には理由がない。

ウ さらに、請求人は、本件各処分は、法80条に規定する「やむを得ない事由があると認めるときは、これを返還させないことができる。」に該当し、全額返還を求めることは適切ではないとも主張する。

しかし、法80条は、保護の変更、廃止又は停止に伴い、前渡した保護金品の全部又は一部を財務処理上「戻入」すべき返還額の免除に係る規定であって、当該返還義務は、民法703条（不当利得の返還義務）により生じるものであるとされており（上記1・(5)）、本件処分1及び本件処分3においては、請求人に対して不当利得の返還義務が発生して戻入処理が必要となることはなく、また本件処分2は、保護金品の給付の原因を消滅させることなく、法63条の規定により費用の返還義務を

発生させるものであるから、本件各処分において法 80 条の規定が適用される余地はいずれもないものである。

したがって、請求人の主張には理由がない。

4 請求人の主張以外の違法性又は不当性についての検討

ところで、法 25 条 2 項及び同項で準用する法 24 条 4 項によれば、職権による保護変更の決定については、決定の理由を付した書面により申請者に通知することが義務付けられている。そして、不利益処分に理由の付記が求められているのは、「行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨」（最高裁平成 23 年 6 月 7 日判決・民集 65 卷 4 号 2081 頁）にあることに鑑みれば、理由付記の程度は、処分の名宛人においてその記載自体からその具体的内容を了知しうるものであることが必要である。

これを本件処分 3 についてみると、処分通知書の理由欄には、「非稼働収入の削除」と記載されているにすぎない。この記載のみから、請求人において、具体的にいかなる理由で処分がなされたかを了知することは著しく困難であり、本件処分 3 においては、理由付記の程度に関して不備があったと評価せざるを得ない。したがって、本件処分 3 については、理由付記の点で取消しを免れることのできない瑕疵が存在することが認められる。

よって、「第 1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申を行った委員の氏名)

高橋滋、千代田有子、川合敏樹)

別紙 (略)