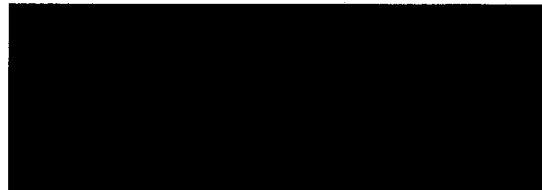


裁 決 書

再審査請求人



同代理人



弁護士



原裁決

平成27年3月16日

市長の棄却裁決

再審査請求人が、平成27年4月13日付けで提起した生活保護法第78条の規定による費用徴収決定処分に係る再審査請求について、次のとおり裁決する。

主 文

処分庁が平成26年11月10日付けで行った生活保護法第78条の規定による費用徴収決定処分を取り消す。

理 由



100分の40を乗じて得た額以下の金員を徴収することができる」と定めている。

同項によれば、原処分が適法であるためには、請求人が、「不実の申請その他不正な手段により保護を受け」た者という処分要件に該当しなければならない。ここにいう「不実の申請その他不正な手段」とは、その内容は必ずしも明らかではないが、法第4条第1項の要件を満たしていないにもかかわらず、これを隠匿するなどの手段で保護を受けた場合をいうと解される。

#### イ 処分要件の立証責任

処分庁は、原処分が処分要件を満たすことを立証しなければならない。なぜなら、前述のとおり、行政庁が処分をするにあたっては、法令の定める要件を満たす必要があるところ、法令の定める要件を満たさないことの立証責任を国民が負担するとすれば、行政権が恣意的に濫用されるおそれを排除できないからである。

このことは、「生活保護行政を適正に運営するための手引について」（平成18年3月30日社援保発第0330001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下「適正運営手引」という。）IV3（2）「司法処分と費用徴収額の関係」のアが、「関係書類の押収等により事実の確認が不可能なため事実上費用の徴収の決定ができない場合も考えられるが、その場合であっても事実の確認ができるようになり次第、適正行政処分を行う」として、処分庁が処分要件に該当することを立証しなければならないことを前提にしていることから明らかである。

また、法第56条は既に決定された保護を不利益に変更するためには正当な理由が必要である旨を規定しているところ、法第78条の規定に基づき対象期間の保護費の全額を徴収する処分をすることは、保護の廃止に相当するものとして保護の不利益変更といえるから、同条の趣旨に照らして、正当な理由が必要であると解される。このことは、「暴力団員に対する生活保護の適用について」（平成18年3月30日社援保発第0330002号厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下「本件処理基準」という。）が、保護の申請段階において暴力団であることが判明した場合は急迫状況にある場合を除き「申請を却下することとする」

と規定しているのに対して、保護受給中に被保護者が暴力団員であることが判明した場合については、「同様の考えに基づき保護の廃止を検討する」と規定し、「廃止する」とは規定していないことからもうかがえる。

さらに、本件処理基準は、2(3)「保護の要件の判断と指導指示の徹底」③において、保護適用中に被保護者が暴力団員であることが判明した場合には、「②に準じて離脱等の指示を行い、これに従わない場合には所要の手続きを経て保護を廃止すること」と規定している。ここにいう②の手続きとは、暴力団からの離脱届及び離脱を確認できる書類（絶縁状・破門状等）、誓約書（2度と暴力団活動を行わない、暴力的言動を行わない等）、自立更生計画書の提出を要請することを、所要の手続きとは、通常の廃止の手続きをいうものと解される。

このように、本件処理基準は、法第78条第1項に基づく徴収処分をするにあたっては、当該要件の立証責任が処分庁にあることを前提に、同項の処分要件を満たすか否かについて、証拠に基づき慎重に認定をすることを要請しているといえる。

#### ウ 原処分は処分要件を満たさない

##### (ア) 請求人は暴力団員ではない

これを本件についてみると、そもそも、請求人は、暴力団員ではないことから、本件処理基準や適正運営手引は適用されず、これに基づく処分は違法である。

この点について、原裁決は、処分庁が捜査関係事項照会書により、捜査機関より、請求人が平成24年3月6日の時点で暴力団組員である旨が記載されていた旨を主張する。しかし、当該記載は、捜査機関が一方的に、証拠に基づかずに、請求人を暴力団組員であると認定したものであるから、事実誤認である。少なくとも、処分庁においては、当該事実認定が証拠に基づくものであるか否かについて確認をしていない。

しかも、当該認定のみをもって、処分庁及び審査庁が主張するように、不利益処分である原処分の立証責任を国民の側に転換するのであれば、実質的には、国民の権利義務の存否及びその範囲を確定するものであるから、不利益処分として、弁明の

機会の付与がなされるべきであり、このような手続を欠く場合には、憲法第31条の適正手続の保障に違反するといわざるを得ない。ところが、当該認定をするにあたって、請求人に対しては、弁明の機会の付与などの適正手続も存在していない。

したがって、請求人が暴力団組員であるとの認定は、事実認定であるばかりでなく、適切手続を保障した憲法第31条にも違反することから、当該認定は無効である。

(イ) 請求人は法第4条第1項の要件を満たす

また、請求人は、原処分の対象期間においても、複数回にわたり通院を繰り返しており、決して就労が可能な状態ではなく、資産も収入もなかったのであるから、法第4条第1項の要件を満たしている。そのため、原処分には、正当な理由が認められないばかりでなく、請求人が法第4条第1項の要件を欠くという事実すら認められない。

この点について、原裁決は、請求人は、急迫状況にあり、生活保護が必要である状態であったとは言えないから、処分庁の判断に瑕疵はないという。しかし、本件処理基準が急迫状況である場合を除き保護の申請を却下すると定めるのは、生活保護申請の場面であり、保護の廃止や徴収処分の場面ではない。保護の廃止や徴収処分のように、国民に対して不利益な処分をするにあたっては慎重な配慮が求められることから、単に急迫状況でなかったことをもって、法第78条第1項の要件が満たされることになるわけではない。

国家により一方的に暴力団員として認定された者であっても、その人は、国民であり、人間であるから、憲法上の権利が例外なく保障される。ところが、原処分のように、保護費の返還を命じることで、実質的に「生きる権利」である生存権を全面的に国家が奪うことは、国家による殺人に等しい。そのため、適正運営手引のように、単に捜査機関が一方的に暴力団であると認定すれば、自動的に生活保護を受給するための証明責任を国民の側に転換し、稼働能力や資産・収入が「ない」ことを証明するという悪魔の証明を国民の側に負担させることは、違憲の疑いが極めて強い。

仮に、ひとたび、国家により一方的に暴力団員であると認定

されたならば、急迫状況でない限り、法第78条第1項に基づく徴収処分がなされるとすれば、生存権を侵害するものとして、違憲であるといわざるを得ない。

また、原裁決は、本件処理基準に基づく離脱等の指示を行わなかったとしても、請求人が逮捕・勾留中であったため、指示を行うことができなかったため、処分庁の判断に瑕疵はないという。しかし、逮捕・勾留中であったとしても、直接接見をしたり、捜査機関や弁護人を介したりすることで、これらの指示をすることは十分可能であるから、指示を行うことができなかったとはいえない。ましてや、請求人の逮捕・勾留期間中は、接見禁止がなされていなかったのであるから、処分庁が、再審査請求に対して、これらの指示を行う機会は十分にあったといえる。

さらに、原裁決は、請求人の収入・資産を把握することが困難であったことから、処分庁の判断に瑕疵はないという。しかし、原裁決の指摘する本件処理基準も、生活保護申請の場面である、保護の廃止や徴収処分の場面ではない。上記のとおり、徴収処分をするにあたっては、慎重な配慮をするべきであるから、少なくとも、収入や資産に対する調査を実施した上で、法第78条第1項の要件を満たすか否かを判断しなければならない。しかるに、これらの調査を一切せずに、漫然と、法律上の根拠なく本件処理基準を拡張解釈し、原処分をすることは、違法であるといわざるを得ない。

## エ 結論

したがって、原処分は処分要件を欠くものとして、違法である。

### (3) 理由の提示違反

原裁決は、処分庁が申請の際に暴力団構成員ならば受給要件を満たさないことを説明していることから、請求人が暴力団員であったことが判明したことの記載があれば、理由の提示違反はないという。

しかし、そもそも、処分庁が前記のような説明を行っていたことを裏付ける事実はない。また、行政手続法第14条第1項本文が、

不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならぬと規定した趣旨は、最3小判平成23年6月7日民集第65巻4号2081頁によれば、「名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保し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に出たもの」である。仮に前記のような説明があったとしても、本件理由提示では、処分の名宛人は、生活保護の受給要件を満たさないことになったとの判断の基礎となるべき事実、徴収金処分やその額を全額とすることになった理由等を知ることはできないから、行政手続法第14条第1項に違反する。

したがって、原処分は、行政手続法第14条第1項の定める理由提示の要件を欠いた違法な処分であるから、取り消されるべきである。

#### (4) 弁明の機会の付与違反

法第78条第1項に基づく徴収処分は、名宛人に対して義務を課すものであるから、行政手続法第2条第4号柱書の不利益処分にあたる。

行政手続法第13条第1項第2号によれば、行政庁は、不利益処分をするにあたっては、原則として、弁明の機会の付与をしなければならないと定めている。

しかしながら、原処分に先立って、処分庁は、請求人に対して、弁明の機会の付与を与えていない。したがって、原処分は、行政手続法第13条第1項第2号に違反する違法な処分であるから、取り消されるべきである。

## 第2 当庁が認定した事実及び判断

### 1 当庁が認定した事実

- (1) 平成20年9月12日付けで処分庁は請求人の保護を開始したこと。

- (2) 平成24年7月25日付けの[ ]警察本部[ ]  
[ ]課長から処分庁あての「生活保護実施のための照会に対する回答について」には、請求人について、「請求人については、指定暴力団の暴力団構成員と把握している。」との記載があること。
- (3) 平成26年7月22日付けの[ ]警察署からの捜査関係事項照会書には、請求人について、平成24年3月6日の時点で既に暴力団組員である旨の記載があること。
- (4) 平成26年8月30日に開催されたケース診断会議記録票には、「5問題点」の欄に「開始時にも[ ]警察に照会しているが、この時は暴力団構成員で無いと回答を得ている。」との記載があること。
- (5) 平成26年11月10日付けで、処分庁は請求人に対し、「請求人は平成20年9月12日から平成24年6月30日の間、処分庁において生活保護を受給していましたが、遅くとも同年3月6日の時点では暴力団員であったことが判明しました。暴力団員であることを隠して、不正に受給した同日から同年6月30日までに支給した保護費について、法第78条を適用し、費用の徴収を行うものです。」との理由で580,338円を法第78条の規定による徴収金として決定する旨の原処分を行ったこと。
- (6) 平成26年12月21日付けで、請求人は、原処分を不服として審査庁あて審査請求を提起し、平成27年3月16日付けで、審査庁はこれを棄却する旨の原裁決を行ったこと。

## 2 判 断

- (1) 法第4条は、生活保護制度の基本原理の一つである「保護の補足性」について規定しているが、その第1項において「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。」と規定している。また、法第5条により「この法



律の解釈及び運用は、すべてこの原理に基いてされなければならない。」と規定している。

(2) 法第78条は、「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ほか、その徴収する額に100分の40を乗じて得た額以下の金額を徴収することができる。」と規定している。ここでいう「不実」とは、積極的に虚構の事実を構成することはもちろん、消極的に真実を故意に隠蔽することも含まれると解されている。

(3) 本件処理基準の1基本方針では、「そもそも暴力団員（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年5月15日法律第77号。以下「暴力団対策法」という。）第2条第6号に規定する「暴力団員」をいう。）は、集団的に又は常習的に暴力団活動（暴力団対策法第2条第1号に規定する暴力的不法行為等をいう。）に従事することにより違法・不当な収入を得ている蓋然性が極めて高いことから、暴力団員については、保護の要件の判断に当たり、

(1) 本来は正当に就労できる能力を有すると認められることから、稼働能力の活用要件を満たさない

(2) 暴力団活動を通じて得られる違法・不当な収入について本人が福祉事務所に対して申告することは期待できないことに加え、このような収入については一般に犯罪の発覚や没収を免れるために隠匿が図られ、又は資金源としてその属する暴力団に移転されるものであるため、福祉事務所による生活実態の把握や法第29条に基づく資産等調査によってこれを発見・把握することは困難であることから、資産・収入の活用要件を満たしていると判断することができないが、これは申請者が暴力団員であることに帰因するものである

と認められることから、保護の要件を満たさないものとして、急迫した状況（生存が危うい場合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をいう。以下「急迫状況」

という。)にある場合を除き、申請を却下することとする。また、保護受給中に、被保護者が暴力団員であることが判明した場合にも、同様の考えに基づき保護の廃止を検討する。」と規定している。

また、2の(2)の①において、「1に基づく申請の却下の判断及び暴力団員による不正受給事案等の防止のため、申請者等が暴力団員であることが疑われる場合において、関係者への聞き取りや新聞報道等の他の方法によっては福祉事務所が暴力団員該当性を確認することが困難なときには、その暴力団員該当性について警察から情報提供を受ける必要がある場合がある。」とし、(3)の③において、「福祉事務所による生活実態の把握等を通じ、保護適用中に、被保護者が暴力団員ではないかとの疑いが新たに生じた場合には、(2)①に則り暴力団員該当性について警察の暴力団排除担当課に情報提供を求め、暴力団員であることが判明した場合には、②に準じて離脱等の指示を行い、これに従わない場合には所要の手続きを経て保護を廃止すること。」と規定している。

なお、本件処理基準は、地方自治法第245条の9第1項及び第3項の規定による処理基準であることが明記されており、「法定受託事務」に係る「処理基準」は、事務を処理するにあたっての「よるべき基準」であって、地方公共団体は、それに基づいて事務を処理することが予定されているものと解されている。

- (4) 「生活保護手帳(別冊問答集)2014(平成21年3月31日付け厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡)の(問13の1)の「不当受給に係る保護費の法第63条による返還又は法第78条による徴収の適用」の答の②は、「法第78条によることが妥当な場合」として、「(a)届出又は申告について口頭又は文書による指示をしたにもかかわらずそれに応じなかったとき。(b)届出又は申告に当たり明らかに作為を加えたとき。(c)届出又は申告に当たり特段の作為を加えない場合でも、実施機関又はその職員が届出又は申告の内容等の不審について説明等を求めたにもかかわらずこれに応じず、又は虚偽の説明を行ったようなとき。」と記載している。

- (5) 本件についてみると、前記第2の1の(2)から(6)までの

認定事実のとおり、処分庁は、警察からの情報により請求人が暴力団員であると判明したため、前記（２）に基づき、請求人は暴力団員であることを隠蔽し不正に保護費を受給したものとして、暴力団員であると確認された期間に支給した保護費について原処分を行い、審査庁もこの処分庁の決定を妥当とする原裁決をしたことが認められる。

- （６） 処分庁は、捜査機関からの情報により請求人は暴力団員であると判断し、本件処理基準に基づき原処分を行った旨主張する。

確かに、前記第２の１の（２）から（５）の認定事実のとおり、処分庁は、処理基準である前記（３）に基づき、暴力団員該当性について警察から情報提供を受けたうえで、請求人が暴力団員であると判断したものであり、地方公共団体は、「よるべき基準」である処理基準に基づいて事務を処理することが予定されているものと解されていることから、その点において処分庁の判断に違法又は不当な点は見当たらない。

しかしながら、審査庁から提出のあった証拠物件からは、原処分より前に、処分庁が請求人に対し、暴力団員は保護の要件に該当しない旨の説明を行った事実は確認できない。また、原裁決において、処分庁は請求人に対し、申請の際に暴力団構成員は本件処理基準により生活保護の受給要件を満たさないことを説明したとしているものの、これを裏付ける事実関係は確認できない。

また、保護適用中に暴力団員であることが判明した場合には離脱等の指示を行うことになっているところ、これを裏付ける事実関係も確認できない。

これらの事実関係から、請求人は、処分庁に対し自らが暴力団員である旨の申告は行っていないものの、暴力団員は保護の受給要件を満たさないことを知りながら、これを故意に隠蔽したものとまで認めることは困難であるといわざるを得ない。

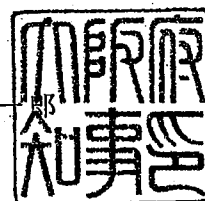
これらのことから、前記（２）及び（４）のとおり、法第７８条については、不実の申請その他不正な手段により保護を受けた場合に適用されることから、請求人に不正の意図があったと認めることは困難であることから、処分庁の判断には瑕疵があるものといわざるを得ない。

(7) 以上のとおり、処分庁が行った原処分は、その判断において瑕疵があるものといわざるを得ず、取り消しを免れない。

以上の理由により、原処分の取り消しに係る再審査請求について、行政不服審査法（平成26年法律第68号）附則第3条の規定により、なお従前の例によることとされた旧行政不服審査法第56条の規定において準用する同法第40条第3項の規定を適用して主文のとおり裁決する。

平成28年6月22日

審査庁 大阪府知事 松井



教 示

この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6箇月以内に、この裁決の前提となる決定をした市を被告として（訴訟において市を代表する者は市長となります。）決定の取消しの訴えを、あるいは大阪府を被告として（訴訟において大阪府を代表する者は大阪府知事となります。）この裁決の取消しの訴えを提起することができます（なお、裁決があったことを知った日の翌日から起算して6箇月以内であっても、裁決があった日の翌日から起算して1年を経過すると決定及び裁決の取消しの訴えを提起することができなくなります。）。