

裁 決

[REDACTED]
審査請求人

東京都日野市多摩平 1 丁目 1 1
番地の 4 かたくり法律事務所
上記代理人弁護士 古田 理史

処 分 庁 昭島市福祉事務所長

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。）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、東京都行政不服審査会（以下「審査会」という。）に諮詢し、その答申（以下「本件答申」という。）を得て、次のとおり裁決する。

主 文

処分庁が請求人に対して平成 31 年 3 月 22 日付けで行った法 63 条の規定に基づく返還金額決定処分を取り消す。

理 由

第 1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、処分庁が、請求人に対し、平成 31 年 3 月 22 日付けで行った法 63 条の規定に基づく返還金額決定

処分（30保生第4510号。以下「本件処分」という。）について、その取消しを求めるものである。

第2 事案の概要（本件処分通知書、ケース記録、費用返還義務指導台帳等による。）

1 平成23年3月1日、処分庁は、請求人に対し、法に基づく保護を開始した（他管内から移管）。その際、処分庁は、請求人から、精神障害者保健福祉手帳（交付年月日を平成19年8月29日、発行年月日を平成21年10月16日、有効期限を平成23年8月31日とするもの）の写しを收受し、請求人が障害等級1級と認定されていることを確認したことから、障害者加算の認定を行った。

その後、処分庁は、2年毎の精神障害者保健福祉手帳の更新の都度（平成23年8月、平成25年8月及び平成27年8月）、請求人から、診断書の写しを收受する等して、障害の確認をしてきた。

2 それまで請求人を担当していたケースワーカーが平成30年10月に交替したところ、同年12月28日、交替したケースワーカー（以下「担当職員」という。）は、平成29年8月31日をもって、請求人の精神障害者保健福祉手帳の有効期限が切れていることを発見した。

そのため、処分庁は、平成31年1月21日、請求人の障害者加算を同年2月1日以降削除する旨の保護変更決定処分を行った。

3 平成31年2月1日、担当職員は、請求人に架電し、精神障害者保健福祉手帳の有効期限が切れていることを伝え、平成29年9月から平成31年1月までの期間（以下「本件期間」という。）に、障害者加算約26,000円に相当する保護費が

毎月支給されていたことから、当該保護費について返還してもらう旨を伝え、詳細は同月 8 日に説明することとなった。

4 平成 31 年 2 月 8 日、担当職員は、来所した請求人に対し、

改めて返還金が生じた経緯及び返還額について説明した。

5 平成 31 年 2 月 15 日、担当職員は、来所した請求人に対し、

自立更生免除（後述第 4・1・(4)・ウ）について説明し、確認したところ、請求人は、生活に困ったことはないので、特に必要なものはない旨を回答した。

6 平成 31 年 3 月 22 日、処分庁は、本件処分を行い、同日付

けの「支給済保護費の返還決定について」（以下「本件処分通知書」という。）を、請求人に送付した。

同通知書には、以下のとおり記載されていた。

(1) 返還決定理由

精神障害者福祉手帳の期限切れ後に障害者加算を計上していたことによる過払い保護費の返還のため。

(2) 返還決定額 447, 270 円

(3) 返還決定額の算出根拠

ア 収入額（支給総額） 447, 270 円

イ 控除額（必要経費等） 0 円

ウ 控除額（基礎控除額） 0 円

エ 支給済保護費の額 3, 027, 150 円

オ 返還対象額 447, 270 円

カ 返還免除額（自立更生のためにあてる額） 0 円

(4) 返還対象期間

平成 29 年 10 月 1 日から平成 31 年 2 月 28 日まで

7 令和元年 5 月 20 日、処分庁は、請求人から新たな精神障害者保健福祉手帳（交付年月日を平成 31 年 2 月 12 日、発行年

月日を令和元年 5 月 10 日、有効期限を令和 3 年 2 月 28 日と

するもの）の写しを収受し、請求人が障害等級2級と認定されていることを確認したことから、平成31年3月1日以降、障害者加算17,530円を計上することとした。

第3 審理関係人の主張の要旨

1 請求人の主張

請求人は、おおむね以下の理由から、本件処分は違法又は不当であると主張する。

(1) 東京地方裁判所平成31年4月17日判決（以下「東京地裁判決」という。）は、本件と同様の精神障害者保健福祉手帳の期限が切れた後も支給された障害者加算の額の全額について法63条に基づく返還処分の違法性が争われた事案につき、「（中略）従前から障害者加算を受けていた者に対し、障害者加算の要件該当性が失われるに至ったとして、その要件該当性喪失後に支給されていた障害者加算の額の返還を求める場合には、実質的には遡って保護の変更の効果を生じさせるものといえる。一方、職権によって保護の変更を行うためには、『保護の変更を必要とすると認めるとき』に該当することが求められ（法25条2項）、かつ、既に決定された保護を被保護者の不利益に変更する場合には、『正当な理由』が必要であるとされている（法56条）。これらの規定からすれば（中略）障害者加算の額の返還請求が認められるためには、積極的に障害者加算の要件該当性が失われたことを基礎付ける事由の存在が認められる必要があると解すべきであって、そのような事由が存在することについては、返還金額を決定する保護の実施機関において立証責任を負うものというべきである。」と判断している。

本件では、担当職員から、精神障害者保健福祉手帳の期限が

切れていたために過払い分の返還をしてもらう必要があると一方的に告げられただけで、積極的に請求人の障害者加算の要件該当性が失われたことの説明は一切なされていない。処分理由においても同様である。

- (2) 請求人は、平成19年8月から平成29年8月まで、更新を続けながら精神障害者保健福祉手帳を所持しており、平成29年8月に同手帳を更新できなかったのは、請求人の精神障害の状態が所定の障害等級に該当しないとの医師の診断があったからではなく、請求人が精神障害により同手帳の管理ができなかったことによるものである。

しかし、同手帳の期限切れを発見した担当職員は、医師の診断等による障害の程度の判定を行うこともなく、一方的に本件処分に至っている。

他方、請求人は、平成31年2月に再度、精神障害者保健福祉手帳を取得していることからすれば、同手帳の期限が切れた後も障害者加算の要件該当性が失われていないことは明白である。

- (3) 処分庁は、本件の障害者加算の過支給は、精神障害者保健福祉手帳の更新手続及び処分庁への申告をしなかった請求人の過失が原因である旨を主張するが、請求人に対して障害者加算がされていること、同手帳の有効期間が2年であることは処分庁にとって自明の理であり、担当ケースワーカーは、請求人の同手帳の有効期限を把握すべきだったのであり、また、容易に把握できたのである。それをしなかったのは担当ケースワーカーの職務怠慢であり、処分庁は、請求人が申告しなかったという自己責任の名のもとに、担当ケースワーカーの職務怠慢を請求人の過失と称して責任転嫁しているだけである。

(4) 以上によれば、本件処分は、単に有効期限が切れたという一事をもって決定されたものであり、東京地裁判決が実施機関に立証責任があるとした「積極的に障害者加算の要件該当性が失われたことを基礎付ける事由…が存在することについて」、何ら立証しておらず、請求人が精神障害者保健福祉手帳を再取得している事実も考慮せず、ケースワーカーの職務怠慢を請求人の過失と称して責任転嫁しているものであり、これは社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものであり、処分庁の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用した違法な処分である。

2 処分庁の主張

処分庁は、以下の理由から、本件処分の適法性及び妥当性を主張している。

生活保護制度においては自己申告が原則とされ、精神障害者保健福祉手帳の更新の有無も被保護者が届ける必要がある。昭島市では、同手帳の交付事務と生活保護に関する事務は異なる課で扱っているものであり、ケースワーカーが同手帳の更新時期について直接把握することは行っていない。このように、処分庁においては、被保護者が申告しない限り、精神障害者保健福祉手帳の更新の有無を確認することはできないのであって、本件の障害者加算の過支給は、同手帳の更新手続及び処分庁への申告を行わなかつたという請求人の過失が原因であり、このような場合に請求人が本来得られるはずのなかった利益の返還を免れさせることは、社会通念に照らし、妥当性を欠く。

また、請求人は、処分庁が本件過支給期間中の請求人の精神障害について障害の程度の判定を行い、障害が消失していたかを検討することが必要である旨を主張するが、医師は過去の状況については診断できないから、請求人の主張は非現実的である。

以上のとおり、本件について法63条を適用した本件処分に違法又は不当な点はない。

第4 審査庁の判断

請求人の主張について、本件答申は、以下のとおり述べている（なお、本件答申中の引用項目等は、当庁で適切な文字に置き換えている。）。

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、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) 保護の申請及び保護の変更について

法7条によれば、保護は、要保護者、その扶養義務者又は他の同居の親族の申請に基いて開始するものとされ、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、職権をもってその決定を行い、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とされている。

そして、「生活保護問答集について」（平成21年3月3

1日付厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡。以下「問答集」という。)によれば、「加算の認定に限らず、最低生活費の認定は、一般に本人の申告、届出が中心となって行われるべきものである。しかし、実施機関の側においても対象者の需要発見について積極的に確認の努力をすべきであることはいうまでもない。したがって、現業員が加算の要件に該当すると思われる者を発見したときは、ただちに実施機関として認定に必要な手続をはじめるとともに本人に対して適当な方法で申告届出を求めるべき」とされている(問7-17(答))。

(3) 障害者加算について

ア 上記(1)の「厚生労働大臣の定める基準」である「生活保護法による保護の基準」(昭和38年4月1日付厚生省告示第158号。ただし、令和元年7月17日付厚生労働省告示第66号による改正前のもの。以下「保護基準」という。)において、加算制度が定められており、保護基準は、障害者加算を行う者として、「国民年金法施行令別表に定める1級に該当する障害のある者」(別表第1・第2章(加算)・2・(2)・ア)及び「国民年金法施行令別表に定める2級に該当する障害のある者」(同イ)を挙げている。

イ そして、1級地(昭島市を含む。)の在宅者についての障害者加算の月額は、国民年金法施行令別表に定める1級に該当する障害のある者が26,310円、同2級に該当する障害のある者が17,530円とされている。

ウ 「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。)によれば、障害者加算に係る障害の程度の判定は、原則として身体障害者手帳、国民年金証

書、特別児童扶養手当証書又は福祉手当認定通知書により行うこととされ、これらを所持しない者については、保護の実施機関の指定する医師の診断書その他障害の程度が確認できる書類に基づき行うものとされている（第7・2・(2)・エ・(ア)及び(イ)）。

上記「障害の程度が確認できる書類」について、「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」（昭和38年4月1日付社保第34号厚生省社会局保護課長通知。以下「課長通知」という。）は、精神障害者保健福祉手帳が含まれるものとし、同手帳の1級に該当する障害は国民年金法施行令別表に定める1級の障害と、同手帳の2級に該当する障害は同別表に定める2級の障害とそれぞれ認定するものとしている（第7の問65・答）。

エ 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」（以下「運用事例集」という。）によれば、精神障害による障害者加算を認定した被保護者について、その障害が関連年金等の支給要件に該当しない旨の裁定又は認定が行われたときは、当該裁定のあった月の翌月から法による保護における障害者加算等の認定を取り消すものとされている（問6-21の回答4）。

(4) 法63条の規定に基づく返還について

ア 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、すみやかに、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の定める額を返還しなければならない旨規定している。問答集によれば、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13－5（答）(1)）。

イ 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る（東京高等裁判所平成25年（行コ）第27号事件・平成25年4月22日判決・裁判所ウェブサイト裁判情報掲載）。

ウ また、問答集によれば、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あっては、「当該世帯の自立更生のためのやむを得ない用途にあ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」等、限定的な範囲において、本来の要返還額から控除して返還額を決定（以下「自立更生免除」という。）する取扱いとして差し支えないものとされている（問13－5（答）(2)）。

(5) 局長通知及び課長通知は、地方自治法245条の9第1項及び第3項の規定に基づく法の処理基準である。

また、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る。

2 関連する判例

東京地裁判決は、精神障害者保健福祉手帳の期限が切れた後も支給された障害者加算の額の全額について法63条に基づく返還処分の違法性が争われた事案につき、「従前から障害者加算を

受けていた者に対し、障害者加算の要件該当性が失われるに至ったとして、その要件該当性喪失後に支給されていた障害者加算の額の返還を求める場合には、実質的には遡って保護の変更の効果を生じさせるものといえる。一方、職権によって保護の変更を行うためには、『保護の変更を必要とすると認めるとき』に該当することが求められ（法25条2項）、かつ、既に決定された保護を被保護者の不利益に変更する場合には、『正当な理由』が必要であるとされている（法56条）。これらの規定からすれば…障害者加算の額の返還請求が認められるためには、積極的に障害者加算の要件該当性が失われたことを基礎付ける事由の存在が認められる必要があると解すべきであって、そのような事由が存在することについては、返還金額を決定する保護の実施機関において立証責任を負うものというべきである。」と判断している（同判断は、控訴審である東京高等裁判所令和元年11月6日判決において維持され、その後同判決は確定している。）。

3 本件についての検討

障害者加算の要件該当性に関する立証について

処分庁は、請求人が平成23年3月1日の保護開始時に、精神障害者保健福祉手帳を所持していたことから、以降、最低生活費について障害者加算を認定していたところ、平成29年8月31日をもって同手帳の有効期限が切れていたことを担当職員が後日発見し、当該有効期限後は、障害者加算の対象とはならないと判断したため、本件期間に請求人に支給した障害者加算額に相当する保護費447,270円について、法63条の規定する「資力があるにもかかわらず保護を受けたとき」に該当するものと認定し、同条の規定に基づく返還を求めたものであると認められる（本件処分）。

この点、局長通知によれば、障害者加算に係る障害の程度の判

定は、原則として身体障害者手帳、国民年金証書、特別児童扶養手当証書又は福祉手当認定通知書により行い、これらを所持しない者については、保護の実施機関の指定する医師の診断書その他障害の程度が確認できる書類（精神障害者保健福祉手帳を含む。）に基づき行うものとされている（上記1・(3)・ウ）。

そして、問答集によれば、「実施機関の側においても対象者の需要発見について積極的に確認の努力をすべきである」ことから、「本人に対して適当な方法で申告届出を求めるべき」（上記1・(2)）とされており、本件においても、処分庁は、平成23年8月、平成25年8月及び平成27年8月の精神障害者保健福祉手帳の更新の都度、請求人から診断書の写しを收受する等して、障害の確認をしてきたことが認められる（第2・1）。

以上によれば、請求人について障害者加算の対象とはならないと判断した上で、本件期間に支給した障害者加算額に相当する保護費について、法63条の規定に基づく返還を求めた本件処分は、要件がないのに行われたものとして違法又は不当であり、取消しを免れない。

本件答申の上記説示は首肯すべきもので、審査会の結論は尊重されるべきものと認められる。

なお、付言すれば、平成29年8月の精神障害者保健福祉手帳の更新の際には当該確認が行われることがなく（第2・2）、本件期間について障害者加算が計上された保護費が毎月支給されてきたが、その後、処分庁は、同手帳の有効期限が切れたことが後日判明したとの一事をもって、本件期間における障害者加算額の支給が法63条のいう「資力があるにもかかわらず、保護を受けたとき」に該当すると判断しているものである（再弁明書等）。

そうすると、東京地裁判決が、障害者加算の要件該当性が失われたことを基礎づける事由の存在についての立証責任は、保護の実施機関にあるとしているところ（上記2）、処分庁においても、

請求人の精神障害の状態が変動し本件期間において障害者加算を要する程度に該当しなくなったことを積極的に認定したことから本件処分を行ったものではないことが認められる。他方、請求人については、平成19年8月から平成29年8月まで継続して精神障害者保健福祉手帳の更新がされてきたものであり（第2・1、2）、担当職員が同手帳の有効期限が切れていることを平成30年12月28日に発見した後においては、請求人は再申請を行って平成31年2月12日を交付年月日とする同手帳（ただし障害等級は2級）の交付を受けていることが認められる（第2・7）。

これらのことからすれば、本件期間において、請求人の精神障害の状態が障害者加算を要する障害の程度に該当しなかったとの事実（障害者加算の要件該当性が失われたことを基礎づける事由）を認定することには合理的な疑いが残り、その点の立証がされているものとはいえない。

したがって、本件処分は取消しを免れない。

第5 結論

以上のとおり、本件審査請求は理由があるから、行政不服審査法46条1項の規定を適用して、主文のとおり裁決する。

令和2年10月16日

審査庁 東京都知事 小池百合子