

裁 決 書

審査請求人

上記代理人

福岡市中央区大名 2 - 5 - 3 1

処 分 庁 福岡市中央福祉事務所長

上記審査請求人（以下「審査請求人」という。）から平成 3 1 年 1 月 7 日付けで提起のあった上記処分庁（以下「処分庁」という。）による生活保護法（昭和 2 5 年法律第 1 4 4 号。以下「法」という。）第 6 3 条の規定に基づく保護費返還決定処分（以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決します。

主 文

本件処分を取り消します。

事案の概要

本件審査請求は、審査請求人が遡及して受給した年金（以下「遡及受給分」という。）及び平成 2 9 年 2 月以降に定期的に受給した年金（以下「定例受給分」という。）を収入として認定するに当たり、処分庁が、審査請求人が実施している生活困窮者の自立支援に係る相談事業（以下「相談事業」という。）に係る必要経費を控除することを認め、受給した障害年金のほぼ全額を収入認定しない取扱いをしていたところ、この取扱いに疑義があり、収入認定すべきとの判断に至ったことから、処分庁が、それまでの遡及受給分及び定例受給分に係る控除額総額に相当する過払額（以下「本件過払額」という。）についての返還を求める本件処分を行ったため、これを不服として、その取消しを求めるものです。

審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

本件審査請求の趣旨は、本件処分の取消しを求めるというもので、審査請求人は、その理由としては次のとおり主張しています。

(1) 本件処分の経緯等について

ア 一度決定した処分をくつがえし、支給した金品の返済まで求める裁定に納得できない。

審査請求人は、体調不良の関係から自分自身も保護を受ける一方で、30年以上にわたって生活保護受給者や要保護者の支援活動をしてきた。ほとんどの場合、保護課の方針にしたがってきたが、本件処分は、審査請求人にとっては驚きである。

イ 処分庁は、控除した経費について領収書の提出もない状況としているが、控除決定の際、経費報告及び領収書の提出等の指導・指示を受けていないからであり、審査請求人が不当に領収書の提出をしていないのではない。

また、平成28年12月当時、審査請求人の事業経費控除の申し出が認められることになった理由の点が全く考慮されていない。それなりの判断過程があって控除が決定されていたはずであるが、審査請求人の事業経費控除が認められた理由について、今回の処分にあたっては全く考慮された形跡がない。

ウ 毎月の返還額について、福岡市中央福祉事務所（以下「中央福祉事務所」という。）の保護課長より保護費の1割（16,000円）と提示があり、審査請求人は、月々5,000円、それ以上の金額を返還できる時には、更に加算して返還すると申し出たが、「返還金の分割は月々5,000円では容認できない」とのことであった。

理由を尋ねたところ、後日、「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「平成24年課長通知」という。）が郵送されてきた。当該文書の「3. 不正受給に対する徴収金への加算5-(2)生活の維持に支障がない場合について」の箇所及び以下数か所に黄色のマーカーが引いてあったため、不審に思い、厚生労働省生活保護課企画法令係に電話して、毎月の返還額のことについてこれまでの経緯を話したところ、平成30年10月以前に支給された保護費に対する法第63条返還処分のため、審査請求人の事案は、平成24年課長通知3-5-(2)は適用されないとの回答であった。

エ 審査請求人は、本件処分について、平成30年9月26日に、一方的に返還を求める旨を告げられただけで、審査請求人からの意見は何も求められなかった。審査請求人は、不適切な事務処理をお願いしたことも、要求したこともないが、この件については意見聴取などもされず、10月15日付けの決定書を渡されることになった。

(2) 信義誠実の原則・禁反言（矛盾挙動禁止）の原則に反することについて

ア 審査請求人は、遡及受給分及び定例受給分について、受給前から全て処分庁に報告し

ていた。処分庁は、審査請求人から資料等を徴収した後、「処分」として、遡及受給分及び定例受給分について、法第63条返還の対象としないこと又は収入認定から控除することを認める「決定」を出していた。処分の公定力からしても、適法有効であった処分にしがってきた審査請求人の行為に何ら問題はなく、この一旦は適法になされた処分決定について、処分庁が一方的にこれを撤回し、適法であったはずの過去に遡って審査請求人の地位ないし財産をはく奪するのは、当事者間の信義則に反し、禁反言の原則に反するものであって極めて不合理である。

審査請求人は、遡及受給分について、平成28年10月27日に、ケースワーカーに障害年金申請中であることを報告し、遡及受給分があり得ることを報告した上で、自身が行っている相談事業の経費への充当を相談し、障害年金を受給した当日の同年12月15日には、改めて、処分庁に対し、相談事業の経費に充てたい旨を相談し、処分庁においても、検討する旨の回答を得ていた。

その後、審査請求人は、処分庁の指示にしたがって平成29年3月21日に、「支出明細」を処分庁に提出し、その内訳を説明した。支出明細の提出のみで対応すると担当係長から告げられたため領収書は提出せず、その後も領収書は提出を求められなかったため、平成29年8月に廃棄した。

審査請求人に対し従前の取扱いないし従前の処分について何ら問題を指摘することもなく、取扱いの変更もないままに1年以上の期間が経過し、平成30年9月26日になって初めて、過去の処分を一方的に取り消し、取り消された処分にかかる保護費の返還を求めてきたものである。

処分庁による判断の変更について、審査請求人は全く予測し得ず、かつ、適式な手続を履践していた審査請求人には全く落ち度もないものであった。

審査請求人にとって甚大な不利益をもたらす本件のような処分の遡及的な不利益変更決定は、処分の名あて人が被る不利益に比して、行政庁側の不利益が甚大且つ重大で過去に遡って当該処分を取り消さなければ行政の適正な運営が著しく害されるような極めて例外的な場合にしかなしえないというべきであるが、本件はこの例外にあたるものではないことは明白である。

審査請求人に予測もしえない中で、突如として、明確な理由もなしに、審査請求人のみ甚大な不利益をもたらす結果となる本件処分をなすことは、当事者間の信義則に反し、禁反言の原則に反するものであって極めて不合理である。

審査請求人は、定例受給分についても、遡及受給分と同様に、平成28年10月27日時点で、処分庁に相談事業の経費として控除してほしいと申入れ、平成29年3月21日に具体的な金額を示して、毎月の活動経費として、65,000円の控除を認めてほしい旨の申入れを行い、処分庁から検討する旨の回答を得ていた。

定例受給分についても、遡及受給分と同様、信義則ないし禁反言の原則に反する不合理なものである。

イ 処分庁は、元職員が不適切な事務処理を行っていたことを公表した際、「元職員は、当該保護受給者からの要求を受け、不適切と知りつつ事務処理を行っていたことをうかがわせるメモを残して」いたと告知し、あたかも当該元職員が、受給者（審査請求人）からの何らかの不当な「要求」ないし脅迫的な「要求」がなされたかのように公表していた。

その後、処分庁の調査結果において、処分庁の行為が発生した原因は、①上司によるチェック機能の欠如であり、②ケース診断会議に適切に諮られていなかったという組織的対応の不備であったと結論付けられており、その責めは処分庁のみに帰せられるものであり、審査請求人に何ら責任がなかったことが明白である。

本件処分は、処分庁が自ら違法行為を行ったことの責任を軽くするために、審査請求人にその責任を転嫁しようとしているというのが実相である。

処分庁は、処分庁のみに原因がある状況の中で、自ら不適切な行為に及び、しかもそれに複数の職員が関与していたにもかかわらず、あたかも処分庁が被害者であるかのように主張し、何ら落ち度のなかった審査請求人に対してのみ全ての責任を帰せしめようとしているのであって、その態度は、信義誠実の原則、禁反言の原則及びクリーンハンズの原則に反するものである。

(3) 自立更生費について

ア 判断の時制

処分庁は、本件処分に至るまで、審査請求人の障害年金収入について、自立更生に資するものとして相談事業に関する経費として認め、経費控除を行う処分をしてきたが、処分方針を180度変更するにあたって、「生活保護問答集について」（平成21年3月31日厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡。以下「問答集」という。）問13-5エには当たらないという結論だけを処分理由としている。

処分庁のケース診断会議記録票によれば、「（審査請求人の）行っている相談事業は収入なく、経費のみかかっている活動であるため、福祉事務所として自立更生に資する事業とは認められない」という判断理由であるが、これは将来時点において過去の時点における支出の適否を判断し、遡及的に処分取消の理由としている点で、基準時点の認定を誤った違法ないし不当なものである。

一定の支出が自立更生に資するか否かの判断は、支出時点を基準に判断されるべきものであり、支出時点から見ると未来になる任意の判断時点を基準とすべきものではない。未来の時点を実際の判断の基準時点とした場合、当該支出の適否に関する適時の判断が不可能となる一方で、行政庁による恣意的な判断基準時点の選択を許すことになり行政の適正・公平な運用を害することになることに加え、判断時点の不統一を招くとともに、支出の結果を過度に重視するがために判断の統一性、安定性を害することにもなるからである。また、自立更生に資するか否かは、支出の結果からではなく、支出時点における支出の有効性からみるべきである。

本件において、処分庁は、相談事業は、判断時点から遡ってみると、「収入なく経費の



みかかっている活動であるため」自立更生に資する事業ではないと判断し、支出時点の判断とは無関係に未来の時点からのみ支出の適否を判断しており、基準時点の設定において明らかに誤っている。

これに対し、処分庁は、「判断の基準は支出時点」であり、審査請求人の主張は失当であると主張するが、処分庁は、支出時点における支出の適否を支出時点より以後（未来）の事実関係（平成26年から現在に至るまで収益がないこと、長期間収益がないことなど）をもとに判断しているものであり、支出時点では確定的な情報ではなく本来織り込むことの不可能な未来の事実関係を織り込んだ判断をしている。未来の事象（確定的な結果）をもとに遡って判断を変更すること自体が不合理であるという審査請求人の指摘には何ら答えていない。

イ 経済的観点のみで「自立」を判断していること

自立更生に資するか否かは、経済的な損得のみではなく、家計、心身、将来的な生活設計への影響等あらゆる要素を考慮して、当該世帯の自立に資するか否かが判断されなければならない。法における「自立」概念が、経済的損得のみを問題としているものではないことは論を俟たないところであるが、処分庁は、明らかに収入と経費の視点、すなわち経済的な損得のみをその処分理由としており、これは法の「自立」概念を誤解ないし曲解した誤った認識に基づく判断と言わざるを得ない。

審査請求人が行う相談事業は、生活保護受給者の生活支援、就労支援や生活困窮者の生活支援、就労支援等を主な内容とするものであって、生活保護受給者ないし生活困窮者の自立相談支援事業にもあたりうるような活動である。かかる活動は、現在、生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）等に基づき、特定のNPO法人等が地方自治体からの受託事業として行っているものに類似しており、審査請求人の活動は審査請求人自身の就労（その経験を活かしてのNPO法人等への就職や自営業の起ち上げ等）による自立にもつながり得るものである。審査請求人は、平成26年10月29日に障害者職業生活相談員の資格も取得しており、相談事業はその実践活動の意味もあった。

処分庁も相談事業の有用性を認めていたがゆえに、従前は相談事業にかかる経費の支出を自立更生に資するものとして決定していた。相談事業の内容や、そのことが審査請求人の将来の自立に資する実態が存在することからすれば、仮に当該事業が現時点では経済的に「収入なく、経費のみかかっている活動」であったとしても、かかる理由のみでは、少なくとも当該経費の支出時点において自立更生に資する事業でなかったとはいえないことは明らかである。

それにもかかわらず、処分庁は、経済的な視点のみから、かつ、経費支出時点では適法（自立更生に資する）と判断していたにもかかわらず、未来の時点になって突如として判断を180度変更するという誤謬を犯し、審査請求人の活動を「自立更生に資する事業とは認められない」と即断しており、その判断過程及びその内容において到底合理性を有するものではなく、違法ないし不当であることは明らかである。

審査請求人は、生活保護利用者や生活困窮者の相談支援を行うことで、多くの人と関わり、相談の実績、支援の実績を積み上げ、その経験、知識を活かし、その能力に相応しい状態において社会生活に適応しようと奮闘してきたところであり、年金収入はそのための不可欠な費用として使われてきた。なお、審査請求人以外の個人ないし事業者が実施している生活保護利用者や生活困窮者を対象とした相談支援事業は、そのほとんどの事業者等が相談事業のみでは恒常的に赤字状態（長期間収益がない）にあり、国や地方公共団体の補助金を得て行っているのが現実である。かかる社会的な実態があるにもかかわらず、処分庁の主張するように、黒字でなければ「事業」としての意味がないということはあり得ないことである。

したがって、収益の有無のみを判断基準とした処分庁の判断は、考慮すべき事項を考慮しておらず、判断の基礎を欠いているものであって、判断の合理性を欠いているものであるから、裁量権を逸脱又は濫用したものとして違法である。少なくとも、「事業」の専門家でもない処分庁が、軽々に収益化のみを指標として当該事業が自立更生に資するか否かを判断するのは極めて傲慢かつ不当な裁量判断である。

ウ 自立阻害の可能性に係る調査等を行っていないこと

(7) 問答集問13-5は、法第63条返還額の決定に際して処分庁に一定の裁量を認める一方で、当該裁量は全くの自由裁量ではなく、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かどうかについて、実施機関の判断に合理性がなく、その判断について裁量権の逸脱ないし濫用がある場合には違法であることを示している（静岡県知事平成22年11月5日裁決、熊本県知事平成28年7月21日裁決など）。

また、問答集問13-5の(3)では、「返還額の決定は、担当職員の判断で安易に行うことなく、法第80条による返還免除の決定の場合と同様に、そのような決定を適当とする事情を具体的且つ明確にした上で実施機関の意思決定を行うこと」とされている。特に、返還に際しての控除額を0円として全額返還を求める場合には、社会通念上、生活保護受給世帯において、当該金額の返還が、その生活に与える影響は多大なものであるから、当該世帯の自立を著しく阻害するかどうかについては慎重に検討されるべきものである（岡山県知事平成26年3月6日裁決、大分県知事平成28年3月25日裁決）。少なくとも、全額を返還額とすることが当該世帯の自立を阻害するかどうか、自立更生のためのやむを得ない用途にあてられたものかどうか等の調査を行い、控除の額を認定するかどうかの検討及び判断を示すべきである（島根県知事平成22年11月24日裁決）。

したがって、処分庁は、法第63条返還を求める処分を行う際には、その判断に至る過程において、被保護者について、その資産や収入の状況、その受けた保護金品の使用の状況、その生活実態、当該地域の実情等の諸事情に関し、慎重かつ十分な調査及び検討を行った上で、返還が当該世帯の自立を著しく阻害するかどうかについて慎



重に判断しなければならず、これが欠ける場合には、当該処分は違法かつ不当なものとなる。

(イ) 裁判例における判断枠組みは以下のとおりである。

法第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の返還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返還を義務付けるにとどまる。これは、法が、生活に困窮する国民の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を目的としていること（法第1条）に鑑み、現に保護を受けている被保護者や要保護状態を脱して間もないかつての被保護者に対して、現に返還に耐え得る資力を有するか否か等にかかわらず、その受けた保護金品に相当する金額の全額を一律に返還させたのでは、最低限度の生活の保障の趣旨に実質的に反するおそれや、その自立を阻害することとなるおそれがあることから、個々の場合に被保護者に返還を求める金額の決定を、当該被保護者の状況をよく知り得る立場にある保護の実施機関の合理的な裁量に委ねたものと解される。

したがって、法第63条に該当する被保護者について、その資産や収入の状況、その受けた保護金品の使用の状況、その生活実態、当該地域の実情等の諸事情に照らし、返還金の返還をさせないことが相当であると保護の実施機関が判断する場合には、当該被保護者に返還金に返還をさせないことができるものと解される反面、保護の実施機関による返還金額の決定が、上記の諸事情に関し、判断の基礎とされた事実を誤認があること等により事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等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と認められる場合には、保護の実施機関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であるとして違法となると解するのが相当である（東京地裁平成29年2月1日判決）。

(ロ) 本件処分に当たって、処分庁は、既に把握していた事実のみをもとに、相談事業の経費が「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」（以下「自立更生費」という。）（問答集問13-5の答(2)のエ）として認められないと判断したのみであり、その判断に際して新たな調査が何らなされていないことは処分庁も認めるところである。

しかし、法第63条返還に関する控除額を検討するにあたっては、「処分時点」において、法第63条に該当する被保護者について、その資産や収入の状況、その受けた保護金品の使用の状況、その生活実態、当該地域の実情等の諸事情を調査することが不可欠であり、その調査を踏まえて、被保護者の受けた保護金品に相当する金額の全額を一律に返還させたのでは、最低限度の生活の保障の趣旨に反するおそれや、その自立を阻害することとなるおそれがあるか否かの「調査」、「検討」がなされなければ

ならないことは、問答集ないし裁判例の判断枠組みからしても当然のことである。これを欠いた場合には、処分庁の「判断」は、違法かつ不当な処分として取り消されなければならない。

本件処分に当たり、処分庁は、本件処分時点における審査請求人の資産や収入の状況、その受けた保護金品の使用の状況、その生活実態、当該地域の実情等の諸事情について、何ら調査を行っておらず、かつ、審査請求人に関する当該調査結果を踏まえて、本件過支給費用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も求めることが、原告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、原告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た形跡は見当たらない。少なくとも処分庁がかかる調査ないし検討を行ったという記録は皆無であって、処分庁は、その記録上、全額を返還額とすることが当該世帯の自立を阻害するかどうか、自立更生のためのやむを得ない用途にあてられたものかどうか等の調査を行わず、控除の額を認定するかどうかの検討、判断を示さずに全額返還を決定したものである。

審査請求人は、年金相当額を既に全額消費済みであり、控除対象額を0円として全額返還を求めることが審査請求人の自立を阻害することになることは明らかであるにもかかわらず、それについての調査、検討は全く行われていない。

そのみならず、保護費ないし年金支給分の使途に関しても、処分庁は、単に大雑把に「相談事業の経費」は自立更生費に当たらないと判断しただけであるが、本来、自立更生費に該当するかどうかは、当該具体的な支出が、どのような対象にいくら支出されたかを把握した上で、個別の費目ごとに個々に判断されなければならない。処分庁は、この点に関する調査、判断も欠いているのである。

さらには、審査請求人が「相談事業の経費」以外に、法第63条返還処分の対象期間において、自立更生費に該当し得るような支出をなしていなかったかどうか、支出があるとするればそれがどのような内容であり、自立更生費に該当し得るか否かについても、処分庁は、調査、検討、判断しなければならないが、「相談事業の経費」以外の支出について、調査、検討を一切していないのみならず、そのような支出の有無、検討さえ全く放棄し、「判断」さえしていない。

(エ) 以上のとおり、処分庁は、本件処分時点における審査請求人の資産や収入の状況、その受けた保護金品の使用状況、その生活実態、当該地域の実情等の諸事情について、何ら調査を行わず、かつ、年金受給分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かどうかについての検討さえ行うことなく「判断」している点で、その判断が合理性を有するとは到底言えないものである。

よって、処分庁による本件処分は、法第63条の趣旨に照らし重大な手続上の瑕疵があることに加え、判断の基礎とすべき事実を欠いていること、判断の過程において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



しく妥当性を欠くと言えることから、処分庁の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かつ不当なものである。

エ 福祉事務所職員の過誤

福祉事務所職員の過誤処理によって保護費の過支給がされた事案について、東京地裁平成29年2月1日判決は、次のように指摘している。

「専ら東京都A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という本件過支給が生じた経緯に鑑み、また、法第63条の規定が不当に流出した生活保護費用を回収して損害の回復を図るという側面をも趣旨として含むものと解されることを併せ考慮すれば、本件過支給費用の返還を義務付けることとなる処分が、処分行政庁側の過誤を被保護者である原告の負担に転嫁する一面を持つことは否定できず、本件過支給費用の返還額の決定に当たっては、損害の公平な分担という見地から、上記の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て当該職員による過支給費用の全部又は一部負担の可否についての検討が不可欠であるものというべきである。

ところが、本件全証拠によっても、本件処分に当たり、上記のような検討がされたものとはうかがわれないから、そのような検討を欠いたままで本件過支給費用の全額の返還を原告に一方的に義務付けることとなる本件処分は、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものと言わざるを得ない。」

本件処分に関しては、職員の過誤があったことを処分庁自身も認めながら、本件処分に際してはその点が一切考慮されることなく、ひとえに審査請求人のみに責任転嫁がなされている点でも、本件処分は社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものである。

(4) 理由付記について

ア 行政手続法（平成5年法律第88号）第14条第1項は、「行政庁は不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない」と規定し、その趣旨は、不利益処分について、処分の理由を提示することにより、行政庁の判断の慎重、合理性を担保し、処分の相手方の争訟提起の便宜を図ることにある。

理由付記の内容程度については、少なくとも以下のことが求められる（室井力他編『行政手続法・行政不服審査法 第2版』（日本評論社、2008年）161－162頁）。

- ① 理由の提示は、単に根拠法条を示すだけでは足りず、いかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用して処分がなされたかを明らかにするものでなければならない。
- ② 処分根拠となる事実に関しては、処分の名あて人にとって十分理解し得る程度に詳しく示すこと。
- ③ 処分理由は、その記載自体から、名あて人の知り得るところとならなければならないが、名あて人がたまたま理由を知りえたかどうかは、理由の提示にあたって考慮されてはならないこと。

イ 本件についてこれを見ると、審査請求人に関して従前まで適法なものとして認められていた経費ないし収入に関する取扱いが、突如として全く正反対の取扱いに変更されたにもかかわらず、返還理由としては、経費としての控除は認められないという結論のみしか記載されていない。本件処分の処分理由については、法第63条を示すだけにとどまっており、いかなる事実関係に基づき、いかなる判断過程において、当該結論が導かれたのかという点は全く明らかにされていない。処分の名あて人である審査請求人にとっても処分根拠となる事実を理解しうる通知内容にはなっていない。

しかも本件では、障害年金に関する取扱いの180度の変更について、処分庁から審査請求人に対しては、文書はもとより口頭でさえ何ら説明もされていない。後日開示されたケース診断会議記録票においても、本件処分に至る判断過程については結論のみの記載にとどまり、判断経過は一切示されていないところである。

したがって、審査請求人に対する本件処分については、理由付記の趣旨に即した理由付記がなされていないという点で、違法又は不当であることが明白である。

ウ 処分庁は、理由付記に関して、「具体的にどの程度の理由を記載すべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨・目的に照らして決定すべきであると考え」とし、本件については、「審査請求人の本件処分に対する理解は十分にあったと考える」として、本件における理由の記載は適法かつ正当であると主張する。

しかし、処分庁の主張は理由付記の制度趣旨を全く理解していない独自の主張に過ぎない。処分庁は、本件処分における理由の記載が客観的には不十分であることを認めている。だからこそ、審査請求人の「理解が十分にあったと考えます」という主観的な要素を持ち出し、結果として記載が十分であったと主張している。

処分庁は、本件の理由付記の適法性・妥当性を主張するに際して、処分庁自身における独自の主観的認識のみを根拠とし、客観的な資料は何も存在しない。処分庁のこの主張は、畢竟、処分庁が「十分」と思ったから理由付記は不十分でもよいのだと主張するものであり、行政機関側の主観的判断のみを根拠とする処分庁の姿勢は、行政の適正な運用の確保のために、行政行為の客観性を確保するとともに、不服申立ての便宜を図ろうとする理由付記制度を根本から否定するものであり、それが誤っていることは論を俟たない。処分庁の主張は、自ら理由付記制度の趣旨を否定するものであり、本件処分に関連して違法行為を積み重ねようとするものであって、決して許されてはならない。

(5) 審査請求人からの強い要望により不適切な事務処理がなされたとする処分庁の主張について

処分庁は、平成30年9月26日付けのプレスリリースで、元職員が、「保護受給者からの要求を受け、不適切と知りつつ事務処理を行っていた」と公表したが、審査請求人が不適切な事務処理「要求」をしたことなどありえず、ケース記録にも審査請求人の不適切な要求の記録など一切ない。

また、処分庁は、必要経費の控除を認めていた事務処理について、審査請求人の「強い



要望」によって職員が行わざるを得なかったなどと主張し、あたかも審査請求人に責任があるかのような主張をしている。

しかし、審査請求人が威迫や強要をしたものでないことは処分庁も口頭意見陳述において認めたとおりである。審査請求人は何ら道義的、法的責任を問われるような行為は行っておらず、本件処分的前提となる各処分に関し、審査請求人に落ち度ないし責められるべき点は何も存在していないことは明白である。

仮に審査請求人が近時いわゆるカスタマーハラスメントと呼ばれるような威圧的な言動に及んだというのであれば、処分庁は不当要求に対し、一般的には組織的対応を行い、場合によってはケース診断会議の開催や関係諸機関に意見を求めるなどによって対応するという対応準則があったのであるから、そのような対応が採られたはずであるが、処分庁は、審査請求人に対しそのような対応が採られたことはないと言明している。

処分庁の言う「強い要望」についても、処分庁は抽象的な主張に終始し、具体的にどのような言動があったのかについても明らかにされていない。審査請求人は、保護利用者として、保護の利用に際し自由に要望を表現してよいところであり、表現をすることで審査請求人に責任があるかのような処分庁の主張は、表現の自由という基本的人権さえ無視する極めて危険な主張である。

処分庁は、仮に担当職員が精神的に疲弊していたのであれば、使用者として被用者を守るべき安全配慮義務を負っていたところであり、それを何ら果たしていなかったことを自白しつつ審査請求人にのみ責任を求める姿勢は、安全配慮義務を処分庁自ら無視する暴挙である。

処分庁の主張は、審査請求人が「強い要望」をすることで、担当職員を精神的に疲弊させ、不適切な事務処理をさせたという趣旨になる。これは、処分庁自身の職員に対する安全配慮義務違反の事実を糊塗し、審査請求人に責任転嫁しようとするものであって、審査請求人の名誉をいわれなく毀損するものである。

(6) 結論

審査請求人は、遡及受給分及び定例受給分について、全てを正確に処分庁に対して報告し、審査請求人における収入申告義務を完全に果たしていた。その上で、法第63条返還ないし収入認定における経費の控除を求め、処分庁自身において、ケース診断会議を経た上でこれを認める処分がなされていたのであり、審査請求人に落ち度は全くない。

それにもかかわらず、処分庁は、十分な理由の提示もないままに、誤った法解釈ないし不合理な行政解釈に基づき、いわゆる後出しじゃんけんの形で一方的に、過去の自庁の判断を180度覆した上で、審査請求人に対し、多額の返還を求める不利益処分を課したものであって、その判断は、判断過程の面でも、判断内容の面でも極めて不合理である。よって、本件処分は違法又は不当な処分として取消しを免れない。

2 処分庁の主張

処分庁の主張は、本件審査請求を棄却するよう求めるもので、その理由を要約すると、次のとおりです。

(1) 本件処分に至るまでの経緯

ア 平成19年11月26日、処分庁は審査請求人に対し法に基づく生活保護を開始した。

イ 平成28年12月15日、処分庁は審査請求人より、障害年金5か月分（同年7月～11月分）325,040円を遡及して本日受給したとの報告を受けるとともに、相談事業の必要経費を、返還すべき保護費から控除してほしい旨の申し出を受けた。

ウ 平成29年3月21日、処分庁に対し、審査請求人より相談事業に係る必要経費（パソコン、周辺機器、インターネット等）346,581円の支出明細（平成28年12月15日～平成29年2月25日分）が提出された。

また、同年2月以降の障害年金月額65,008円の収入認定に関し、相談事業の毎月の必要経費（電話代、インターネット代、旅費・事務用品・雑費等）として、年金月額とほぼ同額の毎月65,000円を収入から控除してほしいとの申し出があった。

エ 同年3月21日、処分庁は、相談事業に係る必要経費を自立更生費として認め、障害年金の遡及受給分325,040円分の保護費の返還は求めない決定を行った。

また、同年2月以降の定例受給分について、審査請求人から申し出のあった必要経費を認め、年金月額65,008円から必要経費65,000円を控除した残額の8円を収入認定する保護変更決定処分（同年2月1日付け）を行った。

オ 平成30年5月21日、審査請求人が処分庁に来庁し、通院のために自動車を保有したいとの相談があり、その中で、審査請求人より自動車の維持費については障害年金から賄うとの申し出があった。

審査請求人の障害年金については、平成29年2月より相談事業の必要経費を控除した残額を収入認定していたところであるが、そもそも相談事業の必要経費や自動車の維持費を障害年金収入から控除する取扱い是不適切ではないのかとの疑義が生じた。

カ 同年9月6日、処分庁は市内各福祉事務所の指導・統括部署である保健福祉局保護課に対して、「年金からの必要経費の控除について」の疑義照会の文書を送付した。

同月11日、処分庁は、保健福祉局保護課より「年金の収入認定において認められる必要経費は、「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日厚生省発社第123号厚生事務次官通知。以下「次官通知」という。）第8の3の(2)のアの(イ)に基づき、「(年金)収入を得るために必要な経費として、交通費、所得税、郵便料等を要する場合又は受給資格の証明のために必要とした費用」のみであり、これに該当しないものを必要経費として認定することはできない。」との回答を得た。

キ 同月25日、処分庁はケース診断会議を開催し、遡及年金から相談事業の必要経費を自立更生費として控除することは認められないとの結論に至り、法第63条に基づき、遡及受給分325,040円を対象として保護費の返還を求める方針を決定した。

また、毎月の障害年金収入から相談事業に係る必要経費の控除を認定しない保護変更



決定処分（同年１０月１日付け）を行うとともに、平成２９年２月から平成３０年９月までの必要経費の控除相当合計額の保護費について、法第６３条に基づき返還を求めることを決定した。

ク 同年９月２６日、処分庁は審査請求人に電話にて、保護費の返還及び同年１０月１日付けで必要経費控除の削除について伝え、保護決定通知書を送付した。後刻、審査請求人が処分庁に来所したため、処分庁は審査請求人に対し、同日を変更時期とする保護決定通知書の写しを手交した。

ケ 同年１０月１０日、処分庁は返還会議を開催し、遡及受給分に対応する保護費３２５，０４０円及び平成２９年２月以降過払いとなっている保護費１，２９９，０５６円の計１，６２４，０９６円について、法第６３条に基づき返還決定を行った。

(2) 本件処分内容及び理由

ア 遡及受給分に起因する保護費の返還について

本来、障害年金を遡及して受給した分については、問答集問１３－５の答(1)により、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すべきものである。

一方、同答(2)では、返還額の決定に際し、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保護の実施機関が認めた額等については自立更生費として返還額から控除することができることとされている。

処分庁は、いったん審査請求人の要望により、相談事業に係る必要経費（パソコン、周辺機器、インターネット等）について、自立更生費として認め、返還すべき金額より控除し、返還等は求めないこととした。

しかし、その後、処分庁において、自立更生費の認定に疑義が生じたため、見直しを行ったところ、相談事業自体が収入なく経費のみかかっている活動であるため、自立助長に資する事業とは認められず、問答集問１３－５の答(2)のア～オのいずれにも該当しないことから、自立更生費を認定することはできないとの結論に至った。なお、控除した経費について、審査請求人より領収書の提出もない状況である。よって、当初の決定を取り消し、遡及受給分相当額３２５，０４０円の返還を求めたものである。

なお、審査請求人は、控除決定の際、経費の報告及び領収書の提出等の指導・指示を受けていない旨を述べているが、審査請求人が相談事業の経費一覧を持参し、控除の要望を受けた時点では経費の領収書の提出を指導していなかったものの、必要経費の支出一覧の提出は指導し、領収書提出まで求めないとは伝えていない。また、平成３０年４月１１日に審査請求人が来所した際、平成２９年度中の相談事業の経費の領収書の提出指導を行っている。その後、審査請求人から自発的な提出もなかった。

イ 定例受給分における控除により過払いとなっている保護費の返還について

処分庁は、平成２９年２月以降の定例受給分より年金額６５，００８円を収入認定したが、その際審査請求人の要望があり、審査請求人が提出した相談事業の毎月の経費

(電話代、インターネット代、旅費・事務用品・雑費等) 65,000円の経費控除を認定するという保護の変更処分を行った。

しかし、定例受給分については、次官通知第8の3の(2)のアの(7)によれば、実際の受給額を収入認定することとされており、同通知第8の3の(2)のアの(4)により交通費、所得税、郵便料等を要する場合又は受給資格の証明のために必要とした費用がある場合のみ、その実際の必要額を認定することとされている。

よって、年金の収入認定において相談事業の必要経費を控除することについては根拠がなく、平成29年2月以降過払いとなった保護費1,299,056円について返還を求めたものである。

前述のとおり、相談事業に係る経費については自立更生費に該当せず、毎月の過払額約65,000円については、地域住民との均衡や他の生活保護受給者との公平性を著しく欠くものであり、このような多額の過払金を返還免除とすることが社会通念上許容される範囲を超えることは明らかである。当初の決定を取り消すことによる審査請求人の不利益を考慮しても、地域住民との均衡や他の生活保護受給者との公平性を保ち、適正な保護を実施するという公益上の必要性のほうが高いと考えられるため、返還額については過払いとなった保護費全額の1,624,096円としたものである。

ウ 本件処分の生活保護費の過払いは事務処理の誤りによるものであることは認めるが、その原因は、審査請求人の強い要望により、問答集問13-5の答(1)及び(2)や次官通知第8の3の(2)のアの(4)によることなく、相談事業に係る必要経費を年金から自立更生費として控除したためである。

また、事務処理の誤りによる過払いであったとしても、審査請求人が当該過払分を保有する正当な理由にはなりえず、返還義務を負わない理由はない。

平成30年9月25日に開催したケース診断会議において、次官通知や問答集に照らせば相談事業に係る必要経費を年金から控除できる根拠はないこと、相談事業の内容やそれにかかる必要経費との因果関係が不透明であること、毎月の必要経費の領収書の提出もないこと等を総合的に勘案した結果、地域住民との均衡や他の生活保護受給者との公平性を保ち、適正な保護を実施する観点から、当該事務処理を是正する必要があると判断した。

よって、当初の処分を取り消し、審査請求人へ全額の返還を求めることが相当であり、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものではない。

エ 同会議において、処分庁は、遡及受給分及び毎月の障害年金収入から相談事業の必要経費を自立更生費として控除することは認められないとの結論に至り、平成30年10月10日に返還金に係るケース診断会議を開催し、法第63条に基づき、遡及受給分及び平成29年2月から平成30年9月まで毎月、障害年金収入から控除していた相談事業に係る必要経費に相当する保護費について、返還決定を行った。

また、返還額については、そもそも相談事業は審査請求人が生活保護からの脱却(経



済的自立)を目指して始めた事業であったものの、その実態は長期間収入が上がっておらず、経費のみかかっている活動であり、審査請求人が当初申し立てていた自立助長に繋がる事業とは言えるものではなかったこと、また、問答集問13-5の答(2)ア～オのいずれにも該当しなかったことから、自立更生費として認定することはできず、返還額から控除することは認められないと判断した。

よって、判断過程において、法や問答集など国からの通知に基づき、考慮すべき事項を考慮した上で、返還額を決定しているのであって、与えられた裁量権を逸脱又は濫用しているものではない。

(3) 審査請求人の反論等に対する弁明

ア 適正な保護の実施と信義誠実の原則について

本件処分は、事務処理誤りによる過払いを是正するものであり、その理由は上述のとおりである。これらに記載のとおり、審査請求人の不利益を考慮しても、地域住民との均衡や他の生活保護受給者との公平性、適正な保護を実施するという公益上の必要性、さらには生活保護制度に対する国民の信頼の保護の観点からも、本件処分は必要である。

イ 自立更生費について

(ア) 判断の時制について

a 審査請求人は、判断の時制について主張するが、本件処分は未来の時点から支出の適否を判断したものではない。当初、相談事業の経費を返還すべき年金の額から控除するとの判断を行った際は、審査請求人の強い要望により、問答集問13-5の答(1)及び(2)ほかの事項によることなく進めていたが、その後、処分庁はケース診断会議を開催し、改めて判断を行ったものである。

そして、平成30年9月25日のケース診断会議において平成29年3月21日の決定について改めて検討したところ、相談事業は平成26年に開始して以降収益があがっていないものであり、経費の支出開始時である平成28年12月においても当該相談事業は経済的自立にあたる事業とはいえないため、自立更生費として控除することは認められないという判断をした。

このように本件処分における相談事業について自立更生費に資するか否かの判断の基準は支出時点であり、処分庁が未来の時点から支出の要否を判断したとする審査請求人の主張は失当である。

b 審査請求人は、遡及受給分から相談事業の必要経費を自立更生費として控除したことに関して、それを将来時点から判断を覆すことは不合理であると主張する。

相談事業は、平成26年の開始時以降収益が上がっておらず、自立更生費として控除した平成28年12月15日から平成29年2月25日までの必要経費の支出時点においても同様であり、当該支出時点において平成26年からの収益を適正に検討していれば、当該事業が経済的自立に資する事業ではなかったことは明らかである。

そして、平成30年9月25日に行ったケース診断会議において、自立更生費とし

て控除した支出時点である平成28年12月の事実関係を踏まえて改めて適正に検討した結果、支出時点において当該事業が経済的自立に資するものではなく自立更生費として控除することが認められるものではなかったと判断したものである。

よって、支出時点における支出の適否を支出時点より以後の事実関係をもとに、支出時点では確定的な情報ではなく本来織り込むことの不可能な未来の事実関係を織り込んだ判断をしているものではない。本件処分は、事務処理の誤りの是正のために必要であり、妥当な処分である。

(4) 返還額からの控除について

法や国からの通知等によれば、返還額から一定額を控除できる場合があるとされているため、平成30年9月25日のケース診断会議においては、問答集問13-5の答(2)ア～オの全ての要件に該当するか否かを検討し、いずれの要件にも該当しないと判断したが、その際、審査請求人の状況からみて特に同(2)エに該当するか否かを重点的に検討した。

自立更生費については、まず経済的自立に資するかどうか前提となるが、審査請求人が相談事業を開始したと主張する平成26年から現在に至るまで、当該事業の実施により収益を得た旨の申告を処分庁は受けておらず、一度も収益は上がっていないことが分かる。長期間収益がないことからして、事業の構造が収益を得ることができるようのものであったかどうか不明であり、当該相談事業をそのまま継続したとしても、審査請求人が経済的自立に近づく可能性は低く、問答集問13-5の答(2)に則り、相談事業に係る必要経費を返還額から控除することは認められないと判断した。なお、審査請求人自身も経済的自立を目指して始めた事業と処分庁に説明している。

審査請求人は、法上の自立は経済的自立のみを意味するものではないと主張するが、生活保護上の自立の解釈は諸説あり、経済的自立を指す場合もあるため、審査請求人の主張が自明の理とまではいえない。

平成30年9月25日付けのケース診断会議(遡及受給分・定例受給分)において、返還額から控除できる費用の有無について、問答集問13-5を参照し、検討しており、その結果、該当するものがなく、返還額からの控除は行わないと決定しており、その記録はその会議録(遡及受給分)にも記載している。

審査請求人の遡及受給分・定例受給分から控除していた相談事業の経費、つまり年金受給額相当額は全て相談事業の必要経費で消費したとの主張であることから、それらは自立更生費としては認められないとケース診断会議において判断している。

また、返還決定前の平成30年9月26日には、返還となる内容を説明し、意見聴取の機会を設けているが、その時点では、新たに相談事業以外に支出していた経費、つまり自立更生費に資するような経費支出の報告はないことを確認した上で、平成30年10月10日の返還会議において全額を返還対象とする判断を行った。

なお、問答集問13-5の(2)のウは「収入が社会通念上認定すべきでない収入(次



官通知第8の3の(3))に該当するものである場合には、自立更生のためとして認められる用途に充てられた額(課長通知第8の40の認定基準に基づき実施機関が認めた額)を控除できる」旨を規定している。本件処分に係る審査請求人の収入は年金収入であることから次官通知第8の3の(3)に該当しないことは明らかであり、相談事業に係る費用にあてられた額が課長通知第8の40の認定基準に基づき実施機関が認めた額に該当しないことも明らかである。

これをもとに問答集問13-5の(2)のエについて検討すると、同ウより広い範囲の収入を対象としている同エにおいて、「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」として認められる範囲が、同ウが基準としている課長通知第8の40よりさらに限定的なものとなることは明らかで、課長通知第8の40の認定基準に該当しない相談事業に係る費用にあてられた額が、同エの「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」に該当しないことは当然であり、また「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」も存在しない。

まして、平成24年課長通知において、遡及して受給した年金収入にかかる自立更生費の取扱いについて、定期的に支給される年金の受給額の全額が収入認定されることの公平性から自立更生費等の控除については、問答集問13-5の(2)と同様の考え方で自立更生費等を控除するのではなく、厳格に対応することが求められている。本件は、平成24年課長通知の趣旨たる公平性の観点からすると、自立更生のためのやむを得ない用途にあてられたものとして控除が認められるはずはない。

- (ウ) よって、問答集第13-5でいう「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」に該当せず、考慮すべき事項を考慮した、判断過程及び判断内容の面においても合理性のある適法かつ適正な処分である。

ウ 理由付記について

- (7) 行政手続法第14条第1項でいう理由付記の程度については、「どの程度の理由を提示すべきかは、(中略)当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである」(最高裁第三小法廷平成23年6月7日判決・民集65巻4号2081頁)と同等の趣旨と解されるが、具体的にどの程度の理由を記載すべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨・目的に照らして決定すべきであると考ええる。

本件処分に係る通知については、まず、平成30年9月26日に電話にて審査請求人へ処分理由とその原因を説明し、また、同日に審査請求人が来所した際、改めて本件事案に関しての質疑応答を行っており、その際は処分内容に関して理解していない様子もなく、審査請求人の本件処分に対する理解は十分にあったと考える。

これらを踏まえて平成30年10月25日、返還の根拠法令及びその返還の原因となった内容とその理由を記した返還決定通知書を手交している。

このように本件処分については、返還決定通知書を渡す以前に電話又は面会により処分の内容、理由を説明し、それを踏まえて返還決定通知書を手交し、改めて処分内容と理由を説明している。なお、本件処分を受けて審査請求人から本件処分に係る返還額の分割払いについての相談もあった。したがって、本件処分における返還決定通知書における理由付記はこのような事情のもとでは、処分の理由を審査請求人に知らせ、争訟提起の便宜を図るという理由付記の趣旨に照らしても十分であるといえる。よって、審査請求人の主張する理由付記に関する行政手続法上の瑕疵はなく、本件処分に違法又は不当な点はない。

- (イ) 審査請求人は、処分庁が処分庁自身の主観的認識のみを根拠に本件処分に係る理由付記の適法性・妥当性を判断していると主張している。

行政手続法第14条第1項の理由付記については、処分の性質と理由付記を命じた各法律の趣旨・目的に照らして決定すべきであると解され、法第63条に基づく返還決定に係る理由付記については、同条の定める要件は複雑とはいえず、処分の根拠となる規定及び原因となる事実（年金の受給）が記載されていることで足りるとされている（大阪地裁平成29年5月11日判決・判例地方自治435号80頁）。これに照らすと、本件処分に係る理由付記は、法第63条に基づく処分であること、審査請求人が障害年金を受給していたこと及び毎月の収入認定について障害年金からの事業経費控除は認められないことを記載しており、行政手続法第14条第1項の趣旨に照らしても十分に足りているといえ、処分庁自身の主観的認識のみを根拠に判断しているわけではない。

また、本件処分を受けて審査請求人から本件処分についての相談があったという事実を踏まえると、本件処分に係る返還決定通知書における理由付記は、処分の理由を審査請求人に知らせ、争訟提起の便宜を図るという理由付記の趣旨に照らして十分であったといえる。

なお、審査請求人に対して、口頭にて本件処分の経緯等を追加で説明しているのは、処分に対する理解を更に深めることを目的としたものであり、返還決定通知書の理由付記が不十分であるとして行ったものではない。

エ 不適切な事務処理の原因である審査請求人の強い要望について

- (ア) 審査請求人は、本件処分に係る誤った事務処理は処分庁の内部においてのみ問題があったものと主張する。

処分庁が誤った事務処理を行った結果、審査請求人の保護費の過払いが生じたという点では、処分庁に落ち度があるが、その誤った事務処理を行った原因は、審査請求人からの強い要望によるものである。

従前から審査請求人は、自身の要求を通すため、高圧的な口調で、声を荒げて処分

庁に対して様々な要求を行ってきた経緯があり、その要求の結果、自身が望んだ結論が出ない場合は、何度も来所や電話をする等、長時間にわたって職員を精神的に追い込む執拗な言動を繰り返していた。また、知人の被保護者の保護に関しても審査請求人を通して話すように要求しているほか、頻繁に介入している。

本件に関して、誤った事務処理を行った職員（以下「担当係長」という。）が中央福祉事務所に着任した平成25年度以降も、そうした言動は引き続き行われていた。担当係長が残した手記にも、担当係長が審査請求人の対応に苦勞し、精神的に追い詰められている様子が記載されており、当時担当であったケースワーカーである職員からも、当時の担当係長が、審査請求人への対応を長時間余儀なくされていたこと、様々な要求を受けている様子であること、精神的に疲弊していた様子であったことを聴取している。

そして、担当係長が亡くなる直前に残したメモや担当係長が残した手記の亡くなる直前の記載には、不適切な処理であることを承知しながら、審査請求人の強い要望に屈し、通常の処理ではなく不適切な事務処理を行ってしまったことをうかがわせる内容が記されており、担当係長は従前から審査請求人の度重なる執拗な要求を受け、精神的に疲弊し、その要求に従わざるを得ない心理状況となり、審査請求人からの「強い」要望により本件の不適切な事務処理を行ってしまったと判断している。

- (イ) 「審査請求人の強い要望」が不適切な事務処理の原因であるとの事実認定に係る判断過程については、平成30年5月に本件処理についての疑義が生じ、主管課である保健福祉局保護課への疑義照会や処分庁のケース診断会議で、この事務処理が誤っているものと判断した。

処分庁が事務処理の誤りの調査のため、当事者への聞き取り調査を行おうとした前に担当係長は死亡したが、上述のとおり、担当係長が残したメモや手記には、担当係長が審査請求人からそれまでの執拗な要求により圧力を感じていたことがうかがえ、心理的に追い詰められた結果、審査請求人からの要求に屈し、不適切な事務処理を行ったこと、その是正を求める旨が記載されている。

これらの経緯やケース記録等から職員が審査請求人から様々な要求を受けていることを確認した上で、不適切な事務処理は審査請求人からの強い要望によるものであったとケース診断会議にて判断している。

- (ロ) 処分庁の職員から返済を求めず、審査請求人のみに全額の返還を求める理由は、処分庁の誤った事務処理により保護費に過払いが生じたものであるが、審査請求人の強い要望により誤った事務処理を行ったもので、その責任は審査請求人にあるためである。

オ 審査請求人が過払分を支払わなくてよい正当な理由はないこと

審査請求人は、事務処理の誤りは処分庁のみに責任があると主張するが、本件処分に係る事務処理の誤りとなった原因については審査請求人の処分庁に対する強い要望によ

るものである。このような事情のもとで、処分庁の事務処理の誤りにより保護費に過払いが生じていたとしても、審査請求人が当該過払分を保有する正当な理由にはなりえない。

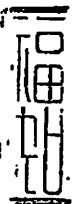
処分庁は、審査請求人が過払いとなっている保護費を保有する正当な理由はないことから、法第63条の趣旨に鑑み、審査請求人に対して全額の返還を求めている。

理 由

1 認定した事実

審理関係人の主張及び審理関係人から提出された証拠書類等から次の事実が認められます。

- (1) 平成19年11月26日、処分庁は、審査請求人に対する保護を開始したこと。
- (2) 平成28年10月27日、審査請求人は、福岡市中央福祉事務所の担当職員に対し、相談事業に係る必要経費について、障害年金受給後は当該経費を控除してほしい旨を伝えたこと。
- (3) 同年12月15日、処分庁は、審査請求人から、同年7月から11月に係る障害年金325,040円を、同日に受給した旨の報告を受けたこと。また、障害年金を遡及受給した場合、自立更生費が認められ、相談事業に係る支出を整理しているため、障害年金の収入認定を保留してほしい旨の申し出を受けたこと。
これに対し、処分庁は、次回年金受給日までに当該支出の一覧を提出するよう求めたこと。
- (4) 平成29年3月21日、処分庁は、審査請求人から相談事業に係る必要経費346,581円の支出明細（平成28年12月15日～平成29年2月25日分）の提出を受けたこと。
- (5) 同日、処分庁は、審査請求人から、定例受給分の収入認定について、月65,000円を相談事業に係る必要経費として認めてほしい旨の申し出を受けたこと。
- (6) 処分庁は、上記(4)の相談事業に係る必要経費を自立更生費として控除することを認め、遡及受給分325,040円に係る保護費について、全額、返還等を行わないことを決定したこと。
- (7) 処分庁は、上記(5)の相談事業に係る必要経費を自立更生費として認め、障害年金の月額65,008円から必要経費65,000円を控除し、残額8円について収入認定する保護変更決定（平成29年2月1日付け）を行ったこと。
- (8) ケース記録（平成29年3月21日）には、同年2月1日、3月1日及び4月1日付けで障害年金認定、各種必要経費控除認定の事務処理を行った旨の記載があること。
- (9) 平成30年9月6日、処分庁は、相談事業に係る必要経費の控除について、福岡市の各福祉事務所の指導・統括部署である同市保健福祉局総務部保護課長に対し、取扱いの適否を確認する必要があるとして、「年金からの必要経費の控除について（照会）」を送付した



こと。

- (10) 同月 11 日、処分庁は、福岡市保健福祉局総務部保護課長から、上記(9)の照会文書に対する回答(「年金からの必要経費控除について(回答)」)を受領したこと。当該文書には、以下の回答が記載されていたこと。

「年金の収入認定において認められる必要経費は、「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日厚生省発社第123号 厚生事務次官通知)第8-3-(2)-ア-イに基づく「(年金)収入を得るために必要な経費として、交通費、所得税、郵便料等を要する場合又は受給資格の証明のために必要とした費用」のみであり、これに該当しないものを容認することはできません。」

- (11) 平成30年9月25日、処分庁は、ケース診断会議を開催し、遡及受給分及び定例受給分の事務処理について見直しを行い、遡及受給分については、問答集問13-5に基づき検討を行い、相談事業に係る必要経費は控除できないものであるとして、平成29年3月の決定を取り消し、法第63条に基づき、遡及受給分325,040円を対象として、保護費の返還を求めることとしたこと。なお、処分庁は、問答集問13-5-エについて、相談事業は、収入なく経費のみかかっている活動であることから、福祉事務所として自立更生に資する事業とは認められないと判断したこと。

また、定例受給分については、上記(9)の回答に基づき、平成29年3月21日に行った障害年金からの必要経費控除認定は、適切ではない誤った事務処理であったものと判断されるとし、平成30年10月支給分保護費から、障害年金からの相談事業にかかる必要経費控除を取りやめ、保護費を減額するとともに、平成29年2月以降の過払いとなった保護費について、法第63条に基づき返還を求めることを決定したこと。

なお、返還額については、後日、返還会議を開催し、決定することとしたこと。

- (12) 平成30年9月26日、処分庁は、電話で審査請求人に対し、相談事業に係る控除は違法であるため、翌月分保護費より年金を控除なしで認定することを伝えたこと。

また、遡及受給分に係る控除についても、不適切な事務処理であったため、返還が生じる旨を伝え、返還額は約160万円であるが、後日精査し決定する旨を伝えたこと。

これに対し、審査請求人から返還について質問があり、処分庁は審査請求人にお金がない場合は分割返還となる旨及び返還金の上限について説明したこと。

- (13) 同日、福岡市保健福祉局保護課及び福岡市中央区保護課は、不適切な事務処理による生活保護費の過大な支給があったとのプレスリリースを行ったこと。

プレスリリースには、「中央区在住の生活保護受給者から、新たに受給することになった障害基礎年金収入を、生活困窮者自立支援(相談事業)の活動経費として認めてほしいとの要求を受けた元保護課職員が、平成28年12月に、本来は認められないその要求を認めて、年金収入を差し引かず生活保護費を支給する事務処理を行いました。以降、平成30年9月にわたって過大に生活保護費を支給していた(計約160万円)ことが、今回、判明した」、「なお、平成28年12月当時に当該事案を担当していた元職

員は、当該保護受給者からの要求を受け、不適切と知りつつ事務処理を行なっていたことをうかがわせるメモを残して、平成30年8月30日に死亡いたしております。」と記載されていること。

- (14) 同年10月10日、処分庁は、返還会議を開催し、審査請求人に対し、遡及受給分に係る控除額325,040円及び定例受給分に係る控除総額1,299,056円の合計1,624,096円について、法第63条に基づき返還を求めることとしたこと。
- (15) 同月25日、処分庁は審査請求人に対し、同月15日付けの本件処分に係る通知書を交付したこと。

その際、審査請求人は、返還金の分割について、月5,000円ずつの返還を希望し、過去に支給された年金について、既に相談事業の経費や備品購入費に全額消費した旨を述べたこと。これに対し、処分庁は、月5,000円ずつでの返還は認められない可能性がある旨を伝えたこと。

- (16) 同年11月14日、処分庁は、電話で審査請求人に対し、月5,000円ずつの返還は容認できず、内部協議の結果、月々の最低生活費の1割程度にあたる16,000円が妥当との結論であることを伝えたこと。
- (17) 同年12月27日、福岡市保健福祉局保護課及び福岡市中央区保健福祉センター保護課は、不適切な事務処理による生活保護費の過大な支給に係る対応についてプレスリリースを行ったこと。また、プレスリリースでは、事案の原因として以下の内容が記載されていたこと。

① 上司によるチェック機能の欠如

担当係長が生活保護業務のベテラン職員であったことから、上司は担当係長による報告・起案の内容について、法令等に照らして点検することなく追認するなど、上司による決裁時のチェック機能が欠如していた。

② 組織的対応の不備

当該事案については、本来、個別事案の援助方針を組織的に決定する「ケース診断会議・返還会議」（保健福祉センター長、保護課長、保護係長、関係担当職員が参加）に諮られるべきものであるが、諮られていなかった。

同日、福岡市総務企画局人事部人事課は、職員の処分について公表したこと。公表資料では、職員の不適切な事務処理に係る関係職員の処分として以下の内容が記載されていたこと。

① 課長級職員（50代）（平成28、29年度当時：中央区 課長）

処分の内容：減給（10分の1）1月

処分事由：法令等に照らして点検することなく、さらに、「ケース診断会議・返還会議」に諮らないまま決裁したもの。

② 課長級職員（50代）（平成30年度：中央区 課長）

処分の内容：減給（10分の1）1月



処分事由：是正に向けた適切な対応を取らなかったもの。

③ 係長級職員（平成29、30年度：中央区 係長）

処分の内容：厳重注意

処分事由：是正に向けた適切な対応を取らなかったもの。

(18) 平成31年1月7日付けで、審査請求人は、本件審査請求を提起したこと。

(19) ケース記録には、以下の記載があること。

平成23年6月23日	「(担当)が「では、いくつぐらい探したんですか。」と尋ねると、(主)激昂しだす。」 「約2時間(中略)激しい口調で延々と話す。」
平成23年6月28日	「(主)、その後約7.0分間にわたり、「法の趣旨をわかってからものを言っていない。自分は法の観点からものを言っているだけだ。あんまりふざけたことをしていると、本省の保護課や行政評価局に言ったっていいんやぞ。」等、福祉事務所の対応のまずさについて話す。」
平成23年6月30日	「(主)、(中略)一時間ほど話す。(中略)「いいかげんにしとかんと、人事課や研修センターに言ったっていいんやぞ。」等々、従来の主張を繰り返していた。」
平成23年8月31日	「「(中略)優しい顔しとると思ってふざけたことばっかしとると、いいかげん俺もキレるばい。」と、いつもの調子でまくし立てる(主)。」
平成23年9月1日	「来所するなり、昨日の技能習得費の件について大声で恫喝を始める。まわりに多くの市民がいる中、(主)の恫喝は延々と1時間以上に及び、手のつけられない状態であった。こちらが何を言っても大声で反発するだけであるため、まともに指導ができる状態ではなくなりつつある。」
平成27年8月10日	「何度か(主)が声を荒げる姿が見られた。」
平成27年9月11日	「今回の変更の根拠となる条文は何かと、(主)強い口調で述べる。」 (自身の主張を)「まくしたてる。」「いらついた様子で話す。」
平成27年9月16日	「職員から直接、説明不足についての謝罪要求あり。」
平成27年9月25日	「(主)(中略)激高する。」 (自身の主張を)「まくしたてる。」
平成27年10月5日	(自身の主張について)「声を荒げる。(中略)再度説明

するも、(中略) 強固に反論する。」

- (20) 担当係長の手帳には、平成30年9月3日から同月9日までの欄に、「私自身〇〇(審査請求人のイニシャル)から話を持ちかけられ、パニックになった」との記載があること。
- (21) 担当係長の遺族から提供を受けた当時の処分庁の課長・係長あての担当係長のメモには、「本件に関しては、平成27年9月中旬以降、退職までの1年半、あの方の協議を私一人が引き受け、課長には事後報告した結果、あのような不適切な事務処理を行ないました。あの方には「〇〇(担当係長名)の死をもって、通常の事務処理を行ないます。」とおっしゃって下さい。」との記載があること。
- (22) 平成26年度から平成27年度に審査請求人の担当ケースワーカーだった職員へのヒアリング結果(令和2年4月8日実施)において、以下の記載があること。

「請求人につけていた重度障害者加算を再検討する方針となり、それを請求人に伝えたところ、納得せずに何度も窓口に来て、1～2時間も、声を荒げ、まくしたてるような口調で話すことが多々あった。自身の思い通りに事が進まない場合は、その場ですぐに上司を呼ぶよう指示し、当時の係長を呼んで二人きりとなり、様々な要求をしていたようだ。この頃から請求人の対応は当時の係長がほとんど担うようになり、私は、その通りに処理等を行うよう指示されていた。また、請求人の知人(中央区の被保護者)の件でも頻繁に来所し、請求にはその知人に代わって様々な要求をしていた。当時の係長は、請求人からの様々な要求を受け、精神的に疲弊していた様子だった。請求人は、自身の要求が通らなければ、厚生労働省や保健福祉局保護課、人事課などに苦情を入れると述べ、脅しのような主張もあった。平成27年度終盤は、当時の係長は、請求人との間で問題が起きないように気を使いながら、何事も穏便に済まそうとしていた感じだった。」(元ケースワーカー①へのヒアリング)

「請求人は、要求が多く、その際には大きな声でまくし立てるような口調で話すことがあり、説明しても納得しないことがあると、連日窓口に来て、1～2時間程度居座るため、かなりの時間と労力を費やした。(中略)平成27年度は、係長のみで対応することが多くなっていた。知人(中央区の被保護者)のことも頻繁に来訪していたため、当時の係長は、請求人の対応にかなりの時間を取られていた。当初請求人の不当な要求には屈しないような姿勢であったが、平成27年度終盤には、請求人との間で問題が起きないようにすることに終始し、何事も穏便に済まそうとしていた傾向があった。今思えば、係長は当時気丈にふるまっていたが、精神的に疲弊していたのではないかと。要求が通らなければ、厚生労働省や保健福祉局保護課、人事課などに苦情を入れると脅すような主張もあった。」(元ケースワーカー②へのヒアリング)

2 本件処分に係る法令等の規定について

- (1) 法第1条は、法の目的を、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の

生活を保障するとともに、その自立を助長することと規定しています。

(2) 法第4条は、保護の補足性について定め、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ます。

(3) 法第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、保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村に対して、すみやかに、その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と規定しています。

(4) 法に基づく生活保護の実施に係る事務は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号に規定する法定受託事務であり、当該事務は、法令のほか、次官通知、「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日社発第246号厚生省社会局長通知）及び「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。）等に基づいて行われています。これらの国からの通知は、法定受託事務の処理基準と位置づけられています。

そのほかにも、生活保護担当職員用の手引書として、問答集が出されており、これも活用しながら、生活保護の事務が行われています。

(5) 次官通知第8の3の(2)のアの(7)は、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しています。

また、同アの(4)では、(7)の収入を得るために必要な経費として、交通費、所得税、郵便料等を要する場合又は受給資格の証明のために必要とした費用がある場合は、その实际需要額を認定することとされています。

(6) 次官通知第8の3の(3)では、収入として認定しないものが列举されているところ、そのエとして、「自立更生を目的として恵与される金銭のうち当該被保護世帯の自立更生のためにあてられる額」が挙げられています。

(7) 問答集の問13-5の答の(2)は、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、次の範囲においてそれぞれの額を本来の要返還額から控除して返還額を決定する取扱いとして差し支えないとしています。

ア 盗難等の不可抗力による消失した額（事実が証明されるものに限る。）

イ 家屋補修、生業等の一時的な経費であつて、保護（変更）の申請があれば保護費の支給を行うと実施機関が判断する範囲のものにあてられた額（保護基準額以内の額に限る。）

ウ 当該収入が、次官通知第8の3の(3)に該当するものにあつては、課長通知第8の40の認定基準に基づき実施機関が認めた額（事前に実施機関に相談があつたものに限る。ただし、事後に相談があつたことについて真にやむを得ない事情が認められるものについては、挙証資料によって確認できるもの限り同様に取り扱って差し支えない。）

エ 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つて、地域住民との均衡を考慮し、社会通念上認容される程度として実施機関が認めた額

なお、次のようなものは自立更生の範囲には含まれないものである。

① いわゆる浪費した額

② 贈与等により当該世帯以外のためにあてられた額

③ 保有が容認されていない物品等の購入にあてられた額

オ 当該収入があつたことを契機に世帯が保護から脱却する場合にあつては、今後の生活設計等から判断して当該世帯の自立更生のため真に必要と実施機関が認めた額

(8) 平成24年課長通知の1の(2)では、年金を遡及して受給した場合の返還金から自立更生費等を控除することについては、定期的に支給される年金の受給額の全額が収入認定されることとの公平性を考慮すると、厳格に対応することが求められるとしています。

そして、保護の実施機関は、被保護世帯が年金の裁定請求を行うにあたり遡及して年金を受給した場合は、①資力の発生時点によっては法第63条に基づく費用返還の必要が生じること、②当該費用返還額は原則として全額となること、③真にやむを得ない理由により控除を認める場合があるが、事前に保護の実施機関に相談することが必要であり、事後の相談は、傷病や疾病などの健康上の理由や災害など本人の責めによらないやむを得ない事由がない限り認められないこと、を説明しておくこととされています。

また、原則として遡及受給した年金収入は全額返還対象となるとして趣旨を踏まえ、当該世帯から事前に相談のあった、真にやむを得ない理由により控除する費用については、保護の実施機関として慎重に必要性を検討することとされています。

3 判断

本件審査請求の争点は、処分庁が、審査請求人に対し、遡及受給分及び定例受給分それぞれについて、自立更生費として控除を認めた額の全額に相当する額の返還を求めた処分に、違法又は不当な点がないかということにありますので、以下判断します。

(1) 法第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の返還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義務付けるにとどまります。これは、法が、生活に困窮する国民の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を目的としていること（第1条）に鑑み、現に保護を受けている被保護者や要保護状態を脱して間もないかつての被保護者に対して、現に返還に耐え得る資力を有するか否か等にかかわらず、その受けた保護金品に相当する金額の全額を一律に返還させたのでは、最低限度の生活の保障の趣旨に実質的に反するおそれや、その自立を阻害することとなるおそれがあることから、個々の場合に被保護者に返還を求める金額の決定を、当該被保護者の状況をよく知り得る立場にある保護の実施機関の合理的な裁量に委ねたものと解されます。

したがって、法第63条に該当する被保護者について、その資産や収入の状況、その受

けた保護金品の使用の状況、その生活実態、当該地域の実情等の諸事情に照らし、返還金の返還をさせないことが相当であると保護の実施機関が判断する場合には、当該被保護者に返還金の返還をさせないことができるものと解される反面、保護の実施機関による返還金額の決定が、上記の諸事情に関し、判断の基礎とされた事実と誤認があること等により事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等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と認められる場合には、保護の実施機関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なると解するのが相当です（東京地裁平成29年2月1日判決・賃金と社会保障1680号33頁参照）。

- (2) 遡及受給分及び定例受給分に係る過払い（以下「本件過払い」という。）は、収入として申告されていた遡及受給分及び定例受給分につき、処分庁が、相談事業に係る必要経費を控除することを一旦決定したものの、後日見直しを行い、上記控除を認めないこととしたことに起因するものであり、平成29年3月21日に上記控除を認めた後平成30年10月15日付けで本件処分を行うまでの間、過払いが看過された結果、本件過払額が1,624,096円となるに至ったものと認められます。

上記控除につき、処分庁は、上記控除を認めたことは誤った事務処理であるところ、処分庁が誤った事務処理を行った結果、審査請求人の保護費の過払いが生じたという点では、処分庁に落ち度があるが、その誤った事務処理を行った原因は、審査請求人からの強い要望によるものであると主張しています。

確かに、ケース記録において、審査請求人は、処分庁の職員に対し、自身の要望について長時間激しい口調で述べることを複数回繰り返していた旨記載されています。また、平成26年度から平成27年度に審査請求人の担当ケースワーカーだった職員へのヒアリング結果において、審査請求人からの強い要望が行われていたことが複数の職員の証言として記載されています。そして、担当係長は自身の手帳に審査請求人の対応について「パニックになった」と記載し、当時の処分庁の課長・係長あての担当係長のメモに審査請求人への対応に苦慮していたことをうかがわせる記載をしていることが認められます。これらのことから、審査請求人からの要望が処分庁の誤った事務処理の契機となったことは認められます。

しかし、審査請求人は、不適切な事務処理をお願いしたことも、要求したこともないと主張しているとともに、仮に審査請求人からの強い要望があったとしても、処分庁は、審査請求人の対応を担当係長にのみ行わせず、複数の職員で行うなどの組織的対応が想定されるところ、これを行ったとの記録は認められません。また、処分庁の不適切な事務処理の原因が上司によるチェック機能の欠如及び組織的対応の不備にあることは処分庁自ら認めているところです。

そうすると、このような、処分庁の約1年6か月にわたる過誤により総額約160万円に上る生活保護費の過払いがされたという本件過払いが生じた経緯に鑑み、また、法第6

3条の規定が不当に流出した生活保護費用を回収して損害の回復を図るという側面をも趣旨として含むものと解されることを併せ考慮すれば、本件過払額の返還を義務付けることとなる処分が、処分庁側の過誤を被保護者である審査請求人の負担に転嫁する一面を持つことは否定できず、本件過払額の返還額の決定に当たっては、損害の公平な分担という見地から、上記の過誤に係る関係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関係職員による過払額の全部又は一部の負担の可否についての検討が不可欠であるものというべきです（前出東京地裁平成29年2月1日判決参照）。

しかし、提出された全証拠によっても、本件処分に当たり、上記のような検討がされたものとはうかがわれないから、そのような検討を欠いたままで本件過払額の全額の返還を審査請求人に一方的に義務付けることとなる本件処分は、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものといわざるを得ません。

- (3) これらのことから、法令に沿った運用に是正を図るため行ったものだとしても、本件処分は、判断の過程において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、違法又は不当と認められます。

以上のとおり、本件審査請求には理由があるので、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第46条第1項の規定により、主文のとおり裁決します。

令和5年6月2日

福岡県知事 服部 誠太郎
(保護・援護課 保護指導係)

