



生活保護法第63条に基づく費用返還

著者	前田 雅子
雑誌名	法と政治
巻	69
号	3
ページ	1(441)-59(499)
発行年	2018-11-30
URL	http://hdl.handle.net/10236/00027456

生活保護法第63条に基づく費用返還

論

前田 雅子

説

目次

はじめに

1. 費用返還の種類
2. 行政処分を取り消しという視点
3. 重複補填の調整という視点
4. 費用返還決定に関する行政裁量の統制
5. 返還または徴収の方法に関する法改正とその問題
むすびにかえて

はじめに

生活保護法第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。」と規定する（以下、生活保護法の条文を引用するときは「法〇条」という）。同条は、保護の補足性（法4条1項）に照らして、「資力」があるにもかかわらずいったん実施した保護にかかる費用について、事後的に受給者からその返還を求める規定であると解されている。

ただ、裁判例および行政実務をみると、法63条に基づく費用返還事由には相異なるものが含まれているのがわかる。これは、同条が事後的な費

用調整の機能を包括的に果たしていることによるのであるが、その反面、同条の解釈に無理が生じて理論的整合性を欠くような運用をもたらす要因となっている。その結果、費用返還を義務付けられる保護受給者の権利利益を損ねる事態も生じている。実際、昨今では、行政上の不服申立てや行政訴訟で法63条に基づく費用返還決定が争点となる争訟例が増加している。

もっとも、社会保障法学では従来この問題の検討が十分に行われてきたとは言い難い⁽¹⁾。今日の錯綜した状況を整理し、そこに伏在する論点を別出して解決するためには、行政法理論に依拠した考察が不可欠であり、また民法の知見も踏まえる必要がある。と同時に、生活保護法の趣旨目的に即した法63条の解釈論が求められている。このような作業を経て事後的費用調整のあり方に関する立法論を展望することが可能となる。

本稿は、こうした理論状況に新たな知見を加えるべく、この課題に取り組むものである。まず、1では、法63条に基づく費用返還の諸事由を典型的に把握することで問題の所在を明らかにする。次に、2では、行政処分職権取消しと撤回に関する行政法理論の視点から、他の社会保障や補助金の給付の返還とは異なる法63条の費用返還の特色を明らかにし、その趣旨を踏まえた比較衡量のあり方を検討する。3では、損害賠償と社会保障の調整をめぐる社会保障法の議論を参考に法63条の費用返還を把握し直すことで、その対象範囲をあらためて考察する。4では、法63条が費用返還決定について行政裁量を認める趣旨に鑑み、近年の裁判例の検討をつうじて当該裁量を統制する観点を示す。5では、2018年の生活保護法改正により法63条に基づく費用返還に関して返還ないし徴収の方法に重大な変更が加えられたことから、本稿の関心に即してその問題点に言及する。最後に、以上の考察を踏まえ、生活保護法における事後的費用調整の課題を提示する。

1. 費用返還の類型

法63条は、保護給付に関して事後に費用返還が必要となる様々なケースに包括的に対応する規定として、実務で解釈運用されている。以下では、同条に基づき費用返還が求められている事由を類型化して問題の所在を明らかにする。

(1) 急迫保護ケース

まず第1の類型は、法4条3項に基づき「急迫した事由がある場合」に保護が実施された場合（これは「急迫保護」と称されている）における費用返還である（以下、この類型を「急迫保護ケース」という）。これは、法63条にいう「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」に対応したものであり、法63条にいう「急迫の場合」は、法4条3項にいう「急迫した事由がある場合」と文理上同義に解されている。⁽²⁾

その典型例は、保護開始を求める申請者が不動産などの「利用しうる資産」（法4条1項）を保有するものの、これを直ちに活用（通例は売却）して生活費に充てることができないような場合で「急迫した事由がある」と認められるときは、保護の実施機関（法19条4項。以下「保護実施機関」という。）が急迫保護を行い、その後、その資産を活用して得られた金品で最低生活を維持できるようになれば保護を廃止し、これとは別に実施した保護の費用について法63条に基づき返還を求めるというものである。

この場合、保護を開始した時点で不動産等を保有しているため資産に係る補足性の要件を必ずしも充足していなかったという意味では、たしかに保護の実施は法4条1項に適合していなかったといえる。⁽³⁾しかしながら、急迫保護は法4条3項が正面から認めるものであるから、同規定に基づく保護開始決定はその成立時に瑕疵ある行政処分ということとはできない。

(2) 過誤支給ケース

次に第2の類型は、何らかの過誤により保護が過剰に実施（保護費が過支給ないし過払い）された場合における費用返還である（以下、これを「過誤支給ケース」という）。こうした過誤支給の場合もまた、法63条にいう「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」の「等」に含まれると解されている⁽⁴⁾。ここでは、過誤支給により最低限度の生活の需要を満たすのに十分な額を超えて保護金品の支給を受けたときは、「資力があるにもかかわらず、保護を受けたとき」に当たるとみて、同条に基づく費用返還の対象となる。

こうした解釈は、現行生活保護法の立案時に示されていたところであり⁽⁵⁾、今日の裁判例でも認められている。たとえば、東京高判平成25年4月22日訟月60巻2号381頁は、保護実施機関の過誤支給に起因して「資力」が生じたと認定し、法63条の適用を認めている⁽⁶⁾。なお、行政実務では、「本来、法第63条は、受給者の作為又は不作為により実施機関が錯誤に陥ったため扶助費の不当な支給が行われた場合に適用される条項ではなく、実施機関が、受給者に資力があることを認識しながら扶助費を支給した場合の事後調整についての規定」であるという解釈も示されているが⁽⁷⁾、過誤支給ケースでは、通例、過誤および資力があることの認識が欠けている。

過誤支給の根拠となった保護給付決定は多くは成立時に瑕疵が認められるから、その職権取消しが考えられる。しかしそれにもかかわらず、法63条の適用がある場合は先行する給付決定の効力は否定されていない⁽⁸⁾。

過誤支給ケースにおける過誤は、不十分な調査等により要件事実を誤認したことなど保護実施機関の過誤に起因するものがあるほか、受給者の責めに帰すべき事由によるものも存在する。後者のうち、「不実の申請その他不正な手段により」保護を受けたと認められる場合は、法63条ではなく法78条に基づく費用徴収の対象となりうる（なお、2013年の生活保護法4(444) 法と政治 69巻3号（2018年11月）

改正により、不正受給対策を強化するという趣旨で、「その徴収する額に100分の40を乗じて得た額以下の金銭」を加算して徴収するほか、法78条1項に基づく費用徴収について国税滞納処分⁽⁹⁾の例による強制徴収が可能となっている。同条4項⁽⁹⁾。行政法では、相手方の不正行為が当該処分に関わっているなどの帰責事由が認められる場合や、瑕疵について相手が了知している、または知らなかったことについて重大な過失があるといった場合も含め、行政処分の職権取消または撤回の可否が論じられるのに対し、法78条が適用されるケースであっても先行する保護給付決定の職権取消しは通例行われていない。

(3) 重複支給ケース

さらに第3の類型は「重複支給ケース」、すなわち、保護開始後に受給者が何らかの収入を得たときは、これが収入として認定されて保護の停止、廃止または保護費の減額（以下、これらを「不利益変更」と総称する。）が行われるが、これにとどまらず、過去のある時点で保護に優先する一定の金品の受給権が発生し、事後にこれらを受領したときは、その金額の範囲で当該時点以降に実施された保護の費用返還が求められる場合である（なお、こうした受給権の発生を保護実施機関が看過して金品の受領後も保護不利益変更が行われないケースは、「過誤支給ケース」と「重複支給ケース」のいずれにも該当しうるが、本稿ではこうした過誤のないケースを「重複支給ケース」として想定している）。

過去のある時点とは、たとえば、損害賠償請求権については不法行為時、老齢年金または障害年金については支給開始年齢になった日または障害認定日、遺産相続については被相続人の死亡日である。保護開始時にはこうした損害賠償請求権や他法に基づく社会保障受給権が判明または実現していないため補足性の要件も含め受給要件を満たすとして保護が開始された場合であっても、事後に賠償金や給付等を受領した場合、受給権または支

給事由が生じた時点まで遡り、それ以降は法63条にいう「資力があるにもかかわらず、保護を受けたとき」に該当するとみるのである。⁽¹⁰⁾

先行する保護給付決定は、損害賠償請求権や他の社会保障受給権の発生という後発的な事情により、保護の補足性に従いその効力を否定して保護を廃止（当該金品が最低生活費に満たない場合は減額）するという意味で、これを撤回することが考えられる。しかし、ここでも（返還してもなお最低生活費を相当額上回る金銭が手元に残るような場合を除き）同給付決定の取り消しは行われていない。⁽¹¹⁾

以上の3つのケースに類型化したように、法63条は、相異なる複数の事由に対応した事後的な費用調整の機能を果たしている。そのうち、行政上の不服申立てや行政訴訟で同条に基づく費用返還決定が争われているのは、主に（2）過誤支給ケースと（3）重複支給ケースである。ただ、これらケースでの返還事由は保護給付決定の職権取消または撤回事由に当たるが、同給付決定の効力の否定が費用返還の前提条件となるわけではない。そこで次に、行政処分たる給付決定の職権取消または撤回（これらを区別しないときは「取り消し」という。）という視点から、法63条に基づく費用返還決定の特徴を明らかにし、その趣旨に照らした検討を行う。

2. 行政処分の取り消しという視点

（1）他の社会保障給付についても同じく過誤支給および重複支給（複数の社会保障給付の併給制限や3で取り上げる損害賠償との調整など）が生じ、これらの事由が生じた時点以降に支払われた金銭は返還請求の対象となりうる。これらではどのような法律構成によってこの問題が処理されているのだろうか。

この点に関して注目されるのは、他の社会保障法令には法63条の費用
6(446) 法と政治 69巻3号（2018年11月）

返還決定に相当する規定はみられないということである。⁽¹²⁾ そうすると、そこでは、給付決定の取り消しとこれに伴う既支給分の返還請求という基本型によるものと考えられる。ただし、次のような点を指摘することができる。

まず、法令に給付決定の取り消しの根拠規定が存在せず、しかも運用上もその旨を明示した通知が行われておらず、そのためにそもそも給付決定の取り消しが行われたのかどうか⁽¹³⁾が明確でないという場合がある。この点の問題となった裁判例に、地方公務員共済組合が組合員に支給した地方公務員等共済組合法所定の給付金について重複支給の状態が生じたことを理由にその不当利得返還を求めた事案がある。同法には、同一の傷病につき通勤災害との認定がされて地方公務員災害補償法所定の補償が行われたときは療養費等を支給しない旨の規定がある一方、その支給決定の撤回を明示的に認める規定が存在しない。東京高判平成22年5月31日は、公務災害認定に係る傷病が確定したので療養費等について返還請求をすると記載した請求書の交付をもって、給付決定を撤回したものとはいえないと判示したが、これに対し、その上告審である最判平成24年3月6日判時2152号41頁は、同請求書の当該記載を客観的にみれば、重複支給の状態が生じた旨を明示したうえでその返還を請求しているのであるから、同請求書の交付によって給付決定を撤回する意思を表示したのものとして、療養費等に係る不当利得返還請求を認容している。最高裁は、法63条のような返還義務を賦課する規定がない以上、受給要件事実の事後消滅を理由とする給付決定の取り消しと既支給分の不当利得返還請求という基本的な仕組みが前提とされているとみて同法を解釈したものとみられる。

次に、給付決定の取り消しに伴う返還義務の存否・範囲等については、民法上の不当利得法に照らして判断されている。その例として今日もなお参照されているのが、旧恩給法上の遺族扶助料の支給裁定を受けてこれを

受給していたが後に受給要件を満たさないことが判明し、同裁定の職権取消しに伴う既支給分の不当利得返還義務が争点となった高松高判昭和45年4月24日判時607号37頁である。同判決は、受給権を有しない者に支給裁定をすることは同法の趣旨に著しく反するとしてこれを取り消す処分⁽¹⁴⁾の効力が遡及することを認めつつ、過誤支給された遺族扶助料については現存利益がないとして返還義務を否定している。同判決は、「得た利益は有形的に現存しないばかりでなく、それを得たことによつて喪失を免れた財産もなく、その他これを得なかつたならば他の財産を費消していたであろうと認められる事情もない」ことを認定している点で、現存利益に関する⁽¹⁴⁾従前の民法703条解釈の延長線上に位置づけることができる。

これと実質上同様の判断を行ったとみられる判決として、厚生年金保険法等の併給調整規定に基づく障害基礎年金の支給停止処分が争われた東京地判平成9年2月27日判時1607号30頁が挙げられる。ここでは、形式上は年金分野における支払調整（内払調整ともいわれ、過払いが生じた場合にその分の返還を求めず別年金またはその後の支給額から控除される）が行われているが、これは実質的には不当利得返還に当たる。同判決は、支給停止処分を適法とする一方、併給の継続が受給者である原告にその受領について信頼を付与し、併給が適法であると誤信したことに原告の責に帰すべき事情はなく、既支給年金を生活費に費消し現存利益がない等の事情の下では、過払金について支払調整をすることが相当ではないことはもとより、その返還請求権も存在しないと解している（ただし、利得した金銭を生活費に費消した場合にその利益は現存しているという後述する民法の考え方からみれば、同判決は受給者の信頼保護を重視しているといえる）。

他方で、給付決定の職権取消しが争われる場合には、その遡及効を否定することで既支給分の返還請求を認めない法律構成もみられる。たとえば、障害年金算定の基礎となる平均標準報酬月額⁽¹⁵⁾の誤りが事後に判明し、年金
8(448) 法と政治 69巻3号 (2018年11月)

の裁定（年金基本権を確認する行政処分）を取り消すとともに、遡って年金額を減額する旨の再裁定（およびこれを前提とする過払分の内払調整）の違法が争われた事案で、東京地判平成16年4月13日訟月51巻9号2304頁は、授益的行政処分の職権取消しの可否に関する行政法理論に依拠して、これを取り消すべき公益上の必要性とこれに対する相手方の信頼保護の必要性とを比較衡量する要請、これに基づき取消しが制限される余地を認める。そのうえで本件事案における比較衡量により（また信義則に照らし）、前裁定を取り消して再裁定を行うことはその効力が遡及する限りで違法であると結論づける。⁽¹⁵⁾同様に、信頼保護の観点から職権取消しの遡及効を認めないことで返還義務を否定した裁判例として、松山地宇和島支判昭和43年12月10日がある。これらは、給付決定を取り消す処分についてその内容の選択に関する効果裁量があることを前提に審査を行い、同処分を違法と判示したものという見方がある。⁽¹⁷⁾

(2) 次に、補助金交付については、交付決定が行政処分に該当する場合、補助金等適正化法上は、交付決定の職権取消しまたは撤回に加え、補助金適正化法18条に基づく補助金返還命令が行われることによって具体的な返還義務が確定すると解されている。⁽¹⁸⁾

そのうち、相手方が交付決定後に補助事業遂行義務に違反した場合は、その適法性ないし合目的性を回復するために同決定が撤回され、それとともに既交付の補助金の返還が求められる。この点に着目して、行政行為たる給付決定の撤回の遡及効という理論枠組みを提示する見解が注目される。⁽¹⁹⁾たしかに、補助事業遂行義務違反など相手方の責めに帰すべき事由により交付決定を撤回する場合、補助事業の遂行・実現という補助金行政の目的に照らすと通例は既交付補助金の返還が強く要請されるから、これに対応した理論が必要となろう。社会保障給付決定の撤回についていえば、（併給調整による支給停止など）受給要件事実の事後消滅による取消しがほ

とんであり、この場合はこの時点で同決定の効力が否定される（そのうえで既支給分の返還請求または支払い調整がされる）ので、こうした理論枠組みの汎用性が問われることになる。⁽²⁰⁾

(3) 以上に対して、生活保護法では、先行する給付決定の効力を失わせることなく、保護実施機関が法63条に基づき行う費用返還決定によって受給者に返還義務を負わせる仕組みが採られている点に特色が見出される。つまり、給付決定の効力を否定しない反面、事後の行政処分が受給者に返還義務を課すことで先行処分のもたらした結果を実質上是正し、適法性の回復を図るのである。

生活保護法にこうした費用返還の仕組みが設けられたのは、生活保護が現在の「最低限度の生活の需要」に即応して実施される給付制度であることが背景にあると考えられる。⁽²¹⁾ しかも、生活保護の給付決定は、年金裁定のように、一定の金銭給付を内容として長期間継続する法律関係を確認するものとは異なり、さまざまな種類の扶助（生活扶助、住宅扶助、医療扶助など）その他支給項目（各加算、期末一時扶助費、移送費など）を内容に含むものであり、また、月々の収入の増減などの事情変更に応じて給付内容を変更する保護変更決定がたびたび行われる点に特徴がある。⁽²²⁾

これを行政処分の取り消しという枠組みで捉え直すならば、たとえば、保護開始決定後に行われた年金裁定によって過去のある時点で年金受給権の発生が確認されたという重複支給ケースにおいては、当該時点以降に行われた各保護変更決定の取り消しを観念することはできるが、実際にこれらの決定をすべて取り消すのは煩瑣である。給付決定が保護変更決定の形でたびたび更新されているケースでは、その職権取消しと撤回との区別は相対的である。⁽²³⁾ 行政処分の取り消しによって法律関係を元に戻す、または既存の法律関係を消滅させるという理論枠組みでは、事情変更等に応じて変動する生活保護の法律関係の特色を的確に把握するのは困難であるとい

える。

しかしそうであるとしても、法63条に基づく費用返還決定が、保護給付決定の職権取消しにせよ撤回にせよ、これらを機能的に代替するものであるという視点が重要であると考ええる。法63条が費用返還決定に際しての考慮事項を明示していないこと、また行政解釈によれば相手方は原則として既支給分の全額の返還義務を負うとされていることも勘案すると、この視点に立脚する意義は、行政処分を取り消しの制限に関して論じられてきた行政法理論の枠組みがここでも妥当するというを確認するところにある。つまり、行政処分を取り消しを要請する公益と比較衡量される相手方の権利利益または信頼保護について、これらに関する事項を費用返還決定に際して考慮すべき事項に位置づけることがここでの課題となる。

(4) 同時に、法63条の費用返還決定が、給付決定の取り消しに伴う不当利得返還請求を代替するものであるという視点もまた、以下に述べるように必要となる。

生活保護法には、法63条を適用せず、他の社会保障法令と同様に、保護給付決定を取り消してその効力を失わせることを前提に不当利得返還請求をする仕組みも部分的に予定されている。それは、先行する給付決定の(一部)取り消しを内容とする処分が行われ、これに伴い既支給分について費用返還義務が生じる場合である。生活保護法にはこうした仕組みを認める明示的な規定は存在しないが、前渡しした保護金品の返還免除の余地を認める法80条、すなわち「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。」という規定は、これを前提とするものと解されている。ここでいう「保護の変更、廃止又は停止」については文理上、事後的な保護の不利益変更決定が念頭に置か

れるが、給付決定の職権取消しに当たる場合でも排除されないと解される⁽²⁴⁾。こうした取り扱いによる返還請求は、行政実務では相手方に返納額を記した納付書を通知して行われているが、この返納通知については行政処分⁽²⁵⁾の通知とは観念されておらず（行政不服審査法または行政事件訴訟法上の教示は行われていない）、民法703条の不当利得返還請求のそれであると解されている。

注意を要するのは、行政実務ではこの不当利得返還請求が当該返還事由の発見月から前々月までの期間に限定されている点である。つまり、（収入増などの）事情変更に伴い事後に支給額を改めた結果、前渡しした保護費のうち過支給となった分の返還を求める場合、行政処分の安定性の要請などを理由に、遡及的に保護不利益変更決定を行う期間を3ヶ月程度とするという解釈が示されている⁽²⁶⁾。その反面、3ヶ月より前に遡及して既支給分の費用返還を求める場合は、法63条に基づく費用返還決定が行われる。それゆえ、同じ事案であっても、返還を求める保護費用が生じた時期に合わせて、給付決定の（一部）取り消しに当たる保護不利益変更決定+不当利得返還請求と、法63条に基づく費用返還決定とが併せて行われる⁽²⁷⁾。このような解釈運用からも、法63条の費用返還決定が、不当利得返還義務を行政処分による金銭納付義務として特定する仕組みとして立法化されたものとみることができる。

民法における不当利得法では、金銭の交付によって生じた不当利得の利益は現存するという推定、金銭を利得した場合はこれを消費したとしてもそれが債務の弁済や生活費等の必要な用途に消費された場合には、それにより自己の財産の出費を免れたと考えられその利益は現存しているという考え方が有力である⁽²⁸⁾。しかしながら、法80条にもあらわれた生活保護法の趣旨に鑑みると、この考え方をそのまま生活保護の金銭給付に当てはめることはできない。民法上の不当利得規定は社会保障の各実定法とその基

12(452) 法と政治 69巻3号 (2018年11月)

礎にある実体法理により修正を受けるのであり、しかも法80条は、不当利得返還が認められる場合であってもその返還を免除しうることを明示的に認めるいわば特則として位置づけられるからである。⁽²⁹⁾これを敷衍すれば、保護実施機関は、不当利得として返還を請求する範囲についても、生活保護法の趣旨目的に従い相手方の事情を考慮した判断を行うべきであるということになる。⁽³⁰⁾

そうすると、法80条の趣旨が及ぶのは、給付決定の（一部）取り消しに伴う不当利得返還に限られないといえる。もっとも行政実務では、法80条は法63条に基づく費用返還決定には適用されないと解されている。行政解釈によれば、法80条の趣旨が妥当するのは、上述したように3ヶ月程度の短期間で行われる費用調整ケースに限られる。しかし、法80条が返還免除を認める趣旨には、最低生活保障および自立の助長という趣旨を見出すことができる。⁽³¹⁾また、保護金品の消費等に「やむを得ない事由」があったか否かを考慮すべきとする法80条の趣旨が、返還事由の発見月の前々月より前の支給分であれば妥当せず、以後の支給分に限って適用されるという取り扱いには合理的な理由を見出すことはできない。したがって、法63条は法80条の趣旨と整合的に解釈すべきであり、こうした解釈によるならば、法63条は、保護実施機関が費用返還決定に際して法80条にいう「やむを得ない事由」に関する個別事情を考慮することを要請しており（しかも、それは被保護者が前渡しした保護金品を消費・喪失した場合に限られない）、さらに、返還額を零円とする、返還を免除する、返還決定を行わないという判断も保護実施機関の裁量権の範囲に含めているということになる。⁽³²⁾

(5) 法63条の費用返還決定において相手方受給者の権利利益・信頼保護は費用返還を要請する公益と比較衡量されることから、ここでの考慮事項を生活保護法制度に即して具体化する必要がある。まず、返還が相手方

受給者の生活に与える影響の程度が重視されなければならない。ここには、「社会保障給付などに依存して生活しているときにあっては、生存権保障（憲法25条）の趣旨から、ただちに、取り消すべきではないという要請が働く。これらの要請もまた、法的安定、信頼保護ともども憲法上のものである。ゆえに、相反する要請の間において諸利益の比較衡量が要求される。」⁽³³⁾という考え方が参照される。殊に、受給者が返還によって最低生活水準を下回る生活を余儀なくされる事情について考慮を尽くさないことは、費用返還決定に係る裁量権の範囲の逸脱・濫用を導く事由となりうる。⁽³⁴⁾さらに、最低生活への影響にとどまらず、より広く、受給者の自立助長（法1条）に与える影響を考慮することが求められる。なお、以上の理は、保護実施機関の過誤ではなく受給者に帰責事由のある過誤支給ケースであっても、困窮原因を問わず最低生活を保障する生活保護法の趣旨（法2条）に照らすと、基本的には否定されないであろう。

以上述べた点を、保護実施機関の費用返還決定に係る裁量的判断の中でどのように具体化すべきかが検討課題となる。その考察は4で行うが、その前に、次の3では、重複支給ケースを念頭に置き、損害賠償と社会保険の調整をめぐる社会保障法の議論を参考にしつつ、重複補填の調整という視点から法63条の費用返還とその対象範囲をあらためて検討する。

3. 重複補填の調整という視点

(1) 従前、第三者の行為による損害に起因して生活保護を受けた場合に、被害者の有する損害賠償請求権について、その範囲や額等について現に加害者との間で争いがあり直ちに実現困難であるものであっても、これが「資力」ないし「利用し得る資産」（法4条1項）に該当し、それゆえ法63条に基づく費用返還の対象となるか否かをめぐって議論が存在した。

この論点に関してリーディングケースとされる最判昭和46年6月29日民集25巻4号650頁は、交通事故の被害者が加害者に損害賠償請求をした訴訟で、事故による受傷の治療等のために被害者の受給した医療扶助相当額が、加害者の負う損害賠償責任の範囲に含まれるか否かが争点となったものである。

原審である東京高判昭和42年8月17日下民集18巻7・8号881頁は、「ここ〔法4条1項一筆者注〕にいう資産の中には債権をも含ませうとしても、それは当面の生活維持のために直ちに活用できるもの、いいかえると今すぐにその給付をうけ具体的⁽³⁵⁾に生活のかてを得るに役立つものに限られるべきで、名目上観念的な権利は存在しても、相手方の無資力のため実現不可能なものはもとより、たとえ将来において給付をうけることは期待できても、現に相手方との間に範囲数額等に争いがあつて直ちには実現困難なものは、現在の困窮から脱するための資源としては全く無力であるから、これは前記法条にいう利用しうる資産からは除外されるべきである。したがつて本件のように交通事故にあつた被害者が加害者から直ちに賠償を得ることができず訴訟にまで至つている事案においては、法律上はたしかに損害賠償債権があるとしても、責任の範囲数額に関する争いがやみ現実に賠償金を取得するまでは、他に需要を満たすに足りるだけの資産等がないかぎり本来的に保護受給資格を有するものであつて、同法第4条第3項により資力があるにかかわらず急迫した事由がある場合にあたるとして例外的に保護を与えられているものではないといわなければならない。」として、原告（被害者）が法63条に基づく費用返還義務を負うことを前提として被告（加害者）にその賠償を求め⁽³⁵⁾るのは失当であると判示した。

これに対して、前掲最判昭和46年6月29日は、「同法〔生活保護法〕63条は、同法4条1項にいう要保護者に利用しうる資産等の資力があるにかかわらず、保護の必要が急迫しているため、その資力を現実に活用するこ

とができない等の理由で同条3項により保護を受けた保護受給者がその資力を現実に活用することができる状態になつた場合の費用返還義務を定めたものであるから、交通事故による被害者は、加害者に対して損害賠償請求権を有するとしても、加害者との間において損害賠償の責任や範囲等について争いがあり、賠償を直ちに受けることができない場合には、他に現実に利用しうる資力がないかぎり、傷病の治療等の保護の必要があるときは、同法4条3項により、利用し得る資産はあるが急迫した事由がある場合に該当するとして、例外的に保護を受けることができるのであり、必ずしも本来的な保護受給資格を有するものではない。それゆえ、このような保護受給者は、のちに損害賠償の責任範囲等について争いがやみ賠償を受けることができるに至つたときは、その資力を現実に活用することができる状態になつたのであるから、同法63条により費用返還義務が課せられるべきものと解するを相当とする。」と述べる。

つまり、同最判は、損害賠償責任の成否や範囲等について争いがあるため賠償金の支払いを直ちに受けられない場合であっても、損害賠償請求権それ自体は「利用し得る資産」に該当するという理由から、「争いがやみ損害賠償を受けることができるに至つたとき」は法63条の費用返還義務が課せられるという解釈を示す。そのうえで、費用返還義務がないことを前提に上告人（被害者）の損害賠償請求を理由のないものとした原審の判断は法4条・法63条の解釈適用を誤るものとして原判決を破棄した。これによれば、被害者は医療扶助相当額について法63条に基づく費用返還義務を負うことを理由に加害者に対しその賠償を求め⁽³⁶⁾ることができる。

(2) その後、同最判の考え方は、民事損害賠償請求訴訟における損害賠償の範囲という争点を超え、生活保護争訟において損害賠償請求権一般が「資力」ないし「利用し得る資産」に該当し、それを前提に法63条に基づく費用返還義務が肯定されることの根拠としてたびたび引用されてい

る。つまり、損害賠償請求権の存否および範囲等について争いがあり直ちに行使し活用することができない状況にあったとしても、被害者は、加害行為の時点で加害者に対する損害賠償請求権を取得するから、その時点以降、「資力」ないし「利用し得る資産」を有しており、その後実際に賠償金の支払いを受けたときは、既支給の保護は費用返還の対象となる（大阪地判平成20年12月10日、東京高判平成22年3月23日裁判所ウェブサイト。ここでは、法63条にいう「資力」は法4条1項にいう「利用し得る資産」と基本的に同義であると解されている）。そして行政実務においても、「資力」の発生時点は、「加害行為発生時点から被害者に損害賠償請求権が存するので、加害行為発生時点たること。その時点以後支弁された保護費については法63条の返還対象となること。」とする解釈運用が定着している。⁽³⁷⁾

ただしその反面、加害行為時での損害賠償請求権の発生をもって「利用し得る資産」ないし「資力」があるという定式には、留保が付されている点に注意しなければならない。すなわち、前掲大阪地判平成20年12月10日および前掲東京高判平成22年3月23日は、資力ないし資産に該当するか否かは、当該資産を現実を活用することができない理由が、当該資産の内容・性質にある場合と当該資産の存否・範囲等についての争いがある場合とで異なって解すべき理由はないとして、前掲最判昭和46年6月29日の立場に依拠しながらも、賠償義務者がその支払能力を欠くなど当該損害賠償請求権が客観的に無価値であるような場合は除くという例外が付されている。また行政解釈でも、「返還額の決定にあたっては、損害賠償請求権が客観的に確実性を有するに至ったと判断される時点以後に支弁された保護費を標準」とする旨の留保が付されたうえで、「損害賠償請求権が客観的に確実性を有するに至ったと判断される時点」とは、公害の場合は「第1次的に訴訟等を行なった者については、最終判決または和解の時点」であることが明示されている。具体的には、「公害による被害者の損害賠

償請求等の場合は、請求時点では、加害行為の有無等不法行為成立の要件の有無が明らかではなく、事後的にこれに関する判決が確定し、又は和解が成立した時点ではじめて損害賠償請求権が客観的に確実性を有することになるので、交通事故の場合とは資力の発生時点を異にすることになる。」⁽³⁸⁾ という。こうした留保は、損害賠償請求権等の客観的な確実性に疑義が生ずる場合を念頭に置き、資力の発生時点が最終判決・和解時、さらには賠償金等の支払い時まで延びることを認めるものであると解される。

(3) このように、損害賠償請求権等の客観的な確実性を資力ないし資産該当性の判断要素に含めるのであれば、交通事故あるいは公害といった加害行為の態様や損害賠償請求権の種類・内容を問わず、いかなる賠償請求権であってもその存否が争われる可能性は否定できないのであるから、資産ないし資力の発生時点は加害行為時であるという定式をそもそも維持できるか疑わしいということになる。

学説でも、前掲最判昭和46年6月29日の立場を批判して、損害賠償請求権の成否、範囲および賠償額について争いがある場合、また確定判決で賠償債権が認められた場合でも債務者が現実に債務を履行するに至っていない場合等は、「利用し得る資産」ということはできないという見解がある⁽³⁹⁾。さらに、損害賠償請求権の成否等に関して争いが生じうることに鑑み、その発生に近接した時点で賠償金の支払いを受けた場合にのみ資力に含めるべきであるという見解も存在する。これによれば、争いに決着が付くまで長期間を要したような事例では損害賠償請求権は資力ないし資産と認められず、費用返還義務は否定される⁽⁴⁰⁾。これらの学説は、現実に賠償金を受領したとき、または損害賠償請求権が発生時に近接した時点で賠償金の支払いを受領したときに、資力ないし資産該当性を認めるものとみられる⁽⁴¹⁾。

ただ、損害賠償請求権の資力ないし資産該当性を法63条の費用返還義務の出発点とするならば、その判断は、賠償請求権をめぐる紛争の有無な

ど当該事案におけるその成立の確実性、実際に賠償金が支払われるまでの時間的間隔といった個別事情に左右されることになり、これらの事情に応じて費用返還の取り扱いに差異が生ずることを正面から認めることになる。請求権の客観的確実性が明らかに欠けるような場合は資力ないし資産該当性を否定する余地を認めて個別事案の事情ごとに合理的な解決を目指すとしても、これが不確定要素であるがゆえに、資力ないし資産該当性および費用返還に関する判断に理論的な不整合をもたらすように思われる。むしろこの問題は、社会保障法で論じられてきた損害賠償と社会保障給付による重複補填が生活保護においても生じているという視座で捉えるのが適切であろう。給付事由が第三者の行為によって生じた場合に対応する規定が生活保護法に存在しないために、損害賠償との調整の問題が法63条を抛り所に処理されてきたのである（なお、後述するように、現在では医療扶助と介護扶助のみ法76条の2が新設されている）が、重複補填の調整という視点に立脚するならば、これに関する社会保障法の従来の考え方を参考に、この問題を根本的に解決する方向性が開かれるのではないと思われる。

(4) 重複補填に関しては、社会保障法では、社会保険分野において給付事由が第三者の行為（不法行為、債務不履行等）によって生じたため被害者が保険給付とともに損害賠償を得ることができる場合、二重の損害補填を回避するために両者をどのように調整するかという問題として捉えられている。⁽⁴²⁾そしてこれに対応した立法措置として、保険者は、保険給付を行ったとき、その給付の価額の限度で被害者が第三者に対して有する損害賠償請求権を取得し、逆に、被害者が加害者から同一事由について損害賠償を受けたときは、保険者はその価額の限度で保険給付を行う責めを免れるとする規定が置かれている（健保57条、厚年40条、労災12条の4、介保21条など）。

たしかに、社会保険は法令所定の事由が発生することで給付が行われる

点で、当該事由が第三者の行為によって生じた場合、同一事由により生じた損害の賠償とどのように調整するかという問題が明瞭にあらわれる。これに対して生活保護は、要保護状態にあることが給付事由であり、しかもその原因を問わない点で、両者には違いが認められる。ただ、前掲最判昭和46年6月29日は、第三者の加害行為による受傷の治療等に対する医療扶助について、その費用を法63条の適用により保護実施機関が受給者に返還を求める形で、損害賠償と調整してこの問題の解決を図ったものとみることができる。この見方からは、医療扶助の費用を支弁した地方公共団体が、被害者の有する損害賠償請求権を取得して加害者に求償することで調整を行うことが妥当な事例であった⁽⁴³⁾。したがって、同最判で示された考え方は、重複補填の調整という文脈でこそ捉えられるべきものであり、これを資力ないし資産概念の解釈論一般に拡大したことは適切ではなかった⁽⁴⁴⁾と思われる。

(5) その後、2013年の生活保護法改正により、この問題は、「都道府県又は市町村は、被保護者の医療扶助又は介護扶助を受けた事由が第三者の行為によつて生じたときは、その支弁した保護費の限度において、被保護者が当該第三者に対して有する損害賠償の請求権を取得する。」と規定する法76条の2が新設されたことにより、立法的な解決が図られたようにみえる。その結果、同条が適用される損害賠償請求権については、もはや資力ないし資産該当性を判断する必要はなくなった。ただし、同規定は、保護費支弁者による損害賠償請求権の代位取得による重複補填の回避を、人身損害を補填する機能が明確な保護給付である医療扶助と介護扶助に限定している。この点に関する行政解釈をみると、第三者の行為により生じた被害に対する医療扶助または介護扶助の費用については、本人から損害賠償請求してもらい、支払われた賠償金を法63条に基づき返還請求していたが、今後は、法76条の2に従い、地方公共団体は損害賠償請求権を

20(460) 法と政治 69巻3号 (2018年11月)

取得することとなるため、その部分について受給者は損害賠償を請求できなくなるという。そのうえで、医療扶助や介護扶助に係る損害以外、とくに精神的損害に対する慰謝料等については、保護受給者に損害賠償請求させて賠償金の支払いがあれば法63条に基づき費用返還を求める（またはそれを収入認定する）ものとされている⁽⁴⁵⁾。しかしながら、医療扶助と介護扶助に係る損害については賠償請求権の代位取得および求償をつうじて調整を行い、それ以外の精神的損害への慰謝料等については加害行為等の時点に資力ないし資産があったとみて費用返還義務を課すという取り扱いは、法63条解釈にさらなる不整合をもたらすように思われる。

(6) また、重複補填の調整が問題となり得るのは、医療扶助や介護扶助が実施された事案に必ずしも限定されないかもしれない。たとえば、前掲大阪地判平成20年12月10日は、原告世帯の生活維持者であった夫が交通事故により死亡し、原告も妊娠中であるため就労が困難である等として保護が開始された事案であり、また、前掲東京高判平成22年3月23日も、事故に遭った原告が加害者から毎月支払われる賠償金の額に不満がありこれを受領せず民事訴訟を提起したが、同人に収入がないために医療のほか生活扶助を含む保護が開始されたという事案であった。これらは、第三者の行為に起因する家族の死亡や本人の受傷に伴い収入を失ったため保護が開始された事案であり、このように、所得の減少・喪失等という点でも二重の損害填補に当たるとみられる事例は他にもあると推察される。

とはいえ、生活保護は困窮原因を問わずに実施される点で、とくに生活扶助については第三者の行為によって給付事由が生じたと認定するのが容易でない面があろう。そもそも、生活扶助に関して保護費支弁者による損害賠償請求権の代位取得を認める規定が生活保護法にない以上、これを認めることは実際には困難であるといえる。そうすると、こうした重複支給ケースの事例では、依然、法63条に基づく費用返還決定をつうじて、保

護実施機関と受給者との間で事後的な費用調整を行わざるを得ないことになる。ただし、同条による調整によるとしても、費用返還を求める範囲については、重複補填の調整という視点から、損害賠償請求権等を包括的に資力ないし資産であると解するのではなく、保護給付と損害ないし賠償の項目とを対応することで、より厳密に検討することが必要になるのではないだろうか。

(7) 社会保険給付と損害賠償との調整が問題となる同一事由とは、保険給付の対象となる損害と民法上の損害賠償の対象となる損害が同性質のものであることを意味し、各給付項目（費目）と損害賠償の各項目が具体的に同一の事由にあたるかが検討されなければならないという⁽⁴⁷⁾。そこでは、とくに慰謝料請求権については、社会保険の給付が精神的損害に対する慰謝を含んでおらず同一の事由に当たる給付が存在しないことから代位取得できないと解されている⁽⁴⁸⁾。

他方で、生活保護の実務では、損害賠償金は同請求権発生時点に遡って、包括的に資力ないし資産と認定され、原則として当該時点以降実施された保護費用の全額が返還義務の対象とされている（個別事例の事情によっては4で後述する「自立更生免除」として返還額から一定額の控除が例外的に認められるにすぎない）。精神的損害に対する慰謝料もまたその例外ではない。交通事故の賠償金に対する費用返還決定が争われた事案で、大阪高判平成14年7月9日裁判所ウェブサイトは、精神的損害はこれにより生活水準が低下するわけではないという理由で、これを填補する慰謝料について費用返還を求めることは違法でないと判示している。すなわち、財産的損害のうち積極損害については最低限度の生活を保障するためにその填補が必要であるから、そのために支払われた損害賠償金を収入として認定することは、他に手当がなされない限り最低限度の生活を保障するという法の目的に反すると解する一方、「これに対し、慰謝料は通常、精神的苦痛を慰

22(462) 法と政治 69巻3号 (2018年11月)

謝し、精神的損害を填補するために支払われるものであるが、財産的損害の場合と異なり、財産的利益が減少しているわけではないから、かかる損害を被ったことにより直ちに生活水準が低下するわけではなく、また、かかる損害を賠償するために支払われた慰謝料を収入として認定したとしても、そのことから直ちに生活水準の低下を招くものでもなく、最低限度の生活を保障するという法の目的を逸脱するものとはいえない。」という。

しかしながら、法76条の2が医療扶助や介護扶助について損害賠償請求権の代位取得を認めるほか、生活保護法上も同様の調整が理論的には問題になりうることに鑑みると、社会保険給付と損害賠償との調整に関する上述した考え方は、その射程が必ずしも社会保険法に限られるものではないと思われる。そこで、重複補填の調整という視点から法63条に基づく費用返還の対象を再検討しなければならないという課題が浮かび上がる。つまり、費用返還決定に係る判断においては、損害賠償と同性質であるかを保護給付の種類・内容に即してより厳密に分析することが必要になると思われる。こうした視点からは、精神的損害を補填する慰謝料のように、これに相当する給付が生活保護法上存在しないと解される損害賠償金については、法63条に基づく事後的費用調整の対象外になるのではないかと解される（これは、民法上の不当利得返還請求という法律構成で費用調整する場合にも妥当する⁽⁴⁹⁾）。

(8) なお、慰謝料について法63条が適用されず、その請求権発生時に遡及して費用返還が求められないとしても、これを実際に受領した時点で収入として認定され、保護不利益変更が行われるかという問題が残されている。この点については、収入認定とその除外に関する行政解釈が参照される。ここでは、受給者が受領した金品の趣旨に照らして収入として認定しないものが列挙されており、そのうち、弔慰、精神的慰謝激励という趣旨に鑑みて収入認定しないという取り扱いが一定範囲で存在する（収入認

定から除外される趣旨としてはそのほか、自立更生のために使われるものも挙げられる⁽⁵⁰⁾。それゆえ、少なくとも従来の行政実務で収入認定から除外されてきた趣旨も勘案しつつ、収入認定からの除外の可否についてあらためて検討を行う課題が残されている⁽⁵¹⁾。

4. 費用返還決定に関する行政裁量の統制

(1) 行政実務では、「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。」という解釈が示され、これに依拠した費用返還決定が行われている（「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、同通知を「費用返還等の取扱いに係る課長通知」という⁽⁵²⁾）。このように既支給の保護費用全額の返還を求めることを原則とする解釈は、生活保護が「全額公費によってその財源がまかなわれていること」に照らした制度の適正かつ公正な運用、「制度に対する国民の信頼」といった公益をもっぱら重視するものである。

しかしながら、2で述べたように、法63条は、過誤支給に当たる事例でも他の社会保障給付や補助金等と異なり、給付決定を取り消さずに費用返還に関する判断権限を保護実施機関に委ねている点に特色がある。同条が費用返還決定について裁量を認める趣旨は、保護実施機関が、行政処分を取り消し制限の法理に沿って判断することに加え、生活保護法の目的である最低限度の生活の保障および自立の助長（法1条）に照らし、これらに関わる受給者の生活状況その他事情に関する事項の考慮を尽くさなければならないということにある。法63条に基づく費用返還決定が争われた東京地判平成29年2月1日賃金と社会保障1680号33頁もまた、「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

24(464) 法と政治 69巻3号 (2018年11月)

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。」と述べ、この趣旨を明らかにしている。

上述したように、法63条に基づく費用返還決定が給付決定の取り消しを機能的に代替していることを勘案すると、保護実施機関は、行政処分を取り消しに際して衡量される要素、すなわち、返還事由に関する相手方の善意、帰責性の有無その他その信頼を保護すべき事由を考慮することになるが、のみならず、生活保護に関しては、返還が相手方の生活に与える影響、とくに最低生活水準を下回る生活状況に陥るおそれを考慮しなければならない。

さらに加えて、法1条が自立の助長を目的としていることに鑑み、保護実施機関は受給者の自立助長に関わる事情を考慮すべきである。つまり、返還の対象とされる給付の趣旨、これを一定の用途に充てることが受給者の自立の助長に効果的であると考えられる事情などを考慮することが求められるのである。そして、この点に関する考慮の瑕疵は、裁量権の逸脱または濫用として費用返還決定の違法を導くことになる。そこで、自立助長という観点からの考慮義務に照らして費用返還決定に係る裁量をどのように統制するかが検討課題となる。

裁量審査の枠組みとして参照されるのが、前掲東京地判平成29年2月1日の判断過程審査である。同判決は、「法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
に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⁽⁵³⁾のとして違法となると解するのが相
当である」という。他方で、東京地判平成29年9月21日賃金と社会保障
1696号41頁は、「保護の実施機関が支給済みの保護費の範囲内でした返還
額の決定が違法となるのは、その返還額に係る判断が上記の同法〔生活保
護法〕の目的及び社会通念に照らして著しく妥当性を欠き、又は判断の基
礎となる事実を欠くなどして、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認められる場合に限られる」という枠
組みを示す。

このようにこれらの判決の間で裁量審査の枠組み、審査密度に相違が認
められる要因は、法1条の目的に照らした法63条解釈の差異にあると考
えられる。ただ、それ以外にそれぞれの事案の有り様、費用返還事由の違
いもまた背景にあると推測される。以下、この点にも留意しつつ、関連す
る裁判例を手がかりに費用返還決定に係る裁量の統制について検討を加え
る。

(2) 過誤支給ケースのうち、保護実施機関の過誤に起因して過支給が
生じた事案に関して、まず、福岡地判平成26年3月11日賃金と社会保障
1615=1616号112頁が挙げられる。これは、原告が保護開始申請時に遺族
年金（2ヶ月ごとに2万8077円）を受給している旨を申告していたが、保
護実施機関の過誤によりこれが収入認定されていなかったため、この事実
が発覚するまでの21か月間、合計29万4808円が過支給となり、その全額
の返還を命じる法63条の費用返還決定がされた事案である。同判決は、
26(466) 法と政治 69巻3号（2018年11月）

保護実施機関が法63条に基づき返還決定を行うに際して、受給者の自立更生のためにやむを得ない用途に充てられた金品や充てられる予定の金品の有無、地域住民との均衡、その額が社会通念上容認される程度であるかどうか、全額の返還が受給者の自立を著しく阻害するか等の点について考慮すべきであるという審査枠組みを示す。そして本件事案について、原告が過支給を知らず、これを含む保護費を生活費としてすべて費消したと認定し、また原告の生活実態や収入、過誤払の額等を斟酌して、全額返還を命じることは原告の自立を著しく阻害する可能性があったにもかかわらず、原告の生活実態、本件過支給の用途等についての調査、検討を行うことなく行われた本件処分について、裁量権の逸脱ないし濫用があったとしてこれを違法として取り消している。

次に、同様の事例として前掲東京地判平成29年2月1日がある。ここでは、原告が児童扶養手当の受給を申告していたが、保護実施機関が自らの過誤により同手当を収入認定する処理をせず、また冬季加算をその期間を過ぎても支給し、約1年3か月の期間にわたり過支給を看過した結果、合計59万1300円の過支給が生じることとなった。担当職員は、この事実が発覚すると直ちに原告に過支給の全額について法63条に基づく返還義務が生じることを説明した。原告はこれを受けて、過支給を認識しておらず保護費はすべて費消した旨を告げて免除が可能かどうかを尋ねたが、担当職員は免除は難しいと回答した。そして、翌日付けで同条に基づき全額の返還を命じる処分が行われた。

同判決は、「本件処分に至る過程で、福祉事務所長において、本件処分当時の原告の収入や資産の状況、その今後の見通し、本件過支給費用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、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でも求めることが、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」と述べる。そのうえで、「本件処分は、被保護者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、福祉事務所長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⁽⁵⁴⁾というべきである。」としてこれを取り消している。

上記2判決は、費用返還決定が裁量権の行使としてされたことを前提に、その判断過程における考慮のあり方を問うという形での審査を行っている。すなわち、過支給が保護実施機関の過誤により生じたものであり受給者に帰責事由は存在しないこと、受給者は過支給の事実について善意であり、給付決定で明示された保護費を自らが受領しうる額であると信頼して生活費に費消し、しかも保有する預貯金等もほとんどないことを認定し、そのうえで、こうした点に着目して、法63条が保護実施機関に裁量が認められた趣旨から、原告の収入や資産の状況を含む生活実態、過支給費用の費消の状況や用途等に関わる事情を十分調査把握していなかったこと、これに伴い返還による受給者の生活への影響、自立を阻害するおそれ等の考慮が不十分であったことに瑕疵を認め、返還決定を違法と判断したものとみられる。

(3) 他方、同じ過誤支給ケースでもその原因が受給者側に存在すると認定された事例では、以上のような裁量審査は必ずしも行われていない。

その例として、まず、前掲東京高判平成25年4月22日訟月60巻2号381頁が挙げられる。これは、中国残留邦人の原告世帯が日本に帰国後、保護を受給していたが、その夫で中国人であるAが中国に出国して約10ヶ月間滞在し日本国内に居住地を有しない状態となっていたにもかかわらず、

保護実施機関がその事実を知らず同期間中も A に係る保護費を原告世帯に支給していたために、事後に64万円余の返還が求められたという事案である。同期間中は A について保護実施要件を欠くという前提に立つならば、生活保護法に反して保護が支給されていたことになるから、保護変更決定（給付決定の一部取り消し）とともに不当利得返還請求をすることもできたといえるが、ここでは法63条に基づく費用返還決定が行われている（つまり、原告世帯は A の滞在期間中は「急迫の場合等において資力があるにもかかわらず」A に係る保護費を受けていたとみる。これは、過去10ヶ月を超えた費用調整が必要であったためであると推察される）。同判決は、原告が A の中国滞在の事実について保護実施機関に届出（法61条）をしていなかったという事実を重視しており、費用返還決定に際して保護実施機関が原告世帯の生活状況、返還によるその影響等をどのように考慮したかについては言及せず、結論として費用返還決定を適法であると判示している。

次に、受給者が就労収入や失業手当の受給について申告が遅れたために保護費の過払いが生じたとして、93万4561円の費用返還決定が行われた事案が挙げられる。前掲東京地判平成29年9月21日は、「費用返還等の取扱いに係る課長通知」に則して、保護開始前の生活福祉資金貸付の返済および滞納家賃を返還免除（後述する「自立更生免除」）の対象外とする。そのうえで同判決は、受給者が返還決定時に現金をほとんど有しておらず預貯金も10万円程度であったため返還する資力を有していなかった旨を主張したことに対し、「生活保護費が過払いとなったにもかかわらず、被保護者がこれを費消したために生活保護法63条による返還の対象とならないものとする、本来受給することができなかった金員を受給することを認めることとなり、不合理であることは明らかである。」と述べ、保護実施機関が分割払いによる返還を提示するにとどまり、返還による受給者の最低限度の生活への影響を十分考慮していないとみられるものの、この点

を不問に付している⁽⁵⁵⁾。

上記2判決に関しては、費用返還の帰責事由が受給者側にあると認められてその信頼が保護に値しないと評価されたにせよ、最低限度の生活の保障という法1条の目的に照らすならば、少なくとも、返還が受給者の生活にもたらす影響、その結果、最低生活水準を下回る生活を送らざるを得ない点を保護実施機関がどのように考慮したのかについて、より密度の高い審査を及ぼすべきであったといえよう。

(4) 次に、過誤支給ケースのほか、重複支給ケース、とくに保護受給中のある時点で保護受給者に年金等が遡及支給された場合における返還決定を主に念頭に置いて検討を行う。

行政実務では、このような金品は資力に該当するとみて、法63条に基づき、原則としてその受給権発生時点で遡及してそれ以降に実施した保護に係る費用全額の返還決定が行われているのは、上述したとおりである。たしかに、受給者がある時点で相当額の金品を受領するのに先立ち、それが返還対象となり得ることを保護実施機関が受給者に対し説明しており、また受領時から間を置かずに費用返還決定を行ったのであれば、当該金品の善意での費消や、返還に伴う生活への影響を考慮する必要は大きくないといえそうである。もっとも、ここでは、費用返還決定に際して自立助長に関わる受給者の事情を考慮しなければならない点に、あらためて留意する必要がある。つまり、返還が受給者の生活や自立を阻害することになるおそれがあるかという消極的な意味にとどまらず、当該金品が受給者に給付される趣旨を顧慮しつつ、特定の用途に充てることが受給者の自立の助長に資するものであるかという自立助長の積極的な側面を考慮することが求められるのである。

行政実務でも一定範囲においては、この要請に応えた解釈運用がみられる。「費用返還等の取扱いに係る課長通知」は、「法第63条に基づく費用
30(470) 法と政治 69巻3号 (2018年11月)

返還については、原則、全額を返還対象とすること。」と規定する一方、「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、その一つに、「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保護の実施機関が認めた額。」を挙げる。これは、実務では「自立更生費」または「自立更生免除」等と称されている⁽⁵⁶⁾。この通知は、費用返還決定に関する裁量基準に相当するものであり、それゆえ、これに即して同決定を行うとともに、個別事例の事情によってはこれに明示された事由に限定されず、それ以外の事由も考慮する義務が認められる。

裁判例もまた、こうした行政解釈を参酌しつつ、保護実施機関が費用返還決定に際して自立更生免除に関する事項を考慮すべきであることを前提とした審査を行っている。たとえば、福岡地判平成26年2月28日賃金と社会保障1615=1616号90頁は、保護実施機関は「返還額の決定に当たり、自立更生のためやむを得ない用途にあてられた金品及びあてられる予定の金品（以下、併せて「自立更生費」という。）の有無、地域住民との均衡、その額が社会通念上容認される程度であるか否か」という点について考慮すべきであるとしている。こうした考慮を求めるのは、「保護金品の一部が被保護者の自立及び更生に資する形で使用された場合には、その返還を免除することが、被保護者の自立及び更生を助長するという生活保護制度の目的にかなうという趣旨によるものと解される。」という理由による⁽⁵⁷⁾。これは、受給者が保有を認められていた生命共済契約に基づき入院給付金の給付を受けたため、費用返還決定が行われたという事案である。同判決は、受給者の病状からエアコン購入費用がその自立更生のためにやむを得ないものであり、それゆえ自立更生費に該当すると認められる余地が十分

あったとして、同決定について裁量権の逸脱または濫用を認めてこれを違法と判示した。

なお、行政実務で自立更生費として認められる使途としては、通例、家電製品などの生活用品の購入が挙げられる一方で、生活費としての費消や借金や滞納家賃など債務の返済は認められていない。ただ、過誤支給ケースであれば、費用返還決定時に受給者が生活費等のためにすでに費消している状況は容易に想定されるところであり、その場合は、自立更生費ないし自立更生免除というかはともかく、個別事情により使途を問わずに返還免除の対象となりうる。また、後掲大阪高判平成25年12月13日賃金と社会保障1613号49頁のように、当該事例に特有の事情を斟酌して保護を受給していなかった間の借り入れへの返済に充てることも認められよう。

(5) さらに留意されるのは、自立更生免除は、受給者が受領した金品(の一部)を費用返還決定前にすでに費消しており、かつその使途が「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」に該当するという場合に限られず、費用返還決定にあたって返還額から「自立更生のためやむを得ない用途にあてられる予定の金品」を控除することが運用上認められている点である。ただし、返還請求に際して自立更生免除の取り扱いについて受給者に対し十分に周知されているわけではなく、そもそもその存在を知らない受給者がほとんどである。この点に関して、自立更生免除はあくまで例外的取り扱いであって全額返還が原則であるという法63条解釈を前提に、また生活保護法には費用返還決定にあたって受給者にその説明や聴取をする義務を定めた明文の規定はないことから、保護実施機関は受給者に対し自立更生免除について積極的に説明をして物品購入等に関する需要や意向を聴取することは義務づけられないという考え方がある。

しかしながら、自立更生免除は裁量基準に当たる「費用返還等の取扱い
32(472) 法と政治 69巻3号 (2018年11月)

に係る課長通知」等で明示的に認められているところであり、これを公正かつ公平に運用するためには、行政手続法の目的にも照らして、受給者にこの取り扱いの存在、同通知の内容を知らせておくことが求められる。つまり、保護実施機関は費用返還決定に先立ち自立更生免除が可能であることを受給者に説明し、受領した金品の使途に関する意向を聴取することが要求されるのである。⁽⁵⁸⁾ 保護実施機関は、同決定に関する判断において、受給者から生活実態や使途の意向を聴取し、その自立助長に資する使途に関わる事情を調査把握したうえで、自立更生免除の可否を検討する必要がある。費用返還決定に関する裁量の司法審査ではこの点が問われることになる。

実際に保護実施機関が費用返還決定に先立ち自立更生免除の取り扱いを受給者に告げている例は、いくつかの裁判例からもうかがうことができる(他方で、こうした取り扱いを受給者に知らせていない事例は少なくないと見受けられる)。たとえば、東京地判平成27年3月10日は、保護実施機関の担当者の勧めで障害基礎年金の裁定請求を行い、保護開始時より過去に遡った時点で受給権を取得したとして同年金の支給を受けたことから、保護開始から同年金を受領するまでの期間に実施された保護費用全額の返還決定が行われた事案である。ここで担当職員は、裁定請求の後、同年金が遡及支給された場合は実施済みの保護費用を返還しなければならないこと、その場合でも自立更生に充てる費用は返還対象額からの免除が認められる可能性があること、およびその例として生活必需品に当たる生活用品や家電製品で現在なくて困っているものを購入し、または壊れたものを買い替える必要があるれば、その分は返還しなくても良いことを受給者に対してあらかじめ説明している。同判決は、受給者が同年金の裁定、受領から返還決定に至るまで自立更生免除の申出をしなかったこと、また受給者世帯の収入状況と返還後も手元に残る年金額に照らすと当面の間は保護を受給せず

に生活できることから、費用返還決定について裁量権の範囲の逸脱または濫用を否定した。また、同じく障害基礎年金が遡及支給された事案で、大阪高判平成18年12月21日裁判所ウェブサイトでは、保護実施機関が自立更生のためにやむを得ない物品の購入費用は返還金額から控除される旨を説明し、これを受けて受給者が電子レンジと洗濯機の購入費用の控除を求めたこと等に照らし、返還決定に当たり申出のあったこれら物品の購入費用のみを控除した保護実施機関の判断に裁量権の逸脱、濫用がないと判示している。

これに対して、保護実施機関が相手方受給者に自立更生免除を説明してないうえ、返還の相手方である受給者の生活実態や自立更生に関する需要に関する事情の聴取等について調査していない場合、このことが費用返還決定の違法事由となるかという論点が存在する。

調査義務に言及する裁判例として、前掲大阪高判平成25年12月13日が挙げられる。これは、保護開始前の受給権発生日に遡及して支給された障害基礎年金について費用返還決定が行われた事案である。同判決は、相談時に担当職員が不適切な対応をした結果、申請に至らず生活に困窮して知人等に借金したという保護開始前の事情があったにもかかわらず、保護実施機関がこれを考慮することなく年金の遡及支給分97万円余を返還額として決定した処分について裁量権の逸脱を認めている。ここで注目されるのは、受給者が上記相談後に要保護状態に陥り保護開始に至るまでの生活実態、自立更生のための需要、借金した事情について保護実施機関が聞き取り調査する義務があったが、この調査を尽くさなかった点について手続的瑕疵を認め、結論として費用返還決定を取り消している（ただし、調査が不十分であったことについて手続的瑕疵が認められているものの、そのみで返還決定を取り消したわけではない⁽⁵⁹⁾）。

また、重複支給ケースの典型例ではないが、保護受給者が特別障害者手
34(474) 法と政治 69巻3号 (2018年11月)

当を受けていたにもかかわらず保護実施機関の処理の遅滞によりこれを収入認定せず、同手当受給後6年ほど経過した時点で(時効消滅分等を除く)50万円余の費用返還を求める処分の違法が争点となったという事案で、熊本地判平成30年3月30日は、自立更生費に関する調査および検討過程における瑕疵があったとして、これを理由の一つとして同処分を取り消している。すなわち、保護実施機関が同処分にあたって行った原告世帯の自立更生費用の有無に関する調査および検討は、領収証および保証書の提出を指示するにとどまる不十分なものであり、実際に原告は家電製品を購入しており、これらの購入費が自立更生費用として認められる余地も十分にあったと考えられることを踏まえると、原告が領収証等がないと返答したことから直ちに自立更生費用がなかったものと扱うのではなく、たとえば領収証の再発行を促す、原告宅を訪問して家電製品の有無を確認してその取得経緯について聴取するなど、その他の自立更生費用の挙証手段についても検討し、より丁寧な調査および指導を尽くすべきであったという⁽⁶⁰⁾。

このように、保護実施機関が受給者の自立更生に関する需要に関する事情を十分に調査把握していないことの背景には、法63条の趣旨の解釈を誤りこうした事情について考慮を尽くしていないことがある。これは、考慮の瑕疵に起因する調査不備の瑕疵とみることもできる⁽⁶¹⁾。他面で、行政実務では受給者の自立助長に関わる事情を調査把握することには困難さが残⁽⁶²⁾る。こうした実情を直視すれば、さしあたりは行政運用において、自立更生免除という取り扱いの周知・説明とともに、受給者からの申告に関する手を整備したうえで、これを厚生労働大臣は処理基準(地方自治法245条の9)として定めることが肝要であろう。

5. 返還または徴収の方法に関する法改正とその問題

(1) 法63条に基づく費用返還決定は、金銭納付義務を課す総額を確定するものであり、具体的な返還の方法まではその内容には含んでいない。とくに過誤支給ケースでは既支給分をすでに費消しており、総額を一括して返済することが困難であることが多いから、この場合、行政実務では通例、受給者の生活状況や収入・資産等を勘案して一定額の分納返済という方法がとられている。上述したように、保護実施機関は、費用返還決定に際して、返還が相手方受給者の生活に与える影響、とくに最低生活水準を下回る困窮に陥る可能性、その自立を阻害するおそれ等を考慮しなければならぬのであり、こうした考慮義務は、月々の返済額や返済期間等に関する判断にも及ぶと考えられる。前掲熊本地判平成30年3月30日もまた、「本件処分〔法63条に基づく費用返還決定〕は徴収段階においては分割返納を求めることを前提として、検討が進められたと認めることもできる。しかしながら、分割返納であれば常に被保護者世帯の自立を阻害することはないといえる根拠は何らなく、分割返納を見越した処分をする場合であっても、家計状況等に照らして返納させることが対象世帯の自立にいかなる影響を与えるか、どの程度の支払額であれば自立を阻害しないかについて具体的な検討をすることが不可欠である。」と述べており、このような考え方を明らかにしている。

ただ、具体的な返済方法は、費用返還決定の後に、保護実施機関が受給者に提案し、両者間の協議を経て確定されているのが実情である。こうした運用を前提とするならば、保護実施機関は、返還総額を内容とする費用返還決定をするに際し、分割返済額・期間等の具体的な返還方法についても上記の観点からの考慮を尽くすべきであり、同決定後、この点に関する判断を踏まえ、具体的な返済方法に関する協議を行うことが求められる。

また、とくに返済総額が高額に上り返済期間が長期にわたるようなケースでは、その間に相手方の収入（保護費を含む）その他生活状況が大きく変動することも予想されるから、保護実施機関は返済期間中もその状況を把握し、事情の変化に応じて負担軽減のために返済方法の変更を柔軟に認めることも要請される。

(2) 費用返還決定の相手方が生活状況等の変化に伴い返済困難となった場合、その対応は、地方公共団体の債権に関する一般的な手続が法63条の費用返還にも適用されることで可能であったといえる。ここでは、債務者が無資力またはこれに近い状態にあるときは、履行延期さらに免除の対象とする取り扱いが予定されている（地方自治法240条、同法施行令171条の6以下⁽⁶³⁾）。

ところが、第196回国会で成立した改正生活保護法（2018年6月8日公布）により、こうした返還または徴収の方法に関する従前の取り扱いが大きく変えられることとなった。一つは、保護実施機関が法63条に基づき決定した返還金について国税滞納処分⁽⁶⁴⁾の例による徴収を認める法77条の2が導入されたことである。もう一つは、法78条の2が改正されてその適用が法78条に基づく費用徴収にとどまらず法63条の費用返還に拡大された結果、保護実施機関は受給者に支給すべき月々の保護費と返還額（多くは分割返済の額）とを調整（いわば保護費から徴収額を天引き）して徴収することが可能となったことである。本稿でいままで述べてきたところに照らすと、この改正については次のような問題を指摘することができる。

ア) 従来、行政上の強制徴収の対象とされている金銭納付義務の性質・内容という視点からみると、地方公共団体による強制徴収の対象として法定されているのは、地方税、国民健康保険料、介護保険料等であり（地方自治法231条の3第3項など参照）、これらは、徴収の実効性確保に加え、賦課要件や納付額に係る基準が法令上明確に規定されており、賦課徴収の

大量反復性に鑑みた業務コストの節減という趣旨による。⁽⁶⁵⁾これに対し法63条に基づく費用返還は、大量反復して実施されるものではない。返還事由が事例に応じて多様であり、その認定および返還額の決定は、保護実施機関が相手方の最低生活や自立助長に関わる事情の考慮を尽くして行う裁量的判断に委ねられている。そして、具体的な返還方法は運用上、保護実施機関と相手方との協議をつうじて確定されている。これらの点で、債権の発生事由・内容、徴収の有り様等において、地方税や保険料等とは異質のものであるといえる。

イ) 行政上の強制徴収の対象とすることは、法63条の趣旨に即して行われるべき返還・徴収に関する運用の有り様を大きく変えることになる。法77条の2を導入する立法理由について、法63条による返還債権が破産管財人による破産法162条1項1号に基づく偏波行為の否認権の行使の対象となり、他の債権に優先して回収することができない事例があることを踏まえたものであるという説明があるが、⁽⁶⁶⁾行政上の強制徴収の仕組みの採用は、たんに破産法上の取り扱いの特例という範疇にとどまるものではない。たしかに、「滞納処分⁽⁶⁷⁾の執行等を行うことによってその生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」は滞納処分の執行が停止されうる(国税徴収法153条⁽⁶⁷⁾)。それゆえ、保護受給者で預貯金等の資産を保有しないような場合は滞納処分が行われないと推察されるが、強制徴収の対象となることが保護行政の現場に事実上与える影響が懸念される。つまり、費用返還決定によって債権が確定した後であっても相手方の生活状況等に応じた分納額・期間等の返済方法をその後に変化した事情に応じて変更し、さらに無資力等の場合には履行延期または免除を行うことが要請されるにもかかわらず、こうした個別事情に応じた柔軟な取り扱いをする余地が狭められ、もっぱら返還義務の履行が重視される運用になることが推測される。

ウ) ただし、福祉事務所の算定誤りによる過払い分の返還金は、行政上
38(478) 法と政治 69巻3号 (2018年11月)

の強制徴収の対象から除外することが想定されている。すなわち、法77条の2第1項は、行政上の強制徴収の適用を除外する余地を厚生労働省令に委任しており、そこにそのような返還事由が規定される予定であるという説明である⁽⁶⁸⁾。もっとも、そこでいう算定誤りは、過誤支給ケースで当該過誤について保護実施機関側に帰責性がある場合一般というより、データ処理上のミスが明白であるような場合を念頭に置くものと推察される。実際には、過誤の帰責性それ自体が当事者間で争いになる例が少なくないことも勘案すると、強制徴収の除外事由を省令で明確に特定することには限界があるように思われる。

エ) 法78条の2に基づき保護費からの徴収額の天引きを可能にした理由については、受給者が返済のために金融機関への口座振り込み等をする手間がかかったり、振り込み忘れ等による返還金の回収の漏れが生じたりするなど、受給者と福祉事務所の双方に負担が生じているとの意見が地方自治体から寄せられていたと説明されている⁽⁶⁹⁾。この措置は、過払分を費消した債務者が引き続き保護を受給しているために行政上の強制徴収が困難である場合であっても確実に徴収する方法といえるが、その反面、保護費からの天引きは債務者に最低生活水準を下回る困窮を強いる事態に至る点でとりわけ問題が大きい。この点に関しては、①受給者からの申出に基づき、②保護の実施機関が生活の維持に支障がないと認めた場合に限り、保護費との調整を可能としたという説明が参照される⁽⁷⁰⁾。

もっとも、この歯止めに関しては次のような問題がある。すなわち、まず、②については、運用上、任意の意思に基づく申出という趣旨が形骸化するおそれが懸念される。というのは、「費用返還等の取扱いに係る課長通知」によれば、法78条に関する申出についてあらかじめ保護開始決定等の時点で申出の趣旨および取り扱いについて説明し、必要事項を記載させた書面の提出を求めることとされている（なお、いったん行った申出の

取り消しは認められている)。これと同様に法63条の費用返還に関しても、こうした申出書を、返還事由が生じておらず返還額も不明である保護開始決定の時点であらかじめ受給者に提出要求する運用となることが予測される。次に、⑥については、不正受給に係る法78条の費用徴収であっても受給者の生活の維持に支障がない程度の徴収金額を決定しており、法63条の返還金の徴収もこれと同様の対応にすることとされている。具体的には、前掲課長通知では、保護金品と調整する金額は、単身世帯については5000円程度、複数世帯であれば1万円を上限額とされており、法63条の返還金の徴収についても同様の取り扱いが予定されている⁽⁷¹⁾。もっとも、同通知によれば、この上限額に加算額相当分や就労収入にかかる控除額相当分を加えて徴収することも差し支えないとされており、これをそのまま法63条にも適用するのであれば、それは、要保護者が月々の最低生活費（当然その中には加算や控除が含まれる）を相当額下回る水準で生活することも法制度上織り込み済みであるということになる。

(3) 以上のほか、返還ないし徴収の方法のあり方に関連する問題として、従来の行政実務でみられる「収入充当」の取り扱いにも触れておきたい。これは、保護不利益変更決定に伴う不当利得返還または法63条に基づく費用返還としての手続を経ずに、保護実施機関が過払い分として返還すべき額を収入に充当して保護費を算出し保護変更処分をするものである。その結果、その分の保護費が減額されることから、これに不服があるときは同変更処分を争うことになる。

この取り扱いは、そもそも保護費が基本的に1か月分を前渡しする方法により支給されることから、実際の収入の変動等に応じてたびたび用いられるが、金銭の融通性に鑑みた事後的費用調整の一手段という側面を有するものである。それだけに法78条の2に基づく調整ないし天引き措置と同じく確実な費用返還の仕組みといえるが、生活保護法にはこれを許容す

40(480) 法と政治 69巻3号 (2018年11月)

る規定は存在せず、行政解釈によって認められている。ただし、これが許容されているのは、返還事由を確認した月からその前々月までの過支給分の返還額であり、これを（分割して）次回の支給月以後の収入に計上してその分の保護費を減額する。ここでも、先行する給付決定の取り消し（これに相当する遡及的な保護変更決定）は行われず、収入充当分を減額した保護変更決定の通知の中でこの取り扱いをする趣旨が相手方に明示される。⁽⁷²⁾

こうした収入充当による保護不利益変更処分の違法性が争われた裁判例として、まず、最判平成20年2月28日判時2044号50頁が挙げられる。ここでは、原告である受給者に支給した生活扶助費のうち外国滞在期間中の支給分を、法63条に基づく費用返還決定によらず事後の支給月の保護費から差し引いた措置の適法性が争点の一つとなっている。同判決は、原告が保護を受け始めて間もない時期にタイへの渡航費用として7万円余を支出可能であったこと等から、本来その最低限度の生活の維持のために活用すべき金銭を保有していたことが明らかであり、平成13年6月分の生活扶助は、原告の保有する金銭で満たすことのできない不足分を補う程度を超過してされたこととなるから、上記金額を超えない金額を同年9月分の生活扶助から差し引く保護変更決定は適法であると判示し、こうした取り扱いを許容している。⁽⁷³⁾次に、大阪地判平成22年1月29日判例自治333号66頁がある。同判決は、保護費の過支給が生じた場合、これに近接した範囲（過支給事由がその確認月またはその前月に生じた場合）では、法63条に基づく返還決定によらずこれを収入として認定する取扱いが法63条の趣旨に反するということではできず、こうした取扱いも法の許容するところであるとして、収入充当それ自体は適法としている。⁽⁷⁴⁾

このような収入充当は、あくまで運用上の便宜に鑑みた短期的な措置として認められているとしても、法63条の趣旨を踏まえた保護実施機関の裁量的判断を介在させるものではなく、また法78条の2に基づく保護金

品と返還額の調整（天引き）に先立つ相手方の同意を要件とせず、さらに強制徴収の手続も践むことなく、給付決定の取り消しに伴う不当利得返還や法63条に基づく費用返還を代替するものといえる。この点に留意すると、この取り扱いによる保護不利益変更決定ができることを前提とするとしても、同決定に際して（収入充当時点が返還事由の発生時に近接しているから考慮事項とその重み付けに差異があるとはいえ）上述した事項を考慮すべきであると考えられる。

むすびにかえて

最後に、いままでの検討から明らかになった点を確認しつつ、生活保護法における事後的費用調整のあり方について今後に残された課題を提示することで、むすびにかえたい。

法63条に基づく費用返還は、生活保護法における包括的な事後的費用調整として運用されてきた。これは、事情に即応して変動する保護給付の法律関係の特徴に鑑み、費用返還義務を課す行政処分に一元化した仕組みである。同時に、費用返還決定は、返還事由の認定と返還額の決定をその内容に含んでおり、給付決定の取り消しと不当利得返還請求を機能的に代替するものである。したがって、その裁量的判断は、行政処分の取り消し制限の法理や民法不当利得法における比較衡量、とくに信頼保護に基づくものでなければならず、さらに生活保護法の目的である最低生活保障と自立助長に関する事項の考慮を尽くしたものでなければならない。

また法63条に基づく費用返還が、急迫保護のほか過誤支給、重複支給という異なる事由に適用されることから、それぞれの事由について上記の観点からの裁量統制論を構築すべきである。

過誤支給ケースでは、保護実施機関の判断過程において、過誤の帰責事
42(482) 法と政治 69巻3号 (2018年11月)

由が受給者にあるのか、受給者が過支給の事実について善意でありこれを信頼してどのような用途に費消したのか、受給者の収入・資産その他生活状況を勘案すると、返還によってその生活にどのような影響が生じるのか、その自立を阻害するおそれがあるか等に関する考慮のあり方が問われており、考慮の瑕疵が認められる場合には費用返還決定が違法となりうる。なお、受給者に帰責事由があるなどその信頼が保護に値しないと認められる場合でも、困窮原因を問わず最低生活を保障する法1条・2条に照らすならば、返還に伴い受給者が最低生活水準を下回る困窮に陥るおそれがあるときは、この点をどのように考慮したかが問われることになる。

また、重複支給ケースにおいては、損害賠償との調整という問題が保護給付に関してもあらわれるという視座が必要となる。重複補填の調整という視点からは、精神的損害を補填する慰謝料など、これに相当する給付が生活保護法上存在しないものはカテゴリカルに費用調整の対象からは除外されうる。他方で、年金等の遡及支給も含め費用調整の対象になりうるものであっても、費用返還決定においてはこれを一定の用途に充てることが受給者の自立の助長に資するか否かに関わる事情を考慮すべきである。自立更生免除を定める厚生労働省の通知は、こうした観点からの保護実施機関の考慮義務に関する裁量基準として位置づけられる。それゆえ、これに即して裁量権を行使するほか、個別事情の考慮が求められる。ただ、自立の助長に関わる受給者固有の事情を保護実施機関が十分に調査把握することは實際上困難であるから、この取り扱いの周知とともに手続を整備する必要がある。

費用返還決定に際して返還による生活への影響を考慮する義務は、返還の範囲のみならず返済方法にも及ぶ。同決定により返還額が確定した後も、相手方との間で具体的な返済方法について協議を行い、返済期間中もその状況を把握し、生活状況の変化に応じて返済方法の変更を柔軟に認めるこ

とが要請される。この見地から、また、最低生活費を割り込む生活を強いるおそれがあることから、法63条の返還金を行政上の強制徴収および保護費からの天引き措置の対象に加える2018年生活保護法改正は、問題が大きいといえる。

以上を踏まえて今後の検討課題を提示するならば、まず、生活保護法の解釈または運用上、法63条に基づく費用返還のほかに、保護給付決定の取り消しと不当利得返還請求、収入充当といった事後調整の余地があるが、生活保護法上は63条の費用返還を基本的な仕組みとして採用していると解されるから、比較衡量に基づく裁量的判断を求める法63条の趣旨が後二者にも及ぶことを前提にしつつ、これらの守備範囲を限定する解釈運用が要請される。

次に、本稿で取り上げた問題を根本的に解決するには、事由の類型に応じた事後的費用調整規定を新たに設ける立法が望まれる。受給者への返還義務賦課（それに先立ち損害賠償請求や年金裁定請求などの手続負担を受給者に負わせる）という形での問題処理にとどめず、ドイツ最低生活保障法でも認められているような保護費支弁者による代位取得・求償の仕組み⁽⁷⁵⁾の導入が、そこでの検討課題に位置づけられる。その対象としては、第三者に対する損害賠償請求権のほか、生活保護法に優先する年金など他の社会保障給付請求権、扶養義務者に対する扶養請求権などが想定される。

さらに、費用返還は、その範囲（とくに自立更生免除）をめぐる争訟事件をみても、生活保護法における収入認定除外や資産保有限度、特別基準と一時扶助費⁽⁷⁶⁾のあり方と密接に関わっていることが分かる。受給者の保有しうる金品や一時的な最低生活需要を満たす給付が運用上きわめて限定されていることが、事後的費用調整の局面で返還額とそこから控除される範囲をめぐる議論を事実上複雑にしているといえなくもない。これらに関する行政解釈・運用を抜本的に見直すと同時に、生活保護に関する規律を法44(484) 法と政治 69巻3号 (2018年11月)

令化するという課題が今日もなお残されている。

注

- (1) 法63条に基づく費用返還をテーマに掲げた近年の論考として、丸谷浩介「生活保護法63条による費用返還」週刊社会保障2710号（2013年）44頁、同「生活保護法63条費用返還における調査義務」賃金と社会保障1588号（2013年）47頁、稲森公嘉「生活保護費の過払いと費用返還の方法」週刊社会保障2781号（2014年）50頁などがある。
- (2) 法4条3項の「急迫した事由がある場合」については、最低生活の維持ができないというだけでなく、「生存が危くされるとか、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」を意味するとして限定的に解されている。小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』（中央社会福祉協議会、1951年）122頁以下参照。しかしながら、そうした状況に至る前であっても、利用しうる資産を活用して生活費に充てる時間的余裕のない場合を含むものとして、より広く解すべきである。加藤智章＝菊池馨実＝倉田聡＝前田雅子『社会保障法〔第6版〕』（有斐閣、2015年）382頁以下〔前田〕参照。
- (3) この点に着目して法4条3項に基づく保護の受給者は本来的な受給資格を欠くという解釈がある。他方、法4条1項と同条3項の関係において後者は前者の入念規定ないし確認規定であるという解釈もみられる（小山・前掲注(2)書120頁など参照）。いずれにせよ、法4条1項の受給要件を満たさない者であっても同条3項に基づき保護を行うことができ、また急迫の程度によってはこれに保護を開始する義務が生ずると解される。裁判例では、法4条3項にいう「急迫した事由」が認められるから福祉事務所長は保護を開始すべきであったとして申請却下処分を取り消した裁判例として、大阪高判平成25年6月11日賃金と社会保障1593号61頁参照。
- (4) 小山・前掲注(2)書649頁以下、木村忠二郎『生活保護法の解説』（時事通信社、1958年）364頁参照。
- (5) なお、1929年制定の救護法26条および1946年制定の旧生活保護法32条には、資力があるにもかかわらず保護をしたとき費用の全部または一部を徴収する旨の定めが置かれていたが、現行法63条の「急迫の場合等において」という例示は存在しなかった。稲森・前掲注(1)論文50頁以下も参照。
- (6) ただその一方で、同判決は、保護の停廃止または変更決定により、保

- 護給付決定の効力を（全部または一部）消滅させて公法上の不当利得として返還させる方法によることもできる」とも述べる（この説示は原判決である東京地判平成24年12月13日訟月60巻2号394頁を踏襲したものである）。
- (7) 生活保護問答集問13-1『生活保護手帳別冊問答集2017』（中央法規、2017年）405頁参照。「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日社援保第033001号厚生労働省社会・援護局課長通知にも同様の記述がみられる。
- (8) 小山・前掲注(2)書649頁。裁判例も同旨。この旨を明示するものに、前掲東京高判平成25年4月22日、前掲東京地判平成24年12月13日など。なお、森川清『改正生活保護法』（あけび書房、2014年）144頁は、現物給付である医療扶助等を支給していた場合、保護給付決定の取り消しにより医療機関等への支払も取り消されて、保護実施機関は医療機関等から返還を受け、その結果、医療機関等は被保護者に請求しなければならないが、善意の第三者である医療機関等にこのような負担をさせるのは適切でなく、法律関係を簡明ならしめるために法63条が規定されたという。もっとも、社会福祉や医療等の法制度でも第三者に現物給付を委託する法律関係では同様の問題が生じうるが、これらには法63条のような費用返還決定の授權規定は設けられていない。
- (9) 生活保護問答集問13-1『生活保護手帳別冊問答集2017』405頁によれば、不正受給の意図があったことが立証されることが法78条の費用徴収の要件であり、それが立証困難であるが返還が必要とされる場合は法63条の適用対象になる。法63条と法78条の適用関係については、神戸地判平成30年2月19日裁判所ウェブサイトを参照。また、徴収金への加算は罰則の趣旨で徴収されるものであると説明されている。
- (10) 吉永純『生活保護の争点』（高菅出版、2011年）263頁以下は、障害年金について、年金受給権が客観的に確実性を有するに至ったと判断される時点、すなわち支給裁定の時点で資産として扱い、裁定時から年金受領時までの保護費に限って法63条の返還対象とし、それ以外は収入として認定する取り扱いをすべきであるという。
- (11) 後掲注(13)も参照。
- (12) 不正受給に対する法78条に基づく費用徴収に相当する「不正利得の徴収」を定める規定は、他の社会保障法令にも存在する。たとえば厚生年金保険法40条の2は、「偽りその他不正の手段により保険給付を受けた者があるときは、実施機関は、受給額に相当する金額の全部又は一部をその者から徴収することができる。」と規定する。同様の規定として、健康保険

法58条1項、児童手当法14条、介護保険法22条1項、雇用保険法10条の4など。

- (13) 不正受給についても生活保護法を含め社会保障法令には給付決定の取り消しの根拠規定は存在しない。堀勝洋『年金保険法〔第4版〕』（法律文化社、2017年）370頁以下は、不正利得の徴収の前提として裁定処分を取り消しは前提とされていないという。他方、碓井光明『社会保障財政法精義』（信山社、2009年）142頁は、前掲注(12)に挙げた不正利得の徴収に係る各規定においては、一定の額の金銭の納付を命ずる処分と金銭の給付決定の取り消しの性質を併せもつ処分が予定されているとみる。
- (14) 大判昭和8年2月23日法律新聞3531号8頁参照。なお、窪田充見編『新注釈民法（15）債権（8）』（有斐閣、2017年）113頁〔藤原正則〕は、非債弁済で比較法的に見ても問題なく利得消滅が肯定されるのが恩給・遺族年金が過払いされたケースであり、この場合は、社会保障上の給付は受給者の生活保障を目的としており、受給を受けた年金などは即座に生活費にあてられ、しかも年金水準が生活様式を決定するのは当然であるという政策的思考が、利得と消費の因果関係を肯定しやすくしているという。ただし、後掲注(28)も参照。
- (15) これに対し、控訴審である東京高判平成16年9月7日判時1905号68頁も比較衡量による職権取消し制限の余地を認めるが、違法な年金の裁定の効果を維持することは不当・不公平な結果を招来し公益に著しく反する一方、かかる年金の支給を受け得た原告の利益が害されることになってもそのような利益は本来的には法的な保護に値しないものであり、また誤った年金額の裁定については不正確な申告をした原告の側に主たる原因があったものと認定して、職権取消しおよび内払調整は適法であると判示した。
- (16) 同判決は、前掲高松高判昭和45年4月24日の原判決である。碓井・前掲注(13)書151頁以下は、松山地宇和島支判昭和43年12月10日の考え方を参考に、受給者の責めに帰すべき事情のない場合には裁定取消しの効果は将来に向けてのみ適法であると解すべきであるという。遠藤博也『実定行政法』（有斐閣、1989年）140頁以下もほぼ同旨。
- (17) 中川丈久『『職権取消しと撤回』の再考』水野武夫先生古稀記念論文集刊行委員会編『行政と国民の権利』（法律文化社、2011年）377頁以下参照。高木光「法治主義と信頼保護」曾和俊文ほか編『行政法理論の探究』（有斐閣、2016年）75頁以下は、信頼保護原則という観点から職権取消しの権限を有する行政庁の「裁量」の行使としての「考慮義務」に言及する。なお、中川・前掲書386頁以下は、前掲東京地判平成16年4月13日を、信

頼保護の観点からあえて取り消しの行為を違法と評価すべき特段の事情があるか否かという点も取り上げた例とみる。

- (18) 小滝敏之『補助金適正化法解説〔全訂新版(増補第2版)〕』(全国会計職員協会, 2016年) 258頁以下は, 相手方の返還義務を具体的に確定させる手続が必要であり, 返還すべき金額を個々具体的に確定させる意思表示として補助金の返還命令という行政処分形式をとったものと考えられるという。ただし他方で, 補助金等適正化法10条の事情変更による交付決定取消しについて既執行部分の取消権の行使が制限されること等から補助金等を返還させる事態は生じないという。碓井光明『公的資金助成法精義』(信山社, 2007年) 215頁以下も参照。
- (19) 米丸恒治「給付行政行為の撤回の遡及効」行政社会論集4巻2号(1991年) 25頁以下参照。宇賀克也『行政法概説I〔第6版〕』(有斐閣, 2017年) 372頁もまた, 補助金の目的外使用のために補助金交付決定が撤回された場合, 補助金等適正化法18条により過去に使用した分を含めて補助金の返還請求をすることができることを, 撤回の効力の遡及を認める例と解釈する余地があるという。小滝・前掲注(18)書195頁・249頁以下も参照。芝池義一『行政法総論講義〔第4版補訂版〕』(有斐閣, 2006年) 183頁は, 原理上撤回には遡及効がないが, 法律により遡及効ないし遡及的措置が認められる例として, 補助金等適正化法17条・18条のほか, 青色申告の承認の遡及的撤回(所得税法150条1項等)を挙げる。高木光『行政法』(有斐閣, 2015年) 142頁は, さらに進んで, 撤回の遡及効の余地を認め, 定義においてそれを含める方が, 実定法制度の説明としても, また, 利益衡量の結果に即して様々な類型的処理を可能にすることから理論的に優れているという。
- (20) 不正受給の場合の給付決定の取り消し(撤回に当たる場合もある)と既支給分の返還については, 前掲注(13)を参照。なお, 法28条5項, 法62条3項に基づく廃止決定は行政処分たる給付決定の撤回に相当するといえるが, これに伴う既支給分の返還請求は通例は問題とならないといえる。
- (21) 大阪地判平成22年1月29日判例自治333号66頁は, 「そもそも, 生活保護が, 現実に生活に困窮する要保護者の最低限度の生活の需要を満たすことを目的とし, 現在の最低限度の生活の需要に着目してされることを前提とするものであることからすれば, 遡及的な保護の変更や廃止の決定は, 本来法の予定するところではないというべきである。」という。注(26)も参照。
- (22) こうした特徴からすれば, 違法な保護給付決定について職権取消しの

制限によりその効力を将来的にも維持するのが妥当かという問題が生じることはほとんどないであろうが、住宅扶助基準の改定に関わる運用でみられたように、暫定的にせよ従前の行政処分による給付額が維持されることはある。老齢加算を廃止する保護基準の改定についてであるが、最判平成24年2月8日民集66巻3号1240頁および最判同年4月2日民集66巻6号2367頁もまた、受給者の期待的利益や生活への影響等の観点からみて、厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱またはその濫用が認められる場合のあることを示唆している。これを信頼保護の観点に基づくものという理解について、前田雅子「保護基準の設定に関する裁量と判断過程審査」曾和俊文ほか編『行政法理論の探究』（有斐閣、2016年）315以下参照。

- (23) 遠藤博也『行政法学の方法と対象』（信山社、2011年）201頁は、事情変更にあっては、ある事態の事後的発生か事後的発見かの関係が微妙なことがあり、一連の行政過程の中への組み込まれ方の如何により、職権取消しと撤回との区別が困難な場合が多いという認識を示している。
- (24) 小山・前掲注(2)書411頁以下参照。
- (25) 財務処理上は、地方自治法施行令159条に従い、誤払いや過渡しとなった金額等の「戻入」の手続がとられている。生活保護問答集問13-2 答2『生活保護手帳別冊問答集2017』406頁以下参照。
- (26) 生活保護問答集問13-2 答2『生活保護手帳別冊問答集2017』406頁以下参照。保護費は各月の初めに前渡しされる。行政処分の安定性などの見地から3ヶ月という審査請求期間が目安にされている。前掲大阪地判平成22年1月29日は、「保護費の減額事由が生じたことが後に判明した場合において、遡及して保護の変更決定をすることが許されるのは、当該減額事由が生じた時点から数か月程度に限られるというべきであり、少なくとも、当該事由が生じた時点から半年を超えて遡及的な保護変更決定をすることは、法が63条において過支給が生じた場合の処理を定めた趣旨に反し、違法というべきである。」と述べて、保護費の減額事由（入院）が生じた時点から9か月余り経過した時点で約7ヶ月も遡及して行った保護費減額処分について、法63条の趣旨に反し違法であると判示している。
- (27) 行政実務では、取り消しと不当利得返還請求によらず、もっぱら法63条に基づく費用返還決定を行うことも認められている。生活保護問答集問13-4『生活保護手帳別冊問答集2017』409頁参照。
- (28) 内田貴『民法Ⅱ〔第3版〕』（東大出版会、2011年）608頁以下など参照。窪田・前掲注(14)書248頁〔竹内努〕は、金銭の利得について利得消滅の抗弁が認められる場合は実務上ほとんどないという。障害年金の支給

裁定の職権取消しに伴う過払いの返還義務が争点となった事案で、前掲東京高判平成16年9月7日は、本文で紹介した考え方を前提に現存利益を認めて不当利得返還債務を肯定している。これに対し、その原審である前掲東京地判平成16年4月13日は、「恩給や年金など、その受給者が他に収入を受けられないことを前提として、当該金銭が全て生活費に充てられることが予定されている場合において、それが生活費に充てられたからといって、前記の一般論を適用することは不相当というべきであり、生活費として費消された場合においても、現存利益は存しないとみるべきである」という。前掲注(14)も参照。なお、阿部泰隆『行政法再入門(上)[第2版]』(信山社、2016年)123頁は、善意の受益者であっても現存利益の返還だけは求めるべきであるという立場から、現存利益については、受給した分が残ったとすると信頼が保護されないと同じことになるという一方で、使った分は現存利益ではないというべきであるが、残っている分については時効にかからない5年分を分割払いさせるべきであるという考え方を示す。

(29) 加藤雅信『事務管理・不当利得・不法行為[第2版]』(有斐閣、2007年)74頁以下は、不当利得の効果に関する特則的内容は、法的には有効でないが財貨移転を基礎づけると事実上考えられてきた「表見的法律関係」によって規律されると考えるべきであり、事実として存在した表見的法律関係の規範的意義を尊重すべき程度を個別事案に即して判断しなければならないから、具体的事案を離れて精算基準を示すことは実際上不可能であると述べる。

(30) 本文で述べたところを踏まえると、法63条の費用返還決定および不当利得返還請求について同様の比較衡量をつうじた判断が求められるから、いずれの法律構成をとるかによって(前者は保護実施機関の裁量審査という形になるとはいえ)裁判所の審査密度が大きく異なるべきではないように思われる。それゆえ、同じ事案の事後的費用調整に関して異なる法律構成をとることについて立法論も含め再考する必要があるように思われる。

(31) 小山・前掲注(2)書827頁以下参照。

(32) 池谷秀登『生活保護ハンドブック』(日本加除出版、2017年)252頁以下は、行政解釈に依拠しても、法63条に基づき全額免除を決定する余地があるという。吉永・前掲注(10)書268頁も同旨。

(33) 遠藤・前掲注(16)書140頁参照。ここでは、取消制限の根拠として、法的安定、信頼保護の要請と並列的なものとして生存権保障の趣旨が位置づけられている。なお、桑原勇進「授益処分取消制限法理の理論的基礎」行政法研究21号(2017年)106頁以下は、取消制限の根拠である信頼保護

の要請の憲法的根拠づけをめぐるドイツの議論を検討し、生活設計保護としての信頼保護の理解から、既に過ぎ去ってしまったことについては生活設計をし直すことができないので、遡及的に効力を消滅させること——それは既に給付されたものの返還を義務付けることである——はできないという論法が成り立つ（遡及的効力消滅を要求する公益との比較衡量の問題は残る）という。

- (34) なお、行政実務では医療扶助を実施した場合にその対象となった医療費の全額を法63条に基づく返還対象とする解釈運用であるため、事例によっては多額の費用返還が求められることになる（他方、第三者の行為により生じた被害に対する医療扶助については法76条の2により、これを支弁した地方公共団体が損害賠償請求権を取得する）。この点について、生活保護を受給すると医療保険の適用から除外されるが（国民健康保険法6条9号など）、被保険者であれば医療費の一部のみ負担することと均衡を失するから、返還の範囲を当該負担分に限定すべきであるという主張が存在する（吉永・前掲注(10)書269頁、森川・前掲注(8)書149頁以下など）。これに対して裁判例は、医療費の全額返還は違法でない」と判示している。たとえば東京地判平成27年3月10日は、「同条〔法63条〕は、生活保護の受給が適法であったことを前提としてその費用の返還義務を定める規定であって、生活保護を受給しなかったことを前提として当該世帯の経済的状況を再現すべきことを定める規定ではない（略）から、生活保護の実施機関において、返還すべき額を算定するに当たり、生活保護を受給しなかった場合に当該世帯が負担したであろう金額との均衡を考慮しなかったとしても、そのことが直ちに、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとなるということは困難である。」という。仮に同判決のような考え方を前提とするとしても、とりわけ医療費が高額に上る場合、その全額の返還義務を課すことが受給者の生活に与える影響を考慮しなければならないといえる。
- (35) 同旨、東京高判昭和48年7月23日判時716号43頁。この考え方によれば、医療扶助相当額が損害賠償請求権の範囲に含まれずその範囲で加害者が免責されることになるが、こうした結果を回避するため、不当利得や事務管理の一般理論による求償は可能であるという見解もみられた。前掲東京高判昭和48年7月23日の解説である西原道雄・社会保障判例百選46頁および遠藤巖三・社会保障判例百選〔第2版〕178頁、さらに小川政亮「公的扶助と被害者救済」ジュリ691号（1978年）145頁参照。
- (36) その後、同様の争点に関する裁判例で同最判が踏襲されている。奈良

地判昭和50年3月31日判タ324号287頁，高知地判昭和59年6月20日交民集17巻3号804頁，大阪地判昭和60年5月24日判タ565号178頁など。

- (37) 「第三者加害行為による補償金，保険金等を受領した場合における生活保護法第63条の適用について」昭和47年12月5日社保第196号厚生省社会局保護課長通知。
- (38) 生活保護問答集問13-6答(3)『生活保護手帳別冊問答集2017』411頁以下参照。これによれば，行政実務においても請求権等の客観的な確実性が指標とされており，それゆえ，請求権の種類等に応じて資力発生時点が異なり，請求権発生時＝資力発生時という定式は一貫していないことがわかる。本文に例示したもののほか，自動車事故の場合は，「自動車損害賠償保障法により保険金（強制保険）が支払われることは確実なため」，事故発生時点，また，「保護開始前の災害等により補償金・保険金等が保護開始後に支給された場合は，被災したことが明らかである限り，被災日より補償金請求権，保険金請求権等は客観的に確実性を有するものであることから」，保護開始時より資力があるものとし，他方で，離婚等に伴う慰謝料は，「調停・審判・訴訟等の結果，慰謝料請求権自体が客観的に確実性を有するに至った時点で捉える必要がある」から，保護開始時に調停等が継続中の場合は，「慰謝料請求権が確定した時点から資力が発生することとなるため，その時点以降収入認定をすれば足りる」という取り扱いである。
- (39) 良永彌太郎「公的扶助費用の法関係」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第5巻 住居保障法・公的扶助法』（法律文化社，2001年）296頁以下。
- (40) 碓井・前掲注(13)書414頁以下は，前掲最判昭和46年6月29日が資力発生時点と現実に資力を活用できる状態との間の時間的間隔を問題にしない点に疑問を呈し，紛争解決に長期間を要した後に損害賠償金を活用できるようになったときは，その時点の生活扶助等の必要性の判断に生かすことで足りると解する。
- (41) ただし，良永・前掲注(39)論文296頁以下は，現実に賠償金が支払われたときは，支払われた賠償金と保護費に現実的重複が生ずる限りで相互調整の観点から法63条に基づく費用返還義務が生ずると解し，これにより加害者の不当な免責および被保護者の二重利得は回避される（他方，現実的重複が生じない部分についてはこれを収入認定の対象として保護不利益変更処分を検討すれば足りる）という。この点で，受給者が賠償金を受領していない以上，損害賠償請求権が「利用し得る資産」に該当することを

否定する反面、賠償金を受領したときは二重利得を回避するために、過去の賠償請求権発生時点に遡って現実的重複部分を調整する、すなわち法63条の費用返還義務の対象とすることを認める考え方とみられる。

(42) 岩村正彦『社会保障法Ⅰ』（弘文堂、2001年）82頁以下、西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003年）79頁以下参照。

(43) 前掲注(35)に引用した各判例解説と論文、吉永・前掲注(10)書264頁以下参照。

(44) それゆえ、最高裁が、当該事案で交通事故の被害者に対する保護について法4条3項に言及し、必ずしも本来的な保護受給資格を有するものではないと述べたことはミスリーディングであったと思われる。1(1)で急迫保護ケースについて上述したところも参照。

(45) 「生活保護制度における第三者行為求償事務等に係る疑義について」（平成26年6月30日事務連絡。厚生労働省社会・援護局保護課企画法令係長）参照。

(46) 前掲注(43)も参照。なお、社会保障行政手続および個人情報保護に関するドイツ社会法典第10編の116条は、被害者が損害に起因して給付を受けた場合、その損害賠償請求権は一定範囲で保険者のほか社会扶助実施主体にも移転する旨を規定する。Vgl. Eichenhofer/Wenner [Hrsg.], Kommentar zum Sozialgesetzbuch X, 2. Aufl. 2017, § 116; Diering/Timme [Hrsg.], Sozialgesetzbuch X, 4. Aufl. 2016, § 116.

(47) 西村・前掲注(42)書82頁以下。岩村・前掲注(42)書90頁以下も参照。

(48) 西村・前掲注(42)書83頁以下、岩村・前掲注(42)書90頁参照。もっとも、西村・前掲注(42)書83頁以下によれば、最近の労災民事訴訟の中に逸失利益等を含めた意味での慰謝料請求を認め、これまで受けた労災保険給付も考慮して慰謝料額を認定するケースや、財産的損害を含めた趣旨で一個の損害として慰謝料額を認定し、そこから労災保険給付や厚生年金の既受領分を控除するケースがあるという。また、堀・前掲注(13)書313頁以下は、損害賠償額は実際には損害項目別に厳密に算定されるとは限らず、自動車損害賠償保障法の保険金額は定額で定められ、かつその内訳は支払額を算出するための便宜上の計算根拠に過ぎないから、その場合は年金と同性質・相互補完的な損害賠償の額が不明であるので、保険金額全体を対象に求償することができると述べる。

(49) 小川・前掲注(35)論文145頁以下は、損害賠償の項目に対応する項目について保護が行われた部分のみが法63条の費用返還の対象となり、精神的苦痛に対する慰謝料は生活保護法による保護に対応するものはないから

計算の外に置かれるべきであるという。栃木県弁護士会編『生活保護法の解釈と実務』（ぎょうせい、2008年）211頁は、「痛み賃」をなぜ返還しなければならないのかという批判に言及し、精神的な慰謝激励等の目的で支給されるものを収入として認定しない通知を類推して、慰謝料の保有を認めることは可能であるという。吉永・前掲注(10)書270頁も同旨。

- (50) 「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日厚生事務次官通知の第8-3-(3)など参照。『生活保護手帳別冊問答集2017』305頁以下も参照。また、従来行政実務で収入認定から除外されてきた趣旨を法63条に基づく費用返還にも敷衍した運用に改める必要があろう。
- (51) 小川・前掲注(35)論文148頁以下は、ドイツ連邦社会扶助法下での学説・裁判例等を手がかりとして、生活保護法による保護の種類には慰謝料に対応する費目はないから、原則としてその全額について収入認定ないし資産活用要求から除外すべきであると主張していた。今日、ドイツにおける最低生活保障法として、社会法典第2編（求職者基礎保障）および同第12編（社会扶助）がある。同第2編11a条2項および同第12編83条2項は、精神的損害に対する慰謝料は、これに対応する給付が社会扶助には定められていないことを理由に、「所得」[Einkommen]として認定される対象から除外している。また、これが「資産」[Vermögen]に当たるとしても、その活用を求めることは一定の条件のもと同第2編12条3項1文6号および同第12編90条3項にいう「過酷」[Härte]に該当し、保有が認められると解されている。Vgl. Münder [Hrsg.], Sozialgesetzbuch II Grundsicherung für Arbeitsuchende, 6. Aufl. 2017, § 11 Rn 13 ff., § 11a Rn 5; Bieritz-Harder/Conradis/Thie [Hrsg.], Sozialgesetzbuch XII Sozialhilfe, 11. Aufl. 2018, § 83 Rn 85f., § 90 Rn 91, § 93 Rn 34; Berlit/Conradis/Satorius [Hrsg.], Existenzsicherungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 340; Schellhorn/Hohm/Scheider/Legros [Hrsg.], SGB XII Sozialhilfe Kommentar, 19. Aufl. 2015, § 83 Rn 18ff., § 90 Rn 95.
- (52) 東京地判平成29年9月21日賃金と社会保障1696号41頁にも、「資力の限度において本来受ける必要がなかった支給済みの保護費の全額を返還させることとを原則」としているという説示がみられる。
- (53) これは、最判平成18年11月2日民集60巻9号3249頁〔小田急訴訟〕と裁量審査の枠組みに類似する。福岡地判平成26年2月28日賃金と社会保障1615=1616号90頁や熊本地判平成30年3月30日は、最判平成18年2月7日民集60巻2号401頁〔呉市広島県教職員組合事件〕を引用し、これと同じ枠組みを用いて判断過程審査をつうじて費用返還決定を違法として取り消

している。

(54) なお、同判決は、法63条が不当に流出した保護費用を回収して損害の回復を図るという趣旨も含むものと解し、本件過支給がもたらば福祉事務所の職員の過誤により生じた経緯に鑑み、返還額の決定にあたって損害の公平な分担という見地から、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または一部の負担の可否についての検討が不可欠であるが、本件処分にあたってこうした検討を行わなかった点も本件処分の違法事由となるかのような口吻を示す。しかし、上述した法63条に基づく裁量の趣旨に照らすと、その判断において、不当な保護費用の支出による保護支弁者の損害を回復するために、保護実施機関の職員と受給者の間でどのように分担させるべきかという要素は重視すべきでないと考える。むしろ同判決は、本件処分にあたって過支給について帰責事由が被告側にあることの考慮が十分でなかったことを強調するものと読むのが適切であろう。

(55) また同判決は、保護開始に先立つ生活福祉資金からの貸付けおよび滞納家賃の返済について自立更生免除を認めれば、結果的に保護開始決定後の最低生活費を超える保護を付与することとなることを理由としている。その趣旨が、大阪高判平成25年6月11日のように保護開始に至る特別の事情を考慮した免除の余地を認めることを一般的に否定するものであれば、自立助長の趣旨を十分に踏まえていないといえる。

(56) 自立更生免除が、2012年に発出された「費用返還等の取扱いに係る課長通知」によって、従前の基準（生活保護問答集問13-5『生活保護手帳別冊問答集2017』410頁以下参照）よりも縮減されたことを指摘するものとして、吉永純『生活保護「改革」と生存権の保障』（明石書店、2015年）199頁以下参照。

(57) 東京地判平成27年3月10日も同様の考え方を示す。すなわち、「生活保護法が、生活に困窮する国民に対し、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、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を目的とすること（同法1条参照）を勘案すると、保護の実施機関においては、返還すべき額を定めるに当たり、被保護者世帯の自立助長の観点からの考慮をすべきであり、例えば、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に必要であると認められる額（返還後の資力の多寡）や、生活保護受給中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当てられたと認められる費用の有無を検討することが求められるところ、上記の観点からの考慮をしないこと等により、被保護者世帯の自

立を阻害し、社会通念に照らし著しく妥当性を欠く事態となると認められる場合は、上記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となる場合があると解される」。前掲熊本地判平成30年3月30日もほぼ同旨。

- (58) 保護受給者からの申立てがない場合でも自立更生費について念を押すなどの確認が必要になるという見解として、池谷・前掲注(32)書268頁。吉永・前掲注(10)書266頁、栃木県弁護士会・前掲注(49)書212頁も同旨。
- (59) 原判決である神戸地判平成24年10月18日賃金と社会保障1613号58頁は、「保護の実施機関が法63条を適用してその返還額を決定するに当たっては、被保護者の生活実態及びその需要を調査する義務を負うものというべき」と説示する。ただし、当該事件の事情のもとでは調査義務違反はないと結論づける。他方、これに対して、前掲東京地判平成29年9月21日は、「被保護者に対する調査および説明を法63条の返還決定についての一般的な処分要件と解することはできない。」という。
- (60) そのほか、同処分に関する検討過程において原告世帯の収入状況の調査把握が十分でなく、同処分をした場合に原告世帯における生活に及ぼされる影響が出るかについて具体的な検討がされていない点もまた同処分の違法事由とされている。
- (61) 山本隆司『判例から探究する行政法』（有斐閣、2012年）271頁以下参照。
- (62) 秋田地判平成30年2月26日は、福祉事務所職員が、2か月に1回程度、原告の家庭訪問を実施するなどして収入、生活状況等を聴取していても、自立更生費に該当し得る支出等の把握は、容易に認識することができるものでない限り、その契機は被保護者の申告によるしかないことを指摘する。
- (63) 生活保護問答集問13-7・問13-9『生活保護手帳別冊問答集2017』414頁以下・428頁以下参照。
- (64) その要件・法的性格等については1(2)で上述したところを参照。
- (65) 地方公共団体の滞納処分について、村上順＝白藤博行＝人見剛編・新基本法コンメンタール地方自治法〔別冊法学セミナー211号〕（日本評論社、2011年）278頁以下〔前田雅子〕など参照。阿部・前掲注(28)書362頁以下も参照。
- (66) 第196回国会参議院厚生労働委員会（平成30年5月22日）会議録第14号17頁〔定塚由美子厚生労働省社会・援護局長発言〕。破産管財人による否認権行使の請求を認容した裁判例に、千葉地判平成25年11月27日判例自治382号82頁などがある。

- (67) 立法関係者の説明からは、滞納処分の執行によってその生活を著しく窮迫させるおそれがあるときには、国税徴収法により滞納処分の執行停止を行う対象となり得ないこと、また、受給者が保有を認められている動産や不動産は最低生活の維持に必要なものであるから滞納処分を行わない対応とすることが明らかにされている（第196回国会参議院厚生労働委員会（平成30年5月22日）会議録第14号17頁以下〔定塚由美子厚生労働省社会・援護局長発言〕）参照。国税徴収法153条1項2号によれば、税務署長は、滞納者につき「滞納処分の執行等をするることによつてその生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」に該当する事実があると認めるときは、滞納処分の執行を停止することができる。また、そこでいう「生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」とは、国税徴収基本通達（第153条関係：滞納処分の停止の要件等）によれば、「滞納者（個人に限る。）の財産につき滞納処分の執行又は徴収の共助の要請による徴収（以下「滞納処分の執行等」という。）をすることにより、滞納者が生活保護法の適用を受けなければ生活を維持できない程度の状態（法第76条第1項第4号に規定する金額で営まれる生活の程度）になるおそれのある場合」であると解されている。そして、同法76条1項4号に規定する金額とは、「滞納者（その者と生計を一にする親族を含む。）に対し、これらの者が所得を有しないものとして、生活保護法第12条（生活扶助）に規定する生活扶助の給付を行うこととした場合におけるその扶助の基準となる金額で給料等の支給の基礎となつた期間に应ずるものを勘案して政令で定める金額」をいう。
- (68) 第196回国会参議院本会議（平成30年5月18日）会議録第20号〔加藤勝信厚生労働大臣発言〕参照。
- (69) 第196回国会参議院厚生労働委員会（平成30年5月29日）会議録第16号23頁〔定塚由美子厚生労働省社会・援護局長発言〕参照。
- (70) 第196回国会参議院厚生労働委員会（平成30年5月22日）会議録第14号17頁〔定塚由美子厚生労働省社会・援護局長発言〕参照。
- (71) 第196回国会参議院厚生労働委員会（平成30年5月29日）会議録第16号23頁〔定塚由美子厚生労働省社会・援護局長発言〕参照。
- (72) 「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）第10の2の(8)参照。
- (73) 同最判は、その前提として、「国外に現在している被保護者であっても、法19条所定の「居住地」に当たると認められる居住の場所を国内に有しているものは、同条に基づき当該居住地を所管する実施機関から保護の実施を受けられると解すべきである。」という判断を示しており、むしろ

この部分が注目されている。

- (74) 前掲注(26)も参照。
- (75) Vgl. Eichenhofer/Wenner, a. a. O., §§ 102ff.; Diering/Timme, a. a. O., §§ 102ff.; Münder, a. a. O., § 33 u. a.
- (76) 前田雅子「厚生労働大臣の定める保護基準と保護実施機関による最低限度の生活の判断権限」佐藤幸治＝泉徳治編『滝井繁男先生追悼論集 行政訴訟の活発化と国民の権利重視の行政へ』（法律文化社，2017年）320頁以下参照。

Die Rückforderung von Sozialhilfeleistungen
nach § 63 Japanische Sozialhilfegesetz

論

Masako MAEDA

説

Einleitung

1. Typen der Rückforderung erbrachter Sozialhilfeleistungen
2. Rücknahme und Widerruf des Verwaltungsaktes
3. Übergang von Ansprüchen auf den Träger der Sozialhilfe
4. Rückforderungsentscheidung und Ermessenserwägung
5. Problem über die Änderung des Japanischen Sozialhilfegesetzes vom 8. Juni 2018

Schluß