

諮問番号：諮問第 226 号

答申番号：答申第 226 号

答申書

第 1 審査会の結論

福岡市南福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して行った生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号。以下「法」という。）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。）は棄却されるべきであるとする審査庁の判断は、妥当である。

第 2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

本件処分の取消しを求めるというもので、その理由は次のとおりである。

（1）裁量の逸脱による違法

ア 本件決定は、審査請求人が本件入院について報告しなかったことにより過誤払が生じたとして、住宅扶助費について返還を求めるものである。

しかし、処分庁は、遅くとも平成 30 年 11 月 26 日頃には、医療法人 A（以下「本件病院」という。）から審査請求人の施設サービス計画書(1)（以下「ケアプラン」という。）の送付を受けたのであって、その内容からすれば、処分庁は、その時点で本件入院について認識し又は認識し得たものと認められる。

実際、処分庁は、平成 30 年 11 月分の保護決定について、同年 10 月 25 日付け決定では生活扶助を 73,770 円（居宅基準）としながら、同年 11 月 22 日付け決定によりその額を 20,360 円（施設基準）に変更した。これは、処分庁が、審査請求人が入院した事実を認識したことから行ったものといえる。

さらに、ケアプランの記載として、そこで提供されることが予定されたサービスの期間が 1 年間とされていたことから同様に、本件入院が長期的なものとなることについても認識し又は認識し得たものと認められ、そうであれば審査請求人が退所した老人ホーム B（以下「前入所先」という。）に戻る可能性も低いことを認識し又は認識し得たものと認められる。

そのため、処分庁は、その時点で審査請求人に対して住宅扶助費を支給しない決定をすべきであったにもかかわらず、漫然と支給し続けた点で過失があるといえる。

他方で、審査請求人は、軽度の知的障害を有しており、同人自身が報告を行うことは困難である。そのため、本件病院からケアプランが提出され、それにより、実質的に、本件入院が報告されたといえるのであるから、この点で、審査請求人に落ち度があったと評価すべきではない。

そして、法第 63 条による返還決定及びその返還額の範囲を定めるについて、処分庁に一定の裁量がありそれが適切に行使されるべきである。

そうであれば、上記のような処分庁の過失が存在することに照らせば、本件決定は、本来行われるべきではなかったといえ、本件決定はその裁量を逸脱して行われたものとして違法といえる。

イ 自立更生費としての考慮の必要性

(7) 自立更生費

住宅扶助を含めて最低生活費が算定されたことにより、審査請求人は自己負担すべき医療費等の支出を免れた代わりに、前入所先に対して、未払いとなっていた費用を支払うことができたものである。これを含め、介護サービス費及び歯科診療費については、自立更生費として考慮すべきである。

この点、処分庁は、「やむを得ず費消する理由」がないと述べ、自立更生費に当たらないと主張するものと思われる。

つまり、処分庁の主張を前提とすれば、審査請求人が、前入所先が引き出した費用相当額の預金について、本来的に審査請求人が支出すべきものではない（自立更生のために不要）ということになる。

しかし、審査請求人が前入所先に入所して生活してきたことは事実であって、それ自体が不要ということにもなり、妥当ではない。

(4) 自立更生費についての処分庁の無理解

処分庁は、介護施設に入所すれば、金銭を容易に費消することもなく住宅扶助費が含まれて支給決定されればそれが減ることなく蓄えられるはずであり、全額の返還決定も相当と主張するものである。

しかし、処分庁のこの主張は、あくまでも「施設」が患者から施設に対し納

入徴収できる費用について、施設がお手盛りをすることがないよう、厳しく制限されることを述べるだけのことであって、入所者たる審査請求人が、介護保険法（平成9年法律第123号）を根拠として施設から提供を受けるサービス以外に何ら金銭を費消することなく生活し得ることを意味しない。

審査請求人だけでなく、一般に、介護施設に入所し、介護保険によるサービスを受給できるとしても、入所者本人が必要とする衣類、毛布、靴下、靴、スリッパ、これらの洗濯費用、整髪費用、歯磨き、湯呑み、おやつ代や飲料などの嗜好品、髭剃り、新聞、書籍、ラジオ、テレビ、携帯電話にかかる費用、タオル、ティッシュなどの消耗品、他院外来受診の際の介護タクシー費用、付き添い代や今回問題となっている自己負担金などは全て入所者の自費によって賄われるものであり、本人が負担すべきものである。

本件においては、医療および介護の自己負担を免れた結果、上記(ア)で述べた前入所先の引き出した費用のほか、このような審査請求人が負担すべきものに当てられたことからすれば、これらは全て自立更生費に含まれるものと解すべきである。

ウ 斉一行政の逸脱

処分庁は「扶助費支給額の変更決定を行えば生ずることとなる返納額（確認月からその前々月までの分に限る。）を、次回支給月以後の収入充当額として計上して差し支えないこと。」と主張する。

そのため、過払いを生じた場合であっても、それによる返還額は3か月分を限度とすることが行政内部での斉一的な取り扱いとなっているところ、本件決定は、住宅扶助費の約5か月分相当額の返還を求めるものである。

したがって、本件決定は、行政内部における斉一的な取り扱いにも反するものであり、そうすべきだけの重要な理由がないにもかかわらず、被処分者間での公平性を欠き、審査請求人にとって不平等な取扱いを行ったものである。

エ 裁量を働かせるべき事情の存在

(ア) 不当利得に関する主張

処分庁は、法第63条と民法（明治29年法律第89号）第703条が同じ意味を持つとの観点から「処分庁の落ち度による誤認定」を考慮して返還額を決めることを要しないと主張するものである。

ところで、民法において「不当利得」との見出しで掲げられる条文は、同法第 703 条から第 708 条までであるが、それだけでも、利得の返還を求めうる範囲について、受益者の主観的要件（善意・悪意・債務の不存在についての悪意・期限前弁済についての悪意等）等により差を設けている。

さらに、「不当利得」の見出しのもと以外にも、同様の価値判断による規定が民法上には存在し、例えば、原状回復の義務（民法第 121 条の 2）、悪意の占有者による果実の返還等（民法第 190 条）、付合、混和又は加工に伴う償金の請求（民法第 248 条）、留置権者による費用の償還請求（民法第 299 条）、賃借人による費用の償還請求（民法第 608 条）、事務管理における管理者による費用償還請求（民法第 702 条）などがそれである。

つまり、法第 63 条が、不当利得と同じ意味を有するとすれば、その返還額は「その受けた保護金品に相当する金額の範囲内」において、諸般の事情を考慮して決定することが許容される以上に、受益者のみならず処分庁における「落ち度」等の事情も考慮されるべきこととなる。

(イ) 公法上の債務と解する見解

法第 63 条による返還債務は、保護決定自体が無効となるものではなく、また、浪費により現存利益がない場合でも給付を受けた金額の全額について返還を決定しうることを理由に、不当利得法理による民事上の債務と異なる公法上のものとする見解があるようである。

しかし、この場合であっても、返還額を決定する際に「金額の範囲内」とされているように、受益者（受給者）の事情を考慮することが否定されるものではなく、むしろ、民法の規定する不当利得の法理が受益者の主観的要素等を考慮してその返還すべき債務の範囲を画することと異なり、処分庁の落ち度だけでなく自立更生費等を理由に、返還額をより制限的にすべきこととなるはずである。

(ウ) まとめ

これまで審査請求人が主張した処分庁の落ち度については、審査請求人が前入所先を退所して本件病院へ長期の予定で入所した事実を容易に知り得た状況にありながら、漫然と住宅扶助費を支給したというものである。

さらに、審査請求人は知的障害があり、退所の事実や過払金を費消した事実

について自ら報告ないし報告することが期待し得ず、処分庁も、本件決定の時点ではこのことを認識していたことからすれば、処分庁においては、これらの事情について考慮した上で、返還額を決定することが強く求められるべきである。

その上で、自立更生費を考慮すべきことは言うまでもない。

したがって、これらを考慮せずになされた本件決定は違法である。

(2) 理由不提示による違法

ア 説明の不十分性

本件処分の返還額は、形式的には住宅扶助の額と一致するものの、令和3年5月31日付け「保護費の返還及び徴収について」(以下「本件処分通知書」という。)だけでは、正確な算定過程について明らかとならない。しかも、その金額が一致することが確認されたところではあるが、審査請求人は、これまでに、処分庁からそのような説明を受けたことはない。

さらに、処分庁は、収入超過額について、審査請求人の自己破産後の令和2年4月および同年7月において生じたそれについて、それぞれその翌月で収入充当したとのことであるが、その点について、審査請求人に対して説明がなされたことはない。収入充当がされたことについては、ケース記録を確認したところ、確かにそのような記載が認められるが、審査請求人は保護決定書の通知を受けておらず、そのこと自体について認識を有していなかった。

つまり、処分庁は、収入超過額を収入充当することによる、実質的な不利益処分を課す場合にその説明すらしていないのであって、このことから分かるように、審査請求人に対して、本件決定の内容が理解できるように、本件処分通知書に記載されたこと以上の説明をすべきことの重要性も理解していないものである。

イ 本件処分通知書の記載の不十分性

上記アのとおり、直接の給付を受けていない審査請求人にとって、返還額が適正な計算により算出されたものであるかどうかは本件処分通知書からは理解し得ないのは当然である。

さらに、住宅扶助費を含めて最低生活費が算定されることにより、実質的には、医療費等の自己負担を免れたものが利得にあたるのである。これについても、上記のような過程を経なければ理解することは困難である。

以上のことから、本件処分通知書にあるように「平成 30 年 11 月から平成 31 年 3 月にかけて支給された住宅扶助費は過払いとなります」では、理由として十分ではない。

したがって、本件決定には、理由不提示の違法があるといえる。

2 審査庁の主張の要旨

本件処分は、法令及び法定受託事務の処理基準として示されている国からの通知等に沿って行われたものであり、処分に違法又は不当な点は認められない。

よって、本件審査請求は棄却されるべきである。

第 3 審理員意見書の要旨

本件審査請求は法第 63 条に基づく本件処分についての取消しを求めるものであるので、以下では法第 63 条の適用について違法又は不当な点がないか判断する。

(1) 法第 63 条の適用について

ア 法第 63 条に規定する費用返還義務及び返還対象額について

住宅扶助は、特定の住居に居住することにより支出を要する金額等が具体的に定まる生活分野であって、特定の住居における居住という具体的に特定された需要に対する保護という性格を有している（札幌地裁平成 16 年 11 月 25 日判決・裁判所ウェブサイト掲載判例参照）。

処分庁は審査請求人に対し、住宅扶助費として月額 36,000 円を計上している。

また、審査請求人は、平成 30 年 11 月 1 日に本件病院に入院し、同日付けで前入所先を退所している。

このことについて、平成 31 年 2 月 28 日、福岡市南福祉事務所の職員は前入所先を訪問し、審査請求人が前入所先を平成 30 年 11 月 1 日付けで退所していた事実について確認し、平成 31 年 3 月 14 日、処分庁は同年 4 月 1 日付けで、審査請求人の住宅扶助費 36,000 円を削除する保護変更決定を行っている。

そうであれば、審査請求人は平成 30 年 11 月 1 日以降、前入所先に居住しておらず、特定の住居における居住という具体的に特定された需要が存在しなくなったといえる。

そして、審査請求人は、同月から平成 31 年 3 月分までの住宅扶助費 180,000 円のうち、平成 30 年 11 月分の家賃 1,200 円を差し引いた 178,800 円について、資力が

あるにもかかわらず、保護を受けた者に該当するといえる。

また、平成 30 年 11 月から平成 31 年 3 月までに処分庁が審査請求人に支給した保護費（生活扶助費、医療扶助費及び介護扶助費）の合計は 178,800 円以上であると認められる。

したがって、審査請求人には平成 30 年 11 月から平成 31 年 3 月までの保護費において過払いがあるため、費用返還義務が生じていると認められるので、本件処分において、処分庁が返還対象額を 178,800 円としたことについて違法又は不当な点はない。

イ 返還額の決定について

(ア) 法第 63 条に基づく返還額の決定に当たっては、被保護者の資産や収入の状況、保護金品を受領した経緯及びその使用状況、被保護者の健康状態や生活実態等の諸事情に照らした判断を要するから、返還額の決定については、被保護者の資産の状況等につき調査等をする権限を有する保護の実施機関の合理的な裁量に委ねられているというべきであり、保護の実施機関が給付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、その決定が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限られるものと解するのが相当である（福岡高裁令和元年 7 月 25 日判決・判例地方自治 455 号 72 頁参照）。

(イ) 審査請求人は、住宅扶助を含めて最低生活費が算定されたことにより、審査請求人は自己負担すべき医療費等の支出を免れた代わりに、前入所先に対して、未払いとなっていた費用を支払うことができたものである。介護サービス費及び歯科診療費については、自立更生費として考慮すべきであると主張している。また、一般に、介護施設に入所し、介護保険によるサービスを受給できるとして、入所者本人が必要とする衣類、毛布、靴下、靴、スリッパ、これらの洗濯費用、整髪費用、歯磨き、湯呑み、おやつ代や飲料などの嗜好品、髭剃り、新聞、書籍、ラジオ、テレビ、携帯電話にかかる費用、タオル、ティッシュなどの消耗品、他院外来受診の際の介護タクシー費用、付き添い代や自己負担金などは全て入所者の自費によって賄われるものであり、本人が負担すべきものであり、本件において医療および介護の自己負担を免れた結果、このような審査請求人が負担すべき

ものに当てられたことからすれば、これらは全て自立更生費に含まれるものと解すべきであると主張している。

一方、処分庁は審査請求人の例示する「審査請求人が必要とするもの」は、「生活保護法による保護の基準」（昭和38年4月1日厚生省告示第158号）の範囲内で保護費または年金で賄われるべきもので、自立更生費として改めて検討する必要性は通常ではないとしている。また、処分庁は、審査請求人が介護施設に入所しており過払い金をやむを得ない理由で費消することが通常は想定されないことや、審査請求人の手持ち金残高を考慮すると全額返還した場合でも3月分以上の生活費が残存すること等に鑑み、全額を返還対象とすることによって審査請求人の自立が著しく阻害されるとは認められないと判断し、本件処分による返還額を決定したが、その事績は残っていないと主張している。

このことについて、令和3年5月21日に起案された「不当受給事件報告書」には、返還額の算定にあたり、自立更生費として控除できるものが存在するかについて検討した記録はなく、処分庁が自立更生費について検討したかどうかは判然としない。

しかしながら、法第12条は、生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの及び移送について行われるものであるとしていることから、審査請求人が本件病院等で費消した衣類等の費用は、処分庁が審査請求人に支給した生活扶助費や、審査請求人の収入充当額に相当する年金等の収入から支払われるものであるといえる。

また、平成30年11月1日から本件処分が行われた令和3年5月31日までに、審査請求人から処分庁に対し、自立更生費について具体的な申し出は行われていない。

したがって、審査請求人が本件審査請求において主張する各種費用については、本件処分において自立更生費として控除すべきものとは認められないものと判断される。

(ウ) 以上のことから、処分庁が、本件処分における返還額の決定において、自立更生費を控除しないと判断したことが、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠き、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥

当性を欠くものと認められる場合に該当するものとはいえず、裁量権の逸脱又は濫用とまで認められるところはないため、本件処分を行ったことが不合理であるとはいえない。

(2) 審査請求人の主張について

ア 処分庁は、遅くとも平成 30 年 11 月 26 日頃には、本件病院から審査請求人のケアプランの送付を受けたのであって、その内容からすれば、処分庁は、その時点で本件入院について認識し又は認識し得たものと認められると主張している。

法第 61 条は、被保護者は、収入、支出その他生計の状況について変動があったとき、又は居住地若しくは世帯の構成に異動があったときは、すみやかに、保護の実施機関又は福祉事務所にその旨を届け出なければならないとしている。このことについて、平成 30 年 11 月 1 日、本件病院の職員は福岡市南福祉事務所の職員に対し、審査請求人が本日から介護病棟に入院し、入院期間は半年程度の見込みであると伝えている。

また、同日付けのケアプランには審査請求人の住所として前入所先の住所が記載されており、審査請求人が前入所先を退所した旨について明示するような記載はない。

これらのことから、処分庁に対するケアプランの提出は、審査請求人が法第 61 条に基づき、前入所先の退所について申告したものとはいえないので、処分庁がケアプランの提出を受けた時点で住宅扶助費を削除しなかったことが不合理であるとはいえない。

イ 審査請求人は、本件処分の返還額は、形式的には住宅扶助の額と一致するものの、本件処分通知書だけでは、正確な算定過程について明らかとならず、これまでに、処分庁からそのような説明を受けたことはないと主張している。また、審査請求人は、住宅扶費を含めて最低生活費が算定されることにより、実質的には、医療費等の自己負担を免れたものが利得にあたるのである。これについても、上記のような過程を経なければ理解することは困難であると主張している。

このことについて、「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 10 の 14 は、決定通知書の決定理由の記載について、個別のケースに応じて、決定の理由を周知させるに必要かつ十分な内容であり、申請者等が容易に理解できるような表現を用いること

が望ましいとしている。

本件処分通知書には、返還（徴収）金額として 178,800 円、適用条文として法第 61 条、法第 63 条及び法第 77 条の 2 第 1 項と記載されており、本件病院への入所に伴い前入所先を退所したとの報告がなく、平成 30 年 11 月から平成 31 年 3 月にかけて支給された住宅扶助費が過払いとなり、法第 63 条に基づき返還を求める旨が記載されている。

したがって、本件処分通知書には、本件処分による返還金額、適用条文及び本件処分の経緯等について記載されており、これらの記載事項は問答集問 10 の 14 における決定の理由を周知させるに必要なかつ十分な内容であるといえるので、本件処分が行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）第 14 条の規定に違反したものとはいえず、審査請求人の主張を認めることはできない。

その他、本件処分に違法又は不当な点はない。

以上のとおり、本件審査請求には理由がないので、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 45 条第 2 項の規定により、本件審査請求は棄却されるべきである。

（3）付言

法第 63 条に基づく返還額の決定が違法となるのは、その決定が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限られるものと解するのが相当である。

本件についてみると、住宅扶助費の過支給が判明してから本件処分に至るまでの間に、処分庁が自立更生費に関して調査及び検討を行ったことを示しうる記録は提出されていない。

法第 63 条に基づく処分を行う際に、自立更生費について調査及び検討を行うことは被保護者の生活保障及び自立助長という観点から重要な事項であるといえるので、処分庁は法第 63 条に基づく処分を行う時点で、自立更生費について調査及び検討を行い、その記録を残しておくべきである。

第 4 調査審議の経過

令和 5 年 10 月 16 日付けで審査庁である福岡県知事から行政不服審査法第 43 条第 1 項の規定に基づく諮問を受け、令和 5 年 11 月 15 日の審査会において、調査審議した。

第5 審査会の判断の理由

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している。

法第 63 条に基づく返還額の決定に当たっては、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場合には、自立更生費を本来の要返還額から控除して返還額を決定して差し支えないとされている（問答集問 13-5 答(2)）。

本件についてこれをみると、処分庁は審査請求人に対し、住宅扶助費として月額 36,000 円を計上していたところ、審査請求人は、平成 30 年 11 月 1 日に本件病院に入院し、同日付けで前入所先を退所しており、同月から平成 31 年 3 月分までの住宅扶助費 180,000 円のうち、平成 30 年 11 月分の家賃 1,200 円（日割り額）を差し引いた 178,800 円について、過払いとなっていることが認められる。

また、平成 30 年 11 月から平成 31 年 3 月までに処分庁が審査請求人に支給した保護費の合計は 178,800 円以上であると認められる。

よって、処分庁が審査請求人に係る過支給額 178,800 円について、法第 63 条の規定に基づき費用返還義務の対象としたことに、違法又は不当な点は認められない。

審査請求人は、介護サービス費及び歯科診療費については、自立更生費として考慮すべきであると主張している。また、介護施設に入所し、入所者本人が必要とする衣類等の審査請求人が負担すべきものに当てられたことからすれば、これらは全て自立更生費に含まれるものと解すべきであると主張している。そこで以下このような主張の当否について検討する。

法は、保護の種類として 8 種類の項目を定めており（法第 11 条 1 項）、保護の行われる範囲は扶助の種類ごとに決定されている（法第 12 条ないし第 18 条）。

法第 12 条は、生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの及び移送について行われると規定している。したがって、審査請求人が本件病院等で費消した衣類等の費用は、通常、処分庁が審査請求人に支給した生活扶助費や、審査請求人の収入充当額に相当する年金等の収入から支払われるものであるといえる。

他方で、法第 14 条は、住宅扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、住居、補修その他住宅の維持のために必要なものについて行われると規定している。この住宅扶助は、被保護者が一定期間に複数回に渡って必ずしも事前に定まらない支出を要することとなる衣や食の生活分野とは異なり、特定の住居に居住することにより支出を要する金額等が具体的に定まる生活分野であって、特定の住居における居住という具体的に特定された需要に対する保護という性格を有するから、住居費用に変動がない限り、支出を要する金額も変動しないといえることができる。

上記問答集によれば、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ついては、当該世帯の自立更正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については、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されている（問答集・同所）。

本件において処分庁は、審査請求人が、前入所先を退所し本件病院に入院したことに伴い、既支給の住宅扶助費 180,000 円のうち平成 30 年 11 月分の家賃 1,200 円（日割り額）を差し引いた 178,800 円について審査請求人に返還を求めているところ、処分庁が、入院中の審査請求人について返還額から自立更正費を控除することを考慮するまでもないと判断したことに裁量権の逸脱又は濫用があったということはできず、審査請求人の主張は採用することができない。

そのほか、本件処分に影響を与える事情もないので、本件処分に違法又は不当な点は認められず、本件審査請求は理由がないから、これを棄却するのが相当である。

加えて、審理員の審理手続をみても、行政不服審査法の規定に従い、処分庁に対しては弁明書の提出依頼を、審査請求人に対しては弁明書の送付及び反論書の提出依頼をしたことが認められ、その手続は適正なものと認められる。

以上のことから、前記第 1 のとおり結論する。

なお、付言すると、本件では、住宅扶助費の過支給が判明してから本件処分に至るまでの間に、処分庁が自立更生費に関して調査及び検討を行ったことを示しうる記録は提出されておらず、処分庁は、自立更生費に関して調査及び検討を行った事績は残っていないと主張している。一般に、法第 63 条に基づき費用返還を求める処分を行う場合には、要返還額の決定を相当とする事情を具体的かつ明確にすることが求められる。処分庁においては、今後、同様の処分を行う際には、これらの過程について然るべく記録を

残しておくべきである。

福岡県行政不服審査会第3部会

委員 岡本 博志

委員 牛島 加代

委員 小山 雅千子