

諮問番号：令和3年度諮問第32号

答申番号：令和3年度答申第34号

答 申 書

第1 審査会の結論

〇〇〇福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人に対して平成31年2月8日付けで行った生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）の規定による費用返還決定処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、認容すべきである。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人

（1）本件処分に至る経緯について

ア 審査請求人は、審査請求人の母（以下「母」という。）と審査請求人の姉（以下「姉」という。）と3人（以下「審査請求人世帯」という。）で生活してきたところ、高齢の母が体力の限界でパート就労ができなくなったことなどから、生活困窮者の支援団体（以下「支援団体」という。）に相談した。平成30年7月28日、審査請求人世帯は、母を世帯主として、審査請求人世帯の生活保護申請（以下「本件保護申請」という。）をした。

イ 審査請求人は、20年以上前から〇〇〇〇〇〇株式会社（以下「A社」という。）の生命保険（以下「本件生命保険」という。）に加入していた。そして、本件保護申請に当たって、審査請求人世帯は、母と審査請求人の年金収入と審査請求人の就労収入があり、少しでも収入増加があれば生活保護が打ち切りになる可能性が高い上、〇〇〇〇〇に罹患している審査請求人が新たに同条件の生命保険に加入することは困難であることから、本件生命保険は解約したくないことを伝えた。

これに対し、処分庁の担当者は、生活保護の受給に当たり本件生命保険を解約する必要はない旨回答したため、審査請求人は、本件生命保険を解約することなく生活保護の受給を開始した。

ウ 処分庁は、平成30年8月17日、審査請求人世帯に対する保護開始決定（以下「本件保護決定」という。）を出した。

エ 本件保護決定のとおり、本件保護申請の時、処分庁は、本件生命保険を解約する必要はない旨述べていたにもかかわらず、保護が開始されると、

担当ケースワーカーは審査請求人らに対し、「保険料が高い。生活保護を受けていれば医療費は出るのだから生命保険は必要ない」などと述べて、しばしば解約を求めるようになった。審査請求人らは、解約したくないと対応していたが、会うたびに担当ケースワーカーから解約を求められるため、やむを得ず、審査請求人は、平成30年10月4日、本件生命保険を解約し、同月11日、解約返戻金505,000円が支払われた。

なお、その前後にわたって、担当ケースワーカーや他の処分庁職員から、解約返戻金を返還しなければならないことや、当該世帯の自立更生に資する経費（以下「自立更生費」という。）等については返還金から控除され得ることについての説明は一切なかった。

オ 平成30年11月6日及び19日、支援団体の事務局長（以下「事務局長」という。）は、審査請求人らから本件生命保険を解約させられたという話を聞き、姉らとともに、処分庁に話し合いに行った。担当ケースワーカーと上司が、生活保護手帳を示して説明を試みたものの、事務局長が、本件生命保険は保険料額が生活扶助費の1割以下で解約返戻金が3ヶ月程度以下であるから解約指導をする根拠がないと抗議すると、処分庁職員らは反論することができず黙っていた。

カ ところが、処分庁は、その後、審査請求人や姉らに対し、本件生命保険の解約返戻金を返還するよう繰り返し要請した。そこで、審査請求人は、弁護士に依頼し、弁護士は、審査請求人の代理人として、平成31年1月16日、処分庁に対し、解約返戻金の返還請求をやめるよう求めた。

キ 平成31年2月8日、処分庁は、前記カの申入れにもかかわらず本件処分を行った。

(2) 本件処分の違法性について

ア 本件生命保険の解約指導自体が違法であったこと

本件生命保険の解約指導をされていた時の審査請求人世帯の最低生活費は約20万円であったところ、保険料は月額9,000円と最低生活費の1割に満たない額であり、解約返戻金も505,000円と最低生活費の3か月分以下である。

したがって、生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて（昭和38年4月1日付社保第34号厚生省社会局保護課長通知。以下「課長通知」という。）の問3の11及び生活保護問答集について（平成21年3月31日付厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡。以下「問答集」という。）の問3の24の記載からすると、本件生命保険は保有したまま生活保護の利用が可能であったのであり、そもそも解約指導自体が違法であったことが明らかである。

イ 信義則違反

前記アのとおり、本件生命保険については、そもそも解約指導をすること自体が違法であった。処分庁が、違法な解約指導を行い、解約返戻金が審査請求人に支払われるや、これを保護費の返還に充てて支給済みの保護費の回収を図ることは、自らの実施機関としての権限を濫用し、審査請求人に義務なきことを行わしめ、審査請求人の不利益をもって自らの利益を図ろうとするものであって、信義誠実の原則に違反する。

また、生命保険の解約を必要とする場合には、生活保護の申請前に説明をして解約させ、当面は解約返戻金で生活等をしてもらった上で、それが尽きた段階で生活保護の申請をするよう助言するのが通常である。本件において、仮に、解約指導を行うにしても、通常のとおり保護申請前に行われていれば、審査請求人世帯としては、解約返戻金で電化製品の購入等必要な費用に充てた上で本件保護申請をすることができた。

本件においては、処分庁の対応が中途半端に違法であったため、審査請求人世帯は、その機会さえ得ることができなかつたのであり、信義則違反の程度は重いと言わざるを得ない。

ウ 自立更生免除の調査・検討義務違反（裁量権の逸脱濫用）

法第63条に基づく返還額の決定に当たっては、問答集問13の5答(2)本文によれば、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は、一定額を要返還額から控除することが認められている。

具体的には、実施機関が認めた額や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を要返還額から控除すること（以下「自立更生免除」という。）が認められている。

ところが、処分庁は、本件処分をするに当たって、審査請求人に対し、返還額から自立更生費の控除がなされ得ることについて何ら説明をせず、上記のような審査請求人の生活上のニーズについて何ら調査・検討も行わなかつた。

本来であれば、審査請求人の自立更生免除の額は本件処分で返還を求められている額を超えていることからすれば、処分庁が、本来行うべき自立更生免除の説明、調査及び検討を行っていたら、要返還額は存在しないはずであった。にもかかわらず、本件処分は、こうした説明、調査及び検討を完全に怠ってなされたことから裁量権の逸脱・濫用が認められ違法である。

特に、ケース検討会議における「総合審査結果」欄に、転居費用等以外の「請求人から書面提出された物品については必要性及び緊急性は認められず、経常的な生活費の中から購入するものであるため免除対象としない」と記載されていることからすれば、処分庁は、「必要性及び緊急性」

という実施要領にも存在しない独自の要件を加重して、扇風機など本来自立更生費として認められてしかるべきものについてまで控除を認めなかったことからすれば、その判断に裁量権の逸脱・濫用があったことは明らかである。

エ 審理員意見書について

審理員意見書は、問答集問13の5を根拠に、既にやむをえない用途に充てられたもののみが自立更生免除の対象となるという極めて狭い解釈を前提としている。しかしながら、かかる見解は、実際の運用にも裁判例にも明らかに反しており失当である。

また、審理員意見書は、処分庁が審査請求人に対して、自立更生免除について一定説明したことなどをもって、判断過程に違法又は不当な点が認められないとしている。しかしながら、自立更生免除の趣旨からすれば、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。したがって、処分庁が適正な審査請求人の意向に関する聞き取り調査を行わなかった点には、手続的瑕疵が明らかに認められる。

(3) まとめ

以上述べたとおり、いずれにせよ、本件処分は違法（少なくとも不当）であるから、すみやかに取り消されるべきである。

2 審査庁

本件審査請求は、棄却すべきである。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 本件についてみると、処分庁は、審査請求人が、加入していた本件生命保険に係る解約返戻金（505,000円）を平成30年10月11日に受領したことから、法第63条に基づき、審査請求人の保護開始時点における解約返戻金額に相当する部分（505,000円）を資力とみなし、返還対象額とした上で、転居費用（35,000円）及び住宅名義変更費用（15,000円）を控除した額（454,000円）について返還を求めるとし、本件処分を行ったことが認められる。

(2) 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。) 1(1)のとおり、法第63条に基づく費用返還の取扱いについては、原則、全額を返還対象としつつ、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、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返還額から控除することが可能である。

審査請求人は、本件処分に当たり、処分庁が自立更生免除について何ら説明をせず、審査請求人の生活上のニーズについて何ら調査・検討も行わず、本来であれば、審査請求人の自立更生免除の額は合計472,000円で、本件処分で返還を求められている454,000円を超えていることからすれば、処分庁が、本来行うべき自立更生免除の説明、調査及び検討を行っていれば、要返還額は存在しないはずであった旨、にもかかわらず、本件処分は、こうした説明、調査及び検討を完全に怠ってなされたことから違法である旨を主張する。

(3) まず、本件において、自立更生免除を検討すべき対象についてみる。

本件処分以前の平成30年12月5日の時点において、解約返戻金(505,000円)が入金された審査請求人の通帳の残高は37,000円であり、解約返戻金の入金後に給与として計155,000円が入金されたこと等を踏まえると、解約返戻金は既に費消済みであったことが認められる。

平成24年課長通知1(1)のとおり、自立更生免除については、「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。」と定められ、既に「やむを得ない用途に充てられたもの」を自立更生免除の対象としていることからすると、処分庁が、審査請求人から既に費消済みの解約返戻金の使途について聞き取り、その内容を自立更生免除の検討の対象とした判断については、一定の合理性があると言える。

しかしながら、審査請求人は、本件審査請求において、本件処分後に審査請求人が購入した物品及び今後、購入の必要性があると主張する物品等について、自立更生免除を行うべきである旨を主張しており、それらは既に「やむを得ない用途に充てられたもの」には当たらず、審査請求人の主張は採用できない。

(4) 次に、処分庁による自立更生免除についての説明並びに調査及び検討の状況についてみる。

①平成30年10月12日、処分庁は審査請求人から本件生命保険の解約により解約返戻金が支払われた旨の報告を受け、審査請求人及び姉に対し、

法第63条等での返還が見込まれるため、費消しないように伝えたこと、②同年11月19日、処分庁は、姉及び事務局長に対し、転居費用等についても必要経費として控除できる余地がある旨説明したこと、③同年12月6日、審査請求人は、解約返戻金の使途を処分庁に問われ、姉に350,000円渡した他は自身のズボン等の購入に充てた旨述べたこと、④同月14日、処分庁が姉に対し、審査請求人からの350,000円の受領の有無及びその使途についての聞き取りを行ったところ、姉は、受領した旨、150,000円を残し、その他は既に費消済みである旨述べたこと、⑤同月27日、処分庁は、審査請求人宅への家庭訪問を行い、生活状況の確認を行うとともに、審査請求人に対し、申告のあった費消済みの解約返戻金の用途について、購入物品を確認したこと、処分庁が審査請求人に対し、他に使途がないかを尋ねたところ、審査請求人は他にはない旨述べたこと、⑥平成31年1月28日、処分庁は、ケース診断会議及び返還金等審査会を開催し、審査請求人に支払われた解約返戻金の扱いについて、診断し、返還免除の対象を決定したことが認められる。

これらのことからすると、処分庁は、審査請求人等に対し、転居費用等の控除が可能である等、自立更生免除について一定説明し、解約返戻金の使途を確認の上、審査請求人宅を家庭訪問し、購入物品を確認する等の調査を行っており、これらの調査を踏まえ、ケース診断会議及び返還金等審査会において組織的に自立更生免除の範囲について検討を行い、最終的に本件処分を行っており、その判断の過程に違法又は不当な点は認められず、審査請求人の主張は採用できない。

- (5) なお、本件においては、本件生命保険について、審査請求人の保護開始時点における処分庁の調査が不十分であったことが認められる。保護開始時点の資産調査は、保護の要否判定や保護の実施等において重要な意味を持つことから、処分庁において、今後、同様なことが無いよう留意すべき旨を付言する。
- (6) 他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

第4 調査審議の経過

令和3年11月 9日	諮問書の受領
令和3年11月10日	審査関係人に対する主張書面等の提出期限通知 主張書面等の提出期限：11月24日 口頭意見陳述申立期限：11月24日
令和3年11月25日	第1回審議
令和3年11月30日	審査請求人から主張書面の受領(令和3年11月26日)

日付け) (以下「主張書面」という。)

令和3年12月27日 第2回審議

令和4年 1月24日 第3回審議

第5 審査会の判断の理由

1 法令等の規定

- (1) 法第1条は、「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、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を目的とする。」と定めている。
- (2) 法第4条第1項は、保護の補足性の原則を定め、「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」と定めている。
- (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。」と定めている。
- (4) 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7の2は、臨時的最低生活費(一時扶助費)の認定の取扱いとして、「(前略)最低生活に必要な不可欠な物資を欠いていると認められる場合であって、それらの物資を支給しなければならない緊急やむを得ない場合に限り、(中略)臨時的に認定するものであること。なお、被服費等の日常の諸経費は、本来経常的最低生活費の範囲内で、被保護者が、計画的に順次更新していくべきものであるから、一時扶助の認定にあたっては、十分留意すること。(後略)」と記している。

なお、次官通知は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の9第1項及び第3項の規定による処理基準(以下「処理基準」という。)である。
- (5) 次官通知第8の3(3)は、収入として認定しないものの取扱いとして、「オ (中略) 保険金又は見舞金のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられる額」と記している。
- (6) 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。以下「局長通知」という。)第7の2(5)は、被服費の取扱いとして、「ア (中略) 次官通知第7に定めるところに

よって判断したうえ、必要と認めるときは、それぞれに定める額の範囲内において特別基準の設定があったものとして被服費を計上して差し支えないこと。(後略)」と、第7の2(6)は、家具什器費の取扱いとして、「ア炊事用具、食器等の家具什器(中略)次官通知第7に定めるところによって判断した結果、炊事用具、食器等の家具什器を必要とする状態にあると認められるときは、(中略)特別基準の設定があったものとして家具什器(中略)を支給して差し支えないこと。(後略)」と記している。

なお、局長通知は、処理基準である。

- (7) 局長通知第8の2(4)は、収入として認定しないものの取扱いとして、「自立更生のための(中略)保険金若しくは見舞金(中略)のうち、当該被保護世帯の自立更生のためにあてられることにより収入として認定しない額は、直ちに生業、医療、家屋補修等自立更生のための用途に供されるものに限ること。ただし、直ちに生業、医療、家屋補修、就学等にあてられない場合であっても、将来それらにあてられることを目的として適当な者に預託されたときは、その預託されている間、これを収入として認定しないものとする。(後略)」と記している。
- (8) 平成24年課長通知1(1)は、法第63条に基づく費用返還の取扱いに係る返還対象額について、「法第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。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。(後略)」と記しており、次に定める範囲として①から⑥を掲げ、④は、「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。」と記している。
- (9) 問答集の問3の24の「保護開始申請時の保険解約の取扱い」答(1)は、「(前略)解約返戻金が生じる保険であっても、保護の開始にあたって解約させて返戻金を活用させることが社会通念上適当でないものがある。すなわち、生命保険は被保険者の生死を保険事故とし、その事故が発生したときに保険者が一定の保険金を支払うことを約し、保険契約者が保険料を支払うことを約する保険であるが、このように保険には「万一の場合に備える」という保障的性格に意味があり、日常の生活費の不足を補うために保険を途中で解約することは、むしろ例外とされている。したがって、保険解約返戻金は「資産」といっても、払いもどしを当然に予定している貯金とはかなり性質を異にしているので、少額の解約返戻金まで活用を求めるのは社会通念上適当ではなくなっている。また、解約はかえって保護廃止後の世帯の自立更生に支障を生じるおそれもある。以上の事情を

考慮し、解約返戻金が少額であり、かつ保険料額が当該地域の一般世帯との均衡を失わない場合には保護開始に当たっても、直ちに解約して活用することを要しないという取扱いをすることができることとされている。(後略)」と、答(2)は、「解約返戻金が少額であるかの判断については、医療扶助を除く最低生活費の概ね3か月程度以下を目安とされたい。また、保険料額の当該地域の一般世帯との均衡の判断については(中略)医療扶助を除く最低生活費の1割程度以下を目安とされたい。」と記している。

- (10) 課長通知第8の問40の「(前略)自立更生のための用途に供される額の認定(後略)」答は、「被保護世帯の自立更生のための用途に供されるものとしては、次に掲げる経費にあてられる額を認めるものとする。(後略)」と記し、次の掲げるものとして(1)及び(2)アからシを示し、(2)クは、「当該経費が、当該世帯において利用の必要性が高い生活用品であつて、保有が容認されるものの購入にあてられる場合は、直ちに購入にあてられる場合に限り、必要と認められる最小限度の額」と記している。

2 認定した事実

審査庁から提出された諮問書の添付書類(事件記録)及び主張書面によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 平成30年7月19日、審査請求人は生活困窮の相談のため処分庁を訪れた。面接相談記録票には、審査請求人には〇〇障害があり〇〇手帳(〇〇)を所持し〇級の障害年金を受給していること、審査請求人が被保険者である生命保険があり、保険金額は500万円、保険掛金が1万円であること等が記されている。この記録票には、処分庁は審査請求人に対し、法の趣旨を説明し、同人名義の保険契約を中途解約して解約返戻金を受け取り、医療費の支払いに充て、預貯金を費消した際に再度来所するよう指示したことが明記されている。
- (2) 平成30年7月31日、審査請求人は姉らとともに再び処分庁を訪れ、母を世帯主、審査請求人及び姉を世帯員として本件保護申請を行った。処分庁に提出された同日付けの審査請求人世帯の資産申告書には、保有する生命保険の中に本件生命保険がありその保険料が9,000円であることが記載されている。本件保護申請の時点における処分庁の記録にも、本件生命保険に加入していることが記されている。

なお、審査請求人は、本件保護申請の際に、本件生命保険は保有が容認される範囲であるので解約しなくても保護を受けられるか処分庁に確認したところ、処分庁は肯定したと主張している。他方、処分庁はこれを否認している。

- (3) 平成30年8月2日、処分庁は、本件保護申請に係る法第29条調査(以

下「法第29条調査」という。)を12社に実施し、審査請求人世帯の保有する生命保険を確認したが、処分庁の担当職員のミスによりその調査対象先から本件生命保険の契約先であるA社が漏れていた(この旨を処分庁は自認している)。

- (4) 平成30年8月13日、処分庁は審査請求人の自宅で実地調査を行った。その際、担当職員は、保険料が高いので本件生命保険を解約してはどうかと述べた(この点は処分庁と審査請求人の間で争いはない)。

担当職員のこの発言に対して、姉は、少しでも収入が増加すれば生活保護が打ち切りになる可能性が高い上、〇〇〇〇〇に罹患している審査請求人が新たに同条件の生命保険に加入することは困難であるという事情から解約したくないと述べたところ、担当職員はその希望を受け入れず同じ話を繰り返したので、単なる助言ではなく指導と受け止めた審査請求人らは主張している。

これに対して処分庁は、担当職員の上記発言は、審査請求人らの申告により本件生命保険には解約返戻金がないと認識していたことから、保険料の支払のために日々の生活を切り詰めることへの助言として行ったものであり、その際、姉からは本件生命保険の保有を希望する事情について説明はなく、解約したくないとの意思表示もなかったと主張している。

- (5) 平成30年8月14日付けで処分庁が作成した開始決定調書には、審査請求人世帯が保有している保険の名称・種類とそれぞれの掛金月額、証券番号等が記されており、その中に本件生命保険が含まれ、その保険料が9,000円であることが明示されている。

それとともに同調書には、審査請求人世帯の保険契約の取扱いについて、提出された契約証書から確認したところ保険料の総額が最低生活費の1割未満であるため、前記1(9)のとおり、問答集の問3の24答(2)に基づき保有を容認できる、すなわち解約を要しない旨、また解約返戻金については、これがないとの申告にかかる根拠資料がないため、法第29条調査によってこれを確認した上で保有の可否を決定する旨記載されている。

- (6) 平成30年8月16日付けで、処分庁は、同年7月31日から保護を開始する本件保護決定を行った。

同月17日、処分庁を訪問した母と姉に対して、担当職員は、保護決定の通知書及び「生活保護のしおり」を手交し、保護開始に伴う制度説明を行った。その際、担当職員は、本件生命保険の解約手続を行ったかどうかについて確認を行った。

この確認に対して姉がまだ解約していない旨答えたところ、担当職員は本件生命保険を解約するよう述べたと審査請求人は主張している。他方、処分庁は、本件生命保険について解約手続をしたかどうかについて確認を行った

ことは認めるが、解約を求めた事実はないと主張している。

- (7) その後、姉は、医療券を受け取るために平成30年8月下旬と9月下旬頃、保護費を受け取るために同年9月5日、ネット銀行の利用明細を提出するために同月6日、処分庁を訪れた。

そのたびに担当職員は繰り返し本件生命保険の解約の有無を確認すると同時に解約するよう求めたと審査請求人は主張している。そのため、姉が9月下旬頃に本件生命保険を解約しないといけないうだと審査請求人に伝え、同人は不本意ながら本件生命保険の解約書類を取り寄せたと述べる。

これに対して処分庁は、保護費の支払いの際、及びネット銀行にかかる提出があった際に、担当職員が本件生命保険の解約を確認したことは認めている。

- (8) 平成30年10月5日、姉は処分庁を訪問し本件生命保険を解約する旨述べた。

同日付けのケース記録票には、「〇〇〔審査請求人〕の生命保険について、初回訪問時に解約返戻金はないとのことであり、保険料が生活を逼迫するようであれば解約してみてもと助言していたが、解約手続をとるとのことであった。今後、生命保険会社へ生活保護法第29条に基づく調査を行う。」と記載されている。

- (9) 平成30年10月12日付けのケース記録には、「〇〇来所。〇〇、生命保険に加入していたが解約の結果、10月11日に解約返戻金505,000円が支払われたと(中略)通帳写しの提出があった。(中略)資産とみなし法第63条等での返還が見込まれるため、〇〇へは費消しないよう、また取扱いについて後日連絡するよう伝えておいた。(中略)後刻、主〔審査請求人〕の姉へ電話連絡。〇〇が受け取った生命保険解約返戻金について、〇〇と同様に法第63条に基づき返還が見込まれるため費消しないように伝えておいた。」と記載されている。

これに対して審査請求人は、当時、処分庁とのやり取りは姉が行っており、審査請求人は来庁していない旨、面談時に担当職員から、返戻金を返さなければならないことや費消してはならないことは一切伝えられておらず、ケース記録票の上記記載は虚偽であると主張している。また、審査請求人は、その数日後に担当職員が姉に対し電話で、「返戻金を返してもらわないといけなくなるかもしれないから余り使わないように」と述べ、これに対し姉が「幾ら置いておいたらいいんですか」と聞いたところ、担当職員からは、一切手を付けずに置いておくように言われなかった旨主張している。

これに対し、処分庁は、ケース記録票の記載のとおりであると主張している。

- (10) 処分庁が平成30年10月26日付けで、本件生命保険にかかる同年

7月31日時点での解約返戻金の額をA社に照会したところ、A社は、同年11月9日付けで、505,000円であることを処分庁に回答した。

- (11) 平成30年11月6日、姉及び事務局長は、処分庁を訪問し、本件生命保険の解約返戻金の取扱いについて相談した。事務局長が、本件保護申請の時に申告しているため、不正ではない旨、保険料についても最低生活費の1割未満であるため保有を継続できるものであった旨述べ、解約返戻金を審査請求人の下に残すように求めたところ、処分庁は、協議してその結果を審査請求人世帯に説明する旨伝えた。

その後、同月19日、姉及び事務局長は、本件生命保険の解約返戻金の取扱いについて確認したいと処分庁を再度訪問した。同日のケース記録票には、「解約返戻金の取扱いについて、原則解約し資産活用するものであると伝え、転居費用等についても内容によって必要経費として控除できる余地があると説明したが、事務局長は再度、本来、本件生命保険は保有できるものであるため、返還について疑義があるとのこと。この日では結論が出せないため、会議に諮った結果、母世帯へ連絡すると伝えておいた。」と記載されている。

- (12) 平成30年11月22日、母及び姉は母の長男の自宅に転居した。これに伴い、同月23日付けで、審査請求人の世帯から母と姉が減員され、審査請求人を世帯主とする単身世帯に変更された。

- (13) 平成30年12月6日、審査請求人が処分庁を訪れて通帳を提出し、処分庁が本件生命保険の解約返戻金505,000円にかかる現状を確認したところ、同月5日の時点で通帳の残高が37,000円であった。処分庁が審査請求人に用途を問うと、姉に350,000円を渡したほか、仕事用の衣類や漢方薬等を購入したと答えた。

この時点において処分庁は、〇〇手帳(〇〇)及び〇〇〇〇手帳(〇級)を所持する審査請求人が、金銭管理が困難な状況にあり不安を抱えていることを認めるに至り、社会福祉協議会による日常生活自立支援事業を利用するよう助言した。審査請求人がこれに同意したためその説明を受けることとなった。

- (14) 平成30年12月13日、審査請求人は日常生活自立支援事業の説明を受けるため処分庁を訪れ、併せて解約返戻金の用途一覧を提出し、漢方薬及び仕事で利用する衣類の購入に充てたが、姉に渡した350,000円の用途について転居費用以外は分からないと述べた。なお、前記事業は多数の申込みがあるため利用までに約半年を要するとのことであった。

同月14日、処分庁は姉に電話で連絡し、姉が審査請求人から350,000円を受け取り、150,000円を残し使用したことを聴取したため、解約返戻金より使用した費用について領収書や明細等があれば提出するよう依頼した(平成31年1月9日、処分庁は電話で姉に再度提出を求めた)。

同月20日、審査請求人の弁護士は、処分庁に対し、本件生命保険は本来保有できた生命保険であるため返還する必要がないと電話で主張した。平成31年1月17日、同弁護士から処分庁に前記主張を記した申入書が提出された。

- (15) 平成30年12月27日、審査請求人が処分庁を訪れ、解約返戻金に伴う使途一覧を提出した。処分庁は、転居に伴う必要経費として認定できる費目について再度確認するため家庭訪問を行う旨伝え、審査請求人は同日都合が良いとのことで、後刻、家庭訪問を行った。

処分庁は、解約返戻金を用い購入した物品、すなわち扇風機7,000円、除湿機5,000円、ミキサー(価格不明・領収書なし)、口腔洗浄器3,000円、作業用ズボンと作業用ジャンパー(価格不明・領収書なし)、手袋2,000円について、審査請求人宅で現物を確認した。そのほか、転居に伴う契約者名義変更にかかる事務手数料15,000円を支払った領収書の提出があった。

担当職員が審査請求人に他に使途がないか確認したところ、審査請求人は他にはありませんと話した。

- (16) 平成31年1月28日、処分庁は、ケース診断会議を開催し、法第63条を適用し、審査請求人へ費用返還請求を行う旨決定した。

同日、処分庁は、返還金等審査会を開催し、返還免除額について、母と姉の転居費用35,000円及び住宅名義変更に伴う手数料15,000円を必要経費と認めること、また自立更生に充てられる費用について、審査請求人から書面提出された物品には必要性及び緊急性は認められず、経常的な生活費の中から購入するものであるため免除対象としないことを決定した。

- (17) 平成31年2月8日付けで、処分庁は母、姉及び審査請求人に対して本件処分を行った。

本件処分の決定通知書には、「1 返還対象額 505,000円」、「返還免除額 50,000円(転居費用 35,000円 住宅名義変更費用 15,000円)」、「4 返還を求める理由 あなたの〇〇(〇〇〇様)〔審査請求人〕が加入していた〇〇〇〇保険〔本件生命保険〕について、あなた世帯が解約手続を行ったところ、平成30年10月11日に505,000円の解約返戻金を受け取りました。生活保護開始時点における解約返戻金額に相当する部分については、資力とみなされるため。」、「5 資力発生日 平成30年7月31日(生活保護開始日)」、「6 資力発生日以降に支払われた保護費 867,000円(医療費含む)」(なお、返還の対象とされたのは、過去に返還・徴収決定された金額を除き平成30年8月から平成31年1月まで支払われた保護費であり、そのうち781,000円が医療扶助費である)、「7 納入期限 平成31年2月22日(金)」等と記載されている。

る。

(18) 令和元年5月7日付けで、審査請求人は本件審査請求を行った。

3 判断

(1) 法第63条の趣旨について

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て、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る。その趣旨は、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条参照）に鑑み、現に保護を受けている被保護者に対して、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。

このような法第63条の趣旨等によれば、保護の実施機関が、返還額決定について有する裁量は、全くの自由裁量ではなく、当該世帯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及び充てられる予定の金品、すなわち自立更生費の有無、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、全額返還が被保護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解される。

そして、その裁量権の行使に対する司法審査においては、その判断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を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認められる場合に、裁量権の逸脱又は濫用として違法となると解されている。

以上を踏まえ法第63条に基づく費用返還決定を違法であるとして取り消した裁判例として、平成26年3月11日福岡地方裁判所判決（賃金と社会保障1615・1616号112頁）、平成29年2月1日東京地方裁判所判決（賃金と社会保障1680号33頁）等がある。

また、行政実務では、費用返還決定の取扱いについて、前記1（8）の平成24年課長通知等が参照されている。この通知等は、法第63条の前記趣旨を踏まえて運用されるべきものである。

以上の点に鑑み、本件処分が違法又は不当であるか否かを以下、検討する。

(2) 処分庁による自立更生免除に関する説明について

ア 前記（１）のとおり、保護の実施機関は、法第６３条に基づく費用返還決定を行うに当たって、当該世帯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のみならず、充てられる予定の金品もまた自立更生費に含まれることを前提に、その有無、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、全額返還が被保護者の自立を著しく阻害するか等を考慮すべきである。

保護の実施機関はこうした考慮をするにあたり、被保護者に対し自立更生免除の趣旨を説明した上で自立更生費の申告を求め、その必要性等を調査することが求められる。

イ この点について、審査請求人は、平成３０年１１月６日及び同月１９日の時点で、処分庁から、転居費用等については内容によって必要経費として控除できる余地がある旨の説明はあったが、自立更生免除及びこれが認められる経費について説明がなかったと主張している。これに対し処分庁は、生活保護手帳、課長通知第８の間４０をもとに、利用の必要性が高い生活用品であって保有を容認されるものの購入については必要と認められる額が控除される可能性があることを説明し、これにかかる経費を申告するよう求めた旨主張している。

これらの主張の真偽に関して事件記録を精査すると、ケース記録票からは、処分庁が、平成３０年１０月１２日に本件生命保険の解約返戻金が５０５、〇〇〇円であることを認識し、その後、同年１１月１９日に転居費用等についても内容によって必要経費として控除できる余地があると説明し、同年１２月１３日に、審査請求人世帯から解約返戻金の使途一覧の提出を受け、同月１４日（再度平成３１年１月９日）に姉から購入済みの使途を聴取して領収書や明細等の提出を求め、平成３０年１２月２７日に家庭訪問して審査請求人に対し解約返戻金で購入した物品の確認を行い、同人から他には使途がない旨の回答を得たことは確認することができる。

しかしながら、審査請求人世帯がすでに購入していた費目を聴取しただけでなく、自立更生免除の趣旨、及び転居費用のほかにも自立更生費が認められる旨、同世帯に説明したとの処分庁の主張を裏付けるケース記録その他の書証は、事件記録の中に見出すことができない。また、自立更生のためにやむを得ない用途に充てられる予定の金品も含めて自立更生費の申告をするよう、処分庁が同世帯に求めた事実を認定することはできない。

このように、本件では、処分庁が審査請求人世帯に対し、転居費用を必要経費として控除できる余地があると説明したこと、解約返戻金で購入したものを聴取及び確認してそれらにかかる領収書や明細等の提出を求めたことが認められるにすぎず、審査請求人から使途一覧が提出された平成３０年１２月１３日頃までに、処分庁が自立更生免除の趣旨に即した説明

を行った事実は認められない。

ウ 以上より、処分庁は、本件処分にかかる裁量的判断において前記（１）に掲げた事項の考慮を尽くす上で、審査請求人世帯に対し自立更生免除の趣旨を説明し、自立更生費の申告を求めてその必要性等を調査することが求められていたが、これを行わなかったと言わざるを得ない。

（３）本件生命保険の解約に至る経緯について

ア 審査請求人は、本件生命保険の解約指導が違法である旨主張するため、本件生命保険の解約に至る経緯に即して、以下、この点検討する。

イ 前記１（９）の問答集問３の２４の答（１）では、解約返戻金が生じる保険であっても、保護の開始にあたって解約させて少額の解約返戻金まで活用を求めるのは社会通念上適当ではなく、解約はかえって保護廃止後の世帯の自立更生に支障を生じるおそれがあることから、解約返戻金が少額であり、かつ保険料額が当該地域の一般世帯との均衡を失しない場合には、保護開始に当たっても直ちに解約して活用することを要しないという取扱いが予定されている。

したがって、被保護世帯の自立更生の観点から、保護の実施機関は、資産として生命保険の契約が確認された場合、これを直ちに解約して活用することを要しないという取扱いができるかを適切に調査することが求められる。

この点に関して本件で処分庁による取扱いは次のようなものであった。すなわち、処分庁は、本件生命保険の保有の可否に関して、本件保護申請の時の記録及び本件資産申告書から本件生命保険の保有と保険料が９，〇〇〇円であると確認し、保護開始決定時、本件生命保険を含め審査請求人世帯の保険契約証書から保険料総額が最低生活費の１割未満であることを確認したが、解約返戻金はないとの審査請求人世帯の申告については、法第２９条調査をした上で本件生命保険の保有の可否を決定する方針とした。

しかしながら、法第２９条調査において担当職員のミスにより調査対象先から本件生命保険の保険会社であるＡ社が漏れていた。

ウ また、本件生命保険の解約に関して、処分庁は、前記２（１）のとおり、本件保護申請の前の面接相談の際に、本件生命保険を解約して返戻金を費消した後に再来所するよう指示していた。その後、担当職員が審査請求人世帯に対し次のような助言及び確認を行った。すなわち、担当職員は、前記２（４）のとおり、本件保護決定前の家庭訪問調査の際に本件生命保険を解約してはどうかと述べ、前記２（６）のとおり、保護開始に伴う制度説明の際に本件生命保険を解約したかどうかを確認し、前記２（７）のとおり、保護費の支払の際及びネット銀行の明細提出の際、本件生命保険を

解約したかを確認した。

このように、担当職員は審査請求人世帯に対し、本件生命保険の解約を助言し、その後少なくとも合計3回、助言に沿って解約したか否かを確認した（以下、助言及び解約したか否かの確認を「助言等」という。）。

エ 担当職員は、本件生命保険の保険料の支払が生活を圧迫してはいけないという思いからその解約を助言等した旨主張するが、仮にそうであったとしても、それに先立ち、前記1（9）の問答集問3の24の答（2）に照らして、本件生命保険を直ちに解約して活用することを要しないという取扱いができるかを調査すべきであった。しかも、処分庁は開始決定時には解約返戻金の額を確認してから保有の可否を判断する旨決定していたにもかかわらず、処分庁はこれを行わず（前記2（10）のとおり、処分庁がA社に対して法第29条調査を行ったのは本件生命保険の解約後である）、保有を容認できるか検討しないまま審査請求人世帯に解約を助言等した担当職員の行為は不適切であったと評価せざるをえない。

なお、処分庁は再弁明書において、審査請求人世帯の申告を受け本件生命保険に解約返戻金がないとの認識に立って解約を助言等したものであって、解約返戻金があることを認識していればその額によっては保有を認める余地があるから解約する必要がないことを伝えていた旨主張する。しかしながら、処分庁は、本件生命保険の解約返戻金に関して、審査請求人世帯の前記申告にかかわらず法第29条調査の必要を認めていたのであり、それにもかかわらず担当職員のミスによりこれを実施せずに解約を助言等をし、それに沿って実際に解約したか否かを審査請求人世帯に3回は問うていることからみて、処分庁の上記主張は失当である。

また、姉から本件生命保険を解約したくないとの意思表示がなかったという処分庁の主張が事実であったとしても、処分庁は、解約を助言等するにあたり、そもそも本件生命保険の保有の可能性があることを説明し、その上で解約するか否かを決めるよう助言等すべきであったと言えるが、これを行った事実を事件記録から認めることはできない。

オ 本件生命保険は、処分庁が再々弁明書の中で「前提として、本件生命保険は、本来、解約する必要がなかった生命保険であった。」と自認しているとおおり、前記1（9）の問答集問3の24の答（2）に照らして保有が認められるものであった（これに反する証拠は事件記録には見出されない）。

通例、生命保険を途中解約した場合、返戻金は満期時に受け取る額よりもかなり少ないこと等から、処分庁の助言等に従い本件生命保険を解約した結果、解約しなかった場合と比べ、審査請求人世帯には一定の経済的な不利益がもたらされることになった。また、本件では〇〇〇〇〇に罹患し

ている審査請求人が解約後に新たに同条件の生命保険に加入するのは容易でないこと等に鑑みると、本件生命保険の解約により保護廃止後の審査請求人世帯の自立更生に支障の生じるおそれは否定できない。

それゆえ処分庁が、本件生命保険の保有を認められる可能性のあることを審査請求人世帯に説明しなかったどころか、解約を助言等したことは、同世帯の自立更生という観点からみても、不適切なものであった。

カ 以上のとおり、担当職員が本件生命保険の解約について助言等を行ったことは、審査請求人に対し解約を事実上強制するものでなくその動機付けにすぎないという点において違法とまでは言えないが、同世帯が保険料支払に窮していたといった事情も見当たらない本件においては、助言等の結果、審査請求人がこれに従わなければならないとの認識を抱き、自らにとって不利益な解約に至ったものと認められる（担当職員は、令和2年2月20日に実施された口頭意見陳述で、こうした助言等をして審査請求人世帯の自由な意思決定を奪った旨を自認している）。

本件における以上のような経緯は、処分庁が本件処分をする上で十分に考慮されるべきであった。

（４）本件処分にかかる返還額の決定について

ア 処分庁は、本件処分にかかる返還額を決定するにあたり、被服や家具什器の更新等、通常予測される生活需要については経常的な生活費や加算から賄うべきであり一時扶助費を支給しないとする厚生労働省の通知（次官通知第7の2、局長通知第7の2の（5）及び（6）等がこれに当たると推認される）に依拠し、必要性及び緊急性が認められないこと等も理由に、審査請求人世帯が提出した使途一覧にあった経費のうち、住宅名義変更に伴う事務手数料15,000円及び転居費用35,000円に限り自立更生免除を認めた。

しかしながら、前記1（8）の平成24年課長通知においては、「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。」という基準が示されているにすぎず、自立更生免除の対象に関して、一時扶助費の支給対象となる費目に限られること、必要性及び緊急性が認められることといった要件ないし制限は設けられていない。そもそも自立更生免除は生活扶助の一時扶助費の支給とは趣旨が異なることから、両者の対象又は範囲を一致させなければならないというものではない。

自立更生免除を認める対象又は範囲について保護の実施機関に裁量が認められるとしても、前記（1）でみた法第63条の趣旨及び前記1（8）の平成24年課長通知に示された考え方からみて、本件で処分庁が自立更

生免除を認めた対象又は範囲は狭きに失し、その判断は合理性を欠くものである。

イ 処分庁は、返還額の決定にかかる裁量的判断において、こうした自立更生免除の趣旨のみならず、本件生命保険の解約に至る経緯からは、信義則上、次の点を考慮しなければならなかった。すなわち、①審査請求人世帯が担当職員の不適切な助言等により、地域住民との均衡や社会通念上保有が認められている本件生命保険の解約を事実上余儀なくされ、その結果、経済的不利益を被ることになったこと、②審査請求人の障害その他当該世帯の生活状況等を勘案すると、本件生命保険の解約により同世帯の今後の自立更生に支障の生じるおそれを否定できないこと、そして、③その返戻金についてまで同世帯に返還を求めることはその自立を著しく阻害するものに相当することの各点を考慮すべきであったと言うべきである。

それに加えて、505,000円という解約返戻金の額が、前記1(9)の問答集問3の24の答(2)によれば少額であると判断され、社会通念上も保有を容認される程度であることもまた斟酌されるべきである。

しかしながら、処分庁は、本件処分の際しこれらの考慮すべき事項を考慮していない点において、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものと云わざるを得ない。加えて、本件生命保険の解約に至る経緯に鑑みれば、信義則上、処分庁は、審査請求人世帯の費消した使途又は金額の如何を問わず、本件生命保険の解約返戻金の全額について返還を免除すべきであった。

それにもかかわらず解約返戻金について転居費用等を除く454,000円の返還を義務付ける本件処分は、考慮すべき事項を考慮せずになされたものであり、その結果、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ことから、処分庁はその裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものと云わざるを得ない。

(5) 結論

以上より、本件処分は違法又は不当であって取り消されるべきであるから、本件審査請求は認容すべきである。

大阪府行政不服審査会第3部会

委員(部会長) 曾和 俊文

委員 船戸 貴美子

委員 前田 雅子