

被災者生活再建支援法に基づく支援金支給決定の職権取消しが無効とされた事例

【文 献 種 別】 判決／東京高等裁判所
【裁判年月日】 令和 1 年 7 月 24 日
【事 件 番 号】 平成 30 年（行コ）第 301 号
【事 件 名】 不当利得返還請求控訴事件
【裁 判 結 果】 取消し
【参 照 法 令】 被災者生活再建支援法 1 条・3 条
【掲 載 誌】 判タ 1469 号 62 頁
◆ LEX/DB 文献番号 25564568

愛知学院大学教授 杉原文史

事実の概要

Y₁～Y₃（被告・控訴人）が東日本大震災発生時に居住していた仙台市 A 区内のマンション（以下、「本件マンション」という）について、A 区長は、本件マンションの管理組合からのり災証明の申請に基づき被災状況を調査した結果、2011 年 5 月 27 日付で一部損壊とするり災証明書を発行したが（災害基 90 条の 2 第 1 項）、Y₃からの再度の調査の申請を受けて実施された調査（以下、「本件第 2 回調査」という）にて大規模半壊と判定されたため、同年 8 月 30 日付でその旨のり災証明書を発行した。Y₁～Y₃が、被災者生活再建支援法（以下、「支援法」という）3 条 1 項に基づき、このり災証明書を添付の上、被災者生活再建支援金（以下、「支援金」という）の支給を申請したところ、同 4 条 1 項に基づいて宮城県から支援金の支給に関する事務の全部委託を受けた X（公益財団法人都道府県センター；原告・被控訴人）は、同年 9 月 26 日から 2012 年 1 月 27 日までの間に、Y₁・Y₂に対し 150 万円、Y₃に対し 100 万円の支給決定を行い（以下、これらを総称して「本件各原決定」という）、支援金を支給した（以下、これらを総称して「本件各支援金」という）。しかし、本件マンションのあるマンション群の他の棟がいずれも大規模半壊に至っていなかったことから、2011 年 12 月 15 日に、A 区の職権で一級建築士の資格を有する職員も交えた調査が実施され、一部損壊と判定されたため、A 区長は、2012 年 2 月 10 日付でその旨のり災証明書を発行し、同年 3 月 26 日に Y₁～Y₃に送付した。

そこで X は、2013 年 4 月 26 日に、本件各原決定を取り消す旨の決定（以下、「本件各処分」という）をし、併せて Y₁～Y₃に対し、法律上の原因なく本件各支援金の支給を受けたなどと主張して、不当利得に基づき、本件各支援金に係る利得金の返還及び遅延損害金の支払いを請求した。原判決（東京地判平 30・9・14 判タ 1469 号 72 頁）は、Y₁～Y₃の世帯が大規模半壊世帯に該当しないと認定した上で、本件各処分に違法はなく、本件各支援金相当額の利得は不当利得に当たると判断して、X の各請求を全部認容した。これに対して Y₁～Y₃が控訴した。

判決の要旨

原判決取消し・請求棄却。

1 (1) 「一般に行政処分は適法でなければならないから、一旦された行政処分について、後にそれが違法であることが明らかになった場合には、行政の適法状態を回復するため、法律上の別段の根拠規定を要さず、職権によりこれを取り消すことができるというべきである。したがって、被控訴人は、支援法に基づく支援金の支給決定が違法であることが明らかになった場合には、職権によりこれを取り消す権限を有する」。

(2) 「自然災害により住宅に被害が生じた多数の被災者についてその支援の必要性が高い時期に生活再建資金を援助することにより、速やかな生活再建を支援するという支援法の趣旨及び目的に照らし、同法に基づく支援金は、その支給を受けた被災者において速やかに生活再建のために費消

することが当然に予定されており、控訴人らにおいて、住宅の被害の程度が職権による再調査により事後的に修正された場合に支援金の返還を求められるとすれば、支援金制度の実効性が失われ、支援金制度に対する信頼が損なわれることになりかねず、支援法の趣旨の実現を妨げることにつながるおそれがあるというべきである。本件事案に即してみても、本件第2回調査の適正に問題がなく、支給要件を欠いたまま本件各支援金の支給を受けるに至ったことについて控訴人らに何らの帰責性もなく、支給を受けた時点で、将来本件各原決定が取り消されるかもしれないことを控訴人らが予想することは困難であったにもかかわらず、後に至ってその返還を求められるとすれば、控訴人らの信頼を害し、不意打ちとなるのみならず、支援金制度の実効性や支援金制度に対する社会一般からの信頼を害する程度も大きいといえる。他方、本件各原決定の効果を維持することの不利益については、事後的な調査の結果に基づき被害の程度が修正されたにすぎず、適正な支給の実施に対する社会一般の信頼が損なわれるおそれや、多数の被災者の理解を得ながら適正な支援を行うことができなくなるおそれ、各都道府県の議会で支援金のための支出が円滑に承認されることが難しくなるおそれが生ずるとはいえず、他にこのようなおそれをうかがわせる事情は認められない。

そうすると、本件各原決定を取り消すことによる不利益と、本件各原決定の取消しをしないことによってその効果をそのまま維持することの不利益とを比較考量すると、前者の不利益は後者の不利益を上回るといえるべきであり、少なくとも、本件各原決定を放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であるとまで認めることはできないというほかない。したがって、本件各原決定は、これを取り消すことができないものであるから、本件各原決定を取り消した本件各処分は、違法である。」

2 (1) 「支援金の支給決定及びこれを取り消す旨の決定は、支援金の支給を申請した被災世帯の世帯主に対してのみ効力を有するものであり、当該処分が存在を信頼する第三者の保護を考慮する必要に乏しいものといえる。そこで、当該処分の瑕疵が支援法に基づく支援金の支給の根幹に関わるものであり、かつ、支援法に基づく被災者に

対する支援行政の安定とその円滑な運営が要請されることを考慮してもなお出訴期間の経過による不可争的効果の発生を理由として当該世帯主に処分による重大な不利益を甘受させることが著しく不当と認められるような例外的な事情のある場合には、上記の過誤による瑕疵が必ずしも明白なものでなくても、当該処分は当然無効であると解するのが相当である（最一小判昭和48年4月26日……参照）」。

(2) 「控訴人らにとって……一旦支給を受けた以上、これを返還しなければならないこと自体が不利益であることは明らかであり、……支援法の趣旨及び目的を踏まえれば、その不利益は重大であるといえることができる。」

「支援金の返還義務を課すことは、……支援金制度の実効性を失わせる……。しかも、……迅速に行うことを主眼とする運用……の意味を没却することにもなる。また、……かえってその生活再建を阻害する要因となるおそれもある……。これらの点を総合すると、本件各処分は、支援法の趣旨及び目的に反し、支援法に基づく被災者に対する支援行政の安定とその円滑な運営の要請に関しても、かえってこれを阻害するおそれがあり、支援金制度自体の趣旨をゆるがせにするものであって、支援金の支給の根幹に関わる重大な瑕疵を有するものといえるべきである。」

そうすると、本件各処分には、……控訴人らに同処分による重大な不利益を甘受させることが、著しく不当と認められるような例外的な事情があり、当然無効というべきである。」

判例の解説

一 本判決の位置づけ

本件マンション居住者に対する支援金支給をめぐっては、支給決定の取消決定により返還請求の対象となった100世帯弱のうち、70世帯余を相手取って本件と同様の訴訟が提起されている¹⁾。既になされた判決においては、支給要件不充足との認定は共通するものの、原判決のように支給決定の取消決定を適法とする、東京地判平30・5・10（判例集未登載、LEX/DB25555564）、違法としながら無効は認めない、東京高判令元・7・18（判例集未登載、LEX/DB25564217）が、いずれも返還請求を認容したのに対し、本判決は、後者の原審

判決たる東京地判平 30・9・27 (判時 2398 号 27 頁) に続き、違法かつ無効と判断することで X の請求棄却に導いた高裁レベルの判断として、理論的にも注目される裁判例である。

二 職権取消しの適法性

1 違法な行政行為を職権で取り消す法律の根拠について、判決の要旨 1 (1) は、「行政処分は適法でなければならない」との大前提から「別段の根拠規定」を不要とする。その結論自体には学説上も異論のないところであるが、近年主張されている通り、職権取消しもまた行政行為である以上、法律の根拠は「常に必要」であって、むしろ法律による行政の原理に照らして、「あらゆる行政処分の権限には、それが誤って行使された場合には取り消してやり直す権限も含まれている」との合理的解釈を採るものと読むべきであろう²⁾。

2 職権取消権限の行使をめぐるのは、戦後の早い段階で授益の行政行為を中心に、利益衡量を通じてこれを制限する判例が形成されており³⁾、学説によれば、違法な行政行為との関係では、法律による行政の原理と行政活動に対する私人の信頼保護との対抗を調整するための法理と位置づけられてきた⁴⁾。本判決も、判決の要旨 1 (2) に先立ち、最二小判昭 31・3・2 (民集 10 巻 3 号 147 頁) 及び最一小判昭 43・11・7 (民集 22 巻 12 号 2421 頁) を参照しつつ、「支援金の支給決定のような授益的な行政処分については、これが取り消されることによって、当該処分による既得の権利利益や、当該処分が適法であり有効に存続するものと期待した者の信頼を害することとなるため、処分が違法であるとしても、処分の取消しによって生ずる不利益と、取消しをしないことによって当該処分に基づき既に生じた効果をそのまま維持することとの不利益とを比較考量し、当該処分を放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であると認められるときに限り、これを取り消すことができる」と述べて、上記学説と同様の理解に立つことを示しつつ、この判例法理⁵⁾を踏襲する。

本件各処分をめぐるのは、同様の判断基準を採る原判決が、本件各原決定の放置を公共の福祉の要請に照らし著しく不当として、職権取消しを適法と判断したのに対し、本判決は、判決の要旨 1 (2) で総括される通り、逆の衡量結果から取消制限を

導く。この対比は、各々の衡量過程において考慮すべき要素の抽出及び評価のし方の相違に基づいている。学説によると、主な考慮要素として、①職権取消しによる相手方の不利益、②違法性の程度・内容、③相手方の帰責性、④違法行為の存続に伴う第三者又は公共の不利益、⑤職権取消しによる公共の不利益が挙げられることから⁶⁾、以下、この分類を用いて、(2) に先立つ衡量過程に表れた評価内容も補いつつ両者を比較検討していく。

まず②をめぐる、原判決は、一律の基準により支給の有無や金額を画一的に定める支援法の仕組みが「不満や不公平感が生ずる可能性をはらむ」ゆえ、「支給要件又は基準が遵守されることが特に重要で」、要件を欠く者への支給は「制度上、看過しえない」として、本件各原決定の違法性を重大なものと評価した。これに対して本判決は、上記の仕組みのうちの定額制に着目し、被災者の「生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資する」との目的規定(支援 1 条)をふまえた解釈を通じて、支援の必要性の高い時期に迅速な資金援助を行うことが同法の趣旨であるとする。さらにその適用に当たっては、被害程度の調査・判定方法につき、専門知識を有しない者も従事できるよう簡素化されてきた点から、上記の趣旨に則り、再調査すれば判定が変わる可能性を織り込み、「厳密性や正確性を一定程度犠牲にしても、迅速性に主眼を置いた運用がなされているとして、原判決による評価の前提自体を斥ける。

次に④のうちの公共の不利益について、原判決は、支援金制度が都道府県拠出による基金(同 9 条)と国の補助(同 18 条)という「最終的には被災者も含めた国民一般の負担となる限りある財源」で運営される点から直ちに、本件各原決定の存続に伴う「公益上の不利益は重大である」と結論づけた。これに対して本判決は、この場合の公益を、支給の適正性への社会一般の信頼等の 3 点に具体的に分節した上で、いずれについても、前述の立法趣旨の理解の下、東日本震災当時、迅速性優先の法運用が「社会一般からの幅広い承認を得ていた」として侵害のおそれを否定する。

一方、職権取消しによる不利益をめぐる、本判決は、原判決が取り上げなかった⑤として、制度の実効性や制度自体への信頼を損なう点及び支援法の趣旨の実現を妨げる点を挙げる。それによ

れば、立法趣旨から導かれる支援金の性格として速やかな費消が予定されるにもかかわらず、取消しを通じて返還を求められるとなると、相手方は「不安定な立場」に置かれ、「安んじて速やかに」費消できなくなってしまう。また、支援金には「生活再建に向けた各種の消費活動を促進する側面」も認められるため、既に費消した者には、支給がなければ存在しなかった債務を負わせかねないとされる。さらに①について、原判決が $Y_1 \sim Y_3$ に特段の実害を生ずる事情はないと判断したのに対して、前述の消費促進の側面を重視し、実際に $Y_1 \sim Y_3$ が返還のため新たな借入れを必要とするとの認定を根拠に「不利益は大きい」とし、かつ、③ $Y_1 \sim Y_3$ に帰責性がなかった点をふまえて、本件各支援金を直ちに費消できるとの信頼を害する程度も「著しい」ものと捉える。

こうして対照すると、本判決は、原判決のような表層的な衡量に止まることなく、立法趣旨をふまえた仕組み解釈と本件当時の相手方や社会一般の実情との間の視線の往復を通じて、考慮すべき要素を丹念に括り出し、綿密な検討を積み重ねている点で、衡量結果の妥当性が十分担保されたものと評価されよう。

三 無効の判断基準

判決の要旨2(1)は、課税処分と同様に、支給決定の職権取消しをめぐっても、信頼を保護すべき第三者が存在しないことから、無効か否かの判断に当たり、最一小判昭48・4・26(民集27巻3号629頁。以下、「昭48最判」という)を参照し、利益衡量を前面に出した判断基準を採用する。その際、瑕疵の明白性を要件としない点が明文で補足されており、伝統的判例法理としての重大明白説との関係について、有力学説たる明白性補充要件説⁷⁾に基づき、第三者保護の可否に応じた判断基準の使い分けとして整理するものと考えられる⁸⁾。一方、当該行政行為による相手方の不利益につき、昭48最判にない、「重大な」という程度評価が付加されているが、支援行政分野に限ってみても要件を加重すべき理由は特に見当たらず、この判断基準のもつ救済機会拡張機能を無意味に狭める点で問題である。

こうした基準の下での本件各処分の無効をめぐる具体的判断内容は、判決の要旨2(2)からも分かる通り、考慮要素の面で、二2で検討した取消

制限をめぐる利益衡量と重なることとなる。すなわち、支給の根幹に関わる瑕疵については②・⑤の評価が、当該世帯主の(重大な)不利益については①の評価が、それぞれ論証の根拠として援用されている。もっとも不利益の甘受を著しく不当とする「例外的な事情」の存在は、この2つの要件認定から直ちに認められている。確かに本件各処分が、反対利益たる支援行政の安定と円滑な運用に資するどころか逆に阻害要因になるならば、あえて比較するまでもないのかもしれないが、「例外的な事情」要件は、この利益衡量的な判断基準においてまさに中核的な位置を占めるだけに、裁判所には論証(=衡量)過程の丁寧な説明が求められるのではないだろうか。そしてその際には、昭48最判における同要件の論証⁹⁾と同様に、③の評価が、当該行為の「不意打ち」的性格の裏付けとして重要な役割を果たすものと考えられる。

●—注

- 1) 判タ1469号62頁の匿名コメントによる。逆に、受給者から取消決定に対して取消訴訟が提起されたケースとして、東京地判平30・1・17裁判所ウェブサイト及びその控訴審判決たる東京高判令元・12・4(判例集未登載、LEX/DB25565193)がみられる。
- 2) 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)368～373頁。
- 3) 乙部哲郎『行政行為の取消と撤回』(晃洋書房、2007年)379頁。
- 4) 塩野宏『行政法I〔第6版〕』(有斐閣、2015年)189～190頁、芝池義一『行政法総論講義〔第4版補訂版〕』(有斐閣、2006年)168～170頁。
- 5) ただし処分効果を維持することの不利益が、取消しによる不利益を上回るだけでは取消しを許さない点に関しては、近年、学説からの批判も強い(深澤龍一郎「判批」判時1931号(2006年)178頁、濱西隆男「判批」自研94巻12号(2018年)137頁)。
- 6) 芝池・前掲注4)170～171頁を基に、事案に合わせて整理した(丸数字も解説者による)。
- 7) 塩野・前掲注4)181～183頁。
- 8) これに対して最高裁は、両者の関係につき未だ明確なスタンスを示すには至っていない(拙稿「行政の違法事由と行政訴訟」現代行政法講座編集委員会編『現代行政法講座II 行政手続と行政救済』(日本評論社、2015年)126～130頁)。
- 9) 岩本浩史「判批」行政判例百選I〔第7版〕(2017年)169頁。