

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適法とされた事例**【文献種別】** 判決／最高裁判所第二小法廷**【裁判年月日】** 令和3年6月4日**【事件番号】** 令和2年（行ヒ）第133号**【事件名】** 被災者生活再建支援金支給決定取消処分取消請求本訴、不当利得返還請求反訴、不当利得返還請求事件**【裁判結果】** 破棄自判**【参照法令】** 被災者生活再建支援法1条・2条2号・3条・9条2項・18条**【掲載誌】** 裁時1769号1頁、判タ1490号77頁

◆ LEX/DB 文献番号 25571555

愛知学院大学教授 杉原文史

事実の概要

東日本大震災当時、仙台市 a 区内のマンション（以下、「本件マンション」という）に居住していた世帯の世帯主たる X ら（計 45 名；原告・控訴人・被上告人¹⁾）は、2011 年 8 月 30 日付で a 区長から交付された、本件マンションの被害程度を大規模半壊とする罹災証明書（令和 2 年法律第 69 号による改正前のもの。以下、「本件証明書」という）を前提に、被災者生活再建支援法（以下、「支援法」という）6 条 1 項にいう被災者生活再建支援法人に指定され、同 4 条 1 項に基づき宮城県より被災者生活再建支援金（以下、「支援金」という）の支給に関する事務を全部委託された Y（現公益財団法人都道府県センター；被告・被控訴人・上告人）から、同 3 条 1 項の支給要件を充たすとして、同年 9 月 26 日から 12 月 13 日までの間にそれぞれ支援金（37 万 5000 円～150 万円）の支給決定を受け、その後これを支給された（以下、この決定を「本件各支給決定」といい、支給された支援金を「本件各支援金」という）。しかし、a 区の職権による再調査を経て、2012 年 2 月 10 日付で区長から一部損壊とする罹災証明書が交付されたため、Y は、X らに対し、2013 年 4 月 26 日付で本件各支給決定を取り消す旨の各決定（以下、「本件各取消決定」という）をするとともに、同年 7 月 31 日までに本件各支援金を返還するよう請求した。

そこで X らは、同年 6 月 25 日に本件各取消決定の取消しを求めて審査請求をしたが、2014 年 4 月 28 日に棄却されたため、同年 7 月 7 日に Y を相手取って取消訴訟を提起した。一方、Y は反

訴として、不当利得に基づき本件各支援金相当額の利得金の返還及び遅延損害金の支払いを求めた。一審判決（東京地判平 30・1・17 裁判所ウェブサイト）は、本訴請求を棄却し、反訴請求を認容して不当利得返還等を命じた。しかし、控訴審判決（東京高判令元・12・4 判例集未登載、LEX/DB25565193；以下、「原判決」という）は、本件各支給決定の職権取消しが許されないとして本訴請求を認容したため、Y が上告受理申立てをした。

判決の要旨

破棄自判（X らの控訴棄却）。

1 「支援法は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対して支援金を支給するための措置を定めることにより、そ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ことを目的とするものである（1 条）。そして、支援金の支給要件は、支援法 2 条 2 号の定義する『被災世帯』に該当すること…のみであって（…支援法 3 条 1 項）、当該世帯が経済的に困窮しているか否かを問わないものとされている。また、支援金の額も、同条 2 項から 5 項までに法定されており、支援法 2 条 2 号イからハまで所定の全壊等か同号ニ所定の大規模半壊に当たるかの別と、一人のみの世帯か否かの別、及び居住する住宅を建設、購入、補修又は賃借する場合の定額加算により一律に定まる」。

「上記の…目的、内容等に照らすと、支援法は、その目的を達成するための手段として、自然災害による被害のうち住宅に生じたものに特に着目

し、その被害が大きく、所定の程度以上に達している世帯のみを対象として、その被害を慰謝する見舞金の趣旨で支援金を支給するという立法政策を採用したものと解される。そして、…その目的を達成するため、支給要件である被災世帯に該当するか否かについての認定を迅速に行うことを求めつつ、公平性を担保するため、その認定を的確に行うことも求めているものと解される。」

2 「ア …本件各支給決定は、…被災世帯該当性についての認定に誤りがあるという瑕疵を有する…。そして、この瑕疵は、前記で説示したところによれば、支援法の規定する支援金の支給要件の根幹に関わるものというべきである。

なお、上記瑕疵が生じた原因は、…当時、…被災世帯に該当するか否かの認定を市町村が交付する罹災証明書に依拠して行う取扱いがされていた状況の下で、…本件証明書の認定に誤りがあったことにある。この誤りについては、罹災証明書の交付が市町村の自治事務（地方自治法2条8項）に属すると解されることや本件的事实経過、当時の多数の被災状況等に照らせば、上告人と本件世帯主らのいずれか一方の責めに帰すべき事由によって生じたものであるということとはできない。罹災証明書を用いて支援金の支給に関する事務を迅速かつ効率的に処理する利益という点に着目しても、この利益を上告人のみが享受しているとはいえないし、この点や本件証明書の認定に関する誤りの責任の所在等から、本件証明書の内容が変更されるリスクを上告人が負担すべきということとはできない。

イ 本件各支給決定の効果を維持することによって生ずる不利益を更に検討すると、…支援金の支給に関し、東日本大震災により被害を受けた極めて多数の世帯の間において、公平性が確保されないこととなる。このような結果を許容することは、支援金に係る制度の適正な運用については当該制度それ自体に対する国民の信頼を害することとなる。

また、支援金は、都道府県の拠出金及び国の補助金が財源となっており（支援法9条2項、18条等）、その全てが究極的には国民から徴収された税金その他の貴重な財源で賄われているところ、…その財源を害することになる。

さらに、…今後、市町村において、自然災害による被害の認定をして罹災証明書を交付するに当

たり、その認定を誤らないようにするため、過度に慎重かつ詳細な調査、認定を行うことを促すことにもなりかねず、かえって支援金の支給の迅速性が害されるおそれがある。

上記のような事態は、いずれも支援金に係る制度の安定的かつ円滑な運用を害しかねないものであるから、本件各支給決定の効果を維持することによる不利益は、…支援法の目的の実現を困難にする性質のものであるということが出来る。」

3 「その一方で、本件各支給決定を取り消すことによって生ずる不利益を検討すると、…本件世帯主らにとっては、その有効性を信頼し、あるいは既に全額を費消していたにもかかわらず、本件各支援金相当額を返還させられる結果となる。このことによる負担感は、本件世帯主らが既に東日本大震災による被害を受けていることも勘案すると、小さくないといわざるを得ない。

しかしながら、前記のとおり、本件世帯主らは、支援法上、本件各支援金に係る利益を享受することのできる法的地位をおよそ有しないのである。また、…既に利益を得たことに対応して金員の返還を求められているにとどまり、新たな金員の拠出等を求められているわけではない。これらを踏まえると、上記のような結果となることは誠にやむを得ないものといわざるを得ない。

なお、…支援金の受給者一般においてこれをちゅうちょなく使用できるという利益が一定の制約を受けるという点についても、そのようなおそれが全くないわけではないが、そのことにより、上記判断が左右されるものではない。」

4 「以上に加え、本件各支給決定を取り消すまでの期間が不当に長期に及んでいるともいえないことをも併せ考慮すると、前記瑕疵を有する本件各支給決定については、その効果を維持することによって生ずる不利益がこれを取り消すことによって生ずる不利益と比較して重大であり、その取消しを正当化するに足りる公益上の必要があると認められる。」

判例の解説

一 本判決の位置づけ

本判決は、本件マンションをめぐる支援金支給決定の取消決定に伴う一連の訴訟の中で初の最高裁による判断である（ただし後掲*参照）。評者は

既に別の世帯主への返還請求に関する東京高判令元・7・24判タ1469号62頁(以下、「別件高判」という)の評釈²⁾にてこの職権取消しの基本的な問題構造を解説したため、紛争に至った経緯や他の訴訟の動向を含め拙稿に譲ることとし、最高裁が原判決を覆し取消決定の適法性を認めるポイントとなった、職権取消制限法理による利益衡量の分析に的を絞りたい。なお判決の要旨4では、利益衡量の定式が判例法理³⁾と異なるようにもみえるが、原判決には従来と同様の定式が判決の引用とともに示されており、本判決もこれを前提としたものとして以下論を進める。

二 職権取消制限法理による利益衡量

ここでは、前稿で用いた、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または公共の不利益、⑤職権取消しによる公共の不利益という主な考慮要素の分類⁴⁾を基に、本判決の衡量過程を検証していく。

まず判決の要旨1・2ア第1段落は、②につき、支援法上の目的規定や支給要件及び金額決定の仕組みをふまえて、支援金の趣旨を自然災害により住宅に多大な被害を受けた世帯への見舞金とした上で、支給要件たる被災世帯該当性の認定に当たっては、迅速性ととも、公平性担保のための確性も要求されると解する。そして、こうした解釈に基づき、同認定の誤りを「支給要件の根幹に関わる」瑕疵と位置づけることで、本件各支給決定の違法性の重大さを明らかにする。見舞金としての性格づけは、同法の2007年改正で、目的規定から、「経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なもの」への支援対象の限定が削除され、支給要件のうち年収・年齢制限が撤廃されたことによる、従前の「救済的支援」からの「変貌」を意味している⁵⁾。同時にこの改正で初めて認められるに至った住宅本体の再建・修繕費用への充当が、「個人補償にならないという理屈のためでもあるようである」との学説からの指摘⁶⁾で明らかなように、この性格自体には法的な権利保障の要素が非常に希薄である。にもかかわらず、そこから同法にとって規定外の要請たる公平性担保(=平等保障)を引き出し、同1条に明記された迅速性の要請と同格の扱いまで認めるのは論理が飛躍しており、同法の構造からも遊離

した趣旨解釈となっている。そこで改めて同条を起点として仕組み解釈を進めれば、別件高判が明らかにしたように、同改正で見直された目的を達成すべく、定額制に切り替わった点から、支援の必要性の高い時期に迅速な資金援助を行うことこそが主たる制度趣旨として導かれ、さらに被災世帯該当性認定における市町村の交付する罹災証明書への依拠や、その調査・判定方法の簡便化の動向をもふまえると、この制度趣旨をめぐり、認定の的確性のある程度犠牲にしてでも迅速性を優先すべきとする解釈運用レベルの展開が見出されよう。そして、こうした解釈の下では、本判決による②の評価は前提から崩れることとなる⁷⁾。

次に③をめぐっては、原判決が、瑕疵の原因となったa区長の本件証明書交付の際の被害認定の誤りにつき、本件世帯主に「帰責性はなく」、「独自に調査を行う権限及び能力がない」Yが、「市町村による…認定…に従って判断する…ことにより、…支給に関する事務の迅速かつ効率的な処理を図…るという利益を享受していた」点から、その「内容が…事後的に変更されることのリスクは」Yが「負担すべき」と解したのに対し、判決の要旨2ア第2段落は、Yの帰責性をも否定し、上記の事務処理上の利益もYのみが享受するものではないと判示する。しかし、ここでの利益衡量は、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の調整を目的とするから⁸⁾、たとえYのような民間団体であっても、法律に基づき処分庁として取消権を行使する以上、その帰責性の如何はそもそも問題とならない。さらに原判決にも通ずる重大な難点として、罹災証明書の内容変更可能性への法的対応が、本件世帯主らとYの双方にとって外在的なリスクの負担配分へと矮小化されてしまっている。その結果、両判決は結論こそ異なるものの、いずれもリスク原因となる証明書の利用が各自にもたらす利便という限られた視点で対処するに止まっている。しかし、その利用は、支援金の制度趣旨の実現に向けた支援法の運用の一環としてなされているのであるから、そこに内在する法的課題もまた、既に示した通り、同法の仕組み解釈に則りつつ、公共的次元における諸価値の調整(的確性に対する迅速性の優先)という形で解決すべきであろう。結局ここでは、本件世帯主に帰責性なしという要素のみが残り、その信頼保護の必要性を裏付けることとなる。

判決の要旨 2 は、④のうち公共の不利益として 3 点挙げる。第 1 の支援金制度に対する国民の信頼毀損については、前提とされた支援法上の公平性確保の要請の位置づけという点で、前述の通り解釈論的に問題がある。第 2 に、支援金が都道府県の拠出と国の補助で賄われる点を根拠に、本件各支給決定の維持から直ちに「税金その他の貴重な財源」の侵害を導くが、それを侵害というのであれば、給付行政領域の金銭給付決定の大半が当てはまることになる一方で、不利益性が余りにも漠然としすぎて、他の考慮要素との間でまともな比較が成り立つのか疑問である⁹⁾。第 3 に、罹災証明書交付における調査・認定の厳格化の促進を通じた支給の迅速性阻害については、こうした逆説的効果は、市町村との間で支給の公平性確保という前提が共有されていなければ働かないため¹⁰⁾、第 1 の不利益と同じ指摘が当てはまる。

他方、①をめぐっては、判決の要旨 3 が、取消しによる本件世帯主らの不利益は小さくないとしながらも、前述の違法の重大性評価を受けて、およそ支援金を享受できる法的地位を有さず、新たな金員の拠出を求められるわけでもないとして、「やむを得ない」帰結と切り捨てる。しかし、②をめぐって検討したように、評価の前提となった見舞金としての趣旨解釈が否定されれば、この不利益は、利益衡量において、原判決のいう「軽視できるものではない」要素としての位置づけを取り戻すこととなる¹¹⁾。また、本判決は、原判決が⑤として取り上げた、受給者一般が支援金をちゅうちょなく使用する利益への制約を特に理由も示さず排斥したが、別件高判も認める通り、この利益が、前述した支援の必要性が高い時期に迅速な資金援助を行うとの制度趣旨に照らし、支援金の性格として当然予定されることからすれば¹²⁾、それに対する制約もまた、制度（の実効性）に対する信頼という公益を損なう点で衡量過程に組み入れるべきである。

以上の検証から、原判決の立論に引き摺られた感はあるにせよ、総じて本判決は、肌理が粗く考慮要素間のバランスを欠いた衡量に止まるものと言わざるをえない。別件高判の事件についても同様の判断とのことであり（後掲※参照）、ここまで対比的に援用してきたその綿密な論証も、残念ながら最高裁には届かなかったものと思われる。

●—注

- 1) 正確には本件係属中、一部につき相続人による訴訟承継で当事者変更が生じているため、判決の要旨に引用した表記に倣い、元の世帯主らを指す場合には、被上告人たる X らと区別して「本件世帯主ら」と総称する。
- 2) 拙稿「判批」新・判例解説 Watch (法セ増刊) 28 号 (2021 年) 57 頁。
- 3) 拙稿・前掲注 2) 59 頁。
- 4) 拙稿・前掲注 2) 同頁及び 60 頁注 7。
- 5) 生田長人『防災法』(信山社、2013 年) 197 頁及び 202~203 頁。
- 6) 阿部泰隆『大災害対策法制における発想の転換』(信山社、2021 年) 220 頁。
- 7) 拙稿・前掲注 2) 59 頁。中原茂樹「判批」法教 496 号 (2022 年) 126 頁も、支援法の趣旨解釈が本判決の「結論を左右した」ものと受け止める。なお後掲*の匿名解説は、本判決による解釈の立法資料上の典拠として 2 本の衆議院災害対策特別委員会議録を挙げるが (判タ 1490 号 79 頁)、迅速性との関係での確性 (公平性) の要請に言及しているのは、第 168 回国会同会議録第 3 号 (平成 19 年 11 月 1 日) のみで (とりわけ 10 頁の加藤利男内閣府政策統括官答弁)、しかも東日本大震災への対応に伴う調査・判定方法の更なる簡便化の動向は当然反映していないため、本件との関係では傍証にとどまり、かつ、本文指摘の解釈論上の諸問題に答えるものでもない。
- 8) 拙稿・前掲注 2) 同頁。
- 9) 別件高判は、この不利益を「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」と敷衍した上で否定する。
- 10) ましてや 2013 年の災害対策基本法改正で交付が法定かつ義務化される (90 条の 2 第 1 項) 前の段階である。
- 11) 中原・前掲注 7) 同頁も同旨。さらに別件高判は、実際に返還のため新たな借入れが必要な時点で認定している (拙稿・前掲注 2) 60 頁)。
- 12) 拙稿・前掲注 2) 59~60 頁。

* Web 版において、2021 年 9 月 3 日公開時は、別件高判の事件につき最高裁判決が出ていないとの前提で、「二職権取消制限法理による利益衡量」最終段落にて本判決と異なる対応の余地に言及したが、2022 年 1 月 1 日付で刊行された判タ 1490 号掲載の本判決の匿名解説により、第二小法廷が関連訴訟の 1 つとして「並行して審理し (…令和元年行 (七) …第 388 号)、本判決と同日、…判決要旨と同様の判示をした」ことが示された (同 78 頁; ただし判例集未登載で LEX/DB にも収録されていない)。そこで評者の調査不足による事実誤認を謹んでお詫びした上で、改めて評価し直した内容に差し替えることとした。これに伴い、紙幅の都合上、公開時の「三不当利得返還義務の範囲」の項目は削除した。