

判例評釈

被災者生活再建支援法に基づく支援金支給決定の 職権取消しの可否

近藤卓也

判例評釈

被災者生活再建支援法に基づく支援金支給決定の 職権取消しの可否

（最高裁令和3年6月4日判決（令和2年（行ヒ）第133号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）民集75巻7号2963頁——破棄自判）

近藤卓也*

【事案の概要】

Xら（訴訟係属中、相続による当事者変更が一部生じている）は、東日本大震災が発生した平成23年3月11日当時、仙台市太白区に所在する9棟から成るマンション群のうちの1棟（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である（以下、この世帯主らを「本件世帯主ら」と総称し、その世帯を「本件各世帯」という）。太白区は、同年5月11日、本件マンションの被災状況を調査し、一部損壊に該当すると認定したが、本件マンションの住民からの再調査の申請により、同年8月20日、本件マンションの被災状況を再度調査した結果、大規模半壊に該当すると認定した。太白区長は、この認定に基づき、同月30日付けで、本件世帯主らに対し、本件マンションの被害程度が大規模半壊である旨の罹災証明書（以下「本件証明書」という）を交付した。

本件世帯主らは、被災者生活再建支援法（令和2年法律第69号による改正前のもの。以下「支援法」という）に基づき宮城県から被災者生活再

* 本学法学部准教授

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の可否（近藤）

建支援金（以下「支援金」という）の支給事務を受託した支援法人 Y（公益財団法人都道府県会館（平成 30 年 4 月より都道府県センターに名称変更））に対し、本件証明書を添付して支援金の支給を申請した。Y は、本件世帯主らに対し、平成 23 年 9 月 26 日から同年 12 月 13 日までの間に、本件各世帯が大規模半壊世帯に該当するとして、37 万 5000 円～150 万円の支援金を支給する旨の支給決定（以下「本件各支給決定」という）をし、その後これを支給した（以下、この支給された支援金を「本件各支援金」という）。

前記マンション群のうち本件マンション以外の 8 棟については一部損壊と認定されていたところ、その管理組合から再調査の申請がなされたことから、平成 23 年 11 月 13 日、太白区は 8 棟の被災状況を再度調査したが、被害認定が覆ることはなかった。これにより、前記マンション群のうち本件マンションのみが大規模半壊と認定されることとなった。この結果に疑問を抱いた太白区は、外部の一級建築士に本件マンションの調査を依頼し、同人から本件マンションの被害としては一部損壊とするのが妥当な判定である旨の報告を受けた。そこで、太白区は、平成 23 年 12 月 15 日、職権により、一級建築士の資格を有する職員を加えて本件マンションの被災状況を調査した結果、一部損壊に該当すると認定した。太白区長は、この認定に基づき、本件マンションの住民を対象とする説明会を開催した上、平成 24 年 2 月 10 日付けで、本件世帯主らに対し、東日本大震災による本件マンションの被害程度が一部損壊である旨の罹災証明書を交付した。

Y は、平成 25 年 4 月 26 日付けで、本件世帯主らに対し、本件各世帯が大規模半壊世帯に該当するとの認定に誤りがあることを理由に、本件各支給決定を取り消す旨の決定（以下「本件各取消決定」という）をした。これに対して X らは、本件各取消決定の取消訴訟を提起し、Y は行政事件訴訟法 4 条の当事者訴訟として本件支援金相当額の不当利得の返還を求める反訴を提起した。

第 1 審（東京地判平成 30 年 1 月 17 日民集 75 卷 7 号 2992 頁）が X らの請求を棄却し反訴請求を認容したのに対して、控訴審（東京高判令和元

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の可否（近藤）

年12月4日民集75巻7号3022頁）はXらの請求を認容し反訴請求を棄却した。Yが上告受理申し立て。

【判旨】

破棄自判。

1 支援法の趣旨目的

「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、すなわち、その居住する住宅が所定の自然災害により所定の程度以上の被害を受けた世帯であることのみであって（同条、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如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のであって（本件各世帯については37万5000円～150万円と定められた。）、実際の損失額や今後の住宅の建替えや補修等に必要となる額に応じて支援金の額が決定されるものではない。

上記のような支援法の目的、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、支援法は、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 本件各支給決定の効果を維持することで生じる不利益

(1) 「東日本大震災による本件マンションの被害の程度は客観的には一部損壊にとどまり、本件各世帯は、東日本大震災による被害を受けているものの、支援法の規定する『被災世帯』には該当しなかったのであるから、本件各支給決定は、本件各世帯の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ものといわざるを得ない。そして、この瑕疵は、……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。」

(2) 「なお、上記瑕疵が生じた原因は、本件各支給決定がされた当時、申請に係る世帯が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、本件マンションの被害の程度について、……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の事実経過、当時の多数の被災状況等に照らせば、Y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Y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Yが負担すべきということとはできない。」

(3) 「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、その効果を維持した場合には、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ひ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、本件各支給決定の効果を

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の可否（近藤）

維持した場合には、その財源を害することになる。

さらに、支援金の支給には迅速性が求められるところ、本件のような誤った支給決定の効果を維持するとした場合には、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、住民の生活の安定と被災地の速やかな復興という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 本件各支給決定を取り消すことで生じる不利益

「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、その取消しがされた場合には、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、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、……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、本件世帯主らは、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、新たな金員の抛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、本件各支給決定を取り消すことにより、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ふ点についても、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 結論

「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い難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。

したがって、Yは、本件各世帯が大規模半壊世帯に該当するとの認定に誤りがあることを理由として、本件各支給決定を取り消すことができる」。

【解説】

1 はじめに

本件各支援金の帰趨をめぐることは、本件訴訟以外にも、返還請求に応じないXら以外の本件世帯主らに対する不当利得返還請求訴訟が個別に提起されている（本件訴訟においても、Xら以外の世帯主1名に対する不当利得返還請求訴訟が併合されている）。このうち、いくつかの訴訟においては、世帯主らが返還の意思を表示したなどの理由で和解または訴えの取下げがなされるか、簡単な理由付けでYの不当利得返還請求が認容されて地裁段階で確定している⁽¹⁾。東京高裁まで係属することとなったのは、本件訴訟を含む4件である。

これら一連の訴訟における争点は、第1に本件各世帯は大規模半壊世帯に該当するか(支給要件該当性の有無)、第2に本件各取消決定は違法か(職権取消しの可否)、第3に本件各取消決定は無効か(無効事由の有無)の3点である。まず、支給要件該当性に関しては、すべての裁判例でこれを否定する判断がなされており本判決では争われていない。次に、本件各取消決定の違法性については、先行する3判決がほぼ同様の理由で適法としていたのに対して、その後の5判決は一貫して違法と判示している。さらに、これらの5判決の間でも、その有効無効をめぐることは立場が分かれて

(1) たとえば、東京地判平成27年11月25日 LEX/DB25532795。

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の可否（近藤）

いた（下表参照。以下便宜上、各判決を①～⑧判決と呼ぶことがある）。このように裁判体ごとにさまざまな見解がみられる中、最高裁が統一判断を示したのが本判決である⁽²⁾。以下本稿では、被災者生活再建支援制度を概観したうえで（2）、職権取消しの可否の判断枠組みを確認した後（3）、原判決との比較を交えながら本判決による利益衡量の構造を整理・分析する（4）。

【関連裁判例⁽³⁾】

	各争点に対する判断		
	本件各世帯は大規模半壊世帯に該当するか	本件各取消決定は違法か	本件各取消決定は無効か
①東京地判平成 30 年 1 月 17 日民集 75 卷 7 号 2992 頁(本件第 1 審)	該当しない	適法	無効
②東京地判平成 30 年 5 月 10 日 LEX/DB 25555564		適法	無効
③東京地判平成 30 年 9 月 14 日判タ 1469 号 72 頁		適法	無効
④東京地判平成 30 年 9 月 27 日判時 2398 号 27 頁		違法	無効
⑤東京高判令和元年 7 月 18 日裁判所 HP（④判決の控訴審）		違法	有効
⑥東京高判令和元年 7 月 18 日 D1-Law28273667（②判決の控訴審）		違法	有効
⑦東京高判令和元年 7 月 24 日判タ 1469 号 62 頁（③判決の控訴審）		違法	無効
⑧東京高判令和元年 12 月 4 日民集 75 卷 7 号 3022 頁（本件控訴審）		違法	有効

2 被災者生活再建支援制度の概要

(1) 支援法の制定・改正経緯

本件で問題となった支援金支給の根拠法たる支援法は、平成 7 年 1 月の阪神・淡路大震災を契機に、平成 10 年、議員立法として誕生したものである。制定当初の支援法は、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被災者の自立した生活の開始を支援することを目的としており、支援金の支給については収入要件・年齢要件が設定されていたほか、

- (2) 匿名コメント・判例タイムズ 1490 号 78 頁。本判決の評釈として、杉原丈史・新・判例解説 Watch 文献番号 z18817009-00-022212076（Web 版 2021 年 9 月 3 日掲載）、中原茂樹・法学教室 496 号（2022 年）126 頁がある。
- (3) 関連裁判例のうち、④判決の評釈として山田洋・自治研究 96 卷 10 号（2020 年）138 頁、⑦判決の評釈として杉原丈史・新・判例解説 Watch28 号（2021 年）57 頁がある。

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の可否（近藤）

政令事項ではあるが、家財道具の購入費用等に用途を限定したうえで、実費額を精算支給する実費積み上げ方式を採用していた。同法は自然災害による被災者への金銭給付制度を創設した点で画期的なものであったが、その実態に対しては、低調な支給状況、厳格な支給要件、煩雑な申請手続など、少なからぬ問題点も指摘されていた⁽⁴⁾。

そこで平成 19 年、支援法は議員立法によって抜本的に改正されることとなる⁽⁵⁾。まず、目的規定が改められ、支援法は従前の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被災者を支援する制度から、生活基盤に著しい被害が生じた被災者一般を支援する制度へと様変わりした。これに応じて、収入要件・年齢要件および用途制限が撤廃されるとともに、当面の生活再建資金として必要な一定額を支給する定額渡し切り方式が採用された。同改正によって、支援金は見舞金化したといえる⁽⁶⁾。

(2) 支援金支給の仕組み

支援金は、経済的困窮の如何を問わず、全壊世帯、半壊解体世帯、長期避難世帯、大規模半壊世帯といった「被災世帯」（支援法 2 条 2 号）に支給されるが（同 3 条 1 項）、本件マンションのように被害程度が一部損壊にとどまる場合は支給対象にならない⁽⁷⁾。支援金には住宅の被害程度に応じて支給される基礎支援金と住宅の再建方法に応じて支給される加算支援

(4) 被災者生活再建支援制度に関する検討会「被災者生活再建支援制度見直しの方向性について―被災者生活再建支援制度に関する検討会中間報告―」（2007 年 7 月）1～5 頁。

(5) これ以前にも、平成 16 年に支援金の増額、用途の拡大、支援対象世帯の拡大などの改正がなされている。詳細につき、浦川稔弘「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律」法令解説資料総覧 270 号（2004 年）13 頁参照。

(6) 生田長人『防災法』（信山社、2013 年）203 頁。

(7) 他方、住宅の被害程度が半壊にとどまる場合について、従来は（やむを得ない事由で解体することにならない限り）支援金の支給対象とならず「半壊の涙」とも呼ばれる状況が生じていたところ、令和 2 年の支援法改正により、中規模半壊世帯が「被災世帯」に追加されて支援対象世帯が拡大された（2 条 2 号ホ）。

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の可否（近藤）

金があり、その額も住宅の被害程度（全壊等か大規模半壊か）、世帯構成員の数（複数世帯か単数世帯か）、住宅の再建方法（建設・購入か補修か賃借か）によって、下表のとおり定型的に定められている（支援法3条2～5項）。

支援金の支給申請は、申請書および当該世帯が被災世帯であることを証する書面等を提出してしなければならない（被災者生活再建支援法施行令4条1項）。被災世帯であることを証する書面としては、従来から、市町村が交付する罹災証明書（災害対策基本法90条の2第1項。ただし、同条が新設されたのは平成25年であり本件当時はなかった）が利用されてきた。

罹災証明書の被害認定にあたっては、内閣府が作成した「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」が用いられている。同指針は、外観目視調査を基本とし、建築の専門的知識を有しない者でも被害程度を判定できるようになっている。また、東日本大震災による住家の被害認定については、内閣府参事官から「平成23年東北地方太平洋沖地震に係る被害認定迅速化のための調査方法について(平成23年3月31日事務連絡)」が発出され、上記指針よりも簡便な調査方法が示された。本件での太白区による被害程度の調査・判定も、これらの方針に則ったものであった。

【支援金の支給額】

（単位：万円）

	基礎支援金 (住宅の被害程度)	加算支援金 (住宅の再建方法)		計
全壊	100(75)	建設・購入	200(150)	300(225)
半壊解体		補修	100(75)	200(150)
長期避難		賃借(公営住宅を除く)	50(37.5)	150(112.5)
大規模半壊	50(37.5)	建設・購入	200(150)	250(187.5)
		補修	100(75)	150(112.5)
		賃借(公営住宅を除く)	50(37.5)	100(75)
中規模半壊	—	建設・購入	100(75)	100(75)
		補修	50(37.5)	50(37.5)
		賃借(公営住宅を除く)	25(18.75)	25(18.75)

※表中、括弧外の数字は被災世帯が複数世帯である場合の支給額を、括弧内の数字は被災世帯が単数世帯である場合の支給額（複数世帯への支給額の4分の3に相当する額）を表す。

3 職権取消しの可否の判断枠組み

法律による行政の原理または法治主義の観点からは、行政行為に瑕疵があれば当該行為は取り消されるべきであるが、授益的行政行為の場合、これを取り消すことは相手方に不測の不利益をもたらし、その信頼を害することとなる。そこで通常、職権取消しの可否は、法律による行政の原理からの職権取消しの要請と相手方の信頼保護の要請の両方を考慮して、個別具体的に判断すべきものとされている⁽⁸⁾。判例もこのような利益衡量原則を明示的に採用している。たとえば、最判昭和43年11月7日民集22巻12号2421頁は、「処分の取消によって生ずる不利益と、取消をしないこ

(8) ただし、論者によって利益衡量の主張の仕方は異なる。たとえば、遠藤博也『実定行政法』（有斐閣、1989年）138頁は、「個々の実定法規を超越した一般原則によってではなく、……個別具体的な法令全体の趣旨目的・構造に即して」利益衡量をすべきと主張するのに対して、藤田宙靖『新版行政法総論（上）』（青林書院、2020年）260頁は、「無原則の利益衡量へと途を開くことは、法律による行政の原理を裁判官の利益衡量によって解体する結果ともなりかねない」として、あくまで職権取消しが制限されることは例外であることを前提に利益衡量がなされるべきであると主張する。

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の可否（近藤）

とによってかかる処分に基づきすでに生じた効果をそのまま維持することの不利益とを比較考量し、しかも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」と判示している⁽⁹⁾。

原判決が昭和 43 年最判を引用して職権取消しの可否の判断枠組みを明示していたのに対して、本判決は判断枠組みを定立することなく利益衡量を行っているが、判旨 4 では「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」と結論付けている。上記判示は、昭和 43 年最判が引用する最判昭和 31 年 3 月 2 日民集 10 卷 3 号 147 頁における「本件売渡処分を放置することによる公益上の不利益は、処分の取消により関係人に及ぼす不利益に比してはるかに重大であり、本件売渡処分を取り消すべき公益上の必要がある」という判示に倣ったものと思われる。

両者を対比すると、いかなる場合に職権取消しが正当化されるかについて表現に微妙な差異がみられる。すなわち、昭和 31 年最判は原処分を維持することで生じる不利益が取り消すことで生じる不利益に比して「はるかに重大」としていたのに対して、本判決は前者が後者に比して「重大」としており、従来よりも職権取消しが正当化されやすくなっているように読める⁽¹⁰⁾。

そもそも本判決は判断枠組みを提示していないことに加えて、旧自作農

(9) 職権取消しにかかる判例・学説の展開につき、乙部哲郎「行政行為の職権取消論の展開」同『行政行為の取消と撤回』（晃洋書房、2007 年）366 頁〔初出 2004 年〕参照。

(10) 深澤龍一郎・判例評論 570 号（2006 年）8 頁は、(i)「処分の取消によって生ずる不利益」を「取消をしないことによってかかる処分に基づきすでに生じた効果をそのまま維持することの不利益」が上回るときには全面的な職権取消しが許容され、(ii)前者の不利益を後者の不利益が下回るときには部分的な職権取消ししか許されず、(iii)前者の不利益を後者の不利益が著しく下回るときには職権取消しは許されないと解すべきと主張する。

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の可否（近藤）

創設特別措置法に基づく農地売渡処分や農地買収・売渡計画の取消しが問題となった昭和31年最判および昭和43年最判と本判決とでは、特に原処分を取り消したときに第三者にまでその影響が及ぶかという点で事案がまったく異なるから、上記説示のみをもって職権取消しに対する最高裁の姿勢を推し量ることはできないが、その点を差し引いても特筆すべき判示といえる。

4 本判決による利益衡量

本件各取消決定の違法性につき、原判決を含む4件の高裁判決がすべて違法と判断していたのに対して、本判決はこれを適法とした。以下では、本判決の衡量過程で登場した要素を個々に分析するかたちで批評を試みる。

なお、本件各取消決定前にYが内閣府に対して意見照会をしたところ、内閣府からは、「もし交付決定を取り消し、返還請求を行えば、住民の生活安定に支障をきたし、住民との間での制度への信頼性が損なわれることになり、これと比べれば、支援金の適正な支給という公益が優先する状況にあるとは言い難い」から、本件各支給決定の取消しおよび支援金の返還請求を行うことは困難であるとの見解が内閣法制局の確認を経たうえで示されていたことを付言しておく。

(1) 支援法の目的

まず本判決は、支援法の目的規定および仕組みを確認したうえで、支援法は支給要件（被災世帯該当性）の認定における迅速性と公平性・的確性を求めていると述べる（判旨1）。ここで特徴的なのは、支援法自体は明言していない公平性・的確性を重視している点である。これに対しては、法定外の公平性担保の要請に法定の迅速性の要請と同格の扱いを認めるのは論理的飛躍であるとの批判がなされている⁽¹¹⁾。しかし、支援金が租税

(11) 杉原・前掲注(2)3頁。

を原資とするものである以上、その用途には公平性が求められて然るべきである⁽¹²⁾。確かに、被災者における実害の程度や経済的状況を度外視した一律支給を行う点で、支援法は実質的な公平性を要請していないが、支給要件を定めている以上、その認定が的確になされるという意味での形式的な公平性は当然の前提にしていると解される⁽¹³⁾。④判決および⑦判決が述べるとおり、迅速な被害認定のためにはある程度の確性を犠牲にせざるを得ないであろうが、だからと言って公平性の要請をなおざりにすることが容認されているともいえないであろう。支援法は、一定程度の迅速性と一定程度の公平性・的確性を要求していると解すべきと思われる⁽¹⁴⁾。

(2) 瑕疵の程度と帰責性の有無

次に本判決は、瑕疵の程度と帰責性の有無を検討している。瑕疵の程度については、判旨 2(1) のとおり、その重大性を認めている。いかなる事情によるものであろうと被災世帯該当性の認定を誤っている以上、この点に特段異論はない。

続いて帰責性の有無に目を向けると、上記瑕疵は罹災証明書における被害認定の誤りに端を発する。その原因者は太白区職員であり、本件世帯主

(12) 大脇成昭「復興期における住宅再建支援策」法学セミナー 750 号 (2017 年) 49 頁。

(13) この点につき①～③判決は、実質的公平性を度外視する以上、形式的公平性がより強く要請されると判示する。「本来、自然災害による実際の被害の程度やそれに対する支援の要否・程度は個別具体的な事情によって様々であるにもかかわらず、……ある程度一律の基準によって支援金の支給の有無や金額が画一的に定められていることから、その制度の性質上、支給の有無や金額について、被害の実情や実感とのそご等に起因する不満や不公平感が生ずる可能性をはらむものであるともいうことができる。このような制度において、多数かつ広範にわたる者に対し上記のような不満等を回避しつつ適正な支援を行うためには、同法に所定の支給要件・基準が遵守されることが特に重要であり、同法の適用の公正・公平が特に強く求められるといえ、支給要件を欠く者に対して支援金が支給されているという状態は、制度上、看過し得ない事態である」(①判決からの引用)。

(14) 実務レベルのものではあるが、前述した「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」も「迅速かつ的確」な被害認定を謳っている。

らに帰責性がないことに疑いはない。他方、Yの帰責性について原判決と本判決では評価が分かれる。すなわち、原判決が、Yは罹災証明書を利用することで必要最小限の労力と費用で支援金の支給事務を処理できるという利益を享受していたのであるから、罹災証明書の内容が変更されるリスクはYが負担するべきであると判示していたのに対して、本判決は、支援金の支給事務を迅速かつ効率的に処理する利益をYのみが享受しているわけではない（おそらくは、支援金の受給者も享受しているという趣旨であろう）などとして、Yの帰責性を否定する（判旨2(2)）。このように、両判決とも罹災証明書を利用する際のリスクを誰が負担するべきかというかたちで帰責性の問題を論じている。もっとも、帰責性の有無は原処分相手方に信頼保護を語る資格があるかという観点から論じられるのが一般的であり¹⁵⁾、この点からすれば、本件世帯主に帰責性がなく、処分庁「側」に瑕疵原因があるということ以上に本件でこれを論じる必要があるのかは疑問である¹⁶⁾。「なお書き」であることから原判決の理論を否定するための言及とは思われるが、この点は支援金制度の運用に内在する問題であって職権取消しの可否とは別個に対応すべき事柄であると思われる¹⁷⁾。

(3) 本件各支給決定の効果を維持することで生じる不利益

本判決は、本件各支給決定の効果を維持することで生じる不利益として、次の3点に言及する（判旨2(3)）。第1に、被災世帯間の公平性が確保されず、支援金制度の適正運営と国民の信頼を害するという。本件各支給決定が取り消されない場合、本件マンションを含むマンション群内で不公平が生じるのは確実であろうが、さらに進んで、支援金制度に対する国民の信頼を害するまでに至るかは判断が分かれうる。たとえば④判決は、東日本大震災の被災者が極めて多数に上ることから、本件各支給決定を維持したとしても、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

15) 大橋洋一『行政法I 現代行政過程論〔第4版〕』（有斐閣、2019年）187頁。

16) 中原・前掲注(2)126頁。

17) 杉原・前掲注(2)3頁。

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の可否（近藤）

きなくなるおそれが直ちに生ずるとは認め難いと述べている。

第2に、本判決は、本件各支給決定の効果を維持することで税金その他の貴重な財源が害されると指摘する。しかし、平成19年の改正で年収制限の撤廃や定額渡し切り方式への変更がなされたことに鑑みれば、現行の支援法は財政支出に比較的寛容であるとみることもできる⁽¹⁸⁾。そうすると、支給要件を満たさない支給決定であったとしても、その支給額が支援金制度の運営を危うくするようなものでない限り、財政面を重視して職権取消しの可否を判断するべきではないように思われる。仮にこの点を重視して職権取消しを許容するならば、給付行政領域での職権取消しの制限はおよそあり得ないことになる。

第3に、本判決は、本件各支給決定の効果を維持すれば、今後、罹災証明書⁽¹⁹⁾の交付に当たって過度に慎重かつ詳細な調査・認定が促され、支援金支給の迅速性が害されるおそれがあるという。これは原判決ではみられなかった指摘であり、本判決が原判決と結論を違えた大きな要因になっていると思われる。その内容に頷ける面もある一方で、このような事態は本件各支給決定を取り消した場合にも同様に生じうるとも考えられる。すなわち、一旦支給された支援金の返還を被災者に強いることのないように市町村において過度に慎重で詳細な被害認定の実施が促され、迅速性が阻害されるおそれも十分あるように思われる。

(4) 本件各支給決定を取り消すことで生じる不利益

他方、本件各支給決定を取り消すことで生じる不利益として、本判決は次の2点に言及する（判旨3）。第1に、支援金の返還を余儀なくされる

(18) これに対して、障害厚生年金の支給裁定の職権取消しの可否が争われた東京高判平成16年9月7日判時1905号68頁は、厚生年金保険制度が被保険者および事業主の保険料によって運営されている点などから、財源確保の観点を強調する。

(19) この点につき、匿名コメント・前掲注(2)79頁は、市町村が過度に慎重な調査を行う動機として、誤った支援金支給決定の効果が維持された場合に支援法人や国から損害賠償を請求される可能性を挙げる。

本件世帯主らの負担感について、本判決はこれを「小さくない」と評しつつも、本件世帯主らがそもそも支援金を受給できる法的地位を有しないこと、新たな金員の抛出を求められているわけでもないことから、返還やむなしとの立場を明らかにする。しかし、原始的瑕疵を理由とする職権取消しにおいて既得権が存在しないのは当然であるから²⁰⁾、法的地位の欠如をもって職権取消しを正当化することはできないはずである。また、新たな抛金を求められるわけではないという点は、本件世帯主らが被る不利益がさほど重大ではないことを意味していると思われるが、本来であれば、特に①～③判決がそうであったように、Xらにおける支援金の使途を踏まえて各人が被る事実上の不利益の程度を具体的に検証すべきであったのではないか。ただし、この場合、受給者の経済的状況や支援金の使途等によって返還を強いられる者と免れる者を生んでしまうおそれが少なくとも理論上は生じることとなる。本判決はこのようなさらなる不公平を招来する事態を嫌ったのかもしれない。

第2に、本件各支給決定を取り消すことで支援金を躊躇なく使用する利益が一定の制約を受けるおそれがあるという点につき、原判決が「支援法の趣旨・目的に沿うものとはいいい難く、支援金制度に対する信頼を損なうおそれを生じさせる」として重きを置いていたのに対して、本判決はこの主張にほぼ取り合っていない。この点の法的評価の違いも両判決の結論を左右した一因と思われるが、それだけにもう少し丁寧な理由付けが必要であったように思われる。憶測に過ぎないが、本判決の判断の背景には、被害認定の誤りを理由に支援金の返還を余儀なくされる可能性があったとしても、現実問題として生活再建に必要な方面には支出をせざるを得ないから、実際に支援金の使用を躊躇することとなる場面は限定的であり、したがって上記制約はさほど重視すべきではないという発想があったのかもしれない。

²⁰⁾ 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『行政と国民の権利』（法律文化社、2011年）384頁。

(5) 取消しまでの期間

最後に本判決は、本件各取消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い難いと述べて、取消しまでの期間を職権取消しを肯定する要素として考慮している（判旨4）。しかし、取消しまでの期間は、職権取消しにより相手方が被る不利益の程度を測る手掛かりの1つに過ぎないから、期間の長短を職権取消しの可否に直結させるべきではない²¹⁾。むしろ本件では、生活再建途上で支援金の返還を余儀なくされる方が本件世帯主らが被る不利益の程度は大きいとも考えられるから、取消しまでの期間が長期でないことをもって職権取消しを肯定するのは相当ではない。

(6) 小括

通常、職権取消しの可否は、法律による行政の原理が要請する公益確保と信頼保護原則が要請する私益保護の調整問題として取り上げられる²²⁾。ところが本件では、一方では支援金支給の公平性・迅速性という公益確保が要請されたのに対して、他方では支援金の返還を余儀なくされるXらの信頼保護が要請されるにとどまらず、支援金の使用を躊躇することで支援金制度に対する国民の信頼が損なわれるという次元まで論理が展開されることで、公益対公益の図式が成り立っている²³⁾。大雑把に整理すれば、公平かつ迅速な支援金支給がなされない方が支援法の趣旨目的を損なうのか、それとも、支給金の使用を躊躇させてしまう方が支援法の趣旨目的を損なうのかという二択が提示され、いずれも推測の域を出ない中で、原判決は後者を、本判決は前者を重視したといえる。

第1審が述べるように²⁴⁾、Xらの被る不利益が必ずしも重大であるとはいえないことを踏まえると、（何ら責めに帰すべき事由のない本件世帯主に支援金の返還を余儀なくさせるのは甚だ酷であるもの）職権取消しを正当化する本判決の結論そのものは一応首肯できるように思われるが、

(21) 芝池義一『行政法総論講義〔第4版補訂版〕』（有斐閣、2006年）170頁。

(22) 塩野宏『行政法I〔第6版〕行政法総論』（有斐閣、2015年）189～190頁。

(23) この点につき、山田・前掲注(3)149頁参照。

これまで指摘してきたようにその衡量過程にはいくつかの疑問点が散見され、十分な説得力を持つものとは言い難いように思われる。

5 おわりに

最後に、本件紛争の発端は罹災証明書における被害認定の誤修正にある。本件においては、本件マンションの住民からの申請を受けて建築の専門的知識を有しない職員3名により再調査が実施された。前述のとおり、住家被害の認定実務では専門性を有しない者が調査・判定を行うことが想定されているし、本件における誤認定に関しても本件マンションが類例の少ない構造であって建築の専門的知識を有しない職員において判定を誤ることも無理からぬ面があったという。もっとも、被害認定に不服があるからこそ再調査の申請がなされることに鑑みれば、この段階では被害認定の的確性がより一層求められることになる。再発防止に向けて、たとえば、再調査に際しては建築士をはじめとする建築の専門家を同行させるといった運用が望ましいであろう²⁴⁾。

24) 該当する判示は次のとおりである。「本件各支援金の使途等は、大別すると、[1] 住戸の修繕や物品の買替え、[2] 生活費、[3] 返還を求められているために使用できない（あるいは貯蓄している）というものであるところ、[3] の場合には返還を求められることによって実害が生ずるとはいい難く、[1] 及び [2] についても、支援金の支給を受けることができなかった被災者であっても同様に必要となる支出や費用の範疇にとどまるものというべきであり、また本件当事者住民は当該支援金の使用によりその分の経済的利益を享受しているといえることからすれば、本件当事者住民の支援金の使途等に鑑みても、本件当事者住民の信頼や利益を本件各原決定を維持することによって保護する必要性が高いということは困難である。

この点につき本件当事者住民は、支援金の支給によって、これがなければなかったであろう支出（リフォーム費用等）を余儀なくされた旨主張するところ、確かに支援金を原資とすることができるからこそ当該支出をしたという側面は否定できないものの、無用な支出を強いられる結果となったというものではないし、当該支出によって享受した経済的利益を超えるような実害が支援金の返還によって生ずることとなるといった事情もうかがわれないことからすれば、当該本件当事者住民の主張を考慮しても、本件各原決定の効力が維持されることの信頼や利益の要保護性が高いということとはできない。」

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の可否（近藤）

付記

本稿は、令和3年10月18日に行われた九州行政判例研究会における報告に基づくものである。当日は、出席された多くの先生方より有益なご意見・ご批判を頂戴した。ここに記して、感謝申し上げる。

なお、脱稿後、和久一彦・ジュリスト1567号（2022年）102頁に接した。

⑵ 津久井進『Q&A 被災者生活再建支援法』（商事法務、2011年）67頁参照。注目すべき取り組みとして、兵庫県や歌山県は「家屋被害認定士制度」を創設し、被災家屋の被害認定にかかる専門性を有する職員の養成を図っている。

Reprinted from

KITAKYUSHU SHIRITSU DAIGAKU HOU-SEI RONSHU

Journal of Law and Political Science. Vol. XLIX No. 3 / 4

March 2022

A Case Comment on Public Law

KONDO Takuya