

諮問番号：諮問第191号

答申番号：答申第191号

## 答申書

### 第1 審査会の結論

北九州市小倉南福祉事務所長（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。）第63条の規定に基づく保護費返還決定処分（以下「本件処分」という。）に係る審査請求（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。その理由は、以下のとおりである。

##### （1）本件処分が違法かつ不当であること

審査請求人は、2020年11月20日、休業補償として、164,600円を受け取った。審査請求人は、この収入について申告をしたが、審査請求人の担当であるケースワーカー（以下「ケースワーカー」という。）に対し、上記金員を大学の学費に充てたい旨申し述べた。結果、審査請求人とケースワーカーとの間で、上記金員を、受験料、入学金及び教材費（以下「学費」という。）に充てることについて、合意がされた。

審査請求人は、この合意に基づいて、2021年2月26日に受験料として10,000円、同年4月1日に前期授業料・入学金として130,000円、同年4月27日頃に教材費として18,682円、同年5月14日に教材費10,195円を支払った（教材費のうち、一つの書籍は、個人的な読書のために購入したもので、教材ではないから、教材費から控除している）。なお、審査請求人は、そのほかに、受験のための高校成績通知書発行にかかる定額小為替の発行料金として1,200円、入学に必要な書類の郵送料金を支払っている。

ところで、審査請求人が同大学に入学する理由は、学芸員と司書の資格を取得するためである。同資格は、直接的に仕事に繋がるものであるが、審査請求人の今後

の自立のために取得することが必要なものである。審査請求人は、上記資格取得により今後、美術館や図書館の職員として就職することを考えており、上記大学への入学は、審査請求人の自立更生に資するものである。審査請求人がこのような職種を考えているのは、安定した就労環境が保障されるためである。

このように、審査請求人は、「災害等の補償金」（本件では労災による休業補償）として金銭を受け取ったが、審査請求人は資格を取得し、安定した就労環境を整えるための「入学の支度及び就学のために必要」な費用として同金銭を供したものであり、「直ちに生業（中略）等自立更生のための用途に供されるもの」である。したがって、審査請求人が支出した学費については、収入から控除されなければならない。さらに、ケースワーカーとの間においても、このことを確認し、合意がされていた。

しかしながら、保護変更決定通知書（北九南護第51705号。以下「本件処分通知書」という。）において、「就労外収入」として39,240円の認定がされたものである。

よって、本件処分において、「就労外収入」が39,240円と認定されたことは、「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日付け社発第246号厚生省社会局長通知）に反しているから、裁量を逸脱、濫用した違法があり、かつ不当である。なお、2021年4月以降は、同年3月1日決定と同内容であるから、保護変更決定通知書は送付されていないが、同年4月以降についても、就労外収入が認定されているものであり、本件審査請求は同月以降のものについても同旨の主張をするものであることを申し添える。

## （2）審査請求期間について

処分庁は、遅くとも令和3年2月27日までに本件処分通知書が送達されたから、同年3月1日に本件処分があったことを知ったとは考えられないと主張する。

しかし、本件処分通知書には、「【決定年月日】令和3年3月1日」と記載がある。この記載は、本件処分が同日付けでされたことを意味するものである。本件処分が令和3年3月1日にされている以上、同日より前に「処分があったこと」を知ることとはできないことは、論理必然である。

したがって、令和3年3月1日よりも前に本件処分通知書が到達していたとしても、処分あったことを知った日は、令和3年3月1日である。

仮に、かかる主張が認められないとしても、審査請求人が、処分があったことを知った日は、令和3年5月19日であると主張する。審査請求人は、同年2月中には、同月12日付け本件処分通知書を受け取ったが、その際、同通知書には、担当ケースワーカーが貼り付けた付箋が貼付されていた。そして、その付箋には「1月に受け取ったお給料が収入認定されています。」との記載があった。そこで、審査請求人においては、そのように理解をした。

しかし、審査請求人は1月の収入としては額が合わないと考え、令和3年5月18日、審査請求人の代理人（以下「代理人」という。）に相談した。そして、代理人が処分庁に確認をしたところ、翌19日、「1月のお給料」ではなく、令和2年11月の休業補償金を収入認定したのであることが判明した。

したがって、ケースワーカーによる教示の誤りから、審査請求人が、休業補償金が収入認定されたことを知ったのは、令和3年5月19日である。

### （3）本件処分の違法性について

#### ア 審査請求人が争う違法性は、本件処分独自の違法性であること

本件審査請求にかかる処分は、本件処分に先立って行った保護変更決定処分（以下「原処分」という。）に対して、審査請求人が、同年2月5日に口頭にて「（大学の）費用が掛かるため繰越金額を減らしてほしい旨」異議を申し述べたことを受けて、同年3月1日付けでされた保護変更決定処分である。かかる異議は、大学費用につき、収入認定をしないでほしい旨の異議である。

したがって、実質的には、審査請求人の口頭での異議を受けて、処分庁が処分をし直したものであって、審査請求人が争う収入認定にかかる違法性は、本件処分独自の違法性である。

#### イ 違法性の承継について

仮に独自の違法性であると認められないとしても、違法性が承継されるから、本件審査請求において、原処分の違法性を争うことができる。一般的に、先行処分の審査請求期間後に、後続処分の違法性を争おうとする場合に、当該処分的前提とされた先行処分の違法性を主張することができるかについては、先行処分と後続処分とが、目的及び効果の両面で一連の過程として行われる行政行為か否かによるものとされている。

上記のように、本件審査請求にかかる処分は、令和3年1月27日付け通知に

かかる収入認定処分に対して、審査請求人が、同年2月5日に口頭にて異議を申し述べたことを受けて、同年3月1日付けでされた生活保護変更決定処分である。原処分と本件処分は、それぞれ休業補償を収入認定することを前提として、戻入額の戻入方法についての変更を行ったものにすぎない。

すなわち、原処分と本件処分は、同質の処分であるところ、その目的及び効果の両面で一連の過程として行われたものであり、相互に独立性のある処分ということとはできない。

したがって、本件審査請求において、原処分の違法性を争うことができる。

#### (4) 本件処分の違法性ないし不当性について

##### ア 処分庁の主張

処分庁は、①当初、自立更生経費についての希望を聴取したところ、特に希望がなかったこと及び原処分時点で自立更生経費についての申出がなかったこと、②審査請求人が稼働能力を十分に活用していないことを理由に、原処分が適法かつ妥当である旨主張している。

##### イ 上記①について

しかし、処分庁は、令和3年1月22日、自立更生経費に係る希望について確認した旨主張するが、審査請求人に対して、このような確認はされていない。このことは、処分庁が提出したケース記録票の同日の欄にその旨の記載がないことから明らかである。自立更生経費に係る希望の確認は、重要な事項であるところ、そのような重要な事項について確認したのであれば、当然にケース記録に記載するはずであるから、そのような記載のないことは、確認が行われなかったことの証左である。

また、処分庁は、審査請求人が大学に入学したい旨申し出たのは、同年2月5日が初めてであると主張するが、審査請求人は、処分庁に対し、同日よりも前に大学に入学したい旨申し述べている。

なお、自立更生経費について申し出るには、自立更生計画書の提出が必要となるところ、処分庁からそのような教示がされたことはなかった。

審査請求人は、令和2年10月ないし11月頃、ケースワーカーが審査請求人の自宅を訪問した際、審査請求人に対して、休業補償に係る入金が予定されている旨報告したところ、休業補償金は収入とは別の取り扱いがされること、自立の

ためであれば自分のために使ってもよいものであることなどの説明を受けている。

審査請求人は、12月に大学に対して資料請求をしているが、これは、上記のように自立のためであれば自分のために使ってもよいものであるとの説明を受けたからである。審査請求人は、ケースワーカーの説明を受けるまで、自立更生経費については知らなかったから、ケースワーカーからの説明がなければ、審査請求人が大学に資料請求をするという発想自体持ち得なかったものである。

#### ウ 上記②について

処分庁は、審査請求人が稼働能力を十分に活用していないと主張する。しかし、以下のとおり、審査請求人は、稼働能力を活用している。

審査請求人は、同じ姿勢での作業やしゃがんでの作業が困難である。このことから、審査請求人の稼働能力には一定程度限界がある。もっとも、審査請求人は稼働能力を活用する意思があり、アルバイトや就職活動を精力的に行ってきた。ケース記録によれば、令和2年12月末まででA社でのアルバイトが終了したため、ハローワークでB社の事務のパートに申し込みをしている。そして、審査請求人は、令和3年1月19日に上記B社の面接を受けており、同月25日には、別のもう1社の面接を受けている。

このような審査請求人の就職活動について、ケースワーカーにおいても「精力的に行って」いるものと評価している。上記各面接は残念ながら不採用となったが、審査請求人は、同年2月以降もハローワークに足しげく通っている。

審査請求人は、同年3月頃、ハローワークにて、職業訓練の相談をしていた。審査請求人は、染色に興味があったところ、布の特性に係るカリキュラムを含む縫製の職業訓練について相談を続けていた。しかし、職業訓練を受けるためには、訓練にて習得した技能を生かすことのできる職場に就くことが前提となる。しかし、縫製の技能を活かせる職場は、そもそもその数が少なく、就職口が見つかりにくい。また、審査請求人は、染色に興味があったところ、縫製は染色とは直接関連しないことから、そのような動機で職業訓練を選ばないほうがいいとの助言を受けた。審査請求人は、職業訓練の申し込みの期限が迫っていたこともあって、職業訓練を断念した。

審査請求人は、同年4月から5月頃にも、C社や派遣の面接もおこなった。審

査請求人が、ハローワークに問い合わせたところ、令和2年10月から令和3年5月までに審査請求人が行った相談件数は18件であり、紹介件数は8件である。そして、審査請求人は、フリーペーパーから自ら探してきた、現在の職場にて就労することとなったものである。

以上のとおり、審査請求人は精力的に就職活動を行っていたものであり、審査請求人が稼働能力を十分に活用していないとの処分庁の主張は認められない。

なお、就学が世帯の自立助長に効果的であることは、既に主張したとおりである。

#### (5) 審査請求人の稼働能力の活用について

審査請求人は、従前、稼働能力を十分活かしてきたことを主張している。この点について、処分庁は、「8か月間における相談件数が18件、照会件数が8件という件数からは、その稼働能力を十分に活用した結果であるとは認められない」と主張する。

しかし、審査請求人は令和2年12月までは就労をしていた。そして、令和3年3月は職業訓練の相談をしていた。

したがって、上記の相談件数、紹介件数は、8か月の期間から上記就労及び職業訓練の相談期間を除いた期間に行われたものであるところ、実質的には3か月半程度の期間に行われたものである。3か月半程度の期間に相談件数が18件、紹介件数が8件であって、審査請求人は求職活動を精力的に行っていたが、そのような精力的な求職活動にもかかわらず、面接において不採用となるなど、結果的に求職活動が奏功しなかったに過ぎない。

したがって、審査請求人は、その稼働能力を十分に活用していたものである。

#### (6) 本件処分にかかる本件処分通知書は、審査請求人に送付されている。

審査請求人が上記通知書を実際に受け取ったのは、令和3年2月中であったと、審査請求人は記憶している。しかし、その具体的な日付は不明である。

## 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、適正に行われたものであり、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

#### 1 審査請求期間の徒過について

処分についての審査請求は、処分があったことを知った日の翌日から起算して3月を経過したときは、することができないとされている（行政不服審査法（平成26年法律第68号）第18条第1項）。

処分庁は、令和3年5月27日付けでなされた本件審査請求は、処分があったことを知った日の翌日から起算して3か月を超えているため、却下されるべきであると主張している。

一方で、審査請求人は、本件処分にかかる本件処分通知書を実際に受け取ったのは、令和3年2月中であったと記憶しているが、その具体的な日付は不明であると主張している。

このことについて、処分庁は、生活保護変更決定通知書について、その発送日をケース記録に記すといたったことは通常行っていないため、本件処分通知書についても令和3年2月12日に発送したというケース記録は存在しないと主張している。また、本件審査請求において審査請求人及び処分庁から提出された証拠書類において、本件処分通知書を処分庁が審査請求人に発送した日について証するものはない。

そうであれば、審査請求人が本件処分について知った日が、令和3年2月27日より遅い日であるという主張を否定することはできない。

したがって、本件審査請求は処分があったことを知った日の翌日から起算して3月を経過して行われたものであると認められないため、適法なものであるといえる。

#### 2 本件処分について

本件処分に係る生活保護費支給額の算定については、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の通知に則って適正に行われているものであると認められる。

#### 3 違法性の承継について

なお、審査請求人は、本件審査請求にかかる処分は、本件処分に先立って行った原処分に対して、審査請求人が、令和3年2月5日に口頭にて「(大学の)費用が掛かるため繰越金額を減らしてほしい旨」異議を申し述べたことを受けて行われた保護変更決定処分であり、実質的には、審査請求人の口頭での異議を受けて、処分庁が処分をし直したものであって、審査請求人が争う収入認定にかかる違法性は、本件処分独自

の違法性であると主張し、仮に独自の違法性であると認められないとしても、違法性が承継されるから、本件審査請求において、原処分の違法性を争うことができると主張している。

このことについて、法令上先行処分の存在を前提として後行処分がされる関係にある場合に、後行処分の取消訴訟において先行処分の違法性を後行処分の取消事由として主張することができるか否かといういわゆる違法性の承継の問題については、たとえ先行処分に違法性があるとしても、取消判決等によりその公定力ないし不可争力が排除されない限り、原則として、先行処分の違法性はその存在を前提としてされる後行処分には承継されず、後行処分の取消訴訟において先行処分の違法性を後行処分の取消事由として主張することは許されないものと解されるが、例外的に、先行処分と後行処分とが同一の目的を達成するための連続した一連の手続を構成し、相結合して初めて所定の法律効果を発揮する場合のように、先行処分と後行処分とが実体的に相互に不可分の関係にあるものとして本来的な法律効果が後行処分に留保されているといえる場合であって、公定力ないし不可争力により担保されている先行処分に係る法律効果の早期安定の要請を犠牲にしてもなお先行処分の効力を争おうとする者の手続的保障を図るべき特段の事情があるときは、違法性の承継が肯定され、取消判決等により先行処分の公定力ないし不可争力が排除されていなくても、後行処分の取消訴訟において先行処分の違法性を後行処分の取消事由として主張することが許されるものと解するのが相当である（東京地裁平成29年1月31日判決・判例時報2371号14頁参照）。

本件において、令和2年11月20日に審査請求人に対し休業補償金として164,800円の入金があり、処分庁は、令和2年11月1日を保護の変更時期として、審査請求人の休業補償金164,800円を収入として認定した上で、原処分を行ったことが認められる。また、原処分に係る保護変更決定通知書（北九南第50360号。以下「原処分通知書」という。）には、休業補償金164,800円と令和2年11月分の支給済保護費105,560円の差額である59,240円を遡及分戻入額として次回以降の定例支給額から減額して調整する旨のほか、原処分に対し審査請求できる旨の記載がある。

一方、処分庁は、令和3年2月12日付けで、同年3月1日を保護の変更時期として、原処分の結果生じた遡及分戻入額（繰越金）59,240円を分割し39,24

0円を収入として認定し、本件処分を行っている。このことから、本件処分は審査請求人の同年3月分の保護費を決定したものであるといえる。また、本件処分通知書には、本件処分に対し審査請求できる旨の記載がある。

以上のとおり、先行処分である原処分と後行処分である本件処分は、それぞれ審査請求の教示がなされており、別個の法律効果を目的とする別個の手続きであることから、先行処分と後行処分とが同一の目的を達成するための連続した一連の手続を構成し、相結合して初めて所定の法律効果を発揮するものであるとはいえない。

したがって、休業補償金の収入認定が違法又は不当であるかの判断は、原処分において判断されるものであり、本件審査請求において、原処分の違法性について判断することはできず、審査請求人の主張は認められない。

4 その他、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

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。

#### 第4 調査審議の経過

令和5年1月18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3月14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

##### 1 審査請求期間の徒過について

処分庁は、本件審査請求は、令和3年5月27日付けで提起されており、処分があったことを知った日の翌日から起算して3か月を超えているため、却下されるべきであると主張している。他方、審査請求人は、本件処分にかかる本件処分通知書を実際に受け取ったのは、令和3年2月中であったと記憶しているが、その具体的な日付は不明であると主張している。

審査請求人及び処分庁から提出された証拠書類において、本件処分通知書を処分庁が審査請求人に発送した日について証するものはなく、そうであれば、審査請求人が本件処分について知った日が、令和3年2月27日より遅い日であるという主張を否定することはできない。

したがって、本件審査請求は処分があったことを知った日の翌日から起算して3月

を経過して行われたものであると認められないため、適法なものであるといえる。

## 2 本件処分について

本件処分に係る生活保護費支給額の算定については、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の通知に則って適正に行われているものであると認められる。

## 3 違法性の承継について

なお、審査請求人は、本件審査請求にかかる処分は、本件処分に先立って行った原処分に対して、審査請求人が、令和3年2月5日に口頭にて「(大学の)費用が掛かるため繰越金額を減らしてほしい旨」異議を申し述べたことを受けて行われた保護変更決定処分であり、実質的には、審査請求人の口頭での異議を受けて、処分庁が処分をし直したものであって、審査請求人が争う収入認定にかかる違法性は、本件処分独自の違法性であると主張し、仮に独自の違法性であると認められないとしても、違法性が承継されるから、本件審査請求において、原処分の違法性を争うことができると主張している。

このことについて、法令上先行処分の存在を前提として後行処分がされる関係にある場合に、後行処分の取消訴訟において先行処分の違法性を後行処分の取消事由として主張することができるか否かといういわゆる違法性の承継の問題については、たとえ先行処分に違法性があるとしても、取消判決等によりその公定力ないし不可争力が排除されない限り、原則として、先行処分の違法性はその存在を前提としてされる後行処分には承継されず、後行処分の取消訴訟において先行処分の違法性を後行処分の取消事由として主張することは許されないものと解される。しかし、例外的に、先行処分と後行処分とが同一の目的を達成するための連続した一連の手續を構成し、相結合して初めて所定の法律効果を発揮する場合のように、先行処分と後行処分とが実体的に相互に不可分の関係にあるものとして本来的な法律効果が後行処分に留保されているといえる場合であり、かつ公定力ないし不可争力により担保されている先行処分に係る法律効果の早期安定の要請を犠牲にしてもなお先行処分の効力を争おうとする者の手續的保障を図るべき特段の事情があるときは、違法性の承継が肯定され、取消判決等により先行処分の公定力ないし不可争力が排除されていなくても、後行処分の取消訴訟において先行処分の違法性を後行処分の取消事由として主張することが許されるものと解するのが相当である（最高裁判所第一小法廷平成21年12月17日判決・

民集63巻10号2631頁、東京地裁平成29年1月31日判決・判例時報2371号14頁参照)。

本件において、令和2年11月20日に審査請求人に対し休業補償金として164,800円の入金があり、処分庁は、令和2年11月1日を保護の変更時期として、審査請求人の休業補償金164,800円を収入として認定した上で、原処分を行ったことが認められる。また、原処分通知書には、休業補償金164,800円と令和2年11月分の支給済保護費105,560円の差額である59,240円を遡及分戻入額として次回以降の定例支給額から減額して調整する旨のほか、原処分に対し審査請求できる旨の記載がある。

一方、処分庁は、令和3年2月12日付けで、同年3月1日を保護の変更時期として、原処分の結果生じた遡及分戻入額(繰越金)59,240円を分割し39,240円を収入として認定し、本件処分を行っている。このことから、本件処分は審査請求人の同年3月分の保護費を決定したものであるといえる。また、本件処分通知書には、本件処分に対し審査請求できる旨の記載がある。

以上のとおり、先行処分である原処分と後行処分である本件処分については、それぞれ審査請求の教示がなされており、別個の法律効果を目的とする別個の手続きであることから、先行処分と後行処分とが同一の目的を達成するための連続した一連の手続を構成し、相結合して初めて所定の法律効果を発揮するものであるとはいえず、先行処分の効力を争おうとする者の手続的保障を図るべき特段の事情もあるとはいえない。

したがって、休業補償金の収入認定が違法又は不当であるかの判断は、原処分において判断されるものであり、本件審査請求において、原処分の違法性について判断することはできず、審査請求人の主張は認められない。

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というべきである。

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、本件審査請求は棄却されるべきであるとした審査庁の判断について、前記第1のとおり、これを是認するものである。

福岡県行政不服審査会第1部会

委員 大脇 成昭

委員 樋口 佳恵

委員 中島 浩