

処分の取消しの制限

第1 事案の概要

本件は、東日本大震災の被災者生活再建支援金（以下「支援金」という。）にまつわる事案であり、その支給決定を取り消すことが許されるのかどうか問題となった。

仙台市は、被災者であるXら（被上告人・控訴人・原告兼反诉被告）につき、大規模半壊と認定し、その罹災証明書を交付した。それに基づいて、宮城県から支援金の支給に関する事務の委託を受けたY（上告人・被控訴人・被告兼反訴原告）は支援金の支給決定をし、それを支給した。

ところが、再調査の結果、仙台市は、一部損壊に認定を変更し、その罹災証明書を交付した。それに基づいて、Yは、大規模半壊世

帯の認定に誤りがあることを理由に、支援金の支給決定を取り消した。

そこで、Xらは、Yに対して、支援金の支給決定の取消処分の取消しを求めて訴えを提起した。これに伴い、Yは、Xらに対して、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2 判旨

1 処分の瑕疵の原因、内容及び程度

〔1〕…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られているものと解される。

〔2〕ア 前記事実関係等によれば、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【瑕疵の内容】を有するものといわざるを得ない。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【瑕疵の程度】といふべきである。

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、本件マンシヨンの被害の程度について、a区長が交付した本件証明書の認定に誤りがあったこと【瑕疵の原因】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、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ふことはできない。（傍線及び【】は筆者による。以下同様）

2 処分の効果を維持することにより害される公共の利益の性質、内容及び程度

「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、その効果を維持した場合には、支援金の支給に關し、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【利益の内容】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【利益の程度】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維持した場合には、その財源を害する【利益の内容】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【利益の内容】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【利益の程度】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【利益の性質】のものであるといふことができる。」

3 処分の取消しにより相手方らが被る不利益の性質、内容及び程度

「(3) その一方で、本件各支給決定を取り消すことによつ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【不利益の内容】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【不利益の程度】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【不利益の内容】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、新たな金員の拠出等を求められているわけではなく【不利益の内容】。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【不利益の程度】。

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よなく使用できるという利益が一定の制約を受ける【不利益の内容】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【不利益の程度】。」

4 処分の取消しの時期

〔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難いことを併せ考慮すると、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。〕

第3 実務上の検討

1 職権取消し

処分庁や上級庁といった行政機関が職権で行政行為（処分）を取り消すことがあり、これを職権取消しという。そのうち、処分に当初から瑕疵があった場合に、当該処分を取り消して遡及的に無効とするものを「取消し」といい、処分が適法に成立した後、後発的な事情の変化により当該処分を維持することが

適当でなくなつた場合に、これを将来的に無効とするものを「撤回」という（ただし、立法により、撤回の場合でも、遡及的に無効とするものもある。また、撤回の場合でも、取消しと表記されるのが通例である。）。

処分の取消しも撤回もそれ自体が一つの処分（取消処分という処分）である。法律上の根拠は必要ないと解されるが、取消し及び撤回が制限される場合がある。

2 取消し・撤回の制限

処分が取消し・撤回されると、それを信頼した国民の法的安定性が害されることになる。そこで、取消し・撤回をすることにより守らうとする利益（「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」とこれによって影響を受ける相手方等の不利益（「本件各支給決定を取り消すことによって生ずる不利益」とを比較考量し、後者が前者を上回る場合には、取消し・撤回は許されないと解される。侵害的処分については、それが取り消され、撤回されることは処分の名宛人にとって利益であるから、一般論として取消し・撤回は許される。その一方で、授益的処分については、それが取り消され、撤回されることは処分の名宛人にとって不利益であり、それを信頼した国民の法的安定性が害されることになるから、許され

るのかどうかは慎重に検討される必要がある。

3 錯誤取消し

(1) ちなみに、処分の取消しと似たような場面に於いて、民法第95条は、錯誤に基づく意思表示（契約）は取り消すことができる」と定めた上で（第1項第2号、第2項）、それが重過失による場合は、取り消すことができない（第3項柱書）と定めている。

(2) そして、契約が取り消された後の清算関係については、不当利得の規定により、善意の受益者は現存利益の返還をすることに（民法第703条）、悪意の受益者は受益及び利息の返還をすることになる（民法第704条）。

4 本判決の判断基準

(1) 本判決は、授益的処分の取消しが許されるのかどうかについて、「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」があるのかどうかという判断基準を採用している。これは、従前の判例（最高裁判昭和43年11月7日判決（民集22巻12号242頁））に沿ったものである。そして、これを判断するに当たって、①

処分の瑕疵の原因、内容及び程度、②処分の効果を維持することにより害される公共の利益の性質、内容及び程度、③処分の取消しにより相手方らが被る不利益の性質、内容及び程度、④処分の取消しの時期を考慮要素としている(和久一彦「ジュリスト」1567号102頁(有斐閣))。

その具体的な内容は、次のとおりとなっている。

①処分の瑕疵の原因、内容及び程度

【瑕疵の内容】 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

【瑕疵の程度】 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

【瑕疵の原因】 本件マンシヨンの被害の程度について、a区長が交付した本件証明書の認定に誤りがあったこと

②処分の効果を維持することにより害される公共の利益の性質、内容及び程度(ただし、②及び③の「内容及び程度」については明確に区別されて記載されていないように思われる。)

【利益の内容】 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

【利益の程度】 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

【利益の内容】 その財源を害する

【利益の内容】 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

【利益の程度】 支援金の支給の迅速性が害される

【利益の性質】 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

③処分の取消しにより相手方らが被る不利益の性質、内容及び程度

【不利益の内容】 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

【不利益の程度】 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

【不利益の内容】 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

【不利益の内容】 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

【不利益の程度】 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言わざるを得ない

【不利益の内容】 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ふ利益が一定の制約を受ける

【不利益の内容】 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

【不利益の性質】 判決に言及はないが、金銭の支払いの問題であることが前提となつていると思われる

④処分の取消しの時期

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言いがたい

(2) 本判決が採用する判断基準は、判断する者によって結論が変わり得るものであり、実務において、受益的処分の取消し・撤回をしようとするときに前記(1)のような検討をしなければならず、困難を強いられるように思われる。

実際に、「内閣府参事官は、平成24年3

月16日付け書面(甲18)をもって、被控訴人に対し、同年2月15日付け内閣府(防災担当)災害復旧・復興担当作成の「E市F区のマンションに係る「り災証明書の被害の程度」の修正に伴う被災者生活再建支援金の支給の不利益変更等に関する取扱いについて(メモ)」を、内閣法制局の確認を経た上で内閣府における法的見解を送付し、内閣府は、「本件マンションの住民らに支給済みである基礎支援金93件、加算支援金31件に係る各支給の決定につき、これらを被控訴人において職権により取り消して当該住民に返還請求することは困難である」(原判決である東京高裁令和元年12月4日判決(最高裁判所民事判例集75巻7号3022頁))としていた(その一方で、「内閣府は、平成24年3月14日付け書面(乙13)をもって、△1√支援法2条に定める被災世帯でない世帯の世帯主に支給されたものについては、△被控訴人に対しその返還を命じなければならない、△2√受給者から返還を求めないこととした支給金の費用負担については、被控訴人又は委託者である都道府県が、り災証明書を発行した市町村に対し求償するかどうかを判断すべきものである、との見解を示した。))。

また、原判決も、「本件各原決定の取消

しによって生ずる不利益(上記③)と、その取消しをしないことによって本件各原決定に基づき既に生じた効果をそのまま維持することの不利益(上記②)とを比較考量すると、取消しをしないことによる不利益(上記②)が、取消しによって生ずる不利益(上記③)を上回ることが明らかであるとはいえず、本件マンションの住民について、本件当事者住民の他に支援金の支給の決定を受けてこれを取り消された者が少なからず存在するといった事情を考慮したとしても、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て著しく不当であるとは認められない」としていたのである。

もっとも、「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つ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」があるかどうかという判断基準は、公益(「その効果を維持することによつて生ずる不利益」と私益(「これを取り消すことによつて生ずる不利益」)を比較することになり、自ずと前者が後者を上回るという結論になりやすいように思われる。また、板垣教授によると、職権取消しが争われた事例は「①農地売渡処分や農地買収・売渡計画」、「②公務員の採用」、「③社

会保障給付」に大別され、本件は③の類型であるところ、「過去の裁判例をみても、③において職権取消しを認めなかったものは見当たらず、本判決の結論は、その傾向に沿うものである」(板垣勝彦「行政判例百選I」第8版172頁(有斐閣))とされておられ、実務上参考になる。

5 行政法上の不当利得

職権取消制限の法理が適用されないことになった場合、不当利得の返還を請求することになる。そして、行政法上の不当利得の返還義務の範囲については、民法第703条の規定(「その利益の存する限度において」)にかかわらず、「個人が受益者である場合にも、法に違反する利得は許されないから、つねに受けた利益の全額を返還すべきであると解される」(小高剛「新版注釈民法」526頁(有斐閣))とされている。

したがって、支援金を浪費してしまっていれば現存利益はないが、その場合でも、全額を返還しなければならないことになる。

また、本件とは直接関係ないと思われるが、「個人が受けた利益についても、民法704条の適用はあるものと解される」(同527頁)とされており、悪意の受益者は利息を付して返還しなければならないことになる。