

主 文

- 1 本件訴えを却下する。
- 2 訴訟費用及び補助参加によって生じた費用は、原告らの負担とする。

事実及び理由

第1 請求

被告は、訴外A、被告補助参加人B及び同Cに対し、連帯して金1429万9588円及びこれに対する平成15年7月1日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

第2 事案の概要等

1 事案の概要

本件は、宮城県多賀城市の住民である原告らが、被告が訴外A（以下「相手方A」という。）に対して生活保護法（以下「法」という。）に基づき支給した保護費（以下「生活保護費」という。）について、相手方Aは、補助参加人B（以下「参加人B」という。）及び同C（以下「参加人C」といい、同人、相手方A及び参加人B3名を「相手方ら」という。）と同居していたから、世帯単位の原則（法10条）や、保護の補足性（法4条）に違反するとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、被告に対し、相手方らに不法行為に基づく損害賠償請求又は法78条に基づく返還請求を行うように求めた事案である。

2 請求原因

(1) 当事者

- ア 原告らは、多賀城市の住民で、本件訴訟で問題となっている生活保護費の支出に関して住民監査請求を行った者である。
- イ 被告は、多賀城市福祉事務所長であり、法19条4項、地方自治法153条2項及び多賀城市福祉事務所長事務委任規則に基づき生活保護の開始、変更、停止及び廃止等の権限の委任を受けた者である。
- ウ 相手方Aは、多賀城市より、平成元年9月から平成15年6月30日まで

の間、生活保護費を受給していた者である。

参加人Cは、相手方Aの長女であり、同女を扶養する義務を負う（民法877条1項）。

参加人Bは、参加人Cの夫であり、参加人C及び相手方Aと同居しており、相手方Aを扶ける義務を負う者である（民法730条）。なお、参加人Bは、多賀城市議会議員である。

(2) 相手方Aによる生活保護費の受給

相手方Aは、平成元年9月に多賀城市に転入し、単身世帯、病弱及び扶養義務者の援助を受けられないなどの理由により、同市から生活保護の決定を受け、平成15年6月30日に生活保護が廃止されるまでの間、生活保護費を受給していた。

(3) 相手方Aの生活実態

相手方Aが生活保護費を受給していた際、同人は多賀城市α所在のロフト付きワンルームのアパート〇〇〇号室（以下「本件アパート」という。）を賃借し、同室を生活の本拠と称していた。

相手方Aは、少なくとも平成10年4月からは、本件アパートに居住しておらず、参加人らと同居していた。

これは、以下の事実から認められる。

本件アパートの水道使用量は、平成10年度が7トン、平成11年度が5トン、平成12年度が4トン、平成13年度が4トン、平成14年度が10トン、平成15年度が1トンであった。年間7トンの水道使用量であれば1日あたり約19.2リットル（7トン \div 7000リットル \div 365日）となる。多賀城市における一人当たりの1日平均水道使用量は210リットルであり、本件アパートの水道使用量はその10分の1以下となることから、相手方Aは、少なくとも平成10年度以降本件アパートで炊事や洗濯、トイレの使用等をほとんどしていなかったと推認できる。多賀城市職員が本件アパ

ートを再三訪問しても、相手方Aは不在で、面会することができなかった。
ケースワーカーの記録によれば、相手方Aは日中、扶養義務者である参加人C宅にいたということが認められている。参加人Bは、相手方Aが参加人B宅で寝泊まりしていたことを、平成14年度決算特別委員会の後に認めており、生活保護費の不正受給問題を穏便に済ませるために、2年間分くらいは返還する考えがある旨を申し出ていた。

(4) 生活保護費支給の違法性

生活保護の要否及び程度は、世帯を単位として定められる（法10条）。そして、住民票上別世帯となっても事実上同居している場合には、同居者全員を1つの世帯とみるべきである。本件の場合、相手方Aは、参加人らと同居していたのであるから、参加人らを含めて1つの世帯とみるべきである。

また、生活保護は、生活に困窮する者がその利用しうる資産、能力その他のあらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われ（法4条1項）、民法の扶養義務者がある場合にはまず扶養義務者による扶助を優先すべきものとされる（同条2項）。

本件では、参加人Cは、相手方Aの直系血族であり、同女を扶養する義務を負うところ、夫である参加人Bの市議会議員としての報酬その他の収入の中から相手方Aに対する扶養を行うことが可能であった以上、参加人Cの相手方Aに対する扶養能力が認められる。したがって、相手方Aに関して、扶養能力を有する扶養義務者が存在する以上、同女に対する生活保護は、補足性の原則により要件を満たしていない。

よって、相手方Aに対する生活保護費の支給は法4条に違反する。

(5) 多賀城市の損害

生活保護費の基準額は、級地によって定まり、多賀城市は「2級地-2」であり、冬季加算地域区分は「Ⅲ区（宮城県）」である。また、相手方Aの年齢は、70歳以上である。

以上をもとに相手方Aの平成14年度に受けた生活保護費を推計する。

	基準額	月数	年額
第1類（個人単位）	2万8620円	12	34万3440円
第2類（世帯単位）	3万7980円	12	45万5760円
冬季加算	1万0100円	5	5万0500円
住宅扶助	3万2000円	12	38万4000円
期末一時扶助	1万2400円	1	1万2400円
老齢加算	1万6830円	12	20万1960円

小計 144万8060円

介護扶助 3万6201円

甲7によれば、介護扶助（1.25パーセント）は、生活扶助（36.16パーセント）と住宅扶助（13.51パーセント）の合計49.67パーセントの約2.5パーセントであり、上記小計の2.5パーセントと推計できる。

医療扶助 137万5657円

甲7によれば、医療扶助（47.38パーセント）は生活扶助と住宅扶助の合計（49.67パーセント）の約95パーセントであるから、上記小計の95パーセントと推計した。

合計 285万9918円

平成10年度から平成14年度までの5年間の生活保護の支給額は、上記金額を5倍（5年分）した1429万9588円と推計される。

ところで、法75条によれば、市町村が支弁した生活保護費の4分の3は国が負担することとなっており、多賀城市の最終的な負担金額は上記金額の4分の1である357万4897円と解される。しかし、生活保護費支給が違法とされた場合、国庫負担金の返還は義務的であり、その額は損害賠償額に連動するものであるから、多賀城市の被った損害は、固有財源からの出捐

のみならず、国からの負担金を合わせたものとなる。

したがって、多賀城市の損害は、被告が相手方Aに支出した生活保護費支給額1429万9588円全額及びこれに対する平成15年7月1日（生活保護費受給後の日）から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金である。

(6) 相手方らの責任

相手方らは、共謀の上、相手方Aが単身で本件アパートに生活する事実がないのに、これがあるかのように装い、もって多賀城市をして生活保護の要件があるかのように誤信させ、相手方Aに対し、生活保護費を違法に支給させていた。

とりわけ、参加人Bは市議会議員であるから、生活保護の支給要件を熟知していながら、義母である相手方Aをして生活保護費の不正受給をさせていた。

したがって、相手方らは、民法719条に基づき、多賀城市に対して連帯して前記損害を賠償する責任がある。また、相手方Aは、「不正な手段により保護を受け」た者として、参加人B及び同Cは、保護を「他人をして受けさせた者」として、法78条に基づき多賀城市に対して連帯して前記損害相当額を返還する責任がある。

(7) 被告の責任

被告には、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、相手方らに対して前記損害金の賠償等を請求する義務がある。

(8) 住民監査請求

原告らは、平成16年1月16日、多賀城市監査委員に対し、相手方らによる生活保護費の不正受給により多賀城市が被った損害の補填措置を取るよう勧告することを求める住民監査請求を行った。これに対し、多賀城市監査委員は、平成16年2月2日、同監査請求を却下した。

3 被告の本案前の答弁

被告は、本案前の答弁として、以下の各事由に基づき本件訴えの却下を求める。

(1) 訴えの利益がない

ア 法78条に基づく請求を行った

(ア) 被告は、平成16年4月15日付けで、相手方らに対して、法78条に基づき、金487万3540円（平成11年5月から平成15年6月までに相手方Aに支給した生活保護費1218万3850円の40パーセント）の返還請求を行っており、これにより、本件は訴えの利益を失った。

(イ) 上記請求を行った経緯

a. 平成15年5月、新たに相手方Aの担当となったケースワーカーが本件アパートを訪問するも不在のことが多く、生活の実態がほとんどうかがえなかった。相手方Aは、毎日、娘である参加人C宅で生活し、そこに寝泊まりしていることが判明したことなどから、福祉事務所は参加人らと相手方Aの引取り方等について協議した。

b. 同年6月9日、相手方Aから身内からの引取りを理由に保護辞退の申し出があったことから、被告は、同月30日付けで保護廃止の決定をした。

c. 同年9月開催の多賀城市議会、第3回定例会、決算特別委員会において、保護廃止決定前の相手方Aの生活の実態や各種扶助の適正さ等が問題にされ、同月29日、同市議会内に生活保護問題調査特別委員会が設置され、生活保護問題に関する調査が行われるに至った。

そこで、福祉事務所としても、市議会における調査と並行して、保護廃止決定前の相手方Aの生活実態等を調査し検討してきた。

d. 福祉事務所において調査した結果によれば、平成10年春ころから、水道、電気の使用量が極端に少ないこと等から、本件アパートには、

相手方Aの生活実態がほとんどないと認められた。しかし、そのことから直ちに相手方Aの要保護性に欠けると断定することができなかった。

法78条は「不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるとき」と厳格な要件を定めつつ、「その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる」と、幅広い裁量を認めている。そこで、福祉事務所及び多賀城市内部は、相手方らに法78条に基づく生活保護費の返還を求めることの可否と当否、返還を求める期間、返還を求める金額について、慎重に検討していた。

- e. 前福祉事務所長Dは、平成16年3月31日付で定年退職することとなっていたため、平成15年度内に結論を出すか、さらに慎重を期して平成16年度に持ち越すかということで、検討を重ねていたところ、本件訴状が送達されるに至ったものである。
- f. 被告は、平成16年4月15日付けをもって、相手方らに対し、法78条に基づき、平成11年5月から平成15年6月までに被告から相手方Aに対して交付した生活保護費121万8千3850円のうち40パーセントに相当する金48万7千3540円を請求した。

(ウ) 返還請求を行った期間、金額

返還請求を行った期間、金額が、平成11年5月から平成15年6月までの間の交付金額の40パーセントとなったのは、以下の理由に基づく。

a. 期間の点について

法78条に基づく返還請求権は、同法及び地方自治法に基づく公法上の債権であって、その消滅時効は5年であり、かつ時効の援用を要せずに当然に消滅するから（地方自治法236条1項及び2項）、返還

請求権を行使した平成16年4月15日を基準日とするならば平成11年4月15日以前に支給した生活保護費に関する返還請求権は時効により消滅している。

なお、原告は、法78条の返還請求権は原処分（保護開始決定）が取り消されて初めて権利を行使しうるから、平成16年4月15日返還命令が相手方Aに到達した時から時効期間が進行すると主張するが、同請求権は保護決定の効力喪失を前提としているものではなく、そもそも原処分を取り消す処分というものは予定されていないから、かかる主張は失当である。

b. 金額の点について

法78条は、「その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる」と規定しており、返還請求をするか否か、返還請求をするとしてもその範囲について、保護の実施機関に対し、幅広い裁量を認めている。しかも、法は、被保護者が受給した保護金品につき、返還義務を負う場合であっても、「やむを得ない事由があると認めるときは」その返還を免除することができる旨定めている（法80条）。

当該期間に支給した生活保護費の合計は金1218万3850円と相当高額であり、被告の調査結果によれば、相手方Aは、完全に要保護性を欠いていたとは断定しがたく、参加人らから相当の生活援助を受けていたものと推認されるものの、ある程度の生活保護費の支給は必要であったと認められた。

支給した生活保護費は、過去5年の間にその全額が生活費等に費消されてしまっている可能性が高く、相手方Aの現実の返済能力その他の事情を考慮すれば、返還請求権の行使は抑制的になされる必要があることから、交付した合計金の40パーセントを相当と判断したものである。

イ 本件請求に係る訴訟を提起している

多賀城市長は、多賀城市議会の議決を得て、相手方らに対して、法 78 条に基づく生活保護費返還請求の訴えを提起している（仙台地方裁判所平成〇年（〇）第〇号）。したがって、本件訴訟は訴えの利益を失った。

(2) 地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号の請求（以下「4 号訴訟」という。）の対象となる請求権ではない

法 78 条に基づく不正受給者に対する生活保護費の返還請求権は、民法上の不当利得返還請求権ないし損害賠償請求権の要素を併せ持っていると考えられるが、これらとは異なり、独自の厳格な要件のもとに認められた公法上の特別の請求権である。同請求権が、不当利得返還請求権ないし損害賠償請求権の要素を含むことと、4 号訴訟の対象となるかは全く別の問題である。

法 78 条は、「その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる」として、返還の可否、返還の範囲について保護の実施機関に対し幅広い裁量を認める規定となっている。生活保護行政は、法 1 条に定められているとおり、経済的に困窮した国民を対象とするもので、一般の行政とは異なった配慮を要する場合があること、「不正受給」に該当したとしても、なお被保護者の個別的事情を斟酌すべき場合、不正受給の経過、利用者世帯の状況等を勘案すべき事情がある場合が往々にしてありうることから、保護の実施機関に裁量を認める規定になっているのである。このように、行政庁が既に支給した生活保護費の返還を請求するか否か、また、その請求金額の算定につき裁量の余地がある請求権と、裁量の余地がない不当利得返還請求権ないし損害賠償請求権を同一に取り扱うべきではない。

仮に、一部請求が裁量権を逸脱して違法なものというのであれば、4 号訴訟ではなく地方自治法 242 条の 2 第 1 項 3 号の訴訟によるのが相当である。

したがって、法 78 条に基づく返還請求権はそもそも 4 号訴訟における不

当利得返還請求権又は損害賠償請求権ではないので、原告らの本訴請求は、不適法であり、却下されるべきである。

(3) 損害賠償請求権の行使は委任されていない

被告は、多賀城市長から、法 7 8 条に基づく返還請求権の行使については委任を受けているが（多賀城市福祉事務所長事務委任規則 2 条 1 2 号）、多賀城市民に対して、不法行為に基づく損害賠償請求権を行使することについては一切委任を受けていない。そして、このことは相手方らが多賀城市に不法行為に基づく損害賠償請求権を行使されているかどうかを問わない。

この点においても、原告らの本訴請求は不適法であり、却下されるべきである。

4 原告らの本案前の答弁に対する反論

(1) 訴えの利益の存在

ア 請求金額の点について

(ア) 被告は、原告らが 4 号訴訟で求めている金額よりも少ない額の請求しか行っておらず、かかる場合には、少なくとも差額については訴えの利益は消滅しない。

住民訴訟の制度趣旨は、地方財務行政の腐敗防止、是正など適正な運営を確保することによって住民全体の利益をはかる点にある。また、4 号訴訟が、地方公共団体の執行機関等を被告とすることとしているのは、これによって、地方公共団体の説明責任が果たされうることとなると同時に、地方公共団体が有する証拠や資料の活用が容易になり、審理の充実、真実の追究に資することが期待され、このような充実した審理を通じて住民訴訟の制度趣旨の実現を図るためである。

かかる趣旨に照らせば、不正に受給された生活保護費全額の返還請求を原告らが求めることは当然であり、被告が生活保護費全額の返還請求をしない以上、少なくとも被告が相手方らに請求している部分を超える

部分については、原告らの４号訴訟についても訴えの利益が認められる。

原告らは、被告の相手方らに対する請求の額は、多賀城市長の裁量の範囲内の事項であると主張するが、それと原告らの４号訴訟に訴えの利益が認められるかは別の問題である。被告の主張するところによれば、例えば、１億円の違法公金支出が認められる場合に、４号訴訟を提起した後、首長が１０円の返還請求を行えば訴えの利益がなくなるということになるが、これには何ら合理性がない。

被告の主張は失当である。

- (イ) 仮に、被告が主張するように広い裁量が認められるとしても、請求金額が支給額の４０パーセントであるというのは、納得しがたい。

不正受給が高額であることについては、より悪質であったということであり、本件は、被告自身が不正手段によって保護を受けさせていた等、その違法性、不当性を明確に認識しているケースである。したがって、高額であるからという理由で、減額することは許されない。

また、完全に要保護性を欠いていたとは断定しがたいというが、被告の認定によっても、相手方Ａは少なくとも平成１０年４月１日から参加人らと同居していたのであり、要保護性があったとは認められない。

金員を費消したこと、返還能力などについても、考慮する要素ではない。さらに、参加人Ｂが現職の市議会議員であることを理由としているのであるならば、行政の私物化であり、許されるものではなく、かかる事由を考慮することはできないというべきである。

イ 消滅時効の点について

法７８条の債権が５年で時効消滅することについては認める。しかし、時効の起算点については、特別の定めがないので、民法１６６条１項に従うことになるから、「権利を行使することができる時」から時効期間が進行する。したがって、本件の場合いつから権利を行使しうるかが問題となる。

行政処分の効力の喪失を前提に成立する不当利得返還請求権は、瑕疵が重大かつ明白で処分が無効であるときを除いて、原処分を取り消して初めて行使することができる。本件では、瑕疵が明白であるとはいえないから、原処分（保護開始決定）が無効であるということとはできない。法７８条に基づく返還請求を行うには、原処分の取消しを行うことが必要になる。

本件の場合、返還命令に先立つ原処分の取消しがいつ行われたかは不明であるが、瑕疵ある行政処分の取消しの方式については、法律上別段の定めがないのが通例であり、したがって、前の行政行為と抵触する後の行政行為がなされたときにはその抵触する限りにおいて前の行為が取り消されたものと解するべきである。本件では、返還命令をもって原処分を取り消したと見るべきである。

そうすると、権利を行使しうるときとは、返還命令を行ったときであり、それは、平成１６年４月１５日であるから、５年経過しておらず、被告の主張は失当である。

(2) 法７８条に基づく請求は４号訴訟の対象となる

ア 法７８条の法的性質

法７８条に基づく不正受給者に対する返還請求権は、民法の不当利得返還請求権ないし損害賠償請求権と同性質である。不実の申請その他不正な手段により保護を受けた場合、それは生活保護法上の原因が存在しないにもかかわらず、そのことにつき悪意で生活保護費を利得したことを意味する。したがって、生活保護法に基づく徴収権は悪意の受益者に対する不当利得返還請求権と同内容のものである。

イ ４号訴訟の対象

住民訴訟制度の趣旨は、地方財務行政の腐敗を防止・是正し、適正な運営を確保することによって住民全体の利益を保護する点にある。そして、法７８条の趣旨も不適正な生活保護費支給の是正を図るものであって、上

記住民訴訟の制度趣旨と同様である。

したがって、地方財務行政の適正な運営を確保するためには、不当利得返還請求権や損害賠償請求権の性質を有する法 78 条に基づく返還請求権も 4 号訴訟の不当利得返還請求権ないし損害賠償請求権に含めて解釈すべきである。

なお、被告は、法 78 条には被告の裁量の余地があるから、4 号訴訟の対象に含めるべきではないと主張するが、不当利得返還請求ないし損害賠償請求の場合であっても、請求権を行使するか否かや請求金額の算定について裁量の余地がないわけではない。また、4 号訴訟は、地方公共団体が被った損害の回復手段に関して規定しているのであるから、地方公共団体が請求できる権利が存するのにそれを行使しない場合には 4 号訴訟が認められるべきである。

(3) 被告の不法行為に基づく損害賠償請求権の行使権限について

被告は、多賀城市福祉事務所長事務委任規則 2 条 12 項により、法 78 条に基づく返還請求権と同様の事由に基づく不当利得ないし損害賠償請求権の行使権限も当然委任されていると解すべきである。法 78 条に基づく返還請求権は、不当利得返還請求権ないし損害賠償請求権の性質を有するからである。

被告の主張は、あまりにも形式的な解釈であり、失当である。

第 3 当裁判所の判断

1 法 78 条に基づく返還請求が 4 号訴訟の対象となるか

(1) 法 78 条に基づく返還請求権の法的性質

本件で原告らが被告に対して履行を求める請求権は、法 78 条に基づく返還請求権である。原告らは、これを 4 号訴訟の「損害賠償又は不当利得返還の請求」に該当するとして本訴を提起しているから、法 78 条の法的性格について検討する。

法 78 条は、「不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、生活保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる。」と規定している。

不正な手段により生活保護費の支給を受けた場合には、そもそも受給資格がないのであるから、その受給費用全額について徴収されるのが原則である。しかし、法 78 条の文言は、費用の徴収に支弁者の裁量を認めており、これは、被保護者の困窮状態や不正の程度等の事情によっては、徴収額をその費用の一部に限る余地がある場合を考慮した規定と解される。

そうすると、同条は、不当利得に基づく返還請求権又は不法行為に基づく損害賠償請求権とは別個の、法が特別に定めた公法上の返還請求権であると解すべきである。

(2) 4号訴訟で請求できる権利

4号訴訟において、請求するように求めることができる債権については、不当利得の返還請求権又は損害賠償請求権に限定されており、執行機関等に裁量の余地がなく、命ずる内容が一義的に明確なものが対象にされていると解することができる。

法 78 条のように、相手方の地位についての配慮から地方公共団体の長に裁量を認めた徴収権については、これを 4 号訴訟の対象とすれば徴収権者の裁量や相手方の地位を害するおそれがあることから、4 号訴訟の対象にはならないと解するのが相当である。

2 共同不法行為に基づく損害賠償請求権

多賀城市福祉事務所長事務委任規則（乙 16）によれば、第 2 条に被告に委任された権限が列举されているが、多賀城市民に対し不法行為に基づく損害賠償請求権を行使することは委任されておらず、法律による行政の原理からすれば、被告には、列举事項以外の権限はないというべきである。

したがって、被告には、不法行為に基づく損害賠償請求権を行使する権限がないというべきであるから、被告適格がない。

3 結論

原告らの請求はいずれも訴訟要件を欠くものであり、不適法であるから主文のとおり判決する。

仙台地方裁判所第3民事部

裁判長裁判官 小 野 洋 一

裁判官 高 木 勝 己

裁判官 伊 藤 康 博