

## 審査請求に関する諮問について

生活保護費の返還に係る督促処分についての審査請求があったので、この審査請求を棄却することについて、地方自治法（昭和22年法律第67号）第231条の3第7項の規定により、下記のとおり諮問する。

令和4年3月4日

提出者 国立市長 永見理夫

### 記

#### 1 当事者

(1) 審査請求人

(2) 処分庁 国立市長 永見理夫

#### 2 審査請求に係る処分

生活保護費の返還に係る督促処分

#### 3 審査請求年月日

令和2年3月9日

#### 4 事案の概要

(1) 国立市福祉事務所長は、令和元年11月25日、審査請求人に対し、生活保護法（昭和25年法律第144号）第63条に基づく保護費の返還決定（以下「原決定」という。）を行い、生活保護法第63条返還金決定通知書（令和元年11月25日付け国福祉発第11-141号）及び納入通知書（以下「原決定納入通知書」という。）を審査請求人宛てに郵送した。

(2) 国立市福祉事務所長は、原決定に係る納付期限について令和元年12月25日と定め、これを原決定納入通知書に記載していたが、同期限ま

で審査請求人からの納付を確認できなかった。

そのため、処分庁は、令和2年1月31日、地方自治法第231条の3第1項及び国立市債権管理条例（平成25年12月国立市条例第43号）第9条に基づく督促処分（令和2年1月31日付け督促状（以下「本件督促状」という。）に係るもの。以下「本件処分」という。）を行い、本件督促状及び未納明細書を審査請求人宛てに郵送した。

(3) 審査請求人は、令和2年3月9日、東京都知事に対し、本件処分を不服として、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を提起した。本件審査請求について、東京都知事は、令和2年4月21日付けで、総務局総務部法務課を所管課として受理手続を行った。

(4) 東京都知事は、上記受理から約1年が経過した令和3年3月25日、本件審査請求について、審査庁となるべき行政庁は国立市長であるとして、審査請求書を審査庁に送付した。

## 5 棄却すべき理由

(1) 原決定に係る事情を理由に本件処分の効力を争うことの可否について

審査請求人は、本件処分ではなく、これに先行する原決定の内容に関する不当性を主張している。そこで、先行行為である原決定に係る事情を後行行為である本件処分の取消事由として主張することができるか否か、いわゆる違法性の承継の可否が問題となる。

この点、一般に、行政処分には公定力が認められるため、先行行為を適法として後行行為を行うほかなく、後行行為の取消事由は、当該後行行為の固有の瑕疵に限られることになる。

ただし、一連の手続における先行行為と後行行為が相結合して達成しようとする行政目的を完成させるような場合には、例外的に違法性の承継を認めるのが相当である。

これを本件についてみるに、原決定と本件処分はそれぞれ目的及び効果を異にしており、これらが相結合して達成しようとする行政目的を完成させるという関係にはない別個の処分である（国税の賦課処分と督促処分との間における違法性の承継を否定した事案として、最高裁平成6年9月13日判決・税務訴訟資料205号405頁）。また、原決定と本件処分とは、不服申立てについてそれぞれ異なる審査庁が定められてお

り、本件処分の審査庁である国立市長が原決定についての適否を判断することは制度上予定されていないといえる。

したがって、原決定と本件処分との間に違法性の承継は認められず、本件審査請求に係る手続において、原決定に係る事情を理由に本件処分の効力を争うことはできない。

(2) 本件処分自体の瑕疵の有無について

ア 督促状の発送時期について

本件督促状は、国立市債権管理条例施行規則（平成26年3月国立市規則第10号。以下「規則」という。）第6条第1項の定める原則的な期間が経過した後に発送されている。この点、最高裁昭和33年6月6日判決・集民32号147頁は、規則第6条第1項と同趣旨の町条例の規定を訓示規定と解し、督促状が条例の定める期限を徒過してなされたとしても、後の滞納処分の効力に影響しない旨判示した。

また、規則第6条第1項は、その文言上、督促の時期を全て一律にすることまで求めるものではないところ、本件督促状の発送が、適切な債権管理のため遅滞なく督促を行うという同項の趣旨を没却するほどに著しく遅延したものと評価することはできない。

したがって、本件督促状の発送時期が、規則第6条第1項に反するとまではいえない。

イ 督促状の記載について

規則第6条第3項は、督促状に、債権の当初金額（以下単に「当初金額」という。）を記載する旨定めているが、本件督促状及び未納明細書には、当初金額が記載されていない。

このような記載の欠缺が規則第6条第3項に反するか否かを検討するに、同条項の趣旨は、督促状に記載すべき事項を定めることによって、督促状の名宛人において、督促状に係る債務の存在及び内容を特定できるようにすることにあると解される。

そして、本件督促状発送当時、処分庁の審査請求人に対する債権は原決定に基づく返還金以外には存在しなかったということに加え、本件督促状及び未納明細書には、当初金額を除き、規則第6条第3項の定める記載事項の全てが記載されており、このような事実関係及び督促状の表示全体からすれば、当初金額が記載されていなくとも、一見

して返還金債務の存在及び内容を特定できるというべきである。

したがって、本件督促状に当初金額が記載されていないことが、規則第6条第3項の趣旨に反するとまではいえない。

## 6 審理員意見書の写し

別紙のとおり

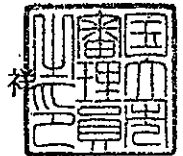


## 審理員意見書

令和4年1月27日

審査庁 国立市長 永見理夫 様

審理員 妹 尾



行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「法」という。）第42条第2項の規定に基づき、審査請求人■■■■■（以下「審査請求人」という。）が令和2年3月9日に提起した処分庁国立市長（以下「処分庁」という。）による督促処分（令和2年1月31日付け督促状（以下「本件督促状」という。）に係るもの。以下「本件処分」という。）についての審査請求（以下「本件審査請求」という。）の裁決に関する意見を提出する。

### 意 見

本件審査請求は棄却すべきである。

### 理 由

#### 第1 事案の概要

- 1 国立市福祉事務所長は、令和元年11月25日、審査請求人に対し、生活保護法（昭和25年法律第144号）第63条に基づく保護費の返還決定（以下「原決定」という。）を行い、下記内容の生活保護法第63条返還金決定通知書（令和元年11月25日付け国福祉発第11

－ 1 4 1 号。以下「原決定通知書」という。)及び納入通知書(以下「原決定納入通知書」という。)を審査請求人宛てに郵送した。

#### 記

資力発生年月日	平成26年6月～令和元年5月までの各月1日
返還の理由	企業年金の申告が遅れ、保護費が過大に支給されたため。
返還対象額	128,400円
返還対象期間	平成27年1月1日～令和元年5月31日
自立更生免除	0円
返還決定額	128,400円

原決定通知書及び原決定納入通知書は、令和元年11月28日、審査請求人の自宅に配達された。

- 2 国立市福祉事務所長は、原決定に係る納付期限について令和元年12月25日と定め、これを原決定納入通知書に記載していたが、同期限までに審査請求人からの納付を確認できなかった。

そのため、処分庁は、令和2年1月31日、地方自治法(昭和22年法律第67号)第231条の3第1項及び国立市債権管理条例(平成25年12月国立市条例第43号。以下「条例」という。)第9条に基づき、本件処分を行い、本件督促状及び未納明細書を審査請求人宛てに郵送した。

本件督促状の「2 行政不服審査法に基づく教示」欄には、「この決定に不服があるときは、この決定があったことを知った日の翌日から起算して3か月以内に、書面で東京都知事に対して審査請求をすることができます」との記載があった。

- 3 審査請求人は、令和2年3月9日、東京都知事に対し、本件処分を不服として、本件審査請求を提起した。本件審査請求について、東京都知事は、令和2年4月21日付けで、総務局総務部法務課を所管課として受理手続を行った。
- 4 東京都知事は、上記受理から約1年が経過した令和3年3月25日、本件審査請求について、「審査庁となるべき行政庁は国立市長であり、処分庁が誤って、審査請求すべき行政庁として東京都知事を教示したものですので、行政不服審査法22条1項に基づき、御庁に審査請求書を送付いたします。」として、審査庁に送付した。
- 5 上記経緯により、処分庁は、令和3年7月8日付け弁明書により本件審査請求について弁明を行った。

そのため、審理員は、令和3年7月15日、上記弁明書の副本を審査請求人に送付した上、法第30条第1項の規定により反論書を提出することができること、反論書を提出する場合には令和3年8月5日までに提出することを説明した。

## 第2 審理関係人の主張の要旨

### 1 審査請求人の主張

保護金品の返還決定においては、生活必需品（ガスファンヒーター、洗濯機、テレビ等）は考慮されると聞いているが、人によって対応が異なるように思う。

審査請求人は、現在、[REDACTED]  
[REDACTED]等により心身ともに不調を来し、医師から処方される薬のほか健康食品等を購入しているため、毎月74,000円は生活のため全額費消している状態にある。

また、企業年金32,000円（年間）は、電気製品（冷蔵庫等）の

購入に充てられているため、この部分については収入に加えないで欲しい。

## 2 処分庁の主張

審査請求人は、原決定の対象とされた金銭につき、生活必需品の購入で費消された企業年金を返還決定の対象とすることは適切でないと主張する。

しかし、本件審査請求は、本件処分に対するものであるところ、審査請求人の主張は本件処分の原処分である原決定に対するものと解され、失当である。

また、本件処分は、原決定納入通知書に記載された納期限である令和元年12月25日までに納付が確認できなかったため、地方自治法第231条の3第1項及び条例第9条に基づき行われており、適法かつ妥当になされたものである。

## 第3 理由

### 1 原決定に係る事情を理由に本件処分の効力を争うことの可否

#### (1) 先行行為に係る事情を後行行為の取消事由として主張することができるか否か

上記第1の1のとおり、審査請求人の主張は、本件処分ではなく、これに先行する原決定に対するものであると認められる。

そのため、本件審査請求に係る手続において、先行行為である原決定に係る事情を後行行為である本件処分の取消事由として主張することができるか否か、いわゆる違法性の承継の可否が問題となる。

この点、一般に、行政処分には公定力が認められるため、行政処分である先行行為が当然に無効であるか、権限のある者によって取り消されない限り、これを適法として後行行為を行うほかなく、後行行



為の取消事由は、当該後行行為の固有の瑕疵に限られることになる。

ただし、一連の手續における先行行為と後行行為が相結合して達成しようとする行政目的を完成させる最終処分を争う場面において、公定力と不可争力が生じてしまっている先行行為の瑕疵を争い得ないとする、かえって処分対象者の権利保護を弱めることになるから、このような場合には公定力論の修正原理として、例外的に違法性の承継を認めるのが相当である。

(2) 原決定と本件処分はそれぞれ目的、効果及び審査庁を異にする

別個の手續による行政処分であり、違法性の承継は認められない

ア そこで、本件において、原決定と本件処分が、一連の手續といえるか否かについて検討する。

まず、原決定は、生活保護法第63条に基づく行政処分であるところ、同条は、本来資力はあるが、これが直ちに最低生活のために活用できない事情にある場合にとりあえず保護を行い、資力が換金されるなど最低生活に充当できるようになった段階で既に支給した保護金品との調整を図ろうとするものである。

また、原決定の効果は、生活保護法第63条に基づき返還額を定めるものである。

次に、本件処分は、地方自治法第231条の3第1項及び条例第9条第1項に基づく行政処分であるところ、これらの規定は、金銭債権の債務者が納期限までに債務を履行しない場合に、処分庁は、期限を指定してこれを督促しなければならないことを定め、もって債権の適切な回収を図ろうとするものである。

また、本件処分の効果は、条例の定めるところにより延滞金を徴収することができるというものである（地方自治法第231条の3第2項、条例第10条第1項）。

このように、原決定と本件処分とは、それぞれ目的及び効果を異にしており、これらが相結合して初めてその効果を発揮するという関係にあるとはいえない。

イ 次に、生活保護法第19条第4項は、同条第1項、第2項及び第3項の規定により保護を行うべき者は、保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部を、その管理に属する行政庁に限り、委任することができる旨規定している。

上記法律の規定を受けて、国立市福祉事務所長委任規程（平成15年3月国立市規程第6号）第2条第1項第13号は、生活保護法第63条に規定する被保護者の返還する金額の決定に関することについて、福祉事務所長に委任する旨規定している。

そして、生活保護法第64条は、同法第19条第4項の規定により市町村長が保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部をその管理に属する行政庁に委任した場合における当該事務に関する処分についての審査請求は、都道府県知事に対してするものと規定している。

そのため、原決定についての審査請求は、生活保護法第64条に基づき、東京都知事に対してすることになる。

一方、本件処分については、生活保護法第64条及び国立市福祉事務所長委任規程第2条第1項第13号のような特別の定めが存在しないため、審査請求を申し立てる場合には、法第4条第1号に基づき、処分庁である国立市長に対してすることになる。

このように、原決定と本件処分とは、不服申立てについてそれぞれ異なる審査庁が定められており、本件処分の審査庁である国立市長が原決定についての適否を判断することは制度上予定されていないといえる。

ウ 上記のとおり、原決定と本件処分は、相結合して達成しようとする行政目的を完成させるという関係にはない別個の処分であり、審査庁も異なっているため、違法性の承継は認められないというべきである（国税の賦課処分と督促処分との間における違法性の承継を否定した事案として、最高裁平成6年9月13日判決・税務訴訟資料205号405頁参照）。

したがって、本件審査請求において、原決定に係る事情をもって本件処分の取消事由とすることはできない。

### **（３） 小括**

上記のとおり、原決定と本件処分とは別個の行政処分であって、原決定に当然無効に当たるような事情は認められない以上、本件審査請求に係る手続において、原決定に瑕疵があるか否かを本件処分の取消事由として審理することはできない。

## **２ 本件処分自体の瑕疵の有無について**

### **（１） 督促の実体的要件について**

そのため、以下では、本件処分について固有の瑕疵があるか否か、仮に瑕疵があった場合に本件処分を取り消すべきか否かを検討する。

まず、地方自治法第231条の3第1項は、普通地方公共団体の歳入を納期限までに納付しない者があるときは、普通地方公共団体の長は、期限を指定してこれを督促しなければならないと規定している。

また、条例第9条第1項も同様に、市の債権について、履行期限までに履行しない者があるときは、法令の定めるところにより、期限を指定してこれを督促しなければならない旨を規定している。

上記のとおり、地方自治法及び条例は、納付又は履行の不存在を督促の実体的要件として定めている。

そこで、本件において、審査請求人から生活保護費返還金の支払があったか否かについて調査すると、審査請求人に係る債権管理台帳の「返還金額」の欄には何らの記載もなされておらず、かかる客観的な資料からすれば、審査請求人は原決定に係る納期限までに、返還金を納付していないことが裏付けられる。

したがって、本件処分は地方自治法及び条例の定める実体的要件に従ってなされたものといえる。

## (2) 督促の手続的要件について

次に、国立市債権管理条例施行規則（平成26年3月国立市規則第10号。以下「規則」という。）第6条第1項は、条例第9条第1項の規定による督促について、原則として履行期限の翌日から起算して20日以内に行うものと定め、規則第6条第2項は、前項の督促において指定する期限について、原則として当該督促を発した日から起算して10日を経過した日とする旨定めている（なお、地方自治法には督促の時期に関する規定はない。）。

これを本件において検討すると、原決定に定められた納期限（令和元年12月25日）の翌日から起算して36日後（令和2年1月31日）に本件督促状が発送されており、同発送日から10日後（令和2年2月10日）に納期限が定められている。

このように、本件督促状の発送は、規則第6条第1項の定める原則的な期間が経過した後になされたものである。

この点、最高裁昭和33年6月6日判決・集民32号147頁は、「論旨は、納期から20日以上経過した後出された督促状は町条例に反する旨を主張するのであるが、かりにかかる事実があったとしても、右条例の規定は訓示規定と解すべく、本件滞納処分の適否には関係がない。」と、督促状が条例の定める期限を徒過してなされたと

しても、後の滞納処分の効力に影響しない旨判示した。

そして、橋本勇『改訂版自治体財務の実務と理論－違法・不当といわれないうために』279頁（ぎょうせい・令元）は、「地方税法は、納期限後20日以内に督促状を発しなければならないとするが（66条1項等）、この期間の定めは訓示規定であり、その期限を過ぎたものも有効である（債権管理条例等における同様の規定の場合も同じである。）」としている。

また、規則第6条第1項は、その文言上、督促の時期を全て一律にすることまで求めるものではないところ、本件督促状の発送が、適切な債権管理のため遅滞なく督促を行うという同項の趣旨を没却する程に著しく遅延したものと評価することはできない。

したがって、本件督促状の発送時期が、規則第6条第1項に反するとまではいえない。

### （3） 督促状の記載要件について

さらに、規則第6条第3項は、督促状に、①債権の名称、②債務者の氏名及び住所又は居所（債務者が法人その他の団体の場合には、団体の名称、所在地及び代表者の氏名）、③当初の履行期限（納期限）、④債権の当初金額及び未納金額、⑤延滞金又は遅延損害金の率及び金額、⑥指定納期限、⑦納入方法及び⑧前各号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事項を記載する旨定めている（なお、地方自治法には督促状の記載事項に関する規定はない。）。

これについて本件督促状及び未納明細書を見分すると、①債権の名称として「生活保護法63条返還金」、②債務者の氏名及び住所として審査請求人の氏名及び住所、③当初の履行期限として「令和元年12月25日」、⑤延滞金又は遅延損害金の率及び金額として「延滞金について（平成27年4月1日以降に生じた債権で、督促にかかる

金額が2,000円以上の非強制徴収公債権が対象)」の項目における説明、⑥指定納期限として「令和2年2月10日」及び⑦納入方法として「同封の郵便局払込票にて郵便局からお願い致します。」と記載されている。

一方、④については、未納金額として「128,400円（法令による金額を要す）」と記載されているものの、当初金額に関する記述は存在しない。

このような記載の欠缺が規則第6条第3項に反するか否かを検討するに、同条項の趣旨は、督促状に記載すべき事項を定めることによって、督促状の名宛人において、督促状に係る債務の存在及び内容を特定できるようにすることにあると解される。

そして、本件督促状発送当時、処分庁の審査請求人に対する債権は原決定に基づく返還金以外には存在しなかったことに加え、本件督促状及び未納明細書には、債権の名称、債務者（審査請求人）の氏名及び住所、当初の履行期限（納期限）、未納金額、延滞金又は遅延損害金の率及び金額、指定納期限及び納入方法が記載されており、このような事実関係及び督促状の表示全体からすれば、当初金額が記載されていないことも、一見して返還金債務の存在及び内容を特定できるというべきである。（なお、前掲橋本279頁は、「○当該債権の種類と額 ○納期限（履行期限）が経過していること ○納付（履行）がなされていないこと ○納付（履行）すべき期限が記載してあれば、督促状としての要件を満たしていることになる。」とする。）。

したがって、本件督促状に当初金額が記載されていないことが、規則第6条第3項の趣旨に反するとまではいえない。

#### （４） 小括

上記のとおり、本件処分は、地方自治法第231条の3、条例第9

条及び規則第6条の定めに明確に反するということはできず、処分を取り消すまでの瑕疵があったとすることはできない。

### 3 小括

以上のとおり、本件審査請求は、原決定ではなく、本件処分に対するものであるため、原決定に係る事情を本件処分の取消事由として審理することはできず、また、本件処分について取消事由は認められない。

なお、原決定通知書及び原決定納入通知書は、特定記録郵便により発送され、令和元年11月28日に審査請求人の住所地に配達されている（処分庁の令和3年9月30日付け回答書）。

この点、最高裁昭和27年4月25日判決・民集6巻4号462頁は、「本件訴願裁決書が昭和23年5月28日、上告人A及び上告人Bの法定代理人Aに適法に配達されたことは原判決の確定するところであるから特段の事情のない限り、上告人又は右法定代理人は右裁決書謄本の配達を受けた日に右裁決のあったことを知ったものと認めるべきは当然である」とし、裁決書の謄本が郵便により本人又は法定代理人に適法に配達された以上、特段の事情のない限り、その配達を受けた日に当該裁決のあったことを知ったものと認めるべきである旨判示する。

そこで、審理員は、令和3年10月6日付け質問書により、審査請求人に対し、上記原決定通知書及び原決定納入通知書が配達された時点において住所地に現実に居住していたのか否かについて確認したところ、審査請求人は、令和3年11月4日、「弁明書」と題する書面を提出したものの、同書面には上記質問に対する回答等は記載されていなかった。

このような事実関係の下では、原決定通知書及び原決定納入通知書

が審査請求人の自宅に配達された時点において、審査請求人が原決定の存在及び内容を了知していたとの推定を覆すだけの特段の事情は認められない。

また、原決定通知書には、「この決定に不服があるときは、この決定があったことを知った日の翌日から起算して3か月以内に、東京都知事に対し審査請求をすることができます」との記載があり、原決定が審査請求をすることができる処分であることは、審査請求人において当然に理解可能であったといえる。

したがって、審査請求人は、原決定に対して不服を申し立てる機会が付与されていたものと解される。

そうであるにもかかわらず、審査請求人は、原決定に対して審査請求を申し立てることなく、審査請求期間（法第18条第1項）を徒過した（本件審査請求が提起された令和2年3月9日の時点で、原決定通知書が審査請求人の住所地に配達された令和元年11月28日の翌日から既に3か月を経過していた。）のであるから、原決定に係る事情を本件処分の取消事由として審理することはできないとしても、審査請求人に不合理な負担を強いるものとはいえない。

#### 第4 結論

よって、本件審査請求には理由がないから、法第45条第2項の規定により、棄却すべきである。

なお、本件審査請求に係る手続において、処分庁の弁明書が令和3年7月8日に提出されて以降、審理員は審査請求人に対し、上記弁明書に対する反論がある場合には反論書を提出することを教示したが、提出期限である令和3年8月5日を経過しても、審査請求人から反論書は提出されなかった。



しかし、審査請求人は、事務補助者に複数回架電の上、反論書を提出する旨発言したため、審理員は、審査請求人に対し、更に一定の期間を示して反論書の提出を求めたが、反論書の提出はなかった。

そのため、審理員は、令和3年10月6日付け質問書により、審査請求人に対し、原決定への不服を申し立てる機会が付与されていたか否かに関して事実関係を確認したが、これについても当初の提出期限である令和3年10月28日を経過しても、審査請求人からの回答はなかった。

ところが、これについても、審査請求人は、事務補助者に架電し、回答書を提出することを示唆したため、審理員は、更に一定の期間を示して回答を求めたところ、審査請求人は、令和3年11月4日、「弁明書」と題する書面を提出したものの、同書面は上記事実関係について答えるものではなかった。

以上の経緯により、審理員は、やむを得ず、本件処分 of 瑕疵の有無について必要事項を調査した上で審理を終結し、上記結論に至ったものである。

## 第5 議会への諮問

地方自治法第231条の3第7項は、地方公共団体の長は、督促、滞納処分等について審査請求があったときは、当該審査請求が不適法であり、却下するときを除き、議会に諮問して裁決をしなければならない旨定めている。

そして、本件審査請求は保護金品の返還に係る督促処分に対するものであるため、地方自治法第231条の3第7項の規定により、議会に諮問しなければならない。

以上