

行政行為の取消しと社会保障法

乙
部
哲
郎

目次

- 一 はじめに
- 二 取消制限の法的根拠
- 三 取消制限の要件
- 四 取消制限の態様・効果
- 五 取消しの時間的限界
- 六 おわりに

行政行為の取消しと社会保障法 乙部

(五三二) 一

一 はじめに

一 違法な行政行為の行政庁による職権取消し（以下、取消しという）の制限に関しては、とりわけ授益的行政行為の場合に判例学説により論議されてきた。すでに、行政行為の取消しの制限法理として一般に承認されているところであるが、ただ、同法理の具体的な内容自体についてはそれほど精密な法理と目しうるものは、いまなお確立するにいたっていないといってもいいすぎではないように思われる。

ところで、社会保障法領域における取消しの制限の問題については、従来、あまり論じられることはないが、この問題を扱う少数の判例学説をみてもほとんど行政法総論における取消しの制限理論を踏襲しているように思われる。⁽³⁾

(1) たとえば、総理府恩給局長による恩給法にもとづく扶助料の支給裁定の取消しの許容性に関して、高松高裁は、一連の最高裁判決の援用のもとに、右の通説的見解および最高裁判決のごとき考え方によることを明言し、そのうえで本件事案において、行政側、受益者、扶助料を支給されるべきであった第三者の利益を比較衡量した結果、取消処分により受益者の既得権は侵害されず、また、既成の法律秩序も破壊されず、むしろ、行政側の恩給法の遵守という公益、真の受益権者が扶助料を受けうることになることなどの点を判示し、結局、取消処分は公共の福祉の要請に従うことになり適法であると結論づけた。⁽⁴⁾

(2) これに対し、本件における第一審・松山地裁宇和島支部は、行政法総論における違法な授益的行政行為の取

消しの制限理論の妥当性を明示的に確認するという方法はとらない。しかし、まず、一般論として右のような最高裁が判示するのと基本的には同様の理論を展開し（もっとも、取消しを求める公益に対立するものとして行政行為に対する相手方の信頼保護を強調する点で重要な差異がある）、ついで、この一般理論を本件の事案に適用すると、相手方は扶助料の支給申請の際に詐欺等の不正手段を用いていないこと、恩給局長による支給資格の認定に誤りがあること自体は支給裁定の取消しを是認するに足る強い公益上の必要があることにはならず、さらに、支給裁定はもともと相手方との関係でその受給資格を確認する行政行為であり第三者に対し法律上の影響を及ぼさないこと、その他国家財政上の必要を考えても取消しを是認するに足る強い公益上の必要があるとは認められまいと判示し、結局、本件の取消処分は違法であるとしている。⁽⁵⁾

その後、健康保険法一三条により建築健康保険組合が被保険者資格取得の確認処分を取り消し、相手方がこの取消処分の取消しを求めて出訴した事案において、大阪地裁は、行政法総論における行政行為の取消しの制限理論の妥当性を明示的に確認することもなく、また、まず、取消しの制限理論があることを一般的に確認することもなく、直ちに、「単にその処分に瑕疵があるという理由だけで取消し得るものではなく、関係当事者による取消しによる不利益を受忍させてもなお当該処分を取消すことの公益上の必要性が存する場合、例えば当該処分の瑕疵が重大で、その処分を放置することは健康保険法の目的に反する場合には、……確認処分を取消すことができる」と判示し、結局、本件の取消処分の適法性を認めた。⁽⁶⁾ 以上の判決は、社会保険の領域におけるものであるが、社会福祉（施設）領域においても、市の福祉事務所長が児童福祉法二四条に定める保育所の入所要件を具えない児童についてした入

所措置の解除処分⁽⁷⁾の取消訴訟において、福岡地裁も、右の大阪地裁にさきだつて同様の観点から、結局、同処分を取り消した。

右の三判決、とくに後二者の判決は、形式的には社会保障法領域における独自の理論の構築という面からみて注目すべき傾向をうかがい知ることができると思われるが、この二判決とも内容的には行政法総論における授益的行政行為の取消しの制限理論に従っているとみることができであろう。

二 本稿も、社会保障判例におけるこのような傾向に対し正面から異論を提起しようとするものではない。ただ、これらの判例等がその前提とし、あるいは、前提においているようにみえる行政法総論における取消しの制限理論自体が若干、精密性を欠くようにも思われるので、この部分の補充を前提としたりえて、むしろ、本稿も、原則的には右の判例等における傾向と同様の立場にたつものである。ただし、このほかに、本稿が意図しようとしているのは、違法な授益的行政行為の取消しの制限理論について行政法総論と社会保障法領域とにおける同理論に基本的な差異はないにしても、個々の点においては両者間に相違がありうるのではないか、また、社会保障法領域の内部においても、たとえば、社会保険の分野と公的扶助の分野とでは取消しの制限理論にも若干の差異を認めうるのではないかということである。

この場合、かなりの精密な内容を有する取消しの制限法理を樹立する必要があるが、このためには、さしあたり二つの方法が有益であろう。第一に、取消しの制限に関して判示する多数の判例等から、取消しの制限の要件・効果等の論点にそくして帰納かつ批判的に理論を抽出していく方法があり、この方法がもっとも適切であると思われ

る。⁽⁹⁾ 第二に、比較的方法も考えられる。とりわけ、西ドイツにおいては、一九七六年に連邦行政手続法および租税通則法、一九八〇年には社会法典一〇編「行政手続」規定が、それぞれ制定され、これらの法律中には行政行為の取消しに関する規定もおかれている。⁽¹⁰⁾ これらの規定は、この問題についてのわが国判例学説とくらべてもかなり精密で詳細な原則を定めているように思われることから、わが国において取消しの制限法理を考察するさいにも参考となるであろう。

(1) たとえば、田中二郎・行政法総論三五六頁、同・行政法上巻(全訂二版)一五一頁。通説的見解には賛成すべき点多いのであるが、より検討し補足すべき点もあるように思われる。通説的見解は、一般的には、取消しを求める公益と違法な行政行為の効力を維持することへの受益者等の私益との比較衡量により取消しの許否を決めようとし、この場合、取消しの制限の法的根拠をもつば法的安定性の原理に求めるようにみえるが、これも検討の余地があろう。また、この取消しの制限理論と取消権の失効(権)とがいわば並列的にあげられ、両者の関係が必ずしも明確には説かれていないことも指摘できるのではないかと思う。つぎに、取消しの条理上の限界として説かれるところのもののうち、争訟手続、利害関係人の参加手続をえて行なわれた確認的行政行為の取消しは許されないと主張は、現在では、いわゆる行政行為の不可変更力のことであり厳密には行政行為の取消しの問題と区別しようとするみかたが支配的である。取消しの要件・効果等の問題については、相手方に詐欺等の不正手段をつうじて行政行為を得たなど責めに帰すべき事情があるときは、授益的行政行為の取消しも許され、かつ、この場合には取消しの効果は遡及すると説かれる点はもとより有益である。ただし、これもより具体化する必要があるほか、取消しの要件・効果、取消権の短期の除斥期間の設定等についても検討すべき余地があるように思われる。

(2) 判例も、戦後のかなりの時期にわたって行政事件訴訟についての事実中その多数を形成してきた自作農創設特別措置法
行政行為の取消しと社会保障法 乙部
(五三五) 五

または農地調整法等にもとづく農地の買収・売渡しに関する判例を中心として、一般に、受益者の既得権その他の利益の尊重あるいは法的安定性の観点から取消しは、これらを犠牲に供してまで取り消すに足るだけの公益上の必要がなくてはならないこと、相手方に詐欺等の不正手段があったことが顕著である場合には取消しは許されるとするほかは、取消しの要件・効果についてもほぼ右の通説的見解と同旨のことを判示するように思われる。たとえば、最^八二小^〇判昭和二八年九月四日行裁例集四卷九号一九六〇頁、最^八一小^〇判昭和四三年一月七日民集二卷一二号二四二頁など。判例の概観については、市原昌三郎「行政行為の取消・撤回」続判例展望(ジュリスト)五三頁以下、最高裁事務総局編・行政事件訴訟十年史二四一頁以下、同統十年史三七頁以下、同統々十年史三三三頁以下参照。

(3) 学説としては、たとえば、園部逸夫[〃]田中館照橋[〃]石本忠義編・社会保障行政法一八二頁以下^八田中館照橋[〃]参照。

(4) 高松高判昭和四五年四月二六日判例時報六〇七号三七頁。

(5) 松山地裁宇和島支判昭和四三年一月二〇日行裁例集一九卷一二号一八九六頁。

(6) 大阪地判昭和四四年八月二七日行裁例集三〇卷八号一四三二頁。

(7) 福岡地判昭和五二年一月二三日判例時報八九八号四二頁。

(8) 社会保障を対象とする行政法学的考察が必要であることについて、成田頼明「行政法の側面からみた社会保障法(上)」ジュリスト二九八号二五頁、行政作用法の一般理論等が社会保障など各「行政領域」においてどのような現われ方をするかをみる必要があることについて、とりわけ、室井力・現代行政法の原理一三頁以下参照。

(9) このほか、裁判所において審理中の事案、新聞等で報道された事案も、参考となるであろう。

(10) なお、これらの立法については、さしあたり、拙稿「行政行為の取消撤回と信頼保護」神戸学院法学八卷一号、同「西ドイツ社会法典草案における行政行為の取消撤回」同誌一〇卷二号、同「西ドイツ社会法典における行政行為の取消撤回」

同誌一二卷二号参照。

二 取消制限の法的根拠

一 違法な授益的行政行為の取消しは、単に行政行為が違法であるということのみを理由として、これを行なうことはできない。前記の行政法総論における判例通説も、受益者の既得権その他の利益の尊重または法的安定性の確保という観点から、取消しは、これらを犠牲に供してまでも取り消すに足るだけの公益上の必要がなくてはならないとしている。この場合、取消しを要求するところの公益（行政の法律適合性、個別行政法規の規定遵守、平等原則、財政上の利益など）に対抗して、取消しを制限するうえにおいて決定的な役割をはたすのが、行政行為の適法または存続性に対する相手方（受益者）の信頼保護であると思われる。前記の松山地裁宇和島支部も、同旨の観点から恩給法にもとづく扶助料の支給裁定の取消しは許されないと判示し、同様に、信頼保護の観点から違法な授益的行政行為の取消しは許されないとする学説もないではない。⁽¹⁾⁽²⁾

(1) 最(三小)判昭和五六年一月二七日判例時報九九四号二六頁は、地方公共団体の企業誘致の施策を信頼して工場建設のための資金・労力を投入した企業に対する同団体の不法行為責任を認めたケースにおいて、「当事者間の関係を規律すべき信義衡平の原則に照らし、その施策の変更にあたってはかかる信頼に対して法的保護が与えられなければならない」と判示している。この最高裁判決は、いわゆる計画保障(証)請求権・計画担保責任(この点についてくわしくは、手島孝「計画担保責任論(1)〜(5・完)」ジュリスト六三七・六三九―六四一・六四三号参照)を承認した点でも重視されるべきであるが、他方、違法な行政作用に対する信頼保護の問題と直接関係しないといえ行政法における信頼保護原則の存在を明認し、さらに、これを信義則から導こうとしていることをも示唆する初めての最高裁判決としても注目すべきであるように

思われる。

(2) 取消しをめぐる学説の理論傾向については、拙稿・神戸学院法学八卷一号五四頁以下参照。

二 ところで、法律による行政の原理等を考慮すれば違法な授益的行政行為の取消し、しかも、処分時に遡って効果を生ずる取消し（溯及的取消し）の許容性を認めざるをえず、他方、これによって受益者の保護に値する利益は害なわれないという考え方もありうる。たとえば、行政は溯及的取消しによって生ずる年金等の償還請求権を行使するにあたって、民法七〇三条に定める現存利益の範囲内でのみこれを行使しうるのに対し「利益ノ存」せざる部分には償還請求権は及ばないから受益者の利益保護は達成されるとする見解がある。前記の高松高裁判決も、同様の視点から、結局、違法な支給裁定にもとづく年金の償還を求める国の請求を棄却している。生活保護法にもとづく年金の超過支給分についてT市福祉事務所長が「0円」の返還を請求する通知書を交付したという事案が新聞にも報じられていたが、これも、右の見解に機能的には類似する発想にもとづくものであるように思われる。これと似たような考え方は西ドイツでも一部の学説にあり、受益者の信頼保護は違法な授益者行政行為の取消しではなく行政による償還請求権の行使に対して認められる、と主張している。

しかし、この西ドイツの一部の学説に対しては批判があるように、たとえば、違法な授益的行政行為の将来的取消しの場合、および、行政庁が給付決定をしたが実際に金銭等の支給前に受益者がまもなくこの支給が行なわれることを期待して家具等の購入契約を締結したなどの場合、いずれも行政行為が取り消されても行政の償還請求権それ自体が発生しないから、右の見解の適用の余地はない。しかし、これらの場合にも、たとえ例外的にせよ、受益

者の保護をはかる必要がありうるから、そのためには行政行為の取消しそのものが許されないと構成する必要がある。西ドイツの連邦行政手続法四八条二項および社会法典一〇編四五条も、従来の判例学説を基本的には継受して違法な授益的行政行為の取消しの場合にかぎって保護に値する信頼の觀念を導入しているが、両法条とも、保護に値する信頼が存するときには取消しそのものが許されないとしている（ただし、連邦行政手続法は金銭給付・可分的現物給付に限定する）。ついで、保護に値する信頼が存しないとして取消しが許される場合でも取消権の行使に短期の除斥期間を設定し、さらに、連邦行政手続法四八条二項は、受益者の救済のために民法の不当利得に関する規定を準用して行政の償還請求権の範囲に限定を加えている。

(1) 朝日新聞昭和五三年四月一七日付夕刊参照。七一才になるNは昭和五〇年七月より老令年金を受給していたが（月額一六四〇九円）、その三六才になる長男も先天性視力障害のため生活保護法の適用をうけていた（月額、約七万円）。ところが、同法によれば、年金受給は「収入」にあたるから、この収入分を生活保護支給額から控除して支給しなければならなかった。支給は二年八か月にわたり超過支給額は三五万円にのぼるが、右の親子には不正受給の事実はなく市側も注意を怠ったから超過支給分の返還を求めるのは酷であるとし、ただ、返還請求の手續だけははっきりさせておくということから、「〇円」の返還請求ということになったようである。

(2) 拙稿・神戸学院法学八卷一六六、六八頁参照。

三 取消制限の要件

一 相手方に保護に値する信頼が存し、よって違法な授益的行政行為の取消しが、制限されるためには、次のよう

な要件が具っていなければならない。

(1) まず、授益的行政行為が存在していなければならない。授益的行政行為とは、その名宛人に対し権利利益を付与する行為をいい、これに対し、名宛人の権利利益を侵害するものは侵益的（または負担的）行政行為であるといいうるが、保護に値する信頼は授益的行政行為に対してのみ存しうる。この場合、授益的行政行為の意味が重要であるが、これは行政行為の「客観的属性」のみからひきだすべきではなく、個々の行政行為について、これに適用される行政法規・取消行為などとの関係において判断しなければならぬ⁽¹⁾。相手方がその取消しに反対するような行政行為は、大体、授益的であるとみてよいであろう。

この点に関して、前記の高松高裁は、総理府恩給局長による扶助料の支給裁定は、恩給法の定める扶助料の受給権の要件を具備していることを公の權威をもって確定宣言とする確認行為にすぎず、この裁定により受給権が付与されるわけではないから、同裁定の取消しは受益者の既得権を侵害しないなどとして、支給裁定の取消しは適法に許される、と判示する⁽²⁾。国民年金法にもとづく社会保険庁長官の支給裁定も、この意味における確認的行政行為である⁽³⁾。しかし、この種の確認的行政行為も恩給法・国民年金法等に定める抽象的潜在的な受給権を具体化し顕在化⁽⁴⁾し、相手方にとって授益的であることに変わりはなく、したがって、その取消しにより受益者の権利利益が侵害されることになるからこれを防止するために、確認的行政行為についてもその取消しの制限を説く必要がある⁽⁵⁾。

(2) つぎに、授益的行政行為は違法でなければならない。この違法性は、法の誤った適用または誤った事実を基礎とする場合に認められる。ところで、違法な行政行為の取消しはこの行政行為により生ぜせしめられた法的効果

を失なわせることを意味するから、行政行為に付着する違法性その他によりこの行政行為が当初から無効となるほどのものであるときは、論理上、厳密な意味での取消しということも考えることができないであろう。⁽⁶⁾ 現に、前記の国民年金法にもとづく社会保険庁長官の支給裁定の取消しのケースでは、社会保険庁長官は、支給裁定は重大かつ明白な違法があるから当然無効の行政行為であり、したがって、この取消処分は無効宣言の意味での取消しであるから、違法な授益的行政行為の取消しの制限法理はこの場合には適用されない、と主張している。

無効または取り消しうべき行政行為のいずれにあたるかは、当該の行政行為の性格、相手方・行政側・第三者の利益、不利益等を総合的に比較衡量して決める必要がある。行政行為の無効と取消しの区別の基準については争いがあるが、通説的見解によれば、行政行為の違法性が重大かつ明白であれば行政行為は無効となる。⁽⁷⁾ しかし、重大明白性の基準もあらゆる場合に例外なく妥当する基準と考へてはならず、このことは、最高裁もまた認めるところであるように思われる。⁽⁸⁾ 多くの事案においては、この重大明白性の基準が妥当するであろうというにすぎず、その根底においては具体的事案において右にみたような総合的判断が行なわれねばならない。

そして、このような総合的判断によれば、右の社会保険庁長官の支給裁定は当然に無効であるとは、もとより、いうことができない。本件では、まさに、後述のように支給裁定が有効であることを前提とするその取消しすら許されないのではないかが問われているのである。もっとも、通説的見解である重大明白説に従っても、この支給裁定は当然無効の行政行為であるとはいえないように思う。

(1) 遠藤博也・行政行為の無効と取消三四頁参照。

(2) 同旨、真田秀夫「行政処分取消と公法上の不当利得」田中雄川編・行政法演習一五五―五六、六七―六八頁。

(3) この点に関し、現在、注目すべき事件が裁判所に係属中である。原告は、明治四二年六月四日、朝鮮に生まれ、昭和四五年一月一日、国民年金法に定める老令年金の被保険者資格の取得の届出をなし、当時の町役場に受理された(同法七条・一二条参照)。その後、五年間にわたり保険料の納入を続け(合計額、四六八〇〇円)、昭和五〇年一月一日、被保険者資格喪失の届出、同四月一七日、社会保険庁長官は支給裁定をなし、同年二月から昭和五二年二月までの間、一年に四回づつ年金を受領してきた(合計額、三〇九三三六円)。

ところが、昭和五二年三月二十八日、同長官は、右の支給裁定を取り消すとともに、すでに支給済の年金の償還を請求した。その理由は、原告は韓国籍であって国民年金法に定める年金の受給資格要件である日本国籍(昭和五六年改正前の七条・七五条参照)をそなえていないということであった(原告は、昭和五三年三月に日本に帰化している)。原告は、この取消処分の効力を争って社会保険審査官・同審査会に対し審査・再審査請求をしたがいずれも棄却、昭和五五年一月三〇日、取消訴訟を提起し、現在、東京地裁において審理中である。なお、この事案の概要については、小川政亮「社会保障と国籍」法律時報五三巻七号二九頁にも紹介されている。

(4) 労災法にもとづく保険給付決定について、最八二小/昭和二十九年一月二十六日民集八巻一―一〇二七五頁参照。

(5) 同旨、前記の松山地裁字和島支部および大阪地裁の兩判決参照。本文にみた高松高裁の判示は、これにさきだつ同判決の判示部分と論理的に整合しうるかは疑問である。なお、従来の行政行為の分類法自体に問題があることについては、藤田宙靖「行政行為の分類学」室井塩野編・行政法を学ぶ一〇六頁以下参照。なお、拙稿・神戸学院法学八巻一号八一、八六頁、同一二巻三号五、一〇頁参照。

(6) ただし、自創法にもとづく農地の買収・売渡処分について、処分後長年月を経た後のその無効宣言は相手方の信頼保護等の観点からみて許されないことがあるという判決がある(東京地判昭和三七年一月三日行裁例集一三巻一〇号一六四九

頁)。単なる事実上の行為とも解しうべき右の「処分」についてその無効宣言をなしえない場合のあることは、たとえば、従前の行政指導に反する言動が相手方の信頼保護の観点から禁止されることからみても、うなづけるところである。

(7) たとえば、田中・前掲書一四〇頁。もっとも同一四八一―四九頁は、違法な行政行為の効力に関する解釈は無効も含めて「広い意味での信義則による必要がある」としている。

(8) 藤田宙靖・行政法Ⅰ(総論)一七〇頁以下。同旨、原田尚彦・行政法要論(改訂増補版)一四〇頁。

二 つぎに、違法な授益的行政行為に対し寄せられた相手方の信頼が存しなければならぬ。信頼の内容は、とりわけ行政行為が手続的にも内容的にも適法に発給されたということである。受益者が①行政行為の違法性を知っていたか、または重大な過失によりこれを知らなかったときはもとより、②詐欺・脅迫または賄賂により行政行為を得たとき、および③故意・重過失により重要な関係において不正確または不完全にした申立てにもとづいて行政行為が発給されたときのいずれかの場合には、受益者には右のような「信頼」は存しないといわなければならない。⁽¹⁾

前記の福岡地裁も右②については同様の見解であるが、一般に判例は、むしろ受益者の法的保護をより強めて、行政行為が詐欺等の不正手段によることが「顕著」である場合に(遡及的)取消しを認めていこうとする傾向にあるが、これは、右②の要件にかぎってみても、さらには、右①および③の視点が脱落していることから、行政側に対して過度の負担を強いることになるように思われる。

前記の大阪地裁は、同事案では右①または少なくとも②および③の事実が受益者側にあったことを重視して被保険者資格取得の確認処分の取消しは許されるという結論を導いているように思われる。なお前記の国民年金法にもとづく社会保険庁長官による支給裁定の取消しの事案においては、原告が被保険者資格の取得の届出にさいして

本名ではなく当時の通称であった日本名を使用していたことが、とくに、右③にあたらないかがいちおう問題となりうる。もし、原告が本名を使用しておれば、これによって、届出を受理する国側に注意を促しその調査により容易に原告の国籍が韓国であつて日本ではないことが分かり、したがつて、その後長期にわたり被保険者資格があるものと取り扱うこともなく、ひいては社会保険庁長官による支給裁定もされなかったのではないか、ということである。

おもうに、本件では、原告は韓国籍であつても国民年金に加入資格があると信じていたと思われ、したがつて、韓国名ではなく通称を使用したと考えられること、国民年金市町村事務取扱準則八条によれば、相手方は被保険者資格の取得を証明する資料は一切提出する必要はなく、他方、行政側にこの資格の有無を調査すべき義務があり、また、日本国籍の有無は住民票などの公簿と照合すれば容易に確認できるにもかかわらず行政側がこれを怠り、社会保険庁長官による支給裁定時にも同様の状況であつたことなどを考慮すれば、原告は右②はもとより③にもあつたらないと解することができるように思われる。本件の違法な支給裁定をしたことについての責任は、原告ではなく、むしろ、行政側にあるといつてよい。かくて、原告には支給裁定に対する前記のような「信頼」があつたとみるべきである。^③

右の①、②、③はいずれも受益者の有責性の有無が違法な授益的行政行為に対するその「信頼」の有無の判断にあつて重要であることを示している。これに対し、行政行為の発給の際の行政庁側の有責性の問題は、受益者の「信頼」の有無の判断にあつて重要な要素とはならない。ただし、次項でみる取消しを求める公益との対比において受益者の信頼が法的保護に値するかどうかという判断にさいしては、考慮されるべき一つの要因ではあろう。

もっとも、判例は、一般に、授益的行政行為の違法の原因が処分庁の調査不足のための錯誤にある場合について、この処分取消しは、相手方側に「詐欺等の不正手段のあったことの顕著な場合は別として、原則として許されない」としているようである。⁽⁴⁾

(1) 西ドイツ社会法典一〇編四五条二項三段も同旨の規定である。

(2) 前記の松山地裁宇和島支部判決をはじめ判例学説については、拙稿・神戸学院法学八巻一号一〇四頁注(11)参照。

(3) なお、朝日新聞昭和五六年七月一七日付朝刊二三面によれば、船員であった夫の死後一〇年間にわたり船員保険と厚生年金保険の両遺族年金を二重に受給してきた未亡人(七四才)に対し、社会保険庁長官は、厚生年金保険及び船員保険と厚生年金保険の両遺族年金を二重に受給してきた未亡人(七四才)として、同年六月二五日、支給済の厚生年金保険のうち法二二条によれば船員保険遺族年金のみの受給権があるにすぎないとして、同年六月二五日、支給済の厚生年金保険のうち時効消滅分を除いた昭和五一年五月から五六年一月までの分(二六〇万円余)の償還を請求したということである。本件では、社会保険庁は右事実の発見前においても一年に一回は加入者に対し年金の二重受給は不可能であることなどを分かりやすく解説した「しおり」、「心得」を郵送し、二つ以上の保険に加入している場合にはその旨を申告するように求めていたと主張している。もし、この主張が真実であると仮定すれば、受益者には本文にあげた①または③の事実があったと認定する余地もあり、厚生年金保険の給付決定の取消しおよび本件の償還請求が許されうる余地もありうる。

(4) 最高裁事務総局編・行政事件訴訟十年史二四二頁参照。この処分庁側の錯誤をどのように評価すべきかについて、くわしくは遠藤・前掲書一五六頁以下参照。

三 違法な授益的行政行為の取消しが制限されるためには、単に右のような抽象的観念的な「信頼」があったというだけでは十分ではない。さらに、個別事案において、この信頼が取消しを求める公益と比較衡量して勝るとい場合のみ、信頼は法的保護に値し、したがって、違法な授益的行政行為の取消しは許されないとすることになる。

そこで、結局、個別事案における事情がどうか重要な意味をもち、取消しの制限に關し予め一義的かつ不變の要件・基準を定立することはむづかしい。

ただ、原則として、受益者が行政行為にもとづき実際に支給された給付を費消してしまったとき、または、行政行為を契機として原状に復することができないか、あるいは期待不可能な損失のもとでのみ原状に復しうるような性格の財産処分をしたときは、受益者の信頼は法的保護に値するとみてよいであらう。⁽¹⁾ここで「原則として」とは、法的保護に値する信頼は右の場合以外にも存しうること(たとえば、受益者が非常に高令であるなど)、逆に、右のような給付費消・財産的処分のある場合でも例外的に取消しを求める公益が勝ることもないではないこと(たとえば、行政行為にてらして財産的処分があまりにも合理性を欠くなど)を意味する。

前記の松山地裁宇和島支部判決・高松高裁判決および国民年金法にもとづく支給裁定の取消しの事案では、いずれも、受益者は、支給裁定により実際に与えられた給付を費消済みであることなどを考慮すれば、いずれにしても受益者の「信頼」は法的保護に値するものと思われる。

(1) 以上のことは、西ドイツでも、従来から判例学説および最近の立法なども認めるところである。たとえば、遠藤・前掲書一七三頁以下参照。

四 取消制限の態様・効果

一 保護に値する信頼が存するときは、違法な授益的行政行為の取消しは許されない。このことは、当該の行政

行為が一回的な命令・禁止または法状況の一回的形成のみを目的としその効果がすでに終結済であるときは、疑問の余地はない。これに対し、継続的に存続する法律関係を創設しまたは内容的にこれを変更する行政行為（継続効をもつ行政行為）、たとえば、継続して定期的⁽²⁾に支給される社会的給付を対象とするところの行政行為⁽³⁾にあっては、事情は異なる。

継続効をもつ行政行為が違法であることを受益者に告げると、その時点で受益者の「信頼」は失なわれると考えられるから、この時点以降にその効果を及ぼすこととなる取消しは、保護に値する信頼を損なうことにはならない。したがって、継続効ある違法な授益的行政行為は、保護に値する信頼が存する場合でも、原則として将来に向かつてはその違法であることを告げてこれを取り消すことが許される⁽¹⁾。

ただし、受益者が行政庁による取消後の法状況に対応できないか、または、重大な損失のもとでのみこれに対処できるという場合には、例外的に将来の全部もしくはある時期以降でないと行政行為を取り消すことが許されないこともある。信頼保護の観点にもとづく違法な授益的行政行為の取消しの制限の法理は、単に抽象的観念的な「信頼」の保護のみを目的とするのではなく、取消しを求める公益に対抗してこれに勝る信頼（たとえば、信頼にもとづく財産的処分その他の処置をつうじて実証される）⁽²⁾についてその法的保護をはかることを目的とするからである。たとえば、年金給付など社会保険の給付決定については、もし、これを取り消すときは相手方にとって新たに生活保護などの公的扶助が必要となるときは、右決定の取消し、さらには将来的取消しさえも許されなくなる場合があると解しうる余地があるように思われる⁽³⁾。

(1) 前記の松山地裁宇和島支部判決も同旨であるとみることができ。

(2) 西ドイツにおいても、従来の判例学説、最近の立法も同様に解する。たとえば、遠藤・前掲書一七四頁以下参照。

(3) 拙稿・神戸学院法学一二卷三号一二頁参照。なお、一般に、社会保険に対する公的扶助の補完性については、たとえば、荒木誠之編・社会保障法四一—四二八宮崎鎮雄、二六五頁(河野正輝)参照。なお、上村学「西ドイツ社会法典について」創価法学七卷二・三号一四三頁参照。

二 つぎに、継続的行政行為の取消しに關する具体例を一つあげ、遡及的または将来的取消しが許されるかどうかについてみることにしよう。

前記の国民年金法にもとづく社会保険庁長官の支給裁定も、継続効のある違法な授益的行政行為にあたる。この場合、原告に対する国民年金の加入の勧誘、国民年金手帳の交付、一年に数回づつ五年間にわたる保険料の納付とその受領、被保険者資格の取得・喪失の届出の受理、二年近くにわたる年金の受給のごとき事情に加えて、次のような諸事情をも考慮すると、本件では、支給裁定の遡及的取消しはもとより、その将来に向かつての取消しさえも許されないと解しうるようと思われる。

(1) まず、国民年金法にもとづき支給される老令年金は一種の時限年金的性格をもち(原則として、六五才から死亡にいたるまでの比較的短期の限られた時期に支給される)、しかも、その支給取消しという事態に対処する意欲も能力も乏しい老令者に対して与えられることである。時限年金またはこれに準ずる給付にあっては、少なくともそこで定められた期間は年金その他の給付を享受しつづけることができるという強い信頼が受益者にはあるように思われる。また、すでに老令である原告(支給裁定の取消時、六七才)は、従来、その生活ベースを老令年金に

多く依存して形成してきたとみうるが、これを支給裁定の取消以降の新たな法状況にそくしたものに改めるのはかなりむずかしいのではないかと考えられる。

かりに、原告は、老令年金を交付されなくてもその親族等による十分な扶養が期待できるとしても、自らの資金により老後の生活形成を行なうことができないという点では、ある意味で重大な不利益を強いられることになる。なお、付言すれば、今日、社会保険と公的扶助との間の相対化の現象がみられる⁽²⁾といえ、基本的には社会保険である国民年金は、公的扶助とは異なり、受給権者が生活に困窮しているかどうか、扶養能力のある親族がいるかどうか（生活保護法一条・四条・一〇条参照）とは関係なく、保険という手法を用いて一定期間に一定額の保険料を納付することによって年金の受給権を得るとい性格のものである。これを考慮すると公的扶助の支給決定の取消の場合とは異なり、国民年金の場合、受給権者の生活困窮の程度は老令年金の支給決定の（将来的）取消しが許されるかどうかの判断にあたってそれほど決定的な意味があるというように必ずしも断言することはできないのではないかと考えられる。

(2) 社会保険庁長官側が本件の支給裁定の取消しは適法であると主張する最大の理由は、法律による行政、国民年金法七条等の規定の遵守といった点にあるようである。しかし、この点についても、従来から、社会保障の受給権を外国人に対し与えないことについては、憲法上および国際法に於いても疑問の余地もあるとされ、とくに、在日朝鮮人についてはその歴史的事情に於いてこの疑問はより強く妥当しうべきことが指摘されていた⁽³⁾。そして、ごく最近、年金受給権を日本国民のみに限定する国民年金法の関係規定も改正され、法律的にも今後は外国人も年

金の受給権を取得する途が開かれた。

これらの事情を考慮するならば、社会保険庁長官側の支給裁定の取消しは適法であるとする最大の論拠も、それほど説得力をもつようには思われない。もし、右の改正法が本件の事案等を包摂しうる時点に制定施行されていれば、あるいは、この時点まで遡及適用する旨の条項を一つ入れておけば、原告は、法律上も適法に老令年金を死亡時にいたるまで受給することができたのである。本件のごとき原告が他にも存することを考えれば、これらの者の救済をはかるべく、経過規定としてこのような条項を入れておくべきであったと主張しても、決して立法者に過大な要求をすることになるときめつけることにはならないであろう。

(3) また、原告に対する本件の支給裁定を取り消さなければ国民年金法により正当に受給権の認められる者が年金の支給裁定をうけることができなくなるといった事情も、もとより本件ではみられない。支給裁定の取消しにより、第三者の正当な利益が回復されるといふ状況も、本件では存しないのである。

以上のように、原告、行政庁側または第三者における利益・不利益を総合的に比較衡量しても、原告の信頼の方が勝り、よってそれは法的保護に値し、原告の同意のないかぎり、社会保険庁長官による支給裁定の遡及的取消しはもとより、その将来的取消し⁽⁶⁾もまた、許されないとみることができるよう思われる。

(1) 前記の福岡地裁判決は、利益衡量の結果、保育児童の親がこうむる不利益に比べて解除を必要とする公益が主張されていないことを理由に入所措置決定の解除処分は違法であるとしてこれを取り消している。同判決は、とくに明言してはいないが、保育所の入所期間がある程度かぎられ、かつ、短期であることから、違法な授益的行政行為の将来に向かつての取

消排除という同判決の結論は、是認しうるように思われる。

- (2) たとえば、西原道雄編・社会保障法(新版) 二二頁、西原道雄、荒木編・前掲書四二頁、宮崎、参照。
- (3) たとえば、河野正輝「外国人と社会保障」成田編・行政法の争点三〇二頁、小川・前掲論文二八頁以下参照。
- (4) 前記の高松高裁判決は、このことも考慮して恩給局長による扶助料の支給裁定の取消しは適法であると結論づけている。
- (5) 西ドイツにおいて将来的取消しも許されないとする裁判例については、遠藤・前掲書六五頁以下参照。

五 取消しの時間的限界

一 以上に対し、受益者には保護に値する信頼はなかったと認定され違法な授益的行政行為の取消しが許されうることになっても、行政庁がこの取消権を一定の期間にわたり行使しないことから、受益者がもはや取消権の行使はないものと信頼し、前述の基準にてらしてこの信頼が保護に値するときは、取消権は失効(権)する。この取消権の失効(権)は、一般に信義則または信頼保護原則にもとづくものとされているが、前記の松山地裁宇和島支部判決は、「法的安定のため」に取消権は失効しうるとしている。

(1) 通例の取消しの制限理論と取消権の失効(権)との関係についての一試論として、拙稿「行政訴訟の提起と失効の法理」神戸学院法学一一巻一号五頁以下参照。

二 取消権を失効(権)させる右の期間が具体的にどれだけの期間であるかを決めるのはむずかしく、そこで、信義則または信頼保護原則にもとづく取消権の失効(権)のほかに、法的安定性の観点から取消権を一定の除斥期間に服させることも考えてみる必要がある。

(1) わが国では取消権につき短期の除斥期間を設定する一般的な法令はないが、西ドイツ社会法典四五条三項は、継続効のある違法な授益的行政行為について、民事訴訟法に定める再審事由のある場合を除いてその告知後二年が経過するまでの間にのみ取り消すことができること、ただし、受益者が故意・重過失により重要な関係において不当・不十分にした申立てに行政行為が基礎づけられているとき、または、受益者が行政行為の違法性を知っていたか、重過失によりこれを知らなかったときは、行政行為はその告知後一〇年が経過するまでは取り消しうること、を定めている。同条項によれば、民事訴訟法に定める再審事由のあるかぎりは一〇年、さらには一〇年の期間制約をうけることなく行政行為を取り消しうることは明らかであるのに対し、受益者が詐欺・脅迫・賄賂により行政行為を得たときに右の期間制約をうけるかは、法文上は必ずしも明確ではない。¹⁾しかし、一〇年の期間制約をうける場合と比べて、受益者に詐欺等の不正行為があるときはより悪質な場合に相当し、かくて、この場合は、民事訴訟法に定める再審事由のある場合と同じく取消権について二年および一〇年という期間制約は及ばないと解すべきであろう(西ドイツ連邦行政手続法には、このように行政行為の告知時を基準とした除斥期間の定めはない)。

年金等の継続的給付は毎月または一年に数回ごとに給付の支給がなされ、このような行政側の積極的行為をつうじて受益者の信頼およびその法的保護の必要性も徐々に強められることになること、および法的安定の観点からみても、右のような西ドイツ社会法典の定めは適切であるように思われる。

なお、西ドイツ社会法典四五条四項によれば、右の場合には、いずれも行政行為は過去に対する効力をもって取り消すべきであるが、この場合でも、取消しは過去に対する取消しを正当とする事実を知った時から一年以内に行

なわなければならないとされる。この点、同条項とは若干異なり、連邦行政手続法四八条四項は、受益者が詐欺等の不正手段により行政行為を得た場合を除いて、過去または将来に対する取消しはいずれもこの取消しを正当とする事実を知った時から一年以内でのみ許される、と定める。このような適及的取消しについての短期の除斥期間の定めも法的安定の観点からみて適切であるように思われる。

(2) ところで、前記の松山地裁宇和島支部における事案では、総理府恩給局長による扶助料の支給裁定の取消しは、支給裁定の告知後八年以上、同裁定の取消原因を知った時からでも三年以上経過しているから、たとえ、受益者には保護に値する信頼が存しないと認定される場合であっても、本件の取消しは西ドイツの右法条によればいずれも許されないということになる。また、前記のT市福祉事務所長が、もし、生活保護法にもとづく超過支給分の償還請求をしようとしても、これは同様の理由により許されないということになろう。これに対し、国民年金法にもとづく支給裁定の取消事案では、この取消処分は、西ドイツの右法条に定めるような除斥期間という側面からのみみれば許されることになる。前記の船員保険と厚生年金保険の両遺族年金の二重受給事件では、もし、受給者側に故意・重過失による不当不十分な申立て、行政行為の違法性の知識(可能性)があったのであれば超過支給分の償還請求は認容、これらの事実がなかったのであれば償還請求は許されないというのが、西ドイツの右の法条にてらした場合にてくる結果であろう。

(1) 拙稿・神戸学院法学一二巻三号一四、三一頁参照。

六 おわりに

一 社会保障法領域における行政行為の取消しの制限理論も、基本的には行政法総論におけるこの理論と異なるものではない。要するに、社会保障法領域においても、行政行為の取消しの制限の法的根拠は信頼保護原則に求めるべきであり、したがって、取消しの制限および態様・効果についても、受益者の信頼保護を中核において考えるべきである。ただ、より具体的な点においては、社会保障法領域では若干の特殊性を認めうるように思われる。

たとえば、信頼の援用を認めえない受益者の不当・不十分な申立て、行政行為の違法性に関する故意または重過失というより強度の責任要件が付加されるべきこと、年金等の支給決定のごとく継続的効果のある行政行為は、原則としてその発給時をも基準として取消権の短期の除斥期間を設定すべきこと、遡及取消しはできるだけ限定すべき必要があるか、かつ、これと将来的取消しとの限界づけを明確にして、遡及的または将来的取消しのいずれを行なうべきかということについての行政庁の裁量余地をなくすように努力する必要があること、さらに、老令年金などのごとく将来的取消しすら許されないとすべき場合の範囲がより広いことなどの点において、行政法総論における取消理論との差異がみられるのではないかと考えられる。これらの差異は、もっぱら、社会保障法領域においては、一般に、受益者がいわゆる社会的弱者と目されるべきものが多く、社会保障給付等に対する依存の程度がより大きいことに、帰因するであろう。

なお、社会保障領域の内部においても、たとえば、その二大分野とされる社会保険と公的扶助とは、取消しの

許否および遡及的または将来的取消しのいずれが許されるかという判断に際し、受益者側の経済的事情をどのよう
に評価すべきかについても、若干、異なる結論が導かれること、また、社会保険の給付決定を取り消すときは相
手方について公的扶助を要することにならう場合には取消し（将来的取消しも含めて）が許されないこともありう
ることなどの点を指摘しうるように思われる。

二 社会保障法領域における違法な授益的行政行為の取消しの制限理論には、行政法総論における同理論と比べて
以上のような若干の特殊性を認めうるのではないかというのが、本稿における一応の結論である。もとより、これ
も試論段階のものにすぎず不十分なものであることは筆者も自覚するところであり、今後、判例学説の進展をまっ
て再検討しなければならないのは当然である。この点に関して、まず行政法総論における行政行為の取消理論につ
いて一般的な法条のかたちで明規しておく、純然たる判例法理に固有の柔軟性には若干欠けるところがあるにし
ても、以後、この条項をめぐってよりくわしく解釈・検討が加えられることになるのではないかと思う。わが国に
おいて、行政手続法の制定のさいには違法な行政行為の取消しなど実体法的性格をもあわせもつ規定の導入の是非
についても検討を試みる必要があるであらう。⁽¹⁾

(1) なお、田中二郎・公法と私法三三三頁、丹宗昭信「社会保障通則法の必要性」ジュリスト二九八号三〇頁参照。