

判例紹介 - 2

生活保護受給者の 自動車保有が認められた事案

行政問題委員会 委員

吉原 裕樹 (65 期)

東 尚吾 (61 期)

【裁判所】 大阪地方裁判所第 2 民事部

【年月日】 平成 25 年 4 月 19 日

【裁判内容】 一部認容, 一部棄却 (確定)

【事件番号】 平成 22 年 (行ウ) 第 35 号 (甲事件)
平成 22 年 (ワ) 第 3293 号 (乙事件)

【出典】 賃金と社会保障 1591 = 1592 号 64 頁

【事案の概要】

原告は, 昭和 54 年, 両股関節機能全廃, 右膝関節軽度機能障害及び左膝関節機能障害の障害で身体障害者手帳 (3 級) の交付を受けた。原告は, 平成 10 年 7 月以降, 本件自動車 (日産マーチ) を保有している。

原告は, 平成 18 年 11 月以降, 被告 (市) より生活保護を受給していたが, 被告福祉事務所長 (以下「福祉事務所長」という。) は, 原告に対し, 生活保護を受給しながら本件自動車を保有することは認められないとして, 本件自動車を処分するよう指示した (以下「本件指示」という。)。原告がこれに従わなかったため, 福祉事務所長は, 平成 19 年 4 月 27 日, 原告の生活保護を廃止する処分 (以下「本件廃止処分」という。) を行った。

原告は, 平成 21 年 4 月 3 日, 福祉事務所長に対し, 再度生活保護の申請 (以下「本件第二次申請」という。) をしたが, 福祉事務所長は, 同申請を却下する処分 (以下「本件却下処分」といい, 本件廃止処分と併せて「本件各処分」という。) を行った。

本件は, 原告が, 被告に対し, 本件却下処分が違法であるとして, その取消しを求める (甲事件) とともに, 福祉事務所長が本件各処分をしたことが国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法であるなどと

主張して, 国家賠償の支払を求めた (乙事件) 事案である。

【争点】

- ①自動車保有要件自体の違憲性及び違法性
- ②本件各処分時における自動車保有要件該当性
- ③本件各処分の国賠法上の違法性

【関連通達】

「生活保護法による保護の実施要領について」(昭和 36 年 4 月 1 日厚生省発社第 123 号厚生事務次官通知。以下「次官通知」という。)

第 3

「最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適しない資産は, 次の場合を除き, 原則として処分のうえ, 最低限度の生活の維持のために活用させること。……

- 1 その資産が現実に最低限度の生活維持のために活用されており, かつ, 処分するよりも保有している方が生活維持及び自立の助長に実効があがっているもの……
- 3 処分することができないか, 又は著しく困難なもの……
- 5 社会通念上処分させることを適当としないもの」

「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」(昭和 38 年 4 月 1 日社保第 34 号厚生省社会局保護課長通知。以下「問答」という。)

第 3 の 12 (以下, 問答第 3 の 12 に定める自動車保有要件を「自動車保有要件」という。)

「問 12 障害者については通勤用の場合の他にも自動車の保有を認めてよいか。

答 障害 (児) 者が通院, 通所及び通学 (以下「通院等」という。) のために自動車を必要とする場合で, 次のいずれにも該当し, かつ, その保有が社

会的に適当と認められるときは、次官通知第3の5にいう「社会通念上処分させることを適当としな

いもの」としてその保有を認めても差し支えない。
 なお、次のいずれかの要件に該当しない場合であっても、その保有を認めることが真に必要なであるとする特段の事情があるときは、その保有の容認につき厚生労働大臣に情報提供すること。

- (1) 障害(児)者の通院等のために定期的な自動車を利用されることが明らかな場合であること(以下「要件①」という。)
- (2) 当該者の障害の状況により利用し得る公共交通機関が全くないか又は公共交通機関を利用することが著しく困難であり、自動車による以外に通院等を行うことがきわめて困難であることが明らかに認められること(以下「要件②」という。)…
- (4) 自動車の維持に要する費用が他からの援助(維持費に充てることを特定したものに限り、他施策の活用等により、確実にまかなわれる見通しがあること(以下「旧要件④」という。なお、平成21年3月31日付改正後の問答第3の12の答1(4)においては、自動車の維持に要する費用について、「ガソリン代を除く。」とされた。)…

【判旨】

第1 争点①について

「原告は、自動車保有要件を定める問答第3の12が、身体障害者の自動車保有を不当に制限するものであり、生活保護法4条1項、憲法13条、14条、22条1項及び25条1項、障害者の権利に関する条約並びに障害者基本法3条1項及び2項に違反する旨主張する。…

しかしながら、身体障害者といっても、障害の程度は様々である上、身体障害者については、公共交通機関の割引制度、介護保険制度や障害者自立支援法の自立支援給付等の社会福祉制度も存在すること…からすれば、自動車の保有及び利用が身体障害者にとって一般的に必要な不可欠であるとまではいえない。

そうすると、生活保護受給者である身体障害

者の自動車保有を制限したからといって、直ちに上記各条項に違反するといえないことは明らかである。

もっとも、障害の状況等によっては、自動車を利用しなければ日常生活を円滑に営むことが困難であるなど、自動車を保有する必要性が高く、維持費等の経済的支出が社会通念上是認できる場合もあり得る。問答第3の12は、そのような観点から、身体障害者に自動車の保有を認めるべき場合を自動車保有要件として具体的に示した基準と解されるのであって、その基準自体は一応の合理性を有するものといえることができる。よって、問答第3の12で定める自動車保有要件が上記各条項に違反するということとはできない。

この点、原告は、問答第3の12が要件①で自動車の保有目的を通院等に限定していること等は厳格に過ぎるなどと主張する。確かに、身体障害者にとって自動車が必要となる場合は通院等以外にも様々なものが想定される。しかしながら、自動車を利用する必要性の有無を判断するに当たり、日常反復して利用する必要性の高い通院等を第一次的な基準とすることには合理性があるといえることができるし、厳密な意味では医療や教育を目的とする施設ではなくても、障害者の生活維持及び自立の助長のため必要不可欠な施設等への定期的な訪問が「通所」に該当する場合もあると考えられ、また、問答第3の12自体、当該目的等の要件が欠ける場合であっても、自動車の保有を一切認めないとするものではなく、「その保有を認めることが真に必要なであるとする特段の事情」がある場合には自動車の保有を容認する余地を認めているのであるから、問答第3の12が厳格に過ぎるということとはできない。…

以上によれば、問答第3の12が定める自動車保有要件自体が違憲又は違法であるということとはできない。

第2 争点②について

1 本件廃止処分時について

(1) 要件②について

「原告は、本件指示及び本件廃止処分当時、阪大病院及び関西医大枚方病院にそれぞれ月1

回程度、関西労災病院に半年に1回程度の頻度で通院する必要があったところ、歩行や階段昇降が困難で転倒しやすく、電車・バスを利用して外出することが著しく困難な状態にあったことが認められる。

そうすると、原告は、本件指示及び本件廃止処分当時、「障害の状況により利用し得る公共交通機関が全くないか又は公共交通機関を利用することが著しく困難であり、自動車による以外に通院等を行うことがきわめて困難であることが明らかに認められる」場合に該当していたと認められる。……

この点、被告は、要件②にいう「公共交通機関」にはタクシーが含まれるところ、原告は、通院に要する移送費（生活保護法15条6号）の支給を受けることによりタクシーを利用して通院を行うことが可能であったといえるから、要件②を満たさない旨主張する。しかしながら……タクシーを利用することは自動車によって通院等を行う場合であって、上記の「公共交通機関」にはタクシーを含まないと解するのが相当である。「公共交通機関」にタクシーが含まれるとすると、タクシーを利用することが不可能な離島やへき地に居住している場合や、その保有する自動車は利用できるがタクシーは利用できないというような特殊な場合でない限りこの要件を満たさないこととなり、要件②がほぼ無意味なものとなってしまい不合理というほかない」。

(2) 旧要件④について

「原告は……〔本件自動車の〕月々の維持費を上回る年金を受給していたばかりか、本件廃止処分後は実際に維持費の大半を長男や親族からの援助で賄っていたというのであるから、本件指示及び本件廃止処分当時、原告について、「自動車の維持に要する費用が他からの援助、他施策の活用等により、確実にまかなわれる見通しがある」場合に該当していたと認められる」。

(3) 小括

「以上によれば、本件指示及び本件廃止処分当時、原告は、要件②及び旧要件④を充足して

いたと認められ、その余の自動車保有要件を充足していたことについて当事者間に争いはないから、自動車保有要件をいずれも充足していたものである。そうすると、原告に対して本件自動車の処分を指示した本件指示は生活保護法4条1項の解釈適用を誤った違法なものであるというべきであるから、原告が本件指示に従わないことを理由としてされた本件廃止処分も違法である」。

2 本件却下処分時について

本件廃止処分の場合とほぼ同様に、「本件却下処分当時、原告は要件②を充足していたと認められるところ、原告がその余の自動車保有要件を充足していたことについて当事者間に争いはないから、原告は自動車保有要件をいずれも充足していたものである。

したがって、原告が自動車保有要件を充足していないことを前提としてされた本件却下処分は違法であり、取消しを免れない」。

第3 争点③について

1 本件廃止処分について

「本件廃止処分は、違法な本件指示に原告が従わなかったことを理由としてされたものであるから、違法というべきであるが、そのことから直ちに本件廃止処分について国賠法1条1項にいう違法があったとの評価を受けるものではなく、福祉事務所長が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と本件廃止処分をしたと認め得るような事情がある場合に限り、上記評価を受けるものと解するのが相当である（最判平成5年3月11日・民集47巻4号2863頁参照）。……

本件廃止処分は原告に対する生活保護を打ち切るという重大な不利益処分であるから、保護の実施に当たる福祉事務所長は、本件廃止処分の前提となる本件指示をするに当たり、生活保護法の趣旨及び目的に従って問答第3の12を解釈適用し、身体障害者である原告が自動車保有要件を充足しているかどうかについて十分に検討すべき職務上の注意義務があったというべきである。……

福祉事務所担当職員は、本件廃止処分当時……生活保護法の趣旨及び目的に従って問答第3の12を解釈適用していれば、原告が要件②を充足していることを容易に認識し得たというべきである。また……福祉事務所担当職員は、Dからの事情聴取等必要な調査・検討を行っていれば、原告が旧要件④を充足していることも容易に認識し得たものである。それにもかかわらず、福祉事務所長は、上記職務上の注意義務に違反して、原告がタクシーを利用することも可能であること等から要件②を充足しないとし、また、前記認定事実のとおり、Dからの事情聴取等旧要件④に関する調査を行わないまま旧要件④を充足していないとして漫然と本件指示及び本件廃止処分を行ったものであって、これらの点に照らすと、福祉事務所長が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くしたということはできず、本件廃止処分は国賠法1条1項の適用上も違法であるといわざるを得ない。

2 本件却下処分について

「福祉事務所長は、本件却下処分をするに当たり、生活保護法の趣旨及び目的に従って問答第3の12を解釈適用し、身体障害者である原告が自動車保有要件を充足しているかどうかについて十分に検討すべき職務上の注意義務を尽くしていれば、本件廃止処分が違法であったこと及び本件却下処分時に原告が自動車保有要件を満たすことを認識することが可能であったというべきである。そうであるところ、福祉事務所長は、何ら実質的な検討を行わず、専ら本件自動車が処分されていないことを理由に漫然と本件却下処分を行ったものである。そうすると、福祉事務所長が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くしたということはできず、本件却下処分は国賠法1条1項の適用上も違法であると認められる」。

【コメント】

第1 問題の背景

生活保護法4条1項は、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、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る。」と定めている。この原理は、一般に「補足性の原理」と呼ばれる。

本件の背景にあるのは、身体障害者が自動車を保有したままで生活保護を受給することは、補足性の原理に反し、許されないのではないか、という問題である。

第2 争点①について

原告は、問答第3の12が、自動車保有目的を通院等に限定するなど厳格な基準を定めている点が、憲法、生活保護法に違反するなど主張した。

これに対し、本判決は、まず、身体障害者といっても、障害の程度は様々であるうえ、各種の社会福祉制度も存在することから、自動車の保有及び利用が身体障害者にとって一般的に必要な不可欠であるとまではいえないとした。

ただし、本判決は、障害の状況等によっては、自動車を保有する必要性が高く、維持費等の経済的支出が社会通念上是認できる場合もありうるとする。そのうえで、問答第3の12は、そのような場合を具体的に定めたものであることなどから、自動車保有要件自体が、違憲違法なものであるということとはできないとした。

確かに、問答第3の12の制定目的は、自動車を保有する必要性が高く、維持費等の経済的支出が社会通念上是認できる場合を類型化した、という点にある。しかし、「通院、通所及び通学……のために自動車を必要とする」という場合の、とりわけ「通所」については、意義が不明である。そのため、その解釈いかんによっては、自動車を保有する必要性が高いにもかかわらず、「通所」に当たらないとして、自動車保有が認められない場合がありうる。たとえば、生活必需品の買物は、「通院」「通学」と比肩する重要性をもつが、「通所」の語義には合致しにくい。そのため、生活必需品の買物のため自動車保有の必要性が高いにもかかわらず、同保有が認められないおそれがある。

第3 争点③について

本判決は、国賠法上の違法性につき、最高

裁判所判例と同様、いわゆる職務行為基準説をとった。そのうえで、「本件廃止処分は原告に対する生活保護を打ち切るという重大な不利益処分であるから」、福祉事務所長は、「原告が自動車保有要件を充足しているかどうかについて十分に検討すべき職務上の注意義務があった」とした。

本件廃止処分が「生活保護を『打ち切る』という重大な不利益処分である」から、自動車保有要件該当性を「十分に検討すべき」とされていることからすると、必ずしも、「新たな」生活保護申請を却下する本件却下処分についてまで、同様に解すべきことにはならない。しかし、本判決は、本件却下処分についても、本件廃止処分とほぼ同様に、職務上の注意義務違反の存否を判断している。

その理由は、新たな生活保護申請を却下する本件却下処分は、要保護状態にある申請者に対し、生活保護を支給しないというものであり、申請者を「健康で文化的な最低限度の生活」を営むことができないようにする点では、本件廃止処分と同じであるから、職務上の注意義務違反の存否についても、本件廃止処分と同様に、慎重に判断すべきであると考えたためであろう。

第4 処理基準たる問答の外部効果について

本件における問答は、地方自治法245条の9第1項、3項の規定による「処理基準」であり（問答前文）、行政機関相互の関係を規律する規範であるから、本来、行政機関外部に対する法的拘束力（いわゆる「外部効果」）を有するものではない。

もっとも、本判決は、本件却下処分について、「本件却下処分当時……原告は自動車保有要件をいずれも充足していたものである。／したがって、原告が自動車保有要件を充足していないことを前提としてされた本件却下処分は違法であり、取消しを免れない」（判旨第2の2）として、問答の解釈適用の誤りを直接の理由として、本件却下処分の取消違法を肯定している。

取消違法は、行政機関とその外部との問題であるから、処理基準たる問答が外部効果を有

しないのであれば、取消違法を論ずるに当たって、問答を援用する余地は存しない。このため、本判決につき、問答の外部効果を認めたものと解釈することも可能である。

一方、本判決は、本件廃止処分の違法性について、「本件指示及び本件廃止処分当時、原告は……自動車保有要件をいずれも充足していたものである。そうすると、原告に対して本件自動車の処分を指示した本件指示は生活保護法4条1項の解釈適用を誤った違法なものであるというべきであるから、原告が本件指示に従わないことを理由としてされた本件廃止処分も違法である」（判旨第2の1(3)）と判示した。ここでは、問答への違反が本件廃止処分の違法性に直結せず、生活保護法4条1項の解釈適用の誤りが両者を媒介しており、本件却下処分の場合とは論理構成に相違がみられる。

行政法学における伝統的見解は、行政規則は外部効果を有しないと考えてきた。一方、近時の学説においては、一定の場合には、行政規則に外部効果を認めるべきであるとの見解も展開されている。とりわけ、反復的、大量的に行われる行政活動については、行政機関が例外的に行政規則から逸脱した行政活動を行った場合、不利益を被った私人を、平等原則や信頼保護原則により保護すべき必要性が高いと考えられる。租税分野の裁判例のなかには、行政規則の外部効果を認めたと解釈しうるものも現れている（東京地判平成12年7月13日訟務月報47巻9号2785頁など）。

問答を含む処理基準についても、同様に考える余地がある。