

## 社会保障法判例

太田匡彦

身体障害者が介護者の介護を受けて鉄道・バスに乗車する際、介護者に対しても運賃割引があることを説明しなかった行為につき、身体障害者福祉法9条4項2号に定める情報提供義務違反があるとされた事例

東京高裁平成21年9月30日判決（平成20年（ツ）第80号、損害賠償請求上告事件、破棄差戻し）『判例時報』2059号68頁、『判例タイムズ』1309号98頁、『判例地方自治』327号73頁、『賃金と社会保障』1513号19頁

## I 事実の概要

1 X（原告、被控訴人、上告人）の長女Aは、平成18年1月30日頃、Y市（被告、控訴人、被上告人）の健康福祉部福祉課職員から、Xを通じて訴外S県発行の身体障害者手帳（以下、「本件手帳」）の交付を受けた。本件手帳には、Aの氏名等のほか、「旅客鉄道株式会社旅客運賃減額第1種」の記載と「要介護」という押印がある。

Xが平成18年1月30日頃にY市の福祉課職員から本件手帳を受領した際の事情は、次のように認定された。Xは同課職員Bから本件手帳を受領し、その際BからY市が発行していた「障がい者のてびき」（以下、「旧てびき」という）に記載された障がい区分・等級（程度）別制度表を示されつつ、福祉の制度について大まかな説明を受け、またAの鉄道運賃・バス運賃については5割引になるとことなどの各種割引制度について説明を受け、旧てびきを受け取り、重度医療担当

職員からAの医療費はすべて公費負担となることなど医療費免除の説明を受けた後、再びBのところに戻り、障害者の鉄道運賃・バス運賃の割引制度について質問したが、障害者が介護者の介護を受け鉄道・バスに乗車する場合の介護者の運賃についての割引制度（以下、この割引制度を「本件割引制度」または「介護者運賃割引制度」と呼び、身体障害者本人に対する割引制度を「身体障害者運賃割引制度」と呼ぶ）に關し直接的な質問はせず、Bも介護者運賃割引制度について説明しなかった。同制度を利用すると、身体障害者を介護して鉄道・バスに乗車する場合の介護者の鉄道運賃・バス運賃は5割引きとなる。また、旧てびきには、「JR（鉄道・バス）私鉄（鉄道）の運賃の割引」という欄に「第1種身体障害者（介護付）……5割」という記載があった。

2 後に介護者運賃割引制度を知ったXは、その説明がなかったことはY市職員の説明義務（情報提供義務）違反に当たるとして、国家賠償

法1条1項ないし民法715条1項に基づき、Xが同制度を知らずにAを介護して鉄道・バスに乗車した際に支払った運賃と同制度を利用した際に支払う必要のあった運賃との差額を損害として、Y市に対して損害賠償請求訴訟を提起し、訴状は平成19年2月1日にYに送達された。

3 訴え提起後の平成19年6月14日ころ、Y市からXに送付された「障がい者福祉のてびき」(以下、「新てびき」という)の「JR運賃の割引」の欄には、「第1種障害者とその介護者」を対象として割引率が「50%」という記載がある。

4 第1審さいたま簡判平成19年9月28日賃社1513号23頁は、Xの請求を全部認容した。これに対し、控訴審さいたま地判平成20年6月27日賃社1513号28頁は、Yの控訴を認容し、Xの請求を棄却した。Xより上告。

## II 判旨

破棄差戻し。

(1) 「身体障害者福祉法は、身体障害者の福祉の増進を図るため、同法9条1項において、同法に定める『援護』を行う主体が『市町村』であることを定めた上、同条4項本文及び1ないし3号において、市町村が行うべき『援護』の内容として、『身体障害者の発見及び相談・指導』(1号)、『福祉に関し、必要な情報の提供』(2号)、『生活の実情、環境等の調査に基づく更生援護の必要な有無及びその種類の判断並びに社会的更生の方途の指導等』(3号)の各業務を行うべきことを定めているものである。

(2) 以上によれば、身体障害者福祉法9条4項2号は、市町村に対し、身体障害者の福祉の増進を図るため、行うべき業務として『身体障害者の福祉に関し、必要な情報の提供を行うこと』を課しているものと解される。もっとも、「同条項をもって、行政の制度に関する情報であると民間の制度に関する情報であるとを問わず、身体障害者に提供する義務を市町村に広く課したものと解することは、行政に事実上不可能な

義務を課すこととなるという不都合が生じる。そこで、同条項にいう『身体障害者の福祉に関し、必要な情報』が何を意味するかを判断するに当たっては、身体障害者福祉法の目的である身体障害者の福祉の増進を図るという観点から、同法及びその施行規則並びに障害者自立支援法の各規定の趣旨に照らし、問題となる個々の事項について『身体障害者の福祉に関し、必要な情報』に該当するか否かを判断するのが相当である。

(3) ……身体障害者福祉法施行規則5条2項は、身体障害者手帳の様式について、別表4号のとおりと定めているが、その別表4号には『旅客鉄道株式会社旅客運賃減額』と記載されており、身体障害者の鉄道運賃の減額について記載すべきことが明示的に定められている。

思うに、人が社会生活を営むうえにおいて、用務のため、あるいは見聞を広めるため、移動することの重要性は多言を要しないところである。その意味で、移動の自由の保障は、憲法13条の一内容というべきものと解するのが相当である。ところが、身体障害者は、健常者と異なり、程度の差こそあるものの移動の自由が損なわれている。したがって、身体障害者にとっての移動の自由は、健常者と同様に、場合によれば健常者より以上に、その自立を図り、生活圏を拡大し、社会経済活動への参加を促進するという観点からは、大きな意義があるというべきであり、身体障害者に対し移動の自由を保障することはその福祉増進に資するものとして、政策的に支援することが求められるのである(身体障害者福祉法3条)。このような観点から、身体障害者福祉法施行規則5条2項の別表4号の定めの意義を考えると、身体障害者の鉄道運賃の減額を身体障害者手帳に明記することにより、身体障害者が、民間の旅客鉄道を利用した場合の運賃について割引があることを身体障害者及びその介護者に告知するとともに、この手帳を示された民間の公共交通機関の職員にも周知させる意味を有するものと解される。なお、別表4号には、『鉄道株式会社旅客運賃減額』とのみある

が、身体障害者の移動の自由を確保するという趣旨からは、最寄り駅までのバスの運賃につき、同様の割引があるべきところ、各バス会社において、鉄道に準拠して割引制度が定められている。このように身体障害者の移動の自由の保障は、憲法13条に由来するものであり、これを経済的負担を軽くするという趣旨において保障する運賃割引制度について、付隨的なものであると過小評価することは相当ではない。

また、……障害者自立支援法は、同法2条1項柱書及び2号において、市町村は、障害者の福祉に関し、必要な情報の提供を行う責務を負うべきとし、また同法5条1項において、『福祉に関し、必要な情報』である『障害福祉サービス』のうちの一つとして、『行動援護』を定め、同条4項において、『行動援護』の内容として、障害者であって常時介護を要するものについての外出時における移動中の介護等の便宜供与をすべきこととしているのである。これは、常時介護を要する障害者について、その移動の自由の保障につき配慮し、かかる重度の身体障害者は介護者がいなければ、移動することはできないことから、当然に必要となる介護者による介護等の便宜供与が明記されているものと解される。

(4) ……①憲法13条の趣旨から身体障害者についても移動の自由が保障されるべきであり、運賃割引制度にはその経済的負担を軽減することにより、移動の自由を保障するという実質的な意義があるところ、②身体障害者福祉法施行規則5条2項の別表4号により、身体障害者自身についての鉄道運賃の減額を身体障害者手帳に明記すべきとされており、③介護を要する身体障害者が移動の自由を確保するためには、介護者による介護が不可欠であることを考慮し、併せて、④障害者自立支援法2条1項柱書及び2号により、市町村は、障害者の福祉に関し、必要な情報の提供を行う責務を負っており、同法の定める『障害福祉サービス』のひとつである『行動援護』の内容である常時介護を要する障害者についての外出時における移動中の介護等の便宜供与が『福祉に関し、必要な情報』と定められ

ていること（同法5条1項、4項）を総合考慮すれば、本件割引制度は、身体障害者福祉法9条4項2号にいう『身体障害者の福祉に関し、必要な情報』に該当する』。

(5) 「①……Yの職員である福祉課のBは、Xに対し、旧てびきの10頁の障がい区分・等級（程度）別制度表を示して、福祉の制度について大まかな説明をし、またAの鉄道運賃及びバス運賃について5割引になることの説明をしたもの、……本件割引制度について説明していないこと、②……Yが発行していた旧てびき」の記載「を一読して障害者が介護者の介護を受けて鉄道・バスに乗車した場合の介護者の運賃が5割引きとなるものと理解することは困難であること、③……平成19年6月14日ころ、XがYから送付された新てびき」の記載は「一読しただけで、本件割引制度が理解され得ることが重要であるところ、これらを総合すれば、Yは、Xに対し、『身体障害者の福祉に関し、必要な情報』というべき本件割引制度についての情報を提供したものとは認められない」。

### III 検討

#### 判旨賛成。

本判決は、地方公共団体の身体障害者に対する情報提供義務違反を認めた点、しかも提供されるべき情報が行政主体の行う給付ではなく民間事業者の提供する運賃割引制度に関する情報であった点で興味深い。本判決は、情報提供義務の根拠を身体障害者福祉法（以下、「法」）9条4項2号に求め（判旨(1)と判旨(2)の冒頭）、当該義務の及ぶ情報の範囲に関する判断枠組みを簡単に述べた上（判旨(2)）、介護者運賃割引制度に情報提供義務が及ぶことを認め（判旨(3)(4)）、さらにYの職員の行為が情報提供義務に違反することを認める（判旨(5)）。以下、この順に沿って検討する。

## 1 情報提供義務の根拠

(1) 本判決は情報提供義務の根拠を法9条4項2号という実定法規定に求めており、これ自体、一つの特色をなす。もちろんこれは、そのような規定が見出されるという法の特徴に由来する。窓口での情報提供・広報・援助・助言（以下、包括的に情報提供と呼ぶ）のあり方が問題となつた先例として、児童扶養手当に関する①京都地判平成3年2月5日判時1387号43頁、②大阪高判平成5年10月5日判例自治124号50頁（①の控訴審）、③神戸地判平成15年12月24日判例自治278号65頁、④大阪高判平成17年6月30日判例自治278号57頁（③の控訴審）、生活保護に関する⑤広島高判平成18年9月27日賃社1432号49頁をさしあたり指摘できるものの、これらは情報提供義務に係る明確な根拠条文がない事案であった。とはいえた、手がかりとなる規定があるにもかかわらず、本件第1審が条理上の情報提供義務を認めそれを前提に法9条4項2号の情報提供義務も認め「条理上ないし実定法上」の損害賠償責任をYに認めるという議論を行つたこと、原審が一般的判断枠組みとしては「説明義務を規定する法令の有無、当該事柄の内容・性質、住民と行政の相談・交渉の経緯等の具体的な事情を総合して判断する」総合考慮の枠組みを採用したことと比較すれば、情報提供義務の存否を法9条4項2号の解釈問題に収斂させた本判決の態度は、やはり特徴的である。

(2) 実定法上の根拠規定になりうるものがある際にそれに着目して議論を行うことは非難されるべきでない。この議論手法が、冒頭で確認した明確に分節された議論構造を本判決にもたらしており、このこと自体は評価に値する。

(3) とはいえた、本判決の示す法9条の解釈は、結論に影響はないにせよ、問題を含む。判旨(1)にあるように、本判決は援護の内容を法9条4項各号に掲げる業務としており、援護をこの各業務とイコールに理解したように見える。

しかし法9条は、4項以外の各項を見る限り、「この法律に定める身体障害者又はその介護を行う者に対する援護」（法9条1項）を行う行政主体、

それと関わる行政機関等の管轄・相互関係を定める。この点に鑑みると、法9条1項にいう「援護」が念頭に置くものは、法13条以下の各「更生援護」であろう。そう理解しなければ、例えば法18条の措置を行う市町村の管轄を定める規定が欠けてしまう。したがつて、本判決が、法9条の援護の内容を9条4項各号の業務と理解したかに見える記述を行つた点は不適切である<sup>1)</sup>。

(4) もっとも、法9条4項各号を通覧すると、身体障害者の発見あるいは身体障害者からの相談により行政と身体障害者の具体的な接觸が始まり（1号）、必要な情報が行政から提供され（2号）、その情報を踏まえた相談と身体障害者の実情とに応じて更生援護の必要の有無・必要な更生援護の種類に関する判断等がなされるという一連のプロセスが予定された上で、このプロセスを形作る重要な活動が市町村のなすべき業務として各号に規定されたと考えられる。すると、法9条4項は身体障害者福祉活動の入り口を規律する重要な意味を与えられており、同項各号の業務は、更生援護ではないものの、法に基づく市町村の義務と理解されるべきであろう。したがつて、法9条4項2号により情報提供義務が市町村に課されているという結論の限りにおいて本判決は妥当である。

## 2 介護者運賃割引制度と情報提供義務

次に判旨(2)～(4)を検討する。本判決の議論構造に従い、情報提供義務の範囲の判断枠組みと、本件割引制度が同義務の射程内にあることの2点に分けて検討する。

### (1) 情報提供義務の範囲

(a) 判旨(2)の示した、ある情報が情報提供義務の及ぶ情報か、つまり法9条4項2号にいう「身体障害者の福祉に関し、必要な情報」（以下、「福祉必要情報」と呼ぶ）に該当するかを判断するための枠組みについては、何故このように限定する必要があるのか、限定方法として本判決の提示した方法は妥当かといった問題が生じる。もっとも、限定の必要は、本判決の指摘する通りであろう。むしろ、その範囲設定のあり方が

問われる。

(b) 法9条4項によれば、「この法律の施行に関し」(同項柱書),「身体障害者の福祉に関し,必要な情報の提供を行うこと」(同項2号)が市町村に義務づけられる。原審は,法9条4項柱書を重視してか,法9「条は,『援護』(同条1項)に関する条文であるから,同号〔=法9条4項2号。筆者注〕の情報提供義務は……法に基づく『援護』の措置<sup>2)</sup>に関する情報提供義務を定めたものと解され,本件割引制度のような民間企業の割引制度等に関する情報提供義務を定めているとは解されない」とするけれども,妥当でない。原審の議論では身体障害者運賃割引制度自体まで福祉必要情報該当性を認められなくなりかねず,身体障害者手帳の記載事項に鑑みても,それは不当であろう。むしろ1(4)で見た法9条4項が持つ意味からすれば,身体障害者であることが意味する事項について幅広に情報を提供する必要がある。この観点からは,法9条4項柱書の文言も法と無関連な情報の提供を義務づけられることはないと程度に理解すればよく,同項2号が「福祉に関し,必要な情報」と提供すべき情報の範囲を広めに定めていることを重視すべきである。

とはいえる,身体障害者福祉のための中核制度は,法と障害者自立支援法(以下,「支援法」)が提供する諸制度であり,行政は,まずは,これらの管理運営を通じて身体障害者の福祉の実現を図る立場にある。したがって,福祉必要情報に該当する情報の範囲を探るとすれば,行政が提供すべき情報は中核をなす法と支援法が提供する諸制度を出発点としてどの範囲の情報にまで及ぶかという思考の下で考えていかざるを得まい。

(c) この観点からすると,本判決の示した判断枠組みは,ある意味で素直である。法・その施行規則・同法に密接に関連する支援法の目的と趣旨に照らして,重要な事柄には福祉必要情報該当性を認め,重要でない事柄には認めないとする判断を,問題となる個々の事項毎に行なうとするものと考えられるからである<sup>3)</sup>。ここで

は関連して2点検討する。

第1に,支援法も併せ考慮している点は,支援法が障害者に対する給付のあり方を具体的に定めること,法第1条に支援法との関連が明示されていることから適切である。他方,他の法律——例えば障害者基本法——も関連法規として併せ考慮されるべきかは別途問題となる。法に明示されていない一事でもって排除されるべきではないものの,関連性を主張される法規範の具体的性格にも着目する必要があり,関連法規の範囲に関する検討は今後の議論に委ねられている。

第2に,本判決のいう個々の事項毎の判断が身体障害者の持つ具体的な事情に応じた個別の判断まで意味しているかは,やや疑わしい。原審はこの点に関し1(1)で見たように総合判断の枠組みを採用し,当てはめでも,Xの関心事など具体的な事情を確認の上,Yの情報提供義務を否定した。これに対し,本判決が個々の事項毎に福祉必要情報該当性を判断するとき,その趣旨は,障害者・介護者にとっての具体的な必要性によって同該当性を判断するよりは,介護者運賃割引制度等の各制度毎に法の目的・趣旨に照らして一般的・客観的に同該当性を判断する趣旨に見える。判旨(2)~(4)においてXおよびAの具体的な事情に触れるところがないからである。

本判決の態度は,一般的には,情報提供義務の課される範囲の客観化・安定化に資そう。また,不知の制度に対して関心は持ちえず,これに起因する無関心を根拠に情報提供しなくてよいとしかねない原審の議論は適切でない。他方,身体障害者の具体的ニーズを無視して情報を提供しさえすればよいわけでもない。それでは法9条4項2号に続く同3号が個々の身体障害者毎の対応を求めていることと整合しない。このため福祉必要情報該当性の判断に際しては,制度毎の判断を基本としつつも,該当性拡張方向への微調整のための要素として身体障害者の抱える具体的な事情も考慮事由と位置づけるべきだろう。判旨(2)の判断枠組みもこのような考慮を禁止しないと考えられる。

(d) しかし、本判決の判断枠組みが素直だとしても、その適切さはさらなる検討を要する。この枠組みの特質は、法の趣旨・目的に照らした実質的重要性判断を個別事項毎に行う点にあるところ、この判断のための基準である法と支援法に、身体障害者の福祉に関わる有益な情報全般から福祉必要情報を限定する（切り出す）合理的根拠を見出せるか、法の趣旨・目的という包括的な要素に依拠した実質的重要性判断を要求する枠組みが実務の利用に耐えうる安定性を持つか等の疑問が生じうる。

もっとも、これらの問題は、本判決の判断枠組みを用いた実際の判断の検討も踏まえて考察する方が適切であろう。そこで、本判決の示した介護者運賃割引制度の理解・福祉必要情報該当性に関する具体的判断を先に検討する。

## (2) 介護者運賃割引制度の位置づけ

(a) 判旨(4)は、介護者運賃割引制度が福祉必要情報に該当することを、そこに掲げられた①～④の総合考慮によって基礎づける。①と②の要素は判旨(3)の初めの2つの段落に、③と④の要素は判旨(3)の第3段落に見出される。①③④それ自体は、誤りを含むとは考えられない。これに対し②は、若干不適切である。というのも、第1種身体障害者は当然に介護者を付けることができるため（注6）を参照）、法施行規則5条4項別表4号は、身体障害者のみならず介護者も運賃割引を受けられることを第1種身体障害者という表示を通して示そうとしていると考えられるからである。

(b) 判旨(3)(4)の最大の特色は、①の要素、すなわち「移動の自由」の保障の重要性を語り、それを基礎に介護者運賃割引制度の重要性を論じた点にある。この議論の直接の目的は、「身体障害者の医療費の免除や身体障害者自身の公共料金の減免の制度に比して、本件割引制度は付随的な制度にとどまる」と評価した原審への反駁にあろう。確かに、憲法的価値と結びつけたこのような重要性の論証は、当該制度の憲法上の基礎を明らかにする言明として歓迎すべきかもしれない<sup>4)</sup>。また、判断の直觀性を緩和する機

能をある程度期待できるかもしれない。しかし、以下の点を指摘しておく必要がある。

第1に、身体障害者の「移動の自由を保障する」という実質的な意義」を介護者運賃割引制度に認めるることは適切としても、憲法上の基本権との関連づけが福祉必要情報該当性判断に対して持つ意味については、別途慎重な考慮を要する。本判決が本件割引制度を「移動の自由」の保障との関連で理解できた原因は、同制度が運賃割引制度でしかなく、制度によって対応しようとするニーズが断片化され特定されている点にある。これに対して、金銭給付にしばしば見られるけれども、社会保障給付にはニーズをそれほど断片化せず包括的に設定しているものがある。このような社会保障給付は、この包括性が仇となって、ニーズに着目した憲法上の基本権との関連づけにかえって困難を来すかもしれない（たとえば児童扶養手当はどうだろう）。しかし、この点に着目して包括的なニーズに対応する制度の福祉必要情報該当性を消極にみる判断はやはり不合理だろう。生活上のニーズに広く対応する機能を持つ制度こそ生活保障に重要な意味を持つとも考えられ、この場合、同該当性を認める方向に評価しなくてはならない。

第2に、介護者運賃割引制度が「移動の自由」の保障に関連するとしても、その保障の形態は「国家からの自由」の保障として制限を禁止・撤廃する形の保障ではない。本件割引制度はあくまでも給付（助成）による保障の連続線上に理解されるべきものである<sup>5)</sup>。したがって、自由の保障に関わる福祉制度の方が、生存権などの保障に関わる社会保障制度に比べて福祉必要情報該当性を認められやすくなるという関係も想定すべきでない。

以上からすれば、「移動の自由」を用いる論証、つまり「国家からの自由」を想起させる憲法上の自由を保障する制度であるとの論証は、福祉必要情報該当性の基礎づけに必須の要素ではないと考えるべきである。原審が無造作な実質的重要性判断を行い本件割引制度の重要性を低く見たことから、本判決はその重要性を強調す

べく、さらには民間企業が提供する割引制度であっても福祉必要情報該当性を基礎づけるべく判旨のような議論を行ったと考えれば足りる。

### (3) 本件で行うべき最低限の論証

(a) 以上からすると、憲法上の基本権も動員して実質的重要性判断を行い福祉必要情報該当性を判断する手法は、ニーズとの関係から見た社会保障給付の相互関係・序列等に攪乱要因をもたらす危険もあり、同該当性判断のために第一に用いるべき手法とは思えない。移動の自由と関連づけられて介護者運賃割引制度の福祉必要情報該当性が認められたことも、同該当性に関する判断手法の一例と理解するに止めるべきだろう。また、同該当性を限定する要素として法や支援法に措定される要素も、本件では同該当性が認められたため明らかでない。この状況下ではむしろ、安定的・客観的に同該当性判断を行うために、2(1)(b)で述べた思考方法をそのままトレースし、法と支援法が用意した中核的制度からの距離——中核的制度との目的共通性や制度的関連性の有無・程度——によって同該当性を判断するという基準が優先的に利用されるべきであろう。

(b) この基準でも、本件割引制度に関する情報は福祉必要情報該当性を認められよう。本判決も指摘するとおり、身体障害者手帳の様式を定める法施行規則5条2項別表4号において、鉄道運賃割引に係る事項は同手帳の要記載事項とされており、障害等級の次に記載される。他人に提示する必要の高い情報から掲載された結果とも考えられるけれども、末尾に付録のごとく記載されるのではないこの順序は、身体障害者・介護者に対する運賃割引制度が公的な性格を持つ——民間事業者がたまたま設けた制度ではない——と理解されてきたことも示していると考えるべきだろう。この割引制度は、法律上の義務とも関わる旧日本国有鉄道の制度に由来し、国鉄民営化の後も各旅客鉄道株式会社に引き継がれたものである<sup>6)</sup>。今となっては民間会社の提供する制度であるけれども、これまでの経緯に身体障害者・介護者に対する運賃割引制度を縮

小・変容させる意図も認められず、同制度は現在でも当初の公的性格を失っていないと考えるべきである。

加えて、本判決の指摘するように、身体障害者に対する移動の機会の保障・支援法の行動援護を十全ならしめるためには移動にかかる費用も軽減する必要があり、そのためには身体障害者のみならず介護者の移動コストの軽減が必要である。とすれば、身体障害者運賃割引制度・介護者運賃割引制度・支援法の提供する行動援護の目的共通性・制度的関連性は高く、介護者運賃割引制度と法・支援法の定める中核的制度との距離は近いと評価すべきであり、本件割引制度に関する情報も福祉必要情報と認めるべきであろう。こう考えるならば、判旨(4)の指摘する②～④の事情だけで（②については先述のように若干の修正が必要）同制度の福祉必要情報該当性を論証できたし、それで十分だったのでないか。

### 3 Yの行った情報提供のあり方について

(1) 判旨(5)は、①～③の事情を指摘して、Yによる介護者運賃割引制度の情報提供があったとは認められないとする。①と②の事情はこの評価を基礎づける事情であるけれども、③は当初の情報提供に関わる事情ではない。③の事情は、本件割引制度の存在をY市も知っていたか容易に知りうべきものであり、容易に提供できる情報でもあったことを示すために指摘されていると思われる。

(2) Y市の行動を、判旨のように情報提供の不作為の文脈で理解することもできる。しかし別のようにも評価できないか。端的に言って、Y市の情報提供は誤解を与えるものだったと考えられる。身体障害者運賃割引制度のみ説明され、介護者運賃割引制度の説明を受けず、旧てびきの記載を見れば、介護付きで乗車する第1種身体障害者に5割の運賃割引があり、それだけであると誤解する危険は高いと思われる。つまり、Y市の情報提供のあり方は単純な不作為ではなく不十分な説明という作為の文脈でも理解でき

る。第1審はこのような観点から「Y（市）が身体障害者手帳の交付という業務の遂行に関連して誤った情報を教示した場合と同様である」と理解したと考えられ、それは適切に思われる。

一般的な情報提供義務について消極的态度を示した②判決も、「市民が役所の担当窓口で制度について具体的に質問し相談しているのにこれに的確に答えないで誤った教示をするなど」した場合には損害賠償義務を肯定できると判示していた。Xは本件割引制度について直接的な質問をしていないけれども、知るための端緒さえなければ質問のしようがなく、この点を重視すべきでない。他方Yは、X（A）に「旅客鉄道株式会社旅客運賃額第1種」の記載と「要介護」という押印がなされた身体障害者手帳を交付している。この手帳への記載と押印は、本判決も指摘するとおり、身体障害者・介護者・鉄道会社職員に対して何かを示す記号であり、これが意味するものについては記号を用いる側、つまり交付する側が過不足なく説明する義務を負うと考えるべきである<sup>7)</sup>。こう考えると、本件は誤った説明を原因として損害賠償が求められた事案であり、「誤った法令の解釈を教示してはならないといった、およそ行政活動一般に共通する最低限の行為規範」（神橋（2008）215頁）が守られなかつたケースとも理解でき、Y市の義務違反は否定し難い。

#### IV 結び

1 以上からすると、本判決は、本件事案につき牛刀を以て鶏を割くかの如き議論を行ったとも言える。しかし、そこで示された牛刀あるいはその使い方に重大な過誤があるわけではない。Ⅲ2で検討したありうべき副作用を抑え込む必要はあるけれども、それは後の判決と学説の任務である。したがって、判旨に賛成することになる。

2 本判決の射程は多少複雑となる。情報提供義務を実定法上の根拠条文によって基礎づけたため、当該義務の存否に関しては同様の規定

（老人福祉法5条の4第2項2号、知的障害者福祉法9条4項2号など）がある場合に直接の射程が及ぶ。もっとも、社会保障ひいては行政活動全般に関する法の整合的発展を図る観点から、十分な明文規定がない場合にも本判決の示した議論を応用していく必要がある。

他方、当該義務の対象情報の範囲画定に用いた手法は広く利用可能で、この点に係る射程は広く解されるけれども、当該義務の射程はそれぞれの根拠規定が位置する法と関連法規の目的・趣旨に依存し、本判決から何らかの具体的帰結を導くことは困難だろう。

3 差戻控訴審に対する拘束力はY市の情報提供義務違反の存在にのみ生じるので、損害・因果関係のほか過失についても差戻控訴審は自ら認定しなくてはならない（本件は国家賠償法1条1項が適用される事案であろう）。しかし、判旨(5)の③の事情を考えると、過失は否定し難いだろう（Ⅲ3(2)参照）。

#### 注

- 1) 確かに、法では援護と更生援護という言葉が使い分けられているかにも見える（例えば法11条）。しかし、幾次にもわたる改正の中で類似する用語が特に定義されることもなく次々に用いられたこと等に鑑みて法が用語の厳密な使い分けにどこまで意を払っていたか疑問が残る。むしろ、社会福祉に関する立法として似た地位を占め法9条に相当する規定を持つ老人福祉法・知的障害者福祉法と合わせた解釈をする観点からも、本文で述べたように解すべきであろう（法9条に相当する規定として参照、老人福祉法5条の4、知的障害者福祉法9条）。
- 2) 法第2章の更生援護を念頭に置いていると考えるべきだろう。
- 3) 木下（2010）6頁は、本判決の示した、移動の自由、身体障害者・介護者の移動に係る公共料金割引の重要性の評価と「説明義務違反認定とが相互補完的な関係になっている」と指摘する。
- 4) 歓迎の一例として瀧澤（2010）15頁。
- 5) 民間企業の提供する割引措置であるという特殊性は後の(3)(b)で検討する。
- 6) 身体障害者・介護者に対する運賃割引制度は、制定時の身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）50条により、国有鉄道運賃法（昭和23

年法律第112号)に第5条の2として「前3条〔鉄道の普通旅客運賃・航路の旅客運賃・定期旅客運賃を定める。筆者注〕の運賃は、政令の定める身体障害者で介護者を同行しなければ乗車又は乗船することの困難な者が介護者を同行する場合には、当該身体障害者及び介護者につきそれぞれ半額とする。」との定めが追加されたことを契機とすると考えられる。管見の限り同条にいう政令は定められなかったようであるものの、昭和25年4月1日の身体障害者福祉法施行に先立つ同年2月4日日本国有鉄道公示第20号で最初の割引制度が定められた。この制度は、制度の対象となる障害者を政令でなく日本国有鉄道公示で定めたことを除けば、割引のあり方は国有鉄道運賃法5条の2と一致していた。その後、同条は改正されないまま、身体障害者旅客運賃割引規程(昭和27年4月8日日本国有鉄道公示第121号)。後に昭和42年3月15日日本国有鉄道公示第135号第6条により身体障害者旅客運賃割引規則と題名が改められた)によって先の公示は廃止され新しい運賃割引制度が定められた。この制度は、身体障害者手帳の交付を受けた身体障害者を第1種身体障害者と第2種身体障害者に区分し、第1種身体障害者及び定期乗車券を使用する12才未満の第2種身体障害者は介護者を付けることができるとした上で介護者・身体障害者の両方について5割の運賃割引を行うだけでなく、それ以外の身体障害者が単独で乗車船する場合にも運賃割引を行うこととし(単独乗車船の場合は片道営業キロが100km以上の乗車をする場合などの制限がある)、国有鉄道運賃法5条の2の定める範囲以上に割引を行った。これ

により現在まで続く制度の骨格が定められ、これを基礎に種々の改正が重ねられた後、国鉄民営化に伴い日本国有鉄道の「身体障害者旅客運賃割引規則」は各旅客鉄道株式会社に引き継がれた(参照、「身体障害者に対する旅客鉄道株式会社等の旅客運賃の割引について」(昭和62年3月28日社更第63号通知)。例えば、現在のJR東日本について、「JR東日本身体障害者旅客運賃割引規則」が定めている([http://www.jreast.co.jp/reg\\_hc1/index.html](http://www.jreast.co.jp/reg_hc1/index.html)で参照可能(2010年9月17日最終確認))。また、ほかの鉄道会社の多くも類似の割引制度を設けている。

7) 同旨、木下(2010)5頁。作成・交付主体は県であるけれども(法15条)、申請・交付は福祉事務所の長又は町村長を経由して行われ(法施行令4、8条)、作成・交付主体でないという一事で市町村が説明義務を免れるとは考えられない。行政主体間の協働として市町村が説明義務を負うと考えるべきである。

## 参考文献

- 神橋一彦「児童扶養手当制度に関する国広報・周知義務」西村健一郎=岩村正彦編『社会保障判例百選(第4版)』有斐閣pp.214-215。  
 木下秀雄(2010)「福祉行政の障害者割引制度の説明義務と損害賠償責任」賃金と社会保障1513号pp.4-9。  
 澩澤仁唱(2010)「障害者の移動の自由の保障」賃金と社会保障1513号pp.10-18。

(おおた・まさひこ 東京大学教授)