

動 向

社会保障法判例

堀 勝 洋

保護費等から蓄えた預貯金を保有することを理由に保護費を減額した保護変更処分が違法であるとされた事例
(加藤訴訟第1審判決)

秋田地方裁判所平成5年4月23日民事第1部判決(平成2年(行ウ)第1号保護変更処分取消等請求事件)『判例時報』1459号、平成5年8月11日、48頁、『判例タイムズ』816号、平成5年7月15日、174頁

I 事実の概要

1 原告Xは、昭和54年6月4日被告Y(仙北福祉事務所長¹⁾)に生活保護法(以下「法」という。)に基づく保護を申請し、同月27日保護開始決定を受けた。その後、原告とその妻は、この保護費と収入認定された障害年金²⁾を蓄え、昭和59年12月末当時合計81万2,753円の預貯金(以下「本件預貯金」という。)を保有していた。

被告は昭和59年7月以降被保護者に対する資産活用調査事業を開始し、被告のケースワーカーは原告が署名した同意書に基づき同年12月金融機関に原告世帯の預貯金の保有の有無及びその額について照会をした結果、本件預貯金が存在することを知った。そこで、被告は、本件預貯金の全額を原告の収入と認定したうえ、昭和60年2月以降原告に対する保護を廃止する方針を決定した。

しかし、原告がこれに同意しなかったため、被告は次のような措置を探ることとした。まず、本件預貯金のうち、公害健康被害の補償等に関する法律による葬祭料と同額の45万7,000円については、弔慰目的のために使用するとする自立更生計画を原告から提出させ、その額の保有を認めるこ

ととする。そして、残りの預貯金の額35万5,753円から、保護基準による原告世帯の1か月の最低生活費の3割である3万4,530円及び原告の昭和60年2月分の障害年金額4万7,816円を控除した残りの額27万3,407円を収入と認定し、その後6か月間その分の生活扶助費を減額することとする。被告は、この方針に基づき、昭和60年2月18日に同月7日付けをもって本件預貯金のうち45万7,000円を弔慰の用途以外の使途は認めないとする指導指示³⁾(以下「本件指導指示」という。)を行うとともに、同年2月20日に同月6日付けをもって同年2月から7月までの間原告世帯の生活扶助費を減額する(27万3,407円を6か月に割り振って減額する)保護変更処分(以下「本件変更処分」という。)を行った。

2 原告は本件変更処分について昭和60年2月25日秋田県知事に対して審査請求をしたが、同知事は同年4月16日審査請求を棄却する裁決をした。そこで、原告は同年5月15日厚生大臣に再審査請求をしたが、厚生大臣は本件訴訟提起後の平成2年7月13日再審査請求を棄却する裁決をした⁴⁾。

3 そこで、原告は平成2年7月13日本件変更処分の取消し及び本件指導指示の無効確認を求めて、秋田地方裁判所に出訴した(平成2年(行ウ))

第1号保険変更処分取消等請求事件)。これに対し、秋田地方裁判所民事第1部は、平成5年4月23日、II判旨に示すように、原告の請求をいずれも認める判決を下した。被告は控訴しなかったので、本判決は確定した。

II 判 旨

1 (1) 「生活保護費のみ、あるいは、収入認定された収入と生活保護費のみが源資となった預貯金については、預貯金の目的が、健康で文化的な最低限度の生活の保障、自立更生という生活保護費の支給の目的ないし趣旨に反するようなものでないと認められ、かつ、国民一般の感情からして保有させることに違和感を覚える程度の高額な預貯金でない限りは、これを、収入認定せず、被保護者に保有させることが相当で、このような預貯金は法4条、8条でいう活用すべき資産、金銭等には該当しないといるべきである。」

(2) 「以上によれば、本件変更処分には、法56条の生活保護を不利益に変更すべき正当な理由があるといえないから、その余の点について判断するまでもなく、違法といわざるを得ず取消を免れない。」

2 (1) 「行政事件訴訟法3条にいう処分は、行政庁の公権力の行使といえる行為であって、個人の法律上の地位ないし権利関係に対し、直接に影響を及ぼすものをいうと解される。」

(2) 「法62条1項は、被保護者に対し、法27条1項に基づく指導指示に従うべき義務を課し、更に、被保護者の右義務違反に対しては保護実施機関が保護の変更、停止又は廃止という不利益処分を課す方法により右指導指示の内容を強制的に実現する手段が予定されていること(法62条3項)からすれば、右指導指示に従うべき義務は、被保護者が負う具体的な法的義務といるべきであり、これを単なる一般的努力義務と解することはできない。」

(3) 「本件指導指示の内容は、本件預貯金中45万7000円について弔慰の目的以外の支出を禁止するものであると認められるから、抽象的義務を

定めたものにすぎないとは到底いえない。」「以上によれば、本件指導指示は、原告の法律上の地位に直接に影響を及ぼす行政処分ということができる。」

3 (1) 「法27条1項の指導指示は、生活の維持向上その他保護の目的達成に必要がある場合に行われるものであるが、被保護者の自由を尊重し、必要な最少限度に止めなければならない(法27条2項)とされている。」

これは、生活保護が、要保護者の憲法に由来する権利として行われている以上、被保護者の生活に対する干渉は極力抑えなければならないとする理念に基づくものと解される。

ところで、本件指導指示は、本件預貯金のうち45万7000円について、その用途を弔慰の目的に限定するものであるが、前記のとおり、本件預貯金は主として付添看護費用の支出に備えるなど、生活保護費支給の趣旨に反しないものとして、原告世帯に保有が許されるものであるから、その用途を弔慰の目的に限定することは、何ら必要のないことであるといえる。」

(2) 「被告は、本件指導指示は、原告が提出したその旨の自立更生計画書に基づくものであると主張するが、前記認定のとおり、原告が右自立更生計画書を提出したのは、被告から、これを提出しないと本件預貯金全額が収入認定され保護が廃止されることになるとの説明を受けたためであって、右自立更生計画書の提出は原告の本意ではなかったと認められ、その点で、本件指導指示は、被保護者の意に反して強制することを禁じた法27条3項の規定に抵触するといえる。」

(3) 「本件指導指示は、何らの必要もなく、かつ、原告の意に反してなされたといるべきであり、その結果原告世帯では本件預貯金のうち45万7000円の用途が弔慰の目的に限定されるのであるから、本件指導指示には重大かつ明白な違法があり、無効といるべきである。」

III 解 説

1. はじめに

本件訴訟は、保護費等から蓄えた預貯金の一部が収入認定されて生活扶助費を減額する処分（本件変更処分）を受けたため、その取消しを求めたものである。また、原告は、当該預貯金の一部を弔慰のため保有するという指導指示（本件指導指示）を受けたため、併せてその無効確認をも求めた。本判決は原告のこの請求をいずれも認めたが、従来この種の裁判例はなく、今後の生活保護行政に与える影響も少くないと思われる。

本件訴訟における原告の請求は、①本件変更処分の取消し及び②本件指導指示の無効確認であるが、それぞれ次の点が争点となった。まず、①については、⑦本件変更処分は、被保護者に不利益となる処分であるが、不利益処分の禁止を規定する法56条に定める正当な理由があるといえるか、⑦本件変更処分について法25条2項及び24条2項に定める決定の理由を附した通知がなされたといえるか、が争点となった。次に、②については、⑦本件指導指示は行政事件訴訟法3条4項にいう処分といえるか、④仮に本件指導指示が上記の処分であったとして、無効といえるか、が争点となつた。

以下、第2節では①の本件変更処分の取消しの問題について論じ、第3節では②の本件指導指示の無効確認の問題について論ずる。

2. 本件変更処分の取消しの可否

本件訴訟において、原告は被告による本件変更処分（原告が保護費等から蓄えた預貯金の一部を収入認定して保護費を減額する処分）の取消しを求めた。取消しの理由として原告は本件変更処分が法4条及び8条の解釈適用を誤ってなされたこと、同処分が憲法13条、14条1項、25条1項等に違反することなどを主張したが、本判決は争点を次の二つに整理した。第1は、本件変更処分について、不利益変更の禁止を規定した法56条⁵⁾が定める正当な理由があるといえるかということであ

る。第2は、本件変更処分について、法25条2項⁶⁾及び24条2項⁷⁾が定める決定の理由を附した書面による通知がなされたといえるかということである。そして、本判決は、この第1の争点について、本件変更処分は原告に対して既に決定された保護を正当な理由なく不利益に変更するものであり、法56条に違反するとして、本件変更処分を取り消した。第2の争点については、本判決は、第1の点で本件変更処分を取り消すべきだと判示した以上、この点について判断するまでもないとして判示しなかった。したがって、本稿でも、以下第1の点に絞って解説する。

生活保護法によれば、保護の実施機関は保護の変更を行うことができるが（法25条2項）、それは既に行なった保護を被保護者にとって不利益に変更するものであつてはならない（法56条）。ただし、正当な理由があれば、不利益に変更することも許される（同条）。

本件訴訟においては、原告が預貯金を有することを理由に保護費を減額する処分（本件変更処分）がなされたが、これが正当な理由によるものか否かが問題となつた。しかも、本件訴訟で問題となつた預貯金は原告に支給された保護費（及び障害年金⁸⁾）から蓄えたものであり（この点については被告は争っていない。）、それを保有することを理由に保護費を減額することが正当な理由によるといえるかが問題となつた。すなわち、ここで問題となるのは、①一般的に預貯金を保有することを理由に保護費を減額することが、法56条の正当な理由になるか及び②保護費から蓄えた預貯金を保有することを理由に保護費を減額することが、法56条の正当な理由になるかという二つの点である。以下、この点につき別個に論ずる。

（1）一般的な預貯金の保有と保護費の減額

まず、一般的に預貯金を保有することを理由に保護費を減額することが法56条の正当な理由となるかといふ問題について論ずる。この問題に関する行政実務上の取扱いは、原則として被保護者に預貯金を保有することを認めず⁹⁾、もし保有していれば法4条の補足性の原理等の観点からその分保護費を減額すべきものとしている（本事件に係

る再審査請求に対する厚生大臣の裁決書¹⁰⁾を参照)。その根拠は、法4条1項が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最低限度の生活のために活用することを要件として行われると規定し(保護の補足性の原理)、法8条1項が保護は厚生大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基としてその者の金銭及び物品で満たせない不足分を補う程度で行うと規定している(基準及び程度の原則)からであるとされる。

ただし、被保護者の収入のうち一定のものは収入と認定されない(昭和36年4月1日付け厚生事務次官通知厚生省発社第123号通知「生活保護法による保護の実施要領について」の第7の3の(3)を参照)ため、その分を預貯金として保有することは認められる。すなわち、「自立更生のための恵与金、災害等による補償金、保険金若しくは見舞金、指導、指示による売却収入又は死亡による保険金」については、「直ちに生業、医療、家屋補修等にあてられない場合であっても、将来それらにあてることを目的として適当な者に預託されたときは、その預託されている間、これを収入として認定しないもの」とされている(昭和38年4月1日付け厚生省社会局長通知「生活保護法による保護の実施要領について」の第7の2の(4))。

このほか、本件訴訟における被告の主張によれば、その預貯金が被保護者が一時的に多額の費用を要する耐久消費財の買い替え等のためであれば、その保有が認められるようである。また、保護開始時点(保護の要否判定時点)において、家計上の繰越金として原則として最低生活費(医療扶助を除く。)の3割の保有を認めているとされるので(昭和50年2月の生活保護関係全国係長会議指示事項。尾藤他編〔15〕75頁(林直久稿))、保護開始後もこの3割の預貯金の保有が認められることになろう¹¹⁾。しかし、これら以外の預貯金については収入として認定され¹²⁾、その認定に基づき保護の変更処分がなされる。これは、被告の主張によれば、法4条の補足性の原理及び法8条の基準及び程度の原則に基づき、法25条2項の規定によって保護を変更するものであり、法56条の正当

な理由があるということになる。

本判決は、この問題につき、「被保護者に法4条でいう活用すべき資産(法8条の『金銭又は物品』は右資産と同義と解される)があることが新たに判明した場合に、その限度で保護の程度を減縮することは、右法条が当然に予定するところであって、こうした場合に法25条2項に基づき、保護を減縮する保護変更処分をすることについては法56条の正当な理由があるといえる」と判示している。

この判旨は、一般的には妥当であるというべきであろう¹³⁾。しかし、すべての預貯金について収入認定するのが妥当でないことは、前記の行政実務上の取扱いも認めているところであり、そのことも本判決は判示すべきであったと考えられる。本判決は、このことを、以下に引用するように、保護費から蓄えた預貯金の保有に関する文節の中で判示しているが、本来は一般的な預貯金の保有に関する文節の中で判示すべきであったと考えられる。

「現実の生活の需要は時により差があり、ある時期において普段よりも多くの出費が予想されることはあるあり得ることであり、そのことは被保護世帯も同様であるから、保護費や収入認定を受けた収入のうち一部を預貯金の形で保有し将来の出費に備えるということもある程度是認せざるを得ないことである。」「現在の生活保護基準の中で支給されるべきものについても、支給の申請をしても当座の出費に際し時間的に間に合わないもののほか、保護基準では支給されない、あるいは不足するが、現実の生活の中でどうしても必要な出費があり得るといえるから、将来の不時の出費に備えるためある程度の預貯金をするのはやむを得ないといえる。」

この判旨も一般的には妥当といべきであるが、抽象的にすぎる。前述した例外的に預貯金の保有を認める行政実務上の取扱いが、この基準からみて妥当かどうかは必ずしも明らかではない。今後この問題に関する判例の集積によって、保有を認められるべき預貯金の額等について確定していくほかないと考えられる。

本件訴訟においては、原告が保有している預貯金の使途等について、次のことが争点となった。第1は、原告の預貯金は将来原告らが死亡した場合の葬祭用等弔慰のためか、又は原告らの将来の付添看護に要する費用のためかということである。第2は、たとえ付添看護の費用としてもその保有が認められるか、またどの程度認められるかということである。

第1の争点について、被告は弔慰目的と判断して公害健康被害の補償等に関する法律による葬祭料45万7,000円に相当する額の預貯金の保有を認めたのに対し、原告は預貯金の全額を将来の付添看護の費用のためであると主張した。被告の本件預貯金は弔慰目的であるという主張は、原告が既に墓地、墓石等を保有し、かつ、原告とその妻は死亡後に自己の遺体を解剖実習のため寄贈することとしているため、説得力を欠く。また、前述した預貯金の保有を例外的に認める行政実務上の取扱い基準と、どのように整合するかも明らかではない。したがって、この問題につき本判決が「弔慰の目的というには本件預貯金を全額収入認定することを避けるための便法であるとみるべきである」と判示したのは、正しい指摘であるように思われる。

次に、原告の預貯金が付添看護の費用だとしても、その保有が認められるかどうかという問題については、被告はその費用は医療扶助で対応することができ、原告において預貯金で対応する必要はないと言った。これに対し、本判決は次に引用するような理由により、この被告の主張を退けた。「基準看護制度の下における基準看護の承認を得た病院に入院した場合、医療扶助として付添看護費の支給はなされないが、こうした病院においても事実上、患者の家族あるいは職業的付添人の付添看護が求められるか、少なくとも容認される実態があり、……医療扶助として付添看護費が支給される場合であっても、その額は職業的付添人に支払うべき額を下回り、被保護者の負担分が残ることが認められる。」

付添看護に関するこの判決の指摘は正しく、從来からこの問題は我が国の医療保障制度の重大な

欠陥として指摘されてきたところである。したがって、政策論・制度論としては、付添看護が不需要となるように制度を改善するか、付添看護が必要とされる場合にはその費用の全額を医療扶助の対象とするという措置が必要である。このような措置が採られていない現状においては、将来の付添看護費に備えた預貯金の保有も認めざるを得ないと考えられる。ただし、それはすべての被保護者に対して認められるというのではなく、本件訴訟の原告のように現実に病弱・障害という状態にあり、将来付添看護が必要となる者に限られるべきであろう。

以上のように、現状においては将来の付添看護費に備えた預貯金の保有を認めるとしても、その保有額の限度が問題となる。本判決はこの問題につき、付添看護料の自己負担額及び原告の病状を勘案し、原告が保有していた81万2,753円の預貯金の額は、「原告が入院時の付添看護を目的として予め保有すべき額としても必ずしも多額にすぎるということはできない」と判示した。しかし、この額は当時の保護基準による原告の最低生活費月額11万5,100円の7倍にも及ぶものであり、このような額の預貯金の保有を認めて収入認定しないのは、一般的にいって妥当ではないというべきであろう。本判決は、原告の預貯金が保護費から蓄えたものであることを前提とする文節の中で原告の預貯金額は必ずしも高くないと論じているが、本来これは分けて論じられるべきものであったと考えられる。すなわち、一般的に将来の付添看護費として最低生活費の7倍もの預貯金の保有が認められるかという問題は、その預貯金が保護費から蓄えられたという事情とは別個に論じられるべきものである。今後の政策論・制度論としては、将来の付添看護費に備えた預貯金の保有について一定の限度額を設け、それを超える額については法4条に基づいて最低生活費のために活用せらるべきである。これによって保護費を減額する処分がなされたとしても、その限度額が妥当なものであれば、それは法4条に基づくものであって、法56条の正当な理由にあたると解すべきである。

(2) 保護費から蓄えた預貯金の保有と保護費の減額

以上、被保護者が保有する預貯金が保護費から蓄えたものでない場合について論じたが、以下被保護者が保有する預貯金が保護費から蓄えたものである場合について検討する。被告はこの点につき、金銭はいったん取得した後は取得原因により区分されることはなくなるため、その源資にかかわらず預貯金は被保護者の最低生活費のため活用すべきであると主張した。これに対し、本判決は、「預貯金であっても、その源資を把握することは可能であるから、金銭は一旦取得したのちは取得原因により区別することができないことを理由に、預貯金の源資によって保有させるものとそうでないものを区別することができないとはいえない」と判示した。

一般的にはこの判旨は妥当であり、預貯金の源資について区別できないとはいはず、区別できないことを理由に保護費から蓄えた預貯金とそうでない預貯金を同一に取り扱うことは妥当ではない。ただし、現金や預貯金の源資を確定することは現実には困難であり、それについて争いがある場合には最終的には裁判でもって決着を図らざるを得ないであろう。本件訴訟においては被告は原告の預貯金の源資が保護費であることについては争っていないため、本判決はそのことを前提にして論を進めている。

次に、被保護者の預貯金の源資が保護費であるか否かによってその取扱いを異ならせるべきかどうかという問題について、本判決は次のように判示した。「収入認定を受けた収入と支給された保護費は、国が憲法、生活保護法に基づき、健康で文化的な最低限度の生活を維持するために被保護者に保有を許したものであって、こうしたものをして源資とする預貯金は、被保護者が最低限度の生活を下回る生活をすることにより蓄えたものということになるから、本来、被保護者の現在の生活を、生活保護法により保障される最低限度の生活水準まで回復させるためにこそ使用されるべきものである。このような預貯金は、収入認定してその分保護費を減額することに本來的になじまない性質

のものといえる。」

このような判旨は、一般的には妥当であるといべきである。しかし、その預貯金が余りにも高額であり、かつ、使途が不健全である場合は、やはり被保護者の最低生活のために充当させるとすることも認められるべきであると考えられる。このことを本判決は次のように判示している。「もっとも、源資が前記のような預貯金であっても、その目的が、特別な理由のない一般的な蓄財のためであったり、不健全な使用目的のものであるなど、生活保護費を支給した目的に反する場合には、その保有を許さなくとも、生活保護費の趣旨に反するとはいえないし、また、こうした預貯金が国民一般の感情からして違和感を覚えるような高額である場合にも、同様というべきである。」

以上のような論拠に基づき、本判決は結論的にⅡ判旨の1の(1)に引用したように、保護費が源資となった預貯金は、保護費の支給の目的、趣旨に反せず、かつ、高額なものでない限り、被保護者に保有させるべきであると判示した。そして、本事件における原告の預貯金の目的及び額について具体的な検討を加え、結論的に本判決は「本件預貯金は全体として原告世帯に保有を許すべきもので法4条の活用すべき資産ないし法8条の金銭又は物品に当たるものとするのは相当でない」と判示した。以上のことから、本判決はⅡ判旨の1の(2)に引用したように、被告による本件変更処分は不利益変更を禁止した法56条の正当な理由があるとはいえないとして違法と判断し、本件変更処分を取り消した。

ここでの問題は、保護費から蓄えた預貯金の目的が将来の付添看護費のためであること及びその預貯金の額が原告世帯の当時の保護基準に基づく最低生活費の7倍にのぼることが妥当かということである。一般的な預貯金の保有についても、将来の付添看護費に備えるという目的が妥当であることは前述したとおりであり、これが保護費から蓄えたものであっても同様である。次に、預貯金の額については、先に一般的な預貯金について最低生活費の7倍にのぼる額の保有を認めるのは妥当でないと述べた。しかし、預貯金が保護費か

ら蓄えたものであれば、本来それは被保護者に保有させるべきものであるため、本事件のように相当高額なものであっても、将来の付添看護費として多額にすぎることがなければ、被保護者に保有を認めるべきである。以上のような趣旨から、本判決の結論に賛成したい。

なお、本件訴訟において原告は本件変更処分が憲法に違反すると主張した。すなわち、原告は、①本件変更処分は憲法25条及び13条から導き出される保護費消費自由の原則に違反する、②本件変更処分は、預貯金の保有の自由につき合理的な理由なく被保護者である原告を他の一般国民と差別するものであるから、憲法14条1項に違反する、③本件変更処分はいったん支給された保護費を収入として認定して保護費を減額するものであるから、原告の最低限度の生活を営む権利を侵害するものであり、憲法25条1項に違反すると主張した。原告のこの主張に対し本判決は何の判断も示さず、本件変更処分が法56条に違反することだけを根拠に、この処分を取り消した。これは、判決文で明言はしていないものの、いわゆる「憲法判断回避の準則¹⁴⁾」に拠ったものと考えられる。

3. 本件指導指示の無効確認の可否

原告は本件訴訟において、被告による本件指導指示の無効確認をも求めた。本件指導指示は、法27条1項「保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる」という規定に基づくもので、その内容は注3)に掲げたように、原告の保有する預貯金のうち45万7,000円については弔慰目的以外の使途は認めないとある。

この本件指導指示の無効確認の問題については、次の二つが争点となった。一つは本件指導指示は行政事件訴訟法3条4項にいう処分といえるかということであり、二つは仮に本件指導指示がこの処分であったとして無効といえるかということである。以下、この順に解説する。

(1) 本件指導指示は処分であるか

まず、本件指導指示が行政事件訴訟法3条4項

の無効等確認の訴えの対象となる「処分」にあたるかという問題について論ずる。同法の「処分」とは「行政の処分その他公権力の行使に当たる行為」とされ(同条2項)，その解釈については様々な学説が展開され、判決例も数多く存在する。本判決はこの処分の意義に関しⅡ判旨の2の(1)に引用したように判示しているが、これは伝統的な処分概念¹⁵⁾とほぼ同じである。

被告は、この問題に関し、本件指導指示は行政事件訴訟法3条4項の処分にはあたらないと主張した。その理由は、法27条1項に基づく指導及び指示は、被保護者の自由を尊重し必要最少限度にとどめるべきものとされていること(法27条2項)，被保護者の意思に反して強制してはならないものとされていること(同条3項)から、この指導指示に基づく被保護者の義務は一般的努力義務にとどまることなどを主張した。

これに対し本判決は、Ⅱ判旨の2の(2)に引用したように、法62条1項は法27条1項に基づく指導指示に従うべき義務を課し、法62条3項は被保護者のこの義務違反に対して保護の実施機関が保護の変更、停止又は廃止という不利益処分を課すことを予定しているため、指導指示に従うべき義務は具体的義務であり、一般的努力義務と解することはできないと判示した。

この判旨は妥当であり、行政解釈書である小山〔8〕415-416頁も、一般的に27条1項の指導指示が処分たり得ることを次のように述べている。「指導とは、ある目的を達するために行われる強制的な性質を有しない行為をいい、指示とは、ある事項を端的に示す強制的性質を有する行為をいう。」「指導又は指示の如きは、一般には単に事実行為とされているが、本法にあっては法第62条に規定する被保護者の服従又はその違反に対する制裁という法律的効果を随伴するものであるから一つの行政処分であることが多い。」「被保護者の自由を侵害し、必要の最少限度を越えた指導、指示は、保護の実施機関の無権限に基づく無効であり、取り消し得べき行為に止まるものではなく、被保護者はこれに従う必要はなく、又その違反の由をもって保護の変更、停止又は廃止の処分をするこ

とはできない。」

ただし、法27条1項に基づく指導指示ではあっても、その内容が被保護者に対し一般的抽象的に生活上の努力義務を課すにとどまる場合がある。しかし、本件指導指示は原告に対し本件預貯金中45万7,000円について弔慰目的以外の支出を禁止するものであって、抽象的努力義務を定めたものではない。したがって、このことを判示し、本件指導指示を行政処分であると判示した判旨（Ⅱ判旨の2の(3)）は妥当である。

（2）本件指導指示は無効であるか

本件訴訟において、原告は本件指導指示の無効確認を求めた。ところで、行政行為に瑕疵がある場合、それが無効とされる場合とそれが取り消されるにすぎない場合とがある。無効とされる行政行為は、「行政行為として存在するにかかわらず、正当な権限のある行政庁又は裁判所の取消のあるのをまたず、はじめより行政行為の内容に適合する法律的効果を全く生じえない行為」であるとされる（田中〔12〕137頁）。これに対して、処分が取り消されるのは、「その成立に瑕疵があるにかかわらず、有効な行政行為としてその効力を保持し、ただ、正当な権限のある行政庁が職権により若しくは取消争訟の提起により取り消すか又は裁判所が取消訴訟の提起に基づきこれを取り消してはじめてその効力を失う行政行為」とされる（同上）。そして、無効の行政行為と取り消し得べき行政行為の区別を、瑕疵が「重大かつ明白」であるか否かによって決めるいわゆる重大明白説が通説・判例とされる（橋本〔14〕80頁）。

本判決も重大明白説に拠り、本件指導指示には重大かつ明白な違法があるとして、無効であると判示した（Ⅱ判旨の3の(3)）。その理由はⅡ判旨の3の(1)及び(2)に引用するとおりであるが、本件指導指示はむしろ原告のために相当な額の預貯金の保有を認めるためのものであり、これが重大かつ明白な瑕疵があるといえるかは微妙な判断を要するように思われる。

4. おわりに

本判決は、保護費から蓄えた預貯金を収入認定

してその分保護費を減額することは、原則として不利益変更を禁止した法56条の規定に反し違法であると判示した。これ以外にも、本判決は生活保護法の解釈に関し従来裁判で争われていない事項について判示しており、今後同法の解釈や行政実務に与える本判決の影響は少なくないと思われる。

ただし、厚生省社会・援護局長は「判決をすべて了承したわけではない。問題とされた措置は、預貯金が認められないことをケースワーカーが十分説明していなかったという点があったため」であり、「保護費は将来的な不安のために蓄えることを想定していない」ため、「保護費からの預貯金は今後も認めるわけにはいかない」と語ったとされる（平成5年4月29日付け朝日新聞朝刊）。すなわち、保護費から蓄えた預貯金について今後とも収入認定し、保護費を減額していくことを明言し、実務上の取扱いを本判決の趣旨に沿って改める意思のないことを明らかにしている。

確かに、一般的に判決は当該事件に対する個別的効力しかもたない（個別的効力説）ため、被告は本件訴訟の原告に対してのみ本判決の判示するところに従い、原告の預貯金について収入認定しないだけでよい。しかし、本判決は保護費から蓄えた預貯金について収入認定することは原則として法56条に違反するという一般的・抽象的な趣旨をも述べているのであり、この判旨に従って行政実務を変更するのであれば別であるが、国がそうしないと明言しつつ、国の機関委任事務の遂行者である被告をして控訴せしめず、上級の裁判所で争わせなかつたのは理解しにくい。本件訴訟の原告の預貯金については収入認定せず、他の被保護者については今とも収入認定するとなると、前者と後者で均衡を失するし、後者から訴訟が提起されるおそれもある。

今後本件のような訴訟が提起されないようにするための最大の政策課題は、前述したように付添看護が不必要となるように制度を改善することである。この問題は我が国医療保障制度のもつ重大な欠点として長らく指摘され続けてきたものであり、それが本件のような訴訟となって表われたものである。また、毎月の支出にある程度の変動が

あるため、それに備えた一般的な預貯金の保有は不可欠であると考えられる。したがって、今後諸外国のように¹⁶⁰⁾一定額の預貯金の保有を認めることを保護の実施要領に明記する方向で検討する必要があると考えられる。

注

- 1) 保護の実施機関は都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長であるが(法19条1項), 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することができることとされており(同条4項), 一般的にこれらの事務は福祉事務所長に委任されている。
- 2) 被保護者が年金を受給している場合、その年金も全額収入として認定され、その分保護費が減額され、結果として年金を受給しなかったと同じになる。ただし、障害年金を受けている者等については、生活扶助に障害者加算が付けられることになっている。なお、原告が国民年金の障害年金を受けるようになったのは、昭和58年12月からである。
- 3) 本件指導指示の内容は、次のとおりである。
 - 〔1. 指導指示事項
 - (1) 世帯の現状や、扶養義務者の将来の援助が期待できないと認められる状況から、弔慰にあてるものとしての自立更生計画に基づく預金の保有を認めます。

ただし、弔慰の用途以外の用途は認めません。

(2) 保有を認める預金額は公害補償法に定める葬祭料の額(昭和60年2月1日現在45万7,000円)までとし、当面銀行への預託を継続して下さい。

(3) 保有する預金について、今後前記事由による用途が生じたときなどの場合は、事前に当所に協議して下さい。

2. なお、保有する預金については、今後当所で適宜に確認します。」

なお、この指導指示事項における「弔慰」という用語はやや奇異な感じを受けるが、これは「葬式」、「葬祭」、「葬儀」の婉曲表現である。
- 4) 法66条は、再審査請求があったときは70日以内に裁決をしなければならないことを定めている。なお、保護の実施機関がした処分についての取消しの訴えは審査請求に対する裁決を経た後であれば提起できるため(法69条。審査請求前置主義であって、再審査請求前置主義ではない。), 本件訴訟は再審査請求に対する裁決を経ないで提起されたものの訴訟要件を満たしており、適法である。
- 5) 法56条「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない。」
- 6) 法25条2項「保護の実施機関は、常に、被保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めるときは、すみやかに、職権をもってその決定を行い、書面をもって、これを被保護者に通知しなけ

ればならない。前条第2項の規定は、この場合に準用する。」

- 7) 法24条2項「前項の書面には、決定の理由を附さなければならない。」
- 8) 原告が受給していた障害年金も全額収入認定された(すなわち、障害年金の額だけ保護費が減額された)ため、障害年金を蓄えたといつてもそれは保護費を蓄えたと同じことである。したがって、以下原告が蓄えたものを「保護費」とだけ表記する。
- 9) 学説は、おむね預貯金の保有を認めないとする行政実務上の取扱いに批判的である(荒木編〔2〕279頁(河野正輝稿), 小川編〔3〕242頁(高野史郎稿), 笠山〔4〕75頁以下, 古賀編〔6〕125頁(片岡直稿), 中川他編〔13〕179頁(深谷松男稿), 尾藤他編〔15〕75頁以下(林直久稿))。しかし、これらの著書では、尾藤他編〔15〕を除き、本文で後述するような例外的に預貯金の保有を認める行政実務上の取扱いについてほとんど触れられていない。
- 10) 『賃金と社会保障』1111号、平成5年8月上旬号は、「加藤生活保護費貯蓄訴訟資料集成」と題する特集を組んでおり、その中にこの裁決書も収載されている。
- 11) 本事件においては、I事実の概要の1で述べたように、保護基準による原告世帯の1か月の最低生活費の3割である3万4,530円の預金を原告が保有することが認められているが、これは本文で述べたことを根拠にしていると考えられる。
- 12) ただし、本事件においては、I事実の概要の1でも述べたように、公害健康被害の補償等に関する法律による葬祭料と同額の45万7,000円、保護基準による原告世帯の1か月の最低生活費の3割である3万4,530円及び原告の昭和60年2月分の障害年金額4万7,816円の合計額に係る預貯金については、原告が保有することを認めている。このような保護の実施機関の裁量による預貯金の保有が全国的にどの程度認められているか、その実態は不明である。なお、山本〔16〕48頁以下は、幾つかの地方公共団体について、保護費から蓄えた預貯金の保有に関する実務上の取扱いについて調査した結果を報告している。
- 13) 東京地裁昭和41年8月30日決定・判時455号36頁は、昭和37年10月5日以降生活保護法の生活扶助等の保護を受けていた者に対し、昭和41年6月4日その保護を廃止する処分がなされたため、その処分の執行停止を申し立てた事件に対する決定である。本件保護廃止処分の理由は、本件執行停止の申立人である被保護者が処分当時において現金4万167円及び割引商工債券35万円を所有していたことが確認されたからである(なお、昭和41年5月当時における申立人の生活扶助費は月額7,941円、住宅扶助費は月額5,000円であった。)。本決定は、申立人が現金等を保有していたことを理由に「本件保護廃止処分当時においては、保護を必要とする状態にある者ではなく」、「本件保護処分により申立人につき回復困

- 難な損害が生ずることを認めるに足りる疎明資料は「みあたらない」として、本件申立てを却下している。
- 14) 憲法判断回避の準則とは、「裁判所は憲法判断に立ち入るまでもなく当該事件を処理できる場合は、憲法問題について(当事者の違憲の主張があつても)判断をしない」というものである(小林〔7〕363頁。なお、高橋〔11〕14頁も参照)。
- 15) 最高裁昭和39年10月29日判決・民集18巻8号1809頁は、抗告訴訟の対象となる行政庁の行為とは、「行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成したまはその範囲を確定することが法律上認められているもの」であると判示しており、これが伝統的处分性概念であるとされる(金子〔5〕202-203頁。なお、阿部〔1〕200頁以下、田中〔12〕326頁等を参照)。
- 16) アメリカの補足的保障所得(Supplemental Security Income)は、1988年現在単身者については1,900ドル、既婚者については配偶者の分を含めて2,850ドルの資産の保有を認めている(社会保障研究所編〔10〕172頁(藤田貴恵子・野呂芳明稿))。このほか、埋葬資金として本人及び配偶者の分として各自1,500ドルの保有が認められている(同上190頁)。同じくアメリカの要扶養児童家族扶助(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)は、1世帯当たり1,000ドルの資産の保有を認めている(同上178頁)。

イギリスの所得支持(Income Support, IS)は、6,000ポンドを超える資本(capital)を保有する者には支給されず、3,000ポンドから6,000ポンドの資本を保有する者については3,000ポンドを超える250ポンドにつき週1ポンドの収入があるとみなして支給額が減額される(Matthewman〔17〕pp. 4-15以下)。3,000ポンドまでの資本は、無条件に保有が認められている。

西ドイツの社会扶助は、生計扶助については2,000マルクプラス家族1人につき400マルクの現金の保有を認め、特別扶助については4,000マルクプラス家族1人につき400マルクの現金の保有を認めている(財団法人社会福祉調査会〔9〕)。

ただし、諸外国と我が国では公的扶助の水準、公的扶助の対象経費等が異なり、預貯金の保有について必ずしも同一には論ぜられないことに留意する必要がある。すなわち、公的扶助があらゆる生活困難に対応し、かつ、その水準が十分なものであれば、

必ずしも預貯金の保有を認める必要はない。他方、公的扶助がそれほど十分なものでなければ預貯金の保有を認める必要があるのであり、このように預貯金保有の必要性は各国の公的扶助の制度によって変わり得るのである。

引用文献

- [1] 阿部泰隆「取消訴訟の対象」雄川一郎他編『現代行政法大系 4 行政争訟I』、有斐閣、昭和58年
- [2] 荒木誠之編『新版 社会保障法』、青林書院新社、昭和55年
- [3] 小川政亮編『社会保障法を学ぶ』、有斐閣、昭和49年
- [4] 笠山 京『公的扶助論』、光生館、昭和53年
- [5] 金子正史「抗告訴訟の対象となる行政処分の範囲」『ジャーリスト増刊 行政法の争点(新版)』平成2年6月20日
- [6] 古賀昭典編『現代公的扶助論』、法律文化社、平成2年
- [7] 小林直樹『〔新版〕憲法講義(下)』、東京大学出版会、昭和56年
- [8] 小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』、全国社会福祉協議会、昭和50年(復刻版)
- [9] 財団法人社会福祉調査会『西ドイツの公的扶助』昭和62年
- [10] 社会保障研究所編『アメリカの社会保障』、東京大学出版会、平成元年
- [11] 高橋和之「憲法判断回避の準則」芦部信喜編『講座 憲法訴訟(第2巻)』、有斐閣、昭和62年
- [12] 田中二郎『新版 行政法 上巻全訂第二版』、弘文堂、昭和49年
- [13] 中川善之助他編『社会福祉』、第一法規出版、昭和49年
- [14] 橋本博之「行政行為の無効原因」『ジャーリスト 増刊 行政法の争点(新版)』平成2年6月20日
- [15] 尾藤廣喜他編『誰も書かなかった生活保護法』、法律文化社、平成3年
- [16] 山本 忠「生活保護受給中に貯えられた預貯金の取扱に関する考察——加藤生活保護行政訴訟を事例として」『明治学院論叢 社会学・社会福祉学研究』493号、平成4年2月
- [17] Matthewman, Jim, *Tolley's Social Security and State Benefits 1989-1990*, Tolley Publishing Company Ltd., 1989
(ほり・かつひろ 社会保障研究所研究部長)