

社会 保 障 法 判 例

堀 勝 洋

生活保護の違法な廃止処分により精神的な損害を受けた
として国及び市に対してした損害賠償請求が認められた
事例（柳園訴訟第1審判決）

平成5年10月25日京都地方裁判所第6民事部判決（平成2年（ワ）
第808号，平成4年（ワ）第1404号損害賠償請求，同当事者参加申立
事件）

I 事実の概要

1 原告X₁は、平成元年3月1日糖尿病、肝硬変等のため社会福祉法人宇治病院に入院したが、無職無収入で医療費の支払も困難であったため、同月6日被告Y₁（宇治市）の福祉部長（以下「福祉部長」という。生活保護の実施機関たる宇治市長から、条例により保護の決定及び実施に関する事務を委任されている¹⁾。）に対し保護の申請をした。これに対し福祉部長は、同年4月5日X₁に対し生活保護法（以下「生保法」という。）19条1項2号に基づき、居住地不明の要保護者として、療養の必要と就労不能を理由に、同年3月6日にさかのぼって現在地保護による保護を開始する旨の決定（以下「本件開始決定」という。）をした。

X₁は、宇治病院入院中、京都府立医科大学付属病院（以下「府大病院」という。）に眼病治療のため2回入院し、同年11月15日府大病院での治療をいったん終え、退院した。しかし、宇治病院は満床のためすぐに再入院することができなかったため、宇治市大久保の訴外A方に寝泊まりさせてもらっていた。

X₁は同月30日、宇治市福祉部保護課のケース

ワーカー訴外Bに対し、宇治市内の訴外C方に寝泊まりしているとの虚偽の事実を告げるとともに、宇治市内でアパート又は借家を借りたいとの希望を述べたところ、Bは和歌山市内に居住するX₁の実弟X₂（原告承継人）方で世話になるべきだという指導を行った。その後Bは、種々調査をしたところX₁がC方に寝泊まりしているということは虚偽であることを確認し、同年12月8日X₁から電話がかかった際、X₁が居所を明らかにしない以上保護を継続することはできず、11月15日限りで廃止になると告げた。福祉部長は、12月9日X₁に対し「傷病治ゆ」との理由で保護廃止決定（以下「本件廃止決定」という。）を行い、同月20日X₁にその決定書を交付した。

2 X₁は、同月20日結核が悪化したため、城陽市内の国立南京都病院の結核病棟に入院するとともに、城陽市長から生活保護開始決定を受けた。

3 福祉部長は、平成2年1月17日本件廃止決定を取り消す決定（以下「本件取消決定」という。）をした。これを受けて、Bらは同月29日南京都病院で入院中のX₁に面会し、府大病院退院後の居住関係を聴取した上、保護変更申請書に記入させた。そして、福祉部長は、同年2月28日X₁に対する平成元年11月16日以降の保護の変更を

決定するとともに、同年12月20日以降は既に城陽市長から生活保護を受給しているので、同月19日限りで保護を廃止する旨の決定をした。

4 宇治市長は、平成2年5月31日X₁に対する平成元年11月16日から同年12月19日までの保護費9万5,154円を、受領拒否を理由に供託した。

5 X₁は、平成2年4月13日、宇治市及び国²⁾を相手に損害賠償を求める訴えを京都地方裁判所に提起した³⁾。X₁は平成4年1月7日に死亡したが、その遺言によりその実弟であるX₂が被告らに対する損害賠償請求債権を承継した。平成4年4月30日、X₃はX₂から本訴請求債権の譲渡を受けたと主張し、同年6月16日基本事件に当事者参加を申し立てた。

6 平成5年10月25日、京都地方裁判所第6民事部は、次のような内容の判決を下した。

- (1) 原告亡X₁の訴訟承継人X₂の被告国及び同宇治市に対する請求を棄却する。
- (2) 福祉部長がX₁に対して行った本件廃止決定等の違法に基づく参加被告国及び同宇治市に対する国家賠償請求権が、参加原告X₃に属することを確認する。
- (3) 参加被告国及び同宇治市は、参加原告X₃に対し各自金30万円を支払え。
- (4) 参加原告X₃の参加被告国及び同宇治市に対するその余の請求を棄却する。

これに対し、国及び宇治市は控訴しなかったもので、本判決は確定した。

II 判 旨

1 (1)「原告は、府大病院退院後、宇治病院に入院して治療していたとはいえ、これは、宇治病院が満床ですぐに入院することができなかったためであり、同病院入院時の疾病が軽快したためではなかったのである。しかも、その後、原告は、肺結核についても排菌状態が確認され、また、視力障害のため身体障害者手帳(三級)を交付されていたのであるから、本件廃止決定当時の原告の傷病については、『治ゆ』とは到底言えず、まして、

療養の必要がなくなり、保護を必要としなくなったとは全く言えなかったというべきである。」

(2)「したがって、本件廃止決定は、決定書に付記した理由が実体的に欠如していた点で、既に違法である。」

2 (1)「本件廃止決定当時、原告の保護を廃止するに足りる理由が存在したとすれば、理由を差し替えることにより本件廃止決定を維持しうるとみる余地がないわけではなく(もっとも、前記理由付記の立法趣旨からすると、安易に理由の差し替えを認めることには疑問の余地がある。)、また、理由の差し替えが許されるとしても、右違法は手続的な違法に止まり、原告は、実体的には廃止決定を甘受せざるをえない立場にあったことになるから、原告主張の損害と本件廃止決定との間には相当因果関係がないとみる余地がある。」

(2)「生保法61条は、被保護者に対して居住地の異動等があったときの届出義務を課しているが、一方、同法25条2項は、『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、職権をもつてその決定を行い』と保護の実施機関側にも職権調査義務を課しているところ、Aは、右義務に違反して調査を尽くせば容易に把握しうる原告の居住先を把握しないまま、それを理由として保護廃止を急いだものというべきである。したがって、仮に『居住実態不明』という事由が、一般的に保護廃止の事由となりうるとしても、本件廃止決定については、保護廃止事由となるような『居住実態不明』という事実があったとは言いがたく、これが真の理由であったとしても、本件廃止決定は違法である。」

3 (1)「もっとも、前記26条1項が要保護性が消滅した場合を保護廃止事由としていることからすると、『保護を必要としなくなった』と明確には認定しがたい場合であっても、それを推定することができる場合等に、同条項を準用して、どの範囲まで保護を廃止することができるかとの解釈問題は生じるといえる。」

そして、その場合において、被保護者の届出義務違反等の不誠実な対応が、要保護性の消滅の推

定根拠となることはありえようが、要保護性の消滅がないことが確認されるのに、その不誠実な対応を根拠として、要保護性が消滅したものとみなするような解釈は、要保護性の消滅と直接に関連しない制裁的廃止決定につき厳格な要件をもって臨んだ生保法の趣旨に反するものであって、これを許容しうるものではない。」

(2)「被告らは、居住地が明らかであることが生保法 28 条 1 項の立入調査を実施する前提であり、これを秘匿することは、立入調査の拒否に準ずるものであるから、被保護者の責による『居住実態不明』は、同条 4 項の廃止事由に当たると解すべきであると主張する。しかし、右の解釈は、明らかに文理に反するものであり、前記(2)で判示したとおり同条同項は特に制裁的廃止を許容した規定として厳格に適用すべきであることからしても、到底採用することができない。」

4 (1)「以上の判断結果によれば、本件廃止決定は、その理由とした『傷病治ゆ』という事由がなかったとの点で、まず違法であり、次に、被告らが真の理由であると主張する『居住実態不明』という事由も存在しなかったと評価されるから、この点でも違法があり、さらに、『居住実態不明』という事由自体が生保法上、保護を廃止しうる事由には当たらないのに、これを理由として廃止してしまったとの点でも違法であるということになるから、その違法性の程度は重いというべきである。」

(2)「前判示の経過からすると、福祉部長は、傷病が治ゆしていないことを知りながら、これを表向きの理由として本件廃止処分をしたのであり、『居住実態不明』との点でも、調査をすれば容易に判明したはずの居所をあえて調査しないまま『居住実態不明』とする B の報告を鵜呑みにしたと評価せざるをえないのであって、してみれば、福祉部長には、違法な本件廃止決定を行うについて、きわめて重大な過失があったといわざるをえない。」

III 解 説

1 本件訴訟は生活保護の違法な廃止処分により精神的な損害を受けたとして国及び宇治市に対し損害賠償請求を行ったものであるが、本判決は基本的にこの請求を認めた。本判決は、次の二つの点で意義がある。一つは、いうまでもなく保護の廃止処分を違法であると判示したことであり、被保護者の居住実態不明という事実は生保法上保護廃止の理由にはならないと初めて判断した。

二つは、従来社会保障に係る裁判において原告が死亡すれば、社会保障受給権の一身専属性を理由に訴訟は終了したとされてきた⁴⁾が、本件訴訟の原告らはこの点について十分な考慮を払って訴訟を提起・継続したため、本件訴訟の原告 X₁ が死亡したにもかかわらず、原告らの主張を認める判決を得ることができたことである。社会保障に係る裁判においては、病弱者が原告となる場合が少なくなく、このため本件訴訟で用いられた訴訟技術は今後同種の訴訟の参考になると思われる。

以下では、上の後者の点をまず次の 2 のパラグラフで論じ、前者の点については 3 のパラグラフで論ずる。

2 本件訴訟において、訴訟技術上注目すべき点が二つある。一つは、原告 X₁ が選んだ本件訴えの形態が国家賠償法に基づく精神的損害に対する賠償請求であることである。二つは、原告死亡に備えて損害賠償請求権を実弟 X₂ に遺言で相続させるとしたことである。以下、この点につきこの順で論ずる。

本事件における原告の不服不満は、福祉部長が平成元年 12 月 9 日原告に対し生活保護を廃止する処分(本件廃止決定)を行い、同日以後保護費が受給できなかったことである。この本件廃止決定は既に平成 2 年 1 月 17 日の本件取消決定により取り消されていたため、その取消しを求める訴えは提起できなかった。次に、保護費の支払を求める給付訴訟や保護費の仮払いを求める仮処分の申立てが考えられたが、既に本件廃止処分が取り消されているため、いずれ保護費を支給することが

予想され、その場合は訴えの利益がないとして訴えが却下されるおそれがあった⁵⁾。現に、宇治市は同年5月31日、平成元年11月16日から同年12月19日までの保護費9万5,154円を、受領拒否を理由に供託した。

また、保護費の支払を求める訴訟では、原告が死亡した場合保護受給権の一身専属性を理由に訴訟が終了したとされるおそれがあった。これに対し、国家賠償法に基づく損害賠償請求権は、保護受給権とは別個の権利であり、請求権者の一身専属性ではなく、譲渡や承継が認められる⁶⁾ため、原告側はこの形での訴訟を選んだ(竹下〔2〕37頁)。

本件訴訟においては平成4年1月7日に原告X₁が死亡したが、上記のように損害賠償請求という形で訴えていたため、訴訟は継続されることになった。訴訟の継続が可能になったのは、X₁の死亡に備えてこの損害賠償請求権を遺言により実弟X₂に相続させることとしていた⁷⁾ためである(竹下〔2〕38頁)。この点が本件訴訟において注目すべき第2の点である。民事訴訟法208条1項「当事者カ死亡シタルトキハ訴訟手続ハ中断ス此ノ場合ニ於テハ相続人、相続財産管理人其ノ他法令ニ依リ訴訟ヲ続行スヘキ者ハ訴訟手続ヲ受継クコトヲ要ス」に基づき、相続人たるX₂が本件訴訟を承継することになったのである。

しかし、X₂は、訴訟を積極的に遂行することを躊躇し、相続によって承継した国及び宇治市に対する損害賠償請求権を誰かに譲る旨申し出た。このため、平成4年4月3日宇治城陽生活と健康を守る会の当時の事務局長であったX₃にこの権利を無償で譲渡することとした。そして、X₃は民事訴訟法71条及び73条に基づき本件訴訟に参加することとした(竹下〔2〕38頁)。

以上のことから、平成4年6月16日、まずX₁の遺言に基づき、X₂がX₁から訴訟を受継する申立書を裁判所に提出した。次に、参加原告X₃が国及び宇治市とX₂を参加被告とする参加申立書を裁判所に提出した。この申立ての内容は、X₁からX₂が相続した損害賠償請求権はX₃に譲渡されたので、X₃が当該損害賠償請求権を有する者であることの確認を求めること、並びに国及び宇治市

はX₃に賠償金を支払えというものであった。

これに対し、国及び宇治市は民事訴訟法66条1項に基づき、次のような異議を述べた。まず第1は、原告X₁から原告承継人X₂が相続により承継取得したのは被告国に対する損害賠償請求権だけで、被告宇治市に対する損害賠償請求権を承継取得していないから、参加原告X₃が原告承継人X₂からその譲渡を受ける余地がないということである。この点に関しては、本判決は主文で国だけでなく宇治市に対する損害賠償請求権がX₃に属することを確認すると判示したが、その理由は何も述べていない。この問題については、X₁のX₂に対する遺言の内容が本判決で明らかにされていないため、ここでその当否を論ずることができない。

次に、原告側は、X₂からX₃への損害賠償請求権の譲渡は訴訟追行を主たる目的としてなされたものであり、信託法11条「信託ハ訴訟行為ヲ為サシムルコトヲ主タル目的トシテ之ヲ為スコトヲ得ス」に違反すると主張し、X₃の参加申立てに異議を述べた。これに対し、X₂及びX₃は、X₁の本件訴訟の提起・追行には多くの支援者の援助があったのであり、X₂はこうした経過を踏まえて支援者の一人であるX₃にこの請求権を与える趣旨で譲渡したのであって、訴訟追行のため信託したものではなく、信託法11条に違反するものではないと反論した。この問題に対し、本判決は主文で、参加被告国及び同宇治市に対する損害賠償請求権がX₃に属することを確認すると判示し、その理由を次のように判示した。

「原告承継人〔X₂〕、参加原告〔X₃〕連名のその報告書(丙一)には、債権譲渡の理由として『私(原告承継人)は和歌山から京都に出ていくこともできませんから、権利をX₃(参加原告)に譲り渡します。』旨の記載があるが、その趣旨は、原告承継人は、兄である原告〔X₁〕の遺言で権利を承継したが、裁判を追行するほどの意思がないから、債権自体を完全に参加原告に譲り渡すという趣旨であることは明らかであり、これを、訴訟追行による最終的利益を自己に帰属させるとの前提で、参加原告をして訴訟追行をさせる便宜のために、信託的に債権譲渡をする趣旨であると解する余地

はないから、この債権譲渡が信託法 11 条に違反するという被告らの主張は採用することができず、したがって、これを理由とする参加原告の当事者参加申立てに対する被告らの異議も、理由がない。」

この判決の趣旨は、 X_2 から X_3 に対する損害賠償請求権の移転は、民法 466 条 1 項の債権の完全な譲渡であり、訴訟を行うことを目的とした信託の設定ではないということである。ところで、信託とは、「財産権ノ移転其ノ他ノ処分ヲ為シ他人ヲシテ一定ノ目的ニ從ヒ財産ノ管理又ハ処分ヲ為サシムルヲ謂フ」（信託法 1 条）である。すなわち、信託とは、ある人（委託者）から他人に対して移転その他の処分のなされた財産（信託財産）について、その他人（受託者）に一定の目的に従って管理又は処分をさせることである。したがって、信託というためには、①委託者から受託者に対して財産権の移転その他の処分がなされること及び②信託財産について受託者が一定の目的に従い管理又は処分をすることが必要である。

本事件においては、 X_2 から X_3 に損害賠償請求権の譲渡がなされているので①の要件を満たしているが、②の要件を満たしているかどうかは本判決文からは必ずしも明確ではない。 X_2 から X_3 に完全に損害賠償請求権が移転し、 X_3 自身の意思でこの請求権に基づく金銭の支払を求めて訴訟を追行しているのであれば信託ではないということになるが、 X_3 が X_2 の意思に基づいて金銭の支払を求める訴訟を追行しているのであれば信託であるということになる。訴訟の追行による利益が X_3 ではなく、 X_2 に帰属するということであれば、信託であることが明確になる。

この問題について、本判決は X_3 自身の意思に基づいて訴訟を追行し、訴訟の追行による利益が X_2 ではなく X_3 に属すると判断して、 X_2 から X_3 への損害賠償請求権の譲渡は信託ではないと判示した。しかし、信託法 11 条の訴訟信託の禁止の規定の趣旨が、弁護士資格もないのに他人の紛争に介入し、また円満な話し合いを拒否してむやみに訴訟に持ち込んで争う濫訴の弊害を防止することにあるとする⁸⁾と（田中他〔3〕55頁）、本事件のよ

うな場合もこのような趣旨に該当する場合もあると考えられる。

なお、 X_2 は損害賠償請求権を X_3 に譲渡したのであるから民事訴訟法 72 条本文の規定に基づいて、他の訴訟当事者の同意を得て訴訟から脱退することができたのであるが、本件訴訟においては国及び宇治市は上述のようにこの権利譲渡の可否を争ったため、 X_2 は訴訟を脱退することができなかった。そして、 X_2 も本件訴訟において国及び宇治市に対して X_1 から相続した慰謝料の請求をしたが、本判決は X_2 から X_3 へのこの権利の譲渡を認めたため、本判決はこの X_2 の請求を棄却した。

3 本件訴訟は国家賠償法に基づく損害賠償請求訴訟であり、同法 1 条 1 項の要件に関し、次の三つが争点となった。

- (1) 被告宇治市の福祉部長がした本件廃止決定が違法であるか否か。
- (2) 本件廃止決定以外にも、宇治市の担当職員と言動や措置に違法行為があったか否か。
- (3) X_1 が損害を被ったといえるか否か。

本判決は、(1)について本件廃止決定は違法であるとし、(2)については違法行為はないとし、(3)については X_1 は精神的損害を被ったと判示し、結局(1)及び(3)により X_3 の損害賠償請求を認めた。本判決の最大の争点はこの(1)であり、(2)及び(3)については法律上問題となる点は少ないので、本稿ではこれ以上言及せず、以下では専ら(1)の問題について論ずる。

本判決が本件廃止決定について違法であると判示した理由は、次の三つである。まず第 1 に、本件廃止決定の理由として通知書に記載されたのは、「傷病治ゆ」ということであるが、 X_1 の傷病は実際は治ゆしていなかったことである。第 2 は、被告らが本件廃止決定の真実の理由であると主張した「居住実態不明」という事実があったとはいえないことである。第 3 は、「居住実態不明」が生保法上保護廃止理由にならないことである。以下この順に解説を加える。

まず、上記の第 1 の理由については、II 判旨の 1(1)に引用したように、本判決は X_1 の傷病が治ゆしていなかったことを理由に、「傷病治ゆ」を理

由とする本件廃止決定は違法であると判示した（II判旨の1(2)参照）。被告らは、決定書に「傷病治ゆ」と記載したのは手続上の過誤であり、真実の理由は「居住実態不明」であると主張しており、被告らも傷病治ゆを本件廃止決定の理由とするには根拠が不十分であると認識していたものと考えられる。また、傷病が治ゆただけで生活保護を直ちに廃止するとするのは問題であり、傷病が治ゆした結果就労して生活費を得ることができるようになった段階で、保護を廃止するとするのが妥当であろう。

次に、被告らは本件廃止決定の真実の理由は「居住実態不明」であるとして本件廃止決定の理由を差し替えているが、このような理由の差し替えが許されるかどうかという問題がある。この問題について本判決は、II判旨の2(1)に引用したように、理由の差し替えに疑問の余地があるとはしながらも、居住実態不明という理由の適否の問題の検討に移っている。この問題に関し、仮に居住実態不明という事実があり、そのことを理由として本件廃止決定をすることが認められるならば、本件廃止決定によってX₁は損害を被らないことになるので、居住実態不明という本件廃止決定の理由の適否の問題の検討に移った本判決は、正当というべきであろう。

次に、上記の第2の問題——居住実態不明という事実があったか否かについて、本判決はII判旨の2(2)に引用したように、宇治市福祉部の係員Aが調査を尽くせばX₁の居住地は容易に把握できたとして、居住実態不明という事実があったとはいえないと判示した。本判決が認定した事実が真実であるとすれば、この判旨は妥当であろう。

最後に、上記の第3の問題——居住実態不明が、本事件の事実関係を離れて、そもそも生保法の保護廃止の理由になるか否か——について論ずる。本判決は、保護廃止決定をなし得る場合として生保法が明示するのは、同法26条1項の場合、28条4項の場合及び62条3項の場合の三つだけであるとして、居住実態不明という事由がこれらの条項による保護廃止の理由になるか否かを検討した。そして、本判決は、居住実態不明という事由はこ

の三つのいずれの条項による保護廃止の理由にならないと結論づけている。そこで、以下この三つの条項と居住実態不明との関係について検討する。

まず、生保法26条1項は、「保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなつたときは、すみやかに、保護の停止又は廃止を決定し……なければならない。」と規定している。この条文を文理的に解釈する限りでは、居住実態不明であるというだけでは「保護を要しなくなった」とはいえないため、一般的には居住実態不明を生保法26条1項に基づく保護廃止の理由とすることはできないと解される。しかし、居住実態不明であるため被保護者の生活実態が把握できず、したがって保護を要するか否かも把握できない場合がある。このような場合において、要保護性がないと推定して、保護廃止決定をすることが許されないか問題となる。しかし、この問題について、本判決は、生保法が制裁的な保護廃止決定を許容しているのは、保護廃止決定について厳格な手続的要件⁹⁾を課している生保法28条4項又は62条3項に基づく場合だけであり、同法26条1項はこのような制裁的な保護廃止決定を認めていないと判示した（II判旨の3(1)）。

以上の判旨は妥当であると考えられる。被保護者の居住実態が不明であるため要保護性が判断できないというのであれば、生保法27条により指導又は指示をして、それに従わなければ同法62条3項により保護を廃止すれば足りる。あるいは、同法28条の規定により調査を行い、この調査を妨げるような行為をした場合は同条4項により保護を廃止できるのであるから、居住実態不明という事実だけをもってしては、同法26条1項の「保護を必要としなくなった」と判定することはできないと解すべきである。

次に、生保法28条4項は「保護の実施機関は、要保護者が第1項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる。」と規定する。被告側はこの条項を根拠に、X₁

は立入調査に至る前提としての居住地を明らかにせず、実施機関による生活実態の調査を不可能にしたのであるから、生保法 26 条 4 項の廃止理由にあたると主張した。

これに対し、本判決は、II 判旨の 3 (2) に引用したように、被告らの主張は厳格に解すべき 28 条 4 項の文理に明らかに反するとして、居住実態不明は生保法 28 条 4 項による保護の廃止事由にあたらないと判示した。居住実態が不明であるとして調査をしようとしたのに、要保護者がそれを妨げた場合は、生保法 28 条 4 項に該当するといえるが、居住実態不明というだけでは同条同項に該当するとはいえず、判旨は正当である。

最後に、生保法 62 条 1 項及び 3 項は、保護の実施機関が、同法 27 条の規定に基づいて被保護者に対し指導又は指示したにもかかわらず従わなかったときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる」と規定する。したがって、居住実態不明のため指導又は指示をした場合はともかく、居住実態不明というだけではこの 62 条 3 項の規定に基づいて保護の廃止をすることはできないと解される。本判決はこの点明確に判示しなかったが、上記のことを当然のこととしていえると考えられる。

以上のように、本判決は居住実態不明は生保法 26 条 1 項、28 条 4 項及び 62 条 3 項による保護廃止の事由に該当しないと判示し、生保法は居住実態不明を理由として保護廃止できないと判示した。しかし、生保法はもう一つ保護の廃止をすることを認めていると考えられる。それは被保護者がその管理に属する福祉事務所の所管区域の居住地を離れ、別の福祉事務所の所管区域に居住地を定めた場合であり、この場合は、生保法 19 条 1 項によりいったん保護の廃止をし、新たに保護を開始することになる。しかし、居住実態不明によって所管の福祉事務所が不明確になったとしても、新たに他の福祉事務所が保護を開始するまでは、保護廃止をすることは妥当でないであろう。特に、本件の原告 X₁ はもともと居住地が不明ということで生保法 19 条 2 項の現在地保護されたものであり、居住実態不明ということだけをもって保護廃止をすることは妥当ではないと考えられる。

本判決は、II 判旨の 4 (1) に引用したように、本件廃止決定は、①その理由とした「傷病治ゆ」という事実がなかったこと、②被告らが真の理由とした「居住実態不明」という事由が存在しなかったこと及び③「居住実態不明」という事由自体が、生保法上保護を廃止しうる事由はないのに、これを理由として保護を廃止したことという三つの理由により、違法であると判示した。そして、II 判旨の 4 (2) に引用したように、福祉部長の本件廃止決定には重大な過失があるとして、X₃ による損害賠償請求を認めた。

4 本判決は「居住実態不明」という事由が生保法上保護廃止の理由とはならないと初めて判示し、この点にこの判決の意義がある。また、本判決は、保護を廃止するには生保法上の厳格な手続に従って行すべきことを判示し、国民の健康で文化的な最低限度の生活を保障する生保法に基づく保護を安易に廃止することを戒めたという意味でも意義がある。

近年生活保護行政の末端では保護の開始や停・廃止について濫救の防止のため厳しい態度がとられていると報じられているが、生活保護は国民の最後のよりどころであるため、漏救の防止にも最大限の努力が払われる必要がある。そして、保護の実施機関は要保護者・被保護者の死命を制し得る地位にあることを十分肝に銘じ、その業務の遂行に当たり慎重にかつ暖かい心をもって行う必要がある。その意味で、本判決は頂門の一針としての意義を有するものといえよう。

注

- 1) 生活保護法 19 条 1 項は保護の実施機関を都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長と定めているが、同条 4 項の規定に基づき保護の実施機関は保護の決定及び実施に関する事務をその管理に属する行政庁に委任することができる」とされている。
- 2) 生活保護の事務は都道府県知事等に対する国の機関委任事務であり、都道府県知事等の保護の実施機関が他人に損害を与えた場合は、国家賠償法 1 条 1 項に基づき国が賠償しなければならない(阿部〔1〕55頁)。ただし、同法 3 条 1 項は違法な行為を行った公務員の俸給等を負担する者も損害を賠償しなければならないことを規定し

ているため、宇治市の福祉部長の違法な行為については宇治市も損害賠償責任を負う。

- 3) 生保法の規定に基づき保護の実施機関がした処分の取消しの訴えは、当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ提起することができないとされているが(生保法69条)、本件訴訟は処分の取消しの訴えではなく、国家賠償法に基づく損害賠償請求訴訟であるので、本件訴訟はこの審査請求前置主義に反するものではない。なお、 X_1 による審査請求はなされたようであるが、その結果については本判決からは明らかではない。
- 4) 朝日訴訟上告審判決(最大判昭和42年5月24日・民集21巻5号1043頁)、第2次藤木訴訟控訴審判決(東京高判昭和59年7月1日・判タ531号101頁)及び同上告審判決(最判昭和63年4月19日・判タ669号119頁)並びに本村訴訟第1審判決(札幌地判平成元年5月1日・判時1333号146頁)及び同控訴審判決(札幌高判平成3年6月26日・判時1427号40頁)。ただし、宮訴訟控訴審判決(東京高判昭和56年4月22日・行集32巻4号593頁)は、死亡した原告の妻に訴訟の承継を認めている。
- 5) 原告らがこのようなことを考慮したことについては、本件訴訟の当初の原告側代理人である竹下義樹弁護士による解説がある(竹下〔2〕35頁)。以下で述べる原告らの訴訟形態選択の事情も、同論文による。
- 6) ただし、慰謝料は精神的苦痛を被った本人の慰謝を目的とするものであるから本来一身専属的であり、一身専属権は相続できないとする民法896条ただし書の規定により相続できないとする考えもあり得る。しかし、判例・通説は慰謝料の相続を認めているようである(前田〔4〕398頁、森島〔5〕361頁以下、最大判昭和42年11月1日・民集21巻9号2249頁。ただし、これは生命侵害に係る慰謝料の相続についての判決であり、かつ、慰謝料請求権が一身専属権であることを強調する4名の少数意見が付けられている。生命侵害に係る慰謝料請求権の相続については、近時否定説が有力になりつつある。)。なお、東京地判昭和46年11月30日・判タ274号287頁は、慰謝料請求権は金銭債権として具体化したときにの

み譲渡性が認められるとしている。

- 7) X_1 には2人の子がいたが、 X_1 の生存中から交流がなかったため、 X_1 の実弟 X_2 が相続人として選ばれた(竹下〔2〕38頁)。
- 8) 田中他〔3〕56頁は、信託法11条の規定の趣旨について、本文で掲げた理由に疑問を呈し、他人の紛争に介入して社会的に不当と思われるような利益を追求し、しかも国家の裁判制度を巧みに利用するのを抑えようとするのがこの規定の趣旨ではないかと述べている。そして、判例を分析した結果、訴訟信託か否かは、①債権譲渡と訴訟提起とが時間的に接近していること、②原告が弁護士まがいの仕事をして利益を得ていること、③平穏で妥協的な話し合いを避けて高圧的で強硬な態度に出ていること、④債権取立ての便宜的手段として巧みに訴訟が利用されていることなどの認定事実から判断されているようであると述べている。
- 9) 厳格な要件とは、生保法28条4項については、立入調査に際し保護の実施機関の吏員は身分を証する証票を携帯し、請求があった場合にはこれを呈示することが義務づけられていることである(同条2項)。62条3項については、まず書面によって行った指導又は指示に従わなかった場合に限定され(生保法施行規則18条)、その廃止決定に至る手続としても、あらかじめ処分しようとする理由、弁明すべき日時及び場所を通知した上で、被保護者に弁明の機会を与えねばならないとされていることである。

引用文献

- 〔1〕 阿部泰隆『国家補償法』、有斐閣、昭和63年
- 〔2〕 竹下義樹「生活保護の違法な廃止と国家賠償責任」『賃金と社会保障』No.1118、平成5年11月下旬号
- 〔3〕 田中 實・山田 昭『信託法』、学陽書房、平成元年
- 〔4〕 前田達明『民法VI₂(不法行為法)』、青林書院、昭和55年
- 〔5〕 森島昭夫『不法行為法』、有斐閣、昭和62年(ほり・かつひろ 上智大学教授)