

社会 保 障 法 判 例

大 原 利 夫

生活保護開始申請書の交付拒否等に対する国家賠償法上の損害賠償請求が認められた事例

大阪地方裁判所平成13年3月29日判決(平成11年(行ワ)第18号生活保護決定処分取消等請求事件)

I 事案の概要

1 原告Xは、身体障害者手帳1級1種の交付を受けていた。昭和60年9月22日から枚方市内の重度身体障害者更生援護施設(以下「施設」という。)に入所していたが、平成8年2月28日に退所し、その後は大阪市生野区において一人で生活していた。被告は大阪市生野区福祉事務所長Y₁と大阪市Y₂である。

2 Xは平成8年3月1日、障害者介護人と共に生野区福祉事務所生活保護課において生活保護の申請について相談し、同課の相談員から、保護の開始に必要な書類を持参するよう指示された。

3 Xは平成8年4月1日、同課の別の相談員Aに対して以前に指示されていた書類を提出し、生活保護を申請するため申請書の交付を求めた。これに対しAはXの親族による扶養義務者申告書と扶養義務照会回答用紙の提出を求め、扶養義務者の回答が確認できない限りは申請書を交付することができないと述べて、Xの求めに応じなかった。

Xが福祉事務所を去った後、AはXの承諾を

得ることなく施設に電話をかけ、Xが正式に退所したかどうか問い合わせ、正式に退所したとの回答を得た。

4 Xが同年4月17日にY₁及びAと面談をした際、Y₁らはXに生活保護開始申請書を交付し、申請書を提出するよう求めた。Xは福祉事務所の相談員の権限等について質問する通知書をY₁に送付していたが、その回答が得られるまでXは申請書を提出しないとして提出を拒否した。

5 Xは平成9年3月24日、申請日を平成8年4月1日と記載した生活保護開始申請書等を提出した。Y₁は、平成9年4月1日、月額19万4880円を支給する保護開始の決定をし(保護開始日は平成9年3月24日)、保護決定通知書によりXに通知した。

6 以上の経過を踏まえて、XはY₁が同日を保護開始日とせずに本件決定をしたことが違法であるとして、Y₁に対して本件決定を取り消して平成8年4月1日を保護開始日とする決定を行うことを求めた。

その他に、XはAが生活保護開始申請書の交付を拒否したことは親の扶養を受けないというXの自己決定権の侵害にあたり、Aが施設に対して調査したことはプライバシー権の侵害にあ

るとして、Y₂に対し、国家賠償法1条1項に基づき損害賠償の支払いを求めた。

II 判 旨

1 「生活保護法(以下「生保法」という。)には、保護の開始の申請について書面によらなければならない旨の規定はなく、同法の委任を受けた施行規則(以下「規則」という。)2条1項も、申請書の提出を申請の要件とするものではないと解される。申請書の作成及び提出が申請の要件でないことは被告らも認めるところである。したがって、Xは申請意思を有してAに対してその意思の表示行為をしたのであるから、Xは、平成8年4月1日に保護の開始の申請をしたと認められる。」

「Y₁は、遅くとも平成8年4月17日の時点では、Xは平成8年4月1日に口頭で保護開始の申請をしており、同日の時点でXが要保護状態にあったことを認識していたものと認められる。したがって、Y₁としては、4月1日に申請がされたことを前提として、速やかに同日を保護開始日とする保護決定を行うべき職務上の義務を負っていたというべきであり、にもかかわらず、同月17日にXに申請書を交付してその提出を促しただけで、平成9年3月24日付けの申請に基づいて本件決定を行うまで、保護決定の措置をとらなかったのであるから、Y₁は、職務上の義務に違反し、かつ、そのことにつき少なくとも過失がある。」

「Xは、Y₁の職務上の前記義務違反により、平成8年4月1日から平成9年3月23日までの生活保護費を受領することができなかったものであるから、前記義務違反により、前記生活保護費相当額の150万25円の損害を被ったものと認められる。」

2 「要保護者が実施機関の担当者の説明や助言指導に対して納得せず、これと異なる見解を主張したとしても、これを理由として生活保護開始申請書を交付せず、保護開始の申請を受理しないことは、保護申請時の助言指導として許容される

範囲を明らかに逸脱するものであり、申請書の交付拒絶、保護開始申請の受理拒絶の行為は国家賠償法上違法というべきである。」

「したがって、Aの前記行為は、保護の実施機関の担当者としての職務上の義務に違反する違法な行為であり、かつ、その点につき過失があるというべきであり、Xは、Aの前記行為により、迅速・適正に保護を受ける権利を侵害されたと認められる。」

「Xの精神的損害に対する慰謝料としては、30万円が相当であると認められる。」

3 「Aが問い合わせた行為は保護の実施機関が行うべき調査の範囲に属するものとして適法であったと解される。」

4 「Aは、問い合わせの際、Xが施設に対してどのような理由を告げて退所したかという事実を知ったのであるが、この程度の事実を知ったことにより、Xのプライバシー権(自己情報管理権)が侵害されたものと認めることはできない。」

III 解 説

1 生活保護制度の実務においては、申請の際に申請書の提出が求められている。

「生保法実施における標準事務処理方式について」(昭和28年4月1日社乙発第48号)によると、まず、受付の段階において来訪者を用向によって分け、保護を受けようとする者は、面接室に案内し、来訪者の生活状態等の聴取、法の趣旨・保護要件等の説明の後、保護申請の意思を確認し、申請の意思を有する者については申請諸用紙を交付して保護申請書を受領することになっている。

申請書の提出を求める法的根拠となっているのは規則2条1項である。同項には「保護の開始又は保護の変更の申請は、左に掲げる事項を記載した書面を提出して行わなければならない」として、申請書の提出による申請方法が明記されている。

しかし、本判決は申請書の提出は申請の要件ではないとして口頭による申請を有効な申請と認めており、申請書の提出を求めてきた実務に大きなインパクトを与えるものといえる。

また、保護の実施機関が来訪者に保護申請書を故意に渡さないといったことが以前から問題として指摘されていたが¹⁾、本判決は申請書の交付拒絶行為等を国家賠償法上違法であると断じており、この点でも大きく注目される。

2 本件の中心的な問題は、申請書の提出は申請の要件か否か、すなわち生活保護の開始申請は必ず書面で行わなければならないのか、それとも口頭など書面以外でも申請ができるのかということである。この点判旨は、申請書の提出は申請の要件ではなく、このことは被告らも認めていると述べているが、まず、この点につき検討する²⁾。

生保法7条は「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基づいて開始するものとする」と規定して、要保護者等に保護請求権を付与して、申請保護の原則を定めている。

そもそも申請とは、許可・認可・免許など自己に対してなんらかの利益を付与する処分を求める行為であると定義される。申請は申請者による一種の意思表示であり、原則として契約の申込みにおける意思表示と同様に、申請が客観的に行政庁の了知しうる状態に置かれたとき、すなわち行政庁の支配圏内に置かれたときに申請がなされたものとみなされる。生活保護給付の決定は処分にあたり、生活保護給付の申請も、この申請に含まれる。

生保法には、どのような申請手続きが必要とされるのかに関する規定がないので、申請が一種の意思表示である以上、口頭によって申請意思が表示されれば十分であって、規則が書面による申請手続きを定めることはできないようにも思われる。

しかし、生保法84条は「この法律で政令に委任するものを除く外、この法律の実施のための手続その他その執行について必要な細則は、厚生労働省令で定める」と規定し、これを受けた規則2条1項が、申請は書面を提出して行わなければならないとし、かつ、その書面には、①申請者の氏名及び住所又は居所、②要保護者の氏名、性別、生年月日、住所又は居所、職業及び申請者との関係、③保護の開始又は変更を必要とする事由が記

載されていないと規定する。

申請書の提出は申請の要件か否かという問題につき、見解は大きく二つに分けられる。文書の形式を整備しなければ有効な申請ではないとするもの³⁾と、口頭など書面以外による申請も有効な申請であるとするもの⁴⁾との二つである。

文書の形式を整備しなければ有効な申請ではないとする見解は、規則2条1項を根拠に、所定の事項を記載している書面による申請でなければ申請としての効果はなく無効であるとする。

これに対して口頭など書面以外による申請も有効な申請であるとする見解は、下位規範の規則で生保法の定める申請権の制限はできず、規則2条1項は行政手続き上の便宜以上のもではなく、申請の意思が実施機関に到達すれば効力が生ずるとする。判旨もこの見解をとるが、この見解には若干の疑問がある。

この見解は、生保法のなかに保護の開始の申請は書面によらなければならない旨の規定がないことを理由とするが、生保法には「保護の開始又は変更を必要とする事由」(規則2条1項3号)を示さなければならない旨の規定もないので、この見解によれば規則はこの点においても生保法の定める申請権を侵害することになる。最終的には、生保法のなかに申請手続きに関する規定がないので、規則で申請に関する手続きを一切定められないこととなる。

このように生保法84条があるにもかかわらず規則は申請に関する手続きを定められないとすれば、84条は各種の手続きのうち申請を除外した手続きにつき委任するものであると解するほかないが、このように解することができるであろうか。

この点、生保法84条は旧生保法9条に対応するものであるが、この旧生保法9条は「この法律で定めるものの外、保護施設の設置、管理、廃止その他保護施設に関して必要な事項は、命令でこれを定める」と限定的に委任するに過ぎなかった。それが現行生保法84条において全般的な委任規定へと変わったのである。このような限定的な委任から全般的な委任へとという流れを考えると、申請を除外して限定的に解するのではなく、生保法

84条は申請に関しても一定の手続きを下位規範で定めること、そのこと自体を除外するものではないと解すべきである。

したがって、口頭による申請手続きを保障する規定が生保法にある場合はともかく、保護の開始の申請は書面によらなければならない旨の規定が生保法の中にないことを理由として、口頭による申請も有効な申請であるとする見解を導くことには慎重であるべきであろう。

一方、規則2条1項があるからといって、文書の形式を整備しなければ有効な申請ではないと直ちに結論づけることはできない。というのも、規則はどんな手続きでも無条件に定めることができるわけではなく、法律の委任する範囲においてのみ定めることが許されるからである。

この点につき検討すると、生保法7条に規定する申請があった場合における保護の実施機関の処理手続きが生保法24条で定められているが、同条は保護の実施機関の便宜・専断による処理を防止し、迅速・確実な処理を図るために設けられたものである⁵⁾。したがって、当然に申請手続きは、迅速・確実に行えるものでなければならず、迅速・確実に行えない申請手続きを規則で定めることは委任の範囲を超えることとなる。

申請意思の表示が曖昧な言葉を用いて口頭で行われた場合などを考えると、申請を書面で行うことは「確実」という点で大きな利点がある。また、意思を書面にすることは通常、さほど手間のかかるものでもない。よって、書面の提出を申請の要件とすることは原則として委任の範囲内にあると解される。規則2条1項の定める記載事項も「極めて簡単」⁶⁾に3項目とされており、この程度の記載を要件とすることも委任の範囲内にあると考えていいであろう。

しかし、目の不自由な人や手に障害のある人など、筆記能力がなく又は欠けているために申請意思を書面にすることが困難な人にまで書面の提出を要件とすることは、申請手続きに求められる迅速性を著しく阻害するものであり、委任の範囲を超えるべきであろう。

以上の検討の結果、立法政策論としてはともか

くとして、現行法の解釈としては、原則として書面の提出は申請の要件であると解される。ただし、申請意思を書面にすることを困難とする特段の事情のある場合は、申請意思と記載事項を口頭で述べて行うなど書面以外による申請も有効な申請となると解すべきである。

なお、規則2条1項は所定の用紙によることまでを要件とするものではないが⁷⁾、仮に所定の用紙によることが規則で定められた場合は、申請するか否かの判断を用紙交付者に実質的に委ねてしまうことになり、申請保護の原則の趣旨⁸⁾に反するので、申請書交付請求権が要保護者等に法律上明確に保障されない限り委任の範囲を超えると解される。

そこで、本件を検討すると、Xは身体障害者手帳1級1種の交付を受けており、申請意思を書面にすることを困難とする特段の事情があるといえるのかどうか、さらに検討が必要であったと思われる。仮にXに筆記能力が十分にあった場合は、平成8年4月1日に申請がなされたことと認定することは困難であろう。

3次に、判旨はAが生活保護開始申請書を交付せず、保護開始の申請を受理しないことは迅速・適正に保護を受ける権利を侵害するとして、国家賠償法上の違法性と過失を認めているので、この点について検討する。

判旨は、前述したように口頭による申請も有効な申請であると解している。とすれば、要保護者等が申請書の交付を請求する意味はなく、申請書の交付を拒否したとしても違法と評価することはできないのではないかと疑問が生じる。

この点、申請の要件を判旨のように解したとしても、福祉事務所の担当者がXに対して、申請は所定の申請書を提出する方法で行う旨の説明を行ったうえで申請書の交付請求を拒絶した場合は、国家賠償法上の違法性を認めるべきである。なぜならば、一般の市民は生活保護の申請手続きについて詳しくはなく、福祉事務所の担当者の説明に頼るのが通常であり、当該説明の結果、Xは所定の申請書を提出するほかに申請の方法はないと思いついたため、申請できなくなったと考えられ

るからである。このような結果を引き起こすような助言指導は相当とはいえず違法性が認められる。Aの助言指導が当該結果を違法に惹起させることはA自身も十分予見できたはずであり、少なくとも過失が認められる。

なお、実施機関は規則2条4項に基づいて申請書以外の書面の提出を求めることができる。しかし、単に提出を求めることを超えて、提出がないことを理由に申請を受理しないことは申請権の侵害となり(行政手続法7条)、その提出が申請の要件であるかのような助言指導を行うことは、本件の申請書の交付拒絶と同様に国家賠償法上、違法と解される⁹⁾。

判旨は精神的損害として30万円を認めているが、仮に平成8年4月1日に申請が行われなかったと認定され、Aの行為の違法性が認められる場合は、Aの行為がなければXは平成8年4月1日に申請できたはずであるから、扶養や要保護状態等に関する判旨の認定を前提とすれば、同年4月17日に申請書を交付されるまでの間に受給できていた給付相当額も損害として主張することができると思われる。

注

- 1) 佐々木1984, p. 12。
- 2) この点につき、直接判示した他の裁判例は見あたらない。なお、恩給請求者が提出した請求書を適法な裁定申請書と認めなかった裁判例として東京高判昭和39年1月29日行集15巻1号143頁がある。
- 3) この見解をとるものとして、「新版・社会福祉学習双書」編集委員会編2001, p. 80, 加藤・菊池・倉田・前田2001, p. 289, 小山1951, p. 395

がある。

- 4) この見解を取るものとして、田畑1999, p. 40, 榎井1991, p. 326, 古賀1997, p. 139, 荒木1988, p. 239, 清正・良永2000, p. 274がある。
- 5) 小山1951, p. 390を参照。
- 6) 木村1951, p. 38。
- 7) 立法者意思として、小山1951, p. 395を参照。
- 8) 生保法7条において申請を強制するのではなく個人の意思にかからしめるのが合理的であるとして、申請保護の原則が採用されたことを考えると、申請するか否かの判断が要保護者等以外の者に委ねられてしまうような手続きを定めることは法律の委任の範囲を超えることとなる。
- 9) 「生活保護の適正実施の推進について」(昭和56年11月17日社保第123号)は、申請者等から各種の書面を提出させるなどの措置をとることを実施機関に求めているが、本来申請後に行われるべき給付要件の審査を実質的に申請前に行うために申請書を受け取らないことは申請権の侵害にあたる。

参考文献

- 佐々木富士松(1984)「事前審査しないと申請用紙は渡さない」『賃金と社会保障』No. 901。
「新版・社会福祉学習双書」編集委員会編(2001)『公的扶助論』, 全国社会福祉協議会。
加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子(2001)『社会保障法』, 有斐閣。
小山進次郎(1975)『改訂増補 生活保護法の解釈と運用(復刻版)』, 全国社会福祉協議会。
田畑洋一(1999)『公的扶助論』, 学文社。
榎井常喜編(1991)『社会保障法』, エイデル研究所。
古賀昭典編著(1997)『現代公的扶助法論』, 法律文化社。
荒木誠之編(1988)『社会保障法』, 青林書院。
清正寛・良永彌太郎編著(2000)『論点 社会保障法(第2版)』, 中央経済社。
木村忠次郎(1951)『生活保護法の実務』, 時事通信社。

(おおはら・としお 法政大学兼任講師)