

社会 保障 法 判 例

秋 元 美 世

難聴のため周囲の人とのコミュニケーションが困難なので、施設収容による生活保護ではなく居宅での保護を求めた要保護者に対し、住居を持たない者は居宅保護ができないと収容保護決定をしたのは違法であるとして、収容保護決定の取り消しを命じた事例（佐藤訴訟）

大阪地方裁判所平成14年3月22日判決（平成10年（行ウ）第72号生活保護開始決定取消等請求事件）『賃金と社会保障』1321号10頁

I 事実の概要

1 野宿生活をしていた原告X（昭和7年3月生まれ）は、被告Y（大阪市立更生相談所長¹）による生活保護開始決定を受け、平成8年5月17日から更生相談所の付属施設である一時保護所に入所し、その後さらに保護変更決定を受け、同年6月19日からは社会福祉法人の経営する更生援護施設A寮に入所したが、同年11月下旬頃、A寮を退所したい旨の意向をA寮の職員に伝えた。その際職員は、原告から事情聴取をしたが、居宅保護への変更が可能である旨の説明はしなかった。原告Xは、同年12月3日、A寮を退所した。被告Yは、Xに対し、退所を理由として保護廃止決定をした。

2 その後また、野宿生活を送るようになったXは、保護の申請を行い、Yは、平成9年1月30日、一時保護所で収容保護を行う旨の保護開始決定をし、同年3月12日、前記とは別の社会

福祉法人の運営する更生援護施設B寮で収容保護を行う旨の保護変更決定をした。原告は、上記決定に従い、一時保護所及びB寮に入所し、同年4月、大阪市から補聴器の給付を受けるために聴力の検査を受けたが、給付の基準を満たさないと判断され、補聴器の支給を受けることはできなかった。

その後、原告は、補聴器のないままB寮で生活したが、同年8月14日同施設を退所した。B寮退所に先立ち、同年7月ころ、原告は同寮職員に対し、退所したい旨の意向を伝えた。その際、職員は原告に対し、事情聴取をしたが、居宅保護への変更が可能である旨の説明はしなかった。XがB寮を退所した際、被告Yは、Xに対して退所を理由として保護廃止決定（以下、A寮を退所した際の保護廃止決定と併せて「本件廃止決定」という）をした。

3 退寮したXは、その後、寮生活の間に蓄えた所持金もつき、野宿することになった。Xは、平成9年10月16日から20日にかけて、更生相

談所の職員に対し、難聴のため集団生活についていけず、施設での生活に強いストレスを感じることを理由に、居宅での生活保護を希望する旨述べ、同月20日、被告Yに対し、その旨を記載した生活保護開始申請書を提出した。これに対し、被告Yは、同年11月5日付で、一時保護所での生活扶助(收容保護)を開始する旨の本件收容保護決定をした。しかしXは一時保護所に出頭しなかった。

4 原告Xは、本件收容保護決定後、平成9年11月10日まで法外援助(法に基づかない、自治体独自の援助事業)として法38条2項所定の救護施設であるCケアセンターに宿泊した後、同月11日に同市内において賃貸住宅を借りて生活し始め、同月12日(本件收容保護決定の7日後)、D区福祉事務所長に対して、生活保護開始申請をした。D区福祉事務所長は、原告に対し、同日付で居宅保護を行う旨の保護開始決定をした。

5 原告は、平成9年11月12日、本件收容保護決定を不服として、大阪府知事に対し、審査請求(以下「本件審査請求」という)をした。大阪府知事は、平成10年11月16日、本件審査請求を棄却する旨の裁決をした。

6. そこでXは、①2回にわたり收容保護を受けていたが、その施設からそれぞれ退所した際に、被告Yが、正当な理由なく生活保護を廃止し、Xに野宿を余儀なくさせた、②上記各退所の際に、被告Yが、居宅保護についての調査義務・説明義務を怠ったことにより、Xの居宅保護への保護変更の可否等の決定を受ける権利及び居宅保護の受給権を侵害した、③被告Yが、居宅保護を希望したXに対し、一時保護所への收容保護を内容とする生活保護開始決定(本件收容保護決定)をした、④被告大阪府は、本件收容保護決定を不服とする審査請求を放置した、として、被告Yに対して本件收容保護決定の取消しを、また被告大阪府に対して、①、②、③の行為によってXが被った精神的損害並びに本件收容保護決

定により居宅保護を受けられず、出捐を余儀なくされた敷金及び家賃相当額の損害の国家賠償を、さらに被告大阪府に対し、④の行為によりXが被った精神的損害の国家賠償、を求めた。

判決は、本件收容保護決定の取消しを求めた原告の請求には理由があるとして、原告の主張を認めたが、被告大阪府に対する請求及び被告大阪府に対する賠償請求は、いずれも理由がないとして棄却した。

II 判 旨

1 本件收容保護決定を取り消す法律上の利益の有無について

「被告Yは、本件收容保護決定は、その翌日に取り消されていること……を理由に、原告には本件收容保護決定を取り消す法律上の利益がないと主張する。」

「收容保護決定に応じないとの一事をもって、弁明の機会を与えることもなく、いったん開始した保護を廃止することは許されないものと解される。被告相談所長の主張する取消しは、この手続を潜脱して、取消しの名の下に本件收容保護決定を廃止するものであるから、無効と解すべきである。」

2 本件各廃止決定の違法性

「被保護者が保護を辞退した場合には、保護の実施機関は、保護の廃止によって直ちに急迫した状況に至ると認められない限り、保護を継続する義務を負うものではなく、法26条にいう『保護を必要としないとき』に当たるものとして、保護を廃止することができる」と解するのが相当である。……認定事実によれば、原告は、Aを退寮したときも、B寮を退寮したときも、保護を辞退したものと認めることができる。」

3 被告Yが居宅保護について指導・調査、説明をしなかったことの違法性について

「更生施設に收容されている被保護者が退寮を希望した場合において、被告Yは、被保護者の

真意等の調査を行うに当たり、被保護者につき新たな内容の保護への保護変更の可能性があると認められるときは、保護変更申請権を保障するため、当該保護の内容につき説明する義務があると解される。

しかし(当時の大阪市の更生相談所においては)、施設に収容されている被保護者に対する敷金給付の運用は、……「法令又は管理者の指示により社会福祉施設から退所するに際し帰住する住居がない場合(当該退所が施設収容の目的に達したことによる場合に限る)」に該当しないとして、敷金給付による収容保護から居宅保護への変更は行わない取り扱いであったことが認められる。このような運用の実情の下においては、被告Yが退寮を希望する原告に対する調査を実施したとしても、原告について居宅保護への変更が可能であると認識したとは考えられず、また、認識しなかったことにつき過失があるともいえない。したがって、被告相談所長が居宅保護について説明しなかったことにつき注意義務違反があるとはいえない。」

4 本件収容保護決定の違法性について

「(生活保護)法30条1項の趣旨に照らすと、要保護者が現に住居を有しない場合であっても、そのことによって直ちに同項にいう『これによることができないうき』に当たり、居宅保護を行う余地はないと解することは相当ではない。」

「認定事実によれば、被告Yは、住居を有しない要保護者に対して居宅保護(金銭給付による住宅扶助及び生活扶助)を行うことはできないとの法解釈を前提として、本件収容保護決定を行ったものと認められる。

しかし、現に住居を有しないとの一事をもって居宅保護を行うことができないと解すべきでないことは前記のとおりである。したがって、被告相談所長は、住居を有しない要保護者に対する保護の内容を決定するにつき、必要な裁量判断を行わず、誤った法解釈を前提として本件収容保護決定を行ったものであり、この点において、本件収容保護決定は違法というべきである。」

5 本件裁決が請求から約1年を要したことの違法性について

「(定められた)期間内に裁決がされなくとも、審査庁が不当な目的の下に裁決を遅延させた等の特段の事情のない限り、国家賠償法上違法になるものではないと解される。そして、本件においては、……本件審査請求につき本件裁決がされるまでに約1年を要したことにつき、前記特段の事情は認められず、したがって、本件裁決の遅延は国家賠償法上違法であるとまではいえない。」

6 原告の損害について

「(上記のとおり)原告に対して居宅保護について説明しなかったことに注意義務違反があるとは認められない。そうすると、前記認定の事実関係の下において、仮に被告相談所長が原告の退寮希望の事実を知り、法25条2項に基づく調査を行ったとしても、その結果、原告が居宅保護への保護変更を申請し、これに基づいて居宅保護への保護変更が行われたであろうとは認めがたいというべきである。したがって……(被告相談所長の義務違反により)原告の保護受給権や保護変更の要否等の決定を受ける法律上の利益が侵害されたことと認められることはできない。」

III 解 説

1 本件訴訟の背景

野宿生活者(ホームレス)に対する生活保護法の運用に関しては、これまでしばしば次のような3つの問題の存在が指摘されてきた。すなわち、第1に住所不定を理由に保護をしないこと、第2に稼働能力があること(65歳未満で疾病がないこと)を理由に保護をしないこと、第3に住宅保護ではなく施設での収容保護しかないという問題である²⁾。もっともこのうち、第1、第2の問題については、国もそのような法運用の問題性を指摘するようになってきた。例えば、2001年3月の生活保護関係全国係長会議において、「いわゆるホームレスに対する生活保護の適用については、単に住居地がないことや稼働能力があることのみ

をもって保護の要件に欠けるということはなく、真に生活に困窮する方々は、生活保護の対象となるものである」といった指摘を行っている³⁾。しかしながら第3の問題については、收容保護主義を前提とする運用を国は基本的に変えていない⁴⁾。本件訴訟は、この收容保護主義の違法性を問うものである。

本件では、次の5点が争点となった。すなわち、①本件收容保護決定を取り消す法律上の利益の有無、②本件各廃止決定及びこれに際して被告相談所長が居宅保護について調査・指導、説明をしなかったことの違法性、③本件收容保護決定の違法性、④本件裁決が本件審査請求から約1年を要したことの違法性、⑤原告の損害である。このうち、收容保護主義の問題に直接関わるのは、①と③の争点である。そこで以下では、この2つの争点を中心に解説を加えることにしたい。

2 本件收容保護決定を取り消す法律上の利益の有無

この点について被告行政庁は、本件收容保護決定が既に被告によって取り消されているので、原告には決定の取消しを求める法律上の利益はないと主張している。問題は、收容保護決定の取消しが有効に成立しているかどうかである。判決は、判旨で示したように、收容保護決定の取消しが無効であり、原告には取消しを求める法律上の利益があるとした。ここで注目すべきは、聴聞・理由付記などの手続的要請との関係で、取消しを無効とした点である。つまり聴聞等は、原告の意に反する收容保護決定の取消しの場合のように、相手方に不利益を及ぼさないときには必要ないとする行政の主張に対して、判決は「(生活保護が弁明手続を置いているのは)法30条2項が被保護者の意に反して入所を強制することを禁止していることを受けて、收容保護を拒否する要保護者ないし被保護者が、意に反する收容保護を受け入れるか、さもなければ保護を受けることを断念するかという選択を強いられる事態を可能な限り避けるために、要保護者ないし被保護者に弁明の機会を与えたものであり、保護の実施機関としては、弁

明の結果に基づいて要保護者ないし被保護者の実情を再度調査した上で、保護廃止が真にやむを得ないか、要保護者の実情により適合した内容の保護に変更すべきであるかを検討すべきである」としたのである。

かつて福祉給付は、権利ではなく恩恵的利益としての特権 (privilege) としてとらえられた段階があった。特権論的な考え方によれば、福祉給付に関しては、様々な条件を自由につけることができ、その条件が嫌な者に対しては、給付をしなくてよいとされた。なぜなら給付をしなくても、それは元のままということであり、その者の権利は何ら侵害されていないからというのが理由である。もちろん今日こうした考え方が、ストレートに持ち込まれることはさすがになくなったが、それでも公的扶助に関しては、この種の特権論的な考え方が入り込みやすいところがある。「意に反する收容保護を受け入れるか、さもなければ保護を受けることを断念するかという選択を強いられる事態」というのは、まさにそうした特権論的な面が現れ出たものといえよう。その点で、手続的保障の重要性を指摘し、そうした特権論的な要素が入り込むのを明確に否定した本判決の意義は大きいと考えられる⁵⁾。

3 本件收容保護決定の違法性

生活保護法30条1項は、居宅保護を原則とし、但し書きで收容保護を例外的に認めている。そして例外が認められる場合としては、①居宅保護によることができないとき、②居宅保護によっては保護の目的を達しがたいとき、または③被保護者が希望したとき、が想定されているのである。この但し書き規定が生活保護法に置かれた経緯については、小山が次のような解説を加えている。すなわち、「收容保護はどのような場合に行うべきかという点については、これを本人の希望する場合に限るか、或いは本人の意思を問題とせず保護の目的を達する為に必要と認める場合に行うべきものとするかという点が議論されたのであるが……これら二つの相反する立場から慎重に検討された結果、原則としては後者の考え方に立ち法文

を整理するが、被保護者の立場を能う限り尊重する建前に立ち条文の表現も具体的で明確であるようにする事に意見が一致し、初め原案に『但し、保護の目的を達するために必要があるときは、』とあったのを、『これによることができないとき、これによっては保護の目的を達しがたいとき、』と稍々抑制的な表現に改め、いずれでもよい場合は、『被保護者が希望したとき』に限り収容保護を行うことになったのである。(小山, 1951, p. 434)

問題は、本件が、この但し書き規定に該当するとした行政庁の決定(収容保護決定)に、違法性がなかったかどうかである。これについて被告行政庁側は、①住所不定の居宅を有しない単身者については、原則として収容保護を行うとするのは、法30条1項の趣旨に照らして合理性を有している、②厚生省の通知が、住所を有しない要保護者への住宅扶助(より正確には「敷金給付」)を認めていない点をあげ、その正当性を主張している。

これに対して判決は、まず①との関係で、「(居宅保護を原則とする30条1項の趣旨は)生活に困窮するすべての国民に対して必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長するという生活保護法の目的(法1条)に鑑み、被保護者の生活の本拠である居宅において保護を行うという居宅保護が法の目的により適うものであるとの考慮によるものと考えられる。このような法30条1項の趣旨に照らすと、要保護者が現に住居を有しない場合であっても、そのことによって直ちに同項にいう『これによることができないとき』に当たり、居宅保護を行う余地はないと解することは相当ではない」とした。

また②に関して判決は、「(被告の)援用する246号通達(昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会・援護局長通達)や34号通達(昭和38年4月1日社保第34号厚生省社会・援護局保護課長通達)も、現に住居を有しない要保護者に対する住宅扶助の可能性を否定する趣旨と解することはでき(括弧内引用者)ないとしたうえで、住居を有しない要保護者に対して金銭給付の方法による住宅扶助を認めている通知(昭和50年2月7

日社保第25号厚生省社会局長通知「雇用情勢急迫下における生活保護法の実施等について」が存在していること、さらに東京都、横浜市、川崎市、広島市、神戸市などにおいて、本件収容保護決定当時から、住居を有しない要保護者に対して、敷金や家賃の金銭給付(住宅扶助)をする方法での居宅保護を実施していた事実が認められることを指摘して、「現に住居を有しないの一事をもって居宅保護を行うことができないと解すべきでない」とした。そして「現に住居を有しない要保護者に対して保護を開始するに当たっては、要保護者の身体面、精神面の状況(更生施設等における養護、補導を必要とするか、居宅における自立した生活を送ることが期待できるか)、保護の内容に関する要保護者の希望、収容保護の対象として考えられる施設の内容、居宅保護を実施する場合の住宅の確保の可能性等の諸要素を総合的に考慮して、保護の内容(居宅保護か収容保護か)を決定すべきなのであり、(そのような)必要な裁量判断を行わず、誤った法解釈を前提として本件収容保護決定を行った……点において、本件収容保護決定は違法というべきである」と結論づけている。冒頭で触れたような野宿生活者(ホームレス)をめぐる生活保護法の運用をめぐる問題の存在を考えると、居宅を有しない要保護者に対する保護に関して、収容保護主義が原則であるとする実務での法解釈を正面から否定した本判決の持つ意味は大きいと言えよう。

なお、ここで判決が「必要な裁量判断行為を行わず」ということを、違法性判断の根拠の1つに上げている点は注目しておきたい。一般に、行政裁量の逸脱・濫用の基準として、考慮すべき事柄を考慮しないこと(要考慮事項に関する考慮不尽)の問題があることは認められているが、これには実体的な判断を多分に伴う面もあるため行政法学上の一般的な議論というよりも、「本来的には関係“特殊法”の条理によって精確に見定められるべき」(兼子, 1997, p. 135)問題であると言われている。多様で個別的なニーズを扱う社会保障法の領域では、積極的な意味での裁量の行使ということが本来的に求められる面があり、その意

味で社会保障法の領域は、こうした「要考慮事項に関する考慮不盡」という裁量統制基準が、大きな役割を果たす領域の1つだと言えよう。本判決は、このような文脈においても一定の意味を持っていると考えられる。

注

- 1) 大阪市立更生相談所は、大阪市西成区の愛隣地区において、居住地がないかまたは明らかではない要保護者についての保護の決定・実施、一時的な生活困難者に対する生活費の貸付け、生活相談等の各種相談、保護施設である一時保護所での保護等を行うものとして設けられた。
- 2) 小久保, 2002, p. 5.
- 3) 林訴訟一審判決のようにそうした運用を違法をした判例(名古屋地判平成8・10・30, 判時1605-34)もある。また、野宿状態のまま生活保護申請を行った64歳のAさんに対して、生活保護を開始したものの、ホームレス状態であった期間については保護を実施せず、自力で住居を確保した日からのみ開始したことに対して、申請日から保護を行うように求めて行った不服審査請求に対して容認する判決(審査庁静岡県知事)が、昨年(2002)の11月25日出ている。本件判決については笹沼, 2003を参照。
- 4) 例えば、平成15年全国厚生労働関係部局長会議資料「生活保護制度の運営について(保護課・監査指導課)」において、次のような記述が見られる。「保護の方法としては、要保護者の生活状況等の十分な把握や自立に向けての指導援助が必要であることから、基本的には、保護施設、自立支援センター等において、健康管理、金銭管理能力や生活習慣の回復のための指導及び就労の支援等を図りながら、自立した生活が営めるように支援し、施設入所等の目的が達せられた場合には、必要に応じて居宅での保護の適用

を行うことが適切なものである」(<http://www.mhlw.go.jp/topics/2003/bukyoku/syakai/1-j1.html>・2003.8.31現在)。また、収容保護主義を行政庁の裁量の問題として是認する判例を紹介したものと、堀, 1990がある。

- 5) 特権論は、英米法系の権利論の文脈で論じられてきた。憲法やコモン・ローに基づく法的利益である権利(right)に対して、政府によって与えられたものにすぎないとみられる法的利益は特権とされたのである(典型的には、運転免許、酒場営業免許、公務員の雇用関係、政府が提供する物品・サービス・社会保障給付などがこれにあたる)。かつてアメリカの憲法論では、privilegeについては、rightと異なり、政府が自由に奪うことができ、したがっていかなる条件をつけることも可能であるという権利・恩恵的利益区分論(doctrine of right-privilege distinction)が行われていたが、現在はもはやこのような理論は一般的でなくなったとされる。なお福祉給付と特権論の関係については、秋元, 1991を参照。

参考文献

- 秋元美世(1991)「アメリカにおける福祉受給権と福祉裁判の動向」『季刊社会保障研究』Vol. 27 No. 2.
- 堀 勝洋(1990)「社会保障法判例・古川訴訟控訴審及び上告審判決」『季刊社会保障研究』Vol. 25 No. 4.
- 兼子 仁(1997)『行政法学』, 岩波書店。
- 小久保哲朗(2002)「野宿者に敷金支給・居宅保護の道開く」『賃金と社会保障』No. 1321.
- 小山進次郎(1951)『改訂増補・生活保護法の解釈と運用』, 中央社会福祉協議会。
- 笹沼弘志(2003)「生活保護裁判が問うもの(第9回) 静岡事件判決の意義」『福祉のひろば』2003年1月号, 総合社会福祉研究所。
(あきもと・みよ 東洋大学教授)