

社会 保障 法 判 例

大 場 敏 彦

生活保護法上の世帯員外介護費の支給申請を却下した処
分の一部が取り消された事例（岩田訴訟第一審判決）

東京地方裁判所平成8年7月31日第二民事部判決（平成6年（行ウ）
第362号生活保護却下処分取消等請求事件）『判例時報』1597号，47
頁

I 事実の概要

東京都大田区に住所を有していた原告 X およ
びその母ハナは、平成4年4月以来生活保護を受
給していた。ハナは国民年金法施行令別表1級に
該当する精神障害者であり、経常的最低生活費に
障害者加算として月額25,710円が、また X がハ
ナの介護を行っていたために世帯員介護費（いわ
ゆる家族介護料）として月額11,240円が、それ
ぞれ算定されていた（金額は平成5年度のもの）。

X は、平成5年12月4日、交通事故に遭い、
同月5日から9日まで入院したが、退院後も自ら
ハナの介護をすることができないとして家政婦を
雇用し、①12月15日から22日までの分として
111,132円を、②翌23日から31日までの分とし
て119,448円を、③平成6年1月1日から20日
までの分として251,028円を、④翌21日から31
日までの分100,105円と2月1日から8日までの
分49,242円を、家政婦への報酬としてそれぞれ
支出した。X は、これらの支出について、被告
Y 福祉事務所長に対し、世帯員外介護費（いわゆ
る他人介護料）を申請した。

これに対して Y は、平成5年12月分の保護費
について、当時の他人介護料の基準額67,350円
から、既に支給済であった家族介護料を控除した
額を日割計算して得られた額、50,499円を他人
介護料として支給したものの（処分①）、上記①
～④のいずれの申請についても却下処分を行った
（それぞれ処分①～④）。

そこで X が、処分①～④の取消と、却下処分
によって X が被った損害の賠償などを求めたの
が本件である。

訴訟では、後述する他人介護料加算の支給要件
や、他人介護料についての特別基準の適用要件、
月の途中から他人介護料を支給する場合に支給済
の家族介護料を控除することの可否などが争点と
なった。

II 判 旨

1 まず判旨は、朝日訴訟最高裁大法廷判決
（昭42・5・24）と同様に、生活保護基準設定は厚生
大臣の合目的的な裁量に委ねられているとしたう
えで、本件生活扶助基準や障害者加算を「憲法
25条1項及び法の趣旨及び目的に反し、法によ

って与えられた裁量権の限界を越えたものであると認めるに足りる証拠はない」とした。

2 処分①・②のうち、平成5年12月分の世帯員外介護費の支給については、「右給付は本件基準の上限を適用したものであるから、法違反の問題を生ずるものではない。また、特別基準は、本件基準による給付では本件基準が予定する最低限度の生活をも保障し得ない場合に定められるものであるから、世帯員外介護費の加算における特別基準の要件としての『やむを得ない事情』とは、本件基準に規定する世帯員介護費、世帯員外介護費の要件よりも介護の必要性が高く、被介護者が日常の起居動作に顕著な障害を有し、真に介護が不可欠な場合と解すべきであるところ、当時のハナの状況は後記認定のとおり右に至る程度のものであるから、本件について世帯員外介護費に関する特別基準を設定する方途を講じなかったことも、本件基準に反するものということとはできない」とした。

さらに、世帯員外介護費から支給済の世帯員介護費を控除したのは本件局長要領に違反すると原告の主張については、本件基準が世帯員介護費と世帯員外介護費の重複給付を否定していることを考慮すれば、「介護需要の変化に伴う世帯員介護費から世帯員外介護費への切り替えは原則として翌月から行うが、場合によってはその差額を日割計算で当月から支給するとするのが本件局長要領の趣旨であることが認められるから、原告の主張は失当である」とした。したがって、①・②の処分は適法である。

3 処分③・④をめぐっては、まず、「介護人をつけるための費用を要する場合」（「世帯員外介護費要件」）に該当するか否かは「一般的な裁量基準なしに保護の実施機関の判断に委ねられている」としたうえで、法の趣旨・目的、社会通念から「『介護人をつけるための費用を要する場合』とは、生活保護世帯において、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを活用しても（補足性）、世帯員が被介護者の介護をすることができず、そのために世帯員以外の者の介護を要し（世帯員外介護の必要性）、かつ、世帯員外の介護が

有料で、これを世帯の費用において賄うこと（有償性）を意味するものと解すべきであり、換言すれば、介護者において単に通常の日常生活に支障があるというに止まらず、相応の工夫と努力をしても被介護者の介護をすることができず（世帯員による介護の著しい困難性）、親族その他の者の好意に基づく介護又は経済的援助も期待できない場合（介護費負担の困難性）をいう」とした。

そして、平成6年1月1日から2月8日までの期間については、「介護者（原告）において、相応の工夫と努力をしても被介護者（ハナ）の介護をすることができなかったものとして世帯員外介護費の給付の要否を検討すべきものであるから、右（③・④）の処分を取り消す」とした。

なお、判旨は、「原告が現実に出した世帯員外介護費は、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを活用して賄うことができたものと解する余地がある」としながらも、原告の資産等について「原告からの証拠も、被告所長からの調査も提出されていないので、右事情がうかがえることをもって、右各処分を適法ならしめる理由とすることはできない」としている。

4 処分③・④をめぐる損害賠償請求について判旨は、「原告が当時従来どおりの方法で日常生活を行うことは確かに困難であったとはいっても、工夫と努力によって一応の日常生活が可能であったと判断する余地があったことは否定できないこと、右判断を裏付けるような診断書等も存在したこと」、原告が家政婦を依頼して、あるいは原告自身でハナの介護をしていたこと、ハナに係る障害基礎年金の収入申告を怠っていたこと等を総合すれば、「原告に世帯員外介護費要件がないとした被告所長の判断に過失があるということとはできない」とした。さらに、世帯員外介護費要件のうち、「原告が右世帯員外介護費の支払に充てた原資が原告の利用しうる資産、能力に当たらないものと認めるに足りる証拠もない」として、請求を否定した。

III 解 説

1 本判決の意義

生活保護の被保護者が一定程度以上の障害を有している場合や、介護を必要とする状態にある場合、それにとまなう特別の需要を満たすために最低生活費の加算が行われることとされている(障害者加算)。そしてこの加算を受けるための基準は、後述する厚生省告示や厚生省社会・援護局長通達によって示されている。本判決は、この障害者加算の支給基準をめぐって争われたものである。

介護保険法とともに公布された介護保険法施行法(平成9年法律第124号)によって生活保護法の一部が改正され、生活保護法の保護の種類として新たに「介護扶助」(改正後の生活保護法11条1項5号)が加えられることとされた。この介護扶助は、「困窮のため最低限度の生活を維持することのできない要介護者(介護保険法(平成9年法律第123号)第7条第3項に規定する要介護者をいう。以下略)及び要支援者」に対して、「居宅介護(居宅介護支援計画に基づき行うものに限る)」などを、「現物給付によって行う」ものとされている(改正後の生活保護法15条の2および34条の2第1項)。現行法による障害者加算との重複が問題となるところであるが、本稿執筆時点では、介護扶助との調整に関しては厚生省内部で「検討中」とのことであり、その詳細は示されていない²⁾。もっとも、介護保険法上の「要介護者・要支援者」が限定されている³⁾こととの関係で、介護扶助創設後であっても障害者加算の必要性がなくなるわけではない。

したがって、本判決で示された障害者加算基準についての判断は、今後も実務・解釈論上重要な意義を有するものといえる。

2 障害者加算の意義

障害者加算は、昭和24年5月の第10次生活扶助基準改定の際に、母子加算などとともに創設されたものである。これら加算制度導入について同年5月18日の社会局長通達は次のように述べて

いる。「飲食物費は男女ともに軽作業に従事する程度の就労状態を前提とし、これに応じた熱量を基礎として算定しているのであるが、勤労によりある程度の収入を得ている者又は、必ずしも収入を得ていない場合でも、例えば満4歳以下の乳児又は幼児を2人以上養育している母親の如きはむしろ中程度以上の労働に従事している者と考えべきであって、これらの者は当然その程度に応じた熱量を摂取する必要があるので、勤労意欲も加味してその必要量をみたし得よう最低生活費又は収入の認定において考慮することとした」とし、「イ. 満4歳以下の乳児又は幼児を2人以上養育している母又はこれに準ずる者で他に手代りのない者、ロ. 不具廃疾、精神異常者、傷病者の看護のため、前記イと同様の就労状態にある者」について、飲食費の加算を認めるとしているのである⁴⁾。養育や看護といった特別の「就労状態にある」ことにもとづいて、そのような「就労」を行っている者を対象として、その者の飲食費の加算として導入されたわけである。

ところが、この障害者加算の対象は、昭和27年5月の第12次改定によって、「恩給法別表第1号表の4に掲げる特別項症から第4項症に該当する身体障害者及びこれと同様の介護を要する状態にある者」に改められた。加算の対象が、障害者の「看護」を行っている者から障害者へと変更されたわけである。その後も、身体障害の定義に関して変遷がみられるものの、加算対象は現在に至るまで障害者とされている。

この障害者加算の対象の変遷にもみられるように、障害者加算については、2つの趣旨があるものと思われる。すなわち、障害を有していること自体に伴う特別の需要を満たすという趣旨と、介護の必要性という特別の需要を満たすという趣旨である。障害を有していることと介護が必要ということは必ずしも同義ではない。すなわち、障害を有している場合には、障害者らの「特殊な需要」に対応して、雑誌、生活相談、身障団体会費等の教養費、下衣、毛布ねまき等の被服費及び保健衛生費として積算され⁵⁾て加算が行われていたことに示されるように、介護の必要性といったこと

とは異なる特別の需要が認められるのである。

一方、介護が必要な場合であって、家族以外の者に介護を依頼する場合には、それが有償であれば、報酬の支払いという特別の需要が認められることになる。また、家族が介護を行う場合には、報酬の支払いは問題とはならないものの、介護を行う者が収入を得る労働に従事することが制限されることになるのであり、それによる収入の減少を補填する必要性、あるいは、「飲食費の加算」の必要性が認められるのである。

現行の障害者加算が、後述するように、一定の障害を有していることを要件とする加算と、家族が介護する場合の加算、家族以外の他人が介護する場合の加算とに分けているのは、このような障害者加算の趣旨の違いに対応したものであるといえる。

3 障害者加算の支給要件

(1) 行政実務

昭和38年4月1日厚生省告示第158号「生活保護法による保護の基準」(以下本件基準)別表第1第2章-4は、「障害等級表の1級若しくは2級又は国民年金法施行令別表に定める1級のいずれかに該当する障害のある者」について障害者加算を行うことと規定している。

そして、これに該当する者であって「当該障害により日常生活のすべてについて介護を必要とするものを、その者と同一世帯に属する者が介護する場合」には、家族介護料を算定することとしている。

また、同一世帯に属する者以外の「介護人をつけるための費用を要する場合」には、他人介護料として一定の上限額の範囲内で必要な額を算定することとしている。なお、この一般的な他人介護料の基準に「よりがたい場合であって、やむを得ない事情があると認められるとき」は、上限額を引き上げ(本件当時月額101,030円)、その上限額の範囲内において都道府県知事の承認を得て、特別基準が設定されたものとして必要な額を認定して差しつかえないとされている(昭和38年4月1日社発246号厚生省社会局長通達「生活保護

法による保護の実施要領について」第6-2-(2)(オ)。以下本件局長要領)。ただし、上記家族介護料が算定される場合には、他人介護料は算定されないものとされている。

これら障害者加算を、月の途中で認定し、またはその認定を変更等する場合には、それらの事由の生じた翌月から行うこととされているが(本件局長要領ウ)、他人介護料については、但書で、「その事由の生じた日から日割計算により加算の認定変更を行って差しつかえない」とされている。

(2) 判旨とその検討

① 他人介護料の支給要件

他人介護料の支給要件について判旨は、それがいかなる場合に支給されるのかを外部に具体的に明らかにした基準はなく、したがって、他人介護料支給「要件の有無は、一般的な裁量基準なしに保護の実施機関の判断に委ねられている」とする。

そして、生活保護法の趣旨、目的、社会通念から、(a)生活保護世帯において、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを活用しても、(b)世帯員が被介護者の介護をすることができず、そのために世帯員以外の者の介護を要し、かつ、(c)世帯員外の介護が有料で、これを世帯の費用において賄う場合に他人介護料を支給すべきものとした。判旨は、これを換言して「世帯員による介護の著しい困難性」((a)と(b)に相当)と、「介護費負担の困難性」((a)と(c)に相当)とも表現している。

障害者加算の趣旨からすれば、他人介護加算は、他人による介護についてその者に対する報酬の支払いという特別な需要を満たすためのものであるから、介護の必要性と、他人によることの必要性、その者に対する報酬支払いの必要性が認められることが必要である。判旨は、これらに加えて(a)の補足性の要件をもあげているわけである。

生活保護法4条が規定する補足性の原理は、「実質的にはこの法律による保護を受けるための資格を規定しているものである」⁶⁾が、生活保護法の解釈、運用においても指導原理となるものである(生活保護法5条)。したがって、他人介護

料の支給という、運用にあたってこの補足性の原理に従うことは当然のことであり、能力等の活用により家族による介護が可能である場合や、親族・ボランティアなどによる無償の介護が受けられる場合などについて他人介護料支給対象から除外することもまた、当然のことといえる。この意味で、判旨が(a)の補足性の要件を入れたことは首肯できる。

問題は、(b)の要件である。判旨は、家族による介護ができないことを要件としているが、これは他人介護料支給要件としては狭きに失すると解される。家族による介護が可能の場合であっても、例えばその者に収入を得るための就労を認めた方が適切であるといった場合のように、他人による介護を認めるべき場合があると考えられるのである。他人介護料支給要件としては、家族による介護の不適切性といった程度に止めるべきであったといえる(もっともXが就労していない本件では、このように解したとしても結論に差異はない)。

② 加算における特別基準の適用要件

判旨は、他人介護料における特別基準の適用要件について、次のように判断している。すなわち、家族介護料や他人介護料の要件よりも介護の必要性が高く、被介護者が日常の起居動作に顕著な障害を有し、真に介護が不可欠な場合に、「やむを得ない事情」があるとして特別基準を適用すべきとしているのである。

(1)で述べたように、家族介護料加算にあたっては、障害等級表の1級もしくは2級、または国民年金法施行令別表の1級のいずれかに該当する障害のある者であって、「日常生活のすべてについて介護を必要とするもの」であることが要件となっている。判旨は、このような被介護者の状態にさらに高い介護の必要性や顕著な障害などといった限定を加えているわけである。その根拠として判旨は、特別基準が「本件基準による給付では本件基準が予定する最低限度の生活をも保障し得ない場合に定められるものである」ことをあげている。しかし、この被保護帯が最低限度の生活を営みうるかといったことと、被介護者の状態

とは、必ずしもイコールではない。例えば、介護人の賃金相場が高い地域に居住している場合には、被介護者の状態が判旨がいうほどの状態に至ってはいない場合であっても、介護人に対する報酬支払いによって判旨がいう「本件基準が予定する最低限度の生活をも保障し得ない場合」に該当することも充分考えられるのである。もっとも、被介護者の状態に比して過度の介護を行わせる場合も考えられないわけではない。したがって、特別基準を適用すべき「やむを得ない事情がある」か否かは、被介護者の状態だけではなく、当該地域における介護人の賃金相場などを含めた総合的な判断によるべきである。

③ 他人介護料から支給済の家族介護料を控除することの可否

月の途中で家族介護料加算から他人介護料加算へと変更する場合に、他人介護料から既に支給済の家族介護料を控除して支給することが本件局長要領に違反するかについて判旨は、本件基準が家族介護料と他人介護料の重複給付を否定していることから、本件局長要領は、介護料の切り替えは原則として翌月から行うものの、日割計算による当月支給も場合によっては認める趣旨のものであるとした。

本件基準は、家族介護料を算定する場合には、他人介護料の規定は適用しないものとしているが、これは判旨がいうように家族介護料と他人介護料との重複給付を否定する趣旨にでたものと解される。したがって、本件局長要領(ウ)但書を適用して月の途中から他人介護料を支給する場合には、既に支給済の家族介護料を控除して支給すべきであると解するほかない。

本件基準を前提とする限り判旨は妥当といえるのであるが、問題は、この本件基準の妥当性である。2で述べたように、家族介護料が介護による家族の就労制限などからでたものであると考えられることからすれば、そのような就労制限が伴わない他人介護の場合について家族介護料を支給しないとする本件基準は、一見、合理性が認められるように思われる。しかし、本件基準による他人介護料や特別基準による介護料の金額からすれば、

他人介護の場合であっても、家族による介護がまったく不要になるとは到底いえないのである。家族介護料や他人介護料の趣旨の捉え方如何によっては、本件基準が重複給付を認めないことの当否の判断が分かれることになるのであり、この点についての検討が必要であると思われる。

4 他人介護料申請却下処分に対する司法審査の範囲

処分③・④の有効性については、X・Yともに判旨があげた他人介護料支給要件の(b)について争っており、(a)についてはともに主張していなかった((c)についてYは争っていない)。これに対して判旨は、処分③・④について(b)の要件は充足されていたとしたものの、これらの処分を取り消すにとどまっている。

ここで問題となるのは、裁判所が自ら(a)についても判断して処分の有効性を判断することが許されるかである。これには2つの事柄が含まれる。1つは、本件のような場合に(a)の要件が充足されていなかったとして、行政庁が行った却下処分を適法とすることが許されるかという問題であり、もう1つは、逆に(a)の要件が充足されているとして行政庁に給付を命じる判決を出すことが許されるか(いわゆる義務づけ訴訟の可否)の問題である。

判旨は、前者の問題についてこれを否定した。無効等確認の訴えの場合と異なり、本件のような給付申請の却下処分の取消が争われる事案では、行政庁側に処分の適法性についての立証責任が課せられていると解されること⁷⁾、裁判所による行政庁が判断していない要件についての判断が行政庁の第1次判断権を侵害することにもなると解されることから、判旨は妥当といえる。

つぎに、いわゆる義務づけ訴訟の可否についてである。学説には、「生活保護の場合、その金銭給付は、あらかじめ定められた保護基準と実施要領にもとづいて行われており、行政庁の裁量のはばがほとんどない事案も少なくない。とすれば、そのような場合には、申請者の資力等生活困窮度の事実関係が明白であれば、予定された扶助を給

付すべきことを行政庁に義務づける訴訟が、申請却下処分の取消訴訟と併合して提起できるといえる⁸⁾とするものもみられる。しかし、本件で争われた他人介護料の額については、一定の上限額の「範囲内において必要な額を算定するもの」とされており、少なくとも支給額について行政庁の裁量が認められていると解する他はない。したがって本件のような場合には、仮にすべての要件を充足していることが証拠上明らかな場合であったとしても、義務づけ判決を出すことは許されないと解される。

5 損害賠償請求否定論理

判旨は、処分③・④についてその違法性を認めたものの、これにもとづく損害賠償請求は否定した。その理由として、Yに過失があるということができないことと、他人介護料支給要件の(a)を充足していることについての立証をXが行っていないことをあげている。

Xの主治医等による、Xが一応の日常生活を送ることが可能である旨の診断書が複数存在したことやX自身がハナの介護を行っていたことも認められることから、判旨があげる他人介護料支給要件(b)を充足していないとYが判断したこと、さらに、Xがハナの障害基礎年金の収入申告を怠っていたことや家政婦を雇ってハナの介護にあたらせていたことから、同じく(a)の要件を充足していないと判断したことは、いずれも過失ありということとはできないとするものであり、首肯できる。また、取消訴訟と異なり、損害賠償請求においては、他人介護料申請を却下したことの違法性は、原告において主張立証しなければならないのであるから、(a)の要件をも充足していたことについてはXに立証責任が存することになる。この点につきXの主張立証が為されていない以上、損害賠償請求は否定される他ない。

注)

1) 本件では、この他、他人介護料申請・受領に要した費用を支給しなかったことや、Yが派遣したホームヘルパーが破損した洗濯機内蓋の填補費用を支給しなかったこと、Xの転居費用を

一部しか支給しなかったこと、ハナの障害基礎年金を収入認定したことの、それぞれの違法性なども争われている。紙幅の関係で、これらの論点については省略した。

- 2) 平成10年1月21日付全国厚生関係部局長会議資料(社会・援護局)では、介護扶助の実施に係る具体的な事務処理の手続について、平成10年3月を目途にその骨格を示したいとされている。
- 3) 周知のように、介護保険法上の「要介護者」は、身体上又は精神上の障害があるために日常生活における基本的な動作の全部又は一部について一定期間以上継続して介護を要する状態(要介護状態)にある65歳以上の者、および加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する一定の疾病(特定疾病)を原因として要介護状態にある40歳以上65歳未満の者とされている(介護保険法7条1項・3項)。
- 4) 厚生省社会局保護課編『生活保護30年史』社会福祉調査会、昭和56年、479頁。
- 5) 同上書、481頁。
- 6) 小山進次郎『増補改訂・生活保護法の解釈と運用(復刻版)』全国社会福祉協議会、1975年、119頁。
- 7) 同旨、大阪地判昭34・12・24行政事件裁判例集10巻12号、2339頁。
- 8) 神長勲「公的扶助」『社会保障行政法』、598頁。
(おおば・としひこ 流通経済大学助教授)