

## 自動車保有を理由とする生活保護廃止処分に対する 国家賠償請求が否定された事例

(うるま市生活保護取消処分国家賠償請求事件・平成20年(ワ)第606号  
損害賠償請求事件 那覇地判平23・3・10判例集未掲載)

丸 谷 浩 介

### 【事実の概要】

1. 原告Xは、昭和43年生まれ的女性であり、訴外Aと婚姻しているものの、後記本件保護開始後現在までAとは別居している。Xには後記本件指導指示及び後記本件廃止決定を受けた当時、Aとの間もうけた9人の子を養育していた。
2. Xは、平成11年1月26日からうるま市でAとともに生活保護を受けていたところ、生活保護受給中の車両の所有使用につき再三指導を受けながら、これに違反したことなどからAが保護を辞退したことがあった。
3. Xは、平成17年ころ自動車を運転して牛乳配達の仕事をしていたところ、交通事故に遭い、加害者から被害弁済の一環として普通乗用自動車(以下、本件車両という)を取得した。Xは、その後うるま市内の運転代行業者で電話受付のオペレーターとして勤務するようになり、1ヶ月5万円ないし8万円程度の収入を得ているが、固定資産等の資産は有していない(後掲執行停止事件の認定事実による:評者註)。本件車両の所有名義は加害者からXに変更されたが、Xは平成18年2月頃貸金業者訴外Bより15万円を借り入れ、Bに対しXが所有する本件車両に担保を設定し、本件車両の所有者の名義をBに移転し、使用者の名義をXとした。なお、当該借入金は完済されたものの所有者名義はBのままであった。
4. Xは同年12月26日、訴外福祉事務所長Cに生活保護の申請を行った。Xは生活保護の申請に当たって申請当時の世帯の資産の保有状況を申告する

資産申告書につき、自動車の保有、使用を記載する欄には何ら記載せずにCへ提出していた。平成19年1月10日、Xは平成11年当時の保護辞退の件に鑑み、Cに対し生活保護受給中の車の運転はしないこと等記載した誓約書を提出した。Cは同月24日、Xへの保護開始決定をし、月額約30万円を支給する旨の決定をした。

5. 平成19年9月から、被告Y 1はXが本件車両を使用していることを複数回確認した。Cは、同年11月6日、Xに対し生活保護法(以下、法という)27条に基づき、関係機関によりXの車両が確認されていることを理由として、書面により「車両所有ないし使用をしないこと」及び「指導に従わない場合には、生活保護の停止・廃止を検討することになりますので、念のため申し添えます」との指導指示(以下、本件指導指示という)を行った。
6. Cが本件指導指示を行った根拠は、「生活保護法による保護の実施要領の取り扱いについて」(昭和38年4月1日社保第34号厚生省社会局保護課長通知(以下、課長通知という))等であり、これらには以下の趣旨の記述がある。

「第3資産の活用 問9 次のいずれかに該当する場合であって、自動車による以外に通勤する方法が全くないか、又は通勤することがきわめて困難であり、かつ、その保有が社会的に適当と認められるときは、次官通知第3の5にいう『社会通念上処分させることを適当としないもの』として通勤用自動車の保有を認めてよいか」に対する答として、障がい者の通勤、公共交通機関の利用が著しく困難な地域にある通勤、深夜業の通勤があげられている。また、同問134には日常生活の便利に用いるための生活用品としての自動車保有を否定し、問138では自動車の保有をしない一時的な借用・利用を認めない旨の記述がある。

7. Cは、平成20年4月21日、Xに対し、法62条4項に基づき、本件指導指示の違反に伴う生活保護の取扱いについて聴聞する旨の聴聞通知書を交付し、聴聞会は同月28日に開催された。Cは、同年5月19日付で本件保護を廃止する決定(以下、本件廃止決定という)をし、Xに対し、保護の種類、廃止時期及び「法62条3項(指示等に従う義務違反)」と記載した生活保護廃止決定通知書(以下、本件通知書という)を送付した。

自動車保有を理由とする生活保護廃止処分に対する国家賠償請求が否定された事例

8. Xは本件廃止決定を不服とし、同年5月27日、沖縄県知事に対し本件廃止決定の取消しを求める審査請求（以下、本件審査請求という）をした。Xは翌5月28日には那覇地裁に対して本件処分の取消訴訟と、本件廃止決定に関する執行停止を申し立てた。同年6月25日、那覇地裁は本件廃止決定の効力につき、Xの被告Y1（うるま市）に対して取消訴訟の第一審判決まで停止する旨の執行停止決定をした（賃社No.1519（2010）94頁）。沖縄県知事は同年7月14日、本件審査請求につき不利益処分の理由付記（行政手続法14条1項）において瑕疵があるとして請求を認容する裁決を行った。同年9月9日、那覇地裁は本件廃止決定取消訴訟について、訴えの利益を失ったとして訴えを却下する旨の判決（判例集未掲載）をした。
9. そこで、Xが被告Y1の公務員であるCがなした本件廃止決定が違法であり、これにより生活保護受給権を侵害され、精神的苦痛を被ったとして国賠法1条1項に基づき、Y1及びY2（保護費等の費用負担者である国）に対して損害賠償を請求したのが本件である。

## 【判旨】 請求棄却

### 1. Cが法4条1項及び関連規定の解釈・適用を誤ったかどうか

生活保護法4条1項は、「生活保護を受けるためには、その有する資産をまず売却し、当該代金を生活費に充当するなどすることを求めているから、同条項にいう『資産』とは、第一義的には処分価値のあるものと解される」が、「要保護者が処分価値のない物を利用して生活している場合であっても、その物の使用や保有により、定期的に一定の費用の支出を強いられるような場合には、当該物品の保有を認めることは『補足性の原理』に反すると解されるし、そもそも最低限度の生活の需要を満たしつつ、かつ、これを超えない範囲で保障しようとする法の趣旨（法1条、8条）を併せ考慮すると、生活保護の実施に当たっては、その時点の社会情勢や国民感情にもかんがみて、被保護者に当該物の所有を許すことが最低限度の生活として許容できるか否かという観点から検討する必要もある」。「よって、法4条1項にいう『資産』が『最低限度の生活の維持のために活用』されているかどうかの判断に当たっては、

処分価値の有無という観点のみならず、法の趣旨にかんがみ、当該資産を所有するために一定の経済的支出を行う事や当該資産を利用することで一定の利益を得られることが、『最低限度の生活』として容認できるかどうかという観点からもその所有の可否が検討されるべきである。」

「これを自動車についてみた場合、…自動車自体に処分価値がなく、また、自動車が全国的に広く普及し、とりわけ沖縄県においては低所得者等においてもいわば生活必需品とも言える程度に普及していたことが認められるとしても、…維持費等の負担は、一般的には相当額に上ると考えられるから、当然にその所有が認められるとはいえない」。したがって、「Cは、本件指導指示をするに当たり、法4条1項の解釈・運用を誤り、Xに対する職務上の法的義務に違反したとは認められない。」

## 2. 行政規則適合性

課長通知には、通勤用自動車の保有を例外的に許容する場合が列挙されているが、「本件において、Xが通勤に用いるために本件車両を所有していたことを認める証拠はなく」、X及びXの子らが通院のために公共交通機関を利用することが著しく困難であったとは認められず、Cが「本件指導指示をするに当たり、問答集134の解釈・適用を誤り、Xに対する職務上の法的義務に違反したとは認められない。」

## 3. Cが履践すべき手続を怠ったかどうか

### (1) 本件指導指示

局長通知（「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会局長通知）によると、『法27条による指導指示は、口頭により直接当該被保護者に対して行うことを原則とする』一方、『これによって目的を達せられなかったとき』又は『目的を達せられないと認められるとき』等口頭により難いときは、文書による指導を行うことを認めている」が、本件はこれに違反したということではできない。また、「Cは、書面による指導指示の際、その意味内容について十分な説明をすべき法的義務に違反したとはいえない」。

### (2) 本件廃止決定に係る職務上の注意義務について

「本件廃止決定をするに当たっては、本件廃止決定によりX世帯が急迫

自動車保有を理由とする生活保護廃止処分に対する国家賠償請求が否定された事例状態に陥らないかどうかとも検討された上、本件廃止決定がされる時期も、Xに与える不利益が最小限になるように配慮されたこと等の事情からすればXに対する生活保護を廃止したり、X 1人を世帯分離した上で生活保護を廃止するなどしなかったことには合理的な理由があり、本件廃止決定をしたこと自体について、C所長が職務上の注意義務に違反したとはいえない」。

#### 4. 本件通知書の理由付記について

「行政手続法14条及び手引きII・2の趣旨は、不利益処分に当たり慎重さ及び合理性を確保すること、当該処分の名あて人の不服申立ての便宜を図ることにあると解され」、「本件通知書に本件廃止決定の原因となる事実が記載されていなかったことがXに対する本件廃止決定に対する不服申立ての妨げになったとはいえない」。

### 【検討】 判旨反対

#### 1. 本判決の意義

本判決は、生活保護受給者が自動車を保有・使用したことを理由としてなされた保護廃止処分について、国家賠償を請求した事案である。生活保護受給者の自動車所有・使用に関しては、法4条1項（補足性の原理・資産の活用）から原則的に禁止され、例外的事情に限って所有・利用が認めるとの運用が確立している。これが公共交通機関が十分でない地域における移動の権利・自立の基盤を妨げるものとして、各地で問題になっている。日弁連もこの点を指摘し、運用を緩和するよう厚生労働大臣に対して意見書（日本弁護士連合会「生活保護における生活用品としての自動車保有に関する意見書」（2010年））を提出している。そもそも保護行政を司る現場である全国市長会からも「平成20年度の国の施策及び予算に関する要望書」において、生活保護制度に関しては「自動車保有制限を緩和し、受給者の就労自立に向けた体制を強化すること」を要望していた。このような中、本件は生活保護受給者の自動車所有の是非が国家賠償請求訴訟により正面から争われた初めての事例であり、判決が保護行政実務に与える影響が甚大であることからその帰趨

が注目されていた。本稿では、裁判例動向における本判決の位置付けを確認した上で(2.)、本件廃止処分に係る手続の違法性を検討し(3.)、法4条1項という資産と自動車の保有について検討を加え(4.)、法1条・8条と所有の可否について検討を加える(5.)。

## 2. 裁判例の動向

生活保護受給者の自動車使用・借用・保有をめぐることは、次のような裁判例がある。

①増永訴訟(福岡地判平10・5・26判タ990号157頁)は、自動車の借用に関する事例である。判決は、「自動車の借用についても、それが相当期間にわたり継続するものであるときは、その外観上も所有と区別する必要はないから、その所有に関する議論がそのままあてはまる」とした上で、自動車が最低限度の生活に相応しくないから、自動車の所有及び借用に関する通達の合理性を認めた。ただ、違反行為に対する処分が重きに失するという比例原則違反を用いて処分の取消を認めた。

この通達適合性が争われたのが②北九州生活保護受給障害者自動車保有事件(福岡地判平21・5・29賃社1499号29頁)である。「法四条一項にいう『資産』が『最低限度の生活の維持のために活用』されているかどうかの判断に当たっては、処分価値の有無という観点のみならず、法の趣旨にかんがみ、当該資産を所有するために一定の経済的支出を行うことや当該資産を利用することで一定の利益を得られることが、『最低限度の生活』として容認できるかどうかということも含めてその所有の可否が検討されるべきである。これを自動車についてみた場合、前記説示の低所得者層における保有率や自動車の利便性に加え、燃料費、車検等の点検整備費、駐車場代、自賠責の保険料といった維持費等の負担は、一般的には相当額に上ると考えられるから、本件自動車が処分価値がなく換価性のない資産であることのみをもって、当然にその所有が認められるとまではいえない。」として、自動車の所有に関しては本件と同様の説示を行っていた。ただしこの判決は、自動車保有を容認する基準を定める実施要領等の要件を満たしているとして、自動車の保有を理由に保護を停止した処分を違法とした。

本件は、行政規則通りに行われた保護廃止処分の違法性を争うものである。

自動車保有を理由とする生活保護廃止処分に対する国家賠償請求が否定された事例  
この意味で、①事件では行政裁量の相当性（処分程度の相当性）が争われ、  
②事件では裁量権行使の適切性が争われた。本件は、行政裁量そのものの違法性を問うものであり、保護受給者の自動車保有の是非を争うものである点、二判決とは異なる。ただ、本件は損害賠償請求事件であり、処分取消の違法性とは異なる点の留保が必要である。しかしながら、本件のように保護廃止処分という法律効果そのものが課長通知に基づくものである以上、処分要件となった課長通知の違法性の内容水準の審査基準が両者で異なるとは考えにくい。その意味で、本件は生活保護受給者の自動車保有一般をめぐって正面から争われた初めての事案ということになる。

### 3. 本件廃止処分に係る手続の違法性

#### (1) 執行停止と国家賠償請求訴訟の審査基準

法は処分取消請求の審査請求前置主義を規定している（法69条）のに対し、本件では審査請求の裁決を経ることなく本件取消処分の取消請求と執行停止を求めた。なお、行訴法8条2項2号では「著しい損害を避けるため緊急の必要性があるとき」には審査請求の裁決を経なくても取消訴訟を提起することができる。この要件充足性がいかに判断されたかは判然としないものの（別事件であるので）、不適法であるとしても取消訴訟本案を却下するだけであろうし、本件では認容の審査請求裁決を受けて訴えの利益無しとしたので、審査請求前置主義に関する論点が特別に浮上することはない。

本件廃止処分にあたっては、その付記理由の是非が争われた。この点、執行停止事件と損害賠償請求事件で異なる評価が下されている。両者が異なることは適切であるのか。

本件の執行停止は「要保護者の最低限度の生活を保障するという生活保護制度の趣旨及び申立人らの生命・健康という権利の性質などからすれば、事後的な金銭賠償などによっては申立人らの損害を回復することは困難」であることから、行訴法25条2項の「重大な損害を避けるための緊急の必要性」を満たしているとしている。すなわち、本件廃止決定に付記されている理由の「生活保護法62条第3項（指示等に従う義務違反）により」が「単に抽象的に処分の根拠規定を示すだけでは十分でない」と解するのが相

当（最高裁判所昭和49年4月25日第一小法廷判決）」とする。その上で、具体的な理由を提示していない本件廃止処分には行手法14条1項に反する違法があり、行訴法25条4項にいう「本案について理由がないとみえるとき」にあたらぬものとされていた。他方で本件では行手法14条1項該当性を許容していない。

取消訴訟における執行停止要件である「重大な損害（行訴法26条2項）」は、2004年改正により「回復の困難な損害」という文言を改正したものであった。「回復の困難な損害」は、一般に損害が原状回復不能もしくは金銭賠償不能のもの、または社会通念上それを被ったときにその回復が困難とみられる程度のものをいうとされていたが、「重大な損害」は、損害の質的側面のみならず損害の性質及び程度といった量的側面、処分内容及び処分の性質を衡量して認められるとされている（野呂 充「仮の救済」園部逸夫・芝池義一編『改正行政事件訴訟法の理論と実務』（ぎょうせい、2006年）221頁）。

そもそも生活保護廃止処分の執行停止が認められたのは、本事案が初めてである。これが争われた行訴法改正前の生活保護廃止処分執行停止の事案（東京地決昭41・8・30判時455号36頁）では「Xは、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ものではないというべきである。このような場合において、本件保護廃止処分によりXにつき生ずる損害は、単に月額1万2941円の割合による金銭的損失たるにとどまり、およそ回復困難な損害であるとはいえない」として、保護廃止処分に係る実体判断に踏み込んだ上で金銭的損失の価値評価を行った。この決定も生活保護を受給できないことによって生ずる損害が「回復困難な損害」に当たる場合があることを示唆しているとみることもでき、2004年行訴法改正の趣旨からしても本件は「償うことのできない損害」も肯定されうる余地がある。そうすると、執行停止事件は本案についてさほど慎重に検討する必要はなく、損害が回復困難であったのか否かが中心的争点になる。したがって、執行停止事件が行手法14条1項の理由付記違反を認めたのに対し本判決が認めなかったのは、異なる審査基準が適用される場面であるということから、充分に「ありうる」話である。



自動車保有を理由とする生活保護廃止処分に対する国家賠償請求が否定された事例

## (2) 行手法14条1項の理由付記に関わる違法性

そうは言っても本案としての行手法14条1項に関しては別個の検討を必要とする。一般に、行政処分の理由付記制度の趣旨は、①行政庁の判断を慎重にさせ、その恣意を排除し、②処分の相手方に不服申立てのための便宜を与え、③相手方に対する説得機能を持たせ、④決定過程公開機能にあるとされる（塩野 宏『行政法Ⅰ [第4版]』（有斐閣、2005年）246頁）。これらを満たすためにどの程度の理由を付記すべきであるかについては「処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである（最2小判昭38・5・31民集17巻4号617頁）」とされ、裁判例を参考にせざるを得ない。

旅券発給拒否事件（最3小判昭60・1・22民集39巻1号1頁）においては、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して一般旅券の発給が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならず、単に発給拒否の根拠規定を示すだけでは、それによって当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知りうるような場合を別として、旅券法の要求する理由付記として十分でないと言わなければならない」とした。東京都公文書公開条例事件（最一小判平4・12・10判タ813号184頁）も、「単に非公開決定の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然に知りうるような場合は別として、本件条例7条の規定する理由付記としては十分でない」とした。

本件では、根拠規定が示されているものの、適用の基礎となった事実関係と処分根拠の基礎となる法規範が示されているとは言いがたい。それ故に、本事案に係る執行停止事件ではこの点が不十分であると判断している。したがって、「行政庁の判断を慎重にさせ、その恣意を排除」し、「不服申立てのための便宜」を満たすか否かという観点から、処分の事実関係が「当然知りうる」ものであったのかどうかを判断しなければならないことになろう。

そもそも付記された理由である根拠条文が法62条3項というのは不適切である。法62条3項は廃止処分を可能にする条文なのであり、廃止処分の発生原因を特定しない。事実関係からは本件指導指示が「推測」されるも

の、それは推測に止まり、保護廃止の要件を特定しているとは言い難い。本件指導指示以外の指導指示があった場合、あるいは保護施設の管理規定違反（法62条2項）であっても、付記された理由でもよいということになる。これでは行政庁の判断が慎重であったのか、恣意が排除されているのかが判然とせず、審査請求の請求物が特定できないことになり、不適切である。

### (3) 行手法上の手続的保障

そもそも行政庁の決定による私人に対する不利益処分に関する適正手続保障は、憲法上の要請でもある（憲法31条あるいは13条（塩野前掲248頁））。同条が刑事司法における適正手続保障のみならず、行政手続上の規範的要請でもあることには論を俟たない。

一般的に、行政処分の不利益変更処分については、行政処分決定過程において①非違行為に係る事実関係の調査、②不利益処分の根拠条項の確定、③不利益処分に係る弁明の機会を開催することの告知、④処分対象者からの事情聴聞、⑤行政庁による不利益処分の対象となる事実の確定と要件効果に関する説明、⑥被処分対象者からの防御、⑦これら一連の事情を考慮した不利益処分の決定、⑧理由を付した不利益変更処分の通知、⑨不利益変更処分効果の発生、ということになりそうである。

本件は上記の例で言うと⑧が違法であるというのが争われた事例である。この点、執行停止事件では違法を宣言し、本件では違法でないという処理をしている。

しかし本件の事実関係をみると、行政手続の保障の見地からは不利益処分の意思決定過程に瑕疵があることも指摘できる。生活保護法は行政手続法の大部分を適用除外しているけれども（法62条5項）、これは行手法の趣旨である適正手続保障原理が及ばないということの意味しない。行手法の適用を除外された処分等に関しても、憲法上の適正手続の審査が及ぶことは当然である（塩野前掲262頁）。生保法に手続規定が置かれているからといって、それが適正手続保障の見地から完成度が高いということの意味するのではなく、独自の手続体系の下になお検討される余地を残す。それでは行手法と憲法の適正手続保障からみて生保法のそれには明文上何が欠如

自動車保有を理由とする生活保護廃止処分に対する国家賠償請求が否定された事例しているのか。

生活保護給付の取消処分は、国民の生存権に基づく権利を侵害する処分であり、不利益処分（特定の者を名宛人としてその権利を制限するもの：行手法2条4号）の典型的な事例である。したがって、不利益処分にかかわる行政手続の諸原則が厳格に適用されなければならないことになる。この不利益処分に関しては、不利益処分基準の設定とその公表に関しては行政庁の努力義務とされている（行手法11条）ものの、聴聞の実施（行手法15条）、聴聞主宰者の意見の参酌（行手法26条）、理由の提示（行手法14条）にあっては、行政庁の義務的事項と位置づけられる。反対に、不利益処分の名宛人が有する手続上の権利としては、告知聴聞を受ける権利、聴聞に際して当該事案についてなした調査の結果に懸かる調査等の資料の閲覧を求められることができるという文書閲覧権が認められている（行手法18条）。

理由付記については独立して処分の取消事由となるが（最三小判昭和60年1月22日民集39巻1号1頁）、聴聞告知の欠如は処分の実体的判断とは別個独立して取消事由となり得る（大坂地判昭和55年3月19日訟月26巻6号1046頁）。

そして、この聴聞については行手法15条1項が不利益処分の根拠条文とその原因となる事実を通知することを規定している。法にはこの規定がないものの、上記の事情から当然に適用されるものといえる。

これを本件についてみると、①予定される不利益処分の内容、②不利益処分の根拠条文、③不利益処分の原因となる事実の特定の諸点において、生存権を侵害するという重大な不利益処分の決定に関する聴聞方式に瑕疵があるものと言わざるを得ない。

以上の検討によると、Yは行政手続法が規定する不利益処分に係る手続を履践していたと評価することはできない。

#### (4) 国賠法上の過失

もっとも、すでに見たように行政行為が行訴法上ないし行手法上違法と評価され、その違法性が国賠法上の違法と同一視しうとしても、そのことによって直ちに国賠法上の賠償責任を発生させるわけではない。過失責任の問題が残る。たとえば、非定住外国人が国民健康保険法加入を求めた

(国民健康保険法5条にいう住所を有する者に該当することを求めた)事例(最一小判平16・1・15民集58巻1号226頁)において、最高裁は外国人の生活の本拠が国保法上の住所に該当することから処分が違法である旨を認定しつつ、解釈論上も疑義があったこの取り扱いに関する公務員には処分に係る過失がなかったとして賠償責任を否定したのはこの例である。

つまり、違法な行政処分といえども当該処分に関わる公務員の過失があったかどうかを別途考慮することが必要となる。本判決は処分 of 違法性を認めていないことからこの点を論ずる必要がないので判断をしていない。そこで本稿の立場のように違法性が認められると仮定した場合、本件の違法を生じさせたのには公務員の過失が認められるのかということについて検討しよう。

国賠法上の過失は、国家賠償の法的性質を代位責任とみる場合には、公務員が注意を欠いたため当該行為を認識しないで行う場合であるとされ、同じく法的性質を国家の自己責任とみた場合には公務員個人の責任に関わりなく、公務運営のある様相を示すものとして把握される。前者は公務員個人の過失の有無を立証することが必要になるのに対して、後者はこれがさほど関係しなくなり、過失の意味を相対化させる。前述の非定住外国人国保事件は前者の立場を採用したものであるといえることができ、この意味では公務員としての注意義務違反の存否を主張立証することが必要となる。

本件の保護廃止処分に関して履践された手続が違法であることはすでに述べた。そしてこの判断基準は、本判決も指摘するように「職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と更正をしたと認めうるような事情」の有無を判断することが裁判例の動向である。通常尽くすべき注意義務の内容程度を画するに当たっても、処分手続が法の要請する手続にどの程度適合しているかを考慮することは明白であろう。そうすれば、憲法遵守義務を負う公務員が、憲法上の要請であり、行手法上の要請でもある適正手続保障を履践していないことは、公務員に課された注意義務を怠ったと評価するのが自然であろう。

したがって、本判決争点(1)の福祉事務所長が本件廃止決定をしたことが国賠法上違法ではないとする判断には反対である。

自動車保有を理由とする生活保護廃止処分に対する国家賠償請求が否定された事例

#### 4. 法4条1項にいう「資産」

##### (1) 法4条1項はゼロ資産を含むか

本判決では、法4条1項にいう「資産」が処分価値のない物であっても、定期的に一定の費用の支出を強いられるような場合には補足性の原理に反すると判示する。この上でそもそも法1条と法8条の観点から保有が認められない資産があるものという枠組みを提示する。

この判断枠組みは裁判例②と同一である。これらによれば保有が認められるか否かの判断要件は処分価値の有無が絶対的の要件となるのではなく、費用支出が補足性原理の趣旨に適合するかどうかを考慮要素事項として処分価値論を否定することができるものとする。果たしてこれは適切なのであろうか。

有権の解釈(小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』(中央社会福祉協議会, 1951年) 121頁)によれば、法4条1項にいう資産は「土地、家屋を始め貨幣、債権、無体財産権等プラスの財産の総称」と定義されている。これによると、処分価値がないような財産的価値がゼロの資産については、法4条1項の資産には該当しないことになる。法4条1項は「利用しうる資産」なのであるから、処分できない財産は利用し得ないということからは当然であろう。つまり、当該資産の利用により保護受給者が使用便益を受けることができるとしても、処分価値がないので処分しようがないのである。それではなぜ判決はこのように「処分価値がなく換価性のない」ゼロ資産をも資産該当というのか。

この点、判旨は法4条1項該当性につき、「定期的に一定の費用の支出を強いられるような場合」が資産の性格を減ずるものだと判断する。そうすると、ある資産を保有することによって定期的に一定の費用の支出が強いられることについて、法4条1項では許容するのか否か、という問題になる。

法4条1項はいったん定まった生活保護基準に比して、保護受給者の資産その他がどの程度充足されているかを判断する規定なのであり、それ自体に保障されるべき最低生活像(=国家が保障しなければならない健康で文化的な最低限度の生活水準)が含まれるわけではない。そもそも補足性

原理は収入という側面での生活自己責任と国家の生存権保障義務との接合点を探るものであり、支出の側面を制限するものでもない。したがって、本判示は国家が保障すべき最低限度の生活水準設定の法的要請、いったん定まった保護基準が最低生活に相応しいか否かという論点（保護の実施機関が行った裁量処分に逸脱濫用がなかったか）、生活自己責任と国家の生活保障義務との調和点を見いだす補足性原理を混同しているとも思われ、妥当ではない。

(2) 費用支出が法4条1項から制約されうるか

それでは一定の費用の支出が法4条1項から制限されうるか。中嶋訴訟控訴審判決（福岡高判平10・10・9判タ994号66頁）は次のように述べる。

「金銭は価値そのものであってその占有の移転と共に所有権が移転し、直ちに被保護者においてこれを自由に処分し得る状態となる。のみならず、憲法二五条の生存権保障を具体化するものとしての生活保護制度は、被保護者に人間の尊厳にふさわしい生活を保障することを目的としているものであるところ、人間の尊厳にふさわしい生活の根本は、人が自らの生き方ないし生活を自ら決するところにあるのであるから、被保護者は収入認定された収入はもとより、支給された保護費についても、最低限度の生活保障及び自立助長といった生活保護法の目的から逸脱しない限り、これを自由に使用することができるものというべきである」とする。いったん憲法25条によって具体化された最低生活水準の金銭給付は、これが消費の側面で具体化するときに憲法13条の表明として自らの生活を自律的に送ること自体が法的に保護される利益であるとみるのである。学説ではこれを保護費消費自由の原則とみている。

このような保護費消費自由原則を直接に示したのは中嶋事件高裁判決だけであろう。しかしその理念は、近時の裁判例で示唆されている。いわゆる生存権裁判東京地裁判決（東京地判平20・6・26賃社1475号68頁）においても、朝日訴訟で最低生活の内容に関する考慮要素とされた事項につき、「人間性の発露として、親族・友人との交際や地域社会への参加その他の社会的活動を行うことや、趣味その他の形態で種々の精神的・肉体的・文化的活動を行うこと」を例示する。さらには、海外渡航に係る渡航費用を減

自動車保有を理由とする生活保護廃止処分に対する国家賠償請求が否定された事例額する処分が争われた事例（最一小判平20・2・28集民227号313頁）において、高等裁判所（大阪高判平16・11・5判自320号53頁）は文理解釈によって処分を取り消し、最高裁も海外渡航中の保護受給権を承認した（ただ、渡航費用分を収入認定の上減額したのは、受給後間もないという事実関係からしてその費用の原資を説明できないことから可能であると判断し、訴えそのものは保護の実施機関の主張を認容した。）。また、居宅保護原則を定める法30条の例外規定として規定されている法30条2項が保護受給者の意に反した施設保護を否定しているように、法文上も法の目的の範囲内において最大限の自由を尊重することが明示されているのである。そして、このことは居宅保護原則を確認した佐藤訴訟（大阪高判平15・10・23賃社1358号10頁）においてもその意義が再確認されているのである。

このように、保護を受給することは何らかの自由を制限されるべきであるというトレードオフの関係が正当である（あるいは、やむを得ないもの）と思われていた国民感情は、司法上においては朝日訴訟大法廷判決以降変化しているのである。国民感情によって最低限度の生活水準内容が規定される側面を否定できないとはいえ、生活保護法における精神的自由の尊重が重視されつつあるなど、朝日訴訟以降最低限度の生活の内容は質的にも量的にも異なってきているのであるものともいえる。もちろん、このことから直ちに自動車の保有が容認されるべきとの結論が導かれるわけではない。それでも最高裁判決に則って最低生活の内容が変容していることと本件処分の相当性について検討を加える必要があったように思われる。以上から、法4条1項を根拠にしている判旨は妥当でない。

## 5. 法1条・8条と国民感情論

本判決は上述のように法4条1項のみから自動車の保有を否定する規範的要請を導いているわけではない。「当該資産を利用することで一定の利益を得られること」が『「最低限度の生活」』として容認できるか』との観点につき、法1条と法8条の問題として処理している。

### (1) 法1条について

本判決は法1条と法8条の「趣旨」を根拠に、被保護者に物の所有を許すことが最低限度の生活として許容できるか否かという検討を加えている。

そこで、1条と8条から使用便益を否定できるのかという問題が生じる。

法1条は、法の目的を定めている。同条は生活保護が①憲法25条の理念に基づいていること、②生活困窮者に対して国家が責任を負うこと、③困窮の程度に応じて最低限度の生活を保障すること、④自立を助長すること、を定めている。

この規定につき、有権的解釈では「この条文は、単なる装飾的条文ではなく、最も実働的な条文であって、凡そこの制度の運営に当たっては、常に、その指針となる性質のものであって、たとえば、この法律の27条に定められている保護の実施機関の指示権に基づいて行われた保護の実施機関の指示が違法であったかどうかを判定する実質的根拠条文はこの条文になる(小山前掲書89頁)」と把握している。したがって、保護の実施機関が行う不利益処分的前提として行われる指導指示(法27条)の裁量判断に枠付を与えることがあるのみならず、厚生労働大臣が行う最低生活水準の決定規範に影響を及ぼし、制度運営の指針になりうるということである。それでは最低生活水準の確定にあたって、本条が具体的にいかなる機能を持つのか。最低限度の生活保障水準を確保すべく厚生労働大臣の裁量を統制することは疑う余地がないが、これに加えて生活困窮者の自立助長に資する最低生活の内容を確定させる作用を有するというのが素直な解釈であろう。そうすれば、本条は生活困窮者の自由を制限するというよりはむしろ、自立に向けた自由を拡大する方向で解釈されるといえよう。

最高裁はこの点を確認している。同条の裁判規範性として、自立助長の目的に適った態様の資産の保有を認めるという中嶋訴訟最高裁判決(最三小判平18・3・16民集58巻3号647頁)があり、いずれかというとな保護受給者の自由を制限する原理というよりはむしろ自由を尊重する原理として作用してきたといえる。

本判決はこれと異なり、被保護者の自由を制限する法規範として法1条を根拠にしている。そもそも国民の利益を最大化させる法の目的規定によって、国民の権利を制約する原理とはなり得ない。本判決は「最低限度の生活の需要を満たしつつ」ということからこれを是認するが、法の目的を把握していないものと理解せざるを得ない。



自動車保有を理由とする生活保護廃止処分に対する国家賠償請求が否定された事例

(2) 法8条について

同時に、本判決は「これを超えない範囲で保障しようとする法の趣旨」として法8条を根拠に示す。この説示は、当該資産を保有することで得られる利益が最低生活水準を超えるので法8条違反であるとしているのか、それとも自動車の保有を認めること自体が最低生活水準を超えてしまうということを説明しているのか、必ずしも明らかであるとは言いがたい。

前者だと理解すれば、そもそも法8条2項が保護の消極要件を定めた規定ではないことからすると、この説示には疑問が残る。法8条（特にその2項）の「これをこえないものでなければならない」というのは厚生労働大臣の行う保護基準設定行為に係る裁量統制の枠組みを示すものであり、被保護者に対して拘束力を有する規定ではない。したがって、法8条を被保護者に対する法規範として把握しているこの説示は妥当ではない。

後者であるとするならば、保護基準設定行為にあたって自動車の保有を制限していることについての妥当性が「これをこえない」ということから導かれているとしても、「これをこえない」範囲で設定された基準によって支給された保護費自体が妥当なものであるから、これを受領した被保護者が如何に消費するかは、基本的には被保護者の自由に委ねられるべき事項である（ケースワークによっては用途を指導することがあるかもしれないが、行政行為ではなく単なる事実上の行為である）。つまり、4条1項と問題を共通にするのであるが、処分価値のないゼロ資産を保有しているとしても、このことは直接に保護基準を超える資産を保有していることにはならないのであるから、いったん確定した保護基準を引き下げる効果は持たないということになる。

そうすれば、保護の実施機関が望ましくないと考える用途であっても、そのことを理由に27条による指導指示を行うことはできないはずである。したがって、このような判断方法には疑問が残るものと言わざるを得ない。

そうは言っても、判旨が法1条・8条を根拠に最低生活水準の設定行為に踏み込んだ判断を示すことをどのように考えるかは、別途の考慮が必要である。本判決は物の所有を許すかどうか「その時点の社会情勢や国民感情」を考慮するものとする。そもそも生活保護訴訟においては、数多く

の裁判例が社会情勢や国民感情を考慮要素に入れるべきであるとしてきた。これには、朝日訴訟大法廷判決（最大判昭42・5・24民集21巻5号1043頁）の傍論において、最低限度の生活が「抽象的な相対的概念」であるとし、相対的に決する場合の考慮要素として「国民所得ないしその反映である国の財政状態，国民の一般的生活水準，都市と農村における生活の格差，低所得者の生活程度とこの層に属する者の全人口において占める割合，生活保護を受けている者の生活が生活保護を受けていない者の多数貧困者の生活より優遇されているのは不当であるとの一部の国民感情および予算配分上の事情」について，厚生大臣が考慮する裁量権を有しているものとした。この説示自体には多数の批判があるが，本判決も基本的にはこの方向に沿っているものと考えられる。

そうはいっても，朝日訴訟で是としている社会情勢・国民感情論は，その射程が保護基準設定行為に止まる。法の委任を受けた厚生労働大臣告示が自動車の保有を明文で禁止していない以上，社会情勢・国民感情論でこれを禁止しているとはいえない。これを禁止しているのは課長通知なのであり，形式的には国民感情論とは無関係である。したがって，法8条を根拠にした本判決の説示は妥当でない。

### (3) 法3条について

裁判例①では「右借用物の使用による利益を全く考慮せずに，他の要保護者と同等の保護を受給できるというのでは，他の被保護者や保護を受けていない低所得者層との関係で均衡を失することになるのみならず，借用物であればいかなるものでも被保護者はこれを利用できると解することは，そもそも最低限度の生活の需要を満たしつつこれを超えない範囲で保障しようとする法の趣旨（法一条，三条，八条参照）にも反することになる。」として，他の要保護者や低所得者との均衡において決せられると考えている。この点についてはそれら低所得者がこのような便益を享受できないとする前提条件が誤っており（阿部和光「増永訴訟」法律時報71巻6号93頁），本件のいう社会情勢・国民感情とは位相を異にする。本件ではこのような比較方法を採用していないだけでなく，本判決では法3条を根拠に含めていないことをどう理解するべきであろうか。

自動車保有を理由とする生活保護廃止処分に対する国家賠償請求が否定された事例

法3条は最低生活保障原理と呼ばれる。本条も厚生労働大臣の保護基準決定にあたっての裁量統制規範として作用するが、字義通りの最低限度の生活水準以上に、健康で文化的な生活水準という、いわばプラスの作用をもたらすことを規定している。これを制約するのが法8条なのであるから、3条は、保護基準設定にあたっては自由を拡大する規範となり得る。本件では3条を根拠にしなかったのは、資産価値のない自動車の保有を否定するために、最低限度の生活水準設定をマイナスに作用させるための根拠として本条を用いることができなかったものと推測される。その目的如何は別としても、法3条を根拠に用いなかったことに関しては正当に評価できるであろう。

## 6. 本判決の射程

本判決は生活保護受給者の自動車保有を争う事案であった。判旨はこれを保護の補足性と基準設定行為から許容せず、同種の自動車保有をめぐる判断に影響を及ぼす。また、本判決によるといったん正当な基準で支給された保護費を、保護の実施機関が好ましくないと判断する用途については制限することが適切であるということになる。人格的自立の基盤を確保することが社会保障の役割であるとする近年の理論動向（菊池馨実『社会保障法制の将来構想』（有斐閣、2010年））からすれば、保護受給者への自由の制約ないし自由と引き換えの健康で文化的な最低限度の生活保障が果たして妥当であるのか、平等の違憲審査基準とのかかわりで議論を呼ぶこと（遠藤美奈「生活保護と自由の制約」撰南法学23号（2000年）33頁）になろう。

【付記】本稿は、科学研究費補助金若手研究（B）（10016374）の成果の一部である。