

最高裁判所平成26年10月23日第一小法廷判決（判例地方自治389号51頁・最高裁判所裁判集民事248号1頁）

京都市伏見福祉事務所長生活保護廃止決定事件

第1 はじめに

- (1) 本件は、生活保護の被保護者であった原告（被控訴人（附帯控訴人）・上告人）が、京都市伏見福祉事務所長が平成18年9月1日付けをもってなした原告に対する生活保護の廃止決定（以下「本件廃止決定」という。）が違法であるとして、国家賠償法第1条第1項に基づき、被告（京都市）に対し、提訴日までの36か月間にわたる保護費（月額金9万6000円。合計金345万6000円）・慰謝料（金100万円）・弁護士費用（金44万5600円）の合計金490万円余の損害賠償請求をなした事案である。
- (2) 本件の争点は、本件廃止決定が違法である。

るか否かであるが、原告の右記表示から明らかなどおり、第1審判決と第2審判決では結論が逆転しているものであり、生活保護法のみならず、いわゆる「不利益処分」一般を考えるに当たっても参考になると思われるので、紹介する次第である。

第2 本件事案の概要及び争点について

1 事案の概要

- 本件事案の概要は、以下のとおりである。
- (1) 原告は、昭和61年以降、自宅において、取引先から受け取る白地の反物に手描きで柄を付ける手描き友禅の請負業務（以下「本件請負業務」という。）に従事している。
- (2) 原告は、平成6年、小型自動車を代金約100万円で購入し、現在に至るまで本件請負業務等に使用している（以下、これを「本件自動車」という。）。
- (3) 原告は、平成8年1月5日、京都市伏見福祉事務所（処分行政庁）に対し、生活保護法に基づく保護の開始の申請をし、処分行政庁は、同月23日、保護の開始の決定をした。処分行政庁は、上記の決定に当たり、事業用資産として本件自動車の保有を認めることとした。
- (4) 原告の収入は、必要経費を除き、平成8年1月の時点で月額約13万円であったが、同12年以降はおおむね月額約2万円ないし6万円であった。
- (5) 処分行政庁は、平成18年5月24日、原告に対し、生活保護法第27条第1項に基づく

指示を記載した書面として、「指示の内容」欄に「友禪の仕事の収入を月額11万円（必要経費を除く）まで増収して下さい。」と、「指示の理由」欄に「世帯の収入増加に著しく貢献すると認められたため平成18年2月以降自動車の保有を容認していたが既に3箇月が経過したものの、目的が達成されていないため。」と、「履行期限」欄に「平成18年7月末日」とそれぞれ記載した書面（以下「本件指示書」という。）を交付して、同書面による指示（以下「本件指示」という。）をした。

(6) 処分行政庁は、平成18年9月1日、原告に対し、決定の理由を「指導・指示の不履行」と記載した書面を交付して、本件廃止決定をした。

2 事案の争点

本件の争点の概要は以下のとおりである。

(1) 原告は、本件指示書の「指示の内容」欄に記載されている「友禪の仕事の収入を月額11万円（必要経費を除く）まで増収して下さい。」との指示は、原告にとって客観的に実現不可能なものであり、本件廃止決定は違法であると主張した。

(2) 原告の右記主張に対し、被告は、「友禪の仕事の収入を月額11万円まで増収するこ

とは、平成8年1月以前には月々の平均収入が約13万円であったことからすれば可能であるし、万一、月収11万円への増収が可能であるとしても、処分行政庁は、原告が保有する自動車を処分すれば、増収が達成されなくても、保護を廃止するには至らない意向を持っており、そのことは原告に伝えていたものであるから、原告において、自動車を処分しなかったことは、指示違反となり、本件廃止決定は違法ではない」と主張した。

第3 第1審・京都地裁平成23年11月30日判決（判例地方自治369号102頁）

1 主文

(1) 被告は、原告に対し、412万6000円及びこれに対する平成21年9月11日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(2) 原告のその余の請求を棄却する。
(3) 訴訟費用は、これを20分し、その17を被告の、その余を原告の各負担とする。
(4) この判決は、第1項に限り、仮に執行することができ。

2 争点について

① 増収月額11万円について
(1) 「本件指示がなされた時点において、原告が、本件請負業務の作業量を増やすこと等により、月額11万円の収入を得ることは客観的に実現不可能であったか、少なくとも著しく困難であったと認められる。」

(2) 「原告が、当時置かれた生活状況の下で、友禪の内職の仕事（本件請負業務）で月11万円へと収入を増加させることは到底期待できず、本件指示は、その内容において客観的に実現不可能又は少なくとも著しく実現困難なものというべきであるから、同指示は違法な指導指示に当たり、同指示の不履行を処分理由とする本件廃止決定も違法であると解すべきである。」

② 自動車の処分について

(1) 「指示の理由部分を含めて解釈しても、本件指示書において、増収が達成されなくても、本件自動車を処分すれば廃止決定はしないとされたこと、換言すれば、指示内容が、1か月11万円まで増収するか又は本件自動車を処分することであるということはできない。従前から、本件福祉事務所職員は収入の過少を理由に増収又は本件自動車の処分を求めてきたことからすると、原告も本件福祉事務所職員らが上記(2)の意

図(原告が本件自動車を処分した場合には、処分行政庁としては廃止決定を行うつもりはなかったということ。(筆者注記))であることは推察していた可能性が高く、現に、平成18年8月10日の弁明の機会にも、上記職員は、原告に対し、本件自動車を処分すれば直ちに保護廃止にはならない旨述べているが、前同様、生活保護法施行規則19条の趣旨に照らすと、本件指示書に記載のない本件自動車処分の不実施を指示違反として本件廃止決定をすることはできないといふべきである。」

(2) 「被告の上記主張は、本件指示の内容は飽くまで1か月11万円までの増収であるが、処分行政庁は、これが実行できない場合も、原告に増収努力が見られるか又は本件自動車を処分したときは、保護廃止処分をしない予定であったとの趣旨とも解される。しかし、上記のような裁量権行使に関する処分行政庁の主観的事情は、実現不可能又は著しく困難な指示の違法性、ひいてはその指示違反を理由としてなされた保護廃止処分の違法性の有無に何ら影響を及ぼすものではない。」

3 結論

京都地裁は、原告主張の慰謝料については

金30万円を相当すると認定、判示し、弁護士費用については金37万円が相当であると判示した上、「原告の本訴請求は、被告に対し、国賠法1条1項に基づき、412万6000円及びこれに対する違法行為の後の日であり、訴状送達の日翌日であることが記録上明らか平成21年9月11日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める限度で理由があるからその限度でこれを認容し、その余はこれを棄却することとし、主文のとおり判決する。」と判示した。

第4 第2審・大阪高裁平成24年11月9日判決(判例地方自治369号92頁)

1 主文

- (1) 原判決中控訴人の敗訴部分を取り消す。
- (2) 被控訴人の請求を棄却する。
- (3) 本件附帯控訴及び被控訴人が当審で拡張した請求をいずれも棄却する。
- (4) 訴訟費用は、第1、2審とも被控訴人の負担とする。

2 争点について

① 指示書の内容について

「本件指示の内容は、本件指示書には、「友禪の仕事の収入を月額11万円(必要経費を除く)まで増収して下さい。」と記載されているところ、本件指示の内容を解するに当たっては、上記文言のみならず、本件指示書に記載のある指示の理由、本件指示に至るまでの経緯、処分行政庁による被控訴人に対する従前の指導内容、それに対する被控訴人の対応や認識などを総合考慮して判断すべきである。」

② 自動車の処分について
「処分行政庁は、被控訴人の生活保護を開始するに当たって、本件自動車は被控訴人が当時月額約13万円の収入を得ていた本件請負業務に必要なものであると判断し、被控訴人に対し、事業用資産として本件自動車の保有を認めていたが、被控訴人の収入が大幅に減少し、収入面から事業用資産として本件自動車の保有を認めることは困難となったこと、そこで、被控訴人に対し、本件自動車を保有したまま、本件請負業務で増収を図るか、同自動車を処分するかいずれかを採るよう再三指導したこと、これに対し、被控訴人は本件自動車の保有に固執し、その処分を一貫して拒否していたこと、処分行政庁は、被控訴人に対し、従前増収を口頭で指導したところ、大幅に増収した経緯があったことも踏まえ、被控訴人に本件自動車の処分を求めるよりは、実現可能性が高いと思われる本件請負業

務での増収を求めることが相当であると判断し、その旨の本件指示を行うに至ったこと、被控訴人は、本件指示に対する弁明の際、本件自動車を処分すれば保護は当面してくれるのか質問したのに対し、本件福祉事務所職員は、同自動車を処分すれば直ぐに保護を廃止することはない旨答えていることが認められ、これらの本件自動車の保有を巡る経緯によれば、被控訴人は、従前の就労状況では本件自動車を保有することはできず、保護を継続するためには、本件自動車を処分するか、増収を図るかしかないことは十分理解していたといえ、本件自動車を処分することで本件指示に違反したことになることも十分理解していたと認められる。被控訴人は、本人尋問で、本件廃止決定がされたことについて、被控訴人が本件自動車を保有していたことが問題となったと端的に供述するところである。これに加え、本件指示書の指示の理由として、「世帯の収入増加に著しく貢献すると認められたため平成18年2月以降自動車の保有を容認していたが既に3箇月が経過したものの、目的が達成されていないため。」と記載されていることも併せ考慮すると、本件指示は、被控訴人に対し、単に友禪での収入を月額11万円まで増収することを求めるだけのものではなく、被控訴人があくまでも本件自

動車を友禪の仕事のための事業用資産として保有し続けるのであればという前提条件が付されており、更に、それができない場合にでも、本件自動車を処分すれば直ちに生活保護廃止決定がなされるわけではないことも含んだものであったというべきである。」

③ 本件指示の実現可能性

「本件指示を上記のとおりに解すると、月額11万円の増収は、本件自動車を保有するための要件にすぎないから、たとえ、本件指示がされた時点において、被控訴人が本件請負業務で月額11万円の収入を得ることが著しく困難であったとしても、その結果本件自動車の保有ができなくなるだけであって、本件自動車を処分すれば、本件指示に従ったことになるのであるから、本件指示の内容が客観的に実現不可能又は著しく困難な場合とまでは認めることができない。これに対し、被控訴人は、本件自動車を処分すれば被控訴人が内職の仕事が続けられず、他の仕事に就くことができず状況ではないから、実質的には不可能に帰する旨主張するが、引用に係る原判決認定説示のとおり、D工芸において、自動車を使用しないことで収入は減少するかもしれないが、D工芸からの集配によって自宅で本件請負業務を行うことも可能であるし、本件

請負業務以外の内職の仕事がないことを認めるに足る証拠もないから、被控訴人の上記主張は失当である。」

3 結論

大阪高裁は、本件指示書による指示の内容について「本件自動車の保有の要件として月額11万円の増収を求め、これが達成できなかった場合に本件自動車の保有を認めない指示も違法とはいえない。」と解し、本件指示は違法ではないと判示した上、処分行政庁による本件廃止処分には違法性はない旨を判示し、「原判決中控訴人の敗訴部分を取り消し、被控訴人の請求を棄却した上、本件附帯控訴及び被控訴人が当審で拡張した請求は理由がないから棄却することとし、主文のとおり判決する。」と判示した。

第5 上告審・最高裁平成26年10月23日第一小法廷判決（判例地方自治389号51頁）

1 主文

原判決を破棄する。
本件を大阪高等裁判所に差し戻す。

2 争点について

(1) 「生活保護法62条1項は、保護の実施機

関が同法27条の規定により被保護者に対し必要な指導又は指示をしたときは、被保護者はこれに従わなければならない旨を定め、同法62条3項は、被保護者がこの義務に違反したときは、保護の実施機関において保護の廃止等を行うことができる旨を定めている。そして、生活保護法施行規則19条は、同法62条3項に規定する保護の実施機関の権限につき、同法27条1項の規定により保護の実施機関が書面によって行った指導又は指示に被保護者が従わなかった場合でなければ行使してはならない旨を定めているところ、その趣旨は、保護の実施機関が上記の権限を行使する場合にこれに先立って必要となる同項に基づく指導又は指示を書面によって行うべきものとするることにより、保護の実施機関による指導又は指示及び保護の廃止等に係る判断が慎重かつ合理的に行われることを担保してその恣意を抑制するとともに、被保護者が従うべき指導又は指示がされたこと及びその内容を明確にし、それらを十分に認識し得ないまま不利益処分を受けることを防止して、被保護者の権利保護を図りつつ、指導又は指示の実効性を確保することにあるものと解される。このような生活保護法施行規則19条の規定の趣旨に照らすと、上記書面によ

る指導又は指示の内容は、当該書面自体において指導又は指示の内容として記載されていないならばならず、指導又は指示に至る経緯及び従前の指導又は指示の内容やそれらに対する被保護者の認識、当該書面に指導又は指示の理由として記載された事項等を考慮に入れることにより、当該書面に指導又は指示の内容として記載されていない事項まで指導又は指示の内容に含まれると解することはできないというべきである。」(2) これを本件についてみるに、前記2(5)〔指示の内容〕欄に「友禅の仕事の収入を月額11万円(必要経費を除く)まで増収して下さい。」とのみ記載されており、本件自動車の件については「指示の理由」欄にのみ記載されていること。(筆者注記)のとおり、本件指示書には、指示の内容として、本件請負業務による収入を月額11万円まで増収すべき旨が記載されているのみであり、本件自動車を処分すべきことも指示の内容に含まれているものと解すべき記載は見当たらないから、本件指示の内容は上記の増収のみと解され、処分行政庁が原告人に対し従前から増収とともにこれに代わる対応として本件自動車の処分を口頭で指導し、原告人がその指導の内容を理解しており、本件指示書にも指示の理由として従

前の指導の経過が記載されていたとしても、本件自動車の処分が本件指示の内容に含まれると解することはできないというべきである。」

3 結論

最高裁判所は、

(1) 「以上のとおり、原審の前記3の判断(本件指示の内容として、仮に増収が著しく困難であったとしても、本件自動車を処分すれば本件指示に従ったことになるので、本件指示の内容が客観的に実現不可能又は著しく困難であったとまでは言えないとの判断。(筆者注記)には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。論旨はこれと同旨をいうものとして理由があり、原判決は破棄を免れない。」(2) 「そして、生活保護法27条1項に基づく指導又は指示の内容が客観的に実現不可能又は著しく実現困難である場合には、当該指導又は指示に従わなかったことを理由に同法62条3項に基づく保護の廃止等を行うことは違法となると解されること、本件指示については、その内容が、本件請負業務による収入を月額11万円まで増収すべきことのみであることを前提に、客観的に実現不可能又は著しく実現困難なものであつ

たか否か、すなわち、本件指示に従わなかったことを理由にされた本件廃止決定が違法となるか否か、また、仮に本件廃止決定が違法となる場合に、これが国家賠償法上も違法と評価されるか否か等について審理を尽くす必要がある。そこで、以上の各点について審理を尽くさせるため、本件を原審に差し戻すこととする。」と判示した。

第6 本判決の意義・射程について

(1) 生活保護法による保護に関しては、最高裁昭和42年5月24日大法廷判決（民集21巻5号1043頁。朝日訴訟。）が、憲法第25条第1項（「すべて国民は、健康で文化的な最低限の生活を営む権利を有する。」）との関係で、「具体的権利としては、憲法の規定の趣旨を実現するために制定された生活保護法によつて、はじめて与えられているといふべきである。」と判示するとともに、生活保護法に基づく保護に関しては、「生活保護法の規定に基づき要保護者または被保護者が国から生活保護を受けるのは、単なる国の恩恵ないし社会政策の実施に伴う反射的利益ではなく、法的権利であつて、保護受給権とも称すべきものと解すべきである。」として、「保護受給権」とい

う権利であることを判示している。

(2) 改めて述べるまでもなく、生活保護受給権については、憲法第27条第1項が規定する「勤労の権利及び義務」との対比からも論じられるものであり、勤労の義務を尽くした者に認められるものである。生活保護法第27条第1項は、「保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。」と規定し、保護の実施機関は「指導又は指示」ができる旨を規定するとともに、同条第2項において、「前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。」と規定し、更に同条第3項において、「第1項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。」との規定をも設けている。

(3) さらに、本件でも問題とされた生活保護法施行規則第19条は、「法第62条第3項に規定する保護の実施機関の権限は、法第27条第1項の規定により保護の実施機関が書面によつて行つた指導又は指示に、被保護者が従わなかつた場合でなければ行使してはならない。」旨を明示しており、生活保護法第62条第3項の廃止の処分をなすに当たっては、書面による指導・指示が不可欠

である旨をも規定しているのである。

(4) 本件は、生活保護の廃止に関し、指示書の記載をどうするべきか、という問題について、重大な示唆をなしている判決（判例）であり、実務上決して看過されてはならない判決（判例）である。

(5) なお、本判決については、権利を制限する「不利益処分」をなすに際し、公務員が文書を作成するに当たっては、法律のみならず、施行令、施行規則等の関係法規を熟読するのみならず、文言については、一字一句を検討する必要があることを示唆する判決（判例）としても評価できるものである。