

生活保護受給者における自動車保有の制限 鈴鹿市運行記録表提出指導違反処分取消等請求控訴事件 (名古屋高判令和6年10月30日(令6(行コ)43号裁判所ウェブサイト))

門脇美恵

＜要 旨＞

生活保護法は、憲法25条1項に基づき最低限度の生活を保障するが、補足性の原理により、保護を受給するためにはその利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、最低限度の生活の維持のために活用することが要件とされる。自動車の保有は、その処分価値の有無にかかわらず、通院・通学等の例外を除き、原則として認められないとされてきた。かかる制限は、法令に規定があるわけではなく、法定受託事務に関する複数の処理基準のうち、より下位の課長通知及びこれを補完する技術的助言（事務連絡）が示すものであり、その解釈に実施機関が従うことで行われてきた。本事案は、行政処分庁が、原告に対して保護決定時に認めた保有目的に限って自動車を利用させるために運転記録票の提出を指導・指示し、これに違反したことを理由に行った保護停止処分の取消し等を求める訴訟である。本判決は、原判決につづき、同法の目的のうち自立助長・自立支援を重視し、結論として同処分に裁量の逸脱・濫用の違法があるとしてこれを取り消し、国家賠償請求も一部認容した。原判決を受け、国は自動車保有に関する制限を緩和する解釈変更を行ったが、本来、かかる問題は、住民に近い統治主体として、その生存権を保障する責任を国とともに負う地方公共団体が、自ら法令の解釈自治権を行使することにより実現されることが望まれた。

I 事案の概要

1. 請求の概要

三重県鈴鹿市に居住し、生活保護法（以下「法」）による保護を受けているA（原告・被控訴人。Bの母）は、生計を一とする世帯構成員であるB（原告・被控訴人。Aの二男）の所有する自動車（以下「本件車両」）につき、処分行政庁からBの通院に限り保有及び利用を容認されていたところ、運転記録票を提出するよう複数回にわたり求められたにもかかわらずこれを提出しなかったなどとして法62条3項に基づき生活保護を停止する旨の処分（以下「本件処分」）を受けた。本件は、①Aが本件処分を違法であると主張して、鈴鹿市（被告・控訴人。

以下「市」）に対し、その取消しを求めるとともに（以下「請求①」）、②A及びB（以下「Aら」）が、市に対し、国家賠償法1条1項に基づき、それぞれ損害賠償金55万円（慰謝料50万円、弁護士費用5万円）及びこれに対する本件処分の日である令和4（2022）年9月27日から支払済みまで民法所定の年3%の割合による遅延損害金の支払を求める（以下「請求②」）事案である。

なお、後述の通り、Aらはともに障がいをもち、特にBは難病患者であり年に複数回入退院を繰り返していた。Aは、本件処分により生ずる重大な損害をさけるため緊急の必要があるとして、行政事件訴訟法（以下「行訴法」）25条2項に基づき、本案事件の第一審の判決に至るまで本件処分の効力の停止

の申立てを行い、津地裁はこれを認容した⁽¹⁾。原審は、上記請求①について本件処分を取り消し、請求②について請求を一部認容したため⁽²⁾、市が控訴したのが本判決である⁽³⁾。

2. 前提となる事実関係

(1) A（昭和17（1942）年▲月▲日生の女性）は、令和元（2019）年7月、三重県亀山市から肩書住所地に転居し、二男であるB（昭和42（1967）年▲月▲日生の男性）と共に生活している。Bは、汎下垂体機能低下症、視床下部障害及び糖尿病の治療を要する状態にある。処分行政庁は、市の公権力の行使に当たる公務員であり、厚生労働省から法定受託事務として鈴鹿市長に委任された生活保護行政の実施につき、保護の実施、停止、廃止等の権限を有する者である。処分行政庁は、令和元（2019）年8月9日、Aに対し、生活保護の支給を開始した⁽⁴⁾。

(2) 処分行政庁は、令和3（2021）年7月9日、Bが保護開始以前より所有する本件車両（初度登録平成19（2007）年11月）について、Bの通院に限って保有及び利用を容認する旨の「保護申請（自動車の使用）決定通知書」をAらに対して交付した。処分行政庁は、その上で、Aらに対し、自動車の利用に係る誓約書の提出を求め、また、運転記録票の書式を交付し、必要な事項を記入して、毎月提出する

ことを求めた。しかし、Aらは上記運転記録票を処分行政庁に一度も提出しなかったため、処分行政庁は、令和3（2021）年11月25日、Aらに対し、運転記録票を提出するよう記載した指導指示書を交付した。同年12月13日、Aらから処分行政庁に対して運転記録票の一部の提出があったものの、その内容も不正確であったことから、処分行政庁は、令和4（2022）年1月5日、Aらに対し、再度、運転記録票を提出するよう記載した指導指示書を交付した。しかし、Aらは、その後も運転記録票を提出しなかったことから、処分行政庁は、令和4（2022）年5月17日、Aらに対し、以下【図1】の内容が記載された指導指示書を交付した（以下「本件指示等」）。(3) 市は、Aらから一度提出された運転記録票について、それが一部の提出にとどまり、また、提出された運転記録票によると、Aらが通院以外にも本件車両を利用していたことがうかがわれ、Aらが更に運転記録票を提出しないことから、令和4（2022）年6月20日、Aら宛に、生活保護の廃止の処分を行うことを予定とし、その弁明の機会の付与として、同年7月8日に聴聞会を行うとの通知書を交付した⁽⁵⁾。Aら代理人は、令和4（2022）年7月1日付けで、処分行政庁に対して上記聴聞会の日程の再調整を求める通知書を送付したところ、処分行政庁は、令和4（2022）年8月23日、Aらに対し、同年

【図1】 本件指示等の内容

- ア 自動車を利用する度に、運転記録票に必要事項を正確に記録すること。
イ Bの通院で利用する以外の目的だけで自動車の利用をしないこと。
ウ 当月分の運転記録票を翌月10日までに毎月福祉事務所に提出すること。
(令和4年5月分提出期限 同年6月10日)

- (1) 津地判令和4年10月20日（令和4年（行ク）第7号）裁判所ウェブサイト。市は津地裁の執行停止決定を不服として特別抗告したが、名古屋高裁は令和5（2023）年1月10日に市の抗告を棄却した。
(2) 津地判令和6年3月21日（令4（行ク）24号）裁判所ウェブサイト。
(3) その後、本判決を受けて市は上告受理申立てをしたが、最判令和7年5月12日（令和7年（行ヒ）48号判例集等未搭載）は不受理の決定をし、裁判は終結した（時事ドットコムニュース2025年5月14日〔<https://www.jiji.com/jc/article?k=2025051401000&g=soc>〕参照（最終閲覧2025年8月20日。以下のURLについても同様））。
(4) 前掲注(1)津地判令和4年10月20日の認定事実によれば、令和3年及び令和4年のAらへの支給額は、概ね月額3万円～5万円程度であった。
(5) この通知書を契機に、弁護士対応が不可避となり、弁護士団が結成されることになったとされる。芦葉甫「津地裁、生活保護受給者の自動車利用を認める！」『賃金と社会保障』1853号（2024年）、4頁。

9月14日に聴聞会を開くとの通知書を交付した。この通知書に対してAら代理人は、再び聴聞会について日程を再調整するよう求めたが、処分行政庁は、これに応じず、Aらは、上記聴聞会に出席しなかった⁽⁶⁾。

(4) そこで処分行政庁は、要旨「Aらが法27条に基づく指導指示を受けているにもかかわらず、保護申請（自動車の使用）決定通知書の保有条件を遵守しておらず、指導指示内容の履行がされていないため、法62条4項に基づき弁明の機会を設けたが、Aらは欠席し、弁明書の提出もなかったこと」を理由として、令和4（2022）年9月27日、法62条3項に基づき、Aに対する生活保護（生活扶助、住宅扶助、介護扶助、医療扶助）を停止する本件処分をした。原審はAらの請求①について本件処分を取消し、②について請求を一部認容したため、市が控訴した（執行停止の申立てについては注（1）を参照）。

3. 争点及び当事者の主張

(1) 請求①（本件処分の取消しの訴え）

以下の争点のうち、原審において、Aらは早期判決を希望して争点3（本件処分の違法性）を中心に判断することを求めており、原審及び控訴審においてはそのように対応された。

1) 争点1 「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」（昭和38年4月11日社保第34号厚生省社会局保護課長通知）（平成21年3月31日社援保発第331001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知による改正後のもの。以下「本件通知」）の違法性

◎Aらの主張

ア 本件通知が定める自動車保有の要件は、目的を通院等に限定すること等によって、障害者の社会参加や移動の自由を必要最小限度を超えて制約している一方で、極めて限定された要件に該当しない場合には、既に保有している経済的に無価値な自動車についてまで手放すことを強いるものであるから、極めて不合理である。

イ 上記アに照らせば、生活保護受給者が自動車保有の目的を限定して認められた場合には、その認められた用途に限って利用することができるのみであるという解釈をとることはできない（主位的主張）。

また、そうでなくとも、障害ゆえに自動車の保有を認められた障害者は、その自動車の用途以外の利用を否定されれば、人間として地域の中で生きていくこと自体を否定されることとなる上、通院を端緒とした移動のために自動車の保有が認められるにすぎないことからすれば、他の生活保護受給者との公平性を害するものでもないから、障害者が日常生活の用途に利用することは何ら問題ではない（予備的主張）。

◎市の主張

法は、最低限度の生活の保障をすることを旨とし、かつ、補足性の原理を基本とすると定めている。そして、自動車の利便性もさることながら、その購入費用や処分価値が一般に大きいこと、維持費や駐車場の経費が最低生活を圧迫しかねないこと、事故の場合の生活保護受給者の負担能力に問題があること及び地域の低所得層の生活実態との均衡及び生活感情に対する考慮等がその本件通知の根拠である。そして、この根拠は自動車の資産価値が極めて低かったとしても、その妥当性は失わない。また、他に本件通知に特段不合理な点は見出せない。

2) 争点2 本件指示等の違法性

◎Aらの主張

本件指示等は、以下のとおり、Aらの移動の自由を侵害し、必要最小限度の制限を超えるものであるから、Aらはこれに従う理由はなく違法である。そして、本件処分は違法な本件指示等を前提としているから、法62条3項に反し、違法である。

ア 法27条（指導及び指示）違反等

(ア) Aは、膀胱腫瘍による膀胱機能障害で、身体障害者手帳4級を所持し、Bは、指定難病である汎下垂体機能低下症（下垂体前葉機能低下症）を患い、「疾患による体幹機能障害」で身体障害者手帳

(6) 代理人弁護士によれば、理由は体調不良である（Bは令和4（2022）年6月30日から入院していたとされる）。芦葉・前掲注（5）4頁。

2級を所持する身体障害者である。Aらは、いずれも定期的な通院の必要性がある上、Aは長距離の歩行が困難であり、Bは公共交通機関の利用ですら事実上不可能である。したがって、Aらが日常生活を営み生きていくためには、自動車を使うことが必要不可欠であるのに、処分行政庁は原告Bの通院に限定してしか本件車両の利用を認めない。

(イ) 憲法13条及び22条は、移動の自由を保障しており、日本が批准している障害者権利条約20条は、障害者自身が自ら選択する方法で、自ら選択する時に、かつ、負担しやすい費用で移動することを容易にすることと定める。Aらの身体及び障害の状況からすれば、自動車がなければ日常生活上の移動全般ができないのであるから、Bの通院にしか本件車両の利用を許さない本件指示等は、上記移動の自由や、上記条約の要請に反している。

(ウ) Aらの歩行の困難さを考慮すれば、通院のために保有を容認された本件車両を、生活を維持するための用途等に利用することは、法の目的（日常生活自立、社会生活自立）や補足性の原理（保有する資産の有効活用）に沿うものである。そして、Aらは、障害者加算によって、自動車の維持費用を賄うことが可能であり、生活保護制度上もそれで賄うことを許容されているから、本件指示等は保護の目的達成に必要な指導又は指示ではなく、生活保護受給者の自由を尊重しておらず、必要最小限度のものでもない。

イ 本件指示等の相当性

本件指示等は、運転記録票に、自動車を利用した際に、「使用年月日曜日*」⁽⁷⁾、「使用時間」、「キロ数（開始時走行距離・終了時走行距離）」、「運転経路」、「用件（具体的に）」、「運転者」及び「同乗者」を記載することを求めている。しかし、「運転経路」や「用件（具体的に）」の記載を求めることは、自動車の利用が保有目的に限られることを前提としても必要がない。したがって、運転記録票の記載は、自動車の利用が保有目的に限られているかを確認するという目的を超えて、Aらの情報を不必要に収集するものであるから、生活保護受

給者の自由を尊重し、必要最小限度のものとはいえない。

ウ 以上のとおり、本件指示等は、法27条1項及び2項等に反し、違法である。

◎市らの主張

本件通知に合理性がある以上、厚生労働省から生活保護行政の実施を法定受託事務として委託されている被告は、その委託の趣旨に沿うべく、生活保護受給者に対し、指導・指示する権限を有する。処分行政庁は、厚生労働省が定める基準に基づき、具体的な通院における必要性を判断した上で、Bが通院するという用途に限ってその必要性を認めたが、鈴鹿社会福祉事務所の所内判断基準に基づき、運転記録票の作成及び提出をすることも自動車保有の条件とした。また、この条件は、ドライブレコーダーを付けさせて録画の提出を求める方法と比較して、負担も格段に軽いから、合理的な方法である。

3) 争点3 本件処分の違法性

◎Aらの主張

ア 比例原則違反

Aらは、形式的には処分行政庁がした本件指示等に反する行為をしたが、その行為は、通院のために保有を認められた自動車を日常生活のために用いる必要があるために本件指示等に従わなかったにすぎないものであり、移動に要する費用やサービスを新たに要求したわけではなく、何ら虚偽の申告をしたり、不正の手段を用いたりしたわけでもないから、本件指示等の違反があるとしても極めて軽微であり、悪質性もない。また、Aは、膀胱がんの手術をしたことから、ストーマ（人工膀胱）を購入しなければならないし、Bは、下垂体前葉機能低下症という難病を患っているから、保護の停止がされれば、病院への受診や治療が事実上不可能となる危険性が高く、生命又は身体への影響は重大なものとなるおそれ大きい。これらの事情があるのに、処分行政庁は、その実情を十分考慮せずに本件処分を行い、その結果、Aらは実際に著しい生活の困窮状態に陥った。被告としては、まずは保護の変更により、なお従わない場合に保護の停止をすることも十分に可能で

(7) *印は、控訴審での補正を考慮して加筆した箇所。以下同様。

あったから、保護の変更を経ることなく直ちに保護を停止する必要性又は緊急性もなかった。

以上に加え、争点2における主張のとおり、本件指示等の内容は相当性がないことも踏まえれば、処分行政庁の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるから、本件処分は違法である。

イ 手続違反

(ア) 法62条4項は、形式的な弁明の機会の付与ではなく、実質的な弁明の機会を与えなければならないものと解すべきである。また、鈴鹿市行政手続条例29条、16条2項は、代理人に選任された者は、弁明の機会に関する一切の行為をすることができる」と規定する。しかし、本件では、Aらの代理人の聴聞期日出頭の確保をしておらず、法及び上記条例の定めを遵守しておらず、違法である。

(イ) また、本件処分の通知書は、その理由の記載の文字が小さい上に、運転記録票の提出の根拠や選択した処分の理由も記載されていない。したがって、本件処分の理由付記は、その形式又は内容からして、行政庁の判断の慎重又は合理性を担保しておらず、また、処分の相手方の訴訟提起の便宜を図るという視点もおろそかにしているといわざるを得ないから、違法である。

(＊以上、原審での主張。以下、控訴審での補充された主張。)

ア 補足性の原理(法4条1項)を踏まえたとしても、Aらが本件車両を保有、利用することが許されないと当然にいえるものではないし、市が挙げる各種通知、通達をもって、Aらの本件車両を保有、利用することが許されないと当然にいえるものではない。Aらが、本件指示等に違反したことは、軽微な違反といえる。

イ 処分行政庁が、被控訴人らに対し、控訴人の主張するような詳細な記載を必要とする運転記録票の作成及び提出を求めることができる根拠は明らかではなく、過剰な指示であるといえる。

◎市らの主張

ア 処分行政庁は、Bに対し、例外的に医療機関

通院のためと用途を限定し、かつ、運転記録票の作成及び提出を条件として自動車保有を認めたのであるから、その作成及び提出を求めて指示又は指導をしたことは、むしろ市の責務である。Aらは、複数回にわたって、市からの口頭による指示又は指導を遵守せず、書面による本件指示等も遵守しなかったため、処分行政庁は告知又は聴聞の機会を与えた上で、本件処分に至ったものである。

イ 法62条3項所定の停止処分においては、当該指示又は指導違反の事実が除去されたことが保護の実施機関において確認されれば保護が再開される。

ウ したがって、本件処分は、手順としても制裁の軽重という観点からも相当であり、違法ではない。

(＊以上、原審での主張。以下、控訴審での補充された主張。)

ア 処分行政庁は、厚生労働省の所管する生活保護行政の実施を委託され、生活保護受給者に対して法27条に基づく指導・指示を行う権限を有するのであるから、厚生労働省が定める基準に基づきこれを行うことになるところ、保護受給者は、生活保護制度の補足性の原理(法4条1項)により、原則として自動車の保有はできず、ただし、障害者である受給者が通院のために自動車を必要とする場合であって、本件通知(原判決別紙記載第3「関係通達等の定め」の1)(1)アないしオ⁽⁸⁾のいずれにも該当し、その保有が社会的にも適当と認められるときは、通院目的に使用する場合に限り、保有が認められるとされ、本件通知に合理性がある以上、Bの通院以外に本件車両を利用しないこととする本件指示等は何ら違法ではないのであるから、その指示等に繰り返し反する行動をとった被控訴人らの態度につき、軽微な違反にとどまるかのごとき評価することは、本件指示等が違法であることを前提にした上での評価であって、許されない。

イ 処分行政庁が、Aらに対し、毎月提出すべきとする運転記録票の「使用年月日曜日*」、「使用時間」、「キロ数(開始時走行距離・終了時走行距離)*」、「運転経路」、「用件」、「運転者」及び

(8) 本稿Ⅱ2.(2)2)③を参照。そこで抜粋する、課長通知「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)の「第3 資産の活用」の間12に対する「答」のうち、1(1)～(5)に対応する内容である。

「同乗者」の各記載事項は、本件車両が、被控訴人子の通院のみに使用されていることを確認するために必要不可欠な情報であり、これら記載等を求めることが、過剰な指示であるかの評価をすることは許されない。

(2) 請求②(国家賠償請求)

争点4 国家賠償請求の成否

◎Aらの主張

ア 本件処分は、公務員(処分行政庁)が、その職務行為として公権力の行使として行ったものである。そして、争点1ないし3のAらの主張のとおり、本件処分は違法である。

イ 処分行政庁が本件処分をする前には、Aが行政指導の中止の申出をし、本件処分直前には、処分行政庁は、自動車の利用をBが通院で利用する場合に限定するとの保有条件を変更した上で、行政指導を中止すべきとの三重弁護士会による勧告も受けていた。また、処分行政庁は、本件処分によってAらに重大な結果が生じかねないことを十分に承知していたはずである。これに加え、過去に別の裁判で三重県四日市市が保護の廃止処分について違法であるとの判決を受けているところ、処分行政庁において、本件処分は、この判決で示された規範とも合致しないことを認識していたはずである。したがって、処分行政庁は、本件処分をするに当たり、その職務上の注意義務に違反したのであるから、国家賠償法上の違法性を有する行為であったことは明らかである。

ウ Aらは、本件処分によって、生命の維持にかかわるほど多大な不安と苦痛にさらされながら生活することになっているから、このようなAらの受けた精神的苦痛を金銭に換算すると、少なくとも、それぞれ慰謝料50万円を下らない。そして、Aらは、本件訴訟追行を弁護士に委任することを余儀なくされたが、本件処分と相当因果関係を有する弁護士費

用はそれぞれ5万円を下らない。

エ したがって、Aらは、被告に対し、それぞれ55万円の損害賠償請求権を有する。

◎市の主張

いずれも否認ないし争う。

(3) 執行停止申立て及び原審における裁判所の判断

1) 執行停止申立て(認容)⁽⁹⁾

A(申立人)は本件処分により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要があるとして、行訴法25条2項に基づき、本案事件の第1審の判決に至るまで、本件処分の効力の停止を求めた。市(相手方)は、Aらにはそれぞれの常用収入及び年金等で毎月約12万円ないし14万円の収入があり、医療費については鈴鹿市福祉医療制度による全額助成⁽¹⁰⁾も受けられる状況にあるから、本件処分を継続することで申立人らに重大な損害は生じないと主張した。

津地裁は、Aが膀胱がんのため、定期的にストーマ(人工膀胱)の購入費用として、毎月1万8,100円を要することが認められ、また、Bが汎下垂体機能低下症、視床下部障害及び糖尿病のため、通院していること、加えて、疎明資料によれば、Aの普通預金口座の残高は2,920円であり、Bの普通預金口座の残高は7万4,820円となっていることを認定した。以上の事実から、Aらは自立できるほどの収入が得られる就労をすることが十分に期待できない一方で、医療扶助を含む生活保護が停止されれば、Aらの衣食住の問題が生じるだけではなく、持病に関する医療費等の支出も難しくなることから、生命身体に対する危険にも直ちに直面するとして、Aらは、本件処分により、健康で文化的な最低限度生活を直ちに維持できなくなることは明らかであるから、本件処分により生ずる重大な損害を避けるため緊急の

(9) 注(1)参照。

(10) 鈴鹿市福祉医療費受給資格を有する者(対象となる医療費：子ども医療費、一人親家庭等医療費、障がい者医療費)は、健康保険証と一緒に鈴鹿市福祉医療費受給資格証を医療機関窓口で提示し、医療費を支払うと、診療月から2～3か月後に口座振込で助成される(鈴鹿市「福祉医療費助成の手引き」[https://www.city.suzuka.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/271/hukusitebiki.pdf] 参照)。

必要があるということができると判示した⁽¹¹⁾。

2) 原 審⁽¹²⁾

ア 請求①（処分取消しの訴え）（認容）について

原審は、本件処分が違法であるとして、これを取り消した。

イ 請求②（国家賠償請求）について

原審は、Aらにそれぞれ損害賠償金10万円（慰謝料5万円、弁護士費用5万円）及びこれに対する遅延損害金の支払を求める限度でこれを認容した。

ウ 控 訴

鈴鹿市は原審判決のうち市が敗訴部分を不服として控訴した。

エ その他（争点の重点）

前述の通り、原審でAらは早期判決を希望して争点3（本件処分の違法性）を中心に判断することを求め、原審及び控訴審ではそのように対応されている。

（4） 本判決の判旨

1) 概 要

本判決は、請求①について審査請求前置との関係でAらの請求が適法であると判断したうえで⁽¹³⁾、市の控訴を棄却した。請求②については、原判決中、Aらの損害額を変更した（各10万円から5万5,000円へ減額）。以下では、請求①に関する判旨のうち、主として判断された争点3について抜粋する。

2) 争点3（本件処分の違法性）について⁽¹⁴⁾

（1） 略（認定事実の確認）

「（2） しかし、そもそも生活保護法による保護は、生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じて、その最低限度の生活を保障すること等を目的として

必要な保護を行うものであり、保護の変更、停止又は廃止は生活保護受給者の権利利益に重大な影響を及ぼし得るものであること、そして、法27条に基づく指導又は指示は、生活保護受給者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない旨定められていること（同条2項）に照らすと、生活保護受給者に対し、法27条に基づく必要な指導又は指示に従うべき義務に違反したことを理由としてその保護の変更、停止又は廃止をするに当たっては、当該指導又は指示の必要の程度やこれに対する違反の程度と、当該保護に関する処分をすることによって生活保護受給者の生活に生ずる影響を考量し、その処分が適正な保護の実施のために必要かつ相当なものであることを要するというべきであり、その必要性又は相当性を著しく欠く場合には、行政権の裁量の逸脱・濫用として違法となるというべきである。

（3） これを本件についてみると、本件指示等は、被控訴人らに対し、①被控訴人子の通院で利用する以外の目的だけで本件車両の利用をしないこと、及び、②本件車両を利用するたびに運転記録票へ正確に記録し、当該運転記録票を毎月福祉事務所に提出することを指示等するものであるので、これらを、以下、順に検討する。

ア まず、上記①に関しては、被控訴人らは、確かに、本件車両を被控訴人子の通院で利用する場合には限って保有及び利用することを容認されたものではあったが、前記1の認定事実（1）Aによれば、本件指示等がされた当時、被控訴人子だけではなく、被控訴人母においても通院の必要性があったことが認められるから、本件車両の利用目的を被控訴人子の通院に限定してそれ以外の目的だけでの自動車の利用をしないよう指導すること、つまり、被控訴人

(11) 本判決は鈴鹿市の主張について、Bに関する医療費については、鈴鹿市が指摘するとおり、他施策を利用できることを認めたが、申立人のストーマに関しては、自己負担額として毎月1万8,100円を支出しなければならないこと及び生活保護の目的が要保護者の最低限度の生活保障にある（法1条）ことからすれば、本件処分によって、申立人らに直ちに重大な損害が生じることが想定されることは上述のとおりであるとして、同市の主張を採用しなかった。

(12) 注(2)参照。

(13) 審査請求前置に関する主張は被告からなされていないので、本判決ではこの点について職権で判断されたようである。本判決は、法69条が審査請求前置を採っているにもかかわらず本件では審査請求が経られていないものの、Aらの障がい程度及び状況に照らすと、本件処分によってAらの生命に重大な支障をきたすおそれがあるということができ、「処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる著しい損害を避けるため緊急の必要があるとき」（行訴法8条2項2号）に該当するとし、Aらの請求①を適法であるとした。

(14) 本判決要旨のうち、（）の番号は、判決文で振られたものに対応させている。

母の通院のみの目的で利用することを制限する指導をすることが、当時必要であったとは考え難い。

また、本件車両に処分価値はなく（前記1の認定事実(1)ウ）、本件車両の維持費等は、被控訴人らの生活保護の範囲内で賄っていたこと（前記1の認定事実(1)ウ）に照らすと、被控訴人らの日常生活に不可欠な買物等の必要な範囲において本件車両を利用することは、むしろ、被控訴人らが自立した生活を送ることに資する面があったというべきであり、補足性の観点からみても、被控訴人らが本件車両を上記範囲で利用することを厳格に制限する指導を行う必要性は低かったというべきである。そして、被控訴人らは、処分行政庁による上記①の指導に大きく反して本件車両を遊興・娯楽等のために利用していたとか、被控訴人らが本件車両の利用に際し、通院や移動に要する費用やサービスを新たに要求したり、虚偽の申告をしたり、不正の手段を用いたりしてその費用を支出していたなどといった事実は、本件全証拠によっても認められない。

イ さらに、上記②に関して、処分行政庁は、被控訴人らに対し、本件車両を利用するたびに、運転記録票に「キロ数（開始時走行距離・終了時走行距離）」、「運転経路」及び「用件（具体的に）」の必要事項を正確に記載するよう求めるとともに（前記1の認定事実(2)イ）、運転記録票を毎月福祉事務所に提出するよう求めたものであるが、被控訴人子の通院が、鈴鹿市の自宅から四日市市の羽津医療センターへ月1回必要とされており（前記1の認定事実(1)イ）、おのずと月に必要な運行距離は分かることからすると、被控訴人らの本件車両の利用状況を把握するために、被控訴人らに上記の各事項を全て正確に記録することを指示する必要性は、相当低かったというべきである。

ウ 他方、本件処分により被控訴人らが受ける不利益の程度について見ると、前記1の認定事実(1)ア及びイによれば、本件処分時の被控訴人らの病状等は、被控訴人母につき、膀胱がんの手術によりストーマを購入しなければならない状況であり、被控

訴人子については、定期的な投薬等がなければ生命に危険が生じる状況であったことが認められ、被控訴人母に対して保護の停止をすれば、被控訴人らの医療費等について支出が困難になり、被控訴人らの日常生活だけではなく、生命の危険も生じかねず、被控訴人らが被る不利益は非常に重大なものであったと認められる。

なお、証人C（Aらの生活保護に係る事務を担当していた市職員）*は、被控訴人子は障害者医療が受けられることから、医療費を一旦支払ったとしても全額返金される旨証言するが、証拠（甲A35、36）及び弁論の全趣旨によれば、被控訴人らは、本件処分時点において、その一時的な支出をすること自体容易ではなかったことが認められるから、被控訴人子が障害者医療を受けられることをもって、本件処分により被控訴人らが被る不利益が重大なものであったことが否定されるものではない。

（4） 以上によれば、本件指示等の必要は低く、違反の程度は大きくないものであった一方で、本件指示等に違反したことを理由としてされた本件処分は、被控訴人らに非常に重大な不利益を与えるものであったというべきであり、本件処分は、相当性を著しく欠くもので、行政権の裁量を逸脱した違法があるというべきである。」

（以下略。Aらが主張する、本件処分について手続違反により違法は認められなかった。）

Ⅱ 検 討

1. 生活保護行政の特徴と地方公共団体の事務処理

（1） 地方自治体の実施機関における行政裁量

憲法25条1項の「健康で文化的な最低限度の生活」水準の具体化についての裁量の統制という課題については、一方で国会の立法裁量が、もう一方で厚労大臣に認められている保護基準の設定（法8条）における行政裁量が、司法審査の方法をめぐって主に

検討されてきた⁽¹⁵⁾。しかし、日常的にみれば、生活保護受給者・要保護者の申請や相談を受け、各種の決定を行う地方自治体の実施機関に認められる行政裁量もまた、極めて重要である⁽¹⁶⁾。

生活保護法は「最低限度の生活」を保障するものであるため、保護に係る実施機関の判断（申請に対する決定、保護の開始、変更、停止、廃止等）如何により、重篤な貧困に生活保護受給者・要保護者をとどめ、あるいは押し戻し、社会的孤立を招き、直ちに彼らの生命・健康を損なう可能性がある⁽¹⁷⁾。さらに、行政の相手方である生活保護受給者・要保護者は、現に困窮する者であり、一般に行政との力関係に相当程度の差があるので、かかる観点からも行政の適法性を確保し国民の権利を保護する必要性はより高いといえる⁽¹⁸⁾。

（２） 法定受託事務における行政規則の性質と地方自治

生活保護の実施機関は、保護を行うべき都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長であり（法19条）、実際には実施機関から保護の決定・実施に関する事務を委任された福祉事務所長が、所管区域内に居住地・現在地を有する要保護者に対して、法令・告示（保護基準）のほか、国から発出される様々な行政規則を参照し、実施している。これらの行政規則の中には実体的保護請求権の内容に関する事項の多くが定められているため、地方自治体の実施機関がこれらに常に従わなければならないのか否

かが問題となる。

行政規則は、基本的に行政組織内部においてのみ拘束力をもつものであるが、法定受託事務の処理における国と地方公共団体の関係は、行政組織の内部関係と同視され得ないことは言うまでもない。国との対等・協力関係において、地方公共団体は、法定受託事務を「地域の事務」（地方自治法2条2項）として処理するものとされている。

生活保護法の事務は、相談・助言（法27条の2）を除いて法定受託事務であるため、当該事務に関する行政規則のうち、処理基準（地方自治法245条の9第1項・3項）としての実施要綱等（事務次官通知、局長通知、課長通知）及びそれを補完する技術的助言（地方自治法245条の4第1項）としての課長事務連絡がまずは重要になる。これらの行政規則は、毎年度『生活保護手帳』及びこれを補完する『生活保護手帳 別冊問答集』にまとめて出版され、行政職員の必携になっており、その内容は実務において強く参照されている。しかし、それらの法的性質について意識されることはあまりなく、その結果、行政規則に示された解釈をそのまま実務で適用し、本来は個別的で多様であるはずの生活保護受給者・要保護者の生活上の環境ないし条件が十分に考慮されず、彼らの生存権の保証が危うくされてしまう可能性がある。

筆者は、地方公共団体が憲法により自治権を保障された、住民に近い統治主体として、国から発出される各種の行政規則の法的性質を正確に理解・認識

(15) 前者として堀木訴訟、後者として朝日訴訟が著名であるが、後者については現在全国各地で進行中の、「いのちのとりで裁判」と呼ばれる一連の生活保護基準引下げ処分取消等請求訴訟（いのちのとりで裁判全国アクション [<https://inochinotoride.org>] 参照）が注目される。最判三小令和7年6月27日（令和6年（行ヒ）第170号）裁判所ウェブサイトは、厚生労働大臣が2013～15年に行った保護基準（昭和38年厚生省告示第158号。以下「告示」）の改定のうち生活扶助の大幅な引き下げが法3条及び8条2項に反し違法であると判断した。

(16) 行政裁量の概念について、市橋克哉ほか『アクチュアル行政法〔第3版補訂版〕』（法律文化社、2023年）108頁以下〔本多滝夫〕、芝池義一『行政法読本〔第4版〕』（有斐閣、2016年）63頁以下参照。

(17) 山田晋『社会福祉法入門』（法律文化社、2022年）123～124頁は、生活保護には「福祉的側面が存在する」と指摘し、その理由は「生活保護の受給者の実態から、福祉的支援の利用者と重なる」ことによるとともに、特に「生活保護が対象とする重篤な貧困は生存の危機を孕んでいる」ことに求められる。山田は、重篤な貧困の「原因であり結果」が「社会的接点」の喪失であると指摘し、その喪失があれば社会福祉としてその回復のための特別な支援が必要であるとする。生活保護が対象とする「重篤な貧困」が社会的孤立と密接な関係にあるという指摘であり、生活保護行政の対象の特性として認識すべき点であると思われる。

(18) 現代行政法講座編集委員会『現代行政法講座Ⅲ 行政法の仕組みと権利救済』（日本評論社、2022年）208頁〔稲森公嘉〕。

し、自らに保障された自治解釈権を行使することによって、住民の生存権を確実に保障する責務を負うと考える。本稿でも、かかる立場から本判決を検討する。

2. 生活保護と自動車保有

(1) 生活保護行政における自動車保有の制限をめぐる問題

生活保護制度においては生活保護受給者の自動車保有は原則として禁止する運用が行われているが、そのことは生活保護における資産活用の考え方や具体的な指針からみて特異な扱いであり、生活保護法の目的である自立助長、自立支援（法1条）の観点からみて理由がない劣悪処遇というべきであると批判されている⁽¹⁹⁾。特に、本件で焦点となっている障害者の自動車保有にかかる課長通知（第3の12）⁽²⁰⁾は、近時拡充されている障害者法制、生活保護法及び上位通知に違反すると指摘される⁽²¹⁾。さらに、自動車の保有または借用（以下、特に断らない限り「保有」）の制限は、要保護状態にある人々を生活保護制度から排除する、「いわゆる水際作戦の一つの典型例となっている」ことが指摘されており、日本弁護士連合会は2010年5月に、原則として生活保護世帯の自動車保有を認めるべきであるとの意見書⁽²²⁾を厚労大臣に提出した。この自動車保有制限の「水際作戦化」の問題性は学説及び実務に関わる弁護士等において一定の共通認識となっており、同意見書も、「生活保護か自動車保有かの二者択一

を迫る」やり方であると批判する。全国各地において車の保有を理由に生活保護が受けられないことが違法であるとして、地方公共団体を被告として複数の訴訟が提起されてきたが⁽²³⁾、それは氷山の一角であって、そもそも「生活保護受給者が訴訟を提起して争うのはきわめて困難であり、要保護者が諦め泣き寝入りをして、裁判に至らない事案が多いと思われる」ことに注意を要する⁽²⁴⁾。本判決は、生活保護受給者が自動車保有をめぐり高裁で勝訴した初めての判決である。

(2) 自動車保有制限に関する規定（抜粋）⁽²⁵⁾

1) 生活保護法

・（この法の目的）

1条「この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、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ことを目的とする。」

・（最低生活）

3条「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。」

・（保護の補足性）

4条1項「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」

(19) 遠藤美奈「生活保護と自由の制約」『摂南法学』23号（2000年）36頁、49頁、阿部和光『生活保護の法的課題』（成文堂、2010年）103頁、吉永純『生活保護の争点』（高菅出版、2011年）108頁。

(20) 課長通知「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。内容について本稿Ⅱ2.（2）2）③で一部抜粋している。

(21) 吉永純「生活保護と障害者の自動車保有——主として行政通知・運用の検討」『賃金と社会保障』1853号（2024年）、8頁。本論文は本件第一審で同氏が提出した原告側意見書に基づき執筆されている。

(22) 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5月6日）〔<https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2010/100506.html>〕。

(23) 生活保護受給者の自動車の借用と保有をめぐる裁判は数多く（具体的な裁判例については木村茂喜「保護の補足性と自動車保有」『社会保障判例百選〔第6版〕』（有斐閣、2025年）162頁を参照）、障がいのある者に関する訴訟に限っても、借用について福岡地判平成10年5月26日裁判所ウェブサイト（増永訴訟。廃止処分取消）、保有については福岡地判平成21年5月29日裁判所ウェブサイト（峰川訴訟。停止処分取消）、大阪地判平成22年10月28日判自356号88頁（処分価値のある自動車の保有。却下処分適法）、神戸地判平成23年9月16日貸社1558号44頁（自動車の保有につき判断せず）等がある。

(24) 阿部・前掲注(19)、103頁。

(25) 第一審判決文末尾別紙「関係法令等の定め」にも関係法令・行政規則の一部が掲載されている。

・（指導及び指示）

27条1項「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。」

同条2項「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。」

同条3項「第一項の規定は、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。」

・（指示等に従う義務）

62条3項「保護の実施機関は、被保護者が前二項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。」

2）実施要領等（処理基準）

① 事務次官通知「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和36年4月1日厚生省発社第123号。各都道府県知事・各指定都市長あて厚生事務次官通知）

「第3 資産の活用

最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適しない資産は、次の場合を除き、原則として処分の場合、最低限度の生活の維持のために活用させること

1～4（略）

5 社会通念上処分させることを適当としないもの」

② 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。各都道府県知事・各指定都市長あて厚生省社会局長通知）

「第3 資産の活用

資産保有の限度及び資産活用の具体的取扱いは、次に掲げるところによること。ただし、保有の限度を超える資産であっても、次官通知第3の3から5までのいずれかに該当するものは、保有を認めて差し支えない。（以下略）

1～3（略）

4 生活用品

（1）～（3） 略

（4） その他物品⁽²⁶⁾

ア 処分価値の小さいものは、保有を認めること。

イ ア以外の物品については、当該世帯の人員、構成等から判断して利用の必要があり、かつ、その保有を認

めても当該地域の一般世帯との均衡を失することにならないと認められるものは、保有を認めること」

③ 課長通知「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。各都道府県・各指定都市民生主管部（局）長あて厚生省社会局保護課長通知）

（「第3 資産の活用」）

・通勤のための自動車の保有（項目は筆者補足）

「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。

1 障害者が自動車により通勤する場合

2 公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する者等が自動車により通勤する場合

3 公共交通機関の利用が著しく困難な地域にある勤務先に自動車により通勤する場合

4 深夜勤務等の業務に従事している者が自動車により通勤する場合

答 お見込みのとおりである。

なお、2、3及び4については、次のいずれにも該当する場合に限るものとする⁽²⁷⁾。

（1） 世帯状況からみて、自動車による通勤がやむを得ないものであり、かつ、当該勤務が当該世帯の自立の助長に役立っていると認められること。

（2） 当該地域の自動車の普及率を勘案して、自動車を保有しない低所得世帯との均衡を失しないものであること。

（3） 自動車の処分価値が小さく、通勤に必要な範囲の自動車と認められるものであること。

（4） 当該勤務に伴う収入が自動車の維持費を大きく上回ること。」

・通院等のための自動車の保有（項目は筆者補足）

「問12 次のいずれかに該当する場合は自動車の保有を認めてよい。

1 障害者（児）が通院、通所及び通学（以下「通院等」

(26) 自動車は、ア・イのいずれにも該当しないという運用である（注(29)参照）。

(27) 「1 障害者が自動車により通勤する場合」以外（2～4）においては、通勤における自動車の保有のためには（1）～（4）をすべて満たすことが必要であり、要件が加重されている。

という。)のために自動車が必要とする場合

2 公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する者が通院等のために自動車が必要とする場合

答 次のいずれかに該当し、かつ、その保有が社会的に相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」としてその保有を認めて差しつかえない。

1 障害(児)者が通院等のために自動車が必要とする場合であって、次のいずれにも該当する場合

(1) 障害(児)者の通院等のために定期的に自動車が利用されることが明らかな場合であること。

(2) 当該者の障害の状況により利用し得る公共交通機関が全くないか又は公共交通機関を利用することが著しく困難であって、他法他施策による送迎サービス、扶養義務者等による送迎、医療機関等の行う送迎サービス等の活用が困難であり、また、タクシーでの移送に比べ自動車での通院が、地域の実態に照らし、社会通念上妥当であると判断される等、自動車により通院等を行うことが真にやむを得ない状況であることが明らかに認められること。

(3) 自動車の処分価値が小さく、又は構造上身体障害者用に改造してあるものであって、通院等に必要最小限のもの(排気量がおおむね2,000cc以下)であること。

(4) 自動車の維持に要する費用(ガソリン代を除く。)が他からの援助(維持費に充てることを特定したものに限る。)、他施策の活用等により、確実にまかなわれる見通しがあること。

(5) 障害者自身が運転する場合又は専ら障害(児)者の通院等のために生計同一者若しくは常時介護者が運転する場合であること。

なお、以上のいずれかの要件に該当しない場合であっても、その保有を認めることが真に必要なとする特段の事情があるときは、その保有の容認につき厚生労働大臣に情報提供すること⁽²⁸⁾。

2 公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する

者が通院等のために自動車が必要とする場合であって、次のいずれにも該当する場合

(1) 当該者の通院等のために定期的に自動車が利用されることが明らかな場合であること。

(2) 他法他施策による送迎サービス、扶養義務者等による送迎、医療機関等の行う送迎サービス等の活用が困難であり、また、タクシーでの移送に比べ自動車での通院が、地域の実態に照らし、社会通念上妥当であると判断される等、自動車により通院等を行うことが真にやむを得ない状況であることが明らかに認められること。

(3) 自動車の処分価値が小さく、通院等に必要最小限のもの(排気量がおおむね2,000cc以下)であること。

(4) 自動車の維持に要する費用(ガソリン代を除く。)が他からの援助(維持費に充てることを特定したものに限る。)等により、確実に賄われる見通しがあること。

(5) 当該者自身が運転する場合又は専ら当該者の通院等のために生計同一者若しくは常時介護者が運転する場合であること。」

3) 実施要領の補完(技術的助言)

① 「生活保護問答集について」(平成21年3月31日厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡)

「・問3-14 自動車の保有

(問) 課長通知第3の9及び12以外に生活保護受給者が自動車を保有することを認められる場合はどのような場合か。

(答) 生活用品としての自動車は、単に日常生活の便利に用いられるのみであるならば、地域の普及率の如何にかかわらず、自動車の保有を認める段階には至っていない⁽²⁹⁾。事業用品としての自動車は当該事業が事業の種別、地理的条件等から判断して当該地域の低所得世帯との均衡を失することにならないと認められる場合には、保有を認めて差し支えない。

なお、生活用品としての自動車については原則的に保有は認められないが、なかには、保有を容認し

(28) かかる「なお書き」は、続く「2 公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する者が通院等のために自動車が必要とする場合」には無いものである。

(29) 課長通知第3の9(通勤目的の保有)及び12(障害者(児)の通院等)以外に生活保護受給者が自動車を保有することは原則として認めないという回答であり、したがって、局長通知のいう「4 生活用品 (4)その他物品」としての保有も(処分価値が小さい、ないし無い場合であっても)認められないことになる。

なければならない事情がある場合もあると思われる。かかる場合は、実施機関は、県本庁及び厚生労働省に情報提供の上判断していく必要がある。」

- ② 「生活保護制度上の自動車保有の取扱いについて（注意喚起）」（令和4年5月10日厚生労働省社会・援護局保護課の各都道府県・市町村民生主管部生活保護担当課宛事務連絡）

「……今般、ある自治体において、障害等を理由に通院のために自動車の保有を容認された者について、通院以外に日常生活に用いることが認められるような考えを示した事例が確認されたことから、改めて実施要領における自動車の保有の取扱いについてご留意いただき、引き続き、自動車の保有について適切な指導をお願いいたします。」

4) 鈴鹿市「保護の実施決定に係る判断基準取扱指針及び実施要領」

鈴鹿市が作成した指針において、保護受給者の自動車の保有等の認定の際の留意事項には、以下のとおりの記載がある。

- ・ ケース検討会議に諮る前に、自動車の保有又は使用についての保護変更申請書を必ず徴収する。
- ・ 保有又は使用する自動車について、自賠責保険及び任意保険に加入していることを確認する。
- ・ 自動車の使用については、通院又は通勤のための使用に限ることとした誓約書を徴収する。
- ・ 自動車を運転する者の運転免許証（写し）を徴収する。
- ・ 訪問格付に合わせた頻度で運転記録票を徴収する。
- ・ 運転免許証及び車検証並びに自賠責保険及び任意保険の更新状況は適宜確認するほか、定期的（毎月5月）に確認する。

(3) 生活保護受給における自動車の保有制限の根拠

以上(2)で概観した行政解釈に基づき、保護実務

では原則として自動車の保有を認めず、例外として、通勤用自動車の保有、障害者等が通院等のため自動車を必要としている場合等の自動車保有について、一定の要件を満たす場合に限って認める。しかし、自動車保有に関するかかる運用について、次官通知及び局長通知は何ら具体的に規定しておらず、より下位の処理基準である課長通知と、これを補完する技術的助言にすぎない課長事務連絡が、より上位の処理基準を解釈・補完するかたちで保有制限の内容を具体化している。そこで、地方公共団体の実施機関は、法定受託事務である生活保護の事務処理において、かかる行政規則とくに処理基準に拘束されるのか否か、拘束されるのであれば、どの程度の強さにおいてかが問われることになる。

3. 処理基準と「自治体の法解釈自治権」

(1) 「自治体の法解釈自治権」

学説において「自治体の法解釈自治権」⁽³⁰⁾という考え方がある。法解釈自治権の根拠は、自治体の執行機関が国の法令執行権能を当該法令によって付与されていることに伴う権限（法令執行権）に付随するという見方⁽³¹⁾、そして自治体の執行機関が法令に基づく処分を行った場合にその適法性が訴訟で争われたときは処分庁の帰属自治体が応訴の責任を負うという住民との関係性⁽³²⁾に求められる⁽³³⁾。

筆者もかかる立場から、生活保護行政についても、法定受託事務が「地域における事務」（地方自治法2条2項）である以上、住民の生存権を保障する責務を負う身近な統治主体として、処理基準に示された法令解釈（及び技術的助言にすぎない事務連絡によるその補完）にそのまま従うのではなく、必要に応じて主体的に法令解釈権を行使することが、前述

(30) 自治立法権、自治行政権と並ぶ自治解釈権。国の法令解釈に拘束されずに地方公共団体が同一の法令に独自の解釈を施すことができることを指す。兼子仁『地方分権の法解釈の自治』（北海道町村会、1999年）13頁、同『自治体行政入門〔改訂版〕』（北樹出版、2008年）96頁。地方公共団体の法解釈自治権を論ずるものとして、人見剛「自治体の法解釈自治権について」『ジュリスト』1387号（2009年）142頁以下がある。

(31) 原田尚彦『地方自治の法としくみ〔改訂版〕』（学陽書房、2005年）152頁。

(32) 機関委任制度を前提に、磯部力＝小早川光郎編著『自治体行政手続法〔改訂版〕』（学陽書房、1995年）312頁〔磯部力〕。

(33) 人見・前掲注(30)、143－144頁。

した生活保護行政とその対象の特徴から⁽³⁴⁾、強く要請されると考える。そこで、処理基準の法的性質を地方公共団体との関係において確認し、それが本件事案においてはどのような問題として表れているかを検討する。

(2) 地方公共団体の事務処理と処理基準

実務でよく参照される解説書によれば、処理基準とは、「事務を処理するにあたり『よるべき基準』であり、地方公共団体は、それに基づいて事務を処理することが法律上予定されているものである。

『処理基準』と異なる事務処理が行われた場合において、法的な義務を果たしていないという評価を受ければ違法とされることもあり得ると考えられる。また、『処理基準』の内容が法令の解釈に係る場合には、『処理基準』と異なる解釈による事務処理が法令違反と評価されることもあると考えられる。そのような場合には……各大臣又は都道府県の執行機関が『是正の指示』をすることはあり得る⁽³⁵⁾と説明される。しかし、学説においては、処理基準が「下級行政官庁ではない地方公共団体に対し、直ちに法的義務を課するものではないと解するのが、併立的協力関係論からの帰結⁽³⁶⁾であり、「法的拘束力を持つものではない⁽³⁷⁾と解する見解が有力である⁽³⁸⁾。さらに、かつて機関委任事務制度下においてさえ、地方自治法（当時）上の国の特別の監督手段⁽³⁹⁾を定める諸規定に関し、「これらの規定は、都道府県知事に厚生大臣の全面的な指揮監督下に入ることを要求しているわけではない。」と指摘されていたことも想起されるべきである。すなわち、

「現行憲法下においては、地方公共団体と国とは対等な関係に立つものであり、機関委任事務の管理執行にかんする法令解釈の違いは、最終的に第三者機関である裁判所によってその当否が決められるとする法規定のありかたは、機関委任事務の処理においても同様な対等関係にあることを示しているといえる。したがって、住民によって直接選挙された都道府県知事は、生活保護法およびその付属命令に対する自らの法令解釈権、および必要な場合には規則制定権を行使して、自らが管轄する地域の実情に応じた、主体的な生活保護行政を行う責務がある」。したがって、生活保護法の保護基準（法8条）については、「『最低』の文字こそないが……実施原則における必要即応の原則の存在からすれば、また『特別基準』も予定されていることからしても……国がその解釈権にもとづき、ある時期における保護のよりどころとしての基準を、自らの判断において、それ以下の保護は許されないことを示した実質的な最低基準と考えることができる。」したがって、都道府県知事が保護基準通りに決定・実施することは国から委任された以上は当然最低限の法的義務であるが、「具体的な必要にもとづく住民の要求がある場合などに、そのレベルにのみとどまることは、機関委任事務であることに名を借りた責任回避となることがありうる」。実施要領等の行政通達は、「生活保護行政のありかたにかんして、ひとつの法令解釈を国が行い、それを行政の指針として示したものといえる。もちろん、国が指針を示すこと自体は不可欠なことであるが、それは都道府県知事を法的に拘束するものではない⁽⁴⁰⁾。

(34) 本稿Ⅱ1.(1)参照。

(35) 松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2017年）1175頁。

(36) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第5版〕』（有斐閣、2019年）269頁。

(37) 宇賀克也『地方自治法概説〔第10版〕』（有斐閣、2023年）465頁。白藤博行ほか『アクチュアル地方自治法』（法律文化社、2010年）237頁〔白藤〕も同旨。

(38) 成田頼明監修・川崎政司編集代表『地方自治法改正のポイント』（第一法規、1999年）53頁、人見剛「分権改革と自治体政策法務」『ジュリスト』1338号（2007年）99頁も参照。

(39) 機関委任事務の管理執行が法令の規定に違反する場合には、とくに職務執行命令を発することができ（地方自治法146条1項）、この命令に知事が従わない場合には厚生大臣は高等裁判所に職務執行を命ずる旨の判決を請求することができ（同2項）、以下、高裁による執行命令判決（同5項）、事実確認請求訴訟（同5項）、確認判決ある場合の厚生大臣による代執行（同7項）、内閣総理大臣による当該知事の罷免（同8項）と続く可能性がある。園部逸夫ほか『社会保障行政法』（有斐閣、1980年）591頁〔神長勲〕。

(40) 園部ほか・前掲注(39)、591－592頁。

以上の解釈は、機関委任事務が廃止された現在では、本来よりストレートに妥当すべきはずのものである。しかし、生活保護に限らず、行政実務では処理基準が拘束力をもつかのように扱われる傾向にある⁽⁴¹⁾。理論上は可能なことが、実務において実行されていない状況にあるといえる。

(3) より下位の行政規則による法解釈 — 自動車保有制限の規範化

本件で問題となっている自動車保有に関する制限について、そもそも法令には規定がなく、行政規則により定められている。しかも、そこではより下位の行政規則（課長通知、課長事務連絡）が、より上位の行政規則の不確定概念を解釈し具体化しており、その結果、その内容が法8条の内容として相当画一的に実務で運用されている。すなわち、自動車保有制限に関する規範は法令から導かれたものではないため、実施機関における法令解釈の余地は本来十分に存在する。また、処理基準は、それが一般的基準である以上（だからこそ地方自治法上の「関与」の類型に含まれていない）、それを適用する場合であっても、個別事情への配慮は本来不可欠であるはずである。局長通知（＜第11 保護決定実施上の指導指示及び検診命令＞2 保護受給中における指導指示(3)）には、指導指示が形式化することのないよう十分留意する旨明記されている。にもかかわらず、実際にはより下位の行政規則に定められた内容の画一的適用が、本件事案をはじめ、多々みられるようである。

(4) 「法定受託事務の『殻』」とこれを突破する 地方公共団体の法令解釈権

それどころか、地方公共団体が処理基準（実施要領）と異なる（または存在しない）より厳しいルールを独自に設定することで、要保護者・生活保護受給者の権利が制限される事例も指摘されている⁽⁴²⁾。本件において鈴鹿市が「保護の実施決定に係る判断基準取扱指針及び実施要領」⁽⁴³⁾に運行記録の徴収等を定め、かつその規定以上に厳しい運用（運行記録票の詳細な記載項目の設定等）も、そのような例であろう。処理基準を形式的に適用すること、さらに合理的根拠なくそれを厳格化するような制度の運用は、住民の生命・健康が侵害される事態を招くおそれがある。

事案は異なるが、例えばコロナ禍において、厚生労働省のPCR検査等実施基準（処理基準）に忠実に検査を実施した地方公共団体の病院のなかには、感染爆発が起こり、40名以上の死者がでるという惨事もあった。その要因について市橋克哉は、「長年にわたり、法定受託事務が醸成した都道府県と保健所の職員の常識化した『認識』は、当時、その地域の感染状況の特性に応じて、都道府県と保健所が自らの創意と工夫で適時適切なPCR検査を行うという、地方自治の立場に立った運用を阻んでい」と分析する⁽⁴⁴⁾。反対に、地方自治の観点から本来あるべき地方公共団体の法令解釈権の行使の仕方として、むしろ処理基準には従わないことで住民の権利利益を守ったという事例として、和歌山県知事の「和歌山基準」によるPCR検査の実施が挙げられ

-
- (41) 例えば、宗教法人財務状況開示決定取消請求事件（鳥取地判平成18年2月7日『判例時報』281号49頁、広島高松江支判平成18年10月11日裁判所ウェブサイト）に関しかかる問題を指摘するものとして、人見・前掲注(38)、99－100頁。磯部力「法定受託事務に関する情報公開と国の処理基準」『地方自治判例百選〔第5版〕』（有斐閣、2023年）35頁も参照。
- (42) 大山典弘「地方公共団体の行政裁量と利用者の法的権利 — 生活保護制度における地方マニュアルからの考察 —」『社会福祉学』60巻3号（2019年）14頁以下。例えば、ホームレスが本名・本籍地を明かさない場合には保護の適用をすることはできないとするもの（山形県健康福祉部医務福祉課・2003年）、大学院進学につき稼働能力の活用を図るべきであり進学を認めないとするもの（栃木県保健福祉部維持厚生課・2009年）などが挙げられている。
- (43) 本稿Ⅱ2.(2)4) 参照。
- (44) 市橋克哉「分権型行政から集権型行政への転形と法治主義および地方自治の危機」市橋ほか『コロナ対応にみる法と民主主義』（自治体研究社、2022年）110－111頁。

る⁽⁴⁵⁾。市橋は「法定受託事務の『殻』を突破する知事の登場」⁽⁴⁶⁾と評する。知事は、「ただ基準を度外視した判断を現場の保健所にしろというのは酷です。彼らは国から基準を傳達されていますからね。親分の知事が決めなくては、保健所は動けないのです」⁽⁴⁷⁾と語っており、法解釈自治権の適切な行使における長のリーダーシップの重要性を理解することができる。以上のコロナ禍の危機対応例は、住民の生命を守るという点では生活保護行政の日々の業務と共通する点があり、参考になると思われる。

4. 本判決における行政裁量に対する司法審査

(1) 裁量審査の枠組みとあてはめ

1) 判断枠組み

本判決は、生活保護法の目的、保護の変更・停止・廃止が生活保護受給者の権利利益に及ぼす影響、指導・指示の制約（法27条2項「前項の指導又は指示は、生活保護受給者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。」）に照らして、一方における指導・指示の必要の程度及び違反の程度、他方における処分によって生活保護受給者の生活に生ずる影響を考量し、「その処分が適正な保護の実施のために必要かつ相当なものであることを要する

というべきであり、その必要性又は相当性を著しく欠く場合には、行政権の裁量の逸脱・濫用として違法となるというべき」であるとする、裁量審査の判断枠組みを示した（判旨(2)）。

2) あてはめ

本件において、処分行政庁がAらに行った指導又は指示（本件指示等）⁽⁴⁸⁾は、以下【図2】の二種の内容に大別される。

本判決は、上記判断枠組みを本事案にあてはめて、一方において指示等①②の必要性とAらにおけるその違反の有無ないし程度、他方において指示等①②がAらの生活に及ぼす影響を比較衡量し、処分行政庁の裁量権の行使としての保護停止（本件処分）の適法性を審査しており（判旨(3)）、これを整理すると、次の【図3】のようになる。

3) 結論

本判決は、「本件指示等の必要は低く、違反の程度は大きくないものであった一方、本件指示等に違反したことを理由としてされた本件処分は、被控訴人らに非常に重大な不利益を与えるものであったというべきであり、本件処分は、相当性を著しく欠くもので、行政権の裁量を逸脱した違法があるというべきである。」として、本件処分を取り消した。

【図2 本件指示等の二種の内容】

指示等① Bの通院で利用する以外の目的だけで本件車両を利用しないこと。

指示等② 車両を利用するたびに運転記録票に正確に記録して毎月提出すること。

(45) 市橋・前掲注(44)117-120頁参照。和歌山県では、初期に一部のクリニックを襲ったクラスターに対応するため、当時の感染症法上の国の負担で実施するPCR検査に関する基準（処理基準）に従わず、独自の「和歌山基準」でクリニックの医師、非常勤医師、職員、患者、出入りの業者等にすべてPCR検査を実施した（約500名。当時の愛知県や名古屋市は1日50人程度の実施といわれる）。かかる対応について市橋は、「従来の考え方に基づいて形式的にみるならば、法的義務を果たしていないと判断される可能性があ」るが、結果として「県民の生命や健康を実質的に守った」（119頁）と評する。

(46) 市橋・前掲注(44)117頁。

(47) 山岡淳一郎『コロナ戦記 医療現場と政治の700日』（岩波書店、2021年）26頁。「知事からのメッセージ 令和2年2月25日」〔<https://www.pref.wakayama.lg.jp/chiji/message/20200225.html>〕も参照。

(48) 本稿I2.(2)参照。

【図3 本判決における裁量審査（比較衡量）】

指示等の内容	指導又は指示（法27条）		Aらの生活への影響
	必要の程度	Aらの違反の有無ないし程度	不利益の程度
指示等①	「低かった」 ・ Aも通院が必要であった。 ・ 本件車両に処分価値なく維持費も保護範囲内で賄われており、むしろ買い物等での利用は自立に資する面があり、補足性の観点からも厳格な制限の必要性は低かった。	「（大きな違反は）認められない」 ・ 指導に大きく反して遊興や娯楽等への利用・虚偽申請・不正な費用支出等の事実は認められない。	「非常に重大」 ・ Aはストーマの購入を要する状態。 ・ Bは定期的投薬等がなければ生命に危険が生じる状態。 ・ 保護停止により被る不利益は非常に重大なものだった。 ・ 障害者医療での対応も難しい。
指示等②	「相当低かった」 ・ 通院に要する距離は推測可能であり各事項を全て正確に記録する必要性はなかった。	（言及なし ⁽⁴⁹⁾ ）	（言及なし ⁽⁵⁰⁾ ）

（２）考 察

１）本判決と原判決における裁量審査の手法の比較

本件処分は法62条3項に基づくもので、指示等に従う義務違反があり処分要件を満たすとしても、処分を行うか否か、行う場合にはいかなる処分を行うかという処分の効果を判断する局面において処分行政庁に裁量が認められる。そこで、裁判所は、本件処分について効果裁量をめぐる判断が不合理でないか、相当性を欠くものではないか（裁量権行使に逸脱・濫用がないか）を審査している。原審と控訴審（本判決）では、あてはめの部分の検討事項とその判断は基本的に重なっているが、審査の方法に違いが認められる。原審では本件処分の違法が比較的単純なかたちで比例原則違反として処理されているのに対し⁽⁵¹⁾、控訴審では本件処分の必要性及び違反の程度と、本件処分によりAらが被る不利益とを衡量し、本件処分が「適正な保護の実施のために必要かつ相当なものである」か否かを審査するという判

断枠組みが明示され、裁量の逸脱があるとして処分の違法が結論されている。本判決が本件処分の違法を導く論理も原判決と同様に比例原則違反の一種ということになるが、処分によりAらが被る不利益を一方におき、他方に法が行政裁量を認める趣旨・目的及びそこから正当化される指示等の必要性をおき、両者を明確に対照させ、比較して裁量権の行使の結果が全体として合理的と評価できるか否かを審査する点には、原判決との違いがあると思われる。原判決と本判決は、本件処分を取り消す結論において同じであり、その前提として本件処分による被侵害利益が生命にかかわる極めて重大なものであるという認識を共通していると思われるものの、審査の具体的な方法の違いから、審査密度は控訴審判決の方がより高いものとなっていると考えられる。

２）生活保護行政の対象と裁量審査のあり方

比例原則は、類似判例において一般に法62条3項に基づく不利益処分の行政裁量の統制手法として用いられる手法であるとされるが⁽⁵²⁾、複数の考慮事

(49) 指示等②についてAらの違反の有無・程度について言及されていないのは、指示等②についてはその必要性自体が「相当低かった」と判断されているからであると推察される。

(50) 指示等②についてAらの生活への影響について言及されていないのも、指示等②の必要性自体が「相当低かった」と判断されている以上、当該指示等の合理性が否定されているから、比較衡量を要する前提がすでに失われているためであると推察される。

(51) 「本件処分は、Aらの本件指示等の違反が軽微であったにもかかわらず、Aらに多大な不利益を与えるものであったのであるから、相当性を欠くものであり、違法である」。

(52) 裁判例も含めて、中野妙子「書面でない指示への違反を理由とする生活保護廃止決定の適法性」『ジュリスト』1469号（2014年）119頁。

項を並列に列挙して「総合考慮」の手法をとる裁判例もある。例えば、大阪高判平成24年11月9日（平成24年（ネ）第128号・第1077号）判自369号92頁は、「保護の廃止処分は、保護の実施を終了させる最も重い処分であるから、処分の根拠となった指示の内容の相当性、指示違反に至る経緯、指示違反の悪質性、保護の廃止がもたらす被保護世帯の困窮の程度等を総合考慮して、裁量権の逸脱又は濫用を判断すべきである」とし、結論として、本件は意思決定が著しく相当性を欠くとはいえないと結論した。このような「総合考慮型」と比べると、本判決の審査の方法は、処分により処分の相手方が被る不利益を一方におき、他方に行政機関に裁量権が認められた趣旨・目的及びそこから正当化される指示等の必要性をおき、両者を明確に対照させ比較衡量を行う、いわば「天秤型」の審査であるといえ、かかる審査方法は、生活保護行政の対象の特性（本稿Ⅱ1.（1））と人の生命・健康の憲法上の価値序列に鑑みれば、より適切な判断枠組みであるように思われる。

3）本件訴訟が行政実務に与えたインパクトと地方公共団体の法解釈自治権

原審と控訴審はともに、自動車保有について、生活保護法の目的のうち自立助長、自立支援（法1条）を重視し、自動車保有について鈴鹿市の主張にみられるように行政実務でひろくみられる消極的な認識（請求①争点1における市の主張を参照）を否定し、むしろ自動車の保有がAらが「自立した生活を送る

ことに資する面があったというべき」とする点は、高く評価できる⁽⁵³⁾。従来、類似事案の裁判例において、課長通知（問答第3の12）の基準自体は「一応の合理性を有する」と判断される傾向がみられたなかで（大阪地判平成25・4・19（『判例時報』2226号（2014年）3頁）など）⁽⁵⁴⁾、本判決は、原判決とともに、自動車保有を原則として認めない行政実務に対して、より踏み込んだ判断を行ったものと評価できる。

実際に、本件訴訟が生活保護行政の実務に与えるインパクトは大きく、原判決が出された後、厚生労働省において行政解釈変更について検討が始められ、同省は2024年12月25日付で、自動車の利用を日常生活に必要な買い物等に拡大する通知を発出した⁽⁵⁵⁾。これまでの学説や日弁連等の議論状況からすれば遅きに失する感は否めないが、かかる運用の改善は、本来であれば、地方公共団体の実施機関の側から、法解釈自治権を行使し、「法定受託事務の『殻』」を突破することで実現して欲しかった。同省は、今回の解釈変更の前までは、課長事務連絡「生活保護制度上の自動車保有の取扱いについて（注意喚起）」（本稿Ⅱ2.（2）3）②参照）を発出し、自動車の保有等を柔軟に認める地方公共団体の制度運用をけん制しており、地方公共団体の法解釈自治権を委縮させるものであった。今回は、訴訟を通じてかかる行政運営の適切化が図られたといえる⁽⁵⁶⁾。

（かどわき みえ 広島修道大学法学部教授）

キーワード：生活保護／自動車保有制限／法解釈自治権／法定受託事務／処理基準

(53) 重篤な貧困と社会的接点の喪失とが密接な関係性（前掲注(17)参照）にあることに鑑みれば、本判決及び原判決は、保護受給者の社会との接点をより広げ得る機会を増やすことにより、自立助長、自立支援（法1条）という法の目的の実現に資するものであると考えられる。

(54) 木村・前掲注(23)参照。

(55) 事務連絡「『生活保護問答集について』の一部改正について」（令和6年12月25日各都道府県・市町村民生主管部（局）長あて厚生労働省社会・援護局保護課長通知）。

(56) 同通知の発出を受け、生活保護問題対策全国会議「保有を容認された自動車の利用を制限してきた厚労省事務連絡の撤回を評価するとともに、さらなる通知の改正を求める声明」（2025年1月9日）は、事業用を含めて、保有を容認された自動車に関する制限の撤廃のためのさらなる通達改正を求める。