

生活保護法における補足性の原則と預貯金等の可否

— 中嶋訴訟を参考に —

片 桐 由 喜

はじめに

近年、生活保護をめぐる裁判例が相次いでいる¹⁾。その背景として、抑制的な生活保護行政、時代の変化に対する制度の不適合、あるいは当事者の権利実現に向けた積極的な行動の喚起などが指摘されている。本稿では、生活保護費を原資として学資保険に加入した被保護世帯が受けた保護費減額処分の取消訴訟控訴審判決（以下、中嶋訴訟）を題材に、被保護世帯による預貯金あるいは保険加入の可否につき検討を試みる²⁾。以下、中嶋訴訟の事案の概要、判旨を

1) 主なものとして、加藤訴訟 秋田地判平5・4・23判時1459号48頁、柳園訴訟 京都地判平5・10・25判時1497号112頁、林訴訟 名古屋高判平9・8・8判時1653号71頁、岩田訴訟 最一小判10・4・30（二審東京高判平9・5・29のみ判例地方自治179号106頁掲載）、増永訴訟 福岡地判平10・5・26 判タ996号57頁、高訴訟 金沢地判平11・6・11(判例集未登載)、外国人への生活保護法の適用を争う裁判例として、東京高判平9・4・24判時1611号56頁、ゴドウイン訴訟 最判平9・6・13（一審神戸地判平7・6・19のみ判例地方自治139号58頁）、等がある。なお、この点に関し、尾藤廣喜「生活保護訴訟をめぐる争訟の特徴と今後の課題」法律時報71巻6号79頁～83頁。

その他の判例として、東京地判平5・4・23判例自治114号103頁、広島高岡山支判平5・4・27判例自治116号79頁、神戸地判平6・1・26判例自治132号99頁、岡山地判平6・2・15判例自治127号70頁、京都地判平7・2・3判タ884号145号、東京高判平7・7・27判例自治156号96頁、等がある。

2) 中嶋訴訟の一審評釈として、河野正輝「生活保護法における資産活用と収入認定—中嶋訴訟をめぐる—」法政61巻3=4号1221頁、加藤智章「ジュリスト1077号117頁、石田道彦「生活保護訴訟における原告適格と収入認定」法政62巻3=4号667頁。本判決評釈として、河野正輝「中嶋訴訟」法律時報71巻6号96頁、嵩さやか「ジュリスト1169号140頁。

紹介し、右問題につき論じたい。

一 事案の概要

一審原告A（世帯主）、その子である控訴人X 1（昭和47年11月生）、X 2（昭和51年12月生）らは昭和50年8月6日以降、生活保護費（月額18万円余）を受給してきた。Aは、昭和51年6月、X 1を被保険者とする学資保険（満期平成2年6月、保険料月額3千円、満期保険金50万円。以下、本件学資保険）に加入し、その後、本件学資保険から貸し付けを受ける一方、その返済をしていたが、平成2年6月19日、本件学資保険の満期保険金のうち、右貸し付けに対する弁済金等を控除した44万9807円（以下、本件返戻金）を受領した。同年6月28日、被控訴人Y 1（福岡市東福祉事務所長）は、本件返戻金のうち44万5807円を収入認定した上、同年7月から同年12月まで保護受給額を月額9万5175円に減額する旨の本件変更処分を行った。

Aはこれを不服として、審査請求および審査請求を行い、いずれも棄却された。そこで、AおよびX 1らはY 1に対し本件変更処分の取消を求め、Y 2（国）、Y 3（福岡市）に対しては国家賠償法1条1項に基づき損害賠償を求める本件訴訟を提起した。なお、Aは原審訴訟係属中の平成5年1月に死亡した。また、X 1らは、Xら自身としては本件変更処分についての審査請求の申立て等はない。

原審福岡地判平7・3・1（判タ896号104頁）は、まず、朝日訴訟（最大判昭42・5・24 民集21巻5号1043頁）を引用し、取消請求訴訟はAの死亡により終了したとして、Xらの原告適格を否定し、却下した。加えて、判旨は、生活保護の受給権者はあくまでAであり、XらはAの世帯構成員にすぎず、Xらの利益は単なる事実上のものにすぎないこと、Xらが審査請求を経していないことに対して、Aの審査請求をもってこれに替えることはできないとした。もっとも、高校進学が被保護世帯の自立助長に資することは認め、「学資保険が高校進学目的のもとに保護費を切り詰めて貯蓄され、その保険金が当初の目的の

とおりに使用され、あるいはその使用が予定されていたときに、その返戻金を直ちに収入として認定し、保護費を減額することは、その裁量権を濫用するものであると判示した。しかし、本件の場合、その用途等が本来の目的に副うものではないとして、本件変更処分は適法であるとした。また、Y2、Y3に対する損害賠償請求は棄却された。

二 控訴審判旨

福岡高判平10・10・9（判時1690号42頁，判タ994号66頁）

取消請求に係る原審判決は取消，損害賠償請求に係る控訴は棄却。

- 1 「被保護世帯の構成員も、生活困窮者である以上、それ自体保護受給権を有するものであって、……結局、世帯主は、当該世帯ないしその構成員のいわば代表として、当該処分の名宛人となるものといえる。しかして、右処分等の効果は、その名宛人である世帯主にとどまらず、世帯の構成員全体に及ぶから、世帯主はもとより、それ以外の構成員も、その取消しを訴求する利益ないし原告適格を有する」「世帯主は……不服の申立てについても、世帯を代表してこれを行うことができ、また、その構成員が現に各別に不服の申立てを行っているのではない限り、原則として、名宛人である世帯主が行った不服の申立て等は、当該世帯ないしその構成員を代表して行ったものとして、その効果は世帯構成員全体に及ぶ」
- 2 (1) 「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ふべきである。そうである以上、しかも、実際の生活にも幅があり、支出の節約を図り最低限度の生活を維持しながら保護費等の一部を貯蓄に回すことが可能であることをも考慮すると、被保護者において、支給された保護費等を直ちに費消せず、将来の使用に備えてその一部を貯蓄に回すこと

も、……許されないものと即断することはできない。「保護費等を原資とする預貯金は、その貯蓄の目的や態様（金額を含む）等に照らして、要保護者の最低限度の生活の保障とその自立助長を図ることを目的とする生活保護法の趣旨目的を逸脱するようなものではなく、かつ、一般の国民感情に照らしても違和感を覚えるようなものでない限り、収入認定の対象となるべき被保護者の資産等には当たらない」。

(2) 「子弟の高校修学の費用に充てるため、保護費等を節約して、これを学資保険等の預貯金として蓄えることは、要保護者（被保護世帯）の最低限度の生活保障とその自立を目的とする生活保護法の趣旨目的から決して逸脱するものではない」。「本件学資保険ないしその満期保険金は、その積立ての目的及び経緯はもとより、その月々の保険料の額及び満期保険金の額も、……一般の国民感情に照らして違和感を覚えるようなものであるとは到底言えない」。

三 補足性の原則とその運用

本判決の主たる争点は、第一に、Xらの原告適格、すなわち、世帯主死亡のとき、その遺族たる世帯構成員の原告適格性および世帯主の行った審査請求の効果が他の世帯員にも及ぶか否か、第二に、生活保護費を原資とする学資保険から得た満期保険金は収入認定の対象となるか否かであった。

第一の争点につき、本判決はこれを認めた最初の判例であり（判旨一）、訴訟承継が争われた従来の生活保護判例とは事案を異にするとはいえ³⁾、今後の生活保護訴訟に与える影響は大きいであろう。なお、この点に関する判旨は、妥当であると思われることから、本稿の検討対象からは割愛することとする。

3) 従来の生活保護裁判例において原告適格が問題となった事案では、生活保護受給権は一身専属であるとの理由で、当該原告が死亡した場合にはその遺族に原告適格（訴訟承継）を認めてこなかった。朝日訴訟最大判昭42・5・24民集21巻5号1043ページ、第二次藤木訴訟東京高判昭59・7・19判タ531号101頁、最三小判昭63・4・19判タ669号119頁。この点に関し、加藤・前掲論文（注2）参照。

生活保護法4条が定める補足性の原則は、わが国の生活保護の基本原理のひとつである。1項は利用し得る資産、能力その他あらゆるものの活用、2項は私的扶養および他方優先を規定する。すなわち、その趣旨は、各人の最低限度の生活は、基本的には個人の自己責任のもとに維持され、しかし、それが個人では完全にカバーできないときに、国がその不足分に保護を与えるというものである。

補足性の要件を充たすことが生活保護の開始の要件である。そして、その要件を充たしているか否かの判断は、対象毎に異なる－動産、不動産、扶養義務者、就労能力、等⁴⁾。動産、不動産の場合、原則は換価処分しうるものは処分し、その金銭を生活費に充当することが補足性の要件充足となる。しかしながら、要保護者の生活基盤を確保する必要から、所持するあらゆる資産を処分することは不適切であるとして、保有が容認される場合がある。この容認基準は行政通達の形で「生活保護法による保護の実施要領について」(以下、次官通達)に定められている⁵⁾。また、資産価値が大きい不動産や自動車については別途通知が発されている⁶⁾。

換価処分により得た金銭あるいは勤労収入等を最低生活を維持するための「収入」とみなすことが収入認定であり⁷⁾、この作業により生活保護によってカバーされる範囲が決まる。本判決の第二の争点はこの収入認定の適法性－学資保険の満期金を収入と認定し、生活費に充当すべきとした処分の適法性－であった。以下、この問題を預貯金や保険のような金融資産の保有の可否と換価処

4) 裁判例として、自動車の保有につき増永訴訟・前掲(注1)、扶養義務者の存在につき広島高岡山支判平5・2・23判例自治122号103頁、就労能力の活用につき林訴訟・前掲(注1)がある。

5) 昭和36年4月1日付 厚生省発社第123号厚生省事務次官通達。

6) 不動産については、「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日付 社発第246号厚生省社会局長通知)、自動車については「生活保護法による保護の実施要領の取扱について」(昭和38年4月1日付 社発第34号厚生省社会局保護課長通知、以下、課長通知)。

7) 収入認定について、古賀昭典編著『新版 現代公的扶助法論』(法律文化社、1997年)219頁から227頁参照。

分した場合の収入認定の適否にわけて検討する。

四 補足性の原則と預貯金等の保有の可否

(1) 預貯金等の保有の可否

法4条を原則に従って適用すれば、保護の開始時に預貯金や保険は解約して換金し、その金銭は収入認定の対象となる。しかしながら、行政実務では保険の継続加入を認める場合を示す⁸⁾。少額の解約返戻金まで活用を求めることが社会通念上適当ではない場合があることや、解約がかえって保護廃止後の世帯の自立更正に支障をきたす場合があるとして保険の継続加入を認める取扱をしているとされる⁹⁾。但し、許容される具体的な額(保険料、満期金)については示されていない¹⁰⁾。そのため、現場の福祉事務所レベルで、保有を容認する限度額を設定している¹¹⁾。

では、保護の開始後、保護費を原資として預貯金を蓄えたり、保険に加入することは認められるであろうか。かかる事態に対処する行政通達は出されていない。そこで、本判決は、判旨二に述べるとおり、預貯金等の目的・態様および一般の国民感情の二つを判断基準とする。これは生活保護費を原資とする預貯金が収入認定の対象となるかが争われた加藤訴訟(注1参照)と同じ枠組みである。預貯金等の目的が正当であり、その額が国民感情に違和感をもたらさ

8) 課長通知・前掲(注5)、厚生省社会局保護課監修「生活保護手帳『別冊問答集』」平成5年版。問答集においては、「解約を要しない保険の種類は、危険対策を目的とするものに限り認められるものであり、いわゆる住宅保険、こども保険など貯蓄的性格の強い保険は認められない。また、要保護世帯に保険による保障の効果が及ばないものおよび世帯員の危険を保障するものでないものは解約させるべきである」と述べられている。

9) 河野「生活保護法における資産活用と収入認定- 中嶋訴訟をめぐる -」・前掲(注2)1227頁。

10) 総務庁行政監察局編『健康で文化的な生活を保障するために-生活保護に関する行政監察結果から-』(大蔵省印刷局、1997年)6頁。

11) 総務庁行政監察局・前掲書(注8)35頁)。最も多いパターンは、保険料の額を最低生活費に占める割合で設定するものである(最低で月5%、最高で月15%)。

ないものであれば、保護費を原資とする場合でも、収入認定の対象から除外されるとする判旨は合理的な解釈であると思われる。そこには、保護費費消の自由を保障し、また、「実際の生活にも幅」が存在することを認めることで被保護者の生活スタイルに対する自己決定を尊重する姿勢が読み取れる。しかし、以下に述べるようにその判例理論にはいささか矛盾が見られ、必ずしも支持できない点がある。

この点を論ずるに先立ち、預貯金等の保有の扱いにつき行政実務を紹介し、その矛盾点を指摘したい。

前述のとおり、保護の開始にあたり、資産は行政通達に従い保有の可否が決められる。しかし、いわゆる手持金の保有については次官通知で示されていない¹²⁾。その代わり、厚生省は昭和51年全国生活保護主管課長会議の資料の中で、手持金を収入認定する際の基準として、「保護開始時の程度の決定にあたって認定すべき手持金は、当該地域における生計の実態および被保護世帯の繰越金の状況を踏まえ、これとの均衡を失しない程度において、個々の世帯の生計の実態を考慮したものを越える部分とする。ちなみに、被保護世帯の繰越金の実態を参考までにあげれば、最低生活費のおおむね3割程度となっている」とする判断を示している¹³⁾。但し、これを全国的な判断の根拠とするための基準としては示してはいない、とする¹⁴⁾。実務の取扱いでは、手持金を最低生活費の3割とする福祉事務所と、5割とするところとがあると報告されている¹⁵⁾。なお、保護開始後の手持金保有の取扱いについては、先に述べたとおり、通達は出されていない。

保護の開始時に、事実上、保有が認められている程度の手持金は、保護開始後も保有を許されると考えていいであろう。仮に、最低生活費の5割とするならば、1級地-1における標準3人世帯を例にとれば月額8万円余りが保有を

12) 総務庁行政監察局・前掲書（注8）3頁。

13) 前掲書5頁，26頁。

14) 同右。

15) 同27頁。

認められる手持金となる¹⁶⁾。加藤訴訟では、81万円余り、本判決では44万円余りが手持金と同視される額であった。

そこで、保護費を原資とする預貯金の保有の可否について検討する。まず、この点に関し、可否を規定する具体的な行政通達は存在しない。手持金に関わる前出資料を準用し、そこで示す範囲でのみ認める余地があるとする見解に対しては、保護開始前は、最低生活を維持できない困窮状態にあり、保護開始後はその状態が解消されたといえるから、同じ基準を適用することは妥当ではないとの反論が考えられる。結局のところ、本判決が述べるように、どの程度とするかの判断は「法律解釈」の問題となる。そして、本判決も秋田訴訟も、その可否は預貯金等の目的の正当性の存否および額の妥当性により決せられるとする。

しかし、このような解釈で預貯金の問題は解決しえないのではないだろうか。第一に、目的の正当性判断が困難だからである。換言すれば、正当性の存在は事後的に付与することが比較的、容易であるといえるからである—たとえば、学齢期の子女のいる被保護世帯の預貯金の目的は実際はともかく、「進学目的」とすることが可能である。私見としては、預貯金の存在そのものが自立助長に資すると考え、目的を問わず一定限度額までの預貯金は許されるとするのが妥当であると考え。保護の開始は、最低限度の生活の保障を付与すると同時に、被保護世帯に自立助長の機会をも付与するといえよう。そして、自立助長を支える基盤が預貯金の保有であることは否定しがたい。第二に、被保護世帯も社会生活を営む以上、不時の備えを必要とし、また、それに備えることによって得られる精神的な余裕を持つことは当然に認められるであろう。したがって、保護費を原資とする預貯金等は、目的を問わず認めることとし、使途が生活保護法の趣旨目的たる「自立助長」に反する場合には、法27条の指導指示の対象となり、一定額を超えた場合には以下に述べるように収入認定の対象とする、という制度運用が、被保護者の自己決定権を保障するという観点からも望まし

16) 健康保険組合連合会『社会保障年鑑 1999年版』(東洋経済新報社、1999年) 155頁。

いと思われる。判旨が、保護費を自由に使用することができるとする一方で、預貯金の形成にあたり目的の正当性を問うのは、いささか矛盾していると言えるのではないだろうか。

(2) 預貯金等の収入認定

補足性の原則をストレートに適用すれば、換価処分された金銭はすべて収入認定の対象となる。しかし、行政実務は、「収入認定除外の取扱い」を定め、その範囲は年々、広められている¹⁷⁾。保護費を原資とする預貯金等の収入認定については、そもそも預貯金の可否に関わる通達も存在しないことから、その認定取扱い基準は現行通達上は見当たらない¹⁸⁾。そこで、本判決や加藤訴訟は「一般の国民感情に照らして違和感を覚えない程度」とする判断基準を示す。私見として述べたように、一定額を超える部分については当該預貯金を収入認定することは補足性の原則からして当然といえよう。しかし、その基準を「国民感情」に求めることは曖昧さを残すとの謗りを免れないであろう。もっとも、裁判所はかかる「額」の基準は行政実務レベルで決定する事項であると認識しているとも考えられる。

本判決が述べるように、「生活に幅」が生じることは予定されるところであり、その余剰分を不必要に費消するよりは、自立更正を目的として蓄えておくことがより法の趣旨目的にかなった用途といえる。そうであれば、預貯金の存在を前提として、世帯類型毎の預貯金限度額を基準として提示することは現実に適応した運用といえるのではないだろうか¹⁹⁾。

17) これに関しては、河野・前掲（注9）1237頁以下に、詳細に紹介されている。右1252頁には、現行の取扱い「収入として認定しないものの取扱い」（次官通達第七の三(3)）が列挙されている。

18) もっとも、次官通達・前掲（注15）は、列挙する金銭につき「……自立更正のためにあてられる額」とし、具体的な金額は示していない。

19) 阿部和光「生活保護における補足性原理の法的課題」（社会保障法学会誌、1992年）第7号81頁は諸外国においては合理的な範囲を具体的に定めている例があるとしてイギリスのインカムサポートをあげる。この点に関して、山田篤裕「第9章 所得補助・社会基金」武川正吾・塩野谷祐一編『先進国の社会保障1 イギリス』204頁から205頁、田中耕太郎「第8章 社会扶助」同編『先進国の社会保障4 ドイツ』166頁から107頁参照。

五 まとめに変えて一審判決の意義一

中嶋訴訟の一審判決と控訴審判決は、学資保険は自立助長に有効であり、目的として正当であるから、保護費を原資とする学資保険加入は認められるとの理論構成は一致している。しかし、当該事案へのそのフレームの当てはめの段階で、一審判決は、用途が目的外であるとして、満期金は収入認定の対象となるとし、他方、本判決は、現実の生活は足らざるところを補い合い、相互に融通しながら成り立っているのが通常であるから満期保険金を生活費等に流用しても学資保険積立ての目的は変容しないとし、右金品を収入認定の対象外とした。ここに本判決の意義が存すると思われる。なぜなら、目的の正当性を保険加入の要件に求めながら、当初の目的外の用途への流用を認めることは、収入認定該当性の判断においては、預貯金の目的や動機よりもむしろ、その用途が重要な要素となることを示唆していると思われるからである。

わが国の家計貯蓄率は国際的に見て高い水準にあるとされ、アメリカ合衆国の3倍強である。その背景には将来に対する不安や日本人特有の貯蓄志向の高さが指摘されている²⁰⁾。また、平成11年度の1世帯あたりの平均貯蓄保有額は1,366万円と報告されている²¹⁾。右報告書によれば、この貯蓄の目的の上位3位は「病気・災害への備え」、「老後の生活資金」および「子供の教育資金」である。被保護世帯がこれらの事態に備えるために、一定限度額の預貯金を保護費を原資として形成し、保有することは、上述のような我が国の現実を前提にすれば、一般国民の感情に違和感を覚えさせることになるとは言えないであろう。さらに、被保護世帯に対する補足性の原則の適用にあたり、一般世帯との均衡を重視する立場を取るなら、上記統計は、被保護世帯にも一定額の預貯金の保有を認める余地をもたらすともいえよう。

20) 家計貯蓄率とは所得から税金や社会保険料を差し引いた可処分所得に占める貯蓄の割合をいう。平成9年、日本は12.6%であるのに対し、アメリカは4.0%であった。http://www.saveinfo.or.jp/kinyu/kinyu_f.html より入手。

21) 貯蓄広報中央委員会「貯蓄と消費に関する世論調査 調査結果 平成11年」http://www.saveinfo.or.jp/kinyu/kinyu_f.html より入手。