

社会保障法における個別的情報提供義務について

大原, 利夫 / OHARA, Toshio

---

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法学志林 / 法学志林

(巻 / Volume)

113

(号 / Number)

3

(開始ページ / Start Page)

115

(終了ページ / End Page)

152

(発行年 / Year)

2016-03-09

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00013592>

# 社会保障法における個別的情報提供義務について

大原 利夫

はじめに

I 情報提供の意義

II 情報提供義務の類型

III 個別的情報提供義務の法的根拠

IV 個別的情報提供義務の判例

V 社会保障法における個別的情報提供義務

おわりに

はじめに

日本の社会保障制度は徐々に発展し、現在では市民の生活を支える重要なものとなったが、その結果、社会保障給付は多岐にわたり、比較的改正も多くなされるために、一般の市民が自己に関係する社会保障制度を把握し、理解することは容易なことではない。社会保障給付が権利として保障されていても、給付を受給できることを知らなかったために受給できないとすれば、社会保障給付を権利として保障した意味がないことになる。そのため社会保障給付の受給資格を満たしている者が確実に受給できるように情報提供を行うことが重要となる。

社会保障法における個別的情報提供義務について（大原）

ところが、近年、行政の窓口等で適切な情報提供がなされなかったために、受給資格者が損害を被ったとして、国家賠償法にもとづいて損害賠償を求める訴訟がいくつみられるようになって<sup>(1)</sup>いる。社会保障法においては、特定の受給資格者に対して情報提供を行うことを公務員に義務づける明文の一般の規定は存在しないため、行政の窓口等で適切な情報提供を受けることができなかったとしても、その不作為が違法であるとは直ちには判断しづらい。そもそも不作為の違法性を認めるためには、その前提として作為義務があることが必要であり、その作為義務に違反したとして不作為の違法性が容認されるが、行政の窓口職員に対して情報提供義務を定める一般の規定がないために、その作為義務をどのように法的に導き出すかが問題となる。

本稿では、こうした行政の窓口等において社会保障給付の受給資格者等から給付について相談または質問を受けた担当職員が当該質問者に個別に答える法的義務があるのか、すなわち、個別の情報提供義務の存否および内容等について考察しようとするものである。

この個別の情報提供義務に関する社会保障法学における議論は、学説よりも判例が先導している様相を一部示していることから、主に判例を分析することを通して検討を加える。

## I 情報提供の意義

社会保障の給付を権利として保障するためには、単に法律のなかに権利性を明記するだけでは不十分であり、申請などの社会保障給付の手続きが必要なときに迅速に行われるように、各給付の受給資格者が給付の内容や申請手続きを理解していることが必要となる。

しかし、社会保障給付は多岐にわたり、また他の法領域と比較して改正が多いことから、一般市民である受給資格者がすべての社会保障給付について、その受給要件、給付内容、申請手続きなどについて十分に理解をしてもらえない。社会保障給付の受給要件を満たしているにもかかわらず、社会保障制度についての知識や情報がないために支給を受けられないとすれば、社会保障給付の受給が偶然に支配されることになり、法治国家の原理に反することになる。<sup>(2)</sup>

また、情報を有効に活用できる人にとっては質の高い生活をもたらすが、そうでない人にとってはこうした生活を享受できない可能性がある。社会保障給付を享受できる者が、自ら広く情報を得ることができ、助言を受けることができる者に限定されるとすれば、不公平ともいえる。<sup>(3)</sup>

さらに、社会保障給付受給者の選択権が広く認められつつある現代の傾向を考えると、社会保障における情報提供は、ますますその重要性を高めているといえる。

すなわち、社会保障、特に社会福祉の領域においては、社会福祉の担い手にとっても、また社会福祉サービスの利用者にとっても、情報は生活と福祉を支える資源として極めて大きな価値を持ち、重要な役割を果たしているにもかかわらず、従来、相談への対応や広報などといった情報提供は政策や施策において重要視されず、情報化に関して遅れていると言われてきた。<sup>(4)</sup> もちろん情報保障についての取り組みがまったくなかったわけではなかったが、しかし、その取り組みは上から下への一方的で、知らしめるという情報提供の傾向が強く、個別ニーズを重視するものではなかった。<sup>(6)</sup> 社会福祉において情報化が進まなかった原因として、社会福祉の業務は対人援助が中心であり、コンピュータを持ち込むことに違和感を示す者が多く、少量・多種・非定型業務の多い社会福祉がコンピュータ処理になじまないからであるとの指摘もあるが、本質的には措置制度を基本とする社会福祉システムの構造にあったと考えられる。<sup>(8)</sup>

措置制度では、原則として慢性的に施設不足、サービス不足が生じ、利用者が施設やサービスを吟味して選択することは事実上行われにくく、サービス提供者にも、サービス利用者にも情報の収集や分析を通して、サービス利用者の福祉ニーズを掘り起こすインセンティブは生じずらかった。<sup>(9)</sup>その後、社会福祉基礎構造改革の議論を経て、一九九七年の介護保険法制定、二〇〇〇年の社会福祉法改正によって、社会福祉における契約化が進み、福祉サービスをサービス利用者が自ら選択して利用するという主体的な福祉サービス利用者像が措定され、社会福祉における情報は、福祉サービスの主体的選択を利用者に保障するために極めて肝要な意味を持つこととなった。

以上のことから、社会保障制度の理解を支援するために社会保障給付に関する情報を受給資格者等に提供することが、社会保障給付を権利として保障するうえで極めて重要となるのである。

## II 情報提供義務の類型

社会保障法学において、俄に情報提供義務が注目され始めたのは、永井訴訟一審判決<sup>(10)</sup>が出された頃であった。<sup>(11)</sup>この事案は、児童扶養手当を受給できることを知らなかった原告夫婦（夫は聴力障害を持つ障害者）が受給資格認定申請を行わなかったが、その後、この手当のを知り、子どもの出生日以降の児童扶養手当を求める認定請求を行ったところ、被告京都府知事は、申請日の翌月以降の支給のみを決定し、それ以前の手当の支給を認めなかったため、認定請求が遅れたのは被告京都府の周知徹底義務違反が原因であるとして、当該処分を取消しなどを求めたものである。

この判決は、所管行政庁が社会手当制度を周知する義務を怠り、受給資格者にこれを知らせないまま放置すれば、

受給資格者は手当を受給できず、社会福祉手当は単なる飾り物となると断じたうえで、広報は通常の法令の公布のとおりこれを官報に掲載しておけば足りるものではなく、また単なる恩恵的なサービスや行政上の便宜にもとづく、しなくてもしなくてもよいまったくの自由裁量にすぎないものでもなく法的義務であると論じて、原告の請求を一部認容した。

永井訴訟一審判決は、以上のように論じて行政の情報提供義務を法的な義務として認めたが、この判決は行政が市民に対して行うあらゆる情報提供について法的義務を認めただけではなく、手当制度に関する周知徹底の広報義務に限定して法的義務を認めたものに過ぎず、換言すれば、情報提供の一部の形態として広報を抽出し、この広報について法的義務を容認したのである。このように永井訴訟一審判決は、情報提供義務のうち広報義務をひとつの類型として抽出したが、情報提供の類型化については幾つかの見解が示されている。

まず、行政が住民に対して行う情報提供義務の類型については、①不特定多数の給付対象者に向けての一般的広報と、②受給資格を充足する可能性のある特定の者に対する広報を区別して理解する見解<sup>12)</sup>がある。この見解は、特定の者に対する情報提供についても「広報」という表現を使用していることが特徴といえる。

また、ドイツの社会法典を参照に、①不特定の住民に対して社会保障制度上の権利義務について情報提供を行う広報、②社会保障制度上の権利義務について包括的かつ目的に教えるために個々の市民と個別的な対話をする助言、③市民が社会保障制度に関して質問してきた場合に所管する社会保障給付主体がどこか、どこに行けば正確な回答を受けられるかを指示する教示、の三つに分けて理解する見解<sup>13)</sup>もある<sup>14)</sup>。この見解は、不特定の者(住民)に対する情報提供についてのみ「広報」を用いるのに対し、特定の者に対する情報提供については別の用語を使用する。

他方、情報提供義務を、①市民による申請行為以前の段階、②申請の段階、③特定の給付に関する受給権が生じた

後の段階、の三つの場面に分けて論じ見る見解がある。<sup>(15)</sup> この見解は、③には例えば被告市長から児童扶養手当を受給していた原告が、その子らについて遺族厚生年金の受給権が発生したことを理由に、同手当資格喪失処分を受けたため、この処分の取消しと賠償を求めた事案や、<sup>(16)</sup> 控訴人の提出した生活保護の辞退届を理由に、保護の廃止決定をしたのに対して、控訴人が、同辞退届は錯誤・強要にもとづくもので無効であるなどと主張し、同廃止決定の取消しなどを求めた事案<sup>(17)</sup>などが該当するとしただうえで、③は個別の給付制度の法規定を念頭に置くことなしに検討できないため、①、②と同列には論じにくく、情報提供義務として一般的に取り扱われるべきは、①と②の二つの類型であるとする。<sup>(18)</sup>

本稿では行政が行う情報提供義務を行政機関が不特定の受給資格者等に対して行う広報義務と、行政機関が特定の受給資格者等に対して行う個別の情報提供義務とに分けて、後者の個別の情報提供義務<sup>(19)</sup>について法的考察を加えることにしたい。

### Ⅲ 個別の情報提供義務の法的根拠

日本の社会保障法において、特定の受給資格者に対して情報提供を行うことを公務員に義務づける明文の一般的規定は存在しない。こうした状況において、社会保障給付の受給資格者等に対して個別に情報提供を行うことの重要性を認めたとしても、個別の情報提供義務という所謂作為義務を公務員について法的にどのように導き出すのかということが問題となる。

視点を広げて、行政法における公務員の作為義務について考察すると、①公務員の作為義務が法令の明文をもって規定されており、法令の解釈によって一義的に決まる場合、②法令によって公務員に権限が与えられてはいるが、そ

の権限行使が公務員の裁量に委ねられている場合、③公務員の作為義務が法令によって具体的に規定されていない場合、の三つに分けて作為義務を検討することが有意であると思われる<sup>(20)</sup>。

このうち①については、作為義務の内容について一部裁量が認められることはあっても、この作為義務にもとづく行為は非裁量行為であり、作為義務の法的根拠は明かであるから、基本的に法的根拠を導くことについて理論的問題となることはない<sup>(21)</sup>。これに対して問題となるのが、②と③の場合である。②の場合、公務員の裁量に委ねられている権限の行使をどのようにして法的な作為義務として導き出すかということが問われることになり、③の場合は、そもそも法令に規定されていない作為義務を公務員に課すことができるのかということが問題となる。

公務員の不作為によって国民に損害が発生した場合については訴訟上、国家賠償が求められることが多いため、以下、国家賠償法にもとづく損害賠償を意識しつつ、②と③の場合について検討を行う。

## 1. 権限行使について裁量がある場合

法令によって公務員に権限が与えられているが、その権限行使が公務員の裁量に委ねられている場合、その権限の行使については行政庁の政策的・専門的判断に委ねられる。こうした場合、公務員が権限を行使しなかったことに対して、その責任を否定する見解がある。その見解の根拠が行政便宜主義と反射的利益論である。また、これとは反対に責任を導き出す理論として裁量権収縮論がある。さらには最高裁判決では著しい不合理性を判断基準として採用するものも見られる。以下、権限の不行使について、どのように責任が否定され、または肯定されるのか、各理論ごとに検討を行う。



(1) 行政便宜主義

行政便宜主義とは、行政上の取締権限を實際に発動するかどうかの決定は、もっぱら公益の管理者である行政庁の裁量判断に委ねられ、国民の側には公権力の発動を求める具体的権利は認められず、行政庁には行政権限を発動するかしないかにつき、常に裁量性をともなった第一次的判断が留保されるとする理論である。<sup>(22)</sup>この理論によれば、権限を行使しないという裁量判断を行政庁は行うことが認められ、たとえ権限を行使しなかったとしても、それは裁量の範囲内の判断であり、違法とはならない。国家賠償訴訟において、国等によって行政便宜主義が主張されることはあるが、<sup>(23)</sup>行政便宜主義を理由として実質的な審理をせずに不作為に対する国家賠償請求を否定した事例(判例)はみあたらない。<sup>(24)</sup>

(2) 反射的利益論

反射的利益論とは、行政権限を定める根拠法規は公益の実現のために権限行使を認めているのであり、権限行使によって国民が受ける利益は反射的利益に過ぎないから、国民は明文の規定がないのに行政権限の行使を法的権利として請求することはできず、権限の行使によって損害を受けたとしても国家賠償を請求することはできないとする理論である。

この反射的利益論が訴訟において国、地方公共団体から主張されることは多い。たとえば因集島集団骨間接結核訴訟において国等は、元来、行政庁の権限行使は、一般抽象的な国家公益の実現を目的とするものであり、決して個々の具体的利益の保護を目的とするものではなく、したがって、行政権限の行使によって個々の特定の国民がたまたま現実に利益を受けることがあったとしても、それは法の反射的利益に過ぎないものである、と主張した。<sup>(25)</sup>

また、スモン事件において被告国は、薬事法は公定書外医薬品の製造について、品目ごとに厚生大臣の許可を要す

べきものとし（二六条三項）、局方外医薬品の製造承認の申請があるときは、厚生大臣は、名称、成分、分量、用法、用量、効能、効果等を審査し、品目ごとに製造承認すべきものとしている（一四条一項）が、かかる規定を設けた薬事法の趣旨および目的は、適正な医薬品の供給を通じて「公衆衛生の向上及び増進」という公衆（国民全体）の利益を保護することにあると解されるから、厚生大臣の製造承認（旧許可）の結果、個々の国民が副作用のない医薬品の供給を受け得たとしても、それは単なる反射的利益に過ぎず、したがって、もしかかる利益の侵害があるとしても、何ら権利または法律上の利益（法的に保護された利益）の侵害には当たらないから、製造承認（旧許可）に関する厚生大臣の行為に違法があっても、第三者たる個々の国民との関係において、国に不法行為責任が成立する余地は存しない、と主張した。<sup>(26)</sup>

社会保障法に関連して反射的利益論を採用する判例もある。たとえば養護老人ホームの入所者が、居室が四人部屋であるためにプライバシーを保てないとして、被告神奈川県に対して個室のある養護老人ホームを確保し、個室に入所させることを求めた事案において、高裁判決は、老人福祉法一条による措置は、措置の実施者に課された義務であって、希望者からの請求権にもとづくものではなく、したがって、措置を受けることにより老人ホームにおいて養護されることは、老人に与えられた権利ではなく、地方公共団体に措置義務があることから派生する反射的利益に過ぎないとして、請求を棄却した。

反射的利益論に関する学説について本稿で深く扱うことはしないが、簡単に幾つかの見解を紹介すれば、肯定的にとらえる見解として、①たとえば薬事行政が嚴重に執行されるならば、競争業者の活動が制約され、その出現が阻止され、その結果、既存業者が利益を受けることはありうべきことであるが、それは薬事法が本来意図した利益ではなく、<sup>(28)</sup>反射的利益と呼んでもよいと説くもの、<sup>(29)</sup>がある。一方、否定的にとらえる見解として、②すでに発生した損害の

賠償責任成立要件を考へる場合、行政事件訴訟法九条にいう「法律上の利益」を付加して考へる理由はないから、抗告訴訟における原告適格性の認定基準として特殊に機能する法技術概念である「反射的利益概念」を国家賠償訴訟に持ち込むことは無用の混乱を招くとするものなどがある<sup>(30)</sup>。さらに一部肯定的にとらえる見解として、③現代の行政作用は、本来国民の利益に資するべきものであるから、行政作用の結果生じる国民の利益は原則として法的利益と推認すべきであるが、例外的には反射的利益として扱ふ場合もあるとするもの<sup>(31)</sup>、もある。

(3) 裁量権収縮論

法令によつて公務員に権限が与えられてはいるが、その権限行使が公務員の裁量に委ねられている場合において、作為義務を導き出す理論として裁量権収縮論がある。これは、行政権限を行使するかどうかは行政機関の自由裁量であるとしても、一定の場合にはその裁量権は収縮してゼロになり、権限を行使すべき作為義務が行政機関に生じるとする理論である<sup>(32)</sup>。

この理論は、具体的な状況に依じて、予想される危険が大きければ大きいほど、行政庁に認められた裁量判断の幅は狭められていき、①人の生命、身体、財産、名誉など行政法規の保護法益への顕著な侵害が予想され、②こうした危険が行政側の権力の行使によつて容易に阻止できると判断できる状況にあり、かつ、③民事裁判その他被害者側の個人的努力では危険防止が十分に達成されがたいものと見込まれる事情のあるときには、行政庁側に認められた裁量の幅は、裁量条項の適用においても、極端に収縮し、ついには行政庁には権限を行使せずにいる自由は失われて、積極的に介入し、危険防止をはかる以外の選択はありえなくなると説明する<sup>(33)</sup>。

この裁量権収縮論を採用した判例がスモン事件の第一審判決<sup>(34)</sup>である。この事件は、キノホルム製剤を服用してスモンに罹患した患者らが、国はキノホルム製剤の製造等の許可・承認後、服用結果の追跡調査その他の調査研究を怠り、

何らの措置もとらなかったとして、国家賠償法にもとづいて損害賠償を国等に求めた事案である。この判決は、「国民の生命・身体・健康に対する毀損という結果発生危険があって、行政庁において規制権限を行使すれば容易にその結果の発生を防止することができ、しかも行政庁が権限を行使しなければ結果の発生を防止できないという関係にあり、行政庁において右の危険の切迫を知りまたは容易に知り得べかりし状況にあって、被害者——結果の発生を前提——として規制権限の行使を要請し期待することが社会的に容認され得るような場合、……規制権限を行使するか否かについての行政庁の裁量権は収縮・後退して、行政庁は結果発生防止のためその規制権限の行使を義務づけられしたがって、その不行使は作為義務違反として違法となるものと解すべきである」と判示したうえで、国の賠償責任を肯定した。

この裁量権収縮論に対しては、多くの判例・学説の支持を得ているが、いかなる場合に裁量が収縮して作為義務が発生するのか、あるいは権限不行使の裁量が違法となるかについては、必ずしも明確な基準が確立しているとは言い難く、個々の具体的な基準設定が必要であるとの指摘がある。<sup>(35)</sup>

#### (4) 著しい不合理性

法令によって公務員に権限が与えられてはいるが、その権限行使が公務員の裁量に委ねられている場合に関して、下級審判決の国家賠償請求訴訟においては裁量権収縮論を採用するものが散見されるが、最高裁判例では裁量権収縮論は採用されず、<sup>(36)</sup>代わりに著しい不合理性という基準によって、すなわち権限の行使が著しく合理性を欠く場合に、国家賠償法一条一項の違法性を認めるのみがみられる。たとえばその例としてクロキン事件最高裁判決と、水俣病関西訴訟最高裁判決をあげることができる。

1) クロロキン事件最高裁判決

この事件は、クロロキン製剤の服用によって網膜症等に罹患した原告（上告人）らが、厚生大臣がクロロキン製剤の製造承認の取消しなどの措置をとるべきであったのとらなかつたとして、国家賠償を請求した事案である。

この最高裁判決は、<sup>(97)</sup>「厚生大臣が当該医薬品の副作用による被害の発生を防止するために前記の各権限を行使しなかつたことが直ちに国家賠償法一条一項の適用上違法と評価されるものではなく、副作用を含めた当該医薬品に関するその時点における医学的、薬学的知見の下において、前記のような薬事法の目的及び厚生大臣に付与された権限の性質等に照らし、右権限の不行使がその許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは（傍点筆者）、その不行使は、副作用による被害を受けた者との関係において同項の適用上違法となるものと解するのが相当である」としたうえで、「当時のクロロキン網膜症に関する医学的、薬学的知見の下では、クロロキン製剤の有用性が否定されるまでには至っていなかつたものといふことができる。したがって、クロロキン製剤について、厚生大臣が日本薬局方からの削除や製造の承認の取消しの措置を採らなかつたことが著しく合理性を欠く（傍点筆者）ものとはいえない」と判示して、原告の請求を棄却した。

2) 水俣病関西訴訟最高裁判決

この事件は、水俣病に罹患した原告（被上告人）らが、いわゆる水質二法にもとづく権限を行使して水俣病の発生・拡大を防止しなかつたなどとして、国等に国家賠償を請求した事案である。

この最高裁判決は、<sup>(98)</sup>「国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは（傍点筆者）、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法一条一項の適用

上違法となるものと解するのが相当である」としたうえで、水質二法の権限を行使しなかったことは、水質二法の趣旨、目的、その権限の性質等に照らし、著しく合理生を欠くものであると判示して、国等の賠償責任を肯定した。<sup>(39)</sup>

## 2. 具体的規定がない場合

公務員の作為義務が法令によって具体的に規定されていない場合、作為義務をどのように導き出すのかが特に問題となる。こうした場合においては、条理を根拠に公務員等の作為義務を認める判例がある。

### (1) 竹島国家賠償請求事件

この事件は、韓国が竹島を不法占拠していることに對し、内閣は竹島に存する日本国民の権利・利益を保護・回復する義務があるにもかかわらず、当該義務を懈怠したなどとして、竹島の「りん鉱」採掘権を有する原告が国等に對して損害賠償等を求めた事件である。

この地裁判決<sup>(40)</sup>は、現在、わが国においては、他国の不法侵略を排除する手段として、当該侵略国との直接交渉や第三国の仲介依頼、国際連合安全保障理事会に對する調査請求、国際司法裁判所への提訴等の外交的手段による解決の方法があり、また自衛隊法七六条は内閣総理大臣に對して自衛隊の出勤を命ずる権限を与えているが、しかし、このことから直ちに、これらの措置をとる権限を有する内閣および総理大臣が同時にまたこれらの措置をとるべき法上の義務を外国の不法占拠によって被害を受けている個々の国民に對する関係において負っていると結論することができないのもちろんであって、これを肯定しうるためには、さらに特段の実定法上の根拠を必要とすると論じる。そのうえで、このような法的義務を認めたと解する手がかりとなるようなものは、憲法にも、自衛隊法その他の現行法令のいずこにもこれを見出すことができず、原告は、たとえ法令に明文の規定がない場合であっても、条理上特定の国

家機関に一定の作為義務が認められてしかるべき場合が存すると主張し、当裁判所もかかる場合が存することをあえて否定するものではないが、本件の場合、法的義務を認めることが条理上要求されるとの見解には、直ちに組ることができないと判示した。

この判決は、条理上、作為義務の生じる可能性を否定しなかった点において注目される。

(2) 労働基準監督官国家賠償請求事件

この事件は、使用者が就業規則の一方的不利益変更を違法に行ったこと、また深夜割増賃金が不払いとなっていること等に関する労働基準法違反の事実を労働基準監督官に申告したにもかかわらず、当該監督官が適切な措置を怠り、約一七万円の損害を被ったとして、国に対して損害賠償を求めた事件である。

この高裁判決は、<sup>(41)</sup>公務員は明文の作為義務を負わなくても、一定の作為をなさなければ国民に重大な危険が生ずる可能性があるような差し迫った事情下においては、条理上、当該公務員に一定の作為義務を肯定することもありうる<sup>(42)</sup>と判示して、条理を根拠に作為義務を認めた。

(3) 新島爆弾事件

この事件は、海中に投棄された旧日本陸軍の砲弾類が海岸に打ち上げられ、その砲弾類を訴外中学生らによって焚火の中に投入された砲弾類が爆発して負傷等を負った原告らが、砲弾類の回収を怠っていたとして国等に対して損害賠償を求めた事件である。

この上告審判決は、<sup>(43)</sup>警察官は人の生命、身体、財産等に危険を及ぼす虞のある危険物の爆発等の事態があつて特に急を要する場合、その危険物の管理者その他の関係者に対して、危険防止のため通常必要と認められる措置をとることを命じ、または自らその措置をとることができるとされるが(警察官職務執行法四条一項参照)、砲弾類が漂着し

て人身事故等の発生する危険がある場合、島民等としてはこの危険を通常的手段では除去できないため、警察官においてこの権限を適切に行使し、自らまたはこれを処分する権限・能力を有する機関に要請するなどして積極的に砲弾類を回収するなどの措置を講じて、砲弾類の爆発による人身事故等の発生を未然に防止することは、その職務上の義務でもあると解するのが相当であるとした。そのうえで、警察官は単に島民等に対して砲弾類の危険性についての警告や砲弾類を発見した場合における届出の催告等の措置をとるだけでは足りず、さらに進んで自らまたは他の機関に依頼して砲弾類を積極的に回収するなどの措置を講ずべき職務上の義務があったものと解するのが相当であって、警察官がかかる措置をとらなかつたことは、その職務上の義務に違背し、違法であるとして、請求を認容した。

この上告審判決は、形式的には警察官職務執行法四条一項等の権限にもとづいて作為義務を認めているようにもとれるが、しかし、当該権限は極めて抽象的なものであり、同法四条一項が具体的な作為義務を規定するものと解することはできない。また、この上告審判決は砲弾類を積極的に回収するなどの作為義務の根拠について述べていないが、<sup>(44)</sup> 条理を根拠としたものとして理解するべきであろう。

### 3. 個別的情報提供義務の法的根拠

#### (1) 明文の規定がある場合

先述したように社会保障法において特定の受給資格者に対して情報提供を行うことを公務員に義務づける明文の一般的規定は存在しない。ただし、社会保障法の各法律の中には、個別的情報提供を公務員に義務づけたとも解し得る規定がないわけではない。たとえば、老人福祉法五条の四第二項は、市町村は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならないとして、同項二号に「老人の福祉に関し、必要な情報の提供を行い、並びに相談に応じ、



必要な調査及び指導を行い、並びにこれらに付随する業務を行うこと」と定めている。特に「相談に応じ」、「指導」を行うと規定していることから、同項同号は、受給資格者等から質問を受けた場合などには、当該質問者に対して個別的に応答し、適切な情報を提供することなどを想定していると思われる。同様の規定は知的障害者福祉法九条五項二号、身体障害者福祉法九条五項二号、児童福祉法一〇条一項二号、子ども・子育て支援法四二条一項、障害者総合支援法二条一項二号にも定められている。

(2) 権限行使について裁量がある場合

社会福祉法は、第八章「福祉サービスの適切な利用」第一節「情報の提供等」を置き、その七五条二項は「国及び地方公共団体は、福祉サービスを利用しようとする者が必要な情報を容易に得られるように、必要な措置を講ずるよう努めなければならない」と定めている。また行政手続法九条二項は、行政庁は申請をしようとする者または申請者の求めに応じ、申請書の記載及び添付書類に関する事項その他の申請に必要な情報の提供に努めなければならないと定めている。上記で検討したように、裁量権収縮論、著しい不合理性などの理論によって作為義務を導くことも理論的には可能であるが、これらの規定は努力義務を定めたものに過ぎず、また個別的な情報提供は基本的には非権力的な行為であり、必ずしも法律上の授權にもとづいて行わなければならないものではない。したがって、公務員に付与された権限を行使しなかった裁量の問題として公務員による個別的情報提供を議論する実益は少ないと考えられる。

(3) 具体的規定がない場合

公務員の個別的情報提供義務を定めた規定がない場合、公務員の個別的情報提供義務を認めるためには、法令の具体的規定以外にその法的根拠を求めなければならない。上記で検討したように行政訴訟上、法令に具体的規定がない場合であっても、条理によって公務員の作為義務が認められることがあったが、警察官の作為義務を認めた新島爆弾

事件最高裁判決の場合、焚火の中に投入していた砲弾が突然に爆発し、この爆発によって一名が死亡し、他一名は右眼球破裂、左網膜剝離、両眼瞼挫傷、顔面挫傷、左鼓膜破裂、右慢性中耳炎、急性増悪症および上顎洞骨折出血という傷害を負うという重大な結果が発生していることが最高裁の判断に一定の影響を与えたようにも思える。

条理にもとづいて作為義務を公務員に課す場合、一般に法的安定性を害することになるため、安易に条理を持ち出すべきではないということができる。しかし、この法的安定性を害してまで保護しなければならない法益がある場合は、条理にもとづいて作為義務を認める余地が認められると解される。つまり、法的安定性と法益とのバランスが問われる。先の新島爆弾事件最高裁判決では人命がかかわる事例であったことから、こうした法益が容認されたと思われる。このように考えた場合、条理を根拠に公務員による個別の情報提供義務を認める場合、具体的にどのような法的安定性が害され、他方、どのような法益が保護されるのか、慎重に見極めなければならない。以下、こうした問題意識をもちつつ、社会保障判例において公務員の個別の情報提供義務が問題となったものについて検討を加えることにしたい。

#### IV 個別の情報提供義務の判例

先述したように、社会保障法における個別の情報提供義務の議論については判例が先導している状況がみられるため、ここでは個別の情報提供義務違反による損害賠償を肯定した判例と、否定した判例とに分けて考察してみたい。

1. 個別的情報提供義務違反による損害賠償を肯定した判例等

(1) 福岡生活保護審査請求事件 (裁決)<sup>(45)</sup>

請求人の内縁配偶者(承継人)が二〇〇七年一月二十九日に福祉事務所を訪れて、医療費の捻出が困難である旨を述べたが、職員は具体的な入院費の請求があつてから支払方法等について入院先病院に相談することなどを助言するにとどまつた。承継人は、同月三〇日、申請書を提出し、二〇〇七年二月二日付で保護開始決定がなされた。これに対して請求人は、保護は同年一月二十九日付で行われるべきであるとして、審査請求を提起したのが本件である。<sup>(46)</sup>

この裁決は、生活に困窮している者が保護の実施機関に保護開始申請の相談に来た場合は、当該生活困窮者が生活保護制度の内容について知識を有しない場合が多く、まず実施機関において面接相談を行い、生活保護制度の内容を十分説明する必要があると論じたうえで、承継人が医療費等の負担ができないとして処分庁を訪れ、請求人が国民健康保険に未加入であること、国民健康保険料を滞納していること、請求人が不就労であること、など医療費の捻出が困難な状況を述べたのに対し、処分庁は国民健康保険料滞納額の確認、同分割納付の可否の確認などを行うことなく、国民健康保険加入を前提とした高額療養費制度の活用について助言しており、また請求人について医療費が発生していることを処分庁は認識していたにもかかわらず、入院費の請求があつてから支払方法等について病院に相談するよう助言しているが、こうした助言は保護の申請行為を遅延させる助言と言わざるを得ないと断じて、請求を一部認容した<sup>(47)</sup>。

この裁決は、生活保護の申請を遅延させる助言を処分庁が行つたとして作為を問題としているが、生活保護を受給できることを教示しなかつた不作為が問題となつた事例であるとみることができ、当該裁決については、生活に困

窮している者が保護の実施機関に保護開始申請の相談に来た場合は、当該生活困窮者が生活保護制度の内容について知識を有しない場合が多く、生活保護制度の内容を十分説明する必要があるとの認識を示したことに留意する必要がある。

## (2) 介護者運賃割引請求事件

この事件は、障害者の親である原告が娘の障害者手帳の交付を受けるために市の担当部局に行った際に、公費医療制度と、鉄道運賃およびバス運賃の割引制度について説明を受けたが、介護者についても鉄道運賃、バス運賃の割引制度があることの説明を受けなかったため、介護者である原告は運賃割引を受けることができず損害を被ったとして、担当職員の説明義務違背が国家賠償法一条一項ないし民法七一五条にもとづいて損害賠償を求めた事案である。

この一審判決<sup>(48)</sup>は、身体障害者福祉法施行規則により身体障害者手帳に旅客鉄道会社旅客運賃について記載することが定められていること、バス運賃も鉄道旅客運賃に準ずるものであることを理由に、条理上、身体障害者手帳交付時に説明する義務があることを認め、原告の請求を認容した。この一審判決は、身体障害者福祉法九条四項二号が「身体障害者の福祉に関し、必要な情報の提供を行う」と定めていることから、市町村は当該義務を負うとした。

次に、この控訴審判決<sup>(49)</sup>は、当該割引制度の実施主体が行政自身でないことから、身体障害者福祉法九条四項二号は、本件割引制度のような民間企業の割引制度等に関する情報提供義務を定めているとは解されず、市は本件割引制度の説明義務を負っていたとはいえないとして、原判決を取り消し、被控訴人の請求を棄却した。

さらに、この上告審判決<sup>(50)</sup>は、①憲法一三条の趣旨から身体障害者についても移動の自由が保障されるべきであり、運賃割引制度にはその経済的負担を軽減することにより、移動の自由を保障するという実質的な意義があること、②身体障害者福祉法施行規則五条二項の別表四号により、身体障害者自身についての鉄道運賃の減額を身体障害者手帳

に明記すべきとされていること、③介護を要する身体障害者が移動の自由を確保するためには、介護者による介護が不可欠であること、④障害者自立支援法二条一項柱書および二号により、市町村は障害者の福祉に関し、必要な情報の提供を行う責務を負っており、移動中の介護等の便宜供与が当該必要な情報に該当すること、の四つを総合考慮して、本件割引制度が身体障害者福祉法九条四項二号にいう「身体障害者の福祉に関し、必要な情報」に該当するとして、担当職員について情報提供義務違反を認めた。

この上告審判決は、原告に送付された新てびきには、「JR運賃の割引については「第一種障害者とその介護者」が対象であり、割引率が「五〇％」という記載があったが、一読しただけで本件割引制度が理解され得ることが重要であるとして、情報の提供がなされなかったと判示した。また、この上告審判決は、身体障害者福祉法九条四項二号にもとづいて市町村の情報提供義務違反を認めたが、この身体障害者福祉法九条四項二号は、どのような場合に、何時、誰に對して、どのように情報提供をしなければならないのかなどの具体的な事項について定めておらず、これらの情報提供義務に関する重要な事項については条理によって補完されると解するべきであろう。したがって、本件上告審判決は、基本的には条理にもとづいて個別的情報提供義務があることを認めたものと理解することができる。

(3) 特別児童扶養手当国家賠償事件

この事件は、脳腫瘍に罹患した子どもに関する援助の制度について被告市の窓口に相談したところ、対応した職員が特別児童扶養手当の制度が存在するにもかかわらず、援助制度はないとの回答をしたため、この手当の支給を受けることができなかったとして、子どもの親が被告市に対して損害賠償を求めた事案である。

この高裁判決<sup>(51)</sup>は、①社会保障制度が複雑多岐にわたっており、一般市民にとってその内容を的確に理解することは困難が伴うものと認められること、②社会保障制度に関わる国その他の機関の窓口は、一般市民と最も密接な関わ

り合いを有し、来訪者から同制度に関する相談や質問を受けることの多い部署であること、③来訪者の側でも、具体的な社会保障制度の有無や内容等を把握するに当たり上記窓口における説明や回答を大きな拠り所とすることが多いものと考えられることに照らすと、窓口の担当者においては、条理にもとづき、来訪者が制度を具体的に特定してその受給の可否等について相談や質問をした場合はもちろんのこと、制度を特定しないで相談や質問をした場合であっても、具体的な相談等の内容に応じて何らかの手当を受給できる可能性があると考えられるときは、受給資格者がその機会を失うことがないように、相談内容等に関連すると思われる制度について適切な教示を行い、また必要に応じ、不明な部分につき更に事情を聴取し、あるいは資料の追完を求めするなどして該当する制度の特定に努めるべき職務上の法的義務（教示義務）を負っているものと解するのが相当であると判示して、国家賠償法一条一項にもとづいて損害の賠償を命じた。

この高裁判決は、来訪者が制度を具体的に特定してその受給の可否等について相談や質問をした場合の教示義務を条理上認めただけか、加えて制度を特定しないで相談や質問をした場合にも同様の教示義務を認めた点において特徴を有する。

## 2. 個別的情報提供義務違反による損害賠償を否定した判例

### (1) 別府社会保険事務所事件

この事件は、政府管掌健康保険の健康保険任意継続被保険者であった者が傷病手当金の受給権を有しているにもかかわらずその支給請求をしていないことを社会保険事業所の係員は十分に知っていたのに、使者である原告に対して傷病手当金の支給請求をすることができ旨を告知しなかったとして、損害賠償請求権を相続した原告が、被告国に

対して損害賠償の支払いを求めた事案である。

この地裁判決は、健康保険法四五条は被保険者が療養のため労務に服することができないという要件が満たされた場合に、その効果として当該日から起算して四日目から労務に服することが可能になった日までの期間について、一日につき標準報酬日額の一〇〇分六〇に該当する金額を傷病手当金として支給する旨定めているにすぎないのであって、その文言は行政機関にそれ以上の権限を与えたり、義務を負わせたりする旨を定めているとは到底読み取れず、したがって、同条が社会保険事業所の係員の傷病手当金制度についての周知徹底義務の根拠法規と解釈することは、無理があると言わざるを得ないと判示した。なお当該判決は、一般論として行政作用法規に定められた作為要件が漠然としている場合にお行政機関による作為を求めることは、行政機関による恣意的判断を招来するおそれがあり、法律による行政の原理、ひいては民主主義に抵触することになりかねないことから、行政機関が一定の権限を発動したり、国民に対する作為義務を負う場合には、その根拠となる行政作用法規の存在が不可欠であり、その法規には権限発動の要件または作為義務を負う場合の要件が明確に定められていることを要するとも述べている。

原告が、①広報義務を含めたものとして「周知徹底義務」という用語を用いていること、および②周知徹底義務の根拠規定を健康保険法四五条としていることを考慮すると、当該判決が一般論として権限発動の要件または作為義務を負う場合の要件が明確に定められていなければ作為義務を課することはできないと判示したことはまったく理解できないものではない。しかし、いわゆる規制行政についてはともかくとして、少なくとも社会保障などの給付行政について、特に個別的な情報提供について当該一般論が妥当するかは疑問であり、原告が広報を含めた周知徹底義務ではなく個別的な情報提供義務のみを主張し、当該義務の根拠を条理などに求めた場合は、異なった判断が示される可能性があったのではなからうか。

(2) 神戸市垂水区役所事件

この事件は、妻の兄の子である児童を扶養しているとして児童扶養手当の支給を被告神戸市に請求した原告が、再々、窓口や電話で当該児童の父の病名及び入院履歴並びに生活保護受給の事実について、また当該児童の母が行方不明であることについて話し、何か受給する手当があればお願いしますと相談したにもかかわらず、被告市職員は戸籍上離婚していなければ児童扶養手当法にいう「婚姻の解消」に当たらないという通達にもとづく解釈について原告Bに教示せず、児童扶養手当の受給を妨げたなどとして、被告市等に対して国家賠償法にもとづく損害賠償等を求めた事案である。

この地裁判決<sup>53)</sup>は、具体的に制度を特定したうえで、その受給の可否につき質問された場合には、具体的な相談内容により、受給可能な制度を教示する職務上の義務を負い、受給可能なことが明らかかな場合には申請手続きを適切に教示し、相談内容から何らかの手当を受給できる可能性があると認められた場合には、不明な部分に関する資料を求め、再度来所するよう示唆すべき職務上の義務を負うと判示した。ただし、担当職員らが原告が受給資格を有することを認識するに到らなかったことにつき過失は認められないとして原告の請求を棄却した。

この地裁判決は、受給可能な制度を教示する職務上の義務の法的根拠を明示していないが、個別的情報提供義務に關する他の判例を参考に考えれば、条理を根拠に当該義務を認めたものと解される。しかし、当該判決は、結果として窓口職員に過失がないとして請求を否定した。すなわち、父子家庭と母子家庭で異なることが男女差別であるか否かの問題が専ら職員らと原告らとの協議の対象となっており、それ以上の情報提供がなされたとは認められないところ、そのような場合に、窓口職員の方から相談者に積極的に想定し得る限りの発問をして監護状況を確認することが望ましいことではあるものの、それが職務上の義務であったとまでは解されず、したがって、同職員らが原告が受給



資格を有することを認識するに至らなかつたことにつき、過失があつたものとは認められないと判示した。つまり、当該判決がいう教示義務とは基本的に質問されたことに対してのみ応答する義務であり、形式上質問されなかつたことについてまで教示しなければならぬものではないということになる。しかし、こうした理解は、児童扶養手当について詳しくない者が当該給付に不慣れなために不適切な質問をしたとしても、職員は形式的に対応すれば十分であり、不適切な質問をしたことの責任は当該給付に不慣れな質問者が負うべきであるとするものであり、疑問である。

(3) 神戸市垂水区役所事件

この高裁判決は、<sup>54)</sup>社会保障給付については各種の給付が存在するのであるから、相談に当たる職員としては、相談者の説明内容を的確に把握して、支給可能性のある給付が何であり、受給資格としてどのような要件が定められており、相談者の場合には、どのような問題があるのかを常に念頭において、相談者の相談に当たることが窓口職員には要求されており、本件において、市職員および県職員としては、最低限、相談者の相談内容から支給の可能性がある給付の種類およびその受給要件の概括的内容を教示する職務上の義務を負うと判示した。ただし、市職員及び県職員の職務執行に職務上の義務に違反する行為があつたとしても、結局、これと原告(控訴人)らの主張する財産上の損害との間には因果関係が認められないとして、控訴を棄却した。

この高裁判決は、相談内容から支給の可能性がある給付の種類およびその受給要件の概括的内容を教示する職務上の義務を負うと判示し、その法的根拠を明示していないが、本件地裁判決と同様に、その法的根拠を条理とするものと解される。なお、高裁判決は因果関係がないとして損害賠償義務を否定したが、受給権の侵害を取消訴訟によって回復する方が未申請ゆえに閉ざされていることを考えれば、相談者が説明されるべき内容を知っていた場合等を除いて、受給要件を満たしている限り、原則として説明の不作為と損害(支給を受けられなかつたこと)との因果関係

を肯定するべきであろう。<sup>(55)</sup>

(4) 山本訴訟

この事件は、生活保護を受給していた原告の長男、次男、次女がそれぞれ被告市の重度心身障害者（児）介護手当の受給資格を取得しているにもかかわらず、被告市福祉事務所長は、当該手当が受けられることを原告に教示しなかったため、当該手当の申請が遅れ、本来得られたはずの手当金を受給できなかったとして、被告市に対して国家賠償法にもとづいて損害賠償を求めた事案である。

この地裁判決<sup>(56)</sup>は、生活保護行政を担当する職員が、保護状態にある者に対し、その具体的な相談の有無にかかわらず、その者が受給可能な他の公的扶助についてすべて教示する義務を負うことは、生活保護事務の円滑な運用に著しい支障を来すものであり、また担当職員に対し、そのような一般的・抽象的な作為義務を課すことは、作為義務の具体性・明確性の観点から見ても相当でないと判示した。また、条理にもとづく教示義務違反の主張については、被告職員におよそ網羅的・一般的な教示義務を課すことは、他の具体的保護事務の執行の支障にもなりうるので、当該制度について具体的な相談を受けた場合に、具体的状況に応じて支給の可能性がある給付の種類および受給要件、手続きの概括的内容を教示する義務を条理上負う場合もあり得るが、本件では具体的相談を受けたことがなかった等の事情に照らし、国家賠償の対象となるような条理上の作為義務違反があったとはまではいえないとして、原告の主張を斥けた。

この地裁判決は、支給の可能性がある給付の種類および受給要件、手続きの概括的内容を教示する義務を条理上負う場合があることを認めた点において注目されるが、結果として当該作為義務違反を否定した。その際、当該判決が判断基準としたのが具体的相談の有無であり、受給資格者から一定の具体性を持った相談があることを条件に教示義務

務を容認したものとみることができらる。

(5) 特別給付金国家賠償事件

この事件は、受給資格者に対する個別請求指導が地方公共団体によってなされなかったために、戦没者の妻に支給される特別給付金を消滅時効により失ったとして、国家賠償法にもとづいて国等に対して損害賠償を求めた事案である。

この地裁判決<sup>(97)</sup>は、国・地方公共団体が支給法についていかなる周知措置をとるかは、その裁量に委ねられており、裁量の範囲を著しく逸脱し、合理生を欠くといえるような場合にのみ違法となるとして、逆説的な言い方であるが、周知措置をとる法的義務が認められる可能性を認めた。続いて、法令上、個別請求指導を予定するような規定がないこと、個別請求指導をすべしば相当な労力や費用を要することが予想されること、他に種々の広報活動がなされていることなどを考慮して、個別請求指導をすべき職務上の法的義務があるとはいえないと判示した。

原告のいう個別請求指導とは、恩給法の公的扶助料等の受給の氏名・住所等のデータを国は有しており、当該データに基づいて特別給付金の受給権者データを国が作成し、これを都道府県に送付したうえ、都道府県が市町村を通じて特別給付金の受給権者に対して個別に請求指導を行うことを指す。確かに原告のいう個別請求指導は、情報提供を個別に行う点では個別的情報提供に含まれるものではあるが、受給権者全員に向けて、つまり多数に対して情報提供を行う点では、広報と共通する。昭和四八年当時の特別給付金受給資格者は約四一萬五〇〇〇人と見込まれており、この個別請求指導義務はどちらかといえば広報義務に近いことが判決に影響したと考えられる。

## V 社会保障法における個別的情報提供義務

### 1. 条理にもとづく個別的情報提供義務

上記ではまず個別的情報提供義務違反による損害賠償を肯定した判例等を検討したが、介護者運賃割引請求事件一審判決は条理を根拠に公務員の個別的情報提供義務を認め、特別児童扶養手当国家賠償事件高裁判決も同様に条理にもとづいて個別的情報提供義務を容認した。また、法的根拠を示してはいないものの介護者運賃割引請求事件上告審判決は、基本的に条理を根拠に公務員の個別的情報提供義務を認めたものと解される。

また、個別的情報提供義務違反による損害賠償を否定した判例においても、一般論として条理にもとづいて個別的情報提供義務を容認したものである。山本訴訟地裁判決は、支給の可能性がある給付の種類および受給要件、手続きの概括的内容を教示する義務を条理上負うとしており、神戸市垂水区役所事件地裁判決、同高裁判決も単に職務上の義務としているが、条理にもとづいて個別的情報提供義務を認めたものと解するべきであろう。

他方、個別的情報提供義務がないと判示した判決について、その理由を考察するならば、別府社会保険事務所事件では広報義務を含める周知徹底義務の存否が争われたこと、特別給付金国家賠償事件では約四一万人という多数に対する情報提供義務の存否が争われたことが影響したと考えられる。また、山本訴訟地裁判決は、具体的な相談がなかったとして個別的情報提供義務を負わないと判示しており、個別的に情報提供が求められていなかった事情が影響し

たと思われる。

先述したように条理にもとづいて作為義務を公務員に課す場合、一般に法的安定性を害することになるため、法的安定性と保護法益とのバランスが問われることとなる。この視点から考えた場合、たとえ特定の者に対して情報を提供する場合であっても対象が多数に及ぶ場合は、相当な労力と費用を要することになるため、まったく広報を行っていない場合等は別として、明文の規定なく条理にもとづいて相当な多数に対して個別的情報提供義務を認めることは困難であろう。また、具体的な相談がない場合は、公務員が社会保障給付の受給可能性について自発的に調査して情報を提供することになるが、やはり明文の規定がない場合にこうした義務を負うと解することには無理がある。

これに対して、市役所の窓口を担当する職員が受給資格者等から給付について個別的に相談や質問を受けた場合には、この相談や質問に応答する行為は一般にその作為内容が軽微であるということができる。他方、担当職員によってこうした作為、すなわち個別的な情報提供が行われなかったために、法律上支給されるべき社会保障給付が支給されない事態が発生し、その他に支給されたとしても法律上受給可能な時点から支給されず、または無意味で不要な社会保険料を支払うことになった等々極めて多様な不利益をもたらし、しかも、これらの不利益の影響が長期間にわたることが多く、市民の生活そのものに与える影響は一般に重大である。<sup>(58)</sup> 加えて社会保障法の領域では、社会的弱者に対する行政による支援の要請が働き、とりわけ情報の非対照性などから、個別に情報提供を求めた者に対しては当該要請が特に強く働くと考えられる。さらに規制権限の行使の場合には、被規制者の権利保護とのバランスの問題が生じるのに対して、個別的情報提供義務の不作為については、このような問題が生じることはない。<sup>(59)</sup> 以上のことを考えれば、行政機関を訪れて、または電話等によって個別的に社会保障給付について相談や質問を行った受給資格者等に対して公務員である担当職員は個別的に情報提供を行う義務を条理上負うものと解するべきである。

このように条理によって個別的情報提供義務を負うと解したとしても、神戸市垂水区役所事件地裁判決がいうように窓口職員から相談者に積極的発問をして確認する職務上の義務がないとすれば、十全な対応を職員に期待できず、実質的に受給資格者の利益保護にはつながらない。なぜならば、通常、社会保障給付について不慣れな市民が情報を得ようとして窓口職員に対して不適切な相談や質問をすることが多いと思われるからである。次に、こうした積極的な個別的情報義務の有無について検討を行う。

## 2. 積極的な個別的情報提供義務

神戸市垂水区役所事件地裁判決は、窓口職員が個別的情報提供義務を負う場合があることを認めたが、窓口職員から相談者に積極的に想定し得る限りの発問をして監護状況を確認することが望ましいことではあるものの、それが職務上の義務であったとまでは解されないと判示した。

筆者は、かつて社会保障法における情報提供の法理を考えるために、米国エリサ法 (Employee Retirement Income Security Act : ERISA)<sup>(60)</sup> の積極的情報提供信託義務 (affirmative fiduciary duty to disclose) を考察したことがあるが<sup>(61)</sup>、こうした比較法の視点から当該地裁判決の判旨をみると極めて奇異に感じられる。

たとえば窓口職員の個別的情報提供義務に関する判例としてエディ対コロナリアル生命事件 (以下、「エディ判決」という) がある。この事件の概要は次の通りである。

エディは旅行代理業を営むユニタグの被用者であり、ユニタグが提供する医療保険制度の加入者であったが、エイズのために余命一年と診断され、手術が予定されていた。エディは、ユニタグが売却されることになり医療保険制度が一九八七年四月一四日に廃止されること、および廃止される以前に (同年四月一四日以前に) 加入者が支払った医

療費は医療保険で賄われるが、それ以後の医療費は全額自己負担となることを知らされた。ところが、廃止日である四月一四日はまさにエディの手術日となっていたため、エディはユニタグが提供する医療保険制度を管理するコロナ生命に電話をして自己の状況を説明し、医療保険を継続することができるとかどうかを質問した。この質問に対して窓口職員は継続することは出来ないと答えた。この医療保険制度では、加入者は制度から脱退して個人保険へ転換することができた。この情報こそエディが必要としたものであったが、この情報がエディに伝えられることはなかった。というのも、エディは当該医療保険を個人保険へ「転換する (convert)」ことができるかどうか尋ねたのではなく、当該医療保険を「継続する (continue)」ことができるかどうかを尋ねたからであった。結局、エディは個人保険に転換しなかったため、四月一三日から一四日に日付が変更すると同時にエディの医療保険が終了することとなった。エディは、コロナ生命が加入者の転換権をエディに知らせなかったことは情報提供義務に違反するとして訴訟を提起した。

エディ事件コロンビア特別区最高上訴裁判所判決<sup>(62)</sup>は、一旦、エディが自己の窮状について明らかにしたならば、窓口職員は単に誤った情報を与えない義務だけでなく、エディの資格や選択肢に関して完全かつ正確な重要な情報を提供する積極的義務を負い、この義務はエディが完全かつ正確な情報を得るまで質問を継続しなくても発生すると判示した。

このエディ事件では、確かに窓口職員は医療給付制度を「継続する (continue)」ことができるかというエディの質問に対して形式的には応答しており、エディが求めた情報を表面上は提供しているといえる。しかし、エディが必要とした情報は個人保険へ「転換する (convert)」ことができるかというものであり、この情報がエディには結果として提供されることはなかったが、それはエディが「転換する (convert)」という適切な用語を用いなかったからであ

った。その意味ではエディにも落ち度があったとも考えられないことはない。畢竟、この事件は、適切な用語を使用せずに質問したために生じた不利益は、エディが負うべきなのか、それとも医療保険制度側が負うべきなのかということが争われたものとみることができる。

確かにエディはユニタグの医療保険制度について詳しく知らなかったために不適切な用語を使用して質問をしたと考えられ、仮に詳しく知っていたら「転換する (convert)」という適切な用語を使用して質問をしたかもしれないが、しかし、そもそも詳しく知っていたら窓口職員に質問をする必要はないと考えられる。したがって、窓口職員は、制度に不慣れな受給資格者が不適切な用語を使用して質問を行い、または質問者が応答に必要な情報を十分に窓口職員に知らせずに質問を行う場合があることを予想して対応することが求められているといえる。

このエディ事件を参考にして日本における個別的情報提供義務を考察すると、窓口職員が負う個別的情報提供義務は、聞かれたことを単に答えればいいというものではないと考えるべきである。神戸市垂水区役所事件地裁判決は窓口職員から相談者に積極的に想定し得る限りの発問をして監護状況を確認する職務上の義務はないとするが、「想定し得る限りの発問」をするというのは過大な誇張であり、通常、どのような給付を受給したいのか、受給資格者が現在どのような状況にあるか、などの事情を窓口職員が質問者から聞いたならば、窓口職員が質問者に確認すべき事項は相当程度限定されてくると思われる。神戸市垂水区役所事件地裁判決は窓口職員から発問する義務はまったくないとしており失当である。

したがって、特別児童扶養手当国家賠償事件の高裁判決が、窓口の担当者も条理にもとづき、来訪者が制度を特定しないで相談や質問をした場合であっても、具体的な相談等の内容に応じて何らかの手当を受給できる可能性があると考えられるときは、必要に応じ、不明な部分につき更に事情を聴取し、あるいは資料の追完を求めるなどして該当



する制度の特定に努めるべき職務上の法的義務（教示義務）を負っていると判示したことは妥当であり、個別的情報提供義務は、質問者から聞かれたことを単に答えればよいというものではなく、必要に応じて職員から質問者に質問を行うなどして適切な情報を質問者に積極的に提供する義務を含むと解するべきである。

### おわりに

社会保障法における個別的情報提供義務について考察するために、社会保障法における情報提供の意義、情報提供義務の類型、公務員の一般的な作為義務の法的根拠、個別的情報提供義務の法的根拠、個別的情報提供義務に関する判例について検討を加えた。

この検討の結果、行政機関を訪れて、または電話等によって個別的に社会保障給付について相談や質問を行った受給資格者等に対して公務員である担当職員は個別的に情報提供を行う義務（個別的情報提供義務）を条理上負うと解されること、および当該個別的情報提供義務は質問者から聞かれたことを単に答える義務だけではなく、必要に応じて職員から質問者に質問を行うなどして適切な情報を質問者に積極的に提供する義務を含むことを明らかにした。

条理とは、社会生活における正義の観念、公序良俗、信義誠実などの根本理念を指すが、本稿で考察した個別的情報提供義務は、基本的に受給資格者等の社会保障制度に対する信頼を保護するものにとらえることができる。日本の社会保障制度は徐々に発展し、現在では市民の生活を支える重要なものとなったが、その結果、社会保障給付は多岐にわたり、比較的改正も多くなされるために、一般の市民が自己に関係する社会保障制度を把握し、理解することは容易ではない。こうした状況において、一般の市民である受給資格者等に対して、自己の利益は自己で図るべきであ

るとして自己責任を問うことは適切ではない。特別児童扶養手当国家賠償事件の高裁判決が指摘するように、社会保障制度に関わる国その他の機関の窓口は、一般市民と最も密接な関わり合いを有し、来訪者から同制度に関する相談や質問を受けることの多い部署であり、また来訪者の側でも、具体的な社会保障制度の有無や内容等を把握するに当たり上記窓口における説明や回答を大きな拠り所とすることが多く、こうした市民としての受給資格者等の信頼は、行政に過度の負担をかけない範囲において保護されるべきである。

以上のように本稿で考察した個別的情報提供義務は、法律によって権利として認められた社会保障給付を保障するために不可欠なものであり、社会保障法における情報提供の法的重要性が広く認識されることを期待したい。

- (1) 長尾英彦「行政による情報提供―社会保障行政分野を中心に」中京法学三・四号(二〇一一)七八頁。
- (2) 木下秀雄「社会保障における情報と権利―西ドイツ連邦社会裁判所判例を手がかりとして」前田達夫ほか編『労働法学の理論と課題』(有斐閣、一九八八)七七六頁。この論文は西ドイツの社会保障における情報提供の意義について述べたものであるが、基本的に日本の社会保障にも妥当すると考えられる。
- (3) 木下・前掲注(2)七七六頁。
- (4) 生田正幸「福祉情報システムの課題と展望―福祉情報の活用と共有のあり方をめぐって」社会福祉研究七八号(二〇〇〇)四八頁以下。
- (5) 森本佳樹『地域福祉情報論序説―「情報化福祉」の展開と方策』(川島書店、一九九六)五二頁。この見解は、福祉における情報について、近年、福祉サービス利用者が「いつでも、どこでも」利用できる双方向性が指向されている点において、決定的に従来とは異なった様相を示していると指摘する。
- (6) 森本佳樹ほか「福祉情報のパラダイム―二世紀の情報化福祉への到達方策」岡本民夫ほか『福祉情報化入門』(有斐閣、一九九七)二九四頁。この見解は、情報化を進めるためには、利用者のニーズを個別化して考えなければならず、個々のニーズに対して福祉サービスを必要とする時点で適切なアセスメントがタイミング良くなされなければならないと主張する。
- (7) 生田正幸「福祉に関する情報化の到達点」岡本民夫ほか『福祉情報化入門』(有斐閣、一九九七)二二頁以下。情報化が進まなか

ったその他の原因として、個人情報保護の観点からシステム化・ネットワーク化に課題が多いこと、制度改正や新規施策の追加が頻繁なこと、財源や人材確保が困難であったことがあげられている。

- (8) 生田正幸『社会福祉情報論へのアプローチ』(ミネルヴァ書房、一九九九) 四九頁、生田、前掲注(4) 四九頁。
- (9) 今里佳奈子「福祉と情報」川上宏二郎先生古稀記念論文集刊行委員会編『情報社会の公法学』(信山社、二〇〇二) 一五三頁。
- (10) 京都地判平成三年二月五日判自八一号四二頁。
- (11) 青木淳一「身体障害者の介護者分の割引運賃制度に関する情報を市職員が提供しなかったことについて、情報提供義務違反がある」とされた事例」自研八八巻六号(二〇〇二) 一一八頁以下。
- (12) 西村健一郎『社会保障法』(有斐閣、二〇〇三) 一〇九頁以下。
- (13) 小川政亮「社会保障権と広報義務」主としてドイツ連邦共和国社会法典における「研究紀要(日本福祉大学) 七四号(一九八七) 七九頁、木下秀雄「社会保障法における行政の助言・教示義務」永井訴訟控訴審判決を手がかりに」賃社一四五七・五八号(二〇〇八) 三〇頁。ドイツ社会法典の総論部分である第一編は、明文で広報(Aufklärung)(一三条)、助言(Beratung)(一四条)、教示(Auskunft)(一五条)を行政庁の義務として列挙している。これらの規定は、西ドイツ連邦社会裁判所が一九五〇年代とりわけ一九六〇年代に入って以降形成されてきた法理の制定法への結実である。木下・前掲注(2) 七七三頁。なお、この文献は、西ドイツ社会法典二・一四・一五条をそれぞれ「給付主体の啓発(Aufklärung)義務」、「市民の助言請求権(Anspruch auf Beratung)」、「給付主体の案内(Auskunft)義務」と表記している。
- (14) ドイツの学説・裁判例では、啓発(Aufklärung)、情報提供(Auskunft)、助言(Beratung, Belehrung)などを包括する上位概念として援助(Beratung)が位置づけられる場合が多いとの指摘がある。前田雅子「ドイツ社会保障行政における『援助』に関する一考察(1)」法学論叢(京都大学法学会) 二九巻四号(一九九二) 七八頁以下。
- (15) 山下慎一「社会保障法における情報提供義務に関する一考察」福岡大学法学論叢六〇巻二号(二〇一五) 二四二頁以下。
- (16) 金沢地判平成二三年四月二二日賃社一五六〇号五五頁。
- (17) 広島高判平成一八年九月二七日賃社一四三二号四九頁。
- (18) この見解は、行政から適切な情報が提示されず、市民が特定の制度に対する申請をなし得なかったという事案に対する救済として情報提供義務を論ずるうえで、両者に明確な差異は見いだせないとして、①と②の区別はそれほど自明ではないという。ただし、市民が行政の窓口を直接訪れて質問をしたような段階から、情報を得るための行動をまったく起こしていないような段階まで様々な事案があり、これらに対して、一律に同じような救済を想定することは適切ではないため、救済方法の差異までも視野に入れた検討をする

場合には、①と②を区別する必要があるとも指摘する。

(19) ここでいう個別的情報提供は、先述したドイツ社会法典の助言および告示を併せたものとして理解するとわかりやすいかもしれない。

(20) 古崎慶長『国家賠償法の理論』(有斐閣、一九九七年) 七九頁。ただし、③の場合については、作為義務が一義的に決まっておらず、その行使が裁量に委ねられていることにもなるので、②と③を区別する実益がないとの批判がある。白井皓喜「国の不作為と国家賠償責任」自研五四卷九号(一九七八)二八頁。

(21) たとえば①の場合の判例として、東京地判昭和四六年二月三日判時六五一号三〇頁がある。この事件は、身元が判明しない遺体につき、港区の係官は行旅死亡人取扱法七条等にもとづいて掲示板に告示し、官報若しくは新聞に公告しなければならなかったのに、この義務を懈怠し、告示・公告をしなかったとして国等に対して損害賠償を求めた事案である。この判決は、担当職員らが告示しなかったとは職務を怠ったものであるとして原告の請求を一部認容した。

(22) 原田尚彦『行政法要論』(学陽書房、全訂七版補訂二版、二〇一〇) 二九八頁。

(23) たとえば因集島集団骨間接核訴訟事件において、国は以下のように主張した。「行政庁は、内閣の統括のもとに行政目的の総合的な達成を期して、無数の行政法規の統一的で、かつ調和のとれた執行をはかる責務を負っている。したがって、行政庁が、法令により一定の権限を与えられており、法を執行して公権力を発動する場合でも、特段の規定のない限り、行政庁は行政法規の適用を義務づけられるものではなく、行政庁が行政権を行使するかどうか、いつ、いかなる条件のもとに、どのような方法でこれを行使するかについては、原則として、公益上の合目的性の配慮に基づき決することができ、……たとえば法律上取締権限行使の要件が整っている場合であっても、権限の行使がそれ自体に裁量が認められている以上は、行政庁の裁量判断に委ねられるべきところ、……行政庁が権限を行使せず不作為を続けていても、いちがいには違法と判定することはできず、権限不行使の違法性が問われることはないといわれている」と主張した。広島地裁尾道支判昭和六〇年三月二五日判時一一五八号三二頁。

(24) 武田真一郎「行政の不作為と国家賠償について―相關関係説、不作為過失論による理解の試み」成蹊法学七二号(二〇一〇) 七一頁。

(25) 広島地裁尾道支判昭和六〇年三月二五日判時一一五八号三二頁。この判決は、病院、診療所等の清潔保持などを医療法は義務づけ、これを罰則をもって強制しているが、地域住民に結核感染の差し迫った危険が生じたが、地域住民としては自力ではその危険を認知して防止することが不可能か、又は著しく困難であるため、これを放置するときは、地域住民の結核感染による生命・身体に対する危害の発生が相当の蓋然性をもって予測することができる状況の下において、この状況を知事、保健所長が容易に知ることができると認められる。

は、条理上、地域住民の結核感染による生命・身体に対する危害の発生を未然に防止すべき作為義務を負うに至るものと解すると判示して、条理を根拠に一定の作為義務が生じることを認めた。しかし、この判決は、こうした状況を容易に知ることはできなかったなどとして作為義務を否定し、国家賠償請求を退けた。

(26) 東京地判昭和五三年八月三日判時八九九号四八頁。この判決は、薬事法上、国が有する製薬業者に対する規制権限の行使は自由裁量行為であるが、国民の生命等に対する毀損という結果発生危険があり、国が規制権限を行使すれば容易に結果発生を防止しうる等の事情があるときは、国は権限行使を義務付けられ、その不行使は作為義務違反として違法となるとしたうえで、厚生大臣にはキノホルム剤の製造・輸入につき、規制権限の不行使の違法および過失があったとして国の損害賠償義務を認めた。

(27) 東京高判平成四年一月三〇日判例集未搭載。堀勝洋「老人ホームにおいて養護されることは老人に与えられた権利ではなく反射的利益にすぎないとされた事例（森訴訟控訴審及び上告審判決）」季刊社会保障研究三二卷一号（一九九六）七八頁参照。

(28) 阿部泰隆「行政の危険防止責任」判評二二三号（一九七八）一八頁。

(29) その他、たとえば都築弘「規制監督権限の不行使」村重慶編『現代民事裁判の課題一〇国家賠償』（新日本法規出版、一九九一）二七七頁以下は、行政法規の目的が公益の保護にある場合には、第三者に対してその第三者の利益を保護すべき行為規範を認めることはできないとして、反射的利益論を肯定する。

(30) 三橋良士明「不作為にかかわる損害賠償」雄川一郎ほか編『現代行政法大系 第六卷』（有斐閣、一九八三）一六三頁。

(31) 原田尚彦「薬害と国の責任」判時八九九号（一九七八）一三頁。

(32) 原田尚彦「行政責任と国民の権利」（弘文堂、一九七九）七一頁。

(33) 原田・前掲注（32）七三頁。

(34) 東京地判昭和五三年八月三日判時八九九号四八頁。

(35) 三橋・前掲注（30）一六九頁。ただし、この見解は、一応の基準として、（1）生命、身体、財産に重大な損害をもたらす危険の存在、（2）行政側にとって①その具体的危険の予見可能性、②結果回避・防止の可能性、（3）被害者側には危険回避の手段・可能性がなく、また規制権限の行使を期待しうる状況があること、（4）発生した被害が社会的要因によるもので、被害者の負担にあまる不測の損害であること、を主張する。

(36) 武田・前掲注（24）八二頁。

(37) 最二小判平成七年六月二三日民集四九卷六号一六〇〇頁。

(38) 最二小判平成一六年一〇月一五日民集五八卷七号一八〇二号。

- (39) 下級審判決で著しい不合理性の基準を採用したものと、高知地判昭和四九年五月二三日判時七四二号三〇頁がある。この事件は、河川を經由して家庭用、農業用ビニール、プラスチックその他の廃棄物が原告漁業組合の漁場に流入し、原告の漁業に損害が発生したとして、被告市は清掃法および廃棄物の処理及び清掃に関する法律によって課された法律上の処理義務に違反し、被告高知県および国は、流水中の廃棄物を除去する義務を怠ったとして、それぞれについて国家賠償法にもとづいて損害賠償を求めた事案である。廃棄物の処理及び清掃に関する法律二条では、「市町村は、単独に又は共同して、一般廃棄物とあわせて処理することができる産業廃棄物その他市町村が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる」と規定されていた。この判決は「同条による産業廃棄物の処理は市町村の自由裁量に委ねられていても解されるが、同条は本来産業廃棄物による公害防止の必要上市町村に与えられた行政上の権能であるから、産業廃棄物から発生した公害の程度、被害の状況等の客観的事情が市町村の対策を必要としている場合には、市町村は理由なくこれを放置することが許されないものであって、市町村が合理的理由なくして右権能の行使を著しく怠り、その結果住民に損害を与えた場合には、市町村は損害賠償義務を負う」と判示した。このように当該判決は「市町村が合理的理由なくして右権能の行使を著しく怠り」と判示した。このように当該判決は「市町村が合理的理由なくして右権能の行使を著しく怠り」と判示した。このように当該判決は「市町村が合理的理由なくして右権能の行使を著しく怠り」と判示した。
- (40) 東京地判昭和三六年一月九日行集二二卷一一号二二五二頁。
- (41) 東京高判昭和五三年七月一八日判時九〇〇号六八頁。
- (42) ただし、この判決は、控訴人（原告）による申告が差し迫った事情下においてなされたものとはいうことはできず、当該監督官に条理上の作為義務ありとすることは妥当ではないとしたりうえて、当該監督官の調査、勧告の結果、手当の追加支給を控訴人（原告）が受けて目的を達成しているなどとして、監督官の不作为は国家賠償法一条の職務行為に該当しないと原告の請求を棄却した。
- (43) 最二小判昭和五九年三月二三日民集三八卷五号四七五頁。
- (44) 武田・前掲注（24）八七頁。
- (45) 福岡県知事裁決平成一九年一〇月九日實社一四五七号七五頁。
- (46) 本件は判決ではなく裁決であるが、参照に値すると思われるため取り上げることとした。
- (47) この裁決は、平成一八年三月三〇日社援保発第〇三三〇〇〇一号厚生労働省社会・援護局保護課長通知「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」を引用している。この通知は、「保護の相談の段階から、『保護のしおり』等を用いて制度の仕組みを十分に説明するとともに、他法他施策や地域の社会資源の活用等についての助言を適切に実施することが必要である。要保護者に対してはきめ細かな面接相談、申請の意思のある方への申請手続きへの助言指導を行うこととともに、法律上認められた保護の申請権を侵害しないことは言うまでもなく、侵害していると疑われるような行為自体も厳に慎むべきであることに留意する」とする。

- (48) さいたま簡判平成一九年九月二十八日債社一五二三号二三頁。
- (49) さいたま地判平成二〇年六月二十七日債社一五二三号一〇頁。
- (50) 東京高判平成二一年九月三日債社一五二三号一九頁。
- (51) 大阪高判平成二六年一月二十七日判時二二四七号三三頁。
- (52) 東京地判平成一〇年五月十三日判タ一〇一三号一四一頁。
- (53) 神戸地判平成一五年二月二十四日判例未掲載。
- (54) 大阪高判平成一七年六月三日債社一四二二号四四頁。
- (55) この高裁判決は監護意思を放棄していないと判断したが、疑問である。監護意思とは金銭面、精神面等から児童の生活について種々配慮する意思をいうと一般に解される。よって、監護意思の放棄とは児童の生活に配慮する意思がないことをいい、監護意思を放棄したというためには生活に配慮する意思がないことを超えて児童を毛嫌いし忌避することや、児童に対する憎悪の念を持つことまでを必要とするものではない。本件の場合、訪問を行ったのは父ではなく児童であるが、一般に別居している児童の生活に父が配慮し気遣うのであれば、父の方から電話をし、または訪問等をして児童の生活について尋ねるのが自然である。また児童の面会を父が忌避しなかったことを児童の生活に配慮する主観的意思の現れとみることは困難であり、電話連絡、面会等の頻度の少なさ等に照らしても児童の生活に対する配慮意思を放棄していないということとはできないと思われる。
- (56) 神戸地方裁判所尼崎支判平成一八年九月一四日判例集未搭載。「特集社会保障制度の活用と行政の助言・教示」債社一四五七・一四五八号(二〇〇八)三五頁以下参照。
- (57) 大阪地判平成二二年一〇月二十五日判時二一〇二号七三頁。
- (58) 木下・前掲注(2)七八六頁。
- (59) 宇賀克也「批判」別冊ジュリ『公害・環境判例百選』三〇巻一号(一九九四)六三頁。
- (60) Employee Retirement Income Security Act of 1974, Pub. L. No. 93-406, 88 Stat. 829 (1974), 29 U.S.C. §§ 1001-1461.
- (61) 拙著『社会保障の権利擁護—アメリカの法理と制度』(法律文化社、二〇一四)一三三頁以下。
- (62) Eddy v. Colonial Life Ins., 919 F.2d 747 (D.C. Cir. 1990).