

誤教示と国家賠償責任

長尾英彦

はじめに

- 1 問題の所在
 - 2 判決の内容
 - 3 若干の検討
- おわりに

はじめに

障害基礎年金の受給申請のため市役所の窓口を訪れた際、担当職員が、受給資格が無い旨の誤った教示をしたため、申請を断念せざるをえなくなり、障害福祉年金及び障害基礎年金の支分権を時効消滅により失うという損害を受けたと主張し、国家賠償法1条に基づき国及び市に対して損害賠償を請求した事案について、東京高裁は、平成22年2月18日、原告の請求を棄却した地裁判決を取り消し、国及び市の損害賠償責任を認める判決を下した（判例時報2111号12頁）。

当該事案にあつては、そのような誤教示の事実の存否からして原告・被告間に争いがあったのであるが、東京高裁は原告の主張を信用できるものとし、かつ、上記のような誤教示が不法行為責任を構成するものと判示したものである。その事実認定の過程をも含めて興味深い事例と思われるので、記録に留める意味も兼ねて紹介を試みるものである。

1 問題の所在

社会保障・社会福祉関係諸制度上の諸給付は、多くの場合、受給資格者からの受給申請をまって受給資格の有無を審査したのちに(資格があれば)給付を行なうこととされている(いわゆる「申請主義」)。

しかしながら、それらの制度は複雑かつ専門的・技術的であり、必ずしも法制度に通じていない一般市民には判りづらいものである。したがって、受給申請手続においては(申請をするかどうか、すべきかどうか、という点も含めて)窓口担当職員の適切なサポート、例えば、本稿で扱うところの「教示」が必要とされる⁽¹⁾ところである。担当職員としては、少なくとも相手が受給の申請を行ないたいという意思を有していると認められる以上は、(結果としてどのような審査決定がなされるかはともかく)「窓口を閉ざすに等しい対応」をしてはならないことは当然である。このことは、つまるところ、憲法25条2項において、国が社会保障・社会福祉の向上・増進に努めなければならないと定められていることとも結びつくように思われる。

たとえば、これは一般的な広報義務に関してのものではあるが、複雑化した社会保障法制のもとでは、「一般の住民はせつかく自己に対する給付立法がなされても、それを知らなかったために失権してしまうことが多い。政府当局による十分な広報活動を伴わないとき、いかに優れた社会保障給付制度も画餅に帰する⁽²⁾」という指摘は重要である。同項は、何も、社会保障・社会福祉の給付(サービス提供)の内容それ自体の向

上・増進を定めているのみではなく、それらへのアクセス 手続の適正をも要請していると考えられるからである。⁽³⁾

2 判 決 の 内 容

[事実の概要]

X(原告)は、出生時(昭和35年2月1日)に先天性鎖肛が認められ、生後2日目に手術を受けた。昭和37年に結腸肛門吻合手術を受けたが、不調のため、人口肛門造設(横行結腸ストーマ造設)を受けた。この当時から排尿障害が認められた。昭和52年に右下腹部人口肛門造設(S字結腸ストーマ造設)を受けた。昭和60年4月25日に4級の身体障害者手帳の交付を受けた。

その後、排尿障害が悪化した。昭和61年11月頃、腸閉塞のため入院した際、担当医師より、「排尿障害がひどくなったので、3級の申請が通るであろう。あなたの場合、生まれつきの鎖肛という奇形、障害があるので、これを考慮して、障害年金の申請ができるであろう」との勧めがあり、昭和62年2月13日に、3級の身体障害者手帳の交付を受けた。

Xは、昭和62年3月頃、障害基礎年金の受給申請のため、(旧)K市市民課国民年金係を訪れた。この時、30歳くらいの男性職員[以下、「本件職員」という]は、Xが「障害年金を受けられると聞いて申請をしたいのですが」と申し出ると、「手帳をお持ちでしたら確認させて下さい」と述べ、3級の身体障害者手帳を見て、「国民年金を納める前の発病で年金を納めてないから無理ですね。等級も3級だから無理です。……これ以上、手足が不自由になるとか、車いすになるとかで障害が重くなれば申請できますが」と発言した。Xは、この発言を聞き、返す言葉も見つからず、「そうですか分かりました」と述べて退出した(Xが国民年金係にいたのは数分ばかりで、本件職員は、管轄の社会保険事務

所に問い合わせることも、他の国民年金係の職員に確認することもしなかった)。

Xは、平成18年8月、自分と同じ状態の知人が20歳の時から年金を受給していることを知り、同人の助言を受け、葛飾区役所年金課を訪れて事情を説明したところ、同課では直ちに国民年金障害基礎年金請求のための手続を進め、同年12月21日付で国民年金裁定書の交付を受け、障害基礎年金を受給することとなった。但、上記の事情により、受給権を取得して以降のかなりの部分の支分権を時効消滅により失うこととなった⁽⁴⁾(付言すると、Xが障害福祉年金を受給する資格を取得したのは昭和55年1月31日であり、昭和55年2月から昭和61年3月までの障害福祉年金の給付の支分権は時効消滅した旨、また、障害基礎年金の支給を受ける権利[昭和60年改正法により、障害福祉年金を受ける権利が変更されたもの]を取得したのは昭和61年4月であり、昭和61年4月から平成13年7月までの障害基礎年金の給付の支分権は時効消滅した旨、同裁定書により裁定された)。

Xは、本件職員が誤った教示をしたために障害福祉年金及び障害基礎年金の支分権を時効消滅により失う損害を受けたものであるとして、国・市を相手取り、国家賠償請求訴訟を提起した。

[1 審判決]

1審判決(東京地判平20.4.18判例時報2111号27頁)は、上記のような誤教示のあった事実自体を認定せず、Xの請求を棄却した。その理由(要旨)を以下に記す。

- (1) Xは、当該誤教示を行なったのは30代前半の男性であると供述しているが、当時、(旧)K町役場国民年金係に勤務していた30代前半

の男性職員(2名)は、いずれも障害年金担当ではなく、障害年金申請のためにXが窓口を訪れたならば、年金受給の可否という難しい判断を1人で行ったとは考え難く、障害年金担当である女性主査に直ぐに引き継いだと考えられるから、少なくとも昭和62年に、Xが主張するような人物がXの対応を行ったと認めるには疑問が残る。⁽⁵⁾

- (2) Xの記憶、特に本件誤教示の時期に関する記憶は曖昧である。訴訟提起前、Xは被告らに対し、本件誤教示があったのは昭和57年頃であると繰り返し主張していた(引用者注:但、後述するように、この点はXの単なる記憶違いと見るべきであり、これを過大に考慮してXの主張を排斥する根拠に用いるべきではないと思われる)。

また、担当医師から年金申請を勧められるとすれば、それは身体障害4級の認定を受け身体障害者手帳を取得した時と考えるのが自然であること、及び、仮に、K町役場職員から、Xが主張するような誤教示がなされるとすれば、給付の可否に迷う可能性がある身体障害4級の時であると考えられることから(引用者注:前示のとおり、Xが身体障害4級の認定を受けたのは昭和60年4月である)、Xが年金申請のためK町役場に行ったのは、昭和60年であった可能性がある。

- (3) 仮に、本件誤教示が昭和57年(あるいは、昭和60年)に行われていたとしても、被告らによる不法行為時、すなわち、本件誤教示がなされた時点においてXに損害が発生しており、それ以降は、損害が継続して発生しているわけではなく、……原告が年金を受給できない状態が継続していたにすぎず、被告らによる新たな不法行為は行われていないのである。(原告は、年金申請そのものをしていなかったことになるから、申請を不受理とした事実自体を認めることはできない)。したがって、本件誤教示がなされた時点が除斥期間の起算点となると解すべきである。そうすると、仮に本件誤教示が昭和57年(又は昭和60年)になされたとしても、すでに除斥期間が

経過していることは明白であるから、Xの主張は失当である。

[控訴審判決]

これに対し、東京高裁は、1審判決を取り消し、原告の請求を認容した。

考察の前提として、障害年金制度について一言しておく必要がある。

旧国民年金法(昭和60年改正法以前のもの)においては、障害者年金制度として、拠出制年金である障害年金と無拠出制年金である障害福祉年金が存在していた。すなわち、ここでいう障害年金は、基本的に国民年金の被保険者である(保険料を納付している)ことを前提として、疾病や負傷によって障害を負った場合に受給する年金である(旧国民年金法30条1項)。これに対して、障害福祉年金とは、疾病・負傷の初診日において被保険者であった者が、障害認定日において一定以上の障害の状態にある場合は、30条の支給要件に該当しない場合においても、これに該当するものとみなして支給されるものであり(同56条1項)、疾病・負傷の初診日において20歳未満であった者が、障害認定日後に20歳に達したときは20歳に達した日において、障害認定日が20歳に達した日後であるときはその障害認定日において、一定以上の障害の状態にあるときは、上記56条1項の支給要件に該当するものとみなす(同57条1項)、とされていた。

以上の両者は、改正後国民年金法(昭和60年4月1日施行)により一元化され、障害基礎年金制度が設けられた(国民年金法30条以下)。そして、旧法下で障害福祉年金を受給していた者のうち、施行日において一定以上の(改正後国民年金法30条2項に規定)障害等級に該当する程度の障害の状態にある者については、障害基礎年金を支給することとされた。⁽⁶⁾

そうすると、Xの障害(人工肛門)と裁定基準との関係如何が問題となるが、まず、旧国民年金法下においては、「国民年金障害等級認定基準

について」(昭和54年11月1日庁保発第31号・都道府県知事あて社会保険庁年金保険部長通達)によると、「人工肛門，人工膀胱又は尿路変更術を施したもの」については、「全身状態，栄養状態，術後の経過，原疾患の性質，進行状況等を考慮し，総合的に認定するもの」とし，その状態が「日常生活の用を弁ずることを不能ならしめる程度のものであるときは，法別表第1級に」，「日常生活が著しい制限を受けるか，又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度のものであるときは，法別表第2級に」該当するものとされていた。また，同法改正後には，「国民年金・厚生年金保険障害認定基準について」(昭和61年3月31日庁保発第15号・都道府県知事あて社会保険庁年金保険部長通達)において，「人工肛門又は人工膀胱を造設したもの若しくは尿路変更術を施したものは，3級と認定する」とされ，かつ，それらに加えて，「完全尿失禁状態にあるもの，カテーテル留置又は自己導尿の常時施行を必要とするものは，2級と認定する」とされ，「全身状態，術後の経過，原疾患の性質，進行状況によっては，さらに上位等級に認定する」と規定されていた。

以上のような法制度の内容及びその推移に基づき考察すると，Xの供述は「人工肛門に関する障害福祉年金及び障害基礎年金の裁定の基準の改正経緯並びにXの障害の推移とよく適合しており，Xの上記供述は高い信用性があるものと評価できる。」

「すなわち，昭和61年4月1日に施行された改正後国民年金法の下においては，人工肛門を造設し，かつ，完全尿失禁状態にあるものは，(旧国民年金法におけるように全身状態，栄養状態，術後の経過，原疾患の性質，進行状況等を考慮することなく，)障害等級の2級と認定し，障害基礎年金を支給するものとされたのである。……[X]障害の推移からすれば，昭和61年12月18日の診断によりXの障害が上記の人工肛門に関する障害基礎年金裁定の基準に該当することが明らかになったということ

ができるのであって、上記診断をした……医師としては、Xに対し、障害基礎年金の申請ができる旨説明することは極めて当然のことというべきである。……[同]医師の説明は、昭和61年4月1日に施行された改正後国民年金法の下において、初めてなし得る説明というべきである。……昭和61年暮れに……[同]医師から排尿障害の進行と人工肛門造設により障害年金の申請ができるとの説明を受けたとするXの上記供述は高い信用性が肯定できるものであり、上記供述のとおり的事实を認定することができる。」

「Xは、平成18年9月に被控訴人N市(引用者注:市町村合併によりK市より地位を継承)に対して、本件に関してメールにより問い合わせをしているが、その際、旧K市『年金課』の窓口にお問い合わせに行ったのは昭和57年であるとの記載をしていることが認められる。しかし、……上記認定のとおり、Xが人工肛門造設の障害で4級の身体障害者に認定されたのは昭和60年であって、(このときは別の病院、別の担当医であったのであるし、)「内部機能障害(ぼうこう、直腸)」により3級の身体障害者に認定されたのは昭和62年であるから、上記の『昭和57年』の記載は明らかな誤りと認めることができるのであって、上記記載は前記認定判断を左右するものではない。」

「Xから『障害年金を受けられると聞いて申請をしたいのですが』との申出を受けた本件職員としては、Xの申出が障害基礎年金の裁定請求の申請をしたいとの趣旨であることが明らかであるから、……Xに対して、その窓口を閉ざすに等しい対応をしてはならないというべきであって、仮にも、Xに対し、自らの判断により、裁定請求しても裁定を得られる可能性はないとか、裁定されることは困難であろうとか、あるいは、請求が却下されるであろうとか意見を述べ、教示するなどして、裁定請求の意思に影響を与えて請求意思を翻させたり、請求を断念させたりする結果を招いたり、そのように仕向ける窓口指導等をしてはならず、法令の定める手続に従って裁定の審査を受ける機会を失わせてはならない職務上の注意義務

毎 日 新 聞

年金不支給、ミス認定

原告逆転勝訴 国などへ賠償命令

東京高裁判決

栃木県那須塩原市(旧黒磯市)職員のみすで障害年金を受給できなかったとして、東京都葛飾区の男性(50)が、国と市に約1370万円の賠償を求めた訴訟の控訴審で、東京高裁は18日、請求を棄却した東京地裁判決(06年4月を変更し、約1100万円の支払いを命じる原告逆転勝訴判決を言い渡した。渡辺等裁判長は「市職員は誤った判断をした」と述べた。

判決によっても、男性は排原障害により87年、身体障害者手帳(3

級)の交付を受け、市役り総合的に判断する。所を助けたところ、職員は3級では無理。金課で資格を認められより重い障害でない」と説明した。年金受給資格は手帳の等級ではなく症状などによ

く自治体に受給資格審査を委任している国にも賠償責任がある」と指摘した。地裁は「男性が市役所を訪れたのは82か85年で、不法行為から20年を経過すると賠償請求権が消滅する『除斥期間』を超過している」としたが、高裁は87年と判断した。

【伊藤一郎】

務を負うものというべきである。そして、この義務は、日本国憲法25条2項に規定する理念と障害者が社会生活及び地域社会の発展に参加し、社会経済の発展の結果である生活向上の平等の配分を受け、他の市民とともに同等の生活を享受する権利の実現を促進するという身体障害者福祉の理念とに基づき……本件職員が……Xに対して職務上負う注意義務であるといえることができる。」

「……本件職員は、Xが所持していた障害者手帳を確認したのみでXが障害基礎年金の受給支給要件を満たさないとの誤った判断……の下に、Xには受給権がないとの誤った確定的判断……を示し、Xをして裁定請求を断念させるに至らせ、Xに……損害を被らせたものといえるのであるから、本件職員の上記行為は職務上の注意義務に違反したものであり、本件職員の上記行為について不法行為が成立するというべきである。」

東京高裁は、以上のように結論づけ、Xに対して、国・市が連帯して1133万円余を支払うよう命じた。[確定]

3 若 干 の 検 討

本件のような窓口における職員の対応の問題は、書面のような記録に残らないものであると、「ああ言った、言わない」の水掛け論になることが少なくないと推測されるが、今回の東京高裁の判決は、法制度の内容及び変遷、また、Xの障害の状況の推移を丁寧に照らし合わせた上で、Xの供述が信用に足るものであると結論づけた。この点は判決文中に詳述されており、引用者として特に強いて付け加えることはないが、同種の事案についても参考になるような手法が採られており、評価に値するものといえよう。被告側は、「当時の職員に聞き取り調査等を行なったが、そのような対応はなかった」などと弁明していたが、何十年も前の⁽⁷⁾(しかも数分間のできごとを)記憶しているものでもなかりうし(そもそも、すでに

職を離れている者もあろう)、自身にとって不利な事実をわざわざ申し出るとも思えない。およそ説得力のない弁解であると思われる。

本件の場合、教示の内容が明らかに誤っているのであるから、受給権を消滅時効にかけるのはおよそ信義に反することである。遅延損害金の起算日については、「Xが昭和62年3月ごろに裁定請求をしていたとしたならば支給を得ることができた日」をもってするとし、昭和62年5月1日を起算日と認めた。妥当な結論と思われる。

市は、障害基礎年金事務は国の機関委任事務(当時)であるから、仮に市の窓口担当職員に誤教示があっても国が国家賠償法上の義務を負うのであり、市は責任を負わない、と抗弁していたが、判決は、国家賠償法3条に基づき、市も(公務員の給与負担団体として)国と連帯して賠償責任を負う旨を判示した。これも妥当である。

お わ り に

社会保障・社会福祉分野における給付・サービス提供の場面⁽⁸⁾で、窓口において適切な教示が行なわれなかったため、市民(受給権者)が不利益を被ったとして提訴する事例が近年、散見されている⁽⁹⁾。このような場合に、特定の個人に対して職員がどのような教示を行なうべきかについては、法令上、必ずしも具体的な規定がなく⁽¹⁰⁾、争うにあたって難しい問題を提示することになるし、また、従前はあまり正面から議論されてこなかったような側面もあろうかと思われる。判示のように、憲法25条の趣旨の実質的な実現のために、今後の追究が望まれるところである⁽¹¹⁾。

[註]

- (1) 「教示」について、法令上に明文の規定があるのは、行政争訟(行政不服審査、行政事件訴訟)において、その手続などについて市民側に知らしめるものである(行政不服審査法57, 58条, 行政事件訴訟法46条)。他に、

行政庁が不利益処分をする場合には、相手方(市民)に対して理由を示さなくてはならない旨の規定があるが(行政手続法14条)、これは「理由の提示」と記されており、書面である場合は講学上「理由附記」と呼ばれるものである(これを「教示」と呼ぶかどうかは筆者は不知)。

- (2) 高藤昭「社会保障給付の非遡及主義と広報義務」判例タイムズ766号39頁[39頁](後掲註8「永井訴訟」判決の評釈)
- (3) 憲法学の基本書類で、この点について詳述するものは多くないように見受けられるが、高藤昭・同前[43頁]は、憲法25条2項から「極力多くの対象者に制度の恩恵を及ぼそうとする福祉充実の理念」をよみとり、福祉立法に関しては、通常の法令など各種の広報よりは「一段の周到さが要求される」としている。
- (4) 国民年金法102条1項は、「年金給付を受ける権利……は、その支給事由が生じた日から5年を経過したときは、時効によつて消滅する」と定める。
- (5) 判例時報2111号27頁[28-30頁]。なお、同[28-30頁]の表記中、「K市」ではなく「K町」となっている箇所があるが、そのまま引用した。
- (6) 国民年金法30条2項は、「障害等級は、障害の程度に応じて重度のものから1級及び2級とし、各級の障害の状態は、政令で定める」とし、国民年金法施行令4条の6は、「法第30条第2項に規定する障害等級の各級の障害の状態は、別表に定めるとおりとする」とする(本稿末尾添付の表を参照)。
- (7) 判例時報2111号12頁[15頁]。判例時報2111号27頁[29頁]。
- (8) 原田尚彦『行政法要論[全訂第7版補訂版]』(学陽書房, 2011)154-155頁は、現行の行政手続法の「権利自由防御型」「自由主義国家型」たる性質からくる限界について指摘する。
- (9) 本稿との関連においては、行政が児童扶養手当に関する広報・周知義務を怠った点を問題としたいいわゆる「永井訴訟」(京都地判平3.2.5判例時報1387号43頁。大阪高判平5.10.5訟務月報40巻8号1927頁)がリーディング・ケースとして指摘されようが、より近年の事例として、同手当に関し行政窓口職員が適切な教示を行なわなかった点が問題とされた事例(神戸地判平15.12.24判例地方自治278号65頁。大阪高判平17.6.30同57頁)、介護者運賃割引制度を市担当職員が伝えなかったことが問題とされた事例(さいたま簡判平19.9.27賃金と社会保障1513号23頁。さいたま地判平20.6.27同28頁。東京高判平21.9.30判例時報2059号68頁)、戦没者の妻に支給される特別給付金について府・市が個別請求指導を怠った点が問題とされた事例(大阪地判平22.10.15判例時報2101号73頁)などが挙げられる。
- (10) 被告側の弁明。判例時報2111号12頁[16頁]。

- (11) もとより、制度に関する一般的な広報・周知義務の問題と、個別の申請（希望）者に対する具体的な窓口対応の内容の問題とは区別して分析すべきであろうが、この点については本稿では立ち入らず、別稿に譲りたい。

国民年金法施行令

(昭和三十四年五月二十五日)
(政令第百八十四号)

別表 第四条の六関係

級	障害の状態
一	両眼の視力の和が〇・〇四以下のもの
二	両耳の聴力レベルが一〇〇デシベル以上のもの
三	両上肢の機能に著しい障害を有するもの
四	両上肢のすべての指の機能を著しい障害を有するもの
五	両上肢のすべての指の機能を著しい障害を有するもの
六	両下肢の機能に著しい障害を有するもの
七	両下肢を足関節以上で欠くもの
八	体幹の機能に座つていことができない程度又は立ち上がることができない程度の障害を有するもの
九	前各号に掲げるもののほか、身体の機能の障害又は長期にわたる安静を必要とする病状が前各号と同程度以上と認められる状態であつて、日常生活の用を弁ずることを不能ならしめる程度のもの
一〇	精神の障害であつて、前各号と同程度以上と認められる程度のもの
一一	身体の機能の障害若しくは病状又は精神の障害が重複する場合であつて、その状態が前各号と同程度以上と認められる程度のもの

級	障害の状態
一	両眼の視力の和が〇・〇五以上〇・〇八以下のもの
二	両耳の聴力レベルが九〇デシベル以上のもの
三	平衡機能に著しい障害を有するもの
四	そしやくの機能を欠くもの
五	音声又は言語機能に著しい障害を有するもの
六	両上肢のおや指及びひとさし指又は中指を欠くもの
七	両上肢のおや指及びひとさし指又は中指の機能に著しい障害を有するもの
八	一上肢の機能に著しい障害を有するもの
九	一上肢のすべての指の機能を著しい障害を有するもの
一〇	一上肢のすべての指の機能を著しい障害を有するもの
一一	両下肢のすべての指を欠くもの
一二	一下肢の機能に著しい障害を有するもの
一三	一下肢を足関節以上で欠くもの
一四	体幹の機能に歩くことができない程度の障害を有するもの
一五	前各号に掲げるもののほか、身体の機能の障害又は長期にわたる安静を必要とする病状が前各号と同程度以上と認められる状態であつて、日常生活が著しい制限を受けるか、又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度のもの
一六	精神の障害であつて、前各号と同程度以上と認められる程度のもの
一七	身体の機能の障害若しくは病状又は精神の障害が重複する場合であつて、その状態が前各号と同程度以上と認められる程度のもの

表中、傍線は引用者

備考 視力の測定は、万国式視力表によるものとし、屈折異常があるものについては、矯正視力によつて測定する。
本表：追加(昭和六年三月法令第三号)、一部改正(昭和二年六月法令三〇九号)