

外国人の生活保護訴訟に関する最高裁判決についての意見書

生活保護問題対策全国会議

第1 意見の趣旨

- 1 外国人は現行生活保護法による法的保護の対象外であると解釈した本年7月18日最高裁第2小法廷判決は、難民条約等の内外人平等の原則に真っ向から反し、不当である。
- 2 現行の生活保護の実施においては、永住外国人を含むいわゆる定住外国人等については日本人と同水準・同内容の保護が実施されている。上記最高裁判決は、現在行われている外国人に対する保護費の支給をいささかも否定していない。今後とも日本人に対するものと同内容の保護を行うことには変わりがないことについて、厚生労働省は、各実施機関に対して通知等で徹底すべきである。
- 3 厚生労働省通知に基づく行政措置としての保護費の支給についての却下や廃止に対して審査請求や訴訟で争うことができるかどうかは、上記最高裁判決の射程外であり、今後の争訟によって認められる余地が十分あることに留意すべきである。
- 4 国会は、生活保護法を改正し、永住者等の外国人が法による保護を受ける権利を有することを明確化すべきである。

第2 意見の理由

1 最高裁判決は不当である

(1) 本件訴訟の概要

最高裁判所第2小法廷(千葉勝美裁判長)は、2014年(平成26年)7月18日、国内での永住権を持つ外国人が日本人と同様に生活保護法による保護を受ける権利を持つかどうかという裁判について、第2審の福岡高等裁判所判決のうち行政側敗訴部分を破棄し、原告側の主張を退ける判決を言い渡した。

この事件の争点は、「永住者」としての在留資格を持つ外国人が、権利として生活保護法に基づく受給権を有しているかどうか、また、生活保護の申請が拒否(却下)された場合に、これに対して不服の申立てや、その取り消しを求める訴訟等で救済を受けることができるかという点にあったが、上記最高裁判決は、いずれも否定する判断をしたのである。

(2) 最高裁判決の内容

最高裁は、その理由として、まず、生活保護法の利用主体となる「国民」の意味について「現行の生活保護法は、1条及び2条において、その適用の対象につき『国民』と定めたものであり、このように同法の適用の対象につき定めた上記各条にいう『国民』とは日本国民を意味するものであって、外国人はこれに含まれないものと解される。」としている。

そして、法の適用があるかどうかについては、「現行の生活保護法が制定された後、現在に至るまでの間、同法の適用を受ける者の範囲を一定の範囲の外国人に拡大するような法改正は行われておらず、同法上の保護に関する規定を一定の範囲の外国人に準用する旨の法令も存在しない。したがって、生活保護法を始めとする現行法令上、生活保護法が一定の範囲の外国人に適用され又は準用されると解すべき根拠は見当たらない。」と判断した。

また、「昭和29年5月8日、厚生省において、各都道府県知事に宛てて『生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について』と題する通知（昭和29年社発第382号厚生省社会局長通知。以下「本件通知」という。）が発出され、以後、本件通知に基づいて外国人に対する生活保護の措置が行われている」ことについては、「外国人は、行政庁の通達等に基づく行政措置により事実上の保護の対象となり得るにとどまり、生活保護法に基づく保護の対象となるものではなく、同法に基づく受給権を有しないものというべきである。」としている。

そして、「本件却下処分は、生活保護法に基づく受給権を有しない者による申請を却下するものであって、適法である。」と結論づけたものである。

(3) 法の文言だけから日本国民に限ると判断すべきではない

確かに、憲法第25条を受けた生活保護法第1条では、「全ての国民に対し、…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」と定めており、法第2条では「すべて国民は、…この法律による保護を、無差別平等に受けることができる。」と定めている。

しかしながら、各種の法律における「国民」という表現は、単純に文字通り日本国籍を有する者を示すだけでなく、その性質上日本国民にのみ認められるべきものは別として、原則として、日本国内に住む外国人をも含むものと解すべきである（例えば、憲法第26条の教育を受ける権利、同第30条の納税の義務など）。特に、世界人権宣言や国際人権規約において、社会保障の権利は、全ての人に備わった権利として宣言・規定されていること、さらに、生存権の保障は、国家が社会構成員の生存のために積極的にかかわりを持つべきであるとの考えに基づくものであり、国籍があるかどうかではなく、その国家の基礎となっている社会の実質的な構成員であるかどうかによって重点が置かれるべきであることからすれば、法の文言にとらわれることなく、「国民」の意味は、広く「その国に住む全ての人」を包含するものとして解釈すべきところである。

よって、生活保護法第1条で言う「国民」とは、広く日本国内に住む外国人を含むものと解すべきである。

(4) 最高裁判決は難民条約の内外人平等の原則に反する

また、仮に「国民」の意味が、日本国籍を有する者を示すものと解釈したとしても、1954年（昭和29年）5月8日の本件通知によって、日本国内に在住する一定範囲の外国人については、「当分の間、生活に困窮する外国人に対しては一般国民に対する生活保護の決定実施の取扱いに準じて…必要と認める保護を行う」として、生活保護法による保護に「準じる」取扱いをすることが明言されている。そして、以降今日まで、外国人に対しても、国籍が日本でないことで、ことさらに日本人と差異を設けたり、支給されるべきものを支給しなかったりと言う取扱いは一切なされていない。

しかも、1981年（昭和56年）3月の難民条約等への加入及びこれに伴う国会の審議の中では、難民条約第23条が「公的扶助及び公的援助に関し、自国民に与える待遇と同一の待遇を与える」と規定しているところから、その内容を生活保護法にも明文化することが課題となった。その際、「生活保護については、外国人についても、生活保護法が適用又は準用され、自国民と同様の給付が保障されているところから、あえて外国人についても自国民と同様の給付が保障されるという内容を新規の立法で明文化する必要がない」ことが、立法府、行政府の双方で確認された経過がある。

政府委員は、「保護の請求権ということでございますが、昭和二十五年以来安定的に、外国人に対しましても行政措置として生活保護を適用しております。こういう安定した関係を裁判等におきましても考慮いたしまして、確かに生活保護法上の審査請求にはなじまないわけでございますが、最終的には裁判上の訴えの利益というものも認められております。最終的な保護の受給というものは、外国人に対しましても確保されるというふうに考えております。」〔1981年（昭和56年）5月29日衆議院法務委員会での加藤説明員の答弁〕と回答し、外国人の生活保護の給付に関する訴訟における原告適格（訴訟を提起できる資格があること）をはっきりと認めていたのである。

したがって、上記の法の準用は、最高裁のいう、「行政措置により事実上の保護の対象となり得るにとどま」るなどというのではなく、生活保護法に基づく保護の受給権を権利として持つものであると、解釈すべきは当然のことである。そうでなければ、日本は、難民条約第23条の「公的扶助及び公的援助に関し、自国民に与える待遇と同一の待遇を与える」旨国際的に約束しながら、難民条約調印後は、手のひらを返し、その約定に反した行為を行っていることになる。

以上から、難民条約等への加入及びこれに伴う国会審議を契機として、国が外国人に対する生活保護について一定の範囲で法的義務を負い、一定の範囲の外国人に対し日本国民に準じた生活保護法上の待遇を与えることになったことは明白であり、その上で1990年に生活保護の対象となる外国人の範囲を永住的外国人等（「永住者」・「定住者」・「永住者の配偶者等」・「日本人の配偶者等」のいずれかの在留資格を有する者、「特別永住者」、入管法による難民認定を受けた者。なお、これら以外の外国人で保護の対象とならないか疑義のあるケースは厚生労働省に照会することとされてい

る。)に限定したことは、永住外国人等の持つ生活保護の利用について、権利性をより強めたものと解すべきである。

(5) 2審・福岡高裁判決の正当性

この点、2審・福岡高裁の判決は、「昭和56年3月の難民の地位に関する条約（昭和56年条約第21号。以下「難民条約」という。）及び難民の地位に関する議定書（昭和57年条約第1号。以下、難民条約と併せて「難民条約等」という。）への加入及びこれに伴う国会審議を契機として、国が外国人に対する生活保護について一定の範囲で法的義務を負い、一定の範囲の外国人に対し日本国民に準じた生活保護法上の待遇を与えることを立法府と行政府が是認したものである」ということができ、一定の範囲の外国人において上記待遇を受ける地位が法的に保護されることになったものである。また、生活保護の対象となる外国人の範囲を永住的外国人に限定したことは、これが生活保護法の制度趣旨を理由としていることからすれば、外国人に対する同法の準用を前提としたものとみるのが相当である。よって、一定の範囲の外国人も生活保護法の準用による法的保護の対象になるものと解するのが相当であり、永住的外国人である被上告人（原告）はその対象となるものというべきである。」として、生活保護の利用について、権利性を認め、生活保護法に基づく生活保護の申請が拒否（却下）された場合に、これに対する不服申立て及び取消しを求める訴訟等で救済を受ける権利があることを認めていた。

上に述べたところからすれば、かかる福岡高裁の判断こそが正当であることが明らかである。

(6) 経済成長のため外国人材の活用を謳いながら最低限の安心・安全を保障しない国は国際社会で信頼されない

現在、安倍政権は、「世界の人材、資金、技術を引き付け、日本の成長に結び付けるためにも、日本国内の徹底したグローバル化を進めていかなければなりません。」として（4月4日経済財政諮問会議における安倍首相発言）、新たな成長戦略を打ち出し、高度な能力を有する外国人（研究者・技術者・経営者等）に対して優遇措置（親を帯同しやすくする、永住許可までの在留歴を短縮する）を講じることや、東京オリンピックの成功に万全を期すための2020年（平成32年）度までの時限的措置として、日本で建設・造船分野の技能を学んだ外国人が、その後2年間（場合によっては3年間）、建設業務に従事できるようにして即戦力となり得る外国人材の活用促進を図ることなどを決めている。また、介護業界の人手不足や女性の能力活用のため、国家戦略特区において、育児や介護・家事援助に従事する外国人を先行して受け入れることが検討されている。

このように、日本政府は、有用または安価な労働力として外国人を積極的に受け入れて活用する方針を示しているが、今般の最高裁判決は、かかる政府方針の下で来日し永住資格を取得しても、何らかの理由で生活困窮に陥った場合にも権利としての生活保護は保障しないというものである。

これでは、日本の成長という日本の利益のために呼び寄せられる外国人は、日本で野

たれ死んでも当然の、単なる「使い捨ての労働力」でしかないということであり、国際社会における最低限の礼儀・礼節にも欠けると言うほかない。生活に行き詰まった時の最低限度の「安心・安全」さえ保障しない国には、優秀・有用な外国人は集まりにくいであろうし、国際社会における信頼や尊敬も得られないであろう。

2 最高裁判決は、永住外国人等に対して行われている日本人と同水準・同内容の保護費の支給をいささかも否定したものではない

現行の生活保護の実施においては、永住外国人を含むいわゆる定住外国人等については日本人と同水準・同内容の保護が実施されている。誤解があってはならないことは、上記最高裁判決の、現行生活保護法においては外国人が「生活保護法による保護の受給権を有しない」という結論は、永住外国人等に「生活保護費の受給」が一切認められないということの意味するものではなく、という点である。

つまり、上記最高裁判決は、外国人の権利としての、生活保護法に基づく保護の受給権については認めなかったものの、永住外国人等が「生活保護を利用すること」ができないとか利用することが違法であると判断したものではない。その意味で、外国人であっても、これまでと同様に日本人と同内容の保護費の受給が認められることに変わりはない。

この点、外国人へ生活保護費を支給することに反対する人々が起こした住民訴訟において、横浜地裁2010年（平成22年）10月27日判決〔判例地方自治2011年（平成23年）8月号〕は、外国人は生活保護法による保護の対象とならないという今回の最高裁判決と同じ立場に立ちながら、「生活保護法が外国人に対して生活保護法による保護とは別に生活保護扶助費の支出をすること自体を否定するものではない以上、外国人に対して行政上の措置として生活保護扶助費を支出することが生活保護法1条に違反するという原告らの主張は理由がない」として、原告らの請求を棄却しているところである。

今回の最高裁判決は永住外国人等に対して生活保護費を支給することを否定したものではない。したがって、われわれは、これまで通り生活保護を利用することができること、また、その内容が日本国籍を有する者と変わりがないことを厚生労働省は通知等で周知徹底することを求めるものである。

3 最高裁判決は外国人が生活保護について訴訟等で争う道を全否定したものではない

(1) 最高裁における審理対象

今回の最高裁判決は、あくまで「生活保護法による保護の適用を求める申請に対する却下決定」について判断したものであり、厚生労働省通知に基づく行政措置としての保護費の支給に対する却下については、審理の対象とならなかったことに留意すべきである。

すなわち、原告側は、予備的請求として厚生労働省通知に基づく行政措置としての保護を行うことも求めていたのであるが、前述のとおり、福岡高裁においては、主位

的請求である生活保護法による保護を求める申請の却下処分取消請求が認容された一方、行政措置として保護費の支給を求める請求は棄却された。これに対し、行政側が主位的請求部分について上告したが、原告側は敗訴部分について（附帯）上告をしなかったため、もともとの原告の請求のうち、行政措置としての保護費の支給を求める申請に対する却下決定に対して訴訟で争えるかは、最高裁では審理の対象とならなかったのである。

したがって、外国人が「生活保護法による保護に準じた行政措置」による保護費の支給を求める申請の却下や廃止に対して、審査請求しても内容を問わずに門前払いする現在の運用が正しいかどうかや、訴訟が提起できるかどうかは、今回の最高裁判決の射程外であることに留意すべきである。

（２）行政措置としての事実上の保護について審査請求や訴訟で争うことが認められる余地は十分にある

行政事件訴訟法第9条1項によれば、処分又は裁決の取消しの訴えは、当該処分又は裁決の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とであるとされている。そして、最高裁2009年（平成21年）2月27日判決は、神奈川県公安委員会が「優良運転免許証の交付」をなさずに「一般運転者の免許証の交付」をしたことについて、優良運転者の免許証が「その記載に基づいて何らかの法律上の効果が生じるものではなく、「抗告訴訟に関し、運転免許証にその記載を受けることについて、直ちに法的な利益があるということは困難である」としつつも、そのような場合でも「法律上の利益」を認め、訴えの利益があると判示している。

とすれば、仮に、百歩譲って生活保護法に基づく保護の受給権が認められないとしても、通知等に基づく行政措置により事実上の生活保護の対象となり得る立場にあることは、最高裁も認めているのであるから、行政措置により事実上生活保護の対象となり得るかどうかは、申請者にとっては、まさに“生き死に”に関係する重大な「法律上の利益を有する」ところである。このような場合に、「法律上の利益がない」と判断することは、これまでの最高裁の判例にも明らかに反するものであるうえ、1（4）で述べた難民条約加入の際の国会審議の内容に照らして、国際的にも容認できない結果となる。

したがって、今般の最高裁判決によっても、この問題の決着はついておらず、今後とも行政措置としての保護について審査請求や訴訟で争うことが認められる余地は、十分残されていることに留意しなければならない。今般の最高裁判決が、2度にわたり（2回目はわざわざ判決末尾部分に）、「なお、原判決中上記請求に係る部分以外の部分（被上告人敗訴部分）は、不服申立てがされておらず、当審の審理の対象とされていない」と注意を促しているのは、この部分については、争いの余地が残されていることを示すメッセージと受け取ることができる。

4 生活保護法を改正して外国人の受給権を明記すべきである

今回の最高裁判決の、永住外国人に生活保護法に基づく保護の受給権を認めず、訴訟

による救済が受けられないという内容は、社会保障の国際的潮流に真っ向から反し、かつ、難民条約等における日本国籍の有無による生存権保障の差異を認めないという内容と背反するものである。したがって、国会は、早急に、永住外国人に権利としての保護の受給権を認め、司法による救済が可能になる内容の法改正を行うべきである。

なお、念のため付言すると、かつて最高裁はオーバーステイの外国人が提起した保護申請却下処分取消訴訟に対して、「不法残留者を保護の対象に含めるかどうかは立法府の裁量の範囲に属することは明らか」との判決を言い渡している（最判 2001 年（平成 13 年）9 月 25 日）。つまり、不法残留者を保護の対象とする法改正も、立法府の裁量の範囲内であり合憲であると最高裁は判断したことになる。今回の最高裁判決も、生活保護法を改正して外国人を法による保護の対象とすることがあり得ることを、当然の前提としている。

以 上