

# 行政の情報提供義務についての研究

～周知徹底義務、教示義務も合わせて～

08H2089 藤沢僚太

## 1. はじめに

我が国の社会保障に関する法制度は、極めて複雑なものであり、社会保障に関して専門家ではない一般市民の側からは、社会保障給付の制度や種類、要件などが明確でないケースも少なくない。このような申請からその受給に至る過程において極めて重要な役割を果たすのが、行政機関による情報提供である。

しかし、我が国の社会保障に関する法制度には、ドイツの社会法典のような社会保障給付について情報を提供する義務を定めた規定がなく、そのため訴訟も増えている。また、こうした情報提供について行政機関に課せられる法的義務の呼び方として、情報提供義務、周知徹底義務、および、教示義務と様々であり、その意味も明確とは言い難い。

そこで本稿では、今回のテーマを考える基となった介護者運賃割引制度情報不提供事件判決<sup>1</sup>(以下、「本件」という。)における「情報提供義務」の性質を考え、周知徹底義務と教示義務のどちらの性質に近いものであるかを考察していく。

## 2. 考察

### (1)介護者運賃割引制度情報不提供損害賠償請求事件

本件は、原告 X が被告 Y 市職員から X の長女 A の身体障害者手帳の交付を受けた際に、A の鉄道・バス運賃については 5 割引になるとの説明を受けるも、介護者である X は、鉄道・バス運賃も割引されるということについて何らの説明もなされなかったため、不必要に高い金額を支払うことが契機となった事件である。そこで、X が Y 職員による情報提供義務違反を理由とする損害賠償請求を行った。

本件上告審判決は、情報提供義務の法的根拠を身体障害者福祉法 9 条 4 項 2 号にのみ求めている。他方で、第一審判決では、条理に基づいて情報提供義務を認め、その義務違反を理由とする損害賠償責任を Y に認めていた。

本件における情報提供義務の法的性質として指摘すべきことは、特定の者を対象とした義務であるということである。本件で問題となっているのは身体障害者手帳の交付時の情報提供義務違反である。そのため、不特定多数を対象としているものではない。情報提供義務は、特定の市民と行政機関が接触することが必要となっている。加えて、情報提供義務を怠った場合、損害賠償責任が行政に生じることとなった。

### (2)周知徹底義務について

次に、永井訴訟第一審判決<sup>2</sup>から周知徹底義務の法的性質を示す。

永井訴訟は、聴力障害を持つ原告が、児童扶養手当法による児童扶養手当の受給資格を取得し

<sup>1</sup> さいたま簡判平成 19 年 9 月 28 日賃社 1513 号 23 頁、さいたま地判平成 20 年 6 月 27 日賃社 1513 号 28 頁、東京高判平成 21 年 9 月 30 日賃社 1513 号 19 頁。

<sup>2</sup> 京都地判平成 3 年 2 月 5 日判時 1387 号 43 頁。

ていたにもかかわらず、当該制度を知らなかったために、同手当の認定請求が遅延し、扶養手当を受給できなかったとして、被告・京都府に対し、損害賠償請求をしたものである。

まず、京都地裁は、行政庁の周知徹底義務を、憲法 25 条の理念に即した児童扶養手当法 1 条と 7 条 1、2 項の解釈から導き出されたものであると判断した。

周知徹底義務は、特定の者ではなく、不特定多数を対象として行政庁に課せられる法的義務である。また、その周知徹底の程度とは「通常の受給者(永井訴訟では障害者家庭)……が、相応の注意をもって普通の努力をすれば制度を知り得る程度」であることを必要とし、周知の具体的方法は行政庁の裁量に委ねられる。判旨では、周知徹底の程度に関して「相応の注意をもって知り得る程度」であることを要するとしているが、周知徹底義務の対象となる給付を受けるべき「通常の受給者」は一般市民よりも注意力が劣ると考えられるため、一般市民に向けた周知努力と比較して、障害者に対する周知努力は高い水準の努力が求められる。

行政庁が周知徹底義務違反を犯した場合、国家賠償法上違法と評価され、損害賠償責任が発生する。これは、判旨の「周知徹底が、その不完全、不正確により、前示のような受給者が制度を知り得る程度に達しないときは、国家賠償法上でも違法となる」という部分から明らかである。

周知徹底活動における「相応の注意をもって普通の努力をすれば知り得る程度」は行政庁の裁量に任せられるが、どのくらいの基準かといった明確な判断基準も未だ存在しないため、これからの判例が示す判断が待たれるところである。

### (3) 教示義務について

ここでは教示義務の法的性質を、神戸市垂水区役所事件判決<sup>3</sup>や小倉北自殺事件判決<sup>4</sup>から考える。

神戸市垂水区役所事件は、児童扶養手当の受給資格を満たしていた原告に対し、区役所職員が「児童扶養手当は父子家庭には出ない」といった誤った説明を繰り返したために、受給の機会を失うことになった原告が、教示義務違反を理由として、損害賠償請求訴訟を提起したものである。

小倉北自殺事件は、生活保護を受給していた原告が、就労による収入が保護基準以下であるにもかかわらず、保護の辞退届を書かされ、その後、再び保護申請をしたが拒絶され、ついには自殺してしまい、原告の遺族が被告北九州市に対し、国家賠償訴訟を提起したものである。

まず、学説における教示概念を確認する。塩野宏によれば、教示とは「行政主体が私人のために情報を提供すること」であり、もっぱら私人のために情報を提供することを内容とするものであるとして、情報提供する相手方である私人の範囲について格別、注意を払っていない<sup>5</sup>。このような教示が制度化されている例として、気象業務法に基づく気象庁の気象予報等が挙げられているが、行政の教示義務が対市民との関係で行政庁に課せられているわけではない<sup>6</sup>。他方で、行政庁の法的義務として教示義務が法制度化されているものがある。例えば、行政不服審査法

<sup>3</sup> 大阪高判平成 17 年 6 月 30 日貸社 1402 号 44 頁。

<sup>4</sup> 福岡地小倉支判平成 23 年 3 月 29 日貸社 1547 号 42 頁。

<sup>5</sup> 塩野宏『行政法[第 5 版]』(2009)202 頁。

<sup>6</sup> 塩野宏・前掲注(5)203 頁。

57条における教示に関して、行政処分の名宛人等に対して行政庁は教示義務を負っている。

神戸市垂水区役所事件判決における教示義務の法的根拠は明らかではなく、一般的な条理として、義務の存在を認めた。また、小倉北自殺事件判決では、憲法25条を根拠として、教示義務を認めている。義務の法的根拠は2つの事件それぞれで異なっていることがわかる。

2つの事例における教示義務の共通点として、特定の者を対象として、行政機関が情報提供するものであるということがいえる。そしてまた、2つの事件の共通項として、市民と行政が接触していることがいえる。

この教示義務については、行政機関が不正確な回答にとどめるなど、教示義務を怠った場合には、行政に賠償責任が生じることとなる。法令の内容などに理解が十分でない市民にとって、行政機関による教示は、十全に権利行使をするためには必要不可欠である。市民に認められる権利を十分に行使させない行政の作為・不作為は、行政の損害賠償責任を十分に根拠づけることができるといえよう。

#### **(4)本件における情報提供義務についての考察**

結論から言うと、本件における情報提供義務は教示義務に近い性質を持つものであると考える。

まず、(2)(3)で考察した周知徹底義務と教示義務の法的性質を比較すると、大きな違いは、義務の対象が異なるということである。周知徹底義務が対象としているのは不特定多数であり、教示義務が対象としているのは、窓口を訪問しに来た者、つまり特定の者を対象としている。

本件は、窓口を訪れてきた市民に対する行政機関の情報提供義務違反を問題としたものであり、当該義務の法的性質として、情報提供の対象を特定の市民に限定していることが指摘できる。この点から見ると、本件情報提供義務は周知徹底義務と較べて、情報提供の対象は異なるものであり、教示義務に類似していると考えられる。

### **3. おわりに**

本稿では、本件における情報提供義務の法的性質を、周知徹底義務、教示、および、教示義務という法概念と対比させながら、考察した。周知徹底義務と教示義務には、その義務違反がある場合には、行政主体に損害賠償責任が生じるという共通する部分がある反面で、どのような者に対して情報を提供するものかという点では違いがあることに注目した。この違いに注目する限り、本件における情報提供義務は、教示義務に類似しているといえる。しかし、本件における情報提供義務の法的性質については、まだ未解明な点もある。今後は、この未解明部分の研究を継続することが望まれる。