

2007（平成19）年6月19日

厚生労働大臣  
柳 澤 伯 夫 殿

日本弁護士連合会  
会長 平 山 正 剛

## 要 望 書

当連合会は、この度、特別障害者手当支給に関する人権救済申立事件を調査した結果、視覚障害とじん臓障害の重複障害のある申立人が、2001（平成13）年10月の時点で同手当の受給資格を有していたにもかかわらず、2003（平成15）年10月までの間、同手当の支給を受けることができなかったことについて、亀山市及び京田辺市における同手当制度の周知徹底の方法が不十分であったことによるものであると認定しました。また、貴省は、各地方公共団体に対して、障がいのある人の特性にも考慮しながら同手当制度の内容を周知徹底させるよう指導し、同手当制度の周知徹底のために必要な予算措置も行うべきところ、両市に対してこのような指導などがなされていないものと認めました。

よって、貴省に対して、今後、同手当制度の受給資格者が受給の機会を失することのないよう下記の施策を実施することにより同手当制度の周知徹底を図るよう要望します。

### 記

- 1 地方公共団体が、特別障害者手当制度を周知するために講じている施策の内容について調査し、その結果、同手当制度の周知方法が不十分であると認められた地方公共団体に対して、次の点を指導すること。
  - (1) 視覚障がいのある人に対して点字化又は録音された「しおり」を配布するなど、障がいの特性に応じた特別の配慮をもった周知方法を講じること。
  - (2) 障害者手帳の交付、障害者手帳に関する各種変更手続き、福祉サービス利用申請のために窓口を訪れた際など同手当の受給資格を有する可能性のある者と接する機会に、同手当制度の存在と概要を教示・説明し、申請を促す助言をするなど適切に対応すること。
  - (3) 適切に教示、説明、助言ができるように充実した研修を行うなど、担当職員に対する教育を徹底すること。
- 2 地方公共団体が上記のとおりの方法で同手当制度を受給資格者に周知徹底するために必要な予算措置を講じること。

2007（平成19）年6月21日

亀岡市長  
栗山正隆 殿

日本弁護士連合会  
会長 平山正剛

## 勸告書

当連合会は、この度、特別障害者手当支給に関する人権救済申立事件を調査した結果、視覚障害とじん臓障害の重複障害のある申立人が、2001（平成13）年10月の時点で同手当の受給資格を有していたにもかかわらず、2003（平成15）年10月までの間、同手当の支給を受けることができなかったことについて、受給申請の窓口となる自治体においては、障がいのある人の特性も考慮しながら同手当の周知徹底の方法をとるべきものであるにもかかわらず、亀岡市及び京田辺市においては、同手当制度の周知徹底が不十分であったことによるものであると判断しました。

よって、今後、同手当制度の受給資格者が受給の機会を失することのないように下記事項に配慮した上で同手当制度の周知徹底を図るよう勧告します。

### 記

- 1 視覚障がいのある人に対して点字化又は録音された「しおり」を配布するなど、障がいの特性に応じた特別の配慮をもった周知方法を講じること。
- 2 障害者手帳の交付、障害者手帳に関する各種変更手続き、福祉サービス利用申請のために窓口を訪れた際など同手当の受給資格を有する可能性のある者と接する機会に、同手当制度の存在と概要を教示・説明し、申請を促す助言をするなど適切に対応すること。
- 3 適切に教示、説明、助言ができるように充実した研修を行うなど、実施機関の担当職員に対する教育を徹底すること。

2007（平成19）年6月22日

京田辺市長  
石井明三 殿

日本弁護士連合会  
会長 平山正剛

## 勸告書

当連合会は、この度、特別障害者手当支給に関する人権救済申立事件を調査した結果、視覚障害とじん臓障害の重複障害のある申立人が、2001（平成13）年10月の時点で同手当の受給資格を有していたにもかかわらず、2003（平成15）年10月までの間、同手当の支給を受けることができなかったことについて、受給申請の窓口となる自治体においては、障がいのある人の特性も考慮しながら同手当の周知徹底の方法をとるべきものであるにもかかわらず、亀岡市及び京田辺市においては、同手当制度の周知徹底が不十分であったことによるものであると判断しました。

よって、今後、同手当制度の受給資格者が受給の機会を失することのないように下記事項に配慮した上で同手当制度の周知徹底を図るよう勧告します。

### 記

- 1 視覚障がいのある人に対して点字化又は録音された「しおり」を配布するなど、障がいの特性に応じた特別の配慮をもった周知方法を講じること。
- 2 障害者手帳の交付、障害者手帳に関する各種変更手続き、福祉サービス利用申請のために窓口を訪れた際など同手当の受給資格を有する可能性のある者と接する機会に、同手当制度の存在と概要を教示・説明し、申請を促す助言をするなど適切に対応すること。
- 3 適切に教示、説明、助言ができるように充実した研修を行うなど、実施機関の担当職員に対する教育を徹底すること。

## 調査報告書

事件名 特別障害者手当問題人権救済申立事件（2004年82号）  
受付日 2004年7月26日  
申立人 A  
相手方 亀岡市，京田辺市，厚生労働省

### 記

#### 第1 結論

亀岡市長及び京田辺市長に対しては勧告を，厚生労働大臣に対しては要望を，それぞれ別紙のとおり行うこととする。

#### 第2 申立人の主張

1

2 申立人は，2000（平成12）年8月18日，視力障害1級の認定を受け，京都府京田辺市から身体障害者手帳を交付され，2001（平成13）年6月21日，じん臓機能障害1級の認定を受け，身体障害者手帳の再交付を受けた。その後，申立人は，京都府亀岡市に転居し，障害者手帳の住所の変更手続きをしたが，京田辺市からも亀岡市からも特別障害者手当についての説明は受けなかった。さらに，申立人は，人工透析をするにあたり費用がかさむことから，その相談のために亀岡市役所に訪ねてみたが，その時も特別障害者手当の説明を受けなかった。

3 申立人は，障がいのある知人が生活に困っていたため，2003（平成15）年9月ころ，亀岡市役所に相談に出向いたところ，担当者は1級の障害に2つ以上該当すれば特別障害者手当を受給できると説明した。それを聞いた申立人は自分も特別障害者手当の受給要件に該当するのではないかと考え，特別障害者手当を自ら申請し，2003（平成15）年11月から受給できるようになった。

4 申立人は京田辺市や亀岡市から特別障害者手当の説明を受けていれば，遅くとも2001（平成13）年10月から特別障害者手当の給付を受けることができたはずである。申立人は，京田辺市や亀岡市から特別障害者手当の説明がなかったため，特別障害者手当を2年間受給することができなかった。

#### 第3 調査の経過（略）

123

#### 第4 認定した事実

- 1 申立人は、1956（昭和31）年生まれの男性である。
- 2 申立人は、もともと視力が悪かったわけではなかったが、糖尿病に罹患したことをきっかけとして視力に異常が出始めて、1999（平成11）年12月以降には目の手術をした。しかし、その後も、視力は悪化し、約半年で失明するに至った。  
そして、申立人は、「両目の視力の和が0.01以下」（身体障害者福祉法施行規則第5条3項の別表第5号）となったため、2000（平成12）年8月18日、当時の住所地である京田辺市から、視力障害1級の身体障害者認定を受け、身体障害者手帳の交付を受けた。
- 3 その後、申立人の糖尿病は悪化してしまい、人工透析をする必要が生じたため、申立人は、2001（平成13）年4月末から5月初めころに入院をするようになった。  
このとき、申立人は、「じん臓の機能の障害により自己の身の日常生活活動が極度に制限される」（身体障害者福祉法施行規則第5条3項の別表第5号）ようになったため、「じん臓機能障害（1級）」の認定を受け、「障害追加」を理由として、2001（平成13）年6月21日、身体障害者手帳の再交付を受けた。
- 4 このようにして、申立人は、視力障害1級とじん臓機能障害1級の重複障害を有するに至った。  
ところで、特別児童扶養手当等の支給に関する法律（以下「法」という。）及び特別児童扶養手当等の支給に関する法律施行令（以下「施行令」という）によれば、「身体機能の障害等が重複する場合」等には特別障害者手当が支給されることが定められている（なお、特別障害者手当制度に関する詳しい内容は後述する）。  
そこで、申立人も重複障害を有するに至った時点で特別障害者手当の受給可能性が生じたものであるが、上記の身体障害者手帳の再交付手続の際、京田辺市の職員から、特別障害者手当制度についての説明や特別障害者手当の受給可能性についての説明はなされなかった。
- 5 申立人は、2001（平成13）年9月下旬に退院をしたが、このとき、亀岡市内の現住所地の府営住宅に転居した。  
申立人の妻は、同年10月2日、亀岡市福祉事務所において、身体障害者手帳の住所変更の手続を行った。しかし、申立人の妻は、同事務所の職員から、特別障害者手当についての説明を全く受けなかった。
- 6 ところで、申立人は、折を見ては福祉事務所を訪れ、職員に対して利用可能な制度の教示を求め、現に種々の制度を利用してきた。

例えば、京田辺市に住んでいた2000（平成12）年ころには、日常生活用具の盲人用時計、補装具である杖、盲人用テープレコーダー等の給付を受けた。また、亀岡市に住んでいた2002（平成14）年ころ（特別障害者手当の受給前）には、音声体重計の支給を受けた。

しかし、これらの機会においても、特別障害者手当についての説明を受けることはなかった。

- 7 申立人は、2003（平成15）年9月ころ、入院先で知り合った視覚障がいのある人から「生活に困窮しているが利用可能な手当はないのか」との相談を受けたので、亀岡市の福祉事務所窓口職員に相談したところ、同職員から複数の1級の障害に該当すれば特別障害者手当がもらえる旨の説明を受けた。申立人は、それを聞いて自分も該当するのではないかと質問したが、同職員からは、「あなたの場合はじん臓の病名が該当しない」との説明を受けた。ただし、このとき職員から「一応申請してみますか」と言われて申請書を渡されたので、申立人はその書類を持って医師に尋ねたところ、医師からは「病名は関係ない」との回答を受けた。

そこで、申立人は特別障害者手当の認定申請を行い、2003（平成15）年11月から特別障害者手当の受給が認められた。

## 第5 当連合会の判断

### 1 特別障害者手当制度について

#### (1) 目的

法1条は、「精神又は身体に著しく重度の障害を有する者に特別障害者手当を支給することにより、その者の「福祉の増進を図る」ことを目的として定めている。

#### (2) 特別障害者

また、法2条3項は、「『特別障害者』とは、20歳以上であって、政令で定める程度の著しく重度の障害の状態にあるため、日常生活において常時特別の介護を必要とする者をいう。」と定めている。

#### (3) 支給要件

法26条の2本文は、都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長は、「その管理に属する福祉事務所の所管区域内に住所を有する特別障害者」に対し、特別障害者手当を支給すると定める。

「特別障害者」といえるためには、「政令で定める程度の著しく重度の障害の状態」にあることが要件とされているが、施行令は、「政令で定める程度の著しく重度の障害の状態」の一つとして「身体機能の障害等が重複する場合（別表第二各号の一に該当する身体機能の障害等があるときに限る）」（施行令1条2項

2号)をあげている。

#### (4) 認定請求主義・非遡及主義

ア 法19条(法26条の5で準用)は、「手当の支給要件に該当する者(以下この章において「受給資格者」という。)は、手当の支給を受けようとするときは、その受給資格について、都道府県知事、市長又は福祉事務所を管理する町村長の認定を受けなければならない」として、いわゆる認定請求主義を定めている。

イ また、法5条の2第1項(法26条の5で準用)は、「手当の支給は、受給資格者が前条の規定による認定の請求をした日の属する月の翌月から始め」として、いわゆる非遡及主義を定めている。

### 2 法定受託義務と費用分担

(1) 地方公共団体の行う事務については、自治事務(地方自治法2条8項)と法定受託事務(同条9項)に区別されており、後者はさらに、法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、「国が本来果たすべき役割」に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定められている第一号法定受託事務(同条9項1号)と、法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、「都道府県が本来果たすべき役割」に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定められている第二号法定受託事務(同条9項2号)に区別される。

特別障害者手当の認定及び支給に係わる事務は、第一号法定受託事務とされている(法39条の2)。

(2) 特別障害者手当の支給に要する費用は、その四分之三に相当する額を国が負担し、その四分の一に相当する額を都道府県、市又は福祉事務所を設置する町村が負担すると定められている(法26条の5、同25条)。

また、地方財政法10条には、「特別障害者手当の支給に要する経費」については、地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要があるものとして、国が、その経費の全部又は一部を負担すると定められている(同法18号)。

(3) このように、特別障害者手当の認定及び支給に係る事務は、国が本来果たすべき事務であり、支給に要する経費についても国がその全部又は一部を負担すると定められている。

### 3 申立人が受給資格を有するに至った時期

(1) 前記認定事実によれば、申立人は、2000（平成12）年8月18日、「両目の視力の和が0.01以下」であることから視力障害1級の身体障害者認定を受け、2001（平成13）年6月21日、「じん臓の機能の障害により自己の身の日常生活活動が極度に制限される」ことからじん臓機能障害1級の身体障害者認定を受けた。

(2) 前者の障害は「両目の視力の和が0.04以下のもの」（施行令1条2項2号の別表第2の1号）に該当し、後者の障害は「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って、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」（施行令1条2項2号の別表第2の6号）に該当する。これは、「身体機能の障害等が重複する場合」（施行令1条2項2号）といえるから、申立人は、2001（平成13）年6月21日の時点において、法2条3項が定める「政令で定める程度の著しく重度の障害の状態」に該当するに至ったものと言える。

また、申立人は、同年4月末か5月初めころから同年9月まで入院をしていた。そのため、同年6月21日に受給資格を有するに至ると同時に認定請求を行ったとしても、支給が開始される同年7月の時点においては、「病院又は診療所に継続して3月を超えて収容されるに至ったとき」（法26条の2但書2号）に該当し、支給要件を欠く可能性もある。しかし、病院を退院した翌月である同年10月からは、確実に特別障害者手当の支給要件を満たしたはずである。

従って、申立人は、遅くとも2001（平成13）年10月から受給資格を有するに至った。

#### 4 国及び地方公共団体の周知徹底義務

##### (1) 国及び地方公共団体の周知徹底義務

ア 憲法25条は、福祉国家の理念に基づき、社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきことを国の責務として宣言している。この規定は、これにより直接国民に何らかの具体的権利を付与するものではないが、同条に基づき福祉立法がなされた場合には、その法律の解釈基準として裁判規範となる。

イ 憲法25条の生存権保障を具体化したものとして、法は、「特別障害者」に対し特別障害者手当の受給資格（法26条の2）を認め、認定請求主義（法26条の5・同19条）及び非遡及主義（法26条の5・同5条の2第1項）を定めている。

そもそも、社会保障における給付は、受給権者にとって人間らしい生活をおくるために必要不可欠なものである。また、その諸制度は、他の法制度に比較して複雑であり、かつ、法改正・制度改正が頻繁に行われている。しかも、社会保障給付を必要とする人々は、たとえば、障がいのある人に見られるように



複雑，多様かつ変動する社会保障制度へのアクセスが困難である場合が多い。従って，給付を必要とする者が等しく給付を受けるためには，社会保障制度の具体的内容について周知徹底が不可欠である。

特に，認定請求主義及び非遡及主義を採用している社会保障制度に関しては，手当の支給が受給権者自身の請求にかからしめられている。そこでは，受給資格がありながらこれを知らなかったために受給の機会を失する者が出ないように，社会保障給付を必要とする受給資格者が漏れなく，同制度の概要や認定請求の方法について知ることができるようにすることが憲法25条及び法の目的にも適う。

従って，法が特別障害者の受給資格については，認定請求主義及び非遡及主義を採用し，受給の有無及び開始時期を受給者自身の意思にかからしめていることから，国及び地方公共団体が，特別障害者手当制度の具体的内容を受給資格者に周知を徹底すべき義務を負っているものと解するべきであるし，そのように解して始めて認定請求主義及び非遡及主義を採用した特別障害者手当制度も合理性を有することになる。

ウ 国及び地方公共団体が社会保障制度を周知徹底すべき義務を負っていることは，国際労働機関（ILO）の報告や国際連合総会で採択された決議などでも強調されている。

すなわち，国際労働機関（ILO）は，「21世紀に向けて，社会保障の発展」（into the twenty-first century:The development of social security）と題する報告書（1984年）の中で，「有効に行使されない権利は紙の上の権利にすぎ（ない）」（同報告書157節）としたうえで，「各国社会保障関係機関が社会保障に関する公衆の一般的知識を促進するよう協調された努力をする」（同報告書247節。なお，同163節も同旨）よう勧告している。

また，第37回国際連合総会で採択された「障害者に関する世界行動計画」（World Programme of Action concerning Disabled Persons：1982年）でも，「広報活動は最も適切な情報が国民の中のすべての必要なグループに届くように行わねばならない。」としている（同計画151節）。

このように，国際的にも生存権理念に照らして，生存権が権利として実現されるためには，社会保障制度についての周知が徹底されるべきであることが強調されている。

## (2) 障がいのある人に対する特別な配慮の必要性

ア 社会保障制度の受給権を有する者の中には，当然のことながら，障がいのある人も多く含まれている。障がいのある人の中でも，視覚障がいや聴覚障がいのある人等コミュニケーション方法に一定の制約がある人に対して制度

を周知するに際しては、コミュニケーション方法に特別な配慮をしなければ、現実には周知を徹底することはできない。よって、すべての人について社会保障制度を利用可能なものとするためには、制度を周知するに際して、障がいのある人に対しては障がいの特性に応じた特別な配慮を行うことが必要不可欠である。

この点、前述の国際労働機構（ILO）の「21世紀に向けて、社会保障の発展」と題する報告書の中でも、「読み書きのできない人、障害のある人及び公用語をよく知らない人の問題には特別な配慮が払われるべきである。」（同報告書247節）ことが指摘されているし、前述の第37回国連総会で採択された「障害者に関する世界行動計画」においても、「障害者とその家族に対し、彼らの権利、受けられる給付とサービス、及び制度を利用し損なった場合若しくは誤って適用された場合の修正の手続きについて知らせるための特別な資料の作成。これらは、視覚・聴覚及びその他のコミュニケーション上の制約のある人々が利用できるものでなければならない。」（同計画151節）と定め、障がいのある人に対する特別な配慮を要請している。

イ このように、障がいの特性に応じて特別な配慮をすることは生存権を実質的に保障するために必要不可欠な要請であるが、このような特別な配慮は、憲法14条の法の下での平等の観点からも要請されるものである。

即ち、国及び地方公共団体が社会保障制度の具体的内容を受給資格者に周知徹底するに当たって、例えば、墨字（筆記文字による印刷物）による資料によって情報提供をしたとしても、視覚障がいのある人にとっては当該社会保障制度の情報に直接アクセスすることはできないし、音声によるコミュニケーション方法によって情報提供をしたとしても聴覚障がいのある人にとっては当該社会保障制度の情報に直接アクセスすることはできない。これでは、視覚障がいや聴覚障がいのある人は、当該社会保障制度を受給する実質的な機会が奪われた状態にあることになる。これでは、法の下での平等が要請する機会の平等が実質的に実現されていないことになり、法の下での平等に違反すると言わざるを得ない。

この点、1994（平成6）年の「社会権規約委員会的一般的意見第5号」の差別の定義（第15パラグラフ）においては、障がいのある人に対する合理的配慮を否定することは差別であると定義付けられているし、2006（平成18）年12月13日に第61回国連総会において採択された障害者の権利条約においても、その2条において、「障害に基づく差別には、あらゆる形態の差別（合理的配慮の否定を含む）を含む」と規定している。障

がいのある人に対して障がいの特性に応じた必要かつ合理的な配慮を否定することが差別であり、法の下での平等に違反すると解釈することは、今や、国際的な基準となっているのである。なお、日本弁護士連合会は、2007（平成19）年3月に「『障がいを理由とする差別を禁止する法律』日弁連法案概要」を公表したが、その中で、「サービスを提供するにあたり、障がいのある人がサービスを利用することを容易にするため、適切な情報伝達方法を使用すること」という合理的配慮義務をサービス提供者に課し、サービス提供者が適切な情報伝達方法を使用しないことは差別に該当することを提案している。

ウ このように、障がいのある人に特別な配慮を行うことは、生存権（の理念）だけでなく、法の下での平等（の理念）からも必要不可欠のこととして要請されていると言うべきである。

### (3) 国及び地方自治体の周知徹底義務の内容

そこで、国及び地方自治体の周知徹底方法の具体的な態様としては、窓口における教示・助言、制度そのものの広報が考えられるので、以下、窓口における教示義務・助言義務と、広報義務の内容についてそれぞれ検討する。

#### ア 窓口における教示義務・助言義務

##### (ア) 教示義務・助言義務

教示義務とは、社会保障制度の受給資格を満たす可能性の高い者が行政窓口を訪れた場合、窓口職員が、社会保障制度の内容をその人に理解できるように丁寧に教示すべき義務をいう。また、助言義務とは、同じく行政窓口を訪ねて来た者に対して窓口職員が後見的立場から申請を促すなどの助言を行うべき義務をいう。

特別障害者手当の受給要件は、施行令において詳細に規定されているが、その内容は複雑多岐にわたっていて極めて難解である。従って、仮に、一般の市民が同手当の制度や受給要件に関する情報に接する機会を得たとしても、具体的にいかなる場合がこれに該当すると認められるのかを一読して理解することは到底期待できない。

上記の受給要件の複雑さ難解さに加え、同手当の受給資格者は、重度の障がいのある人であるから、受給要件に関する情報にアクセスしたり理解したりすることについてより一層のハンデがある。従って、同手当の受給資格者は、実施機関による特別の援助ないし配慮を切実に必要としている。

以上の諸事情を考慮すれば、特別障害者手当の受給資格を満たす可能性の高い者が行政窓口を訪れた場合、窓口職員には、同手当の制度の内容をとりわけ丁寧に教示・説明すべき法的義務があるものと解すべきである。

また、行政窓口を訪ねてきた者について特別障害者手当が給付されるべき必要性が高いにもかかわらず、相談者の理解が不足しているために認定請求を行わないでいると想定される場合には、後見的立場から申請を促すなどの助言を行うべき法的義務があるものと解すべきである。

#### (イ) 裁判例

この点、行政窓口を訪れた児童扶養手当の受給資格者に対し適切な教示がなされなかったことを理由に国家賠償を求めた事案について、大阪高裁2005（平成17）年6月30日判決（賃金と社会保障1402号44頁）は、教示の不作为と損害との因果関係を否定して結論としては請求を棄却した原審の判断を維持したものの、理由中において、「社会保障給付については各種の給付が存するのであるから、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、どのような問題点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いるのである。したがって、本件の場合、市職員及び県職員としては、（略）最低限、相談者の相談内容から支給の可能性のある給付の種類及びその受給要件の概括的内容を教示する職務上の義務があるというべきである。」、「法令の内容に理解が乏しい相談者にとって、これらの事項さえ明確に認識できないとすれば、相談者は、およそ自己の意思による適切な判断をなし得ず、その結果として、受給できた給付さえ受給できなくなる可能性が生じるのであって、担当職員においてこの程度の説明さえなさず、逆に、上記認定のような程度の不正確な回答にとどめることは、相談者の正当な権利行使を妨げる危険を作出することになり、児童扶養手当の受給権を侵害する危険性は極めて大きい。他方、この程度の説明をすることについては担当職員の負担も大きくはない」として、「受給要件を説明せず、不正確な回答にとどめたことは、職務上の義務に違反する違法な行為」と判示している。

#### (ウ) ドイツの例

ドイツでは給付主体の教示義務、助言を求める権利などが明文で認められている。

すなわち、ドイツ社会法典（総則）14条は「すべての人は、本法典による権利義務に関して助言を求める権利を有する」と規定する。また、同15条1項は「行政機関（略）は、本法典によるすべての社会保障に関する事項に関して教示する義務を負う」と規定し、同条2項は「教示義務は、社会保障給付を担当する給付主体を教えること、および教示を求める者にとって重要でありうると思われる事実問題および法律問題、そして教示機関が回答

することができる事実問題および法律問題に及ぶ」などと規定している。これらの規定は、1960年代からの社会裁判所や連邦裁判所における教示義務や助言義務を認める判例の蓄積も踏まえて定められたものであるから、基本法（憲法）の理念から当然に認められる義務を確認的に規定したものであると解釈することができる。

## イ 広報義務

（ア）広報義務とは、特別障害者手当制度を一般に広報すべき義務をいう。

前記のとおり、特別障害者手当の受給要件は、複雑多岐にわたっていて極めて難解であることに加え、同手当の受給資格者は、重度の障がいがあることから、受給要件に関する情報にアクセスしたり理解したりすることについてより一層のハンデがある。従って、前記のとおり、特別障害者手当の受給資格を満たす可能性の高い者が行政窓口を訪れた場合、窓口職員には、同手当の制度の内容をとりわけ丁寧に教示・説明すべき法的義務があるが、さらに、特別障害者手当の受給資格を満たす可能性の高い者が行政窓口で相談を訪れるためには、その前提として、受給資格者が漏れなく制度の存在や内容について知りうるよう、広報を行うことが必要である。特に、認定請求主義・非遡及主義を取る制度下にあっては、制度の存在や内容を知らなかったときには受給を受けられないことに直結するものであるから、特別障害者手当制度を広報することは、国及び地方公共団体の果たすべき一般的な責務であるにとどまるものではない。むしろ、積極的に、周知徹底義務の一態様として、法的義務としての広報義務があると考えべきである。

（イ）特に、広報義務を履行するにあたっては、障がいの特性に応じた特別の配慮が必要であることは前述の通りであり、単に墨字でのパンフレット等による広報のみでは、およそ有効な広報を行ったと評価することはできない。

それでは、具体的に特別障害者手当の広報義務を履行するにあたっては、どの程度、特別な配慮を行うことが必要なのであろうか。

この点、法は、特別障害者手当の支給対象者として、「身体機能の障害等が重複する場合（別表第二各号の一に該当する身体機能の障害等があるときに限り）」（施行令1条2項2号）をあげているが、この中には視覚障がいのある重複障害者が多数含まれていることは公知の事実である。そこで、このような人を対象とする特別障害者手当制度を広報して行くにあたっては、視覚障がいのある重複障害者に対しても十分な情報提供を行うことができるよう特別の配慮をする必要がある。

視覚障がいのある人にとってのコミュニケーション手段としては、点字、

録音テープ，SPコード（読みとり機を使用して音声や点字で出力することのできるコード），特別な補助者を利用することなど様々あるし，それらの全てが実現されることが望ましいことではある。しかし，ありとあらゆるコミュニケーション手段を講じておかなければならないとするのは，費用の点から過大となり実現困難でもある。この点，現在，点字や録音テープによる選挙公報が行われつつあること，点訳や録音テープ化作業は技術的にそれほど困難ではなく，費用的にも多額を要するとまでは言えないことなどからすれば，視覚障がいのある人を含む重複障害者を対象とした制度の広報としては，少なくとも，点字や録音テープによる広報が最低限度必要であると言わなければならない。

（ウ）なお，広報義務に関しては，児童扶養手当に関してそれを否定した判決があることからそれについても検討する。

- a 受給資格がありながら児童扶養手当を受給できなかったのは，国及び京都府が周知徹底義務を果たさなかったことに原因があるとして，児童扶養手当の遡及支給と国家賠償を求めた裁判において，京都地裁は，1991（平成3）年2月5日，「手当法のように右の認定請求主義（非遡及主義）をとる社会保障について，担当行政庁の周知徹底等の広報義務は，（略）憲法25条の理念に即した手当法1条，7条1，2項の解釈から導き出されるものであって，社会保障ないし社会福祉制度の実効を確保するためのものであり，また，社会保障ないし公的扶助は単なる慈善や施しではなく，社会一般の福祉を促進し，すべての国民とその子孫がひとしく欠乏から免れ，自由と生存を享受するという基本的権利を実質的に保障するためのものであるから，右の広報は，（略）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いし，一般の法制度などの各種の広報と異なり，単なる恩恵的なサービスや行政上の便宜に基づく，してもしなくてもよい全くの自由裁量に過ぎないものではなく，法的な義務であると解すべきである。」として広報義務を法的な義務として認めた上で，「しかも，社会保障の受給者は，主として社会的弱者であり，とくに，本件原告らのように障害者家庭にある者に対して，抜け目のなさや注意深さを求める期待可能性がないから，通常受給者，本件の場合には障害者家庭にある者が，相応の注意をもって普通の努力をすれば制度を知りうる程度に，周知徹底することを要する。」として，手当制度の広報にあたっては障がいのある人に対する特別の配慮の必要性も指摘し，当該受給者（聴覚障がいのある人）に対する広報が不十分であったとして損害賠償請求の一部を認容する判決を言い渡した（京都地方裁判所1991（平成3）年2月5日判決・判例タイムズ751号・238頁）。

しかし、大阪高裁は、同事案について、1993（平成5）年10月5日、国及び京都府の周知徹底義務を根拠づける法的根拠はないとして原告敗訴の逆転判決を言い渡し（訟月40巻8号1927頁）、最高裁判所も、1998（平成10）年9月10日、同高裁判決を支持した。

上記大阪高裁判決は、「受給資格者が漏れなく制度の存在や内容について知ることができるよう広報活動を行うことが是非とも必要であり、受給資格がありながらこれを知らなかったために受給の機会を失する者が出るようなことがないよう配慮すべきは当然であって（略）、広報、周知徹底は国の果たすべき責務であり、当然しなければならないことに属する」としながら、「これを法的義務とするかどうかは（略）、国の唯一の立法機関である国会によって制定された法律がこれを法的義務として規定しているかどうかによって決まるものと解するよりほかはない。」とし、ドイツにおいては広報義務等を明記した法律が存在するのに対して、日本にはそれが存在しないことを理由に、「結局、法的義務としての広報、周知徹底義務を肯認することはできず、法的強制の伴わない広報、周知徹底の責務が認められるにとどまると言わざるを得ない。」と結論づけている。

ただし、上記大阪高裁判決は、「官報への掲載のほか一切の広報活動を行わなかったり、市民が役所の担当窓口で制度について具体的に質問し相談しているのにこれに的確に答えなくて誤った教示をするなど、広報、周知徹底に関する国等の対応がその裁量の範囲を著しく逸脱したような場合には、これを違法として損害賠償義務を肯定することができないわけではな」としている。

- b 上記大阪高裁判決は、ドイツにおいては広報義務等を明記した法律が存在するのに対して、日本にはそれが存在しないことを理由として広報の不徹底が違法となる場合を極めて狭く解している。しかし、ドイツにおいては、社会法典制定前の1960年代から社会裁判所や連邦裁判所において広報義務、教示義務、助言義務を認める判決が繰り返し出されていたのであって、1974年に施行されたドイツ社会法典総則に規定されている広報義務（同法13条）、教示義務（同法15条1項）や助言を求める権利（同法14条）などは、判例の蓄積も踏まえて、基本法（憲法）の理念から当然に認められる義務を確認的に規定したものに過ぎず、明文の規定がなくとも広報義務は当然に認められると解釈されてきていたのである。また、我が国においても、医師等の専門家の説明義務など明文規定なくして法的義務が認められている裁判例は枚挙に暇がないことなどからしても、明文規定がなければ法的義務は認められないとする上記大阪高裁判決の判

断はあまりにも形式的に過ぎると言わざるを得ない。

- c また、上記大阪高裁判決も、「官報への掲載のほか一切の広報活動を行わなかったり・・・するなど、広報、周知徹底に関する国等の対応がその裁量の範囲を著しく逸脱したような場合にはこれを違法として損害賠償義務を肯定することができないわけではな」としているのであって、この点、視覚に障がいのある人にとって、墨字による広報文書の配布があってもそれはほとんど広報としての意味をなさないことを考えると、その他の媒体による広報が行われていないことは、大阪高裁判決が指摘する違法な状況と評価することもできる。

また、本件は、司法的救済の場面において国家賠償責任を認めるに足る故意・過失や違法性が認められるか否かが争われているものではなく、弁護士会に対する人権救済申立てを通じて行政の行為の是正を求めている事案である。

従って、上記大阪高裁判決も国に周知徹底する責務があり、場合によっては広報を怠ることが違法となりうることを明確に認めているところであるので、仮に上記大阪高裁判決の判断を正当として是認する立場に立ったとしても、本件において、憲法25条に由来する周知徹底義務の存在を認めることに何ら支障はないと解される。

## エ 小括

以上のとおり、国及び地方自治体には、周知徹底義務の態様として、窓口における教示義務・助言義務と、広報義務の3つの義務が認められる。

## 5 国及び地方公共団体の周知徹底義務違反

### (1) 教示義務・助言義務違反の有無について

ア 申立人またはその妻は、何度も自治体の福祉担当窓口を訪れているにもかかわらず、本手当制度を申請するよう助言されていないことはもちろん、同制度についての教示（説明）さえされていない。

例えば、京田辺市の担当職員は、2001（平成13）年6月21日に申立人に対し「障害追加」を理由として身体障害者手帳の再交付をした際、申立人が視力障害1級とじん臓機能障害1級の重度の重複障害を有するに至ったことを認識している。従って、特別障害者手当の受給資格を有する可能性が高いものとして、同手当の制度に関する教示をすべきであった。また、特別障害者手当が給付されるべき必要性が高いにもかかわらず、相談者の理解が不足しているために認定請求を行わない可能性があったのであるから、後見的立場から申請を促すなどの助言を行うべきであった。

また、亀岡市の担当職員は、申立人の妻が、2001（平成13）年10月



2日に身体障害者手帳の住所変更の手続を行った際に、京田辺市の職員について述べた上記同様の認識のもと、同様の教示や助言をするべきであった。

さらに、申立人は、しばしば行政の福祉窓口を訪れ、利用可能な制度を問うていたのであるから、両市の担当職員が、申立人に対して、同手当制度を教示すべき機会は、その都度あったというべきである。

にもかかわらず、両市の各担当者が教示や助言を怠った結果、申立人は、同手当の受給の機会を失ったのであるから、両市の担当者にはそれぞれ教示義務・助言義務違反が認められる。

イ なお、京田辺市は、「該当の可能性のある方については障害者手帳交付時等の機会を通じて、詳細な説明を実施」している旨回答し、亀岡市は、「手当ての該当者（当該障害についての1級又は2級の身体障害者手帳所持者及び療育A1の療育手帳所持者）については詳細な説明を実施」し、「手帳交付の際に説明漏れがないように手帳交付用メモ（チェックリスト）を使用」している旨回答している。

しかし、仮に、制度の詳細な説明や助言がされていれば、申立人は当然にその時点において申請をしたはずである。詳細な説明を実施したとの両市の回答はにわかに措信し難い。

特別障害者手当の受給資格が極めて複雑多岐にわたることからすれば、窓口職員の知識が不十分であったために、申立人に受給資格があることに思い至らなかった蓋然性も高い。現に、2003（平成15）年9月ごろに申立人が亀岡市の福祉事務所窓口職員に相談した際には、「あなたの場合はじん臓の病名が該当しない」などと誤った回答をなしていた。このように窓口職員に対する教育や職員らの理解が不十分であったため、適切な説明がなされていなかった可能性は極めて高い。

従って、両市については、受給資格を有する可能性のある者に対して適切な教示及び助言をすることができるように、窓口職員に対して充実した研修を施し、その教育を徹底することが求められているといえる。

## (2) 広報義務違反の有無について

### ア 亀岡市及び京田辺市の対応について

亀岡市は、同市や障害者生活支援センターのホームページで社会保障に関する各制度を紹介しているほか、窓口で京都府作成の特別障害者手当のしおりを常置しているが、視覚障がいなど障がいの特性に配慮したパンフレット等の作成は行っていない。

また、京田辺市は、京都府作成の特別障害者手当のしおりを担当課窓口配置しているほか、現在では視覚障がいのある人についてはSPコードを用いた

パンフレットを担当課窓口に配置している。しかし、申立人が相談に訪れていたところは、まだSPコードを用いたパンフレットなどは用意されていなかった。

このように、両自治体の対応は、基本的に通常のパンフレットを窓口に着置する程度であったため、全盲の申立人は、各自治体が配布している広報誌やパンフレットを読むことはできなかった。また、申立人に対し点字化又は録音された本手当制度の「しおり」が配布されることもなかった。

従って、本件に関する京田辺市及び亀岡市の広報が十分なものであったとはいえず、とりわけ申立人のように視覚障がいのある人に対して、特別障害者手当制度を理解するに足りる十分な広報がなされたとは考えられない。両市の対応には、既に述べた周知徹底（広報）義務の違反が認められる。ちなみに、前記高裁判決を前提としたとしても、本件に関する京田辺市及び亀岡市の広報では、視覚障がいのある人にとっては一切の広報活動が行われていなかったことと同視しうるので、裁量の範囲を著しく逸脱して違法であると考えられる。

なお、本件にあつては、申立人に代わって、障がいのない申立人の妻が自治体窓口を訪問するなどしていることから、申立人も特別障害者手当制度を知り得たのではないかとの反論もあり得よう。しかし、障がいのある人の親族は、常に障がいのある人に付き添ったり、窓口に同行したりすることは困難であり、障がいのある人の権利保障のために常に役割を果たすことは法的にも実際上も期待し得ない。現に申立人には特別障害者手当制度が伝わることもなかった。広報等による周知徹底は、障がいのある受給資格者本人になされることを要すると解される。従って、申立人に障がいのない妻がいるという事情は、視覚障がいのある人に配慮した広報手段を講じていないことを免責する理由にはならない。

#### イ 厚生労働省の対応について

厚生労働省は、「特別障害者手当は、常時特別の介護を必要とする重度の障害者が受給資格者となるため、制度の広報、周知については、実施機関である都道府県、市等において、広報誌、ホームページ、パンフレット等の方法により周知を十分図るよう指導している」と回答している。

しかし、厚生労働省の指導内容についてみると、2000（平成12）年6月21日付各都道府県知事宛通知「特別児童扶養手当等支給事務指導監査の実施について」別紙において、「（1）制度の広報は十分に行われているか、（2）受給者に対し制度（各種届を含む。）の周知が十分に行われているか」との事項が列記されているに過ぎない。広報や周知の重要性そのものを特別に取り上げて指導するものではないし、その具体的方策の例も何らあげていない。しかも、既に指摘したような障がいの特性に応じた特別の配慮をすべきことに

は及んでおらず、不徹底であるというほかない。さらに、厚生労働省は、当会からの照会に対して、「各自治体の業務として広報関係予算が計上されているものと考えており」、「国としては、特別に予算計上はしておりません。」と回答しており、広報に必要な予算的措置を十分に講じているとは言えない。

従って、国は周知徹底義務を果たしているものとは到底認められない。そこで、国は、地方公共団体が特別障害者手当制度を周知するために講じている施策の内容について調査をしたうえで、特別障害者手当制度の周知方法が不十分な地方自治体に対しては必要な指導を行い、また受給資格者に特別障害者手当制度を周知するために必要な予算措置を講じるべきである。

## 6 まとめ

以上のとおり、亀岡市及び京田辺市の対応並びに国の対応には、周知徹底義務違反が認められ、そのため申立人は特別障害者手当の受給の機会を奪われたのであるから、申立人の生存権及びそれを具体化した特別障害者手当制度の認定請求権等の人権が侵害されたものと言える。

そして、前述したとおり、各種手当制度は、受給資格者が漏れなく受給することができるよう、全ての受給資格者に入手可能な方法で、かつ十分に理解しうる内容で周知徹底がなされることが必要不可欠である。その点で本申立事件は、一地方（京都府下）に特有な問題としてとどめることは相当ではなく、全国的な問題であることを考慮し、受給申請の窓口としての責務を負う当該自治体に対する勧告のほか国に対する要望が必要である。

以上