

## 主 文

- 1 被告は、原告に対し、別紙物件目録記載の建物を明け渡せ。
- 2 被告は、原告に対し、840万4800円を支払え。
- 3 被告は、原告に対し、令和6年4月1日から上記建物の明渡し済みまで1か  
5 月10万8100円の割合による金員を支払え。
- 4 原告は、被告に対し、5万5000円及びこれに対する平成29年10月1  
7日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 5 原告及び被告のその余の請求をいずれも棄却する。
- 6 訴訟費用は、甲事件・乙事件ともに、これを3分し、その1を原告の負担と  
10 し、その余を被告の負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 請求

#### 1 甲事件

(1) 主文第1項と同旨

15 (2) 被告は、原告に対し、1680万9600円を支払え。

(3) 被告は、原告に対し、令和6年4月1日から別紙物件目録記載の建物の明  
渡し済みまで1か月21万6200円の割合による金員を支払え。

#### 2 乙事件

原告は、被告に対し、220万円及びこれに対する平成29年10月17日  
20 から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

### 第2 事案の概要

甲事件は、東日本大震災の被災者である被告に対して市営住宅（行政財産）  
である別紙物件目録記載の建物（以下「本件家屋」という。）の目的外使用許可  
処分をした原告が、当該処分に係る使用許可期間が満了したなどと主張して、  
25 被告に対し、所有権に基づき、本件家屋の明渡しを求めるとともに、上記使用  
許可期間経過後である平成29年4月1日から令和6年3月31日までの損害

金1680万9600円及び同年4月1日から本件家屋の明渡し済みまで1か月21万6200円の割合による損害金の支払を求める事案である。

乙事件は、被告が、その居住地を所轄する保健福祉センターの所長から受けた生活保護法27条1項に基づく転居の指導及び指示（以下「本件指導指示」という。）は違法なものであるなどと主張して、原告に対し、国家賠償法1条1項等に基づき、慰謝料等220万円及びこれに対する違法行為の日である平成29年10月17日から支払済みまで同年法律第44号による改正前の民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

## 1 前提事実

以下の事実は、当事者間に争いが無い、後掲の証拠及び弁論の全趣旨によって容易に認定することができる（なお、略語については、本文中で個別に定義するほかは、別紙略語目録に記載のとおりである。以下同じ。）。

### (1) 当事者

原告は、市営住宅（行政財産）である本件家屋を所有する普通地方公共団体であり、被告は、本件家屋に居住し、これを占有する者である（争いが無い）。

### (2) 東日本大震災に伴う原告の市営住宅の活用

ア 平成23年3月11日、東日本大震災が発生し、国（国土交通省住宅局住宅総合整備課長）は、同月12日、被災者が各自治体の所管する公営住宅等への入居を希望した場合における取扱いについて、①被災者の一時的な入居については、地方自治法238条の4第7項に基づく目的外使用許可として入居の許可を行うこと、②入居の条件は、原則として被災者の実情に照らし適切な入居期限とするなどするほかは、公営住宅法、同法施行令及び公営住宅管理条例等を準用することなどの要領により、最大限の配慮をするよう依頼する旨の通知を发出した（甲1）。

イ 原告は、上記アの通知を受けて、市営住宅を災害救助法に基づく応急仮

設住宅扱いとして被災者に無償で目的外使用許可をする方針をまとめ、その審査基準として、同月15日、東日本大震災に伴う市営住宅活用実施要綱（当時の名称は「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震等に伴う市営住宅活用実施要綱」。以下、名称変更の前後を通じ、「実施要綱」という。）を制定した（甲5、弁論の全趣旨）。

(3) 被告の本件家屋への入居

ア 被告は、平成23年3月11日当時、A県B市に居住していたところ、同日に発生した東日本大震災により居住していた住宅が損壊したため、大阪市に避難し、その後、原告の市営住宅への入居を希望した（争いが無い）。

イ 被告は、同年5月2日、大阪市長から本件家屋の目的外使用許可処分（無償、使用許可期間1年）を受け、その後、本件家屋に入居してこれを占有するようになった（争いが無い）。なお、本件家屋のあるD住宅は、市営住宅の建替事業の仮移転先住宅と位置付けられ、本来、事業対象者以外の入居者を募集することが予定されていない事業用住宅であった（弁論の全趣旨）。

(4) 被告に対する生活保護の開始

被告は、平成23年11月17日、その居住地を所轄するCセンターの所長に対して生活保護法に基づく保護の開始の申請をし、同年12月9日、同所長から、同年11月17日付けで保護を開始する旨の決定を受けた（争いが無い）。

(5) 本件家屋の使用許可期間の経過等

ア 被告は、上記(3)イの目的外使用許可につき、平成24年から平成28年まで、毎年、使用許可期間の延長を希望し、その都度、大阪市長又は同職務代理者から、翌年3月31日までを使用許可期間とする一時使用期間延長許可を受けた（甲11の1～5）。

イ 原告は、平成28年11月18日、東日本大震災の被災県からの支援要

請が限定的なものになってきたことを踏まえ、実施要綱を改正し、市営住宅を活用できる者を、東日本大震災により住宅が滅失するなどしたために当該住宅に引き続き居住することができない者等のうち、被災県からの応急仮設住宅の供与期間の延長に関する依頼において延長対象とされた市町村で被災したものに限ることとした（甲8）。これにより、被告は、上記の市営住宅を活用できる者に当たらないこととなった（弁論の全趣旨）。

ウ 被告は、平成29年3月31日の経過後、新たな目的外使用許可処分等を受けることなく、引き続き、本件家屋に居住している（争いが無い）。

#### (6) 本件指導指示

Cセンターの所長は、平成29年10月17日付け及び同年11月17日付けの2回にわたり、被告に対し、生活保護法27条1項に基づき、「平成28年8月から平成29年9月までの期間、14回にわたり、口頭により転居するよう指導・指示してきましたが、いまだに努力のあとが認められません。現在の住宅が東日本大震災による一時使用住宅であり、平成29年3月末日で退去指示が出ていたことから、早急に通院されているH病院近隣への物件を探し、報告するよう指示します。」との内容の指導指示（本件指導指示）を書面で行った（争いが無い）。

## 2 争点及び争点に関する当事者の主張

### (1) 被告が本件家屋について占有権原を有するか（甲事件の争点）

（被告の主張）

ア 憲法22条1項、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下「社会権規約」という。）2条1項、2項、11条、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下「自由権規約」という。）2条1項、17条1項、2項に加え、災害救助法及び東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援に関する施策の推進に関する法律からすれば、東日本大震災の被災者に対し住居

を提供する自治体等は、被災者の住居の権利を最大限尊重すべきである。そして、原告による本件家屋の提供は、被災者である被告への支援の必要性が継続する限り続くことを内容とする、使用貸借契約類似の建物利用に関する黙示的な合意による無名契約によるものといえる。したがって、原告が使用許可やその更新を打ち切ったとしても、上記無名契約により、被告は依然として本件家屋の占有権原を有している。

イ 原告は、被告に対し、本件家屋を提供することにより占有権原を付与し、被告の住居に関する権利を保障したのであるから、それを後退させる措置を執ることは、社会権規約 2 条 1 項、2 項、11 条の趣旨に反する。

(原告の主張)

ア 本件家屋は、地方自治法 238 条の 4 第 7 項の行政財産の目的外使用許可に基づき、原告が被告に対し、その用途又は目的を妨げない限度において期限を定めて一時的に使用の許可を行ったものであり、本件家屋の目的外使用許可において契約関係の成立はあり得ない。

イ 社会権規約は、締結国において政治的責任を負うことを宣明したもので、法的拘束力はなく、また、個人に対し具体的権利を付与したものでもない。

(2) 原告の明渡請求が権利濫用に当たるか (甲事件の争点)

(被告の主張)

原告の被告に対する本件家屋の明渡請求は、次のとおり、憲法 22 条 1 項、14 条 1 項、社会権規約 2 条、11 条、自由権規約 17 条 1 項、公営住宅法等に違反し、権利濫用に当たるものとして、許されない。

ア 被告は、公営住宅である本件家屋に長年居住し、生活の基盤を固めている上に、E 病等に罹患し、うつ病も発症しており、医師からも無理な体動や荷重を避けるように指導を受けているのであって、被告が本件家屋から移転するには大きな精神的・肉体的負担が伴い、また、転居先での被告の生活基盤の維持が担保されているとはいえない。他方、多数の空き部屋が

ある住宅困窮者支援目的の本件家屋を使用し続けることが公共財産の目的用途を阻害するものではない。

イ 原告は、被告の入居当初、本件家屋が事業用住宅であることの説明をせず、事業用住宅にするか否かの選択の自由も与えていなかったにもかかわらず、市営住宅のうち事業用住宅以外に居住する被災者については当該市営住宅に継続して居住することを認める一方、被告を含む事業用住宅に居住する被災者については転居を求める不平等な運用を行った。

(原告の主張)

原告の被告に対する本件家屋の明渡請求は、次のとおり、権利濫用に当たらない。

ア 被告がE病等に罹患しており、自らは荷造り等ができないとしても、サポートを受けることにより肉体的負担なく転居することは可能であり、精神的負担についても環境の変化が精神的に影響を与える可能性が指摘されているにすぎない。原告は、被告に他の市営住宅への継続居住の意向を確認し、被告の希望した住宅への入居手続を案内し、転居の負担を軽減する公的給付の利用を提案するなど、本件家屋の明渡し後の被告の住居の確保にも最大限配慮している。

イ 原告は、事業対象者以外は正式入居できない事業用住宅である本件家屋を東日本大震災の被災者のために提供し、災害救助法の適用期間において一時的な目的外使用許可による入居を認めたが、入居者に対し、期間満了までに返還する必要があることを説明しているし、期間満了後に市営住宅に継続して入居することが予定されていたものではないから、個別に市営住宅の種別を説明する必要はなかった。原告は、期間満了後も市営住宅での居住を希望する者につき居住を認める運用をすることとし、被告に限らず、事業用住宅の入居者には、他の市営住宅で居住できることとしているのであり、上記のような運用が平等原則に違反するものではない。

(3) 原告の損害（甲事件の争点）

（原告の主張）

原告は、実施要綱 17 条 3 項により準用される大阪市営住宅条例 46 条 4 項及び同条例施行規則 27 条により、明渡請求の日の翌日以降近傍同種の住宅の家賃の 2 倍に相当する額を請求し得るところ、被告に対し、遅くとも平成 29 年 3 月 31 日には、同日までに本件家屋を明け渡すよう請求しており、本件家屋の近傍同種の住宅の家賃の額は、別紙損害主張表の②欄に記載のとおりであるから、原告は、その 2 倍の額（同表の③欄に記載額）の損害金を請求する。

10 （被告の主張）

原告が被告に対し本件家屋を明け渡すよう請求したことは認め、その余の事実は否認又は知らず、主張は争う。

(4) 本件指導指示の違法性（乙事件の争点）

（被告の主張）

15 ア 前記(1)(2)（被告の主張）のとおり、原告の明渡請求は許されないから、これが許されることを前提とする本件指導指示も違法である。

イ 本件指導指示は、本件家屋の提供を終了させる施策の実現のために行ったものにほかならず、被告の最低生活の保障や自立の助長を目的としたものではない。また、生活保護法 27 条 1 項に基づく指導又は指示の内容が、客観的に実現不可能又は著しく実現困難である場合には、当該指導又は指示に従わなかったことを理由に保護の廃止等を行うことは違法であるところ、被告が本件家屋を転居することは精神的にも肉体的にも負担が大きく、客観的に著しく困難であり、転居しなければ生活保護を廃止するとすることは許されない。さらに、本件指導指示において、通院先医療機関近隣の物件を探すよう指導している点は、移転先を特定し、それ以外の物件への転居が認められないこととなる点で過剰なものである。これらのことから

すれば、本件指導指示は、それ自体違法であり、また、居住・移転の自由を保障する憲法22条1項に反している。

(原告の主張)

ア 前記(1)(2) (原告の主張) のとおり、原告の明渡請求は認められるべきであるから、これが許されないことを前提とする被告の主張は失当である。

イ 本件指導指示は、本件家屋の提供を終了させる施策の実現のために行ったものではなく、被告が住居を失った場合に直ちに新居を構えることは現実的に困難で、被告の最低限度の生活を保障することができなくなることを避けるために行ったものである。また、使用許可期間が満了する平成29年3月31日時点において、被告が転居することは十分に可能であった。本件指導指示の内容も、被告の病状等を考慮し、今後も通院するであろう病院の近隣に転居すれば通院による身体的負担を軽減でき、病状の安定にも寄与すると考えられるから、被告の生活の向上を含む保護の目的である自立に資するものであり、違法と評価し得るものではない。そして、原告は、被告が本件指導指示に従わなかったことを理由に保護の廃止はしておらず、被告の自由意思を尊重し、保護を継続している。

(5) 被告の損害 (乙事件の争点)

(被告の主張)

本件指導指示により、一時は生活保護の廃止処分が現実のものとなり、被告は、深刻な精神的苦痛を被ったのであり、これによる損害が200万円を下回ることはなく、また、弁護士費用として20万円の損害も発生した。

(原告の主張)

否認ないし争う。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 認定事実

前記前提事実、後掲の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認めら

れる。

(1) 使用許可期間満了（平成29年3月31日）までの状況

5           ア 原告の都市整備局（以下、単に「都市整備局」という。）は、平成28年7月、東日本大震災に伴って一時避難している者に対する市営住宅の目的外使用許可を原則として平成29年3月31日限り終了させることを前提に、被告を含む該当者に対し、同年4月1日以降も市営住宅での居住を希望する者については、一定の要件を満たす場合に有償で市営住宅への正式入居が可能である旨を知らせるとともに、その意向についての調査票の提出を依頼する文書を発出した（甲21の1、58、証人I）。なお、本件家屋のあるD住宅は、市営住宅の建替事業の仮移転先住宅と位置付けられ、本来、事業対象者以外の入居者を募集することが予定されていない事業用住居であるため（前提事実(3)イ）、正式入居を希望する場合には他の市営住宅に移転する必要がある、被告に送付された上記の文書及び調査票にもその旨が記載されていた（甲21の1・2）。

15           イ 被告は、上記アの文書を受け、「大阪市内で住宅を探している」、「市営住宅への正式入居を希望する」の各欄に○印を付した調査票を都市整備局に提出した（甲21の1・2、乙21、証人I）。

20           ウ 都市整備局は、平成28年11月中旬頃、引き続き原告の市営住宅に居住することを希望した被災者に対し、正式入居の手續に先立ち、住宅相談会を開催するとの案内文を配布し、同月中に4回にわたり相談会を開催したが、被告はこれらに参加しなかった（甲22、58、乙21、証人I）。

25           エ 都市整備局の担当者は、同年12月から平成29年3月にかけて、被告に対し、市営住宅への正式入居の意向が確認できなければ同年3月31日までに本件家屋を明け渡してもらうことになる旨の文書を郵送したり、Cセンターの担当者を通じるなどして市営住宅への正式入居の意向を確認しようとしたが、被告からは応答がなかった（甲30、31の1～3、

5 5、5 8、乙 5 3、5 4、証人 I)。

オ 被告は、同年 3 月 1 3 日に C センターを訪問した際、C センターの担当者から退去についての質問を受けて、F 区の市営住宅に移ろうかと思っ  
5 ているが、手続は何もしていないなどと答えたところ、同担当者から、万が一、本件家屋を退去となり、転居先が決まっていなければ、生活保護の継  
続は難しいと伝えられた (甲 5 4、5 5、乙 5 5)。

(2) 使用許可期間経過後の状況

ア C センターの担当者は、平成 2 9 年 4 月 3 日、本件家屋を訪問し (乙 2  
1、6 0、被告本人)、被告に対し、転居の必要性を説明するとともに、住  
10 居を失えば保護の継続に関わってくると説明した (乙 6 0)。

イ 被告は、同月 1 9 日、C センターを訪問し、担当者に対し、施設ではな  
く居宅での生活を希望するとして転居する意向を示しつつ、転居先は探し  
ていないし、体調不良で探しに行くことはできないなどと述べた (甲 3 4、  
5 5、5 6、7 3、乙 2 1、6 1、証人 J、被告本人)。

15 ウ 被告は、同年 8 月 2 8 日、弁護士 (被告訴訟代理人の一人) と共に、C  
センター及び都市整備局の担当者と協議し、病気のため転居に向けて作業  
ができる状態にないことなどを伝えたところ、C センターの担当者は、介  
護保険の申請を勧めるとともに、H 病院近辺で通院に支障のない居宅への  
20 転居費用の扶助を行うなどと述べ、都市整備局の担当者は、ゴミ等は都市  
整備局側で処分することを申し出た (甲 2 5、5 5、5 6、7 4、乙 2 1、  
証人 J、被告本人)。

エ C センターの担当者は、同年 9 月 1 3 日、被告の主治医が介護保険の申  
請のための診断書を書くことは可能であると述べていることを被告に伝え  
たが、被告は、同月 1 5 日、当該申請はしないとの意向を示した (甲 3 6、  
25 5 6、証人 J)。

オ C センターの担当者は、同年 1 1 月 1 日、被告に対し、本件家屋のある

G区に住民票があれば自立支援給付を使用できるなどとして、住民票を異動するよう促したが、被告はA県B市から住民票を異動しなかった（甲40、56、証人J）。

(3) 本件指導指示等

5           ア Cセンターの所長は、被告に対し、平成29年10月17日付け及び同年11月17日付けで前提事実(6)のとおり本件指導指示を行った上、同年12月20日付けで、被告から転居先の提示がないことを理由に生活保護法62条3項による保護の変更、停止又は廃止の処分を行う可能性があるとして、同条4項により弁明の機会を付与した（甲43、乙12、21）。

10           イ 被告は、平成30年1月30日、上記(2)ウの弁護士らと共に上記アの弁明の機会付与の手續に出席し、生活保護の停廃止処分を行うことを控えるよう申し入れるとともに、本件家屋から転居しないとの意向を表明した（甲55～57、74、乙21、証人J、被告本人）。

15           ウ Cセンターの担当者らは、同月31日、ケース診断会議を開き、今後も保護を継続するとの結論に達し、その旨を被告に通知した（甲46、55～57、乙21、証人J、被告本人）。

(4) 被告の心身の状況等

20           ア Cセンターの所長は、平成28年9月中旬、被告が受診している医療機関に診療状況を照会し、被告の病名はE病で、同年6月22日から指示どおり通院しており、病状は快方に向かっている、望ましい通院回数は月に1回程度である、約6か月後に稼働できる見込みである、病的骨折の可能性があるので過度の負荷は望ましくないといった回答を得た（甲29の1～4）。

25           イ Cセンターの所長は、平成30年1月中旬、被告が受診している医療機関に診療状況を照会し、被告の病名はE病等で、病状は快方に向かっているものの、稼働能力はなく、病状は安定しているが自覚症状には波があり、

倦怠感や節々の痛みが強いなどで寝込む日もあるようであるといった回答を得た（甲44の1・2、証人J）。

5 ウ H病院の医師作成の同年11月26日付け診療情報提供書には、被告のE病は、初期治療が病状進行の抑制に奏功しているものの、荷造りや手続などの転居準備には何らかの社会的サポートが必要になり、また、転居による環境の変化が精神的に影響を与え、治療の継続が難しくなる可能性がある

10 エ 被告は、令和2年10月及び令和3年5月の時点で、E病等の症状が継続しており、疼痛も持続的にみられ、治療による有害事象（倦怠感、関節痛、体調不良等）も認めるため、継続した治療やケアが必要と診断されている（乙18、19）。また、被告は、令和4年2月の時点で、E病等につき、入院予定で調整中とされていた（乙20）。

15 オ 被告は、令和元年7月頃まで、毎月1回程度、生活保護費や移送費（通院交通費）の支給を受けるため、Cセンターを訪問し、同年9月頃まで、毎月1回程度、片道1時間半以上をかけて、公共交通機関を乗り継ぎ、大阪市外にあるH病院に通院していた（甲34、53の1～13、63、81、84、91、92、94、95、96の1～10、乙1、21、24、30、33、41、44、46、48、50、55、61、66、被告本人、弁論の全趣旨）。

20 カ 被告は、令和4年7月1日、身体障害1級の身体障害者手帳の交付を受けた（乙74）。

## 2 甲事件について

### (1) 争点(1)（占有権原）について

25 ア 前記前提事実のとおり、原告は、平成23年5月2日、地方自治法238条の4第7項に基づき、被告に対し、本件家屋の目的外使用許可処分を行い、被告は、同月から本件家屋で居住してこれを占有するようになった

が（前提事実(3)イ）、平成29年3月31日をもって同処分に係る使用許可期間は経過しており、その後、新たな目的外使用許可処分等はされていない（同(5)ウ）。よって、被告が同処分による占有権原を有しているとはいえない。

5 イ 被告は、原告による本件家屋の提供については、被災者である被告への支援の必要性が継続する限り続くことを内容とする使用貸借契約類似の建物利用に関する黙示的な合意による無名契約が成立し、これによる占有権原が上記使用許可期間満了後も存続していると主張する。しかしながら、本件家屋の被告による使用については、上記アのとおり目的外使用許可処分がされており、その効果として被告に占有権原が生じたことは明らかであって、これと別に、原告と被告との間で何らかの契約が成立したというべき事情は認められない。なお、被告は、上記処分についても、公営住宅に準ずる扱いを求める通達（前提事実(2)アの通知をいうものと解される。）がある以上、公営住宅の使用関係と同様に取り扱われ、一定の場合には明渡請求が無効となることも主張するが、同通知自体、入居期限等については公営住宅と異なる取扱いをすることを前提としている上（前提事実(2)ア）、そもそも、行政機関の発出した通達や通知によって公営住宅法等の適用範囲が左右されるものではないから、上記主張は前提を欠く。

10

15

また、被告は、原告は被告に本件家屋の占有権原を付与し、被告の住居に関する権利を保障したのであるから、それを後退させる措置を執ることは、社会権規約2条1項、2項、11条の趣旨に反することも主張する。しかしながら、被告は、もともと、一定の使用許可期間内における本件家屋の目的外使用を許可されたにすぎないのであるから、当該使用許可期間が満了した後に本件家屋の明渡請求をすることが被告の住居に関する権利を後退させるものでないことは明らかであり、上記主張も前提を欠く。

20

25

よって、被告の上記各主張はいずれも採用することができない。

(2) 争点(2) (権利の濫用) について

ア 前記認定事実のとおり、被告は、E病等に罹患し（認定事実(4)ア、イ）、令和4年2月の時点で入院を調整し（同エ）、同年7月には身体障害1級の身体障害者手帳の交付を受けているところ（同カ）、医師からは、平成30年11月時点で、転居準備には何らかの社会的サポートが必要になり、また、転居による環境の変化が精神的に影響を与え、治療の継続が難しくなる可能性があるため心理的サポートを要する旨が指摘され（同ウ）、令和2年10月及び令和3年5月の時点でも、E病等の症状が継続し、治療による有害事象も認めるため、継続した治療やケアが必要であると診断されている（同エ）ものの、一定のサポート等があったとしても転居自体が不可能であるとか、転居により被告の心身の健康が著しく損なわれるおそれがあることをうかがわせる診断等は見当たらない。かえって、被告は、令和元年7月頃まで、移送費等の支給を受けるため、定期的にCセンターを訪問し、同年9月頃まで公共交通機関を利用して長時間の通院も定期的に行っていたのであり（同オ）、その後も、およそ転居や本件家屋以外の場所での生活が不可能な状態にあるというべき事情は認められない。

そして、都市整備局は、平成28年7月頃以降、被告に対し、平成29年3月31日をもって本件家屋を明け渡すよう求めつつ、同年4月1日以降も市営住宅での居住を希望する者については一定の要件を満たす場合に有償で市営住宅への正式入居が可能である旨を知らせてその意向を調査し（認定事実(1)ア、エ）、住宅相談会を開催するなど（同ウ）、被告を含む被災者に対し、大阪市内での居住先を提供しようとしており、さらに、被告に対しては、Cセンターとも連携しつつ、介護保険等の活用を促し、ゴミ等の処分を申し出るなど（同(2)ウ～オ）、転居に伴って生じ得る肉体的・精神的負担にも相応の配慮を行っていたものといえる。

他方、本件家屋のあるD住宅は、事業用住宅として、市営住宅建替事業

の仮移転先の受け皿用住宅として現在も活用されているものと認められ  
(弁論の全趣旨)、被告が本件家屋を使用し続けても公共財産の目的用途  
を阻害しないものということとはできない。

5 以上によれば、原告が被告に本件家屋の明渡しを請求することが、被告  
の居住移転の自由を侵害するとか、住居に対する恣意的な干渉に当たり、  
公営住宅法の趣旨に反するものであるなどということとはできない。

イ 被告は、原告が、市営住宅のうち事業用住宅以外に居住する被災者につ  
いては当該市営住宅に継続して居住することを認める一方で、被告を含む  
事業用住宅に居住する被災者については転居を求める運用を行っており、  
10 このような取扱いは平等原則に違反すると主張する。

しかしながら、上記のような取扱いの差異は、事業用住宅については、  
本来、事業対象者以外の者を入居させることが予定されていないことに起  
因するものであり、これに居住する被災者についても、別の市営住宅に引  
き続き居住する可能性は認められていたこと等に照らせば、上記のような  
15 取扱いが、合理性を欠き、平等原則に違反する差別的な取扱いであるとい  
うことはできない。そして、被告が本件家屋に係る目的外使用許可処分を  
受けた当時、原告において被災者を市営住宅に正式入居させることを予定  
していたとは認められないこと等からすれば、原告が被告に対して本件家  
屋が事業用住宅に当たることを説明するなどしなかったとしても、上記の  
20 結論を左右しない。

ウ なお、被告は、国内避難民の人権に関する国連特別報告者による報告で  
は、福島原子力災害の避難者は全て国内避難民に該当し、生命又は健康の  
危険がある場所への帰還を余儀なくさせるような公営住宅からの立退要  
求は権利侵害に当たるとされているとも主張する。しかしながら、そもそ  
25 も、原告による明渡請求は、本件家屋からの退去を求めるものにすぎず、  
生命又は健康の危険がある場所への転居を被告に強要するものではない

から、同報告の内容を前提としても上記の権利侵害になるものとはいえない。

また、被告は、高齢かつ余命宣告を受けた被告に対しては、明渡しの執行ができない以上、明渡請求自体も許されないと主張する。しかしながら、  
5 強制執行がいわゆる過酷執行に当たるものとして許されない場合があり得るとしても、そのような場合に直ちに実体法上請求権の行使自体が許されなくなるものでない。

エ 以上によれば、原告が被告に対して本件家屋の明渡しを請求することが権利濫用に当たるということはできない。

10 (3) 争点(3) (損害) について

ア 以上によれば、被告は、平成29年3月31日の経過後は無権原で本件家屋を占有しているというべきところ、証拠(甲14の1～16)及び弁論の全趣旨によれば、同日経過後の本件家屋に関する近傍同種の家賃相当額は、別紙損害主張表の②欄記載のとおりであると認められる。そうすると、原告は、被告が本件家屋を占有することにより、同年4月1日以降、  
15 上記家賃相当額(令和6年3月31日までの合計840万4800円及び同年4月1日から明渡し済みまで1か月10万8100円)の損害を被っているものというべきである。

イ 原告は、実施要綱17条3項により準用される大阪市営住宅条例46条  
20 4項及び大阪市営住宅条例施行規則27条により、明渡請求の日の翌日以降近傍同種の住宅の家賃の2倍に相当する額(別紙損害主張表の③欄記載の額)を請求し得るなどと主張する。しかしながら、実施要綱は、行政規則にすぎず、法規である条例の規定の妥当範囲を左右したり、国民に直接義務を課したりすることができるものでないことは明らかであるから、  
25 その定めを根拠に、明渡請求の日の翌日以降近傍同種の住宅の家賃の2倍に相当する額を当然に請求し得るものということはできない。そして、原告

は、ほかに上記額を請求し得る根拠を主張立証しないから、上記アの額を超える損害金を請求することはできないものといわざるを得ない。

(4) 小括

5 以上によれば、原告の請求は、本件建物の明渡し及び平成29年4月1日から明渡し済みまで別紙損害主張表の②欄記載の額の損害金の支払を求める限度で理由があり、その余は理由がない。

3 乙事件について

(1) 争点(4) (本件指導指示の違法性) について

10 ア 生活保護法27条は、保護の実施機関が被保護者に対して生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる旨を定める一方(1項)、その指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最小限度に止めなければならない旨を規定する(2項)。そして、同条1項に基づく指導又は指示を受けた被保護者は、これに従わなければならない(同法62条1項)、被保護者がこの義務に違反したときは、保護の実施機関は、保護の変更、停止又は廃止をすることができるのであり(同条3  
15 項)、このような効果に照らすと、保護の実施機関がした指導又は指示が、保護の目的達成に必要とは認められない場合や、必要と認められる場合であっても最小限度を超えるものであるときは、当該指導又は指示は違法となるものと解される。

20 イ これを本件についてみると、前記前提事実のとおり、本件指導指示は、本件家屋の使用許可期間が経過したことを踏まえ、被告の通院するH病院の近隣の物件を探して報告することを求めるものであり(前提事実(6))、これにより、被告は、転居先として大阪市外にあるH病院の近隣の物件を確保し、その旨をCセンターの所長に報告することを義務付けられるもの  
25 というべきである。

原告は、本件指導指示につき、被告が住居を失った場合に直ちに新居を

5 構えることは現実的に困難であることから、被告の最低限度の生活を保障  
することができなくなることを避けるために行ったものであると主張す  
る。しかしながら、仮に転居先が決まらないまま被告が本件家屋を退去す  
ることになったとしても、生活保護法上、保護の継続が直ちに困難となる  
10 というべき根拠は見当たらず、被告の最低限度の生活を保障する上で転居  
先の確保が必要であったということとはできないのであって、ほかに、資産  
能力の活用や自立の助長の観点から転居が必要というべき事情も認めら  
れない。また、本件指導指示は、転居先を大阪市外にあるH病院の近隣に  
限定するものであるところ、仮に、被告の心身の状況等に照らし、負担軽  
10 減の観点からH病院の近隣に居住することが望ましいといえるとしても、  
上記のとおり地域を限定することは、条件に合う転居先の確保を困難にす  
るものであり、通院が可能である限りはH病院の近隣に居住する必要まで  
はないこと等をも考慮すれば、上記目的に照らして過剰なものであるとい  
わざるを得ない。

15 そうすると、本件指導指示は、保護の目的達成に必要でないか、又は必  
要最小限度を超えるものと認められるから、違法であるというほかない。

ウ そして、被保護者が生活保護法27条1項に基づく指導又は指示に従わ  
ない場合には、上記アのとおり、保護の変更、停止又は廃止という重大な  
不利益処分を受け得るのであるから、保護の実施に当たるCセンターの所  
20 長は、本件指導指示を行うに当たり、本件指導指示が、保護の目的達成に  
必要であり、かつ、必要最小限度を超えないものであるか否かにつき十分  
に検討すべき職務上の注意義務を負っていたというべきである。しかるに、  
上記イで説示したところに照らせば、本件指導指示の内容は、それ自体と  
して、保護の目的達成に必要であり、かつ、必要最小限度にとどまるもの  
25 とはいえないことが明らかといえるから、これを行ったCセンターの所長  
が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くしたということとはできず、本件指

導指示は、国家賠償法 1 条 1 項の適用上も違法であるというべきである。

(2) 争点(5) (被告の損害) について

5 以上によれば、原告は、本件指導指示により被告に生じた損害を賠償すべき責任を負うところ、被告は、前記認定事実のとおり、本件指導指示に従わなかつた結果、生活保護法 6 2 条 3 項による保護の変更、停止又は廃止の処分を行う可能性があるとして弁明の機会を付与され (認定事実(3)ア)、その手続に対応せざるを得なくなったのであり (同イ)、実際に保護を受けられなくなるおそれのある不安定な立場に置かれることによって精神的苦痛を被つたものと認められる (なお、被告の陳述書 (乙 2 1) には本件指導指示により  
10 り体調不良を起こしたと記載されているが、これを認めるに足りる証拠はない。)。他方、上記手続後、速やかに保護の継続が決定され、その旨が被告に通知されており (認定事実(3)ウ)、これらの事情を総合的に考慮すると、上記精神的苦痛に対する慰謝料は 5 万円をもって相当と認める。

15 そして、乙事件の内容、審理の経過、上記の慰謝料額等からすると、本件指導指示と相当因果関係にある弁護士費用は 5 0 0 0 円をもって相当と認める。

(3) 小括

20 以上によれば、原告の請求は、損害賠償金 5 万 5 0 0 0 円及びこれに対する違法行為の日である平成 2 9 年 1 0 月 1 7 日から支払済みまで同年法律第 4 4 号による改正前の民法所定の年 5 分の割合による遅延損害金の支払を求める限度で理由があり、その余は理由がない。

4 結論

25 以上のとおり、原告の請求は主文第 1 項～第 3 項の限度で理由があり、被告の請求は主文第 4 項の限度で理由があるから、その限度でこれらを認容し、その余の各請求はいずれも理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する (なお、原告及び被告の請求に係る仮執行宣言については、いずれも相

当でないからこれを付さないこととする。)

大阪地方裁判所第16民事部

5

裁判長裁判官

山 本 拓

裁判官

鈴 木 千 恵 子

10

裁判官

山 下 栞 菜

(別紙の掲載省略)