

裁 決 書

審査請求人

新居浜市 [REDACTED]
[REDACTED]

代理人

京都市中京区御幸町通夷川上ル松本町 568

京歯協ビル 3 階 つくし法律事務所

弁護士 吉田 雄大

平成 19 年 11 月 1 日付けで提起された、同年 10 月 4 日付で新居浜市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が行った審査請求人に対する生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号。以下「法」という。）第 24 条第 1 項の規定に基づく保護の開始の決定処分に係る審査請求（以下「審査請求 1」という。）並びに同月 5 日付で処分庁が行った、審査請求人に対する生命保険解約返戻金の法第 63 条の返還に関する法第 27 条第 1 項の規定に基づく指導指示に係る審査請求（以下「審査請求 2」という。）及び自動車の運転に関する同項の規定に基づく指導指示に係る審査請求（以下「審査請求 3」という。）（以下これらの審査請求を「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決する。

主 文

- 1 処分庁の審査請求人に対する平成 19 年 10 月 4 日付け保護の開始の決定処分を取り消す。
- 2 審査請求 2 及び 3 をいずれも却下する。

事 実

本件審査請求に至る経緯は、次のとおりである。

1 審査請求 1 について

- (1) 審査請求人は、平成 19 年 8 月 27 日に、新居浜市役所福祉課保護係あてに生活保護申請書（以下「本件申請書」という。）を送付し、本件申請書は、同月 30 日に新居浜市役所に到達した。なお、審査請求人は、生活保護を受けようとして、同日以前にも何度か同課を訪れていた。
- (2) 審査請求人は、処分庁から平成 19 年 8 月 31 日に連絡を受け、同年 9 月 5 日に処分庁を訪れた。

- (3) 処分庁は、審査請求人の保護の申請の意思を確認したため、審査請求人に対して新居浜市生活保護法施行規則第3条第1項に規定する保護申請書（以下「規則に規定する申請書」という。）を交付し、審査請求人は、これに必要事項及び日付を平成19年9月5日と記載し、署名押印した。
- (4) 処分庁は、平成19年10月4日付けで、審査請求人に係る保護の開始の日を同年9月5日とする保護の開始の決定処分を行った（以下「本件処分」という。）。

2 審査請求2について

- (1) 処分庁は、審査請求人に係る保護の開始の決定のために必要な資産調査を実施したところ、審査請求人名義の生命保険（XXXXXXXXXX）（以下「本件保険」という。）があることを確認した。
- (2) 処分庁は、本件保険の掛金が最低生活費（医療扶助を除く。）の1割を超えていることを理由として、審査請求人に対し、本件保険の解約を指導し、審査請求人は、処分庁に対し、平成19年10月2日に本件保険の解約手続を行った旨を連絡した。
- (3) 処分庁は、平成19年10月5日付けで審査請求人に対し、本件保険に係る解約返戻金が法第63条の規定に基づき処分庁に対して返還すべき対象となるとしてこれを返還するよう文書で指導した（以下「本件指導1」という。）。

3 審査請求3について

- (1) 処分庁は、平成19年9月5日、審査請求人が自動車（登録番号「XXXXXXXXXX」、XXXXXXXXXX名義、平成13年度初年度登録、以下「本件車両」という。）を使用していることを確認した。
- (2) このため、処分庁は、平成19年9月5日、生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて（昭和38年4月1日付社保第34号厚生省社会局保護課長通知。以下「厚生省保護課長通知」という。）に照らし、保護世帯の自動車の保有及び使用が原則として認められないとして、審査請求人に対し、本件車両の使用を控えるよう口頭で指導した。
- (3) 処分庁は、平成19年10月5日付けで審査請求人に対し、本件車両の運転を行わないよう文書で指導した（以下「本件指導2」という。）。

4 本件審査請求について

審査請求人は、本件処分並びに本件指導1及び本件指導2を不服として、平成19年11月1日付けで愛媛県知事に本件審査請求を行った。

請 求 の 要 旨

1 審査請求1について

審査請求人は、次のとおり主張して、本件処分の取消しを求めていると認められる。

- (1) 処分庁は、審査請求人が規則に規定する申請書に記載した平成19年9月5日を保護の開始の日とする本件処分を行ったが、審査請求人が送付した本件申請書は、平成19年8月30日に新居浜市役所に到達しているのであるから、処分庁の審査請求人に対する保護の開始の日は同日となるはずである。
- (2) したがって、本件処分は保護の開始の日を誤っているため、本件処分の取消しを求める。

2 本件審査請求2について

審査請求人は、次のとおり主張して、本件指導1の取消しを求めていると認められる。

- (1) 処分庁は、本件保険が審査請求人の資産であるとして本件指導1を行ったが、本件保険の実質的権利者は審査請求人の母であるから、本件保険の解約返戻金は、法第4条第1項の資産には該当しない。
- (2) したがって、本件指導1は本件保険の実質的権利者を誤っているから、本件指導1の取消しを求める。

3 本件審査請求3について

審査請求人は、次のとおり主張して、本件指導2の取消しを求めていると認められる。

- (1) 処分庁は、審査請求人に対し、本件車両の運転を行わないよう指導したが、保護の実施機関が生活保護世帯の自動車の使用を禁止するよりどころとする厚生省保護課長通知自体が、生活保護法による上位規程である厚生省社会局長通知（保護の実施要領について（昭和38年4月1日付社発第246号厚生省社会局長通知をいう。以下同じ。）と整合性が保たれていないし、法第4条第1項の理念ないし解釈と乖離している。
- (2) 厚生省社会局長通知の記載からは、本件車両は処分価値の小さいものに該当することは明らかであり、審査請求人の本件車両の使用は認められるべきである。
- (3) また、厚生省保護課長通知が禁止するのは、遊興のための自動車の使用であり、審査請求人が本件車両の運転を必要とする理由は、

の一時帰宅時の送り迎えのためである。そし

て、本件車両を使用する方が公共交通機関を利用するよりも安価で所要時間も短いのであるから、審査請求人の本件車両の使用は認められるべきである。

- (4) 以上の理由により、審査請求人の本件車両の使用は認められるべきであるから、本件指導 2 は、取り消されるべきである。
- (5) さらに、処分庁の担当者は、本件車両のトリップメーターをチェックしてメモを取るなど審査請求人に多大な心理的圧力を加えており、このような処分庁の手法は、法第 27 条第 2 項に違反しているから、この点からも、本件指導 2 は、取り消されるべきである。

裁 決 の 理 由

1 本件処分について

- (1) 法の規定に基づく保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居親族の申請に基づいて開始するものとする（法第 7 条）とされ、その申請は、①申請者の氏名及び住所又は居所、②要保護者の氏名、性別、生年月日、住所又は居所、職業及び申請者との関係、③保護の開始又は変更を必要とする事由を記載した書面を提出して行わなければならない（生活保護法施行規則（昭和 25 年厚生省令第 21 号。以下「規則」という。）第 2 条第 1 項）とされている。ただし、保護の開始の申請は、法の規定やその趣旨から、必ず定められた方法により行わなければならないというような要式行為ではなく、非要式行為であると解されている。
- (2) これを本件についてみると、本件申請書には、規則第 2 条第 1 項に規定する事項が漏れなく記載され、保護の開始の申請が要式行為ではなく、非要式行為であると解されていることからすれば、これを無効な申請と認める理由はないところ、処分庁は、審査請求人が規則に規定する申請書に記載した平成 19 年 9 月 5 日を保護の開始の日とする本件処分を行っている。
- (3) この点につき、処分庁は、本件申請書には審査請求人の押印や署名がなく、その封筒にも差出人の記載がなく、本人の申請の意思が確認できなかったとか、処分庁の担当者が平成 19 年 8 月 31 日に審査請求人に連絡した際に、審査請求人から保護の開始の申請をしたいという明確な意思表示がなかったとか、同年 9 月 5 日に来所した際に、審査請求人から本件申請書やその日付について言及がなかったとか、審査請求人が規則に規定する申請書に自発的に日付を含めすべて記載したため、同日を保護の開始の日と

する本件処分を行ったと主張する。

- (4) しかし、本件申請書が規則第2条第1項に規定する事項が漏れなく記載されているものである以上、郵送された本件申請書に審査請求人の押印や署名がなく、その封筒に差出人の記載もなく本人の申請の意思が確認できないというのであれば、処分庁としては、審査請求人に同月31日に電話した時ないし同年9月5日に来所した時に、審査請求人から本件申請書が郵送された経緯等を十分に聴取することによって、容易に審査請求人の申請の表示行為が同年8月30日に到達したのかどうかの確認を行うことができたはずである。そして、処分庁が必要な確認を行っていれば、本件申請書が無効となる理由はないから、審査請求人が規則に規定する申請書に自発的に日付を含めすべて記載したとしても、同年9月5日に保護の開始の申請があったとすることはできないものである。
- (5) したがって、保護の開始時期は、急迫保護の場合を除き、原則として、申請のあった日以降において要保護状態にあると判定された日とすることとされているから、処分庁の審査請求人に対する平成19年10月4日付け保護の開始の決定処分は、保護の開始の日を誤っており、取消しをまぬがれない。
- (6) なお、処分庁は、本件申請書を有効なものとして判断しなかった理由として、委任状の添付がなかったと主張しているが、保護の申請は、法第7条の規定により、「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその同居の親族の申請に基づいて開始するもの」とされ、「代理による申請には親しまない行為」とあると解されている（「生活保護の解釈と運用」小山進次郎著）。したがって、本件申請書に委任状の添付がなかったとの処分庁の主張は、失当である。

2 本件指導1について

- (1) 行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第4条第1項は、「行政庁の処分（この法律に基づく処分を除く。）に不服がある者は、次条及び第六条の定めるところにより、審査請求又は異議申立てをすることができる。」と規定している。
- (2) 行政不服審査法上の不服申立てをすることができる者は、「現行法制のもとにおける行政上の不服申立制度は、原則として、国民の権利・利益の救済を図ることを主眼としたものであり、行政の適正な運営を確保することは行政上の不服申立に基づく国民の権利・利益の救済を通じて達成される間接的な効果にすぎないものと解すべく、したがって、行政庁の処分に対

し不服申立をすることができる者は、法律に特別の定めがない限り、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれがあり、その取消等によつてこれを回復すべき法律上の利益をもつ者に限られる」べきである（最高裁昭和 53 年 3 月 14 日第三小法廷判決参照）とされ、行政不服審査法による不服申立適格と行政事件訴訟法（昭和 37 年法律第 139 号）の原告適格は同一であると解されている。

- (3) そして、行政処分とは、公権力の主体たる国又は公共団体の行為のうち、その行為によって直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいうと解されている（最高裁昭和 39 年 10 月 29 日第一小法廷判決参照）。
- (4) これを本件についてみると、本件指導 1 は、法第 27 条第 1 項の規定に基づき処分庁が審査請求人に対して保護の目的を達成するために行われた指導であり、法第 62 条第 1 項の規定により審査請求人に受忍義務が生じるものである。
- (5) しかし、実際に審査請求人が返還すべき額は、処分庁が、法第 63 条の規定により、「その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額」を決定して確定するものである。したがって、同条の規定に基づく審査請求人の返還義務は、本件指導 1 によって発生するものではなく、当該決定処分によるものであり、本件指導 1 が審査請求人の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものでないことは明らかである。
- (6) 以上のとおり、本件指導 1 は、不服申立ての対象となる行政処分に該当せず、審査請求 1 は、不適法である。

3 本件指導 2 について

- (1) 本件指導 2 は、本件指導 1 と同様、法第 27 条第 1 項の規定に基づき処分庁が審査請求人に対して保護の目的を達成するために行われた指導であり、法第 62 条第 1 項の規定により審査請求人に受忍義務が生じるものである。そして、審査請求人がこれに従わず本件車両を運転した場合には、指導違反を理由として処分庁の同条第 3 項の規定による保護の変更、停止又は廃止の処分を受けることがある。
- (2) しかし、審査請求人が本件指導 2 に従わなかったとしても、法にはこれに対する罰則規定や直接的な不利益処分は設けられておらず、さらに、本件指導 2 後の法第 62 条第 3 項の規定による処分庁の保護の変更、停止又は廃止の処分に当たっては、同条第 4 項の規定により処分庁は被保護者に対

して弁明の機会を与えなければならないとされ、一連の行政行為が予定されている。これらのことからすれば、本件指導2は、審査請求人に対して一般努力義務を課したものとすぎず、いまだ審査請求人の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものとは解されない。

- (3) 以上のとおり、本件指導2は、不服申立ての対象となる行政処分に該当せず、審査請求2は、不適法である。
- 4 よって、審査請求人の請求について、主文のとおり裁決する。

平成19年12月25日

愛媛県知事 加 戸 守 行

- 1 この裁決に不服があるときは、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して30日以内に、厚生労働大臣に対し再審査請求をすることができます。
- 2 この裁決の取消しの訴えは、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6箇月以内に愛媛県を被告として（愛媛県知事が被告の代表者となります。）提起することができます。ただし、1の再審査請求をした場合は、当該再審査請求に対する裁決の送達を受けた日の翌日から起算して6箇月以内にこの裁決の取消しの訴えを提起することができます。

（謄本証明について）

上記裁決書の謄本は原本と相違ないことを証明する。

平成19年12月25日

愛媛県知事 加戸守行