

裁 決 書

審査請求人

住所 [REDACTED]

氏名 [REDACTED]

同代理人

住所 [REDACTED]

氏名 弁護士 [REDACTED]

上記審査請求人（以下「審査請求人」という。）から平成26年12月3日付けで提起のあった、[REDACTED]福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）第26条の規定に基づき、平成26年11月20日付けで行った保護停止決定処分（以下「本件保護停止処分」という。）および平成26年11月25日付けで行った保護廃止決定処分（以下「本件保護廃止処分」という。）（以下「本件各処分」と総称する。）に対する審査請求について、次のとおり裁決する。

主文

本件各処分を取り消す。

理由

第1 審査請求の趣旨および理由

1 審査請求の趣旨

本件各処分を取り消すとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人理由の要点は次のとおりである。

(1) 文書による指示について

法27条の指示は、保護支給開始後、実施機関が保護費の利用状況や就労状況等を継続的に把握した上で必要があると認めた場合に、まずは口頭により行い、口頭によっても目的が達成されなかったときに書面により行うという経過をたどるのが通常と考えられる。

しかるに、相手方は、請求人に対して、請求人が[REDACTED]に転入した日が10月24日で、文書指示が同年11月1日であることから明らかであるとおり、定期的な助言指導、口頭による指示を行うことなく、保護開始決定とほぼ同時に文書による指示を行った。

つまり、文書による本件指示は、一般的注意事項を示したものにすぎず、法第27条に基づく指示とはいえないから、本件各処分はその要件を欠き、違法である。

(2) 本件指示の内容の違法性について

本件指示は、自動車の所有のみならず借用や運転まで禁止しているが、それには正当な理由がないから、本件指示は無効である。

法4条にいう「資産の活用」には、その資産を保有したまま利用する場合と、それを他人に譲渡するなどしてその対価を最低限度の生活の維持に役立てる場合とがあるが、換価性のないものは処分してもその資産が失われるだけで最低生活の維持にとっては意味がな

いことから、後者の方法による資産の活用が可能であるためには当該「資産」に換価性があることが必要である。しかし、借用した自動車には換価性がなく、これを貸主に返還しても最低限度の生活の維持にとっては意味がないことから、借用自動車は法4条により活用を求められる資産には当たらない。

さらに、所有と借用は法的・質的にも全く異なるものであるから、福祉行政においても両者を区別して扱うべきであり、調査能力の欠如を理由に両者を一律に禁止することは許されない。

(3) 本件指導指示違反の事実がない

本件処分は、請求人に本件指示違反の事実がないにもかかわらずなされたもので、処分理由を欠く。

すなわち、請求人は、本件保護受給中に自動車を所有したことはなく、借用した事実もない。本件処分の契機となった平成26年10月27日についても、請求人は友人の自動車に乗り込んだだけで、実際に走行させていない。

そもそも法27条による指示は、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な範囲で可能なところ、違反に該当する場合は、長期的ないしは日常的な使用・借用に限定されるべきである。

したがって、本件指示に禁止する自動車利用には当たらないから、これをもって本件処分の理由とすることはできない。

なお、本件での自動車は、請求人の所有ではなく、請求人の友人の所有であることは相手方も認めている。

(4) 処分の違法性について

本件で請求人が自動車に乗り込んだ行為には、不審な人物に尾行されていたという正当な理由があり、そもそも処分を行うことはできない。

仮に指導指示違反を理由に被保護者に不利益処分を課す場合であったとしても、保護の停止・廃止処分は、被保護者の最低限度の生活の保障を奪う重大な処分であるから、違反行為に至る経緯や違反行為の内容等を総合的に考慮し、違反の程度が処分に相当するような重大なものであることが必要であって、それに至らない程度の違反行為については、何らかの処分が必要な場合でも保護の変更や停止などのより軽い処分を選択すべきである。

請求人の場合、本件指示違反の行為が繰り返されていた事実はない。そして、請求人世帯の要保護性は高い上、本件処分の前提となる本件指示の態様及びその内容等に前記のおりの問題があること、直接の違反行為自体の内容が単に自動車に乗り込んだだけの態様であること、しかもその理由について許容される余地もあることなどの事情も考え併せると、請求人の違反行為は直ちに停止・廃止処分を行うべき程悪質なものとまでいうことはできず、保護の実施機関としては、処分に至るまでになお自動車使用に関する適切な指導を試み、またはこの際何らかの処分が必要であるとしても、保護の変更や停止といったより軽い処分を行うなどして、原告の規範意識の涵養に努める必要があった。

これらの事情を総合して判断すると、相手方が請求人に対し、平成26年10月27日の行為を理由として、ただちに憲法25条によって保証された権利の保護停止・廃止処分を行ったことは、処分そのものが違法であることに加え、処分の内容も重きに失し、処分の相当性において比例原則に反し、保護実施機関に与えられた裁量の範囲を逸脱したものであるというべ

この際、審査請求人は、自動車は友人のものであり、駐車場で車を移動させるために乗っただけであると主張した。

処分庁は、本件文書指示を行っているため、後日に弁明の機会を設けることを伝えた。

- (10) 平成26年10月29日 処分庁は、審査請求人に対し、本件文書指示を履行していないことにつき弁明の機会を同年11月17日に設ける旨を通知した。
- (11) 平成26年11月7日 処分庁は、軽自動車検査協会滋賀県事務所に対して前記(9)の自動車について照会していたところ、同事務所から回答を得て次のことを把握した。
- ・車両等 平成12年式 スズキ 軽自動車
 - ・使用者 [REDACTED]
 - ・所有者 使用者に同じ
- (12) 平成26年11月17日 処分庁は弁明の機会を設け、審査請求人はこれに出席した。
- (13) 平成26年11月20日 処分庁は、審査請求人が本件文書指示を履行しないことを理由として本件保護停止処分を行った。
- (14) 平成26年11月25日 処分庁は、審査請求人に対して本件保護停止処分を解除する条件は次のとおりである旨を口頭で説明した。
- ①自動車を使用しない旨の誓約書を記載すること。
 - ②自動車を返還したことが確認できる書類を提出すること。
 - ③処分庁が貸主である前記(11)の所有者と面談を実施し、今後、貸さないことを誓約してもらうこと。
- これに対して審査請求人は、前記のうち②と③は履行できない旨を回答した。
- (15) 平成26年11月25日 処分庁は、審査請求人が前記(14)の保護停止を解除する条件を履行しないことを理由として本件保護廃止処分を行った。

2 判断

保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われ（法第4条第1項）、また、被保護者は、常に能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めるよう、その生活上の義務が課せられている（法第60条）。

これらを前提として、保護の実施機関は、被保護者に対し、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導または指示をすることができ（法第27条第1項。以下「27条指示」という。）、被保護者がこの27条指示に違反したときは、弁明の機会を与えたくて保護の変更、停止または廃止をすることができる（法第62条第3項および第4項）。

これらの運用は、27条指示は、保護の目的を達成するため、または保護の決定実施を行うため必要と認められる場合に行うものであるが、保護の実施機関は必要に応じて事前に調査等を行い状況の把握に努めるとともに、まずは口頭により被保護者に対して行うことを原則とし、これによって目的を達せられなかったとき、達せられないと認められるとき、およびその他の事由で口頭によりがたいときは、書面による27条指示を行うこととさ

れている（「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和38年4月1日厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。）第11—2）。

また、法第62条第3項による保護の実施機関の権限は、書面によって行った27条指示に被保護者が従わなかった場合でなければ行使してはならないとされている（生活保護法施行規則（昭和25年厚生省令第21号。以下「施行規則」という。）第19条）。

これらの運用についての定めは、法第62条第3項の規定による保護の停廃止等が被保護者の生活に関わる重大な不利益処分であることに鑑み、27条指示を履行しない場合においても、直ちに当該処分を選択するのではなく、再度の履行の機会を与えるとともに、保護の実施機関による27条指示および当該処分にかかる判断が慎重かつ合理的に行われることを担保してその恣意を抑制し、被保護者が従うべき27条指示の内容を明確にしてそれらを十分に認識し得ないまま当該処分を受けることを防止するために、書面をもって行われた27条指示を履行しない場合に初めて当該処分を行うことができるとするのが妥当であると定められたものと解される。

以上を踏まえ、本件各処分は、処分庁が審査請求人に対して自動車の使用等をしないよう27条指示を行ったにもかかわらず、審査請求人がこれを履行しなかったことにより行われた不利益処分であるから、本件各処分が有効に成立するためには、処分庁の27条指示が合理的であり、審査請求人がこれを履行しなかったことが認められなければならないことから、これらの点について検討する。

(1) 本件保護停止処分について

本件の経過をみると、本件保護停止処分的前提となる27条指示は、その内容およびそれが27条指示であるか否かについて争いがあるものの、本件文書指示および口頭による指示事項の再度の説明（認定事実(8)）の2回行われていることが確認される。

しかしながら、本件文書指示については、保護開始の直後に書面により行われており、まずは口頭により行うとする運用に即したのではないから、審査請求人はこれを違法と主張する（審査請求の理由(1)）。

この点について、処分庁の提出した関係資料をみると、まず、27条指示を行った理由については「移管前から友人に車を借り使用していたことから」との記録があり、さらに、口頭によらず書面により行った理由については、その提出した弁明書において「審査請求人の面談時の説明（認定事実(2)）は虚偽であったと判断し、口頭指示により自動車使用禁止の目的を達せられないと判断」とあり、その根拠については「前保護機関からの移管情報を確認すると審査請求人の自動車使用の許可はされていない」と主張する。

そこで、前保護台帳等をみると、確かに自動車の使用等を認めたとする記録はないが、一方で、これを否認し、その旨を明確に審査請求人に伝えていたとの記録もないから、前保護台帳の確認のみをもって虚偽と断定することはできない。

この点、処分庁が前保護機関にその認否の具体的事実を問い合わせることは極めて容易な行為であって、そのような調査を行わずに虚偽と断定することは、その根拠が十分であるとは言えないから、処分庁の当該主張を採用することはできない。

さらに、本件文書指示に至るまでの審査請求人の行為をみても、審査請求人は、前保護機関で保護を受給する際に友人の自動車を使用していたことは認めていたものの（認定事

実(2))、その後、処分庁の助言に従って当該自動車を友人に返したことを証する書類を提出したのであるから(認定事実(5))、本件文書指示を行った時点においては、審査請求人は自動車を使用等している事実は認められないばかりか、その使用等を認めないとする処分庁の方針に従う姿勢を示している。

したがって、本件文書指示は、その時点において、審査請求人が自動車を使用等している、もしくは処分庁の助言や27条指示に従わないといった具体的事実があったことに対して行われたものではない。

そのため、本件文書指示の内容は、それを行う理由または対象となる審査請求人の行為や事実および履行期日といった一般的に記載すべき事項は何ら記載されておらず、むしろ、審査請求人が自動車の使用等を行うかもしれないという将来の可能性に対して、保護の実施上の一般的な義務や遵守事項を書面で説明した範囲に留まっている。

以上を総合的に判断するところ、そもそも、処分庁がその判断した助言や指示等の内容を審査請求人に明確に伝えること自体は何ら不当なことではないのであって、むしろ、保護を実施するうえで必要なことを行ったにすぎない。

しかしながら、本件では、審査請求人が自動車を使用等している事実がなく、さらにはもはや口頭により難いとする事情も認められない中で直ちに書面による27条指示を行っているが、それが重大な不利益処分に直結する行為であることを踏まえ、その重大性ゆえに処分庁の慎重な判断を求めた運用の定めと照らし合わせれば、本件文書指示は合理性を欠くのであって、本件保護停止処分の前提となる27条指示と認めることはできない。

必然的に、その手続的要件として定められた書面による27条指示が行われたということもできない。

したがって、審査請求の理由(1)はこれを認め、その余の点を審理するまでもなく、本件保護停止処分は違法と判断する。

(2) 本件保護廃止処分について

「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日厚生省社会局保護課長通知)問第11-1は、被保護者が書面による27条指示に従わない場合の取り扱いの基準について次のとおり定めている。

- 1 当該27条指示の内容が比較的軽微な場合は、その実情に応じて適当と認められる限度で保護の変更を行うこと。
- 2 1によることが適当でない場合は保護を停止することとし、当該被保護者が27条指示に従ったとき、または事情の変更により27条指示を必要とした事由がなくなったときは、停止を解除すること。

なお、保護を停止した後においても引き続き27条指示に従わないている場合には、さらに書面による27条指示を行うこととし、これによってもなお従わない場合は、法第62条の規定により所定の手続を経たうえ、保護を廃止すること。

3 (略)

本件保護廃止処分は、処分庁が前記2の規定により本件保護停止処分を行った後、引き続き27条指示に従わないことにより、前期2のなお書きを適用して行った処分であることは明らかである。

しかしながら、本件保護廃止処分は、前記(1)のとおり、その前提となる本件保護停止処分が取り消されるだけでなく、施行規則第19条の規定による再度の書面による27条指示および法第62条第4項の規定による再度の弁明の機会を設けることなく行われている。

なお、弁明の機会を設けることについての通知書面（認定事実(10)）には、本件文書指示の内容を再度記載しているが、これを施行規則第19条の書面による27条指示ということとはできない。

したがって、本件保護廃止処分は法が定める手続的要件を欠くものであるから、その前提となる本件保護停止処分が消滅したことによる適法性を判断するまでもなく、その取消しを免れない。

以上のとおり、本件審査請求には理由があるので、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第40条第3項の規定に基づき、主文のとおり裁決する。

平成 27 年 3 月 4 日

審査庁 滋賀県知事 三日月 大造

