

# 裁 決 書

審査請求人

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

処分庁

逗子市福祉事務所長

審査請求に  
係る処分

平成25年9月20日付け生活保護停止  
決定処分

生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）による上記処分に対し、平成25年11月18日付けをもって審査請求人から提起のあった審査請求について、次のとおり裁決する。

## 主 文

本件審査請求に係る逗子市福祉事務所長が行った平成25年9月20日付け生活保護停止決定処分については、これを取り消す。

## 理 由

### 1 事 実

審査請求人 [REDACTED]（以下「請求人」という。）が審査庁に提出した審査請求書及び反論書並びに逗子市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）から提出された弁明書および関係書類に基づき、次の事実を認定する。

- (1) 平成23年12月12日付けで、処分庁は、請求人に対し、法による生活保護（以下「保護」という。）を開始したこと。
- (2) 平成24年7月30日、処分庁は、ケース診断会議を実施し、「（請求人に）連絡を取ることができず、受診もないことから、稼働能力の有無や療養の要否の状況が把握できていない。」ことについて検討し、「（請求人は、）口頭の指導・指示に対して従わず、今後も改善する見込みがない。」こと、及び「法第27条に指示書の送付が適当であると考える。」との結論に至ったこと。
- (3) 同年8月2日、処分庁は、同日付けで法第27条の規定に基づく文書による指導及び指示（以下「第1回指導指示書」という。）を行ったこと。当該指導指示書の内容は以下のとおりであったこと。

#### ア 指示事項

- (ア) 「求職活動を行い、毎月15日（閉庁日にあたる場合は、翌開庁日）までに、『前月分の収入申告書』及び『求職活動状況申告書』を福祉事務所に提出すること。」
- (イ) 「病気により求職活動が行うことができない場合は、受診をし、その結果を担当ケースワーカーに報告すること。」

#### イ 理由

「平成24年7月5日の話し合いの際、法第27条第3項を恣意的に解釈し、自己の主張のみを繰り返し、福祉事務所の指導・意見を聴く姿勢が見られず、今後の改善が見込めないため。」

#### ウ 履行期限

指示事項の（ア）については、「平成24年8月15日（水）午後5時まで。9月以降は、毎月15日（閉庁日にあたる場合は、翌開庁日）まで。『収入申告書』、『求職活動状況申告書』の提出により、履行とする。」

指示事項の（イ）については、「平成24年8月10日（金）午後5時までに福祉事務所に来所のうえ、『傷病届』を記載し、平成24年8月24日（金）までに受診すること。なお、受診の結果を担当ケースワーカーに報告することにより履行とするが、医師に定期通院が必要とされた場合は、引き続き受診すること。」

- (4) 平成25年8月5日、処分庁は、ケース診断会議を実施し、「現状では、求職活動を行っていないと思われ（収入申告書、求職活動状況申告書の提出なし）、かつ主は病気が就労阻害要因と主張するため、受診を指導するが従わず、稼働能力の有無や療養の要否の状況が把握できていない。」ことから、結論として、「法第27条による指示書の送付が適当である」こと、及び「主は、口頭の指導・指示に対して従わず、今後も改善する見込みがない。」との結論に至ったこと。
- (5) 同年8月9日、処分庁は、同日付けで法第27条第1項に基づく指導指示書（以下「第2回指導指示書」という。）を内容証明郵便にて、請求人に通知したこと。当該指導指示書の内容は以下のとおりであったこと。

#### ア 指導指示の理由

「平成24年12月5日に、あなたから『12月4日に[ ]病院に通院したところ、[ ]病院への紹介状を受けたため、[ ]病院に行く予定』という趣旨の報告を受けて以降、平成25年7月31日現在、受診等の報告がなされていないため。」

又、平成25年8月5日に地区担当員から話し合いを提案するも、あ

あなたが神奈川県知事に審査請求を行っていること及び保護費の口座払いについての説明がなかったことを理由に拒否したことから、口頭での指導は困難であると判断したため。」

イ 指示事項・内容

「稼働能力の判定及び必要な指導指示を行うため、次のとおり指示します。

(ア) 平成24年12月5日以降の医療機関への受診状況、又は、受診をしていない場合、受診していない理由を報告すること。

(イ) 求職活動が可能な場合、求職活動を行い、毎月15日（閉庁日にあたる場合は、翌開庁日）までに、前月分の『収入申告書』及び『求職活動状況申告書』を福祉事務所に提出し、自立に向けて努力すること。」

ウ 履行期限

「①、②いずれも、平成25年8月15日（木）午後5時まで（事前に来所日時を調整してください）。」

エ 注意事項

「① この指示に対して正当な理由がなく従わない場合は、法第62条第3項の規定により、保護の変更、停止又は廃止をすることがあります。

② この指示に対して不審な点や不服のある場合は、当福祉事務所で申し出てください。」

(6) 同年8月21日、処分庁は、請求人に、法第62条第4項に基づく弁明の機会を設けるため、「弁明のための出頭について（通知）」を普通郵便により送付したこと。

(7) 同年8月28日、請求人は、処分庁に対し、以下のとおり、法第27条指示書を履行しなかった理由について弁明を行ったこと。

ア 基準改定の審査請求を行っている時期に、送付された法第27条文書指示のため。

イ 法第27条指示書に関して、行政不服審査法の審査請求を県知事に行ったため。

ウ イに併せて、法第27条指示書の執行停止を県知事に対して行ったため。

エ 処分庁は、基本的人権の配慮に欠けているため（例示として以下3点を挙げる）。

(ア) 面談の際に、面談員が常にマスクで顔を隠して面談をしていた。

(イ) 第1回指導指示書の際、指示書を入れた封筒を家のドアの隙間に挟

んで、テープで固定していた。

(ウ) 自分に対してのみ、ジェネリック医薬品推奨のチラシを送付した。

オ 処分庁経由で行った法第27条指示書に対する審査請求書の中に、今回の指示事項である、「平成24年12月5日以降の医療機関への受診状況、又は、未受診の場合は、その理由の報告」が記載されており、図らずも結果的に、指示書の指示に従ったことになっているため。

(8) 同年9月17日、処分庁は、ケース診断会議を実施し、請求人が同年8月28日に行った弁明の内容について、以下のとおり判断したこと。

ア 「基準改定の審査請求を行っている時期に、送付された法第27条指示のため」については、基準改定に伴う平成25年8月1日付け保護変更決定処分に係る審査請求は、神奈川県知事が審査庁であり、審査期間中に法第27条指示書を行うことで、審査に影響を与える等、請求人に対する不利益はないため、正当な理由とは認められない。

イ 「法第27条指示書に関して、行政不服審査法の審査請求を県知事に行ったため」については、平成25年8月28日付け生援第463号「裁決書の謄本について(送付)」で、処分庁に送付された裁決書において、審査請求却下の裁決がなされており、正当な理由とは認められない。

ウ 「イに併せて、法第27条指示書の執行停止を県知事に対して行ったため」については、平成25年8月28日付け生援第464号「執行停止の申立てについて(送付)」で福祉事務所に送付された決定書において、執行停止申し立ての却下の決定がなされており、正当な理由とは認められない。

エ 「処分庁は、基本的人権の配慮に欠けているため」の例示としてあげた「面談の際に、面談員が常にマスクで顔を隠して面談をしていた。」

「第1回指導指示書の際、指示書を入れた封筒を家のドアの隙間に挟んで、テープで固定していた。」「自分に対してのみ、ジェネリック医薬品推奨のチラシを送付した。」については、それぞれ、面談員が薬局等で市販されている使い捨てマスクを着用することが、ただちに、請求人の基本的人権を損なうことになるとは考えられないこと、請求人が居住するアパートの郵便受けに、請求人の名前や号室の記載がなく、誤って他者のポストに投函することを防ぐために取った措置(請求人宅のドアと壁の隙間に封筒に挟み込み、テープで固定)であり、平成24年11月22日の面談において、ポストの位置を確認し、今後はそこに投函することでお互い了解している事項であること、どのような理由で請求人宅のみにジェネリック医薬品推奨のチラシを送付したと請求人が考えた

のかは不明だが、推奨チラシは、厚生労働省からの後発医薬品のさらなる使用促進の方針のもと、請求人のみではなく、被保護世帯全世帯に送布しているものであること、そして、処分庁が基本的人権の配慮を有していないことと法第27条指示書による指示とは別の事柄であり、処分庁が基本的人権の配慮を有していないことが法第27条指示書による指示を従わないでいい理由とはなりえないことから、正当な理由とは認められない。

オ 「処分庁経由で行った法第27条指示書に対する審査請求書の中に、今回の指示事項である、『平成24年12月5日以降の医療機関への受診状況、又は、未受診の場合は、その理由の報告』が記載されており、図らずも結果的に、指示書の指示に従ったことになっているため」については、来所して報告するように指導していることから、審査請求書内に、医療機関未受診の記載があるからといって、報告したとは認められない。かつ記載してある理由が、基本的人権への配慮が欠如した福祉事務所に、診療内容が伝わることを恐れて受診しないというものであるが、そもそも、医療機関への受診は請求人が希望したことであり、理由はどうかであれ、受診が不要であるのであれば、ただちに求職活動を行う必要がある。よって自己の判断で受診をせず、「自分は医師ではないから、就労できる状態かどうか分からない」（弁明時の請求人の主張）という理由で、求職活動を行わないというのは、正当な理由とは認められない。

(9) 同年9月20日、処分庁は、請求人に対し、同年10月1日付けで保護の停止決定処分（以下「本件処分」という。）を行ったこと。なお、保護停止決定通知書には、当該処分の理由として、「生活保護法第62条第3項により、保護を停止します。」と記載されていること。

## 2 請求人の主張

本件審査請求の趣旨は、以下の理由により、本件処分の取消しを求めるものである。

- (1) 法第62条第3項に違反する処分であり、日本国憲法（以下「憲法」という。）第25条に規定する理念を脅かす処分である。
- (2) 法第62条第4項の規定により与えられた弁明の機会において、平成25年8月9日、処分庁がした指導指示書に従ったにもかかわらず、処分庁により保護の停止が決定され、憲法第25条に規定された生存権が脅かされた。
- (3) 法第27条第2項に反し、請求人の自由を尊重せず、法第27条第3項に反し、請求人の意を確認することもなく、処分庁が一方向的に決めた履行

期限内に指示に従えなかったからと、「法第62条第3項の規定に基づき、平成25年9月20日付けで保護停止決定処分を行った」という処分庁の意見は、法第56条に定められた不利益変更禁止原則に反する。のみならず、憲法第11条及び同第97条に「侵すことのできない永久の権利」であると定められた国民の基本的な権利の核、憲法第25条に規定された生存権を脅かすものである。

### 3 処分庁の主張

本件審査請求の趣旨は、処分庁が行った指導指示書に対し、平成25年8月28日に行った法第62条第4項に基づく弁明の機会における請求人の主張をもって、指示事項を履行していることから、処分庁が行った本件処分は、法第62条第3項及び憲法第25条に違反し、不当であるというものであるが、本件処分は、以下のとおり、請求人が平成25年8月9日付け法第27条指示書の履行期限までに指示事項を履行せず、法第62条第4項に規定する弁明の機会において行った請求人の弁明は、指示事項の不履行の理由について正当な理由とは認められないことから、法第62条第3項の規定に基づいて行ったものであり、適法なものであるから、「本件審査請求を棄却する。」との裁決を求める。

(1) 請求人は、指導指示書における指示事項を履行していない。

ア 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る。」(法第4条)ものではあるが、請求人は保護開始後、就労活動を行っておらず、かつ保護申請時に~~科~~科受診の希望があったが通院も行っていなかった。

イ これにより、平成24年8月2日付けで法第27条第1項に基づき指導指示書(第1回指導指示書)を請求人宅に持参し「求職活動を行い、毎月15日までに収入申告書と求職活動報告書を提出すること。病気により求職活動ができない場合は、通院をし、その結果をケースワーカーに報告すること」を指示したところである。

ウ この第1回指導指示書に対し、請求人は平成24年8月6日、同月29日に、請求人が相談している者(以下「相談者」という。)2名とともに来所し、請求人から~~科~~科通院の希望があったため、今後通院することを約束した。

エ 請求人の希望により、同年9月及び10月に3回、~~内~~内の~~クリニック~~クリニックに通院するも、同年10月23日、医師に暴言及び椅子を投げつけるなどの行為があり、警備会社と警察に通報され、

以後の受診を拒否される。その後、平成24年12月に[redacted]病院に通院したところ、[redacted]病院を紹介されたが、以後、[redacted]病院へは通院をしていない。平成24年11月22日に請求人と相談者が来所し、行った話し合いにおいて、請求人は、請求人に連絡する際は、相談者を介して行うことを要求し、お互い同意をした。このため、通院状況の確認を行うため、相談者を介して、同年12月以降、複数回面談を要求するが、「基本的人権を尊重しない福祉事務所と話し合いをしても、意味がない。」といった趣旨の理由により、いずれも請求人は拒否している。

オ そのため、第2回指導指示書を請求人に通知したが、履行期限までに指示事項が履行されなかったため、平成25年8月21日付けで弁明のための出頭要請を行った。

カ 平成25年8月28日に行われた弁明の機会においての、指示事項を履行しなかった請求人の主張は、概ね以下のとおりであった。

(ア) 基準改定の審査請求を行っている時期に、送付された法第27条の指示書のため。

(イ) 法第27条指示書に関して、行政不服審査法の審査請求を県知事に行ったため。

(ウ) (イ) に併せて、法第27条指示書の執行停止を県知事に対して行ったため。

(エ) 処分庁は、基本的人権の配慮に欠けているため。

(オ) 処分庁経由で行った法第27条指示書に対する審査請求書の中に、今回の指示事項である、「平成24年12月5日以降の医療機関への受診状況、又は、未受診の場合は、その理由の報告」が記載されており、図らずも結果的に、指示書の指示に従ったことになっているため。

キ これら5点の理由について、処分庁として、指示を履行しなかった正当な理由として認められるかどうか次のとおり判断をした。

(ア) については、基準改定に伴う平成25年8月1日付け保護変更決定処分に係る審査請求は、神奈川県知事が審査庁であり、審査期間中に法第27条指示書を行うことで、審査に影響を与える等、請求人に対する不利益はないため、正当な理由とは認められない。

(イ) については、平成25年8月28日付け生援第463号「裁決書の謄本について(送付)」で、処分庁に送付された裁決書において、審査請求却下の裁決がなされており、正当な理由とは認められない。

(ウ) については、平成25年8月28日付け生援第464号「執行停止の申し立てについて(送付)」で処分庁に送付された決定書におい

て、執行停止の申し立ての却下の決定がなされており、正当な理由とは認められない。

(エ)については、弁明の機会で請求人からあった例示は次の3点であった。

- a 面談の際に、面談員が常にマスクで顔を隠して面談をしていた。
- b 第1回指導指示書の際、指示書を入れた封筒を家のドアの隙間に挟んで、テープで固定していた。
- c 自分に対してのみ、ジェネリック医薬品推奨のチラシを送付した。

aについては、面談員が薬局等で市販されている使い捨てマスクを着用することが、ただちに、請求人の基本的人権を損なうことになるとは考えられない。

bについては、請求人が居住するアパートの郵便受けに、請求人の名前や号室の記載がなく、誤って他者のポストに投函することを防ぐために取った措置である（請求人宅のドアと壁の隙間に封筒に挟み込み、テープで固定）。また、平成24年11月22日の面談において、ポストの位置を確認し、今後はそこに投函することでお互い了解している事項である。

cについては、どのような理由で請求人宅のみにジェネリック医薬品推奨のチラシを送付したと請求人が考えたのかは不明だが、推奨チラシは、厚生労働省からの後発医薬品のさらなる使用促進の方針のもと、請求人のみではなく、被保護世帯全世帯に送布しているものである。

以上のことから(エ)については、正当な理由とは認められない。また、処分庁が基本的人権の配慮を有していないことと法第27条指示書による指示とは別の事柄であり、処分庁が基本的人権の配慮を有していないことが法第27条指示書による指示を従わないでいい理由とはなりえない。

(オ)については、「事前に来所日時を調整してください」と来所して報告するように指導していることから、審査請求書内に、医療機関未受診の記載があるからといって、報告したとは認められない。かつ記載してある理由が、基本的人権への配慮が欠如した処分庁に、診療内容が伝わることを恐れて受診しないというものであるが、そもそも、医療機関への受診は請求人が希望したことであり、理由はどうであれ、受診が不要であるのであれば、法第4条により、ただちに求職活動を行う必要がある。よって自己の判断で受診をせず、「自分は医師ではないから、就労できる状態かどうか分からない」（弁明の機会での請求人の主張）

という理由で、求職活動を行わないというのは、正当な理由とは認められない。

ク また、そもそも、平成25年8月9日付け法第27条指示書の記載のとおり、指示事項の履行期限は、平成25年8月15日午後5時までとしている。請求人は、審査請求の理由欄において、「弁明の機会において、平成25年8月9日、逗子市福祉事務所長がした25逗福発第2210001号の指示書に従った」としており、指示事項を履行期限までに履行していなかったことを自ら認めている。そして、弁明の機会の趣旨は、履行期限までに履行できなかったことに対する理由等を述べる場であり、弁明の機会は指示事項の履行期限ではないことから、請求人が主張する「指示書に従った」とは認められないものである。

(2) 処分庁は、法第62条第3項による処分について、必要な手続きを行っている。

#### 4 判断

本件審査請求については、以上の事実及び請求人、処分庁の主張を踏まえ、次のとおり判断する。

(1) 法は、「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る。」(法第4条第1項)と規定し、ここにいう「能力」とは稼働能力をさすものであり、活用しうる稼働能力を有する場合は、それを活用することが保護を適用するための要件である。なお、「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日付け社発第246号厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。)第4の1は、「稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、により判断すること。」とし、その「判断に当たっては、必要に応じてケース診断会議や稼働能力判定会議等を開催するなど、組織的な検討を行うこと。」と定めている。

(2) また、法は、「保護の実施機関は、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。」(法第27条第1項)と定め、「保護の実施機関が、(中略)第27条の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない。」(法第62条第1項抜粋)と被保護者の義務について規定している。さらに、「保護の実施機関は、被保護者が前2項の

規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。」（同条第3項）としている。ただし、この場合において、保護の実施機関は、「当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない。この場合においては、あらかじめ、当該処分をしようとする理由、弁明をすべき日時及び場所を通知しなければならない。」（同条第4項）と、被保護者が義務に違反した場合における、保護の停廃止を行う際の手続きについて規定している。

- (3) 保護受給中の者について、「現に就労の機会を得ていながら、本人の稼働能力、同種の就労者の収入状況等からみて、十分な収入を得ているものとは認めがたいとき。」（局長通知第11の2の(1)のウ）は、「必要に応じて法第27条による指導指示を行うこと。」（局長通知第11の2の(1)）となるが、当該指導指示を行うに当たっては、「本人又は親族、知己による求職活動をうながし、これに適切な助言、指導又はあっせんを行うこととするが、これによることが適当でない場合は、公共職業安定所への連絡、紹介等について必要な指導指示を行うものとする。」（同通知第11の2の(2)）、及び「必要に応じて、事前に調査、検診命令等を行い状況の把握に努めるとともに本人の能力、健康状態、世帯の事情、地域の慣行等について配慮し、指導指示が形式化することのないよう十分留意すること。」（同通知第11の2の(3)）を定めているところである。
- (4) そして、局長通知第11の2の(4)は、「法第27条による指導指示は、口頭により直接当該被保護者（中略）に対して行うことを原則とするが、これによって目的を達せられなかったとき、または目的を達せられないと認められるとき、及びその他の事由で口頭によりがたいときは、文書による指導指示を行うこととする。当該被保護者が文書による指導指示に従わなかったときは、必要に応じて法第62条により所定の手続を経たうえで当該世帯又は当該被保護者に対する保護の変更、停止又は廃止を行うこと。」と定めている。
- (5) ところで、法第62条第3項に基づいて保護の停止を行う場合には、「書面をもつて、これを被保護者に通知」（法第26条）することとなっており、この場合において、「生活保護行政を適正に運営するための手引について」（平成18年3月30日付け社援保発第0330001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下「運営の手引」という。）Ⅱの2の(3)は、「処分は、理由をわかり易く明記したうえで書面により通知する」ことを求めており、また、「生活保護問答集について」（平成21年3月31日付け厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡。以下「問答集」という。）問10-14も「決定通知書に決定理由を付記しなければ

ならないこととされている（法第24条第2項、法第25条第2項及び法第26条）」としている。このことは、「本法の目的が国民の最低限度の生活の保障にあるところから、保護の決定が、どのような理由によって行われたものであるかを、申請者等に十分周知させることが望ましいとの趣旨によるもの」であり、「したがって、決定通知書に付記すべき理由は、そのような趣旨を満足させるものでなければならない。」こととされ、「個別のケースに応じて、決定の理由を周知させるに必要なかつ十分な内容であり、申請者等が容易に理解できるような表現を用いること」が求められているところである。

なお、行政庁が本件処分のように不利益処分をする場合、行政手続法（平成5年法律第88号）第14条第1項は、「行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。」とし、同条第3項は、「不利益処分を書面でするときは、前2項の理由は、書面により示さなければならない。」と規定しているところでもある。

- (6) これを本件処分についてみると、処分庁は、事実の(3)及び(5)にあるとおり、第1回及び第2回指導指示書を請求人宛てに発し、求職活動を行い、「収入申告書」及び「求職活動状況申告書」を処分庁に提出すること、及び病気により求職活動が行うことができない場合は、受診をし、その結果を担当ケースワーカーに報告することを求めたにもかかわらず、請求人がそれらを履行しなかったことから、法第62条第4項の規定により弁明の機会を設けたうえで、請求人の弁明には、指導指示事項を履行しなかった合理的な理由はないとして、法第62条第3項に基づき本件処分を行ったものと認められる。
- (7) 処分庁は、請求人が処分庁の口頭による指導に従わないことから、請求人に対して、法第27条に基づき文書により指導指示を行っており、法第4条に規定されている「利用し得る資産、能力その他あらゆるもの」を、生活の維持のために活用することを求めたものと認められ、指示内容において違法又は不当な点はない。また、法第62条第4項に基づき請求人に弁明の機会を与えたうえで、請求人の弁明内容に正当な理由はないと判断し、本件処分を行ったことに、違法又は不当な点はない。
- (8) しかしながら、本件処分にかかる決定通知書には、本件処分の決定理由について、「生活保護法第62条第3項により保護を停止する」と停止処分の根拠条項が記載されているにすぎず、不利益処分である本件処分がどのような理由によって行われたものであるのかを、運営の手引Ⅱの2の(3)あるいは問答集問10-14が求める程度に、請求人が十分周知でき得る内容にはなっていないことから「保護の決定がどのような理由によ

って行われたものであるかを、申請者等に十分周知させることが望ましいとの趣旨」を満足させるものとはなっておらず、不適當なものと言わざるを得ない。

(9) 以上のとおり、処分庁が請求人に対して行った本件処分については、決定通知書に記載すべき理由に不備があることから、不適當なものであり当該文書により行われた本件処分は不当であると言わざるを得ず、本件処分は取り消すべきものといえる。

よって、本件処分を取り消すべきとする請求人の主張には理由があるから、行政不服審査法（昭和37年9月15日法律第160号）第40条第3項の規定により、主文のとおり裁決する。

平成26年4月30日

神奈川県知事 黒岩 祐治

