

裁 決

審査請求人

処 分 庁

審査請求人が、平成26年1月31日付けで提起した審査請求及び同年2月2日付けで提起した審査請求（以下「本件各審査請求」という。）につき、行政不服審査法（昭和37年法律第160号。以下「行審法」という。）第36条の規定により併合した上で、次のとおり裁決する。

主 文

船橋市福祉事務所長が、審査請求人に対して行い、平成25年12月19日付け [redacted] で通知した保護廃止決定及び平成26年1月1日 [redacted] で通知した保護申請却下決定をいずれも取り消す。

理 由

第1 審査請求の趣旨及び理由

1 審査請求の趣旨

本件各審査請求の趣旨は、[redacted]（以下「処分庁」という。）が、審査請求人（以下「請求人」という。）に対して行い、平成25年12月19日付け [redacted]（以下「本件通知書1」という。）で通知した生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）第62条第3項の規定による保護廃止決定（以下「本件処分1」という。）及び平成26年1月21日付け [redacted]（以下「本件通知書2」という。）で通知した法第24条第1項の規定による保護申請却下決定（以下「本件処分2」といい、本件処分1と併せて「本件各処分」という。）の取消しを求めるものである。

2 審査請求の理由

本件各審査請求の理由は、おおむね次のとおりであり、これらの点から本件各処分の違法又は不当を主張するものと解される。

寝ていたという理由で請求人が家にいないと判断された。

請求人は、人の家など行っても遊びに行っても泊まった覚えはないにもかかわらず、生活態度が悪いとみなされた。

請求人の友人が病人のため、こまめに訪問をしたことは事実である。

第2 認定事実及び判断

1 認定事実

- (1) 処分庁は、平成18年11月29日、請求人に対する法に基づく保護を開始したこと。
- (2) 平成23年11月以降、処分庁職員が請求人宅への訪問調査を実施した状況は、おおむね次のとおりであったこと。

平成23年

- 11月16日 請求人宅を訪問するも不在のため不在連絡票を投函。
- 12月13日 請求人宅を訪問するも不在のため不在連絡票を投函。
後日、電話連絡あり。

平成24年

- 1月10日 請求人宅を訪問するも不在のため不在連絡票を投函。
後日、連絡がなかったため、請求人が来庁した際に必ず連絡をするように指導済み。
- 2月1日 請求人が支給日のため来庁。連絡しなかった理由を聞くと、家に帰ってはいるが郵便物等の確認をしていないと話す。処分庁も、居宅で生活しているかどうかの状況を把握したいため、訪問し、不在の場合は連絡するように伝える。
- 2月21日 請求人宅を訪問するも不在のため不在連絡票を投函。
- 3月23日 請求人宅を訪問するも不在のため不在連絡票を投函。
- 4月10日 請求人宅を訪問するも不在のため不在連絡票を投函。
- 5月1日 請求人が支給日のため来庁。4月10日の訪問以降連絡がないため、理由を聞くと、連絡票は見たが電話代の支払いが遅れて使えないため連絡できなかったという。
- 5月30日 請求人宅を訪問するも不在のため不在連絡票を投函。
翌日に連絡するよう記したが、連絡はなかった。
- 6月1日 請求人が支給日のため来庁。不在連絡票は見たというため、いつ訪問したと書いてあったか尋ねると、覚えていないとのこと。見たら必ず連絡を入れるように指導。
- 6月21日 請求人宅を訪問するも不在のため不在連絡票を投函。
翌日に連絡するよう記したが、連絡はなかった。
- 6月29日 請求人が支給日のため来庁。不在連絡票について尋ねると、「見たには見た。」というため、見たら必ず連絡を入れるよう再度請求人に話す。
- 8月1日 請求人が支給日のため来庁。6日午前中に訪問するため

在宅しているよう請求人に伝え、請求人もこれを了解。

8月6日 請求人宅を午前中に訪問。数回訪問したものの、請求人は不在であったため、不在連絡票を投函。13日9時半頃に連絡をするよう、また、このまま自宅で会えないと生活保護の継続に影響が出ることもある旨不在連絡票に記すも、連絡来ず。

8月31日 請求人が保護費受取りのため来庁したため、6日の訪問について請求人に確認。6日当日は、風邪を引き寝込んでいたため玄関に出られず、歩けなかったため電話連絡も入れられなかったという。当日が無理でも後日に連絡をするべきであったと話し、9月3日12時前後に訪問する約束をする。

9月3日 請求人宅を訪問するも不在のため不在連絡票を投函。翌日に連絡するよう記したが、連絡はなかった。

10月1日 請求人が来庁したため、請求人と面接。既に2度訪問約束を破っており、次回も同様であれば文書指示の上、廃止になることもあると説明。5日13時半に訪問約束する。

10月5日 請求人宅を訪問したところ、請求人は自宅アパートの横手で待機しており、請求人玄関にて請求人と面接する。請求人宅内は玄関の手前まで物がかなり積み上がっていて床が見えない状況であり、臭いも充満している。

11月20日 請求人を訪問するも不在のため、22日午前中に連絡するよう記した不在連絡票を投函。請求人からの連絡なし。

12月6日 請求人を訪問するも不在のため、11日に連絡するよう記した不在連絡票を投函。請求人からの連絡なし。

平成25年

1月18日 請求人を訪問するも不在のため、22日に連絡するよう記した不在連絡票を投函。請求人からの連絡なし。

2月5日 請求人を訪問するも不在のため、翌日に連絡するよう記した不在連絡票を投函。請求人からの連絡なし。

3月1日 請求人が保護費を受け取るため来庁、訪問時に不在で連絡がない状態が続いているため、8日に訪問する約束をする。

3月8日 請求人宅を訪問すると、請求人は自宅ドア付近で待機しており、請求人宅玄関にて請求人と面接する。台所の流しの

中にはかなり前のものと思われる汚れた食器類が山積みになっている。台所のスペースに一人が立てる程度のスペースができていたものの、室内の状況はほとんど変わらない。

4月2日 前日の支給日に来庁しなかったため、請求人宅を訪問するも不在のため、本日16時頃に連絡するよう書いた不在連絡票を投函。担当職員の外出中に請求人が来庁し、保護費を受給。前日は体調を崩し来られなかったとのこと。対応した職員より、支給日に来られない場合は、当日中に連絡を入れるように伝える。

5月23日 請求人宅を訪問するも不在のため、翌日連絡するよう書いた不在連絡票を投函。請求人からの連絡はなし。

5月31日 支給日のため請求人が来庁し、不在連絡票に対し連絡がなかった理由を尋ねると、頭痛がしており電話ができなかったという。体調等により指定日に連絡ができない場合は、なるべく指定日に近い別日に連絡を入れるように指示。

6月25日 請求人宅を訪問するも不在のため、翌日連絡するよう書いた不在連絡票を投函。請求人からの連絡はなし。

7月1日 支給日のため請求人が来庁。不在連絡票に対し連絡がなかった理由を尋ねると、6月中旬から下痢が10日間ほど続いたため、担当職員へ連絡できなかったとのこと。

7月30日 請求人宅を訪問するも不在のため、翌日連絡するよう書いた不在連絡票を投函。請求人からの連絡はなし。

8月14日 請求人宅を訪問するも不在のため、翌日連絡がほしいと書いた不在連絡票を投函。請求人からの連絡はなし。

8月30日 支給日のため請求人が来庁し、不在連絡票に対し連絡がなかった理由を尋ねると、お腹が下っていて連絡できなかったとのこと。請求人に対し、不在連絡票に対し必ず連絡を入れること、同様の事について以前にも指導済みであることを伝え、再度注意する。

9月10日 請求人宅を訪問するも不在のため、翌日来庁するよう、また、できない場合は同日中に連絡するよう書いた不在連絡票を投函。請求人からの連絡なし。

10月18日 請求人宅を訪問するも不在のため、21日に連絡がほしいことと、連絡がないと保護が停止したり、住宅扶助の支給ができなくなる可能性もある旨書いた不在

連絡票を投函。請求人からの連絡なし。

- 11月1日 支給日のため請求人が来庁し、不在連絡票に対し連絡がなかった理由を尋ねると、特に理由はないが読んでいなかったとのこと。不在連絡票が入っていたら見なければいけないし、連絡しないといけないことを説明する。今後も不在連絡票に対し連絡がなかったり、請求人宅に請求人が住んでいないと判断された場合は、保護が停止することもあることを再度伝える。11日に訪問約束をする。請求人が退庁後、請求人宅を訪問するも不在のため、5日8時45分頃に連絡がほしいことを書いた不在連絡票を折りたたみ、玄関のドアに挟む（玄関のドアを開けると落ちる状態）。請求人からの連絡はなし。
- 11月5日 請求人を訪問するも不在のため、翌日9時頃に連絡がほしいことを書いた不在連絡票を折りたたみ、玄関のドアに挟む（玄関のドアを開けると落ちる状態）。前回の不在票は挟まったままであった。請求人からの連絡はなし。6日15時頃、請求人の携帯に電話するが出ず。
- 11月8日 請求人宅を訪問するも不在のため、11日8時45分頃に連絡がほしいことを書いた不在連絡票を折りたたみ、玄関のドアに挟む（玄関のドアを開けると落ちる状態）。合計3つの連絡票が挟まった状態。
- 11月11日 9時頃請求人より電話があり、本日の訪問約束をしているため時間の調整をした方がいいかと思ったとのこと。8日の不在連絡票に関して話は全くなかった。10時30分頃、請求人宅を訪問し、請求人と面接。11月1日以降自宅に帰らずどこにいたのかを尋ねると、最初は帰宅していたと主張したが、帰宅はしていないはずだと説明すると、■■■■の■■■■等にいたとのこと。夜間にいた場所を尋ねると、■■■■までしか答えず、「いちいちどこでトイレに行くとか、細かく話さなくてはいけないのか。」と興奮し始めた。福祉事務所は、生活保護受給者の生活実態を把握する必要がある、約10日間という長い間帰宅せずにどこにいたかは確認する必要があると伝えるが、「自分は隠れてアルバイトをしていたわけでもなく悪いことはしていない。警察を呼べばいい。」と話し始め、再度初めから説明す

るも「そんなことを聞いたら帰ってくれ。」と職員らに退室を求めた。不在連絡票を見ていないというため理由を尋ねると、目が悪いから小さい字は見えない、何が書いてあるか分からないものは怖くて見られない、とのこと。今後は不在連絡票に対して必ず連絡を入れること、携帯電話に連絡が入っていたら折り返し連絡することを再度伝え、請求人も承諾する。

12月3日 請求人宅を訪問するも不在のため、翌日午前8時45分に担当職員に連絡するように書いた不在連絡票を投函(ドア及び外の郵便受け両方に投函)。連絡来ず。

(3) 処分庁は、平成25年12月5日、請求人宅を訪問し、請求人に対し、次の指導指示事項を記載した書面(同日付け[REDACTED])。以下「本件書面」という。)を交付しようとしたところ、請求人が不在であったため、本件書面を請求人宅ドアの郵便受けに投函することにより、法第27条による指示を行ったこと(以下「本件書面指示」という)。

ア 平成25年12月9日午前10時30分に地区担当員があなたの自宅を訪問(以下「本件訪問調査」という)するため、この日時に在宅し、本件訪問調査を受け入れ、生活状況について聴取された際は虚偽の申告をせず、誠実に応答すること。

イ 真にやむを得ない事情により、指定日時に本件訪問調査を受け入れることが困難となった場合は、当該事由の発生後速やかに当所へ連絡するとともに、当該事由について聴取された際は、虚偽の申告をせず誠実に応答すること。

(4) 平成25年12月9日、処分庁職員が本件訪問調査を行ったところ、請求人は不在であったこと。また、不在の理由について、請求人から処分庁職員に対する連絡はなかったこと。

(5) 処分庁は、請求人が本件書面指示に従わないことから、請求人に対し、平成25年12月10日付け[REDACTED]で、法第62条第4項の規定により弁明の機会を付与することを通知したこと。

(6) 処分庁は、請求人に対し、平成25年12月13日に、前記(5)の弁明の機会を与えたこと。なお、請求人は、この弁明の機会において、おおむね次のとおり弁明したこと。

ア 本件書面を確認した日について

請求人は、「12月10日に同文書を見て、同日及び同月11日に地区担当員に電話したところ、不在であったため、電話に出た男性職員に連絡があった旨伝言を依頼した。」と述べた。

どこから電話したか尋ねると、請求人は「外出中のため公衆電話からで、[]の[]の公衆電話である。」と述べた。

イ 本件訪問調査時に不在であった理由について

「請求人の友人である[]氏（以下「[]氏」という。）が体調不良のため、頻繁に訪ねており、12月9日も朝8時頃から[]氏宅へ出かけたところ、同日の夜中に[]氏の体調が悪くなり、請求人が119番をして同乗し、[]氏が救急搬送された。心臓の発作が原因だったが、入院は必要なく、同月10日の朝に2人で[]氏宅に帰宅した。友人が死んでしまったのは、自分が責任を取らなければならず、罪が重くなってしまうので、放っておけない。」等と述べた。

ウ 平成25年12月3日以降の請求人の生活状況について

請求人は、週3回ほど帰宅して、帰宅時には毎回郵便物を確認していると主張したため、12月3日に不在連絡票を入れているにもかかわらず、同月10日又は11日まで確認していなかったのはなぜか尋ねると、ただ見なかったと述べた。理由もなく不在連絡票を見なかったのか尋ねると、請求人は回答しない。また、同月3日以降帰宅していなかったのではないかと尋ねると、帰っていたが何日に帰宅していたかは覚えていないと述べた。

また、本件訪問調査の前日である同月8日の夜は自宅にいたが、本件書面は見えていないとのことであった。

エ 請求人の普段の帰宅状況及び生活状況について

請求人は、普段、[]氏宅へ様子を見に行き、[]の[]に寄って自宅に帰るか、先に自宅に帰ってから[]に行ったりしており、[]氏の具合が悪いため、[]氏宅に泊まることもあると述べた。

電気及び水道の使用状況について尋ねると、電気は滞納により止まっており、時々支払うも払いきれず、復旧しないと述べた。

11月上旬に少なくとも1週間は自宅に帰っていなかったと考えられ、その間どこで生活していたか尋ねると、「帰宅していたがドアに挟まっている不在連絡票は見て、また同じように自分でドアに挟んだ。」とのことであった。

オ その他

具体的な話を聞こうとすると、請求人は、「保護を受けていると友人を作ってはいけないのか。」「友人と付き合いはいけないのか。」と述べ、そのようなことは一切発言していないことを伝えると、「自分にはそのように聞こえる。」と述べる。他にも、「自分の家庭事情にいちいちうるさい。」と発言する。

を把握し、援助方針に反映させることや、これに基づく自立を助長するための指導を行うことを目的として、世帯の状況に応じ、訪問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日社発第246号厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。）第12の1）。

(イ) 法第27条の指導指示について

前記(ア)のとおり、法第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（以下「27条指示」という。）をすることができる旨を定めるが、これは、単に機械的に保護費等を支給するだけでなく、保護費等が真に法の目的とする最低生活の維持のために十分に利用、消費され、ひいては被保護者の自立が助長されるよう、実施機関が被保護者に対して働き掛けることを定めた規定である。

これを受けて、局長通知第11の2(1)スは、保護受給中の者について、保護の目的を達成するため、又は保護の決定実施を行うため、特に必要があると認められるときは、必要に応じて27条指示を行うこととしている。

そして、法第62条第1項は、被保護者が27条指示に従わなければならない旨を、法第62条第3項は、被保護者が同条第1項の義務に違反した場合に保護の変更、停止又は廃止をすることができる旨をそれぞれ定めている。これは、被保護者が、27条指示に従う義務に違反する場合に、要保護性の有無とは直接には関連なしに、義務違反に対する制裁を理由に、保護実施機関による保護の変更、停止又は廃止を認める規定であると解される（京都地裁平成5年10月25日判決参照）。

もっとも、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19条は、被保護者が書面による27条指示に従わなかった場合でなければ、実施機関は法第62条第3項の権限を行使してはならないと規定する。

また、局長通知第11の2(4)は、27条指示は原則として口頭により行うものとし、口頭による指示で目的を達せられなかった場合や目的を達せられないと認められる場合等口頭によりがたいときに、書面による指示を行うものと定めている。

これらの運用は、法第62条第3項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条指示の順守義務違反があった場合においても直ちに停廃止等の処分を

選択するのではなく、再度当該義務を遵守させる機会を与えるとともに、当該指示の内容を明確にするべく書面をもって被保護者に知らしめ、それでも違反した場合に初めて処分を行うことができるとするのが妥当であるとの趣旨で定められたものと解される。

したがって、27条指示は、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られた場合に、まずは口頭により行い、続いて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（福岡地裁平成10年5月26日判決参照）。

さらに、「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日社保第34号厚生省社会局保護課長通知。以下「課長通知」という。）第11の問1は、被保護者が書面による27条指示に従わない場合において、必要と認められるときは、法第62条の規定により、所定の手続を経た上、保護の変更、停止又は廃止を行うこととなるが、当該要保護者の状況によりなお効果が期待されるときは、これらの処分を行うに先立ち、再度、書面による27条指示を行うこととしている。

なお、法第62条第4項は、保護の実施機関は、同条第3項の規定により、保護の変更、停止又は廃止の処分をする場合には、当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならず、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と規定し、被保護者が自らの権利を防御する機会を保障している。

(ウ) 処分の相当性について

27条指示違反を理由に被保護者に不利益処分を課す場合には、被保護者の保護の必要性にも十分配慮する必要がある、特に保護廃止決定は、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、違反の程度が当該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（前掲福岡地裁判決参照）。

もっとも、①最近1年以内において当該27条指示違反のほかに、文書による27条指示に対する違反、立入調査拒否若しくは検診命令違反があったとき、②法第78条により費用徴収の対象となるべき事実について以後改めるよう指導指示したにもかかわらず、これに従わなかったとき、③保護の停止を行うことによっては27条指

示に従わせることが著しく困難であると認められるときのいずれかに該当する場合には、保護を廃止することとされている（課長通知問第11の1の答3）。

イ 本件書面指示の内容について

前記認定事実（2）のとおり、処分庁職員は、平成23年11月以降、請求人宅への訪問調査を繰り返し行っているものの、請求人はほとんど不在であり、また、その都度、処分庁に後日連絡するよう記載した不在連絡票を投函しているにもかかわらず、請求人からの連絡がなく、不在の間の所在等について説明することも拒む態度を示していたことから、前記認定事実（3）のとおり、処分庁は、請求人に対し、本件書面指示を行ったと認められる。

処分庁が請求人宅の訪問調査を行い、請求人の生活状況を聴取することは、請求人の生活状況等を正確に把握する上で不可欠であるところ、上記の本件書面指示に至る経緯にも鑑みれば、本件書面指示は、保護の目的を達成するため、特に必要があるものと認められる。

したがって、本件書面指示の内容は、局長通知第12の1及び第11の2（1）スに照らし、適正なものといえるから、この点について違法又は不当はない。

ウ 本件書面指示に係る手続について

前記認定事実（2）のとおり、処分庁職員は、請求人に対し、訪問調査時に請求人が不在であった際には、不在連絡票を確認し、必ず処分庁職員に連絡するよう繰り返し求めていることから、局長通知第11の2（4）に従い、本件書面指示に先立って、口頭による27条指示を行っているものと認められる。

そして、前記認定事実（4）のとおり、請求人は、本件書面指示において指示された本件訪問調査時に在宅せず、不在の理由について連絡もしていないから、本件書面指示に違反したと認められる。

他方、本件処分1に先立ち、処分庁から請求人に対し、課長通知問第11の1が定める再度の書面による27条指示が行われた事実は認められないが、前記認定事実（2）の本件書面指示に至る経緯に鑑みれば、再度の書面による27条指示を行っても、効果が期待できるとは認められない。また、前記認定事実（6）のとおり、請求人が、弁明の機会において、自宅を不在にしている理由や処分庁に連絡をしない理由について、明確な弁明を行わず、「保護を受けていると友人を作ってはいけないのか。」、「自分の家庭事情にいちいちうるさい。」、「死ねっていいことですね。」等と発言したことに鑑みても、請求人には、

本件書面指示に従う意思がなかったと評価できる。

よって、処分庁が、再度の書面による27条指示に効果が期待できないと考え、再度の書面による27条指示を経ずに本件処分1を行ったことには合理性がある。

また、前記認定事実(5)及び(6)のとおり、処分庁は、法第62条第4項の規定により、請求人に適正に弁明の機会を付与していると認められる。

以上によれば、処分庁が、口頭による27条指示を経て本件書面指示を行い、これに従わなかったとして、書面による再度の27条指示を行わずに、法第62条第4項所定の手続を経て、本件処分1に至った一連の手続に、違法又は不当な点は認められない。

エ 本件処分1の相当性について

前記認定事実(7)のとおり、処分庁は、請求人に対し、保護停止決定を経ずに、本件処分1を行っているところ、前記ア(ウ)のとおり、保護廃止決定という不利益処分の重大性に鑑みれば、請求人の本件書面指示に対する違反の程度は、保護廃止決定に相当するような重大なものでなければならない。

この点、確かに、前記認定事実(4)のとおり、請求人は、本件書面指示に違反しており、前記認定事実(6)の弁明内容に鑑みても、本件書面指示に違反したことに正当な理由は見出せない。

しかし、前記認定事実(4)及び(6)に鑑みても、請求人の本件書面指示に対する違反の程度が、保護廃止決定に相当するような重大なものであるとまではいい難い。

そして、請求人には、前記ア(ウ)の課長通知第11の問1の答3に定める事情のうち、①本件書面指示がなされた1年以内において、本件書面指示違反のほか、文書による指導指示に対する違反、立入調査拒否又は検診命令違反があったとの事情及び②法第78条により費用徴収の対象となるべき事実についての指導指示違反があったとの事情はいずれも見当たらない。また、前記認定事実(7)及び(8)のとおり、本件処分1がなされた後、請求人が、処分庁職員に対し、「生活態度を改める。」等と述べていることや、同月26日に、直ちに保護申請を行っていることにも鑑みれば、③保護の停止を行うことによって本件書面指示に従わせることが著しく困難であったとまでは認められない。

オ 小括

以上によれば、本件処分1は、本件書面指示違反が保護廃止決定に

