

裁 決 書

審査請求人

[REDACTED]

同代理人

[REDACTED]

弁護士 [REDACTED]

処 分 庁

[REDACTED] 所長

審査請求人が、平成26年6月2日付けで提起した生活保護法に基づく保護停止決定処分に係る審査請求について、次のとおり裁決する。

主 文

処分庁が、平成26年4月10日付けで行った保護停止決定処分を取り消す。

理 由

第1 審査請求の趣旨及び理由

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、処分庁が平成26年4月10日付けで審査請求人（以下「請求人」という。）に対して行った生活保護法（以下「法」という。）に基づく保護停止決定処分（以下「本件停止決定」という。）の取り消しを求めるものと解される。

2 審査請求の理由

本件審査請求の理由の要旨は、次のとおりである。

（１）保護停止処分は、生活保護受給者にとっては、生きるすべを奪うものであり、生活保護受給者の生命にも危険を及ぼす重大な処分である。本件の請求人に対する本件停止決定は、次に述べるように厚生労働省が定める「就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針について（平成25年5月16日社援発0516第18号厚生労働省社会・援護局長通知）」（以下「基本方針」という。）に反する不当・違法なものである。したがって、審査請求の趣旨記載のと通りの裁決を求め、本審査請求を行うに至った。

（２）請求人に対する本件停止決定までの経過は次のとおりである。

ア 4年以上前から、請求人は網膜剥離などが原因で就労することができず、生活保護を受給していた。

イ 平成26年1月9日 自立活動確認書を提出。指導指示書による指導

ウ 平成26年2月6日 2度目の指導指示書

エ 平成26年4月初め 請求人は、職員Aより、B社面接にて、請求人が自身の目が悪いことを面接で伝えたことについて、「求職する意思がないと判断した」と告げられた。

また、同月10日に処分庁に来るように通告された（このときに、弁明の機会であることについての説明はなかった。）。

オ 平成26年4月10日 請求人が、処分庁へ行くと、職員Aと上司の男性が対応した。請求人が、求職活動を十分にできなかった理由として、網膜剥離の後遺症と椎間板ヘルニアが原因の体調不良であることを説明するも、職員Aらは「20分経った、終わりや、帰ってくれ、病院も行かんとしてや。国保への切り替え手続きするから」と言って、請求人を追い返した。

請求人は、自宅に帰ると同月7日付の「指示事項の履行に関する法第62条第4項の規定による弁明の機会の付与について」という文書が郵便受けに入っていた。

(3) 本件停止決定の違法・不当性について

ア 厚生労働省の基本方針について

厚生労働省は、「基本方針」において、就労可能な被保護者への就労支援についての基本方針を定めている。この通知は、「保護開始直後から早期脱却を目指すもの」であり、請求人のように4年間もの間、傷病が原因で就労できなかったものに対しては、この通知よりも、より慎重な対応を要する。

基本方針は、保護停止・廃止処分が受給者にとって重大な不利益を与える処分であることから、次のような対応を求めている。すなわち、基本方針「7 稼働能力の活用状況に問題がある者等に対する対応」には、法第62条第3項の保護停止又は廃止について検討するまでの手続として次のことが規定されている。

(ア) 自立活動確認書などの計画的取組の確認に応じない、又は、収入や求職活動の申告を行わないものに対しては、必要な指導・指示を行う。

(イ) 上記指導を3か月程度継続しても、なお正当な理由もなくこれに従わない場合には、法第27条に基づく文書による指導・指示を行うこと（申告の期限の目安は1か月程度とされる）

(ウ) さらに（イ）に従わない場合には、法第62条第3項に規定する保護の停止又は廃止について検討すること

イ 本件停止決定の判断があまりにも拙速であったこと

請求人は、上記のように平成26年1月9日、同日から同年7月8日までを活動期間とする自立活動確認書を提出した。そして、上記のように指導指示書が同年1月9日、同年2月6日に出され、同年4月10日には本件停止決定が告げられた。

上記の事実からも明らかなように、請求人に対する指導指示から本件停止決定までの期間は、あまりにも短く、到底、請求人の稼働能力の活用状況を適切に把握した上での対応とは評価できない。

まず、請求人に対しては、同年1月9日に業務指示書が出されているが、その前提として（ア）の指導を3か月程度継続しても従わなかったという事実がない。そもそも、請求人に対しては、（ア）の自立活動確認書の提出と法第27条の指導指示書が同時に出されており、指導・指示に従ったかの判断がなされていない。

次に、2度目の指導指示書は同年2月6日に出されており、これも指導に従ったか否かの判断を十分に考慮してなされたものとは到底いえない。なぜなら、請求人が自立活動確認書を提出したのが同年1月9日であり、活動期間をわずか1か月経過したにすぎないにもかかわらず（（イ）の指導は3か月程度継続して行うことが前提となっている）、指導指示書を2度も出しているからである。

そして、基本方針では、3カ月の継続指導＋その指導に従わないことに対する指導＋1か月程度の期限をつけた指導にも従わない場合、保護の停止を検討するとなっている（上記指導（ウ））にもかかわらず、本件では、同年4月10日に直ちに保護停止処分を下している。

上記のように、請求人に対する本件停止決定は、基本方針で示された手続を無視した不当・違法なものである。

ウ その他の本件停止決定の問題点

（ア）弁明の機会が与えられていないこと

生活保護の停止処分は、あらゆる行政処分の中でも究極の不利益処分であることから、「弁明の機会」を与えること（機会を与えるだけではなく、その機会の重要性を十分に対象者に理解できるよう

に説明をすることも重要である)は非常に重要である。それゆえ、法第62条第4項には、「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」と定められている。

しかし、本件では、請求人は、平成26年4月初旬に職員Aより、同月10日に処分庁に来るように伝えられた際、その日に行うことの内容について知らされることはなかった。また、処分庁から請求人に対して送付された弁明の機会を与える通知(同月7日付)を請求人が受け取ったのは、同月10日に職員Aらとの話が終わった後である。

仮に、請求人の郵便受けに、上記の同月7日付の通知が投函されていたとしても、同日に通知を受け取り、同月10日に弁明を求められるというのは、停止処分の不利益の大きさからすれば、あまりにも期間が短すぎる。

そして、弁明の日である同日も、職員Aらは、請求人の弁明をほとんど聞くことなく、20分経過した段階で、「20分経った、終わりや、帰ってくれ」と弁明を打ち切った。上記のような対応は、保護が停止されるという重大な処分を行うための手続であるという配慮を欠いたものである。上記のように、請求人は、実質的に弁明を行う機会を与えられておらず、本件停止決定は違法・不当なものである。

(イ) 指導が硬直的であり、請求人への配慮を欠くこと

請求人は、体調不良のために、就職活動が十分にできないことについて、職員Aに何度も伝えていた。請求人が提出した自立活動確認書には「就労日数」として、「週2日」、「勤務時間」として「5～3時間」との記載があり、毎日のように就労することは請求人の体調からして困難であることが示されている。

にもかかわらず、請求人への指導は、「2週間で1社以上の面接。又は、5社以上の応募をして関係資料と共に報告し、一日も早く仕事に就くこと。」という内容であった。本来であれば、最初の指導を出した後、請求人が体調不良で十分に対応ができないことを職員Aに訴えているわけであるから、請求人の実情に応じた指導内容とすべきであったが、そうしたことは行われなかった。

上記のような対応は、基本方針の5(2)イ、ウ、エ(同書4頁)にて、本人との面談などを重ねることで確認書や支援内容の見直しを行うといった方針にも反する。

また、「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)第9・2(3)には、指導指示を行うにあたっては、「本人の能力、健康状態、世帯の実情、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。」と定められており、その通知にも反する。

以上のように、請求人に対する本件停止決定は違法・不当なものである。

(4) 保護停止処分は、生活保護受給者にとっては、生きるすべを奪うものである。その意味では、あらゆる行政処分の中でも、もっとも不利益の大きい重大な処分といえる。

それゆえ、そのような重大な処分を行うに際しては、処分対象者の実情を十分に調査し、その処分を下すまでには慎重に踏むべき手続を行う必要がある。そのような配慮から、厚生労働省も基本方針を定めたはずである。さらに言えば、基本方針でさえ、行政が不利益処分を課すためのガイドラインのようなものであり、その内容を遵守すればよいというものでは決してなく、いわば最低限遵守しなければならない水準を示したものであることに留意しなければならない。

にもかかわらず、請求人に対して下された本件停止決定は、上記のような最低限の水準である基本方針さえ遵守することなく、請求人の実情への配慮を欠いた違法・不当なものである。

請求人は、現在、保護が再開されているが、今回のような処分が繰り返されるようなことがあれば、請求人のみならず、他の保護受給者も大きな不利益を被る可能性がある。

したがって、請求人が今後、安心して求職活動を行い、生活を立て直すためにも、このような事態を二度と引き起こさないためにも、請求人に対する本件停止決定を取り消す裁決を下すよう求める。

第2 当庁が認定した事実及び判断

1 当庁が認定した事実

- (1) 平成21年7月1日付けで、処分庁は、請求人の保護を開始したと。
- (2) 平成26年1月9日付けで、処分庁は請求人に対して、法第27条第1項の規定による指導指示（以下「本件指導指示1」という。）を行い、通知したこと。同指導指示書には、指導指示事項として「ハローワークにて、2週間で1社以上面接。又は、5社以上の応募をして関係資料と共に報告し、一日も早く仕事に就くこと。」と記載されていること。
- (3) 平成26年1月31日付けで、処分庁は請求人に対して、法第27条第1項の規定による指導指示（以下「本件指導指示2」という。）を行い、通知したこと。同指導指示書には、指導指示事項として「ハローワークにて、2週間で1社以上面接。又は、5社以上の応募をして関係資料と共に報告すること。一日も早く就労に就くこと。」と記載されていること。
- (4) 平成26年4月7日付けで、処分庁は請求人に対して、「本件指導指示2をもって、法第27条の規定による指示を行ったが、これに従わず、同法第62条第1項に規定する被保護者の義務を果たしていないため。」との理由により、法第62条第4項の規定に基づき、保護の停止等に係る弁明の機会を付与する旨の通知をしたこと。なお、同通知書には弁明すべき日時について、同月10日との記載があること。
- (5) 平成26年4月10日付けで、処分庁は請求人に対し本件停止決定を行い、同日から平成26年7月9日まで保護を停止する旨を通知したこと。同通知書には、決定理由として「同年4月10日 生活保護停止をします。」との記載があること。
- (6) 平成26年9月11日付けで、処分庁が審査庁に提出した弁明書（以下「弁明書」という。）には、次の趣旨の記載があること。

ア 平成25年5月7日 請求人宅訪問。同年1月7日網膜剥離で入院以降、術後経過で通院しているが、自宅にいても物が曲がってみえた

り、外出してもめまいがしたりふらふらしてとても働ける状態ではないとのこと。C病院の眼科の医師に話すと、心療内科の受診が必要でないか、と言われたことがあるとのこと。

イ 平成25年5月17日 請求人が処分庁に来所。保護費支給。体調悪く、外出できなかったので保護費を取りに来るのが遅くなった。歩行も困難な状態である。どうして来たのか聞くと自転車で来た。手のしびれがあるためD病院でMRI検査をする予定。こんな状態で働くのは難しいと言う。以前、病状照会したがわからないとの記載があったため、請求人からあらためて、受診した際主治医に病状回答をもらうよう依頼した。同月7日訪問の際、C病院の眼科医から心療内科の受診が必要でないかと言われたと聞いているが、受診したのか聞くと、受診するとは言っていないと言う。当方と請求人の内容に齟齬があり請求人はすでに心療内科でMRI検査を受けていた、MRI検査の結果については脳に異常はないと言われていたとのこと。同年1月7日から21日まで入院。退院後の病状照会をしていなかった為、C病院へ病状照会することを伝える。求職活動が十分に行われていなかったため求職活動を行うよう指導する。

ウ 平成25年5月17日 C病院に病状照会。

同月24日 C病院病状照会回答。通常の仕事をして構わない。どんな仕事をして差し支えない。

同年6月3日 ケース診断会議を開催し文書指示について協議。検診命令を行い、その回答により就労について判断することとする。

エ 平成25年7月3日 D病院より病状照会回答。通常の仕事をして構わない。清掃・事務・立ち仕事。軽労働より開始し状態を確認し問題がなければ中から重労働へ。

オ 平成25年8月1日 請求人が処分庁に来所。保護費支給。病状照会（C病院・D病院）の結果を説明。請求人より主治医の回答だけで判断するのか。自分の身体のこととは自分が一番良くわかっている。自宅から処分庁には、自転車があるから来れる。ずっと立つことも難しい、との申立てあり。→請求人の申し立てだけで求職活動しなくていいとはならない。検診命令により病状把握と就労について判断するこ

ともできると伝える。本日、[REDACTED]に引継ぎ、ハローワーク職員と面談する。体調不良を理由に求職活動していなかったため、1カ月様子を見て文書指示を検討する。

カ 平成25年8月15日 ハローワーク支援員と面談予定であったが、体調不良を理由にキャンセルの連絡。

キ 平成25年9月3日 請求人宅訪問。請求人より「就労については働けると思わない」と発言があった。同年8月15日ハローワーク支援員と面談予定であったが、請求人がキャンセルしたため今後このようなことのないよう指導する。請求人より「ハローワーク支援員との面談には行く」と発言あり。

ク 平成25年11月6日 請求人宅訪問。ハローワーク支援員との面談日に欠席が続いており、このまま欠席が続く場合は文書指示もあると説明。

ケ 平成25年11月28日 請求人宅訪問。体調不良のため求職活動できていない。求職活動を行うよう口頭指導。

コ 平成25年11月29日 求職活動状況・収入申告書 平成24年11月から平成25年11月まで徴収。

サ 平成25年11月29日 請求人来所。11月分保護費を取りに来ておらず、生活状況を確認。取りに来られなかった理由はヘルニアがひどく外出できなかったと申立。11月分について、家賃の滞納を確認後支給する。生活費については協議すると伝える。12月分保護費支給→請求人より体調が悪くとりに来られなかったのに保護費を貰えないのはおかしい。納得がいかないと言い帰る。同日、支援者と共に来所。請求人の体調不良を担当ケースワーカーが把握しているのに11月分保護費を支給しないのはおかしいと申立。支払い日以降何度も来所指示していたが来所がなかった。主治医は就労可と判断している。外出ができないほど重症とは回答がない。買い物は行けるのに処分庁には来られないのか。通院指導しているが本人が通院しないだけと説明。11月分保護費を支給。病状について請求人と主治医の主

張があまりにも違いすぎるため検診命令を行うこととする。病状照会の目的は病状の程度、治療のための通院が必要かどうか。就労が可能であるかどうか。可能であれば就労の程度の調査のため検診の予約をとる。検診先E医療センター（整形外科・眼科）検診日平成25年12月24日。病状調査結果報告書で就労についての判断を行うこととする。

シ 平成25年12月25日 請求人宅訪問。昨日の検診命令を受診したかどうか確認を行い、病状調査結果報告書にもとづき、就労指導を行うことを伝える。

ス 平成25年12月27日 E医療センターより検診命令にかかる病状調査結果報告書が送付あり。整形外科：腰痛があり、重労働は困難。通院は症状が強ければ必要。眼科：細かいものの判断を要する仕事や運転など高度な視機能を要する仕事は避けるべきだが、今の見え方で危険な仕事は差し支えないと考える。中労働は可能。

セ 平成26年1月7日 ケース診断会議を開催。検診命令の結果により文書指示書の内容を検討。2週間で1社以上の面接、または、5社以上の応募をして関係資料と共に報告すること。1日も早く就労につくこと。の内容で指導指示書を交付することとする。

ソ 平成26年1月9日 請求人が処分庁に来所。検診命令の病状調査結果報告書に基づき説明を行う。職員Hより自立活動確認書の記入と今後報告について説明。ケース検討会の内容に従った、指導指示書を説明し手渡す。求職活動状況・収入申告は2週間後の同月20日から24日に行うよう指導。

タ 平成26年1月24日 請求人より来電（担当不在）1週間前にハローワークに行った。同日もハローワークへ行くので処分庁に行けないとのこと。

チ 平成26年1月30日 求職活動状況・収入申告書の提出がないため請求人宅を訪問。求職活動状況・収入申告書を探すもない。明日持参すると約束。

ツ 平成26年1月31日 保護費支給。求職活動報告・収入申告書提出。同月20日および24日ハローワークへ行き職業相談はしているが、面接および応募なし。指導指示書に従っていないと伝える。また、処分庁で協議し2回目の指導指示書を送付する事を伝える。2回目の指導指示書送付。郵便にて送付。

テ 平成26年2月25日 請求人宅訪問。同月21日面接に行きその結果待ち。同月24日のハローワークでの面談は体調不良で休んだ。指導指示書の内容での求職活動はしんどいと発言。

ト 平成26年2月28日 求職活動状況・収入申告書提出。同月21日 B社面接し結果待ち。指示事項について判断する。

ナ 平成26年3月14日 訪問不在（連絡下さいと不在箋に記載）請求人より来電（ケースワーカー不在）在宅していたが、インターホンに間に合わなかったとのこと。請求人に架電。同年2月21日の面接結果について聞くとまだ何の連絡もない。ハローワークに連絡が入ることになっている。次回同年3月20日ハローワークの支援員と面談予定とのこと。

ニ 平成26年3月20日 職員Hよりハローワークに確認したところ同年2月21日B社面接の際、請求人は体調が悪いのに面接に来たと言ったらしく会社側は病院で治して下さいと話したとのこと。

ヌ 平成26年4月1日 請求人より架電。保護費支給日であるが頭痛とめまいがひどくふらふらしている。外出できない、病院にも行けない状態であるとのこと。

ネ 平成26年4月3日 請求人より架電。本日も行けないとのこと。

ノ 平成26年4月4日 請求人が処分庁に来所。4月分保護費支給。求職活動状況・収入申告書の提出あるも裏面の求職活動内容について記載なし。指導指示書の指導指示事項2回目に従っていないこと指摘。体調が悪いことは理由にならないことを伝えると請求人は何も語

らず。会社面接時の請求人の対応についても、そんな態度ではいつまでも仕事に就けない事を伝え、フルタイムで働くように指導していない。態度を改めるよう指導する。法第62条第3項の規定により保護変更、停止又は廃止等の措置を行うことを再度説明を行い、弁明の機会を与えること。日時については同月10日11時に来所指示。又、文書でも送付することを伝える。

ハ 平成26年4月7日 弁明の機会を同月10日11時とし配達記録で送付。

ヒ 平成26年4月8日 「お届け済み」を確認

フ 平成26年4月10日11時 請求人が弁明の機会に来所。弁明内容は、いつもと全く同じで体調が悪いから指導指示事項での求職活動はできないと何度も繰り返すのみ。稼働能力に見合った求職活動を行うよう努力すること、生活保護脱却を求めている訳ではないことを再度伝える。主治医の稼働能力の判断は納得できない、自分の身体ことは自分が一番よくわかると申述べ。こんな身体の状態では求職活動はできないとの一点張りでその後、請求人は一言も話さなくなり、これ以上話しても同じ事が繰り返されるので終了の判断を行った。請求人に同日付、生活保護停止と国民健康保険加入手続きを伝える。医療券の発行は出来ない事、同日生活保護停止。4月分の保護費については、返還を求めない事について説明する。

ヘ 平成26年4月10日 「本件停止決定について」を請求人あて送付する。

ホ 平成21年7月の保護開始以降、処分庁として何度となく請求人に対し求職活動を行うことについて口頭指導を行ってきた。しかし、請求人は体調不良により求職活動が行えないと訴え、求職活動を行う姿勢すら見せなかった。処分庁としては請求人の訴えに対し、医療機関への受診をすすめるほか、平成22年4月26日の家庭訪問の際には、請求人からの目の不調は相変わらずとの申立を受け、セカンドオピニオンの利用についてすすめるなど最大限配慮を行ってきた。

ところが、平成23年6月3日家庭訪問時に、請求人より平成22

年5月にF病院を受診しその結果、「仕事なんかとんでもない」と言われたと申し出があったことを受けて、処分庁よりF病院宛て病状照会をしたところ、請求人の主張と違い、「どんな仕事をしても構わない」と回答があった。これにより請求人が虚偽の申告を行っていたことが判明した。

処分庁は、医療機関に対し幾度となく病状照会を行い、就労の可否・程度について確認を行い、その範囲内で求職活動を行うようにそのつど説明をして指導してきたが、請求人は稼働能力について本人の思うような回答がなかったことを知ると、病院を変えたり診療科目を変えたりした。請求人は体調不良を理由にほとんど求職活動を行わず、主治医が患者に言っていることと違うと言いつづけた。

処分庁は平成23年10月11日には求職活動を行うよう指導指示書を交付し、その後も折に触れ求職活動を行うよう指導した。

マ 平成25年8月1日には、生活保護受給者等就労自立促進事業にも引き継いだ。就労支援員との面談日に体調が悪いことを理由に同月15日、同年9月12日・26日とキャンセルを続け、以後、来所しなかった。

請求人の申立と主治医の主張があまりにも違いがあったことから、処分庁は同年12月25日、E医療センターの眼科と整形外科に対し検診命令を行ったが、検診結果として、眼科は中労働可。整形外科では重労働以外は可であり、就労不可との回答はなかった。

平成26年1月9日、請求人に対し病状調査結果報告書の内容を説明し、1回目の文書指示書を交付し、体調に応じた求職活動を行うように指導した。

同年1月31日の保護費支給の折に請求人と面談し指導指示書の指示事項に従っていないため、2回目の文書指示書を郵送する旨説明し、同日郵送した。

同年4月4日に求職活動報告書の提出があったものの求職活動内容について一切記載がないため、指導指示書の指示事項に従っていないことを指摘し、法第62条第3項の規定により保護変更・停止又は廃止等措置を行う事の説明を行い、弁明の機会を与える事を本人に伝え、同月10日11時来所指示した。文書でも送付することを伝え、同月7日付け配達記録で送付し同月8日に配達されたことを確認した。

請求人は弁明の機会の同月10日に処分庁に来所したものの、体調が悪いから指導指示事項での求職活動は出来ないと何度も繰り返すのみで、稼働能力に見合った求職活動を行うよう努力すること、生活保護脱却を求めている訳ではないことを再三伝えるものの主治医の判断は納得できない、自分自身のことは自分が一番よくわかるので求職活動は出来ないと弁明。検診命令で稼働能力の確認を行っており処分庁として本人の申し出を認める事ができないので本日付け保護停止すること、国民健康保険に加入する事を伝え、同日、請求人あて本件停止決定通知書を送付した。

本件停止決定は法第27条の規定に基づいた適正な指導・指示の手順を経て、法第62条第4項による弁明の機会を与えたうえで、同法第62条第3項による保護停止処分を行っており、なんら違法並びに不当な点はない。

(7) 弁明書と同時に処分庁が提出した資料によると、以下の趣旨の内容が認められること。

ア 平成25年8月1日付けのケース記録票には、「請求人来庁、8月分保護費支給。(中略)同年5月24日付、C病院主治医より稼働能力について通常の仕事をしてもかまわないと回答。(眼科)同年6月28日付、D病院主治医より稼働能力について通常の仕事をしても構わない(就労する上、軽労働から開始し段階を踏むよう記入されている)以上の旨、請求人に説明し、求職活動を指導しているが。請求人は、主治医の回答だけで判断するのか?自分の身体のこと、自分が一番良くわかっている。自宅から処分庁には、自転車があるから来れる。ずっと立つことも難しい。ほとんど、自宅にこもっているというが訪問してもいないし、連絡があっても寝ていたという。請求人の申し立てだけで、求職活動をしなくてもよいとはならない。判断は、処分庁ですること伝える。又、検診命令により病状把握と就労について判断することもできると伝える。(中略) [] を利用することを指導する。本日、[] に継ぎハローワーク員と面談する。体調が悪いを理由に求職活動をしていなかったの、1ヵ月様子をみて文書指示書を検討する。」との記載があること。

イ 平成25年9月3日付けの家庭訪問ケース記録票には、「面談の内容及び指導内容」として、「G整形外科通院中。状態は変わらず。就労については働けると思わないがナビゲーター面談は行くとのこと。就労指導をする。」との記載があること。

ウ 平成25年11月6日付けの家庭訪問ケース記録票には、「面談の内容及び指導内容」として、「G整形外科通院中。状態は変わらず。これ以上、就労支援約束日（面談）に欠席が続く場合、文書指示とする事、口頭で指導する。」との記載があること。

エ 平成25年11月28日付けの家庭訪問ケース記録票には、「面談の内容及び指導内容」として、「11月29日→12月分保護費支給日のため保護費を取りにくるよう指導する。再度口頭で求職活動を行うよう指導する。」との記載があること。

オ 平成25年11月29日付けのケース記録票には、「請求人と支援者と、一緒に来庁、支援者は、請求人の体調不良を担当ケースワーカーが把握しているのに11月分保護費を支給しないのはおかしいと申し立て。11月分保護費は、1日に支給日になっている。何度も来庁指示していたが来庁がなかった。主治医ドクターは、就労可との判断。外出が出来ないほど重症とは回答ない、又買い物には外出しているのに処分庁にはこれない？生活に困窮しているとは、思えないと伝える。また、病院に通院するよう指導もしているが請求人が行かないだけ。病状については、主治医の判断と請求人の主張があまりにも違いすぎる。検診命令を指導することとし、E医療センター（整形外科、眼科）に予約をし請求人に指導する。必ず、行くように念を押す。病状調査結果報告書で、就労について判断行う。従うよう指導する。1月分保護費は、12月26日支給日必ず来庁指導する。指導を行い、11月分保護費も支給する。」との記載があること。

カ 処分庁が受理した平成25年12月24日付けのE医療センターの病状調査結果報告書には、整形外科の報告として、「腰痛があり重労働は困難と考える。通院は症状が強ければ必要。」、眼科の報告として、「就労について。本人ゆがみがあるとの訴えあり。右眼は剥離術後によるものと思われる。左眼は原因ははっきりしない。細かいものの

判断を要する仕事や運転など、高度な視機能を要す仕事は避けるべきだが今の見え方で危険な仕事はさしつかえないと考える。眼底落ちついているので中労作は可能と思う。」との記載があること。

キ 平成26年1月9日付けのケース記録票には、「請求人来庁、平成25年12月24日E医療センター検診命令にて受診。病状調査結果報告書に基づき、請求人に説明を行う。整形外科では、腰痛があり重労働は困難と考える。通院は、症状が強ければ必要との回答。眼科は、中労働可能と思うとのこと。以上の回答により、ケース診断会議を行い決議事項にて指導指示書作成し、請求人に説明をして指導指示書を手渡す。請求人にこれからどうするのか？と聞くと、前向きに求職活動をしないとはいけませんねと言うので、その気持ちを忘れないようにと指導する。就労支援について、職員Hにより、自立活動確認書記入と、以後の報告について説明。求職活動票の申告は、2週間後の1月20～24日に行うように指導する。」との記載があること。また、平成26年1月9日、請求人は、自立活動確認書を提出していること。

ク 平成26年1月31日付けのケース記録票には、「請求人来庁、2月分保護費支給。求職活動状況・収入申告書の提出。本件指導指示1にかかる指導指示書の説明上本人に手渡すが、同月20、24日とハローワークで就労支援員と職業相談はしているが、面談応募はなし。請求人に、指導指示書の就労指導に従っていないと伝える。その理由の返答もなく。処分庁で協議し、本件指導指示2にかかる指導指示書を送付すること伝える。職員Iと協議の上、2回目の指導指示書を送付する。」との記載があること。

ケ 平成26年2月28日付けのケース記録票には、「請求人来庁、求職活動状況・収入申告書提出。同月21日、B社面接、結果待ち（職員Hから、ハローワークに確認）求職結果により、指導指示書の判断をする。」との記載があること。

コ 平成26年3月14日付けのケース記録票には、「帰庁後、請求人の携帯連絡、2月21日面接の結果について聞くとまだ、何も連絡はない。ハローワークに連絡がはいるようになっている。職員Hに聞く

と、ハローワークには結果わかり次第連絡がはいるようになっている。次回、3月20日 就労支援員と面談予定。続けて求職活動を行うよう指導する。」との記載があること。

サ 平成26年3月20日付けのケース記録票には、「職員Hより。請求人は2月21日B社面接の際、体調が悪いのに面接に来たと言ったらしく、会社側は、病院の治してくださいと話した（原文どおり）。以上の内容により、面接の結果については連絡はないと思われる。」との記載があること。

シ 平成26年4月4日付けのケース記録票には、「請求人来庁、4月分保護費を支給する。求職活動状況・収入申告書の提出指示を行い、指導指示事項（1月31日送付）2回目に従っていない事について指示する。体調が悪いは、理由にならないこと伝えと請求人は何も語らず。会社面接時の請求人の対応についても、そんな態度ではいつまでも仕事につけない事伝え、フルタイムで働くようには指導していない。態度を改めるように指導する。正当な理由がなく指導指示事項に従う事を明らかに怠っていると判断されますので、同法第62条第3項の規定により保護変更、停止又は廃止等の措置を行う事再度説明を行い、弁明の機会を与える事請求人に伝え、日時については、同年4月10日11時に来庁指示する。弁明の機会の付与について文書でも送付すること伝える。又、就労支援員に至急連絡を取って求職活動を行うように指導する。」との記載があること。

ス 平成26年4月10日付けのケース記録票には、「弁明の機会設定日 同日11時 職員I同席 請求人来庁、指導指示書の内容を再確認する。処分庁よりこれまでの経過について、平成21年7月1日保護開始。平成23年度当初より、C病院、J眼科クリニックへの病状照会を行い、就労については可能との回答を受け、請求人に対し稼働能力に応じた求職活動を行うように指導をしてきた。しかしながら請求人はとても働ける状態ではないと言って、一向に求職活動を行わないため請求人に説明をして同年10月11日には第1回目の指導指示書を交付してきた。これに対し請求人は体調が悪いからとの理由で、求職活動を行わなかった。また、請求人宅に訪問時や来庁時の面談の中で何度も稼働能力に応じた求職活動を行うよう指導を行ってきた。

本人の申し立てと主治医の主張があまりにも違いがあったため、平成25年12月24日E医療センターの整形外科及び眼科に検診命令を行い、その結果は、眼科は中労働可、整形外科は重労働以外は可と回答があり、体調に応じた求職活動を行うように指導してきたが、一向に行う事が無かったと指摘した。G整形外科受診は、月に1～2回、J眼科クリニックについては、最終来院4年以上前であり、本当に治療を行う気があるのか疑わしいと指摘。請求人からの弁明内容は、いつもと全く同じで体調が悪いから指導指示事項での求職活動はできないと何度も繰り返すのみ。稼働能力に見合った求職活動を行うよう努力すること、生活保護脱却を求めている訳ではないことを再度伝える。主治医の稼働能力の判断は納得できない、自分の身体のこととは自分が一番よくわかると申述。こんな身体の状態では求職活動はできないとの一点張りでその後、請求人は一言も話さなくなり、これ以上話しても同じ事が繰り返されるので終了の判断を行った。請求人に本日付、生活保護停止と国民健康保険加入手続を伝える。医療券の発行は出来ない事、平成26年4月10日生活保護停止。4月分保護費については、返還を求めない事について説明する。」との記載があること。

セ 処分庁が受理した平成26年1月分から同年3月分までの「求職活動状況・収入申告書」には、あわせて6日間求職活動を行った旨の記載があること。

ソ 平成26年4月7日付けで弁明の機会の付与通知を発送した特定記録郵便の配送履歴には、同月8日14時44分に請求人宅に到達した旨の記載があること。

(8) 平成26年11月6日付けで、審査庁が受領した請求人の反論書には、以下の趣旨の記載があること。

ア 処分庁は、弁明書にて、本件停止決定が法第27条の規定に基づいた適正な指導・指示の手順を経て、法第62条第4項による弁明の機会を与えたうえで、同法第62条第3項による本件停止決定を行ったものであり、違法並びに不当な点はないと主張する。その理由として、弁明書にて上記の主張の根拠として論じられていることは、請求

人が求職活動を行わなかったということが大半を占める。しかし、請求人が問題としている点は、平成26年1月9日に請求人が指導指示書を受け取り、自立活動確認書を提出した後、同年4月10日に本件停止決定が下されるまでの経過があまりにも拙速であり、また、大切な手続であるはずの弁明の機会も十分に与えられていないということである。この点について、処分庁は、弁明書においても十分な説明を行っていない。

イ 厚生労働省は、基本方針にて、就労可能な被保護者への就労支援についての基本方針を定めている。審査請求書でも指摘をしたが、本件停止決定の問題は、上記の基本方針に照らして、あまりにも拙速であるということである。弁明書では、処分庁の請求人に対する対応が縷々指摘されているが、自立活動確認書を請求人に提出させて計画的取組の指導を行ったのは平成26年1月9日であり、その後、同年4月10日に本件停止決定を下した事実には間違いはない。基本方針によれば、3カ月の継続指導+その指導に従わないことに対する指導+1か月程度の期限をつけた指導にも従わない場合、保護の停止を検討するとなっているにもかかわらず、上記のように保護停止処分に至る経過は、あまりにも拙速と言わざるを得ない。保護停止処分という生活保護受給者にとっては生きるすべを奪うに等しい重大な処分を行うに際しては、慎重な判断を要するのであり、その慎重な判断を担保するための定めが基本方針といえる。仮に、処分庁が弁明書にて縷々指摘するような請求人との過去の経過があったとしても、処分庁が本件停止決定を下すには、基本方針に従い、慎重に手続きを進める必要があったのであり、それを怠った本件停止決定は違法・不当なものと言わざるを得ない。

ウ 保護停止処分に際して弁明の機会が重要であることは、審査請求書でも述べたとおりである。しかし、本件では処分庁は、平成26年4月4日に弁明の機会を与えることを口頭で伝え（請求人が「弁明の機会」の意味について理解していなかったことは審査請求書にて述べたとおり）、弁明の機会の付与についての文書が請求人に届いたのは同月8日のことであった。そして、そのわずか2日後の同月10日に弁明の日を迎え、請求人は、弁明の機会について第三者に相談するなどの機会を持たないまま、弁明の機会の意味も十分に理解しないまま、

弁明させられた。その上、弁明の機会の場合も、請求人の弁明をほとんど聞くことなく20分で打ち切られた。処分庁の弁明書においても、弁明の機会において請求人の弁明を聞いた形跡はなく（弁明書には、従前どおりの請求人の求職活動の状況を確認したという事実しか記載はなく、具体的に、誰が、どの程度の時間をかけて、請求人にどのような不利益があるのか等について説明をしたのか全くわからない）、到底、請求人が弁明をする機会を与えられたとは考えられない。上記のように、請求人は、実質的に弁明を行う機会を与えられておらず、本件停止決定は違法・不当なものである。

エ 以上のように、今回の処分庁の弁明書は、処分庁の目線で、請求人との過去の経過を縷々指摘してはいるが、審査請求書にて、請求人が問題とした本件停止決定に際しての手続の問題に何ら答えるものではない。

審査請求書でも指摘をしたが、保護停止処分は生きるすべを奪うような重大な処分であり、そのような重大な処分を行うに際しては、慎重に踏むべき手続を行う必要がある。厚生労働省の基本方針は、その手続の最低限遵守すべき水準を示したものであり、それすら遵守しないような処分（遵守をしたのか否かを事後的に検証できないような形で行った処分）は、違法・不当との評価を免れない。

2 判 断

（1）法第4条は、生活保護制度における基本原理の一つである「保護の補足性」について規定しているが、その第1項において、「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。」と定めている。また、法第5条において「この法律の解釈及び運用は、すべてこの原理に基いてされなければならない。」と定めている。

（2）法第27条第1項は、「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。」と定めている。

また、法第62条第1項には、被保護者は、保護の実施機関が、

「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。」と定め、同条第3項には、保護の実施機関は、被保護者が、その「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。」と定めている。

なお、この場合には、同条第4項により、保護の実施機関は、「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ない。」と定めている。

- (3) また、「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。」と規定し、局長通知第4の2は、「稼働能力があるか否かの評価については、年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握・分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うこと。」と規定し、局長通知第4の3は、「稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については、求職状況報告書等により本人に申告させるなど、その者の求職活動の実施状況を具体的に把握し、その者が2で評価した稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこと。」と規定し、局長通知第4の4は、「就労の場を得ることができるか否かの評価については、2で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因をふまえて行うこと。」と規定している。

- (4) 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（これによりがたい場合は、当該世帯主）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。」と規定している。

(5) 「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)の問(第11の1)の答1には、指導指示に従わない場合の取扱いとして「当該指導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。」とあり、さらに答2では「1によることが適当でない場合は保護の停止をすること」と規定している。

(6) 基本方針の「1趣旨」において「保護開始後から早期脱却を目指し、一定期間を活動期間と定め、本人の同意を得た上で、その活動期間内に行う就労自立に向けた具体的な活動内容とその活動を計画的に取り組むことについて、保護の実施機関と双方とで確認をする。その確認内容に基づき、保護の実施機関は、その期間内に保護脱却できるよう、保護脱却に至るまで切れ目なく集中的な支援を行うことによって被保護者の就労による自立を促進するものである。」と記載している。また、「2対象者」として「保護の実施機関が就労可能と判断する被保護者(高校在学、傷病、障害等のため、就労が困難な者を除き、現に就労している被保護者を含む。)であって、就労による自立に向け、本支援が効果的と思われる者(保護開始時点では就労困難と判断された者が、その後、就労可能と認められるようになった場合にはその者も含む。また、保護からの早期脱却が可能となる程度の就労が直ちに困難と見込まれる場合であっても、本支援を行うことが特に必要と判断した場合にはその者も含む。)」と記載している。さらに「7稼働能力の活用状況に問題がある者等に対する対応」として「上記指導を3か月程度継続してもなお、正当な理由もなくこれに従わない場合には、保護の実施機関は、それぞれ個別の事情に配慮しつつ、法第27条に基づく文書による指導・指示を行うこと。文書による指導・指示は、申告の期限(目安は1か月程度)を付す等具体的かつ適切な内容となるよう留意すること。」と記載している。

(7) 行政手続法第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。(以下略)」と規定し、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。」と定めている。

(8) 本件についてみると、前記第2の1の(2)から(7)までの認定事実のとおり、処分庁は、請求人の病状照会を行い、その結果から稼働能力を有すると判断したうえで、口頭により求職活動を行うよう指導した。しかし、請求人は体調不良を理由に指導に従わなかったことから、検診命令を行ったうえで、前記(1)から(6)に基づき、請求人に対し、自立活動確認書の提出を求めた上で、求職活動を行い、その状況を報告するよう本件指導指示1及び本件指導指示2(以下、これらを併せて「本件指導指示」という。)の2度の文書による指導指示を行った。その後も請求人の求職活動の状況は十分なものではなく、指導指示に従っているとは認められないため、処分庁は、請求人に対し弁明の機会を付与したが、十分な弁明もなく、請求人が指導指示事項に従わず、前記(2)の被保護者の義務を果たしていないと判断し、法第62条第3項により本件停止決定を行ったことが認められる。

これに対し、前記第２の１の（２）から（７）までの認定事実のとおり、処分庁は、保護開始時から、請求人の体の不調の訴えに応じ、その都度通院を指導し、病状の確認を行っていたことが認められる。

- 2.3 -

さらに、処分庁が、請求人の体調不良に係る申立てと病状調査の結果に相違があることから行った検診命令の結果を受けて、請求人は限定的ながらも稼働能力を有するものとして、求職活動を行うよう文書指示を行った後についても、請求人の行った求職活動は、提出のあった求職活動状況・収入申告書によると、3ヶ月間で合計6日間のみの求職活動であったことが認められる。

そして、処分庁の指示内容については、請求人にとって実現が困難又は不可能な合理性を欠く内容であるとは認められないことに加え、請求人からは体調不良である旨の申し立て以外、当該指導・指示に対し従うことができない合理的な説明もなく、処分庁が請求人の求職活動状況を判断するにあたり、求職活動を阻害する他の要因も認められない。

以上の事実関係から、処分庁は、前記（１）及び（２）のとおり、保護の要件である稼働能力を活用するよう指導指示を行ったものであり、処分庁の指導指示は、前記（１）から（５）に照らし、違法又は不当とはいえない。

（１０）しかしながら、本件停止決定については、その手続きにおいて瑕疵があるものといわざるを得ない。

具体的にはまず、前記第２の１の（６）のソの認定事実のとおり、処分庁は請求人に対し、基本方針に記載された自立活動確認書の提出を求めるなど、請求人を基本方針の対象者と位置付けていたことが認められるところ、基本方針７においては、前記（６）のとおり、「上記指導を3か月程度継続してもなお、正当な理由もなくこれに従わない場合には、保護の実施機関は、それぞれ個別の事情に配慮しつつ、法第２７条に基づく文書による指導・指示を行うこと。文書による指導・指示は、申告の期限（目安は1か月程度）を付す等具体的かつ適切な内容となるよう留意すること。」と記載されている。

また、この基本方針は、地方自治法（平成２２年法律第６７号）第２４５条の９第１項及び第３項の規定による処理基準であることが明記されており、「法定受託事務」に係る「処理基準」は、事務を処理するにあたっての「よるべき基準」であって、地方公共団体は、それに基づいて事務を処理することが予定されているものと解されていることから、処分庁は、基本方針に基づいて事務を行うべきものと解されている。

(11) 本件については、前記第2の1の(2)から(4)及び(6)のソ、ツ、ハ及びフの認定事実によると、処分庁は、平成26年1月9日付けで請求人より自立活動確認書の提出を受け、1回目の法第27条に基づく文書指導を実施、次に同年1月31日付けで2回目の文書指導を実施、同年4月7日付けで弁明の機会付与を行う旨を通知、同通知は同月20日郵便により請求人宅に配達され、同月10日に弁明の機会が実施されたことが認められる。

したがって、以上の経緯によれば、処分庁は、基本方針に規定された前記(10)による必要な期間及び手続きを経ることなく本件停止決定を行っていることが認められ、一方で、弁明書等の関係資料からは、処分庁が、基本方針に基づき手続きを行わなかったことにつき、合理的理由や特段の事情は確認できない。

(12) また、処分庁は、平成26年1月9日及び同月31日に法第27条に基づく文書指導を行い、請求人が指導に従わないことから、前記第2の1の(6)のノの認定事実のとおり、同年4月4日には、請求人に対して、保護変更、停止又は廃止等の措置や、弁明の機会の説明を行ったうえで、同月7日付けで、同月10日に弁明の機会を付与する旨の文書通知を発送したことが認められる。

しかしながら、平成26年4月10日に実施する予定の弁明の機会の期日について、同月7日に郵送で発送したという事実については、法が弁明の機会を付与した趣旨から考えると、処分庁が「お届け済」を確認したとしても、請求人が現実的に了知し、準備するために必要な合理的な期間であったとはいえず、請求人に対し、前記(2)に照らして保護の停止に際し十分な弁明の機会を与えたものとは認められない。

(13) さらに、前記第2の1の(5)の認定事実のとおり、本件停止決定の理由は、「平成26年4月10日 生活保護停止をします。」と記載されているところ、処分庁が主張する停止の理由について全く記載されていないことから、前記(7)に照らして十分な理由の提示がなされていないものといわざるを得ない。

(14) したがって、本件停止決定処分については、その手続きに瑕疵があるといわざるを得ず、取り消しを免れない。

以上の理由により、行政不服審査法第40条第3項の規定を適用して主文のとおり裁決する。

平成27年10月5日

審査庁 大阪府知事 松井 一郎



教 示

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（なお、裁決があったことを知った日の翌日から起算して30日以内であっても、裁決があった日の翌日から起算して1年を経過すると再審査請求をすることができなくなります。）。

また、この裁決については、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、この裁決の前提となる決定をした市を被告として（訴訟において市を代表する者は市長となります。）決定の取消しの訴えを、あるいは大阪府を被告として（訴訟において大阪府を代表する者は大阪府知事となります。）この裁決の取消しの訴えを提起することができます（なお、裁決があったことを知った日の翌日から起算して6箇月以内であっても、裁決があった日の翌日から起算して1年を経過すると決定及び裁決の取消しの訴えを提起することができなくなります。）。