

裁 決 書

審査請求人

上記代理人

処分庁

審査請求人が平成 28 年 11 月 4 日に提起した処分庁による生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号。以下「法」という。）第 62 条第 3 項の規定に基づく保護停止決定についての審査請求（平成 28 年滋審（ア）第 60 号、生活保護停止決定についての審査請求事件）について、次のとおり裁決する。

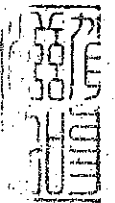
主 文

本件審査請求に係る処分を取り消す。

事 案 の 概 要

- 1 平成22年10月18日、処分庁は、審査請求人に対する保護を開始した。
- 2 平成24年 7月25日、処分庁は、審査請求人との面談により、審査請求人が、[REDACTED]から自動車を借りて使用していることを把握したため、審査請求人に対して、口頭で返却を指示した。その後、審査請求人は、借用していた自動車を[REDACTED]に返却した。
- 3 平成24年10月17日、処分庁は、審査請求人に対し、法第27条第1項の規定に基づき、「自動車の種別・名義を問わず、運転・保有・借用をしないこと」とする文書による指示（以下「本件指示」という。）を行った。
- 4 平成26年 6月25日、処分庁は、審査請求人との面談により、審査請求人が平成25年 5月に、[REDACTED]から自動車を借りて使用したことを把握した。

- 5 平成26年9月10日、処分庁は、審査請求人に対し、法第62条第4項の規定に基づく弁明の機会を付与した。
- 6 平成26年9月12日、処分庁は、審査請求人に対し、本件指示が履行されなかったことを理由に、法第62条第3項の規定に基づく保護停止決定を行い、審査請求人に通知した。
- 7 平成26年9月26日、処分庁は、審査請求人から「今後、保護費を受給する期間におきまして、いかなる理由があっても自動車の種別、名義を問わず、運転、保有、借用をしないことを誓約いたします」とする誓約書の提出を受け、審査請求人に対する保護を再開した。
- 8 平成28年8月3日、処分庁は、審査請求人が自動車を使用していることを現認した。
- 9 平成28年8月20日、審査請求人は、借用していた自動車を■■■■に返却した。
- 10 平成28年8月29日、処分庁は、審査請求人に対し、法第62条第4項の規定に基づく弁明の機会を付与した。
- 11 平成28年9月5日、処分庁は、審査請求人に対し、「生活保護法第27条第1項の規定に基づき、平成24年10月17日付けで『自動車の保有・使用・借用をしないこと』という内容の文書指示を行い、平成26年9月26日付けで『今後、保護の受給期間において、いかなる理由があっても自動車の種別、名義を問わず、運転、保有、借用しない』ことの誓約書の提出により保護再開しましたが、指示内容・誓約書の履行がなされず、平成28年8月29日に同法第62条第4項に規定する『弁明の機会』を設けましたが、弁明内容に正当な理由があると認めることができなく、同法第62条第1項に規定する『指示等に従う義務』に違反されたこと」を理由として、法第62条第3項の規定に基づく保護停止決定（以下「本件処分」という。）を行い、審査請求人に通知した。
- 12 平成28年9月12日、処分庁は、審査請求人から「今後の保護の受給期間において、自動車の種別・名義を問わず、運転・保有・借用をしないことを誓います」との申し出があったため、審査請求人に対する保護を再開した。
- 13 平成28年11月4日、審査請求人は、滋賀県知事（以下「審査庁」という。）に対し、本件処分の取消しを求める審査請求をした。



審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 文書による指導指示を欠いていることについて

処分庁が本件処分を行う際には再度、履行期限を区切って自動車を返還すること（ないし保有を止めること）を内容とする文書による指導指示を行うべきであったがなされていない。

仮に、前回の指導指示が本件処分の前にすべき文書による指導指示と評価され得るとしても、前回の指導指示がなされたのが平成24年10月17日と約4年も前のことであることや、審査請求人はその指導指示に応じて自動車を返還していることからすれば「当該要保護者の状況によりなお効果が期待される時」として、再度、法第27条により文書による指導指示を行うべきであった。

前に文書による指導指示を行った後、保護の変更・停止・廃止処分を行う前に再度文書指示が必要かどうかは、単にその間に保護の手続が廃止されたか否かで決めるのではなく、①前回の文書指示から今回保護の変更・停止・廃止処分を行おうとする時までの期間の長さ、②前回の文書指示の時の状況と今回の保護の変更・停止・廃止処分を行おうとする時の状況の異同、③保護受給者が前回の文書指示を認識しているかどうかといった事情を基に決めるべきであり、本件での事情においては、処分庁は本件処分前に再度、文書による指導指示を行うべきであった。

(2) 指導指示を履行していることについて

審査請求人は、借用していた自動車を所有者に返還し、保有を止めており、その旨を記載した弁明書を提出している。審査請求人は、弁明の期日までには文書による指導指示に従っている。

(3) 指導指示の内容が必要最少限度を超えていることについて

一定の場合は、通達上も自動車の保有や借用が認められる。また、遊興のための自動車の借用を禁止する通達はあっても、通院のための自動車の借用を明示的に禁止する通達はない。通院移送費が支給されていない中での通院のための自動車借用は認められる場合に該当すると考えられる。いかなる自動車であっても、保有・使用・借用してはいけないという文書指示は必要最小限を超えるもので違法である。

(4) 理由が付記されていないことについて

指示内容に違反した具体的な事実は記載されていない。弁明の期日において、審査請求人が提出した弁明書や反証については、単に「正当な理由があるとは認めることができない」という記載しかない。なぜ処分庁が審査請求人の弁明に正当な理由があると認めることができないと考えたのか、その理由を示すべきである。そうすると、行政手続法第14条違反は明らかであり、本件処分は取り消されるべきである。

(5) 通院交通費が出されていないことについて

審査請求人が自動車を借用せざるを得なかったのは、遠方の病院に通院するため



あるが、その際の通院交通費は支給されなかった。弁明書に記載したにもかかわらず、医療扶助の実施要領に記載された事前申請の手続すらさせてもらえなかった。

(6) 本件処分は処分庁の裁量を逸脱濫用したものであることについて

本件処分は上記(1)から(5)の点を考慮せずなされたものであるから、処分庁の裁量を逸脱濫用したものである。

2 処分庁の主張

(1) 文書による指導指示を欠いていることについて

平成24年10月17日に文書による指導指示を行っている。文書指示の効力は、停止しその後再開という場合は、生活保護手続の一体性・一連性が認められるため、過去に指導を行った場合、再開後も効力を否定されず、本件の場合、停止・再開前に行った文書指示の効力が継続している。

(2) 通院交通費が出されていないことについて

審査請求人の通院している[]に審査請求人が[]の病院に転院出来るか確認したところ、[]に通院する特別の理由はなく、[]の病院に転院することは可能である。

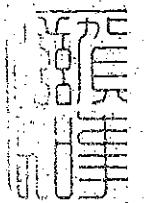
理 由

1 本件に係る法令等の規定について

ア 法第8条第1項は、保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭または物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとし、同条第2項は、その基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これをこえないものでなければならないとしている。

イ 法第26条は、保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなったときは、速やかに、保護の停止または廃止を決定し、書面をもって、これを被保護者に通知しなければならないとしており、これは、法第62条第3項の規定により保護の停止または廃止をするときも、同様とされている。

ウ 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または指示をすることができるとしている。また、同条第2項は、前項の指導または指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならないとし、同条第3項は、第1項の規定は、被保護者の意に反して、指導または指示を強制し得るものと解釈してはならないとしている。



エ 法第62条第1項は、被保護者は、保護の実施機関が法第27条の規定により、被保護者に対し、必要な指導または指示をしたときは、これに従わなければならないとし、同条第3項は、保護の実施機関は、被保護者が同条第1項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止または廃止（以下「保護の変更等」という。）をすることができるとしている。また、同条第4項は、保護の実施機関は、前項の規定により保護の変更等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し、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、弁明をすべき日時および場所を通知しなければならないとしている。

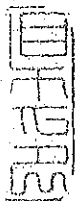
オ 行政手続法（平成5年法律第88号）第14条第1項は、行政庁は、不利益処分をする場合には、その名宛人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならないとし、同条第3項は、不利益処分を書面でするときは、その理由は、書面により示さなければならないとしている。

カ 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条は、法第62条第3項に規定する保護の実施機関の権限は、法第27条第1項の規定により保護の実施機関が書面によって行った指導または指示に、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している。

キ 「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和36年4月1日付け厚生省発社第123号厚生事務次官通知）の第3は、最低生活の内容としてその所有または利用を容認するに適しない資産は、処分することができないものである場合等を除き、原則として処分の上、最低限度の生活の維持のために活用させることとしている。

ク 「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）の第11の2（4）は、法第27条による指導または指示（以下「指導指示」という。）は、口頭により直接当該被保護者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、およびその他の事由で口頭により難しいときは、文書による指導指示を行うこととし、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上、当該世帯または当該被保護者に対する保護の変更等を行うこととしている。

ケ 「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日付け社保第34号厚生省社会局保護課長通知）の第11の間1の答は、被保護者が書面による指導指示に従わない場合には、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、保護の変更等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、文書による指導指示を行うこととしている。

2 本件処分について

(1) 実体法上の違法について

ア 本件指示の有無について

審査請求人は、平成24年10月17日に行われたとされる本件指示について、審査請求人にその記憶がなく、ケース記録においても文書を手交したとする記載がないことなどから、本件指示はなかったものと考えられると主張している。

しかしながら、処分庁においては、平成24年10月12日付けで、本件指示に係る文書について起案が行われ、決裁を終えていることが認められる（乙第2号証）。

また、平成24年10月17日のケース記録においては、「定期訪問および文書指示（車の禁止）」との見出しの下、「主に文書指示内容を読み上げ、車の運転を禁止を伝える」との記載が認められるところである（甲第13号証および乙第1号証）。

これらのことからすると、本件指示に係る文書は審査請求人に交付されているものと判断するのが自然であり、平成24年10月17日付けの本件指示は行われたものであると認められる。

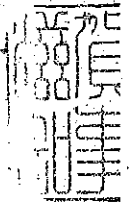
イ 本件処分的前提となる指導指示の有無について

審査請求人は、仮に、本件指示があったとしても、既に相当期間が経過していることなどからすれば、再度、文書による指導指示が行われるべきであって、本件指示は、本件処分に前置される指導指示ではないと主張していることから、以下、この点について検討を行う。

法第62条第1項は、被保護者は、保護の実施機関が法第27条の規定により、被保護者に対し、必要な指導または指示をしたときは、これに従わなければならないとし、同条第3項は、被保護者がこの義務に違反したときは、保護の変更等を行うことができるとしている。そして、施行規則第19条は、保護の実施機関が書面によって行った指導指示に、被保護者が従わなかった場合でなければ保護の変更等をしてはならないとしており、そもそも書面による指導指示自体を欠くような場合には、保護の変更等は許されないものであると解される。

本件について見ると、本件処分は、本件処分の約4年前である平成24年10月17日に行われた本件指示に従う義務に違反したことを理由として行われたものであるが、平成26年9月12日には、既に、本件指示への違反を理由とした保護の停止が行われており、その後、保護が再開されていたことが認められる（甲第11号証および甲第13号証）。

このことについて、処分庁は、保護を停止し、その後に再開した場合には、生活保護手続の一体性・一連性が認められるため、過去に行った指導指示の効力は、再開後においても否定されないとし、平成24年10月17日の本件指示の効力は継続して



いることから、これに基づいて行った本件処分は違法ではないと主張しているところである。

しかしながら、法第62条第1項は、被保護者は、保護の実施機関が「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」とし、同条第3項は、被保護者が当該「義務に違反したとき」には、保護の変更等を行うことができるとしているのであって、これは、一つの不利益処分的前提として、それに対応する一つの指導指示が要求されているものと解される。

そして、保護の変更等が被保護者の生活に直ちに影響する重大な不利益処分であることに鑑みれば、こうした処分を行うに当たっては、その都度、個別の状況に応じた具体的な指導指示が行われている必要があると解すべきであり、既に指導指示に係る義務が履行されている場合や義務違反によって保護の変更等が行われている場合について、その後の将来にわたってまで、なお当該指導指示が課した義務が継続するものと解することはできない。

実務上の運用においても、保護の変更等を行うに当たっては、口頭による指導指示、書面による指導指示、弁明の機会の付与など、被保護者の状況に応じた段階的な手続が設けられているところであり、保護が継続する限り、一旦行った指導指示の効力が継続するとする処分庁の主張は、こうした慎重な手続を没却するおそれがあるものと言え、採用できないものである。

以上のことから、本件処分の約4年前に行われ、その後、既に義務違反を理由とした保護の停止が行われている本件指示については、本件処分的前提として行われたものとは言えないものであり、本件処分を行うに当たっては、改めて審査請求人に対して適切に指導指示を行う必要があったものであると認められる。

したがって、本件処分は、その前提となる指導指示を欠いており、違法なものであって、取消しを免れないものである。

(2) 行政手続法上の違法について

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、その名宛人に対し、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ている。

同項の規定に基づく理由付記については、最高裁判所平成23年6月7日第三小法廷判決（平成21年（行ヒ）第91号）によれば、「不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される」とし、「同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである」とされている。

本件処分に係る保護停止決定通知書においては、停止の理由を「 」に対して、生活保護法第27条第1項の規定に基づき、平成24年10月17日付けで『自動車の保有・使用・借用をしないこと』という内容の文書指示を行い、平成26年9月26日付けで『今後、保護の受給期間において、いかなる理由があっても自動車の種別、名義を問わず、運転、保有、借用しない』ことの誓約書の提出により保護再開しましたが、指示内容・誓約書の履行がなされず、平成28年8月29日に同法第62条第4項に規定する『弁明の機会』を設けましたが、弁明内容に正当な理由があると認めることができなく、同法第62条第1項に規定する『指示等に従う義務』に違反されたことにより保護を停止します」と記載しているが、結局のところ、指導指示の違反については「指示内容・誓約書の履行がなされず」と示すのみであると言える。

即ち、本件処分に係る理由付記は、指導指示に違反したとされる審査請求人の行為の内容や、その行為が行われた日時、場所といった具体的な事実関係については何ら示していないものと言え、このような記載では、審査請求人において、どのような事実に基づいて本件処分がなされたのかを了知することはできないものと言わざるを得ない。

確かに、法においては、示すべき理由の内容や程度について規定されていないところ、本件処分に当たっては、法に基づく弁明の機会が付与されていたことを考慮すれば、審査請求人は、本件決定通知書の理由付記によって本件処分の理由となった自らの違反行為を推知し得たものとも考えられる。

しかしながら、弁明の機会に係る通知書およびケース記録からは、本件処分の理由となる事実関係が、どの程度具体的に審査請求人に伝えられていたのかは必ずしも判然とせず、審査請求人が本件処分の基礎となった事実関係を当然に知り得る状況にあったとまでは認めることはできない。

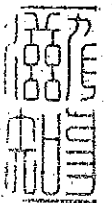
また、理由付記が、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制する趣旨に出たものであることからすれば、その記載に当たっては、原則として、処分の理由となった違反行為の内容、日時および場所といった処分の基礎となる事実関係の特定を欠いてはならないものと言うべきである。

したがって、本件処分における理由付記は、行政手続法第14条第1項の要求する理由付記としては十分ではなく、違法なものであると認められる。

3 審理員意見書と異なる理由および結論

審理員意見書においては、棄却されるべきとの意見であったが、滋賀県行政不服審査会の答申を踏まえ再検討した結果、本件処分は、その前提となる指導指示を欠いており違法であること、また、理由の付記の不備の違法が認められることから、本件処分は取消しを免れ得ないと判断する。

よって、本件審査請求には理由があることから、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第46条第1項の規定により、主文のとおり裁決する。



平成30年5月31日

審査庁 滋賀県知事 三日月 大造

