

# 裁 決 書

審査請求人

住所

氏名

上記代理人

住所

処分庁

審査請求人が平成30年9月6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)第28条第5項および第62条第3項の規定に基づく保護停止決定に係る審査請求(平成30年滋審(ア)第19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28年4月4日、審査請求人から保護申請書が提出される(乙第1号証ケース記録1頁)。
- 2 平成28年4月27日、処分庁は、同月4日を保護の開始の時期として、審査請求人に対する保護を開始した(乙第1号証ケース記録7頁)。
- 3 平成29年12月8日、処分庁は、審査請求人に対し、  
「① 担当職員が訪問した際は、合理的な理由なく訪問を拒否しないこと。また、担当職員の訪問時に留守であったときは、訪問メモを確認し、必ず3日以内に担当職員あて連絡をすること。  
② あなたの就労状況および求職活動状況、健康状態、家計の状況の報告のため、平成29年12月15日(金)までに、担当ケースワーカーに報告すること。  
③ 法第61条(届出義務)を遵守し、収入、支出その他生計の状況について変動があったときは、すみやかに[ ]に行くこと。」  
という旨の生活保護法第27条第1項に基づく指示を文書で行った(乙第2号証)。
- 4 平成30年2月7日、処分庁は、審査請求人に対し、  
「生活保護法第28条第1項の規定に基づき、担当職員が訪問した際は、合理的な理由なく調査を拒否しないこと。また、担当職員の訪問時に留守であったときは、訪問メモを確認

し、必ず3日以内に担当職員あて連絡をすること。」

という旨の生活保護法第27条第1項に基づく指示を文書で行った(乙第3号証)。

5 平成30年2月27日、処分庁は、審査請求人に対し、

「① 生活保護法第28条第1項の規定に基づき、担当職員が訪問した際は、合理的な理由なく調査を拒否しないこと。また、担当職員の訪問時に留守であったときは、訪問メモを確認し、必ず福祉事務所の3営業日以内に担当職員あて連絡をすること」(以下「指示①」という。)

「② 求職活動状況について、下記の内容を必ず月2回、担当職員あて報告すること。報告方法は、電話、文書のどちらでも可。毎月1～15日、16日～末日の期間にそれぞれにつき1回とする。求職活動をしていない期間は「求職活動なし」と報告すること。

報告内容：応募先(具体的な企業、学校名)、応募方法(電話、書類提出等)、就労内容(事務、講師等)、現在の進捗状況(例：一次面接を受け、結果待ち)(以前あなたが提出した「求職活動状況および収入申告書」の応募先の欄には、XXXXXXXXXXと記載しており、該当機関の判別ができませんでしたので、正確に報告してください。)」(以下「指示②」という。)

という旨の生活保護法第27条第1項に基づく指示を文書で行った(甲第1号証および乙第4号証)。

6 平成30年5月17日付けで、処分庁は、審査請求人に対し、上記指示①および指示②に対する指示違反について、弁明の機会の日時を平成30年6月18日(月)午前11時として、審査請求人に通知した(甲第2号証および乙第6号証)。

7 平成30年6月18日、処分庁は、XXXXXXXXXXにて、審査請求人に対し、生活保護法第62条第4項の規定による弁明の機会を与えたが、審査請求人は出席しなかった(乙第1号証ケース記録78頁)。

8 同日、審査請求人は、処分庁に対し、弁明書(甲第3号証および乙第11号証)を特定記録により提出した(乙第1号証ケース記録78頁)。

9 平成30年6月29日、処分庁は、審査請求人に対し、同年7月1日に生活保護を停止する処分を行うことを決定(通知書番号：XXXXXXXXXX。以下「本件処分」という。)し、保護停止決定通知書を審査請求人に交付した(甲第4号証および乙第7号証)。

10 平成30年9月6日、審査請求人は、滋賀県知事に対し、本件処分を取り消すとの裁決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) 行政手続法第14条第1項の要件充足性(取消事由① 手続的違法)

###### ア 法第28条第5項関連

法第28条第5項には複数の事由が列挙されていること、本件処分が保護の停止という審査請求人にとって重大な不利益処分であること、本件処分の原因となる事実関係が審査請求人の行為であることを考慮すれば、少なくとも、審査請求人のどの行為が法第28条第5項のどの事由に該当するのか付記しなければならない。

しかし、本件通知書の別紙には、平成29年10月31日から平成30年6月17日までの審査請求人の対応が書かれてあるが、これのどの行為が法第28条第5項のどの行為に該当するのか分からない。審査請求人が処分庁に対する報告義務を果たしていないことを理由としているのか、立入調査を拒否していることを理由とするものであるのか本件通知書を見ても分からない。

イ 法第62条第3項関連

法第62条第3項が指導指示に違反した場合に保護の変更・停止等の処分ができることを定めていること、処分基準として課長通知第11の1が存在すること、本件処分の原因となる事実関係は処分庁の文書による指導指示と審査請求人がそれに違反したことであること、本件処分が保護の停止という審査請求人にとって重大な不利益処分であることからすれば、法第62条第3項を根拠に保護を停止する場合には、①処分庁が審査請求人にいついかなる指導指示をして、②その指導指示に審査請求人がいつ、どのように違反したのか、③処分基準である課長通知第11の1を示して保護の変更ではなく保護の停止を採った理由について、明確に記載されていなければならないはずであるが、本件通知書にはそのような記載はない。

(2) 処分の理由があらかじめ通知（告知）されていない点、弁明の機会が付与されていない点（取消事由② 手続的違法）

ア 法第28条第5項関連

公務員には憲法尊重擁護義務があり（憲法第99条）、憲法は生活保護法よりも上位の法規範であるから、処分庁は、法第28条第5項違反に関し事前の告知、弁解、防御の機会を与えずに本件処分をしてよいかどうかを検討するにあたって、生活保護法のみならず憲法第31条をも踏まえる必要があった。処分庁は、憲法第31条に基づいて事前の告知、弁解、防御の機会を与えるかどうかを検討していないのであるから、この点は処分庁に与えられた裁量を逸脱し、違法・不相当なものである。

イ 法第62条第3項関連

審査請求人のどの具体的な行為が処分庁の指導又は指示に違反しているのか示されておらず、「あらかじめ、当該処分をしようとする理由」を通知したとはいえない。法第62条第4項に違反する瑕疵がある。

(3) 法第28条第5項の要件充足性（取消事由③ 実体的違法）

ア 処分庁が拒否されたとする「訪問」は単なる家庭訪問であり、法第28条第1項の立入調査ではなかった。

実際のところは、審査請求人に対して立入調査など行われておらず、処分庁が本件処分の際に文書による指導指示違反だけでは、保護を停止する理由として弱いと考えて、十分な検討もせずに後から立入調査の拒否等も保護を停止する理由として付け加えただけであろう。

イ 百歩譲って、平成29年10月31日から平成30年6月15日にかけての32回の訪問が立入調査であったとしても、比例原則との関係で適法なものではない。

(4) 法第62条第3項の要件充足性（取消事由④ 実体的違法）

ア 本件文書指導指示の違法・不相当性（取消事由④-1）

立入調査ではない家庭訪問の際に必ず面談をしなければならないという法的根拠



はない。また、処分庁が審査請求人に対し生活状況等について報告を求めることはできるが、3日以内に担当職員に連絡することを強制できる法的根拠もない。

審査請求人が就労しており、就労やその準備のための時間が必要であること、審査請求人の健康面・精神面を見ても処分庁との対応（特に訪問や電話）に大きなストレスを感じて苦しんでいること、審査請求人の訪問格付が [REDACTED] とされていること、審査請求人はストレスのかからない手紙やメールで連絡を取ったり報告をすることに関しては全く拒否していなかったといった事情がある。そのような事情からすれば、処分庁が平成29年10月31日から平成30年6月17日までの間に行った32回の家庭訪問に対して、家庭訪問を拒否しないこと（担当職員と面談をすることを指していると思われる。）及び訪問時に留守の時は3日ないし3営業日以内に担当職員に連絡をする（電話で連絡をすることを指していると思われる。）ことを求める本件指導指示は必要最小限を超えるものである。

イ 指示違反の有無（取消事由④-2）

処分庁が処分の理由として記載した経緯には事実と異なるものがあり、間違っただけの事実をもとにした本件処分は違法ないし不相当なものである。

ウ 比例原則違反（取消事由④-3）

処分庁は審査請求人と電話で連絡をとるという目的のために保護を停止するという審査請求人にとって重大な不利益を伴う手段を採っているが、これは明らかに均衡を失っている。

2 処分庁の主張

(1) 行政手続法第14条第1項の要件充足性（取消事由① 手続的違法）

ア 法第28条第5項関連

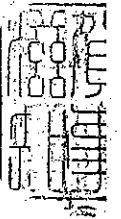
平成30年6月29日付け [REDACTED] 保護停止決定通知書において、「平成29年10月31日から平成30年6月17日の期間にて、電話33回、訪問32回に対して [REDACTED] から反応がなかったため、生活保護法第28条第1項に基づく調査に対する拒否のため同法第28条第5項および同法第62条第3項に基づき保護を停止します。」と記載しており、さらに別紙において審査請求人の調査を拒否している事実を明確にしている。

以上のことから、法第28条第5項による「立入調査を拒み」に該当していることが記載されており理由付記はなされており手続的違法はない。

イ 法第62条第3項関連

生活保護法第62条および行政手続法第14条には、審査請求人の示す①処分庁が審査請求人にいついかなる指導指示をして、②その指導指示に審査請求人がいつ、どのように違反したのか、③処分基準である課長通知第11の1を示して保護の変更ではなく保護の停止を採った理由までの項目の記載はなく、これらは審査請求人の独自の主張である。

行政手続法第14条第1項の示す不利益処分の理由の記載の程度については、根拠条項と処分の原因となる事実を明示し、処分を受けようとする者が何の処分を受けているのかを理解するに足りる程度の理由の記載で必要十分であると考えている。



処分庁は保護停止決定通知書により、根拠条項と処分の原因となる事実を明示し、審査請求人が処分の対象を理解できる程度の理由を通知している。

- (2) 処分の理由があらかじめ通知（告知）されていない点、弁明の機会が付与されていない点（取消事由② 手続的違法）

ア 法第28条第5項関連

生活保護法第28条第5項に基づき処分を行う場合、処分の理由の事前通知および弁明の機会の付与は、当該条文において求められていないことから法律上必要ない。

イ 法第62条第3項関連

弁明の機会の付与の通知における処分をしようとする理由の記載の程度については、生活保護法第62条第4項に具体的な記載はないが、根拠条項と処分の原因となる事実を明示し、処分を受けようとする者が何の弁明を求められているかを理解するに足りる程度の理由の記載が必要であり、それで十分である。

また、行政手続法第14条第1項と同程度の理由を付記すべきである旨の主張をされているが、同法の示す理由の程度についても、根拠条項と処分の原因となる事実を明示し、処分を受けようとする者が何の弁明を求められているかを理解するに足りる程度の理由の記載で必要十分であって、生活保護法第62条第4項の場合と同程度であると考えている。

処分庁は弁明の機会の付与の通知により、根拠条項と処分の原因となる事実を明示し、審査請求人が弁明の対象を理解できる程度の理由を通知している。

- (3) 法第28条第5項の要件充足性（取消事由③ 実体的違法）

審査請求人は処分庁による調査を拒否しており、実体的違法はない。

- (4) 法第62条第3項の要件充足性（取消事由④ 実体的違法）

ア 本件文書指導指示の違法・不相当性（取消事由④-1）

処分庁は生活保護法第28条に基づき審査請求人に対し報告を求めたが、これに応じないため同法第27条に基づく指示を行っている。なお、審査請求人は収入申告書を期限内に提出されないため、処分庁は電話や訪問不在票により提出を促そうとしたが反応されず、適切な保護費の計算に影響を及ぼしていたことから当該指示は保護の決定実施を行うためにも必要な手段であり、これは厚生労働省社会・援護局長通知第11の3の3に該当するものである。以上のことから実体的違法はない。

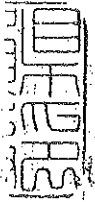
イ 指示違反の有無（取消事由④-2）

平成29年11月7日18時30分頃に訪問した際は、室内に電気がついていることを確認しており、審査請求人は在宅であったにも関わらず応答されなかった。また、携帯電話の着信については、着信時に気付かなかったとしても2週間にわたり反応されなかったことは、調査を拒否していると判断すべき事象であり、指示違反である。

平成29年11月16日、審査請求人は担当職員に対し、態度が悪いから担当職員に会いたくない、                    がいるから行かない旨の発言をされている。

また、処分庁はケース記録に審査請求人とのやり取りの要点を正確に記載しており、その内容は審査請求人による記憶に比して正確である可能性が高いと言える。

平成30年1月19日における電話のやり取りでは面談の日程調整の途中で審査請求人は一方的に電話を切っており、その後の電話の用件は面談の日程調整であること



は社会通念上予想ができることであると判断できる。また、審査請求人が訪問不在票に反応したことはなく、文書やメールで連絡を行うことで対応ができたとは考えられない。

ウ 比例原則違反（取消事由④-3）

再三にわたる処分庁の指示指導に違反する行為を続けている審査請求人に対し、これ以上の指示指導に効果が見込めないことから保護の停止処分を行うことは妥当である。

理 由

1 本件に係る法令等の規定について

(1) 社会福祉法（昭和24年法律第207号）

ア 第1条（目的）

この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まつて、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もつて社会福祉の増進に資することを目的とする。

イ 第2条（定義）

第3項

次に掲げる事業を第二種社会福祉事業とする。

- (1) 生計困難者に対して、その住居で衣食その他日常の生活必需品若しくはこれに要する金銭を与え、又は生活に関する相談に応ずる事業

ウ 第15条（組織）

第1項

福祉に関する事務所には、長及び少なくとも次の所員を置かなければならない。ただし、所の長が、その職務の遂行に支障がない場合において、自ら現業事務の指導監督を行うときは、第1号の所員を置くことを要しない。

- (2) 現業を行う所員

第4項

現業を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等の事務をつかさどる。

第6項

第1項第1号及び第2号の所員は、社会福祉主事ではなければならない。

(2) 生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）

ア 第1条（この法律の目的）

この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活



を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

イ 第27条（指導及び指示）

第1項

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。

第2項

前項の指導又は指示は、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。

第3項

第1項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。

ウ 第28条（報告、調査及び検診）

第1項

保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第77条若しくは第78条（第3項を除く。次項及び次条第1項において同じ。）の規定の施行のため必要があると認めるときは、要保護者の資産及び収入の状況、健康状態その他の事項を調査するために、厚生労働省令で定めるところにより、当該要保護者に対して、報告を求め、若しくは当該職員に、当該要保護者の居住の場所に立ち入り、これらの事項を調査させ、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる。

第3項

第1項の規定によつて立入調査を行う当該職員は、厚生労働省令の定めるところにより、その身分を示す証票を携帯し、かつ、関係人の請求があるときは、これを提示しなければならない。

第4項

第1項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

第5項

保護の実施機関は、要保護者が第1項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、若しくは立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる。

エ 第29条の2（行政手続法の適用除外）

この章の規定による処分については、行政手続法（平成5年法律第88号）第3章（第12条及び第14条を除く。）の規定は、適用しない。

オ 第62条（指示等に従う義務）

第1項

被保護者は、保護の実施機関が、第30条第1項ただし書の規定により、被保護者を救護施設、更生施設若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、若しくは私人の家庭に養護を委託して保護を行うこと



を決定したとき、又は第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。

#### 第3項

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。

#### 第4項

保護の実施機関は、前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。

#### 第5項

第3項の規定による処分については、行政手続法第3章（第12条及び第14条を除く。）の規定は、適用しない。

### カ 第86条

#### 第1項

第44条第1項、第54条第1項（第54条の2第4項及び第5項並びに第55条第2項において準用する場合を含む。以下この項において同じ。）、第55条の6若しくは第74条第2項第1号の規定による報告を怠り、若しくは虚偽の報告をし、第54条第1項の規定による物件の提出若しくは提示をせず、若しくは虚偽の物件の提出若しくは提示をし、若しくは同項の規定による当該職員の質問に対して、答弁せず、若しくは虚偽の答弁をし、又は第28条第1項（要保護者が違反した場合を除く。）、第44条第1項若しくは第54条第1項の規定による当該職員の調査若しくは検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者は、30万円以下の罰金に処する。



### (3) 行政手続法（平成5年法律第88号）

#### 第14条（不利益処分の理由の提示）

#### 第1項

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。ただし、当該理由を示さないで処分をすべき差し迫った必要がある場合は、この限りでない。

#### 第3項

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。

## 2 判断

### (1) 本件処分の法的性質について

本件処分通知の「停止の理由」欄には、第1文に「                    に対して別紙のとおり、平成29年10月31日から平成30年6月17日の期間にて、電話33回、訪問32回に対して                    から反応がなかったため、生活保護法第28条第1項に基づく調査に対する拒否のため同法第28条第5項および同法第62条第3項に基づき保護を停止します。」と記載されている（甲第4号証および乙第7号証）。

そこで、①法28条第5項の実体的要件と手続的要件を満たす処分または②法第62条



第3項の実体的要件と手続的要件を満たす処分 of いずれかの処分として適法か検討する。

(2) 法第28条第5項の要件充足性 (取消事由③ 実体的違法)

法第28条第5項が、保護の停止の要件としているのは「立入調査」を拒んだことである。

この点、「立入調査」とは、要保護者の居住の場所に立ち入って、要保護者の資産および収入の状況、健康状態その他の事項を調査することをいう (法第28条第1項)。

「立入調査」は、住居等のプライバシー空間への侵入という権利の制約の側面を伴う行為であるにもかかわらず、これに対する拒否、妨げまたは忌避は保護の停廃止の要件となる (法第28条第5項)。さらに、要保護者はその対象者から除かれているものの「立入調査」に対する拒否、妨げまたは忌避は罰則の対象となりうるものである (法第86条第1項)。このような性質を有する「立入調査」と社会福祉事務所に所属する現業所員に認められる一般的な事務である「援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問」 (社会福祉法第15条第4項) する事務とは異なるものであり区別して行われるべきものと解される。

本件のケース記録によると、処分庁担当者が頻繁に審査請求人宅を訪れていることが認められるものの、処分庁担当者が審査請求人宅への立ち入りを求めた旨の記載はケース記録その他の文書に存在しない (乙第1号証)。処分庁担当者が審査請求人宅を頻回に訪れている目的は、就労状況等の報告を受けること、収入申告内容の確認等の審査請求人との連絡が主であり、審査請求人が高価な動産を隠匿している、処分庁が把握していない同居者がいるなどの審査請求人宅へ立ち入られなければならない事情は窺われない。

したがって、法第28条第5項の停止の要件となる「立入調査」を処分庁が求めたこと自体が認められないし、「立入調査」に対する拒否、妨げまたは忌避があったとも認められない。

よって、本件処分を法第28条第5項に基づく保護の停止として適法とみることはできない。

(3) 法第62条第3項の要件充足性 (取消事由④ 実体的違法)

ア 法第62条第3項の保護の停止の要件は、法第27条の規定による指導または指示に反したことである。本件処分通知には、何日付けのどの指導指示に対する違反があったため保護の停止がされたのかについての記載がない。そこで、本件処分について法第62条第3項の要件充足性を判断するため、何日付けのどの指導指示に対する違反があったとして処分がなされたものか処分の理由から特定する必要がある。

この点、文理上明確ではないものの「停止の理由」第1文の「平成29年10月31日から平成30年6月17日の期間にて、電話33回、訪問32回に対して [ ] から反応がなかったため、生活保護法第28条第1項に基づく調査に対する拒否のため同法第28条第5項および同法第62条第3項に基づき保護を停止します」との記載を法第62条第3項による停止の理由として見た場合、「平成29年10月31日から平成30年6月17日の期間にて、電話33回、訪問32回に対して [ ] から反応がなかったため法第62条第3項に基づき保護を停止します」との記載と「生活保護法第28条第1項に

基づく調査に対する拒否のため同法第62条第3項に基づき保護を停止します」との記載の2文に分解して理解が可能である。

このような理解と平成30年2月7日付け指示文書（乙第3号証）、同月27日付け指示文書（甲第1号証および乙第4号証）および「弁明の機会の開催について」

（甲第2号証および乙第6号証）に記載されている指示①の内容とを整合的に理解すると、本件処分の理由は、「生活保護法第28条第1項に基づき調査に対する拒否をしたことが平成30年2月7日付け文書指示および同月27日付け文書指示中の「生活保護法第28条の規定に基づき、担当職員が訪問した際は、合理的な理由なく調査を拒否しないこと」との指示①第1文に対する指示違反を、「平成29年10月31日から平成30年6月17日の期間にて、電話33回、訪問32回に対して[REDACTED]から反応がなかった」ことが平成30年2月7日付け文書指示および同月27日付け文書指示中の「また、担当職員の訪問時に留守であったときには、訪問メモを確認し、必ず福祉事務所の3営業日以内に担当職員あて連絡をすること」との指示①第2文に対する指示違反をそれぞれ法第62条第3項による保護停止の理由として示しているものと辛うじて理解しうる。

なお、上記の理由の記載やケース記録によれば、指示②の違反の有無は本件保護の停止の理由となっていないものと考えられるため、指示①違反による保護の停止の適法性についてのみ検討する。

#### イ 指示自体の適法性について

① 法第62条第1項は、被保護者に対し、法第27条第1項に基づき指導指示に従うべき義務を課し、法第62条第3項は、被保護者が上記義務に違反したときは、保護廃止を含めた不利益処分を課することができる旨定めていることからすれば、法第62条第3項は、被保護者に対し、法第27条第1項に基づき指導指示を間接的に強制する性格を有する。そうすると、法第62条第1項が被保護者に対し従うべきことを定めた法第27条第1項の「必要な指導又は指示」とは、適法な指導指示のみを指すものであると解され、その指導指示が違法である場合には、被保護者はこれに従う義務を負うものではないから、当該指導指示に従わなかったことを理由とする保護の実施機関による不利益処分は違法となる。

② そこで、まず、「生活保護法第28条の規定に基づき、担当職員が訪問した際は、合理的な理由なく調査を拒否しないこと」との指示①の第1文の適法性について検討をする。

この点、法第28条第1項には「訪問」の用語がないため、指示①第1文中の「訪問」をどのように解するのが一義的に明確ではないが、「生活保護法第28条の規定に基づき」との記載がある以上、「訪問」は、法第28条第1項を根拠とする立入調査のために要保護者の居宅を訪れることを意味するものと理解せざるを得ず、指示①第1文中の「調査」は法第28条第1項の立入調査を意味するものと理解できる。なお、前記のとおり社会福祉法第15条第4項には「訪問」の用語があるものの、これは強制的な性格を有する法第28条第1項の立入調査とは性格を異にしており、指示①第1文中に「生活保護法第28条の規定に基づき」との記載がある以上、指示文書中の「訪問」を社会福祉法第15条第4項による一般的な



訪問と理解することは困難である。

指示①の第1文を以上のように理解した場合、指示①の第1文は、法第28条第1項および第5項を敷衍した内容を示すに留まるものであり、違法な指導・指示ということとはできない。

- ③ 次に、「また、担当職員の訪問時に留守であったときには、訪問メモを確認し、必ず福祉事務所の3営業日以内に担当職員あて連絡をすること」との指示①第2文についてみると、当該部分のみをみれば、同文中の「訪問」を社会福祉法第15条第4項による一般的な訪問と理解する余地もありうる。しかしながら、同じ指示内容の中であるため、第1文中の「訪問」と同様に指示①の第2文中の「訪問」についても「生活保護法第28条の規定に基づき」を受けており、第1文中の「訪問」と同様に法第28条第1項を根拠とする立入調査のために要保護者の居宅を訪れることを意味していると理解せざるを得ない。このように理解した場合、法第28条第1項の立入調査の実効性を確保するために担当職員に連絡を求めることは法第28条第1項および第5項の趣旨に照らしても必要性を欠くとは言えないし、その連絡方法も特段、直接処分庁に出向く方法、電話、手紙および電子メール等の限定もないことからすれば、審査請求人にとって実現不可能な要求をしているものとも言えない。

したがって、本件指示が必要最小限度を超えた違法なものとも認められない。

ウ 審査請求人の指示違反が認められるか

前記のとおり法第28条第1項の立入調査を処分庁が審査請求人に対して求めたことは認められず、立入調査に対する拒否があったとも認められないのであるから、指示①第1文に対する指示違反があったとは認められない。

また、審査請求人が留守の間に、審査請求人の居住の場所に立ち入ったり、立入調査のために審査請求人の居宅を訪れたことも認められないのであるから、指示①第2文に対する指示違反があったとも認められない。

エ したがって、審査請求人が法第62条第3項の要件である指導・指示に反したことは認められず、本件処分は法第62条第3項により適法とみることはできない。

- (4) 以上のとおり、①法第28条第5項の実体的要件と手続的要件を満たす処分または②法第62条第3項の実体的要件と手続的要件を満たす処分のいずれかの処分として適法と見る余地はないのであるから、本件処分は違法な処分として取り消されるべきである。
- (5) 上記のとおり本件処分には、実体的要件を欠く違法があり取り消されるべきとの結論に至ったため、行政手続法第14条を含む手続的要件の充足について詳細な検討を加えるに至っていない。

しかしながら、①「平成29年10月31日から平成30年6月17日の期間にて、電話33回、訪問32回に対して[ ]から反応がなかったため」と「生活保護法第28条第1項に基づく調査拒否のため」の2か所の理由を示す箇所が「生活保護法第28条第5項」と「同法第62条第3項に基づき保護を停止します」のいずれの理由となっているのか判然しないこと、②法第28条第5項の処分としてみた場合に、法第28条には存在しない「訪問」の用語が用いられその内容が判然としないこと、③法第62条第3項の処分と

して見た場合には、いつ行われたかの指導指示に対する違反を理由として法第62条第3項による停止がされたのか判然としないことなど、その理由の記載方法には懸念すべき点が複数見受けられる。

処分理由が具体的かつ詳細に記載されること自体は望まれるべき方向性ではあるものの、その内容につき精査されないまま関係されると思われる事情を全て記載しても、処分の受け手としては理解が困難な内容となりかねない。

行政手続法第14条が理由の記載を求めるのは、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申し立てに便宜を与える趣旨のみならず処分庁の判断の慎重と合理性を担保する趣旨も兼ねている。本件において処分庁としては、日々の業務として行っている訪問と法第28条第1項に基づく立入調査を同質のものとして理解していたことが窺われるところ、理由を記載するにあたって、法第28条第1項を慎重に確認すれば「訪問」の用語がないことに気づいて本件処分に当たって慎重を期すことも可能であったものと思われる。

処分庁においては、単に、関連すると思われる法令や事実関係を羅列するのではなく、処分の理由を記載するにあたって処分の根拠とすべき根拠法令の条文に立ち戻り、その要件を再度確認の上、要件に該当する事実関係についての的確に記載されることが望まれる。

### 3 結論

以上のとおり、本件処分は違法であり、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、取り消されるべきである。

令和元年6月6日

審査庁 滋賀県知事 三日月 大造

