⑤

裁　決　書

審査請求人 [redacted]

上記代理人 [redacted]

処　分　庁 [redacted]福祉事務所長

上記審査請求人（以下「審査請求人」という。）から，平成２２年７月１５日付けで提起のあった上記処分庁（以下「処分庁」という。）の生活保護法（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廃止決定処分についての審査請求に対して，次のとおり裁決する。

主　　文

処分庁が平成２２年５月１７日付けで審査請求人に対して行った法第６２条第３項の規定に基づく保護廃止決定処分を取り消す。

審査請求の要旨

１　審査請求書，平成２２年９月１日付けの反論書，口頭意見陳述及び平成２２年１１月１２日付けの再反論書における審査請求人の請求の趣旨は，処分庁が平成２２年５月１７日付けで審査請求人に対して行った保護廃止決定処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるというものであって，その理由とするところは，次のとおりである。

（１）審査請求をするに至った経緯は次のとおりである。

ア　審査請求人は，平成１２年に生活保護が開始され，平成[redacted]年４月からは，実施機関が処分庁に移管され，平成２２年５月１日に廃止されるまで生活保護費の支給を受けていた。

イ　審査請求人は，平成１８年１２月から現在の賃貸住宅に居住し，家賃月額[redacted]円，共益費月額[redacted]円である。それまでも何度かなされてはいたが，処分庁に移管されてから，たびたび，家賃基準限度額以内の賃貸住宅への転居指導がなされていた。

ウ　審査請求人は，老齢年金，生活保護（生活扶助，住宅扶助，障害者加算），健康管理手当等により，合計月額約[redacted]円を受給していた。審査請求人はこれまで３度転居しているが，家賃月額はそれぞれ，[redacted]円，[redacted]円，

[redacted]円の賃貸住宅であった。

エ　審査請求人は，[redacted]症，[redacted]症，[redacted]症をはじめ，多くの疾患を抱え複数の病院にかかっているが，現在の居住地は[redacted]内にある総合病院を除き，ほぼ中心地に位置している。これまで急に体調を崩し，めまいや吐き気がするなどして救急車で運ばれたこともあったが，現在の居住地では比較的安定している。なお，審査請求人は万が一に備え，平成１９年４月より緊急通報システムを所持している。

その他，審査請求人は，[redacted]炎により身体障害[redacted]級の認定を受けているが，音楽を聴くことが唯一の趣味で，イヤホン等を使用すると長時間聞くことができないため，近隣の住民から了承を得て，イヤホンを使用せずに音量を上げて聴いている。

また，家財道具は，これまでも何度か減らし，現在残っているものには，嫁入り道具などの思い出の品が多い。

オ　審査請求人は，転居指導を受け，これまで不動産業者を複数件尋ねるなどして，賃貸物件を探してきたが，未だ見つからず，審査請求人はその旨を処分庁に伝えているが，処分庁からは，審査請求人が賃貸物件を探すよう指示がなされていた。

カ　処分庁から平成２２年３月３日付け「高額家賃住宅の居住に係る生活保護法第２７条に基づく指示について（通知）」（以下「指示通知」という。）により，同年４月３０日までに転居するよう指示がなされた（以下「本件転居指示」という。）が，転居できなかったため，同年５月６日付け「弁明の機会の供与について（通知）」（以下「弁明通知」という。）を通知された。

キ　審査請求人は，弁明の機会において，転居できない旨を述べたところ，平成２２年５月１７日付け「生活保護廃止通知書」（以下「本件通知書」という。）により，同年５月１日付けで生活保護が廃止された。その理由は，「指導指示に従わないため」とされていた。

（２）必要の最小限度を超えた指導又は指示は，保護の実施機関の無権限によるものであり，無効であること。

ア　法第２７条は，第１項において，「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。」とされているが，第２項及び第３項において，「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」とされ，「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」とされている。これは，「被保護者の人格を無視して必要以上の指導，指示を行い，これがために被保護者の全生活分野にとって好ましからざる影響を与え，被保護者も亦卑屈感に流れ唯々諾々としてこれに盲従するという極めて好ましくない傾向に陥る傾向がないではなかった。」ことによるものであり，「指導，指示は単純にして形式的なものに止めることなく，社会福祉主事をして被保護者の家庭訪問を励行せしめ，

指導，指示の結果を常に具体的に把握してこれを検討し，更によりよき適切，妥当な指導，指示を行うことが必要である」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１１の２の（３）においても，「指導指示を行うに当たっては，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。」とされている。

イ　基準限度額を超える高額家賃住宅に居住している場合，原則として転居指導が行われることとなるが，その趣旨は，法第１項に定められるとおり，「最低限度の生活を保障すること」にあり，家賃が高額であることにより，その基準限度額を超えた差額分は生活扶助費を使わざるを得ず，それにより，被保護者が最低生活に満たない生活を強いられることになるためである。このことは指示通知の「１　指示の内容」の２行目までにも記載されている。

ウ　審査請求人の居住する賃貸住宅の家賃は，共益費を含めると月額[redacted]円と基準額より[redacted]円上回っているが，審査請求人は，障害者加算のほか，健康管理手当により，保護費を含め，合計月額約[redacted]円を受給しており，審査請求人においては，最低生活は成り立っていた。にもかかわらず，処分庁に移管されてからは，たびたび口頭による転居指導がされ続けているが，この指導にあたり，処分庁からは審査請求人が最低生活に満たない生活を強いられていることについての具体的な説明はない。

エ　以上のことから，本件転居指示は，本来の趣旨を考慮せず，極めて形式的に行われたものであり，また，局長通知が定める審査請求人の能力，健康状態，世帯の事情，地域の慣行等について配慮したと言えるものではない。また，東京都運用事例集問６の５７においても，「被保護者自らの努力で転居先の確保が困難である場合には，被保護者の求めがあれば，法第２７条の２に基づき，相談に応じ，必要な助言を行うことについても検討すべきであろう。」とされているところ，審査請求人のみに転居先を探させるなど，そのような対応がとられた形跡も見えない。

オ　また，「生活保護における相談対応の手引き」（平成２１年３月厚生労働省社会・援護局保護課。以下「手引き」という。）の中に，生活保護制度の特性を踏まえた相談対応の基本的な考え方として，「相談者の人格や尊厳を尊重すること」，「相談者の重層的な不安を理解し，丁寧に対応すること」等が示され，いずれも被保護者に対し，先入観や偏見を持つことなく，一人ひとりの相談に対して真摯に受け止め，被保護者の立場に立った相談を行うことが実施機関に義務付けられているものである。しかし，処分庁の審査請求人に対する対応は，一人ひとりの相談に対して真摯に受け止め，被保護者の立場に立っていなかったことは明らかであり，手引きの趣旨に反するものである。

カ　処分庁は弁明書において，審査請求人は「事前に相談なく基準を超えた家賃の住宅に転居を繰り返した」というが，それは間違いであり，審査請求人は処分庁に事前に相談していたが，高額故に引越代が出せないとのことだったため，何とか工面して引越したものである。

また，処分庁は「基準内の家賃の住宅も多く存在し，転居先を探すことは十分可能な状況である」というが，審査請求人は高齢で，多数の病気で繁雑に通院をし，家財道具が多く，保証人となるべき人がいない状況から，誰の支援も受けることなく，一人で借りることは到底不可能な状況であるのは明白である。

（３）無効な指導又は指示違反による処分もまた，無効となることは言うまでもないが，仮に，本件転居指導又は指示が失当でないとしても，生活保護廃止決定は違法である。

ア　高額家賃住宅の居住に係る転居の指導は，「被保護者が最低生活に満たない生活を強いられることになることを避けるため」になされるものであるが，その指導に従わなかったことを理由として生活保護の減額や停廃止がなされると，それにより，更に最低生活に満たない生活を強いられ，かえってその趣旨に反する。「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。以下「課長通知」という。）第１０の問１２の３の答においては，「保護の廃止決定を行うに当たっては，例えば本人から自立の目途を聴取するなど，保護の廃止によって直ちに急迫した状況に陥ることのないよう留意すること。」とされている。審査請求人も，本件処分により，老齢年金，健康管理手当等の合計月額約[redacted]円で生活しなければならなくなり，家賃を支払うと，生活費は，毎月約[redacted]円で，極端に切り詰めた生活をよぎなくされている。

イ　生活保護廃止決定処分までの過程において，適正な運用が行われていないこと。

(ｱ)　一般に，転居をするためには，条件のあった賃貸物件を探すことに始まり，荷物の整理や処分等相当な期間を必要とするものであり，ことさら本件のように家賃基準限度額である月額[redacted]円以内の賃貸住宅となると，物件自体も限られてくるため，その期限の設定は，被保護者の立場に立ち，その状況を十分に考慮しなければならない。しかしながら，本件において，書面指導から転居期限まで，わずか５８日であり，保護廃止処分により審査請求人に与える不利益と比較考量して，明らかに短期間であり，これに従わなかったことによる廃止処分は不当である。

(ｲ)　課長通知第１１の問１の答の３には，被保護者が書面による法第２７条の規定による指導指示に従わない場合の取扱いの基準が示されており，「ａ　最近１年以内において当該指導指示違反のほかに，文書による指導指示に対する違反，立入調査拒否若しくは検診命令違反があったとき。」，「ｂ　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。」，「ｃ　保護の停止を行うことによっては当該指導指

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は，「保護を廃止する」とされている。本件においては，上記３つのいずれの場合にもあてはまらないため，変更や停止の手続きを経ないで行われた廃止処分は不当と言わざるを得ない。

(ｳ) 東京都運用事例集問６－５７においては，「合理的な理由に基づく転居指導に従わないことをもって，保護を停廃止する場合には，ａ　当該住宅が地域との均衡を著しく失していることによって，適正な水準の保護が実施できない客観的な根拠の明示を必要とし，さらに，ｂ　事前に適正な指導指示を十分に行っていること，ｃ　弁明の機会の提供等，適正な手続が行われていることが前提となる。」とされている。本件においては，審査請求人の適正な水準の保護が実施できない客観的な根拠の明示はなく，相談者の人格や尊厳を尊重し，相談者の重層的な不安を理解し丁寧に対応を行い，相談者のありのままに受け止めた上での，説明と同意が十分に行われることなく（「手引き」），ただ漫然と，形式的に弁明の機会が設定され，保護の廃止に至ったものである。よって，運用面において，本件処分は過度な処分であり，無効と言わざるを得ない。

ウ　処分庁は弁明書において，「審査請求人が弁明時に『家族とも相談したが，保護の廃止についてやむを得ない。保護を受けずにやっていく自信がある。今後，孫と助け合いながら生活していく。』との申立てを行い，転居の指導指示に従わないと意思表示をしたため，当該指示を従わせることが著しく困難であると判断した」旨を主張するが，処分庁は，審査請求人の孫の生活状況を十分把握し，客観的にみて，保護廃止後，一緒に助け合いながら生活ができないことを認識しながら，審査請求人からの申出を幸いとして，本件処分に至ったもので，本件処分を適法とするどころか，明らかに違法・不当である。また，処分庁は，「審査請求人が転居先を探し，再度生活保護申請を行ったときには，保護を開始することが可能であるとし，その旨については，審査請求人に対して伝えている」旨を主張するが，そもそも，高額家賃であることのみをもって保護開始を却下することは，違法である以上，転居を生活保護申請の条件とすることは違法な指示であり，この点をもって，本件処分が適法となる理由は一切ない。

エ　本件通知書の記載内容についても，法の要請する記載内容を満たしているものではない。

(ｱ)　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」旨を定め，厚生労働省は，その理由付記の程度は「具体的には，処分の性質や処分の根拠法令の趣旨及び目的に照らして判断することとなるが，上記の理由付記の目的からすると，単に根拠規定を示すのみでは理由の付記としては不十分であり，どのような事実に基づいてどのような法的理由（処分の要件）により当該処分が行

われたか相手方において十分認識しうる程度に示すことが必要」（平成１４年３月６日生活保護関係全国係長会議資料。以下「資料」という。）としている。

(イ) 本件通知書の記載をみると，理由として，「指導指示に従わないため」とされており，その不利益処分の理由が「賃貸住宅を探さなかった事」なのか，あるいは「転居しなかった事」なのか，不明である。理由付記の目的は，「処分庁の判断の慎重・合理性を担保し，その恣意を抑制すること及び処分の相手方にその理由を知らせ，争訟提起の便宜を与えることを目的とする」（資料）ことにあるのだから，本件通知書の記載は，極めて不明瞭と言わざるを得ず，その理由を示したことにはならないとされるべきである。なお，審査請求人は，上記（１）のオのとおり，賃貸住宅を探していたが，健康状態や住環境の確保の点，家財道具の処分の困難性などから見つけることができなかったもので，仮に「賃貸住宅を探さなかった事」がその理由であるとしても，指導指示に従わなかったものではない。また，「転居しなかった事」が理由であるとすれば，そのことのみでは保護廃止はできないのであるから，いずれの場合であったとしても，理由提示義務違反であることにかわりはない。従って，本件処分には，行政手続上の瑕疵が存在し，「それだけで取消しを免れない」ものといわざるを得ない。

オ 「福岡地裁平成２１年５月２９日判決」（以下「福岡地裁判決」という。）で判示された基準に照らし，本件処分は完全に違法である。

(ア) 福岡地裁判決を引用すると，「指示が比較的軽微とはいえない場合であっても，保護の停止は，被保護者の実情によっては，直ちにその生活を困窮させる場合も少なくないと考えられるのであるから，その適用に当たっては，極めて慎重であるべきであ」ること，指示の違反が「比較的軽微でなかったと解するとしても，原告らは保護の廃止によって直ちに困窮状態に陥ることは容易に予想される状況にあったと考えられるから，その実情を十分考察せずに本件処分を行い，その結果，原告らは実際に著しい生活の困窮状態に陥ったことからすれば，本件処分は，相当性を欠き，法第６２条第３項に反し，違法であったというべきである」こと，「処分庁が長期間にわたり，原告らに指示を繰り返し，ねばり強く指導してきたものであるとは認められるが，そのことをもって，上記違法性が治癒されるものとは考え難」いこととされている。

(イ) 処分庁は，一定期間指導し続けてきたことを強調しているが，そのことをもって，審査請求人の実情を十分考慮せずになされた本件処分の違法性が治癒されるものではないことは，判例法上明らかである。

カ よって，本件処分は，法の目的に反するばかりか，運用面においても適切な指導指示もなされず漫然と形式的に廃止処分を行い，また，不利益処分における行政手続上の瑕疵も存在しており，無効である。

なお，審査請求人は，証拠として，次の書類を提出した。

本件処分に係る法第２７条に基づく指示文書の写し　１通
本件処分に係る法第６２条に基づく弁明の機会の供与の通知の写し　１通
本件処分に係る生活保護廃止通知書の写し　１通

２　処分庁の弁明の趣旨は，本件処分は正当であるので，本件審査請求を棄却するよう求めるというのであって，その理由とするところは，次のとおりである。

（１）本件処分をするに至った経過は，次のとおりである。

ア　審査請求人に対して，平成１２年６月２０日から[redacted]で保護を開始し，賃貸住宅の家賃が[redacted]円のため転居指導した（平成１２年度基準額[redacted]円，平成１３年度基準額[redacted]円，平成１４年度基準額[redacted]円）。

イ　家主から取り壊しのため転居を求められ，基準内家賃に転居指導するも，平成１４年６月２日に[redacted]（家賃[redacted]円）に転居した（平成１５年度以後基準額[redacted]円）。

ウ　平成１６年４月９日に審査請求人の孫が転入したため，２人世帯で保護を開始した。２人世帯となったため，基準額が[redacted]円となった。

エ　建物の改装工事により家賃が[redacted]万円上がるため，平成１７年９月１８日に[redacted]（家賃[redacted]円）に転居した。

オ　平成１８年４月１日に当時同居していた孫を能力不活用により世帯分離をし，以後，審査請求人を単身世帯として保護をした。なお，住宅扶助は，６か月を経過した平成１８年１０月１日から単身世帯の扱いとし，基準額は[redacted]円となった。

カ　住民とのトラブルにより，審査請求人は，平成１８年１２月１２日に[redacted]（家賃[redacted]円）に転居した。

キ　審査請求人に対して，保護開始時から再三口頭で基準内の家賃の住居に転居するよう指導を行ってきたが，３度の転居はいずれも事前に相談なく自分で決定し，基準額を著しく超えた家賃の住居に転居している。

ク　平成２２年１月２５日に審査請求人に対して，同年２月末までに転居先を検討するよう指導を行い，探さないときは，同年４月末までの履行期限を付した指示文書を出す旨を伝えた。

ケ　転居先を探さなかったことにより，平成２２年３月３日付けで同年４月３０日までに転居するよう文書指示を行った。

コ　審査請求人は，平成２２年４月１５日処分庁に対し，転居の意思はなく，転居先も探していないこと及び今後生活保護を切ったとしても生活していく自信がある旨を申し立てた。

サ　平成２２年４月３０日の期限が到来したが，審査請求人は転居しなかった。そのため指示違反により同年５月１日付けで保護廃止するとして同月１１日に弁明を聞

いたものの，審査請求人は転居を拒み，現住居での生活を維持すると申し立てたため，同月１７日付けで審査請求人に対して保護廃止の通知をした。

（２）本件処分は，基準内家賃の住居への転居に対する指示義務違反への廃止処分である。最低限度の生活を保障する上で，住宅扶助の基準が決められており，[redacted]の行政区域内における住宅扶助の基準額は，「生活保護法による保護の基準」（昭和３８年厚生省告示第１５８号。以下「保護の基準」という。）別表第３の２に基づく厚生労働大臣通知により，単身世帯は[redacted]円，複数人世帯は[redacted]円と定められている（審査請求人の保護開始時の平成１２年における単身世帯の住宅扶助の基準額は，[redacted]円であった）。

（３）平成１２年６月２０日の保護開始時から審査請求人の家賃が基準を超えていたため，処分庁は基準内家賃の住居に転居する際は，決められた範囲内で敷金，引越し費用等転居にかかる費用を生活保護費から支給される旨伝えた上で，次のとおり基準内の家賃の住居へ転居するよう指導を行ってきた。

ア　平成１２年７月２５日，世帯訪問時に，基準内家賃への転居指導を行う。

イ　平成１３年１１月２６日，世帯訪問時に，審査請求人から現住居が取り壊され，平成１４年５月末までに転居の必要がある旨の話があったため，基準内家賃への住居への転居指導を行う。

ウ　平成１４年５月２８日，電話連絡により，基準を超えた[redacted]円の家賃への転居を進めていることが発覚したため，認められないとの話をするも，既に新しい住居の契約をしていた。引き続き基準内家賃への転居を指導していくこととした。

エ　平成１４年５月２９日，世帯訪問時に，電話で[redacted]円との話であったが，[redacted]円であることが判明した。

オ　平成１４年５月３０日，電話連絡により，ケース診断会議で今回の転居は認めるが，引き続き転居指導を行うこととした旨を伝える。

カ　平成１５年１２月２４日，平成１６年４月９日及び平成１８年６月１４日，それぞれ世帯訪問時に，基準内家賃への転居指導を行う。

キ　平成１８年８月１１日，世帯訪問時に，審査請求人は，近隣との人間関係及び高額家賃等により転居を考え始めていると申し出た。

ク　平成１９年６月２０日，平成２０年４月２４日，同年５月９日，平成２１年２月５日，同年６月１日，同年９月２日，同年１１月２日及び平成２２年１月２５日，それぞれ世帯訪問時に，基準内家賃への転居指導を行う。

ケ　平成２２年３月３日，世帯訪問時に，転居に係る指示文書を交付した。

（４）処分庁は，保護開始時から審査請求人に十分な聞取りをした上で，転居指導をしてきたが，審査請求人は再三の転居指導を受け基準内家賃への転居の必要性を認識しながら，転居指示に従わないばかりか，１回目及び２回目の転居は事前の相談なく基準を超えた家賃の住居への転居を行い，３回目の転居においては基準を超えた家賃の住

居への転居について相談し，認められなかったにもかかわらず敢えて転居を行った。これらの状況は，審査請求人の規範意識の欠如を表しているものといえる。

（5）審査請求人は，６６歳の高齢者で，傷病等による通院や身体障害者手帳[redacted]級（[redacted]による[redacted]）は取得しているものの，町内の移動は，自転車で移動できる程であり，会話においても筆談によることなく補聴器の使用により十分意思の疎通が可能な状態であることから，傷病，障害が転居先を見つけることの阻害要因になるとは考えられない。

（6）再三の指導にもかかわらず審査請求人が基準内の住居への転居をしなかったこともあり，平成２２年１月２５日審査請求人に対し，同年２月末までに転居先を探さない場合は，同年４月末の期限を定めた法第２７条に基づく指示文書を出すこと，指示の内容が履行できない場合は，保護が廃止になる可能性があることなどを伝えた。

（7）審査請求人が２月末までに転居先を探さなかったため，平成２２年３月３日付けで審査請求人に対し，同年４月３０日まで，基準内家賃へ転居するよう，従わない場合は保護の変更，停止又は廃止をすることがあることを説明した上で，法第２７条に基づく指示文書を処分庁において手交した。このように処分庁としては，審査請求人に対して十分な時間をとって指示を行っていることは言うまでもなく，その上，本町の行政区域内及び近隣においては，基準内の家賃の住居も多く存在し，転居先を探すことは十分可能な状況にある。

（8）平成２２年５月６日，審査請求人が同年４月３０日までに転居先を決めておらず，かつ，指示に従う意思がないことから，変更，停止によっては是正が見込まれないと判断をし，同年５月１１日に法第６２条第４項の規定に基づく保護廃止に係る弁明の機会供与を行う旨を通知した。平成２２年５月１１日，審査請求人の弁明では，現住居から転居をする意思はなく，今後は世帯を別にしている孫と助け合って保護は受けずに生活すると申し立てるとともに，保護の廃止について理解を示した。処分庁は，審査請求人が今後困った状態になったらいつでも相談に来るように助言した。これらの手続をした上で法第６２条第３項に基づき保護を廃止した。

（9）保護の廃止に当たっては，次のことを踏まえて本件処分を行ったものであり，適法なものであった。

ア　審査請求人が基準を超えた家賃の当該住宅に住み続けることの正当性はないこと。

イ　審査請求人は，保護受給中に３回も転居を行っており，転居を行う十分な能力があったこと。

ウ　審査請求人が，弁明時に「家族とも相談したが，保護の廃止についてやむを得ない。保護を受けずにやっていく自信がある。今後，孫と助け合いながら生活をしていく。」との申立てを行い，転居の指導指示に従わないと意思表示をしたため，当該指示を従わせることが著しく困難であると判断したこと。

エ　審査請求人が転居先を探し，再度保護申請を行ったときには，保護を開始するこ

とが可能であるとし，その旨については，審査請求人に対して伝えていること。

(10) また，処分庁に対して平成２２年７月２日付けで審査請求人から生活困窮を理由に再度保護の申請がされたところであるが，これに対しても審査請求人が転居先を探すとの意思を確認した上で，同日から保護を開始しているものである。

なお，処分庁は，証拠として，次の書類を提出した。

審査請求人に係るケース記録票の写し　一式

審査請求人に係るケース記録票に附属する関係書類の写し　一式

裁　決　の　理　由

1．当庁が認定した事実は，次のとおりである。

（1）審査請求人は，平成１２年６月２０日から生活保護を受け，住宅扶助基準額を超える家賃の住宅に住んでいた。

（2）審査請求人は，保護開始時から指示通知の日までの間に，保護の実施機関から何度となく住宅扶助基準額内の家賃の住宅へ転居するよう口頭により指導を受けていた。

（3）処分庁は，平成２２年１月２５日に審査請求人に対して，同年２月末までに転居先を検討するよう口頭により指導を行い，転居先を探さないときは，同年４月末までの履行期限を付した指示文書を出すように考えていく旨を伝えた。

（4）審査請求人は，平成２２年２月末までに転居しなかった。

（5）処分庁は，平成２２年３月３日に審査請求人に指示通知を交付し，本件転居指示を行った。本件転居指示には，「法第６２条の規定によりこの指示に従う義務があり，従われない場合は，保護の変更，停止又は廃止をすることがあります」旨の記載があった。

（6）処分庁は，平成２２年４月１５日に審査請求人が来庁した際，転居の意思はなく，転居先も探していないことを審査請求人から聞き取った。

（7）処分庁は，平成２２年４月３０日にケース診断会議を開催し，法２７条に基づく文書指示違反における保護の廃止方針を決め，速やかに弁明の機会を付与することにした。

（8）処分庁は，平成２２年５月６日付けで弁明通知を通知した。

（9）上記（8）の通知には，「処分しようとする理由及び内容」として，「あなたは平成２２年３月３日付で，生活保護法第２７条第１項の規定に基づき，高額家賃住宅の居住に係る転居を文書により指示されていたにもかかわらず，平成２２年４月３０日までに基準内家賃への転居先が決まりませんでしたので，平成２２年５月１日付であなたの保護の廃止を行います。」との記載があった。

(10) 処分庁は，審査請求人の出席のもと，平成２２年５月１１日午前１１時から審査請求人に対して弁明の機会を供与した。審査請求人は，「病気の状態が落ち着いていることもあり，現在の住居を変わる気はない。」，「音楽を大音量で鳴らして聞いているが，現在の住居は近所から苦情もなく生活ができているので気に入っている。保護を受け

ることに疲れていることもあり，保護を受けたくないので受けずに自分で生活をやってみる。」などを弁明した。

(11) 処分庁は，平成２２年５月１１日にケース診断会議を開催し，審査請求人の弁明の内容に基づき，保護の廃止の適否を検討し，平成２２年５月１日付けで審査請求人の保護を廃止することを決定した。

(12) 処分庁は，平成２２年５月１７日付けで，「指導指示に従わないため」という理由で，本件処分を行った。

2　本件審査請求に対する当庁の判断は，次のとおりである。

（1）法は，「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」（法第１条）とし，その「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，その者の金銭又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する」（法第８条第１項）と規定している。

この規定を受けて，厚生労働大臣は，保護の基準を定めている。

（2）法第４条第１項は，「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」と規定している。これは，生活保護制度における基本原則の一つである保護の補足性，すなわち生活保護制度が自己責任の原則及び他の公的扶助制度に対して補足的意義を担っていることを定めたものである。

（3）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つたときは，すみやかに，保護の停止又は廃止を決定し，書面をもつて，これを被保護者に通知しなければならない。第２８条第４項又は第６２条第３項の規定により保護の停止又は廃止をするときも，同様とする。」と規定している。

（4）法第２７条は，第１項で「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，保護の実施機関の被保護者に対する生活指導の権能について規定し，第２項及び第３項においてそれぞれ「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。」と，その権能の限界について規定している。

（5）法第６２条第１項は，「被保護者は，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。」と，被保護者の保護の実施機関による指示等に従う義務について定め，また，同条第３項は，「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。」とし，指示等に従う義務に違反した被保護者に対する制裁について定めている。

（6）法第６２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，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。」とし，同条第３項による制裁の発動に際しての手続きを定めている。

（7）地方自治法第２４５条の９第３項は，「各大臣は，特に必要があると認めるときは，その所管する法律又はこれに基づく政令に係る市町村の第一号法定受託事務の処理について，市町村が当該第一号法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができる。」と定め，厚生労働大臣は，この規定を受けて，第一号法定受託事務である生活保護に関する事務の処理基準として局長通知及び課長通知を定めている。

（8）局長通知第１１（保護決定実施上の指導指示及び検診命令）の１は保護申請時における助言指導について定めており，その（2）において，「要保護者が，自らの資産能力その他扶養，他法等利用しうる資源の活用を怠り又は忌避していると認められる場合は，適切な助言指導を行うものとし，要保護者がこれに従わないときは，保護の要件を欠くものとして，申請を却下すること。（以下省略）」と規定している。また，局長通知は，第１１の２の（1）において，保護受給中の者についても，随時，局長通知第１１の１と同様の助言，指導を行うこととしている。

（9）局長通知は，第１１の２の（3）で，「指導指示を行うに当たっては，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。」としている。

（10）局長通知は，第１１の２の（4）で，「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。」としている。

（11）これらを踏まえて本件処分の前提となる本件転居指示に違法又は不当な点はないか検討する。

ア　一般的に，住宅扶助基準額を超える家賃の住居に住むことになると，その超えた金額については，保護費の中から遣り繰りして賄うことになり，結果，最低生活の維持が困難になってくることから，審査請求人に対する転居指導が保護開始時から行われ続け，処分庁も転居指導を行っていたことについては，必要性があったものと認められる。

イ　しかし，審査請求人が処分庁の転居指導に従っていない状況は，資産活用の忌避，

不正行為，能力不活用などのように，法第４条第１項に規定する保護の要件に違反しているというものではないのであるから，処分庁は，指示文書により，履行期限を定め，従わなかった場合は保護の変更，停止又は廃止を行うことがあることを示して転居指導を行う必要性が本当にあるかどうかを事前に十分検討しなければならなかったと言える。

さらに，処分庁は，保護開始時から本件転居指示が行われるまでの約９年半の間，口頭により転居指導を続けてきており，指示に従わせるため強力に指導してきたわけではないのであるから，この経緯を考慮すると，当該転居指導の方針を転換し，保護の変更，停止又は廃止を行うことを示して転居指導を行うのであれば，当該変更後の転居指示がより実効性のあるものとするためにも，審査請求人が本件転居指示を受けることについて十分納得できる合理的な理由が必要であったと思われる。

しかしながら，処分庁から提出されたケース記録等の関係資料を確認したところ，指示通知による本件転居指示の必要性の検討は十分とは言えず，合理的な理由についても特に認めることはできなかった。

ウ　また，実際の指導指示に当たっては，上記（９）のとおり，審査請求人の健康状態，世帯の事情，地域の賃貸不動産の状況，保証人の確保等の状況に配慮するとともに，履行期限を設定する場合は，その期限までに実現が可能なものかどうかよく検討したうえで指導指示が形式化することがないように十分留意して行う必要があるが，処分庁から提出されたケース記録票等の関係書類を確認したところ，このようなことについての確認や検討を行った形跡を認めることはできなかった。

エ　上記アからウまで検討したとおり，本件転居指示は必要以上に過度な，形式化したものであったといわざるを得ない。

(12) 次に，本件処分に違法又は不当な点はないか検討する。

ア　本件処分は上記（11）のとおり，必要以上に過度な指導に従わせることを目的に行われたものと認められる。

イ　処分庁は，審査請求人が，弁明時に「家族とも相談したが，保護の廃止についてやむを得ない。保護を受けずにやっていく自信がある。今後，孫と助け合いながら生活をしていく。」との申立てを行い，転居の指導指示に従わないと意思表示をしたため，保護の変更又は停止では当該指示に従わせることが著しく困難であると判断したことを本件処分が正当である理由として主張している。

ウ　しかし，上記認定事実１（７）から（９）までのとおり，処分庁は，弁明通知を通知する際に保護廃止の方針を立てていることが，処分庁から提出されたケース記録等の関係資料からは，この際に，保護の変更，停止又は廃止のうちいずれを適用することが適当か検討した形跡を認めることはできなかったこと，さらに，審査請求人の弁明内容を踏まえた上で，保護の変更，停止又は廃止のうちいずれを適用することが適当か，ケース診断会議により十分検討するようなことも行った形跡が認められないこ

とから，本件処分が保護の変更又は停止では転居指示に従わせることができず，真にやむを得ないものであったかどうかの検討が十分に行われたとは認められない。

エ　また，審査請求人から保護の廃止に理解を示す旨の意思表示があったとしても，処分庁には，保護の廃止後の生活が本当に成り立つか，廃止すれば直ちに急迫した状況に陥ることがないか，より慎重な判断が求められるものであるが，弁明後のケース診断会議では，審査請求人の今後の生活維持の可能性等について，十分検討された形跡は認められない。

オ　さらに，処分庁は，保護の廃止に当たっては，「審査請求人が転居先を探し，再度保護申請を行ったときには，保護を開始することが可能であるとし，その旨については，審査請求人に対して伝えていること」を処分が適法である理由として主張するが，本来，保護の申請時に住宅扶助基準を超えた家賃の住居に居住していたとしても，保護の要件を欠くものではないため，そのことをもって保護の申請を却下することはできないものであり，たとえ指導指示違反の状況が解消されずに，再度保護申請が行われた場合であっても，一律に保護申請を却下できるものと解することはできないため，本件処分の正当性の理由となり得るものではない。

(13) 上記（11）及び（12）で検討したとおり，本件処分には瑕疵があり，不当である。

3　上記のとおりであるので，審査請求人の本件審査請求には，理由がある。

よって，行政不服審査法（昭和３７年法律第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２４年９月６日

広島県知事　湯　﨑　英　彦