



- 5 処分庁は、平成27年12月11日、平成27年11月9日付け法第63条適用による返還を、法第78条による徴収とすることを決定した。
- 6 処分庁は、平成27年12月7日から11日まで審査請求人宅を訪問するも不在。12月14日、審査請求人から、12月分保護費を減額されたことから、生活維持のため平成27年12月6日から18日まで[ ]市内の教会及び[ ]県内の親戚の家に滞在中である旨の電話連絡があった。
- 7 処分庁は、平成27年12月21日、法第27条に基づき、①収入があった場合は月毎に報告すること、②常に所在を明らかにし、長期間又は県外への外出で留守をする場合は、事前にケースワーカーに連絡すること、③福祉事務所及びケースワーカーに対して必ず事実を申告することを旨とする指導指示を文書により行った。
- 8 平成28年8月8日、処分庁が近況調査のため審査請求人宅を訪問。この際、審査請求人は部屋が散らかっているなど事実と異なる理由で入室を拒んだが、居室環境の確認の必要性を説明したところ入室に同意した。
- 9 処分庁は、平成28年10月18日、審査請求人に対し10月11日から17日までの不在理由を確認したところ、ストーカー被害により自宅に戻れず市内ホテルや友人宅に宿泊していたとのこと。また、処分庁は、審査請求人のストーカー被害について警察に問い合わせ、本年4月から相談に乗っていることを確認した。
- 10 処分庁は、平成28年10月21日、平成27年12月21日付けで法第27条に基づく文書指導指示がされているにも関わらず、改善が見られないとして、保護の停止及び廃止に先立ち、法第62条第4項に基づく弁明の機会を与えることを通知した。
- 11 平成28年10月31日、審査請求人が処分庁に来庁し弁明を行った。
- 12 平成28年11月4日、審査請求人が保護費受け取りのため来庁。処分庁が来庁手段を問うたところ徒歩との回答であったが、迎えの車で帰るところを確認した。
- 13 処分庁は、平成28年11月14日、審査請求人に対し、①常に所在を明らかにし、不在期間に関係なく留守をする場合にはケースワーカーに連絡すること、②福祉事務所及びケースワーカーに対して、虚偽の申告をすることがあるため、必ず真実を申告することを指導指示事項とする法第27条に基づく文書指導指示を行った。
- 14 処分庁は、平成28年12月8日、審査請求人が来庁の際、処分庁までの移動手段を確認したところ、徒歩との回答を受けたが、実際は勤務先名義の軽自動車を使用し来庁していたことを確認した。
- 15 平成28年12月22日、法第62条第4項に基づく弁明のため、審査請求人が処分庁に来庁し弁明を行ったが、審査請求人には改善の意思が見られなかった。
- 16 処分庁は、審査請求人が、法27条に基づく指示指導に従わないこと、法第62条第4項に基づく弁明においても、処分庁に対する批判のみで改善の意思が示されなかったことから、法第62条第3項に基づき平成28年12月27日付けで保護を廃止した。
- 17 平成29年3月27日、審査請求人は、山梨県知事に対し、本件処分の取消しを求める審査請求をした。
- 18 処分庁は、生命保険の解約指導について、審査請求人の[ ]より維持されてきたものである

と判断しうる資料の提供が得られたことから、平成29年4月27日付けで法78条による決定の取消しを行った。

## 審理関係人の主張の要旨

### 1 審査請求人の主張

- (1) 審査請求人が関与せず、審査請求人の[ ]が保険料を支払い管理していた審査請求人名義の生命保険について、処分庁は、審査請求人の[ ]のものであるという審査請求人の主張に耳を傾けず、解約指導を行い法第63条を適用したこと、及びに法第78条による徴収金を決定したことは不当な処分であると主張している。
- (2) 平成27年12月に法第27条による文書指導指示を受けて以来、外泊の不申告は、平成28年10月11日から17日までストーカー被害を避けるためホテルや知人宅に泊まった件のみである。虚偽の申告は、平成28年8月8日にケースワーカーが来訪した際、ケースワーカーに責められる姿を[ ]に見せたくなかったため、部屋が散らかっていると申告してしまったこと、及び平成28年12月8日、仕事の都合で早く戻らなければならないため、処分庁までの移動手段を徒歩と回答してしまったものの2件であり、いずれもやむを得ぬ事情があった。  
その他に虚偽扱いされた事項については、処分庁の事実誤認、予断、偏見等によるものであると主張している。
- (3) 処分庁は生活保護の要否や支給金額を決定するためには世帯状況の把握が必要不可欠であるにもかかわらず、審査請求人の申告に正確性が期待できないと主張するが、具体的な事実を示しておらず、事実に基づかない主張であると主張している。
- (4) 口頭又は文書による指導指示は、保護廃止を質にとり、審査請求人の意思に反した強制によるもので、法第27条第3項違反であること。また、平成27年12月21日付け、平成28年11月14日付けの文書による指導指示も事実誤認や予断、憶測の積み重ねにより行われたものであると主張している。
- (5) 指導指示に従わないこと、虚偽の申告をしたとの理由により、保護の廃止処分を行ったことは、法第27条第2項及び第3項に照らして行政権の濫用であることから、本件処分の取り消しを求める、というものである。

### 2 処分庁の主張

- (1) 「居処を明らかにしておくこと」、「処分庁からの確認・聞き取り事項に虚偽の申し立てをしないこと」を旨とする法第27条による指導指示書の指導指示事項は、生活保護の要否及び支給金額を決定するために、審査請求人の世帯状況の把握が必要不可欠であることから、法第27条第2項及び第3項による規定に抵触するものではなく、また、指導指示事項の改善が図られなければ保護の継続は困難である旨、反論している。
- (2) 審査請求人が認めるだけでも3点の外泊不申告、虚偽申告がされており、指導指示文書で求

めについて遵守されていたとは言い難い状況であり、事実誤認、予断、偏見の積み重ねのみで複数回の文書指導がなされ、処分が決定されたわけではないことは明らかと考える。

また、平成28年12月22日に法第62条第4項による弁明のための面談に際し、改めて指導指示事項の遵守を約束した上で、生活保護を継続する意思があるか複数回にわたり意思確認を行ったが、これに同意が得られなかった旨主張している。

- (3) 審査請求人の主張中(1)については、審査請求人との協議の結果、審査請求人の[ ]により維持されてきたものであることが確認されたため、法第78条による決定の取り消しを決定・通知し、納付済み分について審査請求人への返還処理を進めるとしている。

## 理 由

### 1 本件に係る法令等の規定について

#### (1) 生活保護法

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(法第27条第1項)、被保護者は、これに従わなければならない義務がある(法第62条第1項)。そして、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、停止又は廃止することができる(法第62条第3項)が、保護の実施機関の権限は、生活保護法施行規則(昭和25年厚生省令第21号。以下「省令」という。)第19条により、保護の実施機関が法第27条第1項に基づき書面により行った指導又は指示に被保護者が従わなかった場合でなければ行使できない。

#### (2) 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。)

保護の実施機関が保護受給中の被保護者に対し、法第27条による指導指示を行う場合とは、局長通知第11の2の(1)において以下のように規定されている。

ア 傷病その他の理由により離職し、又は就職していなかった者が傷病の回復等により就労(そのために必要な訓練等につくことを含む。)を可能とするに至ったとき。

イ 義務教育の終了又は傷病者の介護もしくは乳児等の養育にあたることを要しなくなったため就労が可能となったとき。

ウ 現に就労の機会を得ていながら、本人の稼働能力、同種の就労者の収入状況等からみて、十分な収入を得ているものとは認めがたいとき。

エ 内職等により少額かつ不安定な収入を得ている者について、健康状態の回復、世帯の事情の改善等により転職等が可能なき。

オ 就労中であった者が労働争議参加等のため現に就労収入を得ていないとき。

カ アからオまでに掲げる場合のほか、資産、扶養、他法他施策による措置等の活用を怠り、又は忌避していると認められるとき。

キ 次官通知第8の1による収入に関する申告及び局長通知第3による資産に関する申告を行

わないとき。

ク 世帯の変動等に関する法第61条の届出の義務を怠り、このため保護の決定実施が困難になり、又は困難になるおそれがあるとき。

ケ 主治医の意見に基づき、入院、転院又は退院が必要であると認められるとき。

コ 施設に入所させ、又は退所させる必要があると認められるとき。

サ 施設入所者が施設の管理規程に従わないため、施設運営上困難を生じている旨当該施設長から届出があったとき。

シ キからサまでに掲げる場合のほか最低生活の維持向上又は健康の保持等に努めていない等被保護者としての義務を怠っていると認められるとき。

ス その他、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。

また、法第27条による指導指示は、口頭により直接被保護者に対して行うことを原則とし、これにより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い、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で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（第11の2の(4)）と規定されている。

(3) 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。）

被保護者が法第27条の規定による書面による指導指示に従わない場合の取扱いについては、課長通知第11の問1の答において、必要性が認められる場合に法第62条の規定による所定の手続を経たうえで保護の変更、停止又は廃止を行うこと及び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、法第27条により書面による指導指示を行なうことが規定されている。また、保護の変更、停止又は廃止のいずれを適用するか

の基準については、以下のように規定されている。

1 当該指導指示の内容が比較的軽微な場合は、その実情に応じて相当と認められる限度で保護の変更を行うこと。

2 1によることが適当でない場合は保護を停止することとし、当該被保護者が指導指示に従ったとき、又は事情の変更により指導指示を必要とした事由がなくなったときは、停止を解除すること。なお、保護を停止した後においても引き続き指導指示に従わない場合には、さらに書面による指導指示を行うこととし、これによってもなお従わない場合は、法第62条の規定により所定の手続を経たうえで、保護を廃止すること。

3 2の規定にかかわらず、次のいずれかに該当する場合は保護を廃止すること。

ア 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。

イ 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。

ウ 保護の停止を行なうことによって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。なお、1から3に掲げる保護の変更、停止又は廃止は、当該処分を行うことを実際に決定した日から適用することを原則とするが、あらかじめ履行の期限を定めて指導指示を行った場合にはその指定期限の翌日まで遡及して適用して差しつかえない。

(4) 生活保護行政を適正に運営するための手引について（平成18年3月30日社援保 発第0330001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知、以下「手引」という。）

。 保護の実施機関による被保護者に対する指導指示から保護の停廃止に至るまでの具体的な対応については、手引のⅡにおいて以下のように規定されている。

1 法第27条による指導指示

(1) 口頭による指導

ア 生活上の義務、届出義務及び能力活用等に関して、定期的に助言指導を行ってもその履行が十分でなく、法第27条による指導指示が必要である場合には、援助方針、ケース記録、挙証資料、指導の経過等を踏まえ、組織として対応を協議する。

イ その結果、法第27条による指導指示が必要とされた場合は、具体的に指導指示を行い、それに対する本人の意見、対応状況等をケース記録に詳細に整理、記録する。

ウ 指導指示は、長期的に漫然と行わず、具体的に指導指示の内容、期間等を明示して行う。

エ 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。

(2) 文書による指導

一定期間、口頭による指導指示を行ったにもかかわらず、目的が達成されなかったとき、又は達成されないと認められるときに文書による指導指示を行う。

ア 文書での指導指示や保護の変更、停止又は廃止等が将来的に必要なと判断される場合は、口頭による指導指示の方法に準じ、ケース診断会議等に諮り、組織として、指導指示の理由、内容、時期等を検討しケース援助の全般を含めた具体的な方針を決定する。

イ 文書による指導指示は、指導指示書により、指導指示を行う理由、内容、対象等を分かりやすく、具体的に記載する。また必要に応じて、過去の指導状況を勘案しつつ、個別ケースに即して適切な履行期限を定める。

ウ 指導指示書には、法的根拠を明示し、指導指示に従わないとき（履行期限を定めた場合は、その期限までに履行されないとき）は、保護の変更、停止又は保護が廃止されることがある旨を記載する。

エ 指導指示書は、当該被保護者に読み聞かせる等十分に説明したうえ手交し、受取証に署名等をさせる（手交の際、担当ケースワーカーだけでなく査察指導員が同席することが望ましい）。これによりがたい場合には、内容証明し郵送により行う。

オ 文書による指導指示後も、その履行状況の把握、必要な助言指導等を行いケース記録にその状況を記載する。

## 2 保護の変更、停止又は廃止

文書による指示を行っても正当な理由なく文書指示に従わない場合には、さらにケース診断会議に諮る等組織的に十分検討のうえ、弁明の機会を与える等法第62条第4項による所定の手続を経たうえで保護の変更、停止又は廃止の処分決定を行う。

- (1) 予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、弁明の機会を与える必要がある。
- (2) 指導指示に従わないことに対して正当な理由がない場合、又は、正当な理由がなく指定場所に来所しない場合は、保護の変更、停止又は廃止の処分決定を行う。
- (3) 処分は、理由をわかり易く明記したうえで書面により通知する（この場合でも、不服申立て等を行うことができる旨を記載する）。なお、指導指示に従わないことを理由として保護を廃止された者が、廃止後間もなく再度保護申請を行った場合においては、保護廃止に至った理由が解消されていない場合は、保護の要件を満たさないものとして、申請を却下して差し支えない。

## 3 稼働能力のある者に対する指導指示

### (1) 傷病を理由に稼働能力を活用していないか、又は稼働が不十分なケース

ア 現状の認識 本人の訴え、嘱託医・主治医からの意見、ケースワーカーからみた生活実態、稼働実態、医療要否意見書、レセプト（3～6か月）等から現状を確認し、ケース診断会議において稼働能力を判定する。

イ アの結果、就労又はさらに能力活用が可能である場合、口頭による就労指導を行う。就労指導の際、被保護者の権利義務について十分説明する。なお、口頭指導によっても十分に稼働能力を活用しない場合には法第27条に基づく文書による指導指示を行う。

○ 能力を活用していない者、転職の指導及び就労日数等が少なく就労日数等の増加を指導した者に対しては、求職活動状況・収入申告書を提出させる。

○ また、保護の実施機関が就労可能と判断する被保護者であって、就労による自立に向け「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）による取組が効果的であると認められる者については、当該通知に基づく支援を行うこと。なお、今後能力活用が期待できる被保護者に対して、公共職業安定所等を通じて行う求職活動を支援するとともに、求職活動状況の報告、公共職業安定所の求職登録等を指示、自立支援プログラムへの参加、生業費、技能修得費、就労活動促進費、その他他法他施策を活用するなど、積極的な援助と効果的な指導を行う。

ウ 傷病を理由に指導に応じない者に対しては法第28条に基づく検診命令を行う。この際、被保護者に対して、法の趣旨を十分説明のうえ、文書でもって行う。（なお、検診命令に応じない場合は、法第28条第4項により保護の変更、停止又は廃止を行う。）

### (2) 傷病以外の理由で稼働能力を活用していないか、又は稼働が不十分なケース

ア 適職がない等を理由に稼働しないものについては、稼働能力を活用するために誠実に求職活動等をしているかどうか、日雇い等で仕事の不安定を理由に稼働が不十分なものについては、稼働能力を活用するために誠実に稼働しているか、又は能力活用が不十分

かどうかをケース診断会議等において判定する。この場合、年齢、能力、健康状態及び地域における雇用の状況等を総合的に判断する。

イ アの結果、能力活用していないか又は不十分な場合、口頭による就労指導を行う。その際、被保護者の権利義務について十分説明する。

なお、口頭指導によっても十分に稼働能力を活用しない場合には法第27条に基づく文書による指導指示を行う。

○ 適職がない等を理由に稼働しないものについては、求職活動状況・収入申告書を提出させる。日雇い等で仕事の不安定を理由に稼働が不十分なものについては、現在の仕事で収入増が期待できるものは、稼働日数等増の指導を行い、仕事が不安定等により収入増が期待できないものは、転職指導を行うとともに、積極的な援助と効果的な指導を行う。その際、求職活動状況・収入申告書を提出させる。

○ また、保護の実施機関が就労可能と判断する被保護者であって、就労による自立に向け「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）による取組が効果的であると認められる者については、当該通知に基づく支援を行うこと。なお、今後能力活用が期待できる被保護者に対して、公共職業安定所等を通じて行う求職活動を支援するとともに、求職活動状況の報告、公共職業安定所の求職登録等を指示、自立支援プログラムへの参加、生業費、技能修得費、就労活動促進費、その他他法他施策を活用するなど、積極的な援助と効果的な指導を行う。

#### 4 履行期限を定めた指導指示

(1) 指導指示を行う場合には、口頭、文書を問わず、長期的に漫然と行わず、指導指示の内容、履行期限等を具体的に明示して行うことが重要となる。

(2) 履行期限を定めた場合においては、履行期限が到来するまでの間、本人による履行の努力を求めるだけでなく、保護の実施機関においても積極的な援助と効果的な指導を行うことが求められる。例えば、就労に関して適職がないこと等を理由に稼働しない者に対して指導指示を行った場合には、求職活動状況・収入申告書を提出させたうえで、公共職業安定所等における求職活動や求職登録等を行わせる等自立に向けた取組を求めるだけでなく、保護の実施機関としても、公共職業安定所等への同行訪問を適宜行う等求職活動を支援するとともに、就労に関する自立支援プログラムへの参加の勧奨、生業費、技能修得費、その他他法他施策の活用など具体的な支援について検討していくこととなる。

(3) 口頭指導による指導指示に十分対応していないと判断される場合には、さらに組織として対応を協議し、必要に応じて、個別ケースに即して適切な履行期限を定め、法第27条に基づく文書による指導指示を行う。

(4) 指導指示書には、法的根拠を明示し、履行期限までに履行されないときは、保護の変更、停止又は保護が廃止されることがある旨を記載する。この場合においても、保護の実施機関は被保護者に対し、指導指示内容の履行状況について報告を求めるだけでなく、具体的な援助や効果的な指導を行うことが求められる。

(5) 文書による指示を行っても正当な理由なく文書指示に従わない場合には、さらにケース



診断会議に諮る等組織的に十分検討を行ったうえで、弁明の機会を与える等法第62条第4項による所定の手続を経て保護の変更、停止又は廃止を行う。特に履行期限を定め、その期限までに指導指示内容が履行されなかったことを理由として保護の停廃止を検討する場合には、単に期限が到来したことだけをもって判断するのではなく、期限までの間の指導指示に対する被保護者への取組状況や保護の実施機関における援助状況を十分に検討することが必要である。

## 2 本件処分的前提となる指導指示についての考察

本件審査請求の争点は、処分庁において法第27条に基づき文書により行った指導指示に対し、審査請求人がこれに従わなかったことを理由に、処分庁が法第62条第3項に基づき保護を廃止したことに違法又は不当な点はないか、という点にあるので、本件処分的前提となった指導指示について以下検討する。

### (1) 平成27年12月21日付け指導指示について

平成27年12月21日付け指導指示書に記載された指導指示事項は、

- ① 収入があった場合は月毎に申告をすること
  - ② 常に所在を明らかにし、長期間または県外への外出で自宅を留守にする場合は、事前に担当ケースワーカーに連絡すること
  - ③ 福祉事務所及びケースワーカーに対して、虚偽の申告をすることがあるため、必ず事実を申告すること
- の3点である。

これらの指導指示事項の根拠となる事実、すなわち、審査請求人の行動のうち処分庁が問題視したことを「ケース記録表」等から抽出するとともに、その事実の処分根拠としての妥当性を評価すると、次のとおりである。

#### ① 収入の申告について

生命保険の解約返戻金という資産があったにもかかわらず保護を受けたこと、当該解約返戻金を審査請求人が処分庁に返還する原資として保管することなくその■に返還し、一部を費消させたこと。

ただし、後に明らかになったように、当該事実は処分庁が法第63条及び第78条を誤って解釈適用したことに基づき認識されるに至った事実であり、指導指示の根拠として妥当であったとは評価できない。

#### ② 所在の連絡について

平成27年12月7日から同月11日の間、処分庁職員が審査請求人居宅を訪問した際に審査請求人が不在であったこと、審査請求人が■県内の教会で過ごしていたこと、すなわち、住所地以外で他者の支援を受けながら生活していたこと。

ただし、当該事実については、処分庁が法第63条及び第78条の解釈適用を誤り、審

査請求人に理由なく債務を負わせ、及び保護費を減額した結果、審査請求人の生活が圧迫されたことにその原因の一端があると推測しても不合理とは言えず、処分庁には当該事実を作出したことについて一定の責任があるというべきであるから、指導指示の根拠として妥当であったとは評価できない。

なお、1(2)で引用した局長通知において、法第27条による指導指示を行う場合が列記されているが、「常に所在を明らかにし、長期間または県外への外出で自宅を留守にする場合は、事前に担当ケースワーカーに連絡すること」との指示事項のうち、「常に所在を明らかにし」については、指導指示事項が局長通知のどの項目に由来するのか判然としなない。法はそこまでの事前報告義務を被保護者に負わせることは想定していないと考えられ、当該指導指示事項の内容が審査請求人の人権やプライバシーを侵害する危険を内包し、適切さを欠くものと評価しうる。

### ③ 虚偽の申告について

処分庁職員が生命保険解約返戻金を処分庁への返還原資及び審査請求人の生活費として使用するよう審査請求人に説明していたにもかかわらず、審査請求人は当該金額を[ ]に返還し、「処分庁からの説明は受けていない」との言動をとったこと。

ただし、審査請求人にとって当該解約返戻金は[ ]に帰属すべき資産であるとの認識のもと、自身のために費消することを控えて返還したこと、そのような自己の意思に反する処分庁の指導を真摯に受容するのは審査請求人にとって困難であったことが容易に推測される。処分庁としては、一連の過程から審査請求人の言動が一貫性を欠くとの心証を抱いたとしても、結局のところ、当該事実については、処分庁が法第63条及び第78条の解釈適用を誤り、審査請求人に対して本来行うべきでない指導を行ったことに原因が求められるのであるから、指導指示の根拠として妥当であったとは評価できない。

以上から、平成27年12月21日付け指導指示は、客観的・合理的な根拠や理由を欠いていたものと認められる。

なお、法第27条の指導指示は行政手続法に規定する行政指導等に該当するため、同法第35条第1項の規定により、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示さなければならない。1(4)に引用した手引にも記述されているとおり、指導指示を行う理由、内容、対象等は分かりやすく具体的に記載されなければならないが、本件指導指示書においては、「常に所在を明らかにし、長期間または県外への外出等で自宅を留守にする場合は、事前に担当ケースワーカーへ連絡すること」、「必ず事実を申告すること」とされており、遵守される事項について具体的に明記されておらず、処分の名宛人が指導指示の理由、内容、対象等を容易に理解できる程度の具体性を備えているとは言えず、行政手続上の瑕疵があるものと言わざるを得ない。

## (2) 平成28年11月14日付け指導指示書について

平成28年11月14日付け指導指示書に記載された指導指示事項は、

① 常に所在を明らかにし、不在期間に関係なく、自宅を留守にする場合は、必ず事前に担当ケ

ースワーカーへ連絡すること

- ② 福祉事務所及びケースワーカーに対して、虚偽の申告をすることがあるため、必ず事実を申告すること

の2点である。

これらの指導指示事項の根拠となる事実、すなわち、審査請求人の行動のうち処分庁が問題視したことを「ケース記録表」等から抽出するとともに、その事実の処分根拠としての妥当性を評価すると、次のとおりである。

① 所在の連絡について

平成28年10月11日から同月17日の間、処分庁職員が審査請求人居宅を複数回訪問した際に審査請求人が不在であったこと。

ただし、当該事実については、第三者のストーカー行為から避難するためにやむなく生じたものであるとの審査請求人からの説明がなされ、処分庁としても[ ]警察署に確認の上、審査請求人からストーカー被害に係る相談があった点を事実と認めたものである。福祉事務所への連絡を怠ったことについては審査請求人にも責められるべき点があったとしても、審査請求人がストーカーによる付きまといや嫌がらせという異常な状況下に置かれていた可能性があることを考慮すると、文書による指導指示を実施する根拠にまでなり得るか否かについては、1(4)に引用した手引に示される方法等により一層慎重な検討が必要であったものと考えられる。

なお、1(2)で引用した局長通知において、法第27条による指導指示を行う場合が列記されているが、「常に所在を明らかにし、不在期間に関係なく、自宅を留守にする場合は、必ず事前に担当ケースワーカーに連絡すること」との指導指示事項が局長通知のどの項目に由来するのか判然としない。法はそこまでの事前報告義務を被保護者に負わせることは想定していないと考えられ、当該指導指示事項の内容自体が審査請求人の人権やプライバシーを侵害する危険を内包し、適切さを欠くものと評価しうる。

② 虚偽の申告について

平成28年8月8日、処分庁職員による居宅訪問時に事実と異なる理由により入室を拒んだこと、すなわち、審査請求人が処分庁職員に対して「部屋が散らかっているから」との理由を示し、福祉事務所の立入調査に否定的な態度をとったが、実際は知人が居宅を訪問中であったためであることが直後に判明したものである。

この点については、初めから真の事情を述べなかった審査請求人の態度に対して処分庁が不信感を持つに至ったことは理解できるものの、ケース記録に記された状況からすると、審査請求人が自らのプライバシーを守ろうと咄嗟の方便を用いたに過ぎないものと解され、処分庁を欺こうという積極的な意思から出たものとは考えにくいこと、一旦は入室を嫌がる素振りを見せたもののその後は処分庁職員の説得に素直に応じたことがうかがえる。従って、立入調査拒否のような重大な態様に該当するものではなく、法28条第1項に規定する処分庁の調査権を害するものでもない。

次に、平成28年11月4日、審査請求人が11月分の保護費の受け取りに処分庁に来所した際、処分庁職員が来所手段を尋ねたところ、「歩きで来た」と回答したこと。

この点については、ケース記録によると、車で来庁していた男が審査請求人を待っていたことを処分庁職員が確認したことから、審査請求人の回答に対して処分庁が不信感を持つに至ったことは理解できるものの、処分庁へは歩いて来庁し、帰りは勤め先の方が善意により迎えに来てくれたものであるとする審査請求人の回答が虚偽であったと判断できるものではない。

これらのことを考慮すると、文書による指導指示を実施する根拠となり得るか否かについては、1(4)に引用した手引に示される方法等により一層慎重な検討が必要であったものと考えられる。

以上から、平成28年11月14日付け指導指示は、客観的・合理的な根拠や理由を十分備えていたとは言い難いものと認められる。

なお、法第27条の指導指示は行政手続法に規定する行政指導等に該当するため、同法第35条第1項の規定により、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示さなければならぬ。1(4)に引用した手引にも記述されているとおり、指導指示を行う理由、内容、対象等は分かりやすく具体的に記載されなければならないが、本件指導指示書においては、「常に所在を明らかにし、不在期間に関係なく、自宅を留守にする場合は、必ず事前に担当ケースワーカーへ連絡すること」、「必ず事実を申告すること」とされており、遵守される事項について具体的に明記されておらず、処分の名宛人が指導指示の理由、内容、対象等を容易に理解できる程度の具体性を備えているとは言えず、行政手続上の瑕疵があるものと言わざるを得ない。

### 3 本件処分について

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をすることができる旨を定めるが、これは、保護の必要がない者まで保護される(濫救)状態の発見、防止及び是正を行い、また保護費が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かけることを定めた規定である。

そして、省令第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につき、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又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旨を定めているが、その趣旨は、「保護の実施機関が上記の権限を行使する場合にこれに先立って必要となる同項に基づく指導又は指示を書面によって行うべきものとする」とにより、保護の実施機関による指導又は指示及び保護の廃止等に係る判断が慎重かつ合理的に行われることを担保してその恣意を抑制するとともに、被保護者が従うべき指導又は指示がされたこと及びその内容を明確にし、それらを十分に認識し得ないまま不利益処分を受けることを防止して、被保護者の権利保護を図りつつ、指導又は指示の実効性を確保することにあるものと解される(平成26年10月23日最高裁判決、以下「判例」という。)」とされている。

このような法令運用は、「法第62条第3項による保護の停止、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、指導指示の遵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、再度義務を遵守させる機会を与えとともに、当該指導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（平成10年5月26日福岡地裁判決）」。

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り、特に保護の廃止処分は、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、違反行為に至る経緯や違反行為の内容等を総合的に考慮し、違反の程度が廃止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。

審査請求人の場合、処分庁職員から再三にわたり指導を受けているにもかかわらず、長期不在の際の不連絡や処分庁職員に対して虚言を呈する等の指導指示違反行為が繰り返されており、審査請求人が精神的に不安定な状態に陥ることが多いという事情を考慮しても、その規範意識の希薄さは否定できず、審査請求人側の問題性も決して小さくはない。

しかしながら、本件においては、審査請求人の要保護性自体には争いはない上、本件処分の前提となる指導指示の態様、内容等に前述のとおりの問題があることを勘案すると、審査請求人の義務違反行為は直ちに廃止処分を行うのが適当な程度に悪質なものとまではいうことができず、保護の実施機関としては、処分に至るまでに、なお関係法令、手引等に沿った適切な指導を試み、又は何らかの処分が必要であるとしても、保護の変更や停止といったより軽い処分を行うなどして、審査請求人の規範意識の涵養に努める必要があったと考えられる。

これらの事情を総合して判断すると、処分庁が審査請求人に対し、平成28年12月の時点で、直ちに最も重大な保護廃止処分を行ったことは重きに失し、処分の相当性において、保護実施機関に与えられた裁量の範囲を逸脱したものというべきであって、本件処分は違法といわざるを得ない。

#### 4 結 論

以上のとおり、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29年9月6日

審査庁 山梨県知事 後藤 清

