

裁 決 書

審査請求人 [REDACTED]

処 分 庁 富 山 市 社 会 福 祉 事 務 所 長

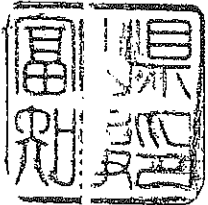
審査請求人（以下「請求人」という。）が平成29年4月3日付けで提起した処分庁が同年2月28日付けで行った生活保護停止決定の処分（以下「本件停止処分」という。）及び同年3月30日付けで行った生活保護廃止決定の処分（以下「本件廃止処分」という。）に係る審査請求について、次のとおり裁決する。

主 文

本件審査請求に係る処分をいずれも取り消す。

事 案 の 概 要

- 1 処分庁は、平成27年5月20日、請求人に対し生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）に基づく保護を開始した。
- 2 処分庁は、平成27年6月8日、請求人に対し積極的な求職活動を行うよう指導をし、その後も請求人から求職活動状況申告書が提出されるたびに指導をした。
- 3 処分庁は、平成27年9月15日、請求人が稼働能力を十分に活用していないことを理由として、法第27条第1項の規定により請求人に対し、積極的な求職活動として、①週1回程度は公共職業安定所（以下「安定所」という。）を活用すること及び②月に複数回就職面接に臨むことを内容とした口頭による指導を行った。
- 4 処分庁は、上記3の口頭による指導後も請求人の求職活動が不十分であると



判断し、法第27条第1項の規定により請求人に対し、①週1回程度は安定所で求職活動を行うこと並びに②平成28年1月分及び2月分の求職活動状況申告書を提出することを内容とした文書による指示を同年2月8日付け福事（社福）第2478号指導指示書で行い（以下「本件指導指示1」という。）、その履行期日を同年3月4日午後2時とした。

5 処分庁は、平成28年3月2日にケース診断会議を開催し、請求人が同年2月24日に安定所で相談したことを確認した。また、今後は安定所を活用すると話したため、法第62条第4項の規定による聴聞は行わず、その様子を見ることを決定した。

6 処分庁は、平成28年3月以降、請求人の求職活動の状況が確認できなかったことから、請求人が稼働能力を十分に活用していないことを理由として、法第27条第1項の規定により請求人に対し、自立に向けて、①週1回程度は安定所に行くこと及び②相談員を通じた求職活動を行うこと並びに③同年4月分から10月分までの求職活動状況申告書を提出することを内容とした文書による指示を同年9月27日付け福事（社福）第2361号指導指示書で行い（以下「本件指導指示2」という。）、その履行期日を同年11月4日とした。

7 処分庁は、請求人が本件指導指示2に従わなかったことを理由として、法第62条第3項の規定による保護の停止処分を行うに当たり、平成29年2月3日付け福事（社福）第2614号弁明通知書をもって同月27日午後2時に同条第4項の規定による弁明の機会を付与した。しかし、請求人は、弁明をすべき当日、連絡もなく指定された時間及び場所に来所しなかった。

8 処分庁は、法第62条第3項の規定により、平成29年3月1日から請求人に対する生活保護の停止を決定し、本件停止処分に係る生活保護決定通知書（以下「決定通知書1」という。）を請求人に通知した。

9 請求人は、平成29年3月7日、審査請求代理人 XXXXXXXXXX（以下「代理人」という。）と共に富山市社会福祉事務所に来所し、弁明をすべき当日、指定された時間及び場所に来所できなかったことの釈明と、体調不良により求職活動できない旨を説明し、今後処分庁の指導どおりに求職活動を行うため、生活保護を再開して欲しいと訴えた。

- 10 処分庁は、平成29年3月8日にケース診断会議を開催し、請求人の健康状態及び稼働能力を確認するため、法第28条第1項の規定により請求人に対し、検診日を同月13日と、検診先を富山市民病院内科（以下「市民病院」という。）とする検診命令を行い、これらを記載した検診命令書を同日に請求人に手渡した（以下「本件検診命令1」という。）。しかし、請求人は検診日当日に市民病院で検診を受けたものの、検診中に体調不良は精神によるものでないかと医師に訴えたため、血液検査等は受けなかった。
- 11 処分庁は、請求人が本件検診命令1に従ったことから、請求人が誓約書を提出した平成29年3月8日からの生活保護の再開を決定し、同月14日付け生活保護決定通知書で請求人に通知した。
- 12 処分庁は、本件検診命令1により命じた血液検査等を改めて受けさせるため、法第28条第1項の規定により請求人に対し、検診日を平成29年3月22日午前10時と、検診先を市民病院とする検診命令を行った。そして、同月21日に請求人宅を訪問したが不在であったため、上記の検診日、検診時間及び検診先を記載した検診命令書の写しを請求人宅の郵便受けに投函した（以下「本件検診命令2」という。）。請求人は、検診日当日、午前10時40分頃と午前11時頃に、処分庁に体調不良のため市民病院で検診を受けることができない旨を電話で連絡したうえで、血液検査等を受けなかった。
- 13 処分庁は、請求人が本件検診命令2に従わなかったこと及びその求職活動が不十分であることを理由として、法第62条第3項の規定による保護の廃止処分を行うに当たり、平成29年3月27日付け福事（社福）第2755号弁明通知書をもって同月29日午後2時に同条第4項の規定による弁明の機会を付与した。請求人は弁明をすべき当日の午後5時15分、指定された場所に来所したため、処分庁は同項の規定による聴聞を行った。
- 14 処分庁は、法第62条第4項の規定による聴聞を行った結果、本件検診命令2に記載の検診日に請求人が血液検査等を受けなかったことについて正当な理由はなく、また、求職活動状況についても改善されていないと判断し、法第62条第3項の規定により、平成29年3月31日から請求人に対する生活保護の廃止を決定し、本件廃止処分に係る生活保護決定通知書（以下「決定通知書2」とい

う。)で請求人に通知した。

15 請求人は、平成29年4月3日、本件審査請求を提起した。

審理関係人の主張の要旨

1 請求人の主張

- (1) 指導指示は、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要なもので（法第27条第1項）、必要の最少限度に止めなければならない（同条第2項）、被保護者の意に反して、強制し得るものと解釈してはならない（同条第3項）とされている。しかし、本件指導指示2は、その指示に従い、従わなければ保護を停止されるという心理的圧迫から請求人の身体の不調を引き起こし、請求人の自立の助長を妨げるものであり、違法ないし不当なものであった。
- (2) また、本件停止処分期間中の保護費約2万円の支給がされなかったために請求人の生活は困窮し、さらなる体調の不良が引き起こされ、本件検診命令2に記載された検診を欠席せざるを得ない状況に置かれたものである。
- (3) さらに、処分庁が行った各処分は、不利益処分に至った理由及び検討事項が具体的に示されておらず、行政手続法（平成5年法律第88号。以下「手続法」という。）第14条第1項が規定する要件を満たしていないことから、行政手続上の瑕疵が存在し、取消しを免れない。

2 処分庁の主張

- (1) 処分庁が請求人に行った指導内容は、熱心に求職活動に努めるように促す趣旨のもので、法第27条第2項の必要の最少限度のものである。また、社会通念上、健常な成人女性が実施し得るもので、請求人が受け入れ難い内容ではなく、同条第3項で禁じられた被保護者の意に反して強制する内容でない。
- (2) また、請求人が求職活動を満足に行えない体調不良の原因について、平成29年2月15日に富山社会福祉事務所に来所したときは、「風邪のような症状である」と認めていたため、診療科を内科に指定した本件検診命令1を実施した。しかし、本件検診命令1による検診時には「精神的なものである」と前言を翻している。また、請求人が本件検診命令2に従わなかった理由とし

て、「歯が痛くて全く動けなかった」と主張する。

確かに同日に歯科医院を受診していたものの、当該歯科医院からの聞き取りでは、前日からの継続治療を行ったものであり、本件検診命令2に従わなかった正当な理由は見出せない。また、処分庁の判断を惑わすような言動を故意に行っていることから、請求人が体調不良であると客観的に認められる医学的な根拠は一切なく、求職活動に努めることが困難な状況は認められなかったため、やむを得ず、本件廃止処分を行ったものである。

- (3) さらに、処分庁が請求人に対して行った決定通知書1及び決定通知書2について、各決定通知書の決定理由の欄に指導指示違反があると明記しており、手続法第14条第1項で規定される要件を満たしており、手続法上の瑕疵はない。

理 由

1 法令等の規定

生活保護給付は、健康で文化的な最低限度の生活を保障する目的とともに、被保護者の自立もその目的としている（法第1条）。このため、最終的に給付が廃止されることこそが法制度上も目指されているものである。

生活保護を受給している被保護者には、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、生活の維持又は向上に努める義務が課されている（法第60条）。これを支える制度的基盤として、保護の実施機関は被保護者に対して、生活の維持又は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（法第27条第1項）。これは「ケースワーク」と呼ばれるものであり、生活保護行政の中でも中心的な位置を占める。

この「ケースワーク」のなかで保護の実施機関は被保護者の生活の自立を支援するとともに、生活保護受給の諸ルールを被保護者に遵守させるべく活動する。このため、被保護者は、この指導又は指示に従わなければならないと規定されている（法第62条第1項）。また、この規定に違反した場合の罰則は規定されていないものの、違反時には保護の変更、停止又は廃止を行うことができ

ると規定されている（同条第3項）。

つまり、指導又は指示の実効性確保策として不利益処分が用いられており、逆に不利益処分を行うには、指導又は指示が書面で行われていることが処分要件に位置付けられている（生活保護法施行規則（昭和25年厚生省令第21号）第19条）。（原田大樹「例解行政法」東京大学出版会272頁及び273頁参照）

2 生活保護の実施に係る事務の性格

法に基づく生活保護の実施に係る事務は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号に規定する第1号法定受託事務である。このため、当該事務は、法及びこれに基づく政省令のほか、法定受託事務の処理基準として国から示されている諸通知に基づいて行われている。

3 本件停止処分又は本件廃止処分の妥当性

(1) 本件停止処分又は本件停止処分に至る手続

審理意見書に添付されている「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(4)では、法第27条の規定による指導又は指示は、文書による指導又は指示の前に、原則として口頭により直接、当該被保護者に対して行われる必要があるとされている。この点については、本件指導指示1の前に「事案の概要の3」のとおり口頭による指導が行われたことは、処分庁から提出された請求人のケース記録の写しにおいて確認できるところである。

また、処分庁は、請求人に対し、本件停止処分に当たっては「事案の概要の7」のとおり、本件廃止処分に当たっては「事案の概要の13」のとおり、それぞれ法62条第4項の規定により弁明をすべき日時及び場所をあらかじめ通知したうえで弁明の機会を付与している。さらに、局長通知第11の4の(1)では、検診命令をする場合は、事前に処分庁の嘱託医の意見を徴することとされている。この点についても、処分庁が本件検診命令1及び本件検診命令2をするに当たり事前に処分庁の嘱託医の意見を徴した事実は、平成29年6月6日付け福事（生支）第2138号による回答書で確認できるところである。

さらに、局長通知第11の4の(3)では、検診命令書は検診を命じられた者に

直接交付することとされている。しかし、処分庁は、「事案の概要の12」のとおり、本件検診命令2の写しを請求人宅に投函したのみで、本件検診命令2の原本を請求人に対し直接交付していないところである。

以上のことから、本件廃止処分に至る手続において不適切な点があったことが認められる。

(2) 決定通知書1及び決定通知書2に記載された理由

生活保護の停止及び廃止並びに被保護者に対する指導及び指示については、手続法第12条（処分基準）及び第14条（不利益処分の理由の提示）の規定が適用される（法第29条の2及び法第62条第5項）。

また、手続法第14条第1項の規定について判断した判例においては、「行政手続法14条1項本文が、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。そして、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」と示されているところである（最判平成23年6月7日民集65巻4号2081頁）。

さらに、生活保護法施行規則第19条の趣旨について、「保護の実施機関が上記（保護の停止又は廃止）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（法第27条第1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ことにより、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」とも示されているところである（最判平成26年10

月23日判例時報2245号10頁、判例タイムズ1408号52頁)。

決定通知書1及び決定通知書2の表記の程度についても、法及び手続法の規定並びに先述の判例で示された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決定することとなる。

決定通知書1には「指導指示違反により停止します」と、決定通知書2には「指導指示違反により廃止します」と記載されているのみである。しかし、これらの記載内容からは、請求人が、法及び手続法が予定する不利益処分に係る根拠条文、性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容、いかなる理由に基づいてどのような処分基準の適用によって生活保護の停止処分又は廃止処分が選択されたのかを知ることはできないものといわざるを得ない。

よって、決定通知書1及び決定通知書2に記載された理由は、法及び手続法が要求する理由提示としては十分でないといわなければならない。

仮に、請求人が弁明の機会付与等で停止処分又は廃止処分に係る相当理由を知ることができ、又は推察できる場合であっても、生活保護決定通知書において不利益処分に係る性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等の記載を省略できるとする規定及び判例並びに附記理由が不十分であることを甘受しなければならない規定及び判例は、見当たらないところである。

さらに、「不利益処分に係る附記理由不備の瑕疵は、後日これに対する審査裁決において処分の具体的根拠が明らかにされたとしても、それにより治癒されるものではないと解すべきである」と判示されている(最判昭和47年12月5日民集26巻10号1795頁)。現に処分庁は、本件審査請求に対する弁明書において、本件停止処分及び本件廃止処分をした理由を、その事実関係や処分基準を用いて具体的に明示している。しかし、当該弁明書は当を得たものでなく、また、処分庁は本件停止処分及び本件廃止処分において必要とされる手続を懈怠していることは明らかである。このため、当該弁明書をもって決定通知書1及び決定通知書2の附記理由不備の瑕疵が治癒されたと認めることはできないため、本件停止処分及び本件廃止処分の取消しは免れない。

よって、本件停止処分及び本件廃止処分は、法第62条第5項の規定に違反した違法な処分であると認められる。

(3) その他

請求人は、「審理関係人の主張の要旨 1 請求人の主張の(1)」において、本件指導指示2は違法ないし不当なものであると主張する。

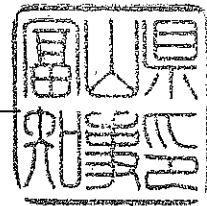
しかし、上記(2)のとおり、本件停止処分及び本件廃止処分は、法第62条第5項の規定に違反した違法な処分であることから、本件指導指示2について判断するまでもない。

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8月16日

審査庁 富山県知事 石井 隆



教示

- 1 この裁決について不服があるときは、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して1月以内に、厚生労働大臣に対して再審査請求をすることができます。ただし、この裁決の日の翌日から起算して1年を経過したときは、当該再審査請求をすることができません。
- 2 この裁決について不服があるときは、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6箇月以内に、富山県を被告として（訴訟において富山県を代表する者は、富山県知事となります。）、この裁決の取消しの訴えを提起することができます。ただし、この裁決の日の翌日から起算して1年を経過したときは、当該訴えを提起することができません。