

裁 決 書

審査請求人

弁護士法人白綜合法律事務所

上記代理人 白 諾貝

処分庁

平成29年8月4日付けで行われた審査請求について、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「行審法」という。）第46条第1項の規定により、次のとおり裁決する。

主 文

処分庁が平成29年7月27日付けで審査請求人に対し行った生活保護廃止処分は、これを取り消す。

事 案 の 概 要

1

[Redacted text block 1]

2

[Redacted text block 2]

[Redacted]

3

[Redacted]

4

[Redacted]

5

[Redacted]

6

[Redacted]

7

[Redacted]

8

[Redacted]

9

[Redacted]

10

[Redacted]

[Redacted]

11

[Redacted]

12

[Redacted]

13

[Redacted]

14

[Redacted]

15

[Redacted]

16

[Redacted]

17

[Redacted]

18

審理関係人の主張の要旨

1 請求人の主張（審査請求書）

請求人は、次の点において、原処分は違法又は不当であると主張しているものと解される。

(1) 請求人は [redacted] を罹患しており、 [redacted]

[redacted] 本件文書指示には1回しか違反していないことから、処分庁は、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軽い処分を行い、請求人の規範意識の醸成に努める必要がある。

(2) 原処分は、保護の実施機関に与えられた裁量の範囲を逸脱しており、違法である。

2 処分庁の主張（弁明書）

(1) 請求人は保護を受給しながら反社会的行為をし、これを禁止した本件文書指示から時間をおかずに反社会的行為を行ったのであるから、保護の変更又は停止では本件指導指示に従わせることが著しく困難である。

(2) 処分庁は、法に定められた所定の手続を経た上、法第62条第3項に基づき

原処分を行ったものであり、その判断に違法又は不当な点はない。

理 由

1 法令等の規定について

(1) 法令の規定について

ア 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され（法第4条第1項）、被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、自ら、健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図り、その他最低生活の維持及び向上に努めなければならないとされている（法第60条）。

イ 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こととされ（法第27条第1項）、当該指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最小限度に止めなければならないとされ（同条第2項）、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（同条第3項）。ここで「必要の最小限度」（同条第2項）とは、保護に関係のない事項については指導、指示をなすことはできないとされている（「生活保護法の解釈と運用」中央社会福祉協議会発行。415頁(5)。）。

ウ 被保護者は、保護の実施機関が法第27条の規定により、必要な指導又は指示を行ったときは、これに従わなければならないとされている（法第62条第1項）。保護の実施機関は、被保護者が当該指導又は指示に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができ（同条第3項）、これらの処分をする場合には、当該被保護者に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、弁明の機会を与えなければならないとされている（同条第4項）。

(2) 処理基準について

保護に係る事務（法第62条第3項により処理することとされている事務）等は、第一号法定受託事務（地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号及び別表第1）とされているから、厚生労働大臣は、同法第245条の9第1項及び第3項に基づき、その基準として、「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）、「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。）及び「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。）を定めており、これを踏まえ「生活保護問答集について」（平成21年3月31日付け厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡。以下「問答集」という。）及び「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」（平成18年3月30日付け社援保発第0330001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下「手引き」という。）が定められている。

(3) 法第27条による指導指示について

ア 口頭による指導指示

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、組織として対応を協議すること、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、記録することとされている（手引きⅡ1(1)ア及びイ）。

イ 文書による指導指示

法第27条による指導指示は、口頭により行うことを原則とするが、これによって目的が達成されなかったとき、または達成されないと認められるときは、文書による指導指示を行うこととされている。また、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条の手続を経た上で、保護の変更、停止又は廃止を行うこととされている（局長通知第11の2(4)）。

(4) 被保護者が指導指示に従わない場合等の処理基準について

ア 被保護者が法第27条の規定による指導指示に従わない場合においても、当該要保護者の状況によりなお指導指示の効果が期待できるときには、再度、法第27条により書面による指示を行うこととされ、必要と認められるときは、保護の変更、停止又は廃止を行うことになるが、そのうちいずれを適用するかについては、まず、当該指導指示の内容が比較的軽微な場合は、その実情に応じて適当と認められる限度で保護の変更を行い、保護の変更によることが適当でない場合は保護を停止することとされているが、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にあっては、保護を廃止することとされている（課長通知第11の1）。

イ なお、法第27条に規定する指導指示は、被保護者に受忍義務を負わせるものであるが、それによって国民の権利若しくは法律上の利益に直接影響を及ぼすものではないので、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為であるとはいえないとされている（問答集問11の20）。

2 判断

(1) 原処分について

前記1(1)ウのとおり、保護の実施機関は、被保護者が指導又は指示に違反した場合は、保護の変更、停止又は廃止をすることができるが、原処分は、本件文書指示に反したことによってなされたものであるから、まず、当該指示の内容の妥当性について検討した上で、これに従わなかったことに対し、保護の廃止という処分を行ったことについて、その適否を検討する。

ア 本件文書指示について

(ア) まず、前記1(1)アのとおり、被保護者には、生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図るなどの生活上の義務が課されているところ、前処分庁は、請求人の[]1(前記「事案の概要」の2)を確認し、その理由が友人との飲酒により生活が困窮したというものであったため、収入に応じた生活を行い、今後このようなことのないよう口頭指導したものであるから(同3)、その内容は特段の不合理な点は認められない。

その後、前処分庁は当該指導を行ったにもかかわらず、請求人の[]2(前記「事案の概要」の6)を確認し、その理由が対人関係のストレスというものであったため(同9)、このような反社会的行為は、保護の趣旨に鑑みて容認できないと判断し、本件文書指示により、保護受給中に反社会的行為を行わないことなどを指示したというのであるが(同10)、当該指示を行うこと自体は、後記(イ)の問題点を内包するものであるとはいえ、一般的な指導事項であると評価できるから、それ自体に不合理な点があるということとはできない。

(イ) しかし、請求人が本件文書指示に違反した際は不利益処分につながる可能性を有する(前記1(1)ウ)から、こうした観点からその指示内容を具体的にみると、本件文書指示は「今後は[]反社会的行為を行うことなく、法令を遵守し」、「生活の維持、向上に努めるよう指示する」というものであるところ、前段にあつては当然の市民的義務を述べるに過ぎないから、直ちに保護の目的達成に必要な指示とは評価できず、また、後段にあつては、指示の範囲が広範に及び、その内容も抽象的で必要最小限度の内容であるともいえない。

(ウ) そうすると、本件文書指示の内容は、法第62条第3項に基づく保護の変更、停止又は廃止処分の法律効果を随伴する限りにおいて、法第27条の趣旨を逸脱した不合理なものであると言わざるを得ない。なお、実際

の運用においては、本件文書指示自体が、請求人の権利若しくは法律上の利益に直接影響を及ぼすものではないこと（同(4)イ）、当該指示に違反があった場合に必ず不利益処分をしなければならないものではないこと（同ア）から判断すると、請求人にとって不利益処分が伴わない場合には、必ずしも排除されるべきものであるとまではいえない。

(エ) 他方、本件文書指示に至る手続について、保護の処理基準に定める手順に照らしてみると、手引きでは、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条に基づく指導指示が必要な場合は、組織として対応を協議の上、口頭による指導指示を行うこととされているところ（前記1(3)ア）、本件においては、口頭指導を行った旨の記録はあるが、組織として対応を協議した上での指導であるのか、記録上明らかでないことから、本件口頭指導が手引きに定める方法により行われたものであるのか判然としない。加えて、前述のとおり本件文書指示の内容については不合理な点は認められず、また、本件文書指示自体が排除されるものとまではいえないものの、局長通知では、法第27条による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、また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こととされ、それにも従わなかったときに廃止することとされていることからすると（同イ）、本件文書指示違反を原処分の理由とすることは、局長通知に定める手続に違背してなされた疑いがあるという点で正当性に欠けるものであると言わざるを得ない。

イ 原処分の適否について

(ア) 前記「事案の概要」の経過によれば、本件文書指示（同10）の後、請求人が 3により されたこと（同12）、請求人からも特段の弁明がなかったこと（同16）が認められるから、処分庁としては、請求人が本件文書指示に反する行為を行ったものと認定するほかな

いが、前記アのとおり、本件文書指示が保護の廃止処分等の理由として運用される場合には、法第27条の趣旨を逸脱した不合理なものと解されることに加え、手続的正当性に欠けるものであるから、これに違反したことを理由とする原処分は著しく違法又は不当なものと言わざるを得ない。

(イ) また、処分庁は、前処分庁が行った本件文書指示に反したことを直接的な理由としているが（前記「事案の概要」の17）、被保護者が法第27条に基づく文書指示に違反した際は不利益処分につながる可能性を有するものであることを踏まえると、処分庁としては、前処分庁から請求人の保護が移管された際（同11）、本件文書指示を所与のものとして当然に保護の前提条件とすべきか慎重に判断する必要があると解されるところ、本件において、処分庁が当該検討を行った事情はうかがえないし、実際に同様の指示は行われていない。そうすると、請求人は「前処分庁の文書指示」に反したというのであるならともかく、少なくとも「処分庁の文書指示」に反したものとは認定し得ないという点で原処分は不適切と言わざるを得ない。

(ロ) さらに、請求人は原処分を了知後、直ちに処分庁に保護を申請し、処分庁は保護廃止からわずか3日後に保護開始決定を行っているが（同18）、原処分と保護再開の時間的近接性の点からみても保護の停止では本件文書指示に従わせることが著しく困難であるとする処分庁の主張は、合理的な疑いが残るものと言わざるを得ない。

(ハ) 以上のとおり、本件文書指示に違反したことを理由とする原処分は、法令等の解釈適用を誤った違法又は不当なものと言わざるを得ず、その他にも不適切な点があることは上述したとおりであるから、その余について判断するまでもなく、取消しを免れないというべきである。

(2) 結論

以上のとおり、本件審査請求は理由があることから、主文のとおり裁決する。

平成30年5月8日

審査庁 北海道知事 高橋 はるみ

