# 裁　　決　　書

審査請求人　○○○○○○○○○○○○○○
　　　　　　○○　○
代理人　　　○○　○○

審査請求人から令和２年○月○日付けで提起された生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）第28条第５項に基づく保護停止処分に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決する。

## 主　　　　文

本件処分を取り消す。

## 事 案 の 概 要 等

１　事案の概要

本件は、法による保護を受けていた審査請求人が○○○○福祉事務所の職員による実態調査に応じないことを理由に、処分庁が、法第28条第５項に基づき、令和元年○月○日付けで同月○日から保護を停止する旨の保護停止処分（以下「本件処分」という。）をしたことに対し、審査請求人が本件処分の取消しを求める事案である。

２　関係法令等

(1)　法第28条

ア　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。

イ　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。

(2) 社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）第 15 条

ア　第１項第２号

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。

二　現業を行う所員

イ　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。

(3) 生活保護法による保護の実施要領について・第 12、１、(2)、ア

「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。なお、局長通知は地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の９第１項及び第３項の規定による処理基準である。）第 12、１において、訪問調査は「要保護者の生活状況等を把握し、援助方針に反映させることや、これに基づく自立を助長するための指導を行うことを目的として、世帯の状況に応じ、訪問を行うこと。訪問の実施にあたっては、訪問時の訪問調査目的を明確にし、それを踏まえ、年間訪問計画を策定のうえ行うこと。なお、世帯の状況に変化があると認められる等訪問計画以外に訪問することが必要である場合には、随時に訪問を行うこと。また、訪問計画は被保護者の状況の変化等に応じ見直すこと。」とされ、同第 12、１、(2)、アにおいて、訪問計画に基づく家庭訪問については「世帯の状況に応じて必要な回数を訪問することとし、少なくとも１年に２回以上訪問すること。」とされている。

３　事実経過

(1) 平成 26 年○月○日、処分庁は、審査請求人について法による保護を開始した。

(2) 平成 31 年○月○日、審査請求人の担当ケースワーカーである○○氏（以下、「○○氏」という。）ら○○○○福祉事務所の職員は、審査請求人宅を訪問して面接を実施した。

(3) 令和元年○月○日、○○氏ら同福祉事務所の職員は、審査請求人宅を訪問したところ、審査請求人が○○氏の入室を拒否したため玄関で話をすることになった。その際、審査請求人が担当ケースワーカーを○○氏から他の者に変更してほしいと訴えたため、同福祉事務所の職員から「○○氏の訪問に応じないことは、福祉事務所の訪問を拒否していることになり、場合によっては保護の停廃止に繋がりかねない。」旨を伝えたものの、審査請求人は聞き入れなかった。面接終了後、処分庁から審査請求人に対し、法第 27 条第 1 項に基づき「担当ケースワーカーの家庭訪問に応じること。」という内容の口頭指導を電話で行った。

(4) 同年○月○日、同福祉事務所から審査請求人に対し、同月○日に家庭訪問を行うこと等を内容とする手紙を送付したところ、同月○日、審査請求人から「同月○日は都合が悪いので家庭訪問には来ないでほしい。」旨の電話連絡があった。

(5) 同月○日、同福祉事務所から審査請求人に対し、「法第 27 条の規定に基づき指導指示を行うので、同月○日 14 時頃に審査請求人宅を訪問する。万が一都合が悪い場合は事前に連絡すること。」との内容を記載した手紙を送付したところ、同月○日、審査請求人から「指導指示を行うという手紙が届いたが、指導指示を行うのであれば内容証明郵便で送ってほしい。」等の内容が記載された手紙が同福祉事務所に届いた。

同月○日 14 時頃、○○氏ら同福祉事務所の職員が審査請求人宅を訪問したところ不在であったため、指導指示書を内容証明郵便で後日送付すること等を記載した不在箋を投函した。

(6) 同年○月○日、処分庁は審査請求人に対し、法第 27 条第 1 項に基づき、「福祉事務所が決めた担当ケースワーカーの家庭訪問や電話等による実態調査に応じること。」を指導指示事項とする同年○月○日付け指導指示書を内容証明郵便で送付したところ、同月○日、受取人不在及び保管期間経過のため処分庁に返送された。

(7) 同月○日、審査請求人は医療法人○○○○○病院を受診し、○○氏ら同福祉事務所の職員はこれに同行した。その際、同行した職員から「審査請求人は担当ケースワーカー（○○氏）による対応を拒否しているが、これ

は福祉事務所による対応を拒否していることと同じことであり、家庭訪問等の実態調査ができなければ適正な保護を実施することができず、保護の停廃止を考えざるを得ない。」旨を伝えたところ、審査請求人は「担当ケースワーカーが○○氏から別の者に替われば、家庭訪問には応じる。」旨回答した。また、同職員から、家庭訪問をして面接を実施することや、福祉事務所に来所してもらって面接を実施することを提案するも、審査請求人はこれを拒否した。

(8) 同月○日、処分庁は審査請求人に対し、法第 27 条第 1 項に基づき、「福祉事務所が決めた担当ケースワーカーの家庭訪問や電話等による実態調査に応じること。」を指導指示事項とする同月○日付け指導指示書を内容証明郵便で送付したところ、同月○日、受取拒否のため処分庁に返送された。

(9) 同月○日、○○○○○保護課の職員から審査請求人に対し、「以前より担当ケースワーカーの家庭訪問に応じていただくよう説明や指導を重ねましたが、応じていただけませんでしたので、別紙のとおり令和元年○月○日付けで生活保護の停止をすることとなりました。…停止の理由をご理解いただき、担当ケースワーカーの家庭訪問等に応じてください。」等と記載された手紙を送付した

(10) 同年○月○日、処分庁は、本件処分をした。

(11) 同月○日、○○氏ら同福祉事務所の職員は、審査請求人宅を訪問して面接を実施した。その際、審査請求人から「今後は継続的に○○氏の家庭訪問や電話等の調査を受け入れる。」旨の発言があった。

(12) 同月○日、処分庁は、審査請求人に対し、同月○日から保護を再開する旨の決定をした。

(13) 令和２年○月○日、審査請求人は、本件審査請求をした。

## 審理関係人の主張の要旨

1　審査請求人の主張

(1) 審査請求人による家庭訪問の拒否が「立入調査」の拒否（法第 28 条第５項）に当たらないこと

ア　「立入調査」とは、要保護者の居住の場所に立ち入って、要保護者の資産及び収入の状況、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（同条第５項）。さらに、「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（法第 86 条第６項）。このような性質を有する「立入調査」（法第 28 条第１項）と、社会福祉事務所に所属する現業所員に認められている一般的な事務である「家庭訪問」（社会福祉法第 15 条第４項）とは異なるものであり、明確に区別して行われるべきものであって、両者を兼ねて実施することは法令上想定されていない。

「立入調査」（法第 28 条第１項）が行われるのは、要保護者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等、保護の停廃止の必要性を裏付ける事実がある高度の蓋然性があり、これを確認するために特に要保護者の自宅等に立ち入って調査しなければならないような場合に限られるというべきである。

イ　本件において、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等、特に審査請求人宅へ立ち入らなければならない事情は窺われない。また、処分庁側から審査請求人に送付された指導指示書や手紙には「家庭訪問」という記載がある一方、「立入調査」という記載はない。これらの事情を考慮すると、処分庁が審査請求人に対し、法第 28 条第５項の保護停止の要件となる「立入調査」（同条第１項）を求めたとは認められず、そうである以上、審査請求人に「立入調査」に対する拒否があったとは認められない。

本件処分は、「家庭訪問」（社会福祉法 15 条第４項）に応じないことをもって、「立入調査」（法第 28 条第１項）を拒否したと誤った評価をしてされたものであり、同条第５項所定の法律要件を欠き違法である。

(2) その他、本件処分については、審査請求人に報告義務違反（法第 28 条第５項）が認められないこと、法第 62 条第４項に基づく弁明の機会が付与されていないこと、裁量権の逸脱又は濫用（比例原則違反）があること等といった点で違法があるため、本件処分の取消しを求める。

２　処分庁の主張

(1) 審査請求人による家庭訪問の拒否が「立入調査」の拒否（法第 28 条第５項）に当たること

ア　法第 28 条第１項の「立入調査」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」に行われるものであるところ、立入調査の目的及び調査項目のほとんどは、保護の実施におけるケースワークとしての訪問調査のそれと重複する。

「立入調査」を実施するための形式的要件は、法第 28 条第３項及び第５項に規定するもののみであり、訪問調査の機会に立入調査を実施することは法令上何ら制限されていない。

審査請求人は、社会福祉法第 15 条第４項の「家庭訪問」と法第 28 条第１項の「立入調査」を区別し、立入調査が行われるのは保護の停廃止の必要性を裏付ける事実がある高度の蓋然性がある場合等に限られると主張するが、法令上の根拠を欠く主張である。

イ　本件において、処分庁は、審査請求人に対する訪問調査を、「立入調査」（法第 28 条第１項）を兼ねるものとして実施してきた。しかし、令和元年○月○日に担当ケースワーカーらが立入調査票を携帯して審査請求人宅を訪問した際、審査請求人が担当ケースワーカーを自宅に入れることを正当な理由なく拒んだため、訪問調査及び立入調査の目的を果たすことができなかった。

また、仮に、審査請求人が主張するように、立入調査を実施することができる場合を「要保護者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等、保護の停廃止の必要性を裏付ける事実がある高度の蓋然性があり、これを確認する必要がある場合」のように狭く解したとしても、同日に担当ケースワーカーらが審査請求人宅を訪問した際、高価品や多額の現金の有無、健康状態等を確認する目的をもって訪問しており、その旨は審査請求人に伝えているため、「立入調査」（法第 28 条第１項）として適法であった。

以上のとおり、審査請求人は同日の訪問調査を正当な理由なく拒絶したほか、それ以降、同年○月○日に家庭訪問を受け入れるまで○○○○福祉事務所の職員による立入調査を拒絶していたものであり、立入調査を拒否（法第 28 条第５項）したことは明らかである。

(2) その他、本件処分については、裁量権の逸脱及び濫用はなく、また、法第 62 条第４項に基づく弁明の機会を付与する必要もなく、何ら違法・不当な点はないため、本件審査請求は棄却されるべきである。

理　　由

審査請求人が自宅の訪問を拒んだことは法第 28 条第１項の規定による立入調査を拒んだものとはいえず、本件処分は同条第５項所定の法律要件を欠いており違法であること

１　本件の争点について

提出書類によれば、処分庁は、審査請求人が○○○○福祉事務所の職員による立入調査を長期にわたって拒絶する等したため、法第 28 条第５項に基づき本件処分をしたと主張するものと認められる。

他方、審査請求人は、同項に基づき保護を停止するには要保護者が同条第１項の規定による立入調査を拒んだという法律要件を満たす必要があるところ、同福祉事務所の職員が実施し、又は実施しようとしていた審査請求人宅の訪問調査は社会福祉法第 15 条第４項の規定によるものであり、法第 28 条第１項の規定による立入調査ではないため、本件処分は立入調査を拒んだという法律要件を満たさずになされたものであると主張する。

そこで、本件において同福祉事務所の職員が実施し、又は実施しようとしていた審査請求人宅の訪問調査が法第 28 条第１項の規定による立入調査であるといえるか否かについて以下検討する。

２　法第 28 条第１項の規定による立入調査と、社会福祉法第 15 条第４項の規定による家庭訪問について

(1) 法は、保護の実施機関は、保護の実施等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、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ることができるとし（法第 28 条第１項）、要保護者がこの立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避したときは、保護の停止等をすることができると規定する（同条第５項）。

この立入調査は憲法第 35 条の住居不可侵の権利を制限し得るものであるが、保護の実施機関が要保護者の生活状態について具体的に知悉する必要があるため、法第 28 条第１項は保護の実施機関にその最も適当な手段として調査に関する積極的な権限を与えたものと解されており（小山進次郎著「改訂増補　生活保護法の解釈と運用（復刻版）」417 頁）、要保護者は対象者から除かれているものの立入調査を拒むことは罰則の対象となり得るものである（法第 86 条第１項）。

(2) 他方、福祉事務所の現業を行う所員による「援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、…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」（社会福祉法第 15 条第４項）として行われる家庭訪問については、根拠となる同条が福祉事務所の組織について定める規定であり、これを拒否した場合の罰則は規定されていない。この家庭訪問はケースワーカー等による日々の業務として行われる一般的な事務であって、法第 28 条第１項の規定による立入調査とは性質を異にする

ものであると解される。

(3) このように、法第 28 条第 1 項の規定による立入調査と、社会福祉法第 15 条第 4 項の規定による家庭訪問とは、根拠法令や罰則の有無といった性質を異にするため、両者は明確に区別して行われるべきであると解される。

そして、法第 28 条第 1 項の規定による立入調査の権限は、保護申請却下等や刑事制裁（法第 86 条第 1 項）を伴う強力な権限であり、その結果は保護の要否判定を決定するためのものであるから、要保護者にその趣旨を充分に説明して知らしめる必要があると解される（栃木県弁護士会編「生活保護法の解釈と実務」122 頁）。

3 本件処分について

(1) 以上の見地に立って本件について見ると、次の事情が認められる。

ア ○○○○福祉事務所は、審査請求人について年間訪問計画を作成し（局長通知第 12、1、(2)、ア参照）、2019 年においては○月、○月、○月に定期家庭訪問を実施することを予定していた。そして、平成 31 年（2019 年）○月○日には予定どおり審査請求人宅での訪問調査が実施されたが、令和元年（2019 年）○月○日には同福祉事務所の職員らが審査請求人宅を訪問するも○○氏の入室を拒まれ、玄関で話をすることになった。また、令和元年（2019 年）○月に家庭訪問を実施するために同福祉事務所が日程調整を試みるも、審査請求人の協力が得られずに訪問調査を実施することができなかったため、処分庁は本件処分をするに至った。

イ このように実施され、又は実施されなかった審査請求人宅の訪問調査について、ケース記録票では一貫して「家庭訪問」という文言が使用されており、法第 28 条第 1 項に基づく立入調査であった旨の記載はない。

さらに、ケース記録票の平成 30 年○月から本件処分時までの記載を見ても、審査請求人宅の訪問調査に関しては一貫して「家庭訪問」という文言が使用されており、処分庁が法第 28 条第 1 項に基づく立入調査を実施したことを窺わせる記載はない。

ウ そして、○○○○○保護課職員作成の令和元年○月○日付け連絡文書、処分庁作成の同年○月○日付け指導指示書及び同年○月○日付け指導指示書といった、処分庁側から審査請求人に送付された書面においても、一貫して「家庭訪問」という文言が使用されており、ここでも処分庁が法第 28 条第 1 項に基づく立入調査を実施したことを窺わせる記載はない。

エ　上記指導指示書には、「正当な理由なく指導指示に従わない場合は、生活保護法第 62 条により、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。」という記載があり、審査請求人の保護を停止する場合の根拠法令として法第 28 条第５項ではなく法第 62 条が挙げられている。

また、ケース記録票を見ても、処分庁側から審査請求人に対し、法第 28 条第５項に基づき保護を停止することがあり得ることについて、本件処分以前に説明がされていたことを窺わせる記載はない。

(2) 上記の諸事情を総合考慮すると、平成 31 年（2019 年）○月○日及び令和元年（2019 年）○月○日に実施され、同年○月に実施予定であったが実施されなかった上記の審査請求人宅の訪問をするに当たり、処分庁側から審査請求人に対し、当該訪問に係る調査が法第 28 条第１項の規定による立入調査であり、これを拒否すれば同条第５項に基づき保護を停止することがあり得る旨の説明がされたことはなく、審査請求人においても法第 28 条第１項の規定による立入調査であるという認識はなかったものと考えるのが自然である。

(3) そして、法第 28 条第１項の規定による立入調査と社会福祉法第 15 条第４項の規定による家庭訪問とは明確に区別して行われるべきであり、法第 28 条第１項の規定による立入調査の実施に当たっては要保護者にその趣旨を充分に説明して知らしめる必要があることからすれば、本件において同福祉事務所の職員が実施し、又は実施しようとしていた審査請求人宅の訪問調査については、法第 28 条第１項の規定による立入調査であったと評価することはできず、日々の業務として行われる一般的な事務としての社会福祉法第 15 条第４項の規定による家庭訪問であったと評価すべきである。

したがって、審査請求人が法第 28 条第１項の規定による立入調査を拒んだ事実はなく、本件処分は同条第５項に基づき保護を停止するための法律要件を欠いているため、違法であるといわざるを得ない。

以上のとおり、本件審査請求には理由があることから、これを認容することとし、主文のとおり裁決する。

令和３年３月 29 日

新潟県知事　花角　英世