

諮問日：平成 29 年 10 月 23 日（諮問第 6 号）

答申日：平成 30 年 3 月 1 日（答申第 4 号）

事件名：生活保護停止決定についての審査請求事件

## 答 申 書

### 第 1 審査会の結論

〇〇市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人に対して平成 28 年 9 月 5 日付けで行った生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号。以下「法」という。）第 62 条第 3 項の規定に基づく生活保護停止決定（以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、認容すべきである。

### 第 2 事案の概要

- 1 平成 22 年 10 月 18 日、処分庁は、審査請求人に対する保護を開始した。
- 2 平成 24 年 7 月 25 日、処分庁は、審査請求人との面談により、審査請求人が、知人から自動車を借りて使用していることを把握したため、審査請求人に対して、口頭で返却を指示した。その後、審査請求人は、借用していた自動車を知人に返却した。
- 3 平成 24 年 10 月 17 日、処分庁は、審査請求人に対し、法第 27 条第 1 項の規定に基づき、「自動車の種別・名義を問わず、運転・保有・借用をしないこと」とする文書による指示（以下「本件指示」という。）を行った。
- 4 平成 26 年 6 月 25 日、処分庁は、審査請求人との面談により、審査請求人が平成 25 年 5 月に、知人から自動車を借りて使用したことを把握した。
- 5 平成 26 年 9 月 10 日、処分庁は、審査請求人に対し、法第 62 条第 4 項の規定に基づく弁明の機会を付与した。
- 6 平成 26 年 9 月 12 日、処分庁は、審査請求人に対し、本件指示が履行されなかったことを理由に、法第 62 条第 3 項の規定に基づく保護停止決定を行い、審査請求人に通知した。
- 7 平成 26 年 9 月 26 日、処分庁は、審査請求人から「今後、保護費を受給する期

間におきまして、いかなる理由があっても自動車の種別、名義を問わず、運転、保有、借用をしないことを誓約いたします」とする誓約書の提出を受け、審査請求人に対する保護を再開した。

8 平成 28 年 8 月 3 日、処分庁は、審査請求人が自動車を使用していることを現認した。

9 平成 28 年 8 月 20 日、審査請求人は、借用していた自動車を知人に返却した。

10 平成 28 年 8 月 29 日、処分庁は、審査請求人に対し、法第 62 条第 4 項の規定に基づく弁明の機会を付与した。

11 平成 28 年 9 月 5 日、処分庁は、審査請求人に対し、「生活保護法第 27 条第 1 項の規定に基づき、平成 24 年 10 月 17 日付けで『自動車の保有・使用・借用をしないこと』という内容の文書指示を行い、平成 26 年 9 月 26 日付けで『今後、保護の受給期間において、いかなる理由があっても自動車の種別、名義を問わず、運転、保有、借用しない』ことの誓約書の提出により保護再開しましたが、指示内容・誓約書の履行がなされず、平成 28 年 8 月 29 日に同法第 62 条第 4 項に規定する『弁明の機会』を設けましたが、弁明内容に正当な理由があると認めることができなく、同法第 62 条第 1 項に規定する『指示等に従う義務』に違反されたこと」を理由として、法第 62 条第 3 項の規定に基づく保護停止決定（以下「本件処分」という。）を行い、審査請求人に通知した。

12 平成 28 年 9 月 12 日、処分庁は、審査請求人から「今後の保護の受給期間において、自動車の種別・名義を問わず、運転・保有・借用をしないことを誓います」との申し出があったため、審査請求人に対する保護を再開した。

13 平成 28 年 11 月 4 日、審査請求人は、滋賀県知事（以下「審査庁」という。）に対し、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

### 第 3 関係する法令等の規定

1 法第 8 条第 1 項は、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、その者の金銭また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し、同条第 2 項は、その基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これをこえないものでなければならないとしている。

- 2 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ったときは、速やかに、保護の停止または廃止を決定し、書面をもって、これを被保護者に通知しなければならないとしており、これは、法第 62 条第 3 項の規定により保護の停止または廃止をするときも、同様とされている。
- 3 法第 27 条第 1 項は、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または指示をすることができるとしている。また、同条第 2 項は、前項の指導または指示は、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とし、同条第 3 項は、第 1 項の規定は、被保護者の意に反して、指導または指示を強制し得るものと解釈してはならないとしている。
- 4 法第 62 条第 1 項は、被保護者は、保護の実施機関が法第 27 条の規定により、被保護者に対し、必要な指導または指示をしたときは、これに従わなければならないとし、同条第 3 項は、保護の実施機関は、被保護者が同条第 1 項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止または廃止（以下「保護の変更等」という。）をすることができるとしている。また、同条第 4 項は、保護の実施機関は、前項の規定により保護の変更等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とし、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、弁明をすべき日時および場所を通知しなければならないとしている。
- 5 行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）第 14 条第 1 項は、行政庁は、不利益処分をする場合には、その名宛人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならないとし、同条第 3 項は、不利益処分を書面でするときは、その理由は、書面により示さなければならないとしている。
- 6 生活保護法施行規則（昭和 25 年厚生省令第 21 号。以下「施行規則」という。）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は、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または指示に、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としている。
- 7 「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）の第 3 は、最低生活の内容としてその所有または利用を容認するに不適しい資産は、処分することができないものである場合等を除き、原則として処分の上、最低限度の生活の維持のために活用させることとしている。

- 8 「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）の第11の2（4）は、法第27条による指導または指示（以下「指導指示」という。）は、口頭により直接当該被保護者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、およびその他の事由で口頭により難いときは、文書による指導指示を行うこととし、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上、当該世帯または当該被保護者に対する保護の変更等を行うこととしている。
- 9 「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）の第11の問1の答は、被保護者が書面による指導指示に従わない場合には、必要と認められるときは、法第62条の規定により、所定の手続を経た上、保護の変更等を行うこととなるが、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、文書による指導指示を行うこととしている。

#### 第4 審理関係人の主張の要旨

##### 1 審査請求人の主張

###### (1) 文書による指導指示を欠いていることについて

処分庁が本件処分を行う際には再度、履行期限を区切って自動車を返還すること（ないし保有を止めること）を内容とする文書による指導指示を行うべきであったがなされていない。

仮に、前回の指導指示が本件処分の前にすべき文書による指導指示と評価され得るとしても、前回の指導指示がなされたのが平成24年10月17日と約4年も前のことであることや、審査請求人はその指導指示に応じて自動車を返還していることからすれば「当該要保護者の状況によりなお効果が期待されるとき」として、再度、法第27条により文書による指導指示を行うべきであった。

前に文書による指導指示を行った後、保護の変更・停止・廃止処分を行う前に再度文書指示が必要かどうかは、単にその間に保護の手続が廃止されたか否かで決めるのではなく、①前回の文書指示から今回保護の変更・停止・廃止処分を行おうとする時までの期間の長さ、②前回の文書指示の時の状況と今回の保護の変更・停止・廃止処分を行おうとする時の状況の異同、③保護受給者が前回の文書指示を認識しているかどうかといった事情を基に決めるべきであり、本件での事情においては、処分庁は本件処分前に再度、文書による指導指示を行うべきであった。

###### (2) 指導指示を履行していることについて

審査請求人は、借用していた自動車を所有者に返還し、保有を止めており、その旨を記載した弁明書を提出している。審査請求人は、弁明の期日までには

文書による指導指示に従っている。

(3) 指導指示の内容が必要最少限度を超えていることについて

一定の場合、通達上も自動車の保有や借用が認められる。また、遊興のための自動車の借用を禁止する通達があっても、通院のための自動車の借用を明示的に禁止する通達はない。通院移送費が支給されていない中での通院のための自動車借用は認められる場合に該当すると考えられる。いかなる自動車であっても、保有・使用・借用してはいけないという文書指示は必要最小限を超えるもので違法である。

(4) 理由が付記されていないことについて

指示内容に違反した具体的な事実は記載されていない。弁明の期日において、審査請求人が提出した弁明書や反証については、単に「正当な理由があるとは認めることができない」という記載しかない。なぜ処分庁が審査請求人の弁明に正当な理由があると認めることができないと考えたのか、その理由を示すべきである。そうすると、行政手続法第14条違反は明らかであり、本件処分は取り消されるべきである。

(5) 通院交通費が出されていないことについて

審査請求人が自動車を借用せざるを得なかったのは、遠方の病院に通院するためであるが、その際の通院交通費は支給されなかった。弁明書に記載したにもかかわらず、医療扶助の実施要領に記載された事前申請の手続すらさせてもらえなかった。

(6) 本件処分は処分庁の裁量を逸脱濫用したものであることについて

本件処分は上記(1)から(5)の点を考慮せずなされたものであるから、処分庁の裁量を逸脱濫用したものである。

## 2 処分庁の主張

(1) 文書による指導指示を欠いていることについて

平成24年10月17日に文書による指導指示を行っている。文書指示の効力は、停止しその後再開という場合は、生活保護手続の一体性・一連性が認められるため、過去に指導を行った場合、再開後も効力を否定されず、本件の場合、停止・再開前に行った文書指示の効力が継続している。

(2) 通院交通費が出されていないことについて

審査請求人の通院している〇〇〇〇に審査請求人が〇〇市内の病院に転院出来るか確認したところ、〇〇〇〇に通院する特別の理由はなく、〇〇市内の病院に転院することは可能である。

## 第5 審理員意見書の要旨

### 1 意見の趣旨

本件審査請求は、棄却されるべきである。

## 2 理由

### (1) 実体法上の違法について

#### ア 平成 24 年 10 月 17 日付けの文書による指導指示の有無について

本件処分は、審査請求人に対して、平成 24 年 10 月 17 日付けでされた「自動車の種別・名義を問わず、運転・保有・借用をしないこと」という内容の文書指示に違反したことを理由とするものである。審査請求人は同日付けの文書指示について記憶がなく、文書指示を読み上げただけであれば、口頭による指示であって文書による指示は無い旨主張する。

この点、ケース記録には明示的に指示文書を交付したことの記載はないものの（甲第 13 号証）、平成 24 年 10 月 17 日に先立って文書による指示の案として同月 12 日付け回議書により決裁がとられていること（乙第 2 号証）、同月 17 日の訪問が文書指示のための訪問であった旨の記載がケース記録にあること（甲第 13 号証および乙第 1 号証）、読み上げがされているにもかかわらずあえて交付を行っていない理由が考え難いことからすると、本件指示の文書は交付されたものとするのが自然である。また、「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）において、受取証に署名等させることが要求されてはいるものの、これはあくまで運用上、後日、交付した事実が争いとなることを防止するために望ましい手法を手引としてまとめ示したに留まるものであって、指導指示の有効要件ではなく、受取証への署名等を欠いたとしても指導指示自体が無効となるものではない。

したがって、平成 24 年 10 月 17 日付けで「自動車の種別・名義を問わず、運転・保有・借用をしないこと」という内容の文書指示は行われたものと認められる。

#### イ 文書による指導指示を欠いているとの主張について

審査請求人は、指導指示がなされたのが平成 24 年 10 月 17 日と約 4 年も前のことであることや、審査請求人はその指導指示に応じて自動車を返還していることからすれば、再度、法第 27 条により文書による指導指示を行うべきであった旨主張する。

しかし、保護の停止処分を挟んだものの、審査請求人に対する保護は継続されており、保護の期間中に行われた指導指示の効力は存続しているものと考えられる。また、本件指示の内容は「自動車の種別・名義を問わず、運転・保有・借用をしないこと」を内容とするものであり、一回限りの特定の使用関係を解消することを求めるものではないことから、自動車を返還しているからと言って、指導指示の効力が失われたものとは言えない。

これらの、指導指示から本件処分までの期間が約 4 年程度開いているといった事情や、処分時において自動車が返還されているといった事情は、法第

62条第3項による処分を行うか否か、また、処分を行うとしてどのような処分を選択するかといった裁量権の行使に関して考慮すべき事情に留まるものと解せられる。

ウ 指導指示を履行しているとの主張について

審査請求人は、借用していた自動車を所有者に返還し、保有を止めているのであるから、本件指示に違反する状態は解消されており、保護を停止する理由はない旨主張する。

しかし、法第62条第3項による生活保護の停止は、被保護者が、指導指示に違反をしたことを要件としており、いったん指導・指示に対する違反が生じた以上、違反そのものが無かったことになるわけではないし、違反後、保護の停止・廃止前に違反状態を解消さえしていれば、法第27条の違反の要件を満たさないとすると、指導・指示の実行性を確保することは困難であり、処分時において、指導指示に違反する状態が解消されていることは、法第62条第3項の要件充足性を当然に否定するものではなく、法第62条第3項による処分を行うか否か、また、処分を行うとしてどのような処分を選択するかといった裁量権の行使に関して考慮すべき事情に留まるものと解せられる。

したがって、指導指示に違反する状態は解消されており、保護を停止する理由はない旨の主張は採用できない。

エ 指導指示が必要最少限度を超えているとの主張について

審査請求人は、いかなる自動車であっても、運転・保有・借用してはいけないという文書指示は必要最少限を超えるもので違法である旨主張する。

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ために活用することを要件として行われる旨定めており、資本主義社会における自己責任の原則との関係で生活保護制度が補足的意義を担うことを明らかにし、自らの力で最低生活を維持することができない場合に初めて保護が行われるべきであるという生活保護実施のための基本的な要件を定めたもので、「保護の補足性」を定めている。また、法第8条によれば、最低限度の生活の基準は、厚生労働大臣が、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他必要な事情を考慮して定めることとされ、保護は、これらの基準で測定した要保護者の需要を満たすことができない不足分を補う程度において行うこととされている。要保護者が借用物を利用して生活している場合において、借用物の使用による利益を全く考慮せずに、他の要保護者と同等の保護を受給できるというのでは、他の被保護者や保護を受けていない低所得者層との関係で均衡を失することになるのみならず、借用物であればいかなるものでも被保護者はこれを利用できると解することは、そもそも最低限度の生活の需要を満たしつつこれを超えない範囲で保障しようとする法の趣旨にも反することになる。

この点、自動車は、普及率が高まっているものの、その本体価格自体高額な物品であり、維持費（燃料費、車検等の点検整備費、駐車場代、自賠責の保険料）や任意保険の保険料等の負担も相当額にのぼるものであり、生活保護の受給中において、原則として自動車の運転・保有・借用を禁止することも、直ちに必要最少限度をこえるものとはいえない。現に、「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。）（丙第3号証）の「第3 資産の活用」では、「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日付け発社第123号厚生事務次官通知）（丙第1号証）および「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）（丙第2号証）を受けて、個々の事例についての運用基準を定め、課長通知の「第3 資産の活用」の「問9」および「問12」が自動車について規定しているところである。

指導指示は、被保護者の個別・具体的な状況に照らして、福祉事務所の判断において行われるものであるところ、いかなる者に対しても同様の指導指示がされたのであれば、例外を認めないものであり必要最少限を超えるものとなるが、審査請求人についてみれば、課長通知の「第3 資産の活用」の「問9」および「問12」のような事情は記録上も認められないのであるから、本件指示が審査請求人に対して適用される限りでは、必要最少限度を超えるものとはいえない。

したがって、本件指示は適法なものである。

オ 裁量権を逸脱しているとの主張について

審査請求人は、本件処分は考慮すべき事情を考慮せずなされたものであるから、処分庁の裁量を逸脱濫用したものである旨主張する。

この点、法第62条第3項は、保護の実施機関は、被保護者が法第27条第1項に基づく指示に従う義務に違反したときは、保護の変更等を行うことができると定めているところ、同項の文言からすれば、被保護者に指示違反があった場合に、保護の実施機関が被保護者に不利益処分を行うか否か、行うとしていかなる不利益処分を選択するかは、保護の実施機関の裁量に委ねられていると解せられる。もっとも、保護の変更等は、最低生活の保障をする生活保護の権利を制限するものであり、被保護者にとって直接に生活の困窮を生じさせる可能性があることからすれば、保護の実施機関に全くの自由裁量が委ねられているものとは言えない。

したがって、その基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、または、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において当然に考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合には、裁量権の範囲を逸脱しまたはこれを濫用したものとして違法

となると解するのが相当である。

審査請求人が縷々主張する点のうち、上記のとおり、本件指示から本件処分までの期間が約4年程度開いているといった事情や、処分時において自動車が返還されているといった事情は、本件処分に当たって考慮すべき事情と考えられるものの、これらの事情は処分庁にとって明らかな事実であり、これらの事実が全くの考慮の外にあったものとは認められない上、本件指示から本件処分までの間に、平成26年8月26日に同一の指示違反を理由として、弁明の機会が付与され、同年9月12日本件指示が履行されなかったことを理由に、法第62条第1項の規定に基づき保護の停止が行われていること、同月26日付けで「今後、保護費を受給する期間におきまして、いかなる理由があっても、自動車の種別、名義を問わず、運転、保有、借用しない」旨の誓約書が提出されていることを併せて考えれば、平成24年10月17日の本件指示から、突如として本件処分が行われたものとは言えないのであるから、これらの事実を審査請求人に特段有利に評価して本件処分をしないと判断をしなかったとしても、その評価が明らかに合理性を欠いているともいえず、処分の内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くとまでは言えない。

## (2) 行政手続法上の違法について

### ア 理由付記に関する行政手続法第14条第1項の解釈

行政手続法第14条第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また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であり、いかなる事実関係についていかなる法規を適用して処分に至ったのかを理由の記載自体から知り得る程度のものでなければならないと解せられる。

イ 本件処分は、最低限の生活を保障する生活保護受給権を停止する重大な処分ではあるものの、本件処分に当たって、①法第62条第1項に規定する「指示等に従う義務」に違反したことにより保護を停止すること、②法第27条第1項の規定に基づき、平成24年10月17日付けで「自動車の保有・使用・借用をしないこと」という内容の文書指示を行ったこと、③指示内容・誓約書の履行がされなかったこと等、適用要件となる指導指示の日付・内容、義務を怠った事実が記載されており、法第62条を適用したことが記載自体から知り得るのであるから、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程度には、理由の記載がされているものといえる。

## 3 上記以外の違法性または不当性についての検討

(1) 移送費を支給していない中で出された本件処分は不当であるとの主張について

て

審査請求人は、移送費を支給していない中で出された本件処分は不当である旨の主張をする。

しかしながら、「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）の「別表第 4 医療扶助基準」においては、移送費について「移送に必要な最少限度の額」とのみ抽象的な規定をしておき、通院移送費の支給自体について、処分庁に裁量権があり、処理基準となる「医療扶助における移送の給付決定に関する審査等について（平成 20 年 4 月 4 日付け社援保発 0404001 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）」においても、受診医療機関の範囲は、原則として、要保護者の居住地等に比較的近距离に所在する医療機関に限ることとされており、〇〇市から〇〇市内の〇〇〇〇への通院移送費が当然に支給されるはずであるとの前提自体が採用できない上、通院移送費が必要であればこれを求める保護変更申請を行うことにより解決すべき問題であり、本件指示に違反してもよい事になるわけではない。

したがって、審査請求人に対して〇〇〇〇への通院移送費が支給されていないことをもって、本件処分を取消し得るべき不当があるとは言えない。

(2) その他、本件処分に違法または不当な点は認められない。

## 第 6 審査庁の裁決の考え方

審理員意見書のとおり、本件審査請求を棄却する。

## 第 7 審査請求人から審査会に提出された主張書面の要旨

### 1 実体法上の違法について

#### (1) 平成 24 年 10 月 17 日の本件指示の有無について

文書による指導指示は、保護の廃止といった重大な不利益処分的前提をなす手続であるから、ケース記録に記載するか受領証を取得するなどして、文書による指導指示を行ったことを明確にすべきである。文書による指導指示を行ったという明確な資料がないということは、本件指示がなかったと考えるべきである。

#### (2) 再度、文書による指導指示を行うべきであることについて

仮に、平成 24 年 10 月 17 日に本件指示があったとしても、既に相当期間が経過しており、自動車の借用に関する状況も異なるのであるから、それは本件処分に前置される指導指示ではない。

文書による指導指示が、保護の廃止と言った被保護者にとって重大な不利益処分的前提となる手続であることからすれば、再度、文書による指導指示をすべきかは、前回の文書指示からの期間の長さ、状況の異同等を考慮して判断すべきである。

#### (3) 本件指示の内容が必要最少限度を超えていることについて

国の通達によれば、一定の場合には、自動車の保有は認められており、判例においても、保護の補足性とは関係のない借用については、さらに認められる場合が多いと指摘しているものがある。また、遊興のために自動車の借用を禁止する通達があっても、通院のために自動車の借用を禁止する通達はない。

そうすると、自動車の運転、保有および借用を例外なく禁止するという本件指示は、過度に審査請求人の事由を制限するものとして違法ないし不当な指導指示と言わざるを得ない。

#### (4) 審査請求人が本件指示を履行していることについて

法は、被保護者が保護の実施機関の指導指示に従い、法律上、被保護者として、その履行を要求されている義務を果たした場合には、保護の停止などの制裁を科さないことを予定しており、弁明の期日までに指導指示が履行され、法に違反する状態が解消されれば、停止処分を科す理由はない。

確かに本件では、過去の一時点においては、本件指示に違反した状態が存在していたが、その後、審査請求人は、弁明の期日までに自動車を返還している。そのような場合であっても、法律上、被保護者としてその履行を要求されている義務を果たしていない状態であると評価して停止処分をするのであれば、義務を果たしていない状態は永遠に解消できないことになる。

## 2 行政手続法上の違法について

本件処分に係る通知書では、指導指示に関する事実としては「指示内容・誓約書の履行がされず」と記載されているだけであり、義務違反を行った日時や場所は記載されていない。誰のどのような行為を捉えて、指示内容・誓約書の履行がされなかったとしているのか不明である。これでは、処分根拠となる事実に関して、処分の名宛人にとって十分理解し得る程度に詳しく示したとは言えず、また、処分理由がその記載自体から名宛人の知り得るところとなっているとは言えない。

## 第8 審査会の判断

### 1 審理員の審理手続について

本件審査請求については、審査請求人に対する「弁明書の送付および反論書等の提出について」の通知、「反論書（最終）の提出について」の通知および「審理手続の終結等について」の通知など、審理員による審理手続は適正に行われたものと認められる。

### 2 審査会の判断理由について

#### (1) 実体法上の違法について

##### ア 本件指示の有無について

審査請求人は、平成24年10月17日に行われたとされる本件指示について、審査請求人にその記憶がなく、ケース記録においても文書を手交したとする

記載がないことなどから、本件指示はなかったものと考えられると主張している。

しかしながら、処分庁においては、平成24年10月12日付けで、本件指示に係る文書について起案が行われ、決裁を終えていることが認められる（乙第2号証）。

また、平成24年10月17日のケース記録においては、「定期訪問および文書指示（車の禁止）」との見出しの下、「主に文書指示内容を読み上げ、車の運転を禁止を伝える」との記載が認められるところである（甲第13号証および乙第1号証）。

これらのことからすると、本件指示に係る文書は審査請求人に交付されているものと判断するのが自然であり、平成24年10月17日付けの本件指示は行われたものであると認められる。

#### イ 本件処分的前提となる指導指示の有無について

審査請求人は、仮に、本件指示があったとしても、既に相当期間が経過していることなどからすれば、再度、文書による指導指示が行われるべきであって、本件指示は、本件処分に前置される指導指示ではないと主張していることから、以下、この点について検討を行う。

法第62条第1項は、被保護者は、保護の実施機関が法第27条の規定により、被保護者に対し、必要な指導または指示をしたときは、これに従わなければならないとし、同条第3項は、被保護者がこの義務に違反したときは、保護の変更等を行うことができるとしている。そして、施行規則第19条は、保護の実施機関が書面によって行った指導指示に、被保護者が従わなかった場合でなければ保護の変更等をしてはならないとしており、そもそも書面による指導指示自体を欠くような場合には、保護の変更等は許されないものであると解される。

本件について見ると、本件処分は、本件処分の約4年前である平成24年10月17日に行われた本件指示に従う義務に違反したことを理由として行われたものであるが、平成26年9月12日には、既に、本件指示への違反を理由とした保護の停止が行われており、その後、保護が再開されていたことが認められる（甲第11号証および甲第13号証）。

このことについて、処分庁は、保護を停止し、その後に再開した場合には、生活保護手続の一体性・一連性が認められるため、過去に行った指導指示の効力は、再開後においても否定されないとし、平成24年10月17日の本件指示の効力は継続していることから、これに基づいて行った本件処分は違法ではないと主張しているところである。

しかしながら、法第62条第1項は、被保護者は、保護の実施機関が「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」とし、同条第3項は、被保護者が当該「義務に違反したとき」には、保護の変更等を行うことがで

きるとしているのものであって、これは、一つの不利益処分的前提として、それに対応する一つの指導指示が要求されているものと解される。

そして、保護の変更等が被保護者の生活に直ちに影響する重大な不利益処分であることに鑑みれば、こうした処分を行うに当たっては、その都度、個別の状況に応じた具体的な指導指示が行われている必要があると解すべきであり、既に指導指示に係る義務が履行されている場合や義務違反によって保護の変更等が行われている場合について、その後の将来にわたってまで、なお当該指導指示が課した義務が継続するものと解することはできない。

実務上の運用においても、保護の変更等を行うに当たっては、口頭による指導指示、書面による指導指示、弁明の機会の付与など、被保護者の状況に応じた段階的な手続が設けられているところであり、保護が継続する限り、一旦行った指導指示の効力が継続するとする処分庁の主張は、こうした慎重な手続を没却するおそれがあるものと言え、採用できないものである。

以上のことから、本件処分の約4年前に行われ、その後、既に義務違反を理由とした保護の停止が行われている本件指示については、本件処分的前提として行われたものとは言えないものであり、本件処分を行うに当たっては、改めて審査請求人に対して適切に指導指示を行う必要があったものであると認められる。

したがって、本件処分は、その前提となる指導指示を欠いており、違法なものであって、取消しを免れないものである。

## (2) 行政手続法上の違法について

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、その名宛人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならないとしている。

同項の規定に基づく理由付記については、最高裁判所平成23年6月7日第三小法廷判決（平成21年（行ヒ）第91号）によれば、「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」とし、「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」とされている。

本件処分に係る保護停止決定通知書においては、停止の理由を「〇〇さんに対して、生活保護法第27条第1項の規定に基づき、平成24年10月17日付けで『自動車の保有・使用・借用をしないこと』という内容の文書指示を行い、

平成 26 年 9 月 26 日付けで『今後、保護の受給期間において、いかなる理由があっても自動車の種別、名義を問わず、運転、保有、借用しない』ことの誓約書の提出により保護再開しましたが、指示内容・誓約書の履行がなされず、平成 28 年 8 月 29 日に同法第 62 条第 4 項に規定する『弁明の機会』を設けましたが、弁明内容に正当な理由があると認めることができなく、同法第 62 条第 1 項に規定する『指示等に従う義務』に違反されたことにより保護を停止します」と記載しているが、結局のところ、指導指示の違反については「指示内容・誓約書の履行がなされず」と示すのみであると言える。

即ち、本件処分に係る理由付記は、指導指示に違反したとされる審査請求人の行為の内容や、その行為が行われた日時、場所といった具体的な事実関係については何ら示していないものと言え、このような記載では、審査請求人において、どのような事実に基づいて本件処分がなされたのかを了知することはできないものと言わざるを得ない。

確かに、法においては、示すべき理由の内容や程度について規定されていないところ、本件処分に当たっては、法に基づく弁明の機会が付与されていたことを考慮すれば、審査請求人は、本件決定通知書の理由付記によって本件処分の理由となった自らの違反行為を推知し得たものとも考えられる。

しかしながら、弁明の機会に係る通知書およびケース記録からは、本件処分の理由となる事実関係が、どの程度具体的に審査請求人に伝えられていたのかは必ずしも判然とせず、審査請求人が本件処分の基礎となった事実関係を当然に知り得る状況にあったとまでは認めることはできない。

また、理由付記が、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趣旨に出たものであることからすれば、その記載に当たっては、原則として、処分の理由となった違反行為の内容、日時および場所といった処分の基礎となる事実関係の特定を欠いてはならないものと言うべきである。

したがって、本件処分における理由付記は、行政手続法第 14 条第 1 項の要求する理由付記としては十分ではなく、違法なものであると認められる。

### 3 付言

#### (1) 本件指示は必要最少限度を超えているとの主張について

審査請求人は、自動車の運転、保有および借用を例外なく禁止するという本件指示は、過度に審査請求人の自由を制限するものであると主張している。

法 27 条第 2 項は、指導指示は「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」としており、保護の実施機関が、被保護者に対して必要以上の指導指示を行うことを禁じているところである。

本件指示については、「自動車の種別・名義を問わず、運転・保有・借用をしないこと」とされており、審査請求人におけるあらゆる自動車の使用を禁止する内容となっていることが認められる。

確かに、生活保護制度上、被保護者は、一定の要件に該当しない限り、原則として自動車の保有等が認められていないところであり、処分庁においては、審査請求人がそうした要件に該当しない者であると判断していたものと史料される。

しかしながら、法令および国からの通知等においては、被保護者が、一律に自動車の運転を禁止されていると判断すべき規定等は見当たらない。また、本件において、審査請求人に対して、自動車の運転そのものを禁止する合理的な理由も認められない。

これらのことからすると、本件指示は、審査請求人に対して広範かつ重大な制限を課した不合理なものであり、必要の最少限度のものとは言い難いものと考えられる。

処分庁においては、今後、指導指示を行うに当たっては、指導指示の対象をより明確に特定して示すなど、適切な権限の行使に努められたい。

#### (2) 通院移送費が支給されていないとの主張について

審査請求人は、通院移送費が支給されておらず、処分庁は申請の手続すらさせなかった旨主張している。

当該主張に係る事実関係については判然としないが、処分庁は、まずは審査請求人に、同費の支給を求める保護変更申請をさせ、その支給の可否を検討すべきである。

処分庁においては、審査請求人に対して適切に助言等をするとともに、支給の可否を検討するに当たっては、審査請求人および関係者からの意見を聴取するなど、精神疾患の治療に係る通院であることを斟酌し、丁寧な対応に努められたい。

#### 4 結論

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

#### 第9 審査会の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成 29 年 10 月 23 日	・ 審査庁から諮問を受けた。
平成 29 年 11 月 9 日	・ 審査請求人から主張書面の提出を受けた。
平成 29 年 12 月 20 日 (第 1 回審査会)	・ 審査会事務局から事案の説明を受けた。 ・ 審査庁から処分庁の決定について口頭説明を受けた。 ・ 事案の審議を行った。
平成 30 年 2 月 9 日 (第 2 回審査会)	・ 答申案の審議を行った。

滋賀県行政不服審査会第二部会

委員（部会長） 羽座岡 広宣

委員 須藤 陽子

委員 辻 恵子