

諮問日：令和元年6月4日（諮問第15号）  
答申日：令和2年3月31日（答申第10号）  
事件名：生活保護廃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30年10月30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廃止決定（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25年2月26日、処分庁は、審査請求人に対する保護を開始した。
- 2 平成29年5月19日、審査請求人宅の駐車場に自動車が停めてあることを、処分庁の職員が確認した。
- 3 平成30年2月1日、審査請求人は、処分庁の職員に対し、「本当は悪いことだとは分かっているが、（入退院の移動手段に）車を使用した。」と打ち明けた。
- 4 平成30年3月2日、処分庁は、審査請求人に対し、報告期限を同月30日までとして、「自宅敷地内に駐車している自動車（〇〇〇〇）の保有の放棄について所有者と行った協議のてん末を、別紙に記載し、報告すること。」という旨の法第27条第1項に基づく指示を文書で行った。
- 5 平成30年5月2日、処分庁は、審査請求人に対し、報告期限を同月31日までとして、上記4の指示の内容と同様の法第27条第1項に基づく指示を文書で行った。
- 6 平成30年7月23日付けで、処分庁は、審査請求人に対し、弁明の機会の日時を平成30年7月31日午前9時として、審査請求人に通知した。
- 7 平成30年7月31日、処分庁は、〇〇市役所において、審査請求人に対し、法第62条第4項の規定による弁明の機会を設定したが、審査請求人は欠席した。

- 8 同日、処分庁は、審査請求人に対し、生活保護を停止する処分を行うことを決定（通知書番号〇〇〇〇号）し、同年8月1日から保護を停止した。
- 9 平成30年10月2日、処分庁は、審査請求人に対し、報告期限を同月16日までとして、「自宅敷地内に駐車している自動車（〇〇〇〇）の保有の放棄について所有者と行った協議のてん末を、別紙に記載し、報告すること。」という旨の法第27条第1項に基づく指示（以下「本件指示」という。）を文書で行った。
- 10 平成30年10月22日、処分庁は、審査請求人に対し、弁明の機会の日時を平成30年10月29日午後3時として、審査請求人に通知した。
- 11 平成30年10月29日、処分庁は、〇〇市役所において、審査請求人に対し、法第62条第4項の規定による弁明の機会を設定したが、審査請求人は欠席した。
- 12 平成30年10月30日、処分庁は、審査請求人に対し、生活保護を廃止する処分を行うことを決定（通知書番号〇〇〇〇号）し、同日保護を廃止した。
- 13 平成30年12月25日、審査請求人は、滋賀県知事に対し、本件処分を取り消すとの裁決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1条（この法律の目的）

この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

#### 2 法第4条（保護の補足性）

##### 第2項

民法(明治二十九年法律第八十九号)に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。

#### 3 法第27条（指導及び指示）

##### 第1項

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。

##### 第2項

前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めな

なければならない。

第3項

第一項の規定は、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。

4 法第62条（指示等に従う義務）

第1項

被保護者は、保護の実施機関が、第三十条第一項ただし書の規定により、被保護者を救護施設、更生施設若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、若しくは私人の家庭に養護を委託して保護を行うことを決定したとき、又は第二十七条の規定により、被保護者に対し、必要な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。

第3項

保護の実施機関は、被保護者が前二項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。

第4項

保護の実施機関は、前項の規定により保護の変更、停止又は廃止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。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、弁明をすべき日時及び場所を通知しなければならない。

第5項

第三項の規定による処分については、行政手続法第三章（第十二条及び第十四条を除く。）の規定は、適用しない。

5 生活保護法施行規則（昭和25年厚生省令第21号。以下「法施行規則」という。）

第19条（保護の変更等の権限）

法第六十二条第三項に規定する保護の実施機関の権限は、法第二十七条第一項の規定により保護の実施機関が書面によつて行つた指導又は指示に、被保護者が従わなかつた場合でなければ行使してはならない。

6 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 保護決定実施上の指導指示及び検診命令

2 保護受給中における指導指示

(4) 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）に対して行な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つたとき、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なうこととする。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きを経たうえ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。

7 行政手続法（平成5年法律第88号）第13条（不利益処分をしようとする場合の手続）

第1項

行政庁は、不利益処分をしようとする場合には、次の各号の区分に従い、この章の定めるところにより、当該不利益処分の名あて人となるべき者について、当該各号に定める意見陳述のための手続を執らなければならない。

二 前号イからニまでのいずれにも該当しないとき 弁明の機会の付与

8 行政手続法第14条（不利益処分の理由の提示）

第1項

行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。ただし、当該理由を示さないで処分をすべき差し迫った必要がある場合は、この限りでない。

第3項

不利益処分を書面でするときは、前二項の理由は、書面により示さなければならない。

第4 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 生活保護法上、自動車の借用を禁止する規定は存在しない。

他方で、生活保護法27条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。

にもかかわらず、処分庁は、法律上の根拠がないにもかかわらず審査請求人が自動車を借用していることをもって指導指示を行い、廃止処分を行ったものであり、必要以上の指示をしたのであるから違法である

(2) 厚労省通達においても、一定の場合には自動車の保有が認められている。さらに、増永生活保護訴訟（福岡地裁平成10年5月26日判決）では、「問答集『問134』の『なお書』にいう『例外的に保有を容認すべき事情がある場合』については、基本的には課長通達の『問9』及び『問12』に準ずることとしつつも、①通勤のための公共交通機関を利用することが著しく不便である場合や身体障害者の通勤、通院、通学等自動車を利用する必要性が高いこと、②保有にかかる自動車の価格が低廉であること、③維持費等が他からの援助等により

確実にまかなわれる見通しがあることなどの要件を満たし、かつ、その保有が社会的に相当と認められるときには、例外的に保有が認められるというように、その要件を一定程度緩和して解釈・運用する必要があるというべきである」「借用の場合には、所有の場合に比し例外事由に該当する場合が多いであろうことが予想されるし、一時的な借用の場合には、これを禁止すべき度合いは小さくなると考えられる」と判示されているところである。

本件において、審査請求人が自動車を所有しているわけではなく、長女名義の自動車を借用しているものである。①その目的はもっぱら障がい者である二女の送迎であり、②保有している自動車は平成13年登録であって財産的価値は皆無であるし、③維持費は長女が負担しているのであり、審査請求人が自動車を保有することが社会的に不相当とする理由も見当たらない。

よって、この判旨に照らしても、やはり違法と言わざるを得ない。

- (3) 処分庁は、審査請求人において自動車の保有が不可欠である事情についてなんら調査することなく、また審査請求人からの弁明を受けることもなく、保有が違法であると頭から決めつけ、もっぱら「保有の放棄について所有者と行った協議のてん末」の報告のみを求めている。

これでは実質的に十分な弁明の機会を与えたとは言えず、行政手続法13条にも反する。

- (4) 処分庁は、「生活保護法の条文には自動車の使用・保有について可否を定めた条項はない」ことを認めている。

法律上の根拠がないのである以上、法律に基づく行政の原則に照らし、本件処分の違法性は明らかである。

なお、「生活保護問答集について」なるものが法律に代わるものでないことは言うまでもない。

- (5) 処分庁は、二女の入所している施設が二女の歯磨き等を担っており、十分なケアを受けていると判断すると主張している。

しかし、二女には多くの虫歯が見られるのであり、十分なケアを受けているのであればこのような状態になるはずがない。そもそも歯が半分抜け落ちる状態になっているのは異常である。

また、衛生士からは「弱い力で歯と歯ぐきの境目に歯ブラシの毛先を当てて下さい」という指導も受けている。施設ではそのようなケアを受けていないことがうかがわれる。

二女が従前から十分なケアを受けておらず虫歯になったからこそ、心配した審査請求人が二女を毎月のように帰省させてケアをするようになったのであり、決して自宅での審査請求人によるケアが不十分なのではない。

そもそも、施設に入所しているとはいえ、個別具体的な十分なケアを行うためには家族の協力が必須である。

- (6) 処分庁は、保有の放棄について行った協議のてん末の報告のみを求めたこと

を否認している。

しかし、〇〇〇〇号平成30年10月2日付け文書の書面には、指示事項として「自宅敷地内に駐車している自動車（〇〇〇〇）の保有の放棄について所有者と行った協議のてん末を、別紙に記載し、報告すること」とある。書面上明らかな事実である。

審査請求人本人に対し、まずは保有の事情について十分聴取したうえでなければ保有を放棄すべきという結論は出ないはずであり、指示事項はまずは保有の事情について説明を求めるものになるはずである。にもかかわらず、処分庁は当初から「保有の放棄」を前提とした指示を一貫して繰り返しているのであり、その説明のみを求めておきながら、それでいて弁明の機会を与えたと主張するのは不当である。

弁明書の「4 本件処分に至るまでの経緯」の(8)には「審査請求人が提出された『意見書』（平成30年7月31日付け）は、文書指導の内容を踏まえたものではないと判断」とある。処分庁は、文書指導の内容である「保有の放棄」が実現されているかどうかのみを問題としており、保有の事情を一切問題としていないことがこの点からも明らかである。

十分な手続保障がなされていないことは明らかである。

## 2 処分庁の主張

- (1) 「生活保護問答集について」（平成21年3月31日厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡）第3の問3-14「生活用品としての自動車は、単に日常生活の便利に用いられるのみであるならば、地域の普及率如何にかかわらず、自動車の保有を認める段階には至っていない。」とある。

また、問3-20に「生活保護における資産の保有とは」、「最低生活の内容としてその保有又は利用をいうものであって、その資産について所有権を有する場合だけでなく、所有権が他の者にあっても、その資産を現に占有し、利用することによってそれによる利益を享受する場合も含まれるものである。したがって、自動車の使用は、所有及び借用を問わず原則として認められない」とある。

- (2) 自動車の保有が認められる場合として、「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）に第3の問9、問9の2及び問12に記載があるが該当しない。

実施要領第3の問9「通勤用自動車保有」、問9の2「保護開始時において失業や傷病により就労を中断している場合の通勤用自動車の保有」について、審査請求人は無職であり、就労を中断しているわけではないので該当しない。

実施要領第3の問12「障害（児）者が通院、通所及び通学（以下「通学等」という。）のために自動車を必要とする場合」に自動車の保有が認められるところの答1にも該当しない。自動車の保有が認められるには、答1の(1)から(5)

までのいずれにも該当する必要があるが、(2)及び(5)が非該当である。

問 12 の答の 1 の(2)「医療機関等の行う送迎サービス等の活用が困難であり、また、タクシーでの移送に比べ自動車での通院が、地域の実態に照らし、社会通念上妥当であると判断される等、自動車により通院等を行うことが真にやむを得ない状況であることが明らかに認められること。」に該当しない。二女は施設の行う通院送迎サービスの利用が可能であり、自家用車での通院支援を必要としない。また、(5)「障害者自身が運転する場合又は専ら障害（児）者の通院等のために生計同一者若しくは常時介護者が運転する場合であること。」にも該当しない。審査請求人は二女の生計同一者でもなく、常時介護者でもない。二女は生活拠点が施設であり、その費用は自らの障害年金で賄っているため、生計は別である。常時介護者は施設職員である。

問 12 の答の 1 のなお書き「保有を認めることが真に必要であるとする特段の事情があるとき」にも該当しない。審査請求人の主張する通院送迎と丁寧な口腔内洗浄は、施設において行われており、自動車を使用する理由はない。口腔内洗浄については、施設職員が歯科医の指導に基づき、一日三回、丁寧に行われている。

- (3) 審査請求書（別紙）1 頁第 1 の 3 で審査請求人自ら、「長女名義の自動車(〇〇〇〇)を借りて使用」、「審査請求人は同自動車をもっぱら二女の送迎のためだけに使用」と記述しているが、「生活保護問答集について」第 3 の問 3-20 のとおり借用も認められない。

自動車(〇〇〇〇)は、確かに審査請求人の長女の名義で所有権登録されている。しかし、本件自動車は常時審査請求人の居宅敷地内に保管され、審査請求人が管理している。したがって、審査請求人は本件自動車を一時借用しているのではなく、常時保有している状態にある。したがって、処分庁が審査請求人に対して、本件自動車の保有状態を解消することを指導し、指示したことは適法である。

- (4) 審査請求人は無職であり、就労を中断しているわけではない。このことから実施要領第 3 の問 9 及び問 9 の 2 に該当しない。実施要領第 3 の問 12 の答 1 の(2)及び(5)にも該当しない。施設が入所者に対する通院送迎を行っていること、二女は審査請求人とは別世帯、別生計であり、生活の拠点は施設である。このことから審査請求人は生計同一者ではないし、常時介護者でもない。二女は自らの障害年金で施設利用料を支払っており、常時介護者は施設である。

実施要領第 3 の問 12 の答 1 のなお書き「保有を認めることが真に必要であるとする特段の事情」についても、該当しない。審査請求人が 1 か月のうち相当日数二女を自宅に住まわせるために送迎したり、自宅から通院させたりしなければならない合理的な理由は認められないので、本件自動車を保有することを認めることが真に必要であるとする特段の事情もない。

- (5) 生活保護法第 62 条に基づく手続きを踏んでおり、手続的違法性もない。平成

29年5月19日にも自動車を使用、運転しないよう口頭で指導しており、文書指導を平成30年3月2日付け〇〇〇〇号、同年5月2日付け〇〇〇〇号と計二回行い、平成30年7月31日に弁明の機会（口頭）を開催した上で、停止の決定を行った。

廃止の決定についても、平成30年10月2日付け〇〇〇〇号で文書指導を行い、同月29日に弁明の機会（口頭）を開催した上で廃止の決定を行った。

平成30年10月30日付け〇〇〇〇号において通知した保護の廃止は、生活保護法第62条第3項に基づくものであり、当該規定による処分については、行政手続法第3章第13条の規定は適用されない（生活保護法第62条第5項）。

(6) 行政手続法第14条に定める不利益処分の理由の提示の手続要件は、次のとおり充足している。

(7) 不利益処分（保護廃止）の理由は、次のとおりである。

審査請求人は自動車の保有を必要とする合理的な理由、特段の事情もないにもかかわらず、自宅に自動車を保有している。

上記の事実を前提に、処分庁は、生活保護法第27条に基づき、審査請求人に対して平成30年10月2日付け〇〇〇〇号文書により、審査請求人は生活保護を受けながら自動車を保有することはできないので、自宅敷地内に駐車している自動車（〇〇〇〇）の保有の放棄について所有者と協議し、その協議の顛末書を提出するように指導及び指示した。本件不利益処分（保護廃止）の理由は、平成30年10月2日付け〇〇〇〇号文書による指示違反である。

(8) 不利益処分（保護廃止）の理由の提示について

処分庁は本件保護廃止決定に先立って、審査請求人に対し平成30年10月2日付け〇〇〇〇号の指示書を交付した。その指示書の表題は「生活保護法第27条の規定による指導及び指示について（再々指導）」である。そして、指示事項として、審査請求人は原則として自動車を保有することができないので、自動車の保有の放棄について所有者（〇〇〇在住の審査請求人の長女であることは審査請求人も承知している）と協議してその顛末を文書で報告することと明記してある。平成30年10月2日付け〇〇〇〇号は、生活保護法第27条の規定に基づく指示であること、その指示に従わない場合は生活保護法第62条第3項の規定により保護を廃止することも明記してある。また、処分庁が審査請求人に交付した弁明の機会の通知書によっても、「車の保有を放棄せず、関係書類の提出もないこと」が問題であり、そのために「生活保護法第62条の規定により保護の廃止の処分の対象」となっていることを事前に説明している。

また、審査請求人は、処分庁から平成30年10月2日付け〇〇〇〇号の指示書、さらに、弁明機会の通知書の交付を受けて、平成30年10月26日付け意見書を処分庁に提出した。平成30年10月26日付け意見書において、審査請求人は自動車を保有する合理的な理由があるとして、生活保護法第27条に基づく処分庁の指示内容に反論している。

したがって、本件保護廃止決定通知書に廃止の理由として「〇〇〇〇さんの生活保護法第 27 条文書指示違反により、生活保護法第 62 条第 3 項に基づき保護を廃止します。」と記載することにより、審査請求人には自動車の保有の放棄に関する生活保護法第 27 条の規定による文書指示の違反が本件保護廃止の理由であることが十分理解できたのである。

よって、本件保護廃止決定通知書は、行政手続法第 14 条に定める不利益処分  
の理由の提示の要件を充足している。

## 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) 本件指示の適法性についての判断

##### ア 被保護者が従うべき義務を負う指導指示について

法第 27 条第 1 項は、保護の実施機関に、被保護者に対し、生活の維持向上  
その他保護の目的達成に必要な指導指示を行う権限を与えているが、上記指  
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  
から（法第 27 条第 2 項）、その指導指示の内容は、少なくとも、被保護者に  
とって実現が可能なものでなければならず、客観的に実現が不可能または著  
しく困難である場合には、当該指導指示は違法であると解される。

また、法第 62 条第 1 項は、被保護者に対し、法第 27 条第 1 項に基づく指  
導指示に従うべき義務を課し、法第 62 条第 3 項は、被保護者が上記義務に違  
反したときは、保護廃止を含めた不利益処分を課することができる旨定めて  
いることからすれば、法第 62 条第 3 項は、被保護者に対し、法第 27 条第 1  
項に基づく指導指示を間接的に強制する性格を有する。そうすると、法第 62  
条第 1 項が被保護者に対し従うべきことを定めた法第 27 条第 1 項の「必要な  
指導又は指示」とは、適法な指導指示のみを指すものであると解され、その  
指導指示が違法である場合には、被保護者はこれに従う義務を負うものでは  
ないから、当該指導指示に従わなかったことを理由とする保護の実施機関に  
よる不利益処分は、違法というべきである。

以上によると、法第 27 条第 1 項の指導指示の内容が客観的に実現不可能ま  
たは著しく困難な場合には、被保護者はこれに従う義務を負うものではない  
から、当該指導指示に従わなかったことを理由とする保護実施機関による不  
利益処分は違法となる。

そこで、まず、本件指示の内容が客観的に実現不可能または著しく困難な  
場合といえるか検討する。

##### イ 本件指示の内容が審査請求人にとって客観的に実現が不可能または著しく

困難なものか

本件において処分庁が審査請求人に対してした指示の内容は、「自宅敷地内に駐車している自動車の保有の放棄について所有者と行った協議のてん末を、別紙に記載し、報告すること」であり（乙第5号証）、自動車の所有者は審査請求人の子（長女）である（甲第2号証）。

審査請求人としては、自身の子（長女）と自動車の保有の放棄について協議を行い、その結果を報告することは容易であり、本件指示の内容が審査請求人にとって客観的に実現が不可能または著しく困難なものとはいえず、違法な指示ということはできない。

#### ウ 審査請求人の主張についての検討

審査請求人は、「自動車の所有、借用及び仕事以外の運転を禁止する」内容の指示がなされた福岡地方裁判所平成10年4月26日判決（甲第3号証）を引用しつつ、法律上の根拠がないにもかかわらず審査請求人が自動車を借用していることをもって指導指示を行い、廃止処分を行ったものであり、必要以上の指示をしたのであるから違法である旨主張する。そこで、そもそも本件指示が、審査請求人に対して、自動車の借用を禁止する内容の指示をしたものかが問題となる。

この点、法第62条第1項は、保護の実施機関が同法第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、被保護者はこれに従わなければならない旨を定め、同法第62条第3項は、被保護者がこの義務に違反したときは、保護の実施機関において保護の廃止等を行うことができる旨を定めている。そして、法施行規則第19条は、同法第62条第3項に規定する保護の実施機関の権限につき、同法第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旨を定めているところ、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または指示を書面によって行うべきものとするにより、保護の実施機関による指導または指示およ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または指示がされたことおよ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、指導または指示の実効性を確保することにあるものと解される。このような法施行規則第19条の規定の趣旨に照らすと、上記書面による指導または指示の内容は、当該書面自体において指導または指示の内容として記載されていなければならないが、指導または指示に至る経緯および従前の指導または指示の内容やそれらに対する被保護者の認識、当該書面に指導または指示の理由として記載された事項等を考慮に入れることにより、当該書面に指導または指示の内容として記載されていない事項まで指導または指示の

内容に含まれると解することはできないというべきである。

これを本件についてみるに、前記のとおり本件の指示文書には「自宅敷地内に駐車している自動車の保有の放棄について所有者と行った協議のてん末を、別紙に記載し、報告すること」のみが記載されており（乙第5号証）、直接に自動車の保有の放棄をすべきことも指示の内容に含まれているものと解すべき記載は見当たらないから、自動車の保有の放棄自体を本件指示の内容に含まれると解することはできないというべきである。

したがって、「自動車の所有、借用及び仕事以外の運転を禁止する」内容の指示がなされた審査請求人の引用する裁判例の事案と、単に協議のてん末を報告する内容の指示が行われた本件とは事案を異にしており審査請求人の主張は採用できない。

## (2) 本件処分 of 適法性について

### ア 裁量権の有無について

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、停止または廃止をすることができるもの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、停止または廃止は、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ず、指示違反の有無、指示の内容、指示違反の程度等を考慮しつつ、保護の変更、停止または廃止を行うべきと解せられる。

処分庁に裁量が認められる場合であっても、当該処分が社会通念上著しく妥当性を欠く場合には、裁量権を逸脱したものとして違法となりうるため、上記考慮要素を踏まえつつ、以下、検討する。

### イ 本件処分が裁量権を逸脱したものといえるかについて

#### (ア) 指示違反の有無

審査請求人が、処分庁の本件指示に対して報告を行わなかったことについては、当事者間に争いがなく、審査請求人による指示違反があったことが認められる。

#### (イ) 指示内容の性質

指示されている協議の相手方が審査請求人の子（長女）であることや、その指示内容も単に協議のてん末の報告を求める内容にとどまることからすれば、その指示内容を履行することは比較的容易な性質のものである。

#### (ウ) 指示違反の程度

処分庁は、平成30年3月2日付けおよび同年5月2日付けで、本件指示と

同内容の指示を行っているものの、審査請求人はいずれについてもこれに忠じていない。また、審査請求人は、同年7月31日付けで行われた前記の指示違反を理由とする生活保護を停止する処分後に行われた本件指示にも違反しており、審査請求人には指示に忠じる意思がないことは明らかである。

(エ) 本件処分の性質

一方、本件処分は、要保護状態にある審査請求人に対して保護を廃止する処分であり、停止の場合よりも審査請求人に対する不利益の程度は高い。

(オ) 評価

本件処分は、要保護状態にある審査請求人に対し、保護を廃止する処分であり、その不利益の程度は高いものの、審査請求人が履行の容易な内容の指示に対して、繰り返しの指示があつたにもかかわらずこれに忠じなかったことや、本件処分はより緩やかな保護停止処分を一旦挟んだ上で行われた処分であることを併せて考えれば、本件処分が指示違反に対して全く不均衡な処分とまでは言えない。また、保護の停止状態が継続する限り新たに保護の開始の申請を行うことはできず保護費の支給が受けられない状態が継続することになるが、保護廃止決定は永久的に保護を認めない性質を有するものではなく、本件処分により保護が一旦廃止されても、真に保護の開始を求めるのであれば保護の開始を求める申請も可能な状態になることからすれば既に保護の停止状態にある審査請求人にとって不利益な側面ばかりがあるとも言い難い。

したがって、本件処分について、社会通念上著しく妥当性を欠き、裁量権を逸脱した違法があるとは認められない。

ウ 口頭による指導の要否について

ケース記録（乙第13および14号証）からは、平成29年5月19日に「車を運転しないように指導した」旨の口頭による指導をした記載が認められるものの、「自宅敷地内に駐車している自動車の保有の放棄について所有者と行った協議のてん末を、（書面により）報告すること」について口頭による指示を行った事実は認められない。

この点、局長通知第11の2(4)は、「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）に対して行な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、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なうこととする。」旨規定しており（丙第2号証）、口頭による指導を原則としていることから、本件処分が局長通知第11の2(4)に反したことにより違法または不当といえないかが問題となりうる。

しかしながら、局長通知は生活保護法自体や法の委任により規定された法施行令、法施行規則等と異なり直接に適法か違法かの判断基準となる法規性を有するわけではなく法定受託事務の処理基準としての効力を有するにとどまるも

のあり、局長通知第 11 の 2(4)に反するか否かをもってこれを直ちに適法か否かの判断基準とすることはできない。

また、法施行規則第 19 条は書面による指導指示を前置することを保護の廃止の要件とすることを明示するものであるが、法施行規則第 19 条と比較しても局長通知第 11 の 2(4)が口頭による指導指示を前置することを保護の廃止の要件としていると読み取ることができない。

さらに、局長通知第 11 の 2(4)を前提としても、本件指示の内容が、文書による報告を求めることを内容とするものであることからすれば、指示の相手方にとって文書による指示による方が指示に対する対応が容易であることに鑑みれば、「口頭によりがたい」事由があると認められ、保護の処理基準となる局長通知第 11 の 2(4)に反したともいえない。

したがって、本件処分が局長通知第 11 の 2(4)に反したことにより違法または不当とは言えない。

### (3) 行政手続法違反の主張について

ア 審査請求人は、実質的に十分な弁明の機会を与えたとは言えないとして行政手続法第 13 条違反についても主張する。

しかしながら、法第 62 条第 5 項により、同条第 3 項の規定による処分については、行政手続法第 3 章（第 12 条および第 14 条を除く。）の規定は適用しない旨が定められており、本件処分については、そもそも行政手続法第 13 条の適用はない。

したがって、行政手続法第 13 条に違反する旨の審査請求人の主張は失当であり採用できない。

イ 審査請求人の上記主張について、法第 62 条第 4 項の求める弁明の機会が与えられていない旨の主張であると理解したとしても、処分庁は、平成 30 年 10 月 22 日付けで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ており（乙第 6 号証）、現に、同月 29 日に口頭での弁明の機会が設定されている（乙第 13 および 14 号証）。

審査請求人は、弁明の機会の日程調整に関して「どうせ行っても一緒だから。」と述べるなど自ら機会の放棄をする趣旨の発言をしている（乙第 13 および 14 号証）。一方、書面により意見書を提出しており（乙第 10 号証）、自己の弁明内容を処分庁に伝えていることから、弁明の機会を実質的に欠いたとも認められない。

したがって、法第 62 条第 4 項の求める弁明の機会の付与を欠いたとも認められない。

ウ 本件処分の保護廃止決定通知書（甲第 1 号証）の「4 廃止・停止の理由」欄は、簡潔な記載に留まっており行政手続法第 14 条に反しないかが問題となる。

この点、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あて人に示さなければならないとしているのは、名あて人に直接に

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、処分の理由を名あて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る。どの程度の理由を提示すべきかは、上記の趣旨に照らして、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および内容ならびに公表の有無、当該処分の性質および内容、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。

本件処分の保護廃止決定通知書の「4 廃止・停止の理由」欄には、

〇〇〇〇さんの生活保護法第27条文書指示違反により、  
生活保護法第62条第3項に基づき保護を廃止します。  
【廃止日：平成30年10月30日】

と、記載されているところ、「生活保護法第27条」「文書指示違反」「生活保護法第62条第3項」との記載から本件処分について法第27条第1項ならびに法第62条第1項および同条第3項の適用がされていることの特定は可能である。

また、平成30年7月31日付けの保護停止決定後、審査請求人に対してされた文書指示は、同年10月2日付けの「自宅敷地内に駐車している自動車（〇〇〇〇）の保有の放棄について所有者と行った協議のてん末を、別紙に記載し、報告すること。」を内容とする本件指示のみである（乙第13および14号証）。また、同指示に対する報告期限の同月16日の6日後の同月22日付けで弁明の機会の付与の通知（乙第6号証）がなされ、同月29日には弁明の機会が開催されていることからすれば、保護廃止決定通知書の「4 廃止・停止の理由」欄中の「生活保護法第27条文書指示違反」は、10月2日付けの文書指示に対する違反を指すことは明らかであり、事実関係の内容の把握も可能である。

したがって、本件処分通知記載の理由について行政手続法第14条第1項の要件を欠くものとして、違法があるとは認められない。

- (4) 上記以外の違法性または不当性についての検討  
他に本件処分に違法または不当な点は認められない。
- (5) 以上のとおり、本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

## 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 審理員意見書によれば、「法第27条第1項の指導指示の内容が客観的に実現不可能または著しく困難な場合」には指示が違法となるが、本件は協議のてん末の報告を求めたのみであるから該当しないとしている。

しかしながら、処分庁自身が弁明書において「もっぱら『保有の放棄について所有者と行った協議のてん末』の報告のみを求めているとあるが、否認する」と主張している。つまり、処分庁自身が、てん末の報告のみを求めたわけではないことを認めているのである。

審査請求人としては、処分庁が保有のやむを得ない事情等についてなんら確認しようとはせず放棄を前提とした協議のてん末のみの報告を求めたことは違法であったと考えるが、処分庁の主張するとおりであれば協議のてん末の報告のみを求めたわけではないとのことである。

この点について、意見書はなんら判断していない。意見書の結論は誤りというほかない。

- 2 審理員意見書では、審査請求人が引用する裁判例は「自動車の所有、借用及び仕事以外の運転を禁止する」内容の指示がなされた事案であり、本件は単に協議のてん末を報告する内容の指示が行われたにすぎないから事案を異にするとしている。

しかし、本件における処分庁の指示は、審査請求人が形ばかりの協議のてん末を報告すればよしとするものではなく、実質的には審査請求人の自動車の保有を問題視し禁止するものであることは、それまでの処分庁の指示指導等から明らかである。

- 3 審理員意見書では、審査請求人が受けた指示は容易なものであったにもかかわらず違反したのであるから、本件処分について、社会通念上著しく妥当性を欠き、裁量権を逸脱した違法があるとは認められないとしている。

しかし、言うまでもなく生活保護は健康で文化的な最低限の生活を保障するための制度であり、これまで生活保護に頼って生活してきた審査請求人にとって廃止されることによる影響は甚大なものがある。

てん末を報告しなかったという程度の指示違反によって、このような甚大な影響を受けることは明らかに不均衡であり、裁量権を逸脱した違法があるというべきである。

## 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」の通知および「審理手続の終結等について」の通知などのおとり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

本件指示の相当性について

(1) 本件指示の内容について

本件指示の内容は、「自宅敷地内に駐車している自動車（〇〇〇〇）の保有の放棄について所有者と行った協議のてん末を、別紙に記載し、報告すること。」である。

このことについて、審査請求人は、本件指示に係る処分庁の意思は明らかに「自動車の保有の放棄」までを求めていたことを主張しており、なるほど、本件指示の本文に「生活保護制度上、自動車の所有のみならず他人名義の自動車の使用又は保有についても原則認められておりません。」との記載があることや、報告様式である別紙には「自動車の保有の放棄日」とあり、具体的な放棄日まで報告の内容にされていたこと、ケース記録にある本件指示以前の処分庁の口頭による指導の内容等に照らせば、処分庁は審査請求人が自動車を保有していると考えた上でその放棄を求めていたと審査請求人が認識したとしても、特段不自然であるとは言えず、本件指示の内容もまた同趣旨であると解することにも無理からぬ面がある。

しかしながら、第5の2(1)ウで審理員意見書が述べる法施行規則第19条の規定の趣旨と法第27条第1項の規定に基づき行われる書面による指導または指示の内容の解釈は、最高裁判所の判例（平成26年10月23日第一小法廷判決）と同旨であるところ、同判例の解釈は本件についても妥当すると考えられ、そうであれば、「自動車の保有の放棄」自体が本件指示の内容に含まれるとまで解することはできないと言うべきである。

(2) 口頭による指導指示を欠いていることについて

乙号証のケース記録からは、平成29年5月19日に「車を運転しないよう指導した」旨の口頭による指導の事実が認められる一方で、本件指示の内容である「自宅敷地内に駐車している自動車の保有の放棄について所有者と行った協議のてん末を報告すること」について口頭による指導を行った事実は確認できず、処分庁からもこのことについての主張はない。

この点、局長通知第11の2(4)は、「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）に対して行な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、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なうこととする。」旨規定しており、口頭による指導を原則としている。

法第62条第1項および第3項は、被保護者に法第27条の規定による指導指示に従う義務を課し、これに違反したときには、保護廃止を含めた不利益処分を課することができる旨を定めており、同条第3項に基づく不利益処分を行うに際しては、法施行規則第19条により、その指導指示を書面で行うこととされている。そして、局長通知第11の2(4)は、生活保護法における慎重な判断の要請および不利益処分に係る指導指示の重要性に鑑み、当該指導

指示に先立って、口頭による指導指示を行うことを原則としているものと解される。

(3) 本件指示の不当性について

これを本件についてみると、仮に、単に協議のてん末を報告すればよいとする口頭による指導指示がされていれば、審査請求人にとって本件指示の意図するところが明確となり、本件指示の内容を比較的容易に履行することができたと考えられる。これらのことを前提とすれば、口頭による事前の指導指示を欠いた本件指示は少なくとも不当なものであるというべきである。

3 本件処分の違法性について

本件指示の内容は、直接、違法状態を解消するような効果を実現するものではなく、その指示の内容は比較的軽微なものと言うべきである。また、ケース記録等によれば、審査請求人は高齢で生活保護の他に収入の手立てがない状況であることがうかがわれるところ、事前の口頭での指導指示もなく、本件指示の違反という比較的軽微な違反の事実を理由として審査請求人の生活困窮に直結する廃止処分を行った本件処分は、相当性を欠くことから、本件処分は違法なものとして取り消されるべきである。

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
令和元年6月4日	・審査庁から諮問を受けた。
令和元年7月19日	・審査請求人から主張書面の提出を受けた。
令和元年9月10日 (第12回第二部会)	・審査会事務局から事案の説明を受けた。
令和元年9月20日 (第13回第二部会)	・事案の審議を行った。 ・諮問第14号および諮問第15号について、調査審議手続を併合することを決定した。
令和元年10月8日	・審査請求人に対して資料の提出を求めた。
令和元年10月17日	・審査請求人から資料が提出された。
令和元年12月16日 (第14回第二部会)	・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。
令和2年2月13日 (第15回第二部会)	・事案の審議を行った。

令和2年3月18日  
(第16回第二部会)

・答申案について審議を行った。

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