HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	社会保障判例研究
Author(s)	川久保, 寛
Citation	北大法学論集, 66(6), 232[155]-218[169]
Issue Date	2016-03-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/61195
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol66no6_07.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

判例研究

社会保障判例研究

川久保　寛

生活保護法施行規則19条にいう書面による指導・指示と理由の提示

最一小平成26年10月23日判決

（平成25（受）492号損害賠償等請求事件）

判例時報2245号10頁

Ⅰ　事実の概要

本件は、生活保護を受けていたX（上告人・原審被控訴人・第１審原告）が指導・指示に従わなかったことを理由に生活保護が廃止されたことについて、損害賠償を求めた事案である。

Xは、在宅で手書き友禅の仕事を行う請負業務（以下、「本件請負業務」という）を営んでおり、妻子と同居している。Y（被上告人・原審控訴人・第１審被告）は京都市であり、本件で問題となった生活保護の実施は伏見福祉事務所長が行っていた。

昭和61年頃より、Xは本件請負業務を始めた。本件請負業務において、Xは反物を預かって自宅で作業を行い、納品し、反物の価格に応じた報酬を受け取っていた（なお、Xが反物を選ぶことはできない状況にあった）。また、平成６年には自動車を購入している。

平成８年１月、Xおよび妻子は生活保護を受給するに至った。その際、自動車は「事業用資産」として保有が認められた。その後、Xの請負業務の収入は激減し、概ね月額２～６万円にとどまった。収入の減少に伴い、維持管理に費用がかかる自動車の保有が問題となり、Yは複数回にわたって増収の指導・指示を行っている。

平成18年２月、Ｘは Ｙ 職員から月額14万円程度までの増収を求められた（その際、自動車の処分やＸの転職について Ｙ 職員の発言があったとされる）。同年５月、Ｘは指示書（以下、「本件指示書」という）による指示を受けた。指示書には下記のように記載されていた。

指示の内容	友禅の仕事の収入を月額11万円（必要経費を除く）まで増収してください。
指示の理由	世帯の収入増加に著しく貢献すると認められたため平成18年２月以降自動車の保有を容認していていたが既に３ヶ月が経過したものの、目的が達成されていないため。
履行期限	平成18年７月末日

平成18年９月、Ｙは本件指示書に従っていないことを理由に、保護廃止決定（以下、「本件廃止決定」という）を行った。なお、本件廃止決定には「決定の理由　指導・指示の不履行」との記載がある。保護を廃止されたＸは本件廃止決定を不服として（取消しは求めず）国家賠償を求めて出訴した。

（１）第１審[1]

第１審は本件廃止決定を違法と判断し、国賠請求を認容した。

まず、本件指示について、第１審は「本件指示の内容が客観的に実現不可能な又は著しく困難な場合には、本件指示が違法となり、その不履行を処分理由とする本件廃止決定も違法になるとするのが相当である。」と判示し、請負業務の方式およびこれまでの実績を見ると、本件指示の履行が現実的に不可能であったと認めた。

また、Ｙが本件指示書以外の仕事により増収を図らなかったことをもって本件廃止決定の理由になると主張したことについて、裁判所は「保護の実施機関が、〔生活保護〕法27条１項に基づく指導指示の違反に対し、法62条３項に基づき被保護者に不利益処分を課す際には、指導指示を書面により行うことを定めた生活保護法施行規則19条の趣旨を顧みないものというべきである。」と判

[1] 京都地裁平成23年11月30日判決（判自369号102頁）。評釈として、今川奈緒「違法な指導指示に基づく生活保護廃止処分の違法性と国家賠償請求の可否」賃社1577・1578号（2013年）76頁。

示した。そして、本件廃止決定がなければ受給できていた生活保護費（345万6,000円）や慰謝料（30万円）、弁護士費用を賠償するよう命じた。

（2）原審[2]

一方、原審は本件廃止決定を適法と判断し、国賠請求も認めなかった。

まず、本件指示について、原審は第１審とほぼ同様の枠組みを示したうえで、「本件指示の内容を解するに当たっては…文言のみならず、本件指示書に記載のある指示の理由、本件指示に至るまでの経緯、処分行政庁によるＸに対する従前の指導内容、それに対するＸの対応や認識などを総合考慮して判断すべきである。」と判示し、Ｘが自動車を廃棄したと仮定すると、本件指示の前提を欠くために増収ができなくても義務違反にはならず、「客観的に実現不能又は著しく困難な場合とまでは認めることができない。」とした。

なお、施行規則19条の趣旨について、「指示違反が保護廃止等の重大な法律的効果を生じさせることから、保護の実施機関において、指示の必要性やその内容の検討を慎重にさせるとともに、被保護者に指示の内容を知らせる必要がある点にあると解せられる。これを本件についてみると…本件自動車の保有を巡る経緯によれば、処分行政庁は、本件指示の必要性やその内容の検討を十分行ったといえるし、Ｘも、従前の就労状況では本件自動車を保有することはできず、保護を継続するためには、本件自動車を処分するか、本件請負業務で増収を図るしかないこと及び本件自動車を処分することで本件指示に違反したことにならないことを十分理解していたといえるから、本件指示書に本件自動車の処分を求める直接の記載がないことの一事をもって上記規定〔法27条１項、62条３項、施行規則19条。筆者注、以下同じ〕に違反しているということはできない。」と判示した。

そして、自動車の保有がＸの仕事に必要不可欠とはいえないとして、保有の条件として増収を求め、それが達成できなかった場合に自動車の保有を認め

[2] 大阪高裁平成24年11月９日判決（判自369号92頁）。評釈として、中野妙子「書面にない指示への違反を理由とする生活保護廃止決定の適法性」ジュリスト1469号（2014年）116頁、山下慎一「生活保護法施行規則19条の意義　－生活保護法上の指導指示と『書面』性－」福岡大学法学論叢59巻２号（2014年）373頁、恩地紀代子「京都友禅職人保護廃止処分損害賠償請求控訴事件」判自378号（2014年）69頁。

なかった指示の妥当性を認めた。そのうえで、妻子ともに障害年金を受給しており、子が遡って受給した年金が約165万円にのぼっていたこととあわせて総合考慮して、本件廃止決定が著しく相当性を欠くといえず、裁量権の逸脱又は濫用を認めなかった。

Ⅱ　判旨　　破棄差戻し

（1）〔施行規則19条の〕趣旨は、保護の実施機関が上記〔法62条１項および３項〕の権限を行使する場合にこれに先立って必要となる動向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な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、指導又は指示の実行性を確保することにあるものと解される。このような…趣旨に照らすと、上記書面による指導又は指示の内容は、当該書面自体において指導又は指示の内容として記載されていなければならず、指導又は指示に至る経緯及び従前の指導又は指示の内容やそれらに対する被保護者の認識、当該書面に指導又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、当該書面に指導又は指示の内容として記載されていない事項まで指導又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。

（2）…本件指示書には、指示の内容として、本件請負業務による収入を月額11万円まで増収すべき旨が記載されているのみであり、本件自動車を処分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、本件指示の内容は上記の増収のみと解され、処分行政庁がＸに対し従前から増収とともにこれに代わる対応として本件自動車の処分を口頭で指導し、Ｘがその指導の内容を理解しており、本件指示書にも指示の理由として従前の指導の経過が記載されていたとしても、本件自動車の処分が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。

Ⅲ　検討

１．はじめに

本判決は、生活保護法62条３項にもとづく保護廃止決定とそれに先立つ書面

による指示について、生活保護法施行規則19条の解釈が問題となった最高裁判決である[3]。また、本件は、いわゆる補足性の原則の１つである稼働能力の活用および自動車の保有が問題となった事例であったこと、そして第１審と原審の結論が分かれたことから、耳目を集めた事案である。一方で、本判決には、行政処分の理由付記についての判例ないし学説の影響を伺うことができ、社会保障法学だけではなく行政法学にも影響を及ぼしうると思われる。

そこで本判決の意義を明らかにするために、まず本件で問題となった指導・指示について、裁判例や学説を参照しながら明らかにしたい。次いで、本件で問題となった施行規則19条の位置づけを検討する。そして、第１審と原審の差異について確認したうえで、本判決の意義を明らかにしたい。なお、最高裁判決を検討する本稿では、稼働能力の活用および自動車保有の是非についてはひとまず措き、施行規則19条の解釈に絞って論じることとする。

２．指導・指示の法的位置づけ

生活保護法（以下「法」という）は、実施機関が被保護者に対して指導・指示することを認めている（法27条１項）。そこでは、被保護者の自由を尊重して必要最低限に止めることおよび被保護者の意に反して行いえないことが規定されている（同条２項、３項）。続けて、法は要保護者からの求めに応じて相談・助言を行う旨、規定している（法27条の２）。これらの規定は、保護実施機関の職員が被保護者との間で行うケースワークにおいて、職員が採る手段の法的根拠とされてきた[4]。

とはいえ、実際のケースワークにおいて指導・指示と相談・助言を明確に区別することは難しい。なぜなら、同じような言動であっても、個々のケースおよびその時の状況によって、異なる意味を持つことになるからである[5]。した

[3] 本判決の評釈として、橋爪幸代「判例研究」季刊社会保障研究51巻１号（2015年）115頁、梶哲教「生活保護法27条１項の指示が書面で行われた場合の欄外事項の効力」ジュリスト1479号（2015年）59頁。また、X 側代理人の論考として石側亮太「京都市『増収指示』事件上告審判決について」賃社1628号（2015年）59頁。

[4] 丸谷浩介「生活保護ケースワークの法的意義と限界」季刊社会保障研究50巻４号（2015年）422頁、同「生活保護自立支援プログラムの法的課題」社会保障法24号（2009年）180頁、特に187頁以下。

[5] ケースワークを踏まえて法27条について詳細な検討を行った論考として、太

がって、実施機関の職員による言動が指導・指示、相談・援助のいずれにあたるか法的評価を行う場合、事後的かつ総合考量のうえで行われざるを得ないことになる[6]。

こうした状況のうえでなお、法は、指導・指示について別途規定することによって、明確に法的な違いを与えている。すなわち、被保護者は指導・指示に従わなければならず、従わない場合には保護の変更・停止・廃止が行われることがある（法62条１項、３項）。したがって、ケースワークにおける職員の言動のうち、指導・指示に当たるものは法的な強制力を持つ。

そして、法を受けた省令において、指導・指示に従わないことを理由に保護の変更・停止・廃止を行う場合、書面によって指示を行うことが定められている（施行規則19条）。つまり、指導・指示に続いて被侵害利益がより大きい保護の変更等を行う場合には、書面による指示を行わなければならないことになる。言い換えると、書面によって指示とされている内容は確実に法的な強制力を持つ。

さらに、局長通知においても、指導･指示について定めがある。そこでは「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で…保護の変更､停止又は廃止を行うこと。」とされている[7]。また、課長通知では、指導指示に従わない場合の保護の変更、停止、停止の解除、廃止について基準を示している[8]。そして、近年の課長通知によってさらに具体

田匡彦「生活保護法27条に関する一考察　－『行政の行為の行為形式特定』に関する一例として－」小早川光郎・宇賀克也編著『行政法の発展と変革（下）塩野宏先生古稀記念』（有斐閣、2001年）595頁。

[6] 強制的性質の有無で指導・指示を分ける見解があるが、明確に使い分けられてはいない。小山進次郎『改訂増補　生活保護法の解釋と運用（復刻版）』（全国社会福祉協議会、2004年）415頁参照。

[7]「生活保護法による保護の実施要領について」第11－２（４）（厚生労働省社会援護局長通知）。

[8]「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」問第11－１（厚生労働

化が図られている[9]。

3．裁判例における指導・指示

（1）指導・指示の分類

このような法的構成の下で、指導・指示そのものが争われた裁判例は少ない[10]。なぜなら、指導・指示それ自体では権利変動を伴わないために、処分性が認められないと考える余地があり[11]、取消訴訟等で争いづらく、当該指導・指示に続く保護の変更処分等を争った方が確実に争えるためである。そして、指導・指示そのものを争う裁判例においても、そこでは書面によるかどうかという指導・指示の形式ではなく、指導・指示の内容が争われており、本判決とは直接的な関係を有しないものが大半である。

これら指導・指示について争われた裁判例について、①指導・指示と保護変更等処分をともに抗告訴訟で争う場合、②指導・指示に従ったうえで保護変更等処分を争う場合、③指導・指示に従わず、保護変更等処分を争う場合、④指導・指示そのものを国賠で争う場合、の４つに分類したうえで、それぞれの例として著名な裁判例を挙げて、指導･指示の法的性質を検討した研究がある[12]。そこでは、場合によっては（詳細な内容を持つ）指導・指示に処分性が認められることや、指導・指示に違反した場合に行われる保護の停止処分等にいわゆる比例原則が適用されることなどが示されている。

むろん、これらの裁判例以外にも指導・指示について判断がなされた裁判例がある[13]。しかし、いずれの裁判例においても指導・指示そのものが検討されることは少なく、本件で問題となった施行規則19条ないし求められる手続きに言及されることはなかった。

省社会援護局保護課長通知）。

[9]「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」Ⅱ（平成18年３月30日付厚生労働省社会援護局保護課長通知）。

[10] 加藤智章ほか編著『新版社会保障･社会福祉判例体系４　社会福祉･生活保護』（旬報社、2009年）287頁以下〔嶋田佳広〕参照。

[11] 丸谷・前掲注（４）（2015年）426頁。

[12] 太田・前掲注（５）597頁以下。

[13]（２）で取り上げる２つのほか、福岡地判平成19年11月15日（賃社1459号62頁）がある。加藤ほか・前掲注（10）361頁以下〔嶋田佳広〕参照。

（2）近年の裁判例における指導・指示

しかしながら、近年の裁判例をみると、これまでとは異なる形で指導・指示に言及した裁判例が見られるようになってきた。管見の限り、２つの裁判例が挙げられる。

一つは、同居する子の就労状況の報告および預貯金調査のための同意書提出を求める指導・指示に従わなかったことを理由に、保護の停止決定が為された裁判例①である[14]。そこでは、指示書に先立つ連絡文書の受領拒否があり、配達証明によって配達された指示書も受領拒否されていたにもかかわらず保護の停止決定がなされた。裁判所は、施行規則19条を含む書面による指示を求める諸規定の趣旨について、「指示違反が保護廃止等の重大な法律的効果をもたらすことから、実施機関における指示の必要性及び内容の検討を慎重ならしめるとともに、被指示者に指示の存在及び内容を正確に知らしめる必要がある点にあると解される。そうであれば、指示書は確実に被指示者に交付されることが必要であり、その交付がなくても上記各規定に反しないというためには、実施機関が指示書交付のため相当の方策を尽くした事情が認められ、かつ、口頭による指示が十分かつ具体的に行われたことを要するものと解するのが相当である。」として、規定違反を認めた。そして、弁明の機会の保障がなかったことおよび書面による処分の通知がなかったことと合わせて、手続違背を理由に停止処分の取消しを認めた[15]。

もう一つは、書面による指示がないままに保護停止処分が行われた裁判例②である[16]。そこでは、被保護者が実施機関職員らとの面会を忌避し、保護開始時の誓約書内容を遵守していないとして弁明の機会が付与されたうえで、保護開始後約３ヶ月（申請時点から４ヶ月）で保護の停止決定が行われた。裁判所は、各規定および厚生労働省の通知を踏まえて、「法は…口頭による指導指示、書面による指導指示、弁明の機会の付与という段階的な手続を設け、各段階にお

[14] 福岡地判平成21年３月17日（賃社1493号30頁）。なお、本件は度重なる求職活動ないし就労の指導･指示の不履行を理由に保護の廃止処分も行われているが、それも局長通知および課長通知に違反して行われたとして、違法と判断されている。

[15] 一方、控訴審（福岡高判平成22年５月25日（賃社1524号59頁））では期間渡過を理由に申立ては却下され、無効の主張も認められなかった。

[16] 神戸地判平成23年９月16日（賃社1558号44頁）。

いて、指導指示の内容等に関わる慎重な検討を行うとともに、被保護者が置かれている状況を明確に理解させて指導指示に従う機会を与えることで、被保護者の権利保護の要請と指導指示の実効性の要請との調和を図るものと考えられる。そうすると、施行規則19条は、被告の主張する〔実施機関の検討を慎重にならしめ、被保護者に指導指示の存在および内容を正確に知らしめる〕趣旨にとどまらず、被保護者の権利擁護を図るための手続的規定と解すべきであるから、その違反は、保護の変更等の取消原因となる瑕疵に当たるというべきである。」として、指導・指示の内容を検討するまでもなく取消しを認めた。

このように、下級審ではあるものの新たな裁判例によって検討が深められているところに、本件が現れたといえよう。とはいえ、本件では、書面による指導・指示で求める内容および記載の仕方が問題となるところ、裁判例①は書面の交付が、裁判例②は書面による指導・指示の不存在が問題となっている点で異なる。また、裁判例①は、原則として指導・指示の交付を求めつつ一定の例外も認めており、結局のところ、施行規則19条をめぐる確定的な解釈はなかったといえる。

4．学説における指導・指示

（1）指導・指示の処分性とその検討

先に述べたように、指導・指示は、それのみで行われる場合と保護の停止等決定に先立って行われる場合に分けられる。そして、学説における検討は、指導・指示が行政処分に当たるかどうかが中心に行われてきた。すなわち、そのことは、通常処分性が認められない行政指導への不服従が、次に続く侵害的行為の要件として法律上仕組まれている場合には一種の段階的行為として処分性が認められるという考え方[17]を背景に、取消訴訟によって指導・指示を争いうるかどうか､それによって適正な指導･指示を確保しようとする試みであった。さらに、生活保護法の指導・指示それ自体の処分性が認められる理由として、①ケースワークにおける相互の信頼関係の形成および維持の観点から、被保護者に早期に争う機会を与える、②信頼関係を欠いたまま生活保護が続くことを避けるために、保護の変更等、実施機関に次なる手段を取る機会を与える、と

[17] 実際、法27条と62条の関係を例示するものとして、塩野宏『行政法Ⅱ　第五版補訂版』（有斐閣、2013年）113頁。

整理されてきた[18]。

このように、学説における検討（とりわけ太田による検討）と裁判例によって、指導・指示について、おおよその共通認識があると思われる。それは、①処分性があることが明白である保護停止等決定の取消訴訟を通じて、先行する指導・指示の内容の是非が争われること、②停止等決定に関わらない指導・指示であっても、それ自体の処分性が認められうること、③停止等決定は被保護者の権利保護の観点から慎重に検討される必要があり、それに先行する指導・指示によってできるだけ回避されるべきこと、とまとめることができよう。

（2）施行規則19条の検討

そこでは、施行規則19条にいう書面による指示という形式ないし記載の仕方について特段の検討がなされてこなかったといえる。なぜなら、近年の裁判例①・②を除けば裁判例等の法的紛争として現れてこなかったし、書面という形式それ自体は、施行規則19条の文言上明らかであったためである。

また、厚生労働省の通知においても、実際のケースワークにおいても、口頭による指導・指示があったうえで書面による指導・指示が予定されている。したがって、保護の停止等決定が関係する場合、被保護者に対する実施機関ないし職員による指導・指示は複数回に及ぶことが想定されるため、ひとまずは書面による指導・指示との内容の食い違いが想定しうる。そのため、これまでの検討では、当該被保護者の理解の程度を考慮にいれつつ、複数の指導・指示ごとで異なりうる内容の確定がその中心になったと考えられる。

5．本件下級審における検討と行政処分の理由付記・理由提示

（1）本件下級審における検討

こうしたことから、本件も、当初は指導・指示の内容について問題となった裁判例として主に検討されてきた。実際、第１審および原審では、X の稼働による増収という内容の実現可能性について争われ、その判断が分かれている。

---

[18] 太田・前掲注（５）616頁。また、太田は法62条について「保護の停廃止・変更という威嚇を以て行政の判断に被保護者を従わせる点にはなく、保護の停廃止・変更を予定しておくことによって、被保護者が早期に行政の判断の是非を争うインセンティブを高める点にあると考えるべき」とする（614頁）。

その一方で、第１審および原審ともに諸規定の解釈、とりわけ施行規則19条の趣旨について大きな違いはない。結論を左右したのは書面に記載された文言から指導・指示の内容をどのように考えるか、である。

第１審では、停止等決定の理由づけとなる指導・指示の内容について、書面に記載された文言からその内容を確定させている。つまり、被保護者が書面に記載された指導・指示を遵守しなかった場合のみ、実施機関は停止等決定に進むことになる。

しかし、原審では書面に記載された文言だけではなく、それまでの指導・指示やその他の経緯、被保護者の認識等も踏まえて当該指導・指示を判断した。つまり、書面に記載された指導・指示の内容以外も被保護者は遵守しなければならず､その結果によっては実施機関が停止等決定に進むことになる。確かに、口頭・書面、変更等決定が後続する・しないにかかわらず、指導・指示それ自体には法的強制力が認められており、被保護者には遵守義務が課せられている（法62条１項）。その意味で、原審は、ケースワークないしそれまでの経緯を重視し、指導・指示の履行の確保を重視したと評価できる。

とはいえ、原審のように考えると、４（２）で述べたように複数の指導・指示による内容の食い違いが起こりうる。本件においても、指導・指示によって達成すべき収入金額が変動しており、被保護者が遵守することが難しいだけではなく､実施機関による恣意的な設定および判断を許しかねないことになる[19]。

また、保護の停止等決定について定める法62条５項は、行政手続法第３章の適用除外を定めているものの不利益処分の理由の提示を定める14条を除いている。つまり､保護の不利益処分の理由は明確に提示されなければならず､指導･指示を遵守しないことがその理由となる本件の場合、不利益処分の理由に明記されることを通じて、指導・指示の内容も明確にされなければならないことになる[20]。

（２）行政処分の理由付記・理由の提示

この点について、行政処分の理由付記および行政手続法14条１項にいう理由提示の判例法理との関連が指摘できよう。

---

[19] 山下・前掲注（２）387頁。

[20] 中野・前掲注（２）118頁。

行政手続法施行以前から、行政処分について理由を付記すべきであることが学説において有力に主張されていた[21]。なぜなら、行政処分に理由を付記し名宛人に通知することを通じて、恣意的な判断を抑制し慎重な判断を確保することならびに不服申立を行うにあたって有用であることが認められるためである。いわゆる一般旅券発給拒否処分にかかる最高裁判決は一般論としてこのことを明示した判例として著名である[22]。そこでは、旅券法で理由記載が求められており、一般旅券の発給を拒否する旨通知する文書への記載内容が問題となった。そして、当該処分の性質および理由付記の根拠規定の趣旨・目的から、いかなる事実関係を認定してどのように判断したのかをどこまで述べるかが定まるとされた[23]。

また、行手法施行後、近年の判例として一級建築士免許取消処分にかかる最高裁判決が挙げられる[24]。そこでは、①行手法14条本文の趣旨が先の一般旅券発給処分にかかる最高裁判決の判旨と同様であること、②どこまで理由を提示するかは、行手法14条の趣旨に照らし「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在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」決定される、と判示された[25]。この判決については、学説における検討および先の判例を踏まえつつ、理由提示を求める行手法14条の趣旨を明確にしたものとして肯定的な評価が多い[26]。

行手法14条が及ぶ本件においても、こうした行政法学における理由付記ないし理由提示の検討を踏まえて施行規則19条を検討することになる。つまり、保

---

[21] 塩野宏『行政法Ⅰ　第六版』（有斐閣、2015年）295頁。また、判例法理の形成について、原田大樹「判例研究　処分基準と理由提示」法政研究〔九州大学〕78巻４号（2012年）57頁、とりわけ62頁以下参照。

[22] 最三小昭和60年１月22日判決（民集39巻１号１頁）。

[23] 調査官解説（最高裁判所判例解説民事編昭和60年度１頁〔泉徳治〕）および大浜啓吉「判批」別冊ジュリスト151号（1999年）274頁参照。

[24] 最三小平成23年６月７日判決（民集65巻４号2081号）。

[25] 調査官解説（最高裁判所判例解説民事編平成23年度510頁〔古田孝夫〕）。

[26] 原田・前掲注（21）のほか、高木光「判批」判例評論639号（2012年）２頁、東京大学判例研究会「判批」法学協会雑誌130巻８号（2013年）134頁〔板垣勝彦〕など。

護の変更等重大な決定に先行して行われる指導・指示について書面に拠ることを求める施行規則19条に照らせば、本件指導・指示も不利益処分と同様に位置づけられるため、先の判例に従って理由を提示する必要がある。また、指導・指示の場合、その理由も重要ではあるが、名宛人に対して一定の行動を求めるないし行動を禁じることから考えると、その内容を明確に記述することが必要であると思われる。

6．本判決の評価

（1）本判決の意義

第一に、施行規則19条にいう書面による指導・指示について、実施機関による指導・指示および停止等の決定にかかる判断を慎重かつ合理的にさせる趣旨であることを明確にしたところに本判決の意義がある。すでに、被保護者にとって重大な権利侵害をもたらしかねないことから保護の停止等決定について同様の判示がなされてきたが、それらの決定に先立つ書面による指導・指示においても認められたことになる[27]。したがって、停止等決定を視野にいれたうえで書面による指導・指示を行う場合、実施機関は、停止等決定と同じように[28]、指導・指示の内容について検討を行い、理由・目的・期限等を明確にし、それを被保護者に明示しなければならないことになる。

第二に、施行規則19条の趣旨目的として、被保護者の認識確保を明示した点に意義がある。これまでも、被保護者において遵守すべき指導・指示の理解を確保する必要があるとされてきたが、指導・指示が書面として交付される目的として、被保護者の認識を確保することが挙げられたことには意義がある。

第三に、書面による指導・指示について、その記載されている文言にのみ拘束されることを明らかにした点にも意義が認められる。したがって、文言以外の事柄を考慮することは許されず、また、そのことは複数回行われる指導・指示との食い違いおよび実施機関と被保護者の認識の食い違いを避けることにつ

---

[27] これまで検討が続けられてきた処分性を認めることを通じた適正化ではなく、保護の停止等決定に先立つ書面による指導・指示に限定されるものの、そのことのみをもって明示したことに意義が認められよう。

[28] むろん停止・変更・廃止でそれぞれ程度が異なり、廃止決定のときにもっとも慎重に検討することになる。

ながる。実際のケースワークにおいて指導・指示が複数回行われることや実施機関による恣意的な決定を避けることからも妥当な判断である。この点、指導・指示の理由や口頭での指導・指示によって被保護者が認識していたとしても許されないとした判示も重要であろう。

このように考えると、本判決は、保護の停止等決定に先行する書面による指導・指示について、手続的観点から重要な位置づけを与えた判例であるといえる[29]。本判決の射程は現行法にも及び[30]、保護の停止等決定を行う際に踏むべき手続きである書面による指導・指示について、実施機関がその発出時に十分に留意すべきことになる。むろん、その際には、当該被保護者の状況を加味しつつ理解できるように表現を工夫することが必要になると思われる。

（2）本判決への疑問

しかし、本判決には疑問がないではない。それは、停止等決定に先立って書面でなされる指導・指示の内容が、「理由」としてではなく「内容」として記載されなければならないとした点である（判旨（1）参照）。

確かに、指導・指示を受ける被保護者が何をすればよいのか認識するためには、書面に明確に記載されている必要がある。しかし、内容として記載されなければならないとまで言えるのだろうか。先に挙げた一級建築士免許取消処分にかかる最高裁判決よりも、本判決は厳しい枠組みを求めているようにも読み取れる[31]。杞憂かもしれないが、本判決の枠組みに従った場合、指導・指示の書面に「内容」として記載される事柄が無用に長くなることはないのだろうか。むしろ、実際に一定の行動を行うないし行動を禁じられる被保護者を考えると、内容だけではなく、なぜそのような内容なのかという理由を含めて明示したほうが、指導・指示の履行、すなわち停止等決定の回避につながるのではないか[32]。

---

[29] 梶・前掲注（3）60頁。

[30] 中野・前掲注（2）119頁。

[31] 先の判例は「内容」と「理由」を意識した判示をしていないため、その限りで解釈の余地がある。

[32] 複数回行われうる指導・指示から考えても、書面だけではなく口頭においても、理由を意識した指導・指示およびそれを踏まえたケースワークが望ましいと考えられる。

いずれにせよ書面には「内容」と「理由」の双方が記載される以上[33]、「内容」のみを重視するような本判決には疑問が残る。

とはいえ、停止等決定だけではなく、書面による指導・指示について、その記載形式に踏み込んだ本判決の意義は十分認められると思われる。結局のところ、書面による指導・指示を行う場合、「内容」はもちろんのこと、「理由」についても明確にわかりやすく記載されるべきことには変わりはない[34]。

＊本件評釈について東京社会保障判例検討会（早稲田大学）でも報告を行った。出席者から様々なご指摘をいただいたことに感謝いたします。どうもありがとうございました。なお、本研究にあたってJSPS科研費15H01920の助成を受けた。

[33] 書面による指導・指示の形式が変われば別であるが、「内容」と「理由」がなくなることはおよそ想定し難い。

[34] その意味では、本件指示書の「理由」は「内容」との関連がわかりにくく、それのみでは理解しにくいため問題であろう。