指導指示違反を理由とする生活保護の停止処分の執行停止と審査請求前置の緩和

【文 献 種 別】 決定／仙台地方裁判所
【裁判年月日】 令和 8 年 3 月 2 日
【事 件 番 号】 令和 8 年（行ク）第 2 号
【事 件 名】 執行停止申立事件
【裁 判 結 果】 認容
【参 照 法 令】 行政事件訴訟法 8 条 2 項 2 号・25 条 2 項～ 4 項
【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25575030

青山学院大学教授 **大沢 光**

事実の概要

令和 2 年 10 月頃から生活保護を受給していた申立人（X）（小学生 3 人の母（単親））は、実父から借り受けた自動車を、通勤や子らの通院等に利用していた。処分行政庁（Y）は、令和 7 年 9 月 30 日付で、Xに対し、生活保護法（以下、「生保法」という。）27 条に基づき、本件自動車の所有者への返却等を求める文書による指導指示を行い、同年 12 月 23 日付で、Xが本件指導指示に違反したとして、生保法 62 条 3 項に基づき、保護停止処分を行った。そこでXは、令和 8 年 1 月 7 日、審査請求を行わずに、本件処分の取消訴訟（本案訴訟）を提起するとともに、行政事件訴訟法（以下、「行訴法」という。）25 条 2 項に基づき、本件処分の効力の停止の申立てをした。

裁判所は、X の勤務状況、給与の額（令和 7 年 10 月につき 4 万 3793 円、同年 11 月につき 5 万 2516 円、同年 12 月につき 4 万 3883 円、令和 8 年 1 月につき 7 万 2628 円）、収入（令和 7 年 12 月の収入は、生活保護費 18 万円、児童手当 5 万円、児童扶養手当 6 万 8750 円、合計 34 万 1750 円）、支出（令和 7 年 12 月は、家賃 6 万 6210 円、食費 5 万円、電気料金 6000 円、ガス料金 8000 円、水道料金 3000 円、電話料金 1 万 8000 円、衣類・日用品代 4 万円、教育費 1 万 5000 円、駐車場代 1 万円、ガソリン代 3 万円、合計 25 万 6210 円）、口座残高（N銀行口座は令和 8 年 1 月 15 日の時点で 56 円、令和 7 年 8 月 1 日以来のS銀行の口座の残高 0 円、同年 10 月 1 日以来のU銀行の口座の残高 1 円）を認定している。

決定の要旨

申立て認容。主文「処分行政庁が令和 7 年 12 月 23 日付けで申立人に対してした保護停止処分は、本案事件の第 1 審判決言渡し後 60 日が経過する日までその効力を停止する。」

1 本件申立てについて適法な本案訴訟の係属を欠くか

(1) 「行訴法 8 条 2 項 2 号の……要件を満たすか否かの判断は、同号の趣旨が、……緊急の必要がある場合においても、審査請求をし、裁決を経ることが必要であるとすれば、行訴法 25 条 2 項の執行停止の前提として必要とされる本案訴訟を適法に提起できないこととなり、その結果、執行停止をすることができず、同項の目的を達することができなくなるため、裁決を経ないで直ちに出訴することができるための要件を明らかにして、国民の権利救済の十全を期することにあり、上記要件が執行停止の要件より厳格なものになるとすれば、上記趣旨が全うされないことを考慮すると、同項の……要件を満たすか否かの判断に準じて、損害の回復の困難の程度を考慮し、損害の性質及び程度並びに処分の内容及び性質をも勘案して行うべきものと解される。」

(2) 「生活保護制度は、憲法 25 条に規定する理念に基づき、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ものであるところ（生活保護法 1 条）、本件において、」Y「は、令和 2 年 10 月頃、」X「につき、保護の必要性

を認めて本件保護開始決定をし、以後、生活保護費を支給してきたのであるから、」X「の収入の増加又は資産の取得、発見等の事情がない限り、」X「の世帯は、保護の停止によって、健康で文化的な最低限度の生活を営むことができなくなるおそれがあるというべきである。」

(3)　認定事実「のとおり、本件処分がされた令和7年12月において、」X「の世帯の収入から生活保護費を除いた額は、給与、児童手当等を合計した16万2633円であったのに対し、支出は、家賃、食費、電気料金、ガス料金、水道料金、電話料金及び教育費のみの合計額でも約16万6000円に達しており、預貯金もほぼ皆無であることから、本件処分後に」X「の令和8年1月の給与が約2万9000円増加していることを考慮するとしても、」X「を含む世帯員4人の生計の維持が著しく困難になっているというべきである。」

(4)「そして、本件処分の効力が維持されることによって生ずる上記のような損害は、事後の金銭賠償によっては回復することが困難であり、また、そのような救済をもって満足させることが社会通念上相当ともいい難いことを併せ考慮すると、本件においては、処分により生ずる著しい損害を避けるため緊急の必要があるときに該当するものとして、行訴法8条2項2号により、裁決を経ることなく、処分の取消しの訴えを提起することができるというべきである。」

2　本件処分により生ずる「重大な損害を避けるため緊急の必要」（行訴法25条2項本文）があるか

「前記」1「で説示したところによれば、本件申立てについては、行訴法25条2項にいう処分により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要があるときに該当するというべきである。」

3　本件が「本案について理由がないとみえるとき」（行訴法25条4項）に該当するか

「本件についてみると、」Y「が、本件自動車の処分及び自動車を運転しないことを求める必要性の有無及び程度は、生活保護法等の法令の規定自体から一義的に明らかになるものではなく、」Y「の本件指導等が必要の最小限度を超えるものでなかったことや、仮に必要の最小限度を超えていなかったとしても、」X「が本件指導等に反したことにより、」X「に対して本件処分を課すことが合理性を欠くと認められるか否かについては、具体的な審理が尽くされていない現時点において明らかであるとはいえない。そうすると、」X「の請求は、本案事件の第1審の審理を経る余地がないほどに理由がないとはいえない。」

判例の解説

一　執行停止の申立て（行訴法25条2項）と審査請求前置の緩和（行訴法8条2項）

執行停止の申立ては、本案訴訟の適法な係属が要件とされている（行訴法25条2項）。それゆえ、本案訴訟が適法に係属していなければ、執行停止の申立ては認められない[1)]。

行訴法8条1項は、取消訴訟と審査請求の関係につき自由選択主義を原則とし、例外として個別法における審査請求前置を認めているが（ただし書）、これを貫徹すると出訴が過度に制限されるおそれがあることから、行訴法8条2項は、1号から3号までのいずれかに該当するときは審査請求前置が定められていても直ちに取消訴訟を提起できることとしている。このうち行訴法8条2項2号（以下、単に「2号」という。）は、裁決を経ないで直ちに訴えを提起し、併せて執行停止の申立てをすることを可能とする趣旨から置かれた規定である[2)]。それゆえ、個別法において審査請求前置が定められているにもかかわらず、裁決を経ずに適法に執行停止の申立てを行おうとする場合には、2号の「処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる著しい損害を避けるため緊急の必要があるとき」との要件に該当するか否かが問題となる。

行訴法25条2項（以下、単に「25条2項」という。）は、「処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要があるとき」（以下、「必要性の要件」という。）との執行停止の積極要件を定める。2号の定めは、この必要性の要件にある「重大な損害」（2004年行訴法改正前は「回復困難な損害」）の箇所につき「著しい損害」という文言を用いている他は同じ文言である。そこで、学説においては、両文言の「広狭の関係」は「明白ではない」が、ギャップがないような方向での解釈が必要である[3)]、2号の趣旨から、「著しい損害」は25条2項の「重大な損害」

よりも緩やかに解すべき[4]、また、2号の「著しい損害」に当たるか否かは25条2項の解釈に準じて判断され、これを肯定した裁判例は少なくない[5]等、執行停止が認容されるような場合には2号該当性が認められるとの趣旨の解釈が主張されていた。

生保法69条は審査請求前置を要求する。それゆえ、生活保護の停止又は廃止処分（以下、「保護の停廃止処分」という。）の執行停止を求める者は、まず審査請求を行い、その裁決を経た後に取消訴訟を提起しなければならないが、従来から、審査請求を提起せず、又は提起したが裁決を待つことなく執行停止の申立てがなされる事案が現れていた[6]。執行停止の申立てが初めて認容された那覇地決平20・6・25賃社1519＝1520号94頁[7]を始めとするこうした事案はすべて、必要性の要件該当性が認められることから2号要件該当性が肯定され、執行停止が認容されている[8]。こうした中で、本決定は、**決定の要旨1**(1)の通り、2号の趣旨が25条2項を前提とするものであることを明らかにし、それを踏まえて、2号の要件の有無の判断は25条2項の要件の有無の判断に準じて行うとの解釈・判断方法を一般論として明示した点に意義がある。そこには、執行停止の積極要件と2号の要件は基本的に同じ内容であるとの理解があろう。本決定は、学説及び裁判例の2号に係る従来からの解釈の到達点を示すものといえよう。

二　25条2項該当性の判断に準じた2号該当性の有無の判断と25条2項該当性の判断

決定の要旨1においては、25条2項該当性の有無の判断に準じて2号の要件該当性の有無の判断を行うべきとの解釈から、25条3項に定められた勘案事項を考慮して、2号要件該当性の有無の判断が行われている。

まず、**決定の要旨1**(2)において、生保法の目的に照らし、生活保護給付処分が保護の必要がある限り給付されるべき処分であるとの「処分の内容及び性質」、及び、保護の必要性の有無の判断を左右するような事情がないのに給付を停止する場合には「健康で文化的な最低限度の生活」の維持が著しく困難になるとの「損害の性質及び程度」が論じられ、続いて、**決定の要旨1**(3)において、認定事実の当てはめにより生計維持が著しく困難になっていることが認定される。そして、**決定の要旨1**(4)において、2004年行訴法改正前の25条2項にいう「回復困難な損害」に係る学説・裁判例の解釈にみられる表現[9]も用いて「著しい損害」であることを認め、同時に「緊急の必要」も認めて、2号該当性を肯定している。

従来の決定例一般においては、「緊急の必要」があれば「著しい損害」を認める例やその逆の例もあるが[10]、本決定は「著しい損害」を認めることで「緊急の必要」を認めている。「健康で文化的な最低限度の生活」が営めなくなるという「損害の内容及び性質」からすれば、保護停廃止処分の執行停止の場合には、「著しい損害」から一体的な判断が行われるのが通常であろう。

決定の要旨1(2)は、X「の収入の増加又は資産の取得、発見等の事情がない限り」「著しい損害」に当たるとする。収入や資産という事情は、保護の必要性の有無を判断する要素だからである（保護の補足性の原則）。

この点について、**決定の要旨1**(3)においては、保護の停止処分が行われた12月前後の月の収入と支出、預金口座の残高の状況として具体的な金額が認定されることで、保護の必要性が認められている。従前の同種の決定例においても、保護の停廃止処分の前後で生活状況（収入・支出）に大きな変化がないことにつき、預金口座の残高や就労先からの収入額、医療費等の具体的な金額等により明らかにされ、それにより「経済状態がひっ迫し」（那覇地決平20・6・25）、あるいは、「住居及びライフラインを失う危険」（那覇地決平23・6・21賃社1601＝1602号104頁）がある等により、健康で文化的な最低限度の生活を維持できなくなることが「重大な損害」であり「著しい損害」であると認められていた。

こうした保護の必要性は、処分後の事情も考慮しつつ判断されている。処分後に生じる保護の必要は新たな給付処分をするか否かの問題となるのだから、保護の必要性は廃止処分の時点の事情において判断すべきとの指摘もあるが[11]、執行停止の目的は判決までの間に生じうる重大な損害の防止であるから、生活保護の停廃止処分により生ずる重大な損害の有無は、本決定と同じく、「処分の時点を基準としつつ、その後の状況をも考慮ないし予測して」[12]判断されるべきであろう。

このようにして、指導指示違反のような、保護

の必要性の有無とは別の事情を根拠に行われる保護の停廃止処分が争われる場合には、保護の必要性がある限り 2 号の要件に該当することになるから、25 条 2 項の要件該当性も当然に肯定されることになる（決定の要旨 2）。

三 「本案について理由がないとみえるとき」（行訴法 25 条 4 項）

本決定は、指導指示違反を理由とする保護の停廃止処分等の違法性の判断は、行われた指導指示が違法か否か、違法でないとしても指導指示違反を理由として保護の停廃止処分等を行ったことに裁量権の逸脱濫用があるか否かが問題となるとした上で、決定の要旨 3 の通り、具体的な審理が尽くされていない現時点では明らかではないことから、25 条 4 項の要件該当性を否定する。

当該消極要件の有無については、処分の適法性について全く疑問の余地がない限り本案において究明すべきとの考え方から、割り切って当該要件の充足を否定するのが通例とされており[13]、本決定もそのような考え方に立っている。

生活保護行政領域においては、保護の給付処分により保障されるべき権利利益と保護の停廃止処分を執行停止しなければ侵害されうる権利利益は同じものである。保護の停廃止処分をすることにより保護が必要となる状況が生ずる場合には、当該処分は生保法の目的に照らして違法と解されるが[14]、仮に保護の必要があるにもかかわらず指導指示違反による保護の停廃止処分が許容される場合があるとしても、裁量判断に当たって保護の必要性を考慮したか、あるいはどのように考慮したのかが審理されるべきであるから、25 条 2 項の要件該当性が肯定されれば、25 条 4 項の要件該当性は当然に否定されることになるだろう。

四 その他の問題

本決定による処分の効力の停止は、本案事件の判決言渡し後 60 日が経過する日までとされている（決定の要旨「主文」）。従前の保護の停廃止処分に係る執行停止例には、「30 日が経過するまで」、「本案の判決が確定するまで」等様々なものがある。仮の救済の実効性という観点からは、執行停止の期限の定め方は重要な問題である[15]。なお、保護の停廃止処分に係る救済の実効性という観点からは、生保法における審査請求前置の必要性につき、改めて検討すべき段階に来ているのではなかろうか。

●――注

1）室井力＝芝池義一＝浜川清＝本多滝夫編著『コンメンタール行政法Ⅱ　行政事件訴訟法・国家賠償法〔第 3 版〕』（日本評論社、2026 年）（以下、「コンメⅡ」という。）329～330 頁［市橋克哉執筆］。

2）コンメⅡ 144～145 頁［長谷川佳彦執筆］。生活保護停止処分の取消訴訟において 2 号該当性が認められた事案として、名古屋高判令 6・10・30 判タ 1538 号 32 頁（上告不受理＝最決令 7・5・12LEX/DB25623467（公刊物未登載））及び名古屋高判令 7・6・26 判タ 1545 号 64 頁（その第一審判決である津地判令 6・9・26 賃社 1871 号 31 頁）がある。

3）芝池義一『行政救済法』（有斐閣、2022 年）97 頁。

4）野呂充「仮の救済」園部逸夫＝芝池義一編『改正行政事件訴訟法の理論と実務』（ぎょうせい、2006 年）247 頁、コンメⅡ 145 頁。同旨、南博方＝高橋滋＝市村陽典＝山本隆司編『条解　行政事件訴訟法〔第 5 版〕』（弘文堂、2023 年）（以下、「条解」という。）320 頁［磯部哲執筆］。

5）司法研修所編『改訂　行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究』（法曹会、2000 年）68 頁。同書は、その例として、生活保護の停止又は廃止処分の取消訴訟を提起する事案等を挙げている。

6）なお、後者の場合は、却下判決が下されるまでに 3 か月が経過すれば、瑕疵は治癒されて取消訴訟は適法になると解されている（参照、コンメⅡ 144 頁）。

7）当該事案については、拙稿「生活保護の仮の救済の可能性」賃社 1519 ＝ 1520 号（2010 年）81 頁以下を参照。

8）本文掲載の那覇地決平 20・6・25 の他、那覇地決平 22・7・16 賃社 1528 号 55 頁、那覇地決平 23・6・21 賃社 1601 ＝ 1602 号 104 頁、松山地決平 26・7・11 賃社 1627 号 63 頁、さいたま地決平 26・7・14 賃社 1662 号 43 頁がある。決定例一般においても同様の傾向があるという。参照、齋藤浩『行政訴訟の実務と理論〔第 2 版〕』（三省堂、2019 年）217～218 頁。

9）さしあたり、条解 591 頁［八木一洋執筆］、拙稿・前掲注 7）83 頁。

10）こうした決定例一般について、参照、コンメⅡ 145 頁、条解 321 頁。

11）阿部泰隆・社会保障判例百選（以下、「百選」という。）〔第 1 版〕37 頁、同旨、高橋滋・百選〔第 4 版〕189 頁。

12）芝池義一・百選〔第 2 版〕189 頁。同旨、拙稿・前掲注 7）84～85 頁も参照。

13）コンメⅡ 336 頁。

14）高橋滋は、比例原則に照らして違法だと指摘する（同・百選〔第 4 版〕189 頁）。

15）様々な内容を有する決定例一般について、参照、条解 637～639 頁。