

諮問番号：令和２年度諮問第１４号
答申番号：令和２年度答申第１９号

答 申 書

第１ 審査会の結論

〇〇〇〇〇〇〇保健福祉センター所長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人に対して平成３０年７月２５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。）に基づく保護廃止決定処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、認容すべきである。

第２ 審査関係人の主張の要旨

１ 審査請求人の主張の要旨

生活保護が廃止になる可能性があるということは、担当ケースワーカーからは一言も聞いていない。本件処分により健康で文化的な最低限度の生活が保障されなくなったため、本件処分は不当である。

２ 審査庁

本件審査請求は、棄却すべきである。

第３ 審理員意見書の要旨

１ 審理員意見書の結論

本件審査請求は、棄却されるべきである。

２ 審理員意見書の理由

（１）審査請求人の保護について

審査請求人は、住宅扶助費が支給され、処分庁から納付指導を受けているにもかかわらず家賃を滞納し、平成３０年７月１８日、建物明渡しの執行により現住居を喪失したものと認められる。

処分庁は、審査請求人から同日以降の居住先は決まっていないとの回答があったことから、法第３０条第１項に基づき救護施設等への入所を助言したが、審査請求人はこれに応じず、同日以降、審査請求人は所在不明で連絡がつかない状態となったものであると主張している。

審査請求人は、生活保護が廃止になる可能性があるとは一切聞いておらず、本件処分によって最低限度の生活が保障されなくなったことは不当である旨主張しているが、法第19条第1項の規定のとおり、処分庁が実施責任を負い、審査請求人の保護を継続するためには、審査請求人が処分庁の所管区域内に「居住地を有するもの」あるいは「現在地を有するもの」であることが必要である。

(2) 処分庁の判断について

審査請求人は、建物明渡しの執行により現住居を喪失しており、新たな住居が確保された形跡は認められないことから、平成30年7月19日以降、審査請求人が処分庁の所管区域内に「居住地を有するもの」に該当しないと判断する処分庁の判断には一定の合理性が認められる。

また、建物明渡しの執行から本件処分に係る通知書を手交するまでの間に、審査請求人が処分庁の所管区域内に「現在地を有するもの」であると推測され得る審査請求人からの主張等は見当たらず、審査請求人への連絡手段のない処分庁が、所在不明の審査請求人は処分庁の所管区域内に「現在地を有するもの」であるとも認められないと判断したのはやむを得ないものと言わざるを得ない。

(3) まとめ

以上のとおり、処分庁が、審査請求人に対する保護の実施責任を負う根拠がなくなると判断して行った本件処分が違法又は不当であるとまでは言えない。

なお、審査請求人は、ケースワーカーの対応等に縷々不満を述べているが、行政不服審査法（平成26年法律第68号）に基づく審査請求は、処分庁の行為によって権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められている処分を対象とするものであることから、当審査の判断外事項である。

(4) 上記以外の違法性又は不当性の検討

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

第4 調査審議の経過

令和2年8月 6日	諮問書の受領
令和2年8月 7日	審査関係人に対する主張書面等の提出期限通知 主張書面等の提出期限：8月28日 口頭意見陳述申立期限：8月28日
令和2年8月20日	第1回審議
令和2年9月10日	第2回審議

第5 審査会の判断の理由

1 法令等の規定

- (1) 法第19条第1項は、「都道府県知事、市長及び社会福祉法（昭和26年法律第45号）に規定する福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）を管理する町村長は、次に掲げる者に対して、この法律の定めるところにより、保護を決定し、かつ、実施しなければならない。」と定め、同項第1号において「その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する要保護者」とし、同項第2号において「居住地がないか、又は明らかでない要保護者であつて、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に現在地を有するもの」と定めている。
- (2) 法第25条第2項は、「保護の実施機関は、常に、被保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めるときは、速やかに、職権をもつてその決定を行い、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならない。（後略）」と定めている。
- (3) 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つたときは、速やかに、保護の停止又は廃止を決定し、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならない。（後略）」と定めている。
- (4) 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又は指示をすることができる。」と定めている。
- (5) 法第28条第1項は、「保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施（中略）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（中略）ることができる。」と定めている。また、同条第5項は、「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（中略）（た）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。」と定めている。
- (6) 法第30条第1項は、「生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。ただし、これによることができないとき、これによつては保護の目的を達しがたいとき、又は被保護者が希望したときは、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、又は私人の家庭に養護を委託して行うことができる。」と

件処分の根拠条項の記載がない。一方で、平成30年7月25日のケース記録票には、法第30条により保護を廃止した旨の記載があり、平成31年3月11日付けの弁明書には、「請求人が、法第19条第1項第1号及び第2号のいずれにも該当しないこととなったと判断し、平成30年7月25日に、同月19日付けで生活保護を廃止するに至ったものである」と記載されている。

- イ 被保護者の居住実態不明を理由とする生活保護廃止について争われた京都地裁平成5年10月25日判決（以下「京都地裁判決」という。）は、①「生保法〔生活保護法〕は、憲法25条の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、最低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り（同法1条）、生活保護が最低限度の生活保障のための最後の手段という性格を有する以上、一旦開始された保護を廃止する決定は、慎重になされるべきことは言うまでもない。」②「そして、保護廃止決定をなしうる場合として、生保法が明示するのは、同法26条1項〔現26条〕の場合、同法28条4項〔現28条5項〕の場合及び62条3項の場合の3つである。すなわち、同法26条1項は、被保護者が保護を必要としなくなったときは、保護の廃止を決定しなければならない旨を規定するものであり、要保護性の消滅を廃止事由とするものである。これに対し、28条4項は被保護者が実施機関による立入調査等を拒否した場合について、62条3項は被保護者が保護実施機関の同法27条による指導又は指示に従うべき義務等に違反した場合について、いずれも要保護性の有無とは直接には関連なしに保護廃止決定をなしうるものとするものであって、不誠実な被保護者に対する制裁的な廃止決定が許容される場合であるといえることができる。」と判示している。
- ウ 京都地裁判決の①のとおり、一旦開始された保護を廃止する決定は慎重になされるべきものであり、処分庁は、本件処分に際して根拠条項を明確にしておく必要があったが、審査庁から提出された本件処分時のケース記録票等で確認できる根拠条項は法第30条だけである。そして、法第30条は、生活扶助の方法を規定するものであり、保護の廃止の根拠条項とはならないのである。
- エ また、処分庁は、弁明書において、法第19条第1項が本件処分の根拠条項であると述べる。しかしながら、同条は、法第1条において国が必要な保護を行うことを規定した上で、保護の具体的な決定、実施の権限を都道府県、市長及び福祉事務所を管理する町村長とすること、並びに要保護者の居住地又は現在地により保護の実施機関が原則的に定められることを規定したものであって、保護の実施機関の所管区域内に居住地又は現在地を有しない者の保護を廃止する根拠であるとは直ちに解されないのである。被保護者がそ

の管理に属する保護の実施機関の所管区域を離れ、別の保護の実施機関の所管区域に居住地を定めた場合には、法第19条第1項により保護を廃止し、新たに保護を開始するとも考えられるが、被保護者の居住地又は現在地が不明な場合には、新たに他の保護の実施機関が保護を開始するまでは、保護を廃止することは妥当ではない。

オ もっとも、保護の実施機関にとって、被保護者の居住地又は現在地が不明であるということは、その生活の実態がわからず、生活実態に即して変化するはずの被保護者の要保護性の有無や程度もわからないことであるから、要保護性の有無や程度の変化に応じて適切に行うべき保護の廃止、変更の決定という職権行使が行えない結果となる。そして、居住地又は現在地が不明であることが、被保護者側の不誠実な対応に起因するものであれば、保護の実施機関に何らかの対応権限が与えられてしかるべきである。京都地裁判決の②は、保護廃止決定をなしうる場合として法が明示するのは、法第26条、法第28条第5項及び法第62条第3項の3つであると判示している。

カ まず、法第26条については、被保護者の居住地又は現在地が不明であることは、その要保護性が消滅していることを推定させる根拠となる場合はありうるが、居住地又は現在地が不明であること自体は、直ちに要保護性の消滅の推定根拠になるものではなく、居住地又は現在地が不明であることをもって、同条の「被保護者が保護を必要としなくなったとき」に該当するものとして保護を廃止することはできない。

キ そうすると、法は、居住地又は現在地が不明である被保護者の保護を廃止するための手続として、法第27条第1項に基づき書面で具体的な指導及び指示を行い、これに従わない場合には、法第62条第4項に基づき被保護者に弁明の機会を与えた上で同条第3項に基づき保護を廃止することを予定していると考えられる。また、法第28条第1項に基づき要保護者に対して報告を求め、これに従わない場合には同条第5項により保護を廃止することを予定していると考えられる。ただ、これは、前記1(10)の問答集によれば、法第62条第4項で保障された事前手続を履践しないものであるから、個別の事案において緊急に対応することが必要である等の例外的な場合に限られる。本件では、審査請求人が保護費受給のために処分庁を訪問することが予測され、実際に平成30年8月1日に訪問したことも勘案すれば、緊急に対応することが必要な事情は認められないことから、法第28条第5項ではなく法第62条第3項に基づくべきである。

ク 以上のとおり、法第30条又は法第19条第1項に基づき行われた本件処分は、根拠条項を誤ったものと言わざるを得ない。

(2) 審査請求人の居住地又は現在地の調査について

ア 処分庁は、本件処分に至るまでの間、審査請求人に対して、滞納している

家賃を支払うよう繰り返し指導し、また、審査請求人の住居の明渡しが執行された平成30年7月18日に、今後の居住地を確認するとともに、生活保護施設等への入所を助言するなど、保護を継続するために審査請求人の居住地又は現在地が不明にならないよう配慮していることが認められる。しかし、審査請求人が居住地又は現在地を明らかにしなかったため、同月19日付けで保護を廃止する本件処分を行ったものである。

イ 法第61条は、被保護者に対して居住地の異動等があったときの届出義務を課しているが、一方で、法第25条第2項は、保護の実施機関にも職権調査義務を課している。法第56条により、正当な理由がなければ既に決定された保護は不利益に変更されないのであって、保護の廃止が重大な不利益処分であることを考慮すれば、保護の廃止に正当な理由があることの立証責任は処分庁にある。

ウ 処分庁は、審査請求人の住居の明渡しが執行された平成30年7月18日の7日後である同月25日には保護廃止を決定しており、審査請求人との意思疎通が十分でなかったことを勘案しても、調査期間として十分であったのか疑問が残るところである。事件記録からは、処分庁が、この期間中に具体的にどのような調査を行ったのか明らかではない。また、前記2(8)及び(14)の事実から、処分庁は、審査請求人に対して保護費を窓口払いとしていたものとみられ、同年8月1日に審査請求人が保護費受給のために処分庁を訪問することも想定されたから、このときに寝起きしている場所について聴き取りをすることも可能であったと思われるが、保護施設への入所を助言するのみに終わっている。さらに、審査請求人が保護の相談のために処分庁を訪れた同年10月19日付けの受付面接記録票には、審査請求人が「現在は、主名義の自宅で寝起きしている」と話したと記されているが、処分庁は本件処分にあたって当該住居を把握していたのであるから、通常の調査をすれば審査請求人の居住地又は現在地を確認できたと考えられる。

エ 処分庁は、審査請求人が依然として要保護状態にあったにもかかわらず、調査を尽くせば把握できたかもしれない審査請求人の居住地又は現在地を把握しないまま保護廃止を急いだものと言うべきである。仮に、居住地又は現在地が不明であるという事由が一般的に保護廃止の事由となりうるとしても、本件処分時点において、保護廃止事由となるような居住地又は現在地が不明という事実があったとは言い難い。

(3) 保護廃止の手続について

審査請求人は、生活保護が廃止になる可能性があるということは聞いていないと主張する。一方で、処分庁のケース記録票には、平成30年7月18日に審査請求人に説明したとの記載があり、両者の見解が異なっているが、いずれにせよ本件処分に至るまでの手続が適正であったかが課題と

なる。

前記（１）のとおり、保護廃止決定をなしうる場合として法が明示するのは、法第２６条、法第２８条第５項及び法第６２条第３項の３つであり、本件においては、仮に保護廃止処分をなすとしても、法第６２条第３項に基づき保護の廃止を検討すべきであった。そして法第６２条第３項に基づき保護廃止処分を行う場合には、同条第４項に基づき「被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない。」。しかしながら、処分庁は、法第３０条又は法第１９条第１項を根拠条項としたため、審査請求人に対して居住地又は現在地を明らかにするよう書面で具体的な指導及び指示を行うことなく、また、審査請求人に弁明の機会を付与することなく保護を廃止することとなったのであり、このような取扱いは不利益処分を行う際の適正手続の保障の観点からも大いに問題があると言わざるを得ない。

（４）まとめ

以上のことから、本件処分は、根拠条項を誤って行われたこと、必要な調査を尽くしておらず審査請求人の居住地又は現在地が不明であることが立証されていないこと、手続保障がされていないことから、違法であり、取り消されるべきである。

したがって、本件審査請求は認容されるべきである。

大阪府行政不服審査会第３部会

委員（部会長） 曾和 俊文

委員 船戸 貴美子

委員 前田 雅子