

諮問番号：令和3年度諮問第25号
答申番号：令和3年度答申第22号

答 申 書

第1 審査会の結論

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令和2年10月16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。）に基づく保護申請却下決定処分（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、棄却すべきである。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人

(1) 令和2年10月5日、審査請求人は、処分庁に対し、生業扶助の支給を求める申請（以下「本件申請」という。）をした。

本件申請の際に処分庁に提出した生業計画書において、生業扶助を必要とする実態の調査確認が取れている。また、生業により収入を得るための活動が存在し、審査請求人が収入を増加させ、自立を助長する活動に従事している限り、収入が0円であっても、生業扶助によって安定した収入を得る見込みが存在するのである。

したがって、本件申請は、法第17条及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日社発第246号厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。）第7の8の（1）のアに合致するものである。

(2) 本件処分に係る保護申請却下通知書（以下「本件処分の通知書」という。）に記載の却下理由（以下「本件処分の理由」という。）が、令和元年12月20日付けの保護申請却下決定処分（以下「前回処分」という。）の通知書と同じであり、十分に審査しているとは思われない。また、却下理由が、具体的に読み取れなく不十分と思われる。

(3) 以上のことから、本件審査請求について認容を求める。

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) 処分庁の本件申請に対する判断について

ア 審査請求人は、提出した生業計画書により、その過程の事実確認がとれ、実行されていることが証明されている以上、必要とする実態の調査確認がとれているゆえに、法第17条及び局長通知第7の8の(1)のアに合致する旨主張するので、まず、本件処分に至る経過についてみる。

(ア) 本件申請の時、審査請求人は、申請書とともに生業計画書及び名刺を提出したこと、(イ) 生業計画書の生業計画の内容として、主にデザイン及びブランディング業務、衣と本染生地の企画販売業務、等の仕事をクラウドファンディングやSNSの活用によるコミュニティ構築とファン作りに依り行うとの記載があったこと、同計画の生業に必要なものの品と金額として、主に設備費全般(USBマイク、WEBカメラ、ノートPC、スマホ、ヘッドセット、他)合計額120,000円との記載があったこと、(ウ) 本件申請の時、処分庁は、審査請求人に対し、生業計画書の内容について聞き取りを行ったところ、審査請求人は収入見込みの時期について明確な時期を提示しなかったこと、収入をあげるために必要な材料代その他の費用について、生業計画書に記載の設備全般以外は明確な説明はなかったこと、さらなる詳細な聞き取りに請求人は応じなかったこと、(エ) 令和2年10月7日、審査請求人は、処分庁に対し、生業計画書に記入している内容で生業扶助の可否を審議してほしい旨電話で述べたこと、(オ) 処分庁は、ケース診断会議における協議を経て、生業計画書では、必要な資金について、その生業扶助を必要とする実態の調査確認がとれず、世帯の収入の増加及び自立助長に役立つものであると認めることができず、法第17条及び局長通知第7の8の(1)のアに合致しないとの理由により、本件処分を行ったことが認められる。

イ これらのことからすると、処分庁は、審査請求人に対し、生業計画書について聞き取りを行ったが、収入見込み時期や材料代等について明確な回答は得られず、それ以上の聞き取りへの協力も得られない状況の中、審査請求人から生業計画書の内容で生業扶助の可否を審議してほしい旨の申出があり、ケース診断会議において、生業計画書をもとに生業扶助の支給の可否を組織的に検討したことが認められる。

また、生業計画書の記載をみると、審査請求人が行う生業について、どのような業務をするかについての記載はあるものの、当該業務をどのよう

に進めていくか等、業務の詳細についての記載は認められず、収入をあげるために必要な材料代その他の費用等についての具体的な記載も認められず、他に当該内容を確認できる証拠書類の提出も認められない。

ウ 以上のことからすると、処分庁は、生業計画書の記載内容及び審査請求人に対する聞き取りで確認した内容によって、審査請求人が生業扶助を必要とする実態を確認することができず、本件申請が審査請求人の収入の増加及び自立を助長することのできる見込みのある場合に該当すると判断することは困難であったと言わざるを得ない。

したがって、処分庁が本件申請について、法第17条及び局長通知第7の8の(1)のアに該当しないと判断したことは違法又は不当とは言えず、生業計画書において、その過程の事実確認がとれ、実行されていることが証明されている以上、必要とする実態の調査確認がとれているゆえに、法第17条及び局長通知第7の8の(1)のアに合致する旨の審査請求人の主張は採用できない。

(2) 本件審査請求の後の審査請求人の主張について

一方で、審査請求人は、本件審査請求の後、(ア) 処分庁職員等に提出した書類や対話内容も含まれ、提出しているものや情報は生業計画書だけではなく、生業計画書だけで生業扶助の支給要件を判断されるのは遺憾である旨、(イ) 本件申請の時の処分庁による聞き取りに対し、審査請求人は十分な説明を行った旨、(ウ) 生業の過程の事実確認がとれ、実行されていることは、本件申請の時ににおいて、それまでの多岐にわたる報告の蓄積により既に証明されている旨、(エ) これらの事実内容を踏まえて、今後安定した収入を得る見込みがあり、法第17条に規定する要件に該当する旨主張する。

前記(1)の判断のとおり、本件申請の時、審査請求人は、処分庁に対し、生業計画書の内容で生業扶助の可否を審議してほしい旨申し出ていることが認められ、処分庁による聞き取りに対し協力的であったとは言えない。また、その余の主張については、それが事実であることを証する証拠書類の提出はなく、審査請求人の上記(ア)から(エ)の主張は採用できない。

(3) 本件処分の理由について

審査請求人は、本件処分の理由について、具体的に読み取れず不十分である旨主張する。

行政手続法(平成5年法律第88号)第8条第1項に規定する理由の提示(以下「理由の提示」という。)は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方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から、単に根拠規定を示すだけでは足りず、いかなる事実関係についていかなる法規を適用して当該処分を行った

かを、申請者においてその記載自体から了知し得るものでなければならず、相手方の知、不知にはかかわりがないと解されている（昭和38年5月31日最高裁判所判決、昭和49年4月25日最高裁判所判決及び昭和60年1月22日最高裁判所判決。）。

そこで、本件処分の理由についてみると、本件処分の通知書には、却下の理由として、生業計画書からは生業扶助を必要とする実態の調査確認がとれず、世帯の収入の増加及び自立助長に効果的に役立つものであると認めることができず、法第17条及び局長通知第7の8の（1）のアに合致していない旨記載されていることが認められ、処分庁は、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して本件処分を行ったかについて、一定程度の記載を行ったことが認められる。

上記の理由の提示に係る解釈のとおり、拒否処分を行うに当たって理由の提示が求められるのは、処分庁の判断の慎重・合理性を担保し、処分の相手方の争訟提起の便宜を図る趣旨であることからすると、本件処分の理由に本件処分を取り消すほどの瑕疵があるとは言えず、審査請求人の主張は採用できない。

また、審査請求人は、本件処分の理由が前回処分のもと同じ理由では、処分庁が十分に審査しているとは思われなくても主張する。確かに、日付を除き、ほぼ同じ記載であることが認められるが、本件処分の理由の記載に本件処分を取り消すほどの瑕疵があるとは言えないとの上記判断を左右するものではない。

なお、処分庁においては、被保護者に対し処分を行うに当たって、処分の理由について、被保護者自身が理解できるような言葉や表現を用いて丁寧に説明し理解を得るよう努めることが必要である旨付言する。

（4）まとめ

処分庁が審査請求人に対して本件処分を行ったことについて、取り消すべき違法又は不当な点は認められない。

（5）前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3年10月11日	諮問書の受領
令和3年10月13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：10月27日 口頭意見陳述申立期限：10月27日
令和3年10月18日	審査請求人から主張書面の受領（令和3年10月

15日付け)

令和3年10月29日 第1回審議

令和3年12月 3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1条は、「この法律は、日本国憲法第25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。」と定めている。
- (2) 法第3条は、「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。」と定めている。
- (3) 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維持のために活用することを要件として行われる。」と定めている。また、法第5条は、「(前略)この法律の解釈及び運用は、すべてこの原理に基いてされなければならない。」と定めている。
- (4) 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、その者の金銭又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する。」と定め、同条第2項は、「前項の基準は、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つて、且つ、これをこえないものでなければならない。」と定めている。

そして、法第1条及び第3条の基本原理に基づき、法第8条第1項及び第2項の規定を受けて、厚生労働大臣は生活保護法による保護の基準（昭和38年4月1日厚生省告示第158号。以下「保護基準」という。）を定めている。

- (5) 法第17条は、「生業扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。但し、これによつて、その者の収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込のある場合に限る。」と定め、第1号において、「生業に必要な資金、器具又は資料」、第2号において、「生業に必要な技能の修得」、第3号において、「就労のために必要なもの」と定めている。

(6) 保護基準別表第7は生業扶助基準について定めており、1において、生業費の基準額を「47,000円以内」と定めている。

(7) 局長通知第7の8の(1)のアは、「専ら生計の維持を目的として営まれることを建前とする小規模の事業を営むために必要な資金又は生業を行なうために必要な器具若しくは資料を必要とする被保護者に対し、その必要とする実態を調査確認のうえ、基準額の範囲内における必要最小限度の額を計上するものとする。なお、生業費として認められる経費が保護の基準別表第7の1によりがたい場合であってやむを得ない事情があると認められるときは、7万8000円の範囲内において、特別基準の設定があったものとして必要な額を認定して差しつかえない。」と記している。

なお、局長通知は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の9第1項及び第3項の規定による処理基準である。

(8) 局長通知第7の10の(2)のアは、特別基準設定による費用の認定と援助方針について、「実施機関は、当該被保護世帯の援助方針に基づいて判断した結果、当該被保護世帯について、必要不可欠な特別の需要があると認められる場合に限り、特別基準の設定による費用を認定できるものであること。」と記している。

(9) 局長通知第7の10の(3)は、「特別基準が設定されたものとして取り扱う費用等の認定にあたっては、次に掲げる資料を審査して認定すること。」とし、次に掲げる資料としてアからエを記し、ウは、「その他生活の現況、今後の自立更生等援助方針、特別基準設定の必要性、計画及び費用等の妥当性、他法他施策の活用の可能性、扶養義務者等他からの援助の可能性等を判断するために必要な資料」と記し、エは、「計画書、見積書等」として(ア)から(キ)を記し、(オ)は、「生業費、技能修得費：生業(技能修得)計画書、経費見積書」と記している。

(10) 行政手続法第8条第1項は、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。ただし、法令に定められた許認可等の要件又は公にされた審査基準が数量的指標その他の客観的指標により明確に定められている場合であって、当該申請がこれらに適合しないことが申請書の記載又は添付書類その他の申請の内容から明らかであるときは、申請者の求めがあったときにこれを示せば足りる。」と定め、同条第2項は、「前項本文に規定する処分を書面でするときは、同項の理由は、書面により示さなければならない。」と定めている。

2 認定した事実

審査庁から提出された諮問書の添付書類(事件記録)によれば、以下の事実

が認められる。

(1) 平成24年9月6日付けで、処分庁は、審査請求人に対し、法による保護を開始した。

(2) 令和元年11月22日付けで審査請求人は、処分庁に対し、生業扶助の支給を求める申請（以下「前回申請」という。）を行い、同年12月20日付けで処分庁は、前回申請を却下する前回処分を行った。

前回処分の通知書に係る却下の理由の欄には、「あなたが令和元年11月22日付けで行った生業費の申請については、あなたが提出した生業計画書では、必要な資金について、その生業費を必要とする実態の調査確認がとれず、世帯の収入の増加及び自立助長に効果的に役立つものであると認めることができず、生活保護法第17条・局第7-8-(1)一アに合致せず却下とします。」と記載されている。

(3) 令和2年7月16日付けのケース記録票には、処分庁が審査請求人宅に定期訪問した時の特記事項として、「就労については、仕事をしているが収入がないとのこと。合同会社の収入についても、ないとのこと。ただ、(主)〔審査請求人〕の会社の収入申告・資産報告書の提出を求めるも、法人のため収支報告の義務がなく、通帳などの提出義務もないと平行線のままであった(提示拒否)。仕事内容については、ネットは道具や収入を得るための切り口などの抽象的な内容が多く、どのように収入を得ているのかの具体的な仕事内容の説明をされなかった。前回、却下された生業扶助については、却下理由の内容に納得されていない様子であった。また、却下理由の内容を修正して生業扶助を再申請すると言っておられた。」と記載されている。

(4) 令和2年10月5日付けで審査請求人は、処分庁に対し、保護開始申請書、生業計画書及び名刺を提出の上、本件申請を行った。

上記の保護開始申請書の保護を申請する理由の欄には、「生業扶助を活用して収入を得る為 3ヶ月間の収入を得るまで、月々78,000円の生業扶助を申請します」と記載されている。

また、上記の生業計画書には、「1. 生業計画の内容(誰が、いつ、どこで、どんな仕事をするか)」については、「申請者が、2020年10月より、〇〇〇〇〇〇にて、主にデザイン及びブランディング業務、衣と本染生地の企画販売業務、等の仕事をクラウドファンディングやSNSの活用によるコミュニティ構築とファン作りに依り行う。」と、「2. 生業に必要なものの品と金額」については、「主に設備費全般(USBマイク、WEBカメラ、ノートPC、スマホ、ヘッドセット、他、)合計額120,000円。」と、「3. 生業の見通し〔見通し〕」については、「イ収入をあげ得る時期 12ヶ月間
ロ収入見込額 600,000円(3ヶ月分) ハ収入をあげるために必要な材料代その他の費用 570,000円 ニ利益(ロからハを引いた額)

30,000円」と記載されている。

- (5) 令和2年10月5日付けのケース記録票には、審査請求人が処分庁を訪れ本件申請を行った時の記録として、「(主)〔審査請求人〕に対して、その必要とする実態を調査するため、上記内容〔本件申請〕について聞き取りを行う。生業扶助については、収入を得るまで生業扶助を希望され、毎月78,000円支給してほしいとのこと。支給期間は1年(12か月)。収入を上げる時期は機器購入後の10月とのこと。ノートPCの設備費は新品や中古で購入するので、生業に必要なものの品は概算見込み額とのこと。収入見込みの時期については、明確な時期の提示なし。また、収入をあげるために必要な材料代その他の費用についても、2〔生業計画書〕の設備全般以外は明確な説明なし。さらに詳細に聞き取ろうと思うも読んで分からない書類を出した方が悪いとの返答をされて、聞き取りが上記以外できず。」「今回、以前より報告するよう伝えていた(主)が設立した合同会社(中略)の収入については、売上から経費を引くと収入がないとのことから、収入申告の義務がないとのこと。また、(主)個人のものではないので申告する義務がないとの一点張り。そして、合同会社の通帳(中略)は関係ないとの理由で提示を拒否。(中略)(主)自身の通帳(〇〇〇〇銀行(中略))については、目視のみ了承。特に合同会社からの入金なし。また、(主)の収入申告も合同会社設立以降も0円申告が続いている。」と記載されている。
- (6) 令和2年10月13日、処分庁は、ケース診断会議を開催し、本件申請に係る協議を行い、審査請求人から提出された生業計画書だけでは、必要な資金や生業を必要とする十分な実態調査ができず、現時点では収入は0円であり安定した収入を得ることについて見込みがあるとは言えず、法第17条及び局長通知第7の8の(1)のアに定めるその者〔審査請求人〕の収入の増加及び自立助長に効果的に役立つものであることが認められないとの結論に至った。
- (7) 令和2年10月16日付けで、処分庁は、本件処分を行った。
本件処分の理由は、「あなたが令和2年10月5日付けで行った生業費の申請については、あなたが提出した生業計画書では、必要な資金について、その生業扶助を必要とする実態の調査確認がとれず、世帯の収入の増加及び自立助長に効果的に役立つものであると認めることができず、生活保護法第17条・局第7-8-(1)一アに合致せず却下とします。」と記載されている。
- (8) 令和2年10月20日付けで、審査請求人は、本件審査請求を行った。

3 判断

- (1) 生業扶助を必要とする要件について

ア 処分庁は、法第17条、保護基準別表第7及び局長通知第7の8の(1)のアの法令等に基づいて、生業扶助の要否を判断しなければならない。

前記1(5)のとおり、法第17条は、「生業扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。但し、これによって、その者の収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込のある場合に限る。」と定め、扶助の事項として、生業に必要な資金、器具又は資料(第1号)、生業に必要な技能の修得(第2号)、就労のために必要なもの(第3号)をあげている。

本件についてみると、審査請求人はデザイン等の業務を行うべく、それに必要な器具の購入資金等に係る本件申請を行った。

生活保護制度における基本原理である「保護の補足性」を定めた前記1(3)の法第4条にしたがって、前記1(5)の法第17条に基づいて生業扶助を行うか否かの裁量権を有する処分庁は、前記2(6)のとおりケース診断会議において、審査請求人の提出した生業計画書等から扶助の必要性を判断した上で、本件申請を却下する本件処分を行ったことが認められる。

イ 審査請求人は令和元年11月22日付けで前回申請を行い、処分庁は同年12月20日付けで当該申請を却下する前回処分を行ったが、審査請求人は、前回処分に不服であったが審査請求を行わず、前記2(5)のとおり、本件申請を行うに際して処分庁に来所して生業計画の内容を説明していた事実が認められる。

そして、処分庁は、審査請求人から提出された生業計画書では、必要な資金や生業を必要とする十分な実態確認ができず、現時点では収入は0円であり安定した収入を得ることについて見込みがあるとは言えないとして却下の判断に至ったものであることから、本件処分の判断理由は、法第17条ただし書の「その者の収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込のある場合」に該当しないとされたものであって、特に不合理なものとは言えない。

ウ したがって、本件処分にその内容において取り消すべき違法又は不当な点は認められない。

(2) 理由の提示について

ア 行政庁は、前記1(10)のとおり、行政手続法第8条第1項により、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。

理由の提示の意義については、一般旅券発給拒否処分における理由付記

の不備が争われた昭和60年1月22日最高裁判所第三小法廷判決（民集39巻1号1頁）での、「旅券法が右のように一般旅券発給拒否通知書に拒否の理由を付記すべきものとしているのは、一般旅券の発給を拒否すれば、憲法22条2項で国民に保障された基本的人権である外国旅行の自由を制限することになるため、拒否事由の有無についての外務大臣の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせることによつて、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものというべきであり、このような理由付記制度の趣旨にかんがみれば、一般旅券発給拒否通知書に付記すべき理由としては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して一般旅券の発給が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならず、単に発給拒否の根拠規定を示すだけでは、それによつて当該規定の適用の基礎となつた事実関係をも当然知りうるような場合を別として、旅券法の要求する理由付記として十分でないといわなければならない。」とした判示が参照される。

また、行政手続法が適用された競馬法に基づく馬主登録申請拒否処分取消請求事件において、平成10年2月27日東京地方裁判所判決（判例時報1660号44頁）は、「いかなる根拠に基づきいかなる法規を適用して当該申請が拒否されたのかということ、申請者においてその記載自体から了知し得るものでなければならず、単に、当該拒否処分の根拠規定を示すだけでは、それによつて当該規定の適用の基礎となつた根拠をも当然知り得るような場合は格別、同条一項本文〔行政手続法第8条第1項〕の理由提示として、不十分というべきである。」と判示する。

イ 審査請求人は、本件処分の理由が具体性に欠け不十分であると主張する。

前記2（7）の、「あなたが提出した生業計画書では、必要な資金について、その生業扶助を必要とする実態の調査確認がとれず、世帯の収入の増加及び自立助長に効果的に役立つものであると認めることができず」との記載は具体性に欠けるとは言えず、その趣旨は、現時点では収入は0円であり安定した収入を得ることについての見込みがあるとは言えないというものであることは、文面上から容易に理解し得るものである。

なお、理由の提示の趣旨は、前記アのとおり、（ア）行政庁の判断の慎重・合理性を担保し、（イ）申請者の争訟（不服申立て、訴訟）提起の便宜を図るためと解される。

本件について見ると、（ア）処分庁は、審査請求人に対して、前記2（3）のとおり、前回処分の後、本件処分に至るケースワーカーとのやり取りの中においても、どのように収入を得るのかについて説明を求めており、前記2（5）のとおり、本件申請に関して聞き取りを行っていることから、

本件処分に至るまでに慎重に判断していることが認められる。また、(イ) 審査請求人は、本件審査請求を行っており、種々の主張を行っていることが認められることから、本件処分の理由が、不服申立ての便宜を損なうものであったとまでは言えない。

上記のことから、本件処分の理由が理由の提示の趣旨を没却するものであるとして、本件処分が違法又は不当であるとまで評価することはできない。

ウ したがって、本件処分にはその手続においても取り消すべき違法又は不当な点は認められない。

エ なお、審理員は、処分庁においては、被保護者に対し処分を行うに当たって、処分の理由について、被保護者自身が理解できるような言葉や表現を用いて丁寧に説明し理解を得るよう努めることが必要であるとする旨付言しているが、審査会においても同意見である。

(3) 結論

以上のとおり、本件処分は違法又は不当な点は認められない。

したがって、本件審査請求は、棄却されるべきである。

大阪府行政不服審査会第2部会

委員（部会長） 針原 祥次

委員 衣笠 葉子

委員 野田 崇