

諮問番号：令和3年度諮問第42号
答申番号：令和3年度答申第45号

答 申 書

第1 審査会の結論

〇〇〇福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人に対して平成30年9月19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、棄却すべきである。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

（1）法第19条第1項の解釈等の誤りについて

法第19条第1項第1号に規定される「居住地」とは、本人の事実上の「すまい」のある場所をいい、客観的な居住の事実、「すまい」として居住事実の継続性若しくはその期待性が具わっておればよい。

また、居住事実の客観性が不鮮明な場合においては本人の「生活の本拠」とする主観的意思が解釈上補足的に援用される。居住事実が多数存在し判然としない場合にあつては、その最も著しい事実と本人の意思とを勘案、考量して定めるとされている（小山進次郎著『改訂増補生活保護法の解釈と運用（復刻版）』全国社会福祉協議会平成16年2月16日発行307頁）。

審査請求人が生活していた処分庁の所管区域内の所在地（以下「A市」という。）にある店舗（以下「B店舗」という。）には、風呂やベットがなく、寝袋で寝ている状態であった。また、エアコンも壊れていて使えないため、猛暑の夜は、A市外である〇〇〇〇〇〇（以下「C」という。）で友人が経営する会社の店舗（以下「D店舗」という。）に避難することが多かったことから、審査請求人の居住実態は、B店舗とD店舗にまたがっていたことは事実である。

しかしながら、「すまい」としての期待性という点からすると、D店舗には、ベッドはもちろんソファもなく、日中はもちろん夜間も社員がおり、「すまい」となるという期待性は皆無である。

一方、B店舗は、住むに耐える場所ではないものの、テレビ、冷蔵庫、洗濯機、カセットコンロなどの家財道具が一応存在しており、保護が開始さ

れるまでの4年間、住居として暮らしてきた実績がある。

上記のような場合には本人の主観的意思を勘案しなければならないが、審査請求人の主観的意図は、B店舗が生活の拠点であり、「居住地」が処分庁の所管区域内にあった以上、居住実態がないことを理由に行われた本件処分は違法である。

(2) 信義則違反について

B店舗も「すまい」ではない。

前記(1)のとおり、B店舗の居住環境が劣悪であったことからすれば、処分庁は、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号厚生省社会局保護課長通知。以下「課長通知」という。)第7問30の答10及び答11に該当するものとして、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4(1)カに基づき、適切な住居への敷金等の転居費用を支給すべきであった。また、審査請求人には、「現に使用する布団類が全くない」状態であったのだから、局長通知第7の2(5)ア(ア)に基づいて、布団類の購入費を支給すべきであった。

しかしながら、処分庁が、これらの教示や検討をせず、審査請求人に対してD店舗における避難生活をせざるを得ない状況を作り出しながら、処分庁の所管区域内に居住実態がないとして保護を廃止することは、信義則に反し許されず、本件処分は違法である。

(3) 理由提示の不備について

本件処分の理由の記載事項(以下「本件理由提示」という。)について、いかなる意味においていかなる根拠法規に該当し、保護廃止という結論に至るのかが全く記載されておらず、理由提示として不十分であり、本件処分は違法である。

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) 本件についてみると、処分庁は、処分庁の所管区域内に審査請求人の居住実態がないことから本件処分を行ったことが認められる。

一方、審査請求人は、①審査請求人の主観的意図としては、処分庁の所管区域内のB店舗が生活の拠点であり、「居住地」が処分庁の所管区域内のB店舗にあった以上、居住実態がないことを理由に行われた本件処分は違法である旨、②B店舗の居住環境は極めて劣悪であったことからすれば、処分庁は、適切な住居への転居等について教示及び検討をすべきであったにもかかわらずこれを怠り、審査請求人がD店舗において生活せざるを得ない状況を作り出しながら、処分庁が審査請求人の居住実態は処分庁の所管区域内にはないとして保護を廃止することは信義則に反し、本件処分は違法である旨、③本件理由提示について、いかなる意味においていかなる根拠法規に該当し、保護廃止という結論に至るのかが全く記載されておらず、理由提示として不十分であり、本件処分は違法である旨主張する。

- (2) まず、主観的意図としては、処分庁の所管区域内のB店舗が生活の拠点であり、「居住地」は処分庁の所管区域内にあった以上、居住実態がないことを理由に行われた本件処分は違法である旨の審査請求人の主張についてみる。

生活保護法による保護の実施要領について（昭和36年4月1日厚生省発社第123号厚生事務次官通知。以下「次官通知」という。）第2及び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。以下「問答集」という。）第2の（1）のとおり、保護の実施責任は、要保護者の居住地又は現在地により定められ、この場合、居住地とは、要保護者の居住事実がある場所をいい、生活保護でいう居住地とは、その者の属する世帯の生計の本拠となっている場所をいい、空間的には、居住事実の継続性・期待性がある住居のある場所をいうと規定されている。

本件についてみると、①B店舗の所在地（以下、第3において「A」という。）は、処分庁の所管区域内であること、②処分庁は、平成29年11月から平成30年7月の間、複数回にわたり処分庁の所管区域内のB店舗を訪問したが、いずれの訪問においても審査請求人は不在であったこと、③処分庁は、平成30年8月16日から同年9月7日の間、D店舗にいる審査請求人を複数回にわたり現認したこと、④平成30年9月7日、審査請求人は、処分庁に対し、平成29年8月頃から処分庁の所管区域外にあるD店舗で生活するようになった旨述べたこと、⑤審査請求人は、平成30年9月7日付けの書面（以下「本件書面」という。）に平成29年8月頃からAに住んでおらず、居住地はCである旨記載し、処分庁に提出したこと、⑥平成30年9月7日、審査請求人は、CにあるD店舗に転居したこと、⑦審査請求人のAにおける平成29年9月以降の上下水道の使用量はゼロであったことが認められる。

これらのことからすると、少なくとも、本件処分により保護が廃止となっ

た平成30年9月8日時点において、審査請求人の生計の本拠はB店舗にはなく、B店舗での居住事実の継続性・期待性がないとみざるを得ず、処分庁が審査請求人の居住地は処分庁の所管区域内にないとみることに一定の合理性がある。

処分庁の所管区域内に審査請求人の居住地がない以上、処分庁が審査請求人に対して法に基づく保護を継続することは妥当ではなく、本件処分により保護を廃止した処分庁の判断に誤りはなく、審査請求人の主張は採用できない。

(3) 次に、本件処分を行うことは信義則に反する旨の審査請求人の主張についてみる。

①保護開始時の説明において、処分庁が審査請求人に対し、Aの居宅からの転居費用等の支給が可能である旨述べたところ、審査請求人は、転居は考えていない旨述べ、処分庁は審査請求人に対し、転居を検討してみるよう述べたこと、②平成30年6月26日、処分庁が審査請求人に対し、B店舗は居住には難しいのではないかとして、転居の意思を尋ねたところ、審査請求人は、転居の意思はない旨述べたことが認められる。

これらのことからすると、処分庁は、審査請求人に対し、保護開始以降、転居費用等の支給が可能である旨説明の上、AのB店舗からの転居の意思を複数回にわたり尋ねたが、審査請求人は転居の意思を示さなかったのであり、したがって、処分庁の転居についての教示等がなかったために、審査請求人がD店舗において生活せざるを得ない状況に至ったとは言えず、審査請求人の主張は採用できない。

(4) 最後に、本件理由提示が不十分であり、本件処分は違法である旨の審査請求人の主張についてみる。

①本件処分の通知書には、処分庁の所管区域内に居住実態がないことが廃止の理由として記載されていたこと、②平成30年9月7日、審査請求人からの平成29年8月頃から完全にD店舗で生活するようになった旨の発言を受け、処分庁は、審査請求人に対し、処分庁の所管区域内に居住実態がないのであれば法上、処分庁での生活保護を受給することはできず、廃止となる旨述べたことが認められる。

これらのことからすると、本件処分の通知書には根拠法規の記載は認められないものの、処分庁は処分庁の所管区域外で生活している旨の審査請求人からの発言を踏まえ、審査請求人に対し、本件処分に至るにあたりその理由を説明していたことを鑑みると、本件処分の通知書の却下理由の記載に本件処分を取り消すほどの違法又は不当があるとは言えず、審査請求人の主張は採用できない。

(5) 以上のことからすると、処分庁が行った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4年	2月	7日	諮問書の受領
令和4年	2月	8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：2月22日 口頭意見陳述申立期限：2月22日
令和4年	2月	21日	第1回審議
令和4年	2月	28日	審査会から〇〇〇〇〇〇保健福祉センター所長に 対し回答の求め(回答書：令和4年3月9日付け〇〇 〇〇第423号)
令和4年	3月	22日	第2回審議
令和4年	3月	31日	第3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。第28条第5項又は第62条第3項の規定により保護の停止又は廃止をするときも、同様とする。」と定めている。
- (3) 法第29条の2は、「この章の規定による処分については、行政手続法（平成5年法律第88号）第3章（第12条及び第14条を除く。）の規定は、適用しない。」と定めている。
- (4) 次官通知第2は、「保護の実施責任は、要保護者の居住地又は現在地により定められるが、この場合、居住地とは、要保護者の居住事実がある場所をいうものであること。（後略）」と記している。

- (5) 課長通知第10問12の答は、「被保護者が保護を要しなくなったときには、法第26条の規定により保護の停止又は廃止を行なうこととなるが、保護を停止すべき場合又は廃止すべき場合は、原則として、次によらるたい。」とし、保護を廃止すべき場合として、「(1) 当該世帯における定期収入の恒常的な増加、最低生活費の恒常的な減少等により、以後特別な事由が生じないかぎり、保護を再開する必要がないと認められるとき。(2) 当該世帯における収入の臨時的な増加、最低生活費の臨時的な減少等により、以後おおむね6か月を超えて保護を要しない状態が継続すると認められるとき。なお、以上の場合における保護の停止又は廃止は保護を要しなくなった日から行なうことを原則とする。ただし、当該保護を要しなくなった日の属する月が、保護の停止又は廃止を決定した日の属する月の3か月以前であるときは、保護を要しなくなった日まで遡及して保護の停廃止を行なうことなく、保護を要しなくなった日から3か月までの間にかかる保護の費用について、法第63条又は法第78条の規定により費用を徴収することとし、前々月の初日をもって保護の停廃止を行なうこと。」と記している。
- (6) 問答集第2の(1)は、「居住地保護の実施責任は、要保護者の居住地によって定められるが、生活保護でいう居住地とは、生活保護が最低生活の保障を目的としていること及び保護の実施上世帯単位の原則によっていることから、その者の属する世帯の生計の本拠となっている場所をいい、空間的には、居住事実の継続性・期待性がある住居のある場所をいう。(後略)」と記している。
- (7) 行政手続法(平成5年法律第88号)第14条第1項は、「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。」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29年5月25日、〇〇市〇〇区にある〇〇〇〇〇病院の〇〇〇から、処分庁に対し、審査請求人が〇〇病とその〇〇症である〇〇〇〇〇〇症及び〇〇症で同病院に入院していること、今後、症状が改善されることはなく現状を維持する治療になること、自身が経営してきた不動産業の経営が悪化して負債を抱えており、手持ち金がほとんどないため保護開始申請も含め相談をしたいとして、訪問を依頼する電話があった。

同月〇〇日、処分庁は、同病院に入院中の審査請求人を訪問し、事情を聴取するとともに生活保護の制度について説明した。同日、審査請求人は保護

転居したい意思はあるのかと問うと、審査請求人は、会社はなんとか巻き返したいと頑張っている段階であるため転居の意思がないこと、B店舗には夜に帰宅していることを回答した。処分庁は、居住実態がない場合はA市で生活保護を受給することが適切でないことを説明した。

- (5) 平成30年9月7日、処分庁は、来所した審査請求人に対して居住実態について質問したところ、審査請求人は、去年の平成29年8月頃からD店舗で生活するようになったと回答した。そのため、処分庁は、A市に居住実態がないのであれば、法上、A市での生活保護を継続できず廃止となること、A市に居住実態がない状況でCのD店舗内で生活していることを福祉事務所に報告もせず保護費を受け取り続けていたことについては、不正受給となることを説明した。審査請求人は、謝罪の言葉とともに、同日付けでA市からCへの転出及び転入届の手続を行った。

このとき処分庁の職員が審査請求人を車でCの役所まで送り届けたことについて、審査請求人は、処分庁が半強制的に手続をさせたと主張しているが、処分庁はこれを否認している。

- (6) 平成30年9月13日、処分庁がA市上下水道局お客様センター長に対してB店舗の水道使用料を確認したところ、平成29年9月分から使用量がゼロであるとの回答であった。

なお、平成30年9月18日付けA市上下水道局お客様センター長から処分庁に宛てた水道使用状況の調査についての回答書には、審査請求人のB店舗の所在地に係る水道使用量として次の記載がある。

年	月分	水道使用量	下水道使用料
H29	7-8	1 m ³	1 m ³
	9-10	0 m ³	0 m ³
	11-12	0 m ³	0 m ³
H30	1-2	0 m ³	0 m ³
	3-4	0 m ³	0 m ³
	5-6	0 m ³	0 m ³
	7-8	0 m ³	0 m ³

- (7) 平成30年9月19日付けで、処分庁は、同月8日付けで保護を廃止する本件処分を行った。

本件処分の通知書の「廃止・停止の理由」の欄には、「A市に居住実態がないことにより廃止します。」と記載されている。

- (8) 平成30年12月19日付けで、審査請求人は、本件審査請求を行った。

3 判断

- (1) 本件処分の違法性について

審査請求人は、審査請求人の主観的意図は、B店舗が生活の拠点であり、「居住地」が処分庁の所管区域内にあった以上、居住実態がないことを理由に行われた本件処分は違法である旨主張する。

民法（明治29年法律第89号）第22条にいう「各人の生活の本拠」のある場所が法第19条第1項にいう「居住地」であることが通常であるが、居住事実の客観性が不鮮明な場合は、本人の「生活の本拠」とする主観的意思が解釈上補足的に援用され、居住事実が複数存在し判然としない場合は、その最も著しい事実と本人の意思とを勘案、考量して定めることになる（小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用（復刻版）』全国社会福祉協議会平成16年2月16日発行307頁以下）。

審理関係人間で争いのある部分を除き前記2で認定した事実からは、審査請求人は、①平成29年8月頃からD店舗で生活するようになったのを認めていること、②平成30年9月7日付けでA市からCへの転出届及び転入届を行ったこと、また、③平成29年9月以降、B店舗の所在地に係る水道使用量がゼロであったことを確認できる。

上記①から③に照らせば、平成30年9月8日時点において、A市内に審査請求人の居住実態がないことを理由に保護を廃止した処分庁の判断に、違法又は不当な点は認められない。

（2）信義則違反について

審査請求人は、B店舗の居住環境は極めて劣悪であったが、処分庁は、審査請求人に対して、適切な住居への転居等に係る教示及び検討を怠り、審査請求人がD店舗において生活せざるを得ない状況を作り出していたことから、本件処分は、信義則に反し違法である旨主張する。

しかしながら、審理関係人間で争いのある部分を除き前記2で認定した事実による限り、本件における処分庁の一連の言動（不作為を含む）については、第6の付言で述べるとおり改善が求められる点はあるものの、これが信義則違反に当たるとまで言うことはできず、本件処分の違法性を左右するものと認められない。

（3）理由提示の不備について

審査請求人は、本件理由提示について、いかなる意味においていかなる根拠法規に該当し、保護廃止という結論に至るのが全く記載されておらず、理由提示として不十分であり、本件処分は違法である旨主張する。

処分の名宛人に対して当該処分の理由提示を行う趣旨は、行政庁の判断の慎重・合理性を担保し、名宛人の争訟（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、たしかに、前記2（7）のとおり、本件処分の通知書の「廃止・停止の理由」の欄には「A市に居住実態がないことにより廃止

します。」とのみ記載されている。

もっとも、前記2(5)のとおり、処分庁は本件処分に先立ち、A市に居住実態がないのであれば法上A市での生活保護を継続できず廃止となることを審査請求人に説明し、審査請求人もまた本件書面の提出を通じてこれを了解した旨の意思を表示している。この事実からみて、本件理由提示が理由提示の上記趣旨を没却するものであるとして、本件処分を違法又は不当であるとまで評価することはできない。

なお、本件理由提示には、根拠法令の記載が行われておらず、十分な理由提示と言えるか否かについては、疑念を抱かせるものであったと言わざるを得ない。処分庁は、上記の理由提示の趣旨に鑑み、処分の理由について、根拠法令を示した上で、被保護者自身が容易に理解できるよう具体的かつ丁寧に明記することが望まれる。

(4) まとめ

以上のとおり、本件処分に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。

第6 付言

本審査会は、以上のとおり判断するものであるが、本件における審査請求人への処分庁の対応を子細に見るならば、そこには改善すべき点が認められる。そこで、A市における今後の保護の決定及び実施について留意を促すために、以下、付言する。

まず、処分庁が、保護開始後に審査請求人宅であるB店舗を訪問して、その生活状況を直接確認していなかった点である。

処分庁は、平成29年11月14日までB店舗を訪問していないと認められる(しかも事前の連絡がなかったためか、同日、審査請求人は不在で、その生活状況を確認できなかった)。同年5月29日に審査請求人が保護開始申請を行った際に、処分庁は、審査請求人から、B店舗内で寝袋を寝具として用いて寝泊まりをしていることを聴取し、また、B店舗は衛生環境が劣悪で、病気に伴う症状を抱えた審査請求人が居住するのに適さないことを認識しているのであるから、審査請求人の退院後、直ちに、審査請求人に在宅するよう事前に連絡した上でB店舗を訪問し、その居住環境、寝具を始め生活用品の充足状況を調査、確認し、その上で以下に述べるような必要な対応をとることが求められた。

次に、処分庁が、A市内に転居できること、その場合でも敷金等の転居費用の支給が可能であることを審査請求人に説明していなかった点である。

処分庁によれば、病院の近くへの転居を助言したのはあくまで一例を挙げたにすぎず、審査請求人の回答内容からB店舗での居住を継続することがその意思であると捉えたため、A市内への転居の話をしなかったとのことである。しか

し、生活保護制度の知識が十分でない審査請求人が、同一市内での転居が認められ、しかも転居費用の支給を受け得ることを認識していなかった可能性は否定できない。処分庁はこうした誤解があり得ることを念頭に置いて、A市内での転居が認められる上、転居費用も受給できること、また、寝具をはじめ生活用品についても一時扶助費の支給で購入できること等を、保護開始申請時又は開始直後の早い時点で、審査請求人に対して積極的かつ丁寧に説明、助言を行うべきであったと言える。

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