

諮問番号：令和5年度諮問第 4号
答申番号：令和5年度答申第23号

答 申 書

第1 審査会の結論

〇〇〇〇〇〇〇〇保健福祉センター所長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人の妻（以下「妻」という。）に対して令和2年11月12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。）に基づく保護変更決定処分（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
求職活動をしていたのに保護廃止は不当なため、本件処分の取消しを求める。
- 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) 本件処分の内容について
処分庁は、審査請求人が、法第27条に基づく求職活動に関する令和2年6月29日付け口頭指導（以下「本件口頭指導」という。）、同年9月3日付け文書指導（以下「本件文書指導1」という。）及び同年10月19日付け文書指導（以下「本件文書指導2」という。）に従わず、同年11月9日に正当な弁明がされなかったことは、法第62条第3項に定められた保護の廃止ができる理由に該当するとして、令和2年11月10日限りで審査請求人の保護を廃止する本件処分を行ったことが認められる。
 - (2) 稼働能力の活用について

処分庁は、審査請求人の求職活動が熱心であったとはいえ、法第4条に定める能力活用要件を満たしていない旨を主張する。

法第4条のとおり、稼働能力については、「資産」「その他あらゆるもの」と並び、それを活用することが保護を適用するための要件として規定されている。

また、稼働能力を活用しているか否かについては、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4の1のとおり、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否かによって判断することとなる。

まず、審査請求人の稼働能力の有無についてみると、審査請求人は、①保護申請時に通院が必要な傷病はなく、時々、膝と腰に痛みがあるものの健康状態に特に支障はないと申告したこと、②高等学校を中退後、家業の建築業の手伝いを経て24歳から14年間、同一の企業に勤めた後、当該企業を退職後は親族の建設業の手伝いやパチンコ店で勤務していたことが認められ、審査請求人について、稼働能力があるとして就労指導を行っていた処分庁の判断に不合理な点は認められない。

次に、稼働能力を活用する意思についてみると、審査請求人の保護が開始された令和元年10月から処分庁が法第27条に基づく指導指示を行うという方針を決定する以前の令和2年5月末までの間に、審査請求人が申告した求職活動の日数は、同年3月及び5月が各1日のみ、その他の月は0日であり、令和2年1月24日から処分庁を所管するA市の実施事業である総合就職サポート事業（以下「就労支援事業」という。）を利用しているところ、同年6月23日までの間に30件程度の求人紹介を受けているものの、求人への応募は行っていないことが認められる。これらのことからすると、審査請求人の求職活動の申告内容及び就労支援事業での活動内容から、求職活動が熱心であったとすることはできないとした処分庁の判断に不合理な点は認められない。

最後に、実際に稼働能力を活用する場を得ることができるか否かについては、審査請求人は、就労支援事業において、30件程度の求人紹介を受けていたこと、職場見学を行った企業からは採用の申し出を受けていたことが認められ、実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができる可能性があったことは否定できない。

以上のことからすると、稼働能力がある審査請求人について、求職活動が熱心であると判断できず、法第4条に定める能力活用要件を満たしていないとした処分庁の判断には一定の合理性が認められる。

(3) 法第27条に基づく指導指示について

局長通知第11の2(1)のとおり、就職していなかった者が傷病の回復等により就労を可能とするに至ったときは必要に応じて法第27条による指導指示を行うこととされている。

処分庁は、審査請求人に対し、保護開始以降、複数回にわたり求職活動について助言指導を行い、就労支援事業による支援を行っていたにもかかわらず、審査請求人は求職に対して実際に応募することがなかったとして、ケース診断会議で検討の結果、法第27条に基づく指導指示を行ったことが認められる。

これらのことからすると、前記(1)のとおり、稼働能力を活用しているとは認めがたい審査請求人について、組織的に検討した結果、法第27条に基づく指導指示を行うこととした処分庁の判断に不合理な点は認められない。

(4) 法第27条に基づく指導指示の内容について

最高裁判所平成26年10月23日第1小法廷判決（最高裁判所裁判集民事248号1頁（以下「平成26年最高裁判決」という。））は、「〔生活保護〕法27条1項に基づく指導又は指示の内容が客観的に実現不可能又は著しく実現困難である場合には、当該指導又は指示に従わなかったことを理由に同法62条3項に基づく保護の廃止等を行うことは違法となると解される」と判示している。

そこで、平成26年最高裁判決の考え方を踏まえつつ、本件における指導指示の妥当性について検討する。

処分庁は審査請求人に対し、それぞれ履行期限を定めた上で、令和2年9月末日又は同年10月末日までに採用決定されるか、又は最低週2回以上、面接を受ける段階まで求職活動を行い、その活動内容を詳しく報告することを内容とする本件文書指導1及び本件文書指導2を行っていることが認められる。

これらの内容のうち、実際に採用されるか否かについては、応募先企業の判断によるところが大きく、審査請求人にとって客観的に実現可能であったか否かについては疑義がある。

しかしながら、その余の部分については、求職活動の内容及び程度を具体的に示す内容であるところ、審査請求人は、就労支援事業で多くの求人紹介を受けるものの1件も応募せず、また、自主的な活動を行った形跡も認められないことからすると、処分庁が、求職活動の内容及び程度を具体的に示す指導指示を行ったことは妥当である。

さらに、就労支援事業で多くの求人紹介を受けていた状況からすると、指導指示の内容が、審査請求人にとって客観的に実現不可能又は実現困難であ

ったとは認められず、直ちに不合理であったと認めることは困難である。

(5) 本件処分に至る手続について

局長通知第11の2(1)及び(4)のとおり、保護受給中の者については、助言、指導を行うほか、必要に応じて法第27条による指導指示を行うこととされ、法第27条による指導指示は、口頭により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は文書による指導指示を行うこととされている。また、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を経た上で当該世帯に対する保護の変更、停止又は廃止を行うこととされている。

本件についてみると、前記(3)のとおり、保護開始以降、処分庁は審査請求人に対し、求職活動に関する助言指導を行っていたものの、真摯に求職活動を行っているとは認められないとして、組織的検討の結果、法第27条に基づく指導指示を行ったことが認められ、その判断の過程に取り消すべき瑕疵は認められない。

処分庁は、①令和2年6月29日、本件口頭指導を行ったこと、②同年8月27日、ケース診断会議(以下「8月診断会議」という。)を開催し、審査請求人の求職活動状況が改善されていないことから本件文書指導1を行うことを決定したこと、③同年9月3日、本件文書指導1を行ったこと、④同年10月16日、ケース診断会議(以下「10月診断会議」という。)を開催し、審査請求人の求職活動状況が改善された様子が見られなかったことから本件文書指導2を行うことを決定したこと、⑤同月19日、本件文書指導2を行ったこと、⑥同年11月4日、審査請求人から提出された求職活動状況申告書の内容を査察指導員と検討し、審査請求人に対し弁明の機会をもつ旨を決定したことが認められる。

また、審査請求人が申告した求職活動状況は、①令和2年7月の活動日数が5日、同年8月の活動日数が3日であり、両月とも求職活動内容の詳細の記載はないこと、②同年9月の活動日数が7日であり、求職活動内容の詳細として、求職先会社名3社の記載があり、面接の実施はないこと、③同年10月の活動日数は11日であり、求職先会社名6社の記載があり、面接の実施はないことが認められる。

さらに、処分庁は、管理職及び査察指導員と審査請求人の弁明の内容等について検討を行った上で、審査請求人を個人廃止する方針を決定していることが認められる。

これらのことからすると、処分庁は、指導指示の内容を満たした求職活動が行われたか否かについて組織的に検討した上で、文書による指導指示を行うことを決定するとともに、必要性を検討した上で弁明の機会を設け、さらに弁明内容について組織的に検討を行っており、その手続に本件処分を取り

消すべき瑕疵は認められない。

なお、法第62条第1項のとおり、被保護者が法第27条に基づく指導指示に従う義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。保護の実施機関は、いずれかの処分をする場合には、当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない。この場合においては、あらかじめ、当該処分をしようとする理由、弁明をすべき日時及び場所を通知しなければならないとされている。

本件についてみると、処分庁は、審査請求人に対し、架電により処分庁への来所日を指定していることが認められるところ、如何なる処分を如何なる理由によりしようとしているかについて通知したか否かについては判然とせず、弁明の機会の付与について適正に通知されたか否か疑義がある。

しかし、処分庁は審査請求人に対し、①法第27条に基づく指導指示以降の手続について事前に説明を行っていたこと、②本件文書指導1及び本件文書指導2において当該指導指示に従わないときには法第62条の規定により保護の変更、停止又は廃止の可能性について通知していたことが認められ、また、審査請求人は処分庁に対し、③当該指導指示違反に対する弁明を行っていることが認められるところ、直ちに審査請求人の弁明の機会の保障が損なわれたとは認められない。

(6) 本件処分について

処分庁は、審査請求人の保護を個人廃止するとの理由で、審査請求人の世帯を妻の単身世帯とする保護の変更を行ったことが認められる。

また、処分庁は、ケース診断会議において、弁明の機会を設けた結果、その弁明が正しい理由として認められない場合には、審査請求人を世帯分離する旨の方針を決定していたことが認められる。

これらのことからすると、処分庁が本件処分の理由に記載した「個人廃止」が如何なる規定に基づく取扱いかは判然としないものの、処分庁は、実質的に局長通知第1の2に定められる世帯分離に相当する取扱いを行ったものと推認できる。

法第10条及び局長通知第1の2のとおり、保護の実施は世帯を単位として行うのが原則であるが、これによりがたいときは個人を単位として保護の要否及び程度を定めることができ、世帯員のうちに、稼働能力があるにもかかわらず収入を得るための努力をしない等保護の要件を欠く者があるが、他の世帯員が真にやむを得ない事情によって保護を要する状態にある場合については同一世帯に属していると認定されるものでも、世帯分離して差し支えないこととされている。

本件についてみると、審査請求人は妻と同一世帯として保護を受けていたところ、前記(2)及び(5)のとおり、審査請求人は稼働能力の活用が

十分であるとは認められず、また、処分庁による求職活動に関する法第27条に基づく指導指示にも従わなかったことからすると、局長通知第1の2に照らし、審査請求人について保護の要件を欠くとして世帯分離を行い、審査請求人の世帯について妻の単身世帯とする保護の変更を行った本件処分に取り消すべき瑕疵は認められない。

(7) 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5年7月11日	諮問書の受領
令和5年7月12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：7月26日 口頭意見陳述申立期限：7月26日
令和5年7月25日	第1回審議
令和5年7月26日	審査会から処分庁に対し回答の求め（回答：令和5年8月9日付け〇〇〇〇〇第8136号。以下「処分庁回答書」という。）
令和5年8月23日	第2回審議
令和5年9月27日	第3回審議
令和5年10月25日	第4回審議

第5 審査会の判断の理由

1 法令等の規定

- (1) 法第4条は、生活保護制度における基本原理の一つである「保護の補足性」について、その第1項において、「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。
- (2) 法第10条は、「保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる。」と定めている。
- (3) 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。
- (4) 法第62条第1項は、「被保護者は、保護の実施機関が、(中略) 第27条

の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない。」と定め、同条第3項は、「保護の実施機関は、被保護者が、前2項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。」と定めている。

なお、この場合には、同条第4項により、「保護の実施機関は、前項の規定により保護の変更、停止又は廃止の処分をする場合には、当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない。この場合においては、あらかじめ、当該処分をしようとする理由、弁明をすべき日時及び場所を通知しなければならない。」と定めている。

(5) 生活保護法施行規則（昭和25年厚生省令第21号）第19条は、「法第62条第3項に規定する保護の実施機関の権限は、法第27条第1項の規定により保護の実施機関が書面によつて行つた指導又は指示に、被保護者が従わなかつた場合でなければ行使してはならない。」と定めている。

(6) 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1は、世帯の認定について、「同一の住居に居住し、生計を一にしている者は、原則として、同一世帯員として認定すること。なお、居住を一にしていない場合であっても、同一世帯として認定することが適当であるときは、同様とすること。」と記している。

なお、次官通知は、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（以下「処理基準」という。）である。

(7) 局長通知第1の2は、「同一世帯に属していると認定されるものでも、次のいずれかに該当する場合は、世帯分離して差しつかえないこと。（後略）」と記し、次のいずれかの（1）において、「世帯員のうちに、稼働能力があるにもかかわらず収入を得るための努力をしない等保護の要件を欠く者があるが、他の世帯員が真にやむを得ない事情によって保護を要する状態にある場合。」と記している。

なお、局長通知は、処理基準である。

(8) 局長通知第4の1は、「稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、により判断すること。また、判断に当たっては、必要に応じてケース診断会議や稼働能力判定会議等開催するなど、組織的な検討を行うこと。」と記し、局長通知第4の2は、「稼働能力があるか否かの評価については、年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握・分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案

して行うこと。」と記し、局長通知第4の3は、「稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については、求職状況報告書等により本人に申告させるなど、その者の求職活動の実施状況を具体的に把握し、その者が2で評価した稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこと。」と記し、局長通知第4の4は、「就労の場を得ることができるか否かの評価については、2で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因をふまえて行うこと。」と記している。

- (9) 局長通知第11の2(1)は、「保護受給中の者については、随時、1〔保護申請時〕と同様の助言、指導を行うほか、特に次のような場合においては必要に応じて法第27条による指導指示を行うこと。」と記し、次のような場合のアとして、「傷病その他の理由により離職し、又は就職していなかった者が傷病の回復等により就労（中略）を可能とするに至ったとき。」と記している。
- (10) 局長通知第11の2(2)は、「(1)のアからオまでによる指導指示を行なうにあたっては、本人又は親族、知己による求職活動をうながし、これに適切な助言、指導又はあっせんを行なうこととするが、これによることが適当でない場合は、公共職業安定所への連絡、紹介等について必要な指導指示を行なうものとする。」と記している。
- (11) 局長通知第11の2(4)は、「法第27条による指導指示は、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）に対して行な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なうこととする。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を経たうえ当該世帯又は当該被保護者に対する保護の変更、停止又は廃止を行なうこと。」と記している。
- (12) 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1問8答は、「世帯分離は、世帯単位の原則をつらぬくとかえって法の目的を実現できないと認められる場合に、例外的に認められる取扱いであることから、世帯分離要件は、世帯分離を行う時点だけでなく、保護継続中も常に満たされていなければならないものである。したがって、一旦世帯分離を行った場合であっても、その後の事情の変更により、世帯分離の要件を満たさなくなった場合には、世帯分離を解除し、世帯を単位として保護の要否及び程度を決定することとなる。具体的には、世帯分離により保護を要しないこととなった世帯の収入、資産の状況、就学の状況や、世帯構成、地域の生

活実態との均衡及び世帯分離の効果等を継続的に把握し、世帯分離要件を満たしているかどうかについて、少なくとも毎年1回は検討を行う必要がある。なお、世帯分離の解除を円滑に行うためにも、世帯分離を行うに当たっては、当該世帯に対し世帯分離の趣旨等を十分に説明しておく必要がある。」と記している。

なお、課長通知は、処理基準である。

- (13) 課長通知第11問1答は、被保護者が書面による法第27条の規定による指導指示に従わない場合の取扱いの基準として「被保護者が書面による指導指示に従わない場合には、必要と認められるときは、法第62条の規定により、所定の手続を経たうえ、保護の変更、停止又は廃止を行なうこととなるが、当該要保護者の状況によりなお効果が期待される場合は、これらの処分を行なうに先立ち、再度、法第27条により書面による指導指示を行なうこと。なお、この場合において、保護の変更、停止又は廃止のうちいずれを適用するかについては、次の基準によること。」と記している。また、次の基準の1として、「当該指導指示の内容が比較的軽微な場合は、その実情に応じて相当と認められる限度で保護の変更を行うこと。」、次の基準の2として、「(前略)〔保護の変更〕によることが適当でない場合は保護を停止することとし、当該被保護者が指導指示に従ったとき、又は事情の変更により指導指示を必要とした事由がなくなったときは、停止を解除すること。なお、保護を停止した後においても引き続き指導指示に従わないでいる場合には、さらに書面による指導指示を行うこととし、これによってもなお従わない場合は、法第62条の規定により所定の手続を経たうえ、保護を廃止すること。」としている。そして、次の基準の3として、「2の規定にかかわらず、次のいずれかに該当する場合は保護を廃止すること。」と記し、次のいずれかの一つとして、「(3) 保護の停止を行なうことによっては当該指導指示に従わせることが著しく困難であると認められるとき。」と記している。
- (14) 平成26年最高裁判決は、「〔生活保護〕法27条1項に基づく指導又は指示の内容が客観的に実現不可能又は著しく実現困難である場合には、当該指導又は指示に従わなかったことを理由に同法62条3項に基づく保護の廃止等をするのは違法となると解される」と判示している。

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）及び処分庁回答書によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 令和元年10月4日付けで、処分庁は審査請求人及び妻に対し、同一世帯として法による保護を開始した。

なお、審査請求人は、保護開始申請書の健康状態に「良」と記載した。ま

た、処分庁の保護開始調査に係る面談の際、①時々、膝と腰に痛みがあるものの健康状態に特に支障はない、②高等学校を中退後、家業の建築業の手伝いを経て24歳から14年間同一の企業に勤めた、③当該企業を退職後、親族の建築業の手伝いやパチンコ店で勤務し、定職に就いていなかったと申告した。

(2) 令和元年10月7日、審査請求人を担当する処分庁のケースワーカー（以下「ケースワーカー」という。）は、審査請求人に対し、速やかに熱心な求職活動を開始するよう指導を行った。

(3) 令和元年11月29日、審査請求人は、ケースワーカーから求職活動に関する指導を受け、翌年1月から就労支援事業の利用を開始することとした。

(4) 令和2年1月24日、審査請求人は、就労支援事業の利用を開始した。

事件記録からは、就労支援事業として、同日、同年2月10日、同月17日、同月25日、同年3月3日、同月10日、同月17日、同年4月2日、同月20日、同年5月8日、同月21日、同月27日、同月28日、同年6月2日、同月9日、同月16日、同月23日及び同年7月1日の合計18回、就労支援事業の支援担当者と審査請求人との面談（電話による面談を含む）が行われたことが確認できる。

審査請求人が処分庁に提出した求職活動申告書によれば、審査請求人が求職活動を行ったと報告した日数は、①令和元年10月から令和2年2月までは0日、同年3月は1日、同年4月は0日、同年5月及び同年6月は各1日、同年7月は5日、同年8月は3日、同年9月は7日、同年10月は11日であった。また、求職先会社名を報告した件数は、令和2年3月の1社（B社）、同年5月の1社、同年6月の1社、同年9月の3社、同年10月の6社、面接を受けたと報告したのはB社のみであった。

なお、B社については、審査請求人が令和2年3月24日に職場訪問した際に、正式な面接ではないものの面談が行われ、その際にB社から採用の提案があったが、審査請求人はこれに応じなかった。

また、審査請求人は、就労支援事業として令和2年6月30日までに30件程度の求職先の紹介を受けたものの、自ら求人に応募することはなかった。

(5) 令和2年4月9日、ケースワーカーは審査請求人に架電し、①求職活動に余りにも熱意が感じられないこと、②企業側が受け入れ姿勢を見せているにもかかわらず、不安や希望する職種でないことを理由に就労しない状況が続いており、このような求職活動では保護の継続に支障が生じること、③今後の取扱い（口頭指導、文書指導、弁明の機会、停止及び廃止等）、④緊急事態宣言が終了すれば、1週間当たり最低2件は面接まで進めるよう指導することなどを伝えた。

(6) 令和2年5月26日、ケースワーカーは審査請求人に対し、①1週間に最

低2件は面接まで進めるよう求職活動に取り組むこと、②6月中の求職活動が不足するようであれば、まず口頭での指示を行うこと、③求職活動の内容によっては文書指導を行うことを伝える書面を送付した。

また、同年6月9日、ケースワーカーは審査請求人と面談し、上記書面の内容確認を行うとともに、口頭指導につながらないよう6月中の求職活動に励むように伝えた。

(7) 令和2年6月26日、処分庁はケース診断会議（以下「6月診断会議」という。）を開催し、①審査請求人は就労支援事業からの度重なる勤務先の紹介に応募せず、熱心な求職活動が行われていないとして本件口頭指導を行うこと、②本件口頭指導から約1か月後に提出させる求職活動状況申告書を確認し、その内容によっては文書指導を行い、熱心な求職活動を指導すること、③文書指導から1か月後に弁明の機会を設け、その弁明が正しい理由として認められない場合には、審査請求人を世帯分離（個人廃止）すること、④これらの内容について審査請求人に説明を行うことを決めた。

(8) 令和2年6月29日、ケースワーカーは審査請求人に対し、7月中に最低週2回は面接まで進めるよう求職活動に取り組むことを求める本件口頭指導を行い、7月中の求職活動の状況によっては文書指導となることを説明した。

(9) 令和2年8月18日、審査請求人は処分庁に対し、同年7月中の求職活動状況報告書を提出した。

当該申告書によれば、7月中の求職活動日数は5日、求職先会社名や面接の実施があった旨の記載はなかった。

(10) 令和2年8月27日、処分庁は8月診断会議を開催し、①審査請求人に本件口頭指導を行ったが、求職活動の状況が全く改善されないとして早急に文書指導を行うこと、②9月中に就労先を見つけるか、1週間当たり2件以上の面接を含む求職活動に熱心に取り組むよう指導すること、③10月初めに活動状況を申告させ、②のいずれにも該当しない場合は、審査請求人を世帯分離（個人廃止）することを決めた。

(11) 令和2年9月3日、処分庁は審査請求人に対し、法第27条第1項に基づく本件文書指導1を行った。

その内容は、同月末日までの期間中に、採用が決定されるか、又は最低週2回以上、面接を受ける段階まで求職活動を行い、その活動内容を詳しく報告すること等であり、正当な理由なくこれに従わないときは、保護の変更、停止又は廃止をすることがあるというものであった。

(12) 令和2年10月5日、審査請求人は処分庁に対し、同年9月中の求職活動状況報告書を提出した。

当該申告書によれば、9月中の求職活動日数は7日、求人誌を利用したと

して求職先会社名に3社の記載があるものの、面接の実施は全て「無」、求職結果は全て「辞退」と記載されている。

(13) 令和2年10月16日、処分庁は10月診断会議を開催し、①本件文書指導1において、9月中の熱心な求職活動又は就労を指導したが改善が見られないとして2回目の文書指導を行うこと、②同月末までに求職活動状況を改善するか、就労先を決定させるように指導し、改善又は決定されない場合には、審査請求人を個人廃止することを決定した。

(14) 令和2年10月19日、処分庁は審査請求人に対し、法第27条第1項に基づく本件文書指導2を行った。

その内容は、同月末日までの期間中に、採用が決定されるか、又は最低週2回以上、面接を受ける段階まで求職活動を行い、その活動内容を詳しく報告すること等であり、正当な理由なくこれに従わないときは、保護の変更、停止又は廃止をすることがあるというものであった。

(15) 令和2年11月4日、審査請求人は処分庁に対し、同年10月中の求職活動状況申告書を提出した。

当該申告書によれば、10月中の求職活動日数は11日、求人誌を利用したとして求職先会社名に6社の記載はあるものの、面接の実施は全て「無」、求職結果は全て「辞退」と記載されている。

同日、ケースワーカーは、査察指導員を交えて検討の上、審査請求人に架電し、熱心な求職活動を行っているとは認め難く、本件文書指導2に従わない状況のため、今後、保護の廃止を検討することとなるが、その前に、求職活動を熱心に行わない事情や理由を聞く弁明の機会を設けるとして、同月9日に来庁することを指示した。

なお、処分庁は、法第62条第4項に規定する処分理由並びに弁明すべき日時及び場所の通知について、書面を発出することはなく、架電により伝えたのみであった。

(16) 令和2年11月9日、審査請求人は、処分庁に来庁し、弁明の機会が付与された。審査請求人は、自分の希望にかなう勤務先が見つからず、面接まで進めなかった旨を弁明した。

ケースワーカーは、審査請求人の求職活動状況では保護の継続が認められない可能性が高いことを伝え、仕事の内容を選び好みせずに応募して採用されることになれば、明日正午までに連絡を入れるように指示したが、その連絡が入ることはなかった。

(17) 令和2年11月11日、処分庁は、課長代理、査察指導員及びケースワーカーにおいて、審査請求人の弁明の内容を検討の上、同月10日付けで審査請求人を個人廃止することを決定した。

(18) 令和2年11月12日、処分庁は本件処分を行った。

本件処分の決定通知書には、「保護変更 令和2年11月10日」、「保護決定理由 (前略)〔審査請求人〕が令和2年6月29日付口頭指導〔本件口頭指導〕及び同年9月3日付で処分庁が行った、生活保護法第27条に基づく熱心な求職活動を行うという文書指導〔本件文書指導1〕に従わず、同年10月19日付の再度の文書指導〔本件文書指導2〕にもなお従わず、同年11月9日にも正当な弁明がなされなかったことは、同法第62条第3項に定められた保護の廃止が出来る理由に該当するので、令和2年11月10日付で(中略)〔審査請求人〕の保護を個人廃止します。」と記載されている。

- (19) 令和3年2月9日付けで、審査請求人は、本件審査請求を行った。
- (20) 当審査会は処分庁に対し、上記(18)に記載された「個人廃止」の内容を尋ねたところ、処分庁は、処分庁回答書により「審査請求人の世帯に対する保護について、審査請求人に係る保護のみを廃止するというものである。(中略)保護の停止を行うことによっては当該指導指示に従わせることが著しく困難であると認められるとして、(中略)廃止をする方針を決定したが、一方で、審査請求人世帯は、審査請求人と妻の2人世帯であり、妻については引き続き保護を要する状態であったことから、審査請求人世帯について、審査請求人を世帯分離し保護を廃止するとともに、審査請求人の妻を世帯主に変更し、保護を継続することとする保護の変更決定を行った」と回答した。

また、保護の停止ではなく、保護の廃止を行った理由を尋ねたところ、審査請求人は、①熱心な求職活動を行うよう法第27条第1項に基づく指導指示を複数回行ったが改善が見られなかった、②弁明の機会において、自分の希望にかなう勤務先が見つからなかった旨を述べるだけであった、③そもそも稼働能力を活用する意思がないと判断し、そうであるならば、保護の停止を行ったとしても、熱心な求職活動を求める指導指示に従わせることは期待できないと判断した、そのため、処分庁は、④課長通知第11問1答3(3)の「保護の停止を行うことによっては当該指導指示に従わせることが著しく困難であると認められるとき」に該当するとして、審査請求人の保護を廃止することとした旨を回答した。

3 判断

(1) 本件処分の内容について

前記2(18)の本件処分の通知書から、処分庁は、審査請求人と妻で構成する世帯を妻の単身世帯とする保護の変更を行い、審査請求人を被保護者から外したことが認められる。

(2) 稼働能力の活用について

処分庁は、審査請求人の求職活動が熱心であったとはいえ、法第4条に定める能力活用要件を満たしていない旨を主張する。

前記1(1)の法第4条のとおり、稼働能力については、「資産」「その他あらゆるもの」と並び、それを活用することが保護を適用するための要件として規定されている。

保護の決定及び変更に係る事務は、地方自治法における法定受託事務とされており、厚生労働大臣は当該法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準(処理基準)を定めている。

そして、稼働能力の活用に係る判断については、前記1(8)のとおり、局長通知第4において、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否かにより判断することとされており、このことは法の基本原理(法第4条参照)に照らして合理的なものと言える。

まず、審査請求人の稼働能力の有無についてみると、審査請求人は、①保護申請時に通院が必要な傷病はなく、時々、膝と腰に痛みがあるものの健康状態に特に支障はないと申告したこと、②高等学校を中退後、家業の建築業の手伝いを経て24歳から14年間、同一の企業に勤めた後、当該企業を退職後は親族の建設業の手伝いやパチンコ店で勤務していたことが認められ、審査請求人について、稼働能力があるとして就労指導を行っていた処分庁の判断に不合理な点は認められない。

次に、稼働能力を活用する意思についてみると、前記2(4)のとおり、①審査請求人が求職活動を行ったと報告した日数は、令和元年10月から令和2年2月までは0日、同年3月は1日、同年4月は0日、同年5月及び同年6月は各1日、同年7月は5日、同年8月は3日、同年9月は7日、同年10月は11日であった。また、②求職先会社名を報告した件数は、令和2年3月の1社(B社)、同年5月の1社、同年6月の1社、同年9月の3社、同年10月の6社、③面接を受けたと報告したのはB社のみであったことが認められる。これらのことからすると、審査請求人の求職活動が熱心であったとは言えず、稼働能力を活用する意思が不十分とであったとした処分庁の判断に不合理な点は認められない。

最後に、実際に稼働能力を活用する場を得ることができるか否かについては、審査請求人は、就労支援事業において、30件程度の求人紹介を受けていたこと、職場見学を行った企業から採用の申し出を受けていたことが認められ、実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができた可能性があったことは否定できない。

以上のことからすると、審査請求人の求職活動が熱心であると判断できず、

稼働能力を活用する意思が不十分であるとして、法第4条に定める能力活用要件を満たしていないとした処分庁の判断には一定の合理性が認められる。

(3) 法第27条に基づく指導指示について

局長通知第11の2(1)のとおり、就職していなかった者が傷病の回復等により就労を可能とするに至ったときは、必要に応じて法第27条による指導指示を行うこととされており、このことは法の基本原理に照らして合理的なものと言える。

処分庁は、審査請求人に対し、保護開始以降、複数回にわたり求職活動について助言指導を行い、就労支援事業による支援を行っていたにもかかわらず、審査請求人は求人に応募することがなかったとして、6月診断会議、8月診断会議及び10月診断会議で検討の結果、法第27条に基づく指導指示を行ったことが認められる。

これらのことからすると、前記(2)のとおり、稼働能力を活用しているとは認めがたい審査請求人について、組織的に検討した結果、法第27条に基づく指導指示を行うこととした処分庁の判断に不合理な点は認められない。

(4) 法第27条に基づく指導指示の内容について

平成26年最高裁判決は、「〔生活保護〕法27条1項に基づく指導又は指示の内容が客観的に実現不可能又は著しく実現困難である場合には、当該指導又は指示に従わなかったことを理由に同法62条3項に基づく保護の廃止等を行うことは違法となると解される」と判示している。

そこで、平成26年最高裁判決の考え方を踏まえつつ、本件における指導指示の妥当性について検討する。

処分庁は審査請求人に対し、それぞれ履行期限を定めた上で、令和2年9月3日付け及び同年10月19日付けで、各々の月末までに採用決定されるか、又は最低週2回以上、面接を受ける段階まで求職活動を行い、その活動内容を詳しく報告することを内容とする本件文書指導1及び本件文書指導2を行っていることが認められる。

これらの内容のうち、実際に採用されるか否かについては、応募先企業の判断によるところが大きく、審査請求人にとって客観的に実現可能であったか否かについては疑義がある。

しかしながら、その余の部分については、求職活動の内容及び程度を具体的に示す内容であるところ、審査請求人は、就労支援事業で30件程度の求人紹介を受けるものの1件も応募せず、また、自主的な活動を行った形跡も認められないことからすると、処分庁が、求職活動の内容及び程度を具体的に示す指導指示を行ったことは妥当である。

さらに、就労支援事業で30件程度の求人紹介を受けていた状況からする

と、指導指示の内容が、審査請求人にとって客観的に実現不可能又は実現困難であったとは認められず、直ちに不合理であったと認められない。

(5) 本件処分に至る判断過程について

局長通知第11の2(1)及び(4)のとおり、保護受給中の者については、助言、指導を行うほか、必要に応じて法第27条による指導指示を行うこととされ、法第27条による指導指示は、口頭により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は文書による指導指示を行うこととされている。また、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を経た上で当該世帯に対する保護の変更、停止又は廃止を行うこととされており、このことは法の基本原理に照らして合理的なものといえる。

本件についてみると、前記(3)のとおり、保護開始以降、処分庁は審査請求人に対し、求職活動に関する助言指導を行っていたものの、熱心に求職活動を行っているとは認められないとして、組織的検討の結果、法第27条に基づく指導指示を行ったことが認められ、その判断の過程に取り消すべき瑕疵は認められない。

処分庁は、①6月診断会議により検討の上、令和2年6月29日に本件口頭指導を行ったこと、②8月診断会議により検討の上、同年9月3日に本件文書指導1を行ったこと、③10月診断会議により検討の上、10月19日に本件文書指導2を行ったこと、④同年11月4日、10月中の求職活動状況申告書の内容について査察指導員を交えて検討し、審査請求人に対し弁明の機会を設ける旨を決定したこと、⑤同月11日、管理職及び査察指導員を交えて審査請求人の弁明の内容等について検討を行った上で、審査請求人の保護を個人廃止〔当審査会は世帯分離と解釈する。〕する方針を決定したことが認められる。

これらのことからすると、処分庁は、審査請求人の求職活動状況等について、各段階で必要な組織的な検討を行っているため、その判断過程に本件処分を取り消すべき瑕疵は認められない。

(6) 本件処分の妥当性について

法第10条及び局長通知第1の2のとおり、保護の実施は世帯を単位として行うのが原則であるが、これによりがたいときは個人を単位として保護の要否及び程度を定めることができ、世帯員のうちに、稼働能力があるにもかかわらず収入を得るための努力をしない等保護の要件を欠く者があるが、他の世帯員が真にやむを得ない事情によって保護を要する状態にある場合については、同一世帯に属していると認定されるものでも、世帯分離して差しつかえないこととされている。

本件についてみると、審査請求人は妻と同一世帯として保護を受けてい

たところ、前記（２）のとおり、審査請求人は稼働能力の活用が十分であるとは認められず、また、求職活動に関する法第２７条に基づく指導指示にも従わなかったことが認められる。

これらのことからすると、審査請求人は稼働能力があるにもかかわらず収入を得るための努力をしないため保護の要件を欠くとした処分庁の判断に取り消すべき瑕疵は認められない。また、法第１０条及び局長通知第１の２に照らし、保護の実施は世帯を単位として行うのが原則であるが、審査請求人と妻で構成する世帯全体の保護を停止又は廃止するのではなく、保護を要する妻のために世帯分離を行い、妻の保護を継続することとしたことについて、不合理な点は認められない。

なお、本件処分の決定通知書の理由欄には「法第６２条第３項に定められた保護の廃止ができる理由に該当するので（中略）審査請求人の保護を個人廃止します。」と、また、処分庁回答書には、「審査請求人に係る保護のみを廃止する」と記載されているが、本件処分の内容は、前記（１）で示した通りであるから、法第６２条第３項に規定する保護の廃止ではなく、あくまでも同項に規定する保護の変更である。

すなわち、前記１（１２）のとおり、世帯分離を行った場合であっても、その後の事情の変更により、世帯分離の要件を満たさなくなった場合には、世帯分離を解除し、世帯を単位として保護の要否及び程度を決定することとなり、具体的には、世帯分離により保護を要しないこととなった世帯〔本件においては審査請求人〕の収入、資産の状況、就学の状況や、世帯構成、地域の生活実態との均衡及び世帯分離の効果等を継続的に把握し、世帯分離要件を満たしているかどうかについて、少なくとも毎年１回は検討を行う必要がある。

本件処分の決定通知書の理由欄等には「個人廃止」という文言が使用されてはいるものの、保護の再開に当たっては、保護を廃止された場合であれば必要となる再申請を要しないのであるから、本件処分は保護の廃止とは異なるものであり、当審査会は、このことを前提に判断したことを申し添える。

（７）結論

以上のことから、本件処分に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

本件処分の違法性を左右するものではないが、処分庁の以下の対応に疑義があるため、当審査会の意見を付言する。

法第62条第1項のとおり、被保護者が法第27条に基づく指導指示に従う義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる場所、保護の実施機関は、いずれかの処分をする場合には、当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない、この場合においては、あらかじめ、当該処分をしようとする理由、弁明をすべき日時及び場所を通知しなければならないとされている。

本件についてみると、処分庁は、審査請求人に対し、架電により処分庁への来所日を指定していることが認められるところ、法第62条第4項に基づく弁明の機会の付与について、書面による通知は行わなかった。

処分庁が審査請求人に対し、①本件文書指導1及び本件文書指導2において当該指導指示に従わないときには法第62条の規定により保護の変更、停止又は廃止する可能性について示していたこと、②審査請求人は処分庁に対し、本件文書指導2への違反に対する弁明を行っていることが認められるところ、直ちに審査請求人の弁明の機会の保障が損なわれたとは認められない。

しかし、法第62条第4項に基づく弁明の機会の付与の通知について、書面によるとまでは規定されていないが、保護の変更、停止又は廃止という不利益処分を行うに当たっては、被処分者に十分な攻撃防御の機会を与えるために、口頭による通知ではなく、書面による通知が行われるべきである旨を付言する。

大阪府行政不服審査会第3部会

委員（部会長）野呂 充

委員 重本 達哉

委員 船戸 貴美子