

諮問番号：令和元年度諮問第32号
答申番号：令和元年度答申第41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29年3月31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1」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求1」という。）は却下すべきであり、平成29年5月1日付けで行った法に基づく保護廃止決定処分（以下「本件処分2」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求2」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

本件処分1については、アパートの持ち主が変わることはまああるという世間の常識を無視し、賃貸人が変われば家賃扶助しないとして、一方的に住宅扶助を打ち切られたものである。また、本件処分1があったことを知った日は、平成29年4月分の保護費の振込金額を通帳により確認した平成29年4月5日であり、本件処分1に係る保護決定（変更）通知書（以下「本件保護変更決定通知書」という。）は受領していない。

本件処分2については、平成29年3月31日付けの指導指示（以下「本件指導指示」という。）に従わなかったために行われたとされているが、家賃扶助の件も含めて、同年3月21日に、全て話をし、処分庁から一切の異論、反論がなかったものである。

よって、本件処分1及び本件処分2を取消すとの裁決を求める。

2 審査庁

本件審査請求1は、正当な理由なく審査請求期間を徒過して提起されたものであり、却下すべきである。

本件審査請求2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1は、却下されるべきである。

本件審査請求2は、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 審査請求期間の徒過について

審査請求人は、本件処分1があったことを知った日は、平成29年4月分保護費の振込金額を通帳により確認した平成29年4月5日であるが、本件保護変更決定通知書は受領しておらず、審査請求期間に係る教示については不知であると主張している。

しかしながら、審査請求人は、平成29年4月28日に、本件処分1に係る不服を処分庁に対し申し立てていることから、本件処分1があったことについて同日以前に知り得ていたと推認されるところ、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第18条第1項に照らし、審査請求期間を徒過して審査請求が提起されたことについて正当な理由があるとは認められず、本件審査請求1は不適法なものであると言わざるを得ない。

(2) 指導指示について

本件処分2の前提となる処分庁の行った本件指導指示は、法第61条の規定による申告義務のある収入のうち、処分庁では把握し得ないものについて、審査請求人自ら申告するよう指示したものと解するのが妥当であり、その指導指示内容が審査請求人にとって実現が困難又は不可能な合理性を欠く内容であるとは認められず、審査請求人が当該指導指示に対し従うことができない合理的な説明を行った形跡は見当たらない。

また、審査請求人は、知人に口座を貸しただけであることや購入費用より安価で売却したものは収入ではないと主張しているが、弁明の機会において処分庁の理解が得られるよう説明を尽くしていれば、本件処分2を免れた可能性は否定できない。

(3) まとめ

以上のとおり、弁明の機会においても正当な弁明がなされず、審査請求人から指導指示に従う意思が示されなかったことから、処分庁が、保護の停止を行うことによって指導指示に従わせることが著しく困難であると判断して行った本件処分に違法又は不当な点は認められない。

(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

| | |
|------------|---|
| 令和元年11月18日 | 諮問書の受領 |
| 令和元年11月20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：12月4日 口頭意見陳述申立期限：12月4日 |
| 令和元年12月6日 | 第1回審議 |
| 令和2年1月9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。
- (2) 法第61条は、「被保護者は、収入、支出その他生計の状況について変動があつたとき、又は居住地若しくは世帯の構成に異動があつたときは、すみやかに、保護の実施機関又は福祉事務所にその旨を届け出なければならない。」と定めている。
- (3) 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。
また、同条第4項は、「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。
- (4) 「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。)の第7の4の(1)のアは、「保護の基準別表第3の1の家賃、間代、地代等は居住する住居が借家若しくは借間であつて家賃、間代等を必要とする場合又は居住する住居が自己の所有に属し、かつ住居の所在する土地に地代等を要する場合に認定すること。」と定めている。
- (5) 局長通知の第11の2の(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。」と定めている。

- (6) 「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。)の第11の問1の答は、「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ときは、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。」と定め、次の基準として、「32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。」とし、次のいずれかに該当する場合として、「(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。」を定めている。
- (7) 行政不服審査法第18条第1項は、「処分についての審査請求は、処分があったことを知った日の翌日から起算して3月(当該処分について再調査の請求をしたときは、当該再調査の請求についての決定があったことを知った日の翌日から起算して1月)を経過したときは、することができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と定めている。そして、「正当な理由」とは、処分の際に教示がされず、又は誤って長期の申立期間が教示され、当事者が他の方法でも申立期間を知ることができなかったような場合をいうものであり、行政事件訴訟法(昭和37年法律第139号)第14条に規定する「正当な理由」と同義であると解されている。

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21年3月5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) 平成29年1月30日、審査請求人は、処分庁に対し、実際には平成28年9月から審査請求人の扶養義務者である二女が〇〇〇〇〇〇〇〇〇に所有する住居(以下「二女宅」という。)に居住しているため、処分庁が認めれば、〇〇〇〇〇〇の賃貸住宅(以下「審査請求人宅」という。)から家具類を運び出し、完全に転居して住み続けたいとの意向を示した上で、二女

に支払う家賃が必要であるため住宅扶助を継続して支給してほしいこと及び二女宅への転居費用を支給してほしいことを申し出た。

- (3) 平成29年1月31日、処分庁は、二女宅は審査請求人の扶養義務者が所有する物件であることから当該物件に家賃相当を支払わなければならない理由が認められず、家賃を支払うことでの居住を前提に当該物件に転居することは、他の被保護世帯との均衡から認められないとし、審査請求人から二女に居住地の提供という援助を求めさせることとした。また、処分庁は、同日付けで、〇〇〇上下水道局に対し、審査請求人宅の水道は平成26年8月1日に閉栓され、その後使用されていないことを確認した。
- (4) 平成29年2月6日、処分庁は審査請求人宅を訪問した際、審査請求人から家賃、光熱費等の支払状況は、通帳に記載されている旨の説明があったため、次回来所時に当該通帳を提出するよう求めた。
- (5) 平成29年2月7日、処分庁は、大阪ガスに対し、平成26年6月30日に審査請求人宅のガスが閉栓され、二女宅のガスが開栓されていることを確認した。
- (6) 平成29年2月15日、処分庁は来所した審査請求人から関西電力からの電気需給契約証明書を受理し、電力使用状況について、審査請求人宅の契約廃止日が平成26年9月18日、二女宅の契約開始日が同年10月6日であることを確認した。

また、処分庁は、審査請求人名義の口座に係る通帳の提出を受けたが、審査請求人宅の家賃に係る振込履歴がないため、以下の事項を審査請求人から聴取した上で、支給している住宅扶助に係る審査請求人宅の家賃が支払われていたことを証明するよう、口頭で指示（以下「口頭指示1」という。）を行った。

- ア 平成21年2月10日に審査請求人宅の賃貸借契約を締結した。
- イ 契約の締結後に、審査請求人の〇〇（以下「A」という。）が費用を負担し、審査請求人の長女（以下「長女」という。）及び二女が審査請求人宅を購入した。
- ウ 審査請求人宅の家賃はAに手交又は玄関ポストに投函する方法で支払っているため、領収書等は受理していない。
- エ 審査請求人宅に係る共益費の未払いにより、管理組合が訴訟を提起し、審査請求人に対して滞納していた共益費の支払を命じる判決が出た。
- オ 平成26年9月から二女宅で生活をしている。

さらに、処分庁が受領した審査請求人名義の口座に係る通帳によれば、以下の事実が確認できる。

- ア 平成26年5月29日付けで、振込金として2,835,155円（以下「振込金1」という。）が記帳されている。

イ 平成26年10月30日付けで、振込金として75,000円（以下「振込金2」といい、振込金1と併せて「本件振込金」という。）が記帳されている。

- (7) 平成29年2月20日、処分庁は、審査請求人からAと連絡を取れないため家賃を支払っていることの証明が難しいため、同月末まで口頭指示1の履行を待つてほしい旨の申出を受け、同月28日までに口頭指示1に加え、全ての通帳及び共益費滞納についての判決文を提出するよう口頭で指示（以下「口頭指示2」という。）を行った。
- (8) 平成29年3月8日、処分庁は、審査請求人から共益費滞納についての判決文の提示及びAが審査請求人に2009年3月より、審査請求人宅を賃貸し家賃を受領していることを記載した家賃受領証明書（以下「家賃受領証明書1」という。）の提出を受けた。また、処分庁は審査請求人に対し、審査請求人宅の所有者は長女及び二女であるため、Aが家賃を受領している根拠が不明であることを指摘の上、家賃を所有者に支払っていた根拠を示すように求めた。
- (9) 平成29年3月17日、処分庁は、審査請求人宅の登記事項証明書からは、保護開始申請時に提出された賃貸借契約書において物件購入者として報告されていた賃貸人には、所有権が経由された事実が認められないことに加え、審査請求人から賃貸借契約は平成21年2月10日に締結されたと申告されていたが、同日までに購入者を長女及び二女とする審査請求人宅に係る売買契約が成立していたことが登記事項証明書から判明したとして、審査請求人宅に係る賃貸借契約の有効性に対して疑義があると判断した。また、処分庁は、有効に賃貸借契約が締結されていたとしても、現在の審査請求人宅の所有者は長女及び二女であるため、住宅扶助の支給根拠とできる賃貸借契約が存在せず、局長通知の第7の4の（1）のアに示される住宅扶助を支給すべき根拠が確認できないと判断し、平成29年4月から審査請求人に住宅扶助の支給を行わないことを決定した。
- (10) 平成29年3月22日付けで、処分庁は、審査請求人に対し、本件振込金の未申告収入に係る挙証資料を同月31日17時15分までに提出する旨及び本件振込金以外の収入がある場合や資産申告書に誤りがある場合は速やかに申告する旨を口頭による指導指示を行った。また、処分庁は、審査請求人から家賃受領証明書1の内容に加えて、Aが資金を出して長女及び二女の名義で審査請求人宅を購入したことが記載された家賃受領証明書（以下「家賃受領証明書2」という。）の提出を受け、審査請求人に対し、家賃受領証明書2の記載内容では、審査請求人が家賃を支払う根拠及びこれまで家賃として支払われていた証明にはならないため、平成29年4月以降は住宅扶助を停止する旨説明した。

- (1 1) 平成29年3月23日、処分庁は、審査請求人宅について住宅扶助を支給すべき根拠が確認できないことから、同年4月分以降の保護費から住宅扶助を不支給とすることを決定し、同年3月31日付けで、審査請求人に対する保護費のうち住宅扶助の支給を停止する本件処分1を行った。
- (1 2) 平成29年3月31日付けで、処分庁は、審査請求人に対し、法第27条第1項の規定により、指示書(〇〇〇第497号。以下「本件指示書」という。)により、「1. 指示理由及び指示事項 あなたの世帯には、平成21年3月5日から生活保護を適用しておりますが、生活保護は最低限度の生活を保障するために必要な給付を行うとともに、自立に向けて援助することを目的とした制度です。生活保護を受けている人には、収入状況に変化があったとき、世帯状況の変化や生活状況に変更があったときは速やかに福祉事務所へ届け出る義務があります。あなたから提出があった通帳から、平成26年5月29日に2,835,155円及び平成26年10月30日に75,000円の収入があったとする取引履歴が判明しています。しかし、あなたからは福祉事務所に収入があったと申告はなかったので、口頭で詳細が分かる資料の提出を指示しましたが、未だに提出がありません。今後、あなたの世帯に適正な生活保護を継続するにあたり、下記事項を指示いたします。」とした上で、「(指示事項)①判明した収入を含め、保護開始後の全ての未申告収入について、福祉事務所へ平成29年4月7日(金)17時までに申告すること。②生活状況に変化があれば、直ちに当所に報告すること。」とする旨の本件指導指示を行った。
- (1 3) 平成29年3月31日、処分庁は、審査請求人から住宅扶助の支給のために契約書等の提出が必要な理由等を示すよう求められ、局長通知の第7の4の(1)のアを示した上で、保護開始時に挙証資料とした賃貸借契約書に基づく審査請求人宅の賃貸借契約が無効であり、現在の状況では、家賃が必要な根拠を確認できない旨説明した。説明を受けた審査請求人は、処分庁に対し、住宅扶助分の支給が停止されたことについて、「家主が変わるなんてよくあること。」「どうして家賃分を支給してくれないのか。」と反論した。また、処分庁は、審査請求人の求めにより、福祉事務所長同席の下、本件処分1に関して、住宅扶助の支給に係る根拠資料についての事情聴取を行った。当該事情聴取において、審査請求人は、提出した書類が証明にならないのであれば、立証責任は処分庁にあるとの主張を行い、福祉事務所長は、適切な根拠資料があれば住宅扶助の支給を再開すること、契約状況や毎月の支払状況の証明の責任は審査請求人にあることを説明し、審査請求人が提出する書類はこれ以上ないとする申出を確認した。
- (1 4) 平成29年4月20日付けで、処分庁は、審査請求人に対し、法第62条第4項の規定により、弁明の機会付与通知書(〇〇〇第30号)を特

定記録郵便で発送した。

- (15) 平成29年4月28日付けで、処分庁は、審査請求人に対し、弁明の機会を与えた。審査請求人は、本件指示書に記載した指示事項を履行しなかった理由について、「3月31日に所長と話して、話がついたと思ったから何もしなかった。」「住宅扶助分の支給が停止されたことに不満を持っていたから。」と弁明し、処分庁からの「結局申告はどうするのか」との質問に対しては、「ありませんよ。ないです。」と回答した。また、審査請求人は、住宅扶助分の支給が停止されたことについて、本件保護変更決定通知書を提示した上で、「家主が変わるなんてよくあること。」「どうして家賃分を支給してくれないのか。」と主張した。
- (16) 処分庁は、平成29年5月1日付けで、本件処分2を行った。なお、本件処分2に係る保護廃止決定通知書の廃止の理由欄には、「生活保護法第27条に基づき、平成29年3月31日付け〇〇〇497号により、あなたには未申告収入について申告するよう文書にて指示していましたが、履行期日であった平成29年4月7日までにあなたから収入申告はなく、指示事項が履行されませんでした。そして、平成29年4月28日に付与した弁明の機会においてもあなたからは申告しないということで話がついたと思っていた、かつ、今後も申告はしないという主張でありました。そのため、あなたの弁明では指導指示に従えない理由がなく、同法第61条に基づく収入申告義務を果たしていないと判断しました。よって指示義務履行違反として同法第62条第3項により、平成29年5月1日付けで生活保護を廃止します。」と記載されている。
- (17) 平成29年7月31日付けで、審査請求人は、本件審査請求1及び本件審査請求2を行った。

3 判断

(1) 本件処分1に係る審査請求期間の徒過について

審査請求人は、本件処分1があったことを知った日は、平成29年4月分保護費の振込金額を通帳により確認した同月5日であり、本件保護変更決定通知書は受領していない旨主張するが、同日に本件処分1があったことを知ったのであれば、本件処分1に係る審査請求期間の満了日は、行政不服審査法第18条第1項(前記1(7)参照)の規定により、同年7月5日であり、本件審査請求1については、審査請求人が、処分があったことを知った日の翌日から起算して3か月を経過した後に提起されたものとなる。仮に、審査請求人の主張が、平成29年4月5日に、保護費の減額は知ったが、住宅扶助の支給の停止に伴う処分があったとは知らなかったとする趣旨と解しても、前記2(15)のとおり、審査請求人は、同年4月28日に本件保護変

更決定通知書（本件処分1）を処分庁に提示し、住宅扶助の支給が停止されたことについて不満を述べていることから、遅くとも同日までには本件処分1があったことを知ったと認められる。

それゆえ、本件処分1に係る審査請求期間の満了日は、行政不服審査法第18条1項（前記1（7）参照）の規定により、遅くとも平成29年7月28日（金曜日）であり（なお、同日は期間の満了の特例を規定した民法（明治29年法律第89号）第142条には該当しない）、本件審査請求1については、審査請求人が、処分があったことを知った日の翌日から起算して3か月を経過した後に提起されたものであると認められる。

また、審査請求人は、行政不服審査法第18条第1項但書の規定にいう「正当な理由があるとき」に該当する事実を主張、立証していない。

以上のことから、本件審査請求1は不適法なものであると言わざるを得ない。

（2）本件指示書の指示事項について

書面による指導指示の内容は、当該書面自体において指導指示の内容として記載されていなければならない、指導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、当該指導指示に従わなかったことを理由に法第62条第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（最高裁判所平成25年（受）第492号平成26年10月23日第一小法廷判決）。

このことを踏まえ、本件指示書をみると、指示事項には、「①判明した収入を含め、保護開始後の全ての未申告収入について、福祉事務所へ平成29年4月7日（金）17時までに申告すること。②生活状況に変化があれば、直ちに当所に報告すること。」と記載されており、保護開始後の全ての未申告収入について申告することを指示する点は、これを文字通りに解するならば、指導指示の内容として具体性を欠くものであり、「指導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」に該当するおそれがある。もっとも、本件指示書の「1. 指示理由及び指示事項」の記載内容からは、本件振込金に係る取引履歴が判明していないため、これについて詳細が分かる資料の提出を求める指導指示であると解することができる。

以上のことから、本件指示書に記載された指示の内容を履行することは審査請求人にとって「客観的に実現不可能又は著しく実現困難」であったということはできず、前記2の本件事実関係の下では、審査請求人に対し、本件振込金に係る取引履歴の詳細が分かる資料の提出を求めて法第27条第1項に基づく指示をすることが、違法又は不当であるとまでは認められない。

（3）本件処分2による保護廃止について

生活保護が廃止となれば、被保護者に与える影響は極めて大きいことから、

保護を停止して更に指示事項の履行を促し、それでもなお指示に従わなかった場合に初めて保護を廃止するなどの配慮をしなければならず、直ちに保護を廃止したことは重きに失し、廃止処分は著しく相当性を欠くものとして違法となりうる。

それにもかかわらず、処分庁は、審査請求人が本件指導指示に従わないことを理由に、直ちに保護を廃止する本件処分2を行っており、この点に疑問が残ると言わなければならない。もっとも、審査請求人は、弁明の機会等において、住宅扶助の支給停止に対する不満を述べる反面、処分庁がすでに把握している収入についても「未申告はない」、「申告はしない」と発言するにとどまり、本件指導指示の内容を履行しないことについて具体的かつ合理的な説明、主張等を行っていなかったことが認められる。この点について、審査請求人は、審査請求後に、振込金1について、購入したバイクを購入費用より安価で売却した収入であり、振込金2について、当時の同居人への名義、口座貸しによるものであると説明し、今後も申告しないと一言も言っていない等と反論している。ただ、この説明によっても、本件振込金（とくに振込金2）に係る取引履歴の詳細が明らかにされているとはいえず、審査請求人の主張を裏付ける証拠を事件記録から見出すことはできないから、審査請求人が本件指導指示を履行したものとみることができない。

そうすると、処分庁が、課長通知の第11の問1の答（前記1（6）参照）にいう「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。」に該当すると判断して本件処分2を行ったことは、前記2の本件事実関係の下では、違法又は不当であるとはいえない。

- (4) 以上より、本件審査請求1は不適法であって却下されるべきであり、また、本件審査請求2は棄却されるべきである。

4 付言

保護の廃止が被保護者に与える影響は極めて大きいことに鑑みるならば、処分庁には、被保護者の言動に左右されず、その真意や生活状況等を十分に把握した上で慎重に検討、判断することが求められる。また、保護の廃止後も、その生活状況を見守り、事情によっては迅速に保護を再開するべき場合があることに注意が必要である。

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 前田 雅子

委員 矢倉 昌子