諮問番号：平成３０年度諮問第１７号

答申番号：平成３０年度答申第２２号

答　申　書

**第１　審査会の結論**

○○○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４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　審査請求人の主張の要旨

本件処分理由である「医師より環境を考慮すれば就労は可能との判断が出」たことについて証明されておらず、過去に通院していた病院では○○○○○○○○○と説明を受けていることから、法第４条「保護の補足性」の規定による稼働能力の不活用に該当しないので、本件処分は不適切であり不当である。

また、求職活動はできなかったが、就労に関する意向については、面接相談員に対し、生活に困っていて、病気のことも伝え、いつか健康を取り戻し自立したいとは伝えたが、「普通に求職活動ができる」と発言した覚えはない。

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

処分庁は、要保護者に稼働能力がある場合には、その稼働能力を最低限度の生活の維持のために活用させるとともに、求職活動の実施状況を具体的に把握する必要がある。処分庁は、平成２９年３月２８日付けの検診書に「全く労働できないわけではないが、○○○○○○○○○○○○、働く環境の配慮が望しい。」との記載があることを受けて、環境を考慮すれば就労は可能であると判断し、審査請求人に求職活動を求めた。審査請求人は、求職活動を行うにあたり、就労支援事業を利用せず自身で行うとのことであった。処分庁は、求職活動の実施状況において真摯な活動がみられない場合は意に沿えない結果になる可能性についても伝えており、活動方法に苦慮していれば相談に乗ること及び就労支援事業の利用など具体的な提案をしている。

また、処分庁は、求職活動の進捗状況等を把握するため、定期的な来所をお願いし、審査請求人も同意していたが、審査請求人は平成２９年３月２９日以降の来所の約束をすべて履行しなかった。処分庁は、複数回の訪問、電話連絡を行っているが、審査請求人から連絡があったのは平成２９年４月１１日の１回のみであり、その日以降は全く連絡が取れなくなり、審査請求人から保護の決定のために必要な調査の協力を得られないことから、保護の決定が事実上できない状況であったと認められる。これらの事実関係に関しては、審査請求人の反論書をみても、反論はなされていない。

以上のとおり、処分庁は、審査請求人の一連の行動が保護の決定に必要な調査に協力しないものにあたると判断し、法第２８条第５項に基づき本件処分を行ったところであり、本件処分に違法又は不当な点があるとは認められない。

なお、処分庁の「審査請求に対する意見」には、「審査請求人が状況に見合った取り組みを行う場合においてはこの限りではなく、その際の相談内容によって対処を行うべきものであるものと考える。」との記載があることから、処分庁におかれては、審査請求人の状況に応じ、対処するよう付言する。

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

本件審査請求には理由がないことから、行政不服審査法第４５条第２項の規定により、棄却されるべきである。

**第４　調査審議の経過**

　平成３０年１２月１８日　　諮問書の受領

平成３０年１２月２１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：１月１１日

口頭意見陳述申立期限：１月１１日

平成３０年１２月２５日　　第１回審議

平成３０年１２月２８日　　大阪府行政不服審査会から処分庁に対し回答の求め（回答書：平成３１年１月２１日付け○○○第１１７２号。以下「回答書」という。）

平成３１年１月３１日　　　第２回審議

平成３１年２月２５日　　　第３回審議

平成３１年３月１５日　　　第４回審議

**第５　審査会の判断**

１　法令等の規定

（１）法第４条は、生活保護制度の基本原理の一つである「保護の補足性」について規定しているが、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条により「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２４条第３項は、「保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもつて、これを通知しなければならない。」と規定し、同条第５項は、「第３項の通知は、申請のあつた日から１４日以内にしなければならない。ただし、扶養義務者の資産及び収入の状況の調査に日時を要する場合その他特別な理由がある場合には、これを３０日まで延ばすことができる。」と規定している。

（３）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又は第７７条若しくは第７８条（第３項を除く。次項及び次条第１項において同じ。）の規定の施行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、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる。」と定め、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、又は医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、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。

（４）「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）第４は、「要保護者に稼働能力がある場合には、その稼働能力を最低限度の生活の維持のために活用させること。」と定めている。

（５）「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を開催するなど、組織的な検討を行うこと。」と定め、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。」と定め、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。」と定めている。

（６）「生活保護問答集について」（平成２１年３月３１日付け厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡。以下「問答集」という。）の問１３の３７の（答）では、保護申請時に要保護者が、保護の決定のために必要な調査に協力しないような場合には、「その調査が必要な理由、及び必要な協力の具体的な内容について懇切丁寧に説明し、それでもなお協力が得られないのであれば、決定に必要な事実が明らかとならないから、実施機関は事実上決定ができないので、そのような場合は、調査が完了し、困窮の事実が明らかとなるまでは保護の決定を行うべきでない。なお、要保護者があくまで調査を拒み、妨げるときは、法第２８条第５項に基づき申請却下等の措置をとることとなる。」と記している。

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（審理員意見書、事件記録等）及び回答書によれば、以下の事実が認められる。

（１）平成２９年３月１４日、審査請求人は処分庁に対し、生活保護開始申請を行った。

（２）平成２９年３月２１日、処分庁は、審査請求人宅を家庭訪問し、生活保護に係る新規実態調査を行った。処分庁は、稼働能力の有無を確認するため、検診を受ける必要があること、確認状況によっては決定通知が遅れる可能性が高いことを伝え、審査請求人から、遅延した期間については「母から援助を受けるので問題ない」との回答を得た。同日、処分庁は、審査請求人の受診のため、Ａクリニックに電話し、予約が混みあっていることから最短の受診可能日は３月３０日になること、前回受診から時間がたっており稼働能力の確認まで至らない可能性が高いことを聴取した。

（３）平成２９年３月２３日、処分庁は、審査請求人宅を訪問し面談を行い、審査請求人がＡクリニック以外の病院での受診を希望したため、Ｂクリニックに検診の打診を行うこととした。

（４）平成２９年３月２８日、処分庁職員が同行の上、審査請求人は、Ｂクリニックを受診し、傷病名は「○○○○」、病状は「会話などで、○○○○○○○○○○○○○○○○○、などであるところ、○○○○○○○○○○○○○○乱れている」、稼働能力の程度については「全く労働できないわけではないが、○○○○○○○○○○○○、働く環境の配慮が望ましい」と記載された検診書（以下「検診書」という。）が同日発行された。

（５）保護開始申請に対する決定の通知の期限である平成２９年３月２８日、処分庁はケース検討会議を開催し、検診の結果、審査請求人は稼働能力があることが認められ、検診書の徴取日が同日となったことにより、審査請求人の稼働能力を活用する意思の確認等、稼働能力調査を行う期間を要することを特別な理由がある場合に該当するとして、保護開始決定通知を３０日まで延ばすことを決定し、審査請求人に伝えた。

（６）平成２９年３月２９日１４時、処分庁は就労支援事業（ワークサポート○○）の担当者に架電し、審査請求人が同事業利用のため就労支援窓口に来所する約束をしていたが来なかったこと、また審査請求人が申請日（同年３月１４日）に同担当者を介し診療所で受けた血液検査等の検査結果について、異常なしであったとの報告を受けた。

（７）同日、処分庁は、審査請求人に電話し、来所しなかった理由を尋ねるとともに、上記検査結果を伝えた。また、再度就労支援の予約を取るか問うと、就労支援を利用せず自身で行うとの回答を得た。また、担当ケースワーカーから、求職活動の方法は自由であるが真摯な活動が見られなければ審査請求人の意に沿えない結果になる可能性がある旨を伝えると、審査請求人はわかっていますと答えた。求職活動の進捗状況の確認のため、同年４月３日１１時に福祉事務所に審査請求人が来所する旨を約束した。

（８）平成２９年４月３日、審査請求人が来所しなかったため、処分庁は１３時に審査請求人に電話をし、審査請求人は、「求職活動が全くできていなくて。行く気にならなかったです。」と話した。担当ケースワーカーは、真摯な求職活動を促し、来所すれば相談に乗ったり、就労支援につなげる等の対応する旨を申し出ると、審査請求人は、自分でできるため必要ないと回答した。求職活動の進捗状況の確認のため、同年４月７日１６時に福祉事務所に審査請求人が来所する旨を約束した。

（９）平成２９年４月７日、審査請求人が来所しなかったため、処分庁は１６時２０分に審査請求人に電話をしたが、応答はなかった。同日及び同月１０日に、処分庁から審査請求人に架電、及び家庭訪問を行ったが、連絡はつかなかった。

（１０）平成２９年４月１１日、審査請求人から処分庁に電話があり、求職口に電話して面接を取り付けるも面接には行かなかった旨の申告があった。詳細の確認のため、同日１０時３０分に福祉事務所に審査請求人が来所する旨を約束した。約束の時刻に審査請求人が来所しなかったため、処分庁は同日１０時５５分以降、審査請求人に複数回、電話や訪問により連絡を試みたが、応答はなかった。

（１１）平成２９年４月１２日も審査請求人に連絡がつかないまま、処分庁は、ケース検討会議を開催し、審査請求人について真摯な求職活動を行っているかどうかの報告がなく、審査請求人と連絡が取れないことで稼働能力の活用に関する状況が確認できなかったため、法第２８条第５項の調査忌避に当たるとして、保護開始申請を却下した。

（１２）平成２９年６月５日、審査請求人は、大阪府知事に対し、本件処分の取消しを求める審査請求を行った。

３　判断

（１）法第４条第１項に基づき、保護の実施機関は、保護開始を求める申請者が稼働能力を活用しているかを判断するものと解されており、その判断は、具体的には上記1（５）の局長通知によることとされている。

ア）稼働能力の有無に関する処分庁の判断について

局長通知によれば、まず、稼働能力の有無に関する判断は、「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。」とされている。

本件において、処分庁は、平成２９年３月２８日のＢクリニックの担当医師が作成した検診書から、審査請求人に稼働能力があることを確認している。

もっとも、同検診書には、傷病名は「○○○○」、病状は「会話などで、○○○○○○○○○○○○○○○○○、などであるところ、○○○○○○○○○○○○○○乱れている」、稼働能力の程度は「全く労働できないわけではないが、○○○○○○○○○○○○、働く環境の配慮が望ましい」旨の記載がある。この記載からは、審査請求人の稼働能力が高いものではなく、就労に至るまでに困難さを抱えていることが看取される。

また、審査請求人に稼働能力が認められるとの判断については、審査請求人が平成２３年９月から平成２４年１０月まで処分庁より生活保護を受給していたことから、処分庁は当時の状況等を踏まえ審査請求人の生活歴・職歴等を知り得る立場にあったと認められるが、審査請求人の資格、生活歴・職歴等をどのように把握・分析し、それらをどのように客観的かつ総合的に勘案したのか、とくに審査請求人の稼働能力の程度に関してどのような判断をしたかが必ずしも明らかでない。

イ）稼働能力の活用の確認について

局長通知によれば、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、その者の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されている。

処分庁は、上記２（５）のとおり、ケース検討会議で、検診の結果を基に稼働能力が認められると判断し、そのうえで、稼働能力を活用する意思の確認等、稼働能力調査を行う期間を要することを「特別な理由がある場合」（法第２４条第５項）に該当するとして、保護開始申請に対する決定の通知を３０日まで延ばすことを決定した。また、稼働能力調査においては、求職活動を行っているか、その方法、求職の件数、そもそも申告内容が事実か否かを確認すると主張している。

ただ、法第２４条第５項により保護開始申請に対する決定の通知を例外的に延長することができるのは、あくまで個別のケースにおいて「特別の理由がある場合」であって、稼働能力が認められる申請者一般について求職活動の実施を求め、その実施状況から稼働能力の活用を積極的に調査するために認められたものといえず、こうした運用をすることは妥当ではない。また、審査請求人が３０日までの間にどのような内容の求職活動を、どの程度実施していれば、同人について真摯な求職活動を行ったと認めることができると処分庁が想定していたのかが明らかではない。

またこの点については、審査請求人に対し、真摯な活動が見られなければその意に沿えない結果になる可能性があることが伝えられていたものの、求職活動の実施に関する目安ないし基準等についての具体的な告知はなく、審査請求人にとっては、どのくらい求職活動を実施すれば保護が開始されるかどうか予測が困難であったといえる。

（２）目下、就労意欲や生活能力が低い者など就労に向けた課題を多く抱える保護受給者に対して、自立支援プログラムや被保護者就労準備支援事業等により、日常生活習慣の改善やコミュニケーション能力の向上、就労体験など、その経験や適性等に応じたきめ細かな支援が実施されている。

本件において、上記検診書の記載のほか、審査請求人の生活状況や職歴等からみると、審査請求人の稼働能力は決して高いものではなく、求職活動をすることそれ自体に困難さを抱えていることは明らかである。それゆえ、処分庁としては、そうした課題を抱える審査請求人に対し、保護を実施したうえで以上の支援を積極的に行うことで就労につなげる支援方針を検討すべきであったといえなくはない。

（３）処分庁は、法第２８条５項に基づき審査請求人の申請を却下する本件処分を行っている。本件処分の理由として、審査請求人が電話連絡に応じず、また来所せず、一切の連絡が取れなくなったことにより、「真摯な求職活動を行っていたかを確認できず、稼働能力を活用していたかを判断することが出来ませんでした。これは『調査忌避』にあたります。」と記載されている。

審査請求人は、保護開始申請をしてから当初は、処分庁の担当者による自宅への訪問、収入・預貯金の調査、検診の受診は受け入れていた。しかし、３月２９日に時間を指定して予約していたにもかかわらずワークサポート○○に来所せず、就労支援事業の利用に至らず、その後、審査請求人から求職活動の状況の報告がなく、４月１１日に審査請求人から電話があった以外は、処分庁の電話や訪問による働きかけにも応じることがなかった。こうした経緯から、処分庁が審査請求人の求職状況を把握することができなかったことが認められる。

上記１の（６）のとおり、問答集によれば、保護申請時に要保護者が、保護の決定のために必要な調査に協力しないような場合には、「その調査が必要な理由、及び必要な協力の具体的な内容について懇切丁寧に説明し、それでもなお協力が得られないのであれば、決定に必要な事実が明らかとならないから、実施機関は事実上決定ができないので、そのような場合は、調査が完了し、困窮の事実が明らかとなるまでは保護の決定を行うべきでない。なお、要保護者があくまで調査を拒み、妨げるときは、法第２８条第５項に基づき申請却下等の措置をとることとなる。」とされている。

本件について見ると、処分庁は審査請求人に、真摯な活動が見られなければその意に沿えない結果になる可能性があると伝えたのみであり、稼働能力活用の調査が必要な理由、及び必要な協力の具体的な内容等について懇切丁寧に説明したとは言い難い。

（４）しかしながら他方で、上記２の（６）～（１０）からは、審査請求人が求職状況について処分庁に具体的な報告をしなかったのみならず、そもそも処分庁との接触それ自体を避けていたことがうかがえる。この点に鑑みると、上記（１）～（３）で述べたところを併せ考えても、処分庁が、審査請求人の保護開始申請の審査、決定に必要な事項について調査できず、法第２８条第５項に該当するという結論に至った経緯には無理からぬところがあるといえる。

（５）以上のとおり、本件処分について、違法又は不当な点は認められないから、本件審査請求は棄却されるべきである。

４　付言

処分庁は、本件処分後も、適切な第三者を介するなどして審査請求人とのコミュニケーションを試み、その生活状況を把握することが求められる。その上で、審査請求人が生活に困窮していると認められる場合は生活保護の利用を促すこと、また、保護の受給要件を満たさない場合でも、生活困窮者自立支援法上の自立相談支援事業その他地域における資源の利用につなげて、審査請求人が受容しやすい自立支援を行うことが求められる。

大阪府行政不服審査会第３部会

委員（部会長）曽和　俊文

委員　　　　　前田　雅子

委員　　　　　矢倉　昌子