諮問番号：令和２年度諮問第１４号

答申番号：令和２年度答申第１９号

答　申　書

**第１　審査会の結論**

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、審査請求人に対して平成３０年７月２５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、認容すべきである。

**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

生活保護が廃止になる可能性があるということは、担当ケースワーカーからは一言も聞いていない。本件処分により健康で文化的な最低限度の生活が保障されなくなったため、本件処分は不当である。

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）審査請求人の保護について

審査請求人は、住宅扶助費が支給され、処分庁から納付指導を受けているにもかかわらず家賃を滞納し、平成３０年７月１８日、建物明渡しの執行により現住居を喪失したものと認められる。

処分庁は、審査請求人から同日以降の居住先は決まっていないとの回答があったことから、法第３０条第１項に基づき救護施設等への入所を助言したが、審査請求人はこれに応じず、同日以降、審査請求人は所在不明で連絡がつかない状態となったものであると主張している。

審査請求人は、生活保護が廃止になる可能性があるとは一切聞いておらず、本件処分によって最低限度の生活が保障されなくなったことは不当である旨主張しているが、法第１９条第１項の規定のとおり、処分庁が実施責任を負い、審査請求人の保護を継続するためには、審査請求人が処分庁の所管区域内に「居住地を有するもの」あるいは「現在地を有するもの」であることが必要である。

（２）処分庁の判断について

審査請求人は、建物明渡しの執行により現住居を喪失しており、新たな住居が確保された形跡は認められないことから、平成３０年７月１９日以降、審査請求人が処分庁の所管区域内に「居住地を有するもの」に該当しないとする処分庁の判断には一定の合理性が認められる。

また、建物明渡しの執行から本件処分に係る通知書を手交するまでの間に、審査請求人が処分庁の所管区域内に「現在地を有するもの」であると推測され得る審査請求人からの主張等は見当たらず、審査請求人への連絡手段のない処分庁が、所在不明の審査請求人は処分庁の所管区域内に「現在地を有するもの」であるとも認められないと判断したのはやむを得ないものと言わざるを得ない。

（３）まとめ

以上のとおり、処分庁が、審査請求人に対する保護の実施責任を負う根拠がなくなったと判断して行った本件処分が違法又は不当であるとまでは言えない。

なお、審査請求人は、ケースワーカーの対応等に縷々不満を述べているが、行政不服審査法（平成２６年法律第６８号）に基づく審査請求は、処分庁の行為によって権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められている処分を対象とするものであることから、当審査の判断外事項である。

（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２年８月　６日　　諮問書の受領

令和２年８月　７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：８月２８日

口頭意見陳述申立期限：８月２８日

令和２年８月２０日　　第１回審議

令和２年９月１０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２５条第２項は、「保護の実施機関は、常に、被保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めるときは、速やかに、職権をもつてその決定を行い、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。（後略）」と定めている。

（３）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。（後略）」と定めている。

（４）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。

（５）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（中略）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（中略）ることができる。」と定めている。また、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（中略）（た）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。

（６）法第３０条第１項は、「生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。ただし、これによることができないとき、これによつては保護の目的を達しがたいとき、又は被保護者が希望したときは、被保護者を救護施設、更生施設若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、又は私人の家庭に養護を委託して行うことができる。｣と定めている。また、同条第２項は、「前項ただし書の規定は、被保護者の意に反して、入所又は養護を強制することができるものと解釈してはならない。」と定めている。

（７）法第５６条は、「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない。」と定めている。

（８）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長にその旨を届け出なければならない。」と定めている。

（９）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。」と定めている。また、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、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。

（１０）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。）の問１１の１２の２は、「（問）福祉事務所が被保護者に対して資産及び収入の状況等について報告を求めたにもかかわらず、これに従わない、又は虚偽の報告をした際の保護の変更、停止又は廃止を行う場合の手続は、法第６２条第４項による必要はないか。」「（答）（前略）被保護者から正当な理由なく正確な報告がなされず、また法第２９条による調査によっても状況の把握が困難な場合には、まずは、法第２７条により被保護者に対し指導指示を行い、それに従わない場合に、法第６２条により弁明の機会を付与したうえ保護の変更、停止又は廃止を行うことが適当である。ただし、緊急に対応することが必要な場合など個別の事案において、法第２８条第５項の規定により保護の変更、停止又は廃止を行うことを否定するものではない。」と記載している。

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）によれば、以下の事実が認められる。

（１）平成１８年１月７日付けで、処分庁は、審査請求人について、法による保護を開始した。保護台帳の居住地（現在地）欄には、「〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇」「変更年月日（２６．２．２１）〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇」と記載されている。

（２）平成３０年１月１０日のケース記録票には、「〇〇〇〇〇〇〇〇〇よりＴＥＬ。（主）〔審査請求人〕がまだ今月分の家賃を支払っていないとのこと。」「同日、（主）宅臨時訪問。（主）不在。ポストへ別添の手紙を投函する。」と記載されている。

（３）平成３０年２月１３日のケース記録票には、「〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇氏よりＴＥＬ。（主）がまだ２月分の家賃を支払っていないとのこと。当方より指導してほしいとのこと。当方了解。（主）に連絡を試みる。」と記載されている。

（４）平成３０年３月８日のケース記録票には、「３／６（主）居住マンション大家〇〇〇〇〇〇〇〇〇より（主）が２月分、３月分家賃を支払っていないとの通報あり。このままなら、当月末には明け渡し請求の裁判を起こすとのこと。ＣＷから家賃を支払うよう指導してほしいとのこと。当方了解。」「＜定期訪問＞（主）在宅。室内にて面談を行う。」「前述の通り、２月分および３月分家賃につき今日中に支払うよう指導。」と記載されている。

（５）平成３０年４月２６日のケース記録票には、「家庭訪問（不在）」と記載されている。

（６）平成３０年５月１６日のケース記録票には、「家庭訪問（不在）」と記載されている。

（７）平成３０年５月２５日のケース記録票には、「家庭訪問（不在）」と記載されている。

（８）平成３０年６月２１日のケース記録票には、「（主）はいまだに家賃を払っておらず、また当方が保護費支給時に家賃を支払うよう指導すると「俺に文句があるなら裁判所に行け」「今から裁判所に行って訴えてくる」などと言って激昂して逃走している。」と記載されている。

（９）平成３０年７月５日のケース記録票には、「家庭訪問（臨時）」「家主から家庭裁判所の執行官が今月１８日に（主）宅を訪れ立ち退きの強制執行を行う旨の連絡があった。そのため、今後の生活について話し合うため（主）宅を訪問した。しかし、マンション玄関口のインターフォンを押すが、反応がなかったので、別紙送付状を郵便受けに投函した。」と記載されている。

（１０）平成３０年７月６日のケース記録票には、「家庭訪問（臨時）」「（主）宅を訪問し、マンション玄関口のインターフォンを押すが、反応がないため、不在箋を封筒に入れて郵便受けに投函した。」と記載されている。

（１１）平成３０年７月１８日のケース記録票には、「家主である〇〇〇〇〇の要望により、（主）にかかる建物明渡執行に立ち会う。（主）の自宅には執行官及び運送会社が訪れ、（主）に住居の明渡しを求め、（主）は身の回り品を持ち、住居から立ち退いた。」「（主）来所」「（主）から今後の生活について相談があった。ＷＯから（主）に今後の居住先を聞くと、特に今後の居住先は決まっていないと回答があった。今回の立ち退きは家賃滞納が原因のため、ＷＯから敷金等の扶助はできないことを説明し、住居は自ら確保してほしいと伝えた。住居が他区や市外の場合、住居が所在する役所で生活保護の相談をすることになる。現状のままであれば、生活保護が廃止となると説明した。（主）から今日から寝ることころがない、どうすればいいと申し出があったので、生活ケアセンターや生活保護施設への入所を助言したところ、（主）は入所を拒否し、面談室から退出した。」と記載されている。

（１２）平成３０年７月２５日のケース記録票には、「（主）は平成３０年７月１８日に面談中のＷＯから退出し、その後、ＷＯに来所せず、連絡もつかないため法第３０条により平成３０年７月１９日付けで生活保護を廃止する。」と記載されている。

（１３）平成３０年７月２５日付け保護廃止決定通知書には、「生活保護法による保護を次のとおり廃止することに決定しましたので通知します。」「１　廃止した扶助の種類　生活扶助、住宅扶助、医療扶助」「２　廃止　平成３０年７月１８日限り」「３　理由　〇〇さんは平成３０年７月１８日に強制執行により現住居を喪失したため、翌日の１９日付けで保護を廃止します。廃止に伴う返還金３３，６１６円については、生活費として費消したものと認められるため、生活保護法第８０条により返還を免除します。」と記載されている。

（１４）平成３０年８月１日のケース記録票には、「（主）来所」「ＷＯから（主）に「保護廃止決定について」を手渡し、平成３０年７月１９日付けで保護が廃止になったことを説明した。そのため、本日支給する保護費はないことも補足した。また、居宅ない場合も生活保護を受けることは可能であることを説明し、生活保護施設への入所を助言したが、（主）は施設入所を拒否した。」と記載されている。

（１５）平成３０年１０月１９日のケース記録票には、「（主）から当ＷＯに保護申請書の提出があった。」と記載されている。また、同日の受付面接記録票には、審査請求人の住所として「〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇」、困窮に至るまでの経緯として「現在は、主名義の自宅で寝起きしているが、もともと老朽化で雨漏りなどがひどかったがさらにひどい状態であるとのこと。」と記載され、住居の状況欄の「持家」「一戸建て」にチェックがある。

（１６）平成３０年１０月３０日付けで、審査請求人は、本件審査請求を行った。

３　判断

（１）本件処分の根拠条項について

ア　本件処分に係る平成３０年７月２５日付けの保護廃止決定通知書には、本件処分の根拠条項の記載がない。一方で、平成３０年７月２５日のケース記録票には、法第３０条により保護を廃止した旨の記載があり、平成３１年３月１１日付けの弁明書には、「請求人が、法第１９条第１項第１号及び第２号のいずれにも該当しないこととなったと判断し、平成３０年７月２５日に、同月１９日付けで生活保護を廃止するに至ったものである」と記載されている。

イ　被保護者の居住実態不明を理由とする生活保護廃止について争われた京都地裁平成５年１０月２５日判決（以下「京都地裁判決」という。）は、①「生保法〔生活保護法〕は、憲法２５条の規定する理念に基づき、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、最低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ものであり（同法１条）、生活保護が最低限度の生活保障のための最後の手段という性格を有する以上、一旦開始された保護を廃止する決定は、慎重になされるべきことは言うまでもない。」②「そして、保護廃止決定をなしうる場合として、生保法が明示するのは、同法２６条１項〔現２６条〕の場合、同法２８条４項〔現２８条５項〕の場合及び６２条３項の場合の３つである。すなわち、同法２６条１項は、被保護者が保護を必要としなくなったときは、保護の廃止を決定しなければならない旨を規定するものであり、要保護性の消滅を廃止事由とするものである。これに対し、２８条４項は被保護者が実施機関による立入調査等を拒否した場合について、６２条３項は被保護者が保護実施機関の同法２７条による指導又は指示に従うべき義務等に違反した場合について、いずれも要保護性の有無とは直接には関連なしに保護廃止決定をなしうるものとするものであって、不誠実な被保護者に対する制裁的な廃止決定が許容される場合であるということができる。」と判示している。

ウ　京都地裁判決の①のとおり、一旦開始された保護を廃止する決定は慎重になされるべきものであり、処分庁は、本件処分に際して根拠条項を明確にしておく必要があったが、審査庁から提出された本件処分時のケース記録票等で確認できる根拠条項は法第３０条だけである。そして、法第３０条は、生活扶助の方法を規定するものであり、保護の廃止の根拠条項とはならないのである。

エ　また、処分庁は、弁明書において、法第１９条第１項が本件処分の根拠条項であると述べる。しかしながら、同条は、法第１条において国が必要な保護を行うことを規定した上で、保護の具体的な決定、実施の権限を都道府県、市長及び福祉事務所を管理する町村長とすること、並びに要保護者の居住地又は現在地により保護の実施機関が原則的に定められることを規定したものであって、保護の実施機関の所管区域内に居住地又は現在地を有しない者の保護を廃止する根拠であるとは直ちに解されないのである。被保護者がその管理に属する保護の実施機関の所管区域を離れ、別の保護の実施機関の所管区域に居住地を定めた場合には、法第１９条第１項により保護を廃止し、新たに保護を開始するとも考えられるが、被保護者の居住地又は現在地が不明な場合には、新たに他の保護の実施機関が保護を開始するまでは、保護を廃止することは妥当ではない。

オ　もっとも、保護の実施機関にとって、被保護者の居住地又は現在地が不明であるということは、その生活の実態がわからず、生活実態に即して変化するはずの被保護者の要保護性の有無や程度もわからないことであるから、要保護性の有無や程度の変化に応じて適切に行うべき保護の廃止、変更の決定という職権行使が行えない結果となる。そして、居住地又は現在地が不明であることが、被保護者側の不誠実な対応に起因するものであれば、保護の実施機関に何らかの対応権限が与えられてしかるべきである。京都地裁判決の②は、保護廃止決定をなしうる場合として法が明示するのは、法第２６条、法第２８条第５項及び法第６２条第３項の３つであると判示している。

カ　まず、法第２６条については、被保護者の居住地又は現在地が不明であることは、その要保護性が消滅していることを推定させる根拠となる場合はありうるが、居住地又は現在地が不明であること自体は、直ちに要保護性の消滅の推定根拠になるものではなく、居住地又は現在地が不明であることをもって、同条の「被保護者が保護を必要としなくなったとき」に該当するものとして保護を廃止することはできない。

キ　そうすると、法は、居住地又は現在地が不明である被保護者の保護を廃止するための手続として、法第２７条第１項に基づき書面で具体的な指導及び指示を行い、これに従わない場合には、法第６２条第４項に基づき被保護者に弁明の機会を与えた上で同条第３項に基づき保護を廃止することを予定していると考えられる。また、法第２８条第１項に基づき要保護者に対して報告を求め、これに従わない場合には同条第５項により保護を廃止することを予定していると考えられる。ただ、これは、前記１（１０）の問答集によれば、法第６２条第４項で保障された事前手続を履践しないものであるから、個別の事案において緊急に対応することが必要である等の例外的な場合に限られる。本件では、審査請求人が保護費受給のために処分庁を訪問することが予測され、実際に平成３０年８月１日に訪問したことも勘案すれば、緊急に対応することが必要な事情は認められないことから、法第２８条第５項ではなく法第６２条第３項に基づくべきである。

ク　以上のとおり、法第３０条又は法第１９条第１項に基づき行われた本件処分は、根拠条項を誤ったものと言わざるを得ない。

（２）審査請求人の居住地又は現在地の調査について

ア　処分庁は、本件処分に至るまでの間、審査請求人に対して、滞納している家賃を支払うよう繰り返し指導し、また、審査請求人の住居の明渡しが執行された平成３０年７月１８日に、今後の居住地を確認するとともに、生活保護施設等への入所を助言するなど、保護を継続するために審査請求人の居住地又は現在地が不明にならないよう配慮していることが認められる。しかし、審査請求人が居住地又は現在地を明らかにしなかったため、同月１９日付けで保護を廃止する本件処分を行ったものである。

イ　法第６１条は、被保護者に対して居住地の異動等があったときの届出義務を課しているが、一方で、法第２５条第２項は、保護の実施機関にも職権調査義務を課している。法第５６条により、正当な理由がなければ既に決定された保護は不利益に変更されないのであって、保護の廃止が重大な不利益処分であることを考慮すれば、保護の廃止に正当な理由があることの立証責任は処分庁にある。

ウ　処分庁は、審査請求人の住居の明渡しが執行された平成３０年７月１８日の７日後である同月２５日には保護廃止を決定しており、審査請求人との意思疎通が十分でなかったことを勘案しても、調査期間として十分であったのか疑問が残るところである。事件記録からは、処分庁が、この期間中に具体的にどのような調査を行ったのか明らかではない。また、前記２（８）及び（１４）の事実から、処分庁は、審査請求人に対して保護費を窓口払いとしていたものとみられ、同年８月１日に審査請求人が保護費受給のために処分庁を訪問することも想定されたから、このときに寝起きしている場所について聴き取りをすることも可能であったと思われるが、保護施設への入所を助言するのみに終わっている。さらに、審査請求人が保護の相談のために処分庁を訪れた同年１０月１９日付けの受付面接記録票には、審査請求人が「現在は、主名義の自宅で寝起きしている」と話したと記されているが、処分庁は本件処分にあたって当該住居を把握していたのであるから、通常の調査をすれば審査請求人の居住地又は現在地を確認できたと考えられる。

エ　処分庁は、審査請求人が依然として要保護状態にあったにもかかわらず、調査を尽くせば把握できたかもしれない審査請求人の居住地又は現在地を把握しないまま保護廃止を急いだものと言うべきである。仮に、居住地又は現在地が不明であるという事由が一般的に保護廃止の事由となりうるとしても、本件処分時点において、保護廃止事由となるような居住地又は現在地が不明という事実があったとは言い難い。

（３）保護廃止の手続について

審査請求人は、生活保護が廃止になる可能性があるということは聞いていないと主張する。一方で、処分庁のケース記録票には、平成３０年７月１８日に審査請求人に説明したとの記載があり、両者の見解が異なっているが、いずれにせよ本件処分に至るまでの手続が適正であったかどうかが課題となる。

前記（１）のとおり、保護廃止決定をなしうる場合として法が明示するのは、法第２６条、法第２８条第５項及び法第６２条第３項の３つであり、本件においては、仮に保護廃止処分をなすとしても、法第６２条第３項に基づき保護の廃止を検討すべきであった。そして法第６２条第３項に基づき保護廃止処分を行う場合には、同条第４項に基づき「被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない。」。しかしながら、処分庁は、法第３０条又は法第１９条第１項を根拠条項としたため、審査請求人に対して居住地又は現在地を明らかにするよう書面で具体的な指導及び指示を行うことなく、また、審査請求人に弁明の機会を付与することなく保護を廃止することとなったのであり、このような取扱いは不利益処分を行う際の適正手続の保障の観点からも大いに問題があると言わざるを得ない。

（４）まとめ

以上のことから、本件処分は、根拠条項を誤って行われたこと、必要な調査を尽くしておらず審査請求人の居住地又は現在地が不明であることが立証されていないこと、手続保障がされていないことから、違法であり、取り消されるべきである。

したがって、本件審査請求は認容されるべきである。

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　　　　　船戸　貴美子

委員　　　　　前田　雅子