

諮問番号：平成29年度諮問第5号
答申番号：平成29年度答申第14号

答 申 書

第1 審査会の結論

〇〇〇〇〇〇〇所長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人に対して平成〇〇年〇月〇〇日付けで行った生活保護法（昭和25年法律第144号。）の規定による保護変更決定処分（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、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

(1) 審査請求書の要旨

処分庁が決定した住居費の変更は、個別のやむを得ない事情を考慮されていないものであって、不当であると考え。主治医意見書にある通り、審査請求人は、病状によって現住居に継続して入居することとされている。

(2) 平成〇〇年〇〇月〇〇日及び平成〇〇年〇月〇日に審理員が受領した反論書及び再反論書の概要

ア 審査請求人は〇〇〇〇特有の支援が必要であり、「見守りが可能なグループホームであれば、他のグループホームでも可と考えられる」という部分については同じ意見だが、そういったグループホームが地域に存在していない。処分庁からは代わりになるグループホームについて具体的な提案は特になく、空き状況も不明のままである。平成〇〇年〇〇月〇日に処分庁管内近辺のグループホームの空き状況を支援者の方に調べてもらったら、ふさわしいグループホームの空き状況はなかった。

イ また、グループホームへの入居は慎重に体験泊等を重ねる手順を踏むが、そういう背景を考慮されずに、処分庁の方は「グループホームは他にもあるのだから」と言われるし、適切なグループホームがないと思っている旨を伝えると「別に引っ越しすることを強制しているわけではない」と言われ、選択肢がもらえていないまま、決定だけがなされたようである。処分庁は、審査請求人の障害特性や、地域の社会資源の背景などを理解せず、ただ保護費を減らすという目的に向けて行動しているだけのように感じる。

ウ 処分庁は、再弁明書で、生活、通院、通勤に適したエリアにグループホームの空きがあることを指摘している。まず「〇〇〇〇〇」に平成〇〇年〇～〇月頃に空きがあったそうだが、同年〇月〇〇日に来られた処分庁の2名の担当者に、処分庁管内周辺でのグループホームの空き状況について聞いた際は、状況を把握していないということであった。過去の空き状況を記載しているということは、それだけグループホームの空き状況を見つけるのが難しいことだということではないか。また、「〇〇〇」に問い合わせたところ、同事業所が運営される就労継続支援B型に通所することが入居の前提となっており、既に勤務先を持っている審査請求人は対象とならないことがわかった。また、日中は完全な無人となり、見守りもないそうである。

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、平成〇〇年〇月分の保護費について、見込みにより認定していた審査請求人の同月分就労収入及び就労経費について、額の確定による収入の認定替え及び控除額の確定により、保護費3,797円を追給する決定を行ったこと、また、「生活保護法による保護の基準に基づき厚生労働大臣が別に定める住宅扶助(家賃・間代等)の限度額の設定について」(平成27年4月14日付け社援発0414第9号厚生労働省社会・援護局長通知。以下「住宅扶助局長通知」という。)及び「特定障害者特別給付費の対象拡大に伴う生活保護制度上の取扱いについて(補足)」(平成28年5月19日厚生労働省社会・援護局保護課保護係長事務連絡。以下「平成28年事務連絡」という。)に基づき、審査請求人世帯の住宅扶助費について、同年〇月からは29,000円とし、同月分保護費を1,352円とする本件処分を行ったことが認められる。

(2) 審査請求人は、地域の社会資源の背景などを理解せず、ただ保護費を減らすという目的に向けて処分庁が行動しているだけのように感じることで、また、審査請求人はグループホームの入居が必要であるが、グループホームの

空き状況はなく、本件処分は個別事情を考慮していないもので不当である旨主張する。

しかしながら、住宅扶助局長通知により、住宅扶助の限度額が平成27年7月1日から変更され、住宅扶助の限度額の範囲内の家賃から特定障害者特別給付費（以下「補足給付」という。）を控除した額を住宅扶助費として認定することとされていることから、処分庁において、住宅扶助局長通知における経過措置の3の（1）に基づく同通知の1の（2）のただし書（ア）から（ウ）（下記第5の1（4）参照）について検討を行ったところ、（ア）の通院状況については、往復3時間半強を要していること、（イ）の通勤状況については、往復2時間強を要していることから、転居によって通院や通学に支障を来すおそれではなく（ア）及び（イ）に該当しないと判断したことが認められる。そして、（ウ）の地域の支援を受けて生活している場合について、その検討に当たり必ずしも主治医意見書を必要とするものではないところ、平成〇〇年〇月の医療要否意見書において審査請求人は〇〇〇〇〇が残るが安定傾向にあることを確認し、また、同年〇月及び〇月当時、審査請求人の通院・通勤先により近いグループホームに2件の空きがあることを確認した上で、転居によって自立を阻害するおそれではなく（ウ）に該当しないと判断したことが認められる。

これらを住宅扶助局長通知に照らすと、長時間の通院や通勤は審査請求人に負担を与えることともなり、本件処分時には現在よりも通院及び通勤に便利なグループホームが存在した以上、住宅扶助局長通知の1の（2）のただし書（ア）から（ウ）までのいずれかに該当しないとした処分庁の判断に、違法又は不当な点があるとまでは言えない。

第4 調査審議の経過

| | |
|------------|---|
| 平成29年6月14日 | 諮問の受付 |
| 平成29年6月16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：6月30日 口頭意見陳述申立期限：6月30日 |
| 平成29年6月27日 | 第1回審議 |
| 平成29年6月29日 | 審査会から処分庁に対する質問を送付 回答書：7月18日付け〇〇〇第1033号 |
| 平成29年7月24日 | 第2回審議 |
| 平成29年7月26日 | 審査関係人に対する主張書面等提出期限延長通知 主張書面等の提出期限：8月9日 口頭意見陳述申立期限：8月9日 |
| 平成29年8月16日 | 第3回審議 |

第5 審査会の判断

1 法令等の規定

本件処分に関する法令等の規定は下記のとおりである。

(1) 生活保護法第14条において、住宅扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、「住居」及び「補修その他住宅の維持のために必要なもの」の範囲内において行われる旨定められている。

(2) 住宅扶助局長通知において、『生活保護法による保護の基準』（昭和38年厚生省告示第158号）別表第3の2の規定に基づき、貴府における厚生労働大臣が別に定める額（以下「新基準額」という。）が、下記1のとおり定められ、平成27年7月1日から適用することとされたので通知する。」と記され、住宅扶助の限度額について、処分庁管内の1人世帯は39,000円と記されている。

(3) 住宅扶助局長通知の「3 経過措置」では、次のとおり定められている。

平成27年6月30日において現に住宅扶助を受けている世帯であって、同年7月1日において引き続き住宅扶助を受けるもの（中略）が、（中略）住宅扶助の基準額の適用を受けた場合に、同年6月まで適用されている住宅扶助の基準額（以下「旧基準額」という。）の適用を受ける場合よりも、住宅扶助の給付額が減少するときは、次のいずれかの経過措置の適用について検討すること。

(1) 世帯員が当該世帯の自立助長の観点から引き続き当該住居等に居住することが必要と認められる場合として1(2)アただし書(ア)から(ウ)(下記(4)参照)までのいずれかに該当する限りにおいては、引き続き、旧基準額を適用して差し支えない。

(2)・(3) (略)

(4) 上記(3)の(1)「ただし書(ア)から(ウ)」とは、次のとおりである。

(ア) 通院又は通所（以下「通院等」という。）をしており、引き続き当該医療機関や施設等へ通院等が必要であると認められる場合であって、転居によって通院等に支障を来すおそれがある場合

(イ) 現に就労又は就学しており、転居によって通勤又は通学に支障を来すお

それがある場合

(ウ) 高齢者、身体障害者等であって日常生活において扶養義務者からの援助や地域の支援を受けて生活している場合など、転居によって自立を阻害するおそれがある場合

(5) 「特定障害者特別給付費の対象拡大に伴う生活保護制度上の取扱いについて」(平成23年9月14日付け厚生労働省社会・援護局保護課保護係長事務連絡。以下「平成23年事務連絡」という。)には、1 特定障害者特別給付費(補足給付)の内容について、「補足給付として、『障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律』(平成22年法律第71号)の施行により障害者自立支援法による共同生活援助(グループホーム)又は共同生活介護(ケアホーム)に係る支給決定を受けている障害者に対し、月額1万円(略)を支給することとされ、補足給付は事業者による代理受領が可能とされている。」との記載があり、2 代理受領が行われる場合の住宅扶助費の認定についての(1)において、「補足給付を受ける被保護者について、事業者による代理受領が行われる場合は、契約している家賃額から当該補足給付を控除した額を住宅扶助費として認定すること。(後略)」と記されている。

(6) 平成28年事務連絡には、「平成23年事務連絡2(1)では、事業者による代理受領が行われる場合には、契約している家賃額から当該補足給付を控除した額を住宅扶助費として認定することとしているが、これは、住宅扶助の限度額を超える部分を補足給付で補填することを想定したのではなく、あくまで住宅扶助の限度額の範囲内の家賃から当該補足給付を控除しそのうえで必要な額を住宅扶助費として認定することとなるものである。」と記されている。

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(審理員意見書、事件記録等)及び本審査会からの質問に対する処分庁の回答書(平成29年7月18日付)(以下「処分庁回答書」という。)等によれば、以下の事実が認められる。

(1) 平成〇〇年〇月〇〇日に処分庁が受領した医療要否意見書の主治医意見部分には、「前回、平成〇〇年〇月〇〇日から同月〇〇日まで当院入院。退院後グループホームに戻り、地域で生活を続けている。〇〇〇〇〇〇〇〇 mg/日、〇〇〇〇〇〇〇 mg/日により安定傾向にあるが、〇〇〇〇〇が残り、

安定して仕事に就くことは困難な状況。現状で限界と考えられる。」との記載がある。

(2) 処分庁は、大阪府社会援護課の回答に基づき、実際の家賃額から補足給付を控除した額を認定する運用を行っていたため、新基準額を適用しても審査請求人に対して住宅扶助として32,000円を認定することができるという解釈により保護費を支給していたが、平成〇〇年〇月〇〇日になって同課より平成28年事務連絡の情報提供を受けた。そこで処分庁は、同年〇月〇日、収入申告のため来所した審査請求人に対し、平成28年事務連絡に基づき、住宅扶助限度額の認定が29,000円となるため、家賃が3,000円超過すること、現住居で住み続ける場合は、生活費から3,000円を捻出する必要があることを説明した。これに対して審査請求人は「今の住居は居心地がいいし、主治医から一人暮らしの許可も出ていない。負担が多くなっても今のところは今の住居で生活したい。」と述べた。

(3) 平成〇〇年〇月〇〇日、処分庁は、審査請求人の居住するグループホーム〇〇〇〇（以下「〇〇〇〇」という。）を訪問し、グループホーム職員の同席のもとで審査請求人と面談を行い、住宅扶助費の減額について再度説明を行った。その際、審査請求人は一人暮らしをしたい気持ちがあるが、主治医は単身の居宅生活に対して消極的である、と述べたため、処分庁が主治医に面談し、医師の意見を聴いて参考にする旨を伝えた。

同日、処分庁は、「〇〇〇〇」の代表者に対し、住宅扶助認定額が29,000円に減額となる旨を説明した。実際家賃を減額するかはグループホームの判断に委ねられるが、減額されない場合は、本人に差額を負担してもらう必要があること、今後、生活保護者は新規入居できない旨を合わせて説明すると、同代表者は対応を検討すると言った。

(4) 平成〇〇年〇月〇〇日、処分庁は、「〇〇〇〇」の世話人、代表者及び審査請求人に対し、電話にて、住宅扶助費が同年〇月から減額とする予定である旨を連絡及び説明した。

同日、代表者から処分庁に電話があり、審査請求人に関しては住宅扶助を減額しないと思っていたのでグループホームの家賃の減額は検討していなかった、審査請求人の病状を考えると今のグループホームでなければならず、個別の事情を勘案せずに一律で住宅扶助額を下げるのはおかしいと主張した。これに対し処分庁は、住宅扶助費減額の決定は、審査請求人に転居を指導するものではないこと、審査請求人は住宅扶助局長通知3(1)の経過措置として旧基準額の適用を申請することができること等を説明した。

日並びに同〇〇日の審査請求人との面談の状況から、(中略)扶養義務者との関係に問題なく、病状については現状以上に就労による増収は困難であると認められるものの安定傾向にあり、特段考慮すべき病状の変化が認められず、かつ審査請求人からその旨考慮を求める申出はなかったこと及び共同生活援助事業所であるグループホーム〇〇〇〇によるサービス提供でなければならない特段の事情のほか、当該地域から受けている考慮すべき支援は認められないこと、(中略)また、平成〇〇年〇月からの住宅費の変更に先立ち、平成〇〇年〇月〇〇日、審査請求人との電話にて審査請求人への説明及び状況の把握を行ったところ、これらの事情に特段の変化がなく、審査請求人から住宅費の変更に係る考慮の申出がないと確認したことを踏まえて当所にて検討を行った結果、住宅扶助局長通知1の(2)の(ウ)の該当性はないと認め、住宅費の変更を行ったもの」と回答している。

(10) 処分庁は、処分庁回答書の中で、「〇〇〇〇〇」及び「〇〇〇」は医師が可と考える「見守り可能なグループホーム」に該当するかの確認に関する審査会の質問に対し、次のように回答している。すなわち、日中は一般就労していることから福祉援助職のいない場で過ごしており、それが可能な程度の日常生活・社会生活能力を備えていると認められ、日中、夜間を通じた常時福祉援助職による見守りや、日常生活動作への介護を要すると考えられる事実は確認できない。審査請求人が居住しうるグループホームの検討を行うに当たって、例えば重度障害者等を対象とした厚い人員体制、夜間の人員の加配又は利用者の日中活動時間帯に特に人員の配置がなされた共同生活援助でなければ対応できない等の特別の人的条件は認められず、特別の条件を附したグループホームでなければならないと認められる具体的事実はない。〇〇〇〇〇を対象障害種別として指定を受けたグループホームであって、審査請求人の罹患する同疾病や一定の生活の支障のある障害者の入居実態が確認でき、日中活動及び通院等の利便性等を考慮すれば審査請求人の居住可能なグループホームとして思料するに足るものとする。ゆえに、「〇〇〇〇〇」「〇〇〇」の他の被保護者の居住の状況及び障害福祉課での支給決定状況等によって、一般就労が困難かつ日常生活上の見守りや介護をより要する程度の障害者が入居し、必要な援助を受けている実態を確認したことにより、審査請求人がその疾病の特性に必要な見守りを受けることが可能と思料した。

(11) また、前述の処分庁回答書によると、住宅扶助局長通知1(2)ただし書(ウ)の要件に該当しないと判断した根拠についての審査会からの質問に対する回答は次のようなものであった。すなわち、「〇〇〇〇〇」及び「〇〇〇」は〇〇〇〇〇を含め様々な障害特性のある中重度の障害者に対し個別の

先立ちケース検討会議を行うなどして、以上の点に関する調査、検討を行った形跡は見当たらない(再弁明書によれば、審査請求人の担当ケースワーカーは、審査請求人に見守りが必要なことを確認しているが、審査請求人の状態については確認していない)。また、処分庁は、本件審査請求を受けて、〇〇市内の指定障害福祉サービス事業所リスト(平成〇〇年〇月現在、〇〇〇〇〇〇〇課)、〇〇市、△△市の共同生活援助事業所の検索結果一覧(但し、検索者・検索日が不明)を資料として提出するものの、以上の調査、検討を行ったことを証する資料を提出していない。この点に関して、処分庁は、処分庁回答書で、「〇〇〇〇」等で提供されるサービスの概要を一般的に挙げるとともに、定員に空きがあるという「〇〇〇〇〇〇」及び「〇〇〇〇」について、他の被保護者の居住の状況及び障害福祉課での支給決定状況等によって、一般就労が困難かつ日常生活上の見守りや介護をより要する程度の障害者が入居し、必要な援助を受けている実態を確認したことにより、審査請求人がその疾病の特性に必要な見守りを受けることが可能と思料したと述べる。もっとも、そこでいう確認を、本件処分に際して行ったことを証する資料は提出されていない。そもそも以上の調査、検討を行うにあたって、審査請求人の個別具体の事情を考慮することが求められるのであるから、たとえば障害福祉サービス事業者から交付された審査請求人の個別支援計画書や、サービス事業者のサービス提供記録といった資料またはこれらに関する情報が必要になると考えられるが、処分庁の回答は、これらの資料をいずれも保有しないというにとどまるものであり、別途これに関する情報を取得していなかったと認められる。

以上の点からすると、処分庁は、本件処分を行うに際して必要となる調査、検討を十分に行っているとは到底認められない。なお、こうした調査、検討は、個人情報保護法令を遵守しつつ、障害福祉課を始め関係部署その他関係機関と連携することによって可能であり、そうすることが望まれる。

(2) 弁明書では、平成〇〇年〇月〇〇日及び同月〇〇日に、旧基準額適用の申請については、審査請求人から住宅扶助局長通知3(1)に該当する特段の事情があるので旧基準額を適用してほしいと言った旨の申出はなかったことが記載されている。また、ケース記録には、同年〇月〇日の時点になって、処分庁が審査請求人に対し、「旧基準額の認定を申請するのであればケース検討会議に諮る旨を説明し、依頼があれば、申請書を送付する旨を伝えておいた。」という記述がある。さらに、処分庁は、審理員が、本件処分時点において住宅扶助局長通知1(2)ただし書(ウ)について検討したかどうかを質問したのを受けて、「また、平成〇〇年〇月〇〇日、審査請求人との電話において、平成〇〇年〇月からの住宅費の変更に先立ち説明及び状況の把握を行ったところ、これらの事情に特段の変化がなく、審査請求人から住宅費の変

更に係る考慮の申出がないと確認したことを踏まえて当所にて検討を行った結果、住宅扶助局長通知1の(2)の(ウ)の該当性はないと認め、住宅費の変更を行ったもの」と回答している。

これらの事実は、処分庁が本件処分の際し、旧基準額の適用の可否について住宅扶助局長通知3(1)に沿った検討を実際に行ったのか、疑念を抱かせるものであるといえる。なぜなら、同通知は被保護者の申請や申出がなくても、保護実施機関がその定めに沿って経過措置ないし旧基準額の適用を検討、決定することを求めるものであり、被保護者の申請や申出を前提とする取扱いは、そもそも同通知の予定するところではないと解されるからである。また、本来、被保護者の申請や申出がない場合であっても、経過措置ないし旧基準額の適用を検討することが被保護者の利益に合致するということができる。

また、処分庁は、平成〇〇年〇月〇〇日に大阪府社会援護課から平成28年事務連絡の情報提供を受け、それから日を置かず同年〇月〇日には審査請求人に対し、同事務連絡に基づき、住宅扶助限度額の認定が29,000円となるため、家賃が3,000円超過すること、現住居で住み続ける場合は、生活費から3,000円を捻出する必要があることを説明している。処分庁は、審査請求人に不利益にならないよう平成〇〇年〇月まで猶予期間を設定したと弁明するが、猶予は2か月足らずであり審査請求人は本来与えられたはずの経過措置期間のメリットを享受していない。のみならず、この時点では、旧基準額の適用に関して説明をしておらず、これらの事実からも、処分庁が本件処分の際して住宅扶助局長通知3(1)に基づく旧基準額の適用の可否を検討していないことが推認される。

(3) さて、処分庁は、審査請求人の旧基準額適用を求める保護変更申請(平成〇〇年〇月〇〇日付)を却下している(同年〇月〇日付。以下、「本件却下」という)。本件却下については、住宅扶助局長通知1(2)ただし書(ア)から(ウ)のいずれにも該当しないとして旧基準額の適用を否定したものである。処分庁は、本件処分の際しても同様の理由から旧基準額の適用を否定する判断を行ったと主張しているから、この点に係る処分庁の判断の当否についても以下、補足しておく。

処分庁が旧基準額の適用を否定する判断の根拠とする資料は、処分庁が平成〇〇年〇月〇に提出を求め、同月〇日に作成され、同月〇〇日に処分庁が受領した主治医の医療要否意見書のうち、主治医意見欄に記載された、「〇〇〇〇〇〇〇〇という疾病の性質上、服薬管理など見守りが必要と考えられ、グループホームでの生活を続けることが医学的に妥当と判断されるが、見守りが可能なグループホームであれば、他のグループホームでも可と考えられる。」という部分である(なお、この主治医意見は本件処分後に作成されたものであり、本件処

分が違法又は不当でないことを立証する資料とは認められない)。ただし、主治医意見欄には、上述の記述に続けて「○○○○○○○○○○○○○○○○な面に一定の配慮は必要である。」と記載されている。それゆえ、主治医の意見の真意を理解する上で、この部分を軽視することはできない。

他方、審査請求人から審理員に対し、同一医師による意見書（平成○○年○月○日付）が提出されており、そこには、審査請求人の傷病名として「○○○○○○」、主要症状及び今後の見込みとして、「前回、平成○○年○月○日から同月○○日まで当院○○○○○○○○に任意入院。軽快退院後、当院デイケアでのリハビリ期間を経て、現在の週3日、短時間勤務を継続できている。グループホームでの生活（一人暮らし）を続けているが、もともと○○○○なところがあり、○○○○○○○○で、ささいなストレスで病状悪化が見られるところがあり、退院後1年以上再入院なく過ごせているが、引き続き見守りが必要な状態にあり、現在のグループホームに継続的に入居することが必要と考える。」との記載がある。

これら各意見書は現在のグループホームの継続的入居の要否に関して同一医師が同時期に作成したものであることから、処分庁が受領した主治医の医療要否意見書中の上記部分のみを重視することは相当ではない。

また、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援することは市町村の責務であり、具体的な給付を決定するにあたって、障害者の日常生活及び社会生活の状況を視野に入れる必要がある。医師の意見書のみを根拠に給付の要否・多寡を決定するだけではなく、障害者総合支援法（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律）第2条第1項等の規定の趣旨を踏まえれば、被保護者の自立を助長することを目的とする生活保護法についても上記法令の趣旨と整合的に解釈、運用することが求められる。

以上より、処分庁がもっぱら主治医の意見書を理由にそれも都合よく解釈して旧基準額の適用を否定する判断をすることは相当でないといえることができる。

(4) 以上の理由から、本件処分に関して処分庁の行った判断は、違法とまではいえないものの不当であり、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） 曾和 俊文

委員 中川 元

委員 前田 雅子