

諮問番号：平成30年度諮問第20号
答申番号：平成30年度答申第24号

答 申 書

第1 審査会の結論

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29年4月13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。）に基づく保護停止決定処分（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。）及び平成29年6月19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 審査請求人の主張

審査請求人は、平成26年の建物明渡請求事件の裁判において、審査請求人の親族が経営するマンションの居室（以下「本件居宅」という。）の居住権は認められており、家主が審査請求人の居室の鍵を変え、部屋に入れなくしたこと（以下「ロックアウト」という。）が違法であり、現住所地在居住地であると主張している。

2 審査庁

本件審査請求1及び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及び2は、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

（1）法第27条第1項の規定に基づく指導指示について

審査請求人は、住民票の所在地が本件居宅であることや、当該住所あての郵便物が自らに届いていることをもって、本件居宅が居住地である旨主張している。

保護は、要保護者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとされており、また、保護の実施機関は、所管区域内に居住地を有する要保護者あるいは、居住地がないか、又は明らかでない要保護者であって、所管区域内に現在地を有するものに保護を行うものとされている。

居住地とは、要保護者の居住事実がある場所であることから、本件居宅の鍵が、平成29年3月1日に、家主により取り換えられ、審査請求人がロックアウトされた状態では、保護を継続することができないと判断し、処分庁が審査請求人に対し、安定した居宅を確保するよう指導指示を行ったことは違法又は不当とはいえない。

(2) 指導指示に従わなかったことについて

審査請求人は、親族との遺産相続や居宅の所有権の有無を巡って争いがあることから、処分庁が提案した敷金等扶助による転居や救護施設への入所については受け入れられないと主張している。

本件についてみると、処分庁は、審査請求人に対し、平成29年3月14日付けで文書による指導指示（以下「本件指導指示1」という。）を行ったものの、履行期限を過ぎても履行されず、正当な弁明がなされなかったことから本件処分1を行うとともに、引き続き平成29年4月14日付けで同内容の文書による指導指示（以下「本件指導指示2」という。）を行ったが、履行期限を過ぎても履行されず、同様に正当な弁明がなされなかったことから、本件処分2を行ったことが認められる。

処分庁の本件指導指示1及び2の内容は、実現が困難又は不可能な合理性を欠く内容であるとはいえず、審査請求人から本件指導指示1及び2に従うことができないことについての合理的な説明もない。

(3) まとめ

以上のことから、審査請求人は、本件指導指示1及び2を受けていたにもかかわらず、これに従わなかったものであり、処分庁が本件処分1及び2を行ったことに、違法又は不当な点は認められず、審査請求人の主張は認められない。他に本件処分1及び2に違法又は不当な点は認められない。

本件審査請求1及び2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31年1月16日

諮問書の受領

平成31年1月18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：2月7日

口頭意見陳述申立期限：2月7日

平成31年1月31日

第1回審議

平成31年2月4日

本件審査請求1及び本件審査請求2の調査審議
の併合通知

平成31年3月15日

第2回審議

第5 審査会の判断

1 法令等の規定

- (1) 法第4条は、生活保護制度における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8条第1項は、「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。」と定めている。
- (3) 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。
- (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62条第1項は、被保護者は、保護の実施機関が、「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項には、保護の実施機関は、被保護者が、その「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

なければならない。」と定めている。

また、法施行規則第19条は、「法第63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。」と規定している。

- (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)第2において、「保護の実施責任は、要保護者の居住地又は現在地により定められるが、この場合、居住地とは、要保護者の居住事実がある場所をいうものであること。なお、現にその場所に居住していなくても、他の場所に居住していることが一時的な便宜のためであつて、一定期限の到来とともにその場所に復帰して起居を継続していくことが期待される場合等には、世帯の認定をも勘案のうえ、その場所を居住地として認定すること。」と定めている。
- (7)「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)第11の2の(4)では、「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)に対して行うことを原則とするが、これによつて目的を達せられなかつたとき、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つたときは、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、停止又は廃止を行うこと。」と定めている。
- (8)「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)第11の1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「21によることが適当でない場合は保護を廃止することとし、当該被保護者が指導指示に従つたとき、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つたときは、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なうこととし、これによつ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

審査請求人の○に対し本件居宅を開錠するように申し入れてほしい」旨を訴えた。処分庁職員は、同日の保護費定例払いの際、審査請求人はロックアウトされたことについて処分庁に何も伝えていなかったこと、処分庁には審査請求人の○に開錠を要求する権限も強制力もないこと、住むところに困窮している場合は救護施設の入所を案内することを伝えるとともに、住居がない状態で保護の継続は困難であるため1週間後に連絡を入れるよう指示を行った。

- (7) 平成29年3月7日、処分庁は、審査請求人から、ロックアウトは続いていること、○○を頼って生活していること等を聴取した。処分庁は、同日、救護施設の入所又は敷金扶助による転居の話をしたが審査請求人に拒否されたとしているが、この点、審査請求人は救護施設入所等の話は聞いていないと主張している。
- (8) 平成29年3月9日、処分庁は、ケース診断会議を開催し、法第27条第1項の規定に基づく文書による指導指示を行うことを決定した。処分庁は、同年同月14日付けで、「安定した住居を確保すること」、「生活状況を明らかにすること」を指示事項とし、履行期限を同年同月28日とする本件指導指示1を行った。
- (9) 平成29年3月30日、処分庁はケース診断会議を開催し、本件指導指示1の指示事項が履行されていないため、法第62条第4項の規定により弁明の機会を与えることを決定し、弁明の日時を同年4月13日11時とする通知書を同年3月31日付けで交付した。
- (10) 平成29年4月6日、同年同月12日、審査請求人は、保健福祉センターに来所し、今までの状況について説明を行った。
- (11) 平成29年4月13日、審査請求人は、保健福祉センターに来所し、「複数の○○宅に泊まっている状況であるが、○○について詳細は話せない。建物明渡事件の勝訴により、本件居宅の占有権は審査請求人にあり、民事保全手続を行うつもりである。審査請求人が本件居宅に住んでいないというのは偽の情報であり、転居は一切考えていない。」等の弁明を行った。
- (12) 平成29年4月13日、処分庁は、ケース診断会議を開催し、審査請求人は、ロックアウトの予告以降十分な準備期間はあったと判断できるとともに、「安定した住居を確保すること」の指示事項が履行されておらず、履行に向けた取組もなされていない状態であり、指示事項の不履行に対する正当な理由の説明もなされなかったとして、法第62条第3項の規定に基づき、生活保護を停止することとした。停止期間は、同年同月14日から同年5月30日までとし、理由を「世帯主へ平成29年3月14日付で○○○保健福祉センターが行った生活保護法第27条に基づく文書指示『安定した住居を確保すること』(○○○○○○○○○○第1173号)に従わず、同

年4月13日にも正当な弁明がされなかったことは、同法第62条3項に保護が停止できる理由として定められているので、平成29年4月14日より生活保護を停止します。」とする本件処分1を行い、同年4月14日、審査請求人に通知書を交付した。

- (13) 平成29年4月14日付けで、処分庁は、法第27条第1項及び同法施行規則第19条の規定に基づき、「平成29年1月から平成29年4月までの期間、9回にわたり『安定した住居を確保すること』『生活状況を明らかにすること』と指導・指示してきましたが、いまだに努力のあとがみとめられません。早急に安定した住居を確保し、そちらでの生活状況を明らかにするよう指示します。」を指示事項・内容とし、履行期限を同年5月31日とする文書による本件指導指示2を行った。
- (14) 平成29年5月29日、同年同月30日、処分庁職員は、本件居宅を訪問したが、インターフォンを押しても鳴らず、ロックに応答はなく、ガスメーターには閉栓のタグが付されていた。この点、審査請求人は、インターフォンは電池切れで鳴らず、ガスは何年も前に給湯器が壊されて契約を止めていること、電気料金は支払いをしていること等を主張している。
- (15) 平成29年5月31日、処分庁は、ケース診断会議を開催し、指導指示書における指示事項が履行されていないため、法第62条第4項の規定により弁明の機会を与えることを決定し、弁明の日時を同年6月19日11時とする通知書を同年6月1日付けで交付した。
- (16) 平成29年6月19日、審査請求人は、保健福祉センターに来所し、「本件居宅に入れず状況は継続しており、複数の〇〇宅に泊まっている状況である。本件居宅宛の郵便物は受け取ることができるのに、処分庁は通知書を郵送せず、住所不定との嘘を作り上げて保護を停止した。審査請求人の〇の相続問題もある。救護施設への入所及び敷金扶助を受けての転居についての意思はなく、本件居宅以外の場所に住むことは考えていない。」等の弁明を行った。
- (17) 平成29年6月19日、処分庁は、ケース診断会議を開催し、審査請求人は、定住しているところもなく、本件居宅に戻る見通しも立たない状態であり、「安定した住居を確保すること」の指示事項を履行できなかった正当な理由の説明もなされなかったため、居宅がない状態でこれ以上の保護継続は困難であると判断し、法第62条第3項の規定に基づき、審査請求人の保護を廃止することを決定した。処分庁は、保護廃止の理由を「世帯主へ平成29年3月14日付で〇〇〇保健福祉センターが行った生活保護法第27条に基づく『安定した住居を確保すること』が履行されず、同年4月14日付で生活保護を停止しましたが、4月14日に再度、指導するも履行されなかった。6月19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できる理由に該当するため、平成29年6月20日付けで保護を廃止します。」とする本件処分2を行い、同年6月20日、審査請求人に交付した。

3 判断

(1) 本件審査請求で取り消しが求められている本件処分1及び2は、「安定した住居を確保すること」、「生活状況を明らかにすること」を求める本件指導指示1及び2に審査請求人が違反したことを理由とするものであり、その前提として、同人が本件居宅において居住実態を有するかが問題となる。被保護者の居住実態の有無については、京都地方裁判所平成5年10月25日判決（判時1497号112頁）が参照される。

同判決によれば、「居住実態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」、「居住実態不明をもって、要保護性が消滅したとし、あるいはこれに準じる場合であるとして、法第26条第1項を適用ないし準用するということは、まさに、不誠実な対応に対する制裁として、現実には要保護性があるとしても要保護性がないものとみなすことにほかならないのであって、（中略）これを許容することはできないといわざるをえない。」としている。

ただしその一方で、同判決は、「保護実施機関にとって被保護者の居住実態が不明であるということは、その生活の実態が分からず、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、程度も分からないことであるから、保護実施機関は、要保護性の有無、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。」と述べた上で、「被保護者との連絡は可能であるのに、その居住実態が不明であるという場合は、通常、被保護者に届出義務に違反する等の不誠実な対応が原因しているものと考えられ」、「被保護者の不誠実な対応に対しては、法第27条に基づき、書面により適切で具体的な指示、指導を行い、これにも従わない場合には、法第62条第4項によりあらかじめ処分しようとする理由を通知して弁明の機会を与えた上で、同条第3項により保護廃止決定を適法になしうる」ことを認めている。

(2) 本件についてみると、処分庁がもっぱら、ロックアウトにより審査請求人が本件居宅に居住できなくなったこと、審査請求人の居住実態がないことを理由に、保護を停廃止したのであれば、それは妥当でない。

もっとも、上記2(5)のとおり、処分庁は、本件居宅における電気の使用状況から審査請求人が本件居宅に現住していないことを確認し、その後、ロックアウトの結果、審査請求人が本件居宅に居住できない状態になったことを審査請求人とその○から告げられた。こうした状況を受けて処分庁は、

審査請求人から居住実態、生活状況について聴取したものの、同人は〇〇宅を転々としていると話すのみで、本件処分1及び2に至るまで自身の生活状況について具体的な情報を提供することはなかった。また、処分庁が敷金等の支給による転居等について説明、提案をしたが、審査請求人はこれを受け入れられないと拒み続けた。

- (3) そうすると、処分庁は、審査請求人の居住実態、生活状況を把握できないため、その要保護性の有無や程度の変化を把握することができず、これに応じて適切に保護を実施することができない状況にあったといわざるを得ない。したがって、処分庁が、本件指導指示1違反を理由に本件処分1を行い、次に本件指導指示2違反を理由に本件処分2を行ったことは、違法又は不当であるとまではいえない。

その他、審査請求人は、戸籍に関する事項や遺産相続に関する事項を縷々主張するが、本審査会の判断権限外の事項であり、いずれも上記判断を左右するものではない。

したがって、審理員意見書のとおり、本件審査請求1及び2は、棄却されるべきである。

4 付言

処分庁は、審査請求人の居住実態、生活状況について、平成29年1月19日に審査請求人の〇から連絡を受けるまで全く把握しておらず、本件居宅の使用貸借にかかる紛争を契機としてはじめて本件居宅の電気・ガスの使用状況を確認したように見受けられる。平成29年1月26日に、電力会社から得た本件居宅における電気使用状況の回答によれば、本件居宅において約2年前から電気はほとんど使用されていなかったことが明らかであるから、処分庁は、本件居宅に定期的な訪問等を行っていれば、より早い段階で審査請求人の居住実態等について情報を入手して同人に適切な助言・指導を行うことも可能であったと考えられる。

また、処分庁は審査請求人に対し、「〔ロックアウトにより〕居宅が無くなれば生活保護の受給はできなくなる」、「住居が無い状態では保護の継続はできない」等と説明しているが、こうした説明は上述した判決からも明らかなように、法の規定に合致しない点で問題が大きい。

さらに、審査請求人がロックアウトにより住居を失うという重大な事態に陥っているにもかかわらず転居を拒んでいる背景には、上述の紛争のあることが認められる。それゆえ処分庁は、審査請求人の生活状況をできる限り把握し、当該紛争の解決のために審査請求人に適切な支援機関を紹介するなどの助言・指導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） 曾和 俊文

委員 前田 雅子

委員 矢倉 昌子