

答 申

審査請求人（以下「請求人」という。）が提起した生活保護法（以下「法」という。）62条3項の規定による保護停止処分に係る審査請求について、審査庁から諮問があったので、次のとおり答申する。

第1 審査会の結論

本件審査請求は、棄却すべきである。

第2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、〇〇市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が請求人に対して平成30年7月3日付けで行った保護停止処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるものである。

第3 請求人の主張の要旨

請求人は、次のことから、本件処分の取消しを求めている（原文のママ）。

「1 ケースワーカー〇〇氏に押したおされた件

2 市図書館で配布された本のタグの取り忘れにより図書館員他に暴行されたいほされた件に対する市、および、福祉事務所の対応」

第4 審理員意見書の結論

本件審査請求は理由がないから、行政不服審査法45条2項の規定を適用し、棄却すべきである。

第5 調査審議の経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
平成30年11月9日	諮問
平成30年12月21日	審議（第28回第1部会）
平成31年1月18日	審議（第29回第1部会）

第6 審査会の判断の理由

審査会は、請求人の主張、審理員意見書等を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

1 法令等の定め

- (1) 法4条1項によれば、「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。」とされている。

被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、生活の維持及び向上に努めなければならない（法60条）とされており、また、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（法27条1項）とされ、被保護者は、これに従わなければならない（法62条1項）とされている。被保護者がこの義務に違反したときは、保護の実施機関は、保護の変更、停止又は廃止をすることができる（同条3項）とされ、同項による処分をする場合には、当該被保護者に対し、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することにより、弁明の機会を与えなければならない（同条4項）とさ

れている。

- (2) 「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日付発社第123号厚生省事務次官通知。以下「次官通知」という。）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を定めている（次官通知第4）。

また、「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日付社発第246号厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。）は、稼働能力を有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（局長通知第4・1）、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（局長通知第4・2）、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、その者が局長通知第4・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て行うこと（局長通知第4・3）、そして、就労の場を得ることができるか否かの評価については、局長通知第4・2で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容の客観的な情報や、育児や介護の必要性など、その者の就労を阻害する要因を踏まえて行うこと（局長通知第4・4）と定めている。

また、局長通知は、保護受給中における指導指示について、傷病その他の理由により離職し、又は就職していなかった者が

傷病の回復等により就労（そのために必要な訓練等につくことを含む。）を可能とするに至ったときには、随時助言、指導を行うほか、必要に応じて法 27 条による指導指示を行うこと（局長通知第 11・2・(1)・ア）、当該指導指示を行うにあたっては、本人による求職活動を促し、これに適切な助言、指導又はあっせんを行うこと（局長通知第 11・2・(2)）、そして、法 27 条による指導指示は、口頭により直接当該被保護者に対して行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うこととしている。そして、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 62 条により所定の手続を経たうえ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（局長通知第 11・2・(4)）としている。

さらに、「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 日付社保第 34 号厚生省社会局保護課長通知。以下「課長通知」という。）は、法 27 条による書面による指導指示に従わない場合について、必要と認められるときは、法 62 条の規定により、所要の手続を経たうえ、保護の変更又は停止を行うこととなるが、当該要保護者の状況によりなお効果が期待できるときは、これらの処分を行うに先立ち、再度法 27 条により書面に指導指示を行なうこと。この場合において、保護の変更によることが適当でない場合は保護を停止することとし、当該被保護者が指導指示に従ったとき、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ったときは、停止を解除することとしている（課長通知第 11・問 1・答 2）。

なお、生活保護の決定・支給事務は法定受託事務であるところ

ろ、上記の次官通知、局長通知及び課長通知は、地方自治法 245 条の 9 第 1 項及び第 3 項の規定に基づく処理基準である。

- (3) 東京都の各福祉事務所から寄せられた生活保護の取扱いに関する疑義照会事例のうち、他の福祉事務所の業務の参考に供するものとしてまとめられた「生活保護運用事例集 2017」（平成 29 年 3 月 東京都福祉保健局生活福祉部保護課編。以下「運用事例集」という。）においては、まず、法 27 条に基づく文書指示に係る留意事項について、指導指示はその事項を具体的に明示し、その履行すべき期日を指定し、又は期限を付することとして、求職活動についての指導指示を行う場合、一週間程度の期限では合理的であるとはいえないこと。なお、指示に従わない場合には不利益処分（保護の変更、停止又は廃止）を行うことがある旨教示する必要がある（運用事例集問 9-3・答 2）こと、当該被保護者が指導指示に従わなかったときは、不利益処分を課することができるが、原則として直ちに不利益処分の手続に移行するのではなく、改めて文書による指導指示を行うことが適当であること。指導指示に従わないことが明らかに意識的なものである場合や再度指示しても従わないときは、不利益処分を課すべきである（運用事例集問 9-3・答 3）こと、弁明の機会の供与については、不利益処分をしようとしている理由、弁明をすべき日時、場所等について文書によりあらかじめ通知しておく必要がある。弁明の内容は書面に記録し、さらに弁明の聴取は、地区担当員単独ではなく、査察指導員を含めた複数で行うようにすべきであること。期日の設定については、当日あるいは翌日等の直近日は好ましくない。被保護者の状況にもよるが、1 週間ないし 10 日程度の範囲が望ましい（運用事例集問 9-3・答 4）こと、弁明日以降であれば、不利益処分を決定することが可能であること。不利益処分

の適用は当該処分を行うことを実際に決定した日からとするのが原則であるが、あらかじめ履行の期限を定めて指導指示を行った場合には、その指定期日の翌日まで遡って適用することも可能である（運用事例集問9-3・答5）こと、そして、保護の変更を行った場合は、改めて文書指示を出す（運用事例集問9-3・答6）こととしている。

また、就労指導のための文書指示については、被保護者の状況によっては業種を選ばずに求職活動を行うよう記載するとし、一例として「ハローワーク等を活用して、職種を選ばずに求職活動を行い、その結果を報告して、稼働能力を活用すること」（運用事例集問9-4・答2）こと、求職活動の指示の履行状況を検証するためには一定の日時を要することから、期間は概ね1ヵ月程度と設定することが望ましい（運用事例集問9-4・答3）こと、さらに自己の希望に固執している場合にも、所要の事項を記載して具体的な文書指示を行うことになる（運用事例集問9-4・答4）こととしている。

なお、運用事例集における上記取扱いは、法の解釈・運用として合理的なものと認められる。

2 本件処分について

(1) 本件処分に至る経緯について

ア 処分庁による請求人に対する助言等について

処分庁は、請求人は稼働年齢層にあり、自営業を行う意思を表明していたことから、就労の意思があると判断し、その他就労を阻害する要因が認められないことから、請求人に対する保護の開始に当たり、援助方針として就労支援を実施する旨を掲げ、平成30年度まで一貫して当該方針を維持していたことが認められる。

また、請求人は、高校卒業後、平成7年度まで、雑用や清

掃のアルバイトの経験しかなく、また、担当者に対して両親の介護をする必要がある旨を示していることから、処分庁は、請求人の就職先の選定を助言するに当たって、比較的軽易であって介護との両立が可能と考えられるアルバイトや短時間のパート勤務を勧めていたことが認められる。

そして、就業可能先を拡大するため、担当者は、請求人に対し、就労支援員による面談を勧め、就労支援員は職業訓練や自立支援プログラムへの参加を促していたことが認められる。

さらに、担当者は、請求人に対してハローワークに行くこと、紹介を受けて面接を受けることを助言し、その結果を就職活動報告書により処分庁に対して報告するよう求めていた。加えて、請求人による求職活動が便宜かつ日常的に実施できるよう、〇〇のハローワークの業務が〇〇市役所内においても行われていることを紹介したことが認められる。

以上の処分庁及び担当者による請求人に対する求職活動の助言等にかかわらず、請求人が担当者に対して「精神科を受診したいくらいだ」と発言したこと、暴力行為の容疑で〇〇署に連行されたことが発覚したこと、請求人の精神科の受診が優先されるべきこととなり、また、請求人の居住実態に疑問が生じたことから、その確認のための業務が優先されることとなったことから、処分庁による請求人に対する求職活動の助言等の活動は一時的に滞ることとなったことが認められる。

しかしながら、請求人は、心療内科を診療科目とする医院に対する医療券の発給を求めていたにもかかわらず、通院実績が認められなかったこと、また、担当者が、請求人への対応について事務所嘱託医（精神科医）に相談したところ、就

労支援を進めていくべきであるとの助言を得たことから、処分庁は請求人に対する就労支援を進めていくこととなったことが認められる。

イ 当該処分庁等による助言等が行われていた時期に対する請求人の対応等について

これら処分庁及び担当者による助言等に対し、請求人は、それまで就労経験のない自営業を開始することを繰り返し主張し、自営業を行うために集めたと称して請求人宅内に積みあげられた物品を片付けることもなかったことから、請求人は自営業を開始することに固執していたことが窺われる。また、担当者らが就労支援員の活用、自立支援プログラムや職業訓練への参加を勧めたにもかかわらず、請求人は応ずることはなかった。さらに、ハローワークにおける求職活動も、請求人の就労経験を踏まえた上でアルバイト等を勧める担当者からの助言にかかわらず、請求人は正規職員やフルタイムの求職しか行わなかった。しかも、担当者に対して口頭で求職先に電話をかけている、自分なりに努力していると述べ、また、ハローワークで打ち出した求人票を担当者に見せたりするものの、担当者が指示した求職先に対する連絡の実績、連絡に基づく面接の実績その他ハローワーク職員への就労相談の実績等、具体的な就職活動を行ったことを就職活動報告書に記載し、処分庁に対して報告することはなかった。処分庁は、これらの事情から、請求人は、担当者らによる再三の指導にかかわらず、保護の開始から本件処分までの約4年間にわたり、積極的に就職活動を行っていたとは認められないと判断したことが認められる（なお、請求人は、保護の開始から本件処分までの約4年間にわたり、担当者に対して求職先企業の面接を受けた旨の報告をしたことはない。）。

ウ 請求人の対応等に対する処分庁の指導指示について

処分庁は、以上の経緯を踏まえて、請求人に対して、法 27 条に基づき、担当者によって口頭により、就職活動を行った上で就職活動報告書の提出を求める指導指示を行ったところ、請求人が当該指導指示に従わなかったことを受け、まず、本件指示書 1 を請求人に対して送付したところ、請求人が本件指示書 1 の指示に従わなかったため、本件弁明通知書 1 により通知して、請求人に弁明の機会を与えたことが認められる。

そして、処分庁は、再度請求人に対して本件指示書 2 を送付したところ、請求人が本件指示書 2 の指示に従わなかったことから、請求人に対して本件弁明通知書 2 により、再び請求人に弁明の機会を与えたことが認められる。

処分庁は、以上のとおり、書面による指導指示及び弁明の機会の供与を各 2 回行った上で、それらの結果に基づいて本件処分を行っており、別途本件指示書 3 により、請求人に対して就職活動を行った上で就職活動報告書を提出するよう求めていることが認められる。

(2) 本件についての検討

保護の実施機関は、被保護者の稼働能力の活用について、稼働能力があるか否か、稼働能力を活用する意思があるか否か、及び就労の場を得ることができるか否かの観点から検討することが求められているところ（1・(2)）、処分庁は、請求人が、保護開始時 45 歳であること（本件処分時には 49 歳）、自営業を始めたい、そのための物品を集積していると述べたことから、請求人には稼働能力及び就労の意思があると判断した上で、請求人の過去の就労経験を踏まえて、自立支援プログラムや職業訓練への参加を促し、また、過去の就労経験や両親の介護と

の両立を考えて、請求人に対して、正規社員の求人を探すのではなく、アルバイトや短時間のパートの求職をするよう助言していることが認められる（以上、上記(1)・アを参照）。

一方で、請求人は、保護の開始から本件処分までの約4年間にわたり、積極的に就職活動を行っていたとは認められない。また、請求人は、アルバイトやパートによる就労が両親の介護と両立することができないというのであれば、処分庁に対して、両親の居住地の近隣に転居を申し出るなど、就労と両親の介護を両立させる方策を検討・実施すべきものであるといえるところ、保護の開始から本件処分までの間、担当者に対してそのような相談をした形跡は認められない。また、請求人は、担当者に精神科を受診したいくらいだと述べ、心療内科を診療科目とする〇〇クリニックへの診療券を請求していたにもかかわらず、当該クリニックの受診実績は認められない。これらの他にも、仮に請求人に就労を阻害する要因があるのであれば、担当者にその旨を申し出て、担当者とともに次善の策を検討して然るべきところ、請求人は、担当者に対して就労を阻害する要因があることについて、何ら申し出を行っていない。これらのことからすると、請求人に就労を阻害する要因があったと認めることはできない（以上、上記(1)・イを参照）。

その上で処分庁が、請求人は、担当者の再三にわたる助言にもかかわらず、法4条において保護を実施する上での要件とされている「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」との義務を果たしているとは認められないと判断したことから、請求人に対して、①就職活動を行った上でその結果を処分庁あて報告する旨の書面による指導指示を行ったこと、②当該指示に従わなかったことについて弁明の機会を供

与したこと、そして、それらの手続を経た後に本件処分を行っている（以上、上記(1)・ウ）ことが認められる。

以上のことから、処分庁が、本件処分を行ったことには、十分な合理性があるということができ、また、本件処分に当たって行われた手続は、いずれも法令の定めにもつたものであることが認められる（1・(2)及び(3)を参照）。そうすると、本件処分は法令の規定にもつてなされており、何ら違法又は不当な点があるということとはできない。

3 請求人は、本件処分は取り消されるべきであるとして、第3のとおり主張しているほかに、反論書において様々な主張をるる行っている。しかしながら、本件処分が違法又は不当であるといえないことは、上記2に示したとおりであり、また、請求人の主張するところは、いずれも本件処分とは関係ない事情であって、本件処分を違法・不当とする理由に当たると認めることはできないから、本件処分の取消理由として取り上げることはできない。

4 請求人の主張以外の違法性又は不当性についての検討

その他、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

以上のとおり、審査会として、審理員が行った審理手続の適正性や法令解釈の妥当性を審議した結果、審理手続、法令解釈のいずれも適正に行われているものと判断する。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申を行った委員の氏名)

高橋滋、千代田有子、川合敏樹

別紙1ないし別紙5（略）