

第1 審査請求の趣旨及び理由

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、処分庁が平成25年3月28日付けで審査請求人（以下「請求人」という。）に対して行った生活保護法（以下「法」という。）に基づく保護変更決定処分（以下「本件変更決定」という。）の取り消しを求めるものと解される。

2 審査請求の理由

本件審査請求の理由の要旨は、次のとおりである。

(1) 経緯

ア 請求人は、20代のころから、理容師として稼働し、平成元年頃から平成21年に至るまで、■■■■市内等に店舗を持つ理容店チェーンで稼働していた。

請求人は、平成21年12月末、心筋梗塞を発症したため、入院加療を余儀なくされ、就労できなくなった。

当時、請求人は、大動脈拡張症を抱えて就労が困難な妻（以下「妻」という。）、通信制高校生であった長男（以下「長男」という。）、中学生であった長女（以下「長女」という。）を養わなければならなかったが、就労することができなくなったため、生活保護の申請をするに至った。

イ 長男は、中学卒業後、新聞配達などのアルバイトをしながら夜間高校に進学したものの、途中で中退し、その後は、アルバイトをしながら通信制高校に通って卒業した。通信制高校卒業後は、引き続きアルバイトをしながら、私立大学の通信教育課程に進学して現在まで自宅で生活している。

処分庁は、平成24年12月18日付けで、長男を世帯分離して、平成25年1月以降は、請求人と妻と長女の3名世帯としての保護費のみを支給している。

代理人が担当のケースワーカーに確認したところ、この長男の世帯分離については、「長男が自らの意思で希望したもの」、「同意書も書いてもらった」という説明であった。

実際には、世帯分離以降も、長男は請求人と同一の住居に居住し、生計を一にして生活し続けている。

この長男についての世帯分離は、実施要領に定められている世帯分離を行うことができる場合のいずれにも該当しない。いずれにも該当しないからこそ、担当ケースワーカーは、長男に「同意書」を書かせたものと考えられる。別冊問答集「問1-38」によれば、「世帯分離の措置が認められるのは、実施要領に列記された場合に限られる」とされているのであり、長男についての世帯分離は違法である可能性が濃厚である。

ちなみに、実施要領では、「夜間大学等」については保護を受けながら就学が認められており、この「等」には、「通信教育専修学校」が含まれるとされている（別冊問答集「問1-54」）。したがって、長男については、その就学状況が稼働能力を十分活用していると認められ、かつ、私立大学の通信教育課程での就学が自立助長に効果的であると認められれば、生活保護を受けることは可能のはずである。しかし、担当ケースワーカーからはそのような説明は一切なされていない。

ウ 長女は、平成25年3月に高等学校を卒業した。

長女は、高校卒業後は進学を希望しておらず、就職活動をしていた。しかし、卒業時点においては、未だに就職先が決まっていなかった。審査請求時点においても、長女は就職を希望して、就職活動を継続しているものの、就職が決まっていない。

担当ケースワーカーは、同年1月頃から、「長女が高校を卒業したら生活保護を打ち切る」と言うようになった。これに対しては、請求人や長女から、「就職が決まっていないので、生活保

護を打ち切られてしまうと困る」と、生活保護の打ち切りについて異論を述べていた。

しかし、処分庁は、同年3月28日付け「保護決定（変更）通知書」により、一方的に、長女について世帯分離の措置を行って、保護費を変更して、長女について保護を打ち切った。

（2）違法性・不当性

ア 既述のとおり、担当ケースワーカーは平成25年1月ころから、長女が高校を卒業したら長女については生活保護を打ち切ることをほのめかしていた。

しかし、これに対しては、請求人や長女は、就職が決まらないので、生活保護を打ち切られると困ると異論を述べてきた。

もちろん、長女自身は、世帯分離については、了解も同意もしていない。

実際にも、長女は、現在もなお、請求人と同一の住居に居住し、生計を一にして生活し続けている。

処分庁によるこの長女の世帯分離については、実施要領に列挙されているうちのどの事由に該当するものなのかは判然としない。

既述のとおり、世帯分離は実施要領に列挙した場合に限られるのであるから、実施要領に列挙された場合以外の事由による世帯分離はそもそも違法である。

仮に、本件での長女についての世帯分離が、「世帯員のうちに、稼働能力があるにもかかわらず収入を得るための努力をしない等保護の要件を欠く者があるが、他の世帯員が真にやむを得ない事情によって保護を要する状態にある場合」に該当するとの判断であったと仮定したとしても、やはり、違法かつ不当である。すなわち、長女は、高校在学中から就職活動を継続しているにもかかわらず、就職先が見つからないのであり、就職活動を継続しながらアルバイトをして家計を助けている（長女は高校在学中からアルバイトをしており、その収入は世帯の収

入として認定されている)。したがって、長女については、稼働能力不活用とはいえない。なお、この世帯分離に先だって、担当ケースワーカーから、稼働能力不活用を理由とした指導指示などは一切なされていない。

なお、長女についての世帯分離が違法かつ不当であることについては、世帯分離がいかなる事由によってなされたのかについての処分庁の弁明を待って、さらに詳細に反論する用意がある。

イ 以上のとおり、長女を世帯分離したことによる本件変更決定については、違法かつ不当であり、すみやかに取り消されるべきである。

第2 当庁が認定した事実及び判断

1 当庁が認定した事実

- (1) 平成22年3月19日付けで、請求人は処分庁に対して、「本人が病気入院し治療中です。妻は身体障害のため仕事ができずに困っている」との理由により、請求人、妻、長男及び長女の世帯員4名として保護開始申請を行い、同日付けで請求人世帯の保護が開始されたこと。
- (2) 平成24年12月18日付けで、処分庁は請求人に対し長男の世帯分離等に係る保護変更決定を通知したこと。なお、決定通知書には、決定理由として、「長男の世帯分離により生活費を変更します。」との記載があること。
- (3) 平成25年3月28日付けで、処分庁は請求人に対し本件変更決定を通知したこと。なお、本件変更決定通知書には、決定理由として、「長女の世帯分離により生活費を変更します。」と

の記載があること。

(4) 平成25年6月11日付けで、処分庁が審査庁に提出した弁明書（以下「弁明書」という。）には、以下の趣旨の記載があること。

ア 平成24年12月に請求人が来所する。翌年3月に迫った長女の高校卒業後の進路について尋ねたところ明確な答えがなかった。当時は1ヵ所でアルバイト就労し、月2～4万円程度の収入であった。高校卒業後もこのままの就労状況では稼働能力の不活用により世帯分離となる可能性があることを伝える。また、請求人に対して長女が高校を卒業すれば自動的に世帯分離となるものではなく、稼働能力の活用が認められれば保護継続となり、世帯分離となったとしても、長女の増収等が達成されれば世帯分離解除ができることを説明する。法第27条に基づき請求人を通じて長女に対して高校卒業に向けて口頭にて就労指導を行った。

イ 平成25年1月に請求人、長女が来所する。代理人が同席する。請求人から長女の世帯分離の理由について説明を求められる。高校卒業後もこのままの稼働状況及び収入状況であるならば、稼働能力の不活用により世帯分離となる可能性があることを説明する。

ウ 平成25年2月に請求人が来所する。長女の4月からの進路を聞くと、転職を考えているとのことであった。具体的な求職活動状況について尋ねると、よく分からないとの回答を得る。長女が具体的にどのような求職活動を行っているかが分からないと、稼働能力の不活用により世帯分離となる可能性があることを再度伝える。また、2月中に再度請求人が来所したときにも同じ内容の説明を行う。

エ 平成25年3月に請求人、長女が来所する。長女の求職活動の確認を行ったところ、2ヵ所でアルバイトに従事していながら請求人が1ヵ所のアルバイトの収入申告しか行っていないことが判明した。しかし長女は来所時、すでにアルバイトを1ヵ所退職しており、結果として4月以降もアルバイト1ヵ所だけの就労となり、収入も高校就学時と比較して大幅な増収が期待できないことから長女は稼働能力を十分に活用しているとは認めがたいと判断し、「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日付け社発第246号厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。）第1の2の（1）に基づき長女を世帯分離とする本件変更決定を行った。

オ 以上のとおり、処分庁が行った長女を世帯分離したことによる本件変更決定は法27条及び前記エの通知に基づき適法に行ったものである。

長女には健康上の問題等の就労阻害要因が見当たらないため、高校卒業後は自ら持てる稼働能力を最大限活用する必要がある。ゆえに長女に対し、稼働能力活用に向けて努力するよう指導する必要があった。請求人に対して長女が高校を卒業すれば保護は打ち切りなどと言ったことはなく、将来的には世帯の自立のため、また長女が増収できるよう積極性を引き出すため、世帯分離についての説明を行った。世帯分離の取扱いについても、世帯分離以降に長女が増収等が達成させれば世帯分離解除が可能なことを説明している。それに対し、事前に説明を行い十分な期間を与えたにもかかわらず高校卒業後もアルバイト就労1ヵ所だけであり、求職活動について再三確認するも明確な回答がないため稼働能力活用のための努力に欠けていたと判断せざるを得ない状態が発生した。ゆえに、世帯分離とする本件変更決定を行った。保護を要する他の世帯員に対する保護を継続し、世帯全体に対する保護廃止を回避するためには、世帯分離は妥当な判断であつ

たといえる。

よって、本件変更決定は適法であり、弁明の趣旨のとおり、本件審査請求について棄却を求めるものである。

(5) 平成25年6月26日付けで請求人が審査庁に提出した反論書には、以下の趣旨の記載があること。

ア 処分庁は、本件の世帯分離は、局長通知第1の2の(1)に基づくものであったと弁明する。

イ 局長通知第1の2の(1)による世帯分離は、世帯員のうちに稼働能力を活用しない者がある場合に、当該世帯員について保護を停止することに他ならない。

したがって、局長通知第1の2の(1)による世帯分離はおこなうにあたっては、法62条3項により、まずは当該世帯員に対して法27条に基づく指導指示がなされなければならない。そのうえで、当該世帯員がその指導指示に違反した場合でなければ、局長通知第1の2の(1)による世帯分離はおこなえないと解さなければならない。また、施行規則19条により、この場合の指導指示は書面によるものでなければならない。

ウ 処分庁は、平成24年12月に請求人に対して、「法第27条に基づき請求人を通じて長女に対して高校卒業に向けて口頭にて就労指導を行った」と弁明するが、否認する。

そのような指導指示は行われていない。処分庁が請求人に伝えたのは、長女が高校を卒業したら生活保護を打ち切るということだけであった。

エ 処分庁は、平成25年1月に、請求人と長女に対して、「高校卒業後もこのままの稼働状況及び収入状況であるならば、稼働能力の不活用により世帯分離となる可能性があることを

説明」したと弁明するが、否認する。

請求人と長女は、代理人の同席の下で、担当ケースワーカーが長女が卒業すれば生活保護を打ち切るとほのめかしていることに抗議し、現状では卒業後の就職先が見つかっておらず、生活保護を打ち切られると困ると訴えたものである。その際、当該担当ケースワーカーは、かつて長男を世帯分離したことについて、「長男から同意書を書いてもらっているから何ら問題ない」などと弁解していたため、請求人及び長女は、長女に関しては生活保護の打ち切りには同意しない（辞退しない）意思を明確に伝えた。

また、この日には、長女に対する就労指導はなされていないし、もちろん、書面による指導指示もなされていない。

オ 処分庁は、平成25年2月に、請求人に対して、「長女が具体的にどのような求職活動を行っているかが分からないと、稼働能力の不活用により世帯分離となる可能性があることを再度伝える」などと弁明するが、否認する。

そもそも、請求人が長女の求職活動状況を具体的に把握していないことをもって、長女の稼働能力の不活用だと判断すること自体が誤りである。

この日、長女に対する就労指導は行われていないし、もちろん、書面による指導指示は一切されていない。

カ 処分庁は、平成25年3月に、請求人と長女が来所した際に、長女が2ヶ所のアルバイトのうち1ヶ所を退職していることを確認し、これをもって、「4月以降もアルバイト1ヶ所だけの就労となり、収入も高校就学時と比較して大幅な増収が期待できない」と判断したとして、よって、長女の世帯分離を決定したと弁明する。

すなわち、長女に対して何らの就労指導も行うことなく、世帯分離を決定したことが明らかである。

なお、稼働能力の活用の有無については、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、によって判断しなければならない（局長通知第4の1）。しかし、処分庁は、このような判断を一切行っていないことが明らかである。

したがって、長女を世帯分離した原処分は、違法かつ不当である。

キ 処分庁は、「長女が増収できるように積極性を引き出すため」に世帯分離を行ったかのように主張するが、明らかに局長通知に基づかない独自の见解であって、違法かつ不当である。

世帯分離は局長通知に定める場合の他には行うことができないところ、「増収できるように積極性を引き出すため」に世帯分離を実施することができるとの規定は局長通知には一切ない。

ケ なお、平成25年3月12日の生活保護関係全国係長会議において、平成25年度の生活保護法施行事務監査における重点項目の一つとして、「適切な援助方針の策定と的確な訪問調査の実施による自立援助等」が挙げられている。そこでは、「監査の結果、一部に実施機関において、援助方針が、個々の要保護者の課題に応じた具体的なものとなっていない事例や、世帯の生活実態の把握が十分でないため世帯の自立に向けた課題を効果的に解決するような内容になっていない事例が認められる」と指摘されている。この指摘は、まさに処分庁の請求人世帯に対する援助方針にあてはまる指摘である。

また、「漏給及び濫給の防止」に関連して、「法第62条第4項による弁明の機会を付与せず廃止等を決定している法に違反した取扱いをしている事例」や「指導指示に従わない場合において保護の停止等について検討しないまま廃止をして

いる事例」などが認められたと指摘されている。長女を世帯分離するにあっても、その実質は長女についての保護の廃止に他ならないのであるから、書面による指導指示（法27条、施行規則19条）はもとより、指導指示違反があったとしても、ただちに世帯分離（実質的な保護廃止）を決定するのではなく、弁明の機会を付与するべきであるし、長女についての保護の停止等についても検討がなされるべきであった。

にもかかわらず、本件変更決定は、そのような検討を一切行うことなく、漫然と、長女が高校を卒業したことを根拠として、高校卒業直後の同年3月31日をもって、長女の保護を廃止して、長女を世帯分離したのであって、その違法性・不当性は明らかである。

2 判 断

(1) 法第4条は、生活保護制度の基本原則の一つである「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づいてされなければならないと定めている。

(2) 法第10条では、「保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる。」と規定されており、保護の実施は世帯を単位として行うのが原則であり、これによりがたいときは世帯分離を行うことができるとされている。この世帯分離は、世帯単位の原則をつらぬくとかえって法の目的を実現されないと認められる場合に例外的に認められる取扱いであるとされており、局長通知第1の2において、「世帯員のうち

に、稼働能力があるにもかかわらず収入を得るための努力をしない等保護の要件を欠く者があるが、他の世帯員が真にやむを得ない事情によって保護を要する状態にある場合」等、世帯分離して差し支えない場合が定められている。

- (3) 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。」と規定している。

更に、法第62条第1項には、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。」と規定している。

なお、法施行規則第19条には、この権限は「保護の実施機関が書面によって行った指導又は指示に、被保護者が従わなかった場合でなければ行使してはならない。」と規定している。

また、この権限を行使するときは、法第62条第4項により、保護の実施機関は、「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。」と規定している。

- (4) 本件についてみると、前記第2の1の(4)の認定事実のとおり、処分庁は、請求人及び長女に対して口頭のみで就労指導を行い、求職活動について再三確認するが明確な回答がないため、稼働能力活用のための努力に欠けていると判断し、本件変更決定を行ったことが認められる。

- (5) 請求人は、前記第2の1の(5)イ、エ、オ及びケの認定事実のとおり、法第27条に基づく指導指示は文書によるものでなければならないところ、処分庁からは書面による指導指示は一

切されていないこと、さらに、指導指示違反があったとしてもただちに処分決定するのではなく、弁明の機会を付与するべきであるところ、弁明の機会は付与されていないことから、本件変更決定は、違法・不当である旨主張する。

しかしながら、処分庁が前記（１）及び（２）を根拠として本件変更決定を行わざるを得なかったことは理解できるが、前記３のとおり法第２７条に基づく就労指導を行った結果として、本件変更決定をするのであれば、法第６２条第３項、規則第１９条及び法第６２条第４項が適用され、その指導は文書による指導指示を行い、さらに弁明の機会を付与する必要があるといえ、それらの手続きがなされていない以上、この決定の手続きが誤っており、処分庁の主張を認めることは困難であるといわざるをえない。

（６）したがって、本件変更決定については、その手続きに瑕疵があったといわざるをえず、取り消すのが妥当と判断する。

以上の理由により、行政不服審査法第４０条第２項の規定を適用して主文のとおり裁決する。

平成２５年８月１５日

審査庁 大阪府知事 松井 一



教 示

この裁決に不服があるときは、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して３０日以内に、厚生労働大臣に対し再審査請求をすることができます（なお、裁決があったことを知った日の翌日から起

算して30日以内であっても、裁決があった日の翌日から起算して1年を経過すると再審査請求をすることができなくなります。)

また、この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6箇月以内に、この裁決の前提となる決定をした市を被告として(訴訟において市を代表する者は市長となります。)決定の取消しの訴えを、あるいは大阪府を被告として(訴訟において大阪府を代表する者は大阪府知事となります。)この裁決の取消しの訴えを提起することができます(なお、裁決があったことを知った日の翌日から起算して6箇月以内であっても、裁決があった日の翌日から起算して1年を経過すると決定及び裁決の取消しの訴えを提起することができなくなります。)

