

## 裁 決 書

審査請求人

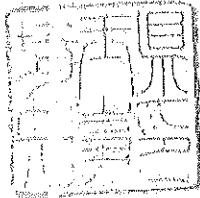
[REDACTED]  
[REDACTED]

審査請求代理人

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

処分庁

[REDACTED] 福祉事務所長  
[REDACTED]



上記審査請求人が平成28年12月1日に提起した、処分庁による生活保護法第24条第7項に基づく生活保護申請却下決定（平成■年■月■日付け申請に対応する本件第1みなし却下決定、同年■月■日付け申請に対応する本件第2みなし却下決定及び同年■月■日付け申請に対応する本件第3みなし却下決定。この3件の処分を総称して以下「本件各処分」という。）についての審査請求について、次とおり裁決する。

### 主 文

本件各処分を取り消す。

## 第1 事案の概要

### 1 審査請求の趣旨

審査請求人が処分庁から受けた生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）第24条第7項に基づく本件各処分を取り消すとの裁決を求める。

### 2 事案の概要

本件は、審査請求人が、平成[ ]年[ ]月[ ]日、同年[ ]月[ ]日及び同年[ ]月[ ]日、生活保護を申請するために処分庁を訪問し、処分庁職員と面接したが、いずれも書面による保護申請ができなかつたところ、審査請求人は口頭での保護申請を行つたのであるから、処分庁は保護申請に30日以内に応答する義務を負つてゐるのに、申請から30日を優に経過した現在も何ら決定をしていないことを以て保護申請の却下決定をしたものとみなし、この取消しを求める審査請求をした事案である。

### 3 前提事実

#### (1) 当事者

##### ア 審査請求人

埼玉県[ ]市に居住地（居宅）を有する者であつて、処分庁から法に基づく保護を受けていた被保護者（現に保護を受けている者。法第6条第1項）である。

審査請求人は、[ ]生まれで、審査請求当時、[ ]世帯であった。

##### イ 処分庁

[ ]市長は、法第19条第1項による保護の実施機関であり、処分庁は、

同条第4項に基づき、同市長から委任を受けて、同市（審査請求人の居住地）における生活保護の決定及び実施に関する事務を行う福祉事務所の長である。

## （2）関係法令等

### ア 保護の実施機関による保護の決定及び実施

市長は、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（現に保護を受けているといないとにかくわらず、保護を必要とする状態にある者。法第6条第2項）に対して、法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（法第19条第1項）。

処分庁は、上記（1）イのとおり、市長から委任を受けて、法の定めるところにより、保護の決定及び実施に関する事務を行っている。

なお、市が法第19条第1項、第24条（後記キ）等の規定により処理することとされている事務は、第一号法定受託事務とされている（地方自治法第2条第9項第1号、第10項、別表第一の「生活保護法」の項）。

### イ 無差別平等

すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護（以下「保護」という。）を、無差別平等に受けることができる（法第2条）。

### ウ 保護の補足性の原理

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、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（法第4条第1項）。

### エ 申請保護の原則

保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基いて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる（法第7条）。

#### オ 保護の基準及び程度の原則

(ア) 保護は、厚生労働大臣の定める基準（「生活保護法による保護の基準」

昭和38年4月1日厚生省告示第158号。以下「保護基準」という。）

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（法第8条第1項）。

(イ) 保護基準は、最低生活に必要な費用（最低限度の生活の需要、最低生活費）を各種の扶助ごとに金額で示しており、保護の実施機関は、保護基準に従って要保護者の属する世帯を単位として、最低生活費を算定し、最低生活費の額とその世帯の収入の額とを比較した結果、当該世帯の最低生活費から当該世帯の収入と認定された額を控除した額を保護費として支給することとしている。

#### カ 必要即応の原則

保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効かつ適切に行うものとする（法第9条）。

#### キ 申請による保護の開始及び変更

(ア) 保護の開始を申請する者は、厚生労働省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を保護の実施機関に提出しなければならない。ただし、当該申請書を作成することができない特別の事情があるときは、この限りでない（法第24条第1項）。

(イ) 前項の申請書には、要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な書類として厚生労働省令で定める書類を添付しなければならない。ただし、当該書類を添付することができない特別の事情があるときは、この限りでない（同条第2項）。

(ウ) 保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもつて、これを通

知しなければならない（同条第3項）。

（エ）前項の書面には、決定の理由を付さなければならぬ（同条第4項）。

（オ）第3項の通知は、申請のあつた日から14日以内にしなければならぬ。ただし、扶養義務者の資産及び収入の状況の調査に日時を要する場合その他特別な理由がある場合には、これを30日まで延ばすことができる（同条第5項）。

（カ）保護の実施機関は、前項ただし書の規定により同項本文に規定する期間内に第3項の通知をしなかつたときは、同項の書面にその理由を明示しなければならぬ（同条第6項）。

（キ）保護の申請をしてから30日以内に第3項の通知がないときは、申請者は、保護の実施機関が申請を却下したものとみなすことができる（同条第7項）。

（ク）保護の開始申請等についての処理基準

a 保護の開始申請の取扱いについて、処理基準（厚生労働大臣がその所管する法に係る都道府県及び市町村の法定受託事務（前記ア参照）の処理について、都道府県及び市町村が当該法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準。地方自治法第245条の9第1項及び第3項）として、昭和36年4月1日付け厚生省発社第123号厚生事務次官通知「生活保護法による保護の実施要領について」（以下「次官通知」という。）の第9（保護の開始申請等）があり、これによれば次の基準によるものとされている。

生活保護は申請に基づき開始することを原則としており、保護の相談に当たっては、相談者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害していると疑われるような行為も厳に慎むこと。

b 保護の開始申請等について処理基準（地方自治法第245条の9第1項及び第3項）として、昭和38年4月1日付け社発第246号厚

生省社会局長通知「生活保護法による保護の実施要領について」（以下「局長通知」という。）の第9の1（保護の相談における開始申請の取扱い）があり、これによれば次の基準によるものとされている。

生活保護の相談があった場合には、相談者の状況を把握したうえで、他法他施策の活用等についての助言を適切に行うとともに生活保護制度の仕組みについて十分な説明を行い、保護申請の意思を確認すること。

また、保護申請の意思が確認された者に対しては、速やかに保護申請書を交付し、申請手続きについての助言を行うとともに、保護の要否判定に必要となる資料は、極力速やかに提出するよう求めること。

なお、申請者が申請書及び同意書の書面での提出が困難である場合には、申請者の口頭によって必要事項に関する陳述を聴取し、書面に記載したうえで、その内容を本人に説明し署名捺印を求めるなど、申請があつたことを明らかにするための対応を行うこと。

c 面接相談時における保護の申請意思の確認について処理基準（地方自治法第245条の9第1項及び第3項）として、昭和38年4月1日付け社発第34号厚生省社会局保護課長通知「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」（以下「課長通知」という。）の第9の1があり、これによれば次の基準によるものとされている。

問 生活保護の面接相談においては、保護の申請意思はいかなる場合にも確認しなくてはならないのか。

答 相談者の保護の申請意思は、例えば、多額の預貯金を保有していることが確認されるなど生活保護に該当しないことが明らかな場合や、相談者が要保護者の知人であるなど保護の申請権を有していない場合等を除き確認すべきものである。なお、保護に該当しないことが明らかな場合であっても、申請権を有する者から申請の意思

が表明された場合には申請書を交付すること。

(ケ) 保護の開始申請等についての判断に当たり考慮すべき要素として、法を所管する厚生労働省が示した解釈基準として、平成21年3月31日付け厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡「生活保護問答集について」(この事務連絡を掲載した公刊物として『生活保護手帳別冊問答集』がある。以下「課長事務連絡」という。)の問9の1があり、口頭による保護の申請が認められるかについて次のとおり解すべきものとされている。

生活保護の開始申請は、必ず定められた方法により行わなくてはならないというような要式行為ではなく、非要式行為であると解すべきであるとされている。法第24条第1項においては「保護の開始を申請する者は…(中略)…申請書を保護の実施機関に提出しなければならない。ただし、当該申請書を作成することができない特別の事情があるときは、この限りでない。」と規定しており、当該規定も書面による申請を保護の要件としているものではない。したがって、申請は必ずしも書面により行わなければならないとするものではなく、口頭による開始申請も認められる余地があるものといえる。

一方で、法第24条第3項は、「保護の実施機関は、保護の開始の申請があったときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもって、これを通知しなければならない」としているなど、保護の申請は実施機関側に一定の義務を課すものとなっている。

確かに前記のとおり、申請書の提出自体は保護の要件ではなく、一般論としては口頭による保護申請を認める余地があるものと考えられるが、保護の決定事務処理関係や、保護申請の意思や申請の時期を明らかにする必要があることからも、単に申請者が申請する意思を有していたというのみでは足らず、申請者によって、申請の意思を明確に表示すること

により、保護申請が行われたかどうかを客観的に見ても明らかにしておく必要がある。

したがって、口頭による保護申請については、申請を口頭で行うこと特に明示して行うなど、申請意思が客観的に明確でなければ、申請行為と認めることは困難である。実施機関としては、そのような申し出があった場合には、あらためて書面で提出することを求めたり、申請者の状況から書面での提出が困難な場合等には、実施機関側で必要事項を聴き取り、書面に記載したうえで、その内容を本人に説明し署名捺印を求めるなど、申請行為があつたことを明らかにするための対応を行う必要がある。

#### タ 審査請求の審査庁

法第19条第4項の規定により市町村長が保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部をその管理に属する行政庁に委任した場合における当該事務に関する処分についての審査請求は、都道府県知事に対してするものとする（法第64条）。

#### (3) 前提事実

ア 審査請求人は、██████の自営業（個人事業）を行っていたが、病気やけがで入院して長期休業したこと、平成████年████月から████月にかけ取引先の倒産により売掛金が焦げ付いたことなどにより、住宅ローンが支払えなくなり、戸建ての持ち家を任意売却し、妻と離婚して、平成████年████月から単身で賃貸住宅に移り住んだ（甲1、甲2及び甲3）。

#### イ 本件第1面接

審査請求人は、平成████年████月████日午前████時████分頃、処分庁の窓口を訪れた。審査請求人は、処分庁の面接相談員（以下「面接相談員」という。）2名と面接した（以下「本件第1面接」という。甲1、甲4の1、乙1）。

審査請求人は、この日の来庁前に、処分庁に電話をし、面接日時を約束していた。

本件第1面接時に、面接相談員は、審査請求人に、書面による保護の開始を求める申請書（以下「保護申請書」という。）へ記入させるなどの手続を行わなかった。

また、処分庁の面接相談員は、この日の面接相談についての面接記録票を作成しなかった。

#### ウ 公共料金の状況

(ア) 審査請求人は、電力会社から、電気料金お支払いについてのお願い(平成[ ]年[ ]月[ ]日[ ]時[ ]分付け。甲7)を受け取った。これには、審査請求人が支払期限を経過しても電気料金が未納であるため、支払いがない場合は、同月[ ]日以降、現在電気を使用中の契約の送電を断ることになるので承知してほしい旨が記載されていた。

(イ) 審査請求人は、[REDACTED]から、ガス止めの通知書(月 [REDACTED]日付け。甲8)を受け取った。これには、ガス代について何度か連絡し、入金又は連絡を待っていたが、なかつたため、ガスの供給を停止したこと、[REDACTED]月 [REDACTED]日まで入金無い場合ガス止めとなること、開栓には、[REDACTED]月分 [REDACTED]円、[REDACTED]月分 [REDACTED]円及び開栓手数料[REDACTED]円の計[REDACTED]円が必要である旨が記載されていた。

(ウ) 審査請求人は、[REDACTED]市長[REDACTED]から、給水停止予告状（平成[REDACTED]年[REDACTED]月[REDACTED]日付け。甲9）を受け取った。これには、納期限までに入金の確認がとれていないので、納入しない場合、給水停止を行うことを予告する旨が記載されていた。

## 工 本件第2面接

審査請求人は、同年 [ ] 月 [ ] 日午前 [ ] 時、処分庁の窓口を訪れ、処分庁の面接相談員2名と面接した（以下「本件第2面接」という。甲1、甲

2、甲4の2)。

審査請求人は、この日の来庁前に、処分庁に電話をし、面接日時を約束していた。

面接相談員は、審査請求人との面接結果を面接記録票に記録した(甲2)。面接記録票には次のように記載されていた。

(ア)「急迫状態の判断」欄のうち、「預貯金・現金等の保有状況」欄は「あり」、「ライフラインの停止・滞納状況」欄は「なし」、「国民健康保険等の滞納状況」欄は、「あり」

(イ)「相談理由」欄に、「世帯の収入が少ない、病気通院・入院により収入減少し生活困難、解雇・失業等により収入減少し生活困難」

(ウ)「面接内容」欄に、単身世帯であること、「平成24年に[ ]、平成28年に[ ]に罹患。」「仕事探し、傷病手当金受給の可能性をあたること等の助言をしてきたが、当方の助言に耳を傾けるものの結局実行出来ず仕舞いになっている。」

(エ)「面接内容」欄の「主訴」欄に、「先月仕事探しで漸くハローワークへ行ったが出来そうな仕事も無く体調も芳しくないのでまた相談したい。」

(オ)「面接内容」欄の「助言」欄に、「生活保護制度全般について説明した。

傷病手当金について[ ]国保に掛け合うことを重ねて助言し、保護決定後は車の使用、所持に関しては指導が入る可能性があることを伝えた。」

(カ)「面接内容」欄の「結果」欄に、「助言内容を良く検討しもう少し仕事探しに努めた上でまた相談したいとのことであったので、再相談を強く促し本日の面接を終了した。」

(キ)「制度の説明」欄は「実施（保護のしおり等：未配布）」

(ク)「面接の結果」欄は「相談のみ」にチェック。

(ケ)「申請意思」欄は「無」。

本件第2面接時に、面接相談員は、審査請求人に、保護申請書へ記入さ

せるなどの手続を行わなかった。

本 審査請求人は、同月 27 日、処分庁に電話をし、面接相談員と同年 7 月 1 日に処分庁に来所して面接することを約束した。

面接相談員 2 名は、同年 7 月 1 日、来所した審査請求人と面接し、審査請求人の生活状況などを聞き取った（乙 1）。

面接相談員は、この時の面接記録票を作成しなかった。

カ 審査請求人は、同年 7 月及び 8 月は、アルバイトや請負の収入が数万円で、公共料金を滞納し電気やガスが止まるなどしており、冷蔵庫が稼働していなかった。審査請求人は、同年 8 月末、冷蔵庫に残った腐敗した食品を食べて食中毒を起こし、救急車で [REDACTED] 病院に搬送され、医師から入院を指示されたが、医療費が払えないと考え、入院せずに帰宅し、処方薬も受け取らなかった（甲 1）。

キ 本件第 3 面接

審査請求人は、同年 [REDACTED] 月 [REDACTED] 日午後 [REDACTED] 時、処分庁の窓口を訪れ、面接相談員 1 名と面接した（以下「本件第 3 面接」という。甲 1、甲 4 の 3、乙 1）。

審査請求人は、この日の来庁前に、処分庁に電話をし、面接日時を約束していた。

面接相談員は、審査請求人の世帯が変わりなく単身世帯であったことなどを聞き取った。

面接相談員は、審査請求人に、保護開始申請書に記入させるなどの手続を行わなかった。

また、面接相談員は、この日の面接について、面接記録票を作成しなかった。

ク 審査請求人は、同年 [REDACTED] 月 [REDACTED] 日、弁護士に相談し、同日中に弁護士を代理人として、処分庁にファクシミリにて生活保護開始申請書を提出して、保護を申請した（甲 6）。

審査請求人は、同月■日午後■時、処分庁に来所し、生活保護法による保護申請書（同月5日付け。甲6）、同意書、収入申告書、資産申告書、扶養義務者状況申告書の記入及び押印を行った（甲3）。

ケ 処分庁は、同月■日、同月■日に遡及して審査請求人に対する生活保護の開始を決定した。

審査請求人は、同月20日前10時頃、処分庁に来所し、処分庁から、生活保護費の受領及び生活保護決定後の制度、法律の厳守等の説明を受けた。

コ 本件審査請求の提起

審査請求人は、同年12月1日、埼玉県知事（前記(2)ク参照）に対し、同年■月■日、同年■月■日及び同年■月■日、処分庁に対し、口頭での保護申請を行ったのに、30日を優に経過した現在も、いまだこれに対する何らの決定をしていないことを以て却下決定をしたものとみなし（法第24条第7項）、同年■月■日付け申請に対応する本件第1みなし却下決定、同年■月■日付け申請に対応する本件第2みなし却下決定及び同年■月■日付け申請に対応する本件第3みなし却下決定の取消しを求め、本件審査請求を提起した。

#### 4 爭点

##### (1) 本件第1面接

ア 本件第1面接の際、審査請求人は、処分庁に対し、口頭による生活保護申請の意思表示を行ったか（保護申請行為の有無）。

イ 処分庁に、生活保護制度について説明し審査請求人の生活状況を聴取し申請意思を確認するという申請意思確認義務違反があったことにより、審査請求人の申請権の侵害があったか（申請権侵害の有無）。

(2) 本件第2面接

ア 本件第2面接の際、審査請求人は、処分庁に対し、口頭による生活保護申請の意思表示を行ったか（保護申請行為の有無）。

イ 処分庁に、生活保護制度について説明し審査請求人の生活状況を聴取し申請意思を確認するという申請意思確認義務違反があったことにより、審査請求人の申請権の侵害があったか（申請権侵害の有無）。

(3) 本件第3面接

ア 本件第3面接の際、審査請求人は、処分庁に対し、口頭による生活保護申請の意思表示を行ったか（保護申請行為の有無）。

イ 処分庁に、生活保護制度について説明し審査請求人の生活状況を聴取し申請意思を確認するという申請意思確認義務違反があったことにより、審査請求人の申請権の侵害があったか（申請権侵害の有無）。

(4) 処分庁は、本件第1面接、本件第2面接及び本件第3面接の日時を事前に指定したことによって、保護の開始を遅延させるという申請権侵害行為があったか（面接日時の指定の違法性）。

## 第2 審理関係人の主張の要旨

本件の争点は、前記第1の4のとおりと解されるところ、当事者の主張は次のとおりである。

### 1 争点(1)（本件第1面接）について

（審査請求人の主張）

(1) 審査請求人は、平成■年■月■日午前■時■分頃、処分庁の窓口を訪れ、「生活保護を受けたいんですけど。」と、口頭で生活保護を受けたい旨述べた（以下、「本件第1申請」という。）。

審査請求人は、審査請求人の単身世帯であり、世帯の収入としてみなせるものは、審査請求人のわずかなアルバイト収入（月額■円～■円程度）

のみしかなかった。その額は審査請求人世帯の保護基準額を上回らず、要保護性を否定される状況になかった。

また、審査請求人は、当時、料金の滞納により、電気やガスが止められている状況にあり、急迫していた。

処分庁の面接相談員は、法が定める生活保護制度について詳しい説明を行わず、かつ保護開始申請書に記入させるなどの手続を一切行わないなど、審査請求人の申請意思を確認する措置を何らとらなかった。

そればかりか、審査請求人に対して、「そんなに歳が行っているわけじゃないし、まだやれることがあるんじゃないの。」と稼働収入で生活するように述べるなど、法の要件に反して、審査請求人は生活保護受給ができないかのような発言をし、実質的に保護を拒絶する態度を示した。

しかも、処分庁は面接記録票の作成を懈怠した。

(2) 保護開始申請は、口頭での意思表示によっても行うことができるのであり、本件第1申請時に審査請求人が窓口で「生活保護を受けたいんですけど。」の旨述べたことは、申請の意思表示として有効である。

そうすると、処分庁は、本件第1申請に対して遅くとも30日以内に決定をもって応答する義務を負っているものである（法24条5項但書）。

しかし、処分庁は、本件第1申請から30日が優に経過した現在も、いまだこれに対して何らの決定もしない。審査請求人は、本日付けで本件第1申請に対して処分庁が却下決定をしたものとみなす（以下「本件第1却下決定」という。）。

(3) そして、本件第1却下決定は、法24条3項の定める決定書面による通知を欠き、かつ申請の意思を表している審査請求人に対して申請書を提出させることもなく事実上保護を拒絶する対応をして審査請求人の申請権を侵害しており、それらの点だけでも明らかに違法または不当であるし、本件第1申請時に審査請求人世帯は保護の開始要件を満たしていたのであるから実体的

にも違法または不当であり、いずれにしてもすみやかに取り消されるべきである。

なお、本件第1申請時には面接記録票の作成がなく、処分庁が説明義務及び申請意思の確認義務を履行したか検証できないのは明らかであるから、このような場合には説明義務及び申請意思確認義務を怠ったものとして、処分は少なくとも不当であり、取消しを免れない。

(処分庁の主張)

(1) 審査請求人は、窓口において「生活保護を受けたいんですけど。」と口頭で生活保護を受けたい旨を述べたと主張しているが、面接相談員及びカウンターの一番近くにいた職員も含め口頭による申請を聞いていた職員はない。当日は、審査請求人の生活状況の一部を聴取しているものの、その相談内容の多くが生活保護制度の説明や他法他施策に関する助言等に終始しており、その際に口頭による申請も行われていなかった。

面接相談員の印象としては、当日は、誰かに福祉事務所の窓口に行くよう言われ来所したというものであり、審査請求人の生活状況の一部を聴取しているものの、概ね生活保護制度の説明に終始しており、その際に口頭による申請も行われていなかったために、相談記録も作成しなかったものである。

(2) 本件第1申請時に審査請求人が窓口に来所した際には、制度の説明を行つたものの、詳細な生活状況については聞き取りができていない状況であった。したがって、審査請求人の主張するような事実関係は把握できていなかったものである。そのため、世帯収入を推し測ることもできず、要保護性については判定できなかったものである。

審査請求人は、友人から紹介された仕事を請け負い、生計を立てており、紹介される仕事が増えてきている旨の発言をしていたが、面接相談員としては、より安定した生活を送ることができるよう多様な安定就労の可能性を探り、助言を行っていたものである。また、聴取した生活の状況から数年前ま

で、国保に加入していたことが判ったため、傷病手当金の受給に係る助言を行ったものである。

(3) 生活保護の相談に来所される方は生活保護制度を知らない方も多いため、来所した方に対しては面接相談員が生活保護制度全般についての説明を行っている。

また、「保護開始申請書に記入させるなどの手続」は行っていないが、それは当日の相談内容の多くが生活保護制度の説明や他法他施策に関する助言等に終始しており、面接相談員は審査請求人が生活保護制度の説明を聴きに来所したものとして捉えていたためであり、そのため面接記録票も作成しなかったものである。

なお、審査請求人からは友人から紹介された仕事で生計を立てているとの話があり、また、電気やガスが止められているとの訴えもなかったため、要保護性を推し測ることができなかつたものであるが、実質的に保護を拒絶する態度は示していない。

電気やガスについては、証拠書類(甲7、8)によると、滞納はあるものの●月●日時点では使用できる状態であったことが確認されており、審査請求人から電気やガスが止められているとの訴えもなかったため、面接相談員が申請の意思表示を推認することもできなかつたものである。

## 2 爭点(2) (本件第2面接)について

(審査請求人の主張)

(1) 審査請求人は、本件第1申請に対して保護開始決定を受けることができなかつたので、引き続き、生活に極度に困窮した状態にあり、公共料金を滞納し電気やガスが止まるなどしていた(甲1)。

そこで、予め電話で処分庁に指定された日時である平成●年●月●日、再度、処分庁窓口を訪れて、窓口係員に対して、口頭で、生活に困窮してい

る旨を申し述べて、生活保護を受けたい旨を申し出た(以下、「本件第2申請」という。甲2、甲4-2)。

(2) この当時、審査請求人世帯の構成世帯員は審査請求人の単身世帯であった。

収入の状況も、世帯の収入とみなせるものは、審査請求人のアルバイト収入(月額[■]円～[■]円程度)のみで本件第1申請時と変化なく、審査請求人世帯の保護基準額に及ばず、要保護性が否定される状況になかった。かえって、ライフラインが止まるなど危機的な急迫した状況であった。

処分庁の窓口係員は、本件第1申請時に聽取した事実を踏まえて応対し、本件第2申請時に至っても審査請求人の要保護性の有無にかかる主要な事実に変化がないことを把握した。

しかるに、処分庁の係員は、審査請求人に対して「なんでハローワークに行かないのか」、「[■]」などの旨を述べ、事実上、保護を拒絶する態度を示した。

また、保護開始申請書に記入させるなどの手続を一切行わず、審査請求人の申請意思を確認する措置を何らとらなかった。

(3) 口頭の意思表示による本件第2申請は有効であり、処分庁が応答義務を負っていることは本件第1申請について述べたのと同様である。

そして、処分庁は本件第2申請から30日が優に経過した現在も、いまだこれに対して何らの決定もしない。審査請求人は、本日付で本件第2申請に対して処分庁が却下決定をしたものとみなす(以下、「本件第2却下決定」という。)。

(4) そして、本件第2却下決定は、法の定める決定書面による通知を欠き、かつ審査請求人の申請権を侵害しており、それらの点だけでも明らかに違法・不当であり、取消を免れない。また、本件第2申請時に審査請求人ら世帯は保護の開始要件を満たしていたのであるから実体的にも違法または不当であり、いずれにしてもすみやかに取り消されるべきである。

(処分庁の主張)

(1) 審査請求人は、平成28年6月22日に処分庁窓口を訪れている。その際のやり取りは、面接記録票（甲2）記載のとおりであり、相談理由欄には、「世帯の収入が少ない、病気通院・入院により収入減少し生活困難、解雇・失業等により収入減少し生活困難」と記載されている。

面接記録票には、「ライフラインの停止・滞納状況」欄に「なし」と記載されているように、審査請求書に記載されているような「生活に極度に困窮した状態にあり、公共料金を滞納し電気やガスが止まるなどしていた」状況については把握できていなかった一方、「収入減少し、生活困難」な状況にあること、審査請求人が「体調が芳しくない」と主張していることは把握していたことが認められる。

審査請求人は、「生活保護を受けたい旨を申し出た」とあるが、面接相談員は、審査請求人とのやり取りにおいて本件第1申請に比較して生活状況の聞き取りはできたが、明確な申請の意思についての確認ができなかつたものである。

(2) 処分庁が、審査請求人に保護開始申請書に記入させるなどの手続を一切行っていないことを認める。面接相談員としては審査請求人が最終的な意思確認ができていないと考慮したためであり、それ故に面接記録票の結果欄に「再相談を強く促し」た旨の記載があるものであるが、申請意思の確認不足であったことは否めない。

また、面接相談員がハローワークに係る助言や傷病手当金に係る状況を確認していることは事実であるが、決して「保護を拒絶する態度を示した」ものではなく、審査請求人に対し、就労や収入に係る確認を行ったものである。

(3) 本件第2申請時においても審査請求人からは申請の意思は示されていないため、福祉事務所としては審査請求人に対し、処分を行う必要がないと判断していたが、本件審査請求においては当時福祉事務所において把握していな

い事象が多く記載されている。審査請求人が本件第1申請時に生活保護制度の説明を聴取した上で、再度来所していることを考慮すると、本件においては本件第2申請の時点において明確な申請意思を示されていないとしても申請督促を実施すべき事案であると思慮するところである。審査請求人の本件第2却下決定は違法、不当であって取り消されるべきであるという主張を認め、当時の状況に併せて、認定調査を実施の上、決定を行う必要があると考える。

### 3 争点(3) (本件第3面接)について

#### (審査請求人の主張)

- (1) 審査請求人は、本件第1、第2の各申請に対して保護開始決定を受けることができなかつたので、引き続き、生活に極度に困窮した状態にあり、公共料金を滞納し電気やガスが止まるなどしていた。収入も、アルバイトや請負で平成28年7月に約[ ]円、同年8月に約[ ]円にすぎず、公共料金の滞納を解消できなかつた。

同年8月、審査請求人宅は相変わらず電気が止まっており冷蔵庫が稼働していなかつたが、審査請求人は冷蔵庫に残った腐敗した食品を食べて食中毒を起こし、救急車で[ ]病院に搬送される事態となつた。医師は入院を指示したが、申立人は、医療費が払えないと考え、入院せずに帰宅し、処方薬も受け取らなかつた（甲1）。

- (2) 審査請求人は、予め電話で処分庁に指定された日時である同年[ ]月[ ]日、再度、処分庁窓口を訪れて、窓口係員に対して、口頭で、生活に困窮している旨を申し述べて、生活保護を受けたい旨を申し出た（以下「本件第3申請」という。甲4-3）。

この当時、審査請求人世帯の構成は、単身世帯であった。

収入の状況も、世帯の収入とみなせるものは、審査請求人のアルバイト収

入のみで本件第1申請時と変化なく、審査請求人世帯の保護基準額に及ばず、要保護性が否定される状況になかった。かえって、上記のとおりライフラインが止まったり入院が必要な状況であるなど危機的な急迫した状況であった。

処分庁の窓口係員は、上記のような要保護性の有無に関する事実を聴取した。

(3) しかるに、処分庁の面接相談員は、審査請求人に対して「いつまでも引き延ばしても仕方ないから、まずは [REDACTED] 円以下の家賃のところに引っ越しをして、本当に引っ越しをしたかどうか確認をして、それからでないと、生活保護を受け付けられない。」などと述べ、事実上、保護を拒絶する態度を示した。

また、保護開始申請書に記入させるなどの手続を一切行わず、審査請求人の申請意思を確認する措置を何らとらなかった。

しかも、処分庁は本件第3申請時には面接記録票の作成を解怠した。

(4) 口頭の意思表示による本件第3申請は有効であり、処分庁が応答義務を負っていることは本件第1申請について述べたのと同様である。

そして、処分庁は、本件第3申請から30日が優に経過した現在も、いまだこれに対して何らの決定もしない。審査請求人は、本日付で本件第3申請に対して処分庁が却下決定をしたものとみなす（以下、本件第3却下決定という。）。

(5) そして、本件第3却下決定は、法の定める決定書面による通知を欠き、かつ審査請求人の申請権を侵害しており、それらの点だけでも明らかに違法・不当であり、取消を免れない。また、本件第3申請時に審査請求人ら世帯は保護の開始要件を満たしていたのであるから実体的にも違法または不当であり、いずれにしてもすみやかに取り消されるべきである。

なお、本件第3申請時には面接記録票の作成がなく、処分庁が説明義務及び申請意思の確認義務を履行したか検証できないのは明らかであるから、こ

のような場合には説明義務及び申請意思確認義務を怠ったものとして、処分は少なくとも不当であり、取消しを免れない。

(処分庁の主張)

(1) 面接相談員は、審査請求人から平成[年]月[日]及び同年[月][日]に相談を受けているほか、同年6月24日に面接相談員から審査請求人に架電した際には不在であったが、同年6月27日には電話で話をしている(乙1)。

また、同年7月1日午前11時にも面会し、その後の状況を確認していることから生活状況に変更が無いことは推測できるものであったが、具体的な収入額や公共料金の滞納については把握できない状況であった(乙1)。

その後、審査請求人が同年8月に食中毒を起こしたことについては、知らされていないばかりか、同年[月][日]に面接した際には、審査請求人からは

「[REDACTED]  
[REDACTED]」したとの相談を受けていた状況である。

そのため、相談員は同年[月][日]の相談の際には、以前よりも生活状況が好転していたと思い込んでいたものである。

(2) 処分庁の面接相談員は、同年[月][日]の来所時にも、審査請求人の明確な収入については把握できずにいたために、要保護性の有無については判断できおらず、また、ライフラインが止まったり入院が必要な状況であるなど危機的な急迫した状況については把握できていない。

(3) 処分庁の面接相談員が、審査請求人に保護開始申請書に記入させるなどの手続を行わず、面接記録票を作成していないことは事実であるが、それは面接相談員が、審査請求人が現状報告をしに来所したものと思い込んでしまったためである。その際、審査請求人は今後の生活に関する不安も示していたことから、本市の生活保護の基準における単身世帯の家賃扶助の基準を示したものであり、保護を拒絶する態度を示したものではない。

(4) 同年[月][日]の相談時においても審査請求人からは申請の意思は示されて

いないため、処分庁としては審査請求人に対し、処分を行う必要がないと判断していたが、本件審査請求においては当時処分庁において把握していない事象が多く記載されている。審査請求人が同年●月●日に生活保護制度の説明を聴取した後に何度も来所していることを考慮すると、本件においては同年●月●日の時点において明確な申請意思を示されていないとしても申請督促を実施すべき事案であると思慮するところである。審査請求人の本件第3却下決定は違法、不当であって取り消されるべきであるという主張を認め、当時の状況に併せて、認定調査を実施の上、決定を行う必要があると考える。

#### 4 争点(4)（面接日時の指定の違法性）について (審査請求人の主張)

(1) 審査請求人は、本件第1面接に先立ち、事前に処分庁に架電したところ、処分庁から平成●年●月●日午前●時●分と面接の日時を指定された。また、審査請求人は、本件第2面接に先立ち、事前に処分庁に架電したところ、処分庁から同年●月●日午前●時と面接の日時を指定された。

さらに、審査請求人は、本件第3面接に先立ち、事前に処分庁に架電したところ、処分庁から同年●月●日午後●時●分と面接の日時を指定された。

(2) 処分庁は、「かかる日時の決定が「当庁が指定するものではなく、お互に協議の上決定したものである」と述べる。

しかし、審査請求人に関する限り、本件第1、第2及び第3のいずれの面接時にも、審査請求人は、処分庁から相談希望日を聴取されたこともなければ、自ら相談希望日を述べたこともないのである。常に、処分庁から来所すべき日時を一方的に指定されている。その際審査請求人は、「次は、○月○日が空いています。」と、処分庁指定の日時以前の相談の受付を事実上拒絶する旨の説明を受けている。

(3) そもそも、生活に困窮し実施機関に生活保護の利用を申し出ようとする相

談者と、保護の実施機関との間には、段違いの交渉力の差があり、対等な「協議」が成立する余地は極めて乏しいものである。

処分庁が特定の日時の候補を挙げれば、通常、相談者としてはこれに従わざるを得ないと考えられる。

相談日時の合意が、相談希望者の任意によってなされた真摯な合意であるといふのは、ごく例外的場合に限られるというべきである。処分庁が特定の日時を提示しないのに、相談者が特定の日時を指定して合意が成立するなど、相談者が任意に日時の合意に応じたことの状況的担保がある場合でなければならないと考える。

そのような例外的場合に当たらない限り、面接日時の「協議」は、結局、処分庁による面接日時の指定であると評価せざるを得ない。

(4) そして、かかる面接日時の指定を行うことにより、保護申請の機会を先延ばしにし、保護開始を遅延させる効果を生じるのであるから、結局、かかる面接日時の指定は申請権侵害行為にあたるというべきである。処分庁の措置は、違法または不当であるとの評価を免れない。審査請求人の場合が、まさにこれにあたる。

#### (処分庁の主張)

(1) 処分庁が、一方的に面接日時を指定することはない。円滑な相談支援を図るために双方で合意して決定したことである。

相談者との面接は、面接相談員が担任することが多い。その際、面接相談員が相談を希望する方と予め電話で取りの上、相談日時を決定することは度々あるが、それは生活相談のために来所する方が多い現実を踏まえ、相談者を待たせるような事態を極力避けるために、協力いただける場合には円滑に相談援助ができるよう配慮しているためであり、当庁が指定するものではなく、お互いに協議の上決定したものである。福祉事務所として相談に係る事前予約を要件とするようなことはあり得ない。

### 第3 理由

本件審査請求における争点は、前記第1の4(1)から(4)までのとおりであるが、このうち(2)及び(3)については前記第2の2及び3のとおり処分庁が審査請求人の主張を認めているので、(1)及び(4)について検討する。

#### 1 争点(1)（本件第1面接）のア及びイに対する判断

保護開始申請の意思表示が行われたというためには、保護の実施機関に審査・応答義務を課すほどに申請の意思が確定的に表示されていることが必要であると解されている（平成25年2月20日さいたま地方裁判所第2民事部判決。平成19年（ワ）1626号）。

ただしこれは、保護開始申請が保護の相談の中で行われる場合については、保護の実施機関による生活保護制度の説明や申請意思の確認等の対応が適切に行われていることが前提になるものと思料される。

保護の実施機関は、生活保護の相談があった場合には、相談者の状況を把握したうえで、他法他施策の活用等についての助言を適切に行うとともに、生活保護制度の仕組みについて十分な説明を行い、保護申請の意思を確認するものとされている（局長通知第9の1）。

のことから、保護の実施機関は、生活保護に該当しないことが明らかな場合にもかかわらず相談者に無用の申請書類を作成させたり、活用できる他法他施策の活用を遅延させたりするなど、相談者に不利益を生じさせないような対応を課せられていると解される。

また、相談者は生活保護制度についての知識を有しない場合が少なくないため、面接相談の場を通じて本制度の趣旨並びに権利及び義務の内容について十分説明し、その上で申請意思を確認するよう、説明及び意思確認の義務が課されているものと解される。

保護の相談に係る対応については、相談者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害していると疑われるような行為も厳に慎むこととされており（次官通知第9）、保護申請の意思が確認された者に対しては、速やかに保護申請書を交付し、申請手続についての助言を行うものとされている（局長通知第9の1）。

そして、相談者の保護の申請意思は、生活保護に該当しないことが明らかな場合や、相談者が保護の申請権を有していない場合等を除き確認すべきものであるとされている（課長通知第9の1）。

これらのことから、相談及び助言の内容と申請意思の確認結果、申請に至らなかった理由等については相談記録票に記載し、所属内部の決裁等を通じて申請権の侵害はもとより、申請権が侵害されていると疑われるような行為がなかつたことを事後的に確認しておくことも求められていると解される。

以上を踏まえて、処分庁に審査請求人の申請権の侵害行為があつたと認められるか否かについて判断する。

- (1) 本件第1面接において、どのような相談があり、処分庁がどのように対応したかについて、面接相談員が相談記録票を作成していないため、処分庁の対応が適切であったかどうかについて、検証することができない。

処分庁は、本件審査請求の弁明書の提出とともに、「相談経過について（報告）」（平成[ ]年[ ]月[ ]日付け。乙1）を証拠として提出しているが、これは本件第1面接から8か月以上も経過した時点で、担当した面接相談員が本件審査請求の提起後に作成した書面であり、相談記録票の代わりになるものではない。他方、審査請求人からは、陳述書（甲1）が提出されており、本件第1面接の際の処分庁の対応についても記載されているため、両書面に共通して記載してある事実に基づき、検討する。

- (2) 面接相談員は、本件第1面接においてハローワークでの求職活動の助言と[ ]国保の傷病手当金の受給の確認を助言したとしており（乙1）、審査請求

人も「係員は、「そんなに歳が行っているわけじゃないし、まだやれることがあるんじゃないの。」と、働いて稼ぐようアドバイスをしてきました。」(陳述書(甲1))と述べていることと合わせると、面接相談員は、審査請求人に対し、ハローワークでの求職活動を助言したものとみるのが相当である。

国保の傷病手当金の受給の確認の助言についても、審査請求人が本件第2面接の際に面接相談員からかなりしつこく言われたと述べており(甲1の3頁)、本件第1面接の中でも受給の確認の助言があったとみるのが相当である。

処分庁が、相談者である審査請求人に対し、就労によってその能力の活用を図ること及び活用できる資産の有無について確認するよう助言指導することは、保護の補足性(法第4条)に照らせば、適切な対応であると認められる。

(3) 審査請求人は、処分庁の面接相談員から「生活保護を受けたいか」という確認は受けていないと述べており、処分庁からもこれを否定する反論は出されていないことから、本件第1面接時においては、処分庁は審査請求人の保護の申請意思を確認していないものと認められる。

処分庁は、相談者は生活保護制度についての知識を有していない場合が少なくないため、生活保護制度全般についての説明を行っており、本件第1面接時にも面接相談員は審査請求人が生活保護制度の説明を聞きに来所したと捉えていたと主張する。

また、処分庁は、本件第1面接時には、審査請求人からは友人から紹介された仕事で生計を立てていることを聞き取ったこと、電気やガスが止められているとの訴えもなかつたので、要保護性を推し測ることができなかつたと主張するとともに、実質的に保護を拒絶する態度は示していないと主張する。

処分庁のこれらの主張についても、面接記録票の作成がないため処分庁の対応が適正であったかを検証することができないのであるが、審査請求人は、不十分であったものの、収入が全くなかつた訳ではなかつたこと、本件第1

面接時には、電気料金やガス料金を滞納しているものの、まだ止められてはいなかつたこと（前提事実(3)ウ）がらすると、本件第1面接時には、審査請求人が、申請行為がなくとも保護されるべき急迫した状態にあつたとまではいえない。

しかし、相談者の保護の申請意思は、生活保護に該当しないことが明らかな場合や、相談者が保護の申請権を有していない場合等を除き確認すべきものであるとされている（課長通知第9の1）ことに照らすと、本件第1面接時において、審査請求人が生活保護に該当しないことが明らかとはいえないにもかかわらず、審査請求人から保護の申請意思を確認しなかつたことは、処分庁の対応が不適切なものであったと評価せざるを得ない。

## 2 争点(4)（面接日時の指定の違法性）に対する判断

審査請求人は、本件第1面接、本件第2面接及び本件第3面接に先立って処分庁に架電した際に、処分庁から来所すべき日を「次は、〇月〇日が空いています。」と一方的に指定され、処分庁指定の日時以前の相談の受付を事実上、拒絶され、保護申請の機会を先延ばしされたことによる申請権侵害行為があつたと主張する。

これに対し、処分庁は、「面接相談員が相談を希望する方とあらかじめ電話でやり取りの上、相談日時を決定することは度々あるが、相談者を待たせないよう配慮しているために協議しているのであって、一方的に指定しているものではないと主張する。

行政の相談窓口対応において、相談者の来所が重なり、対応できる相談員の人数が限られる場合には、窓口で相談者を待たせることがあり、このような事態を避けるために、相手の同意を得て、あらかじめ面接の日時を決めておくという対応には、円滑な相談業務の遂行という点で合理性が認められる。ただし、生活保護の相談には、要保護者が急迫の状況にある場合もあり（法第7条）、保

護の実施機関は急迫の状況にある要保護者にも対応しなくてはならないのだから、事前の相談の予約がないからという理由で、相談を受け付けないという対応はするべきではない。

本件について、審査請求人はあらかじめ電話で、処分庁に面接の日時を指定されたとしているが、提案を受けた日時について、もっと早い日程への変更の申入れなど、処分庁に対し特に異を唱えたという主張はなく、架電の時点では、審査請求人は当該面接日時を不本意ながらも受け入れ、同意したものとみるのが相当である。

したがって、処分庁が、面接日時をあらかじめ指定したことによって、審査請求人の申請権を侵害したとまでは認められず、違法又は不当であるとは認められない。

### 3 主文が審理員意見書と異なることとなった理由

審理員意見書では、本件第1面接において、審査請求人から保護の申請意思が確定的に表示されたとは認められないとして、また処分庁の申請権侵害の有無については、面接相談員が審査請求人の保護の申請意思を確認できていなかつた状況において制度全般の説明と就職活動等の助言を行って相談を終了したことをやむを得ないものと評価し、申請権の侵害があったとまでは認めないと判断している。

しかし、申請行為の有無の判断は、それが保護の相談の中で行われる場合については保護の実施機関による生活保護制度の説明や申請意思の確認等の対応が適切に行われていることが前提になるものと思料されることや、処分庁による申請意思の確認は生活保護に該当しないことが明らかな場合や相談者が申請権を有していない場合を除き確認すべきものとされていることを踏まえると、審査請求人が明らかに生活保護に該当しないと処分庁が確認した事実が認められないにもかかわらず申請意思の確認をしなかった対応は不適切であると判断

したためである。

#### 第4 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由があるから、行政不服審査法第46条第1項の規定により主文のとおり裁決する。

平成30年3月29日

審査官 埼玉県知事 上田清

