

裁 決 書

〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇

審査請求人 〇〇 〇〇

同審査請求人代理人 〇〇 〇〇

処 分 庁 生駒市福祉事務所長

審査請求人が令和〇年〇月〇日付けで提起した審査請求について、次のとおり、裁決する。

主 文

本件審査請求に係る処分を取り消す。

事 案 の 概 要

1 審査請求の趣旨

生駒市福祉事務所長の令和〇年〇月〇日付け審査請求人に対する（生活保護法による）保護申請却下処分を取り消すとの裁決を求める。

2 事案内容の概略

本件は、令和〇年〇月〇日付けで、審査請求人が処分庁に対して生活保護法（昭和 25 年法律第 1 4 4 号。以下他文書の原文を引用する場合を除き「法」という。）による保護の開始の申請（以下他文書の原文を引用する場合を除き「本件保護申請」という。）を行ったところ、処分庁が「親類・縁者等の引き取りによる」旨の理由を付して、同申請を却下したことに對して、審査請求人を扶養ないし援助する親族がいないこと、処

分庁が扶養の意思を示したとする審査請求人の母（以下他文書の原文を引用する場合を除き「母」という。）に扶養能力がないこと等から、審査請求人が最低限度の生活のために保護を要することは明らかであるから、処分庁が合理的な理由なく本件保護申請を却下したことは違法ないし不当である旨主張して、令和〇年〇月〇日付けで行われた審査請求人に対する保護申請却下処分（以下他文書の原文を引用する場合を除き「本件処分」という。）の取消しを求めた事案である。

3 前提事実

（１）当事者

ア 審査請求人

法による保護申請を行った者である。

イ 処分庁

法第１９条第４項及び生駒市福祉事務所長に対する事務委任規則（昭和４６年１１月生駒市規則第１８号）により、生駒市長から法による保護の開始、変更、停止及び廃止に係る事務の委任を受けている者である。

（２）関係法令等の定め

ア 関係法令等における定めのうち、本件に関係するものは以下のとおりである。

（ア）法

（この法律の目的）

第１条 この法律は、日本国憲法第２５条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

（最低生活）

第３条 この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。

（保護の補足性）

第４条 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。

2 民法（明治29年法律第89号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。

3 前2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

（世帯単位の原則）

第10条 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。

（申請による保護の開始及び変更）

第24条

3 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。

4 前項の書面には、決定の理由を付さなければならない。

（報告、調査及び検診）

第28条

2 保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第77条若しくは第78条の規定の施行のため必要があると認めるときは、保護の開始又は変更の申請書及びその添付書類の内容を調査するために、厚生労働省令で定めるところにより、要保護者の扶養義務者若しくはその他の同居の親族又は保護の開始若しくは変更の申請の当時要保護者若しくはこれらの者であつた者に対して、報告を求めることができる。

（イ）民法（明治29年法律第89号）

（扶養義務者）

第877条 直系血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養をする義務がある。

（ウ）生駒市福祉事務所長に対する事務委任規則

生活保護法（昭和25年法律第144号）第19条第4項、第55条の4第2項（同法第55条の5第2項において準用する場合を含む。）（中略）の規定に基づき、次に掲げる市長の権限に属する事務を生駒市福祉事務所長に委任する。ただし、

異例又は重要と認められるものは、あらかじめ市長の指揮を受けなければならない。

(1) 生活保護法第24条の規定による申請による保護の開始及び変更に関すること。

(6) 生活保護法第28条第1項の規定による調査又は検診、同条第2項の規定による報告及び同条第5項の規定による申請の却下又は保護の変更、停止若しくは廃止に関すること。

(エ) 行政手続法（平成5年法律第88号）

（理由の提示）

第8条 行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。ただし、法令に定められた許認可等の要件又は公にされた審査基準が数量的指標その他の客観的指標により明確に定められている場合であって、当該申請がこれらに適合しないことが申請書の記載又は添付書類その他の申請の内容から明らかであるときは、申請者の求めがあったときにこれを示せば足りる。

2 前項本文に規定する処分を書面でするときは、同項の理由は、書面により示さなければならない。

イ 厚生労働省（旧厚生省を含む。以下同じ。）から発出された通知について

法による保護は、上記法令のほか、その実施に関して厚生労働省から通知文書が発出されており、本件に係るものは次表に示すとおりである。以下の記述する場合においては、これらの表題は、次表に示した略称によっている。

文書の表題等	略称
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）	次官通知
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）	局長通知

生活保護問答集について (平成21年3月31日、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
---	---------------

なお、生活保護問答集は、「生活保護手帳別冊問答集」として公刊されており、処分庁は、その一部を証拠提出している。

(ア) 次官通知

第5 扶養義務の取扱い

要保護者に扶養義務者がある場合には、扶養義務者に扶養及びその他の支援を求めるよう、要保護者を指導すること。また、民法上の扶養義務の履行を期待できる扶養義務者のあるときは、その扶養を保護に優先させること。この民法上の扶養義務は、法律上の義務ではあるが、これを直ちに法律に訴えて法律上の問題として取り運ぶことは扶養義務の性質上なるべく避けることが望ましいので、努めて当事者間における話し合いによって解決し、円満裡に履行させることを本旨として取り扱うこと。

(イ) 局長通知

第5 扶養義務の取扱い

1 扶養義務者の存否の確認について

- (1) 保護の申請があったときは、要保護者の扶養義務者のうち次に掲げるものの存否をすみやかに確認すること。この場合には、要保護者よりの申告によるものとし、さらに必要があるときは、戸籍謄本等により確認すること。

ア 絶対的扶養義務者

2 扶養能力の調査について

- (1) 1により把握された扶養義務者について、その職業、収入等につき要保護者その他により聴取する等の方法により、扶養の可能性を調査すること。

なお、調査にあたっては、金銭的な扶養の可能性のほか、被保護者に対する定期的な訪問・架電、書簡のやり取り、一時的な子どもの預かり等（以下「精神的な支援」という。）の可能性についても確認するものとする。

(2) 次に掲げる者（以下「重点的扶養能力調査対象者」という。）については、更にアからエにより扶養能力を調査すること。

①生活保持義務関係にある者

②①以外の親子関係にある者のうち扶養の可能性が期待される者

③①、②以外の、過去に当該要保護者又はその世帯に属する者から扶養を受ける等特別の事情があり、かつ、扶養能力があると推測される者

ア 重点的扶養能力調査対象者が保護の実施機関の管内に居住する場合には、実地につき調査すること。

イ 調査は、重点的扶養能力調査対象者の世帯構成、職業、収入、課税所得及び社会保険の加入状況、要保護者についての税法上の扶養控除及び家族手当の受給並びに他の扶養履行の状況等について行うこと。

エ 調査に際しては、重点的扶養能力調査対象者に要保護者の生活困窮の実情をよく伝え、形式的にわたらないよう留意すること。

(ウ) 生活保護問答集

問（５－９）

保護申請中の要保護者が、扶養義務者が十分に扶養能力があり、かつ扶養する意思があるにもかかわらず、次のような事情で扶養を受けることを拒んでいる場合、本人の意思を尊重し、直ちに保護してよいか。

(1) 相当長期間にわたって扶養されていたが、これ以上扶養を継続してもらうことは扶養義務者に対して道義上できないと申し立てている場合

(2) 過去に交流があったが、最近になって感情的な対立があり、扶養義務者の扶養を受けるくらいなら死んだ方がよいと申し立てる場合

(3) 扶養義務者の側は、近隣に居住していることもあり、本人が毎月直接お金を取りにければ扶養すると申し立てているが、本人は、「金をもらいに行けばいろいろと説教されるので絶対に嫌だ」と拒否している場合

答

設問の場合は、いずれも権利者と義務者の間の感情問題のために権利者が義務者の義務の履行を欲しない場合と思われる。このように扶養の問題はきわめてデ

リケートな側面があり、しばしば感情的な問題を発生しやすいので慎重な対応が求められるところであるが、一方で単に感情的な理由のみによって受けられる扶養の履行を受けないということでは、保護の補足性の原理にもとることとなる。したがって、直ちに保護を行うことは適当ではない。（中略）

以上、いずれの場合も扶養義務者の側に扶養の意思がある以上、これを拒むことは認められるものではなく、これらの説明・説得を十分に行っても、なお要保護者本人が扶養を受けることを拒むようであれば、法第4条第1項の要件を欠くものとして保護申請を却下すべきである。

（3）当事者から提出された証拠

ア 審査請求人の提出書面

（ア）審査請求書

審査請求に係る処分の内容として、「生駒市福祉事務所長の令和○年○月○日付け審査請求人に対する（生活保護法による）保護申請却下処分」との記載があり、審査請求に係る処分があったことを知った年月日として、「令和○年○月○日頃」との記載がある。

また、審査請求書には、添付書類として、本件処分に係る通知書が添付されており、さらに事実を証する証拠として、次の表に掲げる証拠書類が、審査請求書とともに提出されている。

なお、次の表では、審査請求人が提出した証拠書類に付された「資料番号」に対応する号証を「甲号証」欄に記載しており、本意見書でこれを引用する場合は、他文書の原文を引用する場合を除き「甲1号証」などと記載する。

資料番号	甲号証	標目・題名等
資料1	甲1号証	令和○年○月○日付け保護廃止決定処分
資料2	甲2号証	給与支給明細書（令和○年○月）
資料3	甲3号証	給与支給明細書（令和○年○月）

資料 4	甲 4 号証	給与支給明細書（令和○年○月）
資料 5	甲 5 号証	給与支給明細書（令和○年○月）
資料 6	甲 6 号証	給与支給明細書（令和○年○月）
資料 7	甲 7 号証	給与支給明細書（令和○年○月）
資料 8	甲 8 号証	精神障害者保健福祉手帳（2 級）
資料 9	甲 9 号証	診断書
資料 1 0	甲 1 0 号証	介護保険被保険者証（審査請求人母）

（イ）反論書

令和○年○月○日付けで提出されている。

イ 処分庁の提出書面

（ア）弁明書

処分庁は、弁明書の提出に併せて証拠を提出しているが、本件処分の根拠としての関係法令等として上記（2）に掲げた関係法令等の一部のほか、事実を証する証拠として、次の表に掲げる証拠を提出している。

なお、次の表では、処分庁が提出した証拠説明書の号証に「乙」を付した番号を記載しており、本意見書でこれを引用する場合は、他文書の原文を引用する場合を除き「乙 4 号証」などと記載する。

乙号証	標目・題名等
乙 4 号証	認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン

（イ）処分庁への質問等への回答書

審理員が処分庁に行った質問等に対する回答（以下他文書の原文を引用する場合を除き「回答書」という。）の提出に併せて、次の表に掲げる証拠を提出している。

なお、次の表では、処分庁が提出した証拠説明書の号証に「乙」を付した番号を記載しており、本意見書でこれを引用する場合は、他文書の原文を引用する場合を除き「乙５号証」などと記載する。

号 証	標目、題名等
乙５号証	ケース診断会議記録表
乙６号証	面接記録表

（４）前提事実

当事者より提出された証拠等及び当事者双方の主張から容易に認められる事実並びに審査請求人の審査請求に係る経緯は、次のとおりである。

ア 処分庁は、平成○年○月○日に開始した審査請求人に係る生活保護を廃止し、その旨令和○年○月○日付け保護廃止決定通知書により、審査請求人に通知した。同通知書の主な内容は、次のとおりであった。（甲１号証）

（ア）「廃止した保護の種類」として、生活扶助、住宅扶助、医療扶助、その他の記載

（イ）「廃止する時期」として、令和○年○月○日の記載

（ウ）「廃止・停止の理由」として、○○さんの親類・縁者等の引取りにより廃止しますとの記載

イ 令和○年○月○日、審査請求人は処分庁に本件保護申請を行った。

ウ 令和○年○月○日、処分庁は審査請求人に、本件保護申請を却下する旨記載した本件通知書を送付した。本件通知書には、却下の理由として、親類・縁者等の引き取りによる旨記載されていた。

エ 令和○年○月○日、審査庁（審査庁事務担当課：奈良県福祉医療部地域福祉課）が、審査請求人の代理人が持参した本件審査請求書を受理した。審査請求書の日付

けは令和○年○月○日であった。

オ 令和○年○月○日、審理員は、以下について、処分庁に対し質問し、物件の提出を求めた。これに対し、処分庁は、同月○日に回答した。

(ア) 質問

a 扶養義務者の扶養能力の認定について

弁明書において、生活保護手帳別冊問答集（２０２０年度版）第５問５－９のＰ１５０を引用し、証拠提出されていますが、当該問答は、扶養義務者に十分に扶養能力があることを前提としています。

本件処分を行うにあたって、扶養義務者である母の扶養能力を、どのように認定されたのか、次の事項に触れながら具体的にお示してください。

- ・ 資力、判断能力（意思決定能力）その他扶養能力についての客観的かつ具体的な調査・分析（資産金額の計算等を含む。）の内容

なお、意思決定能力に係る調査・分析については、弁明書記載の「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」のⅣの５の意思決定支援会議の開催等、ガイドラインに沿った対応をされたのかという点

- ・ 扶養能力があると認定するに至った話し合い、会議（日時等を含む。）等
- ・ 平成○年○月○日の保護開始決定処分時以降の扶養義務者の状況の変更

b 扶養義務者の扶養意思の明示について

弁明書において、扶養義務者である母について、「請求人に対する扶養の可能性を確認」と記載されていますが、扶養する意思は書面で提出されているのでしょうか。口頭での確認に留まるのでしょうか。いずれの場合も、扶養意思を生駒市福祉事務所として確認するに至った経緯及び会議等の内容がわかる記録をご提出ください。

c 理由付記について

本件保護申請却下通知書において、却下の理由として「親類・縁者等の引き取りによる。」と記載されていますが、弁明書によると「扶養の申出があった」「扶養の可能性の確認」との表現に留まっています。扶養状態を確認されたうえで「引き取りによる」との理由を記載されたのでしょうか。「引き取りによる」と

いう理由付記をされた趣旨をお示してください。

(イ) 提出を求める物件

- a 上記（ア） a の資力、判断能力（意思決定能力）その他扶養能力についての具体的な調査・分析（資産金額の計算等を含む。）の内容、意思決定支援会議、話し合い、会議等及び平成○年保護開始決定処分時以降の扶養義務者の状況の変更が示された議事録、ケース記録、会議資料その他の資料
- b 上記（ア） b の扶養義務者から扶養する意思が示された書面並びに扶養意思確認に至る経緯及び会議等の内容がわかる議事録、ケース記録、会議資料その他の資料
- c 上記（ア） c の引き取りを確認したことがわかる議事録、ケース記録、会議資料その他の資料

4 争点

処分庁が、本件保護申請について、親類・縁者等の引き取りを理由として却下したことは、適正であったか。

審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 審査請求書

ア 当事者

審査請求人は、単身で賃借物件に住む女性である。家族は、認知症を患うなどして要介護2の状態の○歳の母（別居）と、妹（別居）である。妹は、審査請求人の自宅の賃貸借契約の保証人になっている。

イ 経緯

（ア）平成○年、生活保護の受給を開始する。

（イ）令和○年、不動産会社から妹に対して、審査請求人が家賃を滞納している旨の連

絡があった。この連絡をきっかけに生活保護停止が発覚する。なお、妹が審査請求人に対して理由を尋ねた際、審査請求人は理由を理解していなかった。

その後、妹とともに審査請求人が福祉事務所に理由を尋ねたところ、求職活動をするようにとの指導と携帯電話を持つようにとの指導を守らないことが理由である、との回答であった。なお、審査請求人は求職活動をしていたし、携帯電話については（その後）妹が契約して持たせてくれた（審査請求人は契約の審査を通らず自身の名前では契約ができなかった。）

（ウ）令和〇年〇月〇日、生駒市福祉事務所長は「〇〇さんの親類・縁者等の引取り」を理由に保護廃止決定処分を下した（資料１）。しかしながら、保護廃止後も、親類・縁者等からの扶養も、親類・縁者等からの援助もなく、審査請求人は困窮した。

なお、上記処分に対して審査請求をしなかったのは、審査請求人自身も周りの者も「行政の所業に対して不服を申し立てる」という発想がなかったからであり、この保護廃止決定処分を是認したわけではない。上記保護廃止決定処分自体、不当な指導指示に従わない者への制裁（保護廃止）を、実態のない「親類・援助等の引取り」名目で実行しているものであり、生活保護法に反する違法な処分である。

（エ）審査請求人の月収は手取り〇〇〇〇円程である（令和〇年〇月～〇月の収入平均、資料２～資料５、参考として資料６、７）。現金預貯金その他資産はない。求職活動をしているものの仕事は見つからず、現在の職場に対して「シフト（勤務日数・時間）を増やしてほしい」と交渉したが「他の人のシフトもあるから」と断られた。なお、最低生活費を自ら稼ぐことができないのは、精神疾患のためコミュニケーション能力や日常生活能力が低いことによるものと考えられる（資料８、９）。決して審査請求人が怠惰なわけではない。

自宅については、保証人の妹が保証債務を履行しているため退去を求められずに済んでいるが、電気・ガスは料金未納で止められた。

このように最低限のライフラインも維持できないほど困窮したため、令和〇年〇月〇日、審査請求人は、生活保護法による保護を申請した。

この申請に対して、生駒市福祉事務所長は「親類・縁者等の引き取りによる」との理由により本件保護申請却下処分（以下「本件処分」という。）をした。しかしながら、審査請求人を扶養ないし援助する親類・縁者はおらず、現在まで困窮し続

けている。

ウ 主張

審査請求人を扶養ないし援助する親族はおらず、最低限度の生活のために保護を要することは明らかであるから、合理的な理由なく保護申請を却下する本件処分は違法ないし不当である。以下詳述する。

(ア) 扶養ないし援助する親族はいないこと

本件保護申請却下処分記載の「親類・縁者等の引き取りによる」との記載からすれば、いずれかの扶養義務者が審査請求人を扶養したり援助したりする意向を表明し、これにより保護の要件を欠くと判断されたと推察される。しかしながら、そのような親族はいない。

a 妹

これまで審査請求人の妹は、自身の家計が苦しく、審査請求人を扶養することはできないと表明してきた。妹は（審査請求人自宅について）保証債務の履行として審査請求人の自宅賃料を支払ってきたが、これは保証債務履行請求に応じない場合の自身のリスクを考慮しての支払いであり、扶養ないし援助ではない。また、携帯電話を契約して審査請求人に持たせているのは、携帯電話を持たなければ生活保護を廃止するとの福祉事務所の指導に（その指導の不当性はさておき）協力しただけであり、携帯電話料金を妹自身が負担する意向はない。

b 母

母は、年金で余裕のない生活をしている。要介護2で認知症もあるため、身体機能も判断能力も衰えている（甲10号証）。介護サービスも、支給限度額の範囲内で、本来必要な量よりも少ないサービス量でやりくりしている状況である。

したがって、母に審査請求人を扶養したり援助したりする能力はない。仮に、母が扶養調査に対して、扶養の意思を表明したとしても、認知症で判断能力が衰えていることからすれば、保護開始の要件の審査にあたって「扶養義務履行の意思」として取り扱える性質のものではない。実際に、令和〇年〇月〇日の生活保護廃止決定から本日まで、母からの扶養も援助もない。

(イ) その他保護の要件を満たすこと

上記イ（エ）で述べた収入資産の状況からすれば、審査請求人が最低生活費を遙かに下回る収入しかなく、資産がない状況も保護受給当時から変わらないことは明らかである。

(ウ) 結語

以上より、生活保護法による保護の要件を満たすにも関わらず、実態のない「親類・縁者等の引き取り」を理由に保護の要件を欠くとする本件処分が、生活保護法に反し違法ないし不当であることは明らかである。したがって、本件処分の取消しを求める。

審査請求人の生存権（憲法25条）が脅かされている現状は、短くともすでに○か月以上に及んでおり、危機的状況が差し迫っている。すみやかに本件処分取消しの裁決をするよう求める。

(2) 反論書

ア 弁明書イ「請求人に係る処分に至るまでの、処分庁の対応経緯等」以下及び「質問に対する回答」に対する認否

(ア) 弁明書イについて

第1段落4行目から6行目「請求人は、ヘルペス等の持病があるため、就労は厳しいと主張し、病院で就労ができない意見書を書いてもらおうと述べられた。」部分是否認する。審査請求人がそのような発言をしたことはない。第1段落その余の部分は不知。

第2段落1行目から5行目「提出がなかった」までは、不知。

第2段落5行目「令和○年○月○日」から同書イ最終行までのうち、「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」引用部分のみ認める。その余の事実是否認し、主張は争う。

(イ) 弁明書ウ「時系列」について

「平成○年○月○日」、「令和○年○月○日」及び「令和○年○月○日」の時系列事実については認める。「令和○年○月○日」の時系列事実について、詳細な時

期は知らないが、記載されたような口頭指導があったことは認める。「令和〇年〇月〇日」から「令和〇年〇月〇日」までの時系列事実は不知。「令和〇年〇月〇日」及び「令和〇年〇月〇日」の時系列事実は否認する。

(ウ) 弁明書エ「結論」

争う。

(エ) 「質問に対する回答」について

審査請求人が生活保護を受給するより前に実家で生活していたことがあることは認める。その余の事実は、不知又は否認する。主張は争う。

イ 反論

(ア) 実家に戻れないこと

a 審査請求人母に扶養能力がないこと

審査請求人は、審査請求人母（以下「母」という。）の生活状況について、年金で余裕のない生活をしており、また、介護保険の訪問ヘルパーサービスを利用してしていると聞いている。

審査請求人は精神疾患のためか能力が低く、母の介護や身の回りの世話をする能力はない。しかしながら、審査請求人が実家に戻れば、母は「独居」でなくなるので、介護保険の訪問ヘルパーサービスを利用できなくなる。制度上利用を継続できる可能性はゼロではないが、介護保険の厳しい運用状況からすれば利用できなくなる可能性が高い。

このように、母に扶養能力はない。扶養能力のない母がいる実家に戻っても、扶養されない上に、介護を要する母が必要な介護サービスを受けられなくなるのであり、双方の生命に対する切迫した危険をもたらす。

b 結果の不当性

生活保護法は、扶養義務者に対して、自己の生活を犠牲にすることを求めるものではない。すなわち、審査請求人が生活保護を申請すると実家に戻らされて母が従前利用できていたヘルパーサービスを事実上放棄させられる結果は不当である。（審査請求人が母親の介護を事実上義務づけられる結果も不当である。）

c なお、扶養は保護の要件ではないこと

母に経済的扶養能力があったり、審査請求人に介護能力があったり、審査請求人が母と同居しても訪問ヘルパーサービスを引き続き利用できたりするとしても、本件却下処分は不当である。

生活保護法は扶養を保護の要件としない。同法4条にいう扶養の優先とは、扶養援助があった場合にその額が保護費から差し引かれることを意味する。

(イ) 処分庁が主張するような審査請求人の発言はないこと

生活保護受給中から現在まで、審査請求人が実家に戻ることを考えたことはなく、実家に戻る旨発言したこともない。実家に戻るので生活保護を廃止しても構わないなどと述べるはずがない。

ケース記録票、ケース診断会議記録表及び面接記録票は、処分庁が作成するものであり、聴取対象者（審査請求人や審査請求人母）が作成したり内容を確認したりするものではないから、処分庁が主張するような発言があったことの根拠とならない。

(ウ) 母の意思について

a 認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン（以下「本件ガイドライン」という。）は、認知症により判断能力が低下した者について、（これまで当たり前のように行われてきた）パターンリズムに基づく代行意思決定による支援ではなく、本人の意思が尊重される支援を目指すためのものである。

本件ガイドラインにいう意思決定能力はイギリスの意思決定能力法（Mental Capacity Act）に由来するもので、判断能力が低下した者について代行意思決定を極力制限することを指向する概念であり、法律行為をするための意思能力とは異なる（本件ガイドライン3頁欄外＜脚注vi＞＜脚注vii＞参照）。

したがって、本件ガイドラインは母の意思能力を肯定するものではない。

b 処分庁は、母の受け答えがはっきりしていたことや成年後見人等がいなかったことを根拠として挙げるが、不十分である。受け答えがはっきりしている被後見人や被保佐人、被補助人はめずらしくないし、判断能力が衰えている人の圧倒的多数が成年

後見制度を利用していないことは公知の事実である。

他方、処分庁は、母が○歳と高齢で要介護状態にあることを認識していた。にもかかわらず、母の介護状況を含めた扶養能力について情報を収集していない。また、処分庁職員３人が母１人と面談しているが、一般的に圧迫的な環境といえ、少なくとも自由意思が尊重された環境とはいえない。訪問ヘルパーサービスが使えなくなるリスクの説明もしていない。

したがって、処分庁が主張するような母の発言があったとしても、合理的な扶養義務履行意思とは到底いえない。

- c 処分庁は、自らは母の支援者でないなどと開き直り（２（２）回答書ア １９行目、２０行目）、「審査請求人等の関係者は、母親の実の娘である請求人を心配だと思ふ意思を尊重することも必要である。」（２（１）弁明書イ ５７行目、５８行目）、「どのようにして同居できるかの視点が欠けている」（２（２）回答書ア ２２行目）などと扶養義務の範囲を超えた主張を展開している。

処分庁のこのような姿勢からも、扶養義務について独自に解釈を拡大して不当に運用していることは明らかである。

（エ）審査請求人の稼働能力について

審査請求人の稼働能力は争点ではないが、本件の経緯として、処分庁主張の「（病院からの）就労可の意見書」について一応述べる。

そのような意見書があったとしても、審査請求人は「稼働能力不活用」に当たらない。審査請求人は、稼働能力及びそれを活用する意思を有していて、かつ、活用しようとしていたが、実際に活用できる場がないのである。それは、審査請求人が職を選び好みしているのではなく、精神疾患の特性による。

２ 処分庁の主張

（１）弁明書

ア 当該処分の理由となった原因事実と根拠法令等の適用関係

生活保護法（以下「法」という）第４条第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。」と資産の有効活用について規定されており、法第4条第2項においては、「民法（明治29年法律第89号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」と規定されており、厚生労働事務次官通知（昭和36年4月1日、社第123号）第5（扶養義務の取扱い）では、「要保護者に扶養義務者がある場合には、扶養義務者に扶養及びその他の支援を求めるよう、要保護者を指導すること。また、民法上の扶養義務の履行を期待できる扶養義務者のあるときは、その扶養を保護に優先させること」と扶養義務の取扱いについて規定されている。

生活保護手帳別冊問答集（2020年度版）第5問5－9のP150には、「扶養義務者の側に扶養の意思がある以上、これを拒むことは認められるものではなく、これらの説明・説得を十分に行っても、なお要保護者本人が扶養を受けることを拒むようであれば、法第4条第1項の要件を欠くものとして保護申請を却下すべきである。」と記載されており、本件については、扶養義務者である請求人の母親から扶養の申出があった。

また、「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」では、Ⅲ 認知症の人の特性を踏まえた意思決定支援の基本原則において、認知症本人の意思が尊重されるよう意思決定支援を行うことと記載されている。

イ 請求人に係る処分に至るまでの、処分庁の対応経緯等

請求人は、平成○年○月○日から生活保護を受給されていた。生活保護中の令和○年○月○日に「求職活動のためにも令和○年○月○日までに携帯電話を契約し、報告すること」及び「真摯に求職活動を行い、稼働能力を最大限活用できるよう努めること」の内容で法第27条に基づく口頭指導を行った。請求人は、ヘルペス等の持病があるため、就労は厳しいと主張し、病院で就労ができない意見書を書いてもらおうと述べられた。令和○年○月○日に病院から就労可の意見書が届いたことから、令和○年○月○日に口頭指導を行った内容で、令和○年○月○日及び○月○日に法第27条に基づく文書指導を行った。指導に従わなかったため、令和○年○月○日に法第62条第4項に基づく弁明の機会の通知を行ったが、弁明の機会に来所

されなかったため、令和○年○月○日付けで停止とした。

停止後の令和○年○月○日に「真摯に求職活動を行うこと、毎週「求職活動報告書」を提出すること、携帯電話を確保すること」について法第27条に基づく文書指導を行ったが、従わなかったため、令和○年○月○日に再度法第27条に基づく文書指導を行った。「求職活動報告書」の提出期限である令和○年○月○日（○）までに「求職活動報告書」の提出がなかったため、令和○年○月○日に請求人宅を訪問すると、「アパートは引き払い実家に戻ろうと思います。停止から廃止にしてください構いません。」と述べられた。生活はやっていけるか確認すると「苦しいですが、頑張っていきます。」と本人の意思を確認し、令和○年○月○日付けで廃止とした。

しかしながら、請求人は、「審査請求書 イ 経緯（ウ）」で「保護廃止決定処分自体、不当な指導指示に従わない者への制裁（保護廃止）を実態のない「親類・援助等の引取り」名目で実行しているものであり、生活保護法に反する違法な処分である。」と記載されているが、請求人自身が実家に戻るので廃止にしても構わないと述べられたことから廃止にしたものであり、違法な処分ではない。

その後、令和○年○月○日に保護申請書を提出され受理した。令和○年○月○日の保護廃止後の生活状況として、家賃は請求人の妹が援助されていた。保護廃止の理由が実家に戻るとのことであったため、令和○年○月○日に請求人宅を訪問した際に、実家に戻れないか確認をすると、請求人は「実家に戻りたいが、妹に反対され戻れなかった。妹に支援してもらっていることに負い目を感じており、自分からは言えない。市役所が間に入ってもらうことは出来ないか。」と発言されたため、令和○年○月○日に請求人の母親宅を訪問し、請求人に対する扶養の可能性を確認すると、「帰ってきたらいい、家賃ももったいないし、今の状況で一人暮らしをしている方が心配だと本人に伝えてほしい。」と言われた。また、母親宅では、請求人が帰った際の居住スペースは充分確保されていることも確認した。同日夕刻、請求人に対して、母親の「実家に戻ってきたらいい。」との言葉を伝えた。「審査請求書 ウ 主張（ア）b母」で、母は「認知症で判断能力が衰えていることからすれば、保護開始の要件の審査にあたって「扶養義務履行の意思」として取り扱える性質のものではない。」と記載されているが、令和○年○月○日に母親宅を職員3

人で訪問し、母親に聞き取りを行ったが、受け答えをはっきりとされており、判断能力が不十分であるとの印象を受けなかった。認知症が進行すると、24時間の見守りが必要となり、在宅介護サービスの活用だけでは一人暮らしの限界が訪れることとなるが、母親は、一軒家に一人で暮らしていることから、判断能力が不十分な程、判断能力が低下しているとは言えない。

また、「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」では、Ⅲ 認知症の人の特性を踏まえた意思決定支援の基本原則において、

1 本人の意思の尊重

○意思決定支援者は、認知症の人が、一見すると意思決定が困難と思われる場合であっても、意思決定しながら尊厳をもって暮らしていくことの重要性について認識することが必要である。

○本人への支援は、本人の意思の尊重、つまり、自己決定の尊重に基づき行う。したがって、自己決定に必要な情報を、認知症の人が有する認知能力に応じて、理解できるように説明しなければならない。

2 本人の意思決定能力への配慮

○認知症の症状にかかわらず、本人には意思があり、意思決定能力を有するということを前提にして、意思決定支援をする。

と記載されており、母親に対して請求人の状況を理解していただけるよう説明し、理解していただいた。請求人等の関係者は、母親の実の娘である請求人を心配だと思ふ意思を尊重することも必要である。

ウ 時系列

- ・平成〇年〇月〇日

請求人への生活保護開始を決定。

- ・令和〇年〇月〇日

「求職活動のためにも令和〇年〇月〇日までに携帯電話を契約し、報告すること」及び「真摯に求職活動を行い、稼働能力を最大限活用できるように努めること」の内容で法第27条に基づく口頭指導の実施。

- ・令和〇年〇月〇日

病院から就労可の意見書が届く。

- ・ 令和○年○月○日

上記口頭指導の内容で法第 27 条に基づく文書指導の実施。

- ・ 令和○年○月○日

再度、法第 27 条に基づく文書指導の実施。

- ・ 令和○年○月○日

法第 62 条第 4 項に基づく弁明の機会の通知を行ったが、弁明の機会に来所せず。

- ・ 令和○年○月○日

請求人への生活保護停止を決定。

- ・ 令和○年○月○日

「真摯に求職活動を行うこと、毎週「求職活動報告書」を提出すること、携帯電話を確保すること」について法第 27 条に基づく文書指導の実施。

- ・ 令和○年○月○日

再度、法第 27 条に基づく文書指導の実施。

- ・ 令和○年○月○日

「求職活動報告書」を提出せず。

- ・ 令和○年○月○日

「アパートは引き払い実家に戻ろうと思います。停止から廃止にさせていただいて構いません。」と述べられたため、令和○年○月○日付けで生活保護廃止を決定。

- ・ 令和○年○月○日

保護申請書を受理。

- ・ 令和○年○月○日

請求人宅を訪問し、実家に戻れないかの確認を行う。

- ・ 令和○年○月○日

請求人の母親宅を訪問し、請求人に対する扶養の可能性を確認。

- ・ 令和○年○月○日

請求人に対する生活保護申請却下。

エ 結論

以上のことから、本件処分は、法第4条第2項「民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」及び生活保護手帳別冊問答集（2020年度版）第5問5－9のP150「扶養義務者の側に扶養の意思がある以上、これを拒むことは認められるものではなく、これらの説明・説得を十分に行っても、なお要保護者本人が扶養を受けることを拒むようであれば、法第4条第1項の要件を欠くものとして保護申請を却下すべきである。」に基づいて行ったものであり、違法又は不当な点は何ら存在しないものである。

（2）回答書

ア 資力、判断能力（意思決定能力）その他扶養能力についての客観的かつ具体的な調査・分析（資産金額の計算等を含む。）の内容

扶養能力調査は、扶養の意思（可否）の確認及び扶養可である場合の扶養の程度と方法を確認するものである。同調査は、請求人が平成〇年〇月〇日の生活保護開始以前に実家で生活していたこと、令和〇年〇月〇日の生活保護廃止の際に「実家に戻ろうと思います」と発言していること、審査請求人の母が「実家に戻ってきたらいい」と扶養の意思表示をしていることから、処分庁は、扶養義務者の資力を確認するものではない。また、審査請求人は、審査請求人の妹から家賃の援助を受けて生活しており、実家に帰ることで家賃負担なく生活できることから資力の調査を行っていない。

判断能力（意思決定能力）については、審査請求人からは、母が認知症であることは聞いていたが、母の認知症の程度が、初期、中期、後期のどの段階なのかの説明がなされず、直接お会いして判断した。弁明書に記載のとおり令和〇年〇月〇日に母親宅を職員3人で訪問し、母親に聞き取りを行ったが、受け答えをはっきりとされており、判断能力が不十分であるとの印象を受けなかった。認知症が進行すると、24時間の見守りが必要となり、在宅介護サービスの活用だけでは一人暮らしの限界が訪れることとなるが、母親は、成年後見人、保佐人、補助人による支援を

受けることなく、一軒家に一人で暮らしていることから、判断能力が不十分な程、判断能力は低下していないと判断の下、最終的には、令和〇年〇月〇日のケース診断会議において判断能力があると判断した。

また、審査請求人の母の意思を尊重し、意思決定支援を行うのであれば、母の支援者側が行うことであり、処分庁が意思決定支援会議を開催するものではない。母の支援者等は、母の意思を確認することもなく、母の介護度だけで扶養ができないと判断しており、どのようにして同居できるかの視点が欠けているのではないかと思慮する。処分庁は、母に対して請求人の状況を丁寧に説明し、理解していただいた上で、母の判断能力があるかどうかを判断するものである。

なお、平成〇年〇月〇日の保護開始決定処分時以降の審査請求人の母の状況は把握しておらず、令和〇年〇月〇日の生活保護廃止の時に、請求人から実家に戻るとの発言で実家に帰れることを認識した。

イ 扶養義務者の扶養意思の明示について

扶養する意思は口頭で確認した。アで記載したとおり、令和〇年〇月〇日のケース診断会議において扶養の可否を決定した。

ウ 理由付記について

令和〇年〇月〇日に審査請求人が「実家に戻りたい」「市役所が間に入ってもらうことは出来ないか」と発言しており、審査請求人の母からは扶養の申出があり、実家に帰れることから「引き取りによる」との理由とした。審査請求人には、請求人の母が「実家に戻ってきたらいい」と述べていることを伝えた。

理

由

1 関係法令等の定め

事案の概要の３の（２）で示した次官通知及び局長通知は、地方自治法（昭和２２年法律第６７号）第２４５条の９第１項及び第３項の規定による法定受託事務の処理に当

たり地方公共団体がよるべき基準とされている。また、生活保護問答集は、厚生労働省の所管課長から発出され、上記のように法定受託事務の処理にあたりよるべき基準とはされていないが、法を所管する厚生労働省が生活保護行政の適正かつ厳格な処理や適切な運営という観点から発出されたものである。

この点、一般に法令を所管する国の省庁が当該法令の具体的な運用に関して通知を発出することは広く行われており、また、生活保護の制度が法に基づく全国にわたる制度であり、かつ、保護費の四分之三は国が負担するものであることから、全国的に統一的な取扱いを行う必要があることを考慮すれば、処分庁が、厚生労働省が発出した通知を事務処理の基準とすることには理由があると認められる。

一方、処分庁がこれらを基準とせず異なる取扱いとした場合も、平成12年度の地方分権改革の趣旨を踏まえれば、当然に違法な事務処理となるわけではないが、全国的に統一的な基準と異なる取扱いを行う場合は、一般的に、十分な主張、立証、説明等が求められると考えられ、これらが無い場合は当該通知を事務処理の基準としているものと認められる。

この点、処分庁は弁明書において、本件処分を行うに際して適用した処分庁が定めた当該処分に関する判定の基準がない旨記載していることから、処分庁において生活保護問答集と異なる取扱いとすることに係る具体的な主張、立証、説明等は行われていないと認められる。

以上のことから、本件処分については、関係法令のほか、次官通知、局長通知及び生活保護問答集の定めにしたがって検討するものとする。

2 本件通知書に提示された事項のみを理由とする本件保護申請の却下

- (1) 行政手続法第8条第2項には、行政庁が申請を却下するにあたっては、当該却下処分の決定を通知する書面においてその理由を示さなければならない旨規定されている。
- (2) この点、本件通知書には、処分庁が本件処分を行った理由として、「親類・縁者等の引き取りによる。」と記載されているが、これを文理的に解釈した場合、本件処分の理由は、本件処分が行われた日までに、審査請求人がその親類・縁者等に実際に引き取られたこと、つまり同居していることであると認められる。したがって、審査請求人が、本件処分日までに、実際に親類・縁者等と同居していない場合には、本件処

分が適正ではないこととなるため、この点について検討すれば、以下のとおりである。

- (3) 審査請求人は、審査請求書において、自らを扶養ないし援助する親族・縁者等はいない旨主張し、処分庁は、弁明書及び回答書において、審査請求人は実家に帰れることから本件処分の理由を「引き取りによる」とした旨主張している。また、乙6号証のうち、令和〇年〇月〇日の面接記録表には、審査請求人が母と同居できないこと及びその理由について発言をした旨が記載されている。これらの当事者双方の主張及び処分庁から示された証拠によれば、本件処分が行われた日までに、審査請求人は母と同居していたとは認められず、その他の親族・縁者等と同居していたとする事情も認められない。

(4) 小括

以上のことから、本件通知書に提示された事項のみを理由として行った処分庁による本件保護申請の却下については、適正と認めることはできない。

3 本件通知書に提示されていない事項を理由とした本件保護申請の却下

- (1) 本件通知書には、処分庁が本件処分を行った理由として、「親類・縁者等の引き取りによる。」と記載されているが、これを文理的に解釈した場合、本件処分の理由は、本件処分が行われた日までに、審査請求人がその親類・縁者等と同居していることであると認められる。

一方で、処分庁は弁明書及び回答書において、母から申出があった扶養について審査請求人が拒んだとして保護の要件を満たしていないと処分庁が判断したことが本件処分の理由である旨主張するとともに、生活保護問答集の「扶養義務者の側に扶養の意思がある以上、これを拒むことは認められるものではなく、これらの説明・説得を十分に行っても、なお要保護者本人が扶養を受けることを拒むようであれば、法第4条第1項の要件を欠くものとして保護申請を却下すべきである。」とする記載を引用しているが、これは、本件処分が、審査請求人はその親類・縁者等と同居していないことを前提に行われたことを説明していると認められる。

このことから、本件処分は、本件通知書に提示されていない事由に基づき行われたと捉えることができるため、このような事務処理であったとすれば適正なのかについて

て、念のため検討する。

- (2) 行政手続法第8条第1項本文が、行政庁が却下処分をする場合には、同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解されている。また、同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る審査基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきであると解される（最高裁平成23年6月7日第三小法廷判決・民集65巻4号2081頁）。そうすると、名宛人に示された却下処分の理由が、行政手続法第8条第1項本文の趣旨に照らし、同項本文の要求する理由提示としては十分でない場合には、当該行政処分は、同項本文の定める理由提示の要件を欠いた違法な処分であるというべきであって取消しを免れないことになる。

また、理由付記は、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該却下処分がなされたのかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならないとされており（最高裁昭和49年4月25日第一小法廷判決・民集28巻3号405頁）、そのことは相手方がその理由を推知できるか否かに関わらないものとされている（最高裁昭和37年12月26日第二小法廷判決・民集16巻2号2557頁）。

- (3) この点、審査請求人は、扶養義務者から扶養又は援助を受けたことがないこと、母が扶養の意向を示していたとしても母には扶養能力がないこと等を主張していることから、審査請求人は本件処分の理由が、母から申出があった扶養について審査請求人が拒んだとして保護の要件を満たしていないと処分庁が判断したことであることについて本件通知書の記載からは正確に了知していないものと認められる。

したがって、本件通知書に記載された本件処分の理由については、却下処分に係る理由を提示すべきとする行政手続法の趣旨に照らすと、理由提示として十分ではないと認められることから、本件処分は理由提示の要件を欠いた違法な処分であるといわざるを得ない。

- (4) 次に、審査請求人の母が扶養又は援助の意向を示し、審査請求人が母との同居を拒

んだことにより保護の要件を満たしていないと処分庁が判断したことを理由として、本件保護申請を却下しうると認められる場合は、理由の提示が十分でないとして本件処分を取り消したとしても、当該理由の欄を訂正した上で再度同様の保護申請却下処分を行うこととなるにすぎないことから、本件処分を取り消すまでには至らないとの結論もあり得るので、以下検討する。

- (5) 扶養義務に関する取扱いについては、生活保護問答集問（5－9）において、扶養義務者が十分に扶養能力があり、かつ扶養する意思があるにもかかわらず、要保護者が、単に感情的な理由のみによって扶養の履行を受けないことは、保護の補足性の原理にもとることとなるため、保護の実施機関が当該要保護者に対し、扶養の必要性等について説明・説得を十分に行っても、当該要保護者が扶養を拒む場合には、法第4条第1項の要件を欠くものとして保護申請を却下すべきとされている。
- (6) 処分庁は、弁明書において、本件における扶養義務者である審査請求人の母が扶養の申出をしたことを説明した上で、生活保護問答集（問5－9）を本件処分において採用した解釈運用である旨説明しているが、当該問答については、扶養義務者に十分な扶養能力があることを前提としたものであることから、母の扶養能力の確認状況について、審理員が処分庁に書面で質問したところ、処分庁は母の資力を確認しておらず、また確認するものでもない旨回答した。
- (7) 生活保護制度は、法第1条及び第3条において、国民に最低限度の生活を保障し、その自立を助長することを目的としたものであり、最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持するものでなければならない旨規定されている。また、法第10条において、世帯単位で生活保護の要否及び程度を定めるものとされていることから、要保護者とその扶養義務者とが同居する場合、同居後においても健康で文化的な生活水準を維持することが法の趣旨であると考えられる。
- (8) また、局長通知第5の2（1）においては、扶養義務者の職業、収入等につき要保護者その他に聴取する等の方法により扶養の可能性を調査すべき旨、その（2）では生活保持義務関係にある者以外の親子関係にある者のうち扶養の可能性のある者を重点的扶養能力調査対象者と定義した上で、その世帯構成、職業、収入、課税所得及び社会保険の加入状況、要保護者についての税法上の扶養控除及び家族手当の受給並びに他の扶養履行の状況等について行うべき旨規定している。

(9) これらを本件審査請求について見ると、審査請求人との関係において母は重点的扶養能力調査対象者に当たることから、処分庁は、母と審査請求人が同居した場合に審査請求人及び母が健康で文化的な生活水準が維持するに足りる扶養能力を母が有するか否かを確認するため、少なくとも母の資力について調査すべき義務があったといわざるを得ない。

そうすると、処分庁は母の扶養能力について十分な調査を行ったといえない本件においては、処分庁の事務手続きが適正であったとは認められない。

(10) また、本件処分の認定日において、世話が必要な母と同居することによりヘルパーの回数が減らされた場合、自らの体調を考慮すると生活できない旨審査請求人が処分庁に主張していたことが乙6号証に記載されているが、審査請求人の障害等級（甲8号証）及び診断書に記載された生活能力の状態（甲9号証）並びに審査請求人の母が○歳であること及び処分庁が設置されている生駒市が法令等に定められた基準に基づき認定した要介護状態区分等（甲10号証）を考慮すると、審査請求人が母と同居できないとした乙6号証に記載された主張内容は、通常一般人であれば当然懸念するところであると認められる。

したがって、本件審査請求に係る処分庁の主張及び証拠をもって、審査請求人が感情的な課題のみに起因して母との同居を拒んでいると断定することはできない。

これらのことから、審査請求の手続きにおいて、本件処分を取り消すまでには至らないとの結論を採用することはできない。

(11) 小括

以上から、本件通知書に提示されていない事項を理由として、本件処分を行ったとの主張であっても、これを適正と認めることはできず、また本件処分を取り消すまでには至らないとの結論を採用することもできない。

3 結論

検討したところは以上のとおりであるから、本件審査請求は、行政不服審査法第46条1項の規定により、認容されることがやむを得ない。

令和3年12月14日

審査庁 奈良県知事 荒井 正吾

教示 略