

諮問番号：令和２年度諮問第３０号

答申番号：令和２年度答申第３０号

答 申 書

第１ 審査会の結論

富士吉田市社会福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が令和２年１月２７日付けで行った生活保護費の支払区分の口座払いから窓口払いへの変更（以下「本件変更」という。）に係る令和２年４月２８日付け審査請求については却下されるべきであるとする審査庁の判断は、妥当である。

第２ 事案概要

１ 事案の骨子

本件は、審査請求人が生活保護法（昭和２５年法律第１４４号。以下「法」という。）に基づいた適正な保護決定を行う上で必要な面談を平成２５年５月１５日以降拒んでおり、真に生活保護を要する状態であるか否か判断することができないため、処分庁が審査請求人と面談を実施した後、保護を要すると判断された場合、速やかに生活保護費を支給するために、支払区分を口座払いから窓口払いへと変更する本件変更を行ったところ、審査請求人が、本件変更は憲法第１３条、第１４条及び第２５条並びに法第３条、第９条及び第５６条に反するとして、本件変更の取消しを求める審査請求を行ったものである。

２ 関連法令等の定め

- (１) 憲法第１３条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と規定している。
- (２) 憲法第１４条は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」と規定している。
- (３) 憲法第２５条第１項は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と規定し、同条第２項は、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進

に努めなければならない。」としているところ、法第1条は、「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。」としている。

- (4) 最低限度の生活については、「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。」(法第3条)とされている。
- (5) 法による保護は、「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」(法第4条第1項)として、「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。」(法第8条第1項)とされている。
- (6) 保護の必要即応の原則については、「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、有効且つ適切に行うものとする。」(法第9条)とされている。
- (7) 実施機関については、「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。」(法第19条第1項)とされ、「次に掲げる者」として、「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」(同項第1号)及び「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」(同項第2号)が規定されている。また、法第19条第4項は、保護の実施機関は、「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限り、委任することができる。」としている。
- (8) 職権による保護の変更については、「保護の実施機関は、常に、被保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めるときは、速やかに、職権をもつてその決定を行い、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならない。」(法第25条第2項)とされている。
- (9) 報告、調査及び検診については、「保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第七十七条若しくは第七十八条(第三項を除く。次項及び次条第一項において同じ。)の規定の施行のため必要があると認めるときは、要保護者の資産及び収入の状況、健康状態その他の事項を調査する

ために、厚生労働省令で定めるところにより、当該要保護者に対して、報告を求め、若しくは当該職員に、当該要保護者の居住の場所に立ち入り、これらの事項を調査させ、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる。」（法第28条第1項）とされている。

(10) 保護の不利益変更の禁止については、「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることのない。」

（法第56条）とされている。

(11) 法による保護の実施に係る事務は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号に規定する第1号法定受託事務である（法第84条の5、別表第3）。

3 前提事実

(1) 平成24年2月15日、処分庁は、審査請求人に対して生活保護法に基づく生活保護を開始した。

(2) 処分庁は、平成25年5月15日に審査請求人と面談するも、同日以降、審査請求人は処分庁との面談に応じず、処分庁は適正な保護判断が行えない状況にあった。

(3) 処分庁は、審査請求人に対し、令和2年2月1日を実施年月日とする本件変更を同年1月27日付けの保護決定（変更）通知書により通知し、審査請求人は、同年1月30日、本件変更を知ることとなった。

(4) 同年4月28日、審査請求人は山梨県知事に対し、本件変更の取消しを求める本件審査請求を行った。

(5) 同年7月16日、審査庁は本件審査請求に係る諮問書を当審査会に提出した。

4 争点

生活保護費の支払区分を口座払いから窓口払いに変更した本件変更は、違法又は不当なものであるか。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 外出や日常生活動作さえままならないほど体調が悪いことを処分庁に訴えているにも関わらず、執拗に来庁や面会を求める処分庁の対応は、「被保護者は人権が制限され、来庁や面会が不可能なほど体調不良状態にありながら不合理な指導指示も受け入れねばならず、新型コロナウイルスに感染し生命を危機に晒しても仕方ない」とでも言うような重大な差別であり、厚生労働省社会・援護局保護課の事務連絡「新型コロナウ

イルス感染防止等のための生活保護業務等における対応について」の趣旨に逆行している。

- (2) 生活保護費の支払区分を口座払いから窓口払いに変更した処分庁の行為は、憲法第13条、第14条及び第25条並びに生活保護法第3条、第9条及び第56条に反して違憲・違法であることから、取消しを求めらる。

2 処分庁の主張

- (1) 審査請求人は、適正な生活保護を実施する上で必要な面談を平成25年5月15日以降拒み、また、必要な申告を怠っており、真に生活保護を要する状態であるか否か判断することができないため、惰性により生活保護費を支給し続けることは適正ではない。そのために直ちに面談を行い、審査請求人の状況を把握する必要がある。
- (2) 面談後に真に生活保護を要すると認められた場合、速やかに生活保護費を支給するには口座払いでは数日を要してしまうため、即座に支払いが可能な窓口払いに変更することが適正である。

第4 審理員意見の要旨

1 結論

本件審査請求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。

2 理由

- (1) 保護の実施にあたって、処分庁は、審査請求人の生活実態を把握するために家庭訪問や報告を求めてきたものの、平成25年5月15日以降、審査請求人が面会を拒否するなどした結果、必要な調査が実施できない状態が継続していたものであり、こうした状況の改善を図るため、処分庁は生活保護費を窓口払いに変更している。これは、法第25条第2項の規定によるものであり、生活保護法における権利や利益を変更するものではない。
- (2) 法第56条において、「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることはない」としているが、本件については、「正当な理由がある」と判断され、当該規定は該当しない。

第5 審査庁の判断

1 結論

本件審査請求は不適法であることから、行政不服審査法第45条第1項の規定により却下すべきである。

2 理由

行政不服審査法の対象となる行政庁の処分は公権力の行使として行われる事実行為を含む法律行為をいうが、生活保護費の支給方法の変更は、生活保護法上の権利や利益を変更するものではないことから、行政処分に当たらず、審査請求の対象とはならない。

第6 調査審議の経過

令和2年7月16日 審査庁から諮問書提出

同年9月3日 審議

第7 審査会の判断

1 審理手続について

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

2 本件変更について

- (1) 審査請求の対象となる処分の定義は、行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第3条第2項に規定する「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」と同義と解される。
- (2) 行政事件訴訟法における「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」とは、「行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するのではなく、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」（最高裁判所昭和39年10月29日第一小法廷判決・民集18巻8号1809頁）であることから、行政不服審査法の審査対象となる処分も同様に解される。
- (3) 本件審査請求に係る「生活保護費の支払区分の変更」は、生活保護費の支給について、面談後に真に生活保護を要すると認められた場合、速やかに支給することを目的としたものにすぎず、これによって直ちに法の規定に基づく保護の変更、停止又は廃止に直接影響を及ぼすものではない。なお、法に「生活保護費の支払区分」に係る不服申立てを許容する規定が存しないことに加え、支払区分そのものについても規定が明文化されていないことから、本件変更は、直接審査請求人の「権利義務を形成し又はその範囲を確定する」行為とはいえず、行政不服審査法に基づく審査請求の対象となる「処分」には当たらない。
- (4) 審理員は、「本件変更は法第25条第2項に規定された職権による保護の開始及び変更に基づくものであることから、法第56条に規定された不利益変更の禁止についても正当な理由があるとして該当しない」と判断するが、本件変更は直接審査請求人の権利義務を形成し、又はその

範囲を確定することが法律上認められている行為には当たらないことから、両規定は本件変更には照らすべき規定とはいえない。

- (5) 処分庁は、本件変更について令和2年1月27日付の「保護決定（変更）通知書」により審査請求人に通知しており、同通知書において行政不服審査法第82条第1項に規定された不服申立てをすべき行政庁等の教示に基づく教示を行っている。しかしながら、行政庁の行為に処分性が認められるか否かは、法令の解釈によって決められるべきことであるから、処分庁が本件変更の際に不服申立ての教示をしたからといって、このことは処分性を肯定する理由となるものではないと解される（福岡高等裁判所那覇支部平成5年12月9日判決・判例時報1508号120頁に同旨）。

3 本件変更に係る争点について

- (1) 本件変更は「第7の2 本件変更について」のとおり、行政不服審査法に基づく審査請求の対象となる処分には該当しない。その上で本件変更の違法性、不当性について以下のとおり検討する。

- (2) 審査請求人は、外出や日常生活動作さえままならないほど体調が悪いことを訴えているにも関わらず、執拗に来庁や面会を求める処分庁の対応は、審査請求人の人権を制限した差別であり、厚生労働省社会・援護局保護課の事務連絡「新型コロナウイルス感染防止等のための生活保護業務等における対応について」の趣旨にも逆行している旨を主張する。

法第28条第1項には報告、調査及び検診に関する規定が定められており、本件主張を行う審査請求人の健康状態を把握する上でも面会等による調査を行う必要があることは明らかである。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日社発第246号厚生省社会局通知）では、訪問調査について、「要保護者の生活状況等を把握し、援助方針に反映させることや、これに基づく自立を助長するための指導を行うことを目的として、世帯の状況に応じ、訪問を行うこと。」とし、家庭訪問については、「世帯の状況に応じて必要な回数を訪問することとし、少なくとも1年に2回以上訪問すること。」とされており、平成25年5月15日以降、審査請求人と面会を行っていない状況に鑑みても、審査請求人に対し面会を求める処分庁の行為に違法又は不当な点はなく、審査請求人は調査に対して甘受すべき立場に立つものと評さざるを得ない。

- (3) 審査請求人は、生活保護費の支払区分を口座払いから窓口払いに変更した処分庁の行為は、憲法第13条、第14条及び第25条並びに法第3条、第9条及び第56条に反していると主張する。

処分庁は、法第28条第1項の規定に基づく調査により適正な保護を実施する必要があり、調査の結果、審査請求人が真に生活保護を要する

と認められた場合、生活保護費を迅速に支給するために口座払いから窓口払いへと変更しているのであり、これは、法第9条に規定された必要即応の原則の趣旨に沿ったものといえ、仮に本件変更到处分性があったとしても、審査請求人の主張する各法令に違反するものとは認められず、不当な点も認められない。

(4) なお、審査請求人のその余の主張は、本件変更の違法性又は不当性の判断に影響を及ぼすものではない。

4 結論

以上から、本件変更については、直接審査請求人の権利義務を形成し、又はその範囲を確定するものであるとはいえず、行政不服審査法に基づく審査請求の対象となる行政庁の処分に該当しないことから、本審査請求は不適法であると認められるため、「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

山梨県行政不服審査会

委員 信田 恵三

委員 實川 和子

委員 小林 真理子