

東弁27人第467号

2016年3月28日

特別区

区 長 ● ● ● ● 殿

東京弁護士会

会 長 伊 藤 茂 昭

人権侵害救済申立事件について（勧告・要望）

当会は、申立人A氏からの人権救済申立事件について、当会人権擁護委員会の調査の結果、貴区に対し、下記のとおり勧告及び要望いたします。

記

第一 勧告及び要望の趣旨

- 一 生活保護相談者の相談窓口への来訪が相談受付終了時刻に近い時刻であったとしても、相談者から生活保護の申請の意思表示がなされた場合、あるいは相談者の相談内容等から申請の意思があることを知り、または具体的に推知し得た場合には、申請の意思を確認し、生活保護申請を受理するよう、勧告する。
- 二 生活保護申請の状況等を事後的に検証できるよう、相談を受け付けた担当者は、当該相談者の生活保護申請に関する経緯を、明確に記録することを徹底するよう、勧告する。
- 三 居宅生活が困難な生活保護相談者に対し、宿泊場所の紹介、社会福祉協議会が運営する「緊急要保護者に対する応急措置事業」等の制度について慎重かつ丁寧な説明を行うなど、相談者が必要な保護を受けられるように最大限務めることを、要望する。

## 第二 勧告及び要望の理由

### 一 認定した事実

調査の結果によれば、以下の事実が認められる。

- 1 申立人は、2009（平成21）年9月10日午後4時30分ころ、貴区役所の生活保護相談窓口を訪れた。なお、貴区役所の生活保護相談窓口の受付時間は、午前8時30分から午後5時までである。
- 2 申立人は、同窓口において対応した貴区職員に対し、生活保護を申請する意思表示をしたが、貴区は、申立人による上記申請を受理しなかった。
- 3 申立人は、貴区職員に対し、上記申請と合わせて、同日宿泊する場所がないことを述べ、これに対する対応（宿泊場所の紹介、宿泊費等の貸付）を求めたが、貴区はこれらの対応をしなかった。やむを得ず、申立人は貴区役所から退去した。

### 二 判断（権利侵害性）

- 1 生活保護を受ける権利は憲法上保護された人権である

日本国憲法第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。」とし、全ての国民に生存権を保障している。そして、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。

これを受け、生活保護法は、第1条において「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、困窮する国民に対する生活保護について定めている。

すなわち、国民が生活保護を受ける権利は、憲法第25条によって保障される人権であり、公共の福祉に反しない限り、最大限尊重されなければならない。

- 2 生活保護の申請の不受理について

- (1) 生活保護実施機関は、生活保護の開始の申請があったときには保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、これを書面で申請者に通知する義務を負う（審査・応答義務、生活保護法第24条第3項）。

前述のとおり、申立人は貴区に対し、生活保護開始の申請の意思表示をなしたものと認定できる。なお、本件の申立人による申請は口頭によるものであるところ、平成26年7月1日に施行された改正生活保護法において、申請は書面によるものとするのが定められた（同第24条第1項）。しかし改正前の同法においては書面による申請は定められておらず、また多くの裁判例において口頭による申請も認められるとされている（さいたま地裁平成25年2月20日判決・判時2196号・88頁他）。本件は上記改正前の事例であるから、口頭であっても、生活保護の申請の意思表示として有効である。

にもかかわらず申立人による生活保護の申請を受理しなかった貴区の行為は、上記義務に違反するものであり、申立人の人権を侵害する。

- (2) 前記のさいたま地裁平成25年2月20日判決は、仮に申請行為が認められないときでも、「相談者の申請権を侵害してはならないことは明らかであり、生活保護実施機関は、生活保護制度の説明を受けるため、あるいは、生活保護を受けることを希望して、又は、生活保護を申請しようとして来所した相談者に対し、要保護性に該当しないことが明らかな場合等でない限り、相談者の受付ないし面接の際の具体的な言動、受付ないし面接により把握した相談者に係る生活状況等から、相談者に生活保護の申請の意思があることを知り、若しくは、具体的に推知し得たのに申請の意思を確認せず、又は、扶養義務者ないし親族から扶養・援助を受けるよう求めなければ申請を受け付けない、あるいは、生活保護を受けることができない等の誤解を

与える発言をした結果、申請することができなかつたときなど、故意又は過失による申請権を侵害する行為をした場合には、「職務上の義務違反」が認められるとしている。

本件についてみると、仮に申立人による生活保護の申請の意思表示が不明確なものであつたとしても、前述のとおり、相談の際に申立人が貴区に提出した、B所発行の「証明書」に、その発行事由として「生活保護申請事務手続のため」と明記されていることなどから、貴区職員は、申立人において申請の意思があることを知っていた、または具体的に推知できたことは明らかである。にもかかわらず申立人にその意思の有無を確認しないまま、「不明確」であるとして何らの対応も取らなかつた貴区の行為は、職務上の義務に違反するものであり、やはり申立人の人権を侵害するものである。

### 3 宿泊施設の紹介等をしなかつたことについて

- (1) ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（以下「ホームレス自立支援特措法」という。）第8条第1項は、「厚生労働大臣及び国土交通大臣は、第14条の規定による全国調査を踏まえ、ホームレスの自立の支援等に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を策定しなければならない。」としている。

これを受けて厚生労働省、国土交通省により策定されたのが、「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」（平成15年7月31日厚生労働省・国土交通省告示第1号）であり、同第3の2項（7）イ「生活保護法による保護の実施に関する事項について」において「（ウ）ホームレスの状況（日常生活管理能力、金銭管理能力等）からみて、直ちに居宅生活を送ることが困難な者については、保護施設や無料低額宿泊事業を行う施設等において保護を行う。」とされている。そして、同基本方針を受けホームレスに対する生活保護の適用に関する具体的な取扱いを定めた「ホームレスに対する生活保護の適用につい

て」（平成15年7月31日社援保初第0731001号）においては、同1（2）で「直ちに居宅生活を送ることが困難な者については、保護施設や社会福祉法（昭和26年法律第45号）第2条第3項第8号に規定する無料低額宿泊事業を行う施設（以下「無料低額宿泊所」という。）等において保護を行うが、ホームレスの状況によっては、養護老人ホームや各種障害者福祉施設等への入所を検討すること。」とされている。

貴区は、宿泊施設の紹介の根拠として、東京都が作成した「生活保護運用事例集」の一部を提出したが、これは、上記の通知の内容に沿うものであるから、上記通知、基本方針、ひいてはホームレス自立支援特措法及び生活保護法の定めを具体化した規定であるといえる。

そして、同事例集は、路上生活者からの生活保護の相談があった場合のあるべき対応として、「直ちに居宅生活を送ることが困難である場合は、保護施設において保護委託を行うことになるが、即時に保護施設の利用が困難である場合は、保護施設入所に至るまでの間、宿泊施設等の利用可能な臨時的宿泊施設を用いて起居する場の確保をしなければならない。」、「宿泊所等の利用も不可能な場合には（中略）可能な限り他の方法を講じることが必要である」、「要保護状態にある者から保護の適用を求められた実施機関は、現実の諸条件の中で可能なあらゆる方策を講じて、保護適用の責任を果たすことが求められる。」としている。

同事例集には、社会福祉協議会が運営する「緊急要保護者に対する応急措置事業」を利用した宿泊費等の貸付等については直接触れられていないが、そのような制度が運用されている以上、「宿泊所等の利用も不可能な場合」の「可能なあらゆる方策」の一つとして、相談者にその利用を勧めることが「保護適用の責任」として行政機関に要求されるものと解すべきである。

(2) 本件についてみると、申立人は、自らも貴区職員に対し「所持金もなく、今日宿泊する場所もない」と述べ、かつ申立人はB所から出所した直後であったことから、当時申立人が居宅生活が困難な状況であることは明らかであった。そうであれば、上記法及び各通知の趣旨に鑑み、貴区は申立人に対し、可能な限り宿泊所の確保や宿泊費の貸付等、必要な措置が受けられるよう勤めるべきであった。具体的には、仮に貴区がこのような措置をとらなかった理由が貴区の主張のとおり、相談途中で申立人が自主退所してしまったという点にあるとしても、貴区としては、申立人が、宿泊場所の提供、宿泊費等の貸付といった措置も受けられないものと誤解して早々に退所してしまうことのないよう、丁寧な説明を行うべき義務があったというべきである。

よって、上記のような説明義務を果たさないまま、申立人に対し宿泊施設の紹介等の措置を講じなかった貴区の行為は、申立人の人権を侵害するものである。

### 3 記録の不備について

貴区は、本件の調査に際し、申立人による生活保護申請の際に対応した職員が既に退職したことを理由に、申立人との具体的なやり取りは不明であるとし、当時同職員が作成した「面接記録票」を当会に提出した。しかし、同記録票には、「措置（所見）概要」として、「21. 9. 10 午後4時30分に来所し、主は宿泊場所をなんとかしてほしいというが、今日の施設へ案内はできないと話すと自主退所する。」と、ごく簡易かつ不明確な記録しか残されていない。

かかる記録の不備を前提としても、本件においては前記のとおり的事实が認定できるが、前記のとおり生活保護を受ける権利が憲法上の人権として最大限保障されるべきものであることに鑑みれば、このような不十分な記録のみしか残さない運用は、生活保護の申請の際の人権侵害の有無の判断を困難ならしめるものであり、申立人を含め生活

保護を必要とする国民の人権を違法に侵害するものである。

#### 4 結論

以上より、貴区による上記の各行為は、申立人の人権を侵害するものであるから、第一項記載のとおり勧告及び要望するものである。

以上

東弁27人第468号

2016年3月28日

特別区

区 長 ● ● ● ● 殿

東京弁護士会

会 長 伊 藤 茂 昭

### 人権侵害救済申立事件について（勧告・要望）

当会は、申立人A氏からの人権救済申立事件について、当会人権擁護委員会の調査の結果、貴区に対し、下記のとおり勧告及び要望いたします。

#### 記

##### 第一 勧告及び要望の趣旨

- 一 生活保護相談者の相談窓口への来訪が相談受付終了時刻に近い時刻であったとしても、相談者から生活保護の申請の意思表示がなされた場合、あるいは相談者の相談内容等から申請の意思があることを知り、または具体的に推知し得た場合には、申請の意思を確認し、生活保護申請を受理するよう、勧告する。
- 二 生活保護受給者との連絡が取れなくなった場合でも、受給者の「失踪」を理由に生活保護の廃止決定をする場合には、受給者と連絡を取るよう最大限務めるとともに、受給者と連絡が取れなくなった場合でも、まずは生活保護の停止を決定し、廃止を決定するまでの相当期間は受給者からの連絡を待つなどして、慎重に判断するよう、要望する。

##### 第二 勧告及び要望の理由

###### 一 認定した事実

調査の結果によれば、以下の事実が認められる。

- 1 貴区の生活保護相談窓口の受付事件は、平日の午前8時30分から

午後5時までである。

- 2 申立人は、2009（平成21）年9月11日、貴区役所を訪れ、生活保護を申請した。貴区は、申立人から収入・資産の状況等を聴取し、申立人作成の生活保護申請書を受理した上で、申立人に対し、宿泊施設、A宿泊施設を紹介した。この際貴区は、申立人から、申立人の携帯電話の番号は聞き取っていなかった。申立人は同日、A宿泊施設との間で入居契約を締結し、同所に入所した。

貴区は申立人につき、同月17日付で、同月11日を開始日とする生活保護を決定した。

- 3 申立人は、同年9月15日から同月18日まで、A宿泊施設に連絡することなく、同所に帰所しなかった。A宿泊施設は、同月17日に、申立人との間で入居契約を解除し、貴区に対し、申立人が同月15日から無断外泊を続けていること、及び申立人との入居契約を解除した旨等を連絡した。

貴区は、上記のA宿泊施設からの連絡に基づき、同月17日付で、申立人が「失踪」したと判断し、「失踪」を理由に申立人に対する生活保護を廃止する旨を決定した。

- 4 申立人は、同月18日、A宿泊施設に戻ったところ、同所職員から、無断外泊を理由に申立人と同所との間に入居契約が解除されたことを告げられた。

- 5 同日午後4時40分ころ、申立人は貴区役所を訪れ、生活保護の再申請の意思表示をした。申立人に対応した貴区職員は、申立人に対し、同年9月17日付の生活保護は、申立人の「失踪」を理由に廃止となった事実、及び廃止決定の経緯を説明した。そして同職員は、この説明を終えた時点で既に生活保護相談の受付終了時間の午後5時を経過していることを理由に、後日の来所を求めた。

申立人は、翌日以降同月23日まで連休で、貴区役所が休みとなるころ、所持金もなく宿泊場所もないことから、同職員にその旨を告げ、対応（宿泊場所の紹介、宿泊費の貸付）を求めた。

貴区は、申立人の上記求めに応じず、申立人はやむを得ず貴区役所

を退所した。

- 6 申立人は、同年10月5日に貴区役所を訪れ生活保護を申請し、貴区はこれを受理した。貴区は、同年10月13日付で、同年9月18日を開始日とする、申立人に対する生活保護を決定した。

## 二 判断（権利侵害性）

### 1 生活保護を受ける権利は憲法上保護された人権である

日本国憲法第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。」とし、全ての国民に生存権を保障している。そして、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。

これを受け、生活保護法は、第1条において「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、困窮する国民に対する生活保護について定めている。

すなわち、国民が生活保護を受ける権利は、憲法第25条によって保障される人権であり、公共の福祉に反しない限り、最大限尊重されなければならない。

### 2 平成21年9月17日付の生活保護廃止決定について

(1) 前述のとおり、貴区は、平成21年9月17日、A宿泊施設職員から申立人が同年9月15日以降無断で外泊している旨の連絡を受け、申立人が「失踪」したものと判断して、これを理由に同年9月17日付で申立人に対する生活保護の廃止を決定した（以下「本件廃止決定」という。）。)

(2) 確かに、申立人は宿泊施設や区に無断で外泊をしており、数日間とはいえ所在不明となっている。このことから、貴区が申立人に対する生活保護の継続につき一定の判断を下すこと自体はやむを得ない。

しかし、貴区は、同年9月11日に申立人から事情を聴取し

た際、申立人が定まった居所がないにもかかわらず携帯電話の番号すら聴取しておらず、また、A宿泊施設の職員に、申立人からA宿泊施設に連絡があった場合は貴区に連絡するように伝言した以外、貴区自身が申立人への直接の連絡を試みてもいない。にもかかわらず、わずか2日間の無断外泊のみで申立人を「失踪」と認定した貴区の判断は、国民に最低限度の生活を保障することを目的とする生活保護法の趣旨に鑑み、拙速と言わざるを得ない。

生活保護を受ける権利が憲法上の人権であること、上記生活保護法の趣旨に鑑みれば、被保護者に対する不利益処分は出来る限り限定的に行使すべきであり、本件のように、わずか2日間の無断外泊という程度であれば、生活保護の廃止ではなく、停止の決定をすべきであったと解すべきである。

実際に、本件においても、同月18日には申立人自身が貴区役所に来訪しており、貴区自身も最終的には申立人による生活保護の再申請を受理し、同日付の生活保護を決定したことから、同月17日時点においては、少なくとも停止の決定で十分であったはずである。

(3) よって、本件廃止決定はあまりに拙速であり、申立人の人権を侵害するものである。

### 3 平成21年9月18日に生活保護の申請を受理しなかったことについて

生活保護実施機関は、生活保護の開始の申請があったときには保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、これを書面で申請者に通知する義務を負う(審査・応答義務、生活保護法第24条第3項)。

本件については、平成21年9月18日に、申立人が貴区に対し生活保護の申請の意思表示をなしたことについては貴区も認めており、争いがない。なお、本件の申立人による申請は口頭によるものであるところ、平成26年7月1日に施行された改正生活保護法において、申請は書面によるものとすることが定められた(同第2

4条第1項)。しかし改正前の同法においては書面による申請は定められておらず、また多くの裁判例において口頭による申請も認められるとされている(さいたま地裁平成25年2月20日判決・判時2196号・88頁他)。本件は上記改正前の事例であるから、口頭であっても、生活保護の申請の意思表示として有効である。

とすれば、申立人による生活保護の申請を受理しなかった貴区の行為は、たとえ申立人が貴区役所を来訪した時刻が相談窓口の終了時間間際であったとしても、また同月17日付の廃止決定の理由・経緯について申立人に説明する必要があったとしても、上記義務に違反するものであり、申立人の人権を侵害するものである。

#### 4 結論

以上より、貴区による上記の各行為は、申立人の人権を侵害するものであるから、第一項記載のとおり勧告及び要望するものである。

以上