厚第３３７４号

# 裁　決　書

審査請求人
[redacted]

処分庁
かほく市福祉事務所長

審査請求人（以下「請求人」という。）が平成２８年１月５日に提起した生活保護法（昭和２５年法律第１４４号。以下「法」という。）による生活保護申請却下処分に係る審査請求について、次のとおり裁決する。

## 主　　文

処分庁が、平成２７年１２月２２日付けで行った生活保護申請却下処分を取り消す。

## 理　　由

１　審査請求の趣旨

本件審査請求は、平成２７年１２月２２日付けで処分庁が請求人に対して行った、同年１１月２４日付け生活保護申請に対する却下処分（以下、「本件処分」という。）について、その取り消しを求めるというものである。

2　審査請求の理由

請求人は、次の理由により本件処分は不当なものであるとして、その取り消しを求めていると認められる。

①「同一世帯の認定」について

請求人は、妻とは別居しており、妻宅へは、洗濯機を借りに７日から１０日に一度行く程度である。

それをもって請求人と妻とを同一世帯とする判定とはならない。

②「保護申請却下通知書における却下理由」について

平成２７年１２月１６日に、妻は、処分庁において質問に答え、また、書類に署名をした。その際、処分庁から妻に対し妻宅へ立ち入り調査を行いたいとの申し出があったことから、妻は「次の休日は同月１９日である」と処分庁に伝えたところ、処分庁は「調整してから電話する」と答えた。

しかし、同月１９日に妻に用事ができたことから、同月１８日に、処分庁から妻に対し電話があった際、妻は「同月１９日に用事ができたので、妻宅への立ち入り調査は来週に日延べして欲しい」と処分庁に要請した。要請に対し、処分庁は「承知した」と答えた。

このように、立ち入り調査の日延べについて処分庁は了解しており、調査には十分協力をしている。

③「法第２８条第５項の適用」について

法第２８条第５項では、要保護者が立ち入り調査を拒み、妨げ、若しくは忌避した場合、申請を却下できると規定されているが、妻は要保護者ではないため、同規定の対象外である。

3　処分庁の弁明

処分庁は、平成２８年１月２０日付けで弁明書を提出し、「本件審査請求を棄却する。」との裁決を求め、次の点について、弁明を行ったものと認められる。

①「同一世帯の認定」について

「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日付け厚生省発社第１２３号）（以下、「次官通知」という。）第１及び「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）第５－４並びに「生活保護手帳別冊問答集２０１５」問１－１に基づき、夫婦が別居していたとしても、夫婦関係の解体が明白である場合を除き、世帯を異にしているとは考えられない。

現状として、妻から提出された扶養届書から、妻が請求人に精神的支援を行っていることが確認できる。

また、妻からは、請求人が平成２７年１１月１９日に退院した後、同月２２日から同年１２月１２日に請求人が再入院するまで、妻宅に居住していたことや、請求人が再入院から退院した後も妻宅で居住する予定であることのほか、請求人が退院した後、再入院をするまでの間、食費や日用品等については、共同の購入及び消費の共同をし、生計を一にしていたことに加え、請求人の手術の際には妻が保証人になっていたことを聞き取った。

このことから、夫婦関係は解体されておらず、請求人と妻が同一世帯員であることは明白である。

②「保護申請却下通知書における却下理由」について

審査請求書によると、平成２７年１２月１８日に妻が「用事ができたので来週に日を延ばして欲しい」と要請したことに関し、担当職員が「承知した」と了解したと述べられているが、そのような事実は全くない。

同月１６日に当所において、妻と面接し、状況を確認したことは事実である。そして、同月１８日には、妻に連絡し、世帯の認定に関して請求人と妻が同一世帯であることを説明したほか翌１９日に面接等の必要な調査等を実施したい旨を伝え、協力を依頼した。

しかし、妻は聞く耳を全く持たず、「協力はできない」「夫が申請したことなので夫に言って欲しい、私は関係ない」「今回の申請がどうなろうと構わない、却下してもらえばよい」等、必要な調査に対し非協力的な回答に終始した。

このように、妻が必要な調査等に協力をしないことが明らかとなったため、やむを得ず申請を却下したものである。

③「法第２８条第５項の適用」について

前記「３処分庁の弁明」①のとおり、請求人と妻が同一世帯であることは明白であり、当然妻も要保護者に含まれるものである。

4　請求人の反論

請求人は、平成２８年２月１日に反論書を提出し、次の点について、反論を行ったものと認められる。

①「同一世帯の認定」について

弁明書には、平成２７年１１月２２日から同年12月１２日まで、請求人が妻宅に居住していたことを妻から聞き取ったと記載されているが、妻はそのような話を聞かれたことがない。

入院の際の保証人や手術の際の同意は、病院から求められるものであり、この事をもって同一世帯員の判断とはならない。

また、弁明書には「請求人が退院した後も妻宅で過ごす予定であることも確認」とあるが、同月２１日にケース診断会議が開催された時点では、請求人は入院中であり、退院後の予定について、妻と相談をしておらず、当然、処分庁も退院後の予定を知り得なかった。

②「保護申請却下通知書における却下理由」について

平成２７年１２月１６日の面接では、処分庁から妻に対しアルバイト収入や自宅のローン等のほか、収入や資産について質問があり、それに答えたほか、精神的支援について説明があり、扶養届書に必要事項を記載した。

同月１８日の電話では、弁明書記載の事実はなく、用事ができたので日延べを要請したところ、処分庁からは「保護申請書に記載してもらわないといけない」と言われたため、妻は「夫に相談して下さい。」と伝え、再度日延べを要請した。これに対し、処分庁は承知をした。

同月１９日に行われる予定であった立ち入り調査は、資力等の調査ではなく、生活保護の申請書に署名させることが処分庁の目的であった。資力等については、同月１６日の面接で既に答えており、他に扶養届書へも収入や資産について記載した。

③「法第２８条第５項の適用」について

弁明書別紙２「ケース診断会議票」では、「同一世帯員の妻が、保護決定のために必要な調査等に協力をしないことから、資力等が判明しないため「却下」とする」と記載されているが、処分庁は、妻にはアルバイト収入があり、自宅のローン等借金も無い事は、平成２７年１２月１６日の面接や、扶養届書で確認している。それを受け、処分庁として、妻を要保護者と認定できないと判断して却下した訳であるから、妻は要保護者で無くなった事になる。

妻が要保護者で無くなっているので、法第２８条第５項の適用外となる。

５　審査庁の認定事実及び判断

（１）認定事実

調査したところ、次の事実が認められる。

①平成２７年１１月２４日、請求人は処分庁に対し、保護を申請した。「生活保護法による保護申請書」には、処分庁の管内に居住する請求人の妻の氏名、住所等が記載されており、記載された妻の住所は請求人の住所とは異なる住所であった。併せて、請求人からは「収入申告書」及び「資産申告書」が同日付けで提出された。

②平成２７年１２月１日、処分庁が重点的扶養能力調査対象者への扶養能力調査の依頼のため妻宅へ電話をしたところ、請求人が応答した。処分庁が請求人に現況を尋ねたところ「歩行状態等も悪いため、しばらく妻の家に来ている。妻はもう仕事に行ったので、今日は電話に出られない。妻は仕事で夜遅く帰るため、午前は寝ており、１２時から１３時半までのしばらくの時間しか電話に出られないと思う。」とする説明があった。

③平成２７年１２月２日、処分庁が妻の携帯電話へ連絡をするも応答がなかった。

④平成２７年１２月３日、処分庁が妻の携帯電話へ連絡をしたところ、妻が応答した。処分庁は、立ち入り調査の目的を説明し、状況把握のため、面会をしたいことを伝えたが、妻は「忙しい」や「約束できない」と答えたほか、「１４時からの仕事に出発しなければならないので、これ以上は話せない。しばらくの間は予定が立たない。」と答えた。処分庁は改めて連絡することを伝え、電話を切った。

⑤平成２７年１２月１１日、処分庁が妻の携帯電話へ連絡をするも応答がなかった。

⑥平成２７年１２月１４日、処分庁が請求人に電話し、請求人が同月１２日から[redacted]病院に再入院したことを確認した。また、同日、処分庁が妻

宅へ電話をすると妻が応答した。処分庁が面会したい旨を再度伝えたところ、妻は「忙しい」、「約束できない」、「長く話せない」等と答えた。処分庁は妻に対し、近日中に再度連絡することを伝え、電話を切った。

⑦平成２７年１２月１６日、処分庁が妻宅へ電話をすると妻が応答した。処分庁が、面接したい旨を伝えると、妻は「忙しい」「約束できない」と答えたが、処分庁が説明を重ねると「夫（請求人）の用事（病院訪問）が終わった後なら、時間が取れる」と答えた。処分庁は立ち入り調査を提案したが、妻は処分庁へ来所することを希望した。

⑧平成２７年１２月１６日、妻が処分庁へ来所し、「扶養届書」を記載した。

また、処分庁は、

ア　請求人は、平成２７年１１月１９日に[redacted]病院から退院し、同月２２日から、再入院となった同年１２月１２日までの間、妻宅に居住をしていたこと。

イ　請求人が退院した後、再入院をするまでの間は、家計は基本的には別にしていたが、食料・日用品等については、共同の購入及び消費の共同をし、生計を一にしていたこと。

ウ　妻は、請求人の入院の際の保証人や手術の際の同意等、様々な精神的支援を行っていたこと。

を妻から聞き取ったうえで、このような状況から、請求人と妻が同一世帯として認定される状況であることを妻へ説明し、立ち入り調査も含めて再度面接したいことや調査等への協力が必要なことを伝えた。妻は同一世帯であることに関して納得をせず、立ち入り調査についても難色を示したが、処分庁による説明の結果、同年１２月１９日であれば時間が取れる可能性があると答えた。処分庁は、日程調整の上、改めて連絡する旨を伝えた。

⑨平成２７年１２月１８日、処分庁が妻宅へ電話をすると妻が応答した。処分庁は、同月１９日に立ち入り調査を実施したい旨を伝えたが、同月１９日の立ち入り調査は行われないこととなった。

⑩平成２７年１２月２１日、処分庁は、ケース診断会議を開催し、請求人世帯について、「同一世帯員の妻が、保護決定のために必要な調査等に協力をしないことから、資力等が判明しないため「却下」とする」こと

を決定した。

⑪平成２７年１２月２２日、処分庁は、請求人に対し、却下の理由を「同一世帯員の妻（[redacted]）が、保護決定のために必要な調査等に協力しないため（生活保護法第２８条第５項）。」とした保護申請却下通知書を発出した。

（２）判断

本件審査請求は、「同一世帯の認定」、「保護申請却下通知書における却下理由」及び「生活保護法第２８条第５項の適用」について争われていると解されるので、以下検討を行う。

①「同一世帯の認定」について検討する。

ア　法第１０条には、「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。」とされている。

イ　次官通知第１には、「同一の住居に居住し、生計を一にしている者は、原則として、同一世帯員として認定すること。なお、居住を一にしていない場合であっても、同一世帯として認定することが適当であるときは、同様とすること。」とされている。

ウ　また、法第２８条第１項には、「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（第３項を除く。次項及び次条第１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。」とされているほか、同条第２項により、「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。」

とされている。

エ　上記規定に照らし、本件についてみると、次のとおり判断できる。

法第１０条に規定する「世帯単位の原則」における「世帯」は、主に生計の同一性に着目して、社会生活上、現に家計を共同にして消費生活を営んでいると認められるひとつの単位をさし、世帯として認定をする目安としては、同一居住、同一生計の他に、居住者相互の関係（親族関係の有無、濃密性等）、消費財及びサービスの共同購入・消費の共同、家事労働の分担、戸籍・住民基本台帳の記載事実等の事実関係の正確な把握に基づき、個々の事例に即して適正な世帯認定を行うこととなる。

本件において処分庁は、前記「５（１）認定事実」①のとおり、請求人と妻とが婚姻関係にあることを確認したほか、前記「５（１）認定事実」⑧のとおり、請求人が退院してから再入院するまでの平成２７年１１月２２日から同年１２月１２日の間、請求人と妻が同一の住居で生活をしていたこと、その間、食料や日用品等については、共同の購入及び消費の共同をし、生計を一にしていたこと、妻は請求人が入院した際の保証人や手術の際の同意等の精神的支援を行っていたこと、等を確認している。

本来であれば、適正な世帯認定は、請求人世帯からの生活状況の聴取に加え、法第２８条第１項による請求人世帯の居住地への立ち入り調査の結果も踏まえて行われるべきものである。本件において、処分庁は、前記「５（１）認定事実」⑨のとおり、立ち入り調査が行われていない段階における戸籍上の婚姻関係の事実や前記「５（１）認定事実」⑧による妻からの聴取内容のみに基づいて同一世帯として判断しており、確認した事実関係が必ずしも十分であるとは言えないが、立ち入り調査が実施されていない時点での判断としては、法令の趣旨に沿ったものであり、違法又は不当であるとは認められない。

なお、「生活保護手帳別冊問答集２０１５」の問１－１では、「夫が妻以外の者と同棲し、妻と別居している期間が相当長期にわたっている場合等夫婦関係の解体が明白である場合」のほかは、「夫婦は原則として同一世帯に属していると判断される」とされており、このことからも、処分庁が請求人と妻を同一世帯と認定したことについて違法又は不当な点は認められない。

②次に「保護申請却下通知書における却下理由」について検討する。

ア　法第４条第１項には、「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。」とされている。

イ　法第８条第１項には、「保護は、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。」とされている。

ウ　法第９条には、「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、有効且つ適切に行うものとする。」とされている。

エ　法第１０条には、「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。」とされている。

オ　また、法第２４条第３項には、「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。」とされ、同条第５項には、「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ない。ただし、扶養義務者の資産及び収入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。」とされている。

カ　法第２８条第１項には、「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（第３項を除く。次項及び次条第１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。」とされている。

キ　また、同条第５項には、「保護の実施機関は、要保護者が第１項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、若しくは立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師の検診を

受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる。」とされている。

ク　さらに、「生活保護の適正実施の推進について」（昭和５６年１１月１７日付け社保第１２３号）（以下、「保護・監査指導課長連名通知」という。）には、「保護の決定（変更の決定を含む。以下同じ。）及び実施に当たっては、生活保護法（以下「法」という。）第４条、第８条及び第９条の趣旨に照らして、保護の申請者の現在の需要を的確に把握したうえで、法第２４条に基づき、保護の要否、種類、程度、及び方法を決定しなければならないとされていることから、資産の保有状況、収入状況その他の保護の決定に必要な事項の調査につき保護の申請者の協力が得られない場合、適切な保護の決定を行うことが困難となる。従って、このような場合には、保護の申請者に対し、法の趣旨、内容等につき十分に説明を行うとともに、やむを得なければ、法第２８条の規定による保護申請を却下することについて検討すること。」とされている。

ケ　前記ア～クの規定に照らし、本件についてみると、次のとおり判断できる。

法第２４条第３項の規定により、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なければならないが、法第２８条第１項の規定により、保護の決定に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ことができる。

また、保護・監査指導課長連名通知によれば、当該調査に当たり要保護者からの協力が得られない場合は、適切な保護の決定を行うことが困難となることから、要保護者に対し、法の趣旨、内容等につき十分に説明を行うとともに、やむを得なければ、法第２８条の規定による保護申請を却下することについて検討することとされており、保護の実施機関は、要保護者に対し、調査が必要な理由及び必要な協力の具体的な内容について懇切丁寧に説明をしたうえで、それでもなお協力が得られないような、やむを得ない場合においてはじめて法第２８条の規定による保護の開始申請の却下を検討することとなる。

本件において、処分庁は、前記「５（１）認定事実」④のとおり、請求人の妻に対し立ち入り調査の目的を説明し、前記「５（１）認定事実」⑧のとおり、調査等への協力が必要なことを伝えてはいるもの

の、詳細が不明であることから、具体的にどのような理由で調査を行う必要があり、具体的にどのような協力が必要かということについて、請求人及び妻に対し十分に説明をしていたとまでは認められない。

また、前記「５（１）認定事実」②から⑦のとおり、処分庁は請求人及び妻に対して、保護の決定に必要な調査を実施するため、協力を求めようとしていることは十分に認められるが、前記「５（１）認定事実」⑧のとおり、平成２７年１２月１６日に、妻は処分庁において収入や資産に関する質問に回答し、「扶養届書」を記載している。

そして、請求人及び処分庁の主張が相反しているため真実は不明であるが、請求人は、審査請求書及び反論書において、「同月１８日に処分庁から妻に電話があった際には、「同月１９日は用事ができたため、立ち入り調査は来週に日延べして欲しい」旨を要請し、それに対し処分庁は「承知した」」とし、調査には十分に協力していると主張している。

このため、請求人及び妻が明らかに調査を拒否し、妨げ、若しくは忌避したとまでは認められない。

以上のことから、処分庁が「請求人の妻が調査に協力しない」として行った本件処分は不当である。

したがって、法第２８条第１項に基づく当該要保護者の居住の場所への立ち入り調査は、本件保護申請の世帯認定においても重要であることから、処分庁は、当該立ち入り調査が必要な理由及び必要な協力の具体的な内容を丁寧に請求人及び妻に説明し協力を得て、法第２８条第１項に規定される調査等を速やかに実施するとともに、前記「５（２）判断」①の「同一世帯の認定」についても調査等の結果を踏まえ、改めて判断をし、法第２４条第３項に基づく保護の決定をすべきである。

③「法第２８条第５項の適用」については、前記「５（２）判断」②のとおり、「同一世帯員の妻が、保護決定のために必要な調査等に協力しない」とした処分庁の判断に不当な点が認められたことから、その妥当性について本件では判断を行わない。

６　結論

前記「５（２）判断」②のとおり、本件審査請求は理由があると認められ

ることから、行政不服審査法第４０条第３項の規定を適用して、主文のとおり裁決する。

平成２８年３月２９日

審査庁　　石川県知事　谷本　正憲

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。）。

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か月以内に、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、あるいは県を被告として（訴訟において県を代表する者は知事となります。）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か月以内であっても、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。）。