

## 裁 決 書

審査請求人

[Redacted]

同代理人

[Redacted]

処分庁

[Redacted]

審査請求人が平成28年10月19日に提起した処分庁による生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）に基づく保護変更却下決定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28年7月19日付けで行った保護変更却下決定処分を取り消す。

### 事案の概要

- 1 平成28年4月18日付けで、処分庁は審査請求人（以下「請求人」という。）に対し法による保護を開始した。
- 2 平成28年6月21日、請求人は、一時的に利用していた自立体験室からバリアフリー住宅への転居に伴う礼金、仲介手数料、賃貸保証料、火災保険、消毒代、鍵交換代（以

下「敷金等」という。)及び賃料の支給を求める申請(以下「本件申請」という。)を行った。

- 3 平成28年7月19日、処分庁は請求人に対し、本件申請の内、礼金、仲介手数料、賃貸保証料、火災保険については「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」(昭和38年4月1日社保第34号厚生省社会局保護課長通知。以下「課長通知」という。)の第7の問30の答により、「被保護者が転居に際し、敷金等を必要とする場合」は同通知が掲げる17の場合に限られるとし、そのいずれの場合にも該当しないこと、また、消毒代及び鍵交換代については、法に基づく支給対象の項目に該当しないことを理由に、本件申請を却下する決定(以下「本件決定」という。)を行った。
- 4 平成28年10月19日、請求人は大阪府知事に対し、本件決定の取消しを求める審査請求を行った。

#### 審理関係人の主張の要旨

##### 1 請求人の主張

(1) 請求人が審査庁に提出した審査請求書には、次の趣旨の記載がある。

##### ア 審査請求の趣旨

処分庁は、請求人が平成28年6月21日付で申請した、法人Aの「自立体験室」から、バリアフリー住宅である転居先Bへの転居に必要な敷金等の支給を求めるとの裁決を求める。

##### イ 審査請求の理由

(ア) 「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。以下「局長通知」という。)の第7の4の(1)のイ「転居に際し敷金等を必要とする場合」につき、課長通知の第7の問30が答として17項目を列挙している。本件では、答の5もしくは6、10、11もしくは13、又は12に該当する。

##### a 課長通知の第7の問30の答5

請求人は、管理者である法人Aの指示により、社会福祉施設等の「自立体験室」から退去することになった。そして、「退去するに際し、帰住する住居がない場合」

に該当する。なぜなら、「自宅」は、適切な介助を受けられないため、ここでの住居には当たらないからである。

また、「当該退所が施設入所の目的を達したこと」に該当する。つまり、法人Aの自立体験室はバリアフリー住宅が見つかるまでの1か月程度の短期間の自立生活体験の場であることを明記して賃貸していたのであり、本件では転居先Bというバリアフリー住宅が見つかったのであるから、施設入所の目的は達成されている、といえる。よって、5に該当する。

b 課長通知の第7の間30の答6

法人Aの「自立体験室」は、「宿泊提供施設」又は「無料低額宿泊所」に類する低額での賃貸施設であるから、「宿泊提供施設」又は「無料低額宿泊所」に該当する。

また、1か月程度という短期間の賃貸であり、「一時的な起居の場として利用している場合」といえる。

「自立体験室」は、寝起きして生活できる備品を備えた居室であり、「居宅生活をできると認められる場合」に該当する。よって、6に該当する。

c 課長通知の第7の間30の答10

10では、「居住する住居が著しく狭隘又は劣悪であって、明らかに居住にたえないと認められる場合」を挙げている。

請求人の現住居である「自立体験室」は、前記のとおり、障がい者が地域における自立生活を実質的に保障するため、バリアフリー住宅での自立生活に先立って、一室において自立生活の体験を短期間おこなう場であって、あくまで一時的な生活の場との位置づけになる施設で、永続的に居住することを目的とした施設ではない。このような「自立体験室」は、人が住居として利用するという観点からすると、上記「居住する住居が著しく狭隘又は劣悪であって、明らかに居住にたえない」ものと認めるが相当である。

d 課長通知の第7の間30の答11

請求人は、障害支援区分6、「脳性麻痺（アテトーゼ）」という障害があり、四肢体幹に麻痺を認め、日常生活全般で全介助が必要な上、構音障害によるコミュニケーション障害を有している。

しかも、四肢及び脊椎には、今後、関節症性変化が生じ、より重篤化する可能性が高い、と診断されている。

そのため、請求人（30歳）には24時間、365日体制で、夜間の見守り介助が必要であるところ、父母ともに高齢化している上、父は慢性的な睡眠不足となり、母は腰痛と手にリュウマチを患っている。

請求者は、適切な介助が受けられなければ、食べることも、排泄することも、

寝ることも、姿勢を変えることも、友人らと連絡をとることも、できない。

ここに至り、請求人は、実家においては適切な介助を得ることが困難となっており、「病気療養上著しく環境条件が悪いと認められる場合」に該当する。よって、11に該当する。

e. 課長通知の第7の問30の答13

本件では、請求人が、法人Aの「自立体験室」において、1か月以上、自立生活の体験をおこない、かつ、バリアフリー住宅を見つけたことから、家主である法人Aが、自立体験室を利用する目的を達成したという「相当な理由をもって立ち退きを要求」しており、それにより請求人は、適切な介助を受けられない実家にも帰れないので、「やむを得ず転居する場合」に該当する。よって、13に該当する。

f. 課長通知の第7の問30の答12

上記してきたとおり、実家は、請求人の障害の内容や程度を踏まえると適切な介助を受けられる状況にない。また、請求人には、実家以外に住宅の確保はできない。

このように、請求人は、「住宅が確保できないため」、法人Aの「自立体験室に一時的に寄宿していた者」であり、「その請求人が自立体験室から転居する場合」が、本件である。よって、12に該当する。

(イ) 局長通知の第7の4(1)の力にいう「転居に際し、敷金等を必要とする場合」に敷金等を支給するという趣旨は、これによって、生活保護受給者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができる(憲法第25条)ようにすることにある。これを前提として、その判断が恣意的にならないよう、また、公平で適正な判断が速やかに行われるように、「転居に際し、敷金等を必要とする場合」とは、具体的にどのような場合をいうかについてされたのが、課長通知の第7の問30の答である。

したがって、同答に該当するか否かを判断するには、まず各項目に該当するか否かを検討することはもとより、形式的には各項目に該当しないとしても、直ちに申請を却下するのではなく、上記のような趣旨に反せず、その判断が恣意的にならない等が担保されるのであれば、上記のような基本的人権を尊重するものとして、可能な限り広く該当性を判断するべきである。

これを本件についてみるに、請求人は、重度の障害者であり、老齢の両親と同居する自宅があるとはいえ、同所において生活することが請求人にとって大きな負担となり、同所での生活を継続することは、請求人のみならずその両親にとっても不幸な結果となることが具体的に予想されるのである。そして、請求人は、「自立体験室」での体験を通じて、新たにバリアフリー住宅で生活することによって、健康で文化的な最低限度の生活を営むことができることが具体的に期待されているのであ

る。

そして、これまで述べてきたように、答の各項目に該当すると解することができるばかりでなく、形式的な解釈しては、これに該当しないとの判断が可能であるとしても、請求人に敷金等を支給することは、各項目に限定した答の趣旨に反するものとはいえない。すなわち、請求人の現住居での生活が営めなくなるか、現住居での生活が永続的な生活を営むに不適當であると評価することができるのであり、他に転居する以外に健康で文化的な最低限度の生活を営むことができる蓋然性は極めて高いのであるから、上記答の趣旨に反することはないのである。

(2) 審理員が平成29年3月29日に受理した請求人の反論書には、次の趣旨の記載がある。

ア 課長通知の第7の問30の答5、12について

(ア) 本件のように、処分庁の障がい福祉担当課の審査会において実家は不適であり、バリアフリー住宅への転居が相当である、との審査決定が出た場合においては、生活保護の適否を検討するにあたって、答5の「帰住する住居」や、答12「住宅が確保できない」という場合の「住宅」に、実家が該当すると解釈することは、解釈として誤っている。

(イ) 処分庁は、弁明書において、「実家」が存在することをもって、「帰住する住居を有する」、と解釈しているが、不当である。

なぜなら、本件のように、実家が、その実家の構造・間取り、請求人の障がいの内容、程度、高齢な両親の介護の限界等の諸事情を総合考慮すれば、重度の身体障がいをもつ請求人の生活する権利が十分に保障されるに足りない、つまり、実家以外のバリアフリー住宅への転居が相当である、と処分庁自らが処分庁の障がい福祉担当課の審査会において審査決定されているケースにおいては、実家を「帰住可能な住居」として生活保護の支給時に考慮することは、整合性を欠き、不当である。

このような処分庁の解釈は、いわば、処分庁は、実家での生活は、重度な障がいをもつ請求人にとって不適であり、引っ越しが必要だと考えるが、その実家以外のバリアフリー住宅への転居に要する諸費用は自弁せよ、と言うに等しい。

しかし、処分庁自身も認めるとおり、処分庁は、請求人の引っ越し後の賃料（住宅扶助）については生活保護の支給を認める、というのである。つまり処分庁は、請求人は生活保護の支給決定が相当な生活水準であるとの判断を自ら示しているのである。にもかかわらず、引っ越し費用を出さない、というのは、実家での生活は不適だが、実家や一時利用中の自立体験室で、生活保護水準以下の生活を続けることで、長い年月をかけて少しずつお金を貯め、そのお金で引っ越しをせよ、と命じているのと同じである。同じ福祉を担うはずの行政内部の縦割り行政の弊害、悪用、

横暴としかいいようがない。

(ウ) 本件では、請求人の重度な障害やその内容（身体障がい者手帳1級、四肢マヒ、体幹機能障害、全身に重度の不随運動、関節すべてに拘縮があり、夜間も見守り介助が必要である。）等を考慮すると、バリアフリー住宅でない実家での両親の介助等に頼る生活では、30歳と若い女性の請求人が、生理現象であるトイレすらいきたいときにいけない（対応してもらえないときは垂れ流しを甘受しないとけない事態になりかねない）、友人らとの外出や交流も大きく制約される、つまり、親が不在のときや、親のリユウマチや慢性的な睡眠不足による疲労がひどいときには、請求人はトイレも外出もまったくできなくなり、他者とのコミュニケーションも大きく制約される（請求人の発語を理解し代弁できる者がいないときは請求人は他者との直接会話ができない状況に陥る）など、最低限度の文化的な生活が保障されない事態になる。

そのため、実家は、請求人にとって、帰住先として不適である、と審査会においても判断されたケースなのである。

(エ) 以上のとおりであるから、本件のように、処分庁の障がい福祉担当課の審査会において、実家は不適でありバリアフリー住宅への転居が相当であるとの審査決定が出た場合においては、生活保護の適否を検討するにあたって、答5の「帰住する住居」や、答12「住宅が確保できない」という場合の「住宅」に、実家が該当すると解釈することは、解釈として誤っている。

#### イ 課長通知の第7の問30の答6について

(ア) 処分庁は、本項目はホームレスの場合を想定していることを前提に、当該自立体験室はホームレスを支援する施設ではないから、無料低額宿泊所に該当しない、としているが、不当である。

(イ) そもそも、文言からも明らかなおおり、本項目は、「宿泊提供施設、無料低額宿泊所に起居していた」ことを条件としているのみであって、これらの施設へ入居する前には「ホームレスであったこと」を何ら条件とはしていない。

仮に本項目の規定される背景にはホームレスの問題があり、その救済のために規定されたという事情があったとしても、本項目はホームレスであることを何ら条件として明示していないし、生活保護法の理念・趣旨からしても一時的な仮住まいしか持たない者については等しく保護すべきであることは当然であるといえることから、本項目の適否にあたって、ホームレスであった場合に限定して適用することは、不当な限定解釈であって、許されない、というべきである。

本項目における処分庁の解釈は、明らかに誤りである。

(ウ) このように、同項目は、宿泊提供施設や無料低額宿泊所等の、一時的な仮の住居を利用する者が、居宅設定をする際に、敷金等を必要とする場合に用いられる項目であることは明らかである。

よって、本件では、請求人は、当該自立体験室という、一時的な仮の住居を利用する者に該当し、居宅設定をする際に、敷金等を必要とする場合にも該当することから、本項目を適用して敷金等を支給すべきである。

ウ 課長通知の第7の間30の答10、11について

(ア) 処分庁は、一時的な仮住まいである当該自立体験室が、十分な広さと設備が整っていることを理由に、答10、11に該当しないとしているが、不当である。

(イ) 本件では、実家が、四肢マヒや関節すべてに拘縮がある重度の障がいがあり車いすを利用する請求人にとっては、居住空間として狭隘であり、また、リュウマチや慢性的な睡眠不足となっている両親等の介助だけでは、30歳という若い請求人が健康で文化的な最低限度の生活を維持するのが困難である、ということが、前記審査会で認められたケースである。

そして、そのうえで、現在の住宅事情や障がい者への家主の理解不足などから、請求人に適するバリアフリー住宅をただちに見つけることは不可能であるため、緊急かつ一時的に、当該自立体験室を経て、居宅設定することは、前記審査会を経る段階で、当然予定されていたことであった。したがって、処分庁が、答10や答11の適否において、「現在居住」、「現時点」ということをことさら強調し、狭隘かどうかや、障害のある請求人にとって居住が不適かどうか等を、実家ではなく、居宅設定すべき居宅を見つけるまでの一時的・緊急的な仮住まいでしかない当該自立体験室に対して検討することは、筋違いというべきである。

処分庁のような解釈が許されるのであれば、処分庁は、居宅として不適と審査決定された実家で、いつ見つかるかわからないバリアフリー住宅を見つけるまでは、実家での生活を余儀なくされるがそれを我慢すべきであった、と行政が判断したことになる。

しかし、実家が居宅として不適である以上、新たに居宅設定すべきバリアフリー住宅が見つかるまでの間であっても、障がい者としてトイレに好きなきにいけ、外部の人とのコミュニケーションを支援してくれる介助者が身近にいる生活を送れるよう、当該自立体験室で生活することは当然認められるべきである。

そのこと自体を否定するような処分庁の解釈は、前記した審査決定がなされた理由やその結果を完全に無視し、生活保護法の趣旨を没却するものであって、認められない。

(ウ) 本件においては、実家について、答10や11に該当するか否かを検討すべきであり、その場合には答10や11に該当することは明らかである。

エ 課長通知の第7の問30の答13について

(ア) 本件は、「家主の事由で転居を余儀なくされる場合」に該当する。

当該自立体験室は、請求人の気に入った賃貸物件が見つかるまでは居住を継続することが可能、というものではけっしてない。当該自立体験室は、繰り返しになるが、緊急かつ一時的な場であり、おおむね1か月程度までしか入居ができないことになっている。処分庁の主張は、いわば、家主の善意を逆手にとるものであり、不当である。要は、心ある家主としては、請求人に合うバリアフリー住宅が見つからないうちに1か月という期限が到来したからといってすぐに追い出して路頭に迷わせるようなことはしないだろうと処分庁は踏んでいるのであるが、それはあまりに無責任というべきであろう。

家主である法人Aは、請求人の支援をおこなっているが、だからといって、緊急かつ一時的に受け入れたのだから、バリアフリー住宅が見つかるまでは1か月を超えても当然見つかるまで受け入れなければならない状況を強いられる筋合いのものではない。他にも当該自立体験室を必要としている障がい者は多数おり、それらの障がい者に広く自立を保障していくことをも活動の目的としているからである。

その意味で、本件は、このような家主の事由で期限の到来をめぐりに退去を求めるものであり、これに伴い、請求人は、転居を余儀なくされたのであるから、本項目に該当するというべきである。

このことは、当初の契約段階で、1か月程度をめぐりに退去をすることに請求人が合意していたからといって、変わるものではない。なぜなら、前記したとおり、請求人にとって自宅は、排泄や外部との連絡などの観点において最低限度の生活を送れる場ではなく転居が必要であった（処分庁の障がい福祉担当課の審査会も認めている）し、だからといってバリアフリー住宅もすぐに見つからずふさわしい居住空間がない中で、自宅に変わる次善策として緊急的・一時的に当該自立体験室を仮住まいとして利用せざるを得ない状況だったのである。つまり、他に選択肢がない中で、期間限定の条件がついていようがまいが、当該自立体験室へ緊急避難として仮住まいするほかなかったのであるから、そのような合意をしたことを請求人の責めを負うような形で、敷金等の転居費用を認めないのは、酷であり、失当である。

(3) 審理員が平成29年11月15日に受理した請求人の再反論書には、次の趣旨の記載がある。

ア 提出書類等の閲覧及び写しの交付により明らかになった資料の一つに、ケース診断会議票がある。

同記録票添付の「別紙経過及び問題点の記載」からも明らかなおとおり、処分庁は、法人Aの提供する「自立体験室からの転居」という視点から、敷金等の支給の要否



を判断していると思われる。

しかし、既に述べてきたとおり、本件においては、処分庁の所在する市自身も障がい福祉担当課の審査会での審議を経て、請求人の実家は、請求人の障がい等を踏まえると、請求人が最低限度の日常生活及び社会生活を送ることが困難であって、転居の必要性が明らかに認められるケースであると判断している。

とするならば、当然、実家から、バリアフリー住宅への転居においては、転居に要する諸費用として、敷金等も当然支給されるべきケースである、といえる。つまり、本件では緊急一時的に身を寄せていた、「自立体験室からバリアフリー住宅への転居」ではなく、「実家から、バリアフリー住宅への転居」の場合として、敷金等の要否を判断すべきなのである。

にもかかわらず、処分庁は、バリアフリー住宅が、処分庁の市内ですぐに見つからない実情をなんら顧みることなく、単に、緊急一時的に、同住宅が見つかるまでの短期間（原則最大3カ月）に限り、バリアフリー住宅に準ずる条件を満たす自立体験室に避難し、同時に一人暮らしの体験練習をしていたことをもって、敷金等を支給しない、という判断をしたのであって、これはあまりに実情を踏まえない、形式的な条文解釈であって、明らかに失当と言わざるを得ない。

つまり、自立体験室というのは、障害者のためのバリアフリー住宅がすぐに見つからない住宅事情や、障害者には自立生活の練習の機会がほとんど無い実情を踏まえて、そのような障害者のために一時的に住環境として整った部屋を提供しているものであるから、自立体験室自体が住環境として整っていることや、短期間での利用を予め障害者と合意していることはむしろ当たり前であるのに、そのような実情を度外視して、自立体験室は住宅として不適でないとか、一時的な利用であることを了解して入居したものである等と主張し、敷金等の支給を認めないとした処分庁の判断は、明らかに失当である、と言わざるを得ない。

このことは、請求人が、実家から、直接バリアフリー住宅へ転居していれば、敷金等の支給は当然認められたであろうことと比較すれば、その不均衡性、不平等性は明らかである。

さらにいえば、請求人は、実家から自立体験室へ引っ越す際には、敷金等の支給請求は一切しておらず、敷金等を短期間のうちに二重に受給したわけでもない。

このように、請求人は、あくまで、実家での生活は不適であったため、すぐにバリアフリー住宅が見つからない実情の中で、緊急一時的に、バリアフリーで家電等が完備された自立体験室へ避難し、同時に一人暮らしの体験練習をしていたにすぎないし、そのような対応をせざるを得ない背景には、処分庁の所在する市において障害者に配慮したバリアフリー住宅の整備等が不十分であるため障害者の数に見合うバリアフリー住宅が不足しているという実情があるのであって、いわば、本件請求に基づく敷金等の支給を認めないことは、障害者にはなんら帰責性のないインフラ不足によるしわ寄せを、障害者（請求人）本人に負担させるに等しい。しかし、このような不利益を、一方的に障害者にだけ課すような生活保護の解釈・運用は、

けっして許されない、というべきである。

イ C市においては、本件と同様のケースで、敷金等の支給が認められていることは、後記(4)イのとおりであり、地域によって障害者の生活水準に差異を生ぜしめることも、生活保護の解釈・運用として失当である。

ウ よって本件審査請求を認めるべきである。

(4) 請求人から提出のあった証拠書類には、次の記載がある。

ア 平成28年7月19日付けの保護変更却下通知書には、却下の理由について、「敷金を最低生活費として認定できるのは、局長通知の第7の4(1)の方により、『被保護者が転居に際し、敷金等を必要とする場合』とされているところ、課長通知の第7の問30の答により、上記『被保護者が転居に際し、敷金等を必要とする場合』は、同通知が掲げる17の場合に限られるとされており、本件はこれらのいずれにも該当しません。以上を踏まえて、礼金、仲介手数料、賃貸保証料及び火災保険は、『必要やむを得ない場合』に該当しません(上記課長通知の第7の問35の答を参照)。消毒代及び鍵交換代については、生活保護法に基づく支給対象の項目に該当しません。」との記載がある。

イ 平成28年7月7日付けの電話聞取書には、「親元や施設を出て、C市で自立体験室を利用して生活保護を受給し、自立生活を始めた障害者の事例」として、自立体験室から転居するにあたり、「住宅扶助費から転居に際し必要とする敷金等を支給され」た3例の記載がある。

## 2 処分庁の主張

(1) 審理員が平成28年11月18日に受理した処分庁の弁明書には、次の趣旨の記載がある。

ア 請求人から局長通知第7の4の(1)のイ「転居に際し、敷金等を必要とする場合」につき、課長通知の第7の問30の答5、6、10、11、13及び12に該当すると考えるとの訴えがあったので、これらについて、以下、敷金等認定に該当しないと判断する理由を順に示す。

(ア) 課長通知の第7の問30の答5について

本項目は、「生活保護問答集について」(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。以下「問答集」という。)問7-104に列挙されて

いる施設に目的を持って入所した者が、その後、その目的を達したと判断され、退所の運びとなった際に帰住する住居がなく、居宅設定をする必要が出てきた場合に敷金等の支給を行う際に用いられる項目であると判断している。

本件においては、請求人がこれらの施設に入所していたものでなく、また、実家という帰住する住居も存在するため、本項目に該当しない。

(イ) 課長通知の第7の問30の答6について

本項目は、平成15年7月31日社援保発第0731001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知を受けて設定された項目であり、(同日第0731007号及び同日第0731003号も参考)、ホームレスが保護開始時は宿所提供施設、無料低額宿泊所において起居していたが、その後に居宅生活が可能となり、敷金等を必要とすることになった場合に本項目に則ってこれを認定することを趣旨及び目的としている。

これを踏まえて、処分庁は、本項目は、ホームレス(都市公園、河川、道路、駅舎、その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者)が居宅設定の際に敷金等を必要とする場合に用いる項目であると判断している。

本件においては、請求人が入居していた自立体験室は、ホームレスを支援する施設ではないため、宿所提供施設または無料低額宿泊所に類する低額の賃貸施設と考えられる余地もなく、本項目に該当しない。

なお、宿所提供施設は法第38条第6項に基づいた施設であり、また、無料低額宿泊所は社会福祉法第2条第3項第8号に規定された宿泊所である。後者においては法的位置付けのない施設も含んで考えてよいものであるが、当該体験室がそもそもホームレスを支援する施設ではない点を踏まえると、やはり同室が無料低額宿泊所に該当するとの主張は当を得ないものとする。

(ウ) 課長通知の第7の問30の答10について

本項目は、現在居住している居所が、老朽化等により雨漏りや隙間風があったり戸締り等がきちんとできず防犯上問題があったりする場合や、単身者が居住するに相当する広さしかない床面積の所に複数の世帯員が居住しているがために居住空間が狭隘であると判断される場合等に、これらの問題が改善されている、より適した物件に転居する際に用いる項目であると判断している。

本件においては、請求人が生活保護の申請を行い、その調査期間中に請求人が居住していた自立体験室について処分庁の職員2名が訪問し、当該体験室がどのような広さや設備であるのか等、確認を行っている。

その結果、当該体験室は、洋室6畳・和室6畳・居間と食事室で12畳・台所3畳・物置2畳の部屋数や広さであり、また、風呂・水洗トイレ・都市ガス・エアコンの設備が整っており、一定、段差が解消され、室内を車椅子で移動が可能であることを確認している。

当該体験室は、もともと一般世帯用として建築され、身体障がい者の生活用途とした構造ではないが、身体障がい者の方が法人Aの介助を受けながら一人暮らしを体験できるものであると謳われ、実際に運用されている点からしても、身体障がい者の方にとって、住居が著しく狭隘又は劣悪であって、明らかに居住にたえないというものであるはずがない水準であり、実際、身体障がい者の方の生活維持が可能な受け入れ体制を備えたものであると考えられる。

また、当該体験室の利用が短期間であるということや、永続的に利用することを目的としていないから、当該体験室が十分な広さと設備があると考えられるにもかかわらず、著しく狭隘又は劣悪であって、明らかに居住にたえないと認められるとは考えられない。

以上のことから、本項目に該当しない。

(エ) 課長通知の第7の問30の答11について

本項目は、現時点において居住している物件が病気に罹患している方からして環境条件が劣悪であったり、身体障がい者の方からしてバリアフリー等の設備がなされていないために居住には不適であったりする場合に、これを改善するために本人にとってより適した物件への転居を支援する際に用いる項目であると判断している。

本件において、請求人が居住していた自立体験室は、身体障がい者の方が法人Aの介助を受けながら一人暮らしを体験できるものであり、請求人にとって居住することが不適であると考えすることは困難である。仮に当該体験室の設備構造が身体障がい者の方にとって居住に不適であるとするならば、入居の適否を判断した上で入居決定を行っている当該体験室の趣旨及び目的と整合性が取れないことになる。

なお、当該体験室を処分庁の職員が訪問した際に、同室は一定、段差が解消され、室内を車椅子で移動可能であることを確認しており、身体障がい者の方が居住するにあたって、不適切な部屋ではないことを確認している。

以上のことから、本項目に該当しない。

なお、本審査請求の理由においては、実家を引き合いに出していると思料され、現在の住居に関するものではないため、当を得ていないと考える。

(オ) 課長通知の第7の問30の答13について

本項目は、「やむを得ず転居する場合」とあるように、趣旨及び目的としては、家主の事由で被保護者が転居を余儀なくされる場合に敷金等を認定する項目であると判断している。

本件においては、請求人が自立体験室に入居する以前より、法人Aと請求人が共に一人暮らしのための賃貸物件を探してきたと聞き及んでいるが、これは当該体験室に入居した後も継続されており、請求人の気に入った賃貸物件が見つかるまでは当該体験室に居住の継続をすることが可能と判断される場合もあり、また、請求人の意向と同法人の意向が同じであるとも考えられ、請求人がやむを得ず転居を余儀

なくされるとは言えない。

また、請求人は利用申込書にて同法人と当該体験室の利用契約を締結しており、この中で当初から一定の期間が経過すれば当該体験室より退居しないといけないことは合意の上であったため、この点からしてもやむを得ず転居する場合とは言えない。

以上のことから、本項目に該当しない。

(カ) 課長通知の第7の問30の答12について

本項目は、「住宅が確保できない」ことが前提となっており、それがために親戚や知人宅等に一時的に寄宿していた者が福祉事務所に居宅設定可能と判断された場合に敷金等を支援する項目であると判断している。

本件においては、審査請求書の中で請求人自身が「実家以外に住宅の確保はできない」と主張しているとおおり、実際に、請求人には本市に転入する以前に両親と共に居住していた実家があり、処分庁としても事実として実家での住居の確保は可能と判断している。

また、障がい者に対する介護給付及び訓練等給付の支給決定は、障がい支援区分の他、サービスの利用意向、家族等の介護者の状況、社会参加の状況など概況調査で得られる勘案事項、サービス等利用計画案を加味して、サービスの種類や量について、個別に支給決定を行うものであり、実家が「障がいの内容や程度を踏まえると適切な介助を受けられる状況にない」ため「住居が確保できない」という主張は当を得ないものとする。

イ 法は、日本国憲法第25条に規定する理念を受け、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している。

生活保護とは、生活困窮者に対し等しく最低限度の生活を保障する制度であり、ゆえに要保護者の事情を客観的な立場において把握し、恣意的な判断を廃した公平な適用が求められる。

公平な適用のためには、法、施行令及び施行規則のみならず、実際に運用していく上での具体的指針である実施要領や、その他国からの通知に従って適正に実施される必要がある。

実施要領等もまたその時代の要請に基づき、その最低限度の生活の保障と自立助長を追求するため、たゆまぬ変化を続けているものであり、実施要領等に基づき処分庁は生活保護の適正実施に取り組んでいる。

処分庁は、すべての困窮者の方に対し常に等しく公正な対応を取るべく、決定実施にあたっては、実情を客観的立場で把握し、統一性、具体的妥当性を心がけ、すべての人が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう支援実施を行っていく。

(2) 審理員が平成29年5月22日に受理した処分庁の再弁明書には、次の趣旨の記載がある。

ア 局長通知の第7の4の(1)の力「転居に際し、敷金等を必要とする場合」につき、課長通知の第7の間30の答5、6、10、11、13及び12に該当しないとの弁明書に対する反論書の提出が請求人からありましたので、この反論書に対して、再弁明する。

なお、請求人は処分庁の所在する市の障がい福祉担当課の審査会において、実家での生活が不適であり、バリアフリー住宅への転居が相当であるとの審査決定が出たと主張している。これは、請求人がE市在住時に本市で単身生活を行うにあたり、重度訪問介護サービスの支給量が通常の303時間では不十分なので504時間の支給量を希望し、審査会の審査を経て411時間の支給量が決定された際のことを指していると思われる。審査会はその役割としてあくまで請求人が将来的に親元を離れて生活することを想定して一人暮らし(自立生活)を行うにあたり、必要な支給量を審査し411時間の重度訪問介護サービスの支給量を決定したに過ぎず、実家での生活が不適、バリアフリー住宅への転居が相当であると決定したわけではない。

また、請求人は緊急的に自立体験室を利用したと主張しているが、処分庁は、そのような事実は確認していない。

請求人は一人暮らしの準備(平成26年11月22日から同月27日までの自立体験室の利用等)を経て、重度訪問介護の支給決定をもって平成28年4月17日から自立体験室を利用し、実家のE市から本市に住民票も異動している。保護開始申請書の申請理由においても、他人介護料の特別基準知事承認が必要であるため、「親元を離れ、一人暮らしを始め、親からの経済的援助を希望することが難しくなった」、「親の高齢化に伴い、介護が難しくなるなか、今のうちに親元から離れて暮らしを行わないと、今後自分自身で生きていくことが大変になることが予想されるため」という内容であり、緊急性を要して自立体験室を利用しているという主張とは反する。

イ 課長通知の第7の間30の答5、12について

本市障がい福祉担当課の審査会での審査内容は単身生活での重度訪問介護の支給量を決定したに過ぎず、請求人のバリアフリー住宅への転居が相当であるとの審査決定が出たとの主張は事実と異なる。よって、その審査内容を根拠とする答5の「帰住する住居」や答12の「住宅が確保できない」という場合の「住居」に実家が該当すると解釈することが誤りであるという請求人の主張は失当と言わざるを得ない。なお、答5については問答集問7-104に列挙されている施設に請求人が入所していたわけではないため、「帰住する住居」の有無に関わらず、本件は該当しない。

また、請求人は転居後の賃料(住宅扶助)についての処分庁が支給を決定したこ

とを「実家での生活が不適である」と認めていると解しているが、現に居住する住居に対して住宅扶助を支給していることは局長通知の第7の4の(1)のア及びオに基づき、支援しているのであって、「実家での生活が不適である」との判断に基づくものではない。また、これは転居前の自立体験室の利用費についても同様の考えの元に支援している。

さらに請求人は実家での生活が生活保護の水準以下であると主張しているが、実家での生活が生活保護の水準以下であるのであれば、実家の所在地であるE市福祉事務所にて生活保護の申請を要するものと思われる。また、本市での自立体験室での生活が生活保護の水準以下であるとは、自立体験室利用開始の翌日から生活保護の受給を開始している点からも事実在即した主張とは言えない。

ウ 課長通知の第7の間30の答6について

請求人が居住していた自立体験室は、地域での自立生活を希望する障がい者が、自立生活の準備と生活体験を行うことを趣旨及び目的としており、ホームレス等の帰住する住居がないものが利用する施設ではないため、答6には該当しない。請求人は帰住することが可能な住居がありながら、自立体験室を利用していただけであって、当該項目の趣旨に合わないため、本件は該当しない。

エ 課長通知の第7の間30の答10、11について

請求人は答の10、11の居住する住居を本件において請求人の実家と解すべきと主張しているが、妥当ではない。本項目はあくまで現在居住している居所に対する問題への改善を目的としたものであり、実家に適用されるものではない。また、審査会の重度訪問介護の支給決定の理由も、実家での生活が不適と判断したためでもないので、本項目の居所を、実家まで拡大して解釈する必要性もない。

オ 課長通知の第7の間30の答13について

請求人は自立体験室利用開始当初より、自立体験室を退去することは合意しており、反論書にもあるとおり、自立体験室は一時的な住居であり、請求人自身も退去を希望していることを認めている。よって、請求人が自立体験室に継続して入居する意思がなく、むしろ退去を希望する以上、「家主が相当の理由をもって立退きを要求し、又は借家契約の更新の拒絶若しくは解約の申入れを行ったことにより、やむを得ず転居する場合」とは到底判断できない。

(3) 処分庁から提出のあった証拠書類には、以下の記載がある。

ア 平成28年4月18日付けの保護開始申請書には、申請の理由として「親元から離れ1人暮らしを初め親から経済的援助を希望する事が難しく申請しました。理由は私自身脳性マヒアテトーゼ型という障害があり、就労ができない。親元でこのま

ま暮らし事は親の年齢が高齢ということもあり介護するのが難しい。今、親元にいるよりも今、親から離れ1人暮らしを行わないと自分自身今後、生きていくのが大変になるので保護を希望します。」との記載がある。また、保護を受けたい理由として、「私の介助の必要な時間に対し、他のヘルパー制度等の時間数が足りないため、他人介護料の特別基準知事承認が必要であるため。」との記載がある。

イ 保護開始記録には、世帯の状況における住所として、法人Aの一人暮らし体験室の住所が記載されている。

申請理由（申請に至った経過・状況）として「両親の加齢に伴い、金銭的にも身体的にも介護が困難となったため、請求人は法人Aの一人暮らし体験室を利用して一人暮らしを開始する。しかし、請求人は身体障害者手帳1級を所持しており、稼働能力はなく、収入は障害年金のみである。また、24時間介護が必要な状態であり、重度訪問介護だけでは請求人の介護時間が不足するため、本法の他人介護加算の認定及びその下での同法人の介護サービス導入も企図して本法申請に至る。」との記載がある。

生活歴として、「大学生活を送る中で請求人は一人暮らしを希望するようになるが、両親からの反対を受けて一人暮らしには至らなかった。しかし、請求人の大学生活の様子や、両親が高齢となり、父が腰を痛め、母も腕を痛めたこともあり、請求人の介護が困難となり、両親が亡くなった時のことを考えると両親は次第に請求人の一人暮らしを応援するようになったとのことである。請求人は両親とともに平成22年6月からE市に居住するようになったが、この頃から入浴時の介護に法人Aを利用するようになり、平成27年からは同法人が運営する一人暮らし体験室を数日間体験するようになる。このような中、請求人は本年4月18日に居所を同体験室とした上で本市に転入し、同日、生活保護の相談及び本法申請を行う。」との記載がある。

家屋の状況として、「間借り（法人A所有の物件を間借りしている。）」との記載がある。

援助方針として、「生活、病状及び通院状況等を把握し、安定した生活がおくれるよう支援を行う。（中略）法人Aとの関わりを把握し、適宜助言及び指示等を行う。」との記載がある。

ウ 平成28年4月18日付けのケース記録には、「請求人の居宅は請求人が賃貸借契約書を締結しているわけではなく、請求人の介護をしている法人Aの一人暮らしを経験するための自立体験室に入居している。自立体験室は法人Aと不動産業者が賃貸借契約を締結している物件で、法人Aがこれを請求人に貸し出している状態である。」との記載がある。

エ 平成28年4月26日付けのケース記録には、「法人A代表のF氏が来庁する。



自立体験室は不動産業者と法人Aが賃貸借契約を締結しており、不動産業者に許可を得て、請求人に貸し出している状態であるとのこと。自立体験室は障害者施設に基づく法律等には該当せず、あくまで一人暮らしの体験室であるとの回答を得る。また、請求人の様子を見る限り請求人に実家に戻る意思はなく、単身での居宅を継続するだろうとの意見を得る。」との記載がある。

オ 平成28年5月13日付けのケース記録には、「請求人の転居意向に対して、敷金等を課長通知第7の30答12及び13にて支援可能であるか、ケース診断会議を行う。」との記載がある。

カ 平成28年5月26日付けのケース記録には、「請求人の転居に伴う敷金等の支援についてのケース診断会議を行う。」との記載がある。また、ケース診断会議の結果として、「平成28年5月23日に法律相談を行った結果を踏まえて、請求人から転居にかかる敷金等の支援を求められた場合には、支援は不可である旨を伝えることで意見一致となる。ただし、賃貸借契約締結時には一般的に当月及び翌月分家賃を不動産業者から求められることが多く、これは住宅扶助として対応するものになるため、これの支援可否については改めて検討すること。また、本件の転居に要する移送費について支援を求められた場合には、前段の家賃と同様に改めて支援の可否を検討すること。なお、先で転居することが想定されているのであるから、請求人には現時点から本件転居に向けて少しずつ自分で貯金していくよう助言することがよい、との意見も得る。」との記載がある。

キ 平成28年6月10日付けのケース記録には、「請求人が転居の意思を示されているが、敷金等は支援できない旨を伝える。法人A職員D氏は主にはお金がないので転居できないと主張される。本市としては敷金等の支給項目に該当しないため、支給できない状況であると説明する。」との記載がある。

ク 平成28年6月21日付けのケース記録には、「法人A代表F氏に利用申請書には平成28年6月18日までとあるが、この期限を経過した場合の請求人の居住地について尋ねたところ、自立体験室の利用を延長するとの意見を得ていることを伝える。それはあくまで物件が見つからなかった場合であり、今回は物件が見つかっているため、転居してもらわなくては困ると法人A職員D氏が述べる。他の自治体にて同様の案件で敷金等が支給している自治体があるので、調査してほしいとのこと。本市ではどこの自治体か不明のため、もし敷金等を支援している自治体があるのであれば、どこの自治体か教えてほしいと伝える。ただし、あくまで他の自治体の福祉事務所の判断であるため、処分庁の判断とは別問題であると伝える。」との記載がある。

ケ 平成28年6月23日付けのケース記録には、「法人A代表F氏より以下の主張を

受ける。○本当に請求人の立場になって、支給する方針で検討してくれているのか。○課長通知の第7の問30答6の「宿泊施設、無料低額宿泊所等を・・・」の「等」に自立体験室は該当するのではないか、請求人はこれ以上実家での生活は困難で緊急的に避難しているので、実家に帰れば、家庭が破たんする。○自立体験室にいつまでも住めると処分庁は認識しているようだが、物件が見つかり次第、退去というのは大前提であり、一言もずっと住んで良いとはっていない。自立体験室を他の利用者も利用できないため、請求人には退去してもらわなくてはならない。」との記載がある。

コ 平成28年6月28日付けのケース記録には、「法人AのD氏よりFAXにて申入書が届く。内容は主の経緯・現状と転居に伴う敷金等を早急に支給するよう求めるものであり、これに対して6月29日の午前中に処分庁としての回答が欲しいとのこと。」との記載がある。

サ 平成28年6月29日付けのケース記録には、「請求人・D氏・法人A職員・弁護士G氏が来庁。(中略)G氏の主張は以下の2点である。○課長通知の第7の問30の答5・6・11・12・13に該当するので、敷金等を支給するよう求めること。○敷金等が支給されない場合、審査請求を行うので、敷金等の申請書の受理及び結果の通知を保護開始の決定通知同様、14日以内に行うこと。」との記載がある。また、同日に手書きの敷金等の申請確認書の提出があった旨の記載がある。

シ 平成28年6月29日付け、申請確認書には「1 2016年6月21日(火)にすでに提出した「契約のご案内」と題する文書に記載のとおり、「転居先B」の礼金60,000円、賃料(日割21日分 34,548円、火災保険15,000円、消毒代 16,200円、鍵交換代 10,800円、仲介手数料 55,080円、及び賃貸保証料48,000円について生活扶助とは別に必要ですので支給して下さいよう2016年6月21日に申し入れていますので、本書をもって確認するとともに改めて申し入れします。)」との記載がある。

ス 平成28年7月19日付けのケース記録には、「請求人に敷金等の支援の申請に対し、保護変更却下通知書を簡易書留にて送付する。」との記載がある。

セ 平成28年8月8日付けのケース記録には、「請求人と法人AのD氏が来庁する。予定通り8月10日に転居し、8月1日～8月10日までは自立体験室の利用料金を請求するとのこと。別紙のとおり転居先の賃貸借契約書の提出がある。賃貸借契約書の特記事項に礼金等の支払いを平成29年3月まで猶予するとの記載がある。」との記載がある。

ソ 平成28年5月6日付けの請求人の父の扶養届には、「金銭的な支援の可否 不可」

との記載がある。また、同日付けの請求人の母の扶養届には、「金銭的な援助の可否 可、援助の方法・程度 食材の差し入れを援助します。」との記載がある。

タ 法人A自立体験室運営要綱には、「第1（趣旨及び目的） 自立体験室（以下「体験室」とする）は、地域での自立生活を希望する障害者が、自立生活の準備と生活体験を行うことを目的とする。」、「第6条（入居期間） 入居期間は、おおむね1泊以上3ヶ月以内とする。但し、やむを得ない事情のある場合は、当センター代表が延長を可能とする。」、「第9条（入居の取消及び退去） 当センター代表は、入居者が次の各号に該当する場合、入居の取消を行い、入居者は速やかに退去しなければならない。（中略）③第6条に定める期間を過ぎた時。」との記載がある。

チ 平成28年4月25日受付の自立体験室利用申込書には、「[利用日] 2016年4月18日（月）10:00から2016年6月18日（土）10:00まで」との記載がある。

## 理 由

### 1 本件に係る法令等の規定について

(1) 法第4条は、生活保護制度における基本原理の一つである「保護の補足性」について規定しているが、その第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。」と定めている。また、法第5条により、「この法律の解釈及び運用は、すべてこの原理に基いてされなければならない。」と定めている。

(2) 法第14条は、「住宅扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。」と定め、左に掲げる事項の第1号において、「住居」、第2号において、「補修その他住宅の維持のために必要なもの」と定めている。

(3) 「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。以下「次官通知」という。）の第2は、「保護の実施責任は、要保護者の居住地又は現在地により定められるが、この場合、居住地とは、要保護者の居住事実がある場所をいうものであること。」と定められている。

なお、生活保護でいう居住地とは、生活保護が最低生活の保障を目的としていること及び保護の実施上世帯単位の原則によっていることから、その者の属する世帯の生計の本拠となっている場所をいい、空間的には、居住事実の継続性・期待性がある住居のあ

る場をいうと解されている。

(4) 局長通知の第7の4の(1)の方において、敷金等について、「被保護者が転居に際し、敷金等を必要とする場合で、(中略)必要な額を認定して差しつかえない」と定めている。

(5) 課長通知の第7の間30の答において、「『転居に際し、敷金等を支給できる場合』とは、次のいずれかに該当する場合で、敷金等を必要とするときに限られるものである。」とし、

「5 法令又は管理者の指示により社会福祉施設等から退所するに際し帰住する住居がない場合(当該施設が施設入所の目的を達したことによる場合に限る。)」

「6 宿所提供施設、無料低額宿泊所(社会福祉法第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をいう。以下同じ。)等を一時的な起居の場として利用している場合であって、居宅生活ができると認められる場合」など、転居等に際し、敷金等の支給を認定して差し支えない17の要件が限定列举されている。

(6) 問答集の間7-104の答は、課長通知第7の間30の答5の社会福祉施設等の範囲について、「次のような施設から退所する場合が考えられる。(1)社会福祉法に規定する社会福祉施設 (2)売春防止法による婦人相談所が行う一時保護の施設 (3)『配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律』による婦人相談所が自ら行う又は委託して行う一時保護の施設 (4)ホームレス自立支援センター (5)職業能力開発促進法による職業能力開発校、障害者職業能力開発校又はこれらに準ずる施設 (6)更生保護事業法による更生保護施設 (7)アルコール依存症や薬物依存症の治療を目的とした施設」が例示列举されている。

(7) 問答集の間7-105-2は、「(問)課長通知第7の間30の答6にいう『無料低額宿泊所等』には法的位置づけのない施設も含むと解してよろしいか。」に対し、「(答)お見込みのとおりである。」と記している。

## 2 本件決定について

### (1) 請求人の現住居について

請求人の現住居は、地域での自立生活を希望する障害者が、自立生活の準備と生活体験を行うことを目的として、法人Aが運営・提供している「自身体験室」であり、有期限の利用契約により入居したものである。同体験室は、やむを得ない事情があれば入居期間の延長は可能とされているものの、前記(3)の居住事実の継続性・期待性がある住居のある場とはいえず、現住居を一時的な居所として保護が開始されたも

のと推認される。

(2) 敷金等の支給要件について

処分庁は、前記(5)の要件5について、前記(6)に列挙される施設に該当しないことを主張するが、当該列挙はあくまでも例示であり、限定列挙ではないことから、当該施設の性質や入居理由等に基づいて個々に検討すべきであるところを単に例示されている施設でないことをもってのみ判断していると認めざるを得ない。

また、前記(5)の要件6については、ホームレスが居宅設定する際に用いる項目であり、同体験室はホームレスを支援する施設でないので該当しないと主張するが、前記(7)のとおり「無料低額宿泊所等」には法的位置づけのない施設も含むと解されていることからみて、必ずしも対象をホームレスに限ったものでなく、処分庁の主張は認められない。

(3) まとめ

以上のとおり、審査請求人世帯の事情を十分考慮すれば、安定した住居への転居について十分な検討が行われるべきであるところ、処分庁は、例示列挙を限定列挙と解して本件決定を行ったと見ざるを得ず、この点において本件決定には処分庁の判断過程に合理性を欠くところがあったものであり、違法又は不当な点があると認められ、取消しを免れない。

(4) なお、処分庁は、本件決定通知において、局長通知の第7の4の(1)の力を却下の理由として記載しているが、本来、局長通知と記載すべきところを、次官通知と誤って記載している。これについて、本件判断に影響するものではないが、処分庁は、今後、処分理由の記載について正確な表記を行うことを求める旨付言する。

3 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由があることから、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11月6日

審査庁 大阪府知事 松井 一郎



教 示

- 1 この裁決に不服がある場合には、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して1箇月以内に、厚生労働大臣に対して再審査請求をすることができます。
- 2 この裁決については、上記1の再審査請求のほか、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箇月以内に、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。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。  
また、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箇月以内に、大阪府を被告として（訴訟において大阪府を代表する者は大阪府知事となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。  
ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。
- 3 ただし、上記1又は2の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した場合は、再審査請求をすること又は処分の取消しの訴え若しくは裁決の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記1又は2の期間やこの決定があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても再審査請求をすること又は処分の取消しの訴え若しくは裁決の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。

