

裁 決 書

審査請求人

[Redacted]

同代理人

[Redacted]

同代理人

[Redacted]

処分庁

[Redacted]

審査請求人が平成29年6月14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29年3月18日付けで行った保護変更決定処分（保護の変更の時期 平成29年4月1日）を取り消す。

事案の概要

- 1 平成15年6月25日付けで、処分庁は審査請求人（以下「請求人」という。）及び請求人の長男（以下「長男」という。）に対し、法による保護を開始した。
- 2 平成28年6月8日、長男がA高等専修学校3年生のとき、2級の精神障害者保健福祉手帳の交付を受けた。
また、平成29年3月から、請求人は、2級の特別児童扶養手当の受給があった。
- 3 平成29年3月に長男は、A高等専修学校を卒業し、同年4月から、系列のB専門学校（2年制）に進学することとした。
- 4 処分庁は、平成29年3月18日付けで、同年4月1日から長男を世帯分離する等の保護変更決定（以下「本件決定」という。）を行った。
- 5 平成29年6月14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した。

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、主に次の趣旨の記載がある。

この度、長男がA高等専修学校を卒業し、B専門学校に進学した。よって、世帯分離となった。

しかし、長男には発達障害があり精神障害者保健福祉手帳等級2級である。障害のある子なのに世帯分離をして長男の分の保護費が支給されないというのを疑問に思い、生活福祉課に訴えたが、18才を過ぎてA高等専修学校を卒業し、進学すると自分でアルバイトをするということになっている。仮に障害があるので進学もせず働けないからニートのような形だと世帯分離をしないという事を聞いた。

長男にはコミュニケーションが苦手、耳から入る情報が処理できない。情報を処理するのに非常に時間がかかってしまう等の発達障害の特性がある為アルバイトに就くことも難しく、又、学業との両立は大変難しい。障害はあるが、幼少より好きで得意な分野の勉強をどうしてもしたいという本人の希望、又、私自身もそういう面を伸ばしてやり、なんとか仕事に繋げ、自立していけるようにしてやりたいと考え進学させた。

私自身も、精神障害者保健福祉手帳等級3級で、他にもいくつも持病がありながらも何

とか働いている。が、私が働いても控除が付いても生活費としては8万円である。これでは、十代の食べざかりの長男と二人の生活は厳しすぎる。

それでも、3月より特別児童扶養手当での支給が決定され(34、300円)それに伴い児童扶養手当での受給(約42、000円)延長が決定されたので、そのお金で何とか長男の生活費や健康保険料、3割負担になる医療費に充てることができると思った。が、生活福祉課の方で、その両方も収入認定され、私の保護費から引かれると言われショックだった。

引かれるどころか、私の働いて得ている収入があるのでオーバーしてくり越しになっていくとのこと。

確かに未成年の障害のある児童に支給されるお金なので扶養手当となっているので扶養している私にお金が入るが、本来このお金は私が好きに使って良いお金ではなく障害のある児童の為に使っていると頂いているお金ではないか?

世帯分離をされ、扶養を外している形になっているのに、なぜ私の収入となり私の生活費としての保護費から引かれてしまうのか?

長男が障害児だからこそ、障害のあることで収入も得ることが困難で大変だからと頂けるお金なのではないのか?

進学した後は、健常者も障害者も同じ扱いで世帯分離したり、又世帯分離して一人分の保護費を減額されたのに特別児童扶養手当などの子供に支給されるお金も私の収入として持っていかなければならないのか?

あるいは、障害者は、大学や専門学校で学ぶ権利は与えられないのか?学ばなくてもいいのか?

そんなことは無いと言われても進学できないようなシステムにされていないか?

私は、障害があるからこそ学をつけ、技術をつけてやり、きちんと就職をさせ、納税者になれるよう、自立する為に力になってやりたいと思っている。障害があっても、出来ないことも多いが、出来る所を伸ばして仕事に就けるようにと思っている。

又、それとは別に私が契約者として掛けている息子の保険(賠償責任付きコープ共済)がある。長男が世帯分離され国保になった為、ケガ通院や、万が一入院、手術になった時には3割負担になるのでその保険の給付を受け取れば支払いに充てる事が出来ると思ったのであるが、それさえも契約者が私なので収入認定されると聞いた。

世帯分離され、保護費は一人分削除され、保険料、医療費は私の保護費から支払い、特別児童扶養手当も児童扶養手当も医療保険の受給も収入認定されてしまい、これでは八方塞りで、まるで虐めに合っているかのような気持ちになる。

すでに、長男は、高校、専門学校の学費等で何百万円という借金を背負うことになる。

生活保護の子供は、障害のある子は進学してはいけないのか。

今回、保護費を減らすことばかり考えていて、自立させる為の目的や生活保護の人を増やさないようにする目的は生活福祉で果たせていないように感じた。

これでは、親どころか長男もいつまでたっても自立できなくなる。

学ぼうとする、技術をつけたいと思っている子供達の芽を摘まないで育てて欲しい

いと切に願う。どうぞ、世帯分離をしないでほしい。

もし、世帯分離をどうしてもしないといけないのなら、障害があるからと長男の為に支給が決定された特別児童扶養手当や児童扶養手当まで私の方の収入認定にして持っていかないでほしい。どちらかにして欲しいと思う。どうぞご検討の程宜しく願います。

(2) 審理員が平成29年8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 はじめに

本件は、長男がA高等専修学校を卒業し、B専門学校へ進学したことに伴い、処分庁が「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。)第1の5の(3)(以下「本件局長通知」という。)に基づき、長男を世帯分離する保護変更決定を行ったものである。

しかしながら、本件局長通知は現時点においては違法無効となるに至っていること、仮にそうでないとしても長男が稼働能力を有していない本件は本件局長通知の適用の前提を欠くことから、本件保護変更決定は速やかに取り消されるべきである。

以下、詳述する。

イ 事実の経緯

(ア) 請求人の長男は、平成10年4月6日に生まれた。

(イ) 請求人は、平成14年1月、元夫と離婚し、生活に困窮したため、平成15年夏ごろ、生活保護の受給を開始した。

(ウ) 長男は、平成17年2月(幼稚園年長時)からC医療機関に通院し、平成18年4月(小学校2年生時)、「社会の暗黙のルールがわからず、(略)先の見通しを立てることが困難で、危険を予測して自分の身を守ることが困難である」として、広汎性発達障害の診断を受けた。

発達障害のため、長男には、「興味が持てるものとそうでないものとで集中の仕方が異なり、得意なことと不得意なこととの間の差が大きく」、視覚情報の処理には優れているが、聴覚情報の処理は不得意で、耳から入った情報を処理するのに非常に時間がかかり、人とのコミュニケーションが苦手という特性がある。

そのため、長男は、平成19年4月(小学校3年生時)からは特別支援学級に在籍するようになった。

(エ) 長男は、生き物(虫、鳥、動物など)の絵を描くのが好きで、2年生時から近くの文化教室の子ども美術教室に月2回通って来た。

平成19年8月(小学校4年生時)には、Dの絵画コンクールに虫の絵を提出して

優秀賞を獲得し、表彰された。同年9月、新学期が始まると、朝礼の際、全校生徒の前で校長から表彰状を紹介された。これが自信につながり、長男は、これまで以上に絵を描くことが好きになり、5年生時、6年生時には、マンガクラブに入ってマンガを描いたり、前述の美術教室で絵を描くなどしてきた。

(オ) 長男は、平成22年4月、処分庁管内の中学校に入学し、ここでも特別支援学級に在籍した。

(カ) 長男は、平成26年4月、好きなマンガやイラストの勉強ができることから、A高等専修学校に入学した。特別支援学級の教師からは支援学校を勧められたが、請求人は、本人の希望を尊重し、その能力を活かせる可能性がより大きい道として長男を同校に進学させることとした。

(キ) 長男は、平成28年6月（A高等専修学校3年生時）、2級の精神障害者保健福祉手帳を取得した。

(ク) 長男に「日常生活が著しい制限を受けるか、又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度」の精神障害が認められるとして、請求人は、平成29年3月から、2級の特別児童扶養手当（月額3万4270円）の受給を開始し、これに伴い、本来18歳の年度末までである児童扶養手当（月額4万2290円）も20歳の年度末まで受給できることとなった。

(ケ) 長男は、平成29年3月、前記A高等専修学校を卒業した。

請求人は、長男に障害があるからこそ、好きな勉強に打ち込むことで自信と技術をつけてやり、将来の自立につなげたいと考え、長男の希望どおり、長男を系列のB専門学校に進学させることとした。そして、長男は、同年4月、系列のB専門学校（2年制）に進学した。

(コ) 処分庁は、同年3月18日、長男のB専門学校進学を理由に長男を世帯分離する旨の本件生活保護変更決定をした。

保護変更前の請求人世帯の最低生活費は、

生活扶助費第1類 39,360円（請求人分）

39,170円（長男分）

小計 78,530円 × 0.885（逓減率）

= 69,499円

生活扶助費第2類 50,180円

母子加算 22,790円

（障害者加算17,530円は重複調整で計上しない）

住宅扶助費	15,700円
計	158,170円(10円台切り上げ)

であったが、保護変更後は、

生活扶助費第1類	39,360円(請求人分)
生活扶助費第2類	40,800円
住宅扶助費	15,700円
計	95,860円

に62,310円も減額となった。

その一方、長男に障害があるからこそ受給が認められた特別児童扶養手当(月額3万4270円)と児童扶養手当(月額4万2290円)の合計7万6560円は、世帯主である請求人に給付されることから全額が収入認定され、同額の保護費が減額されることとなった。

- (サ) 10代の食べ盛りの長男と二人の生活費が約8万円では到底生活が困難であり、請求人は、長男には障害があるのに一般の大学生と同じように世帯分離されて保護費を支給されない一方、一般の大学生の場合にはアルバイト収入は収入認定されないのに、障害で働くことのできない長男のために支給される特別児童扶養手当と児童扶養手当は収入認定されてしまうのは著しく不公平であると考えた。

請求人が処分庁に疑問を訴えたところ、処分庁職員は、「A高等専修学校を卒業して進学すると自分でアルバイトをして生活をしてくださいということになっている。仮に進学をしなければ、障害があつて働けないから、(長男が)ニートのような形で家に居れば世帯分離しない。」などと述べた。

ウ 本件局長通知は違法無効であること

(ア) はじめに

法第4条1項は、「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。」として、補足性の原理を規定している。同条項にいう「能力」には「稼働能力」が含まれるところ、本件局長通知は、高校を卒業すれば就労して稼働能力を活用すべきであり、大学等に就学している状態は稼働能力を活用しているとはいえないとの評価を前提に、稼働能力があるにもかかわらず就労も就学もしていない者を世帯分離(俗に「怠け者分離」と呼ばれている)するのと同様の扱いとするものである。

しかし、以下述べるとおり、現時点において、本件局長通知は、法第4条1項にいう「稼働能力の活用」の解釈を誤るものとなるに至っており、違法無効である。

(イ) 大学等への進学は長期的に見れば稼働能力を活用していると評価すべきこと

わが国では、大学に通うことができるかどうかで、生涯で得られる賃金総額(生涯

賃金)にも大きな差が生じる。生涯賃金を①大学及び大学院卒、②高専及び短大卒、③高校卒の順で見ると、男性で①2億5890万円、②2億460万円、③1億9730万円、女性で①2億50万円、②1億6060万円、③1億3050円となっており、学歴による歴然とした差が存在する(ユースフル労働統計2016)。

このように、最終学歴によって生涯賃金に大きな格差が生じることからしても、大学等に進学すれば、その者の稼働能力を高めることとなる蓋然性が高い以上、長期的な視点でとらえれば稼働能力を活用していないものと評価することはできないはずである。

(ウ) 一般世帯との均衡上も大学等への進学を認めるべきこと

この点、国は、生活保護を受けながら大学等に就学することを認めない理由として、生活保護を利用していない一般世帯との均衡をあげる。

しかし、法第4条1項にいう「資産」のうち、生活用品については、「当該地域の全世帯の70%程度の普及率」に達していれば「一般世帯との均衡を失することにならない」として保有が認められるものとされている(局長通知第3の4の(4)イ、「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。)第3の問6の答(2))。

しかるところ、平成27年の生活保護世帯の子どもの大学、短期大学、専門学校への進学率が33.4%にとどまる(平成27年度子供の貧困の状況と子供の貧困対策の実施状況、厚労省社会・援護局保護課調べ)のに対し、一般世帯のそれは73.2%に達し、浪人も含めると80%に及んでいる(文部科学省学校基本調査)。上記の「資産活用」に関する判断基準を「能力活用」にも援用すれば、生活保護世帯の子どもの大学進学を認めても「一般世帯との均衡」を失するものとはいえない。

また、国は、かつて、生活保護世帯の子どもの高等学校進学についても、法第4条1項を根拠に認めない扱いをしていたが、一般世帯の高等学校進学率が8割を超えた昭和45年、世帯分離せず高等学校に進学することを容認し、さらに、平成17年からは、高等学校の入学考査料、入学料、私立高校授業料(公立高校授業料の額以内の額)、学用品費、通学用品費、教材代、通学交通費等のために、生業扶助として高等学校等就学費が支給されるようになった。

かかる経過に照らせば、現在に至っては、少なくとも、大学等への進学時における世帯分離をやめ、大学等への就学を容認してしかるべき段階に達しているものといえる。

(エ) 他の法令の趣旨にも合致すること

子どもの権利条約28条1項(c)が、「すべての適当な方法により、能力に応じ、すべての者に対して高等教育を利用する機会が与えられるものとする。」としている。

また、平成26年1月に施行された「子どもの貧困対策の推進に関する法律」1条は、その目的として、「子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されること

のないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図る」ことを掲げ、2条は、「子どもの貧困対策は、子ども等に対する教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援等の施策を、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのない社会を実現することを旨として講ずることにより、推進されなければならない。」という基本理念を規定している。

生活保護世帯の子どもが、一般世帯の子どもと同じように大学等に進学することを認めることは、こうした条約や法律の目的や理念にも沿うものである。

(オ) 小括

以上より、今日状況からすれば、生活保護世帯の子どもが大学等に進学した場合に稼働能力の活用を欠くものとして世帯分離することとしている本件局長通知は、法第4条1項の解釈運用を誤るものとなっている。

したがって、本件局長通知を適用してなされた本件保護変更決定もまた違法無効なものとして直ちに取消されるべきである。

エ 本件は、本件局長通知を適用すべき事案ではないこと

(ア) はじめに

仮に、本件局長通知そのものが違法無効とまで言えないとしても、以下述べるとおり、本件は、本件局長通知を適用すべき事案ではない。

(イ) 長男が稼働能力を有しない本件において、本件局長通知適用の余地はないこと

a 前述したとおり、本件局長通知の趣旨は、法第4条1項が、利用できる能力、その他あらゆるものの活用を要件としていることを受け、高等学校卒業後、稼働年齢に達した被保護者は、修学によって得られた技能や知識を活用し、就労するべきであるところ、大学等において修学することは稼働能力を活用しているとは言えないという点にある。すなわち、本件局長通知が念頭に置いているのは、当該被保護者が、高等学校修学によって得られた稼働能力の活用を図り得る場合のみであるから、高等学校を卒業しても疾病や障害などによって稼働能力を有していない場合には、本件局長通知を適用する余地はない。

b 本件では、長男が発達障害という特性を有するため、「コミュニケーションが不得手であり、社会性のハンディキャップが顕著にみとめられ」として、主治医からは、現時点における就労能力がないと診断されている。

イで述べたとおり、請求人が処分庁職員から「長男がニートのような形で家に居れば世帯分離しない」と告げられていることからしても、長男に稼働能力がないことについては処分庁も認めている（仮に、処分庁において、この点を争うのであれば、そ

の旨主張立証されたい)。

そうすると、長男に稼働能力がない本件は、本件局長通知適用の前提を欠くことが明らかである。

- c. 他方、イで述べたとおり、長男は絵画を得意としており、絵画コンクールで優秀賞を受賞した経験から、ますます絵を描くことに打ち込むようになった。そして、将来はイラストレーターや漫画家として就労することを望むようになり、そのために必要な知識等を専門学校で習得すべく、長男は、B専門学校へと進学したのである。

法の目的である「自立の助長」(法第1条)にいう「自立」とは、①就労による経済的自立のみならず、②地域社会の一員として充実した生活を送る社会生活自立、③自分の健康・生活・管理などを行う日常生活自立といった意味を含むものと解されている。しかるところ、B専門学校において修学することは、就労も就学もしない場合に比して、長男の社会生活自立、日常生活自立を助長するものであって、法の目的に合致することが明らかである。処分庁の対応は、「就学せずに家に引きこもれ」というに等しく、長男の自立や人格を阻害する非人道的な対応であると言わざるを得ない。

むしろ、障害のため現在は稼働能力を有しない長男がB専門学校に進学して、興味関心があり得意な絵画やイラストについての知識や技術を学び、その能力を高めることは、本人の長所を伸ばすことにより、将来就労の場を獲得することにつながる可能性がある。それは長男が、まさしく稼働能力を活用する努力をしているものとして評価されるべきであって、その意味でも本件局長通知適用の前提を欠き、世帯分離はされるべきではない。

(ウ) 小括

以上のとおり、本件において、長男は、そもそも稼働能力を有していないのであるから、本件局長通知が適用されるべき前提を欠く以上、本件において、本件局長通知を適用することは不当であり、請求人に対する本件保護変更決定処分は取り消されるべきである。

- (3) 審理員が平成29年11月7日に受理した請求人の再反論書には、主に次の趣旨の記載がある。

ア 長男に稼働能力がないことは、処分庁も認めていること

請求人は、反論書において、処分庁に対し、長男が稼働能力を有していないことを争うのであれば、その旨の主張立証を求めたが(前記(2)のエの(イ)のb)、処分庁から「長男が稼働能力を有する」との主張はなされなかった。したがって、処分庁も、長男には稼働能力がないことを認めているといえるから、本件では、本件局長通知適用の前提を欠くことは明らかである。

にもかかわらず、処分庁は、長男がA高等専修学校卒業後、B専門学校へ進学したことをもって、本件局長通知を形式的に適用したのであるから、本件保護変更決定処分は、違法・不当である。

イ 本件保護変更決定処分に至る経緯が事実と反すること

(ア) 処分庁は、長男進学に際し、本件局長通知の趣旨及び世帯分離について、説明したところ、請求人は渋々ながらも了承したとか、長男に対し、将来の就労自立を望んでいることを伺うことができた（後記2 処分庁の主張（2）のイ）などと主張する。

(イ) まず、請求人が本件保護変更決定処分を渋々であっても了承した事実はない。

次に、請求人は、長男に稼働能力がない以上、A高等専修学校卒業後は進学するほかないと考えていたのであり、「A高等専修学校卒業後の選択肢が広がった」と発言するはずもない。確かに、請求人が、「選択肢が広がった」という発言をしたことはあるものの、それは長男の精神障害者保健福祉手帳の障害等級が上がった結果、将来的には障害者枠等での就職も見つかるかもしれないと思い、「将来、就職する際の選択肢が広がった」という趣旨で発言したに過ぎない。

(ウ) 以上のとおり、処分庁の主張には、事実と反する点が多数含まれている。処分庁は、上述した事情等を「総合的に勘案して、世帯分離は問題ないと判断」したとするが（後記2 処分庁の主張（2）のイ）、そうであるならば、本件保護変更決定処分に至る過程には、事実誤認があったと言わざるを得ず、いずれにせよ本件保護変更決定処分は取り消されるべきである。

(4) 審理員が平成29年12月11日に受理した請求人の再々反論書には、主に次の趣旨の記載がある。

ア 2017（平成29）年11月29日に実施された口頭意見陳述において、処分庁は、本件局長通知が世帯分離を行うのは稼働能力不活用が根拠であり、大学等に進学する者の稼働能力の有無を検討することになるとの見解を示した。この見解を前提にすると、稼働能力のない者が大学等で就学する場合、処分庁は、本件局長通知を適用しないのか。

イ 上記見解を前提にすると、稼働能力のない者が大学等に就学する場合には世帯内就学を認めるべきこととなると考えられるが、上記口頭意見陳述において、処分庁は、そのようには考えないと回答した。その根拠を詳細に説明されたい。

ウ 処分庁は、大学等での就学が可能であり、「その就学が特に世帯の自立助長に効果的であ

ると認められる場合」には、その者は稼働能力を有すると判断するのか。また、処分庁は、大学等に就学する者の世帯内就学を認める余地はないと考えているのか明らかにされたい。

エ 処分庁は、上記口頭意見陳述において、本件世帯分離処分時に長男に稼働能力があり、一般就労も含めて就労の可能性があるかと判断したと回答した。提出されているケース記録にそのような判断の記載が見当たらないが、かかる記載の有無を明らかにし、記載があるというのであれば、その部分を証拠として提出されたい。

オ 処分庁は、上記口頭意見陳述において、本件世帯分離処分時に長男の稼働能力を判断するに際して、主治医の意見を聴取することはしなかったと回答した。処分庁は、主治医の意見を聴取せずに障害や傷病を有する者の稼働能力の有無や程度を判断するということが一般的日常的に行っているのか。

(5) 審理員は平成30年1月10日に請求人の再々々反論書（反論書（4））を受理した。本書については、最終反論書に含まれるものとして以下省略する。

(6) 審理員が平成30年1月31日に受理した請求人の最終反論書には次の趣旨の記載がある。

ア はじめに

(ア) 口頭意見陳述聴取結果記録書及び再々々弁明書によれば、処分庁は、①本件局長通知を形式的に解釈、理解し、稼働能力の有無にかかわらず世帯内就学は認められない、すなわち世帯分離が必要と考えているため、②「自立助長に効果的」の「自立」とは経済的自立のみをさし、③自立助長に効果的であると判断した場合には、稼働能力があると擬制して世帯分離処分を行ったと後付けで説明しているものと理解しうる。

しかし、後述のとおり、このような処分庁の見解は、本件局長通知を全く誤解している。本件局長通知を正しく理解すれば、稼働能力がない者に対しては、本件局長通知を適用せず、世帯分離を行わないという判断が、論理的に導かれるはずである。

(イ) また、処分庁は、長男は稼働能力を有すると判断し本件決定を行った旨主張するが、事実認定の問題として、本件決定時に、処分庁において、そのような検討がなされたとは到底認められない。

さらに、仮に、処分庁が、長男は稼働能力を有すると判断したのだとすると、当該判断は明らかに誤りである。

(ウ) したがって、本件決定は取り消されるべきである。以下、詳述する。

イ 本件局長通知に関する処分庁の解釈は誤りであること

(ア) 本件局長通知に関する処分庁の解釈は、判然としない部分も多いが、主張書面や口頭意見陳述の内容を総合すると、処分庁は、①「生業扶助の対象とならない専修学校又は各種学校で就学する場合であって、その就学が特に世帯の自立助長に効果的であると認められる場合」には「世帯分離して差し支えない」という、本件局長通知の文言を非常に形式的に解釈理解し、稼働能力の有無にかかわらず世帯内就学は認められない（世帯分離が必要）と考えているため、後付けで、②「自立助長」の「自立」とは経済的自立のみを意味することを前提に、③「自立助長に効果的」と判断した場合には、稼働能力があるものと擬制して世帯分離を行ったものと主張しているものと理解できる。

(イ) このように理解できるのは、以下のような処分庁の主張による。

a ①について

処分庁は、口頭意見陳述において、「本件局長通知の趣旨そのまま、処分庁においてはそのまま適用している」とした上で、「就学が特に世帯の自立助長に効果的であると認められる場合は世帯分離をする」と主張した。また、再々弁明書において、「大学等への就学が世帯の自立助長に効果的である場合、本件局長通知を適用し、生活保護上、世帯分離を行う」（後記2 処分庁の主張（3）のア）とし、「大学等において就学する者は、稼働年齢に達しており、既に高等学校への就学によって得られた技能や知識によって、その能力（稼働能力）の活用を図るべきであることから世帯内就学は認めていない」（後記2 処分庁の主張（3）のウ）と主張する。

かかる主張からは、処分庁が本件局長通知を形式的に解釈し、その適用にあたって対象者の稼働能力の有無を調査・検討する必要性を認識しておらず、世帯内就学を認めるという選択肢を想定していないことがわかる。

b ②について

後述のとおり、「自立助長」における「自立」とは、経済的自立のみならず、日常生活自立、社会生活自立をも含むという理解が、今や確立した考え方である。

にもかかわらず、処分庁は、「大学等に就学する場合、就学が世帯の自立助長に効果的であることが重要であり、この自立には『経済的自立』も含まれている」（後記2 処分庁の主張（3）のイ）と主張するのみである。「も含まれる」という含みのある表現はしているものの、日常生活自立や社会生活自立については何も言及しておらず、現実は一切考慮もしていないことからすると、処分庁が、「自立」とは経済的自立のみを意味すると理解していることが明らかである。

c ③について

処分庁は、「大学等への就学が世帯の自立助長に効果的である場合、本件局長通知を適用し、生活保護上、世帯分離措置を行う」（後記2 処分庁の主張（3）のア）とし、本件決定については、「専門学校に行くことが世帯の自立につながると考えての判断であるので、稼働能力があるとみなしての判断である。世帯の自立につながると判断したので、世帯分離の決定を行った」とする。

この処分庁の主張からは、aで述べたとおり、処分庁が、本件通知を形式的に解釈していたため「世帯の自立につながると判断」できた場合には「世帯分離の決定」を行うしかないと考えていたこと、世帯分離するのは稼働能力があることが前提であるので、稼働能力があると擬制したことがわかる。

また、「自立助長に効果的と認められかつ稼働能力がない場合でも世帯分離するのか」という審査請求代理人の問いに対しては、「稼働能力がまったくない状態で自立助長につながるのかどうかというのは難しい判断になる」と回答した。

この回答からは、処分庁が、「自立」を経済的自立に限定して理解していること、稼働能力がない者についての世帯内就学の可能性については想定したことがない（つまり、検討したことがない）ことがわかる。

(ウ) しかし、このような処分庁の理解は、完全な誤解である。

a ①について

そもそも、本件局長通知の趣旨は、法が、利用できる能力、その他あらゆるものの活用を要件としていることを前提に、高等学校卒業後、稼働年齢に達した被保護者は、修学によって得られた技能や知識を活用し、就労すべきという点にある。すなわち、本件局長通知が念頭に置いているのは、当該被保護者が、修学によって得られた稼働能力の活用を図り得る場合のみである（処分庁も、現時点では、稼働能力がないと判断される場合には、本件局長通知を適用する前提を欠くことを認めるに至っている）。したがって、本件局長通知を論理的に理解すれば、高等学校を卒業しても稼働能力を有していない場合には、本件局長通知を適用する余地はない（前記（2）のエの（イ））。

このような本件局長通知に関する解釈は、夜間大学等で就学しながらの生活保護利用（世帯内就学）を認める通知の規定内容とも整合的である。すなわち、局長通知第1の4は、「次の各要件のいずれにも該当する者については、夜間大学等で就学しながら、保護を受けることができるものとして差し支えないこと」とし「（1）その者の能力、経歴、健康状態、世帯の事情等を総合的に勘案の上、稼働能力を有する場合には十分それを活用していると認められること。」と「（2）就学が世帯の自立助長に効果的であること」の2つの要件を挙げている。（1）は該当者の稼働能力の有無や程度に応じて、その十分な活用を求めるものであるから、該当者に稼働能力がない場合には、当然その活用は求められず、この要件を満たすこととなる。とすれば、稼働能力がない者については、（2）の要件を満たせば世帯内就学が認められることとなる。

b ②について

法第1条にいう「自立」の解釈について、生活保護制度の在り方に関する専門委員会は、以下のように述べている。「社会福祉法の基本理念にある『利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの』を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである」（平成16年12月15日付生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書）。

他方、処分庁は、上述のとおり、経済的自立にのみ言及し、日常生活自立や社会生活自立に関しては何ら言及も検討もしておらず、「自立」とは経済的自立のみを意味すると理解している。しかし、このような理解は、処分庁独自の誤った解釈に基づくものであり、到底採用し得ない。

c ③について

上述のとおり、「自立」とは多義的な概念である以上、大学等への就学が世帯の自立助長に効果的であるか否かという認定判断と、稼働能力の有無の認定判断は、本来別途行われるべきものであり、自立助長に効果的であるからといって稼働能力を有すると擬制しうる関係にはない。

処分庁の主張は、稼働能力を有さない障がい者や傷病者の大学等進学は無意味と主張するに等しく、障がい等をもつ者が、そうでない者と同様に自らの将来を自律的に決し、選択することを否定するものである。このような処分庁の姿勢は、「行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害してはならない。」と規定する「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」第7条1項に違反するものと言わざるを得ない。

(エ) したがって、処分庁の本件局長通知に関する誤った解釈に基づいて行われた本件所分は、取り消されるべきである。

ウ 処分庁は、長男が稼働能力を有すると判断し、本件決定を行ったのではないこと

(ア) 処分庁は、口頭意見陳述において、長男の稼働能力の有無を考慮し、稼働能力を有すると判断した上で、本件決定を行ったと主張した。

しかしながら、そもそも、処分庁は、当初、このような主張はしておらず、請求人が前記(2)のエの(イ)のbにおいて、長男が稼働能力を有していないとの判断を争うのであればその旨の主張立証を求めた際にも、何ら主張、立証を行わなかった(前

記(3)のア)。にもかかわらず、処分庁が、口頭意見陳述において突如上記主張を行ったことからしても、本件決定時には、長男の稼働能力の有無について調査も検討もしておらず、請求人の主張をふまえて後付けで上記主張を行うに至ったものと理解できる。

- (イ) 本来、稼働能力を活用しているか否かについては、「①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する場を得ることができるか否か、により判断」するものとされ、「判断にあたっては、必要に応じてケース診断会議や稼働能力判定会議等を開催するなど、組織的な検討を行うこと。」とされている(局長通知第4の1)。

特に、稼働能力不活用を理由とする不利益処分を行う際には上記の組織的検討を行うことが不可欠であり、実務上も組織的検討が行われることが通例である。仮に、本件において、処分庁が長男の稼働能力不活用を理由に世帯分離という本件不利益処分を行ったのであれば、当然、ケース診断会議等の組織的検討が行われたはずであり、少なくともその検討過程についてケース記録に何らかの記載がなされるはずである。しかるに、処分庁が長男の稼働能力の有無について検討した形跡は一切なく、ケース記録にも一般就労の可能性があると判断する内容の記載はないこと(後記2 処分庁の主張(3)のエ)からしても、処分庁が、本件決定時に長男の稼働能力の有無について調査、検討した事実が存在しないことが明らかである。すなわち、本件決定時に長男に稼働能力があるか否かを検討し、稼働能力があると判断したという処分庁の主張は事実に反する。

このことは、前記イの(イ)で述べたとおり、処分庁が、「就学が特に世帯の自立助長に効果的であると認められる場合」には世帯分離するほかに本件局長通知を形式的に解釈適用し、長男の稼働能力の有無について調査検討する必要性を認識していなかったことを示す重要な間接事実である。

エ 仮に、処分庁が、長男の稼働能力を考慮していたとしても、長男が稼働能力を有していないことは明らかであること

- (ア) 仮に、処分庁が長男には稼働能力があると判断した上で、本件決定を行ったのだとしても、そのような処分庁の判断には誤りがある。

- (イ) 先にも述べたとおり 稼働能力を有しているか否かについては、「①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する場を得ることができるか否か、により判断」するものとされる。そして、②については、「年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握、分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うこと」とされている(局長通知第4の2)。これは、年齢的に若く

て医学的に健康であることのみをもって形式的に「稼働能力あり」と判定するのではなく、職歴、生活歴等を総合的に勘案して稼働能力の有無や程度を慎重に判断することを求める趣旨であり、まずは医学的な面から稼働能力の有無を判断し、医師が稼働能力なしと判断すれば稼働能力はないと認定されることを当然の前提として含意しているものと解される。

したがって、稼働能力の有無の判定においては、医学的な面からの判断が必要不可欠であり、だからこそ、実施機関がその判断を適正になし得るよう法第28条1項は医師又は歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずる権利を与えているのである。とりわけ、本件請求人の長男のように重い障がいがあることが明らかな者に稼働能力があるか否かを判断するにあたっては、医学的な面からの判断が前提として最重視されるべきであり、主治医の見解を問うことが当然に必要であった。まして、重い障がいがあるにもかかわらず、「稼働能力あり」との判断を前提に不利益処分を行うのであれば、主治医の見解の聴取は絶対的な必要条件である。

(ウ) ところが、処分庁は、本件決定時に長男に対する診断書を取得する必要すらないと考え、医師の見解を聴取しなかったという。

しかし、長男は、小学校3年生の時から、特別支援学級に在籍、進級してきたのであり、現在も精神障害者保健福祉手帳の2級を保有し、特に障がいの重い者に対し支給される特別児童扶養手当も受給している。これらの事実から明らかなとおり、長男の障がいの程度は、決して軽くなく、むしろ重い。処分庁は、これらの事実を認識しているにもかかわらず、医師の診断書を取得しないまま、長男の稼働能力を判断したというのは、通常あり得ないことである。

他方、処分庁は、仮に長男が進学していなければ、診断書をとって稼働能力があると判断されれば、就労指導を行うことが一般的と主張する。長男の稼働能力を判断する際に、仮に長男が進学しなかった場合には、医師の診断書が必要であることを自認する一方で、長男が進学した本件決定時には、診断書取得すら不要と考えたという処分庁の主張は、全く一貫していない。

(エ) さらに、処分庁は、機械的な判断ではなく、長男の生活状況や就学状況、就労に対する意思や能力、経歴・世帯の事情等を総合的に勘案して、長男が稼働能力を有すると判断したと主張する（後記2 処分庁の主張（3）のウ）。

しかし、担当ケースワーカーは、長男と直接話したこともなく、請求人が学校の先生に「うちの子はこれができないので」と連絡するなど、先生や周りの人たちの援助に支えられて長男の生活が成り立っていること等について、処分庁がどれほど把握していたか、あるいは把握しようとしたかは、大いに疑問である。長男が通学していたA高等専修学校には支援学級に在籍していた子らも多く就学していたこと、それでも長男の進級は困難であったため、出席日数や補習、追試等の特別の措置を講じてもらい何とか進級、卒業したこと、請求人が、障がいの特性や医師の診断結果等を

教師らに伝えるなどして、長男の就学環境に配慮してもらっていたこと等の事実も、処分庁が調査すれば容易に把握できたはずである。にもかかわらず、長男には稼働能力があると判断したのであれば、処分庁の評価は不当と言わざるを得ない。

- (オ) 稼働能力活用の場の有無について、局長通知第4の4は、「2で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因をふまえて行うこと」としている。ここで重要なことは、本人の具体的な稼働能力に見合った就労の場が得られるか否かを、障がいの特性等の就労阻害要因もふまえて検討すべきとされていることである。さらに注意すべきなのは、裁判例においては、「地域における有効求人倍率等」を前提とする抽象的な可能性のみで稼働能力活用の場の存在を認めるという考え方は完全に排斥されていることである。

すなわち、大阪地裁平成25年10月31日判決は、「稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否かについては、申請者が求人側に対して申込みをすれば原則として就労する場を得ることができるような状況であったか否かを基準として判断すべきである。」とし、「求人倍率等の数値から就労する場を得る抽象的な可能性があるといえる場合であっても、実際に申請者が就労を開始するためには、申請者からの求人側に対する申込み、求人側との面接、求人側による当該申請者を採用するという決定、両者の間での雇用契約の締結等が必要となるのであるから、最低限度の生活の維持のために努力をしている者であっても、求人側の意向等申請者の努力によっては如何ともし難い理由によって、就労の場を得ることができないことがあることは否定できない。そのような場合にまで、抽象的には就労の場を得ることが可能であるとして、保護を行うことを認めないとするのは、最低限度の生活の維持のために努力している者に対する保護を認めないことにほかならず、これは上記立法趣旨に反するものというほかはない」としている。労働市場に幾つかの求人があり、抽象的な就労可能性があるだけで稼働能力不活用として保護を認めないのは立法趣旨に反することを明言しているのである。

同様に、東京地方裁判所平成23年11月8日判決（東京高等裁判所平成24年7月18日判決も同旨）も、「当該生活困窮者の具体的な環境の下において、その意思のみに基づいて直ちにその稼働能力を活用する就労の場を得ることができることを認めない限り、(略)稼働能力の活用要件を充足するということができる。」とし、「現に特定の雇用主がその事業場において当該生活困窮者を就労させる意思を有していることを明らかにしており、当該生活困窮者に当該雇用主の下で就労する意思さえあれば直ちに稼働することができるというような特別な事情が存在すると認められない限り、(略)その稼働能力を活用する就労の場を得ることができることを認めない。」と判示しており、大津地方裁判所平成24年3月6日判決、静岡地方裁判所平成26年10月2日判決も同旨の判示をしていることから、かかる解釈は既に確立した判例であるといえる。

本件においては、特定の雇用主が長男を就労させる意思を有していることを明らかにしており、長男に当該雇用主の下で就労する意思さえあれば直ちに稼働することができるというような「特別な事情」など全く存しない。処分庁は、「障害者の雇用枠と能力の程度に相応する就労先の選択肢は多様にあり、長男の持つ稼働能力の活用は十分にあると思う。」「障がい者枠、一般の枠、仕事は仕事であるので、何らかの仕事には就ける可能性がある」と認めた。」などという抽象的可能性を述べるのみで、長男がいったいどんな一般就労に就けると考えたのかとの問いに対しては、「具体的な話は控えさせていただきたい」という無責任な態度に終始している。

このような抽象的な可能性だけで稼働能力活用があるとは認められないことは言うまでもない。

請求人が指摘するとおり、「しゃべれない、自己アピールできない、判断力がない、創造（想像）力がない」といった障がい故のハンディをもった長男にはコンビニやペットショップでも就労できる可能性はなかったのであり、かかる長男に対して、処分庁が「稼働能力活用がある」と判断したことは、明らかな誤りである。

オ 結論

以上のとおりであるから、処分庁の主張にはいずれも理由がなく、本件決定は取り消されるべきものである。

請求人は、本件局長通知自体が違法無効であると考えているが（前記（2）のウ）、仮にそうでないとしても、長男に稼働能力がない本件は、本件局長通知を適用して世帯分離を行う前提を欠く以上、本件決定が違法不当であって取り消されるべきことは明らかである。

長男が、安心して2年生（最終学年）の学生生活をおくることができるよう、可及的速やかな裁決を重ねてお願いする次第である。

(7) 審理員は平成30年2月23日に請求人の反論書（補充）を受理した。本書については、最終反論書に包含されるものとして以下省略する。

(8) 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 本件決定通知書には、変更の理由として「基準改定による。冬季加算の削除による。就労見込み認定をする。3月分過払い額を収入充当する。母子加算の削除による。（長男）専門学校進学により世帯分離をする。」との記載がある。

イ 長男の精神障害者保健福祉手帳には、「交付日 平成28年6月8日、有効期限 平成30年12月31日、障害等級2級」との記載がある。

ウ 請求人の特別児童扶養手当証書には、「支給開始年月 平成29年3月、障害児数 2級

1人」との記載がある。

エ 平成18年4月20日付けの長男の診断書には、「病名 広汎性発達障害 上記にて平成17年2月4日より当院通院中である。社会の暗黙のルールがわからず、協調性がなく、先の見通しを立てることが困難で、危険を予測して自分の身を守ることが困難である。」との記載がある。

オ 平成29年8月2日付けの長男の診断書には、「診断名 広汎性発達障害 上記のため平成28年9月24日より当院通院中の方です。障害の特性上コミュニケーションが不得手であり、社会性のハンディキャップが顕著に認められます。このため現時点においては就労能力はないと診断します。」との記載がある。

2 処分庁の主張

(1) 審理員が平成29年7月14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 請求人の主張

請求人の主張はおおむね以下の通りと解することができる。

- (ア) B専門学校進学により世帯分離となった障害のある長男を、保護の世帯員とする。
- (イ) 児童扶養手当及び特別児童扶養手当について、請求人の収入として認定することの取消しを求める。
- (ア) か (イ) のどちらかを認めて欲しいとの主張。

イ 本件の経緯

- (ア) 長男が、A高等専修学校第3学年に在学中、「将来は漫画家になりたい」という希望を持ち、進学を望んでいた。平成29年3月、A高等専修学校附属のB専門学校に進学が決まったとの報告を受ける。よって、世帯認定について、長男の就学が将来的に世帯の自立助長につながると認め、世帯分離を行う旨を説明した上、平成29年4月より、長男の世帯分離を行い、請求人のみ保護受給を継続する。
- (イ) 児童扶養手当については、保護開始時から収入認定している。受給資格期日が平成29年3月31日までであったが、特別児童扶養手当の受給に伴い、児童扶養手当における受給資格が平成30年4月5日まで延長となったことから、引続き収入認定している。特別児童扶養手当は、平成29年3月から支給開始であることから、平成2

9年7月より収入認定している。

ウ 弁明の趣旨

請求人の本件審査請求について棄却の裁決を求める。

エ 棄却を求める理由

(ア) 生活保護の適用にあたっては、法第10条に基づき、世帯を単位として保護の要否及び程度を判断する。しかし、保護の実施上、この原則に基づくと、かえって世帯員の自立助長を妨げるような結果をまねく場合は、「世帯分離」を行って一部の世帯員のみにも保護の適用を認めている。本件は本件局長通知に基づき、長男がB専門学校に就学するにあたって、世帯の自立助長につながると認め、世帯分離に至ったものである。請求人の長男に対する「就職して、自立させたい」という趣旨を汲んで、学業に専念してもらうことが、将来、世帯の自立にも効果的であると判断し、世帯分離に至ったものである。

(イ) 局長通知第8の1の(4)のAに基づき、請求人の収入に関する申告及び挙証資料等で確認した上、児童扶養手当と特別児童扶養手当について、収入を認定したものである。

以上のとおり、この処分には何らの違法や不当はないため、この審査請求は棄却されるべきである。

(2) 審理員が平成29年10月2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 本件局長通知は違法無効であることについて

同通知に関する解釈については、処分庁が見解を述べる立場ではない。

イ 長男が稼働能力を有しない本件において、本件局長通知を適用すべき事案でないことについて

長男は平成26年4月、A高等専修学校に入学、発達障害がありながらも日常生活及び学校生活も順調で、平成29年3月、前記A高等専修学校を卒業した。

前記A高等専修学校の在学中、請求人は長男について「美術等、絵を描く才能がずば抜けており、アニメを没頭して描くなど、将来は漫画家になりたいとの希望を抱いている」と申し述べており、その才能を更に開花させるべく、平成29年4月、B専門学校(2年制)に進学した。

長男が進学するにあたり、処分庁は請求人に対し、本件局長通知において、「生業扶助の対象にならない専修学校又は専門学校で就学する場合であって、その就学が特に世帯の自

立助長に効果的であると認められる」と判断し、その主旨及び世帯分離について、十分に説明したところ、請求人は渋々ながらも了承した。

専門学校への進学は、一般的に職業と直結した技能教育を中心に、技能を身につけたり、資格を取得することで、それを職業へとつなげる訓練の場である。

請求人は、長男をB専門学校に就学させることで美術・メディア技術等の特性を活かし、長男の長所を伸ばし、将来、就労の場を獲得することにつながる可能性があることを期待し、真に望んでいるものと判断し、その真正な意を汲んだ上、将来世帯の自立にも効果的であると判断し、世帯分離に至ったものであり、本件局長通知の適用を逸脱したものではないものである。

長男は発達障害に伴った社交面での困難さを抱えるものの、生活状況は問題ないと思われ、前記A高等専修学校では着実に進級を重ね、B専門学校への進学も果たし、日夜学業に励んでいることが請求人との面接等で分かり、長男は一定の能力が備わっていると史料された。

また請求人は、これまで発達障害のある長男の就労について、将来、障害者雇用枠等の就労を考え、精神障害者保健福祉手帳や療育手帳の取得について医療機関に相談している。処分庁にも、発達検査を受ける際「手帳の更新がなければ検査を受ける意味がない」等の不安も漏らしていたが、平成29年1月、精神障害者保健福祉手帳の認定を受け、等級が3級から2級に上がった結果により、「A高等専修学校卒業後の選択肢が広がった」旨を申し述べていたことから、請求人の長男に対する「将来的には就職して、自立させたい」という意思は十分に窺えた。

このように、長男の生活状況や就学状況には問題はないと思われ、着実に進級、進学を果たし、美術等の能力も特化していることから、総合的に勘案して、世帯分離は問題ないと判断し、また精神障害者保健福祉手帳の所持により、障害者の雇用枠等、労働能力の程度に相応する就労先の選択肢は多様にあり、現在、就学しているB専門学校を卒業すれば、将来、稼働能力の活用のあると見込んだことから、世帯分離に至ったものである。

- (3) 審理員が平成30年1月4日に受理した処分庁の再々弁明書には、次の趣旨の記載がある。

ア 稼働能力のない者が大学等で就学する場合、処分庁は、本件局長通知を適用しないのかについて

大学等に就学するものについては、すでに高等学校への就学によって習得された技能や知識により、その能力（稼働能力）の活用を図るべきであるとする。

しかしながら、大学等への就学が世帯の自立助長に効果的である場合、本件局長通知を適用し、生活保護上、世帯分離措置を行う。

よって、その就学が、世帯の自立助長に効果的と認められない場合は、本件局長通知を適用しない。

イ 稼働能力のない者が大学等に就学する場合には世帯内就学を認めるべきと考える根拠について

法第4条の「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。」及び、同法第60条「被保護者は、常に能力に応じて勤労に励み、自ら、健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図り、その他生活の維持及び向上に努めなければならない。」の根拠に基づき、自立助長に効果的とは認められない大学等への就学については、世帯内就学は認められない。

つまり、大学等に就学する場合、就学が世帯の自立助長に効果的であることが重要であり、この自立には「経済的自立」も含まれているのは言うまでもない。

ウ 大学等での就学が可能であり、「その就学が特に世帯の自立助長に効果的であると認められる場合」には、その者は稼働能力を有すると判断するのか、また、大学等に就学する者の世帯内就学を認める余地はないと考えているのかについて

長男の場合、自らの能力で進級、進学を果たしており、生活状況や就学状況に問題がないと思われる。

また、これまでの請求人からの聞き取りから、美術等の能力も特化していることから、この長男をB専門学校に就学させることはこれらの能力を更に向上させ、将来、就労の場を獲得することを目的とする主旨であると判断したものである。

更に、請求人からの聞き取りにより、長男は発達障害に伴った社交面での困難さを抱えながらも、長男の「漫画家になりたい」という意思は堅く、長男の就労に対する意思や能力、経歴、世帯の事情等を総合的に勘案して、稼働能力を有すると判断したものである。

このように処分庁では、大学等への就学が可能であることをもって、機械的に判断することはなく、またできるものでもない。

よって、本件についても、自立助長に効果的であると認め、稼働能力を有すると認めた経緯については、前述の事象を勘案して、個々のケースにおいて、個々の判断を行っている。

大学等に就学する者の世帯内就学を認める余地はないと考えているのかについて、大学等において就学する者は、稼働年齢に達しており、既に高等学校への就学によって得られた技能や知識によって、その能力（稼働能力）の活用を図るべきであることから、世帯内就学は認めていない。

エ 本件世帯分離処分時に、長男に稼働能力があり、一般就労も含めて就労の可能性があるとして判断したとの回答について、ケース記録の記載の有無について

一般就労の可能性があると判断する内容のケース記録はない。

一般就労の可能性があると回答した経緯について、現在、処分庁で保護受給中の被保護者の中には、障害者手帳を所持したり、医療要否意見書で稼働能力「否」と判断され

ていながらも、一般就労を希望し、日々勤労に励み、生活の維持及び向上に努めている被保護者も存在している。

よって本件においても、障害者枠の就労のみにとらわれることなく、前述のとおり、一般就労も可能性があるものと思料されたことから、一般就労も含めて就労の可能性があると回答したものである。

オ 主治医の意見を聴取せずに障害や傷病を有する者の稼働能力の有無や程度を判断するという一般的日常的に行っているのかについて

稼働能力有無等の判断については、年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴、職歴等を把握・分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うものである。

よって、個々のケースによって、対応は様々であり、必ずしも主治医の意見聴取をするものでもない。

(4) 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27年5月28日付けのケース記録には、請求人の発言として、「奨学金を現在高校分を既に借りているのに、今後B専門学校分をどうやって借りるか、借りたうえでどのように返済していくかあてがないとのこと。発達障害があるので、アルバイトをすることは困難。B専門学校に進学すると生活保護からもはずれるので長男の生活費もなくなるうえに、学費はどうやって支払っていけば良いのか。みんなはどうしているのですかとの問い合わせあり。世帯分離している子どもさんは、奨学金とアルバイト収入でやりくりしていることを伝えると、長男はアルバイトできないし、親は財力ないし頼れない、貧乏人はいつまでたっても貧乏から抜け出せない、愚痴をこぼす。」との記載がある。

イ 平成28年7月25日付けのケース記録には、請求人の発言として、「(中略)長男の療育手帳の再申請をするか精神保健福祉手帳の等級変更をするか悩んでいると話す。長男の進路のことも大変心配しており、どこかに就職できたら良いと思っているが、長男は漫画家になりたいと思っており、進学することを希望しているとのこと。進学した際の奨学金を受けたとしても返済のあてもないし、うちは本当に不幸ですという話を延々とする。」との記載がある。

3 口頭意見陳述の実施

平成29年11月29日に実施した口頭意見陳述の概要は以下のとおりである。

請求人、補佐人及び代理人は、以下のとおり陳述を行った(代理人陳述は反論書と同趣旨で

あるため省略する)。

(1) 請求人からの意見陳述

私は現在B専門学校に通う長男と二人暮らしをしている。元夫と離婚したことが原因で、平成15年ごろから私たちは生活保護を利用している。長男は広汎性発達障害のため2級の精神障害者保健福祉手帳を持っており、私自身も2級の精神障害者保健福祉手帳を持っている。

長男は耳から入る情報の処理や、人とのコミュニケーションが苦手である。しかし目から入る情報を処理することは得意で、小さい時から絵を描くことも得意であった。小学4年生の時に絵画コンクールで優秀賞を獲得し、長男はますます絵画に夢中になった。そして中学卒業後はA高等専修学校に進学し、漫画の勉強をした。さらに今年の3月にはA高等専修学校を卒業し、4月からB専門学校に進学した。本人が進学を希望したし、私としても長男に得意な分野の勉強をさせて、将来の仕事に役立てることができればよいと思ったので、長男の進学を応援する気持ちであった。

長男がA高等専修学校の2年生のころ、ケースワーカーから長男がA高等専修学校を卒業したら世帯分離をすると聞かされた。しかし長男には障がいがありアルバイトもできない状態であるので、さすがにそのような子どもがいる家庭を世帯分離することはないだろうと思っていた。しかし今年の3月末ごろ、ケースワーカーから「A高等専修学校卒業後はアルバイトなどをして生活をしてもらうことになっている。仮に長男が進学しなければ障がいがあって働けないので、ニートのような形で家にいてもらうことになるが、そうであれば世帯分離はおこなわない」と言われた。長男が進学すれば保護費を削るが、進学せず家に引きこもっていれば保護費を出すという対応は、まるで障がいのある子どもは学習する資格がない、家に引きこもっておけと言わんばかりで、あまりに理不尽で腹立たしくなった。

世帯分離後は私一人の生活保護費約8万円で、長男との二人の生活費を賄うことになった。さらに長男に障がいがあるがゆえに支給されている特別児童扶養手当と、その手当を受けているがゆえに支給を延長された児童扶養手当の合計7万6000円ほどが、私の収入として認定されるので、その分保護費は減額される。

その上、私が週に4日ほど働いていた月額約4万から6万円の収入も収入認定されるので、結局私たちが保護費として受け取るお金はない。それどころか、手当に私の収入を加えると、一人世帯の生活扶助費を上回っているとして、ケースワーカーからは医療費を自分で支払うよう何度も提案されている。しかし、当然医療費を支払う余裕などない。私が働かず保護を利用するほうが生活にゆとりが生まれるのだと思うと、何のために働いているのか分からなくなる。

長男は現時点で就労能力がないと診断されており、アルバイトもできない。生活保護世帯の子どもが大学に進学しアルバイトをしても、アルバイト代は親の収入として認定されないのに、障がいがある子どもが手当を受けていたら、なぜ親の収入として認定さ

れるか。

また、障がいのある子に対する手当は、子どもが未成年でお金の管理ができないため、扶養者に支給されていると聞いた。では、障がいがあって、未成年で、お金の管理のできない子をなぜ世帯分離するのか。そこに大きな矛盾を感じる。

私が審査請求をしようと思ったのは、そのような子どもたちが進学を断念したり、日々の生活すらままならないような状況に置かれたりすることがないようにしたいと思ったからである。審査請求を通じて本件局長通知が見直され、生活保護世帯の子どもが大学や専門学校に進学しても、世帯分離をおこなわないという判断をしてほしいと切に願っている。

(2) 補佐人からの意見陳述

私が一番不当だと感じたことを言うと、長男は現在明らかに働けない。それなのに世帯分離という本件局長通知を機械的に適用し、請求人の一家の生活保護基準を請求人一人分に減額し、その中から長男の食費、被服代、健康保険料、医療費、その他さまざまな日常の経費を請求人が負担しなければならなくなったのは、法第1条の法の目的にも違反する不当なものと思う。

請求人の一家の状況、法の目的、厚生労働省通知、すべてを真摯に深く考慮、検討され、世帯分離の決定を速やかに取り消していただくことを心から願っている。

(3) 代理人1からの質問

ア 本件局長通知の趣旨及び適用に関する処分庁の見解について

○代理人1 この本件局長通知が、世帯内就学を認めず、大学へ進学する場合は世帯分離をすることとしている理由、その理由について、処分庁の見解を問う。

○処分庁職員1すでに高等学校への就学によって得られた技能や知識によって、当該被保護者がその能力の活用をはかるべきであることから、生活保護上は世帯分離措置によって取り扱うこととしているという、本件局長通知の趣旨そのまま、処分庁においてはそのまま適用しているというものである。

○代理人1一般論として、本件局長通知を適用する場合に子どもに稼働能力があるかどうかを考慮されるかどうか、つまり稼働能力がなければ適用しないのか問う。

○処分庁職員1前提が稼働能力の活用になるので、考慮した上で適用を判断する。稼働能力がないのであれば大学等への進学を、また別次元で判断することになるけれども、まずは稼働能力の有無、実際、どういう形で進学されるかというので判断する。

イ 長男に本件局長通知を適用した処分庁の判断過程について

○代理人1 長男に本件局長通知を適用したのはどのような判断過程に基づくものかを問う。

○処分庁職員1 処分庁では、請求人が生活保護を受給して以降、一貫して世帯の自立を支援するために相談支援をおこなってきた。その一環として、長男の学校や家庭での生活について、訪問調査、窓口来所時など、直接お話を聞かせていただいている。

具体的に申すと、長男がA高等専修学校の2学年に進級したばかりの平成27年5月28日、「請求人宅を訪問して、長男が漫画家になりたいと希望しているが、請求人としてはペットショップの店員など具体的な仕事についてほしいと希望している。A高等専修学校卒業後は系列のB専門学校に行かせたいと希望されていること。また平成27年10月27日、請求人が窓口に来所した際、長男が療育手帳、精神障害者保健福祉手帳の手帳取得制度より、障がい者枠での就労を考えていること。」

次に平成28年1月13日の来所時、「日常生活や学校生活については問題なく長男が続いているということ、そして長男がA高等専修学校の3学年に進級した平成28年7月25日には、請求人宅に訪問し、請求人としては長男に就職させたいという希望がありながらも漫画家という夢をかなえさせてやりたいと思っていること。」平成29年1月10日の来所時には、「精神障害者保健福祉手帳の等級が上がり、A高等専修学校卒業後の選択肢が広がったと感じていること。」

以上のとおり、長男の学校や家庭での生活について機会があるごとに確認、聴取し、本人の希望、家族の希望、世帯の希望を聴取した上で、自立助長に効果的であると判断するに至ったという形になる。

○代理人1 その判断過程において、長男が稼働能力を有しているかどうかを考慮されたか。

○処分庁職員1 稼働能力を有しているかどうかについては、訪問調査、来所時の窓口での生活状況を確認することで確認させてもらった。

ウ 長男の稼働能力に関する処分庁の見解について

○代理人1 長男の稼働能力について、どのように判断をされたかを問う。

○処分庁職員1 先ほどの判断過程においてのところ述べてとおりであるが、その当時のやり取りから長男が着実に進級・進学を果たし、長男の生活状況や就学状況には問題がないと思われたこと。美術等の能力にも特化していることを総合的に判断し、また精神障害保健福祉手帳を所持していることから、障がい者の雇用枠と能力の程度に相応する就労先の選択肢は多様にあり、長男の持つ稼働能力の活用の方は十分にあると思う。

○代理人1 手帳を所持しているから、将来の障がい者枠での雇用が見込めると。A高等専修学校卒業後、ただちに障がい者枠等で就労することが可能であると判断をされたということか。

○処分庁職員1 はい。

○代理人1 特別児童扶養手当を受給しているのは、長男には重い精神障がいがあると認定された、ということにつながるかと思うのであるが、この点については、どのようにお考えか。

○処分庁職員1 そういった障がいをお持ちの方でも働ける場はあると考えている。

○代理人1 主治医の先生が、発達障がいのため就労能力がないという診断書を提出したものであるが、その診断書に、現時点においては就労能力はないという意見が明記されているのであるけれども、この診断書との関係で、長男の稼働能力についての考えについて問う。

○処分庁職員1 あげていただいている診断書につきましては、事後に取られたもので、この3月で判断した時点では、先ほど申し上げた判断において決定したものである。

○代理人1 本件保護変更決定処分を出すに当たって、長男の稼働能力を考慮するのであれば、その処分をする前に診断書の提出を求めているのはなぜか。

○処分庁職員1 世帯の希望を聞きながら、進学をさせる方向で検討していたので、その場合に進学を取るのであれば、生活保護については世帯分離になるという説明を以前からしており、その方向で進めてきたものである。

○代理人1 それでも長男の稼働能力がないということが明らかになれば、本件局長通知を適用しないという判断もあり得たのではないか。

○処分庁職員1 稼働能力については、先ほどから申し上げている判断の材料を元に適用しているので、稼働能力がないという見解にはいたらなかった。診断書を取る必要もないと考えていた。

(4) 代理人2からの質問

○代理人2 進学を取るのであれば世帯分離になるけれども、進学を取らないのであれば、これまでどおり保護を適用するという説明をしていたという理解をしいいか。つまり、進学しなければ、家にいればこれまでどおり保護を出すけれども、進学すれば世帯分離になるという説明をしていたということか。

○処分庁職員1 家というのは例えの話で、進学しないのであれば、こちらとしては稼働能力があると見込んでいるので、就労指導という形になると思われる。反論書にいただいていたような、家にいてニートでいればというのは、会話の中での認識の取り違えだと考えられる。

実際、生活保護の制度でいうと、稼働能力がある、そして進学するのであれば世帯分離する、進学しないのであれば稼働能力を活用していただくというのが、生活保護の制度であるので、仮に進学せずに世帯のまま残るという道を取れば、処分庁としては就労指導に入ってしまったと思われる。

○代理人2 長男に対して就労指導をする、働けなければ保護を打ち切るということもあり得るといふことか。

○処分庁職員1 その時の判断になる。例えば、その時に初めて診断書を取る方法はあ

- ると考えられる。
- 代理人2 その時に稼働能力についての診断を取って、それで稼働能力がなければ就労指導しないということなのか。
- 処分庁職員1 という形が、生活保護の制度の中で、流れとして一般的な流れと考えている。
- 代理人2 稼働能力がないと判断される場合には、本件局長通知を適用する前提を欠くというのはこちらの主張であるが、処分庁も同じ見解に立っていると理解していいか。
- 処分庁職員1 稼働能力がない場合は同じ見解だと思われる。
- 代理人2 そうすると稼働能力がない人が大学等に進学した場合には、世帯分離はせず世帯内就学を認めるというこちらの主張なのであるけれども、この点も同じ理解に立っていると行ってよいか。
- 処分庁職員1 大学に進学をするという時点で、稼働能力があるかどうかの判断がまた別に出てくると考える。
- 代理人2 結局、自立助長に効果的であると認められなければ、大学進学は認められないということになるわけであるけれど、自立助長に効果的と認められ、かつ稼働能力がない場合でも世帯分離するという答えであるか。
- 処分庁職員1 基本的には自立助長の中で稼働能力の活用があると考えられるので、稼働能力がまったくない状態で自立助長につながるかどうかというのは難しい判断になるので、この場で即答はできない。
- 代理人2 つまり稼働能力がない人については、大学に行っても自立助長には絶対にならないという前提に立っているということであるか。
- 処分庁職員1 そういった前提ではないが、その部分は個別に判断するということになる。一律どうかという線引きは難しいと思う。
- 代理人2 次に稼働能力の点、本件の長男の稼働能力の点についてであるが、障がい者としての稼働能力があると判断したのであるか。障がい者枠で勤められると考えられたということであるか。
- 処分庁職員1 障がい者枠、一般の枠、仕事は仕事であるので、何らかの仕事には就けるという可能性があるかと認めた。
- 代理人2 A高等専修学校を出たばかりの長男が、どんな一般就労に就けると考えたのか。具体的に問う。
- 処分庁職員1 具体的な話は控えさせていただきたいと思う。
- 代理人2 稼働能力があると判断したその時点での、具体的な話を聞いている。その人が持っている具体的な稼働能力をもとにして、そして現実的に仕事の場が得られるかどうかを判断するわけでしょう。だから具体的な話ができないとおかしい。長男が具体的に、どこにどういうふうに就職できると考えたのか。抽象的な可能性を言いたしたらいくらでもある。その時点で、具体的に長男がどういう仕事に就けたのかが問題なのである。

○処分庁職員1 例えば障がい者枠の仕事に就くのであろうが、稼働能力の活用になると考えており、一般枠の仕事が見つければ、それももちろん稼働能力の活用となると考えているので、何らかの仕事に就いて稼働能力を活用するということに重点を置いてお話をしているということである。

○代理人2 これ以上言っても水掛け論である。

(5) 審理員からの質問

○審理員 請求人の方に差支えなければご質問させていただきたい。今は長男の学費などを、どう工面されておられるのか。

○請求人 入学前にお金を払わないといけなかったのですが、そちらの部分は社会福祉協議会から一括で借りたのであるけれども、後は学生支援機構から奨学金を借りている。高校の時に予約していた金額、それでは今回の世帯分離で足りなくなったので、4月以降の申し込みを少し金額を上乗せして生活費まで借りるという形で、それで補助して生活をしているような状況である。

○審理員 では、入学前の準備金は社会福祉協議会からの貸付金をもって、今の学費とか若干の生活費については学生支援機構の分を、これは審査も通って、今、借りていらっしゃるという状況でよろしいか。

○請求人 はい。

○審理員 処分庁に質問する。先に処分庁の方に、今、請求人からケースワーカーは長男とはお話しする機会とか会うこともなかったというお話があった。これは事実であるか。

○処分庁職員4 この4月から担当させていただいて、できるだけ顔を合わせたいと思ったので、夏休みごろお伺いさせてもらったのであるけれども、平成29年8月1日、訪問させていただいた時も長男はいらっしゃらなかった。お会いできなくて、数回伺った、その時期に、あえて行かせてもらったのであるけれども、お会いできないままである。

○審理員 以上で本日の口頭意見陳述を終わる。

理 由

1 本件に係る法令等の規定について

- (1) 法第4条第1項は、保護の補足性の原則を定め、「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。」と規定している。

- (2) 法第5条は、法の解釈及び運用を定め、「前4条に規定するところは、この法律の基本原則であつて、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。」と規定している。
- (3) 法第8条は、基準及び程度の原則を定め、同条第1項は、「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。」とし、同条第2項は、「前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。」と規定している。
- (4) 法第10条は、世帯単位の原則を定め、「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。」と規定している。
- (5) 「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。)第1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。」と定め、第4では、「要保護者に稼働能力がある場合には、その稼働能力を最低限度の生活の維持のために活用させること。」と定め、第8の3の(3)のウでは、「他法、他施策等により貸し付けられる資金のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられる額」については、「収入として認定しないこと」と定めている。
- (6) 局長通知第1の2は、同一世帯に属していると認定されるものでも、次のいずれかに該当する場合は、世帯分離して差しつかえないこととし、その(1)において、「世帯員のうちに、稼働能力があるにもかかわらず収入を得るための努力をしない等保護の要件を欠く者があるが、他の世帯員が真にやむを得ない事情によって保護を要する状態にある場合」と定めている。また、第1の5は、「次のいずれかに該当する場合は、世帯分離して差しつかえないこと。」とし、その(2)において、「次の貸付金、給付金等を受けて大学で就学する場合 ア 独立行政法人日本学生支援機構法による貸与金又は給付金 イからエ (略)」と定め、また、その(3)において、「生業扶助の対象とならない専修学校又は各種学校で就学する場合であつて、その就学が特に世帯の自立助長に効果的であると認められる場合」と定めている。
- (7) 局長通知第4の1は、「稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、により判断すること。」と規定し、局長通知第4の2は、「稼働能力があるか否かの評価については、年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握・分析し、それらを

客観的かつ総合的に勘案して行うこと。」と定め、第4の3は、「稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については、求職状況報告書等により本人に申告させるなど、その者の求職活動の実施状況を具体的に把握し、その者が2で評価した稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこと。」と定め、第4の4は、「就労の場を得ることができるか否かの評価については、2で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因をふまえて行うこと。」と定めている。

(8) 局長通知第8の2の(3)は、「貸付資金のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられることにより収入として認定しないものは次のいずれかに該当し、かつ、貸付けを受けるについて保護の実施機関の事前の承認があるものであって、現実に当該貸付けの趣旨に即し使用されているものに限ること。」と列挙し、そのイの(ア)において、「高等学校等就学費の支給対象とならない経費(学習塾費等を含む。)及び高等学校等就学費の基準額又は学習支援費でまかないきれない経費であって、その者の就学のために必要な最小限度の額」と定めている。

(9) 課長通知第8の間40は、自立更生のための用途に供される額の認定について、「被保護世帯の自立更生のための用途に供されるものとしては、次に掲げる経費にあてられる額を認めるものとする。 (以下略)」とし、その(2)のオにおいて、「当該経費が就学等にあてられる場合は、次に掲げる額」と定め、そのウにおいて、「当該経費が高等学校等、夜間大学又は技能習得費(高等学校等就学費を除く。)の対象となる専修学校若しくは各種学校での就学にあてられる場合は、入学の支度及び就学のために必要と認められる最小限度の額((中略)貸付金については、原則として、高等学校等就学費の支給対象とならない経費(学習塾費等を含む。)及び高等学校等就学費の基準額でまかないきれない経費であって、その者の就学のために必要な最小限度の額にあてられる場合に限る。)」と定めている。

(10) 「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。)第1「世帯の認定」の3「高校・大学等における就学」において、「大学等に就学するものについては、すでに高等学校への就学によって得られた技能や知識によって、当該被保護者がその能力(稼働能力)の活用を図るべきであることから、生活保護上は世帯分離措置によって取り扱うこととしている。なお、稼働能力を十分活用する等保護の要件を充足したのち更に夜間大学等に就学する場合は、(中略)この場合において、さらに就学が世帯にとって自立助長に効果的であれば、夜間大学での就学のための費用にあてる自立更生のための恵与金等を収入認定除外することとしている。」と記している。

また、問1-51「高等学校卒業直後の者が専修学校等に就学する場合」において、「(問) 局第1の5の(3)の生業扶助の対象とならない専修学校又は各種学校で就学する場合とは、高等学校卒業後に直ちにこれらの学校に就学する場合も含まれるのか。」「(答) 高等学校卒業後については、高等学校への就学によって得られた技能や知識によって、当該被保護者がそ

の能力（稼働能力）の活用を図るべきであると考えられることから、高等学校を卒業した者が直ちに専門学校（専修学校一般課程及び各種学校を含む。）に就学する場合については、生業扶助（技能習得費）の給付対象とはならないものである。こうしたケースにおいて、当該専門学校への就学が特に世帯の自立に効果的であると認められる場合には、（中略）その者を世帯分離したうえで専門学校への就学を認めることが可能であるが、こうした取扱いとなることについては、当該被保護者が高等学校へ就学する前に十分説明することが必要である。なお、高等学校卒業後においても、自立支援プログラムに基づくなど、実施機関が特に必要と認めた場合については、就職に有利な一般的技能や就労に必要な基礎的能力を修得する必要がある被保護者は、（中略）職業訓練等を受けながら保護を受けることができるものとして差し支えない。」と記している。

- (1) 「国民年金・厚生年金保険 障害認定基準」(昭和61年3月31日庁保発第15号各都道府県知事あて社会保険庁年金保険部長通知) 第2「障害認定に当たっての基本的事項」の1「障害の程度」において「(2) 2級 身体の機能の障害又は長期にわたる安静を必要とする病状が、日常生活が著しい制限を受けるか又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度のものである。この日常生活が著しい制限を受けるか又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度とは、必ずしも他人の助けを借りる必要はないが、日常生活は極めて困難で、労働により収入を得ることができない程度のものである。例えば、家庭内の極めて温和な活動（軽食作り、下着程度の洗濯等）はできるが、それ以上の活動はできないもの又は行ってはいけないもの、すなわち、病院内の生活でいえば、活動の範囲がおおむね病棟内に限られるものであり、家庭内の生活でいえば、活動の範囲がおおむね家屋内に限られるものである。」と記されている。

2 審理員意見書及び大阪府行政不服審査会第3部会答申

(1) 審理員意見書の要旨

ア 結論

本件審査請求は、棄却されるべきである。

イ 理由の要旨

(ア) 保護世帯員の大学等への就学について

現在の生活保護制度では、高等学校等に就学し卒業することが世帯の自立助長に効果的と認められる場合については、世帯内において就学することを認め、高等学校等への就学に必要な費用を生業扶助費から支給するほか、その者の収入のうち高等学校等就学費の支給対象とならない経費等であって、その者の就学のために必要

な最小限度の額については収入として認定しない取り扱いが認められている。(前記1の(8)(9))

しかしながら、大学等に就学するものについては、すでに高等学校等への就学によって得られた技能や知識によって、当該被保護者がその能力(稼働能力)の活用を図るべきであることから、生活保護制度上は同一世帯に属していても形式的に生活保護世帯の生計から当該世帯員を別にする(その世帯員は保護費の給付の対象外とする)取扱いである世帯分離措置によって取り扱うこととされている。(前記1の(10))

(イ) 世帯分離について

請求人は、処分庁の本件局長通知の解釈は誤りであり、稼働能力がない者に対しては適用せず、世帯分離を行うべきでないと主張する。

しかしながら、大学等への就学に必要な費用については、現在の生活保護制度上は自ら賄う必要があるが、原則収入認定することとされている貸付資金のうち、収入認定除外できるものは限定列挙されており、大学等への就学資金は含まれていない。

したがって、奨学金を活用して大学等へ進学して世帯分離を行わない場合、かえって法の目的である最低限度の生活の保障や世帯の自立助長などが阻害されるおそれがあるため、世帯分離を行わざるをえない。また、本件局長通知の解釈・運用の権限を有する厚生労働省に確認したところ、大学等に就学する者の生活保護制度上の取扱いは、一般低所得世帯との均衡等に鑑みたものであるため、大学等に就学する者の稼働能力の有無によって変わるものではないとの見解である。

以上のとおり、厚生労働省の解釈を前提とすれば、処分庁が、長男の大学等への就学に伴って行った本件決定に違法又は不当な点があるとまではいえない。

(ウ) 処分庁の判断に至る過程及び請求人世帯に対する指導・助言等について

大学等への進学を希望する場合は、高校入学直後などの早い時期から、世帯分離という仕組みの活用等を通じて大学等への進学が可能であることや、活用できる制度などについて、保護者だけでなく高校生等本人にも説明するなど、生活保護世帯の高校生等が希望する進路に進めるよう実施機関の丁寧な支援が求められている。本件において処分庁は、世帯の希望に沿って検討・判断されたものと思料されるが、世帯分離を行って進学した場合の保護費を含めた世帯の生計状況等について、より具体的かつ丁寧に説明することが望ましかった。

なお、長男は、平成31年3月に、平成29年3月に卒業したA高等専修学校の系列に当たるB専門学校を卒業することが見込まれており、処分庁においては、請求人世帯の実態に即した、より一層丁寧な指導・助言を行う必要がある旨付言する。

(2) 大阪府行政不服審査会第3部会答申の要旨

ア 結論

本件審査請求は、認容すべきである。

イ 理由の要旨

(ア) 長男の稼働能力について

- a ケース記録票では、平成27年5月28日付けの訪問において、専門学校への進学に当たり、長男には「発達障害があるので、アルバイトをすることが困難。」と相談していることが確認できる。
- b 請求人が提出した平成18年4月20日付けで診断及び発行された診断書では、長男は「社会の暗黙のルールがわからず、協調性がなく、先の見通しを立てることが困難で、危険を予測して自分の身を守ることが困難である。」と診断されていることが確認でき、平成29年8月2日付けで発行された診断書では、長男は「障害の特性上コミュニケーションが不得手であり、社会性のハンデキャップが顕著に認められます。このため現時点においては就労能力がないと診断します。」と診断されていることが確認できる。
- c 大阪府行政不服審査会に提出された主張書面の概要のとおり、長男は、平成30年6月28日に障害の等級2級16号に該当するものとして障害基礎年金の受給が認められており、前記1の(11)のとおり、「国民年金・厚生年金保険 障害認定基準」では、2級の障害の程度は、「日常生活は極めて困難で、労働により収入を得ることができない程度のものである。」と記されている。
- d 処分庁は、平成30年8月28日付け「質問書にかかる回答書」(以下「処分庁回答書」という。)のとおり、本件決定に際して長男に稼働能力があると判断しているが、その判断においては長男の障害の特性が稼働能力に与える影響を検討すべきであった。しかし、処分庁が、前記1の(7)で述べたところに従って、稼働能力の具体性や実際に稼働能力を活用する場の有無を十分検討したことをうかがわせるところが見当たらない。むしろ、前記a、b及びcからは、長男に稼働能力がなかったと認めざるを得ない。

(イ) 専門学校進学による世帯分離について

生活保護の実務においては、前記1の(6)のとおり、独立行政法人日本学生支援機構法による貸与金又は給付金を受けて大学で就学する場合や、生業扶助の対象とならない専修学校又は各種学校で就学する場合であって、その就学が特に世帯の自立助長に効果的であると認められる場合は、世帯分離をして差しつかえないこととしており、また、前記1の(10)のとおり、大学等に就学するものについては、すでに高等学校への就学によって得られた技能や知識によって当該被保護者がその能力(稼働能力)の活用を図るべきであることから、生活保護上は世帯分離措置によりこれを容認する方法が採られている。つまり、ここでの世帯分離は当該被保護者に稼働能力があることを前提に行われるものと認められる(実際、平成30年6月25日付けで厚生労働省が公表した「生活保護受給世帯出身の大学生等の生活実態の調査・研究」の結果では、「生活保護世帯出身の大学生等は、(中略)収入に占める奨学金とアルバイト収入の割合が高い。」と示されているように、稼働能力の活用によって生活費や学費等が賄われていることがうかがえる)。

本件では、長男が専門学校に進学してその特殊才能を伸ばすことがむしろ世帯の自立助長に効果的と考えられる。長男の専門学校への進学が、その将来の自立、就労可能性を広げる意味でも必要であったことについては、処分庁もまた再弁明書において「現在、就学している専門学校を卒業すれば、将来、稼働能力の活用のあると見込んだことから、世帯分離に至ったものである。」と認めるところでもある。

その一方で、本件決定は、長男に稼働能力があることを前提に行われたものであることは、処分庁回答書からも明らかである。しかしながら、前記のとおり、長男には稼働能力があったと認めることはできない。それにもかかわらず、稼働能力のない長男を専門学校への就学を理由に世帯分離することは、稼働能力を活用して収入を得ることが困難な長男についてその保護を廃止することにほかならず、その結果、請求人世帯に最低生活費以下の生活を送ることを余儀なくさせるものである。このように、大学等に就学する被保護者についてその稼働能力の活用を前提とした世帯分離という取り扱いは、本件において請求人世帯にきわめて不利益な結果を生じさせることとなっている。

したがって、本件のような特別な事情の下では、世帯分離を行ったことは妥当でないといえることができる。

(ウ) 奨学金の収入認定について

長男は、稼働能力の活用が見込めなかったことから、世帯分離後に社会福祉協議会の教育資金と日本学生支援機構の奨学金を借り入れている。これら借入金は、主として専門学校に進学するために借り入れたものと推認される。前記1の(5)のとおり、「他法、他施策等により貸し付けられる資金のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられる額」については、「収入として認定しないこと」と定めていることから、奨学金のうち、就学費用等として自立更生のために当てられた額については、本件における上記の特別

の事情の下では、世帯内での就学を認める場合でも収入認定されるべきではない。

(エ) 以上のとおり、本件決定は、稼働能力がないと認められる長男について、一方的に世帯分離をしている点において違法であり、さらに請求人世帯全体の自立助長について十分具体的な検討を行うことなく本件決定をしたことには、少なくとも不当な点が認められることから、本件決定は取り消されるべきである。

したがって、本件審査請求は認容すべきである。

3 本件決定について

(1) 本件についてみると、前記2 処分庁の主張の(1)から(3)のとおり、処分庁は、大学等に就学する者についてはすでに高等学校への就学によって得られた技能や知識によって、その能力(稼働能力)の活用を図るべきとして、本件局長通知により、長男を世帯分離する本件決定を行ったことが認められる。

(2) 専門学校進学による世帯分離について(本件局長通知の解釈・運用)

厚生労働省による世帯分離に関する本件局長通知の解釈・運用は、「大学等に就学する者の生活保護制度上の取扱いは、一般低所得世帯との均衡等に鑑みたものであるため、大学等に就学する者の稼働能力の有無によって変わるものではない。」としている。

一方、答申では、「世帯分離は当該被保護者に稼働能力があることを前提に行われるものと認められる。」とし、「長男には稼働能力があったと認めることはできない。それにもかかわらず、稼働能力のない長男を専門学校への就学を理由に世帯分離することは、(中略)本件のような特別な事情の下では、妥当でないといえることができる。」としている。

以上のとおり、稼働能力の有無が世帯分離の前提かどうかについては、見解の相違がある。

(3) 奨学金の取扱いについて

ア 世帯分離と奨学金の収入認定の関係について

本件決定により、長男が、世帯分離されている状況では、奨学金が収入認定されるということはない。

しかしながら、仮に、長男の世帯内での就学を認めた場合、最低生活費は、1人世帯から2人世帯となり増額になるが、世帯内での就学を認めることで、奨学金の収入認定が行われ、最低生活費から奨学金の収入が減額されることが想定される。そのため、世帯分離と奨学金の収入認定は、一体的に検討される必要がある。

イ 奨学金の収入認定に関する規定及び答申について

次官通知第8の3の(3)(前記1の(5))のとおり、「他法、他施策等により貸し付けられる資金のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられる額」については、「収入として認定しないこと」と定めている。

上記の次官通知に関連し、局長通知第8の2の(3)(前記1の(8))で、「収入として認定しないものの取扱い」が定められ、また、課長通知問40の答え(前記1の(9))「被保護世帯の自立更生のための用途に供されるものとしては、次に掲げる経費にあてられる額を認めるものとする。以下略」が定められているが、これらの規定の中には、大学等への奨学金のうち、就学費用等を収入認定しないという規定はない。

一方、答申においては、「本件における上記の特別の事情の下では、世帯内での就学を認める場合でも収入認定されるべきではない。」としている。

以上のとおり、奨学金の取扱いについても、見解の相違がある。

ウ 請求人の生計状況に応じた奨学金の収入認定について

本件決定は、奨学金の収入認定に関するものではないが、本件裁決により処分が取り消されることに伴い、処分庁は、世帯分離について再検討が必要になり、その再検討の過程において、奨学金の収入認定について、請求人世帯の事情に応じた具体的な検討が望まれる。

(4) 請求人世帯の自立助長について

平成27年5月28日付けのケース記録には、請求人の発言として、「奨学金を現在高校分を既に借りているのに、今後B専門学校分をどうやって借りるか、借りたうえでどのように返済していくかあてがない。(中略)B専門学校に進学すると生活保護からもはずれるので(長男)の生活費もなくなるうえに、学費はどうやって支払っていけば良いのか。」との記載がある。

平成28年7月25日付けのケース記録には、請求人の発言として、「長男は漫画家になりたいと思うっており、進学することを希望しているとのこと。進学した際の奨学金を受けたとしても返済のあてもないし、」との記載がある。

平成29年11月29日に実施した、口頭意見陳述において、請求人は、「長男がA高等専修学校の2年生のころ、ケースワーカーから長男がA高等専修学校を卒業したら世帯分離すると聞かされた。しかし長男には障がいがありアルバイトもできない状態であるので、さすがにそのような子どもがいる家庭を世帯分離することはないだろうと思っていた。しかし今年の3月末ごろ、ケースワーカーから『A高等専修学校卒業後はアルバイトなどをして生活をしてもらうことになっている。仮に長男が進学しなければ障がいがあっても働けないので、ニートのような形で家にいてもらうことになるが、そうであれば世帯分離はおこなわない』と言われた。」と発言している。

以上のケース記録や口頭意見陳述における請求人の発言から、請求人は、ケースワーカー

一から長男がA高等専修学校の2年生のころ、世帯分離の説明を受けており、世帯分離について一定の知識があったことは認められる。

しかしながら、請求人は、世帯分離によって、具体的に保護費や奨学金の収入認定について、生計にどの程度の影響が出るのかまで、ケースワーカーから十分な説明を受けていたかどうか、ケース記録からは確認できない。

また、請求人は、ケース記録から奨学金の返済のあてがないことや、学費をどうやって支払うのかについて、悩んでいることがうかがえる。

しかしながら、ケースワーカーが、長男の障がいの特性や稼働能力を踏まえた進路の方向性や奨学金の返済について、具体的な助言等を行った形跡をケース記録から確認することができない。

(5) 以上のとおり、処分庁が、請求人世帯全体の自立助長について十分具体的な検討を行うことなく本件決定をしたことには、不当な点が認められることから、本件決定は取り消されるべきである。

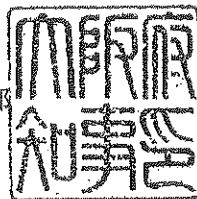
(6) なお、処分庁は、世帯分離についての再検討や収入認定について検討するにあたっては、具体的な影響額を算定し、請求人に理解が得られるよう十分に説明するとともに、長男の進路について、請求人世帯の実態に即した、より一層丁寧な指導・助言を行う必要がある旨付言する。

4 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12月11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。