

裁 決 書

審査請求人

大阪市住之江区 [REDACTED]
[REDACTED]

同代理人

[REDACTED]
弁護士 [REDACTED]

同代理人

[REDACTED]
弁護士 [REDACTED]

同代理人

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

同代理人

[REDACTED]
[REDACTED]
弁護士 [REDACTED]

処 分 庁

大阪市住之江区保健福祉センター所長

審査請求人が、平成18年12月19日付けで提起した生活保護法に基づく保護変更決定処分等に係る審査請求について、次のとおり裁決する。

主 文

- 1 平成18年10月13日付けで処分庁が行った生活保護法に基づく保護変更決定処分を取り消す。
- 2 平成18年9月4日付けで審査請求人が行った生活保護法に基づく保護開始申請に対するみなし却下決定に係る請求については、これを棄却する。

理 由

第1 審査請求の趣旨及び理由

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、①平成18年9月4日付けで審査請求人（以下「請求人」という。）が行った生活保護法（以下「法」という。）に基づく保護開始申請に対するみなし却下決定（以下「本件みなし却下決定」という。）を取り消すこと、②処分庁が同年10月13日付けで行った法に基づく保護変更決定処分（「本件変更決定」という。）を取り消すこと、③同年9月4日付けで請求人に対して生活保護を開始し、単身世帯として生活扶助費等を支給すること、を求めると解される。

2 審査請求の理由

本件審査請求の理由の要旨は、次のとおりである。

- (1) 請求人は、後述のように、平成18年9月4日に、保護の開始の申請を行っている。大阪市住之江区保健福祉センター（以下「センター」という。）の担当職員も、当然、そのことを承知し

ており、それゆえ、請求人についての保護の要否を判定するべく、請求人に対して病院で検診を受けるように命じているのである。ところが、請求人に対しては、本日に至るまで、一切何らの決定も通知もなされていない。それゆえ、請求人は、法第24条第4項によって、申請が却下されたものとみなして、本件審査請求に及ぶ。

- (2) 本件変更決定は、請求人と■■■■■（以下「■■■■■」という。）を同一世帯であると認定したうえ、2人世帯としての生活保護費を支給するというものである。そもそも、法が世帯単位の原則（法10条）を採用したのは、通常、市民が生活をしていく上で、その収入や支出は、いわゆる家計として世帯単位でなされていることから、個人単位の原則を排除してなされたものである。したがって、世帯の認定の中心となるべき要件は、家計を同じくするということであり、同一の住居にいるか否かではない（『改訂増補・生活保護法の解釈と運用』小山進次郎著）。

本件において、両名の間には、①何ら親族関係がなく、②法律上何らの扶養義務関係になく、③住民票上も別世帯であることについては、争いがない。そのうえ、以下に指摘するように、両名は、④家計もまったく別である。すなわち、両名は、それぞれ自己の収入を各人で管理しており、その管理状況については、各人がそれぞれ家計簿をつけている。

そして、家賃、及び、光熱費については、すべて両名で折半している。日用品については、基本的には各人がそれぞれ自己の使用するものを購入しており、両名が共通に使用する物については、購入費用をすべて折半している。食事については、それぞれアルバイト先で食べることが多く、二人の食事を一緒に調理することはほとんどない。洗濯も原則として各人がそれぞれ別々に洗濯している。

以上の諸事情からすれば、両名を同一世帯と認定することはできないのであって、両者はそれぞれ別の世帯として認定され、別の世帯として保護が開始されなければならない。にもかかわらず、両名を同一世帯として認定した本件変更決定は明らかに違法である。

(3) また、両名を同一世帯として認定した本件変更決定は、以下に述べる点において、不当である。すなわち、両名は、まったく親族関係がなく、法律上の扶養義務関係にもないにもかかわらず、本件変更決定は、●●●を世帯主であるとみて、●●●に対して2名分の保護費を支給するものであって、請求人に対して保護費を支給するわけではない。つまり、2名分の保護費を受け取った●●●がそれをどのように費消するかについて、法的には、請求人には何らの権限もないのであり、万が一、●●●が保護費を個人的に費消してしまっても、請求人としては如何ともしがたいのである。

また、兩人とも、現在は、それぞれアルバイト収入があり、このアルバイト収入の一部が収入認定されているところ、各人とも月によってアルバイト収入の金額が変動するため、2人世帯として支給されている保護費のうち、いくらが●●●に対して支払われ、いくらが請求人に対して支払われたのか、計算することが容易ではない。しかも、勤労に伴う必要経費（勤労控除）については、世帯のなかの1人目と2人目とでは、控除される金額が異なっている（「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「厚生事務次官通知」という。）第7-3-(4)参照）。それゆえ、●●●と請求人とで、支給された2名分の保護費をどのように分配すべきかを計算することはほとんど不可能である。二人それぞれが別々に自立に向けて努力しているにもかかわらず、両名の収入が渾然一体となって計算されてしまうため、かえって、両名の自立が阻害されかねない結果となっているのであり、きわめて不当である。

(4) さらに、本件変更決定が両名を同一世帯と認定したことは、以下に述べる点においても違法かつ不当である。すなわち、平成18年3月15日に両名が現住所地において同居を開始した時点においては、●●●についてのみ、単身世帯として、生活保護が支給されていた。つまり、処分庁も、その時点においては、両名は別々の世帯であると認定していたのである。

その後、両名の生活実態はなにも変化がないにもかかわらず、本件変更決定時には、突如として、従前の認定を覆して、両名を

同一世帯と認定するに至ったのであるが、このように認定が変更されることについては何らの説明もなされていない。

(5) また、厚生労働省社会・援護局長通知第8-3において、保護の開始時期は、「原則として、申請のあった日以降において要保護状態にあると認定された日」とされる。そこで、以下、請求人が保護を申請した日及び要保護状態になった時期を述べる。

(6) 保護の申請日は平成18年9月4日である。なぜなら、請求人は、失職により生活に困窮していたため、センターを初めて訪れた平成18年9月4日の時点において、生活保護の申請意思を明確に持っていた。請求人は、その申請意思に基づき、同日、センターにおいて、生活保護担当職員に対し、**■■■■**障害**■■■■**の判定を受けていること、**■■■■**障害に対する職場の無理解からのストレスや過労により複数回職場で倒れてしまい失職したこと、就職活動を行っているものの現時点で就職先が見つからないこと、親族からの援助は困難であること、これらの事情により生活に困窮していることを説明したうえで、「生活保護を受給したい」と口頭で述べ、生活保護の申請行為を行った。

(7) 請求人は、平成18年9月4日、センターを訪れる前に、**■■■■****■■■■**を通じてセンターの障害担当のケースワーカーに事情を説明して生活保護を受給したい旨を連絡してもらっている。そして、請求人は、同日、センターに行く際、「**■■■■■■■■■■**」の施設長である代理人に同行してもらった。これらの請求人の行動は、同人の保護の申請意思が同月4日の時点で明確であったことを裏付けている。

そして、請求人は、平成18年9月4日以降、同月13日、同月19日、同月27日と短期間に3回にもわたりセンターを訪れ、生活保護担当職員に対し、保護の開始を早くして欲しいと求めている。これは、請求人が、保護の申請行為は同月4日の時点で完了したという認識を有していたからに他ならない。

なお、法には、生活保護の申請について書面によらなければならない旨の規定はないのだから、申請書面の提出は申請の要件で

はない（保護申請は要式行為ではない）。同法の委任を受けた生活保護施行規則2条1項が「法24条第1項又は第5項に規定するところの保護の開始又は保護の変更の申請は、左に掲げる事項を記載した書面を提出して行わなければならない。」と規定しているのは、保護の要否の審査及び保護の実施の事務を円滑に進めるための便宜に過ぎない。

請求人の保護申請を受け、平成18年9月4日、センターは、請求人の申請を受理したものと認められる。

なぜなら、センターは、■■■■障害■■■■の認定を受けている請求人に対して、保護の要否又は程度を判断するために、専門医による受診を指示している。このような指示（検診命令）は、センターが、請求人による保護の申請行為があったことを認識し、請求人の保護申請を受理していたからこそなしうるものである。

しかも、センターの担当者は、請求人に対して、「病院に書類を送る」、「病院にまだ書類が届かない」などと説明しており、センターから病院に宛てて「書類」を送付している。

これは、おそらく、検診にかかる費用等をセンターに請求するように依頼する文書であると思われる。このことから、センターが請求人の保護申請を受理していたことは明らかである。

以上により、請求人が保護の申請を行った日は、平成18年9月4日である。

前述のとおり、請求人は、生活保護の申請を行った平成18年9月4日時点において、失職した同年8月上旬以降、就職活動を行い何度か面接を受けたものの、採用されるには至らないという状況にあった。そのため、請求人は、同月の収入がほとんどなかった。しかも、当時、請求人には、預金もほとんど残っていなかった。

また、請求人の■■■■・■■■■世帯は生活保護を受給しており、請求人を扶養することは不可能であった。

よって、生活保護を申請した平成18年9月4日の時点で、請求人は、要保護状態にあった。

(8) 以上のとおり、請求人の保護申請日は平成18年9月4日であり、その時点で請求人が要保護状態にあることは客観的に明ら

かであった。よって、請求人の保護の開始日は、遅くとも同年9月4日である。それなのに、センター所長は、保護の開始日を同年10月1日とする本件変更決定を行った。

従って、本件変更決定は、保護の開始時期を誤っており、違法である。

- (9) 以上のとおり、本件みなし却下決定及び本件変更決定は、いずれも違法かつ不当であって不服である。

第2 当庁が認定した事実及び判断

1 当庁が認定した事実

- (1) 平成18年3月15日以降、請求人と[]が現住所地において同居していること。

なお、両名は住民基本台帳上、別世帯であり、また戸籍上、親族関係及び扶養義務関係にないこと。

- (2) 平成18年3月23日付けで、処分庁は[]に対し、[]区からの移管により、同年5月1日から単身世帯として保護を開始する旨通知したこと。

この時点で、請求人は、就労収入があり、保護を受給していなかったこと。

- (3) 平成18年9月4日、請求人は代理人[]とともに、生活保護の受給について、センターを訪問したこと。

請求人は、同日、生活保護を受給したいと口頭で述べ、保護の申請を行った旨、審査請求書において、述べていること。

処分庁の同日付けのケース記録には、「8月中頃勤め先である[]([])の部長に(中略)やめさせられたとのこと(退職金なし)。現在、預貯金はなく、生活費などは同居人の[]に出してもらっており、最後にもらう給与についても[]円程であるとのこと。」「[]手帳([])あるため、通院中の[]HPに病状照会し、その回答により判断する旨伝える。」と記

載されていること。

(4) 平成18年9月5日付けで、処分庁は、医療法人[]病院に対し、請求人の診療状況について照会し、同月29日付けで、同病院は処分庁に対し、軽労働が可能である旨記載した診療状況についての回答書を送付したこと。

(5) 平成18年10月2日、処分庁は、請求人から、収入がなく困っていることを理由とした保護開始申請書を受理したこと。
同日付けの処分庁のケース記録には、「就労について、軽労働までの診断により、保護認めることとする。」と記載されていること。

(6) 平成18年10月13日付けで、処分庁は[]に対し、同月1日付けで請求人を同一世帯員として保護を開始する旨通知したこと。

なお、処分庁は、上記(3)及び(5)の請求人の申請について、請求人宛てに、保護の要否等の決定通知をしていないこと。

(7) 処分庁が提出した弁明書には、生活保護手帳の「別冊問答集問3の答えにも世帯員のひとりが自己の得た収入のうち若干および相当部分を家計の中心者に手放すことなく、直接物資の購入等にあてている事実があるとしても、そのことはその者をそれ以外の者と別世帯として認定する決定的な要素とはならない、とある。」「同一の住居に居住し、生活を営んでいるのであれば同一世帯と認定するのが適当であると思料する。本件については有機的な生活共同体が構成されていることが推測され、別世帯と認定する根拠はきわめて薄弱といわざるを得ないものである。」「保護の開始時期については、本件については要保護状態であることが判定された日をもって開始しており違法性はないものである。」と記載されていること。

(1) 本件審査請求のうち、本件変更決定については、次のとおり判断する。

① 請求人を■■■■と同一世帯と認定したことについて

ア 法第10条では、「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。」と規定されている。

なお、「世帯」とは、通常社会生活上の単位として、居住及び生計をともにしている者の集まりをいうが、法に規定する「世帯単位の原則」における「世帯」は、保護が経済的援護を主体とするところから、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ていわれていると解されている。

イ 厚生事務次官通知第1では、「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。」と規定しているが、これは、生計を一にしているか否かの認定が主として事実認定の問題であるところから、比較的事実認定が容易な同一居住という目安をあわせてもちいることとしたものである。他に重要なものとしては、居住者相互の関係（親族関係の有無、濃密性）があるが、判定が困難なケースについては、更に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されている。

ウ ところで、生活保護手帳の別冊問答集問3の答えには、設問においては、甲、甲の子乙及び丙の三人世帯において、甲の発病により、乙の給与収入が世帯の唯一の生計源となっていること、乙が購入した物資を世帯員が共同で消費していること等の事実がみられ、甲、乙及び丙の3人をもって有機的な生活共同

体が構成されていることが推察されることから、甲及び丙と乙とを別世帯と認定する根拠は極めて薄弱であるといわざるを得ないとされている。

エ そこで、処分庁は、前記第2の1の(7)の認定事実のとおり生活保護手帳の別冊問答集問3の答えを引用し、請求人と■が別世帯と認定できない旨主張するが、当該事例については、上記(ウ)のとおり甲の子である乙の給与収入が世帯の生計源であり、乙が購入した物資を親族関係にある世帯員が共同で消費していること等の事実がみられることから、本件とは異なる事例であって、参考とすべき事例にはならないと考えられる。

オ 本件の場合、前記第2の1の(1)の認定事実のとおり、請求人と■は、まず、①住民基本台帳上、別世帯であること、②親族関係にないこと、③扶養義務関係にないこと、が認められるため、居住者相互の関係(親族関係の有無、濃密性)において、請求人と■が、同一居住であることをもって、ただちに同一世帯であると判断するのは無理がある。次に、前記(ア)及び(イ)のとおり、「世帯」は、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ことが必要であるが、これについては、家庭訪問等により、請求人らの居住実態を把握し、家計簿等の提示を求めて、消費生活の実状を把握して、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か否かを判断すべきところ、処分庁はこれらの必要な調査をせずに、本件変更決定を行ったものと認められる。

カ また、処分庁は、前記第2の1の(1)及び(2)の認定事実のとおり、請求人と■が、同一住居で生活していたにもかかわらず、■の単独世帯として保護を開始したことが認められ、処分庁が両名が有機的な生活共同体であるとはみていなかったにも関わらず、本件変更決定において同一世帯として扱ったことは、恣意的であるといわざるを得ない。

キ したがって、本件変更決定については取り消すのが妥当である

と判断する。

② 10月1日より保護を開始したことについて

ア 法第7条は、「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基づいて開始するものとする。…略…」と定められている。

イ 法第28条第1項は、「保護の実施機関は、保護の決定又は実施のため必要があるときは、要保護者の資産状況、健康状態その他の事項を調査するために、要保護者について、当該職員に、そ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じることができる。」と規定している。

ウ 法施行規則（昭和25年5月20日厚生省令第21号）第2条第1項は、「法第24条第1項又は第5項に規定するところの保護の開始又は保護の変更の申請は、左に掲げる事項を記載した書面を提出して行わなければならない。（以下略）」とのみ定めている。

しかしながら、法上書面を要求する条項がないことや、困窮の程度に応じ必要な保護を行うなどとする法律の趣旨からみても非要式行為であると解すべきである。

ただし、単に申請者が申請をする意思を有していたというのみでは足りず、申請者によって、申請者の意思を明確に表示することにより、保護申請が行われたかどうかを客観的に見ても明らかにしておくことが求められている。

エ 保護の開始時期については、「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8-3において「保護の開始時期は、急迫保護の場合を除き、原則として、申請のあった日以降において要保護状態にあると判定された日とすること。…略…」とされている。

オ 本件の場合、前記第2の1の(3)の認定事実のとおり、平成18年9月4日、請求人は代理人■■■■ととともに、生活保護の受給について、センターを訪問し、請求人は、同日、生活保護を受給したいと口頭で述べ、保護の申請を行っていることから、保護の開始は同日付けである旨、主張している。

一方、処分庁は、請求人が、平成18年10月2日、保護開始申請書を提出し、処分庁は、同月13日に、同月1日付けで変更決定したと主張している。

前記第2の1の(3)から(5)の認定事実並びに前記(イ)ないし(エ)のとおり、処分庁のケース記録によると、請求人は、現在預貯金がなく、生活費などは同居人の■■■■に出してもらっている旨述べたことから、9月4日の翌日付けで、保護の要否を決定するため、病院に対し請求人の稼働能力等について調査し、調査結果により要保護状態にあると判定していることが認められる。

このことから、9月4日の時点で、処分庁は、請求人より明確な申請の意思表示があったと認めて、調査に着手していると解さざるを得ず、処分庁が10月2日の時点で初めて保護の申請書を受理したことは不適切である。

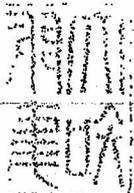
カ したがって、この限りにおいて、10月1日からとする本件変更決定は取り消すのが妥当であると判断する。

(2) 本件審査請求のうち、本件みなし却下決定の取り消しに係る部分については、前記第2の1の(3)、(5)及び(6)の認定事実のとおり、処分庁は、請求人からの保護申請に対して請求人に応答しておらず、その限りにおいて瑕疵が認められるが、請求人

の主張は、平成18年10月13日付けで処分庁が行った本件変更決定について判断すれば足りると解されることから、この点についての審査請求は棄却する。

以上の理由により、行政不服審査法第40条第2項及び第3項の規定を適用して主文のとおり裁決する。

平成20年6月3日



審査庁 大阪府知事 橋下



教 示

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。）。

また、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箇月以内に、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。）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箇月以内であっても、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。）。