

裁 決 書

審査請求人

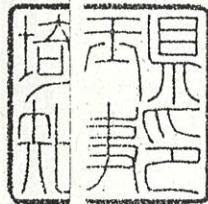
[REDACTED]
[REDACTED]

審査請求人代理人

[REDACTED]
[REDACTED]

処分庁

[REDACTED] 市福祉事務所長



上記審査請求人が平成31年1月25日に提起した、上記処分庁による生活保護法第24条第3項に基づく保護申請却下決定処分について、次のとおり裁決する。

主 文

本件処分を取り消す。

第1 事案の概要

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、処分庁が審査請求人に対し、平成[REDACTED]年[REDACTED]月[REDACTED]日付け[REDACTED]発第[REDACTED]号で行った、生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）第24条第3項の規定に基づく保護申請却下処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるものである。

2 事案の経緯等

(1) 審査請求人（昭和[年]月[日]生まれ）は、母親である[]（以下「母親」という。）と2人暮らしをしている（以下審査請求人と母親の世帯を「本件世帯」という。）。

審査請求人は、平成[年]月[日]、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和25年法律第123号）に基づく精神障害者保健福祉手帳2級の交付を受け、有効期限は平成[年]月[日]とされている。

また、審査請求人は、[]市から、[]市重度心身障害者手当として月額[]円を支給されている。

(2) 審査請求人は、平成30年10月10日に、審査請求人の代理人弁護士である[]（以下「代理人」という。）を伴い、処分庁に来所し、法による保護を申請した（以下「本件申請」という。）。

本件申請に係る「生活保護法による保護申請書」の「申請の理由」欄には「申請者が母親と同居している世帯は、生活保護の対象となる貧困世帯である。母親が保護申請をする意思がなく、母親が申請者に対し十分な生活扶助を行っていない。よって、世帯分離もしくは下記の理由による別世帯による申請をする。」と、審査請求人の「健康状態」欄には「うつ病」とそれぞれ記載されていた。

(3) 処分庁は、同月16日、障害サービスの担当職員とともに審査請求人宅を訪問し、審査請求人と面談を行い、生活実態等について聴取した。

(4) 処分庁は、同月19日、審査請求人宅を訪問し、審査請求人及び母親と面談を行い、生活実態等について聴取した。

(5) 処分庁は、同月30日、審査請求人の主治医である[]の医師[]（以下「主治医」という。）と面談し、審査請求人の病状等について聴取した。

(6) 処分庁は、同月31日、[]市障害福祉課の職員とともに審査請求人宅を訪問し、審査請求人と面談し、生活実態等について聴取した。

(7) 処分庁は、同年11月2日、[]市障害福祉課内の障害者虐待防止センターから、審査請求人は母親から食事や医療費について支援を受けており、本

件世帯において母親から審査請求人に対する虐待はないと判断したとの報告を受けた。

(8) 処分庁は、同月○日、ケース診断会議を実施し、本件申請について却下することを決定した。

(9) 処分庁は、同日付で、却下の理由を「[REDACTED]さんの同居する親族の生活保護申請が得られなかつたための却下により」と記載した保護申請却下通知書(同日付け[REDACTED]発第[REDACTED]号。以下「本件処分通知書」という。)により本件処分を行つた。

(10) 審査請求人は、平成31年1月25日、埼玉県知事に対し、本件処分の取消しを求め、本件審査請求を提起した。

第2 審理関係人の主張の要旨

1. 審査請求人の主張

(1) 本件世帯は、生活保護の対象となる要保護、貧困世帯である。母親が保護申請する意思がなく、母親が審査請求人に対し十分な生活上の援助を行っていない。よって、審査請求人を本件世帯から世帯分離するか、又は次の理由により保護すべきである。

ア 審査請求人はうつ病に罹り、10数年引きこもっている。症状の原因は、母親との距離が近いことであり、改善のためには、別居し、さらに入院による生活改善が必要である。

イ 生活保護の世帯単位は、原則であるものの、世帯単位により難いときは、個人単位として定めることができる(法第10条ただし書)。

審査請求人のケースは世帯単位により難いときであり、個人を単位とすべきである。

ウ 処分庁は、世帯単位の原則に固執し、母親が生活保護を申請する意思がないといって審査請求人の生活保護申請を却下した。

処分庁が審査請求人の要保護性を認識していながら、本件請求を却下するのは、法の適用の誤りであり、違法である。

(2) 本件申請については、法第10条本文ではなく、同条ただし書を適用すべきである。

処分庁は本件世帯が、生活保護受給要件を満たす貧困世帯であることを認めている。世帯主が生活保護申請をしない場合、他の世帯構成員が憲法第25条の最低限度の生活を営む権利の行使を、母親に連鎖して奪うことは、許されない。

処分庁は世帯分離を認める実施要領に記載がないと言うが、実施要領は法令ではなく、法令解釈の单なる例示の通知である。この実施要領に当てはまらないものは、法令に適用がないというものではない。

(3) 憲法第25条の生存権と法の趣旨に反する結果になる場合には、法第10条ただし書を適用して、個人単位として生活保護受給権を認めるべきである。

審査請求人の母親はもっぱら自己の都合で生活保護を受給しない。母親と審査請求人が同一世帯で、生活保護が世帯単位となっている結果、母親の意思が尊重され、審査請求人は生活保護の受給が受けられず、憲法第25条の最低限度の文化的な生活をすることができない状態になっている。

(4) 実施要領の事例に「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、事例として「(1) 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に努力をしない等保護の要件を欠く者がある場合、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」としているが、これは、要するに世帯員一人のために、他の者が生活保護を受けられなくなっている状態があることであり、本件申請も同様の趣旨による保護申請である。

(5) 審査請求人はうつ病にり患し、その影響のため長期間引きこもり、生活状態も不健全である。また、審査請求人と母親との関係もうつ病に影響を与えている疑いがある。主治医は、うつ病と診断し、「入院しての生活指導や行動療法が有用」、「母と離れて生活することが、今後の病状改善には有用」、「入院治療を経て単独で生活をはじめていくことは、本人の社会的機能を改善し、病状回復に向かうために有用」としており、母親に入院費用を負担する資力

はないことからも、世帯分離による生活保護受給が、審査請求人の長年の引きこもりからの脱却の第一歩となる。

(6) 処分庁は保護申請却下の理由を「審査請求人の同居する親族の生活保護申請が得られなかつたため」としているだけで、審査請求人が保護申請書に付している理由の記載について全く判断していないのは理由不備の違法である。

2 処分庁の主張

(1) 居住及び生計の同一性

居住の同一性について、審査請求人及び母親は同居し、同一世帯として住民登録している。また、生計の同一性について、母親が稼働収入を得て生活費や家賃の支払を行い、現段階では審査請求人に就労の可能性はないものと考えられる。審査請求人は、母親から食事を与えられ、母親が生活費や家賃を支払っており、通院時に母親が付き添っていたことを聴取しており、審査請求人は母親から十分な援助を得ていると考えられる。よって、本件世帯については世帯の同一性が認められる。

(2) 同一世帯での別世帯認定

上記(1)に加え、処分庁は、審査請求人より、母親から暴力を振るわれてはいないことを聴取している。これらのことから、同一世帯での別世帯認定には該当しないものと考えられる（「生活保護マニュアル2017.8」（平成29年7月7日付け社福第493号埼玉県福祉部社会福祉課長通知。以下「県マニュアル」という。）問1-14）。

(3) 世帯分離の適用の可否

「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。」とされているが、いずれの項目にも該当しない。

県マニュアル問1-14（答）により、「世帯認定に当たっては、まず、居住を一にしているか、生計を一にしているかという観点から判断するが、居住者相互間の関係（親族関係の有無、濃密性）がどうであるかも重要な目

安となる。さらに、消費財、サービスの購入や消費の状況、家事の労働分担、戸籍・住民基本台帳の記載事実等の正確な把握に基づいて、個々の事例に即して適切な世帯認定を行うことが必要である。」とされている。

これらにより、世帯分離できない。

(4) 緊急性

法第25条により、「保護の実施機関は、要保護者が急迫した状況にあるときは、すみやかに、職権をもって保護の種類、程度及び方法を決定し、保護を開始しなければならない。」とされている。

急迫性については県マニュアル問9-1(答)1(2)に例示されている。

例えば衰弱した要保護者が発見され、放置し難いと認められる程度に状況が切迫しているときや、やがて衰弱する可能性があるとき、そして資産等があり、調査が終了するまで要保護者を放置し難いと認められる程度に状況が切迫しているとき等が挙げられている。

審査請求人は母親から食事を与えられていることを聴取している。主治医の病状調査を行い、審査請求人が通院できていることを聴取している。また、審査請求人に直接的な暴力があるわけではないことを聴取し、[]市虐待防止センターの調査でも虐待はないとの結果が出ている。このほか、母親から、月額20万円ほどの収入があることを確認し、余裕のない生活ではあるものの何とか生活できており、保護申請の意思がないことを聴取している。

以上により、法第25条の「要保護者が急迫した状況にあるとき」には該当しないため、職権での保護は要しないものと判断する。

第3 理由

1 本件処分に係る法令等の規定について

- (1) 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、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ものとされている（法第4条第1項）。
- (2) 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されている

(法第10条本文)。ただし、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(同条ただし書)。個人を単位として保護を実施することは、その個人を世帯から分離して取り扱うことにはかならないので、この措置は「世帯分離」と称されている。

- (3) 同一の住居に居住し、生計を一にしているものは、原則として、同一世帯員として認定する(「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日付け厚生省発社第123号厚生事務次官通知。以下「次官通知」という。) 第1)。

なお、同一居住であっても、同居人から暴力を受け、生活費を渡されないなどの事情があるときは、これらを別世帯として認定することができる場合もあり、この点、個々の事例に則して適正な世帯認定を行なうことが必要である。

- (4) 同一世帯に属していると認定されるものでも、世帯分離が認められる場合として、「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号厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。) 第1の2及び5に各々その要件が示されており、そのうち、局長通知第1の2(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」、局長通知第1の2(4)アにおいて「要保護者が自己に対し生活保持義務関係(注:親の未成熟の子(中学3年以下の子)に対する関係など)にある者がいない世帯に属している場合であって、当該要保護者がいわゆる寝たきり老人、重度の心身障害者等で常時の介護又は監視を要する者であるとき(世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。)」などが挙げられている。

そして、世帯分離の措置が認められるのは、局長通知に列記された場合に限られるとされている(「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1-38)。

なお、常時の介護を必要とするか否かの判断は、要保護者が食事、排便、入浴の日常生活全般を常時家族の介護なしでできるかどうか、また、常時の監視を要するか否かの判断は、要保護者が家族による常時の介護を受ける必要はないが、家族が要保護者を絶えず監視し、隨時適切な介護を行う必要があるかどうかを目安にして、ケースの状況により医師の意見を参考に実施機関が個別に判断すべきであるとされている（問答集問1-26）。

(5) 法第19条第1項は、市長等は、「この法律の定めるところにより、保護を決定し、かつ、実施しなければならない。」と規定し、同条第4項は、同条第1項の規定により保護を行うべき者（以下「保護の実施機関」という。）は、「保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部を、その管理に属する行政庁に限り、委任することができる。」と規定している。そして、処分庁は、~~市長~~から保護の決定及び実施に関する事務の委任を受けて、当該事務を行なっている。

なお、市が法第19条第1項及び第24条第3項等の規定により処理することとされている事務は第1号法定受託事務とされている（地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号、第10項及び別表第1、法第84条の5及び別表第3）。

(6) 次官通知及び局長通知は、保護の実施機関が上記法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準（地方自治法第245条の9第1項及び第3項。以下「処理基準」という。）として定められたものであり、保護の実施機関である処分庁は、当該処理基準に従って保護の決定等を行うものとされている。

2 本件処分の違法性又は不当性の有無について

(1) まず、審査請求人と母親は、同じ住居に居住し、住民登録上も同一世帯としていることから、居住の同一性が認められる。また、本件申請時点において、審査請求人は就労しておらず、母の稼働収入により世帯の生活費や家賃などを支払っており、母親から食事及び食材提供を受け、通院時には受診料及び薬代の支給を受けられているなど、母親から日常生活上の援助を受けていることから、生計の同一性も認められる。したがって、審査請求人と母親

は同一世帯であると認めるのが相当である。

審査請求人は、母親との関係が引きこもりやうつ病に影響していることから、別世帯と認めるべきと主張する。例えば、内縁関係の者の間で、暴力を振るう、あるいは、生活費を渡さなくなった等の実態が客観的に明白であり、内縁関係が終了している場合等については、同一世帯であっても別世帯として認定することが考えられる。しかし、本件世帯においては、審査請求人が母親から暴力等の虐待を受けているなどの事情も認められない。また、母の稼働収入により本件世帯の生活費や家賃などを支払い、審査請求人は母親から食事及び食材提供を受け、通院時には受診料及び薬代の支給を受けていることなどを勘案すると、本件世帯については同一居住で別世帯認定が認められる場合には該当しないというべきである。

(2) 次に、局長通知第1の2により、審査請求人を本件世帯に属していながら世帯分離することができる要件に該当するかどうかについて検討する。

ア 「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に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」(局長通知第1の2(1))について

審査請求人は、局長通知第1の2(1)について、要するに世帯員一人のために、他の者が生活保護を受けられなくなっている状態があることであり、本件も同様であると主張する。

しかし、本通知は、世帯員のうちに保護の要件を欠く者がいる場合を想定したものであり、ここでいう保護の要件とは、法第4条1項に規定されている通りである。本件の場合、世帯員のうち審査請求人以外の者は母親のみであるところ、母親は、仕事を2つ持つなど稼働能力を十分に活用していると認められ、「収入を得るために努力をしない等保護の要件を欠く者」ということはできない。そのため、この要件には該当しない。

イ 「要保護者が自己に対し生活保持義務関係にある者がいない世帯に属している場合であって、当該要保護者がいわゆる寝たきり老人、重度の心身

障害者等で常時の介護又は監視を要する者であるとき(世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。)」(局長通知第1の2(4)ア)について

(ア) 「要保護者が自己に対し生活保持義務関係にある者がいない世帯に属している場合」について

審査請求人は本件申請時において成人しており、母親は審査請求人に対し生活保持義務はないから、これに該当する。

(イ) 「世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合」について

処分庁が本件世帯の保護の要否を判定したところ、保護の基準による最低生活費が189,510円+α円(医療費)であったのに対し、収入充当額が178,730円であって最低生活費を下回っており、保護を要すると判定しているから、これに該当する。

(ウ) 「重度の心身障害者等で常時の介護又は監視を要する者であるとき」について

本件病状調査表によると、病名はうつ病だが、前回の調査時(平成29年9月29日)よりも病状が特段悪化したわけではない。訪問看護は必ずしも必要な状態でない。うつの人には風呂に入れなくなってしまうことがあるが、最近の状況では入浴サポートが必要な状態ではないとされている。

このような審査請求人の状況によると、審査請求人が日常生活全般を常時介護なしではできないということはできず、また、審査請求人を絶えず監視し、隨時適切な介護を行う必要があるとまでいふことは困難であると言わざるを得ない。

(イ) よって、本件世帯は「要保護者が自己に対し生活保持義務関係にある者がいない世帯に属している場合」及び「世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合」に該当するものの、審査請求人が「重度の心身障害者等で常時の介護又は監視を要する者」に該当するとは認

められないから、この要件には該当しない。

ウ その他、本件世帯は世帯分離が認められるいずれの場合にも該当しない。

(3) 以上のとおり、本件世帯は、同一世帯であり、世帯分離が認められるいずれの要件にも該当しないと認められるから、本件申請を却下することとした本件処分に係る処分庁の判断に違法又は不当な点は認められない。

(4) 審査請求人は、主治医が審査請求人にとって入院治療が有用であるとしていることから、世帯分離による生活保護受給が、審査請求人の長年の引きこもりからの脱却の第一歩となるなどと主張する。

しかし、主治医が審査請求人にとって入院治療が有用であるとの診断をしたとしても、それは審査請求人にとっての治療方法の選択肢の一つとして示しているものであって、生活保護申請時において世帯分離による生活保護が認められる要件に該当するかどうかの判断には直接関係がない事柄であると言わざるを得ない。

したがって、審査請求人の主張は、本件世帯が世帯分離のいずれの要件にも該当しないとする上記判断を左右するものではない。

(5) 審査請求人は、本件処分通知書には却下理由として「審査請求人の同居する親族の生活保護申請が得られなかったため」としているだけで、審査請求人が保護申請書に付している理由の記載について全く判断していないのは、理由付記の不備の違法があると主張する。

本件処分は、法第24条第3項の規定に基づく保護申請却下決定であることから、同条第4項により決定通知に理由を付さなければならない。

同項が決定の理由を示さなければならぬとしているのは、法の目的が憲法第25条の理念に基づき国民に最低限度の生活を保障することにあることに鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、決定の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものであると解される。そして、このような同項の趣旨に鑑みれば、保護申請に対する決定に際して提示すべき理由としては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該決定がなされたかを、その記載自体から了

知しうるものでなければならぬと解される。

以上の見地に立って本件処分を見ると、本件処分通知書の「1. 却下の理由」の欄には、「[REDACTED]さんの同居する親族の生活保護申請が得られなかつたための却下により」との記載があるのみで、本件処分の根拠法条が示されていない。また、審査請求人は本件申請において、法第10条ただし書に規定する世帯分離を求めているが、世帯分離を認めないとした処分庁の判断の根拠となる法令及び事実関係が示されていない。

そうすると、審査請求人において、本件処分がいかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用して行われたものかを本件処分の決定通知の記載自体から了知しうるものとはいえず、行政庁の恣意の抑制と名宛人の不服申立ての便宜を損なうものであるから、本件処分は、法第24条第4項に定める理由提示の要件を欠いた違法な処分であるといわざるを得ず、取消しを免れられないものというべきである。

(6) なお、本件処分の実体面に着目すれば、上記(1)～(3)のとおり、直ちに違法又は不当な点は認められない。

第4 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由があるから、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。

令和2年9月9日

審査庁 埼玉県知事 大野

