



裁 決

審査請求人 [REDACTED]

審査請求人代理人 [REDACTED]

処分庁 [REDACTED] 福祉事務所長

審査請求人（以下「請求人」という。）が平成31年1月31日付けでした審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決する。

主 文

処分庁が請求人に対し行い、平成 [REDACTED] 年 [REDACTED] 月 [REDACTED] 日付け [REDACTED]
[REDACTED] で通知した保護申請却下決定を取り消す。

事案の概要

本件審査請求は、請求人が、処分庁に対し、生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）に基づく保護の開始を申請（以下「本件申請」という。）したところ、処分庁が、これを却下する決定（平成 [REDACTED] 年 [REDACTED] 月 [REDACTED] 日付け [REDACTED]（以下「本件通知書」という。））で通知したもの。以下「本件処分」という。）をしたことから、請求人が、これを不服として、本件処分の取消しを求めて審査請求（審査請求人代理人は、請求人の姪（以下「請求人代理人」という。）である。）をした事案である。

審理関係人の主張の要旨

1 請求人の主張

（1）請求の趣旨

本件処分を取り消すことを求めるものと解される。

（2）請求の理由

請求人代理人の叔母に当たる請求人には、子供が2人いるが、同居が不可能であり（嫁姑問題、金銭問題など）、請求人代理人夫婦の家（以下「本件住居」という。）に同居している、部屋が一部屋空いていたのと、[REDACTED]歳の高齢であるため、アパートなど借りておいて置くのは[REDACTED]

もあり心配である。

しかし、請求人代理人夫婦も、請求人代理人は精神科に通い障害者であり、末息子がまだ定職についてないため、毎月援助している状態であり、主人が転職したため給料も安くなり生活も大変なため、行く所がない請求人に住んでもらっていた、請求人代理人の持ち家帰つただけで、請求人の生活費の面倒みることもできない。

また、請求人とは、炊飯器、冷蔵庫なども別にして食費もすべて別であり、電気、ガスについては、3分の1負担、また部屋代ももらわないとならず、そのため██████████が病院へ行くお金もない。1か月どうにか模索したが無理だと分かり再審請求する。

また、住所が同じだからといって、世帯は別なのに同一世帯とみなされるのは困るため、再審査のお願いを申請する。

2 処分庁の弁明

(1) 弁明の趣旨

「本件審査請求を棄却する。」との裁決を求める。

(2) 本件処分に係る事実経緯

ア 平成30年12月5日、請求人は請求人代理人と共に████████役所に来庁し、処分庁に対して、「年金だけでは無理なため」との理由により、保護開始申請書を提出し、████████健康福祉部社会福祉課保護係はこれを受理した。

イ 平成30年12月11日、処分庁は、請求人及び請求人代理人の自宅において両者同席のもと訪問調査を実施した。

ウ 平成30年12月26日、処分庁は、生活保護要否判定会議の結果、請求人について、同一の住居に居住する請求人代理人夫婦と同一世帯員として認定し、申請の事実と居住実態が異なることを理由として本件処分をした。

エ 平成30年12月26日、処分庁は、本件通知書を請求人に送付した。

(3) 処分庁の意見

ア 生活保護の実施における世帯単位の原則及び世帯の認定について
法第10条「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。」は、保護の要否及び程度を判断する場合の単位として世帯を原則とすることを定めている。これは、各個人の経済生活は通常世帯を単位として営まれており、したがって保護を必要とする生活困窮という事態は、世帯員のある特定の個人についてあらわれる

ものではなく、世帯全体に同じ程度においてあらわれるからである。

また、「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、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。）第1）。

生活保護の判定において生計の同一とは、家計上の計算の単位がひとつの総枠の中におさまっていることを意味するにとどまり、世帯員のひとりが自己の得た収入のうち若干又は相当部分を家計の中心者に手渡すことなく、直接物資の購入等の支払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ならないとしている（問答集問1-3（答））。

のことから、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として認定することとなる。

イ 世帯分離について

保護の実施は世帯を単位として行うのが原則であるが、法第10条ただし書において、これによりがたいときは個人を単位として保護の要否及び程度を定めることができるとしている。

ウ 請求人について

請求人は、2年ほど前から本件住居で生活をしているが、本件申請直前の平成30年11月23日、請求人代理人夫婦が居住する2階建ての本件住居の一部（4.5畳の居室一室、電気・ガス代込み）の賃貸借契約を請求人代理人の夫と締結した。

本件住居は、二世帯住宅のように別生計を営める間取りになっておらず、請求人は、居室以外の玄関・台所・居間・風呂・トイレなどを使用の制限がなく、請求人代理人夫婦とともに使用している。

請求人は、「炊飯器および冷蔵庫は請求人代理人とは別に所有し、食費もそれぞれの収入により賄っている」と述べているが、その他の家具什器及び生活用品については、請求人代理人夫婦と共に使用し、電気、ガス及び井戸水も共同で使用している。

エ 前記ア及びイの解釈により、前記ウの生活実態が、請求人と請求人代理人夫婦の生計関係は同一世帯の要件を満たし、世帯分離の要件には該当しないと解することから、申請の事実と居住実態が異なることは明白であり、本件処分に違法、不当な点はない。

理 由

1 請求人の主張

請求人は、前記審理関係人の主張の要旨1のとおり、世帯は別なのに同一世帯とみなされるのは困るとして、本件処分の違法又は不当を主張しているものと解される。

2 認定事実

(1) 請求人代理人は、請求人の姪（請求人の弟の娘）である。住民票上、請求人及び請求人代理人夫婦は別世帯であるが、住所は、「[REDACTED]」で同一である。

(2) 請求人は、平成30年11月23日付けで、請求人代理人の夫との間で、本件住居の一室について、賃料を15,000円（電気、ガス込み）とする賃貸借契約を締結した。なお、当該契約に係る賃貸借契約書には、契約の期間、更新、解除、賃料の支払期限等の定めはない。

(3) 請求人（本件申請時[REDACTED]歳）は、平成30年12月5日、処分庁に対し次の内容の保護開始申請書を提出し、本件申請をした。

保護を受けようとする者の状況

ア 住所又は居所 [REDACTED]

イ 住所又は居所へ住み始めた時期 2年半前

ウ 家族の状況 [REDACTED]（世帯主）

(4) 処分庁は、平成30年12月に、請求人からの聴き取りや訪問調査を行い、請求人の生活状況を確認した。処分庁が確認した事項は次のとおりである。

ア 請求人の居住地は、[REDACTED]である。

イ 請求人は、[REDACTED]の症状がある。

ウ 2年ほど前から、請求人代理人夫婦の家に請求人代理人夫婦と請求人の3人で暮らしている。請求人は、1階の4・5畳の1間を貸してもらっている状況である。

エ 今まで家賃は支払ってなかつたが（ただし、電気、ガス代を全て請求人が負担していた。なお、電気、ガスのメーターは分かれていな）。平成30年11月23日付け賃料15,000円（電気、ガス込み）の賃貸借契約を締結した。

オ 食費、料理、食事は別々にしており、炊飯器、冷蔵庫も各自所有している。請求人は自分の買い物は自分でしており、毎週来る行商からの購入と、月に1回程度バスで買い物に出かけている。

カ 台所、風呂、トイレについては1つしかないため、共同で使用して

いる。

(5) 本件住居は、2階建てであり、その間取りは、1階に、
[REDACTED]
[REDACTED]

2階には、
[REDACTED]

(6) 処分庁は、平成 [REDACTED] 年 [REDACTED] 月 [REDACTED] 日付けで、本件申請を却下する本件
処分をした。

なお、本件通知書には、却下の理由について、「主について、同一の
住居に居住する者と同一世帯員として認定するため」と記載されてお
り、処分の根拠法条についての記載はなかった。

3 法の仕組み

- (1) 法第1条は、この法律は、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すると規定している。
- (2) 法第4条は、保護の補足性に関し、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（同条第1
項）、また、民法（明治29年法律第89号）に定める扶養義務者の扶
養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して
行われると規定している（同条第2項）。
- (3) 法第10条は、世帯単位の原則に関し、「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。」と定めている。

上記のとおり、法第10条本文は、世帯単位を保護の要否及び程度を
定める基準としているが、世帯単位の取扱いをすることが、前記(1)
の法の目的に適合しないときは、個人単位での取扱いを認めるべきである
との趣旨から、同条ただし書の規定が設けられたものと解されている。
また、世帯員の中に直系血族や兄弟姉妹以外の親族を含む場合には、
民法上の扶養義務関係からみると単に相対的扶養義務者の関係にあるにすぎない場合であるから、生活保持の義務を強制する結果となる世
帯単位の原則の機械的適用は、これを避けなければならないと解されて
いる（小山進次郎著「改訂増補 生活保護法の解釈と運用（復刻版）」
220頁、224頁参照）。

- (4) 「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は、世帯の認定に関し、「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當であるときは、同様とすること。」と定めている。

問答集第1によれば、「次官通知は、同一居住、同一生計の者は原則として同一世帯と認定することとしているが、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用いることとしたものである。このような目安としては、他に重要なものとして居住者相互の関係（親族関係の有無、濃密性等）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。」とされている。

なお、「ここでいう生計の同一とは、家計上の計算の単位がひとつの総枠の中におさまっていることを意味するにとどまり、世帯員のひとりが自己の得た収入のうち若干又は相当部分を家計の中心者に手渡すことなく、直接物資の購入等の支払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。」とされている（問答集問1-3（答））。

- (5) 「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は、世帯分離に関し、「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。」と定めており、「（2）要保護者が自己に対し生活保持義務關係（夫婦間又は親の未成熟の子（中学3年以下の子をいう。）に対する關係）にある者がいない世帯に転入した場合であって、同一世帯として認定することが適当でないとき（直系血族の世帯に転入した場合にあっては、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ときに限る。）」等の場合を掲げている。
- (6) 問答集問1-21（答）は、前記（5）の局長通知第1の2（2）の世帯分離の取扱いについて、次のとおり記載している。

「局長通知第1の2（2）の世帯分離の取扱いは本来身寄りの無い孤児を引き取り、生活の世話をを行う場合等を想定したものであり、いわば、法第30条に規定する「私人の家庭に養護を委託」する趣旨をも勘案した取扱いである。

したがって、直系血族の世帯に転入する場合まで機械的にこの取扱い

によることは、その趣旨を逸脱するものであり、特に父母、子及び孫等が同居している場合は、通常は世帯単位の原則をそのまま適用すべきものである。

しかし、なかには、その転入目的、生活実態、受け入れ側の援助能力、更には地域の生活実態との均衡等を十分考慮した上で、転入者のみを保護することがやむを得ない場合もある。

なお、その場合においても、世帯全体で最低生活維持が可能な場合には分離を行うことは認められること、分離により保護を要しなくなった者からは可能なかぎり援助を求めるべきことに留意する必要がある。」

(7) 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、申請者に対して書面をもって、これを通知しなければならないとされている（法第24条第3項）。また、当該書面には、決定の理由を付さなければならないとされている（同条第4項）。

(8) 理由の提示について

行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合、原則として、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならぬとされている（行政手続法（平成5年法律第88号。以下「行手法」という。）第8条第1項）。

そして、対象となる処分が審査基準を適用した結果である場合は、処分の原因となる事実及び処分の根拠法条に加え、審査基準の適用関係についても同時に示して、いかなる事実関係に基づきいかなる根拠法条を適用して当該処分が行われたのか、場合によっては審査基準の適用関係についても、処分の相手方において、その記載自体から了知し得る程度に示すことが求められている（最高裁判所昭和60年1月22日第三小法廷判決及び最高裁判所平成23年6月7日第三小法廷判決参照）。さらに、理由提示の不十分を理由とする瑕疵は、一般に、それだけで当該処分の取消事由になるものとされている。

4 あてはめ

(1) 法第10条ただし書の世帯分離について

ア 前記3(3)のとおり、法第10条本文は、「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。」と規定し、世帯単位の原則を定めているところ、前記2(6)のとおり、処分庁は、請求人について、同一の住居に居住する姪である請求人代理人及びその夫と同一の世帯の世帯員であると認定して、本件申請を却下したことが

認められる。

もっとも、法第10条ただし書は、同条本文「によりがたいときは、個人を単位としてその要否及び程度を定めることができる」と規定し、世帯分離の取扱いが可能である旨を定めているところ、前記3(3)のとおり、世帯員の中に直系血族や兄弟姉妹以外の親族を含む場合には、世帯単位の原則の機械的適用は、これを避けなければならないと解されている。

したがって、処分庁としては、請求人及び請求人代理人夫婦が同一の世帯であると認定した場合であっても、自立の助長という法の目的を踏まえ、法第10条ただし書の規定により世帯分離をすべきか否かについて、適切に判断しなければならないと言うべきである。

イ この点、前記3(5)のとおり、局長通知第1の2(2)は、同一世帯に属していると認定されるものでも、世帯分離をして差し支えない場合として、「要保護者が自己に対し生活保持義務関係（夫婦間又は親の未成熟の子（中学3年以下の子をいう。）に対する関係）にある者がいない世帯に転入した場合であって、同一世帯として認定することが適当でないとき（直系血族の世帯に転入した場合にあっては、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ときに限る。）」を挙げている。

前記3(6)のとおり、上記の局長通知第1の2(2)の世帯分離の取扱いは、問答集問1-21（答）によれば、「本来身寄りの無い孤児を引き取り、生活の世話をを行う場合等を想定したもの」であり、法第30条に規定する「私人の家庭に養護を委託」する趣旨をも勘案したものとされている。

もっとも、問答集問1-21（答）では、直系血族の世帯に転入する場合についても、「なかには、その転入目的、生活実態、受け入れ側の援助能力、更には地域の生活実態との均衡等を十分考慮した上で、転入者のみを保護することがやむを得ない場合もある」と記載されていることからすると、上記の局長通知第1の2(2)の世帯分離の取扱いは、「身寄りの無い孤児を引き取り、生活の世話をを行う場合」には限られないと言うべきである。

また、局長通知第1の2(2)にいう「同一世帯として認定することが適当でないとき」に該当するか否かの判断に当たっては、直系血族以外の親族の世帯に転入する場合においても、問答集問1-21（答）に記載されているように、「転入目的、生活実態、受け入れ側の援助能力、更には地域の生活実態との均衡等を十分考慮した上で、

転入者のみを保護することがやむを得ない」と言えるか否かを検討する必要があると解される。

ウ これを本件についてみると、前記2(3)のとおり、請求人は、本件申請時の2年半前に本件住居（請求人とは生活保持義務関係にない請求人代理人夫婦の住居）に転居したということからすると、局長通知第1の2(2)にいう「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転入した場合」に該当すると解される。

したがって、本件では、局長通知第1の2(2)にいう「同一世帯として認定することが適当でないとき」に該当する場合には、法第10条ただし書の規定により世帯分離をすべきこととなる。

そして、前記ア及びイによれば、「同一世帯として認定することが適当でないとき」（局長通知第1の2(2)）に該当するか否かの判断に当たっては、自立の助長という法の目的を踏まえ、「転入目的、生活実態、受け入れ側の援助能力、更には地域の生活実態との均衡等を十分考慮した上で、転入者のみを保護することがやむを得ない」と言えるか否かを適切に判断する必要があると言える。

エ しかしながら、前記2(4)のとおり、処分庁は、本件処分に当たり、請求人からの聴き取りや訪問調査は行っているものの、請求人の転入目的について具体的に把握していたとは認められない。

また、処分庁は、請求人が本件申請時 [] 歳という高齢であり、[] や、[] があること等を確認しているのであるから、請求人の生活実態を踏まえ、請求人代理人夫婦との同居が、請求人の自立の助長の観点から必要であるかどうかについて検討しなければならなかったにもかかわらず、この点についての具体的な検討がなされたとは認められない。

さらに、受け入れ側である請求人代理人夫婦の援助能力について、処分庁が、資産、収支状況等に係る調査を行った形跡は見当たらない。

オ 以上によれば、「同一世帯として認定することが適当でないとき」（局長通知第1の2(2)）に該当するか否かに係る判断に当たって、処分庁が、必要な調査を行った上で、具体的な検討をしたとは言い難い。

したがって、処分庁は、法第10条ただし書の規定により世帯分離をすべきか否かの判断において、考慮すべき事情について考慮したとは認められないと認められ、本件処分は、判断要素の選択に合理性を欠くと言わざるを得ない。

(2) 当該世帯全体の保護の要否に係る判断について

前記（1）のとおり、本件処分は、法第10条ただし書の規定による世帯分離の可否について判断する際に、考慮すべき事情について十分に考慮したとは認められないため合理性を欠くと言えるが、この点を措くとしても、処分庁が、請求人と請求人代理人夫婦との世帯分離をすべきでないと判断をした場合には、さらに、当該世帯全体について、保護の要否を検討する必要があったと言える。

しかしながら、本件処分に至る過程において、処分庁が、請求人と同一の世帯の世帯員であると認定した請求人代理人夫婦について、その資産、収支状況等の調査を行った上で、当該世帯全体の保護の要否について具体的に検討した形跡は見当たらないため、この点においても、本件処分には瑕疵があると言わざるを得ない。

(3) 理由提示の不備について

さらに付け加えると、前記3（7）及び（8）のとおり、行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分を行う場合、申請者に対し、行手法第8条第1項の規定による理由提示をしなければならず、いかなる事実関係に基づきいかなる根拠法条を適用して当該処分が行われたのか、場合によっては審査基準の適用関係についても、処分の相手方において、その記載自体から了知し得る程度に示すべきであるとされている。また、保護の実施機関は、保護の開始の申請について決定した場合、申請者に対し、理由を付した書面をもって、これを通知しなければならないとされている（法第24条第3項及び第4項）。

これを本件についてみると、前記2（6）のとおり、本件処分の内容は、法の定める保護の要件を充足しないと判断して、本件申請を却下するものであるところ、本件通知書には、かかる判断の原因となる事実関係について、「主について、同一の住居に居住する者と同一世帯員として認定するため」と記載されているだけで、保護の要否に係る判断の原因となる事実関係の記載を欠いており、また、根拠法条の記載もないため、いかなる事実関係に基づきいかなる根拠法条を適用して本件処分が行われたのかが、本件通知書の記載自体からは明確に了知することが困難である。

したがって、本件処分は、行手法第8条第1項及び法第24条第4項が求める理由提示としても不十分であったと言わざるを得ない。

(4) 小括

よって、前記（1）及び（2）のとおり、請求人に対する保護の要否に係る判断に瑕疵があること、また、前記（3）のとおり、理由提示が

不十分であることを併せ考えれば、本件処分には違法があると言える。

以上より、本件処分には違法な点が認められることから、本件処分は取り消されるべきである。

5 結論

以上のとおり、本件審査請求は理由があるから、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第46条第1項を適用して主文のとおり裁決する。

なお、審理員意見書は、本件処分に違法又は不当な点は認められないとしているが、法第10条ただし書の規定により世帯分離をすべきか否かについて更なる検討を加え、改めて本件処分の適否を判断したところ、審理員意見書の主文と異なる内容となった。

令和3年3月19日

千葉県知事 鈴木栄治



