

## 裁 決 書

審査請求人



同代理人



処分庁



審査請求人が令和元年 11 月 15 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。）に基づく保護開始申請却下決定処分についての審査請求について、次のとおり裁決する。

### 主 文

処分庁が、令和元年 9 月 30 日付けで行った保護開始申請却下決定処分を取り消す。

### 事案の概要

- 1 令和元年 9 月 4 日、審査請求人（以下「請求人」という。）は、処分庁に対し、請求人及び請求人の妻の保護開始申請を行った。
- 2 処分庁は、令和元年 9 月 30 日付けで、請求人に対し、保護開始申請却下決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、通知した。
- 3 請求人は、令和元年 11 月 15 日、大阪府知事に対し、本件処分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、次の趣旨の記載がある。

処分庁が行った、請求人に対する本件処分は、日本国憲法第 25 条の定めを反するものであり、不当であると思う。よって正当な審査をよろしく願います。

- (2) 審理員が令和 2 年 1 月 20 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。

仰られる、請求人の長男（以下「長男」という。）の持家のローンの担保である、請求人名義の土地に対しての借地料を支払えという命令であるが、今までからも請求人に対し、金銭的な援助は随時出来る限り行なっていた。

しかし、現在長男の家計の状況は、持家のローン、教育費の出費などで、かなり苦しい状況である。

そのなかでも、担保の土地の固定資産税は、毎年長男が全額支払っている。（2019 年度税額 11 万 5 千 8 百円）

これから先も、支援を行なう意志は当然ある。

ただ、長男の収入が、毎月かなり変動がある為、決まった額を提示することが出来なかった。

もちろん申請が受理された後、こちらの経済状況が変わり、支援を受けなくても生活が出来るとなれば、支援を打ち切っていたらと考えている。

この状況の中で、今一度請求人達に手を差し伸べていただけないか。

処分庁の相談員の方で、本当に請求人達の苦しみを一緒に考えて下さった方は、沢山いた。

請求人達は信じる。

どうか、本当に困っている弱者に優しい処分庁、大阪府、そして日本であってほしい。

- (3) 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 令和元年 7 月 8 日付けで金融機関の収支済印の押印がある固定資産税都市計画税の領収証書（市税）には、宛先として請求人の氏名の記載があり、金額として 57,900 円との記載がある。

イ 令和元年9月30日付けの本件処分通知書には、「令和元年9月4日付で申請された法による保護については、下記の理由で保護できないため却下します。」との記載があり、却下の理由として、「請求人の世帯は令和元年9月4日に生活保護の申請をしましたが、法第29条調査の結果、請求人が保有している土地（地積301.26㎡・平成31年土地評価額34,090,581円）を把握しました。令和元年9月18日に請求人、長男、請求人の妻に状況を聴取し、請求人の保有する土地には長男の家屋が建っており、請求人の保有する土地は、長男の家屋の住宅ローンの抵当権として設定されていることを確認しました。また、請求人の保有する土地が資産とみなされることから、本来長男から請求人に支払われるべき借地料について聴取したところ、特に支払いがなされていないことも確認しました。上記より、長男の世帯は、請求人の保有する土地を借地料の支払いをせず借用しており、請求人から相当な利益を享受していると考えられます。したがって、請求人の世帯と長男の世帯は、請求人の保有する資産（土地）を共有しているという点から、生計の同一性が認められるため、請求人の世帯と長男の世帯を同一世帯とみなし、請求人の世帯からの生活保護の申請を却下します。」との記載がある。

ウ 令和元年12月11日付けで金融機関の収支印の押印がある固定資産税都市計画税の領収証書（市税）には、宛先として請求人の氏名の記載があり、金額として57,900円との記載がある。

## 2 処分庁の主張

(1) 審理員が令和元年12月26日に受理した処分庁の弁明書には、次の趣旨がある。

### ア 事実の経過

(ア) 令和元年9月4日

長男が請求人の生活保護申請を行う。

(イ) 令和元年9月10日

請求人の扶養義務者である長男及び長女から扶養届（両人とも精神的な支援可、金銭的な援助不可）が提出される。

(ウ) 令和元年9月12日

処分庁職員が、請求人の自宅へ家庭訪問を実施した。

(エ) 令和元年9月13日

処分庁は、請求人が居住している土地及び家屋（リバースモーゲージ利用済みのため資産価値無）の保有容認についてケース診断会議を実施。保有容認を決定した。

(オ) 令和元年9月18日

処分庁は、法第29条に基づく調査により、保有を容認した土地以外の物件目録記載の土地（以下「本件土地」という。）を所有していることを確認した。

同日、請求人、長男、長男の妻が処分庁に来所した。本件土地について聞き取りを行ったところ、長男は、本件土地の借地料の支払いをせず請求人から借用しており、さらに長男の住宅ローンの抵当権に設定されていることが判明した。また、長男に今後の借地料の支払予定について確認すると、特に支払う予定はないとのことであった。

(カ) 令和元9月26日

処分庁は、請求人からなされた生活保護申請について、ケース診断会議を実施。保護申請却下（本件処分）を決定した。

(キ) 令和年10月1日

処分庁は請求人に対し、本件処分通知書を送付した。

(ク) 令和元年10月2日

長男、長男の妻が処分庁に来所した。処分庁職員が長男及び長男の妻に対し、本件処分通知書を読み上げ、不服申し立てについて教示した。

#### イ 処分庁の意見

(ア) 法第4条では「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」と定めている。

(イ) 「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3では「最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適しない資産は、次の場合を除き、原則として処分のうえ、最低限度の生活の維持のために活用させること。なお、資産の活用は売却を原則とするが、これにより難いときは当該資産の貸与によって収益をあげ

る等活用の方法を考慮すること」とされている。

(ウ) 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」とされており、また、「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1-3答には「法にいう世帯とは、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あつまりをいう」と記載されている。

(エ) 請求人は、本件土地を所有し、長男に無償で貸与している。さらに、本件土地には長男名義の家屋が建てられており、かつ、長男の家屋の住宅ローンの抵当権に設定されている。なお、本件土地の平成31年度の固定資産税評価額は、34,090,581円である。

法第4条は、生活保護における補足性の原則を定め、活用できる資産については活用した上でなければ生活保護を受給することが出来ないところ、請求人は所有する資産を長男に無償で貸与している。本件のような価値の高い土地を貸与するのであれば、借主に対し借地料を請求するのが当然であるが、請求人は、長男に対して、かかる請求を一切行っておらず、長男も請求人に対して支払う意思は一切ない。さらに、請求人は、長男が自宅を建築するための銀行からの借り入れの物的担保として本件土地に抵当権を設定させている。つまり、長男は、請求人から借地料の免除及び物的担保の提供という相当の利益を享受している。

ところで、長男が無償で借りている本件土地は、請求人が居住している土地から平成17年6月20日に分筆された土地である。つまり、請求人と長男家族は、元々一体であった請求人が所有する土地と本件土地の上に、請求人の住居と長男の住居がそれぞれ並んで建築され、居住している。

したがって、長男は、請求人から本件土地の借地料の支払いを免れる、物的担保の提供を受けるといった近しい家族であるからこそ受けるような相当の利益を享受していること及び請求人と長男は元々同一敷地内であった土地にともに生活しているということからすれば、請求人と長男家族は、居住及び生計をともにしている者のあつまりであることが認められる。

この点、請求人は、本件処分を憲法25条に反し、不当であると主張するが、同一世帯であり請求人から借地料の免除等の利益を十分に享受している長男家族が請求人の生活を援助することは十分に可能であることから、請求人らの生存権を脅かすような不当な処分ではない。

よって、請求人の世帯と長男の世帯を同一世帯とみなし生活保護の申請を却下した本件処分は、適法かつ妥当な処分である。

ウ 結論

以上より、本件審査請求の棄却を求める。

(2) 処分庁から提出のあった証拠書類には、次の記載がある。

ア 令和元年9月4日に処分庁が受理した保護開始申請書には、保護を受けようとする者として、請求人及び請求人の妻の記載があり、申請の理由として「生活費不足の為」との記載がある。

イ 令和元年9月4日に処分庁が受理した資産申告書には、資産の保有状況として、「土地 ①宅地 有」、「建物 ①居住用 持家 有」との記載がある。

ウ 令和元年9月4日に処分庁が受理した継続的金銭消費貸借契約及び根抵当権等設定契約証書の物件目録には所在及び地番として土地Aの記載がある。

エ 令和元年9月10日に処分庁が受理した長男の扶養届書には、「金銭的な援助の可否 不可(理由:支出の住宅ローン、学費ローンの割合が高いため余裕がありません)」との記載がある。

オ 令和元年9月12日付けのケース記録票には、請求人の生活歴として、「平成22年頃、社会福祉協議会にてリバースモーゲージを利用。自宅を担保に11,913,290円の貸付を受ける。以降、年金、預貯金、貸付金にて生計を維持するも、平成31年2月で貸付期間が終了し、預貯金も底を尽き身内からの援助も得られず、年金だけでは生計維持困難なため本法申請。」との記載がある。

カ 令和元年9月13日付けのケース検討票には、「同じ敷地内に長男夫婦が居住(一戸建て)。平成22年に社会福祉協議会にて当該不動産(土地A及び家屋)を担保にリバースモーゲージを利用。11,913,290円の貸付金を受けるも、平成31年2月で貸付終了。預貯金を費消し、身内からの援助も受けられず、年金と財産収入では生計維持困難なため令和元年9月4日付で本法申請。」、また、不動産詳細として、「所有者名 請求人所在地番 土地A(中略)【検討事項】保護開始前から居住する請求人名義の土地、家屋の保有を容認するか否か。」との記載があり、検討結果として、「リバースモーゲージ利用済みであり売却不可のため保有及び居住を容認する。」との記載がある。

キ 令和元年9月18日付けの固定資産・土地評価証明書には、本件土地の記載があり、納税義務者氏名として請求人の記載がある。また、本件土地の評価額として

34,090,581円との記載がある。

ク 令和元年9月18日に処分庁が受理した本件土地の登記完了書には、「申請受付年月日 平成27年9月10日」、「登記の目的 抵当権設定」との記載がある。また、登記情報において、土地に関しては、所有者が請求人である旨の記載があり、抵当権設定として、債務者が長男であること、抵当権者が金融会社である旨の記載がある。さらに、本件土地に所在する建物の登記情報として、所有者が長男である旨、及び、抵当権設定として、債務者が長男であること、抵当権者が金融会社である旨の記載がある。

ケ 令和元年9月18日付けのケース記録票には、「法第29条調査の結果、請求人が居住している土地以外の不動産（土地）が確認された。今後、請求人及び長男に状況の確認を行う。」との記載がある。また、「＜請求人の保有する本件土地について＞請求人、長男、長男の妻来所。法第29条調査により判明した請求人の保有する本件土地について確認。長男、本件土地には長男夫婦の自宅が建っていると（訪問時に自宅以外にも倉庫や駐車場として使用していることを確認）。請求人及び長男に対し、本件土地が資産として活用されていないと認められるため、資産活用を図るよう伝えたところ、本件土地は長男宅の住宅ローンの抵当に入っているため、資産として活用はできないとのこと（登記完了証等の提出あり）。固定資産税の支払いについて聞くと、本件土地の固定資産税は長男が支払いをしていると。＜長男の扶養について＞長男から提出された扶養届は金銭的援助不可であったため、再度長男に扶養の可否について聞いたところ、今までたくさんの扶養をしてきたためこれ以上の金銭援助は不可。自身の生活でいっぱいのため扶養する余裕はないと。」との記載がある。

コ 令和元年9月20日付けのケース記録票には、「＜請求人世帯と長男世帯の生活について＞長男の妻に、二世帯の状況について聞きとり。食事、過去妻が入院していた時期は長男夫婦が作っていた時期もあったが、妻が退院後は認知症の予防のため妻が作っている。洗濯、請求人世帯で行っているが、物干し竿は共有。通院、請求人はバイクで通院。妻はB市の病院の際は長男の妻が同行（年に1回）。入浴、過去妻の入浴は長男の妻が介助していた時期もあったが、いまはしていない。買い物、請求人世帯の買い物はすべて長男の妻がおこなっている。金銭管理、通帳及びキャッシュカードは請求人と妻が管理。出金や買い物時は長男の妻が請求人と妻からキャッシュカード等を預かって銀行に行っている。日常生活では毎日必ず顔を合わせている。郵便受けが分かれているが混同していることが多々ある。」との記載がある。

サ 令和元年9月26日付けのケース検討票には、「【問題点】申請後、法第29条調査に

より、リバースモーゲージで担保にした土地以外に請求人名義の本件土地が発覚。地積 301.26㎡。平成 31 年度評価額 34,090,581 円。請求人及び長男に詳細を聴取したところ、本件土地は長男宅の住宅ローンの抵当権として設定されているため、資産として活用はできないとのこと。また、長男に借地料の支払いについて聴取したところ、特に支払いはなされていないとのことであった。長男及び長女（他市にて単身生活）より精神的な援助可、金銭的な援助不可との扶養届の提出がなされている。【検討事項】長男の世帯は、請求人の保有する土地を借地料の支払いをせず借用しており、請求人から相当な利益を享受していると考えられる。したがって、（中略）請求人世帯と長男の世帯を同一世帯とみなし、本申請を却下とするか否か。」との記載があり、検討結果として、「長男の世帯は、請求人の保有する本件土地を借地料の支払いをせず借用しており、請求人から相当な利益を享受していると考えられる。したがって、（中略）請求人世帯と長男の世帯を同一世帯とみなし、本申請を却下とする。」との記載がある。

シ 前記 1 請求人の主張（3）イと同一書類。

## 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、「保護の補足性の原理」について、「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 条は、「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 10 条は、「世帯単位の原則」について、「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。」とし、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。
- (3) 次官通知第 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。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当であるときは、同様とすること。」と定めている。
- (4) 次官通知第 3 は、「最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適さない資



産は、次の場合を除き、原則として処分のうえ、最低限度の生活の維持のために活用させること。なお、資産の活用は売却を原則とするが、これにより難いときは当該資産の貸与によって収益あげる等活用の方法を考慮すること。」と定めている。

(5) 問答集の第1世帯の認定は、「『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、生活保護法に規定する『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。もつとも、次官通知は、同一住居、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、判断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。なお、同一居住は同一生計の判定の上で重要ではあるが、ひとつの目安であるにすぎないから、同一の住居に居住していなくても社会生活上同一世帯と認定するのが適当な場合がありうる。」との記載がある。

(6) 問答集の問1-3の答には、「法にいう世帯とは、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ものであり、世帯の認定に当たっては消費物資の共同購入、炊事の共同及び家具什器の共同使用等の諸要素を勘案して判断すべきものである。」との記載がある。

## 2. 本件処分について

### (1) 本件処分について

本件処分についてみると、請求人は、処分庁に対し、生活費が不足していることを理由に請求人と請求人の妻を世帯として保護の申請を行ったことが認められる。

処分庁は、調査により請求人名義の本件土地を把握したところ、本件土地には長男の自宅が所在し、さらに、長男の債務に対する抵当権が設定されているにも関わらず、長男から請求人に対する貸借料等の支払いがなかったことから、請求人世帯と長男世帯は資産を共有し、生計の同一性が認められるとして同一世帯と判断し、請求人世帯からの保護の申請を却下する本件処分を行ったことが認められる。

### (2) 世帯の同一性について

処分庁は、長男が、本件土地の借地料の支払いを免れ、物的担保の提供を受けるといった近い家族であるからこそ受けるような相当の利益を享受していること及び請求人世帯と長男世帯は元々同一敷地内であった土地にともに生活しているということからすれば、請求人世帯と長男世帯は、居住及び生計をともにしている者の集まりである旨を主張する。

確かに、本件土地については、前記1(4)に基づき、請求人の最低限度の生活の維持のために活用すべき資産であるといえるところ、長男については、相当の利益を享受しているものといえる。しかしながら、登記上、元々同一敷地であった土地に請求人及び長男の住居が位置することをもって居住を一にしているとする主張は、その根拠が判然とせず、合理性に欠けるものと言わざるを得ない。

保護の要否及び程度は、前記1(2)及び(3)のとおり、世帯を単位に定めるものとされ、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されている。

また、前記1(5)において、同一居住は同一生計の判定の上で重要ではあるが、同一の住居に居住していなくても社会生活上同一世帯と認定するのが適当な場合がありうること、世帯の認定に当たっては消費物資の共同購入、炊事の共同及び家具什器の共同使用等の事実関係の正確な把握に基づき、諸要素を勘案して判断すべきとされている。

本件についてみると、前記審理関係人の主張の要旨2処分庁の主張(2)コのとおり、処分庁は、請求人が本件土地を保有していることが判明した後、請求人及び長男世帯の生活状況について聞き取りを行った経過が認められる。

ところが、本件処分を行うにあたって、その聞き取った内容から世帯の生計の同一性についてどのように判断するか、ケース診断会議等において組織的に検討を行った形跡は見受けられない。

以上からすると、請求人世帯と長男世帯は、居住及び生計をともにしている者の集まりである旨の処分庁の主張は、採用できない。

### (3) まとめ

これらを踏まえると、処分庁は、本件処分に至る判断の過程において考慮すべき事情を考慮せず、請求人及び長男世帯の生活実態など検討すべき個別具体の事情についての組織的な検討を行っていない点において、本件処分に至る過程には瑕疵があるといわざるを得ず、本件処分は取消しを免れない。

## 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。

令和3年10月29日

審査庁 大阪府知事 吉村 洋文



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、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。  
処分の違法を理由とする場合は、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、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。
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裁決の取消しの訴え若しくは処分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裁決の取消しの訴え若しくは処分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。