

## 裁 決 書

審査請求人 ●●●●●●●●●●●●●●●●●●  
●● ●●

同代理人 ●●●●●●●●●●●●●●●●  
●● ●●

処 分 庁 塩竈市社会福祉事務所長

審査請求人●●●●（以下「請求人」という。）が令和４年８月１２日に提起した処分庁塩竈市社会福祉事務所長（以下「処分庁」という。）による生活保護法（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決定処分について、次のとおり裁決する。

## 主 文

処分庁が令和●年●月●日付け生第一●号で請求人に対してした法第24条第3項の規定に基づく保護申請却下決定処分は、これを取り消す。

## 第1 事案の概要

本件は、処分庁が請求人に対して令和●年●月●日付けで行った保護申請却下決定処分（以下「本件処分」という。）に対し、請求人が、兄嫁及び姪と同居しているが同一世帯とはいえないと主張して、本件処分の取消しを求める事案である。

## 第2 事実関係

1 関係法令等の定め（本件処分に係る根拠法令等）

- (1) 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)」と規定している。
- (2) 法第10条は、「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。」と規定している。
- (3) 法第24条第1項は、「保護の開始を申請する者は、厚生労働省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を保護の実施機関に提出しなければならない。(略)」
  - 一 要保護者の氏名及び住所又は居所
  - 二 (略)
  - 三 保護を受けようとする理由
  - 四 要保護者の資産及び収入の状況(生業若しくは就労又は求職活動の状況、扶養義務者の扶養の状況及び他の法律に定める扶助の状況を含む。以下同じ。)
  - 五 その他要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な事項として厚生労働省令で定める事項」と規定している。また、同条第2項は、「前項の申請書には、要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な書類として厚生労働省令で定める書類を添付しなければならない。(略)」と、同条第3項は、「保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して

書面をもつて、これを通知しなければならない。」と、同条第4項は、「前項の書面には、決定の理由を付さなければならない。」と規定している。

- (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。)の第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。)の第1の2は、同一世帯に属していると認定されるものでも、世帯分離して差し支えない場合として、

「(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

(2)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(略)

(3)保護を要しない者が被保護世帯に当該世帯員の日常生活の世話を目的として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(略)

(4)から(6)まで 略

(7)同一世帯員のいずれかに対し生活保持義務関係にない者が収入を得ている場合であって、結婚、転職等のため1年以内において自立し同一世帯に属さないようになると認められるとき

(8)(略)」としている。

- (6)生活保護手帳別冊問答集2021年度版(以下「別冊問答集」という。)第1は、世帯単位の原則について、「生活保護法第10条は、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。もちろん、世帯単位の原則は保護の実施のための原則にとどまるものであり、生活保護法上の請求権は個々の困窮者が有するものであるから、保護申請や不服申立ては当該要保護世帯員のいずれもが行うことができる。」としている。

- (7)別冊問答集第1は、世帯の認定について、「「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。もっとも、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なる。」としている。

- (8) 別冊問答集問1－3の答は、生計の同一性に関連して、「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。」としている。

## 2 処分内容及び理由

請求人から単身世帯での保護申請がなされたが、処分庁は、単身世帯として局長通知で定める世帯分離の要件を満たしておらず、同居家族と同一世帯であると判断し、本件処分を行った。

## 第3 審理関係人の主張の要旨

### 1 審査請求人の主張

請求人は、おおむね以下の理由により本件処分の取消しを求めている。

- (1) 法を解説した文献（小山進次郎「改訂増補 生活保護法の解釈と運用」。以下「解釈と運用」という。）において、世帯とは家計を一つにする消費生活上の一単位とされている。請求人は同居している兄嫁等から金銭援助はなく、食材費等は●●に住む姉から援助を受けており、光熱水費等は兄嫁が管理しているものの、自分の食事は自分で作り食べているなど、家計を一つにしているとはいえない。
- (2) 解釈と運用では、夫婦、親子、その他の直系血族、又は兄弟姉妹が同一の住居に生活していれば反証のない限り同一世帯とされているが、母は施設に入所しており、請求人は現在、兄嫁及びその子（姪）と三人暮らしである。兄嫁は直系血族ではないことから、同一世帯に属するとみることは無理がある。
- (3) 解釈と運用では、女中とか単なる同居人は世帯員ではないとされている。請求人は、六畳一間を専用し、風呂、トイレは共用だが、仏壇のある部屋以外出入りすることはない。確かに、請求人の母と兄が健在の時は同一世帯とみられるが、世帯構成が大きく変わった現在では請求人は同居人と考えるのが妥当である。
- (4) 解釈と運用では、法第10条ただし書に規定する「これによりがたいとき」について、形式上はその世帯の構成員であるが、その世帯との結びつきが本来的でない場合とされている。これに関して、請求人は兄嫁から「もう面倒は見られない、出て行ってほしい。」と言われ、事実上家を出ることを迫られている状況にあり、この状態は、「結びつきが本来的でない」場合に当たる。また、同じく「これによりがたいとき」の場合として、その世帯の他の者との間に夫婦親子等の関係なく、その置かれている困窮の性質と程度からみて、その世帯との結びつきにおいて、その困窮の解決を求めることに非常な無理がある場合とされているが、請求人は、保護申請時、所持金数千円で家探しもできない状況にあり、ここ2か月余困窮の状況は全く変わらないことから、その世帯との結びつきにおいてその困窮の解決を求めることに非常な無理がある場合に当たる。
- (5) 東京都福祉保健局生活福祉部保護課作成の生活保護運用事例集の「問1－2 同一居住での別世帯認定」の答では、おおむね次のように示されている。「同居人が暴力をふるう、あるいは生活費を渡さなくなった等の実態から、家計を共同にして消費生活を営んでいるとは認めがたい。また、早く出ていけと言われてること等から、今後の関係修復は著しく困難であり、当然に同居の継続も期待できないものと認められる。したがって、保護申請の時点では、単にアパートにまだとどまっているにすぎない状況と判断され、同一居住という点にこだわることなく、

別世帯と認定すべきである。アパートをそれまでの居住の連続性から居住地としつつも、単身者として保護を適用し、転居費用を認定することとして差し支えない。」

請求人の実態は、内容に違いはあるものの、この事例と同じ状況と考える。

- (6) 次官通知第1において、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が、毎日の食材費、日用品の購入は請求人と同居する人とは全く別々であり、生計を一にしていない。
- (7) 問答集第1では、世帯単位の原則について、「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。」とされているが、請求人の場合は、生活困窮は特定の個人についてのみあらわれており、同居している人と同じ程度にあらわれているとは考えられないことから、同一世帯とはいえない。

## 2 処分庁の主張

処分庁は、おおむね以下の理由により本件処分は適法かつ正当であり、本件審査請求は棄却されるべきものと主張している。

局長通知第1の2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、世帯分離して差し支えないこととして、世帯分離できる場合の要件が示されているが、請求人の状況について検討した結果、いずれの要件にも該当していない。

## 第4 論点整理

本件処分について、処分庁は、請求人は単身世帯として世帯分離の要件に該当せず同居家族と同一世帯と判断されるとしているが、請求人は、同一世帯ではなく単身世帯として保護認定すべきと主張しており、この点について判断する必要がある。

## 第5 理由

### 1 審査庁が認定した事実

- (1) 請求人は、令和●年●月●●日に生活相談のため処分庁を訪れた。処分庁は、請求人に対して保護制度の概要とともに、原則世帯単位での申請となること等を説明した。
- (2) 請求人は、令和●年●月●●日、処分庁に保護申請を行った。
- (3) 処分庁は、令和●年●月●日、ケース検討会議を開催し、請求人の保護の可否を検討した。その結果、請求人は、局長通知第1の2に示されている世帯分離の要件を満たしておらず、同居家族と同一世帯であると判断されることから、請求人の単身世帯としての保護申請を却下することとし、同日付けで本件処分を行った。

### 2 論点に対する判断

- (1) 法第10条は保護の世帯単位の原則を定め、次官通知において、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。そして、法に規定する「世帯単位の原則」における世帯とは、第2の1の(7)のとおり、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一つの単位を指すものとされ、世帯の認定に際しては、次官通知にいう同一居住のほか、居住者相互の関係（親族関係の有無、濃密性等）、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。

- (2) 処分庁は、本件処分通知書において、却下理由を「一人世帯としての世帯分離要件を満たしていないため。」とし、弁明書において、本件処分は、局長通知第1の2で示されている同一世帯に属していると認定されるもので世帯分離して差し支えない要件に該当しないとして適法かつ正当である旨主張している。また、処分庁から提出された「ケース検討（診断）表」の結果欄には、「主より単身世帯での生活保護申請書の提出があったが、他同居家族からの調査協力を得られなく、また、生活保護手帳2021年度版局第1－2の世帯分離の要件のいずれも満たされず、同居家族と同一世帯と判断するため、主の単身世帯としての保護申請は却下とする。」と記載されている。これらからすると、処分庁は、局長通知第1の2に示されている世帯分離して差し支えない要件に該当しないことから単身世帯とは認められず同一世帯であると判断しているように思われる。しかしながら、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世帯における世帯分離の要件を示しているものであり、世帯分離の要件該当性を判断する前に、まず同一世帯と認定されるかどうかを判断する必要がある。そして、処分庁が同一世帯に属すると判断した理由としては、弁明書において、請求人は兄の生前や母在宅時から長年同居しているため、今回の生活保護の相談や申請時から単身世帯と認めることができず同一世帯に属すると判断したとしているのみである。
- (3) 世帯の認定に当たっては、(1)のとおり、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ものとされているところ、処分庁は、他同居家族からの調査協力を得られないとして、単にこれまでの経緯から同一世帯と判断しているにすぎないと考えざるを得ず、世帯構成の変化等による請求人世帯の状況について、事実関係の正確な把握のための調査確認を十分に行ったとは認められない。よって、本件処分は、保護の要否を判断する過程に誤りがあり、違法又は不当なものといわざるを得ない。
- (4) 請求人は、兄の妻等から金銭の援助等はなく、食材費、日用品の購入及び食事は別々で会話もほとんどない状態であり、兄の妻からは「出て行ってほしい」と言われているとのことである。また、処分庁が作成した「ケース検討（診断）表」中、ケースの概要「世帯の認定について」欄において、生活保護申請時の世帯状況は、絶対的扶養義務者（直系血族）がいない状態で、同居家族から援助は期待できず退去を迫られており、そもそも収入も少ないとしている。これらを前提に考えた場合には、請求人は兄の妻とは血縁関係になく親兄弟とは同居していないことから居住者相互の関係が濃密とはいえないほか、食材、日常品の購入及び食事も別々に行っていることから消費物資の共同購入、炊事の共同等は認められず、家計を共同にして消費生活を営んでいるとは認められない。さらに、兄の妻から「出て行ってほしい」と言われていることからして、今後の関係修復は著しく困難であり、転居したくても収入がないためやむを得ず実家にとどまっているに過ぎない状況と判断される。したがって、請求人は兄の妻及びその娘と同一の住居に居住しているものの生計を一にしているとはいえないことから、同一世帯員として認定することは妥当ではない。

## 第6 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（平成26年法律第68号）第46条第1項の規定により、主文のとおり裁決する。

## 第7 付言

本件処分通知書には、保護申請却下の理由として「・その他の理由により ・一人世帯としての世帯分離要件を満たしていないため。」と記載されているのみで、本件処分の根拠法令についての記載は見当たらない。また、却下理由の「・その他の理由により」というのは、その記述だけでは意味が不明であり、「・一人世帯としての世帯分離要件を満たしていないため。」という記載についても、保護申請者がこの記載のみで却下された理由を理解することは困難といわざるを得ない。保護申請却下処分においては、法第24条第4項の規定により、処分の理由を提示しなければならないとされており、その趣旨は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立に便宜を与えることとされている。今後は、このような理由提示制度の趣旨を徹底するため、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用したかを記載するよう、処分庁に改善を求める。

令和6年2月16日

宮城県知事 村 井 嘉 浩