

裁 決 書

〇〇市〇〇〇〇〇
審査請求人 〇〇〇〇

〇〇市〇〇〇〇〇
審査請求人成年後見人 〇〇〇〇

処分庁 〇〇市福祉事務所長

審査請求人から令和2年2月12日付けで提起された審査請求について、次のとおり裁決します。

主 文

本件処分については、これを取り消します。

理 由

1 事実関係

調査したところ、次の事実が認められます。

- (1) 平成〇年〇月〇日、請求人は、介護老人保健施設〇〇〇〇〇（以下「I施設」という。）に入所した。なお、請求人は、〇〇市内に請求人の長女（以下「長女」という。）と共有名義の居宅（以下「自宅」という。）を所有している。
- (2) 令和〇年〇月〇日、請求人にかかる後見開始の裁判が確定し、請求人の成年後見人（以下「成年後見人」という。）が選任された。
- (3) 令和〇年〇月〇日、成年後見人は、請求人の生活保護の申請意思を処分庁にに対して表示した。
- (4) 令和〇年〇月〇日、処分庁の職員が長女へ架電するも応答はなかった。
- (5) 令和〇年〇月〇日、処分庁の職員は、I施設を訪問し、請求人と面会した。同日、処分庁は、請求人から令和〇年〇月〇日付けで提出された生活保護申請書（以下「本件申請」という。）を受理した。
さらに同日、処分庁の職員が、長女が暮らす自宅を訪問するも、長女は不在であった。
- (6) 令和〇年〇月〇日、処分庁の職員が、自宅を訪問するも、長女は不在であつ

た。

- (7) 令和〇年〇月〇日、処分庁の職員が、自宅を訪問するも、長女は不在であった。
- (8) 令和〇年〇月〇日、処分庁は、本件申請にかかるケース診断会議を開催した。同会議の結果、請求人が介護老人保健施設である I 施設に入所していること及び請求人には市内に帰来先となる自宅があることから、請求人と長女は同一世帯に属するものと判断され、長女と連絡が取れないという当時の状況は、長女が処分庁による調査活動を忌避しているものと考えられることから、法第 28 条第 5 項に則り、本件申請を却下とすることが決定された。
- これを受け、処分庁は、同日付で本件申請に対する本件処分を行い、本件処分にかかる決定通知書には、処分の理由として「同一世帯員の調査忌避による。」と記載されていた。
- (9) 令和 2 年 2 月 12 日、成年後見人により、審査庁 静岡県知事に対し、本件処分を不服とする審査請求が提起された。

2 請求人の主張

請求人は、以下の大要のとおり主張し、本件処分の取消しを求めています。

- (1) 処分庁は、請求人が入所している I 施設が介護老人保健施設であることだけを理由に長女と同一世帯であるとして本件処分をしたが、請求人と長女が同一世帯であるという認定が誤っている。
- (2) 請求人の施設費用の原資は請求人の年金収入のみであり、長女の収入から支払われたことは一度もない。請求人の銀行口座から長女が住む自宅の固定電話及びガス代が支払われていたが、本来請求人が施設へ入所した際に行うべき名義変更の手続を長女がとらなかつたことによるものであり、このことをもって生計が同一などとの認定はできないことは明らかである。
- (3) 長女は、請求人の入所する I 施設や成年後見人からの協力要請にも応じず、同一世帯員としてのみならず、親子としての最低限必要な義務すら果たしていない。
- (4) 介護老人保健施設の定義からすれば、形式的に、請求人が自宅に帰る可能性があると考えることは理解できるが、請求人は、少なくとも平成〇年〇月〇日に I 施設に入所して以降、一度も自宅に帰っておらず、請求人は胃ろうの措置がとられ、車いすで生活している状況であり、このような状況で居宅に帰るには、長女の協力が必要であるが、それは一切期待できないことから、実質的に帰来可能性がないことは明らかである。処分庁が、請求人が介護老人保健施設に入所しているという形式面のみをもって、請求人と長女を同一世帯と認定し、長女の調査忌避を理由に本件処分をしたことは誤りであることは明らかである。
- (5) 少なくとも、成年後見人が就任し、成年後見人が請求人の財産管理を始めた時点で、生計は別であることは明らかである。

- (6) 請求人の預金残高は全く十分でなく、施設の相談員によれば、請求人は、胃ろうのシャントの交換時期であるが、生活保護が受けられないと費用が貯えないとために先延ばししている状況で、請求人の生存権をも危ぶまれる状況にあり、また、既に請求人と長女は〇年以上生活を共にしていないことから、請求人と長女を世帯分離し、請求人に生活保護を受けさせる必要があることは明らかである。世帯分離を行えば、長女との関係は、親子の扶養義務の問題のみとなり、長女が調査を忌避したことは本件処分の理由にならない。
- (7) 処分庁は、成年後見人による保護の申請を認めず、請求人の意思確認が必要と発言したにもかかわらず、請求人との面会時に意思の確認を行わなかったほか、成年後見人が就任するまで施設が何度も処分庁に請求人に係る生活保護の相談をしていたにもかかわらず、処分庁は何ら建設的なアドバイスをせず放置していたこと、処分庁の職員が保護申請書に請求人の印鑑を押すよう成年後見人に迫り、私文書偽造ともとられかねない行為を教唆したこと、成年後見人が特別養護老人ホームに入所すれば請求人と長女は別世帯とみなされるのか尋ねたところ、処分庁の職員は請求人の生活が成り立たないことを知りながら「生活保護の申請をしてもらわないとわからない」と同じ回答を繰り返したこと等、不誠実な対応をしている。

3 処分庁の主張

処分庁は、以下の大要のとおり主張し、請求の棄却を求めています。

- (1) 法第2条において、すべての国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を無差別平等に受けることができるものとされており、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であり、民法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、すべて法による保護に優先して行われるものとされている。

世帯の認定方法について、「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し、居住を一にしている場合であっても、同一世帯として認定することが適当であるときも同様とすることとされている。また、「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1の(5)において、介護老人保健施設に入所している場合、居住を一にしているくとも同一世帯に属していると判断すべきとされている。

請求人は介護老人保健施設に入所していることから、入所前の出身世帯について確認を行ったところ、〇〇市内の土地・家屋の2分の1の権利を保有し、かつ同所から入所していることが確認されたことから、同所が請求人の帰来先

と判断した。さらに同所には、請求人の長女が居住していることが判明し、共有名義である土地・家屋に長女一人が居住していることをもってして請求人が同土地・家屋の居住権を放棄したとは認められず、双方に利益共有関係が認められることから、生計が同一と判断せざるを得ず、請求人と長女は同一世帯との判断を行った。

生活保護の申請について、法第24条に基づき、請求人単身での申請が行われ、調査を行っていたが、同一世帯員である長女へ何度も接触を試みるも、申請はおろか連絡さえなかつた。よって、世帯全体の状況を確認することができず、調査を忌避したものとして法第28条第5項により保護の申請を却下したものである。

- (2) 局長通知第1の2の(5)のアに記載の世帯分離要件を適用するためには、「世帯分離を行わなければ、その世帯が要保護世帯となる場合に限る」とされていることから、単身世帯の申請であっても世帯員から同意を得られない限り現況を確認し判断することは困難である。

4 判断

- (1) 本件処分に係る法令等の規定について

ア 法第10条において、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されています。

イ 次官通知第1において、同一の世帯に居住し、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ます。

ウ 局長通知第1の1において、居住を一にしていないものの、同一世帯に属していると判断すべき場合が定められており、介護老人保健施設に入所している場合はこれに当たるとされています(局長通知第1の1(5))。

なお、介護保険法(平成9年法律第123号)第8条第28項において、同法において「介護老人保健施設」とは、要介護者であって、主としてその心身の機能の維持回復を図り、居宅における生活を営むことができるようにするための支援が必要である者に対し、施設サービス計画に基づいて、看護、医学的管理の下における介護及び機能訓練その他必要な医療並びに日常生活上の世話をを行うことを目的とする施設とされています。

エ 「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ものの、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え、やむを得ない事由によって同一の住居に居住していないが、それが一時的なものであって一定の時期が到来すれば、再び他の世帯員の居住する住居に帰来て生活することが予定されているような場合は、居住を異にしていても同一の生計を営んでいるものであり、これを同一世帯

として認定することになるとされています。

オ 法第28条第1項において、保護の決定のため必要があると認めるときは、要保護者に対し報告の要求又は立入調査を行うことができることとされ、同条第5項において、要保護者が保護の実施機関が求めた報告をせず、又は、保護の実施機関の立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避したときは、保護の実施機関は、生活保護の申請を却下できることとされています。

カ 問答集第13の4の問13-37において、「調査に必要な要保護者の協力が得られないような場合には、その調査が必要な理由、及び必要な協力の具体的な内容について懇切丁寧に説明し、それでもなお協力が得られないのであれば、決定に必要な事実が明らかとならないから、実施機関は事実上決定ができないので、そのような場合は、調査が完了し、困窮の事実が明らかとなるまでは保護の決定を行うべきではない。なお、要保護者があくまで調査を拒み、妨げるときは、法第28条第5項に基づき申請却下等の措置をとることとなる」とされています。

(2) 本件処分の妥当性について

ア 世帯の認定について

(ア) 弁明書その他処分庁から提出された資料によれば、請求人が入所しているI施設が介護老人保健施設であり、かつ、請求人は自宅を所有していることが、局長通知第1の1(5)に定める居住を一にしていなくとも同一世帯に属していると判断すべき場合に該当するということが、処分庁において請求人と長女とが同一世帯に属すると判断した主な理由であると認められます。

(イ) 請求人については、平成〇〇年〇〇月〇〇日に施設に入所して以降、一度も自宅に帰宅しておらず、他者との意思疎通が困難であり、入所しているI施設においてはベッドの上又は車椅子に座った状態で生活しており、また、長女が請求人の介助等に協力することは見込まれないものと認められます。

(ウ) 局長通知第1の1(5)は、介護老人保健施設が居宅における生活ができるようにするための支援をするための施設であり、その入所者が一定の時期の到来で退所し、自宅等へ帰来することを前提としているものと解されますが、請求人の生活状況が上記(イ)のようなものであれば、およそ自宅に帰来することを前提とした判断はできず、処分庁は、請求人が介護老人保健施設に入所している事実を形式的に局長通知第1の1(5)に当てはめ、あるいは過度に重視したものといわざるを得ず、処分庁の判断は法及び局長通知の趣旨を踏まえたものとはいえず、妥当とはいえません。

(エ) 処分庁は、請求人と共有名義の土地及び家屋を有していることをもって、請求人と長女の双方に利益共有関係が認められることから、生計が同一と判断せざるを得ないとし、生計の同一性について、長女が土地及び家屋を使用するに当たり請求人の権利を利用していることから長女は請求人から

実質的な支援を受けていると考えるとしています。処分庁の主張は、請求人から長女が一方的に利益を得ていることを述べるにとどまり、そのことをもって請求人と長女が利益を共有しているとはいえません。共有の財産があることをもって生計を同一と判断するのは根拠が十分でなく、成年後見人が請求人の財産を管理していることも踏まえると、なおさら請求人と長女の生計が同一であるとの処分庁の判断を妥当とする理由は見当たりません。

イ 処分庁が長女の調査忌避を理由に保護申請を却下したことについて

- (ア) 上記(1)オのとおり、法第28条第5項は、要保護者が保護の実施機関が求めた報告をせず、又は、保護の実施機関の立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避したときに生活保護の申請を却下できることとしているところ、上記アのとおり、請求人と長女を同一世帯と認定した処分庁の判断は妥当とはいえず、そうすると、長女は要保護者に該当しないのであるから、同項により申請を却下することは要件を欠き違法であるといえます。
- (イ) 処分庁が提出した資料によれば、令和〇年〇月〇日、請求人の自宅に居住する長女を訪問するも不在であったため、同月〇日までに〇〇市福祉事務所に連絡するよう依頼した手紙を自宅ポストに投函したこと、同日再度訪問するも不在であったこと、同月〇日、訪問するも不在であり、改めて、連絡を求める手紙を自宅ポストに投函したこと及びそれにもかかわらず長女から連絡がなかったことが認められ、処分庁は、これをもって、長女が処分庁の調査を忌避したと判断したものと認められます。
- (ウ) 処分庁から提出された令和〇年〇月〇日開催のケース診断会議の記録には、長女と請求人が同一世帯である可能性があり調査を行うため長女を訪問した旨の記載があるところ、長女と連絡が取れない状況が続いていたにもかかわらず、同会議において、処分庁は、「長女と請求人は同一世帯である」と結論付けています。
- (エ) 上記(1)カによれば、法第28条第1項の調査権限は保護の決定に必要な事実を明らかにし、保護の決定について適切に判断するために与えられたものであり、要保護者が調査を拒み、妨げ、又は忌避した場合には必要な事実が明らかとならないことが確定するため、同条第5項において申請を却下することができることとされたものと解され、要保護者が調査を拒否等したとして申請を却下するには、前提として、調査が保護の決定に必要であり、その必要な理由、具体的な内容等を要保護者に対して丁寧に説明することが求められているものと解されます。
- (オ) 上記(イ)からは、長女に対し、処分庁が調査について丁寧な説明ができた様子は窺われず、その点を描くとしても、上記(ウ)からは、長女からの連絡がなかったことにより、調査目的である請求人と長女の世帯の同一性の判断が困難になったという様子も窺われません。上記(イ)から(エ)までを踏まえ

ると、仮に長女が要保護者であるとしても、長女の行為について法第 28 条第 5 項の調査忌避に当たるとした処分庁の判断は早計の感が否めません。

ウ　まとめ

以上のことから、法第 28 条第 5 項の規定に基づき、長女の調査忌避を理由に保護申請を却下した本件処分は、その要件を欠き違法であり、取り消されるべきであるといえます。

5　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、主文のとおり裁決します。

令和 3 年 2 月 8 日

審査庁　静岡県知事　川勝　平太