

諮問番号：令和5年度諮問第10号

答申番号：令和6年度答申第1号

答 申 書

第1 審査会の結論

山梨県峡南保健福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が令和4年9月21日付けで審査請求人に対して行った生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）第28条第5項の規定に基づく保護申請却下処分に係る審査請求については棄却されるべきであるとする審査庁の判断は、妥当である。

第2 事案の概要

1 事案の骨子

審査請求人の行った生活保護申請について、処分庁が訪問調査を実施したが、審査請求人と同居する審査請求人の妹（以下「同居者」という。）から生活保護申請を行う意思を確認できず、また、審査請求人からは生活保護の要否及び程度を判定する為に必要な収入や資産調査の協力が得られなかった。

そのため、処分庁は、審査請求人に対し令和4年9月21日付けで第28条第5項の規定に基づき保護申請却下処分（以下「本件処分」という。）を行ったところ、審査請求人が同年12月20日付けで本件処分について取消しを求め、本件審査請求を行ったものである。

2 関連法令等の定め

- (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。（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（法第10条）。

- (3) 保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第77条若しくは第78条（第3項を除く。）の規定の施行のため必要があると認めるときは、要保護者の資産及び収入の状況、健康状態その他の事項を調査するために、厚生労働省令で定めるところにより、当該要保護者に対して、報告を求め、若しくは当該職員に、当該要保護者の居住の場所に立ち入り、これらの事項を調査させ、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる（法第28条第1項）。

保護の実施機関は、要保護者が第1項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、若しくは立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる（同条第5項）。

- (4) 法による保護の実施に係る事務は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号に規定する第1号法定受託事務であり（法第84条の5、別表第3）、地方自治法第245条の9第1項及び第3項に基づく処理基準として、「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日社発第246号厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。）及び「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。）が定められている。

- (5) 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。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、同様とすることとされている（次官通知第1）。

- (6) 「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「世帯の認定」においては、「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、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されている。

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。ここに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い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）。

- (7) 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とし、「(1)世帯員のうちに、稼働能力があるにも関わらず収入を得るための努力をしない等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」等を掲げている（局長通知第1の2）。

そして、「生活保護手帳別冊問答集2022年度版」によれば、「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」というためには、一般的には、①当該世帯の資産の保有状況が生活保護法第4条の許容する限度であること、②他の世帯員が、その健康状態等に応じて可能な限り生活の維持に努力していると認められる状況にあること、③扶養義務者からの扶養を受けることについても最大限の努力が払われていること、④その世帯の収入が要件欠如者を除いた当該世帯の最低生活費を下回るため生活に困窮すると認められること、のいずれにも該当する

場合をいうものとされている（問1－19）。

3 前提事実

- (1) 審査請求人は、令和4年8月23日、処分庁に対し生活保護の申請を行った。
- (2) 処分庁は、令和4年8月30日、審査請求人の自宅にて審査請求人に対し、訪問調査を実施し、電化製品や家具什器等の保有状況の確認及び生活状況等の聞き取りを行った。
聞き取りでは、健康状況、就労状況、生活状況、資産・負債の状況、収入・支出の状況、同居者の状況等について質問を行ったところ、同居者に関わる質問については、世帯分離となっているため、関係が無いとして応答せず、審査請求人が単独で生活保護の対象となる旨の主張を繰り返した。
- (3) 処分庁は、令和4年9月2日、審査請求人の生活保護申請についての検討を行うためのケース診断会議を開催し、同居者の生活実態等を調査することが必要であるとして、法第24条第5項に基づき、保護申請日から原則14日以内に行うこととされている処分の決定を30日以内に延長し、調査を継続した。
- (4) 処分庁は、令和4年9月6日、審査請求人の自宅を訪問し、審査請求人に対し、保護申請に対する処分の決定を延長することを説明し、世帯認定について調査不足があるため同居者との面談を申し入れたところ、同居者の収入や審査請求人の面倒を見るべきだといったことを述べないことを条件に面談への協力が得られた。
- (5) 処分庁は、令和4年9月7日、審査請求人の自宅を訪問し、同居者と面談を実施した。面談の中で同居者に対し、生活保護制度の概要及び面談の趣旨を説明し、居住状況、就労状況、日常生活の状況、生計の状況、審査請求人との関係等について質問するとともに、自身として生活保護申請を行う意思があるか確認を行ったところ、同居者から申請を行う意思はないとの申し出があった。

- (6) 処分庁は、令和4年9月16日、審査請求人の生活保護申請についての検討を行うための2回目のケース診断会議を開催し、審査請求人による生活保護申請を却下することを決定した。
- (7) 処分庁は、令和4年9月21日、審査請求人の自宅を訪問し、保護申請却下通知書の内容を読み上げ、また、根拠法令等の説明を行うとともに当該通知書を手交した。
- (8) 審査請求人は、令和4年9月29日、処分庁に対し、〇〇〇〇町を通じて保護申請の却下について説明を求めたことから、処分庁は、保護申請却下理由について説明を行った。
また、本件処分について不服がある場合には、審査請求を行うことができる旨説明し、審査請求書様式を渡した。
- (9) 審査請求人は、山梨県知事（以下「審査庁」という。）に対し、令和4年12月20日、本件処分に関する審査請求を行った。

4 争点

- (1) 審査請求人と同居者を、「同一世帯」と認めた処分庁の判断に違法又は不当な点はあるか。（争点1）
- (2) 同居者の保護の要否、程度を判定する為に必要な収入や資産調査の協力が得られなかったことを理由に、法第28条第5項に基づき行われた本件処分に違法又は不当な点はあるか。（争点2）

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張（争点1及び争点2）

- (1) 左手の負傷のため仕事ができなく困っていたため生活保護の申請を行った。
- (2) 妹である同居者というが、同一世帯ではない。他に住むところがないため、一緒にいるだけである。
- (3) 一緒にいるが生活は全く別であり、少ない年金からやり繰りしている。

- (4) 日用品、トイレトペーパーその他自身の使う物は自分で買っている。
- (5) 光熱水費については、全て同居者が支払っているわけではなく、審査請求人が支払うこともあり、また、食事についても審査請求人が2名分購入してくることもある。
- (6) 本当に困っている人を助けてほしい。このままだと生きていけない。

2 処分庁の主張

(1) 争点1について

ア 法では、「保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定める」ことを原則している。

イ また、次官通知では「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こと」を定めている。

この趣旨に照らすと、本件の世帯の単位を認定するに当たっては、同一の住居に居住しているか否か、居住者相互の関係（親族関係の有無、濃密性等）といった要素のほか、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を総合考慮し、主として生計の同一性という観点から、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といえるか否かにより決することが相当であると考える。

ウ 住居については、審査請求人と同居者の共用となっており、電気・水道の使用量を明確に切り分けることができず、また、審査請求人と同居者は家具什器類を共同使用していることを総合的に勘案すれば、審査請求人と同居者は同一の居住空間において、生活実態が明確に切り分けられない状態で生活していると認められる。

エ したがって、審査請求人と同居者の間には住居の同一性が認められる。

オ 生計については、職員による訪問並びに審査請求人及び同居者から

聞き取り調査を実施したところ、①審査請求人と同居者は親族関係にあるが、住居での会話はほとんどないこと、②寝室、居間及びトイレは二人で共用していること、③日用品購入の際の支払いは同居者がおこなっていること、④電気・水道メーターは一つであり、光熱水費は同居者が支払い、相互に利用していること、⑤時には同居者が弁当を二人分購入し居間で食べていること、⑥家具什器類は共同で使用していること、⑦同居者に転居の考えはなく、今後も本件居宅における生活を希望していることが認められた。

住民票の記載上、同一の世帯とは見なされていないことを勘案したとしても、お互い継続して家計を共同にして消費生活を営むと認めるに足りる具体的な生活実態があると判断する。

また、審査請求人と同居者は同居者が平成5年に転入して以降約29年間同居生活を経ており、このことを合わせて勘案すると、審査請求人に対する同居者の援助が応急的かつ一時的なものであるとはいえない。

したがって、審査請求人と同居者の間には生計の同一性が認められる。

カ また、局長通知第1の2において世帯分離して差し支えがない要件が示されているが、本件に該当する項目はない。

キ 以上により、審査請求人と同居者は親族関係にあり、同一の住居に居住しており、継続して家計を共同にして消費生活を営むと認められる一つの単位を構成していると考え、審査請求人と同居者は同一世帯員と認定することとしたものである。

(2) 争点2について

ア 生活保護申請には、申請者だけではなく同一世帯員として認められる同居者にも保護申請意思が必要であるが、同居者に申請の意思はない。

イ また、審査請求人からは同居者の保護の要否、程度を判断するために必要な収入・資産等の調査協力が得られなかったことから、法第28条第5項に基づき保護申請を却下したものである。

第4 審理員意見の要旨

1 結論

本件審査請求には理由がないことから、行政不服審査法第45条第2項の規定により棄却されるべきである。

2 理由（争点1及び争点2）

(1) 「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、同一世帯員と認定すること」と本件を照らし合わせてみると、同一の住居に居住していることは明らかである。

一方、生計を一にしている点は、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1つの単位といえるか否かであるが、この部分は、処分庁は、生活実態から生計を一にしていなるとまでは認められないとしている。

(2) 以上のとおり、本件は同一世帯と認定される。

(3) また、生活保護申請には同一世帯員の調査も必要となることから、調査協力が得られないことによる法第28条第5項による申請却下は適法である。

第5 審査庁の判断

審理員意見と同旨。

第6 調査審議の経過

令和5年12月28日 審査庁から諮問書の提出

令和6年 2月 9日 第1回審議

同年 6月10日 第2回審議

同年 8月13日 第3回審議

第7 審査会の判断

1 審理手続について

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

2 本件処分に係る争点について

(1) 争点1について

ア 保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めることを原則とし（法第10条）、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（次官通知第1）。

また、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とされている（問答集問1－3答）。

イ 本件についてみると、①審査請求人と同居者は、同一の住居に居住していること、②審査請求人と同居者は兄妹であり、民法（明治29年法律第89号）第877条第1項の規定により互いに扶養義務を負っていること、③光熱水道費について同居者だけではなく、審査請求人も負担していること、④食事について審査請求人及び同居者の双方が相手の分を含め購入することがあること、⑤家具什器類は共同で使用していることが認められる。

ウ 以上のとおり、審査請求人と同居者の間に、消費物資の共同購入や家具什器の共同使用が認められる本件において、処分庁が同一の住居に居住し、生計を一にしていると認めて同一世帯と認定したことに違法及び不当な点は認められない。

エ 同一世帯に属していると認定されるものであっても、局長通知第1の2に該当する場合には世帯分離して差し支えないものとされているが、本件に該当する項目はない。

本件で特に検討すべきは、局長通知第1の2(1)の該当性であるが、同居者は、「保護の要件を欠く者」の例示として挙げられている「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」との部分に合致しない。また、「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」といえるための要件である「扶養義務者からの扶養を受けることについても最大限の努力が払われていること」にも合致しない。したがって、世帯分離を認めず、審査請求人と同居者を同一世

帯と認定したことについても、違法及び不当な点は認められない。

(2) 争点2について

ア 保護の実施機関は保護の決定のため必要があると認めるときは要保護者の資産及び収入の状況、健康状態その他の事項を調査するために要保護者に対して報告を求め、職員に調査を行わせることができ（第28条第1項）、要保護者が当該報告をせず、立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避したときは、保護の開始の申請を却下することができる（同条第5項）。

イ 本件についてみると、処分庁による同居者の聞き取り調査によれば、同居者には生活保護の申請意思がなく、そのため、同居者を含めた審査請求人世帯全体について、保護の要否及び程度等を判断するために必要な収入の状況等の協力を得られず、これを実施することができなかったことが認められ、加えて、審査請求人においても、処分庁が同居者に対して同居者の収入についての聞き取りを行うことを拒否していることが認められる。

ウ また、本件処分にかかる保護申請却下通知書の別紙理由中に「申請者から同居者の保護の要否、程度を判断するために必要な収入・資産等の調査の協力が得られなかったことから生活保護法第28条第5項に基づき申請を却下するものである。」と記載されていることから、審査請求人は、本件処分の理由を了知している。

エ 処分庁が、生活保護申請には審査請求人だけではなく同一世帯員として認められる同居者の申請意思が必要であるとしている点について疑義がないわけではないが、同居者を含めた世帯全体について、保護の要否及び程度等を判断するために必要な収入の状況等の協力を得られず、これを実施することができなかった事情の下では、法第28条第5項に基づき本件処分を行ったことに違法又は不当な点認められない。

3 結論

以上検討したところによれば、本件処分を行うに際しての審査過程に看過し難い過誤欠落は認められず、本件処分に違法又は不当とすべき事実も認められない。

したがって、本件審査請求には理由がないと認められるため、「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

第8 付言

本件処分については、違法又は不当とは認められないが、処分庁においては、本件処分をした後も、法の趣旨に基づき、審査請求人に対して、その自立を助長するための助言や支援を行うことが望まれる。

山梨県行政不服審査会

委員 關本 喜文

委員 實川 和子

委員 吉澤 宏治