



同一居住は事実認定が容易なために合わせて用いているのである。同一居住と合わせて居住者相互の関係（親族関係の有無、濃密性）も重要であり、適正な事例に即して適正な世帯認定を行うというのが厚生労働省の立場である。（「生活保護手帳別冊問答集2016年度版」27ページ）

ウ ○○○○終了後の審査請求人と同居女性との関係については、同居女性は処分庁から提出を求められた陳述書の中で「本当は直ぐにでも出て行ってもらいたいのですが、審査請求人は病気で働くこともできず、全く無収入のために直ぐに追い出すこともできず、引っ越しするにもその費用もないためにほとんど困り果てていました。」「私も少ない収入のために審査請求人にこれ以上援助する余裕もなくその気持ちも全くありません。」と述べている。また審査請求人も同居女性宅から転居し、単身で生活することを決意し本件申請に及んだものであり、「同一生計」を営む意思と事実がないことは明らかである。

エ よって本件処分は「同一生計」の事実認定を誤っており違法で有り取り消すべきである。そして早急に生活保護を開始すべきである。

### (3) 本件処分の不当性

本件と類似した事案として、離婚成立後も元夫婦がその一方の転居までの間同居している場合等が考えられる。妻が専業主婦で資力が無く、元夫にも転居費用を負担する意思のない場合には転居可能になるまでの一定期間は同居を余儀なくされるだろう。この事実を機械的に捉えて同一住居、同一生計だから同一世帯であると認定するとすればいつまでも妻は元夫宅から転居することができず同一住居に留まらざるを得ない。これは、憲法第24条に規定する婚姻の自由を犯す人権侵害である。本件はまさしくそういう性格の事案であるが、処分庁は人権配慮を一顧だにせず本件処分に及んだことは甚だ遺憾である。

### (4) 処分庁による申請権の侵害について（法第7条及び第24条違反）

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いて開始するものとする。」と規定し、法第24条は、「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。」としている。

本件処分の対象となった本件処分に係る保護開始申請書（代理人が作成したもの。以下「本件開始申請書」という。）に関して、平成○○年○月○日審査請求人及び代理人が処分庁に出向いたおりに、処分庁は「代理人による保護の申請は認められていない」「市役所に来られない特段の理由がある場合以外は、市役所に出向き処分庁の作成した様式書類に記載しない限り申請は有効でない」「生活保護開始申請ではなく単なる情報提供」

などと述べ、本件開始申請書を有効な生活保護申請とは認めず、審査請求人に対して強制的に処分庁作成の申請書に記載させ申請をやり直させたのである。

その上で処分庁は、本件審査請求について、「行政書士が作成した官公署に提出する書類に係る許認可等に関する審査請求、異議申立て、再審査請求等行政庁に対する不服申立ての手續について代理し、及びその手續について官公署に提出する書類を作成すること。(行政書士法第1条)」の規定に合致しないとして、本件審査請求における代理人の資格がないと主張したのである。

しかしながら、本件開始申請書は、審査請求人の委任により代理人が作成し、審査請求人が記名・捺印して処分庁宛に送付したものであり、関係法令に照らして有効な生活保護開始申請であることは明らかであり、処分庁による本件開始申請書に関する取扱いには重大な瑕疵が認められる。

本件審査請求事件の審査が開始されたのは、審査庁が処分庁の主張を認めず、本件開始申請書を有効な請求と認めたからであり、「市役所に来られない特段の理由がある場合以外は、市役所に出向き処分庁の作成した様式の書類に記載しない限り申請は有効でない」「生活保護開始申請ではなく単なる情報提供」などという処分庁の申請に対する対応は、法令上も実施要領上も何の根拠も無い違法なものである。

#### (5) 法第10条「世帯単位の原則」適用上の瑕疵

法第10条では、「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。ここでいう「これによりがたいとき」とは、直系血族・三親等内の親族以外のものが世帯員のなかに含まれている場合に適用するものと考えられる。(『生活保護法の解釈と運用』厚生省社会局)

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日社発第246号厚生省社会局長通知)第1-2-(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できる場合として「要保護者が自己に対して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つて、同一世帯として認定することが適当でないとき」が明記されている。

審査請求人は同居女性と平成〇年頃から〇〇〇〇にあり、一緒に暮らしてきたが、平成〇〇年〇月には〇〇〇〇を解消し、現在は全く他人の関係であることは、再三審査請求人も同居女性も処分庁に申し述べてきたことである。

而るに処分庁はこうした事情を何ら考慮することなく、本件開始申請書が届いたその日に審査請求人に対して電話し、「審査請求人単独での生活保護を開始することは難しいと説明」し、それを前提に「同居人の保護の申

請意思がない」ことを理由として本件処分を行ったのである。

処分庁の弁明書に記載されている「審査請求人は単身生活を送ることについて特別な理由があるわけではないがあまり気が進まない、単身生活をするというはつきりとした意思を示さなかった」というのは全く事実と反しており、審査請求人は本件開始申請書に記載のとおり一貫して〇〇〇〇の無くなった同居女性と別居し、単独での生活保護受給を望んでいたのである。

また処分庁は、その弁明書の中で「処分庁は同居女性の申請意思の確認が必要であると判断し、処分庁に連絡か申請意思について記載した申出書を提出するよう説明した」とあるが、事実は「申請意思」ではなく、「同居女性の気持ち」を聞きたいということであった。

そこで審査請求人は、次の同居女性の申出書を提出したが、同居女性の意思は一切考慮されることなく、本件処分となったのである。

「私は平成〇年頃から審査請求人と〇〇〇〇にあり、一緒に暮らしてきたが、審査請求人の病気や性格の違いから〇年前頃から徐々に不仲となり、昨年〇月には〇〇〇〇を解消し、別れることに合意した。本当は直ぐにでも出て行ってもらいたいのであるが、審査請求人は病気で働くこともできず、全く無収入のために直ぐに追い出すこともできず、引っ越しするにもその費用もないためにほとんど困り果てていた。私も少ない収入のために審査請求人にこれ以上援助する余裕もなくその気持ちも全くない。審査請求人が代理人にお願いして生活保護の申請をしてもらっていることを聞き、私も同意している。審査請求人が1日も早く生活保護を受けて私の家から出て行ってくれることを望んでいる。」

処分庁の弁明書に記載のとおり、「1日1食一緒に食事をしている」、「冷蔵庫など家電製品や生活用品及び家具什器について共同使用している」ということ自体は事実である。

しかしそれは、同居女性と審査請求人の自由な意思に基づくものではなく、同居女性の申出書に書かれているように審査請求人の困窮状態を見かねたやむを得ない「同居」と「扶養」なのである。

類似した案件の是非が争われた平成18年9月21日付A県知事による裁決書では、「審査請求人が、食費、医療費及び同居人宅からの転出費用の捻出が困難となったことを申請理由として、申請人単身での生活保護を申請していること、同居人が審査請求人に対して今後は援助できない旨申し述べていること、審査請求人と同居人は生活保持義務関係にないことを勘案すると、仮に、審査請求人と同居人の生計が、本件処分に係る保護開始申請（以下「本件開始申請」という。）以前は同一であったと認められたと

しても、審査請求人は同居人宅から転居し、単身で生活することを決意し、本件開始申請に及んだものと解するのが相当であって、審査請求人と同居人が本件開始申請後もなお同一生計を営むと認めるに足りる証拠は無い」「したがって『同居人と生活実態において、申請者本人を単身者として生活保護を適用することが適当で無い』ことを理由としてなされた本件処分は、審査請求人の本件開始申請後の生計を誤認しており、違法であるから、その余を判断するまでもなく取り消しを免れない」とB市福祉事務所による生活保護申請却下処分を取り消したのである。

本件処分についても全く同じ事案であり、①審査請求人単身での生活保護を申請、②同居人が今後は援助できない旨申し述べていること、③生活保持義務関係にないことのどれもが当てはまるのである。

このように、過去の生活保護争訟の事例に則しても、法、実施要領等の法令に照らしても本件処分は違法であり、取り消すことが相当である。

- (6) 審理員による口頭意見陳述（平成〇〇年〇月〇〇日実施）における主張  
ア 家賃の支払いは、引き落としではなく、審査請求人名義の通帳からの入金である。

実際は同居女性が家賃を負担している。住居の契約者は審査請求人本人である。

イ 単身生活で保護を開始することを希望しないわけではない。生活保護を受ける前に単身になりなさいということ処分庁に言われたので、それはお金がないからできないので、希望しないということである。生活保護を受けたら、単身を希望している。敷金等が無くても入居できる物件であっても、引越しをする時点でなんらかの費用がかかる。

## 2 審理員による口頭意見陳述における処分庁の主張

### (1) 代理人による申請について

ア 処分庁が、本件開始申請書を情報提供として取り扱った理由は、次のとおりである。

法第7条には、保護は要保護者や親族の申請に基づくものとあり行政書士に本法申請を代理しているこの書類では、直ちに有効な申請とは判断しなかった。また審査請求人との直接の連絡手段が明記されておらず、申請意思が確認できなかった。

加えて、法第24条第2項にある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することができない特別の事情も、この書類から確認できなかった。

そのため、今回、代理人からの手紙については、審査請求人が困窮状

態である可能性があるとの情報提供であるとして、実施機関が、審査請求人本人に生活保護申請の意思及び困窮状態について確認したものであり、直接の聞き取りにより、審査請求人の申請意思を確認できたため、平成〇〇年〇月〇日、書類送付のあった日に申請されたものとした。

イ 処分庁が、本件開始申請書に本人の記名・捺印があっても、本人の意思を面談して確かめなければ判断できないとした理由は、次のとおりである。

「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。）問9の2において、要保護状態にあつたとしても、生活保護の申請をするかしないかの判断を行うのは、あくまで本人であり、代理人が判断すべきではないとされている。

また、法第25条の規定により、実施機関は本人が十分な意思能力がない場合であっても急迫した状況にあると認められる場合には、職権をもって実施機関、保護の種類、程度、方法を決定し、保護を開始しなくてはならないことになっている。

そのようなことから、代理人による保護申請はなじまないと解釈されており、この書類は記名・捺印されてはいるが、本人の意思というのは実際に会ったわけではなく、判断できなかった。

## (2) 同居女性の意思等について

ア 処分庁から求められて同居女性が提出した文書（上記1（5）中に記載している「同居女性の申出書」のこと）を考慮したかどうかについて、処分庁の主張は次のとおりである。

処分庁としては、同居女性の申出書を見た形跡がない。処分庁の弁明書に「審査請求人が、処分庁に来所、〇〇〇〇にある同居女性の生活保護の申請意思について確認ができる申出書を受理」と記載したとおり、この書類を、同居女性に生活保護の申請の意思がないことを確認した申出書として受理した。

イ 審査請求人は、同人一人で生活保護受給申請を求めていることについて、処分庁の主張は次のとおりである。

なお、審査請求人は、処分庁から次のとおり説明があつたことを認めている。

弁明書で主張したとおり、この世帯においては、訪問調査、聞き取りなどをした結果、世帯の認定において、審査請求人及び同居女性を同一世帯と認定し、保護の要否及び程度を定める必要があるということになった。

そうすると、審査請求人の単独申請ではなく、同居女性も保護申請を

する意思の有無、今後どのように生活をしていくかという聞き取りをするため、コンタクトを取ろうと審査請求人にも何度か試みた。

しかし、同居女性の申出書のとおり、同居女性には保護開始申請する意思がなく、資産調査の協力も得られないこともあった。今のマンションで、その同居女性と一緒に暮らしながら審査請求人だけを生活保護でみるというのは、世帯単位の原則から無理なので、審査請求人は単身で生活してはどうかと提案をした。

処分庁としては弁明書にあるように数パターンの単身生活で生活保護を受けられるような提案をしたが、審査請求人の希望は、現在の生活をしながら保護の申請をして単独で保護が開始になればいいということなので、それでは生活保護法に照らし合わせると無理でないかという話をした。

ウ 処分庁が、審査請求人に対して単身生活で生活保護を受けられるケースとして説明した内容は、次のとおりである。

なお、審査請求人は、処分庁から次のとおり説明があったことを認めている。

処分庁は、単独で新たに住居を構えたうえで申請、あるいは救護施設や特定非営利活動法人が運営している宿泊施設へ入所した上での申請、入院後に申請を行い退院とともに単身の住居を構えた上での申請、現住居において同居女性とともに申請、と4つの選択肢がある事を説明した。

### 3 審査庁

審理員意見書のとおり、本件審査請求は棄却すべきである。

## 第3 審理員意見書の要旨

### 1 審理員意見書の結論

本件審査請求は棄却されるべきである。

### 2 審理員意見書の理由

(1) 本件開始申請に対し、処分庁は、世帯単位の原則に照らし、同居女性に保護の申請意思がないことから保護の要件に該当しないためとの理由により、本件処分を行ったことが認められる。

(2) 審査請求人は、「1日1食一緒に食事をしている」、「冷蔵庫など家電製品や生活用品及び家具什器について共同使用している」ということ自体は事実であるが、審査請求人単身での生活保護を申請し、同居女性は今後は援助できない旨申し述べており、生活保持義務関係にないため、他県の認容

裁決や次官通知等に照らし、処分庁は法第10条「世帯単位の原則」の適用上の瑕疵が認められ、本件処分は違法であり取り消すべきである旨を主張する。

しかしながら、保護は世帯単位で行うことが原則とされ、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が定められ、また、生計を一にしているかの認定については、消費財等の購入の状況や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記されるなか、本件開始申請時点において、審査請求人は同居女性と部屋や炊事の共同及び家具什器について共同使用していることが認められる。また、上記第2の1(6)アのとおり、審査請求人と同居女性が現在住んでいる住居の契約者は審査請求人であるが家賃の支払いについては同居女性が負担している事実が認められる。これらの生活状況を見る限り、処分庁が、審査請求人と同居女性は同一世帯であるとしたうえで、同居女性には保護の申請意思がなく保護申請を行わないため、審査請求人世帯が保護の要件を満たしているか否かを確認できず、よって保護の要件に該当しないとして本件処分をしたことに、違法又は不当な点は認められない。

そして、審査請求人が単身での生活保護を申請していることについて、処分庁は、同一世帯にある限り、保護の開始を認めることは困難であることを説明しており、また、処分庁は入居にかかる費用を要せずとも入居できる施設等の案内を行ったことが認められ、入居にかかる費用を要せずとも入居できる施設等が複数存在することが認められる。審査請求人は転居費用が捻出できないと主張するものの、現に入居にかかる費用を要しない施設等が存在する以上、それらの施設等に入居しない格別の理由は認められない。

以上から、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

なお、審査請求人は、処分庁は代理人が作成した申請書を有効な生活保護申請とは認めず、市様式の申請書に記載させ申請をやり直させたことは、申請権の侵害である旨主張するが、生活保護の申請は、本人の意思に基づくものであることを大原則としており、審査請求人の印があるからといって、実務上、審査請求人の意思に基づくものであるとみなすことは困難であり、審査請求人にその意思を確認することは必要である。処分庁においては、審査請求人の意思を確認した上で、代理人が作成した申請書の申請日を生活保護申請日としており、要保護者の申請権の侵害があったとまでは認められない。

(3) 他に本件却下決定に違法又は不当な点は認められない。

## 第4 調査審議の経過

平成29年9月8日	諮問の受付
平成29年9月11日	第1回審議
平成29年9月13日	審査関係人に対する主張書面等の提出期限通知 主張書面等の提出期限：9月29日 口頭意見陳述申立期限：9月29日
平成29年10月3日	第2回審議
平成29年10月20日	第3回審議

## 第5 審査会の判断

### 1 法令等の規定

本件処分に関する法令等の規定は下記のとおりである。

- (1) 法第4条第1項は、保護の補足性の原則を定め、「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。」と規定している。
- (2) 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」ことを原則とする旨規定している。
- (3) 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。なお、居住を一にしていなくても、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) 問答集の「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。」とされている。

- (5) 問答集問1の3「生計の同一性」の答において、「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。」とされている。

## 2 認定した事実

審査庁から提出された諮問書の添付書類（審理員意見書、事件記録等）等によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 平成〇年〇月〇〇日付けで、審査請求人は、現在居住しているマンションの賃貸借契約を行った。

なお、契約書中の入居者の氏名欄に、同居女性の名前も記載されている。

- (2) 平成〇〇年〇月〇日付けの保護開始申請書が処分庁に提出された。
- (3) 平成〇〇年〇月〇〇日、処分庁は審査請求人宅を訪問し、現住居において審査請求人単独で生活保護を受けることは困難である旨説明した上で、①単独で新たに住居を構えた上で申請する、②救護施設や特定非営利活動法人が運営している宿泊施設へ入所した上で申請する、③入院後に申請を行い退院とともに単身の住居を構えた上で申請する、④現住居において同居女性とともに申請することの4つの選択肢があることを説明した。
- (4) 平成〇〇年〇月〇〇日、同居女性から次のとおり記載された書面が審査請求人から処分庁に提出された。

「先般、二人での生活保護を受けられますかとのお話を頂きましたが、私個人としては、一人ならば何とかやって行けますし、その上、条件の一つとして転居が含まれていると聞き、とても今の経済状態では無理です。

ですから、私としては、彼一人での生活保護受給申請をお願いしたいと思います。」

- (5) 平成〇〇年〇月〇〇日付けで、処分庁は審査請求人に対して、本件処分を行った。

## 3 判断

- (1) まず、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」ことを原則とする旨規定している。これは、同一の世帯に属する者は、相互の間に法律上の扶養義務があるかどうかにかかわらず、事実上、生計の面で互いに依存し援助し合う関係にあるのが通常であるところから、この事実を基礎として保護の要否及び程度を決定すべきものとする趣旨と解される。この趣旨からすれば、相互の間に法律上の扶養義務がな

い場合でも、同一の住居に居住し、生計を一にしていると認められる者は、原則として同一世帯に属するものと解するのが相当である（東京地方裁判所昭和38年4月26日判決 行政事件裁判例集14巻4号910頁参照）。

上記1（5）のとおり、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されているところ、本件についてみると、①審査請求人と同居女性が居住している住居の賃貸借契約については、審査請求人名義で賃借しており、その家賃は同居女性が支払っていること、②1日1食一緒に食事をしていること、③冷蔵庫など家電製品や生活用品及び家具什器は共同使用していることが認められる。

したがって、処分庁が、審査請求人と同居女性について、相互の間で法律上の扶養義務がなくとも、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又は不当な点は認められない。

(2) 次に、処分庁の本件処分に係る通知書には、「世帯の認定においては、『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』と定められており、世帯単位の原則があるが、同居女性に保護の申請意思がないことから保護の要件に該当しない」という理由が付記されている。これを見る限り、本件処分は同一世帯員の申請意思が認められないことを理由とするものであるようであるが、かかる理由で本件開始申請を却下してよいかどうかについては問題がないわけではない。

(3) もっとも、上記2（4）のとおり、審査請求人から処分庁に提出された書面によれば、審査請求人と同一世帯と認定される同居女性には生活保護の申請の意思がなく、そのために、同居女性を含めた審査請求人世帯全体について、保護の要否、程度等を判断するために必要な収入・資産等の調査の協力を得られず、これを実施することができなかったことが認められる。このような事情の下で、処分庁が、本件処分により保護開始申請を却下したことに違法又は不当な点は認められない。また、本件処分に係る通知書に付記された上記（2）の理由の記載から、この点を了知し得ると言えなくはない。

したがって、本件審査請求は、棄却されるべきである。

なお付言すると、審査請求人は、処分庁は代理人が作成した申請書を有効な生活保護申請とは認めず、処分庁が作成した申請書に記載させ申請をやり直させたことは、重大な瑕疵が認められる旨主張するが、処分庁は、本件開始申請を代理人が作成した申請書の申請日である平成〇〇年〇月〇日にその事務所に到達したものとして本件処分を行っており、代理人によ

る申請が法第7条及び第24条にいう「申請」に当たるか否かは本件処分の違法性又は不当性の判断に影響するものでないことから、この点については判断しないこととする。

また、処分庁は、本件処分をした後も、審査請求人に対してその自立助長のために助言、支援等を行うことが求められる。

大阪府行政不服審査会第3部会

委員（部会長） 曾和 俊文

委員 中川 元

委員 前田 雅子