

教科ややる気のない教科はなく、自分が好きで選んだコースのため、集中して勉強し、休まず登校していることである。また、ネクタイの締め方や面接等のビジネスマナー等の授業もあり、担任の先生が、会社訪問や会社説明会に自発的に参加しようとしないう長男の特性を理解し、参加を促してくれ助かっている。

世帯分離をされて困っていることは、約6万円の保護費が減額となったが、二人の生活は全く変わっていないため、やっていけないことである。学費と支給されなくなった保護費相当額について、奨学金を借りて生活するしかない。スーツ、ネクタイ、パソコン、スマートフォン等も必要となる。国民健康保険料や通院費も必要となった。万が一に備え共済保険にも加入することになった。これらの費用を奨学金で賄っているため、学費だけなら250万円で済むが、倍近く借りることとなった。高校の時も奨学金として50万円借りており、不安である。長男に障害があることで支給されていた児童扶養手当と特別児童扶養手当を長男の生活費に充てることを考えていたが、私の収入として認定されたため、更に生活が苦しくなり憤りを感じている。世帯分離をせず、大学や専門学校に進学できるようにしていただきたい。

イ 代理人の主張の概要

局長通知は、稼働能力があることが前提となっている。高等学校等を卒業すれば、それまでに培った稼働能力を活用することが前提であるため、大学等に進学する場合は、稼働能力を活用することを前提に世帯分離をすることが通知の趣旨であり、稼働能力がない場合は、通知の適用はないと考える。

厚生労働省は稼働能力の有無ではなく、一般低所得世帯との均衡を持ち出しているが、通知の趣旨からすれば、(理解することが) 難しい反論である。

仮に一般世帯との均衡があり得るとしても、厚生労働省が言うのは、今まで示されていない一般低所得世帯との均衡であり、今回の審査請求に対して出てきた何ら法的な根拠のない主張である。

このことを前提とすれば、長男が稼働能力を有しているか否かが争点となる。診断書等により、本件処分時には稼働能力がなかったと考えている。○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○な長男が高校を卒業してすぐに就労し、収入を得ることができると考えるのは非現実的である。

稼働能力がない長男に局長通知を適用した本件処分は、違法・不当であり、取り消されるべきである。

(3) 大阪府行政不服審査会に提出された主張書面の概要

ア 長男は、平成○○年○月○○日に障害の等級2級○○号に該当するものとして障害基礎年金の受給が認められるに至った。「国民年金・厚生年金保険 障害認定基準」(後記第5の1の(11))によれば、2級の障害の程度は、「日常生活は極めて困難で、労働により収入を得ることができない程度

「長男の生活状況や進学状況について、特に問題点を挙げられなかった。」
「専門学校に進学することで、更に〇〇の技能を高め、専門職に就職する可能性が広がる。」「障害者に対する就労支援を利用することを示唆した。」点が認められた。

- (3) 長男が専門学校に進学することを把握した際、前記(1)及び(2)の長男の状況等を総合的に勘案の上、長男に稼働能力があると判断した。

3 審査庁

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) 保護世帯員の大学等への就学について

現在の生活保護制度では、高等学校等に就学し卒業することが世帯の自立助長に効果的と認められる場合については、世帯内において就学することを認め、高等学校等への就学に必要な費用を生業扶助費から支給するほか、その者の収入のうち高等学校等就学費の支給対象とならない経費等であって、その者の就学のために必要な最小限度の額については収入として認定しない取り扱いが認められている。(後記第5の1の(8)(9))

しかしながら、大学等に就学するものについては、すでに高等学校等への就学によって得られた技能や知識によって、当該被保護者がその能力(稼働能力)の活用を図るべきであることから、生活保護制度上は同一世帯に属していても形式的に生活保護世帯の生計から当該世帯員を別にする(その世帯員は保護費の給付の対象外とする)取扱いである世帯分離措置によって取り扱うこととされている。(後記第5の1の(10))

(2) 世帯分離について

審査請求人は、処分庁の本件局長通知の解釈は誤りであり、稼働能力がない者に対しては適用せず、世帯分離を行うべきでないと主張する。

しかしながら、大学等への就学に必要な費用については、現在の生活保護制度上は自ら賄う必要があるが、原則収入認定することとされている貸付資金のうち、収入認定除外できるものは限定列挙されており、大学等への就学資金は含まれていない。

したがって、奨学金を活用して大学等へ進学して世帯分離を行わない場合、

かえって法の目的である最低限度の生活の保障や世帯の自立助長などが阻害されるおそれがあるため、世帯分離を行わざるをえない。また、本件局長通知の解釈運用の権限を有する厚生労働省に確認したところ、大学等に就学する者の生活保護制度上の取扱いは、一般低所得世帯との均衡等に鑑みたものであるため、大学等に就学する者の稼働能力の有無によって変わるものではないとの見解である。

以上のとおり、厚生労働省の解釈を前提とすれば、処分庁が、長男の大学等への就学に伴って行った本件処分に違法又は不当な点があるとまではいえない。

(3) 処分庁の判断に至る過程及び審査請求人世帯に対する指導・助言等について

大学等への進学を希望する場合は、高校入学直後などの早い時期から、世帯分離という仕組みの活用等を通じて大学等への進学が可能であることや、活用できる制度などについて、保護者だけでなく高校生等本人にも説明するなど、生活保護世帯の高校生等が希望する進路に進めるよう実施機関の丁寧な支援が求められている。本件において処分庁は、世帯の希望に沿って検討・判断されたものと思料されるが、世帯分離を行って進学した場合の保護費を含めた世帯の生計状況等について、より具体的かつ丁寧に説明することが望ましかった。

なお、長男は、平成〇〇年〇月に、平成〇〇年〇月に卒業したA高等専修学校の系列に当たるB専門学校を卒業することが見込まれており、処分庁においては、審査請求人世帯の実態に即した、より一層丁寧な指導・助言を行う必要がある旨付言する。

第4 調査審議の経過

平成30年6月15日	諮問書の受領
平成30年6月20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：7月6日 口頭意見陳述申立期限：7月6日
平成30年6月22日	第1回審議
平成30年7月5日	審査請求人の主張書面（7月4日付け）及び口頭意見陳述申立書（7月4日付け）の受領
平成30年7月13日	第2回審議
平成30年8月3日	審査請求人の口頭意見陳述実施、主張書面（8月3日付け）の受領、第3回審議
平成30年8月7日	審査請求人の主張書面（8月6日付け）の受領

平成30年8月10日	第4回審議
平成30年8月13日	審査会から処分庁に対し回答の求め（回答書：平成30年8月28日付け〇〇第671号）
平成30年9月10日	第5回審議
平成30年10月1日	第6回審議

第5 審査会の判断

1 法令等の規定

- (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5条は、法の解釈及び運用を定め、「前4条に規定するところは、この法律の基本原則であつて、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。」と規定している。
- (3) 法第8条は、基準及び程度の原則を定め、同条第1項は、「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。」とし、同条第2項は、「前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。」と規定している。
- (4) 法第10条は、世帯単位の原則を定め、「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。
- (5) 「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）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。」と定め、第4では、「要保護者に稼働能力がある場合には、その稼働能力を最低限度の生活の維持のために活用させること。」と定め、第8の3の(3)のウでは、「他法、他施策等により貸し付けられる資金のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられる額」については、「収入として認定しないこと」と定めている。
- (6) 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こととし、その(1)において、「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」と定めている。

また、第1の5は、「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こと。」とし、その(2)において、「次の貸付金、給付金等を受けて大学で就学する場合 ア 独立行政法人日本学生支援機構法による貸与金又は給付金 イからエ (略)」と定め、また、その(3)において、「生業扶助の対象とならない専修学校又は各種学校で就学する場合であって、その就学が特に世帯の自立助長に効果的であると認められる場合」と定めている。

(7) 局長通知第4の1は、「稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、により判断すること。」と規定し、局長通知第4の2は、「稼働能力があるか否かの評価については、年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握・分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うこと。」と定め、第4の3は、「稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については、求職状況報告書等により本人に申告させるなど、その者の求職活動の実施状況を具体的に把握し、その者が2で評価した稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこと。」と定め、第4の4は、「就労の場を得ることができるか否かの評価については、2で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因をふまえて行うこと。」と定めている。

(8) 局長通知第8の2の(3)は、「貸付資金のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられることにより収入として認定しないものは次のいずれかに該当し、かつ、貸付けを受けるについて保護の実施機関の事前の承認があるものであって、現実に当該貸付けの趣旨に即し使用されているものに限ること。」と列挙し、そのイの(ア)において、「高等学校等就学費の支給対象とならない経費(学習塾費等を含む。)及び高等学校等就学費の基準額又は学習支援費でまかないきれない経費であって、その者の就学のために必要な最小限度の額」と定めている。

(9) 「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」(昭和38年4月1日社保第34号厚生省社会局保護課長通知)第8の間40は、自立更生のための用途に供される額の認定について、「被保護世帯の自立更生のための用途に供されるものとしては、次に掲げる経費にあてられる額を認めるものとする。 (以下略)」とし、その(2)のオにおいて、「当該経費が就学等にあてられる場合は、次に掲げる額」と定め、その(ウ)において、「当該経費が高等学校等、夜間大学又は技能習得費(高等学校等就学費を除く。)

の対象となる専修学校若しくは各種学校での就学にあてられる場合は、入学の支度及び就学のために必要と認められる最小限度の額（（中略）貸付金については、原則として、高等学校等就学費の支給対象とならない経費（学習塾費等を含む。）及び高等学校等就学費の基準額でまかないきれない経費であって、その者の就学のために必要な最小限度の額にあてられる場合に限る。）と定めている。

- (10) 問答集の第1「世帯の認定」の3「高校・大学等における就学」において、「大学等に就学するものについては、すでに高等学校への就学によって得られた技能や知識によって、当該被保護者がその能力（稼働能力）の活用を図るべきであることから、生活保護上は世帯分離措置によって取り扱うこととしている。なお、稼働能力を十分活用する等保護の要件を充足したのち更に夜間大学等に就学する場合は、（中略）この場合において、さらに就学が世帯にとって自立助長に効果的であれば、夜間大学での就学のための費用にあてる自立更生のための恵与金等を収入認定除外することとしている。」と記している。

また、問1-51「高等学校卒業直後の者が専修学校等に就学する場合」において、「（問）局第1の5の（3）の生業扶助の対象とならない専修学校又は各種学校で就学する場合とは、高等学校卒業後に直ちにこれらの学校に就学する場合も含まれるのか。」「（答）高等学校卒業後については、高等学校への就学によって得られた技能や知識によって、当該被保護者がその能力（稼働能力）の活用を図るべきであると考えられることから、高等学校を卒業した者が直ちに専門学校（専修学校一般課程及び各種学校を含む。）に就学する場合については、生業扶助（技能習得費）の給付対象とはならないものである。こうしたケースにおいて、当該専門学校への就学が特に世帯の自立に効果的であると認められる場合には、（中略）その者を世帯分離したうえで専門学校への就学を認めることが可能であるが、こうした取扱いとなることについては、当該被保護者が高等学校へ就学する前に十分説明することが必要である。なお、高等学校卒業後においても、自立支援プログラムに基づくなど、実施機関が特に必要と認めた場合については、就職に有利な一般的技能や就労に必要な基礎的能力を修得する必要がある被保護者は、（中略）職業訓練等を受けながら保護を受けることができるものとして差し支えない。」と記している。

- (11) 「国民年金・厚生年金保険 障害認定基準」（昭和61年3月31日庁保発第15号各都道府県知事あて社会保険庁年金保険部長通知）第2「障害認定に当たっての基本的事項」の1「障害の程度」において「(2) 2級 身体の機能の障害又は長期にわたる安静を必要とする病状が、日常生活が著しい制限を受けるか又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする

できる。

ウ 第2の1(3)アのとおり、長男は、平成〇〇年〇月〇〇日に障害の等級2級〇〇号に該当するものとして障害基礎年金の受給が認められており、第5の1(11)のとおり、「国民年金・厚生年金保険 障害認定基準」では、2級の障害の程度は、「日常生活は極めて困難で、労働により収入を得ることができない程度のものである。」と記されている。

エ 処分庁は、第2の2のとおり、本件処分において長男に稼働能力があると判断しているが、その判断においては長男の障害の特性が稼働能力に与える影響を検討すべきであった。しかし、処分庁が、第5の1(7)で述べたところに従って、稼働能力の具体性や実際に稼働能力を活用する場の有無を十分検討したことをうかがわせるところが見当たらない。むしろ、前記ア、イ及びウからは、長男に稼働能力がなかったと認めざるを得ない。

(2) 専門学校進学による世帯分離について

生活保護の実務においては、第5の1(6)のとおり、独立行政法人日本学生支援機構法による貸与金又は給付金を受けて大学で就学する場合や、生業扶助の対象とならない専修学校又は各種学校で就学する場合であって、その就学が特に世帯の自立助長に効果的であると認められる場合は、世帯分離をして差しつかえないこととしており、また、第5の1(10)のとおり、大学等に就学するものについては、すでに高等学校への就学によって得られた技能や知識によって当該被保護者がその能力(稼働能力)の活用を図るべきであることから、生活保護上は世帯分離措置によりこれを容認する方法が採られている。つまり、ここでの世帯分離は当該被保護者に稼働能力があることを前提に行われるものと認められる(実際、平成30年6月25日付け厚生労働省が公表した「生活保護受給世帯出身の大学生等の生活実態の調査・研究」の結果では、「生活保護世帯出身の大学生等は、(中略)収入に占める奨学金とアルバイト収入の割合が高い。」と示されているように、稼働能力の活用によって生活費や学費等が賄われていることがうかがえる)。

本件では、長男が専門学校に進学してその特殊才能を伸ばすことがむしろ世帯の自立助長に効果的と考えられる。長男の専門学校への進学が、その将来の自立、就労可能性を広げる意味でも必要であったことについては、処分庁もまた再弁明書において「現在、就学している専門学校を卒業すれば、将来、稼働能力の活用のあると見込んだことから、世帯分離に至ったものである。」と認めるところでもある。

その一方で、本件処分は、長男に稼働能力があることを前提に行われたものであることは、処分庁回答書からも明らかである。しかしながら、前記のとおり、長男には稼働能力があったと認めることはできない。それにもかかわらず、稼働能力のない長男を専門学校への就学を理由に世帯分離すること

は、稼働能力を活用して収入を得ることが困難な長男についてその保護を廃止することにほかならず、その結果、審査請求人世帯に最低生活費以下の生活を送ることを余儀なくさせるものである。このように、大学等に就学する被保護者についてその稼働能力の活用を前提とした世帯分離という取り扱い、本件において審査請求人世帯にきわめて不利益な結果を生じさせることとなっている。

したがって、本件のような特別な事情の下では、世帯分離を行ったことは妥当でないといえることができる。

(3) 奨学金の収入認定について

長男は、稼働能力の活用が見込めなかったことから、世帯分離後に社会福祉協議会の教育資金と日本学生支援機構の奨学金を借り入れている。これら借入金は、主として専門学校に進学するために借り入れたものと推認される。第5の1(5)のとおり、「他法、他施策等により貸し付けられる資金のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられる額」については、「収入として認定しないこと」と定めていることから、奨学金のうち、就学費用等として自立更生のために当てられた額については、本件における上記の特別の事情の下では、世帯内での就学を認める場合でも収入認定されるべきではない。

(4) 以上のとおり、本件処分は、稼働能力がないと認められる長男について、一方的に世帯分離をしている点において違法であり、さらに審査請求人世帯全体の自立助長について十分具体的な検討を行うことなく本件処分をしたことには、少なくとも不当な点が認められることから、本件処分は取り消されるべきである。

したがって、本件審査請求は認容すべきである。

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 前田 雅子

委員 矢倉 昌子