

諮問番号：諮問第312号

答申番号：答申第312号

## 答申書

### 第1 審査会の結論

大牟田市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が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24条第3項の規定による保護申請却下処分（以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）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 審査関係人の主張の要旨

#### 1 審査請求人の主張の要旨

本件処分の取消しを求めるというもので、その理由は次のとおりである。

##### (1) 世帯単位の原則について

そもそも、法第10条が世帯単位の原則を採用したのは、通常、市民が生活をしていく上で、その収入及び支出は、いわゆる家計として世帯単位でなされていることから、個人単位の原則を排除してなされたものである。

したがって、世帯の認定の中心となるべき要件は、家計を同じくすることであり、同一の住居に居住しているか否かではない。

同一世帯の認定の前提として、「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」（「生活保護問答集について」（平成21年3月31日厚生労働省社会・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」）等が必要であるが、処分庁はこれらの事実を十分に確認したとは言い難い。

本件処分は、審査請求人と審査請求人が間借りしている部屋の貸主（以下「貸主」という。）の間には、①何ら親族関係がなく、②法律上何らの扶養義務関係になく、③住民票上も別世帯であることについては、争いがない。

その上、審査請求人及び貸主（以下「審査請求人ら」という。）は④家計も全く別である。すなわち、審査請求人らはそれぞれ家計を各人で管理している。

(2) 生活実態について

ア 間代

審査請求人は、貸主に間代（光熱水費込み）月額20,000円を支払っており、約8年間賃借している。令和5年8月分まで約6年半は、預金のほか、低所得者を対象とした給付金等の収入で生活し、間代を支払っていたが、徐々に生活費で使い果たし、現在は預金がない。収入が絶たれてから1年8か月が経過し、間代の支払いはおろか、生活費もない。

令和6年10月頃、間代の滞納が280,000円に及んだため、貸主から支払うか退去するかを迫られ、本件申請に至ったものである。

このような事情は、本件申請時の面談において、処分庁の担当者に伝えている。

イ 日用品

日用品は各人がそれぞれ自己の使用するものを購入し、2人で使用する物は購入費用を全て折半している。

審査請求人らで共通して使用しているものはトイレットペーパーぐらいであり、交替で補充する形を採っている。

ウ 食事等

食事は各人別々で、2人の食事を一緒に調理することは全くない。食事代は、1日当たり300円ないし400円程度である。

洗濯も各人別々で、お金がないためコインランドリーを頻繁に利用できず、季節の変わり目にまとめて洗濯している。年間2回ないし3回（1回当たり200円ないし300円）であり、金額はさほど高額とはならない。

(3) 貸主の陳述書について

貸主に陳述書を提出してもらっており、その内容を要約すると、次のとおりである。

ア 審査請求人に2階建て自宅（以下「本件住居」という。）の2階の2間のうち1間を、約8年間、月額20,000円で貸与している。

イ 最初のうちは間代が支払われていたが、令和5年8月を最後に支払われていない。

間代が支払われた際に手帳のカレンダーにシールを貼ったり、~~済~~と書いたりしていた。

ウ 令和6年秋頃、間代が1年以上未払いのままであったので、滞納している間代の支払いを督促した。

エ 審査請求人は保護を申請すると言っていたので、やっと間代が支払われると安心していたが、保護の申請が却下されたと聞いて驚いた。

オ 食事は完全に別で、審査請求人がどのようにして何を食べているのか知らない。洗濯機や掃除機を貸すこともない。トイレには、審査請求人用と自分用のトイレットペーパーを置いているので、日用品を共有することもない。風呂も自分しか使用していないので、審査請求人がどうしているのか知らない。

カ 上記オの生活実態については、本件申請後、処分庁の担当者2人が生活状況等を把握するための実地調査（以下「本件調査」という。）として、本件住居を訪問した際に話したと思う。

キ 審査請求人とは貸主と借主の関係でしかなく、援助は一切していない。

#### (4) 結論

以上のとおり、審査請求人らを同一世帯と認定することはできないのであって、それぞれ別の世帯として認定されるべきである。

にもかかわらず、処分庁は、審査請求人が最低限生活に必要な日用品も購入できず、食事や光熱水費の支払いも金銭的に難しい状況を把握し、かつ、貸主が審査請求人を援助すべき関係にないことも知りながら、本件処分を行ったのである。

このことは、仮に金銭的に限界を迎えた審査請求人の数か月の食費等を貸主が事実上援助していたとしても、処分庁が行うべき援助を私人である貸主に押し付けたと評価すべき状況である。月額20,000円の間代を滞納され、審査請求人が行った本件申請を却下された貸主に、審査請求人に対する今後の援助を義務付けるかのような本件処分は全く不当である。

#### (5) 処分庁の主張に対する反論について

##### ア 生計の同一性について

処分庁は、預金を切り崩して生活していたとの申述はなかった旨主張しているが、本件調査時に金属回収による日銭では不足する生活費は給付金を原資とする預金を切り崩して生活している旨の説明をしており、貸主からの経済的援助がないことは明らかである。

また、処分庁は、貸主に間代の滞納があることを確認しており、免除されない

ことを把握していたはずである。

なお、処分庁に対し、同住所別世帯の形で約8年間の同居生活を経ているとの表現で生活状況を申告したことはなく、あくまで約8年間住んでいるという説明をしたものである。

#### イ 生活の原資について

処分庁は、本件申請の際、審査請求人が預金を切り崩して生活している旨申述しなかったと主張するが、仮に当該申述がなされていなかったとしても、生活費の原資は、本件処分に当たって重要な事実であるから、処分庁が審査請求人に聴取できていなかったこと自体が調査の不備である。処分庁は、審査請求人が預金を切り崩していた事実を確認せず、一方的に貸主による援助があるものと何らの根拠もなく判断しており、本件処分は取り消されるべきである。

#### ウ 審査請求人に対する助言について

処分庁は、保護の開始の決定を受けるため転居するよう助言した旨主張するが、同一世帯ではなく、間借りで居住している場所であるため、転居の必要性は全くないと考えており、また、生計の同一性が認められない本件審査請求に係る事案において転居すべき事情が全くない。

### 2 審査庁の主張の要旨

審査請求人と貸主とは、居住の同一性及び生計の同一性が認められるため、世帯の同一性が認められる。したがって、世帯認定に当たって、処分庁の判断に重要な事実の基礎を欠くか、又は事実に対する評価が合理性を欠くこと等によりその内容が社会通念に照らし妥当性を欠くものと認められないことから、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

よって、本件審査請求は棄却されるべきである。

### 第3 審理員意見書の要旨

本件審査請求の争点は、処分庁が、審査請求人らを同一世帯員と判断し、本件処分を行ったことに違法又は不当な点がないかということにあるため、以下判断する。

#### 1 世帯の認定について

##### (1) 世帯の認定の判断について

法第10条本文は、保護の世帯単位の原則を規定しているが、「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。)第1が定めるとおり、居住の同一性及び生計の同一性が認められれば、原則として世帯の同一性が認められる。そして、問答集第1は、世帯の認定を行うに当たって、居住の同一性のほか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)のほか、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の認定を行う旨を定めている。

また、保護の開始の決定における世帯の認定に当たって、同一世帯に該当するかどうかの判断は、処分庁の合理的な裁量に委ねられているというべきであって、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が重要な事実の基礎を欠くか、又は、事実に対する評価が合理性を欠くこと等によりその内容が社会通念に照らし妥当性を欠くものと認められる場合には、裁量権の行使としてされた処分が違法なものになると解される。

さらに、審査請求人らは、本件住居に居住しているものの、相互に親族関係にならないことが認められるが、この点につき、「同一の住居に居住している居住者らであっても、相互に親族関係にない者が同居しているなど、居住者らの関係が、継続して家計を共同にして消費生活を営むべきことが社会通念上期待されるようなものではない場合には、家計を共同にして消費生活を営んでいると直ちに認めることは困難であるから、この場合における世帯の認定に当たっては、当該居住者らが、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存することを要する」(東京地方裁判所平成28年9月13日判決)とされている。

これらを踏まえ、処分庁による世帯の認定の当否について検討する。

## (2) 居住の同一性について

審査請求人らは、本件住居に8年以上にわたって居住しており、転入前のA市における住所も同一であることが認められる。また、本件調査によると、本件住居は2世帯住宅ではなく、玄関、風呂、トイレ、台所等が1か所であり、互いのスペースに入らずに生活することができない。さらに、メーターが別々でなく、光熱水費が分割できず、通信費(インターネット回線)も分割できない。

したがって、審査請求人らに居住の同一性が認められることに疑いの余地はない。

(3) 生計の同一性について

審査請求人らは親族関係になく、本件住居において8年以上にわたって居住しているという間柄にすぎないことからすると、審査請求人らは、「継続して家計を共同にして消費生活を営むべきことが社会通念上期待される」ような関係であったとまでは言えない。

また、審査請求人は、貸主とは別世帯であり、間代として20,000円を支払っている旨主張している。

しかしながら、間借契約書をはじめとして、貸主の手帳のカレンダーに貼付されたシール以外に間代の受領日、金額等を示す証拠書類は一切提出されていない。

また、審査請求人の消費生活をみると、間代のほか、食費及び洗濯、入浴等に要する費用等を負担する必要がある。

一方、預金（審査請求人名義の金融機関の預金口座の通帳によると、処分庁に本件申請時に提出した時点における最後の入金は令和6年1月31日の70,000円。なお、同日の預金額は70,433円。）の切崩し及び金属回収によって得た毎月2,000円ないし3,000円程度の収入と併せて、審査請求人が単独で生計を維持していたとは認められない。

また、審査請求人らは生活保持義務関係になく、相互に間借契約を締結しているだけの関係であれば、間代の未納が一定期間を超えたことをもって、審査請求人に退去を求めることをためらう理由はない。にもかかわらず、貸主は、支払いを督促していると主張しているものの、一般的な賃貸借契約では通常想定し難い1年3か月以上という長期にわたって間代の未納を容認していることになる。

このことは、審査請求人が間代を滞納していた間の住居費及び光熱水費を、事実上、貸主が負担していたことになり、少なくとも、一般的な賃貸借契約で想定される期間以降は、実質的に貸主が審査請求人の住居費及び光熱水費を負担していることを意味する。

さらに、前回申請時に処分庁が作成した「生活保護申請の却下について」（令和6年11月19日付け）には、「〔審査請求人〕が〔貸主〕氏の月収と預金を把握していること、月額収入が低額であるにも関わらず生活していることから、〔貸主〕の手持金により生活していると思われる。」と記載されており、審査請求人が貸主の

月収及び預金を把握しているという、社会通念上想定し難い状況にあることは、生計の同一性を疑わせる重要な判断材料となる。

以上のとおり、審査請求人は、健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤である住居費について、少なくとも1年3か月以上にわたって、事実上、貸主が負担しているものとみなさざるを得ない。

また、消費生活においても、当該期間に支出が収入を上回っていることは明らかであり、審査請求人らが、「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」があったと認められる。

したがって、審査請求人らに生計の同一性が認められる。

## 2 世帯分離の適用について

法第10条本文は世帯単位の原則を規定する一方、同条ただし書は世帯分離について規定している。

これを受け、「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。）第1の2は、(1)から(8)までの場合を掲げ、同一世帯に属していると認定されるものであっても、世帯分離して差し支えない旨定めている。

この点につき、「このただし書は、世帯単位の原則によれば、生活保護法の目的である最低生活の保障に欠けるとか、被保護者の自立を損なうと認められるような場合に、例外的に、同一世帯ではあるが保護の要否程度を決定する上で別世帯と同じように扱うという擬制的措置を講じることを定めた趣旨であると解される。このような趣旨とその文言に照らせば、ただし書を適用して世帯分離を行うかどうかについては、個別具体的な事情を踏まえた処分行政庁の判断に委ねられたものというべき」（東京地方裁判所平成28年9月13日判決）であると解されている。

そこで、世帯分離を行うことができる場合を掲げた、局長通知第1の2の(1)から(8)までのうち、同(2)の「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」のみ該当する可能性があるので、検討する。

問答集問1-21は、局長通知「第1の2の(2)の世帯分離の取扱いは本来身寄りの無い孤児を引き取り、生活の世話をを行う場合等を想定したもの」と定めており、審査請求人らがこのような場合に当たらないことは明らかである。

したがって、本件処分に当たって法第10条ただし書を適用することはできない。

### 3 結論

以上のとおり、居住の同一性及び生計の同一性が認められるので、世帯の同一性が認められる。

したがって、世帯の認定に当たって、処分庁の判断に重要な事実の基礎を欠くか、又は、事実に対する評価が合理性を欠くこと等によりその内容が社会通念に照らし妥当性を欠くものと認められないことから、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

### 4 その他

その他、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

以上のとおり、本件審査請求は理由がないので、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。

## 第4 調査審議の経過

令和8年3月9日付けで審査庁である福岡県知事から行政不服審査法第43条第1項の規定に基づく諮問を受け、令和8年5月19日の審査会において、調査審議した。

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 法令等の規定について

法第10条では、保護は、原則、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものである旨が規定されており、次官通知第1では、世帯の認定について、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旨が規定されている。

そして、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。」と定めている。

これらを踏まえると、保護の開始の決定における世帯の認定に当たって、同一世帯に該当するか否かの判断は、処分庁の合理的な裁量に委ねられているというべきであるところ、その判断が重要な事実の基礎を欠くか、又は、事実に対する評価が合理性を欠くこと等によりその内容が社会通念に照らし妥当性を欠くものと認められる場合には、裁量権の行使としてされた処分が違法なものになると解される。

## 2 本件処分の違法性又は不当性

本件についてこれをみると、事件資料から、審査請求人らは、本件住居に8年以上にわたって居住しており、転入前のA市における住所も同一であること、また、本件住居は2世帯住宅ではなく、互いのスペースに入らずに生活することができないことが認められる。

加えて、審査請求人と貸主の間に書面による間借契約はなされておらず、貸主の手帳のカレンダーに貼付されたシール以外に間代の受領日、金額等を示す書類が無い中で、貸主は、1年3か月以上という長期にわたって審査請求人の間代の未納を容認していたことが認められ、また、審査請求人の預金や収入額を考慮すると、この間の住居費及び光熱水費を、事実上、貸主が負担していたものと考えられる。

また、世帯分離の規定についても、本件においては、適用がないことが明らかである。

これらを踏まえると、処分庁が審査請求人らに世帯の同一性を認めたことについては、その判断が重要な事実の基礎を欠くか、又は、事実に対する評価が合理性を欠くこと等によりその内容が社会通念に照らし妥当性を欠く、違法な裁量権の行使であるとまでは認められない。

したがって、処分庁が本件処分を行ったことに違法又は不当な点は認められない。

## 3 その他

そのほか、本件処分に影響を与える事情もないので、本件処分に違法又は不当な点は認められず、本件審査請求は理由がないというべきである。

加えて、審理員の審理手続をみても、行政不服審査法の規定に従い、処分庁に対しては弁明書の提出依頼を、審査請求人に対しては弁明書の送付及び反論書の提出依頼をしたことが認められ、その手続は適正なものと認められる。

#### 4 結論

以上のことから、本件審査請求は棄却されるべきであるとした審査庁の判断について、前記第1のとおり、これを是認するものである。

福岡県行政不服審査会第1部会

委員 大脇 成昭

委員 平岩 みゆき

委員 吉岡 秀樹