

諮問番号：令和3年度諮問第47号  
答申番号：令和3年度答申第46号

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

〇〇〇〇〇保健福祉センター所長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人に対して令和2年2月13日付けで行った生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）に基づく保護申請却下決定処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、認容すべきである。

### 第2 審査関係人の主張の要旨

#### 1 審査請求人

(1) 令和2年1月27日、審査請求人は、処分庁に対し、法による保護の開始申請（以下「本件申請」という。）を行い、処分庁は、審査請求人の父母（以下「父母」という。）から審査請求人を引き取って扶養する旨の回答（以下「父母の回答」という。）があったことから、法第4条（保護の補足性）第2項の規定により、民法（明治29年法律第89号）に定める扶養義務者の扶養は、法に優先して行われるものとされているため、保護が必要であると認められないことを理由に、本件処分を行った。

しかし、審査請求人は7年前から一人暮らしをしており、父母とは長く別居状態にある。

また、審査請求人の父（以下「父」という。）は15年前から関東地方に単身赴任しており、それぞれの生活状況・生活文化を把握・理解しておらず、家族としての機能を欠いている。

父母の回答は父母の意思であって、審査請求人の意思とは無関係であり、父母の回答のみをもって行われた本件処分は、審査請求人の意思を無視した、不誠実かつ不当な処分である。

(2) 本件処分の法的根拠として、法第4条第2項が挙げられているが、当該条文には、審査請求人の意思や現在の生活の状況が無視しても良いとは書かれていない。また、同条第3項は、「前2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。」と明記しており、当該条文は、民法上の扶養義務者ではなく、本人による事情の説明等を重視することを示唆している。

したがって、審査請求人の意思及び現在の生活状況を見ても、本件処分は、法的観点から見ても、不適切である。

(3) 以上の理由により、本件処分の取消しを請求する。

## 2 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) 本件処分について

処分庁は、本件申請について、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5に基づく扶養援助照会（以下「扶養援助照会」という。）を行ったところ、令和2年2月12日並びに同月13日に、父母から父母の回答書が送付され、法第4条第2項によれば、民法に定める扶養義務者の扶養は、法に優先して行われるものとされていることから、保護が必要であると認められないとして、本件処分を行ったことが認められる。

#### (2) 保護の補足性の原理について

審査請求人は、父母と長期間別居しており、それぞれの生活状況・生活文化を、互いにまったく把握・理解しておらず、家族としての機能を欠いていること、また、父母の回答は父母の意思であって、本人の意思とは無関係であり、第三者と言っても過言ではない父母に対する扶養能力調査〔扶養援助照会〕の回答のみをもって、本件処分を却下したことは不当である旨主張している。

しかしながら、法第4条、次官通知第5及び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11の1(2)のとおり、民法に定める扶養義務者の扶養は、法による保護に優先して行われることとされている。

処分庁が行った父への扶養能力調査〔扶養援助照会〕の回答（以下「父の回答」という。）には、「引き取って扶養する。」、「父 収入（月額） 50万円」との記載があり、処分庁が行った審査請求人の母（以下「母」という。）への扶養能力調査〔扶養援助照会〕の回答（以下「母の回答」という。）には、「引き取って扶養する。」、「母 収入（月額） 35万円」との記載があ

る。

さらに、処分庁は、父から審査請求人を扶養するとの意思を確認し、父及び母には扶養できる十分な資力があり、父及び母の審査請求人に対する扶養援助により、審査請求人の最低生活の需要を満たすことができると組織的に判断し、保護を要しないものとして本件処分を行ったことが認められ、その判断の過程に誤りは認められない。

また、審査請求人は、父母からの扶養援助を拒否しているが、その理由は、父母から仕事をしないことを注意されたくないためと申告しており、扶養義務者の側が扶養の履行と引き替えに要保護者に対してかなりの努力を必要とするような行為を要求している等の状況は事件記録からは確認できず、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。）問5の9のとおり、処分庁が行った本件処分に違法又は不当な点は認められない。

#### (3) 職権による保護の開始について

審査請求人は、保護申請の際に処分庁に提出した書類のとおり、審査請求人の生活は困窮状態にあり、法第4条第3項に基づく「急迫した事由」に該当する旨主張している。

しかしながら、「急迫した事由がある場合」とは、生存が危うくされる等社会通念上放置し難いと認められる程度に状況が切迫している場合であり、単に最低生活の維持ができないというだけでは、必ずしもこの場合に該当するものとは言えないと解されている。

事件記録から、審査請求人の状況が、急迫した事由に該当するとは認められず、職権による保護の開始をしなかった処分庁の判断に誤りは認められない。

#### (4) 他に本件処分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

令和4年	3月	1日	諮問書の受領
令和4年	3月	3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：3月17日 口頭意見陳述申立期限：3月17日
令和4年	3月	22日	第1回審議
令和4年	3月	31日	第2回審議

## 第5 審査会の判断の理由

## 1 法令等の規定

(1) 法第4条は、生活保護制度における基本原理の一つである「保護の補足性」について規定しており、第1項において、「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。」と定め、第2項において、「民法(中略)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、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」と定め、第3項において、「前2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。」と定めている

(2) 次官通知第5は、「要保護者に扶養義務者がある場合には、扶養義務者に扶養及びその他の支援を求めるよう、要保護者を指導すること。また、民法上の扶養義務の履行を期待できる扶養義務者のあるときは、その扶養を保護に優先すること。この民法上の扶養義務は、法律上の義務ではあるが、これを直ちに法律に訴えて法律上の問題として取り運ぶことは扶養義務の性質上なるべく避けることが望ましいので、努めて当事者間における話し合いによって解決し、円満裡に履行させることを本旨として取り扱うこと。」と記している。

なお、次官通知は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の9第1項及び第3項の規定による処理基準(以下「処理基準」という。)である。

(3) 局長通知第5の2(1)は、「(前略)把握された扶養義務者について、その職業、収入等につき要保護者その他により聴取する等の方法により、扶養の可能性を調査すること。なお、調査にあたっては、金銭的な扶養の可能性のほか、被保護者に対する定期的な訪問・架電、書簡のやり取り、一時的な子どもの預かり等(中略)の可能性についても確認するものとする。」と記している。

なお、局長通知は、処理基準である。

(4) 局長通知第11の1(2)は、「要保護者が、自らの資産能力その他扶養、他法等利用しうる資源の活用を怠り又は忌避していると認められる場合は、適切な助言指導を行なうものとし、要保護者がこれに従わないときは、保護の要件を欠くものとして、申請を却下すること。なお、要保護者が自らの資産、能力等の活用により最低生活の需要を満たすことができると認められる場合には、保護を要しないものとして申請を却下すること。」と記している。

(5) 問答集第5「扶養義務の取扱い」(『生活保護手帳別冊問答集2021年度版』中央法規出版 令和3年8月20日発行 141頁参照)は、扶養義務の取扱いについて記し、「生活保護と私的扶養」について、

〔ア〕「扶養義務者による扶養」は、旧法が私的扶養を受けることができる条件を有している者には公的扶養を受ける資格を与えないという立場をとっていたのに対し、現行の生活保護法では、第4条第2項において、「保護に優先して行われる」ものと定めており、同条第1項に定める「保護の要件」とは異なる位置づけのものとして規定している。

この意味するところは、例えば、実際に扶養義務者から金銭的扶養が行われたときに、これを被保護者の収入として取り扱うこと等を意味するものであり、扶養義務者による扶養の可否等が、保護の要否の判定に影響を及ぼすものではない。」

〔イ〕「なお、「扶養請求権」は、それが利用し得るものである限りにおいて第1項にいう「その他あらゆるもの」に含まれると解することができるのではないかとの疑問が生じるが、ここでいう「その他あらゆるもの」とは、例えば年金受給権のように、「現実には資産となっていないが、要保護者本人が努力（手続き等）することによって容易に資産となり得るもの」を指している。

これを扶養にあてはめて考えてみると、「扶養義務者による扶養」が資産（金銭）となり得るためには、要保護世帯以外の第三者である扶養義務者が扶養の能力と扶養する意思を有していることが必要となる。すなわち、要保護者本人の努力のみで資産となり得るものではなく、それが単なる期待可能性にすぎない状態においては、第1項の「その他あらゆるもの」に含むことはできない。一方で、例えば、扶養義務者が月々の金銭援助を申し出ている場合など、扶養義務者に扶養能力があり、かつ扶養をする意思があることが明らかである場合においては、扶養義務者の扶養は、要保護者本人の扶養請求権の行使（努力）によって、資産（金銭）となり得ることになる。したがって、このような場合には、扶養請求権の行使は保護の要件として位置づけられることになる。」

〔ウ〕「なお、私的扶養の果たす社会的機能や国民の扶養に対する意識は時代とともに変化するものであり、扶養の問題を考えるにあたっては、常にこのような時代の変化や実態をふまえて判断していかななくてはならないものである。」と記している。

- (6) 問答集問5の9は、「扶養義務における感情問題」について、「(問) 保護申請中の要保護者が、扶養義務者が十分に扶養能力があり、かつ扶養する意思があるにもかかわらず、次のような事情で扶養を受けることを拒んでいる場合、本人の意思を尊重し、直ちに保護してよいか。」とし、「次のような事情」として(1)から(3)を記し、(3)は、「扶養義務者の側は、近隣に居住していることもあり、本人が毎月直接お金を取りに来れば扶養すると申し立てているが、本人は、「金をもらいに行けばいろいろと説教される

ので絶対に嫌だ」と拒否している場合」と記している。

そして、その答として、「(3) の場合については、扶養義務者の側が扶養の履行と引き替えに要保護者に対してかなりの努力を必要とするような行為を要求している場合であれば別として、設問のような場合は申請者の感情によってこれを拒否しているものと認められるので、さらに申請者を説得するように努める必要がある。(中略) 以上、いずれの場合も扶養義務者の側に扶養の意思がある以上、これを拒むことは認められるものではなく、これらの説明・説得を十分に行っても、なお要保護者本人が扶養を受けることを拒むようであれば、法第4条第1項の要件を欠くものとして保護申請を却下すべきである。」と記している。

- (7) 「扶養義務履行が期待できない者の判断基準の留意点等について」(令和3年2月26日厚生労働省社会・援護局保護課事務連絡。以下「事務連絡」という。) は、「(前略) 昨今の状況を踏まえ、今般、「生活保護法による保護の実施要領取扱いについて」の一部改正(通知)」(令和3年2月26日付社援保発0226第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知) 及び「生活保護問答集について」の一部改正について」(令和3年2月26日付厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡) により、それぞれ「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。(中略)) の第5の問2及び「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) [問答集] (中略) の問5-1を改正し、扶養義務履行が期待できない者の判断基準の考え方をお示したところですが、これらの改正を踏まえた運用上の留意点についてお知らせいたします。(後略)」と記している。

続けて、「運用上の留意点」として1から4を記し、まず「1 改正の趣旨」について、「生活保護法第4条2項において、扶養義務者の扶養は「保護に優先して行われる」と定められており、「保護の要件」とは異なる位置づけのものと規定されている。この意味するところは、例えば、実際に扶養義務者からの金銭的扶養が行われたときに、これを被保護者の収入として取り扱うこと等を意味するものであり、扶養義務者による扶養の可否等が、保護の要否の判定に影響を及ぼすもではなく、「扶養義務の履行が期待できない」と判断される扶養義務者には、基本的には扶養義務者への直接の照会(以下、「扶養照会」という。)を行わない取扱いとしている。今般の改正は、この対象者について、今の時代や実態に沿った形で運用できるよう見直したものである。こうした改正の趣旨を踏まえ、各実施機関におかれても、要保護者の相談に当たっては、丁寧に生活歴等を聞き取り、個々の要保護者に寄り添った対応がなされるよう、より一層配慮されたい。」と記している。

次に、「3 扶養義務履行が期待できない者の判断基準」については、「可

能性調査の結果、「扶養義務履行が期待できない者」と判断された場合は、扶養の可能性がないもの等と取り扱うことができ、その場合は扶養照会を行わないものであるが、今般の改正において、当該扶養義務履行が期待できない者への該当に係る判断基準の明確化を図っている。この判断に係る運用上の留意点については以下のとおりであるので、参照されたい。

(1) 「扶養義務履行が期待できない者」の類型について

「扶養義務履行が期待できない者」について、課長通知〔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5の問2及び問答集の問5-1でお示ししている内容を整理すると、以下の3類型を例示している。

① (中略)

② 要保護者の生活歴等から特別な事情があり明らかに扶養ができない(例えば、当該扶養義務者に借金を重ねている、当該扶養義務者と相続をめぐり対立している等の事情がある、縁が切られているなどの著しい関係不良の場合等が想定される。なお、当該扶養義務者と一定期間(例えば10年程度)音信不通であるなど交流が断絶していると判断される場合は、著しい関係不良とみなしてよい。)

③ 当該扶養義務者に対し扶養を求めることにより明らかに要保護者の自立を阻害することになると認められる者(夫の暴力から逃れてきた母子、虐待等の経緯がある者等)

(2) 上記類型への当てはめについて

上記①～③の類型はあくまで例示であり、直接当てはまらない場合においても、これらの例示と同等のものと判断できる場合は、「扶養義務履行が期待できない者」に該当するものとして取り扱ってよいことはいうまでもないが、特に②の類型への該当に係る判断については、下記の考え方を参照した上で行われたい。

- ・ 従前、「20年間音信不通である」ことを該当例としてお示してきたところであるが、今般、例示を追加したのは、音信不通により交流が断絶しているかどうかに関わらず、当該扶養義務者に借金を重ねている、当該扶養義務者と相続をめぐり対立している、縁が切られているなどの著しい関係不良の場合等に該当するかどうかについて個別の事情を検討の上、扶養義務履行が期待できない者に該当するものと判断してよいという趣旨であること。
- ・ この検討に当たって、一定期間(例えば10年程度)音信不通であるなど交流が断絶している場合には、これをもって、「著しい関係不良等」と判断してよいこと。なお、10年程度音信不通である場合は、その他の個別事情の有無を問わず、交流断絶と判断してよい

こと。また、音信不通となっている正確な期間が判明しない場合であっても、これに相当する期間音信不通であるとの申出があり、その申出の内容が否定される明確な根拠がないことをもって、該当するものと判断して差し支えないとの趣旨で、「程度」としていること。」と記している。

## 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（事件記録）によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 令和2年1月〇〇日、審査請求人は、生活保護の相談のため処分庁を来訪した。その受付面接記録票には、3年前に大学を卒業したものの仕事に就いておらず、大学時代にアルバイト等で貯めたお金で一人暮らしをしてきたが、貯金が底をつきはじめて生活費や家賃の支払いが難しくなり、パートの仕事を始めたがその給料では不足すること、実家とは連絡を取っていないし援助は期待できないこと等が記されている。

処分庁は、審査請求人に対し、生活保護のしおりを用いて制度及び申請後の流れについて説明し、扶養義務者が援助を申し出た場合の仕送りについても収入認定の対象となること等を伝えた。

- (2) 令和2年1月〇〇日、審査請求人は、処分庁に対し、法による保護の開始を求める本件申請を行った。その受付面接記録票には、処分庁が申請書等一件書類を受理した際、父母に扶養援助照会の手紙を送ることになるので、そのような手紙が来ることは前もって伝えておくといよいのではと助言した。

新規申請調査記録票には、審査請求人が、親とは仕事をしないことを注意されたくないの卒業後は全く連絡を取っておらず、今も親とは距離を取りたいので援助を求めていると述べたことが記載されている。

同記録票には、併せて、これに対し処分庁は、厳しい就労指導をすることになるので、それが嫌であれば親を頼るよう審査請求人に伝えたこと、健康状態に関して審査請求人への聴き取りのみから疾患はないと判断したこと、処分庁がくらしの相談コーナーやニートサポートセンター等の就労支援制度を説明すると、審査請求人は一人では仕事を見つけられないので是非支援して欲しいと意欲を見せたこと等の記載がみられる。

- (3) 処分庁は、本件申請があったその日のうちに、父母に対し、扶養援助照会を行った。

その後、令和2年2月12日になって父の回答書を受領し、翌日、母の回答書を受領した。

それぞれの回答内容は、所定の書式に記載された設問に対する答えの選択肢に丸印を付すほか、必要事項を記入するものであった。

父母とも、回答書の「1 経済的援助」の選択肢である「引き取って扶養する」に丸印を付けており、本人は了承していませんが、自立して生活出来ず生活保護申請する現状であれば引き取るべきだと考えますとの添え書きをしていた。

また、「2 その他の援助」について、父は、月1回、電話や手紙で連絡を取ることができる旨回答し、その上で、「但し本人は返信及び応答をほとんどしない」と添え書きしていた。

さらに、収入（月額）について、父が50万円、母が35万円と記載されている。

- (4) 令和2年2月12日、処分庁は電話で父に対し、審査請求人を引き取って扶養すると回答した趣旨について尋ね、審査請求人が保護受給に至らないように全面的に扶養援助するというのと理解してよいかを確認した。

その後、処分庁は電話で審査請求人に対し、父から引き取る旨の回答があったので、生活保護は適用できないことを説明し、就労支援を受けながら足りない生活費を自立できるまで親に援助してもらったらどうかと伝えたところ、審査請求人は、親に頼らず自分で何とかする方法を考えるとの発言を繰り返した。

- (5) 母からの回答があった令和2年2月13日に、処分庁はケース診断会議を開催し、本件申請を却下することとした。

ケース診断会議録の結論の欄には、「(主)の両親には扶養できる十分な資力があると認められ、引き取って扶養すると回答していることから、生活保護法第4条2項によれば、民法に定める扶養義務者の扶養は、生活保護法に優先して行われるものとされているため、保護が必要であると認められないことから、申請を却下する。」と記載されている。

- (6) ケース診断会議が開催された令和2年2月13日付けで、処分庁は、本件処分を行った。

本件処分に係る保護申請却下通知書には、却下の理由として、「あなたが行った生活保護開始申請について、「生活保護法による保護の実施要領について」(昭和36年厚生省発社第123号)〔次官通知〕第5に基づき扶養援助照会を行ったところ、令和2年2月12日並びに13日にあなたの両親から引き取って扶養する旨の回答書が送付され、生活保護法第4条(保護の補足性)2項によれば、民法に定める扶養義務者の扶養は、生活保護法に優先して行なわれるものとされているため、保護が必要であると認められないことから、保護の申請を却下します。」と記載されている。

- (7) 令和2年2月14日、審査請求人が保護申請の結果を聞きに来所したため、処分庁は、本件申請の却下通知書の写しを手渡した。併せて、今すでに預貯金も尽きているなら父母に援助を求めたらどうかと助言するも、審査請求人

は、親とは関わりたくない」と回答した。そのため、就労支援等でサポートするので、仕事が見つかるまで援助をしてくれるよう頼んでみることも提案するも、審査請求人は、親には連絡しないで欲しいと述べた。

(8) 令和2年2月21日付けで、審査請求人は、本件審査請求を行った。

### 3 判断

(1) 本件において処分庁は、法第4条第2項によれば、民法に定める扶養義務の者の扶養は法に優先して行われるものとされているため、保護が必要であると認められないことを理由に本件処分を行った。

(ア) 法第4条第2項は、「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、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」として、「扶養の優先」を規定している。

この規定の趣旨は、問答集第5「扶養義務の取扱い」(前記1(5)の引用箇所〔ウ〕)、及び事務連絡の「1 改正の趣旨」(前記1(7))でも明らかにされているとおり、『扶養義務者による扶養』は、旧法が私的扶養を受けることができる条件を有している者には公的扶養を受ける資格を与えないという立場をとっていたのに対し、現行の生活保護法では、第4条第2項において、「保護に優先して行われる」とも定めており、同条第1項に定める「保護の要件」とは異なる位置づけのものとして規定している。この意味するところは、例えば、実際に扶養義務者からの金銭的扶養が行われたときに、これを被保護者の収入として取り扱うこと等を意味するものであり、扶養義務者による扶養の可否等が、保護の要否の判定に影響を及ぼすものではない。」であると解されている。

つまり、旧生活保護法(昭和21年9月9日法律第17号)は、その第3条で、「扶養義務者が扶養をなし得る者には、急迫した事情がある場合を除いては、この法律による保護は、これをなさない。」と定めていたが、法はこれを廃して新たに第4条第2項を設け、その規定する「扶養の優先」について、「公的扶助に優先して私法的扶養が事実上行われることを期待しつつも、これを成法上の問題とすることなく、単に事実上扶養が行われたときにこれを被扶助者の収入として取り扱うものである。」(小山進次郎著『改訂増補生活保護法の解釈と運用(復刻版)』全国社会福祉協議会昭和50年3月1日発行118頁以下)という趣旨を明らかにしたのである。

以上からも分かるように、法第4条第2項は、実際に扶養義務者から金銭的な援助が行われた場合にこれを収入として取り扱うことを意味するのであって、扶養義務者に扶養の意思があり、扶養し得る資力があることをもって保護の要件を満たさないと判断することは、同規定の趣旨に合致しない。

なお、法は、扶養の優先の趣旨に沿って、第77条に、保護を実施した後には保護費の全部又は一部を扶養義務者から徴収できる旨の規定を置いている（法第24条第8項、第28条第1項・第2項も参照）。

(イ) 本件において、本件申請が行われたその日に処分庁が父及び母に扶養援助照会を行ったところ、令和2年2月12日とその翌日、審査請求人を引き取って扶養する旨の回答書が送付された。

これを受けて直ちに同月13日、処分庁は、ケース診断会議を開催し、父母には扶養できる十分な資力があると認められ、引き取って扶養すると回答していることから、法第4条第2項によれば民法に定める扶養義務者の扶養は法に優先して行われているものとされているため、保護が必要であると認められないとして本件申請を却下するとの結論に至り、同日付で本件処分を行った。

もともと、本件処分の時点で、父母から審査請求人に対し、実際に金銭的な援助その他の扶養が実際に行われたことを証する資料を、事件記録の中に見いだすことはできない。

したがって、処分庁が、本件処分において審査請求人について法第4条第2項により保護が必要であると認められないと判断したことは、同規定の趣旨に反すると言える。

(2) 次に、本件処分の理由の中に、審査請求人について「保護が必要であると認められないこと」という記述がみられる。法第4条第2項のほかは法の根拠条項が明示されていない点で疑義が残るものの、前記理由を善解すれば、法第4条第1項に従い保護の要件を欠くという判断が含意されていると推認される。そこで、以下この点について検討する。

(ア) 問答集第5「扶養義務の取扱い」（前記1（5）の引用部分〔イ〕）では、法第4条第1項にいう「その他あらゆるもの」とは、年金受給権のように、「現実には資産となっていないが、要保護者本人が努力（手続き等）することによって容易に資産となり得るもの」を指していること、これを扶養にあてはめて考えてみると、「扶養義務者による扶養」が資産（金銭）となり得るためには、扶養義務者が扶養の能力と扶養する意思を有していることが必要となること、扶養義務者が月々の金銭援助を申し出ている場合など、扶養義務者に扶養能力があり、かつ扶養をする意思があることが明らかである場合は、扶養義務者の扶養は、要保護者本人の扶養請求権の行使（努力）によって資産（金銭）となり得るから、このような場合には扶養請求権の行使は保護の要件として位置づけられることが示されている。

その趣旨は、法第4条第1項は、「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、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。」と規定していることから、

扶養義務者が月々の金銭援助を申し出ているなど、これに扶養能力があり、かつ扶養をする意思があることが明らかである場合には、要保護者が扶養請求権を行使しないことについて、「資産その他あらゆるもの」を活用しておらず、それゆえ法第4条第1項により保護の要件を満たさないというところにあるとみられる。

そうすると、本件では、父母には扶養の意思及び扶養の能力があると推認することができ、それにもかかわらず審査請求人が父母の扶養を受けることを拒否し、自身の扶養請求権を行使しないことをもって、法第4条第1項により保護の要件を欠くと言えかが問われることになる。

(イ)ここで念のため、審理員意見書で引用されている局長通知第11の1(2)

(前記1(4))の趣旨を確認しておくならば、ここには、「要保護者が、自らの資産能力その他扶養、他法等利用しうる資源の活用を怠り又は忌避していると認められる場合は、適切な助言指導を行なうものとし、要保護者がこれに従わないときは、保護の要件を欠くものとして、申請を却下すること。なお、要保護者が自らの資産、能力等の活用により最低生活の需要を満たすことができると認められる場合には、保護を要しないものとして申請を却下すること。」と記載されている。

この記述について留意すべきであるのは、保護開始申請時における助言指導については、法第27条に基づく保護受給者に対する指導又は指示、これに従わない場合における法第62条第3項に基づく保護の不利益変更と異なり、根拠規定が法には存在せず、法第24条第5項によれば、保護開始申請があった日から原則として14日以内に保護の要否等を決定して書面で通知しなければならないという点である。したがって、申請時における助言指導については、要保護者の申請権の行使を妨げてはならないことから、限界が認められる。

また、法第28条第5項のような根拠規定がないことから、行政手続法(平成5年法律第88号)の趣旨に照らし、申請時における助言指導に従わないことのみをもって申請を却下することは違法であると解される。

さらに、局長通知第11の1(2)を、法の解釈及び運用全般に押し広げて形式的に適用するのは適切ではなく、本件においては、法第4条第2項の規定する扶養の優先の前記趣旨に照らし、これに関係する前記1の各通知を参照しながら、本件申請を却下したことが妥当であるかについて検討しなければならない。

(ウ)以上に加え、処分庁は、扶養請求権を法第4条第1項にいう「資産その他あらゆるもの」に該当するとみなし、それを行使しないことをもって保護の要件を欠くと判断したのであれば、少なくとも次に述べる点について調査、検討しなければならなかったと言える。

a) まず、本件で、父母の審査請求人に対する扶養義務は生活扶助義務であるから、その扶養の程度については、相手方が生活難に陥った場合に自己に余力があれば援助すべき義務となる。

そうすると、処分庁は、扶養援助照会により父母その他家族の収入月額を申告させるのみならず、父母が審査請求人に対してどの程度の扶養を実際に行うことができるかという点を調査、検討しなければならなかった。しかしながら、処分庁はこうした調査、検討を行っていない。

b) 次に、扶養請求権の行使を「資産その他あらゆるもの」に該当するとみる場合でも、親権者による子の居所指定権（民法第821条）と異なり、成人である要保護者が扶養の条件として自身の居住場所を制限されるものではない点に注意すべきである。

処分庁の扶養援助照会に対する回答書で、父母は、「引き取って扶養する」という選択肢に丸印を付け、本人は了承していないが自立して生活できず保護申請する現状であれば引き取るべきだと考えたと記述しており、審査請求人と同居する意思を明確に表示している。

その一方で、審査請求人は、大学に在籍していた間は父母から仕送りを受けていたものの、卒業後は父母からの経済的援助を受けていないと認められる上に、大学入学の頃から父母その他家族とは同居しておらず、本件処分の当時も同居する意思がなかったことは明らかである。

こうした事情の下で、審査請求人に対する父母の扶養が同居を条件とするものであれば、それは、問答集問5の9（前記1（6））にいう「扶養義務者の側が扶養の履行と引き替えに要保護者に対してかなりの努力を必要とするような行為を要求している場合」に当たると考えられる。審査請求人が同居に応じなければ、父母が扶養しないおそれも否定できない。

他方で、審査請求人が同居しなくても父母は扶養をする意思を表示したとみるとしても、その場合は特に、扶養の程度、すなわち実際に行われる経済的援助の程度、具体的な金額を明らかにする必要が生じる。

しかしながら、処分庁は、扶養援助照会において、父母その他家族の職業・勤務先や月額収入等の回答を得たにすぎず、審査請求人が同居に応じない場合でも扶養するか否か、具体的にどのような内容、程度の扶養を行うのかについて、父母からの聴き取り等の調査を行っていない。

c) 第3に、保護の実施機関は、法の根拠規定はないものの、保護開始申請の審査において一定範囲の扶養義務者に対する扶養照会を行っているが、この扶養照会には運用上限界が設けられている点に留意する必要がある。

この点について、事務連絡（前記1（7））等からも明らかなように、

今日の扶養の実態等に沿った形で扶養照会を運用するよう対象者を見直し、「扶養義務の履行が期待できない」と判断される扶養義務者には、基本的には直接、扶養照会を行わないものとされている。

その上で、「扶養義務履行が期待できない者」への該当性の判断基準と、これに係る運用上の留意点が明確にされている。そのうち、「(1) 扶養義務履行が期待できない者」として例示された類型のうち、「② 要保護者の生活歴等から特別な事情があり明らかに扶養ができない（例えば、当該扶養義務者に借金を重ねている、当該扶養義務者と相続をめぐり対立している等の事情がある、縁が切られているなどの著しい関係不良の場合等が想定される。なお、当該扶養義務者と一定期間（例えば10年程度）音信不通であるなど交流が断絶していると判断される場合は、著しい関係不良とみなしてよい。）」、「③ 当該扶養義務者に対し扶養を求めることにより明らかに要保護者の自立を阻害することになると認められる者（夫の暴力から逃れてきた母子、虐待等の経緯がある者等）」が、本件で問題となり得る。

事務連絡では続けて、上記類型への当てはめについて、これらの類型はあくまで例示であり、直接当てはまらない場合においても、これらの例示と同等のものと判断できる場合は「扶養義務履行が期待できない者」に該当するものとして取り扱ってよいこと、特に②の類型への該当に係る判断に関して下記の趣旨を踏まえるべきであることが明らかにされている。

すなわち、音信不通により交流が断絶しているかどうかにかかわらず、著しい関係不良の場合等に該当するかどうかについて個別の事情を検討の上、「扶養義務履行が期待できない者」に該当すると判断してよいこと、10年程度音信不通である場合は、その他の個別事情の有無を問わず交流断絶と判断してよいこと、加えて、音信不通となっている正確な期間が判明しない場合であっても、これに相当する期間音信不通であるとの申出があり、その申出の内容が否定される明確な根拠がないことをもって該当すると判断して差し支えないことである。

d) 前記c) は、保護の実施機関による扶養照会の実情や影響に鑑み、「扶養義務の履行が期待できない者」への該当性の判断基準等を明確化することで、扶養照会の範囲を限界付けるものである。

これに対し、本件では、本件申請と同時に父母への扶養援助照会が行われ、回答されているところであるが、扶養義務の履行が期待できない扶養義務者に係る判断基準や留意点として明示されている趣旨は、扶養照会の可否のみにとどまらず、要保護者による扶養請求権が「資産その他あらゆるもの」に当たるか否かの判断においても斟酌されなけれ

ばならないと言える。

この点を敷衍すると、保護の実施機関は、要保護者が扶養請求権を行使しないことをもって保護の要件を満たさないかを判断するにあたって、要保護者の生活歴等からみて特別な事情があり扶養を期待できないか、当該扶養義務者と一定期間音信不通である、交流が断絶しているなど、著しい関係不良に当たるか、また、当該扶養義務者に対し扶養を求めることにより要保護者の自立を阻害することになるか等について、個別事情の調査を尽くして検討すべきであるということになる。

そして、この調査、検討において、保護の実施機関は、事務連絡（前記1（7））のとおり、要保護者の相談に際して丁寧に生活歴等を聞き取り、個々の要保護者に寄り添った対応をすることが求められる。

また、問答集問5の9（前記1（6））では、「扶養義務者の側に扶養の意思がある以上、これを拒むことは認められるものではなく、これらの説明・説得を十分に行っても、なお要保護者本人が扶養を受けることを拒むようであれば、法第4条第1項の要件を欠くものとして保護申請を却下すべきである。」と記載されているが、ここでは、申請却下の結論に至るまでに、申請者に対して扶養に関して説明・説得を十分に行うことが前提とされている点に注意が必要である。

- e) 本件において、審査請求人は、父母とは別居歴が長いために、それぞれの生活状況・生活文化を互いに全く把握・理解しておらず、家族としての機能を欠いている、卒業後は全く連絡を取っていない等と述べ、また、処分庁が父母から援助を受けることを助言してもこれを拒み、父母とは連絡を取りたくない、距離を取りたい、親とは関わりたくない、親には連絡しないで欲しい等の主張を再三行っている。他方、父母もまた、本人が援助を受けることを了承していないこと、連絡をしても審査請求人が返信、応答をほとんどしないことを認めている。

処分庁はこうした事実を認識していたにもかかわらず、審査請求人と父母との関係について著しい関係不良に当たるか、父母に扶養を求めることによって審査請求人の自立を阻害することになるか等について、審査請求人及び父母から丁寧に生活歴等を聞き取り、これらの個別事情を調査、検討した上で、扶養を求めないことをもって保護の要件を欠くか否かを判断すべきであった。

それにもかかわらず、処分庁は、本件申請の後、本件処分をするまでに、本件申請のあった日及び父からの回答があった日に、父母の援助を受けるよう審査請求人に助言するにとどまった。また、父には、扶養援助照会のほか電話を通じて、引き取って扶養する旨の意思を確認したにすぎない。そして、処分庁は、父母からの回答があったその日のうち

に、審査請求人について保護が必要であると認められないとして本件処分を行った。

本件におけるこうした事実を照らすと、処分庁が上記の点について調査、検討を尽くしていないのは明らかである。それにもかかわらず処分庁が審査請求人について保護が必要であると認められないとして本件申請を却下したことは、違法であると言わざるを得ない。

(3) 以上のとおり、本件処分は違法であり、それゆえ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 船戸 貴美子

委員 前田 雅子