

生活保護法上の「世帯」と学生の扶養義務

熊本地判令和4・10・3判タ1506号93頁¹⁾
 令2(行ウ)12号、生活保護廃止処分
 取消請求事件

能登真規子

Makiko Noto

滋賀大学 経済学部 / 教授

I 事案の概要等

II 判旨

III 評釈

- 1 はじめに
- 2 世帯単位の原則と世帯分離
- 3 世帯認定の現状
- 4 就学のための世帯分離

I 事案の概要等

1 事実

X(原告)は熊本県玉名郡a町内の自宅に妻B、孫C(XB夫婦の長女の子)とともに居住している。Cは両親の離婚に伴い、保育園の頃よりXB夫婦に養育された。Cは平成26年4月、D看護専門学校看護科(全日制2年課程。講義も実習も日中行われる。入学金10万円、教育充実費4.8万円、テキスト等8万円。授業料、実習費等の月額合計3.6万円。)に入学し、同校に在学しながら福岡県大牟田市内のE病院に勤務し、収入を得ていた。

Xは生活に困窮し、平成26年8月8日付けで、同年7月14日から生活保護(医療扶助)の受給を開始した。その際、CはXB夫婦の世帯から世帯分離され、XB夫婦のみの世帯に対する生活保護の受給が認められた。

処分行政庁(地方公共団体Y(被告)が設置する福祉事務所)の担当者は、平成27年10月13日、Cから、同年5月以降は月のうち2週間は看護専門学校看護科で勉強し、2週間はE病院に勤務して月6万円程度の就労収入を得ていること、学費は就労収入だけでなく奨学金等でも賄っており、同校看護科進学意向を有していることなどを聴取した。

¹⁾ 裁判所ホームページhttps://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail4?id=91460

[2023/03/31確認](以下のURL確認日も同様)

脱稿後、判例タイムズ1506号93頁に接した。

処分行政庁は、平成27年10月21日、ケース診断会議を開催し、Cの世帯分離の継続について検討し、当該時点では局長通知第1の5(3)の要件（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）に該当するとして、Cの世帯分離を継続することとした。

処分行政庁の担当者は、平成27年12月14日、XからCのE病院における給与明細を受領し、Cの給与総支給額が同年8月分は9万6,040円、9月分は7万1,980円、10月分は8万5,250円であることを把握したが、当初Cから聴取していた金額よりも多額ではあるものの、世帯分離者の収入額は直接世帯分離要件に影響するものではないと判断し、Cの世帯分離を継続した。

Cは、平成28年3月に看護専門学校准看護科を卒業して准看護師の資格を取得し、同年4月に同校看護科（3年課程。講義は夜間、実習は日中行われる。入学金22万円、教育充実費7.2万円、テキスト等15万円。授業料、実習費等の合計は月額4.5万円。）に進学した。Cは同校看護科進学後も在学しながらE病院に勤務し、月約12～16万円（手取り）の収入を得ていた。

処分行政庁の担当者によるXの自宅訪問とXB夫婦との面談は平成28年5月23日、同年8月19日にも行われ、Cの生活状況や奨学金受給状況、就職の予定等が聴取された。

処分行政庁の担当者は、平成28年12月16日、Xの自宅を訪問してX及びCと面談し、Cから平日は看護専門学校看護科に就学しながらE病院で働き、土曜日は同校が休みのため同病院で働いていることを聴取するとともに、Cの給与明細を受領

し、Cの給与総支給額が同年1月分は9万3,360円（通勤費を除く。）、2月分は7万2,335円、3月分は10万3,320円、4月分は14万4,820円（推計）、5月分は13万9,960円、6月分は18万5,132円、7月分は16万4,317円、8月分は約16万円、9月分は約16万円、10月分は約16万円、11月分は15万6,525円であることを把握した。また、同担当者は、Cが同年4月から月20日・1日7時間以上、時給1,000円の条件でE病院で就労するとともに、健康保険、厚生年金等に加入していたこと、看護科の入学金等の一時金44.2万円、月謝4.5万円、車検費用等をE病院からの給与及び奨学金により賄っていることを確認した。

処分行政庁は、平成29年1月26日、ケース診断会議を開催し、平成29年2月1日付けでCとXの世帯分離を解除し、本件処分を行うことを決定した。同会議の検討票には、担当者の意見として「これまではCが生業扶助の対象とならない専修学校に就学しており、その就学が特に世帯の自立助長に効果的であるとして世帯分離としてきたが、平成28年4月から勤務条件が代わり、平成28年5月以降は社会保険・厚生年金・雇用保険に加入し、給与額（総支給額）も14～19万円と大幅に増えたため、世帯分離を解除し、保護廃止としたい。」と記載されていた。

処分行政庁の担当者は、平成29年2月1日、「Xさん世帯の世帯分離解除について」と題する書面をXに交付し、同日付けで保護廃止とする予定であることを通知した。同書面には、Cが「病院にお勤めですが、平成28年4月から健康保険加入、厚生年金保険、雇用保険にも加入し、一般就労されている方並みに収入もあるため、収入、稼働能力

の活用状況等を考慮すると、世帯分離を解除することが適当と考えられます。」と記載されていた。

処分行政庁は、平成29年2月14日に生活保護廃止決定処分(本件処分)を行い、同日付けの保護廃止決定通知書を同月16日に処分行政庁の担当者がXに対して交付した。同通知書には、「1 廃止した保護の種類 医療、2 廃止する時期 平成29年2月1日、3 理由 世帯の収入が最低生活費を上回るため」と記載されていた。

Xは、平成29年5月11日、熊本県知事に対して本件処分の取消しを求める旨の審査請求をしたが、同年12月27日に同請求を棄却する旨の裁決がされた。Xは、平成30年1月31日、厚生労働大臣に対して本件処分の取消しを求める旨の再審査請求をしたが、令和元年12月2日に同再審査請求を棄却する旨の裁決がされた。

Xは令和2年6月1日、本件処分の取消しを求めて訴えを提起した。

2 争点

- (1) 世帯分離解除の処分性の有無
- (2) 本件処分(世帯分離解除)は処分行政庁の裁量を逸脱・濫用した違法な処分か否か
- (3) 本件処分は理由付記を欠く違法な処分か否か

3 当事者の主張の概要²⁾

〈原告〉XB夫婦と孫Cとは、同一家屋に居住する事実はあるもの、年代や生活態様も異なり、相互の収入・支出を把握していないなど互いに立ち入らない関係にあり、生計を別にする世帯と認定すべきであった。そのような実態にもかかわらず、処分行政庁は、本件処分を行った平成29年2月の

時点において、XB夫婦とCについて生計を一にする世帯と誤って認定しており、事実誤認の違法がある。

XB夫婦とCの世帯分離は局長通知第1の5(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」に該当するものとして実施されたものであるところ、……本件処分は局長通知³⁾第1の5(3)の要件を満たす状況が継続しているのに世帯分離解除を行い、それを前提として行われた違法がある。

仮に本件処分時に世帯分離解除の要件が満たされていたとしても、……直ちに保護を廃止するのではなく保護停止決定を経ることの検討もせずに本件処分を行ったものであり、保護実施機関としての裁量を逸脱・濫用するものであって違法である。

Cは祖父母であるXB夫婦に対して生活保持義務ではなく生活扶助義務を負うにすぎないのであり、世帯分離解除によりCにXB夫婦への生活保持義務を負わせることは違法である。また、現在の生活保護上は、事実上扶養がされたときにそれを収入として認定することとされており、事実上の扶養の有無の判断やCの援助の意思の有無の確認を経ずに生活保護を廃止するなどということはあってはならない。

〈被告〉XB夫婦とCは、Cが小学生の頃から本件処分までの間、同一の住居に居住し、同住居やその内部の家具等を共同使用していたと考えられる上、XBとCとの間で家事が分担されていたとか、生活費の負担割合が取り決められていた等の申告はなかったのであるから、次官通知⁴⁾第1に基づ

2) 以下では、本稿の問題関心から争点(2)に絞って検討を行う。

3)「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。)

4)「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。)

きXB夫婦とCについて生計を一にする世帯とした処分行政庁の判断に誤りはなく、適法である。

仮にCとXB夫婦の生活態様が異なり、互いに金銭の授受がなく、収支も把握していないなどの事情が認められたとして、それらの事情は生計の同一性を否定する決定的な要素とならない。

世帯分離の解除は、飽くまで同一世帯に属していることを前提に保護の要否及び程度の判定上は世帯を分離して取り扱うという擬制的かつ生活保護法10条本文の世帯単位の原則に対する例外的な措置であり、処分行政庁の合理的な裁量に委ねられている。

XB夫婦及びCで構成される世帯が経済的に自立することができる状態になったと判断したものであり、Cの稼働能力の活用を求めることがCの就学を妨げるものともいえないから、その判断は世帯分離の趣旨に沿う合理的なものであって、何ら裁量の逸脱濫用はない。

世帯分離が認められていた構成員が出身世帯に対して生活費等の交付をしない問題は、基本的に世帯内で解決するべきものである。

CからXB夫婦への生活費の交付のような事情を事細かく取り上げることになれば世帯単位の趣旨が没却されてしまうし、処分行政庁はXB夫婦の将来の医療費を本件処分当時の医療費に基づいて推計するなど適正に考慮していた。

Cの収入がX世帯の収入として認定されたのは適法に世帯分離解除がされた結果にすぎないし、祖父母、孫等は社会生活上特別な関係が望まれているとして一般的に同一世帯に属するときは世帯単位の原則をそのまま適用して差し支えないとされている。

II 判旨

請求認容(控訴)。[下線は筆者による。]

(1) 生活保護廃止決定処分と世帯分離解除の関係

「本件処分〔筆者注：生活保護廃止決定処分〕の後に処分行政庁からXに交付された保護廃止決定通知書には処分の理由として単に「世帯の収入が最低生活費を上回るため」と記載されている……が、本件処分の前に行われたケース診断会議では世帯分離の解除の理由としてCの収入の増加、社会保険加入等が挙げられていること……及び処分行政庁の担当者から本件処分前にXB夫婦に交付された「Xさん世帯の世帯分離解除について」と題する書面にもCの収入の増加が世帯分離の解除の理由として同様の事由が挙げられていること……に照らすと、」……「本件処分の適法性を判断するに当たっては、当該時点におけるXB夫婦とCの世帯分離解除の適法性を判断することが必要となる。」

(2) 世帯分離解除の適法性に係る判断の枠組み

「生活保護法10条ただし書及び局長通知第1の5(3)により世帯単位の原則の例外として専修学校等に進学した世帯員の保護世帯からの分離が認められている趣旨は、専修学校等に進学した世帯員を保護世帯から分離して保護世帯とは別の世帯を構成しているとみなすことにより、専修学校等に進学した世帯員の経済的負担を軽減し、引き続き保護世帯との同居を続けながら専修学校等の教育課程を修了することができるようにして、専修学校等の在学中に十分な稼働能力を取得させ、専修学校等に進学した世帯員及び分離された保護世帯の将来的な自立を促進助長することにあるものと解される。このような上記各規定の趣旨及

び文言（生活保護法10条ただし書の「定めることができる」、局長通知第1の5(3)に係る「差し支えない」及び「就学が特に世帯の自立助長に効果的であると認めるとき」）に照らすと、専修学校等に進学した世帯員の世帯分離又は世帯分離解除をするか否かの判断については、処分行政庁に相応の裁量権が付与されているものの、その判断時における専修学校等に進学した世帯員の就学状況、収入・支出等の経済状況、分離された保護世帯の状況等に基づき、世帯分離又は世帯分離解除を行うことにより専修学校等に進学した世帯員及び分離された保護世帯の将来的な自立の促進助長に効果的であると認められるか否かが検討されるべきであり、その検討過程ないし結果（判断の内容）が著しく合理性を欠く場合には、当該世帯分離又は世帯分離解除の判断は、処分行政庁の裁量の範囲を逸脱・濫用するものとして違法性が認められると解するのが相当である。」

「厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡を基にした問答集⁵⁾には「そもそも世帯分離措置の効果は、基本的には、分離によって保護を受けなくなった者が最低生活の枠内という制約を受けない点にある。……。世帯分離の結果被保護者でなくなった者の収入は、当然には他の世帯の収入と合算して認定することはできず、扶養義務の履行等により現実に金銭の移転があった場合に、はじめてその金額を収入額として認定すべきである。とりわけ、『その世帯が要保護世帯となる場合に限る』という要件が課されていない分離については、世帯分離の趣旨が生かされるよう配慮が必要で

ある。」と記載されていることに照らすと、局長通知第1の2(2)、(4)、(5)、(6)及び(8)の場合と異なり、世帯分離を行わないとすれば『その世帯が要保護世帯となる場合に限る』という要件が付されていない局長通知第1の5(3)の世帯分離については、専修学校等に進学した世帯員の収入が増えて世帯分離を行わなければ当該世帯員を含めた世帯収入が最低生活費を上回る状態となる場合であっても世帯分離を継続することが可能とされていると考えられるのであって、専修学校等に進学した世帯員の収入が増加したことのみをもって世帯分離を解除することは相当でないというべきである。」

(3) 原告夫婦と孫の世帯分離解除についての検討

「平成29年2月の世帯分離解除の時点において、看護専門学校看護科に就学中のCとXB夫婦の世帯分離を継続することがC及びXB夫婦の経済的な自立に資する状況にあったことは明らかであるというべきである。」

「処分行政庁の担当者は、XB夫婦とCの世帯分離解除の判断に際してCの看護科への進学及びそれに伴う収入の大幅な増加という表層的な現象に専ら着目したがゆえに、CをXB夫婦の世帯から分離していることがXB夫婦及びCの経済的な自立助長に効果的である状況が継続しているかという視点に欠けるところがあったというべきであり、本件処分の前に行われた処分行政庁のケース診断会議でそのような視点からの質疑・検討が行われた形跡も窺われないこと……に照らすと、生活保護法4条の定める保護の補足性の原則を踏まえても、処分行政庁における世帯分離解除の

5) 『生活保護手帳(別冊問答集) 2022年度版』中央法規出版62頁の「問1-47 世帯分離により被保護者でなくなった者の収入の認定」に同じ記述がある。「生活保護手帳(別冊問答集)」は平成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「生活保護問答集について」を元にしたものである。

検討過程ないし結果（判断の内容）は著しく合理性を欠いていたといわざるを得ない。」

III 評釈

1 はじめに

本件は、生活保護（医療扶助）受給者が、福祉事務所による世帯認定、世帯分離の解除、処分通知等に問題があるとして、生活保護廃止決定処分の取消しを求めた事案である。

被保護者夫婦と同居する孫が世帯分離により専門学校に進学し、その専門（看護）に関連する収入を得ることになったが、その金額が基準を上回ったために生活保護が廃止された。地方裁判所は処分取消請求を認容したが、行政庁側はこれまでの世帯分離認定の考え方と異なるとして控訴している⁶⁾。

行政裁量が広く認められうる問題領域ではあるが、裁判所は、就学のための世帯分離の有する将来的な自立の促進助長の機能を重視し、行政庁側の主張を退けている。

以下では、裁判所のこの判断を基本的に支持する立場から、就学目的で行われる世帯分離（局長通知第1の5）を巡る状況に検討を加える。生活保護法の基本的な考え方と世帯認定の状況を確認し、民法上の扶養義務に関する議論をふまえ、就学のための世帯分離のあるべき方向性を明らかにしていきたい。

6) Y(県)控訴。「県によると、国が熊本地裁の判決は『これまでの世帯分離認定の考え方にそぐわない部分がある』と判断したため、控訴を決めた」と報道されている〔朝日新聞2022年10月18日朝刊25頁・熊本全県〕。

2 世帯単位の原則と世帯分離

生活保護法10条は「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。」とする。世帯単位の原則という条文見出しが付けられており、ただし書による措置は世帯分離と呼ばれている。

「世帯」については、次官通知第1が「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。」と複数人を広く同一世帯と見る方針を示しているが、生活保護法10条ただし書にいう「これによりがたいとき」の世帯分離がどのように行われるべきかにつき、見解が対立する。

本件被告・行政庁側は、次官通知第1に照らして、同一の住居に居住するXB夫婦と孫Cは生計も一にしており、XB夫婦とCで構成される世帯が経済的に自立することができる状態になったと判断したものであって、世帯分離の解除を行うに当たり、裁量の逸脱濫用はなかったと主張した。世帯分離が例外的な取扱いであることを強調し、分離された世帯員を含めて「世帯の収入が最低生活費を上回る」ことがないよう、常に求める立場を採る。県の行政不服審査会の答申によれば⁷⁾、行政庁側は、課長通知⁸⁾の「一旦世帯分離を行った場合であっても、その後の事情の変更により、世帯分離の要件を満たさなくなった場合には、世帯分離を解除し、世帯を単位として保護の要否及び程度を決定

7) 熊本県行政不服審査会・平成29年(2017年)12月12日答申(諮問番号：平成29年度諮問第4号、答申番号：平成29年度答申第4号) <https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/40823.pdf>

8) 「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(以下、「課長通知」という。)

することとなる」⁹⁾という考え方にに基づき、世帯分離の解除を行っている。

これに対して、原告X側は、まず、XB夫婦と孫Cとは、同一家屋に居住する事実はあるものの、年代や生活態様も異なり、相互の収入・支出を把握していないなど互いに立ち入らない関係にあり、生計を別にする世帯と認定すべきであったと主張した。また、専修学校等の修学(就学)に関する局長通知第1の5(3)の要件を満たす状況が継続していたのに世帯分離解除を行ったこと、保護廃止の前に保護停止の手続を経なかったこと、孫CにXB夫婦への生活保持義務を負わせることは違法であると主張した。

裁判所は、生活保護法10条ただし書と局長通知第1の5(3)に基づき、「専修学校等に進学した世帯員の世帯分離又は世帯分離解除をするか否かの判断については、処分行政庁に相応の裁量権が付与されているものの、」…「世帯分離又は世帯分離解除を行うことにより専修学校等に進学した世帯員及び分離された保護世帯の将来的な自立の促進助長に効果的であると認められるか否かが検討されるべきであ」と判示した。「世帯

分離要件は、世帯分離を行う時点だけでなく、保護継続中も常に満たされていなければならないものである」とする課長通知への言及はなく、局長通知第1の5(3)に基づく場合には、世帯分離、世帯分離の解除にあたって重視されるべきは、「専修学校等に進学した世帯員及び分離された保護世帯の将来的な自立の促進助長」であるとした。

世帯単位の原則は、ある世帯員にとっては、その者の収入がその者の最低生活を上回るものであっても、生活保護を受ける以上、世帯全員の生活のために使うことを求めるため、すべての所属世帯員に最低生活を強いるものとなる¹⁰⁾。「同一家屋に居住する事実」がある以上、原告側が主張したように「年代や生活態様も異なり、相互の収入・支出を把握していないなど互いに立ち入らない関係」にあるだけでは生計を別にする世帯とは認定されず、ただ、局長通知第1の2及び5に該当する場合にのみ、世帯分離が行われる。

現行の世帯分離には、一部を除き、世帯分離をしないとすれば、分離する者及び残る世帯員が生活保護を受けることになるという条件が付されており、あくまで世帯単位の枠内での多少の緩和措置であ

9) 『生活保護手帳2022年度版』中央法規(2022年)227頁(以下、「手帳2022」という)

課長通知 「問(第1の8)世帯分離が認められる場合については、局長通知第1の2及び5に各々その要件が示されているが、これは、世帯分離により保護継続している場合にも適用されるべきものと思う。したがって、世帯分離要件に該当しなくなった場合は、世帯分離を解除した上、改めて同一世帯として認定を行い、保護の要否判定を行うべきものと考えているが、どうか。

答 世帯分離は、世帯単位の原則をつらぬくとかえって法の目的を実現できないと認められる場合に、例外的に認められる取扱いであることから、世帯分離要件は、世帯分離を行う時点だけでなく、保護継続中も常に満たされていなければならないものである。

したがって、一旦世帯分離を行った場合であっても、その後の事情の変更により、世帯分離の要件を満たさなくなった場合には、世帯分離を解除し、世帯を単位として保護の要否及び程度を決定することとなる。

具体的には、世帯分離により保護を要しないこととなった世帯の収入、資産の状況、就学の状況や、世帯構成、地域の実生活態との均衡及び世帯分離の効果等を継続的に把握

し、世帯分離要件を満たしているかどうかについて、少なくとも毎年1回は検討を行う必要がある。

なお、世帯分離の解除を円滑に行うためにも、世帯分離を行うに当たっては、当該世帯に対し世帯分離の趣旨等を十分に説明しておく必要がある。」

10) 吉永純『生活保護の争点一審査請求、行政運用、制度改革』高峯出版(2011年)173頁

11) 吉永・注(10)172~173頁

12) 厚生労働省「我が国の人口について」https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21481.html

国立社会保障・人口問題研究所「日本の総人口、人口増加、性比及び人口密度：1920～2005年」https://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Data/Relation/1_Future/1_doukou/1-1-A01.htm

13) 厚生労働省政策統括官(統計・情報政策担当)『グラフでみる世帯の状況一国民生活基礎調査(令和元年)の結果から』<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/20-21-h29.pdf>

「世帯人員別にみた世帯数の構成割合の年次推移」(6頁)に

るにすぎないといわれてきた¹¹⁾。本判決は、局長通知第1の5に基づく就学のために行われる世帯分離においては、分離された世帯員の収入を自動的に世帯の収入としないという立場を採っており、いわば除かれるべき一部に当たるものとして、就学者を世帯単位の枠から部分的に外すものである。

3 世帯認定の現状

生活保護法の施行後の数十年のうちに、総人口の増加¹²⁾以上に世帯数が増加し、世帯の小規模化が進み¹³⁾、世帯構造も変化した¹⁴⁾。生活保護世帯について見ると、2020(令和2)年度には全体(161万6,090世帯)の82.4%が1人世帯であり¹⁵⁾、すべての世帯よりも1人世帯(単独世帯)の割合が高くなっている¹⁶⁾。

生活保護法の運用においては、「世帯を在るがままに正しく把握すること」、「生活実態を正しく観察して判断」することが重視されるが¹⁷⁾、「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」という例が想定されているように〔次官通知第1〕、「世帯」は単に事実状態を確認するものではない。

「世帯概念が用いられるときは、それは、生活共同の事実を事実それ自体として認めるということに規定の意味があるというよりは、任意のある人々を世帯を同じくし、または同じくしないものと認定することによって、その人々になんらかの利益、不利益、権利的または義務的地位を付与しようとするための、すなわちなんらかの法的効果をつくりだすための一つの立法技術的概念である。」¹⁸⁾、「世帯は単に事実概念であることに終始するものではなく、『認定』によってそこにある人々に一定の法律的效果を付与する位置を与えられているものとみななければならない。」¹⁹⁾と指摘されているように、世帯認定を行う行政庁の権限は大きい。

生活保護法上の「世帯」に関する裁判例としては、「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あ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すべきである」とした東京地裁昭和38年4月26日判決²⁰⁾が知られている。不治の病により勤労収入がないため医療扶助と生活扶助を受けることになっ

よると、1953(昭和28)年に5.00人であった平均世帯人員は、2016(平成28)年には2.47人となった。世帯人員別の世帯数の構成割合は1953(昭和28)年に40%近くを占めていた「6人以上の世帯」が2016(平成28)年には最も少ない3%程度にまで下がった。少数派であった「2人世帯」「1人世帯」がそれぞれ25~30%にまで割合を増やし、今日では珍しくない世帯人員になっている。

14) 注(13) 6頁「世帯構造別にみた世帯数の構成割合の年次推移」による。世帯構造別の世帯数の構成割合は、2016(平成28)年には、「①単独世帯」が26.9%、「②夫婦のみの世帯」が23.7%、「③夫婦と未婚の子のみの世帯」が29.5%、「④ひとり親と未婚の子のみの世帯」が7.3%、「⑤三世帯世帯」が5.9%、「⑥その他の世帯」が6.7%であった。このうち、②③④を合わせたものが「⑦核家族世帯」で60.5%である。

15) 「令和2年度被保護者調査」(年次調査(個別調査)令和2年7月末日現在2022-09-22公開) 4頁「図3 世帯類型別にみた世帯人員別被保護世帯数の構成割合」 <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?tclass=000001157406&cycle=7> 2016(平成28)年度については生活保護世帯160万9,004世帯のうち1人世帯は1,27万1,303世帯(79.0%)

であった。<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?tclass=000001102322&cycle=7>

16) 生活の悪化による世帯規模の縮小化について、小川政亮「世帯概念の成立と機能」『小川政亮著作集4』大月書店(2007年)34~83頁(65頁)〔初出『講座日本の労働問題第3巻—社会保障』弘文堂(1962年)261頁〕を参照。

17) 小山進次郎『生活保護法の解釈と運用(改訂増補)』全国社会福祉協議会(戸澤政方・瀬戸新太郎・高橋三男〔共同執筆〕中央社会福祉協議会・昭和26年改訂再版の昭和50年復刻版)(1951年)221頁

18) 小川政亮「世帯概念の成立と機能」『小川政亮著作集4』大月書店(2007年)34~83頁(38頁)〔初出『講座日本の労働問題第3巻—社会保障』弘文堂(1962年)261頁〕

19) 赤石壽美「第七章 家族法とのかかわり—公的扶助と私的扶養の関連と問題点」小川政亮(編著)『社会福祉と諸科学4 扶助と福祉の法学』一粒社(1978年)222~258頁(256頁)

20) 東京地判昭和38・4・26行集14巻4号910頁、判タ145号94頁

た者が結婚18年の妻と離婚したが、離婚後も同一の住居に居住し生計も共にしており、同一世帯を構成していたと認定された事案であった。

同一の住居に居住し生計を一にしていると認められれば、さらには「構成員相互の関係は一応これを度外視し、現実在世帯としての機能を営んでいるものであれば」²¹⁾、生活保護法10条の保護の単位である「世帯」が同一であるとされる。

世帯認定のためには当事者間の扶養義務の有無と程度は考慮する必要がないとする判旨に対し、学説はおおむね批判的であった²²⁾。たとえば、「世帯単位原則の運用によって、民法上の扶養の範囲を超える義務を設定することは妥当とはいえない。その意味で、生活保持義務²³⁾ 関係にない者が居住と生計を同じくしている場合は、10条但書により、世帯を一にしているが適当でないときとして、世帯分離の取扱いをすべきであろう。また、夫婦間または親と未成熟の子の間でも、そこに生活協同の存しない限り、これに対する扶養の問題は、居住、生計の事実を離れた同一世帯認定によってではなく、私的扶養優先原理の下で解決すべきである。」²⁴⁾という見解や「同一世帯認定にあたっては扶養義務の存在は要件でないとする判旨は、生活扶助義務者に過ぎない者や生活扶助義務者ではない者を生活保持義務者並みに扱うことにつながり問題がある。さらに、この判決が示した一般論の射程は非常に広範であり、同一世帯でない認められる例外がどのような場合であるか明らか

でないという問題も指摘できる。」²⁵⁾という見解が示された。

上記裁判例は元夫婦の事案であり、事実関係が詳細に認定された場合でも、社会生活上の実態に変わりがないとして同一世帯にあり、かつ、相互に生活保持義務を負うと評価された可能性はある。しかし、その後、1970年代には、生活保護法の適用において、生活保持義務を負う夫婦間であっても世帯分離を認められる例が見られるようになっていく²⁶⁾。

世帯概念に基づく生活保護行政は、民法上の親族関係や扶養義務の有無とは無関係に、時にそれらを都合よく利用しながら展開されてきた²⁷⁾。実務上は、配偶者と直系血族〔民法877条1項〕を絶対的扶養義務者とし、それ以外の3親等内の親族で「現に当該要保護者又はその世帯に属する者を扶養している者」または「過去に当該要保護者又はその世帯に属する者から扶養を受ける等特別の事情があり、かつ、扶養能力があると推測される者」を相対的扶養義務者として、扶養義務を「円満裡に履行させること」が求められる²⁸⁾。

民法は、3親等内の親族の扶養義務を「特別の事情があるとき」に家庭裁判所が「扶養の義務を負わせることができる」ものであるにとどめ〔民法877条2項〕、具体的にどれほどの扶養が行われるべきかを明示していない〔民法879条〕。扶養義務の履行を求める場合で当事者間の協議が調わないときには、家庭裁判所の審判を必要とする。

21) 小山・注(17) 220頁

22) 庄谷怜子・ジュリ別冊56号社会保障判例百選(1977年) 30~31頁、本沢巳代子・ジュリ別冊113号社会保障判例百選〔第2版〕(1991年) 180~181頁、赤石壽美・ジュリ別冊153号社会保障判例百選〔第3版〕(2000年) 180~181頁、田中明彦・ジュリ別冊191号社会保障判例百選〔第4版〕(2008年) 180~181頁、鈴木静・ジュリ別冊227号社会保障判例百選〔第5版〕(2016年) 170~171頁

23) 「生活保持義務」「生活扶助義務」については、中川善之助「親族的扶養義務の本質—改正案の批判的—」法学セミナー253号(1976年)190~207頁(初出、法学新報38巻(1928年)6号、7号)、同「新訂親族法」青林書院新社(1965年)591頁、於保不二雄=中川淳(編)『新版注釈民法(25)親族(5)』

(1994年)471~493頁〔太田武男〕、本澤巳代子「民法上の扶養義務と生活保護」近畿弁護士会連合会『生活保護と扶養義務』民事法研究会(2014年)110~116頁参照。

24) 赤石・注(23) 181頁

25) 鈴木・注(23) 171頁

26) 牧園清子「生活保護受給者の世帯と扶養—保護の実施要領を中心に」松山大学論集25巻4号(2013年)49~86頁(63頁)

27) 赤石・注(20) 257頁は、「民法上扶養義務が法律問題となるのは、当事者間に生活共同の存しない場合にすぎられるといつてよいが、保護にあつては、生活共同の存在する場合それ自体が、当事者を緊迫した扶養の権利義務関係におく

ところが、行政実務においては、現に扶養が行われていないという現実が重視されることはなく、当事者が協議をしさえすれば万事解決がもたらされるかのように、「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」²⁹⁾と位置づけられている。

生活保護法4条2項は私的扶養の優先を定めているが、生活保護法(昭和25年法律第144号)制定時の事務責任者は、「生活保護法による保護と民法上の扶養との関係については、旧法〔筆者注：旧生活保護法(昭和21年法律第17号)〕は、これを保護を受ける資格に関連させて規定したが、新法においては、これを避け、単に民法上の扶養が生活保護に優先して行われるべきだという建前を規定するに止めた」と説明している³⁰⁾。その解釈としては「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」との型が選ばれた³¹⁾。

しかしながら、現実の生活保護行政においては、少なくとも本件被告・行政庁の下では、民法上の扶養義務の有無と範囲について家庭裁判所の審判を経ることもなく、また、生活保護受給者に対する実際の金銭交付の状況を確認することもなく、就学により世帯分離の扱いを受けている者に対し

ても、世帯単位原則により各自の収入を世帯全員の生活のために使うこと³²⁾が求められることとなった。

4 就学のための世帯分離

A 「世帯分離して差しつかえない」

世帯単位の原則は、法文上は現行の生活保護法によって創設されたものであるが、旧法においても行われており、「その〔筆者注：旧法の〕運用の実際は、寧ろ、極端な世帯単位であって、強いて旧法との関係において新法の創設的意義を求めれば、『これによりがたいときは』という限定で個人単位の取扱を認めた点にあるとさえ言うことができる」³³⁾と位置づけられていた。この生活保護法10条の「これによりがたいとき」とは「世帯単位の取扱をすることがこの法律の目的に適合しないとき」を指す³⁴⁾。「この法律の目的」は生活保護法1条に定められており、①生活に困窮する国民の最低限度の生活の保障、②国の直接責任において行われる保護、③その能力に相応しい状態において社会生活に適應させるための自立の助長の3点からなる³⁵⁾。

局長通知は世帯認定が問題となりうる場面を列挙する〔第1の1～第1の6〕。前掲した課長通知³⁶⁾による世帯分離の例外性への言及が目につくが、実際には、世帯分離が認められる場面は広がっている³⁷⁾。

である。こうして行政上の世帯は、ときに事実と遊離することによって、また、ときに事実と密着することによって、多大の効果を發揮しているのである。」とする。

28) 手帳2022・注(9) 261~268頁

29) 手帳2022・注(9) 261頁

30) 小山・注(17) 119頁

31) 小山・注(17) 120頁 他の型として「私法的扶養によってカバーされる領域を公的扶助の関与外に置き、前者の履行を刑罰によって担保しようとするもの」と「私法的扶養によって扶養を受け得る筈の条件のある者に公的扶助を受ける資格を与えないもの」が挙げられている(119~120頁)。

32) 吉永・注(10) 173頁

33) 小山・注(17) 219~220頁

34) 小山・注(17) 220~225頁

35) 小山・注(17) 88~95頁

36) 課長通知・注(9)

37) 牧園清子『家族政策としての生活保護—生活保護制度における世帯分離の研究』法律文化社(1999年) 205~207頁によると、1960年代後半には一方が入院している場合の夫婦の世帯分離が現れ、1970年代前半には、要介護状態にある成人の施設入所者、長期入院中の未成熟子などについて世帯分離が行われた。

世帯員の「就学」に関しては、高等学校等(第1の3)、夜間大学等(第1の4)については「就学しながら保護を受けることができるものとして差しつかえない」とされ、就学しながら生活保護世帯の一員として保護を受けることができる。これに対して、大学、専修学校等は就学にあたって「世帯分離して差しつかえない」という位置づけである(第1の5)。「(1)保護開始時において、現に大学で就学している者が、その課程を修了するまでの間であって、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」、「(2)次の貸与金、給付金等³⁸⁾を受けて大学で就学する場合」、「(3)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」である(図表1)。局長通知第1の2の世帯分離では、複数に見られる「世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となるときに限る。」という要件は課されていない。

生活保護における義務教育終了後の就学(修学)³⁹⁾は、1957(昭和32)年に義務教育を超える学校への就学が世帯分離を認められることで可能になり、1961(昭和36)年には生活保護世帯の一員として高等学校に通う世帯内就学が可能となった。1970(昭和45)年に高等学校、高等専門学校が世帯内就学に、1974(昭和49)年には大学就学が世

図表 1 局長通知における生活保護世帯の扱い

| | 就学先 | 要件 | 対応 |
|-----|---------------------------|--|--------------------------------|
| 1-3 | 高等学校等 | ①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 | 就学しながら保護を受けることができるものとして差しつかえない |
| 1-4 | 夜間大学等 | ①稼働能力の十分な活用 ②就学が世帯の自立助長に効果的である | |
| 1-5 | 大学 | ①大学就学中 ②その就学が特に世帯の自立助長に効果的である ①貸与金、給付金等による就学 | 世帯分離して差しつかえない |
| | 専修学校* ・各種学校 (1-3以外) | ①その就学が特に世帯の自立助長に効果的である | |

*生業扶助の対象とならないもの
〔筆者によるまとめ〕

帯分離にほぼ統一された⁴⁰⁾。専修学校・各種学校については、1981(昭和56)年以降、高校、高専に準じるものは世帯内就学、それ以外かつ生業扶助の対象にならないものは世帯分離により就学が可能となっている。

就学のための世帯分離については、「世帯分離して差しつかえない」という局長通知の規定ぶりか

38) 「次の貸与金、給付金等」に当たるものに、「ア 大学等における修学の支援に関する法律に基づく学資支給及び授業料等減免」「イ 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」「ウ 国の補助を受けて行われる就学資金に係る貸与金であってイに準ずるもの」「エ 地方公共団体が実施する就学資金に係る貸与金又は給付金(ウに該当するものを除く。)であってイに準ずるもの」「オ 大学が実施する貸与金、給付金等であって、保護の実施機関が適当と認めるもの」がある。

39) 山口道昭「大学無償化制度と生活保護」自治総研501号2020年7月号45~70頁(51~53頁)のまとめによる。用語が「修学」から「就学」へと2005年に変更されたとの指摘(53頁)については、牧園清子「生活保護における世帯認定の動向」松山大学論集18巻4号(2006年)161~182頁も参照。

40) 文部科学省「学校基本調査/年次統計/総括表/進学率(昭和23年~)」によると、高等学校等への進学率は1957年が51.4%、1961年62.3%、1970年82.1%、1974年90.8%、1981年94.3%、2017(平成29)年96.4%、大学・短大等への進学率は1957年が、1961年11.8%、1970年23.6%、1974年35.2%、1981年36.9%、2017年57.3%であった。傍線の時点で世帯分離による就学が可能になった。

https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat_infid=000031852304

41) 東京地裁平成28・9・13裁判所ホームページ(平成27(行ウ)626号)は、局長通知第1の2に関する事案であるが、生活保護法10条ただし書の「これによりがたいとき」につき、処分行政庁の判断の合理性、その裁量権の行使の逸脱濫用の不存在を認める。

ら、生活保護法10条ただし書を適用して世帯分離を行うか否かは個別具体的な事情をふまえた保護実施機関である処分行政庁の合理的な裁量に委ねられていると見られる余地はある⁴¹⁾。しかし、生活保護世帯の若年者に就学機会が拡張されてきた経緯とその趣旨に鑑みると、行政裁量が、局長通知第1の5による進学者を不安定な地位に置くことは避けるべきである。

本件では、就学により生活保護の被保護者ではなくなっていたCの在学中に、その祖母XB世帯に対する生活保護廃止処分が行われている。行政庁側は「XB夫婦及びCで構成される世帯が経済的に自立することができる状態になったと判断したものであり、Cの稼働能力の活用を求めることがCの就学を妨げるものともいえない」と主張したが、もしそれを正当とするのであれば、世帯分離により大学、専門学校等に進学する学生に対して、分離されているはずの保護世帯の家計をアルバイト収入により支えるよう求められるようになる懸念が生じる。

B 世帯分離の効果と扶養負担の制限

世帯分離が導入される前は、義務教育を超える進学は「ぜいたく」であり、高校に行く者があれば世帯全体の保護が廃止されていたという⁴²⁾。他の世帯員の生活保護を継続しつつ進学者だけを保護世帯の人数に含めない世帯分離は、元々は、保

護世帯の世帯員は就労して一家の生計を助けるべきであるという考え方に基づく罰則的なものであった。日本社会全体の進学率上昇をふまえ、就学が自立助長に効果的であるとの認識が広まり、世帯分離による就学対象が追加されていった。

世帯分離では、高校までの世帯内就学のように生業扶助（高等学校等就学費⁴³⁾）は支給されず、保護対象から除外される。しかし、無関係な別世帯としては扱われない。本件でも、専門学校に進学したCの生活状況や奨学金受給状況、就職の予定等が聴取されており、Cの給与明細も提供されている。

世帯分離の実態把握は難しいが⁴⁴⁾、世帯内就学とは異なり、世帯分離による進学者は生活保護法上の被保護者ではないので、学納金や生活費を自ら工面する必要がある。授業料等の減免や給付型奨学金、貸与型奨学金の支給等を受けられる可能性はあるが、多くの場合、それだけでは十分に安心できるものではない。学生アルバイト（学業と両立可能な就労）による収入は自身の学生生活の維持と自立のためにだけに用いてよいとすることは許されないであろうか⁴⁵⁾。

本件行政庁は、1950年代の高校進学のように、本来、世帯の一員として自らの稼働能力を用いて世帯全員の生活のために収入を得るべきと考えたのか、結果的に、局長通知第1の2(1)⁴⁶⁾の、いわ

42) 以下の段落全体につき、吉永・注(10) 172頁を参照。

43) 2005(平成17)年4月より導入された。最三判平成16・3民集58巻3号647頁[福岡市学資保険訴訟]を契機とする。

44) 牧園・注(40) 162頁によれば、世帯分離の調査はかつては旧厚生省により「生活保護動態調査」「被保護世帯全国一斉調査(個別調査)」として1996年までは全国調査が行われていた。

45) 厚生労働省『生活保護世帯出身の大学生等の生活実態の調査・研究等一式報告書』(株)インテジリサーチ)では、生活保護世帯出身で、調査基準日(平成29年4月1日)時点で大学・短期大学・専門学校・各種学校に在籍している者のうち、生活保護世帯と同居しており世帯分離を行っている者の調査結果が報告されている(対象者4,445名、回答

数2025件)。83.3%がアルバイトをし、1か月あたりの平均アルバイト収入は60,200円で、20.9%が自らの生活費として自分のアルバイト収入を家庭に入れており、その金額は平均24,500円だという。https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/houkokusyo_1.pdf

46) 局長通知第1の2「(1)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」

ば罰則的な世帯分離の例と区別しない扱いをした。しかし、判旨とその引用する課長事務連絡に基づく手引き記載のとおり、「被保護者でない者の収入を被保護世帯の収入として自動的に認定することは、いかなる場合にあっても認められるものではない。」⁴⁷⁾と解するべきであろう。

ただ、本判決は、専修学校等に進学した世帯員の世帯分離、世帯分離解除の判断について、「世帯分離又は世帯分離解除を行うことにより専修学校等に進学した世帯員及び分離された保護世帯の将来的な自立の促進助長に効果的であると認められるか否かが検討されるべき」であるとしたが、局長通知の要件に含まれるのは「世帯」の自立助長のみである。この点については、局長通知と課長事務連絡の発出時期の差もふまえ、通知類を改訂する必要があるであろう。

生活保護実務では、一貫して、民法上の扶養義務の有無と範囲とは関係なしに、被保護者やその保護世帯に関わる者に対し、世帯の自立への努力が求められてきた。しかし、世帯単位の強調は世帯の分解を促進するという皮肉な結果を生む⁴⁸⁾。就学のための世帯分離により保護対象から外れた学生に対し、自立にとどまらず、事実上の生活保持義務を課して世帯全体の自立を実現するよう求めるのは極端に過ぎる。修学期間中は、その学生の居住が被保護者と同一である場合に限り、生計費の節減分を考慮する程度にとどめるのがよいのではなかろうか⁴⁹⁾。

【付記】本研究は、令和3・4年度滋賀大学経済経営研究所研究助成による成果の一部である。

47) 別冊・注(5) 62頁

48) 吉永・注(10)174頁

49) 吉永・注(10)174頁

“Household” in the Meaning of the Public Assistance Act and Duty of Support to Family Members Owed by Young Students

Kumamoto District Court, Judgment, 3 October 2022,

HANREI TIMES No.1506 p.93

Makiko Noto

This article discusses the October 3, 2022 Kumamoto District Court Judgment concerning the case in which a person who had been receiving public assistance (medical assistance) under the Public Assistance Law sought revocation of the disposition to discontinue such assistance.

The public assistance recipient in question lived with his wife and grandchild. His granddaughter was entering a nursing school, and the disposition was made not to include her in the household protected by the Public Assistance Law. She completed the two-year program and was certified as an assistant nurse and went on to the three-year program to become a registered nurse. In between their studies, the nursing school students worked at the affiliated hospital. In her third year of attending this professional school, the public assistance for her grandparents' household was discontinued because her income was too high relative to the standards for households receiving public assistance.

Although the court was aware of the discretionary power of the appropriation administrative agency, it found an abuse of discretion in the termination of household separation, stating as follows: "Article 10 of the Public Assistance Law and Notice No. 1-5(3) of the Director-General of the Social Affairs Bureau of the Ministry of Health and Welfare permit the separation of household members who have

entered a special training college, etc. from the protected household as an exception to the principle of household units. The purpose of this separation is to reduce the financial burden on household members who have entered a special training college, etc., by separating them from the protected household and deeming them to constitute a separate household, so that they can continue to live with the protected household and complete the course of study at the special training college, and to ensure that they have sufficient operational capacity while at the special training college. The aim is to promote the future self-sufficiency of the household members who have entered a special training school and of the separated households by enabling them to acquire sufficient working capacity during their enrollment at the school."

In light of the duty of support between relatives under the Civil Code, a grandchild who is a student is not obliged to maintain her grandparents' lifestyle even at the cost of the student's standard of living. At least during the period of study, an excessive burden should not be imposed on a student who is working to pay school tuition and living expenses in order to achieve their own independence. The judgment in this decision is appropriate, and the administrative agency needs to revise its guidance on public assistance to avoid misreading of the contents of the guidance.