

(別紙)

諮問番号：令和5年諮問第8号

答申番号：令和5年答申第9号

答申書

第1 京都府行政不服審査会（以下「審査会」という。）の結論

本件諮問に係る審査請求（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 事案の概要

本件は、○福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）に基づく保護を受ける審査請求人に対しなした令和3年9月14日付け保護変更申請却下決定処分（以下「本件処分」という。）において、住宅扶助の支給申請が却下されたことに不服があるとして、本件処分の取消しを求めるものである。

第3 審査請求に至る経過等

1 保護の実施状況に係る経過等

審査請求人に対する保護の実施状況に係る経過等は、次のとおりである。

(1) 令和3年7月21日、審査請求人は、処分庁に対し、法に基づく保護を申請した。

なお、審査請求人は、同日の前日までは、他の市町村に住所を有する者として、当該市町村による保護を受ける者であったが、審査請求人の当該市町村における住所からの転出に伴い、当該保護は同日限りで廃止された。

(2) 令和3年7月29日、処分庁は、(1)の申請日を実施日として、審査請求人の保護を開始した。ただし、審査請求人が処分庁の所管区域への転入により居住するとした賃貸住宅（以下「本件住居」という。）に係る住宅扶助については、これを認めなかった。

ところで、本件住居は、審査請求人の長女（以下単に「長女」という。）が居住していたものであったが、その詳細は、2において述べる。

(3) 令和3年8月26日、審査請求人は、処分庁に対し、(2)において認められなかった住宅扶助の支給を改めて申請した。

これを受けて、処分庁は、本件住居の所有者である○機構（以下「機構」という。）との間の本件住居の居住に係る法律関係を確認するため、機構から業務の委託を受けて本件住居を管理する会社（以下「本件管理会社」という。）に対し、法第29条の規定による調査を行ったところ、令和3年9月2日付けで、本件住居に係る賃貸借契約の不存在その他の事実について回答があった。

(4) 令和3年9月14日、処分庁は、(3)の調査の結果、本件住居に係る住宅扶助について、改めてこれを認めないとする判断をし、住宅扶助の支給申請を却下する本件

処分を行い、同日、審査請求人に対し、これを通知した。

(5) 令和3年10月1日、審査請求人は、審査庁に対し、本件処分の取消しを求める審査請求を提起した。

2 本件住居に係る経過等

審査請求人の処分庁の所管区域への転入により、同日以降居住する住居として、住宅扶助の支給申請を行った本件住居に関しては、審査請求人又は長女の居住に係る事実関係ないし法律関係が一部明確でない部分もあるものの、少なくとも次の経過等については争いがないか、又は明らかな事実として認められる。

(1) 審査請求人の届出による処分庁の所管区域への転入日（本件住居への転居日）は、令和3年7月21日であり、これについては、同日の前日まで、審査請求人が他の市町村による保護を受けていたことも踏まえ、争いがない。

(2) (1)の転入日以前、本件住居には、長女が居住している実態があったが、このことに関し、次の経過等については、争いがないか、又は明らかな事実として認められる。

ア 長女は、遅くとも平成29年以前から、長女を賃借人とし、機構を賃貸人とする賃貸借契約（以下「原契約」という。）に基づき、本件住居に居住していたこと。

イ 長女は、平成29年頃に家賃を3箇月滞納したことから、本件住居の明渡し訴訟を提起され、結果、機構との間において、裁判上の和解に至ったこと。

ウ 長女は、イの和解後においても、家賃を2箇月滞納し、そのことがイの和解条件に違約するところとなったため、機構は、債務名義（和解調書）に基づく建物明渡し強制執行の申立てに至ったこと。

エ これを受け、長女は、平成30年3月1日付けで機構宛てに明渡し猶予願（以下「本件猶予願」という。）を提出したが、そこに記載された次の内容及び事実関係等に関しては、長女と機構との間において争いがなかったと認められること。

(ア) 原契約は、和解調書に基づき、解除されたこと。

(イ) (ア)にかかわらず、長女においては、一定の事項の遵守を条件として、本件住居の明渡しの執行の猶予を願うものであること。

(ウ) (イ)の遵守事項の一つとして、長女から機構への支払は、家賃ではなく、損害金の内金として収納されることを長女として承知するものであること。

(エ) (イ)の遵守事項の一つとして、(ウ)の金員の支払を一度でも遅滞したときは、債務名義（和解調書）に基づく建物明渡し強制執行を受けても長女としては異議がないこと。

オ 機構は、長女からの、本件猶予願の提出を受け、本件処分に至るまでの間、和解調書を債務名義とする強制執行による明渡しを猶予していたこと。

(3) 長女は、具体的にいつまで実際に本件住居に居住していたかは明らかでないものの、審査請求人の処分庁の所管区域への転入日までには、本件住居に係る明渡し義務の履行のいかんはともかく、本件住居を退去していた。

(4) 長女は、本件住居に係る機構に対する金員の支払については、令和3年6月分まで納付していた。

第4 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、次の理由により、本件処分は違法又は不当であるから、本件処分を取り消すべきというものである。

(1) 審査請求人は、処分庁の所管区域内に所在する本件住居を居住地としているから、処分庁は、要保護者の居住に必要な経費を住宅扶助として支給すべきであって、当該居住の対価たる経費であれば、最低限度の生活を保障する法の趣旨に鑑み、それが家賃であれ、損害金の内金であれ、その名称のいかんを問われるものではない。

審査請求人に、居住の対価たる家賃相当額の経費が供託費として実際に生じている以上、処分庁は保護を開始しながら、住宅扶助の支給申請を却下する理由は存しない。処分庁のいう契約書の存否や不法占有の指摘は、法の趣旨に反した考慮をするものであって、却下の理由とならない。

(2) (1)に述べるとおり、賃貸借契約が存在していることは、住宅扶助の必要条件とはいえないが、処分庁は当該契約の必要を述べ、及び本件住居の使用を不法占有と指摘するので、これに反論するところ、本件では、賃貸借契約は成立しており、不法占有との指摘は当たらないから、処分庁には、本件処分の判断の要素とした基礎事実に誤認がある。

すなわち、原契約がいったん解除されたことは事実であるものの、その後の機構に対する家賃相当額の支払の状況及び本件住居の使用継続の状況に鑑み、「信頼関係の破壊」が既に治癒された中で機構が再契約を締結することを怠っているというのが事実である。そもそも、本件猶予願の提出後において、機構として一切本件住居の明渡しを求めず、その使用継続に関し異議を申し立てなかった本件においては、再契約書が作成されたかどうかに関わりなく、借地借家法（平成3年法律第90号）の規定により機構との間において、期間の定めのない賃貸借契約が成立しているといえるから、審査請求人は当該賃貸借契約に基づく正当な権限により居住している。

以上の事実は、長女と機構との賃貸借契約について述べるものであるが、審査請求人自身としても独立した賃借人の地位にあったことは、令和4年9月に機構から受けとった退去関係書類の記載内容や令和5年6月の契約解除手続の実態から明白である。

(3) 本件管理会社は、機構からの業務の受託者として、再契約の締結を拒絶しており、この行為は、弁護士法（昭和24年法律第205号）に違反する。

2 処分庁の主張

処分庁の主張は、次のとおり、本件処分は適法かつ適正に行われたものであるから、本件審査請求を棄却するとの裁決を求めるというものである。

(1) 処分庁は、本件管理会社から、審査請求人又は長女と機構との間に、賃貸借契約は存在しないこと及び賃貸借契約の存否についての係争はないこと並びに審査請求人が機構に対し支払う金員は損害金の内金であると認識していることを確認した。

(2) 住宅扶助は、「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7の4の(1)のAにおいて、「家賃、間代、地代等は、居住する住居が借家若しくは借間であって家

賃、間代等を必要とする場合、又は居住する住居が自己の所有に属し、かつ住居の所在する土地に地代等を要する場合に認定する」とされていることから、審査請求人が機構に支払う損害金の内金は、住宅扶助には当たらない。

(3)「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7-98の答においては、「家賃、間代等の額を家主に支払っていないが、法令に定める正規の手続により供託している場合であれば、現に需要が存するものとして当該供託額について住宅扶助を決定して差し支えない。」としているが、同問の事例は、賃貸借契約の有無について係争中である場合の取扱いを示したものであり、そもそも当初から審査請求人と機構との間に賃貸借契約の存しない本件処分には当てはまらない。

(4) よって、本件処分は、法及び保護基準に沿って適正に行われたものである。

第5 法令の規定等について

- 1 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、法第8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。」と規定している。
- 2 法第24条第3項は、「保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもつて、これを通知しなければならない。」と規定し、同条第9項は、同条第3項の規定を保護の変更の申請について準用する旨規定している。
- 3 住宅扶助については、法第11条第1項第3号において、保護の種類として規定されており、その支給の範囲については、法第14条において、「困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者」に対し、「住居」又は「補修その他住宅の維持のために必要なもの」の範囲内で行うものと規定されている。
- 4 住宅扶助が支給される場合については、局長通知第7の4の(1)のアにおいて「家賃、間代、地代等は、居住する住居が借家若しくは借間であつて家賃、間代等を必要とする場合、又は居住する住居が自己の所有に属し、かつ住居の所在する土地に地代等を要する場合に認定する」とされている。
- 5 賃貸借契約の存否に争いがある事例における住宅扶助の取扱いについては、問答集問7-98の答において、「法令に定める正規の手続により供託している場合であれば、現に需要が存するものとして当該供託額について住宅扶助を決定して差し支えない」とあり、及び、その後不法に居住していたことが確定し、不法行為に係る家賃相当額を生活保護費により支給した結果が生じたとしても「違法性が高いとは考えられない場合であり、かつ、当該借家借間の賃借権を主張したことについて相当な理由があると認められる場合には、住宅扶助を行ったとして差し支えない」旨が示されている。
- 6 借地借家法第26条第2項は、建物賃貸借契約の更新等について、「建物の賃貸借の期間が満了した後建物の賃借人が使用を継続する場合において、建物の賃貸人が遅滞

なく異議を述べなかったとき」は、期限の定めのない賃貸借契約として更新がなされたものとする旨を規定している。

第6 審理員意見書及び諮問の要旨

1 審理員意見書の要旨

(1) 本件審査請求には、理由がないから、棄却されるべきである。

(2) 理由

ア 審査請求人と機構との間の賃貸借契約は、当初から締結されておらず、本件猶予願によると、原契約は既に解除されている。

イ 平成29年12月1日以降の支払は、家賃ではなく損害金の内金として収納されることについて合意されていることが、本件猶予願から確認することができ、そうすると、審査請求人が供託している金銭は、賃貸借契約に基づく家賃とはいえ、損害金に当たるから、損害金を保護の対象とすることはできないので、法第14条及び局長通知第7の4の(1)のアの住宅扶助の対象とはならない。

ウ 問答集問7-98の答において、「法令に定める正規の手続により供託している場合であれば、現に需要が存するものとして当該供託額について住宅扶助を決定して差し支えない。」との取扱いが示されているが、同問は賃貸借契約の有無について係争中である場合の取扱いを示しているものであり、当初から審査請求人名義での賃貸借契約が存在せず、原契約が解除により終了して係争中であるとは認められない本件とは前提が異なり、当てはまらない。

エ 審査請求人は、処分庁が審査請求人の保護を開始し、医療扶助及び生活扶助の支給をしているのであるから、住宅扶助も支給すべきであると主張するが、保護は、要保護者からの申請に基づき、保護の実施機関が保護者の需要に基づいて保護の種類等を決定することとされているから、審査請求人の主張には理由がない。

オ また、審査請求人は、機構との間に新たな賃貸借契約が成立している旨を主張するが、賃貸借契約に関する審査請求人独自の見解に基づくものであり、採用できない。

カ なお、審査請求人のいう最高裁平成22年7月20日第一小法廷判決は、賃貸借契約の契約期間中に立退きの意向を有しない賃借人らに対し、専ら賃貸人側の都合により賃貸借契約の合意解除と明渡しを求めるという事案であるから、本件とは前提が異なる。

キ 以上より、本件処分は、法令等の定めるところに従って適法かつ適正になされたものであり、違法又は不当な点は認められない。

2 審査庁による諮問の要旨

(1) 諮問の要旨

審査庁は、審理員意見書の結論と同様に、本件審査請求には理由がないから、棄却されるべきであると考えてるので、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第43条第1項の規定により、審査会に諮問する。

(2) (1)の判断をしようとする理由

1の(2)に同じ。

第7 調査審議の経過

1 本件審査請求を取り扱う審査会の部会 第2部会

2 調査審議の経過

調査審議の経過は、次のとおりである。

令和5年8月3日 審査庁が審査会に諮問

令和5年8月22日 第1回調査審議（第2部会）

令和5年9月15日 審査請求人から審査会に主張書面等の提出

令和5年9月26日 第2回調査審議（第2部会）

令和5年10月3日 答申

第8 審査会の判断の理由

1 本件の争点について

- (1) 住宅扶助は、法第14条の規定により、「困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、住居及び補修その他住宅の維持のために必要なものの範囲内において行われる。」とされ、本件の場合には、審査請求人は保護を必要とする者に該当していたから、本件処分時点において、審査請求人が一般的に住宅扶助を受け得る立場にあったといえる。

その上で、審査請求人が行い、又は行おうとする本件住居に係る具体的な支出（係争中であることを理由に供託されたもの）が、同条の「住居のために必要なものの範囲内」のものといえるかについて、処分庁はこれに当たらないとし、審査請求人はこれに当たると主張するのが、本件の概略である。

- (2) この点、審査請求人は、家賃、損害金の内金等の名称を問わず、保護を必要とする者が必要とする居住の対価たる経費は、最低限度の生活を保障する法の趣旨に鑑み、住宅扶助として支給されるべきと主張するところ、問答集問7-98においても、不法行為に係る家賃相当額を保護費で支給することを一概に否定するものとされていない（第5の5参照）。

その一方で、居住の対価性が認められる経費でさえあれば、どんな場合であっても、住宅扶助の対象となるべきとすることも妥当ではないと考えられるところ、これに関しては、問答集問7-98において、「違法性が高いとは考えられない場合であり、かつ、当該借家借間の賃借権を主張したことについて相当な理由があると認められる場合には、住宅扶助を行ったとして差し支えない」との一般的な基準が示されている。

これを言い換えれば、①違法性の高い不法占有の場合、又は②賃貸借契約が存在するとの主張に相当の理由のない、すなわち、理由が全くないか、その理由が法的な裏付けを明らかに欠くような場合には、当該経費の支出に関し住宅扶助は認められないことをいうものと解されるところ、これは保護基準に照らし、妥当な内容のものと思われる。

もとより、保護受給者が賃貸借契約に基づき、家賃を支払って居住する場合には、

当該家賃は、保護基準の範囲内において、法第 14 条の「住居のために必要なものの範囲内」のものといえるから、本件に関し、住宅扶助の対象とし得るかどうかの判断にあっては、

ア 本件処分時点における本件住居に係る賃貸借契約の存否

イ アが認められない場合には、①住居の占有について違法性の程度が高くなく、かつ、②賃貸借契約が存在するとの主張に相当の理由があったといえるかに係る事実関係の認定に基づくべきものといえるので、以下検討する。

2 本件住居に係る賃貸借契約の存否について

(1) 本件においては、平成 30 年までに原契約が解除されたことについては争いがない（第 3 の 2 の (2) のエ及び第 4 の 1 の (2)）から、審査請求人の主張するとおり、本件処分のなされた令和 3 年 9 月時点で、機構と長女ないし審査請求人との間に有効な賃貸借契約が成立しているといえるためには、原契約の解除後に、これらの両者間で、新たな賃貸借契約の成立について明示若しくは黙示の意思の合致があったか、又は法令上の効力により成立したといえる必要がある。

(2) そこで、機構と長女との契約関係について検討するに、原契約が解除された後、長女は、令和 3 年 6 月分まで機構に本件住居に係る支払をなしているところ、その支払の法的性質に関しては、第 3 の 2 の (2) のエのとおり、損害金の内金であるとの機構と長女との共通認識の存在が認められる。

この点、審査請求人は、本件猶予願の提出後、機構は一切の明渡しを求めなかったこと、そのため、長女ないし審査請求人は原契約の解除後においても本件住居の使用を継続したが、これに対し、賃貸人たる機構は、遅滞なく異議を述べなかったため、借地借家法第 26 条第 2 項（審査請求人は、同法第 5 条第 2 項を引用しているが、同項は借地についての規定であるから、借家についての同法第 26 条第 2 項を引用する趣旨のものと解し、同項を引用）の規定により期間の定めのない契約として更新されたものであるから、長女は賃借人の地位にあった等と主張する。

しかし、第 3 の 2 の (2) のイからエまでにあるとおり、長女が、平成 29 年頃に家賃を 3 箇月滞納したことから本件住居の明渡し訴訟を提起され、機構との間において裁判上の和解に至ったこと、同和解条件に違約し建物明渡し強制執行を申し立てられたこと、及び平成 30 年 3 月 1 日付けで本件猶予願を提出したことからすれば、問答集問 7-98 において住宅扶助の要件とされる「当該借家借間の賃借権を主張したことについて相当な理由があると認められる場合」には当たらないというべきである。

この点、機構が、裁判上の和解・建物明渡し強制執行の後、長女による本件猶予願の提出の後において、長女ないし審査請求人に対し本件住居の明渡しを求めていなかったとしても、それをもって直ちに、機構と長女との間に借地借家法第 26 条第 2 項の規定が適用されたり新たな賃貸借契約が成立したりすることはなく、長女が機構に賃貸借契約の成立を主張し得るにはさらに特段の事情を必要とするというべきものであるが、本件においては、審査請求人が主張するところからはそのような特段の事情はおよそうかがわれないというべきである。

なお、審査請求人は、本件猶予願の提出後の家賃相当額の支払の状況及び本件住

居の使用継続の状況に鑑み、「信頼関係の破壊」が既に治癒されたとも主張するが、家賃相当額の損害金の支払と本件住居の使用継続の事実をもって、上記特段の事情に当たるとはいえない。

よって、審査請求人が長女の機構に対する賃借権を主張したことについて、相当な理由があるとはおよそ認められないというべきである。

- (3) 次に、機構と審査請求人との契約関係について検討するに、審査請求人が処分庁の所管区域内に転入し、本件住居を住居としたのは、令和3年7月21日であるが、この際、機構との間で、賃貸借契約を締結したことを認め得る証拠等は存在しない。

この点、審査請求人は、本件処分がなされた後における複数の事情、具体的には、令和4年9月に機構から受けとった退去関係書類の記載内容や令和5年6月の契約解除手続の実態に照らし、審査請求人自身としても本件住居の賃借人の地位にあったと主張するが、これらの事情をもって機構と審査請求人の間に新たな賃貸借契約が成立したとする特段の事情とはいえず、また審査請求人が本件住居に居住を開始して2箇月に満たない時点の本件処分時点において、審査請求人が本件住居の賃借人であったことを裏付けるものではない。

そもそも、審査請求人は、機構との賃貸借契約の当事者であったことはなく、せいぜい長女の同居人に過ぎなかったものであり、本件処分時点では、上記に述べたような、機構と長女との賃貸借契約が家賃不払により解除され本件猶予願が提出された状態で、機構が、審査請求人との間に、長女とは別に独立して賃借人の地位を認めるような賃貸借契約を締結したと推認し得るような事情はなく、審査請求人が述べる上記の主張等は、これを覆し、当該賃貸借契約の成立を認め得るものとはいえず、また審査請求人が機構と審査請求人との間の賃貸借契約に基づく賃借権を主張して争うに足る相当な理由があったともいえない。

なお、審査請求人ないし長女は、本件処分時点で、令和3年7月分及び8月分の家賃を供託しており、各供託書において、その供託の事由として「契約解除を主張し、あらかじめ家賃の受領を拒否し、現在係争中のため」との記載があるが、原契約が解除されたことに関しては、もとより争いがなく、審査請求人ないし長女が機構に対し家賃を供託したことをもって、機構との間に新たな賃貸借契約関係が成立する特段の事情を構成するとはいえず、問答集問7-98にいう「当該借家借間の賃借権を主張したことについて相当な理由がある」事情となるものでもない。

- 3 以上のとおり、審査請求人が本件住居に居住することができる賃貸借契約に基づく正当な権限があったかどうかについては、これを認めることができず、かつ、賃貸借契約が存在すると主張したことに相当の理由があったともいえないから、本件処分において、本件住居に係る住宅扶助を認めなかった処分庁の判断に誤りがあったとはいえない。

- 4 なお、審査請求人は、以上のほか、本件管理会社が処分庁からの照会に回答したこと、契約締結を拒絶したこと等の行為の弁護士法違反を主張するが、そのことが、処分庁のなした本件処分の違法性又は不当性を左右するものとは認められない。

そのほか、本件処分は、第5の法令の規定等に照らし適切に行ったものと認められ、違法又は不当な点は何ら認められない。

5 結論

以上の理由から、本件審査請求には理由がないから、第1の審査会の結論のとおり判断するものである。

京都府行政不服審査会第2部会

委員（部会長）	西村	幸三
委員	小谷	真理
委員	杉江	正徳