

〈判例評釈〉

世帯分離解除に基づく生活保護廃止処分の違法性

—— 熊本地方裁判所 2022（令和4）年10月3日判決を素材として ——

Illegality of abolition of welfare assistance based on lifting of household separation

陳 曉菊*

Xiaoju CHEN

概 要

本判決^(註1)は、生活保護法10条の本文及びただし書についての司法審査を通じて、世帯分離解除を理由とする生活保護廃止処分の違法性を認めた事例として、注目に値する。また、本判決は、いわゆる判断過程審査手法を採用し、考慮事項に着目した審査を判断過程合理性審査に着目した審査に連結させることによって、審査密度を向上させることに成功したという点において特徴的であると考えられる。

キーワード：生活保護廃止処分、世帯分離、裁量基準、裁量審査、判断過程審査

一 事実の概要

原告Xは、熊本県玉名郡a町の自宅において、妻のBと居住している者である。原告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、孫は原告夫婦の世帯から世帯分離され、原告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Yの担当者は、平成27年10月13日、孫から、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

* 日本福祉大学経済学部非常勤講師

(註1) 賃金と社会保障1819号（2023年2月上旬号）42頁、判例タイムズ1506号（2023.5）93頁。

ことなどを聴取した。

処分行政庁 Y は、平成 27 年 10 月 21 日、ケース診断会議を開催し、孫の世帯分離の継続について検討した。その結果、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、孫の世帯分離を継続することとされた。

孫は、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 万 2000 円、テキスト等 15 万円。月額授業料 2 万 6000 円、同実習費 9000 円、その他 1 万円の合計は 4 万 5000 円である。）に進学した。孫は、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 Y の担当者は、平成 28 年 12 月 16 日、原告 X の自宅を訪問して原告 X 及び孫と面談し、孫から平日は看護専門学校に就学しながら 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、孫の給与明細を受領した。また、同担当者は、孫が同年 4 月から月 20 日・1 日 7 時間以上、時給 1000 円の条件で E 病院に就労するとともに、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 万 2000 円、月謝 4 万 5000 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 Y の担当者は、平成 29 年 2 月 1 日、原告 X に対し、同日付け「X（原告）さん世帯の世帯分離解除について」と題する書面を原告に交付し、同日付けで保護廃止とする予定であることを通知した。当該書面には、孫が「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。」との記載がある。

処分行政庁 Y の担当者は、平成 29 年 2 月 14 日に本件処分を行い、同日付けの保護廃止処分通知書を同月 16 日に処分行政庁 Y の担当者が原告に対して交付した。上記保護廃止決定通知書には、「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。

原告 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。さらに、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。

原告 X は、令和 2 年 6 月 1 日、生活保護法上の世帯の認定を誤り、世帯分離を継続すべきであるのに世帯分離解除を行った違法があり、処分通知に十分な理由が付記されていない違法もあるなどと主張して、被告処分行政庁 Y を相手に、本件処分の取消しを求める訴えを提起した。

二 判旨

保護廃止決定処分を取り消す。

I 世帯分離解除の処分性の有無について

「原告は、世帯分離解除に処分性がある旨を主張する。しかし、世帯分離又はその解除は、処分行政庁が保護の要否及び程度を世帯単位で判定し、検討することが相当か否かという観点から行う取扱いであり、保護の申請者や受給者に対する保護の要否及び程度に直接変動を及ぼすものではなく、これらによって直ちに国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められているものではないから、行政事件訴訟法3条2項の「行政庁の処分」には当たらないと解される。よって、原告の上記主張を採用することはできない。」

II 本件処分が処分行政庁の裁量を逸脱・濫用した違法な処分か否かについて

(1) 本件処分と世帯分離解除の関係

①「本件処分時までに原告夫婦の年金収入等は特段増加しておらず、本件処分は、孫の収入が増加したことに着目して原告夫婦と孫の世帯分離解除がなされ、それを前提とする原告夫婦及び孫により構成される世帯の収入が同世帯の最低生活費を上回ることを理由として行われたことが認められる。」

②「本件処分の適法性を判断するに当たっては、当該時点における原告夫婦と孫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

①「生活保護法上の保護については、世帯単位の原則が採られ、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとされている（生活保護法10条本文）が、例外的に、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ものとされており（同条ただし書）、これらを受けた通達等の一部である局長通知第1の5(3)は、世帯員が専修学校等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るときは、当該世帯員を生活保護の対象となる世帯から分離して差しつかえない旨を定めている（一方、専修学校等に進学した世帯員の収入が少ないことは要件とされていない。）」「その後の事情の変更により、個々の世帯分離の要件（本件では局長通知第1の5）に該当しなくなった場合には、世帯分離を解除し、世帯分離解除の対象となっていた者を含む元の世帯を単位として保護の要否及び程度を改めて判断すべき旨を定めている。」

②「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。」「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保護世帯の将来的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。」

③「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。」「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場合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

「処分行政庁が平成 29 年 2 月に原告夫婦と孫の世帯分離解除をした時点においても、孫の看護専門学校看護科における就学は孫及び原告夫婦の自立助長に効果的であって、原告夫婦と孫の世帯分離は局長通知第 1 の 5 (3) の要件を満たしていたというべきであり、当該世帯分離解除の判断は、処分行政庁の裁量の範囲を逸脱・濫用したのものとして違法性が認められる。」

(4) 本件処分について

「孫と原告夫婦の世帯分離解除に係る処分行政庁の判断が違法であって、本件処分時における原告と孫の世帯分離解除が認められない以上、孫の収入を原告夫婦の世帯の収入がその最低生活費を上回ることはないから、本件処分はその前提を欠くものとして、その余の論点…について判断するまでもなく違法であり、取消しを免れない。」

三 評釈

1 はじめに

生活保護法（以下「法」という）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」と定め（法 10 条本文）、保護の要否と程度は「世帯」を単位として定められるとの、いわゆる「世帯単位の原則」を採用している。つまり、複数人が同居している等の場合につき、生活保護法上の同一「世帯」であるかどうか判断される。これを世帯認定と呼ぶ。ただ、法は、「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」（法 10 条ただし書）として、世帯単位の取扱いを適当としないときには個人単位で取り扱うことを規定する^(注 2)。

関連判例の蓄積がない中、本判決は、法 10 条の本文及びただし書についての司法審査を通じて、世帯分離解除を理由とする生活保護廃止処分の違法性を認めた事例として、注目に値する。また、本判決は、中辻雄一郎裁判長によって出された生活保護基準引き下げ違憲訴訟・熊本地裁判決（2022（令和 4）年 5 月 25 日）^(注 3) に引き続き、いわゆる判断過程審査手法を採用し、判断過程審査を活発に用いながらも決して審査密度が高まったとは言えない現実があると指摘される中で、考慮事項に着目した審査を判断過程合理性審査に着目した審査に連結させることによって、審査密度を向上させることに成功したという点において特徴的であると考えられる。以下、本件処分に係る裁量、司法審査の枠組み、そして本件処分の違法性判断について解説する。

2 本件処分の法的性質

生活保護廃止処分は、その法的性質が行政処分であることには疑いがないであろう。

ただ、本件において、生活保護廃止処分の前提に当る世帯分離解除措置は行政処分にあたるかどうか争点になる。この点について、本判決は、「世帯分離又はその解除は、処分行政庁が保護の要否及び程度を世帯単位で判定、検討することが相当か否かという観点から行う取扱いであり、保護の申請者や受給者に対する保護の要否及び程度に直接変動を及ぼすものではなく、これらによって直ちに国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められているものではないから、行政事件訴訟法 3 条 2 項の「行政庁の処分」には当たらない」と解することによって、原告側の主張を排斥する形で、基本的に、昭和 39 年判決（東京都ゴミ焼却場事件）^(注 4) によって確立された行政処分の定式に従い、その処分性を否定した。

また、「世帯分離又はその解除」措置について、処分庁に裁量権があるかどうかという論点に

(注 2) 世帯単位の原則が採用されていることにつき、生活保護法の立案者によれば、「わが国の現状を見ると家族制度は形式的には消滅したが、現実には夫婦親子の範囲を超えたより大きな社会生活の共同体が社会生活上今なお現存しており、これを簡単に無視することは適当でないので、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社会生活上営んだものであればこれをそのまま受け入れて生活保護法的の単位とすることとした」ためである。世帯単位の原則にもとづき、生活保護法上の各種扶助のうち生活扶助費基準額や加算額、住宅扶助基準等について、世帯員数に応じて支給基準額が逡減するよう設計されている。小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』（中央社会福祉協議会、1951 年）220 頁。

(注 3) 賃金と社会保障 1811・1812 号（2022 年 10 月合併号）91 頁。

(注 4) 最判昭和 39・10・29 民集 18 卷 8 号 1809 頁。

ついて、本判決は、法 10 条ただし書及び局長通知第 1 の 5 (3) の規定に基づいて、「…(世帯)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助長することにある」と解した上で、関連規定の趣旨と文言(「定めることができる」、「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、「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、処分庁に「相応の裁量権」を認めた。

すなわち、法 10 条及びただし書の規定だけを見ると、行政機関に広い裁量権を付与しているように見えるが、他方で、法 10 条及びただし書についての行政規則にあたる裁量基準の趣旨と文言の解釈によって、行政規則にあたる内部基準の自己拘束性^(注5)の原理によって、自らの裁量権を制限することになったといえる。

3 本判決における裁量統制の枠組み

本判決は、上記の法及び局長通知の規定の趣旨を踏まえて、さらに、その下位規定たる課長通知の規定に基づいて、「…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、①「就学」すること、②「就学」が「世帯員及び保護世帯の自立の促進助長に効果的であると認められる」ことを世帯分離の二つの要件として認定した。

そして、この二つの要件を充足するかどうかを判断する際には、関連規定の趣旨も踏まえて「将来的」という限定を付け加えることで、世帯分離あるいは世帯分離解除の要件充足性を判断する際には、「長期的・俯瞰的」という視点から考慮しなければならないという見解を示した。つまり、「長期的・俯瞰的」という視点について、処分行政庁による要件判断の考慮要素として欠落かどうか、裁量審査の一つの内容となると考えられる。

さらに、「長期的・俯瞰的」という視点からみると、該当要件が検討される時、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。」(判旨Ⅱ(2)②)という裁量統制の枠組みを示した。

この判断枠組みからみると、本判決は、行政規則たる裁量基準に照らして、司法審査を行う基調が示された点特徴的である。つまり、行政規則たる裁量基準自体の合理性審査を省略して、

(注5) 裁量基準の自己拘束性について、「一般に、ある裁量基準についてどの程度の拘束度を認めるべきかは、当該場面で行政機関にどの程度広い(狭い)裁量権が認められるのかに大きく依存するといつてよからう」と指摘される。常岡孝好「行政裁量の手続的審査の実体(下)」判例時報 2139号(2012年)152頁。

裁量基準の法的適合性を前提としつつ、判断枠組みを構成したと考えられる^(注6)。多くの申請について迅速かつ適切な判断を行うための基準を定めたものとしてその限りでの合理性を有すると考えられる。

4 本件の違法性判断

(1) 考慮事項^(注7)^(注8)に着目した審査

局長通知第1の5(3)(原告が主張する根拠)に基づき、世帯分離の要件として、①「就学」すること、②「就学」が「世帯員及び保護世帯の自立の促進助長に効果的であると認められる」こと、が世帯分離の二つの要件とされる。

そして、この局長通知に定められた要件に加えて、課長通知第1の問8の(答)、生活保護手帳別冊問答集2017年の裁量基準の条文規定及び趣旨も踏まえて、本判決は、自らの解釈を加味して、「十分な稼働能力」の取得及び「将来的な自立」の助長促進という二つの考慮要素について、「長期的・俯瞰的」な視点から配慮しなければならないという見解を示した。

このように、本件処分のきっかけとして、孫の収入増加という事実に対して、進学した世帯員の収入増加のみを理由として、世帯分離を解除することは「相当ではないというべきである。」という結論に至った。

ただ、考慮事項についての司法審査の結果は、行政機関の判断はあくまでも「当不当」の問題^(注9)であり、「相当でない」と言えても、違法な結論にまで至らないと考えられる。

(2) 判断過程合理性に着目した審査

原告夫婦と孫の世帯分離解除の判断につきその裁量権を逸脱・濫用するものか否かについて、判断過程合理性と結果(判断の内容)の合理性という二つの視点から裁量審査が行われたと考えられる。

本件処分がなされる直前まで、つまり、保護開始当初から、担当者が孫の給与明細を受領するまでは、孫の収入増加が問題視される形跡は全くなかった。言い換えると、「原告夫婦と孫の世

(注6) 高橋正人『行政裁量と内部規範』(晃洋書房, 2021年)77頁以下参照

(注7) 判断過程審査の前提として、考慮要素の抽出は重要な問題である。要考慮事項(逆に不可考慮事項)が何であるかは法の解釈を通じて導き出されるものであると、一般的に考えられる。塩野宏『行政法I[第6版]』(有斐閣, 2015年)151頁。また、橋本博之教授は、「判例法における解釈問題の中心は、個別の法令の仕組み上、裁量権行使にあたっての考慮要素を可能な限り、具体的に抽出し、係争事案の中でその『重み付け』を明らかにすることに移行している。」とのべる。橋本博之『行政判例と仕組み解釈』(弘文堂, 2009年)174頁。

(注8) 土田伸也「裁量と考慮事項の審査」, 斎藤誠・山本隆司編『行政判例百選I[第8版]』(有斐閣, 2022年)143頁参照。

(注9) マクリン判決(最大判昭和53年10月4日民集32巻7号1223頁)において、裁量基準からの逸脱は「当不当」の問題として扱われた。

帯分離がされた時点と世帯分離解除がされた時点」のいずれの時点においても、孫の状況については、「就学」であること、「就学」が孫と原告夫婦世帯の将来的な「経済的自立に資する」状況にあったこと、という二つの要件を満たしている状況に変わりはないことがわかる。この事実に対して、処分行政庁がなした判断は整合性が欠けるといわなければならない。

また、原告夫婦に対する保護を開始して以降、処分行政庁は、保護世帯に対し、継続的に保護要件充足性について、定期的に調査し、判断しなければならない義務を持つ。にもかかわらず、孫の収入に対しては、保護開始時から、行政庁は定期的な聴取、面談及びケース診断会議等を通じて、把握していたものの、保護廃止処分時直前まで特に問題視する形跡はなかった。こうした経緯から、処分行政庁の処分に至る判断過程の合理性を疑わなければならないと考えられる。

このように、本判決は、「就学が特に世帯の自立助長に効果的である」ことが必要な視点であるにもかかわらず、被告処分行政庁が生活保護廃止処分を実質的に決定し、その過程で世帯分離の趣旨が真に達成されたか否かについて何ら検討せず、世帯分離解除による生活保護処分が分離された世帯員及び被保護世帯に与えた不利益等を具体的に検討した上で決定した形跡はないことから、考慮すべき事項を十分考慮しておらず、又は考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠いたものであるとして、本件処分を違法と判断したと考えられる。

特に、世帯分離を解除する場合においても、保護世帯にとって重大な影響を及ぼすことを考慮すると、直ちに保護廃止処分を行うのではなく、保護停止処分が代替措置として検討されるべきといえる。廃止処分の選択が許されるのは、廃止処分の必要性和廃止処分による不利益との権衡の観点から、当該廃止処分選択の相当性を基礎づける具体的事情が認められる場合であることを要すると解される。収入の増加のみを理由として廃止処分は重きに失し、裁量権の範囲を超えて違法であると解される。

生活保護廃止処分に至る過程における審査は、本件処分によって、分離世帯及び保護世帯に対する「予測ないし想像できる」影響の重大性及び保護停止処分の可能性が重要な考慮事項であると考えられる。

本判決は、世帯分離解除による生活保護廃止処分が、保護世帯が「遠からず経済的に困窮」し、孫の「就学に支障が生じる可能性」が高いこと、及び、保護廃止後、再度申請して受給するのでは、孫の今までの就学と就労を両立させる「生活が破壊され、かえって孫の経済的な自立を阻害する結果になることが、容易に予測ないし想像できるにもかかわらず、それを「看過し」て、本件処分の判断には「合理性は見出せない」として、本件処分の違法性を導いたと考えられる^(注10)。

(注10) 「保護の廃止は、継続している保護の効果を将来に向かって剥奪し、保護の実施を終局的に断絶させる最も重い処分であるから、裁量権の逸脱または濫用の判断に当たっては」、「保護の変更や停止を経ることなく直ちに保護を廃止する必要性・緊急性、保護廃止がもたらす被保護世帯の生活の困窮の程度等を総合考慮すべきである」とが、地裁判決によって考慮すべき要素として提示されたことがある。北九州市生活保護違法指導指示事件（福岡平成21年3月17日判決）、判例タイムズ1299号147頁、賃金と社会保障1493号30頁。

5 本件判決の意義

行政裁量の司法的統制がその実効性を上げるには、審査密度の向上をいかに図るかが課題となる。そして、審査密度の向上が図られる場合には、それがいかなる理由に基づきなされるか、その論拠への注目が欠かせないと指摘される^(注11)。

本判決は、裁量基準の自己拘束性の視点から、行政機関が制定した裁量基準を基本的に参照しつつ、自らの解釈も加えたうえで、裁量基準から抽出した考慮事項に着目した審査を判断過程合理性審査に着目した審査に連結させることによって、審査密度が向上し、係争処分の違法性を導くことができたと考えられる。この判決の今後の展開について注目したい。

【主要参考文献】

- 岩村正彦編『社会保障判例百選 [第5版]』(有斐閣, 2016年)
加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子『社会保障法 [第8版]』(有斐閣, 2023年)
菊池馨実『社会保障法 [第2版]』(有斐閣, 2018年)
榎原秀訓「行政裁量の『社会観念審査』の審査密度と透明性の向上」紙野健二・白藤博行・本多滝夫『室井力追悼論文集 行政法の原理と展開』(法律文化社, 2012年)
橋本博之『行政判例と仕組み解釈』(弘文堂, 2009年)
長谷部恭男・石川健治・穴戸常寿編『憲法判例百選II [第7版]』(有斐閣, 2019年)
吉永純『生活保護の争点 審査請求, 行政運用, 制度改革をめぐって』(高菅出版, 2011年)
山本隆司『判例から探求する行政法』(有斐閣, 2012年)

(注11) 豊島明子「生活保護基準改定に係る裁量審査の深化—熊本地方裁判所2022(令和4)年5月25日判決を念頭に」、賃金と社会保障 1811・1812号(2022年10月合併号)53頁。