

諮問番号：諮問第 78 号

答申番号：答申第 78 号

答申書

第 1 審査会の結論

北九州市若松福祉事務所長（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）第 24 条第 3 項の規定に基づく生活保護申請却下処分（以下「本件処分」という。）に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、棄却するのが相当である。

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ともに、審査請求人に対する生活保護の開始を求める。

- (1) 審査請求人は、審査請求人の長男（以下単に「長男」という。）と二人暮らしで生計を立てていたが、長男の勤務先である A 株式会社に対する給料債権の差押えがなされたことから、生活保護の申請を行った。
- (2) しかし、処分庁は、審査請求人の年金及び長男の直近三ヶ月の平均収入の合計約 195,000 円を世帯収入と認定し、最低生活費である約 165,000 円を超過しているとして本件処分を行った。
- (3) 生活保護の申請は長男の給料及び賞与債権が差し押さえられたことを契機として行われたものである。継続して差押えにより給料及び賞与の 4 分の 1 が控除されて支給されることは、本件処分時においても容易に予想することが可能であった。そのような場合には、①差押えが解除されないことを前提とすべきであるが、②通常売上の想定で収入を計算しており、①のような考慮をすることなく漫然と直近 3 か月の収入を平均している。また、通勤におけるガソリン代について必要経費として控除していない。
- (4) 処分庁は、審査請求人世帯の収入について、適切に将来にわたっての収入の見込みを検討しておれば、最低生活費に収入充当額が満たないことは判明したにもかかわらず、生活保護の必要性を否定したのであるから、本件処分は不当、違法である。

2 審査庁の主張の要旨

本件処分に違法又は不当な点は認められない。よって、審査請求人の主張には理由がないため、本件審査請求のうち、本件処分の取消しを求める部分は棄却されるべきである。また残余の主張部分については不適法であるため却下されるべきである。

第3 審理員意見書の要旨

本件審査請求の争点及び判断は以下のとおりである。

1 本件処分の取消しを求める部分について

審査請求人は、本件処分において処分庁が最低生活費及び収入充当額を認定し、審査請求人世帯に対する生活保護の適用を「否」と判断して、審査請求人が行った生活保護申請を却下した処分の取消を求めていることから、本件処分の適法性及び妥当性について検証する。

(1) 最低生活費の認定について

審査請求人世帯に係る最低生活費を処分庁が基準生活費112,910円、障害者加算26,310円、住宅扶助26,000円と医療扶助0円の各金額を合計した165,220円と算定した審査請求人世帯に係る最低生活費は、保護基準に基づいた適正なものと認められる。

(2) 審査請求人の収入について

審査請求人には遺族厚生年金及び老齢基礎年金以外の収入は認められないことから、年金額を合計した額である65,443円(平成29年12月)、65,444円(平成30年1月)、65,445円(平成30年2月)及び65,446円(平成30年3月)をもって収入認定を行うこととなる。

なお、処分庁は老齢基礎年金の収入認定に当たって、年金担保償還金9,455円(2月の額)を控除しているため、上記の65,445円及び65,446円とは異なる額で認定している。この点について、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「別冊問答集」という。)問8-95において「過去の債務に対する弁済金を収入から控除することは認められない」としているが、処分庁は、「審査請求人世帯の困窮している現状」にかんがみて、年金担保償還金を控除することを認めている。

また、法に基づく生活保護の実施に係る事務は、地方自治法(昭和22年法律第

67号) 第2条第9項第1号に規定する法定受託事務であり、当該事務は、法令のほか、次官通知、局長通知、「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)」(以下「課長通知」という。)等に基づいて執行されている。これらの国からの通知は、地方自治法第245条の9にいう法定受託事務の処理基準と位置づけられている。そのほかにも、厚生労働省保護課長通知である「生活保護行政を適正に運営するための手引について」、生活保護担当職員用の手引書として別冊問答集が発行されており、これらも活用しながら、生活保護の事務が行われている。これらのことを踏まえると、生活保護に係る事務を行う行政庁は、課長通知等に基づき収入認定を行なわざるを得ないのであり、また、課長通知等に基づき収入認定を行う場合には、「過去の債務に対する弁済金」に該当する年金担保償還金は、原則として控除できないことになる。

しかしながら、処分庁は、課長通知等を理解した上で、「審査請求人世帯の困窮している現状」をかんがみたく、年金担保償還金相当額を収入から控除することを認めたことが確認される所であり、この処分庁の判断は、審査請求人にとって有利な方向に作用するものであることから、一応、当該判断は妥当なものとして検討を進めることとする。

これまでの検討の結果、審査請求人に係る収入充当額は、年金額から4,727円を控除した金額、すなわち、60,716円(平成29年12月)、60,717円(平成30年1月)、60,718円(平成30年2月)及び60,719円(平成30年3月)となる。

(3) 長男の収入認定

審査請求人から提出された長男の給与支給明細書の写しにより、平成29年12月收入分から平成30年2月收入分までの収入充当額を検証すると、平成29年12月分が157,234円、平成30年1月分が204,271円、平成30年2月分が145,053円と認められる。

また、長男は債権差押命令を受けているが、当該債権差押命令の請求債権は、主として当該債権差押命令の債務者である長男が当該債権差押命令の債権者からの借入金であると認められるところから、課長通知等に基づき収入認定を行う場合には、「過去の債務に対する弁済金」に該当する差押額は、原則として控除できないこととなる。

しかしながら、処分庁は、課長通知等を理解した上で、差押相当額を収入から控除することを認めたものと考えられるところであり、この処分庁の判断は、審査請求人にとって有利な方向に作用するものであることから、一応、当該判断は妥当なものとして検討を進めることとする。

次に、自家用車による通勤に必要なガソリン代を算定すると、2, 228円（23日通勤する月）及び2, 325円（24日通勤する月）となる。

上記で算定した各月の収入充当額から差押額及び通勤に要する費用を控除すると、控除後の各月の収入充当額は、次のとおりとなる。なお、処分庁は、平成29年12月收入分については、差押額を控除せずに同月の収入充当額を算定している。これは、同月に給与の支払いを受けた際には、差押えが行われていなかったため、処分庁は実際の同月の給与の支払額に基づき、収入充当額を算定したものと考えられる。しかし、審査請求人が処分庁に対して生活保護申請書を提出したのは、長男が債権差押命令を受けた後であることを考えると、平成29年12月の審査請求人世帯の収入充当額の算定にあたっては、差押額を控除した上で算定すべきであったと考えられることから、この検証においては、同月收入分についても差押額を控除した上で収入充当額を算定することとする。

平成29年12月收入分（23日通勤）	108, 770円
平成30年1月收入分（24日通勤）	143, 778円
平成30年2月收入分（23日通勤）	99, 784円

なお、当該給与支給明細書の写しに記載の「運賃未収」について、「控除対象額として認めることができない。」とした処分庁の主張に対して、審査請求人から特段の反論はなく、「運賃未収」は控除すべきではないと考えられる。

（4）審査請求人世帯の収入認定

上記（2）及び（3）より、審査請求人世帯の収入充当額はそれぞれ次のとおりとなる。

平成29年12月收入分	169, 486円
平成30年1月收入分	204, 495円
平成30年2月收入分	160, 502円

なお、処分庁は、「算定に用いた平成29年12月分収入については、賞与及び年末調整額は12月に特有のものであることから、算定に加えなかった」としている

が、このことについては、本来、賞与は局長通知第8の1の(1)のアの(カ)に則り収入認定を行う必要があるものと認められること、賞与を収入認定から除外すべき特段の事情も認められないことから、収入認定すべきものと考えられる。

したがって、平成29年12月から平成30年2月までの各月の収入は次のとおりとなる。

平成29年12月收入分	192,451円
平成30年1月收入分	227,460円
平成30年2月收入分	183,467円

さらに、平成29年12月から平成30年2月までの各月の収入を平均すると、201,126円となることから、審査請求人世帯の収入充当額は、201,126円と算定される。

(5) 要否の判定

「保護の要否及び程度は、原則として、当該世帯につき認定した最低生活費と」次官通知「第8によって認定した収入との対比によって決定すること」とされている(次官通知第10)。

したがって、審査請求人世帯の最低生活費が165,220円、審査請求人世帯の平均収入充当額が201,126円であり、これらを対比すると、平均収入充当額が35,906円上回っていると認められるため、審査請求人世帯に生活保護を適用することはできないものと認められる。

なお、処分庁は、審査請求人世帯の手持金を34,910円と認定しているが、審査請求人世帯の最低生活費が165,220円であることから、手持金は、最低生活費の5割未満であると認められるため、課長通知 問(第10の10-2)によると審査請求人世帯が保有する手持金を収入認定する必要はないものと認められる。

2 その他の審査請求人の主張について

審査請求人は、本件処分が違法又は不当である理由として、処分庁は、本件処分を行う際に、① 本件差押による長男の収入の減少を考慮していないこと、② 長男の自宅から職場までの通勤の必要経費としてガソリン代を考慮していないこと、③ 12月はタクシー運転手である長男にとって1年で最も売上が上がる時期であり、通常売上の1ヶ月の売上を想定して計算した上で保護の要否を決定すべきであること、④

平成29年12月收入分、平成30年2月收入分及び平成30年3月收入分の3ヶ月で収入認定を行うといった検討すべきであること、を主張している。

しかし、上記1(1)から(5)までの検討においては、①及び②を考慮しても審査請求人世帯の最低生活費は平均収入充当額を下回っていることが認められる。さらに、審査請求人は、売上が1年で最も上がる12月の売上が反映される平成30年1月收入分を除いて、収入充当額を算定すべきとして、③及び④のとおり主張しているが、平成29年12月收入分から平成30年2月收入分までの中で、最も収入充当額が低い平成30年2月の審査請求人世帯の収入充当額と最低生活費を比較しても、審査請求人世帯の収入充当額が最低生活費を上回っており、審査請求人世帯に生活保護を適用することはできないものと認められる。

3 本件処分の適法性等について

処分庁が認定した平均収入充当額と上記1(1)から(5)で検証した平均収入充当額は同額ではないが、これは、処分庁が、本来、収入充当額の算定にあたって除外すべきではない長男の賞与を収入充当額から除外していたこと等により、それらの金額に差異が生じたものと認められる。

上記のように、金額に差異はあるものの、審査請求人世帯の平均収入充当額は、最低生活費を上回っているから、保護の必要がないと認め、審査請求人の生活保護申請を却下すべきであるとする結論に変わりはないから、処分庁が審査請求人の生活保護申請を却下したことについて、違法又は不当な点はないというべきである。

また、他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

4 本件審査請求のうち、審査請求人に対する生活保護の開始を求める部分について

本件審査請求において、審査請求人は、本件処分の取消しを求めるほか、審査請求人に対する生活保護の開始を求めているため、審査請求人に対する生活保護の開始を求める部分が行政不服審査法上適法であるかを検討する。

行政不服審査法(平成26年法律第68号)第46条第1項は、「処分についての審査請求が理由がある場合には、審査庁は、裁決で、当該処分の全部若しくは一部を取り消し、又はこれを変更する。ただし、審査庁が処分庁の上級行政庁又は処分庁のいずれでもない場合には、当該処分を変更することができない」と定めている。したがって、審査庁が処分庁の上級行政庁又は処分庁のいずれでもない場合は、審査庁は、審査請求に理由があると判断した場合であっても、処分の全部又は一部を取り消すこ

とができるのみであり、処分を変更するとの裁決を行うことはできない。

法第64条は、「第19条第4項の規定により市町村長が保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部をその管理に属する行政庁に委任した場合における当該事務に関する処分並びに第55条の4第2項の規定により市町村長が就労自立給付金の支給に関する事務の全部又は一部をその管理に属する行政庁に委任した場合における当該事務に関する処分についての審査請求は、都道府県知事に対してするものとする」と定めていることから、本件審査請求の審査庁は福岡県知事であるものの、福岡県知事は本件処分の処分庁の上級行政庁でも処分庁自身でもないことは明らかである。

したがって、本件審査請求の審査庁である福岡県知事が、本件処分の変更を命じ又は本件処分を変更することはできないため、本件審査請求のうち、本件処分の変更を求める部分、具体的には、審査請求人に対する生活保護の開始を求める部分は、不適法であると判断せざるを得ない。

以上のとおり、本件審査請求のうち、審査請求人に対する生活保護の開始を求める部分は不適法であるため、行政不服審査法第45条第1項の規定により却下すべきであり、残余の部分については理由がないため、同条第2項の規定により棄却すべきである。

第4 調査審議の経過

令和元年11月29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、令和元年12月18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

本件審査請求において本件処分の取り消しを求める部分について、処分庁は弁明書の中で、「差押額を控除対象として認定することは『過去の負債の償還を認めることになる』ものの、福祉事務所（長）は差押命令により長男の給与収入から天引きされている差押額は請求人の可処分資産に当たらないと判断し、請求人世帯が不利益を追わないように最大限の配慮を行っている。」としている。

しかしながら、別冊問答集問8-95において、「過去の債務に対する弁済金を収入か

ら控除することは認められない。」とされており、差押相当額を控除対象として認定すべきではない。

これは、審査請求人が証書貸付の形態で償還している返済金について、困窮している現状を鑑み、年金担保償還金相当額を控除して認定したことについても同様である。

他方で、処分庁は請求人世帯からの申出がなかったためガソリン代については控除していないが、この部分はむしろ控除すべきものであったというべきである。

本来、処理基準等に適合しない処分庁の判断を正当化するためには、審査請求人世帯についてなんらかの特段の事情があることを要するというべきであるが、処分庁からそのあたりの事情の説明は示されているとはいえない。

しかしながら、結論としては、処分庁が行ったように、控除すべきでないところを控除し、収入認定額が減額したとしても、その認定額はなお最低生活費を上回ることになるので、処分庁による却下処分自体は、結論において間違いではないといえることができる。

法に基づく生活保護の実施に係る事務は、地方自治法に規定する法定受託事務であり、当該事務は、法令のほか、通知等に基づいて執行されている。これらの通知等は、法定受託事務の処理基準と位置付けられている。地方自治法第245条の9に規定する処理基準は、同法第245条の4に規定する「技術的な助言（ガイドライン）」と異なり、法的な拘束力を有する。技術的な助言はガイドラインであるから、地方公共団体の機関がこれに従うかどうかは自由であるが、実際は、公平な取扱いを行う観点から、これに従う必要があるといえる。これに対し、処理基準は法的拘束力を有するから、法定受託事務を実施する地方公共団体の機関は、処理基準等に従うべきものである。

これらを踏まえると、処理基準等の性質に照らし、請求人世帯の収入認定に際しての控除のやり方に関する処分庁の判断についてはなお疑問が残るものの、結論において支持することができるというべきである。

また、審査請求人は、審査請求人に対し生活保護を開始する裁決を求めているところ、この部分につき審理員意見書では、行政不服審査法第46条第1項に依拠しつつ、「本件審査請求の審査庁は、生活保護法第64条の規定により、福岡県知事であるものの、福岡県知事は本件処分の処分庁の上級行政庁でも処分庁自身でもないことは明らか」として、「福岡県知事が本件処分の変更を命じ又は本件処分を変更することはできないため、本件審査請求のうち、本件処分の変更を求める部分、具体的には、審査請求人に対する

生活保護の開始を求める部分は不適法である」から却下すべきものとしている。

この点について検討すると、行政不服審査法第46条第2項が適用されるのは、「審査庁が、法令に基づく申請を却下し、又は棄却する処分全部または一部を取り消す場合」であるから、審査庁が審査請求に係る処分全部又は一部を取り消す裁決をしない場合には、同条第1項ただし書の適用は問題とならない。

また、処分の「変更」とは、原処分を行う意思決定は存続させたまま、その法的効果の内容（程度、範囲等）を変化させることを指す。処分庁が申請を拒否した場合に、審査庁たる上級行政庁が当該申請を認容すべき（本件においては生活保護を開始すべき）旨を命じ、又は自ら申請を認容する裁決を行うことは、いずれも拒否処分の取消しを前提とするものであって、処分の変更には当たらないというべきである。

したがって、本件審査請求のうち、本件処分の取消しを求める部分は棄却し、残余の主張部分は却下するとすべきものでなく、単に本件審査請求を棄却するとすべきである。

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から棄却するのが相当である。

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。

以上のことから、前記第1のとおり結論する。

福岡県行政不服審査会第3部会

委員 岡本 博志

委員 牛島 加代

委員 中野 哲之