

諮問日：令和元年7月19日（諮問第33号）

答申日：令和2年11月27日（答申第30号）

事件名：生活保護変更決定についての審査請求事件

答 申 書

第1 審査会の結論

〇〇市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して平成30年9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。）第25条第2項の規定に基づく生活保護変更決定処分（以下「本件処分」という。）について取消しを求める審査請求は、認容すべきである。

第2 事案の概要

- 1 平成23年7月20日、処分庁は、審査請求人に対する保護を開始した（乙第2号証）。
- 2 平成30年9月13日、処分庁は、審査請求人に対し、保護の基準の改定に伴い、生活保護法第25条第2項に基づき保護の変更決定（以下「本件処分」という。）を行い（乙第1号証）、同年10月1日から保護費の減額を行った。
- 3 平成30年11月30日、審査請求人は、滋賀県知事に対し、平成30年9月13日付けの保護変更決定を取り消すとの裁決を求める審査請求をした。

第3 関係する法令等の規定

- 1 日本国憲法（昭和21年憲法）
 - (1) 第25条
 - 1 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
 - 2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。
- 2 生活保護法
 - (1) 第1条（この法律の目的）

この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。
 - (2) 第3条（最低生活）

この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持

することができるものでなければならない。

(3) 第4条(保護の補足性)

- 1 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。
- 2 民法(明治二十九年法律第八十九号)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。
- 3 前二項の規定は、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。

(4) 第8条(基準及び程度の原則)

- 1 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。
- 2 前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。

(5) 第9条(必要即応の原則)

保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。

(6) 第25条(職権による保護の開始及び変更)

- 2 保護の実施機関は、常に、被保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めるときは、速やかに、職権をもつてその決定を行い、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならない。前条第四項の規定は、この場合に準用する。

(7) 第29条の2(行政手続法の適用除外)

この章の規定による処分については、行政手続法(平成五年法律第八十八号)第三章(第十二条及び第十四条を除く。)の規定は、適用しない。

(8) 第56条(不利益変更の禁止)

被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない。

3 生活保護法による保護の基準(昭和38年厚生省告示第158号。以下「保護の基準」という。)

(1) 本文

- 一 生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助の基準はそれぞれ別表第1から別表第8までに定めるところによる。
- 二 要保護者に特別の事由があつて、前項の基準によりがたいときは、厚生労働大臣

が特別の基準を定める。

三 別表第1、別表第3、別表第6及び別表第8の基準額に係る地域の級地区分は、別表第9に定めるところによる。

市町村の廃置分合、境界変更又は市町村相互間の変更により、当該市町村の地域の級地区分に変更を生ずるときは、厚生労働大臣が別に定める。

(2) 別表第1 生活扶助基準

第1章 基準生活費

1 居宅

(1) 基準生活費の額（月額）

ア 1級地

(イ) 1級地－2

第1類

年齢別	基準額①	基準額②	基準額③
70歳～74歳	32,020	32,380	43,390

第2類

基準額及び加算額		世帯人員別
		1人
基準額①		42,680 円
基準額②		39,050
基準額③		27,300
地区別冬季加算額	I区（略）	略
	II区（略）	
	III区（略）	
	IV区（略）	
	V区（略）	
	VI区（11月から3月まで）	2,580

(2) 基準生活費の算定

ア 基準生活費は、世帯を単位として算定するものとし、その額は、次の算式により算定した額とし、その額に10円未満の端数が生じたときは、当該端数を10円に切り上げるものとする。

また、12月の基準生活費の額は、次の算式により算定した額に以下の期末一時扶助費の表に定める額を加えた額とする。

算式

$$A \times 2/3 + (B+C) \times 1/3 + D$$

算式の符号

- A 第1類の表に定める世帯員の年齢別の基準額②を世帯員ごとに合算した額に次の通減率の表中率②の項に掲げる世帯人員の数に応じた率を乗じて得た額及び第2類の表に定める基準額②の合計額（以下「合計額②」という。）（ただし、第1類の表に定める世帯員の年齢別の基準額①を世帯員ごとに合算した額に次の通減率の表中率①の項に掲げる世帯人員の数に応じた率を乗じて得た額及び第2類の表に定める基準額①の合計額（以下「合計額①」という。）に0.9を乗じて得た額よりも合計額②が少ない場合は、合計額①に0.9を乗じて得た額とする。）
- B 第1類の表に定める世帯員の年齢別の基準額③を世帯員ごとに合算した額に次の通減率の表中率③の項に掲げる世帯人員の数に応じた率を乗じて得た額及び第2類の表に定める基準額③の合計額（ただし、当該合計額が、合計額①に0.855を乗じて得た額より少ない場合は、合計額①に0.855を乗じて得た額とする。）
- C 次の経過的加算額（月額）の表に定める世帯人員の数に応じた世帯員の年齢別の加算額を世帯員ごとに合算した額
- D 第2類の表に定める地区別冬季加算額

通減率

第1類の表に定める世帯員の年齢別の基準額を世帯員ごとに合算した額に乘じる率	世帯人員別
	1人
率①	1.0000
率②	1.0000
率③	1.0000

経過的加算額（月額）

(ア) 1級地

1級地-2

年齢別	世帯人員別
	1人
70歳～74歳	0 円

イ 第2類の表におけるI区からVI区までの区分は次の表に定めるところによる。

地区別	I区	II区	III区	IV区	V区	VI区
-----	----	-----	------	-----	----	-----

都道府県名	北海道 青森県 秋田県	岩手県 山形県 新潟県	宮城県 福島県 富山県 長野県	石川県 福井県	栃木県 群馬県 山梨県 岐阜県 鳥取県 島根県	その他の都府県
-------	-------------------	-------------------	--------------------------	------------	--	---------

(3) 別表第9 地域の級地区分

1 1級地

(2) 1級地-2

次に掲げる市町村

都道府県別	市 町 村 名
滋賀県	〇〇市

3 行政手続法（平成5年法律第88号）

(1) 第2条（定義）

四 不利益処分 行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分をいう。ただし、次のいずれかに該当するものを除く。

(2) 第14条（不利益処分の理由の提示）

1 行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。ただし、当該理由を示さないで処分をすべき差し迫った必要がある場合は、この限りでない。

3 不利益処分を書面でするときは、前二項の理由は、書面により示さなければならない。

第4 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

〇〇市福祉事務所長の平成30年9月13日付けの審査請求人に対する生活保護費減額に関する処分を取り消すとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

ア 2013年8月、2014年4月、2015年4月に実行された平均6.5%、最大10%の削減で生活保護利用者の暮らしの質は低下し、憲法で保障されている「健康で文化的な最低限度の生活」が維持できない状況になっている。

イ また、2013年削減は扶助費の基準を引き下げるために、厚生労働省は総務省の物価統計とは別に生活扶助相当CPIなるものを独自に作り、物価偽装による不当なものだった。

ウ その上、今般の保護費削減（平均1.8%、最大5%の削減）は、1984年以來の「水準均衡方式」の考え方を踏襲し、年収階級第1・十分位の一般世帯の平均生活扶助相当支出額と生活扶助基準額を均衡させるもので、それは貧困の再生産と貧富の格差を拡大するもので、憲法が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」がさらに遠のくものとなる。

エ ○○市福祉事務所長は市民、生活保護利用者の生活実態を直接把握できる立場にありながら、厚生労働省の方針を鵜呑みにして保護費を削減したことは、生活保護法第1条「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」という生活保護法の目的に反し、憲法違反の処分である。

オ 私たちが審査請求を求める大前提は、憲法、生活保護法および地方自治法に沿った生活保護の実施を求めるものです。

憲法25条、生活保護法第1条および地方自治法第1条の2は、それぞれにおいて、国と地方自治体はすべての国民の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障し、「国民に対し、困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、最低限度の生活を保障し、自立を助長」し、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本」とすると同時に「地方公共団体の自主性及び自立性が十分発揮されるよう」求めています。

カ わたくしたちは本件審査請求に係る扶助費の引き下げは、2013（平成25）年8月以降の連続的な扶助費の引き下げと密接に関連していると思っています。

同時にその根底には、2001年発足の自民党小泉政権の下での社会保障費抑制政策（2001年4月～2006年9月）があることは明白です。

2001（平成13）年に発足した小泉政権は、財政面における構造改革として国債発行額を30兆円以下に抑えることを目標とし、予算編成過程においては歳出全編にわたる見直しを行いました。

その中で、社会保障関係費についても制度改革等による歳出削減が求められ、医療、年金、介護等給付費の自然増に対して2002（平成14）年度から2006（平成18）年度にかけて、5年間で国の一般会計予算ベースで約1.1兆円（国・地方

いますが、原告側からの求釈明にまともに答えていません。

本件、2018年10月からの扶助費引き下げは、これに止まらず2019年10月、2020年10月にも段階的引き下げようとするものの第1弾で、国費ベースで年160億円(約1.8%)を削減しようとするもので、この削減は、憲法第25条、生活保護法第1条に明確に反するとともに、地方自治法第1条の2の立法趣旨にも明確に反するものです。

ク 今般の生活保護基準引き下げに根拠がありません。

(ア) 下位10%の最貧困層との比較は際限ない引き下げを招くこととなります。

今般の生活保護基準引き下げは、第1・十分位(下位10%)の一般低所得世帯の消費実態に生活保護基準を合わせる形で行われました。しかし、生活保護の「補足率」(生活保護の利用要件を満たす人のうち実際に利用している人が占める割合)が2割程度といわれ、非常に低いわが国では、第1・十分位層の中には、生活保護基準以下の生活をしている人々が多く含まれています。

こうした最貧困層の生活水準と比較すれば際限ない生活保護基準の引き下げを招くことが必定です。国には、生活保護基準の引き下げではなく、生活保護基準以下の生活を強いられている最貧困層の生活水準の底上げこそが求められているはずです。

(イ) 生活保護基準部会も引き下げを是とはしていません。

生活保護基準の見直しのための検証作業を行った社会保障審議会・生活保護基準部会も、第1・十分位層の消費水準に生活保護基準を合わせることを是とはしていません。

すなわち、同部会の報告書には、「今回は、夫婦子1人世帯について、生活扶助基準額と年収階級第1・十分位の生活扶助相当支出額の均衡を確認しただけであり、そこから展開した様々な世帯類型における生活扶助基準額と一般低所得世帯の生活水準の均衡を確認するまでには至らなかった。」、「今回の検証においては、…夫婦子1人世帯では、展開により機械的に得られる基準額が年収階級第3・五分位の生活扶助相当支出額の6割を超える見込みである一方、高齢世帯ではこの割合が5割台となる見込みである」と記載されています。

現行の生活扶助基準の改定方式は、一般国民の消費実態の6割以上の水準で生活扶助基準との均衡を図る「水準均衡方式」です。上記の基準部会報告書の指摘は一般国民と推定される第3・五分位の消費水準と比較した生活扶助基準と第1・十分位の消費水準が、夫婦子1人世帯については、いずれも6割を超えて均衡している(つまり現行の保護基準が妥当である)一方で、高齢単身世帯については、いずれも5割程度にとどまっている。(つまり現行の保護基準が低すぎるし、保護基準を第1・十分位に合わせることも適当ではない)ということの意味しています。

そして、むしろ基準部会報告書は「単に消費水準との均衡を図ることが最低生活保障水準を満たすものと言えるのか、水準均衡方式のあり方が問われる本質的な課題である」、「一般低所得世帯との均衡のみで生活保護基準の水準をとらえていると、比較する消費水準が低下すると絶対的な水準を割ってしまう懸念がある」とまで述べて、第1十分位との安易な比較に警鐘を鳴らしているのです。

(ウ) デフレは考慮するがインフレは考慮しないご都合主義

2013年からの生活保護基準引き下げに際して、国は「生活扶助相当CPI（消費者物価指数）」という学説上も実務上も前例のない特異な指数を用い、2008年から2011年にかけて4.78%の物価下落があったとし、同率の生活保護基準の引き下げの根拠としました。

ところが、第34回基準部会資料4に記載された試算によると、2011年から2016年にかけての「生活扶助相当CPI」は5.2%上昇しています。2014年に消費増税対応で生活保護基準が2.9%増額されたことを考慮しても、2013年時と一貫した考え方をとれば、生活保護基準を2.3%は引上げなければならないはずで

す。しかし、今回国は一切物価を考慮しませんでした。これは首尾一貫性を全く欠く「引き下げありき」のご都合主義というほかありません。

ケ 本件については、2019年4月24日付け県審理員意見書8ページ「ウ 結論」において、「本件処分は法的行政行為として表示行為の瑕疵があり、かつ、法第24条第3項に反する違法があるのであるから、行政不服審査法第46条第1項の規定により取り消されるべきである。」としています。

審査請求人としては、「(処分が)取り消されるべきである。」との意見は歓迎するものです。

この結論は、処分庁が審査請求人に交付した「保護決定(変更)通知書」の記載事項・内容の適法性について検討した結果、「表示行為の瑕疵」をもって「(処分は)取り消されるべきである」としました。

しかし、審査請求人の主訴は、審査請求書「4 審査請求の理由」に記載した4項目、および処分庁の弁明書に対する反論書で述べている通り、生活保護費を減額した処分に問題あると、審査請求をしています。

コ 行政不服審査会の審査開始に際して改めて次の通り主張します。

生活保護基準は5年ごとに改定されており、2018年度は改定の年度となりました。

改定された生活保護基準額は前回改定(2013年)の基準額を平均1.8%・最大5%引き下げ、生活扶助費を年間160億円減額しようとするものでした。

サ そこで、前回(2013年)改定時の問題点を述べます。

2013 年の保護基準の改定は、平均 6.5%・最大 10%の削減（国費で 670 億円削減。うち 580 億円がデフレ調整と説明されている）は戦後最大とされています。

国は生活保護基準の改定は「物価の大幅な下落」と説明しています。

しかし、当時厚生労働省社会保障審議会・生活保護基準部会は、「保護基準額と一般低所得世帯の消費支出とのバランスを検証する内容で、物価との関係は一切考察していない」（提出資料① 厚生労働省社会保障審議会・生活保護基準部会、元部会長代理○○○○○○○○○○○○教授の名古屋地裁での証言）

また、「物価の大幅な下落」は厚生労働省が、総務省統計局が作成する「消費者物価指数（CPI）」から「生活扶助」で賄うことになっていないものを除いて「生活扶助 CPI」というものを独自に作成し、2008 年から 2011 年にかけて物価が 4.78%下落したと算定したとしています。名古屋地裁における「生活保護基準引下げ取り消し等請求訴訟」の原告が総務省の公表データを元に計算すると、同じ 3 年間の CPI 総合指数の下落率は 2.35%となっています。

これらの点について、「生活保護利用世帯があまり買わない電化製品のウエートを意図的に大きくするなど「物価偽装」ともいふべき異常な計算方式を採用していること、総務省のデータでは下落率が 2.26%にしかない」（提出資料② ○○○新聞編集委員○○○○氏の名古屋地裁での証言）

「下落率が大きくなる計算方式をあえて取ったために異常な下落率になっている」（提出資料③ 統計学専攻、○○○○○○大学教授の名古屋地裁での証言）。

以上のように、2018 年保護基準改定前の生活保護基準額（2013 年基準額）は、厚生労働省社会保障審議会・生活保護基準部会の議論を無視し、厚生労働省の「恣意的な統計」をもとに、かつ生活保護利用者の生活実態をも無視したもので容認できない基準です。

シ 2018 年改定生活保護基準は、1984 年度から採用されている水準均衡方式のもとで、所得下位 10%層（第 1・十分位層）を比較・均衡の対象としています。

その問題点は、

- ①水準均衡方式が採用されて以来所得下位 10%層（第 1・十分位層）と均衡させる方式で生活扶助基準が改定されたことはありません。
- ②所得下位 10%層（第 1・十分位層）との均衡では、保護基準が際限なく下がるなど極めて不合理なものです。
- ③所得下位 10%層（第 1・十分位層）との均衡では本来あるべき絶対水準を割るおそれがあります。

ス よって、審理員意見書における「法的行政行為としての表示行為の瑕疵」による「処分取消」という、形式的評価だけでなく、上記主張も十分吟味していただき、「処分を取り消す」と、答申されることを求めます。

セ 本件については2018年11月30日に審査請求を申し立てました。審理員への意見陳述は2019年3月20日、審理員意見書が知事に提出されたのが2019年4月24日、約3か月後の7月19日審査庁は滋賀県行政不服審査会に本件請求の棄却を求める諮問を行いました。2019年12月20日滋賀県行政不服審査会より第二部会に係る調査審査手続の併合についての通知と主張書面または資料の提出についての通知が届きました。審査員制度ができて審査請求における客観性が担保され、その手続に若干の時間を要するとはいえ、審査請求の結論が出ないまま2018年扶助費改定に係る第2回目の改定が2019年10月に行われました。この間いわゆるコロナ禍でのこの意見陳述の機会も3か月遅延しています。これはやむを得ないものと考えますが、申立てから審理員への意見陳述に4か月弱、審理員意見提出から行政不服審査会への諮問に3か月弱、諮問から審査手続通知が第二部会では5か月かかっています。生活保護利用者にとっては日々の暮らしに直接関わる問題で、このような長期間にわたる状況は審査請求人、生活保護利用者、代理人に無力感を与えるものとなっています。行政不服審査法第1条は、この法律は、行政庁の違法または不当な処分その他公的権力の行使に当たる行為に関し、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度と定めることにより国民の権利利益の救済を図るとともに行政の適切な運営を確保することを目的とするという目的にいささか反するものでないかといえます。

ソ この審査会第二部会にかかっている審査請求者10人の扶助費の削減合計額は1万4,810円となっています。削減額の最高は2,980円、最低でも1,050円削減されていて、10人中1,200円前後の削減が7人ということになっています。現職正規労働者にとっては1,200円程度というのには取るに足らない金額かもしれませんが、生活保護利用者にとっては大金です。一人暮らしの生活保護利用者の場合1,200円というのはいくらという金額かといいますと、お米10キロ3,000円とすると1合150グラム45円、生活保護利用者は高齢の方が多く審査請求される方も高齢の方が多いわけで、1合で2食食べるとすると56食分に当たって18.6日分の米代となります。また水道使用量は月2立米ないし5立米前後の方が多く、仮に月5立米だとすると〇〇市の水道料金では1,138円です。このように比較しますと1,200円の削減は大きいものとなります。当部会に係る審査請求者の中には2018年10月に扶助費のほかに住宅扶助、教育扶助合わせて1万1,398円削減されている方、教育扶助費7,480円されている方、また住宅扶助費1,045円削減されている方もあります。

タ 本件に係る審理員意見書は、本件処分は看過すべきでない不当があるとして、本件処分は取り消されるべきとされています。本件処分に係る保護決定変更通知書4の変更の理由欄には基準改定によると記載されていますが、改定された基準

の内容については一切記載がありません。公が住民に徴収金を賦課する場合には、その法的根拠および徴収基準を明示することは当然のこととされていますし、同様に本件のような支給金・給付金についても過不足なく正当に支給・給付が行われていることが給付を受ける者、支給を受ける者に分かるようにするのは当然です。生活保護法第 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って、これを通知しなければならない。」、第 4 項は「前項の書面には、決定の理由を付さなければならない。」と書かれています。この第 4 項は重要だと考えます。決定の理由は保護基準改定でなく、改定された基準の内容を記載すべきものと解すべきだと思います。これまで私たちの経験で保護費の過払いについてはほぼ有無を言う間もなく後の保護費から差し引く方法で返還させられ、過少払いについてはたった 2 か月の時効で請求できなくなります。率直に言って支給される保護費を検算する保護利用者は圧倒的に少数ですが何人かおられます。その方々もケースワーカーに支給内容を問い合わせなければ支給された保護費の内容を確認することができません。処分庁が法第 24 条第 4 項の決定の理由を付さなければならない、にかかわらず理由を付さない積極的理由は示されていませんし、審査庁の諮問理由における処分庁における恣意的な判断が介入するおそれは想定し難い、また保護の基準は厚生労働省の告示として明らかにされており云々とありますが、保護利用者には厚生労働省の告示なるものが示されたことはありません。唯一保護申請時に申請者の最低生活費を計算する際にまれに示される程度です。5 年ごとの基準改定や 2013 年改訂、2018 年改訂は 3 回に分けて実施されましたが、その内容はまさにブラックボックス状態です。それらは生活保護利用者だから喚起しなければならないものではありませんし、自分がどのように保護され援助されているかを知る権利まで制限されるのではないと思います。これら以上の点は形式の問題ですが、扶助費削減の問題点は審査請求書 4 の請求理由 1 から 3 で述べています。その 1 つは 2013 年から 2015 年にかけて実施された平均 6.5%、最大 10%の扶助費削減で健康で文化的な最低限度の生活の維持が困難な時代になっています。2、厚労省が生活扶助 C P I なるものを独自につくって物価偽装による不当なものとなっています。3、今般の本件に係る保護費削減は平均 1.6%、最大 5%の削減は、年収階級第 1・十分位の一般世帯の平均生活扶助相当支出額と生活扶助基準を均衡させるので、それは貧困の再生産と貧富の格差拡大になるものという点を指摘して審査請求をしています。

2 処分庁の主張

- (1) 「本件審査請求を棄却する。」との裁決を求める。
- (2) 本件処分は、厚生労働大臣が定める生活保護の基準（平成 30 年 9 月 4 日付け厚

生労働省告示第 317 号) による改定後の厚生労働大臣の定める基準 (昭和 38 年厚生省告示第 158 号) に基づいて行った適正な処分である。

- (3) 生活保護法は国会が制定したものであることに加え、本件基準は上級庁が定めたものであり、処分庁はそれらの違憲性ないし違法性を判断する権限を有しない。したがって、処分庁による保護は保護基準に基づき行われるべきであり、かつ、それをもって足りるため本件処分が改定後の保護基準に基づいて行われたことをもって生活保護法の目的に反し、憲法に違反するとはいえない。
- (4) 本件処分についての保護決定 (変更) 通知書を審査請求人に送った直後に、「四季」という年 4 回、3 ヶ月毎に発行している生活保護世帯向け広報誌の 10 月 1 日号を、審査請求人含め生活保護全世帯に送っており、そこに今回の生活保護制度の基準改定に係る説明を載せています。説明の内容としては、生活保護費が急に下がらないように、今回から 3 年間、10 月に少しずつ変わるとことや、制度見直しにより基準の変わる主なものを幾つか示し、その詳細について紹介しています。

第 5 審理員意見書の要旨

1 意見の趣旨

本件処分は、行政不服審査法第 46 条第 1 項の規定により、取り消されるべきである。

2 理由

(1) 処分の実体的な適法性について

ア 本件処分の理由欄には「基準改定による。」との記載がされており、保護の基準の改定を保護変更の理由とした処分である。

イ 法第 8 条第 1 項は、生活保護における基準の設定を厚生労働大臣に委任し、同委任に基づき保護の基準が定められている。この保護の基準は一部改定され、改定された保護の基準は平成 30 年 10 月 1 日から適用されることとなった。この改定では、本件処分の保護変更に関して別表第 1 第 1 章の生活扶助基準の基礎部分をなす基準生活費の規定が改定された (丙第 1 号証)。

行政機関たる審査庁には違憲立法審査権はなく、また、厚生労働大臣に委任されている保護の基準の設定について委任を受けない審査庁がその適否を判断する権限は有しないと解されることから、改定された保護の基準を前提に処分の適法性を検討する。

ウ 審査請求人は、1 級地の 2 に居住する〇〇歳の一人世帯に属するものであり、審査請求人について改定後の保護の基準別表第 1 第 1 章を適用した場合、審査請求人の基準生活費は、

「

$$\begin{aligned} & ((32,380 \text{ (第 1 類費)} \times 1.0000 \text{ (通減率)}) + 43,390 \text{ (第 2 類費)}) \times 2/3 + \\ & (((43,390 \text{ (第 1 類費)} \times 1.0000 \text{ (通減率)}) + 27,300 \text{ (第 2 類費)}) + 0 \\ & \text{(経過的加算)}) \times 1/3 = 71,190 \end{aligned}$$

(※10 円未満の端数は、当該端数を 10 円に切り上げる。)

」と

なる。

上記金額は本件処分の基本となった保護決定調書（乙第 4 号証 2 頁）の額と合致しており、本件処分は改定後の保護の基準に基づき基準生活費を適正に算定して行ったものであり、この点に違法は認められない。

エ その他保護変更の理由に記載された事項を含めても本件処分の実体面に違法な点は認められない。

(2) 処分の手続的な適法性について

本件処分の理由には、「基準改定による。」との理由が付記されており、かかる理由の記載が行政手続法第 14 条に反しないかが問題となる。

この点、行政手続法第 14 条第 1 項本文が、不利益処分をする場合に同時にその理由を名あて人に示さなければならないとしているのは、名あて人に直接に義務を課しまたはその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名あて人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものである。どの程度の理由を提示すべきかは、上記の趣旨に照らして、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否および内容ならびに公表の有無、当該処分の性質および内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである。

本件の保護変更決定に関連し改定のあった保護の基準の生活扶助基準（別表第 1）のうちの基準生活費（第 1 章）は、年齢別、世帯構成別および所在地域別に一定額が算出される内容のものであり、処分庁による恣意的な判断が介入するおそれは想定しがたい。

また、保護の基準は厚生労働省の告示として明らかにされており、本件処分通知の記載とそれ以前の保護決定通知をみるなどすれば、保護の基準の変更により給付が減額されたことは明らかなのであるから、被保護者の不服申立ての便宜を著しく損なうものであったということはできない。

したがって、本件処分の理由として「基準改定による。」との理由しか記載されていなかったからといって、それによって行政手続法が理由を付記しなければならないとした趣旨を没却し、また、行政手続法第 14 条第 1 項の要件を欠くものとして、違法があるとまでは認められない。

(3) 本件処分の不当性について

ア 基準生活費は、年齢別、世帯構成別および所在地域別に一定額が算出されるものであり、処分庁による恣意的な判断が介入するおそれは想定しがたく、保護の基準は厚生労働省の告示として明らかにされていることからすれば、本件処分の理由提示が、行政手続法第14条第1項に反する違法があるとまでは認められないことは前述したとおりである。

しかしながら、最低限度の生活を営む被保護者にとっては、保護費の減額は少額であっても死活問題であり、生活保護行政を担う処分庁の基本的な姿勢としては被保護者に対し丁寧な理解を得ていく必要があるものと考えられる。また、保護の基準による基準生活費の算出は、前記のとおり裁量の余地のないものであるものの、その算出方法は複雑な側面があり、生活の困窮状況にある被保護者にとって、官報の購入やインターネットの利用により基準改定の内容を確認することは必ずしも容易とは言い難い。

このような観点からすれば、本件処分通知に記載された「基準改定による」の7文字のみの理由から、保護の基準の改定による保護費の減額について、処分の受け手である被保護者の理解を得ることは到底困難である。本件処分が、行政手続法第14条第1項に反するとまでは言えないとしても、適正な生活保護行政のあり方としては、今後も同様の理由の付記が続けられ被保護者の十分な理解が得られない状態のもと生活保護行政が続けられることも相当ではなく、本件処分を取り消して改めて十分な理解の得られる理由を付した上で処分をやり直すべき不当が認められる。

イ 処分庁は、本件処分についての保護決定（変更）通知書を審査請求人に送った直後に生活保護制度の基準改定にかかる説明が記載された広報誌を送っている旨弁明する。

しかしながら、同広報誌は処分の後に送付されたものであるところ、生活困窮状態にある被保護世帯に対して、処分と別途に送付された広報誌を確認して被保護者の責任において、本件処分と関連付けた上での理解を求めることは適切とはいえない。また、同広報誌の基準改定の内容についての記載も一般的な説明に留まるものであり処分を受ける個別の世帯から基準生活費の減額の適否の理解を得られるものではない。

したがって、保護決定（変更）通知書を審査請求人に送った直後に生活保護制度の基準改定にかかる説明が記載された広報誌を送っている旨の処分庁の弁明をもって、本件処分を相当なものということもできない。

3 よって、本件処分には、看過すべきでない不当があり、行政不服審査法第46条第1項の規定により、取り消されるべきである。

第6 審査庁の裁決の考え方

本件審査請求に係る処分を棄却する。審理員意見書では、本件処分には看過すべきでない不当があり、行政不服審査法第 46 条第 1 項の規定により取り消されるべきであるとされているが、本件の保護変更決定に関連し改定があった保護の基準の生活扶助基準（別表第 1）のうちの基準生活費（第 1 章）は、年齢別、世帯構成別および所在地域別に一定額が算出される内容のものであり、処分庁による恣意的な判断が介入するおそれは想定しがたい。また、保護の基準は厚生労働省の告示として明らかにされており、本件処分通知の記載とそれ以前の保護決定通知をみるなどすれば、保護の基準の変更により給付が減額されたことは明らかなのであるから、被保護者の不服申立ての便宜を著しく損なうものであったということはできない。したがって、本件処分の理由として「基準改定による。」としか記載されていなかったからといって、看過すべきでない不当があるとまでは認められないと判断し、行政不服審査法第 45 条第 2 項の規定により棄却する。

第 7 審査会の判断

1 審理員の審理手続について

本件審査請求については、審査請求人に対する「弁明書の送付および反論書等の提出について」の通知、「当該処分の理由となる事実を証する書類その他の物件の提出について」の通知、「審理手続の併合について」の通知、「口頭意見陳述の実施等について」の通知、「審理手続の分離決定について」の通知、「口頭意見陳述実施対象事件の変更等について」の通知および「審理手続の終結等について」の通知、処分庁から審理員に提出された物件の写しの送付などのとおり、審理員による審理手続は適正に行われたものと認められる。

2 審査会の判断理由について

- (1) 行政手続法第 14 条第 1 項は、行政庁は、不利益処分をする場合には、その名宛人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならないとしている。
- (2) 同項の規定に基づく理由付記の内容および程度については、行政手続法に特段の定めはないものの、最高裁判所平成 23 年 6 月 7 日第三小法廷判決（民集 65 巻 4 号 2081 頁）によれば、「不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される」、「同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである」とされている。

また、同判決では、①いずれの処分を選択するかは処分行政庁の裁量に委ねられていること、②処分基準が公にされていること、③処分基準の内容が複雑なものであることを指摘し、さらに④重大な不利益処分であることについても言及した上で、「処分の原因となる事実と、・・・処分の根拠法条とが示されているのみで、本件処分基準の適用関係が全く示されておらず、その複雑な基準の下では、上告人X1において、上記事実及び根拠法条の提示によって処分要件の該当性に係る理由は相応に知り得るとしても、いかなる理由に基づいてどのような処分基準の適用によって免許取消処分が選択されたのかを知ることはできないものといわざるを得ない。このような本件の事情の下においては、行政手続法14条1項本文の趣旨に照らし、同項本文の要求する理由提示としては十分でないといわなければならない、本件免許取消処分は、同項本文の定める理由提示の要件を欠いた違法な処分であるというべきであって、取消しを免れないものというべきである。」と判示されている。

- (3) これを本件処分についてみると、本件処分の理由には、「基準改定による。」との理由が付記されており、このような理由の記載が行政手続法第14条第1項に反しないかが問題となるので、これについて検討する。

確かに、本件処分の理由である基準改定による保護の変更は、厚生労働大臣が定める基準の改定に従って一律に行われたものであることから、どのような処分を選択するかについて処分庁の裁量に委ねられていたとは言えず、処分庁による恣意的な判断が介入するおそれは想定しがたい。しかしながら、生活に困窮しているとして保護が開始されたことに鑑みれば、審査請求人にとって本件処分が重大な意味を持つことは明らかであるところ、生活保護に係る処分基準は、告示された保護の基準以外にも次官通知、局長通知、課長通知等が存在し、保護の基準本文の「特別の基準」が局長通知の中で設定されているなど複雑なものとなっていることから、これらの基準は公表されているとはいえ、処分通知書に処分基準の適用関係が示されていなければ、審査請求人にはこれらの処分基準のうちどの要素の変更によって最低生活費が変動したのかを判断することは難しいというべきである。この点、今回の基準改定の適用関係について、処分の名宛人に影響を与える部分に係る基準額の変更の内容、額以外の基準の変更の内容、被保護者の状況の変動として処分庁が認定した事実の内容などを示す文言、計算過程等が示されていれば、本件処分がいかなる理由に基づいてどのような処分基準の適用によってなされたのかを審査請求人が知ることができると思料されるところ、本件処分通知書に記載された事項は、現に受給している保護の種類および基準が改定された旨のみであり、額の変動の具体的な要因を知ることができる記述はない。また、処分庁は、本件処分についての保護決定(変更)通知書を審査請求人に送った直後に生活保護制度の基準改定に係る説明が記載された広報誌を送っている旨弁明しているが、同広報誌の基準改定の内容に係る記載は一般的な説明に留まるものであり、また、同広報誌は本件処分の

直後に送付されたもので、同時に送付されたものではないことから、同広報誌の送付は、本件処分時に処分基準の適用関係を審査請求人に示したものであるとは言えない。このような事情の下においては、本件処分の通知の記載は、行政手続法第14条第1項本文の要求する理由付記としては十分でないと言わなければならない、本件処分は違法なものとして取消しを免れない。

- (4) 審査請求人は、本件処分および平成25年以降の連続的な扶助費の引き下げが憲法第25条、生活保護法第1条に明確に反するとともに、地方自治法第1条の2の立法趣旨にも明確に反するものであると主張する。

生活保護における扶助費の額は、厚生労働大臣がその基準を定めるものであるところ、審査請求書、反論書、陳述書等における審査請求人の主張の全趣旨に徴すれば、審査請求人は、本件処分に対する審査請求において、当該基準の内容が憲法および法律に違反するものであると主張しているものと解される。この点、当審査会の答申は、審査庁からの諮問により、生活保護法の規定や処分基準に基づき本件処分が適正になされているか否かについて検討を行い、その結果により当該処分を取り消すべきか否かを審査庁に答申するものであって、本件処分が違憲であるか否かを検証するものではないことから、当審査会はかかる主張につき判断することはできない。

- (5) なお、本件処分に係る実体法上の適法性について、支給額の算定等に特段違法な点は認められなかった。

3 結論

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第8 審査会の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
令和元年7月19日	・審査庁から諮問を受けた。
令和元年9月10日 (第4回審査会全体会)	・厚生労働大臣の定める保護の基準の改定に係る答申の方向性について審議を行った。
令和元年12月16日 (第14回審査会)	・調査審議の手続の併合を行った。
令和2年2月13日 (第15回審査会)	・個別事案としての審議を行った。
令和2年6月12日 (第17回審査会)	・審査請求人代理人等による口頭意見陳述を行った。

令和2年7月22日 (第18回審査会)	・答申案について審議を行った。
------------------------	-----------------

滋賀県行政不服審査会第二部会

委員（部会長） 羽 座 岡 広 宣

委員 須 藤 陽 子

委員 辻 惠 子