

諮問日：平成 31 年 3 月 18 日（諮問第 13 号）

答申日：令和 2 年 6 月 8 日（答申第 12 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 10 月 1 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 26 年 10 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 3 号証）。
- 2 平成 30 年 10 月 1 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（甲第 1 号証ならびに乙第 1、5 および 11 号証）、同日から保護費の減額を行った。
- 3 平成 30 年 10 月 9 日、審査請求人は、滋賀県知事に対し、平成 30 年 10 月 1 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って、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き認めるときは、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）

イ 2級地

(ア) 2級地－1

第1類

年齢別	基準額①	基準額②	基準額③
～40歳	略	略	略
41歳～59歳	35,750円	35,570円	43,160円
60歳～	略	略	略

第2類

基準額及び加算額		世帯人員別	
		1人	2人～
基準額①		40,670円	略
基準額②		36,880	略
基準額③		27,300	略
地区別冬季加算額	I区(略)	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	略

(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	2人～
率①	1.0000	略
率②	1.0000	略
率③	1.0000	略

経過的加算額(月額)

(ア) 2級地

2級地-1

年齢別	世帯人員別	
	1人	2人～
41歳～59歳	円 0	略

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

## 2 2級地

### (1) 2級地－1

次に掲げる市町村

都道府県別	市	町	村	名
滋賀県	〇〇市			

## 4 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10月1日付けの審査請求人に対する保護変更決定に関する処分の取消しを求める。

#### (2) 審査請求の理由

基準額改定による減額がおかしい。

### 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) 法第8条の規定を受けて厚生労働大臣が生活保護法による保護の基準を定めており、同条第1項の規定に基づき、平成30年9月4日付け厚生労働省告示第317号により当該基準の一部が改正され、平成30年10月1日から適用された。

このことから、本処分庁は、法第25条第2項の規定に基づき、審査請求人に対して平成30年10月1日付けで保護変更決定処分を行い、保護変更決定通知書を送付した。審査請求人の年齢、世帯構成、所在地域により、結果的に生活扶助額が72,450円から71,790円

となり 660 円を変更する処分となった。

## 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) 処分の認定額その他の実体法上の適法性について

ア 本件処分は、保護の基準の改正が行われたことにより、改正後の保護の基準を適用した結果、生活扶助費を減額した処分である。

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

「

$$\begin{aligned} & ((35,570 \text{ (第 1 類費)} \times 1.0000 \text{ (逓減率)}) + 36,880 \text{ (第 2 類費)}) \times 2/3 + \\ & (((43,160 \text{ (第 1 類費)} \times 1.0000 \text{ (逓減率)}) + 27,300 \text{ (第 2 類費)}) + 0 \text{ (経} \\ & \text{過的加算)}) \times 1/3 = 71,790 \text{ 円} \end{aligned}$$

(※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礎となった生活基準額計算根拠（乙第 11 号証）の額と合致しており、本件処分は、改正後の保護の基準を正しく適用して生活扶助費を算定したものであり、本件処分の扶助額の認定に違法な点は認められない。

エ その他本件処分の内容に実体法上の違法な点は見当たらない。

#### (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別表第1第1章の基準生活費は、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

別表第1第1章の基準生活費は、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。

- 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、「物件の提出期限の再設定について」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いならば、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。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。

### 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
平成 31 年 3 月 18 日	・ 審査庁から諮問を受けた。

令和元年5月27日 (第2回審査会全体会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査会事務局から事案の説明を受けた。</li> <li>・事案の審議を行った。</li> </ul>
令和元年6月24日 (第3回審査会全体会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事案の審議を行った。</li> </ul>
令和元年9月10日 (第4回審査会全体会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>
令和2年1月20日 (第12回審査会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個別事案としての答申の方向性について審議を行った。</li> </ul>
令和2年3月23日 (第15回審査会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・答申案について審議を行った。</li> </ul>

滋賀県行政不服審査会第一部会

委員（部会長） 佐 伯 彰 洋

委員 門 脇 宏

委員 山 本 久 子