

諮問日：令和元年7月19日（諮問第46号）

答申日：令和2年12月21日（答申第44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21日付けで行った生活保護法（昭和25年法律第144号）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28年3月31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21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号証および乙第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21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24条(申請による保護の開始及び変更)

- 3 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。
- 4 前項の書面には、決定の理由を付さなければならない。

(7) 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。

(8) 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。

(9) 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

生活保護法(昭和25年法律第144号)第8条第1項の規定により、生活保護法による保護の基準を次のように定め、生活保護法による保護の基準(昭和32年4月厚生省告示第95号)は、廃止する。

生活保護法による保護の基準

- 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）

ウ 3級地

(ア) 3級地－1

第1類

年齢別	基準額①	基準額②	基準額③
12歳～17歳	35,510	33,040	40,460
41歳～59歳	32,220	33,210	40,170
65歳～69歳	30,460	32,890	38,410

第2類

基準額及び加算額		世帯人員別
		5人
		円
基準額①		46,910
基準額②		55,420
基準額③		46,420
地区別冬季加算額	I区（略）	略
	II区（略）	略
	III区（略）	略
	IV区（略）	略
	V区（略）	略
	VI区（11月から3月まで）	4,620

(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
	5人
率①	0.9000
率②	0.7140
率③	0.5683

経過的加算額(月額)

(ウ) 3級地

3級地-1

年齢別	世帯人員別
	5人
12歳~17歳	円 0
41歳~59歳	590

65 歳～69 歳	1,400
-----------	-------

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 職業能力開発校附属宿泊施設等に入所又は寄宿している者についての特例
次の表の左欄に掲げる施設に入所又は寄宿している者（特別支援学校に付属する寄宿舎に寄宿している者にあつては、これらの学校の高等部の別科に就学する場合に限る。）に係る基準生活費の額は、1 の規定にかかわらず、それぞれ同表の右欄に掲げる額とする。

施設	基準生活費の額	
	基準月額	地区別冬季加算額及び期末一時扶助費の額
独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のぞみの園が設置する施設 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成 17 年法律第 123 号）第 5 条第 11 項に規定する障害者支援施設 児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 42 条第 1 号に規定する福祉型障害児入所施設	食費及び居住に要する費用として施設に支払うべき額と入院患者日用品費の額の合計額	

第 2 章 加算

6 児童養育加算

(1) 加算額（月額）

児童養育加算は、児童の養育に当たる者について行い、その加算額（月額）は、児童 1 人につき次の表に掲げる額とする。

第1子及び第2子	3歳に満たない児童（月の初日に生まれた児童については、出生の日から3年を経過しない児童とする。以下同じ。）	13,300円
	3歳以上の児童（月の初日に生まれた児童については、出生の日から3年を経過した児童とする。以下同じ。）であって高等学校等修了前のもの（18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある児童をいう。）	10,000円
第3子以降	小学校修了前の児童（12歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある児童をいう。）	13,300円
	小学校修了後高等学校等修了前の児童（12歳に達する日以後の最初の3月31日を経過した児童であって18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にあるものをいう。）	10,000円

8 母子加算

(1) 加算額（月額）

		児童1人	児童が2人の場合 に加える額	児童が3人以上1 人を増すごとに加 える額
在 宅 者	1 級 地	21,400	2,800円	1,600円
	2 級 地		2,600	1,500
	3 級 地	19,800	2,400	1,400
		18,400		
入院患者又は社会 福祉施設若しくは 介護施設の入所者		18,990	1,530	750

第3章 入院患者日用品費、介護施設入所者基本生活費及び移送費

1 入院患者日用品費

(1) 基準額及び加算額（月額）

基 準 額	地区別冬季加算額（11月から3月まで）		
	I区及びII区	III区及び IV区	V区及びVI区
22,680円以内	略	略	980円

(3) 別表第2 教育扶助基準

区分	学校別	次に掲げる学校 一 中学校 二 義務教育学校の後期課程 三 中等教育学校の前期課程（保護の実 施機関が就学を認めた場合に限る。） 四 特別支援学校の中学部
	基準額（月額）	5,000 円

(4) 別表第9 地域の級地区分

3 3級地

(1) 3級地-1

次に掲げる市町村

都道府県別	市 町 村 名
滋 賀 県	彦根市、長浜市、近江八幡市、守山市、栗東市、甲賀市 野洲市、湖南市、東近江市

3 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 最低生活費の認定

3 教育費

(2) 学級費等

学校教育活動のために全ての児童又は生徒について学級費、児童会又は生徒会費及びPTA会費等（以下「学級費等」という。）として保護者が学校に納付する場合であって、保護の基準別表第2に規定する基準額によりがたいときは、学級費等について次の額の範囲内において特別基準の設定があったものとして必要な額を認定して差し支えない。

小学校等	月額	830 円以内
中学校等	月額	750 円以内

4 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。）

第7 最低生活費の認定

問59 転出した児童及び児童福祉施設に入所している児童については、母子加算の対象とはならないと解してよいか。

答 お見込みのとおりである。

ただし、障害児入所施設（児童福祉法第42条第2号に規定する医療型障害児入所施設に限る。）に入所中の児童については、母子加算の対象として差し支えない（養育の実態がない場合を除く。）

問60 転出した児童及び児童福祉施設に入所している児童については、児童養育加算の対象となるのか。

答 児童福祉施設のうち、保護の基準別表第1の第1章の3に定める基準生活費を算定する施設に入所している児童については、児童養育加算を算定することとされたい。生活保護受給世帯から転出した児童や基準生活費を算定しない児童福祉施設に入所している児童については、児童養育加算は算定しない。

問 60 の 2 保護の基準別表第1第2章の6の(1)に「高等学校等修了前のもの」とあるが、高等学校等に就学していない者も児童養育加算を算定してよいか。

答 お見込みのとおりである。児童養育加算については、18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者（本通知第7の問60にいう「転出した児童や基準生活費を算定しない児童福祉施設に入所している児童」を除く。）すべてが加算の対象となるものであり、高等学校等への就学を要件とするものではないことに留意されたい。

5 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21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年以来の「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・地方合わせて1.6兆円に相当）の伸びが抑制されました。

政府は2006（平成18）年7月、「骨太の方針2006」を閣議決定し、社会保障については「過去5年間の改革を踏まえ、今後5年間においても改革努力を継続することとする」とし、2007（平成19）年度以降の5年間においても1.1兆円（毎年度2,200億円）の伸びを抑制する方針を示しました。

2007（平成19）年6月に閣議決定された「基本方針2007」においては、「2008（平成20）年度予算は、この歳出改革を軌道に乗せる上で極めて重要な予算であることから、歳出全般にわたってこれまで行ってきた歳出改革の努力を決して緩めることなく、国、地方を通じ、引き続き「骨太の方針2006」に則り、最大限の削減を行う」とし、これを受け2008（平成20）年度概算要求基準においては、「基本方針2007を踏まえ、引き続き骨太の方針2006に則った最大限の削減を行う」と指摘し、社会保障関係費については、自然増（7,500億円）に対し、制度・施策の見直しによる削減・合理化を図り、2,200億円削減することとしました。

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が。

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

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 円というのはどう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) 生活保護法第8条により保護の基準及び程度の原則が定められており、「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。」と規定されており、同条第2項においては「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。」と規定されている。同条の規定を受け、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、平成30年9月4日付け厚生労働省告示第317号により生活保護法第8条第1項の規定に基づき、生活保護法による保護の基準の一部を改正し、平成30年10月1日から適用された。
- (3) このことから、本処分庁は、生活保護法第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9月21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、生活扶助費が83,974円から81,814円となった。また教育扶助費については、基準額の増額があったが、学習支援費が月額支給から実費支給になったことから、18,980円から11,500円となった。
- (4) 今回の処分に伴い、審査請求人に送付した保護変更決定通知書に記載した保護変更決定処分理由を「基準改定による。」と記載したのは、この理由で充足すると思慮したためであり、適正な処分がなされていると判断する。

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) 本件処分の適法性についての判断

ア 審査請求人に交付された保護決定（変更）通知書（甲第1号証）の「1 保護の種類及び支給額」の「***月分以降支給額」欄には「*****」とのみ記載されている。そこで、このような保護変更決定が違法か問題となる。

(ア) 法律行為的行政行為として表示行為がなされているかについて

a 審理員の判断

生活保護変更決定は、法律行為的行政行為であり、行政庁が一定の法律効果の発生を欲する意思（効果意思）をもち、これを外部に表示する行為（表示行為）によって成立する。

処分庁から提出された本件処分にかかる正しい保護決定（変更）通知書（乙第1号証）の「1 保護の種類及び支給額」と、本件処分直前の保護決定（変更）通知書（乙第2号証）を比較すると、本件処分は、従前83,974円であった生活扶助費を2,160円引下げ81,814円に、従前18,980円であった教育扶助費を7,480円引下げ11,500円にそれぞれ変更し、一時扶助費として7,200円を支給する旨の効果意思を内容とする保護変更決定であったことが認められる。

しかしながら、審査請求人に交付された保護決定（変更）通知書（甲第1号証）の「1 保護の種類及び支給額」の「***月分以降支給額」欄が「*****」のままでは、上記の処分庁の意図する効果意思が、処分の相手方である審査請求人に表示されていない。

したがって、本件処分には、法律的行政行為として表示行為の瑕疵があるといえる。

b 質問権の行使に対する処分庁の回答についての検討

処分庁は、保護決定（変更）通知書（甲第1号証）の「1 保護の種類及び支給額」の「***月分以降支給額」欄が「*****」であることについての審理員からの行政不服審査法第36条に基づく質問権の行使に対し、「支払先一覧に保護費の金額および振込先が明記されており、変更の理由も明記されていることから、保護変更決定の効力があると判断する」旨の回答をする。

しかしながら、支払先一覧の記載はあくまで保護変更決定の内容そのものではなく支払方法を示す補足的なものであり、処分の受け手である審査請求人からすると支払先一覧の記載があったとしても各保護の種類がどのように変更されたかについて判断することはできないし、支払先一覧の総額と「*****」となっている本人支払額を照合をするすべもない。また、変更の理由の記載についても、保護変更決定の効果意思が正しく表示されていることを前提に、それを補足するためのものであり、補足すべき本体となる保護変更内容が上記のとおり正しく表示されていない以上、変更の理由の記載をもって法律的行政行為として表示行為の瑕疵が治癒されたとみることはできない。

(イ) 生活保護法第24条第3項違反について

法第24条第3項は、「保護の開始の申請があったときは、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」旨規定しており、同条第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」旨規定する。本件の保護変更決定は、法第25条第2項によるものであるが、法第25条第2項後段は、「前条第4項の規定は、この場合に準用する」旨規定しており、法第24条第4項を準用しているところ、同項は前記のとおり「前項の書面」による通知があることを前提としており、法第24条第3項の規定は、法第25条第2項による保護変更の場合においても準用されると解せられる。

保護決定（変更）通知書（甲第1号証）の「1 保護の種類及び支給額」の「***月分以降支給額」欄が「*****」のままでは、法第24条第3項が要請する保護の種類および程度が通知されておらず、本件保護変更決定通知には、法第24条第3項に反する違法が認められる。

(ウ) 結論

したがって、本件処分には、法律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。

(2) 補足

本件保護変更決定には平成 30 年 10 月 1 日から適用されることとなった保護の基準の改定に関して「基準改定による」との理由が記載されているところ、かかる理由の記載について必要と思われる補足を述べる。

この点、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、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。さらに、本件処分に関しては、保護の基準の改定のうちでも別表第 1 第 1 章の基準生活費の改定、別表第 1 第 2 章 8 の母子加算の改定および別表第 2 の教育扶助基準の改定が影響した結果、保護費が減額されており複合的な性質を有している。

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。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い。

本件処分には違法があり取り消されるべきことは前述したとおりであるが、取り消された処分を再度行う場合には、不当の誹りを受けないよう配慮した理由の記載に努められたい。

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、「当該処分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おおりに、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) 本件処分は生活保護法第 25 条第 2 項の規定に基づく保護の変更であり、同項においては、「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、速やかに、職権をもってその決定を行い、書面をもって、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。」と規定されている。確かに、本件処分に係る通知書からは、保護の変更が平成 30 年 10 月 1 日に行われることは判別できるが、「1 保護の種類及び支給額」の「***月分以降支給額」欄には「*****」とのみ記載されていることが認められ、支給額の合計ですら正確には把握できない記載となっており、どのように変更されたかを判別できる記載にはなっていない。

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。」と規定している。この条文は、生活保護法第 25 条第 2 項の規定に基づく保護の変更には準用されていないが、同項が職権による保護の変更の際、書面による通知を求めていることや、保護の開始の際の通知には決定の理由を付さなければならない旨規定した生活保護法第 24 条第 4 項を準用していることからすると、保護の変更の場合も保護の開始の際に通知された保護の種類や程度がどのように変更されたかを通知すべきであることは明らかである。しかし、本件処分に係る通知書からは、前述のとおり変更後の支給額の合計を正確に把握することはできず、保護の種類や程度がどのように変更されたかも当然ながら判別することはできない。従って、当該通知書は、生活保護法第 25 条第 2 項が実施機関に求めている書面による通知としても瑕疵があると言わざるを得ず、本件処分は同法第 25 条第 2 項に違反する処分であり、取消しを免れない。

(2) 本件処分は、(1)のとおり、違法な処分であり、取消しを免れないものであるが、本件処分には他にも違法と見なされるべき点があるので、以下指摘する。

ア 行政手続法上の違法について

(ア) 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。

(イ) 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。

(ウ) 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。ところで、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、この点においても本件処分は違法なものであると言わざるを得ない。

イ 母子加算および児童養育加算の算定について

審査請求人は審査請求当時〇〇歳で、他に〇〇歳、〇〇歳および〇〇歳2人とともに5人で3級地の1に居住し、他に福祉型障害児入所施設に入所する〇〇歳が同じ世帯に属している。

福祉型障害児入所施設に入所する〇〇歳の世帯員は、児童福祉施設のうち、保護の基準別表第1の第1章の3に定める基準生活費を算定する施設に入所している児童に該当するため、基準生活費が算定されている。

本件処分の基礎となった保護決定調書（乙第5号証）によれば、本件処分における加算額は母子加算と児童養育加算を合わせて40,800円となっている。

改定後の保護の基準別表第1第2章ならびに課長通知第7の間59、60および60の2をみると、母子加算については3級地の1に居住する〇〇歳2人のみが対象であるが、児童養育加算については、児童福祉施設のうち、保護の基準別表第1の第1章の3に定める基準生活費を算定する施設に入所している児童については児童養育加算を算定することとされており、また、当該加算は高等学校等への就学を要件とするものではないとされていることから、児童養育加算については、高等学校等への就学の有無にかかわらず、基準生活費が算定されている〇〇歳の児童も対象となる。従って、改定後の保護の基準別表第1第2章ならびに課長通知第7の間59、60および60の2により算定を行うと、母子加算が20,800円、児童養育加算が30,000円となり、合わせて50,800円となり、本件処分における加算額とは10,000円の差がある。

この10,000円の差額については、児童養育加算を、母子加算と同様、3級地の1に居住する〇〇歳の2人のみを対象として20,000円と算定したことが理由であると思われることから、行政不服審査法第81条第3項において準用する同法第74条の規定に基づき、当審査会から審査庁に対し、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第42条第1号に規定する福祉型障害児入所施設に入所している者について児童養育加算の対象としていないことの適否に係る回答を文書で求めた。その結果、審査庁から「本件の場合、児童養育加算を算定する必要があったものと考えます。」との回答があった。

従って、児童養育加算について、生活保護法第8条第1項の規定に基づいて厚生労働大臣が定めた保護の基準の適用を誤った違法があると認められることから、この点についても処分庁において適切に対処すべきである。

(3) 本件処分が憲法および法律に違反する処分であるという主張について

なお、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。

3 付言

本件処分においては、審査請求人に交付された保護決定（変更）通知書（甲第1号証）の「1 保護の種類及び支給額」の「***月分以降支給額」欄には「*****」とのみ記載されているが、このことには相手方が支給額を正確に把握できない点で重大な問題がある。処分庁においては今後、保護決定（変更）通知等を行う際は通知書の内容を十分に確認して処分を行うよう徹底するとともに、再発防止の観点から必要であれば生活保護に係るシステムの改修等の対応を検討するなど、今後このようなことが生じないよう万全を期していただきたい。

また、この点については、生活保護行政全体に関わる重大な問題であるので、県においても生活保護行政を担う行政庁全てに注意喚起を行うなど適切な指導に努められたい。

4 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)	・調査審議の手續の併合を行った。
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。

令和2年9月23日 (第19回審査会)	・答申案について審議を行った。
令和2年11月9日 (第20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