

諮問番号：令和２年度諮問第３０号
答申番号：令和２年度答申第３５号

答 申 書

第１ 審査会の結論

〇〇〇〇〇〇保健福祉センター所長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して令和元年９月２４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。）に基づく保護変更決定処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、棄却すべきである。

第２ 審査関係人の主張の要旨

１ 審査請求人

（１）審査請求書

このままでは、憲法第２５条にいう健康で文化的な人間らしい生活ができない。

（２）反論書

憲法第２５条は、単に「健康な生活」を保障するのではなく、「健康で文化的な最低限度の生活」を保障しているのであって、その内容は、個々人の尊厳が保障され、人間たるにふさわしい生活が営めるものでなければならない。「健康で文化的な最低限度の生活」とは具体的には、肉体的にも精神的にも活力ある状態が保持されること、新しい知識や教養を身につけ、他者との相互関係の中で、社会的にも孤立することない状態を維持することをその内実とするものと言うことができる。

このような憲法第２５条の意味内容に照らせば、本件処分によって審査請求人が陥った生活状況は、憲法第２５条の保障する「健康で文化的な最低限度の生活」を下回ることは明らかである。

処分庁の弁明内容は、本件処分は厚生労働省告示に基づき法第８条第１項のとおり行っており適正・適法というものであるが、厚生労働省告示そのものが憲法第２５条の要請する法第１条及び第３条の趣旨に合致し、かつ、法第８条第１項及び第２項にも違反していないことが処分庁によって証明されて初めて、法第５６条所定の「正当な理由」があると認められることになる。しかし、厚生労働省告示によって審査請求人は健康で文化的な生活を下

回る暮らしを余儀なくされ、また、厚生労働省告示そのものが法第8条第1項及び第2項違反であり、本件処分は法第56条にも違反するものである。

2 審査庁

本件審査請求は、棄却すべきである。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

- (1) 審査請求人は、厚生労働大臣が行った「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「保護基準」という。)の改定は、憲法第25条の規定する「健康で文化的な最低限度の生活」を満たしておらず、厚生労働大臣の裁量を逸脱した基準改定の告示に基づく本件処分は違法であると主張しているものと推認される。

しかしながら、保護基準は、憲法の定める健康で文化的な最低限度の生活を維持するに足りるものでなければならないものとされ、何が健康で文化的な最低限度の生活であるかの認定判断は、厚生労働大臣の合目的な裁量に委されているものとされている。(最高裁判所判決昭和42年5月24日民集第21巻5号1043頁)

したがって、厚生労働大臣の権限に属する保護基準の改定を理由とする本件処分は、処分庁の職務権限内においてなされた処分ではなく、厚生労働大臣が行った保護基準の改定について、単にこれを執行するに留まるものと認めざるを得ない。

- (2) したがって、本件処分は、法令及び法令に基づく保護基準に則ってなされた処分にすぎず、本件処分には違法又は不当な点は認められない。

なお、告示により改定後の保護基準の内容が明らかにされており、処分庁による恣意的な判断が介入する恐れはないと言えること、本件処分の決定通知書とそれ以前の記載を見比べるなどすれば、保護基準の改定による保護費の変更及び増減の程度等が判明することから、本件処分に係る理由提示が不十分であることをもって、本件処分が違法又は不当であるとまで評価することはできないが、処分庁においては、保護費の算出根拠・過程等について説明を求められた場合は、被保護者自身が理解できるような言葉や表現を用いて丁寧に説明し理解を得るよう努めることが必要である旨付言する。

第4 調査審議の経過

令和3年1月25日	諮問書の受領
令和3年1月26日	審査関係人に対する主張書面等の提出期限通知 主張書面等の提出期限：2月9日 口頭意見陳述申立期限：2月9日
令和3年2月8日	第1回審議
令和3年3月2日	第2回審議

第5 審査会の判断の理由

1 法令等の規定

- (1) 法第1条は、「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。」と定めている。
- (2) 法第3条は、「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。」と定めている。
- (3) 法第8条第1項は、「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。」とし、同条第2項は、「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つて、且つ、これをこえないものでなければならない。」と定めている。

そして、法第1条及び法第3条の基本原理に基づき、法第8条第1項及び第2項の規定を受けて、厚生労働大臣は保護基準を定めている。

保護基準は、平成30年10月から3か年に分けて段階的に改定することとされている。平成30年9月4日付け厚生労働省告示第317号により1回目の改定が行われ（以下「第1回基準改定」という。）、同年10月1日から適用されている。その後、令和元年7月17日付け厚生労働省告示第66号により2回目の改定が行われ（以下「本件基準改定」という。）、同年10月1日から適用されている。

- (4) 法第9条は、「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。」と定めている。

- (5) 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つて、これを通知しなければならない。」とし、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。」と定めている。
- (6) 法第25条第2項は、「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4項の規定は、この場合に準用する。」と定めている。
- (7) 法第29条の2は、「この章の規定による処分については、行政手続法（中略）第3章（第12条及び第14条を除く。）の規定は、適用しない。」と定めている。
- (8) 法第56条は、「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。」と定めている。
- (9) 行政手続法（平成5年法律第88号）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。」と定めている。

2 認定した事実

審査庁から提出された諮問書の添付書類によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 処分庁は、本件基準改定に伴い、令和元年9月24日付けで、審査請求人に対して、令和元年10月分以降の保護費を変更する本件処分を行った。
- (2) 令和元年12月10日付けで、審査請求人は、大阪府知事に対し、本件審査請求を行った。

3 判断

(1) 本件基準改定の適法性について

審査請求人は、本件基準改定は、厚生労働大臣の裁量権を逸脱しており、これに基づく本件処分によって、健康で文化的な最低限度の生活を下回る生活を余儀なくされたことから、本件処分は、憲法第25条、法第1条、法第3条及び法第8条第2項等に違反するとして、本件処分が違法又は不当であると主張するものであると推認するので、以下この点について検討する。

ア 本件基準改定の合憲性について

行政機関には違憲審査権はないと一般に解されていることから、本件基準改定の合憲性にかかる判断は、憲法上違憲審査権を有する司法機関である裁判所に委ねられており、本審査会の権限外にあると解される。

イ 本件基準改定の適法性について

- a 本件基準改定が法第1条、法第3条、及び法第8条に違反するという審査請求人の主張を受けて、本審査会が本件基準改定の違法性を判断する上で、本件基準改定を行った国、厚生労働省の主張、立証も必要となる。ただし、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「行審法」という。）には、国を参加人として本審査会の調査審議手続に参加させることを認める規定が存在しない。

たしかに、行審法第74条に基づき、本審査会が、国、厚生労働省に対して、「適当と認める者にその知っている事実の陳述又は鑑定を求めることその他必要な調査をすること」も考えられないことはないが、そもそも行政不服審査は、簡易迅速な手続で国民の権利利益の救済を図ることを目的とするものである。法は、審査請求前置を定める（法第69条）と同時に、行政不服審査会への諮問をした場合、70日の期間内に裁決をすべきであり、この期間内に裁決がないときは審査請求を棄却したものとみなすことができると規定する（法第65条）。このように、法が行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第8条第2項第1号の期間（審査請求があった日から3箇月）よりも短期の期間を規定している趣旨は、生活保護に関する権利救済手続の簡易迅速性をとりわけ重視するところにあると解される。そうすると、本審査会が調査審議を尽くそうとするあまり、行政不服審査における審理手続がいたずらに長期化することになれば、行審法及び法の上記の趣旨目的に反し、かえって審査請求人の権利利益の救済を妨げることにもなりかねない。

以上の理由から、本審査会における調査審議にはおのずと限界があることを認めざるを得ず、それゆえ、本件基準改定に関する厚生労働大臣の裁量の審査密度は、司法審査と比べて高いものではないと言わざるを得ない。以下、このような限界のもとで検討を行う。

- b 従来最高裁判決（最高裁判所平成22年（行ツ）第392号・同年（行ヒ）第416号最判平成24年2月28日第3小法廷判決、最高裁判所平成26年（行ツ）第214号・同年（行ヒ）第217号同年10月6日第1小法廷判決等）によれば、保護基準の改定の違法性に関する司法審査は、以下の観点及び方法から行われる。

すなわち、法第3条及び法第8条第2項の規定にいう最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである。保護基準を改定するに際し、改定後の保護基準の内容が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あるか否かを判

断するに当たっては、厚生労働大臣に上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められる。

保護基準の改定は、〔1〕当該改定の時点において、当該改定後の保護基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、〔2〕当該改定に際し激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採用する場合において現に選択した措置が相当であるとした同大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用が認められる場合は、法第3条及び法第8条第2項に違反し、違法となる。

その上で、前掲最判平成24年2月28日は、専門委員会（社会保障審議会福祉部会内に設置された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」）が中間取りまとめにおいて示した意見が、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところはなく、基準改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持するに足りない程度にまで低下するものではないとした厚生労働大臣の判断が専門委員会の意見に沿って行われたものであり、その判断の過程及び手続に過誤欠落があると解すべき事情はうかがわれず、また、当該改定に基づく生活扶助額の減額が被保護者世帯の期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼしたものとまで評価することはできないとしている。

- c 第1回基準改定に先立って、社会保障審議会生活保護基準部会（以下「部会」という。）は、生活扶助基準、及び有子世帯の扶助・加算に関する検証を中心に、検証結果をとりまとめた（部会報告書平成29年12月14日）。そこでは部会が、「今後、厚生労働省において具体的な基準の見直しを検討する際には、今回の検証結果を考慮しつつも、同時に検証方法には一定の限界があり」、「検証結果を機械的に当てはめることのないよう、強く求めるものである」と述べ、「現在生活保護を受給している世帯や一般低所得世帯への影響に十分に配慮すること」、「子どもの貧困対策や子どもの健全育成に逆行することのないよう、十分配慮すること」等への留意を促すとともに、今後の検証に向けた課題（全国消費実態調査のデータに基づいた検証手法の課題や、一般低所得世帯との均衡のみならずこれ以上下回ってはならない絶対的な水準の設定など新たな検証手法の開発等）を提示している点に、注意を払う必要がある。

もっとも、今回の検証で用いられた調査データや統計的分析手法等の方法、これによる分析評価の過程、その検証結果については、部会自身が認

めるようになお説明されていない点が残るものの、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところがあるとまで認めることはできない。そして、第1回基準改定及び本件基準改定は、おおむね、部会の検証結果に沿って行われたものである点で、これに関する厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があると解すべき事情はうかがわれない。

また、世帯類型によって減額の影響が大きくなるよう、個々の世帯での生活扶助費、母子加算及び児童養育加算の合計の減額幅を現行基準からマイナス5%以内にとどめる措置や、第1回基準改定から3年間をかけて段階的に実施する激変緩和措置等が講じられている点で、本件基準改定に基づく減額が、被保護者世帯の生活に看過し難い影響を及ぼしたとまで評価することは困難である。

したがって、本件基準改定後の保護基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められず、また、激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採る場合において現に選択した措置が相当であるとした同大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると言うことはできず、本件基準改定は、法第3条又は法第8条第2項の規定に違反するとは言えない。

d 以上より、本件基準改定に基づき行われた本件処分が、違法又は不当であると言うことはできない。

(2) 不利益変更の禁止について

審査請求人は、本件基準改定により健康で文化的な生活を下回る暮らしを余儀なくされ、また、本件基準そのものが法第8条第1項及び第2項違反であり、本件処分は、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と定める法第56条にも違反すると主張する。

前掲最判平成24年2月28日は、法第56条は、既に保護の決定を受けた個々の被保護者の権利及び義務について定めた規定であって、保護の実施機関が被保護者に対する保護を一旦決定した場合には、当該被保護者について、法の定める変更の事由が生じ、保護の実施機関が法の定める変更の手続を正規に執るまでは、その決定された内容の保護の実施を受ける法的地位を保障する趣旨のものであると解され、このような趣旨に照らすと、同条に言う正当な理由がある場合とは、既に決定された保護の内容に係る不利益な変更が、法及びこれに基づく保護基準の定める変更、停止又は廃止の要件に適合する場合を指すものと解するのが相当であり、保護基準自体が減額改定されることに基づいて保護の内容が減額決定される場合については、同条が規

律するところではないとしている。

本件処分は、令和元年10月1日から適用される保護基準の改定に基づき、同月分以降の保護費を変更するものであり、法第56条が規律するところではない。したがって、本件処分が法第56条に違反するとは言えない。

(3) 理由提示について

審査請求人は、本件処分に係る理由提示について主張していないが、審理員意見書で述べられているため、本審査会としても検討する。

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。同規定は保護の不利益変更処分にも適用される（法第29条の2）。そのうえ、法は、法第25条第2項において準用する法第24条第4項の規定により、保護の実施機関が職権により被保護者に対する保護を変更する場合には、不利益変更の場合にとどまらず、決定の理由を付した書面により通知しなければならないと規定している。

どの程度の理由を提示すべきかについては、上記の諸規定の趣旨に照らし、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解される。

本件についてみると、本件処分は、保護基準の改定に伴って当該基準に明確に定められた要件や金額等に基づき保護費を変更するものであって、前記1の(3)のとおり、告示により改定後の保護基準の内容が明らかにされており、処分庁による恣意的な判断が介入する恐れはないと言える。また、本件処分に係る通知書とそれ以前の通知書を見るなどすれば、通知を受けた段階で、本件基準改定による保護費の変更及び増減の程度等が判明することから、被保護者による不服申立ての便宜を著しく損なうものであったとまでは言えない。本件処分に係る理由提示として、『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）改定による変更」との記載のみであったとしても、それをもって直ちに上記の理由提示義務の趣旨を没却するものであるとして、本件処分が違法又は不当であるとまで評価することはできない。

(4) 結論

以上のことから、本件処分には違法又は不当な点は認められないから、本件審査請求は、棄却されるべきである。

第6 付言

保護基準の改定は被保護者にとって影響が大きいため、処分庁においては、改定に至る経緯、それを適用した場合にどの程度の減額になるのかということについて説明することが望まれるのは言うまでもない。少なくとも保護費の算出根拠・過程等についてより詳しい説明を求める被保護者に対しては、個別的にこれを明らかにして丁寧に説明するべきである。

加えて、保護基準は平成30年10月から3か年に分けて段階的に改定することとされており、本件基準改定が2回目の改定となるが、本件基準改定後の生活設計等に不安を覚えている被保護者等が少なくないと推察される。処分庁においては、本件基準改定の結果、被保護者の保護費さらに生活全般に具体的にどのような影響が生じるかを説明した上で、適切な助言をする等の対応が求められる。

大阪府行政不服審査会第3部会
委員（部会長） 曾和 俊文
委員 船戸 貴美子
委員 前田 雅子