

諮問番号：令和3年度諮問第34号
答申番号：令和3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。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
生活が苦しいため、本件処分の取消しを求める。
- 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) 処分庁は、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。）の改定及び年金に関する収入認定額の変更に伴い、本件処分を行ったことが認められる。
審査請求人は、生活が苦しいため、保護費が変更された本件処分は違法・不当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（昭和42年5月24日最高裁判所大法廷判

決（最高裁判所民事判例集第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、厚生労働大臣が行った保護基準の改定について、処分庁が単にこれを執行するに留まるものと認めざるを得ない。

また、生活保護法による保護の実施要領について（昭和36年4月1日厚生省発社第123号厚生事務次官通知。以下「次官通知」という。）第8の3の（2）のアの（ア）及び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8の1の（4）のイのとおり、年金は、介護保険料の特別徴収の対象となるものについては、特別徴収された後の実際の受給額を認定するところ、その算定に誤りは認められない。

（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等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おそ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とすれば、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。

（3）他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

第4 調査審議の経過

令和3年12月13日	諮問書の受領
令和3年12月15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：1月4日 口頭意見陳述申立期限：1月4日
令和3年12月27日	第1回審議
令和4年1月24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9月4日付け厚生労働省告示第317号により改定が行われ（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。

(5) 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。

(6) 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（平成5年法律第88号）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。

(7) 次官通知第8の3の(2)のアの(ア)は、「恩給、年金、失業保険金その他の公の給付（地方公共団体又はその長が条例又は予算措置により定期的に支給する金銭を含む。）については、その実際の受給額を認定すること。（後略）」と記している。

なお、次官通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の9第1項及び第3項の規定による処理基準（以下「処理基準」という。）である。

(8) 局長通知第8の1の(4)は恩給、年金等の収入についてア及びイを掲げ、アは、「恩給法、厚生年金保険法、船員保険法、各種共済組合法、国民年金

法、児童扶養手当法等による給付で、6か月以内の期間ごとに支給される年金又は手当については、実際の受給額を原則として受給月から次回の受給月の前月までの各月に分割して収入認定すること。」と記し、イは、「老齢年金等で、介護保険法第135条の規定により介護保険料の特別徴収の対象となるものについては、特別徴収された後の実際の受給額を認定すること。」と記している。

なお、局長通知は、処理基準である。

- (9) 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（事件記録）によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 平成13年3月12日付けで、処分庁は、審査請求人に対して、法による保護を開始した。
- (2) 平成30年9月21日付けで、処分庁は、審査請求人に対して、本件基準改定に伴う保護費の変更（以下「本件保護費変更」という。）及び介護保険料の特別徴収額の変更に伴う収入認定額の変更（以下「本件収入認定額変更」という。）を行う本件処分を行った。
- (3) 本件処分の決定通知書の保護決定理由の欄には、「基準額改定による変更」、「年金等はその実際の受給額を認定する旨を定めた「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和36年厚生省発社第123号）第8—3—（2）—ア—（ア）に基づき、収入認定額を変更します。」と記載され、収入充当額の合計の欄には、「22,088円」と記載されている。
- また、処分庁は、本件処分の決定通知書を送付する際に、改定後の保護基準の概要を説明したものとして、「生活扶助費の基準額改定について」及び「生活保護法が平成30年10月1日から改正・施行されます」と題した文書を同封した。
- (4) 平成30年10月12日付けで、審査請求人は、本件審査請求を行った。
- (5) 令和3年7月30日付けで、審理員は処分庁に対して、本件収入認定額変更の内容について質問を行い、同年8月23日付けで、処分庁は次のとおり回答した。

「平成30年10月分生活保護費に係る収入認定額の変更については、特別徴収（年金からの天引き）されている介護保険料の変更があったものです。

なお、介護保険料の変更については、本〇〔処分庁〕の生活保護システム

と介護保険システムとの間で情報連携がなされたことにより生じたものです。(中略)

収入種別		平成30年9月分	平成30年10月分
①	老齢基礎年金 年額	194,284円	194,284円
②	厚生年金 年額	126,359円	126,359円
③	介護保険料 (特別徴収) 2か月分	6,700円	9,262円

収入認定額(月額合計)の算定式は以下の通りです。

①×1/12+②×1/12-③×1/2(それぞれ1円未満端数切捨て)

上記算定式を平成30年9月、同年10月に適用すると、以下の通りです。

平成30年9月

194,284円×1/12+126,359円×1/12-6,700円
×1/2=23,369円

平成30年10月

194,284円×1/12+126,359円×1/12-9,262円
×1/2=22,088円」

3 判断

(1) 本件保護費変更について

審査請求人は、生活が苦しいため、本件処分 of 取消しを求める旨主張する。

本件処分において、本件基準改定に伴い保護費の変更(本件保護費変更)が行われていることから、以下、本件基準改定の適法性について検討する。

ア 保護基準の改定には、多岐にわたる論点が含まれている。

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、立証も必要となるものの、行政不服審査法(平成26年法律第68号)には国を参加人として審査会の調査審議手続に参加させることを認める規定は存在しない。

確かに、行政不服審査法第74条に基づき、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」も考えられないではないが、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(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、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徒に長期化することになれば、行政不服審査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、審査会における調査審議には自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。

イ 従来の最高裁判決（平成24年2月28日最高裁判所第3小法廷判決（最高裁判所民事判例集66巻3号1240頁）、平成26年10月6日最高裁判所第1小法廷判決・平成26年（行ツ）第214号／平成26年（行ヒ）第217号（D1—Law. com判例体系）等）によれば、保護基準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、(ア) 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、(イ) 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、前掲平成24年2月28日最高裁判所第3小法廷判決は、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、本件改定（保護基準の改定）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。

ウ 本件基準改定に先立って、社会保障審議会生活保護基準部会は、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解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、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に、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、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、本件基準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。

以上のことから、本件保護費変更は、違法又は不当な点は認められない。

(2) 本件収入認定額変更について

本件処分において行われた、本件収入認定額変更について、以下検討する。

前記1(7)及び(8)の処理基準のとおり、年金は、介護保険料の特別徴収の対象となるものについては、特別徴収された後の実際の受給額を認定することが予定されている。

本件についてみると、処分庁は、前記2(2)及び(3)のとおり、上記処理基準に照らして、収入認定額の変更を行っていることが認められる。

また、収入認定額の算定に誤りも認められないことから、本件収入認定額変更は、不合理な点は認められない。

(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、当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、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)。

その上、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(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、本件処分の決定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つ

たとまでは言えない。

さらに、前記2(3)のとおり、本件処分に係る通知の際に改定後の保護基準の概要を説明した文書が審査請求人に配付されていることも併せ考慮すれば、本件処分に係る理由提示が、前記2(3)のとおりに記載であったとしても、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。

なお、前記第3の2(2)のとおり、審理員は、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が、当審査会も同意見である。

(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。

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