

諮問番号：令和２年度諮問第２号

答申番号：令和２年度答申第２号

答 申 書

第１ 審査会の結論

甲府市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が平成３０年９月１２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項の規定による保護変更決定処分（以下「本件処分」という。）に係る審査請求については棄却されるべきであるとする審査庁の判断は、妥当である。

第２ 事案概要

１ 事案の骨子

本件は、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）の一部改正により平成３０年１０月１日から適用される保護基準（以下「本件保護基準」という。）に基づき、処分庁が審査請求人に対して本件処分を行ったところ、審査請求人が、本件保護基準では憲法第２５条が保障している健康で文化的な人間らしい生活ができないことを理由として、本件処分の取消しを求める審査請求を行ったものである。

２ 関連法令等の定め

- (１) 憲法第２５条第１項は、「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。」と規定し、同条第２項は、「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。」としているところ、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。」としている。
- (２) 最低限度の生活については、「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。」（法第３条）とされている。
- (３) 保護の基準及び程度については、「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。」（法第8条第1項）とされ、「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。」（同条第2項）とされている。また、同条第1項に基づき、生活保護法による保護の基準が定められている。

- (4) 実施機関については、「都道府県知事、市長及び社会福祉法（昭和26年法律第45号）に規定する福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）を管理する町村長は、次に掲げる者に対して、この法律の定めるところにより、保護を決定し、かつ、実施しなければならない。」（法第19条第1項）とされ、「次に掲げる者」として、「その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する要保護者」（同項第1号）及び「居住地がないか、又は明らかでない要保護者であつて、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に現在地を有するもの」（同項第2号）が規定されている。また、法第19条第4項は、保護の実施機関は、「保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部を、その管理に属する行政庁に限り、委任することができる。」としている。
- (5) 職権による保護の変更については、「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。」（法第25条第2項）とされ、当該「書面には、決定の理由を付さなければならない。」（同項によって準用される法第24条第4項）とされている。
- (6) 法による保護の実施に係る事務は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号に規定する第1号法定受託事務とされている（法第84条の5、別表第3）。

3 前提事実

- (1) 平成25年2月25日、処分庁は、審査請求人に対して生活保護法に基づく生活保護を開始した。
- (2) 平成30年9月4日、生活保護法による保護の基準の一部が改正され、同年10月1日から本件保護基準が適用されることとなった。
- (3) 処分庁は、審査請求人に対し、本件保護基準に基づき同年9月12日付けで、同年10月1日を実施年月日とする本件処分を行い、審査請求人は、同年9月15日、本件処分を知ることとなった。

- (4) 同年12月11日、審査請求人は山梨県知事に対し、本件処分の取消しを求める本件審査請求を行った。
- (5) 令和2年6月9日、審査庁は本件審査請求に係る諮問書を当審査会に提出した。

4 争点

- (1) 本件処分は十分な理由付記を欠くものとして、違法又は不当なものであるか。
- (2) 本件保護基準に基づいてなされた本件処分は、違法又は不当なものであるか。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

- (1) 本件保護基準では、憲法第25条が保障している健康で文化的な人間らしい生活ができないため、本件処分の取消しを求める。(審査請求書)
- (2) 生活保護費は、これまでも健康で文化的な生活を営むには不十分で、削減してはならない。(反論書)
- (3) 生活保護費を算定するための生活保護基準の設定は、厚生労働大臣の権限である(法第8条第1項)が、その裁量については、生存権や法第8条等の関連する規定により条件付けられた範囲に限定されている。範囲を限定する具体的な条件は、次のとおりである。
 - ① 法定考慮事項を考慮しなければならず、不可考慮事項を考慮してはならない。
 - ② いったん具体化された給付水準を引き下げるには合理的理由を説明しなければならず、正当性を立証しなければならない。
 - ③ 専門家による審議会の意見(専門的知見)に基づかなければならない。
 - ④ 恣意的な生活保護基準の設定を防ぐために、策定された方法や手続きからの逸脱を禁止し、又は首尾一貫していなければならない。本件基準改定は、①から④までの条件のいずれにも違反するものであるから、厚生労働大臣の裁量権行使の逸脱・濫用が認められる。(反論書A)
- (4) 本件処分に係る「保護決定通知書」には「基準改定により」としか記載されておらず、本件処分は、十分な理由付記を欠く点において、法第

25条第2項及び第24条第4項並びに行政手続法（平成5年法律第88号）第14条に反し、違法である。（反論書A）

- (5) 日本の生活保護制度における生活保護基準の算定方式は、絶対的貧困概念に依拠する方式から相対的貧困概念に依拠する方式に変遷してきており、現在は、相対的貧困概念に依拠した上で、平均的世帯の生活水準との均衡を図る「水準均衡方式」が採用されている。

「水準均衡方式」は、一般世帯との相対比較方式であり、何が「健康で文化的な最低限度の生活」であるかを実質的に探求するものではないことから、低成長時代においては、一般国民の生活水準の低下に合わせて生活保護基準を下げ続けることになり、「健康で文化的な生活」を維持できる絶対水準を割り込む危険がある。

こうした問題意識は、生活保護基準部会の中でもたびたび議論され、時代背景に合った「新たな検証手法の開発」が重要かつ喫緊の課題として、同部会の共通認識として部会報告書にも明記されている。

時代背景の変化に伴って貧困概念も相対的貧困概念から社会的排除概念に大きく変化する中で、時代状況にあった新たな生活扶助基準の検証方法の開発が強く求められている。

生活保護基準部会委員らによる調査研究の結果によれば、今の生活保護基準は低く、むしろ引き上げなければならなかったところであるが、本件保護基準改定にあたって国は、生活保護基準部会の検証結果をないがしろにしたのであるから、引き下げに至る手続過程に看過しがたい過誤、欠落が認められる。（反論書B）

- (6) 法第8条第1項は、生活保護基準の設定を厚生労働大臣の権限としていることから、この基準の設定は法の委任に基づくものであり、生活保護基準の設定ないし改定行為の性質は、委任命令にあたる。委任命令は、法律による委任の範囲を逸脱してはならない。

法第8条第2項は、生活保護基準について「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」としており、厚生労働大臣の権限は、同項による規律を受ける。

法律から個別的・具体的に限定して委任を受けた行政機関は、委任の趣旨に従って命令を制定しなければならない。委任の趣旨をどのように具体化するかについて行政機関に一定の裁量が認められたとしても、制定した命令が法律の委任の趣旨を逸脱濫用している場合、当該命令は違法となる。

本件生活保護基準の引き下げは、被保護者の生存に直結する生存権の水準を設定（改定）するものであり、被保護者の生命・健康に多大な影響を与える。

このため、これを単なる一行政機関に過ぎない厚生労働大臣が裁量で定める場合、その権利の重要性や影響の重大性に鑑み、その裁量は極めて限定的となることは当然である。

委任規定である法第8条第1項及び第2項は、特に、以下の4つの条件を課して厚生労働大臣の裁量を規律しているものと解される。

- ① 保護基準の設定（改定）にあたっては、法で定められた考慮事項を考慮する必要があるとともに、他方で、法は不可考慮事項も定めており、その考慮を禁じていること。
- ② 保護基準の引き下げには正当かつ合理的な理由が必要であり、その説明責任及び事実上の立証責任を負うこと。
- ③ 保護基準の設定（改定）にあたって専門委員会の意見に依拠すべきこと。
- ④ 恣意的な生活保護基準の設定を防ぐために、策定された方法や手続きからの逸脱を禁止し、又は首尾一貫していなければならないこと。（反論書C）

(7) 社会権規約（以下「規約」という。）も行政処分の適法性・合憲性を判断する際の基準たりうるものである。

規約第9条は、「社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利」について定め、規約第11条第1項は、「自己及びその家族のための十分な食料、衣類及び住居を内容とする十分な生活水準についての権利並びに生活水準の不断の改善についてのすべての者の権利」について定めている。

締結国は、規約第2条第1項により、権利の完全な実現を「漸進的に」達成するため「措置を取る」義務は課されている。このため「措置を取る」ことを怠る不作為は、規約第2条第1項の義務の過怠となる。

要保護者は、生活保護制度によって、生存権の最低限の不可欠な部分が充足されるのであるから、要保護者に対し、同制度によって生存に最低限必要な権利を確保させることは、国に課された中核的義務である。本件基準改定を原因とする生活保護費の減額により、審査請求人らの生存にとって最低限不可欠な権利が侵害されているのであるから、国は、締結国に課された最低限の中核的義務の履行を怠っている。

本件基準改定による生活保護基準引き下げは規約第9条（及び同様に規約第2条第1項の義務により国が実現に向けた措置を取るべき規約第

1 1 条第 1 項) に反する後退的措置とみることができ、法違反及び憲法違反の認定を明確に補強する。(反論書D)

- (8) 自治会費の出費や組の葬式がたくさんあった場合の出費により生活に狂いが出てくる。できることなら、なるべく保護費を下げずに頑張っ
て欲しい。(口頭意見陳述)

2 処分庁の主張

- (1) 「本件保護基準では、憲法第 2 5 条が保障している健康で文化的な人間らしい生活ができない」については否認する。(弁明書)
- (2) 本審査請求の争点は、本件処分により、生活保護費が減額となったことを不当とする点であるが、本件処分は、法及び本件保護基準に基づき、審査請求人の最低生活費を算定したものであり、本件処分に違法又は不当な点はない。よって本件請求は棄却されるべきである。(弁明書)

第 4 審理員意見の要旨

1 結論

本件審査請求には理由がないことから、行政不服審査法第 4 5 条第 2 項の規定により棄却されるべきである。

2 理由

- (1) 保護の基準は、法第 8 条第 1 項及び第 2 項の規定に基づき、厚生労働大臣が定めるものであり、また、法第 1 9 条第 4 項の規定に基づき市長から事務の委任を受けた処分庁は、法及び保護の基準の定めるところにより保護を決定し、かつ、保護を実施しなければならない。よって、厚生労働大臣が定めた新基準に基づく保護を実施するために、処分庁が保護変更決定をすることについて、違法又は不当な点はない。

また、保護変更決定にあたっては、処分庁は保護変更年月日を平成 3 0 年 1 0 月 1 日、変更理由を「基準改定により」として、改正後の本件保護基準に基づき金額を算定し、法第 2 5 条第 2 項の規定により審査請求人に保護変更決定を通知したことが認められる。

保護基準額の算定については、処分庁から提出された保護決定調書及び関係資料によると、平成 3 0 年 1 0 月分の最低生活費は改正後の本件保護基準に従い算定されており、その他収入認定額にも誤りがないと認められることから、この点についても、違法又は不当な点はない。

(2) 審査請求人は、本件処分の前提となっている新基準である本件保護基準自体を不服としているとも解されるが、法第8条第1項から、保護の基準を定めるのは、厚生労働大臣の権限に属することである。このため、本件保護基準については、本件審査庁である山梨県の審査権は及ばず、本件保護基準の内容の是非については、審査庁の審査権限外の事項である。

(3) 本件処分は、保護基準の改定に伴って当該基準どおりの処分を行うものであり、処分庁による恣意的な判断が介入するおそれはなく、改定された保護基準の内容が告示により明らかにされていることから、生活保護変更通知書に「基準改定」としか記載されていなかったからといって、法が通知書に理由を付記しなければならないとした趣旨に反するものではなく、違法であるとまではいえない。

本件と同じく保護基準の改定に伴う処分の取消しを求めた事案に係る判決（東京高等裁判所平成26年3月24日判決）は、「本件各処分は、保護基準の改定に伴って、当該基準どおりの処分を行うものであり、かつ（略）本件各処分の時点において実質的にその内容は確定していた以上、行政庁による恣意的な判断が介入するおそれはないものである。（略）さらに、平成17年3月31日には、改正された保護基準の内容が告示により明らかにされていること（略）にも鑑みれば、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いうことはできない。したがって、上記各通知書に保護基準変更の理由として、「基準改定」としか記載されていなかったからといって、それによって法が通知書に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、違法であると評価することはできない」と判示している。

したがって、保護変更決定の通知書において「基準改定により」との記載しかなかったことは、処分の理由付記について規定した法及び行政手続法の趣旨を没却するものではなく、法第25条第2項及び第24条第4項並びに行政手続法第14条第1項に反し、違法であるとはいえない。

第5 審査庁の判断
審理員の意見と同旨

第6 調査審議の経過
令和2年6月 9日 審査庁から諮問書提出

第7 審査会の判断

1 審理手続について

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

2 本件処分手続について

処分庁は、本件処分の理由及び法の規定に基づく保護変更決定処分であることを示した上で、書面で本件処分を行ったものであり、手続上の違法性・不当性は認められない。

なお、本件処分に係る理由付記の程度に関する問題については、3(1)において述べる。

3 本件処分に係る争点について

(1) 本件処分は十分な理由付記を欠くものとして、違法又は不当なものであるか。

ア 審査請求人は、本件処分に係る保護決定通知書において、変更決定理由が「基準改定により」としか記載されていないため、本件処分は十分な理由付記を欠く処分として、法第25条第2項及び第24条第4項並びに行政手続法第14条に反し、違法であると主張する。

よって、この点について検討する。

イ 一般に、法律が行政処分に理由を付記すべきものとしている趣旨は、「処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立に便宜を与える」ことにあり、行政処分に理由を付記すべきものとしている場合に、「どの程度の記載をなすべきかは処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである」とされる（最高裁判所昭和38年5月31日判決・民集17巻4号617頁）。

ウ 本件処分は、保護基準の改正に基づいて、本件保護基準どおりになされる処分であり、ここに処分庁による恣意的な判断が介入するおそれはないものである。

また、本件保護基準の内容については厚生労働省告示により明らかにされていることを考慮すれば、本件において「基準改定により」としか理由が付記されていなかったとしても、審査請求人の不服申立ての便宜を著しく損なうものではない。

エ よって、本件処分は、法が本件処分に理由付記を命じた趣旨・目的を没却するものではないことから、法第25条第2項及び第24条第4項並びに行政手続法第14条に反する違法な処分ではなく、また、不当な処分でもない。

(2) 本件保護基準に基づいてなされた本件処分は、違法又は不当なものであるか。

ア 審査請求人は、変更された生活保護基準では、憲法第25条が保障している健康で文化的な人間らしい生活ができないことを理由として、本件処分の取消しを求めている（審査請求書）。このことからすると、審査請求人は、本件保護基準自体に不服があるため、当該基準に従った本件処分について取消しを求めているものと解される。

そこで、本件保護基準自体の違法性及び不当性について、当審査会が審査することができるかが問題となる。

法第8条第1項により保護基準の設定は厚生労働大臣の権限に属するものとされていることから、処分庁には保護基準を設定する権限はそもそも認められない。このことからすれば、厚生労働大臣の権限に属する保護基準の設定に係る事項については、当審査会においても審査の対象とすることはできないと解するのが相当である。

よって、本件保護基準自体の違法性及び不当性について、当審査会が審査することはできない。

イ 本件処分は、処分庁が本件保護基準に従って行った処分であると認められることから、本件処分に違法性又は不当性があるとはいえない。

なお、審査請求人のその余の主張は、本件処分の違法性又は不当性の判断に影響を及ぼすものではない。

4 結論

以上から、本件処分を行うに際しての審査過程に看過しがたい過誤欠落は認められず、本件処分に違法又は不当とすべき事実も認められない。したがって、本件処分に係る審査請求には理由がないと認められるため、「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

山梨県行政不服審査会

委員 信田 恵三

委員 關本 喜文

委員 中島 朱美