

諮問番号：令和元年度(2019年度)諮問第95号

答申番号：令和元年度(2019年度)答申第101号

答 申 書

第1 審査会の結論

「熊本市西福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して行った生活保護変更決定処分（以下「本件処分」という。）に係る平成30年（2018年）11月22日付け審査請求（以下「本件審査請求」という。）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 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人

平成30年（2018年）10月1日を適用日とする生活保護基準改定（以下「本件基準改定」という。）により、憲法第25条が保障する健康で文化的な人間らしい生活ができなくなった。

本件基準改定は、専門的知見を無視して行われ、平均的な一般世帯の生活水準の6割以上で均衡を保つという考え方を逸脱し、改定の合理的理由や正当性が明らかにされておらず、最低限度の生活の需要を満たすに十分か否かも考慮されていない。本件基準改定には、厚生労働大臣の裁量権行使の逸脱・濫用が認められる。

また、本件処分通知書には、「基準額改定」としか記載されておらず、いかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用してなされたのかを了知することは困難であり、十分な理由付記を欠く点において、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、違法であるから、本件処分の取消しを求める。

2 審査庁

審理員意見書のとおり本件処分に違法又は不当な点はなく、本件審査請求は棄却されるべきである。

第3 審理員意見書の要旨

1 結論

本件処分に違法又は不当な点はなく、本件審査請求は棄却されるべきである。

2 理由

(1) 本件処分に係る法令等の規定について

本件処分に係る生活保護の事務については、法、「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。)に基づいて行われている。

(2) 保護基準の不当性について

保護基準をいかに設定するかは、厚生労働大臣の裁量のうちに属しており、保護の実施機関である処分庁に裁量の権限はない。

また、本件処分の根拠である法第25条第2項に基づく保護の変更決定は、地方自治法(昭和22年法律第67号)に基づく法定受託事務であり、処分庁は、その処理基準の一つである保護基準の改定に伴い、法令上当然に変更決定を行うべきものであるので、処分庁が行った本件処分は違法又は不当ではない。

(3) 処分理由記載の不備について

本件において、平成30年(2018年)9月4日には、保護基準の改定内容は厚生労働省告示により広く明らかにされており、処分通知書に「基準額改定」という理由が記載され、本件処分に係る処分通知書とそれ以前の処分通知書をみるなどすれば、本件処分による保護費の具体的な変更額は判明する。

加えて、処分庁は、審査請求人に対して、保護基準の見直しについて記載したリーフレットを処分通知書に同封することにより周知を行って

おり、本件処分が本件基準改定に伴うものということについて審査請求人が了知することは十分可能であったと認められる。

以上から、本件処分は、審査請求人の不服申立ての便宜を損ない、行政手続法第14条第1項などが求める理由提示の要件を欠いているとは認められない。

第4 調査審議の経過

令和元年（2019年）	9月18日	審査庁から諮問
	10月30日	第1回審議
	11月21日	第2回審議
	12月6日	第3回審議
	12月19日	第4回審議
令和2年（2020年）	1月17日	第5回審議

第5 審査会の判断

1 本件審査請求に係る審理手続

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 本件処分の適法性及び妥当性

(1) 保護基準の設定について

法第1条は、法律の目的について、「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」と定め、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。

また、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。」と定め、第2項は、保護基準は、「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」と定めており、これらの規定を受けて厚生労働大臣が保護基準を定めることとされている。

(2) 判例について

判例によると、法第3条及び第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つて、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」とされている（最高裁昭和51年（行ツ）第30号昭和57年（1982年）7月7日大法廷判決参照）。そして、老齢加算の廃止に係る保護基準の改定についてであるが、その適否の判断にあたっては、「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、「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、被保護者の期待的利益や生活への影響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に、生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、違法となるものというべきである」とされている（最高裁平成22年（行ツ）第392号・平成22年（行ヒ）第416号平成24年（2012年）2月28日第三小法廷判決参照）。

保護基準の適否については、このような判例の趣旨を踏まえて判断すべきである。

(3) 保護基準の見直し

保護基準については、定期的に検証を行うこととされ、検証にあつては、社会保障審議会生活保護基準部会を設け、5年に1度実施される全国消費実態調査のデータ等を用いて、専門的かつ客観的に評価・検証

することとされている。

本件基準改定は、現行の基準額と一般低所得世帯の消費実態との均衡を図るため、生活扶助基準の見直しを行い、さらに、児童養育加算、母子加算等について、子どもの健全育成に必要な費用等を検証し、必要な見直しを行った上、新しい保護基準は平成30年（2018年）10月1日から適用されたものである。見直しにあたっては、同部会において、世帯への影響に十分配慮し、検証結果を機械的に当てはめることのないよう指摘されていること等を踏まえ、多人数世帯や都市部の単身高齢世帯等への減額影響が大きくなるように、個々の世帯での生活扶助費、児童養育加算及び母子加算の合計の減額幅を現行の基準から5パーセント以内にとどめることとし、また、見直しは、生活保護世帯への激変緩和措置として3年間をかけて段階的に実施することとされている。

（4）本件処分について

本件処分は、本件基準改定に従い行われたものであるところ、審査請求人は、本件基準改定が専門的知見を無視して行われるなどしたものであり、厚生労働大臣の裁量権行使の逸脱・濫用があると主張する。

しかし、本件基準改定は、上記のとおり、社会保障審議会生活保護基準部会の検証結果を踏まえているとみられることなどからすると、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明らかに裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められない。また、保護基準の具体的な内容については、厚生労働大臣に高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的な見地からの裁量権が認められることなどに鑑み、本審査会は本件基準改定に係る厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱やその濫用があるか否かについて立ち入った判断は控えることとする。

よって、審査請求人の主張は採用しない。

（5）処分理由記載の不備について

法第25条第2項において準用する法第24条第4項では、決定通知書に理由を付さなければならないとされている。行政手続法第14条第

1項本文では、「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。」とされており、同条第3項では、不利益処分を書面でするときは、理由は、書面により示さなければならないとされている。

これらの規定に基づく不利益処分の理由の提示の趣旨は、処分庁の「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」ことにあり、不利益処分の理由の提示を欠く場合においては、処分自体の取消しを免れないものとされている（最高裁昭和36年（オ）第84号昭和38年（1963年）5月31日第二小法廷判決、最高裁平成21年（行ヒ）第91号平成23年（2011年）6月7日第三小法廷判決参照）。

また、不利益処分の理由の提示の程度は、「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」（前記最高裁平成23年（2011年）6月7日判決参照）であって、当該処分がいかなる事実関係に基づいていかなる法規を適用して行われたかを、相手方においてその記載自体から了知し得るものでなければならず、単に当該処分の根拠規定を示すだけでは、それによって当該規定の適用の基礎となった事実関係を当然知りうるような場合を除き、理由の提示として十分でないとされている（最高裁昭和57年（行ツ）第70号昭和60年（1985年）1月22日第三小法廷判決参照）。

これを本件についてみると、本件処分は、本件基準改定及び就労収入の概算認定を理由として行われたと認められるところ、処分通知書には、処分の理由として「就労収入概算認定、支給方法の変更（窓口→口座）」としか記載されておらず、これのみをもって本件処分が本件基準改定により行われたことを了知し得ると認めるのは困難であり、行政手続法第14条第1項において審査請求人に対して示さなければならないとされている不利益処分の理由の提示としては十分とはいえない。

もっとも、「手続的な瑕疵が処分の取消事由となるかどうかは、手続規定の趣旨、目的や瑕疵の程度、内容を勘案し、当該瑕疵が、処分の内容のいかんを問わず、処分を違法として取り消さなければならないほどのものであるか否かを個別的に判断して決すべき」である（最高裁平成10年（行ヒ）第104号平成14年（2002年）7月9日第三小法廷判決参照）。

この点、平成30年（2018年）9月4日には、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に加えて、処分庁は、審査請求人に対して処分通知書を送付する際に、保護基準の見直しについて記載したリーフレットを同封することにより周知を行っている。このリーフレットには、保護費の額が平成30年（2018年）10月から段階的に見直されること及びその具体的な額は同封されている本件処分通知書において確認できることが記載されており、これらによって本件処分が本件基準改定に伴うものということについて審査請求人が了知することは可能であったと認められる。これらの点を考慮すると、本件処分通知書に、本件処分が本件基準改定により行われた旨の記載がなかったことをもって、本件処分には重大な瑕疵があり、取消しを免れないほどの違法性があるとまではいえない。

また、本件処分は、処分庁が、本件基準改定に伴って、裁量の余地なく保護基準どおりの処分を行ったものであることからすると、仮に本件処分を取り消したとしても、その後処分庁は、適正な理由を提示して本件処分と同様に本件基準改定に伴う保護の変更決定を行うことになると考えられる。適正手続の保障という観点から本件処分を取り消すことも考えられるが、処分を取り消しても、処分の適正な理由が提示されるという利益のほかには、審査請求人にとって実際上の利益が乏しいと思われることからすれば、本件処分を維持することが適当と考えられる。

以上の点を総合的に考慮すると、本件処分を取り消すほどの違法又は不当はないと認められる。

3 結論

以上の検討から、本件審査請求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。

熊本県行政不服審査会 第1部会

委員 出田 孝一

委員 倉田 賀世

委員 松永 寿