

裁 決 書

審査請求人 ○○市○○○○

○○○○

上記代理人 ○○市○○○○

○○法律事務所

○○○○

○○市○○○○

○○法律事務所

○○○○

○○市○○○○

○○○○

○○市○○○○

○○○○

処分庁 ○○市福祉事務所長

審査請求人が令和元年12月6日に提起した処分庁による生活保護法（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についての審査請求（令和元年滋審（ア）第96号、生活保護変更決定についての審査請求事件）について、次のとおり裁決する。

主 文

本件審査請求に係る処分を取り消す。

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 令和元年9月19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2号証ならびに乙第1号証および乙第4号証）、同年10月1日から保護費の減額を行った。
- 3 令和元年12月6日、審査請求人は、滋賀県知事に対し、令和元年9月19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。

審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

- (1) 今般の基準改定の基礎額は、2013年改定の基準額である。

2013年改定は、同年1月の社会保障審議会・生活保護基準部会の報告書によれば「保護基準額と一般低所得世帯の消費支出とのバランスを検証する」内容で物価との関係は一切考察していない。

また、基準部会がデフレ調整による保護費の大幅削減を容認したかについて、「議論もしていないわけだから、容認などはしていない」と、当時基準部会長代理岩田正美日本女子大学名誉教授は10月10日、名古屋地方裁判所で証言している。

- (2) 2013年改定理由とされているデフレ調整について。

厚生労働省は、総務省統計局作成の「消費者物価指数」から「生活扶助相当CPI」という指数を独自に作成して2008年から2011年にかけて物価が4.78%下落したと算定し保護基準を下げた。

総務省のデータによる同期間のCPIは総合指数の下落率は2.35%であった。

以上のように、基準部会の議論もされていない物価を、しかも「生活扶助相当CPI」なる厚生労働省に都合の良いものを勝手に作って改訂された不当なものである。

よって、今般の基準改定による保護費の引き下げは不当である。

- (3) 今般の処分は、2018年からの生活保護基準額の見直し2年目となるものである。

2018年見直しは、保護基準額を平均1.6%、最大5%引き下げるもので、同時に生活保護利用者への激変を緩和するために2018年10月～2020年10月の3か年に分割して実施しているもので、不当な引き下げの2年目であり、容認できない。

(2019年10月からの保護費については、消費税の引き上げの影響を含む国民の消費動向等を勘案した改定(+1.4%)が行われているが、基本は生活保護基準額を平均1.6%、最大5%の引下げである)

- (4) 2018年からの保護基準額の見直しについての考え方は、国民のうち所得が最も低い10%（「第1・十分位層」）の消費水準に生活保護基準を合わせるというもので、憲法25条に反するものである。

- (5) 2013年7月の生活保護費引き下げ後、11月25日の参議院厚生労働委員会では「5年後の見直しに際しては、生活保護受給者数、人口比受給率、生活保護の捕捉率、餓死・孤立死などの問題事例等の動向を踏まえ、生活保護受給者、これを支援する団体、貧困問題に関し優れた見識を有する者等、関係者の意見を十分に聴取した上で、必要な改正を行うこと。」とする付帯決議（平成25年11月12日、参議院厚生労働委員会 生活保護法の一部を改正する法律案に対する付帯決議）が全会一致で決議されているにもかかわらず、決議を全く無視し、尊重されていない。

- (6) また、5年に1度の保護基準の見直しに際して、生活保護基準部会の有識者から、これまでに「現行の生活保護費は多すぎるから下げるべき」というような結論を出した基準部会員はおられず、厚生労働省の恣意的な判断で保護基準を引き下げた。

- (7) ○○市は第1号法定受託事務として生活保護行政を執行している。

また、〇〇市福祉事務所は生活保護利用者の生活実態を身近に知る立場の行政庁であるにも拘わらず、国に対して生活保護利用者の生活実態を伝えることなく、国の生活保護基準額の見直しに応じて事務的、行政的に生活保護費の支給を行ったことは、地方自治法第1条の2に反するものである。

2 処分庁の主張

- (1) 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。
- (2) 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令和元年9月19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、居住地域により、生活扶助費が41,564円から30,625円となった。
- (3) 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。

理 由

1 本件に係る法令等の規定について

(1) 日本国憲法（昭和21年憲法）

第25条

第1項

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。

第2項

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（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）

ア 第1条（この法律の目的）

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。

イ 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。

ウ 第8条（基準及び程度の原則）

第1項

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。

第2項

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。

エ 第24条（申請による保護の開始及び変更）

第4項

前項の書面には、決定の理由を付さなければならない。

オ 第25条（職権による保護の開始及び変更）

第2項

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。

カ 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。

(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。）

ア 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。

イ 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。

(4) 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日付け発社第123号厚生事務次官通知。以下「次官通知」という。）

第8 収入の認定

収入の認定は、次により行うこと。

3 認定指針

(4) 勤労に伴う必要経費

(1)のアからウまでに掲げる収入を得ている者については、勤労に伴う必要経費として別表「基礎控除額表」の額を認定すること。

なお、新規に就労したため特別の経費を必要とする者については、別に定めるところにより、月額11,600円をその者の収入から控除し、未成年者については、別に定めるところにより、月額11,600円をその者の収入から控除すること。

(5) 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日付け社発第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

最低生活費の認定は、当該世帯が最低限度の生活を維持するために必要な需要を基とした費用を、必ず実地につき調査し、正確に行なわなければならないこと。

8 生業費、技能修得費及び就職支度費

(2) 技能修得費

イ 高等学校等就学費

(ウ) 学校教育活動のために全ての生徒について学級費、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つて、保護の基準別表第7に規定する基本額によりがたいときは、学級費等について月額1,780円の範囲内において特別基準の設定があつたものとして必要な額を認定して差し支えない。

(6) 行政手続法(平成5年法律第88号)

ア 第2条(定義)

4 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。

イ 第14条(不利益処分の理由の提示)

第1項

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。

第3項

不利益処分を書面でするときは、前2項の理由は、書面により示さなければならない。

2 判断

(1) 本件処分の実体法上の違法について

ア 本件処分の理由欄には「基準改定による。」との記載がされており、保護の基準の改定を保護変更の理由の一つとした処分である。

イ 法第8条第1項は、生活保護における基準の設定を厚生労働大臣に委任し、同委任に基づき保護の基準が定められている。この保護の基準は一部改定され、改定された保護の基準は令和元年10月1日から適用されることとなった。この改定では、本件処分の保護変更に関して別表第1第1章の生活扶助基準の基礎部分をなす基準生活費の規定が改定された（丙第1号証）。

行政機関たる審査庁には違憲立法審査権はなく、また、厚生労働大臣に委任されている保護の基準の設定について委任を受けない審査庁がその適否を判断する権限は有しないと解されることから、改定された保護の基準を前提に処分の適法性を検討する。

ウ 改定された保護の基準の適用について

(ア) 基準生活費について

審査請求人は、3級地の1に居住する〇〇歳、〇〇歳、〇〇歳、〇〇歳、〇〇歳および〇〇歳の6人世帯に属するものであり、審査請求人について改定後の保護の基準別表第1第1章を適用した場合、審査請求人の基準生活費は、

「

$$\begin{aligned} & \left((201,070 \text{ (第1類費)} \times 0.9000 \text{ (逓減率)}) + 47,950 \text{ (第2類費)} \right) \times 0.9 \\ & \times 1/3 + \left((201,070 \text{ (第1類費)} \times 0.9000 \text{ (逓減率)}) + 47,950 \text{ (第2類費)} \right) \times 0.855 \\ & + 1,080 \text{ (経過的加算)} \times 2/3 = 199,880 \text{ 円} \\ & \text{(※10円未満の端数は、当該端数を10円に切り上げる。)} \end{aligned}$$

」と

なる。

上記金額は本件処分の基礎となった保護決定調書（乙第4号証）の額と合致しており、本件処分は改定後の保護の基準に基づき基準生活費を適正に算定して行ったものであり、この点に違法は認められない。

(イ) 児童養育加算および母子加算について

a 児童養育加算について

前記の改定では、本件処分の保護変更に関して別表第1第2章6児童養育加算の加算額が改定された（丙第1号証）。

改定された児童養育加算によれば、3歳以上の児童であって高等学校等終了前のものが2人いる世帯の加算額は20,380円である。

b 母子加算について

前記の改定では、本件処分の保護変更に関して別表第1第2章8母子加算の加算額が改定された（丙第1号証）。

改定された母子加算によれば、3級地の1に居住する児童が2人在宅している世帯の加算額は20,800円である。

c 小括

本件処分の基礎となった保護決定調書（乙第4号証）では、「加算」欄に「母子児童」の、「加算額計」に「41,180」の記入がされているところ、これは改定後の保護の基準による児童2人が所属する審査請求人世帯の児童養育加算と母子加算の加算額と合致している。

したがって、本件処分は、保護の基準の改定による児童養育加算および母子加算の額を正しく適用したものであり、この点に違法は認められない。

(ウ) 生業扶助基準について

前記の改定では、別表第7生業扶助基準の高等学校等就学費の基本額（月額）が、5,200円から5,300円に増額され（丙第1号証）、これに伴い、局長通知第7の8(2)イ（ウ）も特別基準の設定があったものとして認定しうる学級費等の額を、1,750円から1,780円に増額している（丙第3号証）。

しかしながら、基準改定を適用したはずの本件処分の前後において、処分庁が決定した生業扶助費の額は、基準改定にもかかわらず同額のままである。処分庁は、行政不服審査法第36条に基づく審理員の質問権行使に対する回答において、生業扶助（高等学校等就学費）の「基準額（学級費含）」の金額が、「6,950」円である理由について基準改定前の保護の基準による基本額（月額）5,200円と改定前の局長通知の定める学級費等の1,750円の合計を認定した旨の回答をしている。

したがって、本件処分は、生業扶助費に関する保護の基準の改定を遺漏したまま処分を行ったものであることが認められる。

(エ) 以上のとおり、本件処分には、改定された保護の基準の適用を遺漏した点で、法第8条第1項により厚生労働大臣が定めた基準違反が認められるため、取り消されるべきである。

(2) 本件処分の行政手続法上の違法について

行政手続法第14条第1項本文は、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。

(ア) 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）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言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。

(イ) 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、本件処分の理由の1つ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ければ、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所、本件処分通知書に記載された基準改定に係る事項は、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、本件処分通知書の「基準改定による。」との理由の記載は、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、本件処分は違法なものとして取消されるべきである。

(ウ) また、本件処分通知書には基準改定以外の4点の変更理由が併せて記載されている

が、実際の控除額としては改定に合わせて正しく算定がされているものの、法定受託事務の処理基準である次官通知第8の3(4)の新規就労控除の額が11,300円から11,600円に、未成年者控除が11,400円から11,600円にそれぞれ改定されていたにも関わらず、本件保護決定(変更)通知書には「新規就労控除として11,300円を別途控除します」、「未成年者控除として11,400円を控除します」との改定される以前の次官通知の金額が変更の理由に記載されており、処分の前提となる事実の記載について明らかな誤りがあると言える。

したがって、本件処分における控除額に係る理由付記は、行政手続法第14条第1項本文の要求する理由付記に誤りがあるため、違法なものとして取消されるべきである。

4 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由があることから、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第46条第1項の規定により、主文のとおり裁決する。

令和2年12月2日

審査庁 滋賀県知事 三日月 大造