Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2026-11-22

生活保護法25条2項に基づく保護変更決定処分

横山，潤太

(Citation)
六甲台論集. 法学政治学篇,72(2):121-136

(Issue Date)
2026-03-23

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/0100502645

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100502645

KOBE UNIVERSITY

生活保護法25条2項に基づく保護変更決定処分

横　山　潤　太

山口県令和7年6月25日答申
（令和7年答申第1号－1）

I. 事実の概要

本件は、生活保護法（以下、「法」ということがある）25条2項に基づく保護変更決定処分についての審査請求である。

1. 法令の仕組み

法8条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、法8条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」と規定している。そして、「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」ず（法25条2項前段）、この書面には「決定の理由を付さなければならない」（法25条2項後段、法24条4項）。

厚生労働大臣は、法8条1項の規定に基づき、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）を定めており、令和2年8月27日に改正後の保護の基準を定め、告示している（令和2年厚生労働省告示第302号。以下、かかる告示による保護の基準の改定を「本件基準改定」という）。

2. 事実

処分庁は本件基準改定がなされる以前から審査請求人の生活保護を開始していた(1)。処分庁は、本件基準改定にともない、令和2年10月1日を保護の変更の時期として法第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）を行うとともに、書面による通知も行った(2)。本件処分により、審査請求人の最低生活費は、令和2年10月から増額となっている。

審査請求人は、①「理由の記載が『基準改定による』だけでは、変わった理由が分からない」、②国が行った基準改定は「『健康で文化的な最低限度の生活』が保障されておらず、違憲である」、③「厚生労働省が行った物価や生活保護制度設計の仕方等の評価は恣意的である」ため国が行った基準改定は違法であるなどとして、本件処分の取消しを求めた(3)。

3. 審理の経過

処分庁は、①「保護決定通知書と生活扶助の金額が変わる旨のリーフレットにより、基準改定及び金額の変動があることを知らせている。その後審査請求人から保護変更による問い合わせはない」、②「本件処分は、改正後の保護の基準に基づき行われたものであり、適法である」、として本件処分は正当であるとした。

これを受け、審理員意見書は、①理由付記、②本件基準改定の合憲性、③本件基準改定の適法性などについて判断を示し、「審査請求人の主張は理由がなく、本件審査請求は棄却されるべきである」と結論付けた(4)。そして、審査庁は「審理員意見書のとおり、本件審査請求は棄却されるべきである」として、令和7年3月26日付けで審査会（以下、「本件審査会」という）に諮問し、本件審査会は、以下のように述べて、本件審査請求は棄却されるべきで

---

(1)　行政不服審査裁決・答申検索データベース（以下、「データベース」という）（https://fufukudb.search.soumu.go.jp/koukai/Main）で公開されている答申書において、処分庁の具体的な名称及び審査請求人の保護の具体的な開始日は伏字にされている。

(2)　通知の具体的な日付は、答申書において伏字となっている。

(3)　審査請求人は他にも、「少ない保護費から、部屋代、光熱費、食事代を支払わなければならないが、国は毎年保護費を減額し、生活が苦しい。また、生活保護費には夏季加算が一切なく、エアコンは使用できない。夏季加算を創設してほしい」といった主張もしていたが、審理員意見書および本件答申は、「審査請求人の生活苦、夏季加算の創設に関する主張は、本件処分の取消しを求める理由としては失当である」としている。

(4)　答申と審理員意見書の内容はほぼ一致しているため、審理員意見書における具体的な判断内容については、「Ⅱ．答申」の箇所を参照されたい。なお、本件処分に係る保護変更決定通知書の記載事項について、審理員意見書は保護の種類及び支給額を挙げていたのに対し、答申はこれらに加えて保護費も挙げていた点で両者に違いはある。

あるとする審査庁の意見は妥当であるとした（本件答申）。

II. 答申

①　理由付記について

「本件処分は、職権による保護変更処分であるので、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、書面による通知及び当該書面への理由の記載が必要である。

法第24条第4項が理由の記載を要求しているのは、法の目的が国民の最低限度の生活の保障にあることから、保護の決定が、どのような理由によって行われたものであるかを、申請者等に十分に周知させることが望ましいとの趣旨によるものであり、決定通知書に付記すべき理由は、そのような趣旨を満足させるものでなければならないと解される（生活保護問答集について（平成21年3月31日厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡）問10－14）。

そして、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ものと解される（平成21年（行ヒ）91号最高裁平成23年6月7日第三小法廷判決同旨）。

本件についてみると、本件処分に係る保護変更決定通知書には、理由として『基準改定による。』と記載され、保護費、保護の種類及び支給額が記載されているところ、本件処分に係る通知書とそれ以前の保護変更決定通知書を見比べることにより、審査請求人は、本件基準改定による保護費の変更及び増減を知ることができるから、法第24条第4項の趣旨を満足させるものであったと認められる。

従って、本件処分の変更決定通知書に記載された理由は、法第25条第2項において準用する法第24条第4項に違反するものと認めることはできない。」

②　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係る判断は、憲法上違憲審査権を有する司法機関である裁判所にゆだねられており、当審査会の権限外にあると解される。」

③　本件基準改定の適法性について

「保護の基準は、法第8条第1項の規定による委任立法であるから、委任した法との関係において一見して明白かつ重大な瑕疵がない限り、保護の実施機関は、当該委任立法をそのまま適用すべきと解するのが相当である。

この理は、保護の実施機関と同じく行政機関であって、法第64条によって審査庁とされ

る都道府県知事及びその附属機関についても同様と解すべきである。

そこで、改正後の保護の基準についてみると、法との関係において一見して明白かつ重大な瑕疵は認められない」。

III. 評釈

1. 問題の所在

本件における主な論点は、①理由付記、②行政不服審査会（以下、「審査会」とする）による違憲審査の可否、③本件基準改定の適法性判断の枠組みの 3 点である。また、本件答申の本文では述べられていないが、付言で言及されていた④審理の迅速性も行政不服審査法（以下、「行審法」という）の論点として挙げることができる。さらに、付言でも言及されていないが、本件処分により審査請求人の最低生活費は増額となっていることから、⑤審査請求の利益[(5)] の存否も論点として挙げることができる。

以上を踏まえ、本評釈では①-③を中心に検討し、④・⑤についても簡単に触れることとする。なお、以下の検討で言及する答申例は、必ずしも網羅的でないことを断っておく。

2. 理由付記

(1) 理由付記の趣旨

本件答申は、理由付記の趣旨について、「法第 24 条第 4 項が理由の記載を要求しているのは、法の目的が国民の最低限度の生活の保障にあることから、保護の決定が、どのような理由によって行われたものであるかを、申請者等に十分に周知させることが望ましいとの趣旨によるものであ」るとしている[(6)]。

しかし、判例は理由付記の趣旨として、①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、②処分の理由を相手方に知らせることによって、その不服申立て

(5) 行政上の不服申立てにおいては、審査請求以外にも、再調査の請求（行審法5条）や再審査請求（同法6条）などがあり、正確には「不服申立ての利益」とすべきであるが、本件は審査請求の事案であるため、「審査請求の利益」とする。

(6) 同様の解釈を示した答申例として、山口県 2025 年 6 月 25 日答申（令和 7 年答申第 1 号－ 2）、同 2022 年 2 月 28 日答申（令和 4 年答申第 3 号－ 1-8）がある。

に便宜を与えること、の2点を挙げており(7)、答申例も同様の解釈を示すものが多い(8)。また、法24条4項の趣旨については、判例と同様に解する見解(9)や、「当該保護が法令の定めるところにより最も妥当、適正に決定されたものであることを申請者に十分理解させ、又本法における保護の趣旨が、奈辺にあるのかをその決定を通じて徹底し、徒に疑心暗鬼に駆ることなく、申請者と保護の実施機関との間において意思の疎通をはかると共に、若し、申請者が不服の申立てをする際には、それが単純、容易に行われるため、且つ又、その決定、裁決の便宜のため種類等の具体的事項についても個々に理由を附することとしたのである」とする見解(10)もある。

本件答申が、判例法理や上記見解を踏襲しなかった理由は答申中からは必ずしも明らかではないが、本件処分が「最低生活費の増額」という授益処分であることが原因として考えられる(11)。他の答申例についても、授益処分と不利益処分とで表現を使い分けているものがある(12)。確かに、授益処分でも公金の支出を伴うため、①が必要であるとの主張も考えられるが、この主張において理由が付記されるべきなのは、授益処分の名宛人ではなく、その他一般私人であり、授益処分の名宛人に対する理由付記により、行政庁の恣意抑制につながるのかについては疑問がある。また、②については、授益処分の名宛人がわざわざ不服を申し立てるような事態は通常考えられないため、授益処分の理由付記においては、②の重要性が不利益処分に比べて小さくなるものと考えられる。

また、法25条2項の保護変更決定処分は、不利益処分と授益処分どちらにもなりうることから、理由付記の趣旨はどちらの処分にも当てはまる最大公約数的な内容でなければならな

---

(7)　最判昭和38年5・31民集17巻4号617頁、最判昭和49・4・25民集28巻3号405頁、最判昭和60・1・22民集39巻1号1頁、最判平成4・12・10判タ813号184頁など。行政手続法制定後の判例として、最判平成23・6・7民集65巻4号208頁。

(8)　山梨県行政不服審査会2018年10月16日答申（平成30年度答申第6号）、同2020年7月22日答申（令和2年度答申第2号）、新潟県行政不服審査会2023年10月30日答申（令和5年度答申第3-5号）、同2024年3月19日答申（令和5年度答申第7-10号）、大分県行政不服審査会2022年12月22日答申（令和4年度答申第7号の3）など。

(9)　板垣勝彦「審査請求における大量請求案件への対応―行政不服審査法43条1項5号の諮問不要類型を設定した事例の紹介―」一般財団法人 地方自治研究機構「自治体における行政不服審査制度の運用と自治体法務の課題に関する調査研究」28頁（2022年）40頁。

(10)　小山進次郎『生活保護法の解釈と運用（改訂増補 復刻版）』（全国社会福祉協議会、2004年）393頁。

(11)　審査請求人の最低生活費が減額となった事例である山口県2025年6月25日答申（令和7年答申第1号－2）では、法24条4項の趣旨に加えて行政手続法14条1項本文にも言及しており、行政手続法14条1項本文の趣旨は判例と同旨である。

(12)　新潟県行政不服審査会2024年3月19日答申（令和5年度答申第8-10号）、同2023年10月30日答申（令和5年度答申第4、5号）など。

い。この点、不利益処分の性質を有する保護変更決定処分における理由付記の趣旨が問題となるが、不利益処分の場合は同項に加えて行政手続法 14 条 1 項本文が適用されるため、法 24 条 4 項の趣旨に①・②を含めなかったとしても問題は生じない。

ここで、①に関し、参考になりそうな判例として最判平成 26・10・23 判時 2245 号 10 頁を指摘しておく。この判例は、法 27 条 1 項に基づく指示の内容として書面に記載されていない事項まで含まれるかどうかが問題となった事例である。最高裁は、「同法 62 条 3 項に規定する保護の実施機関の権限につき、同法 27 条 1 項の規定により保護の実施機関が書面によって行った指導又は指示に被保護者が従わなかった場合でなければ行使してはならない旨」を定める生活保護法施行規則 19 条の趣旨は、「保護の実施機関による指導又は指示及び保護の廃止等に係る判断が慎重かつ合理的に行われることを担保してその恣意を抑制するとともに、被保護者が従うべき指導又は指示がされたこと及びその内容を明確にし、それらを十分に認識し得ないまま不利益処分を受けることを防止して、被保護者の権利保護を図りつつ、指導又は指示の実効性を確保することにあるもの」とした上で、「当該書面に指導又は指示の内容として記載されていない事項まで指導又は指示の内容に含まれると解することはできない」と判示した。この判例は、①を導くに当たって、指示に従わない場合に保護の廃止等の不利益処分が予定されている（法 62 条 3 項）という点を考慮しているものと考えられる。そうすると、このような事情がなく、最低生活費が増額となっている本件の事例においては、必ずしも①を要求する必要性はないと考えられる。

以上を踏まえると、法 24 条 4 項の趣旨には、必ずしも①や②を含める必要はないと考えられる。

(2) 理由付記の程度

本件答申は、どの程度の理由を付記すべきかについて、最判平成 23・6・7 民集 65 巻 4 号 208 頁（以下、「平成 23 年最判」という）を引用し、「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」とした。他の答申例では、理由付記の程度について全く触れることがないものや[13]、最判昭和 38・5・31 民集 17 巻 4 号 617 頁を引用し、「処分の性質と理由附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」としたものがあるが[14]、平成 23 年最判を引用する答申例が大半で

(13)　新潟県行政不服審査会 2023 年 10 月 30 日答申（令和 5 年度答申第 4、5 号）、同 2024 年 3 月 19 日答申（令和 5 年度答申第 8-10 号）、大分県行政不服審査会 2022 年 12 月 22 日答申（令和 4 年度答申第 7 号の 3）など。

(14)　山梨県行政不服審査会 2020 年 7 月 22 日答申（令和 2 年度答申第 2 号）。

ある[15]。

(3) 本件における当てはめ

本件における理由付記の問題の核心は、「『基準改定による』との記載のみで、法24条4項の要求する理由付記の程度を満たすか否か」である。

この点につき、本件答申は、「本件処分に係る保護変更決定通知書には、理由として『基準改定による。』と記載され、保護費、保護の種類及び支給額が記載されているところ、本件処分に係る通知書とそれ以前の保護変更決定通知書を見比べることにより、審査請求人は、本件基準改定による保護費の変更及び増減を知ることができるから、法第24条第4項の趣旨を満足させるものであったと認められる」としている[16]。本件答申は、法24条4項を「保護の決定が、どのような理由によって行われたものであるかを、申請者等に十分に周知させることが望ましいとの趣旨」であると解していることから、確かに「基準改定による」との記載のみで理由付記の趣旨は満たしているといえる。また、平成23年最判は理由付記の程度の考慮要素として「当該処分の性質」を挙げているが、本件処分が授益処分であることを踏まえると、不利益処分ほど厳格な理由付記は不要であると考えられる。平成23年最判の事案では、問題となった処分が原告の「一級建築士としての資格を直接にはく奪する重大な不利益処分である」ことから、複雑な処分基準の適用関係をも付記する必要があると判示されたが、本件では、どのような計算方法により最低生活費が決定されたのかまでは付記する必要がないと考えられる。

したがって、本件においては、「基準改定による」との記載のみで、法24条4項の要求する理由付記の程度を満たすものといえる。

3. 審査会による違憲審査の可否

本件答申は、「行政機関には、違憲審査権はないと一般に解されている」として、本件基準改定の違憲審査を回避している。本件答申のように、審査会が違憲審査を回避する例は少なくない[17]が、行政機関に違憲審査権がないと解される具体的根拠については必ずしも明

---

(15)　新潟県行政不服審査会2023年10月30日答申（令和5年度答申第3号）、同2024年3月19日答申（令和5年度答申第7号）、山口県2022年2月28日答申（令和4年答申第3号－1-8）、同2025年6月25日答申（令和7年答申第1号－2）、山梨県行政不服審査会2018年10月16日答申（平成30年度答申第6号）など。

(16)　同様の判断を示した答申例としては、山口県2022年2月28日答申（令和4年答申第3号－2、6、8）などがある。

(17)　例えば、山口県2024年10月15日答申（令和6年答申第3号－1、2）、同2022年2月28日答申（令

らかでない。おそらく、「内閣が法律の内容についてその合憲性に疑義を抱いた場合に、内閣は当該法律の執行を拒否することができるか」という憲法上の議論を参照しているものと思われるが、この議論が本件のような場合にも当てはまるのかについてはさらなる検討を要する。以下、憲法上の議論を確認したうえで、当該議論が本件にも当てはまるのかについて検討する。

(1) 憲法学説における議論及び実務の状況

実務では、「行政機関が法律の内容について合憲性に疑義を抱いたとしても、内閣は法律を誠実に執行する義務を負い（憲法 73 条 1 号）、その執行を拒否する権限を有しないという考え方に立っているとされ(18)」、学説上も、このような見解が多数説である(19)。その根拠としては、①合憲性の推定(20)と②裁判所による判断が予定されていないことが挙げられている。

①は、国会の制定した法律は合憲性の推定を受けるというものである。合憲性が推定される根拠としては、㋐憲法 41 条が、国会が国権の最高機関であることを定めていることや、㋑「すべて国会の制定した法律は、国会によって合憲と解釈されて成立したのであり、その意味において、合憲の推定を受けるものと解される(21)」ことが挙げられる。②は、国会と内閣の間で憲法解釈が対立した場合に備えて、「機関訴訟のような専用の解決ルートが開設されて(22)」おらず、「内閣が違憲とみとめる法律の執行を拒否することは、かならずしもつねに訴訟の原因となり、裁判所の判断を導くとはかぎらず、裁判所の解釈によらずに、国会で合憲とされた法律が、内閣の解釈だけで、殺されてしまう可能性がある(23)」ことを問題視するものである。

しかし、①・②には疑問が呈されている。まず①については、その論拠である㋐・㋑のそ

和 4 年答申第 3 号－ 1-6)、新潟県行政不服審査会 2024 年 3 月 19 日答申（令和 5 年度答申第 7-10 号)、同 2023 年 10 月 30 日答申（令和 5 年度答申第 3-5 号)、大阪府第 3 部会 2020 年 2 月 13 日答申（令和元年度答申第 42 号）などが、本件答申と同様の理由により違憲審査を回避している。

(18)　島村健「行政機関による国際法規範の国内における実現」法律時報 94 巻 4 号 22 頁（2022 年）24 頁。なお条文につき、原文は「憲法 73 項 1 号」となっていたため、本文では、「憲法 73 条 1 号」に修正している。

(19)　清宮四郎『憲法Ⅰ〔第 3 版〕』（有斐閣、1966 年）268 頁、野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第 5 版〕』（有斐閣、2012 年）205 頁〔高橋和之〕など。

(20)　佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984 年）885-886 頁。

(21)　宮澤俊義〔芦部信喜補訂〕『全訂日本国憲法』（日本評論社、1978 年）559 頁。

(22)　森本昭夫「憲法の有権解釈―国会・内閣・最高裁判所の判断とその変更」立法と調査 351 号 135 頁（2014 年）136 頁。

(23)　宮澤・前掲注 21）559-560 頁。

れぞれに対して批判がある。まず、㋐について、「通説はこれを政治的美称とみなしており、またこれに批判的な論者においてもせいぜい帰属不明の権限について国会に権限の推定がはたらくという意味に解しているにとどまる。そうだとすれば、この規定から、法律に対する合憲性の推定、そして内閣による法律の違憲審査権の否定という重大な法的効果を導き出すことは、憲法41条の解釈とまったく合致しないと言わざるを得ない[24]」との反論がある。次に、㋑について、「国会が合憲と解釈したことがなぜ法律の合憲性を担保することになるのか[25]」との疑問が呈されている。

次に②については、内閣が法律を執行しなかったことにより不利益を被った国民が訴訟を提起した場合には、裁判所による違憲審査が可能となり、内閣の憲法判断が最終のものとはならないことが指摘されている[26]。

(2) 審査会による違憲審査権の可否

以上、通説に対しては疑問が呈されているとこであるが、仮に通説を前提にしたとしても、本件における審査会による違憲審査の可否を考えるに当たっては、問題の状況をより具体化して考える必要がある。本件における問題の状況を整理すると、法8条1項によって広範な裁量が与えられた厚生労働大臣によって制定された保護の基準について、地方公共団体の諮問機関である審査会が違憲審査をできるかどうかということに帰着する。したがって、以下の点に注意が必要である。

まず、保護の基準について合憲性が推定されるのかという問題がある。保護の基準は国会ではなく厚生労働大臣により定められるものであるから、上記（1）における㋐や㋑といった根拠は必ずしも当てはまらない。

次に、裁判所による判断について、仮に審査会が本件基準改定を違憲と判断した場合、法25条2項の規定により処理することとされている事務は第1号法定受託事務であることから（地方自治法2条9項1号、別表第一）、厚生労働大臣は是正の指示をすることができ（同法245条の7第1項、第4項）、これに地方公共団体が従わない場合は高等裁判所に対し、訴えをもって当該普通地方公共団体の不作為の違法の確認を求めることができる（同法251条の7第1項）。したがって、審査会の違憲判断について裁判所の判断を経ることができる。

---

(24)　西浦公「内閣による法律の誠実な執行について」寺田友子ほか編『現代の行政紛争 小高剛先生古稀祝賀』415頁（成文堂、2004年）419頁。

(25)　西浦・前掲注24）419頁。

(26)　西浦・前掲注24）421-422頁。もっとも、この反論に対しては、このような訴訟が常に提起されるとは限らず、裁判所による違憲審査がなされない場合も生じうるとの再反論もある。この再反論に対する再々反論については、西浦・前掲注24）・422頁を参照されたい。

以上は通説に従った検討であるが、審査会の違憲審査の可否については、行政権内部の問題であるという点も加えて指摘することができる。違憲審査権の行使については、三権分立の原則を考慮すべきとの指摘があるところであるが(27)、本件における違憲審査の対象は、法律ではなく委任立法たる保護の基準であるため、本件ではかかる考慮をする必要はない。

以上を踏まえると、審査会による違憲審査を認めるべきか否かの結論はさておき、違憲審査の可否の理由付けはより一層踏み込んで行う必要があると思われる。

4. 本件基準改定の適法性判断の枠組み

本件基準改定の適法性判断の枠組みについては、①審査会による本件基準改定の適法性審査はそもそも可能か、②可能であるとしてどのような判断枠組みによるべきかという問題がある。以下、順に検討する。

(1) 審査会による本件基準改定の適法性審査の可否

本件答申は、「保護の基準は、法第8条第1項の規定による委任立法であるから、委任した法との関係において一見して明白かつ重大な瑕疵がない限り、保護の実施機関は、当該委任立法をそのまま適用すべきと解するのが相当である」とし「この理は、保護の実施機関と同じく行政機関であって、法第 64 条によって審査庁とされる都道府県知事についても同様と解すべきである」としている。このことから、本件審査会は、審査会による本件基準改定の適法性審査が可能であることを前提にしているといえる。

それに対し、審査会の審査を否定する答申例も少なからず存在する。その根拠としては、「行政不服審査法における審査請求の対象は行政庁の行った処分の違法性又は不当性の有無であり、法の委任により厚生労働大臣が定めた保護基準の適法性について審査庁が判断することは、行政不服審査法における審査庁の権限の範囲外である」とするもの(28)、「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」とするもの(29)、「行政機関である処分庁は、

---

(27)　横田喜三郎「違憲審査権と三権分立―アメリカの判例にそくして―」法曹時報15巻1号1頁。なお、この文献は、専ら司法と立法府の関係を念頭に置いているものであるが、審査会の違憲審査権を考えるに当たっては、立法府と行政府の関係、行政府と司法の関係も考慮する必要がある。前者は憲法73条1号、後者は憲法81条の規定により問題となる。

(28)　大分県行政不服審査会2022年6月27日答申（令和4年度答申第3号の3、令和4年度答申第1号の1）。

(29)　山梨県行政不服審査会2020年7月22日答申（令和2年度答申第1-29号）。

現行の法令の規定を前提として、処分を行うものである。行政機関である審査庁も、これと同様に、現行の法令の規定を前提として、審査請求に係る処分が適正になされたか否かを検討し、判断するものである。このことから明らかなように、行政機関である審査庁は、現行の法令の規定又はこれに基づく制度そのものに対する不服について、処分を取り消す理由とすることはできないものである」としたもの(30)、「法規範である生活保護基準を所与のものとした上で、処分庁は、これを誠実に執行すべき立場にある。また、審査庁も、処分が生活保護基準に適合していると判断された場合には、これを取り消すことはできない」としたもの(31)がある。

審査会による本件基準改定の適法性審査の可否については、より踏み込んだ検討が必要であると思われるが、以下、審査が可能であるとの前提に立った上で本件答申の検討を進める。

(2) 本件基準改定の適法性判断の枠組み

上述したように、本件答申は、「一見して明白かつ重大な瑕疵」の有無により本件基準改定の適法性を判断しており、本件と同様の判断を示した答申例も複数存在する(32)。

他の答申例では、生活保護法における老齢加算廃止の違法性について判断を示した最判平成24・2・28民集66巻3号1240頁（以下、「平成24年最判」という）を引用し、厚生労働大臣の裁量に言及しているものもある。そのうち、愛知県行政不服審査会第1部会2025年7月2日答申（答申第240号）、同第1部会2025年3月25日答申（答申第235号）は裁量の逸脱・濫用は認められないという判断を示したのに対し、岩手県行政不服審査会2024年12月25日答申（令和6年度答申第1号）は、「法定受託事務である本件処分を行うに当たっては、処分庁は現行の保護基準や既存の処理基準に従って行うことになるのであり、一見して明らかな違法又は不当がない限り、これに基づき施行された事務も適法かつ適当なものである」としている。また、平成24年最判を引用せずに、厚生労働大臣の裁量権の逸脱・濫用を審査した答申例もある(33)。

ここで、保護の基準の改定の適法性に関する判例の判断枠組みを確認しておく。生活保護

---

(30)　高知県行政不服審査会2023年7月20日答申（令和5年度答申第3号）。

(31)　埼玉県行政不服審査会第一部会2024年4月24日答申（埼行審第3号）、同第二部会2024年9月25日答申（埼行審第20号）。

(32)　福岡県行政不服審査会第3部会2019年11月20日答申（答申第74号）、同第1部会2020年7月7日答申（答申第81号－1-3）、同第1部会2020年8月4日答申（答申第85号）、同第3部会2020年8月31日答申（答申第83、88号）、山口県2022年2月28日答申（令和4年答申第3号－1-8）、同2024年10月15日答申（令和6年答申第3号－1-2）など。

(33)　北海道2020年1月22日答申（令和元年度答申第27－1号）。

法における老齢加算廃止の違法性が問題となった判例[34]は、堀木訴訟（最大判昭和57・7・7民集36巻7号1235頁）を引用し、保護の基準の改定については厚生労働大臣に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ことに言及したうえで、「老齢加算の廃止を内容とする保護基準の改定は、①当該改定の時点において70歳以上の高齢者には老齢加算に見合う特別な需要が認められず、高齢者に係る当該改定後の生活扶助基準の内容が高齢者の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老齢加算の廃止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、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」と判示した。

しかし、本件答申は、厚生労働大臣の裁量に関して全く触れることなく、委任した法との関係において一見して明白かつ重大な瑕疵があるか否かをもって違法性を判断する枠組みを採用している。このような判断枠組みがどのようにして導かれたのかは、答申からは必ずしも明らかではないが、行政組織法における「重大明白説」が可能性として考えられる。

行政組織法で用いられる重大明白説は訓令の服従義務の限界という文脈で論じられるものである。訓令による服従義務は、行政の統一性を確保するために設けられており、下級行政機関は、訓令に対して服従義務を負っている[35]。しかし、下級行政機関は、法令を遵守する義務も同時に負っている[36]ため、訓令が違法であった場合に、下級行政機関は当該訓令に服従する必要があるのかという問題が生じる。この点につき、行政の統一性を重視し、当該違法が重大かつ明白な場合は服従義務がないとするのが重大明白説である。

重大明白説の問題状況を踏まえると、重大明白説類似の判断枠組みを採用している本件答申は、保護の実施機関（及び審査庁）が厚生労働大臣に対し、服従義務を負っていると理解している可能性がある。このような理解は、本件処分が第1号法定受託事務に当たることに由来していると考えられる。

しかし、保護の基準は法規命令であり、下級行政機関のみを拘束する訓令とは異なるものである。また、「法定受託事務については、各大臣に包括的指揮監督権が与えられているわ

(34)　上述した最判平成24・2・28民集66巻3号1240頁に加え、最判平成24・4・2民集66巻6号2367頁も参照。
(35)　国家公務員法98条1項など。
(36)　国家公務員法98条1項など。

けではない[37]」とされる。したがって、重大明白説の問題状況と本件の問題状況は大きく異なるものであり、仮に重大明白説を参照して、「一見して明白かつ重大な瑕疵」の有無をもって本件基準改定の違法性を判断していたのであれば、これは不適切であると考えられる。

なお、「4.（1）」で述べたように、保護の基準の適法性審査そのものを否定する答申例があることや、本件答申が「一見して明白かつ重大な瑕疵」の有無を極めて簡潔に判断していることを踏まえると、「一見して明白かつ重大な瑕疵」は、本件基準改定の違法性判断を実質的に回避するために用いられているだけなのかもしれない。

5. 審理の迅速性

本件審査会は、令和6年9月に審議した生活保護法に基づく保護変更決定処分事件（令和元年基準改定分）に係る審査庁の対応に関し「行政不服審査法において『国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度を定め』た趣旨からすると、大量に審査請求がなされた事情があるにしても、審査請求から諮問までのみで4年3ケ月を要することは明らかに『迅速』とはいえず、これは行政不服審査法の基本理念を尊重した対応とは言い難く、今後は、迅速な審理を実現するよう付言」していた[38]。

しかし、本件においても、審査請求から諮問まで約4年3ケ月を要しており、本件答申は、「今後は真に迅速な審理がなされるよう、審査庁より審理員に指名された者は、行政不服審査法の趣旨を尊重し、迅速な審理が実現できるよう審理手続の主宰としての手続進行を計画的に行うように強く望むものである」と付言している。平成28年4月から令和5年3月31日のおよそ7年間の国の審査会による答申においても、審査請求手続における遅延に関する付言、付言的言及ないし指摘をしているものは、全答申503件中170件にのぼる[39]。

ここで、国の審査会の例を参照すると、審査請求から審査会への諮問までに要した日数は、平成28年度から令和4年度までの期間では、最短で56日、最長で1996日、平均で408.3日、中央値が323.5日である[40]。これらの数値の評価について、「こうした数値のみから、法目的として掲げられている『迅速な手続』であることが実現されているか否か評価することは容易ではない」としつつ、平成28年度から令和元年度までにおける答申172件での算定結果が、平均値324日、中央値280日であることから、「少なくとも当時よりは、平均値、中央値とも

（37）　宇賀克也『地方自治法概説〔第10版〕』（有斐閣、2023年）462頁。

（38）　山口県令和6年10月15日答申（令和6年答申第3号－1、第3号－2）参照。

（39）　大江裕幸「行政不服審査制度の現状と課題―制度発足7年後の国の行政不服審査答申を素材とした状況分析（1）」法学87巻2号1頁（2023年）14頁。

（40）　大江・前掲注39）13頁。

に長期化しているということはできる」との指摘がある[41]。

本件では、審査請求から審査会への諮問までに、1500 日以上を要しており、平均値及び中央値からかなりかけ離れているといえる。そのため、付言が指摘するように「審理手続の主宰としての手続進行を計画的に行う」ことが必要であろう。

6. 審査請求の利益

生活保護費が増額となった事例について、審査会が実体的審査をしている例は本件答申を含め一定数存在する。本件のように、審査請求の利益があることを当然の前提として審査をしている答申例のほか、審査請求人の最低生活費の増額によって、処分の取消しを求める法律上の利益がないことが明らかであるとまではいえず、審査請求が不適法であるとは認められないとした答申例[42]もある。

ただ、このような事例において、審査請求の利益が認められるのかについては若干の疑問が残るところである。実際に、保護費及び生活扶助費は増額変更であり、生活扶助費が減らされたという処分ではないことから「審査請求人には本件処分の取消し又は変更を求める法律上の利益を認めることはできない」とした答申例が存在する[43]。以下、審査請求の利益のうち、審査請求適格[44]に注目して考察する。

(1) 審査請求適格の有無（判例に従った場合）

審査請求の利益を否定した上記答申例は、審査請求適格のない者が審査請求をした場合などは、審査請求が不適法である場合に当たり、行審法 45 条 1 項により当該審査請求が却下されることを確認したうえで、審査請求人の生活費および生活扶助費が増額となっていることから、「審査請求人には本件処分の取消し又は変更を求める法律上の利益を認めることはできない」としている。ここで、行審法 2 条は「行政庁の処分に不服がある者は、……審査請求をすることができる」と定めており、行政事件訴訟法 9 条 1 項のような「法律上の利益を有する者」といった制限を文理上は設けていない点が気になるが、判例[45]は、審査請求適

(41) 大江・前掲注 39）14 頁。

(42) 秋田県行政不服審査会 2022 年 4 月 26 日答申（答申第 2、5、6、8、10-12、14、15、17、18、23、24、27、28、30、33、36-39、41、43、48、50、54、61-66 号）。

(43) 大分県行政不服審査会 2022 年 6 月 27 日答申（令和 4 年度答申第 1 号の 1）。その後、審査庁は当該審査会の判断を踏まえて、却下裁決をしている。

(44) 以下の記述においては、「審査請求適格」という語を中心的に使用するが、引用文献との関係で「不服申立適格」という語を互換的に用いることがある。

(45) 最判昭和 53・3・14 民集 32 巻 2 号 211 頁。

格と原告適格を同様に解した上で、「法律上の利益を有する者」とは、「当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者」を指すとの解釈を示しており、通説もこれに従っている。

判例に従った場合、本件において審査請求人に審査請求適格が認められるかどうかは、本件処分により、①審査請求人の権利若しくは法律上保護された利益が、②侵害され又は必然的に侵害されるおそれがあるか、で決せられる。まず①については、生存権（憲法25条、法1条、2条、3条）を指摘することができる。次に②については、最低生活費の増額が、生存権の侵害と評価できるのかが問題となるが、審査請求人は本件処分以前より多くの保護費を受け取ることができるのであるから、これを「侵害」とは評価しがたいであろう。したがって、判例によれば、本件において審査請求適格は認めがたいと考えられる。

しかし現実には、本件答申のように、審査請求適格があることを当然の前提として審理をしている答申例も少なからず存在しているところであり、この現象をどう説明するかが次の問題となる。

(2) 原告適格と審査請求適格の関係についての議論状況

検討に当たり、ここで改めて原告適格と審査請求適格の範囲について整理しておきたい。両者の範囲については、①両者を完全に一致させる、②不服申立適格の方が広いこともあるが広くするかどうかは審査庁の裁量に属するとする、③不服申立適格の方が法律的に見ても広いとする、という3つの選択肢がありうる(46)。まず、①によった場合であるが、これはさらに、㋐審査請求適格がないものとされる以上、審査請求は却下されるべきという選択肢と、㋑審査請求適格がないとされるものの、審査庁の裁量により、審理をすることは差し支えないという選択肢の2つに分けることができる。㋐によれば本件審査請求は却下されるべきであったということになり、㋑によれば審理を行っても問題ないということになる。次に、②によった場合であるが、これは①㋑と同様の帰結になる(47)。最後に③について、行審法2条は、「行政庁の処分に不服がある者」とのみ定めており、審査請求人は本件処分に不服があって審査請求をしていることから、審査請求適格は認められ、審査庁は実体的な審理ができる（あるいはしなければならない）という結論になる。

では、以上の選択肢のうち、どれを選択すべきなのだろうか。判例・通説は①を採用しているが、行審法2条の文言上、①の解釈には疑問が残ることについては上述したところであ

(46)　雄川一郎ほか「独禁法制をめぐる最近の最高裁判決」ジュリスト667号36頁（1978年）43頁〔塩野宏発言〕。

(47)　なお、①㋑は審査請求適格がない上で審査庁の裁量により審理を認めるのに対し、②は審査請求適格があるとした上で審理を認める点で両者は異なる。

る。また、学説の中には、原告適格と不服申立適格が一致していなければならない理由はないが、後者が前者より広いとして、その具体的な内容についてはよくわからないとして、必ずしも不服申立適格の拡大に積極的ではない見解もある(48)。

ここで、処分に不服のある国民の立場に立った場合、審査請求適格がないとして却下されるのではなく、実体的な審理がなされた方が処分に対する納得感は得られるだろう(49)。また、行政上の不服申立ての制度的メリットの1つである、行政の自己統制(50)という観点からも、実体的審理に踏み込んだ方が望ましいものと思われる。これらの点を踏まえると、審査請求適格が拡大されるべきという方向に傾く。

しかし、その一方で、審査庁のリソースの限界という観点も考慮しなければならない。特に、生活保護の分野では、基準改定の度に審査請求が集中することがあり、これらすべてについて実体的審理を行うと、審査庁が機能不全に陥る可能性がある。この点を踏まえると、審査請求適格を厳格に解しておくことにも合理性があるといえる。

したがって、さしあたりは審査請求適格と原告適格を同様に解しておき、審査庁の裁量による実体的審理は可能であるとしておく（つまり、①㋑ないし②の解釈を採用する）ことが穏当であると思われる。

7. おわりに

以上、本評釈では、各論点について専ら理論的な見地から検討を加えてきたが、最後に実務的な見地からの補足をしておく。上記Ⅲ.3 やⅢ.4. では、審査会による違憲審査や本件基準改定の適法性判断について検討したが、審査会の人員や審理に充てることができる時間は限られていることから、実際上、審査会が違憲審査等をすることは困難であると考えられる。本評釈で検討してきた理論的な帰結と実務の現状とをどのように調和させるかについては、今後の課題ということにしたい。

＊ 本評釈の執筆にあたり、指導教員の西上治先生には、評釈の内容を含め数々のご指導を賜った。また、中川丈久先生や興津征雄先生からも大変貴重なご助言を頂戴した。本評釈をこのような形で公表することができたのは、ひとえに先生方のおかげである。改めて、先生方に心より感謝申し上げる。

---

(48) 雄川ほか・前掲注46）43-44頁〔雄川一郎発言〕。

(49) 越智敏裕「行審法改正の意義と課題―不服審査制度ユーザーの視点から」自治研究84巻3号3頁（2008年）5頁は、ユーザーの立場から見た行政不服審判制度の意義ないし機能の1つとして「納得付与機能」を挙げている。

(50) 塩野宏『行政法Ⅱ〔第六版〕行政救済法』（有斐閣、2019年）10頁。