



平成25年生活扶助基準改定に関する最高裁判決を踏まえた 専門委員会における検討状況について

今後の論点（案）について

前回の内容も踏まえ、第6回以降の専門委員会で議論すべき論点についてどのように考えるか。

1. 判決の趣旨・内容及びこれまでの議論を踏まえた今後の対応の在り方

(1) 判決の趣旨・内容及びこれまでの専門委員会の議論を踏まえ、平成25年当時の生活扶助基準改定について、再度、ゆがみ調整及び高さ（水準）調整を実施することについてどのように考えるか。

- ① 以下のそれぞれについて、今回の最高裁判決の法的効果（既判力、形成力、拘束力、反復禁止効）や紛争の一回的解決の要請との関係性をどのように整理するか。また、その法的根拠を生活保護法のどの規定に求めるか。
 - ・ゆがみ調整及び2分の1調整を行う場合
 - ・「消費」の実態に基づいて水準調整を行う場合（平成21年全国消費実態調査結果を他の指標で補正して実施する場合 等）
 - ・「物価変動率」に基づいて水準調整を行う場合（生活扶助相当CPIを必要に応じて調整して実施する場合 等）
- ② 平成25年当時の生活扶助基準を再度改定し、遡及適用することについてどのように考えるか。
- ③ 生活保護法の理念（その時々の最低生活の保障）や実務との整合性をどのように整理するか。
- ④ 憲法（財産権の保障）や法の一般原則（受益的処分の事後的な不利益変更等）との関係をどのように整理するか。

(2) (1)の検討を踏まえ、仮にゆがみ調整及び高さ（水準）調整を再度実施する場合、再改定の在り方（2分の1処理の取扱いや指標・水準）についてどのように考えるか。

2. 仮に平成25年生活扶助基準改定を再度実施する場合の各種論点

- ① 基準の中に含まれる各種加算等の取扱い（適用範囲・期間）をどうするか。
- ② 再検討後の基準を適用する者の範囲（死者、既に保護脱却している方、改定後に被保護者となった方、国内にいない方の取扱いなど）をどうするか。
- ③ 保護対象外となった方の取扱いや、生活扶助基準が影響している他制度の取扱いをどうするか。
- ④ 消滅時効との関係（法的根拠、起算点など）をどのように整理するか。

第6回専門委員会における委員からのご意見

今後の論点（案）について、委員からいただいたご意見は以下のとおり。

- 判決の効力を原告と原告以外で分けて考えることが議論の出発点。原告は判決により処分が取り消されているので、原告との関係だけで考えれば、処分前の水準に戻すという解決はあり得る。その上で、判決の理由中の判断で告示の違法を指摘されているが、告示の効力は残っているため、違法性をどう是正するかが問題となる。
- 告示の違法性を是正する1つの解決策として、**当時の改定告示自体を廃止する**という案が一番単純だが、それをすると、**生活保護法8条2項に抵触する**おそれがある。経済学的な分析結果を踏まえれば、単純に以前の状態に戻すだけでは超過給付となってしまう。このため、**適切な水準に遡及的に改定する方法**が考えられ、その結果、満額ではないが追加給付を行うということになる。
- この場合、原告の権利が減ってしまうのではないかという点が問題となり、論点②・④（※）に結びつく。解決策としては、原告には満額支払い、原告以外には一部支払う案が考えられる。告示を原告と原告以外で分けることが正当化できるか、難しいのではないかとも思えるが、あり得ない訳でもない。**生活保護法8条2項との関係など、いくつかの論点が相互に関係している。**

※論点②：平成25年当時の生活扶助基準を再度改定し、遡及適用することについてどのように考えるか。

論点④：憲法（財産権の保障）や法の一般原則（受益的処分の事後的な不利益変更等）との関係をどのように整理するか。

- 現時点ではつきりした意見はないものの、以前は満額給付の可能性を念頭に置いており、それは今もそれなりに持てる考え方であると思うが、他方で、**経済学的な議論を聞いて、生活保護法8条2項との関係を詰めて検討する必要がある、**というのが現在までの理解。
- 経済学的な議論を踏まえ、高さ調整を行うべきとなった場合も、それが原告との関係では広い意味での紛争の蒸し返しにならないか、法的安定性の観点からは慎重に考えることが必要。

第6回専門委員会における委員からのご意見

- 遷及改定の根拠は、生活保護法8条2項以外ないのでないのではないか。
 - 論点③（※）については、第一次藤木訴訟に基づくと、遷及的な給付は必要ということに尽きる。その上で現実的な運用を考えるのでないか。
- ※論点③：生活保護法の理念（その時々の最低生活の保障）や実務との整合性をどのように整理するか。
- 消費の実態を基礎とした新たな基準により原告に再処分をする場合、判決効との関係では直ちに問題になるものではないという点は、拘束力そのものとの関係はその通りだが、消費を念頭に改定することの検討自体は、前訴で主張することが容易だったのではないか。現在の検討は適切なやり方をしていると思うが、後で蒸し返しと指摘されないよう、そのリスクを慎重に考える必要。他方で、（蒸し返しのリスクを理由にこの検討作業を現時点で）やめるべきとはならないし、原告と原告以外に区別して保護基準を改定するなら、現在の検討作業を続けることが必要。
 - 平成24年当時よりはより良い裁量行使であると専門委員会が言えるということの確認が必要。令和4年の手法が、訴訟時点で主張できたのではないかという点は慎重に検討すべき。
 - 最低生活の水準を上回っていることを認識した以上は、生活保護法8条2項に基づきやり直しが必要ではないか。その場合、原告以外には利益的処分となる一方、原告の既得権との関係が問題になるが、生活保護受給権は、生活保護の水準が変動することを含んだ権利なので、それにより削られることは正当化できる。仮に、平成25年改定当時においてゆがみ調整と2分の1処理しか行わなければ、既得権の侵害は問題になり得なかつたはずである。
 - ただし、これまで訴訟で争ってきた期間により強い期待が生じているのかどうかは、確認する必要がある。しかし、ゆがみ調整まで実施できなくなる期待まではなく、ゆがみ調整を再度行うことは生活保護法8条2項に沿うと考える。
 - 反復禁止効だけを考えるのであれば、原告にだけ処分前の状態に戻すという解決策はある。また、当時の告示の効力について最高裁は曖昧にしており、違法とはいえ無効とまでははっきり言っていない。しかし、保護基準改定の一部が違法と言われた以上は、原告でない者との関係でも保護基準を改定し職権変更処分を考える必要がある。その観点からは、高さ調整のやり直しが要請されている。
 - 原告には、ゆがみ調整分も含めて処分前に戻るという過剰な救済が与えられているが、一旦回復していることは間違いない、その部分をどうするかが論点。

第6回専門委員会における委員からのご意見

- **生活保護法8条2項に基づき、高さ調整を再度実施すべきことを裏付けるデータが出たにもかかわらず、それを妨げるべき理由としては、原告との関係においては、紛争の蒸し返し防止の要請である。**訴訟で争ってきた原告に再度負担をかけることになり、救済が受けられなくなることがある。そうした観点からは、原告に8条2項の要請を貫徹するのは控えた方がよい。訴訟で主張を尽くせなかったコストは行政が負うべきという点もある。
- **原告以外との関係においては、高さ調整含めて、フルスペックの遡及改定はやりやすいのではないか。**その場合、原告と原告以外で2種類の基準を作ることがあり得るとも思えるが、他方で、無差別平等原則などを考えると難しいのではないか。今回の訴訟はある意味代表訴訟的性格を有していると考えると、原告にだけ多い給付が行われるのは適切でないとも考えられる。

第6回専門委員会における委員からのご意見

- 現時点では、原告と原告以外を区別することはやや難しいと考えているため、一律の対応とする前提で述べると、**遡及改定を行う場合、原告は処分前の状態に戻っているため、既得権や期待権の問題が生じる可能性があるが、現在元に戻っている保護受給権については、生活保護法による制約が常に内在している権利と言えるのではないか。ゆがみ調整と2分の1処理は最高裁で裁量権の逸脱・濫用が認められていないので、適法な制約を再度具体化することは違法な侵害にはならないのではないか。**
- 他方で、**デフレ調整は最高裁で違法と判断されているため、ゆがみ調整と同じようには判断することはできず、それに相当する新たな高さ調整を遡及的に行なうことは、法的安定性や権利への悪影響を慎重に検討する必要がある。**この点に付言すると、**生活保護法8条2項の解釈・運用は、同法1条に規定された目的・基本原理に沿って解釈・運用される必要がある。最低限度の生活水準を定めるプロセスを含めた保護の実施や権利救済は安定的、かつ権利救済が実効的である必要があり、一度影響が生じたものを再度変更することには慎重な考慮・手続が必要ではないか。**
- **デフレ調整について、再度新たな視点で調整をやり直す選択肢は排除されないが、保護の実施の安定性の要請との関係では慎重に考えるべき。**また、原告との関係では、**生活保護受給権が一身専属的で、死亡すると遺族も含めて救済手段が取れないことに照らすと、紛争をもう一度蒸し返すような判断は、権利救済の実効性にも悪影響を及ぼすのではないか。**
- **デフレ調整に相当する調整を遡及的に実施することについては、生活保護法の目的に照らして慎重に検討していく必要があるが、他方で、補正をして（一般国民の生活水準との）格差がどれくらいあるかの確認は、現状や当時の状況を正しく理解するために不可欠であり、その検証は引き続きこの専門委員会で検討していきたい。**
- 紛争の蒸し返し防止の要請は原告との間で特に生じており、他方で、基準改定の慎重性は原告以外にも妥当する。

基準の中に含まれる各種加算等の取扱い（適用範囲・期間）について（論点①）

＜論点＞

- 生活扶助基準本体については、平成30年10月に平成29年検証を踏まえた改定が行われている。
- 一方、加算（一部除く）、期末一時扶助等については、平成25年改定において、生活扶助基準本体と同様にデフレ調整（△4.78%）による改定が行われたが、
 - ① H25年改定後、水準の検証やそれに基づく改定は行われていないもの（期末一時扶助、障害者加算等）
 - ② その後水準の検証やそれに基づく改定が行われているもの（冬季加算、母子加算）がある。
- また、原告の中には、訴訟対象となっている保護変更決定に加算分が含まれているケースがあるほか、現在も保護を受給中で、その間に期末一時扶助を受給している者も存在する。
- 仮に最高裁判決への対応として平成25年改定のうち、デフレ調整に相当する水準調整を実施する場合には、上記①の加算等について、その取扱い（適用範囲・期間）をどうするか。

＜検討の方向性＞

- これまでの専門委員会の議論を踏まえ、仮に「消費」の実態に基づいて生活扶助基準本体について水準調整を行い、その結果、追加給付を行うこととする場合には、生活扶助基準本体と一体的に保護変更決定が行われる加算等（上記①）についても、生活扶助基準本体と同様に水準調整を行うのではないか。
- その上で、追加給付の対象期間（給付額の算定の基礎に加算等を含める期間）についてどのように考えるか。
(対応の例)
 - ① デフレ調整の適用があり、H25年改定後、現在まで水準の検証やそれに基づく改定は行われていない加算等について
 - ：平成25年改定後、再度の改定の実施時点までを対象期間とする。
 - ：生活扶助基準本体と同様に、平成29年検証を踏まえて改定を行うまでの平成30年9月までを対象期間とする。
 - ※ 生活扶助基準本体の平成30年改定による水準については、平成29年検証により平成25年基準改定反映後（デフレ調整反映後）の水準で妥当とされた。一方、加算について検証は行われていない。
 - ② 過去、デフレ調整の適用があったが、その後水準の検証やそれに基づく改定が行われている加算について
 - ：過去、デフレ調整の適用があった期間（冬季加算の例 H25年8月からH27年9月分まで）を対象期間とする。
- 仮に追加給付を行う場合、各種加算等の具体的な取扱いについては、追加給付の性質や実務上の課題等も考慮して検討が必要ではないか。

再検討後の基準を適用する者の範囲について（論点②）

＜論点＞

再検討後の基準を適用する者の範囲（死者、既に保護脱却している方、改定後に被保護者となつた方、国内にいない方の取扱いなど）をどうするか。

＜これまでの専門委員会における議論（主なもの）＞

- 既に死亡している原告については、朝日訴訟判決の判例法理を用いれば、追加給付を行う必要はないのではないか。
- 保護を途中から離脱した人に追加給付を行うべきかどうか、議論が必要ではないか。
- 仮に追加給付を行うこととした場合、平等原則の観点から、外国人に対しても行う必要があるのではないか。

参考：関係判例

■ 朝日訴訟 昭和42年5月24日最高裁判決

この権利は、被保護者自身の最低限度の生活を維持するために当該個人に与えられた一身専属の権利であつて、他にこれを譲渡し得ないし（五九条参照）、相続の対象ともなり得ないというべきである。また、被保護者の生存中の扶助すでに遅滞にあるものの給付を求める権利についても、医療扶助の場合はもちろんのこと、金銭給付を内容とする生活扶助の場合でも、それは当該被保護者の最低限度の生活の需要を満たすことを目的とするものであつて、法の予定する目的以外に流用することを許さないものであるから、当該被保護者の死亡によつて当然消滅し、相続の対象となり得ない、と解するのが相当である。

■ 平成26年7月18日最高裁判決

生活保護法（昭和25年法律第144号）は、「この法律は、日本国民に対し、その最低限度の生活を保障し、その自立を助長することを目的とする」（第1条）と規定し、「すべて国民は、この法律の定めるところにより、必要な保護を受けることができる」（第2条第1項）とし、「この法律において『保護』とは、生活に困窮する者に対し、国が必要な生活扶助、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を行うことをいう」（第3条）などと定めている。これらの規定の文言、立法の経緯及び趣旨に照らすと、生活保護法がその保護の対象とするのは日本国民に限られるものと解される。したがって、我が国に在留する外国人は、たとえ永住者その他の在留資格を有している場合であっても、生活保護法の適用を受けるものではない。もっとも、生活保護制度は、生活に困窮する者に対し、人道的観点から最低限度の生活を保障するための制度であることにかんがみ、永住者、永住者の配偶者等、定住者等として在留する外国人については、生活保護法の趣旨にのつとり、行政措置として生活保護制度を準用することとされている。以上のとおり、外国人は生活保護法による保護を受ける権利を有しないが、行政上の措置として生活保護を受けることができるにとどまる。

再検討後の基準を適用する者の範囲について（論点②）

＜検討の方向性＞

■ 死者の取扱いについて

- 朝日訴訟（最判昭和42年5月24日）においては、生活保護による給付を受ける権利は被保護者本人の最低限度の生活を維持するため与えられた一身専属の権利であり、死亡によって当然に消滅し、相続の対象ともならないとされている。（今回の最高裁判決においても、死亡した者による請求は、当該者の死亡により終了したとされている。）
- この判例法理に照らすと、仮に追加給付を行う場合であっても、既に死亡している者については権利が消滅しており、遺族等に対する給付は行わないことが適当ではないか。

■ 既に保護廃止されており、現に最低生活の保障を要しない者の取扱いについて

- 仮に追加給付を行う場合、現在の困窮に対応する生活扶助費の性質や追加給付の性質も踏まえ、その取扱いについて検討を進めることが適当ではないか。
- ただし、その具体的方法については、実務上の課題等も考慮して検討が必要ではないか。

■ 改定後に被保護者となつた方の取扱いについて

- 仮に追加給付を行う場合、平成29年検証を踏まえて改定を行うまでの平成30年9月までの間に被保護者であった期間については、追加給付の対象期間に含めるのではないか。

■ 現在国内にいない方の取扱いについて

- 既に保護廃止されており、現に最低生活の保障を要しない者の取扱いを踏まえつつ、実務上の課題等も考慮して検討するのではないか。

■ 外国人の取扱いについて

- 行政措置として生活保護制度を準用するとされている法令上の位置付けや平等原則の観点等を考慮して検討が必要ではないか。

生活保護法関係文書・データの保存状況について

- 生活保護法関係文書については、「生活保護法関係文書の保存期間について」(昭和36年9月29日社発第726号 各都道府県知事・各指定都市市長宛厚生省社会局長通知)において、保存期間の標準を示している。
- 主な文書の保存期間の標準は以下のとおり

・保護決定調書（基準生活費・加算等の最低生活費認定額等）	5年
・保護台帳（世帯主氏名・居住地・現在地、各世帯員氏名及び生年月日等）	廃止後5年
・ケース記録票	廃止後5年
・ケース番号登載簿（世帯主氏名、住所、保護開始年月日、保護停廃止・却下年月日等）	永久
・保護申請却下決定通知書（原義）	5年
・保護廃止（停止）決定通知書（原義）	5年

〈保護決定調書〉

区分	分	最低生活費認定額					
		一般分	加算額	変更	変更	変更	変更
第一類	1 (歳)男女						
	2 (歳)男女						
	3 (歳)男女						
	4 (歳)男女						
	5 (歳)男女						
	6 (歳)男女						
	7 (歳)男女						
	8 (歳)男女						
	9 (歳)男女						
	10 (歳)男女						
小計							
通減率							
計							
第二類							
生活費計							

〈保護台帳〉

県費	市町村費	保護台帳			ケース番号					
世帯主氏名				居住地現居住地						
本籍地				居住の始期	年月日					
氏名	個人番号	続柄	性別	年齢	生年月日	学歴	心身の状況	職業	特殊技能	現職
1										
2										
3										

〈ケース番号登載簿〉

ケ番 1 ス号	氏 名	住 所	開始、停廃止、却下の別及び年月日			
			印	年 月 日	印	年 月 日
1						
2						
3						

保護対象外となった方の取扱いや、生活扶助基準が影響している他制度の取扱いについて（論点③）

＜論点＞

保護対象外となった方の取扱いや、生活扶助基準が影響している他制度の取扱いをどうするか。

＜検討の方向性＞

（当時の基準改定により保護の対象外となった方等の取扱いについて）

- 平成25年からの生活扶助基準の見直しにより、保護が停止となった者については、平成29年6月6日の第29回生活保護基準部会に提出された資料（※）によると、平成25年の被保護世帯数（全体／約156万世帯）の0.1%程度と推計されている。
※ 生活扶助基準額の見直しによって最低生活費が収入充当額を下回る世帯数の推計（平成25年被保護者調査の個票データを基に、最低生活費が収入充当額を下回る世帯数を推計したもの）
- 仮に、平成25年当時に遡って当時よりも下げ幅の小さい生活扶助基準を新たに適用した場合、当時の基準改定により保護廃止となつた方の取扱いや、申請により却下とされた方の取扱いが問題となる。
- こうした者の取扱いについては、今般の最高裁判決を踏まえた対応の在り方や、法的安定性の観点、実務上の課題（対象者の捕捉方法や保護廃止又は申請却下後の収入の把握方法等）も踏まえ検討することが適当ではないか。

（生活扶助基準が影響している他制度の取扱いについて）

- 平成25年改定当時の対応としては、生活扶助基準の見直しに伴い影響が生じる他制度として、
 - ① 個人住民税の非課税限度額等
 - ② 生活扶助基準等を参考にしている主な国の制度（34制度）
 - ③ 地方単独事業（例：準要保護者に対する就学援助）（3制度）に区分した上で、非課税限度額については変更なしとし、また、その他の国の制度については、生活保護と同様の給付を行っているような制度（例：中国残留邦人への給付等）を除き、できる限りその影響が及ばないよう、各制度の所管部局・省庁で対応した。（地方自治体に対しても、國の方針を通知）
- 今般の最高裁判決を踏まえた対応において、生活保護と同様の給付を行っている制度についての対応の在り方をどのように考えるか。

生活扶助基準の見直しに伴い他制度に生じる影響について(対応方針)

1. 個人住民税の非課税限度額等

(医療保険等の自己負担限度額の軽減など、非課税限度額を参照しているものを含む)

- 25年度は影響は無い。
- 26年度以降の税制改正において対応。
- 非課税限度額を参照しているものは、26年度以降の税制改正を踏まえて対応。

2. その他生活扶助基準の見直しに直接影響を受け得る国の制度

- ① 生活扶助基準の見直しに伴う他の制度への影響については、それぞれの制度の趣旨や目的、実態を十分考慮しながら、できる限りその影響が及ばないよう対応することを基本的考え方とする。（就学援助、保育料の免除、児童養護施設等の運営費等）
- ② ただし、生活保護と同様の給付を行っているような制度については、生活保護の基準の例により給付を行う。（中国残留邦人への給付等）

3. 地方単独事業

(例: 準要保護者に対する就学援助)

- 国の取組を説明の上、その趣旨を理解した上で各自治体において判断して頂くよう依頼

消滅時効との関係（法的根拠、起算点など）について（論点④）

＜論点＞

消滅時効との関係（法的根拠、起算点など）をどのように整理するか。

＜検討の方向性＞

（時効の法的根拠について）

- 生活保護法に基づく保護を受ける権利については、保護は被保護者について、その時々において必要な分だけ行われるものであり、過去に受けるべきであった保護を時間が経過した後に行なうことは想定されていないとの考え方の下、同法において時効の規定は設けられていない。
- 他方で、**生活保護受給権者の自治体に対する（何らかの法的根拠に基づく）支払請求権は、債権である以上、民法か地方自治法のいずれか一方の時効規定の適用を受ける**。これらいずれの規定の適用を受けるかは、問題となっている債権が「公法上の債権」（公法関係において形成され、又は発生する権利であって金銭の給付を目的とするもの）であれば地方自治法、「私法上の債権」（左記以外）であれば民法が適用されるため、**判決で処分が取り消されたことにより生じた原告の権利（給付請求権）は、地方自治法が適用される（公法上の債権）と整理することが適当ではないか。**

（時効の起算点について）

- 地方自治法第236条に基づく消滅時効期間は、「権利行使することができる時」（＝権利行使するのに法律上の障害がなくなった時）を起算点としており、処分を取り消す旨の最高裁判決が確定した原告の給付請求権の消滅時効の起算点について、原則として、最高裁判決により処分の取消が確定した時点とを考えることが適当ではないか。

※ 国税においては、「無効な申告又は賦課処分に基づいて納付した場合には、その納付した時に還付請求権が生じる。還付請求権が取り消しうべき瑕疵のある賦課処分に基づいて生じた場合には、その賦課処分は、行政処分として公定力を有しており、取消しの処分を要するので、その取消のときから還付請求権が生ずることが妥当」と考えられている。（国税通則法精解74条の解説）

遅延損害金との関係について（論点④）

＜論点＞

仮に追加給付を行うこととした場合の遅延損害金の取扱についてどのように考えるか。

＜検討の方向性＞

（検討の前提）

- 取消判決の形成力が生じるのは個別の保護変更決定のみであり、原告以外に対する保護変更決定は行政処分の公定力により引き続き有効。
- 原告については、判決の形成力により取り消された処分前の状態に戻ることから、それにより遅延損害金が発生するかどうか、発生する場合にはその根拠をどのように考えるかが問題となる。
- **民法上の法定利率は、2020年4月施行の改正前の民法では年5%（改正後は年3%）**とされており、対象期間（2013年8月～2018年9月）に発生した債務については旧法が適用される（改正法附則上に経過措置規定あり）。**民法上の遅延利息については、債務が履行遅滞（民法412条）に陥った時から発生する。**

（原告との関係について）

- 本専門委員会の議論を踏まえ、新たな基準により再処分を行う場合には、当該再処分の時点から遅滞の問題が生ずるものと整理することが適当ではないか。
- 仮に判決の形成力に基づき処分前の状態との差額を返還する場合には、生活保護法における通常の対応や一般法である民法の規律も踏まえ検討することが適当ではないか。

（原告以外との関係について）

- 原告以外については当時の保護変更決定が引き続き有効であり、遅滞の問題は観念しえないのでないか。
- 仮に原告以外にも追加給付を行う場合、再度職権による処分を行った時点から遅滞の問題が生ずるものと整理することが適当ではないか。